

原住民族委員會 函

地址：24220新北市新莊區中平路439號北棟
15F

聯絡人：科員陳天石

聯絡電話：02-89953073

傳真電話：02-85212590

電子郵件：elng2504@cip.gov.tw

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國110年11月23日

發文字號：原民綜字第1100067226號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

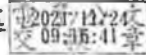
附件：如主旨補充意見書(110H00P000370_1100067226_110D2002636-01.pdf)

主旨：為大院大法官審理109年度憲三字第17號臺北高等行政法
院第三庭聲請解釋案，檢送本會補充意見書1份，敬請察照

說明：復貴秘書長110年2月22日秘台大二字第1100005759號函。

正本：司法院秘書長

副本：主任委員室、鍾副主任委員室、主任秘書室、大恆國際法律事務所（李荃和律師）
(含附件)、綜合規劃處



司法院大法官 109 年度憲三字第 17 號聲請釋憲案

原住民族委員會補充意見書

壹、現行法律上原住民族人口數，與非屬原住民族之平埔族群後裔人口數統計：

一、法律上原住民族人口數統計：

依據內政部戶役政系統民國（下同）110 年 7 月統計結果，目前法律上所認定之原住民族人口數為 57 萬 9169 人，其中，平地原住民人口數為 27 萬 0980 人。

二、平埔族群後裔之人口數統計：

- (一) 內政部自 107 年起，命全國各戶所計算日治時期登記為「熟」、「平」者，其直系血親卑親屬之現存人數，經 1 年多統計結果，精準統計平埔族群後裔（即：其直系血親尊親屬之戶口調查簿種族欄內有登記為「熟」或「平」者）之人數為 98 萬 1641 人，人口分布於全臺各地（分布示意圖如附件一）。
- (二) 又因日治時期戶口調查簿登記準確度不明，部分地區戶口調查簿種族欄更遭塗黑而無從查考，因此，平埔族群各界團體於 104 年 8 月 15 日召開「平埔正名高峰會議」，即決議「先以日治時期有『熟』註記為優先判定」，其後將再爭取擴大認定。因此，若以日治時期戶口調查簿登記結果為認定基準，平埔族群人數應為 98 萬餘人；然若依聲請人主張，放寬認定或僅以當事人主觀認同為認定基準，平埔族群人口將遠高於 98 萬餘人，合先敘明。

貳、原住民族現行給付福利措施之憲法落實，及潛在問題之觀察與考量：

一、國民大會於 81 年修憲時，為處理「山胞」權利議題，有國大代表吳清桂等 82 人提出修憲提案第 34 號，條文中明定原住民包含平埔族¹；國大代表翁文德等 114 人提出修憲提案第 88 號²，條文說明中指出原住民包含平埔族；國大代表陳重光等 321 人提出修憲提案第 151 號³，條文明定「山胞」權利並於說明中指出適用範圍為「自由地區三十餘萬山胞」。經國民大會第 8 次審查委員會 81 年 5 月 1 日經廣泛討論後逐條表決結果，針對修憲提案第 34 號建請大會不予討論，針對修憲提案第 88 號、第 151 號則建請大會進行二讀討論決定⁴。國民大會二讀會表決結果，修憲提案第 88 號表決決定擱置⁵，表決通過採用修憲提案第 151 號⁶，此即原住民(山胞)權益事項首次為憲法增修條文所明定，即為 81 年修憲後增修條文第 18 條第 6 項規定；據其提案意旨，即是以「自由地區三十餘萬山胞」為適用對象。其後，國民大會於 83 年修憲時，國大代表吳清桂等 65 人提出修憲提案第 15 號⁷，條文中明訂原住民族包括平埔族；國大代表荊知仁等 216 人所提修憲提案第 75 號⁸，將「山胞」一詞修正為「原住民」，經審查提送二讀會表決，修憲提案第 15 號表決不通過⁹，修憲提案第 75 號表決通過¹⁰，將「山胞」一詞修正為原住民，但未變動其範圍。國民大會賡續於 86 年進行修憲，經提案討論後再次將增修條文

