

# 專家諮詢意見書

案號：109 年度 憲三字 第 17 號

姓名：詹素娟

中央研究院臺灣史研究所副研究員

1 為人民聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查案提出專家諮詢意見事：

2 壹、提具意見書應揭露事項

3 一、相關意見或資料之準備與提出，與當事人、關係人或其代理人等，  
4 無分工或合作關係。

5 二、相關意見或資料之準備或提出，絕無受到當事人、關係人或其代理  
6 人之金錢報酬或資助及其金額或價值。

7

8 貳、提具專業意見書之主張及說明

9

## 一、前言

10 本案的西拉雅族<sup>1</sup>原告，作為臺灣南島民族的族群之一，無論其語言、  
11 文化、社會特性，以及歷史文獻與考古證據等，係屬於本島原住民族，可  
12 說勿庸置疑，主管機關原住民族委員會也予以肯認。<sup>2</sup>基於此，本意見書

---

<sup>1</sup> 平埔族群之一，依語言學分類，廣義的西拉雅族包含：原住於臺南平原的新港、目加溜灣、蕭壠、麻豆等四大社群；二為原住於臺南縣烏山山脈以西，曾文溪流域平原地帶的大武壠（大滿）社群——頭社、霄里、芒仔芒、茄拔四社；三是屏東平原的鳳山八社。經正名運動後，西拉雅族主要指臺南平原新港、目加溜灣、蕭壠、麻豆四大社群的族人。

<sup>2</sup> 可參見原住民族委員會，原民綜字第1040066996，〈平埔族群身分認定意向書〉，2015.11.13版。

1 不再特別說明。

2 西拉雅族雖屬於今政府所主張多族群、多元文化國家所肯認的「原住  
3 民族」，但因歷史發展與國家分類的結果，卻在「原住民族」的內部分類  
4 中，無法基於「原基法」第二條所指的「傳統民族」（如阿美族、泰雅  
5 族、排灣族等）或「經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族」  
6 （如撒奇萊雅族、卡那卡那富族、拉阿魯哇族等），成為法定原住民，而  
7 屬於「身分法」上的「非法定」平埔族群之一。

8 關於原住民族內部「法定原住民族」、「平埔族群」兩大群體之分野，  
9 其實與清代、日治到戰後的國家治理中，統治者藉由分化島嶼空間，進而  
10 產生的人群分類與身分辨識，以達成治安控管的族群政治有關。<sup>3</sup>

11 換言之，原住民族作為人數雖少、卻分布於全臺灣各地理空間的在地  
12 住民，而基於不同時間階段與外來人群的接觸、殖民政權對各地理空間的  
13 掌控程度——如清代在19世紀末的牡丹社事件後，才將版圖範圍擴展到東  
14 部；日治時代的臺灣總督府雖已能控制平原地區，中央山地卻需在隘勇線  
15 推進與五年理蕃計畫實施的過程中逐漸掌握，進而在空間與身分的連結上  
16 形成僵固的結構，致使「空間綁身分」，發展成為一套法定原住民與平埔  
17 族群皆受害的僵化概念與制度。追根究柢，真正的責任者，是未能全盤反  
18 省並檢討，只基於行政便利而依賴制度路徑的國家。

19

20

## 二、屬地主義的身分認定

21 歷代政權雖然都以地理空間做為人群分類、身分界定的準則，但其過  
22 程與諸般細節極度繁瑣複雜，此處無法逐一說明；故以表1大致呈現原住  
23 民族屬地與身分之間的變遷關係。

24 由表1，可以獲致三點攸關本案的認識。

---

<sup>3</sup> 柯志明，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》（臺北：中研院社會所，2001）；詹素娟，〈從「山胞」到「民族」——臺灣原住民的身分認定與族群意識變遷（1945-2000）〉，收於余敏玲主編，《兩岸分治：學術建制、圖像宣傳與族群政治（1945-2000）》（臺北：中研院近史所，2012），頁253-280。

## 1 (一) 原住民族內部兩大群體的形成

2 臺灣原住民族經歷17世紀以來的外來衝擊與影響，特別是清代的番  
3 界政策、日治的差別統治，戰後的特殊行政，致使分處於臺灣西半部的平  
4 埔族群，與中央山地以東的法定原住民，分處於不同的政治經濟結構與社  
5 會文化處境，並反映在國家賦予的法律身分、權利義務、教育設施的差異  
6 上，致使族人的語言文化與生活方式深受影響。所以，我們必須承認：法  
7 定原住民、平埔族群作為原住民族內部的兩大群體，確實具有脈絡性的差  
8 異與距離。

