

第三章

從同化到自治之途----

加拿大原住民教育政策的演進與趨勢

加拿大的原住民教育政策與加拿大的民族/族群政策息息相關，各個時期政策的焦點或是方向的轉變，都呼應聯邦政府、省/領地政府與原住民之間的關係以及社會大眾與原住民本身對其時「當代」議題的關注與看法。原則上，原住民事務在政府權責上劃歸聯邦政府管轄，但是因為都市化現象以及社區資源不足等因素，使得原住民在小學、中學與高等教育各個階段，都有可能離開所屬的社區，進入省/領地政府的學校就讀。所以，在不同的時期，因應不同的社會議題與需求，聯邦政府與省/領地政府在原住民教育上都扮演關鍵性的角色。而各省境內原住民內部的異質性、各省政府對待原住民態度差異等現象，也直接造成了加拿大原住民教育的多元性。筆者在這一章試圖以較宏觀的角度來檢視加拿大原住民教育的發展，可以從政策制訂的背景、政策論辯的參與者、以及關鍵議題三個方向，來找出加拿大原住民教育的政策發展脈絡與階段特色。

綜觀加拿大的教育政策演進，約可分為以下四個時期：

一、 同化教育（1867-1967）

自 1867 年印地安法案（The Indian Act, 1867）公布，至 1967 年聯邦政府發佈「加拿大印地安政策聲明」（Statement of the Government of Canada on Indian Policy, 1967，簡稱白皮書 White Paper）。印地安法案是加拿大政府在英屬北美條例（British North American Act，簡稱 BNA Act）下頒佈的印地安事務與身份管理法規，一般視為政府制度介入印地安事務的開始，長達將近一百年的時間，印地安人與聯邦政府之間的責任與權利關係都詳載於法案中，中間經歷過數次增修。

二、 整合政策、多元文化教育與印地安教育（1967-1982）

自 1967 年聯邦政府發佈「白皮書」，至 1982 年憲法回歸（The Patriation of Constitution）為止。白皮書的頒佈宣告了聯邦政府同化政策的結束，以及聯邦政府試圖將印地安事務整合至省府業務、取消隔離制度，讓原住民順利融入主流社會的「整合政策」的開始。另外，在 1971 年，加拿大政府公佈了以英、法語為官方語言的多元文化主義族群政策基調，也深刻地影響了原住民教育政策。

三、 原住民教育的肇端（1982-1988）

自 1982 年加拿大憲法回歸，並在憲法中明文確立了加拿大原住民身份至 1988 年第一民族協會（The Assembly of First Nations）提出第一份以自治為基礎的原住民教育藍圖（Tradition and Education: Towards a vision of the future by the Assembly of First Nations）為止。1982 年第一部加拿大本土憲法宣告了加拿大原住民包含北美印地安人(North American Indians，自稱 First Nations)、梅蒂斯人(Métis Peoples)與因紐特人(Inuit Peoples)，首次確立了原住民在加拿大憲法與加拿大社會中的獨特地位。

四、 自治體制下的原住民教育：以 RCAP 報告書為中心 (1988-1996)

從 1988 年到 1996 年加拿大皇家原住民委員會(RCAP)原住民報告書的出版為止。皇家原住民委員會關於原住民的報告書，宣告了加拿大政府與原住民之間新的關係的開展。

本章的章節安排大致以 1988 年為界，1988 年以前的三個時期安排於第一節，1988 年以後，以及 RCAP 報告書的內容安排於第二節。

第一節 RCAP 報告以前的原住民教育政策

一、 同化(Assimilation)教育時期 (1876-1967)

同化政策是在 19 世紀初期，加拿大政府對加拿大印地安人進行統治管理的一貫政策，本文取 1867 年的印地安法案 (The Indian Act, 1867)¹ 為一分期，乃因其解放政策對日後加拿大原住民的族屬認定與原住民教育的對象具有深遠影響，且「同化」(Assimilation)與「隔離」(Segregation)可說是此一法案的主要目標。印地安法案同化與隔離政策的影響可分下列兩點敘述之：

(一) 寄宿學校

聯邦政府與教會合作設立的寄宿學校計畫自 1849 年開始，他們的對象是年齡 8 到 14 歲間的印地安、梅蒂斯與因紐特孩童。在印地安周邊與都市中共設立了 80 所寄宿學校 (residential school) 與工業學校 (industry schools)。到了 1894 年，印地安法案增列相關規定，強制原住民父母應將其子女送至寄宿學校就讀，把稚齡兒童與其家庭、部落分開，目的是為了將原住民學童教化成「文明人」。1920 年，政府更加入父母若不將子女送往寄宿學校就讀應受法律制裁的相關規定，這些規定，使得此時期接受義務教育的原住民後代，對其母文化一無所知，並且產生極為嚴重的認同問題。大部分的寄宿學校，遲至 1960 年代白皮書公布後，聯邦政府欲將印地安教育納入省政府管轄權內，將印地安教育「整合」(integrate)至普通教育才宣告關閉²。

(二) 解放 (enfranchise) 條款

1876 年增修的印地安法案對印地安人身份與權益影響最大者莫過於解放條款，鼓勵保留地的印地安人放棄自己的印地安身份，歸化為加拿大公民，藉此取得聯邦政府的投票權，並取得與非原住民相同的權利、政治與法律地位。

¹ 陳逸成等 (編)，《加拿大原住民政策概況及法案輯要》(台北：內政部，1990)，頁 60-132。

² 事實上，最後一所寄宿學校一直遲至 1980 年代才關閉。參見：John S. Milloy, *A National Crime: The Canadian Government and the Residential School System, 1879 to 1998*, (Winnipeg: The University of Manitoba Press, 1999), pp.51-76.

在 1876 年的印地安法案中，梅蒂斯人與因紐特人的地位完全被排除在外，一直到 1939 年的印地安法案，因紐特人才以模糊的方式出現在印地安法案中。聯邦政府據此將其服務對象與範圍縮小至北美印地安人，而北美印地安人也從一連串婚姻與教育的「解放」過程中，逐步喪失他們的印地安身份與條約權益³。符合下列幾項標準的印地安人或梅蒂斯人，都在被賦予「解放」身份之列：

1. 印地安私生子。
2. 居住於國外長達五年的印地安人。
3. 具有專業身份之印地安人（如機械工、傳教士、教師或翻譯員）。
4. 通婚：與非印地安人或無身份⁴的印地安人通婚之印地安女人。
5. 領有土地的曼尼托巴（Manitoba）混血兒⁵（梅蒂斯人）⁶。

另外，1886 年的印地安法案更增修了某些專業人士得以放棄印地安身份的解放條款。

6. 取得醫學學位、或任何大學學位者。
7. 從事法律工作：如辯護律師、法庭律師、政府機關律師或一般律師、公證人等。
8. 從事神職、擔任福音牧師的印地安人⁷。

³ *Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume 1 Part One stage 3.*

[點閱日期：2006, Feb. 01] (http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

⁴ 條例原文為「沒有條約身份的印地安人」，意指無身份之印地安人。從 1867 的印地安解放法案來看，加拿大印地安人又分為有（印地安）身分之印地安人（status Indians）與無（印地安）身分之印地安人（non-status Indians），有身份之印地安人指 1867 年的解放法案中，登記自己為印地安人身份且記錄於印地安法案的名冊中之印地安人，自稱第一民族（First Nations），以別於無身分之印地安人。

⁵ 原文為“Half-breed in Manitoba”，“Half-breed”（混血兒）為英裔移民對梅蒂斯人的稱呼。

⁶ 參見 “The Indian Act, 1876.” [點閱日期：2006, Feb. 01] (<http://www.socialpolicy.ca/cush/m8/m8-t7.stm>)

⁷ 轉引自 Robert Wesley Heber, “Aboriginal Post-Secondary Education: Taiwan and Canada” [點閱日期：2006, Feb. 01] (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/aboriginalplanet/750/resource/canada/documents/rewesley-en.asp>)

從事上述職業或擁有相關證照資格者，可以以申請方式放棄印地安身份。

寄宿學校的目的是要透過印地安兒童與生長社區以及母文化的分離、進入全英語、法語的學習環境，以及改變宗教信仰的手段來同化印地安人；而解放政策則是透過法令的區別，來管理印地安人、分別印地安人與加拿大公民的方式，主要來自白人主觀認定的「血統」與「文明化」的程度。取得高等教育證書、從事較高階級的工作，都被視為邁入文明的象徵，一旦如此，印地安人即取得進入加拿大白人身份的通行證—公民權。在當局的設想中，放棄印地安身份是理所當然的。

