

原住民族自治的善治課題： 課責的挑戰*

黃之棟**、許立一***

《摘要》

自 2016 年，蔡英文總統代表政府向原住民族道歉之後，我國原住民族的自治進程便隨之加速。為達成這個總體的目標，當前的討論多集中在自治後的資源分配、權力配置、疆界劃定等政治性議題；反觀自治之後如何才能有效達到善治（good governance）的目標，論者則鮮少論及。有鑑於此，本文嘗試從公共行政的角度，來分析原住民族自治與課責間的關係。對此，我們指出自治與善治並非兩個對立的命題。事實上，善治與課責其實是一種「防範機制」（safeguards）。這種機制不單是防範與管控而已，同時也蘊含了提升績效和鼓勵積極創新的側面。正因為如此，未來原住民族自治政府上路之後，一樣會有其適用的空間。本文除論述自治與課責的關係之外，更進一步指出課

投稿日期：108 年 4 月 9 日。

* 本研究承蒙科技部研究計畫「自主、自決與自治：去殖民化脈絡下我國原住民族自治主體之再建構——傳統組織與當代制度的『接觸地帶』：部落公法人法制與職能的實證研究」（MOST 107-2420-H-180-001-MY2）之補助。本文前稿曾以「臺灣原住民族自治與課責之研究」於 2017 年「新形勢下的兩岸關係：挑戰與機遇研討會暨兩岸區域治理與區域制度創新研討會暨高長教授榮退紀念研討會」中發表，感謝魯炳炎教授之評論。此外，研究者也要特別感謝 3 位審查人悉心閱讀本文並提出評論。最後，研究者也要特別感謝阿拉巴灣的守護者。

** 黃之棟，國立空中大學公共行政學系副教授，e-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw。

*** 許立一，國立空中大學公共行政學系教授，e-mail: firstman@mail.nou.edu.tw。

責在原住民族自治中應分為「一般性政府課責」與「原住民族課責」等兩個不同的向度，並宜分別檢視。整體來說，前者與其他行政機關的課責並無二致；後者則因涉及原住民族獨特的世界觀，處理時應具備一定的文化敏感度，才能符合各族獨特的文化與需求。有鑑於原住民族自治非常可能改變我國既有體制，本文也從公共行政與原住民族研究交錯的觀點，對學門間的交錯與互補提出看法。

[關鍵詞]：原住民族、自治、課責、治理、善治

壹、緒論

原住民族自治自 2000 年推動至今，已經邁入第 19 個年頭。即便經過這麼多年的努力，各項立法工作卻還停留在討論的階段。其推動難度之高，可見一斑。不過，自 2016 年 8 月 1 日蔡英文總統代表政府向原住民族道歉並承諾將逐步推動自治之後，各項工作的進度明顯開始加速（總統府，2016）。特別是，隨著「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」（簡稱原轉會）的成立，這個由下而上的機制，促使政府與各族代表得以在轉型正義的框架下，對各種自治的可能進行探索。

整體來說，現階段政府對於我國原住民族自治的規劃，主要是效法加拿大「現代條約」（modern treaty）的模式，也就是透過政府與各原住民族的對等談判與協商，來確認自治的實質內容與範圍（原住民族委員會〔原民會〕，2017a）。這樣的制度設計，使得未來各族不再一體試用一套統一的標準，而是依照各自的需要與習慣，各別與政府進行協商。可以想見，未來各族自治政府必然會有不同的組織與權限。這種制度上的彈性與多元，使得論者的討論多集中在「民族自治的五大元素」，即：空間、權限、組織、財政、立法策略等高度政治性的議題。反觀原住民族自治上路後的治理與課責，則幾乎沒有論及。這樣的發展態勢，從原轉會的會議也可看出端倪。¹

¹ 各次會議可參考原轉會官網（<https://indigenous-justice.president.gov.tw/default.aspx>，檢閱日期：2019 年 4 月 9 日）。

不過，從其他國家的發展經驗可以知道，原住民族自治其實是一個長遠的課題；其中，自治機制的建構只是當中的通過點而已。事實上，正因為原住民族自治與主流典範不同，故其推動必然受到各方高度重視，上路後也一定會受到族人與主流社會的放大鏡檢視（Flanagan, 2008, 2017）。倘若吾人在此制度規劃的關鍵時刻未對治理、課責等議題預先思索，實際上路後若產生弊病，難免不會被放大解讀。國家甚至可能以此為藉口，以改革之名限縮各項權利。後者對原住民族自治的長遠發展，必然會產生不利的影響。對此，本文認為在這個自治的關鍵時刻思索善治與課責等議題，已經到了刻不容緩的時候了。

有鑑於此，本文嘗試對自治與課責之間的關係進行探究。為達成此目的，以下分為幾個層次來進行討論：首先，本文先對我國原住民族自治立法的進程予以回顧，在此同時，我們也對當前原住民族自治的客觀環境與困難做出梳理，更對現階段政府的原住民族自治政策予以耙梳。接著，本文轉而探究歐美公共行政學界對原住民族治理議題的探討，整體來說，歐美公共行政學界對原住民族的討論相對較少，美國學者甚至以「消失（missing）的主題」來形容。即便學界的討論不多，未來自治上路後，可以想見各種討論終究還是會回到問題的根本，即：如何在民族長遠發展的前提下，透過自治來提供族人優質且具備效率的公共服務。對於這個基本的論題，本文將課責視為一種防範機制，對其內涵予以闡述，同時也對原住民族課責的基本架構進行討論。接下來，本文轉而討論治理、課責等概念與原住民族的關係，並對原住民族課責的特殊性進行闡釋。在上述的基礎上，研究者對相關議題進行討論並提出政策性的建言。文末，研究者則提出幾點建議作結。

必須特別說明的是，現行原住民族基本法第 2-1 條與第 4 條，雖然分別已對部落公法人、自治立法等事項有所規定。但由於部落公法人組織設置辦法、原住民族自治（區）法／暫行條例等（草案）遲遲未獲通過。故嚴格來說，我國尚未有實施原住民族自治的實際經驗。有鑑於此，本文主要也是從理論與制度擘劃的角度，來對未來自治後的善治規劃進行檢討。

貳、臺灣原住民族自治立法之演進

一、立法進程綜覽

早自 2000 年起，政府便開始起草自治方案並推動自治立法。截至目前（2019 年）為止，已經經過 19 個年頭。除最早的 2001 年版之「原住民族自治法草案」，送至行政院審查但未獲通過而被退回修正外，其他曾報經行政院核定並送至立法院審議的版本，分別是：「原住民族自治區法草案」（自治 1.0）、「原住民族自治法草案」（自治 2.0）和「原住民族自治暫行條例草案」（自治 3.0）等三個版本。這 3 部法案最後都因為立法院屆期不續審而遭到退回，或因為政黨輪替的關係一直未獲通過（原民會，2016b：11，2017a）。整體而言，目前原住民族自治的立法，已經五進五出立法院。至於目前正在討論的原住民自治法版本，又被稱為自治 4.0（原民會，2017a）。

表 1 原住民族自治立法進程

法案名稱	原住民族自治法	原住民族自治區法	原住民族自治區法	原住民族自治區法	原住民族自治法	原住民族自治暫行條例	原住民族自治法
送請審議期間	2001.2	2003.9-2005.1	2007.11-2007.12	2008.02-2010.10	2010.10-2012.01	2014.12-2015.12	討論中
自治版本		自治 1.0	自治 1.0	自治 1.0	自治 2.0	自治 3.0	自治 4.0
法案審議結果	行政院審查未過退回修正	立法院第五屆會期屆期不續審	立法院第六屆會期屆期不續審	政黨輪替改送原住民族自治法	立法院第七屆會期屆期不續審	立法院第八屆會期屆期不續審	討論中
條文數	104 條	15 條	16 條	16 條	83 條	29 條	討論中
自治立法原則	程序實質兼採	程序性立法	程序性立法	程序性立法	程序實質兼採	階段性立法	討論中
時任主委	陳建年	陳建年	夷將·拔路兒	夷將·拔路兒	孫大川	林江義	夷將·拔路兒

