

從自決權與身分權論原住民族大學的定位與招生對象

王前龍*

摘要

政府近日提出「原住民族教育法修訂草案」，擬由原住民族委員會設置「獨立學制」的「原住民族大學」，旨在發展民族知識體系。然基於原住民族的「自決權」，應納入培育民族自治人才的目標，並應考量由族群自治區自主興辦大學的可能性。另外，原住民族大學招生不宜局限在「部落」成長的學生，而應基於「身分權」廣納占相當比率之原漢通婚家庭子女，並納入非原住民學生，共同學習原住民族知識體系，應用於民族自治的發展。

關鍵詞：原住民族大學、自決權、身分權



壹、前言

2007年通過的《聯合國原住民族權利宣言》將原住民族自決權界定為對內部或地方事務的自主權或自治權，而第14條對於教育權的規定將「建立和掌控（control）教育體系和機構」列在第一項，彰顯出其在自決權下的重要性。原住民族權利相關國際人權法的適用對象除了「部落人民」之外，也包含殖民開始時原住當地人口的「後裔」，而且「自我認定」是基本標準（Joona, 2012; Montes & Cisneros, 2009）。在臺灣，夷將·拔路兒（1994）很早就依據該國際觀點，定義原住民族運動是原住某地而被外來政權殖民者的後裔，以集體行動追求政治、教育、經濟、社會地位的提升，終極目標是「自決」。原住民族委員會（以下簡稱「原民會」）近日也基於自決權，指出原住民族將有從幼兒園到大學的教育體系，並已對設置「國立原住民族大學」進行評估，提出中程計畫報請行政院核定（原視新聞，2018年1月2日）。教育部與原民會（2018）近日在各地舉辦「原住民族教育法修訂

草案（以下簡稱「草案」）公聽會」，提出的具體修法方向是由原民會設置各級各類原住民族教育之「獨立學制」，並以原住民族大學培養熟習原住民族知識體系的專門人才；惟其另訂專法與課程綱要的構想，不符憲法與國際人權法上的平等權，使獨立學制學生所受教育不在同等的國家標準之上。若能依《原住民族基本法》（以下簡稱《原基法》）成立準用縣（市）權限的族群自治區（以下簡稱「自治區」），較能基於平等權並以國家法規與地方自治條例，使教育成為內部或地方事務，實質掌控區內各級學校。另外，「草案」中主要將原住民族大學做為成長於部落的獨立學制學生之升學進路，然其實應改採開放式招生，先整合政府補助多所大學附設「原住民專班」的名額，再以全體具原住民身分的學生為招生對象，包含四成以上依《原住民身分法》陸續登記身分的原漢通婚戶子女，使多樣的原住民學生與一般生共同學習。綜上所述，本文將基於自決權與身分權，探討原住民族大學的定位與招生對象。

貳、自決權與原住民族大學的定位

基於Imai（2009）所區分四種自決形式，原住民族大學可能有不同定位。在臺灣所採取的自決形式是「參與公共治理」和「共同管理」，由憲法保障六席原住民立法委員參與政策制定，另在行政院下設置原民會統合各部相關政策。《原住民族教育法》（以下簡稱《原教法》）也規定教育部與原民會分別主管原住民的一般教育與民族教育，使「草案」中隸屬原民會的獨立學制與大學謹守民族教育之權限；然其另訂法律與課程綱要的構想已涉及「主權與自治」的自決形式，惟臺灣原住民族與國家間實無「政府對政府」的法律關係。從《原基法》來看，掌控學校教育的關鍵不在自訂課程綱要，而在於成立縣級自治區，以「自我管理」的自決形式，依據國家法規、課程綱要與地方自治條例，興辦與管理區內包括大學在內的各級學校。因而，本節討論由原民會或自治區設置原住民族大學的可能定位。

