

**NDC-DSD-104-002**

# 我國族群發展政策之研究

國家發展委員會委託研究

中華民國 105 年 6 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為國家發展委員會之意見)



**NDC-DSD-104-002**

# 我國族群發展政策之研究

受委託單位：國立政治大學原住民族研究中心  
研究主持人：林修澈 教授  
協同主持人：黃季平 副教授  
研 究 員：李台元 兼任助理教授

**國家發展委員會委託研究**

**中華民國 105 年 6 月**

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為國家發展委員會之意見）



## 提要

本研究運用文獻分析法、深度訪談法、焦點團體座談等研究方法，回顧我國政府族群事務與政策的發展脈絡，歸納世界上主要國家族群政策的發展模式，依據我國的「族群」（包括原住民族、客家人、新移民、其他族群等）發展現況以及未來 3-5 年可能面臨的重大議題，進行分析。同時探究我國未來族群政策的適合發展模式，針對政府政策與相關規劃提出具體建議。

除「緒論」及「結論與建議」之外，本研究共分為六章。分別闡述族群的定義及權利、族群的政治權、族群的語言、族群的文化發展、族群的社會福利、新移民及移工的政策。

台灣人口的民族構成，一般通稱「四大族群」。原住民族，有明確的身分認定與民族認定；Holo 人、客家人、外省人，沒有身分認定與民族認定，僅有民族認同；平埔諸族，則正在爭取身分認定及民族認定。這些族群相應的族群發展政策，在政治權、語言、文化發展、社會福利等層面，應有不同的策略。新移民及移工不屬於「族群」位階，但不能否認他們具有族群屬性，亦即他們有從原居國帶來的獨特的語言及習俗，既然生活在台灣，必須考量其特性，而有些相應的措施。

綜合研究發現與國內外政策趨勢，本研究提出族群發展政策的上位原則，以及立即可行與中長程的政策建議。

在族群的政治權方面，原住民族有參政權的保障，但其制度設計尚待檢討。原住民族的「硬性自治」需要加強落實。客家文化重點發展區的「軟性自治」，則是其他族群維護語言權或文化權可以借鏡的模式。平埔族的問題，則與政治權的獲得有關，可能的解決策略為客家模式或原住民族模式，兩種模式的差異，在於「認同 vs 認定」。

在族群的語言方面，當前尚未有明確的族群語言政策，因而《國家語言發展法》的擬訂與落實，將是未來族群語言發展的關鍵。落實本土語言的文字化、重視本土語言教育的發展及東南亞語言的推廣、挽救瀕危的原住民族語言，均是維護族群語言發展的可行做法。

在族群的文化發展方面，多民族教育的推動，是多元文化主義的實踐。目前可以著力之處，即是全面展開「鄉鎮誌系列」的編纂，並以此做為鄉土文化教材的參考，如此有助於鄉土教育及民族教育的推展。

在族群的社會福利方面，目前是以個人或家庭為單位來實施「社會屬性」的福利政策，未來應朝向「族群屬性」的社會福利政策來努力，並可將福利服務下放到「部落／村里／鄉鎮」，如此更有利於族群發展。

在新移民及移工的政策方面，檢討移民法規、落實移民輔導、加強國民對新移民文化的認識、改善移工的生活品質，均有助於提升這兩類人群的權益。

關鍵詞：族群、族群發展政策、政治權、語言、文化發展、社會福利

## Abstract

This report uses the methods of literature reviews, interviews, and focus group discussion to analyze the context of ethnic affairs and policy of government in Taiwan, and to summarize the development model the world's significant ethnic policies. Based on "ethnic groups" in Taiwan (including Aborigines, Hakka, New immigrants, and other ethnic groups, etc.), it is analyzed that current status and future development of 3-5 years of the important ethnic issues. It is also explored that the appropriate development model for the ethnic policy in the future by specific goals and related planning for government policy.

This report includes an introduction, 6 chapters, and conclusions and suggestions. The 6 chapters are Definition and Recognition of ethnos, Political Rights, Languages, Cultural Developments, Social Welfare, Policy for New Immigrants and Migrant Workers, respectively.

The ethnic composition of the population in Taiwan is known as "four ethnic groups." Aborigines have clear individual and ethnic certification; Holo, Hakka, and Mainlanders don't have ethnic certification but have their own ethnic identity; Pingpu peoples are claiming for individual and ethnic certification. These ethnic groups need respective ethnic development policies in the aspects of political rights, language, cultural development, and social welfare. There should be different strategies to face these different ethnic groups. New Immigrants and Migrant Workers don't belong to "ethnic group" but it cannot be denied that they have ethnicity, that is, they have brought unique languages and customs from their countries of origin, and now living in Taiwan, therefore, we have to consider the ethnicity and create some appropriate measures.

According to the findings of this report, it is provided high-hierarchy principles of ethnic development policy, as well as recommendations of immediately feasible policy, and mid-term to long-term policy.

In the aspect of political right of ethnic groups, only Aborigines have specific suffrage guarantee, but its design needs further revision. "Hard autonomy" of Aborigines needs actual operation, and "Soft autonomy" of Hakka focus on Hakka cultural development regions can be the reference of other ethnic groups. The strategies to solve Pingpu issues will be associated with the availability of political right, and both the Hakka model and Aboriginal model would be the possible solving approaches.

In the aspect of language, it is essential to implement the literation of native

languages, to improve ethnic language education and to save the endangered Aboriginal languages in order to maintain the ethnic languages in Taiwan. And promoting the "National Languages Development Act" will be helpful to the fair treatment of ethnic languages.

In the aspect of cultural development of ethnic groups, the practice of multi-ethnic education means to the practice of multiculturalism. The compilation of Chronicles of Township is an available approach, and it could be the main reference to native culture materials, and it also helps to promote the native education and Aboriginal education.

In the aspect of social welfare of ethnic groups, it is thought Taiwan needs to improve present welfare policy, since it only cares about the personal level or family level by social property of welfare. If social welfare policy puts emphasis on ethnic property, and provides welfare service through the unit of community or village, it will be more apposite to the development of all the ethnic groups in Taiwan.

As for policy for New Immigrants and Migrant Workers, it is necessary to review the immigration laws and regulations, to practice the implementation of immigration counseling work, to strengthen the understanding to New Immigrants' plural culture, and to improve the quality of life of Migrant Workers. Through these strategies, the rights and interests of these two groups will be enhanced.

Keywords: ethnic group, ethnic development policy, political right, language, cultural development, social welfare



## 目次

提要.....	I
目次.....	V
表次.....	XI
圖次.....	XIII
緒論.....	1
第一節 研究目的.....	1
第二節 研究方法與架構.....	1
第三節 文獻回顧.....	2
<b>第一章 族群的定義、權利、政策.....</b>	<b>5</b>
第一節 族群的定義.....	5
一、族群=民族.....	5
二、族群的構成要件.....	5
第二節 國家的民族認定.....	7
一、認定 vs 認同.....	7
二、世界各國的民族認定.....	9
三、台灣的族群與台灣的民族認定.....	14
第三節 族群的權利與義務.....	18
一、國際間的族群權利的論述.....	18
二、個人權 vs 民族權.....	20
第四節 本研究的族群及其族群發展政策.....	21
一、本研究指涉的族群.....	21
二、各類族群的族群發展政策.....	21
<b>第二章 族群的政治權.....</b>	<b>25</b>
第一節 政治權力的保障.....	25
一、族群政治保障的論述：同化主義到多元主義.....	25

二、族群政治權的類型.....	26
三、台灣原住民族的參政權.....	27
四、客家人：無特別參政保障.....	28
五、平埔族.....	29
六、民族自治的方式.....	29
第二節 原住民族自治的推動：硬性自治.....	30
一、原住民族自治的推動歷程.....	30
二、部落公法人制度.....	31
三、都市原住民族的發展.....	31
第三節 客家文化重點發展區的策略：軟性自治.....	32
一、全國有 69 個鄉鎮屬「客家文化重點發展區」.....	32
二、客家文化重點發展區的特色.....	32
三、客家文化重點發展區的問題.....	33
第四節 「硬性自治」vs「軟性自治」.....	34
<b>第三章 族群的語言.....</b>	<b>35</b>
第一節 語言政策的類型：單語 vs 多語.....	35
一、各國語言政策的比較.....	35
二、台灣的語言政策：國語＋本土語言＋外語.....	35
第二節 民族語言的地位.....	36
一、民族語言地位的承認.....	36
二、語言立法.....	37
三、台灣各族群的語言地位.....	38
第三節 民族語言的學習.....	41
一、語言學習的規劃.....	41
二、台灣各族群的語言教育現況.....	41
<b>第四章 族群的文化發展.....</b>	<b>45</b>
第一節 多元文化.....	45
一、多元文化＝多民族.....	45
二、多元文化教育≠新移民教育＝多民族教育.....	46

三、多元文化教育與現行教育體制 .....	47
第二節 族群文化教育的推動 .....	50
一、現況：多元文化課程的師資培育 .....	50
二、現況：客家文化教育&原住民族的民族教育 .....	50
第三節 傳統祭典（節日）的權益 .....	51
一、少數民族／原住民族的節日：放假的權利 .....	51
二、台灣的現況與改進方向 .....	52
<b>第五章 族群的社會福利 .....</b>	<b>55</b>
第一節 民族屬性的社會福利 .....	55
一、社會福利與族群屬性 .....	55
二、社會屬性的弱勢≠族群屬性的弱勢 .....	56
第二節 外國的社會福利 .....	57
一、外國的族群相關的社會福利政策 .....	57
二、外國的原住民族社會福利政策的方向 .....	57
第三節 原住民族社會福利制度的評估 .....	59
一、原住民族社會福利的演進 .....	59
二、原住民族社會福利的相關法規與施政 .....	59
三、原住民族社會福利政策的困境 .....	61
<b>第六章 新移民及移工的政策 .....</b>	<b>63</b>
第一節 新移民與移工的身分屬性 .....	63
一、新移民與移工的族群特性 .....	63
二、新移民的國籍認定 .....	63
第二節 各國與我國的新移民政策的比較 .....	64
一、移民的類型與各國的接納態度 .....	65
二、台灣、美國、日本、法國、澳洲等國移民機關之比較 .....	66
三、我國的新移民政策的現況 .....	68
第三節 各國與我國的移工政策的比較 .....	69
一、各國的移工（客工）政策 .....	69

二、我國的移工（客工）政策的現況.....	69
<b>結論與建議.....</b>	<b>73</b>
第一節 整體研究發現.....	73
一、我國族群政策的現況.....	73
二、我國族群發展政策的類型.....	76
三、我國族群發展政策的未來趨勢.....	76
第二節 政策建議.....	79
一、族群發展政策的上位原則.....	79
二、立即可行之建議.....	81
三、中長程之建議.....	89
<b>參考文獻.....</b>	<b>93</b>
<b>附錄一：焦點團體座談會紀錄.....</b>	<b>125</b>
第 1 場次「體檢族群的地位與政治權」.....	125
第 2 場次「體檢族群的語言與文化發展」.....	135
第 3 場次「體檢新移民政策及移工政策」.....	147
第 4 場次「體檢族群的社會福利」.....	169
<b>附錄二：深度訪談紀錄.....</b>	<b>175</b>
2-1 深度訪談.....	177
2-2 深度訪談.....	181
2-3 深度訪談.....	183
2-4 深度訪談.....	185
2-5 深度訪談.....	187
2-6 深度訪談.....	189
2-7 深度訪談.....	193
2-8 深度訪談.....	197
2-9 深度訪談.....	201
2-10 深度訪談.....	207
2-11 深度訪談.....	211

2-12 深度訪談 .....	213
2-13 深度訪談 .....	215
2-14 深度訪談 .....	221
2-15 深度訪談 .....	227
2-16 深度訪談 .....	229
2-17 深度訪談 .....	233
附錄三：期中報告審查意見回應對照表.....	235
附錄四：期末報告審查會紀錄 .....	243
附錄五：期末報告審查意見回應對照表.....	249



## 表次

表 1-1：認定與認同的比較.....	7
表 1-2：四類族群及相應的族群發展政策.....	22
表 5-1：族群社會福利的基本論點.....	55





## 圖次

圖 1-1：民族認定的定位.....	8
--------------------	---



## 緒論

### 第一節 研究目的

本研究計畫透過國內外族群政策與族群事務的重要文獻彙整與分析，做為未來族群政策規劃的具體參考，期望達成以下目標：

1. 回顧我國政府族群事務與政策的發展脈絡。
2. 歸納世界上主要國家族群政策的發展模式。
3. 依據我國「族群」(包括原住民族、客家人、新移民、其他族群)發展現況以及未來 3-5 年可能面臨的重大議題，進行分析。
4. 探究我國未來族群政策的適合發展模式，針對政府政策與相關規劃提出具體建議。

### 第二節 研究方法與架構

#### 一、文獻分析法

(一) 文獻收錄面向，包括專書、期刊論文、研討會論文、研究計畫、政策法規、政策實施案例、相關資源網站。

(二) 文獻分類原則：

1. 按政策範疇分類，包括族群的認定、政治權、語言、文化發展、社會福利等。
2. 按施政範圍分類，包括我國的族群政策、外國的族群政策。

(三) 文獻分析方法，採國內外並舉，以比較觀點與整貌視野為原則。

#### 二、深度訪談法

深度訪談之目的，在於蒐集訪談對象對於各項族群政策的認知與經驗，提供不同的看法，以深入瞭解研究議題，並對決策方案有不同角度的觀點。

本研究計畫根據各項研究主題，進行深度訪談，訪談對象包括族群事務機關代表、族群政策研究相關團體代表、學者專家，瞭解其對於現行政策之看法與建議，並加以整合分析，納入研究報告。本研究完成的深度訪談，共計 17 人次。

#### 三、焦點團體座談

焦點團體座談法，是透過特定議題進行系列討論，目的在瞭解對於政策的意見或感想，由團體的主持人帶領具有共同特質的參與者，進行座談。

本研究計畫邀請行政機關代表、族群團體代表、族群關係及族群政策領域之學者專家，以「焦點團體座談」形式辦理，廣徵意見，並加以整合分析，納入研究報告。本研究辦理完成 4 場，共計邀請 24 人次。

