

## 加拿大原住民族教育權的現況與發展

周惠民

中央研究院民族學研究所助研究員

### 摘要

本文主要在探討加拿大原住民族教育權的現況與發展，尤其從原住民族權利發展的脈絡來檢視原住民族在教育主體性的實踐情形，以及自治體制中教育政策的演變。此外，1996年加拿大皇家原住民委員會提出的《原住民族報告書》，宣告了加拿大政府與原住民之間新的關係的開展，其中有關原住民族教育的內容特別突顯了原住民族文化的特性及教育需求。本文也將進一步分析本報告書中關於原住民教育所提出來的建議與政策規劃，了解加拿大原住民族教育的未來發展，並對照我國近年來的原住民族教育，有哪些議題或課題值得我國借鏡。

**關鍵詞：**原住民族教育、加拿大原住民族、教育權

## 壹、前言

和其它原住民族社會一樣，加拿大原住民族也歷經了殖民主義與政治強權的同化政策，其語言、文化、傳統社會價值仍然面臨嚴苛的挑戰。從加拿大原住民族教育的發展來看，其政策與加拿大的民族政策有密切的關係，原住民社區在教育權掌握的程度，也反應了不同時期各級政府與原住民族間權力關係的變化。依加拿大現行的行政體制，原住民族事務係由聯邦政府所管轄，原住民族教育則由聯邦政府轄下的「印地安及北方事務部<sup>1</sup>」（Indian and Northern Affairs Canada，以下稱 INAC）負責統籌。不過由於加拿大社會與政治環境的變化，聯邦政府與省政府在原住民族教育上的角色並非一成不變，換句話說，加拿大社會在不同的發展時期為因應不同的社會議題與訴求，以及各省原住民族內部的異質性，原住民族教育權責也在各級政府及原住民族間流動，呈現一種多元性的原住民族教育。本文主要目的在了解加拿大原住民族教育的發展，以及這些趨勢對我國的啓示。首先先檢視從 1967 年後的原住民族教育政策，以及這些政策所引發的討論；其次，針對《加拿大原住民皇家報告書》（RCAP）的內容特徵，以及近期加拿大原住民族教育的現況與趨勢進行分析；最後，從加拿大原住民族教育發展經驗中，提出幾項可供我國借鏡與討論的議題，作為對話的基礎。

## 貳、加拿大的教育發展

Abele 與 Graham（2000）在檢視加拿大政府政策與原住民族教育的關係時，將加拿大的過去半世紀的原住民族教育發展略分為下列三個時期：

---

<sup>1</sup> INAC 服務的對象包括保留區原住民（First Nations, Inuit, Métis）、都會區及無身份（non-status）的原住民族，其主要任務包括：（1）提升社會福利及經濟繁榮；（2）發展更健康與永續的社區；（3）積極參與國家政治與社會經濟的發展。相關的教育計畫主要在提升原住民族的教育績效，確保原住民學生在各教育階段得到適切的扶助。

## 一、1967-82

1969 年加拿大聯邦政府公布『加拿大印地安政策聲明』(*Statement of Government of Canada on Indian Policy, 1969*，亦即所謂的『白皮書』)，強調過去的同化與隔離政策將徹底結束，改以整合政策 (integration policy) 來促進境內各民族的平等，並逐步將原住民族事務納入省政府的行政體制，原住民族教育的權責自此劃歸省政府管轄，鼓勵原住民學童進入省立學校就讀 (鄒岱妮，2006)，原住民學校運作的成效成爲省政府教育廳的重點工作。1971 年 INAC 在經費考量下，決定關閉 1970 年第一所設立於亞伯達省 (Alberta) 由原住民主導管理的 Blue Quills 學校，不過這項決策並未諮詢部落社區，原住民族組織對這項政策的回應異常激烈，「曼尼托巴印地安兄弟同盟」(Manitoba Indian Brotherhood) 及「全國印地安兄弟同盟」(National Indian Brotherhood) 共同發佈了一份政策評估調查報告，進一步釐清原住民族教育中「管理」(control) 與「整合」(integration) 所指涉的概念，強調原住民族學校自主管理的必要性，以及聯邦政府在經費預算上的責任，並主張依法省政府對原住民族教育沒有權責。省政府對此也積極回應，例如安大略省 (Ontario) 在其公布的『原住民族教育需求特別小組總結報告』(*Summary Report of the Task Force on the Educational Needs of the Native Peoples*) 即指出，各原住民族雖然有不同的語言文化，但亦有共通性的問題和需求，對於不具原住民身分的原住民 (non-status Indians) 與梅蒂斯人 (Métis) 的教育不應受到忽視，由省政府來主導的原住民族教育政策，較能全面地關注到不同原住民族的教育需求，而不是由較大或主導性較強的族群來決定原住民族的教育事務。不過因爲這個時期全國性的原住民組織，如「全國印地安兄弟同盟」在政治上的動能相當可觀，加拿大政府在制訂或討論原住民族政策時多採諮詢原住民族組織或協議的方式，以緩和族群政治上的壓力，可惜這個時期並沒有建立一個正規及長設的原住民族教育協商機制。

