

結論

一、論文回顧

本論文嘗試釐清下列四個問題：一是自治與教育的主體，即原住民的身份議題；二是各級政府的與自治政府層級關係，所謂「Nation to Nation」在自治政策實踐的過程中，呈現何種型式的政府關係；三是自治體制下的原住民教育，其目標、內容與案例分；四是原住民教育與多元文化主義的關係。針對這四個議題，本論文分為五章加以討論。

（一）加拿大原住民教育的主體

第一個章首先討論的主題為加拿大原住民的身份定義，以及相關分類。在研究中，我們發現，加拿大原住民的定義，不是來自文化、生態的因素，而是因為歷史與政治背景使然，1982年的加拿大憲法，正式承認了北美印地安人、梅蒂斯人與因紐特人為加拿大原住民，並且承認原住民的「現有權利」(existing rights)，讓加拿大原住民成為有別於為加拿大其他「少數族裔」人口的一個「顯著的社會」(distinctive society)，但是憲法的承認緊接而來的不是嚴謹的識別工作，所以關於身份問題，還有許多爭議，旋而未決。

其次是加拿大原住民的人口與社會現況。研究發現，加拿大原住民的人口特色呈現快速成長、人口年輕化以及都市化的現象；在社經地位方面，原住民多從事低薪、短暫、較低層的職業工作；在語言上，除了因紐提圖特語 (Inuktitut)、迪恩語 (Dene) 及克里語 (Cree) 之外，其他加拿大原住民語言都面臨語言流失的危機，有將近半數非保留地地區的原住民學童以英語為母語；在教育上，保留地地區的原住民大多進入原住民主導的社學校就讀，到了中學才進入省立學校；絕大多數的梅蒂斯人從幼稚園到高中體系，都是接受省立系統的教育；因紐特人因為地理隔絕與人口優勢，在語言與文化教育上表現突出，原住民籍教師的比例也是最高的。整體而言，原住民學生中學中輟的比例過高，高等教育入學的比例過低，以及有半數原住民居住於保留區以外的地

區，原住民教育實施不易，是加拿大原住民教育面臨的主要問題。另外，身份問題也左右了原住民取得教育資源的機會，諸如高等教育獎學金等補助計畫，通常僅針對保留地的印地安人和因紐特人，沒有開放給梅蒂斯人及沒有身份的印地安人。

（二）加拿大原住民的自治模式—以有土地基礎的自治政府為中心

第二章主要討論加拿大原住民自治的發展與規劃，並以尼斯加自治政府、努納弗特自治領地與梅蒂斯墾殖地議會等有土地基礎的原住民自治政府為例，來討論加拿大原住民自治的實踐。加拿大原住民自治政策的發展以及自治體制的規劃非常分歧，沒有辦法用統一的原則來描述。這種多元發展的現象來自於多元分歧的背景因素，有歷史上的民族關係，有身份識別的因素、有政府管轄權的爭議、原住民的人口、居住與地理特性、也有原住民的偏好與政府的協商底線規範。

本章分成四個部分，在第一節，我們從加拿大原住民政策的基礎談起，加拿大原住民團體根據不同的理論基礎，依循不同的策略追求他們心目中理想的政府模式。而加拿大政府在統一的國家認同以及不損及聯邦政府權威的底線下，開放「民族對民族」（Nation to Nation）的個別協商模式。因應不同的人口、居住與地理特性，以及原住民團體的偏好，而產生了多元的自治政府模式。

在第二節到第四節，我們進一步檢視努納弗特自治政府、梅蒂斯墾殖地政府、尼斯加自治政府的歷史發展、政府組織與管轄權規劃，透過這三個案例的深入瞭解，來更明確地掌握「民族對民族」（Nation to Nation）的自治精神。

