

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



原住民族教育權利的憲法建構

The Constitutional Justification of Indigenous Peoples'

Right to Education

賴俊兆

Semaylay i Kakubaw

指導教授：黃昭元 博士

Advisor: Jau-Yuan Hwang, S.J.D.

中華民國 103 年 7 月

July 2014



謝辭



這本論文的完成，首先要感謝指導教授黃昭元老師。老師是我在大學時期憲法學習的啓蒙者，進入研究所後，我也持續修習老師的憲法專題課程，老師無論是在課堂上引領學生討論思辨的風采，或是深入嚴謹、論證清晰的學術書寫，都展現了學生們所崇拜嚮往的憲法學者風範。有幸成為老師的指導學生，在每一次與老師討論論文的過程中，老師的建議（包括在口試之後的愷切提點）總是令我獲益良多，儘管由於個人因素而屢次休學，沒有一鼓作氣早點把論文完成，一直感到很不好意思，承蒙老師的鼓勵包容，讓我無時無刻不忘鞭策自己。其次要感謝口試委員周志宏老師、黃居正老師、蔡志偉老師，三位老師是我在論文寫作過程中，諸多重要參考文獻的作者，拜讀大作已深受啟發，而老師們在口試時更進一步就論文寫作格式、引註應注意的重要細節，以及從憲法、國際法、教育法、原住民族研究之程序、實質觀點，提出深刻的指正和建議。口試後的這一個月，我每每反覆思索四位老師給我的寶貴意見，盡可能的修正和補充每個章節，使論文更為充實，如今論文即將付梓，或許仍與老師們及自己的期待尚有差距，但在這「八年抗戰」就要畫下句點的此刻，此一階段性的研究成果與其中不足之處，至少可以作為未來賡續深化研究的起點。在表達感謝的同時，我必須說，能經由四位老師的指導與口試，完成這本論文並順利畢業，是我莫大的榮幸。

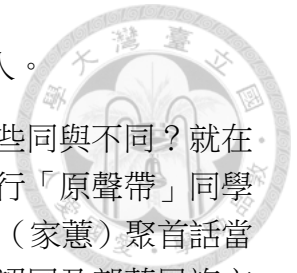
從多年前開始學習母語、參與部落歲時祭儀、進行田野訪談，一直到今年造訪 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校，身為巴布麓部落的一份子，出於對卑南族教育及語言文化傳承的關懷，在論文構思、撰寫過程中曾經給我指導協助關心的許許多多和藹、溫暖、堅持、認真的面容和身影，我都銘記在心，特別是潘調志先生、鄭浩祥老師、林志興老師、鄭玉妹校長、洪志彰校長、鄭玉嬌老師、馬來盛先生、林娜維老師、陳文德教授、花環部落學校的林清美校長和諸位老師，還有已經遠去但精神永存的方文仁長老、鄭玉雲老師，你們的照顧提攜，是我持續前進的動力，更令我覺得身為卑南族人是多麼幸福又驕傲的一件事。

我也要感謝以下諸位朋友同學、學長姐、老師、長官同事，在這段期間曾經給予的幫忙和鼓勵：英氣逼人小宇哥（Yawi Hetay）、川如、欣陽、憲勳、君華、千里學長、興中學長、洪玲學姐、黃純子老師、呂有金課長、蘇良鵬課長、睿忻、王裕、裕嘉、其昀。你們都是我在學校、職場的貴人，謝謝你們。

這段過程中最為辛苦的，莫過於陪伴我一路走來的家人。父母養我育我浩瀚親恩，父親勤勞顧家，對母親體貼愛護，以及豐富的語言文化技藝涵養，是我心目中卑南族男人的典範，而母親長年飽受病痛之苦，還要擔心我的工作、學業壓力，總是無止盡的關懷付出。老婆對於我追求夢想的熱情與信心，給予務實懇切的支持，使我保有實現夢想的機會和條件。女兒的天真可愛，讓我沉浸在為人父的幸福喜悅之中。岳父、岳母的關心照顧、愛屋及烏，郁慧、詩瑩的行動支持、互相勉勵，佩鈴在口試前傳來貼心祝福，都令我倍感溫馨。深深感謝家人給我滿

滿的愛和力量，這本論文如果有任何貢獻，皆應歸功於我的家人。

身為卑南族人、身為原住民，我和「我們」、「你們」有那些同與不同？就在論文口試結束後的八月初，適逢大學畢業十多年來，第一次舉行「原聲帶」同學會，與淑盈、文憲、世傑、欣怡、韶偉（希雅特・烏洛）、尚論（家蕙）聚首話當年。遙想當初青澀懵懂少年時的社團邂逅，激發了我對於身分認同及部落民族文化認識追尋的思考，直到十多年後的當下，環顧大部分同學都已為人父、母，我才發現，「我們」（包括孩子）仍然面對著同樣的人生課題。此一關於「我／我們／你們」、「相同／差異」的人生課題，或許正好呼應了這本論文的寫作初衷，將縈繞在心中多年的生命經驗吶喊，透過論文研究的書寫發聲，嘗試從憲法觀點思索原住民族教育的未來，希望能拋磚引玉，促成更多更深入的研究討論，進而「把原住民的聲音帶到社會的每一個角落」，尋求改變世界的一點可能。



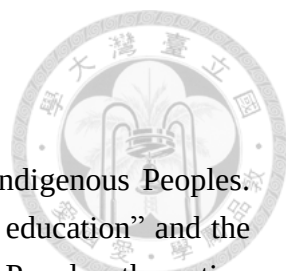
摘要



1998 年制定之原住民族教育法，由於立法過程中區分「一般教育」及「民族教育」的歷史偶然，以及該法施行後在規範與實踐的落差，致使憲法增修條文第 10 條規定之「依民族意願之原住民族教育」，至今仍無法回應台灣原住民族對於「找回教育權」、「延續民族命脈」的主張訴求。為了突破此一困境，本文以國民教育階段為討論重心，旨在從憲法觀點，提出原住民族教育權利之憲法解釋建構理論，一方面對於憲法第 21 條「原住民學習及受教育權」的實踐現況進行合憲性檢討，另一方面分析「原住民族教育集體權」的證成途徑，並闡釋此一原住民族個別性集體權之憲法基礎及權利內涵。在憲法的規範性理論基礎上，本文進一步引介「部落學校」政策及 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校的實際運作情形，討論部落學校在原住民族教育權利實踐上的意義與侷限，同時提出原住民族教育法的修法建議及未來制度實踐的可能方向。

關鍵詞：原住民族教育權利、原住民族集體權、原住民族教育法、民族教育、部落學校、卑南族

Abstract



In 1998, the Legislative Yuan passed the Education Act for Indigenous Peoples. Due to the coincidental division of “general education” and “ethnic education” and the gap between norms and practice of the Education Act for Indigenous Peoples, the notion, “indigenous/aboriginal education in accordance with the will of the ethnic groups/peoples”, provided in Article 10 of the Additional Articles of the Constitution, still cannot respond to the demands on “regaining right to education” and “ensuring the continued survival” from indigenous peoples in Taiwan. This thesis focuses on the civil education and aims to suggest the constitutional interpretation and construction of indigenous peoples’ right to education. It, on one hand, examines the constitutionality of the practice of indigenous people’s individual right to learn and receive a civil education under Article 21 of the Constitution, on the other hand, presents the justifications of indigenous peoples’ collective right to education, including its constitutional basis and scope of protection. In terms of the constitutional theory, it further discusses the Tribal Schools policy and the case of Pinuyumayan Tribal Schools, points out its implications and limitations of indigenous peoples’ right to education. Accordingly, this thesis suggests that the Education Act for Indigenous Peoples shall be amended and provides some advises about institutional practice to fulfill the indigenous peoples’ right to education in the future.

Keywords: indigenous peoples’ right to education, collective right of indigenous peoples, Education Act for Indigenous Peoples, ethnic education, Tribal School, Pinuyumayan (Puyuma)

目錄



第一章 緒論	1
第一節 研究動機與問題	1
壹、原住民高中歷史課綱微調、12 年國民基本教育課綱研修	2
貳、造訪 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校	2
參、憲法對原住民族教育的意義	2
第二節 文獻回顧	4
壹、原住民族權利之憲法研究	4
貳、原住民族教育之研究	5
第三節 研究範圍與架構	6
第二章 原住民族教育的發展與困境	9
第一節 原住民族知識作為原住民族教育的核心	10
壹、正視原住民族知識的存在及價值	10
貳、原住民族知識的發展階段	16
參、原住民族知識作為教育內涵的「民族存續發展」意義	17
一、原住民族知識不應自限於「傳統」、「在地」知識	17
二、原住民族知識應具有「民族存續發展」的意義	18
三、原住民族教育作為不同知識間平等對話的關鍵場域	18
第二節 原住民族教育的歷史沿革	19
壹、部落教育自治時期（1896 年以前）	19
貳、國家教育壟斷時期（1896~1989 年）	21
參、民族教育點綴附加時期（1989 年以後）	23
一、從原運訴求到國家政策	24
二、原住民族教育法立法過程的參與及影響	26
第三節 原住民族教育現況的規範與實際	30
壹、法制層面的原住民族教育現況	30
一、就學	31
二、課程	31
三、師資	32
四、民族教育審議委員會	32
五、預算	32
貳、原住民族教育現況評估	33
一、行政部門的政策作為	33
二、執行成效	35
第四節 原住民族教育的困境	38

壹、國家法令下的制度困境	38
一、權責劃分不清	38
二、對原住民族知識的否定	38
三、民族教育附屬於一般教育，成為原住民學生的第二層負擔	38
四、欠缺明確的權利規範及救濟管道	39
五、原住民族教育法相關規定未落實	39
貳、經濟壓迫下的現實困境	41
第五節 小結	42
第三章 原住民族教育權利的規範基礎及內涵	45
第一節 原住民學習及受教育權的檢討	47
壹、學習及受教育權的規範內涵	47
一、受教育是權利不是義務	49
二、教育內容應符合教育宗旨、目的	50
三、教育選擇權	52
四、多元文化教育	54
貳、原住民學習及受教育權實踐現況的合憲性檢討	55
一、單一教育體制下的國民教育，形同原住民有義務接受的教育	56
二、單一教育體制下的教育內容，不符合協助原住民自我實現之教育宗旨、目的，且構成事實上歧視	56
三、單一教育體制與經濟壓迫下的現實困境，使原住民之教育選擇權無實現可能	59
四、單一教育體制下的「單軌雙支」學制，使多元文化教育名實不符	60
參、學習及受教育權能否解決原住民族教育之困境？	62
第二節 原住民族教育集體權是否為憲法所保障的基本權利	63
壹、原住民族集體權的證成——原住民族作為憲法基本權利主體	64
一、何謂集體權？	64
二、憲法是否承認原住民族集體權？	67
三、原住民族集體權之權利主體為何？	78
（一）憲法「民族」規定及修憲過程的觀察	79
（二）原住民「民族」生成的歷史	82
（三）原住民族運動的觀點	84
（四）原住民族分類認定	85
（五）集體權的性質及內容	86
四、原住民族概括性集體權的核心內涵：民族自決自治	89
貳、原住民族教育集體權的證成——教育作為原住民族個別性的集體權	91

一、個人學習及受教育權無法承載的集體利益與無法彌補的集體創傷	92
二、原住民族教育集體權是實現原住民學習及受教育權的前提	92
三、教育作為原住民族自決的事務領域範圍	92
第三節 原住民族教育集體權的規範內涵	94
壹、國際人權法與原住民族觀點的原住民族教育權	94
貳、原住民族教育集體權的憲法基礎及內涵	97
一、憲法基礎	97
二、權利主體	97
三、核心內涵：教育自決自治	97
四、保障範圍	98
五、以原住民學習及受教育權的實現為界限	99
六、國家積極促進義務	100
參、憲法教育權限劃分的調整可能	101
肆、可能的質疑與回應	102
一、有違公民教育目的、不利國家認同？	102
二、教育歧視、種族隔離？	103
第四章 原住民族教育權利的制度實踐	105
第一節 部落學校政策與 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校	105
壹、民族教育夾縫困境中的一道曙光：部落學校政策的提出	105
一、部落學校政策的發展歷程	105
二、部落學校的緣由及目標	106
三、部落學校行政	107
四、部落學校師資	108
五、部落學校課程與教學	109
六、部落學校招生	110
貳、Pinuyumayan 卑南族花環部落學校運作概況	111
一、設校過程	112
二、師資	113
三、學生就學情形	116
四、課程及教學	117
五、與行政部門之互動	120
參、部落學校作為原住民族教育權利的實踐	122
一、民族意願的形成及展現	123
二、從部落教育到民族教育	123
三、教育內容以原住民族知識傳衍為核心、符合原住民學習需求	123

四、憲法義務的履踐	124
第二節 從部落學校思考原住民族教育權利的實踐可能	124
壹、教育內涵僅限於民族教育？與一般教育平行？	124
貳、部落學校的組織定位？	125
參、國家的角色：施惠者？協助者？監督者？	126
一、自治與自主行政的區辨：加拿大原住民族教育的啟示	126
二、原住民族條款、憲法第 21 條與憲法第 162 條之關係	126
三、憲法義務履踐的形成自由及限制	127
肆、民族學校或部落學校？	127
伍、經濟困境影響就讀意願？	127
第三節 原住民族教育法的再檢討	128
壹、民族教育與一般教育的不當區分	129
貳、憲法「民族意願」的集體意義受到忽視	129
參、欠缺司法救濟可能性的「權利」	130
第四節 本文建議	130
壹、原住民族教育法的修法方向	130
一、揚棄一般教育與民族教育的不當區分	130
二、「民族意願」組織程序機制的建構	131
三、確立「原住民學習及受教育權」及「原住民族教育集體權」之 可救濟性	131
四、考量地域差異及教育選擇權，兼採多元文化教育	131
貳、在現行法制下履踐憲法義務的可能選項	132
一、兼顧一般教育與民族教育的平衡發展，改善目前資源錯置之情 形	132
二、從侷限於民族教育的部落學校，發展為兼有一般教育及民族教 育之原住民族學校	132
三、調整民族教育審議委員會之組織程序，強化原住民族各族參與	132
參、由下而上的原住民族教育自覺、自決	133
肆、內容面向	133
一、原住民族的知識體系與教育內涵的重構	133
二、教材與課程的規劃	134
三、教育應有助於競爭力的提升	134
伍、組織面向	135
一、以民族學校法人作為對外展現「民族意願」、結合學校與部落的 平台	135
二、師資來源、資格、培育與任用	136
三、不以原住民學生為限	136

第五章 結論	137
第一節 研究發現	137
第二節 研究展望	139
參考文獻	141



圖目錄

圖 1：台灣原住民族分佈圖	7
圖 2：阿拉斯加原住民族知識網絡螺旋課程圖	15
圖 3：2009 台東縣長選舉原住民族公民論戰海報／DM.....	88
圖 4：Navajo 傳統住居「侯崗」(Hogan) 與自決 (self-determination)	93
圖 5：Pinuyumayan 卑南族花環部落學校課程架構	118

表目錄

表 1：部落學校課程內涵 8 大領域	12
表 2：憲法「民族」、「原住民」、「原住民族」相關規定	79
表 3：Pinuyumayan 卑南族花環部落學校設校過程重要記事	112
表 4：Pinuyumayan 卑南族花環部落學校 2014 年組織職掌表	113
表 5：Pinuyumayan 卑南族花環部落學校課程目標	119
表 6：原住民族委員會辦理部落學校 2013 年校務評鑑之評鑑指標	121
表 7：民族教育課程內涵	134



第一章 緒論



我們的中文名字叫原住民族，...我們說日語，但不是天皇子民，我們說中文/漢語，但不是炎黃子孫！...正確/常的教育不該讓孩子失去民族語言文化能力、不該遺忘自己的歷史地理、遠離自己部落土地，請終結過去百年來的殖民與文化滅絕政策，終結偷竊孩子的教育，請將孩子還給我們，請讓孩子找到原鄉回到家，讓孩子重新連結民族文化與土地，通過孩子，讓我們民族文化發揚傳承。¹

卑南族花環部落學校訂於 102 年 5 月 25 日上午 10 時於校本部（原台東縣卑南鄉美農國小）舉行開學典禮，目前已完成招收 37 名學生，男生 17 名及女生 20 名，來自卑南族各個部落，年齡約在 12-15 歲。該校教育宗旨為「部落為現場，找回教育權；重新塑造卑南人，復振語言和文化。」。為增加學習傳統語言文化的機會，卑南族 8 社 10 部落全體族人達成共識，決議設置部落學校，並成立跨部落人民團體「臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會」完成設校工作。學校已召開多次課程設計及發展委員會議，尊重卑南族 10 部落主體性，發展以活動、體驗式為主的部落課程，讓學生將部落的生活脈動與精神倫理，內化於人格之中。²

第一節 研究動機與問題

身為卑南族人，從自己作為原住民學生、在學校裡受教育、學習主流社會知識、在都會區的母語教室學習母語³、回到巴布麓（*Papulu*）部落⁴參與大獵祭（*mangayaw*）⁵等經驗出發，對於原住民族教育的議題，我始終特別關注，尤其在 2011 年 9 月為人父後，原住民族教育不再只是個人經驗的反思或只有完成一本學位論文的意義而已，更攸關我的女兒 *Kaiwan i Kakubaw* 未來要接受什麼樣的教育、能夠在學校裡學到什麼或學不到什麼、可能經歷那些我經歷過或不曾遭逢的學習困境。

就在我下定決心，嘗試把原住民族教育的問題思考，痛苦焦灼的轉化為文字

¹ 【還我孩子，還我課綱】終結殖民同化教育體制，建構原住民族教育學制，https://docs.google.com/forms/d/1L2i0RmFX4uEe_fhFfOClo8ZpYlUXOIJRjF-bHNFobL4/viewform（最後瀏覽日：07/06/2014）。

² 行政院原住民族委員會（以下簡稱原民會）102 年 5 月 25 日新聞稿。

³ 包括台北市政府原住民族事務委員會及台北縣（新北市）政府原住民族行政局辦理之「語言巢」。

⁴ 即位於台東縣台東市寶桑里之寶桑部落。近年來，部落族人以巴布麓（*Papulu*）作為部落名稱。有關巴布麓部落的介紹，參見陳文德（2001），《臺東縣史，卑南族篇》，頁 211-216，台東：台東縣政府；王勁之（2008），《巴布麓卑南人的「部落」觀念與建構》，國立台東大學南島文化研究所碩士論文。附帶說明，本文以下附註之卑南族語，均以斜體表示，且原則上以南王卑南語為主。

⁵ 大獵祭（*mangayaw*）是卑南族各部落每年 12 月舉行的歲時祭儀。有關巴布麓部落大獵祭舉行過程的民族誌書寫，參見王勁之，《巴布麓卑南人的「部落」觀念與建構》，頁 59-74。

書寫的 2014 年，發生了以下重要事件。

壹、原住民高中歷史課綱微調、12 年國民基本教育課綱研修

2014 年 2 月 14 日上午，數個原住民族團體及原住民青年學子在教育部前開記者會，批評高中課綱微調缺乏原住民族的觀點。在課綱微調的所有討論中，不管是台獨史觀還是中國大一統史觀，最為漠視的其實是原住民族歷史史觀。抗議團體表示，現在稱呼「原住民族」，是過去數十年原住民族運動的主張，經過國家憲法及法律所承認，原住民族不是中國第五十六支少數民族，而是屬於全球原住民族社群。抗議團體也發起「【還我孩子，還我課綱】終結殖民同化教育體制，建構原住民族教育學制」連署，呼籲國家如果真的尊重多元文化，就應該從教育開始，還給原住民族制定課綱的權利。⁶

2014 年 3 月 20 日晚間，我參加在國立臺灣師範大學舉辦的「原住民族課綱民間公聽會：12 年國教課綱原住民族定必選修行不行？」會議，前述【還我孩子，還我課綱】連署書的起草人汪明輝教授，在會中引言指出，目前教育是為主流族群量身打造，原住民族有 14 族，原住民族教育應有 14 套（如同族服），重點在於 14 族民族主體的現身。否則，12 年國教，只是將原來 9 年的殖民（原住民族沒有決定權）、同化（原住民受教育的結果）延長為 12 年而已。

貳、造訪 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校

2014 年 5 月 17 日，一個陽光燦爛的星期六早晨，爸爸、我和 Kaiwan i Kakubaw，我們祖孫三人，第一次造訪了 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校。透過這一整天的課程參與，我看見的是：在這個可以和其他人一樣休息玩樂的星期六、在這個位於卑南族 10 個部落交會點的學校裡，卑南族語言文化知識的傳承交流，緩慢持續的在這些卑南族老師和學生們共處的時空中進行著。回想過去自己的求學經驗，不曾擁有過這樣的機會，能夠在「學校」裡認識自己的族群身分、學習卑南族語言文化知識，我想像著不久的將來，當身旁的女兒長得和這些哥哥姐姐們一樣大的時候，也能加入部落學校的學習行列。

參、憲法對原住民族教育的意義

上述事件均與本文的研究主題息息相關，也都涉及了原住民族對於教育的可能想像。依目前法制上的概念界定，一般認為，前者係屬「一般教育」的範疇，後者則關係到「民族教育」。⁷

本文想要從憲法觀點思考原住民族教育的問題，係考量憲法對於原住民族及

⁶ 高中課綱微調要有原住民族史觀，<http://www.civilmedia.tw/archives/15771>（最後瀏覽日：07/06/2014）。

⁷ 依原住民族教育法第 4 條之用詞定義，「一般教育」指依原住民學生教育需要，對原住民學生所實施之一般性質教育，「民族教育」指依原住民族文化特性，對原住民學生所實施之傳統民族文化教育。

原住民族教育，具有重要意義。

作為金字塔最上位之規範，憲法具有「價值鎖定」之功能。⁸但誠如憲法學者許宗力前大法官所言，「長久以來，台灣原住民不僅是在憲法面前是隱形的，在憲法學的研究也一直是隱形的」。⁹回顧台灣原住民族的法制與權利的發展，1997 年憲法增修條文第 10 條增訂「原住民族條款」，2005 年制定原住民族基本法，「形式法制的建構」已經達到一定程度，此刻更重要的工作，毋寧在於「實質法制的內容充實與執行」。¹⁰

就原住民族教育法制與權利的發展而言，1998 年制定施行的原住民族教育法，作為第一部原住民族專屬法律，源自於憲法增修條文第 10 條「國家應依民族意願，保障原住民族之…教育…，其辦法另以法律定之。」之憲法委託。¹¹然而「依民族意願」、「原住民族教育」在憲法上的意義為何？原住民族教育法及相關教育法規，所形構出來的原住民族教育，在規範上及執行上又呈現了何等的面貌？是否符合憲法意旨？這些問題，在原住民族教育完成法制化已逾 16 年的此刻，倘若原住民族教育的現況仍舊混沌不明，眼前的微亮，仍難以確知究竟是帶來希望的曙光，或者只是無限美好的晚霞，那麼，透過憲法規範的解釋及建構，開展原住民族教育相關討論的廣度及深度，即屬必要。

原住民族研究的目的是在於：「民族、文化和語言的存續（the survival of peoples, cultures and languages）、民族自決的奮鬥（the struggle to become self-determining），以及重新掌控我們命運的需要（the need to take back control of our destinies）」。¹²本

⁸ 參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2008），《憲法：權力分立》，二版，頁 16，台北市：新學林。

⁹ 許宗力（2000），〈序〉，林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，序頁 4，台北市：前衛。

¹⁰ 參見蔡志偉（Awi Mona）（2011），〈從客體到主體：臺灣原住民族法制與權利的發展〉，《臺大法學論叢》，40 卷特刊，頁 1054-1055。

¹¹ 1997 年 7 月 21 日修正公布之憲法增修條文第 10 條第 10 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。…」（本條項規定於 2000 年 4 月 25 日修正公布之憲法增修條文移列為第 10 條第 12 項）。另 1998 年 6 月 17 日制定公布之原住民族教育法第 1 條規定：「根據憲法增修條文第 10 條之規定，政府應依原住民之民族意願，保障原住民之民族教育權，提昇原住民之民族教育文化，特制定本法。」（本條規定於 2004 年 9 月 1 日修正為：「根據憲法增修條文第 10 條之規定，政府應依原住民之民族意願，保障原住民之民族教育權，以發展原住民之民族教育文化，特制定本法。」）

¹² See Linda Tuhiwai Smith, *DECOLONIZING METHODOLOGIES: RESEARCH AND INDIGENOUS PEOPLES* 142, London; New York: Zed Books (1999). 附帶說明，紐西蘭毛利學者 Linda Tuhiwai Smith 以「抵殖民研究方法論」提出之原住民族研究 Kaupapa Maori Research，意指以毛利人為中心的研究（Maori-centered research），其強調毛利人的價值、態度與實踐方式，並以這些價值與態度為研究的中心，建構以毛利為主體的知識系統，作為與西方、與紐西蘭白人的對話基礎。Kaupapa Maori Research 是(1)與「作為毛利」有關；(2)與毛利的哲學和原則有關；(3)重視毛利的有效性與合法性，以及毛利語言與文化的重要性；(4)關切「毛利人為能自主地過著有其文化意義的良好生活的鬥爭」（the struggle for autonomy over our own cultural well being）。See *id.* 183-195. 中文文獻之引介，參見陳舜伶（2002），《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局：兼論建構中的台灣原住民族自治》，頁 9-10，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文；王前龍（2009），〈「抵殖民研究方法論」及其原住

文的研究動機，亦希望讓原住民族教育與憲法之間有更多雙向連結，一方面探討憲法對於原住民族的意義，指出原住民族教育權利可能得到憲法何種程度的支持，避免落入「權利法制化的困局」¹³；另一方面，透過原住民族觀點的憲法解釋，反省憲政主義的侷限，將原住民族教育權利注入憲法文化，開啟「相互承認（mutual recognition）」之憲法對話（constitutional dialogue）的可能。¹⁴

本文擬處理討論之問題，主要包括：

一、原住民族對於教育的主張訴求，是基於什麼樣的歷史脈絡及現實需求而產生？

二、從憲法的觀點來看，原住民族對於教育的主張訴求，得否、如何透過憲法解釋予以支持佐證？可能遭致那些質疑？

三、基於憲法的規範基礎及內涵，原住民族教育權利的制度實踐，是否已然符合憲法的要求？若否，有那些值得檢討改進之處？

第二節 文獻回顧

壹、原住民族權利之憲法研究

檢視回顧憲法學界對於原住民族權利之研究，大致呈現出：從國際法到憲法、從個人權到集體權、從集體權總論（概括性的集體權／民族權）到集體權各論（個別性的集體權：如土地權、財產權等）之趨勢。

林淑雅所著之《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》作為第一篇有關原住民族的憲法研究，率先提出了民族權的理論基礎及原住民族自治的制度方向。¹⁵李建良在法學期刊及研討會陸續發表數篇有關原住民族憲法權利的論文，則探討原住民族條款的性質及效力、原住民族自治的實踐模式與原住民族集體權的概念。¹⁶而基於上述研究成果，二位學者更進一步分析原住民族參與新憲運動的憲

民族教育研究的應用》，《慈濟大學教育研究學刊》，5期，頁93-94。

¹³ 陳舜伶指出，原住民族運動若以「權利」作為挑戰國家權力行使的主張，會面臨以下困局：「原住民族權利」的訴求，一方面挑戰了國家統治的正當性，另一方面卻也是一種無力排除國家對其實際的控制之下，而又必須努力將自己的訴求填塞在既有的法律概念中的嘗試，企圖以國家法律體制下的「權利」作為達成訴求的方式，但這些「原住民族權利」終歸不在國家法律體系的考量之內，原住民族在缺乏相應的成文法保障，卻又需要藉用權利的語言來保存其民族的生存。參見陳舜伶，《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局：兼論建構中的台灣原住民族自治》，頁58-60。

¹⁴ See James Tully, *STRANGE MULTIPLICITY: CONSTITUTIONALISM IN AN AGE OF DIVERSITY* 129-136, Cambridge: Cambridge University Press (1995).

¹⁵ 參見林淑雅（2000），《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，台北市：前衛。

¹⁶ 參見李建良（2003），〈淺說原住民族的憲法權利：若干初探性的想法〉，《台灣本土法學》，47期，頁115-125；李建良（2005），〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，《憲政時代》，31卷1期，頁1-34；李建良（2006年12月），〈初訪集體權：以原住民族權為對象〉，發表於：《「新興人權之研究」研討會》，中央研究院法律研究所籌備處（主辦），台北市；李建良（2007），〈憲法人權清單改革芻議：「台灣基本權利憲章」草案初稿〉，許志雄、蔡茂寅、周志宏（編），

法意義。¹⁷此外，為數不少的憲法學者，亦曾踏足原住民族權利總論之研究。¹⁸

整體而言，有關原住民族權利憲法論述的總論研究，其主要關注，一方面在於概括性的集體權／民族權的證立，指出在原住民個人權之外，為什麼需要原住民族集體權，另一方面，除了運用相關憲法理論、進行概念解釋外，並參考國際法及政治哲學理論，探討原住民族集體權之權利內涵。

值得注意的是，原住民族權利之法學研究，亦逐漸朝往各論發展，此對於個別性集體權之憲法理論的深化甚具意義，其中在研究的質與量上，最為顯著者，當屬原住民族土地權及財產權（包括智慧財產權）之相關論述。¹⁹

本文聚焦於原住民族教育之探討，亦係追隨上述原住民族權利憲法研究成果所奠定之基礎及研究趨勢，一方面整理歸納總論之相關研究成果，另一方面，嘗試開展原住民族教育權利之個論研究，以為拋磚。

貳、原住民族教育之研究

有關原住民族教育之研究，教育學界、民族學界累積了數量可觀的研究成果。惟基於本文研究目的、旨趣，且礙於能力及篇幅限制，我無意也無法仔細分析或概括整理這些討論。惟關於此，林玟漣就 1990 年代中後期原住民教育論述的回顧及批評，可資參考。²⁰

《現代憲法的理論與現實：李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集》，頁 361-402，台北市：元照。上述部分論文，後收於：李建良（2010），《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，台北市：新學林（以下引用以 2010 年版本為準）。

¹⁷ 參見李建良、林淑雅（2008），〈台灣原住民族與新憲運動：觀念的提出〉，葉俊榮、張文貞（編），《新興民主的憲政改造》，頁 203-220，台北市：台灣大學人文社會高等研究院。

¹⁸ 例如：林明昕（2004），〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《憲政時代》，29 卷 3 期，頁 335-358，後收於：林明昕（2006），《公法學的開拓線：理論、實務與體系之建構》，頁 3-31，台北市：元照（以下引用以 2006 年版本為準）；林超駿（2004），〈初論多元文化主義（Multiculturalism）作為我國原住民權益保障之理論基礎：以 Will Kymlicka 與其對手間之辯論為起點〉，法治斌教授紀念論文集編輯委員會（編），《法治與現代行政法學：法治斌教授紀念論文集》，頁 309-341，台北市：元照，後收於：林超駿（2006），《超越繼受之憲法學：理想與現實》，頁 251-286，台北市：元照（以下引用以 2006 年版本為準）；李震山（2007），〈集體權〉，氏著，《多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心》，頁 291-319，台北市：元照；劉士豪（2007），〈原住民族權利入憲的初探〉，社團法人台灣法學會（編），《台灣法學新課題(五)》，頁 29-60，台北市：社團法人台灣法學會；劉建宏（2007），〈原住民族之人權保障〉，氏著，《基本人權保障與行政救濟途徑》，頁 33-60，台北市：元照；張嘉尹（2008），〈多元族群、國家認同與台灣的憲政改革〉，《中研院法學期刊》，2 期，頁 109-166；辛年豐（2011），〈原住民族權利保障的建構與實現：從平等權出發到落實平等保障〉，《國立中正大學法學集刊》，34 期，頁 187-245。

¹⁹ 例如：黃居正（2005），〈時間、勞動與生態：原住民族財產權的核心論題〉，《清華科技法律與政策論叢》，2 卷 1 期，頁 5-47；林淑雅（2007），《解／重構台灣原住民族土地政策》，國立臺灣大學法律學研究所博士論文；黃居正（2009），〈憲法解釋與原住民權利〉，廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第六輯，頁 429-465，台北市：中央研究院法律研究所籌備處；蔡志偉（Awi Mona）（2011），〈原住民族財產權之發展：以美洲人權法院 Awas Tingni 案為初始的思考〉，《臺灣民主季刊》，8 卷 4 期，頁 45-81；黃居正、邱盈翠（2013），〈原住民族傳統智慧創作之歸屬與運用：集體財產管理制度之探討〉，《台灣社會研究季刊》，90 期，頁 1-42。

²⁰ 參見林玟漣（2002），〈原住民教育的論述分析：以四本專書為例〉，《教育與社會研究》，3 期，

然而，我必須特別指出，就本文作為規範性討論所需認識瞭解之前提，包括諸多現象描述、脈絡分析與實踐層面的觀察批判，這些研究成果可謂提供本文許多重要啟發，當然，我會在後續相關章節一一說明援引。

其次，原住民族教育法在教育法之實質體系中，係關於教育活動主體之規範，且原住民族教育權利，因涉及國民的教育權利，自屬教育法學研究的主要課題之一。²¹從而，教育法學的相關研究成果，本文亦一併納入討論範圍，尤其是針對原住民族教育之數篇教育法學專論。²²

第三節 研究範圍與架構

本文雖以「原住民族教育」為研究主題，但就研究範圍的設定，必須說明：第一，本文所探討之原住民族「教育」，就學校教育而言，係以國小、國中之國民教育階段作為討論重心，而不包括涉及學術自由之大學以上高等教育。第二，本文所探討之「原住民族」教育，一般性論述包括台灣 14 族（16 族）²³原住民族，具體案例討論，則以筆者自身所屬之卑南族為主。

依 2014 年 5 月的官方統計，台灣原住民人數為 535953 人；政府認定的 14 族

頁 133-166。林玟漣分析 1990 年代中後期，原住民教育論述在數量上明顯增長，除了原先的「偏遠地區」論述，還加添了「多元文化」論述，論述的問題也從「如何幫助原住民教育趕上主流教育」逐漸轉為「原住民因文化的差異，需要什麼樣的教育」。她也進一步批評，偏遠地區的教育論述以縮短、調和城鄉差距為目標，是在以城市為標準的尺規下呈現出來的結果；多元文化論述對原住民教育而言似乎較為進步，但仍沒有從原住民主體的利益出發。此外，有關原住民族教育研究專書的簡介，可參見王雅萍（2005），〈尊重原住民族主體性 發展原住民族教育：評原住民教育概論六書〉，《原教界》，1 期，頁 34-39。

²¹ 參見周志宏（2012），〈教育法學研究的範圍與課題：兼論少子化時代對教育法學研究的影響〉，氏著，《教育法與教育改革Ⅱ》，頁 15-16，台北市：高等教育；周志宏（2012），〈臺灣教育法體系發展的歷史與現況的檢討（1945～2011 年）〉，氏著，《教育法與教育改革Ⅲ》，頁 34-36，台北市：高等教育。

²² 例如：許育典（2002），〈人的自我實現作為原住民教育基本權的核心建構：21 世紀原住民族教育的法制展望藍圖〉，《成大法學》，3 期，頁 25-61，後收於：許育典（2013），《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》，二版，頁 363-392，台北市：元照（以下引用以 2013 年版本為準）；許育典（2002），〈文化差異、多元文化國與原住民教育權〉，《成大法學》，4 期，頁 37-70，後收於：許育典（2013），《教育憲法與教育改革》，二版，頁 333-367，台北市：元照（以下引用以 2013 年版本為準）；張源泉（2003），《原住民族教育及其法規範之研究》，國立政治大學法律學系學士後法學組碩士論文；許育典、盧浩平（2006），〈多元文化保障下原住民族教育的憲法建構〉，《東吳法律學報》，17 卷 3 期，頁 1-80，後收於：許育典（2006），《文化憲法與文化國》，頁 423-504，台北市：元照（以下引用以 2006 年版本為準）；曾大千、何思璿（2009），〈從法令規範論臺灣原住民族教育之本土脈絡〉，《教育與多元文化研究》，1 期，頁 141-174；曾大千、陳炫任（2013），〈論多元文化教育之憲法基礎及其於我國原住民族法制之體現〉，《教育與多元文化研究》，9 期，頁 71-104。附帶說明，上述部分研究成果，或以憲法為題，或涉及憲法學理之討論，惟因其內容係著重於個人權性質之原住民教育權，而與關注原住民族集體權之原住民族研究，在研究取向上顯有不同，故而仍宜歸類為教育法學研究。

²³ 附帶說明，行政院於 2014 年 6 月 26 日核定拉阿魯哇族及卡那卡那富族為原住民族第 15 族及第 16 族。拉阿魯哇族及卡那卡那富族分別居住於高雄市桃源區、那瑪夏區，原都認定為「鄒族」。兩族與鄒族語言不通、祭儀不同，向原民會申請認定為原住民族。

原住民族人數為阿美族 199117 人、泰雅族 85141 人、排灣族 95509 人、布農族 55560 人、卑南族 13216 人、魯凱族 12765 人、鄒族 7102 人、賽夏族 6365 人、雅美族 4398 人、邵族 747 人、噶瑪蘭族 1346 人、太魯閣族 29314 人、撒奇萊雅族 790 人及賽德克族 8908 人。²⁴各族的分佈情形，如下圖：



圖 1：台灣原住民族分佈圖

資料來源：原民會網站，

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=6726E5B80C8822F9>

另就卑南族之概況略作說明。卑南族的部落全數位於台東縣境內之台東市及卑南鄉，分佈地點在台東平原北部和台東縱谷以南沿中央山脈東側，海拔約為 100 至 500 公尺的地帶。在清末及日治初期，卑南族就被認為主要由知本社、射馬干社、呂家社、大巴六九社、北絲鬬社、阿里擺社、檳榔樹格社、卑南社等八社所共同構成，因此稱為「八社蕃」。隨著日治及戰後以來的發展，原先的八社分別成為今日的知本／卡地布 (*Katripul*)、建和 (*Kasavakan*)、利嘉 (*Likavung*)、泰安 (*Tamalrakaw*)、初鹿 (*Mulivelivek*)、上賓朗 (*'Alripay*)、下賓朗 (*Pinaski*)、南王／普悠瑪 (*Puyuma*) 等八個部落，另外由於人口的遷徙與聚集，又出現了寶桑／巴布麓 (*Papulu*) (日治時期由卑南社遷出) 與龍過脈 (*Danadanaw*) (1980 年代由初鹿分出) 這二個新興部落，因此現在的卑南族也有「八社十部落」的說法。

25

²⁴ 另有尚未申報族別人數 15675 人。參見原民會官網，原住民人口數統計資料。

²⁵ 參見陳文德，《臺東縣史，卑南族篇》，頁 18；陳文德 (2010)，《卑南族》，頁 1-5，台北市：三民。

在上述研究範圍之設定下，本文所稱「原住民族教育權利」之概念界定，亦有說明之必要。依原住民族基本法第 7 條規定：「政府應依原住民族意願，本多元、平等、尊重之精神，保障**原住民族教育之權利**...。」學說上有認為原住民族基本法係為了執行憲法增修條文第 10 條關於原住民族基本權利規定所制定的「施行法」，其所規範權利「具有憲法基本權利之位階與性質」。²⁶故參考上開用語，本文以「原住民族教育權利」此一統稱，概指台灣原住民（個人）及原住民族（集體）²⁷，在有關教育事務領域範圍內，所享有之**憲法權利**。具體而言，憲法意義之「原住民族教育權利」，包括**個人權**性質之「**原住民學習及受教育權**」，與**集體權**性質之「**原住民族教育集體權**」。

從前述本文設定之主要問題出發，在架構安排上，除第一章、第五章分別為緒論、結論之外，第二章有關原住民族教育發展及困境的分析，係從原住民族知識傳承之觀點、原住民族教育主體地位逐漸喪失的過程、法制規範現況下的執行困境，提出思考原住民族教育問題所需要的背景理解，並據以證明原住民族對於教育的主張訴求，其來有自。

第三章接著進入規範性的憲法理論。首先，從**個人權**性質之「**原住民學習及受教育權**」之規範內涵，檢討原住民學習及受教育權實踐情形，進而推導出**集體權**性質之「**原住民族教育集體權**」之必要；其次，就「**原住民族教育集體權**」之證立，一方面回顧憲法學界有關集體權總論的研究成果，並就集體權之權利主體，加入其他學科領域的討論，另一方面，說明源自於原住民族概括性集體權（自決自治權）的「**原住民族教育集體權**」，實為原住民族自決自治所必要、根本而不可或缺的部分；本章的最後，則參考國際人權法及原住民族之觀點，探討分析「**原住民族教育集體權**」的內涵，亦即透過憲法解釋及建構，與原住民族對於教育的主張訴求，進行「相互承認」的憲法對話，並回應一些可能的質疑。

第四章要探討的是，原住民族教育權利的制度實踐，是否、如何成為可能。本章先引介近來原民會推動的部落學校政策及 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校的本土實踐，作為進一步與憲法理論對話的經驗對象，並提出其在憲法上之重要意義，同時討論部落學校可能遭逢的問題。其次，基於憲法之規範性要求，再檢討原住民族教育法的結構困境，直指該法有重大違憲疑慮。最後並嘗試提出有關制度實踐的一些想法，包括原住民族教育法的建議修法方向、修法前國家機關履踐憲法義務的可能性、原住民族投身教育事務的族群自覺，以及在內容、組織面向上的初步建議。

²⁶ 參見黃居正，〈憲法解釋與原住民權利〉，頁 430；蔡志偉（Awi Mona），〈從客體到主體：臺灣原住民族法制與權利的發展〉，頁 1537。

²⁷ 原住民族基本法第 2 條對於「原住民族」及「原住民」之定義如下：「原住民族」係指既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族；「原住民」係指原住民族之個人。上開定義明確指出「原住民族」、「原住民」指涉對象的不同，及分別具有之集體或個人意義。

第二章 原住民族教育的發展與困境

卑職的考量是：蕃人不適合教授高深的智識，觀察其現狀應非授與學藝。……蕃人教育的主要目標在使蕃人儘快脫離獸性，且不失其素樸純良的個性，而且能夠成為以農業為天賦，勤奮認真工作的優良國民。

——1914 年《番童教育意見書》²⁸

原住民有權用自己的母語受教育。成立自己的學校。國家要尊重原住民母語的平等地位。原住民地區應採取各族語併行之教育政策。

——1988 年《台灣原住民族權利宣言》²⁹

原住民族對於教育的主張訴求，並非憑空想像，而係基於特定的歷史脈絡及現實需求而產生，在進入規範性的討論前，我們需要對於原住民族教育有更清晰的背景理解，透過傾聽及設身處地的思維，消弭可能不自知的隱性偏見，進而開展「相互承認」對話的可能。

回顧過去有關原住民族教育的分析討論，數量其實相當可觀，但基於學科領域的關注重點各有不同，且限於篇幅及研究目的，我無意重述這些研究成果。³⁰但透過文獻的整理爬梳，我認為其中的關鍵在於：**對於原住民族教育，應採取什麼樣的觀察視角？**舉例而言，當我們從相關統計數據，產生「為什麼原住民學生在現行教育體制下老是失敗？」疑問的同時，是否應反問「現行教育體制為什麼老是讓原住民學生失敗？」——反省原住民族教育的「問題」是否出在運作這個教育的機制本身。³¹又例如，原住民學生的「文化差異」儘管在教育體制中逐漸被注意或正視，並基於此差異予以課程教學上之特殊對待，但其背後是否基於對「文化差異」內涵的充分理解？是否仍存有「原住民族文化多侷限在歌舞、技藝、語言等層面，原住民族知識不足以與現代知識相提並論」之預設？

本章一開始先回歸原住民族教育的核心，探討「原住民族知識」此一概念，並打破一些錯誤的預設或偏見，嘗試建立原住民族知識與現代知識平等對話的可能。其次，從原住民族部落——原住民族知識之主體——對於教育自主程度的觀點，簡要回顧原住民族教育的歷史遞嬗，即原住民族部落教育體制在台灣所曾經

²⁸ 引自張耀宗（2009），《國家與部落的對峙：日治時期的台灣原住民教育》，頁 60，台北市：華騰文化。

²⁹ 夷將·拔路兒 Icyang·Parod（2008），《台灣原住民族運動史料彙編（上）》，頁 192，台北：國史館、行政院原住民族委員會。

³⁰ 林玟漣在回顧 1990 年代中後期大量出現的原住民教育及多元文化論述之研究中指出：從知識社會學的觀點來看，任何知識都有其產生的社會條件，原住民教育研究的論述（discourse），除了內容本身，包括：如何陳述、產生的時間，為何是這樣的內容，為何在這段期間出現，正說明了他們所處的社會位置。參見林玟漣，〈原住民教育的論述分析：以四本專書為例〉，頁 133-166。

³¹ 參見瓦歷斯·尤幹（1994），〈體檢台灣「山胞教育」：台灣原住民教育體制的一些問題〉，行政院文化建設委員會（編），《原住民族文化會議論文集》，頁 191-200，台北市：行政院文化建設委員會。

存在的時空，並指出原運在原住民族教育法立法過程中的有限參與，造成後來一般教育、民族教育二分的歷史偶然。隨著原住民族教育法在 1998 年完成立法後，該法規範內容構築了原住民族教育的法制架構，本章的最後，將整理歸納「後原教法時期」的原住民族教育現況及制度困境，說明現行教育體制在「延續民族命脈」³²、「建立符合原住民族需求之教育體系」³³、「設立各級原住民族學校」³⁴、「高級中等以下學校於原住民學生就讀時，均應實施民族教育」³⁵、「各級政府對學前教育及國民教育階段之原住民學生，應提供學習其族語、歷史及文化之機會」³⁶等規範目的及相關措施的具體實踐上，仍有明顯不足，此外，原住民學生及家長所面臨經濟壓力與民族教育的兩難抉擇，亦是不容忽略的現實處境。

第一節 原住民族知識作為原住民族教育的核心

知識的傳衍、傳授，始終是教育的核心。包括「教什麼」（涉及課程）及「如何教」（涉及教學），都需要思考：「學校中該教授那些知識，這些知識又該以那一類型的分科模式或活動設計為媒介讓學生學習而得」。³⁷對原住民接受學校教育而言，這樣的思考意謂著，我們期待學生在學校裡，能夠學習、熟稔的課程知識內涵為何。

基此，有關原住民族教育的發展與處境，以下即以原住民族知識的傳承為核心，作為思考觀察的起點。

壹、正視原住民族知識的存在及價值

首先要面對的問題是：什麼是原住民族知識？原住民族豐富多元的文化，經常表現（無論主動或被動）在歌舞、技藝（如雕刻、編織、狩獵、建築等）、語言等層面，但原住民族有所謂的知識體系嗎？原住民族知識是否足以構成完整的教育內涵，而與主流社會知識並駕齊驅？

對於原住民族社會文化的基本瞭解，是進行原住民族教育等重要議題討論前所必要的。³⁸反之，對於原住民族文化、知識內涵的不認識、一知半解，甚至存有偏見或刻板印象，即可能對「原住民族知識」產生上述懷疑。透過以下例子的說明，本文想要先指出的是，無論從深度、廣度來看，皆可證明原住民族知識的存

³² 原住民族教育法第 2 條第 2 項規定：「原住民族教育應以維護民族尊嚴、延續民族命脈、增進民族福祉、促進族群共榮為目的。」

³³ 原住民族教育法第 5 條規定：「各級政府應採積極扶助之措施，確保原住民接受各級各類教育之機會均等，並建立符合原住民族需求之教育體系。」

³⁴ 原住民族教育法第 11 條規定：「各級政府得視需要設立各級原住民族學校或原住民教育班，以利就學，並維護其文化。」

³⁵ 原住民族教育法第 14 條。

³⁶ 原住民族教育法第 21 條。

³⁷ 參見陳張培倫（2010），〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，《台灣原住民研究論叢》，8 期，頁 3。

³⁸ 參見陳文德，《卑南族》，自序頁 2。

在及價值。

就深度而言，原住民族的歌謠舞蹈與雕刻、編織、狩獵、建築等技藝，實際上均涉及文化中的深層智慧。例如：歌謠舞蹈經常「與生活中的歲時祭儀或個人生命禮俗結合在一起」，而非單獨存在。³⁹編織涉及學習製作過程中的禁忌、衣飾規範與族群認同。⁴⁰石板屋的建造，「涉及屋主本身的社會階級與身分、石板取得之技術、家屋建築之技術、家屋命名與使用之文化等」。⁴¹狩獵不只是「狩獵技術或陷阱設計的學習」，還包括「參與狩獵團體的組成、狩獵的禁忌、狩獵的部落規範、獵物的處理、獵物的分配、對山林、動植物生態知識的認識」。⁴²

對於卑南族而言，狩獵更攸關每年 12 月底最重要的祭儀——大獵祭（*mangayaw*）。大獵祭的參加者主要是以正在接受成年訓練的青年和已成年的男子為主。⁴³大獵祭最初是為「復仇」而舉行的獵首活動，然而自從獵首習俗禁止之後，就改為狩獵。不過大獵祭的活動不只是狩獵而已，它還伴隨著其他重要的儀式——除喪與成年。大獵祭祭歌（*iriraw*）的內容包括對喪家的慰問，成年男子舉行大獵祭從山上回來時，也是喪家除去悲傷與重新納入部落生活之際；青年經過三年服役級（*miyabetan*）的階段後，準備晉升為可以結婚的成年級（*bangsaran*）。⁴⁴在晉級之前，由青年的教父為他們換上黑色裙布，此時青年們頭戴著與年度喪家一樣由澤蘭編制的花環，然後由教父帶領共舞，之後就可以配戴花環、穿著亮麗的傳統禮服，表示已經是完成成年禮的 *bangsaran*。亦即經由共舞的過程，完成了身分的轉變：對喪家而言，祛除哀傷、重新恢復社會生活；對於由 *miyabetan* 晉升

³⁹ 參見陳枝烈（2007），《原住民族教育體系之規劃委託研究計畫期末報告書 I：規劃報告書》，頁 11，台北市：行政院原住民族委員會。此外，關於歌謠音樂所具有之社會文化意義，以南王卑南族為例的討論，參見林志興（2002），〈南王卑南族歲時祭儀中的音樂〉，巴奈·母路、孔吉文（編），《原音繫靈：原住民祭儀音樂論文選》，頁 69-94，花蓮：財團法人原住民音樂文教基金會。

⁴⁰ 參見陳文德（2004），〈衣飾與族群認同：以南王卑南人的織與繡為例〉，黃應貴（編），《物與物質文化》，頁 63-110，台北市：中央研究院民族學研究所。

⁴¹ 參見陳枝烈（2008），《台灣原住民族教育》，頁 9，台北市：師大書苑。石板屋是排灣族最具代表性的家屋建築，其家屋命名、階級圖騰、建築技術及取材，富有文化意義及科學智慧，參見陳枝烈（2009），〈排灣族文化中的科學智慧初探〉，《台灣原住民研究論叢》，6 期，頁 122-124。

⁴² 參見陳枝烈，〈原住民族教育體系之規劃委託研究計畫期末報告書 I：規劃報告書〉，頁 12。

⁴³ 附帶說明，大獵祭在出發和迎接時，女性也擔任重要的任務。卑南族學者孫大川指出：「大獵祭雖然是以男子為主體，女子處在守候、配合的位置；但是，如果沒有她們的準備、等候，整個儀式也將失去重心。大獵祭期間，其實部落的主體是卑南族的婦女，『迎獵門』的會合，是她們以『部落』的姿態，歡迎、擁抱『出獵』的家人，讓卑南男子回歸『母體』，她們的角色是深刻的。」參見孫大川，〈卑南族（Puyuma）〉，http://fasdd97.moc.gov.tw/world_query3-1.php?wid=7（最後瀏覽日：07/06/2014）。惟主流社會或有大獵祭造成女性「參加傳統祭儀障礙」之誤解，對此，卑南族作家巴代回應：「這些祭儀男女分工、內外有別、各司其職，環環相扣，沒有婦女參與根本無法進行，又何來『婦女社會參與』不足的疑慮？」，參見巴代（2013），〈卑南族的「巴拉冠」，妨害婦女的社會參與？〉，<http://www.pure-taiwan.info/2013/11/pinuyumayan-palakuan-and-feminism>（最後瀏覽日：07/06/2014）。有關性別平等在原住民族集體自決權、文化權的討論，參見 Maria Noel Leoni Zardo, *Gender Equality and Indigenous Peoples' Right to Self-Determination and Culture*, 28 AM. U. INT'L L. REV. 1053 (2013)。

⁴⁴ 有關卑南族男子的年齡階級與稱呼，參見陳文德，〈卑南族〉，頁 20-40。

為 *bangsaran* 的青年男子來說，他也開始要去建立自己的家庭，延續生命。⁴⁵由此可見，狩獵在卑南族大獵祭的祭儀活動中，具有角色確定、增進團結、除喪去凶、化解焦慮等作用。⁴⁶大獵祭的舉行不但界定了卑南族「年」的轉換、將喪家重新納入聚落，也清楚界定個人的成長、家戶與聚落之間的密切關聯，並肯定老人的權威。⁴⁷

上述說明，可作為對於原住民族知識淺薄論者的反駁。以下二例，則可用來證來原住民族知識的廣度。

【例一】原民會在 2011 年 4 月 25 日公告了阿美族、排灣族與卑南族部落學校之設立。部落學校的課程係以原住民各族之傳統語言、文化為內涵，必須由各部落學校在開學前進行「課程與教學發展計畫」(curriculum and teaching development program)，以規劃課程與教學。為了協助各部落學校規劃屬於自己學校的課程，以達成課程目標，原民會乃將課程初步區分為：族語暨文學、傳統生活技能、社會組織、藝術與樂舞、傳統信仰與祭儀、族群關係與部落歷史、部落倫理與禁忌、環境生態保育等 8 大領域，並進一步列出各領域所包含的文化內容，供各部落學校進行「課程與教學發展計畫」時參考，各部落學校可根據學校所在之族群部落文化特性，以及目前保存尚佳或重要之文化內容，經由「課程與教學發展計畫」發展出各該學校的課程與教學內容。⁴⁸部落學校 8 大領域之參考課程內涵項目如下表：

表 1：部落學校課程內涵 8 大領域

領域		文化內容
1	族語暨文學	溝通、神話文學、民間故事文學、童謠文學、情詩文學、讚頌女性文學、讚頌男性文學、讚頌部落文學、獵人詩篇、讚頌海洋文學、讚頌神靈文學、祭禱文學、部落民謠文學、事件記誦文學、追思文學、讚頌生活文學。
2	傳統生活技能	耕作、漁撈、狩獵、採集、飼養、建築、飲食、衣服、防災、工程、戰爭與武器、運輸與交通、器物製作、醫藥、天文、曆法。
3	社會組織	部落組織、政治結構、家庭制度（家庭觀念、家屋、家庭結構及類型、家庭各份子的關係、家的繼承）、親屬制度（親屬關係、親屬稱謂、親屬活動）、財產制度（財產觀念、財產管理制度、財產繼承與交易）、婚姻制度（婚姻類型、婚前交際與擇偶狀態、結婚禮儀、離婚與再婚）、

⁴⁵ 參見陳文德，《卑南族》，頁 81-85。另關於南王卑南族大獵祭 *mangayaw* 之過程，參見林志興，〈南王卑南族歲時祭儀中的音樂〉，頁 83-86。

⁴⁶ 參見洪秀桂（1980），〈南王卑南族成年儀禮之分析研究〉，《台灣大學考古人類學刊》，42 期，頁 90-92。

⁴⁷ 參見陳文德（1989），〈「年」的跨越：試論南王卑南族大獵祭的社會文化意義〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，67 期，頁 64、66、71。

⁴⁸ 參見陳枝烈（2013），〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，《台灣原住民族研究季刊》，6 卷 4 期，頁 159-161。

		社會團體（祭祀團體、勞役團體、作戰團體、狩獵團體、學習團體）
4	藝術與樂舞	紋身、服飾、頭飾、圖騰、工藝美術、配飾、童玩、遊戲、運動、童謠、情歌、樂器、器樂、祭祀之舞、慶賀之舞、勇士之舞、驅邪之舞。
5	傳統信仰與祭儀	部落的團體祭儀（例：年祭、收穫祭、出獵祭、海（河）神祭、祈雨祭、祈晴祭、驅蟲祭、阻痛祭、凱旋祭）、家庭的祭儀（播種祭、作物成熟祭、小米入倉祭、家屋破土祭、落成祭、獵獲祭）、個人生命禮俗的祭儀（懷孕、出生、成人祭、成年祭、結婚、喪禮等祭儀）、個人祈福治病的祭儀、天地與人的起源、世界觀、神的種類祭司靈媒。
6	族群關係與部落歷史	族群的分支、與其他原住民族的互動關係、與非原住民族群的互動關係、族群（部落）在歷史上的重大事件、族群的現在地位、當前族群的重要議題、史觀、部落起源、部落遷徙、傳統領域、家族（氏族）的源流及變遷、部落與他部落的互動關係、部落結盟與戰爭、部落的重要歷史人物與事件。
7	部落倫理與禁忌	人觀、道德觀、人與人的道德倫理、人與家庭（族）的道德倫理、人與部落的道德倫理、人與自然的道德倫理、習慣法、裁判與訴訟、徵兆、占卜、與日常生活有關的禁忌、與性別有關的禁忌、祭祀的禁忌、經濟生產活動的禁忌。
8	環境生態保育	動物生態、動物應用、動物保育、植物生態、植物應用、植物保育、能源應用、環境辨認、環境選擇、環境禁忌、土地利用。

資料來源：陳枝烈（2012），〈第三學期制民族學校的課程設計理念〉，《原教界》，46期，頁20；陳枝烈（2013），〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，《台灣原住民族研究季刊》，6卷4期，頁159-161。

【例二】美國阿拉斯加菲爾班克斯大學(University of Alaska Fairbanks)自1995年推動〈阿拉斯加偏遠地區革新方案〉(Alaska rural systemic initiative, AKRSI)，主要在建構原住民族知識體系，並發展「文化回應教育」(culturally responsive pedagogy)，相關的學習與教材內容並建置在阿拉斯加原住民族知識網絡(Alaska Native Knowledge Network, ANKN)。⁴⁹他們設計了一套螺旋式的課程(Spiral curriculum)，共包含12項課程主題，強調以文化為基礎(culturally-based)的課程發展，分別代表阿拉斯加原住民族的文化主軸，也蘊含著阿拉斯加原住民族的價值體系，是他們歷經千百年的文化智慧和價值，透過耆老的口述和傳承，讓年輕的原住民世代能有所依循。文化課程的核心由不同的文化主軸匯集而成，由內而外，每個主題內都對應了各個教育階段的學習內涵，教師們可以利用這個資料庫，搜尋相關的學習材料，作為教學的輔助教材，在為不同教育階段學生規劃課程時，

⁴⁹ 參見周惠民、施正鋒（2011），〈我國原住民族教育之回顧與展望〉，國家教育研究院（編），《我國百年教育回顧與展望》，頁242，新北市：國家教育研究院。

能夠有所參照和依據。⁵⁰這 12 項課程主題的內容包括：

1. 家庭（榮耀祖先）：家庭包括過去、現在及未來的所有親族，每個人都有責任知道自己在親族中的角色，並且讓孩子也了解長輩們在親族中的位置。所有人都應從家譜（family tree）得知自己從何而來，並以祖先及自身的文化為榮。
2. 語言／溝通（語言的知識）：學習族語是重要的，語言的音調（nuances within a language）是互動溝通過程中，理解完整意義的關鍵，語言是文化的重要部分。為了延續族群的文化生命，應將傳統知識傳遞給年輕一輩的族人。
3. 文化的體現（智慧／靈性）：原住民族歷經無數世代所累積的文化智慧非常豐富，這些有形無形的資產也是文化的重要內涵，一般我們常見的文化呈現，諸如舞蹈、歌謠、飲食、藝術等，僅是其中的一部分，在學習上無法加以分割，整體的學習，才能體會原住民族文化中的靈性本質。
4. 部落／社區（責任／團結）：每一位成員對部落都有一份責任，部落的事務必須共同承擔，集體行動比單獨行動更有效率，當每個人體認到部落集體的重要性，就會更謹言慎行，更能夠以部落的興衰為己任，部落的團結也就更緊密。
5. 健康的環境：營造一個健康的部落環境是相當重要的，我們的孩子需要一個健全的成長空間，無論是個人、家庭或部落社區，都必須維持在健全的狀態。原住民族特別強調身心的平衡和健全，唯有健康的身心，才有健康的靈性。
6. 尊敬長者：我們必須尊重部落中的耆老，他們了解部落的歷史和文化，靠著他們，部落才得以發展至今。耆老是部落裡的寶貴資產，聆聽他們智慧的教導，並完整地傳遞給下一代，是確保文化傳承的重要途徑。
7. 生存的法則（誠實、謙遜、幽默）：誠實、謙遜和幽默是原住民族重要的生存法則，尤其在面對多變和艱困的生活環境時，這三種特質能夠讓我們更有勇氣和韌性，對環境有更充分的了解。
8. 共生（分享／照護）：與他人分享是原住民族的共同價值，切忌貪得無厭，過去的經驗告訴我們，對自然環境的剝削，只會造成生活空間的浩劫。行有餘力，必須照顧幼弱，因為他們也是部落的一部分，更是我們生命的一部分。
9. 阿拉斯加原住民族土地權法（Alaska Native Land Claims Settlement Act, ANCSA）：這個法案對阿拉斯加原住民族非常重要，它確保了原住民族的自治權利，讓土地不再遭到恣意的破壞。從另一個角度而言，它也體現了原住民族合作與容忍的態度和堅持，透過共管機制，讓自然生態得以在原住民族的照護下生生不息。

