

保障或限制？從法制層面論原住民立委選制

呂嘉穎*

- 壹、前言
- 貳、文獻回顧
- 參、從法規範面論現行原住民立委選制
 - 一、身分別
 - 二、選區爭議
- 肆、「保障」或「限制」？
- 伍、結語

摘要

我國除原住民立委仍以不可轉移單票制(Single non-transferable vote, SNTV)作為選舉機制外，其餘立委選舉則改行為混合名額多數制(Parallel voting)。縱然此種選制之變更，對原住民而言，看似有著保障機制的存在，但細觀其紋理，卻仍可發現這種「受限制的保障」，其實是不甚公平且忽略了社會變動下的實然面。故本文以法規範面為本，探討現行選制在法律上所可能與現實狀況產生的爭議，並思考這種「保障」是否也是另一種「限制」。

關鍵字：複數選區單記不可讓渡投票制、原住民選區、平地原住民、山地原住民

*中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人。

壹、 前言

近幾年，轉型正義(Transitional Justice)逐漸成為社會所重視的議題，除了對於歷史威權造成的傷害予以補償、檢討，更需思考之處在於應如何就已經受到傷害的歷史客體，使其獲得真正公平、不受歧視的對待。縱然歷史無法改變，但後輩的我們能以一種檢討、省思的態度，面對歷史所曾經帶來的傷痛，並且讓他人強加於特定族群身上禁錮予以解除，此種概念或許才是應該被留下、被創造的。

然而，在社會大肆反對極權主義對於社會、歷史或特定族群所帶來的傷痕時，卻同樣的有著以等同「傷害」的手段、方式，要求那些曾經施行殘酷(暴)手段的「後代」或相關紀念雕像，付出轉型正義所應得、應承擔的「代價」(Halmai, G., 2018: 379-380)。但這種概念與和解(reconciliation)有著極大的衝突，也就是說對這些受傷者而言，所需要的、想要的和能夠給予的是否等價(Van Zyl, P., 1999: 650-659)？

這個問題並非一元論(monism)的答案，每個人或族群對想得到的「結果」，並非同一型態的「答案」作為思考所得之立論，而是可能需要更多的價值判斷、協商、對話，才能提供不同需求的個體或群體多個得以滿足的答案，使其從中得到最適(或彼此利益平衡)之結果。

也因為如此，從本文欲探討之問題－「原住民立委選制」觀之，卻能夠發現這種看似公平的不公平(或看似不公平的公平)，在應然面與實然面中其實是存在著極多的爭議點，但在制度上卻遲遲未能有所改變。舉例來說，當原住民選舉制度與非原住民選舉在立委選舉制度上，所採行的不同方式，這種情況應以「法治」(rule of law)或「依法而治」(rule by law)作為論斷？難道這種區別的產生，對於原住民甚或是熱愛原住民文化進而生活在原民社會的非原民而言，是強加於己身的「保護」或是另一種的「限制」？

為使文章論述不因特定立場而有所偏頗，亦擔心在分析討論上過於著重單一

面向，而產生掛一漏萬之憾，故本文以臺灣現行法制規範做為討論的依據，藉此形塑後文思考的框架。另一方面，由於原住民族就其代議士之選舉，並非僅有立委一種選制，但為能更精準的探討，亦將地方議會代議士選舉加以排除，而針對原住民立委在選制上、法規範與實然面的衝突分析研究之。

首段以文獻回顧為本，透過前人之研究佐證並加強本研究之力道，並從中發現尚未解決的問題點，或隨著時間演進而產生的爭議。次段則為本文重心，由規範面試圖解構現行原住民立委選制在身分上、選區上，所受到的保護或限制，以及實際情況所可能造成的困難。參段則加以論述這種「差別式」的立法，對於原住民而言，是「保障」或者「限制」？以此為據進行分析探究，最後則於末段提出個人觀點與建議。

期能藉由此文之研究，對現行原住民立委選制的修正提供另一個觀點的思考，亦希望有關法制層面，能衍生性的作出修正並從真正的「公平」著手。

貳、 文獻回顧

憲法增修條文第 10 條強調對於原民之語言、文化、政治參與等予以保障，且於 2009 年，更藉由公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights)及經濟、社會及文化權利國際公約(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)、世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights)，作為原住民保障的有力後盾。雖然這種法律規範看似完整且能對實際權利加以保障，但細觀其紋理卻也能發現這種概念式的規範，其實並沒有強烈的懲罰方式，導致此類規範多形同具文。然而 Liu, J. A. 卻有著不同的看法，其認為雖然社會歧視與邊緣化的存在亦屬事實，但透過此類規範的制定，卻能鞭策政府單位就原住民所應得的權利加以保障(Liu, J. A., 2012: 338-340)。

