發佈：2018-04-27, 週五 16:28
點擊數：31828

一、消失的普選權

1965 年美國以「隔離但平等」原則作政治甚至空間的隔離施政措施，當時仍有數個州排除黑人參政的投票權，在金恩等黑人民權人士積極號召動員抗爭，以投票創造改變(Voting for Change)發起爭取普選運動，才迫使美國政府於1965 年《投票權法案》加強了美國憲法第 15 修正案，並規定，任何人都不應該因種族和膚色而被剝奪投票權。

儘管宣稱為「保障」的權利，中華民國卻在選制上巧妙的利用保障名義作參政隔離，將原住民族隔離在以身份作為分別的選區內，並不得獲得一般的普選權利。尤其政治現狀國會仍依循「多數決」原則來議決法案，這所謂保障席次6 席僅佔 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(包正豪,2016:9)，不僅未達任何不平等調整，還因(選制)制度性的取消既有權利，剝除了「普選權」。

馬丁路德金恩博士所說:「作為人類，他們無法決定自己的命運?」而原住民族作為人類，我們無法決定自己的命運，正「因其族群身份」。但原住民族從未擁過完整的參政權利，若任何人都不應該因種族和膚色而被剝奪投票權，那假性保障選制其實就是隔離選制，不僅迫使原住民族必須進行不公平的參政競爭，非得靠攏主流族群的政黨，同時「在地住民」的投票也權利默默的被剝除；我們原住民族也正因此失去自己的可決定命運。

二、保留席次是基於「平等權」與「補償權」的特殊措施

首先，若在政治上民族對等的條件下，原住民族當不需要任何現行選舉體制的權利補償，這是在民族對等的條件下。(2005 年原住民族修憲小組提出過相關專章內容1) 但台灣原住民族在受限人口與政治劣勢的狀態下，成為政治參與的不平等族群，「保障席次」(保留席次2)則是當不平等狀態使得群體成員在政治系統處於一個劣勢地位，因此需要給予特殊權力，作為不平等狀態的調整，打破支配狀態的方式。

採取特殊措施的目的並非如通常所認為的；為少數群體提供特殊地位，反而是建立一個「公平的競爭環境」。

國際上針對原住民族選舉制度多數也採「保留席次」制度，依照 Dr. Oleh Protsyk 所作的「全球少數族群與原住民族選制的調查3」，超過半數是採用保留席次，佔全球統計的 63%。亦如中華民國憲法憲法增修條文第 4 條 「自由地區平地原住民及山地原住民各三人。」複數選區的保留席選制是促進代表性的常見機制，台灣並非保留席次國內法制定的先進立法。

而之所以必須於選制給予特殊措施，則是依隨著台灣原住民族過往歷史侵害的不正義延續與社經地位不平等現狀矯正修復，因此牽涉到幾個層次的建構特殊措施的基礎，其一為「補償權」，以及「平等權」。

從補償權的概念來看，故因，原住民族鑒於歷史上外來者的侵害，原本擁有控制自己土地與家園的權利，但既有權力被外來者從他那片土地上奪走，本文不贅述脈絡。原住民族則基於歷史侵權行為，利用補償權利克服歷史上不公正而留下的影響，所以相關的特殊措施的根據，是在於過去所受到不公待遇與侵害的程度，逕行回復。

至於平等權，便就內政部統計的調查資料，只佔台灣人口 2.3%的原住民族，據內政部 2014 年簡易生命表的統計，臺灣地區人民的平均壽命為 79.82 歲，但原住民族則為 71.6

Phoca PDF

歲，與整體平均相差 8.2 歲。除區域資源不均外，原住民族在臺灣社會不利的社經處境，亦影響其醫療資源的近用。(劉千嘉，2016) 職業別不只偏於單一，並高達 50%從事體力工等勞力密集工作，與一般大眾各占3成均等就業發展狀態，原住民族的底層勞動幾是世襲。

