

# 少數族群資源分配政策的理論基礎與 跨國經驗：對於臺灣的啟示與反思

孫煒、黃之棟、許雲翔\*

## 《摘要》

隨著新住民移入，臺灣社會少數族群的組成日趨多元，現行以原住民族委員會（以下簡稱原民會）、客家委員會（以下簡稱客委會）及移民署所建構起的族群型代表性機關，在政策資源配置的能力益形不足，其協同機制更與行政組織再造後所依循的政策統合原則有所扞格。本文意圖從理論上探討少數族群資源分配政策的形成基礎，並從實證上觀察各國少數族群行政機關的運作。研究目的在於尋找族群型代表性行政機關、協同治理與政策統合間的調合方式，避免減損族群型代表性行政機關原有的回應能力。研究運用比較研究的架構，首先探討族群型代表性行政機關，協同治理及政策統合的相關論述，並分析六個國家—美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、比利時及新加坡的少數族群政策資源配置機制，對應臺灣目前的機制與問題，最後提出結論與政策建言。

[關鍵詞]：族群型代表性行政機關、政策統合、協同治理

---

投稿日期：104年12月20日。

\* 孫煒為國立中央大學客家學院院長、法律與政府研究所特聘教授，email: waysun@cc.ncu.edu.tw；黃之棟為國立空中大學公共行政系副教授，email: cthuang@mail.nou.edu.tw；許雲翔（通訊作者）為國立中央大學法律與政府研究所助理教授，email: yhhsu@cc.ncu.edu.tw。

## 壹、前言

族群型代表性行政機關的出現是臺灣民主化進程重要的里程碑之一，也是臺灣族群資源分配的重要基礎。回顧其提出與立法，實出於補充原政府機構設計上的缺失，無論行政或立法機關均不足以反映少數族群利益，此種結構上失衡使少數族群持續處於弱勢地位，無法透過制度矯正。過往政府組織設計以功能性為主，行政院八部二會的設計，即是分別在如教育及內政等領域設置專責單位。<sup>1</sup> 但自 1990 年代起，文化多樣性的保障與關注成為各國關注重點，以功能性為主要考量的組織無法完全回應此一需求，亦即既有文官體制無法確保矯正決策過程，導致過於功能取向造成可能的偏差；而就立法角度觀之，此亦係代議民主政體的先天限制，亦即本質上存在多數壓制少數的制度失衡現象（孫煒，2010b）。在代表性及族群政治雙重考量下，臺灣開啟行政組織調整，具體以增設新的族群性行政機關，增開以族群為名的文官考試項目，加強文官體制的代表性；同時在兩項基本法，亦即原住民族基本法（以下簡稱原基法）及客家基本法（以下簡稱客基法）中，納入族群代表協同治理機制。凡此均反映了臺灣特殊的社經發展背景，也建立了族群政策資源配置的合理基礎。

而與此同時，另一波來自大陸與東南亞地區的婚姻移民也進入臺灣社會，成為新的少數族群。數年以降，其人數及比例已趨近於原住民族（見表 1），但未如其他兩個族群具有對應的代表性機構，經費編列亦是逐年以特種基金方式處理。實務上，一直有著如何讓陸配、東南亞外籍配偶及兩者的第二代與移入社會的規則、價值與體系接軌的問題；制度上，更需在過去所建立的族群政策資源配置基礎上，將新移民的需求納入考量。是而在目前的制度上，不僅需處理族群政治的歷史遺緒，也需面對新移民的平權議題，兼顧兩者差異並不是件容易的事。

---

<sup>1</sup> 或有進一步將功能細分為資本性、公共性與社會性三種，各自履行不同功能，滿足各類型服務對象的需求，然而此三種功能亦可能同時發揮，相互重疊（孫煒、蕭全政，2013）。

表 1 103 年三族群人口數及占全部人口比例

	原住民族 <sup>2</sup>	客家 <sup>3</sup>	新住民 <sup>4</sup>	全部人口 <sup>5</sup>
人數	534,007	4,202,000	487,802	23,433,753
比例	2.3%	17.9%	2.1%	100.0%
年度預算(千元) <sup>6</sup>	6,394,553	2,768,675	772,163	1,940,732,242 <sup>7</sup>
比例	0.33%	0.14%	0.04%	100%

資料來源：整理自原民會、客委會、移民署及內政部網站。

而其中關鍵在於新住民能否如同前述兩族群，以同樣的法制設計，建立代表性機關，協同族群代表處理資源配置問題？又或退而求其次，在不增設新機關的條件下，透過一個任務編組性質的共同政策平台來處理？兩者背後均指向一個根本問題，亦即原住民族、客家及新住民族群三者資源配置的審議上是否具備齊一基礎。此一問題在臺灣 2012 年後所進行的行政組織改造後，更具有急迫性。此波行政院組織改造著重政策統合面向，期待部會整併能發揮資源配置效能（朱鎮明、曾冠球，2012；蔡茂寅，2002）。在 2014 年所通過配合調整之國家發展委員會組織法中，第 2 條第 8 項規定：國家發展委員會（以下簡稱國發會）職掌「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」，亦即臺灣族群事務在既有部會層級分工外，賦予國發會建置統籌性質之資源分配協調及審議機制權限，可以發現規範上原住民族、客家及新住民此三族群的資源配置已被期待能在政策統合之下進行，但實證上卻仍未解決三者審議上是否具備相同基礎的問題，如何拉近兩者差距即是本研究主要目的。

本研究意圖從理論上探討少數族群資源分配政策的形成基礎，著重相關理論在政策資源分配議題上的論證，並從實證上檢驗各國少數族群行政機關的運作。研究

<sup>2</sup> 原住民族人口來自原民會統計月報（2014）。

<sup>3</sup> 客家人口係客委會按客基法定義，經由委託調查研究推估而得出（典通股份有限公司，2014）。

<sup>4</sup> 此處新住民主要指婚姻移民，其人口係採計移民署統計月報外籍配偶申請登記人口數（移民署統計月報，2014）。

<sup>5</sup> 見內政部統計月報（2014）。

<sup>6</sup> 此處預算係以各機關呈報國發會中程施政計畫加總計算。

<sup>7</sup> 此處預算來自行政院主計總處 2014 年總預算案。

目的在於尋找代表性行政機關、協同治理與政策統合間的調合方式，同時避免減損代表性行政機關原有的回應能力，提出少數族群資源分配政策的制度設計原則。研究並不針對特定族群政策或法制，而是採用比較研究的架構，首先耙梳代表性機關、協同治理及政策統合的相關論述，並整理六個國家—美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、比利時及新加坡的少數族群政策資源配置機制，同時對應臺灣目前的機制與問題，最後提出結論與政策建言。

## 貳、理論基礎

### 一、族群型代表性行政機關緣起與演變

在 1980 年代與 1990 年代前期，全球發生民主化的第三波潮流，驅使許多威權獨裁國家面對來自國內與國際的壓力，必須接受民主政治的價值，採用民主政治的制度。此種民主化運動對於原來具有族群潛在衝突與爭議的分歧社會產生深刻的影響，諸如強化族群意識、產生本土化、形成族群菁英等等（Horowitz, 1985: 175-182; Rata, 2006; Shoup, 2008: 33-34）。特別在分歧族群社會的民主化中，族群政治往往造就了新的文官菁英，與一般社會大眾的意識型態、社經背景、文化認知有相當大的差距，並不符合民主化進程中，期待文官為一般社會大眾服務並反映其價值的角色扮演，而可能將成為族群衝突的來源，亦即如果優勢族群在國族建立的過程中，利用文官菁英展現出排他性的企圖或作為，相對弱勢的族群自然地將產生疑慮，進而更強化本身的族群意識，此舉勢將激化族群之間的緊張關係，反而不利於國族目標的達成。實際上，很多轉型國家往往在經歷族群騷亂之後，不再往自由民主的方向發展，而是倒退一步成為一個結合民主與威權的混合政體，諸如馬來西亞、新加坡、印尼等國，表面上都持續遵行西方的民主制度，採納西方流行的多元文化主義（multiculturalism）政策。不過在實際操作上，政府總是有辦法使選舉結果有利於優勢族群，或以各種方法排除少數族群於政治決策過程之外。因此，這些國家採取的所謂的「多元文化族群政策」，也與西方為促進族群平等和諧的精神大異其趣（孫采薇，2004：59-60）。職是之故，如何透過民主制度的設計，落實在民主化過程中多元族群的價值與益，這一個分歧族群社會的新興民主國家必須解決的問題（孫煒，2010a：104）。

