

## 第五章

# 加拿大原住民自治與教育政策面臨的挑戰

### 第一節 身份定義（status definition）問題

原住民教育的主體為何，原住民自治的基礎單位為何，這兩個問題與原住民的身份定義問題相生相隨，是討論加拿大原住民政策時無法迴避的問題。

#### 一、原住民身份(Aboriginal Status)、原住民資格(Aboriginal Title) 與原住民權利(Aboriginal Rights)

原住民身份、原住民資格與原住民權利三者構成原住民身份問題的爭議。原住民身份，是指原住民的法定身份，如印地安法案下的有身份的印地安人，以及 1982 年的憲法承認的三個原住民團體；原住民資格身份，是指因為具備原住民的法定身份而取得土地利益的資格，如保留地資格；原住民權利，是指因為原住民的法定身份而可以取得的各種利益，如條約權利。理想的狀態是，原住民身份完整對應原住民資格與原住民權利，現實的狀況是，原住民身份至今模糊不清，憲法明訂的三個原住民團體，在原住民資格與原住民權利上，有完全不同的發展，在 C-31 法案下恢復原住民身份的印地安人，有許多沒有居住於保留地或具有保留地資格，也不具有社員身份，在諸如高等教育的獎學金補助計畫（PSE），就因為不具備社員身份，而不符合申請條件；而梅蒂斯人與沒有身份的印地安人可能享有某些權益(如墾殖地的梅蒂斯人享有土地利益)，但是省政府主張，這些權益不是來自於原住民的身份，其土地利益也不是因為原住民資格，而是基於省府對於保障弱勢、弭平不平等的努力所致。絕大多數的梅蒂斯人和沒有身份的印地安人，在省府的管轄權底下，或者是名義上被稱為原住民，卻沒有實質性的權益，或者是以少數族裔（ethnic minorities）與弱勢團體的身份，取得某些特殊權益。

## 二、原住民的定義

除了身份、資格與權利的不對稱關係之外，還有原住民的定義問題。對於原住民一詞的使用，因為國際脈絡、區域脈絡，以及原住民內部脈絡的多元性與變遷性，難有一致的觀點。有些學者強調「殖民」的歷史經驗，有些主張「原住」或「先住」的概念，有些則偏重於在當代社會中「邊緣」與「弱勢」的身份<sup>1</sup>。無論從哪一個角度，都沒有辦法產生一個周延性的定義。例如，從「殖民」的觀點看原住民，馬來西亞的土著可能就不入其列，從「原住」的角度或「先住」看原住民，對印度這個國家而言，就徒增困擾，從「邊緣」與「弱勢」的觀點來看原住民，則「原住民」與「階級」的定義就顯得混淆不清。Douglas Sanders 指出，國際組織對原住民的定義，因為關懷對象的差異，而產生不斷修正的「務實性定義」(working definition) 與「不預設結果的開放態度」(open-ended definition)<sup>2</sup>，以及「有彈性的、建構主義的途徑」(flexible, constructive approach)，換句話說，對「原住民」一詞採取一種寬鬆的、可以延伸的，以及容許修正、變遷、甚至是包容衝突、矛盾的鬆散型定義，是為了因應現實的不得不然。

從加拿大的例子來看，北美印地安人、梅蒂斯人與因紐特人並列，都是加拿大憲法所承認的原住民，但是他們構成的條件卻是多元的。如果我們從「北美洲的原住居民」，強調先來後到的觀念來定義加拿大的原住民，梅蒂斯人就處在一個非常尷尬的位置。如果我們從文化/語言/認同的觀點來定義原住民，北美印地安人的語言有五十三種之多，生活方式、居住區域以及內部的我群認同非常複雜多元，勉強以第一民族稱之，將其歸類為「北美印地安人」的類別，事實上就文化、語言與認同來看，似乎不能視為一類。因紐特人勉強可以算是一個較為單純的團體，但是歷史上的因紐特人以家族為認同的基本單位，地理

---

<sup>1</sup>參考 “Douglas Sanders, Indigenous Peoples: Issue of Definition”

[點閱日期：2006, Apr. 25]

([http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign\\_policy/aboriginal/750/resource/canada/documents/sanders-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/aboriginal/750/resource/canada/documents/sanders-en.asp))

<sup>2</sup>參考 “Douglas Sanders, Indigenous Peoples: Issue of Definition”

[點閱日期：2006, Apr. 25]

([http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign\\_policy/aboriginal/750/resource/canada/documents/sanders-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/aboriginal/750/resource/canada/documents/sanders-en.asp))

的遼闊與疏離性使得他們沒有發展出一套大的認同，所謂的「因紐特認同」，是非常晚進的事情。新認同的產生，有國際運動的因素、有與南方他民族接觸的因素。除了大的，以泛北極地區的、以因紐提圖特語作為主軸的認同之外，我們也不能忽略在政策遷徙定居之後新凝聚出來的社區認同。而梅蒂斯人更飽受定義的困擾，梅蒂斯人可以是文化/歷史的產物（如紅河梅蒂斯），也可以純粹是生物血緣的定義（如混血兒，Half Breed）究竟要採取文化/歷史元素還是生物/血緣元素作為定義的基準點？要不要，或，要如何與混血的印地安人或無身份的印地安人做一切割？這些顧慮，不僅影響了追求自治的行動、管轄權與政府組織的規劃，更突顯了「梅蒂斯人如何識別自己」以及「梅蒂斯人，身為原住民的構成條件是什麼的問題」。如果要從三者的共同性去尋找加拿大原住民的構成因素，我們可以發現，歷史上的民族接觸經驗、被外來民族統治的過程、早期的隔離統治、同化措施、乃至在當代社會中的弱勢與邊緣身份，以及國際上具有類似壓迫經驗的「原住民團體」在聯合國以及其他場合的串連、發聲，這些「外加」而非「內發」的事實，似乎反而才是促成「原住民」這個類別的最主要因素。