資料來源：原民會（2016b），原民會綜合規劃處（編）（2017），並依目前狀況修正。

回顧過去原住民族自治的法制進程，每次推動都有不同的偏重，也都各自累積了經驗。就其立法原則來看，大致可分為實質性立法、程序性立法、階段性立法等 3 種精神。所謂實質性立法，是指在制度規劃之初，即完整對自治區的設立程序、組織、權限、以及制度方案等予以完整思考並訂出規範；程序性立法，則是指不對

上述各項細節具體規定，而是授權各民族依其需要自行規劃自治制度，提出自治方案；至於階段性立法，顧名思義，是由各民族自行成立自治籌備組織，並依其需要規劃自治制度，且具有部分行政權限（原民會，2017a）。

再就立法進程來看，最早 2001 年版的「原住民族自治法」（草案）兼採程序與實質之立法原則，故條文達 104 條之多；但到了「原住民族自治區法」（草案）時期，改採了程序性立法。也就是說，該法只對自治區的成立程序與原則性事項予以規定，至於自治的實質內容（如：自治組織、人才、行政區域劃分等）則需另由各族之個別立法來進一步充實。也因為如此，法案由原本 100 餘條，大幅減少到僅 15、16 條。到了 2008 年政黨輪替之後，2010 年的「原住民族自治法」（草案）提出：「空間合一、權限分工、事務合作」等三大原則，以及三大前提：不影響現行地方自治團體行政區域、不變更現行地方自治團體機關權限、不影響原住民族自治區內非原住民之個人既有權益。在這樣的基礎上，該草案嘗試以分階段的方式來推動自治進程。大體來說，馬政府時期之「三大原則」與「三不政策」大致是其推動的立法方向（施正鋒，2014；蔡志偉，2016：136-137）。至於現階段政府則是採取「空間明確、權限自主、財政鞏固」的原則（原民會，2017a）。

表 2 原住民族自治的客觀環境與挑戰

自治課題	客觀環境	困難爭點
自治空間	各民族自治空間尚未有明確領域界線或領域界線多相互重疊	1. 自治空間須歷史上正當，現實上合理 2. 欠缺明確界線，未來規劃自治行政區域各民族間恐產生爭議
自治權限	國家治理權限均已分由中央及地方行政機關掌理，原鄉現有地方自治團體計有 4 直轄市、8 縣、55 鄉（鎮、市、區）	1. 自治權限是否足以保障民族發展主體性 2. 中央政府或地方自治團體是否同意事權移轉，仍待協商
自治組織	尚未設置自治組織，惟各族內部對於自治組織之規劃與想像容有不一	1. 自治組織應保障民族自決主體性 2. 自治組織的架構應具彈性，以符各族特性 3. 組織規模與權限事項應具相當性
自治財政	國家財政收入業依財政收支劃分法規定由中央與地方政府收取	無論爭取中央或地方收取稅課，抑或爭取獲配中央統籌分配稅款，均將面對高度政治衝擊
立法策略	1. 原住民族自治法影響層面廣泛，行政、立法部門於關鍵時刻易趨於保守 2. 原住民族內部意見不一，難就法案內容達成共識	1. 如何貫徹總統政見，考驗行政、立法部門是否通力合作 2. 原住民族欠缺內部討論機制

資料來源：原民會（2017a：7）。

二、現階段政策

現階段自治 4.0 的「(新)原住民族自治法」(草案)，規劃方向除參酌歷年來的推動經驗，也參考各國原住民族自治制度和現階段政府的原住民族政策等因素，以期能達到落實憲法增修條文及原住民族基本法所揭櫫的精神。整體來說，本次立法最大的特徵，在於制度上參酌加拿大等國之經驗。也就是將由各原住民族與國家各自簽訂類似條約的方式，來達到自治的目的。質言之，政府現行的規劃，是希望透過對等協商機制來達到所謂的原住民族自治。根據 2016 年林萬億政務委員的規劃，未來的自治法將採取程序性立法(原民會，2017a)。換言之，該法關於實際自治權限的部分將予以精簡，僅就原則性、規範性事項進行規定，具體內容則須待實際協商時再做最後決定。

整體來看，根據蔡英文總統 2015 年 8 月選舉當時所發表的原住民族政策。她的原住民族政策有三大重點：

我們認為原住民族自治，應該要有幾個重要元素：

第一，必須享有明確的空間範圍、土地權利，以及固定財源；

第二，自治政府的架構，要與原住民族對等、充分協商後才產生；

第三，賦予部落「公法人」的地位，讓部落成為法律上的實體，持續累積、強化自治的經驗與能力。

當原住民自治法完成立法，部落就可以組成自治籌備團體，和政府展開協商，依照法定程序逐步推動自治。我們可以選擇比較具備自治條件的部落，率先來進行，創造一、兩個成功的個案，成為自治的示範和起點。

(原民會，2016a)

由此可知，未來的原住民族自治區會有一定的空間範圍，對於其所轄的土地也會擁有一定的權利。此外，為使自治順利運作，政府也會提供固定的財政支持。其次，由於各族都有不同的文化、習慣、傳統組織方式，故未來的自治政府將採取對等協商的方式，透過溝通與協商來確定，而非採取一體適用的模式。最後，關於自治的進程，也將採取部落本位的模式來賦予部落公法人地位，使之成為法律上的實體。也就是透過部落公法人來累積自治的經驗與能量，進而強化未來民族自治的基

石。事實上，2016 年 12 月立法院就增訂了原住民族基本法第 2-1 條，為部落的公法人化提供了法律基礎。雖然相關細節還在討論之中，但未來部落公法人制度上路之後，可以想見它與地方政府一定會產生權限上的爭議。換言之，制度上的磨合難以避免（高德義，2016；黃之棟，2017）。

就整體原住民族自治的進程來看，現階段政府所採取的自治政策主要是希望透過由下而上的方式，由部落來開啟民族自治的進程。接著再在這樣的基礎上累積經驗，並進一步開始民族政府與自治區的建構。

三、小結

綜觀歷年討論的重心，可以發現論者大致是沿著民族自治的五大元素：空間、權限、組織、財政、立法策略等議題開展而成，並由此引發出各項後續爭議。具體來說，目前各方關注的焦點主要集中在自治的權限、土地的有無、財源的確保等議題。事實上，從 2000 年扁政府時期、歷經馬政府、再到今天的蔡政府，論者雖然對五大元素的相關議題予以熱烈的討論，但對自治政府成立後的治理乃至善治，特別是監督制衡與課責的問題，卻幾乎沒有討論。

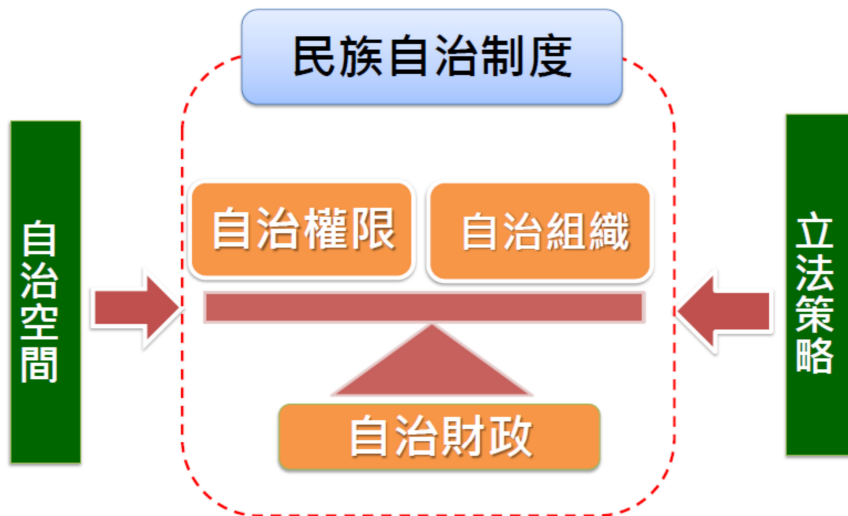


圖 1 民族自治制度的五大元素

資料來源：原民會（2016b：12）。

對此，誠如黃之棟（2017：37）的實證研究所言，不同的行動者明顯對於「何謂自治」有著截然不同的想像。簡單來說，族人所重視的基本上是「自」。也因為如此，原住民族假設只要回到傳統，一切就必然能夠順利運作。反觀政府，它所想像的自治其實著眼於「治」。故對政府而言，民族自治似乎只是另一種形式的「地方自治」而已。有趣的是，這兩種觀點似乎都不約而同地假設自治一旦上路之後，治理與善治就必然會一併到來。兩者的差別僅在於前者認為「傳統本身就已經是善治」；後者則完全以主流社會為參照點，認為未來原住民族自治上路後，僅需「直接套用既有善治機制」即可。面對這樣的難題，實有必要從學理的角度來對原住民族自治中的治理議題進行理論的耙梳。以下即從美國公共行政學界對於原住民族議題的探究開始談起。