⁵⁰ 參見阿拉斯加原住民族知識網絡網頁，<http://ankn.uaf.edu/curriculum/spiral.html>（最後瀏覽日：07/06/2014）。中文文獻之引介，參見周惠民（2011），〈原住民族知識在文化回應課程中的可能性初探〉，《台灣原住民族研究學報》，1 卷 2 期，頁 171-174。

- 10.技術的運用（努力工作／自給自足）：原住民族善用自然環境中取得及改良的工具，利用這些工具原住民得以生存，並且適應生活環境的變化。努力工作及堅持不懈是任何種類的學習所必要的。
- 11.能源／生態（尊敬大自然）：大自然提供我們生活所需，我們必須對它表示謙敬，不可恣意加以破壞，尤其不能毫無限制地予取予求。對原住民族而言，大自然中的每一事物都緊密關聯，一旦破壞了其中的一個環結，將導致大自然的反撲，對人們就是一場災難。
- 12.彼此尊重／和平：尊重他人而與他人和平相處，對於瞭解原住民族文化而言是重要的，承認彼此的相同及差異，是不同文化之間的橋樑。⁵¹

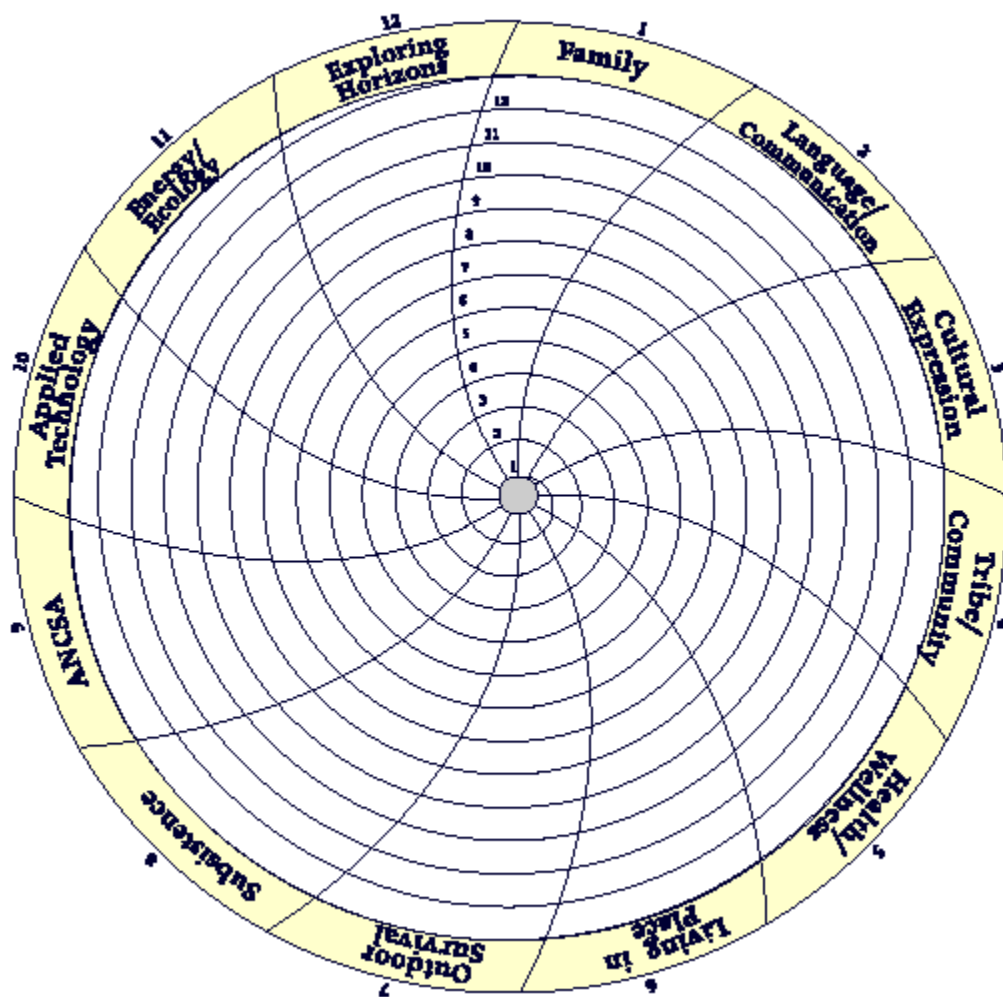


圖 2：阿拉斯加原住民族知識網絡螺旋課程圖

資料來源：<http://ankn.uaf.edu/Resources/course/view.php?id=2#spiral>

從上述二例可知，原住民族知識並非零散、偏狹於特定領域，原住民族文化不應簡化成一種表演性、物質性或工具性的知識。在一定的文化敏感度及認識基

⁵¹ 同前註。

礎上，應肯定原住民族知識乃具有整體性、全面性的一套知識體系。儘管原住民族知識在認知進路（approach）及分類架構、分類邏輯上，可能有別於主流社會知識⁵²，仍不應以此為由，僅因對差異文化體所擁有知識價值的遲鈍性（insensitivity）⁵³而否定原住民族知識的存在及價值。

貳、原住民族知識的發展階段

然而，從原住民族知識的殖民／解殖民歷程來看，原住民族知識所面臨的現實處境是：要與主流社會知識平等對話，何其困難。

陳張培倫回顧原住民族知識大約歷經三個階段的發展：受忽視／否定階段、附從式受重視階段、主體式受重視階段。**第一個階段**主要發生在殖民時期，殖民者掌控了何謂知識的認定，原住民族知識在此時期受到忽視或否定，「此一忽視或否定，與原住民族的其它被宰制處境或地位互為表裡」。**第二個階段**主要發生在後殖民時期，表面上許多民主國家的內部殖民在若干領域已逐漸瓦解，採取多元文化政策，但在尊重多元文化的表象背後，仍存有主流或西方文化優越地位的預設，對於何謂知識的認定，仍是以主流社會的眼光界定其價值，被認可的原住民族知識，限於那些「符合主流社會思維模式或利益的知識內容」，而被「片斷式地納入主流社會的知識體系」。所謂原住民族知識的研究，實為有關原住民族的西方式或殖民式知識，在學術資料庫中，原住民族知識被「去脈絡化」，「被切斷了其與知識生產者間的關聯，喪失了原住民族認知世界方法中原保有的整體性」，甚至被應用在不利於原住民族的社會總體發展需求、商業利益或研究計畫之中。**第三個階段**可視為對前兩個階段之反思，原住民族「嘗試取得更完整、全面的集體自主性以及族群間的平等地位」，「要求大社會平等尊重其自我知識產出以及此一知識生產背後所預設的世界觀、價值觀或認知模式」，而對於以往使用主流或西方視角處理原住民族知識的研究，在此階段中，此一研究視角本身即成為問題，原住民族嘗試「反思此一視角來重建其知識主體性」。⁵⁴

目前台灣原住民族知識的處境，「基本上還在從第二階段艱苦邁向第三階段的過程中」。⁵⁵主流社會仍習慣性的以「片面摘取」的方式，將原住民族知識的訊息

⁵² 原住民族知識採取整體主義（holism）認知路徑，有別於西方現代科學或學術主流之原子主義（atomism）認知路徑，相關說明可參見張培倫（2009），〈關於原住民族知識研究的一些反思〉，《台灣原住民研究論叢》，5期，頁36-41。另有關於分類架構、分類邏輯與「知識」的關聯，例如刀子和橘子，在西方學者所熟悉的食物、衣物、工具及烹飪器具的四個分類範疇中不太可能被歸同一類，但對某些部落而言，基於其特殊的分類邏輯，亦即就實踐上的關聯性而言，刀子是用來切割橘子之用的，故將二者視為同類，換言之，由於既有分類架構及分類邏輯的不同，「刀子與橘子是同一類事物」在該部落中是可以被證成的知識，但在西方人眼中卻不會被認可為一項知識，甚至可能是落後的象徵。參見張培倫，前揭文，頁26-27。

⁵³ 參見陳張培倫，〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，頁7。

⁵⁴ 參見張培倫，〈關於原住民族知識研究的一些反思〉，頁31-34。

⁵⁵ 參見雅柏魁詠·博伊哲努，〈原住民族部落大學發展的機遇及挑戰：誰的部落？什麼樣的大學？〉，頁22。

片段，「堆疊到既有的知識系統裡」，而成為依附的知識、工具性的知識。⁵⁶換言之，主流社會僅從單一知識系統的角度去看待問題，「不願或不曉得傾聽原住民族在這些議題背後所可能擁有且傳承已久的知識傳統，並在尊重原住民族自主性的前提下讓兩種知識體系平等對話磨合找出解決之道」。⁵⁷由此可知，在多元文化的表象背後，主流社會知識體系優越地位的預設視角，或將原住民族知識附從於主流社會思維或利益，片斷地被納入主流社會知識體系；或忽略貫穿於各個原住民族分類知識之間的「世界觀哲學基礎」；或將原住民族知識視為靜滯不變的「歷史文化遺物」，這些對原住民族知識的誤解，均可能不利於原住民族的存續發展。⁵⁸

參、原住民族知識作為教育內涵的「民族存續發展」意義

有關原住民族教育的討論，應緊扣原住民族知識的概念意涵，並強調其內含之「民族存續發展」意義。

一、原住民族知識不應自限於「傳統」、「在地」知識

所謂「傳統知識」、「在地知識」，其實是出於主流社會知識才具有現代性、普遍性之不當預設，而貶抑原住民族知識為不具有現實意義及普遍色彩的「傳統」、「在地」知識。然而，主流社會知識其實亦有傳統成分及在地性格，只不過，主流社會知識透過社會政治運作取得優越地位後，即以現代、普遍自居，貶抑其他知識為傳統、在地。⁵⁹

有關「原住民族／傳統知識」與「西方／現代知識」並立的一般印象，亦即預設原住民族所擁有者為一種傳統而非現代知識，而主流社會所擁有者為一種現代而非傳統知識，陳張培倫藉由「用槍知識究竟屬於原住民族知識抑或現代知識？」之例，指出在族群互動的歷史中，不同文化知識體系間的相互影響或吸納轉化才是常態。對於原住民族而言，更重要的議題在於：不同來源的知識如何在其內部互動發展，並提供養分延續族群之命脈；「原住民族如何可能在歷史進程或者當前社會環境中，就其所原本擁有的知識以及面對外部知識進行轉譯、整合或吸納，以適應族群之生存發展」。⁶⁰畢竟「對於一個早就身處且無法自外於現代社會的原住民族而言，其成員能否熟悉、應用現代社會制度運作相關知識，並將之與本身族群文化或知識進行磨合，已成為該族群是否真能保有自主發展能力的重要條件」。⁶¹

⁵⁶ 同前註，頁 19。

⁵⁷ 參見陳張培倫（2010），〈原住民族知識與現代知識的平等對話〉，收於：《2010 年南島民族國際會議會議實錄》，頁 55，台北市：行政院原住民族委員會。

⁵⁸ 詳細討論，請參見張培倫，〈關於原住民族知識研究的一些反思〉，頁 25-53。

⁵⁹ 同前註，頁 29-30。

⁶⁰ 參見陳張培倫，〈原住民族知識與現代知識的平等對話〉，頁 49-54。

⁶¹ 參見陳張培倫（2013），〈族群發展導向積極賦權行動與原住民族〉，《政治與社會哲學評論》，47 期，頁 4。

二、原住民族知識應具有「民族存續發展」的意義

根據陳張培倫的分析，原住民族知識的概念應具有「民族存續發展」的意義，亦即：原住民族知識，應以追求民族主體性為目的，其知識整體及分類則奠基於原住民族世界觀，且必須能夠適應變化以追求民族存續發展。⁶²

在此意義下，原住民族知識並非一項單純的學術研究，「原住民族知識之復振及發揚，無論其目的是指向應用於政治、法律、健康、教育或環境議題」，其本質應認為是解除原住民族及政府間「殖民／被殖民關係」的重要過程。⁶³陳張培倫進一步指出，原住民族知識之解殖式研究具有重構族群主體性與追求平等地位之目的，此包括兩個層面：第一個層面是「認同指向」，係指「以解殖態度或方法投入對原住民族知識體系之研究與學習，開闢其自主生存發展空間，這將有助於原住民擺脫以他者眼光看待甚至誤認自身文化或族群處境的可能性，進而發展屬於原住民族自身的各種觀點，緩和現有殖民式知識與教育體系所造成的原住民認同衝突」。第二個層面為「權力／資源取向」，指的是「由於解殖式的原住民族知識研究，碰觸到知識背後的世界觀、價值觀與認知方式差異，有助於調整主流社會看待世界的角度，如此一來，原住民族就更有機會在整體社會的權力與資源分配議程中獲得其應有之公平份額或對待」。⁶⁴

三、原住民族教育作為不同知識間平等對話的關鍵場域

如何推動知識的平等對話，是當前原住民族知識研究的重要課題之一。關於此，陳張培倫認為，「協助原住民族重新追尋已忘卻或受歧視的知識傳統，並讓其有機會對因現代知識引入所造成的斷裂處，重新思考傳統與現代之互動可能模式，對於原住民族生存發展之促進目標而言，似乎才是最根本的工作，也就是以知識解殖完成族群解殖，否則再多資源的投入也難以擺脫受控制地位」。⁶⁵原住民族教育如欲試圖達成「延續民族命脈」之目標，「整體課程設計就應該從知識傳統斷裂處重新接續，一方面設計出足以尋回文化認同的課程知識內容，另一方面也應設法讓原住民學生接受具有知識創化可能性的課程內容」，並讓原住民族掌握原住民族教育之主導權。⁶⁶

由此可知，有關未來原住民族教育的改革，能否及如何突破目前課程內涵的知識權力關係，讓原住民族或部落根據其自主意願將原住民族知識落實轉化為課程架構與課程內容，並尊重原住民族知識之自主發展與教育之設計安排，實為原住民族知識與主流社會知識平等對話，進而邁向前述第三個階段（主體式受重視階段）的關鍵所在。

⁶² 參見張培倫，〈關於原住民族知識研究的一些反思〉，頁 44-50。

⁶³ 同前註，頁 31。

⁶⁴ 參見陳張培倫，〈原住民族知識與原住民族部落大學課程發展〉，頁 239-240。

⁶⁵ 參見陳張培倫，〈原住民族知識與現代知識的平等對話〉，頁 56。

⁶⁶ 參見陳張培倫，〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，頁 16-18。

第二節 原住民族教育的歷史沿革



上一節的討論指出，原住民族教育一方面係以原住民族知識的傳承為核心，另一方面作為原住民族知識與主流社會知識平等對話的重要場域，且涉及民族存續發展——即原住民族教育立法目的所稱「延續民族命脈」。

在進行當下原住民族教育之相關問題與困境的討論之前，有必要探究原住民族教育在台灣所曾經存在的時空，俾能掌握所面臨問題之歷史脈絡，畢竟認識過去有助於瞭解現在所由何來。有關原住民族教育歷史的研究成果，較多係以統治者或政策發展觀點加以討論。⁶⁷本節則以原住民族對教育自主程度之觀點出發，說明原住民族及部落作為原住民族教育之主體地位的遞嬗更迭，並指出原住民族運動在原住民族教育立法過程中的參與及影響。

壹、部落教育自治時期（1896 年以前）

在日治時期台灣出現由國家提供的學校教育之前，原住民族教育即已存在。⁶⁸由於原住民各族皆沒有文字，文化的傳承主要就靠口耳相傳和社會制度本身來支

⁶⁷ 統治者或政策發展觀點之歷史回顧，例如：張耀宗著重於 1945 年以前台灣原住民接受外來殖民者教育之教育史論述，其博士論文描述傳統部落教育、荷西時期基督教化之殖民教育（1624-1661）、明清時期儒家教化之原住民教育（1661-1895），後續研究則指出日治時期原住民所承受的教育，除了殖民教育的性格外，也具有近代文明意涵的內容，在兩者的交織之下，使得日本殖民者對於原住民所實施的教育，呈現多樣的影響層面。參見張耀宗（2004），〈台灣原住民教育史研究（1624-1895）：從外來者的殖民教化談起〉，國立臺灣師範大學教育研究所博士論文；張耀宗，《國家與部落的對峙：日治時期的台灣原住民教育》。

教育部將戰後「原住民教育」的政策發展分為四個時期：山地平地化時期（1945-1962）、融合整體社會時期（1963-1987）、開放發展時期（1988-2000）、主體發展時期（2001-）。中華民國教育部史全球資訊網，<http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=14>（最後瀏覽日：07/06/2014）。

周惠民、施正鋒從政策發展的角度，綜合相關學者見解，將戰後「原住民族教育」分為三個時期：同化融合時期（1945-1987）、多元開放時期（1987-1996）、主體發展時期（1996-）。參見周惠民、施正鋒，〈我國原住民族教育之回顧與展望〉，頁 237-240。

可資對照者，係從原住民族觀點所為之歷史分期，例如：林松郁依教育主體之不同，將台灣原住民族教育分為三個時期：多元部落教育時期（包括部落生活教育階段、部落與異族教化並立階段）、國家壟斷教育時期（包括大和民族殖民政權的國家教化、漢族移民政權的國家教化）、民族自治教育時期。參見林松郁（2005），《台灣原住民族教育權發展之研究：三代人權導向》，頁 43-89，私立東吳大學社會學系碩士論文。

陳枝烈將「原住民族教育」的歷史發展分為三個時期：部落自治時期、外族入侵時期、民族意識覺醒時期。參見陳枝烈（2010），〈從民族教育的觀點論原住民族教育統計的未來發展〉，阿浪·滿拉旺 Alang·Manglavan、楊錦浪（編），《原住民族教育的省思與展望：87-95 學年度《原住民族教育調查統計報告》解析》，頁 267-282，台北市：行政院原住民族委員會。

⁶⁸ 陳枝烈指出，原住民族教育的歷史，不應侷限於原住民族接受現代學校教育的歷史，更不應認為原住民族在日治時期以前是沒有教育的，正如同對美洲原住民族而言，不會接受「哥倫布發現新大陸」此一歐洲中心觀點的歷史描述。「從多元文化教育的角度而言，原住民教育是起於原住民在台灣這塊土地上生活之始，它的教育延續了其族群的文化，它的教育也開展了台灣的歷史，更重要的是，日據時期之前的數千年原住民教育歷史，更應該是台灣原住民教育的重要內涵，而不應該被忽視或遺忘。」參見陳枝烈（2010），〈原住民教育起於何時？〉，氏著，《原住民族教育：18 年的看見與明白》，頁 76-78，屏東：國立屏東教育大學。

撐，「原住民傳統的教育體制，基本上是以整個部落為場域，以生活技能為引導，以前輩父兄為師長的終生學習教育」。它透過各式各樣的歲時祭儀、生命禮俗、禁忌系統甚至樂舞的傳唱來達成不同層次的教育目標。⁶⁹

此一時期，原住民族係以部落為單位，行自給自足、自主自治的生活方式。在部落社會中，以部落作為教育主體，「教育活動的實施是融入於生活之中，教育就是一種生活，生活就是教育的實踐」。具體而言，**教育的目標**係由上一代將民族文化傳承給下一代，「使下一代能適應部落與自然的生活，進而延續族民族的生命」。**教學**上採取口傳、演示、實作、觀察、模仿與練習等方式，例如長輩們用族語將家族遷徙的歷史、部落的事蹟以敘述或吟唱告訴孩子；在山林之中，「教導孩子觀察動物的足跡變化，以瞭解動物的類別、大小與習性」；「觀察自然界中天空的景象變化，以掌握天氣的轉變」；「觀察田裡農作物的生長情形，以掌握播種、除草與收穫的時機」；上山設陷阱給孩子看，「使孩子了解設陷阱的種種技巧與訣竅，然後讓孩子自行練習，如果能成功捕捉到獵物，就表示學會了，如果沒捉到獵物就必須再學習」。這些教學的進行就在實際的生活情境中，「田裡、屋前的小廣場、山林之中、儀式現場、獵場都是教學的教室」。而**課程內容**就是族群的整體文化，部落的歷史、語言、族群關係、社會組織、家庭制度、親屬制度、性別文化、生命禮俗、經濟生產活動、社會規範、軍事、祭典儀式、信仰與禁忌、口述文學、建築藝術、天文曆法、動植物生長、氣候、物理、地形、土壤、食物保存方法、價值觀、生活觀、宇宙觀等都是課程，這些課程不採分科，而是統整教學，例如「在教導織布時，長輩們告訴孩子芋麻適宜製成紗線，以及芋麻從去皮到製成紗線的過程與技巧，煮紗、染線、整經與織布的種種技術，從中學習到植物、搓紗、染色、計算經線與織布所涉及的生物學、礦物學、數學等知識，所以是一種統整的課程」。至於**師資**，部落中的每一位長輩，舉凡父母、祖父母、兄姊或部落中其他的長輩都是孩子的老師，在生活中教導下一代各種知識與技能。⁷⁰

部落自治下原住民族教育，其教育目標、課程、教學、師資雖有別於現代學校教育的型態，但也發展出嚴謹的教育制度。以卑南族的「會所教育」為例，卑南族傳統的社會組織主要建立在嚴密的會所及年齡階級之上，會所可以說是部落自治的核心場域，是卑南族男子集會及集體生活的地方，包括以 12 歲到 18 歲左右青少年為對象的「少年會所」(*trakuban*)，以及約 18 歲以上卑南族成年男子共居集會的「成年會所」(*palakuwan*)。會所是部落最重要的組織，對內負責公共事務，對外則是公共關係（往昔例如征戰、收取貢品等）。會所也是對男性集中訓練的場所，男性若不加入會所，就不被部落視為一個真正的男人，學習如何成為一個卑南族男人的社會化教育階段，主要就是開始接受會所訓練的時期。⁷¹卑南族男

⁶⁹ 參見孫大川（2000），〈對台灣原住民教育的一些思考〉，氏著，《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》，頁 195，台北市：聯合文學。

⁷⁰ 參見陳枝烈，〈從民族教育的觀點論原住民族教育統計的未來發展〉，頁 268-270；陳枝烈，〈原住民教育起於何時？〉，《原住民族教育：18 年的看見與明白》，頁 77-78。

⁷¹ 參見林頌恩（2004），〈卡地布青年會部落教育的理念與實踐〉，《東台灣研究》，9 期，頁 146-147。

子依其年齡階級，進入會所中接受嚴格的體能膽識和服從的訓練，熟悉禮俗、禁忌、傳說、歌唱、舞蹈等，更學習建築、戰鬥等種種技巧。會所和卑南族的宗族、男子成年禮、年齡階級組織、猴祭、大獵祭有關，是卑南族男子社會化最重要的訓練教育機制。而從功能上看，它也是卑南族部落自治的主體，同時具有部落管理、對外防衛、維護部落領域的作用，集軍事、行政、教育、祭祀等為一體。⁷²

原住民族在與外來政權有限的接觸中，包括荷西時期基督教化之殖民教育（1624-1661）及明清時期之儒家教化教育（1661-1895），對原住民族教育雖有一定程度之影響，但並未動搖部落的教育主體地位。⁷³

貳、國家教育壟斷時期（1896～1989 年）

此一時期，台灣原住民族歷經日本及中華民國兩個政權的統治，在統治者意志的遂行下，教育成為服務國家的工具，原住民族傳統的部落教育體制受到巨大衝擊，教育的主體被置換。⁷⁴

原住民族接受現代化教育始於日治時期，日本殖民政府於 1896 年 9 月 10 日所設之恆春「國（日）語傳習所豬勞束分教場」，是日本殖民台灣期間對原住民實施現代學校教育最早之場所。此後，原住民被迫進入一個異文化的教育體系，學習外來統治者決定之語言及知識，學校的課程與教學中，禁止教授原住民族語言文化，一直到 1989 年少數幾個國小實施原住民母語教學為止。

日治時期的國家教育，係基於撫育、教化（「使蕃人儘快脫離獸性」）、皇民化等目的所實施的殖民教育，其對原住民族產生之影響，以卑南族的情形而言，「台東國語傳習所卑南社分教場」於 1897 年 11 月 3 日成立，廳長兼傳習所所長相良長綱親自主持開學典禮，現代教育正式在卑南族的社會誕生，從那一刻開始，學校被移植進到部落的「中央」地帶來，在往後的歲月中，分教場不僅逐漸取代了會所的教育功能，在許多對部落內、外的行政功能上，也都透過分教場安排執行。部落從此，以分教場為生活層面的中心，聽取分教場的指令，它造成了對會所的腐蝕作用，並且打破了年齡階級與性別的藩籬。⁷⁵日本殖民政府共設置了 15 個「蕃人公學校」，卑南族部落就有 4 個之多。除了「北絲蘭蕃人公學校」設立的時間稍晚（1921 年），在明治 38 年（1905 年）最早設立的 6 所「蕃人公學校」當中，卑

⁷² 參見孫大川（1991），《久久酒一次》，頁 102-103，台北市：張老師文化；臺灣原住民族歷史語言文化大辭典；宋龍生（1997），〈卑南族的社會與文化〉（下冊），《臺灣原住民族史料彙編》第四輯，頁 180-182，南投：臺灣省文獻委員會（說明具備政治、軍事、經濟、社會、教育功能的會所制度是促使男性邁入社會化的最重要關鍵）；林志興（2003），〈從軍事學校到文化堡壘：Takuban（青少年會所）的角色演變〉，《人類與文化》，35/36 期，頁 79-82（探討會所的再現與功能轉變）。

⁷³ 有關這段期間台灣原住民接受外來殖民者教育之歷史，參見張耀宗，〈台灣原住民教育史研究（1624-1895）：從外來者的殖民教化談起〉，頁 27-158。附帶說明，清領時期儒家教化教育對於平埔族（熟番）的影響，不在本文討論範圍，但值得深入比較對照之。

⁷⁴ 李瑛（2000），〈多元文化與原住民族教育——教育決策倫理之探討〉，《哲學與文化》，27 卷 4 期，頁 359。

⁷⁵ 參見宋龍生（2002），《卑南公學校與卑南族的發展》，頁 42-46，南投：國史館臺灣文獻館。

南族部落所在的地方就有 3 所，分別是「卑南蕃人公學校」、「呂家蕃人公學校」與「知本蕃人公學校」。⁷⁶日本殖民政府積極籌設「蕃人公學校」的目的，現代知識的傳授是其次的，它其實是帝國威儀的在地臨在，也是部落族人身心規訓的新場所。⁷⁷在 1920 年左右，卑南社受教育的族人已高達全部落人口的九成以上。⁷⁸

日治時期強悍的國家權力使原住民族被迫接受這個教育體制及其所傳遞的教育內容，使國家教育逐步滲透進部落，「將原本以部落作為教育場域，生活即教育、教育即生活的整套倫理體系，轉變為標準化的語言、生活倫理以及現代知識的學習」。⁷⁹

1945 年國民政府接收台灣，首先廢止日治時期台灣的教育制度與法令，並開始移植實施國民黨政府於中國大陸時所制定的教育法令，重新建立台灣的新教育體制。隨著 1949 年國民黨政府來台，為了配合動員戡亂的需要，凍結中華民國憲法，1950 年頒定「戡亂建國教育實施綱要」，取代了憲法第 158 條的教育文化目標，教育部也基於配合戡亂之必要，以官方的意識形態介入教育內容，頒定課程標準，統一教科書編訂，強迫國民接受。⁸⁰

當時屬於統治階層的外省族群，在少數統治的處境下，為了避免執政的正當性受到質疑，致力於消弭「本土」語言文化的特殊性。⁸¹1973 年制定之「台灣省各縣市山地鄉國語推行辦法」規定山地推行國語由「公務員、學校、社會」三方面實施，其中第 1 條即明定：「本省為普遍推行國語，徹底糾正山胞使用日語、方言之習慣，藉以灌輸祖國文化，增加國家觀念。」

解嚴之前，國民黨政府對於原住民的教育與統治政策，一方面以愛國、團結為名禁絕「方言」，另一方面，以進步為名進行「山地平地化」。⁸²在「山地平地化」政策的行政脈絡下，山地教育、山胞教育被視為一般教育的附屬，看到的是其不及一般教育的地方，因此「改善」、「加強」、「改進」是山地教育、山胞教育的重點，改善、改進、加強的結果，是希望以後就沒有所謂的「山地教育」、「山胞教育」，因為彼時的山地教育、山胞教育已經和一般教育水準相當，而無區別之必要。⁸³

回顧這段時期原住民在小學所接受的課程，包括日治時期國語傳習所、公學

⁷⁶ 參見陳文德，《臺東縣史，卑南族篇》，頁 84。

⁷⁷ 參見孫大川（2007），《BaLi wakes，跨時代傳唱的部落音符：卑南族音樂靈魂陸森寶》，頁 37，宜蘭：國立傳統藝術中心。

⁷⁸ 參見宋龍生（1998），《臺灣原住民史，卑南族史篇》，頁 360，南投：臺灣省文獻委員會。

⁷⁹ 參見莊國銘（2008），《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》，頁 127-132，國立臺灣大學社會科學院政治學系博士論文。

⁸⁰ 參見林松郁，〈台灣原住民族教育權發展之研究：三代人權導向〉，頁 66。

⁸¹ 參見吳欣陽（2004），《臺灣近代型國家語言法令之形成與演變》，頁 113，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

⁸² 參見莊國銘，《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》，頁 134-139。

⁸³ 參見林玟連，〈原住民教育的論述分析：以四本專書為例〉，頁 136-137。

校、蕃童教育所、國民學校的課程，及戰後國民學校、國民小學的課程，陳枝烈指出，日治時期「皇民化」政策及戰後國民黨政府的「山地平地化」政策，對原住民族而言，均是欲將原住民「同化」為皇民或漢人的政策，也因此未實施適合原住民族發展之學制，甚至在學校課程中，充斥著培養「皇國」或「中華民族」國民為目標的科目，「同化」意識型態所導引的小學課程，「排除了原住民族歷史、語言、文化的內涵，迫使原住民沒有機會接觸己族之文化，造成原住民族文化嚴重流失，甚至族人對己族文化的污名亦屢見不鮮，更嚴重者是否認自我族群的認同。」⁸⁴

至於原來實施在部落中的民族教育，也因為國家教育的強力壟斷，及統治者憑藉著政治力、經濟力、武力、嚴厲的懲罰手段等各種政策措施，使原住民族的語言、文化、生活方式、價值觀，全部都被視為落後的、需要被教化改進，同時因為部落中的孩子必須進入學校接受教育，即使部落的長輩想推動民族教育，也沒有學生可教。國家以鋪天蓋地的巨大力量，造成原住民族文化快速且嚴重的流逝，甚至造成部落族人貶抑自己的文化，終而使得部落中的民族教育面臨殘喘的命運。⁸⁵

參、民族教育點綴附加時期（1989 年以後）

1987 年解嚴後，隨著政治民主的逐漸開放，整個台灣社會變得更加多元。政治權威體制鬆動，各級民意代表的質詢及問政內容亦逐漸重視本土文化與母語教育，縣市長選舉更將推行母語教育視為本土化的標示。

原住民族語言文化納入學校課程，最早源自於約 1989 年，台北縣、宜蘭縣、屏東縣之民進黨地方首長，為了突顯強調台灣本土的理念，選定了少數的國小進行母語教學。當時，所進行的母語教學包括了閩南語、客家語、原住民語，其中原住民語有泰雅語、排灣語、魯凱語。由於原住民族語教學不是正式的學科，所以未普及於全縣，更未實施於其他縣市，整個原住民族語教學並未形成一個穩定的制度，其中的師資、教材、課程目標均未制度化。⁸⁶教育部對於部分縣市擬實施本土語言教育，於 1990 年函覆臺灣省教育廳：「世界各國均有代表國家之共同語言，以顯示國家尊嚴與民族文化共同特徵。政府對各地方方言，並未禁止，民眾可由日常生活中學習各種方言。至於現有之語言教學政策，經目前正進行修訂國小課程標準之總綱修訂小組審議的結果，認為：在國民教育階段，應以建立國民文化與語言為首要，國小教師應使用國語教學，有興趣研修各地方言之學生，可利用課外時間學習。」由此函覆可知，政府的態度雖仍堅持以國語為教學語言，學校中仍不允許有其他方言的教授或使用，但至少，「推行國語」已經不再具有強烈的排他性，其他方言可以「由日常生活中學習」或「利用課外時間學習」，國語

⁸⁴ 參見陳枝烈（2012），〈臺灣原住民小學課程之回顧與展望〉，《課程與教學季刊》，15 卷 4 期，頁 55-63。

⁸⁵ 參見陳枝烈，〈從民族教育的觀點論原住民族教育統計的未來發展〉，頁 272。

⁸⁶ 參見陳枝烈，《台灣原住民族教育》，頁 121。

不再是唯一至上。⁸⁷1993 年教育部修正公布之「國民小學課程標準」中加入了鄉土教學之課程，並將母語教學列入國小鄉土教學活動課程標準，至此可謂原住民族教育（以母語教學為主）在學校課程邊陲的點綴附加位置，已告確立。

相較於「山地平地化」時期對於原住民族傳統文化的抹煞與忽視，此時國民黨政府轉而採取「尊重」與「維護」的態度。對於原住民教育的問題設定，從原來的「山地教育、山胞教育如何改進才可以趕上平地教育」逐漸轉變為「原住民因文化的差異，需要什麼樣的教育」，論述重點轉為：文化差異在教育上造成甚麼樣的結果，教育應該怎麼因應。⁸⁸由此可見，國家面對原住民學生「文化差異」的態度轉變，從一開始試圖去除差異，思考如何讓原住民學生能夠適應所有學生一體適用的一般教育，到後來承認差異的存在，而思考如何調整一般教育本身。

此一時期，原住民族教育最重要的進展，莫過於 1998 年原住民族教育法的制定。原住民族教育法完成立法後，原住民族教育得以在法律賦予之空間範圍內，盡其所能的開展，有心從事原住民族教育工作的部落族人、教育工作者，也如雨後春筍般積極投入學校中或部落（社區）中各項有助於傳承教育文化的實踐工作，例如學校的鄉土教學、族語教學，或透過部落（社區）文化發展協會、青年會等立案或非立案的社團組織，辦理母語教室、青少年文化成長班（營）等活動。儘管，以原住民族知識傳衍為核心的原住民族教育，仍被認為「不是體制外，就是被邊陲化，不然就是附加式的」⁸⁹，但至少，原住民族教育得以堂而皇之的進入學校，也能夠在學校外遍地開花、欣欣向榮，這都是原住民族教育法制化之後，所確立而逐漸累積的成果。

鑑於原住民族教育法對於原住民族教育的發展有深遠影響，在回顧歷史時，我認為有必要再次審慎檢視：在這段法制化過程中，原住民族對於教育的訴求、立法參與及介入、國家的選擇性回應與最後造成的影響。

一、從原運訴求到國家政策

由「原住民族權利促進會」在 1987 年改名後所開啟的原住民族運動，透過一連串的集體抗爭活動，展現「以原住民族整體或各族、各部落為權利主體」的集體權利意識。⁹⁰有關原住民族教育權利的主張，原運的相關訴求包括 1987、1988 年間的破除吳鳳神話，要求國家在國民教育的教科書中，刪除有關吳鳳神話的段落，以及原住民族權利促進會在 1988 年發表的《台灣原住民族權利宣言》中，有關教育權的主張：

十四、國家必須尊敬原住民的文化、習俗。原住民有使用和發展自己的語言、文字以及保持或改革自己習俗習慣的自由。

⁸⁷ 參見吳欣陽，《臺灣近代型國家語言法令之形成與演變》，頁 128。

⁸⁸ 參見林玟漣，〈原住民教育的論述分析：以四本專書為例〉，頁 136-137。

⁸⁹ 陳枝烈，《台灣原住民族教育》，頁 3。

⁹⁰ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 40-41。

十五、原住民有權用自己的母語受教育。成立自己的學校。國家要尊重原住民母語的平等地位。原住民地區應採取各族語併行之教育政策。⁹¹

1994 年由行政院文建會主辦的原住民文化會議，是官方首次主辦與原住民文化相關的學術會議，同時也是為「原住民」正名的政治安排的文化場域。⁹²值得注意的是，這場會議中發表了二篇有關「原住民教育」的論文。

謝小苓、利格拉樂·阿烏合著之〈臺灣地區原住民教育資源分配的探討〉一文指出：「教育資源」廣義而言，除教育經費、教學人員與設備等物質性教育資源外，還包括教育事務決策的參與程度（政治性教育資源），及對教育內涵的文化識能（文化性教育資源）。而原住民教育資源的分配不當，不僅在物質性教育資源嚴重匱乏，更長期被排拒於教育事務的決策過程外，毫無政治性教育資源可言，且因漢人壟斷了教育事務的決策權，教育的內涵、目的與價值的設定、教學形式、師資培訓等，完全以漢人價值觀與習慣為中心，「非我族類」的原住民文化知識與價值習慣，在學校教育中不是被忽視，便是遭受扭曲，而母語教學的推行，頂多增加了原住民文化教育資源對學校教育的點綴位置與公關功能。要改善原住民教育處境，應採取多元文化的觀點，促成原住民對教育事務的自主與自決。事實上，也只有原住民最清楚，什麼樣的教育內涵與方式，和什麼樣的教師，才能有真正幫助原住民各族達成「適應現代生活，維護傳統文化」的目標。漢人與政府的角色是從旁協助，而非領導主控。⁹³

另一篇論文〈體檢台灣「山胞教育」—台灣原住民教育體制的一些問題〉，作者瓦歷斯·尤幹為任職國小教師之泰雅族人，其文中提及：教育，不僅是在傳遞知識，更是保存與延續每一個族群的文化價值、生活的智慧，幫助個人完成社會化的過程。「山胞教育」的本質並未考慮族群特性之不同，而採取與「平地教育」一體通用的「統整模式」（integration model），讓不諳優勢文化的原住民學生進入制式學校就讀，最大的問題在於沒有幫助原住民學生建立經由社會化的「雙文化認同」（bicultural identity），不重視與否定原住民作為台灣社會多元文化的價值。在探討原住民教育的問題常指向「為什麼原住民學生在正規教育體制下老是失敗？」其實，更應該反問「正規的教育體制為什麼老是讓原住民學生失敗？」。作者並以「第四世界」下的台灣原住民族所受到「敵對的涵化」（antagonistic acculturation）而為優勢文化欺凌壓迫的觀點，認為建立別於現行教育體制的原住民教育體制，將教育權交由原住民族各族（設各族教育委員會、部落教育發展委員會），規劃雙軌教育制度（不因民族學制與一般學制而喪失進入任一學制的機會），才是根本之

⁹¹ 夷將·拔路兒 Icyang·Parod,《台灣原住民族運動史料彙編（上）》，頁 192。

⁹² 參見陳舜伶,《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局：兼論建構中的台灣原住民族自治》，頁 104，註 192。

⁹³ 參見謝小苓、利格拉樂·阿烏（1994），〈臺灣地區原住民教育資源分配的探討〉，行政院文化建設委員會（編），《原住民文化會議論文集》，頁 175-190，台北市：行政院文化建設委員會。

道。⁹⁴

原住民教育的議題，儘管在這個首次以「原住民文化」為名舉辦的官方、學術場域中得以現身（聲），上述二篇論文也都不約而同的指向：原住民族自決的精神，應展現在教育之中，由民族決定自己的教育內涵與方式。然而，原運訴求及學術主張，並不等於國家政策的正面回應，這樣的擔憂，從同一場會議中，與會原住民逕自上台發表「原住民文化出草宣言」，明確提出「應設立各族的民族學苑，專司自己的民族文化教育工作」的具體建議，即可顯現。⁹⁵

在教改的呼聲下，原住民族的教育問題逐漸受到民間推動教改人士的重視，教育部於 1996 年召開第一屆全國原住民教育會議，原運團體再次發表聲明，表達原住民族不滿教育體系仍舊因襲過去政府主導的做法。1996 年底，行政院教育改革審議委員會（教改會）提出《教育改革總諮議報告書》，具體建議制定〈原住民教育法〉，保障原住民教育發展。⁹⁶

二、原住民族教育法立法過程的參與及影響

原住民族教育法的立法過程，說明了原運在立法場域的參與情形及限制。⁹⁷1996 教育部著手研擬「原住民教育法」，草案在 1997 年提出於行政院院會審議，由於當時原民會已經成立，故行政院要求草案應送原民會表示意見後，再報行政院審查，後來教育部採納原民會對於法案名稱的建議，改為「原住民族教育法」。除了行政院函送立法院審議之「官方版」草案外，立法委員亦提出不同版本的草案，一為由民間學者召集的原住民教育促進會研擬，再交由蔡中涵提出的「民間版」草案，另一為原運人士草擬，再轉由巴燕達魯提出的「原運版」草案。⁹⁸

三個版本之間有著立場與方向的差別。根據陳舜伶的比較分析，「官方版」與「民間版」有較多的共同性，「同樣以多元文化作為原住民教育的定位，並在課程內容與師資增加原住民族的參與」。但「官方版」基本上仍是「針對特殊身分所設計的國民教育」，而使原住民族退讓於既有的教育體制，其雖肯認族群間的現實差異並予以尊重，但「不強調此種獨特文化如何能繼續維持並發揚」。⁹⁹相較於「官

⁹⁴ 瓦歷斯·尤幹，〈體檢台灣「山胞教育」：台灣原住民教育體制的一些問題〉，頁 191-200。

⁹⁵ 參見江冠明（1994），〈「出草宣言」是原漢對話的起點：評一九九四原住民文化會議〉，《山海文化》，6 期，頁 37-44。

⁹⁶ 參見行政院教育改革審議委員會（1996），《教育改革總諮議報告書》，頁 45，台北：行政院教育改革審議委員會。

⁹⁷ 有關原運在立法權的介入，陳舜伶以行政院原住民委員會組織條例及原住民族教育法的立法過程為例，討論原運立法運動進路在既有政治架構下的限制。參見陳舜伶，《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局：兼論建構中的台灣原住民族自治》，頁 82-130。

⁹⁸ 原住民族教育法「官方版」草案，參見立法院議案關係文書（1996 年 12 月 4 日印發），院總第 1737 號委員提案第 1654 號；「民間版」草案，參見立法院議案關係文書（1997 年 12 月 10 日印發），院總第 1722 號政府提案第 6037 號；「原運版」草案，參見立法院議案關係文書（1997 年 12 月 13 日印發），院總第 1722 號委員提案第 2004 號。

⁹⁹ 參見陳舜伶，《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局：兼論建構中的台灣原住民族自治》，頁 108-109。

方版」顯得保守，「民間版」則強調「原住民族的民族地位、原住民族的教育自主權，並要求成立原住民教育的專責機構，強調原住民族的特性與原住民族和社區之間的關聯等」。¹⁰⁰至於「原運版」，則明顯是在完全不同的思考脈絡下對於原住民族教育所提出的圖像，「其基本立場是『民族』的主體，而不是以國家主體對於『多元文化』的肯認與包容，就教育決策、課程內容及師資等，也都比民間版本更強調以原住民族為主體的參與」。¹⁰¹「原運版」草案總說明提到：

我國之教育政策長期以來在「教育權為國家權力」之哲學下，雖注重「教育機會均等」，大體能形成良好之社會流動，但同時亦形成對個體之束縛。…

以國家為教育權主體之統合主義教育不但造成對個人自主性之戕害，…其強調漢族中心主義、文化哲學，對台灣原住民族文化構成了集體性的束縛及壓抑。就台灣原住民族而言，以涵化、融合為基調的教育政策落實為國語單一語文教育及漢民族精神教育，不但造成學童嚴重的學習障礙，並產生認同之徬徨或失落，影響所及，不但於民族文化傳承上產生斷層，民族文化有全面潰解之危機，即個人之心理適應及人格尊嚴亦受嚴重打擊。各項研究均指出，以非原住民文化價值評量之結果，原住民學生之學習成就普遍不佳，升學率低落。原住民於社會階級向上流動之機會因此降低，從而構成了「弱勢循環」，幾乎使整個民族或族群陷入社會的底層。「教育機會均等」政策亦由此而落空。

有鑑於當前教育政策造成嚴重的族群別差異，並已威脅到民主生活方式下的族群和諧，實有必要深入檢討問題，並透過多元文化主義之法制建構重建原住民教育之特殊體系，以教育權力之下放到原住民族各族、各部落社區，有效脫去漢文化中心主義之束縛，並在兼顧現代社會競爭性之需求下，維持原住民文化之主體性。

本草案基於以上之思考，提出以下立法特色：

一、教育權主體以族為單位：台灣原住民族各族均為完整之文化體系與認同體系，於文化為個別獨立之民族，原住民族教育應擺脫國家之統合主義束縛，而以各族為教育之主體，擔負各族教育之決策機制。…

二、以民主協商行使教育主權：以民主方式組織之學區教育委員會成為草根

¹⁰⁰ 「民間版」草案總說明提及：「本草案秉持之立法原則有三：其一、承認臺灣原住民之民族地位，並依憲法民族政策條款予以扶助發展；其二、主張推展多元文化教育，並尊重原住民之教育文化自主權；其三、協助原住民適應當代社會，及平等參與現代生活，以促其『族群發展』。」第1條規定：「為發展臺灣原住民族教育文化暨保障其教育自主權，特依憲法第163條、第169條、增修條文第9條及相關國際公約，制定本法。」第3條規定：「原住民族為原住民教育權之主體，國家推展原住民教育應依據多元文化教育之精神，維護、發展原住民族教育文化。」第7條規定：「各級政府主管教育機關應設立原住民族教育委員會，負責規劃、審議及監督原住民教育政策…。」第8條規定：「國家為發展原住民教育，各級政府主管教育機關應設立原住民教育專責單位…。」第26條規定：「國家應結合原住民學校及社區，加強原住民社會教育…。」附帶說明，「民間版」草案提出時，憲法增修條文「原住民族」條款尚未增訂。

¹⁰¹ 參見陳舜伶，《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局：兼論建構中的台灣原住民族自治》，頁109。

參與式的教育權行使單元；學區委員會共組各族教育委員會，除共商各族教育政策之外，並協調各族間資源分配及應一致性或應相互配合事物。…

五、雙軌學制：建立自學前教育至高等教育之完整原住民族學制，並建立一般學制學校內之原住民輔助教育，由學習主體自主選擇接受或轉換學制。…

陳舜伶指出，**原住民族的教育自主性**可謂三個版本的最大歧異。「官方版」在肯認多元文化精神之餘，仍以國家內部的「族群和諧」作為重點，亦即仍以「國家」為原住民族教育的核心，「只是由同化的國民教育內涵，轉為承認國家內部族群與文化的多元性」。¹⁰²「民間版」基本上同意多元文化教育之精神，但強調原住民族為原住民教育權之主體，原住民教育應以延續民族命脈、促進民族發展為目標。¹⁰³「原運版」則更進一步認為立法目的應係「建立原住民族完整之自主教育體系」，並強調以原住民族「各族」作為教育之主體，在各族之內設置教育委員會的機制，擔負各族教育之決策，彰顯了以「民族」為主體的思考，由民族決定自己的教育方向與內容、甚至以族語進行教學。¹⁰⁴此外，「原運版」雖強調民族與民族學制的主體地位，但也同樣肯定多元文化教育對於族群間相互了解尊重的必要性，從而分別針對一般學制與民族學制課程作不同設計。¹⁰⁵

陳舜伶進一步分析，三個版本對於原住民族教育自主性的歧異，亦反應在「**學制**」上。「官方版」並無「學制」一章，因為其所謂之多元文化教育事實上只是「在既有教育體系中加入原住民族文化的元素，並特別保障原住民的教育資源與機會」。「民間版」雖然設有「學制」章，並規定應設立各級各類原住民學校，立法說明並提到「為適應原住民特殊需要，目前在學制上宜有適度彈性，並建立系統、一貫之民族教育體系」，但如何設置並未體現在條文之中。¹⁰⁶相對而言，學制的問

¹⁰² 同前註，頁 111。

¹⁰³ 同前註。另參見「民間版」草案第 4 條規定：「原住民教育之目標應以發展潛能、培育自尊、增進智能、延續民族命脈，並促其族群發展為目的。」

¹⁰⁴ 同前註，頁 111-112。另參見「原運版」草案第 1 條第 1 項規定：「為建立原住民族完整之自主教育體系，以促進原住民族文化之傳承，發展及民族於現代社會之競爭力，維護原住民人格、意識、知能、體能之充分發展，特制定本法。」第 6 條第 1 項規定：「行政院原住民委員會為實施原住民族教育，應成立原住民族各族教育委員會，負責各該族群原住民族教育之策定規劃、促進及審議事項。」第 7 條第 1 項規定：「原住民族各族教育委員會獨立行使職權，委員為無給職，由各該族各學區委員會推舉人員擔任之。」第 11 條第 1 項規定：「學區教育委員會依部落自主原則，為學區原住民參與教學之機構，由學生家長代表、部落代表、教師代表及校長以民主方式組織之。」第 25 條規定：「原住民族教育關於人文、社會與生活方面之課程，應以使用各該族語文教學為原則，其他課程並應儘量尋求以各該族語文教學。」

¹⁰⁵ 同前註，頁 112。另參見「原運版」草案第 22 條規定：「原住民族教育各項課程應以原住民族各族文化為主體，並結合現代人文、科學知識，以培養學生之文化認同及健全人格，並養成社會適應與競爭能力。」第 23 條規定：「為促進族羣間之瞭解尊重，原住民族學制各級學校相關課程內容，應介紹原住民各族之歷史文化及價值觀。（第 1 項）一般學制學校，應於課程安排及學校生活採取適當措施，促成原住民族學生對原住民族歷史文化及社會價值之認事與了解…。（第 2 項）」

¹⁰⁶ 同前註，頁 111。

題則是的「原運版」重點，「原運版」提出了「雙軌」學制，包括「原住民族學制教育」及「原住民族輔助教育」，前者係根據原住民族特質，針對原住民學生設立專屬學校，採用特別之課程、師資，所實施之教育；後者為根據原住民族特質，針對就讀於一般學制之原住民學生，所實施之輔助教育。¹⁰⁷原住民可以選擇接受由學前教育至高等教育的完整「原住民族學制教育」，亦可於一般學制學校內接受「原住民族輔助教育」，而民族教育與輔助教育之間亦有學歷承認的規定，受教育者可依其意願轉換學制。¹⁰⁸根據陳舜伶的說法，此係「根本地挑戰了教育體制的一元性」，認為「原住民族應有完全不同於漢民族的教育（乃至於知識）體系」。¹⁰⁹

「原運版」草案設計的「雙軌」學制，經立法過程的折衷退讓之後成為「單軌雙支」的學制，亦即在單一學制之下，區分為一般教育之「原住民教育」及「原住民族教育」。而接續學制的討論，有關主管機關的部分，「原運版」草案在雙軌學制的設計下，區分原住民族教育為一般的教育學制與民族教育學制，前者由教育行政機關主管，後者由原民會主管，這樣的精神，在法案審議最後採納「單軌雙支」學制的設計下，隨之成為教育部與地方教育行政機關管轄一般教育之「原住民教育」，至於「原住民族教育」，則由原住民主管機關負責規劃，並會同主管教育行政機關辦理。¹¹⁰

上述立法過程，雖然顯示了原運在立法場域的參與限制，但「原運版」的提出，在立法審議過程中卻具有戰略上的務實意義，亦即相對於「官方版」的保守與「原運版」的基進，立場偏向中間的「民間版」反而顯得務實可行，並且由於「原運版」的拉鋸，「民間版」得以避免對「官方版」做出更大的妥協與讓步。¹¹¹

然而值得注意的是，「原運版」草案設計的「雙軌」學制——原住民族學制教

¹⁰⁷ 參見「原運版」草案第 2 條規定：「本法所使用專門名辭其定義如下：一、原住民族教育：指依前條之宗旨，根據原住民族之特質，對原住民族學生所實施之教育，分為原（住）民族學制教育及原住民族輔助教育。二、原住民族學制教育：根據原住民族特質，針對原住民學生設立專屬學校，採用特別之課程、師資，所實施之教育。三、原住民族輔助教育：根據原住民族特質，針對就讀於一般學制之原住民學生，所實施之輔助教育。」

¹⁰⁸ 參見陳舜伶，《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局：兼論建構中的台灣原住民族自治》，頁 111。另參見「原運版」草案第 12 條規定：「原住民族學制各級學校由中央主管機關興辦或獎勵民間興辦：一、原住民族小學。二、原住民族初級中學。三、原住民族高級中學。四、原住民族學院。（第 1 項）各級學校修業年限以與一般學制相當學校修業年限相同為原則。（第 2 項）原住民族小學應附設原住民族學前教育機構。（第 3 項）」第 15 條規定：「原住民族小學相當國民小學，原住民族初級中學相當國民中學，原住民族高級中學相當高級中學，原住民族學院相當大學，其學歷依相當各級學校畢業採認之。」

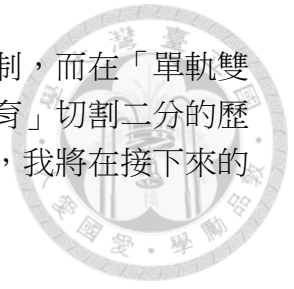
值得注意的是，「原運版」草案以補助學雜費之方式，鼓勵原住民學生接受原住民族學制教育，並延長義務教育至高中階段。參見「原運版」草案第 16 條第 1 項規定：「原住民學生接受原住民族學制教育及原住民族小學附設之學前教育機構，學雜費均由中央政府全額補助。」第 20 條規定：「原住民族小學、原住民族初級中學、原住民族高級中學及國民小學、國民中學、高級中學之原住民族輔助教育，為原住民學生義務教育，相關經費適用憲法關於國民教育相關規定。」

¹⁰⁹ 同前註，頁 112。

¹¹⁰ 同前註，頁 112-113。

¹¹¹ 同前註，頁 113-114。

育、原住民族輔助教育，在折衷拉鋸之後成為「單軌雙支」學制，而在「單軌雙支」學制的邏輯必然下，最終造成了「一般教育」及「民族教育」切割二分的歷史偶然，其對日後原住民族教育的發展，所產生的決定性影響，我將在接下來的章節中深入探討。



第三節 原住民族教育現況的規範與實際

作為第一部原住民族專屬法律，原住民族教育法自 1998 年 6 月完成立法以來，共歷經了 4 次修正。¹¹²「單軌雙支」學制始終在這部法律中屹立不搖，而 2004 年 9 月修正全文後，更明確定義「一般教育」及「民族教育」，並區分機關權責。

壹、法制層面的原住民族教育現況

依原住民族教育法第 4 條之用詞定義，「一般教育」指依原住民學生教育需要，對原住民學生所實施之一般性質教育，「民族教育」指依原住民族文化特性，對原住民學生所實施之傳統民族文化教育。從文字上來看，二者間的差異在於，一般教育是基於「教育需要」所實施的「一般性質」教育，民族教育則是基於「原住民族文化特性」所實施的「傳統民族文化」教育，亦即以「原住民族傳統文化」作為民族教育的內涵。¹¹³二者合稱為「原住民族教育」。

原住民族教育法第 3 條規定：「本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。本法所稱原住民族主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。原住民族之一般教育，由主管教育行政機關規劃辦理；原住民族之民族教育，由原住民族主管機關規劃辦理，必要時，應會同主管教育行政機關為之。中央主管教育行政機關應設置原住民族一般教育專責單位。」依此規定，一般教育、民族教育之中央主管機關係分屬教育部、原民會，而地方政府雖同時作為一般教育、民族教育之地方主管機關，但在事務分配上，亦多分由教育局、原民局（會、處）辦理。

有關立法目的及立法精神，原住民族教育法第 1 條第 1 項規定：「根據憲法增

¹¹² 原住民族教育法修正沿革如下：2000 年 1 月 19 日修正公布第 4 條條文；2004 年 9 月 1 日修正公布全文 35 條；2013 年 5 月 22 日修正公布第 23、25 條條文；2014 年 1 月 29 日修正公布第 9、10 條條文。

¹¹³ 此一定義在概念上非無討論空間：「依原住民族文化特性」與「依原住民學生教育需要」在概念上是否互斥？「傳統民族文化教育」何以不是「依原住民學生教育需要，對原住民學生所實施之一般性質教育」？浦忠勝即批評，「一般教育」及「民族教育」作為法律概念，即必須為二者劃出界線，惟二者的區分標準「原住民學生教育需要」及「原住民族文化特性」都屬於不確定法律概念，而在一般理解下，「原住民學生教育需要」可以分為二類，即作為一般國民的教育需要，與作為原住民族成員的教育需要，至於「原住民族文化特性」也可以分為二類，即作為整體社會之一個單元的需要，及獨特民族的需要，故二者同樣包含一般與特殊的層面，根本就是同一個概念，這樣的觀念分類在法律意義上是無效的。參見浦忠勝（2000），〈真的有所謂的原住民／族教育嗎？：原住民族教育法二年省思〉，《原住民文化與教育通訊》，9 期，頁 29-30。

修條文第 10 條之規定，政府應依**原住民**之民族意願，保障**原住民**之民族教育權，以發展**原住民**之民族教育文化，特制定本法。」第 2 條第 1 項規定：「**原住民**為原住民族教育之主體，政府應本於多元、平等、自主、尊重之精神，推展原住民族教育。」確立「原住民」之教育權及教育主體性。2004 年 9 月增訂之原住民族教育法第 2 條第 2 項規定：「原住民族教育應以維護**民族**尊嚴、延續**民族**命脈、增進**民族**福祉、促進族群共榮為目的。」則就原住民族教育之目的，強調「民族」之集體性質。此外，原住民族教育法第 5 條規定：「各級政府應採積極扶助之措施，確保**原住民**接受各級各類教育之機會均等，並建立符合**原住民族**需求之教育體系。」則同時規定「原住民」之教育機會均等及「原住民族」需求。¹¹⁴

原住民族教育法以下之重要規範內容，分別從就學、課程、師資等層面，就「政府...推展原住民族教育」之具體措施加以規定。以下僅擇要說明。

一、就學

原住民族教育法第 11 條規定：「各級政府得視需要設立各級原住民族學校或原住民教育班，以利就學，並維護其文化。」所謂原住民族學校，指為原住民族需要所設立，重視傳統民族文化教育之學校；原住民教育班，指為原住民學生教育需要，於一般學校中開設之班級（原住民族教育法第 4 條第 4 款、第 5 款）。不過，其設立與否，端賴各級政府「視需要」而定。

一般而言，即在未設立原住民族學校或原住民教育班之情形，第 14 條第 1 項規定：「高級中等以下學校於原住民學生就讀時，均應實施民族教育；其原住民學生達一定人數或比例時，應設立民族教育資源教室，進行民族教育及一般課業輔導。」第 15 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應擇定一所以上學校，設立民族教育資源中心，支援轄區內或鄰近地區各級一般學校之民族教育。」在「應實施民族教育」的規範要求下，高中以下學校，實際上透過民族教育資源教室、民族教育資源中心來執行。¹¹⁵

二、課程

原住民族教育法第 20 條規定：「各級各類學校相關課程及教材，應採**多元文化觀點**，並納入原住民各族歷史文化及價值觀，以增進族群間之瞭解及尊重。」呼應本法所強調「多元、平等、自主、尊重」之精神，明文揭示課程及教材應採