（三）從同化到自治之途—加拿大原住民教育政策的演進與趨勢

第三章討論加拿大原住民教育的演進與趨勢。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。關於加拿大原住民教育的演進，約可以分為 1996 年的「RCAP 報告書」為界，筆者將 1996 年之前的原住民教育分為四個階段，分別是**同化教育(1867-1967)時期、整合政策、多元文化教育與印地安教育(1967-1982)時期、原住民教育的肇端(1982-1988)**以及**自治體制下的原住民教育(1988-1996)**。第二節的重點則在於詳細討論 1996 年加拿大皇家原住民委員會(RCAP)原住民報告書關於原住民教育所提出來的建議與政策規劃。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。筆者結合 Frank Abele 的觀點，發現加拿大原住民教育有下列趨勢：

1. **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。
2. **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。
3. **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。
4. **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。
5. **在教育目的上**，從對同化教育的反抗，到以文化純續為目的，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。
6. **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。
7. **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」。

(四)、自治體制下的原住民教育

在第四章，筆者進一步討論自治體制下的原住民教育，第一節以聯邦政府對 RCAP 報告書的回應為主，分別討論從 1998 至 2004 年之間，印地安與北方事務部因應 RCAP 報告書的建議，所進行的教育計畫。事實上，各年度的計畫內容調整不大，多可分成初等/中等教育計畫、特殊教育計畫、高等教育計畫、匯聚力量教育革新-新途徑計畫及第一民族與因紐特青年就業策略幾個部分，大致上呼應了 RCAP 全人教育的主張以及長期以來印地安與北方事務不在教育機會均等上面投注的心力。不過，加拿大審計部官員指出，雖然投注大量經費在原住民教育事務上，所得到的成就卻非常令人失望，不僅是中等教育輟學率過高的問題沒有獲得解決，原住民高等教育的入學人口也遠低於非原住民。甚至在社區與家長參與度上，即便原住民團體已經呼求甚久，在評估報告上卻成效不彰。

第二節主要討論原住民自治政府的教育規劃，本節以尼斯加自治政府的學校委員會為例，說明學校委員會在原住民社區中的功能與角色，其次是努納弗特自治領地的官方語言政策與雙語教育計畫，努納維特自治領地計畫透過語言教育與官方語言法案的制訂，全面性的提昇因紐提圖特語的語言地位以及語言使用。教育當局並且針對了不同社區的語言使用狀況與教育需求，設計了不同的因紐提圖特語教學模式與相關教材。希望語言存續與民族發展能夠在極地地區獲致甜美的成果。

(五)、加拿大原住民自治與教育政策面臨的挑戰

透過前面四章的討論，我們發現，原住民自治與原住民教育圍繞著四個核心議題，分別是身份定義議題、管轄權議題、原住民主義與多元文化主義的關係、以及關於自治規劃的實務問題，這四個問題構成第五章的主要內容。

關於身份定義問題，我們分成三個部分來討論。第一部份是加拿大原住民的法定身份，如同第一章第一節所述，加拿大原住民法定身份是政治意義大於文化意義，目前加拿大社會對於原住民的分類，來自於民族互動的歷史以及聯邦政府對加拿大原主民的政策措施。第二部份是關於原住民的定義，我們發現，國際上對原住民的定義採取一種不斷修正的「務實性定義」與「不預設結

果的開放態度」，以及「有彈性的、建構主義的途徑」。結果是，「原住民」一詞容納了多元的概念，是一種寬鬆的，可以延伸的、容許修正、變遷、甚至是包容衝突、矛盾的鬆散型定義。從這個角度來看，關於加拿大原住民的定義與分類也是如此，促成加拿大「原住民」概念的形，「外加」的社會、歷史因素似乎遠強於「文化、語言」的內發因素。第三是關於民族的概念，作者認為加拿大「Nation to Nation」的關係應譯為「民族對民族的關係」，反映在落實於自治政策上的是各種型式的政府關係，可以由本論文第二章得到印證。

第二部分是管轄權議題，筆者試圖討論原住民的管轄權議題對教育政策造成的影響，分別從現有體制與自治體制的管轄權議題來比較之。筆者試圖釐清「完全而獨立」的管轄權與「有限制」的管轄權對原住民教育政策的利弊。筆者個人認為，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。

