

RDEC-RES-101-023（政策建議書）

政府施政措施落實多元族群主流 化之研究

受委託單位：國立政治大學
研究主持人：江明修教授
協同主持人：廖元豪教授
協同主持人：吳正中研究員
研究助理：李苡嘉、許乃元

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 101 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提要

關鍵詞：族群主流化、族群平等

一、研究緣起

台灣族群議題，在歷史、政治、經濟、社會、文化等多重因素的交互作用下，呈現出複雜糾葛的面貌。近年來社會上多起不當言論，或挑起族群間歷史的矛盾情結、或涉及原住民汙名化爭議、或凸顯族群文化的無知與偏見、或引發族群歧視議題等，顯示我國在族群平等法制與政策方面之不足。因此，如何透過多元族群主流化政策，達到消弭族群歧視、促進族群平等，以及發展族群共榮之目標，有其深入研究必要。

二、研究方法與過程

本研究係運用政策學習架構，首先分析台灣族群問題與現況，其次探討我國性別主流化政策，與美、英兩國族群平等政策在法律建制、政策工具、與組織設計的成功經驗，第三，則以台灣族群政策脈絡為基礎，析探前述成功經驗借鑑的可能性，最後，提出政策建議。本研究透過文獻研究法，主要用以綜合析論英美族群平等政策；另者，透過焦點座談法，蒐集學者專家對我國族群議題之意見。

三、研究發現

- (一) 從國際法上「消除一切形式種族歧視國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」與「公民與政治權利國際公約」三公約條文，或是憲法條文之規定，雖已揭示「族群平等」之方向；然就實際立法保障、政策工具與組織設計角度而言，在消弭族群歧視、促進族群平等，以及發展族群共榮之目標上，仍有其不足之處。
- (二) 現有個別族群事務主管機關（客家委員會與原住民族委員會），其組織職掌較未涉及多元族群平等事宜之推動，亦欠缺族群平

等的權責與跨部門協調之機制，無法滿足台灣社會對多元族群和諧的期待。(三)我國性別主流化政策成功之因素，可從三個層面說明：

- 1、健全的性別平等法制：性平三法涵蓋教育、工作、生活領域三大社會層面，齊步建立國民的性別平等意識，落實於日常生活環境。
- 2、有效的政策工具：性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別意識培力及性別機制等六大工具，在性別相關問題的診斷、性別意識的形塑、施政方向的規劃、跨部門之協調，以及政策執行的落實，皆發揮關鍵的效果。
- 3、成功的組織設計：行政院性別平等會與性別平等處以整合、協調專責機關的設計，有效落實性別平等業務之推展。

(四)族群與性別間具有本質上的差異。首先，族群認定標準較性別認定複雜；其次，族群議題的政治敏感度似較性別為高；第三，族群議題必然涉及語言多元問題，但性別政策就此幾無著墨；第四，性別政策發展的基礎係由下而上的突破傳統與由上而下的系統化貫徹，共同形成強勁體制，但族群議題目前似乎仍未克由下而上地凝聚社會共識。

(五)美、英兩國在其憲政體制差異與政策發展脈絡的不同，族群平等政策呈現出不同態樣，侷限我國政策學習的範圍。美國在「聯邦制度」、「三權分立」、「司法優越」、「分散決策」與「尊重民間」制度影響下，造成立法模式分散、欠缺單一權責機構現象；但法律威嚇效力與聯邦司法部、平等就業機會委員會等機構政策執行能力，仍使此一龐雜機制發揮極大的政策效果。英國在2010平等法架構下，司法機關角色與美國制度大致相仿，但單一立法、單一權責機關的安排，則為創建。是以，就法律面向而言，美國法律威嚇效力，足堪我國借鏡；就組織面向而言，英國單一專責單位的設計，似乎亦能符合我國政策現狀。

四、政策建議

本研究建議：規劃多元族群主流化政策措施，應從法律、政策與組織三大面向進行：

(一) 族群平等立法上，應參照以下原則：

- 1、應有「禁止歧視」之普遍規定；
- 2、多元且有效之執行手段；
- 3、概念界定清楚；
- 4、行政院層級族群平等會之設置；
- 5、行政院院本部設族群平等處之設置；
- 6、族群平等教育與宣導；
- 8、積極平權措施。

(二) 政策面上，建議採行以下政策工具：

- 1、禁止族群歧視；
- 2、族群積極平權；
- 3、族群統計；
- 4、族群分析；
- 5、族群影響評估；
- 6、族群預算；
- 7、族群意識培力；
- 8、族群機制。

(三) 組織設計面上，建議於行政院設立族群平等會、各機關設置族群平等審議會，行政院院本部設立成立族群平等處。

族群平等會與族群平等審議會，職司以下項目：

- 1、族群平等基本政策、法案、計畫、報告及相關措施之整合、

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

協調及諮詢審議；

- 2、多元族群主流化政策、計畫及策略發展等事項之諮詢審議；
- 3、三大公約及其其施行法之推動及督導；
- 4、各機關（構）推動族群平等機制之協調及督導；
- 5、族群歧視案件之申訴處理、調查以及法律協助。
- 6、其他有關重大族群平等議題之整合、協調及改進措施之研議等。

族群平等處，職司以下項目：

- 1、族群平等基本政策、案、計畫、工作報告之綜合規劃、協調、審議、宣導、研究發展及督導事項；
- 2、族群平等權益促進、權利保障、推廣發展及族群主流化之政策研議、法案審查、計畫核議、業務督導；
- 3、推動與落實「消除一切形式種族歧視公約」、「公民與政治權利國際公約」以及「經濟社會文化權利國際公約」及其施行法、國家人權報告之編纂；
- 4、族群平等委員會業務運作、追蹤決議、部會族群平等專案小組及族群平等聯絡人綜合規劃、協調。

（四）推動時程與主、協辦機關建議：

項次	項目	時程建議	主辦機關	協辦機關
1	族群平等立法	中長期建議	法務部 內政部	行政院各部會
2	禁止族群歧視	中長期建議	法務部 內政部	行政院各部會

3	族群積極平權	中長期建議	內政部	行政院各部會
4	族群統計	立即可行建議	行政院各部會	
5	族群分析	立即可行建議	行政院各部會	
6	族群影響評估	中長期建議	行政院各部會	
7	族群預算	中長期建議	行政院研考會 行政院主計總處	行政院各部會
8	族群意識培力	立即可行建議	行政院人事總處 國家文官學院	行政院各部會
9	族群機制	中長期建議	行政院研考會	行政院各部會
10	族群平等會	中長期建議	行政院	
11	族群平等處	中長期建議	行政院	

四、後續研究建議

各國族群平等政策法制繁雜，其法律制度、法律內容、組織設計與實際運作狀況，皆須持續系統性地研究。就法律保障積極面而言，優惠性差別待遇或積極平權措施，在美國已成為政策爭辯的焦點。是以，我國族群平等政策應如何納入積極平權措施？範圍、對象如何界定？此外，就法律保障消極面而言，族群該如何界定？例如英國 2010 年平等法規定任何人皆不能因膚色、國籍、種族或民族出身受到不平等之待遇的條文來看，保障範圍顯已涵蓋外籍人士；以目前本、外籍勞工最低工資是否脫鉤都無法獲得社會共識的情況，政府於多元族群主流化政策規劃過程中，似乎必須更加積極探討。

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

此外，組織運作的實際成效，甚難從該機關之組織法規與年度報告中得窺全貌；本研究建議：未來研究方向，除選定英、美兩國外，全球第一個通過國家性的多元文化(Canadian Multiculturalism Act)的加拿大、1975年即通過種族歧視條例(Racial Discrimination Act 1975)的澳洲、以及同樣具有多民族、多語言及多文化組成的國家，如荷蘭、新加坡等，皆可列為族群平等政策運作的考察重點。藉由田野調查、參與觀察與深度訪談，應能提供深度資料，協助我國建構完整、有效的多元族群主流化政策

目次

提 要	i
目 次	vii
表 次	ix
圖 次	xi
第一章 導 論.....	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究架構與方法.....	2
第四節 名詞界定	6
第五節 研究範圍與限制.....	9
第二章 我國族群問題與族群政策現況.....	11
第一節 族群問題探討.....	11
第二節 族群政策現況分析	12
第三章 性別主流化政策之發展經驗檢視.....	21
第一節 目的	21
第二節 法律.....	21
第三節 政策.....	23
第四節 組織.....	26
第五節 成效	28

第六節	小結	30
第四章	國外多元族群主流化政策檢視.....	33
第一節	美國族群平等政策	33
第二節	英國族群平等政策	43
第三節	小結	50
第五章	研究發現與政策建議	53
第一節	研究發現	53
第二節	研究建議	55
第三節	施政推動建議.....	65
第四節	後續研究建議.....	66
參考文獻		67
附 錄		75
附錄一	焦點團體訪談大綱	75
附錄二	第一場焦點座談會議紀錄	77
附錄三	第二場焦點座談會議紀錄	83
附錄四	焦點座談會會議照片	97
附錄五	焦點座談會訪談意見分析	99
附錄六	期末報告審查意見修正對照表.....	113

表 次

表 1-1	焦點座談參與名單	5
表 2-1	我國族群平等相關法律規定節錄	15
表 4-1	英國相關歧視法律	45
表 4-2	英國平等辦公室跨部門合作之組織與事項一覽表	49
表 5-1	族群工具主要運用之領域	63
表 5-2	多元族群主流化政策推動時程建議	65

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

圖次

圖 1-1 研究架構.....	4
-----------------	---

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

第一章 導 論

第一節 研究動機

族群的集體認同的壓抑、社會經濟結構的不公平、政府政策的偏頗、以及族群菁英的政治動員，是導致族群衝突的根源之一（Esman，2004；Horowitz，1985；Tellis，et al.，2000；Wimmer，2002；施正鋒，2002、1998）；而台灣族群議題，在歷史上殖民、移民的不平積澱，與現代政策、施政的失誤的交互作用下，更呈現出複雜糾葛的面貌（謝政諭，2004）。

相較於全球族群暴力衝突事件，台灣社會的族群問題似乎輕微；然從行政官員「台巴子」、「高級外省人」言論，挑起所謂「本省人」與「外省人」族群間歷史的矛盾情結、電視綜藝節目「大學生了沒」來賓講述的笑話，導致原住民汙名化爭議、台北市大理高中學生臉書發文語辱罵客家人「廢物」、「窮酸」舉動，凸顯族群文化的無知與偏見、以及台北車站圍起「紅龍」防堵外籍勞工聚集，引發族群歧視議題等，在在顯示適當處理台灣族群議題的重要性。為確保台灣各族群間的平等與共榮，消極上應思考研提適當的國家政策，以化解社會對弱勢或少數群體的結構性歧視、建構對弱勢族群體的友善體制；積極上則應探索規劃有效的參與機制，使多所有族群得共同參與多元族群主流的建構，建立多元和諧的公民社會。

台灣推行性別主流化（gender mainstreaming）政策以來，性別平等的觀念已經融入政治、經濟和社會等不同政策的各個階段；性別主流化此一政策工具，顯已發揮其成效。因此，性別主流化的成功經驗，如何作為多元族群主流化之借鏡，進而達成族群平等之目標，為本研究所亟欲探求之議題。此外，國際間推行族群平等政策成功的經驗，如何成為多元族群主流化之借鏡方向，亦為此研究所欲討論之重點。

第二節 研究目的

- 一、研析我國族群問題與族群政策現況。
- 二、分析我國性別主流化政策、法規制度、運作模式與成效，以及其成為族群主流化政策參照的可行性。
- 三、比較分析美國、英國等先進國家在族群平等方面之相關法制與政策，作為健全我國族群平等政策之參考座標。
- 四、從前述相關理論與政策的析探，針對我國現況研提具體可行之政策規劃方向與配套措施。

第三節 研究架構與方法

本研究主要運用政策學習架構，分析我國性別主流化政策與歐美國家族群主流化政策，提出我國未來擬推行多元族群主流化政策時之建議。政策學習因研究焦點的不同，學者陳述意有所差異。Hecló 是首位以政治學習（political learning）角度探討公共政策學者，定義學習為「源自於經驗之相對持久的行為改變。此種改變被定位為對某些感知的刺激的回應」（Hecló, 1974: 306）。是以，政策選擇係學習過程的結果，而學習則係社會力量之驅使。Hall（1993）則以社會學習（social learning）一詞，認為學習係常態決策程序的一部分，此種學習發生在「決策者依據過往政策經驗中獲得的知識，調整自我對政策發展與政策修正的認知理解」（Stone, 2000, p. 10）。然 Hall 分析英國經濟政策，發現常態政策制定過程中學習，多侷限於技術、工具層面；而宏觀層面政策目標的學習，僅會當典範轉移（paradigm shift）時發生（Bennett & Howlett, 1992: 276-277）。Rose 主張政策學習係內在自發性的學習，也就是組織內的學習過程，或具體成為組織內的有關政策事項的學習過程；易言之，政策學習即是涉入政策過程中的行為個體、團體或機關組織對相關事項的了解、學習與調適狀況（吳定，2003: 306）。Dolowitz 則以政策移植（policy transfer）

一詞，就所謂學習做出簡要的定義：政策學習是關於某一政治系統之政策、行政安排、制度與理念，運用於發展另一政治系統的政策、行政安排、制度與理念的知識（Dolowitz，2000a）。

此外，Rose（1993）歸納政策學習方式為複製（copying）、改造（adaptation）混合（hybrid）、綜合（synthesis）與啟發（inspiration）五大方式。複製係指完全移植某一國家經驗作為本國施政藍圖；改造則是將國外經驗，依據本國風土民情與政經環境，酌予調整修正，作為施政參；混合則是仿效兩地政策元素，作為本國施政的參考；綜合則是結合不同方案中類似的經驗，創造與經驗來源不同的新制度；啟發為汲取他國經驗，並結合本身創造力與知識，創造出符合本身特色、且異於學習對象的政策制度。換言之，所謂政策學習，絕非單純仿效；國家間政策環境的差異、標的政策內容複雜性、以及自身經驗累積與創造力，皆可導致不同學習模式；而研析學習對象政策之內容、可行性（feasibility）可能影響（probable effect），以及瞭解國家間政策環境的歧異，實為有效政策學習的首要條件。

是以，本研究希冀藉由政策學習中綜合模式，從我國性別主流化政策與英美兩國族群平等措施，研析適合我國之族群平等法制方向。職此，本研究將先分析我國當前族群族群問題與政策現況，次分從性別主流化政策與族群平等政策，就法律、政策與組織面向逐一討論，藉此對我國規劃「族群主流化」政策方向，提出具體建議（請參見圖一）。職是之故，本研究擬運用「主流化」概念，也就是轉換主流之策略（mainstreaming is a strategy to transform the mainstream）（UNDP，2000），透過政策學習架構，提出族群平等策略，期有助於建構多元、和諧、健康與相互包容的公民社會。

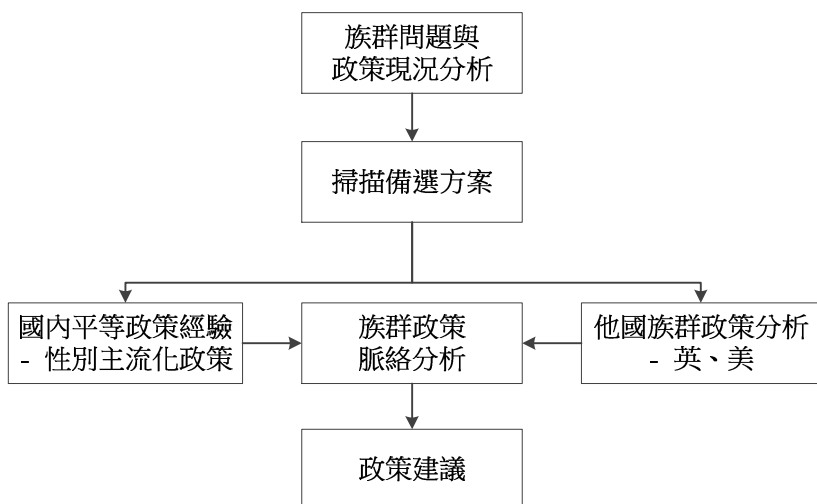


圖 1-1 研究架構

資料來源：本研究自繪

基於上述研究架構，本研究乃採取質性研究法之文獻分析法與焦點座談法，作為資料蒐集的方法；希冀透過不同資料蒐集方法之整合，達成三角定位法（triangulation）（Jick，1983）之成效，以強化研究發現之效度。茲將本研究資料蒐集方法，分別敘述如下：

一、文獻分析法

主要蒐集分析我國性別主流化，與國際有關族群平等制度、理論與實務的網站資料、圖書期刊或官方文獻資料；並分析、整理政府相關性別主流化的文獻，包含法制規範、辦法、相關報告與研究成果等。

二、焦點座談法

本研究藉由舉辦焦點座談，邀集學者專家就本研究事先所彙整的性別主流化與多元文化、族群主流化相關議題，進行意見交流，廣徵各界不同意見，期盼對現行制度問題與未來政策發展方向，提供豐富

的資料。參與焦點團體成員之邀請準則為：(1) 參與或關注性別主流化政策之學者與實務工作者（代碼 A）；(2) 與性別主流化、族群事務相關之政府行政部門（代碼 B）；(3) 參與或關注族群權益與平等法制之學者專家與實務工作者（代碼 C）。

焦點座談計舉辦兩場次，邀請人員臚列於下：

表 1-1 焦點座談參與名單

場次	時間	姓名	代碼	單位
一	101 年 9 月 3 日 上午 9-12 點	施正鋒	C	國立東華大學民族發展與社會工作學系教授
		彭欽清	C	國立政治大學民族系兼任副教授
		李麗華	C	台灣新移民勞動促進會秘書長
		顧玉玲	A、C	作家、人權運動者
		鍾錦明	C	台灣中華兩岸婚姻協調促進會理事長
		蘇愛娟	B	行政院研考會研究發展科長
		廖美玲	B	行政院客家委員會企劃處副處長
		王慧玲	B	行政院原住民族委員會企劃處專門委員
		黃忠真	B	行政院研考會研究發展處專門委員
二	101 年 9 月 3 日 下午 2-5 點	夏曉鵬	A、C	世新大學社會發展研究所教授兼所長
		李廣均	C	國立中央大學法律與政府研究所副教授
		陳宜中	C	中央研究院人文社會科學研究中心副研究員

場次	時間	姓名	代碼	單位
		官大偉	C	國立政治大學民族系助理教授
		陳張培倫	C	國立東華大學民族發展與社會工作學助理教授
		謝立功	B	內政部入出國及移民署署長
		黃鈴翔	A	財團法人婦女權益促進發展基金會副執行長
		顏玉如	A	財團法人婦女權益促進發展基金會研究員
		吳怡銘	B	行政院研考會研究發展處科長
		容怡仙	B	行政院性別平等處科員

資料來源：本研究自繪

第四節 名詞界定

一、族群理論

族群研究理論，自 1950 年代主要有原生論 (Primordialism)、工具論 (Instrumentalism)、邊界論 (Boundaries approach)、以及建構論 (constructivism) 四大主要典範，茲就此四大典範說明臚列於下。

(一) 原生論

原生論強調族群的形成受到文化、語言、血緣、歷史等等條件的影響，族群認同的理由主要來自人們根基性的情感聯繫，也就是生物性傳承下來的文化特徵並不會讓一群人自動形成一個客觀文化實體，而是因為人們一出生時的根本賦予 (given)，例如祖源、歷史經驗、文化語言或宗教，能夠促使人們感知一種像親屬關係般共享的情感根深柢固 (王雯君，2005)。原生論認為族群先個人而存在，強調族群根

基性的情感與事實，而忽略族群互動與特定政治經濟背景對於族群建構的影響。

（二）工具論

相對於原生論重視先天的原始特質與族群凝聚的關係，工具論者重視後天的共同相處體驗所凝聚而成的族群關係；易言之，工具論者認為族群會自然而然的視情境需要而作出明智的族群選擇（黃敏峰，2011）。工具論認為族群認同的基礎，在於人們因應外在環境需求所運用的一種策略性手段以利於人們在資源競爭與分配下獲得更大的利益與機會；因此，工具論者將族群視為社會的、政治的和文化的資源對於不同的利益與地位團體。職是之故，就工具論而言，族群概念本質上是社會建構之產物，是可以改變的；爰此，個人能夠從族群傳統的多樣性切割再混合建立出一套新的認同。所以族群認同將不只是存在於客觀本質論的血緣文化認定，更著重在主觀自我認同的記憶擇選（劉憶萱，2007）

（三）邊界論

邊界論係由挪威人類學家 Fredrik Barth 編著之《Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Culture Difference》（1998）所提出。Barth 認為族群是由其本身組成成員認定的範疇，造成族群最主要的是邊界，而不是語言、文化血緣等內涵；一個族群的邊界主要是「社會邊界」；族群認同是一套特定文化結合相同的價值標準。在生態性的資源競爭中，一個人群強調特定的文化特徵，來限定我族群的「邊界」以排除他人。邊界論之重要主張，可臚列於下（Barth, 1998）：

1. 族群本身（ethnicity）與文化差異的社會組織有密切的相關。
2. 族群認同是藉由自我歸屬（self-ascription）以及與他人互動的歸屬（ascription by others in intersection）所產生，而不是由分析者根據族群本身的文化所建立。
3. 重要的文化特徵是透過邊界所建立的，族群的文化與成員是可

以被區分出來的，成員本身會對其他人的行動予以評價，暗示著族群成員將他們自身視為玩相同的遊戲（play the same game）。

學者王明珂（2000）在族群邊界理論的基礎之上，結合族群的其他理論以及史學研究方法，提出了「邊緣理論」。傳統族群論者將族群與文化兩個概念緊密結合，其甚者更主張一個族群對應一種文化、一種語言，甚至一種社會；因此推論族群差異的存在係因拒絕其他文化或者歧視、抵制別的群體而存在。Barth 的族群邊界理論，打破此種傳統概念，其將族群視為一個社會組織，強調族群間的界線，亦即人們怎麼樣自己認為是一個族群。

（四）建構論

建構論主張主體性的建構與認同，是由外在環境與族群內部的對話所產生的結果，其建構的過程中是一個移動與修正的狀態，因而不是永久固定不變的；因此，建構論者認為族群認同的產生，係經過人為刻意之建構，強調彼此間俱有的共同經驗、集體記憶及一致行為。類似於結構性失憶的觀點，一群人藉由集體記憶或者結構性的失憶建構為一個族群。透過儀式、政治符號或是教育，強化一個族群的集體記憶；因為仇恨或厭惡而表現結構性失憶。因此，族群的概念既是建構的，也是想像出的共同體（劉阿榮，2007）。