此時期也是各級政府與原住民族社區或組織建立伙伴關係，以及權責分工的發展階段，在合作與共責的理念下，加拿大政府逐漸採取比較開放

的態度，願意重視部落社區在教育上的需求，支持並鼓勵「全國印地安兄弟同盟」提出「家長責任」與「地方主導」的教育主張。自從 1972 年 NIB 提出「原住民主導的原住民族教育」(Indian Control of Indian Education)，教育的管轄權 (jurisdiction) 的歸屬就是一個爭議不斷的議題。雖然加拿大政府也體認到由原住民「管理」的教育，是原住民族的權利與需要，可是在「主導」(control) 的認知上卻與 NIB 大相逕庭，例如 1976 年安大略省政府公布的「安大略省原住民族教育需求特別小組總結報告」將「主導」定義為原住民族部落社區對其教育的「投入」，包括投入更多的時間、議題討論或經費等。然而，原住民族組織的相關報告書<sup>2</sup> 則解釋，「主導」(意謂著部落社區有全部或絕大部分的教育管轄權，報告書中宣稱 (National Indian Brotherhood, 1972: 27) )：

截至目前為止，原住民家長在自己子女的教育上仍然沒有決定權，這種情況必需加以制止。部族委員會 (band councils) 必需視情況擁有部落學校全部或部分的教育管轄權，最終還是需要擁有如省政府學校委員會 (provincial school board) 層級相當的教育權限。

這個時期也是原住民族政治組織形成及政治串聯的重要時期，原住民族組織在政治上採取比較激進的動作，也一定程度地影響了政府在決策上的思維。原住民族組織對政府政策的積極回應也是這個時期的特點，例如 1972 年 NIB 針對加拿大政府的政策白皮書，也以 Indian Control of Indian Education 作為回應，強調原住民對教育的主導權是「既有權利」(inherent right)，學校的課程必須以原住民族的文化和歷史為核心。雖然自 1973 年後，原住民自我管理教育的理念萌發得相當快速，但在實務上，原住民族仍然面臨在決策的過程中被邊緣化的景況 (Agbo, 2002; Chrisjohn, 1998)，Goddard & Shields (1997) 甚至認為學校體制中的同化主義仍然頑固地主導著政策決策的每一個環節，這尤其反應在加拿大聯邦政府在原住民族教育經費上推動限縮的態度上 (Abele & Graham, 2000)。

<sup>2</sup> 如 Indian Control of Indian Education、以及 Wabung Our Tomorrows。

## 二、1982-88

1982年加拿大制訂了首部本土憲法，象徵加拿大的憲法回歸(patriation of the Constitution)，也確立了加拿大國家主權的完整性，對原住民族而言，憲改及『加拿大權利與自由憲章』(Canadian Charter of Right and Freedoms)是原住民族權利受到進一步確認的重要時間點。加拿大憲法第二章<sup>3</sup>明確規範了有關原住民族權利的條文<sup>4</sup>，同時也定義加拿大原住民族(Aboriginal Peoples of Canada)包括印地安人(Indian)、伊紐特(Inuit)、以及梅蒂斯人(Métis)，他們的地位與權利保障受到憲法規範，在修憲相關的會議中，必須要有上述原住民族代表出席(林岱緯、劉淑惠，2004)。

此時期原住民族對自治的主張更加明確，1983年加拿大國會公布的『邊那報告』<sup>5</sup>(Penner Report)中建議在憲法中更具體的規範原住民族自治事項，以及規劃原住民族自治的模式，尤其在教育事務上，應給予原住民族社區更多的自主權限。在此同時，省政府與區域政府在原住民族教育上，扮演著政策主導的角色，從1984年至1987年間，地方政府發表了13個與原住民族教育有關的報告書，不過因為憲改所帶來的權利關係變化，省政府與原住民族組織與團體間的互動變得異常頻繁與必要，也因為如此，省(區域)政府在處理原住民族事務上也格外審慎。

相較於前一時期，此時期原住民族與政間的諮詢與協議更加密集與廣泛，原住民族在政策制訂的過程中也更具代表性，除了持續與政府的協商與溝通外，設立原住民族常設機構的議題上，也是這個時期的重要特徵。有些政府將原住民教育議題的討論和互動常設化，例如薩克奇萬省(Saskatchewan)教育廳公布的『原住民課程發展五年行動方案』(A Five-Year Plan for Native Curriculum Development)，提議設立「原住民課程審查

<sup>3</sup> Rights of the Aboriginal Peoples of Canada。

<sup>4</sup> 憲法第35條中規定：現有的原住民族及土地權利，在本法中受到規範與保障。

<sup>5</sup> 1983年加拿大國會下議院的特別議會委員會就原住民族自治所做的報告，它依自治原則提議了一個政府與加拿大原住民族之間的關係。其中特別關注原住民族教育以及兒童照護議題上。參閱陳逸成(1990:31)。

委員會」(Native Curriculum Review Committee)，讓原住民族代表充分參與政策過程。此外，亞伯達省也公布了『原住民族觀點的原住民族教育』報告書 (*Native Education in Alberta's Schools: Alberta Native People's Views on Native Education*)，建議設立「地區原住民教育事務委員會」，由各區主委、政府代表、教育主管機關組成省級的原住民族教育委員會來主導及規劃省內原住民族教育相關政策。整體來說，這個時期的省及區域政府在推動原住民族教育事務上更積極主動，也相當重視原住民族的參與及代表性，因此建立一個常設的溝通與協議機制是許多省政府在原住民教育上的具體作為。不過，推動「多元文化教育」也是地方教育機構的主要任務之一，原住民族組織團體往往認為這與原住民族教育的本質與基本需求不同，甚至與他們主張的教育自治 (self-government) 相互違背，因此也引發不少討論與辯論，其後續的發展值得觀察。