一、由原民會設置原住民族大學的定位

「草案」中的原住民族大學隸屬於原民會，基於其主管「民族教育」的權限，以「研究、教學、發展原住民族知識體系，培育原住民族專門人才，促進原住民族永續發展」為宗旨（教育部、原住民族委員會，2018），並以獨立學制學生之升學為主要考量。獨立學制的規劃大致延續原民會在民國102至106年間曾推動「以部落自己的方式來教育下一代」的「部落學校」（李月華，2013），並擬將之納入正式學制且銜接原住民族大學，供重視部落文化的家長選擇讓子女就讀；隸屬於原民會的規劃，就像中央警察大學隸屬於內政部、軍事院校與中正預校隸屬於國防部，但相關法律皆強調須依《大學法》等相關教育法令之規定，且兼受教育部指導。然而，該獨立學制在中、小學階段擬不適用《國民教育法》、《中等學校教育法》與《教育人員任用條例》等多項法規，而由原民會另訂法律與課程綱要（教育部、原住民族委員會，2018），恐不符憲法上的平等權、以及國際人權法中設置原住民族學校體系仍須在國家標準之上的法理。在原住民族大學階段未排除《大學法》之適用，似已慮及須據以授予學士學位。對照美國實例可知，教育自決的關鍵在於自治權，567個印地安部落自治政府各依其固有主權，依據《印地安自決與教育支援法》與聯邦政府簽訂契約來管理「部落掌控學校」（Newton, et al., 2004）；而34所重視部落主權與自治發展的「部落掌控學院或大學」皆採不限原住民的開放式招生，亦皆通過高教認證機構之認證，所開課程包含印地安語言文化、社會科學、教育、健康照護、商業以及電腦科學等多樣領域（Nelson & Frye, 2016; Postsecondary National Policy Institute, 2016）。因而，原住民族大學不應限於培育維護部落文化的「原住民族專門人才」，而應結合國家以教育積極賦權措施保障培育未來民族自治人才的理念（陳張培倫，2013），依據《原基法》明定的兩項自治途徑來設定培育重點，包括：

（一）部落公法人：基於原住民族知識體系所培育的人才，未來可投入原民會核定為公法人的部落，執行政府補助的專案計畫。

(二) 族群自治區：針對興辦與管理中小學、文化資產保存、都市計畫以及經濟服務等縣級自治事項進行人才培育，使學生能超越現有鄉級自治的視野，並以原住民族知識體系充實自治區各項制度的文化底蘊。

基於文化維護與自治發展的雙重目標，原住民族大學至少應有研究原住民族知識體系的人文藝術學院、在國家體制中建構自治藍圖的法政學院、以及促進部落產業發展的商管學院，且不應限於只招收出身部落的學生來維護文化，而應廣招多樣背景的原住民學生與一般學生，共同參與民族自治的發展。原住民族大學培養未來自治人才，就像中央警察大學與軍事院校培養警察與軍事人才，三者所包含的「一般教育」皆受《大學法》規範，而且依法都是「國立大學」。

二、由自治區興辦原住民族大學的定位

民國94年頒行的《原基法》規定國家應依原住民族意願施行民族自治，並準用縣（市）相關規定，且依該法所定期限，應於三年內通過「原住民族自治區法」，惟經十餘年未能實現。若能完成立法並由各族群成立自治區，可依《地方制度法》所列縣級自治事項，興辦與管理區內各級學校，再依《原教法》將之正式更名為「原住民族學校」，形成從幼兒園到高中的教育體系，以及設置原住民族大學的基礎。近年中央政府雖補助多個縣市依「實驗教育法」推動原住民族實驗教育，然各參與學校仍為國民中、小學，並未正式更名為民族學校，無法串連至未來的原住民族大學。依《原教法》將原住民重點學校轉型為原住民族學校的權限在地方政府，中央政府無權介入；「草案」中未來隸屬原民會的「獨立學制」與原住民重點學校無關，仍無法以「自治權」突破民族教育的困境。

自治區辦學雖須依據《國民教育法》等全國性法規，但可以地方自治條例以及課程綱要的彈性規定，從幼兒園到大學整體納入民族文化。另外，自治區可直接向中央政府爭取較多統籌分配稅款，以較優辦學條件吸引原住民學生就讀民族學校，進而爭取專款來興辦「自治區立原住民族大學」。《大學法》將公立大學分成國立、直轄市立與縣（市）立等三種，而《原教法》規定「各級政府得視需要設立各級民族學校」，皆指出縣級自治政府興辦原住民族大學的空間，其規模雖然較小，但組織運作、教師聘用及學生事務等皆須遵循《大學法》。事實上，「各原住民族自治政府」一詞出現在「草案」中有關決定民族學校原住民族籍師資比率之條文中（教育部、原住民族委員會，2018），可見研擬過程中已考量自治的可能性，但尚未基於《原基法》考量主管各級學校的縣級自治權限，而仍謹守於獨立學制。

