



元照出版提供 請勿公開散布

走過兩個十年： 原住民族教育法的回顧與展望

蔡志偉*

要目

壹、楔子	一九九七年以後
貳、原住民族教育治理的國家介入	參、原住民族教育：從計畫型政策扶助到制度性教育權建構
一、威權統治時期	一、各期「發展原住民族教育五年計畫」之內容概要比較
(一)山地行政一般化階段： 一九五〇～一九五三年	二、《原住民族教育法》二〇一九年前之歷次修法與影響
(二)山地平地化階段： 一九五三～一九六三年	肆、邁向自治的原住民族教育
(三)山地現代化與融合階段： 一九六三～一九八八年	一、原住民族教育法第二次全文修正之基本理據
二、臺灣民主化時期	二、展望未來：原住民族教育集體權的建構
(一)個人機會平等階段： 一九八八～一九九七年	伍、結論
(二)民族形式平等階段：	

DOI : 10.53106/102398202023030172003

* 東華大學人文社會科學學院法律學系副教授，美國西雅圖華盛頓大學法學博士。

投稿日期：一一一年二月八日；接受刊登日期：一一一年十一月八日

責任校對：張碧霞

摘 要

原住民族教育法係我國第一部以「民族」為規範主體的立法，見證了國家原住民族教育治理從計畫型政策扶助到制度性教育權建構的變革，也呈顯國家與原住民族關係歷經殖民治理、威權統治到民主化的過程。二〇一六年八月一日總統代表政府向原住民族道歉，促進臺灣原住民族第三波的權利運動，也啟動包括原住民族教育法在內的立法工程。本文係以爬梳國家原住民族教育治理的歷史脈絡，藉由檢視各階段「發展原住民族教育五年計畫」與歷次《原住民族教育法》之修法內容，進而聚焦二〇一九年之修法成果，輔以原住民族教育權利之國際發展趨勢，析論當代原住民族教育權的理據與實踐圖像。

關鍵詞：山地行政、原住民族教育治理、原住民族運動、原住民族教育法、原住民族教育發展計畫、原住民族歷史正義與轉型正義、原住民族法主體、集體權、多元文化

壹、楔子

臺灣是一個墾殖社會（settler society¹），歷經不同政權的殖民，這些歷史經驗中的異文化交遇，造成原住民族傳統的生活空間、社會組織及文化不斷受到壓縮和崩解。自一九八〇年代以來，原住民族持續向臺灣政府主張自己所失去的土地與被剝奪的權利。一九九〇年代啟動的憲法改革工程，受到國際上多元文化運動及臺灣本土化的思潮影響，原住民族多樣性的文化多元始漸受重視。隨著民主化的發展，許多原住民族法律、政策、權利的變革，已明顯有別於過去充滿濃厚種族優越性的「大中華」主義，政府也挹注資源，透過教育來推動與維繫原住民族文化。尤其關鍵者，即係我國憲法於一九九七年的第四次增修納入原住民族條款，揭示「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」（第10條第9項）之國家目標²；以及確立「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」（第10條第10項）之制度性保障。換言之，前揭「原住民族條款」雖未賦予原住民族主觀權利的功能，仍已確立客觀價值秩序，拘束國家機關與權力的行使。國家必須建立特定「制度」，確保原住民族權利之存在與實現³。

¹ 施正鋒，歷史教育、轉型正義及民族認同，台灣國際研究季刊，10卷4期，頁14-15，2014年12月。另有學者認以settler state用於臺灣的討論，應譯為「遷居者國家」較為適宜。請見王槐仁，台灣是遷佔者國家，還是遷居者國家？Settler State一詞翻譯的商榷，台灣社會研究季刊，99期，頁315-336，2015年6月。

² 王韻茹，國家對文化保存與維護的憲法義務——以文化資產保存法為觀察，國立高雄大學法學論叢，17卷1期，頁16-17，2021年9月。

³ 許育典，原住民文化集體權在憲法的保障：以原住民保留地為例，台灣法學雜誌，379期，頁61-62，2019年11月。另可見，司法院釋字第803號解釋於理

準此，前述憲法增修條文之內容，確立了我國憲政體制承認在文化差異、民族自決與自治原則下之原住民族權利，進而由立法院於一九九八年六月十七日完成我國首部原住民族之立法——《原住民族教育法》（下稱《原教法》）。其後，在臺灣憲政體制逐步形塑多元文化國家的進程中，也逐漸在法制與實踐中匯集了更為厚實的理據與社會力量，而在隔年（1999）公布施行的《教育基本法》中，依憲法增修條文第10條之精神，明認對於原住民族之教育，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⁴。綜上，《原教法》自立法之初，即已明文揭示此一制度性保障之憲法委託依據，係以憲法增修條文第10條第9項及第10項之意旨，落實多元文化之國家目標，俾以保障原住民族之地位及政治參與⁵。

相較於以往聚焦「民族同化」與「社會融合」的山胞教育發展目標，綜觀《原教法》施行以來的影響，原住民族教育政策與法

由書第19段所闡明，憲法增修條文第10條第11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。」第12項前段規定：「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……。」是原住民族之文化為憲法所明文肯認，國家有保障、扶助並促進其發展之義務。

⁴ 《教育基本法》第4條後段：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。

⁵ 參見《原住民族教育法》1998年5月28日制定第1條所示：根據憲法增修條文第十條之規定，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。前揭條文立法理由亦載明，依據憲法增修條文第十條第九項：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」及第十項「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。」之意旨，爰制定本法。

制，補充了原住民族教育預算下限、幼兒教育補貼、師培、職缺保障與最低師資比例等內容，透過補貼與回復式的調整，使原住民族能取得平等近用國家資源之能力與地位。惟以，論者亦有以該法所採積極性差別待遇所行政策舉措，舉其要者，即指具原住民身分教師之定額保障聘任⁶，認有與憲法平等及比例原則之規範意旨未合⁷。再則，就《原教法》之實施對象與方式來看，該法於立法之初，即載明「專案專款辦理原住民教育及原住民族教育⁸」，復於二〇一九年之修法，確立原住民族教育預算之支用範圍，「應以專屬原住民一般教育、民族教育及其相關積極扶助事項之經費為限⁹」。承前，〈原住民族教育經費編列及支用辦法〉就中央政府有關原住民族教育經費之編列分配比率，採教育部負擔70%，原住民族委員

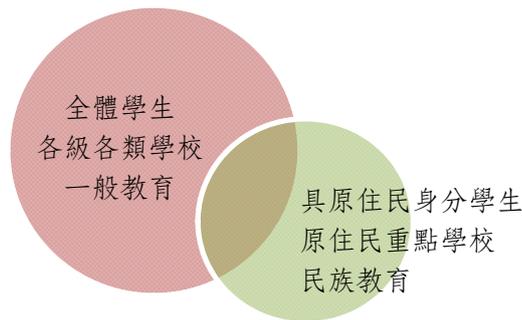
⁶ 具原住民身分專任教師之定額保障聘任規定，原住民族教育法於1998年立法之初，係採原住民地區學校優先聘任（第23條第1項）；復於2013年之修法，增訂不得低於學校教師員額三分之一或不得低於原住民學生占該校學生數之比率（第25條第1項）；又於2019年之修法，區分國民小學係採不得低於學校教師員額三分之一或不得低於原住民學生占該校學生數之比率；國民中學及高級中等教育階段之原住民重點學校，則不得低於該校教師員額百分之五（第34條第2項）。

⁷ 林政宏，從憲法平等權違憲審查基準評析原住民族教育法第25條立法之合理性——兼論釋字第七一九號解釋，學校行政，104期，頁160-183，2016年7月；曾大千、吳孚佑，論原住民族學校教師族群身分之立法規範妥適性，教育與多元文化研究，19期，頁135-167，2019年5月。惟以本文係以原住民族教育法整體法制之回顧與展望為旨，考量篇幅且避免失焦，該項議題所涉法律爭議，日後再另外為文討論，不在本文中著墨。

⁸ 1998年《原住民族教育法》第9條：中央政府應寬列預算，專案專款辦理原住民教育及原住民族教育；其比例合計不得少於中央主管教育行政機關預算總額之百分之一。

⁹ 2019年《原住民族教育法》第11條第2項前段：前項預算之支用範圍，應以專屬原住民一般教育、民族教育及其相關積極扶助事項之經費為限。

會負擔30%之原則編列¹⁰。又以，政府過往對原住民族教育法定位的自我設限，僅認該法之對象係以具原住民身分的學生為主，復將原住民族教育區分為一般教育與民族教育，一般社會對於原住民族知識與教傳範式缺乏認識，以致在實施原住民族教育時，均欠缺相關理論依據與文化模式支持，而讓「一般教育」的實施多以「補貼」方式、「民族教育」則僅為「附加」，未有系統性的教育規劃¹¹。綜上所述，本文認以原住民族教育法囿於實施對象與方式的侷限（見圖一），而有論者所指原住民族教育目標、策略、體制、課程、師資培用、學校圖像仍然沒有一個具體的規劃或進程，且僅係同化教育策略的精緻化¹²。



圖一 原住民族教育的性質與定位

資料來源：本研究整理

¹⁰ 請參見〈原住民族教育經費編列及支用辦法〉第2條之立法理由：於一百零五年以前，本部與原民會分配比率，係透過跨部會會議協商後循例以本部負擔百分之七十，原民會負擔百分之三十之原則，並配合年度預算經費編列期程各自編列年度預算。

¹¹ 陳枝烈，原住民族教育——18年的看見與明白，頁61-63，2010年12月。

¹² 葉川榮，精緻化——平行化的主權抽離：陰魂不散的同化教育，原住民族文獻，38期，2019年6月，<https://ihc.cip.gov.tw/EJournal/EJournalCat/456>，最後瀏覽日：2022年6月3日。

實則，憲法確立了教育機會均等之理念與原則，第159條揭示「國民受教育之機會，一律平等」。第160條第1項前段，確認「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費」。復由立法院制定《國民教育法》，第2條第1項前段載明「凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育」。又以，自二〇一四年八月起啟動十二年國民基本教育，前九年為國民教育，依《國民教育法》及《強迫入學條例》規定辦理，後三年為高級中等教育，依《高級中等教育法》規定，對象為15歲以上之國民。然以，原住民族教育究竟應認係教育學制？教育內容？得否認係國民教育之一環？或可涵括於十二年國民基本教育之範疇？諸此爭點，確係公布施行已逾廿載的《原住民族教育法》，必須面對妾身未明而始終無法擺脫的迷思。從歷史的境遇來看，臺灣原住民族從進入國家體制初始，先有日本殖民、後有中華民國同化的治理，被迫「接受」皇民化與漢化教育，原住民族作為教育及文化的主體性，遭致解構而崩解¹³。然以，「原住民族教育主體性」之概念，所指為何？為何重要？如何建構其權利理據與內容？

走過兩個十年的《原住民族教育法》，已於二〇一九年五月二十四日經立法院三讀完成全文修正，而由總統於同年六月十九日公布施行。按教育部新聞稿所示，此次修法涵括五大重點，包括擴大原住民族教育對象、完備行政支持系統、促進原住民族參與、強化師資培育，以及深化民族教育¹⁴。此為該法所行第二次的全文修

¹³ 林文蘭，以「部落」之名：籌設原住民族部落學校的脈絡和論辯，文化研究，26期，頁99，2018年7月。

¹⁴ 教育部新聞稿，法院三讀通過原住民族教育法修正草案 建立完整原住民族教育體制 保障原住民族教育權，2019年5月24日，https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=4832CD5721650787，最後瀏覽日：2021年7月22日。

正，究否獲致符應原住民族社會期待的立法目標，是否與時俱進的回應原住民族權利發展需求，即係本文之核心關懷。依此，本文先從原住民族與國家的接觸經驗出發，盤點國家教育治理對於原住民族之影響，特別關注原住民與原住民族究否係具完整權利之法主體；次則就《原教法》二十餘年來的發展與政策推動，包括各階段「發展原住民族教育五年計畫」，以及各階段《原住民族教育法》之修法內容進行檢視，梳理國家原住民族教育治理的形式主義。最後，聚焦二〇一九年之修法成果，輔以原住民族教育權利之國際發展趨勢，擇定近年來的幾個重要政策措施為基礎，加以分析檢討，就原住民族集體之教育權利，提出本文之理據與內容。

貳、原住民族教育治理的國家介入

回顧臺灣原住民族與不同時期接續而來的墾殖者間之接觸經驗，尤以移植現代國家法律進入臺灣的日本殖民政府最為關鍵，其時所規劃與實施的理蕃政策，造成部落傳統組織的崩解、原住民族語言、知識與文化的勢微，政策性的集團移住，斷絕原住民族與土地、傳統領域與自然資源間的守護關係¹⁵。尤以，藉由對於原住民族的科學式分類，體現在日治時期的原住民族教育措施上的差別待遇，依照「文明化」與「歸順」程度的高低，原住民族學童分別進入以學務系統為主的「蕃人公學校」，或係以警務系統為主的「蕃童教育所」¹⁶。要言之，臺灣總督府法制化了「原住民族」的法律類屬，強調文化性差異的文化種族主義，應用於其統治政策下原住