### 三、1988-92

加拿大社會與原住民在經歷許多與各級政府間的協商挫敗與衝突後，原住民運動者認為，唯有權力層級的提升，擺脫內部殖民的關係，才能落實原住民族的訴求，因此這個時期原住民族自治的呼聲高昂，強調以原住民族為主體的原住民族教育，文化生命的延續與傳承才有可能 (鄒岱妮，2006)。第一民族議會<sup>6</sup> (Assembly of First Nations, AFN) 在 1998 年提出『傳統與教育：邁向未來的視野』(*Tradition and Education: Toward a Vision of the Future*)，除了延續 NIB 提出「原住民族主導的原住民族教育」(Indian Control of Indian Education) 中有關地方主導與家長責任的概念外，也重新界定了「主導」的定義，從過去「主權」(authority) 與「分權」(devotion) 的意義轉而強調其「自治」(self-government) 的意涵 (Assembly of First Nations, 1988)：

---

<sup>6</sup> 前身為國家印第安同盟 (National Indian Brotherhood, NIB)，在 70 年代成為非常重要的原住民族組織，提出許多原住民族政策建議及報告書，為原住民族爭取權益。但在 70 年代後期其代表性受到不少質疑，於是在 1982 年調整其組織架構，並改名為第一國族議會 (Assembly of First nations)。

教育是我們追求自治的過程中，最重要的議題之一，它應該成為自治的目標。第一民族政府有權在教育的任何一層面中行使其主權。第一民族政府必須能夠掌控與主導原住民族教育機構，否則真正的原住民族教育並不存在。其原則包括每一個第一民族政府有權在其價值與標準下行使教育決策，而非來自外在的控制。

「傳統與教育」是一項四年的研究計畫，主要針對原住民族教育中的管轄權限、品質、行政管理與資源等面向進行資料蒐集與彙整。報告書建議在憲法層次上肯認原住民族在教育上的自治權利，讓原住民族完全並確實地掌控其教育的管轄權。這份報告書引起「原住民與北方發展部」(Department of Indian Affairs and Northern Development, DIAND)的注意，而委託 James MacPherson 對此報告書進行分析與檢視，並於 1991 年發表『邁弗森報告書』(*MacPherson Report on Tradition and Education: Towards a Vision of Our Future*)，然而此份報告書不管在聯邦政府的原住民族教育政策，或是有關自治的意涵上，與「傳統與教育」報告書的有著完全不同的詮釋與理解，甚至在自治的論述上，刻意迴避「既有權利」(inherent right)在自治概念中相當重要的字眼(Castellano, Davis, & Lahache, 2000)，而且將原住民族自治的層次拉低至社區的層次，而非國家層次(nation to nation)，這樣的論述引起原住民族社會不少反感，再加上聯邦政府有意縮減原住民族高等教育的經費，反而提醒了原住民族在高等教育上的危機意識，引發街頭抗議遊行，並要求在教育決策上有更多的自主性或主導性。

### 參、原住民皇家委員報告書

歷經四年的會議討論，動用了 3,500 位聽證人後，1996 年加拿大「原住民皇家委員會」(Royal Commission on Aboriginal People, RCAP, 1996)公布了一份報告書，篇幅達 5,000 多頁，提出 400 多項建議，內容涵蓋原住民族法令、經濟、健康、教育、住宅等重要議題，共分五卷。RCAP 報告書強調教育權是原住民族的固有權利，也是自治權的重要內涵，而教育

的品質是影響加拿大原住民族發展自治體制的關鍵因素，因此本報告書中的原住民族教育實則為一種「以自治為目的的教育」(Education for self government)。從內容來看，報告書中建議政府應從整體性 (holistic) 的角度來檢視原住民族教育，提升家長及社區參與，在各級教育中加強學生的學習成效 (陳伯璋、李瑛，1999)。

## 一、報告書的特徵

### (一) 對教育本質的觀點

RCAP 報告書採借原住民族的傳統教學與溝通符號 (藥輪, Medicine Wheel; 圖 1、圖 2) 來體現原住民族教育的全人觀與終身學習過程，每一個年齡階段的學習，都應該包含智能、情緒、精神、及生理等層面，而且是一個循環的過程，不論學習的內容為何，都應該符合每個成長階段的特徵與需要，每個階段的發展都必需建立在前一個階段的基礎上。這種全人的、終身的教育觀，是原住民族在其生活的環境中與自然互動所產生的智慧，這種知識建構，累積了數千數百年，是加拿大原住民族賴以生存的依據，也是確保每個人在各個年齡階段全人均衡發展的基礎。

