

加拿大人權與多元文化政策之實務經驗分享

Peter Stoett

Associate Professor, Department of Political Science Concordia University, Montreal

壹、前言

很榮幸今天能在這對一群卓越的學者們演講。雖然說加拿大和台灣有極少共同之處，但因為彼此均緊鄰著一個軍事強權、在經濟方面也有擁有一些共通點，同時不斷地追求更為平衡、永續的人權標準，我認為有許多地方可以向彼此學習。雖然說加拿大在外國人的印象當中，是一個極少存在暴力和侵害的和平國度，但這並不表示我們從來不曾被這些問題困擾。事實上，可能有人會提出反駁說我們國家的原住民是長期生活於策略性結構暴力之中的受害者；而在我們的多元文化政策被讚美為社會協和發展 (consociational development) 之表率的同時，一些嚴厲的批評也隨之而生。在我今天的演說當中，我將會針對這些議題，並且也會討論加拿大在國際舞台上日益重要的地位。因為國際關係是我主要的教學領域，我也會對加拿大的外交政策以及最近美國大選所造成的影響作討論。

不可避免的，多元文化政策被視為是一種社會工程和國家肇建的實行。許多保守份子認為，政府除了鞏固國家主流文化傳統之外，不應介入上述工作。然而，在一個像加拿大一樣存在著多元文化的國家裡，這成為了一個非常困難的挑戰。事實上，不論政府是否支持，加拿大發展其國家認同與經濟成長的環境就是這些移民經驗所構成的多元文化。然而，政府的努力有許多方面有待改進。1971年 Pierre Trudeau 所提出之多元文化政策的目的是在於支持文化的多元性、減少文化歧視，同時促進國家內部的統一。如預料中的，批評者認為這樣的政策將導致一個完全相反的結果。強

調彼此間差異的政策勢必將阻礙國家統一的发展，因其將國家尊嚴與內部差異等同視之，是一項困難的、觀念上的跳接。但此批評或許是影響力最小的，因其建構在一個極為單純的國家主義觀念上，如同美國人一向主張的，或者容我這樣說，中國人的經驗。

其他的一些批評或許比較能切中要旨。多元文化政策對於文化這個本身就具有許多爭議的觀念造成直接衝擊。「族群動物園」一詞常被用來嘲諷政府在各族群團體間維和角色的扮演。有論者以為，政府在文化推廣上的花費就等於是在投資使族群偏見能夠永久存在。於此出現了一個多元文化主義「持續舞動」的場景：人們預期這些族群團體將繼續在公共領域展現其文化遺產，但是卻無法成功地融入加拿大這樣一個以英法文化為主流的社會。民族文化其實也可以說是另一種博物館文化，因其根本無法代表任何時事。民族文化所象徵的意義較著重於提供多樣風格的多元文化經驗，而非法律上的實質意義，如 1988 年的多文化主義法案。

在加拿大，語言一直是個非常弔詭的議題。多元文化政策對於推動非英語語言或法語並沒有什麼實質幫助。雙語主義仍在加拿大的教育和就業機會上扮演重要角色。的確，自加拿大前總理魯道夫 (Trudeau) 和其他人以降，最普遍的批評之一，就是認為多元文化主義只是個看似完美無缺的政策煙幕，以掩護渥太華努力融合魁北克，使之更加雙語化的事實。也有人會爭論說多元文化主義的推行，轉移了政治和經濟不平等的注意力。基本上這是一種姑息政策，或換一種更糟糕的說法，數十年前來到加拿大的各族群，不管他們如何努力工作存錢，至今仍無法達到一般的生活水平，這是對他們所實施的安撫政策。

毫無疑問，上述批評都有其道理，但是我們還是可以找出一個沒有什麼嚴重族群衝突的國家。但這不代表種族歧視不存在；不代表各個族群在該國財富均等；也不代表我們和其他人口結構也如此多元化的國家有顯著的不同。我認為現在在加拿大的情況雖然有點無趣，卻有其重要性和多樣性。加拿大所建立的國家形象和美國完全不同。美國貧富差距懸殊是一種

自相矛盾，而其所宣稱的「民族大熔爐」事實上卻製造了更多經濟與社會問題。不論是「美國夢」或是「民族大熔爐」，對數百萬人民來說並未奏效，加拿大人對此了然於心。同時，南方所施行的民族侵略主義，在加拿大完全行不通。加拿大民族主義論者的性格與北歐國家較接近。（在此順帶一提，我們必須了解北歐國家的情況，因為加拿大和非加拿大的觀察家經常忽略這些地方。）

