

【一般論文】

## 族群發展導向積極賦權行動與原住民族 \*

陳張培倫

國立東華大學民族發展與社會工作學系

### A Theory of Affirmative Action for Group Development and Indigenous Peoples

by

Pei-Lun Chen Chang

Department of Indigenous Development and Social Work,

National Dong Hwa University

tunkan@mail.ndhu.edu.tw

---

\* 感謝兩位匿名審查人細心指正與寶貴建議。另本文係為行政院國家科學委員會補助專題研究計畫「族群導向積極賦權行動與原住民族」(NSC98-2410-H-259-076-MY2) 項下成果，特此附筆致謝。

收稿日期：2013 年 7 月 17 日；通過日期：2013 年 11 月 22 日

## 摘 要

針對正當性備受爭議的原住民升學優待或保障議題，本文嘗試從原住民族權利內涵之發展，以及本土與美國社會相關議題之演進，建構一套以原住民族自決權為基礎的族群發展導向積極賦權行動理論。在此理論詮釋下，升學優待已非單純的個人權利問題，而被賦予了集體權利性質。亦即該政策正當性，主要係基於培育民族發展人才藉以實踐原住民族自決權此一理由。在此理論觀照下的升學優待政策，較有可能避免以往單純就個人權利思維所衍生難以解決的諸多爭議。當然，基於其為民族自決的一個環節，勢必要求政策受益者展現一定的族群認同與責任，其政策設計方向也要有相應之變革。

**關鍵詞：**積極賦權行動、升學優待、原住民族、族群發展、自決權

## 一、前言

以族群身分區別權利或資源分配的有無或多寡，常是備受社會關注的議題。我國原住民族成員長期以來享有升學保障或優待，但社會對此類政策正當性爭辯卻始終未歇。無論支持或反對，都會訴諸一套有關平等理念的說法，為其立論尋求根據。在眾多論辯中，晚近有某種支持該政策的說法，似乎開啟了另一論述方向。此論述方向指出，該政策似乎不能只被當成改善原住民個人升學機會的工具，而主要應將之與原住民族此一集體的社會發展建立起關聯性。<sup>1</sup>

此一論述方向，在美國升學優待政策議題討論中更為明顯。自1960年代，美國開始試圖以積極賦權行動（affirmative action）<sup>2</sup> 解決以黑人為主的少數族群因社會歧視而在就業或求學上所面對的不利處境，但此類政策是否具有正當性，圍繞著歷史補償與社會效益兩大核心論點，正反雙方進行了冗長的辯論。此一論辯在法政制度上的走向，看來似乎是支持的一方漸居下風，該政策的適用範圍逐漸遭限縮，甚

---

<sup>1</sup> 「原住民族」指的是《原住民族基本法》第2條所指既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，這是一個集體概念；而「原住民」指的則是同條款所稱「原住民族之個人」，這是一個體概念。

<sup>2</sup> “affirmative action”一詞國內並無較一致的通譯，常見譯名有「肯定行動」、「積極行動」、「積極矯正措施」、「平權措施」等。依 Louis Pojman（1992）定義，積極賦權行動分為弱、強兩種版本，前者指的是消極地禁止歧視，後者指的是較強形式的優待政策（preferential treatment），亦即直接將社會機會賦予具少數族群身分者，以改善其不利地位。強形式版本即為一般討論該政策時所指對象，主要源自於美國民權法案在「消極」禁止歧視之外，更進一步以「積極」手段促進當時黑人平等權利之意，此說參見本文第三節之說明。在國外文獻中，主要使用積極賦權行動一詞，國內言及類似政策時，則常以優待政策稱之，本文依行文便利，交互使用兩語詞，其意等同。

至在某些州被禁止。不過，近年關於該政策正當性的討論，至少在原住民族身上，出現了分眾化趨勢。此一趨勢主要指的是，印地安民族不同於其他少數族群，美國對其負有特殊的政治責任，有義務尊重並協助各部落實踐民族自決此一集體權利，其中當然也包括為其培育足供自決運作所需之人才。公立大學對符合一定條件且具部落成員身分者提供升學優待，是符應於此政治責任的。

可見，對適用於原住民族之升學保障，似乎不再視為只是一種個人權利，而更從該類族群集體自決發展權利角度觀之。以往的討論主要預設著單純的個人主義權利觀，但如今對於施用於原住民的升學保障，對其正當性基礎之理解，主要應視其為展現族群自主性的民族集體權利的必要環節，至於能為個人在升學機會上帶來的改善，則為其附帶效益。依此論點所形成的政策辯護論述，可稱之為族群發展導向積極賦權行動理論。

此理論如何建構？其所支持的積極賦權行動內涵為何？正當性基礎何在？對現有論辯與政策設計能帶來什麼樣的反思？這將是本文所將探討的主要議題。

本文認為，此一理論之建構，與過去三、四十年來對原住民族權利內涵的重新理解密切相關。在此一理解中，此類權利之內涵，已超越單純個人主義權利觀，主張無論基於文化平等抑或歷史彌補，該類權利係以承認其族群集體之自決權為核心原則，使其在內部事務上——包括政治、法律、社會、經濟、文化等，保有自主決定與發展之空間。但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。這也就意謂著，原住民族需要一群受過現代高等教育且又

對自身族群並不陌生的自有人才方足以運作此一自決權。而提供升學保障為該族群培養此類人才，自然就該是國家社會承認此自決權時，所應同時蘊涵在內的責任，否則對其自主性之尊重將徒陳空文。

在此依托於民族集體自決權的政策方向中，積極賦權行動已非單純地處理少數族群成員的個人教育機會問題，而更是民族集體權利的實踐。此一賦予集體權利色彩的政策論述，或許更能夠回應以往單純立基於個人權利思維或只關注於解決個人升學機會的積極賦權行動政策之相關爭議，尤其更可能為國內類似政策賦予新意，跳脫以往論辯之思維盲點。

本文將分成四個階段闡述此一論點：首先，整理國內升學優待政策目前主要的支持與質疑論點要旨（第二節）。其次，摘要整理美國類似政策爭議的主要正反論點、該政策晚近發展趨勢，以及原住民族的回應策略。尤其將對比該政策原有論辯脈絡及原住民族回應策略中，可能存在的不同權利觀（第三、四節）。第三，整理近年原住民族權利發展之要旨，從中推導出為該族群培育嫻熟現代社會運作知識的專門人才，會是民族自決權的必要環節之一，而以族群人才培育為導向的升學保障政策，即為其具體實踐（第五、六節）。最後，將以此一與原住民族自決權掛勾的新政策理論，重新詮釋國內升學優待政策之定位，並回過頭來評估現有正反論辯，尤其著重此一理論是否能減緩一些傳統上常出現的質疑聲浪（第七、八節）。

## 二、原住民族學生升學保障政策及其正當性論辯

國內原住民族升學優待或保障政策的實施方式，每個時期各有不

同，討論此一政策正當性時，應對其有基本認識，以免誤犯打擊稻草人的謬誤。

歸納而言，該政策執行方式約為三類：第一，「單純名額保障制」，即專設錄取名額保障原住民，通常不佔一般生名額。此制度或許是該政策最早實施者，最著名的為早年師範保送生制度。第二，「排他式加分優待制」，即對考試成績加分後，與一般生競爭同一招生名額，1980至1990年代廣泛實施的加分優待，就是此類制度。第三，「外加名額保障內部區別加分制」，即在一般生名額外，另增固定比例名額專供原住民競爭，並依是否取得族語能力證明，在其內部給予不同比例之加分。此制度為目前主要實施者，其特徵在於，原住民考生擁有專屬名額，加分純係族群內部區別優先順序之用，與非原住民考生錄取機會無關。前述「單純名額保障制」仍部分實施中，目前主要以原住民專班或公費生（譬如醫學公費生）制度模式出現，公費留考中亦有此類名額。相對於「外加名額保障內部區別加分制」，在此類制度中，具有原住民身分者即可投入競爭，通常並不考量身分以外的文化條件。至於最引發爭論的「排他式加分優待制」，目前已全數廢除。<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 保送制初始於1946年，各地方政府免試保送山地國校優秀兒童進入各師範學校就讀（臺灣省文獻委員會，1998，頁186）。1980年代左右，加分制度開始出現，譬如報考專科以上學校者降低錄取分數標準百分之二十五（頁289）。1998年立法院通過《原住民族教育法》時列有升學保障條款（第16條），2004年該條款最終修正為「高級中等以上學校，應保障原住民學生入學與就學機會，必要時，得採額外保障辦理；教育部公費留學並應提供名額，保障培育原住民之人才。」此即本文所稱「外加名額保障內部區別加分制」之源頭。具體辦法上，教育部於1987年制定《臺灣地區山地族籍學生升學優待辦法》，後幾經修正，2001年改稱《原住民學生升學優待與原住民公費留學辦法》（涂予伊，2012，頁310-313）。

升學保障措施最早實施時，其實背後預設著一套平等理念，不過長久以來，該理念於原住民族政策上的應用，其意義明顯與現今有別，可稱其為同化主義平等觀。簡言之，雖然早年山地行政標舉「本平等原則，增進山胞之智能，扶植山胞之進步」，<sup>4</sup>但其本質卻是去民族化的同化政策，試圖跳過民族或部落角色，將每一位個人當成改造對象，使之最終過著如平地漢人一樣的生活，如此才是平等對待這一群國民。<sup>5</sup>依此理念，各項施用於山胞的特殊行政措施，無論是政治社會、教育文化、生活輔導、經濟建設等，只不過是將之完全同化前的暫時手段。<sup>6</sup>在此思維下，山胞教育政策多數以同化教育為目標（譚光鼎，1998，頁15；2002，頁269-270）。在升學優待實務上，無論哪一種管道與方式，雖然族群個別成員可能因此得利，但最終都在透過升學機會之給予完成同化目標，「在將來原住民在各方面都與漢人的水準一樣時，便不需要有升學優待」（顏國樑，2001，頁141；浦忠成，2002，頁64-65）。

---

<sup>4</sup> 語出1947年省府民政廳《臺灣省山地施政要點》，見藤井志津枝（2001，頁184）。

<sup>5</sup> 稱原住民族為「山地同胞」，在當時政策思維中，被認為是平等對待措施。譬如1947年省府民政廳指出，日本時代使用的「高山族」（實為高砂族）一詞有歧視意，「光復之後，對山地同胞，一視同仁。『高山族』名稱，應即禁止使用。以示平等之至意」（臺灣省文獻委員會，1998，頁58）。藤井志津枝指出此政策與當時民族融合理念有關，認為中華民族內不另立族別，方為平等（2001，頁155-161）。

<sup>6</sup> 張松否定這群人的民族地位，主張政府「根據平等的精神，提高山地同胞的文化水準，扶植其發展，增強中華民族的意識……終極的目的，是希望山地同胞，在不久的將來，能夠脫離落後的型態，進步到平地一樣」，於此政策方向下的山地特殊行政，只是暫時性的，等到「山地同胞能自力更生，一切水準提高到和平地相同時，山地特殊行政，就無必要了」（張松，1953，頁1-2、5-8、42）。

此類以個人為單元、以同化為目標的平等觀，直到 1980 年代本土原住民族運動興起後，才開始受到挑戰。<sup>7</sup> 當 1990 年代憲改「原住民(族)」一詞及相應權利條款入憲後，原住民族政策邁入多元文化平等觀時代。2005 年《原住民族基本法》通過後，相關權利體系更形完備。在此族群平等觀中，原住民族差異文化及其民族集體意願獲得某種程度之肯定與尊重，除了對原住民個人身為一般公民應有權利之保障，族群集體層次的平等問題開始進入社會思維，促進原住民族多元文化發展以及保障民族意願實踐的集體權利訴求也開始進入政治議程。<sup>8</sup>

1990 年代後半期原住民族教育相關法案審議過程，就是在此脈絡下進行，除了不同群體個別成員間的教育平等機會獲得關注，原住民族的集體意願與需求也開始成為重要教育議題。其中立法院在《原住民族教育法》審議時，關於升學保障條款的討論過程，算是國內對此一政策較完整的公共論述。為何應該支持此政策，其中有兩類理由值得注意：原住民學生劣勢處境以及原住民族發展需求。

第一類理由指出，原住民在升學過程中面臨若干劣勢處境，使之處於不平等競爭，保障政策就是用來改善此類不利處境。此類處境主要兩種：首先，原住民學生及其家庭在升學競爭所需的經濟資源上相對弱勢。<sup>9</sup> 其次，原住民的差異文化背景造成其升學劣勢。一般社會

7 一般認為原住民族運動起於 1983 年台灣大學原住民學生創辦《高山青》或 1984 年「台灣原住民(族)權利促進會」創立。此一運動歷程可參見謝世忠(1987; 2004, 頁 38-41)、藤井志津枝(2001, 頁 236-243)、夷將·拔路兒(1995; 2008)等。

8 這些內容於第七節會有較為詳細之說明。

9 審查紀錄提到：「(原住民)根本無法和都市內的小朋友競爭，因為經濟上的弱勢，家長根本無法送他們到學校……一般的原住民是沒有錢可以提供給子女補習」(立法院秘書處，1997b, 頁 144、149)。