### 第三節 文獻回顧

本研究回顧國內外族群（民族）政策的相關文獻，包括以下 6 類：

#### 一、族群的定義、權利、政策

這一類的主要論述包括王甫昌、張茂桂、林修澈等學者的著作。族群問題在 2000 年前後逐漸成為熱門的研究議題。這個現象可由以「族群關係」或「族群」議題為主題的學術活動大量增加，見其一斑，詳可參閱黃士旂整理的《台灣族群研究目錄（1945-1999）》（2000）。關於原住民族的身分認定，最早進行系統論述的研究，為林修澈、黃季平、王雅萍《原住民身分認定的研究》（1999，台北：原民會）。關於原住民族的民族認定，則可參考林修澈《原住民的民族認定》（2001，台北：原民會），以及其後第 10 族到第 16 族民族認定的研究報告。

在英語的族群研究文獻方面，目前較為完整的整理，可參考 LEVINSON, *Ethnic Groups Worldwide: A Ready Reference Handbook* (1998)。本書分為歐洲、非洲、亞洲、太平洋地區等 4 個部分，每一部分都包括對該地區各國情況的介紹。在國別族群狀況介紹中，列出 1990 年代後期，各國主要族群或相關群體組成的集團（cluster）。這些族群既包括每個國家的原住民族或世居民族，也包括數量上日益增長的移民群體。

#### 二、族群的政治權

各國民族地位的法制面，可參考高德義（主編）《各國憲法民族條款彙編》（2003，台北：原民會）。該書分別依照權利、國別來進行分類，彙整 1990 年後各國憲法民族條款的增修內容，概已詳細收錄世界各國憲法對於民族條款的相關內容。

各國族群政策的比較研究，可參考施正鋒（編）《族群政治與政策》（1997）、謝劍等《各國族群政策比較研究》（2002，台北：行政院客家委員會）、江明修《政府施政措施落實多元族群主流化之研究》（國家發展委員會研究報告，2012）、孫煒《我國族群事務資源分配機制之研究》（國家發展委員會委託研究報告，2014）。

關於原住民族或少數民族的民族自治，論述也相當豐富。原民會的各族

自治規劃的研究報告，以及相關學位論文對於原住民族自治的發展，從理論概念、民族個案、政策規劃、自治立法制度等面向進行分析研究，對於國外原住民族自治的相關經驗也多有比較。客家文化重點發展區的研究，可參考王保鍵，2012，〈「客家文化重點發展區」的發展途徑〉。

### 三、族群的語言

關於族群語言政策的研究，黃宜範《語言、社會與族群意識：台灣語言社會學的研究》（1995），是第一部探索台灣社會語言學的著作。曹逢甫《族群語言政策：海峽兩岸的比較》（1997），比較台灣與中國在語言政策制訂面及執行面的異同。鍾榮富的《台灣語言政策與實際語用的現況》（2002），則是從微觀的角度來析論台灣的語言政策。

客委會出版的《語言政策及制定《語言公平法》之研究》、《台灣本土語言政策與公平法研究》等，是語言立法值得參考的著作。

學位論文方面，包括謝麗君《戰後台灣語言政策之政治分析》（2000）、李嘉齡《語言運動在近年台灣認同政治上的角色》（2005）等，也相當豐富。也有不少是專門針對原住民族語言規劃及語言教育方面的研究，例如《台灣原住民族語能力認證制度之評估》（李台元，2003）、《原住民族與振興運動——環繞族語能力認證考試的分析》（陳誼誠，2004）、《原住民族語能力認證與小族語言振興》（陳誼誠，2004）、〈原住民學生族語認證與族與復振之相關研究〉（林光輝，2007）、〈台灣原住民族語能力認證考試之回顧與展望〉（黃美金，2007）等。

另外，語言教育政策方面的研究，例如陳美如《台灣光復後語言教育政策之回顧與展望》（1996）、陳宏賓《解嚴以來台灣母語教育政策制定過程之研究》（2005）、吳美慧《解嚴後台灣語言教育政策之發展》（2005）等，對於語言教育政策整體概況進行分析，近年也有許多論文以微觀角度來分析語言教育政策的具體實踐。亦有學者從事比較國內外語言政策的比較，例如李憲榮《加拿大的語言政策——兼論美國和台灣的語言政策》（2004）。

### 四、族群的文化發展

族群文化政策包括教育、宗教、民俗等方面，與本研究相關的論述以多元文化主義、多元文化教育、民族教育等文獻居多。尤其是鄉土教育及原住民族教育，有許多學位論文從微觀的角度進行探究。

各國的「多元文化主義」經常在自由民主、憲政體制下，進一步落實到公共政策以及制度設計，成為社會組織、資源分配、調解衝突的設計。這一方面的辯論，經常以美國的民權運動（1960年代），《民權法案》（1964）的通過，或是加拿大聯邦政府在1971年開始推行的「多元文化」為例證。多元文化的概念，在1980年後期引進台灣，當時透過譯自英語 multiculturalism 的觀點，經常引用的西方學者，其中著名的學者包括 TAYLOR、KYMILICA 等。

## 五、族群的社會福利

以原住民族的社會福利的研究居多，例如李明政(1998)、邱汝娜(2001)、黃源協及詹宜璋(2001)。李明政(2001)《文化福利權：台灣原住民族社會福利政策之研究》是論述較為完整的著作，並提出「文化福利權」，做為族群屬性的福利政策的基本理念。黃源協等《建立原住民族社會安全體系之規劃》(2008)及《原住民族社會福利：問題分析與體系建構》(2014)，可供政府部門做為原住民族社會福利相關決策及施政上的參酌。另，黃煌雄等(2002)在《我國社會福利制度總體檢調查報告》，亦可做為檢視此項政策的重要參考。

## 六、新移民及移工的研究

在新移民的研究方面，歷來有許多研究關注於新移民(外籍配偶)面臨的困境與生活調適問題，若將期刊論文、碩博士論文合計，大約有300篇論文探討相關問題。若以文獻的類別來分析，可以發現數量最多的不是「社會學」或「社會工作」的研究，而是「教育」類的論文。從早期「成人教育」領域討論新移民來台後的識字教育，或從「幼兒教育」領域討論新移民子女幼托園所的語言發展或生活適應，再到近年「國民教育」領域探討新移民子女在國小、國中的學業成就與校園適應等課題。2005年開始，關於新移民的就業、勞動參與的論文開始出現，這也對應了新移民子女就學之後開始邁入勞動力市場的新議題。較常出現的研究議題，是有關新移民的「福利需求」與「公民權」。例如李素蓮(2004)語言學習、鄧中階(2005)成人教育需求；林振隆(2004)、陳里鳳(2005)親職教育、熊辛蘭(2006)親職教育需求與家庭支持；也有廣泛式的需求調查，例如有邱方晞(2003)；葉郁菁(2004)；林維言(2004)；李萍、李瑞金(2004)；張翊群(2005)；楊淑朱、謝美慧(2005)。此外，吳學燕《移民政策與法規》(2009)、楊翹楚《移民政策與法規》(2012)，對於我國移民政策的整體執行概況、相關法規、管理制度、移民輔導、外國移民事務機關的比較等，皆有全面闡述。

在移工的研究方面，回顧我國的移工(外勞)政策的相關研究，大致上可分為三類：一是從政治及政策面分析，例如陳宗韓(1999)、陳菊(2001)、潘淑雯(2003)、曾嫻芬(2004)。二是從特定議題著眼探討管理外籍勞動力的措施，或是外勞的權益問題，例如藍科正(2006)、辛炳隆(2009)、廖彩淑(2009)、張啟明(2012)。三是其他國家移工或外勞政策的研究，例如游茜荻(2004)、龔尤倩(2006)對德國客工問題的分析。

## 第一章 族群的定義、權利、政策

### 第一節 族群的定義

#### 一、族群＝民族

族群，在本研究計畫當中的概念等同於「民族」，英語為 *ethnos*，民族學所討論的 *ethnos*，與政治學所討論的 *nation* 有別。

*ethnos* 傾向於文化，*nation* 則側重在國家，*nation* 及 *ethnos* 都只是「我群」概念的一部份，一群人具有我群感，配合行動就可以構成一個「我群」。

我群依性質可以分為兩種：「社會群」與「民族群」。涉及到民族群的幾個面向，譬如語言、宗教、民俗等，都屬之。

這樣的「民族群」，台灣習慣叫做「族群」。亦即 *ethnos* 就是 *ethnic group*。

#### 二、族群的構成要件

民族（族群）的構成，包括表體、載體、血緣。「民族的表體」，按照重要性，依序有：語言、宗教、民俗。「民族的載體」，按照重要性，依序有：社會、政治、經濟。載體與表體靠「血緣」連結在一起，「血緣」既非表體也非載體，為第三體。民族以此三部分組成。

民族（族群）的構成條件，在表體裡的語言、宗教、民俗、物質，都是其中不容忽視的項目，不過普遍受到重視的，卻是在表體之外而連結表體與載體的血緣。載體當然要優予考慮，但是載體在未能獨自建立國家而被納入大社會時，表體仍然成為民族辨認的標幟。

「民族」，是在多民族國家的環境裡，國家面對少數民族的特殊性時為區隔所做的措施。在「民族＝國家」的情況下，不會產生民族身分的問題（單民族國家）。在「民族＜國家」的情況下，才會產生民族身分的問題（多民族國家內的少數民族）。

少數民族如果是聚居，相對區隔，身分認定也不易引起問題。但在混居的情況下，視物質文化、民俗、宗教、語言的流失，民族屬性逐步減弱，會使民族界線趨向泯滅，個人便會對民族身分採取隱藏、隱瞞、遺忘的方式逐步嵌入強勢民族裡，然後看不到民族文化的特徵，可是追溯起家世，本民族身分便拂塵乍現。但是，若涉及通婚，民族身分的最後依據便會產生爭議。我們可以這樣看待血緣：

1. 血緣是家族的基礎，家的穩定端賴血脈相承總不亂胤，家族邊界清清楚楚。若把家族「以血穩家」的情勢擴大到民族，民族邊界便不相混

淆。

2. 外婚制是家族傳承運作的法則，家族的繼承是擇一計算（父系或母系或雙系長嗣），於是家族的血每經歷一次「結婚—生育」便會流出一半的本血，又流入一半的外血。因此，把家族擴大為民族，卻反而使民族邊界變成模糊。

如此一來，「血緣」在衡量要件裡的重要性便遭到質疑，相反地，「語言」便躍居最重要的地位。

從民族形式來看，民族之間的不同，在相遠的兩個民族間（如越南人 vs 德意志人）各要件（語言、宗教、民俗、物質）性質均迥異，但在相近的兩個民族間（如法蘭西人 vs 義大利人），各要件諸如宗教、民俗、物質等性質均相近，但語言不同仍呈現出其間的差異。

宗教影響民族生活至鉅，但民族全員改宗卻又是經常而普遍的現象，例如台灣原住民族在短短半世紀內絕大多數民族改宗基督教（包括基督新教及天主教），小部份（卑南族、賽夏族）在更長時間內改宗民間信仰（拜拜）。當然傳統宗教並沒有全面根絕，但也只成為片面而斷續的殘餘，並沒有成為生活的主流。民俗，往往受到宗教影響，宗教都能改宗，民俗的保存便會相對艱辛。物質是最容易改變的，現代化（帶動物質改變最大的力量來源）是無人可以抗拒，也是現在無人敢議論排拒的，它已成為公認的正面力量。

分辨民族邊界，當然是有差異的要項越多越清楚，但如果有差異的要項逐漸減少，究竟最後的關鍵要項是什麼？從前面所論，可以清楚看出，「血」與「舌」（血緣與語言），成為最後的考慮要項。（林修澈，2001：7-8）



## 第二節 國家的民族認定

### 一、認定 vs 認同

政府擬定民族政策，目的是用來解決民族問題，但解決「民族問題」、或擬定「民族政策」，皆需要根據「民族理論」，此三者互為關連，並且都環繞著「民族認定」。民族認定時需考慮到「認定」與「認同」的平衡，認定有客觀的依據，認同其實是主觀的。認定的主體是國家，認同的主體是個人。認定一定是單選，若是複選，就像雙重國籍一樣會產生並製造很多困難；而在認同上其實是複選，對於父親是甲族，母親是乙族的人來講，他可以選擇甲族，也可以選擇乙族，也可以選甲和乙。對於認定來說，邊界是明確的；對於認同來講，邊界是不明確的，因為認同對象可以因時間、地點而改變。認定的穩定性強，認同的穩定性可以是不強的。認定會涉及權利義務，認同卻不涉及權利義務。見下表：

表 1-1：認定與認同的比較

	認定	認同
觀點	客觀	主觀
主體	官方、國家	個人
選擇	單選	單選／複選
邊界	明顯	不明顯
穩定性	強	弱
權利義務	涉及	不涉及

資料出處：本研究製表。

因此，「認定」與「認同」之間如果可以取得平衡，將使民族政策取得很高的公信，若「認定」與「認同」之間有很大的差距，便可能製造許多的民族問題。民族問題的產生，即由於民族認定的工作沒有做好，使得民族政策無法得到彰顯。見圖 1-1：

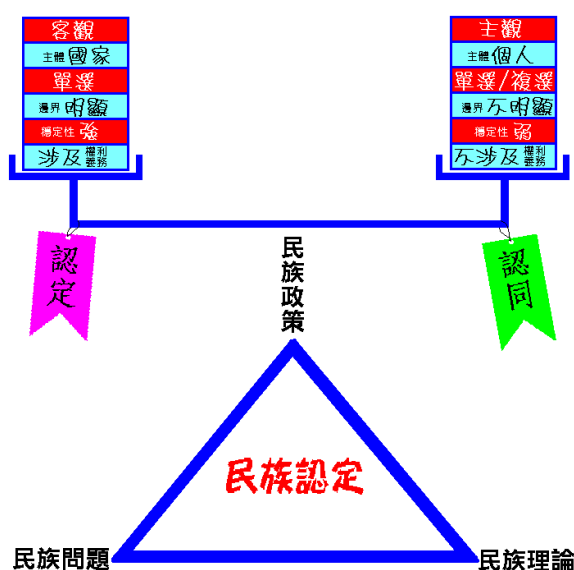


圖 1-1：民族認定的定位

資料出處：林修澈《原住民的民族認定》（台北：原民會）。2001：122。

「民族認同」，尤其是做為國家少數民族的認同，常常受到過多利益的左右，在受到歧視時刻意隱瞞民族身分，放棄少數民族身分，在可以獲得利益時，設法取得少數民族身分。如果少數民族利益的取得與少數民族文化的表現，是合為一體，那麼多數不具備條件的人，比如「不懂民族語言」、「不過民族生活」、「對民族沒有認同」的人，去爭取少數民族身分，對民族文化的保存與發揚，有很大的負面影響。所以，民族人數的增加，不意謂著民族文化的壯大，反而顯出民族利益爭奪的白熱化，因此，如何促使民族利益的分配合理化，便是國家的民族認定政策必須審慎斟酌的一項重點。

