政治科學論叢／第 93 期／民國 111 年 9 月／頁 97-136

道歉與眞相和解制度的檢討與反思：以加拿大原住民族寄宿學校經驗爲例*

黃之棟**

摘　要

2016 年，蔡英文總統代表政府正式向原住民族道歉，並在總統府內設置了「原住民族歷史正義與轉型正義委員會」來處理相關事宜。自此之後，各國道歉與和解的經驗，隨之引發各界關注。由於加拿大是民主先進國家中，少數曾對原住民族道歉，並成立「眞相暨和解委員會」（Truth and Reconciliation Committee）來處理後續工作的國家，故其經驗廣受重視。有鑑於其重要性，本研究嘗試在移地田野實證資料的基礎上，通過理論、制度、以及實務的交互檢證，來對加拿大原住民族寄宿學校道歉與眞相和解之制度經驗進行研究。分析後發現，加國制度有其特定的歷史背景與社會因素。這些獨特的脈絡，促使行動者、制度、和背景因素在互動中逐步形成特定敘事，並推導出相應的制度性結果。除了針對加國經驗予以制度性的解釋之外，本文也進一步以制度爲基點，來對轉型正義的學理進行理論性的反省。質言之，加

* DOI:10.6166/TJPS.202209_(93).0003
本文實證資料出自原住民族委員會委託研究案「我國與美國加拿大中央原住民族專責機關法制職能比較研究」（計畫編號：104105；研究主持人：孫煒；協同主持人：湯京平、陳定銘、鍾國允、官大偉、蔡志偉、黃之棟、許雲翔）。作者特別對原民會與研究團隊予以誠摯感謝。本文以該研究爲基礎，但後續分析與學理探究爲該案結束後所新增，故僅代表作者個人之觀點，不代表原民會、委託研究案、或研究團隊之立場。又，本文部分內容承蒙原民會之邀請，曾以「原住民族轉型正義：理論與加拿大經驗之分析」爲題，於「2016 年原住民族研究論文發表會」中進行專題演講。感謝時任原民會副主委汪明輝教授的主持與點評。另外，作者也要特別感謝兩位審查人與編委會的建議與提點。最後，作者要特別感謝阿拉巴灣的守護者。

** 國立空中大學公共行政學系教授，E-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw。

收稿日期：111 年 5 月 24 日；通過日期：111 年 10 月 31 日

臺灣人文社會期刊資料庫

國制度經驗凸顯了原住民族對「非轉型」（non-transition）國家所形成的挑戰，也開啓了轉型正義的「理論轉型」。總結來看，透過細部的制度分析與理論檢視，本文促使該國制度經驗的可能性與限制得以被看見；在此同時，透過這個重要的他山之石，吾人亦可對本土借鏡進行思索。

關鍵詞：原住民族、道歉、真相暨和解委員會、轉型正義、制度分析

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、緒論

2016 年 8 月 1 日原住民族日當天，蔡英文總統代表政府正式向原住民族道歉，並宣佈將在總統府內設置「原住民族歷史正義與轉型正義委員會」（原轉會），親自推動各項工作（中華民國總統府，2016）。自此，臺灣的原住民族轉型正義工程，也正式啓動。不過，從後續立法院公聽會、原轉會會議，以及各項法制化進程的延宕，不難看出論者對本土的原住民族轉型正義，尚帶有若干疑義。也因爲如此，不少論者因而建議：2008 年加拿大政府對印地安寄宿學校（Indian Residential Schools）的道歉，及後續「眞相暨和解委員會」（Truth and Reconciliation Commission of Canada, TRC）的制度性經驗，深值我國參考（立法院，2016a；2016b；總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會，2018）。

原因在於，加拿大是民主先進國家中少數曾向原住民族道歉，並設置 TRC 來處理後續問題的國家。這樣的制度經驗也使加國成爲國際間重要的效法對象（Anaya, 2015；Oduro & Nagy, 2014）。不過，在經過十餘年的沉澱與反思之後，其特點與極限也隨之越見鮮明。比方說，加國政府的道歉與 TRC 的職能，一直頗受批評；TRC 所標舉的「眞相與和解」，更受到理論與實務的挑戰（Nagy, 2014；Snyder, 2010）。有鑑於此，當論者提出「向加國學習」的主張時，該國經驗的具體制度意涵究竟爲何，實有進一步檢討之必要。

在上述的思考下，本研究擬採取「制度性解釋」（institutionalist explanation）的分析框架，透過理論、制度、以及實務的多重檢視，來對加拿大原住民族寄宿學校道歉與眞相和解制度，予以系統的梳理。爲達成此目的，作者首先對全文的問題意識、文獻回顧、資料來源、分析框架等，做一簡要的說明。接著，作者嘗試對加拿大寄宿學校事件的制度背景、制度特徵、制度後果等層次，結合田野資料與學理來進行分析。在隨後的討論章節中，作者也進一步對加拿大的道歉與 TRC 經驗，予以理論性的檢視。爲此，本文將具體針對該國經驗對制度理論、轉型正義理論、以及本土借鏡等不同層次進行深究。最後，作者則嘗試提出若干彙整與收斂作爲結論。

臺灣人文學術期刊資料庫

在進入實質討論之前，有必要特別說明的是，加國寄宿學校問題與相關爭議的時間跨度長達百餘年，涉及的面向更橫跨原住民族研究、法律、政治、社會等不同學門。限於篇幅，作者勢必無法於文中全面梳理各項議題，亦無法涵蓋所有最新進展。本文分析的重點，將聚焦在 2008 年加國總理代表政府道歉，以及 TRC 設置前後之一系列的制度性經驗檢視之上。合先說明。

貳、問題意識、文獻回顧、資料來源與分析框架

一、問題意識：從「標竿實踐」的找尋到「制度結構」的探索

加拿大、澳洲、紐西蘭、美國這四個歷史背景相近的國家，在「原住民族研究」（indigenous studies）學界常被放在一起討論。爲方便分析，論者多以它們的英文字首「CANZUS」（Canada, Australia, New Zealand and United States），來稱呼這四個原住民族大國（Burns, 2013；Dorough, 2017；Gover, 2015；McKenzie-Jones, 2019）。在 CANZUS 四國中，加拿大是少數曾向原住民族道歉，並設置 TRC 來處理各項事務的國家。也因爲這樣的關係，加國常被視爲原住民族轉型正義的「標竿實踐」（best practice）案例。

對於這類以標竿實踐爲主軸的研究趨勢，加國著名的政治學者 Kymlicka (2010) 曾提出擔憂。Kymlicka 認爲，當代制度研究投注了許多時間與精力，用在尋找甚至推廣特定的標竿實踐。問題是，這類研究其實隱含了見樹不見林的危險。原因在於，某國經驗的成功與否，經常取決於該國特殊的歷史、地理、社會背景等因素；這些制度性的背景與脈絡，往往才是催生相應制度的主因。若如此，吾人在思考向他國借鏡學習，乃至進行制度移植時，除應留意這些國家究竟做了什麼、以及怎麼做之外，還須深入探究該國之所以選擇特定制度的原因何在。

整體來說，Kymlicka 對於未來類似研究的建議是，他認爲論者必須對各式經驗的制度結構進行分析。也就是說，研究者有必要深入到看似細節的制度內部，如此才能有效掌握當中眞正的關鍵。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

二、文獻回顧

沿著 Kymlicka 的呼籲來對既有文獻進行耙梳，可以發現國際間對於原住民族轉型正義與加國經驗的討論，大體存在了理論、制度、以及比較等三大視角。其中，理論性文獻意在思索原住民族轉型正義的概念意涵（Green, 2012；Nagy, 2012a；Stanton, 2011）。特別是，對加拿大這類民主國家而言，「轉型正義」一詞究竟所指爲何，尤其需要論證。比方說，諸如原住民族與「墾殖國家」（settler state）間的關係、「去殖民」（decolonization）等概念，都需要理論的耙梳與解讀（Alfred, 2009；Flisfeder, 2010；Jung, 2009a；2009b）。相對於理論性的探究，制度及比較視角的文獻，基本上皆屬於經驗性研究。隨著道歉與 TRC 的設置，這兩類文獻也迅速增加並廣爲各界重視。

其中，制度分析主要著眼於對加國制度深入檢視。比方說，Nagy (2004；2012a；2014) 的系列論文，除對加國的 TRC 職能進行檢視，也對不同行動者的 TRC 想像予以耙梳。與此類似，James (2012) 的分析，則是針對加國 TRC「以受害爲者中心」（victim-centred）的傾向予以批判地檢討，進而反思眞相、和解、原住民族、墾殖國家間交雜難解的關係。至於 Storrie (2015) 的研究，則是認爲加國的 TRC 制度，開啓了新一波的對話與行動。質言之，正因爲各界對 TRC 存有各式期待，也對眞相、和解等概念有著不同的認識，致使 TRC 面臨了來自內外的批判及路線上的緊張。

與制度分析類似，比較的觀點試圖將加國經驗，置於整體國際架構之中來進行檢視，以便從中錨定出各國的相對位置。除此之外，研究者也希望從個案當中梳理各國經驗的共相與殊異；總體來說，「比較」使該國制度的長短處更爲鮮明（Corntassel & Holder, 2008；James, 2010；Nagy, 2012b；Oduro & Nagy, 2014）。事實上，隨著時間的經過，加國的標竿實踐，也逐漸浮現出問題。

除國際文獻之外，臺灣學界對相關議題亦有不少討論。對於既有文獻進行鳥瞰，不難發現我國的討論較爲分散，且帶有相當程度概念引介與制度借鏡的思考。這些討論主要有兩個方向：一爲官方報告；另一則是來自其他論著。以前者來看，加拿大經驗在 2016 年原轉會成立前後，便受到不

臺灣人文與社會科學資料庫

少關注。這點從立法院（2016a；2016b）的公聽會、原轉會會議、年度報告（總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會，2018）、以及原民會在行政院（2016）的專案報告，亦可看出端倪。具體來看，除個別委員的建議外，原轉會土地小組曾向總統報告加國的自治經驗；和解小組也蒐集翻譯了若干和解文書，並至加國考察。誠如和解小組所言，與加國交流的一大目的，便是著眼於「國際借鏡」（陳政穎，2019）。

至於非官方的討論，較重視理論的耙梳，且依然帶有借鏡的色彩。比方說，洪簡廷卉（2016）建議，加國政府面對原住民族歷史正義的態度，可作爲我國討論原住民族政策基本原則的參考。黃之棟（2020）則說明加國如何透過原住民族條約，來推動自治與土地等項目的改革。值得注意的是，這類文獻雖與原住民族轉型正義有所關連，卻未必是具體針對寄宿學校或 TRC 來進行探究。總之，由於帶有「理念倡議」的意涵，故論者較少對制度細節提出分析。