¹⁵ 日治時期理蕃政策的相關研究與學術文獻繁多，較為系統且完整的研究，可參見藤井志津枝，理蕃——日本治理台灣的計策，2010年10月。

¹⁶ 張耀宗，國家vs.部落：日治時期官方原住民族教育策略的變革，臺東大學教育學報，19卷2期，頁9-11，2008年12月。

民族教育治理的實踐¹⁷。執是，原住民族面臨的轉變是傳統部落政治、社會、經濟與文化的整體性解構，被迫遠離對其教育、文化意義重大的領域空間，喪失與自身文化與土地的連結¹⁸。二戰之後，國民政府抵臺，日治時期之理蕃政策，形式上改以「山地行政」取而代之，實質上仍係承繼殖民思維之偏見¹⁹。

綜觀戰後國家原住民族教育治理的發展，政策實務多採教育部就國家教育政策發展歷程所為四個分期：一、山地平地化時期一九四五～一九六二年；二、融合整體社會時期一九六三～一九八七年；三、開放發展時期一九八八～二〇〇〇年；四、主體發展時期二〇〇〇年起至今²⁰。惟亦有關注原住民族教育法令規範的變遷與應用，針對政策實務與規範對象互動關聯下的本土發展脈絡，提出四個觀察：一、從教化到教育；二、從個體到族群；三、從他動到主動、從客體到主體；四、從原住民政策及一般教育政策到原住民族教育政策²¹。比較上開兩種不同的政策發展分期，確可獲致如下的理解，迄至《原教法》制定之前，國家對於原住民族教育的治理係以同化為其本質²²，比較日治時期殖民體制下，臺灣總督府的

17 日治時期對於臺灣原住民族法律地位的討論，請參見松田京子著，周俊宇譯，帝國的思考——日本帝國對臺灣原住民的知識支配，頁139-153，2019年7月。

18 同前註，頁117-123。

19 詹素娟，典藏台灣史(台灣原住民史)，頁218-221，2019年4月。

20 教育部，教育部部史：重大教育政策發展歷程——原住民族教育，<https://history.moe.gov.tw/Policy/Detail/f85e684b-7394-4254-a8f3-33620e5643bd>，最後瀏覽日：2022年6月3日。同時參見教育部，中華民國原住民族教育報告書，頁10-18，1997年6月。

21 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，教育與多元文化研究，1期，頁167-169，2009年12月。

22 周惠民，原住民族教育政策的發展，載：臺灣原住民族教育發展，頁4-6，

「理蕃行政」，形式上雖各有其政策論理，實質上確係結合了物種進化論與文化階級的發展論述，以法律技術性的安排，初以詆毀原住民族文化為開端，繼之以確立統治（殖民）者種族與文化優越性，而總成於污名化原住民族文化的「差異」，進而藉由法律作為一項工具，承載著特定政治目的——排除與消除原住民族。

承前，本文採以戰後山地行政的發展路徑，就各階段政策規劃與原住民族教育之互動關係，進行動態性之檢視，並以威權統治時期²³前後作為兩個時間分期，冀以補充既有學術與政策實務在前之先行研究。

一、威權統治時期

戰後初期，臺灣省行政長官公署就原住民族（高山族）治理方針，確立如下原則：在民族平等的原則下，應以共存共榮為目標，提高其生活水準，改良其風俗習慣，灌輸其現代智識，破除其種族界限，同為中華民族，同負建國衛國之責²⁴。由此觀之，其時政府實施山地行政之特殊治理，係立基於二項重要原則，一係「消弭民族界線」，體現國族國家的民族觀點與國家認同²⁵，次則係明認山地地區人民與社會文化發展落後，應透過國家保護與扶植以改善生活。一九四七年五月臺灣省政府成立，延續山地地區為特殊空間之政策設定，即以家長式主義的保護與扶植作為推行山地行政的政策方

2019年12月。

²³ 本文所指「威權統治時期」，參照《促進轉型正義條例》第3條第1款之內容，係指自中華民國三十四年八月十五日起至八十一年十一月六日止之時期。

²⁴ 轉引自顧恒湛，主體缺席的書寫：戰後初期「山胞論述」之歷史初探（1945-1955），臺灣學誌，9期，頁88，2014年4月。

²⁵ 同前註，頁88-89。

針，主要內容含括教育、土地、水利、衛生、交通、社會習慣與地方自治等面向。其中，山地教育建設乃山地行政中的重要工作，透過各種政策與措施的規劃與實施，肇致原住民族之身分認同、生活習慣、文化制度等許多方面的改變及斷裂。

(一) 山地行政一般化階段：一九五〇～一九五三年

作為山地行政的第一個階段，政府初始的態度，由臺灣省政府於一九五一年一月訂頒的〈山地施政要點〉可見端倪。前開要點於「前言」中揭示：山地行政為省府之一重要部門，其施政最高原則，與一般省政宜趨一致，而適應實際人地關係。目前設施，應以特殊方法為過渡，根據三民主義及政府基本決策，針對現實，本平等原則，增進山胞之智能，扶植山胞之進步，俾能享受一切平等權利，以達全民自治之鵠的²⁶。〈山地施政要點〉作為國家治理原住民族政策之始，接續則由包括「臺灣省山地人民生活改進運動辦法²⁷」、「獎勵山地實施定耕農業辦法」、「獎勵山地育苗及造林實施辦法」等所謂「山地三大運動」，進一步以具體化政策加以推動與落實²⁸。要言之，將山地行政置於威權體制下來觀察，雖言政府揭示「平等」與「扶植」之原則，惟以「過渡」之前提，旨在促使原住民與大社會合流同化，而原住民族社會與文化傳統則不在考量範疇²⁹，即係呈顯「山地行政」之權宜性，而與規範人民權利義務所應遵循

²⁶ 詹素娟，同註19，頁225。

²⁷ 「臺灣省山地人民生活改進運動辦法」初於1951年發布，復於1955、1960、1965、1974年進行四度修正。前開「辦法」厥為後續山地行政開展之基礎，強調以推行國語，改進衣著、飲食、居住、日常生活、改革風俗習慣為主要工作目標。請見臺灣省政府民政廳，進步中的本省山地，頁78-79，1954年11月。

²⁸ 同前註，頁77。

²⁹ 詹素娟，同註19，頁225-226。

之法律保留原則有違。再者，國家將高山族改以山胞稱之，置於「中華民族」框架，淡化臺灣原住民族之「民族」地位與特性。對應政府所指「一般化」，實係以威權體制強迫國族認同，並確立同化政策作為後續規劃治理原住民族之核心原則。其中，關係原住民族教育治理者，係由臺灣省政府教育廳主責於一九五一年發布「改進山地教育實施方案」，接續於一九五二年發布臺灣省各縣「加強山地教育行政設施要點」、「山地推行國語辦法」及指定屏東師範學院試辦普通師範科山地班，標榜教育機會平等之原則，將山地教育回歸至一般化的教育，促使原住民族社會發展納入國家整體發展體制之內。

其後，為接續下一階段山地平地化政策的開展，臺灣省政府復提出改善山胞經濟、提高山胞文化水準及充實山地自治財源之施政重點，於一九五三年十二月十四日訂頒「臺灣省促進山地行政建設計劃大綱」。

(二) 山地平地化階段：一九五三～一九六三年

前揭「促進山地行政建設計劃大綱」確立山地政策總目標為「山地平地化」，冀以目標的推動與落實，逐步解除山地地區的特殊行政措施，促使山地教育、文化、經濟等面向皆與平地地區趨向一致³⁰。山地行政的目標從初期的一般化到接續的山地平地化，呈

³⁰ 「促進山地行政建設計劃大綱」敘明係按山地各鄉經濟、文化等條件，分別訂定平地化計畫，並按各鄉進步程度，逐漸撤銷山地行政分區。就「加強山胞教育」乙項重點政策，明列四項執行策略：(1)加強山地兒童教育，普及山地成人教育，注重山胞生產訓練。(2)積極推行山胞生活改進運動，除衣食生活方式之改進外，並著重山胞瞭解此運動之意義。(3)各鄉公所配合國民學校及民教班，加強山地青年服務對之政治及增產訓練。(4)利用村民大會、動員月會，訓練山胞在政治衛生學等常識及生產技能。請參見臺灣省政府民政廳，同註27，頁174。

現在原住民族教育的治理上，政府試圖以教育機會平等的外衣，將原住民納入國民教育體制，惟仍因應原住民「需求³¹」，而採行特殊措施。在師資的進用上，寬徵一般教師前往山地學校任教，並培育具原住民身分之師資。至於課程與教材的內容，由於這個時期的重點在於國家認同，實施祖國化內容教學則為主要。爰此，上開政策落實在原住民族教育的治理，以改變原住民族語言、文化、部落組織與社會生活為目標，確係對原住民族部落治理與傳統生活衝擊最大的外在因素³²。

(三)山地現代化與融合階段：一九六三～一九八八年

國際勞工組織於一九五七年通過第107號《獨立國家內原住民及其他部落與半部落人口之保護與融合之公約³³》，關注原住民族

31 此之「需求」實係政府認以山胞知識低落、文化落後、風俗習慣不良，尚非得逕認山胞（原住民）與一般國民相同，而具法律所承認與保障的權利主體地位。參見中國教育學會、中國教育學會臺灣省分會編印，臺灣省山地教育實況調查報告書第一期，1954年12月。前揭文指出：光復後，我們站在民族主義的立場……對山胞所患著的「貧」、「愚」、「弱」三大症狀，予以診治。（頁33）復強調臺灣省山地教育實況調查報告應厲行全面強迫教育」，指出「山胞的知識貧乏，風氣閉塞，對受教育一事並不感覺興趣，或者不願送子弟入學，這也是足以阻礙山地教育發展的一個因素。政府為了普及山地教育，改進山地文化，就應該對落後地區力行強迫教育」。（頁58）

32 詹素娟，同註19，頁229。詹素娟指出，「在這個階段，原住民的經濟生活確實也所改善、死亡率迅速下降、國語程度普遍流利、教育水平提升，看似符應這一時期政策的期待；然而，從今天的角度來看，原住民各族珍貴的語言文化，也在『平地化』、『現代化』的時代趨勢中，逐漸崩盤與流逝了。」

33 國際勞工組織於1957年6月26日第40屆常會通過「第107號公約」（Convention concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries），該公約並自1959年6月2日生效。

及部落人民迄未為該國社會所融合之窘況。為推動並落實前開公約保障原住民族社會、經濟與文化發展，促其為臺灣社會所融合，我國亦於一九六二年完成前開公約的簽署與批准。臺灣省政府依此於一九六三年研訂「臺灣省山地行政改進方案」，揭示以「山地現代化」取代一九五三年所提出之「山地平地化」為目標，冀以「計畫性」與「福利性」的政策措施，促使原住民族及山地地區進入現代化，提高其生活經濟水準，盡早與一般社會融合。雖然此階段之目標，形式上從「山地平地化」改為「山地現代化」，但實質內容與辦理措施則並無太大改變³⁴。

綜上所述，由於威權統治時期就山地行政的整體認知，係將原住民族的政策化約為經濟問題或階級問題，國家要達成山地人民現代化與社會融合的目標，就必須要先改造原住民族的傳統文化與生活方式，以至其中許多政策舉措的執行結果，對原住民族社會造成極大的破壞。

二、臺灣民主化時期

一九八七年七月十五日零時起臺灣正式解嚴，結束長達38年的戒嚴體制，復於一九九一年五月一日正式終止動員戡亂時期，我國正式邁入民主時代。相較於臺灣社會民主化運動的蓬勃發展，原住民族運動除了同樣係具追求自由化與民主化的內涵外，尚須納入歷

³⁴ 臺灣省政府，訂頒「臺灣省山地行政改進方案實施計劃大綱」，臺灣省政府公報，52年冬字27期，1963年11月2日。謹以「教育文化」乙項為例，列有「加強山地社會教育」、「輔導山胞升學」、「改進山地國民教育」及「加強推行山地人民生活改進運動」等四項執行項目，實施要點則列有如「積極推行國語」、「建立山地教師服務制度」、「加強培養山地籍師資」，但在學制上強制一般化，禁止學生使用母語，肇致原住民從語言上與母體文化疏離的惡果。

史縱深的多重層殖民史。換言之，原住民族受到歷代殖民政權迫害，二戰後的威權統治，對原住民族實係「再（續）殖民」的歷史經驗。由是故，原住民族教育治理在民主化後的發展與進程，置於原住民族運動與現代國家建構及運作過程中，對原住民族造成的制度性排除與不利對待之社會脈絡與流變，概可分成二個不同階段來論說。

(一)個人機會平等階段：一九八八～一九九七年

臺灣山地行政歷經同化、整合、融合之「文明」之路，因著解嚴後臺灣民主化運動的影響，臺灣省政府因應山地地區社會變遷，終對原住民族治理革故鼎新，於一九八八年四月公布「臺灣省山胞社會發展方案」以及「臺灣省山胞社會發展方案第一期四年實施計畫大綱」³⁵，作為推動原住民族政策之依據。另以，威權統治時期實施動員戡亂體制，憲法遭致凍結，致使人民之基本自由與權利受到限制。解嚴之後，我國憲法重新獲得生命³⁶，在面對原住民族政策的態度上，所選擇的也是一種「保障策略」，且非具保障原住民族權利之論理，而係採以落實憲法保護扶植邊疆地區各民族之規定。實則，政策上雖已褪去山地平地化與融合的歧視外衣，確係視「原住民」為弱勢群體，強調國家應積極扶助並促其個人發展，俾以體現憲法平等原則之保障。要言之，此一階段國家就原住民族治理之核心理念，即係進入推動與落實原住民個人權利和機會平等的