國家的民族認定的政策，既然是建立在學術論斷的基礎上，而學術論斷卻保有很大的彈性，不同的學者之間，基於不同的研究立場與不同的需要，有不同的分類方法，因此，學術的民族分類帶有「混合性」、「多歧性」。「混合性」的意思是指，某一些人的民族身分，可以是雙重的，在歸類上可以屬於甲民族，也可以屬於乙民族，這便造成民族邊界的模糊；「多歧性」即指每家的分類方法皆不相同，所以學術界的研究情況，會給學術上的認定工作，帶來很多困擾，所以如何讓學術論斷更精確，減低混合與歧異，讓行政上的認定工作減少干擾，是一個在做認定工作前必須先完成的工作。

妥善的民族認定政策，應該是國家行政的認定與民族成員的認同相疊合。但是民族成員的認同，受到民族利益的左右；而國家行政的認定，有時會為了遷就現實而悖離學理。因此，如何讓民族利益的不當誘因降到最低，如何讓國家的民族認定的行政恪遵學理依據，便是國家未來的「民族認定政策」可以積極努力的目標。

## 二、世界各國的民族認定

各國對於「民族／族群」的承認或認定，有寬有嚴。從寬（不承認）到嚴（具體的族別認定），可分別舉出法國、英國、印度、俄羅斯、中國、越南等 6 國的模式及實際做法，做為本研究的參考。

### （一）法國

法國沒有「民族認定」，更確切地說，法國不承認少數民族的存在。法國政府認為，所有法國國籍的人，都是法蘭西族的一分子。法國憲法裡找不到對少數民族及其自治權利的任何描述。

然而，法國實際上仍屬多民族國家，除了 7 個世居民族之外，還包括前殖民地民族、新移民等不同的民族類別。法蘭西族雖是主體民族，卻擁有多元的地區文化，某些學者將之歸類為獨特的民族群體或「地方語言群體」，可視為法蘭西族當中的「支系」，包括：奧克人（Occitans）、普羅旺斯人（Provençal）、勃艮第人（Burgundians）、奧弗涅人（Auvergnat）、亞維儂人（Aveyronnais）。這些民族群體在語言、服裝、飲食習慣方面，仍保有特殊的文化特色。

此外，法國境內也有一群合法的新移民，人口約 800 萬。根據 2009 年統計，新移民及其第二代在法國的人口，馬格里布人有 326 萬，占全國人口 5%，黑人則有 183 萬，占 3%，其中，來自撒哈拉以南地區者 108 萬，來自法屬西印度群島者 76 萬，而在法土耳其人有 25 萬，占 0.7%。

### （二）英國

英國的世居民族，主要是四大民族，分別是英格蘭人、蘇格蘭人、英格蘭-蘇格蘭-愛爾蘭人、威爾斯人。其他還有數個小民族，例如蓋爾人（Gaels），主要居住在蘇格蘭與愛爾蘭；曼人（Manx），主要居住在曼島；康瓦爾人（Cornish），生活在英格蘭西南角的康瓦爾郡。四大民族是英國的民族主體，總共有 86% 的人口分布在英國，其他的 14% 則移民至全球各地，大部分生活在前英國殖民地如美國、加拿大、澳大利亞與紐西蘭等地。至於英國其他的小民族，人口都在 50 萬人以下，幾乎都住在英國境內。比較特別的是愛爾蘭人，由於愛爾蘭島有兩個政治實體，分別是西南部的愛爾蘭共和國（占愛爾蘭島六分之五的面積）與東北角的北愛爾蘭（只占愛爾蘭島的六分之一），因此愛爾蘭人主要分布在愛爾蘭共和國，英國境內僅占 32%。

英國 2001 年的人口普查，將族群（ethnic group）分類為：白人、黑人、亞洲人、混血人、華人（Chinese）及其他，這些類別構成所有「全國統計」族籍統計的基礎，直至 2011 年人口普查的結果出爐，才有所改變。

1999 年，按照英國工黨政府通過的《1998 年蘇格蘭法案》，新的蘇格蘭議會在首府愛丁堡開始集會。時隔 290 餘年，蘇格蘭又有了自己的議會，在

英國議會批准的範圍內，針對法律、財政、教育、醫療、福利等問題進行立法。

2007年，蘇格蘭議會大選，蘇格蘭民族黨成為蘇格蘭第一大政黨，成立少數政府，提出五年內舉行蘇格蘭獨立問題的民意調查。但由於其他三大黨派的總合席位仍占壓倒性的多數，並一致反對獨立，所以這項民意調查一直沒有辦法落實。隨著情勢變化，2012年1月蘇格蘭首席部長薩蒙德宣佈，舉辦2014年蘇格蘭獨立公投，此舉引發了與英國政府在法律與職權上的爭議。雖然爭議不斷，2014年9月18日獨立公投仍順利舉行，投票率高達84.59%，開票結果為「反對獨立」占多數，以55.3%比44.7%的差距，蘇格蘭因而續留在聯合王國。

### （三）印度

印度是世界上民族多樣程度最高的國家之一。多元的性質不僅表現在民族分類上，也表現在語言、宗教、階級制度（種姓）等層面。從國內語言的語言系屬來看，全國447種語言，分屬4個語系，22個表定官方語言；從宗教信仰來看，信仰印度教的人數最多（83%），其次是伊斯蘭教（11%），再其次為基督教（2%）、錫克教（2%）、佛教（1%）、耆那教（1%）等；從階級制度而言，印度人分有4個種姓——婆羅門、刹帝利、吠舍、首陀羅，各種姓之間不能通婚，身分及職業世襲，還有另外一種最低階級的賤民（旃陀羅）。

印度的民族，通常被分類為「大民族」、「小民族」、「部族」，普遍認知為「10幾個大民族、100多個小民族、400多個部族」。

印度政府在20世紀初普查人口時，曾將印度人分為7大族：印度-雅利安人（占75%）、達羅毗荼人（占20%）、蒙古人、雅利安-達羅毗荼人、蒙古-達羅毗荼人、西敘亞-達羅毗荼人、突厥-伊朗人。此外，還有少數的英-印混血人。

印度的少數民族，又稱為「原住民族」或「部落民」，占全國人口的7.3%。印度憲法則稱其為「表列部族（scheduled tribes）」，一般稱為Upajati。他們在社會和文化上有相對的獨立性，可謂「少數民族中的少數」，其利益受到特殊保護，憲法將他們與一些「表列種姓（scheduled castes）」並列，在教育、選舉、就業以及社會經濟發展方面，實施特別的保護政策。表列部族共計645個，各部族人口總計約5,380萬。

### （四）俄羅斯

俄羅斯聯邦的主體民族為俄羅斯族（Russian），人口現有1.4億（2014統計，全球排名第九），占全國人口的81%，少數民族人口為2,647萬，占全國人口的19%。

俄聯邦境內的民族至少有120個，主要少數民族有韃靼族（Tatar, 3.7%）、

烏克蘭族(Ukrainian, 1.4%)、巴什基爾族(Bashkir, 1.1%)、楚瓦什族(Chuvash, 1%)、車臣族(Chechen, 0.8%)等。

1991年蘇聯解體後，俄聯邦成為獨立的主權國家，隸屬俄聯邦的16個民族自治共和國升格為共和國。1992年俄聯邦議會通過決議，承認4個民族自治州升格為共和國。

俄聯邦是由85個「聯邦主體(субъекты)」組成，聯邦主體即為俄聯邦的一級行政區，包括22個共和國(республики/republics)、46個州(области/oblasts)、9個邊區(края/krais)、1個自治州(автономная область/autonomous oblast)、4個自治區(автономные округа/autonomous okrugs)、3個聯邦直轄市(федеральные города/federal cities)。其中有2個聯邦主體(均位於克里米亞半島)未被國際普遍承認為俄羅斯領土。共和國、自治州、自治區，均具有民族屬性。共和國即為少數民族設立的民族共和國，其有自己的憲法、總統和議會，外交事務則由聯邦負責。共和國名稱以國內主要少數民族的名稱命名。

不同的聯邦主體具有不同的自治權。共和國不但在法律地位和制定憲法的問題上與其他聯邦主體不同，還有權規定自己的國語，其公民除使用俄羅斯聯邦國籍外，還兼有共和國國籍。

民族問題主要來自於民族關係，例如主要由少數民族組成的各共和國對整個聯邦國庫收入貢獻不大，但得到的援助和經濟優惠卻較多，而主要由俄羅斯族組成的州和邊區對聯邦的貢獻較大，卻沒有共和國所享受的權利和優惠，因而造成俄羅斯族與少數民族之間的矛盾。

1993年《俄羅斯聯邦憲法》通過後，新俄羅斯確立了各聯邦主體權利平等的原則，刪去了原來民族共和國的特殊權利，民族自治更多表現在民族文化自治上。

1996年頒布的《俄羅斯聯邦民族政策綱領》成為俄聯邦制定民族政策的法律基礎，該法詳細規定了俄聯邦民族政策的原則、目標與任務，並保障俄聯邦境內的少數民族及原住民族的權利。

與蘇聯時期相比，俄羅斯在民族政策上發生了許多變化。俄聯邦民族政策強調國家的統一與完整，不再有原蘇聯憲法「民族自決權」的內容。「民族自決權」被解釋為保證公民與民族文化選擇自主文化發展的權利，排除了政治獨立的可能。俄羅斯議會裡也不再設「民族院」。

其次，廢除1934年開始在證件上登記民族身分的做法，證件上僅登錄國籍。但針對生活在西伯利亞、遠東及歐洲北部地方，人數在5萬以下的少數民族或原住民族，國家給予特殊支持，給予固定的生計區域，可以從石油及天然氣等公司獲得補償，另外可以設立寄宿學校，學生進入大學也有另設指標。

民族事務機關也產生重大變化。2000年5月俄聯邦將「聯邦與民族事務部」改為「聯邦事務、民族和移民政策部」；2001年10月，該部撤銷，其權責分別移交給聯邦內務部、聯邦外交部、聯邦經濟發展與貿易部、緊急事務部。2004年9月，又成立了「地區發展部」，該部的職權為保護少數民族和原住民族權利，希望以促進地區發展來解決民族問題。

2005年10月，時任總統的普丁責成地區發展部制定新的《俄羅斯聯邦民族政策構想》，在文化、教育、財政等部會的協調配合下，擬訂一套新方案。新方案最受矚目的是使用「俄國民族」這一概念，其核心為建立「俄羅斯民族的團結作用下形成統一的多民族社會」，目的在建構公民社會制度及將俄羅斯各族人民團結為統一的民族。然而，此一草案引起了自由主義媒體和俄羅斯少數民族地區政治家的不滿，迄2015年仍未獲通過。

#### （五）中國

民族認定，中國的用詞是「民族識別」。中國的民族事務工作，首要之務是「民族識別」。這項工作在新中國建立之初就開始討論，但大規模的工作則從1953年開始到1979年底，分為3個階段：第一階段（1949-1954，第一次全國人口普查在1953年）首先認定了38個少數民族。其中，有9族係屬「公認」（朝鮮族、回族、滿族、蒙古族、苗族、維吾爾族、瑤族、彝族、藏族），自然成立。另有29族經過國家認定而正式獲得承認。第二階段（1954-1964，第二次全國人口普查在1964年）又認定了15個民族。第三階段（1965迄今，第三次全國人口在1982年，第四次全國人口普查在1990年）再認定2個民族（珞巴族、基諾族）。

1979年之後，為了避免紛爭，政府不再識別新的民族，對於不屬於55個少數民族的民族，稱呼「未識別民族」，如摩梭人、白馬人、苦聰人。根據2000年全國人口普查，尚未認定民族的人口，計有73.4萬人。

中國的民族共計56個，其中55個為少數民族，主體民族為漢族。全國總人口有13億5千萬人，漢族人口現有12億2千萬人，占全國人口91.5%；少數民族的總人口有1億1千3百萬，占全國人口8.5%（2012年12月統計）。

官方認定的民族，受到憲法的保障，有自治地方，可以設立自治機關，這些相關的行政事務，都由國家民族事務委員會（簡稱國家民委，是國務院組成部門）統籌管理。國家對於少數民族權利有具體規範，少數民族在教育、就業、生活等方面享有優惠。

在政治權方面，中國實施民族區域自治制度。《民族區域自治法》是實施《憲法》規定的民族區域自治制度的基本法律，其內容涵蓋政治、經濟、文化、社會等各個方面。它規範了中央和自治地方的關係，以及自治地方各民族之間關係，其法律效力不僅止於自治地方，全國各族人民和

政府機關都須遵守及執行。

1952 年，發布《中華人民共和國民族區域自治實施綱要》，對民族自治地方的建立、自治機關的組成、自治機關的自治權利等重要問題做出規定。1984 年，第六屆全國人民代表大會通過《民族區域自治法》，正式實施。2001 年《民族區域自治法》修訂，明確規定「民族區域自治制度是國家的一項基本政治制度」。

此外，還有行政法規《城市民族工作條例》和《民族鄉行政工作條例》。《扶持人口較少民族發展規劃》、《少數民族事業「十一五」規劃》、《興邊富民「十一五」規劃》等，從資金和政策等方面增加對少數民族和民族地區的支持。民族自治地方共制定了自治條例 139 件，單行條例 777 件，根據本地實際對法律和行政法規的規定作出變通和補充規定 75 件，有 13 個轄有民族自治地方的省都制定了實施《民族區域自治法》的規定或意見。2011 年，國家民委政策法規司提出《民族法制體系建設「十二五」規劃(2011-2015 年)》，強調民族區域自治和少數民族權利的保障。

