

平埔族群原住民身分政策發展

鍾興華*

〔摘要〕

平埔族群是台灣眾多原住民族的成員之一，歷代政權依政治統治及同化程度，將世居台灣之原住民族二元化治理，導致兩者的處境與社會現況發展不同。2016年8月1日蔡英文總統代表政府向原住民族道歉，並具體主張「尊重平埔族群自我認同權，歸還民族身分及完整民族權利」，回應了平埔族群二十餘年來正名之訴求。對於平埔族群發展之相關政策及正名議題，仍有待政府更積極的作為。因此，本文試圖整理在總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會的推動下，如何與族人建立信任關係，以消弭族人對政府面對真相的質疑聲浪；同時，對於行政院函送立法院審議之「原住民身分法」修正草案，分析整理其看法及見解，以了解政府針對建構平埔族群取得原住民身分及其權利時，如何依據平埔族群在文化、語言、社會、歷史等相關層面，依其客觀需要來設計符合平埔族群的原住民族政策。

〔關鍵字〕平埔族群、民族認同、歷史正義與轉型正義、原住民身分法、
原住民族政策

* 台灣原住民族委員會副主任委員
國立政治大學民族學系博士

The Development of Status and Recognition Policies of Pingpu Peoples

Calivat GADU*

Abstract

Pingpu peoples are members of Taiwan indigenous peoples. The dual governing policies created based on the degree of assimilation resulted in the diverse historical processes and social development of the Taiwan indigenous peoples. On August 1st, 2016, President Tsai Ing-Wen apologized on behalf of the government to the Taiwan indigenous peoples and responded the recognition appeals from the Pingpu peoples via concretely advocated “respecting their self-identities and returning their identities and the complete indigenous rights they deserve.” It still need the government to implement actively on developmental policies and recognition issues of Pingpu peoples. This study attends to present how the government build trust with Pingpu peoples via the implement from the Indigenous Historical Justice and Transitional Justice Committee under the Presidential Office and eliminates the doubt from the peoples. Meanwhile, the Executive Yuan have submitted the " Amendment of Status Act for Indigenous Peoples" to the Legislative Yuan. By analyzing opinions within the Act, this paper will illustrate how the government formulates the policy for the Pingpu peoples depending on the aspects of their culture, language, society and history and in line with their needs.

Keywords: Pingpu peoples, ethnic identity, Historical justice and transitional Justice, Status Act for Indigenous Peoples, policy towards indigenous peoples

* Deputy Minister of council of indigenous peoples, Taiwan
Ph.D. of Ethnology, National Chengchi University (NCCU), Taiwan

緒論

在台灣，歷經了許多外來的統治者，前仆後繼專擅又強勢的行政統治政權，首當其衝的就是平埔族群，因此造成賴以生存的土地逐漸流失，語言文化逐漸消失，更迷失了自我的族群認同。平埔族群是南島語族 (Austronesian Linguistic Family) 的一支，也是台灣島上眾多原住民族的成員之一，然而，台灣歷代政府將世居台灣之南島民族，依政治統治及同化程度，區分為「生番（生蕃、高砂）」（以下簡稱原住民族）及「熟番（熟蕃、平埔）」（以下簡稱平埔族）等二類，至 18 世紀「番界」成立後，主要以「界」的內外為身分判別的依據，其中多數平埔族人在政府開放登記原住民身分期間未辦理登記，因此不具法律上的原住民身分。因此，平埔族群自 1990 年代開始，積極展開正名運動，企盼政府對其個人與民族身分予以認定。

由於當前法制中所謂原住民身分，不僅指涉歷史或血統，更涉及法律的界定，故平埔族群雖在個人血緣上可以連結至歷史上的原住民，卻因欠缺法律規範的認定要件，而不能獲得法律上的原住民身分。惟法定原住民族及平埔族群均屬南島語族，只因各時期政府的二元化治理政策，導致兩者各有歷史進程，朝向不同的處境與社會現況發展。為回應平埔族群要求政府承認其原住民身分，蔡英文總統在 2016 年 5 月 20 日上任後，提出重要的民族政策並具體主張「尊重平埔族群自我認同權，歸還民族身分及完整民族權利」，同年 8 月 1 日代表政府向原住民族道歉時，除了肯定原住民族是台灣「原來的主人」的地位外，

同時更提到：「自外來者進入台灣以來，居住在西部平原的平埔族群首當其衝。歷來統治者消除平埔族群個人及民族身分，為此，我代表政府，向平埔族群道歉。……，在尊重平埔族群的自我認同、承認身分的原則下，我們將會檢討相關法規，讓平埔族身分得到應有的權利和地位。」，行政院已將原住民身分法修正草案函送立法院審議，立法院並以逐條審議完成，正待院長召集黨團協商即可完成立法工作。該法修正草案內容增列平埔原住民之身分別，及其權利另以法律定之，可謂具體落實總統所提原住民族政策理念及承諾，並符合兩公約及聯合國原住民族權利宣言所揭櫫之「自我認同原則」，及回應平埔族二十餘年來正名之訴求。

一、平埔族群概述

平埔一詞，最早見於清雍正九年（1744）陳倫炯所著《海國聞見錄》〈東南洋記〉中：「東南諸洋，自台灣而南。西面一帶沃野，東面俯臨大海。附近輸賦應徭者，名曰『平埔』土番」；¹ 平埔土番就是熟番，亦為後來之平埔族。平埔族群，18 世紀以前主要分布在蘭陽平原及中央山地一線以西的海岸、平原、丘陵與近山地帶；18 至 19 世紀間，平埔族群的傳統領域、生計型態與部落名稱，因漢民移入與族群移動而產生鉅大的變化；19 世紀中期以後，其空間分布已跨越中央山地，亦進入今花蓮、臺東兩地。

（一）平埔族群的分類

¹ 陳倫炯《東南洋記》（收錄氏著《海國聞見錄》，台灣銀行經濟研究室，47 年 9 月），頁 11-14。

平埔族群的分類，歷代學者看法各有差異，學術上較有共識的分類，約分為 8 族：噶瑪蘭²（Kavalan）、凱達格蘭（Ketagalan）、道卡斯（Taokas）、巴宰（Pazeh）、拍瀑拉（Papora）、巴布薩（Babuza）、洪雅（Hoanya）與西拉雅（Siraya）等。近二十年，平埔族群正名運動的影響及學者進一步的調查研究後，埔里地區的噶哈巫（Kaxabu）、臺南高雄的大武壠（或稱大滿，Taivoan）、屏東平原的馬卡道（Makatau），已從原本轄屬的族群分出來，成為行動力強大、尋求民族認定的新族群。³ 以下針對各族分布及其活動區域，作一簡要說明：

噶瑪蘭族，19 世紀前主要分布於蘭陽平原；數十個部落，以蘭陽溪為界，分散於溪北、溪南海拔大約 5-10 公尺的低濕平地上；19 世紀中葉，族人除在宜蘭境內小幅移動或遷往今三星鄉外，不少人亦遷往東部，開創新天地。今花東兩縣原屬阿美族具原住民身分之噶瑪蘭族人已獲正名，但宜蘭原鄉的族人尚無法取得原住民身分。

凱達格蘭族，是馬賽（Basay）、雷朗（Luilang）、龜崙（Kulon）三群人的總稱。馬賽人，主要指北濱地區的金包里、大雞籠、三貂三個社群；雷朗人的分布，以大漢溪、新店溪流經的臺北平原為主；龜崙人，大致散居在林口台地的南崁溪流域、大漢溪中上游到桃園一帶。

道卡斯族，指鳳山溪到大甲溪之間今新竹縣、苗栗縣與臺中市平

² 原屬阿美族具原住民身分之噶瑪蘭人，於 2001 年主張其語言文化與阿美族不同，因而向原民會申請比照邵族與太魯閣族成為單一獨立民族，經原民會委託國立政治大學民族學系林修澈教授研究《噶瑪蘭族的人口與分布》，終於在 2002 年 12 月 25 日被政府認定為第 11 個原住民族。

³ 行政院原住民族委員會《平埔族群身分認定政策意向書草案》，104.11.13。（未發表）

原地區的族人；即清代的竹塹社、後壠五社與蓬山八社等三大社群。

巴宰族，為清代中部地區最活躍的民族；以岸裡、朴仔離、阿里史、烏牛欄四大社群為主，分布在環繞豐原，北起大甲、南到潭子、東至東勢、西迄大肚山，大安溪與大肚溪之間的地域。

噶哈巫族（**Kaxabu**），主要分布在南投縣埔里鎮的四個聚落——牛眠山、守城份、大湳、蜈蚣崙，合稱四庄。傳統分類上原被視為巴宰族一支，經正名運動，已於近年成為單一族群。

拍瀑拉族，主要有大肚、水裡、沙轆、牛罵四社，係分布在大肚溪以北、清水鎮以南、大肚台地以西的海岸平原。

巴布薩族，有東螺、二林、眉裡、半線、紫仔坑、阿東、馬芝遴、巴布薩等社，大致分布在大肚溪以南，到濁水溪以北的地域。

洪雅族，分布在北起臺中霧峰、南迄臺南新營以北的地帶，可以分成 **Lloa**、**Arikun** 兩支，約有十三社。近年來，雲嘉地區費佛朗人（**Favalang**）的調查研究成果，對本族的理解頗有增益。

