

## 民進黨執政八年族群政策回顧與展望\*

施正鋒（東華大學民族發展暨社會工作學系教授）\*\*

### 摘要

首先，我們將介紹台灣的族群結構，並描述戰後的政權與其族群政策，尤其是在民主化不同階段所採取的模式；我們特別整理民進黨黨綱裡頭的基本原則及行動綱領、並介紹族群政策白皮書。接著，我們回顧了民進黨執政八年的原住民族政策、以及客家族群政策。再來，我們針對這些努力作了檢討及反省。其次，我們將檢視馬英九政府在過去五年多來的族群施政。最後，在結束之前，我們會提供一些政策建議，特別是推動反歧視法。

---

\* 發表於新境界文教基金會主辦「民主進步黨八年執政研討會」，台北，集思台大會議中心蘇格拉底廳，2013//9/14。本文主要整理自施正鋒（2004、2005、2006、2008、2010、2011）。

\*\* 行政院客家委員會諮詢委員、前行政院原住民族基本法推動會委員兼原住民族委員會原住民族基本法推動會工作小組行政組召集人、前原住民族委員會憲法原住民族政策制憲推動小組副召集人、前教育部國語推行委員會委員兼閩南語組召集人、新境界文教基金會族群關係小組召集人、台南市西拉雅原住民事務推動會委員。

## 壹、前言

台灣是一個「墾殖社會」<sup>1</sup>（settlers' society），在漢人墾殖者還沒有前來之前，原住民族在此居住良久。一般習慣把台灣的族群結構化約為四大族群（圖 1）：除了屬於南島民族（Austronesian）的原住民族，於明治、清治陸續前來的福佬人、以及客家人，基本上是自願前來的經濟性移民，而戰後遷入的外省人，大致上是非自願性的政治性難民。二十多年來，不少新移民歸化加入，特別是來自東南亞、以及中國的外籍配偶<sup>2</sup>。另外，原本被認為銷聲匿跡的平埔族群也隱然現身，要求恢復原住民族的身份。

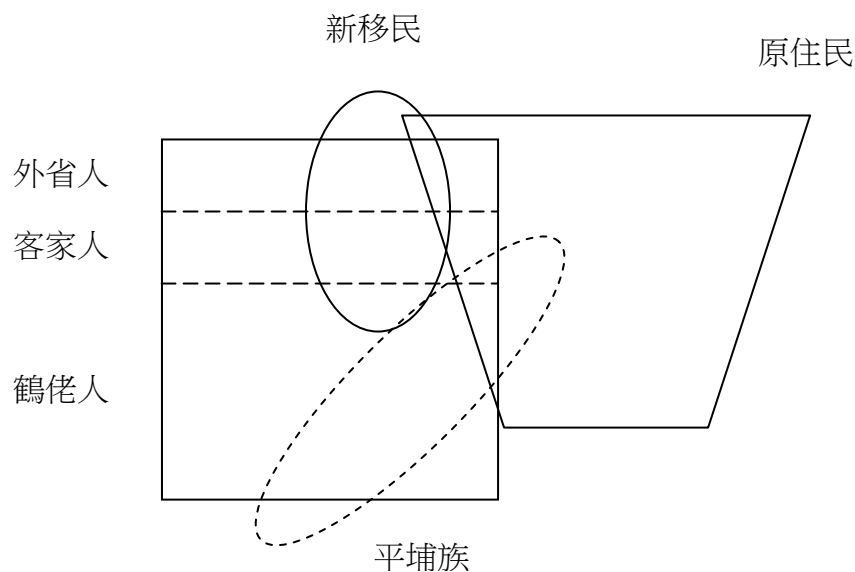


圖 1：台灣的族群結構

民進黨執政八年，族群政策大致上是追求多元文化主義（multiculturalism）的落實，特別是少數族群權利<sup>3</sup>（minority right）的保障。國家之所以要保障少數族群的權利，主要的目的是用來確保其社會地位的平等，一方面，要防止其繼續遭受污名化，另一方面，則要補償其自來所遭受的不公平待遇（Kymlicka & Norman, 2000: 33; Laitin & Reich, 2003: 82-84）。在冷戰結束以後，面對中歐、及東歐國家要求加入

<sup>1</sup> 由於我們並無正式的移民政策，不能與美澳紐加等移民國家（immigrant state）相提並論；早先國家安全會議討論「國家安全報告」，當時的原住民族委員會主委瓦歷斯·貝林提出異議，認為台灣並非「移民國家」而是「墾殖國家」，《2006 國家安全報告》（2006：63）定稿接受此觀點。

<sup>2</sup> 由於外配嫁雞隨雞，雖然可以作為人口統計的類別，未必另外自成一個族群。

<sup>3</sup> 也就是「少數族群」（minority group）的「集體權利」（collective right），是因為個人隸屬於少數族群的身分而取得（Lerner, 1991: 17; Capotori, 1992: 508）。

的課題，歐盟部長理事會（Council of Ministers）在 1993 年作出『哥本哈根條件』（Copenhagen Criteria）決議，規定想要加入歐盟的國家，必須尊重、及保護國內的少數族群。另外，歐洲理事會（Council of Europe）通過的『保障少數族群架構條約』（Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1995），更把對於少數族群的保護，當作是社會穩定、民主安全、以及和平的前提：

一個多元的真正民主社會，不只應該尊重每個少數族群成員的文化、語言、以及宗教認同，更應該要開創妥適的條件，讓這些認同能夠表達、保存、以及發展。

在威權統治時期，族群議題被統治者視為毒蛇猛獸，族群之間的歷史齟齬未能獲得妥適的抒解；在民主化以後，百花齊放、眾聲喧嘩，大家還在摸索如何建構合理的族群關係。如果我們將台灣的民主化過程分為自由化、以及民主鞏固三個階段的話，由控制到權力分享的光譜，恰好與蔣經國、李登輝、以及陳水扁政權性質相呼應；如果我們以國家是否承認國內的多元族群現象、以及政府是否採取包容的途徑來考察族群政策所依據的政治價值，可以歸納為族群式民主、共和式民主、自由式民主、以及多元式民主，大致與前者相呼應<sup>4</sup>（圖 2）。

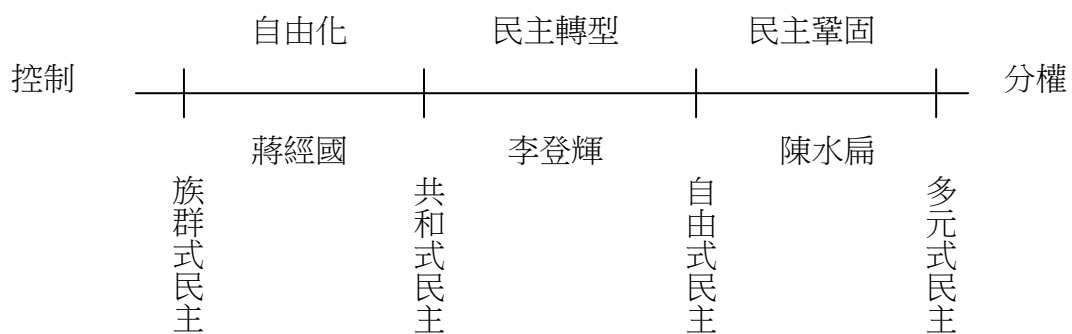


圖 2：民主化與政權的民主模式

我們回顧戰後以來的族群政策，國民黨政權大致是採取共和式民主的外貌，希望能將本地人加以中國化，特別是透過「國語政策」來打壓本土三個族群的母語及文化。日後，儘管蔣經國選擇性拔擢特定本省籍的菁英，並開始著手自由化，本質還是族群式民主。在李登輝主政時（1988-2000），台灣的民主轉型加速進行，由國會全面改選（1992）、直轄市長直選（1994）、到總統直選（1996），開始有自

<sup>4</sup> 這部分的詳細討論，見施正鋒（2010：236-39）；有關於族群關係論述的回顧，見施正鋒（2010：213-15）

由式民主的雛形。『中華民國憲法』雖然有「民族平等」、以及「種族平等」的文字，並且對於蒙古、西藏、以及邊疆民族的國大代表／立法委員有保障名額，並無其他具體保障少數族群權利、或是原住民族權利（indigenous rights）的條文；一直到第四次修憲（1997），才透過增修條文第 10 條，出現多元文化主義的宣示，展開多元式民主的努力：

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律訂之。對於金門、馬祖地區人民亦同。

國際上對於少數族群權利的保障，大致上是先由反歧視著手，進而確認認同權及文化權，特別是語言權及教育權，接著擴及參政權、土地權、以及自治權。再來，就推動少數族群權利的趨勢來看，已經從消極的立法限制歧視性言行，逐漸發展為由政府積極出面促進族群平等；就相關立法的内容而言，也是由一般性、含混、或是條件式文字，慢慢改弦更張為精確而肯定的字眼。當然，最重要的還是在實踐的過程中，政府如何提供制度性的誘因，包括憲法、或是立法的確認，以防少數族群在多數暴力的邏輯中被吞噬掉了。

一般而言，由抽象到具體，公共政策可以有三個層次：最高的是原則性的理念、價值、目標、態度、或是傾向，再來是進一步的行動綱領、指導原則、計畫、或是方案，特別是選舉時期的政見、或是白皮書，最後則是落實的實際行動及規範，包括施政作為及法規（圖 3）。就民主國家的政黨來看，除了作為最高指導原則的「黨綱」（party platform），用來呈現政黨的屬性，到了選舉之際，多半會另外提出候選人的「競選綱領」（electoral manifesto），也就是比較宏觀、抽象的政策方針；在競選的過程當中，也會根據當前的特定課題、或是主攻的訴求對象，還會擬定林林總總的具體作為，我們可以概稱為「政見」（election promise）。