#### (六) 越南

越南全國人口共計 9,152 萬(2009 年普查)，主體民族為京族( người Kinh，又稱越族 người Việt)，人口有 7,400 萬，占全國總人口的 86%。少數民族共有 53 族，占全國總人口的 14%。

越南承認多民族。1975 年，越南統一之後，政府指示「少數民族語言和字母小組」針對全國少數民族語言進行調查，為民族認定奠定基礎。1979 年，官方正式劃分並公布了〈越南各民族成分名稱〉，確認全國共有 54 個民族( dân tộc)。除了京族之外，其餘 53 個民族的人口皆不到 2%，在人口上以及社會經濟地位上均為少數民族。

越南《1992 憲法》對其少數民族有相當程度的保護，不但明令禁止歧視，更有一些積極的措施來幫助少數民族，列舉如下：

第 5 條：「國家對少數民族施以平等、團結以及互助的政策，並且禁止所有民族歧視與分化的法令。」

「各民族皆有權使用自己的語言與文字來保存民族的認同，並且滋養他們的良好習俗、傳統與文化。」

「國家執行全方位發展的政策，期能逐漸改善並提升少數民族的物質與精神生活情況。」

第 36 條：「國家優先在山區、少數民族區域以及特別困難的區域實施教育發展政策。」

第 39 條：「國家優先執行山區居民及少數民族保健計畫。」

第 133 條：「人民法院須確保各民族的國民在法庭上使用自己的語言與文字之權利。」

越南少數民族的參政率日益增加，當選國會代表的少數民族人數比例目前高於少數民族人口比例。在最近 4 屆的國會任期內，當選國會代表的少數民族比例占 16% 左右。

### 三、台灣的族群與台灣的民族認定

台灣人口的「民族構成」(ethnic structure of population)，一般通稱「四大族群(ethnic group)」，即 Holo 人(70%)、客家人(14%)、外省人(14%)，原住民族(2%)。各族群人口百分比的估算，各種統計略有差異，如客家人的人口數在客委會公告的統計數字是 18%。

#### (一) 原住民族

原住民族，長期以來一直只有 9 族受到承認(1954-2000)，自 2001 年以來，隨著台灣時局的變化，增加了 7 族，現今共有 16 族。原住民族總人口目前有 54 萬，居台灣四大族群人口版圖最弱勢，但也是唯一具有官方「民族認定」的族群。包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族、拉阿魯哇族、卡那卡那富族等 16 個民族，各族擁有自己的語言與文化。分布在全國 30 個山地原住民鄉、25 個平地原住民鄉鎮區。

#### (二) 客家人

客家人，使用客家語。行政院設有客家委員會主管相關的客家族群事務，並推行客家人的語言、文化、產業。根據客委會在「客家基本法定義」的條件下所做的調查(2011)，客家人占全國人口的比例為 18.1%，約 419.7 萬人，其中新竹縣比例為 71.6%、苗栗縣 64.6%，其次為桃園市 39.2%、花蓮縣 31.7%、新竹市 30.1%、屏東縣 23.7%、台東縣 19.9%、台中市 16.4%、台北市 16.4%、南投縣 16.0%、新北市 14.1%、高雄市 11.6%、基隆市 10.0%，其餘縣市的客家人比例均不足 10%。另以人數來看，客家人口數最多的縣市，依序為桃園市(78.5 萬人)、新北市(54.9 萬人)、台中市(43.6 萬人)。

#### (三) 外省人

一般將 1949 年前後跟隨國民政府來台的人統稱為「外省人」，官方統計上的「外省籍人口」亦如此定義。外省人幾乎就是各省市來的「漢族系」人，包括講「官話」和講「方言」的人。這些人均用「國語」做為他們的家庭語言，並有強烈的外省人認同感。

#### (四) Holo 人

Holo 人以台語(Holo 話)自稱時，多使用 Tâi-oân-lâng 或 Hô-ló-lâng。由於「Holo」一詞的漢字分歧，故以羅馬字來書寫。在語言方面，Holo 人大



多以「台語」(Tâi-gí) 或「台灣話」(Tâi-oân-ōe) 來自我稱謂。

#### (五) 其他族群 (蒙、藏)

外省人當中，有一些特殊的「非漢族系」人，如「回民」如「西南邊疆民族」的壯族、苗族，還有更特殊的蒙藏人士，叫做「在台蒙藏人士」的人，在內政部之外，另有管轄的機關，過去屬於行政院「蒙藏委員會」。

蒙藏委員會，是特別的政府機關，本意原是管理「蒙古」與「西藏」兩個地方的「地方事務」，而不是要處理蒙古族與藏族兩個民族的「民族事務」。但蒙藏委員會除去這些民族人士的事務，別無他事可以辦公。於是蒙藏委員會逐漸轉型，成為蒙藏民族的專責機關。蒙藏人士不足千人，卻立足台灣 60 年而不散，反而愈形堅強，蒙藏委員會發揮決定性的影響

蒙藏學生升學適用「蒙藏學生在台升學臨時辦法」(蒙藏學生升學優待辦法) 行之有年。但是教育部承受大社會的壓力，後改為升學優待須附加蒙古語甄試及格證明。這些人在台灣已經歷經三四代，它們早已改用國語為生活語言。至於蒙古語，都是應考前才準備。藏人往往不是在台藏人，而是由印度尼泊爾移居來台的藏族。

教育部自 1992 年起，委由政大民族學系辦理蒙藏語甄試入學考，迄今已經辦理 20 幾屆，仍在持續辦理中。

政府為了協助在台藏胞及居留藏人適應本地生活，發展自立照顧體系，蒙藏委員會自 2006 年起委託民間團體結合學者與專業社工人員辦理「在台藏胞及居留藏人關懷專案」。近年持續推動這項關懷專案，對於在台藏胞及居留藏人特殊背景、個別化需求及相異困境，採個案服務精神推動關懷工作。

蒙藏兩族由於人口少，經常被忽略。在族群事務機關上，蒙藏委員會也由於組織改造，預計併入「大陸委員會」，改為該會之下的兩個業務單位：蒙族事務處、藏族事務處。

#### (六) 平埔諸族：正在爭取民族認定與身分認定

平埔諸族，就是熟番。有別於原住民族的生番。日本時代有所區別，各有其身分登錄。戰後，原住民族保留原登錄，但平埔諸族採自願登錄。

平埔諸族戰前的生活習性已多同於平地人。晚近，台灣社會遭逢巨大轉變，趨向民主與多元，原住民的民族地位及其文化逐漸受到尊重與重視。平埔族恭逢其盛，尋根復古風氣盛行，不少人因此呼籲回復平埔族身分，即要求政府正式承認他們的「民族身分」，也同時要求取得「個人的」原住民身分。

目前，在民族地位上，西拉雅族已成為台南市市定原住民族，也希望能進一步得到國家承認。另外，凱達格蘭族、巴宰族、噶哈巫族、馬卡道族、洪雅族、巴布拉族、道卡斯族等，均曾發起平埔族正名運動，要求官方承認其原住民身分。

2007年，受到台南縣政府積極推動西拉雅族為該縣認定的原住民族及成立「台南縣西拉雅原住民事務委員會」的影響，當時的行政院政務委員林萬億指示原民會於2007年1月6日於南投埔里，同年2月3日於台南東山鄉吉貝耍舉辦兩場座談會，聽取平埔原住民族意見後，開始積極促成行政院內部召開會議，要求研擬修法解決平埔族的民族認定與個人身分取得之問題。3月21日，林萬億政務委員召集原民會相關業務單位、學者、全國各平埔部落代表及社團負責人，召開「研商平埔族認定及其身分取得會議」，該會議獲得三點共識：1.平埔族經認定後，即為台灣原住民族內之平埔原住民族，惟因其認定條件與現有十三族原住民不同，基於歷史與社會事實，其因身分所取得之權益，採差異性原則，以語言權、文化權的保障為主，以利取得原住民身分。2.請原民會成立「台灣平埔原住民事務推動小組」，積極推動平埔族事務。3.根據平埔族的需求，研擬平埔原住民語言及文化振興五年計畫，於2008年度推動執行，並由原民會另編專款專用預算以利推動。(林萬億，2009年3月7日，中國時報)。

爾後，歷經馬政府8年，平埔族運動趨向緩和，但仍不斷提出民族認定與身分認定的要求。預料從現在起4年內，恐怕難以迴避，對於平埔族群的認定問題，必須做出妥適的解決。

#### (七) 新移民(新住民)：不是族群

新移民，或稱為新住民，過去稱「外籍配偶」。在台灣約有60萬人口。新移民做為一類移民群體，源自1970年代末期。1990年代以後，新移民(外籍配偶)人數漸增。在官方統計上，多是按照「大陸、港澳地區配偶」(俗稱陸配)與非大陸、港澳地區配偶的「越南、印尼、泰國、菲律賓、柬埔寨、日本、韓國、其他國家」(俗稱外配)等國籍別，分別計算人數或結婚對數。

若以比例來看，2006年台灣總結婚對數中，配偶為外籍配偶占17%左右。此比例與2003年外籍配偶入境最高峰之三成一情況比較，2006年外籍配偶結婚登記人數的降幅高達15%。除此，與之前相同的，今台灣女性外籍配偶者佔總數七成以上。

其中外配(含歸化取得中華民國國籍者)占34.9%，中國籍配偶占65.1%。以目前新移民在各縣市來看，以新北市14,213人占新移民總人口比率為18.73%最多，桃園縣7,226人占11.09%次多，台北市5,736人居第三。以新移民的來源地來看，以中國占66.91%最多，其餘依序為越南占18.97%，印尼占6.07%，泰國占1.79%，菲律賓占1.55%。

新移民的屬性，與台灣的四大族群有別，而是以婚姻移民為主的人口，以個人身分進入家庭，融入四大族群當中。他們不是整個家族移居台灣，也不是固定聚居，而是以每個「個人身分」進入台灣人的家庭。台灣流行說他們是「第五族群」，這是似是而非的說法，必須加以澄清。

(八) 移工(客工): 不是族群

移工,過去稱為外籍勞工(簡稱外勞)。1989年後,由於政府推動十四項建設,勞力短缺,於是以「專案方式」正式引進第一批低技術外勞。1992年,通過《就業服務法》後,其中設有外籍勞工專章,允許民間產業引進外勞,並且逐次放寬引進的行業種類。當時對外勞政策的爭議主要有三項:一是外勞是否會影響國民工作權,二是外勞在國內的基本人權如何保障,三是外勞仲介制度的高額仲介費造成剝削。

台灣將外籍勞工分為兩種,「藍領」(又稱外籍勞工)與「白領」(又稱外國專業人員)。依據現行法規,外勞的薪資等勞動條件受《就業服務法》與《勞動基準法》規範。其中《就業服務法》規定聘僱外國人工作必須先保障保障國民工作權,因此僱主必須先申請許可才能雇用外國人,「不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定」。《就業服務法》也要求注意並且通報政府外國人的健康情形、行蹤等等。外國人如果有居留證,則適用全民健保。

2006年1月起,桃園國際機場的外勞服務站啟用,有越語,泰語,印尼語,英語四國語言電話專線作為申訴管道,減少不願登機、不當遣返等情形。2012年2月起,藍領外勞在台工作年限由9年延長至12年,取消展延規定,聘僱許可期間由2年修正為3年,仍維持聘僱期滿需出國1日方能再來台的規定。

從人口統計來看,2013年4月,台灣外勞人數(不含外籍專業人士)約為45萬4,171人。按國籍分,以印尼籍最多(20萬),越南籍次之(10萬),菲律賓籍第三(8萬),泰國籍第四(6萬)。

藍領外勞總共有45萬4,171人,其中產業外勞人數24萬5,620人,社福外勞則為20萬8,551人。

外勞總人數,以桃園市7萬5,554人居冠,其次是新北市6萬4,560人,台中市以6萬2,366人居第三,其他依序為台北市4萬3,577人、高雄市3萬5,074人、台南市3萬4,624人、彰化縣3萬3,679人、新竹縣1萬7,375人。

新移民及移工,不應稱為台灣的「第五大族群」,而是兩種不同類型的移民集團。新移民是「婚姻移民」;而移工則是短期居留在台灣的外國勞動力(勞工),包含印尼、越南、菲律賓、泰等不同的「國外族群」。兩者皆不屬於台灣的民族或族群。但我們都不否認它們具有族群屬性,亦即他們有獨特的語言、習俗。既然生活在台灣,不得不考慮到他們的特性,而有些相應的措施。

因此,新移民及移工,與我國四大族群性質差異甚大,但兩群人卻因其具有族群屬性經常被放在一起討論其權益議題。是故,本研究將「新移民及移工」另置第六章討論。

### 第三節 族群的權利與義務

#### 一、國際間的族群權利的論述

聯合國於 1948 年推出「世界人權宣言」，將人權保障的範圍作更廣泛之規定。雖此一宣言起初被多數國際法學者認為，其在性質上僅屬於宣示性規定，並無實質的法律拘束效力，惟嗣後許多國家在其國內法律制度中，皆有採納世界人權宣言中的原則，甚或在其司法判決中都曾引用，因此宣言中的普遍性原則，至少部分已成為國際習慣法之一。

世界人權宣言的規範內容，主要在於試圖就憲章第 55 條及第 56 條所保障的人權給予定義。申言之，世界人權宣言將人權的內容區分為二大範疇：一是公民與政治權，此等權利的內容主要包括：生命權、平等權、自由權、財產權、隱私權、宗教信仰自由、表現自由、集會結社自由、接受公平審判及禁止非法逮捕與禁止奴役等自由；二是經濟、社會與文化權，此等權利的主要內容包含有：勞工結社權、職業選擇自由、受教育權、社會福利權及享受休息及參與文化活動的權利等。

值得一提的是，雖說「世界人權宣言」所宣示的人權並非是絕對不可限制的，但宣言亦認為人權的限制是必須建立在確保、承認與尊重他人的權利及自由基礎上，且必須符合民主社會中道德、公共秩序和普通福利的正當需要，始可為之。