西拉雅族，一般又區分為兩群：西拉雅四大社群——即原住於臺南平原的新港、大目降、蕭壠、麻豆四社，及大武壠（大湳）社群——原住於臺南縣烏山山脈以西，曾文溪流域平原地帶的頭社、霄里、芒仔芒、茄拔四社。

馬卡道族，原住於鳳山地方高屏溪到大武山腳的廣大平原上，即清代文獻中非常著名的「鳳山八社」。

(二)平埔聚落現況與人口數推估

在19世紀中葉，台灣史上最為人熟知的族群大遷徙次第展開，此即西部平埔族大範圍、主動性的集體移動。中部平原的道卡斯、巴宰、拍瀑拉、巴布薩與洪雅等族，曾集體翻越中央山地，進入蘭陽平原；其後，中部各族更大規模的移動，則是有計劃的遷入埔里盆地。至於南部的西拉雅、大武壠（大滿）、馬卡道等族，不是遷移到高雄、屏東山麓地帶，便是順沿楠仔仙溪、荖濃溪，深入中央山脈，或繞道恒春、臺東，散入花東縱谷與海岸地帶。而依據口碑，大武壠（大滿）的移動，甚至早到18世紀末期即已發生。時序跨入20世紀，平埔族群的空間分布已跨越中央山地，廣泛分布於今花蓮、臺東兩地。⁴

1. 平埔聚落現況

歷經數百年來的遷徙，對於平埔原住民族在社會與文化發展上最大的障礙，就在於一直無法建構出一個足以說服社會大眾的「現況樣貌」。根據原民會2011年委託林清財等數十位學者所做的《平埔聚落現況調查報告》，利用田野調查、部落座談及相關文獻彙整蒐集，進行部落最基礎的資料建構及勾勒出「平埔族群存在」的具體事實，其循序漸進的調查方式，是依據昭和十年(1935)國勢調查書中「平埔族的分布與人口」所列之據點為主，進行全面田野普查，惟礙於現有行政區域

⁴《平埔族群身分認定政策意向書草案》，台北，原住民族委員會，104.11.13。（未發表）

與當年之區域已有很多變異，所以以現有聚落為描述單位，逐一清查每個聚落的現在狀況，總共調查出368個聚落。林清財等學者經2011年368個聚落的調查結果，依如下七項標準：1.可運作之在地組織；2.文化復振活動之舉辦；3.傳統祭儀之舉辦；4.歷史意義之重要性；5.族群認同程度強烈；6.具有觀光資源發展潛力；7.其他等，各區依照現況調查結果，推薦具有特色的聚落，評估後推薦出84個重點聚落，供政府部門作為後續推動平埔文化之「重點部落」之施政參考（附錄二表1）。

2. 平埔聚落人口數推估

平埔族群人口數及族群認同的狀況，是大家最為關心的一件事，其實，平埔族群的人口評估，甚為困難。17世紀的荷西統治時代，對平埔族群的人口粗估，全臺約有5萬人左右。清代文獻，則未明確計算。20世紀初的日治時代，日本人施行國勢調查與戶口制度，平埔族群多以「熟蕃」身分登記於其中的「種族」欄，約有5萬8,000人左右（附錄二表2）。臺南縣政府於2010年辦理「熟蕃」後裔辦理原住民登記，約有1萬2千餘人登記，但缺乏登記誘因，該平埔族群之後裔未全數登記，且僅有該縣數據。為確認全臺平埔人口，根據原民會2002年委託政治大學林修澈教授有關《平埔族的分布與人口》的研究，其以1935年（昭和10年）國勢調查的人口總數為基礎，配合民國時期原住民、全臺人口年增長率，來估算2000年平埔潛在人口，為15萬5,340人、及20萬5,371人（林修澈等2001，林修澈2003）。原民會2011年再委託林清財等學者從事《平埔族群聚落現況調查》，當時也特別根據1935年的人口與聚落，調查全國368個部落，向聚落耆老口頭詢問登錄平埔族群原住民身

分的意願；經估算願意登錄者約為8萬人之譜，其各區人口估算（附錄二表3）。

過去對平埔族群人口的估計，從15萬到數十百萬之間所在多有，但卻無一屬有效的推估，為落實尊重平埔族群自我認同取得原住民身分及權利的重要政策，原住民族委員會及內政部合辦委託陳叔偉學者進行後續平埔族人口數的推算，其以清查日治時期五結庄、神岡庄、大內庄、東港街戶口調查簿中，熟註記（本身註記為熟）、熟補記（本身非熟但任一父系血親尊親屬為熟）、熟外溢（本身非熟任一父系血親尊親屬非熟但任一直系血親尊親屬為熟）名冊，再透過內政部接續將名冊輸入親等關聯資料系統清查4街庄今日卑親屬人口後再以建立1935-2018一階段，以及1935-1945、1945-2018二階段迴歸公式，代入1935年國勢調查街庄別熟註記人口，反推今日各街庄親屬人口，初步估計資料顯示平埔原住民潛在人口數約107萬人，惟針對「熟蕃戶籍資料清查」，內政部戶政司於2018年5月成立專案小組，以日治時期「熟」註記之全島人口為本案清查對象，並於年底全面清查完成。

（三）語言及文化

平埔族，長期以來直接處於歷史時期各殖民政權的同化政策下，生活空間也與漢人接近混居，大部份平埔族群的族語幾乎都難以保存，甚至消失殆盡。雖然如此，歷史文獻仍保留不少與族語相關的語料，臺南西拉雅族語的留存即非常豐富，如荷蘭時期傳教士留下的教義語料，清代有新港文書的契約文字可供研究。至於台灣西部雲嘉地區的費佛朗人（Favorlang），荷蘭傳教士亦著有《費佛朗語詞典》及聖經教義問答等，

供今人揣摩。日治時期，小川尚義、淺井惠倫兩位語言學者蒐集的台灣南島語料，也有不少平埔族群的單字語言，收於《台灣蕃語蒐錄》(A Comparative Vocabulary of Formosa Languages and Dialects, 2006)。北部凱達格蘭族的馬賽語，在淺井惠倫的田野筆記中，更留有詞彙及 13 個文本，以初步掌握語法系統。近代，則有中研院院士李王癸與日籍學者土田滋投入巴宰語的調查，並出版了《巴宰語詞典》(1996 年)、《巴宰語傳說歌謠集》(2001 年)；李王癸院士亦解讀西拉雅族契約文書，出版了《新港文書研究》(2011 年)。儘管平埔族群的語言現況處境艱難，仍有少數耆老努力護持族語的傳承，如巴宰族、噶哈巫族，即有幾位耆老能說流利的母語。西拉雅族也從 91 年起，爬梳文獻，重新恢復中斷了 180 年的族語；苗栗後龍的道卡斯族，目前也嘗試整理殘存語言，進行族語復育。

根據原民會委託學者研究調查的〈平埔聚落現況調查報告〉，平埔族群的現存祭儀文化，主要以「泛靈信仰」、「結合台灣民間信仰」兩種方式呈現。泛靈信仰，大概可以分成三類：一是自然現象，如天、地、雷、雨等；二為萬物皆有靈觀點下的石頭公、樹王公等；三是祖靈信仰。雖然現況差距頗大，但以上三種信仰在不同聚落均得以保存下來。就祭儀的活動層面來分析，泛靈信仰之祭儀規模，小自單一家庭的幾個人，大至以聚落、村莊、甚至跨區域的數千人參與情形皆有。傳承祖靈祭祀文化以及「飛番傳說」的賽跑型文化，仍舊在巴宰、噶哈巫、道卡斯、西拉雅和凱達格蘭等族裔的聚落中延續，每年如期展演著祖先文化的故事，甚至融入正名運動的聚落串連行動中。2013 年，文化部文資局更從縣市級保護的民俗活動中，推選出臺南市東山區吉貝要的阿立母夜祭，以「東山吉貝要西拉雅族夜祭」為名，登錄為國家級重大民俗活動。

二、平埔族群原住民身分認同之消失與再現

平埔族名源自清領時期，確立在日治時期，自史前時代即與其他地區的南島民族以舟船互有來往，因此當島嶼台灣於 17 世紀捲入世界史脈動時，遭到來臺外人的政治、經濟與軍事征伐等衝擊，尤其漢人大量的墾殖移入，首當其衝的就是西部平原以母系社會為主的平埔族群，不僅傳統的漁獵經濟崩解，接下來的命運是土地的流失，語言文化的滅絕與認同的危機，不過，近十餘年來，許多地區的平埔聚落，如雨後春筍般的倡議民族的正名與語言文化的復振。⁵

(一)原住民身分之消失

清治時期，大量漢人墾殖移民台灣並混居潛入平埔族群的生活空間，以合法或非法、和平或武裝方式取得農耕地，是平埔族群「由生化熟、由熟化隱形」逐漸和漢民族混為一體的關鍵時刻。1903 年，台灣總督府民政部「臨時蕃地事務調查掛」掛長持地六三郎提出的「蕃政問題意見書」，其內容「所謂熟蕃，百年前即已漢化，居住平地，服從國家統治，且居住區域均已編入普通行政區域；其服從狀態與其他本島人無異，是故在法律上應視為本島人」，作為當時處理台灣人民的共同意見。因此，台灣總督府於 1905 年 12 月以府令第 93 號訂定「戶口規則」，依「種族欄」規定登錄人民身分；當時的平埔族，多依清代舊慣登錄為「熟蕃」，與登錄為「福」、「廣」的漢人同屬「本島人」，適用普通行政的相關措施；相對之下，對「生蕃」則施行「理蕃」政策。所謂「本島人」乃日本「內地人」相對應之詞，在各種統計中，依情況有時也含括所有