### 三、民族的定義

加拿大「民族」的概念，必須先從國家歷史的角度談起，建立國家的兩大「民族」，英裔民族與法裔民族，稱為 *founding Peoples*，憲法所承認的原住民（族），稱為 *Aboriginal Peoples*，其他少數族裔與移民，稱為 *ethnic minorities* 與 *migrations*，從英文名稱上可以明顯看出位階的對應關係與區隔關係，複數型則指出了民族不是單一的團體，是多個民族。再看原住民團體提出，聯邦政府加以規範的「民族對民族」（*nation to nation*）關係，落實在加拿大國土內政策上的特殊現象是，我們可以發現，「民族」有某種程度的主權（*Sovereignty*）意志，管轄權的行使，（絕大多數）有領土的概念，以及一群擁有共同認同的人口。在政治組織上，它可能是一個微型政府（如尼斯加自治政府），可以是一個機構（全國梅蒂斯議會），原有政府組織的一個部分、一個具有民族特色的省/領地/市政府（如努納弗特領地如與賽契特自治市），或是歷史定義上的特殊信託關係（如聯邦政府與印地安人）。如果從自治體制來定義加拿大的「民族」，那麼這個加拿大聯邦的政權可以對應無數個稱為民族的團體，而民族的

概念不一定是文化的、歷史的或生物遺傳的，卻一定是政治性的。從這個角度來看，原住民族（Aboriginal Peoples）是民族，原住民族底下的三個類別—北美印地安人（第一民族，First Nations）是民族、某些梅蒂斯人（Métis Peoples）可能是民族、因紐特人（Inuit Peoples）是民族，傳統的社政府是民族，而二十世紀末陸續產生的自治政體，也是民族。民族的定義來自於團體內部的自我宣稱與識別（透過自治法案的會員規定），以及各級政府與自治政府之間的相互承認。身份與定義，是自治的根本，但是牽牽連連、千頭萬緒，對加拿大聯邦政府而言，定義與識別的工作，整合與分割的工作，泛梅蒂斯與狹義的梅蒂斯問題，印地安人的身份問題，最終還是得交給原住民內部的民意機制來處理。

## 第二節 管轄權(Jurisdiction)問題

### 一、在現有體制下的管轄權問題

加拿大原住民的管轄權問題一直是原住民事務的核心問題。在教育管轄權上，根據印地安法案，聯邦政府對於加拿大原住民提供的教育措施約可分為下列兩項：

（1）在保留區及其他原住民居住的國家土地內，設置初等教育及中等教育措施，諸如教師之提供、教學的提供，行政與課業外的協助，以及課程設計等協助，協助對象為聯邦學校，省立學校，以及社學校（band schools），以確保原住民學童教育機會的均等。

（2）提供財務協助及教育支援計畫與符合資格的印地安人，並鼓勵其接受高等教育<sup>3</sup>。

由以上兩點可已發現下列幾個爭議：

#### （一）保留地地區教育管轄權問題

從教育事務來看，加拿大教育事務的管轄權屬於各省，省政府教育廳負責學校、教師、課程、學校委員會以及相關法令的規劃，聯邦政府並沒有教育管轄權。然而，根據加拿大憲法以及聯邦政府與原住民訂定的條約內容，原住民

<sup>3</sup> 陳逸成等（編），《加拿大原住民政策概況及法案輯要》，頁 34。

的管轄權（包含教育）屬於聯邦政府，聯邦政府在原住民教育事務上，是既有權、又有責，因此，原住民教育事務的資金與管理，理論上是獨立於省教育事務之外的。然而，為了顧及在各省教育系統的可轉換性（如教師的轉介、學生轉學、升學、跳級的標準），聯邦學校、社學校以及原住民高等教育課程在課程設計、教師聘任、資格認證個方面，仍然必需遵守省政府訂定的規範。我們可以這麼說，保留地地區的教育管轄權被政府部門切割成兩塊，在資金補助、學校行政等執行層次，歸聯邦政府管理，在課程規劃、教師聘任、證書發給、學制規範等原則層次，歸省政府管理。

### （二）三級政府的管轄權對象爭議

根據上述法條內容，聯邦政府的原住民教育政策在對象上是以保留區內的印地安人以及有身份的印地安人為主，再依據 1939 年最高法院的解釋，擴及因紐特人，代表聯邦政府的部門為印地安及北方事務部，對無身份的印地安人（non-status Indians）與梅蒂斯人則無相關管轄責任。以梅蒂斯人為例，聯邦政府認為，就現狀（大多沒有土地基礎、和其他人口混居、大量都市人口）以及歷史背景（西部各省建省之初的管轄權移轉）而言，省政府對梅蒂斯人的管轄權是必需且理所當然的。而省政府則對這一點抱持保留態度。省政府質疑，既然梅蒂斯人是原住民之一，就應該歸聯邦政府管轄。在雖然聯邦政府在 RCAP 報告書之後，態度產生鬆動，表明願意與省共同負起對梅蒂斯人以及無身份的印地安人的相關責任，但是至今依然沒有看到較具體的行動。因此，梅蒂斯人的教育現況與相關政策，就與省政府的態度息息相關。目前，除了亞伯達省的梅蒂斯墾殖地之外，大多數的梅蒂斯人與無身份的印地安人過著與一般「省民」無異的生活，省政府僅就「平等」、「補償弱勢」的原則提供服務，相關的文化措施甚或是自治規劃，省政府多半採取被動的態度。在梅蒂斯人與無身份的印地安人的管轄權議題上，不少第一民族的態度也有保留，他們擔心一旦納入梅蒂斯人與無身份的印地安人，聯邦政府的補助將會被稀釋。