參、原住民族治理：公行學界的消失議題？

一、公共行政與原住民族

整體來說，公共行政學界對於原住民族的議題討論的並不多。對此，Aufrecht（1999）就曾直言，對（美國）公共行政學界而言，原住民族就像是一個「消失」的主題，鮮少受到討論與關注。再就細部來看，美國（行政）法學界固然有不少探討原住民族權利的文獻；² 若單以公行界來看，除了少數討論「優惠性差別待遇」（affirmative action）的文獻之外，原住民族在美國公共學界多年以來都一直遭到了遺忘。³ 對此，Aufrecht 認為部分原因來自於學界在方法論上採取的是所謂的「主流的歐美世界觀」（mainstream Euro-American worldview）。也就是說，即便美國學界已經意識到各種原住民族的「問題」，卻鮮少把原住民族的文化，當作一種生活方式來進行探究。正因為如此，他認為當下美國公行學界對原住民族議題採取的大多都是理性模式（rational model），而不是「詮釋」（interpretive）的途徑。換言之，論者在處理相關問題時，還是從墾殖者的角度出發，而沒有真正從原住民族

² 此部分有不少的討論集中在博奕與課稅的問題。此外，由於保留地政府經常會與周邊各州發生權限爭議，因此也需要透過爭訟來解決。

³ 本文作者曾參加 2018 年美國公共行政年會，會中也曾詢問多位美國資深學者，他們也提到類似的觀察。

的角度來思考。

有鑑於此，Aufrecht（1999）主張未來公行學界至少應採取「文化敏感性途徑」（culturally sensitive approach），並在此基礎上來對相關事務進行討論。為鼓勵更多公行學者投入原住民族研究，他認為強化這方面的研究，有以下幾點功能：這既可協助公共行政同仁，也可以提供原住民族更好的服務，更可以確保相關研究都在符合倫理的規範下進行。當然，這些研究也可以更進一步豐富公共行政的理論。在具體的作法上，他認為最簡單的方式就是開始從事原住民族的法制研究，以便了解原住民族在美國政府體制中的獨特地位。話雖如此，他也提醒這種方式具有一定的危險性。也就是說，由於研究者多受制於既有的典範框架，而這些典範又多是墾殖者強加在原住民族上的產物。這麼一來，打破典範框架就有其必要性。畢竟，有了不同視角的刺激，才能反過來審視主流社會自己的治理模式。

面對 Aufrecht 所提出的建議。Ronquillo（2011）在十餘年後再度做了檢視。在仔細耙梳公行在原住民族領域的進展後，Ronquillo 指出原住民族在公行界其實並未「消失」，只是過於分散以致討論散見各處而未匯聚（unassembled）成一個子學門。即便認為公行的原住民族研究沒有消失，他還是憂心地指出，真正的問題其實不在文獻是否付之闕如，而在於整個美國公行界對此議題缺乏興趣。但就整體學術演進來看，當前我們都已經進入了一個新的紀元，促使論者不得不從公行的視角來探討原住民族議題。對此，正如 Cornell 和 Jorgensen 所言：

做出決策是一回事，但是有效率的去執行又是另一回事。部落的立法者可以決定該做什麼，並立法來支持該族的目標；部落法院或其他機制可以解決內部紛爭和因族人與外部關係而起的紛爭。但在很多的個案中，這些都不是事情的終點。族人還是必須運作部落官僚組織，通常是該族的執行或行政機構，來確保立法者的冀盼能夠實現，以及法院的決定可以落實。這些都取決於部落行政，去確保部落運作可以在符合民族利益與公民滿意的狀況下進行。簡單來說，我們要從決策向有效率的執行邁進（Cornell & Jorgensen, 2007: 146）。

二、原住民族善治

反過來由原住民族研究 (indigenous studies) 的角度來觀察，亦是如此。論者雖然對原住民族權利 (indigenous rights) (特別是自主 (autonomy)、自治 (self-government)、自決 (self-determination) 等權利) 多所討論，但對於公共行政的一些基本原則 (如：治理、善治、課責等) 卻鮮少論及。其主要原因在於，這些基本原則經常會被視為是國家用來箝制 (control) 或減損原住民族自治權利的工具。由於這層考量與擔心，相關討論經常引發論者的討論乃至族人的疑懼 (Baker & Schneider, 2015; Baker, Schneider, & Anderson, 2012; Rowse, 2000)。

上述這種原住民族研究與公共行政缺乏交集的狀況，大致要到 2014 年前後才開始出現轉機。當年第 13 屆「聯合國原住民族常設論壇」(UN Permanent Forum on Indigenous Issues) 以「善治與原住民族」(Good governance and indigenous peoples) 為主題，討論了「符合聯合國原住民族權利宣言的善治原則：第 3 條至第 6 條和第 46 條」(Principles of good governance consistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Article 3 to 6 and 46) (UN Department of Public Information, 2014; UN Economic and Social Council, 2014)。由於聯合國的推動，以當前的國際動向來看，未來「原住民族善治」必然會是新一波的關注點。由於公行學門對治理與善治的討論最多，可以想見未來公行學界必然會在此議題上扮演重要角色 (黃之棟，2017)。

雖然目前學界對原住民族治理議題，還沒有形成定論。但大體來說多數論者都同意它所指涉的範圍，大致是對各種原住民族規劃、組織、以及實踐其自治的各種正式與非正式的制度性安排 (Lee-Nichols, 2007a, 2007b)。至於制度性安排的具體型態，大致可分為 3 種：第一種是傳統模式，也就是回到原住民族接觸墾殖者或殖民制度以前的運作模式。這種方式除了有傳統的自治組織，也包含對外關係的運作。當然，傳統組織的內部可能還是會有不同的氏族、宗族、與家族等組織；第二種型態則是配合或是在殖民者的許可下，相當程度仿照主流制度所建立出的組織型態。由於原住民族在世界各國都歷經同化時期，因此所謂的「傳統制度」或多或少都會被導向主流的政治模式，如：部落會議 (band-council)、透過選舉來取得席位、或是條約談判等都是顯例等；最後，第三種方式則是一開始便有意識地嘗試與

主流制度區隔。也就是透過制度性安排，來達到對抗歧視、以及「去殖民」（又稱為「解殖」；de-colonization）的目的。當然，由於歷史的發展交纏難解，實際運作時上述各類型都只是概念上的區分，實際上各種方式多處於交雜並存的狀態。

再就善治的具體原則來看，加拿大英屬哥倫比亞第一民族議會（British Columbia Assembly of First Nations）曾為原住民族善治提供了指針（Wilson-Raybould & Raybould, 2014: Introduction page 5）。對此，該議會強調任何原住民族組織的發展與設置，至少都必須符合五大原則，才能夠往良善治理的方向邁進。這 5 項原則分別是：文化合宜（cultural fit）、政治課責（political accountability）、獨立監察（independent oversight）、專業的公共服務（professional public service）、資產保護（protection of assets）。

具體來說，文化合宜性是指任何原住民族的組織或機構，都必須反映它所代表群體的社會規範與傳統；政治課責則強調具有決策或立法權的個人與機構，必須對自己所服務的社群負責；至於獨立監察，則是指所有決策機關的決定都要受到其他獨立機制的審查，且任何行政決定都應該可以被申訴或覆議；專業的公共服務，則是希望確保提供公共服務的人，都具備提供服務的能力；最後，資產保護則是要確保民族的資產（如：土地、森林資源等）受到妥適的管理與運用。由這些原則可以知道，原住民族善治與一般公共行政所提及的善治原則概念上雖有共通之處，卻也明顯有別。

