

第



章

原住民族
教育政策的發展



第一章 原住民族教育政策的發展

壹、前言

教育是國家蓬勃發展與民族振興的基石，一個教育普及的國家，可以帶動國家社會、文化、經濟與政治的發展；在個人的層面上，教育也是我們藉以自我提升的無形資產，進一步而言，一個公平正義的教育，能夠幫助每一個人發揮自我的潛能，創造個人與社會的福祉。臺灣是個多元族群的社會，不同的族群分別在不同的時空背景下來到臺灣這塊土地上，無論族群政治中的權力關係如何演化，原住民族始終處在這個架構中的底層，原住民族群不僅在人口比例上占少數，在政治經濟上也淪為弱勢。我國憲法增修條文第10條明令「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，……並對原住民族教育文化……予以保障扶助並促其發展」。憲法中強調國家有義務保護進而發展原住民族之教育，政府亦積極推動相關政策，以符合憲法所揭示之精神。社會嬗變已成常態，政策的制訂亦應與時俱進，以符合社會大眾的需求。同樣地，原住民族政策也應隨社會變遷而有所調整，因為臺灣社會在過去數十年來經歷不同階段的改革與變遷，原住民族教育政策也歷經多次更迭。本章的目的即在檢視國民政府在臺主政之後，我國原住民族教育政策的發展歷程。首先，就政策的發展歷史與社會脈絡進行剖析，主要的議題包括政策的形成機制、就學與升學政策、課程與教學、以及師資培育等四個層面，了解不同的社會背景及時空下，政府在上述議題上的政策思維。其次，則針對目前原住民族教育所面臨的重大議題進行討論，這個部分也會加入部分座談與訪談資料¹來討論，除了分析這些爭議產生的因素，也針對政策執行所

1 本章部分內容摘錄並改寫自筆者所撰〈臺灣社會變遷下的原住民族教育：政策的回顧與展望〉一文。

衍生的問題進行討論。再次，則了解國際上的原住民族教育的發展趨勢，分析哪些重要的議題在國際上被熱烈討論，並值得我們借鑑。最後，總結上述的討論，並對未來原住民族教育提出建議，作為政策與學術研究之參考。

貳、原住民族教育政策的發展歷程與社會脈絡

筆者根據臺灣社會發展脈絡、政府相關法令與教育政策的實施，以及參考相關文獻（教育部，1994，1997，1998，2004，2006；蔣嘉媛，1997；顏國樑，1997，2001），將原住民教育政策的發展歷程分為三個時期：國民政府主政到解嚴之前的同化融合時期，解嚴之後到民國 85 年的多元開放時期，與民國 86 年至今的主體發展時期。本章擬就社會脈絡與原住民族教育政策之規劃與執行，分由教育政策形成機制、就學與升學政策、課程與教學、及師資培育等四項，加以說明並檢視若干政策發展的問題。

一、同化融合時期

《中華民國憲法》第 159 條規定：「國民受教育之機會，一律平等」。在憲法揭示的原則下，促進教育機會均等，保障學生學習權一直是我國教育政策的主要目標。然而，國民政府主政初期，原住民仍處於政治、經濟、社會與文化的邊陲地帶，原住民學生在教育機會的取得居於弱勢，教育水準與就學率遠落後於一般民衆。因此，從民國 38 年到民國 70 年代，政府考量原住民學生之教育需求與不利條件，提供原住民學生就學機會，以落實教育機會均等的理想。

（一）教育政策形成機制

原住民族教育政策相關法令的規定與實施由臺灣省教育廳主導，

並於民國 38 年訂定「改善山地教育設施三年計畫」，民國 40 年公布實施「改進山地教育實施方案」，教育廳明令各級學校應以「國語」教學，嚴禁「方言」。同年，公布《考核山地學校推行國語成績辦理要點》，要求山地國民學校之校長教員不懂國語者，一律飭令限期補習，期滿仍不懂者，即予免職。民國 57 年到 69 年間公布與修正《臺灣省加強山地國民教育辦法》。這些法令或計畫的目的在提升原住民族教育水準，強化國語教育，禁說族語，使原住民族教育融入一般教育體制之中。政府實施的重點在強化教育行政、鼓勵教師任教、照顧原住民學生、充實學校設施及增設分班分校。

(二) 就學與升學政策

國民政府在臺主政初期，政府在去日本化的政策目標下，首先將日治時代的蕃童教育所改為國民學校，將原住民學制納入一般學制，並比照邊疆學生給予升學優待。例如，民國 35 年，政府辦理山地優秀學生保送入省立高中與中等學校。民國 40 年，教育部開始制定升學優待加分政策，首先規定報考專科以上學校的原住民學生，其優待方式為按一般學生標準降低 25% 錄取。隔年規定原住民初中、初職畢業生參加高中及同等學校入學考試，錄取標準按一般學生錄取標準降低 1/10。民國 43 年重新規定，改為增加總分 20 分。基本上，政府係藉由加分優待政策，來提高原住民學生就學與升學的比率，以提升原住民族教育水準。

(三) 課程與教學

這個時期政府為基於國家認同，以「山地平地化」為政策目標，促使原住民與一般社會融合，要求原住民學生學習以主流文化為基礎。國家採用統編課程，內容以闡述中國歷史與文化為主軸，教材設計以漢族文化價值為中心，臺灣其他族群文化與知識相對缺乏，造成

原住民學生學習的困難。另一方面，政府為加強國家意識，全面推行說國語運動，禁止學生在學校說母語，也促使原住民族語言與文化學習產生嚴重的斷層。

(四) 師資培育

早期原住民大多居住偏遠山區，交通不便，學校教師異動頻繁，影響教學品質。為解決山地及離島地區的師資需求問題，政府一方面保障原住民學生就讀師範院校，令其返鄉服務；一方面採行各項福利措施，獎勵一般教師到山地學校任教。例如，臺灣省政府於民國 48 年在屏東師範學校以考選保送的方式招收原住民學生。民國 57 年後，師專畢業服務期滿之原住民學生，每年予以保送師範大學 2 名，以培育國中師資。民國 57 年公布、69 年修正之《臺灣省加強山地國民教育辦法》，以記功、提高積分、加發研究觀摩費、提供教師住宿等福利措施，鼓勵教師前往山地任教。

整體而言，國民政府主政時期到解嚴以前，教育政策與措施大多以政策施以同化教育，試圖「教化」原住民族，對原住民族語言文化、禮俗祭儀、社會結構等造成程度不一的崩解。此外為彌補原住民各方面的不利狀況，希冀藉由「積極性差別待遇」(positive discrimination)，提供原住民學生就學與升學的機會，縮短原住民與非原住民之間的差距，以落實社會公平正義的理念。然而，此一時期為國家戒嚴時期，原住民族教育政策另一潛在目的，即在將原住民族教育回歸至一般化的教育，納入國家整體發展體制之內。在同化融合政策的影響下，原住民族教育的發展不僅不能充分兼顧原住民族社會文化特色，反而讓更多的原住民學生接受全然漢人觀點的課程與教學，加速了原住民族文化與語言的流失。

二、多元開放時期

臺灣地區自民國 70 年以後經濟快速起飛，宣布政治解嚴，使臺灣社會快速轉型，由一元化日趨多元和開放。經濟的自由化、政治的民主化與社會價值觀的多元化，擴大個人政治的參與，提高弱勢族群意識與增加個人對教育的期望。這些族群意識與呼聲，讓政府改變過去對原住民族文化的忽視，逐漸了解不同族群文化與價值的差異。解嚴以後的原住民族教育政策走向，一方面幫助原住民族適應現代社會生活，發展潛能；另一方面則強調尊重和維護原住民族語言文化，以保障原住民族文化之發展。

(一) 教育政策形成機制

原住民族教育相關法令的規定與實施統由教育部主導。首先，教育部於民國 77 年成立「原住民（山胞）教育委員會」²，由委員們定期討論原住民族教育發展的方向與策略。民國 85 年，教育部擴大舉辦「全國原住民教育會議」，會中列出原住民教育目標為：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。民國 86 年，教育部出版《中華民國原住民教育報告書》，報告中也陳述了原住民族教育發展的政策目標與精神內涵。同年，政府增修憲法條文，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」，原住民族權利與教育文化的保障始有較明確的法律基礎。

原住民族教育政策的具體落實，首推民國 83 年，由教育部推動之「發展與改進原住民教育五年計畫」。此計畫以輔導原住民適應現代生活，並維護原住民族傳統優良文化為目標，計畫包涵十項內容：(1)