二、整合政策、多元文化教育與印地安教育

1967 年到 1982 年間，加拿大人歷經一連串憲政的勝利⁸，逐步脫離英國政府，創建自己的憲政體制與政體。加拿大政府於此時確立了以英語及法語為主要架構的雙語並行的多元文化主義族群政策。除了上述政治與政策的背景，這個時期也是國際原住民政治活動參與極為熱絡的階段⁹，因此導致了許多原住民組織的產生，透過諸如全國印地安兄弟同盟（Nation Indian Brotherhood Association）等原住民組織的協商行動，來影響聯邦政府在原住民事務上的政策與作為。雖然如此，各方對原住民教育的關注，仍然屬於起始階段。此外，印地安教育制度的同化與隔離政策，造成了印地安社會極大的反彈與文化凋零的危機，聯邦政府決定徹底檢討同化政策的缺失，以較溫和的「整合政策」（Integration Policy）取代「同化」。聯邦政府希望透過逐步的政策責任移轉，

⁸ 諸如 1982 年的本國化政策（Patriation）：本國化政策為 Trudeau, Pierre Elliot 在 1980 為其第四任的加拿大總理期間推出的政策革新，在這個政策中英國政府轉讓了修訂加拿大憲法的權力予加拿大，也促成了屬於加拿大本國憲法及公民體制的形成。參見線上大英百科全書「Trudeau」條，[點閱日期：2006, Feb. 01]

(<http://www.britannica.com/eb/article?eu=75453&tocid=0&query=trudeau>)

⁹ 1973 年開始，聯合國開始推動「與種族歧視對抗的十年」，致力於世界各民族平等與人權的宣導；1982 年聯合國人權委員會在「反歧視與保護少數族群小組委員會」（The Sub-commission, Racism & Discrimination Against Minorities, Indigenous People and Migrants）之下成立了「原住民工作小組」（Working Group on Indigenous Population, 簡稱 WGIP），小組宗旨在「促進和保護原住民人權和基本的自由權與工作權」。原住民工作小組的成立，對於原住民運動的國際化與能見度有大大的提升。相關資料請參見國際特赦雜誌社編，《原住民聯合國工作資源手冊》（台北：行政院原住民委員會，1999），頁 38 與頁 66-91。

將印地安事務轉由省政府負責，鼓勵印地安人主動融入主流社會，與其他省民一同接受省立學校的教育。

(一) 政策制訂的背景

1. 從同化到整合：聯邦政府在印地安政策上的轉向

1966年，印地安暨北方事務部公布了一個名為「加拿大當代印地安人調查：一個關於經濟、政治、教育需求與政策的報告」(A Survey of the Contemporary Indians of Canada: A Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies)，或稱「豪松報告書」(Hawthorn Report)報告書。報告書中徹底檢討了整合與同化政策的不恰當，並且提出印地安人自我治理(Self-governing)的必要性¹⁰。

然而，無視於「豪松報告」的建議，1967年加拿大政府隨即公布了「加拿大印地安政策聲明」(Statement of the Government of Canada on Indian Policy, 1967，簡稱白皮書 White Paper)，重申「整合」政策的基調，並宣告聯邦政府對百年來印地安法案「同化」、「隔離」政策的徹底結束。同化與隔離政策，造成印地安人對政府的極大不信任，聯邦政府因此修正方向，想要透過藩籬的破除，將印地安人重新整合進入加拿大社會，不再採取分而治之的隔離政策，反映在教育政策上，即是寄宿學校的逐步廢除，以及鼓勵印地安學童進入省立學校就讀。1969年，聯邦政府計畫將印地安教育納入省政府的教育體系內；在1971年，印地安與北方事務部也基於經費問題，決定關閉1970年建立的第一所由印地安人全權主導的學校---亞伯達省(Province of Alberta)聖保羅布魯基爾學校(Blue Quills school in St. Paul)，這兩項背景因素，促使了曼尼托巴印地安兄弟同盟(Indian Brotherhood Association in Manitoba)與全國印地安兄弟同盟(National Indian Brotherhood Association)在他們的發展報告中不約而同地重新檢視了「主控」(control)與「整合」(integration)兩個字在教育上的意涵。原住民團體認為，教育是介於聯邦政府與原住民之間的事務，沒有省政府涉足的空間，所謂教育責任，應該是由原住民所主控，由聯邦政府出資

¹⁰Hawthorn H. B., *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: A Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies in Two Volumes* (Ottawa: Indian Affairs Branch 1966), p.18.

的相互關係¹¹。

2. 多元文化主義與原住民教育

1969年，加拿大通過了「官方語言法案」(Official Language Act, 1969)，明訂以英語和法語做為加拿大的兩種官方語言，1971年，加拿大總理杜魯道(Trudeau, Pierre Elliot)為了消弭日益頻繁的種族衝突以及平息法裔族群的獨立要求，宣布了「在雙語架構下的多元文化政策」(A Policy of Multiculturalism within a bilingualism framework)，希望在承認境內族裔的多元來源與文化價值的同時，能夠進一步凝聚國家的向心力與完整性。¹²多元文化主義在「維護人性尊嚴與人權」上的「平等權」訴求，對原住民教育有深刻影響，我們可以發現原住民教育和多元文化主義中反歧視、反種族主義以及教育機會均等的議題上有強烈的關連¹³，這一點，從台灣學者在原住民教育的相關著作上，也可見一斑¹⁴。

雖然在議題討論上有強烈的關連性，多元文化主義和原住民教育在理論基礎與政策目的上，仍然存在根本的差異。關於加拿大的多元文化主義族群政策，有學者指出，這是一種傾斜的多元文化主義，首先，加拿大政府戒懼於魁北克獨立運動，將法語訂為官方語言之一，除了英、法語以外，其他語言不受聯邦政府立法保障其地位與使用，除了少數原住民社區學校設計的課程、或是高等教育領域中的語言文化課程外，原住民語言多非學童在校的受教語言。因此，多元文化政策的目的，美其名為尊重各族群的文化，事實上卻是為了粉飾獨尊英、法、促進統一的政治目的而喊出來的口號，因此許多原住民人士，視多元文化主義為一種擺平原住民和其他族裔的作法¹⁵。加拿大政府的解釋是，

¹¹ Frances Abele, Carolyn Dittburner, and Katherine A. Graham, "Towards a Shared Understanding in the Policy Discussion about Aboriginal Education" ed. by Castellano, Marlene Brant, *Aboriginal Education Fulfilling the Promise*, p.6.

¹² Kogila A. Moodley "Multicultural Education in Canada: Historical Development and Current Status" in *Handbook of Research on Multicultural Education*, ed. by James A. Banks (Seattle: University of Washington), pp.802-803.

¹³ Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds.

Aboriginal Education Fulfilling the Promise, p.5.

¹⁴ 如牟中原等(著)，《原住民教育》(台北：師大書苑，1997)，頁1-11。

¹⁵ Kogila A. Moodley "Multicultural Education in Canada: Historical Development and Current Status" in *Handbook of Research on Multicultural Education*, ed. by James A. Banks, p.814.

這是為了維持各族群間的平等。因為加拿大是一個典型的多元族裔的移民社會，政府必須對所有團體一視同仁，對某些團體的語言多加愛護，對其他團體而言，不啻亦是一種歧視。政府雖然強調多元文化主義，標榜尊重、平等與多元 (respect, equality, diversity)，尊重每個人不同的族裔背景與特殊認同，但亦認為多元文化主義必須實現於一個有完整國家認同的公民社會中，每個人的基本自由與平等權是基於公民身份而被保障的，這種以個人 (individual) 為出發點的多元文化主義，必須顧及不同文化群體之間的平等權利，故不宜以法律或政策保障任何一團體的特殊權益。在此種多元文化主義的基調下，加拿大政府所提倡的教育政策，與原住民運動者期望透過教育來對原住民文化進行救亡圖存的工作的呼求仍有一段落差。原住民教育研究者也指出，雖然原住民教育或有借用多元文化主義的概念來倡議文化平等、多元尊重的理想，多元文化主義觀點下的多元文化教育，在理念與執行的層次上與原住民教育兩者之間，其實是在同一個時期中兩條不相交錯的平行線，不可混為一談¹⁶。

(二) 參與者

在論辯的過程中也顯示了全體印地安人急需一個與政府協商的合法代表性團體，而「全國印地安兄弟同盟」(National Indian Brotherhood)¹⁷就是在這樣的背景下產生。雖然「全國印地安兄弟同盟」似乎為一具有公信力的代表團體，然其關注的議題並不僅有教育一項，一個專責原住民教育的協商組織仍然闕如。也由於「全國印地安兄弟同盟」為一印地安各部落間自發性的結盟與委員推派組織，所以主要針對印地安人為服務的對象，對於因紐特人與大多數梅蒂斯人的教育權與文化權問題並未關照。

除了聯邦政府與原住民團體的參與外，雖然原住民團體將省政府排除在教育責任與教育事務之外，但是並不意味省政府完全自外於這些討論。相反的，由於業務上的需求，省政府反而最先注意到了原住民內部的異質性，以及因為聯邦政府的印地安政策而導致的身份差異，某些文件建議，省政府不應因為原

¹⁶ Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds.