三、小結

通過上面的說明大致可以知道，過去公共行政學門強調不管是公部門還是私部門，都有治理概念的適用。這是因為治理的核心理念，就是要確保組織能夠提供公共服務，並努力朝著利害關係人所設定的目標邁進（The Netherlands Ministry of Finance, 2000）。也因為如此，相關的討論鎖定在利害關係人、最終的目標，以及為達成該目標組織的管理與責任等議題。總之，治理的核心就是要設計出一套防範機制（safeguards）來確保目標能夠順利達成。在這種「安全機制」的概念下，體現出的治理模式，就如同圖 2：

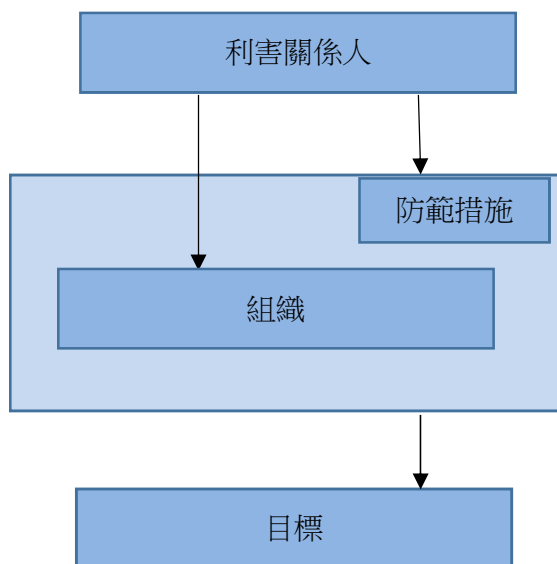


圖 2 治理的概念圖

資料來源：修正自 The Netherlands Ministry of Finance (2000: 8)。

同樣的想法在原住民族自治上依然成立。換言之，任何自治組織（如：自治政府）的最終的目的，都是要提供族人公共服務，並促進民族的生存與長遠發展。由這個角度來看，未來原住民族自治上路後，也一樣會需要建立起一套「安全措施」，以防止組織逸脫原本他被賦予的責任所在。

肆、原住民族自治與課責

由於目前我國獲得正式承認的原住民族共有 16 族，且平埔原住民族也可能在不久的將來獲得承認。有鑑於各族都有不同的社會組織與傳統，⁴ 依照現階段政府的規劃，未來自治區與自治政府的權限必須通過談判各別協商。也因為這樣的關係，未來各族政府的權限必然也隨之相當多元。有鑑於此，本文無法對各族的態樣一一深究其個別情境，以下我們只能對原住民族自治的課責議題，做一總體的論述與評價。

⁴ 有關臺灣原住民族各族的基本社會組織方式，可參考《臺灣原住民族民事傳統習慣調查彙編（試行本）》（蔡明誠、蔡志偉、官大偉、浦忠勇編，2017）。

如前所述，本文認為任何涉及公權力行使的組織，都要受到內部與外部的監督。未來的自治政府也不例外。整體來說，監督與課責的最終目的，是要竭盡所有的可能來確保公共資源都用在族群長遠的發展上，以確保這些組織不致逸脫原住民自治的初衷與使命。對我們而言，原住民族的自治與多元，就意味著族人總算可以「在傳統中創造新的制度」，更能夠型塑出不同於主流甚至優於主流的制度性安排。以下本文嘗試對課責的功能、要素、以及原住民族課責等問題進行探討。

一、課責的功能

課責是公共行政的核心概念，也是各種治理模式中最常受到討論的議題之一。事實上，隨著新公共管理的興起，民營化、外包、公私合夥、協力治理、網路治理等各種模式已由例外走向常態。也由於這樣的關係，課責的概念也隨之不斷擴張（Bovens, 2005; Mulgan, 1997, 2000; Peters, 2006）。質言之，面對日趨多樣的行政模式，如何對之進行有效的課責，就形成極大的挑戰（許立一，2015：388-390）。整體來說，就課責的功能面來看，課責的意涵大致包含了幾點。

首先，課責被認為是「實現善治」時的一種機制。也就是說，為了有效提供公共服務並實現善治，政府必須整合公共資源，如此才能因應來自內外的各種挑戰。而課責的目的，其實就是希望透過制度的設計，建構出一套有效的機制與途徑來確保善治得以實現。其次，課責也是達成任務的必要權威。簡單來說，從課責的基本定義來看，所謂的「課責」其實就是指在某個特定的互動關係中，某一方有權可以要求另一方針對某些事項提出說明，或要求其對某項行動提出理由；在此同時，該方通常也可以依其說明來對之施以必要的獎懲（Castiglione, 2007）。換言之，課責基本上就是希望透過權威的運用與責任的追究，使組織得以在一定的軌道上運行（許立一，2015：388-390）。

由於強調回應（answerable/answerability）的重要性，故傳統上課責概念也被認為帶有監督與防弊的精神於其中（McKinney & Howard, 1998: 476; Peters, 2006）。對此，McKinney 與 Howard（1998）甚至認為，公共行政的本質其實就是希望能在權力與課責之間求取某種平衡（balancing power and accountability）。具體來說，在「委託－代理」的結構中，委託人難以時時掌控代理人的行為。這是因為資訊往往是以不對稱的方式存在，故如何有效監督便形成重大的挑戰。也因為如此，此處所

謂的課責，其實也代表著遊戲規則的界定，以便確定代理人能夠確實依照組織當初設定的目標來行動，並協調組織中不同行動者的活動。總之，課責是一種確保代理人的行動能夠符合委託人意志的制度設計，俾使上級長官、民意代表、委託機關、甚至一般民眾，都能確認政策的執行與所有公務行為都是在正軌中運行（許立一，2015：388-390）。

最後，從課責的基本意義也可以看出，它也是一種績效管理的配套措施。由於當代公務體系重視績效管理，並會訂定各種績效指標來作為獎懲的依據。正因為如此，課責除了上述各種監督、防弊的消極面向之外，同時也有促進政府機關與公務人員提升績效的積極面向（許立一，2015：388-390）。

二、課責的要素

課責的要素，一般涉及到4個層面，分別是：該誰負責（who is accountable）、向誰負責（to whom）、為何事負責（for what）、以及如何負責（how）（許立一，2015：390-391；Castiglione, 2007）。其中，「誰該負責」是課責討論時最基本的概念。特別是當事情出現差錯時，相關單位就必須找出該為此負責的單位或人員。就傳統公共行政來看，過去絕大多數的政策通常從規劃到執行多是由政府一手包辦，這時責任的歸屬也相對明確，不易產生問題。但當模式日趨多元之際後，課責的對象也隨之模糊，相應的配套課責機制也就因此而更具有迫切性（許立一，2015：390-391）。而這在原住民族自治中，更會形成極大的挑戰。特別是當某個族或是部落採取集體領導模式，甚至是「世襲制」時，便會產生問題。

至於「向誰負責」的問題，可以進一步分為兩部分。首先是政府部門中，究竟誰有資格或職權對應授課責者進行課責的問題；其次則是具體的行政作為致使特定人遭受損害時，「誰有權」以及「應如何」向政府請求賠償的問題。這個問題就一般民主課責或政治課責的角度來看，其實是相對單純的。這是因為，「人民」就是政府施政良窳最終必須負責的對象。立法者通常也會對這類事項進行監督與課責（許立一，2015：390-391）。也因為如此，一般認為在討論部會（ministerial）責任問題相對簡單，因為首長多半必須對政策的成敗負責任（Castiglione, 2007: 3）。但在原住民族自治中，問題則更為複雜。簡單來說，所謂的自治多半伴隨著中央的給付移轉，這時所謂的「人民」指得究竟是社會大眾，還是該族之族人、組成該族

的部落，便會發生爭議。更進一步來看，既然原住民族自治是原住民族與國家「對等」協商後的產出，這時立法機關做為國家組成的一部分，能否對自治政府進行「監督與課責」，也同樣會發生爭議。

