

西拉雅族成為縣定原住民族的過程及其影響*

陳叔倬**、段洪坤***

摘要

過去西拉雅族與其他平埔族群一同向中央政府訴求認定，一直未獲突破。轉向落實地方文化振興之後，獲得臺南縣政府正式回應，成為臺灣第一個縣認定原住民族。此案的發展將對於臺灣未來原住民政治帶來優良影響：平埔族群轉向原住民族認同；縣認定原住民族成為中央認定與未認定之間的緩衝；文化民族成為新的原住民族集合；以及地緣主義成為認定民族個人的新標準。

關鍵詞：西拉雅族、平埔族群、原住民族、原住民族認定、原住民族政治

* 本文初稿曾於 2005 年 12 月 17 日發表於「2005 南投縣平埔族群文化研討會」，但初稿文稿中未包含發表後的後續發展。本文記錄分析最後一個事件是 2006 年 9 月 20 日臺南縣西拉雅原住民事務委員會正式揭牌成立。

** 慈濟大學人類學研究所講師、史丹福大學人類科學系博士候選人

*** 吉貝要西拉雅人

一、過去的西拉雅族正名

西拉雅族與現今中央認定原住民族同屬於南島語族，在漢族移入臺灣之前即共同居住於臺灣島上，在學界並無爭議。但在經歷漢族移民的文化影響、以及不同殖民政權的統治之下，西拉雅族漸漸失去了原有的民族特性，至使日治政府將西拉雅族歸類為平埔族群、民國政府繼而不承認平埔族群的民族地位，以至於現今西拉雅族不被認定為中央原住民族，其族裔也不被認定具有原住民身分。¹ 今日國家行政實際介入以維護原住民族的生存權，平埔族群卻因不被中央認定而失去被扶植的機會，更加深了平埔族群生存的危機。如果中央認定原住民族的生存現況屬於貧弱狀態，平埔族群實已瀕臨彌留。

爲了獲得國家行政的支援，近十年來許多平埔族裔在首都展開平埔族群認定運動，希望被行政院原民會認定為官方原住民族，卻一直未見成效。二〇〇一年二月二十七日來自全省各地的平埔族裔約 460 人在立法院召開「政府如何承認平埔族群」公聽會，表達回歸原住民族的意願。會中提出五大訴求：1. 一年內完成平埔族群的「民族識別」以及平埔族裔之原住民身分認定，以還我民族地位；2. 一旦認定平埔族群為原住民族之後，願放棄原住民個人身分專有之社會補助；3. 兩年內應完成研究調查平埔族群之領域、遷徙、社群組織、文化等口述歷史計畫，還我平埔族群歷史真相與尊嚴；4. 行政院原民會應設立平埔族群專責部門，專司平埔各部落事務；5. 規劃設立全國或縣之平埔各族文化館或園區或社區大學，以有效保存或發揚平埔族群文化。公聽會獲得下列三個結論：1. 政府應由首長召集各部會於兩個月內成立平埔族群權益小組，研議平埔族群重建的行政與法律問題；2. 政府應於一年內提出平埔族群認定的相關修憲、修法具體方案；3. 行

¹ 學界根據不同的證據將西拉雅族做廣義與狹義的認定：廣義的認定將西拉雅族包含西拉雅、大武壠、馬卡道三個支系，狹義的認定則分西拉雅族、大武壠族、馬卡道族為三個不同民族。採用狹義定義者可參閱土田滋著、黃秀敏譯，〈平埔族各語言研究瑣記（上）〉，《臺灣史田野研究通訊》22（1992），頁 9-33；李國銘，〈屏東平埔族群分類再議〉，原收於潘英海、詹素娟編，《平埔研究論文集》，頁 365-378，（臺北：中央研究院臺史所籌備處，1995），後收於氏著，《族群歷史與祭儀——平埔研究論文集》（臺北：稻香出版社，2004），頁 71-85。其實民族的名稱應該以族人的主觀意願為主；本文所指西拉雅族係臺南縣境內西拉雅以及部分大武壠（六重溪部落）族裔的主觀認定，大致與學界的狹義認定恰巧相同。

政院原民會應至少有一名平埔族群代表以協助爭取平埔族群權益。² 因應公聽會的訴求，行政院原民會開始提供業務性的支持，譬如提供經費補助平埔族群相關研究案的調查、以及文化設施的興建。至於法制面的支持，曾經有平埔族群權益小組於行政院原民會中成立，但未落實任何平埔族群認定的修法工作，現已解散；曾經名義上聘任一名平埔族裔為原民會委員，但實質上聘任資格為「學者專家」而非「族群代表」，且至今僅此一位，今日闕如。至今行政院原民會在法制面上對於平埔族裔作為原住民仍然沒有開放：二〇〇一年四月十二日名義上的平埔族群代表提案要求，東華大學民族學院應該給予平埔族裔考生等同原住民身分考生享有錄取名額保障，仍以平埔族裔無原住民身分予以拒絕。

在追求中央認定一直未見成效之際，地方政府反倒願意給予平埔族群較多的支持。一九九六年三月二十一日臺北市政府更改「介壽路」為「凱達格蘭大道」，以紀念原居臺北盆地的凱達格蘭族，並在所屬臺北市原住民事務委員會中聘請一位平埔族群代表，至今無間斷；二〇〇二年十一月三日於臺北市北投區成立的原住民會館亦以「凱達格蘭文化館」命名。二〇〇〇年七月二十三日高雄市政府更改「翠屏路」為「馬卡大道」，二〇〇一年十月十九日臺南縣政府更改南部科學園區中南科東、西路為「西拉雅大道」，分別紀念當地原居的馬卡道族與西拉雅族。雖然這些支持並沒有引起中央政府的正式反應，卻開啓了地方政府支援平埔族群認定的先例。

其實在首都與其他平埔族群運動者一同推動中央認定之初，臺南縣西拉雅族裔就體認到回到故鄉努力活出自己，比在首都街頭搖旗吶喊重要。於是東山鄉吉貝耍部落西拉雅人段洪坤回到部落進行部落再造，組織「吉貝耍西拉雅文化協會」以及「吉貝耍文史工作室」，號召部落族人投入西拉雅文化復振，並於當地東河國小教授鄉土教育課程，逐漸獲得臺南縣政府的重視。新化鎮口埤教會在萬正雄長老帶領下成立「臺南縣平埔西拉雅文化協會」，著手分析西拉雅語版馬太福音的字彙與文法，希望能夠重建西拉雅語。縣府也大力支持西拉雅族的文化復興運動，持續補助頭社、吉貝耍、番仔田部落舉辦傳統祭典，並協助北頭洋、六重溪部落恢復傳統祭典。左鎮則在當地自然史博物館三樓設置平埔文物專區。