大眾傳統上較熟悉經濟弱勢論點，而文化差異論點則是邁入多元文化平等觀時期才獲得關注。<sup>10</sup>

第二類理由則主張，基於原住民族集體發展需求，升學保障政策有其必要性。此類理由可分成兩種論點：首先，原住民族自身之發展，需要足夠的人才方得以完成，但目前顯然人才不足，政策性手段有其必要性。<sup>11</sup> 其次，促進語言文化的復振、傳承。也就是說，運用升學保障綁定族語能力條款，引導學生學習自身族語，減緩語言文化滅絕趨勢。<sup>12</sup> 這兩種論點也是晚近才出現。

相應於這兩類理由，質疑該政策者大致提出如下批評：

第一類批評指向個別原住民弱勢處境理由。首先，對於經濟弱勢論點，或者指出某些原住民學生家境未必如此，或者質疑類似優待為何不適用於其他經濟弱勢者。譬如有人指出保障政策實際受益者主要是該族群的中產階級或都市原住民家庭子女，這些人未必會因家境在其升學過程中遇到困擾，就算仍要實施該政策，也應該先排除這些對

---

<sup>10</sup> 該法第 16 條立法理由即言：「由於文化背景差異，高級中等教育階段以上原住民族學生入學比率仍未臻理想……」審議過程也提及原住民升學保障措施之設置，「過去是因為其學習的環境較差，導致其程度很低……而現在則是認為多元文化有其差異性」（立法院秘書處，1998，頁 224）。或謂「原住民學生在漢民族的教育體制裡是極端的弱勢團體，而且往往是個失敗者，原因就是在於他們無法適應漢民族教育的內容……也因為這樣的不適應使得原住民很難進入高等教育……」（立法院秘書處，1997b，頁 172）。文化差異論點亦可見雅柏魁詠（2003）及施正鋒等（2005）。

<sup>11</sup> 討論公費留學保障原住民問題時，有立委提及：「包括在高級教育中的公費留學這一項，原住民的名額每年只有一名，顯然不足……這麼少的人數如何帶動原住民社會的進步與發展」（立法院秘書處，1997b，頁 140）。

<sup>12</sup> 審議時，某些原住民立委主動要求升學優待應要求原住民學生取得族語文化能力證明，其目的在於，若不附加此一條件，「本法所規定的母語教學、母語歷史文化便無法延續下去」（立法院秘書處，1997b，頁 140）。

象。又譬如有人質疑同樣居住原住民族地區的漢人學生也可能家境不佳而處於劣勢，憑什麼他們因不是原住民就無法獲得相同對待。<sup>13</sup>

其次，針對文化差異論點，某些人認為，許多原住民學生早已與漢人學生沒什麼兩樣，很難說他們會因為文化與漢人同學不同因而處劣勢，甚至許多都市原住民學生更是連族語都不會說、也不了解原鄉的面貌，若還以文化差異為競爭劣勢理由更是沒有道理。<sup>14</sup>

第二類批評則質疑該政策能否滿足原住民族發展需求。首先，不少接受優惠待遇的原住民學成後，未見其對族群之發展有何投入。尤其某些因身分獲優待且受公費培訓者最後不太願意回到部落工作，更使得社會大眾認為這些個別原住民只是想要藉族群身分搭便車享受個人好處。<sup>15</sup>

其次，將優待政策綁上族語能力條款，在原住民族內部也有人質疑，認為許多學生早就不太會族語，此舉反而增加其學習負擔妨害其升學機會，更何況許多學生根本也不想學族語。<sup>16</sup> 某些教育行政官員似乎也不認同以優待政策綁族語能力的方式促進語言文化的傳承，認為給原住民加分優待，非因學生母語能力，而只是為了提供這些學生較多的入學機會。<sup>17</sup> 此外，也有人指出族語能力認證要求等於變相助長補習母語，反而使經濟基礎較佳之原住民家庭子女得利，深化族群內部階級對立。<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> 參見丁立偉（2005）〈高級原住民需上學優惠？〉、卓秧（2005）〈都市原民加分最大獲利者〉類似說法另可參見蔡元隆（2006，頁26-29）。

<sup>14</sup> 同前註。

<sup>15</sup> 同前註。

<sup>16</sup> 王瑞伶（2005）〈原民升學加分條件，求緩施〉。

<sup>17</sup> 楊慧菁（2000）〈教部：不是為母語能力保障原民〉。

<sup>18</sup> 林文蘭（2006）〈原住民加分35%不妥〉。

除了對政策支持理由的直接質疑，某些論者也將批評矛頭指向該政策造成不同身分學生間的不公平競爭，傷害非原民生應有權益。譬如譚光鼎（2010，頁 259）認為：無論是升學測驗降低篩選標準或設保留名額，「這種政策勢必產生另一種不平等，也就是犧牲合格學生的升學權益，轉讓給另一批條件較差的學生。在這種情況下，政府不得不在兩難中做出決定，到底是哪一種做法『比較不邪惡』？是犧牲部分合格學生的就學權利？還是犧牲弱勢群體學生的權益？」

又譬如李惠宗認為，保障政策是否公平，必須深究相關制度目的以及可作差別對待的本質要素。他指出：「我國高等教育因資源有限，故採競爭性考試，選取基本學術人才種子，因此，大學聯考只有基本學術知識能力之本質要素，此種能力與生俱來，並透過持續之學習而獲致，要不能透過加分而擬制提高」（李惠宗，2012，頁 152）。據此，以往聯考對原住民等類別考生予以加分（亦即排他式加分優待制），等於是「加入與事物本質不相關的要素……違反憲法第 7 條的平等原則，同時違反憲法第 159 條受教育機會平等的規定，同時也侵害到落榜考生平等權。」不過值得注意的是，李惠宗並不反對某些特定身分者可獲特別保障，但「須以合乎制度之本質目的之方式為之」，在原住民身上，他同意可實施特別名額保障，而不加入前述競爭行列（頁 152-153）。

這些批評意見是否合理，此處暫且不論，如同前言中所提示的，當基於民族自決訴求基礎上的族群發展導向積極賦權行動理論得以獲得闡述、建構，或許就能對這些論辯進行更為適當的評估。

### 三、積極賦權行動政策正當性論辯在美國

相較於台灣討論同類政策時主要對象為原住民族，在美國類似政策討論中，原住民族卻只是配角。該政策主要肇始於回應黑人民權運動訴求而出現的民權法案，試圖在消極的禁止歧視之外，以更為積極的手段改善黑人在社會機會上的不平等處境，後來才逐漸擴及其他族群（Boylan, 2002: 117; Ingram, 2000: 161）。包括原住民族在內的少數族群，似乎只不過是順道被列入適用對象，向來極少成為政策論辯的焦點。<sup>19</sup>

為了準確理解美國原住民族在該政策論辯中的可能處境，本節先以支持該政策的兩大類論證為核心，整理論辯雙方的主要論點，以便後續指出其中隱藏的個人主義權利觀預設，以及「族群」概念的可能意涵。

#### （一）歷史補償

對於族群身分應否成為分配工作或就學機會的依據，積極賦權行動政策的初始考量，在於該身分本應為道德無關特徵，但在過往，卻成了不當地分配社會地位、資源的依據。<sup>20</sup> 即使後來各種歧視制度陸續廢除，但各種非正式的歧視仍左右黑人族群的處境。為了彌補過往

<sup>19</sup> 以具里程碑性質的 Lyndon B. Johnson 總統 1965 年 Howard University 演說內容為例，其中指出該政策是為了回應當時黑人民權運動訴求，其他少數族群完全未在演說中出現。演說全文見 Curry (1996: 16-24)。另據 Potter (2003) 說法，原住民族此一邊緣角色的另一原因，在於其人數非常少。

<sup>20</sup> 此一過往歷史傷害主要指的是奴隸制度及《金克勞法》(Jim Crow Laws) 時代，對黑人族群的各項奴役與歧視作為。

歷史傷害，匡正社會若有似無的歧視遺風，應以更為積極的矯正措施處理之，將少數族群身分列入社會職位分配考量的積極賦權行動就是其一。但質疑者認為，族群身分與個人工作表現所需能力無關，無論歷史上黑人因其身分所受惡待，或現在將其身分列入考量後白人因此可能被排除在某些機會之外，「兩種區別形式同樣都是不道德的」（Simon, 1995: 53）。

這兩種立場大概就是黑人族群是否適用於補償正義原則此爭論最基本的型態，為了探究相關爭論背後預設著什麼樣的權利觀，此處選取了此爭論最早的幾篇文獻分析之。

針對前述質疑，James W. Nickle 認為，某差別待遇之所以是歧視行為，在於其建立在道德無關特徵之上。但為了彌補而賦予黑人的差別待遇，並非建立在膚色此不相干特徵，而是在於保有此膚色者在歷史上「曾因黑人身分而受到不平等對待」此一事實。故此，「為了彌補而賦予黑人差別待遇並非一種帶有歧視性的不正義行為」（Nickle, 1974b: 154-155）。<sup>21</sup> 但是 J. L. Cowan 認為，前述特徵其實是兩個特徵的綜合，也就是「黑人」加上「曾受到不平等待遇」。真正決定申請者是否應獲補償的特徵為後者而非前者，Nickle 引為道德特徵的詞組，實則夾帶一部分道德無關特徵（即「黑人」）。故此，無論黑人或其他類別對象，只要個人實際上曾受歧視就應該補償，而不應以有無某種族群身分決定之。Cowan 認為，Nickle 說法之謬誤在於，「以族群而非個人為賦予對象，個人只被視為某族群的成員而不具獨立個體性」，但是在對歧視之改正上，將這些「個人」當成一個「族群」給予其特殊利益，是不可能做到的，「因為在道德脈絡中，

<sup>21</sup> 此一論證內容在 Nickle (1972) 中已提出，但在 Nickle (1974b) 中，才以目前這種形式出現，另 Nickle (1974a) 也有闡述。

根本不存在此類族群」(Cowan, 1972: 11-12)。

對於 Cowan 的主張，Paul W. Taylor 評論道：首先，某項特徵是否具有道德意義，必須參照議題脈絡可能涉及的道德原則方能論斷。單純在分配正義原則運作下，族群過去的遭遇不應被列入考量。不過一旦涉及補償正義原則，亦即「當不正義被施加於某群人 (a group of persons)，為了重建正義，應該給予該族群某種形式的補償或彌補」時，受過歧視的黑人就不會是道德無關特徵 (Taylor, 1973: 179-180)。其次，針對 Cowan 說法中強調在考量補償或優惠待遇與否時，只能以單獨個人而非族群為道德考量與權利賦予對象，Taylor 指出這種說法忽略了歷史不正義的特性通常涉及某種社會整體實踐，且受害者是擁有某特徵的某類人，「他們是不正義對待之制度性實踐的集體目標」(1973: 181)，亦即種族歧視並非只是一種某單獨個人對另一單獨個人的傷害，它是一種社會整體對某類人的傷害，由此推知，補償動作應由整個社會擔當責任，彌補對象也「不應指向任何『特定』(assignable) 個人，而應指向『特定』族群的每一位成員」(1973: 180)。

但是此回應容易引發進一步的質疑，有人可能主張，若說種族歧視並非針對單獨個人而是針對族群的不當作為，因而社會有責任對族群進行彌補，既然如此，就只有族群而非特定個人有權提出彌補要求。換言之，實務中將個別申請者的族群身分列入考量的做法並不合理，就算社會要對當年錯誤進行彌補，也應該是那個「族群」出面接受。對此類質疑，Michael D. Bayles 回應，「因為族群並不是一個像國家、教會或公司那般有組織的〔實體〕，所以對族群進行彌補的唯一方式，就是將其提供給族群的成員」(Bayles, 1973: 183)，<sup>22</sup> 現有方

<sup>22</sup> 「實體」一詞為筆者所加。

案是不得不然的做法。

順著 Bayles 這種考慮到補償實務的說法，Nickle 對其原有論證進行補充，他指出，對整個族群實施優惠待遇的理由可以區分為二種：第一為「證成的根據」(the justifying basis)，亦即許多黑人受到了傷害，因而理應獲彌補；第二為「管理的根據」(the administrative basis)，亦即對傷害的彌補當然可以個案地檢視特定個人是否曾受傷害，但在特定的族群身上，由於其特徵較容易被標定，且與證成的根據高度關聯，因此對整個族群進行彌補並無不可。譬如「幾乎所有美國黑人都受過歧視之害」，直接就將其所有成員列為積極賦權行動受益對象，從政策實施管理角度上來看，是可以被接受的 (Nickle, 1974b: 155)。

不過，Nickle 前述說法仍存在瑕疵，譬如 Nickle 也只敢說「幾乎所有美國黑人都受過歧視之害」，或「所有，或幾乎所有美國黑人都曾明顯受到歧視所害」(Nickle, 1974b: 160)，這讓質疑者有了追問空間。Alan H. Goldman 指出，以黑人與過去曾受歧視之間的高度關聯性，作為對整個族群進行補償的基礎，即使在大多數個案中確實讓受歧視者獲得公道，但也可能在少數個案中讓其實未受過歧視傷害的族群成員獲得不應得的好處，這對於因此而受影響的白人申請者並不公平 (Goldman, 1975: 168)。

就算我們不追究這些少數個案，對於整個族群所有成員進行彌補仍有其問題：第一，族群成員身分與過往歧視間到底要有多少關聯性，才足以判定優待是應當的？第二，就算實施優待政策，此一政策作用於受益族群時，仍然要靠內部競爭者間的相對條件來決定，但是 Goldman 指出，往往族群中受歧視之害較少者，其個人條件通常較佳，反而比較容易勝出，但受害較深者，反而可能因為條件不足較