### （三）省政府的態度以及原住民團體的活躍度造成多元分歧的原住民教育規劃

依循加拿大「多元文化主義」國家政策的「平等」原則，INAC 過去的教育政策內容，著重於教育機會的均等，俾使印地安人不因生活環境的偏遠或是

文化差異的因素而影響了受教權，以及對原住民繼續升學的鼓勵，以增加了其日後在社會階級向上流動的可能性，對於民族文化與民族語言的保障部分則採取較被動的角色<sup>4</sup>，直到近年來，在原住民團體的呼求下，在有較大的改善。

加拿大各省主導的原住民教育政策則呈現非常多元分歧的情形，且在政策規劃與社/社區以及學校單位的執行上有不一致的現象。以官方語言的制定為例，魁北克省（Quebec）與西北領地將其境內的原住民語言訂為官方語言，也在教育政策明訂原住民語言與文化教材、教學之重要性，並聲明學齡前至國小三年級的階段應以母語為教學語言，但是魁北克境內各學校之間以原住民語言為教學語言的學校卻是幾乎沒有；卑詩省（British Columbia）則不論是在官方語言的制訂與學校教學的層次上兩者都沒有法律明文的規定，也沒有實際的行動；而育空領地（Yukon Territory）本身並沒有訂立其官方語言政策，不過其教育政策採取由下而上、部落自主、各個社區提出自己的方案與需求，領地政府再從旁協助的方式進行<sup>5</sup>。除了省府對於原住民教育態度不一造成的多元性之外，原住民團體的活躍度也影響原住民教育事務甚劇。加拿大原住民教育政策的擬定以及教育計畫的實施、經費的撥給，多仰賴民間團體與省/領地政府之間的斡旋行動，若缺乏代表的團體，如早期的因紐特人與 Métis 人，不僅缺乏了發聲的空間，更削減的爭取應有權利的機會。相對地，代表團體較積極進行遊說斡旋工作者，則有較大的機會取得資源。這也造成了各地原住民政策不一、資源不均的情形。

## 二、自治體制下的管轄權議題

### （一）管轄權的來源、範圍與權限：

原住民團體主張，自治權是原住民的固有權利，自治政府的管轄權（包含教育管轄權），源於自治權，也是固有權利的一部份。但是從目前擬定的幾個

---

<sup>4</sup> 在少數人口語言的教育權上，1982 年的憲法基本上是針對英語與法語，在其使用人口為少數的地區進行教育上的保障，對其他語言則未有相關政策，多以省府自訂的教育政策為主。

<sup>5</sup> Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds., *Aboriginal Education Fulfilling the Promise*, pp.44-45.

自治協議來看，管轄權的來源可說是多元的，多元的管轄權來源影響了管轄權範圍的大小（行政、立法、司法），以及管轄對象的定義（公民屬性是民族的或是領域的）。

就保留地的社學校以及學校委員會來看，擁有管轄權的機構是社政府、社區以及家長，管轄權的範圍是行政權、部分的課程自主權與教師聘任權。權力來源來自聯邦政府的委任（delegation），也就是說，社政府與學校委員會代表聯邦政府執行其教育管轄權，而這些執行機構同時必須受到聯邦政府的代表，印地安與北方事務部及各省教育廳長所組成的國家教育首長議會（Council of Ministers' on Education Canada, 簡稱 CMEC）之監督。

努納維特自治領地的權力來源來自聯邦政府與因紐特人民共同簽訂的「努納維特法案」（Nunavut Act）。這是一種平行的、相互承認的政府協議<sup>6</sup>，協議內文沒有提及固有權利，但是協議的過程含蓄地承認了因紐特人「現有的」（existing）及「固有的」（inherent）的管轄權，而這些「現有的」、「固有的」管轄權，透過憲法的肯認與雙邊協議、進入加拿大既有的、現代的三級政府組織架構中，那就是領地政府，如同省政府及其他領地政府，努納維特政府的性質是公共政府性質，其管轄權的對象是領土（住民）的，而不是民族的，因此在教育管轄權的實踐上，其對象也是跨民族的，權力的來源是境內住民的委任關係（選舉）。領地政府的教育管轄權包含立法、司法與行政，擁有極高的自主權，因此領地政府可以訂定官方語言以及雙語教育政策，透過強勢的政策引導，來維護族語位階語族與存續。

尼斯加自治政府的管轄權也是來自協議，透過聯邦政府、卑詩省政府、以及尼斯加代表三邊認可，而成立一個平行於三級政府之外的原住民政府。管轄的對象是民族的而非領域的，尼斯加政府擁有立法權、司法權與行政權，政府訂定的法律，視其性質有優先性的差異。權力來源是境內/境外公民的委任關係（選舉）。

亞伯達省梅蒂斯墾殖地的管轄權則來自於省政府的委任，其管轄權的對象是民族的，而政府的屬性類似自治市，具有及有限的立法權和行政權。在教育

---

<sup>6</sup> 這與加拿大其他個省成立的模式相同，透過聯邦政府與省政府簽訂「相互認可彼此的權利權力關係」的協議，將「化外之地」納入國家領土。

上，也受到省府法律的規範。

無論管轄權的對象是民族的或是領域的，都必須正視人口流動現象造成的變數。如果管轄權的範圍是民族的，必須要注意的是，民族疆界是隨著人的移動變動不拘的，屬於我民族的公民可能會移出，相關的服務與規範是否跟著人的移動而「帶著走」，以及屬於我民族的各項「系統、規範、標準」能否順利轉換到其他的社會中，為其他政治體相互認可，例如，學生的成就水準與師資認證標準。對於境內不具有民族身份的住民，也應該注意公平問題，透過富有彈性的規劃，讓自治體內的「非公民」也有參與政策、表達意見的機會，讓自治體變成一個可以把人留住、吸引投資、卻又擁有主權的開放系統。如果管轄權的對象是領域的，則必須注意民族權益問題，是否能夠在多數決的民主過程中得到保障，以及以我民族為多數的環境下，境內的少數民族如何獲得平等的權益保障的議題。