² 潘朝成主編，《回歸與落實——平埔族群的未來分區座談會成果報告書》（臺北：行政院原住民族委員會，2002），頁 162-164。

西拉雅族獲得縣認定的關鍵年在二〇〇四年。二〇〇四年臺南縣政府文化局舉辦「二〇〇四西拉雅平埔會親」系列活動，活動籌備期間西拉雅族裔做主人，規劃各項活動，邀請的籌備委員多是平埔族裔的專家學者，並走遍全臺邀請各平埔部落族人共襄盛舉。二〇〇四年十月十五日至十七日完成史上第一次的平埔族群會親嘉年華活動，活動中有學術性的研討會，歡樂性的平埔各部落歌謠與舞蹈演出，更有知性的西拉雅文物展、攝影展、圖書展、以及 Nabas 影展。這些內容讓所有參與的民眾看到臺灣母文化「平埔文化」真實的一面，也讓平埔族群「同胞姊妹親，歡喜相見在南瀛」。³

此活動西拉雅族裔由下而上主導了整個籌備與執行；不論是與全臺各平埔部落的聯繫、不同公開活動的執行、以及自身西拉雅部落的文化展演等，都有完美的呈現。這與過去平埔族裔沈溺於歷史的悲情、對民族未來發展方向定位不清的現象完全不同。噶瑪蘭族裔潘朝成在活動的成果專輯中指出，⁴ 通常平埔族裔對於被壓迫的歷史常常會有非常激烈的反應，認為過去殖民政府的不公義必須立即獲得補償，往往要求執政者立即正式承認平埔各族，卻對於平埔族群整體或個別民族在現代社會中發展方向的議題缺乏討論，也忽略現實族群政治中要獲得官方認定的複雜性。潘朝成認為西拉雅族裔在此次活動中完全跳脫歷史的悲情，對於民族未來的發展勾勒出踏實的願景。西拉雅族裔主導的「西拉雅平埔會親」活動不僅讓臺南縣政府深切體認到西拉雅人仍保持著旺盛的生命力以及追求民族發展的決心；更重要的是，激發縣府開始思考給予境內西拉雅族明確的民族地位。

二、西拉雅族成為縣定原住民族

二〇〇五年初報載臺南縣長蘇煥智為舉辦「糖果文化節」前往臺北拜會文建會主委陳其南時，提到縣府二〇〇四年舉辦的「平埔西拉雅會親」活動、吸引全臺其他平埔族群參加的盛況，希望進一步在縣府設立「平埔委員會」。⁵ 其後蘇煥智在許多公開場合都提出此構想。⁶ 早在蘇煥智擔任

³ 段洪坤主編，《西拉雅平埔會親活動成果專輯》（臺南：臺南縣政府，2004），頁 1-88。

⁴ 同上註，頁 70-71。

⁵ 曹銘宗，〈臺南縣府考慮設平埔委員會〉，《聯合報》，2005 年 1 月 13 日。

⁶ 筆者親耳聽到有：2004 年 12 月糖果文化節、2005 年 10 月 6 日吉貝要夜祭、2005 年 10 月 14 日第一屆南瀛學國際學術研討會記者會、2005 年 10 月 20 日東山鄉東河村村里關懷中心義工表揚

立法委員之時，就對平埔族群事務特別關注，曾與今日的原民會主委瓦歷斯·貝林共同於二〇〇一年簽署「政府如何承認平埔族群」公聽會共同聲明，是五位簽署立委之一。在二〇〇四年縣府舉辦「平埔西拉雅會親」活動手冊中，蘇煥智寫道：「一六二四年荷蘭人進侵福爾摩沙島，最早接觸到的島民，就是在南瀛大地生息千年的主人——西拉雅人，也揭開了四百年來臺灣文字史的序幕。」⁷ 由此可知蘇縣長長期以來特別尊崇西拉雅族在臺南縣的歷史地位，同時有感於西拉雅族裔現今仍然有強烈的活力，希望給予西拉雅族特殊的民族地位。

為政者的施政構想，需要人民的推動才得以正式施行。西拉雅族裔沒有民族代表在臺南縣議會代為發言，欲支持縣長的構想，唯一的方法就是連署。二〇〇五年十一月十三日吉貝要段洪坤召集臺南縣各西拉雅部落代表齊聚吉貝要部落，開會決議建請臺南縣政府成立「臺南縣西拉雅原住民事務委員會」。會議共集合吉貝要、頭社、口埤、左鎮、北頭洋、番仔田、六重溪部落共二十餘族親參加。這 7 個部落是臺南縣境內至今仍然傳承西拉雅文化的所有部落，因此此次會議可被認定為第一次西拉雅族部落聯盟會議。會議並邀請淡江大學公共行政學系施正鋒教授與會，對如何推動縣府設立委員會提出建言。

會議一開始針對委員會的名稱選擇「西拉雅原住民事務委員會」或「西拉雅平埔族事務委員會」，提出討論。對於「平埔族」之名，與會代表大都認為是歷史名詞，傾向捨棄不用。最重要的是以原住民為名可對應行政院原民會，往後較容易尋求中央的行政支援，並可繼續推動成為中央認定的原住民族。最後多數部落代表同意以「西拉雅原住民事務委員會」為名向縣府建議。會議中並對於委員會的屬性亦提出討論，瞭解到現任縣長希望委員會能及早成立，與會代表希望縣府能先以任務編組的方式設立，待日後運作順利後，再朝正式編組方式修正。基本上只要縣府有任何以西拉雅為名的單位設立，就表示西拉雅族成為縣定原住民族。文後「西拉雅原住民事務委員會」簡稱為「西拉雅委員會」。

與會西拉雅部落代表進一步對於委員會的組織規程提出討論，初步結論如下：由縣長擔任召集人，與西拉雅族事務相關局處室首長為當然委員；同時縣長必需聘請部落代表擔任委員，人數不得少於委員會全體的二分之