Dyzenhaus, D. 把轉型正義所可能經歷過的時期加以分類，並從不同時點所可能面對的問題以南非為例加以檢討、反思(Dyzenhaus, D., 2001: 345-350)。另一方面常可見論者將轉型正義與司法做一連結，試圖以司法形塑所謂的正義，但此論

點卻忘了司法著重的「懲罰」或回復，並不一定能讓轉型正義的兩方都能「和解」(Bickford, L., 2004: 1045)。

對於選舉制度與原住民族間的連結，在文獻上亦不在少數。舉例來說，高德義認為，由於原民選區過於遼闊，原先民主政治下的政黨競爭模式，轉而變成派系、教派或是不同族群之間的競爭。這種態樣在原住民社群以家族為主軸擴散至同族後，組織動員的效果亦能從中得到佐證(高德義，2015：28-29)。許惠娟則從原住民立委不在籍投票為本作分析，並且理應優先適用，另從推動原民政治參與及調查作為輔助不在籍投票的制度修正(許惠娟，2011：138-140)。

包正豪則認為因為原住民在「參與」的人數上相對來說屬於少數，因此政治影響力亦同樣有著一定的侷限性，所導致的結果則是長久下來，因無法改變現況而降低政治參與的意願(包正豪，2013：106-108)。若從羅清俊、陳文學所作之研究可知，大族的原住民立委在研究上並非僅照顧所屬族群的民眾，而是會將政治利益回饋較多給其餘小族的原住民，並且同時照顧其所屬族群(羅清俊、陳文學，2009：196-200)。

除此之外，政黨與原住民選舉之間的關聯性，一直以來也為學者專家們所熱衷思考的議題(Tsai, C. H., 2005: 60-61)。如包正豪、謝顯音認為，若將原住民視為對國民黨政治熱愛，進而導致選舉結果以國民黨為主，倒不如認為是國民黨藉由政黨組織加深與原住民之間的連結，並透過社會文化的交互影響，來達到所欲期盼的勝選可能(包正豪、謝顯音，2013：118-120)。或從性別、族群角度思考對於女性原住民立委的影響，對女性原住民立委而言，性別確實可能產生不同的論述脈絡，但總的來說，對問政而言，女性原住民立委確實能夠以「泛原住民族」的角度，就所有原住民利益與以爭取(包正豪、王蔚婷、黃雅倩，2012：141-144)。

綜上所述，對於原住民立委(或相關選舉)之探討，在論述選擇角度上，皆能以較為全面的方式做思考、判斷，然在研究上，似乎亦將其與「非原住民」做一種區分方式，進而探討其缺少什麼、需要什麼、還得補充些什麼。但本文主要思

考方向並非如此，而是從一種「同中存異」的方式，思考在所有人皆居住於臺灣島上的事實狀態，進而論證雙方在面對數百年來彼此交流、通婚，甚或是生活型態已無太大區別的實然面下，這種「分類」方式事實上是「限制性的保障」。故於分析研究上，仍以法規範面為本，從生硬的法條文字中，試圖剖析這種選制的產生，為何而解、怎麼解決的處理方式。

參、 從法規範面論現行原住民立委選制

一、 身分別

原住民立委在選制身分判別問題上，一直以來便有著極大的爭議，這種爭議的產生起因在於，當選區判定是以身分別為考量時，被區分而成的山地、平地原住民兩種類別，事實上並非單一以屬人(Geographical representation)或屬地(Professional representation)的情況為衡量依據，事實上則呈現了一種混合制度的框架，進而影響並造成選舉取決人數多寡的結果(官大偉、林士淵、鄭夙芬，2015：74-75)。但這種人數多、寡的考量，其實也反映在國會選舉之上，當身分具有限制時，無論怎樣的制度修正，都會造成只有特定身分的人士，才能參選原住民立委的結果，因此也造成了人數上的限制，這種制度亦被稱為保留席次(高德義，2014：6-8)。

憲法本文第 7 條所強調的，中華民國人民在法律上一律平等，及同法第 5 條所述各民族皆平等之態樣，在在都顯示出，國家對於其所屬之人民，必須同等視之。雖然憲法本文在增修條文通過後，期間所產生的爭議，確實造成憲法近似於被凍結的狀態，然而其中所蘊含的民族平等概念，卻是不容質疑的。

除去國民大會被廢止後，憲法第 26 條中所產生的不同區域、民族國大代表組成，以及第 64 條所述，相關民族在立法委員選舉上，所規定之保留名額外，揆諸憲法本文，似乎臺灣原住民僅能適用於憲法第 168、169 條之「邊疆」民族？雖然在憲法本文施行上，確實與現實狀況有些出入，且有著無法解決的爭議。然