¹¹⁴ 現行原住民族教育法第 5 條規定係於 2004 年 9 月修正，修正前即 1998 年 6 月制定之原住民族教育法第 3 條規定：「各級政府應採積極扶助之措施，確保原住民接受各級各類教育之機會均等，並建立符合原住民需求之教育體系。」從行政院草案之修正說明來看，似配合憲法增修條文第 10 條第 12 項之用詞修正文字。

¹¹⁵ 有關民族教育資源教室及民族教育資源中心，原住民族教育法施行細則第 7 條第 2 項規定：「本法第 14 條第 1 項所定民族教育資源教室，以學校為單位設立，必要時，得與鄰近數校聯合設立，或與部落合作辦理。」第 8 條規定：「本法第 15 條所定民族教育資源中心，其任務如下：一、民族教育課程與教學之研發及推廣。二、民族教育相關文物與資訊之蒐集、整理、建檔、展示及推廣。三、民族教育之諮詢及輔導。四、民族教育教學事項之協助。五、其他有關民族教育事項之支援。」

多元文化觀點，並適用於所有原住民及非原住民學生。

另配合前述就原住民學生「應實施民族教育」之規範要求，在課程及教材上，原住民族教育法第 21 條規定：「各級政府對學前教育及國民教育階段之原住民學生，應提供學習其族語、歷史及文化之機會。」第 22 條第 1 項規定：「各級各類學校有關民族教育之課程發展及教材選編，應尊重原住民之意見，並邀請具原住民身分之代表參與規劃設計。」¹¹⁶

三、師資

在師資方面，原住民族教育法著重於保障原住民族教育師資之來源（第 23 條）、原住民教師優先聘任（第 25 條），2013 年 5 月修正之原住民族教育法第 25 條，並增訂保障原住民教師優先甄選之規定。另為確保原住民族教育之師資具有必要之專業能力部分，原住民族教育法第 24 條第 1 項規定：「原住民族教育師資應修習原住民族文化或多元文化教育課程，以增進教學之專業能力...。」同條第 2 項規定：「擔任族語教學之師資，應通過族語能力認證...。」此外，第 26 條規定：「各級各類學校為實施原住民族語言、文化及藝能有關之支援教學，得遴聘原住民族耆老或具相關專長人士...。」在實施民族教育時，得以支援教學之方式，協助、補充現有師資專業能力之不足。

四、民族教育審議委員會

原住民族教育法第 6 條第 1 項規定：「中央原住民族主管機關應設立民族教育審議委員會，負責諮詢、審議民族教育政策事項。」其成員依同條第 2 項規定，係由教師、家長、專家學者組成，其中具原住民身分者，不得少於 1/2，並應兼顧族群比例。第 7 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關得視需要，設立直轄市、縣（市）民族教育審議委員會，負責諮詢、審議地方民族教育事項。」其成員亦要求中具原住民身分者，不得少於 1/2。由此可見，民族教育審議委員會係有關民族教育政策及地方民族教育事項之諮詢、審議單位，並作為本法立法目的「依原住民之民族意願」之具體彰顯。惟相較於中央係「應」設民族教育審議委員會，地方政府則「得視需要」決定是否設立。

五、預算

原住民族教育經費的充裕與否攸關著原住民族教育的整體發展，原住民族教育法第 9 條（第 1 項）規定：「中央政府應寬列預算，專款辦理原住民族教育...。」為使原住民族教育經費有明確之法律保障，該條（項）並明定辦理原住民族教育之預算不得少於中央主管教育行政機關預算總額之一定比率，從 1998 年立法時的

¹¹⁶ 有關民族教育之實施，原住民族教育法施行細則第 2 條規定：「民族教育之實施，應尊重各原住民族文化特性及價值體系，並依其歷史、語言、藝術、生活習慣、社會制度、生態資源及傳統知識，辦理相關教育措施及活動。」第 7 條第 1 項規定：「本法第 14 條第 1 項所定實施民族教育，以採多樣化方式，以正式授課為原則，並輔以相關課程及其他與原住民族文化有關之教育活動。」。

1%、2004 年修正為 1.2%，到 2014 年 1 月再修正提高為 1.9%。由於原住民族教育經費包括一般教育經費及民族教育經費，故其預算編列方式及比率，仍需由教育部與原民會共同協商。¹¹⁷

其他法規有關於原住民族教育之規定，較為重要者包括：教育基本法第 4 條規定：「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」原住民族基本法第 7 條亦規定：「政府應依原住民族意願，本多元、平等、尊重之精神，保障原住民族教育之權利...。」

貳、原住民族教育現況評估

原住民族教育法係立法者依憲法增修條文第 10 條之憲法委託而制定的法律，相關規定可視為立法者對於行政部門所負憲法義務的具體化、明確化。在「依法行政」原則下，行政部門有無、如何落實原住民族教育法的規範要求？其相關政策作為之執行成效如何？是否已然實現「延續民族命脈」的立法目的？抑或存有規範與實踐的落差？

一、行政部門的政策作為

教育部作為「一般教育」之主管機關，其相關經費多用於對原住民學生就學過程之各項補助。以 2010 年為例，教育部編列原住民族教育經費預算約 22 億元，教育部官員即表示：

實際上我們政府對原住民教育，從減免學雜費到助學金，再到食宿費及伙食費。我們花費在高教系統的年預算是 5.5 億元、中教系統是 7.9 億元，各級學校加總起來，1 年超過 15 億元用在原住民學生身上，這是直接用在原住民學生身上，而不是辦理原住民族教育。¹¹⁸

原住民族教育法第 12 條規定：「高級中等以下學校得辦理原住民學生住宿，由生活輔導人員管理之；其住宿及伙食費用，由中央政府編列預算全額補助。」第 19 條第 1 項規定：「各級政府對於原住民學生就讀高級中等學校，應補助其助學金，就讀專科以上學校，應減免其學雜費...。」同條第 2 項規定：「各級政府對於原住民學生應提供教育獎助，並採取適當優惠措施，以輔導其就學。」教育部

¹¹⁷ 原住民族教育法施行細則第 4 條規定：「本法第 9 條第 1 項所定中央政府應寬列預算，其編列方式及比率，應由中央主管教育行政機關會同中央原住民族主管機關定之。」依往例教育部與原民會協商比率結果，原住民族教育經費係由教育部負擔 2/3，原民會負擔 1/3。參見許惠娟（2010），〈臺灣原住民族教育經費之現況分析〉，<http://conference.masalu.org.tw/webadmin/upload/1-4-1%E8%A8%B1%E6%83%A0%E5%A8%9F--%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E5%BE%8C.pdf>（最後瀏覽日：07/06/2014）。

¹¹⁸ 監察院人權保障委員會（編）（2010），《監察院第三屆人權保障工作研討會論文集》，頁 175，台北市：監察院。

著重於上開規定的落實，自屬於法有據，教育部也肯認這些措施「確實鼓勵原住民族學生升學高級中等學校，並減輕原住民族學生家長負擔，落實政府照顧少數族群政策」、「大幅減輕原住民族學生就學經濟負擔，提高就學意願」。¹¹⁹

在課程方面，教育部於 1998 年公布「國民教育九年一貫課程總綱綱要」，各校可依據實際情況彈性選擇各主題於「本土教學活動」中實施。2000 年教育部將本土語言（臺灣閩南語、客語、原住民族語）納入正式課程。2003 年頒布「國民中小學九年一貫課程綱要」，其中選修課程類別提到「國小 1 年級至 6 年級學生，應就閩南語、客家語、原住民族語等 3 種本土語言任選 1 種修習，國中則依學生意願自由選擇修習。」自此本土語言已列入語文領域，並占「語文學習領域」之教學節數，每週至少一節以上，各校得依實際需求彈性增加所需的教學節數，以符合實際需要，在語文領域占總學習節數 20-30%之比例時間範圍內，由學校課程發展委員會研議決定。¹²⁰

2004 年修正之原住民族教育法第 3 條第 4 項規定：「中央主管教育行政機關應設置原住民族一般教育專責單位。」教育部於 2013 年，始配合政府組織改造工程，於綜合規劃司設置原住民族及少數族群教育科，負責原住民族教育政策規劃與管考；教育部國民及學前教育署設有原住民族及少數族群與特殊教育組，負責高級中等以下教育階段之原住民族教育事務。¹²¹

另一方面，原民會作為「民族教育」之主管機關，其主要之政策作為有二：設置民族教育審議委員會，以及補助學校及部落（社區）辦理民族教育活動（有關部落學校政策，留待第四章再予討論）。

原民會依原住民族教育法第 6 條，於 1998 年訂定「民族教育審議會設置辦法」，並於 2002 年設立民族教育審議委員會（簡稱教審會）。原民會在回顧施政成果的出版品中，對於教審會的功能作用做了以下描述：

教審會為提供族人發聲的正式管道及作為民意溝通的常設性審議組織，不僅由民族教育主體性出發，亦具有回饋民意的機制，其角色雖然以諮詢及審議民族教育為主，但針對原住民族一般教育之提案，得邀請相關單位列席討論，透過委員的討論，互相溝通解決問題，開創原住民族教育與一般教育的雙贏機會。自民國 91 年起至 100 年計召開 27 次委員會議，共提有 112 案，其中一般教育類計有 54 案、民族教育類計有 49 案、其他議題類計有 9 案，並審議通過相關法律、方案及重要計畫案計有 16 案。諸如原住民學前教育方案、原住民族教育法修正草案、原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法修正案、原住民族文化振興發展六年計畫、原住民族語言發展法草案等等，對原

¹¹⁹ 教育部、行政院原住民族委員會（2013），《原住民族教育政策白皮書》，頁 10、15，http://cpd.moe.gov.tw/indigenous/pic/news_file/20131230105845.pdf（最後瀏覽日：07/06/2014）。

¹²⁰ 教育部、行政院原住民族委員會，《原住民族教育政策白皮書》，頁 6-7。

¹²¹ 同前註，頁 3。

住民族教育文化發展具有深遠影響。¹²²

另有關補助辦理民族教育活動，原民會訂定「推展原住民族教育文化補助要點」，補助對象包括個人、原住民團體（指依法登記立案之非營利原住民族團體）、各級公、私立學校、幼兒園及地方政府。在學校層面，原民會自 1998 年起至 2012 年，補助各縣市設置了 202 處民族教育資源中心暨教室，並自 2003 年起逐年補助學校辦理民族教育活動。其實施內容多以舞蹈、歌謠、編織、雕刻、族語為主。實施方式則多是利用學校中的彈性課程時間，每週數小時或 1、2 小時的時間進行教學。這些民族教育主要是在國民教育階段實施，尤其是以國民小學為主。¹²³

在部落（社區）層面，原民會自 1998 年起辦理青少年文化成長班，以原鄉部落原住民族國中小學生為對象，除加強學校課業的課後輔導，並強化原住民族歷史、文化和族語之傳習，並自 2003 年起推動「原住民族語言學習實施計畫」，透過地方政府及部落（社區）組織，開設「語言文化教室（語言巢）」，提供族語學習之機會與場域，並強化國民中小學族語教學之實施成效。截至 2012 年止，每年約補助開設 260 班之語言文化教室（語言巢），且多半設置於都會地區。¹²⁴

另在教材編訂方面，2006 年由教育部與原民會共同完成 14 族 42 種方言別的國民中小學九年一貫原住民族語教材，2010 年原民會完成 14 族 52 冊的原住民族文化基本教材編撰。¹²⁵

二、執行成效

原住民學生在一般學校教育的表現，是歷年官方調查統計¹²⁶的重點，透過這些統計資料呈現的數據，以及對於這些統計數據的分析研究，即可發現在幾項重要的教育指標中，原住民與非原住民之間存有明顯差距，例如：教育程度、在學率、失學率等。¹²⁷此外，超過半數的原住民高中職以下學生在非原鄉地區的學校就讀，這些離開原鄉的原住民學生，也面臨生活及學習適應的問題。¹²⁸這些現象，大致反映出原住民學生低教育成就、中輟離校、學校適應等問題。¹²⁹

¹²² 孫大川（編）（2012），《行政院原住民族委員會十五週年施政成果專刊》，頁 140，台北市：行政院原住民族委員會。

¹²³ 教育部、行政院原住民族委員會，《原住民族教育政策白皮書》，頁 26。

¹²⁴ 同前註，頁 27。

¹²⁵ 同前註，頁 26。有關「原住民族文化基本教材」的發展歷程及內涵，參見周水珍（2012），〈原住民族文化的建置與傳承：文化基本教材的編輯與運用〉，《台灣原住民族研究季刊》，5 卷 4 期，頁 1-28。

¹²⁶ 有關原住民族教育調查統計及其他重要官方教育統計出版品的分析檢討，參見陳枝烈，〈從民族教育的觀點論原住民族教育統計的未來發展〉，頁 283-318。

¹²⁷ 參見周惠民（2012），〈從教育機會均等的理念省思原住民族教育〉，《台灣原住民族研究季刊》，5 卷 3 期，頁 4-6。

¹²⁸ 同前註，頁 7-8。

¹²⁹ 參見譚光鼎、周文欽（2010），〈原住民學生就學狀況之檢討與分析〉，阿浪·滿拉旺 Alang·Manglavan、楊錦浪（編），《原住民族教育的省思與展望：87-95 學年度《原住民族教育調查統計報告》解析》，頁 15-20，台北市：行政院原住民族委員會。

原住民族教育法第 5 條規定：「各級政府應採積極扶助之措施，確保原住民接受各級各類教育之機會均等...。」根據教育學界的觀點，所謂教育機會均等，指的是學生能夠有相同的入學機會，且入學後在教育過程中能夠得到公平及適性的教育，使個別潛能得以充分發展，不會因學生的種族、性別、社經地位、宗教、文化不同而受到差別待遇。具體言之，教育機會均等的概念包括：在學校資源的形式上對學生投入（input）的平等、能力相當的學生在學業成就或結果（output）上的平等、來自不同背景的學生學業成就上的平等、學校中的教育環境（包括軟硬體及質量）的平等。而家庭因素或學生背景因素對學生學習機會的影響也要一併考慮。綜而言之，教育機會均等所涉及的層面，不僅僅是學生入學機會的均等，也包括學生學業成就的差異及教育資源分配的差異。¹³⁰

有關原住民教育資源分配，前述謝小苓、利格拉樂·阿烏的研究即指出，「教育資源」除物質性教育資源外，還包括政治性教育資源及文化性教育資源。而原住民教育資源的分配不當，不僅在物質性教育資源嚴重匱乏，亦毫無政治性教育資源可言，且文化教育資源僅具點綴功能。¹³¹周惠民更進一步提到，「失當的資源分配並無法實現教育機會均等」，因為一味地追求經費資源投入數量差距的縮小，未必符合教育機會均等的精神，而應該考慮「制度結構與族群的特殊性，設計適當的教育體制與教育內涵，並為合理的資源挹注」。如果政策上僅是著重於「數量上的平衡」，而忽略問題的核心在於「社會及教育結構性的制度」，「在資源錯置的情況下，非但不能達到教育機會均等的目的，反而錯失改善原住民族教育環境與提升教育成效的機會」。¹³²

我認為從上述的討論分析中可以發現，原住民一般教育執行成效欠佳的原因，在於結構性、制度性的因素，包括整個學校體制，並非依原住民族文化觀點而設計，原住民學生的學習、評量基準仍以漢文化為主，原住民學生的學習需求及文化差異，在學校教育中未受重視，甚至遭到忽視、扭曲等，以及這些結構因素所涉及之政治性、文化性教育資源問題沒有解決的情形下，再多物質性教育資源的投入，對於可能因為家庭經濟狀況影響就學的原住民學生而言，雖能獲得暫時性的舒緩，但終究無助於讓原住民學生在教育過程中能夠得到公平及適性的教育，改善低教育成就等問題。¹³³這也正是前述瓦歷斯·尤幹所指出的，問題不在於

¹³⁰ 參見周惠民，〈從教育機會均等的理念省思原住民族教育〉，頁 2-4。

¹³¹ 參見謝小苓、利格拉樂·阿烏，〈臺灣地區原住民教育資源分配的探討〉，頁 179。

¹³² 參見周惠民，〈從教育機會均等的理念省思原住民族教育〉，頁 10、15。

¹³³ 林玟漣對於多元文化教育論述中有關教育成就高低的說法，提出反省。她認為教育成就的高低有兩個主要的意義。第一個意義是，在教育成就被視為教育成效指標的思考下，低教育成就值代表了教育的某個環節出了問題，如果解決這些問題，低教育成就的狀況應該能被改善。此外，教育成就還代表了個人在社會中的地位取得，一個人擁有愈多這樣的成本，愈有利於社會中的地位取得，這是教育成就的第二個意義。在這個意義上，原住民要改善低社經地位的情況，就要靠教育成就的提升。這反應了人力資本論的想法，認為教育是提高社會地位的人力資本。然而，人力資本論對教育的理解其實是一種一元的想法，將教育視為地位取得的工具，對於多元文化的原住民教育論述，並沒有太大的幫助。參見林玟漣，〈原住民教育的論述分析：以四本專書為例〉，頁 154-157。

原住民學生，而在於這個教育體制。¹³⁴

其次，有關民族教育的實施，儘管原住民族語言與文化已出現在學校教學內容內，但根據陳張培倫的觀察，整個教育體系以附加或附屬的方式推動原住民族教育，使課程中的原住民族知識流於「淺薄化、零碎化、邊緣化」。¹³⁵陳枝烈檢視近 20 年原住民小學原住民族文化課程，從 1993 年修訂的課程標準，增加「鄉土教學活動」一科，提供原住民學生學習本族文化並增進族群認同之機會，到 2003 年的課程標準標榜「尊重多元文化價值」的目標，原住民語之課程目標則為藉由族語的學習，認識原住民的文化內涵，熟悉原住民語言的特性，建立自信，以為自我發展之基礎。然而，學校中的原住民族文化課程內容包含了族語教學、舞蹈、歌謠、編織、木雕或其他各種文化技藝，但很少實施有關各民族文學、美學、歷史、家庭社會制度、經濟生產活動、祭儀習俗、價值觀、道德規範、生態觀與山林、海洋文化等等的課程，以致學生所學習到的僅為片斷與偏狹的文化內涵，故衡酌這兩次課程的實施，在達成「提供原住民學生學習本族文化並增進族群認同之機會」，與「認識原住民的文化內涵、尊重多元文化價值」的課程目標上未臻理想。¹³⁶此外，各校的民族教育課程，仍處於「各自表述」狀態，欠缺民族知識的系統性與課程實施的一致性。¹³⁷民族教育推動的成功與否，取決於校長治校的理念與政策，以及任課教師對民族教育不同的認知與態度。¹³⁸對於近年來推動的多元文化教育，原住民文化納入課程的比例仍然偏低，譚光鼎這麼形容：

如果嘗試從課程教學中拼湊原住民圖像，其結果將是一張色彩淡微、零散破碎的圖案。原住民原本豐富的歷史、自然、藝術、語言與文化，竟然只是主流文化課程的陪襯和點綴。¹³⁹

另外，從原住民族教育經費的運用情形來看，大部分經費支應於學校教育階段，民族教育、學前教育、社會教育及其他教育階段所獲得的經費並不多，可見原住民族教育經費還是偏重於原住民學生的一般學校教育。其中民族教育經費的比例約有 20%，遠低於一般教育平均的 60% 左右，並不利於原住民族教育的推動。例如目前由於推展民族教育經費有限，僅能採取競爭型的方式補助部分學校設立民族教育資源教室及資源中心，而未能普及到各原住民重點學校。許多受補助學校也因補助經費有限，致使無法有效運作，民族教育資源教室及資源中心淪為空洞化，執行成效不彰。¹⁴⁰

有關原住民族教育的實踐，高德義從可接受性（Acceptability）、可調適性

¹³⁴ 參見瓦歷斯·尤幹，〈體檢台灣「山胞教育」：台灣原住民教育體制的一些問題〉，頁 191-200。

¹³⁵ 參見陳張培倫，〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，頁 6-9。

¹³⁶ 參見陳枝烈，〈臺灣原住民小學課程之回顧與展望〉，頁 64-65。

¹³⁷ 參見周水珍（2008），〈民族教育課程政策的發展階段分析〉，《原教界》，22 期，頁 56。

¹³⁸ 參見莊國銘，〈多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境〉，頁 144。

¹³⁹ 譚光鼎（2007），〈批判種族理論及其對台灣弱勢族群教育之啟示〉，《教育資料集刊》，36 輯，頁 15。

¹⁴⁰ 參見許惠娟，〈臺灣原住民族教育經費之現況分析〉。

(Adaptability)、可獲取性(Availability)、可及性(Accessibility)等指標，檢討台灣原住民族教育權的實踐成效，並回顧官方、學界分別在 1996 年、2002 年所提原住民族教育政策措施之問題，竟只能遺憾的指出：「這些問題，事實上目前仍然完全適用於描述原住民族教育發展現況，問題並沒有改進的跡象。」¹⁴¹

第四節 原住民族教育的困境

壹、國家法令下的制度困境

前述原住民族教育的現況，說明了原住民族教育法在規範與實踐的落差，然而，目前原住民族教育發展停滯不前的困境，其實也導因於原住民族教育法本身的立法不當。回顧學界、實務界對於原住民族教育法的諸多質疑批評，主要包括：

一、權責劃分不清

一般教育、民族教育之中央主管機關分屬教育部、原民會，但此一權責劃分並不明確，亦難以分辨釐清預算編列的業務權責。因為一般教育、民族教育在許多層面上是相互重疊，甚至相互依存，很難截然區分，且原住民族教育法規定之諸多措施，未明確指明那些措施屬於一般教育，那些措施屬於民族教育，造成實際執行時機關間推諉卸責之情形。¹⁴²

二、對原住民族知識的否定

原住民族教育法將民族教育定位在極為狹隘的「文化教育」，把原住民族知識限縮在諸如歌謠、族語、雕刻、編織、舞蹈、神話傳說等領域，否定、剝奪原住民知識的價值，認為其不足以構成完整教育內涵，從而把民族教育當作一般教育的附屬品。¹⁴³在原住民族知識的存在及價值未受重視的情形下，民族教育所傳衍的原住民族知識，「最多只是在符合某種多元文化教育的期待中被片斷地置入課程內」。¹⁴⁴

三、民族教育附屬於一般教育，成為原住民學生的第二層負擔

原住民族教育法區分一般教育與民族教育，不僅使民族教育成為主流文化課

¹⁴¹ 參見高德義(2013)，〈建構以「權利」為基礎的原住民族教育政策：國際法原住民族教育權觀點〉，《台灣原住民研究論叢》，14期，頁66-75。

¹⁴² 參見周惠民(2008)，〈臺灣社會變遷下的原住民族教育：政策的回顧與展望〉，黃樹民、章英華(編)，《臺灣原住民政策變遷與社會發展》，頁274-278，台北市：中央研究院民族學研究所；施正鋒(2011)，〈多元文化主義與原住民族教育：東華大學三年的觀察〉，《台灣原住民族研究學報》，1卷4期，頁28-29；浦忠勝，〈真的有所謂的原住民／族教育嗎？：原住民族教育法二年省思〉，頁30；林長振(2004)，〈民族教育法律制度序說—兼論我國原住民族教育法的立法商榷〉，《原住民族教育季刊》，29期，頁123-124。

¹⁴³ 參見雅柏魁詠·博伊哲努(2008)，〈從原住民族處境、原住民族條款到民族權〉，氏著，《原住民族權之詮索》，頁140-141，花蓮：東華大學原住民族學院。

¹⁴⁴ 參見陳張培倫，〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，頁8。

程的附加、陪襯和點綴，並造成原住民學生在參與一般教育之外，需要另外花費時間及精神學習民族教育，甚至可能影響一般教育的學習效果。¹⁴⁵

教育部在「發展原住民族教育五年中程個案計畫（2006-2010）」中提到：

原住民族教育涵蓋一般教育與民族教育。一般教育，指主流社會所提供的各級各類教育，是原住民族與一般族群民眾共同接受的教育，也是參與主流社會所必須接受的教育。而民族教育，是指原住民族群文化的教育。一般教育所反映的是優勢文化影響力，已融入主流文化的一般民眾，可以透過其所熟悉的文化情境，從事包括文化傳統、現代生活及全球發展在內的學習，所以只要接受一般教育即涵蓋所需學習的一切事物。但是相對於原住民學生來說，既要參與一般教育，更要花時間傳承自己的民族教育，民族教育反成為其學習的額外負擔。由於文化經驗的落差，原住民族在一般教育的學習成就普遍不如主流族群，如今還要另外再花時間學習本族文化，勢必佔用他們在一般教育的有限學習時間，可能造成一般教育的學習成果更為不利。¹⁴⁶

由此可知，民族教育因未能與一般教育有效結合，反而加重學習分量，成為原住民學生的第二層負擔。

四、欠缺明確的權利規範及救濟管道

原住民族教育法採取行政作用法的規範方式，亦即賦予國家干預原住民族教育的「權力」，表面上使原住民學生獲得學習其文化、語言、歷史、技藝的機會，但因無明確的權利規範，且欠缺程序救濟機制，使原住民之「民族教育權」被侵害或遭受教育歧視時，難以獲得救濟。¹⁴⁷

五、原住民族教育法相關規定未落實

原住民族教育法未落實之規定比比皆是，舉其要者，例如：原住民族教育法第5條規定：「各級政府應採積極扶助之措施，確保原住民接受各級各類教育之機會均等，並建立符合原住民族需求之教育體系。」應指建立以民族學校為實體的學校體系而言，但原住民族教育法卻無進一步規定。如合併觀察第11條「各級政府『得視需要』設立各級原住民族學校或原住民教育班」賦予極大的裁量權，第17條第1項「為發展原住民之民族學術，培育原住民高等人才及培養原住民族教育師資，以促進原住民於政治、經濟、教育、文化、社會等各方面之發展，政府『應鼓勵』大學設相關院、系、所、中心」採取毫無強制性的行政輔導措施，顯

¹⁴⁵ 參見雅柏魁詠 Yabsuyongu, Boeconu (2002)，〈原住民族教育的虛相與實相〉，《原住民教育季刊》，27期，頁136；高德義，〈建構以「權利」為基礎的原住民族教育政策：國際法原住民族教育權觀點〉，頁77。

¹⁴⁶ 教育部（2005），《發展原住民族教育五年中程個案計畫（2006-2010）》，頁7，http://cpd.moe.gov.tw/indigenous/pic/news_file/20130207151247.pdf（最後瀏覽日：07/06/2014）。

¹⁴⁷ 參見雅柏魁詠 Yabsuyongu, Boeconu，〈原住民族教育的虛相與實相〉，頁134-135；陳昭如（2011），〈交叉路口與樓上樓下：反歧視法中的教錯問題〉，《月旦法學雜誌》，189期，頁56。

見本法並未課予各級政府及其行政機關積極形成原住民族教育體系的義務，而採取消極放任的態度。¹⁴⁸

又例如：教育部作為原住民一般教育之主管機關，在 2013 年之前，其業務分散各司處，而由教育研究委員會彙辦，原住民族教育僅為教育研究委員會眾多業務項目之一，此與 2004 年修正之原住民族教育法第 3 條第 4 項規定「中央主管教育行政機關應設置原住民族一般教育專責單位」顯有違背。¹⁴⁹此外，就原住民族教育法中關於課程、師資等規定，亦多有未能落實之批評。¹⁵⁰

有關原住民族教育法諸多規定未能落實，除了行政部門的怠惰之外，似乎也是該法充斥宣示、裁量條款及不確定法律概念的必然結果。¹⁵¹林長振即批評原住民族教育法「政策宣示高於法律意義」、「民族教育觀念淡薄」且「立法技術拙劣」：第一，政策作為一種規範，其穩定性、強制性、具體性皆不如法律，綜觀本法重要條文，大多源自過去對於原住民族教育的政策綱領，而形成政策宣示法律化的現象，此類條文特徵主要表現在其不具強制性的效果、不易具體化及不具可操作性等情形，以致無從或難期有效規範民族教育的發展；第二，本法對於民族教育發展的基本立場，指多僅能在一般國民教育體系內造成特殊化的現象及結果，定位在一般國民教育體系內的附隨問題，與深具獨特性又自成體系的民族教育法律

¹⁴⁸ 參見林長振，〈民族教育法律制度序說—兼論我國原住民族教育法的立法商榷〉，頁 123-125。對此，教育部官員曾公開表示：「蘭嶼學校就是完全中學，是台東唯一的縣立完全中學。我跟各位報告，績效真的還有很大的進步空間，這就是大家一再說要成立原住民的各級學校，我個人是持比較保留的態度，因為我只要問一句話：『誰來唸？』在整個大環境是這樣的情況下，如果硬推這項政策的話，誰來唸？這是教育部為何不設專責學校的原因…。」參見監察院人權保障委員會（編），《監察院第三屆人權保障工作研討會論文集》，頁 174。

¹⁴⁹ 參見周惠民、施正鋒，〈我國原住民族教育之回顧與展望〉，頁 247；施正鋒，〈多元文化主義與原住民族教育：東華大學三年的觀察〉，頁 28。對此，教育部官員曾公開表示：「教育部有政策委員會，我們現在也成立一個業務專門小組，因教育部有 17 個單位在辦理原住民業務，教育部共有 7 個司，除了總務司之外，有 6 個業務司都在辦理原住民族教育，另外教育部還有中部辦公室、訓委會、電算中心、文教處、軍訓處、國語會、人事處、會計處、統計處、特教小組，統統都在辦原住民族教育，若要成立一個專責單位，要有多龐大，不可能！」參見監察院人權保障委員會（編），《監察院第三屆人權保障工作研討會論文集》，頁 174-175。

¹⁵⁰ 有關原住民族教育法第 20 條課程規定未落實之批評，參見陳枝烈，〈臺灣原住民小學課程之回顧與展望〉，頁 66。對於師資規定未落實之批評，在原住民族教育法第 24 條師資培育方面，參見陳枝烈（2011），〈國小原住民籍師資培育課程之探討〉，《2011 年原住民族教育學術研討會會議實錄：原住民族知識與教育主體性之發展》，頁 225-243，台北市：行政院原住民族委員會、教育部。另就原住民族教育法第 25 條原住民教師優先聘任部分，參見洪志彰（2006），〈國小原住民鄉土語言教學之探究：以卑南族語為例〉，頁 80，國立台東大學教育研究所碩士論文。此外，朱慧清在其對於一所卑南族部落的小學個案研究中提到：「因為梅園國小的地理位置和學校規模所致，來到梅園國小服務的老師幾乎會選擇在這裡退休，因此，梅園國小老師的新陳代謝期很長，必須等這些老師考取主任或校長資格而調校或退休後才有可能進來新的老師，不過，大部分是因為後者。即使，梅園地區有不少的子弟從事教育工作，但因為梅園國小很難得有教師出缺的機會，以致梅園社區從事教職且年紀較輕的子弟想回母校服務的機會是少之又少。」參見朱慧清（2009），〈揮灑學校社區之間的那道彩虹：一所原住民小學的個案研究〉，頁 80，國立東華大學教育行政與管理學系碩士論文。

¹⁵¹ 學說上有依原住民族教育法之條文內容性質，分類為宣示條款、強制條款、裁量條款、授權條款。參見曾大千、何思暉，〈從法令規範論臺灣原住民族教育之本土脈絡〉，頁 162-166。

制度的理想相距甚遠；第三，本法援用大量的不確定法律概念，並賦予行政機關大量的裁量權，且授權行政機關可在做與不做之間選擇（選擇裁量），而非在其規定的各項結果中擇一行使（結果裁量），如此易導致行政機關的怠惰，此外，訓示規定泛濫，並不積極規定行政機關的法定義務，充其量只是欲促其在執行職務上應予注意而已，且未建立相應的法律責任規範，對於侵害權利或違反義務之行為，並不生任何法律上的效果或負擔法律責任，其規範的實效性難以彰顯。¹⁵²

貳、經濟壓迫下的現實困境

莊國銘指出，教育的作用不單單是「國家鍛造國族意識的政治性工具」而已，它同時也是「打造出標準化知識的場域，用以投入現代化的生產，以及符合現代交換經濟之所需」。¹⁵³「現代社會的主流漢文化具有知識平台的作用，它與取得更高的教育資源（升學）結合在一起，而升學又被視為階級上升的重要管道，因而緊緊地箝制住了原住民族知識的傳承。任何一種可能耽誤學童學習課業的教育學習（包括原住民族語言文化學習），在此處境下常被許多人視為不必要。」¹⁵⁴周德禎曾觀察屏東縣一處排灣族部落及小學的教育狀況，即發現有一些家長認為，學母語是家庭的事，其優先性不比主要學科重要，學校應以學生在大社會的競爭力為重，不必花太多時間在這個方面，部落與學校均陷於提升競爭力和維護傳統文化的兩難困境中。¹⁵⁵

類似的觀察，亦出現在莊國銘的田野調查研究，他歸納了原住民面對教育體制的四種態度：「1.教育自治，成立屬於自己的教育體系；2.捕捉國家權力、將國家權力由壓迫原住民文化的角色轉變成為原住民文史傳遞服務的角色，主張將原住民文史以原住民觀點以一至兩冊的篇幅寫入義務教育社會科中；3.承認並同意國家現階段作為，在國家所給予的空間中進行原住民文化與語言的「教」與「學」的活動；4.不認為文化復振與民族語言的流傳是公領域事務，母語與文化的揚棄是現在社會不可避免的趨勢。」¹⁵⁶

我認為，儘管原住民族教育發展至今，在「多元文化」、「民族平等」的應然趨勢下，有愈來愈多積極投入原住民族教育改革的行動及聲音被注意到，但上述的分析觀察，提醒我們，原住民族教育不應也無法孤立、自外於資本主義現代社會，這些可能被忽略但卻真實存在的消極甚至抗拒態度，反映了經濟狀況及就業考慮的現實考量，特別是對於經濟情況不理想的家長來說，為了子女日後就業的考量，他們可能更為重視一般教育的學習，而無意爭取更多民族教育的空間，最多只是在不甚妨礙或有助於一般教育的前提下，支持民族教育的學習。

¹⁵² 參見林長振，〈民族教育法律制度序說：兼論我國原住民族教育法的立法商榷〉，頁 126-127。

¹⁵³ 參見莊國銘（2007），〈公民教育與現代國家〉，《政治與社會哲學評論》，22 期，頁 167-168。

¹⁵⁴ 參見莊國銘，〈多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境〉，頁 172。

¹⁵⁵ 參見周德禎（2001），〈排灣族教育：民族誌之研究〉，頁 102、107，台北市：五南。

¹⁵⁶ 參見莊國銘，〈多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境〉，頁 146-158。

對於此，莊國銘指出，雖然國家權力對原住民族教育的壓迫是顯而易見的，但「資本主義現代社會對原住民族的壓力」，才是造成困境的真正原因。¹⁵⁷他提到：

在這些錯綜複雜的因素下（政治、經濟、主流文化、學校、家庭與部落等等），構築了原住民族語言與文化生存的困境。事實上，無論是推行「國語」或是禁止使用母語政策，都不能真正徹底根絕一個語言或文化，儘管這些政策造成的傷害極大。真正使得一個語言的生命力消亡的原因，是使得這套語言與生活異化，使得它與日常生活脫節。因此，原住民族語言與文化的復振，除了打破公領域上的政治權力與教育內容的漢族中心體制之外，更需要在經濟、社會與文化這些被劃歸私領域層次的問題一一釐清，並且設法克服每個環節的困難。第一層體制由於具有權力中心，因此很容易被辨識，原住民族去挑戰它也具有十足的正當性，但是真正難以解決的是第二層體制的問題。¹⁵⁸

這個難以解決的經濟及現實面的問題，我認為是原住民族教育必須正視的困境。因此，本文在規範層面及制度實踐層面的後續討論中，將嘗試考量並回應此一問題。

第五節 小結

各個原住民族有其知識體系及以之為內涵之教育體制，係亙古即存在且傳承至今。此一教育體制在國家教育制度建立之後，仍在部落裡以非正式化的方式傳承不止，讓原住民族在國家教育體制的時空外，在部落的時空裡以迥異於國家教育體制的方式，如祭典、耆老教導、生活實作等，獲得自身民族的語言、知識及認同。但是隨著國家教育體制越來越複雜化、精密化、強制化，對於學習時空的掌握越來越全面化，固有教育體制遂逐漸沒落，連帶導致民族文化的衰微及民族認同的弱化。¹⁵⁹然而，原住民族教育法制化至今，除了規範與實踐的巨大落差之外，也製造了諸多制度困境。

在這樣的處境下，一位排灣族老人在 2006 年屏東嘉興部落的一場研討會中，發出沉痛的吶喊：

我要在這裡呼籲所有對教育有負擔的同志，是不是可以給我們一個真正重視原住民文化的教育平台？！把這個學校還給部落，讓部落的人進去教課！讓我們的部落耆老再次的在部落裡面唱歌，讓我們的木雕師傅，將他們的精神、將他們的想法，傳遞給我們的子孫。就像今天早上，我問我們的官員說，我們可不可以拿回我們這個學校！他對我們的回答說「要鄉公所申請我們才能申請」。我有一個不解，過去我們的政府拿回我們部落的教育權，沒有問過我

¹⁵⁷ 同前註，頁 155-156。

¹⁵⁸ 同前註，頁 181。

¹⁵⁹ 參見雅柏甦詠·博伊哲努，〈原住民族部落大學發展的機遇及挑戰：誰的部落？什麼樣的大學？〉，頁 3。

們！但是，為什麼現在，我們要拿回我們部落的教育權，我們（還）要詢問政府呢？過去，把我們的組織改變，沒有任何一個原住民被詢問；但是，我們現在要回我們的主權，我們要誰的許可呢？這是在我心裡的一個疑問！這是在我心裡的一個感慨！從來沒有人問過我們，也從來沒有人叫我們舉手發言。其實廢校，我們是不同意廢校的，可是因為學生人數不夠，我們拗不過政府，所以我們還是廢校了！其實當年的廢校會議我有參與，我覺得不能廢校，部落的耆老、部落的父母親都覺得不能廢校！但是我們還是拗不過那個人數的門檻，之後我們還是廢校了！那我現在要我們的教育權歸回給部落，我們要求這樣的一個平等受教的權益能夠回到部落裡面來。如果正式的體系的教育沒有辦法進來，那麼我們為什麼不可以做部落教育這樣的一個執行呢？¹⁶⁰

她的吶喊，所幸被具有使命感的教育學者聽見了，進而開展其後原住民族教育體系規劃的相關工作。¹⁶¹本文想要強調的是，從 1988 年由原運團體發表的《台灣原住民族權利宣言》提出「原住民有權...成立自己的學校」，上述 2006 年排灣族老人在部落裡「拿回我們部落的教育權」的發聲，一直到原住民族教育法完成立法已逾 16 年的現在，原住民族對於教育的主張訴求，並非來自法律的形式推論或少數菁英的幻想，而是植基於原住民族的具體經驗，及對於「延續民族命脈」的迫切渴求。

對於這樣的主張訴求，在原住民族教育法規範與執行的重重困境下，鑑於原住民族教育法係立法者依憲法增修條文第 10 條而制定的法律，而我認為實有必要上溯自憲法，透過憲法的解釋與建構，具體回應原住民族對於教育的主張訴求。¹⁶²基於以上的思考，本文將進入規範性的憲法理論，從憲法觀點檢討原住民族教育的法制與實踐現況，是否、如何符合憲法意旨。

¹⁶⁰ 引自陳枝烈，《台灣原住民族教育》，頁 2。

¹⁶¹ 同前註。附帶說明，陳枝烈除了在 2007 年完成原民會委託之《原住民族教育體系之規劃委託研究計畫》外，其後於 2011 年起，進一步協助原民會規劃與推動原住民族部落學校之設立，更擔任排灣族大武山部落學校的首任校長。

¹⁶² 學說上亦有認為，應從對於憲法增修條文的解讀，界定憲法對於原住民族教育權的規範內涵。參見雅柏甦詠 Yabsuyongu, Boeconu, 〈原住民族教育的虛相與實相〉，頁 125-126。





第三章 原住民族教育權利的規範基礎及內涵

教育是人民的權利，不是國家的權力。¹⁶³

我們所追求的原住民族教育權，究竟是給予原住民族教育的自由空間？還是開啟國家干預原住民族的另一道「權力」路徑？¹⁶⁴

透過第二章的討論，使我們對於原住民族教育的歷史脈絡及現實處境有了基本的瞭解，也大致聽見了原住民族對於「找回教育權」的吶喊渴求。在這樣的認識與傾聽之下，本章將轉向規範性的憲法理論，以憲法的觀點回應原住民族對於教育的主張訴求。

在本文的界定下，本章所討論之「原住民族教育權利」，包括個人權性質之「原住民學習及受教育權」，與集體權性質之「原住民族教育集體權」。這兩種權利的證成及規範內涵的討論，如果以問題的形式表現，即為：原住民個人基於「受國民教育」之學習者身分，以及，原住民族基於集體性的民族地位，在教育的事務領域範圍內，有那些憲法權利得以主張援引？其規範內涵、效力為何？

具體而言，憲法本文有關「教育」及「平等」之規定，包括第 21 條「人民有受國民教育之權利與義務。」、第 159 條「國民受教育之機會，一律平等。」、第 7 條「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」、第 5 條「中華民國各民族一律平等。」以及憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項「原住民族條款」之規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」、「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。…」這些憲法條文對於原住民族教育的意義及作用為何？各該規定之間有何關聯？在憲法規範的解釋及建構上，「原住民學習及受教育權」與「原住民族教育集體權」如何證成？其規範內涵、效力能否回應原住民族對於教育的主張訴求？

學者李建良曾指出，在台灣的憲法變遷脈絡下，原住民族集體權的證成可以透過修憲或釋憲途徑為之，「但若要藉助憲法解釋『導出』原住民族的集體權，必然需要強而有力的論證與說理基礎」。¹⁶⁵關於此，學者許育典即主張，透過修憲方式承認原住民族的集體權，可能是比較不引起質疑的作法，因為憲法基本權所保障的對象皆為個人，若承認集體權，等於承認憲法對原住民的保障包含原住民個人與原住民族群體，則「此二權利主體間的關係如何？當二者發生衝突時，

¹⁶³ 黃昭元（2002），〈二一退學制度的憲法爭議〉，廖義男教授祝壽論文集編輯委員會（編），《新世紀經濟法制之建構與挑戰：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁 125，台北市：元照。

¹⁶⁴ 雅柏魁詠 Yabsuyongu, Boeconu，〈原住民族教育的虛相與實相〉，頁 125。

¹⁶⁵ 參見李建良（2010），〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，氏著，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 384，台北市：新學林。

該如何解釋？這些問題都相當棘手，這也是憲法之所以不承認集體性權利的理由」。¹⁶⁶另外，李建良、林淑雅分析原住民族參與「新憲運動」的憲法意義時，亦指出集體權保障的入憲，是民族生存保障的關鍵；原住民各民族主體，必須在新憲制定過程中重新定位與國家的關係、確立原住民族權利的憲法保障、創設原住民族自治的組織彈性、參與新憲作為民族意願的展現。¹⁶⁷

本文同意，制憲或修憲當然是值得重視的選項，但我更加認為，在制憲或修憲的現實困難不易克服的情況下，透過憲法本文與憲法增修條文的規範性解釋與建構，累積原住民族集體權（包括概括性集體權及個別性集體權）的理論廣度與深度，卻是刻不容緩的工作。若能將憲法視為持續的跨文化協商過程，那麼，這樣的討論，就不會是憲法理論推演的獨白，而是一種「相互承認」（mutual recognition）、彼此理解的跨文化對話（intercultural conversations）。¹⁶⁸所謂承認（recognition），是指以對方本身的詞彙與傳統去認識對方（acknowledging it in its own terms and traditions），承認對方為其自身所渴望的存在形式，承認對方為正與我們對話的真實存在。¹⁶⁹從原住民族的觀點，審視憲政主義所忽略的面向及侷限。¹⁷⁰將原住民族權利注入憲法文化，設身處地的體認，「集體權的誕生與建構，非僅是邏輯推演或法律釋義，而是反思歷史經驗以及對集體性文化凋零的逆向思考結果。」¹⁷¹透過原住民個人和原住民族集體在憲法上權利／權力座標的重新定位，描繪出「多元文化」與「民族平等」的憲法圖像。

基此，本章所要進行的言說，即是透過憲法相關理論概念的運用及理解，嘗試進行原住民族教育權利的憲法解釋及建構。¹⁷²本章先從個人權性質之「原住民學習及受教育權」談起，參考教育法學之實務學說見解，整理歸納「原住民學習及受教育權」的規範內涵，據以檢討原住民學習及受教育權的實踐現況，指出其與憲法意旨未符之處。經由「原住民學習及受教育權」的合憲性檢討，進而推導出集體權性質之「原住民族教育集體權」之必要，此乃本文提出之「原住民族教育集體權」的第一個證成途徑。就此而言，「原住民學習及受教育權」與「原住民族教育集體權」這兩種性質不同、主體及內涵各異的憲法權利，類似於學術自由與大學自治之關係，後者係作為實現前者的「制度性權利」。¹⁷³

¹⁶⁶ 參見許育典，《文化憲法與文化國》，頁 450-451。我認為，許育典的看法有待商榷，似不宜僅因為對於個人權、集體權衝突問題的憂慮，即採取保守、退卻的憲法解釋，畢竟就算採取修憲的方式，個人權、集體權衝突的問題，也不會憑空消失，還是需要縝密的論證分析，才有可能解決。

¹⁶⁷ 參見李建良、林淑雅，〈台灣原住民族與新憲運動：觀念的提出〉，頁 209-220。

¹⁶⁸ See James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* 133, Cambridge: Cambridge University Press (1995).

¹⁶⁹ *Id.* at 23.

¹⁷⁰ *Id.* at 4.

¹⁷¹ 參見李建良、林淑雅，〈台灣原住民族與新憲運動：觀念的提出〉，頁 214。

¹⁷² 類似的憲法解釋及建構的工作，無論在憲法學界或大法官釋憲實務上，何嘗不是經過持續不斷的辯證省思，逐漸累積而成。例如言論自由在憲法學理上的豐富討論，以及大學自治經由憲法解釋而被承認係憲法位階的「制度性權利」。

¹⁷³ 根據黃昭元的分析，大學自治作為一種「制度性權利」（institutional right）有以下特徵：1.權利

接下來，本文提出「**原住民族教育集體權**」的第二個證成途徑：「**原住民族教育集體權**」是「**原住民族概括性集體權**」（自決自治權）的必要部分。在討論的順序上，我先回顧憲法學界對於「**原住民族概括性集體權**」的總論研究，列出各種可能的憲法解釋途徑，並藉由司法院釋字第 719 號解釋指出國際法作為原住民族權利之憲法解釋參據之必要性，一方面說明「**原住民族概括性集體權**」經由憲法解釋方式加以承認，應可確立，另一方面，從原住民族的觀點及其他學科領域的觀察，探討「**原住民族**」作為集體權之權利主體，在集體的範圍、規模應容許各種可能性。隨著總論研究的討論告一段落，焦點將回到「**原住民族教育集體權**」的各論分析，在此部分本文想強調的是，教育絕對是原住民族集體性自決自治的核心領域，它不僅關係到原住民族知識能否有效傳承、能否突破目前課程內涵的知識權力關係，同時也是原住民族教育能否達成「**延續民族命脈**」目的之關鍵。

本章的最後，參考國際人權法及原住民族之觀點，分析「**原住民族教育集體權**」的規範內涵，分別探討「**原住民族教育集體權**」的憲法基礎、保障範圍與內容、權利主體、權利限制，同時指出國家的積極促進義務及權限劃分的調整可能，並對於一些可能的質疑作出初步回應。

第一節 原住民學習及受教育權的檢討

壹、學習及受教育權的規範內涵

憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」本條規定之「受國民教育之權利」，旨在「使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務」。¹⁷⁴

所謂「教育權」是一個多義且容易引起爭議的概念，經常由於對教育權概念的不同理解，而有不同之詮釋。例如「教育上的權利」與「教育上的權力」應予區別，前者是指人民在教育事務上所享有的各種權利，後者則是指在教育事務上，國家或各級地方自治團體之權限，以及其所屬之機關或公務員所行使的公權力而言。又如「從事教育的權利」係指個人有「從事教育（學）」工作的權利，而屬職

主體為具有營造物性質的「大學」，而非個人；2.相對於學術自由，類似於手段的地位，比較是種「手段性權利」；3.大學作為自治權主體，兼具有對外（國家監督）和對內（教師、學生和職員等內部構成員）的雙重地位與關係。當國家對大學行使其監督權時，此時大學居於類似人民的地位，而以大學自治權相抗衡；當大學行使其自治權而涉及內部構成員的權利義務時，此時大學具有類似國家機關的性質，所行使者甚至會具有類似國家權力（power），而不再是權利。參見黃昭元，〈二一退學制度的憲法爭議〉，頁 98，註 25。

¹⁷⁴ 司法院釋字第 626 號解釋理由書：「按人民受教育之權利，依其憲法規範基礎之不同，可區分為『受國民教育之權利』及『受國民教育以外教育之權利』。前者明定於憲法第 21 條，旨在使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務。至於人民受國民教育以外教育之權利，固為憲法第 22 條所保障（本院釋字第 382 號解釋參照），惟鑑於教育資源有限，所保障者係以學生在校接受教育之權利不受國家恣意限制或剝奪為主要內容，並不包括賦予人民請求給予入學許可、提供特定教育給付之權利。」

業自由之範圍，與屬於社會權範疇之「接受教育的權利」不同。又日本戰後學界與實務界所發生的「國民教育權」與「國家教育權」之論爭中，其所謂之「教育權」則是指「教育內容決定權」的歸屬。¹⁷⁵因此，為避免「教育權」概念之多義性引起爭議，學說上對於「教育權」的界定，進一步區分為狹義、廣義及最廣義：狹義的「教育權」專指人民「受教育的權利」而言；廣義的「教育權」則廣泛指稱「人民在教育事務上的權利」；最廣義的「教育權」，亦包含國家或各級政府在教育事務上所行使的權力或權限。¹⁷⁶

關於受教育權的本質，通說認為受教育權是以學習權為本質，受教育權乃是為了實現每個人的學習權。由於人類的一生，從出生到死亡，便是一個人格發展與成長的連續過程，在不斷的自我探索與學習中，完成人格發展之各個階段，所以學習乃是人格發展的基礎。在此一不斷的學習過程中，自我學習（主動學習）與接受教育（被動學習）均具有極為重要之影響。因而，從學習權之保障的觀點而言，受教育的權利乃是作為保障學習權之實現而存在，也是學習權的下位概念。學習權的概念在有關個人主動學習的部分，應包括不受妨礙地自我探索、學習、詮釋的「學習自由」，在經由他人協助而被動學習的部分，則應包括有獲得一定之教育機會與教育內容之權利，即「受教育的權利」。¹⁷⁷

學說上另有認為，相較於國家教育權力味道濃厚的「受教育權」，「學習權」毋寧是以人民為主體而較積極的概念，但「學習只是人的一種自然潛能，學習的好奇心，讓人從自我出發去感應外在世界，而熱切地以「自我實現」的方式去開展自我，並在人格的自由開展過程中渴望學習」。因此，人的自我實現與學習之間建立了「雙向式的因果互動」，而「這種雙向式的因果互動過程，就是教育的自然本質」。然而，必須釐清的是，在這種雙向式的因果互動過程中，「人的自我實現」毋寧為主要的目的，「學習」本身只是促進人的自我實現的動力與方式。換言之，「學習只是教育的方法，並非教育的目的」，教育的目的，是為了學生的人格自由

¹⁷⁵ 參見周志宏（2003），〈教育行政法制之研討〉，氏著，《教育法與教育改革》，頁 18-20，台北市：高等教育。日本學界與實務界有關「教育內容決定權」誰屬之問題，主張國家教育權論者，認為教育權屬於國家，故關於教育之方式及內容，即應由議會及行政部門等國家機關決定，主張國民教育權說者，則認為有關教育事項應由兒童、家長及教師所構成的國民來決定，國家僅須承擔整備教育條件及環境之義務。此一論爭其爭議之目的主要在於確定國家權力在教育內容事項上的界限，以及國民（父母、教師、住民）在教育內容決定上的主體地位及參與權。周志宏並指出，我國過去雖無有關教育權的論爭，但無論從憲法上的價值決定或教育學原理之觀點來看，都應以國民教育權說為當。

¹⁷⁶ 參見許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍（2008），《現代憲法論》，四版，頁 196-197，台北市：元照。

¹⁷⁷ 同前註，頁 197-199，台北市：元照。周志宏進一步指出，學習權之內涵應包括學習自由（主動的學習）與受教育權（被動的學習、在他人協助下的學習）兩部分。除大學生之學習自由與人民受國民教育之權利另以憲法第 11 條及第 21 條為特別規定外，其他均應屬於憲法第 22 條所保障之範圍，故應以憲法第 22 條作為學習權之依據，而憲法第 11 條及第 21 條均為其特別規定。參見周志宏（2003），〈學習權序論：教育基本法學習權規定之解析〉，氏著，《教育法與教育改革》，頁 523-528，台北市：高等教育。準此以言，人民在國民教育階段之學習自由及受教育權，似分別以憲法第 22 條、第 21 條為依據。

開展、促進人的自我實現的最大可能性。從而認為憲法第 21 條之「受教育權」(或稱為「教育基本權」)所保障的基本權保護法益，雖包含學生的學習權，但主要的核心範圍則是學生的自我實現權，也就是學生的人格自由開展權。¹⁷⁸

在上述實務及學理之概念界定下，本文所稱「學習及受教育權」及相關討論，係以國民教育階段為核心，採廣義的「教育權」即「人民在教育事務上的權利」，包括主動學習的「學習自由」及被動學習的「受國民教育之權利」。

有關憲法上「學習及受教育權」之規範內涵，參考學說見解，簡述如下：

一、受教育是權利不是義務

針對憲法第 21 條「受國民教育」究係權利或義務之爭議，依通說之解釋，已從傳統之國家教育義務、權利兼義務說，轉變為權利說，亦即認定此項規定所保障主體係學生自己，而非父母、教師或國家；至於義務，則限縮解釋認係父母有義務使其子女接受教育。¹⁷⁹換言之，儘管憲法第 21 條之規定方式將「受國民教育」視為人民之義務，隱含著國家有權教育人民的國家教育權思想，將人民視為教育之客體，但有關憲法第 21 條之解釋，應從肯定「受教育為人民之權利而非義務」的立場，將人民看作是教育的主體，認為此一規定之內涵為：人民有受國民教育之權利、人民有使其監護之子女受國民教育之義務（教育義務），而非意指受教育既是權利也是義務。¹⁸⁰

從受教育權的發展歷史來看，受教育是從原本屬於私人的事務（16 世紀義務教育制度形成以前），發展到國家把教育當作人民的義務（16 世紀至 20 世紀初），然後轉變成國家承認人民有受教育的基本權利（第二次世界大戰以後），到最後進一步發展成學習作為一種人民的基本權利（1980 年代以後）。¹⁸¹然而，對台灣而言，受國民教育作為人民的權利，是早在 1949 年中華民國政府帶來台灣的 1947 年中華民國憲法第 21 條及中華民國政府在聯合國大會支持通過的 1948 年世界人權宣言第 26 條規定加以確認的，但觀諸戰後台灣國民教育的歷史，受國民教育從義務到權利，卻是經歷了漫長的發展過程。根據周志宏的觀察，戰後台灣國民教育的歷史，可分為三個階段：**第一個階段**是作為「形塑國民之教育」的義務期（1949-1968），國民政府移植中國在大陸時期的「受教育是人民的義務」之思想及國家主義之教育觀，實施「去日本化」、「祖國化」及「國民黨化」的「形塑國民之教育」。**第二個階段**是國民教育從義務轉變為權利的轉換期（1969-1998），最重要的發展為國民教育的延長，其理由卻是「為提高國民智能充實戡亂建國之力量」，其後在民間教育改革的呼聲下，始將國民教育從偏向人民的義務面轉而朝向

¹⁷⁸ 參見許育典（2013），《憲法》，六版，頁 331-332，台北市：元照。

¹⁷⁹ 參見許育典（2007），《教育法》，頁 13-20，台北市：五南。

¹⁸⁰ 參見周志宏（1994），〈人民受教育權利與義務之再認識〉，薛化元、周志宏（編著），《國民教育權的理論與實際》，頁 23-26，台北：稻香。

¹⁸¹ 參見周志宏，〈學習權序論：教育基本法學習權規定之解析〉，《教育法與教育改革》，頁 504-507。

強調其權利面而發展。**第三個階段**是國民教育作為「人民之權利」的發展期（1999-），教育基本法的制定及國民教育法的修正，承認學習及受教育是人民的權利而不再是義務，並限縮國家對教育內容的決定權，司法院釋字第 626 號解釋則進一步確認接受國民教育之受教育權具有給付請求權之性質，國家有給付的義務，而 2009 年制定公布之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，更使經濟社會文化權利國際公約第 13 條規定具有國內法效力，受教育權正式與國際接軌。¹⁸²

準此，有關憲法第 21 條之解釋及「國民教育」之意義應理解為：「現代國家之國民有權利接受的教育」、「國家有義務提供給國民的教育」及「父母或監護人有義務使其監護之兒童接受的教育」。¹⁸³

二、教育內容應符合教育宗旨、目的

教育宗旨是教育活動之實施與教育內容之形成的指導原則。教育宗旨依其所從屬之法規範的不同，而各自發生不同的法效果，規定在憲法者，發生憲法位階的法效果；規定在法律者，發生法律位階的法效果；以命令規定，則發生命令位階的法效果。由於憲法的法位階最高，任何與教育相關的法律、命令、處分與事實行為，與其牴觸者，皆產生違憲的法律效果。憲法第 158 條規定：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能。」為憲法明示的教育宗旨，除此之外，尚有所謂憲法默示的教育宗旨，主要係指自由、平等、民主、福利與共和國原則等憲法的基本價值決定，也包括民族國家原則。**民族國家原則**作為教育宗旨，意義在於不同種族與民族的互重、互諒與關懷，特別是對種族主義、漢族沙文主義與中原中心主義的拒斥。¹⁸⁴

教育的目的應重在「人格的發展與自主精神的養成」。¹⁸⁵換言之，透過教育，

¹⁸² 參見周志宏（2012），〈從受教育的義務到受教育的權利：戰後臺灣國民教育的歷史〉，氏著，《教育法與教育改革Ⅲ》，頁 252-273，台北市：高等教育。

¹⁸³ 同前註，頁 273-275。周志宏並指出，所謂「現代國家之國民有權利接受的教育」包括「學齡國民有權利接受的義務教育」及「已逾學齡之國民有權利接受之國民補習教育」；「學齡國民有權利接受的義務教育」至少應該大於或等於 6 至 12 歲國民應該接受的「基本教育」（憲法第 160 條），而作為「義務教育」應該是「國家有義務提供給國民的教育」及「父母或監護人有義務使其監護之兒童接受之教育」而非「國民有義務接受的教育」，其基本上應該具有「普遍性」、「免費性」及「強迫性」三種性質。

¹⁸⁴ 參見許宗力（1999），〈教育行政體制法治化之研究〉，氏著，《憲法與法治國行政》，頁 441-444，台北市：元照。類似看法認為，憲法位階之教育目的內涵，不應以憲法第 158 條規定為限，尚包括其他「實質上之憲法教育目的」，參見曾大千、陳炫任，〈論多元文化教育之憲法基礎及其於我國原住民族法制之體現〉，頁 77-83。

¹⁸⁵ 參見周志宏，〈教育行政法制之研討〉，《教育法與教育改革》，頁 13。另世界人權宣言第 26 條第 1 項規定：「教育之目標在於**充分發展人格**，加強對人權及基本自由之尊重。」經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 1 項規定：「本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀**人格及人格尊嚴意識之充分發展**……。」經濟社會文化權利國際公約第 13 號一般性意見第 4 段並指出，所有公共或私人、正式或非正式的教育，都應該實現世界人權宣言第 26 條第 2 項及公約第 13 條第 1 項規定的各項教育目標，但其中最重要的教育目標是「教育應鼓勵人之個性的充分發展」。

「讓身在其中的人依循本性，以最適合自己的方式開展人格，追求自我實現」。¹⁸⁶亦即「人的自我實現」作為憲法上學習及受教育權之目的，係「以自我人格的自由開展為主，而以自然人性之發展為導向，去建構並實踐自己內心所吶喊並嚮往的生命」，其包含了兩個要素：一個是「自我開展」，另一個是「自由」的自我開展，亦即對是否與如何自我開展的「自我決定」。¹⁸⁷