近來在各國國內及國際上開始認為，或許少數民族的人權最好由法律架構來保障之，而非提倡文化能見度。國際上相當著名的『世界人權宣言』便時常為政府所忽略。加拿大過去在海外提倡人權及處理難民的紀錄上評價不一，但大致上渥太華很認真看待『世界人權宣言』，他們的外交政策多採取多邊策略，而非傾向於孤立主義或大陸主義。在加拿大國內最著名的有『1982 年權利及自由憲章』，這也是在魯道夫的推動下誕生的。該憲章強調憲章的詮釋方式不會違背保護並提昇加拿大的多元文化遺產，憲章中明確以保護／提昇個人為主，而非族群權利。不過憲章中所主張的基本人權，包括宗教信仰的自由、思想、表達意見自由（包括大眾媒體傳播及新聞自由）、和集會結社自由，這些也都是保護少數民族人權的中心思想。加拿大還有『人權法案』，範圍較憲章更廣，法案中明訂禁止任何因人種、國籍、種族、膚色、信仰、年齡、性別、性別傾向、婚姻狀態、家庭狀態、殘障、以及已獲得赦免的犯罪等因素而產生的歧視。因此創立了「加拿大人權委員會」，設有一名主席、一名副主席、以及三至六名由議長指派的委員。此外，省政府及各級政府也成立自己所屬的人權委員會。顯然這個機制的存在，讓加拿大保有把人權制度化的國家的美名；而近來反恐立法的爭議不斷，加拿大人相當重視他們的公民及政治權利。

然而，許多論者以為，歷史上對待原住民的方式，對未來會產生極大的傷害。雖然在憲章中保證某些權利和自由，不得被解釋為是要廢止或刪除其他的原住民條約、或任何和加拿大原住民相關的權利或自由，但是生活水平和機會的顯著不均，顯現出結構性暴力在這裡仍會造成影響。加拿

大總人口 3 千 1 百 41 萬 4 千人，其中有 1 百 31 萬 9 千 890 人是加拿大原住民，也就是說他們是第一民族 (First Nation) (957,650)、印紐特人 (Inuit) (51,390)、或美地人 (Metis) (266,020)。雖然他們多不住在由英國開拓的印地安殖民地的保留地上，但仍有超過 28 萬 5 千名的原住民仍生活在該地。那裡的生活條件懸殊極大，有些族群的議會能把資源轉成財富，卻仍有些族群的生活條件非常差，沒有飲用水可喝或電力可用。從以下這些資料可以看出，原住民的自殺率是全國自殺率的 3 倍；在北方的部分社區則是 6 倍，尤以年輕的族群最明顯。愛滋病、酗酒、毒品和藥物濫用等問題，在原住民部落裡特別嚴重。另外，受刑人人數也是一項令人擔憂的數據：雖然加拿大總人口中只有低於 5% 的人是受刑人，但受刑人中有 20% 是原住民。稍後我會回過頭來更細部的討論原住民議題。

比較政治的研究，通常會忽略原住民的觀點，這是因為我們經常急於將整個政治體系做分類，只好把整個體系侷限在有限的觀點之內，如正統性、民主、與多重性等，這些觀點皆源自於西方，並反應出優勢族群及社會中主要經濟階級的價值觀。政治體系的語言中，所接收的即代表該主流社會的需求；建立的制度也是如此，結果所呈現出來的也會傾向於滿足主流社會。所有的少數種族都盡力在這個體系內爭取其生存空間，但原住民的處境更加困難，因為他們必須去面對解決長期以來被邊緣化，或更甚者的說法，是被剝削的問題；而且，他們自身內部也有嚴重的分裂。

在加拿大，「第一民族」長久以來一直和文化生存息息相關，這有點類似魁北克的法語區。一般普遍對於文化生存取決於是否能讓大政治自治區獨立於加拿大社會之外，自治區需確保自有能力維護自己族群的認同並保護這些族群未來的潛力發展。最常用的詞彙就是自治政府，但是其具體意義仍然含糊不清。原住民社區內對司法系統的掌控，就是如何尋求另類途徑的例子。原住民執行司法的方式，就是藉由心靈治療團體，來鼓勵犯罪者承認自己的錯誤行為；並強調以公共策略，強化大家實現更美好未來的意願。這個方法已為部分社區所接受，如曼尼托巴省的淺水市。然而，