³⁵ 臺灣省政府，訂定「臺灣省山胞社會發展方案」及「臺灣省山胞社會發展方案第一期四年計畫大綱」，臺灣省政府公報，77年夏字23期，頁5-7，1988年4月29日。爰以憲法於1994年第三次增修「山胞」正名為「原住民」，上開方案名稱隨之修正為「臺灣省原住民社會發展方案」。

³⁶ 王泰升，台灣近代憲政文化的形成：以文本分析為中心，臺灣大學法學論叢，36卷3期，頁35，2007年9月。

階段。

對應於原住民族教育的政策治理，實係構建於「偏遠地區」脈絡下的原住民教育論述，採以機會平等建構原住民個人權利保障制度的範式³⁷，教育措施在彌補原住民各方面的不利狀況，藉由積極性的差別待遇（**positive discrimination**），縮短原住民與非原住民之間的教育差距。舉其要者，臺灣省政府教育廳於一九八七年發布〈臺灣地區山地族籍學生升學優待辦法〉，即採個人就（升）學機會的保障策略，關注原住民學生教育弱勢處境的改善。又，教育部於一九八八年成立「山地教育委員會」，著手「發展與改進原住民教育五年計畫」之規劃，並自一九九四年正式啟動，以教育行政為主導，強調輔導原住民適應現代生活、維護原住民傳統優良文化之目標。

(二) 民族形式平等階段：一九九七年以後

一九八〇年代以降的民主化運動，推動我國憲法在一九九〇年間完成四次增修，也促成憲法增修條文原住民族條款的納入。實則，有關前述「原住民族條款」的確立，部分觀點主張應以一九九四年憲法第三次增修「山胞」正名為「原住民」為其時點，亦有認為應以第四次增修「原住民」為「原住民族」始完成。茲以一九九〇間四次憲法增修有關「原住民族」之內容為比較：

³⁷ 相關憲法條文，包括：第5條（中華民國各民族一律平等）、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159條（國民受教育之機會，一律平等）、第163條（國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之），以及第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）。

表一 一九九〇年代四次憲法增修「原住民族條款」內容比較

1991年 第一次增修	1992年 第二次增修	1994年 第三次增修	1997年 第四次增修
第1條第1項第2款：國民大會代表依左列規定選出之，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制：自由地區平地山胞及山地山胞各三人。	第18條第6項：國家對於自由地區山胞之地位及政治參與，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。	第1條第1項第2款：國民大會代表依左列規定選出之，不受憲法第二十六條及第一百五十五條之限制：自由地區平地原住民及山地原住民各三人。 第3條第1項第2款：立法院立法委員依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：自由地區平地原住民及山地原住民各三人。 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。	第10條第9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。 第10條第10項：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。對於金門、馬祖地區人民亦同。

資料來源：本研究整理

一九九一年的第一次憲法增修，主要係為使臺灣回復到正常化的憲政體制，就原住民族憲政議題言，係以落實參政權之保障為主。一九九二年的第二次增修，因我國憲法初始未慮及臺灣原住民族的法政存在，遂採憲法保護扶植邊疆地區各民族之規範意旨，強調基本國策的充實，納入加強對山胞的保障與照顧。一九九四年的第三次增修，則係聚焦於「山胞正名為原住民」的修憲成果，增修條文的內容，則未有實質的調整。當時政府部門的態度，仍維持視「原住民」為社會弱勢，且係須仰賴國家扶助照顧的對象³⁸。此外，政府亦有認恐有造成「國家分離主義獨立」、「會搶回漢人土地」之疑慮，故不欲輕易增修相關內容³⁹。

一九九七年憲法進行第四次增修，揭示多元文化國作為我國憲法的國家目標，納入原住民族發展條款，確立原住民族之「民族權」保障。其時國民大會就「憲法原住民族條款修訂草案」指出，原有憲法增修條文之原住民政策條款確有未盡適宜之缺失，較之「邊疆政策條款」，未見原住民政策主體性，且缺乏時宜性與前瞻性，無以接軌民族政策之國際潮流。又，僅視原住民為少數與弱勢，採積極差別措施保障參政權與社會權，惟未明認基本權之保障，因而缺乏平等性與整體性。此外，原有條款刻意將原住民與金

³⁸ 臺灣省政府民政廳於答覆省議員質詢內指出：「有關山胞正名為『臺灣族』一節，衡諸目前所稱之『山地山胞』、『平地山胞』係本省各族山胞之代名詞，為光復初期用以取代日據時代歧視為『蕃人』、『高砂族』之稱呼，而統一稱之為『山胞』，有如僑胞、藏胞……等是。本省山胞依照內政部四十三年二月十七日內地字第四〇五六六號函核定，臺灣山地九族修正確定中文名稱各有其傳統族名，予以合併稱呼為『山胞』現因沿用三十多年已為國人所習用，不宜遽予變更。」轉引自林修澈、伊萬納威、李台元、顧恒湛、楊迪雅、蔡佳凌，臺灣原住民族正名運動政府體制文獻史料彙編，頁14，2016年5月。

³⁹ 同前註，頁28。

門、馬祖地區人民並列，確係有意「淡化」或否定原住民的「民族」地位與身分⁴⁰。承前，當時國民大會原住民修憲小組提出共識版草案之修訂原則有三：「其一，依據『族群正義』及國際潮流，保障原住民之民族地位與權利；其二，本『多元主義』精神，主張推展多元文化族群政策，並尊重原住民對民族事務之自決自治；其三，以『民族發展為目標』，保障原住民之生存發展權，俾能平等參與現代生活⁴¹」。

實則，當時原住民族傳統部落社會，受制於原住民族地區耕墾地與建地有限，加之以都市地區工作機會之吸引，原住民族人口分布開始往都市營生的流動。惟因教育水準低落，再加上欠缺現代職業專長訓練，又未具專業技能，以致謀生不易，從而衍生出生活適應與就業等諸多問題。爰此，行政院原住民委員會依據憲法民族平等及增修條文規定，國家肯定多元文化之精神，針對原住民族教育、文化、交通、衛生、經濟、土地、社會福利等面向，擬定「原住民族發展方案⁴²」，基本政策目標為提升原住民族競爭力，達到民族平等⁴³。原住民族教育的國家治理也在前揭「原住民族發展」的憲政架構下，依原住民之民族意願，保障原住民之民族教育權，提升原住民之民族教育文化，完成《原住民族教育法》的立法，促使原住民族教育正式進入主體形構時期⁴⁴。

綜合在前之研究，多已確認原住民族教育政策的發展，歷經山地平地化政策時期（一九四五～一九八六年）、多元開放政策時期

40 國民大會秘書處編，特別報導／「憲法原住民族條款修訂草案」共識版，國大簡訊，290期，頁105，1997年4月。

41 同前註，頁106。

42 行政院原住民委員會，原住民族發展方案，頁1，1998年8月。

43 同前註，頁11。

44 教育部，中華民國原住民族教育年鑑1945-2018，頁10，2020年4月。

(一九八七～一九九七年)、原住民族教育主體形構時期(一九九八～二〇一八年)等三階段⁴⁵，且因國家中心主義式的文化階級論述，形構了原住民族教育權的發展進程，初以同化「客體」導向關注「個體式」扶助，續之以多元文化主義，強調「主體」導向的「民族發展」本位教育⁴⁶。

由於臺灣山地行政作為特殊地域與人群的治理，其實施期間亦與威權統治時期重疊，形式上政府威權高壓的統治，即係山地行政遂行同化政策之助力。就原住民族政策實質內容來看，確係基於「文明 vs. 落後」此一支配關係而對原住民族投以野蠻的想像，限縮原住民族權利發展的空間。由是故，原住民族無法與國家公權力抗衡，亦無法擺脫中華民族主義之政策思維，使得「山地行政」所欲獲致之政策理念，如「新生活運動」、「平地化」、「生活改進」、「現代化」等觀念，藉由教育的路徑逐漸深植族人心中。戰後政府藉由一系列的山地行政措施，漸次將非原住民族文化與價值觀植入原住民族社會。原住民族與部落在面對國家所行土地、農業、教育等法令的積極介入，失去對其生活空間的管理權能，被迫遠離對其文化傳承與實踐意義重大的傳統領域，致生與本我原住民族文化與土地連結的斷裂。

參、原住民族教育：從計畫型政策扶助到制度性教育權建構

實施超過半個世紀的山地行政，未思及原住民族的文化獨特性，也未視之以具人性尊嚴之法主體，縱有憲法增修完成「原住民

⁴⁵ 同前註，頁3-4。

⁴⁶ 同前註，頁22。

正名」，並納入「原住民族發展條款」，惟於《原住民族基本法》立法之前，即便原住民族社群受正名運動及還我土地運動的激勵，而有民族權之權利意識，國家就原住民族治理的政策與法制發展，仍係以少數且弱勢之受國家扶助對象加以定位。爰以，原住民教育的扶助政策係確立於一九九四年憲法所進行之第三次增修，亦即第9條第7項前段所揭示：「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。」依此憲法意旨，政府即自該年度啟動「發展與改進原住民族教育五年計畫」，後復根據「原住民族教育政策白皮書」，持續規劃與推動原住民族教育之政策工作，並定性為「發展原住民族教育五年中程個案計畫」。換言之，政府回應一九八〇至一九九〇年代原住民族運動的主張，原住民族教育治理進入多元開放政策時期，即係採以計畫型扶助政策為主軸。本文接續則就過去二十餘年來的原住民族教育政策推動，首先聚焦於各階段「發展原住民族教育五年計畫」的重點比較，及此一計畫與《原住民族教育法》之形成、互動與影響，在該法歷次立（修）法過程中進行檢視，冀以勾勒原住民族教育法的發展路徑與圖像。

一、各期「發展原住民族教育五年計畫」之內容概要比較

表二 各期「發展原住民族教育五年計畫⁴⁷」比較

年度	內容	計畫依據	計畫目標	計畫項目
83-87 ⁴⁸		憲法第163、169條；原住民教育專題研究總結報告	提供均等之教育機會；消除原住民在語言、知識及文化價值學習上的困難或障礙；教育原住民成為中華民國的現代化國民；保存並發揚原住民族各族之固有語言、文化及藝術，以培養其自尊心與自信心；開闢多元升學與就業管道；鼓勵原住民教育之學術研究	健全原住民教育行政與法規；調整原住民教育教學制度；改進原住民教育師資培育、任用及進修；建立原住民學生生活與教育輔導體系；強化原住民教育課程與教學；充實原住民教育設施；加強原住民教育研究及學術交流；提高原住民學校教師及學生福利；推展原住民親職教育；推展原住民社會教育
88-92 ⁴⁹		憲法第163、169條、憲法增修條文第10條第9、10項；中華民國原住民教育報告書、行政院	尊重文化差異並發展多元教育型態；結合社區資源而維護民族文化；傳承固有文化而建立族群自我	建立原住民教育體系；改進原住民教育師資培育、任用及進修；建立原住民學生生活與教育輔導體

⁴⁷ 資料來源：教育部原住民族及少數族群教育資訊網（教育部原力網），政策與計畫，<https://indigenous.moe.gov.tw/article-list/2c311ebb788e726bee7aa21284c52955>，最後瀏覽日：2022年6月3日。

⁴⁸ 教育部，發展與改進原住民教育五年計畫綱要（83年至87年），1992年6月。

⁴⁹ 教育部，發展與改進原住民教育第二期五年計畫（88年至92年），1998年6月。

年度	內容	計畫依據	計畫目標	計畫項目
		教育改革總諮議報告書	認同；結合學術研究而創新文化發展生機；推動實驗研究以提升基本學習能力；充實教育資源以提升課程教學品質；廣開社會進路以拓展向上流動機會；增進溝通瞭解而促進族群和諧關係	系；強化原住民族教育課程與教學；提升原住民族學校教育設施水準；發展原住民族教育研究及學術交流；提高原住民族學校教師與學生福利；推展原住民族親職教育；推展原住民族社會教育
95-99 ⁵⁰		憲法增修條文第10條第11、12項；2004年9月1日全文修正公布施行之原住民族教育法；中華民國原住民族教育報告書、行政院教育改革總諮議報告書、2003年全國教育發展會議結論以及中央與地方原住民族教育事務協調會議共識	整合原住民族教育法令機制，奠定發展基礎；尊重主體意識推展民族教育，開創文化生機；強化原住民族教育實施環境，提升教育效能；加強原住民族學生學習輔導，發展個人潛能；提升原住民族教師培育任用，提升師資素質；培育原住民族多樣專業人才，推動研究發展；推展原住民族社會家庭教育，深化終身學習	整合原住民族教育法制與組織；發展原住民族文化教育；普及原住民族幼兒教育；強化原住民族國民教育；充實原住民族中等教育；提升原住民族師資素質；加強原住民族技職教育；擴大原住民族高等教育人才培育；推展原住民族社會及家庭教育；推動原住民族體育與衛生教育；落實原住民族學生訓育與輔導；促進原住民族教育研究發展

⁵⁰ 教育部，發展原住民族教育五年中程個案計畫（95年至99年），2005年12月。

年度	內容	計畫依據	計畫目標	計畫項目
100-104 ⁵¹		憲法增修條文第10條第11、12項；原住民族基本法第7條；原住民族教育法第1、2條	以「自主、平等、尊重、多元、共榮」為思維；以「培養具原住民族內涵與社會競爭力之下一代」為主軸；以「落實法制精神、健全主體發展、優化學習環境、深耕文化涵養、追求教育卓越」為目標；整合原住民族教育法令機制，強化推動機制；尊重原住民主體意識發展，推展民族教育；提高原住民族教育之機會，提升教育水準；強化原住民學生學習輔導，發展個人潛能；提供原住民教師進修機會，提升師資素質；建立原住民族終身教育體制，落實家庭教育；鼓勵原住民族參與國際交流，推動文化活動；強化原住民族教育研究，落實教育目標	落實原住民族教育法制與組織；深化與規劃民族教育內涵及體系；強化原住民幼兒教育品質；健全原住民國民教育；普及原住民高級中等學校教育；增強原住民師資專業素質；豐富原住民技職教育；擴充原住民高等教育人才培育；落實原住民族終身與家庭教育；強化原住民族體育與衛生教育；確保原住民族學生學習與生活輔導；促進原住民族國際交流與研究