三、資料蒐集

本文爲一「歷時性」（longitudinal）研究，整個研究期程自 2016 年開始，至今仍持續進行。實證資料部分來自 2016 年間作者執行原住民族委員會的「我國與美國加拿大中央原住民族專責機關法制職能比較研究」研究案。當時作者曾赴加拿大首府渥太華進行移地研究，過程中密集訪談了「加拿大原住民族暨北方事務部」[1]（Indigenous and Northern Affairs Canada）各業務單位、國會參眾兩院原住民族「常設委員會」（Standing Committee）[2] 議員、辦公室主任或助理等（訪談列表詳見本文附錄）。在此同時，作者亦走訪了兩處部落，與族人、第一線行政同仁、部落領袖、原住民族全國性組

1 以下簡稱爲「原民部」。唯該部現已改組爲兩個部會，分別爲：「皇家－原住民族關係與北方事務部」（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada）以及「原住民族服務部」（Indigenous Services Canada）。又，嚴格來說，原民部位於與首府渥太華一水之隔的魁北克省內，但該地仍屬「大渥太華」地區。

2 原住民族常設委員會於兩院的名稱略有差異。眾議院稱爲：Standing Committee on Indigenous and Northern Affairs；參議院則爲：Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples。

臺灣大學學術期刊資料庫

織幹部等進行對話。所有訪談均以英文進行；部分僅通法語或族語的受訪者，則有賴英文翻譯。各項訪談約 1 小時，除兩位議員採電話訪問外，其餘皆以面對面方式進行。

在前述研究案告一段落後，作者啓動了新一波的資料蒐集。原因是加國政府在 2017 年 8 月，宣布將原民部改組爲兩個部會並分設三位部長。[3] 同年 11 月，Trudeau 總理亦進一步對 Newfoundland 和 Labrador 等寄宿學校的倖存者及家屬道歉（詳下述）（Prime Minister of Canada, 2017）。隔（2018）年 6 月「皇家－原住民族關係部長」又發表了道歉 10 週年的關鍵談話（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2018a；2018b）。這些都促使作者展開進一步的追蹤。

本文另一項資料來源，是官方所公布的文件與調查報告。除 TRC 報告書外，筆者亦系統地對「皇家－原住民族關係與北方事務部」所公布的 TRC 落實計畫、「施政計畫」（Departmental Plans）、「檢討報告」（Departmental Results Reports）、「審計報告」（Audit and Evaluation Report）等進行耙梳，同時亦旁及參眾兩院所公布的各項調查。此外，訪談過程中受訪者提供的書面資料，亦列入分析。

四、分析框架：制度解釋途徑

本文擬採取「新制度論」（new/neo institutionalism）之制度性解釋途徑來進行分析（Lowndes & Roberts, 2013; Peters, 1996；2012）。相較於「傳統／舊制度論」（traditional/old institutionalism）將焦點置於「法制面」（legal）與「規範面」（normative）；新制度論視「制度」爲某種「動態」（dynamic）的存在。是以後者試圖探索特定脈絡中，「行動者」（agency/actors）、「規則」（rules）、「敘事」（narratives）、以及「實踐」（practices）間的多重互動，並嘗試提出某種制度性解釋（Lowndes & Roberts, 2013）。

---

[3] 三位部長分別爲：「皇家－原住民族關係部長」（Minister of Crown-Indigenous Relations）、「原住民族公共服務部長」（Minister of Indigenous Services）、「府際與北方事務暨內部商務部長」（Minister of Intergovernmental and Northern Affairs and Internal Trade）。必須說明的是，各部會的名稱、部長的稱謂與具體執掌，會在不同時期有若干變動。

臺灣大學學術期刊資料庫

簡單來說，所謂的制度並不是在討論組織，而是某種對於規則的探究（institutions as rules not organisations）（Lowndes, 2018: 60）。只是，此處所稱的規則，不單只是條文而已，而是規範與實踐「交錯構成」（constitutive）的產物。正因爲制度是規則、關鍵行動者（機關／組織、標的團體）、制度假設、制度實踐、（所型塑之）敘事、及其後果等各要素交織而成，研究者在分析層次上，除制度本身的「特徵」（features）之外，亦有必要對制度背景、「制度後果」（institutional consequences）等，進行系統性的脈絡探索。也就是說，吾人應將制度視爲某種「脈絡的鑲嵌」（Institutions as contextually embedded）來看待（Lowndes, 2018: 63）。

進一步來看，制度一旦生成，就會型塑出特定的「框構與結構」（frame/structure）。這時，身處其中的行動者就必須順應此結構來行動，不然就得爲自身行爲，提出若干辯解或進行說服。不然，偏離制度的行爲就有可能遭來批判，甚至帶來制裁。值得注意的是，此處所稱的制度結構不單是法律授權與執掌等「正式制度」（formal institution）而已，行動者、制度、和背景因素亦會在互動中逐步型塑出特定的敘事，從而推導出相應的產出以及後果。是以，我們也可以將「制度視爲價值與權力的體現」（institutions as embodying values and power）（Lowndes, 2018: 62）。

具體來說，由於「路徑依賴」（path dependency）的關係，各項制度一旦生成，無可避免會產生框限效果。就正面來看，制度提供了穩定性與可預測性，也提供了一項管道，讓行動者得以影響其結果與產出；但反過來看，制度其實也形成了一定的阻礙，會對行動者造成限制。是以身處其中的行動者在面對制度性障礙時，既會依循制度而行，也會試圖透過各種方式來對制度進行改變。換言之，行動者一方面順應制度；另一方面，也會嘗試在互動中重新詮釋制度，以尋求突破的可能（Peters et al., 2005）。也就是說，「制度既爲動態，亦具有穩態」（institutions as dynamic as well as stabilising）的特性（Lowndes, 2018: 62）。

總之，制度性解釋除制度本身之外，亦重視制度背景、脈絡、特徵、後果等多層次的分析。對本文這樣一篇以制度爲探究對象的論文而言，我們希望瞭解加國經驗背後的制度性背景，及其相應的優缺點所在。有鑑於此，相較於其他分析途徑，制度解釋以具體制度爲基點的分析策略，能有

臺灣大學 圖書館 期刊資料庫

效串接背景、脈絡、理論等論題，非常適合用來分析加國 TRC 制度，以及與此相連的轉型正義學理。

參、制度背景分析：寄宿學校制度與集體訴訟

一、加國原住民族及相關政策

北美大陸在墾殖者抵達之前，爲當地原住民族祖居之地。目前加國原住民族共約 167 萬人（佔總人口的 4.9%），分爲三大群體：「第一民族」（First Nations；又稱印地安人）、「因紐以特」（Inuit）、以及「美蒂人」（Métis）。其中，第一民族由 630 個「群體」（communities）組成，其中又包含 50 個「民族」（nations），以及 50 種不同的語言；因紐以特人世居於加拿大北極地區中，共有 53 個社群，分布區域達到加國全境的三分之一；至於美蒂人，由於身分尚未完全確定，故狀況也較爲複雜。根據 2016 年的普查，美蒂人共有 58 萬人左右。[4]

由於這三類原住民族的語言、文化、風俗習慣皆不同，故各群體與墾殖者、殖民母國、以及加國政府的關係亦差異頗大。整體來說，他們之間有著各自的殖民經驗。比方說，第一民族自 1876 年起，就受到飽受批評的「印地安法」（Indian Act）規範；因紐以特和美蒂人，原則上不受該法管轄。即便有著不同的殖民經驗，加國這三類原住民族過往都曾受到主流社會與政府的制度性排斥，致使族人生活陷入困頓，語言文化亦快速流失（黃之棟，2020）。

對此，就如同 Papillon (2014: 114-115) 的分析，殖民經驗與族人對去殖民的冀盼，凝聚了不同的原住民族群體，也激起族人起身對抗殖民體制。經過一連串的抗爭與運動，加國原住民族終於在 1982 年「憲法法案」（Constitution Act, 1982；加國憲法）中獲得肯認。對此，加國憲法第 35 條（Section 35）明訂印地安人、因紐以特人、與美蒂人爲該國原住民族，同時也確保其做爲原住民族的各項權利。自此之後，加國的原住民族運動便

[4] 相關統計資料可參考 Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada (2021)。

臺灣大學學術期刊資料庫

進入了新的里程碑。

從另一個角度來看，1982 年的憲法可說爲原住民族提供了一個「制度性的平臺」（institutional platform），讓族人得以透過司法來確認權利的範圍，從而挑戰政府的各項作爲是否逾越其規範界限（Papillon, 2014: 118）。[5] 在各項權益爭取的過程中，寄宿學校向來被認爲是殖民體制與同化政策的象徵。

二、寄宿學校制度的來歷

加拿大寄宿學校是一個政府支持並提供經費，再透過教會來營運的特殊制度。原本這類學校的設置，是希望透過教育與信仰「改宗」（convert），來達到原住民族的同化（The Canadian Encyclopedia, 2019；Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015a；2015b）。對此，就如同 Harper 總理 2008 年的道歉文所言，過去加國社會抱持著「在孩童期就殺掉印地安人」（to kill the Indian in the child）的想法。當時的政府也在「拆散」（remove）與「隔離」（isolate）的方針下推動寄宿學校。這使得很多原住民學童自小就與原生家庭與部落隔絕。再加上營運不善，導致寄宿學校成爲加國「歷史上悲慘的一頁」（a sad chapter in our history）（Indigenous and Northern Affairs Canada, 2010）。

就歷史面來看，加拿大政府自 1874 年起，便在各地廣設寄宿學校。除同化之外，當時主流社會也相信教育能夠帶來自立，並最終達到減輕政府財政負擔的目的。事實上，過去不少族人視寄宿學校爲理解墾殖社會的管道。只是，這些期待後來逐漸出現偏失。隨著政府財政日益吃緊，營運各校的教會也開始設法降低成本。比方說，原本「半日學制」（half-day system）「半日學習，半日技能訓練」的規劃，被挪做營運之用。此外，校方也在供餐、教材上進行撙節，結果導致學童在營養、衛生、醫療等方面都出現短缺。再加上校址多地處偏遠且相對封閉，體罰與虐待事件更是時有所聞，學童甚至還因此喪命（BBC News, 2021；The Canadian Encyclopedia, 2019；