第三部份是多元文化主義與原住民主義的關係，以及多元文化教育與原住民教育的關係。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。

我們發現，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」。換言之，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同與語言身份，進一步形塑多元一體的國家認同。而原住民主義的背景來自於加拿大政府對原住民不當的同化政策措施之反動，其訴求是尊嚴、獨立、對等、自治，兩者不可一概而論。而根據筆者的觀察加拿大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。

第四部份是關於自治體制與教育政策面臨的實務性問題，筆者舉居住問題與資金籌措問題為例，來討論加拿大原住民自治與教育政策可能面臨的問題

題。

二、概念的釐清

筆者認為，在進行加拿大原住民自治與原住民教育政策研究時，需先釐清兩個概念，首先，是「Nation to Nation」的定義，其次是多元文化主義與原住民教育的關係。第一個概念牽涉到自治規劃的層級，第二個則牽涉到原住民教育的理論基礎。這兩個概念對台灣的原住民自治政策與原住民教育政策都有重要的影響。

（一）重新省思「Nation to Nation」，務實面對自治議題

2002年十月十九日，陳水扁總統出席在台北舉行的「原住民族與台灣政府新夥伴關係再肯認儀式」，並分別與阿美族換刀、布農族換槍、排灣族換壺、普悠瑪族互送檳榔、魯凱族擁抱、賽夏族竹杯共飲、賽德克族兩人共飲、達悟族承諾、泰雅爾族換石、德魯固族立石、邵族同舟共度及鄒族折箭等方式締約，完成新夥伴關係協定的簽署¹。

再肯認儀式的前身，是一九九九年，陳水扁先生以總統候選人的身分，於蘭嶼簽署的《新夥伴關係協定》，這個協定的內容包括如下條文：承認台灣原住民族之自然主權；推動原住民族自治；與台灣原住民族締結土地條約；恢復原住民族部落及山川傳統名稱；恢復部落及民族傳統領域土地；恢復傳統自然資源之使用、促進民族自主發展；原住民族國會議員回歸民族代表²。

2003年，陳水扁第二次參選第十一任總統時，在花蓮競選總部再度宣示「在未來催生新憲法的過程中，能夠把台灣政府跟原住民政府的新夥伴關係、國中有國、準國與國關係，在新憲法有原住民專章明列³」。從陳總統兩次簽署「新

¹參見〈總統參加原住民族與台灣政府新夥伴關係再肯認儀式〉，中華民國總統府新聞稿，發佈日期：2002年10月19日，[2006, pr. 25](http://www.president.gov.tw/index_c.htm)

²參見〈總統參加原住民族與台灣政府新夥伴關係再肯認儀式〉，中華民國總統府新聞稿，發佈日期：2002年10月19日，[2006, Apr. 25] (http://www.president.gov.tw/index_c.htm)

³轉引自曾建元〈原住民族及其自治在憲法中的地位〉，[2006, Apr. 25] (<http://www.epochtimes.com/b5/5/1/22/n790562.htm>)

夥伴關係協定」的內容以及 2003 年的競選政見來看，台灣原住民與國家的關係以及原住民民族的定位問題，是扁政府在原住民政策上的主要議題。而台灣的原住民運動，也從悲情壯烈的土地抗爭運動與去污名化的正名運動，轉向回應國際原住民團體在國家內成立自治政府，修補殖民政權與原住民在歷史中受到的創傷、重建雙方對等的關係，以及和諧社會、平等共存的訴求。這兩次協定的簽署，一次宣示性的言論，也或可視為新政府願以「**新夥伴關係**」及「**國中有國**」、「**準國與國關係**」作為我國原住民政策的基調，並以此為台灣原住民自治政策的基礎。此外，除了理念的宣示，在政策實踐的層次上，行政院原住民委員會也在近幾年來，積極推動與自治政策相關的研究規劃案，期使政策設計與政策實踐能夠在這四年當中達到接軌與落實。