2 「原住民教育委員會」係一任務編組，邀集教育部業務主管及各界人士共同研商推動原住民教育事務。89 年改為「原住民教育政策諮詢小組」，90 年更名為「原住民教育政策委員會」。

健全原住民教育行政與法規；(2) 調整原住民教育教學制度；(3) 改進原住民教育師資培訓的任用以及進修；(4) 建立原住民學生生活與教育輔導體系；(5) 強化原住民教育課程與教學；(6) 充實原住民教育設施；(7) 加強原住民教育研究及學術交流；(8) 提高原住民學校教師及學生福利；(9) 推展原住民親職教育；(10) 推展原住民社會教育。另外，政府為因應社會變遷帶來的原住民地區的改變，包括教育資源分配不均、城鄉教育失衡現象等教育負面現象，於民國 84 年規劃推動「教育優先區計畫」，實質補助原住民族地區學校，以改善文化不利地區之教育條件，解決城鄉失衡的問題。

(二) 就學與升學政策

政府鑑於原住民學生低收入與單親家庭多、升學率偏低、輟學率高，因此特別加強原住民學生的就學與輔導。例如，教育部在「發展與改進原住民教育五年計畫」中，對於原住民學生的輔導項目包括：加強學生的課業輔導與補救教學，補助各原住民重點學校辦理學生生活輔導。另外，教育部也推廣各項原住民職業教育，以輔導原住民學生發展技職訓練。

在升學政策方面，教育部於民國 76 年制定《臺灣地區山地族籍學生升學優待辦法》³，規定原住民學生參加專科以上學校入學考試者，可依一般錄取標準降低 25%；報考高級中等學校入學考試者，可以增加考試成績總分 20%。民國 84 年，教育部將此法更名為《臺灣地區原住民族籍學生升學優待辦法》，其中第 3 條規定，原住民學生報考專科以上學校，可按一般錄取標準降低總分 25%；報考高級中等學校，可以增加考試成績總分 35 分。另外，民國 85 年，教育部規定原住民國

3 教育部於 1987 年 1 月 5 日公布實施《臺灣地區山地族籍學生升學優待辦法》，該法歷經 11 次修法，於 2013 年 8 月 19 日更名為《原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法》。

中學生亦可經由學校推薦，甄選保送進入職業學校就讀。

(三) 課程與教學

根據憲法增修條文第 10 條規定，「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」，教育行政機關開始修改國家課程標準，在正式課程中教導有關多元文化或原住民族文化之題材，同時將鄉土文化教學正式列入課程，並編修教科書。例如，教育部於民國 84 年，結合原住民族與漢族的教育界相關人士，成立「鄉土文化教材編輯小組」，出版十族的「國民小學原住民鄉土文化教材」，以提供學校參考。此外，政府有鑑於過去推行國語政策，使得原住民族語言逐漸消逝，因此流失了許多寶貴的文化資產，於是政府開始提供原住民學生學習母語的機會，學校實施母語教學並鼓勵學生學習，以維護原住民族語言與傳統文化。

(四) 師資培育

政府對原住民族教育的師資政策，仍以培育與獎勵為主要措施。在培育部分，教育部根據「發展與改進原住民教育五年計畫」，函請各師範院校開設多元文化教育、文化人類學、原住民教育、語言等相關選修課程，以增進一般教師對原住民族文化的了解。教育部也在國立花蓮、屏東、臺東、臺中、新竹師範學院成立原住民教育研究中心，辦理相關師資輔導與訓練研習活動，以培養原住民族教育之教學人才。另外，教育部加強原住民族語師資的培訓，並聘請經原住民族委員會（以下簡稱原民會）認證通過者協助支援族語教學，由教育部補助授課鐘點費。在獎勵部分，政府透過「教育優先區計畫」，延長山地、離島、偏遠地區教師及主管之服務年限，同時持續對服務山地學校的教師，給予薪津加給、加計積分、記功等措施，以解決山地學校教師流動率大之問題，並增加教師到山地學校服務之意願。

整體而言，解嚴以後到民國 80 年代中期，社會的進步與開放，也影響到原住民族教育政策發展的方向，由「同化融合」走向「多元尊重」，以逐步保障原住民族教育權益，提昇原住民族教育文化。然而，此一時期的原住民族教育政策，以教育行政機關為主導，缺乏原住民主體性與系統性的規劃與實施。例如，政府各項政策的實施均以憲法為根據，原住民族教育專屬法制尚未明確，使得原住民族教育無法進一步推展。再者，教育部之原住民族教育事務，係分由各業務司處辦理並由教育研究委員會負責協調，尚無專責整合單位，對執行原住民族教育的整體效益無法彰顯。此外，原住民族教育仍以融入主流教育為主，鄉土課程與母語的學習屬於鼓勵性質，原住民族教育成就與社經地位仍持續低落，與漢人的教育程度仍有落差。因此，政府在整合政策形成機制、建立原住民族教育體制、充實原住民族教育課程、以及改善母語及文化教育的師資等方面，仍待適切調整與規劃，以因應原住民學生的需要。

三、主體發展時期

近 10 年來，世界各國積極進行教育改革，追求優質化教育品質，改善弱勢族群之教育環境，以激發學生潛能、傳承族群文化、並提升國家競爭力為主要目標。反觀國內原住民族教育的現況，原住民族的教育成就與社經地位仍持續低落，且逐漸失去競爭力，難以向上流動。基於此，原住民族知識菁英及學者專家紛紛要求原住民族教育的改革，建立符合原住民需求的教育體系，以全面提升原住民族教育成就與競爭力（陳枝烈，2005；顏國樑，2004）。為因應改革呼聲，政府逐漸重視原住民之教育主體性，提出原住民族教育之整合發展藍圖，以提供原住民族教育適性發展的機會。

(一) 教育政策形成機制

民國 87 年，總統正式公布實施《原住民族教育法》，明白揭示「原住民為原住民族教育之主體，政府應本於多元、平等、尊重之精神，推展原住民族教育。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。」至此，原住民族教育政策有了明確的法源基礎，以充分保障原住民之教育權益。依據《原住民族教育法》，教育部負責原住民之一般教育，業務分屬各業務司處推展，並以教育研究委員會為聯繫整合窗口。民國 85 年成立行政院原住民族委員會⁴，將原住民事務的主管機關提昇至中央層次，依法負責規劃及協調辦理原住民族教育。另依法設立「原住民族委員會民族教育審議委員會」，負責規劃、審議及監督原住民族教育政策。在原住民族教育的協調整合方面，教育部的原住民教育政策委員會，邀請原民會副主委為機關代表；行政院原民會的民族教育審議委員會，亦有教育部的機關代表。在地方政府方面，有關原住民一般教育由直轄市或縣市政府教育局（處）負責；有關民族教育事項則由地方政府之原住民族委員會或原住民行政局（課）協調辦理，使地方及中央均扮演部份原住民族教育工作。

根據《原住民族教育法》之基本精神內涵，教育部於民國 87 年繼續推動「發展與改進原住民教育第二期五年計畫」，以「維護並創新傳統文化、積極參與現代社會」為目標，實施內容包含：(1) 建立原住民族教育體系；(2) 改進原住民族教育師資培育、任用及進修；(3) 建立原住民學生生活與教育輔導體系；(4) 強化原住民族教育課程與教學；(5) 提升原住民學校教育設施水準；(6) 推展原住民族親職教

4 1996 年成立行政院原住民族委員會，目前設有六處（綜合規劃處、教育文化處、社會福利處、經濟發展處、公共建設處、土地管理處），四室（秘書室、人事室、政風室、主計室），一中心（原住民族文化發展中心）；另有國會聯絡組及法規會等任務編組。

育與社會教育。行政院原民會亦於民國 91 年起「推動原住民族教育文化與語言發展」，列出三大方向：(1) 推動原住民族教育；(2) 推展原住民族文化發展；(3) 振興原住民族語言。目標在改善原住民族現有之教育處境，進一步提升原住民族教育品質。

(二) 就學與升學政策

《原住民族教育法》第 17 條規定，「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，政府應鼓勵大學設立相關院系，或設民族大學校院。」據此，政府在學制方面開始規劃建立符合原住民需求之原住民族學校體系。在國民教育階段，設立原住民完全中學、補助原住民高中藝能班、資源教室。在高等教育階段，設置以原住民社會、語言、歷史、藝術、文化為學習重點之民族學院或學系、研究所，促進原住民族文化之發展，並培育原住民人才。例如，民國 90 年東華大學成立成為全國第一所「原住民族學院」。民國 91 年度開始，各縣市開辦原住民部落大學。