[5] 值得特別說明的是，受訪的參議員 G 亦在訪談中亦提及類似的看法。質言之，加國憲法肯認原住民族權利，對原住民族運動有著深遠的影響。

臺灣人文學期刊資料庫

Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015a；2015b）。

事實上，寄宿學校強制入學及住校的規定，也讓原住民學童自入學起就面臨改名、剪髮、換穿制服、禁說族語等限制。久而久之，學童便喪失了語言文化，加上從小在學校生活，長大後也多無法適應原生家庭與外界生活。誠如當時的學童所言，寄宿學校宛如在他們身旁豎起了兩道高牆，隔出兩個世界：學童既不屬於原住民族社群、也不屬於墾殖社會（The Canadian Encyclopedia, 2019；Troniak, 2011）。「兩者都不是」的處境，造成了「代間傷害」（intergenerational damage）（Indigenous and Northern Affairs Canada, 2019）。寄宿學校所引發的「歷史創傷」（historical trauma），也引起各界廣泛的關注（Bombay et al., 2014；Kirmayer et al., 2014）。

三、寄宿學校集體訴訟與庭外和解

有鑑於寄宿學校屢生問題，1960 年代末期，加國政府終於決定逐步讓它走入歷史。只是，漸進推動也導致寄宿學校直得到 1996 年才全數關閉。整個制度持續了 100 餘年，累計入學人數更高達 150,000 人。多年來，寄宿學校被視爲是原住民族血淚的象徵。爲此，各方有志之士也開始嘗試挑戰這個制度。方法之一就是透過訴訟，來要求政府和教會道歉賠償。

具體來看，自 1987 年起，各地倖存者便開始積極建置地方性或全國性組織。除彙整名冊之外，也透過個人或集體訴訟的方式，來向聯邦政府與教會尋求賠償。對此，族人除了對住校期間遭受的虐待提起訴訟，也對寄宿學校本身的處遇，提請法院救濟。在各方的努力下，截至 2001 年便有 8,500 名倖存者提起訴訟。到了 2005 年，加國各地累積的訴訟件數，更是達到 18,000 起之多（Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015a: 130-131）。

面對族人一波波的抗爭與訴訟，不管是教會還是加國政府，都面臨了改革的壓力。對此，兩者的態度也開始轉變。首先，教會方面早自 1960 年代起，便開始反省。當時，不少教會人士除了對原住民族運動予以協助，也開始重新思索教會與族人之間應有的關係。這些努力在 1980 年代達到高峰，多所教會也陸續向族人正式致歉。比方說，1986 年「加拿大聯合教會」（United Church of Canada）率先向族人道歉。隨後，包含「獻主會」（Oblate）

臺灣人學學術期刊資料庫

等多所教會，也紛紛向族人表示了歉意（Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015a: 129）。

與教會類似，加國政府的態度，也歷經多次轉折。一開始，政府原本希望把「體制」與「侵害」分開處理。比方說，1998 年 Jane Stewart 原民部部長的致歉，就僅針對學校體罰與性侵害的部分道歉；至於體制本身，則是以語焉不詳的方式帶過（Indigenous and Northern Affairs Canada, 1998）。這樣的處理方式，一直被認爲缺乏誠意。也因爲這樣的關係，原本個別提出的訴訟，逐漸匯聚爲「集體訴訟」（class-action lawsuit）。對此，就如同後來的 TRC 最終報告書「序言」（preface）所言：

> 這些（寄宿）學校已經存在超過一百年。是以很多來自同一社群與家庭的後世子孫，仍然持續歷經忍受著這些經歷。過去那些經歷被加拿大多數的歷史所隱藏，一直要等到體制倖存者終於找到力量、勇氣、以及支援，才能把他們的經歷藉由上千宗訴訟來帶進光明，並最終匯聚爲加拿大史上最一宗的集體訴訟。（Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015a: v）

對於集體訴訟，下級法院原本駁回了原告的主張。這樣的狀況一直要到 2004 年，「安大略上訴法院」（Ontario Court of Appeal）的 Cloud 一案，[6] 才又出現轉機。對此，加國政府面對與日劇增的訴訟案件，以及法院和解的建議，遂開始尋求系統解決各項爭議的可能。

最後，這項集體訴訟終於在兩造同意下，於 2006 年正式達成和解（Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015a: 130-131）。隔年，過去寄宿學校的學童、教會、原住民族組織和加國政府也正式簽署了「印地安寄宿學校和解協定」[7]（Indian Residential Schools Settlement Agreement；簡稱和解協定）（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2019c；Indigenous and Northern Affairs Canada, 2019；International Center for Transitional Justice, 2008；Troniak, 2011）。

整體來說，這個和解協定架構起整個道歉、眞相與和解制度的基本框

6 Cloud v. Canada (Attorney General) 2004 CanLII 45444 (ON CA).

7 此協定的具體內容，可參考 Residential Schools Settlement (2021)。

臺灣人權學術期刊資料庫

架，更型塑了整套制度的基本特徵。質言之，由於本案源自於集體訴訟，故後續的各項機制可說是一個被框定在和解協定下的討論。

肆、制度特徵分析：被和解協定所「框定」的討論

一、庭外和解協定的內涵

(一) 道歉與賠償

整個寄宿學校的庭外和解協定，包含了五大核心項目，分別爲：「共同經驗給付」（Common Experience Payment）、「個案認定機制」（Independent Assessment Process）、眞相暨和解委員會、「療傷」（Healing）、「紀念」（Commemoration）。其中，共同經驗給付與個案認定機制皆與「賠償」（financial compensation）有關。

誠如上述，不論有沒有虐待發生，單是學童被強制送往寄宿學校這件事，就會帶來語言文化的流失，以及家庭、部落關係的瓦解。是以該協定對所有曾經就學者，均提供一筆「一次性的給付」（lump-sum payment）；此外，該制度另設有一筆上限爲 3,000 加幣的「個人專款」（personal credits），供其個人及親屬就學之用（Indigenous and Northern Affairs Canada, 2013；2017）。至於個案認定機制，則是針對曾遭受身心創傷或性虐待的學童所設。

整體來說，整個和解協定是一個以「請求權人爲中心」（claimantcentered）、強調「非（兩造）敵對」（non-adversarial）的「庭外程序」（out-of-court）。具體來看，相關程序一旦啓動，就會交由「獨立調查官」（Adjudicator）調查；療傷部分則是透過政府所提供的醫療與諮商，來達到療癒以及對當事人的輔導；最後，紀念的部分則是辦理各種紀念活動等等（Indigenous and Northern Affairs Canada, 2013）。

在和解協定簽署後，2008 年時任總理的 Harper，也正式爲寄宿學校事件向學童致歉。對此，他除了細數錯誤之外，也對當時甫成立的眞相暨和解委員會抱以相當的期待：

臺灣大學學術期刊資料庫

> 和解協定中的基石，就是印地安寄宿學校眞相暨和解委員會。這個委員會提供了一項教育全體加拿大人寄宿學校體制的契機。這是鍛造原住民族與其他加拿大人新關係中正向的一步。此項關係是立基於我們共通的歷史知識，對彼此的尊重，以及帶著一個新的認識攜手向前的渴望。[這個新的認識是]堅實的家庭、堅實的社區和活躍的文化與傳統會爲我們所有人造就一個更堅強的加拿大。(Indigenous and Northern Affairs Canada, 2010)

由此可知，加國總理的道歉與 TRC 的設置，皆來自於集體訴訟與後續的庭外和解。這個制度性的背景，相當程度框定了制度的後續運作及其政策產出。

(二) TRC 的設置與運作

TRC的「正式職掌」(official mandate) 是根據和解協定「附件N」(Schedule N) 而來 (Indian Residential Schools Settlement: Official Court Website, 2019)。此附件爲 TRC 設下了一個頗大的目標：它必須辦理全國性活動、提交報告、建置一處全國性研究中心，更要建構一套方針，以便自政府或教會中徵集各式文件。此外，它還必須透過對生還者的訪談，以進一步釐清眞相。TRC 的工作，經過一年的延展，終於在 2015 年提交了一份 6 鉅冊的最終報告書，以及 94 項行動呼籲。

這份行動呼籲主要包含「遺緒」(legacy) 與和解等兩大項目；內容面除原住民失蹤與遭謀殺婦女與幼女之調查之外，還包含強化教育、語言、健康等各方面的建議 (Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015b)。對此，報告書特別指出：

> 在這個國家的每個區域，生還者與其他人都給了我們一個強而有力的訊息。這個委員會接受到的是：爲了要讓和解能夠在未來的日子裡茁壯，加拿大必須要從道歉走向行動才行。(Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015c: 82)

整體來看，對於這些行動呼籲，保守黨陣營一直多所保留；自由黨則相對支持。也因爲這樣的關係，當時甫上任的自由黨 Trudeau 總理，親自出席了 2015 年的最終報告書遞交儀式。也在會中正式宣布，他所領導的政府，

臺灣人文學術期刊資料庫

將接受 TRC 的所有建議，並致力於各項目的落實（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2019c；Prime Minister of Canada, 2015）。[8]

總體來說，2007 至 2015 年 TRC 運作期間，加拿大政府一共提撥了 7,200 萬加幣來支持其工作運作。對此，TRC 以 6 年爲期在加拿大各地訪問了超過 6,500 位受訪者，並舉辦 7 項全國性活動來宣導寄宿學校的歷史。此外，爲建立完整檔案，加國政府也提撥了 500 萬筆資料。最後，TRC 工作結束後，也在 Manitoba 大學建立起了「國家眞相暨和解中心」（National Center for Truth and Reconciliation），來做爲檔案管理與後續營運的單位（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2019c）。

二、加國的制度特徵

(一) 賠償制度的設計

誠如前述的說明，庭外和解協定的簽訂，很大程度源自於訴訟各方都希望在曠日廢時的司法途徑外，找到一項「替代紛爭解決途徑」（alternative dispute resolution）（Flisfeder, 2010）。其中，共同經驗給付尤其受到重視。簡單來說，共同經驗給付的設計構思，是希望提供一套簡明的框架，來讓所有曾就讀的學童，都能在最短的時間內獲得賠償。如此一來，當事人就不必再爲繁瑣的舉證程序所苦。

具體來看，共同經驗給付對所有曾就讀寄宿學校的當事人，都提供一筆金錢賠償：首年度的就讀，給予 1 萬加幣的給付；之後每增加一年，另給予 3,000 加幣。在此架構下，當事人僅需證明自己曾經入學，以及就讀幾年即可。實務操作上，加拿大政府則會主動清查學籍資料並寄發申請通知，同時輔以當事人提供的資料來判斷（Indigenous and Northern Affairs Canada, 2013；2017）。單就這個給付的架構來看，容或論者（Corntassel &

---

[8] 審查意見中有一位審查人建議作者，對加國「（各）政黨在原住民議題的立場差異加以闡述」。對此，作者認爲各政黨的立場，需在個案中逐一檢視，恐難一概而論。畢竟，本文所訪談的參眾議員，包含加國兩大主要政黨，受訪的每一位都認爲自己的政黨，最能和族人站在同一陣線。反過來就族人的角度來看，則未必認爲兩黨存在實質差異。比方說，受訪者 B 就指出，有鑑於最大的壓迫根源「印地安法」至今依然存在，他認爲由此即可推知，同化其實依然是加國的既定政策。

