



原漢隔離的雙元民主政治

包正豪*

一、緣起

當代多元族群民主國家所必然會面對到的問題是，如何保障少數族群政治參與權利。原因很簡單，既然稱之為少數族群，其必然在人口數量上居於劣勢。民主選舉的基本原則就是「數人頭」。人口數量居於劣勢的少數族群，在既定「多數決」的遊戲規則裡，總是處於不利的地位，而難以獲選。但民主體制也有另一個特色，就是希望至少在國會當中，能夠有多元聲音的出現。如果將少數族群的聲音，予以制度性的排除，那也難以稱之為民主社會。所以民主最擅長的妥協與平衡就出現了，我們透過「制度設計」，讓少數族群在選舉的時候能夠取得一些優惠，使得少數族群「比較容易」贏得席次。但是這些制度設計往往都只能夠選出「少數」的少數族群國會議員，遠不及於他們的人口比例，而使得他們在國會當中，只是扮演「政治花瓶」的角色，並無法真正有效地代表少數族群，更遑論爭取少數族群權益。

無論如何，當今世界有兩個國家，在少數族群（以下便直稱為原住民）政治參與權利保障上，是遠超過其他國家的。一是紐西蘭，百餘年前即有「毛利選區」(Maori Electorate)設計。把全紐西蘭的毛利人，依其居住地域，劃分為 7 個單一選區，而只有具備毛利人身分的紐西蘭公民才可在這些選區參選和投票。所以紐西蘭國會當中至少可以確保 7 席的毛利國會議員。這個制度延續百年，迄今依然適用，所以在一段相當長期的時間裡，紐西蘭國會當中就只有 7 席毛利議員，遠不及其人口比例。一直等到 21 世紀，紐西蘭國會選舉制度改成單一選區和比例代表混合制後，政黨為了爭取占總人口數 15% 的毛利選票，才在比例代表名單當中增加毛利候選人名額。近期才堪使毛利國會議員比例與族群人口比例相符。在臺灣，依循類似的制度設計，將

* 淡江大學全球政治經濟學系副教授兼系主任

原住民劃分為平地和山地兩個選區，而分別選出 3 席立委，確保國會當中至少有 6 席原住民立委。單就數量比例來看，臺灣比紐西蘭更先進。因為臺灣的 6 席立委等於國會當中的 5.3%，表示原住民在國會當中的席次是他們人口比例的 2 倍有多。這是全世界獨一無二的「過度代表」(over-representation)。

不過，縱使臺灣和紐西蘭都給予原住民政治參與權利的(相對)充分保障，但在國會當中，卻還是依循「多數決」原則來議決法案。換言之，譬如臺灣，縱使我們有 5.3% 的立委是原住民立委，但實際上是 107:6 (算上這屆不分區的原住民立委，那就是 105:8) 的漢原懸殊比例。這 8 位原住民立委，就算舉手舉腳，還是無法舉贏漢人立委。所以，我們可以問自己一個問題：如此大費周章地設計制度，保障原住民的政治參與，但是否到頭來我們還是選出 6 (現在是 8) 個美麗的「政治花瓶」？原住民專屬選區的制度設計是否根本無法實質保障原住民的權利(即學術名詞所謂的「實質代表」(substantial representation))？以及這個制度設計對國會多元代表所產生的政治影響為何？這是個人科技部專題研究計畫所欲探討的主要問題。

二、研究方法與架構¹

原住民立委在原住民社會當中，有兩個極端形象。多數原住民族人朋友認為立委們是聞聲救苦，重視選民服務的族群代言人。但仍有相當一部分族人朋友則認為這些原住民立委不過是漢人政黨／政權所豢養，用來當成樣板，掩飾漢人政權殖民本質的政治花瓶，只為政黨利益服務。這極端的評價來自個別人士的「主觀認知」，但就學術研究而言，我們需要「客觀評價」。換言之，我們需要一個社會可以接受且可以測量的基準來檢視原住民立委的「行為」，並從他們的「行為」來判別他們是政治花瓶，還是族群代言人。

這裡的行為，所指涉的是「和原住民族權益有關的政治行為」。而應詳究其問政所持之立場與實際行為，視其如何回應。但立委的問政行為範疇極廣，舉凡制度內的質詢權行使、法律提案、臨時提案(非立法性質之建議

¹ 本節內容主要引自作者於 2009 出版之〈原住民族立法委員的代表取向與問政行為：1993-2008 之法律提案內容分析〉，《選舉研究》，第 16 卷第 1 期，頁 95-131 及 2015 出版之〈原漢立委於委員會內之法案審議過程互動關係〉，《臺灣原住民族研究季刊》，第 8 卷第 4 期，頁 81-126。