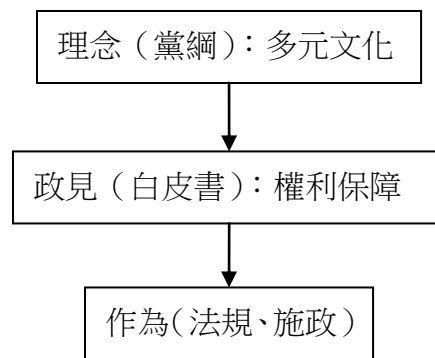


圖 3：公共政策的層次

『民進黨黨綱』（1986）誓言遵循「保障文化多元發展的原則」，保障「台灣原住民族自治權」、「規劃台灣原住民保留區，保障其民族生存空間」、「對台灣原住民族、少數民族、殘障孤寡，以及其他社會弱小成員，國家應予以特別照顧」、並「維護不同地區、社會和社團保存的文化特色」。根據這些基本立場，『行動綱領』（1999）具體主張「設置台灣原住民族自治區，以保障其政治、經濟、文化等自主權，原住民族的權益應立法保障」、「維護文化資產，鼓勵多元文化的發展」、「國民義務教育不限單語教學，應尊重各族群語言，推動母語教育」、「教育內涵應尊重各族群、社區的獨特生活方式，並分享各族群、社區間共同生活的經驗」、「尊重原住民族之固有文化、語文、宗教，並協助其發展」。

在許信良擔任民進黨主席時提出『政策白皮書』，由中執會通過十四項政策綱領，包含『族群與文化政策綱領<sup>5</sup>』（1993：281-93），著眼公民教育（族群文化）、語言政策（廢國語）、經濟公平（優惠）、及原住民族政策（自治）。陳水扁在競選總統之際，也提出國家藍圖的擘劃，提出二十九部白皮書。陳水扁連任總統後，民進黨針對外省族群作出『族群多元國家一體決議文』（2004），除了反對族群歧視、以及同化融合政策，並積極主張反省歷史，更強調正視「中華民國認同」、以化解族群對立。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 此部分應該是由社會學者張茂桂所執筆。

<sup>6</sup> 不過，在 2008、以及 2012 年的總統大選，兩位民進黨的候選人似乎有意淡化族群政策，不知是否自恃本身有客家跟原住民的血統、還是有其他更關鍵的決戰議題。其實，謝長廷委託前原民會主委瓦歷斯·貝林規劃了原住民族政策白皮書，原本規劃召開記者會正式公開，之後，不知為何臨時取消。有關於蔡英文的原住民族政策，見施正鋒（2011）。

## 貳、執政時期的努力

### 一、原住民族政策

民進黨以社會運動起家，認為對原住民族權利保障的關心為道德上責無旁貸的義務。早在陳水扁擔任台北市長任內，除了成立「台北市原住民事務委員會」，催化了中央級的「行政院原住民委員會」（1996），也促成高雄市、以及台北縣等地方級原民會。在2000年的第二屆總統大選中，民進黨的候選人陳水扁除了提出『原住民族政策白皮書』，更與各族代表簽訂了『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』（1999/9/10）（附錄1），在當選後，又簽訂『原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認協定』（2002/10/19）（附錄2），在連任總統之後，他更進一步宣示，將在台灣的新憲法當中將設立「原住民族專章」<sup>7</sup>。

陳水扁就任總統以後，首先任命台灣基督長老教會牧師尤哈尼·伊斯卡卡夫特（布農族）為原民會主委，在他任內建立母語認證機制、並在在東華大學設立原住民族學院；接下來的主委陳建年（卑南族）、瓦歷斯·貝林（賽德克族）也相當戮力，令人印象深刻；而原運出身的夷將·拔路兒（阿美族）則把重心放在都會區的原住民。另外，考試院也首度有原住民族委員伊凡·諾幹（泰雅族）<sup>8</sup>。我們把民進黨執政八年所作的努力整理如表1。

---

<sup>7</sup> 原民會因此召集「憲法原住民族政策制憲推動小組」，提出『原住民族專章草案』，進而在全國「原住民族頭目長老會議」中（2006），獲得242位頭目長老的確認。當時的主委瓦歷斯·貝林明白指出，由於當前憲法的條文並不足以保障陳水扁總統所揭示的「準國與國」之間的關係，因此，有必要另外再設原住民族專章。另外，原民會也根據聯合國『原住民族權利宣言草案』，擬出『國家人權法原住民族專章』草案。

<sup>8</sup> 陳水扁在2004年提名監察委員，遭到在野黨杯葛。當時的名單當中，並無原住民籍；據說層峰當時以為，曾經擔任台灣大學原住民族研究中心主任的楊平世為原住民。馬英九上台後，在2008年提名阿美族的前監委陳進利（1993-2005）擔任監察院副院長。到目前為止，並無原住民大法官。比較特別的是任命尤哈尼·伊斯卡卡夫特為駐斐濟代表。



表 1：民進黨的原住民族政績

項目	內容
建構原住民族法體系	『原住民族工作權保障法』(2001) 『原住民身分法』(2001) 『原住民族基本法』(2005) 『行政院原住民族委員會文化園區管理局組織條例』(2002) 『原住民族傳統智慧創作保護條例』(2007) 『原住民族文化事業基金會設置條例』(2008)
回歸部落	規劃自治、土地制度 調查傳統領域 調查傳統習慣規範 恢復部落山川傳統名稱 傳統姓名羅馬拼音 部落文化歷史自助研究
正名	邵族 噶瑪蘭族 太魯閣族 撒奇萊雅族 賽德克族
永續發展	推動共管機制 調查原住民族生物多樣性知識 以原住民族傳統智慧推動國土復育
語言文化傳承	建立族語認證機制 全面實施族語教學 邵族文化發展計畫 成立原住民族學院
傳播	成立原住民族電視台 縮短原鄉數位落差
國際交流	成立南島國際論壇 與多國簽訂原住民族備忘錄 國際原住民族會議

資料來源：以雅柏甦詠(2013)為主，參酌伊凡諾幹(2013)。

說明：有三十種相關法規訂定，包括『公路法』、『文化資產保存法』、『公務人員考試法』、『專門職業及技術人員考試法』、『國民年金法』、『國民教育法』、『終身學習法』、『學校衛生法』、『有線廣播電視法』、『醫師法』、『政府採購法』、『全民健康保險法』、『法律扶助法』、『社會救助法』、『溫泉法』、『森林法』、『菸酒管理法』、『石油管理法』、『自來水法』、『發展觀光條例』、『飲用水管裡條例』、『農村再生條例』、『農村社區土地重劃條例』、『槍砲彈藥刀械管制條例』、『儲蓄互助社法』、『自由貿易港區設置管理條例』、『菸酒管理法』、以及『環境基本法』等等(雅柏甦詠, 2013)。

多年來，原住民權利運動有三大目標，包括正名、自治、以及還我土地，而民進黨執政下的原民會，也大致以三叉的方式在分頭進行陳水扁總統政見的履行。就正名運動來看，行政院先後核定邵族(2001)、噶瑪蘭族(2002)、太魯閣族(2004)、撒奇萊雅族(2007)、以及賽德克族(2008)的正名<sup>9</sup>。有關平埔族恢復原住民身分問題，尤哈尼並未放棄社運時期的理想性，除了認命一名平埔族菁英為原民會兼任委員外，更委託學界進行身分認定的研究；自來，原民會的政務官對於平埔族兄弟的訴求，大體上是抱著樂觀其成的態度，可惜，因為一些既得利益者與事務官沆瀣一氣，未能完成任務。

就自治區的設置而言，原民會先是敦聘學者擬定『原住民族自治法草案』(A版)；由於研究小組的原住民學者參與有限，以至於該草案被原民菁英伊凡·諾幹嚴厲抨擊為原住民版的『地方制度法』<sup>10</sup>。對面各部會對於草案的抗拒，政務委員陳其南於2003年初另起爐灶，主導行政院通過『原住民族自治區法草案』(B版)，希望能以「因族制宜」的精神，提供各族草擬自治條例的綱要，以便進一步促成各族早日與國家分別再簽訂條約。然而，由於原住民族自治涉及山林土地的歸還，因此，其他政府部門迄今裹足不前，甚至於有些部會視為毒蛇猛獸；終究，『原住民族自治區法草案』並未被納入優先審查的考慮

就還我土地而言，原民會的作法大致是追隨原運歷年的訴求，也就是希望開放原住民使用被收歸國有的保留地；當時的行政院長蘇貞昌也在「行政院原住民族基本法推動會」第一次會議裁示，將原住民族土地回歸原民會主管。另外，我們也可以看到原民會對於恢復傳統領域的努力，特別是推動各族部落地圖的重劃。不過，面對各部會的強勢作為，相關『原住民族土地及海域法』難以推動<sup>11</sup>。

除了原民會，民進黨政府對於原住民議題的關懷，還包括總統府人權諮詢小組、行政院、以及縣政府<sup>12</sup>。首先，由副總統呂秀蓮召集的總統府人權諮詢小組的政策研議分組在靜宜大學許世楷教授的推動下，分別就原住民的人權、以及蘭嶼的核廢料提出報告(2001)，並進一步擴大邀請原住民菁英，在台北賓館召開「原