學說上並整理歸納國際條約、宣言所揭示之教育的目的，包括：「1.謀求人格及人格尊嚴意識之充分發展，最充分地發展兒童的個性、才智和身心能力。2.培養對人權和基本自由以及聯合國憲章所載各項原則的尊重，推進聯合國維持和平的工作。3.使人人均能參加自由社會積極貢獻。4.培養對兒童的父母、兒童本身的文化認同、語言和價值觀、兒童所居住國家的民族觀、其原籍國以及不同於其本國的文明的尊重。5.培養兒童本著各國人民、族裔、民族和宗教群體以及原住民之間諒解、和平、寬容、男女平等和友好的精神，在自由社會裡過有責任感的生活。6.培養對自然環境的尊重。」¹⁸⁸

現行教育法規中，有關教育目的、宗旨之規定，亦多強調健全人格、協助個人追求自我實現及培養現代化、健全國民，例如教育基本法第 2 條第 2 項、第 3 條規定：「教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之**現代化國民**。」、「教育之實施，應本有教無類、因材施教之原則，以人文精神及科學方法，尊重人性價值，致力開發個人潛能，培養群性，**協助個人追求自我實現**。」國民教育法第 1 條規定：「國民教育依中華民國憲法第一百五十八條之規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之**健全國民**為宗旨。」

較特別的是，原住民族教育法第 2 條第 2 項規定：「原住民族教育應以維護民族尊嚴、延續民族命脈、增進民族福祉、促進族群共榮為目的。」強調原住民族教育在教育目的上的集體性質。形式上雖未與教育作為「個人」自我實現之目的相連結，乍看之下，可能會誤解原住民族教育之目的與其他教育目的不同、甚至有衝突。惟前述「培養兒童及其父母的文化認同、語言及價值觀」，亦屬國際人權法所肯認的教育目的之一，例如兒童權利公約¹⁸⁹第 29 條規定：「一、締約國一致認為教育兒童的目的應是：...（三）培養對兒童之父母、兒童自身的文化認同、語言和價值觀、兒童所居住國家的民族價值觀、其原籍國以及不同於其本國的文明的尊重。...」由此可知，原住民族教育所強調以民族為主體之集體性教育

¹⁸⁶ 參見許育典，《文化憲法與文化國》，頁 425。

¹⁸⁷ 參見許育典，《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》，頁 20。

¹⁸⁸ 參見周志宏，〈學習權序論：教育基本法學習權規定之解析〉，《教育法與教育改革》，頁 508-509。

¹⁸⁹ 兒童權利公約為締約國最多（迄今有 193 個會員國）之人權公約，台灣雖非其會員國，司法院大法官卻已在釋字第 587 號及第 623 號之解釋理由書中援引此一公約。又立法院於 2014 年 5 月 20 日三讀通過兒童權利公約施行法，將於 2014 年 11 月 20 日世界兒童人權日施行。

目的，與個人作為民族成員之認同、語言及價值觀等「精神思想自我實現」¹⁹⁰息息相關，非但不衝突，而是相輔相成。

三、教育選擇權

受教育權的內涵，依許育典的說法，「不僅限於接受教育的機會，尚包括選擇學校、選擇教育方式的機會。因為教育的目的在使學生自由地開展人格、實現自我，而每個人基於其不同的個體差異，有不同的教育需求，國家應保障人民滿足其需求，以促使其實現自我。在國民教育公辦公營之下，學校只有一種類型，教材、教學方法只有一套，不管選擇那一個學區都沒有太大的差異，實質上限制人民在公立國民中小學之下的教育選擇權。又學生的人格發展尚未成熟，無法自主作出決定，需要父母為其行使選擇學校的權利，故由憲法第 21 條亦衍伸出家長教育選擇權的保障。」¹⁹¹

周志宏亦指出，學習者除享有學習自由外，亦應享有「選擇教育方式、內容及場所之自由」。此一教育選擇權，「在子女未成年前是由父母代為行使，因此父母除享有在家教育權之外，亦享有為子女之利益選擇學校之權利（父母之學校教育選擇自由），此包括公、私立學校之選擇權及學校類型之選擇權」。故憲法第 21 條之內涵應包括教育選擇權，人民可以自由選擇到公立、私立或其他場所完成國民教育。¹⁹²

周志宏進一步認為，為了滿足此種教育選擇權，「必須要有不同型態的學校存在，始能有充分的選擇自由」。因此，私立學校或其他非學校型態之教育機構的存在不僅能提供多元的學習及受教育方式，更是人民行使教育選擇權之必要前提，「否則欠缺私人興學而僅有公立學校存在的教育制度，將嚴重限制人民選擇教育場所的可能性，也影響到人民接受之教育的內容，並且使人民成為被強迫接受國家主流價值及官定意識形態的『一個年輕且被擄獲的聽眾』（a young and captive audience）。」就此而言，私人興學及私立學校制度不但提供人民受教育之機會，滿足學習者之學習及受教育權，也是使學習者行使其教育上之選擇權的前提，「使人民不致成為被強迫灌輸意見和價值的收聽者」，並且「有助於教育的多元化及多元文化的傳承及發展」，亦即「由私人或團體基於其教育理念而興辦之教育，其教育內容可以強調某種特定族群之文化、價值，在開放私人興學之社會中，不同之族群可以藉由私人興學之方式，傳承並發展其自身之文化與價值，並形成有助於多元文化發展之環境。」由此可知，「私人興學在現代國家中所被期待的角色是替自由、民主及多元化社會中的學校制度創造一個多樣性及容許自由

¹⁹⁰ 參見許育典，《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》，頁 28、370。

¹⁹¹ 同前註，頁 223。惟司法實務上，最高行政法院 100 年度判字第 899 號判決卻認為：客觀上，學區內之各公立小學對於滿足學生受教權、學習權及學生人格自由開展，並無軒輊，且依國民教育法第 4 條第 2 項關於公立國民小學及國民中學之學區劃分，「分區設置」之規定，國民義務教育法律規定之本旨，就國民之受教權並無賦予教育場所選擇權之內涵。

¹⁹² 參見周志宏（2003），〈私人興學〉，氏著，《教育法與教育改革》，頁 226，台北市：高等教育。

選擇的基礎，藉由提供國家所設一般學校所不包括的特殊型態之教導與教育或提供各種類型及型態的學校，來豐富國家的學校體系」。若無私人興學提供學習者在國家設立之學校外的另一種選擇可能性，則教育選擇權將失去意義。¹⁹³

國際人權法有關教育選擇權之規定，例如世界人權宣言第 26 條第 3 項規定：「父母對其子女所應受之教育，有優先抉擇之權。」¹⁹⁴經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 3 項亦規定：「本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。」

現行教育法規中，亦不乏教育選擇權之規定，例如教育基本法第 8 條第 3 項規定：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」國民教育法第 4 條第 4 項規定：「為保障學生學習權及家長教育選擇權，國民教育階段得辦理非學校型態實驗教育...。」明文保障家長之教育選擇權。

綜上所述，人民有選擇教育方式、內容及場所之自由。國家在提供強制性義務教育的同時，應容許各種具有替代性、效果上足以達成國民教育目的之「非標準化」體制外教育或自學的可能，不論是基於教育理念（例如森林小學）、因材施教（資賦優異或有學習障礙）、宗教理由（例如各種宗教學校）。¹⁹⁵並且，為了使此一教育選擇權有實現可能，俾能開啟不同於國民教育系統的課程教學替代性，國家應鼓勵私人興學（憲法第 167 條），建立私立學校之制度保障，甚至，私人興學提供之教育係有替代國家所應提供之國民教育給付的性質，具有協助完成國家教育任務的功能，基於國家所負之「促進義務」與「保護義務」，應承認私立學校有權要求國家之財政補助。¹⁹⁶

¹⁹³ 參見周志宏（2001），《私人興學自由與私立學校法制之研究》，頁 253、272-273，台北市：學林文化；周志宏，〈私人興學〉，《教育法與教育改革》，頁 205。

¹⁹⁴ 司法院釋字第 692 號解釋羅昌發大法官協同意見書亦指出：世界人權宣言（The Universal Declaration of Human Rights）應可作為解釋我國憲法此等規範的重要參考。蓋世界人權宣言既為普世價值，與我國憲法所承認之人權價值並無差異；二者明文承認受教權之概念，亦無二致；該宣言有關父母為子女選擇受教育種類之權利之規定，應可補充我國解釋憲法受教權的內涵。該宣言第 26 條第 1 項明示「人人均有受教育之權利」（Everyone has the right to education.）。同條第 3 項就此進一步規定調：「父母對其子女應受教育之種類，應有優先選擇之權利。」（Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.）換言之，受教權之內容，應包括父母為其子女「選擇」教育的機會或權利不應受國家恣意限制或剝奪，或使其受實質的不利限制，或產生不平等的情形。

¹⁹⁵ 參見黃昭元，〈二一退學制度的憲法爭議〉，頁 92，註 14；黃昭元（2001），〈上帝要我上祂的學校：宗教自由與義務教育的衝突〉，《月旦法學雜誌》，74 期，頁 8-9。

¹⁹⁶ 參見周志宏，〈私人興學自由與私立學校法制之研究〉，頁 257、260-261；許育典，〈教育憲法與教育改革〉，頁 13。

四、多元文化教育

多元文化（multiculturalism）的概念，在政治學、教育學的討論相當豐富。¹⁹⁷以憲法學界而言，根據黃居正的說法，多元文化係指「藉由族群或政治體間的平等，以提升文明的多樣性，讓公共領域能呈現出非單一性的文化態樣。在多元文化下，任何族群或政治體不應僅以自身之外顯基準，評價其他族群或政治體之存在、創造物或文明。多元文化價值要求我們尊重各種文明在自我維養過程中所建構的世界觀，在最大範圍的共識下，允許其他族群或政治體依據其共同決定的生活方式，平行組織其生活與追求永續發展。確立並維護多元文化價值的功能，消極方面是為了避免戰後以想像所建構的國族國家，透過憲法宣示附著於國民人格上的民族特徵、權力強度以及普遍評價，併同他們應享受的法律保護時，有系統地推動同化主義，歧視甚至消減少數族群。積極方面則是希望透過多元文化所呈現的文化多樣性與社會組織管理模式，刺激個人或族群反省自身知識的侷限性與存在本體的有限能力，深化社會之自我理解，改善生活的內容與促進更大的包容與和諧。」¹⁹⁸

許育典則認為，憲法上的多元文化保障，賦予國家在文化事務上的義務：一方面要求「國家與文化事務保持距離，文化事務才有可能自由開展，不受國家的干涉」；另一方面要求「國家創造一個自由、多元而開放的客觀文化環境，多元文化才有可能在國家的文化政策與制度的規劃下落實」。藉此，「給予擁有不同文化的人民有自我開展的自由空間，而且在這樣的多元文化開展的自由空間下，擁有不同文化的人民有機會去形成自我決定，使人民能不受其文化差異的拘束，而真正自我實現。」¹⁹⁹

許育典並指出，多元文化作為憲法明文規定的「國家目標」，「已經課予所有國家權力在運作時，皆有積極促進與維護多元文化的義務。」²⁰⁰立法者制定法規時，即應考量不同族群、不同性別、不同宗教等各類多元族群的文化觀點，不得制定帶有歧視立場的法律；行政機關也受此憲法效力的拘束，特別是為執行法律所訂定法規命令與行政規則時，縱然沒有超出法律授權範圍，亦不得僅以其自身的價值觀決定其內容，作為打壓不同價值觀的文化族群的工具；司法機關更應受此拘束，特別是對於有關公序良俗等不確定的法律概念，在作涉及價值判斷的結論時，

¹⁹⁷ 中文文獻有關「多元文化」不同理論流派的引介討論，參見，例如：莊國銘，《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》，頁 85-121；涂予尹（2014），〈論多元文化主義下種族優惠性差別待遇的法正當性基礎：以臺灣原住民學生高等教育升學優待措施為中心〉，頁 129-151，國立臺灣大學法律學研究所博士論文；張錦華、黃浩榮、洪佩民（2003），〈從多元文化觀點檢視新聞採寫教科書：以原住民族群相關報導為例〉，《新聞學研究》，76 期，頁 131-135。另有學者從法理學的角度討論「文化國原則」，參見陳妙芬（2009），〈文化國的原則與實踐〉，蕭高彥（編），《憲政基本價值》，頁 151-185，台北市：中央研究院人文社會科學研究中心。比較特別的是，從國際人權法的觀點討論多元文化，參見 Alexandra Xanthaki, *Multiculturalism and International Law: Discussing Universal Standards*, 32 HUM. RTS. Q. 21 (2010).

¹⁹⁸ 參見黃居正，〈憲法解釋與原住民權利〉，頁 432-433。

¹⁹⁹ 參見許育典，《文化憲法與文化國》，頁 431-432。

應注意當事人的族群文化、文化價值觀或族群風俗等因素，從而落實多元文化的國家目標規定。」²⁰⁰

憲法第 21 條之受教育權，在憲法增修條文第 10 條第 11 項揭示「國家肯定多元文化」的憲法價值決定之下，即成為多元文化教育在憲法上的明文依據及規範內涵：國家有義務提供多元文化教育，人民在國民教育階段並有要求國家提供多元文化教育的給付請求權。²⁰¹具體而言，「有關多元文化教育的實施，應根據不同的教學計畫，在國家的教育系統中實現，或在私立的學校系統中透過足夠的援助與資源，使多元文化在學校教育成為可能。」另外，「無論是課程設計、師資培育、教材選定或是評分的制度，都應盡可能使每一個學生（包括原住民及非原住民學生），有充分發展其個性的機會，並培養學生對不同族群及文化差異的瞭解與包容，例如在課程與教材中融入更多原住民的世界觀與價值觀，讓不同的世界觀在對話中相互激盪，以增進族群間的瞭解與尊重。」²⁰²

貳、原住民學習及受教育權實踐現況的合憲性檢討

上述憲法上「學習及受教育權」之規範內涵，對於每一個接受國民教育的學習者都有適用，原住民學生當然包括在內，準此以言，原住民依憲法享有之學習及受教育權的內涵包括：1.憲法第 21 條國民教育並非原住民有義務接受的教育，而是原住民有權利接受、國家有義務提供的教育；2.原住民受國民教育之教育內容，應符合憲法明示及默示的教育宗旨，協助原住民自由開展人格、追求自我實現，並培養其文化認同、語言和價值觀；3.原住民有選擇教育方式、內容及場所之自由，為了使此一教育選擇權有實現可能，國家有義務建立相關制度，鼓勵、促成不同型態的學校存在；4.在國民教育階段，原住民有要求國家提供多元文化教育的給付請求權，國家有義務提供多元文化教育。

基此，本文認為原住民學習及受教育權的實踐現況，至少在以下幾點，有違憲法保障人民學習及受教育權之意旨：

²⁰⁰ 同前註，頁 433-434。

²⁰¹ 學說上有主張，在憲法第 158 條形式上憲法教育目的之外，「多元文化國」應予納入實質上憲法教育目的之範疇，使多元文化教育與促進學生自我實現，整合於憲法教育目的之概念中，故憲法第 10 條第 11 項可作為多元文化教育的憲法基礎。參見曾大千、陳炫任，〈論多元文化教育之憲法基礎及其於我國原住民族法制之體現〉，頁 82、97。此外，許育典指出，基於憲法第 21 條的國民教育基本權與憲法增修條文第 10 條第 11、12 項保障原住民族文化的憲法要求，應然面上國家「有義務」提供每一個原住民學生學習主流文化與該族傳統文化課程。但應注意的是，許育典同時也認為，憲法增修條文第 10 條第 11、12 項偏向基本國策的規定方式，雖然被承認是國家行為應遵循的大方向，有一定的憲法拘束力，但較難與憲法基本權目錄的人權保障畫上等號，所以比較保守的說法是，**這些規定只是國家的義務**，國家有義務創造或維持一個多元開放的社會環境，如果國家沒有盡到這項義務，就是立法怠惰的問題，**人民並沒有請求國家給予多元文化環境的主觀公權利**。參見許育典，《文化憲法與文化國》，頁 449、476。

²⁰² 參見許育典，《文化憲法與文化國》，474-475、489。

一、單一教育體制下的國民教育，形同原住民有義務接受的教育

國民教育是國家有義務提供的教育，但也是國家高權介入教育事務最深的領域。²⁰³如何釐清學習及受教育權與國家教育權力間之相互關係，以及國家教育權力的界限，實為憲法第 21 條的重要課題。²⁰⁴

從前述原住民族教育的歷史沿革來看，亙古存在且傳承至今的原住民族教育體制，是在國家教育全面壟斷之後，才逐漸沒落，乃至於目前在學校課程邊陲以點綴附加之姿現身。故對原住民接受國民教育的真實經驗而言，與其說是一項「權利」的行使，不如說是統治者憑藉著政治力、經濟力、武力、懲罰手段等各種措施，在「皇民化」、「平地化」、「現代化」等政策導引下，強迫原住民進入學校，故性質上其實偏向於「義務」的履行。

時至今日，在國家主導的單一國民教育體制之下，原住民學生進入學校後，仍須面對一個「由不同生活世界的文化、語言、溝通及生活規範所建構的文化斷層」，相較於一般學生擁有較多的文化資本，原住民學生缺少主流文化資本，需要付出更多的努力，克服學習上的困難，相對也更容易面臨學習上的失敗。在主流文化壓制下，原住民不僅因文化差異而產生學習適應的問題，文化差異也對原住民學生精神思想開展、未來經濟地位以及教育資源分配產生影響。²⁰⁵

面對這樣一個忽視文化差異、學習需求，而且容易產生低教育成就、中輟離校、學校適應等問題的國民教育體制，原住民進入學校接受教育的意義，論其實際，恐怕仍固化停留在前述國民教育歷史的第一個階段——作為「形塑國民之教育」的義務期，亦即形同「原住民有義務接受的教育」。換言之，單一教育體制下的國民教育，尚不足以成為「原住民有權利接受的教育」，因為如果將接受這樣的教育稱之為「權利」，那也是不符合原住民族經驗的「假」權利。

二、單一教育體制下的教育內容，不符合協助原住民自我實現之教育宗旨、目的，且構成事實上歧視

台灣政權過去對原住民族的同化政策，有計畫地用教育手段逐步消滅其族群意識，造成現今台灣原住民族群認同、文化認同甚至是自我認同的迷失，嚴重違反對原住民自我實現的保障。²⁰⁶在學校中的原住民族教育從隱形到現身之後，雖然吳鳳故事之類的明顯歧視性與同化式敘述已不再出現於課程教材中，但潛在的漢族中心主義仍不時隱藏在課程的各個角落。²⁰⁷

²⁰³ 同前註，頁 464-465。

²⁰⁴ 參見周志宏，〈教育法學研究的範圍與課題：兼論少子化時代對教育法學研究的影響〉，《教育法與教育改革Ⅱ》，頁 15。

²⁰⁵ 參見許育典，《教育憲法與教育改革》，頁 339、341-349。

²⁰⁶ 參見許育典，《文化憲法與文化國》，頁 460。

²⁰⁷ 參見孫大川（2000），〈體檢小學教科書中的族群觀〉，氏著，《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》，頁 186-192，台北市：聯合文學（分析 1990 年代小學教科書呈現的漢族中

對於原住民學生而言，在學校中學習、接受的教育內容，「多是與自身族群文化脫節甚至衝突的西方或漢文化知識，原住民學得越久就對自己的文化越陌生」。²⁰⁸這樣學習及受教育過程，如何期待原住民學生能喜悅的自我投入，而以自我實現的動機，瞭解自己與開展生命？

周惠民曾在一場研討會中談到他求學過程中的個人經驗：

長期以來，我們一直在學習外人的歷史及文化，對自己的文化和歷史反而是比較陌生。譬如我們知道長江是亞洲第一大及全世界第三大河，發源於青康藏高原，全長 6,380 公里，由西向東，流經青海、西藏、四川、雲南、湖北、湖南、江西、安徽、重慶，然後由上海流入東海。這是我在地理課本裏讀到的，我到現在印象還非常深刻，可是告訴各位，我卻不知道在我的家鄉裏有一條非常美麗的秀姑巒溪。多年後，我到秀姑巒溪泛舟，才慢慢領略到自己家鄉這條秀姑巒溪的美在什麼地方。另外，如果談到戰爭，1937 年有南京大屠殺，當年的 12 月，日軍攻陷了中國首都—南京，進行長達六個月的大屠殺，慘絕人寰，據估計死亡人數超過 30 萬人，這也是我在歷史課本裏學到的，但我們原住民的孩子卻不知道在阿美族的歷史裏，曾發生大港口事件。大港口事件發生在 1878 年，為何會發生大港口事件？因阿美族人不滿滿清政府的重稅制度，還有一些很不人道的勞役工作，再加上當時有一位駐地通使名叫林東捥，他非常喜歡欺負阿美族人，調戲阿美族婦女，騷擾我們的百姓，其除有正室外，還納了五位阿美族的婦女為妾。我們阿美族人積怨已久，發動了保家衛族的戰爭，最後滿清政府誘殺了阿美族 165 位青年。如果將這事件當作我們阿美族 228 事件，一點也不為過，這是我在讀書的過程裏學不到的東西。

另外，如果談到民族英雄，各位一定不會忘記中國南宋有位名將—岳飛，在西元 1140 年，岳飛大破金兵，收復鄭州及洛陽，幾乎要拿下金國首府—汴京，可是當時的宋高宗聽從秦檜的讒言，連發 12 道金牌，把岳飛召回來。我們知道當時岳飛壯志未酬，可是岳飛精忠報國的故事，就在我們的歷史課本裏，我印象非常深刻，都一一背誦下來。另一位是台灣的民族英雄—鄭成功，他是明朝最後一位反清復明的將領，我們將其視為從荷蘭手中收復台灣的民族英雄。可是我不曉得在座各位有多少人聽過阿美族過去有位大英雄叫馬亨亨？他是日據時代的大頭目，據說身高超過 180 公分，智勇雙全，最為人稱道的是能夠調解各個族群之間的糾紛，包括與日本人談判，其一生追求的理想是真理與和平，這是阿美族的大英雄，阿美族的典範，可是我們的孩子在歷史課本裏卻學不到這些。²⁰⁹

心主義)；譚光鼎(2008)，〈被扭曲的他者：教科書中原住民偏見的檢討〉，《課程與教學季刊》，11 卷 4 期，頁 27-49（由課程政治角度說明教科書及課程中所隱藏的族群偏見，與教育場域中權力不對等的現況）。

²⁰⁸ 參見陳枝烈，《原住民族教育體系之規劃委託研究計畫期末報告書 I：規劃報告書》，頁 65-66。

²⁰⁹ 參見監察院人權保障委員會（編），《監察院第三屆人權保障工作研討會論文集》，頁 151-153。

其實，這何嘗不是許多原住民學生（包括我自己）共同的經驗。以歷史課程為例，單一教育體制下的國民教育，提供了主流族群與世界文明歷史的學習，卻無助於原住民對自身族群發展歷程及部落文史的瞭解。然而，歷史記憶在教育場域的呈現，對於個人自我認同與民族集體認同，具有高度重要性，而且會連帶影響原住民學生的人格開展及培養其文化認同等教育宗旨之達成。

李瑛即指出，就教育的本質與內涵而言，教育不是價值中立的，因此，教育決策亦不可能擺脫價值判斷。她進一步提到「制度化的種族歧視」的概念：

原住民所經驗的不是紮根於自己的文化，並透過不同文化體之間彼此的對話及相互影響所產生的文化變遷，原住民與其他族群接觸的經驗是透過「制度化的種族歧視」（institutional racism）所造成逐漸耗落的文化滅絕。所謂「**制度化的種族歧視**」是指優勢族群透過社會規範體系（如：教育、大眾媒體、儀式習俗等）灌輸特定的知識、觀點、價值、規範，原住民被社會化去認同優勢族群的文化，更有甚者是以貶抑原住民傳統文化等種種方式拆解原住民原有的認同內容與價值體系，不僅剝奪了原住民語言、文化的合法性與有效性，更造成原住民認同的污名化，原住民族文化的主體性也在自我否定的過程中逐漸喪失。²¹⁰

這裡涉及對於憲法第 7 條「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」及憲法第 159 條「國民受教育之機會，一律平等。」所規定之「平等」的理解。按憲法第 7 條的平等，不是真的「不分」性別、宗教、種族，而是「在正視個別公民性別、宗教、種族等的差異之後，尊重與促成其自我表現與發展的實質平等保障」。²¹¹進一步言之，憲法第 7 條的平等，應重視個人所屬各種弱勢族群或團體成員或身分，以及社會性、結構性的實存不平等，將之納入「不等者不等之」公式中「不等者」的評價範圍，容許或要求國家得以採取積極性的「不等之」手段。²¹²此外，在憲法增修條文第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化」的意旨下，應採取「多元文化的平等觀」。²¹³從而，在教育事務領域，

同一場研討會另一位論文發表人浦忠成進一步補充說明：「我延續周惠民博士之報告，在我們國家教育體系下，為何原住民孩子接受教育時，學習一直在錯亂或失敗，無法提升學習成效，係因我們教育設計完全錯誤。我經常比喻。將一個原住民孩子放到學校裏，學校系統就像一個生產管線，從這頭放進去，從那頭出來，某位表現良好的原住民孩子，他高中畢業後，繼續攻讀學士、碩士，最後取得博士學位，但他已跟其族群完全疏離，已不再能說其族語，所以他不再是個原住民。事實上，我認識許多原住民博士，我們曾經一起吃飯、唱歌，有位原住民教授，提及要唱我們的歌，他竟唱剛才周惠民博士所提岳飛的『滿江紅』，歌詞裏出現壯志飢餐胡虜肉…。」頁 154-155。由原住民博士的口中唱出「壯志飢餐胡虜肉」，真是諷刺之至！

²¹⁰ 李瑛（2000），〈多元文化與原住民族教育：教育決策倫理之探討〉，《哲學與文化》，27 卷 4 期，頁 352、355。

²¹¹ 參見林淑雅（2000），〈多元民族國家的原住民族基本權〉，《律師雜誌》，247 期，頁 14。

²¹² 參見黃昭元（2009），〈平等權與自由權競合案件之審查：從釋字第六四九號解釋談起〉，《法學新論》，第 7 期，頁 23-34。

²¹³ 參見涂予尹（2012），〈我國原住民學生升學優待措施的評析：從 Kymlicka 的自由多元文化主義觀點出發〉，《中研院法學期刊》，10 期，頁 324。

國家應正視原住民之民族集體成員身分及該身分所代表的集體性文化差異，使原住民之學習及受教育，擁有不受文化差異拘束而能自我開展的自由空間。例如，提供以原住民學生人格開展為核心的教育計畫、課程設計、教科書編制、師資培育制度。²¹⁴教育基本法第 4 條規定：「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」亦揭示受教育機會之平等，應考量原住民教育之自主性及特殊性。

基此，我認為在單一教育體制下提供以主流社會知識為主、一體適用於所有學生的教育內容，此一表面上中立的國家公權力之現實適用結果，對於原住民自我實現、人格自由開展等教育目的的達成，確實產生事實上之系統性歧視後果或差別影響 (discriminatory or disparate impact)，已構成對原住民學生在教育上的「事實上歧視」，而違反憲法第 7 條、第 159 條規定。

三、單一教育體制與經濟壓迫下的現實困境，使原住民之教育選擇權無實現可能

原住民基於文化差異及不同的教育需求，除享有學習自由外，亦應享有選擇教育方式、內容及場所之自由，為保障原住民滿足其需求，以促使其實現自我，國家應有義務，提供此一教育選擇權之必要條件。

教育選擇權對於原住民具有特殊意義，一方面使國民教育真正成為「原住民有權利接受的教育」，另一方面，不同型態的學校與多元的學習及受教育方式，可以促進教育供給的多元化，提供符合協助原住民自我實現之教育宗旨、目的的教育內容，並符合正視文化差異、肯定多元文化的實質平等。有關選擇教育方式、內容及場所的權利主張，對於曾在單一教育體制下受到歧視與壓迫的原住民而言，顯得格外懇切：

如果我有機會選擇，我會選擇一個不自卑的童年，選擇一個跟部落結合的學校，選擇一個親近生活的課程內容，選擇一個不歧視我的老師，選擇一個族語暢行的課堂。當然我已經沒機會重新來過，但不代表我們的下一代沒有機會享有這樣的權利。²¹⁵

關於此，陳枝烈認為，國家應提供原住民有權利與機會選擇自己所要接受的教育型態與內容，提供原住民選擇接受民族教育的機會，不應只提供一套漢族中心的教育制度。²¹⁶原住民族教育法第 5 條「各級政府應...建立符合原住民族需求之教育體系」、第 11 條「各級政府得視需要設立各級原住民族學校」正是提供原

²¹⁴ 參見許育典，《教育憲法與教育改革》，頁 359-366。

²¹⁵ 參見乚朮一·莫耐（2008），〈台灣原住民族教育權的理論與實踐〉，頁 3，國立東華大學民族發展研究所碩士論文。

²¹⁶ 參見陳枝烈，《原住民族教育：18 年的看見與明白》，頁 177；陳枝烈，《台灣原住民族教育》，頁 4、26。

住民教育選擇權所需要的制度。在原住民族自治的前提下，由各族依其文化、社會、制度、知識系統、哲學觀、價值觀實施自己的民族教育，其規劃並不在於要取代原住民族接受一般教育的機會，而是希望設立第二個教育體系，使願意接受原住民本族文化、語言教育的學生有機會做選擇，而不再像過去只能接受一般的教育體系。²¹⁷然而，前已提及，原住民族教育法第 5 條、第 11 條並未落實。

相較於教育選擇權在一般情形下，得以私人興學自由及私立學校制度作為前提，惟本文認為，此一看法對原住民族而言並不成立。理由如下：首先，由於原住民個人與原住民族群體長期以來在社經地位上處於結構性及整體性弱勢，未必有足夠的資源及能力可以自力辦學，若僅仰賴私人興學，樂觀的以為此已提供原住民在單一教育體制之外的另一種選擇可能性，恐怕不切實際，而未察覺原住民族在經濟壓迫下的集體現實困境。

其次，從規範面來看，憲法增修條文及原住民族教育法，並無預設原住民族教育以「非公立學校」之方式辦理，修憲者及立法者毋寧認為，原住民族學校、原住民族教育體系原則上不自外於公立學校體系。我認為其意義有二：第一，原住民族教育並非私領域之特別教育理念，而是屬於國家、各級政府有義務、責任辦理之公教育範疇。第二，國家、各級政府對於辦理原住民族教育所負之積極促進義務，應更甚於對私人興學之獎勵或補助。

準上所述，由於「各級政府應...建立符合原住民族需求之教育體系」之要求，尚未在單一教育體制之國民教育中具體落實，復以原住民經濟困境使私人興學在現實上難以開展，故原住民之教育選擇權目前仍無實踐可能，國家不僅怠於履行其積極促進義務，亦有違「教育供給多元化」之國民教育應屬「國家有義務提供的教育」之意旨。

四、單一教育體制下的「單軌雙支」學制，使多元文化教育名實不符

儘管「國家肯定多元文化」是憲法增修條文明定的憲法價值決定及國家目標，原住民族教育法亦要求學校對於國民教育階段之原住民學生「均應實施民族教育」、「應提供學習其族語、歷史及文化之機會」，以及學校課程及教材「應採多元文化觀點」，但有學者認為多元文化概念在台灣的發展，基本上是一個「散漫的論述形構歷程」。²¹⁸甚至有學者指出，原住民在多元文化的修辭裡所獲得唯一的口惠而實不至的禮物是「正名」，但實際的狀況並沒有太大改變，而且還在不斷惡化中；多元文化只是為了「隱諱地處理優勢群體之間的矛盾」，並未認真面對原住民問題。²¹⁹

有關多元文化概念大量運用在原住民族教育的討論中，林玟漣認為，大多原

²¹⁷ 參見陳枝烈，《原住民族教育體系之規劃委託研究計畫期末報告書 I：規劃報告書》，頁 65-81。

²¹⁸ 參見張茂桂（2002），〈多元主義、多元文化論述在台灣的形成與難題〉，薛天棟（編），《台灣的未來》，頁 223-273，台南：國立成功大學社會科學院。

²¹⁹ 參見趙剛（2006），〈“多元文化”的修辭、政治和理論〉，《台灣社會研究季刊》，62 期，頁 153-161。

住民族教育論述的多元文化觀點，係承認每一個社會都有國家的核心文化(national core culture)，是位在中心的大圓，而其周邊的小圓，便是各種不同族群的微文化(microcultures)；多元文化教育希望讓社會中的「多樣性」(diversities)顯現，而不希望主流文化壓迫少數族群文化，但核心文化和微文化之間的關係，是不對等的。她認為這種「保守的多元文化主義」(conservative multiculturalism)，雖然強調多樣性，但始終承認一個「共同文化」(common culture)的正當性，亦即承認這個社會總是有一個主流的、中心的文化，而少數的或邊陲的文化，是以一種附加的方式，外加在主流文化之上的。因此，這樣的多元文化教育，鼓勵人們多學習瞭解不同的文化，但對於弱勢族群背後的社會結構及其權力關係，卻欠缺洞察力，也無批判之意。²²⁰

我認為林玟漣的分析，完全吻合原住民族教育法「單軌雙支」學制下的現況，亦即，在單一教育體制下將原住民族教育切割二分為「一般教育」、「民族教育」，不僅無法達到確立並維護多元文化價值的功能，反而造成前述原住民族知識的存在及價值受到忽視、否定，而流於淺薄化、零碎化、邊緣化，以及學校中的「民族教育」仍僅是點綴式地被置於課程邊陲等情形。²²¹換言之，儘管原住民族教育法在規範形式上，二者應是平行且具有同等位階，應獲得相同的重視，但落實到現有制度中，民族教育的實踐終究被排擠到邊陲或附加的地位。²²²關於此，林玟漣提出了深刻的反省：

我們要問，到底多元文化觀是不是真的為原住民教育開了一條生路？……主流的原住民教育論述其實也意識到原住民在台灣經濟結構中的弱勢地位，但是這種將原住民在資本主義體制中的弱勢地位，視為家庭問題（父母必須到外地工作無法照顧小孩，以致學童欠缺適當的教養，導致教育成就偏低），或者是個人問題（個人教育不足無法有向上的社會流動）的談法，並沒有面對教育體制在既有結構中的角色。而對於原住民在歷史過程中的遭遇，主流論述也一蓋以「漢族中心主義」、「山地平地化」等幾個看似具有反省性的批判簡單帶過。建立在這種論述之上的多元文化教育，便很容易只有「漢族中心主義」、「山地平地化」不僅重複且僅止於此的批判，然後提出「原住民應該要有自信」、「我們（漢人）應該消除偏見與歧視」之類的道德訴求。這種多元文化觀，是一種不用付什麼社會代價的、輕鬆的口號，也不用反省目前還

²²⁰ 參見林玟漣，〈原住民教育的論述分析：以四本專書為例〉，頁 149-153。

²²¹ 劉美慧亦指出，近幾年受多元文化教育影響，教科書雖已納入不同的文化樣貌，像是原住民排灣族的婚禮、達悟族的飛魚祭等不同族群的文化，讓大家體會多元文化之美，也看到原住民學校採取雙文化認同的教育取向，積極的將傳統文化納入學校的課程中。然而，這種附加取向的課程發展模式，卻只是片段的將文化裹上「多元文化」的糖衣，納入既有的課程中，整體的主流課程架構並未改變。因此，學生看不到自己的文化學習，以及整體課程學習的關係，而學校為求速成和績效，也將文化以物質文化及才藝文化的方式教導學生，形成「文化櫥窗化」和「文化綜藝化」的情形，難以展現文化的深度和意涵。參見劉美慧（2011），〈我國多元文化教育之發展與困境〉，國家教育研究院（編），《我國百年教育回顧與展望》，頁 230，新北市：國家教育研究院。

²²² 參見陳枝烈，《台灣原住民族教育》，頁 5。

繼續存在的**不平等的權力關係**，當然對既有的一元體制也沒有太大的衝擊力。因此，對於目前流行的多元文化觀的原住民教育論述，我們必須抱持更高的警覺性。如果這個多元文化觀沒有幫助我們更深刻更實質地來反省「多元」的意義，難保多元文化最終只成為震天價響的口號而已。²²³

上述存在於核心文化與微文化間的「不平等的權力關係」，在我看來，其實正是反映在學校課程中的知識權力關係。單一教育體制下「一般教育」、「民族教育」的區分，不僅對此權力關係及其背後的社會結構，毫無反省、批判之意，反而透過法律制度更加強化主流社會知識及原住民族知識的不平等。在此情形下，國民教育提供原住民學生「學習其族語、歷史及文化之機會」及民族教育點綴陪襯的實施，論其實際，不過是一種修辭式、口號式的多元文化教育，根本無法使原住民不受文化差異的拘束，自由開展人格。是以，「國家肯定多元文化」的憲法義務，在原住民學習及受教育的過程中，並沒有真正履行，而原住民請求國家提供多元文化之國民教育的權利亦未獲實現。

參、學習及受教育權能否解決原住民族教育之困境？

從上述原住民學習及受教育權的合憲性檢討，可以發現個人權性質的學習及受教育權，在實踐上面臨到的問題，與原住民個人的原住民族集體成員身分有很大的關係，此一集體成員身分及該身分所代表的集體性文化差異，在教育體制中被正視的程度仍有嚴重不足，導致原住民學生無法在教育過程中達成其他非原住民學生所能達成之教育目的——人的自我實現，此乃原住民族教育的現況與學習及受教育權所強調「人的自我實現」之間的鴻溝。

我認為其中的關鍵在於，個人權性質之學習及受教育權，在國家主導的單一國民教育體制之下，無法提供原住民學生有效的教育選擇——能夠正視原住民族集體成員身分與集體性文化差異，使原住民不受文化差異的拘束，可以自由開展人格、達成自我實現教育目的之教育選擇。此一教育選擇，必須建立在提供符合原住民族需求之教育內容乃至於教育體系的前提上，始足以為功。

此外，許育典雖指出教育是「解決原住民族困境最根本的途徑」²²⁴，而憲法第 21 條國民教育基本權利的保障內涵，是「原住民族教育法制型塑的一個最根本的規範基礎」²²⁵，並認為「原住民教育基本權」應包含以原住民學生人格開展為核心的教育計畫、課程設計、教科書編制、師資培育制度之「客觀價值秩序保護法益」。²²⁶然而，許育典依原住民族教育法所採一般教育、民族教育之區分，主張一般教育的憲法基礎為憲法第 21 條，民族教育的憲法基礎為憲法增修條文第 10

²²³ 參見林玟漣，〈原住民教育的論述分析：以四本專書為例〉，頁 162-163。

²²⁴ 參見許育典，《文化憲法與文化國》，頁 425。

²²⁵ 參見許育典，《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》，頁 367。

²²⁶ 同前註，頁 382-390。

條第 11、12 項，²²⁷並對於另外建立一套不同於目前教育體系的原住民族學校體系的主張，抱以懷疑。²²⁸許育典也提到：

民族權是一種以群體為權利主體的權利，能否與我國憲法基本權體系相容，是引進民族權理論時必須謹慎面對的問題。其次，一個根本的質疑是，現行原住民所面臨的問題是否真的無法在現行憲法中找到依據，而須另闢蹊徑建構民族權理論？²²⁹

針對上述看法，我認為所謂「原住民教育基本權」的保護法益，特別是「客觀價值秩序保護法益」，如果是須透過法律規定，課予行政機關執行的義務，²³⁰那麼，在目前的法制架構下，原住民進入單一教育體制的學校中接受國民教育，現實上就是處於這些保護法益根本無從獲得實現的困境，而面對國家未盡義務、立法不當或怠惰等問題，原住民也難以直接以憲法第 21 條為依據，基於學習及受教育權之內涵，主張享有請求國家「提供符合原住民族需求之教育內容」的主觀公權利。

至此，應足以說明原住民學習及受教育權在解決原住民族教育困境上的捉襟見肘，這也是本文對於許育典上述質疑的回應：原住民族教育所面臨的問題，實非個人權性質之學習及受教育權所能解決。從而，另闢蹊徑，尋求原住民族教育集體權之憲法基礎，透過憲法解釋及建構，探討分析其規範內涵，即屬必要。

第二節 原住民族教育集體權是否為憲法所保障的基本權利

經由上一節的討論，本文指出個人權性質之「原住民學習及受教育權」在提供原住民有效的教育選擇及符合原住民族需求之教育內容上，有其不足之處，並認為可藉此推導出「原住民族教育集體權」。其意義在於，「原住民族教育集體權」的提出是為了補充「原住民學習及受教育權」的不足，更直接的說，承認「原住民族教育集體權」是為了實現「原住民學習及受教育權」的保障。

以前述《台灣原住民族權利宣言》「原住民有權...成立自己的學校」及原住民

²²⁷ 此處以原住民族教育法的立法分類為由，將「原住民族教育」的憲法基礎一分為二，似乎認為一般教育不會涉及「原住民族條款」、民族教育與憲法第 21 條無關，惟此一解釋是否忽略一般教育、民族教育皆有交錯、重疊適用各該憲法規定之可能？又是否會陷入以法律規定來界定憲法權利的質疑？非無討論空間。

²²⁸ 參見許育典，《文化憲法與文化國》，頁 473-474。許育典的理由在於：「台灣主流社會目前尚未具備包容多元文化的成熟能力，而大多數教育資源與教育決策仍掌握在主流社會的成員手裡，一旦涉及權力與資源的重新分配，原住民族教育恐怕爭取不到相關資源，更何況現今原住民族因人口稀少，語言與土地的嚴重流失，原本的社會機制與文化結構幾已解體，使原住民族的總體競爭力變弱，很難在這場另創一套原住民族學校體系的權力、資源戰爭中取得勝利。」因此，他認為目前較可行的作法，「是在目前的教育體制內劃出一塊原住民族之民族教育空間，也就是讓目前社會主流文化的教育內容與傳遞原住民族文化的教育內容並存」。

²²⁹ 同前註，頁 445-446。

²³⁰ 參見許育典，《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》，頁 373。

族教育法第 5 條「各級政府應...建立符合原住民族需求之教育體系」為例，倘此一主張及規定能以憲法上「原住民族教育集體權」為據，要求國家設立原住民族學校，並由原住民族自行決定符合原住民族需求之教育內容，那麼，原住民個人即可藉由「原住民族教育集體權」的權利行使所開創的另一教育選擇中，使其「原住民學習及受教育權」得以實現。

本文認為，「原住民族教育集體權」有兩個證成途徑。從「原住民學習及受教育權」的實踐不足，導引出憲法對「原住民族教育集體權」加以保障的必要，即屬第一種可能的說理方式，其特別著重於這兩種性質、主體不同的憲法權利，所具有之唇齒相依的關係。這種關係，類似於大學自治作為個人學術自由的制度性保障，亦即，學術自由之個人權利的實現，必須依賴大學自治此一「制度性權利」的建構。²³¹循此以言，「原住民族教育集體權」的憲法解釋及建構，當亦有促進「原住民學習及受教育權」實現的積極意義。

其次，「原住民族教育集體權」作為個別性的集體權，應係源自於以原住民族作為憲法基本權利主體之概括性集體權（民族權／自決自治權）。此為「原住民族教育集體權」的第二個證成途徑。因此，在進入「原住民族教育集體權」何以自概括性集體權衍生而得的討論之前，我們必須先從它的源頭談起，分析回顧憲法學界有關原住民族集體權的研究，並釐清集體權主體範圍的問題。

壹、原住民族集體權的證成——原住民族作為憲法基本權利主體

一、何謂集體權？

有關「集體權」的概念，憲法學界的討論主要以李震山及李建良為主。

李震山將憲法基本權利區分為三類：個人權、兼具個人權與集體權性質之權利、純粹集體權。

一、憲法意義下的個人權，係指純粹由個人受益並由個人主張之權利，例如人身自由、生命權、身體權等。惟值得注意的是，除自然人外，法人亦為基本權利之保護對象，其在形式上被認定為由法律所創設具有權利能力之組織，與自然人相當，故法人所主張之權利，仍被歸類為個人權。

二、兼具個人權與集體權性質之權利，包括：需由多數人集體行使，例如集會自由或參與公民投票之權；或將基本權利中具共同性質之個人權歸類成一種形式上集體的權利，例如婦女權、兒童權、原住民權²³²、少數民族權、勞動者權、

²³¹ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 48。林淑雅指出，從對個人基本權利的保障出發，可導引出憲法對某種集體的自由權利保障，如大學自治作為學術自由的制度性保障，在關於學術重要事項的運作上，大學即是學術自由的基本權利主體。「原住民族做為基本權利主體，也可以用同樣的方式論證。而且原住民個人在實現其基本權利上，對於族群自治的依賴程度，可能更甚於個人在實現學術自由方面，對於大學自治的依賴程度。」

²³² 李震山將原住民權歸類在兼具個人權與集體權性質之權利，係強調原住民權利兼具個別性及集

身心障礙者權等；或性質上屬複合或集合性質，例如環境權（內含生存權、財產權、健康權、醫療權等）。此類權利若遭侵害，可由個人主張，但若透過制度設計，亦得由集體主張共同權利。

三、純粹集體權，為僅得以集體方式主張之權利，此等權利之受益者同時包括個人與團體，但主張時僅得由團體為之。例如公民與政治權利國際公約第 1 條之民族自決權、憲法第 5 條之內國民族平等權，及憲法增修條文第 10 條將個人權保障集體化的趨勢，包括女性、身心障礙者、軍人、原住民、金門及馬祖地區人民、僑居國外國民等，以保障少數或弱勢的族群或團體。

在上述三種分類下，李震山認為，**憲法所調的集體權，應係指得由多數人或需由多數人共同主張之權利**，該多數人至少係依一般特徵可確定或可得確定之多數人或抽象之多數人。他並指出，各個憲法基本權利是分屬「個人的」或「集體的」基本權利，或是兼具個人與集體基本權利之性質，須視該等權利之**受益對象是個人或多數人**（包括可得確定多數人與抽象多數人），以及該等權利之主張，係由個人主張即可達成目的，還是**需由多數人共同主張才可達成目的**而定。

根據李震山的分析，我們可以發現，集體權與個人權的不同，至少展現在二個方面：第一，集體權的受益對象是多數人；第二，集體權的主張、行使需由多數人共同為之。然而，集體權與個人權的不同，究竟是權利之本質上使然，抑或經由法律創設或制度設計而產生？例如前述，**法人**被法律擬制為與自然人相當，其行使之「個人權」，往往關係到法人所由組成之人（社團）或財產（財團），而涉及多數人權益；又如**勞動權、環境權**遭侵害之多數人，制度上得以集體行使之團體救濟方式主張其權利。由此可見，在個人權與集體權的概念分野中，法律制度的擬制或創設，實際上具有相當關鍵的作用，也使二者的區辨顯得模糊。這裡我們進一步要問的是，集體權是否有異於個人權之「權利內涵」？換言之，什麼樣的「權利內涵」，在本質上會具有「多數人受益且需由多數人共同行使」之集體特徵？

關於此，**李建良**從「為什麼要有集體權？」的提問出發，援引加拿大政治學者 Will Kymlicka 關於少數群體權利理論，指出集體權的誕生與建構，非僅是邏輯推演與法律釋義，而是「因為原住民族在國家締造過程中受創甚深，其所蒙受的權利侵害，無法單純透過個人人權予以平復，更因為原住民族文化及族群認同賴以延續的關鍵，在於民族自決與自治。因此，原住民族自然需要自治的權利，這不是一種個人權利，而必須是一種集體性的民族權利」。²³³他認為，「集體權可以是以特定被建構的整體的權利，也可以是從個別成員的權利衍生而出，惟其之所

體性，其指出：「個別性之原住民權利，指的是原住民個人基本權利，集體性的原住民權利，則屬原住民整體發展權，重點落在『民族權』，兩者間有一定程度的關聯性與互動性。」他並引述原住民族基本法，認為該法同時涉及「原住民」及「原住民族」個別權與集體權（發展權）之保障。

²³³ 參見李建良，〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 374-378。

以有此權利，乃因其屬於集體成員之故，非能離其群體而獨立存在。」故**集體權**可區分為「真正集體權」、「不真正集體權」。前者的「集體」非個別的集合，亦非個別權利而具有共通特徵，而是「由個人組成，彼此間具有一定的聯繫關係，諸如分享共同的目的、擁有共通的意圖、共同行動、或至少有共同的利益」，是一種被建構的整體（constituted entities）。後者是指帶有集體性的個人權利，例如現今國家大多承認保障生存權、工作權、團結權、團體協商權、團體爭議權等勞動者的基本權利，「此等權利最後仍歸結到提供給予勞動者合乎人性尊嚴的工作及生存保障，仍然是一種個人權」。他進一步指出，如將**原住民族的集體權利**納入國家權利體系之中，構成內國權利體系的一環，除了「民族自治權」作為「概括性的集體權」外，並可以衍生出諸多「個別性的集體權」，例如：「主張一定的教育制度或措施，以維繫語言文化於不墜」；「奉行特定文化傳統或踐行的自由，不問宗教性或世俗性，例如豐年祭或特定的儀式」。透過集體權的主張，抵抗來自主流文化的干預及國家權力的介入。²³⁴

上述「真正集體權」、「不真正集體權」的概念區分，明確指出了集體權的兩個重點。第一，集體權並非多數人之個人權的累積加總，而是在本質上具有個人權所無的特徵內涵。換言之，集體權所欲承認集體作為基本權利主體，是因為集體的某些價值需要其成員共同參與、分享、行動，這些集體利益在本質與個人權利有別，也無法從對個人的保障而達成。例如前述之民族平等權、民族自治權等，既不能從個人權利導出，亦無法透過個人權利行使之方式達成目的。²³⁵如同林淑雅所言，「承認集體為基本權利主體，主要的意義在於，承認集體為自由行動的主體，能自我表達、自我決策而不受干預；集體的某些利益不能化約為個人權利或利益。」²³⁶

第二，不同的集體或社群類型，基於不同的歷史經驗及現實需求，其集體權之內涵未必相同。有關集體權之內涵，Will Kymlicka 指出有三種群體差異權（group-differentiated rights）：自治權、多元族群權、特殊代表權。Kymlicka 認為那一種群體可以提出那一種集體權利的要求，需視實際情形而定。從而，「各種不同的群體有其相應不同性質的群體權利，須依實際事例與性質而論，難以以單一原則貫穿」。²³⁷換言之，由於不同群體的規模、性質、功能各異，因此所對應的權利內容也有所不同，「而某一社群擁有什麼樣內容的集體權利，又繫於該社群與其他不同規模、性質的社群之間的『權力關係』，以及該社群與內部成員之間的『權

²³⁴ 參見李建良（2010），〈憲法人權清單改革芻議：「台灣基本權利憲章」草案初稿〉，氏著，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 584-586，台北市：元照。

²³⁵ 學說上有不同見解，認為集體權係在權利主體上不同於個人權，而非有不同的權利內涵。參見辛年豐，〈原住民族權利保障的建構與實現：從平等權出發到落實平等保障〉，頁 205-207、235。

²³⁶ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 47。

²³⁷ 參見莊國銘，《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》，頁 93。Will Kymlicka 之理論，經常出現在原住民族權利的相關討論中，國內憲法學界亦曾有專文引介，參見林超駿，〈初論多元文化主義（Multiculturalism）作為我國原住民族權益保障之理論基礎：以 Will Kymlicka 與其對手間之辯論為起點〉，《超越繼受之憲法學：理想與現實》，頁 251-286。

力關係』而定。」²³⁸

二、憲法是否承認原住民族集體權？

首先，李震山從憲法規定之相關內容，指出憲法並無排斥保障「集體權」之本意。其理由如下：第一，「從憲法第二章所保護人民權利之範圍言，並不只限於保障『個人得以行使並主張之權利』，有很多得以集體方式行使之權利，如宗教信仰、集會、結社、工作權、請願、訴願、訴訟、選舉、罷免、創制、複決等，仍受憲法保障」。第二，「從憲法第二章對人民自由與權利之限制言，依憲法第 23 條之用語，『維持社會秩序』、『增進公共利益』也可反面解釋為憲法亦保障由多數或集體所匯集成之『公益』」。第三，「憲法基本國策中，例如：扶植自耕農（第 143 條第 4 項）、保護勞工及農民（第 153 條）、保護婦女與兒童（第 156 條）、保護老弱殘廢（第 155 條）、注重邊遠貧瘠地區之教育文化經費（第 163 條）、保障邊疆地區各民族之地位（第 168 條），特別是憲法增修條文第 10 條有關人民權利者，亦不乏「集體權」之形式，例如：環境生態保護（第 2 項）、全民健康保險（第 5 項），除將社會權具體化外，亦有將基本權利集體類型化，例如：婦女（第 6 項）、身心障礙者（第 7 項）、軍人（第 9 項）、原住民族（第 11、12 項）、僑居國外國民（第 13 項），此種保護少數權都與所謂『第三代人權』保障集體權之趨勢有關」。

239

至於如何透過**憲法解釋**導出原住民族集體權，憲法學界提出的解釋途徑，主要有以下四種：第一，從憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項之原住民族條款得到確認（林淑雅、李建良）；第二，將集體權之內涵，納入憲法第 22 條的保障範圍（李震山）；第三，將憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項之原住民族條款，連結、指向憲法第 5 條（林淑雅）；第四，以原住民族基本法作為實質憲法（黃居正、蔡志偉）。²⁴⁰以下分別說明之：

第一種途徑是從憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項規定「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」、「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。…」原住民族條款之解釋，導出原住民族集體權。

²³⁸ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 24-25。

²³⁹ 參見李震山，〈集體權〉，《多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心》，頁 302-303。

²⁴⁰ 劉士豪亦曾歸納出三個可能運用的憲法釋義學說：第一種嘗試是將集體權之內涵，納入憲法第 22 條的保障範圍；第二種嘗試是「部門憲法」的釋義，以憲法總綱第 5 條作為指導的基本原則，以第 22 條作為集體權的基本權法源（第一結構），第十章所抽離出來的自治原則，作為民族自治的輔佐規範（第二結構），增修條文第 10 條原住民族條款作為基本國策（第三結構），這個釋義與社會部門（原住民族部門）結合作一循環詮釋，以建構「原住民族憲法」；第三種嘗試是將原住民族基本法作為憲法闕漏的補充性規範，肯定其有實質憲法的功用。參見劉士豪，〈原住民族權利入憲的初探〉，頁 55-58。

林淑雅先從基本權利的防禦功能、優惠性差別待遇、參政權等概念與實例分析，導出我國憲法原本已蘊含「社群主義式」的集體權利觀念，憲法早已存在對其他集體權利保障的實例，例如私法人、大學自治法人、地方自治法人、政黨等，而從原住民族條款的規定，也可以佐證憲法對原住民族權利主體與其權利內容的確認與保障。²⁴¹她並指出，「憲法基本權利章所列舉的自由權利，有些同樣適用於集體權利主體，有些則因權利主體為集體而有不同內涵」。²⁴²

李建良則認為，原住民族條款雖屬基本國策條款，但就其定位及功能，「與其在概念上作無謂的描述與區辨，不如從個別條文的文義及體系，探求其規範意旨」。原住民族條款中「依民族意願」、「維護發展原住民族語言及文化」、「保障原住民族之地位及政治參與」等，「可作為憲法價值決定的規範條款，構成國家權力的界限，從而立法者於制定相關法律，或行政、司法機關在解釋或適用相關規定時，必須合乎其意旨，否則亦有構成違憲的可能」；而「其辦法另以法律定之」的授權，則屬一種「憲法對立法者」的委託條款，「立法者對於『何時立法』以及『如何立法』，原則上享有一定程度的形成空間（立法裁量），惟立法者非可毫無作為，否則可能構成『立法怠惰』而有違憲法的委託意旨」。李建良進一步指出，「從『依民族意願』作為立法者訂定相關原住民族法律的前提要件以觀，可以推知其應屬為原住民族「量身定作」的法律體系。換言之，原住民族除了可以援引上開憲法條文作為表達意願的依據外，無形中亦取得與國家進行對談的地位，未嘗不能視之為對原住民族自決的承認。」再者，「若謂從上開條文可以推演出『原住民族自治』的憲法旨趣，則屬於民族自治必要內涵的『集體權』，亦應隨之附麗其上，蓋原住民族自治體制的建構，若未以集體權作為基礎，恐怕只會徒具形式，加以集體權已蔚為國際人權之一環，而在比較憲法上亦非全無其例，是以，具有『集體權』性質的原住民族基本權利非不得透過解釋、論證而承認。」²⁴³

以原住民族條款作為原住民族集體權之憲法依據的問題在於，它屬於「基本國策」章。²⁴⁴因為憲法學說上大多認為，基本權利與基本國策二者涇渭分明：基本權利具有直接效力，而基本國策規定只有間接效力；基本權利具有主觀性，而基本國策規定只有客觀性。²⁴⁵例如，林明昕即認為原住民族條款欠缺權利性質的主觀法效力，僅承認其具有兼具「國家目標規定」與「立法委託」之客觀法效力，課予國家各機關，尤其是立法者，努力實現促進原住民族能夠在政治、經濟、社

²⁴¹ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 45-71。

²⁴² 參見林淑雅，《解／重構台灣原住民族土地政策》，頁 6-29。

²⁴³ 參見李建良（2010），〈淺說原住民族的憲法權利：若干初探性的想法〉，氏著，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 361-364，台北市：新學林。

²⁴⁴ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 64。

²⁴⁵ 參見林明鏘（1997），〈論基本國策：以環境基本權為中心〉，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會（編），《現代國家與憲法：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，頁 1469-1470，台北市：月旦。

會及文化等各方面，與其他各族群享有實質平等地位之目標的義務。²⁴⁶

值得注意的是，憲法學界亦有認為，基本國策雖然不等於基本權利，但仍可能成為基本權利的具體規範內容。

例如：李震山認為，基本國策中有關基本權利之規定，若仍在憲法第二章所列舉之基本權利的保障範圍內，「該基本國策之規定，應可逕作為基本權利保障之依據」。²⁴⁷

林明昕則指出，基本國策有「限制」與「補充」基本權利之作用。所謂基本國策對基本權利的「限制」，係指國家為了實踐基本國策的目標而為之作為，若因此限制其他非受益人的基本權利，即產生「基本國策所課與的作為義務」與「基本權利所課與的不作為義務」之衝突，此時，基本國策所揭示的價值決定可視為憲法第 23 條「增進公共利益」的範圍。²⁴⁸至於基本國策對基本權利的「補充」，則指基本國策所規定的國家作為義務，可以形成一種比較明確的基本權利保護義務的內容。憲法第 7 條「除直接禁止國家以法律或行為對於國內各族群間作不當的差別待遇外，間接還寓含著一種國家促進種族間實質平等的保護義務」，原住民族條款即對於這個積極的保護義務內容，提供了若干明確的說明。²⁴⁹

²⁴⁶ 參見林明昕（2006），〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，氏著，《公法學的開拓線：理論、實務與體系之建構》，頁 16-27，台北市：元照。類似見解，參見張嘉尹，〈多元族群、國家認同與台灣的憲政改革〉，頁 148（主張原住民族條款之規範效力類似於德國憲法中的「國家目標規定」，雖未賦予原住民主觀上得以行使的基本權利，但對於包括行政、立法、司法在內之國家權力仍具有拘束性，形成這些公權力在憲法上的客觀義務）；許育典，《文化憲法與文化國》，頁 447-449（主張原住民族條款只是國家的義務，國家有義務創造或維持一個多元開放的社會環境，如果國家沒有盡到這項義務，就是立法怠惰的問題，人民並沒有請求國家給予多元文化環境的主觀公權利）。

²⁴⁷ 參見李震山（2007），〈憲法未列舉權保障之多元面貌：以憲法第二十二條為中心〉，氏著，《多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心》，頁 28-29，台北市：元照。