在觀念上，可將歷史上漢人較晚移入的花蓮縣或臺東縣構想為自治區，具原住民身分的民選首長可以等同於縣長的權限，將位居原住民鄉的中、小學轉型為民族學校體系，再以中央政府的專款興辦原住民族大學，強調結合民族文化與現代知識，使有別於東部的東華與臺東等國立大學。惟東部兩縣原住民人口僅約有三成，難以直接成立自治區，可另構想由屏東縣排灣族人口較集中的8個鄉成立自治區，將境內27所國小、4所國中與1所完全中學轉型為排灣族學校體系，進而爭取興辦原住民族大學，對全國各族群招生。

由自治區設置原住民族大學的目標和課程，相當於前述由原民會設置的情況，區別在於自治區可串聯起從幼兒園到大學的民族教育體系，而由原民會另行創設獨立學制的成果無法預料，恐難獨力支撐原住民族大學。然而，原住民族自治雖規定於《原基法》，但實未曾納入《憲法增修條文》，導致推動力道微弱；而且，相較於美國印地安部落大多地處偏遠，臺灣山地鄉的部落相對較近，平地鄉更是原漢混居，加上原住民族傳統領域占國土比例甚高，難以成立自治區。因而，原住民族大學未來可能仍由原民會設置，而且即使沒有獨立學制，在現有原住民的人口結構與升學管道下仍能運作。

參、身分權與原住民族大學的招生對象

原民會設置原住民族大學應採取開放式招生，以全體具原住民身分的學生與一般學生為對象，以下討論之。

一、整合現有原住民專班名額以形成大學規模

依據聯合國《反對教育歧視公約》的精神，設置原住民族大學必須「符合主管當局所核准的最低標準」，而且「入學是由人自由選擇」。政府自101學年度起為保障原住民學生就學機會而在各大學設置「原住民專班」，至107學年度已增加到24校31班共667人（教育部高等教育司，2017），但有評論者指出應改為正規科系並提供經費、空間、人力與專任師資（原視新聞，2016年6月3日；莎瓏·伊斯哈罕布德、馬躍·比吼，2018）。因而，設置原住民族大學可先整合全部專班的名額，使四個年級共可招收約2,600名原住民學生，形成大學的規模，並依《大學法》提供正規科系資源以提高吸引力，且招生應符合的公平、公正、公開原則，不限原住民身分而採開放式招生，就像美國印地安部落學院非原住民學生平均約占16%，最高者更達47%（Nelson & Frye, 2016）。具體做法上，可先以一般升學管道招收原住民學生與一般生，使多樣背景的學生能共同學習；再將部分名額進行單獨招生，保障弱勢原住民學生的就學機會，並縮短原漢大學生比率的差距。

二、兼重扶助弱勢學生與培養自治人才

從原民會（2017）的統計資料可知，高級中等以下原住民學生家庭屬低收入與中低收入者各有1萬人、4,700人，各占近9萬原住民學生的13%、6%，占比高於全體學生的3%、3%。而且，大學生占比1.86%低於原住民人口占比2.37%，亦為設置原住民族大學的理由。必須注意的是，原住民家戶雖相對弱勢，但並非全為中低收入戶，實際上可能有不少軍、公、教家庭，也可能從事各行各業。陳張培倫（2013）強調原住民升學保障部分受惠學生非經濟弱勢的合理性，在於培育能參與國家建設與未來民族自治的原住民人才。《原住民族教育法》的適用對象包含所有依《原住民身分法》而登記身分的學生，其中包含不少被認為經濟條件較佳的原妻漢夫通婚家庭，其子女必須「從母姓」方能取得身分（鄭川如，2015）。無論通婚情形為何，具有較佳家庭社經背景的原住民學生應為原住民族大學重要的招生對象，以促進他們學習民族發展所需知能，成為未來的自治人才。