在升學政策方面，民國 90 年以後，國家廢除高中職學校、技專校院及大學校院聯考制度，改為實施多元入學方案。為配合國家此一重大的教育改革，教育部邀集相關官員及學者，修訂民國 76 年所公布的《臺灣地區原住民族籍學生升學優待辦法》⁵，修正升學優待方式，以繼續維護原住民學生權益。最大的特色即是對原住民升學優待訂出限制條件，規定原住民學生要享受升學優待，必須要取得文化及語言的認證，自 96 年度招生考試時開始實施。初期以鼓勵為主，規定取得原住民族文化及語言能力證明者，報考學校時就可享有總分加分

5 教育部於 1987 年 1 月公布實施《臺灣地區山地族籍學生升學優待辦法》，該法歷經 11 次修法，於 2013 年 8 月 19 日更名為《原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法》。

35% 的優待，其目的在保障原住民學生升學權益及延續保存原住民族語言文化。民國 96 年，教育部將優待錄取名額由原本的「內含」，全部改為「外加」名額，且依原住民人口數占全國 2% 為基礎，增訂原住民錄取人數以各校系組核定人數的 2% 的保障名額。此項政策的目的是在弭平原住民學生經加分優待後，排擠一般生錄取機會的多年爭議，以兼顧原住民學生及一般學生之升學權益（教育部，2006）。

(三) 課程與教學

《原住民族教育法》明確揭示原住民族課程改革，以尊重原住民學生學習的主體性，進而發揮適性教育的需求為目標。有關課程內容的組織、選擇、評鑑，都在該法中逐條規定。在課程內容的組織與選擇方面，原住民族教育法規定學前教育及國民教育階段之原住民學生，政府應提供學習其族語、歷史及文化之機會。原住民族歷史文化及價值觀也應納入正式課程。在課程內容的評鑑方面，各級學校有關原住民族教育之課程發展及教材選編，應有原住民代表參與規劃設計。政府亦得設原住民族教育研究發展機構或委託相關學校、學術機構，從事原住民族教育課程、教材及教學之實驗、研究及評鑑。

政府依據《原住民族教育法》之規定，在「發展與改進原住民教育第二期五年計畫」中，研訂原住民語文課程綱要，邀請學者及中小學教師編製原住民各族母語教材，充實原住民族教育文化特色及設備，並選定幼稚園與國民中小學，進行母語教學實驗。高中職部分，補助原住民高中職成立原住民族教育資源教室及技藝才能班，實施原住民族教育。高等教育部分，積極鼓勵大學設立原住民族相關學院或系所，加強原住民族語及教材教法研究。社會教育部分，建立原住民部落大學與擴充各縣市原住民族教育資源中心，以推動原住民終身學習，加強原住民族文化保存、藝術與語言教育。

(四) 師資培育

《原住民族教育法》中明白規定師資的培育、任用、與進修，以因應原住民族教育主體性的實踐與保障原住民族教育師資之來源。在師資培育方面，規定各師範校院、設有教育學院、系、所或教育學程之大學校院及民族學院之招生，應保留一定名額之公、自費原住民學生。在師資任用方面，規定原住民中、小學、原住民教育班及原住民地區學校之校長、主任、教師應以優先聘任原住民各族教師為原則。在族語師資的任用方面，規定各級學校實施原住民族語言、文化及藝能有關之教學，得遴聘原住民族耆老或具相關專長人士教學。在教師進修方面，規定原住民族教育之師資，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。

教育部依據《原住民族教育法》之規定，在「發展與改進原住民族教育第二期五年計畫」，執行多項改進原住民族教育師資之相關政策。在師資培育方面，每年委請師範學院增列原住民學生名額，辦理原住民籍學生保送師範院校，畢業後回原居地服務。在族語師資培育方面，研訂鄉土語言師資培訓課程表，培訓原住民語師資。在教師進修方面，鼓勵師範校院及一般大學開設多元文化教育及文化人類學課程及研習營，讓參與原住民教學之教師修習上述課程，以增加對原住民族社會文化的了解。政府亦委請各師範院校辦理山地地區巡迴輔導，增進原住民地區教師教學知能。

從國民政府主政時期以降，不論是從社會的、政治的、經濟的、或者是文化的面向來觀察，原住民族在臺灣社會中一直是屬於相對弱勢的族群。但是在社會追求民主化與本土化的教育改革聲浪中，原住民族在教育上所面臨的困境逐漸受到政府的重視。民國 87 年公布實施《原住民族教育法》更是提供原住民教育改革的一個重要契機。教

育行政機關根據《原住民族教育法》之基本精神內涵，規劃出許多原住民族教育政策，從就學與升學制度的變革、課程與教學方法的更新、師資培育的專業化等方面，致力協助原住民主體文化的發展。然而，最近這 20 年來，相關法令的執行、協調整合與評鑑機制的運作如何？是否存在困境與問題？原住民族教育政策的實施績效如何？是否有未臻理想而有待調整的地方？這些問題都有待進一步探究與瞭解。

參、政策現況分析與討論

原住民族教育關係著原住民族文化命脈的存續，在原住民諸多議題討論中常常是焦點之一，學界亦不乏相關研究（牟中原，1996；吳天泰，1994；高德義、瓦歷斯·諾幹，1997；蔡中涵、林天生，1990），但角度與探究的層面不一而足，而大部分的教育問題，似乎都指向政策與執行的成效。換句話說，政策制定的方向、內涵及推展對教育發展與實施成效有著密切的關係，政策的不當規劃，非但無法達成預期的教育目標，反而會加速原住民族文化與語言的流失。本節旨在討論原民會成立後，原住民族教育法令和政策的執行中，被突顯出來幾項問題，並分析探討原住民觀點。

一、《原住民族教育法》⁶的適法爭議

由於國內政治的民主化及社會進步繁榮，政府體認到制訂適切法令的重要性，為健全發展我國原住民族教育，特於民國 87 年 6 月公布實施

6 立法院於 2018 年 12 月 19 日進行審查「原住民族教育法修正草案」，初審版本原擬解決「一般教育」與「民族教育」的分工問題，惟經討論後，仍以原來的分工為原則，但因草案內容涉及「原住民族學校」的條文，決議待《原住民族學校法》送進立法院時再行討論。

《原住民族教育法》，這項原住民族教育法令的制定，是原住民教育改革與發展一個重要的契機，為推展原住民族教育提供了一個有力的基礎。

《原住民族教育法》實施二十年來，的確為許多原住民教育措施帶來正面的效益，但也引發了不少問題，其中包括與其它教育法令間的扞搭，究其原因，除教育部與原民會的權責不清（王順文，2003；陳枝烈，1997；譚光鼎，1998）以外，施行細則及相關的配套措施的不完備（高德義，1998；韓繼成，2005），亦是重要因素。最常被提及的問題，即屬原住民地區學校校長主任的聘任資格與程序，不少縣市（包括高雄市、花蓮縣及宜蘭縣）都面對這類爭議，也突顯地方政府對現行原住民相關法令的不了解。

最明顯的案例大概就是原住民校長主任的聘任問題，宜蘭縣內原住民國中的校長聘任案，因為原住民族教育法有提到聘任的問題要由原住民優先任用，那時候就碰到法令上的問題，因為原住民族教育法有提到要優先，可是在國民教育法裡面也有提到相關的問題，類似這樣的問題以後還會發生，根據原住民族教育法，優先遴聘具原住民身分的辦法，……地方有地方自治法的問題，因為國中小的權限在地方政府，那教育局當然有主導權，等到有人提出異議的時候，才去問教育部。

行政部門在解釋《原住民族教育法》的適用時機，也產生了矛盾的現象，導致中央與地方機關在行使法令時各行其是。依據《原住民族中小學原住民教育班及原住民重點學校教師主任校長聘任遴選辦法》⁷第3及第4條規定，原住民族中小學及原住民重點學校徵聘校長及主任應優先聘任具有原住民族身分之候選人。針對原住民地區學校校長聘任案例，教育部解釋宜蘭的個案係校長續聘而非遴聘，而《原住民族教育法》中只規範了遴聘而非續聘，因此這個部分應適用《國民教育法》中的續聘程序。雖然

7 中華民國 94 年 6 月 13 日教育部台參字第 0940063435C 號令、行政院原住民族委員會原民教字第 09400155571 號令會銜訂定發布全文 5 條。