## 9 (二) 因隨利便、缺乏反省的治理策略

10 只是，我們必須認知：此一造成原住民族分化的人群分類與身分認定，  
11 皆與國家的治理便利、國防治安需求、權力佈署有關。對歷史上的國家而  
12 言，界定身分的目的，在於國家是否便於稅收、有利於治安管理、彌平土  
13 地爭奪的爭議，以及「分而治之」後的地方勢力平衡，甚至軍事動員。這  
14 類「身分」的認定與賦予，與當代臺灣社會追求的兩公約中的平等權、人  
15 格權，可謂天壤之別。

16 同時，我們也必須注意到：在此一漫長的過程中，原住民族從來沒有  
17 表達意願的機會，也缺乏參與身分法令制定的法政地位，導致其僅能單方  
18 面接受此一詬病不斷、卻行之久矣的制度。

## 19 (三) 治理框架與歷史實態的落差

20 再者，表1所列，只是從治理者角度施行的理性框架，對置身於歷史  
21 過程與社會情境中的真實人生，或原住民當時對族群性的認知、認同的取  
22 捨、甚至自我的定位，絕對不是非黑即白的選擇題，或內心與外表如一的  
23 是非題，更不是資源的追求等可以充分解釋。針對此，族群理論已有各種  
24 學術討論，提醒我們國家的認定、社會的條件、生活環境的包容度，以及  
25 個人的認知與認同，是一種相當複雜與糾葛的關係。這不僅發生在平埔族  
26 群身上，也一樣發生在法定原住民身上。

27 儘管如此，這裡只針對表1特別強調：人工的「劃界」，不可能阻擋人  
28 群的跨界流動，界內的「熟番／熟蕃」，在多次族群移動的過程中，已與

- 1 界外「生番／生蕃」產生頻繁的通婚或交易往來關係，尤其是族群多元的
- 2 埔里地區、高屏山區與恆春地區、花東地區。所謂「法定原住民」與「平
- 3 埔族群」的距離，因地、因族常有不同，不能一概而論。

4 **表1 原住民身分認定變遷表<sup>4</sup>**

名稱 時期	臺灣南島民族					備註
17世紀末	生番			土番		依是否繳納社餉
18世紀後	生番、歸化生番（界外）			熟番（界內）		1.設置番界 2.以番界區分界內（版圖）、界外（番地）
日治前期 1895-1934	生蕃			熟蕃  （居住於普通行政區，施行街庄行政）		1.以中央山地為主要空間的「蕃地」，設為特別行政區。 2.戶口登記，需填註「種族欄」。
	生蕃 （居住地蕃地，施行警察行政）	平地蕃 （居住於普通行政區，施行警察行政）	熟蕃 （因居住地從「蕃地」劃入普通行政區，施行街庄行政）			
1935-1945	高砂族			平埔族		廢除「種族欄」
省府 主管法令 1945-1991	設籍 山地行政區	設籍平地行政區		設籍平地行政區		1.以「中華民族」為族屬，以「同胞手足」為概念，依居住地作為人群分類。 2.因施行「山地管制」，對山地行政區進行空間封鎖，亦對山地住民的身分、婚姻、人群交流施以嚴格控管，故「強制登記」。
	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 1991-2001	山地山胞	平地山胞	平地人	平地山胞	平地人	1994年8月1日，憲法將「山胞」正名為「原住民」。
	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 2001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	

5

### 6 三、平埔族群的歷史特性與多重邊緣的族群位置

7 17世紀迄今的臺灣史，就是平埔族群集體受殖的歷史。由於地理位置

<sup>4</sup> 依〈平埔族群身分認定意向書〉表10所修改，頁26。

1 的關係，平埔族群早於17世紀即遭逢殖民政權的直接治理，以致於平埔族  
2 群與外來者接觸的時間、空間，都比法定原住民來得更長與更廣。且  
3 由於平埔族群的生活空間位處於普通行政區，因此，不得已必須近距離與  
4 漢民混居，使他們的語言、文化、土地經濟、婚姻關係、宗教信仰、社會  
5 網絡等，全面遭受主流人群的衝擊與影響。