就國際原住民運動與政策的推展趨勢來看，我們可以發現，陳總統的觀點並非獨創，而是來自國際原住民思潮的延續與發揮，事實上，「新夥伴關係」理念的形，最早來自聯合國於 1992 年 12 月 10 日世界人權日，在紐約聯合國總部舉行的聯合國會議中一項重大的決議，即 1993 年為聯合國國際原住民年，並將該年主題訂為：「**原住民族：一個新的夥伴關係 (Indigenous People-A new Partnership)**」。針對其目標，會議提出如下說明：

對於原住民族所面臨的各項問題之解決加強國際合作，諸如人權、環境、發展、教育及健康。此國際原住民年的主題，「原住民族——一個新的夥伴關係」，其目標為在國際社會、國家及原住民族之間發展一新而平等的關係，建立在原住民族參與影響其生存條件和未來的所有方案之計畫、實施與評估的基礎之上⁴。

之後，聯合國於 1993 年完成的〈原住民族權利宣言草案〉，其第一部份第三條更清楚的說明了原住民參與切身相關事務權利的自決權：

⁴ 此譯文引自：蕭世暉，〈21 世紀議程與夥伴關係〉，發表於我國原住民族政策協會主辦，「新夥伴關係與原住民族人權工作坊」研討會，收入《新夥伴關係與原住民族人權工作坊大會手冊》，台北：2001 年 11 月 3 日，頁 54。

原住民享有自決權利。據此權利，他們可以自由地決定自己的政治地位和自由地追求經濟、社會和文化發展⁵。

聯合國資料中的「新夥伴關係」，呈現出原住民與國家之間平等關係的理想，在這個平等關係的基礎上，原住民應享有更多的自決權，然而，一方面為求不違背聯合國精神的情況，另一方面也因應國情需要，世界各國家針對其國內的政治制度和國境內之民族分佈現況而設計出的自治政策因此出現多元化的設計。

在聯合國「新夥伴關係」的宣布之後，對原住民議題多有關注的民主國家，加拿大原可謂其一，更常為我國相關部會拜訪觀摩的對象之一。以加拿大而言，「加拿大皇家原住民委員會」(Royal Commission on Aboriginal) ⁶在1996年發表的《皇家委員會關於加拿大原住民之報告》(The Royal Commission Report on Aboriginal Peoples in Canada) (以下簡稱為加拿大「RCAP」報告書)可以視為原住民團體對聯合國「新夥伴關係的回應」嘗試要求加拿大聯邦政府以及省政府修復在印地安事務上的歷史錯誤以及與原住民的關係；希望透過管轄權、土地權以及其他原住民事務的主權回復，以及「Nation to Nation」關係的來重建原住民的社會以及加拿大原住民在加拿大經濟與社會體系中日益邊緣化的現象。而加拿大聯邦政府對加拿大「RCAP 告書」的回應與措施，則可視為國家權力對於聯合國「新夥伴關係」具體實踐方式。

陳總統提出的「國中之國」、「準國與國關係」、以及原住民團體倡議的「國與國關係」，其精神多半採借自「RCAP」報告書。不過，學者指出，所謂「國與國」、「準國與國」、「國中之國」的「新夥伴關係」並沒有明確的定義，而自決權與集體權的提倡，也恐與我國憲法以個人權為基礎之基本精神有所抵觸⁷。在現實環境中的自治政策設計，也應顧及政府權利不宜過度分割否則可

⁵ 參見聯合國文件 E/CN.4/1995/2, E/CN.4/Sub.2/1994/56pp.87-96. 此譯文引自：國際特赦雜誌社(譯)，〈聯合國原住民權利宣言草案〉，收入《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255。

⁷ 如黃錦堂〈我國原住民政策之定位—理念行之建構及憲法與比較法之觀察〉[點閱日期 2006, Apr. 20](<http://politics.soc.ntu.edu.tw/news/94.01.08-3.pdf>)

能損害政府效能，以及處於同一個空間的他民族權益問題。再者，從本論文第二章的內容來看，我們發現，就加拿大原住民自治體制規劃與實踐，與前述三種「新夥伴關係」仍有很大的差距。