原漢貧富差距更顯巨大，原住民與全體可支配所得相差 6.19 倍，且高低所得與全體統計更相差到 26 倍，有超過總戶數六成 11 萬戶低於貧窮線，超過總人口數的一半，每兩人就一個。 當我們認為相對於國際台灣不是個貧窮的地區時，但環顧整個原住民族經濟環境完全低於國際貧窮線，面對世界台灣仍舊存有世界黑暗之處的貧窮民族「台灣原住民族」。階級只在強勢的非原族群流動。

相對與於職業集中、普遍底層、高勞動的原住民族勞工，這種結構加劇原漢的經濟落差，讓整體原住民族政經弱勢，難以翻身。

另增修條文第 10 條第 12 項明定國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與4，並具體列舉事項予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」增修條文強調「保障原住民族之地位及政治參與」也就被視為在國內法下的特殊措施的憲法價值理念的依據。 實際上，少數群體往往在票數上處於不利地位，無法獲得與其人數相當的代表權，因此沒有機會在國家的公共和政治生活中有效地表達意見。

在「補償權」與「平等權」涵義下進行修正，促使更公平地分配資源加入治理，所以採取特殊措施是確保少數群體對公共機構的參與，理由是少數群體因人口較少而難以在當代所謂民主政治「多數決民主」下左右結果，甚至對其生存造成影響。

三、選制特殊措施的錯誤列舉

前文已敘述，特殊措施(如保留席次)實施的因果脈絡，但反對者仍把保障選制以資源平等論證成:人口與政治比例上的「過度代表」（overrepresentation）或國家介入過當，國家權力違反平等原則，侵犯國民投票權使選舉票票不等值，作為反駁。其實是不合理的，作為不平等處境的調整，打破支配狀態。「它是一種補償權；是外加權利，作用於不平等調整。」
這種矯正、補償性權利具有暫時或著過渡性，是有目的；例如解決性別、族裔、文化、生理在參政權上的不平等，而這種處境的不平等通常附加在當代民主多數決忽視的少數基本人權下，如從台灣原住民人口比例來看，要想在國會裏頭取得立法與資源分配的機會渺茫。所有的特殊措施都有臨時性的過渡性質，正因為它的目的就是矯正，如果無法矯正即是無效甚至延伸侵害，例如制度性的剝除一般選區許舉與被選舉權、政黨比例的不可行性；這些影響少數族群制度性削弱或取消權利，自當有理由修正。

所以除非一個群體有能力、有資源行使有效參與權，否則這一權利(保留席次)毫無意義的。少數群體政治參與的「有效性」與能力，才是特殊措施一個重要前題，也是措施施行的目的，特殊措施沒有不行變動，甚至多數時他是個浮動的機制，但前提是解決其實施的目的。而選制特殊的措施，就在於達成少數群體政治的有效參與平等。

四、「有效政治參與」的前題

「有效參與權」是一項根本性權利，它是實踐其他基本人權的基礎(國際法中的有效參與權5)，也是國際法律文書所認可的基本人權。你無法想像一個沒有參政權利，薄弱政治勢力，缺少自決權的社群，可以維繫其集體及個人利益。

Phoca PDF

公眾參與是一個廣泛的概念，其中包括參與公共事務的權利、選舉權和被 選舉權，以及獲得公共服務的權利。此外，公眾參與還包括參與政府機構、刑事司法系統的司法和其他機構、權力下放和地方形式的政府、磋商機制，以及通過文化和領土自治安排實現的參與(Gay McDougall,2010,人權理事會)

考慮少數群體者的參與是否有效時，必須對參與的兩個最重要方面進行審查。首先是促進少數群體者享有切實充分平等的手段。其次是評估手段對相關群體的狀況和整個社會的影響。假設該措施如保障席次無法促成平等；例如: 台灣採用「單一選區兩票制」，混合了多數決和比例代表制：每個人可投「區域立委」或「原住民立委」，以及「不分區立委」兩票，一票投給人，第二票投給政黨。雖然台灣有類似紐西蘭「Māori electorates 毛利人席位6」以族裔作為選舉名冊的獨立選制，如同台灣的山原/平原選區；但不同於台灣的複數選區下鬆散與核心選區並存，並且紐西蘭選制並未限制毛利原住民參與一般選區的選舉。紐西蘭的這種獨立選區(浮動保留席次)與一般選區混和的選制，被認為是有助於毛利人在紐西蘭議會的席次增加。