對於一個健康成熟的多元社會而言，多元族群的共存共榮是社會繁榮與國家發展的資產，而非負債，此種資產唯有在民主自由社會中才得以受到法制上的保障、多數群眾在行為上肯認與心理上的尊重。因此，多元文化主義的出現確實為長期以來不平衡的族群關係，提供一個公平正義的族群融合基礎，藉由多元文化主義思路的展現，弱勢族群主體性的追求就不能被視為破壞族群融合象徵。相反地，唯有肯認弱勢族群文化在客觀表徵上的差異性，以及主觀意義上的特殊性，並且在政策上適度加以保障，多元文化主義下的族群關係才有其存在的時代意義（丘昌泰，2008：26）。

一般咸認臺灣的民主化，是由 1987 年解嚴前後開始啟動，歷經自由化、民主轉型，以及民主鞏固各個階段，迄今仍然持續深化中。其中最主要的特徵之一就是植基於臺灣基層的社會力，由下而上地經由民主制度，諸如普遍公平的選舉、代表性較高的國會、言論自由的媒體等等，影響了從事社會價值權威性分配的政治機構，促成國民黨威權體制的轉型。而在社會力之中，存在已久卻又刻意隱諱壓抑的族群政治也逐漸浮上檯面，成為民主化之中一項不應忽視因素（孫煒，2010a：104）。當代臺灣族群研究者引入西方研究文獻 ethnic group 概念中的人群分類觀點，「包含族群分類的標準及意識、理想的族群關係，而逐漸產生一種性質迥異的新人群分類想像」（王甫昌，2008：91）。依據此一概念，當代臺灣社會中的族群具有「可變」、「流動」的性質，其特色如下：一、族群並非是原初性（primordial）團體，而是社會變遷過程的產物。二、族群認同的強化是一種維持其界限之現象，同時也具有鞏固其界限之功能。三、族群的形成是人為的建構，傳統族群在近代社會變遷與競爭之下經常會被重新界定（何義麟，2006：195）。由此一意涵可知臺灣多元族群社會是在特殊的歷史脈絡之中，由競爭、對立，甚至是基於共同被壓迫的社會經驗之中所建構出的身分認同。現今臺灣少數族群為客家族群、原住民族、新住民族群，各具有可以彼此區隔的族群身分、族群意識與政治表現，展現出臺灣族群政治的特色。1990 年代後期以來，臺灣更是將代表特定族群之利益與價值的予以機構化，設置族群型代表性行政機關，以加強反映與保障特定族群的利益與價值。

## 二、協同治理

當族群的政治表現足以引起政治決策者的關注，即可能經由設置新的或調整既存的文官體制，制定與執行代表族群價值與利益的政策，以緩解可能發生的族群潛在衝突與爭議。在行政實務上，各國是以建置族群型代表性行政機關，或不另成立獨立機構，改而在第一線單位員工數額上設定族群比例。公共行政學者以代表性行政機關（representative bureaucracy）稱之（Dolan & Rosenbloom, 2003; Riccucci & Saidel, 1997），代表性意指民意機構的代表性，也就是說，此種機構能夠如同民意機構反映目標團體利益，因而能在決策過程中考量其偏好，進而提升該行政組織在公共事務上的治理正當性。顯而易見的，這與過往政府組織體制按功能性分工原則，亦即韋伯式（Weberian）的結構功能性官僚不同，改以目標團體身分別來進行組織分工。

同時，因為組織是以代表性名義設置，能否代表團體利益自然成為主要考量。除了新增設機構外，一般另以融入性（inclusive）機制吸納各族群代表意見，如臺灣在原民會外，另在行政院位階設置推動委員會，其「三分之二之委員席次，由原住民族各族按人口比例分配」（原基法第 3 條），在加拿大等國的族群資源分配機構亦可見到這樣的設計。而為確保多元文化主義的實踐，反映多元族群的價值與利益，亦會在行政部門外成立獨立行使職權的法人機構。如前述原基法第 12 條「政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構。」或客基法第 12 條「政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道。」可以發現，在這樣的制度設計下，族群事務相關決策不僅在行政機關內，外部的族群代表、基金會等成員，也可以從較高位階的委員會參與政策制訂，或獨立運作行使族群媒體近用或文化權益。也就是說，代表性行政機關不僅指涉行政院組織法所明訂的機構，推動委員會、基金會甚至是族群專屬傳播媒體的設計皆是廣義的代表性。

換言之，在臺灣的代表性行政機關是一種融入性的機制設計，把分離但相互關聯的成員或組織嵌入至決策體系中。這樣的融入性設計讓多元利害關係人對他們所認定的重要議題，有彼此密集溝通、利益交換的機會，因而可以讓其充分參與政策

過程，針對議題表達意見，進而強化組織的代表性，按臺灣相關法制設計原則皆是如此（施正鋒，2006；許萃華，2013；鐘玲敏，2007）。因而實質上，代表性行政機關可視為一種公私部門所共同建構的治理體系，以族群事務為核心，目的在於保障族群的平等地位及自主發展，實現族群自治（如原基法第 4 條）。其中，平等的夥伴網絡是此一治理體系的特徵，決策過程的成員參與組織分享權力與裁量，並以共識決為原則。

這樣的機制無法從單一行政機關的角度，也就是統治 / 被統治的觀點來解讀，而需從治理的觀點。其中政府為謀求長期發展，基於權責相稱原則整合各公私部門行動，建立一套達成共同目標的體系。這套體系不同於傳統政府「統治」的靜態與集權，而是一種動態、分散式的權力結構，經由彼此互動、合作下建立信任的治理基礎，進而達成公共服務的提供或價值的傳遞。檢視臺灣原基法或客基法，可以發現此兩套法制即是架構出這樣的治理體系，原民會或客委會所承擔的是行政性例行事務，政治性或涉及資源配置部分，外部利害關係人如族群代表，可透過族群事務推動委員會（原基法第 3 條），或全國客家會議（客基法第 4 條）影響。

從實證的角度，族群型代表性行政機關的設計確實產生正面效益，尤其在教育資源配置及機會平等議題（Rocha & Hawes, 2009）；同時，若能在人員比例上考量族群代表性，受益者不僅為少數族群，亦能同步提升非少數族群的表現（Meier, Wrinkle, & Polinard, 1999）。但其並非沒有流弊，若未將跨族群整合的精神，亦即將代表性或協同的原始目的融入其中，兩者作為政策工具所可能型塑衍生的族群刻板印象，反可能在施政過程持續發生負面影響（Wilkins & Williams, 2008），<sup>8</sup> 反進一步加深族群間的不平等，因而持續透過其他模式進行修正。

### 三、政策統合

作為一種政策工具，政策統合可以是處理協同治理下政策理念無法貫徹，見樹

---

<sup>8</sup> 實證上發現，警政部門的少數族群員工在犯罪偵防上有過度種族定性（racial profiling）的傾向，美國黑人警察傾向以黑人族群作為調查選擇對象。同樣的，制度性族群機構的存在本身就是一種不平等的象徵，而其組織能力是否足以因應業務推行，亦是持續被關注的焦點。舉例而言，客委會的成立，反使原本屬於教育及文化部的業務被移至該會，而客委會並沒有足夠資源及人力編制推動這些業務。

不見林等流弊的一種解決方案。就臺灣而言，此一概念的提出並不是直接針對族群政策，主要是對過去由常任文官主導下，政策推動過程的資源配置問題（宋餘俠、秦正宇，2011；蔡茂寅，2002）。在常任文官擬定政策的過程中，常因機關本位主義，以致資源因欠缺橫向聯繫而重複配置，這些弊端常使政策執行流於片面、缺乏效率。藉由政策上的統合，行政部門間橫向水平聯繫即可進一步強化，尤其是透過組織間預算資訊的交換與透明，進一步提升治理能力。

就其形式而言，政策統合會是由部會層級以上，相當於行政院一級單位的跨部會委員會，或由政務委員來進行政策統合。其中，行政院長會是政策統合授權的來源，交由不隸屬部會的政務委員主持，或由副院長擔任政策統合單位召集人。從行政學的角度，層層節制的科層行政機構誠然是處理常態性業務最有效率的組織，但在議題或事件複雜程度非單一部會局處能處理時，必須由具備統合力量的單位，對內彙整平行單位意見，統籌資源及行動；對外匯集民意及進行政策回應，公布所有處理內容及進度。這樣的統合力並不存在傳統科層組織，亦即不在事務階層，而是在政務領導階層。所謂的統合即是針對跨部會政策與業務向政務高層提供建議，令其如臂使指，有效促進單位間的合作與資源配置。