6 雖然如此，清代以「熟番社」為核心施行的漢番隔離、雙元治理政策，  
7 卻「制度性」的減緩了漢人對「番社」的介入，一方面使平埔族群因為明  
8 確的隔離而成為主流社會的邊緣人群，另一方面卻也使得平埔族群得以維  
9 持住族群邊界，此特別反映在通婚關係上。事實上，平埔族群與漢人社會  
10 的通婚，是相當晚近的事；有的地區，日治中期以後才開始，而噶瑪蘭族  
11 甚至到戰後才比較普遍。因此，平埔族群的社會文化儘管自17世紀即已產  
12 生前所未有之劇變，但直到20世紀初，卻仍可作為戶口登記中「種族欄」  
13 的獨立類屬，能被辨識而存在。

14 如前所言，在歷史過程中，平埔族群曾多次向法定原住民族的傳統生  
15 活空間——中央山地、恆春半島、東部地區移居，建立新據點；其在新鄉，  
16 雖作為原住民社會對外的物資交流與族群關係媒介，但因其語言文化、生  
17 計模式（如已經水田化）的差異，未必能與在地的原住民部落形成密切的  
18 接觸，甚至因平埔族群位於原漢之間（in between）的尷尬位置，使其再度  
19 落入雙重邊緣的情境。此一歷史特性，可以從兩個對平埔族群正名運動造  
20 成深刻影響的面向觀察。

### 21 **（一）「原住民族」與「平埔族群」的情感距離**

22 法定原住民族——特別是花東地區「生活空間」、「身分定位」與平埔  
23 族群接近的平地原住民，認為「就歷史發展，從清朝、日治時期到現在，  
24 當平埔族群選擇了融入漢人社會、學習漢人文化的生活方式時，平埔族群  
25 與原住民族就分屬兩個不同的『團體』」；因此，基於「兩者未能形成同一  
26 個生命共同體的強烈歸屬感」，難以產生我群感。<sup>5</sup>

27 此一情感困境，固然有其產生的地方社會脈絡，也與平地原住民對平

---

<sup>5</sup> 行政院原民會企劃處新聞稿（2009年6月24日）

1 埔族群的歷史處境相對陌生有關，事實上，數百年來早就失去傳統領域、  
2 必須生活在漢人社會中的平埔族群，是否已經真的「融入漢人社會」，可  
3 以1940-1950年代調查者看到的臺南西拉雅族社會情境，略知一二。<sup>6</sup>

4 1942年，日籍學者國分直一在訪問臺南口埤經營農場的日本人與知母  
5 義警察派出所時，聽當地人說：平埔族「不大勤勉而無積蓄之心，以前有  
6 舉行幾次竹工講習會，從沒有人肯來學習。有土地的多向漢族借款，作為  
7 抵當，而被奪取了。現在大部份為小作農和傭工，生活頗為貧困。然其性  
8 質都很樸素純真，而好狩獵山豬。在農閒期如遇雨天，就大舉出去打獵。  
9 又為打獵，非常愛護狗類。在習俗上，女人梳髮還保存著古老的型式。」  
10 同年，國分直一聽聞臺南玉井的漢人傳述說：「喝了平埔族人的茶水，會  
11 肚脹生病。偷取平埔族人的農作物，即時會頭暈肚脹」，而以為平埔族有  
12 特殊的巫術（magic）。

13 由以上描述可知，儘管西拉雅族自17世紀即與外來人群頻繁接觸，但  
14 作為臺南地區的在地住民，土地多被漢人侵奪，經濟生活相對貧困，處於  
15 地方社會的底層；男性維持著狩獵習慣，女性則保存著傳統生活文化。漢  
16 族沒有把平埔族群當「自己人」，平埔族群也以祭儀文化守著自己的邊界。  
17 換句話說，直到20世紀中葉，平埔族群在生活文化、社會經濟與相互認知  
18 上，仍與漢族有相當差距。

19 即使到戰後的1950年代，當時臺南縣文獻委員會成員吳新榮等一行人，  
20 前往吉貝耍（今臺南市東山區東河里）參加祭典。他描述「這次採訪多用  
21 主觀的見解或推測，是因為現在的住民都不喜歡我們追求他們的宗教、祖  
22 先、生活，最忌人家稱他們為蕃或平埔蕃。」當時，吳新榮等人遇到的一  
23 位男巫說：他們所「奉祀的是太上李老君」，吳新榮即接問：「是不是阿立  
24 祖？」男巫才笑說「實在是阿立祖了」。而1956年2月7日，吳新榮等人到臺  
25 南六重溪訪查，遇到一位70歲「蕃老人」；當訪問者問他「狗」怎麼說，  
26 而他回答「いぬ」（狗的日語發音）、以致吳新榮等人認為平埔族的記憶已