<sup>9</sup> 另外，曹族在1998年正名為鄒族。

<sup>10</sup> 也就是將「民族自治」矮化為單一體制下的「地方自治」。持平而言，這並非單純的因為草擬者的族群身分非原住民所致，而是法律學者考慮的是如何在現有體制內獲得最高的可行性；相較之下，原運者關心的是如何作通盤的考量，從原住民的民族權、主權、以及自決權著手，進而擴及土地權、以及自治權的實踐，而非形式上的自治區設置。

<sup>11</sup> 其實，『原住民族地區自然資源共同管理辦法』也與原住民的期待有相當差距。

<sup>12</sup> 針對縣內西拉雅族人要求恢復原住民族身份的訴求，台南縣政府在2006年正式設置「西拉雅原住民事務委員會」，開始接受平埔族人的身分登記。早先，陳水扁擔任台北市長時，將總統府前面的「介壽路」改為「凱達格蘭大道」，表達對於平埔族的承認。



住民自治區聽證會」(2001)<sup>13</sup>。在行政院方面，第二任閣揆張俊雄為了落實總統「人權立國」的訴求，指示外交部與法務部將『國際人權法典』國內法化(2001)，在『人權保障基本法(草案)』第20條列舉「原住民文化人權之保障」。

整體來看，原民會在文化教育方面的成果最為顯著，特別是原民台的設置(2005)，而首任主委尤哈尼對於母語認證的堅持，具有意想不到的示範效果，對於客家族群的母語教學有政策上的壓力；原住民族學院雖然在東華大學順利設立(2001)，然而，畢竟不是一個完全原住民教育體系的最高學府。由於朝野立委攜手合作、加上行政部門的配合，『原住民族基本法』(2005)出人意料之外突圍，讓大家雀躍不已；不過，囿於朝小野大、加上其他部會的掣肘，依規定必須在三年內日出及落日的相關配套法案未能如願<sup>14</sup>。

## 二、客家政策

台灣的客家運動結合知識論述與街頭行動，口誅筆伐、聲嘶力竭，要求被國家正視，具體的要求則是母語的尊重、以及族群的平等，特別是在公共領域的呈現，不願意繼續當社會的隱形人。民進黨一向與社運團體、以及弱勢族群交好，比較願意傾聽其訴求，也因此，陳水扁在2000年的總統大選對於客家鄉親的訴求照單全收，忠實反映在客家政策白皮書上。在贏得大選後，民進黨政府開始展開政見的兌現，行政院客家委員會在2001年掛牌成立，國家正式承認客家族群存在的事實。至於政績方面，最明顯的是客家電視台的開播(2003)、以及三個客家學院的成立<sup>15</sup>。我們把民進黨執政的努力整理如表2。

<sup>13</sup> 不過，由於這只是臨時編組性質的諮詢小組，除了道德上的約束力，並沒有任何行政資源，一旦建議往上呈，並無追蹤政策規劃、正當化、預算、執行、或是考核的權限。

<sup>14</sup> 特別是『原住民族自治區法』、及『原住民族土地及海域法』，其他有待努力的包括『憲法原住民族專章』、『國家人權法案原住民族專章』、『原住民族語言發展法』、『原住民族地區建設條例』、以及『原住民族生物多樣性傳統知識保護條例』。

<sup>15</sup> 目前，國立大學中有三所客家學院，包括桃園中央大學客家學院(2003)、新竹交通大學客家文化學院(2004)、以及苗栗聯合大學客家研究學院(2006)。原本，陳水扁的政見是把聯合大學轉為義民大學。

表 2：民進黨的客家政績

項目	內容
機構化	成立客家委員會（2001）
母語平等地位	客語生活學校 客語生活鄉鎮 鄉土語言教學支援 客語認證
文化復振	客家文化資源調查 客家文化設施活化經營 扶植客家藝文團隊 村村文化客家上網 客家文化造鎮計畫 客家文化生活環境營造
公共傳播	設置客家電視台 全國客家聯播網暨網路電台 客家廣播補助 電視客家節目委製播
客家知識	客家文化加值產品支持 大學客家學院、系所、中心之支持 客家研究出版 碩博士論文獎勵 客家地方知識
整合性	客家桐花季 福佬客文化節 客家文化藝術節 苗栗客家文化園區 六堆客家文化園區
海外交流	全球客家文化會議 客家社團交流 客家文化海外交流 青年築夢計畫

資料來源：楊長鎮（2013），參酌邱榮舉（2013）。

首先，立法院在 2000 年通過的『大眾運輸工具播音語言平等保障法』，規定國內大眾運輸工具的播音，必須加播閩南語、以及客家語，算是客家語言在公共領域跨出第一步。接著，客家電視台在 2003 年開播，算是為了克服硬體設施、以及人力資格等重重限制的妥協性突破，大致符合陳水扁的競選承諾。就心理層面來看，客家話能大大方方在公領域固定出現，至少讓客語成為我們日常生活的一部份，表示客家族群不再是社會的隱形人，而是台灣多元族群國家裡頭正正當當的一份子，使客語摒除「只適於家庭裡使用」的小媳婦地位。就教學、以及學習層面而言，客家電視台可以提供客語教育的情境，讓小孩子覺得學客家話是自然的、合理的，而非只是鄉下阿公阿婆的語言、或是區域性的方言而已。

由於客家話快速流失<sup>16</sup>，而客家族群的存在繫於母語是否能夠獲得合理的復育及發展，民進黨政府上台以後，相關部門為了履行陳水扁總統的競選承諾<sup>17</sup>，在多元文化主義的精神下，不僅把語言當作文化資產、也將語言權視為基本人權，草擬了相關語言平等的法案<sup>18</sup>。基本上，這些草案的共同點是大家所使用的語言（包括原住民各族語言、客家話、以及福佬話）都是「國家語言」(national languages)、或是「本國語言」(native languages)，不再獨尊華語／北京話為單一「國語」。不過，當時客家內部有不同的看法<sup>19</sup>，加上受限於朝小野大的結構性因素，行政院意興闌珊<sup>20</sup>，負責法案推動的部會權責歸屬模糊，功虧一簣<sup>21</sup>。

<sup>16</sup> 前客家委員會主委葉菊蘭曾經做了駭人的比喻：「如果說客家文化要送到急診室，原住民文化就是在加護病房急診，連閩南語文化都要排隊掛號」（葉素萍，2003）。

<sup>17</sup> 『阿扁的客家政策』（阿扁客家總部，c. 2000）承諾當選後制定『語言平等法』：（一）立法明訂「福佬、普通話（北京話）、客家、原住民語」為通用語。（二）官方之政令宣導、檔案、語言系統、凡涉及語音部份均應附具各通用語之版本。（三）立法院、縣市議會，應設通用語即時口譯系統。（四）輔導民間語音服務系統增設通用語版本。

<sup>18</sup> 客委會在 2002 年委託學者草擬『語言公平法』；在這同時，教育部國語推行委員會也提出類似的草案。在 2003 年初，國語會新任主委鄭良偉上任後，整合各方所提的草案為『語言平等法』，把台灣現有的各種語言都列為國家語言；後來，該法的規劃工作轉交文化建設委員會，在副主委吳密察的主導下完成規劃，草案名稱改為『國家語言發展法』，上呈行政院進行跨部會溝通。

<sup>19</sup> 有人懷疑這是福佬人的陰謀，表面上是要把四大族群的母語地位都提高，實質是要打擊客家族群，也就是寧願屈居華語之下、也不願意看到福佬話獨霸。

<sup>20</sup> 由於《中國時報》刻意宣染，在完全未閱讀草案內文的情況下，誇大未來所有十四種語言都是官方文書語言，大加撻伐，行政院長游錫堃緊急煞車，而教育部長黃榮村面對在野黨立委的質詢也刻意低調處理，改口稱目前具有官方語言特質的只有「國語」。

<sup>21</sup> 另一種方式是直接攻堅，想辦法說服立法院通過『客家語言發展法』。這樣的思考，是因為原民會在 2003 年已經完成『原住民族語言發展法』草案，並非沒有先例可循，也不會讓主流社會產生標新立異的誤解。在 2005 年底，筆者接受客委會委託，參考各國的相關語言保護法案，草擬了一份『客家語言發展法／台灣客家文化發展基礎』草案。不過，由於政治現實，徒勞無功。

既然無法以通盤處理的途徑來達到目標，客委會亟思另起爐灶。首先，由客家學者徐正光所領銜的台灣客家研究學會，向客委會提出建言，希望能仿效國會『原住民族基本法』（2005），也能制定『客家基本法』，因此在 2006 年中成立「客家發展策略小組」，開始研議草案，提出『新憲法族群與多元文化條款草案／多元族群憲法草案』。可惜，由泛藍政黨所支配的國會立意不讓民進黨政府有任何法案上的表現，徒勞無功<sup>22</sup>。國民黨政府在 2008 年捲土重來，『客家基本法』終於過關，卻是有殼無心。

### 參、檢討與反省

坦誠而言，從台北市長到入主總統府，陳水扁對於原住民、以及客家運動意見領袖大體言聽計從，然而由政見到政策，還是有相當大的落差。從代議民主的規範來看，選舉的承諾雖無法律的約束力，卻也不是選贏以後就作選擇性失憶的，畢竟政見是政黨政治的命脈，除非政治人物只考慮到自己的生命週期，不要說堅持理想的政黨，一般有理性思維的政黨，至少在口頭上也要應付一番。