反觀台灣原住民在現有的選制下，被批評為南非的分離選制也是有跡可循，保留席次多數由非原住民政黨提名候選人所囊括，等同被代理，事故這種單純的政治參與不足以構成「有效」參與，在這方面還有許多因素需要考慮，這些參與障礙還包括如複數選區廣闊如總統選舉(選區過大)，必須依賴政黨資源困境，同時獨立參選人被排除於一般選區之外。

究此結構來看，台灣選制名為保障實為隔離，並制度定取消既有權利(普選權)，限制族群政治權力的礦張，鎖定在保留席次的 6 席框架內，而這些由政黨所提名的候選人，等同於原住民族所謂的政治代表，可以脫離其核心選區，導致其無法充分履行作為「真正」和「有效」代理的職能。

這也是長期以來原住民選制，被批評為「只有黨意，沒有原意」主要緣由，此方口惠卻無能的選制措施，若以有效的政治參為前題，應視為無效的實施結果。

五、原住民選制的現況

原住民選制的現況，首要面對己個顯而易見卻沉痾的問題。依憲法增修條文第12 條所規定:「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」高門檻的修憲制度，要能改變山、平選區與席次難度太高，但涉及修憲的選舉制度設計之外，還有許多選舉相關法令規定也是非常應當檢討。

一、選制隔離(山/平選區)
二、制度性取消(一般選區選舉與被選舉權)
三、不可到達性(政黨票門檻原住民政黨的不可到達性)

這三項包含了原住民族的投票權與被選舉權和政黨權利，前項選制隔離在上述幾段都已簡述過，關於「保留席次」是否如同隔離選制，已從前述參政的無效性、鎖定席次並無法外加、大黨代理失去核心選區職能，可以看出該實施措施其實是窄縮了原住民族的參政權。

但該選制有一憲法增修條文的錯誤解釋，並在施行在法律層次上，尤以《原住民族身分認定法》，該法錯誤延用殖民分類並假用了憲法增修條文第四條作為上位規範。但事實上憲法增修條文第

Phoca PDF

四條「自由地區平地原住民及山地原住民各三人。」所定義的是「原住民族選區」並非「身份」，自然不是《原住民族身分認定法》的上位法，而所謂「選區定義」本就應在《公職人員選舉罷免法第35條》另行定義之。

故憲法並未規定山平身份而是山平選區，原住民族保留席次是「族裔選制」，整體來說以身份為選制區隔是肯定的，但身份法框限原住民族山平身份，以致選罷法「山平選區」成為族裔選區，按該法原義選罷法是用以定義「族裔選制內的選區劃分」。

第二個制度性取消。本文以高潞以用國會辦公室「原住民選制檢討情形」的內政部文書來檢視該權利的所屬機關態度，內政部函文回覆解釋:「如原住民得登記為區域立法委員候選人，恐衝擊非原住民之參選權益，是否與憲法保障意指相符，並涉及選民登記制、選舉區調整、原住民之參選意願，以及地方公職人員選舉制並同處理等諸多問題，宜俟社會各界有共識後再予以採行。」內政部以衝擊非原住民選區，做為反對意見，拒絕了原住民族參與一般選區選舉的權利，往年並有實際案例，直接在地方選舉中心拒絕原住民裔參選人登記一般選
區，並要求放棄原住民身分得才得以登記一般選區。

依《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條承認所有人有權直接或通過自由選擇的代表參與公共事務，以及在真正的定期的選舉中選舉和被選舉。以及《世界人權宣言》第二十一條的闡釋，即「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理的權利」。

公約直截的定義「選舉與被選舉權」的保障為基本人權，同樣的中華民國憲法也無限制原住民族僅能加入原住民選區，但在台灣內政部和選舉機關所闡釋，原住民族則被排除在一般選區之外。