首先，加拿大「原住民報告書」對自治權限的規範有清楚的界定。為了保障原住民的集體權利，摒除附加性、破碎的原住民權利⁸。報告明確指出加拿大政府必須承認其境內的原住民為**民族 (Nations)**，享有自治權利，自治權利取得了合理性在於國際法的保障、歷史上的族群互動基礎以及加拿大憲法的法理基礎三者。其次，就自決權 (self-determination) 的定義而言，該報告對自決權的界定是較為嚴格而且狹隘的。特別是在強調原住民具有自治權，但不得變更其所屬國家的既有領土這一點上，等於同時排除原住民族宣佈獨立與主張分離的可能性。理解到國家機器對於「夥伴關係」、「權力分享」等訴求的戒慎恐懼，在現實政治環境中，成員多以原住民精英為主的皇家原住民委員會以審慎的態度處理「夥伴關係」的定調問題，藉由國家統一先要性的強調，來緩解聯邦政府對國家裂解的疑慮，以及省政府對於資源分食的抗拒。再來，加拿大原住民自治體制的規劃，強調他民族的權益不宜受損，自治系統的公平性以及政府組織的協商管道與必須協商的事務，強調原住民政府不宜自外於加拿大社會之外。

「RCAP」報告書強調，加拿大原住民應有自治的權利，但是不等於分離運動，換言之，自治並非獨立，自治是在「新夥伴關係」的前提下，透過適度的制度設計，分別在聯邦、省與原住民區域等三個層級中分享權力，但是依然需要受到聯邦政府的監督。在政府的權限範圍上，可以等同於一個自治市、一個省或一個具有民族性質的微型政府。換言之，自治政府的規劃可以框架在現行的三級政府架構中（即「聯邦—省—自治市政府」）或是地方政府賦予民族

⁸ 即「特殊公民」(Citizen Plus) 的概念，部分加國學者認為，為了保障以各人權為基礎的憲法法理基礎，原住民權利不應以集體權視之，為了維護原住民權益，可以以一般公民權「附加」原住民特性的權利於原住民個人身上，稱為「特殊公民」，相關討論可參考 Alan C. Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. Vancouver: (Vancouver: UBC Press, 2000).

特色的形變。這與台灣原住民團體詮釋的「國與國關係」、「準國與國」關係、「國中之國」政府關係的理想，差距頗大。

我們重新檢視於部分學者詮釋的「國與國」關係，就可以發現，所謂「Nation to Nation」，其實是數個對等的**原住民 民族**（北美印地安民族、梅蒂斯民族、因紐特民族、法裔魁北克民族，各個原住民民族底下有可能再分割為數個到數十個為數不少的民族，如尼斯加民族）對應於一個完整的**國家體制與國家認同的概念（Nation State）**，正確的解釋應該是「民族」對「民族」的關係。印證在現實政治環境中的例子是，成員多以原住民精英為主的原住民皇家委員會以審慎的態度處理「夥伴關係」的定調問題，藉由國家統一先要性的強調，來緩解聯邦政府對國家裂解的疑慮，以及省政府對於資源分食的抗拒。對加拿大政府而言，自治並非獨立，也不是國家體制內另一個，或數個完全對等的國家的建立，加拿大的國家主權仍然只有一個。自治是在「新夥伴關係」的前提下，與加拿大聯邦政府分享資源與權力，透過適度的制度設計其理想是政府將原住民視為夥伴，並分別在聯邦、省與原住民區域三個層級中共享權力。

（二）多元文化主義、多元文化教育與原住民主義、原住民教育的衝突性

李承傑在其碩士論文中將**多元文化教育（multicultural education）**及**反種族歧視教育（antiracism education）**視為加拿大原住民教育之理論基礎⁹，他指出，多元文化教育源起於多元文化主義，是對同化主義同化教育的一種反動。文化多元主義主張，對社會上所存在的不同文化群體，應尊重其自主性，包容其差異性，使之並存而不相悖¹⁰。多元文化教育主張，主流社會應該尊重社會中的次文化與異文化，並且在課程安排與教學方式上，符合不同學生的認知學習形式和需求¹¹。多元文化教育試圖在主流文化語族群文化間取得平衡的地位，並相信個體所擁有的共同文化或次文化都是不能詆毀的¹²。換言之，從多