Aboriginal Education Fulfilling the Promise, p.5.

¹⁷ 陳伯璋 (主持)，行政院原住民委員會 (委託)《原住民族教育內涵與實施之規劃研究》(台北：行政院原住民委員會，1999)，頁 42。

住民的身份差異，而忽略梅蒂斯人與沒有身份的印地安人在教育上的共同需求¹⁸，而另一些文件也指出，必須注意印地安人內部的異質性與梅蒂斯人的特殊需求¹⁹。

(三) 關鍵議題：

1. 對於「主控權」(control) 的定義

原住民團體在教育上關注的焦點，是如何在聯邦政府的同化/整合 (assimilation/integration) 教育架構之外，建立屬於原住民自己的社區學校。全國印地安兄弟同盟據此提出了「印地安人主導的印地安教育」(Indian control of Indian Education)、強調「家長以及社區的主控權」(Parental and Local control) 的看法，這些團體倡言「印地安人才瞭解自己需要的教育制度與教育內容是什麼」，一方面可視為對早期寄宿學校的同化教育之反動，另一方面，則藉由強調印地安傳統教育中家庭與社區的重要性，期望能夠將教育「社會化」的功能轉向「印地安文化存續」的功能，這個訴求對之後的原住民教育政策影響深遠。值得注意的是，原住民團體強調原住民與政府以及非原住民之間透過協商，來建立一個共同管理的機制，「家長主控權」、「政府、省方與印地安團體之間的伙伴關係」、「政府與印地安人、印地安社區與非印地安社區共同參與教育的責任」都必須建立在這個共同分擔責任、相互依賴的基礎上²⁰。

2. 印地安人主控的印地安教育 (Indians' Control of Indian Education)

1973 年全國印地安兄弟同盟提出「印地安人主導的印地安教育」的教育主張，具體落實的方式即是由成立聯邦政府出資，印地安家長與社區人士共同管理的「社學校」(band schools)，明確落實家長責任與地方主控的原則。原則上社學校都位於原住民社區中，就讀學生不限於原住民籍，但是多半為原住民，因此較能落實符合原住民期望與文化的教育方式。社學校的設立與增加，一直持續到現在，1980 年代，全加拿大共有 100 個「社學校」，到了 1990 年

¹⁸ Ontario Task Force on the Educational Needs of Native Peoples, *Summary Report of the Task Force on the Education needs of Native Peoples of Ontario* (Toronto: Government of Ontario, 1976), Abstract.

¹⁹ Alberta Task Force on Intercultural Education, *Report of the Task Force on Intercultural Education: Native Education in the Province of Alberta* (Edmonton: Task Force on Intercultural Education, 1972), p.159.

²⁰ Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds. *Aboriginal Education Fulfilling the Promise*, p.8.

已增加為 300 個，全國 379 個聯邦政府出資的學校，有 85% 是「社學校」，且學生人數穩定增加。顯示社學校是原住民可以接受的一種教育型態²¹。不過，必須提出的是，這些社學校僅提供初等教育服務，到了七年級（也就是中學），學生就要進入省立/領地中學就讀²²。

3.教育的整體觀（The Holistic View of Education）

原住民團體強調，文化和教育的關係是無法切斷的，印地安的語言、文化、生活與傳統習俗以及印地安父母親的參與，才能造就教育應有的形貌。而教育問題也不應切割看待，成人教育、反毒教育、學前教育、職業教育與文化要素都應一體處理。

三、原住民教育時期（1982-1988）

（一） 政策制訂的背景

1982 年到 1988 年加拿大社會歷經了政治上與社會上劇烈的變化，首先是 1982 年第一部本土的加拿大憲法誕生，使得加拿大的國家體制全盤性的從鬆散的邦聯制往較嚴謹的聯邦制靠攏，原住民與各級政府的關係也在這個背景下被迫調整。其次是都市化對於原住民社會造成嚴重的衝擊，以及在參與憲法制訂的過程中，原住民對自治議題投注的更多關注。

憲法的回歸（Patriation of Constitution）²³確立了原住民的身份，並且將原住民與省政府從原本所屬的軌道拉入互動的場域。1982 年加拿大憲法與加拿大人民自由與權利憲章（Canadian Charter of Right and Freedom）的制訂確立了加拿大原住民的身份與「現存的條約權利」，憲法第 35 條第一款規定：

現存的加拿大原住民權利與條約權利為憲法承認與確認。

²¹James S. Frideres，陳茂泰(校譯)，《加拿大境內原住民族現代之衝突》(Aboriginal peoples in Canada: contemporary conflicts)(台北：行政院原住民委員會，2002)，頁 157。

²²James S. Frideres，陳茂泰(校譯)，《加拿大境內原住民族現代之衝突》(Aboriginal peoples in Canada: contemporary conflicts)，頁 159。

²³林岱緯，劉淑惠，〈對加拿大憲政改革的幾點觀察〉，國家展望文教基金會、台灣國際研究學會主辦、長榮大學協辦，「瞭解加拿大政治」學術研討會（台北：台灣大學，2004）。

憲法第 35 條第二款規定：

於本法案中，「加拿大原住民」包含加拿大之印地安人，Inuit 人及 Métis 人。

其次，自由人權憲章的內容以及邊那報告（Penner Report）的出版²⁴更激勵了加拿大原住民尋求自治的企求，對於自治位階的要求，也比「豪松報告」時期更進一步，從以「社」為基礎的自治體制，發展到以「社區」為基礎的自治，甚至於獨立於省、聯邦政府之外的「第三級政府」。

（二）參與者

在這個時期，省/領地政府在原住民教育政策上扮演了極重要的角色。1980 年代，加拿大西部各省，尤其是草原區²⁵湧入了大量的原住民進入都市居住，促使各省政府思考都市原住民的教育問題。而聯邦政府則持續的提供興辦「社學校」的資金給原住民社區。由省所主導的原住民教育政策，甚少有聯邦政府和原住民團體本身的研究報告²⁶。此外，經由長期努力的結果，原住民與政府之間的關係逐漸朝「機構與機構」的方向發展，機構化（institutionalization）是此時期溝通模式的常態²⁷。

（三）關鍵議題

1. 多元文化主義的平等原則

在省政府公佈的原住民教育報告中，從多元文化主義觀點來探討原住民政

²⁴ 邊那報告（Penner Report）：1983 年由加拿大國會下議院的特別委員會就印地安人自治一事所做的報告，它依自治原則提議了一個政府與加拿大原住民之新的關係。其中特別關注在原住民教育以及兒童照顧的議題上。參見：陳逸成等（編），《加拿大原住民政策概況及法案輯要》，頁 31。

²⁵ 指加拿大之曼尼托巴省（Manitoba）、薩克其萬省（Saskatchewan）和亞伯達省（Alberta）。

²⁶ 除了曼尼托巴省以外，曼尼托巴印地安兄弟同盟組織仍然是當地最重要的議題領導者。參見：Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds.

Aboriginal Education Fulfilling the Promise, p.12.

²⁷ Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds.

Aboriginal Education Fulfilling the Promise, pp.10-13.