不容易因此得利，如此一來，就會在受歧視程度與承受利益間呈現反比現象，似乎也不公平。據此，為了管理上的理由將補償賦予整個族群，道德上仍有疑慮。(Goldman, 1975: 169-170; 1976: 190-191)

這一組論辯孰是孰非尚有許多可討論之處，不過從以上刻意呈現的論辯文字來看，可以發現相關論述預設著某種單純個人主義權利觀，也就是說，只有個人才是權利承載者，族群只是個人身上的某種身分特徵，而無社會政治實體地位。

譬如反對方 Cowan 的論述，就主張應以「個人」是否在事實上曾受歧視為應否獲彌補依據，且他直指「族群」此概念根本不存在於道德脈絡裡頭。當 Goldman 質疑優待政策在受補償族群內部誰受益較多或較少時，基本上也是以個人為比較的基礎。即使是贊成方，族群概念之指涉亦相當鬆散，Taylor 筆下的族群指的是「某群人」，也就是擁有相同特徵的一群人之意。<sup>23</sup> Nickle 由政策管理角度看待族群概念時，也只是意指這一群人幾乎都擁有相似的道德相關特徵，故實務上對整個族群中的每一位成員施以優待，並無不當。在這些說法中，族群就只是擁有相同特徵的一群個人的集合體，而無其他意義，這也就是為何贊成方的 Bayles 之所以會說出「族群並不是一個像國家、教會或公司那般的〔實體〕」之原因。這種單純個人權利屬性語言論述，恐怕與原住民族訴求中對自身族群之定位以及集體權利屬性有其落差，稍後本文會對此點再加闡述。

---

<sup>23</sup> 「某群人」(a group of persons) 此用法，很明顯只將黑人族群視為一群單數人 (person) 的集合，而非指向一集體實體。



## （二）社會效益

另一類為積極賦權行動政策尋求正當性的論證，主要訴諸該政策能夠促進社會效益最大化。此類論證略分成兩類：第一，社會多樣性論證。主張保障少數族群菁英得以進入高等教育機構就學，讓不同族群得以於校園內呈現，有助於未來社會菁英們能夠學習各族群觀點，促進社會整合，這對民主社會公共文化的創造而言極為重要（Estlund, 2003; Post, 1998; Anderson, 2002）。

第二，族群受益論證。優待政策培育出來的少數族群菁英，可以貢獻其專業服務自身族群，譬如黑人律師們能在政治過程中協助改善族群處境（Fiss, 1976: 154）。或者像是在 Cantor et al.（1996）的研究中，初步證實少數族群醫師較有意願服務弱勢族群。或者政策受益者也可以在族群內部產生典範效應，激勵其他成員競相仿效而產生自我改善效果（Mosley and Capaldi, 1996: 32）。

不過，批評者同樣也可以基於政策效果質疑該其正當性。譬如指出該政策加深了大眾認為黑人只有在降低標準情形下才有可能通過競爭的刻板印象（Mosley and Capaldi, 1996: 83）。又譬如指出該政策不斷強調少數族群受害歷史，趨使少數族群成員為了社會利益分配而更加以族群而非整體社會利益為依歸，很容易造成社會分裂（Blackstone, 1975）。<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> 以社會影響來判斷該政策正當性，由於是一種開放性的經驗問題，理論上，正反雙方的推論都有其一定的道理，對此 Ronald Dworkin 認為，這些論斷多援用個案報導或大眾印象等粗糙證據，就急於認定黑人或白人「必定」（must）或「可能」（may）對該政策會有何種感受或行為反應。他認為，直到 Bowen and Bok（1998）詳盡提供了更為全面的統計資料與分析，才算是較為審慎地評估積極賦權行動政策的可能影響（Dworkin, 2002: 389-390）。

在以社會效益為依據的論辯中，對該政策正當性之思考，似乎已非單純個人是否受到公平待遇的問題，而將視野推向了社會全體成員可以於此政策中獲得多少總體效益，而增益或減少此一總體效益，就成了兩方論辯焦點，各有其理據。但無論如何，在此類論辯中，介於國家與個人間的族群，說它是一群人的集合或無問題，但是否為一集體實體，亦不明顯，在這一點上也可能與原住民訴求間存在落差。同樣地，本文後面會回過來解釋此一落差。

#### 四、積極賦權行動現實障礙及原住民族陣營回應策略

儘管政策之道德正當性尚有論辯空間，但民權法案並未具體明示哪些制度設計才算是符合該政策意涵，其實際執行方式，包括加分或比例保障制度，都是由行政部門政策命令引導而出現。同時，由於美國社會傳統上篤信功績主義，認為應憑個人努力、表現來決定其應得之報償，方為公平，此一信念對積極賦權行動形成可觀的社會阻力。<sup>25</sup> 該政策執行方式的政治位階以及一般大眾的功績主義信念，留

---

總的來說，Dworkin 認為「根據目前所能獲得的最佳證據，積極賦權行動並不會產生反效果。相反地，它似乎相當成功。」當然，這並非說該政策不會付出一些代價，譬如因此錯失機會的白人申請者可能會產生不滿情緒，「但是禁止此一政策所帶來的道德與實踐代價會更巨大……當全面性統計與分析明顯證明其價值之際，國家現在就禁止此政策，會是一項錯誤」(2002: 408)。

<sup>25</sup> Michael J. Sandel 就認為，相關爭議真正難題在於，該政策「挑戰了一則美國神話，亦即獲得個人所應得而為獎勵的一份工作或入學機會，完全只能感謝個人自身的努力」(2005: 101-102)。

給了反對陣營透過司法訴訟與政治過程動搖相關制度實踐的空間。

在司法訴訟上，最高法院 *University of California v. Bakke*(1978) 一案判決影響深遠，尤其大法官 Lewis F. Powell 的見解深具指標性。Powell 認為涉及種族歧視案件應採「嚴格審查標準」(strict scrutiny)，而該案加州大學戴維斯分校醫學院 (The Medical School of the University of California at Davis) 成立於 1968 年，期間並無種族歧視紀錄，自無彌補歷史傷害義務。此外，校方聲稱其特殊入學政策目的之一在於改善少數族群社區健康醫療服務水平，但此目的與按種族身分招生方式間的關聯性並無明確證據，故本案中兩項理由（亦即歷史補償以及族群受益論證）並不成立。不過 Powell 卻仍同意，學術自由為「重大迫切的國家利益」，為了大學自由學術環境的塑造，維持學生群體的多樣性仍有其必要，不過此目的之促成不應採取比例制，因為此制度形同將不具少數族群身分者直接排除，合理的做法，應該只是將少數族群身分視為促進多樣性的「額外考量」(“plus”) (U.S. Supreme Court, 2011)。<sup>26</sup>

前述見解並沒有否定彌補歷史傷害可以作為積極賦權行動取得正當性的理由，只是在嚴格審查標準檢視下，舉證著實不易。當此見解日後逐漸在最高法院形成共識後，形同對源起於糾正歷史錯誤的此一政策的實施設立了極高之門檻。幸好，Powell 的多樣性論點，仍容留

<sup>26</sup> 該醫學院為「強化學生與專業群體的多樣性，消除不利處境膚色與種族少數族群在醫療職業上的歷史障礙，以及增加這些族群學生對此類職業的志向」，在一百個名額中保留 16 個給符合基本分數條件的少數族群申請者。申請多年未果但標準測驗成績並不比獲錄取少數族群學生差的白人 Allan Bakke，認為該做法違反民權法案平等保護條款，於是對此興訟 (Ball, 2000: 49-53; Leiter and Leiter, 2011: 52)。雖然 Bakke 最後勝訴，但某些評論認為，「積極賦權行動的基本原則也同樣獲勝」(Anderson, 2004: 155)。本案詳情及影響可參見王玉葉 (2004, 頁 463-470)。

某些特別入學形式運作空間。<sup>27</sup>

另一方面，該政策在政治上卻遭遇若干挫折。1996年底加州公投通過《209號創制案》(*California's Proposition 209*)，規定「州不應在公共聘僱、公共教育或公共契約運作中，使用種族、性別、膚色、族裔或民族根源，對個人或族群施予歧視或優惠待遇」(Robinson, 2001: 340)。支持該政策陣營試圖以訴訟手段阻止該案執行，但最高法院拒絕受理，「明顯是將該政策的未來交給選民或校董事會決定」(Anderson, 2004: 258)。隨後，反對陣營在數州亦有類似動作，雖然多數並未成功，不過1998年華盛頓州還是通過了類似的法案 *I-200* (Kellough, 2006: 54ff)。

歷經一連串司法訴訟與政治動作，積極賦權行動之實踐明顯受到限縮，黑人入學機會受到影響，原住民族也難以避免。<sup>28</sup> 面對此一狀況，該族群陣營試圖從自身處境特性出發，為屬於該族群的升學優待理由建立新論點。其說法為：由於該族群需要足夠的專業人員促進部落自決發展，於是公立大學就有責任保障該族群學生入學，為其培養所需人才。Faith Smith說：「如今，每個部落和原住民族社群都有法律諮詢需求，以處理眼前事務與法律訴訟。保護部落自然資源、主權，平等使用提供部落成員的公共資源以及兒童與家庭福利，都是其中幾個需法律諮詢的領域……。」但因原住民律師太少，部落都

<sup>27</sup> 多樣性論證在後續司法訴訟案例上之發展，可參見王玉葉(2007)。

<sup>28</sup> 以通過《209號創制案》的加州為例，UC Berkeley在未受影響的1997學年度尚有562位黑人大一新生，但1998學年度停止優待政策後，黑人新生驟減至191位(Johnson and Green, 2009: 123-124)。在原住民族學生方面，1996年該案通過的前後十年間，較具競爭性的加州大學三所分校(UC Berkeley、UCLA及UC Davis)，印地安學生入學人數從1995年的143人降至2005年的46人(Reynoso and Kidder, 2008: 30-31)。

聘不到足夠的原住民律師，「對原住民族部落與社群而言，這種情形有時就意謂著代表不足，正義不存」(Smith, 2001)。又譬如 Thomas Shortbull 說：「我們需要積極賦權行動讓我們的人得以成為專業人員，以滿足保留區經濟與社會發展之所需……以滿足推動美國原住民族身為一民族 (as people) 之所需」(Shortbull, 2003)。

Reynoso and Kidder (2008) 為部落自決發展需求此一論點進行了更為完整細緻的法理研究。該文以加州與華盛頓州兩公提案為反思對象，指出在美國的政治法律架構中，公立大學仍有責任對擁有部落成員身分 (tribal membership) 之原住民施以升學優待。其論點有二：

第一，部落成員身分是一種政治分類 (political classification) 而非種族分類 (racial/ethnic classification)，故不受 209 號之類法案所限制。美國印地安人或原住民此概念通常有兩層意義，一為血統成分，一是部落歸屬，前者單純指涉其種族身分來源，後者則指聯邦認定的印地安部落之成員身分。在 *Morton v. Mancari*(1974) 一案中，美國印地安事務局 (BIA) 優先任用印地安員工之舉被非印地安員工控訴為種族歧視，但判決指出「優待並非指向由『印地安人』組成的『種族』族群；而只適用於『聯邦認定』部落之成員……此優待本質上是政治的而非種族的。」依此原則，創制案規定不得「使用種族、性別、膚色、族裔或民族根源」於招生標準中，這只限制了公立大學不得將種族身分列入錄取與否之考量，至於不屬於此一範疇的聯邦認定部落成員身分，自然不受到此規範所限制，將其列入招生考量並不涉及種族歧視 (Reynoso and Kidder, 2008: 33-35)。此一論點消極地為公立大學維持此類對象之升學優待保留了空間。

第二，促進部落自決條件此一論點，則更為積極地指出公立大

學有責任為部落培育人才。美國於 1970 年代前後，重新確認了印地安部落的民族自決地位與相關權利。<sup>29</sup> 於此脈絡下，前述 *Morton v. Mancari*(1974) 的判決，其實是將對具部落成員身分者的優待，視為協助訓練族群領導人才，以強化部落自足與主權 (tribal self-sufficiency and sovereignty)。<sup>30</sup> 相同地，公立大學類似之積極賦權行動，其理據也可以是為部落培育所需之領導人才 (Reynoso and Kidder, 2008: 40-41)。在實踐上，「此一自決目的，可以透過某些方式具體表現，譬如給予能夠證明已擁有社群領導潛能（依據其對於部落以及美國印地安文化活動參與程度）的部落成員比無法證明者更多的額外考量」（2008: 42）。換言之，申請者要能證明其對族群之認同或參與，並在未來有意願貢獻所學於部落自決之實踐，該優待方較有正當性。

前述說法，似乎產生了一些作用，譬如受《209 號創制案》約束的加州大學系統，就直接引用第一項論點，同意部落成員身分並非該創制案排除之種族分類，而是一種源自於美國承認部落為獨立主權民族 (independent sovereign nations) 所衍生的政治分類，因此仍可列入招生標準中的「申請者生命經驗與特殊處境」此一額外考量。<sup>31</sup> 對於美國原住民族而言，其升學優待之權利，似乎在司法與政治程序中仍有存在空間，並不必然因為以種族為標準的積極賦權行動逐漸受限

<sup>29</sup> 美國原住民族自決自治政策之背景與內涵，第五節會提出更進一步之說明。

<sup>30</sup> Reynoso and Kidder (2008: 34-35) 指出，該案判決還特別提到，BIA 做法源自於 1934 年《印地安重整法》(*Indian Reorganization Act*)，亦即為了促進印地安部落擁更高程度的自治權，故 BIA 得優先任用部落成員。