⁹李承傑，〈加拿大原住民教育之研究〉（台東：國立台東大學教育研究所碩士論文，2004），頁 13-20。

¹⁰李承傑，〈加拿大原住民教育之研究〉，頁 14。

¹¹李承傑，〈加拿大原住民教育之研究〉，頁 14。

¹²李承傑，〈加拿大原住民教育之研究〉，頁 14。

元文化教育的角度來看，對於每一種文化，學校與教育工作者都應給予平等的關注與尊重，學校應尊重學生的次文化認同，給予學生多元發展的空間，學習互相尊重的態度，培養欣賞不同文化的能力。而反種族歧視教育則是透過批判思考的培養，協助教育工作者與學生去發現社會結構與學校體制中隱藏的不平等與歧視，不平等的因素可能是種族的、族裔的、兩性的或階級的，教育工作者和學習者必須去發掘這些隱藏在社會結構後面的歧視與不平等，進一步透過積極行動消弭這種不平等現象。另外，陳枝烈¹³、牟中原¹⁴等人亦從多元文化主義的觀點來討論台灣的原住民教育。

在本論文中，我們卻發現，多元文化主義雖然是加拿大的國家政策，多元文化教育與反種族歧視教育也是加拿大教育政策的主要目的之一，多元文化主義與原住民主義、多元文化教育與原住民教育的理念有部分重疊，例如，關於平等與尊重差異的概念，但是加拿大原住民教育卻不能視為多元文化教育的支流，多元文化主義與原住民主義、多元文化教育與原住民教育之間在理論與發展過程中也不無衝突之處，原住民教育更非以多元文化教育為理論基礎。無論在理論的社會背景、筆者希望，論文研究結果能夠提供台灣逐漸成形的原住民教育政策與體制借鑑反思的機會。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，是以不論是在理論層次或是政策實踐層次關於教育資源的分配上，多元文化主義觀點所主導的多元文化教育政策與原住民本體主義主導的原住民教育政策，甚少有合流的跡象。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

¹³陳枝烈在其《台灣原住民教育》一書中提及，應以「多民族教育的觀點」討論台灣原住民教育的方向，然其「多民族教育的觀點」多引用多元文化學者如 Banks 等人之言論，在專書第三章、第五章的章節題目上更以「多元文化教育觀點」為題討論小學社會科教學與鄉土教材。因此，其多民族觀點事實上可以視為「多元文化觀點」。請參考陳枝烈，《台灣原住民教育》（台北：師大書苑，1997），頁 3-17，頁 45-60，頁 87-150。

¹⁴牟中原、汪幼絨，《原住民教育》（台北：師大書苑，1997），頁 5-8。

化教育與原住民教育之理論背景混為一談，或是原住民教育為多元文化教育下的一個支脈，是以台灣的原住民教育政策不會出現與多元文化主義論辯的過程。經由本文對加拿大原住民教育政策與聯邦政府族群政策之間的鋪陳分析，筆者希望能夠提供台灣的民族教育政策研究，以及比較教育研究一個有別於多元文化主義觀點的新視野。

三、加拿大原住民自治與原住民教育政策的反思

(一) 務實、開放、有效的自治規劃與教育規劃

自治政府是聯邦政府與省政府領域範圍之內的微型政府，台灣原住民團體者偏好將之譯為「國與國的關係」、「國中之國」或「準國於國的關係」，強調的是政府關係的平等性。但是，當我們仔細觀察加拿大原住民自治的實例時，卻發現自治政府的權限以及政府關係受到很明確的階層規範，雖然原住民可以選出自己的政府、擁有議會代表、擬定自治政府的憲法，原住民的主權範圍被限縮在與民族相關的事務上，相關法律的擬定也必須透過與其他政府的相互協商才能完成，如果從政府的權限與規模來看，台灣原住民團體期待的平等性頂多只有「名義上」的對等性存在。相反的，加拿大原住民自治體制的規劃對於政府與政府之間的溝通、人口的流動、領域內的他民族權利著墨甚多，因為這些都牽涉到自治政府在行使自治權時的合法性、可行性與民族的發展。原住民團體瞭解，一個封閉的政府體系對民族發展是有害無益的，有效的政府組織應該能夠促進投資、吸引人居，而不是把我族關在裡面，把他族排在外面。