如從相關條文意義來看，或許能夠從中了解到，在這部憲法規範底下，對不同民族的尊重以及平等意涵。

回歸本文觀之，憲法第 17 條說明人民有選舉等權利，且於憲法增修條文第 4 條第 1 項第 2 款中，說明對於平地及山地原住民在立法委員選舉中，所保障的各三名席次。這種保障看起來呈現了所謂的平等態樣，且從原住民委員會(後稱原委會)所提供原住民 2018 年 11 月總人口數 565,043 人論之(不分平地、山地)(原住民委員會，2019)，及內政部提供之 2018 年 11 月中華民國人口總數 23,584,865 人做比較(內政部統計查詢網，2018)，亦能發現原住民人口僅佔約略百分之二的人口總數，但憲法中所保障的立委席次卻占了 113 人中的百分之五。

從前文提供的資料來看，確能發現在席次上原住民有著一定的保障名額，亦符合對佔之人口數量比例，甚或有所增加。但以更細微的思考論之，卻仍能了解到，這六席的委員並沒有太多的決定權，在特定議案上仍須尋求黨團或多數立委的支持才有可能成案。

再回到參選資格討論，所謂的平地與山地原住民立委的參選身分，係以原住民身分法第 2 條所述，以光復前原籍在山地(平地)行政區內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民者，平地原住民更需為於戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者，由此可知原住民身分別是以登記制為主做區分，然而這種方式卻有著不小的爭議。

舉例來說，雖此種區分方法，是以平地、山地原住民作為分類方式，但揆諸臺灣歷史，卻亦能發現平埔族在臺灣生活的史實，但卻不與高山族有著相同的對待方式。若採原住民身分法第 2 條論之，則可能出現具原住民身分者爆增的可能(游昇俯，2018)，原因在於針對平埔族之數量，並未能以精確的方式論之，而僅能就推估概況為主要判斷，縱然現今在原住民身分法修正草案推行上，嘗試以身份認同作為另一種的判斷依據，但在社會文化逐漸融合的情況下，又有多少人確實判斷自己的祖先是屬於平埔族還是漢人？

另一方面，當平埔族被納入原住民身分法第 2 條涵蓋範圍後，在立委選制上並未提供相關的保障席次，如在未能提高立委總人數的情況下，是否也代表了平埔族權利未能透過代議制度受到保障？如果像高山族般能夠有著保障的立委席次，那麼對於部分長久以來並未認知到自己屬於平埔族的原住民後裔而言，除了身份認同之外，競選就任後所需要服務的族群、責任區又在哪裡？如何區分？雖然這種數量上的推估，僅是以預測的方式做論述，但實際上確實可能面臨到如此問題，但迄今立院諸公們卻未能有著較為妥善的處理方式。

再從現在最常發生的情況論起，在科技發展、交通狀況改善等情況作為前提考量下，傳統「原—原」婚配的情況，也逐漸有著轉變。對非原住民而言，與具有原住民身分的另一半結婚的情況，於當今社會極為常見，也因為如此，必須針對所婚生或領養子女在身分上的認定，進行思考與判斷。

舉例來說，原住民身分法第 3 條對於婚配的另一半未能具有原住民身分，亦屬可理解之範圍，然同法第 4、6 條中，對於子女的身分認同，卻弔詭的需以「傳統名字」做為判斷身分的準則，如將其視為對原住民身分認同的一種表達方式，本文亦能接受這樣的說法，但同法第 5 條又將原住民身分以血緣及收養並存的方式進行規範。當然，本身具有原住民血統身分的個體，確實屬於原住民自無爭議，但若將其以傳統名字具備與否作為身分判斷的標準，此種思考是否完全忽略了血緣的影響？若以此為標準，那麼同法後段又為何將原住民受非原住民收養仍認其具有原民身分，但非原住民受原住民收養亦能取得原民身分？

本文對於原民身分的取得並無太大爭議，但對於該法規範上的「無一貫性」，抱持著一種懷疑的態度，也就是說，當以傳統名字做為認同考量時，整部法律便須以此為本。若以血緣之具備為充要條件時，則必然在立法上有著相對應的考量。雖然如此，本文仍認為以傳統名字之具備作為判斷基準，其實產生了極大的問題，難道具有原住民血統(其中一方為原民父或母親)的個體，因故無法取得傳統名字時，便能否認其為原住民的事實？又從姓名條例限制第 1 條中可知，原住民在姓

名登記上，可依文化慣俗為之，已姓名登記者得申請恢復傳統姓名，反之亦然。如以此為出發點，如原非以傳統姓名登記的原民，在思考上是否也能採行該法之論定，認其為非原住民？依通念論之，似乎無法這樣斷定。

也因為如此，本文肯認立法機構對於法規範須以彈性思考的立意，但對於原住民身分而言，理應有著齊一的判別方式。除自願放棄者可依原住民身分法第 9 條自行放棄外，其他的判斷標準，理應從血緣及身分認同兩種角度「同時」考量，而非單一條文採其中一種判斷方式，另一條文又採它種判斷標準。