宜蘭的案例，後由教育部另解釋應優先適用《原住民族教育法》，卻未能在聘用程序前就達成共識，造成中央與地方不同調的結果，已失可昭公信的先機。

就法令上的部分，特別法優於普通法，當兩個法令競合的時候，一定是要優先適用特別法，比如說《國民教育法》跟《原住民族教育法》的例子，就法令的性質來講，《原住民族教育法》是特別法，可是，這個案子碰到一個問題，因為一般我們特別法有規定，本法未規定准適用其他法律之規定，所以說特別法訂得不夠周延的話，譬如說國民教育法有規定，我們《原住民族教育法》也有規定，規定很明確，在適用上一定要優先適用這個《原住民族教育法》，但是，假設《原住民族教育法》沒有規定，《國民教育法》裡面有規定，就得適用於其他法律之規定。所以《原住民族教育法》，後續制定施行細則和配套措施非常重要，而且要持續進行。

《原住民族教育法》之「特別法」的屬性，在地方教育當局的政策決策中，並未被突顯出來，不免讓社會大眾對臺灣的國家法律感到混淆，即一面通過《原住民族教育法》尊重原住民族對其教育權的行使，一面又適用舊有的一般法律予以限制，造成原住民族行使應有的教育權遭到漠視。如果我們期待《原住民族教育法》的制訂能夠健全原住民族教育發展，並且保障原住民族群的教育權益，就應該讓教育有關單位，甚至社會大眾了解它的本質與特性，才能充分展現法律中原住民的主體性，並在教育場域中予以落實。《原住民族教育法》公布實施超過二十年，九成以上的原住民不熟悉攸關原住民教育發展的法律，顯示許多原住民無從瞭解與原住民族教育權益有關的法令，當自身或族群權益受損時，如何依據法令來聲請應有的尊重和保護？民國 87 年 6 月 17 日總統公布《原住民族教育法》，對原住民族教育而言，提供了重要的改革與發展依據。雖然此法規範了相當多的內容，包括權責單位、預算、就學、輔導、人才培育、課程、師資

等要項。此法關係著原住民族教育的健全發展，積極慎審規劃相關的政策，並加以落實，才能提昇原住民族教育的整體成效。

二、誰來主管原住民族教育？

民族教育是原住民族發展的重要根基，這個根基是否穩固，端賴主政者的施政決心與能力。換句話說，教育行政主管機關扮演領航者的角色，指導業務單位能各司其職，方能確保原住民族教育的健全發展。因此，明確定位原住民族教育的主管機關，就成為整合行政團隊的首要任務。而《原住民族教育法》所規範和指涉的教育事務，包括「一般教育」及「民族教育」，分別由教育部與原民會規劃辦理，依據教育部所訂定的《原住民族教育法》相關業務及權責分工⁸，所謂「一般教育」係指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。其規劃辦理之行政主管機關在中央為教育部，在縣市為教育局處；而「民族教育」係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。其規劃辦理之行政主管機關在中央為原住民族委員會，在縣市為縣市政府⁹。

剛開始第一個版本原住民族教育法，後來叫原住民族教育法，就是一般教育跟原住民族教育，所以這個部分是把這兩個法兩個概念兩個脈絡綁在一起，中央部分很少有這樣兩個部會一起負責的，所以這種法律規定的就必需考慮到兩個部會的運作，可是實際上很多的時候就會互相推諉。可能也是因為這個法剛頒布沒幾年，大家都還在適應，不過主事者應該是關鍵。所以這兩個單位互相負責，其實講老實話，如果國家的政策真的是要多元文化教育的方向這樣走的話，其實由教育部來主導和規劃才對！

8 書面資料係教育部教研會所提供。

9 雖名為縣市政府，但地方縣市政府對原民會並沒有直接的隸屬關係，原民會對縣市政府的原住民事務主管單位，也沒有指揮的權限。

原住民族教育做這樣的分割，有沒有充分的學理依據，不得而知，但不少原住民族教育事務在推動時，才發現所謂的「一般教育」和「民族教育」在許多層面上是相互重疊，甚至是相互依存，很難截然區分。此外，教育主管機關對「一般教育」和「民族教育」未明確定義其目標、性質、功能和範圍，教育部在缺乏原住民教育專責單位的情況下，與行政院原民會在編制、資源、人力等層面，呈現極不對等的現象，在教育事務的協調上，很難不產生扞掇與衝突。

原住民教育要交給原民會管，老實說原民會並沒有這個能力。譬如說有一個原住民去找縣政府的社會局協助，但社會局就告訴他“我們有原民局，請到 X 樓”，跑去原民局，原民局又說要找社會局！他要協助的事項根本就是社會局的業務，社會局是不能這樣的！服務對象沒有分族群的，雖然說有原民局，可是這是你的業務範圍，你就是要處理，你怎麼好像事不關己？這不是影響到原住民權益嗎？這只是個例子，教育也是一樣。原住民教育事務這麼複雜，要原民會每件事都參與，怎麼可能？但不參與，就有可能影響原住民學生的權益。

行政體制的設計¹⁰，應遵循目標一致和權責分明的原則，否則可能降低行政效能，遭致疊床架屋之議。原住民教育主管機關間權責模糊，直接影響原住民學生的受教品質，這無庸置疑，設若部會間再推諉卸責，置原住民權益於不顧，實在有違憲法所揭櫫政府有義務扶助弱勢族群之精神。原住民教育政策體制的缺失，也反應在原住民族教育的推動架構上。

10 教育部依據《原住民族教育法》第 3 條規定：「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」，因此在組改後於綜合規劃司設置「原住民族及少數族群教育科」，統合原住民族教育政策規劃、綜整與管考，並於國民教育與學前教育署設「原住民族與少數族群及特殊教育組」，負責高中職以下教育階段之原住民族教育事務。

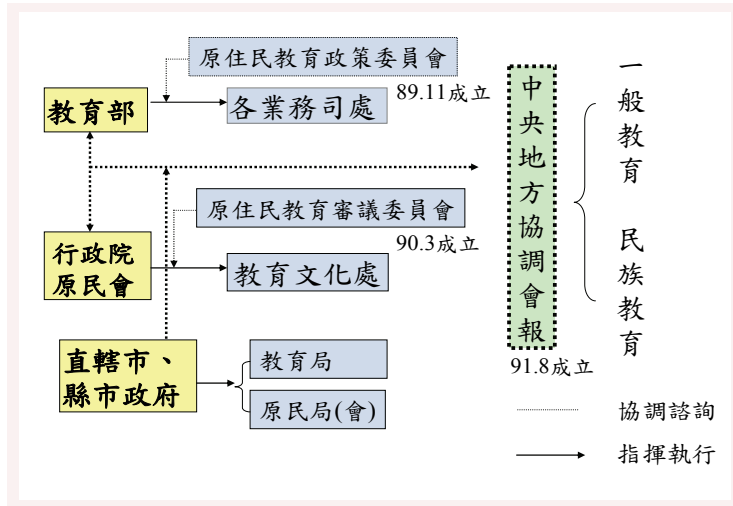


圖 1 推動原住民族教育組織架構

資料來源：教育部教研會（2004）。

從架構來看有幾個明顯的問題：（1）行政院原民會與地方教育機關沒有直接的隸屬關係，而這種轄屬在教育部與地方教育主管機關之間是實質存在的，換言之行政院原民會在推動民族教育時，很難得到地方教育機關的配合與尊重，並落實在各個學校層級裡。（2）忽略了學校身為推動原住民族教育的實際執行者的角色，這個結構已經預設了學校及基層教師配合施政的角色。因原住民學生散居全國各地各級學校，行政院原民會對地方政府及學校並沒有直接的指揮權及約束力，導致原住民在推動民族教育時難以施力的困境。（3）政府為增進各級政府對《原住民族教育法》的共識，所舉辦之中央與地方原住民教育事務協調會，但其定位與功能不明確。

中央部會決策原住民族教育的過程，有部分的矛盾和不協調，但教育部仍主導主要的原住民族教育事務，尤其在一般教育政策制定時，並無特別考量弱勢族群¹¹。教育部在制訂或規劃相關政策時，如果沒有將原民會

11 例如教育部目前推動的十二年國教，就是一例，在設計上並未看到因應原住民學生升學權益的配套措施，對原住民學生的升學恐怕造成衝擊，教育部應審慎評估。

納入這樣的機制裡，原民會如何適時提出因應的策略？不管在中央或地方的教育當局，在制訂教育政策時，中央只做整體考量，地方只做區域考量，鮮少將族群差異列入檢討¹²。

三、加分優待政策

對於我國原住民升學優待政策，學者（施正鋒，2004；陳枝烈，1997；顏國樑，2001；譚光鼎，1998）多持肯定的態度，認為原住民升學優待政策是一種積極性的補償措施，能讓立足點不公平者有向上流動的機會。對於升學優待政策合憲性的質疑（李惠宗，2001；陳克惠，2003），陳憶芬（2005）引述美國肯認行動（Affirmative action）的歷史發展，指出針對弱勢族群的升學優惠並沒有合憲與否的問題；雅柏甦詠（2003）從文化差異和實質機會平均的角度，提供了原住民升學優待政策存在的合理性基礎，他認為「人性正義」才是優惠政策的本質，也是憲法保障原住民族群的實質目的。