為使人權保障在國際上更具有法律效力，在 1966 年的第 21 屆聯合國大會上，通過「經濟社會與文化權利國際公約」和「公民與政治權利國際公約」兩項公約，並於 1976 年正式生效。除此之外，「公民與政治權利國際公約」還有兩個附加議定書，分別為賦予個人有申訴權利之「公民與政治權利國際公約任擇議定書」及廢除死刑之「公民與政治權利國際公約第二任擇議定書」。目前「公民與政治權利國際公約」與「經濟社會與文化權利國際公約」兩條約，分別共有一百五十餘個締約國簽署。其後，聯合國更據此陸續通過婦女權利、兒童權利、難民及庇護、原住民權利等諸多國際人權文件。

公民與政治權利國際公約包括前文及 6 個部分，共 53 條條文。公約中所規定的權利內容，主要是世界人權宣言中所規定的「公民與政治權」以及民族自決權。經濟社會與文化權利國際公約包括前文與 5 個部分，共 31 條條文，其主要內容除詳細規定世界人權宣言的經濟、社會與文化權之外，同時亦進一步地確保民族自決權這項集體人權。

兩項人權公約的主要內容，雖皆是以世界人權宣言為基礎而制定，但各自有其特色與重點。首先，就人權的具體規定而言，公民與政治權利國際公約規定應受保護的人權主要包括：生命權、免於酷刑和不人道待遇的自由、免於奴役和強迫勞動的自由、人身自由權、公平審判權、人格權、參政權、少數族群權等。此與世界人權宣言相比較，公民與政治權利國際公約新增如

下規定：關於被剝奪自由者應享有人道待遇、有關兒童權利的規定、少數族群權利的保護、以及任何人不得因無力履行約定義務而被監禁等。

至於經濟社會與文化權利國際公約有關人權的規定則有十條，其主要規範的內容包括：工作權、良好工作環境、組織工會權、社會保障權、對於母親及兒童的特別保護、健康權、受教權、參與文化、生活及享受到科學進步及其運用所產生利益的權利等。此點相較於世界人權宣言，經濟社會與文化權利國際公約不但有關人權的規範條文較多，且規範的內容亦較趨於詳盡。

其次是有關民族自決權的規定。二次大戰後，隨著殖民主義的瓦解與新興民族國家的建立，民族自決原則得到國際社會廣泛的承認。基於此一時代背景，1966年所制定的兩項國際人權公約的第一條皆有民族自決權的規定：「所有人民都有民族自決權，他們可以憑藉這種權利自由決定自己的政治地位，並謀求經濟、社會與文化的發展」。這是國際公約中第一次明文規定民族自決權為一項基本人權。

另外，說明兩項國際人權公約的相異之處。第一，規範的權利範疇不盡相同，公民與政治權利國際公約所規範的權利乃著重於個人有權對抗來自於國家方面的干預與壓制；相反地，經濟社會與文化權利國際公約所規範的權利乃在於個人有向國家爭取福利的權利，則必須有國家權力的介入。基於此一本質上的差別，兩項國際人權公約在為權利的規範時，其所使用的語詞亦有所不同。

第二，公約義務履行上的區別。在有關締約國義務的履行方面，公民與政治權利國際公約強調的是締約國有立即實現的義務；相對地，經濟社會與文化權利國際公約因該等權利之執行須有一定的條件與基礎，故其所要求的乃是「漸進式實現」的義務。然而，目前漸有學者認為兩公約的此項區別已逐漸消失。

1971年以前，我國政府曾以「中國政府」的名義曾經簽署甚至批准多項國際人權公約，其中包括「公民與政治權利國際公約」與「經濟社會與文化權利國際公約」兩項公約在內。1971年之後，由於聯合國中國席位（代表權）的變動，因此在1971年之後所通過的各項人權公約，台灣均未參與起草、談判、簽署，也沒有批准或加入。同時，我國政府其後並未尋求加入或宣示有意加入任何國際人權公約。

儘管各國基於各種因素的考慮，並未普遍簽署或加入所有的國際人權公約，但即整體與長期來說，加入各項國際人權公約已經是目前的世界趨勢。更何況，由於許多國際人權條約已具有習慣國際法的普遍效力，因此即使不加入也會受到拘束。在傳統國際法理論下，原本條約只能拘束締約國，而不能拘束非締約國。但隨著近年來立法性條約的盛行，許多立法性條約其實是將原本即存在的習慣國際法的一部份予以成文化，或是進一步形成新的習慣

國際法。因此，某些條約的規範即可能基於習慣國際法的地位而直接拘束所有國家，不論該國家是否簽署或加入該條約。因此，我國並不能以未加入這些公約為由即可主張不受其拘束。既然同樣會受到拘束，與其被認為是局外人，或甚至被指責違反國際法，不如積極主動加入各項人權公約。

經過多年的努力，2009年3月31日，立法院審議通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，當時總統馬英九於2009年5月14日正式簽署這兩項國際人權公約的中英語版批准書，象徵我國民主內涵得到進一步的充實，是我國落實人權保障的重要里程碑。根據一般公約的批准生效程序，在聯合國接受存放三個月後生效，雖然我國將批准書送交聯合國存放不一定順利，不過法務部特別訂定兩個國際人權公約施行法，且施行法已由總統於4月22日公布、2009年12月10日生效，因此兩公約的內容已經變成我國國內法一部分，可由執法人員直接適用。

## 二、個人權 vs 民族權

過去的人權，講的是個人的保護，現今的人權應擴大到集體的人權，也就是民族權。

回顧世界各國人權的發展，學界一般認為歷經三段發展。第一代人權觀念，主要係針對個人基本自由與參政的權利，應該是「天生賦予」且獲得國家的保障，其中還包含了言論自由權、公平審判權、宗教自由權和投票權。此觀念起源於十八至十九世紀英、法、美等憲政體制的國家，《美國權利法案》和法國的《人權與公民權宣言》更成為先例，被引入《世界人權宣言》第三條和第二十一條以及《公民權利和政治權利國際公約》，在國際上獲致相當的地位。然而，第一代人權著重於「個人的」自由、權利與主張，適用對象其實僅限於「有一定資產的白人階層」，對於其他弱勢、貧窮、身障的群體而言，仍帶有歧視色彩。

第二代人權的精神強調「平等」，兩次大戰後開始受到各國政府的重視，基本上以「經濟、社會、文化」主軸，確保不同公民能夠保有平等待遇。其中包括了工作權、居住及遷徙權、醫療照顧、社會安全、失業救濟等權利，第二代人權也與第一代人權一樣被引用至《世界人權宣言》（第22條到第27條）以及《經濟、社會及文化權利國際公約》。

第三代人權開始注重「集體人權」，不侷限在高資產階級與社會層面，國際法律促使人權有了更進一步的保障，逐漸重視婦女平等、兒童福利、身心障礙者、殖民地的自主權。另外，社會需求、消除民族對立、世界和平與環境的永續發展，皆相繼成為全體人類共同維護的權利。這三代人權反映出了國際人權的基本架構與概念，成為當今人權發展的重要依據。

原住民族的民族成員是清楚的，因為這些成員都有身分認定。當前客家人的民族成員沒有那麼明確，具有彈性的空間。這兩種不同的模式，將影響

我們如何看待平埔族的議題。

## 第四節 本研究的族群及其族群發展政策

### 一、本研究指涉的族群

本研究所指涉的族群，根據上述分析，可分為以下 4 類。

第一類：原住民族，有明確的民族身分登錄與民族認定。

第二類：Holo 人、客家人、外省人，雖具有族群認同感，但未有身分認定與民族認定。

第三類：平埔族：無民族身分，但試圖爭取身分認定與民族認定。

第四類：新移民及移工，這兩群實質上不是族群，雖具有民族文化屬性，但未達「集體權」的訴求。

### 二、各類族群的族群發展政策

族群發展政策，就是以「族群發展」為導向的政府施政方針。世界各國的族群發展政策，並無一致的原理原則或穩定不變的模式，以新加坡為例，可以從以下幾個面向加以觀察：

#### （一）少數族群權益

新加坡依據憲法設置「少數族群權益總統理事會」，目的在提請總統注意有關民族或宗教群體的法案是否涉及歧視。國會或政府提交國內少數民族與宗教群體人士的相關事項，由該理事會進行審查，並提出審查報告。

#### （二）社會福利保障

新加坡對少數族群的社會福利主要表現在住宅政策，目前有 85% 的公民住在政府興建的組屋（國民住宅），組屋由政府依公告市價出售，人民向政府購買，屋主若為華人，屋主換屋時也須出售給華人，若為馬來人亦僅能出售給馬來人，若無法出售，則可選擇依市價賣回政府，由政府重新分配出售，原則上每 100 戶組屋，保留 4~10% 給少數族群，1980 年代更強制執行此一政策，政府組屋政策施行後，原先聚居的民族才開始出現多元化的情形，目的在促進民族和諧。

#### （三）語言教育

新加坡自 1987 年起採行雙語學習政策，學生須在四種官方語言當中選擇兩種語言學習，英語為「第一語言」，係全校必修，學生除了英語之外，還須在華語、馬來語、淡米爾語，擇一選修，做為「第二語言」。2000 年前後，

印度人可從印地語 (Hindi)、旁遮普語 (Punjabi)、孟加拉語 (Bengali)、烏爾都語 (Urdu)、古吉拉特語 (Gujarati) 任選一種，於「社區週末課程」當中研習。然而，新加坡政府積極提倡英語，加上在升學就業上，皆將英語列為首要條件，英語逐漸成為共通語，母語成為附屬地位，族群語言不斷衰微。(張學謙，2013：13-14)

以台灣的族群現況看，前述四類族群，在未來 3-5 年內，必須有相應的族群發展政策，來因應族群的和諧互動與發展。見表 1-2。

表 1-2：四類族群及相應的族群發展政策

	族群的語言	族群的文化發展	族群的社會福利	民族身分	參政權保障
A 原住民族	○	○	○	○	○
B 客家人 Holo 人 外省人	○	○			
C 平埔族		○		△	
D 新移民 移工	○	○			

資料出處：本研究製表。

說明：

第一類：原住民族，有明確的身分認定與民族認定。

第二類：Holo 人、客家人、外省人，雖有族群認同感，但未有身分認定與民族認定。

第三類：平埔族：無民族身分，但試圖爭取身分（以△符號標示）。

第四類：新移民及移工，不屬於族群，但具有民族文化屬性。

從族群事務機關來看，目前有兩個族群有專屬的中央部會，即原住民族委員會與客家委員會。

原住民族委員會（原民會）於 1996 年成立，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。這些權力經其研擬後，又分散到內政部、經濟部、教育部執行。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，並非原住民族委員會獨立執掌。

客家委員會負責客語推廣、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。

族群事務的相關部門，除了原民會及客委會外，還包括教育部、內政部移民署、勞動部、文化部。根據本研究的深度訪談發現，這些部會因應各族群的需求，長期以來雖有互動，卻不易統合。



## 第二章 族群的政治權

### 第一節 政治權力的保障

#### 一、族群政治保障的論述：同化主義到多元主義

在政治實務上，世界各國面對其國內少數族群的政治權訴求，一般常採用的做法包括：給予文化承認（cultural recognition）、允許政治自治（political autonomy）、採行聯邦制度（federation）等。

舉例而言，西班牙政府以授權少數族群高度自治，期能平息紛爭；中國的民族區域自治，則是在中央集權的原則下，透過民族認定（民族識別），承認少數民族，結合民族與地區因素，自創一套民族區域自治制度。兩國的制度原理與實際設計雖有不同，然而，其共通點是皆把族群議題提高至憲法層次，在憲政架構中納入族群（民族）問題的解決機制。

在多元文化論述成為世界各國處理族群議題的指引方針之前，「現代化」曾經在 1950 年代的西方社會盛行並成為社會科學的典範之一，主張建立價值單一化的國家被標舉為現代化進程中最崇高的目標，國家之下的次類目，如部落主義或族群團體的認同，則被視為是落後的、不理性的。影響所及，「同化論」（assimilation）的主張支配著當時的思潮。無論是在美國或歐洲等西方主要民主國家，都趨向於以同化為手段、走向國家整合道路。各國政府多以同化為目標，運用統治權的強大力量以維持國家原有的、主流社會共享的價值觀、文化系統或行動準則，此一方式曾經是 1950 至 60 年代西方各國的主要政策。

1960 年代，美國民權運動的興起，人權的概念逐步釐清，並擴大與提升，社會上各種不同的弱勢團體紛紛站出來要求尊重與平等對待，以族群團體為單位的權利概念，從過去自由主義個人中心的價值體系中浮現；再歷經自由主義與社群主義的論證，兼顧個人權利和集體權利的思考，逐漸成為普世共認的重要政治哲學。

1980 年代後，多元文化主義所提出的「肯認差異」、「少數群體權利」等核心概念，成為許多西方國家處理少數族群問題的政策方針，且將多元族群的權利保障納入憲政架構與政府運作系統當中。其中 YOUNG 提出的「差異政治」、TAYLOR 提出的「肯認政治」、KYMLICA 提出的「差異資格公民權」等概念，展現當代多元文化思想的核心精神。

## 二、族群政治權的類型

少數民族的政治權，主要有（1）聯邦制：例如俄羅斯、加拿大；（2）民族區域自治：例如中國；（3）民族代表制（族群比例配額優惠）。我國不是聯邦制，也未施行民族區域自治，但確實有民族代表制，適用於原住民族，但不適用於客家人。

綜觀世界各國的做法，除在憲法上規定人民有平等「選舉與被選舉權」外，其他優惠保障少數民族代議的方式，有以下七種做法（高德義，2014：6-7）：

### （一）保留席位：

明訂少數民族代議比例及最低配額，以保障其代議機會及政治公民權。在形式上有憲法、立法、政黨及地理的方式保留一些國會席次給少數族群。憲法保障如紐西蘭、尼泊爾、菲律賓、烏干達；立法保障如拉丁美洲國家；政黨保障方式，即在選舉法中要求政黨在比例代表制中，明訂或非正式保障少數民族配額及比例，並放在安全名單；而在實行比例代表制國家還鼓勵政黨提名少數民族，以提高當選機會，如阿根廷、義大利、挪威及瑞典；而地理的保障，如英國的英格蘭和威爾斯，尼泊爾的山區居民等。有些國家還規定保留席次應相當於其人口比，並可輪流分配（印度）；或每一民族在聯邦議會中至少應有一位代表（衣索比亞、中國）。

