

# 緒論

## 一、 研究動機與問題的提出

2001 年暑假的空檔，筆者在加拿大魁北克與蒙特婁兩地停留了半個月的時間，並且蒐羅了一些與加拿大原住民教育有關的書籍資料，在日後咀嚼的過程中發現，因為行政體制的差別及理論基礎的殊異，加拿大的原住民教育政策與台灣的原住民教育政策有著貌似神離的現象。所謂貌似，多少因為近年來台灣的原住民政策，包括新夥伴關係以及原住民自治等議題，往往採借國外的經驗加以應用，所謂神離，則是因為細究其政策形成的背景，以及理論基礎，卻發現台灣與加拿大的原住民教育政策有著極大出入，而台灣對加拿大的理解也與實際情形不一致。

我們認為，教育政策的醞釀與形成與政治脈絡、社會背景、群眾觀點倚著密不可分的關係。研究者在進行比較教育研究時，必須時刻提醒自己勿將教育政策抽離於其時空脈絡與社會思潮之外，脫離了政策形成的背景脈絡，吾人無從得知其形成的邏輯，轉變的原因，挫敗或得以生存的契機為何。

站在這個反思的起點，我們希望能夠透過這篇文章的理路梳爬過程，來呈現出加拿大原住民教育政策的醞釀、轉折與成形過程。透過這篇研究對加拿大原住民教育政策的過程與趨勢做一背景式的介紹與分析，再討論其政策可能面臨的問題以及觀點間的衝突。加拿大的原住民教育政策顛簸行於觀念的辯論與政府體制的衝突之間，或可予台灣一番借鏡。

雖然近年來台灣社會對原住民教育的逐漸重視，使得國外的政策經驗常為研究者舉例援用，但是較深入宏觀的研究在台灣仍未多見，更無研究者從社會背景與國家認同，國家形成〈National Forming〉的角度切入，來討論教育政策在多元族裔國家中的衝突性，筆者希望透過加拿大社會脈絡以及族群政策的深描為背景，能夠讓台灣研究者對其原住民教育政策產生新的認識與不同於官方宣言式的觀點。筆者認為，本論文對於台灣原住民教育政策的擬定，具有開創性的參考價值，對於日後的相關研究者而言，不僅可提供完整的文獻資料背

景，並且，透過政策的歷史性分析，以及與國家整體族群政策的觀點辨證，將能夠對教育政策的比較研究提供更深入宏觀的視野。最後，民族教育政策乃是國家族群政策的一環，基於這樣的基礎，民族教育政策的研究應可提供國家族群政策研究一個具體而微的切片與視角。

本論文希望回答的疑問有四：

#### （一）原住民教育的主體：原住民的認同、定義、類別、法定地位為何？

在筆者咀嚼原住民教育研究文件的過程中發現，原住民教育的目的常常脫離不了兩個範疇，第一個範疇指向過去、傳統，訴求傳統語言、文化的存續；第二個訴求指向未來，寄望教育能夠帶領原住民脫離依賴與貧窮，走向獨立自主；扣連兩個目的的核心概念是原住民的民族認同，希望透過教育凝聚認同的維繫，不讓原住民在主流價值觀的洪流中，散失了民族的主體性。因此，在原住民教育中，「教育」與「民族」是密不可分的。然而民族與原住民的定義並非舉世皆同。因為時空背景的差異、民族接觸的歷史、以及當代政治組織的多元，而有分歧的定義方式。在進行加拿大原住民教育研究的同時，我們必須先釐清，加拿大原住民的認同、定義、身份地位以及政府關係為何？至個問題將在本論問第一章討論。

#### （二）原住民自治體制與自治體制下的政府關係為何？

加拿大原住民團體認為，「教育是開啓未來之鑰」，原住民教育是原住民自治的基礎，也是原住民經濟自主、脫離依賴的良方，而完善的原住民自治自治規劃，又是優質原住民教育得以實現的必要條件。這顯示了在加拿大原住民團體的理解上，「教育」與「自治」是兩個互餽且互為目的的循環，自治既是教育的目標，也是達成教育目標的手段。因此，討論加拿大原住民教育，不能忽略加拿大原住民自治，我們必須瞭解自治的規劃設計、政府關係、管轄權規劃，才能進一步討論教育管轄權、語言文化以及原住民教育系統的議題。

因此，本論文的第二個問題是原住民自治體制的內容為何？自治體制下的政府關係為何？加拿大原住民團體將自治的政府關係定調為「Nation to Nation」，關於Nation的實質意涵又是什麼？這些問題將在本論文第二章進一步討論。