再者，同法第 10 條說明了對於山地原住民與平地原住民結婚後，得約定變更為同一族群，但在未變更的情況下，子女未成年得依父母(法定代理人)協議或成年後的個人意願，選擇其中一種身分別取得山(平)地原住民身分。於此情況下，身分是否能夠依法定代理人所決定應有疑義，舉例而言，該「身分」對於未成年人而言，應屬於憲法第 22 條所保障之自由或權利，倘若這種自由或權利是受到他人選擇的，又如何能夠實踐憲法保障的自由或權利？如從前文所述之平埔族人原住民法做思考，當這種身分並非能夠輕易判別之時，或血緣歷經多代通婚甚難清楚認定時，又該以何種標準、何人判定作為最終依據？

申言之，對於立委選制的探討，必須先從其身分別論之，先確定其身分具有原住民資格後，在思考此種選制是否有其正當性。如前所述，當這種身分的歸類有爭議存在時，則在參選資格的認定上，是可能產生問題的。故本文認為，應可參照法國國籍法，對其身分以兼採屬人(Lex Patriae)及屬地主義(Lex domicilii)之認定(曾陳明汝，1989：253-255)，從其中思考此一身分之取得，對於原住民權力之爭取有所幫助，進而讓更多熱愛原鄉的民眾能為其服務。囿於篇幅連貫性，本文於此段僅論其屬人主義之身分取得加以論述，屬地主義之優缺點則列於後文再行探討。

法國國籍之取得為，子女於法國出生、父母其中一方也出生於法國，若父母皆為外國人，子女在法國出生後，自 13 歲起，符合特定條件便可取得法國國籍，

或於 16 歲後自行主張聲請取得¹。由於本文並非探究法國國籍法之研究，故僅從其中要點式提出可供原住民身分取得之使用方式，亦即針對在身分認定上所產生的爭議，先予以解決在論現行立委選制所造成的問題。

採此種屬人主義方式作區別的優點為，如父母雙方為具有原住民血統(或已證明其屬於原住民)，不論是高山原住民、平地原住民或是平埔族，只要在上位法規中認定為原住民之父母，其子女皆自動可獲得其身分。另一方面，就其子女而言，亦能藉由於成年後，若發生特殊事件(如父母其中一方非原住民，後離婚由非原住民方單獨扶養)的狀況，也能遵其自由意願申請或放棄原住民血統。再者，在判定上應採取較為嚴格的認定標準，也就是確實具有血緣關係者才具有原住民身分，亦即為現行原住民身分法第 4 條第 2 項予以廢止。

在這種較為嚴格的身分限制下，確實能夠削減部分人士認為，當原住民人數增多後，可能造成的福利過度分配爭議。然而，從立委選制上來看，此種型態的解決方式，似乎讓更多原住民(或可能成為原住民)的民眾，減少了藉由該身分參選立委的可能性。然若從代議制度的目的及願景來看，這種身分所造成的區別性，與是否真能為選民帶來真正的福利，其中的關聯性似乎並無太大的連結。也因為如此，在將身分做限縮之後，必須要思考的地方是怎麼樣讓真正需要代議士協助的民意，能夠反映到中央政府中。因此，後段將從選區爭議著手，並思考如何發揮代議制度最大的功能。

二、 選區爭議

對原住民選區的劃分，官大偉、林士淵、鄭夙芬曾經依據 Cain 提出的人口均等、選區的連續性、選區的簡潔三種方式作出區分，並分別為平地原住民及山地原住民選區重新分配提出見解(官大偉、林士淵、鄭夙芬，2015：79-88)。平心而論，此種分類方式確實有其必要性，且也對於現行狀況在無法修憲的情況下，試圖重新思考選制對原住民立委的影響，但依現行預計將平埔族納入原住民範疇

¹ French Nationality Art.17-20.

的情況而論，卻可能造成這種區分方式受到衝擊而無法實現。也因為如此，本段試圖再回歸原住民選區畫分上，所面臨到的困難，並重新對該選區劃分方式加以重新定義。

選區票數多寡將造成特定人口數較少的族群，在競選上屬於相對弱勢(海樹兒·戈刺拉菲，2008：182-183)，據研究指出，現行單一選區的劃分，並無法解決大族壟斷的結果(官大偉、林士淵、鄭夙芬，2015：92-94)。除此之外，原住民族中所特有的人際網路關係文化，對於選舉而言有著更重要的影響力。也就是說，如果單一族群內所含的可投票人數較多，代表原住民參選的參選人如屬於其族群，那麼在選票支持的思考上，在沒有意外的情況下，當然可能取得相較更多的選票，進而讓其順利當選(包正豪，2015：93-94)。一般來說，通念認為原住民多半政治參與程度低、不願投票的主因為投票成本與投票距離遠近之考量，然而參照包正豪、周應龍之研究，卻能得出這種考量並非投票與否的主要關聯性，但仍可視為考慮的因素之一(包正豪、周應龍，2015：30-31)。

