

西拉雅族的身份與政府的承認政策*

施正鋒

東華大學民族發展研究所教授兼原住民族學院院長

摘要

在簡述平埔族的身分之後，我們首先將分析西拉雅族的集體認同。接著，我們要考察官方的認定作法。再來，我們指出當前政策爭議所在。最後，我們提出未來可能的走向。

關鍵詞：西拉雅族、身分、認同、認定

* 發表於台南縣政府主辦「西拉雅的認同與認定——2009 台南地區平埔族群學術研討會」，台北，台灣大學社會科學院國際會議廳，2009/5/30。初稿以〈西拉雅族人的正名〉引言於台南縣政府舉辦「西拉雅平埔熟番原住民正名座談會」，佳里，蕭壠文化園區，2008/12/14。

The thesis is that our identity is partially shaped by recognition or its absence, often by the *misrecognition* of others, and so a person or a group of peoples can suffer real damage, real distortion, if the people or society around them mirror back to them a confining or demeaning or contemptible picture of themselves. Nonrecognition or misrecognition can inflict harm, can be a form of oppression, imprisoning someone in a false, distorted, and reduced mode of being.

Charles Taylor (1994: 25)

Indigenous peoples have the right to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions.

『聯合國原住民族權利宣言』(2007: 33 條 1 款)

原住民族：係指既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族。

『原住民族基本法』(2005: 2 條 1 款)

依本法之規定應具原住民身分者，於本法施行前，因結婚、收養、自願拋棄或其他原因喪失或未取得原住民身分者，得檢具足資證明原住民身分之文件，申請回復或取得原住民身分。

『原住民身分法』(2001: 8 條 1 款)

原住民族之認定，應依民族意願，就其語言、宗教、民俗、歷史、人口分布或其他文化特徵審議後核定之。

『原住民族認定法草案』(3 條)

壹、前言

在台灣多元族群的社會結構中，平埔族的認同最為特別，就文化特徵而言，他們看起來、或是聽起來，幾乎是與漢人（鶴佬人／閩南人、還是客家人）沒有兩樣；然而，就民間「有唐山公、無唐山母」的說法，他們當然是具有南島民族的血源。就多元文化主義的角度來看，他們同時繼承了漢人、以及原住民族的特色，似乎是左右逢源（圖 1 中間的交集部分）；不過，就法律上的地位而言，除了少數在花蓮藏身於阿美族的噶瑪蘭族人，絕大多數的平埔族人沒有原住民族身分，彷彿是一個被在卡時間隧道的族群，既非真正的漢人、又非純正的原住民族，進退兩難。對於國家而言，平埔族的存在，儼然是一個尷尬的歷史遺跡。

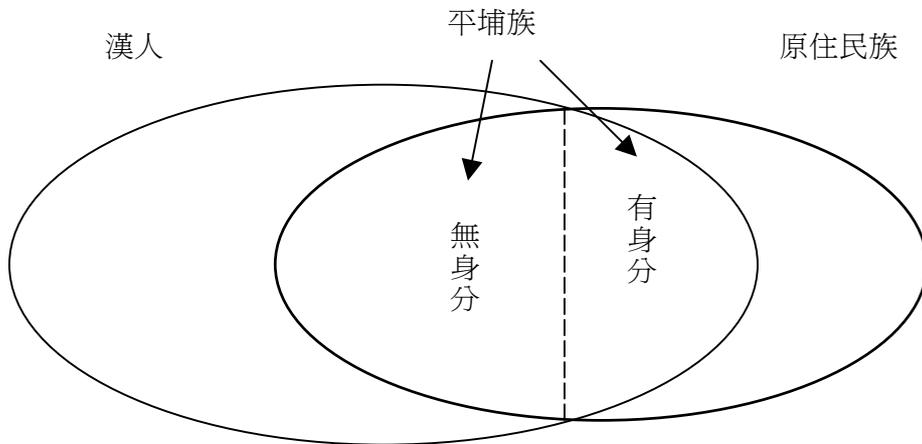


圖 1：平埔族的身分

從台灣的歷史發展過程來看，平埔族是原本驅騁於西部大平原的獵鹿民族，不過，在相繼與西洋人、以及漢人接觸以後，首當其衝，除了被驅策充當以夷制夷的工具，也飽受統治者強迫同化的壓力。尤其是在清治時期，漢人移入墾殖者日夥，平埔族不僅土地漸次流失，文化特質也被迫隱藏起來；在日本統治時候，漢人女性綁腳的習俗被廢止，平埔族最後足以

自我辨識的記號終於消失。戰後，國民政府爲了行政上的方便，悄悄地剝奪平埔族的原住民族（山地同胞）身分，連形式上的標記都刮除了。

在政治解嚴之後，新興社會運動百花齊放，包括客家族群的還我母語運動、以及原住民族權利運動；原住民族在1994年6月23日舉行「爭取『正名權、土地權、自治權』入憲大遊行」，平埔族人隱然現身，一起獲邀晉見前總統李登輝。當時的總統府秘書長蔣彥士大惑不解地問道，爲甚麼從來沒有聽過平埔族這個名詞？從此，嘗試著重新找回原住民族身分的平埔族，向政府要求恢復原住民身分的呼聲不斷¹。

然而，雖然經過原住民權利運動的洗禮，政府也願意給邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族、以及賽德克族正名，不過，相對之下，對於集體喪失原住民族身分的絕大多數平埔族人，中央政府的專責機構行政院原住民族委員會仍然有所疑慮。因此，儘管總統府前的介壽路已經改名爲凱達格蘭大道，平埔族的身分仍然是妾身未明。

回頭來看，在清治時期，滿洲政府根據漢化的程度，將台灣的「土著」分爲「生番」、以及「熟番」；在「非漢即番」、以及「漢等於人」的公式下，熟番被迫接受統治者的循循善誘，選擇努力「做人」（當人²），必須掩飾自己的集體認同，勢必有萬般地無奈。在日治時代，殖民者採取比較文雅的修飾，分別將他們改稱「高砂族」、以及「平埔族」，聽來有幾分東方主義般的異國情調；儘管有皇民化的威脅與利誘，日本政府至少在戶籍的種族一欄，註記了「熟」、或是「平」（詹素娟，2005）。然而，國民政府卻只願意承認高山族／山地同胞，眼中無視平埔族（或是熟番）的存在，因此，在一系列的行政命令中，讓平埔族在國家機器中一夕消失無蹤。

自來，原民會的政務官對於平埔族兄弟的訴求，大體上是抱著樂觀其成的態度³，不過，官僚體系的事務官卻裹足不前，認爲平埔族再怎麼看、

¹ 見 Bauki Anao（潘朝成）與陳逸君（Abing Isdacibar）（2002）、以及潘大和（2004）。

² 英文的用字「pass」相當傳神；見 Warren（1998: 10）。

³ 在歷任原民會的主委當中，尤哈尼·伊斯卡卡夫特、瓦歷斯·貝林、以及夷將·拔路兒，其實，是採取相當支持的態度。

或是聽，都不像是原住民同胞。相對之下，地方政府則樂於配合舉辦嘉年華會式的活動，希望透過異國情調般的夜祭，來帶動社區的活化⁴；其中，最具有歷史意義的是，台南縣政府在 2006 年設置「西拉雅原住民事務委員會」（陳叔倬、段洪坤，2008），正式成立辦公室⁵，並開始接受平埔族人的身分登記。

從政府行政管理的立場來看，原住民族的身分涉及投票（franchise）、教育、就業、以及社福等權利的保障，自然希望有比較清楚的原住民族定義、正確的分類、以及明確認定標準；同時，在粥少僧多的情況下，也不免有是否會排擠到目前具有原住民族身分者權益的考量（Ford, 1994; Strong & Winkle, 1996）。然而，就平埔族的角度而言，由於政府當年的一念之差，也就是原住民選民名冊的製作，竟然剝奪他們的基本權利，這當然是沒有辦法接受的，因而極力討回原有的身分、以及應享的權利。