內政部及地方選舉機關的闡釋，有邏輯上的謬誤；既然反對者以公民普選權為基礎作了辯護，那就沒有理由說這樣的權利原則不能使用於原住民族，這等同於剝除原住民族身為公民的普選的既有權利，明顯的選制分離制度。

再者，所謂一般選區的參選人，即是對一般選區的選民負責，代表性上即「代表該選區選民」而非代表原住民族，要求原住民族裔參選人放棄族裔身分才得參選是有違人權的。同樣具有特殊措施保留席次的不僅僅是原住民族，還包含女性保留席次，照上述邏輯難道女性參選一般選區也應該被強制剝奪女性身分嗎?

對於一般選區的參選權與選舉權，國際上並非前例，紐西蘭政黨可提名原住民參選人在普通選區，並在選前登記選舉名冊選民自由登記選區，以在保障席次外增加原住民族參政比例。

內政部聲稱因牽涉選民登記制、選區調整等因素，需共識後予以採行，以選舉造冊的應責負行政工作強加予原住民更換選區的自由選擇權。若假設有一原住民政黨提名漢人為一般選區，依政黨法反而不會遭此參選阻礙。內政部此番解釋作實了國家通過保留席次名義，制度性取消選舉權的隔離選制。

原住民族一般選區普選的可能性

我們以紐西蘭選制作例，紐西蘭毛利人有獨立的族裔選區，而毛利選民可依自己意願在選舉名冊登記是否註冊為毛利人選區或一般選區，選票可讓渡制度。這個普選自由選擇權的措施被當地毛利學者認為，有助於提升國會席次，以及有效的參政程度。

玩笑的說:「阿妹、羅志祥、旅外退休選手、金牌舉重員，在地方選區，在桃園、新北市，會選輸

Phoca PDF

白浪嗎?如果不會，那這樣的參選人又為何一定要跳進原住民選區內大亂鬥?」

回顧台灣選制，假設保留席次仍為 6 席，未作憲法層次的調整，當原住民籍可參選一般選區，就可在理念集中選區或小選區(促成有利選區調整)，獲取席次機會。尤以不參予「原住民選區」(分離選區)的參選人，在一定程度上有機會與一般選區的漢人參選人得到公平的競爭。舉例如知名的退休人士，若在知名度與人格特質上符合選區的多數核心價值，就有可能在法律層次修正後得到擴張原住民參政席次的機會。

第三個，不可到達性(政黨票門檻)台灣現況原住民族保留選區提名勢必受政黨所挾持，我們以 2016 年選舉來看，保留席次的的政黨提名獲選者的得票總數，國民黨獲得 4 席得票率，平原佔總得票率 58.73%，山原佔 40.76%；民進黨獲得 1 席，平原佔總得票率18.02%，山原佔 14.75%，原住民保留席次是以族裔為獨立選制，但兩大黨卻拿到原住民保留席次的八成席位。而所謂無黨聯盟當選人，實際上也接受包括政黨的外部資源。

對於資源的高度依賴，完全不須預測若有一原住民族裔政黨所提名的原住民參選人，參選保留席次的複數選區，會得到的結果。

大政黨不只把持著一般選區，就連用以保障民族參政權的保留席措施提名權，也都掌握在大黨的手裡。大黨即使考慮少數或原住民族的訴求，也不會將其視為更廣泛議程中的優先事項，亦或是直接忽略對少數群體重要的問題。原住民保留席次是以族裔為獨立選制，大政黨若真關注原住民族權利，應在不分區優先或固定排序，卻反而為政黨席次利益把持著著「原住民選區」。

立法代表制度是少數群體參與政治的重要機制，因為關乎國家整體立法、行政，以及原住民族自治和傳統領域內各種決策和政策制訂進程和機制。現今門檻條款制度下，台灣選制不容以原住民族作為族裔成立的政黨，包含以不分區門檻 5%、保證金門檻 20 萬*10 人、政黨補助款門檻 3.5%、捐款抵稅門檻1%。事實上相關門檻不需經修憲改變，可在法律層次修法改善的。