二、多元族群

從多元文化主義的觀點來看，我們的社會期待尊重不同族群的文化差異、相互承認彼此的文化認同，將「認同政治／差異的政治」（identity politics/politics of difference）當作族群論述的主軸之一（施正鋒，2011）以往有些學者粗分台灣有四大族群，即閩南族群、客家族群、外省族群和原住民族群。但隨著外籍配偶及外籍勞工人數的增加，新移民遂亦成為台灣新興的一大族群。緣此，本研究所指稱的「多元族群」，範圍包含傳統上的四大族群與新增之新移民。

第五節 研究範圍與限制

本研究係初步探討我國落實政府施政措施落實多元族群主流化之方向；希冀透過政策學習角度，分析國內外族群平等發展經驗與類似案例，就我國推行多元族群主流化之政策方向，提出政策建議。

故本研究範圍主要鎖定案例有三：其一是我國性別主流化政策發展經驗；第二則為美國族群平等法制發展經驗；第三係英國族群平等法制發展經驗。

然本研究因時間、人力及物力之限制，在研究方法與研究過程有以下之限制：

- (一) 相較於國外族群概念以膚色 (colour)、國籍 (nationality)、種族或民族出身 (ethnic or national origins) 為基礎，我國族群概念更為複雜；爰此，本研究認為族群平等為國家政策發展方向，但在時間、人力與物力限制下，未能就族群做出詳盡定義，為限制之一。
- (二) 本研究囿於時間限制，國外族群平等政策經驗僅能英美經驗為主；此外，族群議題牽涉極廣，本研究僅就政策方向提出建議。因此，諸如優惠性差別待遇與逆向歧視 (reverse discrimination) 的爭議、優惠性差別待遇與排富等，恐猶待後續研究分析，研究限制之二。
- (三) 瑞士、法國等歐陸國家在「公民資格」優先性上，強調「去族群化」族群政策之經驗，對我國族群政策之規劃研析，確有實質助益；惟囿於語言因素，而未能充分探討，為研究限制之三。
- (四) 焦點座談為本研究主要資料蒐集方法，惟族群議題學者專家因散居全台，許多學者專家不克撥冗參與焦點座談，以致座談資料蒐集上，總有遺珠之憾，研究限制之四。

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

第二章 我國族群問題與族群政策現況

台灣族群議題，在歷史、政治、經濟、社會、文化等多重因素的交互作用下，呈現出複雜糾葛的面貌。本章將從族群問題與族群政策現狀兩個角度，釐清、瞭解台灣族群議題，以為掃描備選方案、汲取國外經驗之基礎。

第一節 族群問題探討

台灣是一個移民社會，除了原住民族之外，其他的族群大多為荷鄭時期以後移居而來。當荷蘭人占領台灣後，大量的漢人遂被招募來台移墾，是為第一波漢人移民潮。第二波漢人移民來台的高峰在明鄭時期，此為第一個在台的漢人政權，台灣的漢人社會也因此確立。移居台灣的漢人以閩、粵地區為多。在清領時期因為宗族和地方意識強烈，加上爭奪土地、水源等經濟資源，爆發多次族群衝突，包含了漢人和原住民的衝突、漳泉械鬥與閩客械鬥等。另一方面，各族群間的互動也產生了相互競合。例如平埔族因為地理位置的關係，在與漢人互動的過程中，遂逐漸被漢人文化所融合、同化。又如原住民族之文化、社會與經濟均受到嚴重之傷害，並倍受歧視。此外，雖不少客家族群逐漸「福佬化」¹或形成「方言島」²，餘者亦或與福佬族群存有一些「心結」問題（江明修、丘昌泰主編，2009；江明修主編，2010）。

日據時代結束後，另一波大批移民主要是戰後隨著國民黨政府來

¹所謂的客家族群福佬化是指由廣東移居台灣的客家人在與從福建移居台灣的福佬人族群互動過程中，產生涵化的現象。客家人因為通婚、居住在福佬文化強勢地區，其語言和生活習慣漸漸轉化為福佬人，學術上亦稱為「福佬客」。

²方言島是一個地域概念，即一定地域範圍內，該地域的居民使用的方言與包圍該地區的方言完全不同，使得在語言交流上該地域如同大海中的一個孤島，所以得名。方言島內的居民使用獨立的方言，往往是因為他們是因歷史原因從外地大規模遷入，同時將本身使用的方言帶入的緣故。

台的「外省」族群。當時之外省族群多為軍公教職，部分權力菁英在政治上較具優勢。而政府的語文政策，對國語以外的語言予以壓抑。在種種因素影響下，導致「本省人」和「外省人」之間因為資源分配不均及誤解，而產生了一些對立。解嚴後台灣本土意識高漲，亦造成部分外省族群的憂心。而此種衝突與誤解，已成為族群隔閡的重要關鍵因素之一。

近來跨國婚姻已是台灣近年來極為重要的一個社會現象，這些主要來自於東南亞與中國大陸者的婚姻移民日眾；此外，在台居住之外籍工作者，更已逾 50 萬人。上述因跨境婚姻、全球化與國際分工潮流下，居住於台灣的新住民，顯已成為台灣族群多元化的重要組成之一；然囿於其在政治、社會、經濟與文化上的弱勢地位，以及現行法令的不合理管制，其經濟社會地位與公民權利，長期以來均未受應有之保障。

第二節 族群政策現況分析

目前我國有關促進「族群平等」的政策，雖然在理念價值上，有憲法諸多條文，以及三個重要的人權公約-消除一切形式種族歧視公約(International Covenant on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)、經濟社會文化權利國際公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)與公民權利與政治權利公約(International Covenant on Civil and Political Rights)做基礎。而在具體落實上也有一些零碎的法律條文與行政措施。然而由於欠缺具體明確的主流化政策方向，以及政策規劃與執行的不足，其對政策與社會的影響相當有限。再加上政府在現行體制下，未必對「族群主流化」有足夠的認識；社會也未能充分實踐族群平等之價值。有鑒於此，建構「族群主流化」政策機制，強化「族群平等的意識」與「多元文化」的憲法精神，實為當務之急。

目前我國並無整體性的「族群政策」，但從憲法以及人權公約的角

度來看，「族群平等」與「多元文化」，已經是國家最重要、最基礎的政策方向之一。政府與社會，均應以這兩個重要價值為圭臬。

首先從效力位階最高的憲法來觀察國家最基本、最重要的族群政策方向。憲法許多規定，都揭示了國家的族群政策目標。憲法第 5 條：「中華民國各民族一律平等。」、第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」分別保障了各「民族」的平等地位，以及每一個個人不因族群身分而遭到歧視。而增修條文第 10 條更明文肯定「多元文化」，積極維護原住民語言文化，以及原住民族社會、經濟等領域之保障。甚至承認原住民族之「民族意願」。由此可知，中華民國憲法並不站在「同化」(assimilation) 與「個人主義」的大熔爐模式，而是以「族群平等」及「多元文化」³的價值為標準。在制定各種政策時，都必須注意憲法的這個基本價值決定！

除此之外，憲法在民意代表的名額分配上，也是明確採取「具有族群意識」(ethnic-conscious) 的政策。增修條文第 4 條第 1 項第 2 款對原住民族的保障名額，憲法本文有關立法委員與監察委員的選舉，少數民族之應選名額。更能看出，憲法在政治權力的分配上，也採取了某種「族群主流化」的立場。以憲法拘束全國所有國家機關之效力而言，相關之政策、法律、措施，更應遵循此一方向。

除憲法外，尚有三個重要的國際人權公約，也奠定了我國族群政策之基本方向。1969 年之「消除一切形式種族歧視國際公約」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)，在我國退出聯合國之前，已於 1970 年完成批准手續，在我國國內發生拘束力，應無疑問。該公約具體明確地規定締約國應致力於禁止、處罰、譴責各類的種族歧視，並且在各種資

³或有論者質疑，「多元文化」也可能形成社會分裂、各自為政，欠缺融合與共同認同的結果。然而這其實是「程度」的問題：在一個憲政主義的國家之下，各種群體與各類認同，都應該受到保障與尊重。但當然不能破壞國家存續與基本民主體制。對憲政體制的認同，就是多元文化主義下，各族群應有的最大公約數！

源分配與權利保護上，不得以種族身分加以區分。但不排斥國家為保障特定弱勢族群之必要，所採取之特別措施(special measures)。1976年的「經濟社會文化權利國際公約」與「公民與政治權利國際公約」兩公約，則經由「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」之相關規定，被轉化成有拘束效力之國內法律。⁴此兩項人權公約，多數明定人民權利不因族群、膚色、原籍(national origin)而受差別待遇，而國家之保障義務也同樣及於所有的族群！

至於各項有關族群政策之法律，則相當零散。在禁止族群歧視方面，明文的規定相當少，最重要且最有實益者應屬就業服務法第5條禁止就業事項上種族歧視之規定。此外，入出國及移民法第62條亦有禁止族群歧視之一般性規定。⁵但目前尚未有任何裁罰之案例。

在積極平權措施方面，現行法似僅對原住民族，有一些明文規定。原住民族工作權保障法與原住民族教育法，均有針對原住民族優先就業的規定。而原住民族教育法則給予原住民族學生某些優先入學的機會，也有意識地保障原住民族文化的教育資源，以及設置有關原住民族文化之教育單位。政府採購法中亦有一些原住民優先款項，高普考亦有針對原住民與客家行政之科別。但至於其他族群相關之保障，則欠缺法律之明文規定，以致僅能以撥款補助之方式支助各種活動，卻

⁴ 總統馬英九先生於2009年五月十四日簽署批准兩公約，但因中華民國目前並無聯合國會籍，在國際法的程序上，仍無法遂行批准與交存聯合國秘書處之程序。有鑑於此，我國另起蹊徑，以制定國內法的方法，將兩公約之內容納入我國法律體系。立法院於2009年三月三十一日三讀通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」(以下簡稱施行法)。其中第二條明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第三條：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」第四條：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」第八條：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。」以立法之方式，將兩公約之內容予以實現。

⁵ 入出國及移民法第62條第1項：「任何人不得以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素，對居住於臺灣地區之人民為歧視之行為。」

無法直接於就業、就學等領域給予弱勢族裔優先考量。

綜上以觀，可知我國在族群的相關立法上十分分散，除了沒有專門針對族群相關措施所為的法律之外，各散見於眾多法律中的族群條文，其在不不論是救濟程序或主管機關的規範上，亦各有不同。而在下方的表 2 中亦可發現，這些零星的族群條文，更缺少了積極平權面的有力法律以及消極面的反歧視法律，但這卻正是目前我國在落實多元族群主流化上最迫切需要之法制，應可朝此方向努力。

表 2-1 我國族群平等相關法律規定節錄

名稱	條次、項次、款次	內容
消除一切形式種族歧視公約	第一條 第一項	本公約稱「種族歧視」者，謂基於種族、膚色、世系或民族或人種的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上的承認、享受或行使。
經濟社會文化權利國際公約	第二條 第二項	本公約締約國承允保證人行行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。
公民權利與政治權利公約	第二條 第一項	本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。
	第四條 第一項	如經當局正式宣布緊急狀態，…但本措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。

名稱	條次、項次、款次	內 容
	第二十六條	人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。
社會工作師法	第二條第二項	社會工作師以促進人民及社會福祉，協助人民滿足其基本人性需求，關注弱勢族群，實踐社會正義為使命。
原住民族基本法	第一條	為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。
原住民族教育法	第二條第二項	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。
	第二十條	各級各類學校相關課程及教材，應採多元文化觀點，並納入原住民各族歷史文化及價值觀，以增進族群間之瞭解及尊重。
原住民族工作權保障法	第十六條	中央主管機關應依原住民各族群之文化特色，辦理各項技藝訓練，發展文化產業，以開拓就業機會。
災害防救法	第二十七條第一項第三款	各級政府及相關公共事業應實施災害應變措施，其實施項目如下：．．．三、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。
教育基本法	第二條第二項	教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護

名稱	條次、項次、款次	內容
		及對不同國家、 <u>族群</u> 、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。
	第四條	人民無分性別、年齡、能力、地域、 <u>族群</u> 、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢 <u>族群</u> 之教育，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。
終身學習法	第四條第三項	各級主管機關為確保弱勢 <u>族群</u> 終身學習資源，並引導再投入社會服務機會，應優先提供原住民、身心障礙者及低收入戶之終身學習機會及資源。
二二八事件處理及補償條例	第一條	為處理二二八事件（以下簡稱本事件）補償事宜，並使國民瞭解事件真相，撫平歷史傷痛，促進 <u>族群</u> 融和，特制定本條例。
大眾運輸工具播音語言平等保障法	第一條	為維護國內各 <u>族群</u> 地位之實質對等，促進多元文化之發展，便利各 <u>族群</u> 使用大眾運輸工具，特制定本法。
	第四條	本法稱語言者，係指國內各不同 <u>族群</u> 所慣用之語言。
	第六條第一項	大眾運輸工具除國語外，另應以閩南語、客家語播音。其他原住民語言之播音，由主管機關視當地原住民族 <u>族群</u> 背景及地方特性酌予增加。但馬祖地區應加播閩北（福州）語。
	第六條第二項	從事國際交通運輸之大眾運輸工具，其播音服務至少應使用一種本國 <u>族群</u> 慣用之語言。

名稱	條次、項次、款次	內容
廣播電視法	第十二條之一第一項第四款	主管機關審查申請換發廣播或電視執照案件時，應審酌左列事項：．．．四、營運是否符合特定族群或服務區域民眾需求。
公共電視法	第十一條第一項第五款	公共電視屬於國民全體，其經營應獨立自主，不受干涉，並遵守下列之原則：．．．五、節目之製播，應維護人性尊嚴；符合自由、民主、法治之憲法基本精神；保持多元性、客觀性、公平性及兼顧族群之均衡性。
心理師法	第十九條第二項	心理師執行業務時，應尊重個案當事人之文化背景，不得因其性別、 <u>族群</u> 、社經地位、職業、年齡、語言、宗教或出生地不同而有差別待遇；並應取得個案當事人或其法定代理人之同意，及告知其應有之權益。
教育經費與編列管理法	第六條	為保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，並扶助其發展，各級政府應依據原住民族教育法、特殊教育法及其他相關法令之規定，從寬編列預算。
就業服務法	第五條第一項	為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視
入出國及移民法	第六十二條	任何人不得以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素，對居住於臺灣地區之人民為歧視之行為。

資料來源：本研究自繪

以組織面來看，我國設有專責管理族群事務的機構，要屬前述之原住民族委員會和客家委員會。原住民族委員會於 1996 年間籌備成

立，其現有功能為推行原住民族的教育文化、衛生福利以及經濟與公共建設。以其各處室的職掌來看，原民會有法規政策制度之研擬權、原住民身分及原住民族之認定、傳統部落組織之輔導權、自治之規劃與推動權、原住民族一般教育政策及法規之規劃擬訂權（請參閱原住民族委員會民會，2012）。這些權力經其研擬後，又分散到內政部、經濟部、教育部執行。缺乏統一對口單位，造成組織疊床架屋，權責不明。2006年修正的行政院原住民族委員會組織條例第2條：「本會對直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所執行本會主管事務，有指導及監督之責。」由此可見，原住民族相關事務是原住民族委員會和縣市政府單位共同負責，並非原住民委員會獨立執掌。

客家委員會的功能是負責客語推廣、客家文化傳承、培養客家文化產業、以媒體行銷客家語言文化。2011年公布的客家委員會組織法第2條：「本會掌理下列事項：一、客家事務政策、制度、法規之綜合規劃、協調及推動。二、地方及海外客家事務之研議、協調及推動。三、客語推廣及能力認證之規劃及推動。四、客家文化保存與發展之規劃、協調及推動。五、客家文化產業發展、創新育成與行銷輔導之規劃、協調及推動。六、客家傳播媒體發展、語言文化行銷之規劃、協調及推動。七、所屬客家文化機構之督導、協調及推動。八、其他有關客家事務事項。」以機關組織法源來看，客委會的職掌是要綜覽客家政策、制度與法規，包含客家文化的推動（客家委員會，2012）。

根據前述，客家委員會與原住民族委員會為該族群事務主管機關，但未涉及多元族群平等事宜之推動；此外，上該二族群事務主管機關，顯無法滿足台灣社會對多元族群和諧的期待，也欠缺積極促進族群平等的權責與機制。

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

第三章 性別主流化政策之發展經驗檢視

性別主流化於 1995 年於聯合國會議首先提出，我國自 2004 年起逐步推行一連串的性別主流化相關政策措施後，似乎已發揮其政策成效。爰此，本章擬分就目的、法律、政策、組織與成效，分析我國推行性別主流化政策之經，並研析此政策經驗作為多元族群主流化政策參照的可行性。

第一節 目的

「性別主流化」一詞最早出現於 1985 年奈洛比舉行的聯合國第三次世界婦女大會。直到 1995 年聯合國第 4 次世界婦女大會於北京近郊懷柔舉行，在北京宣言及北京行動綱領中始系統性的使用做為政策研擬的工具與策略。根據聯合國經濟社會理事會（ECOSOC）的定義，性別主流化乃是一項過程，在於評估立法、政策與方案等有計劃性的行動，其行動於所有範疇、所有層次中對男性與女性所產生的影響（林芳玫，2009）。換言之，「性別主流化政策」係為使政府在所有擬定的政策中均以落實性別平等為核心主流，並對政策、立法與預算資源，重新配置和改變，以真正反應性別平等觀點、具備性別敏感度，打造一個符合「性別正義」的社會（行政院主計處，2009）。由於我國性別運動及政策等之啟蒙較族群政策為早，其豐富的發展歷程非常值得作為我國欲強化族群平等政策之參照，因此本章擬以檢視分析性別主流化之政策、法律、組織等各層面，期能為我國族群政策截長補短，以利後續章節之討論。

第二節 法律

中華民國憲法（以下簡稱憲法）為保障性別平等，提升婦女在社會上地位，在政治參與、工作及福利等層面都有明確的保障意旨。如

憲法第 7 條的平等權，規定不分男女、種族等在法律上皆一律平等；憲法第 134 條，明文保障婦女的參選名額；憲法第 153 條第 2 項，對從事勞動之婦女兒童，予以特別之保護。憲法第 156 條，指示國家應推行婦幼福利政策。而憲法增修條文第 10 條第 6 項，更進一步規定國家為促進兩性地位之實質平等，維護婦女之人格尊嚴，應消除性別歧視，保障婦女之人身安全。諸如以上等等，明確指出了我國政府應支持並促進性別平等的國家政策方針。

1981 年，宣示著男女平等享有一切權利的「消除對婦女一切形式歧視公約」(以下簡稱 CEDAW) 正式生效。該公約明確表示國家應採取立法等措施，消除對婦女之一切歧視，確保在各方面不論男女皆享有平等的待遇與權利行使。我國也在性別主流化的國際趨勢下於 2011 年 5 月 20 日三讀通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，正式將 CEDAW 法轉換為內國法，除了明定政府機關需擬定並推動 CEDAW 法規定事項外，更要求各級單位於行使職權時應具有性別意識，保障性別平等。另外亦需如同 CEDAW 法之規定，每 4 年提出我國國家報告，並依審閱意見檢討、研擬後續施政。表達我國在性別權益政策上與世界各國同步甚至更為躍進的努力與決心。

在落實性別主流化政策上的相關法制眾多，惟皆非針對性別之法律，僅屬散見於各法律中。而專門規定為防止性別歧視、促進性別平等者，一般認為則屬性別工作平等法、性別平等教育法與性騷擾防治法最具有指標性，遂以下對此三法之制度與規範做初略的比較對照，期能藉由了解性別相關法律，為多元族群主流化措施提供更有力且能達到實質族群平等的法治方向。

性別工作平等法、性別平等教育法與性騷擾防治法，制定目的皆是禁止任何具有「性意味」或「性別歧視之言詞或行為」。在規範領域上，性別工作平等法，主要範疇為職場、工作之領域；性別平等教育法著重於各級學校；性騷擾防治法則係適用性別工作平等法與性別平等教育法以外之領域。在防治義務、調查程序、申訴救濟管道、主管機關課處罰鍰和民事損害賠償責任方面，三法各自有其符合適用對象和目的的詳盡規範。值得一提者為，僅性別平等教育法有性霸凌及通

報義務之規定，以確保兒童青少年的身心健全發展。至於三法的主管機關，性別工作平等法為行政院勞工委員會；性別平等教育法為教育部；性騷擾防治法則為內政部。期能藉由工作、教育及生活場域各層次的推廣，確保落實性別意識的紮根與平等促進的目標，如此從政策面與法律面雙管齊下，有系統性的以性別法律作為性別主流化策略的動力，建立更加平等和諧的性別環境。

第三節 政策

一、性別主流化六大工具

欲擬定具有性別意識的政策，並且在推行中展現性別主流化的成效，性別主流化六大工具：性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別意識培力及性別機制的角色至關重要，遂以下先就性別主流化之六大工具分別介紹：

（一）性別統計

性別統計是評估性別落差、運用數據檢驗政策的客觀工具，以便將所蒐集或產製的數據資料，提供各界作為理性剖析與討論的事實基礎，以確保制訂之政策並非建構在錯誤的假設及偏見上（行政院主計處，2009）。性別統計在六大工具中可謂是基礎，因為要推動性別主流化，首需了解社會上的婦女活動以及女性在政策制定過程中遭受的漠視等等，因此若缺乏可靠完整的性別統計資料，將使訂出的政策未全盤考慮女性的需求，對症下藥，成為推動兩性平等政策的重大阻礙。

（二）性別分析

係將性別統計所得而來的資料及數據，從具有性別意識之觀點來分析比較不同性別之處境、待遇及進步等以為制定或修正相關政策之依據。

（三）性別預算

於國家預算編列時皆考量性別觀點，且編列與促進性別平等有關

之預算。

(四) 性別影響評估

係為評估政策推行過程中，是否直接或間接對不同性別產生差異，並探討如何消弭導致的性別差異影響之工具。

(五) 性別意識培力

藉由相關研習訓練、教育課程等培養國民的性別意識，以使個人具備追求與實現性別平等之能力。

(六) 性別機制

按性別平等業務之推展，需透過具組織性、有確立目標的專門機關單位來運作，始能事半功倍，因此設立具有整合、協調之性別機制，亦為性別主流化政策上之重點。例如在各部會安排性別聯絡人或設置各部會性別平等專責機制等，皆為有助於各單位在性別問題上的溝通。