各原住民社區都必須自行決定他們希望接受多少西方司法制度；例如，比較嚴重的犯罪，有人主張維持坐牢的刑罰，有些人卻希望能將他們放逐到荒野中。

其他人則是提倡建立一個有自主權的國家或族群。這在許多方面都和魁北克人呼籲獨立的想法相互呼應。但問題是，成為獨立自主的國家，或成為國際觀念裡的州政府，真的能夠讓加拿大原住民回歸祖先的生活方式嗎？西方觀點的主要特色以及法律上對主權的定義，包括公權力、階級組織，和統治的實體；這些觀點都是和西化前的原住民文化相衝突的：政治和社會經驗可以幫助印地安人了解歐洲／西方講的權力觀念，實際上並不存在；也不可能和原住民希望保留的傳統信念和價值觀和平共存。再者，西化前的部落社會，不像現今的國家一樣，以國界限制為基礎，而是以社區為基礎。從結構操作者的角度來看，印地安族群並不需要成立州政府，也不需要州政府中必然包括的階級權威。他們的族群展現出所有必須的政治功能：它維護和平、個人的生活，且保障人民免於受到其他人非公義、虐待、或任何獨斷之行爲。許多作者因此定出結論，認為原住民領袖與其一味追求主權，不如在加拿大內尋求自決，至今已有許多成功的案例。

西方的「少數服從多數」的觀念，和原住民強調的共識，有一個非常基本的不同點。「少數服從多數」是強迫少數接受多數的決定，因此會造成或是擴大社會分歧。加拿大政府從早期殖民以來，一直在積極破壞政治傳統上達成共識的方式。任何和原住民代表的呈現有關的問題，解決方法應該要將促進共識的難題考量進去，但只能達到地方上的共識。在做出重大政策決定之前，若專注在達成共識，不但會影響和渥太華或和各省政府之間的關係，也可能會造成第一民族間各社區的內部分裂。有論者認為，共識的先決條件賦予合法性的觀念一個不同的意義，這個意義專指原住民社會的本質。

原住民權利的議題因魁北克的分離主義運動而更形複雜。但如果魁北克是一個區分相當清楚的社會，加拿大境內的許多原住民社區分野自然也

很清楚。西北特區公民投票之後，努娜維特區 (Territory of Nunavut) 的成立，似乎證明了政治分野是原住民邁向自給自足的必經道路。

最後，回到原住民代表性的議題。我們可以自問，為何原住民在加拿大公共行政部門裡沒有什麼代表性？關於這個問題，我要引用加拿大公共行政領域裡最具權威性的一段文字：

原住民的低度代表性，整體反映出原住民缺乏參與加拿大的勞動力，這是由於一連串制度上和態度上的問題所導致，不論政府或原住民社區都是這樣。長久以來，原住民在文化及地理上都被加拿大的主流社會孤立。教育設施和機會的不足，使他們無法取得學術資格進入公共服務機構，尤其是年長的人（原住民族中缺乏一位指標性的公僕能激勵其後人競而仿效的精神）政府召募人員著重正式的學術證明，而非實際的經驗；而且強調法語和英語能力更勝於原住民語。在公家機關內也可看出加拿大社會普遍對於原住民的歧視態度。除此之外，有些原住民選擇不替加拿大政府工作，因其並不承認加拿大政府為「他們的」政府。

爲了克服這些阻礙，聯邦政府採用了和用來提高法語區和女性代表性相類似的策略。新的行政單位投入主動招募原住民和教育訓練的工作。根據 1991 年的人口調查顯示，原住民佔加拿大人口的 1.7%，佔加拿大勞動人口的 1.5%。1993 年早期，經過政府的額外努力，原住民佔公職人員的比例提高到 2%。不過在執行決策的階層只佔了 1.1%。¹

馬魯 (Marie Smallface Marule) 質疑「將印地安事務部門的白人官員換成紅種人，就可以解決我們目前錯誤的情況」是一個謬論。的確，由於中央政府的資源（不當）分配和土地認領程序所產生的分歧現象，造成「第一民族」中「有」和「沒有」之間的分裂更形巨大。她擔心「我們最大的敵人就存在於我們自身的階級中，這似乎是無法避免的情況」。更爲重要

¹ K. Kernaghan and D. Siegel, *Public Administration in Canada: A Text*, 3rd ed. (Toronto: Scarborough, 1995), p. 581。