⁵¹ 教育部，發展原住民族教育五年中程個案計畫（100年至104年），2010年12月。

年度	內容	計畫依據	計畫目標	計畫項目
105-109 ⁵²		聯合國原住民族權利宣言第14條、公民與政治權利國際公約第27條；憲法增修條文第10條第11、12項；原住民族基本法第7條；原住民族教育法第1、2條	以「自主、平等、尊重、多元、共榮」為思維；以「培養具原住民族文化內涵與族群認同為本體，並結合民族智慧與一般教育形塑社會競爭力之下一代」為主軸；以「回歸法制基本權利，堅固基礎學習素養，開創民族教育新局，實踐多元文化理想」為目標	落實原住民族教育法制與組織；深化推動民族教育；強化原住民族幼兒教育品質；提升原住民族國民教育成效；精進原住民族中等教育成效；確保原住民族師資素質；推展原住民族技職教育；強化原住民族高等教育人才培育；落實原住民族終身教育與家庭教育；推廣原住民族體育與衛生教育；落實原住民族學生學習與生活輔導；促進原住民族教育研究與國際交流
110-114 ⁵³		聯合國原住民族權利宣言第14條、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30條；憲法增修條文第10	以「建立完整體系，深耕民族意識，培育族群人才，尊重多元共榮」為方針，設定計畫核心目標：建構完整教育體系；完備行政支持系統；深化民族教育；強化師資	完備基礎架構；推動行政支援措施；發展課程與教材；營造族語文學習環境；落實師資培育及聘用；精進師資專業發展；深化高級中等以下學校原住民族學生就學輔導

⁵² 教育部，發展原住民族教育五年中程計畫（105年至109年），2015年12月。

⁵³ 教育部，原住民族教育發展計畫（110年至114年），2020年9月。

年度	內容	計畫依據	計畫目標	計畫項目
		條第11、12項、原住民族基本法第7條；原住民族教育法、國家語言發展法、原住民族語言發展法	培育；培育族群人才；推動原住民族終身教育；擴大原住民族教育對象	及適性發展；強化大專校院原住民族學生支援體系及人才培育；精進運動人才培育；促進青年發展與國際參與；推廣終身教育、家庭教育及數位學習；普及推動原住民族及多元文化教育

資料來源：本研究整理

前文已敘及，原住民族教育政策的進程，自一九八七年解嚴後，正式進入開放發展時期，且為因應多元思潮與社會行動訴求，原住民族教育也在本土化認同的趨勢潮流下，反映在原住民族教育行政組織架構的改革。具體言之，教育部於一九八八年成立「山地教育委員會」⁵⁴，主責原住民族教育發展的規劃，揭示「適應現代生活，維護傳統文化」為初始設定之目標⁵⁵，並自一九九三年採以政策計畫綱要形式，發布「發展與改進原住民族教育五年計畫綱要」，系統性的以五年一期，推動原住民族教育發展。隨同其時臺灣教育改革運動的熱潮，教育部於一九九六年召開「全國原住民族教育會議」，以建立原住民族教育體制、開展原住民族教育特色、提升原住民族教育品質、邁向多元文化新紀元為主題，確認原住民族教育邁向法制化基礎。其後，教育部續自一九九八年推動第二期「發

⁵⁴ 後更名為山胞教育委員會，1994年再修正名稱為原住民族教育委員會，復於2001年更名為原住民族教育政策委員會。請參見教育部，同註44，頁25。

⁵⁵ 教育部，同註48，頁4。

展與改進原住民教育五年計畫⁵⁶」，以「維護並創新文化發展、積極參與現代社會」為目標⁵⁷，並於同年完成《原住民族教育法》之立法。

觀察表二所列各期計畫的政策依據，初始兩期的計畫依據，就是以憲法第169條保護扶植邊疆地區各民族之規定為本旨，而以實現機會均等的教育理想為主要目標。迄至第二期之規劃，縱有因應憲法增修而納入「建立原住民尊嚴並激發其文化發展生機」作為原住民教育之最高鵠的⁵⁸，在預期績效指標及評估標準的設定，猶係以提升原住民升學及就學為重。換言之，第一、二期計畫所關注的仍是在求原住民教育教學成效之提升，俾以促進原住民積極參與現代社會。再則，過往政府推動原住民教育多係以行政命令方式為依據，法律層級較低且令出多門而難收時效。爰以《原教法》之立法適與第二期五年計畫發布時間相同，亦係於一九九八年六月公布，及至第三期（九十五~九十九年）計畫以後，始將《原教法》納為計畫依據，並以為計畫目標與項目之準據。

承前，因應《原住民族教育法》於二〇〇四年九月一日完成全文修正公布施行，第三期（九十五~九十九年）及第四期（一百~一百零四年）五年計畫的推動，即係以憲法增修條文第10條第11、12項為依據，並以落實《原教法》之各項教育權利與政策措施為目

⁵⁶ 本計畫初始兩期（1994-2003）係以「發展與改進原住民教育五年計畫」為名，其後（2006-2015）修正為「發展原住民族教育五年中程個案計畫」，復於2016-2020乙期更名「發展原住民族教育五年中程計畫」。爰以原住民族教育法2019年6月19日完成全文修正並公布施行，第9條明定中央教育主管機關應會同中央原住民族主管機關，訂定原住民族教育發展計畫。自2021年啟動之五年計畫，定名為「原住民族教育發展計畫（2021-2025）」。

⁵⁷ 教育部，同註49，頁22。

⁵⁸ 教育部，同註49，頁25。

標。惟以，檢視行政院前開修正條文草案所提立法總說明所指，係為「明確區分原住民族教育之內涵、定義及權責分工；建立中央及地方原住民族教育諮詢審議機構及協調機制；建立原住民族學校體系；加強原住民大專學生學習輔導與學費減免補助；提供原住民師資培育專班充實原住民族教育師資來源；保障具原住民身分教師就業機會」，俾對「原住民」之教育權益能有更多保障。然而，對應五年中程計畫所列之具體執行項目，仍僅及於在教育機會均等的理念下，對「原住民」學生個人的受教權益，規劃積極性的差別待遇。縱有其時《原教法》維持第1條原初之立法目的，「保障原住民之民族教育權，以發展原住民之民族教育文化」，且有修正該法第11條之內容⁵⁹，揭示「各級政府得視需要設立各級原住民族學校」，由於未有任何「原住民族學校」的設立，一般教育的學校主管機關（教育部及地方政府）就原住民族教育之實施，無法認係正式學習領域科目課程，僅能採以多樣化方式，輔以相關課程及其他與原住民族文化有關之教育活動來進行。要言之，在這一階段的原住民族教育確已漸漸地從同化主義轉向多元主義，爰以當時《原教法》揭示「原住民」為原住民族教育之主體，「原住民族」作為主體的教育建構，在強調族群多元平等的多元文化教育下被弱化而遭致稀釋⁶⁰。

相較於前一階段的推動，第五期（一百零五~一百零九年）五

⁵⁹ 依行政院2004年2月17日所提《原住民族教育法》修正草案第11條之理由說明，係將原條文之「原住民中、小學」，增修為「各級原住民族學校」，以逐步擴大建立針對原住民族需要，重視傳統民族文化教育之體系。請見立法院議案關係文書，院總第1722號政府提案第9570號，頁0150，2004年2月25日，<https://lis.ly.gov.tw/lcggi/lgmeetimage?cfcacfcacfcfcfccec5cec5cdd2cecac8>，最後瀏覽日：2021年11月9日。

⁶⁰ 葉川榮，同註12。

年計畫導入聯合國《原住民族權利宣言》、《國際人權兩公約》及《原住民族基本法》的集體權主張，從「個人本位」的補助（償）走向以「民族集體」為本位的教育權利建構，則係明顯的典範轉換。尤其是，蔡英文總統於二〇一六年八月一日代表政府向原住民族道歉，啟動原住民族歷史正義與轉型正義的權利回復工程，旋有《原住民族語言發展法》的公布施行，以及108課綱的正式上路，確也對於《原住民族教育法》的後續修法，形成推波助瀾的作用。

二、《原住民族教育法》二〇一九年前之歷次修法與影響

二〇〇〇年政黨輪替，對應本文前所敘及，原住民族權利運動進入第二波的發展，為觀察我國原住民族教育法制的變革，本文檢視二〇一九年前歷次《原住民族教育法》之修法重點，俾以觀察各階段「發展原住民族教育五年計畫」對應於《原住民族教育法》各時期之修法影響。

表三 「原住民族教育法」歷年修法重點

沿 革		主要立（修）法意旨
1998 6.17	立法公布 施行	將原住民族教育兼顧現代發展及傳統文化雙主軸法制化 ⁶¹
2000 1.19	修正第4 條	配合省政府教育廳業務調整，刪除原條文規定臺灣省政府教育廳為主管教育行政機關部分；原條文「直轄市政府教育局」修正為「直轄市政府」 ⁶²

⁶¹ 立法院議案關係文書，院總第1722號政府提案第6037號，頁0831-0832，1997年12月10日，<https://lis.ly.gov.tw/lcggi/lgmeetimage?cfcccfcbcec9cfcdc5c7cdc6d2c7ccc7>，最後瀏覽日：2021年11月9日。

⁶² 立法院議案關係文書，院總第1670號政府提案第6728號，頁0585，1999年9月21日，<https://lis.ly.gov.tw/lcggi/lgmeetimage?cfcbcfcdcfcdfcec5cac7ced2cac7c7>，最後瀏覽日：2021年11月9日。

沿 革		主要立（修）法意旨
2004 9.1	第 1 次 全 文修正	明定原住民族教育一般教育及民族教育部會權責分工、加強大專學生學習輔導及學雜費減免、師資培育開專班等項 ⁶³
2013 5.22	修 正 第 23、25條	增列教育部可視需要主動與地方政府會商，協調師培大學開設公費專班；明定原住民籍教師任教比率，以解決原籍教師面臨師資斷層及傳承危機 ⁶⁴
2014 1.29	修 正 第 9、10條	原教經費合計不得少於教育部預算總額從1.2%提高至1.9% ⁶⁵ ；原住民族地區增加包含非營利幼兒園、社區或部落互助教保服務中心等多元教保服務型態，提升原住民幼兒就學機會 ⁶⁶
2019 6.19	第 2 次 全 文修正	擴大原住民族教育對象、完備行政支持系統、促進原住民族參與、強化師資培育、深化民族教育，建立完整原住民族教育體制、保障原住民族教育權 ⁶⁷

⁶³ 立法院議案關係文書，院總第1722號政府提案第9570號，頁0144-0145，2004年2月25日，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcacfcacfcfcfc5cecbdd2cecac8>，最後瀏覽日：2021年11月9日。

⁶⁴ 立法院議案關係文書，院總第1737號委員提案第14196號，頁0037-0038，2012年11月7日，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdfc7c8cdc5ccc8d2cbcf>，最後瀏覽日：2021年11月9日。

⁶⁵ 立法院議案關係文書，院總第1737號委員提案第15868號，頁0007-0008，2013年12月18日，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcbcecac8cdc5c8d2cecf>，最後瀏覽日：2021年11月9日。

⁶⁶ 立法院議案關係文書，院總第1737號委員提案第14802號，頁0118-0119，2013年4月3日，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfccfc8cfcece5cecece7d2ccdcdf>，最後瀏覽日：2021年11月9日。

⁶⁷ 立法院議案關係文書，院總第1737號政府提案第16780號，頁政018-020，2019年5月15日，https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?DN090714:LCEWA01_090714_00050，最後瀏覽日：2021年11月9日。

沿 革		主要立（修）法意旨
2021 1.20	修正第10 條	配合民法成年年齡下修為十八歲，將本法「年滿二十歲」修正為「成年」 ⁶⁸

資料來源：本研究整理

隨著解嚴後臺灣社會的開放與政治的民主，一九九〇年代的教育改革運動促成了《原住民族教育法》及《教育基本法》先後完成立法，強調尊重原住民之自主性及特殊性，保障原住民之民族教育權為重點的教育立法⁶⁹。惟以，對應同時期政策落實方案，亦即前述發展原住民族教育初始兩期的五年計畫，主要執行內容則有：「辦理山地國民小學教學輔導」、「辦理原住民家庭教育大型系列活動及成人補習教育」、「補助縣市政府辦理原住民聯合豐年祭」、「修訂教育部補助民間團體辦理原住民社會教育實施要點」、「邀請專家及各行業傑出人士蒞校演講，並舉辦座談會」、「充實原住民職校教育設備，改善原住民職校在校生活環境」、「辦理原住民學生之職業教育與職業訓練配合並強化就業輔導之調查工作計畫」、「辦理原住民學生就讀大專校院獎、助學金之核發工作」⁷⁰。上開所列政策執行內容，充分揭露《原住民族教育法》與《教育基本法》的立法思維，係視原住民與其他弱勢群體（如少數民族、低收入戶等）類同，受教育之資源與機會本處劣勢，爰依憲法增修條文第10條基本國策之精神，扶助並改善其受教育之客觀