但是這幾年，原住民升學優惠待遇逐漸受到質疑與挑戰，主要是因為原住民族本身也存在著差異，政策卻無法回應這樣的事實，致使資源缺乏及處於弱勢的人無法真正受惠於這項政策，資源豐沛的少數族群菁英卻繼續占有資源，形成另一種不公平的壟斷（陳克惠，2003）。丁立偉（2005）認為原住民升學優惠應限於低收入家庭和成員教育程度較低的學生，否則這項政策就會成為原住民高級知識分子的特權。王春源與黃森泉（1996）和謝嘉璘（2006）也指出，升學優惠政策所帶來的負面影響，例如原住民加速漢化、人才分布不均、養成依賴心理及污名化等，是這項政策所要面臨的考驗。張源泉（2003）從原住民升學優惠政策的功能著眼，指出原住民升學優惠待遇多著重在入學方面，也就是入（升）學率的提升，

12 例如北北基 97 學年度的一綱一本，臺北縣市及基隆市達成共識，決定從 97 學年度起，國中新生教科書採一綱一本，並在民國 100 年共辦基測。

學習輔導方面顯然投入的資源不足，導致許多因加分進入明星學校的原住民學生學習適應不佳，中輟、休學甚至退學的也時有所聞（黃約伯，1999；楊淑玲，2001；蔣嘉媛，1997）。

我的孩子現在在唸師大附中，因為加分的關係，他好像有點自卑，在班上有點退縮，他在國中的時候，成績還不錯，可是來到高中，大概是競爭力變強了，壓力很大。我知道這個加分政策是需要的，但是我更希望政府能夠拿出一套辦法來，幫助這些唸名校的原住民，加強他們的課業和自信心，我自己是沒有辦法教，但是我覺得政府真的應該在這方面要加強！

此外，高教司對原住民學生升學優待辦法提出檢討，於 95 年 9 月修訂公布《原住民學生升學優待及公費留學辦法》，明令自 96 學年度招生考試起，原住民學生升學優待以加原始總分 25% 計算，唯取得原住民文化及語言能力證明者，再加分 10%，即以加總分 35% 計算¹³；並於核定招生名額外加 2% 方式，自 99 學年度招生考試起，未取得能力證明者加分比率逐年遞減 5%，並減至 10% 為止。

我不知道政府這個政策的合理性在哪裡？難道會考試，就會講族語嗎？把族語和加分綁在一起，對原住民是非常不公平的，尤其是那些在都市裡的原住民，他們學母語的環境在哪裡？我認為升學優待的方式，可以檢討，但是和族語考試放在一起，是很奇怪的，像我班上的學生，有些人就很消極，他們說「反正還有 25%」！難道外界不知道，原住民的升學比率比漢人還差一大截嗎？以前學校禁止說方言母語，現在卻要回過頭來期待學校教方言母語，這不是很諷刺嗎？

13 2007 年第一次原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試於 3 月考完，報名的一萬餘人到考 8,535 人，結果 6,596 人通過考試，合格率超過 7 成 7；原民會表示第二次報名考生可達約 2 萬人，希望合格率可突破 8 成，讓更多原住民學生可加分錄取更多好學校就讀。問題是考生考再高分，即便超過學校最低錄取標準，還是因 2% 名額的限制，在這樣的限制下，原住民學生就需彼此競爭，高分也可能因此落榜，而非加愈多分，愈有機會錄取更多好學校。

原住民族在政經上的弱勢，是導致原住民學生在學業競爭的不利因素之一，為了實踐社會公義的教育目標，讓每一位學生都能夠接受同等與公平的教育機會，政府有責任用補償的措施來消弭族群在教育上的落差，而加分優待其實僅是一種「消極」的作法，更積極的作為應是幫助弱勢族群學生在學科學習上的能力提升，才不致使「加分優待」被視為安撫或收買弱勢族群的一種作法，讓無辜的原住民學生為污名付出代價。

我們在追求社會公義的同時，也要不斷檢視優勢與弱勢族群間資源差距的消長，當原住民與主流社會間的教育機會落差消失了，升學優待政策的合理性即不存在（雅柏甦詠，2003）。原住民學生的大學升學率在近三年的表現仍與一般學生有不小的差距。這是在原住民學生加分優待的情況下，如果逐年降低優待比例，這個的差距恐怕只會更懸殊。

四、原住民族教育主體性

民國 85 年教育部舉辦的「全國原住民教育會議」，會中揭櫫原住民教育目標為：「建立原住民教育體制，開展原住民教育特色，提升原住民教育品質，邁向多元文化新紀元。」建立符合原住民族教育文化特色的體制，成為本次會議中最重要的結論。

建立一個原住民教育體系是一個複雜的工程，牽涉的層面非常廣泛，但是如果現在不做，未來會更困難。現在有相關的法令基礎，像《原住民族基本法》和《原住民族教育法》，原住民要擁有教育自主權，這些法令就必需要落實。如果這個方向確定了，就是教育目標和內涵了，原住民的教育目標是什麼？課程內涵？還有這個體制的形式？一步一步規劃，也許實驗學校是一個不錯起點，加強原住民文化課程的設計和發展，像臺北縣就準備設立原住民實驗中學，如果成效不錯，可以擴大實施設立。

盱衡各先進國家如美加紐澳對原住民族的教育扶助，以及國內原住民族群對教育自主的殷切期待，建立符合原住民族需求的教育體制，是符合我們社會及世界潮流發展的趨勢（陳枝烈，2004；顏國樑，2004）。然而臺灣原住民族群在臺灣這片土地上，四百年來遭受不同外來族群的侵佔與統治，其文化與傳統並未得到應有尊重與保存，殖民政體的更迭，只有加速原住民族文化生命的殞滅。

我們原住民在學校裡面，都在學習別人的歷史和文化，怎麼讓孩子對自己的祖先文化傳統產生認同？我們的孩子好像在學校裡面，成績愈好，就愈不了解自己的文化，我們村子裡的大學生，書讀那麼高，可是不懂我們的文化，甚至還排斥，看不起自己的文化，很可悲。唯一解決的方法就是讓他們真正學習自己的歷史文化，讓孩子們能夠發揮他的特長他的條件，然後回饋部落！

目前學校正式教育的課程，仍然以漢族文化為出發點，無法反應原住民族文化的真正意涵，對原住民族的認識也多流於零碎與片斷（孫大川，1993；浦忠成，1996），部分造成原住民污名的假歷史（例如「吳鳳事件」），鮮少有機會在教育的場域裡，得到正確而適當的澄清（譚光鼎，1998）。原住民族文化有其特殊性，教科書中的失真與含混容易深化負面的刻板印象與偏見，無助族群了解與和諧。由於原住民族沒有文字記載過去的歷史文化，但藉由口述歷史和文獻，可以還原部分重要的部落傳統文化，有系統的加以分析和整理，可以在學校教育中成為文化學習的重要素材。

五、原住民族的城鄉差異

和許多已開發國家一樣，臺灣原住民都市遷移的情況亦相當普遍，所謂都市原住民是指從 55 個原住民鄉鎮市中移出，並遷居於臺北市、高雄市及臺灣省都會城鎮之原住民（內政部統計處，2001）。原住民遷居都市

在本質上原為謀求生活及教育改善，但由於文化差異、語言隔閡、人力資源條件相對劣勢，再加上漢人主流社會的歧視與差別待遇，造成都市原住民的生活適應困難（林金泡，2000；傅仰止，2001）。陳信木、黃維憲、邱清榮（2002）將都市原住民生活適應的問題因素區分為三類：第一，移居都市的原住民，不僅是人口數量上的「少數團體」，更是社會經濟與文化的「弱勢團體」，是以，在主流社會的現代生活裡，產生諸端適應困境；其次，漢人社會對於原住民的歧視和差別待遇一直存在著，也就是不對等的原漢關係加劇都市原住民行為調適困境；最後，現代社會截然不同於傳統部落時代，各種結構限制與結構性變遷快速，往往致使都市原住民無法及時轉型調適（張如慧，2001；劉春榮、吳清山、陳明終，1995）。