策的研究佔了多數。由於都會區多元族裔背景的特色，省政府極為注重教育機會均等的問題，務使原住民在教育機會（*opportunity*）、資源的取得（*access*）、以及教育成本的負擔（*affordability*）上都能夠達到平等的理想，不致存在結構上的不利因素。除了平等概念以外，也強調多元文化主義中對人權與人類尊嚴的尊重之概念，這與 1971 年提出的多元文化教育政策（*Multiculturalism Education Policy, 1971*）是相互呼應的²⁸。

2. 用語的轉變：從「印地安」到「原住民」

因為憲法條文對「原住民」（*Aboriginal Peoples*）的承認，以及省/領地政府在行政經驗上面臨的實際狀況，少數省/領地的文件名稱逐漸從印地安教育（*Indian Education*）轉為原住民教育（*Native Education*），但是，即使省政府意識到原住民內部的異質性，除了薩克奇萬、亞伯達與英屬哥倫比亞省以外，大部分的文件並沒有特別區分印地安人、梅蒂斯人與無身份的印地安人之間的差異。絕大多數的省分仍維持「印地安教育」（*Indian Education*）的名稱²⁹。

3. 語言、文化與都市原住民教育

大多數進入省/領地中學就讀的原住民，在官方語言的使用上，不若主流民族流利，其原住民母語也因為離開所屬的社區，而失去了使用的環境。除了英、法語之外，原住民語言作為教學語言的可能性，以及如何將原住民文化納入教學的可能性和都市原住民教育的問題，在省/領地學校中遂成為關注的焦點。

4. 家長、社區的參與與原住民教育常設機構

與前一時期一貫的主張，是要求加強與政府間的溝通，強調家庭、社區的參與與主控權，以及建立原住民教育的常設機構³⁰。

²⁸ Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds. *Aboriginal Education Fulfilling the Promise*, p.14.

²⁹ Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds. *Aboriginal Education Fulfilling the Promise*, p.12.

³⁰ Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds. *Aboriginal Education Fulfilling the Promise*, p.12.

第二節 自治體制下的原住民教育---- 以 RCAP 報告書為中心

一、背景：邁向自治(1988-1991)

加拿大原住民自治上議題的浮上檯面，除了有國內的社會背景因素之外，與國際原住民運動的發展也有密切關係。傳統的人權議題主要是針對國家內部的「公民權」，屬於個人權的範圍。1970 年代開始，「集體權」的概念逐漸形成³¹。1986 年，聯合國通過「發展權利宣言」(Declaration on the Right to Development)，除了重申其一貫主章的保障人權概念，也使人權的內容擴展至政治、經濟、社會、文化等「發展權利」，可以說是將個人權擴展到集體權的所作的努力³²。1989 年，聯合國重新修訂了「原住民及部落人民公約」(ILO Concerning the Protection of Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries)，1994 年，聯合國原住民工作小組 (Working Group on Indigenous Population，簡稱 WGIP) 批准了自 1985 年開始起草「原住民權利宣言草案」(Draft Declaration on the Right of Indigenous Peoples)，並於 1995 年送交「聯合國人權委員會」討論。「原住民權利宣言草案」(以下簡稱「草案」) 共分九個部分，45 個條文，內容除了延續對「人權」的尊重與「發展權」保障外，最大的突破在於原住民「自決權」、「自治權」與文化權、教育權、政治權、土地權、自然資源與知識財產權、個人、社區、國際事務的參與權等「集體權」的提出：

有關自決權的保障，可以從「聯合國人權委員會」第一部份「政策」第三條、第四條發現：

³¹高德義，〈爭辯中的民族權：國際組織、國際與原住民人權〉，收入《台灣原住民族權 人權 學術研討會 論文集》(台北：台北市原住民事務委員會，1998)，頁 174。

³²國際特赦雜誌社，《原住民聯合國工作資源手冊》，頁 232-237。

原住民享有自決權利。據此權利，他們可自由地決定自己的政治地位並且自由地追求經濟、社會和文化發展³³。

原住民有權維護和加強其獨特的政治、經濟、社會和文化特徵及法律制度，如果他們願意，可以保留充分參與國家政治、經濟、社會和文化生活的權利。

有關集體權的保障，以及文化權、教育權、政治權等其他權利，都屬於集體權的表現形式則見於「草案」第二部份到第七部份。

關於自治權的詳細說明，出現在「草案」的第七部份第十一條：

作為行使自決權的一種方式，原住民有權在有關其內部和當地事務的問題上實行自治，在諸如文化、宗教、教育、宣傳、媒介、保健、住房、就業、社會福利、經濟活動、土地和資源管理、環境和非本族人的進入、以及資助這些自治職能的方式、方法等問題上實行自治³⁴。

「草案」的內容，對原住民團體產生極大的激勵，在 1994 年到 2003 年的「國際原住民十年」中，加拿大原住民試圖透過對「原住民權利宣言草案」的援引，以及在加拿大政府創建初期與原住民代表簽訂的多項「條約」（Treaties），來重新定義政府與原住民之間的關係，並規劃可行的自治方案。

在國內局勢方面，1988 年至 1992 年，加拿大社會與原住民在經歷了一連串與各級政府之間的協商挫敗與社會運動衝突之後³⁵，原住民運動者認為，唯有權力層級的提升，跳脫加拿大「兩個創建國家的種族」（two founding races，指英裔與法裔族群）與「其他種族」（other races，意指其他在加國國家創建之

³³ 國際特赦雜誌社，《原住民聯合國工作資源手冊》，頁 255。

³⁴ 國際特赦雜誌社，《原住民聯合國工作資源手冊》，頁 263。

³⁵ 施正鋒，〈加拿大原住民族自治體制〉，發表於：國立東華大學民族發展研究所（主辦），「台灣原住民族自治」研討會（台北：國立台灣師範大學，2003.8.30-31），頁 130-133。

後才來到加拿大來的移民)的二元範疇，被承認為具有特別意義的「民族」(nations、或 peoples)以擺脫內部殖民的關係，而非只是少數族群(ethnic minority)，才能落實原住民的訴求，若原住民運動與政策僅限於地方性的與社區性的層級，原住民將永遠必須與國家權力(如聯邦政府與省/領地政府)斡旋，難收長久永續之效，因此原住民自治的呼聲益發高昂，他們認為，唯有以民族為基礎取得政治權力以及政治實踐之途徑，強調以原住民為主體的原住民教育，其文化存續的功能才得以實現。換言之，此時期的原住民教育政策是以自治訴求為基礎，強調第一民族(First Nations)主導而非社區主義或地方主義的教育政策。

不同於之前多由印地安團體主導的原住民運動，第一民族、梅蒂斯人與因紐特人都有代表團體，在此時都以自己的方式表達自治的訴求³⁶。然而，由於各團體對自治概念意見之紛雜、實踐方式之歧見，以及加拿大政府對分離主義之疑懼，加拿大原住民與主流社會在 1988-1990 期間，雖然在各種名詞定義與使用上做了更多的解釋與溝通，仍然沒有凝聚出對於自治願景的共識。

在教育議題上，因為原住民青少年人口的大量增加，以及為了達到完全自治的自我管理、經濟獨立自主等自治目標，原住民團體將焦點投注於原住民高等教育人才的培育之上。然而，聯邦政府對於高等教育經費，出現一系列經費緊縮的動作，同時也縮減了原住民取得高等教育的機會，讓原住民團體感到憂心與不滿。

除此之外，這個時期的許多相關報告，也注意到了原住民內部的異質性，於是出現了以語言來促成原住民共同性基礎以及泛原住民主義的訴求³⁷。這兩者的強調，一方面是為了強化原住民在自治議題上的力量，另一方面，更有可能是為了簡化與非原住民政府討論協商的過程³⁸。

在這個時期，原住民對原住民教育上「主控」(control)、「主權」(authority)、

³⁶ James S. Frideres, 陳茂泰(校譯),《加拿大境內原住民族現代之衝突》(*Aboriginal peoples in Canada: contemporary conflicts*), 頁 316-347。

³⁷ James S. Frideres, 陳茂泰(校譯),《加拿大境內原住民族現代之衝突》(*Aboriginal peoples in Canada: contemporary conflicts*), 頁 278。

³⁸ Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds. *Aboriginal Education Fulfilling the Promise*, pp.15-16.