也因為選區劃分的理論過於繁雜，且其內容定義亦非單純適用於原住民選制上，故本文仍以我國法規範為主要思考準則，加上對社會現況的反思與檢討。如僅就選區重新劃分，官大偉、林士淵、鄭夙芬認為並無法對其大族掌握多數立委席次的問題加以解決(官大偉、林士淵、鄭夙芬，2015：93-94)，也因為如此，除以前文所述之身分區別搭配選區劃分之修改，才可能有著較為妥善的解決方式。

在選區劃分上，高德義認為可能面臨到族群、選區、人數等問題(高德義，2014：12-13)，特別是選區的大小，在現行原住民立委選制中，選區整體範圍與總統大選近似，在此情況下，立委與選區之間的連結，很可能會因此淡化。試想，當原住民立委選舉以 SNTV 作為思考，在總統參選人也不一定能跑完全臺灣的選區情況為前提，單一席次的原民立委，全面拜票並聽取民意的機率又有多高？再者，從研究中也指出選舉結果之於地域性的影響仍強，亦即以參選人的原鄉或曾任公職之所在地形成的「政治穩固盤」，將會是左右競選結果的最大變因(包正豪，2011：

113-114)。

也因為如此，選區重新劃分是重新思考的必然問題之一，然而受限於修憲的困難，在立委席次無法增加的情況下，該以何種方式作為選區重新劃分的基礎甚為重要，也因為如此，本段先從現行社會情況論述，再反推回選區劃分的依據，並試圖建構一種較為妥適的選區制度。

近年來由於交通快速發展，社會人口遷徙的速度及規模也越來越快，在此情況下，臺灣原住民逐漸由原鄉走入都市，其原因也從原來的就業、通婚等，加上以族群聚居、二代生根為考量的因素(劉千嘉，2011：143-147)。然而這種人口移動的方式亦非為單向的，由於對原民文化保護及相關偏鄉教育的支持，越來越多的都市人口選擇到原民部落中探究傳統文化並試圖加以保存。另一方面，在多數人以自然環境作為假日出遊的首選情況下，原民部落環境所特有的山林溪澗，亦為另一種對都市人口的拉力(何致中，2011：24-29)。

在此情況下，無論是原住民於都市生活，或是都市人到部落居住，都反映出了傳統「城市－原鄉」間的人口組成結構，已不再如此分際明顯。雖然在原民社會福利、基礎建設構建等方面仍有進步的空間，但這種生活型態、社會結構的改變，雖不完全有著絕對優勢的發展，但至少能夠引起外界對相關議題的關注。舉例來說，如環境保護、教育發展等，此種改變多半是正向且積極的，然而相關原民社會、環境中的議題，卻仍待生活於該地的民眾以長久之經驗作為背景，向中央政府提出諍言及建議，故代議制度仍是最為直接反映的使用方式。

多數人對於 Lijphart 對於選區的分類標準，抱持較大的肯定，並可從中了解到，分類的模式應包含選票的質與量符合、及席次比例性、選區完整及妥適、保障機制等四大原則(Lijphart, A., 2012:143-159)。

故本文認為，在選區劃分及選制上，應以統一規範作思考，也就是採單一選區兩票並立制的作法，並落實於重新劃分後的選區。單一選區制度有著以下的優點，參選人數減少、強調在地連結、多數認同、責任區劃分明確(陳春輝，2015：

27-28)，也因為如此，如將其適用於原民區域，則可使真正願意為原民付出的「所有人」，有著能夠付出的可能而不受限制。也就是說，在選區思考上仍以居住地為本，使得居住於城市的原住民或落居於原鄉的非原住民，都能夠為了這塊熱愛的土地發聲。這種好處在於，因被選舉人必須對於選區有著一定的了解，且獲得當地居民的信任，才有可能在區域立委競選中脫穎而出。再者，無論大族、小族，都能以所在地為本，以選賢與能的思考作為選票的最終考量。當原住民於城市中若能在區域立委競選中勝選，理論上來說，對所在地所可能發生的問題，都有著一定程度的認知，且亦能對同屬於原住民的利益更加盡力爭取。

同樣的是，如城市民眾進入原鄉服務，在長期耕耘下，若能發揮更大的服務可能，當然會受到原住民的信賴，更相信藉由代議制度的使用，讓原住民的利益能有更大的爭取可能。而這種方式，不論是現行高山原住民、平地原住民，甚或是平埔族而言，都能夠一體適用並且落實代議士與選區之間的連結，並解決現行選區過大的爭議。

然而，這種選區再劃分的方式，是否可能造成所謂的「不公平」？總的來說，在權利保障上，首應思考的應為代議士是否真能傳達選區選民的意見，再以 Lijphart 的機制論之，也能從中看到所謂選區完整性以及質與量的規範。另一方面，所謂的保障機制亦能將其以不分區立委做思考，也就是說在立委總量未能改變的前提下，試圖在各政黨不分區立委席次中，以規範比例做為思考。