加拿大原住民追求自治、追求完全的教育管轄權，究竟「完全的」教育管轄權與「受到規範的」教育管轄權，在教育實務上，帶來什麼樣的差異？

首先，對社學校而言，「完全的」教育管轄權似乎解決了聯邦政府與省政府在保留地教育管轄全上的衝突，透過自治，教育管轄權完全掌握在自治政府手中，自治政府只需要對其公民負責，似乎是完完整整的自主了，而單一、統籌性的教育規劃，也至於造成目前因為規劃單位、執行單位與監督單位的分期複雜，而造成多頭馬車、資源浪費、評鑑不易的問題。再者，就如同努納弗特自治領地一樣，一旦升格為領地，表示自治政府可以掌握教育的立法權，透過官方語言法案的修訂，來決定學校的教學語言以及公共環境的語言使用，讓因紐提圖特語的語言身份與英、法語等量齊觀，「完全的」教育管轄權對原住民對民族存續、文化發展有確定的正面效果。但是，管轄權範圍的現實狀況，仍然必須受到資金來源、以及政府組織、人口規模的限制。

現實的狀況是，大多數原住民的所得偏低，加以自治體內的許多天然資源開採權仍掌握在聯邦及省政府的手中，自治政府在自籌經費上大受限制，短期內仍然必須依賴加拿大政府（來自聯邦政府及省政府）的各項補助，既然在十數年間財政上無法脫離依賴關係，在經費執行上就避免不了受到各級政府的監督或限制，從財政的觀點來看，管轄權的完全獨立，在目前仍然只是理想。除



了財政問題之外，政府規模的大小、自治體的地理面積、人口規模也左右了管轄權的權限範圍，在經濟成本的考量下，加拿大政府不會輕易允諾規模過小（如印地安社約 500 人的規模）的自治政府擁有完全的管轄權，對於這些無法、或尚未進一步整合的小單位自治體，比較可能的方向是「委任」管轄權以及「有限制的」立法與行政裁量權。

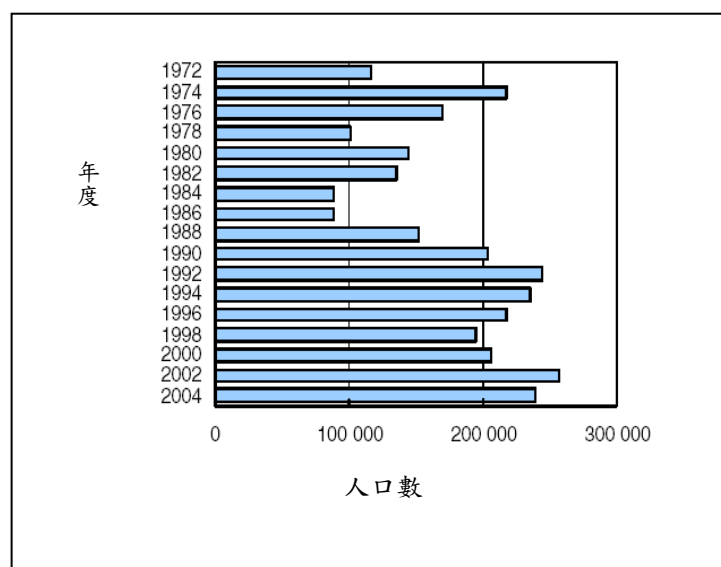
其次，「完全而獨立」的管轄權，仍然必須考慮與其他政府管轄權的「相容」問題，「完全而獨立」的管轄權，絕對不能夠使原住民社會自外於其他社會。在國家體制、政府關係，以及實際的個人生活層次，原住民都無法自加拿大其他社會完全分割，互不相涉，理想的自治規劃，能夠達到原住民社會與其他社會「和而不融」的目標，透過管轄權的行使來達到「不融」的目標，讓原住民不再「被迫」融入主流社會，透過政府之間彼此在立法考量上相互的承認與尊重，讓自治體制與管轄權不會成為原住民與其他人口在不同的地理區塊與政府領域之間移動的阻礙，進而達到「和」的目標。如果從務實的角度來觀察，加拿大的教育制度，給予地方政府、家長和社區極大的自主權，自 80 年代以來，多數的社學校與原住民社區組成的學校委員會已經掌握了課程內容、教學語言、學校行政裁量權上的主導權，僅在大方向的法規與課程綱要上必須遵守省府法令，這些法令，不免對教育工作產生限制，如族語教師的聘任、教師資格的審定等，但是對維持教學品質而言，卻是必要的。如果從政府權責規劃來看，「完全而獨立」的教育管轄權確有需要，但若從社區、學校、家長的執行層面來看，管轄權議題對教學實務的影響不大，象徵性的意義似乎多過實質性的需要。