另一方面，以原住民自治政府的人口規模來看，在行政事務與財政規劃上有其先天的限制，不宜也無法過度擴張。即使達成自治，原住民政府仍然必須與各級政府溝通、取得聯邦經費補助，共享省政府的資源。先天性的人口規模規範了自治政府的管轄權範圍，原住民的自治政府必須與務實的角度處理管轄權議題。

這種務實性也應該反應在教育規劃上。例如過去原住民團體在提出原住民教育時，多半以「我族」的立場提出，希望建立一套完整獨立的原住民教育體

系，在與語言與文化相關的教育規劃上，其教育對象也多半針對原住民子弟。對於其他加拿大人甚少著墨，但是這樣的教育規劃對民族和諧是沒有貢獻的。筆者認為，有鑑於居住於非保留地地區的原住民都市原住民的人數比例已經佔所有原住民的 50%，許多原住民學子和其他加拿大人共同在省府體系下的學校就讀，與其要寄望在非保留地地區與都會地區形成獨立的原住民教育系統，不如致力於一般教育體系在教材、課程成的改革，讓原住民的歷史、文化與認同融入一般教材中，讓原住民認同成為加拿大認同主體之一，也讓不同族裔的學子能夠學會欣賞、尊重原住民獨特的文化，形塑一種獨特的本土化加拿大認同。

（二）原住民教育不能等在自治之後

我們認為，加拿大原住民語言的嚴重流失，僅三個原住民語言被認為是健康的語言，絕大多數的語言都面臨語言使用下滑與語言能力下滑的危機，傳統文化與語言復振的教育刻不容緩。加以原住民中學輟學率偏高、高等教育入學率偏低、勞力市場以初級勞力為主的情形並未因為近年來大量投注於教育的各項計畫與資金而有明顯的進展，如果這個問題在這五到十年之內，沒有得到妥善的解決，將來自治政府與聯邦政府勢必要負擔龐大的經費來處理待業與失業人口問題，而自治政府的公部門勞力資源也勢必面臨人力短缺的窘境。

自治的籌備與協商工作往往耗時十數年，若期待以自治體制來達到語言、文化存續的目的，恐怕曠日廢時。尤其教育權多掌握在省、領地政府及地方政府的手中，原住民想要建立自治體制下的教育管轄權，免不了要進行複雜而冗長的三邊協商過程。如果以務實的角度來看，加拿大的教育體系的規劃上，地方擁有極高的教育自主權，即使完整一貫的原住民教育系統尚未建立，社學校與原住民學校仍有相當權限進行課程規劃與革新，如語言與文化教育、職業試探課程以及補救教學課程等，雖然在課程標準、學制以及學生成就指標方面需遵守省府的規定，但是顧及教育品質的一致性、學生的受教權系統的可轉介性與學生流動的開放性，這些規範並不為過。何況，在自治政府形成後，這些教育權責雖然名義上回到原住民的手中，實際上仍得仰賴與省方的協商來共同達成一致性的標準。