貳、平埔族的認同

儘管原住民的認同／身分決定了原住民權利（rights）的保障、以及權益（benefits）的享有（entitlement），然而，原住民身分的取得，卻受制於政府的官方承認（recognition）／認定⁶（identification）（圖 2）。也就是說，如果平埔族沒有取得戶政機關在身份上的原住民註記，就不能獲得相關單位的各種福利（welfare）。

⁴ 見譬如葉澤山（2004）。

⁵ 縣府配有有八個工作人員。

⁶ Snipp（1989: 36）稱之為「行政上的定義」（administrative definition）。請參考 Wilkins（1993）有關於「行政承認」、以及「國會承認」的差別。

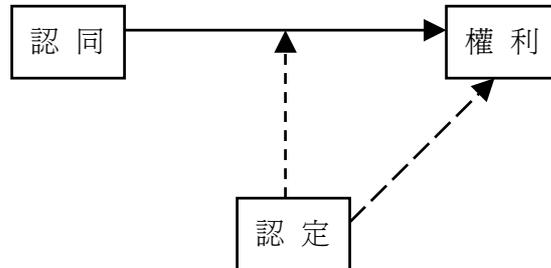


圖 2：認同、認定、以及權利的關係

或許有人會主張，平埔族的自我認同是一回事，至於官方的認定，又是另一回事，言下之意，前者是主觀的，後者才是客觀的、尤其是經過學者提出來的科學化標準。問題是，學者被政府單位委託所提供的認定標準，還是必須根據平埔族的認同是否合理（justifiable）；也就是說，有效而具體的認定操作化指標（operational indicator），必須依據明確的認同定義。因此，政府的認定政策，還是要決定於平埔族的自我定位。而平埔族現在所面對的最大阻礙，是認定的標準凌越、甚至於取代認同的定義，這當然是本末倒置的作法。

當然，解鈴人還是在於繫鈴人，重點不在於特定學者的看法，而是行政部門會找支持自己立場的學者來背書，因此，關鍵在於平埔族如何呈現自己的集體認同，讓掌控重回原住民族關卡者願意張臂歡迎。也就是說，就族群的界線劃定、以及維持來說，平埔族個人的認同，除了必須取得內部認同的整合，還必須取得外部對於其認同的接受（圖 3）。也就是說，唯有當自我認同與外部認同的交集越多、甚至於趨同之際，官方的法律認定才有可能水到渠成（圖 4）。

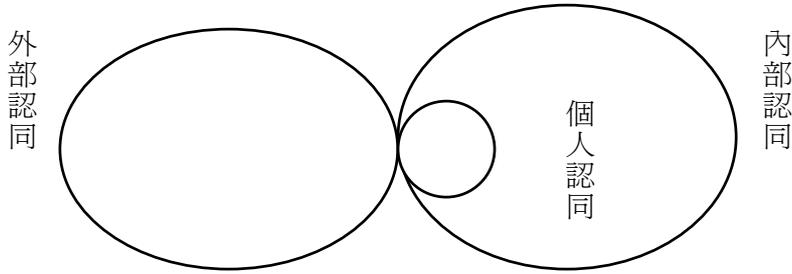


圖 3：內外認同間的個人認同

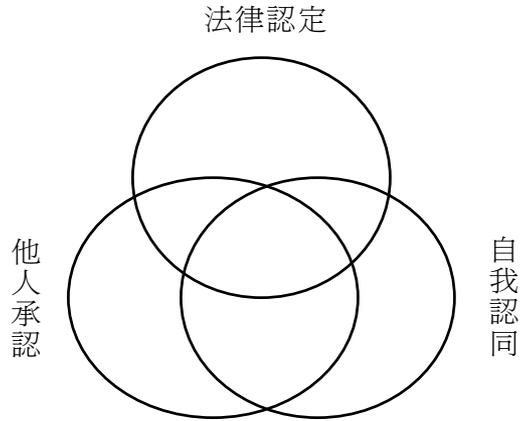


圖 4：自我認同、他人承認、法律認定的交集

如果我們承認平埔族在血緣上是原住民族與漢人混合的事實，那麼，他們的主觀認同為何？從邏輯上來看，當 A 認同與 B 認同相遇 (encounter) 以後，有可能出現四種理念型／理想型 (ideal type) 的認同：維持原來的 A 認同 (固守)、接受外來的認同 B (涵化)、產生嶄新的認同 C (融合)、或是同時保有認同 A 與 B (多元文化) (圖 5) (Christian, 2000: 12; Smith, 1983: 136-37; Serge, 1980: 139-40)；前三者是單一認同，後者則是雙重認同。如果我們使用線性的方式來描繪上面四種認同，在固守原有認同 (A)、以及接受同化 (B) 兩種認同之間，不管是多元文化 (A+B)、還是融合成的新認同 (C)，都是含有雙文化的認同 (圖 6)。如果我們進一步使

用正交 (orthogonal) 的方式來配置這些認同，融合 (C) 可以說是跳脫原本的軸線，別樹一格 (圖 7)。

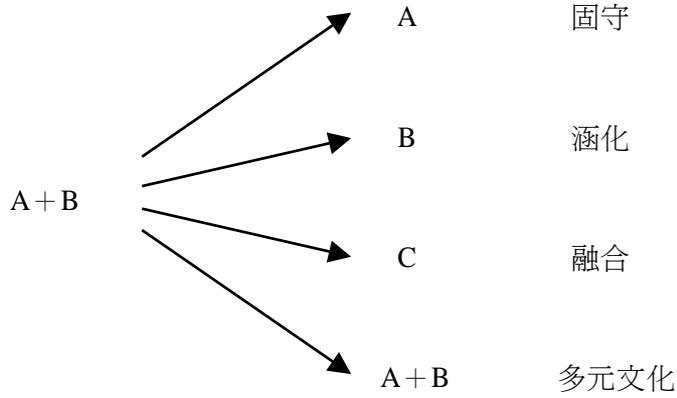


圖 5：族群接觸後的可能認同發展

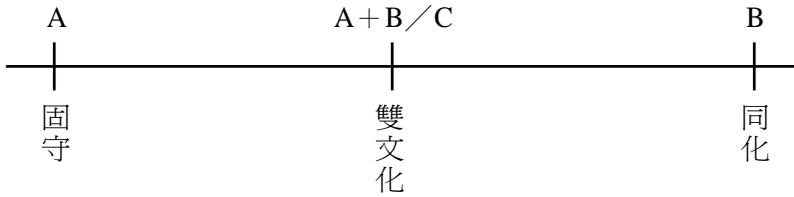


圖 6：線性的認同變遷

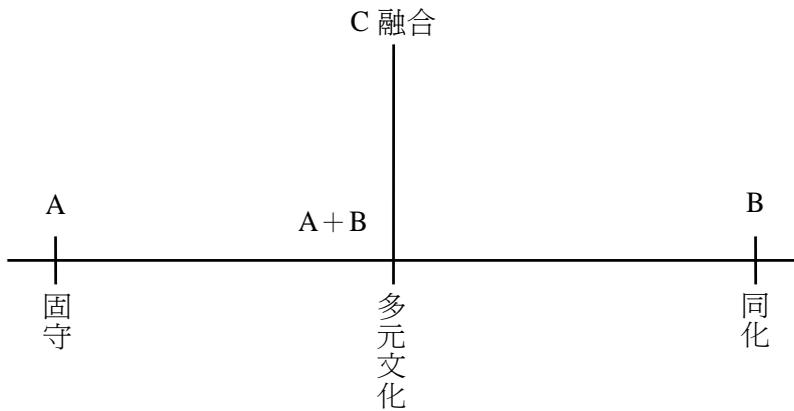


圖 7：正交的認同變遷

在社會科學裡面，用來解釋認同如何產生的理論，大致上可以分為「原生論／本質論」（primordialism/essentialism）、「結構論／工具論」（structuralism/instrumentalism）、以及「建構論」（constructuralism）三大類⁷：按照原生論，族群認同決定於血緣、或是文化特色等本質，因此是先天命定的；根據結構論，族群認同之所以能被凝聚，主要是因為族群菁英不滿意他們覺得應該享有的政治權力、經濟資源、社會地位、或是文化認同被剝奪，因而工具性地鼓動支持者，反映他們對於現有社會結構的反彈；依據建構論，族群的認同都是經過人爲建構、想像而形成的，強調是成員彼此的共同經驗、集體記憶、或是歷史意識。