⁶⁸ 立法院議案關係文書，院總第1684號政府提案第17320號，頁政057，2020年10月21日，https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?DN100204:LCEWA01_100204_00042，最後瀏覽日：2021年11月9日。

⁶⁹ 李仁淼，教育法與教育人權，頁9-13，2020年9月，2版。

⁷⁰ 行政院研究發展考核委員會，行政院列管案件進度季報，84-2期，頁47-48，1995年1月。

條件。這樣的立法意旨與政策計畫，強調要培養原住民成為中華民國的現代化國民，能與多數民族在工作上與生活上作合理的溝通與交往⁷¹，實係呈顯了我國山地行政在解嚴後的國家原住民族教育治理，猶然延續同化與整合理念的歷史殖民遺緒。

綜觀原住民族教育法制的發展，大致可以區分為三種核心概念的演變：山胞、原住民、原住民族，同時亦可表徵原住民族教育權三階段的進程。即如文前所述，「山胞」與「原住民」在國家教育治理的想像，係以少數且弱勢之受國家扶助對象加以定位。雖言迄至二〇一九年進行第二次全文修正前，《原教法》自一九九八年制定公布施行後，亦有四次的修正，該法猶僅承認個別原住民之教育權利，而未及於原住民族集體教育權之肯認。又，就法規範之實質內容檢視，雖採以教育機會均等原則的個人權利觀為主軸，惟囿於家長式主義（*paternalism*）的治理思維，認知原住民族的發展必須有賴於國家而非原住民族本身的文化價值，冀以法律強制力促使原住民族加入強勢漢人社群政治、經濟、法律與文化等價值體系中⁷²。承前，因認原住民學生學習成就普遍不佳，造成「弱勢循環」⁷³，仍多以補貼式的積極保障與扶助措施為主。原住民學生處於此一結構不正義之境，所得享有的權利與利益分享，僅能在接受整合與同化的教育過程後，始能獲得制度上的次等保障。

⁷¹ 教育部，同註48，頁4。

⁷² 本文此間所指家長式主義的思維，即顯現在行政院提案之立法說明：臺灣地區包括阿美、泰雅、排灣、布農、魯凱、卑南、鄒、賽夏、雅美等九族，因其人口較少、文化的差異及社會、經濟的弱勢地位等，在面對社會快速變遷，多元文化思想的發展，逐漸失去其社會文化發展的主導力量，並面臨生存發展的問題。參見立法院公報，院會紀錄，87卷31期，2980號上冊，頁234，1998年5月。

⁷³ 同前註，頁239。

本文謹以二〇一九年修法前之事例說明，《原住民族教育法》明文規定：「高級中等以下學校於原住民學生就讀時，應對其實施民族教育⁷⁴」。依此條文之規定，國小、國中、高中與高職等學校，只要該校有原住民學生就讀時，就應實施民族教育以供原住民學生學習。然而，「民族教育」並未涵納在「國民中小學九年一貫課程綱要」的學習領域，僅能採「以民族教育為特色的學校本位課程計畫」來實施。不過，全國實施該計畫的學校偏少，且有極大比率學校集中在小學階段。依此執行情形而言，距離全面性學校的落實情形，確仍有極大的改進空間⁷⁵。又，《原教法》揭示「政府應本於多元、平等、自主、尊重之精神，推展原住民族教育⁷⁶」。然而，衡諸現行學制僅有一般教育體系，而缺乏原住民族教育體系；現行師資均只在培育一般教育課程之師資，而缺乏培育民族教育師資。換言之，目前在教育體系的建置上，仍係一般教育為主，多元、平等與自主之原住民族教育理念與精神的充實仍待完備。此外，《原教法》就權責分工指出，「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⁷⁷」。如此之權限劃分，屢遭過往原住民族社會與學界之關注，認為原住民族教育之推展成為雙頭馬車，尤其是民族教育工作的推展，因為依法係由原住民族委員會主管，而原住民族委員

⁷⁴ 修法前為原住民族教育法第14條第1項；2019年6月修法後，條號修正為第14條第1項。

⁷⁵ 有關政府在學校推動原住民族教育活動及語言文化傳承之進程脈絡的觀察與評論，請見胡永寶，原住民族教育師資培育之我見，原教界，89期，頁10-11，2019年10月。

⁷⁶ 修法前為原住民族教育法第2條第1項；2019年6月修法後，條號修正為第2條第2項。

⁷⁷ 修法前為原住民族教育法第3條第3項；2019年6月修法後，條號維持第3條第3項。

會對各級學校無行政管轄權，以致造成許多原住民族教育事務難以有效執行。再則，《原教法》自初次立法即載明政府應「建立符合原住民需求之教育體系」，並「得視需要設立各級原住民族學校」。甚且，早於第二期發展原住民族教育五年計畫的規劃事項，將「建立原住民學校教育制度」納為計畫項目「一、建立原住民教育體系」的執行要項，明列「調查臺灣地區原住民各族之特色與需要，作為規劃原住民學校教育制度的參考」之執行內容⁷⁸。然則，此項規範所欲之原住民族教育體系，迄今仍有待相關政府部門之協力與法規範之研修。

此外，就課程發展來看，一九九三年起「鄉土教育」與「認識台灣」逐步納入國民教育課程標準與教科書，且行政院教育改革審議委員會亦將重視「原住民」教育納入一九九六年所發布「諮議報告書」之綜合建議，強調「修改課程標準，將族群關係、多元文化與原住民社會文化題材，融入各級學校課程與教材，並編纂各族補充教材」。惟以，雖有推展「原住民」教育的共識，但效果不彰，關鍵在於「原住民」教育未能針對原住民族之特色規劃。準此，教育部在一九九七年發布之「中華民國原住民教育報告書」則提出改善策略，強調檢視現有課程與教材中的文化偏見、對少數民族的忽略，加以修訂，使國民有基本的多元文化素養。縱有在前之政策檢

⁷⁸ 依據計畫內容所列，尚有餘六項執行內容：透過各級教育行政機關，選定學校，作為原住民語言、文化、藝術等之重點發展學校；設立原住民重點中等學校（含完全中學），以培育原住民人才；鼓勵並補助大學院校規劃設置民族學院、系所或原住民教育研究中心，進行原住民文化與族群關係之教學與研究，以培育原住民各類建設人才，並發展原住民學術研究；鼓勵與補助私立學校提供部份名額及公費予原住民學生，以培育其專業技能；配合各重點學校之特質，整體規劃自國小循級而上的連貫教育網路；以重點學校為中心，結合民間社團及資源，發揮輔導之效果。

討，一九九八年公布施行之《原教法》對於「課程」章之規範內容，仍僅以道德論說的方式，揭示「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」⁷⁹的原則。衡諸現行課程與教材多框限於課程綱要之規範，而僅能點綴式或片斷式的採納原住民族歷史文化內容，本條文欲達成之目標則呈顯力有未逮之難。再以該法要求「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」⁸⁰。現階段之課程安排，則未有系統性與統整性之課程與教材規劃，而未能全面提供各階段學生學習的機會。

再就師資培育方面言，《原教法》指出，「為保障原住民族教育師資之來源，各師資培育之大學招生，應保留一定名額予原住民學生，並得依地方政府之原住民族教育師資需求，提供公費名額或設師資培育專班」⁸¹。惟按本法有關原住民族教育之定義，本條文所涉之原住民族教育師資應包含「一般教育」與「民族教育」之師資，參以目前師資培育之執行情形，均只在培育一般教育師資，至於民族教育師資的培育，則仍待法規研修，或採以實務安排「原住

⁷⁹ 1998年6月17日制定公布施行之原住民族教育法第18條；2019年6月修法後，條號修正為第27條第1項。

⁸⁰ 修法前為原住民族教育法第21條；2019年6月修法後，條號修正為第29條，並增修內容為「各級政府對學前教育及十二年國民基本教育階段之學生，應提供學習原住民族語言、歷史、科學及文化之機會，並得依學校地區特性與資源，規劃原住民族知識課程及文化學習活動。」

⁸¹ 修法前為原住民族教育法第23條第1項；2019年6月修法後，條號修正為第31條第1項，並增修後段內容，「為保障原住民族教育師資之來源，中央教育主管機關應協調各師資培育之大學保留一定名額予原住民學生，並得依中央教育主管機關及地方政府之原住民族教育及族語師資需求，提供原住民公費生名額或設師資培育專班。」

民族之民族教育次專長」之師資培育課程。又，《原教法》要求「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⁸²」。教育部與原住民族委員會前已於二〇一四年六月九日會銜發布〈原住民族教育師資修習原住民族文化及多元文化教育課程實施辦法⁸³〉，並自二〇一五年起送訓原住民族教育師資修習相關課程。惟以現行所規劃之36小時課程，參照特教學程之學分數要求，此一進修時數要能完整習得原住民族文化、部落生態、家庭狀況、學生身心特質，並能回應在教師對原住民學生的教學與輔導方面，確有再調整與精進之處。

實則，上開所列各項原住民族教育政策實施所需之調整，對照第三期至第五期（二〇〇六年至二〇二〇年）發展原住民族教育五年計畫之目標、項目與執行策略，確可呈顯二〇〇四年九月《原住民族教育法》完成第一次全文修正公布施行以來，原住民族教育基本現況、法令增修以及執行措施等三方面不斷地發展與改進。不過，就上揭三期五年計畫所列之執行項目，亦可確知原住民族教育法制與組織的整合與落實、民族教育的規劃與推動，實係造成《原住民族教育法》所定目標之內在框限。

綜據前述，我國憲法第21條揭示，「人民有受國民教育之權利」，但何謂「國民教育」？參照文前所述山地行政治理下的「原住民教育」，係置於總體山地一般化、平地化之同化政策，肇致國家原住民族教育政策與立法，邊緣化「原住民族教育」在國民教育中的位置，無以推動符應人數相對弱勢的原住民族全人教育規劃與

⁸² 修法前為原住民族教育法第24條第1項；2019年6月修法後，條號修正為第37條第1項。

⁸³ 該辦法配合原住民族教育法的修正，復由教育部與原住民族委員會於2020年7月24日重行修正後會銜發布，惟有關修習學分數或研習時數，則未有調整。

發展。縱有解嚴後的憲法增修，促成《原住民族教育法》的立法，揭示尊重多元文化的教育觀；然而，衡諸整體社會對原住民族之認識，仍然存在偏見、不友善之行為，例如：國家教育體系對於原住民族知識、語言、文化之價值與重要性確認不足；社會對於原住民族教育權利之保障，常因財政資源之問題，優先被排擠或犧牲；社會對原住民族的權利常僅以優惠態度視之。諸此種種對於原住民族教育的消極、負面與對立態度，造成許多政策與計畫之推動出現「空有佛身，沒有佛心」之現象。

實則，《原住民族教育法》原初制定之立法內容，係以行政院提案內容為主，並融合原住民立委所擬具的草案內容為輔，而有未能體現原住民族之民族權之憾。相較於此，當時原住民立委所擬具之草案，實可謂係以原住民族主體性之確立出發，強調集體權性質之民族權內容的建立。尤以，提案委員巴燕達魯主張原住民教育主管機關應為「原住民委員會」⁸⁴，並指出原住民教育體制應採雙軌制較適當。再者，三讀通過之立法條文，除未定義「原住民族教育」之法權利內涵，甚至逕以行政目的為需求，僅作「原住民教育」及「原住民族教育」之區分。提案委員巴燕達魯則主張「原住民族教育」不僅指其實施於原住民學生，且其教育內容及體制具有原住民之特色，而有別於一般教育，以擺脫舊有之同化教育。亦即，《原教法》係以雙軌制教育學制之建立為前提，於現有一般學制之外，建立特別之學制⁸⁵。由於提案內容在原住民族教育理念上的相左，巴燕達魯委員所提草案內容，部分即由審查會刪除。值得

⁸⁴ 立法院公報，同註72，頁239。提案委員巴燕達魯：教育是原住民的文化及根本，如果不能尊重其教育的自主性，則原住民文化將喪失其特殊性，因此本席堅持以原住民委員會為原住民教育主管機關。

⁸⁵ 同前註，頁256-257。

關注者，原初立法未解之核心爭議——「原住民族教育」之定義，及其所延伸之教育行政與組織分工的法制困境，走過兩個十年後，似乎仍然未解。

《原住民族教育法》作為我國原住民族權利保障法制化的立法開端，確立根據原住民族文化特性，保障原住民族教育權之立法目的，其外溢的影響擴及於保障原住民族文化與身分認同所必須的「習慣法體系近用權」⁸⁶，要求國家應充分承認原住民族法律傳統與習慣規範⁸⁷，強調原住民族有權促進、發展與保持其體制架構及獨特的習俗、精神性與傳統⁸⁸。二〇〇〇年的政黨輪替，其時

⁸⁶ 原住民族教育法於初始立法過程，即將國際勞工組織第169號「原住民族及部落民族公約」（1989）和其時仍為草案的聯合國「原住民族權利宣言」（1994）納為立法依據，指出「聯合國『原住民及部落民族公約，一九八九』及『原住民族權利公約，一九九四』亦規定國家應確保原住民族平等接受各級各類教育，並尊重其教育自主權」。請見立法院議案關係文書，院總第1737號委員提案第1654號，報一五，1996年12月4日，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfccfcdecc6cf6c5cecfcd2cececc>，最後瀏覽日：2022年6月3日。

⁸⁷ 請參見其時仍為草案的聯合國原住民族權利宣言（1994）第26條：Indigenous peoples have the right to own, develop, control and use the lands and territories ... This includes the right to the full recognition of their laws, traditions and customs ... and the right to effective measures by States to prevent any interference with, alienation of or encroachment upon these rights.