### （二）降低門檻：

在採行政黨比例代表制的國家，由於少數族群人數相對地少，因此往往降低族群政黨的得票門檻，以利其獲得席位。例如一些歐洲理事會國家即刻意降低門檻，或是允許少數族群政黨結盟，以合計其得票數。

### （三）過度代表：

有些國家不僅保障少數民族代議權，且基於其結構性劣勢地位，故為扶助及加速其發展，便以超出少數民族人口比的倍數方式，保障少數民族席次。例如中國少數民族人口約為 8%，但在全國人大之席次名額為 15%，遠超出少數民族在全國總人口數之比例。

### （四）優惠性選區劃分：

一般認為政黨比例代表制比較有利於少數族群，而單一選區制相對上比較不利於少數族群進入國會。事實上，只要少數族群集中居住，或是有其傳統領域，採用何種選舉制度，並沒有多大差別，都可以取得與其人口比例相當的國會席次。譬如西班牙的巴斯克人，或是英國的蘇格蘭人，以及威爾斯人，並未堅持採行比例代表制。優惠性選區劃分方式的代議保障，即是透過有利於少數民族的選區劃分方式，儘量不割裂或將少數民族集中劃在同一選區，以確保其能選出代議士。

(五) 彈性補席制：

如模里西斯之例，若少數民族候選人在選舉最高票落選，為平衡族群代議，最高票落選之少數族群即可獲配議席，羅馬尼亞憲法及選舉法亦規定，任何法定代表少數族群的政治團體參加眾議院選舉，如果不能獲得半席，只要該族群選票超過一般議員所得票數的 5%，就可保障取得一席，因此即使是人數很少的迷你族群，也可以有一席之地。

(六) 雙重投票權：

一般而言，保障名額之選區獨立，多由少數族群選民來投票，但紐西蘭毛利人有權決定他們是否要被當作少數族群，因此有權決定到底是要投一般選區，或投毛利選票。

(七) 承認傳統權威：

例如，南非憲法承認及保護原住民族傳統領導制度及地位和角色；而馬來西亞憲法亦規定各選區候選人中應至少有一馬來原住民候選人。

我國對於原住民族採取政治代議保障方式，除憲法保障席次之外，還透過法律保障地方代議士的名額。

### 三、台灣原住民族的參政權

(一) 參政機會獲得保障

戰後初期，政府即賦予原住民公民權，並強制規定原住民應選出的民意代表名額，另在行政首長方面，山地鄉鄉長須具有原住民身分。參政機會不但未受不平等對待，且有機會參與省政，在參政權上，原住民族選舉依據身分，不與平地人競爭。1952 年，台灣省政府首度修訂地方自治法規時，規定山地鄉鄉長候選人限於山胞，對於縣議員選舉部分，政府對居住於山地鄉與一般鄉鎮的原住民採取不同的保障方式，對於山地鄉保障每個鄉都有一名原住民族縣議員，對於居住非山地鄉的原住民，則採取降低當選名額所需的人口基數，來增加當選的席次。1954 年，行政院修改法令將省議員選舉方式改為公民直選，增加保障一般鄉鎮原住民籍省議員一席，使得省議會中原住民族籍省議員達到三席；1968 年又增加一席，成為山地原住民與平地原住民各二席。但在民國 61 年立法委員增額選舉以前，原住民的選舉參與只限於地方層次，尚無緣參與中央政治過程。

1991 年修訂憲法增修文之後，更在憲法上明文保障原住民國會參政名額。目前有關原住民族選舉參與規範，除了憲法保障之外，尚有若干法律保障，包括：(1) 地方制度法；(2) 地方立法機關組織準則；(3) 公職人員選舉罷免法。因此，原住民族在立法委員、縣市議員、原住民鄉鎮的代表、山地原住民鄉的鄉長選舉當中，均有明確的名額保障。

(二) 國會（原住民族立委）席次的保障是否公平

基於憲法及相關法律之規定，目前我國各級民意機關都有原住民代表當選，而原住民的總體代議率也超過了其人口比，原住民在公職參與方面因有保障，故各級民意機關都有原住民當選。就參與量而言，無論中央或地方，都超出了其人口比，其比例已高於原住民在全體社會中的人口比例。

至於「山地原住民」與「平地原住民」的兩類身分選區制度，是否需要調整的議題，以過去的時空背景而言，並無問題。當年的選區劃分係從公共行政的角度去考量，包括社會福利措施與教育行政，也經常依此兩類身分劃分，經過數十年的實行，山地原住民鄉鎮與平地原住民鄉鎮的差距縮小，加上都市原住民人口的產生，自然出現調整的需求。因此，現行的原住民選區的劃分之所以產生討論或受到檢討，主因並非政策錯誤，而是希望尋求更為符合社會現況與民族利益的合理劃分原則。

在原住民族立委的席次方面，學界目前也提出民族比例不均的情況。例如，平地原住民當中，以第一大族的阿美族占絕對優勢，過去的立委選舉，4 席平地原住民代表幾乎是由阿美族候選人勝出，山地原住民人口則以泰雅族為多，但人口次多的排灣族通常亦可佔 1 席。而前一屆 6 席原住民立委保障名額中，山地原住民中 2 席是泰雅族、1 席是排灣族；平地原住民 3 席均為阿美族，換言之，現行的選舉制度對於小族而言欠缺保障。（官大偉、林士淵、鄭夙芬，2015：71-108）

#### 四、客家人：無特別參政保障

客家人於 1988 年發起「還我母語運動」，一方面是針對語言政策的迫害而反抗，另一方面是喚起少數族群身分意識，在挽救客家文化的同時，亦將客家運動界定為本土文化重建運動以及民主運動之一。2000 年政黨輪替，民進黨政府於 2001 年 6 月成立行政院客家委員會，客委會的成立在政治意義上象徵客家人的族群地位獲得正式承認，亦可視為客家人長期以來從事社會運動的成果。為使客家事務與權益有具體的法源依據，在歷經將近 10 年的努力，《客家基本法》於 2010 年誕生，客家事務進入「法制化」的階段。（王保鍵，2011：85）

客委會的成立的主要目的，分別是追求客家的平權而不是特權、促進台灣不同語言族群間的和諧、確保台灣是一個多元文化發展的社會。依據《客家基本法》，客委會主要推動客家語言文化的傳承與發揚。

然而，客委會主委劉慶中（2015）指出，目前中央與地方的客家事務機關互不隸屬，在縱向關係上是較為鬆散的夥伴關係，這往往形成各行其是而造成資源分配與組織結構上重複浪費的問題；在橫向關係上，客家事務的推動無論在文化、產業或教育的領域，均有與其他機關重疊的問題，而造成標籤化而受到權管機關排除的問題。此一問題與原民會面臨的困境相類似。

## 五、平埔族

平埔族要求身分認定，將影響到是否擁有參政權的保障，亦即政治權力與民族身分的取得有密切關係。

以西拉雅族為例，台南市的西拉雅族為該市的「市定原住民族」。台南市民族事務委員會底下，除了三個業務單位（綜合規畫科、客家事務科、原住民事務科）之外，另設「台南西拉雅原住民事務推動會」。2016年，台南市政府擬訂「台南市原住民族語言發展自治條例草案」。台南市更辦理西拉雅「熟」註記，配合民政局辦理「熟」註記事宜，以民族事務委員會為諮詢窗口，截至2016年1月底，共有1,561人登記。2016年3月，台南市政府更訂定「台南市西拉雅族振興發展辦法」。該辦法共計10條條文，包含訂定目的、主管機關、適用對象、權益保障範圍、教育權利保障、土地及自然資源權利保障、文化產業保障、歲時祭儀、文化資產、考古遺跡保存、施行日期等，主要就該市西拉雅族原住民事務振興發展予以原則性規範。

西拉雅族的註記，目前效果仍屬宣示與鼓勵性質，尚未有實質的權利保障。因而，西拉雅族正在訴請國家進行身分認定及民族認定。其他平埔各族也有可能跟進。

## 六、民族自治的方式

民族自治，是族群政治權的訴求之一。民族自治的實際做法，可以大致區分為三種模式：

### 模式 A：中國

中國採取單一制下的民族區域自治制度，即在各個民族聚居區，在中央的集中統一管理之下，建立自治地方，設立自治機關，行使自治權，管理本地區本民族內部事務的綜合民族和地區為一體的自治。它不僅在政治上可以成為一級行政單位，在經濟上也可以是一個比較獨立發展的實體，但它在政治上並非獨立。

### 模式 B：西班牙

實施自治區制度的國家，可以西班牙為代表。西班牙是由17個自治區組成，雖然這些自治區不全然是以少數民族為主體，但有幾個著名的自治區與少數民族區的範圍一致，且經濟狀況較好。例如，加泰隆尼亞自治區（占西班牙總人口15%），相對於西班牙其他地區，在文化發展上具有一定的自主性，是西班牙經濟較為發達、獨立意識也較為鮮明的自治區。

### 模式 C：美國

美國有所謂「特殊目的的地方政府」，擁有自治權力。美國的地方政府

可分為「一般目的地方政府」(general-purpose governments)及「特定目的地方政府」(special-purpose governments)兩種形式(王保鍵, 2012: 45)。特定目的地方政府的設立,顧名思義就是為滿足一般性政府所無法提供某些特殊需要,因此,州政府授權設置特別行政區去提供某些單項服務,其類型又可區分為特區政府(Special District)與學區(School District)。學區擁有與市、鎮類似的權力,可以向區內徵稅並且徵收地等,但其稅收只能用在與教育相關的公益事業上。上述三種模式,係由「硬性自治」趨向「軟性自治」的型態,也就是在族群權利的基礎上,從政治層面、經濟層面、土地層面的制度訴求,趨向教育層面、文化層面的柔性訴求。

## 第二節 原住民族自治的推動：硬性自治

### 一、原住民族自治的推動歷程

原住民族自治的法案,過去在立法院內歷經波折,包括原民會最早從1999年研擬的「原住民族自治法草案」,共104條,經過行政院審查刪減成為16條,而且法規名稱,修正為「原住民族自治區法草案」針對原住民族自治作程序性規定,2003年、2007年、2008年三度交送立法院審查,但都因為立委和各界對原住民族自治區設置有許多疑慮,均遭退回。2009年,政黨輪替,擬定83條以「空間合一、權限分工、事務合作」為基本架構的「原住民族自治法草案」,經行政院審查在2010年9月23日通過,交送立法院審查,經立法院內政委員會,12月30日審查完畢,交由黨團協商,召集5次黨團協商後,最後在2011年的6月3號完成協商,但因部分黨團對協商結果仍有爭議而遲未簽字同意通過,最後也讓法草案沒有完成三讀程序,加上立法院屆期不續審,必須重新來過,直到2013年9月16日,「原住民族自治暫行條例草案」共29條,報請行政院審查,並在2014年12月18日,經行政院院會通過。

2014年通過的「原住民族自治暫行條例草案」,於立法院該會期結束前送請立法院審議。該條例草案是繼「原住民族自治區法」及「原住民族自治法」,第三部行政院院會通過的原住民族自治法草案。

因此,目前涉及原住民族自治的3個法規(草案):(1)原住民族自治區法草案;(2)原住民族自治法草案;(3)原住民族自治暫行條例草案。均有待進一步立法與落實,仍處於階段性自治的歷程,尚未達到實質的民族自治。



## 二、部落公法人制度

立法院於 2015 年 12 月 1 日增訂通過《原住民族基本法》，其中第二條之一指出「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。(第一項)」；「部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。部落之核定、組織、部落會議之組成、決議程序及其他相關事項之辦法，由中央原住民族主管機關定之。(第二項)」。

依據《原住民族基本法》第二條第四款規定，「部落」的定義為「原住民於原住民族地區一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團體，經中央原住民族主管機關核定者。」目前原民會共核定 16 族 743 個部落，每個部落均有不同的民族文化特色。

按原民會 2016 年 5 月 19 日「部落公法人組織設置辦法」草案預告，初步擬具設置辦法共 39 條，規範原住民族之部落公法人的核定程序、組織任務、部落會議之組成與決議程序及其他有關事項等。其「總說明」揭示：所謂公法人者，係指國家或依法律設立，為達成公共目的而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體之公共團體，故「執行公共任務」乃是公法人重要特性之一。……。部落公法人除為復振傳統組織、社會制度及語言文化等公共任務外，另為因應部落得為原住民族傳統智慧創作之申請人及取得、利用智慧創作專用權、原住民族文化資產之所有人或保存團體及行使原住民族基本法第二十一條及第二十二條同意權事項等各項權益，部落取得公法人地位將可確保並實踐各項原住民族法律所賦予原住民族之集體權利。(行政院公報，2016，第 22 卷 82 期)

未來，「部落公法人」透過部落會議的運作，可以對外表示意思，並於法律上獨立享受權利、負擔義務，也將成為原住民族自治法體系中，最小的自治單位。然而，部落公法人制度可能面臨挑戰，例如：在組織層面上，應該如何建構？在作用層面上，它具有什麼樣的法定職權？在程序層面上，應該透過怎樣的程序才符合法定規範？而部落公法人制度建立之後，如何確保部落以及部落內原住民的生存發展，避免部落外之非原住民利用法制之疏漏，反而掠奪部落的財產或資源等，導致良法美意喪失，亦為另一項挑戰。(張惠東，2016 年 3 月 9 日演講摘要)。

## 三、都市原住民族的發展

現今原住民族移居都會區的人口比例相當高。根據原民會統計，全國原住民族總人口數約 53 萬，都市原住民族人口數就高達 24 萬以上(2015 年 6 月統計)。現今台灣原住民族居住人口，主要住在新北市和桃園市，行政區原住民族人口比率高於全國平均值。原住民族的居住地區不再侷限於原鄉部落，都市的原住民比率已經超過 50%，人數最多的阿美族，更有七成居住在都市，撒奇萊雅族則是移居都會區占最多數的族，高達 76.9%。因此，如何因應都