### （三）加拿大原住民的教育政策為何？加拿大原住民自治體制與教育政策的關係為何？

在釐清加拿大原住民的認同、身份、法定地位以及自治體制之後，我們皆下來要討論的問題是原住民教育政策與自治體制的關係。環繞這個議題的幾個問題是：教育如何達成原住民自治的目標？自治體制下的教育管轄權涵蓋了那些內容，與未自治之前的教育管轄權有什麼差異？加拿大原住民自治體制下的教育規劃實際的案例如何？這些疑問將嘗試在本論文第三章與第四章中解決。

### （四）原住民教育與多元文化主義關係為何？

加拿大是一個以多元族裔的移民國家。因此，加拿大希望透過多元文化主義的政策基調，以平等、尊重、多元的理念化解國家內的族群衝突，凝聚統一的國家認同。多元文化主義和以自治為基礎的原住民教育的關係為何？是互補、從屬或是衝突？這個問題將於本論文第三章及五章討論。

## 二、 題目界定

### （一）加拿大原住民

本研究中所指稱之加拿大原住民，依據 1896 年加拿大憲法第三十五條第二款規定之原住民身分與權利條文：包括印地安人（Indians），梅蒂斯人（Metis），以及因紐特人（Inuit）。關於上述加拿大原住民族的進一步界定，請參見論文第一章。