其實，應該沒有人會質疑陳水扁總統履行競選承諾的誠意，只不過，民進黨執政八年最大的困境是國會朝小野大<sup>23</sup>，想要推動的政策屢在野黨杯葛下遭到否決。這是政治結構的問題，民進黨必須思考如何透過選舉，讓行政與立法部門一致，達到全面執政，民選的總統才能真正有所作為。

另一個課題是由於內閣更易頻繁，部會首長五日京兆，政策很難有持續性，同時，也影響到對於官僚體系的馴化，難免讓有心人士陽奉陰違<sup>24</sup>。不過，我們認為，最大的難題在於，並非所有行政團隊的成員對於陳水扁總統的政見有強烈的

<sup>22</sup> 未及完成的包括「客家音樂發展計畫」、「客家戲劇發展計畫」、「國家型客家基礎研究計畫」、以及在地知識（楊長鎮，2013）。

<sup>23</sup> 也就是所謂的「分裂政府」（divided government）。有關於民進黨執政八年在朝小野大的運作，見施正鋒（2012）。

<sup>24</sup> 譬如有關於平埔族恢復原住民族身分，主要在於少數原住民族菁英捍衛既得利益者，具體而言，就是一席平地原住民族立委，以資源分配競爭為由，刻意曲解現有法律。當前『原住民身分法』對於原住民的身分認定，對於平地原住民的規定很清楚，是指戰前（所謂的「光復前」）本人、或是直系尊親的戶口調查簿登記為「原住民」、並申請公所登記有案者（第 2 條第 2 款）。原民會卻堅持，各平埔族必須先在程序上獲得承認、再進行個人的身分認定。其實，早在行政院核定噶瑪蘭族的正名之際，同時訓令原民會「針對原住民族之認定事宜，檢討修正相關法規，儘速建立審查及認定之機制」；這裡明顯是指集體的正名，並未涉及個人的身分認定，原民會相關官員卻刻意將兩個議題掛鉤。最後，在主事的政務委員陳其南因為內閣改組下台後，人去政亡。



信念、或是透徹的認識<sup>25</sup>，以致於相關部會的本位主義伺機頑抗<sup>26</sup>，讓主管的原民會、以及客委會有志難伸，特別是在跨部會協商、或是行政院會上。

對少數族群設立專責機構，是西方國家重要人權指標之一，然而，原民會、以及客委會成立未久，就面臨政府改造而被裁併的命運<sup>27</sup>。當時，研考會先決定部會總數、再找學者開會，接著在媒體上放話、營造贊成整併的氣氛，試圖造成既定事實，來逼原民會及客委會就範，作法相當粗暴；終究，還是出訪回來的陳水扁總統出面緩議，才未釀成兩族群強烈反彈。同樣地，陳總統答應原住民族的是「一族一席國會議員」，然而，修憲國會減半，卻硬將原民立委從八個減為六個，有些人甚至於還覺得太多<sup>28</sup>。總統府、行政院（含部會）、以及執政黨（含中央黨部、

<sup>25</sup> 譬如立法院在 2003 年中的臨時會通過『自由貿易港區設置管理條例』，規定必須雇用至少 5% 的原住民，幕後推動的前經建會副主委何美玥就理直氣壯地認為窒礙難行，理由是「原住民聚集地多半都在山區原民鄉鎮」。殊不知，原住民目前住在都會區的就佔了 34.1%，而阿美族就有 40.0% 住在非原住民地區，負責全國人力規劃的部會首長，竟然對於原住民的勞力分佈視而不見？

又如立法院在 2005 年通過『原住民族基本法』，作為政府原住民族政策的指導原則。當時的行政院發言人卓榮泰氣急敗壞地表示，這是原住民籍立委「加碼」的結果，除了工作權保障違反憲法上各族平等的精神、也與行政院規劃中的『國土復育條例草案』牴觸；話還沒說完，他表示，經過與總統府的協商，為了避免破壞朝野和解的氣氛，才勉強同意不覆議。行政院這種損人不利己的做法，除了向企業界作表態，擺明了是毫無自信地把原住民當作在野黨的萬年選民，同時也把自己的定位排除在全民政府之外，更是連一點客套的場面話也吝於給予，幾乎是當年民進黨秘書長吳乃仁「放棄客家選票」的翻版。何美玥至少還會推託為「找不到原住民」，而卓榮泰則毫無修飾地祭出公平的大旗，無視國家必須積極培育弱勢族群就業能力、以及排除其就業障礙責任，應該是傲慢的成分大於無知吧？

同樣地，民進黨團對於經建會副主委張景森橫柴入灶的『國土復育條例草案』頭痛不已，行政院理應虛心強化黨內兩院的協調、甚至於徵詢原住民族委員會的意見，豈有一意孤行，要以行政院規畫中的草案來挑戰立法院剛通過的法案的道理？如果說政黨之間需要和解，原漢之間就不用進行歷史和解？

<sup>26</sup> 有人站在環境保護的立場來看，認為一旦把傳統土地歸還原住民族，馬上就會面對珍貴林木被盜伐的問題；事實上，如果造林、水土保持、或是國家公園都交由原住民族／自治區來管理，運用傳統的知識，或許，成果會比現在更好才對。最嚴肅的想法是擔憂原住民族會不會佔據中央山脈、負隅頑抗，進而造成國家分裂的反效果？

<sup>27</sup> 研考會主張不應為特殊族群成立部，但以榮民為主的退輔會本應裁併，為何反而提升為部？研考會裁併原民會的另一個重要理由，就是原民會績效排行落後。其實績效落後主要是因原民會處理事務的複雜性，儼然是一個小行政院，加上原住民散居全國、且大都在偏遠地區，還有特殊的文化背景，故不能用一般標準來考核。當初設立原民會是希望負起協調的責任，但現在原民會也負責執行的工作。原民會比其他部會相對弱勢，甚至員額也不足。原民會本應扮演原住民事務的火車頭，但卻給它一輛野雞車，現在連野雞車也要拿掉。

<sup>28</sup> 在 1973-93 年之間，原住民族所分配到的「第一屆立委」席次，逐漸由一名（1973-81）、二名（1981-90）、增加到四名（1990-93），一直要到 1991 年第一次修憲的增修條文，原住民族在立法院的席次才正式訂為六名（1993-99，第二、三屆）；在 1997 年的第四次修憲的增修條文，為了配合凍省／廢省，立法院的席次由 164 席增為 225 席，原住民族的席次跟著調整為八名（1999-2007，第四、五、六屆）；在 2005 年的第七次修憲的增修條文，又因為國會減半為 113 席，第七屆起，原住民族立委的席次只剩六名（2007-迄今）。

及國會黨團）應該協調，以落實總統的選舉諾言，否則，難免讓人覺得政客選擇性失憶，選前給魚翅，現在連碗筷都拿走。

各部會往往反對原民會所提法案的，認為這些條文很可能會與國家利益衝突，因此，站在國家整體的角度來看，自是不能有所讓步。問題是，這裡所謂的「國家」，如果長期犧牲原住民族的權利，又如何能讓原住民族衷心認同這個「白浪國家」？不管草案的實質內容如何，如果相關法案可以有助於族群之間的和解，豈不是有助於實現更崇高的國家利益？我們以為，就是因為統治者向來忽視原住民族的聲音，才會讓原住民族認為這並非自己所選擇的國家；因此，即使這種憂慮真的有可能發生，我們才特別需要透過原住民族憲法專章、人權法案專章、以及相關法規的保障，來說服原住民族樂意共同生活在這個國家裡頭。

## 肆、馬英九政府的作為

### 一、原住民族政策

國民黨政府在 2008 年班師回朝，在福利殖民主義、以及分潤原則的指導下，基本態度是把原運多年來的權利保障努力嗤之以鼻，扭曲為抽象、醜化為空洞，甚至於認為這些是民進黨的政策而束之高閣；殊不知，民進黨對原運的訴求言聽計從，因此，對於這些政策嗤之以鼻，就是對於原運的羞辱。這樣的作法，除了突顯無知傲慢，更重要的是骨子裡頭無法抹去的沙文主義，對於原住民族不信任，才會不經意脫口「把原住民當人看」。

馬英九總統在大選期間，有試辦自治區的政見，給原住民族人帶來一絲希望。國民黨上台後，章仁香主委將『原住民族自治區法草案』（C 版）送到立法院內政委員會，不過，黨籍立委認為執政黨應該有自己的版本，因此，把原來的草案退了回去，希望另起爐灶。吳敦義內閣的孫大川走馬上任，因為與原住民族運動、以及本土陣營互動良好，因此眾人殷切期待；面對 2012 年的連任，國民黨政府為了不使試辦自治的政見跳票，不得不虛應故事，原民會硬是要推動沒有學者願意背書的「沒有土地、沒有權利、以及沒有統籌款」自治法草案（D 版）。坦承而言，沒有土地的自治區等於是沒有主機板、或是硬碟的個人電腦，這種空殼的自治區，基本上是把靈骨塔當作組合屋賣給原住民<sup>29</sup>；如果是建立在沙灘上的碉堡，再如何

<sup>29</sup> 儼然就是連主機板、以及硬碟都沒有的空殼仔，被譏為是虛擬的自治政府。依據前行政院長吳敦義的說法，現有的三十個山地原住民鄉鎮漲由原住民擔任，實質上就是自治，這當然是荒謬的詮釋。原住民不敢寄望政府會提供免費的公寓、更不用說豪宅，不過，至少也要足以安身立命的透天厝。這是建國百年最大的騙局，更不用說那些包藏禍心、試圖以自治之名來達到實質否決原基法的病毒條文。