<sup>31</sup> 相關解釋文件見網址：[http://senate.universityofcalifornia.edu/reports/MTB2Sakaki\\_Tribal\\_Affiliation\\_final.pdf](http://senate.universityofcalifornia.edu/reports/MTB2Sakaki_Tribal_Affiliation_final.pdf)

縮而同時陷入危境。

不過此類訴諸部落自決的論述，或稱之為民族自決論證，似乎需要更多的理論闡述、建構，因為由此角度所試圖證成的積極賦權行動政策，其意涵與一般對該政策的理解存在些許不同。最明顯的一點，在於其受益對象主要指向部落此一具民族自決地位的社會政治集體實體，部落成員個人即使受益，也最好必須先展現其未來對部落的可能貢獻（譬如前述社群領導潛能條款）。

民族自治論證背後的思維，似乎與歷史補償或社會效益論證中偏向個人主義的權利語言明顯有其區隔。譬如在對歷史補償論證爭辯過程所使用的語言分析中，就已指出，相關論述所爭執的只是個人權利問題，族群此一概念指的最多只是擁有相同特徵的一群人之集合，而非如同國家般的實體，這就與原住民族或部落所可能擁有的社會政治實體地位有所落差。再者，族群在社會效益論證中的可能意義，也與原住民族的前述社會政治地位關聯性模糊。在多樣性論證中，學生群體對多元族群社會的體驗認識機會才是評估重心，至於不同的族群本身有何地位，並未明言。族群受益論證強調優惠政策培育出來的族群菁英對族群的可能貢獻，此一說法最起碼蘊涵著少數族群成員們會因此而更容易近用專業服務，但在其論述中，族群本身究竟指的是具有相同特徵的一群人的集合，亦或如同國家般有組織的實體，其實也不清楚。

## 五、以民族自決為總綱的原住民族權利觀

由前節分析可知，美國原住民族似乎試圖以其特殊之族群社會政

治地位與相應集體權利，訴諸一種有別於傳統以個人主義權利觀為預設的政策論述策略，這一種論述策略，就是本文以民族自決論證為核心的族群發展導向積極賦權行動理論的原型。但是，同樣都是少數族群權利，此一理論如何由原住民族自決權推演出具有不同意涵的升學優待政策？此一問題或許必須先由原住民族權利此一概念之釐清談起。

雖然各國原住民族抵抗殖民、爭取族群存續的努力從未止息，但原住民族權利概念與內涵，卻是在上個世紀最後幾個世代，才開始獲得較全面的闡述，並於 2007 年通過的《聯合國原住民族權利宣言》（*UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*）中明確列舉應有之權利清單，成為國際人權規範的一部分，各國保障原住民族權利的總指引。<sup>32</sup>

這一套原住民族權利清單，涉及政治、經濟、土地、教育、文化等各個層面，對於本文主題而言，其中值得關注之處有二：首先，原住民族權利主要是一種集體權利，亦即由原住民族或部落此一社會政治實體所持有並行使的權利。《宣言》並不是沒有提及原住民的個人權利，但其中的各種集體權利承諾，才是原住民族權利的重點。如同 Ronald Niezen 指出的，原住民族權利訴求的目標，超出了民權運動以個人平等為核心的權利訴求，「與其說是追求既有國家架構中以個人為導向的種族平等與解放，還不如說是要求其集體權利獲得肯定、

---

<sup>32</sup> 原住民族訴諸國際人權機制保障之努力，最早可以溯自國際聯盟（the League of Nations）時代，但至 1982 年聯合國設立「原住民人口工作小組」（Working Group on Indigenous Populations），專責原住民族權利議題工作，才算有突破性進展，從此展開密集之論壇、會議推進國際原住民族權利保障制度的建立，並完成《宣言》之初稿。此一過程及其意義見 Niezen（2003: 29-52）。



主權獲得承認以及透過〔集體〕權力之行使獲得解放」(Niezen, 2003: 17-18)。<sup>33</sup>

其次，原住民族所提出的眾多集體權利訴求，民族自決權為其中最為核心者，堪稱所有其他權利訴求之總綱。James Anaya 將該權利界定為原住民族權利的「基礎原則」，指出國際法中對原住民族權利的討論若缺此環節，其論述不可能完整，而其他類型權利的討論，只不過是對自決權的進一步闡釋 (Anaya, 2004: 97, 129)。<sup>34</sup> Anthony J. Connolly 也指出，原住民族所提出的政治權、土地權以及文化財產權諸權利存在某種共生關係，終究而言它們都是自決權的展現，「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」(Connolly, 2009: xix)。

自決權在國際法中算是個敏感議題，但原住民族所主張的民族自決，通常與 20 世紀尋求獨立分離的那一類解殖民運動（譬如印度）有些區別。套用 Stefania Errico (2007) 用語，《宣言》及原住民族所追求的自決，指的主要並非以分離、獨立為目的的「外部自決」(external self-determination)，而是指對於國家的憲政結構 (constitutional formula) 進行調整以適應原住民族想望的「內部自決」(internal self-determination)。<sup>35</sup> 此外，《宣言》中的自決權，其具

<sup>33</sup> 括號內之「集體」兩字為筆者所加。原住民族權利的此一集體權利性格，在 Connolly (2009: xvii) 及 Xanthaki (2007: 13-14) 亦有相同說法。

<sup>34</sup> 《宣言》第 3 條明列：「原住民族擁有自決權。基於此權利，他們有權自由地決定其政治地位，且自由地追求其經濟、社會與文化發展。」Anaya (2009: 61) 在解釋此條文時指出：「《宣言》其餘條款根據其共同特徵闡述了原住民族自決所應包含的要素。」

<sup>35</sup> Ronald Niezen 論述各國原住民族運動時，指出他們其實想要參與國家的運作，只不過要挑戰國家施于他們的限制 (2003: 17-18)。Anaya 曾指出，在討論《宣言》條文時，原住民族代表幾乎意見齊一地表示其民族自決並非以

體實踐有兩個面向：一為建立自主性的治理機制（民族自治），一為參與介入國家之運作（Anaya, 2009: 62; Errico, 2007: 751）。換言之，原住民族自決並非只是讓其於特定領土上建立自治政府而已，對於國家各個層面之運作，尤其那些可能影響其族群未來發展前景的政策制定，他們也有權參與介入。<sup>36</sup>

但是原住民族何以有資格宣稱擁有此類以民族自決為核心的諸集體權利？常見論證方式有兩類：多元文化論證以及歷史正義論證。前者主要訴諸文化成員身分的重要性，以及社會對於少數族群弱勢處境之族群平等責任，以支持某些族群差異權利訴求的正當性。<sup>37</sup>換言之，對於原住民族此類少數族群而言，讓其保有自治以自主決定並運作其內部政治、經濟、教育、文化事務，使之免於受到外部社會決策之可能傷害，以改善其集體不利處境，就是促進族群平等最好的權利設計（Kymlicka, 1989）。歷史正義論證則主張，早在與殖民者接觸之前，原住民族或部落就已是保有某種程度自我治理狀態的社會政治實體，但在被殖民過程中，其運作自我治理的土地領域被掠奪，自身所選擇的文化實踐遭歧視與摧毀，且此種事事處於被決定的不利地位一直延續至今。如今其尋求自決之訴求，只不過是要求返還或彌補因著歷史不正義所失去的集體自主發展地位。<sup>38</sup>

---

獨立建國形式進行。「故此，《宣言》文本清楚明瞭地預設著，曾被拒絕自決權利的原住民族，會在其所位居的國家架構內，透過適應於其差異現實的具體安排，重獲並發展其自決權利」（Anaya, 2009: 60）。

<sup>36</sup> 這兩個面向分別呈現在《宣言》的第4條以及第5條。

<sup>37</sup> 《宣言》前言提及，「承認原住民族與其他民族一律平等，同時承認所有民族有權與其他民族間維持差異，自認與其他民族保有差異，以及因此而獲得尊重。」

<sup>38</sup> 《宣言》前言說：「關注原住民族尤其因其所受殖民統治以及土地、領土與資源遭剝奪等原因，所承受的歷史不正義傷害，特別是導致其無法依據其自

至於美國對原住民族自決的態度如何？雖然該國在《宣言》表決時投下反對票，但不代表不支持某種程度的自決權。<sup>39</sup> 早在 19 世紀前半葉，最高法院某些判例就承認印地安部落為具有獨立地位的政治社群或國內依賴民族（domestic dependent nations），擁有在其土地領域或成員間運作固有主權（inherent sovereign）的權力，這種「部落主權觀歷經修改，但其基本預設仍是一樣的，部落擁有固有自治權利」（Pevar, 2012: 81-82）。<sup>40</sup> 但在上個世紀，該國原住民族政策幾經轉變，搖擺於尊重部落集體自主性及以個人權利為基礎但忽略部落自主地位的同化政策之間。<sup>41</sup> 直至 1960 年代，原住民族將自決當成其主要訴求，對抗以徹底同化為目的之「終結政策」（Engle, 2010: 53）。一系列的抗爭對政府形成壓力，致使美國政府於 1970 年代左右，逐步重新確認自治政策並提出落實策略。<sup>42</sup> 在自決權的實務運作

身需求與利益行使發展權利。」此外，Anaya（2009: 59, 61）解釋《宣言》時就特別指出來原住民族自決權的歷史正義意涵。此類基於矯正正義的歷史論證詳細內容，可參見 Moore（2003; 2005）及 Buchanan（2004: 416-417）。<sup>39</sup> 美國之所以投下反對票，部分原因就是對民族自決意涵之擔憂。該國之說法見 Anaya（2009: 70-71）之轉述。此外，雖然先前投下反對票，但在 2010 年 Obama 總統最終還是宣布該國將簽署《宣言》，美國國務院對此決定之正式聲明見 U.S. Department of State（2010）。

<sup>40</sup> 這些案例譬如像是 1931 年的 *Cherokee Nation v. Georgia*、1932 年 *Worcester v. Georgia* 等。相關解說見 Pevar（2012: 81-82）及 Engle（2010: 54）。

<sup>41</sup> 美國先是在 1934 年實施促進與支持部落某種程度政治社群地位的《印地安重整法》，但從 1953 年開始，國會卻又接連通過相關立法，試圖打破部落的政治社群地位，強迫每一位印地安人同化為一般美國公民，此一系系列徹底同化政策，稱之為「終結政策」（Termination Policy）（Bruyneel, 2007: 125ff）。

<sup>42</sup> 譬如 1967 年聯邦政府試圖推動具有終結政策意涵的《印地安資源發展法案》（*Indians Resources Development Bill*），「美國印地安民族全國議會」（National Congress of American Indians）在當年會議中，為阻止該政策，

上，核心原則為印地安民族所需資源與服務由聯邦政府提供，但相關政策必須要在該民族參與下進行規劃、執行與管理工作。<sup>43</sup>

美國當前對原住民族自決權的態度與政策內容，可以從 2010 年宣布認可並支持《宣言》後，國務院所發出的一份聲明中略窺一二。該文件指出，美國政府除了支持《宣言》中有關原住民個人權利的保障，同時也認同其中有關集體權利相關規範。尤其在自決權此一項目，聲明指出了美國在過去 40 年早就採行了各種賦予部落更多自主性的政策，「部落自決已促使部落政府得以建立、發展，以及強化部落制度與建設，其範圍自社群健康、教育與福利，至像是部落法庭、消防、司法等事務」，聯邦早已認定部落為具備自我治理固有主權權力的政治實體地位，並在各項自決事項上予以相應政策落實踐之，這與《宣言》中的自決權概念相一致（U.S. Department of State, 2010）。

總的來看，如同 Deloria（1988）指出的，印地安與黑人兩族群間存在相同處但也有差異。部落擁有前述憲法架構中的特殊地位，部落主席（tribal chairman）被聯邦承認為族群之代表人，總之，「印地安民族有機會以法人（corporate body）地位正式地（officially）與外部世界交涉。」但反觀黑人族群，並沒有屬於自身的共同體用以劃定其成員範圍，各種黑人民權組織也沒有準政府地位（Deloria, 1988:

印地安民族代表們明確標舉自決一詞以為對案（Deloria and Lytle, 1984: 216-217; Engle, 2010: 52-53）。隔年，Johnson 總統就表態：「我們必須承認最早的美國人行使其身為美國人所應有權利的同時，又維持其印地安人身分，我們必須承認他們的自由選擇及自決權」，自此，原住民族政策又再次轉折走向自決政策（Pevar, 2012: 12; Prucha, 2000: 250）。

<sup>43</sup> 1975 年標誌著民族自決政策具體化的《印地安民族自決與教育扶助法》（*Indian Self-Determination and Educational Assistance Act*）中，國會立法文件中即有相關表述（Nelson and Shelley, 1985: 179-180）。

193-194)。進一步來看，對於黑人族群而言，其所關注的問題在於如何解決每一位個別成員參與大社會並在其中立足生存時因其身分所面對的不利處境問題，但對於印地安民族而言，則更關心部落集體如何在國家內部保有某種程度不受外部決策傷害的獨立自主生存空間（Van Dyke, 1985: 86-93）。以此說法為基礎，可以這麼說，雖然兩個族群同屬弱勢，都需要特殊權利設計與相應政策改善之，但因兩者弱勢情境條件仍有差異，故用以改善其處境的權利、政策以及相關論述基礎，可能要有適當的區隔思維，不能一概而論。

