

我國族群型代表性行政機關的設置及其意涵

報告人：吳宛樺

作者介紹



* 孫煒 教授

* 學歷：美國馬里蘭大學公共政策博士

* 任職於中央大學法律與政府研究所所長

* 研究領域：公共政策分析、非營利組織與管理、人力資源政策與管理、公共行政理論與實務

* 歷年著作

圖片引自中央大學客家政治經濟研究所：

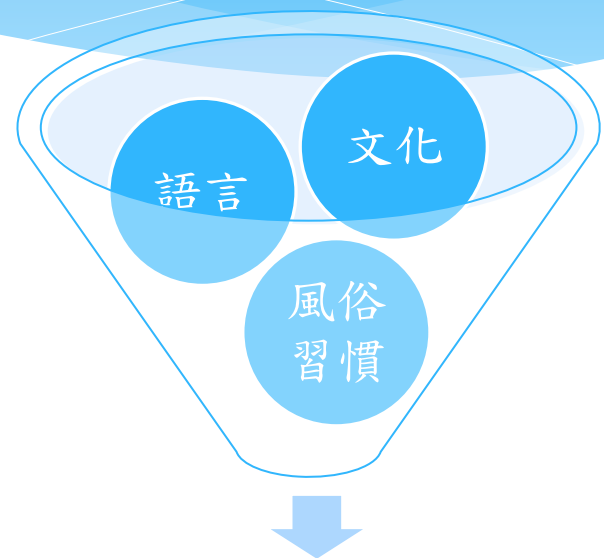
<http://hakka.ncu.edu.tw/hakka/polieco/main/ch/organ.php>

大綱

1. 前言
2. 分析架構與理論基礎
3. 我國族群政治下文官體制選擇的系絡因素及其過程
4. 我國族群政治下文官體制選擇價值變遷及其影響
5. 結語

「如果一個國家的歷史與制度之中原本就存在族群、宗教或其他問題，民主轉型可為具有判斷能力的領導人以及具備包容性的政治形式與選擇，提供了一個可能和平轉化衝突之體系的機會之窗」（Luckham, Goetz, and Kaldor, 2003:40）

一 前言



溫和分歧社會

- ◆ 政經背景：在台灣特殊歷史背景與政經社文結構下，族群政治良性發與否，攸關台灣民主政治的前景，也決定了台灣未來在全球化過程中是否維持良性競爭的趨勢。
- ◆ 民主制度：多數決的特徵下，在處理資源分配時，恐會造成無法照顧社會中的少數或弱勢、非主流族群等團體

一 前言

- * 當代民主重要課題：如何在新興國家分歧社會中，採用與設計特殊的制度與政策，保障少數族群的代表性，以維護其利益與價值，而我國在民主化過程中，設置以「族群」為基礎的代表性行政機關（簡稱：族群型代表性行政機關），制訂與執行相關政策來緩解族群政治中的潛在衝突
- * 名詞解釋：依據社會中某些代表人群特色之部門的價值與利益，且具有政策制定與執行功能
- * 本文研究目的：
 1. 我國族群性代表行政機關，所潛在的衝突與爭議
 2. 此制度對於我國文官的影響

二 分析架構與理論基礎

* 文官體制：

1. 是政府當局處理有關族群治理的治理問題機制
2. 由Max Weber所提出，認為是最有效率的組織形式
3. 具有高度分工、正式遴選、正式法規與規範、不循私及專業導向的機構
4. 核心價值可分為中立性、代表性及政務領導
5. 文官是權力的來源，佔據文官體制的族群往往成為支配性族群，主導了與族群相關政策的制定