⁸⁸ 請參見其時仍為草案的聯合國原住民族權利宣言（1994）第33條：Indigenous peoples have the right to promote, develop and maintain their institutional structures and their distinctive customs, traditions and procedures and practices, in accordance with internationally recognized human rights standards. 舉其要者，像是《槍砲彈藥刀械管制條例》於2001年10月31日修正第20條、《森林法》於2004年1月2日修法增訂第15條第4項，以及《野生動物保育法》於2004年1月13日修法增訂第21條之1，即均係依循憲法增修條文尊重多元文化之意旨，納入原住民族文化特殊性之考量，在國家法規範與原住民族傳統文化之衝突領域建立緩衝。

執政黨的原住民族政策係建立在「原住民族與臺灣新政府新的夥伴關係⁸⁹」，續於二〇〇四年提出原住民族與臺灣政府係「準國與國關係」的主張，強調原住民族事務應立基於政府與政府間關係⁹⁰，即指國家原住民族治理的水平分權——原住民族自治。置於其時推動憲法原住民族專章的政治環境來看，應包含兩項規範性論證：其一係指自治權的建構性，旨在要求國家制度性的規則，其實質內容係由原住民族自由意願的表達過程來創立。這個面向的理解，正可適切地回應憲法增修條文所指「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與」。其二則係指自治權的發展性，旨在要求國家制度性的規則，獨立於創設或調整該等規則的程序，須係構築在原住民族得以自由生存或發展的持續基礎上。也就是憲法增修條文所指「國家應依民族意願，保障與促進原住民族教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業」。順應此一時期的政治動能，帶動新一波的原住民族權利運動，促成《原住民族基本法》於二〇〇五年二月五日制定公布施行，啟動原住民族權利法制化工程。

89 中華民國總統府，總統參加原住民族與台灣政府新夥伴關係再肯認儀式，2002年10月19日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/918>，最後瀏覽日：2021年10月4日。前開「新夥伴關係」內容，包括如下七項目標：「承認台灣原住民族之自然主權」、「推動原住民族自治」、「與台灣原住民族締結土地條約」、「恢復原住民族部落及山川傳統名稱」、「恢復部落及民族傳統領域土地」、「恢復傳統自然資源之使用、促進民族自主發展」、「原住民族國會議員回歸民族代表」。

90 中華民國總統府，總統出席2006年「國中有國：憲法原住民族專章」學術研討會開幕典禮，2006年11月18日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/10861>，最後瀏覽日：2021年10月4日。

肆、邁向自治的原住民族教育

《原住民族教育法》兼為國家教育法律體系以及原住民族法權體系的一部分。身為前者，意在處理原住民族就國民一般教育需求而言，於其他教育法律體系所未能完全落實或應可再強化之權利；身為後者，意在處理原住民族就其歷史文化與民族地位特殊性而言，於原住民族法權體系理應實踐之而為其它教育法律體系未能觸及的教育權利。綜此，《原住民族教育法》同時擁有強化原住民族一般教育權利以及專責實踐特殊教育權利之雙重性格。唯有這兩個面向均顧及，原住民族發展的完整前景之教育條件方有可能俱足，各原住民族社群成員的個人認同方有健全發展之可能性。尤其關鍵者，即在於確認與建立原住民族教育與文化主體性。

一、原住民族教育法第二次全文修正之基本理據

在過去的廿餘年裡，原住民族在國際層面的多元參與益增其顯著性，同時國際人權文書亦與時俱進的認肯原住民族權利，包括籲請主權國家關注原住民族知識在教育治理中的重要性。舉其要者，聯合國大會於二〇〇七年九月十三日通過之《原住民族權利宣言》第14條即揭示⁹¹：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（第1項），且有權不受歧視地獲得國家提供的所有程度和形式的教育（第2項）。此外，經濟社會文化權利國際公約委員會，於二〇〇九年提出「第21號一般性意見」，就該公約第15條第1項第1款「人人有權參加文

⁹¹ 有關原住民族語言、文化、教育等人權項目，聯合國原住民族權利宣言綜整性的規範於第11-16條。詳請參：國際特赦組織台灣分會，原住民族權利宣言，<https://www.amnesty.tw/node/699>，最後瀏覽日：2022年2月6日。

化生活」之意涵加以闡明，指出「締約國應採取措施，保證在行使參加文化生活的權利時應當顧及文化生活價值觀，這種價值觀會是強烈的共有，或者說，只有原住民族作為一個社群才能表現和享受⁹²」。「人人都有參加文化生活的權利還與受教育的權利存在著本質上的聯繫（第13條及第14條），個人和群體透過教育傳承其價值觀、宗教、習俗、語言和其他文化來源，教育還有助於培育一種互相理解和尊重文化價值觀的氛圍⁹³」。「締約國的教育方案應尊重原住民族的文化特性，將其歷史、知識和技術，以及其社會、經濟、文化價值觀和願望納入這些方案。這些內容應列入所有人的學習課程，而不僅僅是原住民族的課程⁹⁴」。

承前，聯合國《原住民族權利宣言》於序言中「申明凡是基於或源於民族出身或種族、宗教、族裔或文化差異，鼓吹民族或個人優越的學說、政策和做法，都是種族主義的，科學上是謬誤的，法律上是無效的，道德上應受到譴責，且從社會角度來說是不公正的」，並「關注原住民族在歷史上因殖民統治和自己土地、領土和資源被剝奪等原因，受到不公正的對待，致使他們尤其無法按自己的需要和利益行使其發展權」。換言之，前開國際法律文書一以破除過往國家否定原住民族法人格之法律謬誤想像，續以強調原住民族權利之保障，非以歷史正義之回復作為立論起始，將無以竟全功，促使國際原住民族權利運動進入歷史正義與轉型正義的主張。即如二〇〇八年二月十三日由時任澳洲總理的陸克文（Kevin Rudd），在國會上以國情咨文方式，正式提出國家對於原住民族之道歉文，強調「國

92 法務部編印，經濟社會文化權利國際公約第21號一般性意見，第36點，載：公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約一般性意見，頁332，修訂2版，2018年12月。

93 同前註，頁324，第2點。

94 同前註，頁331，第27點。

家轉型正義的時刻已然來到，特別是對於那些遭逢不人道待遇之『失竊的世代』（*stolen generations*），亦即被強制帶離家庭、部落與民族的原住民族與托雷斯島民之孩童，及肇致在其後代和被遺留的家庭，所遭逢的苦難、折磨與傷痛，我們要說對不起。我們要藉由修正過去的錯誤，掀開澳洲歷史的新頁，我們國家如此才能迎向自信的未來⁹⁵」。其後，加拿大政府亦由時任總理的史蒂芬哈珀（*Stephen Joseph Harper*）在二〇〇八年六月十一日代表政府及所有加拿大人，針對加拿大印地安部族原住民孩童遭致寄宿學校政策之傷害提出國家道歉。在其道歉文中，明認「政府對於印地安寄宿學校（*Indian Residential Schools*）學童的待遇是國家歷史上悲慘的一頁，承認印地安寄宿學校政策所造成的結果，被證實有深刻的負面影響，且該項政策對於原住民族文化、遺產和語言，肇致久遠和持續的殖民遺毒⁹⁶」。

綜據前引國際人權文書與原住民族權利運動關注原住民族教育權利的發展論述，已然確立兩項主軸，其一即在追求教育自主自決。對原住民族而言，教育自治不僅僅是對權利的維護，更是一種責任感的展現，除了對民族的下一代的教育和傳承，也相對為這個我們所處的社會負起責任，希望不再扮演長期以來接受政府恩給的對象，而用更積極的態度來看待自己的角色。其二，則係強調原住民族歷史正義與轉型正義的回復，重建原住民族與國家之特殊法主體關係。

⁹⁵ 道歉文全文，請參見：Australian Government, *Apology to Australia's Indigenous peoples*, <https://info.australia.gov.au/about-australia/our-country/our-people/apology-to-australias-indigenous-peoples>, 最後瀏覽日：2022年2月6日。

⁹⁶ 道歉文全文，請參見：Government of Canada, *Statement of apology to former students of Indian Residential Schools*, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100015644/1571589171655>, 最後瀏覽日：2022年2月6日。

回到我國的原住民族法制發展現況，我國憲法增修條文肯定多元文化，並在《原住民族基本法》的體系架構下，多元文化、保障人權及民族自決之理念，已然成為我國原住民族政策及法制之原則，並以承認原住民族集體權及維繫傳統文化為主要方向。復以，二〇一六年八月一日蔡英文總統代表政府，就原住民族在歷史上所承受的苦痛與不公平待遇向原住民族道歉，承諾落實原住民族的歷史正義，建立原住民族的自治基礎，打造一個正義的國家，一個真正多元而平等的國家。邇來，原住民族教育文化與國家治理的法制建構，漸次回應原住民族自主治理的主張，即如《原住民族語言發展法⁹⁷》、《國家語言發展法⁹⁸》、《文化資產保存法⁹⁹》，均強調原住民族權利係具文化顯著、歷史正義與世代傳承之特殊權利。二〇一六年以來的原住民族歷史正義與轉型正義工程，尤其強調原住民族歷史正義在原住民族教育與文化主體性的實踐，具體事例即係二〇一九年六月完成第二次全文修正並公布施行之《原住民族教育法》，以及由教育部與原住民族委員會於二〇二〇年九月四日會銜發布之「原住民族教育發展計畫（110年~114年）」。

細究《原住民族教育法》第二次全文修正之基本理據，在該次修法提案中，除行政院所提修正案外，尚有8位立法委員提出各自版本的修正案¹⁰⁰。本文參以高金素梅¹⁰¹及鍾佳濱¹⁰²兩位立法委員

97 相關條文即如第10、18、19、20、21、22、25條。

98 相關條文即如第9、10條。

99 相關條文請見第13條。

100 共計8件修正提案中，高金素梅委員與鍾佳濱委員係各自提出全文修正之草案；鄭天財委員則係就第4、21、26條，提出三項修正案；陳瑩委員則係就第29條提出修正案；Kolas Yotaka委員係針對第9條提出修正案；許智傑委員則係就第25條提出修正案。

101 立法院議案關係文書，院總第1737號委員提案第22596號，頁委75，2018年12

所各自提出之全文修正案，所列案由均闡明係「為因應當前教育趨勢及現況，並落實蔡英文總統提出『建立原住民教育體制，維護教育、文化之權利』，彰顯政府推動原住民族教育主體建構及轉型決心」。復以教育部就行政院提案內容所做修正說明，亦明確指出係因「近年來原住民族自主自決之倡議，激發建構民族教育體系之芻議，復為落實總統『建立完整的原住民族教育體制』政見¹⁰³」。

綜觀《原住民族教育法》之修正內容，從形式上來看，條文數量明顯增加。一九九八年立法之初，全文僅有33條；二〇〇四年第一次全文修正後，全文略微增加為35條；二〇一九年第二次全文修正，條文增加至45條。更為重要者，則係該法實質內容的質變，立基於強化原住民族教育與文化主體性的立法本旨，彰顯於十項核心原則的確立，包括：擴大原教對象、深化民族教育、強化原住民族參與、強化部會間及中央與地方之分工合作、增強地方政府實施原教權責、民族教育師資培育／強化公費生族語能力、調整原住民重點學校具原住民身分教師聘任比率、強化都市原住民學生支持資源、以原住民族需求培育人才、增加辦理原教彈性措施¹⁰⁴。上開原住民族教育發展計畫（一百十年~一百十四年）亦對應前揭修法意旨，以「建立完整體系，深耕民族意識，培育族群人才，尊重多元共榮」為方針，設定7項核心目標，涵括：建構完整教育體

月5日，https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtdoc?DN090612:LCEWA01_090612_00018，最後瀏覽日：2022年2月6日。

¹⁰² 立法院議案關係文書，院總第1737號委員提案第22575號，頁委271，2018年11月21日，https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtdoc?DN090610:LCEWA01_090610_00039，最後瀏覽日：2022年2月6日。

¹⁰³ 立法院公報處，立法院第9屆第6會期教育及文化、內政委員會第1次聯席會議紀錄，立法院公報，107卷114期，頁209，2018年12月5日。

¹⁰⁴ 同前註，頁210。

系、完備行政支持系統、深化民族教育、強化師資培育、培育族群人才、推動原住民族終身教育、擴大原住民族教育對象。惟以，檢視原住民族教育發展計畫（一百十年~一百十四年）之內容，除前揭7項目標外，尚有12項推動策略¹⁰⁵、64項具體措施以及14項主要績效指標，猶未脫在前各期的「標準化」綱要內容，所提推動策略類目，呈現國家原住民族教育治理範式框限於原住民族教育「一般化」與「問題化」之思維，恐將構成相關政策舉措落實之侷限。

謹以《原住民族教育法》修正後的「課程」與「師資」章所增修之內容來看，因應原住民族教育課程教學與發展之需求，所需師資至少含括在一般學校進行「原住民族知識課程及文化學習活動」、「原住民族語言課程」的師資；以及，在原住民重點學校進行「原住民族知識課程及文化學習活動」、「原住民族語言課程」的原住民族教育師資；又，按原住民族教育法第18條第1項、第27條第2項、第32條，應有民族教育師資的培用。惟以原住民族教育發展計畫（一百十年~一百十四年）就「落實師資培育及聘用」乙項推動策略，研訂10項具體措施，其中「5-1培育原住民族知識課程及文化學習活動課程師資」、「5-2培育原住民族教育課程師