換個角度論之，如前文所述，在身份別以較為嚴謹的方式視之，但參選資格卻以較寬鬆的角度思考，並不以身分作為被選舉權的考量，能夠讓原本真正給予原住民的保障機制，持續且不中斷的予以保障，但又有著相對應的選制修正，讓熱愛原鄉的所有人，在長期付出、耕耘後，也能夠代表著原住民，向中央政府要求更多的福利並表達心聲。

現行立委選區重新劃分案，是由中選會於研究後送立法院審議，縱然看似對於立法委員的選區有著修正，但實質上則是依據人口數的增減，在立委總數不變

的情況下，調整立委的名額予以各選區之間(鄧志松、吳親恩、柯一榮，2010：24-28)。雖此類選區變更案，並非每次都能順利重新劃分，然若以此做為思考，或許前文所採之原民立委選區重新劃分，能有著落實之可能。

雖然受限於憲法修正所需面對「四分之一提議、四分之三出席，出席委員四分之三決議；且於公投後，有效票同意票過選舉人總額二分之一」的憲法增修條文第 12 條高門檻。但揆諸同法第 4 條，又能發現這種「限制」其實也是受到「保障」的。當然，本文僅欲提出一種可能受到社會大眾接受的「建議」，並從中分析現行選制之好壞，期許藉本文之研究，達到對政策、法規範的一種微小影響。然而，這種「期許」卻也同時反應了法律所生之保障/限制，同時也可能是另一種的限制/保障。回歸本文主旨做思考，這種對原住民立委在人數、比例上的規範，究竟是種「保障」還是「限制」，或更甚者是以一種「統治者」的思考對其做出的「補償」或「福利」？次段將以此論點對原住民立委選制作出思考。

肆、「保障」或「限制」？

歷年來對原住民選舉的研究雖有增加，但許多面向仍待學者專家進行更深入的研究，無論是制度或是權力行使，所需考量的另一種角度，則是為公平性之探究(海樹兒·友刺拉菲，2006：235)。也因為如此，如前文所述若將這種制度視為「差別式」的公平時，對於原住民而言，究竟屬於一種公平的保障，又或者是參政的限制？

近年來，轉型正義的面向並非僅針對黨國時期所造成的迫害、壓迫做補償、道歉似的思考(施正鋒，2016：80-85)。另一種值得探究的角度，則是以正義作為基礎，同時思考在制度上該如何實踐與完善，縱使迄今的理論多以分配正義(distributive justice)為主(Gollnhofer, J. F., Hellwig, K., & Morhart, F., 2016:228-229)，且自亞里斯多德(Aristotle)到羅爾斯(John Rawls)等理論大家對其的解釋，也隨著時空背景的不同而有所差異(謝若蘭、吳明季，2016：5-8)。但不可諱言的是，通念上而言，人們多會將正義與公平混而用之，但實際上公平與正義其實並非等價

的概念，而可能隨著議題的不同，而有著公平/正義卻不一定正義/公平的情況發生(黃之棟，2013：102-106)。

故在論述上，本文並不試圖探討這種所謂的「公平性」、「正義性」，究竟是否完全的「公平」及「正義」，也不予以同時做出等價思考的判斷。而是在主體上考量社會現實以及法律規範中所形塑的齊一性，試圖構建出一個對於原住民立委選舉制度的再修正思考，特此優先述明。

我國憲法第 5 條說明各民族一律平等，且同法第 7 條亦得佐證此概念，再加上第 17 條對於選舉、罷免、創決、複決亦無差別性的限制。從這個角度來看，都能夠認為憲法上所強調的人人於憲法框架下，在符合特定規範(如年齡等情況)，應有法定的選舉相關權力。另一方面，憲法增修條文第 4 條所做出的立法委員員額上限，其內文亦針對相關的限制進行規範，舉例來說各縣市、山(平)地原住民、不分區立委，都有明確的人數總量限制，這種思考看起來好像是一種保障機制的存在，但從同條文中亦可知道對於女性立法委員的保障名額，是只有「下限」而無「上限」的規範。

也就是說，對於女性立法委員於整體立法委員數量所佔之員額，只要符合最低限度的三人，並無「天花板」的限制。反觀原住民立法委員員額，在同條文中所做出的規範是山地、平地原住民各三人，也就是說這種限制雖符合了前述之下限保障，但同時也形塑了上限的可能。如前文所述，在現今社會中，原—漢生活區域的移動已屬常態，或存在著第二代、第三代在與原鄉連結較小的情況下，可能希望藉由一己之力，為這塊成長的地方加以付出。無論是受到身分別的限制，而無法參選規範之外的立法委員資格，又或者是受到上下限的限制，而產生僧多粥少的可能，這種思考並不符合憲法的「人人平等」思維。更遑論如其後平埔族在參選上，所受該條文規範的限制，造成更多法律定義上的「原住民」參政的極大限制，那麼這種保障意涵較為濃厚，還是理應定義為針對特定人士之限制？