二、性別平等政策綱領

行政院婦女權益促進委員會（自民國 101 年 1 月 1 日起更名為行政院性別平等會）第 36 次委員會議於 2011 年 9 月 7 日召開通過「性別平等政策綱領」，作為檢討過去展望未來性別平等政策指導方針。本綱領從國際婦女權益與性別平等思潮的演進出發，再檢視國內現況與環境提出施政方向。遂以下便以此綱領之簡介與分析作為瞭解我國性別多方政策之管道（行政院性別平等會，2012）：

(一)「權力、決策與影響力」篇：

性別平等理念的實踐需建立在完善的參與式民主體制上，因此著重於將婦女參與的面向，從政治領域擴充到經濟與社會領域，更將婦女參與的概念，從權力的獲得進化到決策的影響力的產生

(二)「就業、經濟與福利」篇：

強化政府之就業、經濟與福利三方面政策的聯繫結合，以避免婦女基本經濟、福利與安全保障措施因行政分立導致政策失能。

(三)「人口、婚姻與家庭」篇：

由於婦女在婚姻與家庭這塊私領域中仍面臨許多困境，特別是其多需扛起照顧老弱幼小的責任。因此，平價、優質與普及的照顧服務便是目前國家政策所要推動的重點方向，尤其是弱勢群體與偏鄉人口。另外，對於國內愈形普遍的多元化家庭，如何使其對內和諧對外融洽，也是政策制定上應考量的。

(四)「教育、文化與媒體」篇：

在教育面，致力於改善各級教育與科系的性別隔離現象；在媒體方面，鼓勵傳播業者製播性別平等意識節目以消弭性別歧視及性別刻板印象；在文化層次，一方面從建構無性別歧視的文化禮俗儀典著手，以突破父權文化束縛，一方面多方培植女性文化人才，公平分配相關文化資源。

(五)「人身安全與司法」篇：

本篇除針對現有人身安全機制與相關法規提出更具體的修正外，同時亦須強化建構對性別暴力零容忍的社會意識，提高司法及檢調單位處理婦幼案件的性別敏感度，以及檢討現行跨國境婚姻媒合與移工之仲介制度等。

(六)「健康、醫療與照顧」篇：

從婦女親善的概念擴展至性別友善，發現健康機會與疾病因素之性別差異，制定具性別意識、公平性與跨部會整合之健康政策。並強化醫療照顧體系與其人員的性別敏感度，俾使不同性別與弱勢偏鄉女性獲得性別特殊性與身心並重之服務。

(七)「環境、能源與科技」篇：

本篇是一項全新的課題，為因應全球變遷與世界潮流，打破在特定領域上的性別隔離，加強女性在環境、能源、科技、防救災與重建等領域能力建構與決策參與，並確保在政府所主導的此類規劃設計中融入性別觀點與需求。

第四節 組織

為配合社會發展的需求，強化國家機關能力，政府組織改造為必要手段之一。性別相關機制的不斷轉變，便是為使性別意識得以更順利推行，進而達成提升國家競爭力的目標。我國性別組織，一開始從 1995 年成立僅為地方性的台北市婦權會，到提升為 1997 年中央層級的行政院婦女權益促進委員會〔以下簡稱婦權會〕，如今 2012 年配合政府組織改造，正式成立行政院性別平等處，由政府最高層級建置性別平等專責機制，來推動性別主流化的工作。以下將簡述我國性別組織之更迭及其緣由，以作為後續章節探討如何設置具有最大效能的族群相關機關之參考。

一、行政院婦女權益促進委員會

行政院婦權會成立於 1997 年，希望能藉由政府與民間團體間的合作，產出不論是在政策規劃、督導或是資源統合分享上的最大功效。婦權會的法源依據為「行政院婦女權益促進委員會設置要點」，組織性質定位為任務編組。召集人為行政院院長，組成委員有相關機關首長、社會專業人士與婦女團體代表，任期二年，得連聘連任，且每屆應至少改聘社會專業人士及婦女團體代表擔任之委員 4 人至 6 人。議事方面，其運作機制採三層級模式，第一層級為議題分工小組會議，分門研擬相關提案；第二層級為會前協商會議，針對所提議案充分溝通以凝聚共識；第三層級為委員會議，就已協調完竣之重要議案做最後確認（林依依，2007）。

惟婦權會之組織性質非正式編制，因此在組織權責的力量上仍嫌不足，人力及預算資源的運用亦缺乏，無法有效實踐性別主流化政策所欲達到的性別平等目標，遂為使我國的性別平等組織，能成為有效提升女性權利及制定相關政策的有力推手，重新定位婦權會的組織及功能角色，即成為勢不可擋的首要工程。

二、將「行政院婦女權益促進委員會」更名為「行政院性別平等會」，並另設置「行政院性別平等處」

(一) 發展歷史與背景

民間婦女團體首先提出倡議成立性別平等專責機制，以改善過去政府往往在性別議題上僅將焦點放在兒童婦女福利政策的推動，卻忽視了真正得以有效促進性別平等的前提之一，在於具有有效率、有力量的專責單位。2008年，行政院原議成立「行政院性別平等委員會」，專責性別業務的中央二級機關以解決婦權會時代組織建制零碎化的困境。後行政院組織改造推動小組（以下簡稱組改小組），基於性別平等事務具有跨政策領域及跨部會協調之需求，以及配合行政院組織改造規劃的整體考量，決議將婦權會更名為「行政院性別平等會」（以下簡稱性平會），並另外設立直屬行政院本部的「性別平等處」，做為性別平等會的幕僚單位，專責執行性別主流化、權益促進、權利保障及推廣發展等業務（賴韻琳、莊靜雯，2012）。

2009年4月行政院將新版行政院組織法修正草案函請立院審議，其中第14條規定：「行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。」，且於該條文說明設立「性別平等處」，處理性別平等事宜，負責行政院性別平等會之幕僚作業。至此行政院正式設立中央一級機關內部一級單位的「行政院性別平等處」（以下簡稱性平處），同時維持婦權會之體制，但更名為「行政院性別平等會」。

(二) 行政院性別平等會組織規劃及運作機制

依據行政院院臺性平字第 1010120571 號函頒「行政院性別平等會設置要點」，明定設性別平等會。其任務有：1、性別平等基本政策、法案、計畫、報告及相關措施之整合、協調及諮詢審議；2、性別主流化政策、計畫及策略發展等事項之諮詢審議；3、消除對婦女一切形式歧視公約及其施行法之推動及督導；4、各機關（構）推動性別平等機制之協調及督導；5、其他有關重大性別平等議題之整合、協調及改進措施之研議等。

性平會的委員組成與相關規定皆和先前之婦權會大致相同，召集人由行政院院長擔任，且委員任一性別比例不得少於三分之一，社會專業人士及團體代表擔任之委員，每屆合計至少須改聘4人。在運作

機制方面，除原 5 個分工小組外，規劃新增設「環境、能源及科技組」，進行協調及研議。執行秘書係由政務委員兼任，副執行秘書則由性平處處長兼任；幕僚作業則由性平處辦理。

（三）行政院性別平等處職掌與組織規劃

性平處除了有由院長直接指揮，提升整體運作效能的優點外，更可以其作為性平會幕僚單位的身分，由上而下協調統合各部會的作業使之同步，將性別政策順利且有力地推展。依「行政院處務規程」第 16 條規定：性平處掌理事項如下：1、性別平等基本政策、法案、計畫、工作報告之綜合規劃、協調、審議、宣導、研究發展及督導事項；2、性別平等權益促進、權利保障、推廣發展及性別主流化之政策研議、法案審查、計畫核議、業務督導；3、推動與落實消除對婦女一切形式歧視公約及其施行法、國家報告之編纂；4、行政院性別平等會業務運作、追蹤決議、部會性別平等專案小組及性別聯絡人綜合規劃、協調。

第五節 成效

自 90 年代以來我國的性別平等概念，藉由性別運動、性別相關法制的訂定、性別平等機制的設立，以及媒體與民主政策的參與等等，多方管道同時進行而產生明顯的影響與躍進。其成效非一蹴可幾，但卻是紮實而穩固的前進，以下將以行政院最近之施政報告為原形，從六大層面逐一介紹性別主流化政策的推展效果（行政院，2012）。

一、政府體制與法制面

在政府體制上，因應行政院組織改造，新設置性別平等處，持續推動性別主流化及督促各部會性別專案小組強化性別參與決策機制。在法制上，推動落實自 101 年 1 月 1 日起施行的「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」。而性侵害犯罪防治法亦相應修正部分條文，並於 101 年 1 月 1 日實施。另，藉由「國家婦女館」作為推展婦女權益工作與國際間性別相關資訊的聯繫交流管道，協助婦女參與國際事務及辦理性別主流化推廣教育等。

二、提供特殊境遇家庭及弱勢婦女生活扶助與支持

督導地方政府貫徹實施特殊境遇家庭各項扶助措施，強化各項托兒及托老之彈性照顧服務。在外籍家庭上，補助民間團體設置 73 個外籍配偶社區服務據點，並配合外籍配偶照顧輔導基金設立 33 個家庭服務中心，協助地方政府建構整體性外籍配偶家庭支持措施與服務方案。

三、家庭暴力、性侵害及性騷擾防治工作

在推動被害人保護扶助工作方面，設立 113 保護專線，並提供家庭暴力、性侵害被害人保護扶助。在辦理教育輔導業務方面，除了強化家庭暴力預防宣導、推廣家庭暴力及性侵害防治教育、建立家庭暴力事件危險評估、加強家庭暴力相對人預防輔導外，亦推動各項家庭暴力、性侵害及性騷擾防治相關專業訓練。在暴力防治業務方面，推動「性侵害案件整合性團隊服務方案」以及「性侵害案件被害人減少重複陳述作業方案」。另外尚有「家庭暴力安全防護網計畫」。

四、性別工作平等面

除在社會福利方面，補助雇主負擔之育嬰留職停薪人員社會保險費外，亦研擬修正「性別工作平等法」第 20 條，使受僱者須親自照顧未滿 12 歲或國小以下之婦女子女時，請家庭照顧假工資照給。另外為推廣「性別工作平等法」之規定，與地方政府合辦「性別工作平等法」暨性騷擾防治宣導會。

五、協助女性創業與就業面

在協助婦女創業上，推動微型創業鳳凰貸款，且針對特殊境遇之弱勢婦女等亦提供優惠利率，並且由青輔會提供一系列創業課程，以提升女性創業經營能力。在協助婦女排除就業障礙上，辦理「幸福新力量促進婦女就業計畫」，提供個別化、多元化、在地化且具發展性的就業服務。

六、照顧女性勞工生活面

在婦女之勞保生育給付權益上，修正勞工保險條例，放寬得請領

生育給付之相關規定，以增進其請領生育給付之權益。在婦女育嬰留職停薪津貼上，修正就業保險法，增列育嬰留職停薪津貼為給付項目，以提供被保險人更周全的就業安全保障。

第六節 小結

我國性別主流化政策，帶動了婦女相關政策的成熟與提升，是世界的趨勢也是全球化的結果，其亦同時在性別組織架構上產生變革，行政院性平會與性平處雙重機關的建制，代表著以更有效一致的方式來解決婦女面臨的問題，並推動人類社會性別平等目標的早日達成。如此從政策制定，法律推動到政府各單位的細部執行，性別主流化展現截然不同的成效與新視野，為我國社會開啟了和諧共處，一同向上提升的性別平等意識氛圍。

從本章性別主流化的政策發展經驗來看，多元族群主流化政策欲借鏡之，有得參酌但亦有相異之處。分別析述如下：

其成功之經驗，足資援用者如：

一、如性別之六大工具，建立專屬族群的政策工具：從性別之六大工具而論，建立各族群間的統計、分析與評估，係同等重要的，如此方能確實瞭解族群間的差異癥結點，使族群平等的政策不致偏離而具有成效。

二、參酌性平三法，制定具有積極平權措施層面及消極反歧視層面的族群相關法制：在討論如何設計一套落實多元族群主流化，並且得以有效輔助政策推動、消弭族群歧視、促進族群平等之法律，性別平等的相關法制設計十分具有參考價值，從社會中的三大層面-工作、教育、生活環境著手，齊步建立國民的族群平等意識，使其自成長階段、自生活周遭皆得以落實族群平等的意旨。

而性別主流化政策之經驗，可能在探討族群主流化政策的推行上會面臨以下幾點限制：

一、定義上的困難：族群與性別間仍具有本質上的差異，在身分認定上，族群似乎較性別認定更為困難，此便可能使族群遭遇較性別更困難的資源、人力等分配困境。

二、政治高敏感性：族群議題的政治敏感度似較性別為高，導致政策決定者往往選擇避而不談，似乎掩耳不聞變成了最佳上策；

三、語言多元性：各個族群的語言背後皆蘊涵著其固有的文化淵源，在族群議題上十分重要，然而性別政策在這部分相對來說是較少著墨的，但對族群政策來說是個不容忽視的課題。

四、發展背景的差異：此限制主要在於歷史背景的不同，性別政策的基礎係由下而上的突破傳統，與由上而下的系統化建立體制，共同著力；惟我國的族群議題與相關政策，今已有客委會與原民會的設置，如何使各不同族群委員會間，協調、整合、相互尊重文化差異、建立族群平等組織架構，一同邁向祥和的族群正義社會，諸如此類的問題都將是以下章節所欲探討的。

此外，在國際浪潮、普世人權意識的沖擊下，我國身為全球公民社會的成員，更於 1966 年即已簽署了「消除一切形式種族歧視國際公約」，對於跨國移工與新移民的多元文化、少數族群對身分認同，和公民權利的覺醒與訴求等等，亦應具有國際意識，使族群議題須考量的層面，不再如以往僅觀國內情勢為之即可，因此，第四章將從各國多元文化、族群主流化政策的研究著眼，以使我國族群平等政策的研擬方向，可以更加多元且豐富。

第四章 國外多元族群主流化政策檢視

制度在形塑政策的過程中至關重要，決策環境的差異必然會影響甚或是限制政策移轉的可能性(Kay, 2006:27; Peters, 2005:79; Rose, 1993:39)。例如 Claudio Radaelli (2000) 在研究歐盟成員國之貨幣政策、公司稅政策以及大眾媒體政策的政策移轉，便發現制度同質性(institutional homogeneity)是促成政策移轉關鍵因素。職是之故，兩國間制度同質性的程度愈高，政策移轉成功了可能性亦相對提高。

爰此，本研究於掃描備選方案階段時，即屏除學習歐陸國家如瑞士、法國等，因為其基本政策思維即堅持「公民資格」優先性，以及強調「去族群化」族群政策之經驗。基於上述政策學習之可理解度，與時效之考量，本章主要擬就美國、英國兩國之族群平等政策，分就目的、法律政策、以及組織面向逐一檢視，並評析兩國相關政策經驗可供借鏡之處。

第一節 美國族群平等政策

鑑於黑奴制度的歷史、南北戰爭、種族隔離制度、1960年代以來的民權運動經驗，以及移民國家的多元種族組成，美國對於「種族平等」非常敏感，相關之法規、制度與組織可稱是全世界最多也最複雜的。在此同時，美國的族群平等政策也充分反映了該國高度分散、多元的政府組織，以及高度依賴司法強制執行的法律文化。

一、目的

從歷史上來看，美國各類禁止歧視，促進族群平等的法規政策，主要之政策目的包括：

(一) 維繫社會安定：

黑人與其他少數族裔若持續受壓迫，則在他們不被尊重，無法翻

身的情況下，社會衝突、暴動，乃至內戰都有可能發生。南北戰爭與黑人民權運動產生的衝突，就是美國制定各項族群平等法令，執行反歧視法（antidiscrimination laws，指各種禁止甚至處罰歧視行為的法規。在早期多屬針對「種族歧視」所為之「反族群歧視法」，後來在1970s 逐漸擴張至規範性別歧視、年齡歧視、身心障礙者歧視等領域）的重要歷史經驗。

（二）族群多樣化：

近年來的實證研究已經拋棄了以往「社會同質化方能進步」的假設。相反地，族裔、文化之多樣化（diversity）無論在教育、經濟、軍事等領域上，都有促進整體效率的效果（Bowen & Bok，2002）。而族群平等，消弭歧視，乃至積極地實現種族平權，正是多樣化的前提。

（三）維繫人格尊嚴及民主涵納（Inclusion）（Karst，1989）：

族群歧視將造成被貶抑族群之自卑感、疏離感，使得他們難以參與民主社會重要的場域，諸如投票、就業、交易、教育等領域（Siegel，2004）。族群平等之政策，就是要讓每個社會成員都有被尊重的感覺，進而積極參與社會各層面的生活。

為了實現上述政策，美國從聯邦憲法以至各州各縣市之法律、自治條例，甚至行政命令與規則，紛紛採取各種措施促進族群平等，消弭種族歧視。

二、政策與法律

在族群平等上，首先在為了廢奴議題而掀起的南北戰爭後，聯邦憲法增加了三個重要的條文，通常稱為「重建時期之增修條文」（Reconstruction Amendments）。包括了憲法增修條文第十三條之「廢奴條款」（全面廢止奴隸制度）；增修條文第十四條之「平等保護條款」（禁止各州對轄區內人民拒絕給予平等法律保護）；增修條文第十五條之「投票上之種族平等」（禁止各州以種族因素為由，限制人民投票權）。而這三個增修條文，除了靠聯邦法院之判決來執行外，同時均明文授權由聯邦國會制定相關法律落實之。

在憲法族群平等的實踐上，法院承擔了重要的任務。尤以 1954 年之 *Brown v. Board of Education* 案⁶最為重要。該判決一舉推翻了延續半世紀以上的「公立學校隔離政策」，而其他公共領域（如：車站、海灘更衣室等）的種族隔離也在後續判決中陸續被推翻。雖然激起南方白人優越主義者之反彈，然而艾森豪總統強力動用軍隊支持聯邦法院之判決，「禁止種族隔離」在美國遂成為公部門之最基本原則。

憲法之外，在聯邦層次的反族群歧視法，最重要者當屬 1964 年民權法（Civil Rights Act of 1964），禁止在就業、公共交易場所（public accommodation）、公共設施等場域所為之種族歧視。違反者應負民事損害賠償之責任。此外，投票權法（the Voting Rights Act）禁止各州在制定、執行各項選舉與投票政策時，對少數族裔造成障礙與不利現象，也是極重要之規定。

另一類法令則是以刑事制裁特別嚴重之種族歧視行為。其中一種是以「仇恨犯罪」（hate crimes）為處罰對象。亦即，針對特定犯罪行為（如：殺人、傷害）而具有種族歧視或仇恨動機者，加重其刑並列為民權法之一部份，優先適用。另一種類型則與美國奴隸制度之歷史有關：為了根絕奴隸制度，並杜絕各種「類似奴隸」「強制勞動」之情況，美國的「人口販運法制」對於剝削虐待國內外移工之行為，以嚴厲之刑罰予以制裁（廖元豪，2005）。

前述兩種政策措施，多集中消極地管制、處罰歧視行為。在積極方面，聯邦政府也採取所謂的「積極平權措施」（affirmative action）。依法在各種公共工程或政府公務員聘僱事項，優先錄取那些在歷史上遭受歧視排拒，導致現在在政府契約與就業上「低度被代表」（under-represented）的少數族裔。

反歧視法、仇恨犯罪法，以及積極平權措施，都曾經因為涉及其他人民權利之限制，而在法院遭到挑戰。反歧視法與仇恨犯罪相關立

⁶ 347 U.S. 483 (1954) .

法，法院認定並不違憲。⁷而以積極扶持少數族裔為目的之積極平權措施，則可能因為過份限制白人權益而被認為違憲。但經過重新檢討修正，採取更加細緻的手段（如：在大學入學方式上，「黑人一律加分20%」可能被宣告違憲，但改成「個別考量每個申請人的族群背景與社會經驗」，就可以通過。在政府契約的優惠方面，只要政府能夠對「當地之種族歧視效果至今猶存」能夠提出說明，也可以被認定是合憲的措施。）後，也可以通過憲法的檢驗。

除了聯邦政府外，美國各州的憲法與法律，乃至各地方政府之自治條例也都有許多的反歧視法令政策。以加州為例，從嚴厲禁止對少數族裔仇恨犯罪的立法，到各種在就業、居住、交易、教育等領域的反歧視法，都提供了比聯邦法更細緻與嚴格的規定。紐約市、舊金山、芝加哥市等大城市，也都另行訂定人權自治條例，對「歧視」做出更詳盡之定義以及執行機制。同一行為就算聯邦法不罰，仍有可能因牴觸州法或地方條例而受懲處或應負賠償責任。多重的政府層級，提供了層層的保護網與執行措施。

美國的族群平等（反歧視）政策，在規範密度上相當高，且手段策略上也很多樣。第一，從聯邦到州政府、地方政府均有各類（重疊或互補）措施；其次，對於「就業」「交易」「教育」「政府契約」等各領域，會視各領域各地方之需求，有特別的反歧視規定。例如，除了常見的就業與教育歧視外，加州為了防止在健保領域有著各種歧視，就在該州「健康與安全法典」(the Health and Safety Code)的 1365.5 條，特別明文規定，各種健保契約與相關保險規定，若有種族、膚色、原籍等歧視，均屬違法。

其次，在各種反歧視法，除了規範直接、明示的歧視外，也對於間接歧視或隱藏式的歧視予以規範。1971 年的 *Griggs v. Duke Power Co.*⁸聯邦最高法院就判定，即使雇主或相關單位沒有故意的歧視，也

⁷ 美國最高法院於 *Wisconsin v. Mitchell*, 508 U.S. 476 (1993)，認定此類立法係管制行為，而非純粹針對言論，因此合憲性並無問題。

⁸ 401 U.S. 424 (1971)。

沒有明文以種族、族裔身分為分類標準，但各種僱傭或管理措施若對特定少數族裔，在結果上有不利效果（disparate impact），也可能成立種族歧視而違法。

第三，歧視還包含了所謂的「誤想歧視」：歧視者因為受害者的「外觀」，而「誤認」其為少數族裔而加以歧視。這種類型的歧視也會被規範。例如在紐約市人權法第 8.107 條，就明文規定「因真實或被誤認之種族」（because of the actual or perceived race）而歧視，也是被禁止的。⁹

綜上所述，美國的族群平等法令，網路之廣泛複雜，執行機制之多元，確為其他國家所難以比擬。但美國多半以「消極處罰」（民事或刑事或行政制裁）為主，部分積極平權措施或補助措施為輔。相比之下，較少如加拿大積極輔導新移民融入社會的措施，而傾向於將這些任務讓社會「自然」處理。

三、組織

美國的反歧視政策法令，雖然數量極多，而且從憲法以下各種規範皆存在。但特色之一就是並無統一、綜合之「族群平等執行機關」。

理論上，基於憲法與法律之規定，全體政府機關均有實現族群平

⁹ 部分條文摘錄如下：Public accommodations. (a) It shall be an unlawful discriminatory practice for any person, being the owner, lessee, proprietor, manager, superintendent, agent or employee of any place or provider of public accommodation because of the actual or perceived race, creed, color, national origin, age, gender, disability, marital status, partnership status, sexual orientation or alienage or citizenship status of any person directly or indirectly, to refuse, withhold from or deny to such person any of the accommodations, advantages, facilities or privileges thereof, or, directly or indirectly, to make any declaration, publish, circulate, issue, display, post or mail any written or printed communication, notice or advertisement, to the effect that any of the accommodations, advantages, facilities and privileges of any such place or provider shall be refused, withheld from or denied to any person on account of race, creed, color, national origin, age, gender, disability, marital status, partnership status, sexual orientation or alienage or citizenship status or that the patronage or custom of any person belonging to, purporting to be, or perceived to be, of any particular race, creed, color, national origin, age, gender, disability, marital status, partnership status, sexual orientation or alienage or citizenship status is unwelcome, objectionable or not acceptable, desired or solicited.