整修裝潢也沒有用，因此，國民黨政府所謂「先求有、再求好」的說法，只不過是在欺騙原住民。如果身為政務官不能替族人據理以爭，除非有難言之隱，否則，就應該知所進退，而非全力為割地賠款、喪權辱國的自治區法版本粉飾太平。

另外，內政部根據立法院在 2009 年修訂的『地方制度法』，快速通過縣市合併案，將台北縣將升格為新北市，而台中縣市、台南縣市、以及高雄縣市也將合併改制為直轄市，併入原有五個原住民族鄉鎮<sup>30</sup>，嚴重侵犯原住民族的參政權、自決權、自治權、以及土地權。根據憲法增修條文第十條（基本國策）：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與」，很明顯地，政府在進行縣市合併之際，並未尊重原住民族的意願，限制原住民族的政治參與，已經與增修條文有所牴觸。如果我們以『原住民族基本法』的精神來看：

政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。

政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。（第二十一條）

政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；……（第二十二條）

光是土地開發、資源利用、或是各種資源治理機構的設置，都必須取得原住民族的同意，那麼，山地原住民鄉被劃入直轄市，竟然沒有任何徵詢的過程，明顯與『原住民族基本法』背道而馳。

最為人詬病的是『東部發展條例』（2011）<sup>31</sup>，公然違背『原住民族基本法』二十一條的規定，也就在原住民族地區從事開發、資源利用，必須取得原住民族的同意。不過，這已經不是第一次了，因為從蘇花高、蘇花替、到蘇花改，也沒有問過太魯閣族人的意見。也就是說，在開發與原住民族權利保障之間，政治人物往往作切割處理，也就是說，假設政治市場可以分割，因此，在不一樣的選舉造勢場合，可能會有不同的政見承諾，然而，一旦把這些並列在一起，就有可能

<sup>30</sup> 包括台北縣的烏來鄉、台中縣的和平鄉、以及高雄縣的那瑪夏鄉、桃源鄉、以及茂林鄉。另外，復興鄉也即將隨著桃園縣升格而被併吞，族人相當憂心。

<sup>31</sup> 其實，『東部發展條例』是在花蓮立委補選之際，由民進黨候選人蕭美琴所提出，特別強調對於東部居民的交通補貼。由於國民黨在國會具有優勢，當然阻撓排入議程。不過，昨非今是，當選的國民黨立委王廷升為了選票考量，當然要主張不分朝野。另外，在台東補選上台的民進黨籍立委賴坤成，因為此回黨內初選敗給劉權豪，打算轉進花蓮，因此也要全力推動。

出現扞格不入的情況。其實，從美麗灣到邵族 BOT 等事件，地方行政首長挾著民意，在原住民的傳統領域為所欲為，無視『原住民族基本法』的規定，而中央政府視若無睹，就是最大的幫凶。

## 二、客家政策

國民黨的作法一向是採取間接統治，類似於清治時期的攏絡地方士紳的方式，一方面嚴加控制、另一方面加速同化，尤其是對於少數族群權利保障的思維戒慎小心，以免挑戰到其少數權貴統治的正當性。為了防止族群間的結盟，國民黨嫺熟挑撥分化的伎倆、以夷制夷，特別是在選舉之際製造閩南人與其他族群的矛盾。基本上，國民黨的作法是政策應付、實質羈縻、選票至上，因此，除了恩寵，客家政策乏善可陳。

儘管『客家基本法』在 2010 年公布，以便在 2012 年的連任大選有所交代，基本上是欺世盜名的空包彈。我們比較民進黨執政時期所規劃的『客家基本法草案』，最明顯的差別在於『客家基本法』刪掉三個重要條文，包括在中央政府機構及國會有合理的客家代表、客家人口達百分之十以上的地方政府應成立客家事務專責單位、以及成立「客家文化產業發展基金」。

就實質內容而言，除了文字修飾，『客家基本法』還是顯得比較保守。首先就客家人的定義，除了血緣、以及自我認同，基本上是不接受同化者（譬如配偶）。至於客家事務，由原來的正面列舉調整為一般性的定義，卻順手把客家族群所關心的權利刪掉了。接著，有關於行政院應該成立推動會，也被改為召開跨部會首長會議，排除客家意見領袖及學者的參與。

另外，『客家基本法』把「公事語言」侷限於「客家文化重點發展區」的公教人員，鼓勵學習客語、並取得認證。換句話說，原本的用意是嘗試著把客語訂客家地區的「準官方語言」，透過公家機構的火車頭角色，用來帶動客語在公共場域的使用，特別是學校；然而，現在卻被矮化為鼓勵公教人員取得客語認證，嚴重遠離原先設計的精神。另外，由「公事語言」到「官方語言」、或是「國語」，仍然有相當大的距離，存心應付了事。有關於「客語無障礙」環境，『客家基本法』則簡化為政府應該「提供國民語言溝通必要之公共服務」，在執行上給相關單位或是機構提供太多詮釋的空間。最後，有關於國家考試增訂「客家事務相關類科」，仍待加強執行面的落實。

## 伍、未來努力的方向

### 一、原住民族

戰後，國民政府的原住民教育，大體不脫同化的本質，一直到政治解嚴，受到多元文化主義影響，才展開原住民族語言文化的教學，不過，大致上還是採取附加式進行；立法院在 1998 年通過『原住民族教育法』，開始有比較具體的原住民族教育事項（周惠民、施正鋒，2011）。根據『原住民族教育法』，原住民族所受的教育包含主流／普通教育、以及原住民族教育；然而，經過十多年的努力，民族教育大致上是被定義為原住民族的語言文化課程，被批評為內容淺薄化、零碎化、以及邊緣化，連基層的老師普遍缺乏相關的認識，更不用說以原住民族的知識主體來教學（陳張培倫，2010）。我們看到的事實是主事的教育部、以及原民會互踢皮球，前者認為事不關己、應付了事<sup>32</sup>，後者則認為沒有人跟錢、唾面自乾<sup>33</sup>。面對「仁慈的忽視」，原住民族菁英眼見中國有諸多的民族大學，近年一再喊出「另外成立民族大學」的呼聲，值得深思；長期而言，政府或可考慮接管無力競爭的大專院校，在北、中、以及南部分別成立民族學院。

根據『原住民族基本法』第 22 條，針對國家公園等制理機關的設置，相關部會應該會同原民會訂定共同管理機制辦法，然而，由於各個部會遲遲不願意提出草案，只好由原民會出面規劃模組『原住民族地區自然資源共同管理辦法』。經過多次聯合會議，各部會對於共管機制的設置有相當大的歧見，特別是共管機制的設置是否溯及既往<sup>34</sup>，最後，文字朝原民會堅持的方向確認，上呈行政院原住民族基本法推動委員會。然而，在兵荒馬亂中，由於閣揆換手，林務局將吳澤成政務委員的裁決當作最後的決定<sup>35</sup>，未經推動會討論確認，行政院秘書處也拿雞毛當令箭，相關部會藉此就地合法化原有的機制，除了說程序上完全不具正當性，甚至

<sup>32</sup> 對於教育部來說，每年負責執行約二十億的原住民一般教育經費，約佔原住民教育預算的三分之二，當然不希望增加本身的業務。更何況，根據『原住民族教育法』，民族教育是原民會必須負責，因此，光是成立一個協調單位，已經算是仁至義盡。

<sup>33</sup> 原民會原本有原住民族大家長的角色，而主委更應該可以代表族人跟總統平起平坐，不應把自己定位為內閣的一員、或是行政院會的小媳婦。面對教育部的保守態度，原民會應該勇於任事才對，可惜，我們目前所看到的官員，不能戮力忠於族人之託，也公然違背『原住民族教育法』的規範，敷衍了事、笑罵由人。如果是這樣，只是忙著在消化預算、執行業務、應付立委，要這個單位幹甚麼？

<sup>34</sup> 其實，「法律不溯及既往」是為了要保障人民的權利，避免政府以新法來處罰老百姓的過往行為，而不是用來捍衛行政權，更不是政府拒絕進行「憲法救濟」（constitutional remedies）的盾牌，畢竟，政府不是權利所有者（right-bearer）。

<sup>35</sup> 吳澤成奉命召開協調會議，把共管機制的任務定位「諮詢性質」，此外，也把原基法實施前已經設有「資源制理機關」者，是否設立「資源共同管理會」，由「應」改為「得」。

於是違背『原住民族基本法』的基本精神。坦白說，一些部會擁兵自重，儼然是新形的國家級利益團體，也是眾多 BOT 爭端的共犯集團。

有關於不分區原住民立委的提名與排名，也必須從長計議。如果從政黨比例代表制設計的精神來看，譬如在西歐、以及北歐行之有年的民主國家，無非強調少數族群、以及弱勢族群在國會的發聲，以表達政黨的道德良知、以及社會關懷。民進黨不分區立委一向有原住民立委，從第三屆立委開始，將原住民族放在定安全名單，包括巴燕·達魯（第三、四屆），陳道明（第五屆）、陳秀惠（第六屆）、陳瑩（第七屆）<sup>36</sup>。然而，蔡英文擔任主席時，以社會上的公民團體很多為由，將原住民放在安全名單外面<sup>37</sup>，意思是說，要是民進黨能夠在政黨票有相當的成長，原住民才有機會上榜；這樣的急轉彎，擺明的就是認為人家揀剩下來的才有原住民的份，恐怕很難不被解釋為民進黨認為原住民的選票無足輕重<sup>38</sup>。民進黨才在起步，慢慢才讓一些原住民精英有所認識、或是釋懷；作為最大的在野黨，民進黨應該拿出更多的資源來挹注，而非講求快速報酬。兄弟相互提攜，如果只有錙銖必較，未免讓人質疑出發點就是現實利益，政策的正當性就大打折扣。