大會、2005 年 11 月 15 日頭社夜祭。

⁷ 段洪坤主編，《西拉雅平埔會親活動成果專輯》，頁 6。

一，讓部落的聲音能確實地在委員會中發聲。在討論組織規程草案時，施正鋒教授建議以現今仍然傳承西拉雅文化的部落為單位，選出部落代表，也就此確定西拉雅族裔將以「地緣主義」加以定義。地緣主義的意義於後文分析。

與會代表明瞭成立縣級的西拉雅委員會，雖然無法像其他中央認定原住民享有中央的福利保障，但能夠提升西拉雅族在臺南縣的地位，以及增進西拉雅群體的文化發展，已經是一大進步。並且認為縣級的西拉雅委員會運作順利之後，推動中央承認西拉雅族將事半功倍。為協助臺南縣西拉雅委員會的正常運作，並推動行政院原民會正式承認西拉雅族，與會代表達成成立「西拉雅族部落聯盟」或「西拉雅族民族議會」的共識。會議決議正式提交縣府，催生縣級西拉雅委員會。

順應西拉雅族部落聯盟的連署，縣政府於二〇〇五年十一月二十三日在吉貝要部落大公界前召開「平埔西拉雅原住民事務諮詢委員會」催生記者會。⁸ 現存臺南縣西拉雅族部落皆推派代表與會，吉貝要部落即有百餘人到場。過去許多西拉雅族裔不願意承認自己是熟蕃後代，在記者會中皆轉變態度承認自己的熟蕃血統。會議首先由口埤教會表演西拉雅歌謠，接著各部落祭師聯合舉行開向祈福儀式，揭開記者會的序幕。口埤部落萬正雄、吉貝要部落段哲雄等族老首先致詞：萬正雄與段哲雄族老都以見證這西拉雅族歷史上最重大的一刻為榮，認為成立西拉雅委員會是歷史上首次回復西拉雅族應有的尊嚴。吉貝要段洪坤接著致詞，對未來委員會成立後如何進行西拉雅族文化振興工作提出展望。段洪坤並表示委員會成立初期僅能支持西拉雅族的集體權，尚無法提供西拉雅族裔的個人福利。壓軸是縣長致詞；縣長從倒風內海的歷史開始，說起西拉雅族在南瀛的歷史，接著提到成立委員會的意義，認為可以藉此給予西拉雅族縣定原住民族的地位，並最基本的可以照顧到西拉雅族的集體權。最後提到縣府或許能夠提供的支持不夠，但縣府願意做西拉雅族的後盾，一同向中央爭取成為中央認定原住民族。最後在縣長帶領下，所有與會者共同簽署意願書後結束記者會。

⁸ 11月13日部落協調會時各部落代表已獲得去平埔選原住民為名的共識，但在回報縣府時縣府表示名稱部分可以再議，有西拉雅在其中為先決條件，選擇平埔或原住民並不重要，同時不應該為了名稱拖延了委員會的設立，所以11月23日的記者會仍將平埔、西拉雅、原住民三名稱並列。名稱選擇一變再變反映了長期以來平埔族群的認同混亂。

三、西拉雅族登上中央公文書

其實在記者會召開之前，臺南縣政府已經將「西拉雅」之名推上中央政府公文書之中。二〇〇五年十一月七日臺南縣政府提案的「西拉雅國家風景區」設立案經行政院經建會同意設立，使得西拉雅族成為第一個登上中央政府公文書的平埔族群。

縣府在推動設立「雲嘉南濱海國家風景區」時，就同時規劃設立沿山的國家風景區。因為沿山區域的曾文、白河、烏山頭、虎頭埤、尖山埤五個水庫都已經是觀光景點，直接整合水庫風景區作業最單純，所以最初是以「五庫國家風景區」為名提出申請。接著縣府稍做修正，加入西拉雅族文化作為賣點，更名為「西拉雅五庫國家風景區」提出申請。其間吉貝要西拉雅人段洪坤曾協助縣府提出西拉雅族與沿山地區關連性的報告。二〇〇五年四月設立案經交通部觀光局評鑑小組實勘後，二〇〇五年十一月七日行政院經建會確定刪除「五庫」僅保留「西拉雅」之名，定名為「西拉雅國家風景區」。

二〇〇五年十一月二十六日「交通部觀光局西拉雅國家風景區管理處」揭牌儀式在烏山頭水庫管理局大樓舉行，總統陳水扁親臨致詞。陳水扁在致詞中提到西拉雅族是臺灣南部的原住民族，有豐富的文化以及遺跡，風景區以西拉雅為名深具意義。總統雖然未對認定西拉雅族為中央原住民族有所表示，也未對於臺南縣政府預計承認西拉雅族為縣定原住民族多所著墨，但在致詞中明確表示西拉雅族是臺灣南部的原住民族，也算是口頭上承認西拉雅族的原住民族地位。⁹

國家風景區的管理單位是交通部，就算以西拉雅為名，對於主管原住民事務的行政院原民會有何影響？以最新正名的太魯閣族為例，確實有重大影響。太魯閣國家公園雖然是由內政部管轄，卻在太魯閣族向行政院原民會申請正名時起了關鍵作用。太魯閣原是地名，太魯閣國家公園也是以地名太魯閣為命名依據。居住附近的原住民約十年前開始不願意被歸入泰雅族，傾向於自稱為太魯閣族，所以當太魯閣國家公園管理處嘗試組織當地原住民組成諮詢委員會、以對於國家公園行事提出建言時，就以「太魯閣族諮詢會議」為名。二〇〇四年附近地區原住民申請正名為太魯閣族時，