⁵ 如屏東、高雄、台南、南投埔里、苗栗及花東等較明顯的平埔聚落。

蕃族。不論如何，歷經日本統治時期，「熟蕃」仍大部分存留於戶籍註記中；在 1935 年日治晚期的國勢調查中，總人口數達 5 萬 7,812 人，可見並未受到漠視，到了日本時代，由於平埔族群居住在普通行政區，在納稅、服勞役及土地所有權上，與漢人盡相同的義務與責任，並不因為是「熟番」而給予特殊化，僅在戶口名簿種族欄註記「熟番」；戰後，1957 年台灣省政府公告認定日治時期戶口登記簿註記為「熟」者，均准予登記為「平地山胞」，但不具強制性，究係縣市政府未將函令轉知族人，亦或當時資訊未能充分傳遞或是整體社會環境對原住民不友善，以致無法取得原住民身分，自此消逝或隱身於漢人世界。

由於山地行政區域以外地區亦有「生蕃（高砂）」居住，台灣省政府考量當時民間仍有歧視問題，此地區亦有與漢人混居情形，未便全面強制登記，於是改採「自願登記制」：亦即自願向戶政機關申請認定為「山胞」者，始認定其「山胞」身分，在 1956 年 10 月 3 日以（肆伍）府民一字第 109708 號令訂定「平地山胞認定標準」，規定「凡日據時代居住平地行政區域內，其原戶口調查簿登記載為『高山族』（按：即生蕃、高砂）者，為平地山胞。……應於命令到達公告後，向當地鄉鎮市區公所申請為平地山胞之登記」。在辦理「平地山胞」登記期間，部分「熟蕃（平埔）」族群（如自宜蘭移居花蓮的噶瑪蘭族），曾嘗試向當時戶政機關申請登記「平地山胞」。台灣省政府遂於 1957 年 1 月 22 日以（肆陸）府民一字第 128663 號令，補充規定：「日治時代居住平地行政區域內，而戶籍簿種族欄記載為『熟』……經聲請登記後，可准予登記為平地山胞。」省府又於 1957 年 3 月 11 日以（四六）民甲字第 01957 號代電通令各縣政府，重申前開意旨。總計台灣省政府曾以 1956 年 10

月3日府民一字第109708號令、1957年5月10日府民一字第19021號令、1959年4月7日府民一字第29784號令，以及1963年8月21日府民一字第60148號令，通令各地方政府辦理「平地山胞」申請登記；受理對象，原以居住於平地行政區的「生蕃（高砂）」族群為主，其後又包含居住於平地行政區的「熟蕃（平埔）」族群，並反覆重申嗣後不再辦理登記。內政部主管原住民業務後，所訂定「山胞身分認定標準」、「原住民身分認定標準」及立法院2001年1月1日通過施行的原住民身分法，均將前述歷史沿革予以納入原住民身分認定制度，以致於平埔族群因未於登記期間登記為「平地山胞」，而與現行的平地原住民要件不合。

依據「原住民身分法」第2條規定，「山地原住民」係指「台灣光復前原籍在山地行政區域內，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。」；另「平地原住民」係指「台灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者。」，因為「熟蕃（平埔）」族群，在前述「平地山胞」登記申請期間，多未依法提出申請，因而與原住民身分法業已明文規範原住民身分認定要件未合，故無法認定其具有原住民身分。平埔族群要求恢復法定原住民身分以來，多主張因當時之政府機關行政程序瑕疵，資訊未能充分傳遞，以致平埔族群之族人等未於上開法定期間申請登記「平地山胞」，惟相關事證考據不易，以致爭議迭起。

（二）正名運動與爭訟

在台灣多元族群的社會結構中，平埔族群的認同最為特別，對於國

家而言，平埔族群的存在，儼然是一個尷尬的歷史遺跡。平埔族歷經 400 年的殖民統治，以及文化同化政策迫害，再加上漢人社會普遍對「非我族類」的歧視，早已造成文化認同甚至身分認同汙名化，但是從 1980 年代起，台灣的本土意識逐漸蓬勃，原來只是學者研究的平埔議題，在民間也開始有人從事調查與研究。

在政治解嚴之後，新興社會運動百花齊放，包括客家族群的還我母語運動、以及原住民族權利運動。1990 年代開始，過去始終被視為隱形的平埔族人開始挺身而出，並積極的參與推動族群的文化復振與正名運動，同時與當時的原住民族抗議團體站在同一陣線，對抗政府的剝削與不公，試圖重新尋回平埔族人的記憶與凝聚族群的認同；1994 年，原住民族爭取『正名權、土地權、自治所有權』入憲大遊行時，平埔族人突然現身並一起獲邀晉見前總統李登輝，從此嘗試著重新找回原住民（族）身分的平埔族群，向政府要求恢復原住民身分的呼聲不斷；⁶ 2001 年平埔族群於立法院召開公聽會，要求政府承認其原住民身分，開啓了平埔族群正名為原住民之運動，其運動訴求為：

1. 一年內完成平埔族群的「民族識別」以及平埔族群後裔之原住民身份認定，以還我民族地位。
2. 一旦認定平埔族群為原住民族之後，願放棄原住民個人身份專有之社會補助。
3. 兩年內應完成研究調查平埔族群之領域、遷徙、社群組織、文化等口述歷史計畫，還我平埔族群歷史真相與尊嚴。
4. 行政院原民會應設立平埔族群專責部門，專司平埔各部落事務。
5. 規劃設立全國或縣之平埔各族文化館或園區或社區大學，以有

⁶ 蔡志偉，《平埔族群取得原住民身分之法制策略與影響評估》，2012，頁 1-2。

效保存或發揚平埔族群文化。

公聽會並提出三項結論：

1. 政府應由首長召集各部會於兩個月內成立平埔原住民族權益小組，研議平埔族群重建的行政與法律問題。
2. 政府應於一年內提出平埔族群認定的相關修憲、修法具體方案。
3. 行政院原民會應至少有一名平埔族群代表以協助爭取平埔族群權益。

平埔族群近二十餘年來的正名過程，從族群內部的訴求內容（包括文化與語言的復振到民族權益的保障）、正名態度的轉變和各級政府的處理態度等，大略可以分為三個時期來說明：

1. 初期（2001- 2006）：正式提出正名訴求；地方政府承認民族身分

自 1970 年代起國際間原住民族權利意識高漲，2001 年平埔族群於立法院召開公聽會，要求政府承認其原住民身分，開啓了平埔族群正名為原住民之運動；2006 年台南縣政府正式宣布西拉雅族為縣認定的原住民族，直至 2006 年，行政院數度召集有關部會訪視平埔聚落並研商因應對策。

2. 中期（2007-2014）：因訴訟案使平埔族社會開始凝聚正名意識

2009 年 5 月 2 日，由臺南縣西拉雅文化協會號召的「台灣母親·平埔正名」誓師大會在總統府前凱達格蘭大道登場，來自全國各平埔原住

民族群約五千人自發性地走上街頭，要求政府正視平埔原住民族群的認定問題。西拉雅族萬淑娟等，於 2009 年提起行政訴訟，雖屢遭行政法院、最高行政法院、行政院訴願審議委員會等機關駁回，但亦喚起平埔族群社會對於正名之意識。

3. 近期 (2015 迄今)：主張「直接納入平地原住民」

2015 年 8 月 15 日《全國平埔正名高峰會》第一次明確提出「直接納入平地原住民」之主張。次年 7 月 16 日《平埔正名共識會議》、7 月 18 日《平埔原住民復權復名論壇》等活動中提出相同主張。臺南市向為平埔族群推動正名主要根據地，在 9 月 5 日臺南市西拉雅原住民事務推動會第 13 次會議中，與會平埔族群代表就「直接納入平地原住民」或「修法新增平埔原住民」等備選方案中，幾乎全數主張「直接納入平地原住民，權益完全相同」。但在賴清德市長說明相關政策衝擊後，同意以「平埔原住民」身分認定。

分布於臺南平原的平埔族群-西拉雅族，為積極爭取原住民身分並要求政府承認，自 2009 年開始提行政訴訟並分別告台南市政府選委會及行政院原住民族委員會，在 2016 年，萬淑娟率 100 多位西拉雅族人，連署提告回復原住民身分，但臺北高等行政法院卻以台灣在光復前，萬君等族人並未向各地公所登記為原住民，判決敗訴，但萬淑娟等族人又上訴最高行政法院後，判決出現逆轉，2018 年 4 月 26 日最高行政法院判定西拉雅族人實質上就是原住民，西拉雅族等平埔族群如果沒有向公所進行登記過，也可以進行申請，因此撤銷原判決，發回臺北高等行政法院重新審理。

審視該訴訟判決結果，本案經判決發回臺北高等行政法院更審，除非有其他理由得以駁回原告之訴，更審法院判決原告勝訴幾成定局，兩審級法院之判決迥異，分析比較其判決之差異，本案的主要爭點是原住民身分法第2條：向鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民者，究為何指？及第8條：依本法之規定應具原住民身分法者，究為何指？在高等行政法院的判決認為：