²⁴⁸ 參見林明昕，〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《公法學的開拓線：理論、實務與體系之建構》，頁 27-28。劉建宏持類似見解，認為原住民族條款可作為平等權之特別合理化事由，並可作為職業自由客觀限制的特別重要公益，參見劉建宏，〈原住民族之人權保障〉，《基本人權保障與行政救濟途徑》，頁 52-58。具體言之，大法官在進行目的審查時，可能會考量基本國策規定，例如：司法院釋字第 649 號解釋以憲法第 155 條後段和憲法增修條文第 10 條第 7 項規定為依據，認定系爭立法之目的合憲。黃昭元與許宗力則指出基本國策規定對於審查標準寬嚴之影響，參見黃昭元，〈平等權與自由權競合案件之審查：從釋字第 649 號解釋談起〉，頁 35，註 48；黃昭元（2009），〈平等權案件之司法審查標準：從釋字第 626 號解釋談起〉，廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第六輯，頁 564-565，註 35，台北市：中央研究院法律研究所籌備處（基本國策規定的功能，應該是在選擇審查標準的寬嚴時的補充性決定因素，例如，原住民族條款如連結到憲法第 5 條及第 7 條有關民族、種族平等的規定，可能也會對於以原住民族為分類標準的相關性立法，產生放寬審查標準的效果）；許宗力（2007），〈違憲審查程序之事實調查〉，氏著，《法與國家權力（二）》，頁 71-72，台北市：元照（憲法個別列舉的憲法委託，例如憲法第 153、155、156 條、憲法增修條文第 10 條第 3、9、12 項等，反映制憲與修憲者對某特定價值的強調與重視，故當法律採取優惠性差別待遇之目的在於實踐該等憲法委託，由於屬憲法的特別授權，所以司法者宜以從寬審查態度予以適度尊重；反之，立法者所採措施倘反而對該等應受特別保護之人作不利差別待遇，就應審查從嚴）。

²⁴⁹ 參見林明昕，〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《公法學的開拓線：理

黃舒芃站在「憲法之規範框架是由基本權利與基本國策共同構築而成」的基礎上，認為立法者在追求基本權利最大實現的過程中，必須兼顧基本權利與基本國策共同合作之下所牽涉的利益多元性。就此而言，基本國策具有對立法形成自由的拘束意義，其功能在於與基本權利規範相互合作，共同指引立法者利益衡量的標準與方向。²⁵⁰

相較於上述學說見解謹守基本國策與基本權利的二分界線，林淑雅就其所採原住民族條款得作為原住民族集體權依據之主張，則直指基本國策「主觀化」的可能性。她認為，基本國策是否具有主觀性，「端視憲法價值決定所呈現出來的『權利主體』，與『權利內容』是否夠具體而定」。「由於原住民族條款可以導出相當於原住民族社會權、參政權、自決權的內容，而且其權利主體明定為原住民族，因此，該條款已經相當程度的主觀化，當立法者不作為或不完全，而侵害原住民族受憲法所保障的權利，原住民族可以直接尋求司法救濟。」²⁵¹

第二種解釋途徑，則是將集體權之內涵，納入憲法第 22 條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」規定之保障範圍。有關憲法第 22 條之實體要件，依李震山之分析，包括：該自由與權利在實質上以具有基本權利之品質、該自由與權利之行使不妨害社會秩序與公共利益、且不妨害合憲秩序。²⁵²他並認為，民族權的憲法保障，可以透過解釋，納入憲法第 22 條保障範圍。²⁵³

第三種解釋途徑，是將憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項之原住民族條款，連結、指向憲法第 5 條「各民族一律平等」，導出作為集體權利主體之各個原住民族與國家組成者漢族一律平等。林淑雅採此一見解，認為「從原住民族條款本身的內涵及整部憲法的體系解釋，確認原住民族為憲法保障的基本權利主體，原住民族集體基本權利則以原住民族自治權為首要，並且，各原住民族自治權一律平等」。她主張，原住民族條款的「原住民族」採取的是「政治區分」，不是「種族區分」，二者的區別在於，「使用『政治區分』的原住民族法制，強調『自治』，對象是個別原住民族；使用『種族區分』的原住民政政策，強調『參與』，對象是泛原住民族集體之中的原住民個人。」原住民族條款直接連結的應是憲法第 5 條，

論、實務與體系之建構》，頁 29-31。但學說上有不同見解認為，基本權保護義務的理論主要源於自由權規定防衛面向的不足，亦即當個人之自由權受到來自公權力部門之外的侵害時，要求國家介入加以保障，不宜援用於平等權之上；另主張憲法第 5 條、第 7 條原則上禁止以種族作為差別待遇的理由，而別以原住民族條款規定國家應採取積極措施，尚稱妥當。參見陳愛娥（2007），〈對憲法平等權規定的檢討：由檢視司法院大法官相關解釋出發〉，湯德宗、廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第五輯，頁 252-256，台北市：中央研究院法律研究所籌備處。

²⁵⁰ 參見黃舒芃（2010），〈立法者對社會福利政策的形成自由及其界限〉，黃舒芃（編），《憲法解釋之理論與實務》第七輯，頁 174-177，台北市：中央研究院法律研究所籌備處。

²⁵¹ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 67-68。

²⁵² 參見李震山，〈憲法未列舉權保障之多元面貌：以憲法第二十二條為中心〉，《多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心》，頁 39-48。

²⁵³ 參見李震山，〈集體權〉，《多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心》，頁 312、319。

而不是憲法第 7 條。規定於憲法總綱的「各民族一律平等」，「強調國家組成民族的法律地位實質平等，也構成基本權利、政府組織與地方制度、基本國策各章規定的適用前提」。合併觀察「原住民族條款」與憲法第 5 條可知，「原住民族就是憲政秩序所承認外於個人的集體權利主體，在民族權核心的自決、自治上，各個原住民族與國家組成者漢族一律平等」。²⁵⁴據此，她批評學說上認為原住民族條款欠缺主觀權利性質之看法，忽略了原住民族的特殊政治地位、原住民族權利的集體性，而未對憲法民族平等、民族自治等相關規定進行體系觀察，或者錯誤地連結到憲法第 7 條個人平等規定中，並不妥當。²⁵⁵

第四種解釋途徑，則是認為原住民族基本法具有實質憲法的作用。根據黃居正的說法，原住民族基本法在外觀上自我定位為「基本法」，在性質上應屬於為了執行憲法增修條文第 10 條關於原住民族基本權利規定所制定的「施行法」。基本法是「十分結實的原住民權利憲章」，其所揭示的權利概念，「多數是與憲法對基本權的解釋相扣緊的」，因此，「所有實施基本法的子法或其他法律之增修，都應該遵循對這些權利概念的合憲性解釋，不得加以違背或逾越」。²⁵⁶蔡志偉更明確指出，原住民族基本法所規範之原住民（族）權利，「當屬具有憲法基本權利之位階與性質」。²⁵⁷

上述憲法學界所提出之解釋途徑，在在說明了原住民族集體權非不得透過憲法解釋導出、論證而生。現行憲法縱然在過程或內容上，對原住民族而言欠缺正當性，甚至仍保留「山地原住民」與「平地原住民」的不當區分，²⁵⁸但憲法作為人民權利的保障書，其解釋應該在文義許可的範圍內，配合社會情事變遷，賦予與時俱進的新內涵。²⁵⁹職司憲法解釋的司法院大法官，即在釋字第 392 號解釋理由書中表示：

憲法並非靜止之概念，其乃孕育於一持續更新之國家成長過程中，依據抽象憲法條文對於現所存在之狀況而為法的抉擇，當不能排除時代演進而隨之有所變遷之適用上問題。從歷史上探知憲法規範性的意義固有其必要；但憲法規定本身之作用及其所負之使命，則不能不從整體法秩序中為價值之判斷，並藉此為一符合此項價值秩序之決定。人權保障乃我國現在文化體系中之最高準則，並亦當今先進文明社會共同之準繩。作為憲法此一規範主體之國民，其在現實生活中所表現之意念，究欲憲法達成何種之任務，於解釋適用時，

²⁵⁴ 參見林淑雅，〈解／重構台灣原住民族土地政策〉，頁 5-38、5-43、5-52、6-27。

²⁵⁵ 同前註，頁 6-33，註 45。

²⁵⁶ 參見黃居正，〈憲法解釋與原住民權利〉，頁 430-431。

²⁵⁷ 參見蔡志偉（Awi Mona），〈從客體到主體：臺灣原住民族法制與權利的發展〉，頁 1537。

²⁵⁸ 參見李建良，〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 395-397。林淑雅亦指出，憲法有關「山地山胞／山地原住民」與「平地山胞／平地原住民」的區分，內含歧視性的「同化」邏輯，應被判定為違憲。參見林淑雅，〈多元民族國家的原住民族基本權〉，頁 17-18。

²⁵⁹ 司法院釋字第 689 號解釋許宗力大法官部分協同、部分不同意見書提到：「法律之解釋應該在文義許可的範圍內，配合社會情事變遷，賦予法律與時俱進的新內涵。」憲法解釋亦應該如此。

殊不得不就其所顯示之價值秩序為必要之考量。

如以近來司法院釋字第 719 號解釋觀之，該號解釋作為第一個涉及原住民權益的解釋例，大法官亦未侷限於憲法第 7 條之個人平等權規定，而一併參酌憲法第 5 條「各民族一律平等」、憲法增修條文第 10 條第 12 項「國家應依民族意願，保障原住民族...」規定，並認為基於憲法第 5 條、憲法增修條文第 10 條第 12 項之意旨，「國家具有保障扶助並促進原住民族發展之義務」、「國家仍應透過具體政策與作為，積極實踐上開憲法增修條文對於原住民族工作權之保障」，明確肯認作為基本國策之原住民族條款，除課予國家義務之外，亦有保障「原住民族工作權」之作用，或可據此認為，過去學說上認為原住民族條款屬於「基本國策」，而與「基本權利」涇渭分明之說法，已告鬆動。而蘇永欽大法官協同意見書更進一步指出，原住民的結構性弱勢確實有必要從民族集體來觀察，因憲法要求「民族間實質平等」。

值得注意的是，大法官在該號解釋援引聯合國原住民族權利宣言、國際勞工組織原住民和部落人民公約（第 169 號公約）相關規定，說明系爭規定「符合國際保障原住民族之精神」，據以作為「目的審查」之參據。本文認為，釋字第 719 號解釋就原住民族權利援引相關國際人權法，確實是一個好的開始，但其僅限於「目的審查」，在援引參酌的廣度、深度尚嫌不足。²⁶⁰從釋字第 719 號解釋出發，可以引申出「國際法與內國法之關係」、「國際法在內國法的地位」、「國際法與憲法解釋之關係」乃至於本文所關切之「在透過憲法解釋導出原住民族集體權的論述上，國際人權法的地位、作用」等問題，爰有詳加討論之必要。

在「憲政主義與人權保障的國際化與普世化」的趨勢²⁶¹及近年來「國際條約內國法化」的實踐²⁶²下，憲法學界對於國際法與憲法解釋之間的關係，容有不同

²⁶⁰ 本號解釋留下諸多仍待日後釐清之問題，例如，葉百修大法官協同意見書即指出，多數意見未就憲法第 5 條、第 7 條及憲法增修條文第 10 條第 12 項規定間的適用關係，及憲法增修條文第 10 條第 12 項之規定，是否賦予國家應採行積極優惠措施之「責任」或「義務」，進一步闡述。此外，「原住民族工作權」與憲法第 15 條「人民之工作權」，在權利主體及內涵上有無不同？原住民個人就業、工作、經濟生活的提升，是否屬原住民族集體保有自主發展能力的重要條件？國家應如何履踐憲法增修條文第 10 條第 12 項「依民族意願」、「保障扶助並促進原住民族經濟發展之義務」？如何認定有無「保護過度」或「逾越執行國家保護義務之界限」？「原住民族工作權」如被侵害或國家違反義務時，其司法救濟機制為何？

凡此問題，似乎可藉由大法官所援引之聯合國原住民族權利宣言第 21 條第 2 項前段：「各國應採取有效措施，並在適當情況下採取特別措施，確保原住民族的經濟和社會狀況持續得到改善」及國際勞工組織原住民和部落人民公約（第 169 號公約）第 20 條第 1 項：「各國政府在適用於一般勞動者之法律無法對原住民族提供有效保障之情形，應於各該國法令架構下，與原住民族合作，採行特殊措施，以確保原住民族所屬勞動者在受僱及勞動條件上受到有效保障」等規定，獲得進一步的釐清，此號解釋僅於「目的審查」作蜻蜓點水式的援引，當成佐證系爭規定「目的合憲性」之參考文獻，疏為可惜。

²⁶¹ 參見李建良（2014），〈論國際條約的國內法效力與法位階定序：國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題〉，廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第八輯，頁 179，台北市：中央研究院法律研究所。

²⁶² 包括公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）、經濟社會文

看法。李建良以「國際條約」與憲法解釋之關係作為討論重心，指出國際條約是否成為國內法的法源，涉及「國際條約是否及如何具有國內法的效力？」、「國際條約成為國內法的憲法上要件」、「國際條約成為國內法後，其效力是否高於其他國內法？」、「國際條約能否直接透過法院的援引（尤其是憲法解釋）而成為內國法？其效力為何？」等憲法解釋課題。²⁶³透過司法院大法官解釋的耙梳及觀察分析，他認為大法官雖數度在解釋中援引國際條約，實無意使國際條約「構成憲法解釋的直接法源」，他並贊同大法官的審慎態度，蓋其認為「國際條約的內國法化，牽涉立法與司法之間的權力分際與法秩序的民主底蘊，於基本人權的增補或人民權利之限制，尤不能忽略民主正當性與權力分立的嚴肅課題，與臺灣的特殊國際地位無關。……除國際條約的內涵蘊藏於憲法規範意旨外，大法官應尊重立法機關的職權，不宜任意透過司法解釋將國際法納為國際法，並賦予與內國法律同等位階之拘束力，否則無異僭越立法權」。²⁶⁴此外，內國法化之國際條約是否具有憲法的位階？李建良指出，「除非憲法特別規定或可以在憲法上找到立基點，僅以立法程序審議通過之國際條約不具有憲法位階」。²⁶⁵不過，他也提到，確立「國際條約並為構成（我國）憲法解釋的直接法源」這項命題，旨在「打破『國際條約當然有國內法效力』與『國際條約位階當然高於國內法』兩種形式主義或概念主義」²⁶⁶，並未排除憲法解釋援引之國際條約具有「國際習慣法」之可能，惟此涉及「國際習慣法」的概念、發展、內涵及國際實務等面向，仍需進一步探討研究。²⁶⁷

張文貞則持不同看法。她一方面認為在憲法與國際人權法在「增補人權清單或是作為限制已受內國憲法保護之人權的依據」可能引發之「民主正當性與權力分立」的論辯，考量我國特殊之國際地位，故應「跳脫一般學理上單純之民主正當性之思考」，「積極提升人權保障，強化我國之國際地位，甚至進而確立主權，而略去有關民主正當性或權力分立之質疑」。²⁶⁸另一方面，她從公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約引發之「兩公約的人權規定是否可能具備憲法或至少高於法律的效力？」之問題出發，分就強行國際法、習慣國際法及跨國憲政主義（transnational constitutionalism）的發展等三方面加以討論。²⁶⁹她首先指出，「強行國際法或絕對法係指國際法社群必須接受、沒有任何例外的共通規範。這些規範雖可隨著時間演進，但僅能以同樣具有強行國際法或絕對法性質之規範

化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）、消除對婦女一切形式歧視公約（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women）、兒童權利公約（Convention on the Rights of the Child），均陸續透過施行法的制定施行，完成內國法化。

²⁶³ 參見李建良，〈論國際條約的國內法效力與法位階定序：國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題〉，頁 182-185。

²⁶⁴ 同前註，頁 186-203。

²⁶⁵ 同前註，頁 220-221、240。

²⁶⁶ 同前註，頁 180，註 3。

²⁶⁷ 同前註，頁 241。

²⁶⁸ 參見張文貞，〈憲法與國際人權法的匯流：兼論我國大法官解釋之實踐〉，頁 267。

²⁶⁹ 參見張文貞（2010），〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，社團法人台灣法學會（編），《台灣法學新課題(八)》，頁 1-26，台北市：社團法人台灣法學會。

來予以取代。同時，各國對於強行國際法或絕對法當然有義務（obligations erga omnes）必須予以遵行。」基於強行國際法或絕對法在國際法上之絕對規範地位，國家的法律即不應牴觸之。因此，「這也使得強行國際法或絕對法在內國法律體系的規範位階，在成文憲法國家，應等同於憲法，而其內容亦應構成憲法制定或修改的界限；在不成文憲法國家，則應具有高於一般法律的效力。」²⁷⁰而有關強行國際法或絕對法的內容及範圍，綜合國際法社群之多數共識及人權事務委員會的觀點，她指出兩公約所保障的部分權利內容——包括兩公約均規定之第 1 條人民（民族）自決原則——應屬強行國際法或絕對法之內容，從而，「對這些規範內容來說，因為絕對法的定位及性質，縱使兩公約施行法僅賦予國內法律之效力，都應在我國法律體系下被賦予等同於憲法之效力，任何法律均不得予以牴觸。」²⁷¹其次，她根據多數國際人權法學者之看法及全球、區域及各國的國家或司法實踐，認為包括世界人權宣言，及從該宣言而來、是該宣言規範化的兩公約所保障的人權規定，應符合習慣國際法的要件，即各國所共通接受具有規範效力的國際慣行，而具有國際習慣法的地位。²⁷²她並指出，「雖然我國憲法並未明文規定習慣國際法的國內適用及其效力，但從憲法第 141 條之意旨，應可認為習慣國際法在我國內法律體系應可直接適用，無待我國正式批准兩公約或制定兩公約施行法。我國對兩公約的批准或兩公約施行法的正式實施，是對此一立場的再次確認。值得注意的是，兩公約既然具有習慣國際法的地位，其在我國內國法律體系之效力，至少應等同於法律。後法優於前法或特別法優於普通法等法律適用的原則，只有在立法者明確表達反對兩公約之特別權利保障內容而制定法律時，才有所適用。」²⁷³此外，從兩公約在各國的內國法律體系下的規範位階有明顯提高的現象，亦即「跨國憲政主義」之發展趨勢來看，「雖然兩公約施行法僅賦予兩公約法律位階的規範效力，但只要立法者對兩公約所保障的人權嚴格遵行，不另作任何立法牴觸公約，解釋憲法及法律的各法院也能嚴格貫徹兩公約的權利保障，我國還是可以使兩公約透過實踐而取得高於法律的規範地位。」²⁷⁴最後，張文貞提到，大法官及各級法院將在人權的司法審查上扮演重要角色，就憲法解釋而言，「兩公約所保障的權利，如已構成強行國際法或絕對法，其位階應等同於憲法，當然必須有賴司法院大法官積極透過釋憲予以維護。至於兩公約其他尚未構成強行國際法的權利，雖然兩公約施行法僅賦予等同於法律的規範位階，但如前所述，考慮到習慣國際法的性質以及跨國憲法脈絡的發展，這些公約權利在我國法律體系下應該被賦予高於法律的位階，如果法律與之牴觸、或者這些公約權利與憲法所保障權利間發生衝突，當然更必須仰賴大法官的解釋才能予以解決。」²⁷⁵

在上述憲法學界討論的基礎上，本文認為，原住民族權利（特別是原住民族

²⁷⁰ 同前註，頁 4。

²⁷¹ 同前註，頁 5-8。

²⁷² 同前註，頁 8-15。

²⁷³ 同前註，頁 15。

²⁷⁴ 同前註，頁 15-19。

²⁷⁵ 同前註，頁 19-21。

集體權)的憲法解釋,大法官不僅有必要、而且有義務援引相關國際人權法,作為解釋原住民族權利實質內容之參據。²⁷⁶理由如下:

一、以國際人權法作為解釋憲法的參考依據,在大法官釋憲實務上已有其例,例如對於憲法第8條第2項所稱「該管法院」概念之解釋、憲法第16條訴訟權及第8條第1項正當法律程序之「保障範圍」及「權利內涵」的闡述,分別在釋字第392號、第582號解釋,藉由國際法的援引,補強其理由論述。²⁷⁷亦即,「相關人權的保護,在我國憲法人權清單或所規範之內容下,已可獲致,但仍進一步援引國際人權法作為論述上的補充,以進一步強化其論證」。²⁷⁸憲法學界對於釋字第392號、第582號解釋援引國際人權法作為「解釋憲法的參考依據」及「人權保護的論證補充」之解釋模式,多予肯定,而未見批評。我認為,在原住民族權利之憲法解釋中援引國際人權法,應同屬於此種解釋模式,蓋大法官係將「蘊藏於憲法規範意旨」的國際人權法內涵,具體化為原住民族權利的實質內容,此非屬「基本人權的增補或人民權利之限制」,故亦不會引發「民主正當性與權力分立」的嚴肅課題。

二、原住民族將其際遇訴諸國際社會,並將國際人權法視為達成其權利訴求之手段。²⁷⁹基於前述兩公約第1條之人民(民族)自決原則係屬強行國際法或絕對法之內容、其規範位階應等同於憲法之見解,聯合國於2007年9月13日通過了原住民族權利宣言,其第3條規定:「原住民族享有自決權,根據此項權利,他們可自由決定其政治地位,並自由追求其經濟、社會及文化的發展。」與兩公約第1條之人民(民族)自決原則連結,已明確承認原住民族享有自決權,此在原住民族權利之憲法解釋上,應屬不容忽視之規範內容。至於其他直接涉及原住民族權利之國際人權法規範,例如公民與政治權利國際公約第27條、國際勞工組織原住民和部落人民公約(第169號公約)、兒童權利公約第30條及聯合國原住民族權利宣言之各項權利等,倘經審認具有習慣國際法(或國際習慣法)之地位²⁸⁰,

²⁷⁶ 類似見解,參見蔡志偉,〈原住民族財產權之發展:以美洲人權法院 *Awatitzi* 案為初始的思考〉,頁68-72。

²⁷⁷ 參見李建良,〈論國際條約的國內法效力與法位階定序:國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題〉,197-198。

²⁷⁸ 參見張文貞,〈憲法與國際人權法的匯流:兼論我國大法官解釋之實踐〉,頁253-256、262。

²⁷⁹ See, e.g., S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* 4, 56-58, Oxford; New York: Oxford University Press (2nd ed. 2004); John D. Smelcer, *Using International Law More Effectively to Secure and Advance Indigenous Peoples' Rights: Towards Enforcement in U.S. and Australian Domestic Courts*, 15 PAC. RIM L. & POL'Y J. 301 (2006); Lillian Aponte Miranda, *Indigenous People as International Lawmakers*, 32 U. PA. J. INT'L L. 203 (2010); Sharon H. Venne, *The Road to the United Nations and Rights of Indigenous Peoples*, 20 GRIFFITH L. REV. 557 (2011); S. James Anaya, *The Human Rights of Indigenous Peoples: United Nations Developments*, 35 U. HAW. L. REV. 983 (2013); Kristen A. Carpenter & Angela R. Riley, *Indigenous Peoples and the Jurisgenerative Moment in Human Rights*, 102 CAL. L. REV. 173 (2014).

²⁸⁰ 學說上認為原住民族權利具有國際習慣法之地位者, See, e.g., Robert T. Coulter, *The Law of Self-Determination and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 15 UCLA J. INT'L L. FOREIGN AFF. 1, 27 (2010); S. James Anaya, *The Human Rights of Indigenous Peoples: United Nations Developments*, 35 U. HAW. L. REV. 983, 999 (2013).

亦應作為解釋原住民族權利實質內容之參據。

綜上所述，本文認為，無論是就憲法學界的討論或釋憲實務而言，以**憲法解釋**證成原住民族集體權的**存在**，亦即，以**憲法解釋**承認**原住民族**作為憲法基本權利主體之地位，已是上述「憲法解釋應配合社會情事變遷，賦予與時俱進的新內涵」、「憲法並非靜止之概念」、「憲法規定本身之作用及其所負之使命，應從整體法秩序中為價值之判斷，並藉此為一符合此項價值秩序之決定」等要求，以及「憲政主義與人權保障的國際化與普世化」的趨勢及「國際條約內國法化」的實踐下，不可逆的發展趨勢，也是時至今日不宜再為託辭或否認的應然。²⁸¹

準此，在上述憲法論述所累積的基礎上，本文參酌憲法相關規定及價值決定為光影交錯（penumbra）的體系觀察，不揣淺陋再就原住民族集體權之憲法解釋提出幾個基礎性的想法：

一、憲法第 5 條規定：「中華民國各民族一律平等。」此一規定確認了中華民國為多元民族國家的事實，而且是以民族為單位，每一個民族在法律上一律平等。²⁸²就作為憲法總綱之「**民族間實質平等**」而言，肯認原住民族作為憲法基本權利主體，應屬必要。

二、憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展**原住民族**語言及文化。」、「國家應依**民族意願**，保障**原住民族**之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。…」從保障之對象、事項、方式三方面來看，其保障對象是「原住民族」而不是「原住民」；保障事項含括語言及文化、原住民族之地位、政治參與、教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業等；保障方式強調「應依民族意願」。²⁸³由此可見，保障對象為原住民族集體而非個人，保障事項可能涉及各個基本權利，保障方式為強調「民族意願」的自主自治，故無論權利主體、權利內容，可謂相當具體，正可呼應前述基本國策「主觀化」的主張。

進一步言之，原住民族條款倘係以原住民族為權利主體（保障對象），並以語言及文化、原住民族之地位、政治參與、教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業為權利內容（保障事項），則應可視其權利內容，對應至憲法基本權利章所列舉的相關自由權利，例如「**原住民族語言及文化**」、「**原住民族教育文化**」可連結至憲法第 21 條之學習及受教育權，「**原住民族經濟土地**」涉及憲

²⁸¹ 當然，確認集體權性質的原住民族基本權利的**存在**之後，仍有待更多的討論，誠如李建良所言：「此種權利的內涵、運作方式及其與個人權利之間的關係，仍待逐步形成與具體化。」參見李建良，〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 389。

²⁸² 參見林淑雅，〈多元民族國家的原住民族基本權〉，頁 14。

²⁸³ 參見黃慧婷（2007），〈台灣原住民族自治之憲法理論基礎〉，頁 83-84，國立台北大學法學系碩士論文。

法第 15 條工作權、財產權，「原住民族社會福利事業」則可與憲法第 15 條生存權結合，若無法對應到列舉之基本權利，則得以第 22 條為依據。透過原住民族條款與基本權利章的體系性連結，原住民族集體權（包括個別性的集體權）即可以找到明確的憲法基礎，其權利內涵則受到「應依民族意願」（保障方式）之憲法價值決定拘束。換言之，憲法基本權利章，除集體因「事實上」的限制而無法享有者外（例如集體本身無法享有憲法第 18 條應考試服公職之權）²⁸⁴，各該規定之「人民」應不限於個人，而可視具體情形，將集體包括在內，且因權利主體為集體而有不同內涵（例如「應依民族意願」）。

三、原住民族之憲法集體權證成的關鍵在於，原住民族主體性的重建。林淑雅指出，原住民族地位的變遷，可以概括為：原住民族從獨立的政治實體，轉變為國家之內特殊社群，特殊社群地位瓦解後，則僅存面對國家各種「扶助」政策的原住民個人。²⁸⁵她並認為，在對於重建原住民族主體性的迫切渴求下，原住民族條款的出現，是「原住民族社會高度政治動員的結果」，儘管原住民族運動團體不甚滿意，該條款也未經各原住民族內部議決，但是「國家」將原住民族條款納入憲法，「即表達了實質的政治改革態度，並且將此政治改革以『憲法』規範的方式『拘束』了國家自己」。²⁸⁶

此一歷史脈絡，是進行原住民族條款之憲法解釋時不能忽略的，從憲法之民族條款連結憲法增修條文之原住民族條款，一方面肯定原住民族在憲法上的民族地位，另一方面以「民族意願」承認原住民族之主體性，此可謂國家透過修憲自我拘束之方式，具體回應原住民族作為基本權利主體之必要性。憲法解釋如係以國家權力之行使為之時，自應同受拘束。

四、承認原住民族之集體權利，並不是要使集體權利凌駕個人權利之上，也不表示對於原住民個人的保障不再重要。²⁸⁷與其武斷地否認原住民族集體權的可能性，不如誠實面對當前憲政主義不容否認的嚴重缺失——「對於原住民族的歷史處境、文化差異與政治認同等問題，或視而不見，或加以忽略」²⁸⁸——而將討論的重點轉向：原住民族在那些事務領域範圍內，享有憲法保障之集體權？這些集體權的內涵為何？與個人權之關係為何？

五、原住民族權利的保障或促進，旨在「回復」原住民族原本所擁有的地位

²⁸⁴ 所謂集體權「事實上」的限制，係指集體是一種有別於個人的權利主體，集體所能享有的權利內容也會與個人權利有所不同。參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 46。

²⁸⁵ 參見林淑雅，《解／重構台灣原住民族土地政策》，頁 7-2、7-3。汪明輝亦指出，在原住民族主體性長期被否認的處境下，原住民個人的集體成員身分，淪為「同化過程中加分、優惠、低利、補助與弱勢的代名詞」。參見汪明輝（2009），〈原住民研究生的解殖方法：回應 Linda Tuhiwai Smith 的 25 套計畫〉，《原教界》，26 期，頁 10。

²⁸⁶ 參見林淑雅，《解／重構台灣原住民族土地政策》，頁 6-27。

²⁸⁷ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 28-31、50。

²⁸⁸ 李建良，〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 400。

與權益。²⁸⁹聯合國原住民族權利宣言之前言指出：「承認亟需尊重和增進原住民族因其政治、經濟和社會結構及其文化、精神傳統、歷史及哲學而擁有的固有權利（inherent rights）。」原住民族作為基本權利主體，如同個人先於國家而存在，原住民族集體權為固有權，並非憲法賦予，更不是國家恩給之特惠，憲法對原住民族集體權的確認，應視為「回復」權利的過程。²⁹⁰如就李震山提出之「人民權利的層級化」——將人民權利分為固有權層次之人權（inherent right, human rights）、憲法上的權利（constitutional rights）、法律上的權利（statutory rights）²⁹¹——觀之，原住民族權利是固有權，先於憲法而存在，憲法對於原住民族權利「回復」的確認，不應該因為規範在不同的體系位置而影響其性質。如果因為原住民族權利規定在基本國策即失去權利性質，這種「回復」的確認，反而是對原住民族權利的貶損。

三、原住民族集體權之權利主體為何？

按原住民族集體權證成的關鍵在於，原住民族主體性的重建。對於此一「主體性」的理解，關係到我們對於集體權的想像：什麼樣的集體？有什麼樣的權利？

另一方面，儘管修憲陸續將「山胞」、「原住民」、「原住民族」寫入憲法增修條文，特別在「原住民族」成為憲法名詞後，原住民族儼然在憲法中找到立足之處。但憲法增修條文的「原住民族」究何所指？

李建良、林淑雅指出，憲法增修條文的「原住民族」，充其量只能說是「泛原住民族」，因為在「山地原住民」與「平地原住民」的不當區分下，「原住民各族」仍是隱形的。其次，原運爭取之「泛原住民族」權益的承認，並無法取代「原住民各族」基於自主發展的需求，以民族為單元進行發言。因此，「重新定位原住民各族與國家的關係，是一個『超越國民與泛族』的過程」。²⁹²

憲法中將原住民二分為「山地原住民」與「平地原住民」，這種粗暴、武斷的地域性切割，確實毫無正當性可言。但本文懷疑的是，此一不當區分，是否必然影響憲法增修條文「原住民族」的解釋，而使「原住民各族」成為隱形、無法重建其主體性？

本文認為，有關「原住民族集體權之權利主體為何？」之問題，在進行憲法增修條文「原住民族」之解釋時，應關照原住民族之觀點，瞭解原住民族亟欲重建的「主體性」為何？就結論而言，本文主張，**原住民族集體權**係以「原住民族」

²⁸⁹ 同前註。

²⁹⁰ 參見李建良、林淑雅，〈台灣原住民族與新憲運動：觀念的提出〉，頁 215。關於原住民族固有權的討論，可參見浦忠勝（2005），〈什麼是原住民族固有權（inherent rights）？〉，憲法原住民族政策制憲推動小組（編），《原住民族憲法專章會議實錄》，頁 73-80，台北市：行政院原住民族委員會。

²⁹¹ 參見李震山，〈憲法未列舉權保障之多元面貌：以憲法第二十二條為中心〉，《多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心》，頁 11-15。

²⁹² 參見李建良、林淑雅，〈台灣原住民族與新憲運動：觀念的提出〉，頁 210-211。

為憲法基本權利主體，此一「原住民族」集體的範圍、規模，應包括個別部落、數部落、個別原住民族、數原住民族、全體原住民族（泛原住民族）等多種可能。茲將此一主張之理由說明如下：

（一）憲法「民族」規定及修憲過程的觀察

檢視憲法及憲法增修條文有關「民族」、「原住民」、「原住民族」的規定（如下表），可以發現：

表 2：憲法「民族」、「原住民」、「原住民族」相關規定

憲法章名（體系位置）	條文內容
第一章 總綱	第 5 條：「中華民國各民族一律平等。」
第二章 人民之權利義務	第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」
第三章 國民大會	第 26 條：「國民大會以左列代表組織之：一 每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾五十萬人者，每增加五十萬人，增選代表一人。縣市同等區域以法律定之。二 蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人。三 西藏選出代表，其名額以法律定之。四 各民族在邊疆地區選出代表，其名額以法律定之。五 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。六 職業團體選出代表，其名額以法律定之。七 婦女團體選出代表，其名額以法律定之。」
第六章 立法	第 64 條第 1 項：「立法院立法委員，依左列規定選出之：一 各省、各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人。二 蒙古各盟旗選出者。三 西藏選出者。四 各民族在邊疆地區選出者。五 僑居國外之國民選出者。六 職業團體選出者。」
第十一章 地方制度	第 119 條：「蒙古各盟旗地方自治制度，以法律定之。」 第 120 條：「西藏自治制度，應予以保障。」
第十二章 選舉罷免創制複決	第 135 條：「內地生活習慣特殊之國民代表名額及選舉，其辦法以法律定之。」
第十三章 基本國策	第 156 條：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」 第 157 條：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」 第 158 條：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能。」 第 168 條：「國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，並於其地方自治事業，特別予

	以扶植。」 第 169 條：「國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，並扶助其發展，對於土地使用，應依其氣候、土壤性質，及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。」
增修條文 立法	1997 年 7 月 21 日修正公布之增修條文第 4 條第 1 項：「立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：一 自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。二 自由地區平地原住民及山地原住民各四人。三 僑居國外國民八人。四 全國不分區四十一人。」 2000 年 4 月 25 日修正公布之增修條文第 4 條第 1 項：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。」
增修條文 基本國策	1994 年 8 月 1 日修正公布之增修條文第 9 條第 7 項：「國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同。」 1997 年 7 月 21 日修正公布之增修條文第 10 條第 9 項、第 10 項（2000 年 4 月 25 日修正移列為第 10 條第 11 項、第 12 項）：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」、「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」

一、憲法本文中的「民族」概念，原本就是模糊不清、籠統概括的。除了就國民大會代表、立法委員之選舉及地方制度特別標舉蒙古、西藏之外，其他一切少數民族皆統括在「邊疆地區各民族」的範疇內。²⁹³部分規定似有指涉「國族」甚或「中華民族」之意涵（例如憲法第 156 條至第 158 條）²⁹⁴。

²⁹³ 參見孫大川（2000），〈行政空間與族群認同：以台灣原住民為例〉，氏著，《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》，頁 106，台北市：聯合文學。

²⁹⁴ 有關憲法第 158 條「民族精神」作為不確定法律概念，李惠宗提出以下問題：制憲之中華民國

二、雖然憲法「民族」概念之內涵不明，但規定於憲法總綱的「中華民國各民族一律平等」強調國家組成之「各民族」（而非中華民族）²⁹⁵的法律地位實質平等，此一總綱規定構成基本權利、政府組織與地方制度、基本國策各章規定的適用前提，應可確認中華民國為多元民族國家的事實，而且以「民族」為單位，每一個「民族」在法律上一律平等。²⁹⁶

三、相較於憲法本文將蒙古、西藏明列為「民族」，而將其他少數民族統括在其「邊疆地區各民族」之範疇，憲法增修條文第 10 條第 12 項一方面將「民族意願」與「原住民族」並列，另一方面亦採取將原住民各族（含各部落）統括在「原住民族」範疇之規範方式。因此，無論是「邊疆地區各民族」或「原住民族」，都不會只是一個民族，而應就其範疇內之各種集體是否為「民族」作實質認定。

四、從修憲過程來看，1994 年修憲原規定之：「國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。」1997 年修憲後成為：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之」二者對照觀之，同樣作為國家應保障對象之「原住民」及「原住民族」，均有意指涉全體原住民族（泛原住民族）。但關鍵在於 1997 年修憲時增加「民族意願」，係強調「民族」之自我決定，亦即，肯認「民族」得透過其「民族意願」的表達，要求國家保障統括於「原住民族」範疇之該「民族」相關事項。

五、立法委員選舉採取「山地原住民」與「平地原住民」的不當區分，縱有限制民族參政權之違憲疑慮，²⁹⁷但應不影響對於憲法增修條文「原住民族」、「民族意願」採取上述符合文義、體系、修憲過程、意旨之合憲解釋。

準此而論，憲法增修條文「原住民族」係指全體原住民族（泛原住民族）而言，亦即全體原住民族（泛原住民族）都是國家應保障之對象，惟就統括在「原住民族」範疇之各種集體（如原住民各族、各部落）而言，仍得透過其「民族意願」的表達，要求國家保障該「民族」相關事項。至於「原住民族」統稱下的那些集體（如原住民各族、各部落）具有「民族」地位，憲法並未規定，故需進一步實質認定。

已屬多民族之國家時，此之「民族」究指漢族或兼有其他民族？如果有多個民族，當各民族精神相互衝突時，如何取捨其「民族精神」予以發展？又憲法增修條文第 10 條第 11 項規定已形成一個「多元文化」的新價值，有無必要發展何種民族精神？參見李惠宗（2014），《教育行政法要義》，二版，頁 22，台北市：元照。

²⁹⁵ 參見李建良，〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 397。

²⁹⁶ 參見林淑雅，〈多元民族國家的原住民族基本權〉，頁 14。

²⁹⁷ 同前註，頁 18。

（二）原住民「民族」生成的歷史

有關原住民族何時以「民族」之姿出現於台灣的歷史舞台，趙中麒的研究頗值參考。他一方面從政治學的觀點，就「民族」採取以下操作型定義（working definition）：透過文化參與（cultural participation）而產生民族認同係民族的先決條件（pre-condition），以民族主義為基礎意識所驅動進行的政治自決（aspiration to be political self-determination）此一政治實踐則是決定民族生成的必要條件（necessary condition）。²⁹⁸另一方面，在上述「民族」定義下，他將台灣原住民「民族」的生成解釋為一個歷史的過程，劃分為三個階段。

第一個階段為 1895 年日本治台前之「原型民族」（proto nation），意指僅有部落主義式認同且無政治自決意識的部落社會。在成為日本此一現代民族國家統治對象前，「原住民各族、各部落之間因交通阻隔、文化語言差異、傳統獵場與漁場領域觀以及與漢人間的複雜關係，並無一跨族、跨部落的整體意識出現」，部落的疆界即為政治、經濟等活動的疆界，呈現出「部落主義」（tribalism）。此時，部落成員雖可透過文化參與產生認同，部落間漁場與獵場的爭奪可被視為成員因為感悟到自身部落生存而為之奮鬥，但部落社會的爭戰並非因為民族主義所驅動，其所追求者亦非政治自決的政治實踐。²⁹⁹

第二個階段為 1895 年至 1983 年之「初期民族」（incipient nation），係「部落被整併為國家成員後，因直接或間接力量（前者如針對不同部落所進行的命名及分類；後者如對文明產物的接觸），改變原有部落政治結構或認同疆界，但無政治自決意識的跨部落族別」。此階段並可就日治及國治時期分別觀察。1895 年日本治台，部落此一「原型民族」因殖民者理番政策的推行而產生變化。日本透過「田野調查政策」與「教化政策」將原住民的「部落主義式認同」動員為跨部落的「族別認同」以及同時跨越部落與族別的「國家認同」，致使原型民族隨著歷史的進程遞嬗為「初期民族」，此乃殖民者進行部族化（tribalization）的結果。隨著 1945 年國民政府接收台灣，原住民如同日治時期一般，係屬被動的接受各項政策，如同日本的皇民化政策，各項山地政策基本上是以同化為基調，遂行統治者的權力貫徹，只是遂行統治權力的國家主體不同而已。然而，「回復姓名」、「山地三大運動」及「山地保留地與國家公園」三項政策卻造成「初期民族」的質變：回復姓名政策令原住民無法選擇回復自身名制，也與個人或家族生命史的文化記憶產生斷裂；山地三大運動強迫灌輸漢族意識，企圖將原住民改造為漢人；以改善山地經濟、保育為名的土地及國家公園政策，不僅造成部落經濟結構的瓦解，亦破壞了原住民文化的負載土壤。在此同時，執政者將原住民視為「原始、落後、需要

²⁹⁸ 參見趙中麒（2003），〈關於台灣原住民「民族」生成的幾個論證〉，《台灣社會研究季刊》，51 期，頁 191。附帶說明，關於民族的生成、起源，向有建構論與原生論之爭，論爭的焦點在於：民族究竟是被建構而成抑或起於具有原生性質的社會群體。趙中麒則強調，民族想像絕非憑空出現，會受到族裔或部落此類原生性背景所限制，根源於對各自歷史與文化的認同。參見趙中麒，前揭文，頁 189。

²⁹⁹ 同前註，頁 190-198。

教化的山地人或番仔」而將之污名化，長期處於此污名化的原住民則將此污名內化為自身的認同。因為「山地人、番仔」的全稱式指稱所隱含的已是原住民各族集體的污名，使得同屬於此全稱式指稱下的「所有原住民」均背負著污名化的符號，自身則成為污名化的具象，故稱為「污名化的初期民族」。³⁰⁰

第三個階段自 1983 年開始，由都市原住民知識精英所帶動的泛原住民運動促發了泛原住民意識之凝聚，1992 年之後更因為部落主義的推動，使泛原住民族意識轉化為原住民各民族的意識，從而完成各民族的建構。詳言之，「1983 年開始，當台灣社會對「我是誰」產生焦慮的同時，原住民亦抓住此作為重建自身文化進而重塑自身認同的契機，透過泛原住民族主義（pan-indigenous nationalism）所驅動的泛原住民族運動為之。不過，由於『原住民族』不是『一個民族』，只是一種抵抗的符號、建構的論述（constructed discourse），甚至被認為是空洞的激情文字，因而自 1993 年起，部分原住民知識精英乃發起返回部落進行文化復振（cultural revival）的運動，希望藉由部落的重振充實飽滿泛原住民族主義的內涵。因為部落是民族的母土，也是民族的主體，只有當原住民各民族通過部落重建與文化復振完成民族的實體化並認知各族的生存與權益，從而藉由各族的民族主義的驅動以追求各民族的未來，泛原住民族主義才有繼續的可能性。於是，在部落主義的號召下，文化復振促發了原住民各民族的實體化；藉由文化參與，原住民自我主動的動員了對自身的積極認同；原住民各民族將泛原住民族主義轉化為各民族的民族主義，或者彼此結盟，利用泛原住民族運動追求各民族的政治自決，抑或利用這樣的民族主義推動民族議會。經由不同的實踐方式，跨越了「污名化的初期民族」，完成了原住民各民族的建構。」³⁰¹

關於「泛原住民族」與「原住民各族」之間的關係，孫大川也曾提出精闢的分析。他認為，原住民「民族自覺」的運動，是從「我們」是誰而不是「我」是誰的泛原住民族意識，來尋找其動力基礎的。泛原住民族意識的動力基礎，就原住民特殊狀況與歷史條件來說，乃是在部落瓦解的情況下，一種主觀、凌空的抽象建構。泛原住民族意識初期的動員引力，不是建立在飽滿的「我是誰」的主體自信和自我認識上，而是依附在一個共同的負面歷史經驗，折射映現出來的一個籠統的「我們」的意識，我們只能不斷反覆地訴說我們「不是」什麼，卻很難清楚我「是」什麼。因此，對原住民而言，泛原住民族意識的喚醒，不是目的，更不是終了，它只能算是一個起碼的起點；認識自己、尋求「我」的邊界，飽滿「我」的主體，才是「我們」的終向。換言之，從部落到泛原住民族意識的完成，乃是泛原住民族意識回歸部落的準備。³⁰²

上述觀察，我認為明確說明了「部落」、「原住民各族」、「泛原住民族」等各

³⁰⁰ 同前註，頁 199-206。

³⁰¹ 同前註，頁 206-214、216。

³⁰² 參見孫大川（2000），〈夾縫中的族群建構：泛原住民意識與台灣族群互動問題的互動〉，氏著，《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》，頁 150-151，台北市：聯合文學。

種集體，對於原住民所具有之不同的歷史及認同意義。如果以當代卑南族群形成的經驗³⁰³來看，上述民族生成的歷史，也大致符合卑南族人對於部落、卑南族、原住民族的認知與想像。具體而言，有關卑南族意識的形成與發展，1989 年起舉辦的「聯合年祭」，強調整個卑南族族群的跨部落活動，是以部落為參加單位，且不論部落大小，由各部落輪流主辦。此一活動雖然是以傳統內涵為主要取向，但實際呈現出來的面貌是不斷經由複製、翻製傳統，不斷加入新的要素的組合，增添了卑南族文化的內涵，並漸漸成為卑南文化中的新傳統。³⁰⁴聯合年祭跨越原先部落之間的隔閡，甚至以「祖先」之名作為號召，展現了「卑南族意識」擴張發展的可能性。³⁰⁵而 2013 年設立的 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校，雖名為「部落學校」，但實際上是卑南族各部落共同參與其中的「民族學校」，並以 Pinuyumayan 之學校名稱（而不以官方採用之 Puyuma——僅指南王／普悠瑪部落）指涉跨部落的卑南族全體，這個指稱對卑南族全體族人所具有的符號意義在於，我們來自不同部落，但共同是卑南族。

（三）原住民族運動的觀點

林淑雅認為，台灣原住民族運動作為一種「泛族群運動」的特質，原住民族為了運動力量的統整與資源的集中，而共同向國家施加壓力。一方面呈現出「原住民族作為集體權利主體與其他集體權利主體之間的差異，因為台灣原住民族的歷史經驗、社會文化、民族性與地域性的結合關係、個人和民族的普遍困境，都是其他群體所沒有的」。另一方面，原住民族運動並未忽略「『台灣原住民族』是一種統稱，台灣原住民族運動是一種『泛族群運動』，因為台灣有不同文化、語言、地域的原住民『各族』，甚至同一族群的不同部落原本也有相當的自主性」。故原住民族作為集體權利主體的憲法上可能性時，也包含了「依事務性質劃定各層級權利主體的權限」的意涵，「原住民族所希望的政府組織調整方向，仍儘可能以族群為單位（不論是參與決策或自我決策）加以安排」。所以，原住民族運動所追求的「民族權」，在權利主體範圍的指涉上不應該限於「原住民族全體」。³⁰⁶

趙中麒也指出泛原住民族主義所驅動的泛原住民族運動，特別是在運動過程中所使用的「原住民族」和原住民各民族的「民族」並不相同，二者的關係也須釐清。「前者『原住民族』只是原住民各民族的集體代稱，它代表的是原住民各民族

³⁰³ 參見陳文德，《卑南族》，頁 145-161。

³⁰⁴ 參見林志興（1998），〈卑南族聯合年祭對卑南族的影響〉，莊萬壽、林修澈、鄭瑞明、陳憲明（編），《第三屆台灣本土文化國際學術研討會論文集》，頁 544，台北市：國立台灣師範大學人文教育研究中心。

³⁰⁵ 參見陳文德，《臺東縣史，卑南族篇》，頁 94。例如 1996 年賓朗部落主辦聯合年祭時，將主題訂為「祖先的花環」；緊接在 1997 年主辦的龍過脈部落也選擇了「祖先的佩鈴」作為活動主題，其活動宗旨是這麼寫的：「傳承卑南族文化傳統，聯繫部落族群感情，喚起部落族群的自覺與族群認同，尋卑南族的歷史與傳承，以及傳統文化在現在社會中應有的定位，並藉聯合年祭的舉辦，讓居住外地工作之勞工同胞，重溫卑南族的傳統祭儀，建立更自信的人生。」參見林志興，〈卑南族聯合年祭對卑南族的影響〉，頁 538。

³⁰⁶ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 42-43、86。

族集體意識上的覺醒；後者則是各個得以歸類為原住民族此一集體代稱下的各個實體民族。因為民族的生成必須以認同為先決條件，此認同是透過參與能夠使民族實體化的文化所產生，在所有的文化均體現在布農族、魯凱族等原住民各族，且並未有屬於『原住民族』此一民族的文化情形下，自不會有因為參與『原住民族的文化』而產生的原住民族認同，也不會有『原住民族』此一民族。另外，自部落主義後，各民族的民族主義已然生根，雖然與部落主義同時期仍然有泛原住民族主義所動員的運動在進行，但參與此運動的成員，其實是受到各族民族主義的動員，所追求的泛原住民族權益實際上係屬各族權益的整體，且落實者仍以各民族為主體。因此，原住民族一詞所顯現的其實是深具運動策略的『多元民族體』，至於這個多元民族體的多元意義則是由各民族作為單元民族體所補足。於是，原住民族與原住民各民族乃呈現出『多元一體』的關係。」³⁰⁷

在部落主義提出之後，原住民族運動的主體開始呈現多樣化，包括有：單一部落的文化復振、部落串聯、單一民族的民族議會等。³⁰⁸至於 1997 年修憲增訂原住民族條款，係部落主義後之泛原住民族運動的動員成果，應可視為「各原住民族之策略結盟，以實現各民族的政治自決」。³⁰⁹

（四）原住民族分類認定

憲法增修條文「原住民族」條款於 1997 年增訂當時，政府對於台灣原住民族的分類、認定，仍維持 1945 年以來沿用於日本對台灣原住民族的九族分類。但在原住民族條款入憲之後，陸續有 7 個原住民族分離／正名成功，依時間順序分別是邵族（2001 年）、噶瑪蘭族（2002 年）、太魯閣族（2004 年）、撒奇萊雅族（2007 年）、賽德克族（2008 年）、拉阿魯哇族及卡那卡那富族（2014 年）。

日治初期，殖民政府基於清代「生番」、「熟番」以及介於其間的「化番」等依照文化、地理及政治標準的分類，仍沿用「番」的稱呼，唯取周禮「蕃國」、「蕃畿」及「蕃服」之義，改蔑視意味的「番」為「蕃」，而有「生蕃」與「熟蕃」之別。關於「生蕃」的分類，伊能嘉矩於 1899 年根據體質特徵、習俗、語言與歷史口碑等原則分為八族；同年年底，另一學者鳥居龍藏發表報告，根據風俗、語言、傳承、習慣，而非土著的形質（體質）特徵，提出九族說；1912 年，被稱為「日本蕃通」的森丑之助提出六分法；總督府於 1913 年刊行的《蕃社戶口》就以森丑之助分類的六族加上賽夏族合計七族，作為統計的單位。這些不同的分類方式，一直到移川子之藏、宮本延人和馬淵東一於 1935 年出版的《台灣高砂族系統所屬的研究》才有比較一致的說法，他們提出「九族說」後來廣為官方、學界與社會大眾沿用。³¹⁰

³⁰⁷ 參見趙中麒，〈關於台灣原住民「民族」生成的幾個論證〉，頁 216-217。

³⁰⁸ 同前註，頁 176。

³⁰⁹ 同前註，頁 213。

³¹⁰ 參見陳文德（2004），〈「族群」分類的省思：認識台灣南島社會與文化〉，《歷史月刊》，199 期，

陳文德回顧上述日治時期官方學界對於族群分類的爭議，指出這些具體客觀的分類方式，並未充分探討當地人群主觀上的認識、「族群」之間的互動及「族群」單位構成的複雜性，也未賦予「文化」概念具有整體性且動態性的觀點。他進一步認為，族群分類只是提供思考原住民族社會文化的一個切入點，但不能忽略社會文化構成的複雜性及文化的持續與轉變的歷史過程。³¹¹

上述反省，其實隱約指出了民族分類可能存在的恣意性。若進一步觀察個別原住民族的分離／正名運動，更可得到印證。

以太魯閣族分離／正名運動為例，趙中麒認為太魯閣人以「民族」之姿對過去分類所進行的反抗宣稱，同時具有民族想像及民族復振的意義，因為太魯閣族過去雖並不存在於官方的民族分類中，但卻是實存的民族實體（national entity）。對於太魯閣人來說，原住民族身分法、原住民族別認定辦法並未讓其得到民族身分，他們在官方文件上的族別是泰雅族，因此太魯閣族分離／正名運動的意義，一方面係重新在民族認同上積極重建主體地位，另一方面在於，是一種「對抗國家殖民分類而淪為無身分民族（nation without identification）此一困境的去殖民行動」。³¹²其尋求體制內的決策管道，要求政府承認或修正自己的族名，同時呼應了原住民族自決的權利，因為民族自決權包括自我定名權（right to self-definition）。³¹³

（五）集體權的性質及內容

有關原住民族權利的集體性質，蔡志偉指出，「原住民族集體性的特徵顯現在渠等具有共同的歷史經驗、亙古以來的領域連結、共享的族群認同或起源、文化同質、語言類同、共同的宗教信仰或精神傳統與世界觀、共享的政治、社會與經濟屬性，以及主觀上作為一個獨特群體共享未來而存在的共同信念。」基於此集體性特徵，「原住民族的傳統法律視野與權利觀點，係源自渠等部族組織、部落傳統與自然生態的整體世界觀」，原住民族認為其權利係依附並建構在一個集體性的主體上。「某些特定的權利係存在於特定社會集體，而其他權利與責任則附隨在部族與部族成員間、部落與部落成員間，以及家族與家族成員間互惠協力的組織網絡，共同形成集體認同的部族。對於原住民族而言，『部族』的概念實係由相互連結的部落組織與親緣關係所組成的實體。此等認同群體與集體關係權利的信念，係建構在親族、氏族與部落群體間之相互尊重與徇矩舉止的基本原則之上。」

頁 77-78。

³¹¹ 同前註，頁 80-83。

³¹² 趙中麒（2004），〈民族想像/或民族復振：太魯閣（族）分離/正名運動的意義與困境〉，《思與言》，42 卷 4 期，頁 172-178。

³¹³ 同前註，頁 179。相關討論，亦可參見靳菱菱（2010），〈族群認同的建構與挑戰：台灣原住民族正名運動的反思〉，《思與言》，48 卷 2 期，頁 119-157。值得注意的是，靳菱菱認為原住民族爭取正名，雖從權利出發，但不是為了反抗主流社會對其施加的不公義，政府並沒有因族群數目增加而蒙受損失。少數人對過去情感性的緬懷，反而鼓勵了「更少數的人」從「少數人」中分出，轉移對族群政策的反省，促使原住民議題日益部落化、地區化，並間接承認國家機器對其名稱控制的合理性，甚至演變成另類的族群權力競爭。我認為靳菱菱的觀察，值得省思，但其將原住民族集體權之行使，視為「對過去情感性的緬懷」，非無商榷餘地。

換言之，個人自主的權利並非如同西方權利思想一般指涉用以對抗有組織的社群權力，在原住民族集體權的思維脈絡下，個人自主的權利係個人基於部族社會網絡中，作為家族成員、氏族成員與部落成員身分所賦權。亦即，原住民族集體權的特殊權意涵，必須置於原住民族作為一個政治實體的權利主體概念下，係由家族、氏族、親族、部落所組成的政治、社會與經濟的文化整體，以個人權利依附於部落成員身分之集體權形式所呈現之文化權利中。」³¹⁴

在集體權的具體內容方面，依 Jacob T. Levy 之分類，這些群體差異權（group-differentiated rights）包括：豁免權（exemptions）、協助權（assistance）、自治權、排他權（external rules）、內部限制權（internal rules）、認可權（recognition）、特殊代表權、符號權（symbolic claims）等八個不同面向。³¹⁵而這些權利可能由族群的個別成員、族群的次團體、族群集體或共同形成多數的團體來行使。³¹⁶以此對照前述李建良將原住民族集體權區分為「概括性的集體權」（民族自治權）及「個別性的集體權」的說法，各種原住民族集體權指涉之集體範圍、規模，容有不同，實不宜預設為一致。蓋原住民族集體權的行使，其主體範圍之所以有多種可能性，實係出於國家或主流社會對於原住民族集體利益的干預或侵害，在對象規模上容有差異，具體個案之干預或侵害，小至個別部落，大至全體原住民族。舉例言之：

一、以**個別部落**作為原住民族集體權之權利主體，不足為怪，蓋部落係原住民族文化的真實載土，並作為集體性的文化社群（cultural community）。³¹⁷依原住民族基本法第 2 條之定義，部落是指「原住民在原住民族地區一定區域內，依其傳統習慣規範共同生活結合而成之團體」，此一定義說明部落不只是指涉一個地點，其內涵包括「原住民、一定的區域（領域）、傳統習慣規範（規範與禁忌）、共同生活等，指涉人與人、人與土地、人與超自然的關係」，部落乃一具有領域及完整機能的團體，而 2006 年啟動的「部落會議」，則進一步成為原住民族參與公共事務的主體。³¹⁸

最近的例子，如太魯閣族銅門村部落，因「慕谷慕魚」造成人潮、車潮及生態環境的侵擾，於 2014 年 5 月 25 日部落會議作成決議：暫停一切觀光行為，停止發放「入山證許可證」，讓山林大地修生養息。未來遊客進入慕谷慕魚，請遵守部落約定，依族人所規劃完整的生態旅遊「步行」參訪，珍惜自然環境，守護銅門部落土地，捍衛部落生存權。又如卑南族卡地布（*Katripul*）部落對於台東市公所將公墓遷葬規劃為公園，發起「捍衛祖靈、拒絕遷葬」相關抗爭行動。

³¹⁴ 參見蔡志偉（Awi Mona），〈從客體到主體：臺灣原住民族法制與權利的發展〉，頁 1525-1526。

³¹⁵ 其內涵之介紹，參見張培倫（2002），《族群差異權利之道德證成：秦力克自由主義多元文化論之可能性》，國立臺灣大學哲學研究所博士論文，頁 20-21。

³¹⁶ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 28-29。

³¹⁷ 趙中麒，〈民族想像/或民族復振：太魯閣（族）分離/正名運動的意義與困境〉，頁 168。

³¹⁸ 參見雅柏甦詠・博伊哲努，〈原住民族部落大學發展的機遇及挑戰：誰的部落？什麼樣的大學？〉，頁 24。

二、**數部落**行使集體權的情形，例如前述太魯閣族分離／正名運動，原來被國家認定為泰雅族的數個部落，依其民族自決權包括之自我定名權，要求政府承認或修正自己的族名。又如傳統領域鄰近的數部落（包括同族之數部落及不同族之數部落），就其重疊、共享之土地自然資源或文化，亦可能共同行使集體權。

三、以**個別原住民族**表達之集體權訴求，例如蘭嶼被政府指定為核廢料的永久儲存場，引發達悟族人抗議。³¹⁹又如後述卑南族民族議會以「部落為現場，找回教育權；重新塑造卑南人，復振語言和文化」為宗旨，申請設立部落學校。

四、**數原住民族**行使集體權的例子，例如透過共同串聯的行動，表達對於各族集體權益之關注，例如「2009 台東縣長選舉原住民族公民提問論戰」，係考量台東原住民族（阿美族、排灣族、布農族、卑南族、達悟族、魯凱族、噶瑪蘭族）應為自己舉辦專屬原住民族政策的辯論會，由部落發出自己的聲音，透過公民提問的模式，讓原住民選民參與公共議題之討論、直接表達對縣長候選人之期待，以達到民主參與的目的；並透過候選人的說明，讓台東縣 8 萬多的原住民選民更了解候選人對原住民族政策的觀點以及對部落現況的掌握程度。

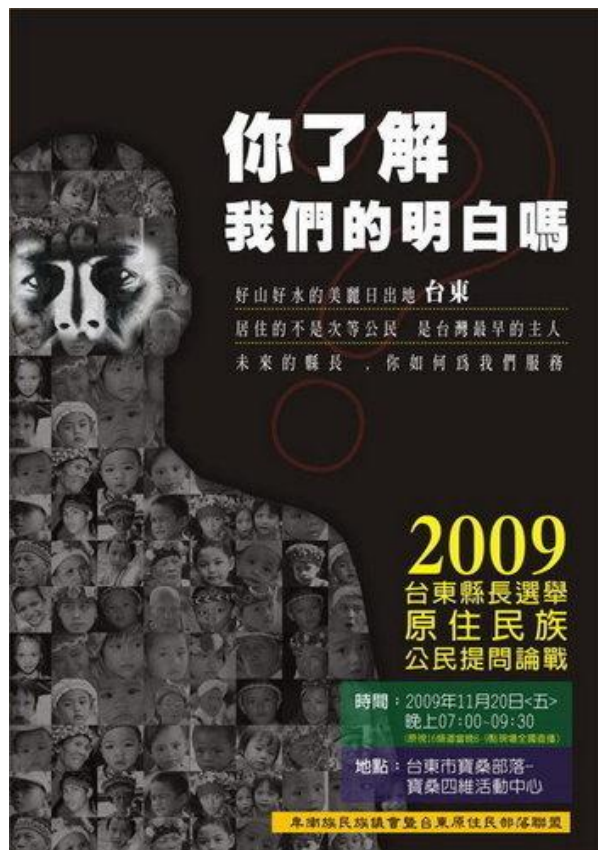


圖 3：2009 台東縣長選舉原住民族公民論戰海報／DM

資料來源：作者存檔

³¹⁹ 政府將核廢料置放於蘭嶼，未徵詢達悟族的意見，蘭嶼達悟族人 30 年來對於核廢料的抗議聲浪不斷，2011 年 12 月 30 日，達悟族人因核廢料桶遭侵蝕，調查報告顯示當地土地已遭污染，而北上抗議。

五、全體原住民族（泛原住民族）的集體權訴求，例如三次還我土地運動、歷次之憲法運動。

上述個別部落、數部落、個別原住民族、數原住民族及全體原住民族（泛原住民族）得作為原住民族集體權之權利主體，法制上已有其例，此即原住民族傳統智慧創作保護條例第 10 條第 4 項之規定：「原住民就其所屬民族、部落或全部原住民族之智慧創作，得使用收益...」。學者黃居正、邱盈翠指出，此規定「形構出了各個隸屬於不同範疇的原住民社群公共領域。這些社群可能是單一部落、族群，也可能是多個部落、族群，甚至是全體原住民族。屬於全體原住民族的公共領域，將是跨部族文化元素最外圍的保護屏障，以確保原住民族傳統智慧創作無論如何也不會落入市民公共領域之中。」³²⁰

附帶說明，有關上述各種集體如何行使其集體權，學說上有認為，在一般訴訟程序上，可類推適用民事訴訟法第 40 條第 3 項「非法人團體」之規定，³²¹或依司法院釋字第 486 號解釋之見解，「原住民族或部落等組織只要形成一定團體，有一定的名稱、組織而有自主意思，以其團體名稱對外行之有年」，即為受憲法保障之基本權主體。³²²可供參照。

四、原住民族概括性集體權的核心內涵：民族自決自治

從憲法增修條文第 10 條第 12 項規定來看，原住民族概括集體權之核心在於「民族意願」之體現，亦即賦予原住民族以上述各種集體作為憲法基本權利主體，擁有自主決定、自我治理之自決自治權。³²³

不論在憲法或國際法上，原住民族的民族地位經常被否認或迴避，因為一旦承認原住民族是民族，等於承認原住民族享有自決權。長期以來，透過「原住民」（個人）、「原住人口」、「少數群體」等名稱的置換，原住民族的民族地位和自決權被掩飾在法律語言中。³²⁴直到 2007 年 9 月 13 日，聯合國以決議形式通過了原住民族權利宣言（簡稱原權宣言），可謂原住民族權利及國際人權法的重大發展。

³²⁰ 參見黃居正、邱盈翠，〈原住民族傳統智慧創作之歸屬與運用：集體財產管理制度之探討〉，頁 35-36。

³²¹ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 70。

³²² 參見劉士豪，〈原住民族權利入憲的初探〉，頁 45。

³²³ 學說上另有認為，從憲法增修條文第 10 條第 12 項規定來看，前半段是「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與」，強調在不侵害民族自由的狀況下，保障原住民族的地位及政治參與，可稱為「民族自主面向」；後半段「並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之」，則是基於原住民族因位處偏遠所導致發展上的落差，規定應予立法特別保障，與憲法本文保障邊疆地區之意旨相同，故可稱為「邊疆面向」。條文的邏輯結構，先講「國家應依...」，再講「並對其...」，足見以「民族自主面向」之保障為優先，種種「邊疆面向」的措施，最終都導向民族自主發展的目標。參見雅柏魁詠·博伊哲努，〈從原住民族處境、原住民族條款到民族權〉，《原住民族權之詮索》，頁 102-106。

³²⁴ 有關原住民族不斷被否認其民族地位及自決權的歷史，參見趙中麒（2001），《部落主權與文化實踐：台灣原住民族自治運動之理論建構》，頁 17-33，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

³²⁵原權宣言最受矚目的部分就是明文揭示原住民享有自決權，其第3條規定：「原住民族享有自決權，根據此項權利，他們可自由決定其政治地位，並自由追求其經濟、社會及文化的發展。」此乃聯合國文件首度明白宣示原住民族享有自決權。³²⁶但此一自決權之內涵，在不影響「獨立主權國家的領土完整或政治統一」³²⁷之前提下，已排除以分離、獨立為目的的「外部自決」(external self-determination)之可能，而限於自治形式的「內部自決」(internal self-determination)。³²⁸內部自決以承認國家體制的有效性為前提，一方面可以避免國家的強力反撲，另一方面反應出「原住民族追求和平發展」、希望「容許各個族群、各種社會制度共存的真實意願」。³²⁹

在原權宣言中明確列舉的權利清單，係建構在原住民族的自決、自治權之上。³³⁰原權宣言涉及政治、經濟、土地、教育、文化等各個層面，依個別條文涉及的事項而定，也會同時強調原住民族集體權與原住民個人權，不過集體權才是原住民族權利的重點，並且以**民族自決權**作為集體權利訴求中最為核心者，堪稱是所有其他權利的總綱，就此而言，所有原住民族權利都應被理解為某種形式或程度的自決權利，亦即，「原住民族在政治、經濟、教育、文化、土地自然資源、習慣規範、媒體、發展、醫療、保育、知識傳承等事務上，都有權依其自我決定而形成具體內容。所以這些條文也就是在個別事務上原住民族自治權的實踐」。³³¹由此可知，自決權為自治的上位概念，自決權是一種對己身事務自我決定的權利，而自治乃是行使自決權的一種選項。³³²

李建良認為，原住民族集體權是「維護、保存、培養原住民族作為一個獨特整體的機制，唯有原住民族掌握了自我決策的政治權力，經濟、社會、文化等方面的發展，始有可能。原住民族若要擁有起碼的民族尊嚴，建立民族認同，維繫民族文化，喚醒主流社會對原住民族的認識與重視，『民族自治權』是集體權的首

³²⁵ See generally Robert T. Coulter, *The U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Historic Change in International Law*, 45 IDAHO L. REV. 539 (2009).