⁹ 雖然總統與縣長在該場合對於西拉雅族的地位都沒有多談，但私底下縣長對本文作者陳叔倬得意的表示，西拉雅的名稱已經正式登上中央政府公文書。

太魯閣國家公園以太魯閣為名，即實際影響到正名的審查。因此中央單位之間的行事確實會互相影響。正名成功後，太魯閣國家公園的名稱不僅僅是地名，更成為族名。

西拉雅國家風景區的設立，開了一個先例：綜觀已設立的國家公園以及國家風景區，西拉雅國家風景區是以「非地名」命名的第一個。¹⁰ 西拉雅並非地名，那「西拉雅」是什麼？在所有西拉雅國家風景區對外的宣傳品中，很清楚的寫著西拉雅族是原住民族，西拉雅族裔仍然保有原有的文化特性、生活在國家風景區的範圍之中。西拉雅國家風景區管理處更推出一連串以西拉雅族為主題的深度旅遊，造訪現今仍存在的西拉雅族部落，並請西拉雅族裔擔任解說。在經過主題旅遊之後，許多遊客對西拉雅族從完全陌生，到有基本的認識。¹¹ 西拉雅國家風景區的成立增加了社會大眾對當代西拉雅族的認識，提高了西拉雅族的能見度，對於提升西拉雅族的地位將有絕大的幫助。

雖然西拉雅族至今仍未被行政院原民會正式承認，但西拉雅國家風景區成為國內第一個以民族名稱命名的國家風景區，同時西拉雅族成為第一個縣認定原住民族，皆可促使行政院原民會認真思考西拉雅族的民族地位。

四、行政院原民會之反應

二〇〇五年十二月十七日本文作者陳叔倬將上述發展過程寫成報告，發表於「二〇〇五南投縣平埔族群文化研討會」，與南投縣平埔族裔分享臺南縣西拉雅族被縣認定的經驗。發表時獲得與會平埔族裔熱烈迴響，咸認為提供南投縣平埔族群一個追求認定的可行方向。二〇〇五年十二月十八日本文兩位作者共同出席公共電視「部落面對面」現場談話性節目，討論主題「西拉雅族原民會即將成立？」，同時邀請臺南縣長蘇煥智與行政院原民會主委瓦歷斯·貝林與會參與座談。瓦歷斯主委因為剛上任，對相關業務不夠熟悉，所以委任實際處理邵、噶瑪蘭、與太魯閣族正名的企畫處處長林江義出席座談。會談中來賓扣應都對於蘇煥智縣長的創舉表示崇

¹⁰ 過去國家公園與國家風景區的命名都以當地地名為標準：現有的國家公園有：陽明山、雪霸、太魯閣、玉山、墾丁、金門。國家風景區有：北海岸與觀音山、東北角海岸、東部海岸、花東縱谷、參山（梨山、獅頭山、八卦山）、日月潭、阿里山、雲嘉南濱海、茂林、大鵬灣、澎湖。

¹¹ 曾有初次造訪遊客詢問部落中西拉雅族裔：「你們這裡是什麼國家風景區？『西雅圖』國家風景區？」

高的敬意，並認為西拉雅族將有一個更美好的未來。林江義處長亦正面肯定臺南縣的創舉，認為給予行政院原民會一個新的思考方向。會談中雖有提到如何將縣認定接軌到中央認定，但沒有具體結論；最大的歧見在於如何認定西拉雅族裔以取得原住民身分。林江義處長認為一旦開放西拉雅族裔取得原住民身分，全臺平埔族裔將會風起雲湧的提出認定申請。

行政院原民會的顧忌不是沒有道理。二〇〇五年十二月十七日臺灣平埔原住民協會致函行政院院長，要求院長責成原民會依照日治時期戶籍之種族登記，認定「熟」蕃後裔可取得原住民身分。行政院原民會於二〇〇六年二月十日召集多位平埔族群代表商討此事，會議中有代表提出臺南縣成立的西拉雅委員會已主動調查日治時代戶籍，並將主動給予註記為「熟」蕃的後裔以原住民身分。經與會施正鋒教授澄清絕無此事後，結束了一場虛驚。

其實至此臺南縣西拉雅委員會仍未正式運作；直至二〇〇六年三月中臺南縣文化局長邀請縣府法規室與西拉雅族部落代表共同研議設置要點時，委員會才開始籌備。籌備會議中訂定委員會名稱為「臺南縣西拉雅原住民事務諮詢委員會」，名稱中保留原住民而捨平埔族，確立西拉雅族的地位為準原住民族，而非平埔族。設置要點第二條訂定委員會任務：1. 本縣西拉雅原住民政策計畫及西拉雅原住民相關業務推動之諮詢；2. 本縣配合中央政府原住民族委員會政策事項之諮詢；3. 其他相關西拉雅原住民事務之諮詢。由此條文確認西拉雅委員會在中央政府的對應單位是行政院原民會。第三條訂定委員條件，其中部落代表之條件為本縣吉貝要、頭社、口埤、北頭洋、番仔田、左鎮、六重溪部落之西拉雅族裔從事文化運動相關工作者或部落中有聲望之人士。將現今仍傳承西拉雅文化的部落明列，落實地緣主義的概念，使能夠確實為群體而非個人發聲。

臺南縣政府不僅重視西拉雅族裔，對於境內原住民也非常照顧。臺南縣屬於非原住民地區，但許多具有原住民身分者遷居入籍，據統計約二千七百餘人。針對原住民入籍者，臺南縣政府在民政局設有專人負責辦理原住民事務，並在永康市設立「原住民文化會館」。因此縣府認定西拉雅族成為縣定原住民，亦獲得縣境內官方認定原住民的支持。

西拉雅委員會第一次會議於二〇〇六年七月六日召開，由縣長親臨主持，臺南縣政府文化局長、民政局長、西拉雅國家風景區管理處處長曾漢洲、中研院民族所學者葉春榮、潘英海等擔任委員。部落代表人數最多，超過委員總人數的二分之一。會議一開始討論到委員會定位問題，委員們

認為任務編組位階太低，應及早朝正式編組方式努力，同時建議刪除名稱中「諮詢」兩字以提升委員會的重要性。會議中同時討論委員會應該設置專案辦公室，其下正式分組以利實質事務的推動，不應只作為縣府施政的諮詢單位。這些建議都當場獲得縣長正式回應。

二〇〇六年九月二十日舉行西拉雅委員會正式揭牌儀式，委員會名稱確定為「臺南縣西拉雅原住民事務委員會」，並在縣府縣長室正對面設立專案辦公室。當天行政院原民會瓦歷斯·貝林主委親臨致詞，行政院文建會副主委吳錦發發表專題演講。縣長蘇煥智致詞時表示委員會最重要的工作為西拉雅文化推動、社區營造及文獻整理，以豐富臺南縣的人文內涵。瓦歷斯·貝林主委致詞中指出，樂見西拉雅族成為縣定原住民，並希望能為推動西拉雅族成為中央認定原住民族共同努力。