我們算很早就來都市了，以前在學校的時候心理壓力很大，因為班上只有我一個山地人，同學有時候會問我是不是騎山豬上學，其實我哪裡知道部落的事？我很小就離開部落了，對自己的文化真的很不了解，現在想學也不知道哪裡可以學。現在年輕的都市原住民大概都漢化得差不多了。雖然有些人嘴巴會講以原住民為榮，但他們懂多少自己的文化？會講多少母語？如果想要讓文化傳承下去，我覺得政府要更重視都市原住民的教育問題，給我們更多資源，一方面學習自己的文化傳統，一方面增加自己的競爭力。

幾個針對都會區原住民的訪談都顯示原住民對現實生活的無奈，雖然大部分都指向經濟困頓的歸因，卻也間接透露了都會區原住民族群對文化流失的焦慮感，希望透過學校教育能夠幫助原住民下一代更了解自己的文化傳統，以及發揮自己的潛能。

教育部自民國 85 年實施的「教育優先區計畫」，希望實現教育機會均等與社會正義原則，主要是經費補助改善偏遠地區學校的教育成效。教育部 85 年度至 92 年度之計畫執行結果，「教育優先區」的經費補助從 85 年

度開始到 92 年度止共補助 110 億多元，其中最高補助是在 86 年度的 25 億多元，以提升原住民偏遠地區學校的教育品質（丁志權，2004；教育部，2004；舞賽，2004）。

很多人都說原住民學生學業成就低落，可以用課業輔導來補救，但就是沒有經費，這是錯的！學校經費來源根本不缺乏，我們有教育優先區、攜手計畫，還有慈善機構的課輔計畫經費，我們投入很多經費，可是老師們興趣都不高，在偏遠學校教學行政的工作就夠你忙了，哪裡還有時間和精力在課後幫你輔導。即使有課輔，學生也愛不上，因為就是提不起興趣。我覺得很多資源運用不當就浪費掉了，如果將這些經費用來另外聘有學科教學專業的人，或是請學校老師來教，但同時也減少他們的授課和行政工作，我相信會比較有效果！

「教育優先區」的理念，是一種積極性差別待遇的實踐（王春源、黃森泉，1996），針對弱勢族群的資源再分配，有助於平衡城鄉差距所造成的學習機會落差。對部落原住民學生而言，給予額外的教育經費挹注和輔導措施，可以相當程度地提升其教育水準；相反地，補助的資源缺乏妥善的規劃與應用，預期成效即無法彰顯。大部分的原住民地區學校地處偏遠，雖然資源的挹注不見得少，但整體來說，教育績效相對低落（周惠民，2010；陳枝烈，2005）。我們可以理解地方政府對原住民學生學業成就低落的關注，而不少地方教育當局亦成立國教輔導團、學力提升小組等任務編組，希望妥善運用中央補助的攜手計畫、教育優先區、課後學習輔導等經費資源，由各校加強師資、學生課輔等提升學力。由學校提出課後輔導等計畫，並鼓勵老師參與課後輔導，不過實施成效卻不如預期。

肆、原住民族教育的國際趨勢與發展

一、教育權的保障

聯合國國際勞工組織於 1989 年 6 月通過《原住民與部落民族公約》(Indigenous and Tribal Peoples Convention)，其中第 27 條主張：「原住民教育方案應納入原住民的歷史、知識與技藝、價值體系，以及在社會、經濟與文化上的期望。政府並應認可原住民建立自己的教育制度與設施的權利，並應提供適當的資源以達到此目的。」2007 年 9 月 13 日聯合國大會通過《聯合國原住民族權利宣言》，亦顯示國際上對原住民族權益保障的重視。其中第 14 條第 1 款即載明：「原住民族有權建立及掌管他們的教育體制及教育機構，並用自己族群的語言及適應其文化的教學與學習方式，來提供教育。」這些重大的國際訊息，充分顯示原住民族事務國際化與重要性與日俱增，也凸顯原住民族教育改革的急迫性。

二、教育自主與自決

觀諸各先進國家，如美國、加拿大、紐西蘭及澳洲所制定的原住民族教育相關法律及行動方案，可以發現原住民族教育自主自決的訴求相當高，政府也相對地回應了原住民族的需求與期望。例如，美國在 1975 年通過《印第安教育法》(Indian Education Act)，並於 1975 年通過《印第安自決與教育輔助法》(Indian Self-Determination and Education Assistance Act)，美國原住民族自此能夠依各族群需要自主建立教育機構與學校。加拿大於 1996 年發表的《皇家委員會原住民族報告書》(Report of the Royal Commission on Aboriginal People)，其中有關教育的部分就明確指出，原住民族教育在體制與架構上需要一個根本的變革，來符合原住民終身、全人的教育觀 (Lifelong, holistic education)。紐西蘭的現行原住民族教育係

以《懷唐伊條約》(Treaty of Waitangi) 條約為基礎，從 1992 年紐西蘭政府開始推動幾項教育改革計畫，其中有關原住民族的教育目標即包括：強化原住民族參與決策、尊重文化差異、維繫語言文化等。澳洲國會在 1989 年通過《原住民教育法》(Aboriginal Education Act)，法案目標旨在增進原住民參與教育決策的機會，促進並保障教育機會均等，及語言、歷史、文化的保存。

三、文化回應的課程與教學

美國阿拉斯加大學費爾班克斯分校 (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，並發展文化回應式的課程與教材。自 1998 年逐年實施「文化回應式的學校標準」，作為州定課程標準的補充。加拿大曼尼托巴省 (Manitoba) 在 2003 年出版「原住民族觀點統整課程」(Integrating Aboriginal Perspectives into Curricula)，目的在協助原住民學生：1. 透過學習自己的歷史、文化、傳統價值、當代生活型態與傳統知識，發展正向積極的自我認同；2. 讓學生充分參與社區文化，習得所需的知識與技能。並依不同教育階段及學科訂定課程綱要，作為學生學習的依據。紐西蘭毛利族人則有一套完整教育體系，學習課程除英語課程外 (如社會、歷史、地理等)，皆使用毛利語授課，亦融入毛利傳統文化中的知識技能，除了學習必要的學科知識，也提升了族語能力及文化認同。澳洲的原住民教育課程以「原住民研究」最具特色，本課程為所有澳洲學生必需修習的課程，至於教學的方法主要是將原住民觀點融入各學科領域中。

四、師資培育

美、加、紐、澳等國皆有針對原住民族所設置的師資培育方案，在職前訓練尤其注重原住民族歷史、文化及傳統價值等課程的學習，在試教或

實習的階段也安排職前教師進入原住民學校，提升教師的文化認知與素養（Bennett, 1990；Banks, 1993；Nieto, 1999）。例如加拿大紐芬蘭紀念大學（Memorial University of Newfoundland）在 1977 年設置二年制的師資培育計畫，學程提供 20 門課程，其中 14 門在部落社區中學習；昆士大學（Queen's University）的「原住民師資培育計畫」（Aboriginal Teacher Education Program），積極招募有志教學的原住民學生，在部落社區委員會的主導下，與大學合作規劃部落學校所需的師資培育計畫。美國新墨西哥大學（New Mexico University）及亞歷桑納大學（Arizona University）除規劃以原住民文化為核心課程的學程外，亦提供在現職教師適當的專業發展課程，提升原住民學校教師的教學知能與文化素養。

五、高等教育

高等教育是人才培育的重要階段，各國在原住民高等教育人才的培育起步甚早，尤其是部落自主管理的部落大學，已培育不少族群發展所需要的人才。例如美國在 1968 年成立了全美第一所原住民社區學院（Navajo Community College），這是一所由原住民設立、管理組織的大學。至 2008 年，美國部落大學已有 37 所，是年註冊入學的原住民有 13,635 名，占全體學生數的 79%。部落大學也提供許多原住民文化語言課程供學生修讀，大學能夠聘任族裡具文化特長的人士授課，主要的目的在保留及傳承原住民的文化和傳統，提升原住民學生的族群文化認同。紐西蘭的毛利高等教育 Wananga 主要教導及研究傳統毛利傳統文化、歷史與社會制度，其中有三所 Wananga 係由毛利人規劃與管理，並設有碩士與博士學程，Te Wananga o Raukawa 所開設的課程包括毛利設計與藝術、毛利法律與哲學、毛利語研究及其它技術及科技的課程。