臺灣大學 政治學系 期刊專用

Holder, 2008；Green, 2012）對金額、制度背後的動機、[9] 申請資格限制等議題多所討論與批評，[10] 整個過程確實因而加速。

話雖如此，這類給付帶來的影響，其實呈現出損益參半的評價。簡單來說，共同經驗給付使受害者得以快速獲得賠償；但突如其來的賠償，也對家庭乃至部落帶來不少困擾：

> 我個人的看法是，法院裁決 [和解協定] 所給付的金錢賠償，它的功用沒有 TRC 爲療傷所做的努力來得大。金錢給付會帶來正負交參的結果（mixed results）。特別是對那些生活貧困的人來說，他們往往無法處理這麼一筆高達一萬加幣的「意外之財」（windfall of money）。（受訪者 C）

事實上，參議員 C 的擔憂也在部落中獲得印證。田野調查期間，部落運動家 N 便指出，賠償除導致家庭失和，更加速了部落土地的流失。因爲每有賠償請領，部落就會突然冒出許多推銷各式投資管道的外來掮客。不但如此，如何使用賠償也經常導致家庭糾紛；一旦投資失利，多半需要以土地來做爲代償，更經常引發部落的紛爭。總之，賠償常成爲部落裂解與家庭失和的原因。

(二) 道歉與 TRC 檢視

從前節分析可以發現，加拿大政府的道歉及後續 TRC 的設置，皆是針對寄宿學校而來。是以所有的討論，基本上也都圍繞在寄宿學校周邊。正因爲各項討論都是針對特定主題與受害人而來，即便整起事件跨越多個世代，該制度處理的對象其實相對明確。這點從庭外和解「附件 N」中 TRC 的「執掌原則」（Principles），也可看出端倪：

> 經由庭外和解協定，各造同意建立一個關於歷史眞相與和解的委員會，以便致力於眞相、療傷與和解。（Indian Residential Schools Settlement: Official Court Website, 2019: 1）

---

9 簡單來說，論者批評政府試圖「以錢來解決問題」（pay-outs）。

10 主要是針對「共同經驗給付的申請人需於 2005 年 5 月 30 日前仍生存才具申請資格」的規定而來。

臺灣大學學術期刊資料庫

對此，本研究田野期間不少受訪者都指出，所謂的眞相與和解都是針對寄宿學校問題而來，從而後續討論與整套制度的設計，並不具備「普涵性」（universal）。簡單來說，加國政府的道歉與 TRC，並未嘗試對國家與原住民族間關係予以全面釐清。所有討論都是在一個相對限定的範疇（即寄宿學校問題）周邊展開：

> 眞相暨和解委員會處理的工作，就僅限於寄宿學校而已。因爲這是它的職責所在，也是一開始它被期待應該做的工作。即便如此，很多它所提出的建議，其本質還是要廣的很多。（受訪者 F）

事實上，對她這樣一位 TRC 成立當時屬於執政陣營的保守黨議員來說，既然當年的政府選擇僅對寄宿學校事件表示歉意，TRC 的調查與行動呼籲也應該謹守權責，不能逾越和解協定的框架。

事實上，範圍限定的特徵，也具體反映在 TRC 的制度設計上。整體來看，加國的 TRC 是一個時間限定（原訂 5 年）、目標明確（寄宿學校事件）、資源有限、且以「受害者爲中心」（victim-centred）的調查委員會（Green, 2012；James, 2012）。這樣的制度設定，很大程度也決定了它後續的施爲，以及長短處所在。就長處來看，由於處理範圍相對限定，故 TRC 後續的報告和建議也更容易聚焦，從而大幅提升了可行性；反過來說，庭外和解的框架也是其侷限所在，限制了 TRC 的施展空間。總之，這是一套受到框定的制度。

(三) 真相挖掘的經驗與意涵

由於眞相與和解是 TRC 的主要目標，故這兩項功能也廣受各界檢視。整體來說，論者多都認爲 TRC 在眞相發掘上，起到相當的作用。甚至還可能因爲過度偏重眞相的層面，壓縮了 TRC 對和解應有的追求（Flisfeder, 2010）。誠如參議員 C 的觀察：

> TRC 在挖掘過去，特別是過去的問題上確實很有效。它讓這些人能把他們的故事被說出來，這些都非常有效……這當中的危險在於，一旦過於沉溺在過去，就會開始「創造受害者」（creating victims）。但我們不需要受害人。我們想要的是人們能療傷，以及

臺灣人文與醫療研究資料庫

> 從創傷中復原，而不是讓他們一直陷於傷痛與抱歉的情緒。我認爲我們[加拿大]已經走到這個應該往前看的關鍵時點了。(受訪者 C)

簡單來說，揭露問題和找到解答以便繼續前進，其實是不同層次的問題。由這點來看，TRC 顯然較善於挖掘問題，但對受害者而言，他們需要的往往是「療傷止痛」(healing)，而非只是揭開瘡疤而已。事實上，就如同參議員 C 所言，眞相挖掘其實隱含了不少陷阱。

首先，當把重點放在眞相時，討論很容易就會聚焦在挖掘更多的被害敘事。就某個角度來看，更多敘事固然有助於強化吾人對整體案件的認識；只是這麼一來，問題也更容易因而個人化、單一化、甚至歷史化，從而也更難從總體層次上思索（Green, 2012；Sheppard, 2013）。簡單來說，挖掘過程看到的是一宗又一宗的歷史個案，而不是某個仍在持續的體制。換言之，單以眞相來看，重點經常會被置於「爲殖民傷痕，留下歷史紀錄」之上。這樣的理解，假設了眞相是某種歷史的記憶，壓迫也彷彿早已不復存在。問題是，如果壓迫仍在，那麼眞相的挖掘反而更容易形成目標錯置。

從另一方面來看，不管是參議員 C 抑或部落領袖 I 都提及，TRC 所挖掘的「眞相」，其實集中在某些特定的側面。這也使得 TRC 對「黑暗中的光明面」，往往顯得難以面對：

> 這件事情一直困擾著我，在療傷的過程或是報告書中，沒有一個字提到正面的部分。就如同所有複雜的事那般，事情會有不同的面向。對很多[原住民族]領袖而言，由於自己的同伴還在傷痛之中，因此他們也不方便說什麼，只能保持沉默。(受訪者 C)

由此可知，對他而言原住民孩童被強制送往寄宿學校是事實，當中也不乏悲慘的案例；但並非所有學童都遭到虐待，這件事也同樣是事實。對此，參議員 C 特別指出，當前原住民族運動的主要領導者，其實都有就讀寄宿學校的經驗。後面這些經驗意涵，並未得到梳理。

總之，兩位受訪者都不約而同地提及，可能由於這些原住民領袖的同儕，很多都還在傷痛之中，這也使得大家都盡可能不去提及當中正面的部分。但正因爲眞相如此的複雜，如何才能對黑暗中的幽微前景予以正確的詮釋，也成爲 TRC 制度的另一項挑戰。

臺灣人權與轉型正義資料庫

伍、制度後果分析：影響與改變

一、制度敘事之爭：「和解」意涵的廣狹詮釋

在制度性的框限下，TRC 一方面受到了制度的制約；另一方面也會嘗試透過詮釋，來創造新的可能。此一重新詮釋的過程，體現在各方對「和解」的解釋上。這是因爲和解協定中，對「和解」概念僅有概括性的描述：

> 和解是一項個人與集體[層次]的持續過程。[它]需要所有受影響方的投入，包含第一民族、因紐以特人、美蒂人過去寄宿學校的學生、他們的家屬、社群、宗教界、學校過去的同仁、政府、和整個加拿大人民。和解可能在上述所有團體間發生。(Indian Residential Schools Settlement: Official Court Website, 2019: 1)

定義未臻明確也使 TRC 的解釋空間大增，並衍伸出諸多爭議。事實上，TRC 所提出的 94 項建議中，有一半以上（第 43 項至第 94 項）都落在和解項下（Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015b）。對此，受訪的保守黨議員 F 便直言，不少建議已明顯逾越授權：

> TRC 的團隊提出了 94 項行動呼籲。現在的新政府(自由黨 Trudeau 政府) 說他們支持所有的呼籲。但我們在野黨認爲，即便當中確實有很多好的建議，但我們認爲並不是所有 94 項都是堅實可行的。我們不認爲這 94 項全都是最佳方案。(受訪者 F)

簡單來說，各方對和解有著廣狹不一的解釋。狹義解釋基本上認爲，既然寄宿學校已在 1996 年全數關閉，故傷害也「已經終結」。現下要處理的，是如何撫平乃至彌補已經造成的傷害，亦即道歉、承認錯誤、爭取原諒、進行賠償等（James, 2012；Sheppard, 2013）。換言之，狹義解釋把 TRC 所應處理的事項，定位爲已經過去的歷史事件。既然如此，眞相其實就「已經是」和解的具體展現了。

至於原住民族運動家與學者，則主張寄宿學校僅是同化政策下的一處表徵而已。直到今日，原住民族依然掙扎於各種法令、政策、以及政府作爲的各種桎梏之中。既然如此，和解也不可能只透過處理寄宿學校問題來

臺灣人文與社會科學資料庫

達成。比方說，原住民族領袖 B 便指出，寄宿學校或許已經廢除，但上位的印地安法依然存在。是以我們很難聲稱整套制度「已經就此轉變」：

> 當我在學校就讀的時候，我被教導說：我們都是野蠻人！所有那些都在輕蔑族人的歷史。就是那些印地安寄宿學校發生的事。在印地安法之下，加拿大政府的政策就是：「殺了蠻邦，以拯救世人」（kill the savage and save the man）。他們要的就是把我們消滅。（受訪者 B）

是以廣義解釋認爲，「土地返還」（restitution）、資源共享、自治等，全都是和解的一環（Alfred, 2009；Sheppard, 2013）。問題是，廣義解釋對於和解的期待，大大超出了 TRC 的職掌。這也使得同屬自由黨的參議員 G 擔心，即便 Trudeau 政府承諾全盤接受 TRC 的建議，問題是政府當局很可能根本沒有意識到轉型的工作其實異常巨大：

> 就我之前對和解的理解，它就是要政府去承認一件事實。也就是有很多事在 1800 年代的時候發生。我們要去訴說這些事。但我問我自己一個問題：政府眞的知道他們將要經歷的挑戰嗎？我們還必須拭目以待！（受訪者 G）