等，消弭種族歧視之義務。然而，對於如何實現抽象的「族群平等」，怎樣協調各部會單位履行，在美國這個高度分權的國家，並沒有統一的管考與政策協調機關。聯邦總統也很少勾勒出完整、清楚的「族群平等政策」來帶領各機關。

在聯邦政府中，最重要的執行機關應該是聯邦司法部（Department of Justice, DOJ）尤其是其中的民權司（Civil Rights Division）。¹⁰對於違反聯邦民權法中的刑罰規定、住屋歧視規定、移民保護規定、教育歧視等規定之行為，聯邦司法部可以調查並向法院追訴，課處高額罰鍰或命其停止歧視措施。

另一個重要的執行單位，則是平等就業機會委員會（U.S. Equal Employment Opportunity Commission, EEOC）¹¹，主要負責處理就業歧視的問題。在公部門方面，EEOC 所發佈的各種平等就業解釋與標準，均有拘束力。EEOC 也審理聯邦各機關有關就業歧視所為之處分或裁決。就此而言，它相當地有權。但對於私人領域的就業歧視，它可以從事調查與調解，必要時也可以向法院起訴。

此外，聯邦民權委員會（U.S. Commission on Civil Rights）則是一個很像聯合國「巴黎原則」所要求的「人權委員會」。它是個獨立機關，其主要任務是提供民權政策之資訊並針對提升執法能力提出建議。而其權限包括：對個案或政策做調查、聽證、發佈訊息、受理陳情申訴並轉達相關主管機關、促進公共覺醒、進行研究等。在調查與聽證部分，其有核發傳票要求出席與調閱資料之權力，但僅止於此。民權委員會對於種族歧視等具體個案，並沒有裁罰起訴等執行權；對政策也只有報告、建議之權限。¹²至於其他法令的執行，就落在個別法令之主管機關分散處理。

¹⁰ U.S. DOJ: Civil Rights Division, available at <http://www.justice.gov/crt/>（last visited Oct. 15, 2012）。

¹¹ 關於 EEOC 之權限與功能簡介，請參閱 <http://www.eeoc.gov/eeoc/>（最後造訪日：Oct. 15, 2012）。

¹² 關於聯邦民權委員會之職掌，參閱：<http://www.usccr.gov/about/powers.php>（最後造訪日：Oct. 15, 2012）。

各州的制度組織也類似，多由各州司法部擔任主要之強制執行工作。鮮少特別設置專門處理族群平等政策的統合協調單位。

值得參考者，在地方政府層級，反而有一些統合性的「人權委員會」，同時包辦有關族群平等（及其他反歧視法）政策規劃、教育、協調，以及強制執行的面向。如紐約市的 New York City Commission on Human Rights (New York City Commission on Human Rights, 2012) 芝加哥市的 Commission on Human Relations, (Commission on Human Relations, 2012)、舊金山市之 Human Rights Commission (San Francisco Human Rights Commission, 2015) 等等。

另外應注意者，美國各個族群平等法，均大幅依賴法院裁判，尤其是民事訴訟一禁制令之核發（禁止特定歧視行為，或要求採行特定救濟措施）、裁罰、民事損害賠償等。行政機關或僅擔任起訴功能，甚或在民事訴訟往往僅有協調之角色。民間（受害者、公益團體）如何運用司法程序救濟，仍大幅決定了反歧視的政策是否、如何落實。

四、「具種族意識之措施」與「色盲原則」之衝突

與本研究之「族群主流化」議題有關之爭議，是美國的「積極平權措施」（亦有翻譯為「優惠性差別待遇」者）（王玉葉，2007；廖元豪，1996）辯論中，對於政府促進族群平等到底應採取「具種族意識」（race-conscious）的手段；還是純以個人為對象，不明示種族、族裔因素之「色盲」（color-blind）策略？這也涉及對美國憲法上「平等」概念之理解。

從聯邦政府、各大學，以至各州、地方政府，與原住民部落等領域，公部門都採取不少「基於種族身分之積極平權措施」（race-based affirmative action），明文規定，在各類政府給付或保障措施上，某些少數族裔可享有優先地位。

此類措施之目的，或為補救過往之種族歧視所遺留之傷害（例如，少數族裔就業率低、教育程度差等），或為促進組織中之族群多樣化（ethnic diversity）。實證上也的確有正面效果（Bowen & Bok, 2002）。然而，此類「具種族意識之措施」以每一個人的「族裔身分」

作為法律上之分類標準，與美國根深蒂固「個人主義」的傳統有緊張關係。也直接影響了主流族裔（白人）甚至亞裔、猶太裔之資源分配機會（例如，白人之大學入學機會，可能被分給標準測驗分數較低之非裔、拉丁裔），因此惹起許多訴訟。批評者認為這種措施乃是「逆向歧視」（reverse discrimination），剝奪了主流族裔「個人」憲法上的平等保護（equal protection）權利。

目前保守之美國聯邦最高法院，大致上是以個人主義的「色盲論」為原則，有限度地承認「族群意識措施」。聯邦最高法院對於種族積極平權措施，雖未一概否定，但採取「嚴格審查」（strict scrutiny）：政府措施若以種族、族裔為分類標準，其「目的」必須是為了追求「極重要政府目的」（compelling government interest），而「手段」必須是達成目的之「恰到好處」（narrowly tailored）方法。在這樣嚴格的標準下，政府之積極平權措施可以在某種程度內考量每個人的種族身分，但不能成為主要原因或決定性因素（廖元豪，1996）。

例如：密西根大學（University of Michigan-Ann Arbor）的積極平權措施，在 2003 年受到挑戰（王玉葉，2007）。而最高法院將大學部「少數族裔一律加分 20%」的規定宣告違憲；但認定法學院「以族裔身分作為參考因素」的「軟性變數」（soft variable）途徑合憲。差別就是前者不分青紅皂白，不考慮每一個申請人的優勢與背景，太過重視「種族身分」可能使每個「個人」被融化在集體認同裡，反而強調族裔刻板印象。而法學院的措施並沒有「一律加分」，而是參酌個別申請人是否具有「克服障礙」的經驗。「種族」或「族裔」的身分，在此只是一個參數。

此外，許多學校採取「多元文化教育」。只要不直接以「族群身分」為標準，而是在教育方法、教材內容上考量多元的族群文化，提供雙語、多語、跨文化教材，甚至為少數族裔調整（accommodation）既有的教育措施（Brown，2008）。這類措施雖然有部分質疑的聲音（Barry，2004；Huntington，2006），但大致上都被接受。

在這樣強烈的個人主義憲法觀點下，「族群主流化」的政策途徑

自然會受到限制。「族群身分」在各種政策措施，可以納入考量，但僅屬消極（消弭種族歧視）手段，或次要參考因素，而不能成為最主要的決策條件。當然，這並不排斥適度地「參考」「考量」種族、族群分佈因素。

五、美國族群平等法制評析

綜觀美國之族群平等政策、法令，與組織，可以看出其具有以下特色—

- （一）族群平等內涵雖有爭議，但基本方向上已經成為國家最重要的價值方向，從憲法以下各項法規，明確規範並嚴格執行。雖然無法驟論種族歧視已完全消弭（九一一事件後，對阿拉伯裔的敵視偶爾仍會看到；部分公眾人物有時也會有不當言行），但至少社會氣氛、主流價值上，已經不容許明目張膽的種族歧視與敵視。這也是美國能在2008選出第一位非裔總統的部分原因。沒有強力執行多年的反歧視法，未必能有這樣的成果。
- （二）法令措施相當多元、多層級，執行上更是高度分散。欠缺統合協調之機制。
- （三）法令措施偏重起訴裁罰賠償等強制執行，輔以積極平權措施與補助，但較少宣導，更少積極主動形成社會規範。
- （四）執行機關與法院結合，多半有強而有力的執行權限。
- （五）在個人主義的色盲論或同化論之下，所謂「族群主流化」之策略會受到相當限制。在「禁止族群歧視」部分尚無問題，但分配資源的積極平權措施，就不能以種族/族裔身為唯一或主要考量。

美國這樣的結構，與該國「司法優越」「分散決策」與「尊重民間」的特色有關。除了美國的聯邦制度（Federalism）讓聯邦政府的權力受限之外，三權分立的總統制也讓行政權力受到限縮。

此外，反歧視畢竟是對私人社會領域很強烈的干涉，對私法自治、契約自由、結社自由，都是很強烈的干預。美國在把「族群平等」拉高到憲法位階價值的同時，在執行機制上大多委由司法途徑來裁

決，是另一種權衡公益與私領域自主的方法。

但在台灣或其他國家參考美國制度時，也有幾點需要注意者：一方面，美國對族群平等之重視，以及其憲法以下各種規範之複雜、多樣、強力，鮮少有任何國家能相比。另一方面，美國司法體系權力與社會聲望之高，民間團體（如 ACLU 等民權團體）之法律資源之雄厚，亦屬舉世罕見。

在這兩個特色相加下，才能使得這套分散，甚至散亂的機制仍能發揮極大的政策效果。如果我國或其他不具這樣能力的國家驟然模仿美國之高度分散組織，又沒有其他的配套，恐怕很容易流於各行其是，甚至讓美輪美奐的反歧視法規淪為具文。

但美國法制政策的「執行力」是非常值得我們參考的。多半的反歧視法，執法的手段都十分多元，且多有具威嚇力的制裁在支撐。而且法令政策針對各種歧視的定義、類型、策略，都有詳盡的規定，讓主管機關有清楚的方向可資遵循。

另外，美國從憲法（與法院相關判決）上就非常明確地將族群平等列為國家最高位階目標之一。這使得該國各級政府無可逃避，必須將之列為重要的施政優先順序—至少不能牴觸憲法。這是非常重要的「政策驅動動力」。對於欠缺如此強烈憲法訓令的我國，可能要設計更有實效，製造執行誘因的機制來確保族群平等之目標能夠被落實。

而美國強烈的個人主義憲法觀，與中華民國憲法明定「各民族一律平等」，尊重「多元文化」，以及有憲法層次的原住民代表保障名額的情況，也有所不同，不宜直接套用其思維。但即使是在這樣強烈的個人主義原則下，美國各機關有限度地「參酌」種族、族裔因素，依然是被接受的。

第二節 英國族群平等政策

英國規範族群歧視的法律，可追溯至 1965 年頒布之「1965 族群關係法」(Race Relations Act 1965)，該法明令禁止旅館、公共住宅 (public houses)、餐廳、大眾運輸工具等公眾場合對膚色 (colour)、種族 (race) 與種族或民族出身 (ethnic or national origins) 之歧視；違者最高可處以 100 英鎊之罰鍰，然論者普遍以為其對族群平等之實質保障相當有限 (BBC 8, 2012; Fiddick & Hicks, 2000: 7)。「1968 族群關係法」(Race Relations Act 1968) 則更進一步就族群歧視定出實質規範，明定不得以膚色、種族與種族或民族出身，拒絕出租房舍、聘用以及提供公共服務；此外，並成立「社區關係委員會」(Community Relations Commission) 以提升「和諧的社區關係」(Fiddick & Hicks, 2000: 7)。此法因「1976 族群關係法」(Race Relations Act 1976) 頒布而廢止。

「1976 族群關係法」有三大突破性變革。首先在規範內容上，此法進一步明令禁止就工作訓練相關領域、教育、服務、財貨與設施之提供、或是在處置或管理處所方面的歧視，並就歧視定義區分為「直接歧視」(direct discrimination) 與「間接歧視」(indirect discrimination)；前者為「因族群因素而對他人不友善之行為」，後者則為「形式上符合族群平等，但對某一特定族群則有歧視性的影響」。其次，此法建立法律救濟制度，賦予受歧視者直接透過法院尋求救濟之管道。最後，依據該法成立專責機構「族群平等委會」(Commission for Racial Equality)，推動族群平等事宜。「2000 族群關係法修正」(2000 Race Relations Amendment) 是對「1976 族群關係法」的修正，此修正案並未刪除任何「1976 族群關係法」中既有之規範，但更強化政府落實族群平等之職責，規定求政府主管機構需檢討其政策與程序，確保無任何族群歧視。換言之，「2000 族群關係

法修正」除規範族群歧視問題，更積極預防歧視的發爭。

「1976 族群關係法」與「2000 族群關係法修正」現已廢止，取而代之的是「2010 年平等法」(The Equality Act 2006)。平等法通過之前，歧視問題之規範，主要係依據三大主要法律：1975 年性別歧視法 (The Sex Discrimination Act 1975)、1976 年族群關係法與 2000 族群關係法修正，以及與以及身心障礙歧視法 (The Disability Discrimination Act 1995)。2006 年平等法通過後，所有歧視之規範皆整合至本法之中，新法於 2010 年頒布施行。「2010 年平等法」被譽為自 1998 年人權法 (Human Rights Act) 後，最重要的人權立法。依據該法，政府成立「平等暨人權委員會」推行相關政策。此法案歷經 14 年的努力；起草於工黨執政時期，最後於 2010 年 10 月保守黨和自由民主黨聯合政府時期實施（不包含北愛爾蘭地區）¹³（廖福特，2007：230）。英國經驗中的單一法律與獨立委員會的設計，表現出與美國制度截然不同的政策樣貌。

此外，與族群平等相關之重要立法為「2006 族群與宗教仇恨法」(Racial and Religious Hatred Act 2006)。該法立法過程頗為曲折，其法案前身為 2001 年部分的「反恐怖主義、犯罪與安全法案」(Anti-Terrorism, Crime and Security Bill 以及 2004 年部分之「嚴重組織犯罪與治安法案」(Serious Organised Crime and Police Bill)，但皆未能通過。「2006 族群與宗教仇恨法」於 2006 年通過，但與原提案內容有相當差異；「2006 族群與宗教仇恨法」取消了限制言論自由的內容，並增加了保障言論自由的條款。「2006 年種族與宗教仇恨法」共 29 條，除定義種族宗教仇恨定義為因種族或宗教因素對他人的仇恨（宗教部分包含集體概念），主要係規範製造散播種族仇恨的攻擊性言論行為。

¹³英國於 1998 年 4 月 10 日與愛爾蘭簽訂貝爾發斯特協議。依據此協議，英國成立北愛爾蘭人權委員會，愛爾蘭設立國家人權委員會。囿於特殊跨國性背景，平等法並未涵蓋北愛爾蘭。

本節將以「2010年平等法」為主，分就目的、政策法律與組織分項說明。

表 4-1 英國相關歧視法律

1965	族群關係法 Race Relations Act 1965
1968	族群關係法 Race Relations Act 1968
1970	平等薪資法（修正） Equal Pay Act （Amended）
1975	性別歧視法 Sex Discrimination Act
1976	族群關係法 Race Relations Act
1995	身心障礙歧視法 Disability Discrimination Act
1999	性別歧視法（性別重置）條例 The Sex Discrimination（Gender Reassignment） Regulations 1999
2000	族群關係法修正 Race Relations Amendment
2003	就業平等法（宗教與信仰）條例 Employment Equality（Religion or belief） Regulation
2003	就業平等法（性別取向）條例 Employment Equality（Sexual Orientation） Regulation 2003
2004	性別承認 Gender Recognition Act
2004	公民伴侶法（同性婚姻） Civil Partnerships Act
2005	身心障礙歧視法修正 Disability Discrimination Amendment Act 2005
2005	就業平等法（性別歧視）條例 The Employment Equality（Sex Discrimination） Regulations 2005

2006	就業平等法(年齡)條例 2006 - Employment Equality (Age) Regulations 2006
2006	平等法 Equality Act 2006
2006	族群與宗教仇恨法 Racial and Religious Hatred Act
2010	平等法 Equality Act 2010

資料來源：本研究自繪

一、目的

2010 年平等法第一條開宗明義說明該法之目的，為減少因為社會經濟弱勢導致的不公平結果(… reduce the inequalities of outcome which result from socio-economic disadvantage)。依據本法四條，英國 2010 年平等法適用範圍相當廣泛，舉凡年齡 (age)、身心障礙 (disability)、性別重置 (gender reassignment)¹⁴、婚姻與公民伴侶 (同性婚姻) (marriage and civil partnership)、懷孕與生育 (pregnancy and maternity)、種族 (race)、宗教與信仰 (religion or belief)、性別 (sex) 以及性別取向 (sexual orientation)，皆在規範之中；受到歧視者，可向法院 (court or tribunal) 提起救濟。

二、政策與法律

英國 2010 平等法第 9 條，對所謂族群 (race) 做出簡單明確的定義，即膚色 (colour)、國籍 (nationality)、種族或民族出身 (ethnic or national origins)。任何人皆不能因前述因素受到不平等之待遇。易言之，族群平等的保障，不論個人國籍的差異，英國 2010 年平等法皆賦予相同的保障。

該法第二章則對歧視種類以及予以定義，包含直接歧視 (Direct discrimination) (第 13 條)、間接歧視 (indirect discrimination)

¹⁴ 即俗稱之變性。

(第 19 條) 與騷擾 (harassment) (第 26 條) 以及申訴保護 (victimization) 等。茲約略說明如下：

(一) 直接歧視：

因 (或認為) 族群或其與族群的關聯性，而受到不友善之對待。

(二) 間接歧視：

因政策或實務程序，不利於某些族群。例如公司要求所有求職者必須通過高中會考 (GCSE) 數學和英語考試，但對未舉行 GCSE 考試國家之求職者 (如蘇格蘭)，公司若不接受同等學力證明，即屬間接的歧視。隔離措施 (segregating) 亦屬於間接歧視。

(三) 騷擾：

與族群相關的不欲求舉動 (unwanted conduct)，侵犯個人人格，或造成敵意、不友善的環境。

(四) 申訴保護 (victimization)：

對申訴人提供保護。

三、組織

(一) 「平等暨人權委員會」(Equality Human Rights Commission, EHRC)

「平等暨人權委員會」係依據 2006 年平等法，整合族群平等委員會 (Commission for Racial Equality)、身心障礙權利委員會 (Disability Rights Commission) 以及就業平等委員會 (Equal Opportunities Commission) 功能，於 2007 年 10 月正式成立。

該組織為非部會組織公共體 (non-departmental public body, NDPD)¹⁵，其目的在於減少不平等、消弭歧視、保護人權；負責推行關

¹⁵部會或行政機關設立的非政府組織，提供行政、商業、諮詢或管制性的公共服務，是一種準自主性之非政府組織 (quasi-autonomous non-governmental organisation, QUANGO)。

於性別、族群、宗教與信仰、性別取向與性別重置的立法事項，以期符合 1998 年人權法第 6 部分 (section 6) 之規範。

目前組織委員共計 14 位，依據該委員會之公司治理與行為準則 (corporate governance code of practice and conduct) (Equality Human Rights Commission, 2010)，由國務大臣 (Secretary of State) 任命之。平等暨人權委員會職掌，可以歸納為以下 5 大方向：

- 1、歧視案件之調查 (formal inquiries)。
- 2、提供諮詢熱線服務 (helpline)。
- 3、定期向國會提出報告跟政策建議。
- 4、負責向歐盟與聯合國提出人權報告書。
- 5、舉辦公眾人權教育活動。

依據該會 2009 年出版之「Two years making changes」一書 (Equality Human Rights Commission, 2009)，該委員會成立二年來在促進平等工作之具體成效有：接聽了 50563 通熱線電話、資助一千萬英鎊給 258 個團體、35000 人收到委員會的電子報、2000 人參加了委員會專門位年輕人舉辦之人權活動、在全球經濟衰退潮中仍舊有 136000 個中小企業收到了委員會對於平等保障工作權義務的建言、150,000 在海外服役的軍人受到人權法的保障、營造業與屠宰業共有 2 件族群歧視案被調查、金融業有 1 件性別歧視被調查、出版超過 70 份研究報告、提供超過 80 個遭歧視個案法務協助、逾 400 歧視案件進入強制執执行程序，其中 80% 的案件毋須並進入司法程序就已獲得解決等。

(二) 平等辦公室 (Government Equalities Office, GEO)

「平等辦公室」成立於 2007 年 10 月，為內政部 (Home Office) 之單位；其主要目的為研究、推動、跨部會協調有關族群、性別、人權等相關的平等事務。為有效推動平等政策，平等辦公室合作政府部門計有下列單位 (Government Equalities Office, 2012)：

表 4-2 英國平等辦公室跨部門合作之組織與事項一覽表

部 門	協調事項
社區及本地行政部 The Department for Communities and Local Government	有關族群、信仰與社區議程
就業及退休金部 The Department for Work and Pensions	反就業歧視政策與立法、性別歧視
商業、創新與技術部 The Department for Business, Innovation and Skills	成人或高等教育政策架構並負責平等法中工作環境中性別規定例外之審議
教育部 The Department for Education	關於平等法相關規定的教育
交通部 The Department for Transport,	交通權的保障
司法部 The Ministry of Justice	人權法律與政策

資料來源：本研究自繪

四、英國平等法制評析

英國族群平等法制之特徵，主要有以下三點：

(一) 整合各種不同類型歧視於單一法律

英國平等法共計有 16 章 (parts)、218 條 (sections) 以及 28 附則 (schedules)，不僅整合了先前數了規範歧視之立法外，亦嘗試落實主要歐盟有關平等的指令 (EU Directives)，例如 Council Directive 2000/43/EC (族群)、Council Directive 2000/78/EC (平