¹⁰⁵ 12項推動策略包含教育部與原住民族委員會分工辦理事項，分別為(一)完備基礎架構、(二)推動行政支援措施、(三)發展課程與教材、(四)營造族語文學習環境、(五)落實師資培育及聘用、(六)精進師資專業發展、(七)深化高級中等以下學校原住民學生就學輔導及適性發展、(八)強化大專校院原住民學生支援體系及人才培育、(九)精進運動人才培育、(十)促進青年發展與國際參與、(十一)推廣終身教育、家庭教育及數位學習、(十二)普及推動原住民族及多元文化教育。請見教育部，當前教育重大政策：原住民族教育發展計畫（110年-114年），2020年11月30日，https://www.edu.tw/News_Plan_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&sms=954974C68391B710&s=A189160491CC642C，最後瀏覽日：2022年2月6日。

資」係與上述所需師資相關，細究該兩項所列推動重點說明，卻僅係將原住民學生參與師資培育教育採以特殊化的「加法模式」，復將民族教育師資窄化為「原住民族語文師資」，弱化為「民族教育次專長」師資。實則，依原住民族教育法第4條第1項第2款就「民族教育」所示定義，係指「依原住民族文化特性，對原住民學生所實施之民族知識教育」。換言之，民族教育師資本非同於既有學科領域師資，如同以現行中央主管機關所訂教師專業素養指引及師資職前教育課程基準所規劃之師資職前教育課程，是否能符應原住民族教育法之基本理據。甚且，民族教育課程確係對應原住民族教育法之立法目的——培育原住民族社會與部落發展所需人才。因此，原住民族教育所需之民族教育師資，不僅要符合「教學相關知識能力」的專業，也應具備「原住民族語言與文化涵養」的文化力外，同時要有「批判與實踐」的行動底蘊¹⁰⁶。本文以為，前揭發展計畫所列具體措施，倘若脫離《原住民族教育法》的基本理據，缺乏兼顧目的性、文化性與在地性的差異化民族教育師資專業素養及師資職前教育課程基準，恐仍難以免除族群權力關係的不平等，強化了「分配、庇護」特性，甚至更加地標籤化，而加劇族群間的相對剝奪感及刻板印象和歧視。

二、展望未來：原住民族教育集體權的建構

教育可促進個人實現社會流動，教育亦是民族與社會文化傳承的重要機制，學童透過教育所習得之經驗與知識，能夠產生翻轉其生活與生命故事的力量。但是，對於那些無法在教育過程中聽取己族傳統故事的學子們，會有什麼影響呢？再者，即便原住民族學生在學校教育中，習得有關自我族群之歷史、文化與生活，但教師與

¹⁰⁶ 胡永寶，同註75，頁11。

教材若視那些歷史、文化與生活為落後、代表錯誤的價值、亦非適切的生活方式，又將造成如何的影響呢？換言之，對於原住民族學生而言，教育的本體若係植基於異文化，將有如何的影響？處於多元文化之社會，若原住民族學生無法習得自我族群在歷史洪流中所遭受的苦難、壓迫及其如何對抗之歷史，那麼，原住民族成員又該如何建立世界觀、如何學習抵抗、如何瞭解生存？進一步言之，當原住民族文化的主張與發言被忽略、曲解與壓抑的境況下，我們如何期待原住民族建立正面與積極的自我認同？尤其是，當來自於族群外部的價值，強勢決定了這些年輕學子的認同，並決定了他們該成為如何的人，原住民族學子又該如何自處於學校與課堂內之人際與學習關係？

惟就過去二十餘年來的原住民族教育政策推動，包括各階段「發展原住民族教育五年計畫」、《原住民族教育法》完成立法及其後歷次之修法等，原住民族教育基本現況、法令增修以及執行措施等三方面確已見有發展與改進。不過，從歷次五年計畫的滾動修正中，確實也呈顯了幾項重要的挑戰亟待解決，諸如：(一)確立原住民族教育主體性；(二)建立原住民族內部多元教育模式；(三)建構原住民族知識體系；(四)研究與發展原住民族教育教學與學習模式；(五)強化原住民族師資培育的文化涵養與聘用。實則，舉凡前揭五項挑戰，或係現行原住民族教育發展計畫（一百十年~一百十四年）所列具體措施，要如何避免步上過往社會融合階段的同化教育困境，甚或是開放發展時期的「現代化教育迷思」，尤其關鍵者在於，建構原住民族教育本我的教育價值理念與特定教育目的，亦即《原住民族教育法》第2條第2項所強調，政府推動原住民族教育，應優先考量原住民族歷史正義及轉型正義之需求。再則，就原住民族教育權利之定性言，確係涵括原住民個人及原住民族集體之權利性質。然以，《原住民族教育法》第2條第3項所指，「原住民族集體教育

權利」之憲法依據、理論基礎與內涵為何？毫無疑問地，「教育」確係原住民個人受憲法保障的基本權利。參以現行原住民族教育政策的法制架構，係由我國憲法增修條文第10條第11、12項、《原住民族基本法》第7條以及《原住民族教育法》所構築，國家承諾提供資源並發展符應於原住民族知識、語言及文化的教育體系。此即現行《原住民族教育法》所揭示，政府應依原住民之民族意願，保障原住民族教育之權利，並建立符合原住民族需求之教育體系。

惟「原住民族集體權」是否已為我國憲法明文保障之範疇，確仍有待理清。許育典認以憲法針對原住民傳統文化特性的保障，強調尊重原住民「族」的文化集體性，確立憲法增修條文第10條第11項與第12項作為原住民文化集體權在我國憲法保障的依據¹⁰⁷；復就原住民文化的存續與開展，採以對原住民的「優惠性差別待遇」，裨益實質平等目標的達成，補強原住民文化集體權的憲法論述¹⁰⁸。不過，這樣的論述焦點仍係關注原住民「個人」之文化集體權，而與司法院釋字第803號之意旨較為相近。釋字第803號解釋就原住民狩獵文化權之權利性質，明認「原住民應享有選擇依其傳統文化而生活之權利。此一文化權利應受國家之尊重與保障，而為個別原住民受憲法保障基本權之一環¹⁰⁹」。換言之，前開解釋僅承認

¹⁰⁷ 許育典，同註3，頁57-58。

¹⁰⁸ 許育典，同註3，頁65-66。

¹⁰⁹ 司法院釋字第803號，第19段敘明，身為原住民族成員之個別原住民，其認同並遵循傳統文化生活之權利，雖未為憲法所明文列舉，惟隨著憲法對多元文化價值之肯定與文化多元性社會之發展，並參諸當代民主國家尊重少數民族之發展趨勢，為維護原住民之人性尊嚴、文化認同、個人文化主體性及人格自由發展之完整，進而維繫、實踐與傳承其所屬原住民族特有之傳統文化，以確保原住民族文化之永續發展，依憲法第22條、憲法增修條文第10條第11項及第12項前段規定，原住民應享有選擇依其傳統文化而生活之權利。此一文化權利應受國家之

個別原住民文化權為憲法權利，而未進一步明認原住民族狩獵文化之集體權亦屬憲法權利。深究其因，恐係因憲法所確立之權利主體除了個人外，是否也包括群體（group），如少數群體（語言、宗教或文化之少數），在學說上仍有爭議。即如王韻茹為文亦支持憲法增修條文第10條第12項，解釋上可認係集體權利的依據，惟重點仍在於確認這個集體權利核心內涵為何¹¹⁰。不過，由於此間的討論均係源自憲法增修條文第10條第11項而來，「多元文化」作為國家目標或憲法價值的確立，對於包括原住民族文化在內的文化權，在客觀法面向的落實，強調國家權力行使，應合乎多元文化國之國家目標，避免強勢文化社群的壓迫與宰制¹¹¹。實則，多數對於「多元文化」的討論，仍僅用以表達多元社群（multi-ethnic）組成社會的事實狀態，而較少涉及多元文化主義的理型（ideal）。確實，多元文化主義作為文化集體權的理據，非僅關乎差異和身分本身爾爾，而係關於植根於文化且由文化維續的內容。即如Bhikhu Parekh所指，係由特定群體所發展與建構的信念與實踐系統，用以確認與理解本我與世界，並據此組織集體中個人與群體的生活¹¹²。

我國法制對於權利主體之認知，確已在法律的位階涵括集體（collectivity）之概念與類屬。舉其要者，當係我國原住民族相關法律規範，即如《原住民族基本法》第2條之1，原住民族部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。又如《原住民族傳統智慧創作保護條例》第7條，明文承認原住民族或部落為專用權人，享有管理使用收益其傳統智慧創作之相關權利。同時，該條例第10條

尊重與保障，而為個別原住民受憲法保障基本權之一環。

¹¹⁰ 王韻茹，同註2，頁17。

¹¹¹ 王韻茹，同註2，頁23-24。

¹¹² BHIKHU PAREKH, *RETHINKING MULTICULTURALISM: CULTURAL DIVERSITY AND POLITICAL THEORY* 2-3 (2d ed. 2006).

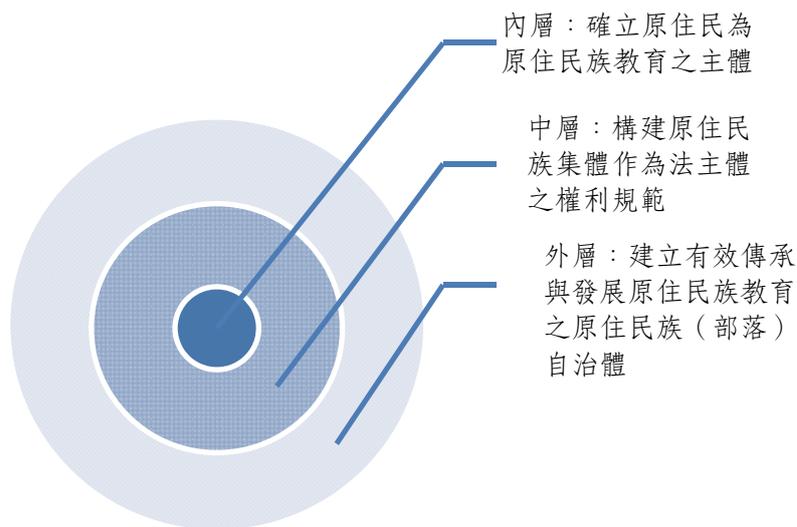
第4項也承認以個別原住民為權利主體之個人權，依此得認此項權利係兼具個人權及集體權之雙重性質。相較於前開立法內容，原住民族教育法則僅觸及以法律的形式，認肯「原住民族集體」作為受教權之主體，享有教育權利。惟其所指的「原住民族集體」及「教育權利內容」，則仍有待釐清。

基於原住民族過往受到強勢社群或國家權力的壓迫與侵害，陷入教育與文化傳承之危機，必須透過轉型正義之踐履及彌補傷害所必要特殊需求之滿足，始能延續與發展。本文認以「原住民族集體」享有教育權利之內涵，應置於國家原住民族教育治理的歷史脈絡，採以原住民族歷史正義與轉型正義之需求，從《原住民族教育法》第2條第3項的整體條文結構來審視：原住民為原住民族教育之主體，原住民個人及原住民族集體之教育權利應予以保障。要言之，從原住民族文化集體權出發，文化權含括對知識、信念、藝術、道德、法律和習慣的保護。準此，文化確與語言、文學、哲學、宗教、科學和技術以及思想體系息息相關。本文以為，前述對於文化權所採之廣泛理解，確可助益集體文化權的認知與形塑。爰此，本文採以Alexandra Xanthaki所強調，從多元文化主義與國際法之互動關聯，論證「原住民族集體」作為法主體所主張之文化權利，應以尚未由其他既有權利概念所舍括之內容為主，且應避免與少數權（minority rights）或信仰權（right to religion）相混淆¹¹³。

承前，在多元文化主義論理中，權利的主張與證立所面臨的主要挑戰，則係在於對不同文化歸屬與連結產生衝突時的調和。再則，文化實踐、價值體系與人權本即常有衝突或緊張的關係。本文參考Alexandra Xanthaki就調和不同文化歸屬間衝突與國際人權法

¹¹³ Alexandra Xanthaki, *Multiculturalism and International Law: Discussing Universal Standards*, 32(1) HUM. RTS. Q. 21, 28 (2010).