我們根據前述三種認同意論，可以推出平埔認同背後所蘊含的三層意義：原生觀代表的是要固守原住民的認同（A），是一種歸璞返真的努力；結構觀解釋的是反涵化（~B），是要去漢人的負面認同；而建構觀則是尋求某種渾沌初開的混合認同（融合 C、或是多元文化 A+B）。究竟平埔族是幾乎已經被完全漢化、變成漢人（B），還是大量吸收漢人文化的原住民（A），甚至於一種新面貌（C）？

終究，平埔族必須向當前具有原住民族身分者說服，究竟平埔族取的原住民身分的意義，是爲了政治權力的分配、經濟利益的爭取、還是社會地位的提升（圖 8）。如果單純的只是由集體認同的恢復做出發，企盼文化上的還我尊嚴、或是社會上的象徵地位，那麼，阻力比較有可能化爲助力；如果堅持光是分享憲法上對於原住民個人權益的保障，被認爲是搭便車（free-rider）的機會主義者，除非整個餅做大，不然，對方主動開門的機會恐怕不大。在這光譜上的兩個極端之間，還是有相當多的選項可考慮。

⁷ 見 Isaacs（1975）、Anderson（1991）、Esman（1994）、Grande（2000）、以及施正鋒（1998、1999、2000）。當然，在實際的運作上，這三種場域的作爲往往是相互強化的。

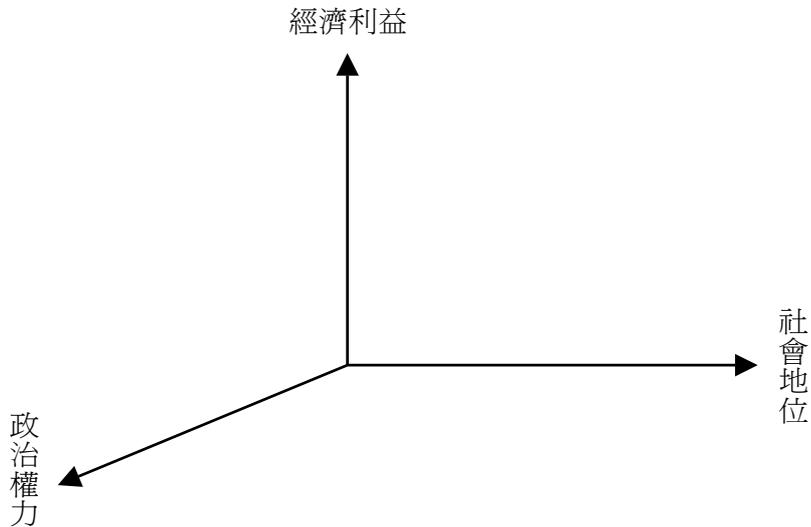


圖 8：爭取原住民族身份的動機

參、官方的認定作法

根據『聯合國原住民族權利宣言』（2007），原住民族有權根據他們的慣俗、或是傳統，決定自己認同、或是成員資格⁸。就與台灣相似的美國、澳洲、紐西蘭、以及加拿大等所謂的墾殖國家（settlers' state）而言，對於原住民族認同權的保障，我們可以使用光譜的方式來呈現（圖 9）：紐西蘭最合乎聯合國的期待，也就是在人口普查之際，除了問受訪者是否具有毛利血統（包括通婚者），基本上是採取個人自我認定的方式；澳洲則在血緣、以及自我認定之外，還要加上是否為所居住的社區接受；美國政府只作族群認定，至於個別的身分識別，則交給部落政府來決定；加拿大原住民所享有的認同權，與前者差距較大，由政府獨斷原住民族的身分認定（施正鋒等人，2005：87-92）。

⁸ 也就是 citizenship、或是 membership；見 Dickson-Gilmore（1999）。

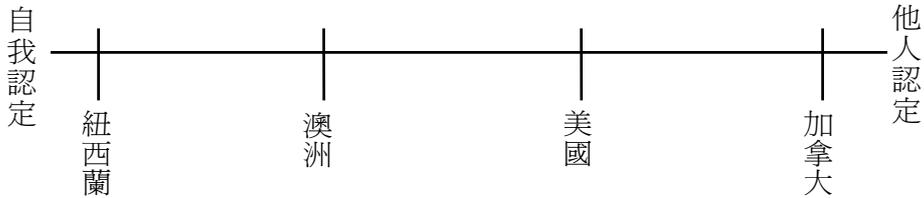


圖 9：墾殖國家對於原住民族認同權的保障

以美國的做法來看⁹，大致上可以歸納為血統、文化特徵、以及自我認定三種標準（圖 10）。對於聯邦政府而言，如果要取得公家機關的各種福利，最基本的要求是至少要有四分之一的原住民血統。至於各個部落對於成員資格（citizenship、membership）的要求，大體是四分之一；有些比較嚴格的，會要求二分之一（八分之四）、甚至於稍高的八分之五；比較寬鬆的標準是八分之一、十六分之一、三十二分之一、甚至於不要求血緣。第二個層面是文化特徵的有無，包括會不會講族語、或是有沒有表現出原住民的生活方式。第三個層面則是族人是否願意接受，比較具體的指標包括是否生長在部落、有沒有住在部落、以及是否對於族人有所貢獻。

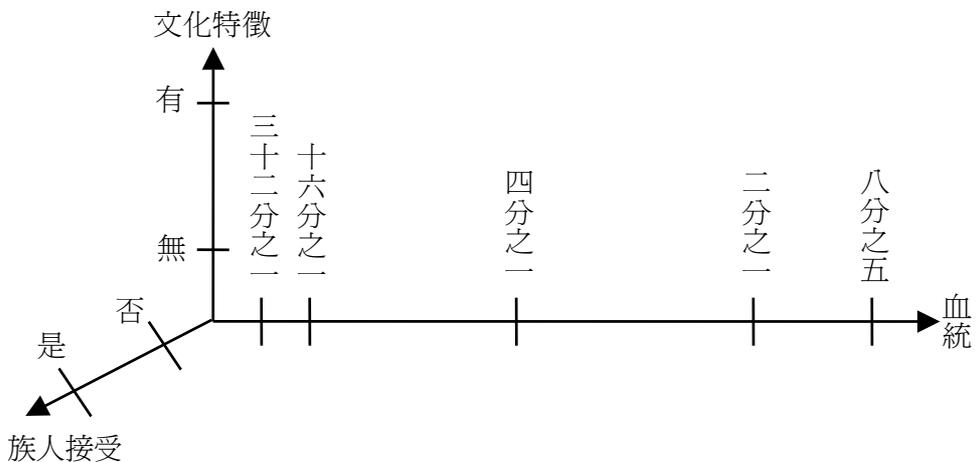


圖 10：美國原住民身分認定的標準

⁹ 有關美國印地安人身分的作法，見謝若蘭（2003）、Barker（2003）、Dickson-Gilmore（1999）、Goldberg-Ambrose（1994）、Hamill（2003）、Owl（1962）、Quinn（1990）、Snipp（1986）、Spuruhan（2006）、Sturm（2002）、TallBear（2003）、以及 Weaver（2001）。見 Slagle（1989）有關所謂的「Cohen criteria」。