而這樣的橫向混合性（horizontal hybrid）組織在院一級或二級機關上，曾以幾種不同型態出現：（一）任務編組性質：推動小組（如海洋事務）、會報（如科技）、推動委員會（如節能減碳、新能源發展或綠能低碳）、委員會（如永續發展）等；（二）常態性政策協調委員會：可以細分為功能別委員會，如國發會，及對象別委員會，如原民會。朱鎮明與曾冠球（2012：174）進一步的歸納出政策統合的主要工作項目：（一）制度建立；（二）策略規劃與政策設計；（三）先期計畫審議及管考；（四）公共諮商與公民參與。是以政策統合所能發揮的功能，主要會集中在複雜問題的策略回應上，其中先期計畫審議，會是處理具有政治敏感性的族群政策資源配置主要場域。

至於此一政策工具是否能發揮統合的功能，過去國內跨部會機制的實證研究指出，需視統合過程及決策者的領導能力而定（朱鎮明，2011）。其中，資料與資訊統合需為統合的前導，在前述基礎上建立正面的協同經驗及信任關係後，才有辦法逐步發展為有效平台。這樣的過程是動態的，也就是 Bardach（2001）所指出跨部會合作的發展動態（developmental dynamic）能否促成政策問題的解決。整個機制

建立的過程需要參與單位配置適當人力、事前規劃分工、定期會面，才能出現正面的成果。關鍵決策者的強勢領導更是不可或缺，藉由其向成員清楚傳達組織使命，並佐以資源配置換取成員對政策目標的投入與承諾，讓各機關在決策過程扮演關鍵角色。其中，非正式的單位首長聯繫可以是黏合劑，藉由早餐會報、午餐會議等管道，讓協同組織首長直接對話，溝通政策並就窒礙難行之處形成解決方案。

不過一如前述，政策統合是一目的性極強的政策工具，主要是解決資源配置的效率問題，其他面向只是在此一形式下所能附帶達至的效果，強加運用而忽略了個別政策領域的特殊性，反可能治絲益棼。此工具過去在特定領域的確發揮成效，舉例而言，在經濟發展或環境永續議題的跨部門橫向溝通協調；但對於高度政治性的族群政策資源配置來說，統合所隱含的上對下權威意涵，可能與族群型代表性行政機關所內含的民主協同機制產生衝突。不同族群型代表性行政機關在配置過程所考量因素，如回應族群在教育、文化或傳播上的不同需求，可能不會是跨部會委員會進行先期計畫審查時的主要考量。此處即浮現政策統合的潛在問題，亦即其資源配置可能是在跨不同族群間進行比較排序，卻忽略了這樣的比較排序可能不具備同一基礎，因而統合的結果反可能製造與代表性機關及協同治理間的衝突。

從上述整理可以發現，臺灣代表性行政機關的引介與創設，與族群政治、民主化及多元文化主義的發展息息相關。而平行於此一概念的則是政策統合，其所強調的是管理主義，著眼於降低本位主義、減少交易成本並增進資源運用效能。可以說兩者的出發點有顯著差異（理論比較如表 2），前者著重回應性，而後者則是資源配置效率；因而國發會組織法在規範面的修正，亦即在建置統籌性質之族群資源分配協調及審議機制的新授權，潛在會出現蘋果與橘子比較的衝突。三個理論觀點—族群型代表性機關、協同治理與政策統合一目前皆觸及族群政策資源配置的討論，各有其在規範層面的看法，亦非全無疊合或交集之處。若干制度上共容的理論元素：政策資源配置參與者涵蓋政府與非政府成員、定期性且具決策功能的政策平臺、共識決等，實可以成為設計重要原則，再針對少數族群間具有交集的政策議題審議，這樣的機制或平臺具有潛在可行性。下文將從實證面觀察各國在族群型代表性行政機關的設計，及其對少數族群政策資源分配的方式，試圖為這樣的衝突尋找解決方向。

表 2 理論比較

	族群型代表性機關	協同治理	政策統合
理論焦點	機關設置原則	相關治理原則	政策資源配置原則
理論原則	回應性	回應性	資源配置效率

資料來源：本研究自行整理。

## 參、跨國經驗

本研究個案選擇以各國原住民族機關為主，多民族國家的制度設計為輔，主要原因在於聯合國原住民族權利宣言通過之後，原住民族成為國際間討論族群型代表性行政機關議題時的代表性案例。因此，本研究在個案選擇上即以美、加、澳、紐等四個對原住民族設有制度性保障機制的國家為主，另加入對族群政策具有資源協調審議機制的比利時、新加坡兩國作為探討對象：

### 一、美國

根據美國國會一系列的法案授權，美國內政部轄下的「印地安事務」（Indian Affairs）為法案執行的主要機關。<sup>9</sup> 1824 年成立之後，即負責綜理美國 566 個獲聯邦政府承認的印地安部族與阿拉斯加原住民之各項事務。受其服務的總人口數約為兩百萬人。近 40 年來，印地安事務提供的各項服務，基本上都是為了回應「族群自決」的精神，並透過直接提供、契約、補助、協定等方式來提供公共服務。此外，上述各項服務多以各種專案計畫的方式呈現。而這類專案計畫的補助與執行，展現出高度分權化的特色。具體來說，所有的專款（appropriation）經費項目中，約有 90% 支用在地方層級；專款項目的 63%，則是透過補助、契約等模式，直接提供給部落或部落的組織使用。

再就組織面來看，美國內政部所設之「印地安事務助理秘書長」（Assistant

<sup>9</sup> 參考「印地安事務」（Indian Affairs）官網（<http://www.indianaffairs.gov/>）（資料擷取時間：2015 年 12 月 24 日）及其 2014 會計年度預算說明書（US Department of the Interior, 2014）。

Secretary- Indian Affairs, AS-IA) 一職，是印地安事務的首長。助理秘書長的主要職責，是在國會的授權與機關授權的範圍內，針對涉及印地安的政策向內政部長提出建言。助理秘書長之下另設有兩個局：「印地安事務局」(Bureau of Indian Affairs) 及「印地安教育局」(Bureau of Indian Education)。故助理秘書長也必須擔負起各級局、處間溝通、協調、監督之責，並與其他部內、部外單位合作。此外，助理秘書長也必須對部落提供諮詢等服務。首席副助理秘書長(Principal Deputy Assistant Secretary) 則負責協助助理秘書長之各項業務。除印地安事務局與教育局外，首席副助理秘書長之下另設有兩位副助理秘書(Deputy Assistant Secretary)，分別是職掌預算、主計、採購的管理副助理秘書，以及負責自治政府、印地安博奕、能源、經建等職責的政經發展助理秘書。

印地安事務局下設有四個主要辦公室，以達成該局增進原住民生活水準、經濟機會、以及保護原住民族信託資產的機構使命。其中，印地安服務辦公室(Office of Indian Services) 乃主要業務與輔助單位，包括部落政府、印地安自決、保留地道路工程等，皆由該辦公室負責；信託服務辦公室(Office of Trust Services) 則掌管原住民土地、資產、資源信託及營運事宜；法務服務辦公室(Office of Justice Services) 則負責或以補助方式，來支援包含部落法庭在內的各類執法機構；最後，實地營運辦公室(Office of Field Operations) 則透過全美 12 個區辦公室及轄下的 83 個分支機構，來將該局的政策落實到部落層次。

值得特別注意的是，雖然美國內政部的印地安事務是該國最具代表性也最常為人提及的族群型代表性行政機關，但它也只是眾多印地安有關部門中的一個而已。所占預算大約也只占印地安總經費的 16%。

## 二、加拿大

加拿大原住民族與北方發展部(Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, AANDC)，<sup>10</sup>乃加國聯邦層級之族群事務專責部會，負責統籌該國原住民族(包括第一民族、Inuit、Métis) 與北方住民及其社群之事務與政策。該部主要的

---

<sup>10</sup> 參考加拿大原住民族與北方發展部(AANDC) 官網(Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2013)。

工作，是根據上述群體之需要，規畫並提供相應的公共服務與政策。此外，AANDC 也必須扮演聯邦、省級、地方政府等各部門間協調員（interlocutor）的角色，除積極維護並促進加國政府與原住民組織間的關係之外，也須參與各級協商，期能妥適配置資源。

在上述的角色與功能之下，加拿大原住民族與北方發展部的各項施政都圍繞在支援上述原住民群體，以達成三項主要施政目標：促進社會福祉與經濟繁榮；發展健全永續的社區；俾使加國在政治、社會、經濟發展上達成更充分的參與，進而對加國全體人民產生助益。自 2008 年起，該部首長還必須逐年向國會提交年度報告，具體說明加國政府在提昇原住民族生活上所採取的行動方案與具體投資項目，以便實現各社群的自給自足及各項發展。