---

<sup>6</sup> 以下所引，出自：詹素娟，〈分類想像與認同變遷——以臺南地區的平埔書寫為例〉，收於洪麗完主編，《考古、歷史與原住民：臺灣族群關係研究新視野》（臺北：順益臺灣原住民博物館，2016），頁359-390。

1 經化為朦朧時，老人卻又說：「我們自太古就是此地的蕃人，不是由其他  
2 蕃社移來的，也不是由唐山渡來的」，使吳新榮認為「他的潛在意識下，  
3 也許自傲他們才是真正的臺灣本地人」。

4 吳新榮1950年代與臺南西拉雅族的近身接觸，告訴我們：經歷多重政  
5 權的統治、置身於以漢人為主流人群的社會中，平埔族群仍艱難地呵護著  
6 傳統祭儀、維持著作為真正在地原住民的驕傲。

7 而由以上文獻，我們可以進一步推知：基於現實社會的際遇，聚落本  
8 身的大小、同族聚居的程度、大社會的友善度等，都會影響族群記憶、身  
9 分認知，而構成複雜的認同機制，不是「融入漢人社會」這種表相語言所  
10 可以解釋。且儘管平埔族群已與漢人社會混居，卻仍保有各種形式——如  
11 宗教信仰（阿立祖或基督教、天主教）、特殊姓氏（西拉雅族的買、機、  
12 兵、毒，或噶瑪蘭族的偕）、語言腔調（如臺南白河哆囉嚨村落的芎蕉白）、  
13 以臺灣為祖籍的墓碑等的區隔，說明至少在1960年代前，平埔族群與一般  
14 漢人之間依舊維持著無形界線，而非「融入漢人社會」。

15 同時，我們也必須同情的理解，這種貌似消失、其實潛藏的身分認知，  
16 在戰後政府以「炎黃子孫」教化並強制灌輸的社會中，缺乏茁壯的條件，  
17 只能更深的內化，直到1980年代平埔族群復振的時機來臨。而這樣的族群  
18 意識與文化處境，不是威權統治的戒嚴時期，臺灣社會所有人群的共業嗎？

19 是以，基於國家的人為分隔，導致情感疏離、相互瞭解不足的平埔族  
20 群與法定原住民族，需要更多的時間與機會，進行各種面向的溝通與交流。  
21 其實，平埔族群與法定原住民族的青壯世代，在認知到前述的歷史脈絡與  
22 造成的障礙後，也已開始展開各種友好的交流，強化相互的理解。作為國  
23 家最高主管機關的原民會，若能發揮領頭羊的職能，提供各種管道，多方  
24 促進關係的改善，重新全盤思考「原住民身分法」的修訂與施行對全體原  
25 住民族的深刻意義，才是釜底抽薪的解決之道。

## 26 **（二）臺灣國族論述對平埔族群血緣的爭奪**

27 對平埔族群來說，除了需與同屬南島民族的法定原住民相互了解外，  
28 也必須面對雖然長久混居、卻對平埔族群認識不足的漢人社會。

29 大量移居臺灣的閩粵移民對平埔族群社會造成的衝擊與影響，是臺灣

1 史研究領域的主要課題，研究成果的豐碩，此處無法細說。這裡所要強調  
 2 的是，儘管平埔族群與漢人長期共處於一個生活空間，但多數福客人群對  
 3 歷史上的相遇關係、平埔族群的社會文化與當代現況，仍欠缺真正的了解。  
 4 不只如此，在普漢通婚等歷史人口學研究仍極為不足的前提下，臺灣的國  
 5 族論述者基於對埔漢通婚的過度解釋，試圖極大化平埔族群的血緣範圍；  
 6 加上基因研究者亦以 DNA 解答臺灣的族群起源，在網路造成風潮，遂  
 7 形成「平埔族早已漢化，成為漢人；因此，臺灣人大多不知道自己是平埔  
 8 族的子孫」或「由於平埔族與漢人大量通婚，大部分臺灣人都是漢人與平  
 9 埔族的混血種」等各種刻板說法，對平埔族群造成很大的困擾。<sup>7</sup>