### （二）加拿大原住民自治體制

係指由原住民所設計、創立、管理，並在加拿大憲法下透過與聯邦、省政府協商而成立之原住民政府。

### （三）加拿大原住民教育政策

指針對各級政府針對加拿大原住民而設計，或原住民團體、原住民自治政府提出的教育措施，包含教育法規、教育對象、經費來源、教育組織、與相關的教育計畫。

## 三、 研究途徑、研究方法、研究架構

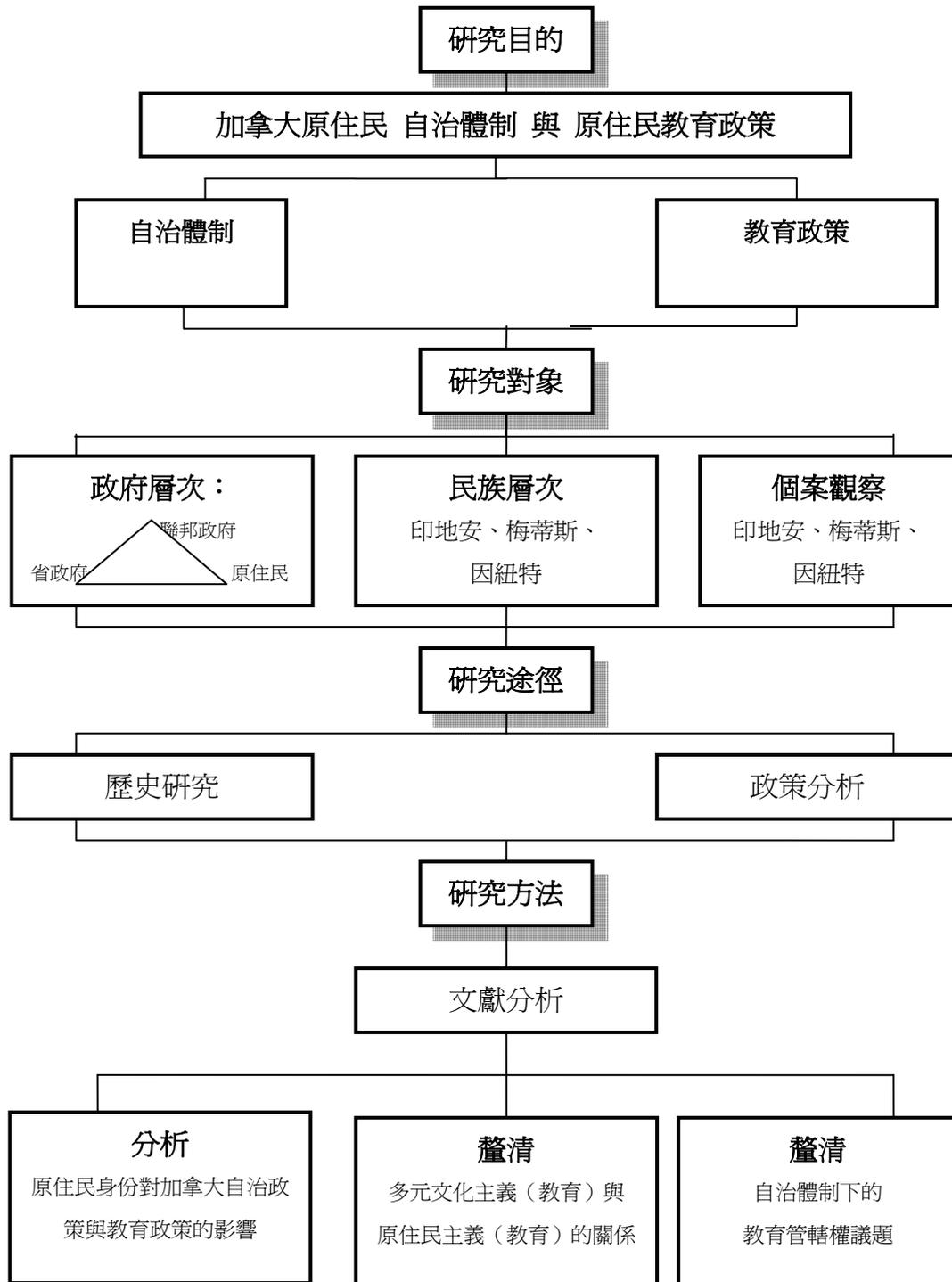
### （一）研究途徑與研究方法

首先，筆者將透過歷史的研究途徑，將焦點置於加拿大原住民自治政策發展與教育政策的歷史過程，透過其緣起、演變與發展的歷程來進行政策內容、

目的與變遷的討論。其次，筆者將使用政策分析的途徑，討論加拿大原住民自治政策與教育政策論述模式的形成與變遷，以及各種論述模式背後的基礎。最後，筆者將從比較的角度，來觀照加拿大原住民教育與多元文化教育的差異。

研究方法主要以文獻分析法為主，筆者將以加拿大聯邦政府與各級政府，以及原住民代表團體發表的文告、法案與政策白皮書，輔以加拿大政府的官方統計資料與官方網站資料來進行討論分析為主要的分析。

## (二) 研究架構



### (三) 內容簡要說明

第一章為政策的主要實施對象，加拿大原住民的分類、地位、認同、和英、法裔族群互動的歷史，以及加入加拿大聯邦體制的先後等背景因素，深刻地影響了加拿大政府的原住民政策和當代加拿大政府與原住民之間的互動模式，因此，在進入政策內容之前，必須先對教育政策的主體--加拿大原住民作一個明確的定義，以及對加拿大原住民人口、社會經濟、語言、教育做一背景式的介紹。

第二章關於加拿大原住民自治政策的分析。原住民主張，教育權是原住民的固有權利，是自治權的核心權利之一；另一方面，自治體制的成敗，關鍵又在於原住民人才的良窳，因此自治體制既是教育政策的基礎，也是原住民的教育目的之一（education for self-government）。因此，本論文有必要利用一章的篇幅討論加拿大的自治體制與模式。

第三章分成三個部分，首先，筆者對加拿大原住民教育政策的演進進行扼要的回顧，討論 1867 年到 1996 年 RCAP (Royal Commission on Aboriginal Peoples) 報告書發佈前，加拿大原住民教育政策在四個階段中的政策參與者、政策制訂的背景與關鍵議題。其次，筆者以 RCAP 報告書為主要分析的對象，討論「在自治架構底下」、「以自治為目的」的加拿大原住民教育政策之訴求與內容。最後，再對加拿大原住民教育政策百多年來的發展趨勢，作一總結性的討論。以加拿大政府對原住民的定位、加拿大原住民自治體制的模式與層級，以及原住民教育政策的發展為基底，我們才得以瞭解加拿大政府在 1996 年 RCAP 報告書出版後的施政回應以及原住民團體在自治體制下的教育實踐行動之內部邏輯，本論文的第四章與結論之鋪陳與分析，才有合理的基礎。

第四章是針對自治體制下的原住民教育，所做的案例分析。我們舉尼斯加自治政府的社學校委員會以及努納弗特自治領地的官方語言教育計畫為例，說明不同的自治政府體制、規模與民族屬性下的教育政策規劃。