加拿大少數族群資源分配與運用的特色在於：該部門絕大多數的計畫皆是透過各種「協同夥伴關係」來達成，且在執行上亦有給付移轉（transfer payments）的制度設計。具體來說，該部的施政重點主要放在各式專案計畫的補助上，此點由該部相關預算支出的分配比例，亦可看出端倪。具體來說，原住民社區在執行計畫時，多採取「聯邦—省級」或「聯邦—領地」（territorial）等各種協定簽訂的方式來達成。此外，該部也會選定一系列原本應由省級、領地或市政府提供的服務或項目，交由原住民族社區來辦理。在給付移轉方案中，加國政府僅扮演監督、稽核的角色。值得注意的是，加國原住民事務並非 AANDC 的專屬施政，該部僅是 34 個涉及原住民與北方事務的聯邦機關之一而已。

### 三、澳大利亞

澳洲的原住民事務目前仍處在變遷之中，未來發展相較於前述國家而言，較不明確。<sup>11</sup> 澳洲政府在 1990 至 2005 年間，設有原住民暨托雷斯海峽島民委員會（Aboriginal and Torres Strait Islander Commission）。該委員會委員由選舉產生，主要負責處理澳洲原住民及托雷斯海峽島民的福祉與各項事務。不過，2003 年前後委員會傳出貪瀆問題，且在當年的政府檢討報告中確認該委員會歷年來績效不彰，無

---

<sup>11</sup> 參考澳洲首相暨內閣部官網（<http://www.dpmc.gov.au/indigenous-affairs>），以及澳洲政府原住民官網：<http://www.indigenous.gov.au/>（資料擷取時間：2015 年 12 月 24 日）。

法確實履行為澳洲原住民提供服務的職責。有鑑於此，檢討報告建議打散委員會，將原有職權下放至各區政府。隨後，澳洲政府採納了報告結論，於 2005 年正式解散委員會。自此，澳洲中央層級不再特別設置專屬族群委員會。即便如此，各州還是可依各自需要設置相關的族群委員會，如西澳大利亞州便設有原住民事務部（Department of Aboriginal Affairs）。

就執行面而言，該國鮮少將上述族群型代表性行政機關定位為規劃並執行的機關，而多是定位為族群事務策略規劃、政策整合的機構。在操作上則多利用專案補助、專款核撥的方式來辦理。換言之，該國較少採取直接提供公共服務的方式，而多以契約、補助、協定等方式，以社區、部落為主體來運用族群資源。因此，在資源的配置上呈現出某種程度的分權色彩。最後，由於原住民事務牽涉層面甚廣，即使設有專責機構，也必須與其他部門相互配合才能提供完整的服務。因此，該國的原住民事務都呈現出一定的多元色彩。換言之，原住民事務並非族群型代表性行政機關專屬事項，只是諸多辦理原住民族事務機關中的一個而已。雖然澳洲目前由首相暨內閣部（Department of the Prime Minister and Cabinet）綜理原住民事務，但諸如教育、醫療等議題，還是需要與專責部門相互配合。

雖然澳洲沒有中央層級的族群部會，但自 2014 年 7 月 1 日起，澳洲首相暨內閣部，開始推動新的原住民推動策略。該策略將原本多達 150 項的個別專案計畫，整合成五項優先領域，分別是：「工作、土地與經濟」、「孩童與教育」、「安全與福利」、「文化與能力」、「偏遠地區戰略」。上述各項策略及所有分項計畫皆由首相暨內閣部主導，並強調由社區直接參與規劃設計，「由地方直接解決地方的問題」。由於諸多計畫需要長期的規劃，故該部另設有偏遠社區推動網絡（Remote Community Advancement Network），與社區密切合作並負責執行。

值得注意的是，澳洲原住民推動策略上路不久，故實際運作狀況與成效仍有待觀察。但可以確定的是，澳洲不再設置聯邦族群專責機關之後，未來各項族群資源之分配與運用，皆改由首相暨內閣部統籌辦理，並透過專案計畫補助的方式直接與在地社區合作，由社區主導並規劃當地的長期轉型策略。

## 四、紐西蘭

紐西蘭的族群型代表機關較為特殊，其特殊性主要來自於人口結構。紐西蘭人口總數雖僅有 450 餘萬，卻有多達四分之一的人口出生於海外。這樣的人口特徵，使紐國成為 OECD 各國中最具族群多樣性的國家。因此，如何在社會和諧的前提下，透過增進族群的多樣性最終促成紐國的繁榮與發展，便成為該國的最大挑戰。

該國族群事務採取了雙元設計，這種雙元設計與紐西蘭移民國家特徵和原住民保障政策息息相關：內政部族群事務局（Office of Ethnic Affairs）掌管各類跨族群事務，施政重點則放在新住民和主流社會的融合與共榮；毛利發展部（Te Puni Kōkiri, Department of Maori Development）<sup>12</sup>則為紐西蘭政府毛利事務的專責部會，也是政府與毛利間的主要諮詢機關。主要負責政策與法制的監督，以及確保懷唐伊條約的確實遵守。由此可見，兩部會雖然都處理族群議題，但各有分工與服務對象。

至於紐西蘭的毛利政策部分，則與土地息息相關。多年來毛利代表性行政機關的權責與施政重心也多集中在土地問題之上。但隨著都市化造成人口移動以及毛利權利意識的抬頭，毛利事務的重心也逐漸轉移到社會福利和權利保護之上。1992 年 Te Puni Kōkiri 成立，自此毛利發展部扮演起跨領域整合型的機關，也正式成為政府各項毛利相關政策的諮詢單位，和其他政府部門涉及毛利事務的監督機構。換言之，紐西蘭的毛利發展部更重視族群事務的規劃、統整以及監督的功能。

由上可知，毛利事務部除了提供政策建言之外，也經由各項試辦或專案計畫來配置族群事務資源。此外，它也對與毛利相關的立法或政府政策進行監督，並扮演政府與毛利、政府各部門間的協調、審議角色。是故，毛利事務部認為自己是跨領域的整合型機關（multi-disciplinary agency），並同時扮演兩種角色：一方面是必須反映毛利人需要、提供福利與策略性建言的政策部門；同時也是針對新興政策領域與計畫進行規劃和投資的機關。在具體的運作上，該部則透過自己遍及全國與各區的網絡，通過有效的協調整合來促進毛利人與其他利害關係人間的關係，並協助社會增進對毛利民族、文化的理解。

---

<sup>12</sup> 參考毛利發展部官網（Te Puni Kōkiri, 2011）。

## 五、比利時

比利時由於位居荷蘭、法國、德國三國之間，歷史上又曾多次受到這三個大國的侵略或殖民，因此該國的人口組成、語言、文化也受到這三國極大的影響。1830年比利時自荷蘭獨立之後，緊鄰荷蘭的北部地區至今仍以操荷語的佛拉芒人為主；南部則因比鄰法國，故以使用法語的瓦龍人居多；東部小部分地區由於第一次世界大戰後受到德國佔領，因此主要以德語為主。就人口比例而言，荷語族群約佔 55-60%，法語族群佔 40-45%，德語族群則佔 1% 上下（廖立文，2007）。雖然操荷語的族群整整高出法語居民 10% 以上，並維持穩定多數的地位，但直至 19 世紀末以前，法語才是比國唯一的官方語言。這使得占少數的法語居民在政治、經濟、文化等各方面都占有優勢。少數卻占有優勢的狀況，屢屢引發荷語居民的不滿並造成緊張。有鑑於兩大語文族群和區域間的差異，比利時的各項制度設計都以平衡緊張為核心（Swenden, 2006）。

20 世紀後半比國先後進行了三波（五次）的憲政改革。三波改革使得比利時從原本的單一國逐步往聯邦國的方向移動（Swenden, 2006；劉華宗，2009；廖立文，2007；石忠山，2007；謝國斌，2007）。首先，1970 年的第一波改革憲法正式承認了區域、族群、文化認同與自治的權力。除了肯認荷、法、德三個語言社群（communities）的文化自治權之外，憲法也承認了佛拉芒、瓦龍、布魯塞爾的經濟自治權。此外，政府組成與議席安排上也都重視族群的比例分配，並強調政府決策時共識的重要性。與語言相關的事項更需要絕對多數的同意。到了 1980 年之後，比利時進入第二波區域化時期的改革。這時文化社群與地區獲得了更大的權力，聯邦、地區、社群各自擁有獨立的行政與立法機關以及獨享的權力。地區與社群議會所通過的法律，更具有中央法律的效力。不過，由於地區與社群議會的議員是由中央國會議員兼任，因此中央與地方的政策依然具有一體性，且預算上仍由中央統籌。