質言之，由於加國的 TRC 是在一個框定的範疇下討論和解，因此即便加拿大政府能夠全數達成所有的建議，他們離原住民族所希望的和解，其實依然相當遙遠。

二、落實 TRC 建議的制度改革：組織改造與協調整合

更進一步來看，加拿大政府雖然在 2015 年時，表示將接受 TRC 所提出的 94 項建議。其實際推動，卻依然遭遇了諸多困難。對此，參議員 G 便指出，最大的問題在於，行政部門一直無法確認自己的職責究竟何在：

> 這些人都是肩負執行責任 [道歉承諾] 的人，但事情還是動得不夠快。我認爲之所以如此，很大程度是因爲政府還在設法釐清：「我們到底在處理什麼事」？（what are we dealing with）（受訪者 G）

對此，行政機關的受訪者 U 也直言，對原住民族機關而言，最大的挑戰確實出在怎麼把建議「轉譯」（translation）成政策。對此，就如同自由黨眾

臺灣大學圖書館期刊資料庫

議員 D 的提醒，當中的困難在於，任何一項協定都是原住民族和「整個加拿大」所簽訂。既然如此，落實不會只是「某個單一部門」的責任。話雖如此，要讓所有政府部門都有此認知，並不容易。爲此，「皇家－原住民族關係部」2019～2020 年的施政計畫便特別點出了協調工作的重要性：

> 我們[皇家－原住民族關係部]會繼續和省、地方，以及公民社會合作，以便推動行動呼籲。眞相暨和解委員會提出的 94 項行動呼籲中，有 76 項是聯邦[單獨]或需要和其他伙伴共同行使的責任，當中包含了 25 個聯邦單位（Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2019: 4）。

質言之，TRC 所提出的建議，單靠「原住民族專責機關」其實無法達成。也因爲這樣的關係，皇家－原住民族關係部必須特別肩負起「（機關間）協調者」（coordination）的角色，且要不斷摸索 TRC 提出的各項建議，接著才能說服其他機關配合：

> 我們（原民部）正在想辦法把所有的東西匯聚起來，我認爲一旦可以有一個新的政策方向，道歉之後，對於公共服務部門來說，接下來的挑戰就是要怎麼去實現它了。（受訪者 U）

事實上，對加拿大這種聯邦制國家來說，府際協調的工作不止存在於部會之間，聯邦和省之間也需要協調。特別是，後者涉及到加國憲法聯邦與地方的分權，不難想見其複雜性與敏感性。總之，建議的落實並不容易，有時甚至要透過大幅組織改造才有可能達成。特別是，當政府試圖探索自己與原住民族間新關係的時候，更是如此。

總體來說，我們發現加國政府 2015 年接受 TRC 的行動呼籲之後，在組織與各項工作上，都進行了一定的調整。即便如此，整個落實的過程依然面臨了嚴峻的挑戰。即便如此，當政府做出接受 TRC 建議的承諾，且做出組織改造的動作時，相當程度意味著它會以行動，來回應自身的承諾。[11]

[11] 值得一提的是，目前加國的「北方事務部長」（Minister of Northern Affairs）Dan Vandal（2019 年就任）爲美蒂人。此亦爲改革的一大進展。

臺灣人文與社會期刊資料庫

三、相關進展與後續爭議

雖然和解協定希望全面解決寄宿學校爭議。但事實上，單靠一宗和解其實無法全然定紛止爭。以 Newfoundland 和 Labrador 地方爲例，不管是 Harper 總理的道歉，還是庭外和解，都明白排除這兩處的適用。原因是，加拿大政府認爲自己根本未在這些省分設置或營運寄宿學校。事實上，寄宿學校在 Newfoundland 開始營運時，該處根本尚未納入加拿大聯邦。面對政府消極的態度，原住民族又再次向政府提出集體訴訟。相關訴訟在 2016 年，才又以 5,000 萬加幣達成和解（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2019b；The Canadian Encyclopedia, 2019）。2017 年，Justin Trudeau 總理也正式向這兩處寄宿學校的學童道歉（Prime Minister of Canada, 2017）。

值得注意的是，寄宿學校事件其實只針對了「寄宿」部分進行處理。這也開啓了另一項討論，也就是：「日間學校」（Day School）應如何處置的問題。對此，原住民族也陸續對加國政府提出集體訴訟（Garry Leslie McLean et al v. Attorney General of Canada）。[12] 對此，加國法院在 2019 年 8 月正式同意雙方的和解（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2019a）。2021 年，加國各地寄宿學校發現大規模學童骨骸的事件，又再次震驚各界，並引發全球的關注（BBC News, 2021）。爲此，教宗也特別對此向原住民族道歉（Vatican News, 2022）。總之，就如同「皇家－原住民族關係部長」於道歉 10 週年的紀念會中所言：

> 加拿大政府認識到眞正且持續的和解，不可能靠一個協定來達成。該和解協定不可能是過去的錯誤或當前挑戰的完整解答。（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2018b）

同樣的，由於歷來族人女性經常無故失蹤，甚至遭到謀殺。有鑑於事態嚴重，加國政府也對此展開了全國性的調查。誠如其最終報告所言，寄宿學校其實也是整個壓迫體制下的一環。如同 TRC 報告所言，許多族人女

[12] 此和解主要項目爲金錢賠償；另一重點則是由政府出資成立專責組織（McLean Day School Settlement Corporation for Legacy Project）來處理療傷、教育推廣等事項。

臺灣人權學術期刊資料庫

性與學童都在寄宿學校與相關體制中受害（National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, 2019；Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015b）。[13]

上述總總，都是與寄宿學校相關的進展。事件的發展與處理，相信又是一大挑戰。總之，從上述的發展，就可以知道 2008 年的道歉與處置僅是一連串事件的起點而已，各項爭議其實仍在發展之中。

陸、討論：加國經驗的反思與啓示

一、理論與制度的交錯檢視：通過制度來反思理論

經由上述的分析，加國道歉與眞相和解制度的整體結構與特徵，也隨之具體浮現。以下，本文將以此爲基礎，進一步把制度與理論加以串接，並嘗試從兩者交錯的角度，來加以檢視。對此，我們將進行兩個層次的理論反省：一是從制度設計的角度，來對加國的轉型制度進行思考；另一則是透過制度，來對轉型正義理論予以解讀。

(一)「轉型正義制度」的制度設計分析：非敵對參與型制度設計

在轉型正義的各項討論中，制度設計的問題，屢屢成爲爭點。其中，又以職掌、權限、層級等討論，最常引發爭議。誠如前節的分析，加國的各項制度源自於庭外和解的獨特背景。而這也促使其制度設計，採取了一種「非司法」且「非機關」的特殊模式。

質言之，寄宿學校訴訟當初之所以能夠達成庭外和解，主要是因爲當時各方都身陷訴訟的泥淖；但也正因爲體認到司法的極限，各方才願意做

---

[13] 一位審查人提及，加拿大政府曾在 2017 年，重起了過去一度被暫停的「法院挑戰計畫」（Court Challenges Program）（Government of Canada, 2020；Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2016）。該計畫的意旨，是希望透過補助的方式，來將若干涉及憲法與準憲法層次的議題，帶入法院來尋求其判斷。作者感謝審查人的提點，讓我們注意到其重要性。不過，作者查詢 TRC 報告書，並與多項官方資料交相確認後，依然無法確定該計畫與 TRC 抑或寄宿學校間的關連性。有鑑於此，進一步的討論恐無法於本文處理，須待未來資料更爲充足時，再行檢視。

臺灣人文與社會科學引用資料庫

出妥協。具體來看，訴訟的本質是希望透過縝密的證據調查，來釐清責任歸屬，以便透過賠償等方式，對當事人的權利關係進行調整。問題是，訴訟的兩造攻防預設，對各方當事人來說，都是極大的負擔。不但如此，訴訟也意味著個案認定，而非通盤解決。一旦原告人數眾多，運作上更會出現困難。更有甚者，即便走完所有司法程序，被害者能夠獲得的彌補，終究也只是金錢賠償而已，創傷本身依然無法弭平。[14] 正因爲如此，當時各方才特別選擇了司法以外的途徑，來尋求解決。換言之，加國 TRC 從一開始，就被設計爲「非法庭式」的制度；如此一來，過程中律師扮演的角色，就能被有效降低（意即「非律師主導」; less “lawyer-driven”）（Stanton, 2011: 5）；TRC 的運作也可以不再被證據或法律「細節」（technicality）所主導。

與此類似，加國的 TRC 也不是所謂的「機關」。從而調查權與裁罰權限的有無，亦非其原始制度設計考量的重點。如同前節的分析，它的主要關注是希望透過減少「敵對」（adversarial）來促進各方參與，進而達成和解。對此，時任 TRC 主席的 Sinclair 參議員便指出，他認爲 TRC 最大的功能與成果，在於它「公眾調查」（public inquiry）的機能（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2016）。也就是透過引進公眾來讓大眾得以觀看，進而受到感動：

> ……我認爲 TRC 展示給我們的是，殖民主義瀰漫在加拿大所做的每件事上，加拿大這麼做已經很久了，我們有時只是不能看見殖民主義還存在而已。（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2016）

對 Sinclair 而言，TRC 非正式的特徵，非但不是缺點，反倒是優勢。因爲這樣的定位，給了 TRC 更多彈性，無須受制於各項程序，也讓參與者能夠多方發出自己的聲音。當然，上述的核心關懷，也具體展現在 TRC 不能舉辦「正式聽證」（formal hearing）、不能「發出傳票」（subpoena powers）、不能採取「正式法律程序」（formal legal process）等制度面之上（Indian Residential Schools Settlement: Official Court Website, 2019）。正因爲如此，

[14] 有關訴訟與司法的關連，多位受訪者（如：B、C、G、Q、U）皆曾對此有所討論。

臺灣大學學術期刊資料庫

法官出身的 Sinclair 也特別提醒，各界其實毋須對 TRC 抱持過大期待。它唯一能做的，就是讓參與者被看見。

事實上，這也是爲什麼庭外和解過程中，會一開始就將 TRC 與賠償脫鉤的原因。簡單來說，TRC 被賦予的期待，不在於確定賠償的多寡，它的調查結果也不會影響賠償額度。TRC 被賦予的功能，是希望提升世人對寄宿學校制度的整體理解。這樣的制度設計，主要是爲了提高「犯過者」參與的可能。簡單來說，在一個全然以究責爲導向的制度下，犯過者沒有任何誘因與動機，去參與各項機制；相反的，TRC 的非正式特徵，反而提高了參與的可能。特別是，本案中的犯過者，其實是整個政府與教會組織。TRC 的設計促使「制度」，成爲被調查的對象。

總之，透過上面的分析，不難發現源自於庭外和解的加國制度，充分體現在其「非敵對參與型制度設計」之上。也就是說，該制度的關注重點，放在如何透過減少敵對來促進各方參與，俾使寄宿學校的制度本身，成爲眞正被調查的對象。這樣的制度構思與設計，無疑能對轉型正義制度帶來新的視角。