再者，原住民教育的推動，困難之處往往不在原住民社區是否擁有完權的教育管轄權，而在於居住問題。許多原住民進入都會區，成為都會區的少數，如安大略省非保留地的原住民人數高居全國第一，但這些原住民人口僅佔該省總人口數的 2% 不到¹⁵，稀疏與分佈零散的人口，沒有辦法形成一個完整獨立的社區，部落與社區的教育功能在都會地區無法有效發揮作用，才是都會地區原住民語言與文化流失、原住民家長的對於學校教育參與率不高的原因。即使原住民團體在都會區以機構自治的型態行使其教育權，也不能不顧及沒有足夠的學生數來支撐一個學校系統，都會地區的原住民學生必須進入一般體系的原住民學校就學的現實狀況，以及家長期待學子適應主流社會的強勢文化，不將原住民語言與文化視為必要的心態。學校對於校內為數甚少的原住民學生，僅能以附加式的課程以及課後活動的方式，「添加」原住民素材於一般教育之中的問題，實在是妥協人口因素的不得不然，這些似乎都不是推動自治體制即可以完全獲得解決的，更何況，在人口極少數的情形下，有百分之三十的學生仍指稱曾接受過原住民籍教師或助理教師的教導¹⁶，這個數字雖未臻理想，卻也不算太低。筆者對於原住民團體認為透過自治可以改善都會地區原住民教育面臨的問題，抱持較為保留的態度。

以上這些問題，都在在顯示了教育工作不能等在自治體制之後。理想上，原住民團體期待一個完整的民族教育體系，用以支持傳統的社會價值、強化民族認同，同時改善原住民學生因為不適應主流文化，在學表現不佳的陳痼。現實上，一個完整的民族教育體系必須考慮人口規模、居住型態以及經費資源的問題，原住民文化的異質性、認同的多元性、以及人口規模的兩極化（如因紐特文化擁有較單一的認同與較龐大的人口，而第一民族的人口規模與認同小至數百人，多至數千人都有），都考驗完整的教育管轄權與原住民教育系統的可行性。而教育問題的刻不容緩，更提醒我們，寄望「全人的原住民教育系統」

¹⁵參見 “Aboriginal Peoples Survey 2001 - initial findings: Well-being of the non-reserve Aboriginal Population” p.7 [點閱日期：2006, Mar. 16]
(<http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/freepub.cgi>)

¹⁶參見 “Aboriginal Peoples Survey 2001 - initial findings: Well-being of the non-reserve Aboriginal Population” p.20 [點閱日期：2006, Mar. 16]
(<http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/freepub.cgi>)

解決教育問題是緩不濟急的。我們認為，在目前的情形下，加拿大政府與原住民團體應該更務實的正視教育問題，重新檢視教育經費的分配，並且針對中學輟學率問題進行徹底的補救，例如，建立社中學，讓原住民學子不必到遠地就學。對非保留地與都會地區的原住民學子，加拿大政府應改變針對個別學校或組織進行補助的方式，和省通力合作，進行區域性的原住民教育計畫，以整合性的教育資源與可複製的教育計畫來進行都市原住民教育計畫的投資。在這之前，學生能力指標的建立、與原住民教育課程標準、原住民文化教材的投資是不可或缺的基礎工作。

四、研究侷限 及 未來可進一步研究的方向

限於研究時間與研究經費，筆者無法進一步到加拿大原住民自治區域觀察原住民教育政策的實施狀態，在資料蒐集方面，關於尼斯加第一民族在自治體制下的教育規劃也不甚充足，故討論的篇幅略嫌不足。亞伯達省的梅蒂斯墾殖地議會政府（Alberta Métis Settlements Council government）因為仍在初期籌設中，加以其初等／中等教育系統為省政府提供的省立學校，目前尚未有獨立的教育系統存在，故無案例可討論之。另外，本論文在自治體制的討論上著重於有土地基礎的原住民自治政府，如梅蒂斯民族議會（Métis National Council）等以民族為基礎，機構自治為主軸，橫跨眾多省分的自治組織，暫不列入討論。由於篇幅與研究主題之故，關於自治的土地權規劃議題，在本論文中也沒有著墨。

加拿大的原住民自治正持續發展，原住民教育政策的相關議題，諸如努納弗特的官方語言法案以及因紐提圖特語的教育計畫，都值得我們繼續關注，筆者期待，後續的研究能夠延續筆者的未盡之處，並在研究累積到一定成果後，進行有意義的比較教育研究。