第三波憲政改革起始於 1988 年，主要將聯邦、地區 / 社群的權限獨立劃分，以避免重疊和爭議。至於法律與財政則仍由聯邦主導，施行細節則由地區 / 社群來執行。雖然聯邦政府依然有稅率和稅基的主導權，但地區 / 社群獲得了 1/3 的分配權。至於 1993 年的憲政改革，則更正式讓比利時成為法理上的聯邦國，使得該國

在制度上具備聯邦國的制度與機制，特別是：地方議會直選、設置代表地方利益的參議院、地方財政自主等方面。此外，憲法也詳細擬定了地方權限，國防、外交、金融等剩餘權限才歸屬聯邦。另一方面，聯邦內閣延續了之前比例分配與共識決的制度，讓荷語、法語的部長人數相等，且各自具備否決權。敏感議題則採取超級多數決，不滿的語言群體也可以啟動警鈴程序，暫停或訴諸內閣仲裁。2001年的第五次改革則是又在地區獲得更大的權力。

1988年後的憲改過程中建立了三項機制：審議委員會（*deliberation committee*）、跨部會會議（*interministerial conferences*）、合作協定（*cooperation agreements*）。審議委員會是為了要協調聯邦、地區、族群三方關係，並化解各級政府間衝突而設置的最高層級政治性決議機制。委員會的代表由聯邦和地方來選任，一般並由閣揆擔任主席，以及次級政府層級的首長、高階閣員擔任。該委員會共有12位委員，其中6名來自聯邦政府、另外6名來自地區或社群政府，除了聯邦與地方的區別之外，上述代表的席次還要依照荷語、法語來進行分配，並以共識決方式進行議事。至於德語社群，則在涉及其事務時參與投票。換言之，審議委員會透過雙重對等（*double parity*）來運作，也就是：聯邦與地區／社群間的對等，荷語與法語族群間的對等。雖然委員會的決議並不具有法律拘束力，但由於參與者皆是中央地方重量級代表，因此具有高度政治影響力。也因為如此，審議委員會被當作紛爭的最終解決辦法（*Jans & Tombeur, 2000; Swenden, 2003, 2006; Van den Brande, 2011*）。

跨部會會議的設置，則被用來解決特定政策性討論與高階的專門事宜，如：組織改造、外交政策、環境議題等。其組成是以聯邦和次級政府主管相關業務的閣員為主。由於跨部會會議舉行的目的多在解決事務性問題，一般多會由業管的政治或行政工作小組（*working groups*）來進行事前磋商。2010年，比國共有18個跨部會會議。跨部會會議與審議委員會一樣，都採取共識決方式進行，其決議也不具有法律拘束力。雖然不強求共識，但一旦有共識產生便具有相當程度的政治影響力（*Jans & Tombeur, 2000; Swenden, 2003, 2006; Van den Brande, 2011*）。

最後，合作協定則是比利時各級政府間的府際協商機制。透過協議的簽訂，各級政府可以在特定政策領域共同提供服務並主動開創前瞻性政策。值得注意的是，在有關國際事宜或超國家（*supranational*）組織的議題上，聯邦政府及各級政府有

責任透過合作協定來達成共識或建立一定的程序，來代表比國的正式立場與態度。可以想見，有非常多的協定都是來自國際或歐盟的壓力。目前正在執行中的合作協定已經有百餘項。這也是比國府際間尋求共識解決的主要方法（Van den Brande, 2011）。

## 六、新加坡

新加坡位居東南亞要衝並比鄰馬來西亞，外加曾受到英國殖民，因此以移民社會為主的新國，在人種、語言、宗教、文化上皆呈現多元色彩。根據該國每 10 年一次的人口普查顯示，2010 年新國共有 508 萬人，其中公民及永久居民為 377 萬人。若以國籍與種族（race）對此再加以細分，則當中 74%（279 萬人）為華人，13%（50 萬人）為馬來人，9%（35 萬人）為印度人，其他族裔則占 3%（12 萬人）。所謂的其他族裔，則以歐洲裔、阿拉伯裔、日本人為大宗。上述各個群體又有自己的母語與各自的宗教，因此新加坡社會呈現出相當多元分歧的樣貌（謝國斌，2013）。

由於新加坡人口結構具備高度多元文化的特徵，故族群與弱勢保障問題一直受到該國政府重視。新國憲法第 153 條亦特別針對少數族群與馬來人的特殊地位（special position）進行了規定，該條第一項：「持續關照新加坡內種族及宗教少數民族的利益是政府的責任」；第二項則指出：「政府應發揮其功能來承認馬來人的特殊地位，其為新加坡的原住民族，據此新加坡政府應負起保護、捍衛、支持、培養，及促進其政治、教育、宗教、經濟、社會及文化上的利益以及馬來語。」（譯文部分參考謝國斌，2013：49）此外，該國憲法第 153 條也特別強調立法機關需針對伊斯蘭教事務進行規定，並成立委員會來提供總統建言。至於新國憲法第 153A 條，則明定馬來語為新加坡國語。由此可見，新加坡雖以華人占絕對多數，但有鑑於保障境內少數權利的重要性，新國在法律與制度設計上特別重視馬來、印度、伊斯蘭教等群體的權益保障（范磊、楊魯慧，2014）。

即便新加坡憲法特別賦予馬來人原住民族的權利，但該國政府並未如美加等國設置族群型代表性行政機關，專門負責馬來事務。即便如此，新國憲法第 7 章特別設置了少數族群權利總統委員會（Presidential Council for Minority Rights, PCMR），負責確保國會所通過的各項立法沒有潛在的種族或宗教歧視（石忠山，

2012：20-21）。此委員會的成立依據，是 1970 年新加坡的憲法修正案。依照該項憲法規定，國會三讀通過的法案除預算案或經總理指定為緊急立法，以及涉及國防、安全、和平、或公共利益的三類法案之外，絕大多數的法案都必須送交該委員會進行最長 30 天的審查。若該法案較複雜或冗長，委員會主席則可申請延長審查期間。

就功能面來看，此委員會制度設計的主要目的，是希望透過審查機制來確保三讀後總統公布施行前，即將通過的法案不會對諸如種族、宗教等特定群體的成員造成歧視，也不會給予相關利益或不利益。若該委員會審查後認為某法案或條文有歧視之餘，委員會會向國會提交報告，並將法案退回國會重新審議。國會則必須依報告書修改至委員會同意或另以 2/3 的絕對多數通過動議，逕行將法案送交總統。若在 30 天的審查期間過後，國會仍未收到延長審查的申請或主張有歧視之餘的委員會報告書，則該委員會視為無修正意見，故可逕行送交總統同意。值得注意的是，即便某項法案被指定為緊急立法，委員會還是可以在 30 日內向國會提交報告書，供國會作為修正之參考。

再就委員會的組成來看，委員會成員是由總統諮詢內閣意見之後任命。除了一任 3 年的主席之外，總統另可任命總數不超過 20 位的委員。各委員中最多可以有 10 位終身常任委員，其餘則為三年任期的非常任委員。主席與非常任委員皆可連任。由於新國憲法並未對內閣兼任委員做出限制，因此該會常任委員常由首相或內閣官員兼任（AsiaOne, 2012）。該委員會以多數決方式進行，且開會時包含主席在內必須有 8 席委員出席。針對某一議案，若正反兩方票數均等時，該案自動視為不通過。此外，委員會評議時採非公開方式進行，且不具有聽取意見或調查證人的權利。相關內閣閣員或總理指定之人，亦可列席會議提供意見。

總體來看，新加坡的少數族群權利總統委員會是一個非選舉產生的組織。但由於新加坡國會採取一院制設計，部分學者認為該委員會扮演了某種以族群為組成基準的上議院（Upper Chamber）功能，甚至還具備立法、憲法解釋的準司法審查機關角色（Mak, 1992; Neo, 2009）。不過就其實際功能來看，由於該委員會不具備調查、接受民眾請願、否決等權力，也沒有足夠的人力與預算來進行資源分配，因此委員會至多僅扮演了某種立法審查的功能。由於內閣成員可出席評議，甚至直接兼任委員，因此委員會的審查功能也未確實發揮作用。事實上，該會至 1970 年成立