1. 「向鄉（鎮、市、區）公所登記」之要件，乃立法者有意增列，故平地原住民身分之取得，依法兼採「登記主義」，原告不符規定。
2. 第8條適用之前提乃當事人須符合身分法之規定，原告不符第2條第2款之要件，自無從適用第8條。
3. 噶瑪蘭、賽夏、邵族及後續新核定民族別，僅為民族細緻化之區分而有誤載之餘，與原告主張情事不同。
4. 原住民身分取得，事關原住民族權益與優惠政策受益對象之資格，屬人民權利義務事項，是原民身分認定及範圍，立法者有其立法裁量空間，司法及行政應予尊重。

在最高行政法院的判決確認為：

1. 民族身分與生俱來，基於合憲性解釋，所謂第2條第2款：向鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民者之要件，僅為行政管理上便利性之措施，不能因未完成登記，即非原住民。
2. 第8條：依本法之規定應具原住民身分法者，其意涵應指歷史或社會文化上所認知的原住民及依其意願申請者，而非指需符合第2條第2款「登記有案」之要件，故此項規定適用於「有身分但未登記」者。

本訴訟案，最高行政法院認同原告上訴理由認定原審判決違背法令，但也認為事實尚未經法院調查確認，從而決定發回臺北高等行政法院再為調查，因此，司法機關對本案應如何處置，尚未作成最後決定，臺北高等行政法院至目前為止已召開 3 次準備庭，尚處案情之爭點釐清整理過程，對於西拉雅族人或原民會，似需臺北高等行政法院更續審理之結果，才能遵照法院決定執行方向。

(三)政府原住民身分認定政策

在歷代不同政權，對於台灣原住民族的認定及治理統治方式迥異，從原住民身分認定的變遷（附錄二表 4），影響其民族後來的發展。政府自 1950 年代開始為施行山地行政，逐步建置原住民身分認定制度，因僅將原住民身分制度作為認定施政範圍之制度，未能充分考量歷史因素，以致絕大多數平埔族群仍未取得法律上原住民身分。

台灣省政府於 1956-1963 年間四次辦理「山地山胞」、「平地山胞」的登記成果為基礎，最後於 1980 年 4 月 8 日以（陸玖）府民四字第 30738 號令訂定「台灣省山胞身分認定標準」，將山胞區分為「山地山胞」及「平地山胞」；前者指「本省光復前原籍在山地行政區域內，戶籍登記簿登記其本人或直系尊親屬為山胞各族名稱者」，後者指「本省光復前原籍在平地區域內，戶籍登記簿登記其本人或直系尊親屬為山胞各族名稱，經當地鄉鎮縣轄市區公所申請登記為平地山胞有案者」。此一「山地山胞」、「平地山胞」定義，為其後內政部訂定「山胞身分認定標準」、「原住民身分認定標準」及立法院制定「原住民身分法」時，延續使用。平埔族群二十餘年來的正名訴求，政府非常的關切，2006 年，由行政院

由政務委員林萬億數次拜訪平埔族聚落，並於 2007 年 3 月 21 日召集有關部會研商「平埔族認定及其身分取得」會議，作成三項重要決定，成為日後政府處理有關平埔族群議題之政策原則：

1. 承認平埔族群存在之歷史事實，應認定為平埔原住民。
2. 平埔原住民族身分及其權益，採差異性原則規劃，以語言權、文化權的保障為主，並不影響既有原住民族權益為原則。
3. 政府應設專責組織積極推動平埔族事務，推動平埔原住民語言及文化復振。

根據上述會議制定之重要平埔族政策原則，2010年3月17日，於行政院原住民族委員會成立「平埔族群事務推動小組」，作為積極推動平埔族相關事務之重要平台，並於每年編列經費推動語言及文化復振工作。對於平埔族的正名議題，歷年來原民會委託專家學者研究，例如：2010年委託李惠宗教授《因應平埔西拉雅『熟』認定為平地原住民聲請釋憲法律意見鑑定書》；2011年委託林清財教授《平埔族聚落現況調查》；2012年委託國立東華大學《平埔族群取得原住民身分法制策略及衝擊影響評估》；2015年原民會「平埔族群身分認定政策意向書工作小組」撰擬《平埔族群族群身分意向書草案》；2018年委託陳叔倬教授《日治熟註記當代卑親屬人口推估》等。歷次的研究，提出許多重要政策方案及研擬法案，以建構專屬於平埔族群之權利體系或平埔族群基本法等，除規範平埔族群身分認定基準外，亦得同時規範平埔族群之權利體系，也均承認平埔族群的原住民族地位以及成員之原住民身分，但其民族集體與成員個人所享原住民族權利，則依

據個別平埔族群的狀況，與現有原住民族各族群之間的差異，逐步地建構個別之權利體系。

另外，在地方政府方面，臺南縣政府在 2006 年設立「西拉雅原住民事務委員會」，正式成立辦公室，並開始接受平埔族群族人的身分登記。對於平埔族的正名訴求，台南市政府賴清德市長說明相關政策衝擊後，以傾向「平埔原住民」身分認定之方向，決議：「綜合國家法令、資源及可行性等實務考量，本市西拉雅願意一本初衷，以爭取原住民身分正名為第一要務，建請立即檢討修正法令，還給平埔族群原住民身分；對於正名後的社會福利，建請行政院即刻盤點平埔族群相關基礎資源，設定期程給予應有的權利。至於政治權部分，其中立法委員席次待修憲促成；地方民意代表席次。直轄市及有原住民選舉的縣市，應在 2018 年增加平埔族群各級代表席次。」⁷

三、蔡英文政府平埔族群原住民身分政策

蔡英文政府上任後，主張「在尊重平埔族群的自我認同、承認身分的原則下，我們將會檢討相關法規，讓平埔族身分得到應有的權利和地位。」，中央原住民族主管機關為回應此一攸關原住民「歷史正義」、國家資源對原住民族信託責任的「分配正義」議題，隨即研議修法、舉辦公聽會、平埔族群人口清查推估，並依其客觀需要，盤點現有資源，設定期程逐項檢討。

⁷ 2016 年 9 月 5 日台南市政府召開「台南市西拉雅原住民事務推動會」第 13 次會議決議。

(一)總統府原轉會的推動

為落實原住民族基本法，推動歷史正義與轉型正義，並建立原住民族自治基礎，總統代表政府向原住民族道歉時，即宣布設置總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會（以下簡稱總統府原轉會），協調及推動相關事務，以作為政府和原住民族間對等協商之平台。總統府原轉會委員置 29-31 人，由總統擔任召集人，其組成包含相關機關代表、專家學者、原住民族代表（16 族代表由下而上各族推舉產生，⁸ 原住民族代表各族 1 人，平埔族群代表 3 人）。⁹

2017 年 3 月 20 日總統府原轉會第 1 次委員會議，有 3 位平埔族群委員提 4 案¹⁰ 有關《原住民身分法》修正草案，平埔族群取得原住民身分之相關議題，因此將其提案等納列為討論事項四，其案由為「本會委員有關《原住民身分法》相關提案 4 案」，經討論後決議：

- 1.《原住民身分法》的修法版本現正研擬中，為持續進行討論，將規劃期程舉辦分區座談會，讓對話廣泛展開。

⁸ 中央原民會自 105 年 9 月 1 日至 11 月 29 日，辦理推舉場次計 103 場，動員中央及地方政府工作人員合計超過 800 人次，邀請原住民族各族群共同參與，受邀參與推舉人員超過 4000 人。

⁹ 分別為平埔族群東部代表潘經緯委員、平埔族群南部代表萬淑娟委員及平埔族群北區代表陳金萬委員。

¹⁰ 1.Uma Talavan 萬淑娟提案，案號：9-1「就原住民身份法第二條第三項之修正草案建請予以刪除，以符合兩公約所揭示的人權價值及憲法保障之平等原則，落實轉型正義。」、案號：9-2「相關原住民法律、法規辦法之訂定或修訂，應有兼顧平埔族群在內之整體原住民族關照思維，共同擘劃台灣原住民族穩固而具前瞻性的永續發展藍圖。」

2.潘經緯提案，案號：10「建請依平埔族群意願認為「平地原住民」身分案。」

3.陳金萬提案，案號：16「一族都不能少：「平埔原住民族認定」之前應有弱勢正義和轉型正義的配套措施，藉以彌補歷代外來政權所造成的殖民傷害。政府應輔導並成立基金會或專職單位幫助平埔原住民尋回散失的歷史文獻和語言文化，重建該民族的歷史光榮感和文化自信心，擺脫主流社會長期累積的族群偏見或刻板印象，讓台灣走向族群和解和尊重差異的多元文化。」

2. 若委員覺得此議題有必要再送至原轉會討論，可再進行下一次的討論。

2017 年 6 月 30 日總統府原轉會第 2 次委員會議，行政院政務委員林萬億報告有關第 1 次委員會議時，議決請行政院與原民會安排 5 場座談會，直接跟平埔族群之族人對話，該座談會在 5 月 12 日至 6 月 17 日辦理完成，總共有 712 位參與，其中有 61% 的人發言支持行政院版草案，¹¹ 當然也有部分的平埔族群鄉親反對，大約一成的人主張納入平地原住民，大約將近兩成的人希望在平地原住民的架構之下，增列平埔原住民，因此建議將行政院版《原住民身分法》之修法版本儘快送立法院審議。經討論後決議：有關《原住民身分法》修正草案，請將目前行政院所提版本儘速送立法院。