案)，以及制度外的專書論著、報紙民意論壇之投稿、公聽會舉辦、受媒體訪談發言或自行舉行記者會等，皆可被視為問政行為的一部分。若全數納入討論範圍，或有研究失焦的疑慮。理論上來說，國會議員問政行為當中，政治意涵最強，且最具潛在政策實踐可能性的，是法律提案的立法行為（包正豪，2009:99）。然若就臺灣的政治現實而言，實務上，法律提案主要由行政部門主導，輔以法案審查之「屆期不連續」的規定和政黨的介入，個別立委的法律提案常流於政治立場宣示，而難有實質進展。反而是質詢權的行使，因〈立法院議事規則〉有「一問一答」和「被質詢人，除為保守國防外交秘密者，不得拒絕答覆」等規定，使立委能有效監督行政部門，並表達個人重要政治觀點，甚至透過質詢能改變施政作為（陳淞山，1994）。同時，立委質詢經常連結到立委個人選區服務，而且常和地方與部門利益有關。某種程度而言，更能呈現立委本身的實際立場與利益。因此，要檢證原住民立委是政治花瓶，還是族群利益代言人，可以同時觀察他們的法律提案和質詢內容，而客觀地評價原住民立委的行為為何。

立法院總共通過 85 項涉及原住民實質權益，並在法律條文當中特別明白提及「原住民」（過去稱之為山胞）的法案。但除了 10 項法律是特別為了原住民族權益而立法外，其餘 75 項法律均是在條文中附註規定：「需取得原住民族同意」和「前項……同意……等事項，由中央原住民族主管機關會同主管機關定之。」或是適用範圍包括原住民，而在法條當中提及。

這 75 項法律，廣義而言，確實也對原住民族的實質權益有所影響。畢竟涉及同意和是否適用原住民的問題。但細究其立法過程，通常並無任何討論，而法案所欲保障的核心對象，也不是原住民。若將其納入研究範圍，對於增進我們之於描述性與實質性代表之間關係的知識，幫助有限。因此，本文將其排除於研究範圍之外。換言之，本文將這 10 項法律的通過，視為原住民實質權益的保障，也就是實質性代表，繼而討論描述性代表如何影響最終實質性代表的實現。

從立法過程來看，法案須經三讀通過。但實務上，由於委員會成員的身分一定程度代表立委個人的法案興趣和影響力範疇，進而決定了利益彙整與交換的管道與關鍵點，所以立委高度重視委員會的參與，甚至死守委員會審

查過程，力求嚴格把關（楊婉瑩，2002:84-85）。因此，透過立委在委員會內的發言，我們可以清晰地了解個別立委在相關議題上的態度，並透過對話的過程，描繪出參與立委之間的互動關係。

有鑑於此，本文將這 10 個專門為原住民實質權益而制定的專法作為研究標的，使用相關委員會紀錄為主要文本資料來源，但排除書面發言部分。同時，輔以部分原住民立委及國民黨曾任黨團書記長或總召之漢人立委的深度訪談，作為補充資料來源。透過對研究資料的文本分析與歸納，本研究嘗試釐清制度性少數的原住民立委在相關立法過程當中所扮演的角色，探討原住民描述性代表的存在是否能夠增進原住民族實質權益保障的問題。換言之，在現行制度之下，藉由保留席次制度而在國會當中出現的原住民族描述性代表，到底只是用以彰顯保障少數參與的政治花瓶，對政策和法案並無實質影響力；亦或是可以透過議事操作、國會議員之間的合縱連橫，而可不受限於其少數身分，卻能夠具體影響法案內容，進而實現原住民國會實質代表性的族群利益代言人。

三、政治花瓶還是族群代言人

依循前述研究方法來檢視原住民立委的國會問政行為，我們可以發現一個很有趣的現象。首先純粹檢驗數據。立法提案部分，原住民立委的法律提案幾乎全部集中於原住民權益相關法案，對於其他法案的提案則是一片空白。其次是質詢部分，也是顯示相類似的現象。原住民立委的質詢內容近九成是與原住民權益相關，而只有一成左右的質詢是參與其他權益法案的討論。這個現象明確地告訴我們，原住民立委在立法院問政時，只關心原住民權益相關法案，而自我放棄對其他權益法案的發言權利。當我們進一步檢視這些發言是否有利於原住民族權益時，我們更可以觀察到幾乎全部的提案與發言都是提倡與捍衛原住民族權益的。

制度影響行為。出現於當選舉制度設計成只有原住民身分者才能夠投票選舉原住民立委的時候。原住民立委基於延續本身政治生命，確實沒有參與其他議題討論的動機，而會聚焦於其選民所關注的議題。但值得注意的是，原住民立委的選出方式有兩種，一種是原住民區域立委選舉，另一種是



經由政黨提名為不分區，藉由政黨得票而當選的。前者仰賴原住民選民的支持，自然全力支持原住民族權益。後者則全靠政黨關愛，所以具備不分區身分的原住民立委，相對於原住民區域立委，比較傾向支持所屬政黨的立場。但當所屬政黨的立場與原住民權益相衝突時，這些不分區立委並不會全然聽從政黨的指揮，而背棄自身族群的權益。只是不可諱言的，這些不分區立委還是會採取相對「折衷」的姿態，盡可能避免決裂式的衝突發生。