二 分析架構與理論基礎

* 文官體制三種奠定價值：

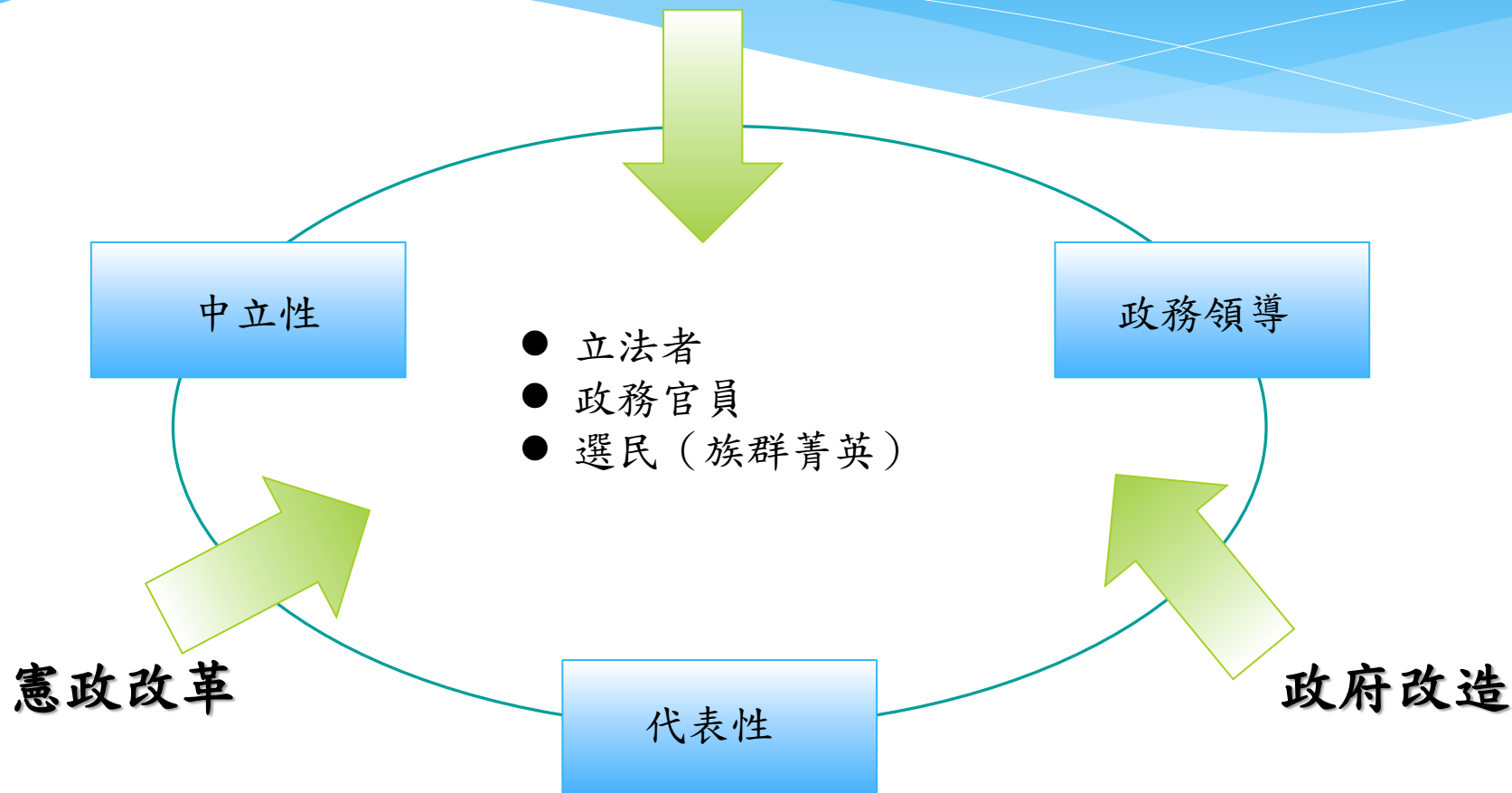
1. 代表性：文官體制應反映他所服務部門（團體、階級、族群）的價值與利益。
2. 中立性：政治與政策分離；文官升遷與任用基於公功績表現；文官不涉入政黨活動...等。
3. 政務領導：負有指示協調公共政策完全責任的決策者，並分為兩個層面：一為有關公共政策之實質內容的政策領導；二為動員支持特定政策的政治領導

二 分析架構與理論基礎

- * 憲政改革：對於國家定位的重新思考之後，所進行整體政經資源分配規則的變遷，目的為與外在社會文化因素相互調適
- * 政府改造：是依據憲政改革之後政經資源重新分配，調整國家統治結構的相關組織制度，目的為設置新的或調整既存的文官體制，以配合社會文化因素，且政府改造多為長期、大規模，非階段性的，新興國家中民主化的憲政改革是「體」，政府改造是「用」，兩互為表裡，共同回應社會需求。

二 分析架構與理論基礎

族群政治



二 分析架構與理論基礎

- * 總結，近年來全球性政府改造可由兩方面觀察：政府改在固然是文官體制因應外部環境壓的調適過程，但另一方面，政府改造也是文官體制持續自身經濟價值與利益的結果。

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

一. 族群政治意涵

- ✓ 意識型態：一般而言，在族群身分界定後，意識到本身所屬族群與其他族群的關係；繼而產生意識形態，影響政黨支持與國家認同
- ✓ 重要腳色：族群菁英代表一個族群團體，與政府之間進行議價，並制定相關政策
- ✓ 時間：台灣民主化，一般都認在解嚴之後展開，至今仍持續深化
- ✓ 影響：深植台灣基層的社會力，一種由下而上方式經由民主制度，影響了從事社會價值權威性的政治機構

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

一. 族群政治意涵

台灣多元族群社會是在特殊歷史脈絡中，經由競爭、對立的社會關係中建構出身分認，現今台灣族群依據人口多寡分為四大族群，各具有可以彼此區隔的族群身分、族群意識與政治表現，展現出台灣族群政治的特色。而在台灣民主化學術研究中，大多認為「民主化是因，族群政治是果」

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

二 我國憲政改革中的族群議題

背景：在民主轉型階段，國民黨面臨了內憂外患條件下，為爭取反對黨及一般大眾的支持，且原憲法條文已不符合當今社會族群概念，故國民黨已增修條文方式修憲，試圖調整社會價值權威性分配。

以下是修憲條文中有關少數族群的定位、權益與政策的部分：

三 我國族群政治下文官體制選擇的系絡因素及其過程

國家對於自由地區山胞之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促進其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同（第二次憲法增修條文第18條第6項）