台灣的原住民認定作法，近於加拿大，屬於他者的認定。在日治時期，殖民者用戶口制度將原住民劃為「高砂族」、以及「平埔族」兩大類，也就是將清治時期的「生番」、「熟番」的分法加以制度化，此時，平埔族至少還保留往昔「熟番」的身分。戰後，國民黨政府乾脆拒絕賦予平埔族在國家體制內存在的資格，在 1954 年（4/9）台灣省政府的一紙行政命令（『台灣省政府令』（肆參）府民二字第 33172 號）：「居住平地之平埔族應視為平地人，列入平地選民名冊。」從此，平埔族喪失原住民的身分。

雖然台灣省政府在 1956 年（10/3）頒布『本省平地山胞認定標準』（『台灣省政府令』（肆伍）府民一字第 109708 號），明文規定「凡日據時代居住平地行政區域內，其原戶口調查記載為『高山族』者、為平地山胞。」不過，由於這裡只提到「高山族」，並未觸及戰前的平埔族的身分，因此，先前被排除在山地同胞之外的平埔族，再度因為行政上的疏失而被遺忘（或是刻意？）。

儘管政府當時開了一個窗口（1956/10/6-12/31），允許因為戶口調查簿漏失、或是無可考察者，可以「檢具資證明文件及平地山胞二人之保證書」為由，向地方政府申請「登記」為平地山胞。問題是，平埔族原本就不是被登錄為高山族／生番，既然沒有山地同胞的要件，除非有族人陰錯陽差被列為「住在平地的高山族」，否則，又如何取得住在平地的「山地同胞」身分？

不過，台灣省政府倒是在 1957 年（1/22），特別再以一道行政命令來加以澄清（『台灣省政府令』（肆陸）府民一字第 128663 號）：

日據時代居住平地行政區域內，而戶籍簿種族欄記載為「熟」，於光復後繼續居住平地行政區域者，應否認為平地山胞乙節，應依照「平地山胞認定標準」第一項第一款之規定，經聲請登記後，可准予登記為「平地山胞」。

並且規定必須在兩個月內完成補辦登記（1957/5/10-7/10）。在這同時（1957/1/23），省政府民政廳又在答覆花蓮縣政府所提疑義，有關「間有

少數為卑鄙感驅使，致**不願意**為平地山胞登記申請者」，作如下的解釋（『台灣省政府民政廳代電』（四六）民甲字第 00670 號）：「查當事人如**不願意**登記為平地山胞者，自無強予登記之必要。」同樣地，在回答屏東縣政府的疑問之際（1947/3/11），民政廳除了重申「日據時代居住平地，其種族為『熟』，應認為平地山胞」的標準，又作了類似的排除性說明（『台灣省政府民政廳代電』（四六）民甲字第 01957 號）：「原為平地山胞，此次登記期間，**不願**申請登記為平地山胞者，無強予登記之必要，前經核復有案。」

回顧當時省政府的作法，原本是為了回應台中縣臨時省議會議員暨縣長選舉事務所提出疑義，也就是究竟「居住在平地之平埔族應視為平地人抑或為山地同胞」的疑惑。從當時的脈絡來看官僚體系的作為，不只是缺乏目前已被接受的多元文化主義規範，基本政策傾向更是延續自來的同化政策，也就是「由生番、化番、熟番、到漢人」的光譜般演化（evolution），期待原住民會逐漸消逝。因此，表面上看來只是對於選舉人名冊的疑點提出釋義，卻對於「山地同胞／原住民／番人」作最嚴格的限制性定義，同時，卻又對於「平地人／非原住民／漢人」的歸屬，則作最寬鬆的解釋。

我們可以看到，在「平地人／漢人 vs. 山地同胞／山胞」的二分法之下，決定一個人族群歸屬的首要判準，不外他們居住的地方，也就是住在平地、或是山地。此外，政府似乎假設，既然平埔族都居住平地，除了說他們在客觀上經接受漢人的同化，也隱含著他們在主觀上有「脫番」的意願，當然就等於是漢人（圖 11 的左上角¹⁰）。這樣的作法，最大的集體陷阱，是逼迫族群認同只能二選一（不是平地人、就是山地同胞），既不允許保留雙重認同（既為平地人、也是山地同胞），也不准有新的認同出現（既非平地人、也不是山地同胞）。因此，平埔族個人選擇自我認同的權利，竟在一夜之間就被國家剝奪走了，沒有任何置喙的空間。

其實，這裡還留下一些疑點，到底仍然住在山地的平埔族，應該算是

¹⁰ 參見陳俊安（2008）的進一步衍伸。

山地同胞、還是平地人呢（圖 11 的右上角）？此外，在這樣的思維下，居住在平地的高山族（包括 25 個平地鄉鎮、或是都會區），應該算是山地同胞、還是平地人呢（圖 11 的右下角）？因此，也就人為創造出「平地山胞（平地原住民）=住在平地的山地同胞」這樣自我矛盾（oxymoron）的類別；至於「山地山胞（山地原住民）=住在平地的山地同胞」（圖 11 的左下角），則是沒有必要的贅言。

		居住地	
		平地	山地
族別	平埔族	平地人 = 漢人	?
	高山族	平地山胞 (平原)	山地山胞 (山原)

圖 11：政府如何定位原住民的

在這裡，對於因為面對歧視而不願意（或是不敢）登記為山胞者（特別是平埔族），政府反而是一反往昔，將主觀意願的比重放在客觀條件（戶籍登記／血緣）之上；只不過，這裡採取的是負面的意願、而非正面的意願。日後，這項但書往往被擴大解釋，當作平埔族人當年是否有繼續當原住民意願的指標，並未考量到當時的文字不只是含混不清（vague）、而且條文的規定並未周延（incomprehensive），對於平埔族而言，委實有失公允。

肆、政策的爭議所在

遷徙花蓮的平埔族噶瑪蘭人，多虧安身立命於阿美族人之間，並且能僥倖保有原住民的身分，日後才有可能以「復名」的方式，正式成為國家承認的第十一個原住民族。相較之下，戰後失去原住民身分的其他平埔族人，想要取得原住民身分，似乎是遙遙無期，更不用說在日治時代、甚或是清治時期，早就被迫選擇接受同化的熟番。

如果說先前的理由是規範上的同化政策、以及／或是自私的行政方便考量，在解嚴之後，政府為何違反國際上的潮流，竟然採取嚴格的原生性認定標準？主要的原因，應該是在資源有限的情況下，具有原住民身分的技術官僚擔心現有的福利／或是權力被瓜分，因此尋求一些學者支援，以看來比較「客觀」的辨識指標，來排除平埔族（圖 12）。