## 六、文字戰士與族群發展導向積極賦權行動理論

從原住民族權利論述角度來看，其訴求之主要目的，在於對自身族群發展前景保有某種程度的自我決定空間，這是攸關於族群實體存續發展的集體權利思維，非僅族群個別成員尊嚴與福祉的個人權利問題。由民族自決權的具體實踐就可以看出這一點：首先，在部落自治中，所關注者主要為自治政府職權議題，即使所涉事務最終是要處理個人權利問題，許多時候也要在部落自主意願下實踐，而非單純國家與個別公民之間的關係。譬如美國政府認可商業活動規範為部落自治權限，故聯邦在改善部落高失業率與部落成員個人工作權時，即使想要以獎勵投資方式引導廠商進駐保留區或進行開發來創造就業機會，通常也都還是需要部落政府同意，這就是自治體集體權利的本質（Pevar, 2012: 105）。其次，在參與國家運作以展現族群意願側面上，以前述 BIA 人員任用爭議為例，該聯邦機關優先任用聯邦認定部落成員，雖然實質上有保障部落成員個人工作權之效，但其法理根

據，卻明顯主要在於該政策有助於印地安民族自治以及促使該機關運作更符應於原住民族需求 (Reynoso and Kidder, 2008: 35)。由此可知，該政策也是集體權利色彩多於個人機會保障之類的個人權利考量。

不過，既使承認原住民族自決權之正當性，實務上美國政府某種程度上也正履行相對義務，但是，如何可能根據此一集體權利架構超脫原有主要以黑人為對象的積極賦權行動政策論述而進一步導出聯邦認定部落成員理應獲得升學優待呢？答案其實不難理解：國家對於原住民族自決權的承諾，除了形式上認可原住民族保有對自身事務的決定「權力」之外，同時也應該確保原住民族確實有「能力」進行自我決定，否則該承諾易成空言。而為原住民族培育民族自決所需高等專業人才，就是確保此一「能力」得以具足的重要手段之一。

此答案可借用 Dale Turner 論及加拿大原住民族議題時所使用的「文字戰士」(Word Warriors) 闡述之。戰後加拿大原住民族權利之進展，與美國頗為相似，先是試圖以同化政策終結印地安問題，但最後卻在反彈下重新確認某種程度的民族自決權。<sup>44</sup> 不過 Turner 指出，過往重新架構原住民族權利的法政論述工作，該族群的參與程度似乎不足，他認為：「如果原住民族想要以具有獨特性的政治社群之姿生存下去，他們就必須更有效率地運用這些被迫面對的知識圖像」(Turner, 2006: 89)。亦即熟悉並懂得操作主導國家政策的主流族群所使用的那一套權利語言，方有可能護衛自身利益。

但是此一護衛工作應該由誰擔起？Turner 認為「原住民族社群之存續有賴其個別成員承擔責任，但是除非他們學習到必要的生存技巧，是不可能完成此一責任的」(2006: 88)。具體來看，此責任包

<sup>44</sup> 加拿大相關政策轉折進程見 Belanger and Newhouse (2008)。

括兩個側面：「認識歐洲知識傳統」及「這些知識傳統如何影響原住民族知識圖像」(2006: 91)。為此，Turner 主張「將原住民族聲音帶入（或攻入）主流知識社群的工作，是一群被稱之為『文字戰士』（Word Warriors）的原住民族知識分子所應擔負的責任。文字戰士在原住民族社群本身的知識形式以及國家法政論述之間進行調節……一方面傾聽『原住民族哲學家』的聲音，另一方面又投入主流文化的知識與政治實踐」(2006: 7-8)。

總之，尋求內部自決的原住民族，其所面對的問題，不僅在於如何保存和延續族群傳統，同時也在如何於難以迴避的現代社會中為其族群存續發展實現其自主性。為此，族群本身似乎有必要培養一批既瞭解族群自身文化與發展需求又能夠熟悉大社會運作知識的族人，為族群發言，擔當實現民族自決的工作。也就是說，以往護衛部落者為持刀槍盾矛的傳統戰士，但在如今民主社會，雖不再兵戎相見，但仍需有自己人在各個專業場域出面護持、捍衛族群及族人利益，而這一群擁有專業知識且又瞭解自身族群的知識分子，可名之為「文字戰士」。<sup>45</sup>

至此可以理解，人才顯然是原住民族有「能力」實現自決的重要條件，然因現實環境所限，原住民族本身恐怕無法獨自完成此一高等專業人才培育工作，因此，國家將其列入協助落實原住民族自決的實質政策清單之中，並非不無道理。

族群人才需求的重要性，也常出現在族群自身話語當中，除了前述 Smith 與 Shortbull 所說包括律師在內的專業人員需求之外，譬如

---

<sup>45</sup> Turner 所關注者主要為法政學科專業人才的問題，依其理，民族自決的各個環節所涉及的人文、社會及自然科學學科，理應都應培養原住民族專業人才因應之。

1992年白宮舉辦全國印地安會議前的各州預備會議中，蒙大拿州與會者就指出，基於部落需求的多樣性，應該多培養印地安教師、律師與行政管理人才（Reyhner and Eder, 2004: 317）。Potter（2003）也提及，密西根州11個部落聯合聲明，若沒有積極賦權行動之助，將難以找到資格適當者填滿自治政府各種職位，「這將違反『聯邦政府承諾給所有印地安部落的自決政策』」。某些學科成員也同意類似論點，法律學者William Bradford（2005: 97）就認為，多資助一些印地安人進入法律專業，有助於該民族在美國法律制度中架構與護衛族群權利與利益。政府部門也沒有忘記此一為原住民族培育高等人才職責，早在Johnson總統於1968年重申聯邦對部落自決權的政治承諾時，即表達聯邦政府有責任為部落培養醫師、護士、工程師、經理人、教師等人才，他說：「由於現在的印地安青年最終會是兩個文化、兩個語言、兩種生活方式之間的橋樑。因此，我們應該為合乎資格的印地安人廣開職業訓練與高等教育之門。」<sup>46</sup>觀其文意，提升印地安人教育水準，似乎並非單純個人生存處境改善問題，而是應與族群發展前景保持某種關聯性，而且，其說法也預設這種人才理應具備兩個不同文化的知識能力。

由此看來，為原住民族培育落實自決權所需高等人才，對集體自主發展有其重要性，那麼除了提昇印地安學生標準測驗成績與資助其就學經費之外，於招生過程中對合適對象——譬如標準測驗分數達到最起碼水準以及能展現族群意識者（後者亦即「社群領導潛能條款」）——予以額外特殊考量，似乎並無不妥。至此，以原住民族群自主發展導向為理據的積極賦權行動政策，其正當性於焉建構完成。

在以民族自決為前提的此一新型態積極賦權行動政策中，由於其

<sup>46</sup> 見註42。本段引文見網址：<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=28709>



目的在於維持族群集體於當今社會中保有自主發展的可能性，從此一側面來看，該政策主要屬於原住民族集體權利之實踐，而非僅個人權利問題。更精確地說，該政策身為民族自決權的一個環節，其所試圖解決的為不同族群間的集體平等地位之落實問題，而至於原住民族個人升學過程中的不利處境，則是該政策實踐過程中自然會被附帶解決的問題。

如此所建構或賦予新意的積極賦權行動政策，透過集體權利角度，或許可以避免前述僅以個人權利思維為基礎的歷史補償論證之某些爭議。譬如先前提到，有人質疑受益於該政策的個別黑人可能根本沒辦法確認其個人或家族與歷史傷害之間有何關聯性，從而證明其應獲彌補（譬如晚近來到美國的黑人移民），或者受益者可能反而是該族群內部受歧視較不嚴重者（譬如黑人中產或甚至富有階級子女）。當僅以個人權利視角思考此政策正當性時，難免受到前述質疑所困擾。但如果將視角改以族群集體為單位，至少在原住民族此類保有社會政治實體的少數族群身上，類似爭議可能就不會是問題。

就如同前一節所提到，原住民族集體權利應被視為對原住民族社會政治實體地位在歷史上所受傷害之彌補，而保障部落成員受高等教育機會，以復振其自決能力，當然可以視為對部落此一集體所曾遭遇的歷史傷害之彌補措施。在此思維下，前述可能受質疑或令人心生不平的事例，並不會困擾著該政策應用於原住民族身上。因為如果升學優待的目的是在為其培育民族自決人才，那麼可能適用的族群成員個人或其家庭是否曾受歧視，或者受到歧視之害有多少，似乎就不是考量重點，只要確認是部落成員，且注意其未來對部落的可能貢獻（即社群領導潛能條款），即使其家境在族群內部算是不錯的，仍有資格獲得優待。總之，只要能確認政策實施方式的確有助於增強集體實體

的自主發展空間，其正當性就獲得了確立。

此一新型態的升學優待論述，也與社會效益論證保持一致性，甚至在族群受益此一論點上更為具體，因為在賦予新意的優待政策中，培養原住民族高等教育人才，就是要為促進各部落的自主發展。其受益對象主要為部落此一集體實體，然後再藉由這些部落人才對於族群自決事業之投入，連帶著也使族群個別成員得以受益。相較於舊有的族群受益論證內容，新政策理論更能具體標明受益對象的面貌。此外，像是 *Bakke* 案中，優待少數族群申請者與改善少數族群社區醫療水平間之關聯性受質疑一事，在新政策理論中就不會是問題，因為既然是為了民族自治自決，當然理應盡量由族群自身成員出任各種社會職位，才算名符其實，這不是非部落成員所能任意取代的。

由以上論述可知，在討論積極賦權行動政策時若涉及原住民族，最好不要不加細分地將之與其他少數族群一概而論，因為不同類別的少數族群在此一政策訴求上的外貌即使相似，但其證成基礎可能還是存在著有意義的區隔。如同 Potter (2003) 所說，「美國印地安民族所提出某些用以證成積極賦權行動之理由，完全是他們自己的。」對於黑人或其他少數族群而言，其所想要擺脫的障礙，主要是在社會競爭時，其族群身分所可能為個人帶來的負面影響。但對於原住民族而言，其權利訴求則多了民族或部落此一社會政治實體的集體自主發展需求，因著此一面向，同樣是升學優待政策，但其意涵顯然可以是不同的。若未關注此一區別而把不同種類族群在該政策論辯中混為一談，對原住民族不盡公平。

## 七、族群發展導向積極賦權行動理論：台灣脈絡

建立在原住民族自決權基礎上的族群發展導向積極賦權行動理論，是否亦適用於評估或反思國內的原住民升學優待政策呢？若從近30年來本土原住民族權利觀發展以及相應政策演變來看，答案應該是肯定的。

1980年代台灣步入民主化進程，原住民族運動在各種獲得釋放的社會力量中，標誌著族群主體性的展現。根據「原住民族權利促進會」於1988年發表的《台灣原住民族權利宣言》，其內容提出包括正名、還我土地以及自治等常見的原住民族權利訴求，而支持這些權利訴求的論述依據，在於原住民族與漢族是不同民族，且原住民族有權要回其在殖民歷史過程中所喪失的主人地位（夷將·拔路兒，2008，頁192）。可以這麼說，這些權利訴求之核心都在於原住民族自身的自主自決：族群名稱自我決定、土地主人地位的承認或恢復以及自身事務自我治理。<sup>47</sup> 而其兩項理據，訴諸原漢差異以及主人地位之恢復，幾乎分別等同於前述多元文化以及歷史正義論證的翻版。

在國家政策回應上，受到前述原運訴求影響，1994年憲法增修條文修正，「原住民」一詞終於取代了原先帶有同化意涵的「山胞」概念，且再於1997年修憲時改為「原住民族」，並另新增尊重民族多元文化與民族意願條款。<sup>48</sup> 藤井志津枝指出，「在這次的修憲中，

<sup>47</sup> 當時原運團體再三強調自決權而非傳統之福利補貼政策才應是其權利訴求的核心。譬如1992年修憲過程中，「原住民族權利促進會」在致總統李登輝公開信中，就提到了原住民族所追求的是國家給予其「自立、自主、自治的環境，而不是使原住民失去尊嚴的『扶助政策』，或「救濟性補償性的政策」(夷將·拔路兒，2008，頁332)。

<sup>48</sup> 兩項條款如下：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言與文

政府首次承認『原住民族』的存在，這表示著憲法保障的主體，已由代表個人的『原住民』擴大成為代表集體的『原住民族』。」一方面「代表著政府終於承認原住民族為有別於漢人的民族」，另一方面「也讓『原住民族』取得憲法上的地位，成為憲法修改後新創設的權利主體」（藤井志津枝，2001，頁 265）。近十年後，性質上被視為執行前述憲法增修條文兩條款且具有「原住民族權利憲章」地位的《原住民族基本法》於 2005 年獲得通過，儘管此一新型態的權利體系架構，對於長期以來以種族中心與同化主義為政策預設的主流社會及其法政機器相當陌生，但至少已是對憲法增修條文前述條款精神的進一步推進（黃居正，2008，頁 430-431）。<sup>49</sup>

仔細歸納分析這一份算是對原住民族運動進行總回應的基本法內容，可得出以下三點觀察：第一，原住民族差異文化獲得某種程度之肯定，不再成為制度所欲同化的對象。<sup>50</sup> 第二，民族在自身政治、經濟、教育、文化、社會福利諸事務的集體意願，國家應予尊重。<sup>51</sup> 第三，不像同化政策時期各種施用於原住民身上的特殊措施只能以個人