五、西拉雅族成為縣定原住民族的影響

本文紀錄止於西拉雅委員會正式揭牌成立。回顧西拉雅族成為縣定原住民族的過程，已經創造出許多臺灣原住民族政治史上的第一：第一個絕對的平埔族被認定為原住民族；第一個非經中央認定但縣認定的原住民族；第一個以非血源標準認定的原住民族；第一個沒有民族個人卻被認定的原住民族。西拉雅族創造出的這些第一，將對於臺灣未來的原住民族政治，帶來極大的影響：

（一）平埔族群轉向原住民族認同

近年來行政院原民會正名了三個新原住民族，依時間順序為：邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族。太魯閣族是從泰雅族內分裂而出，所有族人原先就有原住民身分，也沒有過去是否是平埔族群的爭議。¹² 邵族與噶瑪蘭族雖然曾經被認為是平埔族群（熟蕃），但都不能被歸類為絕對的平埔族群：邵族在日治時代曾被歸類為生蕃、化蕃；噶瑪蘭族也曾被語言學家小川尚義歸類為有限使用南島語的民族。也因此邵族原住民與部分噶瑪蘭原住民在戰後具有原住民身分，其中邵族原住民被歸入鄒族，噶瑪蘭族原住民被歸入阿美族。因此邵族與噶瑪蘭族也託這些原先即有原住民身分者之福，

¹² 此三個新原住民族被正名的時間：邵族在 2001 年 8 月 8 日，噶瑪蘭族在 2002 年 12 月 25 日，太魯閣族在 2004 年 1 月 14 日。

獲得正名。¹³ 但西拉雅族從日治時期開始，就不曾脫離平埔族群的行列，是絕對的平埔族。因此在尋求行政院原民會認定的過程中，多與其他平埔族群一同努力。

過去平埔族群尋求中央認定卻一再受阻之下，曾經嘗試使用平埔族群為集合名稱，要求行政院認定為混血民族或文化民族。混血民族的概念來自於加拿大政府對於境內梅蒂斯民族（Mestizo）的承認，文化民族的概念來自於國內對於客家民系的支持。梅蒂斯民族是加拿大境內官方原住民族與白人移民的混血後裔，獲加拿大政府正式承認，享有部分原住民族的集體權與個人權；客家民系雖與國內主流族群同為漢族，但因說客語、傳承客家文化的特殊性，行政院成立客家委員會以維護客家的文化集體權。混血民族的運動策略引起平埔族群的內部爭議：梅蒂斯能被認定為混血民族是因為加拿大境內仍有其母族存在且被認定為原住民族，而平埔族群沒有對等的母族被行政院原民會認定。缺乏官方認定的母族，就無法有效的認定混血後裔，將使得漢族後裔同樣可以自我認定為混血後裔，勢必造成漢族後裔爭奪混血民族的發言位置。¹⁴ 文化民族的認定策略亦沒有成效；平埔族裔曾希望仿效行政院客委會的成立，推動成立「行政院平埔族群委員會」，但在爭取立法委員連署提案時踢到鐵板，¹⁵ 主要原因是行政院現今積極推動組織精簡，要成立中央層級的平埔族群委員會非常困難。¹⁶

當臺南縣政府釋放出願意認定西拉雅族為境內特殊族群的意願時，西拉雅族裔就針對是否沿用平埔族為名進行嚴肅的討論。二〇〇四年縣府主辦的平埔族群文化復振活動是以「平埔西拉雅會親」為名，在縣長首次面對媒體發表將成立委員會時，亦是以「平埔委員會」為名。但在委員會將正式成立時，西拉雅族裔毅然決然決定捨平埔族而就原住民為名。其實過去平埔族裔使用平埔族群為名，實在是身不由己。平埔族是過去殖民政權

¹³ 林修澈，《原住民的民族認定》（臺北：行政院原住民族委員會，2001），頁 24-27。

¹⁴ 沈建德，《臺灣血統》（臺北：前衛出版社，2003），頁 1-369。沈建德為了推動臺灣國獨立運動，宣稱所有日治之前來臺的漢族祖先都與平埔族群混血，因此臺灣現有居民超過九成都是平埔族裔。沈建德的意見能否幫助平埔族群正名，平埔族裔間有很大的歧見。潘朝成主編，《回歸與落實——平埔族群的未來分區座談會成果報告書》（臺北：行政院原住民族委員會，2002），頁 26-56。

¹⁵ 陳金萬整理，《平埔族群運動策略座談會討論重點摘要》（臺北：民主進步黨中央黨部族群事務部，2005）。

¹⁶ 民進黨族群事務部，《平埔族群文化振興條例座談會》（臺北：民主進步黨中央黨部族群事務部，2005）。

給的集合族名，而非自己的命名。西拉雅族與其他臺灣的南島語族都是臺灣原住民族，雖然在過去西拉雅族曾經被殖民政權命名為熟蕃或平埔族，就像中央認定原住民族過去曾被命名為生蕃、高砂族、高山族、山胞一樣，但都不影響到作為臺灣原住民族的事實。許多原住民先進爭取到改山胞為原住民為名，值得尊敬，但原住民之名不應該為中央認定原住民所獨佔。因此，西拉雅族自然有自我命名為原住民族的權利。繼續沿用殖民政權所強加的平埔族為名，只會強調自己被殖民的身分，亦無法義正嚴詞的責難行政院原民會將平埔族的地位邊緣化。

不想予人持續被殖民的印象、不想被認為是混血的後代、並期望與其他中央認定原住民族共享尊崇的地位，西拉雅族裔堅決地表示：我們是原住民族，不是平埔族。堅定原住民族認同之後，西拉雅族裔接連地獲得臺南縣政府的實質回應，以及行政院原民會的精神支持。西拉雅族堅定原住民族認同必將影響其他平埔族群拋棄平埔族認同，全部轉向原住民族認同。