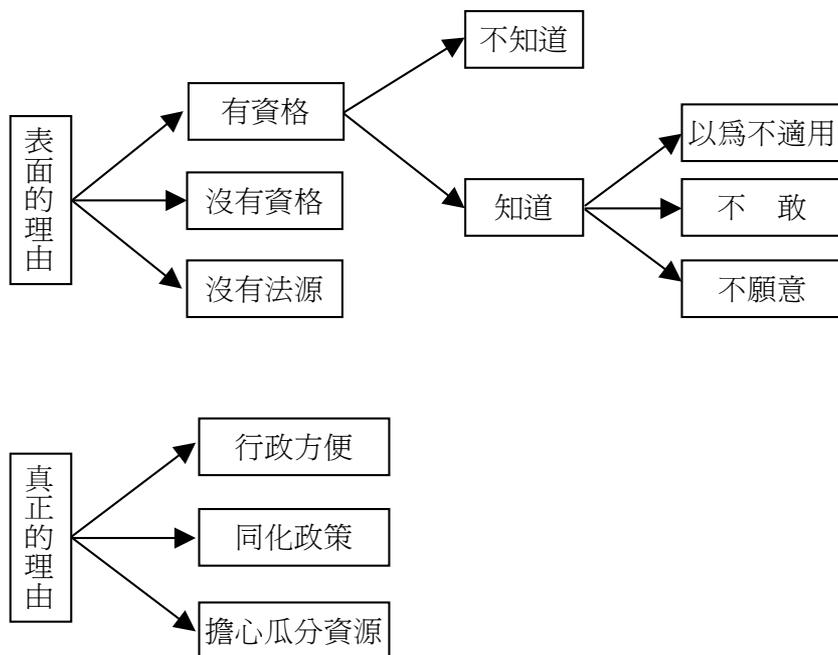


圖 12：對於平埔族身分的立場

根據『原住民族基本法』（2005），「原住民」是指「原住民族之個人」（第2條第2款），而「原住民族」是指「既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，包括阿美族泰雅族、……及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族。」（第2條第1款）並未規範原住民族個人的認定。

近幾年來，原民會官員（企劃處）面對平埔族人的「正名／復名」訴求，最制式的回應是現有的法規不足，必須修改行政命令、或是另外立法。根據『原住民身分法』（2001），原住民取得身分的方式包括「自然取得」（婚生子女，第4條第1款）、「姓名取得」（通婚子女，第4條第2款）、以及「收養取得」（婚生子女，第5條第1款）；另外，針對過去如果因為各種原因喪失、或是未取得原住民身分的人，可以檢具「足以證明原住民身分」的文件，申請「回復」、或是「取得」原住民身分，也就是所謂的「回復取得」（第8條第1款）。

其實，當前『原住民身分法』對於原住民的身分認定，對於平地原住民的規定很清楚，是指戰前（所謂的「光復前」）本人、或是直系尊親的戶口調查簿登記為「原住民¹¹」、並申請公所登記有案者（第2條第2款）¹²；根據原民會的說法，既然平埔族當年並未登錄，當然就失去原住民的身分。然而，由條文來看，對於「登記有案」的手續，並未限定是「完成式」；更重要的是，第8條第1款明確作了回溯性規定，平埔族當然有權利向政府申請回復身分（現在式、未來式）。在實際的作為上，原民會允許山地原住民身分的身份回復，卻拒絕平埔族的申請，顯然是有雙重標準。

另外，原民會卻堅持，各平埔族必須先在程序上獲得承認、再進行個人的身分認定，因此，依據『原住民族別認定辦法』（2001）草擬了『原住民族認定法』，要求有「審議」、以及「核定」上的規定。然而，只要這個法一天不通過，平埔族的原住民身分取得就遙遙無期。問題是，為何

¹¹ 當時並沒有「原住民」一詞，只有生、熟之分。

¹² 從先前的『台灣省山胞身分認定標準』（1980）、『山胞身分認定標準』（1991）、到現行的『原住民身分認定標準』（1994），條文內容大致不變。

『原住民族認定法』尙未通過，行政院已經先後核定邵族（2001）、噶瑪蘭族（2002）、太魯閣族（2004）、撒奇萊雅族（2007）、以及賽德克族（2008）的正名¹³？由此可見，原民會「沒有認定程序依據」的說法，其實是一種託詞。

我們必須指出，原民會的要求並不合理，因為，不管是『原住民族別認定辦法』、還是『原住民族認定法』草案，主要是針對具有身份原住民者的族別登記，而非平埔族個人的原住民身分回復，因此，「先有族、後有人」的要求，是指鹿爲馬的法律引用、是踰越法律所授權的範圍。原民會如此剝奪平埔族應有權利的作爲，不僅是違法、也是違憲。

其實，早在行政院核定噶瑪蘭族的正名之際，同時訓令原民會「針對原住民族之認定事宜，檢討修正相關法規，儘速建立審查及認定之機制」；不過，這裏明顯是指集體的正名，並未涉及個人的身分認定。由此可見，原民會相關官員刻意將兩個議題掛鉤¹⁴。原民會隨後召開兩次審查會議（2003/4/2、6/5），商討如何修正『原住民族別認定辦法』（2001）第2條；最後，雖然修正草案往上送到行政院審查（2003/8/1），只留下『原住民族認定法草案』，在主事的政務委員陳其南因爲內閣改組下台後，人去政亡，改法也就不了了之。

原民會真正被迫面對沒有原住民身分者議題，是由當時的偕萬來委員在內部委員會議建議「敦請針對開放噶瑪蘭族後裔登記爲原住民身分一案研擬具體實施方案，並提出可行之時間表」；同時，無黨聯盟也在立法院提出『原住民身分法』修正草案，增列第2條第3款：

經行政院認定之原住民族，台灣光復前原籍在山地行政區域或平地型區域內，且戶口調查簿登記其本人直系血親尊親屬於「生」或『熟』有案者，得申請山地原住民或平地原住民身分。

¹³ 後兩者是指由所謂的泰雅族「亞系」分出來。另外，「曹族」正名爲「鄒族」，根本連經過行政院核定的程序也沒有。

¹⁴ 潘英海（2008: 34）的用詞是「用『身份認定』綁『民族認定』」。

可惜，在原民會召開審查會議後（2004/2/9），因為學者意見不一，無疾而終。

針對學者對於平埔族的身分，台灣打里摺文化協會在 2002 年（6/15-16）舉辦了一場「民族識別與身分認定研討會」（新莊，輔仁大學國際會議廳）；當時，就有正反兩面的看法，包括施正鋒（2003）、以及林修澈（2003）。兩人在宜蘭縣史館主辦的「宜蘭研究第六屆學術研討會——族群與文化」（宜蘭，宜蘭縣史館）（2004/10/16-17）以學理論證，以噶瑪蘭族人的身分認定，又有南轅北轍的詮釋（施正鋒，2006；林修澈，2006）。

基本上，我們主張應該尊重族人的主觀意願（施正鋒，2003、2006），因為這才符合國際原住民權利保障的潮流；相對之下林修澈（2003、2006）認為客觀上的必要條件優於主觀的民族意願，而且假設，在指標的清單上似乎是越多越好¹⁵（包括文化、語言、宗教、地理、以及人口分布等等）。

我們整理上述的觀點，從光譜極端來看（圖 13），有學者堅持以是否符合多重客觀標準，反對平埔族取得原住民身分。原民會的立場較隱諱，表面上的理由是平埔族當年不願意進行登記，就是實質上放棄自己的身分。在光譜的另一個極端，台南縣政府以過去的公文，顯示許多平埔族人根本不知道有登記這回事；一個明顯的證據是在戰後的第一次人口普查（1956），仍然有 6,192 名縣民登記為平埔族人（全國平埔原住民部落會議，2009：34），可見沒有意願的指控，未必與事實相符。