之角色的論理¹¹⁴，提出原住民族教育權利所涵納之三重同心圓結構（見圖二），內層係以確立原住民個人教育基本權之保障，中層則在構建原住民族文化集體作為法主體之權利規範，外層則係植基於多元文化國作為我國憲法的國家目標，以原住民族集體權為理據，建立有效管理、傳承與發展原住民族文化連結（**cultural attachments**）與教育自主（**education autonomy**）之原住民族部落自治體。



圖二 多元文化憲政主義為本的原住民族教育權利結構

資料來源：本研究整理

就內層的權利內涵來看，最重要的權利當係平等與無歧視。具體而言，即係確保原住民個人在國家教育治理獲得與任何其他相

¹¹⁴ 同前註，頁38-47。

同的待遇，而不會僅因為原住民身分而遭致不平等對待或受到歧視。不過，在相關政策舉措上，爰以原住民族在政治結構上的弱勢地位，加上源自歷史發展脈絡所生對於原住民族的社會性歧視，尚應避免過於強調形式平等，而無以獲致實質平等。即如《公民與政治權利國際公約》第18號一般性意見第10點就「不歧視」（Non-discrimination）所為闡釋：平等原則有時要求締約國採取積極行動，以減少或消除會引起公約所禁止的歧視或使其持續下去的條件。例如，如果一國中某一部分人口的普遍狀況阻礙或損害他們對人權的享受，國家應採取具體行動糾正這種狀況。這種行動可包括在一般時間內給予有關部分人口在具體事務上某些比其他人口優惠的待遇。但是，只要這種行動是糾正事實上的歧視所必要的，就是公約下的合法差別待遇¹¹⁵。

次就中層的權利內涵，則係以平等與無歧視為基礎，構建原住民族文化集體作為法主體，繼而保障屬於特定原住民族或部落之原住民個人權利。最能表彰此項意旨之規範，即係《公民與政治權利國際公約》第27條，「確認賦予屬於少數族群的個人的權利，這種權利有別於並且附加在人人已經能夠根據公約享受的一切其他權利¹¹⁶」。申言之，中層權利所蘊含的價值目標，係透過確保原住民族文化集體成員享有依其文化、價值觀生活，據以形塑民族身分認同、維護文化多樣性，亦能豐富整體社會的多元¹¹⁷；亦如由消除種族歧視委員會就《消除一切形式種族歧視國際公約》作成之第23號一般性建議所述，「承認原住民族獨特的文化、歷史、語言和

¹¹⁵ 國際人權文書上的論述，請參見公民與政治權利國際公約第18號一般性意見，第10點，載：法務部編印，同註92，頁34。國內法實務觀點，請參見司法院釋字第810號黃大法官昭元提出之不同意見書，第13段。

¹¹⁶ 公民與政治權利國際公約第23號一般性意見，第1點，同前註，頁46。

¹¹⁷ 公民與政治權利國際公約第23號一般性意見，第9點，同前註，頁48。

生活方式，確係具豐富國家文化特徵的價值¹¹⁸」。

再就外層集體權之建構論說，縱有認以對原住民族個人成員權利的保障，即得間接並積累就原住民族集體權利的保護，然則認肯原住民族係享有集體權之法主體，則可以直接確保此一法主體之權利完整性，涵括無以由內層與中層權利所捍衛的集體權利。前述有關原住民族傳統智慧創作專用權的權利主體，依該條例之規定限於原住民族或部落，即為明顯的事例。爰以智慧創作專用權之保護，係採以智慧創作之團體性、文化性及原住民族自治之立法目的，認肯專用權係總有形式之特殊權利，而採以永久保護，且不得為讓與¹¹⁹。此些權利型態與內容，即均非傳統個人權利或少數群體權利所能含括。

另以，原住民族集體權的論說，亦可從文化多樣性（**cultural diversity**）的保護獲得支持。依照《世界文化多樣性宣言》所揭示的價值理念，文化多樣性對人類的必要性就像生物多樣性對自然的必要性一樣，確係人類發展構築多元文化社會的核心基礎¹²⁰。又，對於原住民族人權的保障，亦係前開宣言所要求，俾以確保文化多樣性價值目標的達成¹²¹。回到原住民族教育之集體權來論，

¹¹⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation 23, Rights of indigenous peoples (Fifty-first session, 1997), U.N. Doc. A/52/18, annex V at 122 (1997).

¹¹⁹ 請參見原住民族傳統智慧創作保護條例第7、10、11、12、15條。

¹²⁰ 請參見UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity，第1、2條。

¹²¹ 請參見UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity，第4條：The defence of cultural diversity is an ethical imperative, inseparable from respect for human dignity. It implies a commitment to human rights and fundamental freedoms, in particular the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples. No one may invoke cultural diversity to infringe upon human rights guaranteed by international law, nor to limit their scope.

集體教育權即可蘊含國家有義務肇建原住民族教育系統、發展及厚植原住民族知識體系、建立原住民族學校，並完備權利行使之完整性，從個人權利或少數群體權利的角度來看，這確係難以想像的。

伍、結 論

原住民族教育權利的主張與演進，係對應於源自歷來統治主體就原住民族治理所採殖民思維、威權體制以及現代性之論說。即如聯合國《原住民族權利宣言》在其序言中所提醒，國家應「關注原住民族在歷史上因殖民統治和自己土地、領土和資源被剝奪等原因，受到不公正的對待，致使他們尤其無法按自己的需要和利益行使其發展權」，也應「認識到亟需尊重和促進原住民族因其政治、經濟和社會結構及其文化、精神傳統、歷史和思想體系而擁有的固有權利」。就此而言，原住民族教育的當代治理，如同文前所敘及原住民族運動的進程，已然邁入第三波強調原住民族歷史正義與轉型正義的理據與實踐。

要言之，在建構原住民族教育權利法制的過程中，還權（restitution）於原住民族則係關鍵。對照文前就國家原住民族教育治理所爬梳之內容，原住民族教育所關注的「還權」，當係回復過往因國家歧視性治理而剝奪之原住民族法主體。在這樣的背景下，聯合國原住民族權利宣言亦闡明「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」，作為「還權」的原則。

揆諸我國建構原住民族教育法制相關規範之立法意旨，包括憲法增修條文第10條第11項、《原住民族基本法》第7條，以及《原住民族教育法》，採以「建立完整體系，深耕民族意識，培育族群人才，尊重多元共榮」為現行國家原住民族教育治理方針，然則現

實的教育實務卻顯示，原住民族之傳統習慣、文化及語言與其他民族不同，此一差異猶仍成為原住民個人及原住民族集體享有完整教育權利之阻礙。另以，我國原住民學生在一般教育體制中的學習發展，各項教育指標確已逐年成長，但形塑原住民族法主體之語言、文化、價值觀，卻也面臨日益嚴重的流失情況，亟需規劃符合原住民族需求之教育體制加以改善，以延續原住民族文化之命脈。

我們必須理解教育對於原住民族的生活與文化的存在，具有相當顯著的影響。從原住民族的觀點而言，國家教育構築了弱化與控制原住民族的社會結構，制度化國家暴力的過度介入與使用；進而容許教育內容在歷史與政治面向上，有意識性的遺忘原住民族先於國家建立前已存在的事實、知識體系與世界觀。再以，漢人強勢文化社會對於原住民族文化體系、傳遞知識之機制缺乏認識，以致不論在推動原住民族教育或多元文化教育內容時，均缺乏相關之理論依據與文化模式。反映在教育現場的結果，即造成教育哲學觀、教育制度、教育內容與教學方法的旁落，影響原住民族教育與多元文化價值教育之成效。進一步來說，在這樣的教育制度及課程架構的隱蔽下，原住民族語言、文化與價值觀被有效地排除，便是理所當然。

長期以來，臺灣原住民族部落與學校的關係並沒有適當的建立，以致於部落對年輕族人的教育與文化傳承無法居於主導的位置，若要健全原住民族教育的發展，部落的主體性必須要被強化，甚至主導學校教育的內涵，方能達此目的。走過兩個十年的《原住民族教育法》，給我們最大的啟發，應係國家原住民族教育治理，難以獲致維護民族尊嚴、延續民族命脈、增進民族福祉及促進族群共榮的立法目的，而應致力於確立原住民族集體之法主體、建構原住民族知識體系，並建立原住民族文化多元教育模式的原住民族教育自主治理。

本文以為，在這些關鍵問題於我國教育法制中獲得解決之前，現行《原住民族教育法》所揭示之兩項基本理據——原住民族歷史正義與轉型正義、原住民個人及原住民族集體之教育權利，確將難以獲致有效肯認並受到保障。



參考文獻

一、中 文

1. 中國教育學會、中國教育學會臺灣省分會編印，臺灣省山地教育實況調查報告書第一期，1954年12月。
2. 王泰升，台灣近代憲政文化的形成：以文本分析為中心，臺灣大學法學論叢，36卷3期，頁1-49，2007年9月。
3. 王槐仁，台灣是遷佔者國家，還是遷居者國家？Settler State一詞翻譯的商榷，台灣社會研究季刊，99期，頁315-336，2015年6月。
4. 王韻茹，國家對文化保存與維護的憲法義務——以文化資產保存法為觀察，國立高雄大學法學論叢，17卷1期，頁1-43，2021年9月。
5. 行政院研究發展考核委員會，行政院列管案件進度季報，84-2期，1995年1月。
6. 行政院原住民委員會，原住民族發展方案，1998年8月。
7. 李仁森，教育法與教育人權，2版，2020年9月。
8. 周惠民，原住民族教育政策的發展，載：臺灣原住民族教育發展，頁3-38，2019年12月。
9. 松田京子著，周俊宇譯，帝國的思考——日本帝國對臺灣原住民的知識支配，2019年7月。
10. 林文蘭，以「部落」之名：籌設原住民族部落學校的脈絡和論辯，文化研究，26期，頁97-170，2018年7月。
11. 林政宏，從憲法平等權違憲審查基準評析原住民族教育法第25條立法之合理性——兼論釋字第七一九號解釋，學校行政，104期，頁160-183，2016年7月。
12. 林修澈、伊萬納威、李台元、顧恒湛、楊迪雅、蔡佳凌，臺灣原住民族正名運動政府體制文獻史料彙編，2016年5月。
13. 法務部編印，經濟社會文化權利國際公約第21號一般性意見，第36點，載：公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約一般性意見，頁332-333，修訂2版，2018年12月。

14. 施正鋒，歷史教育、轉型正義及民族認同，台灣國際研究季刊，10卷4期，頁1-25，2014年12月。
15. 胡永寶，原住民民族教育師資培育之我見，原教界，89期，頁10-11，2019年10月。
16. 國民大會秘書處編，特別報導／「憲法原住民族條款修訂草案」共識版，國大簡訊，290期，頁105-110，1997年4月。
17. 張耀宗，國家vs.部落：日治時期官方原住民教育策略的變革，臺東大學教育學報，19卷2期，頁1-29，2008年12月。
18. 教育部，發展與改進原住民教育五年計畫綱要（83年至87年），1992年6月。
19. 教育部，中華民國原住民教育報告書，1997年6月。
20. 教育部，發展與改進原住民教育第二期五年計畫（88年至92年），1998年6月。
21. 教育部，發展原住民族教育五年中程個案計畫（95年至99年），2005年12月。
22. 教育部，發展原住民族教育五年中程個案計畫（100年至104年），2010年12月。
23. 教育部，發展原住民族教育五年中程計畫（105年至109年），2015年12月。
24. 教育部，中華民國原住民族教育年鑑1945-2018，2020年4月。
25. 教育部，原住民族教育發展計畫（110年至114年），2020年9月。
26. 許育典，原住民文化集體權在憲法的保障：以原住民保留地為例，台灣法學雜誌，379期，頁43-84，2019年11月。
27. 陳枝烈，原住民族教育——18年的看見與明白，2010年12月。
28. 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，教育與多元文化研究，1期，頁141-174，2009年12月。
29. 曾大千、吳孚佑，論原住民族學校教師族群身分之立法規範妥適性，教育與多元文化研究，19期，頁135-167，2019年5月。
30. 詹素娟，典藏台灣史(二)台灣原住民史，2019年4月。
31. 臺灣省政府民政廳，進步中的本省山地，1954年11月。
32. 藤井志津枝，理蕃——日本治理台灣的計策，2010年10月。

33. 顧恒湛，主體缺席的書寫：戰後初期「山胞論述」之歷史初探（1945-1955），臺灣學誌，9期，頁83-109，2014年4月。

二、外 文

1. Parekh, Bhikhu (2006), *RETHINKING MULTICULTURALISM: CULTURAL DIVERSITY AND POLITICAL THEORY* (2d ed. 2006), Basingstoke, Hampshire, U.K.: Palgrave Macmillan.
2. Xanthaki, Alexandra, *Multiculturalism and International Law: Discussing Universal Standards*, 32(1) *HUM. RTS. Q.* 21 (2010).

Walked through Two Decades: Review and Prospect of Indigenous Peoples Education Act

Awi Mona*

Abstract

Indigenous Peoples Education Act is the first piece of legislation in Taiwan that takes “ethnicity” as the normative subject. The aforementioned Act has transformed the national indigenous education governance from planned supporting policy to the construction of institutional education rights. The legislative transformations have also testified that the relationship between the state and indigenous peoples has gone through colonial governance, authoritarian rule, and democratization. On August 1st, 2016, President Tsai Ing-wen, on behalf of the government, delivered a national apology to indigenous peoples for the historical injustices the successive authorities had brought upon them. Among its significant influences, the national apology has initiated the 3rd wave of indigenous rights movements. Further, in this regard, the government has launched a series of indigenous legislative constructions, including the revision of the

* Associate Professor and Director of the Department of Institute of Financial and Economic Law National Dong Hwa University; University of Washington Ph.D. in Law, USA.

Received: February 8, 2022; accepted: November 8, 2022

Indigenous Peoples Education Act.

Firstly, this article outlines the historical context of the national indigenous education governance. Next, by reviewing the consecutive “Five-Year Plan for the Development of Indigenous Education” and the Indigenous Peoples Education Act revisions, this article dwelled upon the results from the 2019 amendment. Finally, supplementing with international development trends on indigenous education rights, this article analyzes the reasoning of contemporary indigenous education rights and re-establishes its practical framework.

Keywords: Mountain Administration, Indigenous Education Governance, Indigenous Movement, Indigenous Peoples Education Act, Indigenous Education Development Program, Indigenous Historical Justice and Transitional Justice, Indigenous Legal Subjectivity, Collective Right, Multiculturalism