(二) 轉型正義的「理論轉型」:「非轉型國家」的「轉型」

就另一個層次來看，加拿大眞相與和解的制度經驗，對當代轉型正義的學理，也帶來了理論層次的挑戰與啓發。簡單來說，一般論者所稱的轉型正義，其概念預設的「轉型」，基本上是指「從威權到民主」（from authoritarianism to democracy）的「民主轉型」（democratic transformation）[15]（Jung, 2009a；2009b）。在此假設之下，原住民族議題顯然並非其關注重點。更有甚者，對加拿大這類所謂的「成熟民主國家」（stable democracy）而言，它是否還有必要「轉型」；若仍有必要，應轉向何方等等，都屢屢成爲討論的標的（Nagy, 2012a；2012b；Stanton, 2011）。

對於這些問題，當然可以透過抽象的理論探究，來進行闡析。但事實上，吾人亦可通過制度分析，來對理論進行反思。也就是說，加國的制度經驗其實有助於吾人經由具體的制度，來對「非轉型國家」（non-transition）

[15] 此即爲我國「促進轉型正義」概念所討論的範疇。

臺灣大學學術期刊資料庫

的「轉型」，予以理論層次的反省（Green, 2012）。質言之，原住民族對既有轉型正義理論形成的最大挑戰，在於對非轉型國家而言，此處所謂的「轉型」，明顯不是指「民主轉型」，而是涉及到更爲深層的原住民族與墾殖國家間的關係重構，以及關於去殖民的討論。

在非轉型國家的轉型討論中，最常見且最容易爲官方採納的理論，主要是認爲：成熟民主國家的體制本身，並無轉型之必要；在這個基本的理解下，所謂的轉型指的只是政策方向的修正而已。對此，就如同 Short (2003；2005) 對加澳等國的分析。這些地方的轉型論述，主要是把重點放在「過往錯誤的認知」（misrecognised）及其矯治；從而它們的轉型討論，也多把重心放在同化政策的檢討。這麼一來，一旦國家承認了自己過去的錯誤，轉型的工作便已告達成。

對於上述這種轉型正義的構思，就如同 Nagy (2012a；2012b) 所言，其中隱然假定了：體制與結構本身並無轉型的必要。這樣的假設，也使加拿大等國的轉型正義工程，很容易就會把重點限縮在「人權侵害」（human rights violation）上。問題是，當我們把問題視爲人權問題時，即便侵害案例眾多，它們終究也只是「個案」而已。這種以受害者爲中心的機制，就如同 Regan (2010: 47) 的分析，可能會使 TRC 淪爲某種墾殖社會「爲自己會（替受害者）感到難過，而覺得欣慰」（feeling good about feeling bad）的情感轉移機制。

相較於前述的轉型正義構思，採取原住民族觀點的論者，明顯希望將討論提升至更高的層級。比方說，Sinclair 主席在 TRC 報告提交儀式中，便曾語重心長的提醒：

> 和解不是一項原住民族的問題，它是整個加拿大的問題。這關係到我們所有人。（CBS News, 2015）

當我們把將問題提升到整體國家層次時，討論也必然會觸及到當代國家存立的根基。這也使論者更傾向將轉型正義概念，解釋爲墾殖國家與原住民族間的關係重塑。比方說，受訪的原住民族領袖 B，便以每年 7 月 1 日的「加拿大日」（Canada Day）爲例，來闡釋此類觀點。簡單來說，他認爲對於這樣一個節日，其實可以有兩種截然不同的視角：一種是歡慶建國；另

臺灣人權與轉型正義資料庫

一種則是將之視爲原住民族喪失土地的開始。正因爲如此：

> 每當有新政府在加拿大上任，我們的族人就會要求要去與他們見面。這是要去提醒他們，[必須意識到] 自己與原住民族族人的關係。（受訪者 B）

在關係重塑的基本認識下，轉型正義概念也被進一步與去殖民、社會正義等概念相互連結（Nagy, 2012a；2012b）。這也使得原住民族轉型正義的討論，被視爲是某種以土地爲核心的爭論。這類論點，又以加國著名原住民學者與運動家 Alfred 的分析，最爲經典。對他而言，不談土地與資源轉移的和解，充其量也只是「再殖民」而已：

> [倘若] 欠缺大幅度集體或個人 [層次地] 返還土地給原住民族，或是移轉聯邦和省府的資金，還是對過去傷害原住民族與其土地或是對續存的不正義給予其他形式的賠償，[那麼] 和解終究還是會永久赦免殖民主義的不正義；到頭來，它自己也成爲更進一步的不正義。（Alfred, 2009: 181）

簡單來說，後者對加國原住民族轉型正義的進程，採取了較爲悲觀的看法。他們認爲過去加國政府之所以願意在庭外和解協定中納入 TRC，很大程度就是因爲政府看準了它不會對既有體制造成實質衝擊。其結果，就如同 Nagy (2012a: 72) 的分析，使得 TRC 彷彿成爲「後衝突時期的標準配備」（a routine part of the post conflict checklist）。換言之，設置 TRC 本身就已經是和解（或轉型正義）的全部。

總之，由於制度本身即爲理論／敘事的凝結，是以吾人可以透過制度的分析與討論，來進行理論的反思。從上述的分析，我們可以清楚看見原住民族議題對於既有轉型正義理論形成的挑戰，以及各方如何經由制度討論，來對原住民族轉型正義的意涵所做出的不同解釋。此一過程，亦觸發了轉型正義的「理論轉型」。換言之，透過具體的制度，亦可對理論進行解讀與反思。

二、加國經驗的本土啓示

從上述的分析不難發現，加國的制度經驗，確實深具參酌價值。只是，

臺灣人文與學術期刊資料庫

即便被視爲標竿實踐案例，吾人在展開制度學習討論之前，還是必須認識到任何制度經驗均有其背景脈絡與獨特性，從而難以仿製甚或全盤搬用；另一方面，在對某項制度進行檢視時，實有必要將之置於整體架構之中來觀察，並對之進行細部的檢視，如此才能從中提取具體的制度啓示。質言之，制度的標竿學習不單只是倡議而已，更需針對該制度的可能性與極限予以實質的檢視，如此才能減少我國制度借鏡時的誤植。

在前述的基本思考下，便可以進一步由此來思考加國經驗對本土的啓示。首先，倘若未來我國的原住民族轉型正義，是希望開啓賠償或補償的制度性討論，則加國經驗最值得參酌之處，在於其所採取的「替代紛爭解決途徑」。特別是，對「共同經驗」的強調，避免了個案認定中繁複的舉證責任，有效促使流程加速。其次，就眞相與和解相關組織及其運作而言，加國經驗亦有所啓發。質言之，加國非敵對且重視多方參與的制度設計，提供了一套非司法且非機關的處置構思。這樣的思考，也爲我國未來原轉會的轉型，提供了一套截然不同的思考點。

最後，就較高層次的討論而言，加國經驗所帶來的啓示，可由兩個層次來觀察。首先，TRC 所提出的行動呼籲，力求突破既有和解討論的窠臼，具有理念層次的啓發性。也就是說，其理念倡議，或可作爲本土原住民族議題討論時的參考。更進一步來看，2015 年加國政府宣布全面接受 TRC 建議後，所歷經的政策轉譯過程，更是值得吾人省思。簡單來說，正因爲原住民族議題的廣度與縱深皆甚爲巨大，從而理念的落實也顯得格外困難。加國政府因應 TRC 行動呼籲，所開啓的一連串重大組織改造，尤其值得吾人參考。

質言之，在政策轉譯的過程中，加國政府意識到單在理念上宣示，原住民族議題爲政府所有部門，乃至國家全體的共通責任，相對簡單；但此項理念要在實務上落實，並達到通盤性的變革，卻十分困難。有鑑於此，加國政府的做法是透過體制面的調整，來開啓改革的契機。事實上，就如同前節的分析，過去各機關基於本位主義，多將原住民族事務視爲「原住民族機關」的專責業務。爲確保原住民族議題成爲「政府所有機關」的工作，加國政府大幅調整了既有原住民族專責機關的職掌，更賦予相關部會首長府際協調的任務，以便排除各級政府溝通上的障礙。

臺灣人權資訊網

上述總總，皆爲加國近來啓動原住民族轉型正義，並進行相應制度改革的重要進展，值得吾人持續關注並予以思索。事實上，綜觀我國歷次原轉會會議，不難發現會中焦點多落在意見提出、概念倡議、以及理念溝通等方面。反觀制度調整與政策轉譯的討論，則相形有限。從加國轉型工程崎嶇與艱難的歷程，讓我們認識到後者或許正是原轉會逐步邁入常態化後，值得關注的焦點。相信這也是吾人對加國經驗進行制度省思後最重要的啓示所在。

柒、結論

本文嘗試將加拿大寄宿學校道歉與眞相和解的經驗，置於制度解釋途徑的分析框架之中，透過制度背景、制度特徵、制度後果等不同層次的檢視，來進行理論、制度、以及實務的交互檢證。除此之外，本文也在制度研究的典範導引下，以具體的制度爲基點，來對轉型正義學理予以理論層次的檢討與反思。

整體來看，本文分析後發現，加國的眞相與和解制度背後，有其訴訟與庭外和解的獨特背景。後續各項制度設計，也都圍繞在此一基本議題的周邊，並最終型構出了一套以受害者爲中心的非敵對參與型的制度。這些基本特徵，也決定了其可能性與極限之所在。具體來看，加國制度的主要優勢在於，它有效加速了各項程序的進行，促使當事人能夠迅速獲得賠償；TRC 的非正式特徵，也爲所謂的犯過者，提供了參與其中的誘因。此外，訴訟與庭外和解的背景，也促使整套制度的目標與範圍相對明確，從而實務上也更容易操作。

從另一個角度來看，前述各項特徵既爲其優勢，其實也構成了加國制度的主要限制。正因爲制度本身是因應訴訟而來，因此不管是眞相抑或和解，其基本概念意涵自始都未試圖涵蓋較高層次的討論。後續制度亦未嘗試對原住民族議題，予以全面性的反省與梳理。這也導致原住民族轉型正義的討論，無法有效凸顯。其結果，便是 TRC 所提出的各項建言，只能透過對和解概念重新詮釋的迂迴方式，來對政府提出呼籲。

除了制度本身的內涵進行探究，本文也透過制度來對轉型正義的學

臺灣人文與社會科學資料庫

理，進行理論性的反思。質言之，加拿大的經驗凸顯出原住民族議題對於「非轉型國家」所帶來的挑戰。簡單來說，一般轉型正義概念中所稱的轉型，主要是指從威權到民主的轉變；但對加拿大這類成熟民主國家而言，轉型概念顯然不是意指民主轉型。也因爲如此，論者遂需要透過制度討論，藉此論證出原住民族轉型正義的理論意涵。由此可知，透過制度的細部耙梳，其實也能夠對轉型正義的「理論轉型」進行思索。