---

化」（第 10 條第 11 項），以及「國家應依民族意願，保障原住民族之地位與政治參與，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 12 項）。歷次修憲中原住民族條款審議過程見夷將·拔路兒（1995；2008，頁 205-575）、藤井志津枝（2001，頁 259-266）。

<sup>49</sup> 該法第 1 條立法目的說明中，即指出該法係落實憲法增修條文原住民族條款而設，見「立法院法律系統」，網址：[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@31:1804289383:f:NO%3DE01212%\\*20OR%20NO%3DB01212\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@31:1804289383:f:NO%3DE01212%*20OR%20NO%3DB01212$$10$$$NO-PD)

<sup>50</sup> 譬如本多元之精神「保障原住民族教育之權利」（第 7 條）、「政府應保存與維護原住民族文化」（第 10 條）、尊重原住民族對其生活方式及習俗之選擇（第 23 條）、法律或司法應尊重原住民族傳統習俗（第 30 條）等。

<sup>51</sup> 譬如依民族意願實施自治（第 1 條）、原住民族土地開發應先取得其同意（第 21 條）、不得違反民族意願於其地區存放有害物質（第 31 條）等。

為載體，族群集體則是等著被解體改造的對象，此時不但族群集體地位獲得尊重，且也開始成為權利載體。<sup>52</sup> 儘管政策落實上還有許多路程得再摸索，但無論如何，在承認原住民族集體實體地位，並承諾其自決發展權利一事上，我國原住民族權利保障機制幾乎與前述國際發展保持同步。

故此，基於相同的權利論述背景，台灣原住民族自然也可以訴諸民族自決理由，要求國家為其培育民族發展所需各類高等人才。現實上，原住民族確實也表達了此類訴求，除了第二節所曾提及者，一份訪談研究顯示，原住民族社會菁英同意，為了民族發展甚至民族自治之需，應多培育兼顧傳統文化與現代社會之專門人才，尤其是在法律、經濟、金融、科技、管理、工程、專業技術（醫療、土木）等人才最為迫切（譚光鼎，2002，頁 143-144；高德義，2009，頁 355-357、423-424）。<sup>53</sup>

就教育相關法制層面，也蘊涵著政府應視此人才培育工作為其職責。《教育基本法》第四條教育機會均等條款指出：「對於原住民……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。」此一條款除具有保障原住民個人之教育平等機會意涵，該法於立法院審議過程中在討論「自主性」此一概念時，更引入憲法增修條文的原

---

<sup>52</sup> 該法第 2 條明確定義「原住民族」的集體性格，以及「原住民」的個體性格。在各條文所列權利中，其中像是工作、住宅、健康照顧等權利主要以個人為權利載體，其他像是自治權、傳統智慧創作權、傳統土地領域權，以及各種應尊重原住民族意願或應取得其同意之權利，均屬於由族群集體所行使權利。

<sup>53</sup> 再以 2013 年原住民族國政會議為例，至少在自治制度、司法保障、原住民族行政、國際交流、教育學術、文化資產保護、衛生福利等議題上，與會者都指出了培育專門人才以因應民族各項自決事業之重要性，並建議政府應更為積極地為原住民族培育相關人才（行政院原住民族委員會，2013）。

住民族意願條款解釋之（立法院秘書處，1997a，頁 209-210）。此意謂著，在促成原住民族平等教育機會時，應與其民族集體意願亦即自決權相關聯。《原住民族教育法》也提及相關政策「應依原住民之民族意願」（第 1 條），「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」（第 2 條）。教育部於 2013 年修定《原住民學生升學優待與原住民公費留學辦法》，在修正外加名額條款（第 3 條）之立法理由說明七中，特別提到，「為符合原住民族發展之人才需求，大專院校特殊科系招生名額不受百分之二限制」，此說法明確地顯示，升學優待或保障制度之目的，在於促進原住民族族群之集體發展，而非僅保障原住民個人升學機會。<sup>54</sup>

綜此觀之，我國原住民族教育權中的集體權利性格十分明顯，施於原住民族之教育政策，並非只限於改善個別原住民之生存處境，在某種程度上也應關聯至民族自決發展事業，為其培育適當人才以「延續民族命脈」。而在我國，這些高等專門人才通常主要是由各大學院校培育之，故提供原住民學生某種形式的升學保障，擴大其自決自治發展所需人才基礎，是很合理的政策推論結果。

## 八、再訪本土正當性論辯

至此可知，無論就本土原住民族權利觀演進、族群自身需求以及制度政策進展觀之，族群發展導向積極賦權行動理論確實有資格適用

---

<sup>54</sup> 該次修定同時也將該辦法更名為《原住民學生升學保障與原住民公費留學辦法》。相關說明文件見網址：<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008437>

於反思我國原住民升學保障政策之發展。但是，此一新政策理論會如何評估既有的政策正當性論辯呢？本文認為，新政策理論有助於為目前逐漸傾向於民族發展理由的政策制度設計奠立論述基礎，並在較清晰的原住民族權利觀指引下，回應舊有質疑說法。

### （一）個人身分劣勢理由

首先，針對學生家庭經濟條件議題所提出之質疑，傳統的回應方式，主要指出此質疑實有以偏蓋全之虞，畢竟相較整體社會，一般原住民家境確實較差。即使已移居都市的原住民學生，雖享有與其他學生相同的教育資源，但其家庭多數明顯屬於中低階層，更易在漢人為主的都市受到歧視，競爭劣勢依舊（劉鶴群、侯念祖，2009，頁128-129）。此類回應方式類似於 Nickle 所說之「管理的根據」，但也如同此一說法所受到的批評，少數原住民考生家境不錯之類的特例，總是讓人覺得不太公平，尤其當主流族群成員也有不少人家境不佳，卻眼睜睜看著少數族群成員中家境較其優渥者獲得優待，更是如此。

但在新政策理論脈絡下，原住民考生家境好壞並不成為一個問題。因為對於新理論而言，政策正當與否的標準在於其是否能為原住民族培育自決自治所需人才，至於個別受益者家境如何，則非政策考量重點。以我國公費留學制度為類比，該制度目的在於「培育國家人才」，<sup>55</sup> 故家境並不在考選標準之列，即使錄取者家境優渥，但只學成後返國服務貢獻所長，制度目的即算完成。類比言之，對於符合新

---

<sup>55</sup> 此文字見《教育部公費留學委員會設置要點》第1條，網址：<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=GL000703&KeyWordHL=&StyleType=1>

理論精神的升學保障政策，如果個別受益者本身家境不好，那麼在為民族培育人才之同時，也順便改善了這些經濟弱勢原住民考生的升學機會，也算政策附帶效益。但就算個別受益者家境並不差，但只要能為族群集體厚植人才來源，貢獻於自決自治事業，其政策目的即算達成。總之，因政策之需保留給原住民族的外加名額，其目的要處理的主要是族群集體間的平等問題，而非不同經濟階級間的平等問題，兩者混為一談並不恰當。

其次，針對學生文化背景與優待資格間的關聯性，先不論新政策理論的可能回應，單就此一質疑本身而論，其實潛藏著道德風險。其理由在於，該質疑預設著一旦原住民族與主流族群間不存在文化區別，就喪失了要求族群差異權利的資格。但除非能證明原住民族朝著主流族群的文化趨同現象，主要是在未受脅迫下所形成，否則就歷史事實來看，至少在台灣，原住民族之所以文化衰微而逐漸在文化表現或生活型態上與主流族群無異，歷來殖民政權的系統性同化作為，明顯佔關鍵性因素。即使近年開始嘗試將原住民族文化導入學習領域，試圖挽救之，「但囿於長期的禁制與僵化，變革行動並不普遍」（譚光鼎，2002，頁 8-9）。基於此事實，若訴諸文化差異不再存在因而認定該族群並無資格要求特殊權利，不就等同於肯定了歷史上同化政策的正當性？

回到新政策理論來評估此一質疑。對於原住民族人才之培育，如同先前文字戰士論述中提及的，這一批投入於族群自決事業的知識分子，一方面既要瞭解族群自身文化，另一方面又要能熟悉主流社會運作相關學科知識。以此說法為準，新政策理應要求原住民學生在血統或法定身分之外，應再表現出其與所屬族群的聯結性，作為升學審查項目。



早年的升學優待實施方式，由於其同化主義屬性，確實幾乎不考慮原住民考生與其族群文化之關聯性，單憑身分即可獲優待。<sup>56</sup>但在現行主要實施的「外加名額保障內部區別加分制」的設計中，以原住民身分報考者，取得族語能力證明方能享有完整之加分，未取得者則只能獲得最低限度之加分。這種制度設計頗似前述「社群領導潛能條款」，亦即以語言文化基本能力多寡來證明其對族群之可能瞭解及未來可能貢獻，然後再來區別應受保障之程度。畢竟，如果一位原住民考生連自己的族語都不願意學習，很容易令人懷疑他只是想搭政策便車獲得個人好處，卻未必會在日後學有專長後，於必要時參與、協助族群發展事務。

換言之，現行「外加名額保障內部區別加分制」此一主要優待方式，基本上有傾向新政策理論內涵之意，其政策設計考量到了族群自決發展需求，賦予了政策受益者對其所屬族群文化發展某種程度的責任。依此運作方式，原則上取得族語能力證明者，是不應再受到不熟悉自身文化因而無資格獲得優待此一說法所質疑。但像是某些原住民專班或原住民公費生（譬如醫學公費生或公費留考）此類「單純名額保障制」管道，確實很少看到在招生標準中列出「社群領導潛能條款」相關標準，然而有趣的是，這種管道通常更為具體地指向培育民族發展迫切需求人才，理論上更應檢視考生對自身族群的認知程度或認同感，這或許是該類制度未來可再改善之處。

## （二）民族發展需求理由

先來分析搭便車質疑。既然主張優待政策目的在於培育原住民族

<sup>56</sup> 見第二節之說明。

發展人才，如果最後受益者在獲得學位後，都只顧著改善個人處境，卻不見對族群有何貢獻，確實很難不讓人疑惑政策之正當性。

此疑惑可以從兩個層次進行回應：首先，就新政策理論內涵而言，其所主張培育之人才對象，本來就設定了某種程度的社群領導潛能資格，故符合此理論的政策設計，對於只想享受好處卻不太可能承擔責任的潛在搭便車者，即使並非完全排除在優待之列，但至少其優先性應落於能夠展現社群領導潛能者之後。如同先前說明，現行主要升學優待管道「外加名額保障內部區別加分制」，並非完全沒有考量到政策受益者未來對族群的可能貢獻，所以才會列入族語能力條款，賦予原住民學生承擔起對族群文化承傳的基本責任。故就理念層次而言，此類政策並不應落入搭便車者質疑。

其次，現有制度儘管理論蘊涵上只有能證明未來有可能貢獻族群發展者才有資格成為政策受益者或優先受益者，但在實作上，確實也有可能出現即使通過族語能力認證，但未來仍未必會將所學用於族群發展者。面對此一追問，或許可以這麼思考，即使一般醫學、師資培育公費生或甚至公費留考等這些特定人才培育管道，也都不可能完全保證受益者最終一定都會履行義務，難免會有若干受益者因著各種因素寧願違約賠款，白白浪費了名額。但只要總的發展方向對於國家人才培育工作具有正面影響，相當比例的受益者確實貢獻其所學於國家社會需求，也不至於整個制度的合理性都要受到質疑。類比之，只要有一定比例受益於升學優待政策的原住民未來確實有可能直接或間接將其所學貢獻於族群發展需求，似乎也不用因著當中可能仍存在著未能完全符合制度目的之人員，而全盤否定該制度為原住民族創造人才庫的功能。

對於人才庫能否達到促進民族自治或自決能力此一制度目的，或

許要有更為完整的思考。就高標準而言，如果期待政策受益者未來動向與族群需求保持高度關聯性，那麼除了檢視考生所擁有的社群領導潛能條件（譬如族語能力或其他族群參與經歷），似乎還應該規範其獲得學位後的義務，像是各種原民公費生就應該屬於這一類對象。就低標準來看，對原住民族高等人才之培育，也可能只是在儲備未來有可能投入協助自決事業的人力資源。這些儲備對象或許在取得學位後就直接投入相關工作，譬如從事原住民族事務相關公職。也有可能所從事工作與原住民族並非直接相關，但仍可能在必要時貢獻所學於族群需求。譬如法律系畢業的原住民，可以一方面擔任律師或其他法務工作，一方面當原住民族權利相關法制工程需要專業人士協助時，這些專業人才或者可向政府部門提供諮詢服務，或者於媒體中進行相關評論，協助社會大眾釐清相關議題中的法律問題，這也都算是對於民族自決的貢獻。

除了前述運用族語認證初步檢視申請者未來對族群的可能貢獻，或許同時還可以透過其他手段強化其未來投入族群自決事業的意願。譬如越是急迫需求或稀缺之某些人才類科，升學優待篩選標準中，除了族語能力之外，或許還可以進一步考查其對族群事務的參與程度。此外，或許於對政策受益者於就學期間課以某些學習責任，譬如修習族群文化與民族自決發展相關課程，或參與相關營隊活動，也有可能增加其族群認同，使之在未來有更高的機率願意運用所學貢獻於族群發展。

總之，評估升學優待受益者未來之生涯發展是否符合新政策理論所指向的自決人才培育目標，若只是指出某些反例就據以質疑政策成功與否，不如合理設定對人才庫之期待或評估標準，或者更完整地安排配套制度，或許可以讓政策討論更有意義。