### 第三節 原住民主義（Indigenism）與多元文化主義（Multiculturalism）的關係

加拿大的多元文化主義國家政策，其形成過程，主要來自兩個背景因素，一是爲了緩解魁北克法語人口的民族主義，其次是爲了因應移民的適應需求。

首先，我們觀察移民現象。1911年至今以來加拿大歷經了多次的移民潮，加拿大政府仍然開放每年全國人口總數1%的移民額度給他國人民申請入籍。加拿大政府聲稱，加拿大已經成爲一個多元族裔來源的社會。要瞭解加拿大的移民比例，首先面臨到一個問題，事實上，除了原住民之外，所有的加拿大人都從他處移居過來的，如何定義移民，移民後裔到了第幾代以後算是「本土化」、「本地人」？圖5-1是加拿大歷年的移民人口，但是加拿大總移民人口數，似乎不是把歷年來的移民人數加總即可得。

圖 5-1 加拿大當年度移民人口（1972-2004）



資料來源：“Statistic Canada, Ethnic Survey: A Portrait of multicultural society”

[點閱日期：2006, Apr. 10]

<http://www.statcan.ca/english/freepub/89-593-XIE/89-593-XIE2003001.pdf>

加拿大的人口統計資料，直到2001年才順應民情，在族裔來源的問卷選項中加上了「加拿大人」的選項。如果我們不試圖定義移民，先看問卷資料中加拿大公民自己報導的族裔身份，加拿大的移民人口來自200多個不同的族裔來

源 (ethnic origins)，加拿大15歲以上的公民裡面，有21%的人口報導自己的族裔來源為英裔，10%的人認為自己的祖先是法國人，8%的人認為自己的族裔來源是「加拿大人」，7%的人認為自己的族裔來源混和了英裔、法裔或「加拿大人」，英裔、法裔與「加拿大」人口比例約為總人口數的一半（46%），其次為「歐洲裔」，約佔了總人口數19%<sup>7</sup>

再看加拿大公民的出生地，可以發現，加拿大有18%的人口不是在加拿大本土出生（表5-1）。另外，從年代階段來看移民來源，可以發現歐裔移民與亞裔移民出現你消我長的狀況（圖5-2）。

從以上資料，我們可以發現，加拿大的「少數族裔」（ethnic minority）在移民政策的開放下，從實質性的少數逐漸變成關鍵性的少數，在選舉投票、政治參與上擁有不可忽視的力量。

---

<sup>7</sup>參考 “Statistic Canada, Ethnic Survey: A Portrait of multicultural society”  
[點閱日期：2006, Apr. 10]  
(<http://www.statcan.ca/english/freepub/89-593-XIE/89-593-XIE2003001.pdf>)

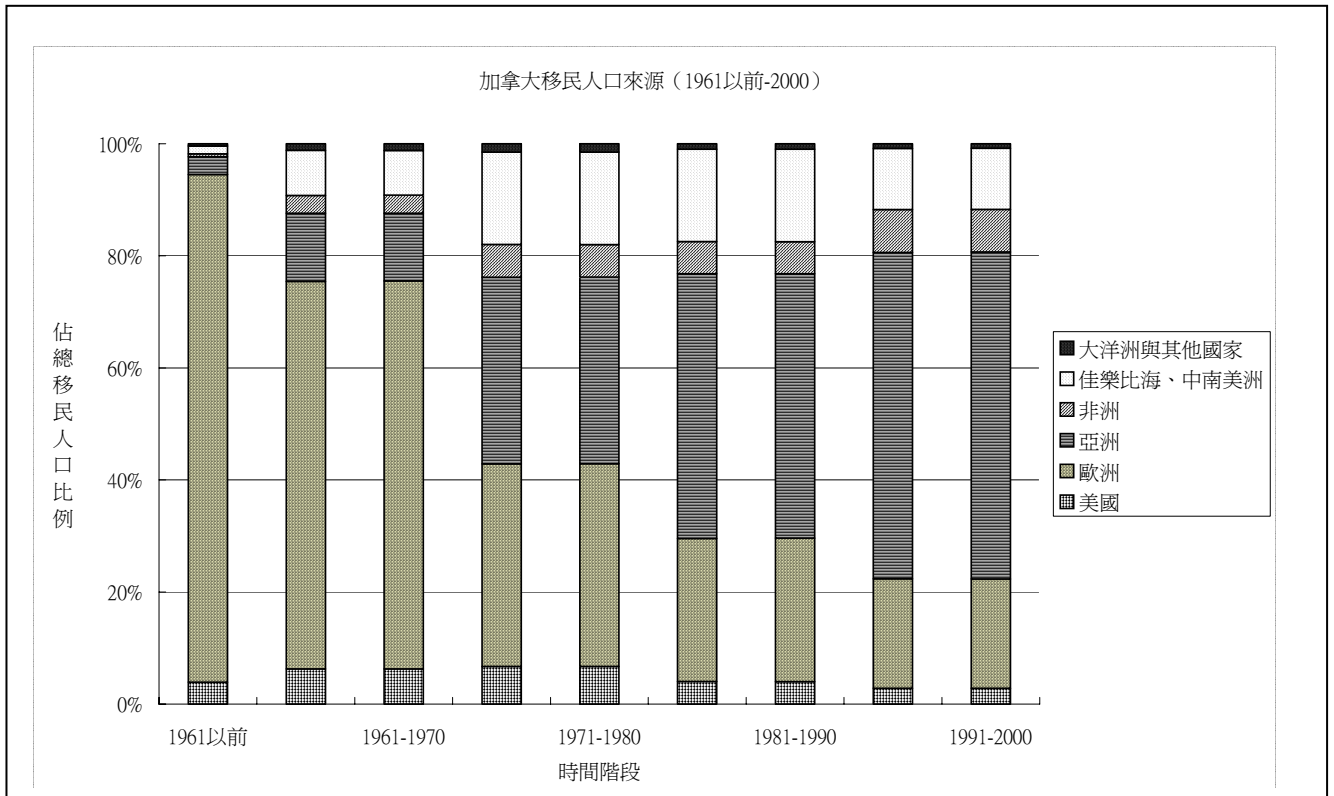
表5-1加拿大移民的出生地(2001 統計資料)