因此，當我們依時間序列將歷年來原住民立委的提案與質詢做了整理之後，我們可以下一個初步的結論，就是原住民立委並不自甘為政治花瓶。他們並不會緘默不語，而是會積極替原住民族權益發聲。但原住民立委的積極主動，並不同於不會被擁有數量優勢的漢人立委邊緣化。漢人立委還是可以藉由表決，以人數優勢來讓原住民立委一事無成，「客觀上」把原住民立委變成政治花瓶，而僅能扮演少數族群政治參與的樣板角色。但有趣的是，透過對 10 項原住民權益專屬法案立法過程的檢驗，我們出乎意料地發現原住民立委在這些法案的審議過程是強勢的，甚至處於主導地位的。事實上，我們發現原住民立委在審議原住民權益相關法案時，會運用委員會召集委員的身分，不對等地給予原住民立委較多發言時間之類的程序優惠。所持理由不外乎「這是原住民事務，原住民立委比較了解」。而同委員會的漢人委員，則會因為這樣的理由而失去質疑的道德立場，因而尊重並接受。

同樣基於尊重原住民立委的理由，漢人立委在參與原住民權益相關法案的討論時，總是把姿態放得比較低。相對地參與程度就低。這讓整個法案審議過程都由原住民立委主導。但是，倘若所審查法案涉及原漢實質政治經濟權利的分配，漢人立委還是加入討論，並試圖捍衛漢人選民的權益。不過，漢人立委並不會堅持用減損原住民族權益的方式來保障漢人選民權益，反而都是用一視同仁的方式來要求給予漢人選民同樣的權益保障。

綜上所述，我們可以發現原住民立委主觀上並不自甘為政治花瓶，會積極為原住民族權益發聲。客觀上，由於漢人立委的自我退讓，而讓審議過程由原住民立委主導，並沒有藉由人數優勢來疏離原住民立委的企圖與行為。兩相結合，原住民權益相關法案的審議在實務上就變成由原住民立委主導。因此，實證證據顯示，原住民立委並非一個對原住民權益毫無實質影響力的

政治花瓶。反而藉由議事操作的折衝連橫而獲得遠超過其席次比例的實質影響力，成為原住民族群權益的代言人。

四、結論

歸納原住民立法委員在原住民權益相關法案審議過程當中的參與情形和發言內容，同時檢視原住民立委與非原住民立委在法案審議過程當中的互動關係，我們發現，臺灣立法院實際上已經成為雙元代表的場域。原住民事務是一塊，其他一般事務是另一塊。雖然沒有明文規定，但隨著政治情勢的演變，漢人立委乃至於政黨均高度尊重原住民立委對原住民事務的發言權，自然而然形成一塊專屬原住民的國會事務領域，外人不得輕易介入，致使原住民立委在這個領域內享有相對高的發言權。因此，整體來說，原住民立委因為本身人數的限制，對一般國家政策的影響力較低。事實上，因為選區劃分的關係，原住民立委也不關心原住民政策以外的事務。所以，在這個部分，有意無意間，原住民立委被「排斥」（比較精確的說法應該是自我排斥）於決策討論圈外，而傾向依循政黨立場發言或投票。

但是，對於原住民族權益相關法案的討論，原住民立委是相對強勢並且主導議程的。至於擁有數量優勢的漢人立委，在碰觸到原住民權益問題時，普遍會比較低調地拱手讓出對原住民事務的發言權。主要原因在於漢人立委認為「族群問題很麻煩」，如果失言，會造成相當程度的政治風暴與困擾。而且積極參與並無法獲得政治上的回報。既然原住民事務的影響範圍普遍很小，在不涉及與漢人選民權利衝突的情形下，漢人立委是傾向不介入／參與原住民權益議題討論的，也因此將原住民事務的決定權力交託給原住民立委。有鑑於此，我們可以觀察到在臺灣立法院當中，雖無明文規定，但實務上已經形成依原漢族群界線分隔的雙元民主政治。原漢立委均有默契地「自我放棄」對其他族群事務的發言權，而依政黨立場界線行事。

參考文獻

包正豪（2009）。〈原住民籍立法委員的代表取向與問政行為：1993-2008 之法律提案內容分析〉，《選舉研究》，第 16 卷第 1 期，頁 95-131。



- 包正豪(2015)。<〈原漢立委於委員會內之法案審議過程互動關係〉，《臺灣原住民族研究季刊》，第8卷第4期，頁81-126。
- 陳淞山(1994)。<《國會制度解讀：國會權力遊戲手冊》，臺北：月旦出版社。
- 楊婉瑩(2002)。<〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉，《問題與研究》，第41卷第4期，頁83-113。