公民擁有選舉權、言論自由、結社自由等基本權利，鑑於社會的多樣性，國家應積極努力採取具體步驟，以反映這種多樣性，而原住民族政黨同這多樣性的一環，消除這種族裔結社的不善環境也是促進國家民主的進程條件。

但一個貧乏資源的原住民政黨若欲列名「不分區選票」，至少須提名 10 個區域候選人也就是必須準備 200 萬投進不公選舉競爭的絕對落差裡。2016 不分區 5%門檻至少需 609,506 人，原住民族選舉人人數，加總 387,105 人，低於6 成投票率。（中央選舉委員會,2016），又被隔離在原住民選區內，就算一人兩票都不可能跨越政黨選制所設計的「不可達門檻」，猶如中華民國設計永世不可到達的芝諾悖論，即言之從一開始就排除原住民政黨存在的可能，無結社自由。

六、結論

「選舉與被選舉權」是最基本的人權，是國際人權文書公民權的基礎，但國家對於原住民族之政治參與常有意的加以限制，從原住民選區切分成山原與平原，原住民選舉與被選舉權隔離於一般選區之外，相對於原住民族不可達門檻的政黨參政自由也被制度性的剝除，無法獨立的原住民獨立選區，無法參政的政黨席。

Phoca PDF

國家總總選舉制度限制，原住民族因其身分而被剝奪選舉。政黨亦或台灣整體社會缺乏消除影響少數群體充分平等參與的結構性障礙的政治意願，原住民的有效參政權。

人們說現今的選舉制度只對小黨不利，對原住民來說現今的選舉制度不僅不利，實則等同「制度取消」，被取消於整體選制外，這比起「否定」更加徹底比歧視更為卑劣，讓原住民在不公允設計的鳥籠選制裡頭，反爭鬥出替大黨服務的政治代理人。

對於少數族群的選制特殊措施，國際上不乏先進前例，具體建議現有隔離選制應立即改革，憲法層次上，無論是採取「族群比例代表制」、「選區重劃」或其他選舉制度。法律層次，則應開放「一般選區普選」、族裔政黨應獲得某種「優先制」或「豁免政黨門檻制7」以增加少數群體有效參與政治的機會。

1. (高德義)議席保障:原住民得以自覺方式選舉代表，國會議席應有至少百分之五以上之原住民族代表；其按比例代表制分配給各政黨之席位，應有適當名額之原住民族名額。/(林淑雅、浦忠勝)原住民族立法委員之選舉以各族為選區，其席次分配由各原住民族協商定之。/(施正鋒)上院議席及議長保障:上議院由各於傳民族、以及客家人、鶴佬人、以及外省人個選舉十名產生。議長必須具有原住民族身份。議席保障:個原住民族在國會應至少一族有一名，合組原住民族委員會。下議院通過有關原住民族之法案，應先提交於傳民族委員會審議。/(伊凡.諾幹)國政參與權及否決權:總統府有給職國策顧問應有原住民二人。行政院政務委員、監察院監察委員、考試院考試委員、司法院大法官應有原住民一人。原住民族立法委員、國民大會代表採民族代表制，分別由各原住民族推派一席擔任之；與原住民族相關之議案，原住民族代表擁有最終否決權。/(原住民族專章小組初稿同定稿)原住民族立法委員、國民大會代表採民族代表制。 2005 年 2 Reserved political positions (保留席次)參考連 結:https://en.wikipedia.org/wiki/Reserved_political_positions 3「全球少數族群與原住民族選制的調查 」該報告裡對全世界做調查，發現有四成的國家有特別針對少數族群立選舉法規，其中 14 個國家是用保留席次，提到羅馬尼亞為比例代表制， 為全部 11 個少數民族先至少一席，再依票數浮動增額。參考連結: http://archive.ipu.org/splze/Chiapas10/overview.pdf

作者 那莫 諾虎 為Pangcah 阿美族守護聯盟召集人

Phoca PDF