不但如此，加國的經驗也促使吾人認識到，從理念倡議到政策轉譯的艱難與崎嶇。正因爲原住民族轉型正義的議題牽連範圍既深且廣，是以其制度性落實亦十分困難，且難以一步到位。對此，加國政府嘗試通過大幅度的組織改造，並透過強化府際協調機能，來作爲推動原住民族轉型正義工程的起點。透過實質的制度調整，來宣示改革決心的做法，亦可做爲參考。

總之，本土原住民族轉型正義的推動，除了必須在概念倡議與理念交流上繼續努力之外，如何將倡議轉譯爲制度政策，或許才是加國經驗帶給我們最重要的啓示。相信這也是我國原住民族轉型正義，逐步進入深水區後所應關注的重點所在。

參考書目

一、中文部分

Vatican News，2022，〈教宗接見加拿大原住民代表團：他聆聽了我們的痛苦〉，Vatican News 網頁，https://www.vaticannews.va/zht/pope/news/2022-03/pope-francis-canada-indigenous-delegations-audience-interview.html，2022/10/18。Vatican News. 2022. “Jiaozong jiejian Canada yuanzhumin daibiaotuan: ta lingting le women de tongku” [The Pope Meets with Indigenous Delegates from Canada]. in https://www.vaticannews.va/zht/pope/news/2022-03/pope-francis-canada-indigenous-delegations-audience-interview.html. Latest update 18 October 2022.

中華民國總統府，2016，〈蔡英文總統代表政府向原住民族道歉文〉，中華民國總統府網頁，https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=2D838540F5D6F659FAFB9859EF31AC3B381A272F479D65D98D902DFAAFC2E154E22D9DDFD02CF8D3A8689DD71654634DCF2E34463D8758813B91B9DF71659F0C&filename=100FF5BB5AC076B36D453F007DBD1FD173646E4FE9C70F84C85BDD8241421A32，2022/10/18。Office of the President Republic of China (Taiwan). 2016. “Tsai Ing-wen zongtong daibiao zhen fu xiang yuanzhuminzu

臺灣大學學術期刊資料庫

daoqianwen” [President Tsai Ing-wen Apologized on the Morning of August 1 to the Indigenous Peoples on Behalf of the Government]. in https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=2D838540F5D6F659FAFB9859EF31AC3B381A272F479D65D98D902DFAAFC2E154E22D9DDFD02CF8D3A8689DD71654634DCF2E34463D8758813B91B9DF71659F0C&filename=100FF5BB5AC076B36D453F007DBD1FD173646E4FE9C70F84C85BDD8241421A32. Latest update 18 October 2022.

立法院，2016a，〈「原住民族促進轉型正義」公聽會報告〉，立法院網頁，https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/166708/File_150193.pdf，2022/10/18。Legislative Yuan, Republic of China (Taiwan). 2016a. “‘Yuanzhuminzu cujin zhuanxingzhengyi’ gongtinghui baogao” [Report on Indigenous Transitional Justice]. in https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/166708/File_150193.pdf. Latest update 18 October 2022.

立法院，2016b，〈「原住民族歷史及土地正義」公聽會報告〉，https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/166708/File_150194.pdf，2022/10/18。Legislative Yuan, Republic of China (Taiwan). 2016a. “‘Yuanzhuminzu lishi ji tudi zhengyi’ gongtinghui baogao” [Report on Indigenous Historical and Land Justice]. in https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/166708/File_150194.pdf. Latest update 18 October 2022.

行政院，2016，〈行政院第 3506 次會議：原住民族轉型正義專案報告〉，行政院官網，https://www.ey.gov.tw/File/326D46F8CBF441E2?A=C，2022/12/1。Executive Yuan. 2016. “Xingzhengyuan di 3506 ci huiyi: yuanzhuminzu zhuanxingzhengyi zhuananbaogao” [The 3506th meeting in the Executive Yuan: A Report on Indigenous Transitional Justice]. in https://www.ey.gov.tw/File/326D46F8CBF441E2?A=C. 2022/12/1. Latest update 1 December 2022.

洪簡廷卉，2016，〈從加拿大新政府經驗看國家道歉與歷史正義〉，《臺灣原住民族研究學報》，6(3): 161-172。Hung Chien, Ting-hui. 2016. “Canada xinzhengfu jingyan kan guojia daoqian yu lishi zhengyi” [State Apology and Historical Justice: The Experience of Canada] *Journal of the Taiwan Indigenous Studies Association* 6(3):161-172.

陳政穎，2019，〈攜手國際一起原轉！和解小組的加拿大國際借鏡原轉之行〉，原住民族文獻網頁，https://ihc.apc.gov.tw/Journals.php?pid=653&id= 1104，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

2022/10/18。Kuljelje Patiya. 2019. “Xieshou guoji yiqi yuanzhuan! hejiexiaozu de Canada guoji jiejing yuanzhuan zhihang” [The Subcommittee on Reconciliation Has Visited Canada]. in https://ihc.apc.gov.tw/Journals.php?pid=653&id=1104. Latest update 18 October 2022.

黃之棟，2020，〈原住民族條約簽不簽？加拿大現代條約制度性經驗的本土檢視〉，《行政暨政策學報》，70: 33-66。Huang, Chih-tung. 2020. “Yuanzhuminzu tiaoyue qian bu qian? Canada xiandaitiaoyue zhiduxing jingyan de bentu jianshi” [To Sign or not to Sign? An Analysis of the Canadian Modern Treaty Model]. *Public Administration & Policy* (70): 33-66.

總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會，2018，《總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會 2017 年工作報告書》，臺北：總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會。Presidential Office Indigenous Historical Justice and Transitional Justice Committee. 2018. *Zongtongfu yuanzhuminzu lishizhengyi yu zhuanxingzhengyi weiyuanhui 2017nian gongzuobao gaoshu* [*The 2017 Report of the Presidential Office Indigenous Historical Justice and Transitional Justice Committee*]. Taipei: Presidential Office Indigenous Historical Justice and Transitional Justice Committee.

二、西文部分

Alfred, G. 2009. “Restitution is the Real Pathway to Justice for Indigenous Peoples.” In *Response, Responsibility and Renewal: Canada’s Truth and Reconciliation Journey*, eds. Gregory Younging, Jonathan Dewar & Mike DeGagné. Ottawa: Aboriginal Healing Foundation, 179-187.

Anaya, S. J. 2015. “Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples in the Situation of Indigenous Peoples in Canada.” *Arizona Journal of International and Comparative Law* 32: 143-168.

BBC News. 2021. “Why Canada is Mourning the Deaths of Hundreds of Children.” in https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57325653. Latest update 15 July 2021.

Bombay, A., K. Matheson, & H. Anisman. 2014. “The Intergenerational Effects of Indian Residential Schools: Implications for the Concept of Historical Trauma.” *Transcultural Psychiatry* 51(3): 320-338.

Burns, M. 2013. “Shifting Global Power and Shifting State Power: DRIP, BRICs and CANZUS.” In *Shifting Global Powers and International Law: Challenges and Opportunities*, eds. Rowena Maguire, Bridget Lewis, & Charles Sampford. Oxon: Routledge, 154-170.

臺灣人權學術期刊資料庫

CBS News. 2015. “Truth and Reconciliation Report Brings Calls for Action, Not Words.” in https://www.cbc.ca/news/politics/truth-and-reconciliation-report-brings-calls-for-action-not-words-1.3096863. Latest update 3 June 2015.

Corntassel, J. & C. Holder. 2008. “Who’s Sorry Now? Government Apologies, Truth Commissions, and Indigenous Self-determination in Australia, Canada, Guatemala, and Peru.” *Human Rights Review* 9(4): 465-489.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2016. “Facebook Live: Replay our conversation with Senator Murray Sinclair.” in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1470146258433/1559837409039. Latest update 18 October 2022.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2018a. “10th Anniversary of the Apology to Former Students of Residential Schools.” in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1528485196778/1559828965570. Latest update 18 October 2022.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2018b. “Statement on the 10th Anniversary of the Apology to Former Students of Indian Residential Schools.” in https://www.canada.ca/en/crown-indigenous-relations-northern-affairs/news/2018/06/statement-on-the-10th-anniversary-of-the-apology-to-former-students-of-indian-residential-schools.html. Latest update 18 October 2022.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2019a. “Are You Part of the Indian Day Schools Class Action?” in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1552427234180/1552427274599. Latest update 18 October 2022.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2019b. “Newfoundland and Labrador Residential Schools Healing and Commemoration.” in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1511531626107/1539962009489. Latest update 18 October 2022.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2019c. “Truth and Reconciliation Commission of Canada.” in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1450124405592/1529106060525. Latest update 18 October 2022.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2021. “Métis.” in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100014427/1535467913043. Latest update 15 December 2022.

Dorough, D. S. 2017. “Rough Drafts: A Personal Account of the 25-year Struggle to Craft the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.” *World Policy Journal* 34(4): 46-50.

Flisfeder, M. A. 2010. “A Bridge to Reconciliation: A Critique of the Indian

臺灣大學學術期刊資料庫

Residential School Truth Commission." *The International Indigenous Policy Journal* 1(1): 1-25.

Gover, K. 2015. "Settler-State Political Theory, 'CANZUS' and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples." *European Journal of International Law* 26(2): 345-373.

Government of Canada. 2020. "Court Challenges Program." in https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/court-challenges-program.html. Latest update 18 October 2022.

Green, R. 2012. "Unsettling Cures: Exploring the Limits of the Indian Residential School Settlement Agreement." *Canadian Journal of Law & Society* 27(1): 129-148.

Her Majesty the Queen in Right of Canada. 2016. "Summary Report on the Court Challenges Program Consultations." in https://www.canada.ca/content/dam/pch/documents/corporate/publications/general-publications/summary-court-challenges-program-consultations/rapportConsultationsPCJ-ReportConsultationsCCP-eng.pdf. Latest update 18 October 2022.

Her Majesty the Queen in Right of Canada. 2019. *Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada: Departmental Plan 2019-20*. Gatineau QC: Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada.

Indian Residential Schools Settlement: Official Court Website. 2019. "Schedule "N": Mandate for the Truth and Reconciliation Commission." in http://www.residentialschoolsettlement.ca/SCHEDULE_N.pdf. Latest update 18 October 2022.

Indigenous and Northern Affairs Canada. 1998. "Address by the Honourable Jane Stewart Minister of Indian Affairs and Northern Development on the Occasion of the Unveiling of Gathering Strength — Canada's Aboriginal Action Plan." in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100015725/1571590271585. Latest update 18 October 2022.