以來，從未對議案提出過不利之報告書（石忠山，2012：20-21）。因此不少學者認為該委員會僅具有諮詢的角色。

## 七、小結—各國比較

有鑑於族群事務具有高度政治敏感性與複雜性，世界主要國家在處理相關問題時均相當審慎。本研究所檢視的六個國家中，美國、紐西蘭、加拿大、澳洲與新加坡等五國境內有原住民族。為給予制度性保障，美、紐、加等三國設有原住民族代表性行政機關。此三國的共同特色在於：原住民族代表性行政機關的功能，主要設定在政策的規劃與整合，以及原住民族權益的監督與確保，另也根據原住民族之需要，策略性地透過專案補助來提供各項服務。換言之，上述三國把原住民族代表性行政機關定位為政策規劃、監督與統合的機關，而非實際執行的機關。

除了美、紐、加三國之外，澳洲 2005 年以前原本亦設有中央層級之族群型代表性行政機關「原住民暨托雷斯海峽島民委員會」。惟該會屢次傳出貪瀆問題，因此遭到裁撤。目前該國之原住民族事務由首相暨內閣部統籌辦理，中央不再設置族群代表性行政機關。就 2014 年澳洲政府所提出的「原住民推動策略」來看，該國基本上也是透過專案補助的方式，重點針對五個優先領域給予補助。至於實際規劃與執行，則由社區主導。由於此項推動策略甫上路，實際運作狀況與成效如何仍有待觀察。

大體來說，上述四個具備原住民族的國家，都是透過補助來提供公共服務。以上四國之比較，茲整理如表 3：

表 3 美、紐、加、澳原住民族代表型行政機關比較

國別	美國	紐西蘭	加拿大	澳洲
制度特色	重視夥伴關係	雙元族群事務機制	重視夥伴關係	未設中央層級族群型代表性行政機關
族群型代表性機關名稱	內政部印地安事務	毛利發展部 內政部族群事務局	原住民族與北方發展部	首相暨內閣部統籌原住民族事務
是否為族群事務專責部門	20 餘個涉及印地安事務機關之一	雙元為主 毛利發展部為毛利事務專責部會	30 餘個涉及印地安事務機關之一	首相暨內閣部統籌原住民族事務
主要職掌	政策規劃整合	政策規劃整合	政策規劃整合	2014 年新制甫上路，尚不明朗
運作方式	提供部落服務與專案補助	立法與政策監督 中央地方毛利事務橫縱向協調 專案計畫補助	專案計畫補助 中央地方印地安事務橫縱向協調	專案計畫補助

資料來源：本研究自行整理。

至於新加坡的部分，該國憲法明文規定馬來人為該國之原住民族，其權利應給予特別之保障。但新國並未如美、紐、加等地設置專屬之族群型代表性行政機關統籌相關事務，而是設置「少數族群權利總統委員會」，透過立法監督的方式來對包含馬來在內的各種宗教、種族之少數權益予以保障。由於該委員會為憲法明定之立法審查機關，有權對絕大多數的法案進行審查，又可向國會提交報告並將法案退回，故就制度上來看，其決定具有憲法層級的拘束力。基此，一般認為該機關具備「準司法審查」功能。但就實際運作上來看，由於新國憲法對委員會成員的任命，並未限制內閣閣員不可兼任委員。在多數委員由閣員兼任的情況下，該機關之準司法審查功能並未實質發揮。該會 1970 年成立至今，從未退回議案或向國會提交報告。因此，新國少數族群權利總統委員會之制度設計雖具有憲法拘束力，但實質拘束力極為有限。

反觀比利時則正好與新加坡相反。該國的「審議委員會」是協調聯邦、地區、族群間衝突，以及解決各級政府爭議時的最高層政治性決議機制。換言之，其定位

明顯屬於政治協商層級，而非行政機關。就運作上來看，該委員會以共識決方式進行議事，並特別重視聯邦與地區／族群間、荷語與法語族群間的「雙重對等」。此制度明顯是為了妥適處理高度敏感之族群間爭議而設計。另外，委員會的決議並不具任何法律上的拘束力。即便如此，由於選任之委員皆為中央或地方重量級代表，又是採取共識決方式。一旦有結論產出，即具備難以推翻的實質拘束力。換言之，比國審議委員會在制度上雖無法律拘束力，但實質拘束力卻相當強。

經由上述分析，可以發現比利時與新加坡並不採取美、紐、加、澳等國以設置族群型代表性行政機關之方式，來保障原住民族權益。比新兩國是以少數族群協調審議機制，即委員會的形式來對族群議題進行協調審議。由此可知，比新兩國的制度更接近國發會組織法賦予該會之族群資源協調審議功能。以下本研究將比利時和新加坡之族群協調審議整理並加以比較如表 4。

表 4 比利時與新加坡族群協調審議機制比較

國別	比利時	新加坡
制度特色	政治性決議機制	憲法明定之準司法審查機關
涉及族群	荷、法、德語地區／族群	華裔、馬來裔、印度裔
主要機制	審議委員會	少數族群權利總統委員會
主要功能	紛爭最終解決	立法審查
審議議題	協調聯邦、地區、族群關係並解決各級政府間各類衝突	法案潛在之種族或宗教歧視
任命方式	中央、地方各自任命	總統諮詢內閣意見後任命
委員人數	12 名	不超過 20 名
委員比例	中央、地方各 6 名，並依議題平衡族群代表比例	終身常任委員最多 10 名；非常任委員 3 年一任
委員來源	中央、地方首長及閣員為主	內閣閣員為主
議決方式	共識決	多數決
議決結果	僅為政治建議	提交報告並退回法案重議
法律拘束力有無	無	有
實質拘束力強弱	強（高度政治影響力）	弱（未曾實際執行）
拘束方式	政治拘束	絕對多數

資料來源：本研究自行整理。

## 肆、臺灣少數族群資源分配的機制現況與問題

從前述對於族群型代表性行政機關的設計及其對政策資源分配方式的分析，可以發現各國多將原住民族代表性行政機關，定位為中央（聯邦）層級的原住民族政策規劃整合機關，專門負責統整、協調、監督、審議中央部會、省（州）級、地方等各部門間，涉及原住民族事務之政策和措施，以確保增進原住民族權益的機關目標能夠順利達成。再就執行面來看，各國鮮少將上述族群型代表性行政機關定位為規劃並執行的機關，因此操作上也較少採取直接提供公共服務的方式，多利用專案補助、專款核撥的方式來辦理。

對照臺灣制度設計，原民會及客委會所具備政策規劃整合機關的功能與美、加、澳、紐等國相仿；而比利時與新加坡的少數族群協調審議機制，則接近國發會組織法所明定的「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」功能。但比新兩國的協調審議機制不採取族群代表性行政機關模式，也不是臨時任務編組（task force），而是常態性的組織，不過政策統合的能力強弱不一，實質拘束力也不一。此實證結果意味在代表性機關、協同與政策統合間可能不存在調合空間，下文續就臺灣分配機制現況，及其問題討論。

### 一、族群資源分配機制現況

以目前資源分配機制而言，重要決策係由族群型代表性行政機關與族群代表共同形成。因而配置結果並非行政機關片面決定，尚需協同各族群代表參與政策擬定過程，例如原基法第 12 條建立原民電視臺以「保障原住民族傳播及媒體近用權」、第 22 條「國家公園劃分需與原住民族建立共同管理機制」，客基法第 4 條「召開全國客家會議，研議、協調及推展全國性客家事務」、第 12 條設立客家電視臺以「保障媒體近用權」，均非原民會或客委會所能片面為之，而是透過廣泛徵詢族群團體代表之意見，足見參與決策之深。而新住民並不存在對應的制度基礎，外配基金編列、第二代子女教育係由移民署形成，但制訂過程同樣會邀請新移民團體參與，亦具備協同的基礎。

不過，隨著族群型代表性行政機關的發展，其對政策統合的需求逐漸增加。族

群型代表性行政機關的出現調整了原先政府組織體制的功能性分工，功能性單位如教育部在原民會成立後，會進行原住民教育業務的重新分工，或移轉集中由後者處理。也就是說，業務在演進過程持續有著往族群性代表機關集中的現象。而這樣的移轉不僅限教育，尚及文化、傳播、自然資源、社會安全等領域，對將自己定位為政策規劃整合單位的代表性機關來說逐漸構成沉重負擔。隨著財政資源日益緊縮，族群型代表性行政機關逐漸出現希望透過政策平台調整分工及爭取資源的呼聲。以客委會而言，預算自 2012 年的 32 億開始下降，遂急於自資源相對豐富的部會，如經濟部爭取文化產業或中小企業方面預算，就此觀之，政策統合可以發揮平台的功能，讓資源在相對少 / 多的行政部門間重分配，或重新就責任歸屬難明處進行部會間的業務分工。