2017 年 9 月 29 日總統府原轉會第 3 次委員會議，續行討論「本會委員有關《原住民身分法》修正草案相關提案 4 案」，並由原民會報告「原住民身分法」修正草案辦理情形及「平埔族群人口清查推估」報告，經委員們充分討論後，總統作出四點裁示決議：

1. 原轉會委員有共識並支持修改《原住民身分法》，增列平埔原住民類別。
2. 委員對法案內容的發言意見，都會完整轉送立法院，提供立法委員參考。
3. 關於平埔原住民的權利回復，希望平埔原住民陸續登記身分後，

¹¹ 行政院政務委員林萬億依循總統及院長分別在「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會第 1 次委員會議」及「行政院原住民族基本法推動會第 5 次會議」中之裁示，召開分區座談會，藉由更廣泛的討論及對話，凝聚正名共識，行政院版本為現行原住民身分法修改增列平埔原住民。

有更精確的人口資料，掌握族人的需求。其次，依據族人的「客觀需求」及政府的「資源調配」兩個原則，來盤點及回復平埔原住民的權利。

4. 談論權利的回復，必定會涉及政府和原住民族之間、以及原住民族內部的資源分配，這是個高度複雜的課題。但原轉會的存在，就是要透過討論，找到促進族群和解的具體做法。

根據總統府原轉會第3次委員會議之決議，在政策發展上，政府修法承認平埔族群各族族人的原住民身分，就是歷史正義的展現，支持修改《原住民身分法》，增列平埔原住民類別；後續關於平埔族群的權利回復，政府會以最謹慎的態度積極處理，並依據族人的「客觀需求」及政府的「資源調配」兩個原則，來盤點及回復平埔族群之原住民權利。是以，為落實總統政見，仍積極修法並主張在原住民身分法增列平埔原住民身分，主要原因有「現行身分法無法適用」、「平埔族群不宜直接適用專屬法定原住民族之權利體系」、「原住民社會多數不支持，避免族群衝突」、「平埔族群社會內部意見多元」等理由，且經總統府原轉會、行政院原基法推動會、政務委員及原民會多次召開諮商會議討論並公開重申立場。對於西拉雅平埔族人申請取得平地原住民身分之訴訟，雖經最高行政法院判決勝訴發回更審，但仍未定讞，原住民族委員會表示將尊重司法機關判決結果，遵照法院決定執行。

(二)行政院及中央原民會的執行

總統府原轉會是由總統召集，處理原住民族歷史正義及轉型正義等大政方針決策，包含自治、土地、族語、平埔正名、歷史等相關議題，原轉會所作成的行政、立法或其他措施之規畫建議，以行政院原住民族

基本法推動會（以下簡稱原基法推動會）作為後續工作推動之議事與協調單位，其會議由行政院院長親自召集，處理原住民族集體權保障，包含推動自治、土海法、語發法、平埔族正名等相關原基法子立法工作，原基法推動會並應於原轉會召開會議時派員報告工作進度。

長久以來，由於歷代政權輕忽台灣的族群、歷史以及文化，不僅讓台灣文化遠遠地離開台灣人民，更讓許許多多活生生的歷史突然被截斷，致使現代人根本沒有任何管道與線索，和歷史牽連起來。平埔族群二十餘年來的努力，不斷透過各種管道向政府表達正名之訴求，亦曾對參選總統選舉之候選人提出正名之訴求，所以競選期間蔡總統即已提出「尊重平埔族群自我認同權，歸還民族身分及完整民族權利」之政策主張，2016年5月20日就任後，即承諾「在尊重平埔族群的自我認同、承認身分的原則下，我們將會檢討相關法規，讓平埔族身分得到應有的權利和地位。」，因此，行政院在2016年10月7日邀集學者專家研商平埔族群取得原住民身分相關法制爭議後，並宣布修正原住民身分法，增列平埔原住民身分別；接著，同年12月6日原住民族委員會將原住民身分法修正草案報請行政院審查。另，行政院原基法推動會2017年3月30日召開第5次委員會議，由前行政院長林全主持，謝若蘭委員提臨時動議案由為「有關「原住民身分法」部分條文修正案」，經會議討論並決議：

1. 謝若蘭委員所提同步進行與部落對話聽取意見，並打破山原、平原分類修正相關法令之兩建議，請林政委萬億再與平埔族群溝通。
2. 請原民會參考過去「原住民身分法」部分條文修正案版本，確認其修法方向。

有關「原住民身分法」修正條文，行政院終於在 2017 年 8 月 17 日第 3562 次院會審議通過，¹² 並於 18 日送立法院審查。

歷次總統府原轉會及行政院原基法推動會會議之決議，成為行政院推動平埔族群取得原住民身分及權益發展的重要依據，其政策主張：「修正原住民身分法，認定為平埔原住民；平埔原住民族權利體系，應依平埔族群客觀需要，設定期程逐項檢討，逐步回復平埔原住民族權利；為避免族群衝突，宜透過資源分配及差異性權益保障方式，達到族群間相互包容；平埔原住民正名後，原住民分類架構方式，事涉修憲，仍需溝通討論，乃國家下個階段課題。」；且對於平埔族群取得原住民身分及權利等相關議題應召開全國分區座談，藉此希望能更廣泛的討論及對話，以凝聚平埔族群的正名共識。為了徵詢原住民族及平埔族群社會的意見，¹³ 行政院政務委員林萬億及原住民族委員會分別於 2017 年 5 月 12 日、5 月 17 日、6 月 7 日、6 月 9 日及 6 月 17 日分別在臺南市、臺中市、高雄市、花蓮縣及新北市等地召開平埔族群意見領袖座談會，¹⁴ 雖然對於現行制定的政策方向仍有許多不同的聲音，但發言者有高達 6 成都肯定應儘快制定修正草案，讓平埔族早日完成取得原住民身分之心願，族群內部多數主張取得「平埔原住民」身分、部分主張「平地原住

¹² 行政院 2017 年 8 月 17 日第 3562 次院會審議通過，決議內容：（一）通過，函請立法院審議。（二）本次修法增列平埔原住民之身分別，具體落實總統所提原住民族政策理念及承諾，正面回應平埔族群多年來追求正名之訴求，具有重要意義。請原民會積極與立法院朝野各黨團協調溝通，早日完成修法程序。

¹³ 總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會第一次會議（106 年 2 月 30 日）決議：「原住民身分法的修法版本正研擬中，為持續進行討論，將規劃期程舉辦分區座談會，讓對話廣泛展開」及行政院原基法推動會第 5 次會議（106 年 3 月 30 日）決議：「請林政委萬億再與平埔族群溝通」。

¹⁴ 邀請對象為各縣市平埔族群非政府組織代表（協會理事長、總幹事等）及研究平埔原住民族文史工作者。

民」或其他意見。¹⁵ 其實，支持平埔族群取得原住民身分，是實踐蔡總統的承諾，更有利於平埔族群發展其民族文化，展現台灣多元文化互相尊重共榮共存的精神。

對於平埔族群身分及權利的訴求，將修正原住民身分法，來具體落實總統所提出「尊重平埔族群自我認同權，歸還民族身分及完整民族權利」之主張（身分法修正草案（如附錄二表6）。在原住民身分的區別部分，原民會參考加拿大政府對該國原住民區分為印地安人、印紐特人、梅蒂斯人3種，按我國現行的原住民身分法，規定原住民個人的身分別為「山地原住民」與「平地原住民」等2種，所以將朝修法方向，把原住民身分法第2條規定，增列「平埔原住民」身分別1種。且原住民身分法修正後，只要直系血親尊親屬在日治時期有「熟蕃」或「平埔」註記，無論相隔幾代，也不分父系還是母系，更無須改姓或傳統名字，就可以直接申請取得「平埔原住民」身分，係採較寬鬆的認定方式處理。另外，在「平埔原住民之民族權利，另以法律定之」方面，國家有關原住民族權利體系規定，長期以來都是針對山地原住民與平地原住民之客觀需要所設計，因此，政府在考量建構平埔原住民之民族權利時，也應該要依據平埔原住民在文化、語言、社會、歷史、經濟、教育、政治等層面的客觀需要來設計。平埔族群的原住民身分認定問題攸關我國法制體系中民族認定之基礎政策，而原住民身分又為部分國家積極性賦權措施（affirmative action）之給付要件，可見原住民身分之認定要件直接關係到國家資源的正當與合理配置。因此，平埔族群原住民身分認定機制的研商，必須誠實面對各種方案對國家資源配置變動、既有原住民族權利影響等事項。查攸關原住民族權利之法令，依全國法規資料庫之檢索，

¹⁵ 五場次座談會與會人員合計約 712 人，發言人次共計 88 人，重覆發言者已刪除；支持院版（為平埔原住民）者 56 人；支持為平地原住民者 9 人；支持為平地原住民下設分類者 17 人；支持為平埔族群者 2 人；支持不分族而統稱原住民者 4 人。

涉及315種（憲法增修條文、法律及法規命令），牽涉範圍甚廣，另有多數為授益性措施，僅需有編列法定預算為已足。故平埔族群之原住民權利之建構，基本原則應在文化、歷史層面，全面復振其文化、語言、宗教、生活方式之權益體系，在承認平埔族群之原住民地位以及其成員之身分，對於其民族集體與成員個人所享原住民族權利，則依據個別平埔族群的狀況，與現有原住民族各族群之間的差異，逐步地建構個別之權利體系，確保在轉型正義過程中，兼顧族際關係，並回復其應有之民族權利。