再就「為何事負責」的問題來看。此部分可以分為消極與積極兩個面向。消極面向是指當某行為涉及違法與失職時，應加以嚇阻。此時亦會構成向違法失職者施以懲罰，並作為政府對民眾負責、給予損害賠償和損失補償的依據。反觀其積極面，則是依照績效來作為獎勵的根據。總之，從公共行政的角度來看，任何帶有公權力行使的組織，都需要透過課責來形成某種控制機制，一方面避免出現錯誤結果，另一方面也藉此檢討改進，找出錯誤的原因並避免重蹈覆轍（許立一，2015：390-391）。

最後，如何課責的部分則是指，績效良好或違法失職時課責系統如何對機關或當事人施以獎懲，採取的處置與落實程序又為何的問題。此部分也是整個課責系統另一關鍵之處（許立一，2015：390-391）。也就是說，處置與結果若能相稱，這時便能嚇阻可能的違法失職，他方面又不會扼殺積極任事與創新的精神。當然，這也是制度設計時的兩難所在。

三、原住民族課責

從上述公共行政的角度來檢視便可以發現，既然原住民族自治政府與機構都帶有公共性，又多兼具公權力行使、公款使用、以及公共資源管理的角色，故不少論者主張不能僅因為「自治」的緣故，就完全不受任何監督（Alcantara, Spicer, & Leone, 2012; Flanagan, 2017）。畢竟，我們希望每一筆公款都能用在民族振興的最終目的上。既然如此，此處真正的問題就轉變為：如何設計出一套適合原住民族需要的課責體系。其中最大的難點，是原住民族的組織與機構經常介於傳統與現代、主流與特殊多元之間（如圖 3）。因此，如何兼顧原住民族需要與主流價值，就成為原住民族自治課責時最困難的問題。

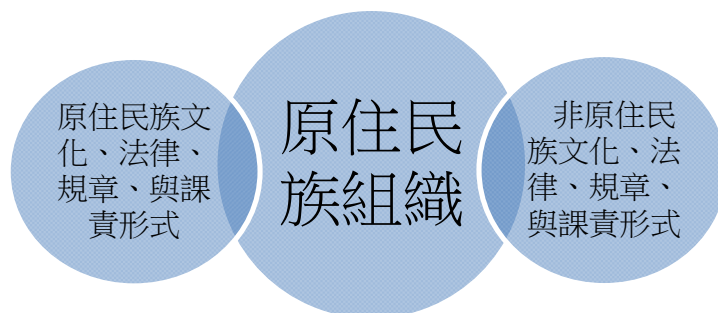


圖 3 原住民族組織與主流社會價值的關係圖

資料來源：Indigenous Governance Toolkit (2017)。

事實上，由於當代公部門組織的態樣本身也相當多元，即便是公共行政的學者，也分常重視不同地域、組織型態及場域中的文化面向（McKinney & Howard, 1998; Peters, 2006; Rowse, 2000）。質言之，課責本身也不是鐵板一塊，而必須在其揭示的原則之下，依照實際的需要予以調整。也因為如此，原住民族課責也強調諸如正當性（legitimacy）、透明（transparency）、矯治（redress）、揭露（disclosure）等基本要素，但由於原住民族的組織與機構，大多處於傳統與現代之間，因此對於課責的要求也不同於主流社會（Indigenous Governance Toolkit, 2017）。簡單來說，原住民族的政府與組織除了所有政府機關都必須踐行的一般性課責之外，還必須滿足原住民族特有的課責。原住民族課責與一般性政府課責的關係如表 3：

表 3 原住民族課責與一般性政府課責的關係

原住民族課責	一般性政府課責
照顧族人（looking after their people）	撥款的報告（grant reporting）
需要共享（demand sharing）	服務的提供（service delivery）
為族人服務（working for their people）	財政的紀律（financial compliance）

資料來源：Indigenous Governance Toolkit (2017)。

對此，本文認為只要未來自治政府的財政，有部分是來自國家的挹注，這時原民會這個給付移轉的主要機關，就一定還是會受到來自國會的監督。這麼一來「部會責任」（ministerial responsibility）就不可能只因為「自治」而全然免除。換句話

說，原民會對於原住民族發展的整體目標與各自治區的營運狀況，還是負有某種責任。既然如此，政府就還是有必要設計出適當的課責機制，來確保公款的使用沒有流弊，且所有公共資源都用到了刀口上。

誠如 Cornell 與 Jorgensen (2007) 所言，課責其實就是一套機制，來確保大家「能把事情做好」(getting things done)；至於自治政府到底「該做什麼、又能做什麼」就觀乎吾人對其公共任務的目標設定。而這個目標設定本身，又是涉及到權力與課責間的動態平衡 (McKinney & Howard, 1998)。簡單來說，倘若我們把自治政府與組織的目標設定的相當寬泛，這意味著它的自治權限相對較大，伴隨而來的監督與課責也必然較多；反過來說，如果我們一開始就把自治的範圍劃得很窄，那麼雖然監督與課責也相對較少。只是這麼一來，自治的原意也可能因而喪失。由此可知，自治任務的拿捏，攸關後續責任範圍的劃定，也關係到所謂的「民族自治」是否能夠真正實現。

不過不論如何，原住民族自治政府或其他組織，都必須透過資訊的透明來對公眾，更重要的是對族人負責，並接受其監督與檢視。就像其他政府機關及非營利組織那般，資訊公開與開放溝通是一切的基礎 (彭滄雯、巫偉倫，2009：114-115)。換言之，也就是要透過各種透明的機制，來把自己所代表的立場與利益，攤在陽光下供大家 (特別是族人) 檢驗。也唯有如此，原住民族自治的進程才能持續獲得主流社會的信任，進而可長可久地發展。

四、原住民族課責機制的的基本態樣

在對原住民課責的概念予以耙梳後，以下進一步對未來我國原住民族自治可以採取的課責機制的態樣，予以描述性地 (descriptive) 闡述。具體來說，本文前面的章節已經從學理的角度論證了自治與善治 / 課責之間，並不存在著本質上的衝突，且不管是公共行政還是原住民族研究學門，都已經開始討論兩者間的關係。其中，將原住民族課責的要件予以類型化，應是學門間的共識所在。在確定這些前提要件之後，揭下來的工作就是要從制度設計的角度，提出一套能夠落實原住民族課責的可能方案。

對於這套原住民族自治的課責方案，首先必須確定的是：原住民族自治涉及集體權的行使。既然如此，其與既有的地方自治即具備本質上的差異，無法簡單地加

以類比援引。質言之，面對原住民族自治事項，國家應該給予最大程度之尊重，並將干預減到最低。更簡單來說，為使「自治」能夠充分實現，未來的課責機制應該從「原住民族自我決定」的基本觀點出發。換言之，凡是原住民族依其傳統組織與習慣所做出的決策或自我監督機制，基本上都應該予以尊重。

從自我決定角度出發，未來自治區中的事物基本上都應該透過（自我）監督（supervision）、（自我）管理（management）、（自我）控制（control）的方式，來落實「內部課責」（internal accountability）。至於「外部課責」（external accountability）則應盡可能予以限縮，並以間接方式行之。在這樣的基本想法下，此處課責的三大要素（監督、管理、控制），會呈現出圖4的關係態樣：

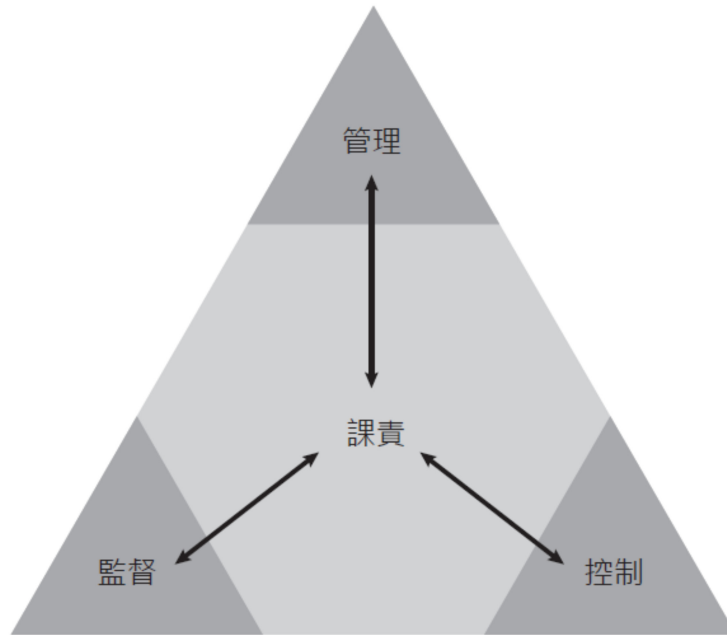


圖4 課責的基本要素與關係

資料來源：The Netherlands Ministry of Finance（2000: 9）。

再分別就各個要素來看。所謂的監督，主要是為了確保政策目標能夠實現，並提供一個政策得以自我調整的機會；至於管理，則是希望管理流程能讓有關部門能夠妥適架構，俾使政策目標能夠達成；控制是要確保政策的執行面能夠穩定順遂；最後，課責則是強調必須在所有層面都具備充分資訊，以便確保前三者都能夠順利達成。當然，以上這些要素只僅是學理與概念而已。未來各原住民族可以依照自己