10 先不論「一滴血」可以在文化或認同上產生何種影響，以「平埔  
 11 族群」的血統開放性作為國族論述載體，一方面與攸關平埔族群復返  
 12 之路的「原住民身分法」閉鎖性血緣精神完全對立，實質影響了平埔  
 13 族群進入原住民族家庭的路徑；此一極大化的論述，也對法定原住民  
 14 ——尤其是平地原住民，在面對平埔族群訴求時產生莫大的心理壓力（見  
 15 表2）。

16 表2 臺灣國族論述中的血緣界線

① 法定原住民		② 平埔族群	③ 漢人
山地原住民	平地原住民		

17 由表2，國族論述希望將「③漢人」與「②平埔族群」的血緣統合為一  
 18 （表2在兩者之間以虛線----表示），藉由「脫漢入原」的效果，強化臺灣  
 19 民族相對於中華民族的特殊性；只有60萬不到的「①法定原住民」——尤  
 20 其是「平地原住民」，則深恐「平埔族群」夾帶著數量龐大的人口，衝破  
 21 原住民族的血緣柵欄（表2在兩者之間以實線——表示），影響「法定原住  
 22 民」的法政地位與社會經濟。介於①、③兩者之間的平埔族群，既無法接  
 23 受主流人群對平埔族群的消費，卻也因此難以跨過「身分法」的法定界線。

<sup>7</sup> 參見：陳叔倬、段洪坤，〈平埔血緣與臺灣國族血統論〉，《臺灣社會研究季刊》72  
 （2008），頁137-173；陳叔倬，〈血緣族群與文化族群的差異危機〉，收於潘朝成、劉  
 益昌、施正鋒編，《臺灣平埔族》（臺北：前衛出版社，2003），頁325-356。

1 如此的兩難處境，即使平埔族群致力於社會語言文化的復振，強化並  
2 建構「原民性」；並在歷史記憶上，以日治時代的「熟註記」做為建立家  
3 族歷史的核心，以強調與漢人社會的距離。種種辛苦，只是再度突顯了平  
4 埔族群邊緣位置的特性。

5

6

#### 四、關於本案的討論

7 原民會以「平埔族人未於政府准予登記期間（於45、46、48、52年間  
8 依前臺灣省政府函令規定受理身分申請登記）向戶籍所在地鄉（鎮、市、  
9 區）公所申請登記，故不符原住民身分法第2條第2款所定要件」為前提，  
10 並得出一項推估：

11 1.平埔族群當時並無申辦登記為原住民身分之意願。

12 2.平埔族群主動放棄取得原住民身分之機會。

13 平埔族群則提出「行政機關未進行政策宣導或週知民眾，以致平埔族  
14 群未能申請登記」之「行政疏失」說，作為爭點。

15 雙方針對上述，已提出各種資料與論述作為爭點的討論。本人卻認為：  
16 此一爭論，由於欠缺歷史脈絡與情境的理解，而直接以後原運時期的多元  
17 主義、社會氛圍與認同驅力，叩問冷戰時期（1950年代）繼承日治時代理  
18 蕃體制之政治邏輯，以及「中華民族」為理念之施政策略下的平埔族群，  
19 實難以掌握問題的所在，可視為假議題。

#### 20 （一）以今非古

21 當 1950年代省政府因選舉需要而匆匆推出「山胞身分認定辦法」時，  
22 我們應釐清「平地山胞」、「平埔族群」所在的地方政府（鄉、鎮、市、  
23 區），在政令周知與登記動員的社會條件上，是否相當的問題。

24 日治時代施行警察行政、剛經歷日治末戰爭動員的「平地山胞」村落，  
25 其社會動員或基層行政體系代為登記的可能性偏高；而大多數散居（平埔  
26 族人散入漢人聚落，或平埔聚落中混居漢人等），並早已納入一般街庄行  
27 政的平埔族群，其社會動員的能量，以及基層行政人員對族群事務的認知，  
28 難以同等比較。

29 再者，如同表1所見，「平埔族群」與「法定原住民」原就分屬不同的

1 治理空間與人群類別，以21世紀「身分法」的概念與社會情境，責問1950  
2 年代的平埔族群，其實是「難以承受之重」，也可說「問錯了問題」。換言  
3 之，我們理應以當年的社會情境與政府的立法思維，反思當時的身分問題。