就憲政層次而言，當年執政的民進黨在憲政改造研議小組下面設有人民權利組，負責原住民族權利條文。根據民進黨中央黨部政策委員會（2006）所提的『民進黨憲改草案』，協調彙整成專章（第 13.1 章），總共有 5 條，包含原住民族地位保障（第 168 條）、自治以及特殊法制（第 168.1 條）、司法扶助與語言保障（第 168.2 條）、歧視支罰責（第 168.3 條）、以及成立特別基金（第 168.4 條）。大體而言，主事者對於原住民族主權的概念有所疑慮，同時，也認為土地補償會引起爭端。最後的妥協，「其【原住民族】主權地位」修訂為「原住民族權」，並加上「國家語原住民族應建立夥伴關係」等字眼；有關傳統土地等集體權利的「合理賠償獲補償」，改變文字為「國家應依法律成立特別基金」。坦承而言，彼此的想法仍有相當大的差距，並未真正對話。

<sup>36</sup> 親民黨（蔡中涵）與國民黨（陳建年）也在第五屆開始仿效，國民黨第六屆原住民不分區立委為章仁香；親民黨因為實力衰退，未再將原住民列為安全名單。

<sup>37</sup> 至於客家籍立委吳宜臻，則是因為勞工立委有爭議而自動請辭，才獲得遞補。然而，以客家來取代原住民族，雖然同樣都是弱勢族群，關心的議題還是有相當的差異，難免有相對剝奪感。

<sup>38</sup> 令一種說法是，原住民有本事的話，應該去選他們自己的區域立委，也就是三席山地、三席平地原住民立委。這是不公平的，因為國民黨戰後以來挾著龐大的國家資源，長期壟斷部落，政治經濟控制綿密，連都會區都不放過。國民黨的提名方式是羈縻大的族群，各自鎖定地盤綁樁，要卑南、或是鄒族等小族去衝鋒陷陣，是不道德的犧牲打。



最後，我們以為政府不管是用任何再冠冕堂皇的理由<sup>39</sup>，都不能剝奪平埔族的原住民族身分、以及相關的權利<sup>40</sup>。因此，對於過去的行政疏失，政府不僅要自動恢復（automatic reinstatement）平埔族的身分，更要對於六十年來的剝奪，總統必須進行正式的道歉，而國家必須提供相當的補償。當然，成功的關鍵還是要端賴多元的平埔族人的自我定位、整合、以及訴求的確定。坦承而言，原住民（高山族）與國家關係的重建，有相當多的成分要借助於平埔族的定位，尤其是如果能了解平埔族當年是如何在被征服的過程中喪失主權，將有助於原住民（高山族）取回流失的土地。

## 二、客家族群

國語推行委員會在 2003 年初整合各方所提的『語言平等法』草案，就面對如何稱呼福佬話的問題，最後採用「Ho-lo 話（台語）」來表達。相對之下，早先客家委員會所提的『語言公平法』草案，提出「國家語言」的概念，涵蓋「台灣原住民族語言」、「台灣閩南話」、「台灣客家話」、「台灣北京話」、以及「我國人民傳統使用之其他語言」，也就是在所有語言名稱加上「台灣」，大致反映出客家族群「客家話是台灣話」的期待。在行政院將法案規劃的工作轉交文化建設委員會以後，草案名稱改為『國家語言發展法』，為了避免爭端，乾脆就避免列舉國內各族群語言的名稱。由此可見，各族群語言名稱仍然有待討論，期待社會大眾在凝聚共識。

對於原鄉來說，原本是保存語言文化的堡壘，然而，由於外來人口的移入、以及推動觀光，客語不再是日常生活的用語，因此，如何強化客家鄉鎮，透過公家機構用來帶動客語在公共場域的使用，特別是學校。如果教育部虛與委蛇、客委會自我定位只是辦活動，那麼，縣政府應該善用統籌款、以及中小學校長的任用權。先期的目標是積極推廣母語教學、而非點綴性質的鄉土語言教學，再來推動國小基本科目的母語受教。

客家族群除了有桃竹苗以及六堆原鄉，不少人前往都會區發展，因此，應該有不同的政策方向。由於四散在都會區，客家鄉親的最大困擾是沒有自己的民意代表，包括市議員、以及立法委員，因此，選民服務相當不便利，特別是在區域

<sup>39</sup> 根據憲法的基本原則，人民的權利不得恣意剝奪，除非經過國會立法、明白示意取消。戰後，政府為了確認山胞選舉名冊，竟然藉故逕行取消平埔族人的原住民族身份。

<sup>40</sup> 根據聯合國『原住民族權利宣言』（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007）：「原住民族享有自決權」（第三條）、「原住民族有權依據自己的慣俗及傳統，決定自身的認同跟成員資格」（第三十三條、第一款）。

選取採取單一選區後，客家族群票沒有辦法匯集。為今之計，就是強力要求各政黨必須有客家族群代表，不要讓都會區的客家選民成為民主政治的孤兒。追根究柢，客家族群在都會區還是面對老課題，也就是如何在人海之中被稀釋淡化而消失。政府目前的作法是嘉年華會的方式，只要不挑戰到主流社會的支配性價值，少數族群的文化可以允許點綴。如何讓客家、客語能自然流露呈現，這是我們要努力的方向。

這裡有兩個努力的方向，首先是國家必須出面強化都會區客家族群的母語能力，不能把光是責怪父母、把所有責任丟給家長，畢竟，家庭只能提供日常生活的用語。再來是整個社會是否有友善的客語環境，尤其是公共場合的能見度、及能聽度。我們以為，立法院應該主導同步翻譯，讓客家立委都能以客語發言，逼迫政客、或是官員學習客語。另外，客語不應該侷限於邊陲的客家台，應該要求電視台都有固定比例的客語新聞。最後，桃園即將升格院轄市，或許能對客家的文化保存、以及語言發展有更積極的作法。

### 三、反歧視法

既然馬英九總統已經在 2009 正式簽署聯合國在 1966 年通過的兩個人權公約<sup>41</sup>，宣示我國推動人權保障的意願，卻更應該以實際行動來表示我們的決心。如果我們能進一步落實，也就是加以國內法化，那麼，就可以對國際社會表達我們願意善盡作為簽署國的義務。一般而言，落實國際人權規約的方式有三個層次，首先是憲法納入人權保障專章（**Charter of Rights**），而非只是形式上宣示性反歧視、或是條列起碼的人權而已。接下來是立法層次，最好是能先有一個通盤的『人權法案』（**Bill of Rights**）；再來是以一對一的方式，能針對九個核心人權規約有相對的法案；其次是檢視現有的法規，廢除、或是修訂與國際規約有抵觸的地方。最後，如果立法有時記上的困難，政府應該透過行政措施來應急。

雖然國內人權意識高漲，不過，相關部門仍有觀望的態度，譬如各部會對於『原住民族基本法』的適用仍相當保留，而司法部門仍有南轅北轍的判決。另外，行政機關希望能做到「色盲」，即對所有民族一視同仁，避免賦予少數族群特權，這也與國際潮流背道而馳；其實，對弱勢族群提供特殊關注，並不是特權，一律平等反而才是制度性的歧視。如果把這些特例歸納為通案，問題出在對於人權規約所揭示的原則如何詮釋。我們建議，政府應該早日簽署『消除一切形式種族歧

---

<sup>41</sup> 『公民政治權利國際公約』（*International Covenant on Civil and Political Rights*）、以及『經濟社會文化權利國際公約』（*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*）。



視國際公約』(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965)，制訂配套『反歧視法』，明確制訂罰則，讓相關的族群平等法案有上位階的依據。另外，我們也主張人口普查應該族群組成、以及族語使用的統計，在不揭露個人族群屬性的情況下，作為制訂族群政策的依據。

## 陸、結語

對於正在追求民主鞏固的我們來說，少數族群權利的起碼保障，是展現整個社會是否願意面對多元族群現象的關鍵指標。民進黨執政以後，雖然未能完全依照我們所期待的步伐實踐，不過，至少在族群政策方面，多少有著我們在十年前所想像的願景在邁進。如果說國民黨的作法是嘗試以短期的利益收買原住民、或是客家意見領袖，民進黨的承諾則是列出大原則，相較上是比較進步，願意傾聽草根的心聲。

平心而論，大選的政見如果寫得太詳細，難免上台後會自綁手腳，這是藍綠陣營都有深切的體會；不過，如果刻意含混其詞的動機是打定主意選後食言而肥，視之為作文比賽、用玩就丟，那當然與民主契約的精神有違。我們認為，在正式公佈白皮書之前，應該先有溝通彼此對抽象理念的理解、以及政策實踐的期待；政策中心在委託專家學者規劃政策、或是法案之際，應該與國會黨團、以及總統候選人密切協調，否則，如果連自己人都當作國王的新衣，又如何要求官僚體系落實。同樣地，在當選後，應該要求各部會立即進行簡報、並根據政見規劃法案，以免事務官太多的遐想而上下其手，讓理念與實務有太大的落差。

平心而論，陳水扁對於原住民族、以及客家族群議題相當關注，然而，或許是因又受限於「總統主外、閣揆主內」的憲政慣例，平日不方便直接過多介入，不免讓外人有執政團隊的內部整合似乎有待強化的印象。也因為「有危機才要處理」的決策模式，如果總統沒有特別交代、閣揆不會督促部會，部會首長沒有要求，事務官當然是樂於當太平官。