移民出生地	人數	比例%
加拿大總人口數	29,639,035	100
移民總人口數	5,448,480	18.4
美國	237,920	8
中南美洲	304,650	1
佳樂比海與百慕達地區	294,050	0.9
歐洲	2,287,555	7
英國	606,000	2
西歐、北歐其他地區	494,825	1.6
東歐	471,365	1
南歐	715,370	2.3
非洲	282,600	0.9
亞洲	1,989,180	6.7
中西亞與中東	285,585	0.9
東亞	730,600	2.4
東南亞	469,105	1.6
南亞	503,895	1.7
大洋洲與其他區	52,525	0.1

資料來源：筆者修改自 statistic Canada 網站 “Immigrant population by place of birth, by province and territory(2001 Census)”

[點閱日期：2006, Apr. 10]

(<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/demo34a.htm?sdi=immigrant>)

圖5-2加拿大移民人口來源（1961以前--2000）<sup>8</sup>

資料來源：筆者參考Statistic Canada網站 “2001 Census: analysis series, Canada's ethnocultural portrait: The changing mosaic” 資料繪製[點閱日期：2006, Apr .10] (<http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/freepub.cgi>)

其次，是法語人口的民族主義，1867年，加拿大建國之初，大英北美法為了因應境內法語人口的需求以及國家統一之需要，在法條內內保障「省」的教育權以及雙語事宜。然而，因為國家政策對語言使用的傾斜，法語一直處於較於不利的身份，加以70年代大量移民進入法語地區，激起了法語人口保障法語、維護法語認同的民族主義。為了緩和因為語言而造成的衝突，1969年，加拿大政府訂定了「官方語言法案」(Official Language Act, 1969)，確立「英語」、「法語」並行的官方語言政策，並於1971年訂定「雙語架構下的多元文化主義」

<sup>8</sup>統計資料包含2001年5月15日之前取得的資料。

的國家政策，希望藉由拉高法語語言位階的行動，來阻止魁北克的分離運動。

加拿大多元文化主義的國家政策，對境內的少數族裔做了下列的保證<sup>9</sup>：

第一，在資源供應上，加拿大政府願意協助所有加拿大文化團體與弱勢團體的發展與存續。

第二，加拿大政府願意協助所有文化團體，克服因為文化差異而形成的各種障礙，完全參與加拿大社會。

第三，為了促進國家統一，加拿大政府願意促進境內文化團體的接觸與交流。

第四，政府將持續協助移民適應至少一種加拿大官方語言，以協助他們完全參與加拿大社會。

在語言政策上，早期的雙語政策多半著重於「英、法語身份的平行」、「法語人口的語言權利」以及「移民人口母語存續」與「官方語言之一的習得」。關於移民人口的母語維繫，有兩個目的，一是透過尊重移民人口的語言與文化，緩和移民社會的文化對立與衝突，二是頭過兩種語言並存，漸進式的語言學習，協助移民人口早日適應加拿大社會。多元文化主義政策中明確規定「提高傳統語言的身份」、「鼓勵和保護所有加拿大的傳統語言，承認多語言的文化和經濟利益」，此外，1982年的「加拿大自由人權憲章」（Canadian Charter of Right and Freedom）也對少數族裔的語言教育權做了規定<sup>10</sup>。

我們可以發現，多元文化主義的核心概念是，透過「平等」、「尊重」與「國家支持」，來促成「多元文化」與「國家統一」，實言之，加拿大的「多元文化主義」國家政策，目的是為了解決因為移民日益增多以及法語人口的分離意識而產生的國家認同危機，希望透過尊重、平等的態度與措，以及各種緩和漸進的方式，讓移民順利適應主流社會，也讓魁北克的法語人口保留其民族認

<sup>9</sup> Kogila A. Moodley, "Multicultural Education in Canada: Historical Development and Current Status", ed. by James A Banks, *Handbook of Research on Multicultural Education* (San Francisco: Jossey-Bass), p.802.

<sup>10</sup> 阮西湖〈加拿大語言政策報告〉，收入：周玉中、王輝（編），《語言規劃與語言政策：理論與國別研究》（北京：中國社會科學出版社，2004），頁203。

同與語言身份，進一步形塑多元一體的國家認同。

如果比較追求國家統一的多元文化主義與尋求自治的原住民主義，可以發現無論從發展過程、討論議題、人群分類乃至認同的趨向，都有很大的差異。

就性質來說，多元文化主義專注於各團體的文化差異，個體對這些文化的依附與認同，以及差異背後人性價值的普世性與平等，政府對文化差異的態度是正面的，對社區層級以及家庭層次的認同採取的行動是支持保障，但是並不希望這些認同升高到政治層次，危害到國家主權與國家認同；而以自治為依歸的原住民主義則希望透過政治與政策行動，來保障其文化認同，以相應於其文化與認同的政治實體，來落實民族平等與民族存續的訴求。因此多元文化主義對集體權的看法，是較被動而消極的尊重態度，而原住民主義對集體權的看法是政治行動上的積極尊重。

就認同的趨向來看，加拿大政府希望透過保障少數族裔的認同，進一步發展出異中求統的國家認同，所以認同的趨向是由內而外的；而原住民團體則希望透過政治行動與憲法的肯認，區別出原住民族與其他族裔的位階差異，並強化內部一體的民族認同，來對抗主體社會人口、社經身份的優勢所帶來的同化狂潮，所以其認同的趨向是對外區異，對內求同的。