接著評估對族語能力條款之質疑。此類質疑主要指向此舉對原住民學生升學機會的影響，或者有人認為此條款會增加其學習負擔，或者教育主管機關主張升學優待目的在於提供學生較多入學機會，而非為了培養其族語能力。這些說法似乎預設著增加個人升學機會才是優待政策的唯一目的，至於其他目的，尤其可能影響學生競爭機會的那些「負擔」，包括族語能力要求，不應列入考量。

以新政策理論為脈絡的升學優待綁族語能力制度，真的會增加學生負擔使其機會減少嗎？此一擔憂可能存在如下迷失：在綁定此條款的「外加名額保障內部區別加分制」中，原住民學生並不與一般生競爭相同名額，而是有其專屬保障名額。換言之，競爭同一批名額的原住民學生，其所應學習科目數量理論上是相同的，多一門科目雖然確實多費心力，但由於所有以原住民身分報考者都同時增加了此一學習要求，而且又不用與非原住民學生競爭，就此層面來看，機會受影響之說太過牽強。

此外，擔憂增加學習負擔而影響個人機會之說，可能落入了同化主義思維危機。如同第二節對民主化前升學優待政策之說明，彼時政策思維預設著同化目標，升學機會的優待，其目的之一在於改造原住民至與平地人無異。故而在課程與考試科目設定上，原住民族文化是被排除的對象，教育內容一切以主流社會知識為限。而且，在完成同化目標後，既然原住民與平地人生活、文化無異，此優待政策自然就走入歷史。

質疑族語能力條款者正好跳入此一同化陷阱。擔憂多加一門考試科目會影響原住民學生個人的升學機會，這種維護學生個人教育機會的說法看似有理，然而若未透過此政策手段勉強維持年輕一代原住民對自身族群文化的最低限度的認識，等到其族群集體特殊性幾近消

失，潛藏於社會上的同化主義遺緒難免又會對基於文化差異的族群權利訴求提出挑戰。前一小節提過，原先對基於文化差異論點的優待政策之質疑，尚能指出此質疑背後所預設的道德風險回應之。但在進入多元文化時代且整個社會也同意應「積極維護發展原住民族語言與文化」，<sup>57</sup> 原住民族卻自己選擇放棄此一重要政策手段謀求自身語言文化之維繫，屆時若要再訴諸文化差異論點主張各種族群權利，說服力恐怕就有限了。如浦忠成所言：「如果原住民學生已經不具備足以辨別其血緣身分與族群認同的文化證據，甚至連本身語言文化的學習意願都闕如的時候，卻依舊憑著血統身分享受特殊的優待，受到質疑時恐怕也難以自圓其說」(浦忠成，2002，頁 69)。

站在新理論脈絡基礎上的升學優待政策，由於其集體權利性質，再加上此權利所追求的族群平等發展目標，就算不以族語能力作為「社群領導潛能條款」的實踐，勢必也要找到其他能夠證明考生未來對族群可能貢獻的證據，否則如何說服社會大眾相信，此政策並非只是個人享受好處，而是在為族群培育發展人才？

或許問題真正的癥結在於，現行政策制度，是否有為了族群集體存續發展而影響個別原住民選擇權利之虞？譬如就有論者認為族語能力條款「強調族群的認同意識和集體生存的權利，排除了原住民個體的自由選擇權」(趙素貞，2011，頁 84)。此一質疑有道理嗎？

族群集體權利訴求是否影響個人權利？這在少數族群權利正當性論辯中，始終是個備受關注的問題，畢竟對個人自由權利的尊重，為當代自由民主制度最核心的道德原則之一。不過，並非掛著集體之名就一定會違背個人權利，回應此問題仍應依實際權利內容而定。Kymlicka 指出，族群集體權利有可能產生傷害其成員基本權利的內

<sup>57</sup> 見註 50。

部限制效應，但也有可能為族群創造外部保障效果，使其不易受大社會政經勢力所傷害。會造成內部限制的集體權利，難受到自由社會所認可，但如果某項集體權利之運作主要可以為少數族群帶來外部保障效果，進而促進族群間之平等地位以及確保族群成員個人文化成員身分的穩定性，同時卻又不會對個人至關重要的基本權利造成傷害，此類集體權利訴求並不必然與自由社會對個人自由平等地位的基本承諾相矛盾（Kymlicka, 1995: 35-44）。

Kymlicka 特別指出，所有政府的運作都一定會要求其成員履行某些最起碼的公民義務與社會參與，以維持自由民主制度的運作，此要求難免對其成員自由之行使形成某些影響，不過此影響有別於對個人基本自由權利的限制。譬如納稅、服兵役、守法義務均是如此（Kymlicka, 1995: 36）。類比之，沒有必要因某集體權利之行使者為族群集體，或會影響族群成員個人選擇空間，就直接認定是對其基本自由權利的傷害。重點在於，該項集體權利及其所衍生的族群成員相應責任是否為維持其族群存續發展之所需，而且其實踐是否真傷及族群成員個人基本自由權利。

就如同為了不讓部落發展所依存的土地受到外部社會政經權力侵蝕，許多原住民族都會提出排他性的土地權訴求，限制外人取得、使用部落土地。此類集體權訴求固然產生了維持部落土地完整性的外部保障效果，但同時也影響了部落個別成員對於所獲分配土地的可能用途，譬如他們可能就不太容易能以這些較難轉移給非部落成員的土地進行擔保取得銀行貸款。對此 Kymlicka 指出：「儘管這並非對基本公民或政治權利的傷害，但卻明顯限制了個別成員的自由。很不幸地，這似乎是試圖對原住民族土地進行外部保障時自然會出現的副產品」（1995: 43-44）。換言之，儘管某些集體土地權訴求在產生外部保障

效果之同時，對族群內部個別成員並非毫無影響，但也不能立即將之視為對個人基本權利之傷害，仍應視個案仔細審視後判定。

族語能力條款或其他社群領導潛能條款要求，或許也是相同的狀況。一方面，原住民族希望在其語言集體權的實踐中，找到具體手段某種程度地維繫語言文化，另一方面，又冀望升學優待政策對民族自治之實踐展現推動作用，於是族語能力條款似乎就成了主要政策工具。無可諱言，此一規定勢必影響某些學生的選擇機會，不過此一限縮是否就是「排除」原住民個人自由選擇權利呢？嚴格來說，現制並沒有將未取得族語能力證明者完全排除在升學優待之外，前面一再強調，只要保有原住民身分，均有權報考爭取那些額外保障名額，所差別者只在於，越是能展現與族群集體發展之潛在關聯性者——亦即其本身能力條件與制度目的關聯性較高，其優先權在先，反之則在後。

接下來的問題就是：族群集體有權對其成員施以如此之責任嗎？支持者可能會主張，在現有社會型態與教育制度中，唯有透過此一政策手段，才有機會將奄奄一息的語言文化傳承勉強維持一點香火，願意投入心力學習而對此事業有所貢獻者，自然比較可能會是對族群保有一定認同且於未來更可能貢獻所學於族群發展者，故給予此類願意承受負擔的學生而非未能提供族語能力證明者較多之機會，並非不合理的。<sup>58</sup>

換言之，對於原住民族成員而言，除了身為一般公民，同時也是原住民族集體的一員。個人與其所屬群體間的權利義務總是存在某些相稱性，身為一般公民，受到國家保障其基本權利之同時，在維持國家運作一事上理應盡到某些責任。身為原住民族的一員，在因為原住民身分而享受某些專屬權利之同時，似乎或多或少也應貢獻於族群發

<sup>58</sup> 此一說法見浦忠成（2002）。

展，好支持這個給予其身分的集體實體之存續發展成為可能。

### (三) 不公平競爭

升學優待政策是否真造成不同族群間成員的不公平競爭？依第二節對此類質疑的整理，考試測驗成績似乎成了最重要或甚至唯一的招生篩選標準。以譚光鼎的說法為例，在其主張中，無論是舊有「排他式加分優待制」抑或現行「外加名額保障內部區別加分制」，都是犧牲合格學生權益，轉讓給另一批條件較差的學生，這是一種不平等。

依其論述脈絡，「合格」一詞似乎預設著以考試測驗分數為唯一標準。此一預設當然存在許多問題，其中一個值得思考的側面就是：高等教育目的是什麼？依我國《大學法》開宗明義所言：「大學以研究學術，培育人才，提昇文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。」縱觀此界定，大學之招生，其所分配之機會或資源，似乎不是只用來訓練學術人才此單一目標，同時也有培育學生服務社會、促進國家發展之意。若此解讀成立，那麼大學篩選學生之標準，雖然測驗分數是重要依據，但卻不應為唯一依據，因為學術知識能力較佳者，不一定會在其他高等教育目的上表現「合格」。就如同紙筆測驗最高分者，其實不一定適合行醫，一位申請者未來是否可能是一位好醫師，理想上除了分數條件，也應有其他諸如人格特質、社會服務經驗以為參酌，才足以完整檢視是否值得讓其獲得如此稀有的就學機會，並在未來投入此一重要之職業，服務社會。

族群發展導向積極賦權行動脈絡下的升學優待政策，其主要目的就在於促進原住民族自主發展事業，而此一事業本身，因著憲法增修條文中的原住民族條款，理應為國家發展的一個環節，高等教育為此



調配資源自屬必要。以此理解為基礎，在篩選誰有資格唸大學以便在未來投入該族群發展事業時，自然以其成員為首選，否則稱不上是民族自決。故此，在招生過程中為原住民族專設人才培育名額並無不妥。進一步來看，對於該族群而言，在自決儲備人才的篩選上，若要一位成績超高的漢人與一位成績稍差但也有一定水準的自身族群成員兩者之間選擇，當然培育後者才比較具有民族自治意涵。除非能證明那位原住民學生根本未達到特定學科最起碼的學術知識能力水平，否則在考量民族自決理應由其自身成員執行才較為符合自決意涵的原則之下，那位成績稍差但也非完全未達最起碼學術知識水平的原住民學生，其實是有資格獲得就學機會的，並不存在考試測驗分數較差就一定「不合格」，也不存在犧牲「合格」學生的問題。

總之，對於原住民族自決人才需求而言，具有基本知識能力水平又熟悉族群文化且對之有認同感，這才是「合格」的定義。對於成績較好的非原住民學生而言，那些專為原住民族自決發展所保留的名額，基於國家發展，本來就不是屬於他們的，無法競爭那些名額，沒有必要感覺到不公平。<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> 至於李惠宗的說法，此處並沒有回應的必要，因為其所質疑者為傳統之「排他式加分優待制」，他並不反對「以合乎制度之目的本質之方式」保障特定身分者。而根據本文對現行「外加名額保障內部區分加分制」之闡述，由於其具有促進原住民族自決發展之意涵，執行方式也附加上「社群領導潛能條款」（即族語能力要求），故該制度應該可算是「以合乎制度之目的本質之方式」。

## 九、結論：個人權利與集體權利之間

在以原住民族為對象的族群導向積極賦權行動理論中，升學優待政策從原來單純處理擁有不同族群身分個人之間的機會平等問題，轉而成為促進不同族群集體之間平等地位的政策工具。該政策明顯逃脫單純的個人權利思維脈絡，被賦予了族群集體權利色彩，成了原住民族自決權環節之一。如此之政策詮釋，依本文論述，無論基於國家社會與法政發展，或原住民族權利理論意涵，均有其依據。只要大社會承認原住民族自決權並承諾協助其實踐，自然就蘊涵著必要時應以高等教育機會之特別保障，確保其擁有足夠的自決自治人才。

此一政策工具對原住民族自決能力之展現相當重要，可說是其社會政治實體平等地位能否在大社會中維持運作的核心條件。畢竟相較於主流族群，後者因著歷史殖民以及民主多數決，早就掌控著國家機器，將整個社會體制安排成適應其族群文化發展的環境條件，尤其在高等人才培育側面上，整個教育體制主要就是照著主流族群需求而設計。換言之，主流族群可以透過對國家的掌控，培育足夠的人才發展其族群前景。相對而言，被賦予以及獲承認擁有社會政治實體地位與相應集體權利的原住民族，卻不容易在由主流族群設定的制度規定下培育其自決自治所需人才。此時若不在人才議題上為其進行特殊安排，那麼國家在憲法與法律層次對原住民族所提出的族群平等承諾，很容易成為空言。同時，這種集體權利化的升學優待政策，並沒有忽略原住民個人升學機會之滿足，因為在協助建立民族自決所需人才庫名義之下，大社會勢必撥出適當之招生名額培育原住民族人才，而這些名額自然就是其族群成員用以改善個人或家庭處境的機會。

這種以族群集體自決權為正當性基礎，同時又保有解決原住民個

人劣勢可能性的優待政策方向，如先前分析所指出的，有機會避開糾結於單純著眼於個人權利考量的政策思維所面對的困擾，因為，無論受益之原住民家境如何，或是否真受過歧視，或受歧視有多深，這些都非新政策理論中所主要關注的問題，無論個別原住民本身條件如何，只要未來有潛能貢獻於族群發展，就有資格獲得優待。

當然，基於在新政策理論中，升學優待被視為原住民族自決權實踐之一環，受益於該政策的原住民，似乎就必須展現某種程度的族群成員責任，因而執行方式上，也勢必檢驗潛在受益者對族群自決的可能貢獻或擔負責任程度。此類要求難免對原住民個人帶來某些負擔，但這對試圖維持社會政治實體自主地位的原住民族或部落而言，似乎算是合理地加諸於其成員身上的責任。畢竟若其成員不願承擔此類責任，只想因著身分享有特殊權利，待其族群實體弱化成只是一群相同血源、種族、膚色的集合體，其權利訴求還有多少正當性，極容易受質疑。