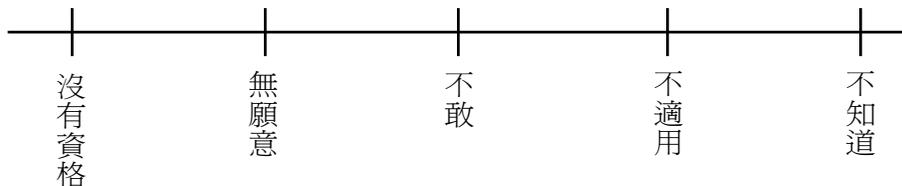


圖 13：對於平埔族身分的看法

¹⁵ Kenny (2004: 7) 稱之為「沒有思考的清單途徑」(unreflective listing approach)。

我們以為，一種合理的解釋，是平埔族人即使知道登記身分的公文，很有可能認為事不關己，也就是說，既然本身屬於平埔族、沒有住在山地、也非高山族，當然就沒有必要、沒有資格去前往登記。最後，我們以為，在道德上的最大考驗，就是如果平埔族面對「負面社會化¹⁶」（negative socialization）的壓力而被強迫同化（forced assimilation），因為怕被羞辱、或是污名化而不敢前往登記山胞／山地人的身分，是否在多元文化主義高漲之際，出面要回原住民族的身分¹⁷？

伍、未來的走向

我們以為，不管是用任何再冠冕堂皇的理由，政府不能剝奪平埔族的原住民族身分、以及相關的權利。因此，對於過去的行政疏失，政府不僅要自動恢復¹⁸（automatic reinstatement）平埔族的身分，更要對於六十年來的剝奪，總統必須進行正式的道歉¹⁹，而國家必須提供相當的補償。

不過，坦承而言，對於具有國家法定身份的原住民來說，在資源有限的條件下，如果要接受平埔族為原住民、分享現有的預算（what），除了殘留不愉快的歷史記憶以外（when），面對這群已經相當漢化的南島兄弟姐妹，最大的問號就是「這些人到底是漢人、還是原住民？」（who）、以及「這些人到底要做甚麼？」（why）尤其是在「大家都有原住民血統」的說法下，更強化他們的擔憂²⁰，是不是要把他們所擁有的最後一項獨特

¹⁶ 這是 Wilmer (1993: 105) 的用字。

¹⁷ 名歌手楊林近日接受原視訪問時承認，雖然籍貫寫的是湖北，自己卻是泰雅族的女兒，只不過，出道之際，因為公司不准她揭露有原住民的身分，因而對外隱瞞至今（朱梅芳，2009）。她所提的，應該是政治解嚴以後的事了，相較之下，戰後對於「山地人」、「番仔」的偏見尤烈，我們哪裡忍心苛責？

¹⁸ 有關加拿大政府的作法，見 Manyfingers (1986)。

¹⁹ 見潘大和 (2004)。

²⁰ 譬如，就有原住民族菁英笑問：「如果有八百萬平埔族出來登記，怎麼辦？」那麼，我們也必須在心理上有所準備，在政治上的合縱連橫，何種數字是可以接受的範圍，八千、八萬、還是八十萬人？請參考 Castile (1996) 的「合成印地安人」(ersatz Indians)，

的東西搶走，也就是獨一無二的原住民族身分？

我們也要提醒具有原住民身分的朋友，本是同根生、相煎何太急？如果我們以多元文化的差異，來要求政府提供權利保障，除了說正當性比較薄弱以外，恐怕也要被迫建構原生的文化特色，以符合主流社會的綺思；那麼，在都會區原住民越來越多的情況下，原住民權利保障的措施終究會被挑戰而取消。至於歷史補償，還是要藉助平埔族的被強迫同化經驗，與願意承認具有平埔血統的國會議員攜手合作。

其實，根據現行的『原住民身分法』（2001），原住民與非原住民通婚的子女，是可以取得原住民身分（第4條）。如果以最極端的假想來看，在不斷的外婚情況下，到了第三代，通婚後代的原住民血緣為 12.5%（八分之一），由二分之一、四分之一、到八分之一，也就是 $(1/2)$ （圖 14）；然而，不像美國²¹，我們的原住民身分並未計算血液的百分比，只要通婚的下一代取得原住民身分，就馬上被具有百分之百的血統（圖 15）。

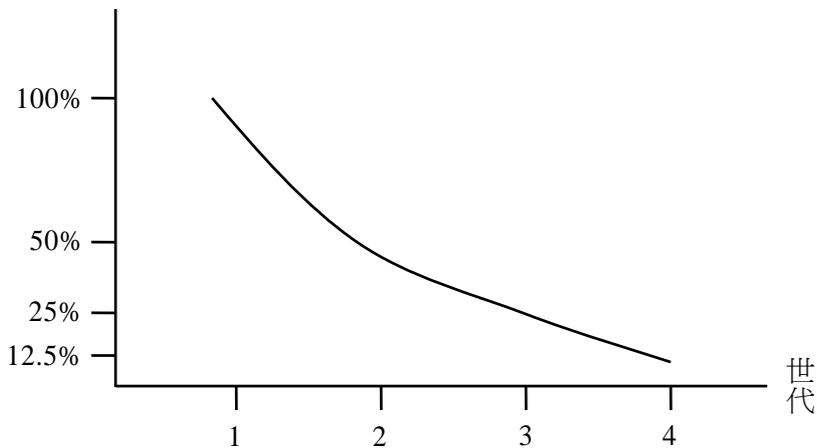


圖 14：通婚者的血統百分比

Grande (2000) 的「淡色印地安人」(Indian-lite)、或是「假的印地安人」(fraudulent Indians)，以及 Phineey (2003) 的「白色印地安人」(White Indians)。

²¹ 有關於美國的類似爭辯，見 Baird (1990)、Blu (1980)、Clifford (1988)、McCulloch 與 Wilkins (1995)、Slagle (1989)、以及 Wilkins (1993)。

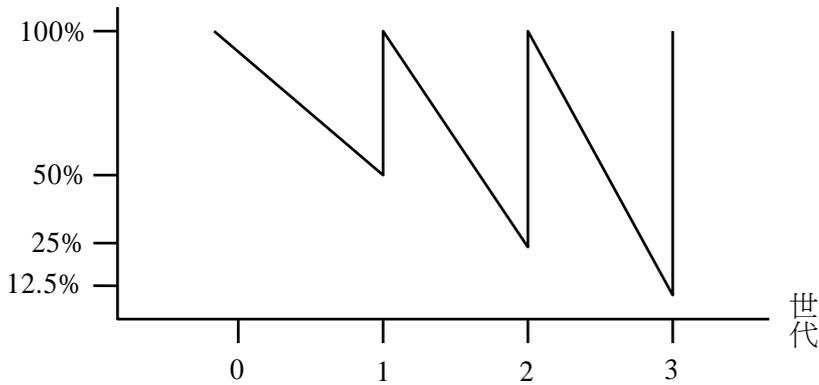


圖 15：通婚的身分百分比

對於平埔族來說，在生物科技上無法比對誰具有南島民族血源之前²²，要以觀察得到的文化特色、或是能力，來取得作為原住民族的資格，那麼，居住都會區的原住民、或所謂的「一胞半」，難道其「原住民族性」（indigenusness、indigeneity）就會比較「道地／本真」（authentic）？進一步來說，如果不去計較都會區的「國語人」有無外顯的「客觀」特色，那些人「主觀」上的內在原住民族意識，就會比他們來得更真實？

在文化層面，平埔族西拉雅族的菲律賓籍女婿 Edgar L. Macapili（2008），靠著神學的基礎、以及閱讀古荷蘭文的能力，加上南島語言的相似性，根據荷蘭傳教士 Daniel Gravius 在一六六一年以新港文書所翻譯的一本馬太福音，編纂出版一本《西拉雅詞彙初探》。經過三百五十多年，有如電影《侏儸紀公園》一般的神奇。

到目前為止，平埔族運動的策略有幾個層面。首先，就主管單位而言，有人主張在現有的原民會下面，爭取增列「平埔族」。然而，走原民會的途徑，迄今，並不十分順遂。行政院原民會於 2007 年 4 月 30 日審查通過「平埔原住民族事務推動小組設置要點」，並於 2007 年 9 月 14 日審查通過「平埔原住民族文化與語言振興五年計劃」；不過，在國民黨馬英九政