等就業架構)、Council Directive 2004/113/EC (勞務平等待遇); European Parliament and Council Directive 2006/54/EC (男女平等)等。

(二) 成立獨立專責委員會負責。

英國成立獨立「平等暨人權委員會」, 監督相關政策。

(三) 明確定義並擴大各種平等權的保障

英國平等法明確定義相關名詞, 並突破傳統性別、族群、年齡歧視, 將平等保障更擴大至同性婚姻等, 立法上有其積極前瞻之處。

英國族群平等法制, 其單一法律不僅規範所有平等議題, 更就歧視等關鍵概念作出明確定義; 就保障對象來看, 已經超越國籍之限制; 以司法管轄來看, 更擴及全球。因此, 英國族群平等法律, 無論在人權保障的落實, 亦或是立法技術的純熟, 皆可為我國族群平等仿效之對象。惟吾人仍應考慮人權保障意識普及程度不足、立法技術的尚未成熟的制度環境限制下, 英國模式的適用性。

第三節 小結

美、英兩國囿於其憲政體制差異與政策發展脈絡的不同, 族群平等政策呈現出不同態樣。美國族群平等發展基礎主要奠基於在民權運動經驗, 以及移民國家多元種族特色之上, 在「聯邦制度 (Federalism)」、「三權分立」、「司法優越」、「分散決策」與「尊重民間」制度影響, 造成立法模式分散、欠缺單一權責機構現象; 但法律威嚇效力與聯邦司法部、平等就業機會委員會等機構政策執行能力, 仍使此一龐雜機制發揮極大的政策效果。英國族群平等自「1965年族群關係法」以來, 歷年立法修正使其內容與規範漸趨完整, 整合於「2010年平等法」。在2010年平等法架構下, 如同美國司法制度扮演之角色, 單一立法、單一權責機關的安排, 就組織設計角度而言, 對平等政策的落實, 確實能避免多頭馬車之弊。此外, 「族群與宗教仇恨法」明確規

範製造散播種族仇恨的攻擊性言論行為，對族群平等亦能發揮效果。

整體而言，美英兩國族群平等政策，在立法與制度設計上，確實可做為我國族群平等政策規劃之參考，但無可諱言地仍有其限制。首先，相對於美英法制族群定義多係依據膚色（colour）、國籍（nationality）、種族或民族出身（ethnic or national origins），例如黑人、白人、亞裔或猶太裔等，但此種定義恐無法反映我國族群現況；其次，美國族群議題發展背景與其「聯邦制度」、「三權分立」、「司法優越」、「分散決策」與「尊重民間」，顯然與我國制度環境差異極大，造成政策學習障礙；最後，英國族群平等法制係歷經半世紀演進，方能達到現行單一立法的共識，是以，在當前族群定義模糊情況下，族群平等法制的研擬，就立法技術而言，無謂是一大挑戰。

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

第五章 研究發現與政策建議

第一節 研究發現

從國際法上「消除一切形式種族歧視國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」與「公民與政治權利國際公約」三公約條文，或是憲法條文之規定，雖已揭示「族群平等」之方向；然就實際立法保障、政策工具與組織設計角度而言，在消弭族群歧視、促進族群平等，以及發展族群共榮之目標上，仍有其不足之處。

一、現行組織架構與審議機制

首先就個別族群事務主管機關（客家委員會與原住民族委員會）而言，其組織職掌基本上並未涉及多元族群平等事宜之推動，也欠缺族群平等的權責與跨部門協調之機制，無法滿足台灣社會對多元族群和諧的期待。

二、我國性別主流化成功因素與限制

（一）成功因素

以性別主流化政策而言，該政策之所以有效落實，性平三法（性別工作平等法、性別平等教育法、性騷擾防治法）的法律基礎、行政院性別平等會與性別平等處的組織設置、以及全國性別平等意識的普遍化，缺一不可。簡言之，成功因素有以下三點：

1. 健全的性別平等法制：性平三法涵蓋教育、工作、生活領域三大社會層面，齊步建立國民的性別平等意識，落實於日常生活環境；

2. 有效的政策工具：性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別意識培力及性別機制等六大工具，在性別相關問題的診斷、性別意識的形塑、施政方向的規劃、跨部門之協調，以及政策執行的落實，皆發揮關鍵的效果；

3.成功的組織設計：行政院性別平等會與性別平等處以整合、協調專責機關的設計，有效落實性別平等業務之推展。

（二）經驗限制

囿於性別與族群本質上的差異以及兩政策議題發展之係絡，取經性別主流化政策有以下限制：

- 1.族群認定標準較性別認定複雜；
- 2.族群議題的政治敏感度似較性別為高；
- 3.族群議題必然涉及語言多元問題，但性別政策就此幾無著墨；
- 4.性別政策發展的基礎係由下而上的突破傳統與由上而下的系統化貫徹，共同形成強勁體制，但族群議題目前似乎仍未克由下而上地凝聚社會共識。

三、英美平等法制之借鏡

美、英兩國在其憲政體制差異與政策發展脈絡的不同，族群平等政策呈現出不同態樣，侷限我國政策學習的範圍。

美國在「聯邦制度」、「三權分立」、「司法優越」、「分散決策」與「尊重民間」制度影響下，造成立法模式分散、欠缺單一權責機構現象；但法律威嚇效力與聯邦司法部、平等就業機會委員會等機構政策執行能力，仍使此一龐雜機制發揮極大的政策效果。

英國在族群平等法制發展始自 1965 年，隨著立法更新，相關定義、範圍亦愈顯明確。以現行制度而論，2010 平等法架構下，司法機關角色與美國制度大致相仿，但單一立法、單一權責機關的安排，則為創建。是以，就法律面向而言，美國法律威嚇效力，足堪我國借鏡；就組織面向而言，英國單一專責單位的設計，似乎亦能符合我國政策現狀。

第二節 研究建議

消弭各種形式之歧視與促進平等，不僅為普世價值；更是國家政策進步與否的衡量指標。我國憲法第 5 條早已明文規定「中華民國各民族一律平等」，聯合國「消除一切形式種族歧視公約」、「公民與政治權利國際公約」以及「經濟社會文化權利國際公約」，業已說明國家在維繫族群平等之責任。綜觀我國族群平等相關之立法，其內容雖皆有觸及禁止歧視與族群平等概念，但距離理想目標似乎仍有努力之空間。

在族群平等已為國家共識價值的美國，因國家發展歷史與政策背景，其族群平等政策的法令與執行呈現出多元分歧現象，顯然與我國制度環境落差極大，造成直接學習的障礙。此外，行政執行上欠缺統合協調機制、政策結果上忽略型塑社會價值，亦為其不足之處。然行政執行與司法的緊密結合，讓族群平等不再是政治上的宣傳口號，而是積極有效的政策工具，則足堪我國借鏡。

迥異於美國，英國 2010 平等法單一立法模式、單一權責監督機關（平等暨人權委員會），代表另一種思考途徑。英國平等法所規範之範圍幾乎涉及一切歧視議題，不僅包括年齡、身心障礙、性別、生育、種族與宗教信仰議題，更涵蓋性別重置、同性議題及性別取向，其立法之先進，可為之表率；但如何整合這諸多面向之平等議題，就立法技術而言，確有其困難之處。其次就組織設計而言，英國將種族平等委會（Commission for Racial Equality）、身心障礙權利委員會（Disability Rights Commission）以及就業平等委員會（Equal Opportunities Commission）整併為平等暨人權委員會，實屬創舉；然不同領域之平等議題相當分歧，單一獨立組織設計是否適宜？法源基礎上有無困難之處，似乎皆有其困境。

第六屆立法委員曾有多人提出「族群平等法」草案版本。而內政部在 2009 年亦為因應劉兆玄院長之指示，而草擬「族群平等法」與說帖，同時並召開公聽會。但立法委員的提案並未進入二讀，而內政部的草案也沒有提報行政院核定。公聽會中似乎顯示，一方面，由於反歧視法的深入研究在台灣比較欠缺，所以有些技術問題（如，何謂歧

視？反歧視法的「例外」會不會無限擴大？)；另一方面也反映出民主社會中，主流群體對於立法規範「自己的偏好」有所疑慮（所以有人主張「教育替代處罰」）。而本議題在台灣社會又具有高度政治敏感性，的確很難在政府與民間沒有大力宣導說明的情況下，驟然過關。這也是本研究認為，族群平等相關法制政策，必須多管齊下並且設置族群平等委員會來全力推動的原因。

達到族群平等理想，需要完整法制基礎、完善的政策規劃，以及適當的組織設計。本研究建議多元族群主流化政策措施，應從法律、政策與組織三大面向進行，配合禁止族群歧視、族群積極平等、族群統計、族群分析、族群預算、族群影響評估、族群機制、以及族群意識培力等族群政策工具的實施。說明臚列如下：

一、**法律面向**（主辦機關：法務部、內政部、教育部；協辦機關：行政院各部會）

如前所述，目前我國有關促進「族群平等」的法律，頗有不足。雖然在理念價值上，有憲法諸多條文，以及三個重要的人權公約做基礎。而在具體落實上也有一些零碎的條文。然而由於欠缺具體明確的內容，以及執行力、強制力的不足，其效果相當有限。再加上主管機關在現行體制下，未必有全力執行法律的動力；民間業者、團體或個人，更缺乏自動遵循「族群平等」要求之誘因。制定新法或大幅增修既有的法律，強化「族群平等」與「多元文化」的憲法精神，是有必要的。

至於在技術上，有兩種可能的方向：第一條途徑是制定一個統合的「族群平等法」。第二種方向，是仿照性別平等的立法體例，分別從就業、教育、防止騷擾、制止家暴等領域個別立法。要採取統合或分散立法策略，本研究略傾向分散立法策略。在立法內容方面，則建議參照下列原則：

- （一）應有「禁止歧視」之普遍規定（主辦機關：法務部、內政部；協辦機關：行政院各部會）

反歧視法並非完全禁止、管制社會領域的各種偏好與差異。事實上，在自由社會中，每個人在交友、婚姻、消費……都會有無數的差別待遇，有很多很多基於直覺的「選擇」，是不可能靠法律來規範的。

因此，所謂「禁止歧視」，必然是挑出某些重點項目加以規範，而不可能全面管理日常生活中的所有私人行為。在種族、族裔的歧視方面，法律應該特別規範有公共影響力，或有可能對弱勢族群造成排斥或貶抑作用的領域及行為。

參照國外之立法例，以下領域或對象，原則上禁止依據族群而對關係人為差別待遇—

1. 公開營業場所或公共服務機構。
2. 教育機構。
3. 政府締約相對人。
4. 受政府補助者。
5. 政府（包括行政立法司法考試監察等）行為本身。
6. 其他足以影響正常生活之領域。

此外，針對以種族仇恨或歧視為動機的「仇恨犯罪」(hate crime) 加以規範，亦有必要。亦即，同樣的犯罪行為，若出於種族、族裔、膚色、國族或原籍之仇恨動機或歧視動機，則加重其刑。雖然台灣目前已鮮見早期的族群、地域械鬥事件，然而近年來偶爾聽到的「學生圍毆外勞」事件，「強制穆斯林外勞吃豬肉」事件，「仲介毒打申訴外勞」事件……仍然讓研究團隊認為，仍有針對這些特別脆弱之群體加以特別保障之必要。

至於社會普遍關切的「族群歧視言論」，由於涉及言論自由，全面、概括地禁絕並不妥當。但可針對幾種類型加以規範。諸如：

1. 歧視言論已經具體且有針對性，構成具體侵害的族群騷擾者。
2. 廣播電視等大眾媒體之言論。

3. 一般公務員（包括政務人員與基層公務員）、政黨黨務人員、公職候選人以及參與公投的主要人士之公開言論。

在規範的強度上，也可以採取層級區分：族群騷擾已經構成具體侵害與威脅，所以應一律禁止。至於未必構成具體侵害之歧視或仇恨言論，則以「公然」並限定特定「身分」人物或媒體之歧視言論為主。

（二）多元且有效之執行手段(主辦機關：法務部)

在執行層面，我國目前之反歧視法，似最多以「行政罰」作為執行手段。較為精細規範的人權公約，甚至沒有罰則。而歧視既然是社會普遍現象，行政主管機關未必有積極的誘因去認真執行反歧視法。

本研究建議，本研究建議族群平等在未來的反歧視法體系中，應該運用多樣化的手段落實「禁止歧視」之精神，包括：

1. 民事懲罰性損害賠償。
2. 行政罰。
3. 刑罰。
4. 終止、停止或撤回政府給付（政府契約或其他經費補助）。

（三）概念界定清楚(主辦機關：內政部)

鑑於何謂「歧視」，何謂「族群」，在台灣法學界與社會上都還沒有足夠深入的探究。因此將來之立法，應參照國際公約與憲法學理，明文定義「族群」、「新移民」、「少數族群」、「公開營業場所」等重要概念。

此外，對於不同類型之歧視，如「直接歧視」與「間接歧視」；「真實歧視」與所謂的「誤想歧視」，也應該有特別之定義規範。（參照前揭英國與美國之立法例）；上述概念，本研究建議責成內政部組成專案小組，積極研擬族群法制，藉以釐清族群歧視概念，作為未來政策執行之基準。

（四）各機關族群平等審議會之設置(主辦機關：行政院各部會)

設置族群平等審議會：仿效性別工作平等法，規定主管機關應設族群平等審議委員會審議相關案件。尤其當主管機關（教育、勞工或社政）未必是反歧視領域的專家時，此等設計尤為重要。

（五）行政院層級族群平等之設置（主辦機關：行政院）

「族群主流化」即是要求所有政府決策與執行，均應考量族群平等之憲法價值，讓族群平等、多元文化能夠成為所有政府機關施政的基本考量。

但考量當前政府組織再造，新設機關困難，人員也難以增加的情況，因此本研究建議仿效性別平等會之設計，於行政院設置類似之族群平等會。以使行政院之決策，均能納入族群平等之考量。（詳見本研究政策建議之「組織」部分說明）

（六）族群平等教育與宣導（主辦機關：教育部；協辦機關：行政院各部會）

建議立法明文規定以下事項。

1. 各級政府均有促進族群平等之一般性義務，且解釋適用法令應注意族群差異影響。

2. 中央主管機關應研擬族群平等調查報告，而各級政府機關應檢討既有法令並提出修改計畫，並應鼓勵族群平等之研究與宣導。

3. 通訊傳播主管機關應研析、檢討大眾媒體之歧視訊息與刻板印象。

4. 教育部應鼓勵並推廣族群多元文化之教育宗旨，包括雙語等教育方式。

（七）積極平權措施（主辦機關：內政部；協辦機關：行政院各部會）

要落實族群平等，除了消極的「禁止歧視」以外，更積極地在資源分配上，以具有族群意識（ethnic-conscious）的方式來提供各類政府給付、社會保障，也是重要的政策方向。建議由內政部統籌，組織專案小組，分就社會福利、教育、經濟、政治等面向，研議積極平

權措施之範圍、優先順序、以及執行策略。

目前我國相關法令中，明文規定之族群積極平權措施，主要是政府採購法第 22 條 1 項 12 款（對原住民所提供之貨物與服務的限制性招標），第 98 條之廠商定額進用原住民，原住民族工作權保障法之比例進用，以及原住民族教育法中的民族資源教室、原住民族學生之額外錄取、多元文化課程觀點、原住民族學校優先錄取原住民族籍之教師等等。

但除了原住民族之外，目前似無法律針對其他族群，或一般性的多元多樣性，有具體任何規定。「外籍配偶照顧基金」雖針對婚姻移民有撥款照顧輔導，但欠缺明文法律依據，使得這些措施欠缺監督與公共課責。

少數族裔經常需要克服許多既有的文化、經濟、社會障礙，積極平權措施對於他們取得平等地位，接近使用各項社會資源，確有必要。而美國的實證資料也顯示，設計妥當的優先進用、錄取、締約、補助等措施，確實有助於少數族裔地位之提升。這種積極的措施，應與消極的反歧視法雙管齊下。雖然此類針對特定弱勢族群予以「優惠」的積極保障措施，在美國曾經引起合憲性的爭議。然而，一方面如前所述，中華民國憲法並不像美國憲法有如此強烈的絕對個人主義精神，反而明定民族平等、多元文化，以及各種少數弱勢群體的保障；另一方面，只要制度設計妥善細緻（如本研究所建議方向），也不至於發生「逆向歧視」的問題。

職是之故，本研究建議，在社會權利方面，政府應該將類似原住民族的積極平權措施，適度擴張到其他少數族裔。至於哪些族裔，在哪些領域可以受到保障，可以參照美國、加拿大經驗，以「歷史上受歧視之族群」或「結構上被低度代表之族群」作為積極保障措施之標的。如果經由統計、調查，某些族群在特定領域有著「低度代表」（underrepresented）的情形，而其原因與政治、社會、法律上的歧視壓迫有關，則可考慮以優先進用、錄取、締約、補助等方法協助之。

除了社會領域外，原住民族尚有憲法位階之民族自治、選舉保障

名額等政治領域之積極平權措施。長遠來看，我國是否對各個族群（客家、外省、新住民等）也設置類似的政治機制？由於這在技術上需要修憲，而在政治上與學理上也需要更全面更深層的討論（例如，我國的政治代表模式是否要由「一人一票」的個人主義、普遍主義設計，改朝向族群代表、族裔身分投票？），似宜作為後續研究與政治思辯的主題。

二、政策面向

本研究建議運用以下政策工具落實多元族群主流政策：

（一）禁止族群歧視（主辦機關：法務部、內政部；協辦機關：行政院各部會）

訂定修正期程追蹤管制以下事項：

1. 全盤檢視現行相關法律與命令是否悖離族群平等精神；

2. 於反歧視法體系中，落實「禁止歧視」之普遍規定以及事懲罰性損害賠償、行政罰、刑罰、終止、停止或撤回政府給付等有效手段。

（二）族群積極平權（主辦機關：內政部；協辦機關：行政院各部會）

全盤檢視現行相關法律與命令，研提族群積極平權措施，並訂定立法期程追蹤管制。

（三）族群統計（主辦機關：行政院各部會）

族群統計分析是運用客觀數據，檢視族群落差、了解現行台灣族群社會處境的客觀工具。族群統計資料並非單純依族群類別蒐集統計資料，更應反映多元族群主流化政策目的；因此，透過系統性的族群統計指標的建構，方能詳實呈現各個族群之社會處境。簡言之，族群統計所得資料，不僅可以作為各界探討族群現狀與研析政策規劃方向的基礎、確保政策過程中避免錯誤的假設及偏見；透過族群資料的長期觀察，亦可有效監測族群平等落實的成效。

然不可諱言，族群概念遠較性別複雜；族群統計分類標準為何？傳統「台灣原住民」「福佬」「客家」與「戰後新移民」的分類是否恰

當？是否反映台灣社會族群現狀？能仍需進一步研究釐清。

(四) 族群分析 (主辦機關：行政院各部會)

族群分析係以族群平等觀點，分析族群統計資料中呈現之不同族群處境之差異。因此，透過此政策工具，行政機關從分析族群統計數據行動中，除了被動的瞭解統計數字代表的族群意義外，更可以藉由此工具的運用，積極主動發現族群平等的問題。

(五) 族群影響評估 (主辦機關：行政院各部會；協辦機關：行政院研考會)

各機關政策計畫之審議，必須經過族群影響評估過程；亦即政策計畫對族群之影響及受益程度之分析，須納入該組織政策規畫、執行、監督與評估過程中，將族群平等觀點導入至政治、經濟、文化與社會領域之政府政策與計畫中；使族群平等議題成為規畫、執行、監督與評估政府各項政策與計畫時，重要的一環。

(六) 族群預算 (主辦機關：行政院研考會、主計總處；協辦機關：行政院各部會)

將各機關與地方政府族群平等環境之建構之施政績效，納入現行「機關施政績效評估」考核項目；並透過運用「族群預算」，藉由預算補助機制，強化機關組織政策執行。

(七) 族群意識培力 (主辦機關：行政院人事總處、國家文官學院；協辦機關：行政院各部會)

將多元族群主流化策略及族群平等意識相關研習訓練等，納入現行公務人員現有公務人員教育訓練系統，例如國家文官研究院、公務人力發展中心(處)、公務人員終身學習時數等。透過教育訓練過程，讓公務人員瞭解不同族群者觀點與處境，培養、強化其族群意識、消弭族群歧視，進而真正落實族群平等之政策目的。

(八) 族群機制 (主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院各部會)

族群平等實係牽涉法律、文化、教育、社會、內政、乃至於勞工

等各部會之跨部會議題，非任何單一組織可以獨竟其功。因次，族群政策計畫之有效推動，端賴溝通協調機制之健全與否。

客家委員會、原住民族委員會雖為族群事務主管機關，但就其就組織法而言，組織職掌仍局限於族群事務；再者，現行族群政策運作現況在權責不清（例如文化事務應由文化部主管，還是該族群主管機關）與溝通不良的情況下，族群主管機關似乎已成為其他強勢部分推諉卸責的對象；此外，現行二個族群事務主管機關，顯無法代表台灣社會多元族群特徵。職是之故，本研究建議仿效性別平等政策設置「族群平等會」、「族群平等審議會」與「族群平等處」（詳見組織部分）為推行多元族群主流化政策專責機構。

表 5-1 族群工具主要運用之領域

工具 \ 領域	跨部門族群事務計畫審議與溝通協調機制	公務組織文化與組織學習變革	配合行政院組織改造進程檢視多元族群主流化施政措施
禁止族群歧視			√
族群積極平權			√
族群統計			√
族群分析			√
族群影響評估	√		
族群預算	√		
族群意識培力		√	
族群機制	√		

資料來源：本研究自繪

三、組織面向（主辦機關：行政院）

組織設計攸關政策執行的成敗。比較英、美兩國族群平等組織之設計，顯然與我國制度環境落差極大，直接學習有其困難。因此。本研究建議取經自性別主流化政策成功經驗，於行政院設立族群平等會、行政院院本部下設立成立族群平等處。

族群平等會之職責，建議如下：

- (一) 族群平等基本政策、法案、計畫、報告及相關措施之整合、協調及諮詢審議；
- (二) 多元族群主流化政策、計畫及策略發展等事項之諮詢審議；
- (三) 三大公約及其其施行法之推動及督導；
- (四) 各機關（構）推動族群平等機制之協調及督導；
- (五) 族群歧視案件之申訴處理、調查以及法律協助。
- (六) 其他有關重大族群平等議題之整合、協調及改進措施之研議等。