「分權」(devotion)用詞意涵有了鉅大的改變，代表性的重要文件為第一民族協會 (the Assembly of First Nations)³⁹所製作的《傳統與教育：朝向未來的視野》(Tradition and Education: Towards a Vision of the Future)，這篇文章重新思考了「主控」(control)的意涵，從強調「主權」(authority)、「分權」(devotion)的思維轉向「自治」，強調聯邦政府法令隱諱地承認了原住民固有的自治權，而教育管轄權則為自治權的一部份。對於教育政策的討論，其內容則包含第一民族的教育管轄權 (jurisdiction)、教育品質(quality)、教育管理(management)與教育資源(resourcing)⁴⁰。

二、RCAP 報告書的教育遠景：自治體制與原住民教育

在自治意識高漲的氛圍下，最重要的文件莫過於 1996 年「皇家原住民委員會報告書」(Royal Commission on Aboriginal Peoples)(以下簡稱「RCAP 報告書」)針對原住民教育架構的規劃。

「RCAP 報告書」的產生，除了為縫補於 80 年代以降加拿大非原住民社會與原住民團體之間日益嚴重的衝突，以及密契湖協定 (Meech Lake Accord, 1987) 以來魁北克法裔居民與易洛魁民族 (Iroquois Peoples) 的矛盾關係之外⁴¹，是希望透過制度性的修正、對原住民社會的真正賦權，以及各級政府的伙伴關係來解決長期以來為主流社會所頭痛的「原住民問題」。報告指出，所謂「原住民問題」，乃是導因於歷史上非原住民與原住民不適當的關係與錯誤的政策，加拿大整個社會若不積極協助原住民解決這些問題，將導致整體社會的損害。加拿大是一個多元文化的整體社會，不能允許任何一個成員處於不利的地位。

³⁹ 其前身為全國印地安兄弟同盟 (National Indian Brotherhood)。

⁴⁰ 參見 The Assembly of First Nations, "Implementation in Jurisdiction" in *Tradition and Education: Towards a vision of the future A Declaration of First Nations Jurisdiction Over Education*, [點閱日期：2006, Apr. 18] (<http://collections.ic.gc.ca/afn/edu.html>)

⁴¹ 參見 Montserrat Guibernau (著)，周志杰 (譯)《無國家的民族：全球時代的政治社群》(Nations Without States: Political Communities in a Global Age)，(台北：韋伯文化事業)，頁 111-119。及 James S. Frideres，陳茂泰(校譯)，《加拿大境內原住民族現代之衝突》(Aboriginal peoples in Canada: contemporary conflicts)，頁 252-286 與頁 343-348。

會議長達四年（自 1991 年至 1995 年），並且動用 3500 位聽證人。篇幅長達 5000 多頁、提出 400 多項建議、耗費 6 千萬加幣完成的報告書，在內容上可以分成五卷，依序為「原住民與非原住民的歷史關係」、「聯邦政府的政策與管理」、「原住民社會面臨的危機與通盤性社會政策解決方案」、「不同族屬、年齡、性別的原住民願景」、以及「400 多個建議的完整彙編」與根據建議而擬定的「二十年長程計畫」。

「RCAP 報告書」在原住民教育政策的建議鉅細靡遺，在政策的基礎方面，強調原住民自治政策與教育政策不可分割的關係，報告書指出，教育權是原住民的固有權利之一，也是自治權的一部份。而教育品質的良窳，更深刻影響了自治體制的成敗，所以原住民教育政策應定義為「以自治為目的的教育」（Education for Self government）。

其次，RCAP 除了從歷史的觀點來解釋所謂的「原住民問題」之外，更強調原住民社會面臨空前的危機，必須以一整套相互關連、積極賦權的社會政策加以解決。他們主張，教育問題不能使用單一的教育方法來解決，必須搭配社會服務系統、健康照顧體系以及社區的復振運動等配套措施，以「配套式」（package）的方法加以解決。

至於「家長、社區的教育管轄權」與「原住民主控的原住民教育」，倡言「教育是原住民的條約權利之一」、「聯邦與省/領地政府應負起教育的責任」等這些延續過去各個階段的教育訴求，則因為放置於自治的架構之下，而賦予了新的意涵。「家長與社區的主控權」不再僅僅意味「反同化」與「文化存續」的目的，更代表原住民希望擁有一套「屬於原住民、為原住民所掌控的教育」的企圖。

在內容上，報告書建議加拿大政府應以整體性（holistic）的觀點重新檢視原住民教育的架構與理論基礎，藉此建立家長參與、社區主導的學前教育、初等教育、青年教育、高等教育以及成人與繼續教育（continuing education）等革新方案，以及建立原住民國際大學，與政府建立新夥伴關係⁴²。至於與原住民語言、文化的相關建議，則少部分見於教育政策，大部分在報告書第三卷第

⁴² 陳伯璋、李瑛，《原住民族教育內涵與實施之規劃研究》（台北：行政院原住民委員會，1999），頁 41-46。

六章「藝術與文化遺產」單元中討論。

以下，我們分別扼要摘列加拿大原住民教育面臨的困境、「RCAP 報告書」在原住民教育上的建議內容，再透過 55 項建議的結構分析進行進一步的討論。

(一)、面臨困境

RCAP 報告書在原住民教育政策上的建議，主要針對原住民在教育上面臨的十一個困境而來⁴³：

1. 原住民家庭的崩解與都市原住民家長在幼兒照顧上的需求。
2. 聯邦政府與省政府在原住民初等教育上的服務聯繫不當。
3. 省立/領地政府學校在語言文化課程與原住民師資上的缺乏。
4. 原住民家長在學校事務上的參與度不足。
5. 原住民社區中學的缺乏導致原住民中學生的中輟率過高，及青少年在異文化環境中產生認同的危機。
6. 原住民師資的缺乏與師資培育管道不夠暢通。
7. 原住民接受高等教育（Post-Secondary Education）⁴⁴人口比例過低。
8. 聯邦政府在高等教育經費上的縮編，以及梅蒂斯人與其他印地安人（如：沒有身份的印地安人）缺乏高等教育的財務支援管道。
9. 原住民成人缺乏足夠的社會支持以協助他們脫離貧窮、繼續進修。
10. 受限於經費來源不定以及常設計畫的缺乏，原住民社區與教育機構無法提供完善而穩定的服務。
11. 原住民語言的消亡。

(二)、建議摘列

鑑於上述十一個主要問題，「RCAP 報告書」根據九個領域提出了 55 項建

⁴³ 筆者綜合整理自“Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume3, Part 5 :Education” [點閱日期：2006, Feb. 01]

(http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

⁴⁴ “Post-Secondary Education” 可譯為「後中等時期教育」，泛指在中學 12 年級以後，各種形式的教育模式、機構與教學內容。包含大學預科教育、技術訓練、大學教育、學院、社區大學等。

議，內容雖然詳細，但亦不免雜蕪，爲了方便分析起見，我們將「與政府部門建立新伙伴關係」併入「自治」領域，再將 55 項建議依序排列，歸納成下列八個主要領域⁴⁵：

1. 相互爲用的教育政策與自治政策

在原住民自治政策與教育政策的關係上，RCAP 報告書則指出，教育是實踐原住民自治的核心領域，教育管轄權是原住民的固有權利之一；自治理想的達成則有賴原住民教育品質的提升與高等教育人才的培育，因此教育政策與自治政策有相互爲用的關係。據此，報告書提出了下列重點：

1. 原住民家長與社區在教育上的主控權是原住民的固有權力，教育管轄權是自治政策的核心權力。
2. 爲了建立運作良好的自治體制，確實達到原住民的獨立自主與永續發展，政府必須提供優質的高等教育、暢通而多元的升學管道以及充足的獎助金制度。
3. 各級政府部門應建立職員在職進修計畫以及政府轉介見習計畫，以利自治政府的人才培育。

2. 終身學習的教育架構與全方位發展的學習觀

RCAP 報告書借用了第一民族的傳統教學與溝通符號—藥輪 (Medicine Wheel，參見下圖3-1、3-2) 來表現原住民的終身學習的教育觀與全人發展的學習觀，報告指出終身學習以及學習領域的平衡發展，兩者之間是相互關連的。從幼兒到老年的每一個生命階段，學習都應該包含了智能、心靈、情緒以及生理等發展的參與，而每一個階段的學習，都依賴先前每一個階段成功的學習經驗⁴⁶。

⁴⁵筆者綜合整理自“Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume3, Part 5 :Education” [點閱日期：2006, Feb. 01]

(http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html) 標題為筆者自訂。

⁴⁶筆者綜合整理自“Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume3, Part 5 :

Education” [點閱日期：2006, Feb. 01] (http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