（二）縣認定原住民族成為中央認定與未認定之間的緩衝

原住民族的民族認定，依法僅有中央政府有權限，地方政府並無法源，因此過去平埔族群的認定申請都向行政院原民會提出。但過去平埔族群提出申請時，總希望能畢其功於一役，將十多個平埔族群一次全部被認定。這引起極大的爭議，最大的爭議在於：如何不考慮民族的現實差異一次納入十多個族？近年來新正名的三個原住民族因為沒有個人身分認定的問題，困難度較小，仍然需要依照各民族的現實狀況一個一個審理。平埔族群同時具有民族認定與個人身分認定的爭議，各族現實狀況又極不相同，認定申請絕不可能一次通過。但平埔族群確實都處於危急存亡之秋，未給予認定即危害到民族的生存。

西拉雅族被臺南縣認定適時的開啓了一扇窗：對行政院原民會而言，縣政府分攤平埔族群認定的評估工作，可將一次全面認定的壓力分攤與各縣政府，抒解過去被認為完全無作為的印象，同時有時間慢慢觀察各縣定原住民族的發展狀況。若縣認定原住民族發展良好，行政院原民會可進一步認定成為中央認定原住民族。對縣政府而言，縣政府代行政院原民會執行平埔族群正名業務，可提升境內文化、觀光、教育等資源，同時可深化縣民對地方的認同。對平埔族群而言，在中央認定原住民族與平埔族群之間創造出縣認定原住民族的位置，可將各平埔族裔帶離泛平埔族群認定運

動的紛擾中，回到部落落實文化傳承的工作，維繫平埔族群生存的契機。

縣定原住民族確實是臺灣族群政治史上的創舉，但在國際中卻是屢見不鮮。以美國為例：美國的原住民族（Native American Title）原則上是由聯邦政府認定（federal recognized），現今有 317 個聯邦認定原住民族。¹⁷ 有三種原住民族未被聯邦認定：1. 申請聯邦認定中，還未被核准；2. 曾經被聯邦認定，但被註銷；¹⁸ 3. 申請聯邦認定但被駁回。根據最新的網路資料，有 225 個原住民族提出申請但未被聯邦認定。一些聯邦未認定的原住民族，會尋求洲認定（state recognized）。現有 14 個洲、共 43 個洲定原住民族被承認，顯示洲定原住民族並不是少數幾個洲的單一行爲。¹⁹ 洲定原住民族可享有洲法規定的特殊福利。

雖然法理上臺南縣政府並沒有正式認定原住民族的權限，但現階段臺南縣政府可以依照地方制度法的規定，對境內一般人民團體、或不涉及個人福利的民族團體給予集體權的支持。因此西拉雅族若以文化民族的定位被臺南縣政府認定，並不違背現行法律。唯一的問題是臺南縣將西拉雅族以原住民族之名認定，中央原住民族主管機關是否願意承認。

（三）文化民族成為新的原住民族集合

過去平埔族群無法獲得行政院原民會認定為原住民族，最主要的關鍵在於平埔族裔沒有原住民身分。為何平埔族裔沒有原住民身分？日治時期日本政府按照「對漢文化熟悉程度」，將蕃人分為生蕃與熟蕃；而今日原住民身分之取得係延續日治時期父系直系親屬種族登載為「生」蕃的後裔。平埔族裔是日治時代登載為「熟」蕃的後裔，在戰後雖有三次機會可自主登記為山胞，但一九五九年後即不再開放熟蕃登記為山胞。²⁰ 山胞在民國政府時期被依照「居住行政區」分為山地山胞與平地山胞；就算是一九九四年八月一日山胞在憲法上正名為原住民時，仍然是以山地原住民與平地

¹⁷ Russell Thornton, "The Demography of Colonialism and 'Old' and 'New' Native Americans," in Russell Thornton ed., *Studying Native America- Problems and Prospects* (Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1998), pp. 17-39.

¹⁸ 以美國的經驗，聯邦認定原住民族不是被認定後就永久被認定。謹與所有臺灣官方原住民族共同警惕。

¹⁹ 500 Nations 網頁 State Recognized Tribes 項下 http://500nations.com/tribes/Tribes_States.asp

²⁰ 林江義，〈臺灣原住民族官方認定的回顧與展望〉，收於潘朝成、劉益昌、施正鋒合編，《臺灣平埔族》（臺北：前衛出版社，2003），頁 165-190。

原住民二分。甚至二〇〇一年一月一日「原住民身分法」公告實施後，原住民身分仍僅僅是山地、平地之分。官方行政長期以來持續使用二族分類，日治時期分蕃人為「生蕃族」與「熟蕃族」，民國政府時期分山胞為「山地族」、「平地族」。雖然日治時期日本學者就開始對臺灣的生蕃與熟蕃各自依照語言、文化的不同細分為許多不同的族，但都沒有實際反映到官方行政中。直到二〇〇二年六月十二日「原住民族別認定辦法」通過後，學界的多族群分類才取代官方行之已久的二族分類。²¹ 至今行政院原民會網站中各族人口統計仍有「其他」一項，表示從二〇〇二年原住民開始登記族別後，仍有原住民個人僅有山地/平地的認定而缺乏族別認定。

從行政的角度來看，原住民個人身分的取得從日治中期蕃地戶籍制度建立開始，至今有近百年的歷史；原住民族的民族分類卻屢經變革，二族分類直到二〇〇二年才停止，多族分類的確立僅佔二〇〇二至二〇〇六年的4年。因為個人身分確立的歷史較久，多族分類的歷史極短，導致當今行政院原民會在處理原住民族正名申請案時，往往會以申請族裔是否具有原住民身分做為絕對的考量條件，造成近年來雖因族人對語言、文化的認知改變而新增加三個原住民族，卻沒有因此增加一位原住民個人。

當今原住民的身分認定是採用絕對的血源標準，但正名或認定新原住民族時卻需經過語言、文化、民俗等多重標準加以審理。行政院原民會「有原住民身分個人才能通過原住民族正名」的堅持造成血源認定標準凌駕於文化、語言等多重標準之上，導致多重標準形同虛設，不論新舊中央認定原住民族其實都是單純的血源民族。更弔詭的是，血源範圍的確立不是經由原住民族人，甚至不是行政院原民會，而是日治時代的戶政與警察機關。民國政府至今雖曾縮減血源範圍（撤銷熟蕃的原住民身分），但沒有創造新的血源來源（增加三族卻沒增加一個原住民個人）。²²