4 1950年代的中華民國政府，只有同化主義的「山胞」概念。當時的政  
5 府，對施行「山地管制」的「山地行政區」住民「山地山胞」，因空間上  
6 施行隔離封鎖，而在行政上藉由「強制登記」並賦予特殊權益（背後理念  
7 則為保護主義），真正目的還是著眼於「國防治安」。相對之下，政府對  
8 居住於一般行政區的「平地山胞」，採行「申請登記」的差異做法，則具  
9 有預期「平地山胞」朝向「平地人」發展的政策理念。<sup>8</sup>

10 承上之故，所謂「身分登記之歷史真相」、「申辦登記之意願」等，均  
11 應回到當初的歷史情境，而不能以歷經原住民運動後發展形成的「原住民  
12 身分法」與今日的施行概念理解之，並作為評斷1950年代的基準。同時，  
13 我們亦應同時考慮到「平埔族群」與部分「平地原住民」早已混居多年，  
14 如花東地區的噶瑪蘭族、撒奇萊雅族與阿美族的關係，或「平地原住民」  
15 在日治時代亦曾歸類為「熟蕃」的歷史背景。<sup>9</sup>這些細節，都使1950年代  
16 的登記實態產生超乎想像的複雜情境。

## 17 (二) 人口估算問題

18 原民會因應「大法官審理109年度憲三字第17號臺北高等行政法院第三  
19 庭聲請解釋案」所檢送的補充意見書<sup>10</sup>指出：內政部自2018年起，命全國  
20 各戶政事務所計算日治時期登記為「熟」、「平」者，其直系血親卑親屬  
21 之現存人數。經1年多統計結果，精準統計平埔族群後裔之人數為98萬1641

---

<sup>8</sup> 民國43年-54年間（1954-1964），省府認為「平地山胞」的生活習慣與平地人差距較小，不需訂立特別的輔導方案加以扶植，也因沒有保留地分配事項，故未設置專門管轄機構。但因平地山胞如阿美族的土地早已流失，生活較平地人貧困，省府遂在省議會的建議下，於民國43年（1954）在省府民政廳主管一般行政的第一科下設第四股，專責「平地山胞」業務。花東兩縣因「平地山胞」人數眾多，縣府民政局下設輔導課，主管相關業務；「平地山胞」較少的一般縣市，則無專責機構。至於鄉鎮，基本上都未設置專責單位。

<sup>9</sup> 如屏東縣滿州鄉的斯卡羅、南投縣魚池鄉的邵族，以及苗栗縣南庄的賽夏族等。

<sup>10</sup> 原民綜字第1100067226號。

1 人，人口分佈於全臺各地。<sup>11</sup> 原民會即以此數據突顯「平埔族群」納入  
2 「平地原住民」的不利因素。<sup>12</sup>

3 由於原民會尚未公開相關資料，但此一計算工作既始於2018年，合理  
4 推估其工作原則，係根據2017年報送立法院的「原住民身分法修正草案」  
5 認定方式。

6 原民會基於蔡英文總統代表政府向原住民族道歉，並承諾將檢討相關  
7 法規，讓平埔族身分得到應有的權利和地位（2016年8月1日），故於2017年  
8 8月擬具「原住民身分法修正草案」，經行政院會議，核轉立法院審議。

9 依「原住民身分法修正草案」新修條文，「身分法」在「山地原住  
10 民」、「平地原住民」之外，增列第三類：「平埔原住民」。而所謂「平埔原  
11 住民」，係指「本人或直系血親尊親屬於臺灣光復前原籍在平地行政區域  
12 內，且戶口調查簿登記屬於原住民者」。

13 此一認定方式，不同於「山地原住民」、「平地原住民」的閉鎖式血緣  
14 原則，而是採「任何個人，其直系血親尊親屬日治時期戶口調查簿種族欄  
15 登記有『熟』者，無論相隔幾代，無論父系母系，均得申請認定為『平埔  
16 原住民』」的大幅、寬鬆認定方式。由於此一認定方式，必然造成平埔族  
17 人口的膨脹，因此原民會也強調「基於國家資源配制合理性」，將針對平  
18 埔原住民權利架構，依其客觀需要，盤點政府資源，設定期程，逐步相關  
19 法令，以完整建構身分體系。<sup>13</sup>