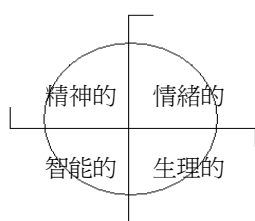


圖 3-1 原住民全人發展的學習

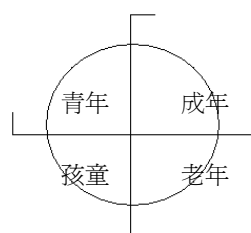


圖 3-2 原住民終身學習的教育

資料來源：*Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume3 Part 5 Education.*

[點閱日期：2006, Feb. 01] (http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

3. 贏在起跑點的兒童教育

- (1) 幼兒教育：結合社會照顧系統，提供多元而均衡發展的幼兒安置教育。
- (2) 小學教育：
 - a. 提供各政府教育系統間的轉學機制。
 - b. 提供創新的課程發展。
 - c. 建立原住民學童的學業成就指標。
 - d. 提供家長參與校務活動與學校決策的機會。

4. 不再失敗的中學教育

- (1) 增設社區中學。
- (2) 賦予青少年權力，鼓勵青少年參與學校事務，以增強認同感。
- (3) 創設社區中學。
- (4) 研擬中輟生復學計畫。
- (5) 實施建教合作教育，協助學生順利進入職場。

5. 不虞匱乏的教師培育計畫

- (1) 增加原住民中學教師師資。
- (2) 社區中開辦教師培育訓練課程。
- (3) 協助原住民透過多元途徑取得教師專業證照。
- (5) 教師培育課程中應置入具有原住民特色的主題與教育議題。

6.全面擴大的高等教育/成人教育服務體系

- (1) 建立結合語文訓練、基礎教育、學術升級與工作訓練的成人教育整體性解決方案。
- (2) 提供充足的經濟支援方案。
- (3) 籌設梅蒂斯及其他原住民之高等教育獎學金。
- (4) 增加原住民在高等教育上的入學機會。
- (5) 成立由原住民主控的高等教育機構
- (6) 成立原住民寄宿大學與民族學院。
- (7) 成立區域性與全國性的原住民高等教育委員會，以建立原住民高等教育的學術標準以及認證標準。

7.原住民教育機構的建立

- (1) 建立原住民國際大學、促進原住民文化與議題的國際交流。
- (2) 建立原住民電子資料交換中心，成立原住民資訊交流平台。
- (3) 成立原住民統計資料中心，建立原住民研究資料庫。
- (4) 創設原住民「寄宿學校與部落再安置措施」歷史檔案中心。

8.原住民充分參與的語言文化教育

- (1) 鼓勵原住民長者在各級學校的專業授權與充分參與。
- (2) 推廣原住民語言成為官方語言。
- (3) 各民族間發展多元的語言復振策略。
- (4) 設立原住民語言發展基金會。
- (5) 落實以原住民語言為教學語言的教學模式以及沈浸於情境中的 (immersion) 的課程規劃。
- (6) 原住民語言能力的學術認證。
- (7) 研擬原住民參與語言教學計畫。
- (8) 鼓勵原住民語言辭典與文法書籍的編纂。
- (9) 立法增加原住民語言及文化在媒體上的能見度。

下表(表 3-1)是「RCAP 報告書」原列的九個領域與相關 55 個建議之對

照表。

表 3-1 「RCAP 報告書」的領域、建議內容與建議編號對照表

領域	建議內容	建議編號
背景：教育與自治	移轉教育的主導權	3.5.1、3.5.2
7. 以自治為目的的原住民教育	以原住民自治為目的的教育資金籌措	3.5.37
	鼓勵青年參與自治工作	3.5.38
	引發學生研究自治的誘因	3.5.39
1. 兒童教育 幼兒教育 初等教育	幼兒教育的支援系統	3.5.3
	各級教育系統間的轉介	3.5.4
	課程發展	3.5.5
	原住民參與學校活動	3.5.7
	原住民參與學校董事會與學校決策(包括省/領地學校)	3.5.8、3.5.9
2. 青年教育	賦予青年權力	3.5.10
	社區中學計畫	3.5.11
	中等學校中輟生就學計畫	3.5.12
	建教合作教育	3.5.13、3.5.14
3. 教師培訓計畫	增加原住民中學教師	3.5.15
	在社區中開辦教師教育訓練	3.5.16
	職業銜接	3.5.17
	在所有教師教育課程中置入原住民教育元素	3.5.18
4. 成人教育	整體性的成人教育服務體系	3.5.19、3.5.20
	聯邦政府對高等教育學生提供經濟支援	3.5.21
	設立梅蒂斯與其他原住民獎學金	3.5.22
	原住民語言與現代語言擁有相等的地位	3.5.23
	主流高等教育提供原住民學生入學機會	3.5.24
	寄宿大學與學院	3.5.25
	成立由原住民主控的高等教育機構	3.5.26
	建立區域性與全國性原住民高等教育董事會	3.5.27
5. 原住民長者的角色	原住民長者在教育中扮演專業人士的角色，並因其貢獻而獲得酬勞	3.5.28、3.5.29
	承認與肯定原住民長者知識的價值	3.5.30
	原住民長者間的交流與學術機構間的交流	3.5.31

領域	建議內容	建議編號
6. 原住民教育機構	建立原住民國際大學	3.5.32
	籌設原住民國際大學的指導團隊	3.5.33
	籌設電子資訊交換中心	3.5.34
	籌設統計資料交換中心工作小組	3.5.35
	寄宿學校與再安置措施的檔案中心	3.5.36
8. 原住民教育的新 伙伴關係	政府部門以及商業領域的職場交流轉介機構	3.5.40、 3.5.41、 3.5.42、3.5.43
	建立加拿大原住民人力資源資料庫	3.5.44
9. 語言與文化（收錄 於藝術與文化遺產 （Art and Heritage）一章）	研擬原住民語言教學計畫	3.5.6
	推動原住民語言成為民族、省/領地、與地方的官方語言	3.6.8
	各民族完成一個多面向的語言保存、復振策略	3.6.9
	設立原住民語言基金會	3.6.10
	建立原住民語言廣播機構的特殊地位	3.6.11
	一定比例的原住民節目（包括原住民語言的使用）	3.6.12
	公、私部門提供原住民媒體產品放映的途徑	3.6.13
	原住民在公共與私人媒體的就業平等	3.6.14
	原住民媒體的詮釋自由	3.6.15
	原住民獲得媒體訓練的途徑	3.6.16

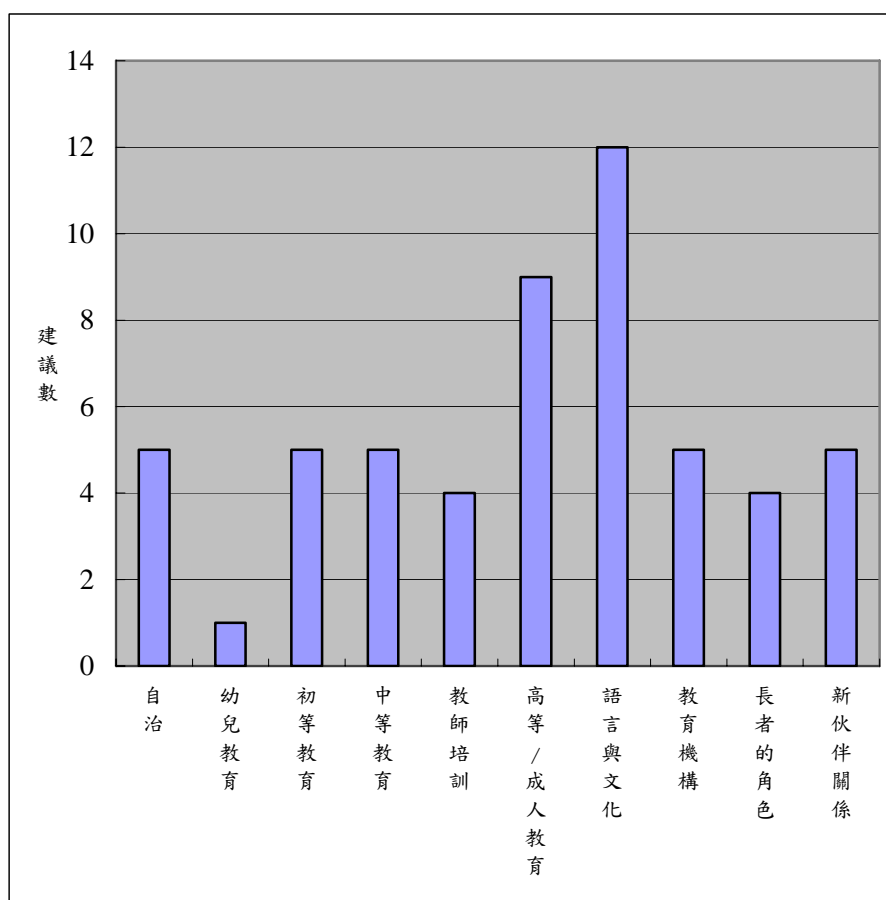
資料來源：綜合整理 *Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume 3 Part 5 Education*.