³²⁶ See, e.g., Robert T. Coulter, *The Law of Self-Determination and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 15 UCLA J. INT'L L. FOREIGN AFF. 1 (2010); Yousef T. Jabareen, *Redefining Minority Rights: Successes and Shortcomings of the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 18 U.C. DAVIS J. INT'L L. & POL'Y 119, 136-141 (2011).

³²⁷ 參見原權宣言第46條。

³²⁸ 參見黃居正(2008)，〈聯合國與人民自決權〉，陳隆志、陳文賢(編)，《聯合國：體制、功能與發展》，頁176-178，台北市：台灣新世紀文教基金會；Awi Mona(蔡志偉)(2008)，〈聯合國中的原住民族國際人權〉，《台灣國際研究季刊》，4卷2期，頁103。See also Alexandra Xanthaki, *Indigenous Rights in International Law over the Last 10 Years and Future Developments*, 10 MELB. J. INT'L L. 27, 30 (2009); Robert T. Coulter, *The Law of Self-Determination and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 15 UCLA J. INT'L L. FOREIGN AFF. 1, 17 (2010).

³²⁹ 參見林淑雅，〈第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義〉，頁43-44。

³³⁰ See, e.g., Robert T. Coulter, *The Law of Self-Determination and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 15 UCLA J. INT'L L. FOREIGN AFF. 1, 16 (2010).

³³¹ 參見陳張培倫，〈族群發展導向積極賦權行動與原住民族〉，頁24-25；林淑雅，〈解／重構台灣原住民族土地政策〉，頁6-10、6-11。

³³² 參見李建良，〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁377，註19；黃居正，〈聯合國與人民自決權〉，頁179。

要之權，也是一種『概括性的集體權』。³³³蔡志偉亦指出，原住民族自決與自治權利的實踐，應包括三項核心概念：「一、自我治理（self-government）的強調；二、自主與事前告知同意（free, prior and informed consent）；三、完全、充分的參與權（full & effective participation）。」³³⁴換言之，原住民族集體權的目的，在於「民族自主性、自由發展的空間」³³⁵；原住民族的自決、自治就是「原住民族得以對抗國家侵害的自由空間」。³³⁶就範圍而言，原住民族自治應包含領域自治（地域式自治、地的自治）及文化自治（非地域式自治、人的自治）。³³⁷準此，原住民族基本法第 4 條規定：「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治；其相關事項，另以法律定之。」應認為不以領域自治為限，亦包括文化自治在內。

參與介入國家之運作，亦屬自決權之具體實踐方式之一。³³⁸原權宣言第 5 條即規定，原住民族保留其「基於自身之選擇，完全參與國家的政治、經濟、社會與文化生活之權利」。根據黃居正對此一規定的分析，「這種選擇固然在表面上是一種次於自治的選擇，而且原住民族也有權利基於保存獨特社群之生活領域或族群人口之完整性而選擇不行使。但這種參與權是平行於自治權的權利，基於族群平等原則，不得加以剝奪。參與權的範圍，包括有效參與其文化生活之決策的權利，以及有效參與公共（包括政治）生活的權利。」³³⁹

貳、原住民族教育集體權的證成——教育作為原住民族個別性的集體權

有關教育作為原住民族個別性的集體權，李建良指出，「『集體』若作為個人權利行使的必要條件，則『集體』可作為一種有力的主張，對抗多數文化或主流文化，使個人獲致自我發展的文化根基。由此可以衍生出諸多『個別性的集體權』。例如少數文化群體使用有別於主流文化的語言，在面對主流文化的優勢，集體權則可以提供確保少數語言文化及語言社群賡續永存的利器，如主張一定的**教育制度**或措施以維繫語言文化於不墜。」³⁴⁰「透過集體權的主張，抵抗來自主流文化的干預及國家權力的介入。」³⁴⁰

本文完全贊同上述看法，因為教育的確是原住民族自決自治的核心領域，它

³³³ 參見李建良，〈憲法人權清單改革芻議：「台灣基本權利憲章」草案初稿〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 585。

³³⁴ 參見蔡志偉（Awi Mona），〈從客體到主體：臺灣原住民族法制與權利的發展〉，頁 1528、1538。

³³⁵ 參見林淑雅，〈第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義〉，頁 7。

³³⁶ 參見林淑雅，〈解／重構台灣原住民族土地政策〉，頁 6-29。

³³⁷ 參見翁興利、陳文學（2005），〈台灣原住民族自治區對漢社會之衝擊研究〉，施正鋒、楊永年（編），《行政區域重劃與遷都》，頁 127，台北：國家展望文教基金會；黃居正，〈聯合國與人民自決權〉，頁 179；劉恩廷（2007），〈國中之國？新伙伴關係？：原住民族自治權之建構與制度設計〉，頁 21-22，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

³³⁸ 參見陳張培倫，〈族群發展導向積極賦權行動與原住民族〉，頁 26。

³³⁹ 參見黃居正，〈聯合國與人民自決權〉，頁 179-180。

³⁴⁰ 參見李建良，〈憲法人權清單改革芻議：「台灣基本權利憲章」草案初稿〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 585-586。

不僅關係到原住民族知識能否有效傳承、能否突破目前課程內涵的知識權力關係，同時也是原住民族教育能否達成「延續民族命脈」目的之關鍵。

一、個人學習及受教育權無法承載的集體利益與無法彌補的集體創傷

原住民族教育法第 2 條第 2 項規定：「原住民族教育應以維護民族尊嚴、延續民族命脈、增進民族福祉、促進族群共榮為目的。」就原住民族教育之目的，強調「民族」之集體性質。此一以民族為主體之集體性教育目的，同時是個人作為民族成員之認同、語言及價值觀的前提。

憲法對於原住民個人學習及受教育權的保障，無法承載原住民族教育體制有效進行並延續之集體利益。這就如同以個人財產權為基礎的原住民保留地制度，無法承載「部落或民族的土地利用形態、土地利用規範、土地管理組織、經濟利益之外的人地關係」等集體利益。³⁴¹

此外，由於知識傳承是原住民族延續其文化命脈的必要條件，在前述原住民族教育的歷史沿革中，國家忽略原住民族原有之知識傳衍系統，「逕自以外加教育模式置於其上」，壟斷整個教育體制，使原住民族教育場域中的知識傳承斷裂，造成「文化斷裂」的現象，根本就是斬斷原住民族之文化命脈。³⁴²此一集體創傷，造成原住民族語言文化知識集體性的消逝淪喪，亦無法經由個人學習及受教育權的保障機制加以彌補。

二、原住民族教育集體權是實現原住民學習及受教育權的前提

原住民個人在部族社會網絡中，受教育之權利係依附在部落成員身分之集體權形式所呈現的文化權利中。

在先前的討論中，本文已指出個人權性質之「原住民學習及受教育權」在提供原住民有效的教育選擇及符合原住民族需求之教育內容上，有其不足之處，並認為可藉此推導出「原住民族教育集體權」。換言之，承認「原住民族教育集體權」是為了實現「原住民學習及受教育權」的保障。

三、教育作為原住民族自決的事務領域範圍

從原住民族教育的歷史沿革來看，教育體制係亙古存在且傳承至今。教育應屬原住民族內部自決的範圍，蓋教育屬原住民族之「內部及地方事務」(internal and local affairs)，³⁴³且具有對己、向內的性質。³⁴⁴

³⁴¹ 參見林淑雅，《解／重構台灣原住民族土地政策》，頁 3-50。

³⁴² 參見陳張培倫，〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，頁 4。

³⁴³ 原住民族教育，係聯合國原住民族權利宣言草案第 31 條所規定，得由原住民族自決自治之「內部及地方事務」。See S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* 153, Oxford; New York: Oxford University Press (2nd ed. 2004).

³⁴⁴ 參見黃昭元，〈上帝要我上祂的學校：宗教自由與義務教育的衝突〉，頁 9。

有關教育為何屬於原住民族自決範圍的討論，關係到原住民族對於「自決」的理解。關於此，Kathryn Manuelito 闡述美國 Ramah Navajo 原住民族的自決觀，及以 Ramah Navajo 知識論 (epistemology) 為基礎的教育，如何成為自決不可或缺的部分。她從 Ramah Navajo 的觀點，探討「何謂自決？」、「何謂適當的教育？」、「自決如何在社區、學校中實行？」等問題，透過實際訪談，她發現 Ramah Navajo 的自決觀不同於主流社會的自決觀，前者是互相的、積極的、是 Navajo 生活哲學中不可或缺的，後者則被認為支持 Navajo 社群間的不公平競爭且造成個人的自私自利。她進一步分析 Ramah Navajo 社群觀點的自決，以 Navajo 傳統住居「侯崗」(Hogan) 的四根基柱作為比喻 (如下圖)，可以理解為係由以下四個過程所構成：第一，以社區為本的計畫 (community-based planning)：計畫要有目標、要關心族人、尊重族人、自我尊重；第二，維持自我認知 (maintaining an awareness of self)：家族血緣關係、祖先的教導、Navajo 語言。第三，主動積極 (being proactive)：身體力行、為自己努力。第四，持之以恆 (persevering)：自我思考、為自己發聲。

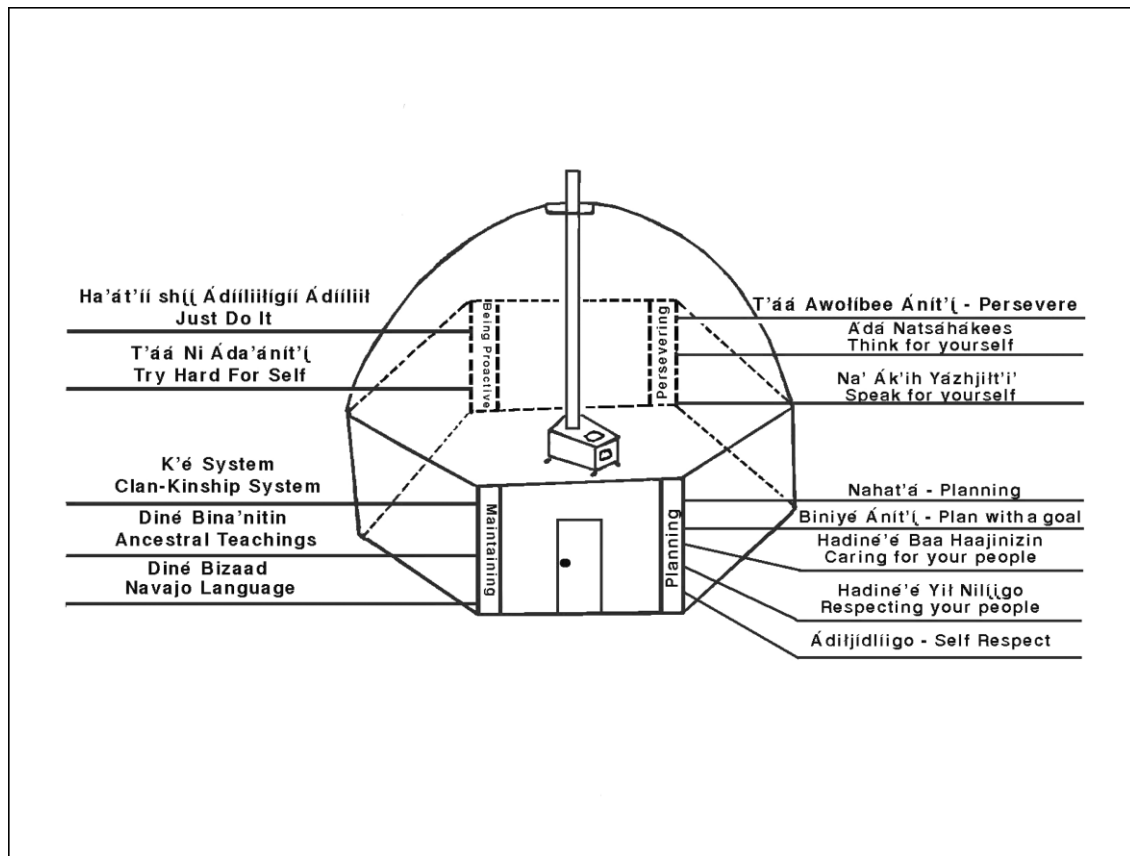


圖 4：Navajo 傳統住居「侯崗」(Hogan) 與自決 (self-determination)
資料來源：Kathryn Manuelito, *The Role of Education in American Indian Self-Determination: Lessons from the Ramah Navajo Community School*, 36 ANTHROPOLOGY AND EDUCATION QUARTERLY 73, 80(2005).

其中，Navajo 教育涉及對於自己、他人和環境的道德責任，攸關自我認識及族群認同，是自決結構中的第二根基柱。此外，她並歸納整理受訪者對於「何謂

受過教育的人？（What is an educated person?）」的回應，包括祖先智慧、祖先的教導、Navajo 語言、當代知識等領域，其內容多涉及對於自我的認識，由此可證，教育的確是原住民族自決的實踐過程中，必要、根本而不可或缺的部分。³⁴⁵由上述討論，可知教育對於原住民族自決自治之重要性。

此外，關於教育事項，憲法偏向地方分權之制度，地方對於教育有概括的立法權，中央則僅有對教育制度的原則性立法權。教育行政應「由地方自治團體依其特殊之地理、自然、文化、社會、歷史、語言環境之特性，來決定該地區之教育事務，而不應完全由中央採取集權式的統一規定」。³⁴⁶

關於此，林淑雅認為，「憲法關於中央與地方權限劃分的因地制宜原則，正是一種外部成本（利害關係的強烈程度）與決策成本（利害關係人的範圍）綜合考量之後，所產生的不同組合（中央或地方）。」集體決策的形成必然牽涉外部成本與決策成本。成本效益影響決策方式，而影響決策成本的因素包括：集體規模（總人口數的多寡）、事務性質、集體成員的同質性或異質性。在她的分析下，原住民族的教育文化宜由原住民族自行決策。³⁴⁷換言之，原住民族教育之權限歸由原住民族，比由中央政府（教育部、原民會）、地方政府（教育局、原民局）決策，更符合成本效益；原住民族教育自治是原住民族教育事務的最適政府規模。³⁴⁸

第三節 原住民族教育集體權的規範內涵

壹、國際人權法與原住民族觀點的原住民族教育權

如前述本文之見，有關原住民族教育集體權的規範內涵，應援引相關國際人權法規定，作為「蘊藏於憲法規範意旨」之權利實質內容的憲法解釋參據。

有關國際人權法之原住民族教育權利，根據高德義的整理分析，「係從一般追求人人平等受教育機會，強調不歧視原則，而後逐漸注意到族群間之文化差異，因此出現不同於一般教育權之民族教育權，以促其教育權的行使能夠達到實質平等的理想。而對原住民族教育權最直接且明確的觀點，可從聯合國原住民族權利宣言第 14 條得到理解，即原住民族教育權除包含一般教育權，如不受歧視，教育機會均等外，另更包含民族教育權，原住民族有權自我決定教學內容、有權建構與管理教育體制及機構、有權採取有效措施以自己語言進行文化教育，教育過程需適當反映原住民族文化、傳統、歷史和願望。由此可知，原住民族教育權除了要滿足一般教育權所賦予的教育機會均等外，更有權利建構自己的民族教育體

³⁴⁵ See Kathryn Manuelito, *The Role of Education in American Indian Self-Determination: Lessons from the Ramah Navajo Community School*, 36 ANTHROPOLOGY AND EDUCATION QUARTERLY 73-87(2005).

³⁴⁶ 參見周志宏，〈教育行政法制之研討〉，《教育法與教育改革》，頁 12、17。

³⁴⁷ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 146-153。

³⁴⁸ 最適政府規模會出現在：被遺留在特定政府規模決策以外的外部成本，等於為了消除這些外部成本而擴張政府規模所需增加的決策成本。同前註，頁 150。

制。」³⁴⁹

聯合國原住民族權利宣言第 14 條規定：

原住民族有權建立和掌管他們的教育制度和機構，以自己的語言和適合其文化教學方法的方式提供教育。

原住民個人，尤其是兒童，有權不受歧視地享有各階段及形式的國家教育。

國家應與原住民族共同採取有效措施，使原住民個人，尤其是兒童，包括生活在原住民社區之外的原住民，在可能的情況下，有機會接受自己文化的教育以及以其語言授課之教育。

此一規定作為在「宣言」層次所承認的內部自決權利之基礎，³⁵⁰強調原住民族有權在國家各級各類教育上不受歧視，並建立以民族語言文化為教育內涵之平行教育體系（parallel education system）。³⁵¹原權宣言第 14 條規定之教育權，與自決權、文化整全性（cultural integrity）相結合，並與以個人學習及受教育權、文化權保障為主之其他國際人權法規定³⁵²，共同構成原住民族教育權利保障之基準。³⁵³

原權宣言第 14 條第 1 項規定，作為自決權在教育事務上的展現，乃原住民族能否「『自由』決定其政治地位，並『自由』追求其經濟、社會及文化的發展」之關鍵。而所謂「教育制度和機構」包括公立學校及私立學校，亦即不以私立學校為限。³⁵⁴蓋國家對於原住民族教育，不僅負有「尊重義務」，不得採取任何妨礙或阻止原住民族建立和掌管教育制度和機構之權利，更有「落實義務」，應採取積極措施，使個人和團體能夠享受這項權利，並便利其享受這項權利。³⁵⁵國際勞工組織原住民和部落人民公約（第 169 號公約）第 27 條即規定：「原住民教育方案與服務，必須與原住民合作來發展與實施，俾能處理特殊需求，而且應該納入原住民的歷史、知識與技藝、價值體系，以及在社會、經濟與文化上的期望。……只要滿足該當人民與有權當局協議設定之最低基準，政府須承認該當人民樹立自己教育制度及設施的權利。為達此一目的，政府必須提供適當資金。」準此以言，政府應與原住民族共同協力，積極促成原住民族建立自己的教育制度與設施，為

³⁴⁹ 參見高德義，〈建構以「權利」為基礎的原住民族教育政策：國際法原住民族教育權觀點〉，頁 59-66。

³⁵⁰ 參見王前龍（2011），〈從原住民族自決權利論原住民族教育權利之建構〉，《台灣原住民族研究季刊》，4 卷 2 期，頁 155、157-158。

³⁵¹ See Patrick Thornberry & Dianne Gibbons, *Education and Minority rights: A Short Survey of International Standard*, 4 INT'L J. ON MINORITY & GROUP RTS. 115, 139 (1997).

³⁵² 主要包括公民與政治權利國際公約第 27 條、經濟社會文化權利國際公約第 13 條、兒童權利公約第 28 至 30 條、國際勞工組織原住民和部落人民公約（第 169 號公約）第 26 至 31 條、聯合國教科文組織禁止教育歧視公約。

³⁵³ See generally Lorie M. Graham, *The Right to Education and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 10-24 (2010), available at <http://ssrn.com/abstract=1701913> (last visited 07/06/2014); Lorie M. Graham, *Reconciling Collective and Individual Rights: Indigenous Education and International Human Rights Law*, 15 UCLA J. INT'L L. FOREIGN AFF. 83, 95-105 (2010).

³⁵⁴ See Lorie M. Graham, *The Right to Education and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 13-14.

³⁵⁵ 參見經濟社會文化權利國際公約第 13 號一般性意見第 47 段。

達此目的，政府並應提供適當資源。³⁵⁶

此外，世界原住民族教育會議（World Indigenous Peoples Conference on Education）在夏威夷舉行的 1999 年會議中通過之《Coolangatta 原住民族教育權利宣言》³⁵⁷指出，唯有確立原住民族自決權，方能建構原住民族教育權利。此一宣言之核心理念在於「主張原住民族有包含自決權在內的『做為原住民的權利』（the right to be indigenous），它是教育權的先決條件」。³⁵⁸其中列舉了原住民族教育的自決包含以下權利：

- 控制／管理原住民族教育體系；
- 設立承認和尊重且促進原住民族價值觀、哲學與意識形態的學校與其他學習機構；
- 發展和實施文化融入課程；
- 在教育的過程中借重原住民族耆老的重要智慧；
- 建立一套評鑑和評估的準則；
- 界定並確認資質優異標準；
- 促進原住民族語言在教育上的使用；
- 建立研究界限和倫理以規範原住民族教育研究的執行；
- 設計並實行文化適切與敏感的師資培訓計畫；
- 參與教師資格檢定與甄選；
- 發展學校和其他教育機構註冊與運作的準則；
- 摒棄偏見來選擇教育的種類與範圍。³⁵⁹

根據學者王前龍對於此一宣言的分析，「原住民族教育權利」不同於「屬於少數群體的個人之教育權利」。國際人權法典（世界人權宣言、兩公約）、消除（種族、就業及職業、教育）歧視公約、國際勞工組織原住民和部落人民公約（第 169 號公約），雖建構原住民教育權利，即在教育體系中不受歧視，並有權學習所屬群體語言與文化，甚至設置相應的學校體系，但仍近似於「保護屬於少數群體的個人的權利」。原住民族主張其與少數群體的不同之處，在於原住民族是在政治上享

³⁵⁶ 附帶說明，其他與少數族群教育文化人權相關的區域性人權典章、國際組織宣言、決議及各國憲法規定，值得參考者，例如：阿拉伯人權憲章（1994）第 37 條、獨立國家國協人權與基本自由公約（1995）第 21 條、聯合國教科文組織禁止教育歧視公約（1962）第 5 條第 3 項、隸屬少數民族或宗教與少數語言族群的權利宣言（1992）第 2 條第 1 項及第 4 條、克羅埃西亞憲法（1990）第 15 條第 4 項、斯洛伐尼亞憲法（1991）第 61 條、蒙古憲法（1992）第 8 條第 2 項、波蘭憲法（1997）第 35 條、芬蘭憲法（1999）第 17 條第 3 項等。參見周志宏（2012），〈教育文化人權入憲之研究〉，氏著，《教育法與教育改革Ⅲ》，頁 59-63、68-71、78、82，台北市：高等教育。

³⁵⁷ “The Coolangatta Statement on Indigenous Peoples’ Rights in Education”, available at <http://jaie.asu.edu/v39/V39I1A4.pdf> (last visited 07/06/2014). 中文文獻之引介討論，參見王前龍，〈從原住民族自決權利論原住民族教育權利之建構〉，頁 143-169。

³⁵⁸ 同前註，頁 155。

³⁵⁹ 同前註，頁 156。

有自決權的「民族」。³⁶⁰

就台灣原住民族而言，除了原運團體於 1988 年發表之《台灣原住民族權利宣言》，主張「國家必須尊敬原住民的文化、習俗。原住民有使用和發展自己的語言、文字以及保持或改革自己習俗習慣的自由。」、「原住民有權用自己的母語受教育。成立自己的學校。國家要尊重原住民母語的平等地位。原住民地區應採取各族語併行之教育政策。」將此等訴求具體化為法制形式者，當屬由原運人士草擬，再轉由立法委員巴燕達魯於 1997 年底提出的「原運版」原住民族教育法草案。該草案以「建立原住民族完整之自主教育體系」為立法目的，強調以原住民族「各族」作為教育之主體，在各族之內設置教育委員會的機制，擔負各族教育之決策，彰顯了以「民族」為主體的思考，由民族決定自己的教育方向與內容。該草案第 6 條第 1 項規定：「行政院原住民族委員會為實施原住民族教育，應成立原住民族各族教育委員會，負責各該族群原住民族教育之策定規劃、促進及審議事項。」即認為台灣原住民族各族為不同文化體系，有其個別之認同，原住民族教育之主權在原住民族社會，不在主管原住民族事務之官署，應以各族為教育政策主體，故規定教育決策權下放至各族教育委員會。

貳、原住民族教育集體權的憲法基礎及內涵

一、憲法基礎

本文認為，在國民教育階段，原住民族教育集體權之憲法依據，係憲法第 21 條「人民有受國民教育之權利與義務」之規定，並且，在憲法第 5 條「民族實質平等」之總綱規定下，透過憲法增修條文第 10 條第 12 項「國家應依民族意願，保障原住民族教育」的體系性連結，據以推導出原住民族受憲法第 21 條所保障之原住民族教育集體權，在下述權利主體、權利內涵、保障範圍、權利限制的特殊性。³⁶¹

二、權利主體

從原住民族教育的歷史沿革來看，亙古存在且傳承至今的原住民族教育體制，始終係以部落為核心。此外，原住民族教育作為原住民族之知識傳衍之場域，攸關民族存續發展。因此在權利主體上，原則上應包括個別部落、數部落（例如屬於同一語系之數部落）及單一原住民族。

三、核心內涵：教育自決自治

原住民族教育集體權係衍生自原住民族概括性集體權，故亦以民族自決自治為核心內涵。

³⁶⁰ 參見王前龍，〈從原住民族自決權利論原住民族教育權利之建構〉，頁 144-158。

³⁶¹ 比較：劉士豪認為，如將民族權納入憲法第 22 條之保障範圍，並結合憲法第 21 條的國民教育權，可以推導出原住民族教育權的競合保障。參見劉士豪，〈原住民族權利入憲的初探〉，頁 56。

有關教育自決自治，除前述《Coolangatta 原住民族教育權利宣言》所列舉之教育自決權利可供參考外，加拿大原住民皇家委員會（Royal Commission on Aboriginal People, RCAP）報告書（1996）亦提出「以自治為目的之教育」（education for self-government），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。³⁶²

基於教育自決自治之權利內涵，原住民族教育應由原住民族管理與主導（management and control）。³⁶³蓋「自治」之「自」只能源於原住民族。³⁶⁴

四、保障範圍

參考上述國際人權法與原住民族之教育主張訴求，原住民族教育集體權之保障內容，至少應包括：

一、設立原住民族學校或其他教育機構之自由。包括公立學校及私立學校。³⁶⁵且不限於法律所規定的學校型態，原住民族興辦之各種教育型態，皆應受到保障。

二、控制／管理原住民族學校或其他教育機構之自由，包括經營型態、方式之形成自由，與選擇教師、學生之自由。

³⁶² 參見周惠民（2010），〈加拿大原住民族教育權的現況與發展〉，施正鋒（編），《加拿大原住民權利保障》，頁 265-269，花蓮：國立東華大學原住民族學院。

³⁶³ 有關「管理及主導」之權利，加拿大聯邦最高法院在 *Mahe v. Alberta* 判決曾有討論。加拿大因其特殊之英法殖民的歷史背景，採取英法雙語政策。加拿大憲法第 16 條即明定：「英語和法語是加拿大的官方語言，在加拿大的國會和政府之所有機關使用時，兩者享有平等之地位與相同之權利及特權。」憲法第 23 條並就少數族群語言之教育權規定：「加拿大公民：(a)其所學並且仍了解的第一種語言是他們居住之省的英語或法語的少數族群語言，或(b)曾在加拿大接受英語或法語的小學教育，而該語言是他們居住之省的英語或法語少數族群語言，有權在該省使他們的子女以同樣的語言接受小學和中學教育。(第 1 項) 加拿大公民的任何子女曾在或現在在加拿大接受小學或中學英語或法語的教育者，有權使他們的其他子女以同樣的語言接受小學和中學教育。(第 2 項) 加拿大公民基於第 1 項及第 2 項使其子女在一省以英語或法語的少數族群語言接受小學和中學教育的權利：(a)適用於任何一省有此等權利的兒童人數足夠達到以公庫提供少數族群語言教育；(b)此包括，當兒童人數足夠時，得以公庫提供少數族群語言教育設備學習該語言的權利。(第 3 項)」加拿大聯邦最高法院在 *Mahe v. Alberta* 判決揚棄過去將憲法第 23 條區分為兩個獨立權利的看法 (separate rights approach)，改採「滑動尺度」的解釋途徑 (sliding scale approach)，將憲法第 23 條視為少數族群語言教育的一般性權利，第 3 項(a)款關於「教育」的規定是低度的要求，(b)款關於「設備」的規定則是高度的要求。在「滑動尺度」的解釋下，少數族群受到完整的保障，更能符合憲法第 23 條之目的。法院進一步指出，第 3 項(a)款的「教育」本來就已經包含「設備」在內，倘若(b)款非屬贅文，則該款所稱之「設備」應不限於物質結構，也應包括在教育及財務的基礎上創設一個獨立學校。因此，法院認為第 23 條第 3 項(b)款包含了「管理及主導」的權利，蓋管理及主導是確保語言文化活力所必須的，因為教育中的諸多管理，例如課程、聘僱、經費等，都會對語言文化造成影響；歷史也證明少數族群不能總是依賴多數族群。該判決認為憲法第 23 條包含之管理及主導的權利，在學生人數足夠達到設置獨立校董會的程度時，應給予其最大程度的保障；然而，當學生人數較少時，保障少數族群在現有校董會中的代表性，並賦予其有關少數族群語言教育之經費、行政、教材、聘僱等事務之專屬決定權，亦為已足。

³⁶⁴ See Judith Rae, *Program Delivery Devolution: A Stepping Stone or Quagmire for First Nations?*, 7 INDIGENOUS LAW JOURNAL 1, 42 (2009) (“The ‘self’ in self-government can only come from First Nations.”).

³⁶⁵ See Lorie M. Graham, *The Right to Education and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 14-15 (2010), available at <http://ssrn.com/abstract=1701913> (last visited 07/06/2014).



三、課程與教學之自主性，亦即以自己的語言和適合其文化教學方法的方式提供教育之自由，其範圍包括一般教育及民族教育。

四、請求國家提供適當資金及有效措施之權利。

五、以原住民學習及受教育權的實現為界限

原住民族教育權集體權與個人學習及受教育權之關係包括：接受民族教育，對於個人學習及受教育權的實現具有正面意義。但是否接受民族教育，應否由個人選擇？可否採強迫方式？例如，原住民族學校得否採強迫入學，要求原住民學生一律就讀？

根據莊國銘的說法，將原住民個人接受原住民族教育視為「義務」，與教育自治的「權利」，存在某種程度的緊張性。他認為此一問題應區別個人與群體兩個層次：「就群體層次來說，為了抵抗主流社會的同化力量，原住民族擁有教育自治權；但就個人層次來說，這項群體權利對內部族人而言很可能轉化為義務。所謂的緊張性即在於：族人有沒有『權利』拒絕這個『義務』？倘若族人有權利拒絕民族教育，勢必會有家長選擇將子女送到主流教育體系就讀，維護民族語言文化的初衷可能會落空；相反地，如果族人沒有權利拒絕這項義務，也可能會違背個人選擇的自由。」³⁶⁶

國際人權法就集體權與個人權之關係，聯合國人權委員會在 *Ivan Kitok v. Sweden*³⁶⁷ 案例中，即就涉及原住民族對於其成員身分認定之集體權，與原住民基於公民與政治權利國際公約第 27 條所主張之個人權，延續 *Sandra Lovelace v. Canada*³⁶⁸ 案所揭示之原則，提出以下見解：「對於少數群體成員之個人所享有權利的限制，必須要有合理客觀之理由（reasonable and objective justification），並且必須是對少數群體全體的存續發展與福祉所必要者。」³⁶⁹

此外，美國聯邦最高法院在涉及少數群體拒絕接收義務教育之 *Yoder v.*

³⁶⁶ 參見莊國銘，《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》，頁 115，註 31。

³⁶⁷ *Ivan Kitok v. Sweden*, Human Rights Committee, Communication No. 197/1985; U.N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985. 中文文獻對此案例之引介討論，參見黃居正（2014），〈奇多克告瑞典案：原住民族的自決權 *Ivan Kitok v. Sweden*, Human Rights Committee, August 10, 1988, Communication No. 197/1985, U.N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985〉，《台灣法學雜誌》，252 期，頁 79-88；Awi Mona（蔡志偉）（2011），《原住民族權利的變遷與發展：美國、澳洲、加拿大與國際組織之判決選輯及解說》，頁 337-343，台北市：行政院原住民族委員會。See also Austin Badger, *Collective v. Individual Human Rights in Membership Governance for Indigenous Peoples*, 26 AM. U. INT'L L. REV. 485 (2011).（分析比較 *Lovelace*、*Kitok* 及 *Santa Clara Pueblo v. Martinez*, 436 U.S. 49 (1978) 等案例，並認為聯合國原住民族權利宣言並未提出解決集體權與個人權衝突之基準）

³⁶⁸ *Sandra Lovelace v. Canada*, Human Rights Committee, Communication No. 24/1977; U.N. Doc. CCPR/C/13/D/24/1977.

³⁶⁹ “a restriction upon the right of an individual member of a minority must be shown to have a reasonable and objective justification and to be necessary for the continued viability and welfare of the minority as a whole.”

Wisconsin³⁷⁰ 案例中，一方面肯定強迫入學體制是為了預備未來的公民，使其能有效參與民主政治的運作，並使這些未來公民能成為社會中獨立自主的個體，是重要的政府利益。³⁷¹ 另一方面認為，本案作為阿米敘（Amish）教派教徒的三位父親，並不反對其子女進入公立學校並就讀至八年級為止，其不願意讓孩子接受八年級以上教育，短暫一、二年豁免於強迫入學的義務，並非忽視孩子的學習權益，而是以另一種更為理想的教育模式取代，此種另類教育並不會對孩子的身心健康及其未來成為社會中負責任的公民，有何不利影響。³⁷²

由此可見，少數群體興辦之教育，仍應考量學生的學習權益。而公民與政治權利國際公約第 13 條第 3 項規定：「本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。」亦以符合國家規定之最低教育標準（minimal educational standards）作為父母教育選擇權的限制。³⁷³

關於此，李建良認為少數文化群體主張一定的教育制度或措施，以維繫語言文化於不墜，「此種集體權的主張不能被僵化成，文化上少數族群的成員，只能以該族群的語言予以教育，毋寧是該族群的成員享有以此種方式受教育的『選擇權』」。³⁷⁴ 他也指出：「從規範的角度來看，以單一的個人為立足點，多元文化發展提供了文化選擇的可能性，每個人也應該被開放在一種自由選擇的可能性下，而不是被強予納入特定的文化系統中，哪怕是少數文化。因此，重要的是，保障文化群體成員的選擇權利。任何一種文化及價值都處於變化適應之中，既可能擴展，當然也可能萎縮，甚至被拋棄，作為文化載體的集體權，亦復如此。」³⁷⁵

綜上所述，本文初步認為，原住民個人學習及受教育權仍較集體教育權具優先性，即使依據集體的內部自決權設立了民族學校或教育體系，仍須尊重原住民個人的教育選擇權，不宜強迫原住民學生就讀。

六、國家積極促進義務

司法院釋字第 719 號解釋提到，基於憲法第 5 條、憲法增修條文第 10 條第 12 項之意旨，「國家具有保障扶助並促進原住民族發展之義務」。

本文認為，國家就原住民族教育之積極促進義務，應同時包括「一般教育」、

³⁷⁰ 406 U.S. 205 (1972). 中文文獻對此案例之引介討論，參見莊國銘，《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》，頁 78-79；周志宏，《私人興學自由與私立學校法制之研究》，頁 155-158；林榮光（2011），〈法律兼顧容納宗教自由之理據與審查標準的再思：多元文化主義的觀點〉，《憲政時代》，37 期 1 期，頁 83-84。

³⁷¹ 406 U.S. 205, at 221.

³⁷² *Id.* at 223, 234.

³⁷³ 此亦屬私人興學自由之限制，參見周志宏，《私人興學自由與私立學校法制之研究》，頁 264。

³⁷⁴ 參見李建良，〈憲法人權清單改革芻議：「台灣基本權利憲章」草案初稿〉，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》，頁 585。

³⁷⁵ 參見李建良，〈初訪集體權：以原住民族權為對象〉，頁 25。

「民族教育」在內，此二者均屬憲法增修條文第 10 條第 12 項規定之「依民族意願之原住民族教育」。就此而言，原住民族教育並非私領域之特別教育理念，而是屬於國家、各級政府有義務、責任辦理之公教育範疇，故國家、各級政府對於辦理原住民族教育所負之積極促進義務，應更甚於對私人興學之獎勵或補助。如前所述，聯合國原住民族權利宣言第 14 條第 3 項：「**國家應與原住民族共同採取有效措施**，使原住民個人，尤其是兒童，包括生活在原住民社區之外的原住民，在可能的情況下，有機會接受自己文化的教育以及以其語言授課之教育。」及國際勞工組織原住民和部落人民公約（第 169 號公約）第 27 條規定：「……只要滿足該當人民與有權當局協議設定之最低基準，政府須承認該當人民樹立自己教育制度及設施的權利。**為達此一目的，政府必須提供適當資金。**」均強調國家之積極促進義務。

此外，國家作為原住民個人與原住民族集體這兩個權利主體的義務人，必須盡量不干預，又必須有效促使權利的實現，還必須在權利衝突時介入，以盡其保護義務，故「政府應有效提供一個制度性的、組織與程序的集體權保障功能」。³⁷⁶

參、憲法教育權限劃分的調整可能

憲法條文中使用國家一語者，在所多有，其涵義究專指中央抑兼指地方在內，應視條文規律事項性質而定，非可一概而論。³⁷⁷憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」、「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」上開規定所稱「國家」究專指中央抑兼指地方在內？周志宏認為，憲法增修條文第 10 條第 11 項非專屬於中央之權限，應屬於中央與地方共同立法並執行事項，但第 12 項應係憲法第 107 條第 13 款之「其他依本憲法所定關於中央之事項」為專屬於中央之權限，此從其提及澎湖、金門及馬祖等地方可以推知，且因屬「憲法委託」性質，中央有義務制定法律來加以實現。³⁷⁸

按中央與地方權限的劃分，僅是「國家（各級政府）權力如何保障人民權利

³⁷⁶ 參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 72。林淑雅並根據基本權利的組織與程序保障功能，指出「原住民族權利的落實，強烈的依賴國家先對權利主體進行界定（須尊重原住民族意願），以及設計一套適合原住民權利有效行使的組織與程序，故國家負有義務，訂定組織性與程序性的規範以促進原住民族權利的實現，也須選擇最能有效保障與實現基本權利的規範形式。」參見林淑雅，《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》，頁 154。

³⁷⁷ 司法院釋字第 550 號解釋理由書。

³⁷⁸ 參見周志宏（2012），〈中央與地方有關教育權限之劃分〉，氏著，《教育法與教育改革Ⅲ》，頁 119，台北市：高等教育。依此見解，憲法增修條文第 10 條第 12 項係中央權限，則地方政府對於「依民族意願，保障原住民族教育文化並促其發展」即無任何義務？似有疑義。附帶說明，有關原住民族條款與「澎湖、金門及馬祖」地方自治保障並列，學說非無批評意見，指出此有混淆原住民族憲法地位及稀釋其民族文化特殊價值之虞。參見曾大千、何思暐，〈從法令規範論臺灣原住民族教育之本土脈絡〉，頁 159。

的分工」。³⁷⁹誠如周志宏所言，「地方自治之保障以及中央與地方權限之劃分，均係為保障人民權利之手段，本身並非目的，應以『如何能最有效保障人民權利及福祉？』以及『如何最能夠落實住民自治與團體自治？』之立場考量。」³⁸⁰循此而論，在原住民族教育應是「人民權利」而非「國家權力」的觀點下，中央、地方與原住民族對於原住民族教育權限的劃分，亦應考量「如何能最有效保障原住民學習及受教育權及原住民族集體教育權？」以及「如何最能夠落實原住民族教育自決自治？」，在現行憲法之制度設計框架下，有疑義時仍應盡可能朝向落實原住民族教育自決自治之方向解釋與適用。

原住民族教育集體權係源自於原住民族概括性集體權（自決自治權），故與國家之教育權限之間，應屬「憲法層次的分權關係」。準此，應依民族意願，將教育權限歸還給原住民族，這也正是原住民族不斷主張的「拿回教育權」。換言之，原住民族教育自主、自治，與立法權乃至於國家之間，應是一種「憲法層次的分權關係」，不僅對「教育行政機關」的自治，同時也是對「立法機關」和「國家公權力」的自治。

惟依憲法第 108 條至第 110 條規定，憲法僅將教育權限分配予中央及地方，似未保留將教育權限分配給民族或原住民族的解釋空間。故退步言之，解釋上教育權限仍分屬中央及地方，但在憲法增修條文第 10 條義務的履踐上，中央與地方應負有協力分工的連帶責任。就中央而言，應建立「依民族意願」之原住民族教育制度。蓋原住民族條款性質上為國家目標規定，亦拘束立法者，故中央對於教育制度規劃形成權限亦應受到「依民族意願」之拘束。就地方而言，執行上可透過「學校自治」（由原住民族管理、主導之學校），達成權限調整、權力分享的實質效果。

肆、可能的質疑與回應

一、有違公民教育目的、不利國家認同？

或有認為，若各民族建立自己的學校體系，傳遞民族的價值觀與文化傳統，恐不利於形塑國家認同、凝聚國家意識，無法達成公民教育之目的。³⁸¹

此一質疑背後，恐怕隱含了對於原住民族教育內涵、知識體系的不信任甚至歧視。實際上，原住民族教育在符合國家規定之最低教育標準的前提下，應認為足以達成公民教育的目的，是效果相當的替代方法。此外，個人認同的發展是從生活周遭的經驗開始，必須先建立健康的族群認同，才能建立健全的國家認同。

³⁷⁹ 參見周志宏，〈中央與地方有關教育權限之劃分〉，《教育法與教育改革Ⅲ》，頁 108。

³⁸⁰ 同前註，頁 103。

³⁸¹ See, e.g., Yousef T. Jabareen, *Redefining Minority Rights: Successes and Shortcomings of the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 18 U.C. DAVIS J. INT'L L. & POL'Y 119, 151-152 (2011).

二、教育歧視、種族隔離？

在一般教育體制之外，另外設立原住民族教育體系或學校，或有違反平等而構成教育歧視之質疑。此外，原住民族或少數群體為了文化傳承或文化適應，所設立之「沉浸式學校」(immersion schools)，亦可能引起「種族隔離」復活之疑慮。³⁸²

參酌聯合國教科文組織禁止教育歧視公約第 2 條規定及經濟社會文化權利國際公約第 13 號一般性意見，原住民族教育體系或學校的設立，只要符合國家規定之最低教育標準(minimal educational standards)，且不採強制入學，即不構成教育歧視。

本文認為，原住民族教育體系或學校的設立，是為了回應主流文化與原住民學生在教育過程中產生之文化衝突。此與「種族隔離」將少數族裔學生強迫集中在次等學校之情形完全不同，原住民族所要求的目標是建立一個可以展現尊重並包含原住民族文化價值與哲學的教育制度，這樣的教育選擇，應該優先提供給原住民，若行有餘力，則可開放作為非原住民學生之「另類教育」之選項。

³⁸² 參見廖元豪(2009)〈可疑分類之嚴格審查：種族歧視相關案例研析及比較〉，《月旦法學教室》，83期，頁43。See also Kevin Brown, *Do African-Americans Need Immersion Schools?*, 78 IOWA L. REV. 813 (1993); Kanchana Kariyawasan, *The Significance of the UN Declaration on the Right of Indigenous Peoples: The Australian Perspectives*, 11 ASIA-PAC. J. ON HUM. RTS. & L. 1, 10(2010).



第四章 原住民族教育權利的制度實踐



部落是民族教育之主體角色...未來需增加部落在民族教育上自主與自治的權利。³⁸³

民族學校目前還是一個想像，但不變的是，我們的孩子應該由我們自己來教。
384

經由前一章的憲法理論的反覆辯證，讓我們可以將視角提昇到憲法的高度，鳥瞰原住民族教育權利的具體實踐情形。本章一開始將引介原民會近來推動的部落學校政策，並以 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校的實際運作情形，作為與前一章憲法理論對話的經驗對象，透過部落學校此一本土制度實踐經驗的近距離觀察，分析討論原住民族教育權利在制度實踐的重要意義，同時省思可能面臨的問題。其次，部落學校政策的小小突破，其實正好突顯了原住民族教育法的結構困境，因此，本文認為仍有必要再以憲法觀點總結過去對於該法的諸多批評，直指該法有悖於憲法委託的疑慮，中央雖有原住民族教育制度形成的立法權限，但其形成之制度內容，明顯已嚴重干預、限制原住民族教育的發展。本章的最後，我嘗試提出原住民族教育法的修法建議，並指出原住民族教育權利在未來制度實踐層面的可能方向。

第一節 部落學校政策與 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校

壹、民族教育夾縫困境中的一道曙光：部落學校政策的提出

原民會於 2012 年 4 月 25 日公告了阿美族、排灣族與卑南族部落學校之設立。這是政府首度以官方的名義正式公告設立的原住民族學校。原民會推動「部落學校設立十年計畫」，將從 2012 年起 10 年間以每年 3 所學校的進度，共設立 30 所部落學校。原則是每一族優先設立一所學校，至於族群人口數較多或是族群分布地域較廣者，在各族均設立學校之後，則會增加設立第二所以上的學校。

陳枝烈指出，部落學校是道道地地政府體制內的學校，甚至認為此一政策乃「民族教育走上主體與自治的里程碑」。³⁸⁵

一、部落學校政策的發展歷程

原住民族教育法第 5 條規定：「各級政府應採積極扶助之措施，確保原住民接受各級各類教育之機會均等，並建立符合原住民族需求之教育體系。」第 11 條規

³⁸³ 參見教育部、行政院原住民族委員會（2011），《原住民族教育政策白皮書》，頁 47，台北市：教育部、行政院原住民族委員會。

³⁸⁴ 語出林娜鈴於 2012 年 11 月 18 日「卑南族民族教育論壇」綜合座談會中，所下的結語。

³⁸⁵ 陳枝烈（2012），〈第三學期制民族學校的課程設計理念〉，《原教界》，46 期，頁 18。

定：「各級政府得視需要設立各級原住民族學校或原住民族教育班，以利就學，並維護其文化。」上述原民會 2012 年 4 月 25 日之公告，其說明即稱「依據原住民族教育法第 5 條及第 11 條規定辦理。」由此可知，部落學校政策與「建立符合原住民族需求之教育體系」、「設立各級原住民族學校」息息相關，或可謂原住民族教育法此二條規定係部落學校政策的法源基礎。

前已提及，原住民族教育法相關規定未落實，一直受到各界批評。教育部 2006 年「發展原住民族教育五年中程個案計畫」的計畫項目二「民族文化與教育」規劃了「發展原住民族學校」的執行要項，在其執行內容中提及規劃原住民族體系之實驗學校。原民會也於 2007 年進行「原住民族教育體系之規劃」，在 2008 年完成「民族教育八年發展方案及二期計畫」之委託研究，這些規劃案中均建議應建構原住民族的民族教育體系。2009 年底，原民會成立原住民族實驗學校專案小組，並舉行第一次專案小組會議，2010 年 4 月舉行第二次小組會議，會中決定將民族實驗學校之規劃分成：學校目標、民族學校組織規程、學制、設置之族群與地點、課程、師資等六項任務，由每一位專案小組成員各負責一項。2011 年初再行研議規劃設立民族實驗小學，同年 6 月訂定「實驗型民族學校 3 年（101-103）實施計畫」，同年 12 月將計畫再修訂為「實驗型第三學期制民族學校六年中程個案計畫」，2012 年初，配合總統黃金十年政策，再度將政策修定為「實驗型第三學期制民族學校十年政策」，2013 年 6 月再將政策更名為「部落學校設立十年計畫」。³⁸⁶

從部落學校政策的發展歷程來看，原民會在推動「建立符合原住民族需求之教育體系」、「設立各級原住民族學校」等立法要求的積極程度上，顯然不同於教育部的消極放任，不過最後能促使整個政策密集啟動與推展，似乎與列入總統競選連任之政策承諾有相當關聯。³⁸⁷

二、部落學校的緣由及目標

有關部落學校的設立，陳枝烈認為以大環境而言，可從以下三點緣由說明：1. 族群文化流失嚴重；2. 學校中的民族文化教育課程不具全面性，也缺乏連貫性，無法傳承民族文化；3. 民族教育的實踐處於附屬地位，民族教育政目標策無法達成。他認為，設立部落學校不僅是提供原住民學生學習傳統文化的機會，而是具有以下更深遠之目標：1. 促進原住民族之主體發展；2. 厚植原住民參與現代社會之能力；3. 傳承與創新原住民族知識；4. 實踐多元文化社會之理想。³⁸⁸

原民會印製之宣導摺頁，在「為什麼要設立部落學校？」的主題下，強調「用

³⁸⁶ 參見陳枝烈，〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，頁 151-153。

³⁸⁷ 原民會主委即在 2013 年 7 月原民會出版發行之刊物中提到：「三年前，我跟馬總統談話時，得知他對推動特色教育有興趣。我對總統說，如要在台灣推動特色教育，以原住民族教育最有正當性，其特色內涵牽涉到整個民族的歷史、文化傳承，意義更大。後遵馬總統之囑，原民會擬定原住民族部落學校計畫，後列入馬總統競選連任的『黃金十年』競選承諾。」參見孫大川（2013），〈川之物語：讓原住民族教育權回歸部落〉，《Ho Hai Yan 台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，48 期，頁 1。

³⁸⁸ 參見陳枝烈，〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，頁 148-151、153-154。



原住民族自己的方式教育下一代」，並指出：

- 找回原住民族自主的教育權
部落的孩子由部落來培育，運用民族代代相傳的教育方式，讓學生充分理解自己的文化內涵與價值。
- 建立原住民族教育體系
部落學校用原住民視角設計，規劃與實施獨立於一般教育，自成完整的原住民族教育體系。
- 培育兼具傳統與現代知識的新世代原住民
以民族智慧為基礎，結合現代科技的知識技能，培養具民族性格與氣質、又能適應科技時代的原住民。
- 重新尋回部落的生命與活力
以部落為核心，實施融入日常生活的體驗課程，傳承文化、創新知識，禁而復振部落的生命與活力。

原民會在部落學校揭牌、開學等公開活動之新聞稿中，也多次強調部落學校的核心思想是：「部落為現場，找回教育權。重新塑造原住民，復振語言和文化。」

三、部落學校行政

原民會 2011 年底辦理「實驗型第三學期制民族學校」部落說明會，會中發送之說明資料即指出，「實驗型第三學期制民族學校實施計畫」之主辦單位為原民會，協辦單位為各縣市政府、受委託部落之民間團體；民族學校是由原民會提供經費，由獲遴選部落的民間團體提出設校計畫書並擔任經營工作。一般認為，部落學校係採「公辦民營模式」辦理，亦即由原民會提供全額經費，委託各族民間團體經營。³⁸⁹

此外，原民會要求已獲核定辦理部落學校之民間團體需另成立一個法人化組織，成為部落學校的專責單位，再由此組織聘請部落學校學區內跨部落之族人組成推動委員會，負責經營各項學校事務，並應各依族群文化特性與部落歲時生活情形，提報「部落學校設校計畫書」，內容包含：學校名稱、經營模式、設校目的、部落空間與全景圖、學校位置與教學空間、學校行政組織架構及人員編制、教師與助教學師資格及聘用、課程規劃與實施、招生計畫、經費預算。原民會核定之

³⁸⁹ 參見陳枝烈，〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，頁 155；周惠民（2012），〈第三學期制民族學校的課程設計如何落實原住民知識〉，《原教界》，46 期，頁 27；鍾文觀（2013），〈部落、NPO 與部落學校之實踐〉，國立東華大學原住民族發展中心（編），《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 35-37。新北市：行政院原住民族委員會。鍾文觀並指出，部落學校的法人組織與政府部門互動關係，係政府部門為財務提供者，非營利組織為服務供給者，屬「合作模式」（Collaborative Model），亦即由原民會負責供給經費，而非營利組織負責公共服務之輸送，提供部落學校策略規劃、招募人員具體執行民族教育工作，雙方在提供原住民族教育服務上相輔相成，具有相互依存之關係。部落學校的法人化組織與原民會之間處於較對等之地位，可互相合作研商，不僅是提供部落民族教育的角色，也擁有較多自主權，依據部落的意願和共識參與政府政策，彼此之間屬於合夥關係（Collaborative-Partnership model）。

各部落學校設校計畫書即成為各校經營之藍圖。³⁹⁰

在「找回原住民族自主的教育權」的思考下，部落學校政策最主要的特色在於，其課程、師資、教學是以原住民族及部落為主體。³⁹¹為落實部落為申請、經營之主體，部落學校擁有人事、課程與教學之自主權。在師資延攬上，突破一般教育師資資格的限制，由部落中專精民族文化知識與能力的耆老擔任教師；依學區部落之族群文化特性與內涵，設計屬於自己部落的課程；並依部落之歲時生活規劃部落學校的教學型態與教學時間。至於學校中的一般行政，例如教學、招生、學籍管理、總務、人事、出納、文書等行政事務，均由部落學校之人員兼辦之。³⁹²

四、部落學校師資

依原民會之規劃，每一所部落學校第一年將聘任 3 位專任教師、若干位兼任教師、5 位專任助教學師肩負前述之職責，並逐年增加員額。³⁹³

部落學校係以教導原住民傳統文化為內容，所以教師資格與職責不同於一般學校教師。部落學校教師分為兩類，一是負責實際教學工作的教師，一是協助教學與教學實錄整理的助教學師。³⁹⁴

根據陳枝烈的分析整理，教師及助教學師的職責如下：

教師的主要職責為：1.部落學校之課程不似一般學校係由教育部頒布，而是全部需由部落學校自己設計與發展，所以教師需全程參與課程與教學發展計畫（curriculum and teaching development program）。2.負責規劃與設計所有課程與教學，並將所有課程與教學發展結果與行政人員討論，再轉換成書面檔案，以完成未來部落學校課程的結構化與系統化。3.負責規劃與安排所有的教學空間（山林中、海上、田野中、部落中等等），例如：阿美族之捕魚，需要安排那裡的河段或海岸地點；或是實施排灣族收穫祭教學時，需要進行祭儀空間之規劃、布置及許多儀式程序。4.參與課程與教學發展計畫，發展各種教學策略，與教學所需之製作教材教具。5.負責全年度 60 天之實際教學工作。6.部落學校之課程與教學是統整性的，因此每一單元的課程是教師們一起討論而完成的，而不是一個老師負責一科，所以教師應參與所有的課程之討論設計。7.協助助教學師將教學實錄轉譯成文字與影音檔案，建立原住民族之知識內容。