第五章針對下列四個議題，討論加拿大原住民自治體制與教育政策面臨的幾個關鍵性議題：

1. 身份定義問題：自治的構成原速與教育政策的主體問題。
2. 管轄權議題：自治管轄權、教育管轄權、與教育實務之間的關係。

3.理論基礎的衝突：多元文化主義與原住民主義的爭論。

4.實務問題：原住民團體的需求差異與經費來源的問題

在結論部分，我們對本文重點作一個回顧，並根據自治體系的政府關係、自治與原住民教育、自治設計與教育系統的開放性提出筆者的看法與建議。

## 四、環繞本論文相關的研究

### (一) 國內研究者部分

雖然近年來台灣的原住民政策在許多理念上往往取經於加拿大，台灣研究者在加拿大原住民教育政策的領域上著墨不多，少數研究僅限於短篇的關於原住民自治的期刊論文，如施正鋒在 2001 到 2005 年發表關於加拿大原住民自治的三篇論文<sup>1</sup>，林岱緯、劉淑惠對加拿大憲政改革的觀察<sup>2</sup>，以及李憲榮對加拿大族群政治與政策、雙語政策<sup>3</sup>，范盛保對多元文化主義的討論<sup>4</sup>，其研究主題也以引介政策內容者為多。而學位論文上，也僅有三篇相關論文，分別從後殖民理論的觀點來比較台灣與加拿大的原住民教育政策，從多元文化主義與反種族歧視主義的理論基礎來討論加拿大原住民教育的發展與趨勢，以及從法規範的角度來討論多元文化主義。另外，行政院原住民委員會日前翻譯了兩本加拿大原住民政策的相關書籍<sup>5</sup>，但截至本文完成為止，仍未正式販市。從台灣相關研究的缺乏可知，本論文不僅在比較教育與教育政策的研究領域上具有開創性的價值，對台灣的原住民教育政策，更具有一定程度的啟發性。

在國內研究者對於加拿大原住民教育政策的研究方面，陳伯璋、李瑛對加

<sup>1</sup> 施正鋒，〈原住民自治與台灣前途〉，收入：許世凱、施正鋒、布興·大立（編）《原住民族人權與自治》（台北：前衛出版社，2001）；〈加拿大原住民族自治體制〉，「台灣原住民族自治研討會 會議資料」（花蓮：國立東華大學民族發展研究所，2003）；〈原住民自治的探討〉，「議題與視野公共事務論壇」（台北：國立台灣大學政治學系，2005）。

<sup>2</sup> 林岱緯、劉淑惠，〈對加拿大憲政改革的幾點觀察〉，「瞭解當代加拿大政治學術研討會」（會議論文）（台北：國家展望文教基金會，2004）。

<sup>3</sup> 李憲榮，〈加拿大族群政治與政策〉，收入：施正鋒（編），《族群政治與政策》（台北：前衛出版社，1997）；〈加拿大的英法雙語政策〉，「各國語言政策研討會—多元文化與族群平等」（會議論文）（台北：行政院客家委員會，2001）。

<sup>4</sup> 范盛保，〈從大熔爐到多元文化主義：加拿大成功之移民經驗及其對台灣的啟示〉，「瞭解當代加拿大政治學術研討會」（會議論文）（台北：國家展望文教基金會，2004）。

<sup>5</sup> 這兩本書分別為：David C. Hawkes（著），行政院原住民委員會（譯），《原住民族與政府責任》，台北：行政院原住民委員會，2001；James S. Frideres（著），行政院原住民委員會（譯），《加拿大境內原住民族—現代之衝突》，台北市：行政院原住民委員會，2001。

拿大原住民教育政策的歷史有一簡要的描述，並且介紹了加拿大皇家原住民委員會發表的《原住民報告書》中對加拿大原住民教育架構的規劃。陳伯璋與李瑛的研究指出，《原住民報告書》的內容包含學前教育、初等教育、青年教育、高等教育以及成人與繼續教育的革新方案，以及倡議建立原住民國際大學，期許與政府建立新夥伴關係等議題，而這些觀點值得台灣從事原住民教育政策制定者多方參考<sup>6</sup>。

單文經則討論在加拿大人「馬賽克式」的多元文化觀之下，加拿大的多元文化政策與教育作法，作者首先分析加拿大的四種文化元素（原住民、英裔加拿大、法裔加拿大以及移民裔）的多元文化性質，其次敘述加拿大聯邦多元文化由一元（以英裔文化為主）、雙元（英裔及法裔文化並重）、乃至於 1988 年通過的「多元主義法案」後的多元文化政策，再次從五個部分說明各省對聯邦多元文化政策的回應，顯示其多元文化教育的「多元性」，最後自官方語言教育、文化維繫課程、多元文化教育、反種族教育四方面討論多元化教育如何落實於社會中<sup>7</sup>。