20 「原住民身分法修正草案」在立法院多次審議不過，原民會卻將「原  
21 住民身分法修正草案」的「平埔原住民」認定方式與結果，作為「釋憲  
22 案」的參考資料，對本案的釐清可能造成錯誤的認識。

---

<sup>11</sup> 內政部以1945年12月31日宜蘭五結、臺中神岡、臺南大內、屏東東港四區域的「熟註記」卑親屬名冊為基礎，利用「親等關聯資料」系統，推估四區域今日熟註記卑親屬人數為2萬6千人。再由四區域人口增長，配合國勢調查熟註記統計分佈，反推全國今日熟註記卑親屬人口。

<sup>12</sup> 新增約100萬人，與既有27萬「平地原住民」爭取三席「平地原住民立法委員」（依憲法）席次，對人數相對較少的平地原住民將造成明顯不利。

<sup>13</sup> 原民會網站資料。

1 換言之，「釋憲案」係涉及西拉雅族的「平地原住民」身分認定，原  
2 民會若以「原住民身分法修正草案」中第三類「平埔原住民」大幅放寬認  
3 定方式推估的人口數，作為本案以「平地原住民」為訴求的參考數據，是  
4 否妥適，仍有討論的空間。以下，試以「平地原住民」的認定方式，對人  
5 數作一可能推估（見表3）。

6 由表3所列2008、2009年的人數可知，依「原住民身分法」中「平地原  
7 住民」認定標準清查的合格人數，僅為2萬人左右；而當時有意願登記  
8 者，不到6成；這與原民會提出、以「平埔原住民」認定方式計算的人口  
9 數，差距甚大。

10 表3 依「平地原住民」方式認定之臺南地區案例<sup>14</sup>

1935	1956	2008	2009	2018
熟蕃人數	第一次人口普查 「族系未詳」人 數	依當代「原住民 身分法」認定標 準清查之合格人 數	實際登記 平地原住民人數	依「原住民身 分法修正草 案」第三類清 查人數
9,422人	6,192人	20,248人	11,422人	102,241人

11 當然，人數攸關權益，究竟如何精算，應仍以內政部的核算為準。此  
12 處只是指出，針對如此重大的釋憲案，原民會所提供的佐證資料，其實未  
13 能符應本案的性質，其參考性有待斟酌。

14

15

## 五、結語

16 本意見書的重點，綜整如下：

17 （一）包含西拉雅族在內的平埔族群，與法定原住民族一樣，都是世居臺  
18 灣千年以上、可與史前時代銜接，語言社會文化同屬南島民族的本  
19 島原住民族。

20 （二）「平埔族群」與「法定原住民族」未能同時納入政府核定的原住民  
21 族身分體系，係與清代、日治到戰後的國家治理中，統治者藉由分  
22 化島嶼空間，進而產生的人群分類與身分辨識，作為方便治理、解

---

<sup>14</sup> 表3 係參酌日治時代國勢調查、1956年第一次人口普查資料，臺南縣資料則參考原民會〈平埔族群身分認定意向書〉等，綜合製作。

1 決治安問題，同時佈署權力的族群政治有關。

2 (三) 空間治理與身分連結，形成僵固的「空間綁身分」結構，國家則以

3 因隨利便的治理策略，發展出一套法定原住民與平埔族群皆受害的

4 僵化概念與制度。原民會應以今日原住民族的主體立場，全盤反省

5 與檢討「身分法」的合理性，不宜只基於行政便利而繼續依賴制度

6 路徑。

7 (四) 叩問1950年代的「身分登記真相」、「申辦登記意願」，應回到當初的

8 歷史情境釐清之，而不能以當代的「原住民身分法」與施行概念理

9 解之，甚至作為評斷1950年代的基準。

10 (五)「釋憲案」涉及「平地原住民」身分認定，原民會提供的人口佐證

11 資料，係以「原住民身分法修正草案」第三類「平埔原住民」的寬

12 鬆認定方式為準計算所得，其參考性有待斟酌。

13

14

15

16 **附屬文件之名稱及其件數**

文件編號	文件名稱或內容	備註
01	原住民族委員會，原民綜字第1040066996，〈平埔族群身分認定意向書〉，2015.11.13版。	

17

18

19 **此致**

20 **憲法法庭 公鑒**

21

22 中華民國 111 年 6 月 20 日

23 具狀人 詹素娟 (簽名蓋章)

24 撰狀人 詹素娟 (簽名蓋章)