依據中央行政機關組織基準法第 4 條規定，除一級機關、二級機關、三級機關與獨立機關外，機關之組織以命令定之。行政院組織法第 14 條亦規定行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。因此，在法律授權下，行政院得以處務規程規定內部單位掌理事項，仿效性別平等處模式，設立族群平等處，職司以下項目：

- (一) 族群平等基本政策、法案、計畫、工作報告之綜合規劃、協調、審議、宣導、研究發展及督導事項；
- (二) 族群平等權益促進、權利保障、推廣發展及性別主流化之政策研議、法案審查、計畫核議、業務督導；
- (三) 推動與落實「消除一切形式種族歧視公約」、「公民與政治權利國際公約」以及「經濟社會文化權利國際公約」及其施行法、國家人權報告之編纂；
- (四) 族群平等委員會業務運作、追蹤決議、部會族群平等專案小組及族群平等聯絡人綜合規劃、協調。

第三節 施政推動建議

針對上述分析，本研究提出立即可行建議與中長期政策建議，作為未來政府施政的參考：

表 5-2 多元族群主流化政策推動時程建議

項次	項目	時程建議	主辦機關	協辦機關
1	族群平等立法	中長期建議	法務部 內政部	行政院各部會
2	禁止族群歧視	中長期建議	法務部 內政部	行政院各部會
3	族群積極平權	中長期建議	內政部	行政院各部會
4	族群統計	立即可行建議	行政院各部會	
5	族群分析	立即可行建議	行政院各部會	
6	族群影響評估	中長期建議	行政院各部會	
7	族群預算	中長期建議	行政院研考會 行政院主計總處	行政院各部會
8	族群意識培力	立即可行建議	行政院人事總處 國家文官學院	行政院各部會
9	族群機制	中長期建議	行政院研考會	行政院各部會
10	族群平等會	中長期建議	行政院	
11	族群平等處	中長期建議	行政院	

資料來源：本研究自繪

第四節 後續研究建議

各國族群平等政策法制繁雜，其法律制度、法律內容、組織設計與實際運作狀況，皆須持續系統性地研究。就法律保障積極面而言，優惠性差別待遇或積極平權措施（affirmative action）在美國已成為政策爭辯的焦點。是以，我國族群平等政策應如何納入積極平權措施？範圍、對象如何界定？此外，就法律保障消極面而言，族群該如何界定？例如英國 2010 年平等法規定任何人皆不能因膚色（colour）、國籍（nationality）、種族或民族出身（ethnic or national origins）受到不平等之待遇的條文來看，保障範圍顯已涵蓋外籍人士；以目前本、外籍勞工最低工資是否脫鉤都無法獲得社會共識的情況，政府於多元族群主流化政策規劃過程中，似乎必須審慎探討。

此外，組織運作的實際成效，甚難從該機關之組織法規與年度報告中得窺全貌；本研究建議未來研究除英、美兩國外，全球第一個通過國家性的多元文化（Canadian Multiculturalism Act）的加拿大、1975 年即通過種族歧視條例（Racial Discrimination Act 1975）的澳洲、以及同樣具有多民族、多語言及多文化組成的國家如荷蘭、新加坡等，皆可列為族群平等政策運作的考察重點。藉由參與觀察與深度訪談，應能提供深度資料，協助我國建構完整、有效的多元族群主流化政策。

參考文獻

中文部分

- 王玉葉 (2007)。從補償性理論到多元化理論：美國高等教育優惠待遇案件 *Grutter* 之迴響。收錄於焦興鎧 (編)，**美國最高法院重要判決之研究：二〇〇〇～二〇〇三**，頁 363-393。台北：中央研究院歐美研究所。
- 王明珂 (2000)。 **華夏邊緣：歷史記憶與族群認同**。台北：允晨文化。
- 王雯君 (2005)。客家邊界：客家意象的詮釋與重建。**東吳社會學報**，18，117-156。
- 江明修、丘昌泰主編 (2009)。 **客家族群與文化再現**。台北：智勝。
- 江明修主編 (2010)。 **客家政治與經濟**。台北：智勝。
- 行政院文化建設委員會 (2001)。 **台灣文化容顏**。台北：行政院文化建設委員會。
- 行政院主計處 (2010)。 **社會指標統計年報**。台北：行政院主計處。
- 吳定 (2003)。 **公共政策辭典**。台北：五南出版社。
- 林依依 (2007)。 **行政院「性別主流化」種籽師資培訓班之政策行銷分析**。國立東華大學公共行政研究所碩士學位論文，未出版，花蓮。
- 林芳玫 (2009)。性別主流化在台灣：從國際發展到在地化實踐。**新世紀智庫論壇**，45，32-38。
- 客家委員會 (2012)。 **組織及職掌**。2012年10月7日，取自客家委員會網站 <http://www.hakka.gov.tw/np.asp?ctNode=2015&mp=2013>
- 施正鋒 (1998)。 **族群與民族主義——集體認同的政治分析**。台北：前衛。

- 施正鋒（2010）。台灣的族群政治與民主化。發表於**國立中央大學社會客家研究所**。桃園：國立中央大學客家學院。
- 施正鋒。2002。北愛爾蘭的和平。發表於「**第二屆台灣和平學研討會—和平社會科學的對話**」。台北：東吳大學。10月24-25日。
- 原住民族委員會（2012）。**關於本會**。2012年10月7日，取自原住民族委員會網站 <http://www.apc.gov.tw/portal/>。
- 黃長玲（2012）。**弱勢族群權益保障（章）總論**。2012年5月17日，取自：台灣大百科全書：
<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=100373>。
- 廖元豪（1996）。美國「種族優惠性差別待遇」（Racial Affirmative Action）合憲性之研究—兼論平等原則之真義，**東吳法律學報**，9（2），1。
- 廖元豪（2005）。以反奴工論述挑戰外勞體制的可行性，**憲政時代**，31（2），1-171。
- 廖元豪（2007）。Virginia v. Black 與種族仇恨言論之管制—批判種族論的評論觀點，收錄於焦興鎧（編），**美國最高法院重要判決之研究：二〇〇〇～二〇〇三**，頁105-150。台北：中央研究院歐美研究所。
- 廖元豪（2011）。馴化並面對族群歧視—為制定「族群平等法」而倡議。**月旦法學雜誌**，189，38-50。
- 劉阿榮（2007）。**多元文化與族群關係**。臺北：揚智。
- 劉憶萱（2008）。**從客家聚落之產業、地景與記憶變遷：以大湖莫莓為例**。國立中央大學社會客家研究所碩士學位論文，未出版，桃園。
- 賴韻琳、莊靜雯（2012）。行政院性別平等專責機制及權責調整之探討。**研考雙月刊**，36（2），81-93。
- 謝政諭（2004）。若干自由主義、社群主義的觀點審視台灣族群問題。

發表國立中央大學社會客家文研究所。桃園：國立中央大學客家學院。

行政院性別平等會（2012）。性別平等政策綱領。2012年10月7日，
取自：行政院性別平等會網站
<http://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=363DC330E476B467>

英文部分

- Barry, B. (2002). **Culture and Equality**. Cambridge, MA. : Harvard University Press.
- Barth, F. (1998). **Ethnic Groups and Boundaries**. Illinois : George Allen&Unwin.
- BBC 8. (2012). **On this day: 8 December 1965: New UK Race Law 'Not Tough Enough'**. BBC. Retrieved 10 Dec. 2012.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. **Policy Sciences**, 25, 275-294.
- Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954).
- Brown, K. D. (1993). Do African-Americans Need Immersion Schools? The Paradoxes Created by Legal Conceptualization of Race and Public Education. **Faculty Publications**, Paper 642.
- Cass R. S. (1997). **Free Market and Social Justice**. New York : Oxford
- City of Chicago (2012). **Commission on Human Relations**, available at <http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/cchr.html>, last visited Oct. 15, 2012.
- Department of Justice (2012). **Civil Rights Division**, available

- at <http://www.justice.gov/crt/>, last visited Oct. 15, 2012.
- Dolowitz, D. P. (2000a) . Introduction. **Governance**, 13 (1) , 1-4.
- Dolowitz, D. P. (2000b) . Policy Transfer : A New Framework of Policy Analysis. In D. P. Dolowitz, R. Hulme, M. Nellis & F. O'Neill (Eds.) , **Policy transfer and British social policy : Learning from the USA?** (pp. 9-37) . Buckingham: Open University Press.
- Dolowitz, D. P., Hulme, R., Nellis, M., & O'Neill, F. (eds.) (2000) . **Policy Transfer and British Social Policy :Learning from the USA?** Buckingham: Open University Press.
- Esman, M. J. (2004) . **An Introduction to Ethnic Conflict**. Cambridge, MA.: Polity Press.
- Fiddick, J. & Hicks, J. (2000) **Research Paper: The Race Relations Amendment Bill**. London : House of Common.
- Glenn C. L (2002) . **The Anatomy of Racial Inequality**. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Griggs v. Duke Power Co. , 401 U.S. 424 (1971) .
- Hall, P. (1993) . Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, 25 : 275-296.
- Helco, H.(1974). **Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance**. New Haven: Yale University Press.
- Holzer, H & Neumark, D. (2000) . Assessing Affirmative Action, **Journal of Economic Literature**, 348, 483-568.
- Horowitz, D. L. (1985) . **Ethnic Groups in Conflict**. Berkeley,

- CA.: University of California Press.
- Huntington, H. (2006) . Bilingual education threatens the cultural unity of America, in E. Stanford (ed) , **Interracial America: Opposing Viewpoints**. San Diego, CA. : Greenhaven Press.
- Huntington, S. P. (2004) . **Who Are We?: The Challenges to America's National Identity** .New York: Simon & Schuster.
- Jick, T. D. (1983). Mixing Qualitative and Quantitative Methods Triangulation in Action. In Maanen, J. V. *Qualitative Methodology*. Newbury Park, CA.: Sage Publications.
- Karst, K. L. (1989) . **Belonging to America: Equal Citizenship and the Constitution**. New Haven : Yale University Press.
- Martha, M., Shweder, R. A & Markus H. R., (eds) (2008) . **Just Schools: Pursuing Equality in Societies of Difference**. New York: Russell Sage Foundation Publications.
- Matsuda, M. J. et al. (1993) . **Words That Wound: Critical Race Theory, Assaultive Speech, and the First Amendment**. Boulder, Colo.: Westview Press.
- New York City Commission on Human Rights (2012) , **The New York City Human Rights Law** available at <http://www.nyc.gov/html/cchr/html/hrlaw.html>, last visited Oct. 15.
- Rose, R. (1993) . **Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to**

- Learning Across Time and Space**. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Rose, R. (2005) . **Learning From Comparative Public Policy: A Practical Guide**. London; New York: Routledge.
- San Francisco Human Rights Commission (2012) , **Home**, available at <http://www.sf-hrc.org/>, last visited Oct. 15, 2012.
- Siegel, R. B. (2004) . **Equality Talk: Antisubordination and Anticlassification Values in Constitutional Struggles over Brown**, *Faculty Scholarship Series*. Paper 1102.
- Stone, D. (2000) . **Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas**. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick
- Tellis, A. J., Thomas S. S. & James A. W. (2000) . “The Process Model for Anticipating Ethnic Conflict,” in Thomas S. Szayna, (ed.) **Identifying Potential Ethnic Conflict: Application of a Process Model**, (pp. 17-73) . Santa Monica, Calif.: RAND.
- U.S. Commission on Civil Rights (2012) . **Power**, available at <http://www.usccr.gov/about/powers.php>, last visited Oct. 15, 2012.
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission (2012), **Overview**, available at <http://www.eeoc.gov/eeoc/>. last visited Oct. 15, 2012.
- United Nations Development Programme (UNDP) , (2000) . **Gender Mainstreaming** (Draft) . New York: UNDP.
University Press.
- William , G. B & Bok, D. (1998) . **The Shape of the River: Long Term Consequences of Considering Race in College and Uni-**

參考文獻

iversity Admissions. Princeton, N.J. : Princeton University Press.

Wimmer, A. 2002. **Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity**. Cambridge: Cambridge University Press.

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

附 錄

附錄一 焦點團體訪談大綱

- 一、您認為台灣各族群（例如：客家/外省/新移民/原住民）在哪些場域容易受到歧視？在這些場域中為什麼/如何受到歧視？
- 二、若我們希望使之免於受社會歧視，達成文化多元化社會，您認為可以從哪些方面著手？在政策制度上應如何處理解決受歧視的問題？
- 三、將我國性別主流化政策之法律、組織與建制套用至族群主流化，是否適宜？又會遇到什麼 限制？
- 四、您認為有無其他國際經驗或國外制度可供參考？
- 五、其他相關問題。

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

附錄二 第一場焦點座談會議紀錄

開會日期：民國 101 年 9 月 3 日（一）09:00-12:00

開會地點：政治大學綜合院館南棟 11 樓 271149 研討室

出席人員：計畫主持人江明修教授、廖元豪教授、吳正中教授、李麗華秘書長、施正鋒教授、彭欽清教授、黃忠真專門委員、鍾錦明會長、顧玉玲老師、蘇愛娟科長、原民會代表王慧玲、客委會代表廖美玲、李苡嘉研究助理、許乃元研究助理。（主持人以下按姓氏筆劃由少到多排列）

會議記錄：許乃元

壹、與會來賓自我介紹

貳、針對會議題綱發言

彭欽清：

要談族群和諧，應從「同理心」做起；我們應該以「教育」讓社會具備「同理心」。「時間」可以化解族群問題，而「語言」、「動作」卻都可能造成衝突。現今的《客家基本法》有法但無細則，無法具體規範。

施正鋒：

很多歧視在我們的生活中被視為理所當然，在缺乏教育時，受歧視者本身可能都不知道某些行為是「歧視」。我們把族群問題「一般化」，其實就是把這些問題淡化，當「一般化」被多元文化價值取代了，處理的關鍵就在於能否「對症下藥」。社會上族群歧視的三大場域分別是「教育」、「工作升遷」和「公共領域」（尤其是文化呈現），以教育面來看，花東的族群是不和諧的。大學的文化落差很大，這不是資質的問題，而是文化價值不同，學校往往無法體會數位落差和語言落差。

至於老師的聘任方面，究竟要用漢人還是用原住民也多有爭議。再看工作升遷，我們的「就業能力」到底該如何認定？政府要求保障少數族群就業名額，但是很多單位根本沒有落實。

鍾錦明：

小時候所受的教育規定不能講閩南話，也不知道哪些詞是歧視。新聞反而是後來加深歧視的一個媒介，它加大了歧視範圍的延展。

因為兩岸通婚而來台的陸配，往往來自不同省份，有不一樣的習俗、語言（口音），他們之間其實就會因為省份不同而互相排斥了。而且因為口音關係，陸配在工作領域仍會受到歧視。兩岸交流的不夠深、不夠久，仍未具同理心。在要求台灣人有同理心對待陸配的同時，我們應該反向思考，陸配也要接受並有同理心的對待台灣。

廖元豪：

陸配的語言不是問題，是祖籍的問題。台灣社會仍有「大陸妹」這個詞，讓陸配覺得不被接納。現在台灣的法律是明文不給陸配結社權的

江明修：

我們採的是多元觀，所以我們是肯定差異並且尊重差異的。

李麗華：

我在服務的對象，因為國家基於安全考量，他們在社會福利上、工作上的條件都會比較差一點。台灣人覺得就業服務法是要保障台灣人的工作機會，外籍勞工是替代性的，但是現在他們的人數已經到了四十萬人。法律文件都用中文寫，外籍勞工如何看的懂？這樣的情況下，他們要組織工會是很困難的。他們一旦生病不能用健保，需要全額自費。說要取消對陸配居留證簽發的限制也沒有，家暴案件裡沒有施暴者（丈夫）的擔保，陸配只能花錢請一個台灣人幫他們作保才能取得居留權。若丈夫是老榮民，陸配在取得居留權以前是不能繼承財產的。現在外配中心雖有給新移民通譯職訓的案子，但是外配基金沒有給足夠的經費，讓他們以志工方式來服務。通譯的薪水少、案子來

源不穩，工作上也受歧視。

王慧玲（原民會代表）：

因為小時候的經驗，我們對閩南人的印象是「土地剝奪者」。我們反而是對外省人比較友善，因為外省人隻身來台，對原住民妻子會付出其全部的愛。

語言是靠環境來保存的，社會開放後語言變得很難保存。日據時期我們被要求說日語；國民政府要求說國語；民進黨又要我們說閩南語，讓我們覺得這是一連串受殖民的過程。

實際感受到的經驗是，原住民孩子不願意與同族人通婚，想用與漢人通婚來提升自己。許多公務部門也不友善，他們沒有族群觀點又怕增加自己的工作負擔。以幼兒教育照顧法來看，教育部很難從政策面去接受多元族群。我們的社會往往是被壓迫的才會突顯同理心。

江明修：

這個社會有很多「族群盲目」，不知道該怎麼處理的就分到原民會和客委會。

顧玉玲：

臺灣的族群問題其實是「階級問題」、「資源分配問題」，族群主流化可以暴露現階段各部門政策的矛盾。所謂的「台灣話」被閩南話壟斷這點是語言霸權，在反歧視法裡可以被強調。在政策可行性和可執行性上，不要以「族群」觀點來看，應該要拆開來。好比我們對原住民在工作上有一些保障，新移民也應該要可以獲得。都會原住民政經地位較少，有貧窮循環的問題。我發現在工作上受到高教育的新移民，即使語言通，他們的工作地位仍然低落，是藍領、低階；教育體系上我們的措施讓新移民第二代可以優先抽籤這點是不錯的。我和中小學教師作了關於東南亞新移民教育的座談，小學老師說小學生不會去掩藏外配母親的身分，但是到了中學開始卻因為社會歧視與同儕關係而否認自己的祖源或母親那方的身分。

廖美玲（客委會代表）：

客委會的目標是希望找出客家人的自信，豐富台灣的多元文化。常聽到人家說客家人小氣、吝嗇，其實這是一種語言暴力，讓客家人覺得受到歧視。為了不讓社會大眾因為不了解而對客家人產生誤會，客委會也做了宣傳片，以柔性故事訴求來表現客家人的真實樣貌。資源配置很多時候不是單一部會可以總攬，例如文化面有些藝術團體表演和客家文化相關，原先屬於向文建會申請補助也會因為客委會成立而轉向客委會申請經費。結果是我們預算配至少，他們到文建會申請反而可以得到更多資源。政策執行面來說如果有機會作成跨部會的施政，效果應該是社會期待的。

蘇愛娟（研考會代表）：

原民會雖然推動性別主流化，但是並無專責單位。其實客委會和原民會應該是協調機構，要協調其他各部會的政策，並不是全部攬到自己身上。

施正鋒：

部會的定位要明確

王慧玲：

歧視對原民會跟客委會的力道是不一樣的，性別歧視是只要涉及任何性別上的區隔、排除，讓女性無法想擁完整的人權都算是歧視。歧視是在語言上、文化上，但是對原住民來說，從部落到中央去要回應有權利對其他族群是有壓迫的。如果沒有定義族群歧視，只是隔穴搔癢。我們協調沒有研考會快速，因為原民會有衝突在行政院只是列席。現在原住民在公務人力發展中心零星有課程，但是沒有很強烈被要求去。

彭欽清：

歧視有三個層次，不能以閩南語為「台灣人」的表徵，這樣對其他族群是一種歧視。媒體責任，如民視“愛情 hotel”及中天“全民最大黨”的不良記錄。

顧玉玲：

外配在台灣社會一直被視為外人，尤其在參政權方面。我們的社會目前是「管理」外配勝過「照顧」外配。在社會福利面，往往要求外配一定要歸化為台灣人，不然什麼都拿不到。

廖元豪：

原住民和新移民被放在一起，有口音怪怪的標籤。

李麗華：

我在勞工局服務的時候，我剛開始去的時候發現台灣人經過教堂都小跑步，他們覺得這些外籍勞工聚集很吵、很亂。還有在火車站，外勞沒處去會打地舖野餐，有段時間鐵路警察看到坐太久或聚集太多人，他會把你找去警察局。在那樣的環境下外勞沒有休閒空間，只好就近聚集。局長在市議會被質詢時反問，如果聚集的是金髮藍眼的外國人你們也會驅走他們嗎？回應卻是這好像在歐洲一樣。可見是有差別待遇的，老外和外勞是不同的。外配基金還有外勞就業安定基金應該要用在重點，像勞動三法通過就該讓外勞管理自己，而不是用台灣人的觀點來管理他們。

王慧玲：

一個族群的語言很重要，原民會的特考加考母語其實是因為服務對象上有需要，但是卻被反彈。客委會是強力要求使用客語，尤其是在開會的時候。原民會目前沒有這樣的要求，但應該在鄉公所要求使用原住民族的語言，這也是給原住民族自信。

施正鋒：

治理要因地制宜，例如玉山國家公園就用布農族人來管理

江明修：

以積極面來說，在某一族群的生活圈裡就盡量使用其語言、文化；消極面來說才是反歧視。

廖元豪：

很多人都誤解了，「差異」和「歧視」不是直接劃上等號的。加考客語

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

不應是一種排擠，而是因應未來服務對象的需要

附錄三 第二場焦點座談會議紀錄

開會日期：民國 101 年 9 月 3 日（一） 14:00-17:00

開會地點：政治大學綜合院館南棟 11 樓 271149 研討室

出席人員：計畫主持人江明修教授、廖元豪教授、吳正中教授、吳怡銘科長、李廣均教授、官大偉教授、夏曉鵬教授、容怡仙科員、陳宜中教授、陳張培倫教授、黃鈴翔副執行長、謝立功署長與顏玉如研究員。李苡嘉研究助理、許乃元研究助理。（主持人以下按姓氏筆劃由少到多排列）

會議記錄：李苡嘉

壹、與會來賓自我介紹

貳、針對會議題綱發言

陳張培倫：

儘管中華民國憲法增修條文第 10 條第 11 項明文表示須尊重原住民族文化與其意願，然而目前原住民族的問題在於擔憂會被族群化。舉例而言，原住民族與新移民不同，新移民的問題多為個案，原住民族的問題卻不僅只是個案。依據我國中華民國憲法增修條文第 10 條第 11 項以及原住民族基本法等等，政府對原住民族做了許多積極的平權措施，例如加分制度以及要求在原住民族學校的教師人員有一定的原住民族比例，然而這些只是對於個案的原住民族為輔助行為，但是原住民族集體被壓抑的問題、原住民族的集體權利等等卻仍然未能解決。因此就目前而言，原住民族在族群議題上最急需解決的問題之一在於，不應將原住民族個別化，政府應正視原住民族集體實體上的問題。