三、廣招原漢通婚家庭子女並促進其民族認同

目前17歲以下的原住民學生，就法律上而言，皆為依據民國90年施行《原住民身分法》的「從姓原則」而登記身分。直系血親在臺灣光復前的戶籍登記屬於原住民的學生皆有該身分權，而歷經70餘年、3個世代的原漢通婚已使原住民學生非常多元。從內政部的戶數統計可知，民國88年時原漢通婚戶已占10萬原住民家戶的39%（林修瀚、王雅萍、黃季平、王鈺婷，1999）；其中占21%的「原妻漢夫通婚戶」的子女或後裔可依「從姓原則」改從母姓而取得身分。民國89年原住民人口有40.8萬人，至106年已增至55.9萬人，增幅高達37%；其中因登記身分而增加者超過10萬人，且約有5萬人是在5~19歲就學期間登記（王前龍，2017）。在美、加、紐、澳等英語系國家，亦可見通婚漸增與社會開放使原住民人口大幅增加（Johnstone, 2011）；加拿大更同時統計出具原住民身分、認同與血統的人口數各有56、95、132萬人，且有登記身分者中有2萬人自陳無原住民認同（Guimond, Kerr, & Beaujot, 2004）。臺灣大增的原住民人口實為登記身分的人數，但未必有原住民族認同，而具有血統者應更多於此數。

再從內政部「原住民人口數按年齡組分」的統計表來看，民國89年次生年屬龍的男、女性原住民在0歲時登記身分者各為3,238、3,138人，至17歲時陸續增至4,976、4,992人，增幅各為53%、59%，與同齡一般學生皆為107年度大學的招生對象。90年次在《原住民身分法》頒行同年便登記身分者有6,219人，16歲時已增至9,116人，增幅為47%。另外，從原民會（2017）的統計資料可見，原住民學生在國小占3.65%、在國中占3.49%、在高級中等學

校占3.07%、在大學占1.86%；4.3萬原住民國小學生有59%分布在一般地區、平地鄉與山地鄉各約有20%；2.4萬國中生有64%分布在一般地區，平地鄉有26%、山地鄉有10%。原住民中、小學生人數占比高於原住民人口占比2.37%，且主要分布在一般地區，除了出生率較高和遷徙之外，不應忽視通婚戶後裔登記身分人數持續增加。

由上可見，居住於部落的原住民學生已是少數，而《原教法》之修訂應考量全體具原住民身分的學生，且其中有四成以上出身原漢通婚戶，部分更已是第三、四代同時是閩南、客家或外省等族群的後裔，原住民的外貌特徵可能已不明顯，成長於主流文化中，未必發展出族群認同。家長對於子女升學的期望可能就像一般家庭，因而取得升學保障是為登記身分的重要契機，惟後續族群認同的發展端視個人機緣。不過，他們成年後都將自動列於原住民立法委員選舉人名冊，成為「參與公共治理」的自決權運作之一員。因而，設置原住民族大學應打破「部落」的單一參考架構，納入多樣通婚家庭的家長對於子女升學的需求，以及「參與公共治理」應有的公民責任。