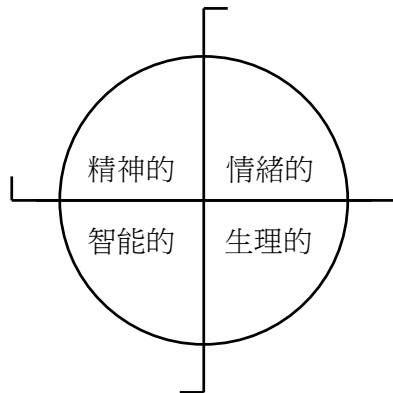


圖 1：原住民全人發展的學習



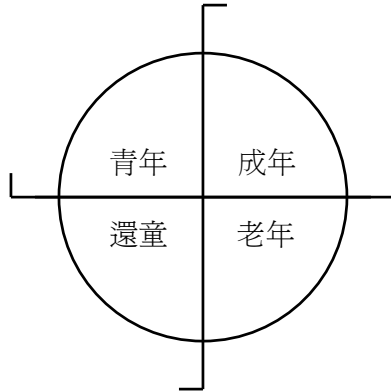


圖 2 原住民終身學習的教育

## (二) 對高等教育的重視

Assembly of First Nations 在 1988 年公佈的「傳統與教育」報告書中特別強調高等教育對族群發展的重要性，主要是因為政府的教育統計數據顯示原住民族在高等教育上雖然緩慢成長，但與非原住民仍有相當大的差距，非原住民擁有大學學歷的人口為原住民人口的 4.75 倍，原住民在高等教育都有質量上的問題，讓原住民更難脫離貧苦的社會現實，且對未來自治政府的建立，將面臨人才不足的窘況（鄒岱妮，2006）。RCAP 所強調的原住民族自治體制，需要大量的高等教育人才，因此高等教育的重要性不言可喻，從報告書內容來看，也可以看出高等教育幾乎是關聯到每一個教育的議題上，並且與自治的關係密不可分。

## (三) 多元文化主義與原住民族主義

多元文化主義（multiculturalism）背後的理念是「平等」、「尊重」與「理解」，透過漸進的方式，讓移民或少數民族逐漸適應，並融入社會，形成一個「多元」但「一體」的國家認同，因此多元文化主義所追求的，是在文化差異上找到普世的人性價值，而這種價值不會因為種族不同而造成不公或不平等，也因為如此，在形成原住民族的國家政策時，多偏向社會福利式的給予或保障，來避免原住民族對權利的意識升高至政治的層面，危及國家主權與認同（Frideres, 2001）。誠然，透過繁複和龐雜的社福體制，

能夠一定程度的緩和社會中的族群對立和衝突，然而加拿大的經驗也告訴我們，它也長期累積了原住民族對政策的不滿情緒。

加拿大所形塑的多元文化政策，強調對少數族群的權利保障，可從以下幾點得知（Moodley, 1995: 802）：

1. 在資源供應上，加拿大政府願意協助所有加拿文化團體與弱勢團體的發展與存續。
2. 加拿大政府願意協助所有文化團體，克服因為文化差異所形成的各種阻礙，積極參與加拿大社會。
3. 爲了促進國家統一，加拿政府願意促進境內文化群體的接觸與交流。
4. 政府將持續協助移民學習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。

對多元文化主義的批評當然不僅來自於原住民族，對許多魁北克人而言，多元文化主義是將他們「矮化」爲另一種少數族群，他們追求的是融合的社會，雖然他們也同意加拿大確是一個多元文化的國家，但卻加拿大推動多元文化政策適合魁北克的現況。多元文化主義侷限了少數族群的文化和地域發展的可能性，對將文化這個概念簡化爲一個靜態的物體，忽略文化的複雜性與變動性，所以才會有嘉年華式的多元文化想像，這種想像轉而深化甚至合理化種族刻板印象（Bissoondath, 1994）。

加拿大境內的原住民族在長期的政治抗爭下，逐漸對多元文化政策所標榜的融合理念產生不滿，而發展出「原住民族主義」（indigenism），突顯原住民族的殖民經驗，並在歷史上尋求主體定位。

#### （四）教育自主自決的堅持

從 1988 年 Assembly of First Nations 提出的「傳統與教育」至 1990 年 *Senate Committee on Aboriginal Peoples Report* 和 1991 年的 *McPherson Report*、到 1996 年 RCAP 等報告書，一再強調原住民族在教育上自主自決的必要性（Kumar, 2007），尤其 RCAP 報告書開宗明義地指陳，自我管理是加拿大憲法賦予原住民族的權利，對原住民族來說，自治的基礎是傳統文化與歷史，如鄒岱妮（2006：62）指出：

加拿大原住民的分類與認同相當大程度受到歷史事件與聯邦政府印地安政策的操弄與影響，如今加拿大原住民社區與組織的組成，多數不是依據文化或語言，只是行政便宜措施的結果，以致自治的單位與原住民文化與認同中間存在著相當大的差距。

加拿大原住民族與政府在教育上進行協商溝通的情形非常普遍，這除了各省原住民族組織或團體的積極程度和動員能力外，也得視當地政府的誠意和態度，如前所述，卑詩省（British Columbia）在制定原住民族教育法前，歷經 30 年的研究、社區諮詢、協商和遊說，省政府才開始認真思考原住民族在教育上自主自決的重要性，然後展開一連串針對原住民族教育的討論與協議，並制訂教育相關協定<sup>7</sup>，根據部落族人的意願共同或個別參與教育決策機制<sup>8</sup>。

## 二、對 RCAP 的批評

此一報告書的提出引發諸多議論，在學界的討論和辯論尤其激越，主要還是在如何平衡原住民族權利和社會公平的議題，例如 Boldt（1993）認為過度強調原住民族權利，只會讓原住民社會中的菁份子更接近主流的權力核心，背離原住民族實際的需求。同樣的 Flanagan（2000）也認為，此報告書中忽略大多數原住民不住在保留區的事實，追求獨立和完全自主的要件上，缺乏客觀的支持，並且影響非原住民族在法律上所保障的平等權力（引自吳得源，2009）。Andersen 與 Denis（2003）檢視 RCAP 報告書公佈前後原住民族組織與政府的政治關係，認為 RCAP 的提出不但沒有真正解決長期以來殖民政權對原住民實質權利的侵害，反而助長了國家意志在原住民族權力階層中的常態性（normalization），對超過半數居住在非保區的原住民族極為不利。

---

<sup>7</sup> 相關的協定（agreements）包括 *Canada-First Nations Education Jurisdiction Agreement*、*Template Funding Agreement*、以及 *BC-FNESC Education Jurisdiction Agreement*。