[點閱日期：2006, Feb. 01] (http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

三、結構分析

我們根據表 3-1，分別統計各個領域的建議數，得到圖 3-3：

圖 3-3 RCAP 各項建議比例 (總數 55)



資料來源：綜合整理自 *Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume3 Part 5 Education*.

[點閱日期：2006, Feb. 01] (http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

由表 3-1 可知，若單從「報告書」各領域的建議來看，以「語言與文化」部分的建議條數最多，佔了在 55 條中佔了十二條；其次是高等教育領域，在 55 條中佔了九條；第三分別是自治領域（又分為「以自治為目的」及「以自治為基礎」兩個部分）與教育機構，各有四項建議。從這樣的比例分配，我們到了一個初步的印象，在原住民教育政策上，RCAP 最為側重的領域應為「高等教育」與「語言與文化」領域。

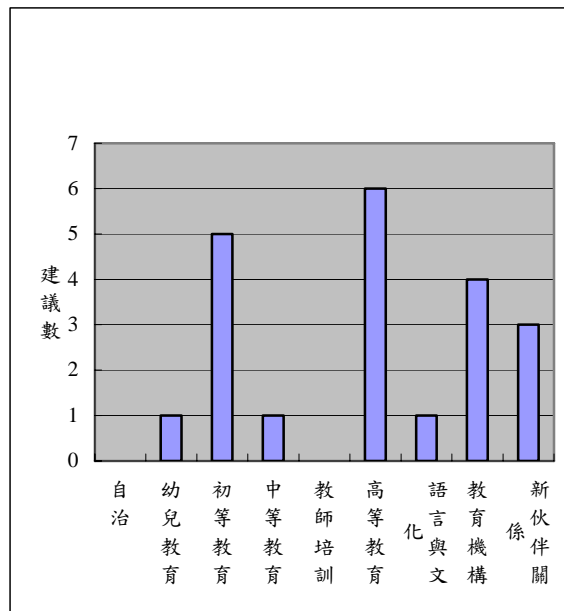
首先，對於高等教育的重視是較晚近的發展，早期原住民團體在教育政策上多半注重初等教育以及與語言文化相關的課程設計，或是省政府與聯邦政府在中等教育上的責任規劃，對於高等教育的著重，是在 1988 年後才逐漸形成

的趨勢。

其次，我們須注意，「語言與文化」領域在 RCAP 報告中並不隸屬於「教育」一章，而是被劃歸在「藝術與文化遺產」章，在 12 項建議中，有 7 項是針對原住民語言與媒體的關係，希望透過符合比例的媒體節目與原住民在節目製作的參與來改善加拿大原住民的語言與文化在社會中的能見度，這方面的建議，和教育並沒有直接的關係；雖然如此，在幼兒教育、初等教育、中等教育與師資培育四個部分的內文，建議者仍然強調語言文化教學的重要性，但是焦點已經從「強調語言、文化課程的設計」轉向「課程評鑑的標準」、「原住民人士全面參與教育活動」、「語言能力認證」、「推動原住民語言成為官方語言」、「傳統藝術與技能認證標準」、「原住民語言的學術化與專業化」等方向，主要是希望透過主流社會對於原住民文化在專業地位與公共場域的承認，來賦予原住民文化實質的權力，不僅在加拿大社會與主流文化有平起平坐的地位，在學校課程中，也能夠從邊緣性的點綴內容或議題，進一步深化到核心課程的部分。

圖 3-4 家長與社區的主導權與其他領域之關係

另外，我們必須額外討論的是自治與原住民教育的關係，雖然在建議書中，直接指明「教育與自治」內容的只有五項建議，但是如果我們再繼續追究這十個領域的建議內容，就可以發現「原住民與政府的伙伴關係」的五項建議，完全是針對自治體制的行政人才培育所提出的建議，若納入「原住民與政府的伙伴關係」的五項建議，則「自治」領域的比重馬上就躍居第一。又，在報告書中針對了大部分的領域

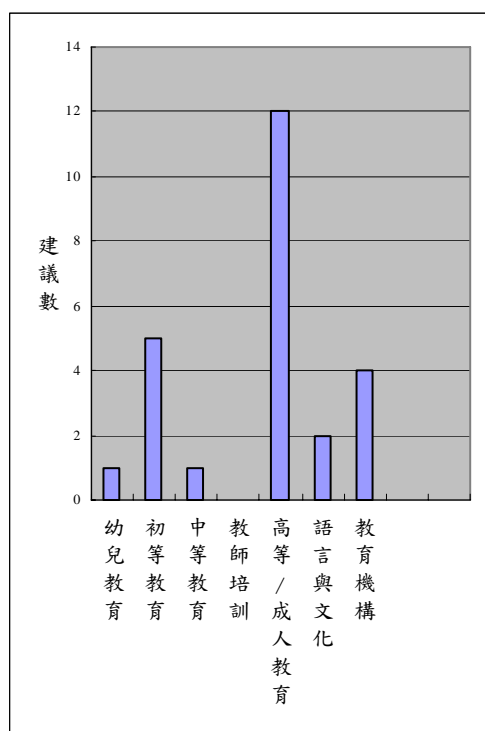


資料來源：綜合整理自 *Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume3 Part 5 Education*. [點閱日期：2006, Feb. 01] (http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

廣泛的提出了「家長、社區與長者的主控權」之訴求，在 55 項建議之中有高達 21 個建議都與「家長、社區與長者的主控權」有關，集中分佈在幼兒、初等、中等與高等教育的領域中。強調原住民在教育上的主控權，其基礎就是來自於自治權，所以，如果加入這 21 個建議，我們更可以確定的說，整份報告書在教育上的規劃，與自治政策是密不可分的。

以下，是針對「高等教育」、「自治」，兩個部分，和各領域相關性的交叉分析，可以得到圖 3-5、圖 3-6：

圖 3-5 自治與其他議題相關性



資料來源：綜合整理 *Royal Commission on Aboriginal Peoples* Volume3 Part 5 Education.

[點閱日期：2006, Feb. 01]

(http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

從圖 3-5 可以發現，與自治領域相關性最高的，是高等教育領域。這主要是因為原住民在高等教育的人數與比例與主流社會有一段顯著的差距，由各省教育部門首長共同組成的「加拿大教育部長議會」(Council of Ministers of Education, Canada, 簡稱 CMEC)於 1996 年的加拿大教育指標指出，即使原住民的教育普及率及高等教育的就學率與畢業率緩步上升，原住民在高中程度以下的人口仍為非原住民之 2.64 倍 (原住民為 45%，非原住民

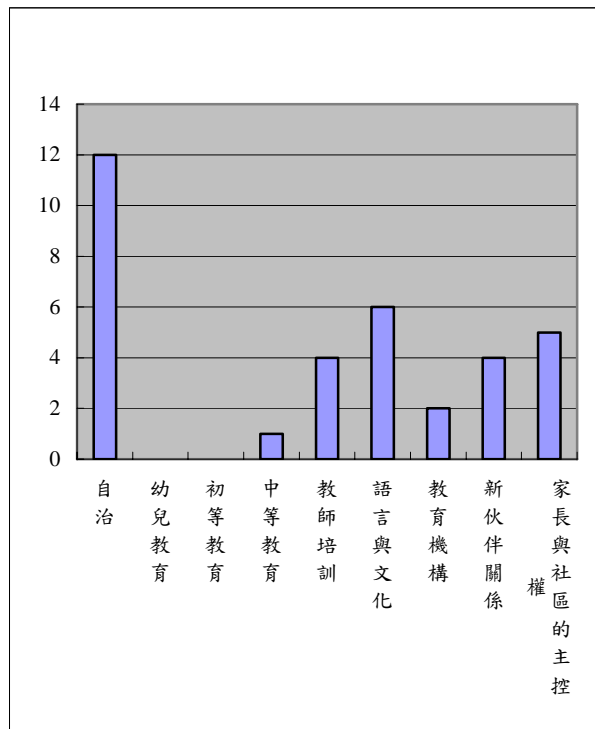
為 17%)，而非原住民擁有大學學歷的人口則為原住民人口的 4.75 倍 (原住民