的傳統與習慣，在此基本的原則與架構下，設計出符合自身需要的課責組織（如，民族層級可以透過民族議會、部落聯合會等組織；部落層級則可以傳統獵團、祭司團、長老會等方式行之）。

至於外部課責的部分。依照當前之發展，即便未來各族政府皆順利成立，未來原民會應當還是會繼續存續，但其功能與角色勢必必須轉變。對此本文認為，為有效減少國家干預，立法機關不宜對各族事務予以直接的督導，而是透過課以「部會責任」的方式來給予間接的課責。簡單來說，既有原民會政策規劃與執行的角色，應逐漸朝向政策規劃與監督上轉移。也就是說，未來原民會不會再扮演資源分配者的角色，而是擔負著自治政府外部監督者的角色。如必須特別說明的是，角色轉變背後的意涵是，自治政府與原民會並不具有層級上的高低之別，而僅具有功能（分工）上的差異。從這個角度來看，原民會的功能就成為確保自治目標能夠達成的監督機制。

從這個角度出發，未來我國原住民族課責的機制，將會呈現出圖 5 的態樣：

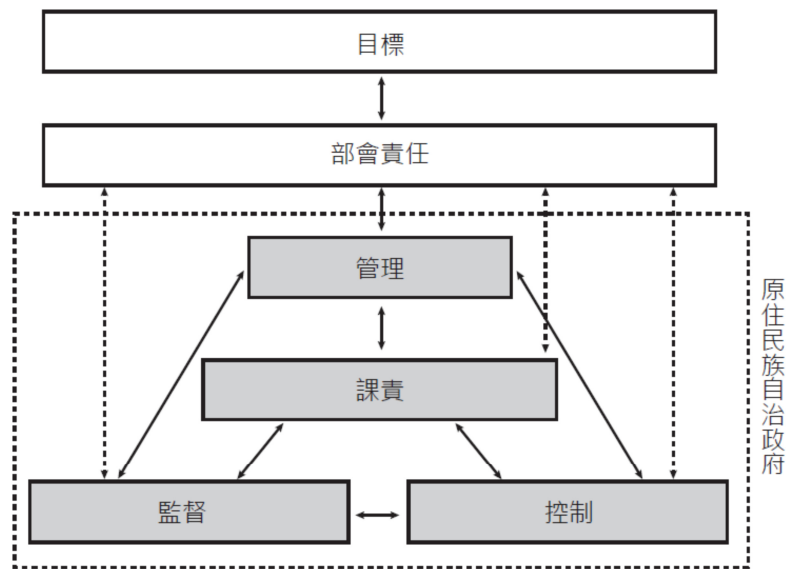


圖 5 原住民族課責機制圖

資料來源：修正自 The Netherlands Ministry of Finance (2000: 10)。

總之，依照當代公共行政的基本原則，任何公部門組織都需要受到監督與課責。既然如此，原住民族自治政府當然也不能例外。唯一的差別僅在於，各項機制

應以自我決定為依歸，盡可能回歸各族並尊重其傳統。只要基本符合當代治理的基本原則，政府就不宜過度干涉。在此同時，外部課責也應盡可能限縮。畢竟，監督與課責的目的，是要確保政策目標的實現與公共服務的提升，而非出於管控與干預。

伍、討論與政策建議

由上面的分析可以知道，原住民族自治的討論由於涉及到體制面的變革，故論者多把焦點放在政治性的資源分配、權力配置、疆界劃定等層次；相對而言，義務面的問題鮮少有人觸及。問題是，就當代公共制度的架構來看，為確保組織的公共性並減少弊端的可能，一旦賦予自治政府某種公權力與財源，吾人就很難不在討論中一併納入課責的面向。由此可知，即便原住民族自治實現，依然會有課責的問題。總之，自治與課責的概念並不相衝突。

即便確認自治與課責的關係，在經歷過這麼多年的內部殖民後，傳統的生活方式與社會組織已經遭到相當程度的裂解。也無怪族人高度擔心，所謂的「課責」會不會又淪為國家用來管控原住民族的工具。就這點來看，如果課責是一種來自「外部的監控」，那這無疑是對自治權的戕害，且又回到過去殖民主義的老路；反過來說，如果課責是一種自發的機制或是傳統的「內部控管」，這對防止自治政府濫權，並確保它能為民族長遠發展而努力的目標來說，無疑具有益處且能為各方所接受。換言之，「誰來課責」和「為誰課責」，是此問題的關鍵所在。就另一個角度來說，課責恐怕是自治實現所必須付出的「代價」。反過來說，族人除了認識到課責的消極面之外，也應該意識到課責也隱含了提升績效和鼓勵積極創新的側面，而不只是單純的管控而已。事實上，創新與提升對族人的服務，是當今原住民族所急迫需要的部分。

針對上述這些問題，從目前原民會提出的方案來看，我國未來非常可能採取程序立法的模式。也就是經由各民族對等協商談判，來確認自治的各項細節。這麼一來，未來的自治政府必然也會因談判進程，而在不同的時點成立，且會有多元的組織型態。畢竟，就目前的 16 個原住民族來看，大者如阿美族共有 20 餘萬人，其分布區域廣且狹長，境內非原住民的比例又高，如何有效治理且兼顧民族主體性就成了極大的挑戰；反觀較小的民族，如卡那卡那富族僅有 330 人，聚落相對集中（高

雄那瑪夏區），但境內多數為布農族，在空間高度重疊下，族群的「共同治理」則形成了另一種挑戰（原民會，2017a）。對此，誠如原住民族自治法草案研商會議中，賽夏族代表趙一先所言，對於自治我們必須要有：「務實的想像」（practical imagination）（原民會，2017b：33）。換言之，雖然族人對自治抱持了高度的期待，但相關的工作不可能一步到位，必須經過相當時間的磨合與協調。

在務實的想法下，發展出一套「可操作的自治」（workable self-government）模式，當是其中關鍵之所在。其中，如何在已經高度繁雜的談判的過程中，一併納入前述課責的討論，相信會是最困難的部分。對此，本文認為任何自治的工作，人才培力是制度能否實踐的關鍵。質言之，前述的各種課責理論，甚至談判本身，都需要仰賴法律、管理、財務、以及理解傳統運作模式的人才通力合作，才有可能達成。唯有人才到位，才能避免談判的工作或是後續的自治又陷入高度不對等的權力關係之中。換句話說，在人才與資源都高度不對稱的現實下，所謂的「對等協商」（或是「自治協商會議」）難保不會又淪為政府主導下的資源配置；同樣的，即便未來自治政府上路之後，人才培力若是無法趕上，屆時各種工作可能又會回到仰賴政府機關或主流社會支援的老路。以目前大家最關心的基本權限與基本財政為例，即便未來這些關鍵項目能夠掌握在族人手上，政府也極可能透過人事、主計等制度性的枷鎖，來實質架空自治的內涵。這麼一來，原本原住民族自治的本意，不但無法實現反而會使原住民族更加依附於政府。當然，這些都是我們所不樂見，且急需避免的問題。