助教學師雖然不是負責實際的教學工作，但其職責卻與課程及教學的發展有相當密切的關係，其主要職責：1.因為由耆老擔任的教師在文字與電腦能力方

³⁹⁰ 參見陳枝烈，〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，頁 155-156。

³⁹¹ 參見李榮哲（2012），〈實驗型第三學期制民族學校〉，《原教界》，46 期，頁 7。

³⁹² 參見陳枝烈，〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，頁 155-156。

³⁹³ 同前註，頁 156。

³⁹⁴ 同前註，頁 156-157。

面可能較不足，所以助教學師必須全程參與課程與教學發展計畫（curriculum and teaching development program），協助教師將所有課程與教學發展結果轉換成書面檔案、協助規劃與安排所有的教學空間。2.部落學校上課時，不論全班之課程或各部落之課程，行政人員應協助照顧、管理學生及上課時之錄影錄音工作，並擔任全族語教學之部分翻譯工作。3.負責將所有教學實錄轉譯成文字與影音檔案，建立原住民族之知識內容。³⁹⁵

關於部落學校教師資格，陳枝烈提到：

由於部落學校是教導原住民傳統的文化，而教師是負責實際教學工作者，因此，教師的素養必須具備豐富的傳統知識與技藝，並獲得部落認可者。……至於部落中誰是真正具備資格擔任教師，係由部落訂定認證機制，通過該機制之認可者，可獲聘為教師。

具體而言，教師至少應具以下之資格：1.應為部落學校學區內之部落族人，且具原住民身分；2.教師應至少具備兩項以上學習領域課程的文化素養；3.教師應具備全族語教學之能力；4.具備於山林或海洋間進行教學之體力與行動力。至於助教學師的資格為：1.應為部落學校學區內之部落族人，且具原住民身分；2.應具有高中畢業（含）以上之學歷；3.具備於山林或海洋間進行教學之體力與行動力；4.諳部落學校學區內原住民族文化、語言與電腦能力者。³⁹⁶

五、部落學校課程與教學

部落學校課程係實施於國、高中階段之學生，每階段 3 年。為兼顧學生接受一般教育之權利，所以利用部分的寒、暑假及週休時間上課，全年授課日數至少 60 天，總授課時數不得少於 480 小時，實際授課日期則由各學校依其部落歲時生活及文化特性進行規劃。³⁹⁷

部落學校之課程必須由各部落學校在開學前進行「課程與教學發展計畫」，以規劃課程與教學。如前所述，原民會將課程初步區分為：族語暨文學、傳統生活技能、社會組織、藝術與樂舞、傳統信仰與祭儀、族群關係與部落歷史、部落倫理與禁忌、環境生態保育等 8 大領域，並進一步列出各領域所包含的文化內容，供各學校進行「課程與教學發展計畫」時參考。

由於部落學校的學區包含數個到數十個部落，各部落之文化（如歷史與祭儀）亦存有差異，故在課程及教學上，需有所因應。其次，課程應以文化全體為內涵，避免如過去一般學校僅偏重於歌舞及技藝等層面。此外，部落學校雖然教授學生民族傳統文化、價值觀與哲學，但是並不是要學生日後生活在過去的年代，而是希望藉由傳統文化的學習，使學生習得部落的規律與秩序，也能將部落學校的學

³⁹⁵ 同前註，頁 157-158。

³⁹⁶ 同前註，頁 157。

³⁹⁷ 同前註，頁 161。

習連結到一般教育中，提升在一般學校的學習成就，甚或未來能將習得的文化轉化成文創產業，因此課程與教學應將文化融入當代社會與科技中，以提升學生競爭力。³⁹⁸

部落學校課程之實施不似一般教育，根據陳枝烈的分析，其課程與教學上的特色，包括採統整課程之精神（不同於一般教育的分科教學）、採螺旋式課程模式（隨年級之遞升，課程內容逐漸加深加廣）、採全族語教學方式、配合部落之生活與歲時（體驗式教學，與部落生活結合），並以山林、田野、海洋與部落為教學的主要場所（跳脫室內教室為唯一教學場所之型態）。³⁹⁹

六、部落學校招生

目前部落學校係屬於中學階段之學制，分為國中三年與高中三年，第一年將招收學區內各部落的國小六年級畢業生一班，每校每學年度應以招收 20 人為原則，但每年之學生不得少於 15 人，亦不高於 30 人。各部落學校每年招生名額未滿時，得招收其他族群之學生（包含漢族），但每學年度其他族群之學生數不得超過該學年度招生名額之 1/4。

由於部落學校與現行一般公立學校之上學時間、課程設計與內涵、教學方式與空間均有很大的不同，為使家長確實明瞭各校辦學目標、理念、各項規劃和措施、部落與家長應配合之事項，以及就讀學生之未來生涯發展與競爭力，部落學校於招生前需到相關部落辦理家長說明會。

部落學校的推動首在強調族人對己族文化的認同，唯有具備認同自己的文化、願意傳承自己的文化之內在動機，學習才易持久、有效、成功。故部落學校尊重學生與家長的教育選擇權及意願，不強迫學生就讀。⁴⁰⁰

原民會印製之宣導摺頁對於學生的入學、就學，亦強調「不強迫且免費就讀，升學又加分」，並指出：

- 尊重意願
充分尊重家長與學生，招收對族群文化認同、有意願學習的學生，不強迫入學。
- 免費就讀
一律免繳學費，上課期間免費供應膳食及學習器材。
- 升學加分
取得各機關畢業證書，免參加「原住民學生升學優待取得文化及語言能力

³⁹⁸ 參見陳枝烈（2013），〈部落學校之課程與教學〉，國立東華大學原住民族發展中心（編），《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 101-102，新北市：行政院原住民族委員會。

³⁹⁹ 參見陳枝烈，〈第三學期制民族學校的課程設計理念〉，頁 21-23；陳枝烈，〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，頁 161-164。

⁴⁰⁰ 參見陳枝烈，〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，頁 165。

證明考試」即享有各類升學考試加原始總分 35%。

在尊重意願、不強迫入學的前提下，為了提高家長及學生參與意願，增加誘因，部落學校招生說明會的辦理顯得格外重要，在政策上則採免費就讀，並連結升學優待措施。⁴⁰¹

貳、Pinuyumayan 卑南族花環部落學校運作概況

從 2013 年 5 月 25 日開學，Pinuyumayan 卑南族花環部落學校作為部落學校政策的領頭羊之一，至今已經超過一年，原民會出版刊物亦曾以專文介紹之。⁴⁰²為瞭解部落學校的實際運作，我除了透過網路資源（包括臉書、YouTube 等）持續關注部落學校相關訊息外，並在 2014 年 5 月 17 日、6 月 13 日至 15 日造訪部落學校，儘管時間有限，但透過相關檔案資料的閱讀、非結構式的訪談與及部落學校課程活動的參與，加上 2014 年 6 月 15 日適逢原民會辦理部落學校 2013 年之校務評鑑，部落學校老師們費心整理、準備的評鑑資料，正好呈現了部落學校各方面的運作

⁴⁰¹ 目前高中以上原住民學生之升學優待措施，簡言之，係以是否「取得原住民文化及語言能力證明」而有加分比率的差別，取得證明者加分 35%，未取得證明者加分 10%。參見原住民族教育法第 16 條規定：「高級中等以上學校，應保障原住民學生入學及就學機會，必要時，得採額外保障辦理；公費留學並應提供名額，保障培育原住民之人才；其辦法，由中央主管教育行政機關定之。」原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法（2013 年 8 月 19 日修正）第 3 條第 1 項規定：「原住民學生參加高級中等以上學校新生入學，除博士班、碩士班、學士後各學系招生不予優待外，依下列規定辦理；其入學各校之名額採外加方式辦理，不占各級主管教育行政機關原核定各校（系、科）招生名額：一、**高級中等學校、專科學校五年制**：（一）參加免試入學者，其超額比序總積分加 10% 計算。但取得原住民文化及語言能力證明者，超額比序總積分加 35% 計算。（二）參加特色招生學科考試分發入學者，依其採計成績，以加總分 10% 計算。但取得原住民文化及語言能力證明者，以加總分 35% 計算。（三）參加特色招生術科甄選入學者，依其採計成績，以加總分 10% 計算。二、**技術校院四年制、二年制或專科學校二年制**：（一）參加登記分發入學者，以加總分 10% 計算。但取得原住民文化及語言能力證明者，以加總分 35% 計算。（二）參加登記分發入學以外之其他各類方式入學者，由各校酌予考量優待。三、**大學**：（一）參加考試分發入學者，依其採計考試科目成績，以加原始總分 10% 計算。但取得原住民文化及語言能力證明者，以加原始總分 35% 計算。（二）參加考試分發入學以外之其他方式入學者，由各校酌予考量優待。」

值得注意的是，2014 年 5 月 27 日原民會及教育部會銜修正發布「原住民學生取得文化及語言能力證明要點」，其中第 1 點規定：「原住民學生取得原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法第 3 條第 1 項規定之原住民文化及語言能力證明，除法令另有規定外，依本要點之規定。」第 2 點規定：「原住民學生入學**高級中等學校、專科學校五年制**，具有下列證明之一者，取得原住民文化及語言能力證明：（一）原住民族語言能力認證考試合格證書。（二）原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試合格證書且在有效期限內。（三）102 年度原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試國中級合格證書且在有效期限內。（四）初級以上原住民族語能力證明書。（五）**部落學校結業證明**。」第 3 點規定：「原住民學生入學**技術校院四年制、二年制、專科學校二年制或大學**，具有下列證明之一者，取得原住民文化及語言能力證明：（一）原住民族語言能力認證考試合格證書。（二）原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試合格證書且在有效期限內。（三）一百零二年度原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試高中級合格證書且在有效期限內。（四）中級以上原住民族語能力證明書。」依上開規定觀之，部落學校結業證明在法制上具有「原住民文化及語言能力證明」之地位，目前僅以高中及五專入學考試為限，尚不及於大專校院及四技二專入學考試。

⁴⁰² 參見徐豫鹿（2013），〈原住民族自主教育權：花環部落學校 傳承原民文化〉，《Ho Hai Yan 台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，49 期，頁 46-49；林瑞珠（2013），〈卑南族花環部落學校：培育文化種子 將部落精神發揚光大〉，《原住民族季刊》，24 期，頁 22-25。

情形，這些都有助於讓我對部落學校有更多的認識，以下僅就初步觀察略作說明。

一、設校過程

Pinuyumayan 卑南族花環部落學校，目前是由「臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會」（或簡稱卑促會）辦理，有關設校過程中的重要記事如下表：

表 3：Pinuyumayan 卑南族花環部落學校設校過程重要記事

日期	重要記事
2011 年 12 月 20 日	原民會於卑南鄉公所辦理部落說明會議
2012 年 1 月 15 日	卑南族民族議會決議申請設校
2012 年 1 月 30 日	卑南族民族議會送出申請意願書
2012 年 4 月 15 日	原民會公告、核准籌設
2012 年 6 月 8 日	成立 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校推動員委員會
2012 年 6 月 30 日	成立法人組織「臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會」，召開第 1 次會員大會暨第 1 屆理監事選舉
2012 年 10 月 23 日	完成教師徵選作業，聘任 3 名專任教師、5 名助教學師
2012 年 10 月 30 日	原民會主委及台東縣長勘查美農校地
2012 年 11 月 1 日	卑促會送出設校計畫書
2012 年 11 月 18 日	卑促會辦理卑南族民族教育論壇
2012 年 12 月 1 日	部落學校正式開辦
2013 年 1 月 17 日	第一屆第一次課程發展及設計委員會
2013 年 1 月 26 日	揭牌
2013 年 3 月 28 日	第一屆第二次課程發展及設計委員會
2013 年 4 月 8 日	部落及中小學招生說明會開始
2013 年 4 月 27、28 日	招生面試
2013 年 5 月 25 日	開學

資料來源：參考 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校相關檔案資料，作者整理

在設校過程中，有幾個組織發揮了不同的功能及作用，需要稍作說明。

第一個組織為「卑南族民族議會」，此一組織在申請設校階段，負責凝聚各部落共識並提出申請意願書，經原民會核准籌設。卑南族民族議會實際上並非政府立案之人民團體，而是一個卑南族跨部落的討論平台，依卑南族民族議會討論通過訂定之「議事規則」規定，每次召開民族議會前，需由各部落推派首席代表，該首席代表具有會議發言權及一表決權。卑南族民族議會之召集人林志興，在一次實務經驗交流的學術場合中談到：

由於原民會一開始推部落學校時，是各個部落來申請，卑南族有三個部落要申請，便形成競爭。2012 年，卑南族召開民族議會，召集全族的各部落代表來共商此事，我擔任民族議會的召集人，由我主持會議下，部落達成共識，部落之間不要互相競爭，把這個學校辦成民族學校。可是原民會一直沒有接受「民族學校」的字眼，還是用法定名稱「部落學校」，所以對卑南族人來講，

我們將它定名為「花環部落學校」，於是我們就有了一個屬於我們自己的學校。⁴⁰³

第二個組織是「臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會」，亦即目前承辦部落學校的法人化組織。⁴⁰⁴成立此一組織是因應原民會的政策要求，同時也是卑南族民族議會決議形成的共識，因為基於民族自治的考量，儘管認為卑南族民族議會不宜矮化為人民團體，但為了部落學校的順利推動，則不妨成立另一法人團體負責相關事務，作為原民會在校務行政、經費核撥之對口單位。

第三個組織是「課程發展及設計委員會」，其任務為決定課程綱要及課程發展。成員包括部落學校教師、部落文化工作者、現職教師及校長、族語老師、社區發展協會理事長、部落耆老、學者專家等。

二、師資

部落學校目前有 3 名專任教師、6 名助教學師。其分工職掌如下表：

表 4：Pinuyumayan 卑南族花環部落學校 2014 年組織職掌表

職稱	主要業務	業務內容
校長（專任教師兼任）	綜理本校事務	1、校務行政督導及協調教師相關工作。 2、校務會議與行政會議召集人與 3、本校發言人。
專任教師 1	初鹿語系課程設計發展暨教學	(一) 課程設計發展 1、初鹿語系課程架構發展行政作業。 2、教材編纂及教材教具製作行政作業。 3、初鹿語系部落教育資源與人力整合。 4、初鹿語系部落文化田野調查記錄。 (二) 教學相關 1、教學日誌填具並彙整成冊。 2、教學紀錄(含影像、文字檔)建置與彙整成冊。 3、學生評量事項。
專任教師 2	建和-知本語系課程設計發展暨教學	(一) 課程設計發展 1、建和-知本語系課程架構發展行政作業。 2、教材編纂及教材教具製作行政作業。 3、建和-知本語系部落教育資源與人力整合。 4、建和-知本語系部落文化田野調查記錄。 (二) 教學相關

⁴⁰³ 國立東華大學原住民族發展中心（編）（2013），《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 90，新北市：行政院原住民族委員會。

⁴⁰⁴ 2013 年 6 月 4 日完成法人登記之「社團法人臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會」，設立目的為「以發展促進 pinuyumayan（卑南族）民族自治為目標」。

		1、教學日誌填具並彙整成冊。 2、教學紀錄(含影像、文字檔)建置與彙整成冊。 3、學生評量事項。
專任教師 3	南王語系課程 設計發展暨教 學	(一) 課程設計發展 1、南王語系課程架構發展行政作業。 2、教材編纂及教材教具製作行政作業。 3、南王語系部落教育資源與人力整合。 4、南王語系部落文化田野調查記錄。 (二) 教學相關 1、教學日誌填具並彙整成冊。 2、教學紀錄(含影像、文字檔)建置與彙整成冊。 3、學生評量事項。
助教學師 1	助教學師助理 兼任課務(執行 秘書)	(一) 教師相關 1、排定專任教師課表與聘請兼任教師授課。 2、協調助教學師工作內容。 3、辦理教師代課事宜。 4、協助辦理專任教師行程，如座談會出席或演講等事務。 (二) 課務相關 1、教學課程檔案建置與管理並製作教學成果報告書。 2、排定各年級課程計畫與學校行事曆。 3、學生評量成績紀錄與建檔。 4、課程相關核銷作業與教學費用管控 5、協助召開課程設計與發展委員會議。 6、協助安排媒體採訪並提供課程相關資訊。 (三) 教師進修課程 1、策畫與邀請專家學者辦理本校教師進修課程。 2、協助辦理教師研習課程報名。
助教學師 2	助教學師助理 兼任學務	(一) 出差勤及學生生活管理 1、學生請假、缺課事項。 2、學生生活公約事項。 3、辦理輔導諮商工作與家庭訪談工作。 4、學生註冊與學籍資料管理。 (二) 學生安全管理 1、維護校園安全事宜及校園緊急事件處理。 2、飲食衛生管理。 3、辦理全校衛生保健工作及其設備藥品管理事



		項。 4、辦理學生平安保險。 (三) 非正式課程活動辦理 1、協助召開家長委員會。 2、策畫與實施專案課程活動。
助教學師 3	助教學師助理 兼任總務	(一) 採購財務相關 1、教學設備及教材購置，充實教室軟硬體設施。 2、辦理財產盤點、登記、轉移和報廢等業務。 4、編製財產月報表、季報表。 (二) 修繕管理相關 1、辦理本校相關修繕計畫。 2、場地、教室與設備定期維護保養和測試。 3、場地與教室租借管理。 4、保全系統定期檢測與演習。 5、消防系統定期檢測與演習。
助教學師 4	助教學師助理 兼任人事	1、學校人員專職人員甄選之行政事項。 2、學校人員任免、敘薪、考核之擬辦事項。 3、學校人員差假勤惰管理及統計事項。 4、學校人員俸給待遇之簽擬事項。 5、學校人員保險案件、申請各項補助費之擬辦事項。 6、學校人員獎懲案件之核辦事項。 7、人事資料登記、統計分析及保管事項。 8、有關人事證明文件之核發事項。
助教學師 5	助教學師助理 兼任出納	1、現金出納保管及編製現今結存表。 2、公庫現金、票據及有價證卷之保管出納。 3、公庫支票及領款之會簽。 4、填具收款收據、送金簿及公庫支票保管。 5、員工薪資、年終獎金之請領、發放及代扣解繳。 6、代收款、代辦費、暫收、暫付、預付、墊付款項之收支保管及存解。 7、所得稅申報業務。 8、辦理廠商付款事宜。 9、編製使用收入憑證月報表及保管款調節表。
助教學師 6	助教學師助理 兼任文書、圖資	(一) 文書 1、公文收發、繕校及登記。 2、公文稽催、歸檔、保管及銷毀。 3、信件、包裹、傳真收發。

		4、典守學校印信。 5、印信製發、換發、補發及廢置之申請回報。 (二) 圖資 1、教學及圖書資源管理與採購。 2、本校網路平台、社群網站、電子信箱等管理。 3、本校影音資料整理與保存。
--	--	---

資料來源：臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會（2013），《Pinuyumayan 卑南族花環部落學校 103 年度校務計畫》，頁 7-9。

依上表之分工職掌，其中一位專任教師須負責建和、知本語系課程設計發展暨教學，因為卑南族在語言上有 4 種語別，即南王語系、知本語系、初鹿語系、建和語系，但專任教師僅 3 名，因此將建和、知本語系學生合併為一學區，在教學上建和、知本語系學生均由建和語系之專任教師實施教學。然而語系畢竟有所差異，難免產生學習上的困擾。

此外，有關專任教師與助教學師之分工，課程設計發展及教學主要由專任教師負責，助教學師則提供檔案建置、教學錄影與文字轉譯等協助，至於部落學校之課務、總務、人事、出納、文書、圖資等行政工作，亦由助教學師兼辦之。

目前聘任之專任教師及助教學師，在分工職掌之執行上，面臨以下困境：1. 專任教師雖部分具族語編輯委員之身分，但在文字教材編輯上尚缺乏相關訓練，因此在文字教材的設計上，僅能盡量將已進行之教學活動文字化，尚未能研發較具有統整性之傳統文化知識教材。2. 助教學師雖具備各自專長，如樂舞、植栽、狩獵、戰鬥、工藝、部落歷史等，但族語能力較為不足，在推行全族語教學時，遇到很大的挑戰，助教學師亦無法獨力勝任族語授課影像的轉譯工作，而其薪資偏低，更無法吸引優秀的青年人才。

三、學生就學情形

部落學校依據卑南族傳統年齡階層制度、學生心智與體能發展及原民會招生年齡限制，招生對象為設籍或居住在部落學校學區（即卑南族 10 個部落所涵蓋之行政區域）之小學六年級至國中三年級之卑南族籍學生，2013 年招生錄取 37 名學生，部分因升學考量、學校活動衝突等因素陸續辦理退學，目前仍在學的初階二年學生有 21 名（另有 2014 年新招收之初階一年學生 28 名）。

由於部落學校不採強迫入學，如何促進學生穩定出席上課，一直是原民會重視、也是部落學校始終要面對的課題，為此，學校訂有學生出差勤規定：

為培養本校學生自主管理能力，本校出差勤相關規定由教職員以及學生共同制定並落實如下：

- 1、每一學年度可請事假 7 天(或 56 小時)，超過時數者須提出說明，經全校會議同意通過後，另以辦法補行時數(請參考本條第五項)；否則以退學論



處。

- 2、每一學年度可請病假 5 天(或 40 小時)，超過時數者須提出說明，經全校會議同意通過後，另以辦法補行時數；否則以退學論處。
- 3、每一學年度公假不限定時數，惟須提出相關證明；可作為公假之條件如下：
 - (1)參與卑南族語相關競賽。
 - (2)參與運動競賽。
 - (3)參與所屬部落非祭典之重要活動(祭典相關活動列入課程時數)，如部落會議、原住民議題相關活動等。
 - (4)參與就讀之國中小重要活動，如校慶、畢業旅行、戶外教學。
- 4、未事先提出請假要求或證明者，視為曠課，曠課達 3 天(24 小時)者以退學論處之。
- 5、須補行時數者，應於全校會議提案補行時數辦法，如繳交特殊作業或報告等，經全校會議同意通過後執行之。

然而，學生出席情況良莠不齊，學校在學生輔導管理上仍有困難。到了寒暑假期間更形同搶人大戰，因為部落學校上課時間可能和一般學校輔導課時間發生衝突，或者學生因為升學壓力，抉擇是否要去上補習班。家長的態度也相當關鍵，家長對部落學校的理念是否認同，及對部落文化傳承的重要和迫切是否關心，均會影響學生到部落學校的學習意願。

四、課程及教學

部落學校的常態課程分為學區課程及部落課程。學區課程係指全校學生共同進行之課程，多以人格培養、傳統生活技能等基礎性課程作為主軸。部落課程則配合各語系和各部落不同文化特性，由專任教師和部落耆老設計符合部落需求之課程。以 2013 年 5 月開學後之課程實施情形而言，5、6、9、10、11 月係辦理學區課程，7、8、12 月則辦理部落課程。部落課程大量聘用部落耆老為兼任教師，且開放非屬部落學校學生之其他青少年共同學習，盡量將教學資源擴大惠及更多的部落族人，並刺激學生與部落更緊密的互動。

常態課程分為四大主題：小米文化、會所文化、部落歷史以及信仰禮俗，配合傳統民族教育之教學方式，採統整教學模式，在同一時段內得同時教授倫理道德、生活技能、樂舞與人際關係等內容，不侷限於分科教學。在這四大主題的課程中，原民會有關課程規劃之 8 大領域建議，均已融入其中。

部落學校的課程架構（如下圖），係配合卑南族生活時序、歲時祭儀（小米除草完工祭、小米收穫感恩祭、少年祭、大獵祭）、社會組織（婦女換工組織、少年會所組織）。此外，在部落耆老建議下，除族語課程、部落歷史等課程外，其餘課程因必須配合部落倫理和季節，並不採以螺旋式教學法，而是實施同樣課程，亦即以要求學生反覆練習、熟能生巧等方式進行課程。

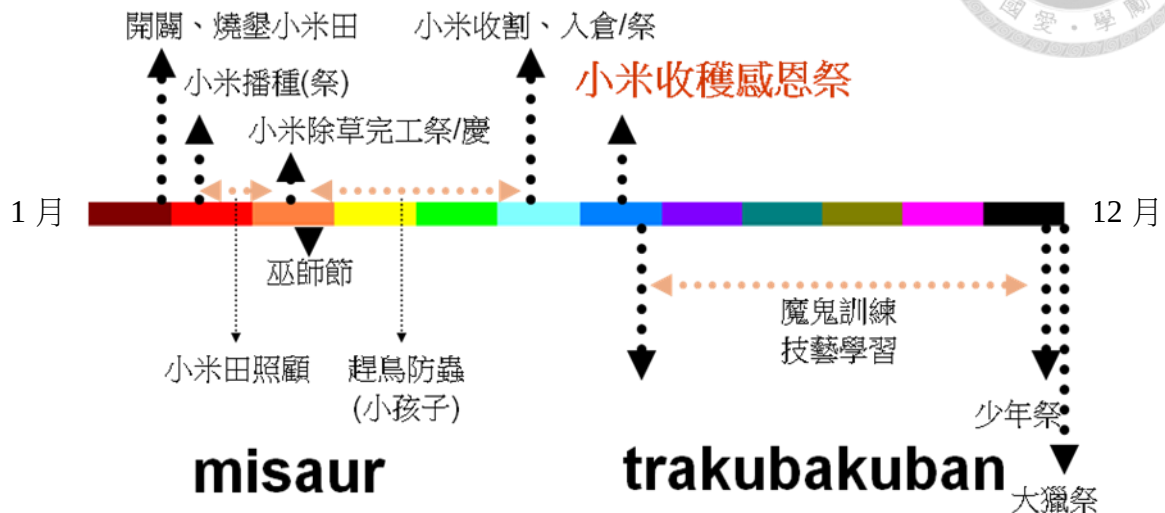


圖 5：Pinuyumayan 卑南族花環部落學校課程架構

資料來源：臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會（2013），《Pinuyumayan 卑南族花環部落學校 103 年度校務計畫》，頁 10。

此一配合部落歲時的課程架構，已具體呈現在 2014 年一整年的課程規劃中，從 2 月至 7 月中旬係以小米文化（*misaur*）為主軸，7 月下旬、8 月及 12 月則聚焦會所文化（*trakubakuban*）。以 2013 年教學紀錄及 2014 年課程規劃的小米文化課程為例，就包括了：小米田開墾、小米播種（祭）、小米種的地位與禁忌、小米起源傳說、小米相關傳說故事、除草補苗、婦女古調練習、族語歌謠教唱、小米除草完工祭、趕鳥除蟲（竹製趕鳥器和立式趕鳥器製作、趕鳥歌教唱）、小米收割、小米捆綁、小米曬穀、小米入倉祭、小米除穗去殼、小米種類及功用介紹、小米食物製作（酒麴、小米脫粒）、小米酒釀製、小米收穫祭摔角活動由來及規則解說、摔角場整備、摔角活動實地演練體驗、小米田巡視尋寶（找尋小米穗）、小米配飾製作、製作小米收穫祭扇子、參與小米收穫祭、小米由來及海祭傳說等。

第二章第二節曾提到，會所教育是卑南族男子的傳統教育。會所文化主題係以部落課程的方式進行，由各部落依其文化特性及歲時祭儀特色排定實施。例如 2013 年 7 月下旬及 8 月南王語系之會所文化課程包括：少年會所故事與生命經驗分享、魔鬼訓練的意義、至南王山勘查竹林、會所制度（耆老講述會所故事及會所倫理、傳統訓誡方式體驗）、年齡階級（階級名稱與任務）、使用圖騰與工具、弓箭製作原理介紹與教學、卑南族傳統裸弓射箭競賽與體驗、圖騰繪製、成年會所（*palakuwan*）勞務工作等。

小米文化及會所文化兩大課程主軸，同時也反映了課程目標上的性別分工：

表 5：Pinuyumayan 卑南族花環部落學校課程目標

	男生：trakuban 主軸	女生：小米主軸
10 年後	1、可使用流利的族語溝通和發言。 2、願意回部落服務。 3、可確實執行祭典工作 4、具備教導部落孩子的能力。 5、能與世界對話。	1、可使用流利的族語溝通和發言。 2、願意回部落服務。 3、可確實執行祭典工作 4、具備教導部落孩子的能力。 5、能與世界對話。
6 年後	1、可使用族語述說傳說故事。 2、可主動擔負部落祭典部份工作。 3、可執行少年祭相關工作，並主動看守 <i>trakuban</i> ，含升火、招待長輩等。 4、確實履行 <i>maradawan</i> 責任。 5、具備帶領及管理弟弟之能力。 6、能與整個臺灣社會對話。	1、可使用族語述說傳說故事。 2、可主動擔負部落祭典部份工作。 3、可執行小米祭儀部份工作，並主動照護小米田，含趕鳥、澆水等。 4、確實具備家族事務管理能力。 5、具備帶領及管理妹妹之能力。 6、能與整個臺灣社會對話。
3 年後	1、可在日常會話中使用族語。 2、清楚部落倫理及規範，能聽從兄長的分配協助部落祭典部份工作。 3、會唱重要男性祭儀古調。 4、清楚部落歷史以及空間。 5、清楚家族歷史淵源以及家族成員。 6、具備卑南族男性基礎能力，含陷阱設置、雕刻以及長跑能力等。 7、獨立完成自己的傳統長矛。 8、共同完成 <i>trakuban</i> 建築工作。 9、主動參與當代議題並具有臺灣原住民族和南島民族之相關概念。	1、可在日常會話中使用族語。 2、清楚部落倫理及規範，能協助部落祭典部份工作，如 <i>putapu</i> 、編花等。 3、會唱重要女性祭儀古調。 4、清楚部落歷史以及空間。 5、清楚家族歷史淵源以及家族成員。 6、具備卑南族女性基礎能力，含小米食物製作、釀酒以及長跑能力等。 7、獨立完成自己的傳統服。 8、共同完成小米田照護工作。 9、主動參與當代議題並具有臺灣原住民族和南島民族之相關概念。

資料來源：臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會（2013），《Pinuyumayan 卑南族花環部落學校 102 年度成果報告書》，頁 11。

除了常態課程之外，部落學校 2013 年亦辦理專案活動，包括 7 月 1 日至 5 日辦理「精神震撼營」、7 月 29 日至 8 月 3 日辦理「卑南族 × 斯巴達：卑南族極限考驗戰鬥營」，學生並參與 11 月 9 日由卑促會辦理之「第一屆卑南學學術研討會」。

其中特別值得一提的是，在「卑南族 × 斯巴達：卑南族極限考驗戰鬥營」期

間，於 2013 年 8 月 1 日舉行的「以腳丈量土地」活動，媒體如是報導：

卑南族花環部落學校舉辦 5 天的戰鬥營，在原住民族紀念日特別舉行長跑的活動，學生以接力的方式從卑南族各部落分別起跑，象徵卑南族用腳步丈量自己的土地。

在這 5 天的戰鬥營中有來自卑南族各個部落的學生，也有來自旅居在台北卑南族學生，特別在暑假期間回來部落參加這次的戰鬥營。課程也安排族人教學分享了原住民族紀念日的意義。

學生唱著部落學校的校歌手牽著手團結在一起，也在這特別的日子裡，用雙腳踏實的踩在自己的土地上，丈量每一步祖先傳下來的傳統領域。⁴⁰⁵

部落學校的助教學師 Lamulo Pakawyan 事後也在臉書上提到：

對於這份工作的焦慮，在我看見孩子們高舉火把，以自己的腳步親吻、丈量我們的土地之時，昇華成了最難以言喻的驕傲。我相信，這些孩子，不管是來自部落，還是旅北還鄉，這片土地的故事將會由他們繼續述說；守護這片土地的責任，將由他們承接下去。⁴⁰⁶

在課程及教學上，原民會的校務評鑑指標，明確要求部落學校需結合部落歲時生活，研訂、發展年度主題及各單元之「課程與教學方案」，且內容應詳實完整，教師教學亦需依據「課程與教學方案」進行，採取體驗式教學，使學生明瞭文化之意義。「課程與教學方案」對於受過教育專業訓練的一般學校教師而言，確實非常基本且重要的工作，但部落學校之教師資格與職責本來就不同於一般學校教師，要求所有部落學校的課程都要有內容詳實完整的「課程與教學方案」，且需製作教學記錄，加上課後授課影像的轉譯，這些工作對於專職教師及助教學師而言，是否負擔過重？此外，部落課程的實施，多聘用部落耆老為兼任教師，如何要求部落耆老以「課程與教學方案」表達其實際之教學活動？執行上恐怕有困難。這些大量且可能重複的書面化、檔案化作業，對於教學的干擾及可能增加的庶務負擔與資源浪費，到頭來會不會只是為了配合原民會的要求，而這些要求是否真的有助於知識體系的整理重構？似乎仍有待評估。

五、與行政部門之互動

原民會作為推動部落學校政策的主管機關，一方面核撥經費給「臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會」辦理部落學校，另一方面，透過公文往返及部落學校聯繫會議，下達對課程、行政的要求。

關於部落學校的經營模式，前曾提及，一般認為係採「公辦民營模式」辦理，

⁴⁰⁵ 原視 2013 年 8 月 1 日晚間新聞，花環學校戰鬥營 長跑以腳丈量土地，https://www.youtube.com/watch?v=j_wtVSaWaZM（最後瀏覽日：07/06/2014）。

⁴⁰⁶ 引自王雅萍（2013），〈部落學校的民族教育師資素養與培訓〉，國立東華大學原住民族發展中心（編），《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 237，新北市：行政院原住民族委員會。

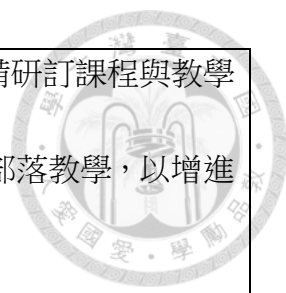
不過值得注意的是，原民會於 2014 年 1 月 21 日函復部落學校校務計畫之審查意見，卻認為「本計畫採本會補助辦理模式，非公辦民營模式」。

另外，原民會於 2014 年 4 月 17 日函送部落學校各項規章範例，包括課程發展委員會設置要點、教師及助教學師聘任規則、教師及助教學師考核規則、教師及助教學師請假規則、學則、辦理學生教學活動安全注意事項計 6 種，要求部落學校儘速完成訂定程序。

從原民會對於部落學校 2013 年校務評鑑所列的評鑑項目及評鑑指標中（如下表），亦可看出原民會對於部落學校各層面運作情形的期待。

表 6：原住民族委員會辦理部落學校 2013 年校務評鑑之評鑑指標

評鑑項目	評鑑指標
行政效能	1.校長具有正確部落學校教育理念與綜理校務知能，帶領全體成員與家長達成學校教育目標與願景。 2.學校能因應部落文化特色，訂定符合教育精神的校務發展計畫，充分發展學校特色實踐學校願景。 3.學校行政組織人員配置完善，訂有考核管理機制，並建立各項規章制度，有效發揮行政功能。 4.校園設施配置、器材教具設備之採購、核銷及財產建檔，均能依會計制度等相關規定辦理，絕無違法之情事。 5.學校經常對學區內家長與部落人士宣導部落學校理念，及對部落文化傳承的重要和迫切，有實證者。 6.學校對外公共關係良好，並能尋求部落內/外資源（含人力、物力、財力等）以增進校務發展與學生學習成效，有紀錄證明者。
課程發展	1.訂有課程發展委員會設置要點，全校成員全面積極參與，並定期開會研討，紀錄完備者。 2.學校發展課程能充分納入部落各領域文化，編撰有系統的學校課程架構與單元。 3.學校發展各單元課程(共同課程與部落課程)，均能廣邀各部落耆老一起研討。 4.全校教師與部落耆老，能依據學校課程架構，結合部落歲時生活，研訂出年度主題及各單元之課程與教學方案。 5.學校發展各單元之課程與教學方案，內容詳實與完整。 6.學校能依據原住民文化特性，發展統整式、體驗式課程與教學方案。 7.學校於課程實施之後能進行檢討並加以修正，有紀錄者。
教師教學	1.學校能依部落學校政策目標，聘任具優異族語能力之各類教師。 2.學校能依部落學校教學需求聘任具豐富文化素養之教師擔任教學角色。



	3.學校能辦理教師專業成長活動，增進全體教師具備研訂課程與教學方案及田野採集知能。 4.學校能分別於學生所屬之部落，推動適當時數的部落教學，以增進學生對所屬部落文化之認識與參與。 5.教師能採取全族語教學，提高學生族語能力。 6.教師教學能依據課程與教學方案進行，並採取體驗式教學，使學生明瞭文化之意義。 7.學校訂有符合原住民族文化特性之學生學習評量辦法，確實掌握學生學習成效，並能落實者。
學生學習輔導	1.全體教師能設計符合學生學習動機與興趣之教學活動，以提高學生學習成效。 2.學校能採取適當的生活與學習輔導措施，增進學生族群與文化認同。 3.學校定期召開親師會議，或辦理家庭訪問，增進家長明瞭學生學習活動，提升學生學習成效。 4.學校能發展具體策略，促進學生穩定出席上課，有效銜接學習內容，提高學習成效。 5.學校能針對學生上下學之交通接送，安排有效之策略，提高家長與學生就學意願。
傳統文化知識編印	1.助教學師能於教師教授各單元時，進行全程教學錄影，並加以系統編碼存檔。 2.助教學師能將全年各單元授課實錄，與教師合作完成詳實的影音與文字轉譯工作。 3.助教學師能將已轉譯之各單元影音與文字，，與教師合作，依單元之文化面向，編譯成傳統文化知識教材。 4.學校能將各單元之傳統文化知識教材編印成冊，並加以檔案化。

資料來源：原民會致部落學校之公函附件，作者存檔。

至於在與其他行政部門之互動方面，卑促會之申請設立及其後登記為社團法人，係經主管機關臺東縣政府（業務主責單位為原住民族行政處）之許可。而在美農校地借用的協調過程中，涉及臺東縣政府文化處、教育處、農業處之權責。另外，部落學校曾就寒暑假的上課時間與一般學校輔導課時間撞期的問題，向原民會反映，由原民會行文給臺東縣政府（業務主責單位為教育處），以協調學區內各國中盡量將輔導課時間統一。

參、部落學校作為原住民族教育權利的實踐

部落學校從「找回教育權」的理念出發，以原住民族教育法第 5 條、第 11 條規定為依據，讓原住民族教育權利在現有的制度條件中，有具體實踐的可能。



一、民族意願的形成及展現

縱然原住民族主體地位未為現行法制所承認，且如何形成「民族意願」尚有待各原住民族自行摸索，卑南族在部落學校的籌設申請過程中，卻具體呈現一套「民族意願」的形成機制。

透過卑南族民族議會由下而上的集體決策機制，卑南族具體形成「拿回教育權」之民族意願，並透過設校申請的提出而對外展現此一民族意願。Pinuyumayan 卑南族花環部落學校的設立過程，顯示卑南族作為原住民族教育集體權之權利主體地位，已告確立，此一行使原住民族教育集體權及集體決策機制的經驗，得以作為日後與國家進行更多「相互承認」對話的基礎。

二、從部落教育到民族教育

從歷史來看，過去原住民族教育自決自治的經驗係以部落為範圍，而未及於其他部落乃至於整個族。

就卑南族意識的形成與發展而言，1989 年起舉辦的「聯合年祭」跨越原先部落之間的隔閡，展現了「卑南族意識」擴張發展的可能性。⁴⁰⁷「卑南族意識」在部落學校的實踐過程中亦處處可見，無論是學校的名稱 *Pinuyumayan*，或參與主事的卑南族民族議會、臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會等組織，以及卑南族民族教育論壇、卑南學學術研討會等活動的辦理，都足以顯示，過去以各部落為主體、範圍、對象的部落教育，隨著「卑南族意識」的發展，逐漸形成以卑南族全族為主體、範圍、對象的民族教育之可能。

這也呼應了前述原住民族教育集體權之權利主體，包括單一部落及單一原住民族的可能性。Pinuyumayan 卑南族花環部落學校的設立，係卑南族經由集體決策機制，透過各部落在卑南族民族議會的討論，避免各部落間的互相競爭，而共同決定以民族學校的形式，由卑南族作為權利主體，行使原住民族教育集體權。

三、教育內容以原住民族知識傳衍為核心、符合原住民學習需求

相較於原住民族教育法「單軌雙支」學制下所實施的民族教育，係基於原住民族知識不足以作為完整教育內涵之預設，且流於淺薄化、零碎化的學習，部落學校課程則以文化全體為內涵，無論是原民會就課程規劃建議之 8 大領域，或是 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校配合部落歲時所發展的課程架構，均可顯示原住民族知識在教育內容的完整呈現，對於民族存續發展及個人自我實現，都具有重要意義。

換言之，在原住民族行使原住民族教育集體權的意義上，部落學校係由原住民族自行決定符合原住民族需求之教育內容，同時，也使個人權性質之「原住民

⁴⁰⁷ 參見陳文德，《臺東縣史，卑南族篇》，頁 94。

學習及受教育權」得以在此一教育選擇中獲得實現。

四、憲法義務的履踐

儘管原住民族教育法對於建立原住民族教育體系、設立原住民族學校之規範不足，教育部對此採取消極態度，原民會在主管之民族教育範疇，開創制度空間，透過部落學校之政策作為，讓各原住民族在民族教育的實踐上，得以原住民族部落為主體，展現一定程度的自主性，提供原住民族行使原住民族教育集體權所需要的組織、程序、制度條件。

在中央立法形成之教育制度（原住民族教育法）尚未能全面建立「依民族意願」之原住民族教育制度之前，原民會即在法律賦予之有限空間內，履踐憲法課予之積極促進義務。

第二節 從部落學校思考原住民族教育權利的實踐可能

壹、教育內涵僅限於民族教育？與一般教育平行？

部落學校係原民會基於民族教育之主管權責所推動之政策，似乎一開始就有意與一般教育區隔，並且特別強調「原住民學生接受一般教育之權利」，極力避免影響或干擾一般教育的進行。因此，部落學校政策採「第三學期」之方式，利用部分的寒、暑假及週休時間上課，且課程教學也以民族教育為主。可以想見，這是在原住民族教育法「單軌雙支」學制的架構下，原民會謹守權責分際、「依法行政」的結果。

因此有謂，部落學校「突破」現行學校教育體制，係自成一個體系，形成與一般教育體系「平行」、「雙軌」的學制，不會讓原住民學生面對二擇一之兩難。⁴⁰⁸ 對此說法，本文認為有以下三點值得討論。

一、部落學校並沒有「突破」現行學校教育體制，原住民族教育法「單軌雙支」的學制架構仍穩固如昔，作為「第三學期」的民族教育，相較於第一、二學期的一般教育，還是處於邊陲、附加的位置。所謂部落學校「平行」、「雙軌」的說法，實際上是二者互不相干（你不犯我、我也懶得理你）。

二、民族教育與一般教育二分造成的制度困境，不會因為部落學校而獲得緩解，特別是對原住民學生而言，在寒、暑假及週休時間進行的學習，相較於不需要在同一時間學習的其他非原住民學生而言，實質上仍是一項「額外負擔」。周惠民即指出，部落學校的學生多為在學的青少年，他們除了一般正規的學期外，利用例假及寒暑假學習傳統文化，可以說一整年都處在「上課」的狀態，國高中學生正值身心的重要發展階段，如果全年都在面對壓力和焦慮的環境下，對身心發

⁴⁰⁸ 參見李榮哲，〈實驗型第三學期制民族學校〉，頁 7；周惠民，〈第三學期制民族學校的課程設計如何落實原住民知識〉，頁 25；陳枝烈，〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，頁 164。

展造成的影響恐怕需要再評估。⁴⁰⁹

三、原住民族教育所要教授傳承的原住民族知識，應是具有「民族存續發展」意義而不限於「傳統」、「在地」的知識。原民會印製之部落學校宣導摺頁中也強調「以民族智慧為基礎，結合現代科技的知識技能」、「從實作中學習融合傳統與科技的智慧」。基於原住民族教育的內涵本來就應該包括與世界接軌、與大社會互動的現代知識，本文認為不應將一般教育與民族教育割裂處理，縱然，部落學校可逐步擴充其課程內容及於一般教育，甚至發展具有民族教育特色的一般教育課程，例如第二章第一節引述之美國阿拉斯加原住民族知識網絡之以文化為基礎的課程。然而，問題在於，這樣的期待，以部落學校目前的規模及有限的上課時間，恐怕不切實際。

部落學校還未成為具體政策前，陳枝烈即在原民會委託之《原住民族教育體系之規劃委託研究計畫》中指出：

第三學期制較缺乏主體性，基本上只是一種附加的學習，它可能可以學習文化，但是學生還是以一般教育或漢文化為學習的主軸。⁴¹⁰

由此可見，以「第三學期」方式實施、並以民族教育為內涵的部落學校，現階段仍非屬一般教育學校體制的取代式的選項。雖然其以「學校」為名，並由政府興辦，而被認為是「道道地地體制內的學校」，但與過去在部落（社區）進行的母語教室、青少年文化成長班（營）或獵人學校相較，其實都同樣是原住民學生在一般教育學習主軸下，利用課餘時間進行的「課外活動」，差別只在於部落學校的辦理規模較大、資源更為集中而已（但也可能因而產生資源排擠作用）。

基於上述討論，我認為部落學校提供之「課外活動」式的教育選擇，在原住民族教育權利的實踐上，顯然是不足的。其不僅未觸及原住民在一般教育學校體制之學習及受教育權保障不足的問題，也沒有使原住民族教育集體權主張之「符合原住民族需求之教育內容」被置於正規課程時間的課程中。

貳、部落學校的組織定位？

相較於一般學校法制上，公立學校為公營造物、私立學校為財團法人，均得作為法律上之權利義務主體，部落學校的組織定位則妾身未明。

部落學校係經原民會公告設立，其設立係以原住民族教育法第 5 條、第 11 條為依據，故部落學校在法制上，似應屬「原住民族學校」並作為「符合原住民族需求之教育體系」的一部分。不過，可能是因為原住民族教育法對於何謂「符合原住民族需求之教育體系」、「原住民族學校」規範不足，部落學校的組織定位沒有一個明確的法律依據可以適用，故原民會在政策上，係採取由另一法人化組織

⁴⁰⁹ 參見周惠民，〈第三學期制民族學校的課程設計如何落實原住民知識〉，頁 27。

⁴¹⁰ 陳枝烈，〈原住民族教育體系之規劃委託研究計畫期末報告書 I：規劃報告書〉，頁 65-66。85-87

作為部落學校的專責單位，代表部落學校作為實際享受權利、負擔義務之主體。

以 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校而言，就部分行政業務或聯繫協調工作，係直接以部落學校之名義對外行文，但就涉及權利義務、責任歸屬、經費運用等事項，均以卑促會之名義為之。

這裡可能會涉及「原住民族學校」在教育法體系的解釋適用問題。前述原民會在部落學校經營模式上，由原先的「公辦民營模式」轉變為「原民會補助辦理模式」，如以公辦民營模式而論，似應定位為公立學校，⁴¹¹至於補助模式則可能定位為私立學校。如此解釋，是否會進而推論出「原住民族學校」有國民教育法或私立學校法之適用？尚不得而知。抑或，在教育法規主管機關教育部的認知中，原民會公告設立之「原住民族學校」，其實根本不是學校。

另外，部落學校在組織定位上非屬權利義務主體，而須以另一法人團體名義為之，則此一法人團體與部落學校之間的內部關係、權責劃分為何？似乎仍有進一步討論的必要。⁴¹²我認為，這裡涉及更高層次的問題是，在原住民族教育集體權的權利行使上，國家應提供如何的組織、程序、制度，協助原住民族在教育事務上自決自治，而避免給予過多不必要的限制？

參、國家的角色：施惠者？協助者？監督者？

一、自治與自主行政的區辨：加拿大原住民族教育的啟示

關於原住民族教育，加拿大政府很早就採取權力下放（devolution）的做法，加拿大社學校（band school）源於 1960 年代末到 1970 年代，全國印地安聯盟（National Indian Brotherhood Association）提出的「印地安主導的印地安教育」（Indian Control of Indian Education）訴求。但關於教師、學校行政和教學內容的相關事務，仍受到各級政府法規的規範。因此有學者認為，權力下放本質仍屬自主行政（self-administration）而非自治（self-government）。教育權力下放作為有效的過渡工具的關鍵在於：充足的資金及朝向自治的結構性改變。資金不足和自治進展緩慢，將削減權力下放的可能利益，反而使其弊端極大化。⁴¹³

二、原住民族條款、憲法第 21 條與憲法第 162 條之關係

有關憲法第 162 條之解釋，學者黃昭元認為，法律保留原則在這裡的適用目的，應該是對國家公權力（尤其是教育行政機關）介入教育事項的形式控制，而不是在給予國家（立法者）任意干預教育事項的規範依據，且國家對於不同階段

⁴¹¹ 有關國民中小學之公辦民營學校究為公立學校或私立學校，周志宏認為應區分不同類型討論參見周志宏（2012），〈教育事務民營化之法律問題：以國民中小學公辦民營為中心〉，氏著，《教育法與教育改革Ⅱ》，頁 101-103，台北市：高等教育

⁴¹² 例如鍾文觀認為，理事會掌握族群部落的主體性，但不能直接介入部落學校的經營。參見鍾文觀，〈部落、NPO 與部落學校之實踐〉，頁 41。

⁴¹³ See Judith Rae, *Program Delivery Devolution: A Stepping Stone or Quagmire for First Nations?*, 7 INDIGENOUS LAW JOURNAL 1-44 (2009).

的教育以及公私立學校的監督方式與範圍本來就有所不同。立法的任何介入應該是在「確認」並「確保」既存的憲法基本權利，而不能增加「憲法所無的限制」。

414

許育典亦指出，憲法第 21 條應作為教育行政的法律監督內容與界限，憲法第 162 條規定的國家依法律監督，其依法監督的內容在憲法第 21 條所保障的教育基本權，故國家對教育行政的法律監督內容只有在此範圍內，才具有自由形成的可能空間。換言之，「憲法第 21 條不僅是國家對教育行政的法律監督內容，也構成了國家對教育行政的法律監督界限」。⁴¹⁵

本文認為，原住民族教育自治的範圍應會構成立法者的界限，尤其是涉及「如何教？怎麼學？怎樣才算教得好？學得好？」等教學方式、學習內容、學業評量等教育核心領域，國家應高度尊重原住民族意願。原住民族在教育自治的範圍內，是具有人民地位的教育權主體。在自治權的範圍內，應該無需法律的授權，而可以自己先行規範。

三、憲法義務履踐的形成自由及限制

憲法增修條文第 10 條規定「依民族意願」的原住民族教育，在原住民族教育法被區分為「一般教育」及「民族教育」，後者雖被置於邊陲地位，但明確規定於國家法律中，似乎也非毫無意義，我認為其意義在於：確認「民族教育」屬於公領域的範疇，蓋立法者明確課予行政部門（原民會、地方政府、學校）諸多責任，姑不論各該行政部門「事實上」能否達成修憲者及立法者之託付，但至少就「規範上」而言，「民族教育」非屬私領域之範疇，殆無疑義。

以目前行政部門對於民族教育的投入之資源，顯然不足以認為符合憲法之積極促進義務。這其中亦包括前述資源錯置之問題。

肆、民族學校或部落學校？

原住民各族及各部落均為原住民族教育集體權之權利主體，國家在尊重「民族意願」之前提下，應由原住民各族及各部落自行決定，是否採取民族學校形式，或回歸各部落教育體制。倘因資源有限之現實考量，先以「原住民各族」為主體，設立民族學校，各族、各部落亦得視民族學校之後續發展情形，決定是否維持民族學校形式，或逐步回歸各部落教育體制，俾兼顧族群內部組成不同部落來源的複雜性。

伍、經濟困境影響就讀意願？

前曾提及，原住民族教育在資本主義下所面臨的經濟、現實困境，讓身處不利經濟地位的原住民難以反抗。莊國銘即指出，「原住民教育自治理念必須克服的

⁴¹⁴ 參見黃昭元，〈二一退學制度的憲法爭議〉，頁 101、104、118。

⁴¹⁵ 參見許育典，〈教育法〉，頁 176-184。

最關鍵問題是，必須說服家長們，教育自治與經濟提升能夠相容，「如果沒辦法說服家長們接受『教育自治並不影響學生在主流社會的競爭力』的話，那麼即便成立了原住民自主的教育體系，家長們也不見得會願意將孩子送去原住民教育體系的學校就讀」。他認為，教育自治權利在實踐層次上可能遭逢的巨大阻力，「並非來自主流社會與政治權力不接受原住民教育自治」，而是來自資本主義現代社會的現實壓力，使部落家長基於經濟、就業的考慮而反對教育自治。⁴¹⁶

關於此，**陳枝烈**認為，如何吸引家長願意將孩子送到民族學校來就讀，關係到兩個重要的層面。第一個層面是民族學校中的課程，第二個層面是學生的生涯發展。在課程方面，傳統民族文化與國語、英語、數學等學科之基礎能力課程都應納入，「這些課程中，是以全族語教學的方式，讓學生真正進入族語的環境學習，相信族語的復振指日可待」。在學生的生涯發展方面，民族學校和現行的一般學校體系不同，將來民族教育會是一個完整的體系，學生讀了民族小學之後，可以一直讀到民族大學，不影響升學的機會。此外，配合未來原住民族自治及各階段民族學校的發展，民族學校的學生，將來有機會進入自治政府工作或成為民族學校教師。他也指出，「今日是一個多元文化的社會，若擁有少數民族文化知識與能力的人，更有異軍突起的機會。例如，運用各族的圖騰、故事、藝術元素在廣告設計、商品設計、服裝設計或飾品的設計上，都可開闢出自己的一片天空，排灣族的琉璃珠就是一例。又如果將原住民族的舞蹈與音樂天份，運用在音樂製作、電影製作、舞蹈創作等等也會有傑出的成果。其他如文學創作、藝術創作、學術研究等等也都有發展的機會。作品的設計或創作要呈現出原住民族的族特色必須以深厚的原住民傳統文化為基礎，才能在基礎之上創造出異於一般社會的成果，而進入民族學校就讀是吸取豐富民族文化的最佳管道。」⁴¹⁷

我非常同意上述看法，並且認為，相較於原住民族教育大多著重於主觀民族認同、語言文化復振等思考面向，陳枝烈的分析，可謂相當程度補充了原住民族教育在經濟、現實層面的討論。

第三節 原住民族教育法的再檢討

本文認為，在憲法所保障之原住民族教育權利的實踐上，原住民族教育法的意義有三：第一，中央對於教育制度的立法形成權；第二，立法者履行憲法委託之義務；第三，立法者將行政部門的憲法義務具體化、明確化。就行政部門未落實原住民族教育法而言，一方面是未依法行政，另一方面，亦是違反憲法義務。這裡必須檢討的是：立法者是否符合憲法委託之意旨？

本文認為在形式法制的建構上，原住民族教育法是第一部原住民族特別法，

⁴¹⁶ 參見莊國銘，《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》，頁 160、163。

⁴¹⁷ 參見陳枝烈(2010)〈民族學校的曙光〉，氏著，《原住民族教育：18 年的看見與明白》，頁 79-84，屏東：國立屏東教育大學。

但實質法制的內容與執行卻沒有為原住民族教育帶來足以「維護民族尊嚴、延續民族命脈」的根本性改變。



壹、民族教育與一般教育的不當區分

憲法增修條文第 10 條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位……並對其教育文化……予以保障扶助並促其發展……」並未將原住民族教育區分為「一般教育」和「民族教育」，原住民族教育法第 4 條的切割，不僅有違憲法保障扶助原住民族教育並促其發展的意旨，更促使原住民族教育權限歸屬的討論，從憲法層次的分權（各原住民族與國家），淪為行政法層次的分權（教育部與原民會、中央與地方）。更因而產生諸多制度困境。

原住民族教育的推展，能否截然區分一般教育和民族教育，二者是否相互重疊、甚至相互依存？權責劃分是否反而造成機關間推諉卸責之情形？以本文一開始提到的事例而言，教育部對於部落學校似乎漠不關心，而原民會對於課綱議題也顯得參與不足。

教育部在「發展原住民族教育五年中程個案計畫（2011-2015）」中也不諱言提及原住民族教育法制與組織分工問題：「在協調中央與地方相關主管機關原住民族教育法的權責分工部份，在一般教育與民族教育分工未盡明確，間接影響民族教育發展與策略之規劃。」

貳、憲法「民族意願」的集體意義受到忽視

這裡的問題是：「民族意願」在原住民族教育法及憲法增修條文的意義，是否相同？

首先就憲法意義的「民族意願」而論，憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」、「國家應依民族意願，保障原住民族之地位，並對其教育文化予以保障扶助並促其發展。」均以「原住民族」為規範對象，所謂「民族意願」，應係指「原住民族」之「民族意願」，具體的說，即作為「民族」的各原住民族部落之集體意願。準此，在憲法意義下「依民族意願」的原住民族教育，國家具有保障扶助並促其發展之義務，並應透過具體政策與作為，積極實踐對於原住民族教育權之保障（司法院釋字第 719 號解釋意旨參照），尤有甚者，國家所欲保障扶助並促其發展之原住民族教育的「內涵」為何？以何「方式」保障扶助並促其發展？均必須受到「依民族意願」原則的拘束。

相較於憲法意義之「民族意願」對於原住民族集體性的強調，對照原住民族教育法第 1 條「政府應依原住民之民族意願，保障原住民之民族教育權」之規定，可以發現，原住民族集體性在該法之立法目的不僅未被彰顯，原來應以「原住民族」作為「民族意願」之主體，竟然主客易位，將「民族意願」錯置為「原住民」

(原住民族基本法第 2 條第 2 款)之個人意願，刻意迴避、忽略原住民族之主體地位，從而，原來具有集體性質之「原住民族」教育、「民族」教育權、「民族」教育文化，被該法降格為「原住民」個人性質之特殊教育。此從原住民族教育法在名稱上雖為「原住民族」教育，然綜觀該法條文規定均以「原住民」個人為規範對象，亦可獲得印證。

另外原住民族教育法第 6 條、第 7 條規定民族教育審議委員會的組織程序，是否足以合乎「依民族意願」的憲法要求？另外，在一般教育範疇未設有相關機制，是否意謂一般教育不需要「依民族意願」？本文認為，具原住民身分之個人，不論其為教師（或校長）、家長、專家學者，如未獲部落民族授權，其參與民族教育審議委員會之意見表達，並不等於、也無法代表集體性之民族意願，充其量只是「原住民（個人）之民族意願」。

原住民族基本法第 7 條規定：「政府應依**原住民族意願**，本多元、平等、尊重之精神，保障原住民族教育之權利...。」亦強調原住民族集體性，符合憲法意義之「民族意願」。

參、欠缺司法救濟可能性的「權利」

教育基本法第 15 條規定：「教師專業自主權及學生學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」

目前原住民族教育法不僅忽略原住民族之主體性，且僅規定「原住民之民族教育權」，不僅權利內涵不明確，且欠缺程序救濟機制。以近來之課綱議題為例，對於課程及教材未納入原住民各族歷史文化及價值觀，或未提供學習族語、歷史及文化之機會，原住民（族）得否、如何請求司法救濟？均顯示目前原住民族教育法並未真正保障原住民族教育權利。

第四節 本文建議

壹、原住民族教育法的修法方向

一、揚棄一般教育與民族教育的不當區分

原住民族教育應視為整體過程（holistic process）⁴¹⁸，不應割裂為一般教育與民族教育。如前所述，一般教育與民族教育的區分所產生之諸多制度困境，在在顯示此一區分有違憲法保障扶助原住民族教育並促其發展的意旨。在憲法「依民族意願之原住民族教育」的憲法保障下，原住民族應享有完整之教育自決自治，不以民族教育為限，而應包含一般教育在內。故原住民族教育法應廢除「單軌雙

⁴¹⁸ See Noam Schimmel, *Indigenous Education and Human Rights*, 14 INT'L J. on Minority & Group Rts. 425, 429 (2007).