的問題當然還是存在。長期來看，加拿大的原住民能不能和加拿大政府達成協議，獲得他們要求的自治權和自尊？在補償歷史上的不公和減少當前對中央政府依賴的需求之間，是否會有所妥協？

加拿大的情況還不是最特別的，世界各地的原住民團體都在極力爭取認同和處理被吸收同化的問題。在下列這段敘述中，最近聯合國有一項發展很有趣：洛金霍思 (Arvol Lookinghorse) 是美國北達可達州蘇族 (Sioux community) 的領袖，該民族名為拉可達民族 (Lakota Nation)；他正為他的文化與宗教尋求國際承認。他並非孤軍奮戰。在夏威夷，米利藍尼・塔斯克 (Mililani Trask) 正在尋找一個論壇，希望讓一個自稱為 Ka Lahui Hawai'i 的原住民種族的聲音能被聽見。台灣、西藏、科索沃，還有孟加拉的吉大港山，包括韃靼人、希臘的阿爾巴尼亞人、和奈及利亞的歐拱尼裔，長期以來向聯合國及其代表處叩關，要求辦聽證會皆無功而返，感到相當挫折。曾在 1991 年幫助這些被忽略的族群合力召開論壇的凡瓦特 (Michael van Walt) 表示，「即使是特別針對他們的處境做的辯論，聯合國也沒有準備要讓這些人來對大家發表聲明。」他以自己曾擔任達賴喇嘛的法律顧問、蘇聯瓦解前波羅的海各國國家主義者的法律顧問經驗，幫助他們重獲獨立。的確，原住民的政治自覺運動，會在最意想不到的地方發生。美國在第一次世界大戰後，在溝通商討建立現已廢止的國際聯盟期間，推動「自決」的觀念。然而現在美國國內面臨了實現這個夢想的需求。通常講到夏威夷，我們只知道它是著名又昂貴的觀光景點，但其實那裡有一場醞釀多年的獨立運動，出現數十個追求主權獨立的組織；1993 年，該州還立法通過幾條法律條文和決議案，承認追求主權為該州的長期目標。《波斯頓環球報》(Boston Globe) 刊登了一篇文章解釋這個獨立運動的起源：

夏威夷原住民於 1893 年埋下追求主權獨立的種子，當時李莉卡菈妮皇后 (Queen Lili'uokalani) 主政的國家政府被由美國軍隊支持的美國商人和農場主人推翻。1920 年，也就是這些島嶼被合併同一領土的 20 年後、正式成立州政府的 39 年前，美國國會通過一項至今許多歷史學家仍會去

探討的法案。『夏威夷家園法案』(*Hawaiian Home Act*)從整個島嶼面積 410 萬英畝規劃出 20 萬 3 千 5 百英畝讓當地人民使用，包括一些低生產力或是地理位置差的土地。

其他土地多為私人擁有或是歸為政府管理，很多大範圍和具戰略地位的土地，美國軍隊則是以每塊地 1 美元簽了一份 99 年的租約。原住民稱自己為 *Kanaka Maoli*，表示至少擁有 50% 夏威夷血統；他們從那時起，就面臨了許多和美國印地安人一樣的困難：收入較低、酗酒率高於平均值、健康問題，以及對自己「被殖民」的歷史感到憤怒。²

最終，不管是在加拿大、台灣，或任何地方，原住民的權利都必須以全球的角度來分析。而我也期盼能多了解一些台灣相同的困境。

加拿大目前針對國際人權努力的方向為何？顯然我沒有時間去深入探討這個主題。但是有些重點必須說明，因為我們正處於一個極力將渥太華從強調人類安全，轉回之前（即使從來沒有被公開承認過）以「經貿掛帥」為典範的邊緣。

前任外交部長艾斯威西 (Lloyd Axworthy) 採用「人類安全」一詞，指稱一種強調人權與影響國內及國外個人生活品質因素的外交政策。當然在國際事務上，人類安全並非一個全新的議題 (2000)。比較新穎的是，採用這一詞彙來描述一種外交政策方法。以前被排拒在正式安全議題之外的這些新議題，包括集體大遷徙、跨國犯罪、疾病、人口過剩、低度開發、以及環境安全。

轉向關心環境安全係因下列因素之影響：冷戰的結束啟發了新觀念；高度報導的災難，例如愛克遜瓦爾德茲油輪 (*Exxon Valdez*) 在阿拉斯加海岸的漏油事件；體認到資源短缺將更進一步損害到工業經濟；如加拿大由 90 年代初期東部漁業枯萎，深切體認到對其國家經濟的斷傷。這些事件與

² A. Pertman, "Hawaiian Sovereignty Push Steadily Gaining Speed", reprinted in *The Globe and Mail*, March 21, 1996, p. F5.