如同平等與不平等間，常被視為一種共同出現(*coincidence*)的樣貌，也就是

雙方可能互為達成目的所不得不施行的手段，而非彼此抵消的一種互斥概念。且如同部分對於「正義」的論點而言，講究反對不平等的思考遠大於追求平等的結果可能(陸品妃，2006：92-98)，在這種情況下所產生的差異最小化，是必須納入整體規範或制度思考的範疇中。

回歸本文主旨，法律規範針對原住民立委設定下限的制度，確實是一種可被視為保障的機制存在，但同時因其身分別所產生的上限考量，加上選區範圍的不合理，所產生的與一般「非原住民」間的差異化，確實因此越來越大。再加上社會文化、時空背景、交通運輸等變項不斷消弭城市與原住民家鄉的地形、資訊隔閡，若以此種方式將差距擴大，所謂的保障將被視為一種自然的限制，而使得原先的藉由法律促進平等意涵逐漸消失。再者，由於人口移動漸趨快速，當結構組成已然發生變化的同時，這種限制並不一定能夠為原住民的權益帶來保障，甚至有可能造成願意為原住民發生的非原住民，受限於規範的限制，僅能抱憾無力成為原住民的代議士。

伍、 結語

綜上所述，本文對於現行原住民立委選制提出下列建議。

一、 立法委員員額重新分配

立法委員員額依憲法第 64 條及增修條文第 3 條第 3 項所述，是可以藉由法律層級相較憲法為低的法律修改。雖現行憲法本文已然呈現「凍結」之貌，但從其中以人數作為員額之評斷論之，亦能作為後續修正員額的一種參照。

二、 選區重新規劃、選舉制度統一

在現今社會中，由於人口結構改變迅速，立委員額隨著選區調整亦非先例，故在思考上，理應評估將原住民選區與非原住民選區重新分配、規劃的可能。進而避免所謂「傑利蠟蝟」(Gerrymander)選區的產生(Niemeyer, P. V., 1995:243-244)²，

² 所謂傑利蠟蝟選區代表透過選區邊界的劃分方法，藉此左右投票之結果。簡而言之，選擇特定選區的劃分方式能對特定政黨於選舉中獲得利益，縱使這種選區的形狀可能因此而奇形怪狀。

且應考量到各原住民族群間文化、地域的差異，進而以較為統整、全面的方式進行思考。且在選區重新規劃後，亦能修正原先原住民立委選舉與一般立委選舉在選制上的差異性，並重新以同一套標準做運行，而不是從選制上就做出區分(Rich, T. S., 2012:324-325)³。

三、 思考「非原住民」成為「原住民」區域代議士的可能

除標題所述之外，另原住民於城市之中生活，確實可能也看到的部份與其利益產生衝突的不公義事情，倘若在前述選區重新規劃後，將原住民與非原住民參選資格的限制取消，在不影響利益與身分別之間的考量之下，無論是原住民或非原住民，皆能為所熱愛的土地盡一份心力，而不是受限於血緣、姓名上的考量，因代議制度並非是以血緣作為最終為人民發聲的前提要件。

四、 修正原住民立委上限，僅以下限作為規範

當女性立委名額僅以下限做保障時，同為我國同胞的原住民，卻又為何有著下限的保障加上上限的限制？此種狀況的產生，理應無法視為對原住民的一種利多。再者，揆諸現今原住民立委，在問政質詢上的犀利程度，並不亞於非原住民立委，而可能在論辯上、思考上，超乎一般非原住民立委的思維邏輯，舉例來說，如高金素梅立委自 2001 年以來的問政風格，與針對原住民利益的把關，確實有目共睹而不惶多讓。

簡而言之，制度的限制確實需與時俱進的變革，在現今社會「轉型正義」的聲浪不斷高漲的同時，這種所謂「保障的限制」或「限制的保障」，是否同時說明了社會觀感或階級上的不公義，所必須形成的一張保護網？如果在整體社會觀念下，原—漢分際已逐漸淡化甚或不存在，那麼這種制度下的限制，理應有所改變或破除以往上下位的概念思考。

³ 如 2008 年以前皆採 SNTV 的方式進行選舉，如改變選制是為了讓選舉制度更加良善，那麼僅就原住民立委選舉仍採 SNTV，其中所呈現的「差別」，似乎不言可喻了。

參考文獻

內政部統計查詢網，2019年01月07日，取自：

<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>。

包正豪(2011)。原住民政治版圖的持續與變遷：1992－2008 立委選舉的總體資料分析。**選舉研究**，**18**(2)，113-114。

包正豪、王蔚婷、黃雅倩(2012)。性別與族群身分對女性原住民立委代表行為的影響。**臺灣原住民族研究季刊**，**5**(4)，141-144。

包正豪(2013)。選舉競爭、政治賦權與原住民投票參與：2008 與 2012 立委選舉的總體資料分析。**臺灣原住民族研究季刊**，**6**(4)，106-108。