在學位論文方面，吳毓真以後殖民的觀點，進行加拿大與台灣的原住民教育政策的比較分析，作者認為，雖然兩國在原住民教育政策制定的影響因素中，依然受到政治環境、政治組織的政治因素、經濟不利及生活不利、種族歧視及對原住民刻板印象等因素影響，然而在原住民教育政策的走向上，有朝向部落社區為本位的自治發展的趨勢。作者並認為，加拿大原住民教育政策的架構與內容，以及有關自治的法源依據，可對台灣原住民教育政策朝向自治目標的規劃，有深刻之啟發。陳文切入的觀點頗有新意，但並未交代其研究加拿大的原住民教育政策是屬於哪一個行政層次與政策層次，加拿大的聯邦體制導致其原住民教育政策的多元性，研究對象的模糊將使人無從評價其研究結果的合理性<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 陳伯璋、李瑛，《原住民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。

<sup>7</sup> 單文經，〈加拿大多元文化政策與教育作法〉，收入張建成（編）《多元文化教育：我們的課題與別人的經驗》（台北：師大書苑，2000），頁 199-200。

<sup>8</sup> 吳毓真，《台灣與加拿大原住民教育政策之比較研究—後殖民的觀點》（南投：暨南國際大學比較教育研究所碩士論文，2001）。

張源泉則從法規範的角度，討論多元文化教育的合理性。作者首先陳述多元文化教育的社會脈絡與意義，並從自由主義、社群主義的爭論提出多元文化教育的合理性問題，最後援引哈柏馬斯的看法，進行多元文化教育的合理性之重建，作者並以台灣原住民教育為例，討論再多元文化主義的視野下，原住民教育的合憲性架構以及原住民教育決策之重建，作者認為，原住民教育政策的制定過程顯示其透明化不足、缺乏原住民主體之參與以及政策當局的威權心態，使得原住民教育政策無法達成哈柏馬斯所言之「合理的共識」，因此，作者強調，政策的開放以及由下而上的制定過程才是構成原住民教育政策的正當性基礎<sup>9</sup>。

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<sup>10</sup>，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<sup>11</sup>，多元文化主義與反種族歧視主義所主張的平等、尊重、多元等概念可說是加拿大原住民政策的理論基礎。我們以為，李承傑的看法是一種對加拿大原住民教育政策的誤解。首先，聯邦政府在處理加拿大的原住民教育議題時，的確經歷過同化主義、整合主義與多元文化主義的階段，但是原住民團體在面對聯邦政府的教育政策時，雖然曾經引借多元文化主義平等、尊重的概念，對於聯邦政府將將原住民與其那族裔一視同仁的「尊重差異」態度卻是排拒的，關於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進一步討論，請見本論文第三章與第五章。

綜觀以上四篇論文，有概說性質者一篇，理論探討者三篇，以加拿大原住民教育政策為討論對象者兩篇，而以多元文化教育為主題者兩篇，其中，陳伯璋、李瑛、吳毓真以及張源泉的不足之處在於對教育對象並沒有清楚的交代，因為多元文化教育以及原住民教育在理論基礎上，都是對「差異」的強調，故

<sup>9</sup> 張源泉，《多元文化教育之合理性探討》（台北：台灣師範大學教育研究所博士論文，2000）。

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> 李承傑，〈加拿大原住民教育之研究〉，頁 14。

教育對象的文化背景對政策內容而言，就具有關鍵性的影響因素。其次，單文經、陳伯璋、李瑛以及吳毓真在進行教育政策的描述時，並未與加拿大的族群政策作宏觀性的對照，加拿大的原住民教育政策與多元文化教育政策，不僅在政策實踐的對象上有極大的差異，在國家的族群政策上亦貢獻不同的觀點，在聯邦政治架構下的各個文化團體，更是遵循著不同的理論邏輯，競逐利益以及文化、政治地位的立足點，在前述三位作者的文章中，這些衝突性都付之闕如。