¹ 參見《第二屆國民大會臨時會實錄》，頁 350，國民大會秘書處，81 年 11 月。

² 參見《第二屆國民大會臨時會實錄》，頁 355。

³ 參見《第二屆國民大會臨時會實錄》，頁 360。

⁴ 參見《第二屆國民大會臨時會實錄》，頁 400、936。

⁵ 參見《第二屆國民大會臨時會實錄》，頁 456。

⁶ 參見《第二屆國民大會臨時會實錄》，頁 448。

⁷ 參見《第二屆國民大會第四次臨時會實錄》，頁 342、452，國民大會秘書處，83 年 11 月。

⁸ 參見《第二屆國民大會第四次臨時會實錄》，頁 357。

⁹ 參見《第二屆國民大會第四次臨時會實錄》，頁 452、845、846。

¹⁰ 參見《第二屆國民大會第四次臨時會實錄》，頁 436、437、823、824。

中所稱「原住民」再次修正為「原住民族」，其討論表決過程中，未觸及其適用範圍之調整¹¹。原住民族權利條款在後續修憲過程即未再修正，而為現行憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段規範。是以，自修憲史觀之，現行憲法增修條文第 10 條規定所稱「原住民族」自始是以「自由地區三十餘萬山胞」為適用範圍，歷次修憲過程中，有修憲提案擬將平埔族納入其範疇，未獲國民大會參採。立法院遂參照前開修憲過程，後續制定之原住民族相關法規及 90 年所制定之原住民身分法，亦均未將平埔族群納入規範。

二、為落實憲法增修條文第 10 條第 11 項與第 12 項關於原住民族權利與地位之保障，現行法規中定有諸多關於原住民族之行政給付政策，其中又可分為：

(一) 競爭型給付措施：

此類競爭型政策，原住民族需經內部一定程序競爭後始能獲得，例如：1.原住民族教育法中所規範之升學優待、公費留學保障、優先擔任教師；2.原住民族工作權保障法中所規範之原住民進用保障；3.公務人員考試法中所規範之原住民族特種考試；4.山坡地保育利用條例中所規範之原住民保留地取得所有權及購買權政策等。

(二) 非競爭型給付措施：

原住民族權利中其他行政給付政策，例如：1.學雜費減免；2.專門人才獎勵；3.全民健康保險費補助；4.原住民法律扶助；5.國民年金原住民給付；6.建購修繕房屋補助等措施等，

¹¹ 參見《第三屆國民大會第二次會議實錄（上冊）》，頁 549 至 553，國民大會秘書處，87 年 3 月。

此類諸多政策係依據原住民族社會現況需要所策訂，無需經內部競爭即可獲得。

三、上開關於競爭型給付措施，涉及內部競爭條件設置適法性之問題；非競爭型給付措施則涉及外在競爭群體資源分配妥當性之問題，然無論何者，均屬國家對資源限定性分配之具體表現，有其資源有限性之考量。前述現行法規對於原住民族之給付措施，均係以現行山地及平地原住民之現實狀況與客觀需求為整體政策之設計規劃，然平埔族群之社會、政治、經濟、文化條件等客觀需求，均與現行山地及平地原住民族不相同，若僅以主觀認定而將其納入原住民族群，難以確保前開各給付措施符合平埔族群客觀需要外，現行給付幅度不變之情況下，中央政府總預算年度預算需求將增加 450 億元至 550 億元（推估方式如附件二），且是否仍符合憲法增修條文擬保障原住民族集體權利，進而提升原住民族發展狀況之規範目的？不無商榷之處。

四、以原住民保留地為例，原住民保留地係以日治時期「準要存置林野(蕃人所要地)」為前身，是臺灣總督府劃設專供「生蕃(高砂)」使用之土地，目前僅存 26 萬公頃，無法任意擴大增加，為保障原住民生計，原住民保留地如有移轉，依法亦以具原住民身分者為限。如若過度擴大原住民族認定之範圍，前開競爭性政策之保障措施，將稀釋現行山地及平地原住民族等相對經濟弱勢者的利益。政府依據憲法規範所規劃之前開保障措施，本擬保障原住民族集體權利，並提升原住民族發展狀況之立法目的即無法達成，反而將使既有原住民族群陷於更為弱勢之處境，此恐非憲法增修條文明文納入原住民族權益保障之原意。