包正豪、謝顯音(2013)。國民黨的原住民選舉動員：一個社會文化互動途徑的初探分析。**臺灣原住民族研究季刊**，**6**(2)，118-120。

包正豪(2015)。原住民選民為何不支持民進黨——一個質性研究的初探討論。**臺灣原住民族研究論叢**，(18)，93-94。

包正豪、周應龍(2015)。臺灣原住民選民投票參與之研究。**臺灣民主季刊**，**12**(2)，30-31。

何致中(2011)。社會資本與原住民部落觀光的发展：一個泰雅部落的個案研究。**華岡地理學報**，(28)，24-29。

官大偉、林士淵、鄭夙芬(2015)。原住民立法委員選舉單一選區劃分可能性初探。**選舉研究**，**22**(2)，74-75。

施正鋒(2016)。中、東歐的轉型正義。**臺灣原住民族研究學報**，**6**(3)，80-85。

高德義(2014)。邁向有效的政治參與：臺灣原住民族選舉制度的批判與改革。**臺灣原住民族研究論叢**，(16)，6-8。

高德義(2015)。選舉政治與原住民族發展。**臺灣原住民族研究學報**，**5**(1)，28-29。

原住民委員會，2019年01月07日，取自：

<https://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0>

&DID=2D9680BFECBE80B6799BF9879835495D。

海樹兒·戈刺拉菲(2006)。臺灣原住民的選舉研究史及其評估。《民族學報》，(25)，235。

海樹兒·戈刺拉菲(2008)。立委選舉原住民參選人的背景分析(1972~2008年)。《臺灣原住民研究論叢》，(4)，182-183。

陳春輝(2015)。立法委員單一選區兩票制之制度探討。《育達科大學報》，(41)，27-28。

陸品妃(2006)。「不平等」的平等。《政治與社會哲學評論》，(19)，92-98。

許惠娟(2011)。原住民立法委員選舉優先實施不在籍投票之可行性分析。《逢甲人文社會學報》，(23)，138-140。

游昇俯(2018)。平埔族原住民身分認定闖關 立院留待下次協商，2019年1月8日，取自：

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181224002644-260405>。

曾陳明汝(1989)。屬人法在國際法上的地位。《臺大法學論叢》，19(1)，253-255。

黃之棟(2013)。公平卻不見得正義：美國環境公平政策的分析。《社會科學論叢》，7(2)，102-106。

鄧志松、吳親恩、柯一榮(2010)。選票空間分布與席次偏差：第六、七屆立委選舉的考察。《選舉研究》，17(1)，24-28。

劉千嘉(2011)。臺灣都市原住民的族群通婚：社會界線的世代差異。《人口學刊》，(42)，143-147。

謝若蘭、吳明季(2016)。轉型正義的思考與實踐。《臺灣原住民族研究學報》，6(3)，5-8。

羅清俊、陳文學(2009)。影響原住民政策利益分配的因素：族群代表或選舉競爭？。《選舉研究》，16(2)，196-200。

Bickford, L. (2004). Transitional justice. *The encyclopedia of genocide and crimes against humanity*, 3, 1045.

Dyzenhaus, D. (2001). Judicial independence, transitional justice and the rule of law.

Otago L. Rev., *10*, 345-350.

Gollnhofer, J. F., Hellwig, K., & Morhart, F. (2016). Fair is good, but what is fair?

Negotiations of distributive justice in an emerging nonmonetary sharing model. *Journal of the Association for Consumer Research*, *1*(2), 228-229.

Halmai, G. (2018). Transitional justice, transitional constitutionalism and

constitutional culture. In *Comparative Constitutional Theory*(pp.379-380).

Edward Elgar Publishing.

Lijphart, A. (2012). Comparative Perspective on Fair Representation: The

Plurality-majority Rule Districting, and Alternative Electoral Arrangements.

In B. Grofman. *Representation and Redistricting Issues*(pp.143-159).

Lexington Books.

Liu, J. A. (2012). Aboriginal fractions: Enumerating identity in Taiwan. *Medical*

anthropology, *31*(4), 338-340.

Niemeyer, P. V. (1995). The Gerrymander: A Journalistic Catch-Word or

Constitutional Principle-The Case in Maryland. *Md. L. Rev.*, *54*, 243-244.

Rich, T. S. (2012). The effects of election reform on legislator perceptions: The case

of Taiwan. *Japanese Journal of Political Science*, *13*(3), 324-325.

Van Zyl, P. (1999). Dilemmas of transitional justice: The case of South Africa's Truth

and Reconciliation Commission. *Journal of international Affairs*, *52*(2),

650-659.

Tsai, C. H. (2005). Policy-making, local factions and candidate coordination in single

non-transferable voting: A case study of Taiwan. *Party Politics*, *11*(1),

60-61.

French Nationality Art.17-20.