筆者在國務機要費事件爆發之後，個人有機會晉見陳水扁總統，結束前，他問有需要幫忙的地方嗎？既然是阿拉丁神燈裡頭的精靈開口，就毫不客氣許下三個願望，希望總統能早日促成三個法案：原住民族的『自治法』、客家族群的『語言平等法』、以及外省人的『反歧視法』。儘管有國會的困境，他至少有交代相關部會進行，顯然是言而有信。就人權保障的評估，族群政策可以由政府的努力 (efforts)、法規政策的產出 (outputs)、以及實際上的成果 (outcomes) 來考察 (施正鋒等人，2005：139)，民進黨八年執政的用心不應該被抹煞。

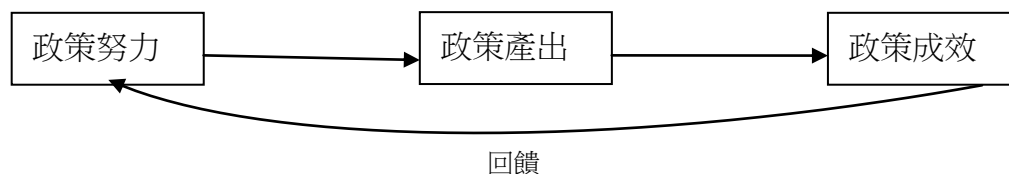


圖 4：政策制訂過程的努力

最後，社會的對話是必要的，畢竟，政治人物反應的是選民的聲音。我們必須坦白認識現實：多元文化主義即使經過二十多年的推動，還是停留在口頭的尊重，多數族群仍然還是服膺人多就是民主的真諦；同樣地，儘管大家認為族群平等是可欲的目標，然而，到底平等的內涵是甚麼，恐怕還是有南轅北轍的看法，包括在學界。實事求是，如果我們真的心儀多元文化的境界、而非只是把少數族群的文化當作異國情調般消費，有待大家願意承認彼此的差異。

## 附錄 1：『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』

台灣原住民族長久生長於斯，四百年來歷經殖民統治政權的欺凌與壓迫，原住民族的生存空間、生命身體、語言文化遭受到空前的浩劫，歷屆殖民統治者卻始終未對加諸於原住民族的過錯做任何道歉或補救性措施。此刻我們身處在蘭嶼島上，台灣原住民族各族群代表與台灣總統候選人簽訂和平對等條約，並基於族群尊重與互惠，建立原住民族與台灣政府「新的夥伴關係」。

### 一、承認台灣原住民族之自然主權

台灣原住民族世代根植於台灣數千年，原住民族群或各部落自始擁有「自然主權」，原住民族各族雖經殖民國族統治，然而原住民族從無公開宣稱放棄其自然主權。基於尊重族群意願並根據聯合國原住民族權利宣言之原則，統治國應充分尊重原住民族的「自然主權」。

### 二、推動原住民族自治

建立原住民族與國家新的夥伴關係，先決條件為尊重原住民族的自主、自治地位。現階段可立即成立蘭嶼特別行政區，推動「原住民族區域自治」；並積極推動原住民族自治準備程序（自治人才養成、自治制度及期程研擬、觀念宣導）。

### 三、與台灣原住民族締結土地條約

為貫徹台灣原住民族與台灣政府對等關係，台灣政府應與台灣原住民族各族締結土地條約。基於族群對等原則，應充分給予原住民族土地自主管理權，確立土地領域的族群性、集體性。

### 四、恢復原住民族部落及山川傳統名稱

基於尊重原住民族之自然主權，台灣政府應恢復原住民族傳統部落與土地之名稱，尊重原住者地名之使用權，屏除過去霸權式的命名方式。「凱達格蘭大道」的命名可說開啟了跨世紀的里程碑，台灣政府亦應充分尋此原則，貫徹對原住民族自然主權的尊重。

### 五、恢復部落及民族傳統領域土地

台灣原住民族原為部落社會，土地在部落公有基礎上建立共用或個別使用制度，為重建民族文化經濟發展主體，並為自治奠定基礎，台灣政府應超越私有土地產權層次，承認以部落及民族為權利主體的原住民族傳統領域。

## 六、恢復傳統自然資源之使用，促進民族自主發展

以國家財政促進原住民族地區合作事業，發展農林、生態文化遊憩、手工藝等部落及民族自主事業，吸納原本外流的原鄉人口，填補部落的社會階層，使族群經濟與文化社會發展均衡並進。在國家需用原住民族領域土地時，如國家公園、水資源用地、森林用地等，應建立原住民族與國家共同經營管理的合作模式，以尊重該部落或民族的自主地位。

## 七、原住民族國會議員回歸民族代表

台灣原住民族在平埔各族以外至少有十族，原住民族拒絕國家將民族歧視性的劃分為平地原住民與山地原住民。原住民族參與國家政策應有各自的民族代表，因此原住民族國會議員至少各族一名，而後再以族群人口數比例調整。

立約人：

台灣原住民族各族代表：

達悟族 鄒族 德魯固族 賽德克族 賽夏族 魯凱族 排灣族 普悠瑪族 布農族 泰雅爾族 阿美族

台灣總統候選人：陳水扁

（八十八年九月十日於蘭嶼）

## 附錄 2：『原住民族與台灣政府新夥伴關係再肯認協定』

### 壹、前言

原住民族歷來與台灣這片土地有著不可分割的關係，對於其人類與環境永續以及未來世代維持和睦、平衡與正義，有著不可脫離的責任。甫於南非約翰尼斯堡舉行的聯合國永續發展高峰會，決議重申原住民族在永續發展上不可或缺的角色！並通過相關落實方案。台灣在實踐上最重要的行動是總統競選期間，曾在蘭嶼與支持他的原住民各族代表簽訂、宣示【原住民族與台灣政府新的夥伴關係】協定，因著總統對原住民許下的「新夥伴關係」政策諾言，政府著手推動以原住民族自治為導向的政策措施，使得台灣在原住民族政策及永續發展議題上的努力，逐漸跟上國際的腳步。讓我們就從本土最早的主人－原住民族開始，推動「永續台灣」！

茲與國家元首定立協定，條文如下：

### 貳、原則

- 一、 確認原住民族對於台灣的永續發展有著至關重要、不可或缺的角色地位。
- 二、 再次確認【原住民族與台灣政府新的夥伴關係】協定，為繼續落實執行共同努力。  
協定內容項目為：
  - （一）承認台灣原住民族之自然主權
  - （二）推動原住民族自治
  - （三）與台灣原住民族締結土地條約
  - （四）恢復原住民族部落及山川傳統名稱
  - （五）恢復部落及民族傳統領域土地
  - （六）恢復傳統自然資源之使用、促進民族自主發展
  - （七）原住民族國會議員回歸民族代表
- 三、 憲法所肯認的原住民族依其民族意願發展的自決原則，對原住民族能實踐、發揮在永續發展上的角色作用至關重要，政府應全力支持。
- 四、 要求政府尊重並支持原住民族建立其族人認可之自治實體，以之作為協商實現【新夥伴關係】協定內容之對象。

### 參、落實方案

- 一、 協助原住民各族關於其生態智慧、土地倫理等傳統知識的重建。
- 二、 透過各種教育管道（包括社會教育），使台灣人民認識並尊重原住民族文化對台灣永續發展的重要性。
- 三、 持續推動以原住民各族（或部落、社群）為主體的傳統領域調查。
- 四、 依在地原住民族所認定的傳統領域調查結果，陸續恢復部落及山川傳統名稱。
- 五、 以不干預原住民各族（或部落、社群）自主性為前提，依其意願提供資源協助建立自治實體。
- 六、 原住民族（或部落、社群）自治實體成立之後，政府應與之協商，以土地條約或其他可行方式逐步恢復傳統領域土地。
- 七、 政府應依原住民族自治實體成立進程，針對國家公園、林管區、各式保護區、風景特定區，協商發展合宜的共管制度，並進行技術移轉與人才培育，以促進民族自主發展，裨益台灣生態之永續。
- 八、 強化原住民族在國家永續發展、國土保育方面的決策參與。
- 九、 全面檢討調整原住民族地區現有的自然資源管理機制，在地原住民族對自然資源擁有優先權利；停止不當的造林計畫、裁併退輔會森保處等不合宜機構；建立水源保護區回饋制度，成立山林守護基金，運用在原住民族山林守護工作上。
- 十、 透過原住民族集體智慧產權制度之建立，在有關其傳統知識、包括動植礦物等物質的運用上，維護其權益；鼓勵並確保原住民族以永續方式運用傳統知識獲益。
- 十一、 修法落實前述原住民族發展計畫；修憲廢除山地／平地原住民的歧視性劃分，以民族（或部落、社群）為基礎取代以個人身分為基礎的原住民族政策架構。
- 十二、 政府應提供資源，由原住民族、民間及學界代表組成公正的監督單位，以原住民族「能力建構」（**capacity building**）為指標，對政府（包括立法部門）施政、原住民族自主能力及社會認知，進行年度檢驗，並提出報告書。