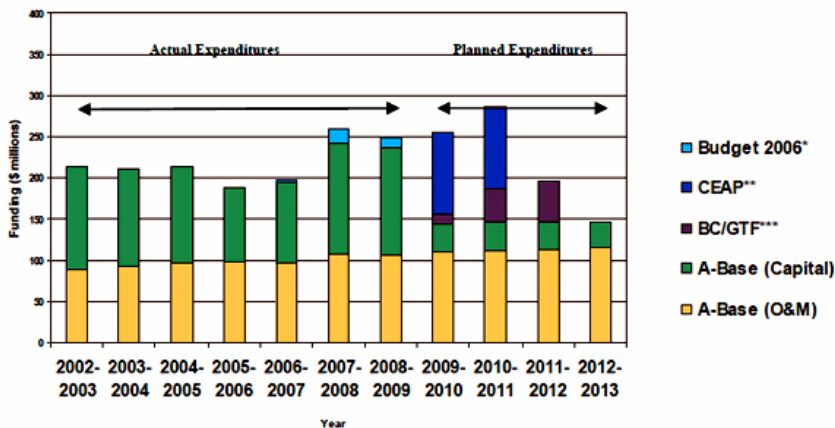
<sup>8</sup> 目前卑詩省有 63 個原住民族表達簽署協定的意願成爲 Interested First Nations（IFNs），並在 *Canada-First Nations Education Jurisdiction Agreement*（CFNEJA）架構參與教育政策協議。

## 肆、原住民族教育現況——2010 教育設施報告書

在 2010 年，加拿大印地安及北方事務部（INAC）公布了一份『教育設施進度報告』（*Education Facilities-Progress Report 2006-2010*），針對原住民學校相關經費的編列，提出檢討。INAC 每年編列 2 億加幣在原住民地區設立新校及更新或充實學校設備，此外如果計畫經費超過 1 百 50 萬加幣，則原住民族需提報逐年計畫，INAC 會依計畫內容審核後給予補助，相關的計畫送至 INAC 後會統整為「國家原住民基礎設施挹注計畫」（FNIP）。根據統計這個計畫在 2006-2009 三個年度分別挹注了約 1 億 9 千萬、2 億 5 千萬、及 2 億 4 千萬加幣。針對現有的原住民學校，INAC 預計今年度投入 1 億零 9 百萬加幣。從表 1 可以看到 INAC 從 2002 年至 2013 年的經費概算。

從上述的年度預算經費來看，可以了解原住民學校的不管是新設或設備更新充實，所需經費皆有不同的來源。截至 2010 年為止，已完成的學校工程數共計 94 所，包括 17 所新設學校，總計經費為 3 億零 8 百萬加幣。目前仍有多項學校新設及設備充實計畫正在進行。INAC 主要在規劃教育經費，確保原住民學校環境設施的有效性。

表 1：INAC Funding for Education Facilities (2002-13)



\* 2006 設立 6 所保留區原住民學校之經費。 \*\* 加拿大經濟行動計畫 Canada's Economic Action Plan (CEAP) 提供 2 億加幣補助 12 所原住民學校經費。 \*\*\* 加拿大建設計畫暨天然氣稅課基金 (Build Canada Plan & Gas Tax Fund) 提供 1 億零 2 百萬加幣補助 8 所原住民學校經費。

## 教育經費是關鍵？

加拿大「卡勒登社會政策研究所」(Caledon Institute of Social Policy) 在 2008 年提出一份研究報告 (*Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*)，這份報告書在檢視近十年來加拿大的原住民族教育現況與發展，尤其對政府部門及原住民族在原住民族教育上的角色與功能作了深入的探討，並在報告書中作成建議，在法律層次上作較有意義的修正，以符合原住民族教育的實際需求。報告書中指出，高中學歷是一個基本的教育程度，也是進入後期中等學校 (post-secondary schooling) 的必經門檻，但加拿大原住民近十年來的卻有惡化的現象，表 2 是保留區原住民學生進入及自高中畢業的人數及比例，入學人數自 1996 年的 5,485 人至 2002 年的 6,711 人，計增加 1,226 人，成長的幅度達 22%，但原住民高中畢業人數正逐年降低，從 1996 年的 35.5% 降至 2002 年的 29%，共降低了 6.5 個百分點，顯示原住民學生中輟的情況相當嚴重，這也造成進入高等教育的原住民學生減少及大量的失業人口。

表 2：保留區原住民學生升／畢人數及比例

年度	入學人數	畢業人數	畢業人數比例
1996-97	5,485	1,785	35.5
1997-98	5,931	1,975	33.3
1998-99	6,013	1,939	32.2
1999-00	6,460	2,072	32.1
2000-01	7,057	2,112	29.9
2001-02	6,698	1,953	29.2
2002-03	6,711	1,945	29.0

資料來源：加拿大印地安及北方事務部 (INAC)。

相關研究指出原住民學校的教育成效不一，有些學校的成長顯著，並持續進步中，但部分學校在學生學業成效、入學率、畢業率等教育指標上有相當大的差距，例如僅擁有高中職以下學歷者原住民族有 59%，高出全

體國民 28 個百分點，大專以上學歷則低於全體國民 15 個百分點，整體來看保留區原住民學校在各項教育指標上都遠遠落後一般地區，在學生成就評量上原住民學校甚至落後非保留區公立學校二個年級，報告書中也指出，1996 年的「皇家原住民族委員會」(Royal Commission on Aboriginal Peoples) 所問的問題：為什麼在投入了這麼多的人力和物力後，原住民族的教育品質仍然令人失望？10 多年後的今天，我們仍有同樣的疑問。