市原住民族的發展，將成為未來原住民族政策制訂與檢討的重點。

以阿美族為例，結社對於都市阿美族具有重要的功能，目前政府正積極推動原住民族自治政策的同時，都會區的原住民族結社，似也具備等同於原鄉部落「準法人」的地位，如何有效扶植現行的都會區原住民族社團，以及整併相關社團的資源，讓都會區的原住民族人，可以透過所屬的社團，更有效地獲取相關資訊，凝聚民族意識，傳承民族文化，是政府在擬定都會區原住民族政策時，可以著力之處。(尤天鳴，2014：250)

未來都市原住民族政策的規劃方向，可以放在強化都會區原住民族語言文化的傳承、調查都市原住民族分布與生活狀況、研擬都市與原鄉的合作策略（產業、教育、醫療）等，是為在原鄉部落發展策略之外，原住民族實施軟性自治的可行做法之一。

### 第三節 客家文化重點發展區的策略：軟性自治

#### 一、全國有 69 個鄉鎮屬「客家文化重點發展區」

「客家文化重點發展區」係指客委會依據《客家基本法》規定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。因此，客委會有「客家文化重點發展區鄉（鎮、市、區）公告作業要點」，《客家基本法》之客家人定義所為之客家人口基礎資料調查統計結果，公告調查結果客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區）為「客家文化重點發展區」。客委會每 6 年定期公告，第一次為 2011 年 2 月底，第二次預訂於 2017 年 2 月底前公告。

2011 年 2 月 25 日第一次公告結果，全國共有 11 個直轄市、縣、(市)、69 個鄉（鎮、市、區）為「客家文化重點發展區」惟都會地區客家人口比例較低，以台北市、新北市及台南市為例，轄下行政區並無《客家基本法》定義之「客家文化重點發展區」但客家人口數台北市約有 46 萬人、新北市約有 53 萬人以及台南市約有 10 萬人，合計已是超過百萬客家人口數，顯然都會地區客家施政之推行，對於客家文化之傳承與發展之影響甚大。

#### 二、客家文化重點發展區的特色

客家文化重點發展區的實施，對於客家產業、語言、文化等發展有具體助益。客委會另訂「提高客家文化重點發展區計畫補助比率執行作業要點」，特別針對其中 28 個客家文化重點發展區，提高補助比率由 84%-90% 提升至 89%-100% 不等，最高幅度調整幅度達 14%，讓符合條件的重點發展區申請「客家文化生活環境營造計畫」可以降低提案的自籌款比例。

在語言權方面，客家文化重點發展區「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」。為此，客委訂有「獎勵客語績優公教人員作業要點」，並擴大針對全國公教人員，通過客語能力認證考試並取得合格證書者，給予記功嘉獎，並於機關內部職務陞遷時，建議機關得賦予加分。

國家考試方面，則增設「客家事務行政類科」，以因應客家公務之需求，雖無針對客家身分進行限制，惟其用人出缺單位是以客家事務機構為主，因此，為促進考、訓、用結合，考選部 2015 年通過高普考試客家事務行政類科加考客語口試，以強化對客語能力之要求；然而客家行政機關人員相對較少，為解決員額出缺問題，客委會更加強輔導桃竹苗客家縣市及其他 69 個客家文化重點發展區所在的縣市政府，優先提供客家事務行政員額，以因應實際需求。

### 三、客家文化重點發展區的問題

由於客家族群的定義趨於寬鬆，導致客家人口數未臻精確、都會區客家族群的「隱形化」、其他族群不易接受客家族群爭取制度保障訴求等問題。檢視客委會所公告的「客家文化重點發展區」，可發現其主要問題為「客家文化重點發展區」的穩定性問題、地方配合度問題、大台北都會區無客家文化重點發展區等問題；其中都市客家問題，更是目前客家文化重點發展區政策的亟待解決的課題。

當前都會地區政府施政策略，除了記錄與發揚都市客家的生活史足跡、民俗、文化發展之外，更應推動「客語教學」以及輔導都會區各級學校、幼兒園開辦「客家語言與文化」課程；此外，結合民俗節慶舉辦傳統與創新的客家文化活動，輔導客家產業美食，提振客家經濟，也是未來政策必須落實之處。

#### 第四節 「硬性自治」vs「軟性自治」

上述的原住民族自治的推動，是傾向「硬性自治」，訴求的是空間與資源（人事權、財政權）的重整與分配，對於地方制度法的衝擊較大；而「客家文化重點發展區」的設計，則傾向「軟性自治」，是以「族群語言與文化」的發展為訴求。

關於「軟性自治」與「硬性自治」的意涵，可參照當前西方學界對於「軟性 (soft) 多元文化主義」及「硬性 (hard) 多元文化主義」的概念 (Martiniello, 2011: 71-80)。

目前原住民族自治的阻力仍大，尤其是對於地方制度法的衝擊以及主體社會的不支持，其中最重要的仍是資源分配問題。況且，許多學者認為，原住民族自治政策並非解決原住民族問題的萬靈丹，未必能達成政策預期的結果，而且也不一定能充分解決原住民當前困境或滿足原住民的需求。因為原住民社會與平地社會的發展差距，是台灣城鄉發展不均的一部分，有其結構性因素，而原住民實行自治之後，似仍無法避免平地社會經濟的強烈衝擊，其結構性劣勢亦難以更轉，其發展也必受限制，因而原住民自治的結果，反而可能擴大發展差距，並使台灣的城鄉發展更加不均。因此，試圖透過自治制度（區域自治）來解決原住民族當前困境，未必切合實際。

而原民會目前正在規劃的「部落公法人」制度，是一種「軟性自治」的階段性做法，也較有可能得到原住民族社會的支持與具體落實。

至於客家人的自治，則是在「客家文化重點發展區」的基礎上，持續推動語言、文化、產業的深化與活化。蕭新煌曾指出，客家人的後續發展應是客家文化的振興，其中尤以客家傳統節慶的再生存為最主要的特色。客家主題建構式的節慶活動，在全國各類型的客家地方社會均相當可觀，也相當受到地方公部門的重視與參與，例如義民爺的客家傳統節慶和客家文化節，間接地也讓各地的客家人產生集體的族群認同。

「硬性自治」與「軟性自治」相比較，後者對於我國現行制度的衝擊或影響較小，可以是未來族群自治發展的可行方針。參考客家文化重點發展區的模式，在各鄉鎮當中挹注更多具有族群屬性的資源，可以落實語言與文化的發展的主要目標。

Holo 人與外省人，未來也可參照客家文化重點發展區的模式，以鄉鎮人口比例與族群文化特色為單位，推展語言權及文化權，亦即這兩個族群雖未具有族群身分，也未具有族群事務專責機關，但仍可藉由「軟性自治」的方式推動族群自治理念。

## 第三章 族群的語言

### 第一節 語言政策的類型：單語 vs 多語

#### 一、各國語言政策的比較

世界各國的語言政策類型有兩類：以同化主義為目的而採行「單語政策」(monolingualism)；因應多元文化主義而採行的「雙語政策／多語政策」(bilingualism／multilingualism)。

「單語政策」目的在於使社會語言均質化。少數語言群體雖然得到容忍，其成員也被給予同等待遇，但以同化政策取向的策略，不鼓勵維繫非官方的少數民族語言，例如教育政策規定，公立學校一律用官方語言進行教學。例如日本、美國均屬之。

「雙語政策／多語政策」的實施則有兩種方式：其一是「地區性的」，力求按行政地區劃分、聯邦體制和多層次結構在政治代議方面作出安排以其排除歧視，保證平等對待，促進少數民族的認同。其二是「民族性質的」，保護和促進少數民族語言的認同，透過承認與鼓勵族群創建平行機構（學校、媒體、市民社團），並在公共生活領域中賦予它們同地位。為了給公共領域提供共同的交際工具，它提倡在教育和傳媒中實行「雙語政策」或「多語政策」。

現代大多數國家採行多元文化主義來實現語言權 (language rights)。例如：加拿大，移民的大量增加已經導致強制以英法兩種語言為主的政策受到抨擊，1971 年通過了「雙語框架中的文化多元主義政策」，並由 1988 年的「多元文化法案」加以肯定。在教育領域，這一政策始終以流暢使用母語和兩種國語中之一種做為目標，實施的方式是既注重國語教育，同時以移民語言教育和雙語教育做為補充。透過多元文化主義的語言政策，加拿大加強了多種不同語言背景的移民的社會整合。

#### 二、台灣的語言政策：國語＋本土語言＋外語

台灣現行的語言政策，是「一種國語＋三種本土語言＋外語」。

台灣的語言政策，以前述的語言政策類型而言，正從單語（國語政策）邁向多語（多族平等的國家語言）。但是多語背後的精神，仍是單語。以台灣目前的族群結構及語言環境來看，多語政策應該會勝過單語政策，更容易凸顯台灣的主體性格以及多元的發展。

(一) 國語：

推行多年，但有「台灣式的國語」與「漢語普通話」的差異，有待完整定義與規範。國語，有人稱為「華語」、「漢語」、「北京話」，其實就是 Chinese 或是 Chūgokugo。是目前各族群的共通語。

(二) 本土語言：

依據人口比例包含 Holo 語、客家語、原住民族語。其中，原住民族語言人口比例雖低，但數量卻最多，現有 16 族 42 語別。語別差異，有的是「地域方言」差異，有的完全無法溝通（例如魯凱族的茂林、萬山、多納 3 個語別；泰雅族的汶水、萬大 2 語別），依據語言相互溝通度加以整併，至少也有 21 種。在本土語文教育及語文競賽當中，應考量個別差異，以達到確實的公平對待。

(三) 外語：

以英語為主。英語的定位，是否提升為「第二官方語」，在台灣的外語政策上，應考量我國國情不同於新加坡及香港，深入考察，另行審慎評估。現行的外語教育似過於偏重英語，認為英語是唯一的國際語言，使得日語、西班牙語、德語、法語等其他主要國際語言，不易獲得平等對待。在外語課程綱要方面，由於重視新移民子女的教育，則可納入東南亞語言。不過，在政策上不能因為英語及東南亞語言的提倡，卻貶抑或偏廢本土語言。新移民子女具有先天優勢，發展東南亞語言，也有助於政府的南向政策。

## 第二節 民族語言的地位

### 一、民族語言地位的承認

世界各國對於少數民族或原住民族語言地位的承認，有寬鬆有嚴謹、有成文與不成文等差別。語言地位的承認，往往涉及民族地位的承認。兩者可謂具有相同的內容，只是用詞不同。

例如印度，不承認有民族問題，但印度的主要民族語言和各邦的行政界線，有一定的重疊。例如，古吉拉特族使用古吉拉特語，主要分布在古吉拉特邦。印地語是印度最多人使用的語言（40%），然而使用印地語的人口不到全國人口的一半。因此，印度沒有制定「國家語言」（national language），但憲法規定聯邦官方語言是印地語。此外還有法定語言 22 種，這些語言在議會、經費補助、學校教育、考試、傳播媒體、法庭語言等使用層面受到正式承認與保障。

承認原住民族語言的地位，例如紐西蘭。毛利族雖僅占紐西蘭總人口的 15%，但毛利語卻是紐西蘭的官方語言之一（另一種官方語言為手語）。英語

雖為該國的通用語言，但並未有成文的語言地位規範。

1987 年制訂的毛利語言法，賦予毛利語「官方語言」的地位，雖然給予毛利語制度性的支持，但是官方語言的涵義並不清楚，毛利語言法並未詳細規定毛利語使用場合及提供的服務，且又不具強制效力。因此，訂立毛利語為官方語言實質上起不了作用。

不承認民族語言的案例是法國。法語是法國的唯一語言，也是學校裡的唯一教學語言，少數民族語言，例如阿爾薩斯語、布列塔尼語、巴斯克語、科西嘉語，不受憲法保障。近年來，法國政府開始鼓勵學校和政府機構使用一些「地方語言」(langue régionale)，例如：巴斯克語、布列塔尼語、阿爾薩斯語、佛蘭芒語、科西嘉語、朗格多克語、普羅旺斯語等，某些地方的學校也開始教授地方語言。

相較於台灣，只有原住民族語言具有「民族語言」的地位，Holo 語言和客家語則是類似法國的「地方語言」。台灣又將這兩者歸類為「本土語言」，置於本國語言領域當中。

## 二、語言立法

### (一) 各國憲法的語言條款

從憲法對於「國家語言」或「民族語言」的規定，可以看出各國少數民族（原住民族）的語言地位是否受到該國承認。

許多國家也為原住民族另行擬訂特別法。例如，美國國會在 1990 年通過的《美國原住民族語言法 (The Native American Language Act)》，承認原住民族語的特殊地位，展現聯邦政府對於過去同化政策的修正，目的在挽救原住民族語言。

### (二) 對少數語言的保護

西方國家對少數民族語言／地方語言的保護，可以從歐盟的語言政策來觀察。歐盟內部的語言，除了正式承認的 24 種官方語言（全都是國家主體民族語言）之外，還存在著許多「區域語言或少數民族語言」。

2004 年，歐盟第五次擴張之前，歐盟 15 國中使用區域及少數民族語言的人口約有 4,000 萬，分屬於 60 個語言群。第五次擴張之後，歐盟 25 個成員國內部的區域及少數民族語言增加到約 150 種，使用這些語言的人口增加到 5000 萬，占歐盟總人口的 1/9。

「歐洲區域或少數民族語言憲章 (European Charter for Regional or Minority Languages, 簡稱 ECRML)」，是歐洲委員會支持下於 1992 年通過的歐洲條約，2009 年為止，共有 23 個國家簽署。憲章僅適用於簽署國的國民傳統所使用的語言，但不包括外來移民所使用的語言。該憲章所保障的語言包括以領土為基礎，如國家或區域內的國民傳統所講的地區語言，也包括跨