支」學制下，一般教育與民族教育之區分，以開拓「雙軌」學制的發展空間。

二、「民族意願」組織程序機制的建構

蘊含在憲法「民族意願」之原住民族自決，就原住民族「自由決定其政治地位，並自由追求其經濟、社會及文化的發展」而言，是一個不斷追尋的「過程」。⁴¹⁹ 本文認為，「依民族意願之原住民族教育」之憲法意義，對國家而言，國家應有義務提供足以促進「依民族意願之原住民族教育」發展之組織、程序、制度；對原住民族而言，透過「民族意願」主體性的展現，由原住民族自行決定是否建立自己的學校，或者，在現有學校制度底下，採取各種可能改變目前依附、邊陲困境的措施。

前述原住民族教育法立法過程提出之「原運版」草案第 6 條第 1 項規定：「行政院原住民委員會為實施原住民族教育，應成立原住民族各族教育委員會，負責各該族群原住民族教育之策定規劃、促進及審議事項。」至少在組織程序機制上，使「原住民族各族」之權利主體性得以彰顯，應是可參考的修法方向。

三、確立「原住民學習及受教育權」及「原住民族教育集體權」之可救濟性

原住民族教育法作為保障原住民族教育權利之法律，對於國家的不當干預或侵害，以及國家怠於履行義務之保障不足，應設有救濟機制，包括行政救濟及司法救濟。

就司法救濟之必要性而言，法院應作為集體權與個人權發生衝突時，解決爭議的最後屏障。⁴²⁰

四、考量地域差異及教育選擇權，兼採多元文化教育

多元文化教育與原住民族教育應予區別。前者是「對文化多元趨勢的一種回應，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，進而產生同理心，在多元複雜的社會中得到安適」；後者則是「從殖民歷史經驗中自我意識與解放的一種反動，為文化生命的存續請命，在複雜的族群關係中，找到歷史的主體地位」。⁴²¹ 二者發展出來的教育理念也不盡相同，「多元文化教育旨在促進異文化間的對話、理解、寬容及相互欣賞，而原住民族教育則是從本身的文化掠奪、知識掠奪處境出發，試圖取回文化詮釋權及教育掌控權，以達到民族文化的振興。」⁴²²

⁴¹⁹ See Susan J. Ferrell, *The Concepts of Self-Determination and Autonomy of Indigenous Peoples in the Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 14 ST. THOMAS L. REV. 259, 262 (2001).

⁴²⁰ See Austin Badger, *Collective v. Individual Human Rights in Membership Governance for Indigenous Peoples*, 26 AM. U. INT'L L. REV. 485, 505-510 (2011).

⁴²¹ 參見周惠民，〈加拿大原住民族教育權的現況與發展〉，頁 277-278。

⁴²² 參見雅柏魁詠·博伊哲努，〈原住民族部落大學發展的機遇及挑戰：誰的部落？什麼樣的大學？〉，頁 7。

本文認為，在部落原鄉應落實教育自決自治，由各原住民族、部落，依民族意願，行使原住民族教育集體權。⁴²³在都會區，學校應提供真正的多元文化教育（而非目前修辭式、口號式的多元文化教育），落實原住民學習及受教育權的憲法意旨。

貳、在現行法制下履踐憲法義務的可能選項

一、兼顧一般教育與民族教育的平衡發展，改善目前資源錯置之情形

在原住民族教育法修法之前，基於憲法義務之要求，教育部及原民會應投入更多資源促進「依民族意願之原住民族教育」，兼顧一般教育與民族教育的平衡發展。此未必會排擠其他預算，但至少應先檢視、改善目前資源錯置之情形。

二、從侷限於民族教育的部落學校，發展為兼有一般教育及民族教育之原住民族學校

依原住民族教育法第 5 條、第 11 條之規定，「建立符合原住民族需求之教育體系」、「設立各級原住民族學校」並不侷限於民族教育。以上開規定作為法源依據的部落學校，其範圍自不以民族教育為限。

值得進一步觀察者，為促進教育多元化，鼓勵教育創新與實驗，提供多元之教育選擇，行政院近來通過了「高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例」、「學校型態實驗教育實施條例」、「公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例」等三部法律草案。此「實驗教育三法」雖尚未完成立法，但在教育多元化的立法趨勢下，教育部作為原住民族教育法「一般教育」之主管機關，對於部落學校的發展不能再置身事外，應在部落學校的基礎上，落實原住民族教育法的要求，使部落學校發展為兼有一般教育及民族教育之原住民族學校，以真正成為「突破」現行教育體制、取代一般學校的平行教育體系。

三、調整民族教育審議委員會之組織程序，強化原住民族各族參與

原住民族教育法第 6 條第 1 項規定：「中央原住民族主管機關應設立民族教育審議委員會，負責諮詢、審議民族教育政策事項。」同條第 2 項規定：「前項委員會由教師、家長、專家學者組成，其中具原住民身分者，不得少於二分之一，並應兼顧族群比例；其設置辦法，由中央原住民族主管機關會同中央主管教育行政機關定之。」原民會及教育部依此授權，訂定「行政院原住民族委員會民族教育審議委員會設置辦法」，該辦法第 4 條規定，教審會委員包括教師代表四人至五人、學生家長代表三人至四人、專家學者代表六人至八人，委員代表由各界推薦，並應考量各級各類學校、原住民各族群及地域之均衡。

本文認為，上述民族教育審議委員會之教師、家長、專家學者等委員代表，

⁴²³ 陳張培倫亦認為，至少在原住民族地區之學校，理應為原住民族基本法中民族自治精神的實踐場域。參見陳張培倫，〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，頁 17。

可強化原住民族各族之主體性，例如協助各族建立推薦機制，使受推薦之教師、家長、專家學者代表，同時具有該族代表之意義，為求明確，亦可考量修正「行政院原住民族委員會民族教育審議委員會設置辦法」。



參、由下而上的原住民族教育自覺、自決

譚光鼎從殖民主義的觀點批判歷來的原住民教育，並從抵殖民的觀點呼籲，原住民教育改革必須始自族群「自覺」，從族群「自決」中找到民族教育的出路。他認為歷來原住民教育問題的核心在於「主體地位的淪喪」，「由於民族主體性的喪失，使固有文化滅絕為廢墟；因為民族主體性被剝奪，使教育結果殘破如廢墟。廢墟需要重建，重建之道在於恢復主體性。」⁴²⁴

族群「自覺」確實是原住民族教育能否成功的關鍵。以目前的部落學校為例，雖然仍有許多不足之處，但能跨出這一小步卻是很不容易，族人應提高自身對於教育事務的重視及投入程度，珍視部落學校的功能價值，前仆後繼的為原住民族教育而努力。僅以目前 Pinuyumayan 花環部落學校 3 位專任教師、6 位助教學師的師資團隊，要肩負民族存續發展的重責大任，人力尚有嚴重不足，倘未來要發展為取代一般學校教育之規模，或可借助卑南族各領域之專業人才，並建立現職教師、公務員調任至部落學校之機制（原住民族教育屬公領域事務，興辦原住民族教育是國家應履行之憲法義務），傾全族之力投入之，焉有原住民族教育仍需依賴國家、假手他人之質疑！

誠如莊國銘所言：「原住民族語言文化的復振是個很複雜的課題，學校只是這個社會工程的場域之一，要將語言文化復振，單靠學校的教育不足以成事，但學校的教育也不能從這個社會工程中缺席。語言文化的延續與復興，除了需要學校的提倡之外，也需要社區與家長的支持與配合。」⁴²⁵

肆、內容面向

一、原住民族的知識體系與教育內涵的重構

依前述具有「民族存續發展」意義之原住民族知識，應以追求民族主體性為目的，其知識整體及分類則奠基於原住民族世界觀，且必須能夠適應變化以追求民族存續發展。⁴²⁶

基此，以原住民族知識為主的課程革新，「應思考如何設計兼具一般教育與民族教育功能，又不會讓兩者相互孤立的原住民族教育內涵」。⁴²⁷

⁴²⁴ 參見譚光鼎（2002），《臺灣原住民教育：從廢墟到重建》，頁 259-283，台北市：師大書苑。

⁴²⁵ 參見莊國銘，《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》，頁 170。類似見解，參見張學謙（2003），〈回歸語言保存的基礎：以家庭、社區為主的母語世代傳承〉，《台東師院學報》，14 期，頁 97-120。

⁴²⁶ 參見張培倫，〈關於原住民族知識研究的一些反思〉，頁 44-50。

⁴²⁷ 參見陳張培倫，〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，頁 19。



二、教材與課程的規劃

目前一般教育與民族教育的區分，導致民族教育的實踐不足，學習上偏重於一般教育。未來原住民族教育之教材課程不應再切割二者，而採取透過「課程邏輯整合」與「課程材料整合」的策略。⁴²⁸

例如排灣族傳統文化中處處充滿了科學智慧，不論織布、建家屋與製作日常生活用品的取材、食物保存與炊煮、經濟生產活動工具之製作與使用、天文氣候的預測、部落設施的規劃、狩獵活動等均表現出科學智慧。⁴²⁹透過課程教材的設計，學生即可同時學習傳統文化與現代之科學智慧。

周惠民探討原住民族知識在「文化回應課程」中應用的可能性，在現有九年一貫課程綱要的基礎上，建立一套適合原住民學生的教育內涵。⁴³⁰

表 7：民族教育課程內涵

課程內涵	課程主題	對應的領域
民族語文	神話、傳說、詩歌、話劇	語文、藝術與人文
族群歷史	遷徙、戰役、族群關係	語文、社會
禮俗祭儀	命名、成年禮、祭典、喪葬	藝術與人文、社會
民族飲食	飲食習慣、主副食、植栽、烹調	社會、自然與生活科技
民族樂舞	舞蹈、樂曲、樂器、歌謠	藝術與人文、語文
民族工藝	雕刻、陶藝、編織、服飾、圖騰	藝術與人文、自然與生活科技
民族科學	數學、自然科學、建築	自然與生活科技、藝術與人文、數學
自然生態	人文地理環境、動物、植物、復育	自然與生活科技、社會
身體活動	體育競賽、授獵、健康醫療	健康與體育、社會
親屬制度	親屬關係、血緣	社會、綜合活動

資料來源：周惠民（2011），〈原住民族知識在文化回應課程中的可能性初探〉，《台灣原住民族研究學報》，1 卷 2 期，頁 187。

此外，應尊重部落之獨特性、差異性，在發展民族共同課程的同時，並依「部落有教室」的精神，讓部落設計規劃部落課程。

三、教育應有助於競爭力的提升

現在的社會是一個無法分割的資本主義社會，部落的重建不是要變成一個古老、封閉、沒有生命力的社會，部落再生的努力，必須同時是既返本又開新的，是一個動態、開放、持續的溝通歷程，它指向一個目標：即觸動部落內在、自主

⁴²⁸ 同前註，頁 19-21。

⁴²⁹ 參見陳枝烈，〈排灣族文化中的科學智慧初探〉，頁 115-156。

⁴³⁰ 參見周惠民，〈原住民族知識在文化回應課程中的可能性初探〉，頁 167-190。

的活力，恢復部落經濟、教育、政治、文化、社會控制之功能，讓部落有生命。⁴³¹

學習及受教育權必須至少能夠滿足學習者（受教育者）的「基本學習需要」。所謂滿足基本學習需要之教育，根據周志宏的說法，包括「人們為生存、為充分發展自己的能力、為有尊嚴地生活和工作、為充分參與發展、為改善自己的生活質量、為作出有見識的決策，以及為繼續學習所需的基本學習手段」和「基本學習內容」，並且應具有可獲取性、可近用性、可接受性與可調整性，且符合學生之最佳利益。⁴³²

本文認為，原住民族教育集體權的實現關鍵，在於原住民族對於教育事務擁有充分之自主決定權，得以在不增加學生負擔的情形下，提供返本又開新的教育內容，這樣的教育內容不僅可以滿足學習及受教育的「基本學習需要」，也可以完成原住民族知識的傳承。原住民接受這樣的原住民族教育，不僅不會是負擔，反而會因為具備多元文化能力，且因認同自己的文化而感到榮耀。林志興以「卑南族價值」說明對於 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校的期待：

我們要不斷打造卑南的價值，讓來的孩子視這裡為樂園，就像傳統的少年會所，那些孩子不怕被打屁股，也要勇敢到會所來，因為他們從會所出來是一種榮耀，是一種光榮，我們想重塑這個價值，也希望它是長遠且永遠的價值。

433

伍、組織面向

一、以民族學校法人作為對外展現「民族意願」、結合學校與部落的平台

回顧歷史，原住民族從部落教育自治到完全喪失對教育的主導權，學校與部落的疏離，絕對是造成原住民族教育困境的關鍵原因。孫大川認為：

台灣近百年來的教育，充滿國家意識形態的灌輸，強調齊一而忽略異質的存在；整個學習與生活脫節，學校與社區部落隔離。就原住民而言，進入學校及等於和自己的母體文化和部落關係疏離。如何找到或建立聯結部落和學校間的互動機制？是原住民教育的另一大課題。⁴³⁴

原住民族教育政策白皮書亦明確指出：

部落是民族教育之主體角色...未來需增加部落在民族教育上自主與自治的權

⁴³¹ 參見孫大川（2000），〈部落的組織與溝通〉，氏著，《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》，頁 72-73，台北市：聯合文學。

⁴³² 參見周志宏（2012），〈學習權的形成與發展〉，氏著，《教育法與教育改革 II》，頁 55，台北市：高等教育。

⁴³³ 國立東華大學原住民族發展中心（編），《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 91。

⁴³⁴ 參見孫大川，〈對台灣原住民教育的一些思考〉，《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》，頁 195-196。

教育學界不乏倡議建立雙軌制的原住民族教育體系之聲，例如譚光鼎即指出，設置民族學校並發展民族學制之必要性，在於單一體制、文化專賣式（mono-cultural）的學校教育，不但無法滿足原住民族的需要，並且造成大量學習失敗的結果，他建議參考美、澳、紐等國自 1960 年代起開始推動設置民族學校（民族小學、中學、社區學院、民族大學）的經驗，發展雙軌制的民族教育。⁴³⁶

陳枝烈亦認為，原住民族教育體系的規劃並不在於要取代原住民族接受一般教育的機會，而是希望設立第二個教育體系，使願意接受原住民民族文化、語言教育的學生有機會做選擇，而不在像過去那般，只能接受一般的教育體系。民族教育體系的規劃是實踐「國家肯定多元文化」憲法精神的具體表現，是提供原住民教育選擇權所需要的制度。在原住民族自治的前提下，由各族依其文化、社會、制度、知識系統、哲學觀、價值觀實施自己的民族教育。⁴³⁷

本文認為，制度設計上可考慮以「民族學校法人」之方式，以民族為單位，各原住民族設置至少一所民族學校（課程涵蓋一般教育及民族教育）。且為尊重部落獨特性，應建立各部落的參與機制，例如，除共同必修課程之外，另保留相當之時數空間，由各部落辦理部落選修課程。透過課程選修方式，兼顧各部落之差異性及獨特性。

二、師資來源、資格、培育與任用

陳張培倫認為，師資來源應以部落、民族成員為主，優先培訓聘用原住民族之當地部落、民族師資，「在有關族語與文化核心內涵之師資上，應跳脫一元化之教師檢定聘用模式，讓當地部落/民族在其民族自治範圍內，擁有一定的特殊檢定聘用權利」。⁴³⁸本文認為，在國家有積極促進原住民族教育發展之義務下，制度上似可考量調任（借調、商調）現職教師、公務員辦理民族教育的可能性。

三、不以原住民學生為限

原住民族學校的辦學理念及教學內容，雖然是以傳承原住民族知識為核心，但亦能提供符合「基本學習需要」之教育，如果能發展為類似華德福教育（Waldorf Education）之另類教育體系，在不影響影響原住民學生就學權益之前提下，應可作為非原住民學生接受「另類教育」的選項。⁴³⁹

⁴³⁵ 參見教育部、行政院原住民族委員會（2011），《原住民族教育政策白皮書》，頁 47，台北市：教育部、行政院原住民族委員會。

⁴³⁶ 參見譚光鼎，《臺灣原住民教育：從廢墟到重建》，頁 255-256。

⁴³⁷ 參見陳枝烈，《原住民族教育體系之規劃委託研究計畫期末報告書 I：規劃報告書》，頁 65-81。

⁴³⁸ 參見陳張培倫，〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，頁 21。

⁴³⁹ 有關另類教育的介紹及討論，參見何琦瑜、賓靜蓀、陳雅慧等《親子天下》雜誌編輯部（2013），《翻轉教育：未來的學習・未來的學校・未來的孩子》，頁 112-139，台北市：天下雜誌。

第五章 結論

在既有教育體制下，現代知識分子與傳統知識分子—部落耆老兩者似乎活在不同的生活世界，說著不同的語彙，雙方是平行而少能交會溝通，而未來傳統知識必將隨著耆老凋零而消失，只剩下現代知識分子，且其族語知識將愈來愈淺薄。在此困境下，現代知識分子可有能力、意願重新認識、學習傳統知識？可有能力搶救乃至重建傳統知識？可有足夠之族語知識進行耆老訪談，與耆老對話交流？這類問題將不斷地考驗現代知識分子。⁴⁴⁰

第一節 研究發現

過去有關原住民族教育的討論，大多停留在原住民族教育法落實與否的檢討上，縱然不乏批評或建議修法之聲音，但並不足以撼動「單軌雙支」學制下，對於原住民族教育不當區分「一般教育」及「民族教育」的困境。在此困境下，本文從憲法觀點，分析「原住民學習及受教育權」與「原住民族教育集體權」之內涵，並指出中央雖有原住民族教育制度形成的立法權限，但原住民族教育法之制度內容，明顯已嚴重干預、限制原住民族教育的發展，應修法規劃「依民族意願」之原住民族教育制度，以落實憲法對於「原住民學習及受教育權」之保障，並開展各原住民族、部落行使「原住民族集體教育權」之可能性，進而達到原住民自我實現、原住民族知識有效傳衍、延續民族命脈之原住民族教育目的。

謹就本文初步研究心得，擇要整理如下，以供參考：

一、原住民族教育係以原住民族知識的傳承為核心，所傳授者乃整體性、全面性且具有「民族存續發展」意義的一套知識體系，主流社會應正視原住民族知識的存在及價值，肯認其足以構成完整的教育內涵。

二、在日治時期台灣出現由國家提供的學校教育之前，原住民族部落作為原住民族知識之主體，即發展出嚴謹之傳統教育制度（例如卑南族的會所教育）。此一亙古存在且傳承至今的原住民族教育體制，是在國家教育全面壟斷並強迫原住民接受殖民、同化教育之後，才逐漸沒落。直到解嚴後，原來被視為落後的、需要被教化改進的原住民族語言文化，才逐漸得以在學校課程邊陲以點綴附加之姿現身。此外，原運在原住民族教育法立法過程中的有限參與，使「雙軌」學制在折衷拉鋸之後成為「單軌雙支」學制，造成「一般教育」及「民族教育」二分的歷史偶然，連帶影響後來規範與實踐的巨大落差，並產生諸多制度困境。

三、基於憲法第 21 條「學習及受教育權」之規範內涵，檢視「原住民學習及

⁴⁴⁰ Tibusungu'e Vayayana (汪明輝) (2013)，〈原住民現代知識分子與部落耆老之對話：從 pasu'e tiaki'ana 關於鄒族宗教調解之論述談原住民族知識典藏之部落化〉，《台灣原住民族研究學報》，3 卷 4 期，頁 26。

受教育權」的實踐現況，可以發現，其與憲法意旨未符之處在於：(一)單一教育體制下的國民教育，形同原住民有「義務」接受的教育；(二)單一教育體制下的教育內容不符合協助原住民自我實現之教育宗旨、目的，且構成事實上歧視；(三)原住民之教育選擇權，在單一教育體制與經濟壓迫的現實困境下，並無實現可能；(四)單一教育體制下的「單軌雙支」學制，使多元文化教育名實不符。

四、原住民族教育集體權之憲法證成途徑有二：(一)從「原住民學習及受教育權」的實踐不足，導引出憲法對「原住民族教育集體權」加以保障的必要；(二)「原住民族教育集體權」作為個別性的集體權，係源自於以原住民族作為憲法基本權利主體之概括性集體權（民族權／自決自治權）。

五、有關如何透過「憲法解釋」導出原住民族集體權，憲法學界提出的解釋途徑，主要有以下四種：(一)從憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項之原住民族條款得到確認；(二)將集體權之內涵，納入憲法第 22 條的保障範圍；(三)將憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項之原住民族條款，連結、指向憲法第 5 條；(四)以原住民族基本法作為實質憲法。此外，司法院釋字第 719 號解釋作為第一個涉及原住民族權利的大法官解釋，一方面參酌憲法第 5 條及憲法增修條文第 10 條第 12 項之意旨，肯認作為基本國策之原住民族條款，除課予國家義務之外，亦有保障「原住民族工作權」之作用，可謂鬆動了基本國策欠缺主管權利性質之見解；另一方面，其援引國際人權法相關規定，惟廣度、深度尚嫌不足。準此以言，無論就憲法學界的討論或釋憲實務，以憲法解釋證成原住民族集體權的存在，已是時至今日不宜再為託辭或否認的應然，在憲法解釋上，應將「蘊藏於憲法規範意旨」的國際人權法內涵，具體化為原住民族權利的實質內容。

六、原住民族集體權係以「原住民族」為憲法基本權利主體，此一「原住民族」集體的範圍、規模，應包括個別部落、數部落、個別原住民族、數原住民族、全體原住民族等多種可能。原住民族集體權的核心內涵在於「民族意願」之體現，亦即賦予原住民族以上述各種範圍、規模之集體作為憲法基本權利主體，擁有自主決定、自我治理之自決自治權。

七、國民教育階段之原住民族教育集體權，其憲法基礎係憲法第 21 條「人民有受國民教育之權利與義務」之規定，且在憲法第 5 條「民族實質平等」之總綱規定下，透過憲法增修條文第 10 條第 12 項「國家應依民族意願，保障原住民族教育」的體系性連結，即可推導出原住民族受憲法第 21 條所保障之教育集體權，在權利主體、權利內涵、保障範圍、權利限制之特殊性。原住民族教育集體權之核心內涵在於教育自決自治，亦即原住民族教育應由原住民族管理與主導，其保障內容主要包括：(一)設立原住民族學校或其他教育機構之自由。包括公立學校及私立學校，且不限於法律所規定的學校型態，原住民族興辦之各種教育型態，皆應受到保障；(二)控制／管理原住民族學校或其他教育機構之自由，包括經營型態、方式之形成自由，與選擇教師、學生之自由；(三)課程與教學之自主性，亦即

以自己的語言和適合其文化教學方法的方式提供教育之自由，其範圍包括一般教育及民族教育；(四)請求國家提供適當資金及有效措施之權利。原住民族教育集體權應以原住民學習及受教育權的實現為界限，故即使依據集體的內部自決權設立了民族學校或教育體系，仍須尊重原住民個人的教育選擇權，不宜採取強迫就讀方式。

八、原民會以原住民族教育法第 5 條、第 11 條為依據，所推動之「部落學校」政策，在原住民族教育權利的實現及國家憲法義務的履踐上，具有以下重要意義：(一)就原住民族教育集體權而言，部落學校係由原住民族自行決定符合原住民族需求之教育內容，使原住民族知識得以完整呈現；(二)原住民學習及受教育權得以在此一教育選擇中獲得實現；(三)原民會在其主管之「民族教育」範疇，開創制度空間，讓各原住民族得以原住民族部落為主體，展現一定程度的自主性，提供行使原住民族教育集體權所需要的組織、程序、制度條件。此外，卑南族在 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校的設校過程與實際運作中，透過卑南族民族議會由下而上的集體決策機制，具體形成「拿回教育權」之民族意願，確立卑南族作為原住民族教育集體權之權利主體地位，並開創以卑南族全族為主體、範圍、對象的民族教育之可能。然而，部落學校實際上並未「突破」現行學校教育體制，非屬一般教育學校體制的取代式的選項，蓋其以「第三學期」方式實施、以「民族教育」為內涵，相較於第一、二學期的一般教育，仍是處於邊陲、附加的位置，且依舊構成原住民學生的「額外負擔」。

九、原住民族教育法不當區分「一般教育」及「民族教育」，且刻意忽視憲法「民族意願」之集體意義，不符憲法委託之意旨，立法者應修法廢除「單軌雙支」學制下「一般教育」及「民族教育」之區分，並建構「民族意願」的組織程序機制，俾使原住民族透過「民族意願」主體性的展現，自行決定是否建立自己的學校，或在現有學校制度下，採取各種可能改變目前教育困境的措施。在修法之前，行政部門就其未落實原住民族教育法而有「違反憲法義務」及「未依法行政」之情形，應力求改善，例如投入更多資源促進「依民族意願之原住民族教育」，兼顧一般教育與民族教育的平衡發展，並在民族教育審議委員會之組織程序上，強化原住民族各族的參與。此外，隨著教育多元化的立法趨勢，教育部對於部落學校的發展不能再置身事外，而應在部落學校的基礎上，落實原住民族教育法「建立符合原住民族需求之教育體系」、「設立各級原住民族學校」之要求，使部落學校發展為兼有一般教育及民族教育之原住民族學校，以真正成為「突破」現行教育體制、取代一般學校的平行教育體系。

第二節 研究展望

除了 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校之外，其他部落學校的設立辦理情形，

亦有納入研究，加以比較分析之必要。⁴⁴¹此外，國外原住民族教育權利的實踐情形，特別是相關立法配套及法院的態度，仍待深入探討。

原住民族面對現行法制的重大缺失，要以何種策略因應、尋求突破？此涉及政治實踐的能動性，亦即如何從民族「自覺」到民族「自決」。因此，部落族人在教育、教學現場的聲音仍需要被清楚的聽見，故需要更多的田野調查與實證分析。

在論文的尾聲，我不禁想起第一次造訪 Pinuyumayan 卑南族花環部落學校的早晨，我們祖孫三人在部落學校瞭望台上，看著 77 歲的 *mumu* 校長⁴⁴²和其他老師，在豔陽下教導學生們一個動作、一個舞步；在教室裡帶著學生練習用族語數數兒、說出眼耳口鼻等單字。

原住民族教育雖有其特殊的集體性質、歷史脈絡，但相關問題的思考，終究圍繞在教育及學習的本質，作為一位卑南族父親，我不希望卑南族語言文化知識的傳承，未來變成 Kaiwan i Kakubaw 的學習負擔，我心中的想望是，什麼樣的教育體制，能夠讓她沉浸在卑南族價值之中，愉快的接受「文化回應教育」的洗禮，喜悅的投入多元文化的學習，而以自我實現的動機，自由開展生命。這樣的想望可謂平凡渺小，現實上卻有很多的困難阻礙在可預見的前方。本文作為不成熟的研究起點，毋寧是將縈繞在心中多年的生命經驗吶喊，透過書寫發聲，希冀引發更多的對話討論，尋求改變世界的一點可能。

⁴⁴¹ 相關介紹，參見宋耀光（2013），〈排灣族大武山部落學校開學：讓學生學習族語及部落傳統文化〉，《Ho Hai Yan 台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，48 期，頁 48-51；袁庭堯（2013），〈排灣族大武山部落學校：建構學習場域 讓祖先智慧得以延續〉，《原住民族季刊》，24 期，頁 18-21；朱清義（2013），〈傳承原住民族文化：阿美族 Cilangasan 部落學校〉，《Ho Hai Yan 台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，50 期，頁 38-41；陳宇君（2013），〈阿美族 Cilangasan 部落學校：重塑生命力 找回族群驕傲與自信〉，《原住民族季刊》，24 期，頁 26-29；江韶華（2014），〈傳承小尖兵訓練營：南湖大山部落學校開課囉！〉，《Ho Hai Yan 台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，53 期，頁 48-51。

⁴⁴² *mumu* 指祖父母輩，男性、女性皆通用。



參考文獻

壹、中文部分

一、專書

- Awi Mona (蔡志偉) (2011)。《原住民族權利的變遷與發展：美國、澳洲、加拿大與國際組織之判決選輯及解說》。台北市：行政院原住民族委員會。
- 夷將·拔路兒 Icyang•Parod (2008)。《台灣原住民族運動史料彙編(上)》。台北：國史館、行政院原住民族委員會。
- 行政院教育改革審議委員會 (1996)。《教育改革總諮議報告書》。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 何琦瑜、賓靜蓀、陳雅慧等《親子天下》雜誌編輯部 (2013)。《翻轉教育：未來的學習•未來的學校•未來的孩子》。台北市：天下雜誌。
- 宋龍生 (1997)。〈卑南族的社會與文化〉(下冊)，《臺灣原住民史料彙編》第四輯。南投：臺灣省文獻委員會。
- 宋龍生 (1998)。《臺灣原住民史：卑南族史篇》。南投：臺灣省文獻委員會。
- 宋龍生 (2002)。《卑南公學校與卑南族的發展》。南投：國史館臺灣文獻館。
- 李建良 (2010)。《人權思維的承與變：憲法理論與實踐》。台北市：新學林。
- 李惠宗 (2014)。《教育行政法要義》，二版。台北市：元照。
- 李震山 (2007)。《多元、寬容與人權保障》。台北市：元照。
- 周志宏 (2001)。《私人興學自由與私立學校法制之研究》。台北市：學林文化。
- 周志宏 (2003)。《教育法與教育改革》。台北市：高等教育。
- 周志宏 (2012)。《教育法與教育改革Ⅱ》。台北市：高等教育。
- 周志宏 (2012)。《教育法與教育改革Ⅲ》。台北市：高等教育。
- 周德禎 (2001)。《排灣族教育：民族誌之研究》。台北市：五南。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞 (2008)。《憲法：權力分立》，二版。台北市：新學林。
- 林明昕 (2006)。《公法學的開拓線：理論、實務與體系之建構》。台北市：元照。
- 林淑雅 (2000)。《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》。台北市：前衛。
- 林超駿 (2006)。《超越繼受之憲法學：理想與現實》。台北市：元照。
- 孫大川 (1991)。《久久酒一次》。台北市：張老師文化。
- 孫大川 (2000)。《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》。台北市：聯合文學。
- 孫大川 (2007)。《BaLi wakes，跨時代傳唱的部落音符：卑南族音樂靈魂陸森寶》。宜蘭：國立傳統藝術中心。
- 國立東華大學原住民族發展中心 (編) (2013)。《2013 南島民族國際會議會議實錄》。新北市：行政院原住民族委員會。

- 張耀宗（2009）。《國家與部落的對峙：日治時期的台灣原住民教育》。台北市：華騰文化。
- 教育部（2005）。《發展原住民族教育五年中程個案計畫（2006-2010）》，載於：
http://cpd.moe.gov.tw/indigenous/pic/news_file/20130207151247.pdf。
- 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍（2008）。《現代憲法論》，四版。台北市：元照。
- 許育典（2006）。《文化憲法與文化國》。台北市：元照。
- 許育典（2007）。《教育法》。台北市：五南。
- 許育典（2013）。《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》，二版。台北市：元照。
- 許育典（2013）。《教育憲法與教育改革》，二版。台北市：元照。
- 許育典（2013）。《憲法》，六版。台北市：元照。
- 許宗力（1999）。《憲法與法治國行政》。台北市：元照。
- 許宗力（2007）。《法與國家權力（二）》。台北市：元照。
- 陳文德（2001）。《臺東縣史：卑南族篇》。台東：台東縣政府。
- 陳文德（2010）。《卑南族》。台北市：三民。
- 陳枝烈（2007）。《原住民族教育體系之規劃委託研究計畫期末報告書 I：規劃報告書》。台北市：行政院原住民族委員會。
- 陳枝烈（2008）。《台灣原住民族教育》。台北市：師大書苑。
- 陳枝烈（2010）。《原住民族教育：18 年的看見與明白》。屏東：國立屏東教育大學。
- 雅柏魁詠・博伊哲努（2008）。《原住民族權之詮索》。花蓮：東華大學原住民族學院。
- 監察院人權保障委員會（編）（2010）。《監察院第三屆人權保障工作研討會論文集》。台北市：監察院。
- 臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會（2013）。《Pinuyumayan 卑南族花環部落學校 102 年度成果報告書》（未出版）。
- 臺東縣卑南族民族自治事務促進發展協會（2013）。《Pinuyumayan 卑南族花環部落學校 103 年度校務計畫》（未出版）。
- 劉建宏（2007）。《基本人權保障與行政救濟途徑》。台北市：元照。
- 譚光鼎（2002）。《臺灣原住民教育：從廢墟到重建》。台北市：師大書苑。

二、學位論文

- 乜朮一・莫耐（2008）。《台灣原住民族教育權的理論與實踐》。國立東華大學民族發展研究所碩士論文（未出版），花蓮。
- 朱慧清（2009）。《揮灑學校社區之間的那道彩虹：一所原住民小學的個案研究》。國立東華大學教育行政與管理學系碩士論文（未出版），花蓮。
- 王勁之（2008）。《巴布麓卑南人的「部落」觀念與建構》。國立台東大學南島文化研究所碩士論文（未出版），台東。

- 吳欣陽（2004）。《臺灣近代型國家語言法令之形成與演變》。國立臺灣大學法律學研究所碩士論文（未出版），台北。
- 林松郁（2005）。《台灣原住民族教育權發展之研究：三代人權導向》。私立東吳大學社會學系碩士論文（未出版），台北。
- 林淑雅（2007）。《解／重構台灣原住民族土地政策》。國立臺灣大學法律學研究所博士論文（未出版），台北。
- 涂予尹（2014）。《論多元文化主義下種族優惠性差別待遇的法正當性基礎：以臺灣原住民學生高等教育升學優待措施為中心》。國立臺灣大學法律學研究所博士論文（未出版），台北。
- 洪志彰（2006）。《國小原住民鄉土語言教學之探究：以卑南族語為例》。國立台東大學教育研究所碩士論文（未出版），台東。
- 張培倫（2002）。《族群差異權利之道德證成：秦力克自由主義多元文化論之可能性》。國立臺灣大學哲學研究所博士論文（未出版），台北。
- 張源泉（2003）。《原住民族教育及其法規範之研究》。國立政治大學法律學系學士後法學組碩士論文（未出版），台北。
- 張耀宗（2004）。《台灣原住民教育史研究（1624-1895）：從外來者的殖民教化談起》。國立臺灣師範大學教育研究所博士論文（未出版），台北。
- 莊國銘（2008）。《多元文化國家的公民教育：兼論台灣原住民族公民教育的困境》。國立臺灣大學社會科學院政治學系博士論文（未出版），台北。
- 陳舜伶（2002）。《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局：兼論建構中的台灣原住民族自治》。國立臺灣大學法律學研究所碩士論文（未出版），台北。
- 黃慧婷（2007）。《台灣原住民族自治之憲法理論基礎》。國立台北大學法學系碩士論文（未出版），台北。
- 趙中麒（2001）。《部落主權與文化實踐：台灣原住民族自治運動之理論建構》。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文（未出版），台北。
- 劉恩廷（2007）。《國中之國？新伙伴關係？：原住民族自治權之建構與制度設計》。國立臺灣大學法律學研究所碩士論文（未出版），台北。

三、期刊論文與專書收錄論文*

- 巴代（2013）。〈卑南族的「巴拉冠」，妨害婦女的社會參與？〉，載於：
<http://www.pure-taiwan.info/2013/11/pinuyumayan-palakuan-and-feminism>。
- 王前龍（2009）。〈「抵殖民研究方法論」及其原住民族教育研究的應用〉，《慈濟大學教育研究學刊》，5期，頁83-103。
- 王前龍（2011）。〈從原住民族自決權利論原住民族教育權利之建構〉，《台灣原住民族研究季刊》，4卷2期，頁143-169。

* 此部分之參考文獻，因部分論文有同一作者先後以不同姓名發表之情形，為便於讀者查閱，仍以同一姓名集中排列，並以【】註明原論文發表時之作者姓名。這些作者包括：汪明輝、陳張培倫、雅柏魁詠、博伊哲努、蔡志偉（Awi Mona）。

- 王前龍(2011)。<〈從多元文化全球視野反思台灣原住民族學校設置之定位〉，收於：
《2011 年原住民族教育學術研討會會議實錄：原住民族知識與教育主體性
之發展》，頁 36-56。台北市：行政院原住民族委員會、教育部。
- 王雅萍(2005)。<〈尊重原住民族主體性 發展原住民族教育：評原住民教育概論六
書〉，《原教界》，1 期，頁 34-39。
- 王雅萍(2012)。<〈原住民族的課程：各級學校原民課程面面觀〉，《原教界》，46 期，
頁 12-17。
- 王雅萍(2013)。<〈部落學校的民族教育師資素養與培訓〉，收於：國立東華大學原
住民族發展中心(編)，《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 215-238。
新北市：行政院原住民族委員會。
- 瓦歷斯·尤幹(1994)。<〈體檢台灣「山胞教育」：台灣原住民教育體制的一些問題〉，
收於：行政院文化建設委員會(編)，《原住民文化會議論文集》，頁 191-200。
台北市：行政院文化建設委員會。
- 朱清義(2013)。<〈傳承原住民族文化：阿美族 Cilangasan 部落學校〉，《Ho Hai Yan
台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，50 期，頁 38-41。
- 江冠明(1994)。<〈「出草宣言」是原漢對話的起點：評一九九四原住民文化會議〉，
《山海文化》，6 期，頁 37-44。
- 江建昌(2009)。<〈後殖民觀點下的台灣原住民族教育法〉，《弘光學報》，55 期，頁
67-79。
- 江韶華(2014)。<〈傳承小尖兵訓練營：南湖大山部落學校開課囉！〉，《Ho Hai Yan
台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，53 期，頁 48-51。
- 宋耀光(2013)。<〈排灣族大武山部落學校開學：讓學生學習族語及部落傳統文化〉，
《Ho Hai Yan 台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，48 期，頁 48-51。
- 李建良(2003)。<〈淺說原住民族的憲法權利：若干初探性的想法〉，《台灣本土法
學》，47 期，頁 115-125。
- 李建良(2005)。<〈憲法變遷中的原住民族權利：原住民族自治權的法理論述〉，《憲
政時代》，31 卷 1 期，頁 1-34。
- 李建良(2006 年 12 月)。<〈初訪集體權：以原住民族權為對象〉，發表於：《「新興
人權之研究」研討會》。中央研究院法律研究所籌備處(主辦)，台北市。
- 李建良(2007)。<〈憲法人權清單改革芻議：「台灣基本權利憲章」草案初稿〉，收
於：許志雄、蔡茂寅、周志宏(編)，《現代憲法的理論與現實：李鴻禧教
授七秩華誕祝壽論文集》，頁 361-402。台北市：元照。
- 李建良(2014)。<〈論國際條約的國內法效力與法位階定序：國際條約與憲法解釋
之關係的基礎課題〉，收於：廖福特(編)，《憲法解釋之理論與實務》第八
輯，頁 175-275。台北市：中央研究院法律研究所。
- 李建良、林淑雅(2008)。<〈台灣原住民族與新憲運動：觀念的提出〉，收於：葉俊
榮、張文貞(編)，《新興民主的憲政改造》，頁 203-220。台北市：台灣大
學人文社會高等研究院。

- 李瑛(2000)。<〈多元文化與原住民族教育：教育決策倫理之探討〉，《哲學與文化》，27卷4期，頁349-361。
- 李榮哲(2012)。<〈實驗型第三學期制民族學校〉，《原教界》，46期，頁6-7。
- 汪明輝(2009)。<〈原住民研究生的解殖方法：回應 Linda Tuhiwai Smith 的 25 套計畫〉，《原教界》，26期，頁10-11。
- 汪明輝【Tibusungu'e Vayayana (汪明輝)】(2013)。<〈原住民現代知識分子與部落耆老之對話：從 pasu'e tiaki'ana 關於鄒族宗教調解之論述談原住民族知識典藏之部落化〉，《台灣原住民族研究學報》，3卷4期，頁19-45。
- 辛年豐(2011)。<〈原住民族權利保障的建構與實現：從平等權出發到落實平等保障〉，《國立中正大學法學集刊》，34期，頁187-245。
- 周水珍(2008)。<〈民族教育課程政策的發展階段分析〉，《原教界》，22期，頁54-56。
- 周水珍(2012)。<〈原住民族文化的建置與傳承：文化基本教材的編輯與運用〉，《台灣原住民族研究季刊》，5卷4期，頁1-28。
- 周志宏(1994)。<〈人民受教育權利與義務之再認識〉，收於：薛化元、周志宏(編著)，《國民教育權的理論與實際》，頁21-26。台北：稻香。
- 周惠民(2008)。<〈臺灣社會變遷下的原住民族教育：政策的回顧與展望〉，收於：黃樹民、章英華(編)，《臺灣原住民政策變遷與社會發展》，頁259-296。台北市：中央研究院民族學研究所。
- 周惠民(2010)。<〈加拿大原住民族教育權的現況與發展〉，收於：施正鋒(編)，《加拿大原住民權利保障》，頁257-284。花蓮：國立東華大學原住民族學院。
- 周惠民(2010)。<〈原住民族知識在教育上的意涵與應用〉，收於：《2010年南島民族國際會議會議實錄》，頁107-133。台北市：行政院原住民族委員會。
- 周惠民(2011)。<〈原住民族知識在文化回應課程中的可能性初探〉，《台灣原住民族研究學報》，1卷2期，頁169-190。
- 周惠民(2011)。<〈從原住民族知識談教師應有的素養〉，收於：《2011年原住民族教育學術研討會會議實錄：原住民族知識與教育主體性之發展》，頁284-310。台北市：行政院原住民族委員會、教育部。
- 周惠民(2012)。<〈從教育機會均等的理念省思原住民族教育〉，《台灣原住民族研究季刊》，5卷3期，頁1-18。
- 周惠民(2012)。<〈第三學期制民族學校的課程設計如何落實原住民知識〉，《原教界》，46期，頁24-27。
- 周惠民、施正鋒(2011)。<〈我國原住民族教育之回顧與展望〉，收於：國家教育研究院(編)，《我國百年教育回顧與展望》，頁237-251。新北市：國家教育研究院。
- 林志興(1998)。<〈卑南族聯合年祭對卑南族的影響〉，收於：莊萬壽、林修澈、鄭瑞明、陳憲明(編)，《第三屆台灣本土文化國際學術研討會論文集》，頁521-549。台北市：國立台灣師範大學人文教育研究中心。
- 林志興(2002)。<〈南王卑南族歲時祭儀中的音樂〉，收於：巴奈·母路、孔吉文(編)，

- 《原音繫靈：原住民祭儀音樂論文選》，頁 69-94。花蓮：財團法人原住民音樂文教基金會。
- 林志興（2003）。〈從軍事學校到文化堡壘：Takuban（青少年會所）的角色演變〉，《人類與文化》，35/36 期，頁 64-88。
- 林明昕（2004）。〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《憲政時代》，29 卷 3 期，頁 335-358。
- 林明鏘（1997）。〈論基本國策：以環境基本權為中心〉，收於：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會（編），《現代國家與憲法：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，頁 1465-1503。台北市：月旦。
- 林玟漣（2002）。〈原住民教育的論述分析：以四本專書為例〉，《教育與社會研究》，3 期，頁 133-166。
- 林長振（2004）。〈民族教育法律制度序說：兼論我國原住民族教育法的立法商榷〉，《原住民教育季刊》，29 期，頁 109-128。
- 林淑雅（2000）。〈多元民族國家的原住民族基本權〉，《律師雜誌》，247 期，頁 11-22。
- 林超駿（2004）。〈初論多元文化主義（Multiculturalism）作為我國原住民權益保障之理論基礎：以 Will Kymlicka 與其對手間之辯論為起點〉，收於：法治斌教授紀念論文集編輯委員會（編），《法治與現代行政法學：法治斌教授紀念論文集》，頁 309-341。台北市：元照。
- 林瑞珠（2013）。〈卑南族花環部落學校：培育文化種子 將部落精神發揚光大〉，《原住民族季刊》，24 期，頁 22-25。
- 林頌恩（2004）。〈卡地布青年會部落教育的理念與實踐〉，《東台灣研究》，9 期，頁 143-180。
- 林榮光（2011）。〈法律兼顧容納宗教自由之理據與審查標準的再思：多元文化主義的觀點〉，《憲政時代》，37 期 1 期，頁 75-128。
- 施正鋒（2011）。〈多元文化主義與原住民族教育：東華大學三年的觀察〉，《台灣原住民族研究學報》，1 卷 4 期，頁 1-53。
- 洪秀桂（1980）。〈南王卑南族成年儀禮之分析研究〉，《台灣大學考古人類學刊》，42 期，頁 75-94。
- 孫大川（2013）。〈川之物語：讓原住民族教育權回歸部落〉，《Ho Hai Yan 台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，48 期，頁 1。
- 徐豫鹿（2013）。〈原住民族自主教育權：花環部落學校 傳承原民文化〉，《Ho Hai Yan 台灣原 YOUNG 原住民青少年雜誌》，49 期，頁 46-49。
- 涂予尹（2012）。〈我國原住民學生升學優待措施的評析：從 Kymlicka 的自由多元文化主義觀點出發〉，《中研院法學期刊》，10 期，頁 301-354。
- 翁興利、陳文學（2005）。〈台灣原住民族自治區對漢社會之衝擊研究〉，收於：施正鋒、楊永年（編），《行政區域重劃與遷都》，頁 123-143。台北：國家展望文教基金會。
- 袁庭堯（2013）。〈排灣族大武山部落學校：建構學習場域 讓祖先智慧得以延續〉，

- 《原住民族季刊》，24 期，頁 18-21。
- 高德義（2013）。〈建構以「權利」為基礎的原住民族教育政策：國際法原住民族教育權觀點〉，《台灣原住民研究論叢》，14 期，頁 57-84。
- 張文貞（2009）。〈憲法與國際人權法的匯流：兼論我國大法官解釋之實踐〉，收於：廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第六輯，頁 223-272。台北市：中央研究院法律研究所籌備處。
- 張文貞（2010）。〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，收於：社團法人台灣法學會（編），《台灣法學新課題(八)》，頁 1-26。台北市：社團法人台灣法學會。
- 張茂桂（2002）。〈多元主義、多元文化論述在台灣的形成與難題〉，收於：薛天棟（編），《台灣的未來》，頁 223-273。台南：國立成功大學社會科學院。
- 張嘉尹（2008）。〈多元族群、國家認同與台灣的憲政改革〉，《中研院法學期刊》，2 期，頁 109-166。
- 張學謙（2003）。〈回歸語言保存的基礎：以家庭、社區為主的母語世代傳承〉，《台東師院學報》，14 期，頁 97-120。
- 張錦華、黃浩榮、洪佩民（2003）。〈從多元文化觀點檢視新聞採寫教科書：以原住民族群相關報導為例〉，《新聞學研究》，76 期，頁 129-153。
- 張耀宗（2008）。〈國家 vs. 部落：日治時期官方原住民教育策略的變革〉，《台東大學教育學報》，19 卷 2 期，頁 1-29。
- 莊國銘（2007）。〈公民教育與現代國家〉，《政治與社會哲學評論》，22 期，頁 109-178。
- 許育典（2002）。〈人的自我實現作為原住民教育基本權的核心建構：21 世紀原住民族教育的法制展望藍圖〉，《成大法學》，3 期，頁 25-61。
- 許育典（2002）。〈文化差異、多元文化國與原住民教育權〉，《成大法學》，4 期，頁 37-70。
- 許育典、盧浩平（2006）。〈多元文化保障下原住民族教育的憲法建構〉，《東吳法律學報》，17 卷 3 期，頁 1-80。
- 許惠娟（2010）。〈臺灣原住民族教育經費之現況分析〉，載於：
<http://conference.masalu.org.tw/webadmin/upload/1-4-1%E8%A8%B1%E6%83%A0%E5%A8%9F--%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E5%BE%8C.pdf>。
- 陳文德（1989）。〈‘年’的跨越：試論南王卑南族大獵祭的社會文化意義〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，67 期，頁 53-74。
- 陳文德（2004）。〈「族群」分類的省思：認識台灣南島社會與文化〉，《歷史月刊》，199 期，頁 76-83。
- 陳文德（2004）。〈衣飾與族群認同：以南王卑南人的織與繡為例〉，收於：黃應貴（編），《物與物質文化》，頁 63-110。台北市：中央研究院民族學研究所。
- 陳宇君（2013）。〈阿美族 Cilangasan 部落學校：重塑生命力 找回族群驕傲與自信〉，《原住民族季刊》，24 期，頁 26-29。

- 陳妙芬（2009）。〈文化國的原則與實踐〉，收於：蕭高彥（編），《憲政基本價值》，頁 151-185。台北市：中央研究院人文社會科學研究中心。
- 陳枝烈（2009）。〈排灣族文化中的科學智慧初探〉，《台灣原住民研究論叢》，6 期，頁 115-156。
- 陳枝烈（2010）。〈從民族教育的觀點論原住民族教育統計的未來發展〉，收於：阿浪·滿拉旺 Alang·Manglavan、楊錦浪（編），《原住民族教育的省思與展望：87-95 學年度《原住民族教育調查統計報告》解析》，頁 263-320。台北市：行政院原住民族委員會。
- 陳枝烈（2011）。〈國小原住民籍師資培育課程之探討〉，收於：《2011 年原住民族教育學術研討會會議實錄：原住民族知識與教育主體性之發展》，頁 225-243。台北市：行政院原住民族委員會、教育部。
- 陳枝烈（2012）。〈第三學期制民族學校的課程設計理念〉，《原教界》，46 期，頁 18-23。
- 陳枝烈（2012）。〈臺灣原住民小學課程之回顧與展望〉，《課程與教學季刊》，15 卷 4 期，頁 53-71。
- 陳枝烈（2013）。〈台灣原住民族部落學校發展現況探討〉，《台灣原住民族研究季刊》，6 卷 4 期，頁 147-168。
- 陳枝烈（2013）。〈部落學校之課程與教學〉，收於：國立東華大學原住民族發展中心（編），《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 99-113。新北市：行政院原住民族委員會。
- 陳昭如（2011）。〈交叉路口與樓上樓下：反歧視法中的交錯問題〉，《月旦法學雜誌》，189 期，頁 51-68。
- 陳張培倫【張培倫】（2009）。〈關於原住民族知識研究的一些反思〉，《台灣原住民研究論叢》，5 期，頁 25-53。
- 陳張培倫（2010）。〈原住民族知識與現代知識的平等對話〉，收於：《2010 年南島民族國際會議會議實錄》，頁 48-78。台北市：行政院原住民族委員會。
- 陳張培倫（2010）。〈原住民族教育改革與原住民族知識〉，《台灣原住民研究論叢》，8 期，頁 1-27。
- 陳張培倫【Tunkan Tansikian 陳張培倫】（2012）。〈原住民族知識與原住民族部落大學課程發展〉，收於：Vaci Istanta 珐濟（編），《原住民族部落大學政策與實務》，頁 236-256。台北市：行政院原住民族委員會。
- 陳張培倫（2013）。〈族群發展導向積極賦權行動與原住民族〉，《政治與社會哲學評論》，47 期，頁 1-64。
- 陳愛娥（2007）。〈對憲法平等權規定的檢討：由檢視司法院大法官相關解釋出發〉，收於：湯德宗、廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第五輯，頁 225-260。台北市：中央研究院法律研究所籌備處。
- 陳豪（2013）。〈原住民族知識與部落學校課程發展〉，收於：國立東華大學原住民族發展中心（編），《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 57-72。新北市：



行政院原住民族委員會。

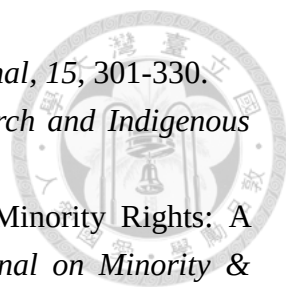
- 曾大千、何思暕（2009）。〈從法令規範論臺灣原住民族教育之本土脈絡〉，《教育與多元文化研究》，1期，頁141-174。
- 曾大千、陳炫任（2013）。〈論多元文化教育之憲法基礎及其於我國原住民族法制之體現〉，《教育與多元文化研究》，9期，頁71-104。
- 雅柏魁詠·博伊哲努【浦忠勝】（2000）。〈真的有所謂的原住民／族教育嗎？：原住民族教育法二年省思〉，《原住民文化與教育通訊》，9期，頁29-30。
- 雅柏魁詠·博伊哲努【雅柏魁詠 Yabsuyongu, Boeconu】（2002）。〈原住民族教育的虛相與實相〉，《原住民教育季刊》，27期，頁125-137。
- 雅柏魁詠·博伊哲努【浦忠勝】（2005）。〈什麼是原住民族固有權（inherent rights）？〉，收於：憲法原住民族政策制憲推動小組（編），《原住民族憲法專章會議實錄》，頁73-80。台北市：行政院原住民族委員會。
- 雅柏魁詠·博伊哲努【Yapasuyongu Poiconü 雅柏魁詠·博伊哲努】（2012）。〈原住民族部落大學發展的機遇及挑戰：誰的部落？什麼樣的大學？〉，收於：Vaci Istanta 珐濟（編），《原住民族部落大學政策與實務》，頁2-43。台北市：行政院原住民族委員會。
- 黃居正（2005）。〈時間、勞動與生態：原住民族財產權的核心論題〉，《清華科技法律與政策論叢》，2卷1期，頁5-47。
- 黃居正（2008）。〈聯合國與人民自決權〉，收於：陳隆志、陳文賢（編），《聯合國：體制、功能與發展》，頁147-187。台北市：台灣新世紀文教基金會。
- 黃居正（2009）。〈憲法解釋與原住民權利〉，收於：廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第六輯，頁429-465。台北市：中央研究院法律研究所籌備處。
- 黃居正、邱盈翠（2013）。〈原住民族傳統智慧創作之歸屬與運用：集體財產管理制度之探討〉，《台灣社會研究季刊》，90期，頁1-42。
- 黃居正（2014）。〈奇多克告瑞典案：原住民族的自決權 Ivan Kitok v. Sweden, Human Rights Committee, August 10, 1988, Communication No. 197/1985, U.N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985〉，《台灣法學雜誌》，252期，頁79-88。
- 黃昭元（2001）。〈上帝要我上祂的學校：宗教自由與義務教育的衝突〉，《月旦法學雜誌》，74期，頁8-9。
- 黃昭元（2002）。〈二一退學制度的憲法爭議〉，收於：廖義男教授祝壽論文集編輯委員會（編），《新世紀經濟法制之建構與挑戰：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁81-125。台北市：元照。
- 黃昭元（2009）。〈平等權案件之司法審查標準：從釋字第626號解釋談起〉，收於：廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第六輯，頁551-580。台北市：中央研究院法律研究所籌備處。
- 黃昭元（2009）。〈平等權與自由權競合案件之審查：從釋字第649號解釋談起〉，《法學新論》，第7期，頁17-43。
- 黃舒芃（2010）。〈立法者對社會福利政策的形成自由及其界限〉，收於：黃舒芃

- (編)，《憲法解釋之理論與實務》第七輯，頁 137-191。台北市：中央研究院法律研究所籌備處。
- 靳菱菱 (2010)。〈族群認同的建構與挑戰：台灣原住民族正名運動的反思〉，《思與言》，48 卷 2 期，頁 119-157。
- 廖元豪 (2009)。〈可疑分類之嚴格審查：種族歧視相關案例研析及比較〉，《月旦法學教室》，83 期，頁 32-44。
- 趙中麒 (2003)。〈關於台灣原住民「民族」生成的幾個論證〉，《台灣社會研究季刊》，51 期，頁 185-224。
- 趙中麒 (2004)。〈民族想像/或民族復振：太魯閣(族)分離/正名運動的意義與困境〉，《思與言》，42 卷 4 期，頁 161-120。
- 趙剛 (2006)。〈“多元文化”的修辭、政治和理論〉，《台灣社會研究季刊》，62 期，頁 147-189。
- 劉士豪 (2007)。〈原住民族權利入憲的初探〉，收於：社團法人台灣法學會(編)，《台灣法學新課題(五)》，頁 29-60。台北市：社團法人台灣法學會。
- 劉美慧 (2011)。〈我國多元文化教育之發展與困境〉，收於：國家教育研究院(編)，《我國百年教育回顧與展望》，頁 221-235。新北市：國家教育研究院。
- 蔡志偉 (Awi Mona)【Awi Mona (蔡志偉)】(2008)。〈聯合國中的原住民族國際人權〉，《台灣國際研究季刊》，4 卷 2 期，頁 81-108。
- 蔡志偉 (Awi Mona) (2011)。〈原住民族財產權之發展：以美洲人權法院 *Awes Tingni* 案為初始的思考〉，《臺灣民主季刊》，8 卷 4 期，頁 45-81。
- 蔡志偉 (Awi Mona) (2011)。〈從客體到主體：臺灣原住民族法制與權利的發展〉，《臺大法學論叢》，40 卷特刊，頁 1499-1550。
- 鍾文觀 (2013)。〈部落、NPO 與部落學校之實踐〉，收於：國立東華大學原住民族發展中心(編)，《2013 南島民族國際會議會議實錄》，頁 33-44。
- 譚光鼎 (2007)。〈批判種族理論及其對台灣弱勢族群教育之啟示〉，《教育資料集刊》，36 輯，頁 1-24。
- 譚光鼎 (2008)。〈被扭曲的他者：教科書中原住民偏見的檢討〉，《課程與教學季刊》，11 卷 4 期，頁 27-49。
- 譚光鼎、周文欽 (2010)。〈原住民學生就學狀況之檢討與分析〉，收於：阿浪·滿拉旺 Alang·Manglavan、楊錦浪(編)，《原住民族教育的省思與展望：87-95 學年度《原住民族教育調查統計報告》解析》，頁 1-46。台北市：行政院原住民族委員會。

貳、英文部分

- Anaya, S. James (2004). *Indigenous Peoples in International Law* (2nd ed.). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Anaya, S. James (2013). *The Human Rights of Indigenous Peoples: United Nations*

- 
- Developments. *University of Hawai'i Law Review*, 35, 983-1012.
- Badger, Austin (2011). Collective v. Individual Human Rights in Membership Governance for Indigenous Peoples. *American University International Law Review*, 26, 485-514.
- Brown, Kevin (1993). Do African-Americans Need Immersion Schools: The Paradoxes Created by Legal Conceptualization of Race and Public Education. *Iowa Law Review*, 78, 813-881.
- Carpenter, Kristen A., & Riley, Angela R. (2014). Indigenous Peoples and the Jurisgenerative Moment in Human Rights. *California Law Review*, 102, 173-234.
- Coulter, Robert T. (2010). The Law of Self-Determination and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 15, 1-27.
- Ferrell, Susan J. (2001). The Concepts of Self-Determination and Autonomy of Indigenous Peoples in the Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *St. Thomas Law Review*, 14, 259-269.
- Graham, Lorie M. (2010). The Right to Education and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. available at <http://ssrn.com/abstract=1701913>.
- Graham, Lorie M. (2010). Reconciling Collective and Individual Rights: Indigenous Education and International Human Rights Law. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 15, 83-109.
- Jabareen, Yousef T. (2011). Redefining Minority Rights: Successes and Shortcomings of the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *U.C. Davis Journal of International Law and Policy*, 18, 119-161.
- Kariyawan, Kanchana (2010). The Significance of the UN Declaration on the Right of Indigenous Peoples: The Australian Perspectives. *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 11, 1-17.
- Manuelito, Kathryn (2005). The Role of Education in American Indian Self-Determination: Lessons from the Ramah Navajo Community School. *Anthropology and Education Quarterly*, 36, 73-87.
- Miranda, Lillian Aponte (2010). Indigenous People as International Lawmakers. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 32, 203-263.
- Rae, Judith (2009). Program Delivery Devolution: A Stepping Stone or Quagmire for First Nations?. *Indigenous Law Journal*, 7, 1-44.
- Schimmel, Noam (2007). Indigenous Education and Human Rights. *International Journal on Minority and Group Rights*, 14, 425-453.
- Smelcer, John D. (2006). Using International Law More Effectively to Secure and Advance Indigenous Peoples' Rights: Towards Enforcement in U.S. and

- 
- Australian Domestic Courts. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 15, 301-330.
- Smith, Linda Tuhiwai (1999). *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. London; New York: Zed Books.
- Thornberry, Patrick, & Gibbons, Dianne (1997). Education and Minority Rights: A Short Survey of International Standard. *International Journal on Minority & Group Rights*, 4, 115-152.
- Tully, James (1995). *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Venne, Sharon H. (2011). The Road to the United Nations and Rights of Indigenous Peoples. *Griffith Law Review*, 20, 557-577.
- Xanthaki, Alexandra (2009). Indigenous Rights in International Law over the Last 10 Years and Future Developments. *Melbourne Journal of International Law*, 10, 27-37.
- Xanthaki, Alexandra (2010). Multiculturalism and International Law: Discussing Universal Standards. *Human Rights Quarterly*, 32, 21-48.
- Zardo, Maria Noel Leoni (2013). Gender Equality and Indigenous Peoples' Right to Self-Determination and Culture. *American University International Law Review*, 28, 1053-1090.