報告書指出教育問題的關鍵恐怕還是在原住民族教育自主性不足，導致部落社區族人參與教育決策的意願低落，雖然 1972 年「印地安兄弟同盟」提出了「原住民族主導的原住民族教育」(Indian Control of Indian Education) 的主張，但在現實上原住民學校的主控權仍在政府，而非原住民族。『印地安法』(Indian Act) 中有關原住民族教育的法條明列在 114 至 122 條，對原住民學生的入學方式、規則及年齡有相當細緻的規範，這些規範允許省政府及宗教組織設立原住民學校，卻不准原住民組織來設立及管理自己的學校，讓社區或家長投入及承擔子女的教育責任。這些仍有法律效益的法條，相當赤裸裸地顯示國家同化原住民族的政策導向。

目前在保留區約有 550 所學校，容納約 70,000 (約全體保留區原住民學生人數的 60%) 人，這些學校絕大多數由原住民族設立及運作，但大部分保留區的原住民學校為幼小階段，其餘約 5,000 個原住民學生進入省政府所掌控的非原住民學校 (多數為中學) 就讀。不管是在保留區或是非保留就讀的原住民，其所需之學雜學用、交通、食宿多由 INAC 或原住民族教育機構補助，但政府機構的自我定位多是消極的經費補助者，而非積極的教育規劃者，部落和政府在教育上的功能和角色往往是模糊的。行政部門的角度，對學校經費挹注的多寡，最能顯示政府對教育的重視程度，在教育宣導或教育成效的報告中，也多以統計數據來彰顯政府施政的成效。

報告書指出，提升原住民族教育成效，所需要的不僅僅是經費。保留區原住民學校雖然多數由原住民組織所掌管，但在結構上卻無法像一般學校系統運作，因此在運作上也會產生諸多困難。例如學校委員會屬教育體制中的第二層，工作事項涉及學校、師生及校長，而作為第三層的省教育部則職司較大的教育事務，例如學制、標準、認證、課程等。原住民學校

多由不同的原住民族團體或組織<sup>9</sup> 負責經營管理，但這些組織或聯盟的權限和能力不一，大部分的組織雖然負責幾所學校的運作，但卻沒有授權充分行使一般學校第二及第三層的教育權限，且在各自運作的情況下，部分原住民族組織的功能開始受到質疑。大部分的原住民學校仍受制於省政府表定的課程標準、師資認證程序，因為原住民學校的經費仍仰賴各級政府的挹注。

## 伍、加拿大原住民族教育的發展趨勢

綜合整理加拿大原住民族教育的發展，大約有以下幾個發展的趨勢(李承傑，2004；鄒岱妮，2006；Abele & Graham, 2000)：

### 一、教育決策

在教育政策決策上，逐漸由地方、省的層次提升到與聯邦（國家）對等的關係，但由於教育事務係由省政府所管轄，因此在省政府的層級上有關原住民族教育相關議題的討論較聯邦政府層級來得頻繁，得到的關注也較多。

### 二、教育目標訴求

從過去以英法雙語架構上的多元文化主義論述，轉向以民族自治的訴求，尤其自 1996 年 RCAP 報告書中所揭櫫的「以自治為目的教育」(education for self-government)，強調社區族人的教育參與，以及培育高

---

<sup>9</sup> 這些原住民族團體或組織包括：First Nations Education Steering Committee、Treaty Seven First Nations Education Consortium、Treaty Six Education Initiative、Treaty Eight education Initiative、Federation of Saskatchewan Indian Nations、Northwest Nations Education Council、Prince Albert Grand Council、Northern Nishanawbe Education Council、Fort France – Treaty 3、Union of Ontario Indians, Indigenous Education Coalition、Cree School Board、L'Institut Cultural Educatif Montagnais、New Brunswick Education Initiative、以及 Mi'kmaq Kina'matnewey。

等教育人才，都顯示加拿大原住民族在教育自治上的特點。不過，這樣的訴求，並非建立「分離」或「獨立」的傾向，而是建立一個「和」而不「融」的繁榮社會，主張原住民族在教育上也追求公義與卓越，並共同推動加拿大整體社會的民主與進步。

### 三、教育組織

加拿大原住民族教育的發展與原住民族組織在政治上的突破有很大的關係，80年代的原住民族運動，正是原住民族積極爭取固有權利及憲政協商最為熱烈的時期。為回應「全國印地安兄弟同盟」(Nation Indian Brotherhood Association)在1973所提出的「原住民族主導的原住民族教育」，聯邦政府編列經費設立「社學校」(band schools)，以落實原住民族教育自主自決的精神，至1990年部族學校增加至300所，由原住民族社區所組成的教育委員會主導校務運作，不過這些部落學校多屬學前及初等教育階段，自部族學校畢業後，仍需至一般中學就讀。

### 四、教育對象

加拿大境內仍有不少未具身份的(non-status)原住民族，早期政府在制訂原住民相關政策時，並未關注到這些族群的需要，近年來較能夠廣泛地，並針對不同原住民族群的文化屬性來規劃相關的教育政策。