有鑑於此，本研究提出以下幾個不同層次的建議。首先，誠如前節的說明，原住民族自治團體或組織面臨了兩層次的課責。其中，原住民族課責與一般性政府課責有著截然不同的意義。一般政府機關的課責相對單純，可以透過前述人才培力的工作，或是在自治初期透過其他機關支援的方式辦理；但前者就涉及到原住民族對於自身的認識，以及族人對整體民族發展前景的認知與想像。這些關鍵議題涉及到本質性的差異，也構成了原住民族世界觀與主流價值的不同點所在。有鑑於此，在處理相關問題時，政府一方面必須透過各種政策行銷的方式加強宣導，務使族人都能理解原住民族自治的意涵和現階段政府的方案；另一方面，在實際工作的推動上更需要注意 Aufrecht（1999）所稱的「文化敏感度」問題。簡單來說，由於原住民族課責的問題涉及到組織目標、價值、進程等本質性的討論，相關問題不宜、也不

能由政府或主流社會來定義，而必須由下而上地由各族族人逐步凝聚共識。質言之，對於課責等各種概念內涵的自我定義，是確保自治不至於淪為「他治」的唯一途徑。

由於我國的原住民族數目眾多，文化與習慣亦各異，本文無法對各族的治理與課責逐一提出可行方案。但可以確定的是，以當下常見的傳統組織來看，各民族的部落下或有年齡階層、青年會、祭司團、長老會、獵團等各式組織；部分民族也開始摸索建構民族議會的可能性。這些都是未來達到自我監督、自我管理、自我控制的基礎。質言之，原住民族自治在達成善治的過程中，其實不需要模仿主流社會的制度，而是要在當代善治所揭櫫原則下回到傳統，進而在傳統中發揮創新，以便能讓祖先的智慧能在當代社會中獲得新的生命。唯有讓傳統組織發揮監督、管理、以及控制的功能，我們才能防制自治組織與政府衍生弊病，也才能進一步說服主流社會，接受原住民族的多元價值。

問題是，回到傳統看似簡單，其實異常困難。這是因為，過去由於殖民主義的關係，原住民族的傳統組織與運作方式已經遭到了瓦解，甚至早已被遺忘。這也使得「找回傳統」的復振工作，已經到了刻不容緩的時刻。但在回復傳統的同時，如何讓傳統與當代制度妥適銜接，更是未來整個民族能否進一步發展的重要課題。換言之，找回傳統的目的，不在於馬上回到傳統。其真正的目的，是要讓下一代的族人，能夠熟悉各種課責（不管是傳統或現代）的可能方案，且都能在實務上依照現下的需要而為族人所用。唯有如此，我們才能持續督促自治政府時刻都必須以民族長遠發展為目標，並予以持續的努力。

正因為這樣的關係，本文的第二個具體建議，是希望在開啟前述各項工作之前，政府或原民會應針對各種需要，展開一系列的培力與養成工作。進一步來說，不管是傳統的復振，還是促使族人熟悉各項課責方案，這些工作都具有高度的持續性。有鑑於此，所謂的培力不能再停留在當前辦理培訓營的方式，而必須有更長遠的規劃。由這個角度來看，未來「國立原住民族大學」若能順利籌設，其功能除了傳統文化的保存、延續，以及民族意識的培養之外，前述這類治理專門人才的養成也應當列為重點。質言之，我們必須透過培力，來找到「傳統組織與制度的當代表達方式」（黃之棟，2017：39）。

最後，另外一個不能不提及的部分是「平埔原住民」與整體自治制度關連的問

題（行政院新聞傳播處，2016；原住民族電視台，2016）。⁵ 行政院已經在 2016 年將原住民身分法修正草案送請立法院討論。一旦通過，未來我國就會新增一個平埔原住民的身分別。雖然目前關於其權利的部分還有待進一步的討論，但就目前整體原住民族自治的發展歷程來看，未來所有的自治討論都有必要預先將其權益納入討論。

陸、結論

由於過去征服、佔領、墾殖等各種（內部）殖民的經驗，原住民族與國家（法制）之間一直存在著高度的緊張。⁶ 正如 Cornell（2007）的跨國研究那般，臺灣的原住民族也對政府抱持著高度的不信任感。這也連帶使得政府推動的任何政策，都很容易被認為是「國家機器」在對整體原住民族、部落、乃至族人個人穿透和裂解的工具。正因為面對的是強大的國家體制，原住民族研究長期以來，不斷嘗試以「權利」的角度，也就是透過原住民族的權利論證，來激發出民族的「自覺」進而取得「自決」。在這種人權文化（human rights culture）與抵抗論述之下，自治被認為是「去殖民」的不二法門（李重志，2016；Riley, 2007: 1052）。至於具體的方法，則是希望能回到傳統與部落本位，重新找回民族振興的根本。也因為如此，傳統主義（traditionalism）、部落主義（tribalism）被認為是原住民族運動與理論的重要支柱（台邦·撒沙勒，1993；Von Der Porten, 2012）。總之，族人對自治抱持了高度的期待，而自治的根本就在於盡可能降低國家的干涉，回到自我管理。

上述的論點對原住民族研究的學者來說或許理所當然，但對公共行政學門來說，不管是部落、主體性、去殖民、國家機器、傳統（主義）、抵抗論述等，都絕少出現在公行的學科用語或教科書之中。就如同 Aufrecht（1999）的觀察，在美國公行界的主流教科書中，就連印地安、原住民（族）等詞彙都極少出現。再就本土的路徑來看，我們已經從過去的山地行政，走到目前的原住民族行政（indigenous administration）。依目前的發展態勢來看，我們很快又會走到自治行政。如果我們

⁵ 此部分感謝魯炳炎教授的提點，讓我們得以反思相關議題。

⁶ 這種緊張關係，從原民會舉辦的「原住民族傳統習慣規範與國家法制研討會」就可以看出。該研討會至今已經舉辦了八屆。

希望在此之上更進一步減少國家的干預，就必須更大步地邁向自治治理（autonomous/indigenous governance）。但就目前的討論來看，各方爭論的主軸都還是集中在政治性的自治權限、自治組織、自治財源等面向。至於自治之後到底要如何運作、課責或治理，則較少納入討論範疇。問題是，後者往往才是我們能否說服主流社會，進而促使自治長遠持續推動的關鍵。

對此，我們認為牽涉到幾個根本的問題。首先，從國外的經驗就可以知道，由於自治政府的財源很大一部分還是來自中央政府的撥款（給付移轉）。在部會（如：原民會）還是會受到國會監督的前提下，部會責任不可能全然免除。也因為如此，某種程度的監督與課責，必不可少。不過，必須特別強調的是，此處所謂的課責不是來自外部的課責，也不一定非得以「現代」的形式來進行。此處的重點其實應放在：如何促使傳統組織扮演或實際起到課責的作用。反過來說，既然強調原住民族的自治，某種程度上這種課責就可以（甚至「必須是」）不同於主流社會的模式。換言之，原住民族本身就是孕育多元治理模式的搖籃與推手，同時也是臺灣多元文化的具體表徵。

當然，如果原住民族希望回到傳統的方式，那當務之急無疑是要趕緊「找回傳統」，並確認傳統的機制與運作方式為何。但在此同時，族人可能必須進一步思考「未來如何以現代的方式來對傳統進行表達」。誠如本文所言，同時了解傳統與現代的進程，才能在民族的整體發展上，運用各種可能的工具來達成族人自己設定的目標。也唯有如此原住民族自治才能算是真正的實現。

參考文獻

- 行政院新聞傳播處（2016）。政院：修正原住民身分法，正名平埔原住民身分，2019年4月9日，取自：http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=0B192BA50CA969AB。
- 台邦·撒沙勒（1993）。廢墟故鄉的重生：從《高山青》到部落主義——一個原住民運動者的觀察和反省。《臺灣史料研究》，2，28-40。
- 李重志（2016）。臺灣原住民族自治權相關憲法修正案（2007-15）之研析與再提議。《臺灣原住民族研究學報》，6（1），145-192。