²² 見段洪坤與陳叔倬（2008）的探討。

府於 2008 上台以後，一切停擺（夷將·拔路兒，2008）。

也有人認為，倒不如另起爐灶，在行政院下面增設平埔族委員會，類似客家委員會的性質；另外，有人以為在文化建設委員會裡頭，設置專門的處級單位。由政府改造的走向來看，精簡已經成為不可避免的趨勢，連原有的原民會、以及客委會，都要面對行政學者要求裁併為族群委員會的壓力，因此，如果要在行政部門另外成立專門單位，幾乎是不可能。

在認同競爭的過程中，台南縣政府已經走出第一步，在沒有物質誘因的情況下開始著手進行縣內平埔身分的登記，測試族人主觀意願的強弱；不管未來政府對於平埔族認定的標準為何，台南縣的作法是不硬性排除自我認定的方式。在中央政府方面，不妨要求在十年進行一次的人口普查中，嘗試著讓大家作族群歸屬的選項，並且鼓勵平埔族填上自己的族群別，作為政府文化政策的參考；這樣的作法，有別於目前的個人身分註記，不會因為個人族群身分曝光而造成日常生活的歧視，也與原住民福利不相干。

除了行政部門，我們也可以尋求立法部門，特別是能否有立法院的決議文，或是進一步有相關的法案，譬如『平埔族認同法』、或是『平埔族文化資產法』，國家至少承認平埔族存在的事實，多少有撫慰平埔族被迫接受同化的歷史悲情。

有關於走司法途徑的可能，也就是把位階拉高到憲法層次，要求大法官會議的釋憲。從美澳紐加的經驗來看，由於這些國家採取英美法，原住民由最高法院攻堅，進而逼迫立法、以及行政部門配合。不過，我們必須先做充分的論述準備，尤其是要指出目前的法律、或是行政措施有何違憲之處。如果大家選擇這一條路，將是一場法律的馬拉松賽跑。

最後，我們以為，安內才能攘外。如果眾多平埔族群不能有起碼的共識，體制內的努力將難有成果。站在西拉雅族的立場，究竟這是俄羅斯娃娃的最內層（圖 16），還是本身與平埔族平起平坐（圖 17），甚或是一個獨立於原住民的個體（圖 18）？

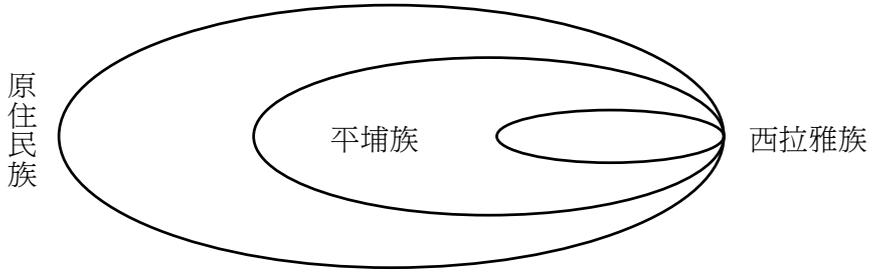


圖 16：俄羅斯娃娃模式

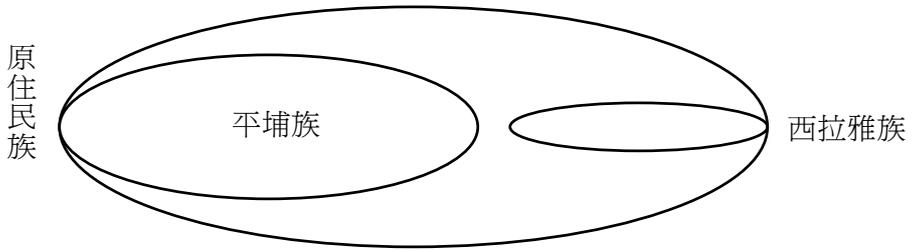


圖 17：獨立於平埔族

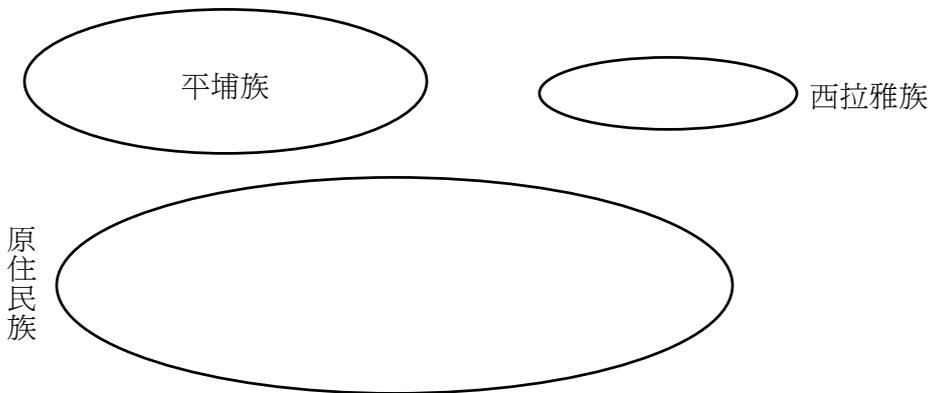


圖 18：獨立於原住民族

參考文獻

- Bauki Anao (潘朝成)、陳逸君 (Abing Isdacibar)。2002。《回歸與落實——平埔族群的未來》(分區座談會、成果報告書)。無地點：台灣打里摺文化協會。
- 台南縣政府。2009。《全國平埔原住民部落會議》(手冊)。新營：台南縣政府。
- 台南縣政府民政處。2008。〈台灣平埔族的身分認定與變遷——由戶籍制度探討〉引言於台南縣政府舉辦「西拉雅平埔熟番原住民正名座談會」。佳里：蕭壠文化園區。12月14日。
- 夷將·拔路兒。2008。〈設置與停擺——催生「行政院原民會平埔原住民族事務推動小組」之始末〉，引言於台南縣政府舉辦「西拉雅平埔熟番原住民正名座談會」。佳里：蕭壠文化園區。12月14日。
- 朱梅芳。2009。〈楊林接受原視訪問，是泰雅族的女兒：出道時公司不准提，歌舞全遺傳自媽媽〉《中國時報》4月17日。
- 林修澈。2003。〈平埔族的分佈與人口〉收於潘朝成、劉益昌、施正鋒(編)《台灣平埔族》頁25-41。台北：前衛出版社。
- 林修澈。2006。〈噶瑪蘭族的民族認定與身份認定〉收於許美智(編)《族群與文化——「宜蘭研究」第六屆學術研討會論文集》頁77-95。宜蘭：宜蘭縣史館。
- 施正鋒、李安妮、朱方盈。2005。《各國原住民人權指數之比較研究》。台北：行政院原住民族委員會。
- 施正鋒。1998。《族群與民族主義——集體認同的政治分析》台北：前衛。
- 施正鋒。1999。〈台灣意識的探索〉《台灣政治建構》頁1-39。台北：前衛。
- 施正鋒。2000。〈台灣人的國家認同〉《台灣人的民族認同》頁1-40。台北：前衛。
- 施正鋒。2003。〈平埔身分認同〉收於潘朝成、劉益昌、施正鋒(編)《台灣平埔族》頁43-60。台北：前衛出版社。
- 施正鋒。2006。〈噶瑪蘭族人的身份認同〉收於許美智(編)《族群與文化——「宜蘭研究」第六屆學術研討會論文集》頁97-123。宜蘭：宜蘭縣史館。
- 段洪坤、陳叔倬。2008。〈平埔原住民族血源認定與文化認定的發展評析〉《台灣原住民族研究季刊》1卷，1期，頁169-88。
- 陳叔倬、段洪坤。2008。〈西拉雅族成爲縣定民族的過程及其影響〉，引言於台南縣政府舉辦「西拉雅平埔熟番原住民正名座談會」。佳里：蕭壠文化園區。12月14日。
- 陳俊安。2008。〈當代台灣平埔原住民族的身分認定問題之初探〉，引言於台南縣政府舉辦「西拉雅平埔熟番原住民正名座談會」。佳里：蕭壠文化園區。