## 陸、幾點思考

### 一、多元文化教育 vs. 原住民族教育

多元文化主義的核心概念是透過「平等」、「尊重」與「理解」來促成國家的統一性，從加拿大的經驗和國家政策來看，其目的多半還是為解決移民遽增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，以及各種緩和漸進的方式，讓少數民族一方面適應主流社會，另一方面仍能維繫其語言文化的特性，進一步形塑多元一體的國家認同（鄒岱妮，2006）。反觀原住民族的策略，則是傾向先在內部求同，整合族群的政治動能及凝聚力，並訴諸國家及憲法上的肯認，以維護其固有權利的合理與合法性，透過與各級政府的協議或斡旋，在政治上追求最佳族群利益的狀態。兩者所發展出的教育理念也大異其趣，前者是對文化多元（*cultural pluralism*）趨勢的一種回應，旨在促進個人對不同文化群體的理解與尊重，在知識、觀念和態度上發展出對異文化的覺知，摒棄偏狹的種族優越感（*racial superiority*），進而產生同理心，在多元複雜的社會現實中得到安適（*Banks, 1989*）。後者則是從殖民歷史經驗中自我意識與解放的一種反動（*resistance*），為文化生命的存續請命，在複雜的族群關係中，找到歷史的主體定位。我國不管在學界或政府部門，仍多以多元文化教育來涵括原住民族教育，從文化差異的角度來看待原住民族教育的發展，觀諸國內目前的學術氛圍，筆者認為兩者的差異並未真正被釐清，且需要更多有意義的對話與論述。

## 二、自治與教育的關係

加拿大的原住民族教育立法有項特性，就是給予原住民族充分的自主權。譬如再2007年11月29日所通過的『第一國族教育法案』（*First Nations Education Act*），此法案就在明確地昭示各省政府加拿大原住民族的教育權限應是受到保障的，對原住民族群而言，也藉以表明原住民族是有能力來決定自己的教育，並且賦予社區（*community*）更大的自主空間。原住民族有權決定自己的事務，幾乎是原住民族社會的共識，但他們也強調這樣的概念不是要求分離或獨立，也體認到原住民族無法自外於加拿大社會，而是追尋一個「和」而不「融」、主體並存的和諧社會。這樣的主張事實上亦是受到國際上原住民族權力促進發展的影響，2007年9月13日聯合國大會通過『聯合國原住民族權利宣言』，其中第14條第一款即載明：「原住民族有權建立及掌管他們的教育體制及教育機構，並用自己族群的語言

及適應其文化的教學與學習方式，來提供教育。」更鼓勵了加拿大境內原住民族對自身權益的追求與申張。對加拿大原住民族而言，教育的目的是自治，自治所需的人才需要透過適當的教育體制來培育，才能達成自治的目標，簡言之，教育的成敗攸關自治體制的發展。檢視我國的現況，目前行政院已將『原住民族自治法草案』送交立法院審議，儘管輿論對此版本仍有疑慮，但關注的焦點多限於土地、經費或自治層級上，對自治與教育的關係著墨不多。誠然，自治牽涉的層面複雜且廣，每一個層面都需要縝密地思索與規劃，以教育為例，自治與教育的關係為何、自治如何牽動原住民族教育的發展、以及該如何培育新一代的自治人才？恐怕都是我們立即需要因應及對付的問題。

### 三、由下而上、由內而外的力量尚待整合

原住民族組織及部落社區在政治上採取更積極的方式，是加拿大原住民族組織與團體在自主自決的主張上能夠佔有比較有利位置的重要因素之一，在策略上主動與各級政府協商與斡旋，取得更高層次的政治承諾並監控政策落實的情形，並要求政府在制訂相關政策時，採納原住民族觀點。原住民族組織的整合與動能的匯聚，在加拿大仍是一項課題，主要還是加拿大原住民族的內部差異性頗大，組織團體的分裂、形變及改組在原住民族社會裡是一個常態。此外，加拿大無身份的印地安人及梅蒂斯人並沒有特別的教育扶助，因此各省的態度和思維就顯得格外重要，事實上不少原住民族對擴大相關福利的適用對象也持保留態度，因為一旦納入梅蒂斯人與無身份的印地安人，來自聯邦政府的補助就會遭稀釋。國內近來有關平埔族群的正名問題，似乎也呼應了這樣的現象，然而政府部門所傳遞的訊息，仍著重在既有資源上的重分配，在動機上不免引人非議。就現況來看，在自治議題上的討論，已非「必要與否」，而是如何依原住民族意願推動妥適的自治政府型態的問題，換句話說，上自法政，下至部落社區結構都需要重整。

近年來許多原住民社區因自然環境變化所引發的遷村及重建問題，引發不少討論，族人也開始思考教育上建構，加上民間團體的介入<sup>10</sup>，讓部落族人有機會與政府協商學校教育的型式與內涵，如果這樣的機制能夠獲得共識，這恐怕在我國的教育上是史無前例的，但遺憾的是，我們必需在受災後才有機會與政府坐下來協議「可能的」教育自主。

## 柒、結論

本文主要在探討加拿大的原住民族教育發展，在不同時期階段原住民族與政府的互動關係，以及這些經驗在我國原住民族教育上的啓示。從加拿大的發展中，我們可以了解原住民族如何與各級政府機構在「教育權」上折衝，如何透過政治上的協商來掌握教育的主導權。從行政架構來看，加拿大原住民的教育權責依據憲法及相關條約係屬聯邦政府，因此教育經費預算的編列與資源分配，理論上應與省政府的教育事務有所區隔。但爲了顧及在省教育體系中的可轉換性（transferability），聯邦學校、社學校及原住民高等教育機構在課程標準、師資聘用、認證等方面，仍受制於省府的規定，因此從這個架構來看，原住民族教育仍是被切割的。我國也面臨類似的狀況，依『原住民族教育法』規定，教育部與行政院原民會分掌原住民族之「一般教育」與「民族教育」，看似權責分工，但在實務上卻有不少重疊之處，又加上教育部並沒有原住民族的「專責單位」，許多原住民族教育事務「分散」在各司處中，縱然有再多的資源，也難以發揮綜效。