官大偉：

族群歧視可分為兩個層面，一個是針對個人；一個是針對集體。如同陳張培倫教授所提，目前原住民族的首要問題之一在於集體性，和如何解決國家制度與先於國家成立之前即存在之原住民族自身文化的衝突。至於欲解決這問題應如何著手？若各種原住民族法與其他相關法規（如：森林法、野生動物保育法與國家公園法等等）能相應配合原住民族基本法的精神，一同修改才能更有效解決原住民族集體性的問題。將性別主流化套用至族群主流化所可能會遇到的限制，首要的困難點應在於人數比例的問題，因為在性別上，人數比例大概是男女各一半，但是在族群上，如何決定弱勢族群的人數比例並兼顧其公平性，將面臨挑戰。

夏曉鵬：

新移民族群的問題並不單只是個案，也有集體性的問題。我國在族群的議題上需要檢討的部分有二：一為單單只有法規的呈現，然而執行成效層面卻仍待商榷，若欠缺有力的執行效果，訂定法規只是疊床架屋，只是空有一個漂亮的法律。因此首要應為檢討為何法規執行成效不彰。而性別主流化政策是否足以同樣的套用，並創造所謂的族群主流化，仍然有疑問，應該要避免使族群主流化只是一個政治正確。二為談到歧視，可分為針對個人的歧視，與制度性的歧視。需要檢討的為制度性的歧視。我國目前既有的法律與政策，很多仍存在著制度性的族群歧視問題，應全面檢討。

廖元豪：

法規執行成效不彰的主要原因之一，即在於法規規定需有受害人來申訴，然而在族群歧視的議題上，往往是歧視一整個族群，並非針對個人。主流的法律即使是反歧視法也多承認個人的權利救濟，但不承認集體權的概念。如同誹謗罪，對一個人誹謗有法可罰，對一個族群誹謗則無法可罰，因為沒有任何人受到傷害，誹謗罪並不承認「群謗」(group libel)。因此，重點在於法律有沒有力量，能不能對症下藥，集體權的承認與否便為關鍵。

謝立功：

根據 97 年針對外籍與大陸配偶生活需求的調查顯示，在兩種場域最容易受到歧視。一為工作場域，雇主多以沒有身分證、語言溝通能力較弱、中文識字書寫能力較弱以及口音為由而不雇用；而 95.5% 的外籍與大陸配偶認為生活周遭的民眾對待其是友善的。另外，隱藏的歧視如何改善，應從教育著手，例如目前政府與很多大學簽了策略聯盟，透過社團、服務的學程等，來認識、了解新移民族群。而法律執行成效不彰的問題，主要原因之一也在於我國公務員是否具有族群意識，若不具有族群的概念，自然在推動國家族群政策上會有所侷限。

黃鈴翔：

族群的一大問題是，如何找出法律中的文化偏見與社會現實生活中的文化偏見。CEDAW 公約中提到幾個達到平等的途徑，一為形式上的平等，二為給予優惠性差別待遇。然而這類措施，在原住民就業的改善上，是否真能達到實質永續就業的目標則有待評估。或許應回歸結構面、制度面的改善，例如比起相對於保障名額制度，給予原住民族土地產權、物權的保障等等，從保存文化的角度來說對原住民族會更好。如何破除隱藏的歧視、修正現有具族群歧視的法規以及申訴、監督機制成效不彰的問題，都是我國目前待思考者。而美國一直沒有簽署 CEDAW 公約，主要是因為考量其國家多元族群文化的關係。因此，於我國在執行族群政策的議題上，或許重點應放在如何長成公民的族群意識，而非如何推動立法。

顏玉如：

除了文化層次，族群的議題包括在基礎的福利資源上的取得與資源的控制權上也都較為不足。而族群的議題，是否要再多起一個灶?? 借力使力是否可行?是要個別化、凸顯各個族群，還是整體的看待?或許借力使力，從現有的機制來做整合，是目前較好的方式。

陳宜中：

對族群主流化的疑問在於，多數族群還需要主流化嗎?邊界族群如何主流化?為何需要使世代代的人民都受到族群定義的框架?一個來自外省客家的家庭與新移民結合所生的小孩又該如何定位其族群?

都十分值得思考。在國外借鏡部分，英國日前也剛修正其種族與宗教仇恨法案，惟台灣是否真的適用，也待商榷。將日常生活中遭遇的歧視，予以法律化、司法化能起到多大的效果，仍有待評估與檢討。

李廣均：

以性別主流化套用族群主流化是非常危險方式。因為在性別議題上，是從「平等」為基礎，來談敏感差異度的政策；然而族群議題，除了「平等」，「尊重」也同樣重要。如何在政策與法律的設計上，讓族群間彼此尊重，是公共政策上一項艱難的工程。怎麼在政策與法律上解決歧視的問題，應在關懷弱勢的同時，更重要的是主流社會與優勢團體應具有反思的能力，特別是使國家公務人員培養、具備族群集體權利的觀念等等，這些光靠法律無法解決，而是應探討如何使社會大眾學會對差異的尊重以及對文化的寬容。國外許多不錯的做法，並不是成立一個新的部會或訂定許多疊床架屋的法律，由各種社會團體的 NGO 去監督、對歧視的言論與行為形成社會輿論壓力，透過這種過程使社會慢慢了解多元文化、增加族群間的差異容忍度。另外，資源應善用，若僅將資源撥給新成立的部會，以政府再造之名希冀能解決多元族群文化間的歧視與偏見，將有捨近求遠的疑慮，反觀北歐國家是由每年固定撥給一定經費予 NGO 申請，以幫助需要受到協助的族群，且不一定是弱勢團體，而是真正需要幫助者，此應是較值得我國採取的方式，藉由較了解族群真正需求的 NGO 的力量，來促進公民社會的進步，以實踐多元文化的目標。

黃鈴翔：

補充一點是，在一開始推動性別主流化的過程，由於定義的不明，造成各自解讀與誤解，變成制度上的一種白色恐怖，是十分值得借鏡的。事實上，談主流化就是在談差異敏感度的建立，而這就必須從教育紮根，惟單單僅從學校教育增加母語、台語、客語等等的教學只是增加教學上的負擔，並不一定能達到好的效果，應是更細緻的去培養家庭、教育與社區等等各方面，一同整體建立營造友善環境，才是最重要的。

吳怡銘：

幾點說明如下，本研究計畫的目的即在於做前階段的評估進程，探討制度實施的可行性。另外，未來如果推動多元族群主流化，在行政組改部分並不僅是指行政組織的設立或成立，也包括在現有機關組織業務功能的整併，都是本研究計畫欲探討的可行性方式。

謝立功：

在提撥 NGO 經費的部分，每年都有外籍配偶照顧輔導基金，且申請案件不少，因此我國確實有提供這樣的機制。另外政府也有提供 HOTLINE 的部分，可分為外籍配偶、外國人以及人口販運等不同的 HOTLINE。因此制度上我國並非沒有提供機制，問題點可能在於受害者向錯誤的地方申訴案件。

夏曉鵬：

NGO 可粗分成兩種，一為抵抗制度與國家型；二為分享治理功能型。需要思考的是，NGO 在國家體制裡是什麼樣的角色？是政府的外包單位嗎？只有提供經費還不夠，如何讓 NGO 具有力量去撼動現在社會的不平等結構，才是首要之急。

顏玉如：

十分贊同夏教授所言，應鼓勵使 NGO 多為制度倡議型，或建立起公部門的內控與外控的機制。

謝立功：

雖分享治理型的 NGO 屢屢受到外界質疑，但並不表示制度倡議型的 NGO 不存在，事實上也有很多，只是分享治理型的 NGO 較易受到注意而已。

李廣均：

覆議夏曉鵬教授所提的 NGO 本身的困境與危險性，NGO 需要一定的志工、對抗性與批判性。而社會本身也往往忽略 NGO 在政府與人民之中的這個重要的中間角色，因此公民社會裡的 NGO 是民主政治中很

重要的一端，但是對於台灣民主文化的發展而言還是十分陌生，不僅需要社一民會運動、教育以及媒體的報導來讓人民了解 NGO 對我國民主政治的重要性，且除了需要政府的幫助 NGO 成長，一般民眾也可以資助，以讓公民社會在好的 NGO 的基礎之上發展。

官大偉：

從另外一個角度來看，關於主流化及再教育，對於原住民權利的爭取上，往往最大的阻力皆來自於政府的其他部門，而這便是公務人員再教育的重要性。

黃鈴翔：

就政府部門來看，缺乏的是橫向的聯繫。因為各個議題都並非只需政府一個單位的作業即可面面俱到，因此怎麼破除本位主義，是目前公部門需解決的問題。例如婦權會的功能之一即為具有跨部會的機制，透過這樣的機制與民間參與，共同討論議題是足資參考的作法之一。

江明修：

想請教一點是，當初婦權會如何能讓行政首長願意參與與正視性別的議題？

黃鈴翔：

婦權會一開始的策略雖然比較激進，但是也因此而達到效果。例如要求行政部會首長來做成果報告，因此行政部會首長就必須了解其推動的過程與成果。此較屬於一種鼓勵作用，並非監督沒有做好的部分，而是參考做的好的部分讓大家共同觀摩，是屬於一種制約的力量讓部會首長重視。在 NGO 的部分，目前政府是以防弊大於興利的方式在推動，而 NGO 亦應自許為政府與民眾間的橋樑與窗口，強調治理透明化以端正公信力，在第三部門的發展亦需有管理的概念，使 NGO 具有創意性與經濟的實力逐步壯大以發揮應有的功能。

陳張培倫：

有關公民意識、公民教育的問題，一般多提到被統治者的教育問題，然而政府部門應否再教育?是剛剛其他學者提到的一個重點，官員的再教育應為首要之務。建議在既有的組織、既有的規範裡做族群意識的培養，因為即使成立新的部會、訂定新的法律，政府公務人員沒有族群的意識也沒有用。

黃鈴翔：

就實務上的觀察，建議原民會應以原住民族基本法作為武器，不應僅將原住民族基本法當作一象徵性的意義，應據此與各部會對話，明確讓各部會了解原住民族的需求；不應站在被動的角色，應使自身具備更多功能，主動積極使其他部會將原住民族的具體要求納入各類政策推展中。

陳張培倫：

原民會的相關成員對於原住民族的議題甚至原住民族人權的理念與了解，都應再深化。

夏曉鵬：

除了教育與再教育的議題，媒體的力量也不容忽視，但是如何管控媒體不當的行為，卻是當下十分需要思考的。

廖元豪：

如何在政府部門點火，使公部門破除僵固性，順利推展機制、推展文化的革命?

陳宜中：

婦權運動是個比較成功的例子，或許可以從了解婦權團體如何透過多年來的努力使政府體制順利推動政策，來做為族群政策的借鏡。

黃鈴翔：

強調在機制中多元的參與是第一步。另外公務人員的再教育也是一大問題，目前公部門的課程多如牛毛，但卻缺少有系統的課程規劃、師資的安排與授課對象的訓練如何能更有效率皆有待評估。因此如何

使公務員掌握時代的脈動，透過教育的途徑使其具有族群意識是一個很好的方式，但是能影響到多大的程度與改善的效果，則是另一門智慧。

江明修：

需探討的是執行層面為何成效不彰?以及如何援引其他成功的經驗為族群議題所用?

廖元豪：

除了教育的紮根很重要之外，有力量的法律也是不可或缺的，沒有一個有「牙齒」的法律，就沒有辦法起到實質的作用。

黃鈴翔：

從性別政策來講，倒不是有「牙齒」的法律，而是「給糖」。以人事行政局的金馨獎為例，其以鼓勵的方式頒發給推動政策最有成效的部會。這樣的作法除了適用在中央政府機關，將來也希望能同樣適用在地方，頒發獎項予推動性別政策有成的模範城市。

江明修：

以客家基本法來說，在客家基本法通過之前，其所規定的內容早已開始推動了。也就是說，政府作為的意願所帶來的成效事實上大過於法律明定所帶來的成效。

顏玉如：

客委會與原民會因為是權責機關，也許可以利用其高度參與的角色讓委員的功能效益比其諮詢性質的委員會有更大的發揮。

官大偉：

想請問婦權會的積極實質參與性質是指?有沒有較具體的例子可供參考?

黃鈴翔：

婦權會會對其提案負責，先跟民間團體溝通，溝通之後再把意見

在婦權會中表達並繼續盯著案件的後續發展，並不是只有提供專業意見而已。有一段時間，婦權會委員的參與非常多，足以影響決策甚至是共同決策，惟以行政院立場，是希望婦權會扮演諮詢的角色，因為最後仍然需由部會為政策負責，因此產生很大的辯論。但是婦權會認為其是民間的代表，必須表達出民間聲音及代表性，這也是婦權會與其他委員會較不一樣的地方。

謝立功：

以「外籍配偶照顧輔導措施會議」來看，NGO 代表較能有效要求中央各部會參與，並且在會議上也十分勇於直言與提供意見，主席基於此通常會要求各部會於一定時間內提報改善成果或回報問題，藉由這樣的途徑往往皆能達到實質的效果。

陳宜中：

若以實際參與的「人權委員會」運作過程來看，「人權委員會」的監督功能不彰，造成目標成果也較為有限，或許應由 NGO 來監督、包括申訴案件等等，效果會比較好。不過就目前的觀察，民間團體的力量似乎還不夠強大，有繼續發展壯大的空間。

江明修：

從觀摩香港的廉政公署的經驗來談，該廉政公署為非營利組織，並訂定四部相關法律以保障其公平、獨立運作。廉政公署會派員進入如社會發展基金、社會資本運作基金或新成立機構等等，研究每個行政措施及其過程是否有貪腐的可能，以協助設計制度、提出警告，進而協調各部門。相形之下，我國在機制部分仍待突破，族群平等的推動僅靠兩個委員會是沒有用的，或許在這樣的現況下，才會形成多如牛毛、疊床架屋的法律是為不得不然的作法。

夏曉鵬：

我們也有學習婦權會的作法，要求各部會來報告成果，並給予意見要求其日後為改善報告，但結果卻是給官樣文章，無改進，或許就是因為是諮詢性質，所以造成能影響的力量不大。

廖元豪：

事實上，民間團體的聲音不見得一致，甚至互相攻擊、成為政府白手套的也比比皆是。在這樣眾說紛紜的情況下，變成政府採納哪個民間團體的版本，就說這是公民共識，讓民間團體來背書，但事實上是不是真的表達了全民意志，卻仍有疑問。因此，太強調 NGO 的功能或許不一定是好事，因為可能導致政府沒自己的立場。需要思考的是，如何找出真正代表民主社會的多元聲音而不犧牲少數？如何讓 NGO 的挑選能符合民主政治，進步又不偏頗？

江明修：

這裡也想請教以性平處的經驗，組改以雙軌的設計，同時有性平處與性平會的構想目的為何？及其運作後的效果？

黃鈴翔：

晚近婦運團體也不斷在討論如何讓委員會的遴選制更透明化與公平，更符合民主參與的程序。婦女團體事實上一開始是想爭取成立婦女部，但因考量此不能達到性別平等的精神，因此想成立專門的部會，即性別平等委員會，但又怕成立專門部會易被邊緣化，遂最後決定最好的方式是有一個跨部會的任務編組，但必須有實質的幕僚單位以與民間團體做溝通和搭配研發的工作。目前行平處屬行政院內的幕僚單位，屬秘書長下與「處」同樣的層級，負責統合與協調工作，並追蹤管考行政院性平會會議的決議。設立性平處的目的就在統合各部會的聯繫關係以及協調性別相關業務，甚至是未來與地方政府的聯繫關係。

廖元豪：

為何如「人權諮詢委員會」不管在行政院或總統府的設立，其成效皆不大，惟性平會的運作就比較有效果？是因為機制的不同？還是社會運動的關係？

陳張培倫：

可能是因為「力量」。少數族群的比例太少。性別平等政策推動

的不錯是因為女性人口約占一半左右。少數族群全部加起來的比例也不一定到一半。

夏曉鵬：

個人的觀察認為原民會與客委會都有僵化的官僚體制現象，從行政人員、官員到委員，都無法有效的運用對自己有利的武器即法律，來做談判與協議，這是非常可惜的。

陳張培倫：

婦運之所以如此成功，除了前面的原因之外，或許也因已有相當數量且具有意識的人民一起推動、響應，才能產生這麼大的影響力。而原民會的問題，倒不是官僚體制的僵化現象，而是與剛剛提及的官員再教育的議題有關，由於絕大多數的原民會委員是同化時期培養出來的，因此在原住民族政策推動上似乎都比較溫和。反觀加拿大的「印地安與北方事務部」，其內部閣員多為白人，讓當地原住民族有積極監督的對象，以使閣員努力拓展相關業務。惟我國原民會卻似乎仍有類似以夷制夷、以番制番制度的殘留，這可能是目前原民會較需關注的問題之一。

李廣均：

由台灣走向多元文化的脈絡或歷史背景裡可看出性別運動的基礎最穩固，從一開始的衝撞體制，自 60 年代開始寫文章、上街頭、立法遊說到成立相關部門，其運動基礎非常紮實，是由下而上的一股力量，但很不幸的四大族群的論述、客委會與原民會的成立，某種程度可以說是政治交換的結果，其內部成員沒有經過自我解放的過程，仍舊存有自我殖民的心態，因為是政治安排，反而沒有好的基礎支撐。至於新移民族群則又不一樣，其幾乎沒有任何政治庇護，若不靠上街頭以及 NGO 等的大鳴大放，沒有辦法生存。這是客委會、原民會與性別運動、新移民族群相比之下較容易形成這樣困境現象的原因，因為客委會、原民會雖然成立這樣的組織，但是內部的官員仍然維持在舊官僚體制之下處理各種行政體系的心態，導致無法發揮該有的力量。

陳宜中：

有關廖元豪教授之前提及 NGO 面臨的問題，個人認為較有實力及自主能力的民間團體比較能擺脫政治力的影響，相對來說較弱勢的民間團體則無法，因此關鍵在於社會運動團體的自主權發展到什麼樣的程度。另外，夏曉鵬教授所提的不論是平面媒體、電視媒體與網路生產的偏見、甚至是更嚴重的歧視性言論的問題，我認為很值得重視。目前似乎是由 NCC 在管，但其管法以及法律依據都有爭議。

廖元豪：

NCC 得依據分級辦法之相關法律來管制相關言論，然而 NCC 面臨的困境在於，有民間團體希望政府能多管理有關族群的言論，也有另一部分認為這涉及言論自由的干涉，批評是父權主義，兩相夾擊之下導致現在政府有關管制煽動性族群言論的立法，連行政院的大門都出不去。

陳宜中：

需要思考的是，NCC 是否是個適合管制言論的機關？若適合由 NCC 來管制，是否有適當的程序與法律？言論自由的相關法制爭議很大，仍有待研究，以我國而言，如果真要立法管制，仍應先考慮針對特別極端的、直接煽動的仇恨言論予以管制、殺雞儆猴，而不能擴大化。

李廣均：

同意夏曉鵬教授與陳宜中教授的對媒體管制的觀點，不過倒是對媒體沒有這麼悲觀的看法。舉例來說，這次美國總統大選，美國節目認為共和黨候選人欲當選，最需克服的是美國社會有一群大概 30~40 歲的中產階級年輕人對歐巴馬有一種歷史情感，是來自於 60 年代以來強調多元文化、黑白平等、進步價值此歷史情感對歐巴馬的投射，所以即便歐巴馬做不好也要投他，因為他代表對美國夢的再實現、對多元主義、平等追求的價值。可以思考的就是，為何美國社會從 60 年代以來經過至少 50 年，仍然對歐巴馬產生這樣濃厚的族群情感？雖然媒體在 60 年代以來對黑人、拉丁裔不斷的嘲笑與歧視，然而水能載舟亦

能覆舟，也是透過媒體的報導、電視影集以及各種演出不斷討論族群平等的議題，才能產生正面的效果，成就現在的美國社會。同樣的，在台灣也一樣，仔細回顧這 1~20 年來，雖然媒體上出現許多不恰當的言論，但也因為媒體互相競爭的機制，對這類的事情同時也提出很多報導與批判，相信再過 20、30 年，台灣現在年輕的世代變為中年人後，或許族群意識也會內化成不需討論的基本價值，就如同美國社會已可將歐巴馬當成歷史情感、對黑白關係的珍惜一般。因此媒體的角色-將好的與不好的同時呈現出來，對族群意識及其言論自由應該也是具有正面的意義。

陳張培倫：

不過在美國是因為主流媒體很多，且有左派、右派不同的立場，足夠空間可做廣泛討論，但在台灣的價值派別並不清楚，且商業利益主導的傾向太明顯，即使媒體有反應出族群意識但都太淺薄，並沒有深入到背後真正的核心議題，這樣的情況是否有政策方法可改善？

李廣均：

媒體的確有膚淺的一面，所以大家才批評，不過媒體或許可以以媒體監督聯盟等來制衡之。只是是否有其他方式不光靠媒體，像由 NGO、學界等形成正面的看法，來帶動台灣的族群意識。不過也如同陳張培倫教授所言台灣的確沒有像美國有這麼多光譜的媒體來呈現多元、不同的聲音。

官大偉：

想請教主持人，在研究緣起裡有提及：「透過加強各部會所涉及各族群事務之計畫審議與溝通協調機制……」，不知主持人對此有怎麼樣的想法？

江明修：

性別主流化的經驗絕對可以吸收，不過因為缺少與性別政策相類似的歷史起源，且族群的力量似乎較為脆弱，或許無法以與性別政策同等的方式加以套用。但是族群的議題很重要，除了法律的制定（如

類似族群平等法，不論是宣示性或實質性的)，最重要的應該還是在於行政體制功能如何運作以及組織機制的設計。可以進行的有二，一個是反歧視的部分，這是底線；另一個是積極的平等措施。性別主流化政策在行政組織的設計上也很有意義，藉由建立一個行政院下的幕僚單位負責相關業務的追蹤統合還有與各部會間的協調工作，這樣一個跨部會的任務編組，十分值得參考。

黃鈴翔：

基金會與性平處的配合關係十分關鍵，基金會扮演的角色是性平處的補給資料庫。且戰線從部會拉到地方 NGO，透過溝通平台的設計以及策略性的補助，讓民間針對政策先做討論溝通形成議案，在委員提議案之前基金會還會先與委員做對話性的相關會議，以在正式提案上能清楚表達議案的要求讓部會得以明確執行，而策略的研發也同步進行，如性別影響評估六大工具等。總結而言，跨部會制度是必要的，幕僚單位在做研發和各部會溝通協調的功能都是不可或缺的行政措施。另外，由於 CEDAW 施行法要求三年內對所有相關的行政措施、法律作全部的檢視，因此培養民間團體做研究報告以相對照國家的政策報告來形成意見，也是十分重要的一個區塊。