總之，從原住民族權利此一總體脈絡思考升學優待政策應有內涵與執行方式，是避免落入各種傳統質疑說法的較佳策略。除非連自決權在內的集體權利訴求都受質疑而瓦解，否則這種新型態的優待政策理論與相應制度，有其一定的正當性。

## 參考文獻

### 中文部分

#### 丁立偉

2005 〈高級原住民需上學優惠？〉，《聯合報》，8月12日，A15版。

#### 王玉葉

2004 〈美國高等教育優惠待遇何去何從——美國最高法院拒絕審 *Hopwood v. Texas* 案之省思〉，《歐美研究》，34卷3期，頁457-509。

2007 〈從補償性理論到多元化理論：美國高等教育優惠案件 *Grutter* 之迴響〉，收錄於焦興鎧主編，《美國最高法院大量要判決之研究：二〇〇〇～二〇〇三》。台北：中央研究院歐美研究所，頁363-393。

#### 王瑞伶

2005 〈原民升學加分條件，求緩施〉，《聯合報》，7月23日，C2版。

#### 立法院秘書處

1997a 〈立法院第三屆第四會期教育委員會審查院會交付併案審查「教育基本法草案」第三次會議紀錄〉，《立法院公報》，86卷51期，頁199-213。

1997b 〈立法院第三屆第四會期教育、內政及邊政兩委員會審查院會交付併案審查「原住民族教育法草案」第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，86卷57期，頁135-173。

- 1998 〈立法院第三屆第四會期教育、內政及邊政委員會第二次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，87卷1期，頁181-229。

夷將·拔路兒

- 1995 〈從「山胞」到「原住民」的正名運動史〉，《臺灣史料研究》，5期，頁114-122。
- 2008 《台灣原住民族運動史料彙編》。台北：國史館。

行政院原住民族委員會

- 2013 《102年度原住民族行政會議：自決與永續發展——21世紀原住民族國政會議會議手冊》。台北：行政院原住民族委員會。

李惠宗

- 2012 《憲法要義》。台北：元照。

卓秧

- 2005 〈都市原民加分最大獲利者〉，《聯合報》，8月12日，C7版。

林文蘭

- 2006 〈原住民加分35%不妥〉，《自由時報》，8月14日，A15版。

施正鋒、李安妮、朱方盈

- 2005 《各國原住民人權指數比較研究》。台北：行政院原住民族委員會。

浦忠成

- 2002 〈台灣原住民族語教學發展之趨勢〉，《原住民教育季刊》，25期，頁56-71。

涂余尹

- 2012 〈我國原住民學生升學優待的評析——從 Kmylicka 的自由多元文化主義出發〉，《中研院法學期刊》，10 期，頁 301-354。

高德義

- 2009 《解構與重構——原住民族人權與自治》。花蓮：東華大學原住民族學院。

張松

- 1953 《臺灣山地行政要論》。台北：正中。

雅柏甦詠

- 2003 〈原住民升學優待公平嗎？〉，《原住民教育季刊》，30 期，頁 117-132。

黃居正

- 2008 〈憲法解釋與原住民權利〉，收錄於廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務》。台北：中央研究院法律研究所籌備處，頁 429-465。

楊慧菁

- 2000 〈教部：不是為母語能力保障原民〉，《聯合報》，5 月 7 日，6 版。

臺灣省文獻委員會

- 1998 《臺灣原住民史料彙編第三輯：臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（1）》。南投：臺灣省文獻會。

趙素貞

- 2011 〈台灣原住民學生族語認證政策之批判論述分析〉，《台灣原住民族研究季刊》，4 卷 2 期，頁 77-96。

劉鶴群、侯念祖

- 2009 〈種族優惠或積極賦權措施？論我國社會政策中對原住民（族）的優惠／賦權措施〉，《社會發展季刊》，127期，頁121-133。

蔡元隆

- 2006 〈批判教育學敲醒後現代的喪鐘——新法新制下原住民加分35%合理嗎？〉，《教育社會學通訊》，68期，頁24-31。

謝世忠

- 1987 《認同的污名：臺灣原住民族的族群變遷》。台北：自立晚報社。
- 2004 《族群人類學的宏觀探索：台灣原住民論集》。台北：臺大出版中心。

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期，頁136-148。

藤井志津枝

- 2001 《臺灣原住民史：政策篇（三）》。南投：臺灣省文獻會。

譚光鼎

- 1998 《原住民教育研究》。台北：五南。
- 2002 《臺灣原住民教育：從廢墟到重建》。台北：師大書苑。
- 2010 《教育社會學》。台北：學富。

## 外文部分

Anaya, James

2004 *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford University Press.

2009 *International Human Rights and Indigenous Peoples*. New York: Aspen Publishers.

Anderson, Elizabeth

2002 “Integration, Affirmative Action, and Strict Scrutiny,” *New York University Law Review* 77(5): 1195-1271.

Anderson, Terry H.

2004 *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Ball, Howard

2000 *The Bakke Case: Race, Education, & Affirmative Action*. Lawrence, K.S.: University Press of Kansas.

Bayles, Michael D.

1973 “Reparations to Wronged Groups,” *Analysis* 33(6): 182-184.

Belanger, Yale D. and David R. Newhouse

2008 “Reconciling Solitudes: A Critical Analysis of the Self-government Ideal,” in Yale D. Belanger ed., *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*. Saskatoon: Purich Publishing, pp. 1-19.

Blackstone, William

1975 “Reverse Discrimination and Compensatory Justice,” *Social Theory and Practice* 3: 253-288.



Boylan, Michael

2002 “Affirmative Action: Strategies for the Future,” *Journal of Social Philosophy* 33(1): 117-130

Bowen, William G. and Derek Bok

1998 *The Shape of the River: Long-Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Bradford, William

2005 “Beyond Reparations: An American Indian Theory of Justice,” *Ohio State Law Journal* 66(1): 1-104

Bruyneel, Kevin

2007 *The Third Space of Sovereignty: The Postcolonial Politics of U.S.-Indigenous Relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Buchanan, Allen

2004 *Justice, Legitimacy and Self-Determination*. Oxford: Oxford University Press.

Cantor, J. C., E. L. Miles and L. C. Baker et al.

1996 “Physician Service to the underserved: Implication for Affirmative Action in Medical Education,” *Inquiry* 33(2): 167-180.

Connolly, Anthony J.

2009 *Indigenous Rights*. Surrey: Ashgate.

Cowan, J. L.

1972 “Inverse Discrimination,” *Analysis* 33(1): 10-12.

Curry, George E.

1996 *The Affirmative Action Debate*. Cambridge, M.A.: Persus Publishing.

Deloria, Jr. Vine

1988 *Custer Died for Your Sins: An Indian Manifesto*. Norman: University of Oklahoma Press.

Deloria, Jr. Vine and Clifford M. Lytle

1984 *The Nations Within: The Past and Future of American Indian Sovereignty*. New York: Pantheon.

Dworkin, Ronald

2002 *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Engle, Karen

2010 *The Elusive Promise of Indigenous Development: Rights, Cultures, Strategy*. Durham: Duke University Press.

Errico, Stefania

2007 “The Draft UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: An Overview,” *Human Rights Law Review* 7(4): 741-755.

Estlund, Cynthia

2003 *Working Together: How Workplace Bonds Strengthen a Diverse Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Fiss, Owen M.

1976 “Groups and the Equal Protection Clause,” *Philosophy and Public Affairs* 5(2): 107-177.

Goldman, Alan H.

1975 “Reparations to Individuals or Groups?” *Analysis* 35(5): 168-170.

1976 “Affirmative Action,” *Philosophy and Public Affairs* 5(2):  
178-195.

Ingram, David

2000 *Group Rights: Reconciling Equality and Difference*. Lawrence,  
K.S.: University Press of Kansas.

Johnson, John W. and Robert P. Green, Jr

2009 *Affirmative Action*. Santa Barbara, C.A.: Greenwood Press.

Kellough, J. Edward

2006 *Understanding Affirmative Action: Politics, Discrimination,  
and the Search for Justice*. Washington, D.C.: Georgetown  
University Press.

Kymlicka, Will

1989 *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Oxford  
University Press.

1995 *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.

Leiter, William M. and Samuel Leiter

2011 *Affirmative Action in Antidiscrimination Law and Policy: An  
Overview and Synthesis*. Albany, N.Y.: State University of  
New York Press.

Moore, Margaret

2003 “An Historical Argument for Indigenous Self-Determination,”  
in Stephen Macedo and Allen Buchanan eds., *Secession and  
Self-Determination*. New York: New York University Press,

pp. 89-118.

- 2005 “Internal Minorities and Indigenous Self-Determination,” in Avigail Eisenberg and Jeff Spinner-Halev eds., *Minorities within Minorities: Equality, Rights and Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 271-293.

Mosley, Albert G. and Nicholas Capaldi

- 1996 *Affirmative Action: Social Justice or Unfair Preference?*  
Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Niezen, Ronald

- 2003 *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley, C.A.: University of California Press.

Nickle, James W.

- 1972 “Discrimination and Morally Relevant Characteristics,”  
*Analysis* 32(4): 113-114.
- 1974a “Classification by Race in Compensatory Programs,” *Ethics*  
84(2): 146-150.
- 1974b “Should Reparations Be to Individuals or to Groups?”  
*Analysis* 34(5): 154-160.

Nelson, Robert A. and Joseph F. Shelley

- 1985 “Bureau of Indian Affairs Influences on Indian Self-determination,” in Vine Deloria, Jr. ed., *American Indian Policy in the Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, pp. 177-196.

Pevar, Stephen L.

- 2012 *The Rights of Indians and Tribes*. New York: Oxford

University Press.

Pojman, Louis

1992 “The Moral Status of Affirmative Action” *Public Affairs Quarterly* 6(2): 181-206.

Potter, Will

2003 “American Indians Seek a Voice in Affirmative Action Debate,” *The Chronicle of Higher Education* 49(39): 22.

Post, Robert

1998 “Introduction: After Bakke,” in Robert Post and Michael Rogin eds., *Race and Representation: Affirmative Action*. New York: Zen Books, pp. 13-27.

Prucha, Francis Paul

2000 *Documents of United States Indian Policy*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Reynoso, Cruz and William C. Kidder

2008 “Tribal Membership and State Law Affirmative Action Bans: Can Membership in A Federally Recognized American Indian Tribe Be a Plus Factor in Admissions at Public Universities in California and Washington?” *Chicana/o-Latina/o Law Review* 27: 29-58.

Reyhner, John Allan and Jeanne M. Oyawin Eder

2004 *American Indian Education: A History*. Norman: University of Oklahoma Press.

Robinson, Jo Ann Ooiman

2001 *Affirmative Action: A Documentary History*. Westport, C.T.:

Greenwood Press.

Sandel, Michael J.

2005 *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Shortbull, Thomas

2003 “Affirmative Action: An Opportunity to Escape Wage Slavery,” *Tribal College Journal* 15(2): 62-62.

Simon, Robert L.

1995 “Affirmative Action and the University: Faculty Appointment and Preferential Treatment,” in Steven M. Cahn ed., *Affirmative Action and the University: A Philosophical Inquiry*, Philadelphia, P.A.: Temple University Press, pp. 48-92.

Smith, Faith

2001 “Building Native American Representation in the Law: The Need for Affirmative Action,” *Berkeley La Raza Law Journal* 12: 397-398.

Taylor, Paul W.

1973 “Reverse Discrimination and Compensatory Justice,” *Analysis* 33(6): 177-182.

Turner, Dale

2006 *This Is Not a Peace Pipe: Towards a Critical Indigenous Philosophy*. Toronto: University of Toronto Press.

U.S. Department of State

2010 “Announcement of U.S. Support for the United Nations

Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.” Available at  
<http://www.state.gov/documents/organization/184099.pdf>

U.S. Supreme Court

2011 *Regents of the University of California v. Bakke*, 438  
*U.S. 265 (1978)*. Available at [http://www.amazon.com/Regents-University-California-Bakke-Cited-ebook/dp/B0051GZAIA/ref=sr\\_1\\_1?ie=UTF8&qid=1385136112&sr=8-1&keywords=Regents+of+the+University+of+California+v.+Bakke%2C+438+U.S.+265+%281978%29](http://www.amazon.com/Regents-University-California-Bakke-Cited-ebook/dp/B0051GZAIA/ref=sr_1_1?ie=UTF8&qid=1385136112&sr=8-1&keywords=Regents+of+the+University+of+California+v.+Bakke%2C+438+U.S.+265+%281978%29)

Van Dyke, Vernon

1985 *Human Rights, Ethnicity, and Discrimination*. Westport, C.T.:  
Greenwood Press.

Xanthaki, Alexandra

2007 *Indigenous Rights and the United Nations Standards: Self-Determination, Culture and Land*. Cambridge: Cambridge  
University Press.

## Abstract

Based on the development of indigenous rights and social context in Taiwan and US, a new theory about affirmative action for indigenous development could be constructed. In this new theory, because the preferential admission policy is one part of indigenous self-determination, it is primarily a policy implementing collective rights of indigenous peoples. The policy based on this new theory could resolve traditional disputes focus only on the perspective of individual right. Of course, in order to fulfill the aim of self-determination, the new preferential policy will require indigenous applicants showing their group identity and obligation to indigenous peoples.

*Keywords: affirmative action, preferential admission, indigenous peoples, group development, self-determination*