加拿大原住民族在自治上的發展，也有可資借鏡之處。雖然境內原住民族在文化、歷史、認同上仍有差異性，但泛原住民族意識的整合，在推動自治這個共同理念上，發揮了不少作用。在教育上，加拿大原住民族特別凸顯了它「自治」的目的，主張在原住民族教育的討論，應先於自治，尤其是人才培育的重要性，更是加拿大境內原住民族的集體共識。不過，

<sup>10</sup> 台大城鄉基金會在瑪家農場推動的山林小學即是一例。

我們也發現，在教育上的自主自決仍是加拿大原住民族努力追求的目標，距離實現「完全自治」的理想，仍有一段距離。筆者以為，原住民族教育的改革是一種持續的工程，只要這項工程的方向是正確的，技術層面的問題終能獲得解決。台灣在許多領域上追求世界第一，用相當可觀的資源來支持這樣的意念，希望走在世界的領導地位，例如在資訊科技、大學教育等，但也犧牲了在其它領域上的發展性。在原住民族權利及事務上，相較於加拿大，我們落後了數十年，雖然長期以來政府很「努力」地想要「改善」原住民族的教育，也投入相當的人力及物力，給的卻是「福利」而不是「權力」，族群弱化是自然的結果，原住民族也失去了在自主管理上的寶貴經驗。

## 參考文獻

- 李承傑，2004。《加拿大原住民教育之研究》碩士論文。台東：台東大學教育研究所。
- 林岱緯、劉淑惠，2004。〈對加拿大憲政改革的幾點觀察〉發表於臺灣國際研究學會主辦「瞭解當代加拿大政治學術研討會」。台北：台灣大學社會科學院國際會議廳。11月6日。
- 陳伯璋、李瑛，1999。《原住民族教育內涵與實施之規劃研究》。台北：行政院原住民族委員會。
- 陳逸成，1990。《加拿大原住民政策概況及法案輯要》。台北：內政部。
- 吳得源，2009。〈爭取文化永續自主與賦權——加拿大原住民高等教育政策的發展〉《台灣原住民族研究季刊》2卷，1期，頁31-73。
- 鄒岱妮，2006。《加拿大原住民自治體制與教育政策研究》碩士論文。台北：政治大學民族學系。
- Abele, Frances, Carolyn. Dittburner, and Katherine A. Graham. 2000. "Towards a Shared Understanding in the Policy Discussion about Aboriginal Education," in Marlene Brant Castellano, Lynne Davis, and Louise Lahache eds. *Aboriginal Education: Fulfilling the Promise*, pp. 3-24. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Agbo, Seth A. 2002. "Decentralization of First Nations Education in Canada: Perspectives on Ideals and Realities of Indian Control of Indian Education." *Interchange*, Vol. 33, No. 3, pp. 281-302.
- Andersen, Chris, and Claude Denis. 2003. "Urban Natives and the Nation: Before and after the Royal Commission on Aboriginal Peoples." *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 40, No. 4, pp. 373-90.
- Assembly of First Nations. 1998. *Tradition and Education: Towards a Vision of Our Future*, Vol. 1. Ottawa: Assembly of First Nations Education Secretariat.
- Banks, James A. 1989. "Multicultural Education: Characteristics and Goals," in James A. Banks, and Cherry A. McGee Banks, eds. *Multicultural Education: Issues and Perspectives*. Boston: Allyn & Bacon.
- Bissoondath, Neil. 1994. *Selling Illusions: The cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto: Penguin Books.
- Boldt, Menno. 1993. *Surviving as Indians*. Toronto: University of Toronto Press.

- Flanagan, Tom. 2000. *First nations, Second Thoughts*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Frideres, James. 2001. *Aboriginal People in Canada: Contemporary Conflicts*. Toronto, Ont.: Prentice Hall.
- Goddard, J. Tim, and Carolyn M. Shields. 1997. "An Ethnocultural Comparison of Empowerment in Two School Districts: Learning from an American Indian and Canadian First Nations School District." *Journal of American Indian Education*, Vol. 36, No. 2, pp. 19-45.
- Moodleyk, Kogila A. 1995. "Multicultural Education in Canada: Historical Development and Current status," in James A. Banks, and Cherry A. McGee Banks, eds. *Handbook of Research on Multicultural Education*, pp. 801-20. New York: Macmillan.
- National Indian Brotherhood. 1972. *Indian Control of Indian Education*. Ottawa: National Indian Brotherhood
- Royal Commission on Aboriginal Peoples. 1996. *Report*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

# The Development of Indigenous Education in Canada

Hui-Min Chou

*Assistant Research Fellow*

*Institute of Ethnology, Academia Sinica, Taipei, TAIWAN*

## Abstract

This paper seeks to explore the development of educational rights of indigenous peoples in Canada. Especially, it will examine how the educational subjectivity and policy were created in autonomous government. In 1996, the Royal Commission on Aboriginal Peoples issued its final report, in which the cultural and educational needs were well addressed in the education section. The recommendations of RCAP will be reviewed to understand the educational development in Canada and Taiwan.

**Keywords:** Indigenous education, Indigenous peoples in Canada, educational rights