擁有大學學歷者約佔總原住民人口 4%，非原住民則為 19%）⁴⁷。在高等教育上的差距，不僅使得許多原住民無法順利脫離窮困，也使得未來在自治政府的設計上，會面臨人才短缺的困境。高等教育的品質與人才培育的多寡，攸關自治體制的成敗，因此，在「RCAP 報告書」中，才會對高等教育有大量與自治相關的建議。

在圖 3-6，我們觀察到高等/成人教育幾乎是全面性的關連到各個領域，這中間唯一沒有呈現相關的是「幼兒教育領域」與「初等教育領域」。不過，在「RCAP 報告」書的內文指出（並沒有出現在建議條目中），加拿大政府應該擴大培育原住民籍的「各級教師」。「師資培育」本來就屬於高等教育的一環，而「各級教師」又理當包含幼兒教育與初等教育領域，從這裡我們應該可以下一個結論是，自治與高等教育是整個教育政策中最為「RCAP 報告書」重視的部分，而兩者又存在著密切的相關。

在原住民教育的經費方

圖 3-6 高等/成人教育建議與其他議題相關性



資料來源：綜合整理 *Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume3 Part 5 Education*.

[點閱日期：2006, Feb. 01]

(http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html)

⁴⁷ 參見 “The Council of Ministers of Education, Canada (CMEC)”

[點閱日期：2006, Feb. 01]

(<http://www.cmec.ca/stats/pceip/1999/Indicatorsite/english/pages/page26e.html#1>)

另外，根據一項更新的統計資料顯示，自 1996 年至 2001 年，原住民高中程度以下的人口已經從 45% 降到 39%，取得高中畢業證書的人口從 21% 上升至 23%，而取得高等教育證書（包含大學、學院、進修學校或其他函授資格）的人口也從 33% 升高到 38%，但是原住民和非原住民教育程度的差距仍然存在，並且還未出現逐漸消彌的現象。相關資料請見：Statistic Canada, *Education in Canada: Raising the Standard* (Ottawa: Minister of Industry, 2003), p.16.

面，「RCAP 報告書」指出，毫無疑問的，上述建議必須仰賴聯邦政府在原住民事務上的經費增撥（報告建議每年度僅在教育、青少年與文化事務上的經費提撥為 30 億加幣，而在 1996 年聯邦政府在原住民總體事務上的費用總額為 75 億加幣），才有可能得以實現。報告書說明，若政府不願意在此時採取預防性的行動，提升原住民學生的入學率與畢業率、增加原住民青年的就業機會，則原住民大量增加的青少年人口到了 2016 年會變成爲數龐大的依賴人口，屆時聯邦政府將必須花費更多的經費與心力來解決隨之而來的社會問題⁴⁸。

加拿大學者 Frank Abele（2000）等人指出，加拿大的原住民教育在政府政策、原住民運動與社會背景的交錯影響下，呈現了以下幾個特色⁴⁹：

（一）在原住民教育政策的層級上，逐漸由地方、省的層次上升到與國家對等的自治層次，然而，原住民教育在國家層次所獲得的關注與討論並未如省的層次來得熱烈。

（二）在原住民教育目標上，由社會化、同化等目標轉向強調文化存續等目標。

（三）加拿大原住民教育政策與多元文化教育在歷史上呈現平行而互無交集的發展，兩種論述也甚少有對話的場域。

（四）在論述模式上，逐漸由同化論述模式轉向原住民自治的權利基礎與責任之模式，與公共政策論述之模式。

除此之外，筆者認爲加拿大原住民教育發展的趨勢還有下列五項特色：

（一）在原住民教育的對象上，逐漸由部分「印地安人」（有身份的印地安人），轉向集體單位、泛稱性的原住民，乃至不同族裔屬性的原住民族。

⁴⁸ James S. Frideres，陳茂泰(校譯)，《加拿大境內原住民族現代之衝突》(*Aboriginal peoples in Canada: contemporary conflicts*)，頁 228-229。

⁴⁹ Frances Abele, Carolyn Dittburner, and Katherine A. Graham, "Towards a Shared Understanding in the Policy Discussion about Aboriginal Education" ed. by Castellano, Marlene Brant, *Aboriginal Education Fulfilling the Promise* pp.1-24.

(二) 在原住民教育的層級上，關注的焦點逐漸由初等、中等教育轉向高等教育人才的培育，企圖以一種整體性 (holistic) 的觀點與策略來解決原住民教育問題。

(三) 在教育的目的上，從對同化教育的反抗，到原住民傳統文化、語言的復振、發展至更積極的觀點，企圖透過教育，來彌補其與主流社會的落差、強化原住民的文化活力與創意，進一步培養自治的人才，可以說是一種以自治為目的 (education for self-government) 的教育政策。

(四) 原住民教育與多元文化主義的關係，遠較 Frank Abele 所指稱的要複雜，原住民教育政策在理念上，曾採借多元文化主義關於人性尊嚴、人權與平等權的概念，但是在國家政策的場域，卻出現相互扞格、衝突的情形。

(五) 在教育系統上，原住民歷經了由聯邦政府主導的「同化-隔離」系統、到進入與主流族群教育體系的「整合系統」、到目前要求與主流族群分立、由原住民主控教育內容、評鑑標準以及行政事務的「獨立系統」。

此外，從 1996 年的 RCAP 報告可以發現，強調「教育權為自治權的一部份」、以及「以自治為原住民教育的目的」的教育政策特別著重**高等教育、家長與社區的參與權**以及**教育如何協助自治事務的推展**這三個重點。有關於語言與文化方面的需求，RCAP 則建議透過電視廣播等媒體**充裕的傳播管道與節目比例、語言地位的提升、各種專業證照認證系統的建立**來加以保障。在如何建立獨立但不犧牲教育品質的原住民教育系統與課程內容的議題上，原住民則希望建立一套與主流社會相互承認的卻又不喪失文化獨特性的**學力測驗系統**。

究竟 RCAP 報告書在加拿大社會獲得多少關注與迴響？某些研究指出，對於 RCAP 的建言，聯邦政府的表現並不熱衷，加拿大人民也持保留態度。這些負面的態度曾經引起原住民團體極大的抗議⁵⁰。不過，我們可以發現，印地安與北方事務部在年度計畫中，仍然把 RCAP 報告書的建議納入年度優先實施項目中⁵¹。

⁵⁰ 詹姆士 弗萊德里斯 (James S. Frideres)，陳茂泰(校譯)，《加拿大境內原住民族現代之衝突》(Aboriginal peoples in Canada: contemporary conflicts)，頁 227-230。

⁵¹ 參考“Gathering Strength - Canada's Aboriginal Action Plan: A Progress Report (1998-2000)” [點閱日期：2006, Feb. 11.] (http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/index_e.html)

爲了回應皇家原住民委員會的建議，加拿大主管原住民事務的印地安暨北方事務部（Department of Indians and Northern Affairs, 以下簡稱 DIAND）成立了由十五個原住民代表成員組成的「部長級國家教育工作小組」（Minister's National Working Group on Education），來處理原住民教育議題，並在 2002 年提出了期末報告—*Our Children- Keepers of the sacred Knowledge*。報告中針對教育基礎設施、資金、原住民的傳統知識、語言與文化、原住民的特殊教育需求、原住民幼兒教育需求、以及家長與社區對原住民教育的參與權等七大議題的未來方向提出 27 項建議⁵²。這 27 項建議目前成爲 2004 年印地安與北方事務部的教育施政計畫⁵³。DIAND 期末報告的詳細內容，及各級政府的回應與相關措施，還有 1999 年後成立的原住民自治政府在教育政策上的設計與落實情形，我們將在本論文第四章詳細描述。

⁵² Minister's National Working Group on Education, *Final Report of the Minister's National Working Group on Education- Our Children- Keepers of the sacred Knowledge*, (Ottawa: Minister's National Working Group on Education, 2002.) , pp.40-46.

⁵³ Indian and Northern Affairs Canada , *Education Programs Report*, (Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada, 2003.)