施正鋒（2014）。臺灣原住民族自治的路徑。臺灣原住民族研究學報，4（4），189-206。

原住民族委員會（2016a）。2016 總統大選蔡英文原住民族政策主張，2019 年 4 月 9 日，取自：<https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=79ADDDDD9195DB0E52610217BBF0B058FA9DAB2A97BBE1DD0E0C44C38ED9E0AD26B52654D9DCC9315DF576799E05F6E068729EDE570803B313B91B9DF71659F0C&filename=F1602A57AA99B00240AC194F41ABB6C33D0970EC37AE3CB52841BF8A640C6A11180C0CB8DB625613>。

原住民族委員會（2016b）。交接作業專題報告：詳細，2019 年 4 月 9 日，取自：<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=9DA8D6F1628ABD2F>。

原住民族委員會（2017a）。106 年 3 月 20 日總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會第一次委員會議：原住民族自治法推動報告，2019 年 4 月 9 日，取自：<https://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=036B1EDED34B0578&DID=0C3331F0EBD318C2458FD5DB7473D68F>。

原住民族委員會（2017b）。106 年 10 月 17 日原住民族自治法草案研商會議（第一場次）紀錄，2019 年 4 月 9 日，取自：<https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=2D838540F5D6F659FAFB9859EF31AC3B381A272F479D65D98D902DFAAFC2E1546FCC4C43521FD2DFA20411195BAB2BB0706FA21DC9A989F93B91B9DF71659F0C&filename=D935D8031743AD9FF3FFD2771E2EFB5B8D94B4A92604E02C0E0F5BAAADD3EB1F626C9CB03D8DA01A14539EF54D9273DB4F361E7A57F9CD70>。

原住民族委員會綜合規劃處（編）（2017）。原住民族自治研商會議：簡報資料，2019 年 4 月 9 日，取自：<https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=2D838540F5D6F659FAFB9859EF31AC3B381A272F479D65D98D902DFAAFC2E1546FCC4C43521FD2DF2322CDB0E9B1772102F5EC84D56FA9683B91B9DF71659F0C&filename=2412E10BC7F496300B0D51B19DB327E025AA6F82BBC81686A423D603BAD7F958D19972ED96E64A52AE5D52807D881AA1D0636733C6861689>。

原住民族電視台（2016）。政院擬修身分法 認定“平埔原住民”，2019 年 4 月 9 日，取自：<http://titv.ipcf.org.tw/news-24516>。

- 高德義 (2016)。部落公法人化之若干課題與挑戰：以「部落公法人組織設置辦法草案」為例的探討。 **臺灣原住民研究論叢**，20，19-56。
- 許立一 (2015)。 **公務倫理**。臺北：五南。
- 彭滄雯、巫偉倫 (2009)。非營利組織參與治理的代表性與課責：以出版品分級評議為例。 **臺灣民主季刊**，6 (3)，87-123。
- 黃之棟 (2017)。部落公法人的前景與隱憂：原住民族善治的體制嘗試。 **臺灣民主季刊**，14 (4)，1-47。
- 蔡志偉 (2016)。原住民族自治。 **臺灣原住民族研究學報**，6 (1)，135-143。
- 蔡明誠、蔡志偉、官大偉、浦忠勇 (2017)。 **臺灣原住民族民事傳統習慣調查彙編 (試行本)**。臺北：原住民族委員會。
- 總統府 (2016)。總統代表政府向原住民族道歉，2019年4月9日，取自：
<http://www.president.gov.tw/NEWS/20603>。
- Alcantara, C., Spicer, Z., & Leone, R. (2012). Institutional design and the accountability paradox: A case study of three Aboriginal accountability regimes in Canada. *Canadian Public Administration*, 55(1), 69-90.
- Aufrecht, S. E. (1999). Missing: Native American governance in American public administration literature. *American Review of Public Administration*, 29(4), 370-390.
- Baker, R., & Schneider, B. (2015). Accountability and control: Canada's First Nations reporting requirements. *Issues In Social And Environmental Accounting*, 9(2), 117-145.
- Baker, R., Schneider, B., & Anderson, R. B. (2012). Programme devolution accountability for First Nations: To whom for what? *International Journal of Business and Globalisation*, 8(3), 421-434.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 182-207). Oxford, England: Oxford University.
- Castiglione, D. (2007). Accountability. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp. 1-7). London, England: Sage.
- Cornell, S. (2007). Organizing indigenous governance in Canada, Australia, and the United States. In J. P. White, S. Wingert, D. Beavon, & P. Maxim (Eds.),

- Aboriginal policy research: Moving forward, making a difference* (pp. 159-170). Toronto, Canada: Thompson Educational.
- Cornell, S., & Jorgensen, M. (2007). Getting things done for the nation: The challenge of tribal administration. In M. Jorgensen (Ed.), *Rebuilding native nations: Strategies for governance and development* (pp. 146-172). Tucson, AZ: University of Arizona.
- Flanagan, T. (2008). *First Nations? Second thoughts*. Montreal, Quebec, Canada: McGill-Queen's.
- Flanagan, T. (2017). Corruption and First Nations in Canada. *Canadian Foreign Policy Journal*, 23(1), 15-31.
- Indigenous Governance Toolkit (2017). 5.2 Accountability: What is it, to whom and how? Retrieved April 9, 2019, from: <http://toolkit.aigi.com.au/toolkit/5-2-accountability-what-is-it-to-whom-and-how>.
- Lee-Nichols, R. (2007a). Indigenous governance. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp. 442-443). London, England: SAGE.
- Lee-Nichols, R. (2007b). Tribal governance. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp. 991). London, England: SAGE.
- McKinney, J. B., & Howard, L. C. (1998). *Public administration: Balancing power and accountability*. London, England: ABC-CLIO.
- Mulgan, R. (1997). The processes of public accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), 25-36.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public administration*, 78(3), 555-573.
- Peters, B. G. (2006). Public accountability of autonomous public organizations. In Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities (Ed.), *Restoring accountability research studies* (Vol. 3, pp. 297-336). Ottawa, Ontario, Canada: Privy Council
- Riley, A. R. (2007). Good (native) governance. *Columbia Law Review*, 107(5), 1049-1125.
- Ronquillo, J. C. (2011). American Indian tribal governance and management: Public administration promise or pretense? *Public Administration Review*, 71(2), 285-292.

- Rowse, T. (2000). Culturally appropriate indigenous accountability. *American Behavioral Scientist*, 43(9), 1514-1532.
- The Netherlands Ministry of Finance (2000). Government governance: Corporate governance in the public sector, why and how? Retrieved April 9, 2019, from: http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf.
- UN Department of Public Information (2014). Good governance and indigenous peoples: Thirteenth Session of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues. Retrieved April 9, 2019, from: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2014/press/gg.pdf>.
- UN Economic and Social Council (2014). Permanent forum on indigenous issues: Report on the thirteenth session. Retrieved April 9, 2019, from: https://globalrangelands.org/sites/globalrangelands.org/files/UNPFII%20Session_13.pdf.
- Von Der Porten, S. (2012). Canadian indigenous governance literature: A review. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, 8(1), 1-14.
- Wilson-Raybould, J., & Raybould, T. (2014). *British Columbia Assembly of First Nations: Governance toolkits*. West Vancouver, British Columbia, Canada: British Columbia Assembly of First Nations.

Achieving Good Governance for Indigenous Self-government: Some Challenges in Taiwan

Chih-Tung Huang^{*}, Li-Yi Hsu^{**}

Abstract

In 2016, President Tsai Ing-wen issued an official apology to the Taiwanese indigenous peoples. This apology soon started heated debates on the progress of indigenous self-government. Most of the debates focused on political issues, such as financial supports, jurisdiction, and territory. This article, however, adopts a PA-approach (public administration) by arguing that indigenous self-government and good governance should go hand in hand, as governance and accountability are safeguards of public interests. Given that, it also argues that there are two forms of accountability in indigenous governance. Government accountability is a concept for all contemporary governments; indigenous accountability, however, is a culturally appropriate view for indigenous governments/organizations. It is stressed that PA researchers should stay culturally sensitive. We further argue that as an ever-expanding discipline PA could definitely learn from the experiences of indigenous self-government.

Keywords: indigenous peoples, autonomy, accountability, governance, good governance

* Chih-Tung Huang, Associate Professor, National Open University, e-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw.

** Li-Yi Hsu, Professor, National Open University, e-mail: firstman@mail.nou.edu.tw.