- 12月14日。
- 萬益嘉 (Edgar L. Macapili)。2008。《西拉雅詞彙初探——以新港語馬太福音研究為主》。新化：台南縣平埔族西拉雅文化協會。
- 葉澤山。2004。《2004年西拉雅平埔會親活動成果專輯》。新營：台南縣政府。
- 詹素娟。2005。〈台灣平埔族的身分認定與文變遷(1895-1960)——以戶口制度與國勢調查的「種族」分類為中心〉《台灣史研究》12卷, 2期, 頁121-66。
- 潘大和。2004。《滅絕平埔族群政策——政府應向平埔族之含冤道歉並立即辦理恢復其原住民族身分》。作者出版。
- 潘英海。2008。〈平埔原住民族語言及文化的振興〉引言於台南縣政府舉辦「西拉雅平埔熟番原住民正名座談會」。佳里：蕭壠文化園區。12月14日。
- 謝若蘭。2003。〈原住民／族與認同政治〉收於潘朝成、劉益昌、施正鋒(編)《台灣平埔族》頁213-54。台北：前衛出版社。
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities*, rev. ed. London: Verso.
- Barker, Joanne. 2003. "Indian™ U.S.A." *Wicazo Sa Review*, Vol. 18, No. 1, pp. 25-79.
- Baird, W. David. 1990. "Are the Tribes of Oklahoma 'Real' Indians?" *Western Historical Quarterly*, Vol. 21, No. 1, pp. 4-18.
- Blu, Karen I. 1980. *The Lumbee Problem: The Making of an American Indian People*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castile, George Pierre. 1996. "The Commodification of the Indian Identity." *American Anthropology*, Vol. 98, No. 4, pp. 743-49.
- Christian, Mark. 2000. *Multiracial Identity: An International Perspective*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Clifford, James. 1988. *The Predicament of Culture: Twentieth-Century Ethnography, Literature, and Art*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Dickson-Gilmore, E. J. 1999. "Iati-Onkwehonwe: Blood Quantum, Membership and the Politics of Exclusion in Kahnawake." *Citizenship Studies*, Vol. 3, No. 1, pp. 27-43.
- Esman, Milton. 1994. *Ethnic Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ford, Christopher A. 1994. "Administering Identity: The Determination of 'Race' in Race-Conscious Law." *California Law Review*, Vol. 82, No. 5, pp. 1231-85.
- Goldberg-Ambrose, Carole. 1994. "Of Native Americans and Traditional Members: The Impact of Law on Indian Life." *Law and Society*, Vol. 28, No. 5, pp. 1123-48.

- Grande, sandy. 2000. "American Indian Identity and Intellectual: The Quest for a New Red Pedagogy." *Qualitative Studies in Education*, Vol. 13, No. 4, pp. 343-59.
- Hamill, Janes F. 2003. "Show Me Your CDUB." *American Behavioral Scientist*, Vol. 47, No. 3, pp. 267-82.
- Isaacs, Harold R. 1975. *Idols of the Tribe: Group Identity and Political Change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kenny, Michael. 2004. *The Politics of Identity*. Cambridge: Polity Press.
- McCulloch, Anne Merline, and David E. Wilkins. 1995. "'Constructing' Nations within States: The Quest for Federal Recognition by the Catawba and Lumbee Tribes." *American Indian Quarterly*, Vol. 19, No. 3, pp. 361-88.
- Manyfingers, Norris, Jr. 1986. "Determination of Indian Band Membership: An Examination of Political Will." *Canadian Journal of Native Studies*, Vol. 6, No. 1, pp. 65-75.
- Owl, Frell M. 1962. "Who and What Is an American Indian?" *Ethnohistory*, Vol. 9, No. 3, pp. 265-84.
- Phinney, Archie. 2003. "Problem of the 'White Indians' of the United States." *Wicazo Sa Review*, Vol. 18, No. 2, pp. 37-40.
- Quinn, William W., Jr. 1990. "Federal Acknowledgement of American Indian tribes: The Historical development of a Legal Concept." *American Journal of Legal History*, Vol. 34, No. 4, pp. 331-64.
- Serge, Dan V. 1980. *A Crisis of Identity: Israel and Zionism*. Oxford: Oxford University Press.
- Slagle, Allogan. 1989. "Unfinished Justice: Completing the Restoration and Acknowledgement of California Indian Tribes." *American Indian Quarterly*, Vol. 13, No. 4, pp. 325-45.
- Smith, Anthony D. 1983. *Theories of Nationalism*, 2nd ed. New York: Holmes & Meier.
- Snipp, C. Matthew. 1989. *American Indians: The First of This Land*. New York: Russell Sage Foundation.
- Snipp, C. Matthew. 1986. "Who Are American Indians? Some Observations about the Perils and Pitfalls of Data for Race and Ethnicity." *Population Research and Policy Review*, Vol. 5, No. 3, pp. 237-52.
- Spruhan, Paul. 2006. "Indian as Race/ Indian as Political Status: Implementation of

- the Half-Blood Requirement under the Indian Reorganization Act, 1934-1945.” Social Science Research Network (SSRN) (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1051501) (2010/2/6).
- Strong, Pauline Turner, and Barrik Can Winkle. 1996. “‘Indian Blood’: Reflections on the Reckoning and Refiguring of Native North American Identity.” *Cultural Anthropology*, Vol. 11, No. 4, pp. 547-76.
- Sturm, Circe. 2002. *Blood Politics; Race, Cultures, and Identity in the Cherokee Nation of Oklahoma*. Berkeley: University of California Press.
- TallBear, Kimberly. 2003. “DNA, Blood, and Racializing the Tribe.” *Wicazo Sa Review*, Vol. 18, No. 1, pp. 81-107.
- Taylor, Charles. 1994. “The Politics of Recognition,” in Amy Gutmann, ed. *Multiculturalism*, pp. 25-73. Princeton: Princeton University Press.
- Warren, Kay B. 1998. *Indigenous Movements and Their Critics: Pan-Maya Activism in Guatemala*. Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, Hilary. 2001. “Indigenous Identity: What Is It, and Who Really He is.” *American Indian Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 240-55.
- Wilkins, David E. 1993. “Breaking into the Intergovernmental Matrix” The Lumbee Tribe’s Efforts to Secure Federal Acknowledgement.” *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 23, No. 4, pp. 123-42.
- Wilmer, Franke. 1993. *The Indigenous Voice in World Politics*. Newbury Park, Calif.: Sage.

Nonrecognition of the Siraya People and Status of the Plains Indigenous Peoples in Taiwan

Cheng-Feng Shih

Professor, Institute of Indigenous Development

Dean, College of Indigenous Studies

National Dong Hwa University, Shou-Feng, Hualien, Taiwan

Abstract

After briefly introducing the status of the Plains Indigenous Peoples in Taiwan, we like to probe the collective identity of the Siraya People. Secondly, we would look into how official practices of Indigenous recognition have evolved after the War. Thirdly, we examine current policy controversies over official recognition of Indigenous Peoples. Finally, we would explore possible ways to solve the intractable issue.

Keywords: Plains Indigenous Peoples, Siraya People, status, identity, recognition