## （二）國外研究者部分

加拿大關於原住民教育研究的著作甚豐，其中以《加拿大原住民教育季刊》（*The Canadian Journal of Native Education*）最具代表性。Carl Urion 分析自1987年《加拿大原住民教育季刊》發行至今刊載的論文，將加拿大原住民教育研究的論文歸類為兩種論述模式，一是學術論述模式（*Academic discourse, Institutionally based discourse*），一是第一民族論述模式（*First Nation discourse, Traditional discourse*）。第一種學術論述模式從涵化概念（*acculturation*）的闡述與修正來預測原住民文化的未來、以涵化主義為基準來定義「成功」的原住民教育之判準，並從文化的相對性、文化差異等觀點來討論諸如原住民學生的「學習風格」等議題，此類論述或奠基於廣泛的資料蒐集及比較，或來自研究者本身的教學經驗，但仍缺發更有利的實證基礎。第二種第一民族論述模式則根源於原住民族對於「文化復振運動」（*revitalization movement*）的呼求，此論述模式的假設有二：首先，是對於人與自然關係的統整性與統一性的假設，在這樣的基礎之下，個體在一個隱喻性的脈絡中，透過其與所處之社區及自然環境的互動，而達成內在的統一性。第二個假設，則是視社區中的長者為道德與文化的承傳者，故長者在原住民教育中扮演關鍵性的角色，而文化承傳以及相關的影響不是外顯的，乃是透過學習者的覺察與經驗呈現在多元的脈絡中。這兩個基本假設同樣是經驗性的而非實證性的，不同的是它透過文化中人來訴說這些豐富的經驗，並試圖在教育內容中加以實踐。然而也因為這個論述模式把教育與教育過程當成一個隱喻的情境，因此而使得教育專業化變得困難重重。此外，不論是學術論證模式或是第一民族論證模式，都將教育環境與文化

看作是一種機械的、僵化的狀態，而忽略了其動態變遷的可能性。其次，Carl Urion 指出，近年逐漸形成的公共論述模式（Public discourse），將原住民教育政策置於國家的政治、經濟以及環境議題等脈絡之下討論，進而使得原住民教育政策成為國家的公共議題，可免原住民教育政策陷於學術論述模式與第一民族論述模式的零和爭論之中，不失為一個可取與正面的途徑，然而這樣的論述在相關著作中非常少見<sup>12</sup>。

相較於 Carl Urion 對原住民教育相關文獻的分析，Frank Abele 等人則從歷史背景來討論加拿大原住民教育的分期、演進、相關文告的內容與地位、以及參與的政府機構與民間團體，對加拿大的原住民教育政策作了一個完整的背景性介紹，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：

1. 在原住民教育政策的層級上，逐漸由地方、省區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區層次來得熱烈。
2. 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。
3. 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。
4. 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以公共政策論述模式<sup>13</sup>。

這兩篇論文同時強調了原住民教育論述模式的轉移以及轉移的必要性。Carl Urion 對過去相關研究的分類將有助於本論文進行文獻蒐集時初步的篩選，而 Frank Abele 等人對於加拿大原住民教育政策的演進與趨勢，也有助於筆者對加拿大原住民教育政策的發展過程建立基礎的認知架構，不致因為對歷

---

<sup>12</sup> Carl Urion, “Cahnging Academic discourse about native education: Using pairs of eyes” in *Canadian Journal of Native Education* Vol.23. (Edmonton, Alberta: Education Centre North University of Alberta, 1999) .

<sup>13</sup> Frances Abele, Carolyn Dittburner, and Katherine A. Graham, “Towards a Shared Understanding in the Policy Discussion about Aboriginal Education”, ed. by Marlene Brant Castellano, *Aboriginal Education Fulfilling the Promise*, pp.1-24 (Vancouver: UBC Press, 2000) . Carl Urion, “Cahnging Academic discourse about native education: Using pairs of eyes” in *Canadian Journal of Native Education* Vol.23. (Edmonton: Education Centre North University of Alberta, 1999) .

史背景的生疏而產生資料的遺漏或誤讀。

## 五、研究侷限

由於經費與時間的限制，加以網路資料的片面，本論文無法兼顧加拿大所有省區的原住民教育政策，僅能以聯邦政府的政策與文告為主軸，以甫成立不久，較具代表性的卑詩省尼斯加（Nisag'a Government）自治政府、因紐特人所組成的努勒維特（Nunavut Government）自治政府，以及亞伯達省的梅蒂斯墾殖議會（Alberta Métis Settlements Council）三者為自治體制的案例討論對象，其中梅蒂斯墾殖地議會的自治體制上在成形當中，在教育規劃上尚無具體措施，仍仰賴亞伯達省政府的一般教育服務，所以在自治體制下的教育案例方面，無法列入討論。在其他各省政府的原住民教育政策上，本論文著墨甚少，是這個研究的一大缺憾。