另一層面，政策統合亦為臺灣預算審議機制的運作事實，其中國發會在資源配置上具有主導地位。在預算審議上，國發會可透過中長程計畫來進行政策統合，在此一架構下進行各個類型的政府核心業務資源的配置。此一行政作為在政府組織再造，行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）及部分行政院公共工程委員會業務統合為國發會後強化，能對原先分列於公共建設（經建會）與社會發展（研考會）計畫內，與族群事務相關事項排定優先順序或做統整性之建議，進行周詳深入的評估及審議，此即可成為初步的政策平台。

更進一步的，族群多元的價值可透過平台的設置進一步凸顯，同時結合國發會在行政體系的政策統合高度，重新將族群多元的公共利益內涵做清楚論述。也就是說，族群事務能藉由政策平台的設置重新定義，進一步跨越過去族群政治單一、個別族群所劃下的界線，讓族群議題能以類似性別的形式，朝主流化方向發展，這是在政治文化上的突破。族群議題若能有較高位階的機制來推動，對應進行資源配置，這樣的制度設計能正面呼應國際人權相關公約及條例，將宣示性的平權價值落實在國內法制。

## 二、族群資源分配機制問題

上述皆是以政策統合進行制度調合的嘗試，在既有的族群型代表性行政機關與協同治理體制間尋找相容之處。但後兩者各有其獨立性，尤其是機關與族群團體就

資源分配所進行的自主協商，是一種協同治理下的政治現實，是否容許前者再就協商結果進行審議，實不無疑義。再者，各族群有不同的政治需求，各有其歷史淵源與特殊性，不能僅因「族群」兩字，即將原住民族、客家或新住民議題混為一談，更不宜僅從效率角度來處理相關問題。

明確的說，雖然國發會組織法第 2 條第 8 款確實賦與該會針對族群發展政策之資源協調及審議的權限，但由於原民會組織法第 2 條與客委會組織法第 2 條中也明文規定了此二會對各自所屬之族群事務，具備規劃、審議、協調或推動之功能。因此，單就法規面來看，國發會似難僅依據國發會組織法第 2 條，即概括宣稱具備所有族群事務之協調審議功能。

此處主要涉及國發會依新增組織職權設置政策統合平台，因而與族群型代表性行政機關組織法、基本法可能之競合問題。由行政機關組織選擇權的角度來看，目前原民會及客委會等機關，都另訂有組織法。兩機關成立的目的，在其第 1 條各略以：「行政院為統合原住民族政策，保障原住民族權益，辦理原住民業務，特設原住民族委員會」、「行政院為統籌辦理有關客家事務，特設客家委員會」。由此足見臺灣目前各項族群立法例，皆未侵犯行政機關之組織選擇權。立法實務上也將組織法與基本法做了相當的區隔。

組織法與基本法間的關係，誠如上述在一般基本法（如：環境基本法）的立法例中皆已相當明確，並以尊重行政機關的組織選擇權為原則。惟原基法通過之後，該法條文中明確賦予各項關於原住民族意願的諮詢、同意機制。由此可見，現階段臺灣原住民族的自治、自決，主要是體現在諮詢、同意權之上。此外，原基法第 4 條更明文規定：「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民自治；其相關事項，另以法律定之。」可以想見，未來原住民族自治法通過之後，將進一步肯認原住民族的各項權利。

由上述原基法所揭櫫之精神，顯示任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，至少都必須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改。同理，未來族群資源的統合方案與組織法的實質變更，也都必須獲得原住民族的同意。就此點來看，國發會組織法第 2 條第 8 款有關「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」職掌事項，明顯涉及原住民族事務，未來應如何具體滿足原基法的諮詢、同意的規範要件，有待法律

解釋填補。至於該條文後段，審議與原住民族同意權、自治等原則是否會發生競合，也需進一步思考。此外，未來原住民族自治法通過之後，上述問題將更可能進一步成為自治框架下「政府—政府」間的問題，而有原基法第 6 條「政府與原住民族自治間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之」之適用，相關問題也宜及早審酌。

## 伍、結語：制度設計與政策建言

政策統合、族群型代表性行政機關及協同治理三者同時構成了臺灣族群資源分配機制運作的一部分，而前者實質已經存在國發會既有預算審查機制中，如何將之進一步制度化，調合與後兩者的差異，當是下一步努力的目標。本研究並不鎖定特定族群政策或法制領域，在整理三個涉及族群政策資源配置的理論觀點，尋找出制度上共容的理論元素：政策資源配置參與者涵蓋政府與非政府成員、定期性且具決策功能的政策平臺、共識決；同時在實證面上，觀察到比利時與新加坡族群協調審議機制所具有的制度特色：政治性架構與建議、按其政府體制而分具不等的法律實質拘束力，相較於以原住民族為族群代表性機關的國家，更具制度層面參考意義。

這樣的觀察也意味族群政策資源問題具有高度政治性，復有原住民族在土地回復議題等政策領域的專業性，但國發會制度上與原民會、客委會等機關屬於同一層級，其協調審議功能實質上恐無法發揮。再者，計畫效益難以跨族群進行評估，兼及不同族別眾多、比例懸殊等問題，單純以政府財政、行政效率、形式公平等為主要考量，恐不符合處理族群事務之基本精神。是以若需架構政策統合平台，首需克服的是政治層面不足，亦即如比利時或新加坡等國的設計，需以高於行政層次的跨族群事務協調會議補足制度上的缺乏，就資源配置議題進行政治溝通，否則問題恐治絲益棼。

也就是說，中長期而言，國發會將面臨與外部族群代表團體協同治理問題，此部分在現行原民法及客基法均有明訂。按原基法規定，「任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，皆須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改」，亦即原各族群代表性機構在形成預算前，其資源配置已先行透過系統性及融入性（inclusive）機制取得代表認可，國發會短期以政策統合作法進行政策資源配置的行為，實片面改變此一

政治現實。因而中長期如欲達至良善治理，在多元文化主義的價值下，需將此種系統性機制，以協同治理模式吸納進行政機關內部。

而政治層次的跨族群事務協調會議制度設計，更是對於政府核心職能轉變的回應，若干族群型代表性機關之階段性任務已經完成，相關業務可回歸各部會辦理或從事權統一與國際族群平權的角度出發，妥適思考建立統合性族群事務代表性行政機關之可能性。惟需特別注意的是，原住民族群眾多且事務特殊，故任何制度設計都必須給予特別的考量。相關問題在原住民族自治制度確立之後，當可進入另一層次思考。

在這樣的認識上，本研究建議未來族群事務資源政策統合平台宜考慮以下構面：（一）成員：除國發會、中央和地方族群型代表性行政機關之外，為求慎重宜考慮引進學者專家與族群代表與會；（二）議決方式：考慮到族群事務的複雜性與高度敏感性，政策平台宜參考比利時模式採共識決方式進行；（三）拘束力：平台運作除需定期化、常態化之外，亦需具備實質決策功能，使之成為既有協調力且具拘束力的機構；（四）人才培育：由於族群事務的相當繁雜並高度專業，進行政策整合時注意相關成員之族群事務意識之養成與人才之培育。本研究提出實質建議如下：

## 一、依據「中央政府中程計畫預算編製辦法」，以中長程計畫審議作為政策統合平台

建議以中長程計畫審議作為政策統合平台的原因，在於國發會執掌年度施政計畫及中長程個案計畫審議機制而言，可依循中央政府中程計畫預算編製辦法第二章第 8、10、16、18、20（資源配置）、23 及 27（政策優先順序）等條所授與國發會進行中程計畫審編彙整、資源配置職權，並將族群列為中程計畫項目。同時選擇文化、教育、語言等具有交集的議題，召集三個族群型代表性行政機關進行審議，這樣的作法在於具有立即可行，同時避免不同性質議題，如原住民族自治與客家族群文化資產，同樣在族群事務的框架下討論卻缺乏比較的基礎。

## 二、依「國家發展委員會組織法」召開族群事務協調會議

行使該項職權需先行以政策統合方式，召集各相關部會就擬編入計畫事項進行協調，由國發會主委以兼任政務委員身分先予進行行政機關內部的政策統合。因而若欲以中長程計畫審議作為政策統合平台，需有一上層的「族群事務協調會議」進行前置作業，以既有業務為標的，進行規劃、協調的政策統合工作，召集原民會、客委會、內政部移民署等三族群事務單位，及教育部與文化部兩個業務單位。預期就五個單位間政策重疊部分進行調整，避免各部會在同樣的語言、文化業務上各行其是，朝於國發會建立語言、文化政策平台的方向發展。

## 三、成立族群事務功能性小組

為執行審議功能，國發會內部亦需相應成立族群事務的功能性小組，除中長程計畫審議時擔任召集與審查的角色，平時亦需培訓所屬人員具備審議族群計畫的職能，以回應外部對於國發會缺乏專業性之質疑，或建立相關族群政策人才資料庫，方能組成適當的審議機制成員。