就訴求來看，雖然兩者都強調平等，但是原住民主義摒棄多元文化主義對於差異一體對待的態度，認為無異是慢火烹煮的文化熔爐，是文化沙拉吧下的鐵板一塊，使用溫和的手段，讓原住民在不自覺的情形下，步入同化的最終目的，因為將民族認同升高到政治層次，原住民主義對於多元文化主義強調的國家認同也心存疑懼，認為在這樣的架構下，原住民的主體性恐無法得以彰顯。

進一步來說，因為出發點不同，兩者導引出來的政治目的甚至是互相衝突的，多元文化主義追求的國家統一和原住民主義追求的自治或獨立，可以說是站在對立的兩極。

表5-2 多元文化主義與原住民主義的比較

	以國家統一為依歸的多元文化主義 (multiculturalism)	以自治為依歸的原住民主義 (Indigenism)
起始時間	1971	1867
主要議題	移民及法語人口	民族 (原住民對外來民族)
基本單位	公民 (個人)	民族
性質	文化的	政治的、文化的
我群與他群之分	異中求統	對外趨異、對內求同
認同的趨向	向外的 (國家的)	向內的 (民族的)
訴求	平等、尊重、多元	文化存續、民族生存、強調差異、強化認同
政治目的	國家統一、融入主流社會	凝聚認同、獨立或自治
對集體權的看法	文化上的消極尊重	政治上的積極尊重
在加拿大的人群類別	兩個創建國家的民族與其他族群	原住民、英裔民族、法裔民族與其他移民
在加拿大的相關政策	雙語主義的官方語言法案 多元文化國家政策 反種族歧視政策	原住民自治 原住民教育政策 語言權政策

資料來源：筆者根據本研究自製



反映在教育政策上，多元文化教育與原住民教育，也有類似的衝突。

衝突之一是處在於加拿大是一個以公民（citizen）為基礎的民主政體，強調每一個個體在憲法之前的平等性的政體內，透過什麼樣的規劃設計才能夠同時保障民族的集體權利，又不侵犯到以個人為基礎的平等觀念<sup>11</sup>？其次，是如何在民族認同與國家認同之間，得到一個平衡的立足點，使各民族能夠在單一的國家體制內和諧共存？加拿大的多元文化教育與原住民教育緣起於不同的政策目標與社會背景，對於加拿大國家內的族群關係，產生不同程度的貢獻，也反映出國家/族群認同中不同的光譜。臺灣研究者過去致力於對美、加等國多元文化主義的研究，較少著墨於原住民教育等議題。晚近幾年，由於臺灣地區原住民運動的蓬勃發展，對於國外的原住民教育政策的研究也日漸勃興，然或因書海浩瀚，或源於對政策背景的疏忽，常將多元文化教育與原住民教育混為一談，或是原住民教育為多元文化教育下的一個支派。根據筆者的觀察，原住民教育近年的發展，除了採借揉合多元文化教育的部分觀點，事實上在更多地方是相互排拒、拉扯、衝突、扞格的。

陳茂泰指出，加拿大之所以提倡多元文化主義乃著眼其政治情勢的考量，一來為尋求魁北克法裔居民分離主義之解套，二來則為了為其境內大量而多元的移民人口能對加拿大產生異中求統（unity in diversity）的認同感，整個政策最終的目標是預期付出最低的反效果成本（分離），以達到同化較多的正效果效應<sup>12</sup>。在 1871 年的人口統計資料顯示，英裔與法裔人口約佔加拿大總人口的 80%，只有 20% 左右少數族裔與原住民人口，至 1985 年，少數族裔的人口已然躍升至 52%，英法裔人口成為相對性的少數，面對如此多元的居民結構，相較於 2.8% 的原住民人口，加拿大政府表示，雖然尊重每個人的族裔背景與情感認同，基於平等的立場不可能偏袒某一特定族裔背景之教育需求，強調原住民的特殊權益與權力，將挑戰加拿大基本的立國精神與族群政策。

<sup>11</sup> Tom Flanagan, *First Nations? Second Thoughts*, pp.89-113.

<sup>12</sup> 陳茂泰，〈台灣原住民的族群標幟與政治參與〉，收入：張茂桂（編），《族群關係與國家認同》（台北：業強出版社，1996），頁 181。

表 5-3 多元文化教育與自治的原住民教育的比較

	多元文化教育 (multicultural education)	自治的原住民教育 (Aboriginal education)
主要議題	族群、階級、兩性	教育管轄權、 語言文化存續 家長、社區的主導權、 獨立的原住民全人教育體 系、 教育機會均等
教育對象	起初針對移民子弟、 法裔移民 具有普遍性	起初針對印地安人 具有特殊性（原住民）
教育訴求	因應移民社會的學習需求、維護 少數族裔的 語言文化與自尊、 消除刻板印象、 教育機會均等、 反對種族歧視、 形成新的 <b>國家認同</b>	<b>自治</b> 文化存續（傳統的）、 民族發展（進步的）、 教育機會均等、 反歧視、 強調原住民的主體性 反同化、反整合
教育內容	<b>官方語言教育</b> <b>文化存續課程</b> <b>多元文化教育</b> <b>反種族歧視教育</b>	<b>原住民全人教育</b> <b>族語教育</b>
教育對象	起初針對移民子弟、 法裔移民 具有普遍性	起初針對印地安人 具有特殊性（原住民）
重疊部分	教育機會均等 文化存續 語言教育權 反種族歧視教育	
衝突部分	民族認同與國家認同	