參、原住民族現行政治參與政策之憲法落實，及潛在問題之觀察與考量：

- 一、 憲法增修條文第 10 條第 12 項強調國家應依民族意願保障原住民族之地位及政治參與，憲法增修條文與地方制度法等規範對於立法委員、直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表等各級民意代表，均有保障平地原住民席次之規範。然若以主觀認同擴大原住民族之認定包含平埔族群，在憲法增修條文對於原住民立委保障席次不變之前提下，則未來將新增將近約 100 萬人，與既有 27 萬平地原住民爭取 3 席平地原住民立法委員席次，將對人數相對少的平地原住民造成明顯不利。
- 二、 況平埔族群在社會、政治、經濟、文化及歷史經驗等條件上均與平地原住民仍有相當差異，彼此間未必存有相同之政治或群體認同感，諸多議題之利害關係並非一致（例如前述原住民保留地之保障措施），是以若擴大平地原住民族之認定範圍包括平埔族群，恐產生以 100 萬人實質取代原 27 萬平地原住民政治上代言權之情事，此是否符合憲法增修條文關於保障原住民族政治參與之規範意旨？確有值得慎思與商榷之處。
- 三、 此外，平埔族群取得平地原住民身分後，同時取得直轄市、縣（市）議員中平地原住民保障席次之選舉權，由於平埔族群於大部分縣市內居人口數量優勢，地方議員在同一選區內競爭，前述排擠效應無法避免；又地方民代係以該地方自治團體人口總額定其民意總額，如新增 100 萬平地原住民，推估直轄市、縣（市）議員席次中，需再提列 87 席作為平地原住民保障席次（詳細說明如附件三），非原住民之議員席次相對減少，對於整體地方制度及非原住民族群之國人之地方政治參與權利亦將產生相當之影響與衝擊。
- 肆、平埔族群之權益保障並非僅有擴大原住民族範圍認定一途，現行立法制度亦已為積極維護與落實；有關原住民族之認

定範圍，仍應以憲法增修條文意旨為依歸：

一、平埔族群之權益確實應予重視，然保障方式可以其他多元方式為之，並非僅因主觀認同而擴大原住民族範圍認定一途，如平埔族群之語言文化已獲政府制度性支持。另正如政府對於客家文化保存維護措施，不涉及客家族群之個人身分認定制度，中央政府亦自 99 年起編列預算並推動平埔族群事務，其具體措施建置包括：

(一) 就文化之保存與發展而言：

原民會每年均透過祭儀活動補助及推動平埔族群聚落活力計畫，協助平埔族群復振文化；對於部分尚存之平埔族群文化表現，同時也受到文化部主管文化資產保存法等法規保障，如加蚋埔平埔夜祭、大武壠頂荖濃太祖祭典、佳里北頭洋平埔夜祭等祭儀活動，已依法認定為文化資產。

(二) 就語言之重建與保護而言：

由於平埔族群語言多未完整傳承，歷代學者難以透過語言分類進行平埔族群之民族別劃分，另依據中央研究院院士李壬癸研究，平埔族群中僅巴則海族（按：今多稱巴宰，埔里地區部落自稱噶哈巫族）之語言尚有極少數人能夠使用。但近年政府補助各族挖掘語料，重建語言，平埔族群語言亦能受到國家語言發展法等法規之保障，其中臺南市政府更將重建完成之西拉雅語，納入該市國小課程。

二、綜上所述，即便目前尚無平埔族群個人身分認定與登記之機制，政府亦已在文化、語言等方面，提供相關扶助與保障措施，平埔族群語言文化傳承，不會因個人身分認定有無而受到影響。是以，有關原住民族之認定範圍，由於有其歷史脈絡與有限的國家資源

分配等種種考量，已如前述，故仍應高度尊重憲法增修條文意旨為判斷及解釋之依歸。

附件一 平埔族群分布示意圖



數據來源：內政部
製圖：原住民族委員會

附件二 平埔族群取得平地原住民身分後預算需求推估

單位：新臺幣億元

年度	中央政府總預算		預算需求推估
	原住民族相關經費	因人口數而需增減之經費項目	
110	325.10	266.68	467.86
109	348.87	295.93	519.17
108	404.24	323.81	568.08
107	350.80	276.44	484.98

說明：

- 一、原住民族相關經費，係指 107 年至 110 年中央政府總預算案中，各年度預算書內統計「原住民族相關經費情形」所列經費項目。
- 二、因人口數而需增減之經費項目，係指原住民族相關經費中，會因人口數之增減而變動預算需求之經費項目，例如教育推廣、學雜費減免、醫療保健、職業訓練等。
- 三、平埔族群人口數以 100 萬推估數；原住民族人口數以 57 萬為計算基準。
- 四、預算需求推估，其計算方式為：因人口數而需增減之經費項目 ÷ 原住民族總人口數 × 平埔族群人口預估數。

附件三 平埔族群取得平地原住民身分後議員席次調整推估

- 一、平埔族群推估人口數為 100 萬人，依據附件一所示，平埔族群分布於全國 22 直轄市、縣（市），最少為連江縣 292 人，最多為高雄市 17 萬 981 人。
- 二、依據地方制度法第 33 條及地方立法機關組織準則第 5 條、第 6 條規定，直轄市、縣（市）議員席次，平地原住民人口每增加一萬人增一席。因此，依據前開法規規定，計算各直轄市、縣（市）議員席狀況後，推估直轄市、縣（市）應自議員總額之中再提列至少 87 席，作為平地原住民議員保障席次，又地方議員席次依法採總額計算，因此，非原住民之地方民代席次將因此減少 87 席。