伍、政策建議

隨著臺灣社會的民主與本土化，以及多元文化的世界潮流，原住民族教育的發展也走向另一個里程碑，為未來的原住民世代勾勒一個理想的教育願景。這個教育願景的實現，需要有正確而實質的政策來引導，目標一致的團隊來執行，以及原住民族堅定的族群文化意識來激發進步的動力。本章嘗試以原住民觀點為基礎，檢視我國原住民的教育現象，其目的有二：（一）整理過去我國原住民教育的發展脈絡，以了解目前政府原住民族教育政策的方向；（二）以原住民族群觀點為基礎，質量評估近年來原住民族教育政策的現況與成效。為能拋磚引玉，並就原住民族教育議題集思廣益，筆者不揣淺陋，針對原住民族教育發展的觀察與體會，提出下列建議以供參考。

一、妥適修訂《原住民族教育法》及配套措施

《原住民族教育法》的制定為我國民族教育史開啓了新頁，也啓動原住民族教育的改革與發展，對原住民族群而言具有正面的意義。公布實施20年來，所引發的問題一一浮現，原住民族教育主管機關，需要更即時地面對與回應，透過適度修法來改善所面臨的困境。近來教育的政策規劃，例如大學整併、十二年國教、幼托整合等，即使與原住民族學生沒有直接相關，但可能會牽動原住民族教育的發展，原民會應該對時勢更敏感，主動積極規畫因應的措施。此外，為了健全發展原住民族教育主體性，其它教育相關法令如《民族學校法》，應儘快草擬，並廣納雅言，尤其應深入了解部落人士及教育工作者的觀點，作為法令制訂的參考。

二、釐清教育權責設立專責單位

從目前的體制來看，原民會與教育部對於原住民族教育負有共同的責任。但民族教育的重擔卻是由原民會獨自承擔。為避免原住民族教育多頭

馬車及權責不明的情況，教育部應設置司級原住民教育主管單位，地方教育局則有原住民教育課，來實質綜理原住民教育事務，並明確定義「一般教育」與「民族教育」的內涵與本質。此外，原民會在民族教育主體性問題上應有更多的主導權，而民族教育的體系建構，需要原住民族一起努力保存建立原住民的知識系統，將各族原住民的文化內涵做整理分析，適當的轉化成為原住民文化教育內容。

三、重新檢討加分優待政策

我國升學加分優待政策，最早可以溯及民國40年¹⁴，經過五十年的社會轉變，原住民升學優待政策有必要做通盤的檢討。尤其原住民加分優待和其它優待政策¹⁵有本質上的差異，相關部門應該正視這個問題，政府也有責任教育社會主流大眾，加分政策的必要性與合理性，減少情緒性的批判。此外，原住民加分優待以族語考試作為門檻，以及原住民學生錄取高中職以上學校以外加2%名額計，筆者認為名額比例應保留適度的彈性，以學生在學比率做為名額比例依據，而非總人口數。政府應針對這兩項政策進行研究，以免對原住民學生的教育權益造成衝擊。相關學者專家與實務教育人員也認為對原住民學生提供升學加分的作法，是保障原住民入學與升學機會、促進社會發展與落實社會正義、達成教育機會均等目標的一種方式。從近10年原住民學生升學資料的分析結果，也的確反映出此原住民族升學優待政策的實際施行成效使得原住民學生得以較低之入學門

14 民國40年教育部規定投考專科以上學校的原住民學生，准予其錄取標準按一般學生錄取標準降低25%。

15 目前與升學相關的教育優待辦法有《原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法》、《重大災害地區學生升學優待辦法》、《參加國際數理學科奧林匹亞競賽及國際科學展覽成績優良學生升學優待辦法》及《退伍軍人報考高級中等以上學校優待辦法》，優待通常具有獎勵的性質，例如參與國際賽事得獎及退伍軍人等。但弱勢族群的教育依據憲法是屬保障性質，不論是因人為或自然因素造成的不利，國家有義務扶助並促其發展，這是一種社會正義和保障弱勢的實踐，但許多人只看到極少數原住民學生加分後進入名校，而忽略或不了解一個事實：即使加分，原住民學生的升學率不管高中或大學仍舊遠低於一般水準。

檻，增加了原住民學生就學與升學的機會。然而亦有學者反應原住民升學加分可能造成原住民學生因享有升學差別待遇而產生自卑感及族群的污名感，同時憂心升學加分措施會產生「增加原住民學生課業適應的困難度」、「增加原住民學生生活適應的困難度」、「造成原住民學生的依賴心態」、「使他人低估原住民學生的努力」、「增加原住民學生的心理壓力」、「影響原住民學生的自尊心」、「增加原住民與同學間的隔閡」等負面效應，如何有效解決上述問題，仍待各界集思廣益。

四、重視原住民教育主體性

從歷史社會的角度觀察我國原住民教育，內涵與實質規劃始終依附於主流社會體制，法令制定未能符合原住民文化特質與需求（譚光鼎，2002）。未來原住民教育政策的制定，必須能夠體現原住民族的主體性，以原住民族文化為基礎，整體性的規劃符合原住民族文化特性的教育體制。而原住民族學校教育體制涉及課程內容、目標、學生來源、未來出路，及與一般教育間的轉移與銜接，政府應從民族自主與自決的角度，審慎規劃原住民學校體制，一方面提高原住民學生學業成就及競爭力，另一方面提升原住民學生現代社會適應的能力。教育目標明確與否，關係著政策規劃的方向，以及政策執行的成效。雖然教育主管機關在制訂原住民教育政策時，都會明訂相關的教育目標，以作為政策實施的依據。但族人對政策目標的認知仍有差異，例如教育部於民國 87 年繼續推動「發展與改進原住民教育第二期五年計畫」中，提出「原住民教育體系」的概念，但從政策規劃的結果來看，所謂「原住民教育體系」仍不脫主流的思維架構，將原住民族教育一般化，尤其「積極參與現代社會」的目標，更直接影射了原住民族群落後、不文明的形象，我們不免要質疑，這樣的教育目標是否真為原住民族群所認可。本文主張，原住民族教育宗旨和目標的確立，能夠回歸原住民族群，讓原住民族自我決定教育的宗旨、目標與內涵，原住

民族確實不願意坐視自己族群的文化流失，如果能夠賦予原住民族更大的參與空間，筆者相信原住民族能夠展現決心與動能，為下一代原住民學子的教育負起重責大任。

五、規劃原住民族師資培育

根據原民會的統計，103 學年度原住民籍教師有 2,504 位，其中專任教師 1,650 位、代理教師 241 位及教學支援工作人員 613 位。年齡以 30 歲以上之中壯年為多數，占了所有原住民籍教師的 80.47%，統計資料顯示原住民籍教師年齡偏高，就讀教育學系的原住民學生逐年遞減的趨勢。此外，原住民公費生名額亦逐年下滑，近 5 年原住民高中畢業生升師範及教育大學保送人數從 93 學年度的 24 位，降至 98 學年度的 8 位。原住民族有特殊的文化與歷史背景，在課程設計及教學實務上，應該有特殊的考量以及適當的轉化，以符合原住民學生學習的需求，而站在教學第一線的教師就成為課程與教學轉化的關鍵。可以想見，在原鄉擔任教師，比一般地區需要更多的專業知能與熱忱，這也是為什麼長期以來原鄉學校師資的流動性偏高，而培育優秀的原鄉師資，的確有其必要性。惟相關統計資料顯示原住民籍教師年齡偏高，就讀教育學系或選修教育學程的原住民學生逐年遞減。此外，亦有族語教師反應目前的族語教育仍面臨許多挑戰，諸如教材的適用性、班級經營管理、鐘點費過低、學校行政支援不足等問題亟待解決。

六、建立評鑑機制追求教育卓越

要實際了解原住民教育的成效，需要從各種不同的面向去檢驗原住民學生的表現和發展，例如學科學習、社會心理、文化傳統學習等，都需要建立具體而有意義的教育指標，來檢視原住民教育的成敗。具體而言，原住民的教育現況和成效，需要一個類似「台灣教育長期追蹤資料庫」

(Taiwan Education Panel Survey) 的建制，從不同角度和層面去長期而深度地了解原住民族教育的發展，我們才能在這樣的基礎上來實現理想的教育願景。要了解政策的執行成效，必需定期且長期地追蹤，以了解政策執行的效率。長期以來政府規劃不少原住民族教育相關的政策，對原鄉教育注入許多經費資源，但仍應建立一套完整政策評估機制，來檢視資源配置的合理性，以及執行的效率。為有效提升原住民族教育的成效，未來應責成相關部門及委託研究單位，長期追蹤與評鑑相關教育政策的執行，並給予政策規劃單位適度的回饋，以作為政策擬定與修正的參考。