（三）立法院對原住民身分法之審議

當前國家法制中所謂的「原住民」，不僅單純指涉歷史或血統，更具有法律上之意義，所以可以藉此向國家請求為公法上特定給付之請求權基礎。因此，個人血緣雖可連結至過去歷史上之原住民，若欠缺法律上所規定之要件，仍難認定其具法律上原住民身分。而法律上承認之原住民身分，其重要意義是可以作為國家特殊給付行政之要件，並以此保障其原住民族權利，事涉原住民權益或優惠政策受益之資格，屬人民權利義務之事項，故原住民身分之認定及範圍，立法者考量國家資源之有限性、給付與目的間合理關聯性以及保障實質平等的衡量下，在立法上本有裁量之空間。歷經平埔族群二十餘年來爭取原住民身分之訴求，行政院終於在2017年8月17日院會通過「原住民身分法」修正案並轉請立法院審議，這是首次將修正法案增列平埔族群取得原住民身分分別送進立法院，不僅具體落實蔡英文政府所提的原住民族政策理念及承諾，也正面回應了平埔族群多年來追求正名的訴求，具有重要意義。

2017年10月11日，立法院第9屆第4會期內政委員會第3次全體委員

會議審查行政院函請審議「原住民身分法」修正草案，經過出席委員大體討論後，有關原住民身分法修法部分，另定期繼續審查，並通過提案人曾銘宗等10位委員之提案；其提案內容為，有鑑於行政院版原住民身分法修正提案涉平埔族族群議題，為求機關人力調度、法律體系、憲法意旨及權利保障之周延，宜就下列疑義通盤討論，¹⁶ 諸如：

1. 現行憲法中未列平埔族群，2017 年9 月29 日總統主持「總統府原轉會」第3次委員會議。蔡總統表示：「平埔族群對土地權和參政權的訴求」，為呼應前開平埔族群訴求、保障平埔族群自我認同及相關權益，其正名及權益保障應否透過修憲一併檢討修正之？
2. 行政院版原住民身分法第2條是否符合該法立法目的及體例；又行政院版規定「平埔族群之權利義務另以法律定之」，則相關權利義務應如何立法訂之。再者，為保障平埔族群自我認同及參政訴求，中央及地方公職人員選舉制度，應如何修正較為妥適？
3. 總統府原轉會第3次委員會議，有多位委員提議應比照客家委員會及原住民族委員會，另設平埔族群委員會，專責保障平埔族群權益及處理相關事務。為確保平埔族群權益之完整保障，應否設立專屬平埔族群之平埔族群委員會？
4. 總統府原轉會第3次委員會議中，蔡總統表示：平埔族群對土地權和參政權的訴求，可能引起一部分現有原住民的緊張。……原轉會不應該迴避族群間的爭議。假裝問題不存在，並不能解決問題。」為呼應上開會議之討論，則政府各機關如何落實各項行政資源予平埔族群、現行原住民族資源如何不受影響？

¹⁶ 2016 年 10 月 11 日立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會第 3 次全體委員會議事錄，提案人：曾銘宗、黃昭順、鄭天財 Sra Kacaw、顏寬恒、林麗蟬、陳怡潔、孔文吉、高金素梅、陳瑩、廖國棟等立法委員。

5. 若平埔族群事務不呼應前開原轉會訴求，則原住民族委員會應否重新審視機關人員調整調度分配(例如原住民族委員會應否增列平埔族群之族群委員)，將現有原住民族委員會組織人力及預算擴編一倍以上，並為再次組織改造？

因上述議題除了事涉憲法層面、各部會機關之經費及人力調度，更涉及族群權利保障及族群間之爭議解決，為求立法慎重周延，避免草率疏漏，實宜廣徵各方專家學者及民間意見作為立法參考。提議就上開各議題各召開至少5場公聽會，再為條文審查。

立法院並分別於2017年12月11日、2018年4月12日、4月18日、4月26日及5月24日等召開5次公聽會，共計邀請專家學者、平埔族代表、民意代表及原轉會委員等48位，¹⁷ 依其發言立場概況，63.82%認為：行政、立法、司法並行，權利是政府應還給平埔族群；8.51%認為：最高行政法院已決定，不用修法，分類是沿用錯誤政策；27.65%認為：支持平埔正名並成平埔委員會(附錄二表5)。該修正草案，立法院已於2018年12月24日逐條審議完成，除第2條、第10條保留協商外，餘皆依修正意旨通過；2019年5月13日立法院內政委員會召開原住民身分法修正草案黨團協商，送請院長召集協商。¹⁸

¹⁷ 從第1到第5次公聽會出席人數共計48位。學者8位：黃俊杰、陳叔偉、施正鋒、林修澈、蔡中涵、簡文敏、陳張培倫、尤天鳴；具平埔身分之民間團體代表或個人21位：萬正雄、潘紀揚、劉增榮、潘寶鳳、陳金萬、卓翠麗、劉俊源、林偉成、陳以箴、潘正浩、張麗盆、永進忠、潘文輝、穆麗君、乃俊庭、林勝義、陽俊陞、潘英傑、潘啟新、茅明旭、鍾林芝倫；官員或宗教團體代表5位：羅仁貴、羅超藤、雲天寶、林江義、陳俊安；原轉會委員4位：萬淑娟、陳金萬、潘經偉、林碧霞；民意代表10位：鄭天財、孔文吉、廖國棟、劉世芳、林俊憲、葉宜津、蔡易餘、李芳儒、趙一先、宋進財。

¹⁸ 行政院於2017年8月17日將身分法修正草案函送立法院審議，並將該法在立法院第9屆第4、5、6會期要求列為優先審議的法案。

結論

無論台灣對於轉型正義的最終選擇為何，台灣社會總是必須跨出第一步，嚴肅面對那些威權燃燒後殘餘在民主社會的灰燼，才能不受「維護社會和諧」而延遲轉型正義的口號動搖。相反地，唯有真正落實邁向自由民主的典範轉移，歷史的創痛才有撫平的可能，社會才有真正和諧的可能。我們或許不必然嚴懲當年威權體制的幫兇，但至少不能讓歷史的真實、隱埋的惡行被後世遺忘；那是台灣社會永恆的、至深至重的反省。行政院已在 2017 年 8 月 17 日院會通過了「原住民身分法修正草案」，¹⁹ 此次修法增列「平埔原住民」之身分別，具體落實蔡英文政府所提原住民族政策理念及承諾，也正面回應平埔族群多年來追求正名之訴求，具有重大意義。從平埔族群的角度來看，台灣歷史上不同時期的殖民統治者與外來者改變了原有的部落社會型態，平埔族群為因應社會環境的變遷，在與外來族群文化接觸過程中，致使其語言、文化、族群意識等面向，逐漸變的隱諱不明，也產生多元交織的現象。不過這也代表了在這歷史過程中，平埔族群自身文化的融合、轉借、變遷、適應、創新的歷程。所以，重建台灣平埔族史是刻不容緩的事情，找尋平埔族，給了一定的歷史地位，也是建構台灣原住民族史觀的重要工作。

平埔族群是先於現代國家出現，乃明確之事實。雖然在歷史過程嬗變中，有部分平埔族群的社會組織、語言與文化表現，難以復見特色，甚至其後裔之確切人數也不易界定。但另一方面，在部分地區確實有具文化特色及明顯聚居之人羣，仍有強烈不同於主流社會的自我認同，持

¹⁹ 106 年 8 月 17 日行政院第 3562 次院會會議決議：「通過，函請立法院審議」。

airiti

續地要求政府還給他們原有的原住民族身分，所以政府委託學界舉辦的多次公聽會中，與會的平埔族群民眾所傳達之訴求，均積極地要求政府應採行「完全承認」之形式，來回復原住民族身分。然而，平埔族群民族身分認定問題攸關我國法制體系中民族認定之基礎政策，而原住民身分又為部分國家積極性賦權措施（**affirmative action**）之給付要件，可見原住民身分之認定要件直接關係到國家資源的正當與合理配置。因此，平埔族群民族身分認定機制的建立，必須誠實面對各種方案對國家資源配置變動、既有原住民族權利影響等事項。

引用文獻

立法院

- 2017 立法院第9屆第4會期內政委員會第3次全體委員會議事錄，106年10月11日。
- 2018 立法院公報，第106卷第102期委員會紀錄（第1場），106年12月6日。
立法院公報，第107卷第38期委員會紀錄（第2場），107年4月12日。
立法院公報，第107卷第41期委員會紀錄（第3場），107年4月18日。
立法院公報，第107卷第46期委員會紀錄（第4場），107年4月26日。
立法院公報，第107卷第67期委員會紀錄（第5場），107年5月24日。