四、兼採各種升學管道以招收多樣的原住民學生

原住民升學保障自96學年度起改採「外加名額制」已超過10年。從107年度的大學招生簡章可知，「繁星推薦」有16,993個名額，原住民外加名額有1,825個，學生必須先決定以「一般生」或「原住民生」報名；「個人申請」有56,060個名額，外加名額有3,142人，學生選填這些校系時，第一階段先以一般生的原始成績篩選，若未錄取方在第二階段以原住民身分的加分成績篩選；「考試入學」的兩階段分發程序亦同（大學考試入學分發委員會編印，2018；大學甄選入學委員會編印，2018）。從原民會（2017）的統計資料可知，104學年度共有6,277個外加名額，包括：45所公立大學提供1,773個名額，實際就讀人數931人；71所私立大學提供4,158個名額，就讀人數1,003人。此制度設計反映出部分原住民學生已非弱勢而能以原始成績來競爭，但仍比一般生多出外加名額的機會考上理想校系。然而，外加名額招生時並未考量學生對原住民族文化的了解程度（陳張培倫，2018），升大學後仍無機會學習文化，個別學生單打獨鬥也難使學業有突出表現（莎瓏、伊斯哈罕布德、馬躍、比吼，2018），可見有必要設置原住民族大學，以集體力量來培養熟習民族文化與主流知識的人才。原住民族大學應是符合《大學法》的正規大學，再加上原住民學生的多樣性，不宜全採單獨招生。因而，各院系的課程設計應能考量廣大學生的興趣與就業需求，使能與一般大學競爭以吸引報考。進而採取「個人申請」與「考試分發」等一般升學管道，期望原住民學生能在第一階段便以一般生身分錄取，必要時才用到「外加名額」。不過，從前述「原住民專班」眾多的名額可見，原住民族大學仍需以部分名額進行單獨招生，保障弱勢的原住民學生就讀大學。

肆、結語

臺灣由於地狹人稠且原漢混居，原住民族自決採取的是「參與公共治理」與「共同管理」的形式，因而「草案」研擬由原民會規劃獨立學制的原住民族大學，且應由教育部兼管，惟其另訂專法與課程綱要的適法性亟待釐清。基於原住民族自決的終極目標，若能依《原基法》而成立縣級的自治區，則可依《原教法》與《地方制度法》實質掌控區內各級學校，使之成為族群內部或地方事務，自主建構成民族學校體系，進而依《大學法》興辦縣級的原住民族大學，提供結合民族文化與現代知識的高等教育。不過，由於自治區成立的難度甚高，原住民族大學仍可能由原民會設置，惟其目的應結合原住民族知識體系與自治發展，並應採取開放式招生，招收具原住民身分的學生與一般生，廣泛培養《原基法》所明定未來「部落公法人」與「自治區」所需的人才。

未來原住民族大學應解決目前在各大學設置原住民專班之限制，使學生能享有正規科系的完備師資與設備，並整合每年約650人左右的名額，發展成2,600名學生以上的規模。不過，所擬招收有原住民身分的學生皆在民國90年《原住民族身分法》實施後出生，各單齡組人口數在0歲時登記身分者有6千餘人，到17歲升大學時陸續增至近萬人，反映臺灣光復以來原漢通婚家庭增加，故不應只以「部落」與「弱勢」來含括之，而應考量成長於一般地區、

通婚家庭、非經濟弱勢的原住民「後裔」及其家長的教育需求，並將家庭經濟狀況良好者納為重要招生對象，引導其參與民族自治的發展。目前原住民學生透過「個人申請」與「考試分發」等管道報名有外加名額的校系，皆先以一般生身分與原始分數篩選或分發，未錄取者再以原住民加分來爭取外加名額，可推知應有不少原住民學生以原始分數進入理想校系。因而，原住民族大學應以現有升學管道，招收多樣背景的原住民學生與一般生，再以部分名額單獨招收弱勢原住民學生，使多樣的學生能共同學習原住民族知識體系，並應用於促進原住民族自治的發展。

參考文獻

大學法 (2015)。

大學考試入學分發委員會編印 (2018)。107 學年度大學考試入學分發招生簡章。

取自<https://www.uac.edu.tw/107data/107recruit.pdf>

大學甄選入學委員會編印 (2018)。107 學年度大學「個人申請」入學招生簡章。

取自https://www.caac.ccu.edu.tw/apply107/document/107a_tks_appendix.pdf

王前龍 (2017)。原住民身分認定法規沿革與25年兩性原住民人口增加之構成。

臺灣原住民族研究季刊，10 (1)，107-146。

地方制度法 (2016)。

夷將·拔路兒 (1994)。臺灣原住民族運動發展路線之初步探討。山海雜誌，4，

22-38。

李月華 (2013)。部落學校：文化傳承與永續。原住民族季刊，2013 (4)，14-17。

林修澈、王雅萍、黃季平、王鈺婷 (1999)。原住民身分認定的研究。臺北市：

行政院原住民族委員會。

* 王前龍，國立臺東大學教育學系副教授

電子郵件：wcl2019@gmail.com