## 四、完善族群事務相關計畫預算資訊平台

國發會在主管的「行政院政府計畫管理資訊網」（GPMNet 2.0）中，建議增列「族群次類別」計畫項目，便利族群型代表性行政機關或利害關係人取得相關資訊，同時亦滿足政府資訊公開法相關規定。

## 五、召開族群事務資源審議會

以預算規模及政策資源為標的，由行政院長指定負責政務委員，主計長陪同，召集原民會、客委會、內政部移民署等三族群事務單位，及教育部與文化部兩個業務單位，進行預算員額的政策統合工作。

## 六、研議族群事務基本法，強化多元文化主義的價值

長期來看，透過族群基本法處理爭議，強化多元文化主義的優越，是協同體系良善治理的最重要基礎。在地方制度法修正通過賦予原民自治區法人地位後，如何在對等的基礎上推動公共事務，會是重要課題。

## 參考文獻

內政部統計月報（2015）。歷年縣市（81-104年各月）現住人口，取自：

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>。

王甫昌（2008）。族群政治議題在臺灣民主轉型中的角色。**臺灣民主季刊**，5（2），89-140。

石忠山（2007）。當代比利時憲政體制。**臺灣國際研究季刊**，3（4），1-36。

石忠山（2012）。從權力分立觀點論新加坡憲政體制的發展與挑戰。**臺灣國際研究季刊**，8（4），1-36。

丘昌泰（2008）。族群、文化與認同：連鎖關係的再檢視。**國家與社會**，5，1-35。

朱鎮明（2011）。政策協調機制及其評估制度。**研考雙月刊**，35（3），23-39。

朱鎮明、曾冠球（2012）。**行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會。

何義麟（2006）。**跨越國境界：近代臺灣去殖民化之歷程**。臺北：稻鄉。

宋餘俠、秦正宇（2011）。強化政策統合量能之組織設計—兼論國家發展委員會組設規劃。**研考雙月刊**，35（2），94-108。

典通股份有限公司（2014）。**103年度臺閩地區客家人口推估及客家認同委託研究成果**。客家委員會委託研究成果報告，未出版。

施正鋒（2006）。**臺灣族群政治與政策**。臺中：新新臺灣文化教育基金會。

范磊、楊魯慧（2014）。新加坡族群治理：國家與社會關係的視閥。**東南亞研究**，3，18-26。

孫煒（2010a）。我國族群型代表性行政機關的設置及其意涵。**臺灣民主季刊**，7（4），85-136。

孫煒（2010b）。設置族群型代表性行政機關的理論論證。**臺灣政治學刊**，14（1），105-158。

孫煒、蕭全政（2013）。全球化潮流下臺灣公私部門組合型態的制度性安排。**政治科學論叢**，58，109-138。

孫采薇（2004）。政策、制度、與族群關係：印尼與馬來西亞對境內華人族群政策的比較研究。**亞太研究論壇**，24，56-91。

原民會統計月報（2014）。10301 臺閩縣市原住民族人口，取自：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=940F9579765AC6A0>。

移民署統計月報（2014）。各縣市外裔、外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數，取自：

<http://www.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=29699&CtUnit=16434&BaseDSD=7&mp=1>。

許萃華（2013）。原住民族基本法之司法實踐：原住民族土地權為中心。《**司法新聲**》，106，23-38。

廖立文（2007）。比利時政黨政治的建構與治理。《**臺灣國際研究季刊**》，3（4），37-89。

蔡茂寅（2002）。政策統合機關、獨立機關定位及設立原則。《**國家政策季刊**》，1，23-38。

劉華宗（2009）。比利時族群衝突與政治危機。《**歐洲國際評論**》，5，1-38。

謝國斌（2007）。比利時的族群政治。《**臺灣國際研究季刊**》，3（4），157-175。

謝國斌（2013）。新加坡的族群政治。《**臺灣國際研究季刊**》，9（1），33-58。

鐘玲敏（2007）。原住民族基本法與人權保障之理論與實務，取自：

[http://www.cahr.org.tw/lawtalk\\_detail.php?nid=219](http://www.cahr.org.tw/lawtalk_detail.php?nid=219)。

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. (2013). Sectors and regions. Retrieved from:

<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016927/1100100016934>.

AsiaOne. (2012). New members of Presidential Council for Minority Rights sworn in. *AsiaOne News*. Retrieved from:

<http://news.asiaone.com/News/Latest+News/Singapore/Story/A1Story20120716-359468.html>.

Bardach, E. (2001). Developmental dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 11(2), 149-164.

Dolan, J. A., & Rosenbloom, D. H. (2003). *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Horowitz, D. (1985). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Jans, M. T., & Tombeur, H. (2000). Living apart together: The Belgian intergovernmental cooperation in the domains of environment and economy. In D. Braun (Ed.), *Public policy and federalism* (pp. 142-176). Aldershot, UK: Ashgate.
- Mak, Y.-C. (1992). The need for a second chamber in Singapore. *Singapore Law Review*, 13, 109-131.
- Meier, K. J., Wrinkle, R. D., & Polinard, J. L. (1999). Representative bureaucracy and distributional equity: Addressing the hard question. *The Journal of Politics*, 61(4), 1025-1039.
- Neo, J. L.-C. (2009). The protection of minorities and the constitution: A judicious balance? In L.-A. Thio & T.-L. K. Tan (Eds.), *Evolution of a revolution: Forty years of the Singapore constitution* (pp. 234-259). New York, NY: Routledge-Cavendish.
- Rata, E. (2006). The political strategies of ethnic and indigenous elites. In E. Rata & R. Openshaw (Eds.), *Public policy and ethnicity: The politics of ethnic boundary making* (pp. 40-53). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Riccucci, N. M., & Saidel, J. R. (1997). The representativeness of state-level bureaucratic leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle. *Public Administration Review*, 57(5), 423-430.
- Rocha, R. R., & Hawes, D. P. (2009). Racial diversity, representative bureaucracy, and equity in multiracial school districts. *Social Science Quarterly*, 90(2), 326-344.
- Shoup, B. (2008). *Conflict and cooperation in multi-ethnic states*. New York, NY: Routledge.
- Swenden, W. (2003). *Belgian federalism: Basic institutional features and potential as a model for the European Union*. RIIA Conference: Governing together in the New Europe, (April 12-13), Cambridge, UK.
- Swenden, W. (2006). *Federalism and regionalism in Western Europe: A comparative and thematic analysis*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Te Puni Kōkiri (2011). Organisational structure. Retrieved from: <http://www.tpk.govt.nz/en/about/who-we-are/structure/>.
- U.S. Department of the Interior. (2014). Budget justifications and performance information: Fiscal year 2014 Indian affairs. Retrieved from: <http://www.bia.gov/cs/groups/xocfo/documents/text/idc1-021730.pdf>.
- Van den Brande, K. (2011). *Intergovernmental cooperation in Belgium: The case of*

*international sustainable development policy*. Leuven, BE: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2008). Black or blue: Racial profiling and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 68(4), 654-664.

# The Theoretical Bases and International Comparison of Resource Allocation among Ethnic Minorities: The Lessons for Taiwan and its Reflections

Way Sun, Chih-Tung Huang, Yun-Hsiang Hsu \*

## Abstract

The composition of ethnic minorities in Taiwan has diversified with the influx of marriage immigrants over the past two decades. This social development, as well as the principal of policy coordination upheld in recent organization restructuring, have led to the insufficiency of current ethnic-based representative agency to allocate policy resource on the basis of collaborative structure. This study discusses the theoretical bases of resource allocation among ethnic minorities and empirically compares the policies in six countries—the United States, Canada, Australia, New Zealand, Belgium, and Singapore. Without compromising the responsiveness of current ethnic-

---

\* Way Sun, Dean of The College of Hakka Studies / Distinguished Professor of Graduate Institute of Law and Government, National Central University, email: waysun@cc.ncu.edu.tw. Chih-Tung Huang, Associate Professor of Department of Public Administration, National Open University, email: cthuang@mail.nou.edu.tw. Yun-Hsiang Hsu (corresponding author), Assistant Professor of Graduate Institute of Law and Government, National Central University, email: yhhsu@cc.ncu.edu.tw.

based bureaucracy, we aim at exploring the adaptation structure that can reconcile the differences within ethnic-based representative agency, policy coordination, and collaborative governance. Conclusions are made under this structure and policy suggestions are given accordingly.

**Keywords:** ethnic-based representative agency, policy coordination, collaborative governance