呂理政

- 2013 《「看見平埔：台灣平埔族群歷史與文化特展」專刊》，國立台灣歷史博物館。

李惠宗

- 2010 《因應平埔西拉雅「熟」認為平地原住民聲請釋憲法律意見鑑定書》，行政院原住民族委員會。

林修澈

- 2001 《平埔族的分布與人口》，行政院原住民族委員會。
2001 《噶瑪蘭族的人口與分布》，行政院原住民族委員會。

林清財

- 2011 《平埔族聚落現況調查》，行政院原住民族委員會。

原住民族委員會

- 2015 《平埔族群族群身分意向書草案》，行政院原住民族委員會。（未發行）

施正鋒

- 2016 《人民的權利與轉型正義》，台北，台灣國際研究學會。

陳叔倬

- 2018 《日治熟註記當代卑親屬人口推估》，台北，原住民族委員會。（未完成）

蔡志偉

2012 《平埔族群取得原住民身分之法制策略與影響評估》，行政院原住民族委員會。

潘英海 詹素娟

1995 《平埔族研究論文》，中央研究院台灣史研究所籌備處。

潘 英

2006 《台灣平埔族史》，台北，南天書局。

簡炯仁

2006 《屏東平原平埔族之研究》，台北，稻香出版社。

謝國斌

2009 《平埔認同的消失與再現》，國立東華大學原住民族學院。

附錄一

平埔族群爭取原住民身分大事記

日期	事件	內容
85	台南縣政府首度在大內鄉舉辦「頭社太祖夜祭」的文化活動，鼓動了西拉雅各部落尋根與認同的隱藏基因，也引起了各界的注意。	平埔族群正名運動訴求：文化
88	佳里鎮的北頭洋部落在時任立法委員的蘇煥智縣長協助下，恢復了傳統的夜祭活動。	平埔族群正名運動訴求：文化
90	400 位平埔族前往中華民國立法院召開公聽會，要求回歸原住民身份後，平埔族的正名運動走上了積極的路線。	平埔族群正名運動訴求： 1、一年內完成平埔原住民族的「民族識別」以及平埔族裔之原住民身份認定，以還我民族地位；2、一旦認定平埔原住民族為原住民族之後，願放棄原住民個人身份專有之社會補助；3、兩年內應完成研究調查平埔原住民族之領域、遷徙、社群組織、文化等口述歷史計畫，還我平埔原住民族歷史真相與尊嚴；4、行政院原民會應設立平埔原住民族專責部門，專司平埔各部落事務；5、規劃設立全國或縣之平埔各族文化館或園區或社區大學，以有效保存或發揚平埔原住民族文化。」 公聽會三項結論 1.政府應由首長召集各部會於兩個月內成立平埔原住民族權益小組，研議平埔原住民族重建的行政與法律問題； 2.政府應於一年內提出平埔原住民族認定的相關修憲、修法具體方案； 3.行政院原民會應至少有一名平埔原住民族代表以協助爭取平埔原住民族權益
93	西拉雅平埔會親活動	平埔族群正名運動訴求： 1、殖民政府的不公義應立即補償 2、執政者應立即承認平埔族
94	臺南縣政府率先認定西拉雅族為「縣定原住民族」	西拉雅成為縣定原住民族時任縣長為蘇煥智縣長。2010 年縣市合併後，臺南市政府繼承其為「臺南市定原住民族」。

96	政務委員林萬億召開平埔族認定及其身分取得會議	會議結論： 1.承認存在之歷史事實 2.不損害既有原住民族權益，差異性原則規劃 3.設平埔族群事務推動小組，復振其語言及文化
98	原民會成立平埔族群事務推動小組	依據政務委員林萬億召開會議結論辦理各項事宜
98	西拉雅提起行政訴訟	1、要求政府立即承認「熟」為原住民族 2、應直接劃入平地原住民
99.6	西拉雅提起訴訟(被告)臺南市選委會	訴訟標的：確認具有平地原住民身分 高雄高等行政法院訴訟結果：原告敗訴
100.7	西拉雅提起訴訟(被告)原住民族委員會	訴訟標的：確認具有平地原住民身分 臺北高等行政法院一審：原告敗訴
101.8	西拉雅提起訴訟(被告)原住民族委員會	訴訟標的：確認具有平地原住民身分 最高行政法院二審： (1)原告敗訴。 (2)本案應提其他訴訟類型
101	「平埔族群取得原住民身分法制策略與影響評估」	二種建議：1、劃入平地原住民 2、訂立專法
103	平埔族群身分意向書工作小組成立	原民會平埔族群事務推動小組決議並邀請蔡志偉、蔡中涵、詹素娟、段洪坤、林清財等學者撰擬
103	行政訴訟駁回萬淑娟等110名申請認定平地原住民身分事件	1、要求政府立即承認「熟」為原住民族 2、應直接劃入平地原住民
104	全國平埔族群正名高峰會	8月15日(六)在成功大學舉行，全台11族的平埔族群代表掌旗進場，現場旗幟飛舞現場，南市長賴清德與平埔族群並共同發表正名宣言，再次宣誓推動正名運動的決心！現場來自全國各地平埔族群的代表約五百多人參與盛會。
104	平埔族群民族身分認定意向書草案	原民會平埔族群事務推動小組決議研擬並於104年11月13日完成定稿
104	西拉雅族再次提起行政訴訟	1、要求政府立即承認「熟」為原住民族 2、應直接劃入平地原住民
104.6	平埔族群民族身分認定意見調查座談會	原民會平埔族群事務推動小組決議
105	西拉雅提起行政訴訟至最高行政法院	1、要求政府立即承認「熟」為原住民族 2、應直接劃入平地原住民
105	平埔正名共識會議(台南)	1、200人 2、直接認定為平地原住民 3、跳脫甲乙丙方案
105	平埔原住民復權復名(立法院)	1、90人 2、支持前項共識
105	臺南市西拉雅原住民事務推動會	1、檢討修正法令，還給平埔族群原住民

	第 13 次會議	身分 2、建請行政院盤點資源，設定期程選給平埔族群應有權利 3、參政權部分應於 2018 年全數修法完成
105.5	西拉雅提起訴訟(被告)原住民族委員會	訴訟標的：請求被告機關作成認定被告為平地原住民之處分 臺北高等行政法院一審：原告敗訴
105.9	臺南市政府西拉雅原住民事務委員會	1.修改原住民身分法，增訂平埔原住民，並受理登記。 2.建請行政院盤點相關基礎資源，並依據人數編列預算，設定期程給予應有的權利。 3.政治參與權部分，建請修正地方制度法增加平埔原住民地方民意代表席次。
105.10	行政院召開平埔族群民族身分法規檢討研商會議	1.行政院林萬億政務委員邀集學者專家研商後，決定：「修正原住民身分法，認定為平埔原住民；依客觀需求，盤點現有資源，設定期程，逐步回復平埔原住民權利；以差異性原則及資源調配方式，調整族際關係。」 2.當日臺南市政府發布新聞稿：賴清德市長公開肯定，萬淑娟代表平埔族群支持前開政策方向。
105.11	原民會完成原住民身分法修正草案報院	原民會依 105 年 10 月 7 日決定，完成「原住民身分法修正草案」並報院審查。
105.12	行政院召開原住民身分法修正草案審查會議	行政院林萬億政務委員召集各部會及地方政府審查原住民身分法修正草案，決議調整部分條文。
106.3	總統府原住民族歷史正義及促進轉型正義委員會第 1 次會議	1.平埔族群代表提案反對行政院版原住民身分法修正草案，萬淑娟委員主張「刪除平埔族群權益另定之，直接比照平地原住民」，潘經緯委員主張「直接認定為平地原住民」，陳金萬委員主張「不以『熟』登記為唯一認定標準」。 2.總統裁示請林萬億政務委員再與平埔族群多溝通，必要時再送原轉會討論。
106.3	行政院原住民族基本法推動會第 5 次會議	1.原基法推動小組謝若蘭委員提案反對行政院版原住民身分法修正草案，又主張同時取消憲法內所定山地原住民與平地原住民之身分別。 2.院長裁示請林萬億政務委員再與平埔族群溝通確認平埔族群對於取得原住民身分之認定基準、認定類別及後續權益之共識意見。

106.4	行政院召開原住民身分法修正草案溝通協調會議	行政院政務委員林萬億邀集原轉會平埔族群委員、原基法推動會委員、總統府諮議等人，針對原住民身分法修正草案修法方向，進行初步溝通及討論。
106.5	建構平埔原住民民族權利體系諮詢5場次座談會	行政院與原民會安排5場座談會，由行政院政務委員林萬億親自召開，直接跟平埔族群之族人對話，該座談會在5月12日至6月17日辦理完成，總共有712位參與並，蒐集平埔族群對於原住民身分法修正草案修法方向，進行溝通及討論。
106.6	總統府原住民歷史正義及促進轉型正義委員會第2次會議	蔡英文總統於會議裁示：原住民身分法修正草案應儘速送至立法院審議。
106.8	原住民身分法修正草案行政院審議通過	行政院3562次院會決議通過原住民身分法修正草案並送請立法院審議
106.9	總統府原住民歷史正義及促進轉型正義委員會第3次會議	<p>1.平埔族群也是台灣原本的主人之一，政府修法承認平埔各族族人的原住民身分，就是歷史正義的展現。今天會議中，原轉會委員對此都有共識，支持修改《原住民身分法》，增列平埔原住民類別。</p> <p>2.由於行政院版《原住民身分法》修正草案已經送到立法院審議，委員對法案內容的發言意見，都會完整轉送立法院，提供立法委員參考。</p> <p>3.後續關於平埔原住民的權利回復，政府會以最謹慎的態度積極處理。首先，我們希望平埔原住民陸續登記身分後，可以有更精確的人口資料，來明確掌握族人的需求。其次，我們會依據族人的「客觀需求」及政府的「資源調配」兩個原則，來盤點及回復平埔原住民的權利。</p> <p>4.談論權利的回復，必定會涉及政府和原住民族之間、以及原住民族內部的資源分配，這是個高度複雜的課題。但我們不會迴避挑戰，原轉會的存在，就是要透過共同的討論，一起找到促進族群和解的具體做法。</p>
106.10	立法院內政委員會第4次全體會議決議	事涉憲法層面、各部會機關經費及人力調度，更涉及族群間權利保障及族群間之爭議解決，宜廣徵各方專家學者意見及民間意見作為立法參考，應召開5場公聽會，再為條文審查。
106.12	立法院內政委員會第1次公聽	多數支持院版（平埔原住民）
107.4	立法院內政委員會第2次公聽會	支持院版及另立平埔族群各半
107.4	立法院內政委員會第3次公聽會	多數支持院版
107.4	立法院內政委員會第4次公聽會	多數支持院版、部分支持另立平埔族群