陸、結論

原住民族教育問題錯綜複雜，政策或資源的錯置，往往治絲益棼，斲喪原住民族教育的發展。從我國原住民族教育政策的發展脈絡來看，從早期的同化政策，逐漸走向多元尊重，及強調主體性的走向，已相當明顯。足證整個大環境，是有足夠的空間來建構原住民族教育的主體性。政府長期以來挹注不少資源在原住民族教育，也累積了相當的成果。但法制的不完善，以及政治干擾，在政策制訂上心存過渡，致使許多政府善意和政令都流於形式與口號。

本章的主要目的在理析我國原住民族教育政策的發展脈絡，以及從原住民族的觀點來檢視近年來原住民族教育的現況，並提出建議。教育對原住民族而言，是民族發展的大計，我們期許教育相關部門，在教育決策的過程中，建立一套合乎社會公義的機制，更主動積極地策劃原住民族的教育藍圖，而非在枝微末節上斤斤計較。行政院原民會於 1996 年成立至今超過二十年，應該了解每一個決策都在改變歷史的曲線，因此需要更嚴肅地面對所負的責任，跳脫僵化的思維與框架。我們期待它在原住民族教育事務的推動上，能更主動、敏感與貼近各族群特性與需要。

參考書目

- 丁立偉 (2005 年 8 月 15 日)。高級原住民，需上學優惠。**聯合報**，A15 版。
- 丁志權 (2004)。弱勢者教育經費編列現況與展望。**台灣教育**，626，2-9。
- 王春源、黃森泉 (1996)。論台灣「教育優先區」規劃對原住民教育之影響。**台灣經濟**，230，1-22。
- 王順文 (2003)。多元主義與我國原住民自治之相關立法。國政研究報告。取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-R-092-001.htm>。臺北市：國家政策研究基金會。
- 牟中原 (1996)。原住民教育改革報告書。臺北市：行政院教育改革審議委員會。
- 丁立偉 (2005 年 8 月 15 日)。高級原住民，需上學優惠。**聯合報**，A15 版。
- 丁志權 (2004)。弱勢者教育經費編列現況與展望。**台灣教育**，626，2-9。
- 內政部統計處 (2001)。九十年臺閩地區國民生活狀況調查。臺北：內政部統計處。
- 王春源、黃森泉 (1996)。論台灣「教育優先區」規劃對原住民教育之影響。**台灣經濟**，230，1-22。
- 王順文 (2003)。多元主義與我國原住民自治之相關立法。國政研究報告。取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-R-092-001.htm>。臺北市：國家政策研究基金會。
- 牟中原 (1996)。原住民教育改革報告書。臺北市：行政院教育改革審議委員會。
- 吳天泰 (1994)。山胞國民中小學訪視工作報告。花蓮縣：國立花蓮師範學院。
- 李惠宗 (2001)。憲法要義。臺北：元照。
- 周惠民 (2010)。臺灣社會變遷下的原住民族教育：政策的回顧與展望。刊於**台灣原住民政策變遷與社會發展**，黃樹民、章英華主編，頁 259-296。臺北市：中研院民族所。

- 林金泡 (2000)。都市原住民教育問題與展望。原住民文化與教育通訊，6，2-4。
- 施正鋒 (2004)。行政體系中的原住民族—由「優惠待遇」到「積極行動」。考銓季刊，40，47-61。
- 孫大川 (1993)。族群觀。刊於吳密察、江文渝主編，體檢國小教科書 (頁 170-186)。臺北市：前衛。
- 浦忠成 (1996)。原住民教育改革的思考前提。原住民教育季刊，1，62-68。
- 高德義 (1998)。原住民教育的改革與發展。載於張建成 (主編)，多元文化教育：我們的課題與別人的經驗 (頁 3-42)。臺北市：師大書苑。
- 高德義、瓦歷斯·諾幹 (1997)。原住民教育政策的改革。載於林本炫 (主編)，教育改革的民間觀點 (頁 271-326)。臺北市：國策研究院基金會。
- 原住民族教育法 (1998)。
- 張如慧 (2001)。原住民女學生學校生活經驗中之潛在課程研究：以山海中學原住民藝能班為例 (未出版之博士論文)。國立臺灣師範大學教育研究所，臺北市。
- 張源泉 (2003)。台灣宗教教育之合憲性研究—國民教育之分析 (未出版之碩士論文)。國立政治大學宗教研究所，臺北市。
- 教育部 (1994)。發展與改進原住民教育五年計畫。臺北市：教育部。
- 教育部 (1997)。中華民國教育報告書。臺北市：教育部。
- 教育部 (1998)。發展與改進原住民教育第二期五年計畫。臺北市：教育部。
- 教育部 (2004)。93 年教育部原住民族教育工作執行成效報告。臺北市：教育部。
- 教育部 (2006)。有關報載原住民升學優待辦法修正愈修門愈窄之說明。取自 <http://epaper.edu.tw/news/950315/950315a.htm>
- 陳克惠 (2003)。從社區現象談原住民教育成就—以曙光社區為例 (未出版之碩士論文)。國立東華大學族群關係與文化研究所，花蓮縣。
- 陳枝烈 (1997)。台灣原住民教育。臺北市：師大書苑。

- 陳枝烈 (2004)。美國部落學院的發展對台灣原住民族部落大學的啓示。**原住民族教育季刊**，**36**，117-130。
- 陳枝烈 (2005)。原住民族歷史文化在國中社會科基本學測中陣亡。**原教界**，**2**，46-49。
- 陳信木、黃維憲、邱清榮 (2002)。**都市原住民生生活輔導計畫評估研究**。行政院原住民族委員會委託研究報告。臺北市：行政院原住民族委員會。
- 陳憶芬 (2005)。美國肯定行動及其對我國原住民族升學優惠政策的省思。**中等教育**，**56** (6)，64-79。
- 傅仰止 (2001)。東部國中生的原住民族教育優惠政策立場－比較漢原接觸效應。**東臺灣研究**，**6**，69-104。
- 雅伯甦詠 (2003)。原住民族升學優惠公平嗎？**原住民族教育季刊**，**30**，117-132。
- 黃約伯 (1999)。**台灣高等院校原住民族學生生涯選擇及其相關因素之研究** (未出版之碩士論文)。國立臺灣師範大學教育研究所，臺北市。
- 楊淑玲 (2001)。**破殼而出：十四位日出師院原住民族女學生的教育經驗** (未出版之碩士論文)。國立花蓮師範學院，花蓮縣。
- 舞賽 (2004年10月7日)。用考試傳承母語，家長：太離譜。**台灣立報**。取自 <http://publish.lihpao.com/Aborigines/2004/10/08/04j10072/index.html>
- 劉春榮、吳清山、陳明終 (1995)。都會原住民族兒童生活適應與學習適應相關研究。**初等教育學刊**，**4**，147-180。
- 蔡中涵、林天生 (1990)。**山胞教育師資之培育研究**。臺北市：教育部教育研究委員會。
- 蔣嘉媛 (1997)。**原住民族學生升學優待政策之評估研究** (未出版之碩士論文)。國立師範大學教育學系研究所，臺北市。
- 謝嘉璘 (2006)。**臺灣原住民族學生升學優待政策之研究-以升學加分和原住民族教育體系為例** (未出版之碩士論文)。國立臺北教育大學教育政策與管理研究所，臺北市。
- 韓繼成 (2005)。原住民族國民教育政策初探。**學校行政**，**40**，201-212。

- 顏國樑 (1997)。原住民教育政策的發展、理念基礎及實踐。原住民教育季刊，**8**，28-54。
- 顏國樑 (2001)。「台灣地區原住民族籍學生升學優待辦法」修正的重要內涵、特色及建議。原住民教育季刊，**23**，136-148。
- 顏國樑 (2004)。原住民教育現況、問題及發展趨向。台灣教育，**626**，17-24。
- 譚光鼎 (1998)。原住民教育研究。臺北市：五南出版社。
- 譚光鼎 (2002)。臺灣原住民教育－從廢墟到重建。臺北市：師大書苑。
- Banks, J. A.(1993). Multicultural education: characteristics and goals. In J. A. Banks& C. Banks (Eds.). *Multicultural education: Issues and perspectives*. Boston : Allyn and Bacon.
- Bennett, C. I. (1990). *Comprehensive multicultural education :Theory and practice*. Boston: Allyn & Unwin.
- Nieto, S. (1999). Critical multicultural education and students' perspectives. In May,S.(Ed.). *Critical multiculturalism: rethinking multicultural and antiracist education*. London: Falmer Press.