以血源之有無來認定族人並不符合國際上民族政治的潮流。以美國為例：美國的聯邦法並未詳細規定原住民個人的身分認定標準，族人身分如

²¹ 在2002年6月12日「原住民族別認定辦法」通過之前，多族群分類在內政部或行政院原民會僅止於行政命令、未達到法律的層次。因此當邵族於2001年8月8日獲得行政院院會通過、正式公告為臺灣原住民族時，從嚴格的行政角度來看，邵族不是臺灣原住民第十族，其實是臺灣原住民第一族（或第三族）。

²² 陳叔倬，〈生物人類學在族群分類的角色——以邵族正名為例〉，《國立臺灣大學考古人類學刊》59（2002），頁90-115；陳叔倬，〈血源族群與文化族群的差異危機〉，收於潘朝成、劉益昌、施正鋒合編，《臺灣平埔族》，頁325-56。

何認定屬於各民族的自治權限。一九六〇年代美國聯邦政府曾經要求各原住民族必須將 1/4 血源作為認定族人的必要條件，但後來取消了這個限制。一九九八年各美國原住民族的憲法中，規定擁有 1/4 血源以上才能被認定為成員的民族有 21 個，等於或小於 1/4 血源的民族有 183 個，不需要任何血源的民族有 98 個。²³ 因此大約 30% 的美國原住民族認為血源不是認定民族成員的必要條件。不要求血源，要求什麼呢？美國每一個原住民族的自治政府都有自己的成員認定標準：族人必須填寫族人認定申請表，除了與已認定族人間有無血源關係外，地緣（relations to land）與群體意識（sense of community）也是決定性的標準。²⁴

西拉雅族裔不是沒有血源來源，日治政府曾經註記西拉雅族裔的祖先為「熟」，只是後來被民國政府註銷了。然而使用日治政府標註的血源來源來恢復原住民個人身分、並藉此重新獲得原住民族認定，實際上是陷入血源主義的桎梏，自願拋棄認定族人身分的權利，並且延續日治政府劃定的血源範圍至後代。

既然原住民族認定必須經過語言、文化、民俗等多重標準加以審理，是否申請原住民族認定的族裔必須先具備原住民身分，確實有重新討論的必要。無可諱言的當今已認定原住民族都是「血源民族」，行政院原民會可不可能重新創造出一個新的原住民族集合，稱之為「文化民族」呢？有沒有可能在現有多族分類的基礎之上，重新建立「血源民族」與「文化民族」二族分類的大架構？或許可以仿效當初生、熟或山地、平地二族分類時，對族人有差異性的權利義務設計，血源與文化民族自然也可以做類似的差異性設計，同時被行政院原民會認定為原住民族。

現階段縣西拉雅族正全力投入文化集體權的實踐；作為一個文化民族，西拉雅族的條件是齊備的。若行政院原民會願意認定「文化民族」這一個民族集合，西拉雅族就可以在暫時擱置族人身分認定的基礎上，獲得中央認定。

²³ Russell Thornton, "The Demography of Colonialism and 'Old' and 'New' Native Americans," pp.17-39. 血源認定為 1/2、1/4、3/8 等是基於血量（blood quantum）的算法。自被認定的第一代為 100%，如與非原住民婚配，其後代為 1/2。此後代如再與非原住民婚配，第三代為 1/4。在臺灣原住民認定是依照血脈（one drop theory）：被認定為原住民就是 100%，其後代也是 100%；一旦被取消原住民資格就變為 0%，其後代也是 0%。不論血量或血脈的算法都沒有科學根據。陳叔偉，〈血源族群與文化族群的差異危機〉，頁 325-356。

²⁴ Raymond D. Fogelson, "Perspectives on Native American Identity," in Russell Thornton ed., *Studying Native America- Problems and Prospects*, pp. 40-59.

(四) 地緣主義成為認定民族個人的新標準

客家在臺灣同樣是以文化民族被認定，族人不具有個人身分。但爲了推動民族事務，仍然必須選出若干族人作爲代表。二〇〇一年五月十六日通過的「行政院客家委員會組織條例」中對於委員資格有以下規定：本會置委員二十一人至二十七人，爲無給職，由主任委員提請行政院院長就客家地區代表、有關機關代表及學者、專家聘（派）兼之。條例中實際代表客家人民的委員以「客家地區代表」限定身分。西拉雅委員會組織條例中委員的資格亦類似行政院客委會組織條例，包括縣府單位主管、部落代表、學者專家三項，部落代表亦以地區代表的性質限定身分。

雖然在族人皆不具個人身分的現實狀況下，西拉雅族與客家不約而同的選擇「地區」作爲限定實際代表族人的委員條件，實際上的意義卻有不同。客家地區代表雖然字面上是以地區作爲條件，但另一個不見於字面卻更重要的條件是「使用客語」。過去的客家地區與現在的客家地區有極大的不同；福佬客地區今日已經不被認定爲客家地區，主要原因是客語已不再使用。因此，選擇一個客家地區代表，不僅僅是必須居住在現在的客家地區，會說客語是更重要的標準。西拉雅語已經是死語，以是否會說西拉雅語作爲委員標準絕對不恰當；而歷史上的西拉雅族地區包括整個臺南縣，更不適合用以劃定今日的西拉雅地區。不重新界定西拉雅地區，委員產生必將造成爭議。

當西拉雅委員會的施政目標確立時，西拉雅地區也重新獲得界定。二〇〇五年十一月二十三日各西拉雅部落代表召開第一次部落會議時，就決議未來的委員會代表必須從現今仍然存留西拉雅文化的七個部落選出。於是委員會組織條例中規定部落代表的條件：本縣吉貝耍、頭社、口埤、北頭洋、番仔田、左鎮、六重溪部落之西拉雅裔從事文化運動相關工作者或部落中有聲望之人士。清楚的界定西拉雅地區之後，就可杜絕許多人以個人名義代表西拉雅族對外發言。

對西拉雅族裔而言，住在西拉雅部落、並以傳承西拉雅文化爲榮者，才夠資格做真正的西拉雅原住民。多年來在祭典、文化展演、或社會運動的相互接觸中，各部落的西拉雅族裔清楚地知道哪幾個部落還持續地在傳承西拉雅文化。因此，是否願意居住在部落中傳承西拉雅文化，變成是否具資格代表西拉雅族的先決條件。祖先是否在日治時代具有熟蕃註記，不是最重要的標準。