立約人：

阿美族

泰雅爾族

塞德克族

太魯閣族

排灣族

達悟族

布農族

魯凱族

普悠瑪族

鄒族

賽夏族

邵族

中華民國總統：陳水扁

中華民國九十一年十月十九日

附錄 3：比較『客家基本法』與『客家基本法草案』

客家基本法草案	客家基本法
<p>第一條 為落實憲法多元文化之精神，傳承與發揚客家語言文化，繁榮客庄，提振文化產業，建立共存共榮之族群關係，特訂定本法。</p> <p>關於客家事務之推動適用本法，本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>第 1 條 為落實憲法保障多元文化精神，傳承與發揚客家語言、文化，繁榮客庄文化產業，推動客家事務，保障客家族群集體權益，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。</p>
<p>第二條 本法用詞定義如下：</p> <p>一、客家人：係指具有客家血緣或客家淵源、熟悉客語、深受客家文化薰陶，且高度認同客家，並自我認定為客家人之人。</p> <p>二、客家族群：係指客家人所組成之群體。</p> <p>三、客語：係國家語言之一，泛指四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等客家腔調，及獨立保存於各地區之習慣用語或因現代語彙的加入而呈現之各種客家腔調。</p> <p>四、客家人口：係指本條第一項客家人之定義下統計之客家人口。</p> <p>五、客家事務：係指以增進客家族群於公共領域之文化權、語言權、傳播權、歷史詮釋權、參政權、經濟權及公共行政等面向之族群平等性、族群文化發展及認同等與客家族群有關之公共事務。</p>	<p>第 2 條 本法用詞，定義如下：</p> <p>一、客家人：指具有客家血緣或客家淵源，且自我認同為客家人者。</p> <p>二、客家族群：指客家人所組成之群體。</p> <p>三、客語：指臺灣通行之四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等客家腔調，及獨立保存於各地區之習慣用語或因加入現代語彙而呈現之各種客家腔調。</p> <p>四、客家人口：指行政院客家委員會就客家人所為之人口調查統計結果。</p> <p>五、客家事務：指與客家族群有關之公共事務。</p>
<p>第三條 行政院為審議、協調本法相關事務，應設置推動委員會，由行政院院長或其指定人員召集之。</p> <p>前項推動委員會三分之二委員，由客家學者專家及客家領袖代表擔任，其組織另以命令定之。</p>	<p>第 3 條 行政院為審議、協調本法相關事務，必要時得召開跨部會首長會議。</p>
<p>第四條 政府應落實尊重多元族群之意旨，客家在中央政府機關(構)及國會，應有合理比例之代表權。</p>	
<p>第五條 政府應召開全國客家會議，研擬、協調及推展全國性客家事務。</p>	<p>第 4 條 政府應定期召開全國客家會議，研議、協調及推展全國性客家事務。</p>

客家基本法草案	客家基本法
第六條 政府政策制訂應尊重客家族群之意願，並保障客家族群之權利與發展。	第 5 條 政府政策制定及區域發展規劃，應考量客家族群之權益與發展。
第七條 客家人口達百分之十以上之直轄市、縣(市)政府應設客家事務專責單位，其餘縣(市)政府得視實際需要，設客家事務專責單位或置專人，辦理客家事務。 客家人口達百分之十以上之直轄市、縣(市)政府之客家事務專責單位，應成立跨部門整合會報；行政院應定期召開相關部會首長會議，協調整合客家事務，其實施另以命令定之。	
第八條 客家人口達三分之一以上之鄉(鎮、市)應列為「客家文化重點發展區」，加強推動客家語言文化之傳承及發揚。前述地區之公教人員應取得客語能力認證資格，並列為其考評之一。 「客家文化重點發展區」之設置及推動事項另以命令定之。	第 6 條 行政院客家委員會對於客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區），應列為客家文化重點發展區，加強客家語言、文化與文化產業之傳承及發揚。 前項重點發展區，應推動客語為公事語言，服務於該地區之公教人員，應加強客語能力；其取得客語認證資格者，並得予獎勵。
第九條 政府應於國家考試增訂客家相關類科，以因應客家公務之需求。	第 7 條 政府應於國家考試增訂客家事務相關類科，以因應客家公務之需求。
第十條 政府應建立客語研究中心，辦理客語研究認證及推廣，並設立國家客語資料庫，以提供客語復育傳承、研究發展、文字化、教育與人才培訓等運用。客語研究中心之設置及推動事項另以命令定之。	第 8 條 政府應辦理客語認證與推廣，並建立客語資料庫，積極鼓勵客語復育傳承、研究發展及人才培育。
第十一條 政府應推動公事語言制度，於機關、學校、公民營機構、醫療院所、法院監所及大眾運輸工具等公共領域，提供客語播音及翻譯服務，落實客語無障礙環境。為落實公事語言制度，前項機關(構)、醫療院所或相關人員得依實施成效予以獎勵，其獎勵辦法另定之。	第 9 條 政府機關（構）應提供國民語言溝通必要之公共服務，落實客語無障礙環境。 辦理前項工作著有績效者，應予獎勵。
第十二條 政府應提供獎勵措施，並結合各級學校、家庭與社區推動客語，發展客語生活化之學習環境。	第 10 條 政府應提供獎勵措施，並結合各級學校、家庭與社區推動客語，發展客語生活化之學習環境。

客家基本法草案	客家基本法
第十三條 政府應保存、維護與創新客家文化，並設立「客家文化產業發展基金」，積極培育專業人才，輔導客家文化產業之發展。 前項基金之設置、管理及運用辦法另定之。	
第十四條 政府應積極獎勵客家學術研究，於大學校院及國家級客家博物館設立客家學術研究機構，發展與厚植客家知識體系。	第 11 條 政府應積極獎勵客家學術研究，鼓勵大學校院設立客家學術相關院、系、所與學位學程，發展及厚植客家知識體系。
第十五條 政府應保障客家傳播及媒體近用權，辦理及評鑑客家電視及全國性客家廣播電台。	第 12 條 政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道；對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助。
第十六條 政府應積極推動全球客家連結，建設臺灣成為全球客家文化交流與研究中心。	第 13 條 政府應積極推動全球客家族群連結，建設臺灣成為全球客家文化交流與研究中心。
第十七條 政府應訂定「全國客家日」，以彰顯客家族群對臺灣多元文化之貢獻。	第 14 條 政府應訂定全國客家日，以彰顯客家族群對台灣多元文化之貢獻。
第十八條 本法自公布日施行。	第 15 條 本法自公布日施行。

## 參考文獻

- 伊凡諾幹，2013。〈民進黨執政期間原住民族政策檢討〉引言於新境界文教基金會族群關係小組 2013 年第九次會議。台北：新境界文教基金會，7 月 23 日。
- 周惠民、施正鋒，2011。〈我國原住民族教育之回顧與展望〉收於國家教育研究院（編）《我國百年教育—回顧與展望》頁 237-51。三峽：國家教育研究院。
- 邱榮舉，2013。〈民主進步黨執政時期的客家政策〉引言於新境界文教基金會族群關係小組。台北：新境界文教基金會，8 月 6 日。
- 阿扁客家總部，c. 2000《阿扁的客家政策》（《客家政策白皮書》）。
- 施正鋒，2004。《台灣客家族群政治與政策》。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒，2005。《台灣原住民族政治與政策》。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒，2006。《台灣族群政治與政策》。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒，2008。《原住民族人權》。壽豐：東華大學原住民族學院。
- 施正鋒，2010。《台灣族群政策》。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒，2011。〈原住民族自治的實踐〉發表於中華大學行政管理學系舉辦「第五屆地方政府與公共管理學術研討會—民主治理與公民參與」。新竹香山，中華大學國際會議廳，12 月 9 日。
- 施正鋒，2012。《進入二十一世紀的台灣民主制度—常識治國的邪惡》。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒、李安妮、朱方盈，2005。《各國原住民人權指數之比較研究》。台北：行政院原住民族委員會。
- 國家安全會議（編）。2006。《2006 國家安全報告》。台北：國家安全會議（<http://www.president.gov.tw/download/download.html>）。
- 陳張培倫，2010。〈原住民族教育改革與原住民族知識〉《台灣原住民研究論叢》8 期，頁 1-27。
- 雅柏魁詠，2013。〈民進黨執政時期（2000-2008）的原住民族政策〉引言於新境界文教基金會族群關係小組。台北：新境界文教基金會，8 月 22 日。
- 楊長鎮，2013。〈民進黨執政時期的客家政策的實踐〉引言於新境界文教基金會族群關係小組。台北：新境界文教基金會，7 月 9 日。
- 葉素萍，2003。〈菊蘭：誰打壓客家人？國親兩黨最沒資格批評民進黨〉《NOWnews》9 月 25 日（<http://www.nownews.com/2003/09/25/703-1518631.htm>）（2013/9/2）。

- Capotorti, Francesco. 1992. "Are Minorities Entitled to Collective International Rights?" in Y. Dinstein, and M. Tabory, eds. *The Protection of Minorities and Human Rights*, pp. 505-11. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Copenhagen Criteria, 1993 ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm)) (2013/9/3)
- Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1995 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>) (2013/9/3).
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965 (<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>) (2013/9/3)
- International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 (<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>) (2013/9/3).
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966 (<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>) (2013/9/3).
- Kymlick, Will, and Wayne Norman. 2000. "Citizenship in Culturally Divided Societies: Issues, Contexts, Concept," in Will Kymlicka, and Wayne Norman, eds. *Citizenship in Divided Societies*, pp. 1-41. Oxford: Oxford University.
- Laitin, David D., and Rob Reich. 2003. "A Liberal Democratic Approach to Language Justice," in Will Kymlicka, and Alan Patten, eds. *Language Rights and Political Theory*, pp. 80-104. Oxford: Oxford University Press.
- Lerner, Natan. 1991. *Group Rights and Discrimination*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Thornberry, Patrick. 1995. "The UN Declaration on the Rights of Person Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update," in Alan Phillips, and Allan Rosas, eds. *Universal Minority Rights*, pp. 13-76. Turku/Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights.
- United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement>) (2013/9/3)