Indigenous and Northern Affairs Canada. 2010. "Indian Residential Schools Statement of Apology - Prime Minister Stephen Harper." in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100015677/1571589339246. Latest update 18 October 2022.

Indigenous and Northern Affairs Canada. 2013. "Common Experience Payments." in https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015594/1100100015595. Latest update 10 September 2019.

Indigenous and Northern Affairs Canada. 2017. "Lessons Learned Study of the Common Experience Payment Process." in https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/

臺灣大學學術期刊資料庫

eng/1468333119050/1537890150719. Latest update 18 October 2022.

Indigenous and Northern Affairs Canada. 2019. “Indian Residential Schools.” in https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015576/1100100015577. Latest update 10 September 2019.

International Center for Transitional Justice. 2008. “Canada’s Truth and Reconciliation Commission.” in https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Canada-Truth-Facts-2008-English.pdf. Latest update 18 October 2022.

James, M. 2010. “Uncomfortable Comparisons: The Canadian Truth and Reconciliation Commission in International Context.” *Les Ateliers de l'éthique/The Ethics Forum* 5(2): 23-35.

James, M. 2012. “A Carnival of Truth? Knowledge, Ignorance and the Canadian Truth and Reconciliation Commission.” *International Journal of Transitional Justice* 6(2): 182-204.

Jung, C. 2009a. “Canada and the Legacy of the Indian Residential Schools: Transitional Justice for Indigenous Peoples in a Non-transitional Society.” in https://ir.lib.uwo.ca/aprci/295. Latest update 18 October 2022.

Jung, C. 2009b. “Transitional Justice for Indigenous People in a Non-transitional Society.” in https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Identities-NonTransitional Societies-ResearchBrief-2009-English.pdf. Latest update 18 October 2022.

Kirmayer, L. J., J. P. Gone, & J. Moses. 2014. “Rethinking Historical Trauma.” *Transcultural Psychiatry* 51(3): 299-319.

Kymlicka, W. 2010. “The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies.” *International Social Science Journal* 61(199): 97-112.

Lowndes, V. & M. Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.

Lowndes, V. 2018. “Institutionalism.” In *Theory and Methods in Political Science*, eds. Vivien Lowndes, David Marsh, & Gerry Stoker. London: Macmillan International Higher Education, 54-74.

McKenzie-Jones, P. R. 2019. “Indigenous Activism, Community Sustainability, and the Constraints of CANZUS Settler-Colonial Nationhood.” *Transmotion* 5(1): 104-131.

Nagy, R. 2004. “After the TRC: Citizenship, Memory, and Reconciliation.” *Canadian Journal of African Studies* 38(3): 638-653.

Nagy, R. 2012a. “The Scope and Bounds of Transitional Justice and the Canadian Truth and Reconciliation Commission.” *International Journal of Transitional*

臺灣人文社會期刊資料庫

Justice 7(1): 52-73.

Nagy, R. 2012b. “Truth, Reconciliation and Settler Denial: Specifying the Canada-South Africa Analogy.” *Human Rights Review* 13(3): 349-367.

Nagy, R. 2014. “The Truth and Reconciliation Commission of Canada: Genesis and Design.” *Canadian Journal of Law & Society* 29(2): 199-217.

National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls. 2019. “Reclaiming Power and Place: The Final Report of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls (Executive Summary).” in https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Executive_Summary.pdf. Latest update 18 October 2022.

Oduro, F. & R. Nagy. 2014. “What’s in an Idea? Truth Commission Policy Transfer in Ghana and Canada.” *Journal of Human Rights* 13(1): 85-102.

Papillon, M. 2014. “The Rise (and Fall?) of Aboriginal Self-government.” In *Canadian Politics,* eds. James Bickerton & Alain-G. Gagnon. Toronto: Toronto University of Toronto Press, 113-131.

Peters, B. G. 1996. “Political Institutions, Old and New.” In *A New Handbook of Political Science,* eds. Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann. Oxford: Oxford University Press, 205-220.

Peters, B. G. 2012. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: The Continuum International Publishing Group.

Peters, B. G., J. Pierre, & D. S. King. 2005. “The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics* 67(4): 1275-1300.

Prime Minister of Canada. 2015. “Statement by Prime Minister on Release of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission.” in https://pm.gc.ca/en/news/statements/2015/12/15/statement-prime-minister-release-final-report-truth-and-reconciliation. Latest update 18 October 2022.

Prime Minister of Canada. 2017. “Statement of Apology on Behalf of the Government of Canada to Former Students of the Newfoundland and Labrador Residential Schools.” in https://pm.gc.ca/en/news/backgrounders/2017/11/24/statement-apology-behalf-government-canada-former-students. Latest update 18 October 2022.

Regan, P. 2010. *Unsettling the Settler within: Indian Residential Schools, Truth Telling, and Reconciliation in Canada*. Vancouver: UBC Press.

Residential Schools Settlement. 2021. “Residential Schools Settlement: Official Court Notice.” in https://www.residentialschoolsettlement.ca/english_index.

臺灣人權學術期刊資料庫

html. Latest update 15 December 2022.

Sheppard, C. 2013. “Indigenous Peoples in Canada: Understanding Divergent Conceptions of Reconciliation.” in https://www.mcgill.ca/isid/files/isid/pb_2013_04_sheppard.pdf. Latest update 18 October 2022.

Short, D. 2003. “Australian ‘Aboriginal’ Reconciliation: The Latest Phase in the Colonial Project.” *Citizenship Studies* 7(3): 291-312.

Short, D. 2005. “Reconciliation and the Problem of Internal Colonialism.” *Journal of Intercultural Studies* 26(3): 267-282.

Snyder, E. 2010. “Reconciliation and Conflict: A Review of Practice.” *Alberta Law Review* 48(4): 831-845.

Stanton, K. 2011. “Canada's Truth and Reconciliation Commission: Settling the Past?” *The International Indigenous Policy Journal* 2(3): 1-25.

Storrie, B. 2015. “‘The Mighty Life-Creating and Transforming Power’ of Carnival: Why the Canadian Truth and Reconciliation Commission Does Not Seem to Have It, but Indigenous Resurgence Does.” *International Journal of Transitional Justice* 9(3): 469-485.

The Canadian Encyclopedia. 2019. “Residential Schools in Canada.” in https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/residential-schools. Latest update 1 June 2021.

Troniak, S. 2011. “Addressing the Legacy of Residential Schools.” in http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/bdp-lop/bp/2011-76-eng.pdf. Latest update 20 September 2019.

Truth & Reconciliation Commission of Canada. 2015a. “Honouring the Truth, Reconciling for the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada.” in https://irsi.ubc.ca/sites/default/files/inline-files/Executive_Summary_English_Web.pdf. Latest update 18 October 2022.

Truth & Reconciliation Commission of Canada. 2015b. “Truth and Reconciliation Commission of Canada: Calls to Action.” in https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/indigenous-people/aboriginal-peoples-documents/calls_to_action_english2.pdf. Latest update 18 October 2022.

Truth & Reconciliation Commission of Canada. 2015c. *Canada’s Residential Schools: The Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada (Volume 6)*. Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄

訪談列表

編號	時　　間	地　　點	職　稱　與　方　式
A	2016.07.22	渥太華地區	加國原民部業務單位焦點團體
B	2016.07.25	渥太華地區	加國原住民族領袖訪談
C	2016.07.26	渥太華地區	加國參議員訪談（保守黨）
D	2016.06.26	電 話 訪 談	加國衆議員電話訪談（自由黨）
E	2016.07.26	渥太華地區	加國衆議員辦公室主任訪談
F	2016.07.27	電 話 訪 談	加國衆議員電話訪談（保守黨）
G	2016.07.27	渥太華地區	加國參議員訪談（自由黨）
H	2016.07.27	渥太華地區	加國部落代表座談
I	2016.07.28	魁 北 克 省	加國部落領袖（第一線行政）訪談
J	2016.07.28	魁 北 克 省	加國部落代表訪談（青年與耆老）
K	2016.07.29	渥太華地區	加國原民部業務單位訪談
L	2016.07.29	渥太華地區	加國學者訪談
M	2016.07.30	渥太華地區	加國參議員訪談（保守黨）
N	2016.07.31	魁 北 克 省	加國部落代表訪談
O	2016.08.01	渥太華地區	加國原民部業務單位焦點團體
P	2016.08.01	渥太華地區	加國原民部業務單位焦點團體
Q	2016.08.01	渥太華地區	加國原民部業務單位焦點團體
R	2016.08.01	渥太華地區	加國原民部業務單位焦點團體
S	2016.08.01	渥太華地區	加國原民部業務單位焦點團體
T	2016.08.01	渥太華地區	加國原民部業務單位焦點團體
U	2016.08.01	渥太華地區	加國原民部業務單位訪談
V	2016.12.02	臺　　北	加國官員、智庫與學者非正式座談
W	2016.12.09	臺　　北	加國學者訪談

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

Reflections on National Apologies and Systems of Truth and Reconciliation:
The Case of Canada's Experience with the Indian Residential School System*

*Chih-tung Huang***

Abstract

In 2016, President Tsai Ing-wen officially apologized to the Taiwanese indigenous peoples on behalf of the government. In this unprecedented National Apology, she announced the establishment of the Presidential Office Indigenous Historical and Transitional Justice Committee. In order to make this committee more functional, many indigenous activists have urged the government to learn from the experiences of other countries. Among them, Canada is often considered to be an especially successful case. Some even argue that the Canadian experience in dealing with the legacy of the Indian Residential Schools is a "best practice" for policy learning. Echoing this argument, this article examines the Canadian case through theoretical analysis and empirical data. In so doing, this article attempts to look beyond the policies themselves and analyze the contexts behind them. In Canada, both the National Apology and the Truth and Reconciliation Committee (TRC) originated from a class-action lawsuit in the mid-2000s. Therefore, the scope of the apology and the role of the TRC was narrowly-framed. The design for these had soon become both a blessing and a curse. On one hand, focusing on a single topic makes it easier for the government to materialize the TRC's recommendations; on the other hand, it is much harder to expect further structural reforms through the TRC. Ten years after the apology, the relationship between the settler state and the indigenous peoples seems to

* DOI:10.6166/TJPS.202209_(93).0003
** Professor, Department of Public Administration, National Open University.
E-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

remain unchanged. Therefore, “best practice” or not, the Canadian experience has its possibilities and limitations. With this in mind, this article further argues that activists in Taiwan have to look beyond the so-called “best practices” and refocus their energy on the details behind the policies.

Keywords: Indigenous Peoples, National Apology, Truth and Reconciliation Committee, Transitional Justice, Institutional Analysis

臺灣大學學術期刊資料庫