地緣主義與血源主義極為不同，但地緣主義不是新的概念，在歷史上出現的時間甚至比血源主義還久。事實上，最初原住民對於我群與他群的辨識，就是採地緣主義：同一部落的即為我群，非同部落者為他群。日治時代的原住民認定一開始是沿用地緣主義的概念，將居住在同一區域的蕃人視為同一群體。但依照地緣主義認定原住民不利於戶籍制度推行；當戶籍制度被引入蕃地時，地緣主義被拋棄，取而代之的是血源主義：原為同一部落的蕃人在脫離部落之後，因血源的連結，仍然被視為同一群體；其他部落的蕃人雖然遷入同一部落，卻也因為血源的連結，必須一直被視為外來者。所以地緣主義才是真正符合原住民傳統思想的族人認定標準，血源主義實際上是殖民政權為管理方便創造出來的產物。

以地緣主義作為部落代表的認定標準，可以避免純粹血源繼承、卻與當今西拉雅文化傳承無關的個人代表西拉雅族。委員會運作初期將不接受上述七個部落之外的個人擔任代表，除非該個人凝聚所屬部落居民的共識、共同投入西拉雅文化復振，再聯名向西拉雅委員會提出申請，經委員會審議確認該部落為西拉雅部落、將部落名列入組織條例中，個人才可獲得代表西拉雅族的權利。

如果未來部落共識希望能夠脫離文化民族的地位，亦可以應用地緣主義的概念來認定族人，同樣可以避免純粹血源繼承、卻與當今西拉雅文化傳承無關的個人被認定為西拉雅原住民。其實原住民身分（membership）的認定應該是各族的自治事務，最好是由各族自治政府來行事，就像美國的原住民族一般。在西拉雅族還沒有成立自治政府或民族議會之前，縣府的西拉雅委員會最適合承擔認定西拉雅原住民的工作。過去行政院原民會未成立前，原住民身分的認定是日治政府確立實施、民國政府並接著執行。行政院原民會成立後雖然原住民員工佔多數，但仍然是公部門，非民族自治團體。西拉雅委員會同樣是公部門，且各部落都有代表，與現行行政院原民會的角色相當，因此現階段最適合承擔認定族人的工作。如果未來西拉雅族自治政府成立，族人的認定工作就可以回歸民族自治業務，由自治政府執行。

西拉雅族尚未有被認定的族人，因此族人如何認定將會是一個全新的工程，比較容易擺脫血源標準的包袱。若未來西拉雅族成功的擺脫血源單一標準、採取多重標準來認定族人，將帶給其他原住民族良性的刺激，重新思考族人該如何合理認定。

六、結論

本文記錄西拉雅族成爲縣認定原住民族的過程，並分析對於未來原住民族政治的影響。整體而言，將帶來四項影響：平埔族群轉向原住民族認同；縣認定原住民族成爲中央認定與未認定之間的緩衝；文化民族成爲新的原住民族集合；以及地緣主義成爲認定民族個人的新標準。不論對於平埔族群或中央已認定原住民族，這四項都是良好的影響。過去縣政府對於原住民族行政僅止於執行面，但此例顯示縣政府參與原住民族行政的決策，對行政院、縣政府、原住民族以及平埔族群都將帶來極大的助益。雖然西拉雅族現在只獲得縣認定，若行政院原民會進一步瞭解，認定西拉雅族將帶領整體原住民族朝更正確的方向發展，西拉雅族獲得中央認定將指日可待。

引用書目

- 土田滋（著）、黃秀敏（譯）
1992 〈平埔族各語言研究瑣記（上）〉，《臺灣史田野研究通訊》22: 9-33。
民進黨族群事務部
2005 《平埔族群文化振興條例座談會》。臺北：民主進步黨中央黨部族群事務部。
- 李國銘
2004 (1995) 〈屏東平埔族群分類再議〉，收於氏著，《族群歷史與祭儀——平埔研究論文集》，頁 71-85。臺北：稻香出版社。原刊於潘英海、詹素娟編，《平埔研究論文集》，頁 365-78。臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處。
- 沈建德
2003 《臺灣血統》。臺北：前衛出版社。
- 林江義
2003 〈臺灣原住民族官方認定的回顧與展望〉，收於潘朝成、劉益昌、施正鋒合編，《臺灣平埔族》，頁 165-190。臺北：前衛出版社。
- 林修澈
2001 《原住民的民族認定》。臺北：行政院原住民委員會。
- 段洪坤（主編）
2004 《西拉雅平埔會親活動成果專輯》。臺南：臺南縣政府。
- 曹銘宗
2005 〈臺南縣府考慮設平埔委員會〉，《聯合報》，2005年1月13日。
- 陳叔倬
2002 〈生物人類學在族群分類的角色——以邵族正名為例〉，《國立臺灣大學考古人類學刊》59: 90-115。
2003 〈血源族群與文化族群的差異危機〉，收於潘朝成、劉益昌、施正鋒合編，《臺灣平埔族》，頁 325-356。臺北：前衛出版社。
- 陳金萬（整理）
2005 《平埔族群運動策略座談會討論重點摘要》。臺北：民主進步黨中央黨部族群事務部。
- 潘朝成（主編）
2002 《回歸與落實——平埔族群的未來分區座談會成果報告書》。臺北：行政院原住民族委員會。
- Fogelson, Raymond D.
1998 "Perspectives on Native American Identity." In Russell Thornton ed., *Studying Native America- Problems and Prospects*, pp. 40-59. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

Thornton, Russell.

- 1998 “The Demography of Colonialism and ‘Old’ and ‘New’ Native Americans.” In Russell Thornton ed., *Studying Native America- Problems and Prospects*, pp. 17-39. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

The Process and the Implication of the Siraya to be the First County-Recognized Taiwan Indigenous Population

Shu-juo Chen, Hong-kun Duan

Abstract

The Siraya was not officially recognized by Taiwan government because of its Pinpu background. In 2006, the Siraya is recognized by Tainan County and becomes the first county-recognized Taiwan indigenous population. This development will bring some good effects to the Taiwan indigenous politics: Pinpu peoples turn to self-identify as indigenous peoples; the population recognized by county can release the pressure against central government; the cultural population becomes another category of indigenous populations; and the relation to the land turns into another important criteria to identify the membership.

Keywords: Siraya, Plains indigenes, Taiwan indigenes, Indigenous recognition, Indigenous policy