- 此次修文不但以偏差字眼稱呼少數民族，且將少數民族的議題等同偏遠地區處理，無視台灣族群政治的特殊性

國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促進其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同（第三次憲法增修條文第9條第7項）

- 此次修文反映原住民運動的成功，獲得憲法層次的回應，首度將「原住民」的名稱置於憲法修正條文中

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

國家應肯定多元文化，並積極維護發展原住民語言及文化。國家應依民族意願，保障原住民之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障補助並促進發展，其辦法另以法律定之。對於金門、馬祖地區人民亦同。（第四次憲法增修條文第10條第9項、第10項）

- 此修文少數族群的地位終於獲憲法承認，對於台灣族群政治發展有深刻意義，成為日後制定相關公共政策的主要正當性依據。

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

三 我國政府改造中的族群面向

特殊又敏感的議題：族群意識

在我國民主轉型過程中，族群意識深刻影響政府改造的運作，所以一種反應族群價值與利益的代表性行政機關如原委會與客委會被創置。

我國政府改造歷程：

1996年國發會
結論

1998年行政院
推動的政府再
造運動

2002年通過行
政院組織改造
與目標原則

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

三 我國政府改造中的族群面向

- * 原民會與客委會的成立是我國憲政改革提供國家變遷中，取得政府多元正當性，獲取政府設立族群型代表行政機關的機會。
- * 造成疑惑：
 1. 不符行政組織「精簡」原則
 2. 是否因為政治目的（選票）而成立？
 3. 是否象徵少數族群的「特惠」？
 4. 甚至加深台灣內部的族群衝突？

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

三 我國政府改造中的族群面向

- ◆ 1970年代末期風起雲湧的社會運動，原住民與客家運動正是代表來自台灣由下而上的社會力展現，但此時國民黨並非制度化回應，亦即並未積極設立族群型代表性行政機關，作為制定與執行族群相關公共政策，反而消極壓制社會運動之中的族群訴求。

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

四 原民會的設置背景

台灣原住民運動始於：1983年台大原住民族學生草創的原住民校園刊物「高山青」開始，提升「民族議題」的政治層次

1983-1986年
原住民運動的
權利意識開啟

1987-1990原住
民運動轉型時
期

1991-1996原住
民運動衝突時
期

建構原住民集
體意識

原住民族運
動轉型為原住
民集體權運動

政治、經濟
環境議題動員
最密集時期

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

- * 1990年原住民立委首度提出《台灣原住民保障基本法》，由於此時正值國會競爭時期，在野黨勢力漸大，各黨皆對其原住民議題表示關切。
- * 1996年2月起，原住民立委更及時把握政治混沌不明時期，將原委會的設置與立法院正、副院長改選，結合一起議價，在同年正式成立原委會

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

五 客委會的設置背景

1. 台灣客家運動的起點：1987年創辦《客家風雲雜誌》，對整個台灣客家運動台灣客家族群的發展極為重要。
2. 1988年「還我母語運動」後續陸續成立，各式客家新社團、電台和電視的成立。
3. 在社會運動風潮的啟蒙鼓舞下，客家族群自覺必須尋求在變局中建構客家族群發展的自我定位；此與原住民運動是以爭取或回復原住民族集體權的確認，進而追求原住民的集體利益有所不同。

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

- * 契機：台灣民主轉型過程中，政黨競爭激烈，勝負差距有限，族群腳色各顯重要，未能推出自己候選人，但仍有相當規模的客家族群選票，成為選舉中的關鍵投票。在候選人互相交涉下，客家事務一詞從運動訴求概念，轉換成行政專職的設置，變成客家選票的重要承諾。
- * 正式成立：2000年5月通過《行政院客家庶務委員會籌備處暫行組織規程》，2001年立法院三讀通過《行政院客家委員會組織條例》，同年六月正式運作。

三 我國族群政治下文官體制選擇的 系絡因素及其過程

- * 前述所述的原民會與客委會成立，在社會運動中建構「公民意識」的族群認同，制度化橫落實族群政治的重要機制。並在特定的情勢下，由立法院主導，行政院配合之下設置原民會與客委會，與一般行政組織由行政院主導不同。

四 我國族群政治下文官體制選擇 的價值變遷及其影響

- * 1987年解嚴之前，台灣文官體制核心價值是以服務政務領導價值為主，解嚴後，由上而下的社會運動衝擊當時的政治結構。雖設置了族群行代表性行政機關，但起初仍是無法充分視之為具備充分政策制定與執行能力。
- * 也就是在原住民基本法與客家基本法頒布之前，我國族群行代表性行政機構，仍是以服從政務領導為主。
- * 我國少數民族的代表性，在行政院組織改造過程中，以法律規定保留下來，顯示文官價值變遷的影響。

五 結語

- * 在民主政治中，文官體制乃是民選政府實現主權在民主體之一，民主化的重要意義就在於產生更高包容力與多元性變遷與規範建立，設立族群型代表性行政機關，賦予此機關統合族群相關政策的權力，而族群型代表性行政機關的價值在於經由族群價值與利益的表達與追求，加強族群之間相互理解，設置的目的是促進族群和諧，並非形成政策特惠。