資料來源：筆者根據本研究自製

## 第四節 實務性議題

### 一、居住問題

居住於保留地以外的印地安人約佔印地安人的總人口數之 53.4%<sup>13</sup>（此僅指的有身份的印地安人原住民而言，不包含 Metis 人與 Inuit 人），而居住於都會地區的原住民則佔所有原住民人口的 24.5%<sup>14</sup>，都市原住民與保留地內的原住民所面臨的原住民教育問題大異其趣，保留地的原住民雖保有文化的土壤，擁有較豐沛的資源得以進行較「紮實」的母語教育與文化教育，卻常苦於師資流動與學生就學率低落的問題。散居在都市中的原住民因為族源多元化，在都會地區中又不具代表性的多數（原住民總人口才佔加拿大總人口的 2.8%<sup>15</sup>左右，即使有半數移居都市，在人口比例上仍然是極度的少數），所面對的則往往是階級問題優先於民族文化存續問題，單親、吸毒、與輟學率在都市就學人口中的比率高居不下，如何維持學生的就學動機，促使學生回流至校園，並且繼續求學，是都市原住民教育的第一要務，另外，在都市從事原住民文化與母語之教育，反對最力的常是學生家長，他們一方面擔心孩子接受不同於主流文化的教育內容容易被標籤化（labeling），反而不利其子女在都市社會中的生存與適應，另一方面認為過多的原住民文化教育內容無益於子女日後於社會謀生的能力，故往往對原住民文化及母語教育持較冷漠的態度，對原住民學校更是持較負面的看法。

不過，學者承認，都市原住民與保留地原住民都面臨一個共同的問題，即較之主體民族，原住民高等教育人才的匱乏。體認到原住民在下一世紀中的競爭力端賴高等教育人才的培育，這個問題已經引起嚴重的關注。聯邦政府教育部門 CMEC(The council of Minister of Education , Canada)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

<sup>13</sup>參見 “Statistical Canada” [點閱日期：2006, Apr. 10]

(<http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/Population/demo37b.htm>)

<sup>14</sup>參見 “Statistical Canada” [點閱日期：2006, Apr. 10]

(<http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/Population/demo39b.htm>)

<sup>15</sup>參見 “Statistical Canada” [點閱日期：2006, Apr. 10]

(<http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/Population/demo39b.htm>)

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%）<sup>1617</sup>。

## 二、資金籌措問題

對大多數原住民自治政府而言，自治面臨的第一個難題就是資金籌措問題。完整而獨立的管轄權意味財政獨立是不可少的要素。以努納弗特自治領地為例，政府部門體認，好的公共服務需要極高的費用支出，居民的高失業率、低教育程度、低就學率和低年平均收入，這些都是努納弗特政府亟欲改善的項目，也是財政上需要大量支出的部分。但是，我們也發現，在財政上努納弗特政府也面臨了本地稅收過低，極度依賴加拿大聯邦政府補助的問題，透過表二，即可看見努納弗特政府的財政困境。（參見表 5-4）

1999 年至 2004 年，努納弗特政府超過百分之九十的稅收仰賴聯邦政府補助，本地稅收的比例偏低，且赤字情況嚴重，短其間財政依賴的情勢不會因為自治體制建立而獲得舒緩。在財政上的過度依賴，使得努納弗特自治政府的自治規模與其土地面積無法相比，僅與自治市相當，在行政上也無法做到完全自主，只能算是半自治的模式。雖然當地天然資源豐富，然而氣候嚴寒，不易開發。如何運用當地豐富的天然資源，配合極地地區的因紐特文化和觀光業，擴展政府稅基，是努納弗特政府日後必須積極面對的議題。

聯邦政府的財政補助到 2003-04 年度仍然是領地政府最大宗的財政收入。努納弗特政府依法有徵稅的權利，但是領地政府內部大量的低收入人口與商業不振的情形，使得稅收來源多顯侷促，而這樣的困境不是努納弗特的獨特現象。如何在政府管轄權逐步由聯邦轉移到地方的過程中，同時建立一套健全的財政稅務體系，完全脫離依賴關係，擁有充足的經費建構優質的教育系統，提升民族就業人口，是每個自治政府必須即刻處理的問題。

---

<sup>16</sup>參考 “The Council of Ministers of Education, Canada (CMEC)”

[點閱日期：2006, Apr. 10]

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

<sup>17</sup> 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.

表 5-4：努納弗特財政重點（1999-2004）預算表

	2003-2004 (預估)	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000
單位：百萬元 (CAD)					
總稅收	804.5	728.5	670.0	635.3	619.3
總支出	816.1	810.5	704.8	673.7	585.2
<b>餘額或赤字</b>	<b>-11.6</b>	<b>-82.0</b>	<b>-34.8</b>	<b>-38.4</b>	34.1
<b>主要稅收來源</b>					
私人所得稅	18.7	16.0	10.3	11.9	10.9
團體所得稅	4.1	2.1	1.7	1.8	1.6
動力燃料稅	4.5	4.5	3.3	3.1	2.9
<b>聯邦政府補助</b>					
一般財政補助	664.4	606.3	563.0	529.0	522.9
其他	65.1	57.4	52.4	50.8	50.7
<b>主要支出項目</b>					
教育	184.0	179.0	174.8	158.8	143.8
保健與社會服務	207.4	166.0	123.4	121.6	129.5
公共事務	99.2	101.0	92.6	97.1	72.5

資料來源：Deborah L.Ort and David B.Perry, “ Provincial Budget Roundup, 2000”

*Canadian Tax Journal Revue Fiscale Canadienne* (Toronto : Canadian Tax Foundation,2000) , 48(3) : 732 及“ Provincial Budget Roundup, 2003”

[點閱日期：2006, Apr. 10] ([http://www.ctf.ca/pdf/ctjpdf/2003ctj3\\_pbr.pdf](http://www.ctf.ca/pdf/ctjpdf/2003ctj3_pbr.pdf))