國際間日益關注的全球生態議題相呼應，從原先關注的跨國際污染和資源共享議題，進入更複雜的臭氧層破洞和全球暖化現象。包括以利益為和相關議題的非國家參與者之角色也日趨重要；同時原先基於國家領土完整的傳統安全理念，也迅速改變。例如多國公司 (multi-national corporations, MNCs) 積極推動多邊投資協議 (Multilateral Agreement on Investment, MAI) 之原因，即是怕國外資產被當地政府徵收或被課以「不公平」之稅賦。同時，非政府組織也將安全定義為保護人民不受專制國家的逮捕或刑求、性別解放，或免於因地雷而失去肢體的傷害。

然而，如果認為外交政策重心從東西方關係的議題轉移開，就能完全改變渥太華的外交政策決策考量，那就太天真了。加拿大的外交政策核心在於提振加拿大經濟。加拿大總理積極參予每次「加拿大貿易團」至海外爭取商業合約即為證明。加國柯提昂政府已經與中國、越南、緬甸、泰國、土耳其、哥倫比亞，以及其他拉丁美洲和其他加勒比海國家建立貿易關係。不過此舉是以全球各地的人權為代價。加拿大政府仍繼續參與國際組織，如國際貨幣基金組織，他們有條件式的借貸政策被批評為將造成永久性傷害及生態退化。

加拿大在其最近的外交政策白皮書——《國際社會中的加拿大》中，重複提到永續發展，包括誓言「透過貿易平衡、發展、及環境考量，確保加拿大的外交政策提倡全球性之永續發展」(頁 36-37)。這意味者環境、基本人類需求，發展中女性的角色、基礎建設服務、人權、民主、和良好治理、以及私部門的發展，仍然是優先協助的發展目標。然而加拿大的主要援外發展計畫仍然以限制性援助的方式進行，限制受援者僅能將援助款項購買加國產品或專門技術。同時協助也是選擇性的。除了需要緊急救援的情況，渥太華主要的興趣在於發展東南亞及東歐等地的新興市場，同時計畫將加國 CANDU 型核子反應爐販售到國外。

加拿大海外投資也牽涉到整個人類安全議題有爭議的部分。最近至少有三項事件讓大家注意到這個議題：報導指出加拿大 Talisman 公司幾年前

放棄在蘇丹的投資計畫之前，實際上在提供蘇丹政府資金，這筆資金後來被用作種族大屠殺及在南蘇丹鑽油。另外有兩起造成生態破壞的工業意外。最惡名昭彰的意外於 1998 年 4 月 24 日發生在西班牙南部，在一座加拿大人所有的鋅礦廢水處理水庫中溢出 40 億公升的有毒廢棄物。數百英畝的農地遭到溢出物質污染，與此事件相關的多倫多 Boliden 公司拒絕承擔所有責任。另一事件是一輛滿載氰化鈉的卡車，在天山山脈在吉爾吉斯撞毀。同樣的，這次又與一家加拿大金礦公司有關，Cameco 公司經營該金礦，這次這家公司同樣拒絕對給付賠償給此次事件的受害者（兩次事件對災害的範圍都還有爭議）。前述的卡車事件，氰化物流入 Barskan 河，該條河流提供當地城鎮飲用水，最後流入伊息庫爾湖 (Issyk-kal Lake)。上述事件，不僅敗壞加拿大在海外的名聲，同時也讓考驗渥太華認真思考如何嚴加約束加拿大人經營的公司！

由此可知，加拿大人在諄諄教誨其他國家人權問題時，清楚知道如何避免被指控為偽君子。加拿大成功過也失敗過，還要持續面對各種問題，如提倡多元文化、處理和第一民族人民的複雜關係、以及持續在全球投資之需要等方面。現在我們必須額外處理 2001 年 911 事件後所帶來的各種威脅，其中諸如美國為因應恐怖攻擊而提出的使人權及自由受到威脅的問題。但我深信加拿大人會吸收上個世紀的經驗截長補短邁入這一世紀，同時也會師法其他國家，例如仍在朝建立國家路途邁進的台灣。謝謝你們讓我有這次難能可貴的機會，我也相當期待之後對相關議題或任何問題的討論。