107.4	西拉雅提起訴訟(被告)原住民族委員會	訴訟標的：請求被告機關作成認定被告為平地原住民之處分最高行政法院二審： 1.判決理由指出原民會應協助原告完成平地原住民登記，再由法院為有利原告之判決。否則法院應命原民會遵照本案判決之見解，作成認定原告等人為平地原住民之行政處分。 2.最高行政法院發回台北高等行政法院，請其依前述見解更審。
107.5	原民會辦理平埔原住民族權利體系諮詢座談會第 1 次及第 2 次	行政院政務委員林萬億依循總統及院長分別在「總統府原轉會第 1 次委員會議」及「行政院原推會第 5 次會議」中之批示，召開分區座談會，藉由更廣泛的討論及對話，凝聚正名共識。(台南場次-全體舉手支持院版;中區場次)
107.5	立法院內政委員會第 5 次公聽會	支持院版、平地原住民或另立平埔族群持平
107.6	原民會辦理平埔原住民族權利體系諮詢座談會第 3 次-第 5 次	高屏場次; 花東場次;北區場次
107.7	原民會召開 5 場「建構平埔原住民族權利體系資源盤整會議」	1.依據總統府原轉會第3次會議裁示，並依據族人的「客觀需求」及政府的「資源調配」兩個原則，來盤點及回復平埔原住民的權利。 2.自107年7月起共計召開5場「建構平埔原住民族權利體系資源盤整會議」，以平埔原住民權利比照現行法定原住民族、平埔原住民族人口一百萬人及台灣全島均為原住民族地區等三個前提，針對業務職掌範圍內之行政資源進行影響評估。 3.初步估計平埔族群權利比照原住民族所需增加資源及建議如下： (1)人力需求：增加 20 人。 (2)預計需求：9,635,283 千元（不含教育部部分就學補助）、37,355,331 千元（含教育部部分就學補助）。 (3)修正法令：48（不含計畫修正）。 (4)行政措施：共 48 項。
107.12	立法院內政委員會第 24 次全體委員會議	1.審議竣事 2.第 2 條、第 10 條保留送協商(行政院版、林俊憲委員版、管碧玲委員修正提案、張宏陸委員修正提案) 3.餘皆依修正意旨通過。
107.12	西拉雅提起訴訟(被告)原住民族委員會	臺北高等行政法院訴訟期日： 準備程序 107/12/25

		108/02/26 108/05/07
108.3	總統府原住民族歷史正義及促進轉型正義委員會第9次會議	身分法的部分會持續與執政黨團溝通，希望能儘速進入協商。
108.5	第一次朝野協商	1.出席委員不足，協商不成 2.由立法院蘇院長召集協商。
108.10	蘇嘉全院長召開黨團協商會議	求各黨團提出各自版本，另再擇期協商。

附錄二

表 1：2011 年平埔聚落調查現階段重點聚落統計表

區域	縣市行政區	聚落款	重點聚落
北區一	基隆、臺北、新竹、桃園	46	3
北區二	新竹、苗栗	16	8
中區一	苗栗三義、臺中、南投	46	11
中區二	臺中、彰化、雲林、嘉義	32	10
南區一	臺南	47	13
南區二	高雄	22	5
南區三	屏東	92	22
東區	花蓮、臺東	67	12
總計		368	84

資料來源：林清財等，2011《平埔聚落現況調查》，頁60。

表 2：1935 年平埔族群人口調查統計表

區域別	男	女	合計
臺北州	1,261	1,097	2,358
新竹州	1,371	1,180	2,551
臺中州	3,590	3,620	7,210
臺南州	4,710	4,712	9,422
高雄州	13,176	13,386	26,562
臺東廳	1,901	1,799	3,700
花蓮港廳	3,013	2,996	6,009
合計	29,022	28,790	57,812

資料來源：台灣總督官房臨時國勢調查部,1935《昭和十年國勢調查書》頁158-307。

表3：2011年平埔聚落調查聚落人口估算統計表

區域	縣市行政區	聚落數	粗估人數
北區一	基隆、臺北、新竹、桃園	46	900
北區二	新竹、苗栗	16	4,450
中區一	苗栗三義、臺中、南投	46	5,884
中區二	臺中、彰化、雲林、嘉義	32	1,890
南區一	臺南	47	7,517
南區二	高雄	22	7,655
南區三	屏東	92	45,660
東區	花蓮、臺東	67	6,763
	總計	368	80,724

資料來源：2011 林清財等《平埔聚落現況調查》頁 30。

表 4：原住民身分認定變遷表

名稱 時期	台灣南島語族				
	清領	生番、化番			熟番
日治初	生蕃、化蕃			熟蕃	
日治末	高砂族			平埔族	
省府 主管法令 34-80 年	高山族				
	設籍山地行政區 (日治時期所稱 蕃地)	設籍平地行政區		設籍平地行政區	
	強制登記	申請登記 有案者	未申請 登記者	申請登記 有案者	未申請 登記者
	山地山胞	平地山胞	平地人	平地山胞	平地人
內政部 主管法令 80-90 年	山地山胞	平地山胞	平地人	平地山胞	平地人
	山地原住民	平地原住民	平地人	平地原住民	平地人
原住民 身分法 90 年至今	山地原住民	平地原住民	非原住民	平地原住民	非原住民

表5：身分法修正草案公聽會發言人員及立場分析

時間	場次	發言人 數	平埔原住民 (行政院 版)	平地 原住民	平地原 住民架 構下之 平埔原 住民	平埔族 群(平埔 委員會)	原住 民	備註
12/11	1st	12	11	1	0	0	0	
4/12	2nd	11	5	1	0	5	0	
4/18	3rd	9	6	0	0	3	0	1位書面 意見
4/26	4th	8	5	0	0	3	0	
5/24	5th	7	3	2	0	2	0	
總數		47	30	4	0	13	0	
百分比			63.82%	8.51%	0.0%	27.65%	0.0%	

表6：原住民身分法修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第二條 本法所稱原住民如下：</p> <p>一、山地原住民：台灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記屬於原住民者。</p> <p>二、平地原住民：台灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記屬於平地原住民有案者。</p>	<p>第二條 本法所稱原住民，包括<u>山地原住民及平地原住民，其身分之認定，除本法另有規定外，依下列規定：</u></p> <p>一、山地原住民：台灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬</p>	<p>為貫徹總統主張，回復原住民族歷史正義，承認平埔族群之原住民身分，爰修正現行條文增訂第三款及酌修序文，並列為第一項。</p> <p>又現行條文第一款及第二款規定緣自山胞認定標準及平地山胞認定標準，係台灣光復初期山胞認定之相關基準，有其時代背景，為使文義更加明確，爰酌修文字。</p> <p>凡符合修正條文第一項規定者，均得申請認定為原住民，惟經認定為原住民後，其直系血親卑親屬則應依現行之身分認定規定，即適用本法第四條、第五</p>

<p><u>三、平埔原住民：本人或直系血親尊親屬於台灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記屬於原住民者。</u></p> <p><u>依前項規定認定原住民身分者，其直系血親卑親屬應依本法其他規定認定其原住民身分。</u></p> <p><u>第一項第三款平埔原住民之民族權利，另以法律定之。</u></p>	<p>屬於原住民者。</p> <p>二、平地原住民：台灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者。</p>	<p>條及第六條等規定認定其原住民身分，爰增訂第二項規定。</p> <p>依據行政院一百零五年十月七日邀集學者專家研商會議之結論，平埔原住民族權利體系依平埔原住民客觀需要，另為妥善規劃，始能符合平埔原住民族發展所需，將另以法律規定平埔原住民之民族權利，爰增訂第三項規定。</p> <p>台灣總督府於明治三十八年(西元一九零五年)訂定戶口規則並建立戶口調查簿，登記人民所屬「種族」。概略而言，南島民族依清代分類屬「生番」者，認定為「生蕃」，戶口調查簿登記「生」；屬「熟番」者，認定為「熟蕃」，戶口調查簿登記「熟」。其後「生蕃」改稱「高砂」，則登記為「高」；「熟蕃」改稱「平埔」，則登記為「平」。</p> <p>第一項所稱「登記屬於原住民者」，即係指前開登記情形；另第一項第二款規定後段所稱「登記屬於平地原住民」，則係指台灣省政府所辦理之「平地山胞」登記，併予說明。</p>
---	--	---