附錄四 焦點座談會會議照片



政府施政措施落實多元族群主流化之研究



附錄五 焦點座談會訪談意見分析

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學 習變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
彭清欽	客家基本法 無法具體規 範。 媒體是歧視 的媒介。							
施正鋒	淡化族群問 題。 法令未有效 落實。	部會定位不 明確。						落實治理因 地制宜
鍾錦明	媒體是歧視 的媒介。		未具同理 心。					

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學 習變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
廖元豪	陸配結社權的限制。 族群歧視往往涉及整個族群，現行法規不承認集體權利救濟。集體權的承認至為關鍵。 欠缺政府有關管制煽動性族群言論的立法。						不可過於強調 NGO 的正面功能。	「差異」不同於「歧視」，母語加考與否應視服務對象的需要。

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學習 變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
李麗華	法律文件中 文印製 陸配居留、 遺產繼承等 制度瑕疵。 工作歧視。		欠缺族群 平等意識。					
王慧玲	歷史積累。	原民會欠缺 協調能力。	欠缺族群 平等意識。					國家考試增 列母語。

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學習 變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
江明修	執行層面成效不彰。法令多如牛毛、疊床架屋的恐是不得不然的作法。	族群盲目現象，不知如何處理就交給原民會和客委會。協調機制不佳。					香港的廉政公署可茲借鏡。	

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學習 變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
顧玉玲	「階級問題」與「資源分配問題」。 歧視是社會化的結果。 無參政權。 管理非照顧。 歸化前只有義務，並無福利。							族群主流化可暴露現階段各部門政策的矛盾。 可將語言霸權納入。 應考慮政策可行性。
廖美玲	語言暴力存在。	客委會欠缺協調能力。						

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學 習變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
蘇愛娟		客委會和原 民會應該是 協調機構。						
陳張培倫	憲法保障原 住民，但與 理想有相當 大的落差。 原住民族與 其他族群不 盡相同。	瞭解不足。	族群意識 不足，再教 育最為重 要。 原民會有 以夷制 夷、以番 制番的 殘留。			婦運成功 關鍵在於 意識覺 醒，但台 灣族群意 識同稍嫌 薄弱。	加拿大「印 地安與北方 事務部」可 茲參考。	目前的族群 意識都太淺 薄，應深入 到背後真正 的核心議題 做強化。 建議在既有 的組織、規 範裡做族群 意識的培 養。

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學習 變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
官大偉	族群歧視可分為個人與集體，原住民族面臨的是主要是後者。		原住民族的最大阻力在於政府公部門對族群意識的缺乏，突顯公務人員再教育的重要性。			人數比例不同。		

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學習 變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
夏曉鵬	單有法律，但執行成效不佳。法律政策存有制度性歧視。	原民會與客委會都有僵化的官僚體制現象，且都無法有效的運用法律來做談判與協議。					NGO 的經驗汲取，仍有許多可修正之處。	檢視既有的法律與政策是否仍存有制度性歧視。

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學習 變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
謝立功	職場歧視存在。 我國有提供經費給 NGO。		族群意識 殊為關鍵。				NGO 是有效 模式。	

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通 協調機制	組織文化 與組織學習 變革	配合組改 程進程	經驗	限制		
黃鈴翔		應強化原住 民族基本法 的效用。	族群意識 不足。 公務人員 訓練少有 系統的族 群意識相 關課程。		一開始制 度上的一 種白色恐 怖。主流 化就是在 談差異敏 感度的建 立。以獎 勵取代懲 罰。NGO 功能發 揮。	CEDAW 公 約提及兩 種途徑： 形式上的 平等與優 惠性差別 待遇。然 這類措施 是否能在 原住民上 ，有待評 估。		應以族群意 識培養為 重，而非推 動立法。 運用現有公 務人員教育 制度。原住 民族平等應 從文化保存 角度著手。

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通協調機制	組織文化與組織學習變革	配合組改程進程	經驗	限制		
顏玉如	族群議題在基礎的福利資源上的取得與資源的控制權上都較不足。	客委會與原住民會因為是權責機關，也許可以利用其高度參與的角色讓委員的功能效益比其諮詢性質的委員會有更大的發揮。			多鼓勵建立制度倡議型的NGO，或建立起公部門的內控與外控機制。			現有的機制來做整合，是目前較好的方式。

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通協調機制	組織文化與組織學習變革	配合組改程進程	經驗	限制		
陳宜中	媒體造成族群偏見相當嚴重。	以實際參與的「人權委員會」運作過程來看，其監督功能不彰。			婦權運動的歷程足以做為族群政策的借鏡。		種族與宗教仇恨法。NGO 成功關鍵因素在於其自主性。台灣 NGO 力量似仍有不足。	何謂族群？多數族群還需要主流化嗎？族群是流動的概念，為何要受到族群定義的框架？

受訪者	我國族群問題與族群政策現況				性別主流化		他國發展經驗	多元族群主流化建議
	族群問題	審議與溝通協調機制	組織文化與組織學習變革	配合組改程進程	經驗	限制		
李廣均		客委會、原民會內部的官員仍然維持在舊官僚體制之下處理各種行政體系的心態，導致無法發揮該有的力量。			性別運動的基礎非常紮實。	性別主流化套用族群主流化是非常危險。性別議題是以「平等」為基礎，但族群議題除了「平等」，「尊重」也同樣重要。	國外很多案例是透過 NGO。北歐國家是由每年固定撥給一定經費予 NGO 申請，以幫助需要受到協助的族群。	NGO 的力量，來促進公民社會的進步。媒體、學界等形成正面的看法，來帶動台灣的族群意識。

政府施政措施落實多元族群主流化之研究

附錄六 期末報告審查意見修正對照表

審查意見	報告修正說明
<p>本研究係期望參考我國推動「性別主流化」發展經驗，研析我國政府施政措施落實「多元族群主流化」之可行性，爰有關第 2 頁「研究架構與方法」之撰擬說明，宜更為精確，以提供閱讀瞭解(第 39 頁第 2 段亦同)。</p>	<p>已於第一章第三節(頁 2 至頁 3)，強化研究架構與方法之論述。</p>
<p>本研究宜先對「多元族群」進行定義，以釐清研究範圍，另應針對研究範圍與研究限制進行補充說明。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於本報告第一章第四節(頁 6 至頁 8)增列族群理論發展與多元族群概念討論。 2. 於本報告第一章第五節(頁 8 至頁 9)說明研究範圍與限制。
<p>本案採取文獻分析法，惟未針對我國性別主流化或族群議題相關文獻進行詳細探究、分析與比較，爰請研究團隊予以補充。另有關座談會的資料結果，併請進行必要的分析與討論。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 因研究著重探討我國性別主流化實施方式、成效與經驗汲取之可能性，因此較非針對其相關文獻進行深入討論。 2. 族群議題文獻分析，已於第一章第四節(頁 6 至頁 8)說明討論探討族群理論發展趨勢。 3. 座談會資料分析結果，於附錄五(頁 99 至頁 110)，以表格方式說明呈現。
<p>有關第 8 頁提及「多元文化」已經是國家重要與基本的政策方向之</p>	<p>本文於註釋 3(頁 13)加上下列文字說明：</p>

審查意見	報告修正說明
<p>一，惟歐洲國家近年似針對多元文化主義之觀點進行修正或調整（如德國與英國），並致力推動「促進融合和保障公共服務」的新政策。爰有關如何避免多元文化主義所產生的問題，研究團隊或可納入研究中思考。</p>	<p>“或有論者質疑，「多元文化」也可能形成社會分裂、各自為政，欠缺融合與共同認同的結果。然而這其實是「程度」的問題：在一個憲政主義的國家之下，各種群體與各類認同，都應該受到保障與尊重。但當然不能破壞國家存續與基本民主體制。對憲政體制的認同，就是多元文化主義下，各族群應有的最大公約數！”</p>
<p>第 25 頁提及積極平權措施「則可能因為過分限制白人權益而被認為違憲，但經過重新檢討修正，採取『更加細緻的手段』後，也可以通過憲法的檢驗」，此處所指「手段」為何，宜具體說明之，俾提高政策建議可行性。</p>	<p>本文於第 36 頁加入下列文字： “（如：在大學入學方式上，「黑人一律加分 20%」可能被宣告違憲，但改成「個別考量每個申請人的族群背景與社會經驗」，就較可以接受。在政府契約的優惠方面，只要政府能夠對「當地之種族歧視效果至今猶存」能夠提出說明，也可以被認定是合憲的措施。）” 又，本文於”「具種族意識之措施」與「色盲原則」之衝突”一節部分，對此問題已有詳盡的說明。</p>
<p>第二章「族群政策現況分析」部分，僅針對現行法制或機關組織面進行簡要說明，並未針對現行機關施政措施機制落實族群議題所涉相關審議機制、問題與困境進行探討與分析，爰請研究團隊進行補</p>	<p>依據審查意見，於頁 12 至頁 19，分就依據法律、政策與組織等三大面向補充。</p>

審查意見	報告修正說明
<p>充，以作為後續分析之基礎。另相關分析建議參考其他章節，依據法律、政策與組織等三大面向體例進行補充強化。</p>	
<p>第三章中對於性別主流化相關法規制度僅進行概略介紹，惟其對於未來推動多元族群主流化之運作可行性及機制，宜進行進一步探討與分析。</p>	<p>於第三章第 30 頁，增列性別主流化相關法規制度，對未來推動多元族群主流化之運作可能得參酌的運作方式以及面臨的限制。</p>
<p>第四章有關美國族群平等政策部分，內容中出現「反族群歧視法」、「反歧視法」與「族群平等法」等相關法令，惟所指涉是否為不同法令，建議予以釐清，並參考英國文獻資料部分，另以表格呈現。</p>	<p>本文於第 34 頁加上以下說明：</p> <p>“（antidiscrimination laws，指各種禁止甚至處罰歧視行為的法規。在早期多屬針對「種族歧視」所為之「反族群歧視法」，後來在 1970s 逐漸擴張至規範性別歧視、年齡歧視、身心障礙者歧視等領域）”</p> <p>又，此處所謂的「法」係英文一般概稱的集合名詞 law/ laws，並非專指特定法令。</p>
<p>有關英國族群平等文獻第二項政策與法律部分，僅就 2010 年族群平等法進行概述，爰有關相關政策或其餘法制面向似未論及，爰請進行補充。</p> <p>第 39 頁提及英國單一獨立組織設計與法源基礎似乎皆有其困境，惟</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於頁 43 至頁 45 增加「1965 族群關係法」、「1968 族群關係法」、「1976 族群關係法」、「2000 族群關係法修正」與「2006 族群與宗教仇恨法」法律說明。 2. 相關討論補充於第三節頁 50 至頁 51。

審查意見	報告修正說明
<p>研究團隊卻未就國外制度或機制移植於我國之可行性進行深入論述討論，爰請研究團隊補充於第四章節。</p>	
<p>我國內政部與法務部曾分別研議訂定「族群平等法」與「反歧視法」，部分立法委員亦曾提出相關草案內容，惟相關立法似有其困境。爰請研究團隊針對相關立法之問題與爭議加以整理與分析，並納入研究報告相關法制面向進行分析。</p>	<p>本研究於第 55 頁加入下列文字：</p> <p>“第六屆立法委員曾有多人提出「族群平等法」草案版本。而內政部在 2009 年亦為因應劉兆玄院長之指示，而草擬「族群平等法」與說帖，同時並召開公聽會。但立法委員的提案並未進入二讀，而內政部的草案也沒有提報行政院核定。公聽會中似乎顯示，一方面，由於反歧視法的深入研究在台灣比較欠缺，所以有些技術問題（如，何謂歧視？反歧視法的「例外」會不會無限擴大？）；另一方面也反映出民主社會中，主流群體對於立法規範「自己的偏好」有所疑慮（所以有人主張「教育替代處罰」）。而本議題在台灣社會又具有高度政治敏感性，的確很難在政府與民間沒有大力宣導說明的情況下，驟然過關。這也是本研究認為，族群平等相關法制政策，必須多管齊下並且設置族群平等委員會來全力推動的原因。”</p>
<p>有關我國對「族群」之定義仍屬模</p>	<p>1. 誠如審查意見，言論規範是否引</p>

審查意見	報告修正說明
<p>糊，如建議針對「言論」進行規範，是否易遭受言論箝制的質疑；又建議於行政院層級設置族群平等會組織，其業務職掌是否仿效英國包含歧視案件調查等功能，研究團隊宜有更具體的建議說明，俾提高政策主管機關對研究建議的參考與採行。</p>	<p>發箝制言論自由議題茲事體大，更屬關鍵；本研究短期內無法做出完整研究分析，建議列為後續專案研究之一。</p> <p>2. 族群平等會與族群平等處之執掌，調整說明於第 63 至 64 頁。</p>
<p>研究建議中於法律與政策面向分別提及「族群積極平權」措施，惟兩者有何不同，且部分研究建議之歸類面向似有疑義(如於法律面向建議設置族群平等審議委員會與行政院層級組織；而於政策面向則建立檢視現行法令等)，建議研究團隊予以釐清，並針對各項研究建議予以完整及詳細地說明，俾提升政策建議可行性。</p>	<p>法律面係賦予組織設置法源依據，強化組織功能的運作；政策面則係指國家族群平等政策整體規劃，長期目標應研析族群平等法，短期則應全面檢視族群平等與歧視規範之一致性。</p>
<p>研究報告中建議我國採取「分散立法策略」，於各領域分別立法保障多元族群，惟於第 46 頁又建議「族群平等立法」，是否係指制定一統一的族群平等(反歧視)法，宜請研究團隊確認，並請強化研究建議之論述基礎。</p>	<p>本研究所建議之「族群平等立法」並不當然指「制定一統一的族群平等法」。「立法」仍可能是分散多樣的法律規範。</p>
<p>本研究可評估納入弱勢與排富等面向來瞭解我國的族群議題，另就象徵承認、實質補助、人權與公民</p>	<p>審查意見皆為重要議題，惟本研究短期內無法做出完整研究分析，建</p>

審查意見	報告修正說明
權的維護等三面向來落實多元族群主流化。	議列為後續專案研究之一。
建議研究團隊參考一般學術論文格式，於第五章先提出整體性的研究發現後，再根據研究結論提出具論述基礎的政策建議與可行性策略。	第五章增列第一節(頁 53 至頁 54)歸納研究發現。
第 29 頁提及積極平權措施可促進組織中的族群多樣化，惟其亦直接影響各族群資源分配機會，被批評有「逆向歧視」的問題。惟研究報告於第 42 至 43 頁建議政府「研擬積極平權措施」，是否適合我國國情，宜有具體論述說明，並針對其具體執行策略或方式予以具體說明之。	本文於第 60 頁加入以下說明： “雖然此類針對特定弱勢族群予以「優惠」的積極保障措施，在美國曾經引起合憲性的爭議。然而，一方面如前所述，中華民國憲法並不像美國憲法有如此強烈的絕對個人主義精神，反而明定民族平等、多元文化，以及各種少數弱勢群體的保障；另一方面，只要制度設計妥善細緻（如本研究所建議方向），也不至於發生「逆向歧視」的問題。”
有關目次及內容編排方式請依本會委託研究計畫作業要點之規定調整，各章內容請細分節次，另版面設定部分，上下邊界請設定為 5 公分、左右則為 3.5 公分，各頁則為 30 行。另各章與前段距離為 30pt、各節與前段距離則為 36pt。	依照規定調整格式。
本文中圖表號及標題請置中對齊，另各圖表宜於下方註明資料來	依照規定調整格式。

附錄六 期末報告審查意見修正對照表

審查意見	報告修正說明
源。書名頁則不加註頁眉，其餘頁面書眉應予統一格式。	
第 8 頁提及「三個重要的人權公約」宜於文章第一次出現時，具體說明公約完整名稱，以利閱讀瞭解。	本報告三大公約首次出現於第 12 頁，增列公約詳細中英文名稱。
第 32 與 33 頁中提及「The Race Relations Act」之譯名前後不一，請予以修正、第 34 頁第 2 段末行「『接』賦予相同的保障」、第 35 頁標號「二」等文字錯漏，請進行修正。	統一以「族群關係法」。
研究報告對於我國族群問題現狀與政府過去政策演變的論述似過於單薄與簡化(僅有第 7 至 8 頁的概略描述)，尤其是 1990 年代中期以前的「舊族群問題」部分，爰請研究團隊進行深入探究，以提高相關研究建議論述基礎之可檢證性。	依據審查意見，於頁 12 至頁 19，分就依據法律、政策與組織等三大面向補充。
我國多層次族群關係與問題，是否適合以一以貫之的「多元族群主流化」政策去處理，似乎是本研究需更為明確去論述的課題。諸如族群統計與族群分析，恐較適合特定面向的族群關係(如原住民與漢人的教育、社經地位成就與差異、政治參與等，以及新移民族群等問題)，至是否適用於客家人、福佬	誠如審查意見，本研究同意族群定義實為落實多元族群政策之關鍵。族群議題的研究有其重要性，族群統計又為瞭解分析族群現狀之重要基礎；因此本研究建議技術上可在現有廣為社會接受之分類基礎上，透過資料蒐集策略之輔助，例如父母出生地、父母母語等，進行族群統計與分析；但在然我國族群議題

審查意見	報告修正說明
<p>人與外省人，似有商榷的空間，爰請研究團隊進行補充說明。</p>	<p>的特殊性與複雜性，建議透過進一步研究，釐清族群定義。</p>
<p>本研究於總結性別主流化政策的執行經驗時，強調政府在已有社會共識(由下而上的突破傳統)後，於相關法規與體制上的推動經驗。惟我國族群問題，儘管有「多元族群」的表面共識，惟如同本研究報告所提，族群議題涉及身分認定、政治敏感與語言多元等問題，對於弱勢族群的認定，亦影響政府法令與政策制訂及執行。上開相關問題均影響「多元族群主流化政策」的支持程度與操作概念，爰請研究團隊應對其可行性加以探究，以提高政策建議可行性。</p>	<p>本研究非常同意我國社會中多元族群表面共識的看法，本研究認為我國族群議題並非單純種族問題，更有政治認同與歷史情感等錯綜複雜的因素，因此本研究建議透過進一步研究，釐清族群分類與弱勢定義。</p>
<p>內政部曾於 98 年 10 月 7 日及 12 月 1 日召開「族群平等法草案」公聽會，蒐集各界意見作為立法之參考。法務部亦於 99 年 1 月函請中央五院秘書長、行政院各部會及直轄市政府等 50 個機關針對「有無制定反歧視(或平等)專法之必要性」表示意見，無意見機關計 20 個，反對制定或認為應暫不推動者計 13 個，認為應制定者計 13 個。爰有關各相關機關與社會針對上開法令贊成、反對立法原因，以及</p>	<p>本研究於第 55 頁加入下列文字說明：</p> <p>“第六屆立法委員曾有多人提出「族群平等法」草案版本。而內政部在 2009 年亦為因應劉兆玄院長之指示，而草擬「族群平等法」與說帖，同時並召開公聽會。但立法委員的提案並未進入二讀，而內政部的草案也沒有提報行政院核定。公聽會中似乎顯示，一方面，由於反歧視法的深入研究在台灣比較欠缺，所以有些技術問題（如，何謂</p>

審查意見	報告修正說明
<p>立法可能之爭議，建請研究團隊納入研究考量。</p>	<p>歧視？反歧視法的「例外」會不會無限擴大？)；另一方面也反映出民主社會中，主流群體對於立法規範「自己的偏好」有所疑慮（所以有人主張「教育替代處罰」)。而本議題在台灣社會又具有高度政治敏感性，的確很難在政府與民間沒有大力宣導說明的情況下，驟然過關。這也是本研究認為，族群平等相關法制政策，必須多管齊下並且設置族群平等委員會來全力推動的原因。”</p>
<p>我國目前針對平等法制，係採分散立法方式，如性別工作平等法、身心障礙者權益保護法、原住民族工作權益保障法等，各項人權保障業務則由各部會依權責推動，依法務部所提意見，該部辦理行政院人權業務協調聯繫之幕僚作業，爰請依據短期與中長期時程，分別就法律面、政策面及組織等面向，具體敘明主協辦機關應辦理之建議事項，以提供相關主管機關參考採行。</p>	<p>囿於人力、時間與經費，本研究僅能就英美經驗與性別主流化政策經驗，建議將族群平等立法列為中長期施政目標，惟是單一或分散立法方式，本研究短期內無法做出完整研究分析，建議列為後續專案研究之一。</p>
<p>本研究所提部分政策建議，似忽略其政策制訂背後的困境與可能的問題。如辦理族群統計部分，在我國族群分類越形複雜、族群通婚等</p>	<p>族群是流動的概念，但不可諱言地，族群平等議題卻不因族群流動本質而改變。例如「外省人第二代」「外配子女」等名詞，仍舊存在。</p>

審查意見	報告修正說明
<p>情形下，皆是其難以規劃推動的原因，且不少民眾亦不願意以「族群身分」界定自我，爰請研究團隊宜先針對政策建議進行可行性評量，以提高政策建議的可參考性。另全面性的族群統計與族群分析，是否會引起更多的爭論，建請可一併納入探究。</p>	<p>本研究非常同意審查意見，爰此，誠如前述，基於我國族群議題的特殊性與複雜性，以及本研究時間、人力與經費之限制，建議進行後續研究，釐清族群定義，提升政策可行性。</p>
<p>第 v 頁與第 45 頁研究建議於行政院秘書處下設置「族群平等處」，建議修正為於「行政院院本部」或「行政院內部單位」設置「族群平等處」。</p>	<p>已依據審查意見調整。</p>
<p>第 41 及 44 頁建議各機關設置族群平等審議委員會、族群平等委員會部分，依據中央行政機關組織基準法第 6 條規定略以「委員會」係二級機關或獨立機關用之，建議將文字修正為「族群平等審議會」及「族群平等會」等名稱。</p>	<p>已依據審查意見調整。</p>
<p>第 46 頁部分政策建議將本會列為主辦機關，惟考量多元族群主流化政策之推動，涉及行政院各權責機關之業務職掌，如族群預算(行政院主計總處)、族群平權措施(行政院原民會與客委會)等，建議將主辦機關改列上開部會，本會改列協</p>	<p>已依據審查意見調整。</p>

附錄六 期末報告審查意見修正對照表

審查意見	報告修正說明
辦機關。	