國的少數民族語言，例如在歐洲廣泛使用的羅姆語和意第緒語。

這些語言當中，既包括活力較強的語言，例如語言使用人口超過 700 萬的加泰隆尼亞語（分布在西班牙、法國和義大利薩丁島的一個鎮），也包括許多瀕危語言。

此外，歐盟內部還存在不少的「移民少數民族語言（immigrant minority languages）」。由於歐盟是移民人口最集中的地區之一，2000 年統計，35 歲以下的西歐城市人口中，超過 1/3 的人具有移民背景。例如，將土耳其語做為第一語言的人口，在比利時和德國西部占總人口的 2%，在荷蘭占總人口的 1%；馬格里布阿拉伯語（Maghrebi Arabic）是法國和比利時主要的移民少數民族語言；在英國，孟加拉語、印地語、烏爾都語是主要的移民少數民族語言。

歐盟的語言政策，具體而言就是各種語言計畫的執行，包括語言數位化計畫、移民後代母語教育計畫、「區域及少數民族語言」推廣計畫、共同體外語教學推廣計畫、歐洲語言年、促進語言學習和語言多樣性行動、多語言主義策略等，都是歐盟處理語言問題的重要措施。歐盟的政治、經濟、文化等層面的發展，都離不開語言這一重要工具與媒介，所以，這些面向的政策也離不開語言政策的配合。

### 三、台灣各族群的語言地位

#### （一）本土語言：Holo 語、客家語、原住民族語

從戰後到 1987 年解嚴，政府強力推行國語政策，並給予獨尊地位，並以強制性手段壓抑或禁止其他語言（方言）的發展，因而造成其他族群的母語（族語）未能有適當的發展空間，甚至逐漸趨向滅絕，也使新生代愈來愈少使用其族群語言（族語），本土語言發展受限，甚而受到歧視與排斥。亦即除了國語（漢語）之外，台灣各族群的語言都正在快速消逝中。許多研究文獻均表示此種隱憂確實存在。

本土語言的消失，不但是各族群的損失，也將影響多民族國家的發展。因此，如何延續與傳承本土語言，成為國家重視的議題之一，尤其是教育部、原民會、客委會，均將語言教育的推行做為施政重點之一，範圍包括原住民族、客家人、Holo 人。

在 Holo 語（台語）方面，本土語言政策推行之後，教育部九年一貫課程將本土語言納入正式課程中，政府進一步制定台語教育相關政策，並開始從事師資培育工作，以及討論台語教學中的文字及音標問題，對於台語教育的推行也相當重視。然而，Holo 語的語言地位，經常成為族群議題的爭論點。

#### （二）原住民族語言政策：原民會的施政現況

1990 年代以後，原住民族語言與文化漸趨重視，語言學界開始投入對原



住民族語言流失問題的研究上，大多認為原住民族語言在面臨政府國語政策、現代化及人口遷移的變遷等影響之下，族語瀕臨消失的危機。

聯合國教科文組織在 2009 年公布了一份「瀕危語言列表 (list of endangered languages)」，計有 2,697 種語言在列，其中台灣原住民族語言就有 24 種。

原民會曾於 2011 年以專案計畫方式推動的「搶救原住民族瀕危語言實施計畫」，即是根據這樣的語言危機而產生的重要政策。將「極度瀕危」的撒奇萊雅語、噶瑪蘭語、邵語、沙阿魯阿語、卡那卡那富語等 5 種，以及「嚴重瀕危」的賽夏語 1 種，再加上魯凱語內部的 3 種——茂林語、萬山語、多納語，共計 9 語，列入積極搶救的名單。

語言，為民族邊界的首要客觀條件，也是原住民族社會整合過程的最後一道防線。主流社會輿論壓力，成為原住民族重新檢視核民族發展的核心價值，進而制訂族語振興計畫。自 2001 年首屆辦理族語認證、族語納入教育體制、九年一貫族語教材、頒佈書寫系統、原生族語考試，編纂族語辭典，以及搶救瀕危族語等計畫，帶動原住民族社會對族語的重視。為鼓勵以族語書寫創作及開拓族語發展途徑，國家辦理「族語文學獎」，也具有尋求族語發展的意義。民族語言發展，成為原住民族政策的核心。

### (三) 客家語言政策：客委會的施政現況

《客家基本法》第 1 條明確說明立法目的：「為落實憲法保障多元文精神，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。」在《客家基本法》當中，有關「客家語言」的部分有：

1. 客語之復振與傳承
2. 客語之公共化：公事語言之推動
3. 客家族群傳播與媒體近用權之保障

在客家委員會的施政方面，目前的客語政策包含：「客語能力認證」、「客語生活學校」補助、「公事客語無障礙環境」、推動「客語薪傳師」制度為當前的客語政策推動方向。推動客家語言的使用與傳承，是客家政策關注之所在。

### (四) 新住民語言的定位：外語（非本國語言，非本土語言）

由於新住民（新移民）及新移民子女的權益受到政府的重視，新住民語言現已納入十二年國教課綱，即將實施的課綱將其與原住民族語言放在一起，然而，新住民語言雖具有民族屬性，在國內也居於弱勢，但新住民語言的屬性與原住民族語言差異甚大，當初係由於同樣居於弱勢而納入課綱當中。

從語言地位與長遠的語言教育政策而言，新住民語言（包括越南語、印尼語、菲律賓語、泰語、緬語、柬埔寨語等多種語言），應屬外語的範疇。亦即，這些語言，雖為民族語言，但並非本土語言，應列入外國語文領域當中。

再者，就學習對象而言，主要為新移民的子女，而非新移民本身。因為新移民在入境之後，往往被要求學習漢語，教育部近年來也努力推動漢語教育或漢字識字教育，希望能使新移民配偶的漢語能力有所提升，進而改善其家庭生活與社會生活的適應問題。

然而，新移民本身的語言應予以尊重，尤其是在家庭的母語教育與親職教育而言，新移民子女的母語確有其重要性，但也不能忽略新移民子女在學校需要學習的語言不僅有外語，也包括國語及本土語言。

因此，在語言教育體制上，應該先確立新住民語言的地位，並非本國語文領域，而應列入外國語文領域，甚至可以與英語具有同等的地位。培育新移民子女的外語教育，應採開放多元的態度，讓其在修習英語課程之外，還有東南亞語言的選擇，甚至台灣各族群，也可彈性選修這些外語課程。如此，可以促進東南亞文化的瞭解與認識，也有助於減少新移民在社會上受到的歧視或不公平對待的情形。

#### （五）台灣的語言立法

台灣的語言立法，歷經三個階段，首先是《語言公平法草案》（2001），其次是《語言平等法草案》（2003），後來演變為《國家語言發展法草案》（2007）。

《國家語言發展法草案》公布於2007年2月2日，為當時政府新定語言政策的立法規範。該草案共有12條，將於立法院通過後，成為《國家語言發展法》，並同時為中華民國的最高語言政策母法，而該草案的擬定單位則為行政院文化建設委員會。

該草案的立法精神，根源於1983年，由政府研擬制定之《語文法》（草案），當時擬定機關為教育部。不過，因為台灣社會對該語文法忽略原住民族語言等立法精神頗為反彈，遂未繼續研訂。2001年，聯合國教科文組織將台灣原住民語言列為「即將瀕臨」母語，教育部再蒐集國外相關資料，重新整合《原住民族語言發展法》、《語言公平法》及中央研究院語言學研究所草擬之《語言文字基本法》（以上三法當時均為草案），重新擬具《語言平等法》草案，並尋求立法經過。

2003年，《語言平等法草案》主政單位轉為行政院文建會，法律條文從規範母語運用轉為「文化保存」及國家語言發展為主軸，歷經中央政府跨部會研議後，重點涵蓋至國家語言之定義、主管機關、權利、保護與發展。另外該法律則強調尊重各語言之多元性、平等發展及傳承延續。

在原住民族語言方面，2015年11月26日行政院通過《原住民族語言發

展法》草案，明定保障原住民族語言的相關措施，包括：原住民族地區增加原住民語音的公共廣播、公共設施增加原住民語標示、十二年國教中開設原住民課程等。今仍待立法院三讀通過，方能正式實施。

### 第三節 民族語言的學習

#### 一、語言學習的規劃

語言的學習規劃（acquisition planning），是指經由語言學習增加語言使用人口，學校的語言教育規劃是學習規劃的一種。學校的語言教育課程是語言規劃的重點，因為學校的教育制度將具體影響各族群的語言發展。

在學習規劃的同時，也需要重視語言本體的規劃，包括語言的文字化、標準化、現代化。語言地位規劃和語言本體規劃雖然在概念不同，但實際上兩者相互依賴。地位規劃所確定的語言也是語言本體規劃的對象，同時，語言本體規劃的進展也可能影響地位規劃所做出的決定。例如，本土語言成為學校必修的科目後（地位規劃），本土語言文字化、標準化及現代化的問題（語言本體規劃），愈形迫切。

學校教育是最有影響力的一種學習規劃。台灣各族群的語言規劃，除了語言本體（例如文字化、標準化、現代化）的課題之外，也亟待進行「學習規劃」，以增加各族語言使用的人口，進而達成語言傳承的目標。本土語言學習規劃的內涵，牽涉到語言課程的實施、語言師資的培育、語言教材的編纂、語言教學法的改善等。

#### 二、台灣各族群的語言教育現況

##### （一）原住民族語言的教育

解嚴以後，本土文化的傳承逐漸受到社會大眾的重視，對原住民族語言而言，振興與發展各民族語言，刻不容緩。於是，民族語言的推展走進學校，國民中小學納入本土語言，成為國內正規教育體制中的一環。大門開放後，許多縣市仿效，規劃原住民的族語教學課程及其他族語復振的相關事宜，例如族語教材的編纂、族語教學的推動、族語師資的培訓等。任何一種原住民族語的消失都是全世界的損失，台灣在振興民族語言的行動上，採取積極的態度。

然而，在這波推動族語的行動當中，為了讓瀕危的族語能夠迅速得到充足的養分，為了強迫讓不會民族語言的原住民族青少年們學習族語，在原住民族學生升學保障辦法中，加進族語能力的考試，讓升學保障不再是一種福利措施，原住民族學生若要享受優惠，也須盡相當的義務，而此義務就是必須具備族語能力。

因此，教育部在 2001 年修正發布的「原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法」上，條文中，雖然對於原住民學生升學考試（含升入高中職、大學院校、技職學校）時的計分方式採降低 25%（即總分乘以 4/3），並為了不排擠其他學生的名額，原住民學生採額外錄取 1% 的方式。不過，最為學生及家長所關心的，則是在辦法中另規定「...自本辦法修正生效第四年起，原住民籍考生應取得原住民文化及語言能力證明。」（生效年原為 94 學年度，後延至 96 學年度）。

## （二）客家語的教育

客家語文教育目前面臨的困難，包括以上提到的客家語嚴重流失，間接造成客家文化傳承無法具體落實至客家年輕族群。此外，綜合過去相關研究，客家語文教育尚面臨了以下幾項困難，包括：學校教學資源分布不均、師資供給不足、教材選擇有限，以及家庭教育無法配合等。以下分項簡述之：

在學校教學資源方面，依據九年一貫母語教學政策，國小學生面臨必須選擇學習台灣閩南語、客家語、原住民族語三種本土語言之一；學校亦得依地區特性及學校資源開設台灣閩南語、客家語、原住民族語以外之本土語言供學生選習。但部分學校並未依學生實際選課意願提供課程，導致客家語、原住民族語開班情形偏低，學生被迫選修其他本土語言；同時，部分學校囿於經費，無法支援相關推廣活動。

在師資供給方面，不少以級任老師或支援老師來教授鄉土語言課程；然而，級任老師並非全擅於語文教學，又或是並非全部精熟其所教授的鄉土語言課程，而支援老師雖有語言能力及教學熱忱，但可能缺乏班級管理或教學經驗。在師資供給不足的情形下，語文教育欠缺系統性，亦無法擴展至語言、文學及文化等層面。

在教材選擇方面，教材內容或缺乏趣味性或可選擇性較少，以致較難提高學生學習興趣。同時，又因為客家語分六個腔調教學，在教材選擇上更受限。

在家長及學生方面，家庭語言仍多以國語為主；大多數家長願意支援學校客家語課程，但配合方式多以「鼓勵」居多（例如：鼓勵子女學習客家語，鼓勵子女說客家語，鼓勵子女收看客家語節目），對於實際配合作為上，協助子女做家庭作業、參與學校學習相關活動的百分比均遠低於鼓勵性質支援。由此可見家庭教育仍無法和學校教育配合，家長仍仰賴學校每週一小時的鄉土語言課程來提高子女客家語能力。

雖然客家語文教育面臨以上數項困難，但現行之下仍有不少資源可運用在未來語文教育整合上。在國家單位層級，客委會為中央級客家事務專責主管機構，振興客家語言文化即為機構使命之一。客委員會推動的語言復甦及文化成長之業務尚包括「客語能力認證」、「客語薪傳師」兩項業務。客語能

力認證雖由客委會每年分級招標，但承辦單位更換頻繁，以致資源無法整合、經驗無法傳承，建議應由教育部主辦；客語薪傳師推動效果明顯，但薪傳師開班、經費及班級經營能力等問題仍待解決。

再者，推動客家語永續流傳也是客家電視臺所肩負的使命之一；藉由公共媒體的傳播力量，推動客家語各腔調節目、提升客家族群認同感、形塑客家文化底蘊，亦可幫助推動客家語文教育。

此外，在各大學的客家學術機構亦能協助推動客家語文教育之學術能量。客家學術機構分為兩類型，第一種是正式授予學位之系所，例如：國立中央大學客家語文研究所、國立高雄師範大學客家文化研究所、國立聯合大學客家語言與傳播研究所等，已達 6 校 13 系所；第二種為以研究為主之研究單位，例如：國立中央大學客家研究中心、玄奘大學客家研究中心、國立師範大學全球客家文化研究中心等，已有 21 所大專院校設有客家研究中心。

除了以上具體客家事務及研究機構之外，客委會持續藉由「補助大學校院發展客家學術機構」、「獎助客家學術研究」、「獎助客家研究優秀博碩士論文」、「獎助購藏客家相關圖書資料」等獎補助鼓勵更多學者從事客家語各層面之研究。此外，科技部將客家研究成為獨立學門，對客家研究能發揮正面效果。

政府的施政措施，包括《教育部台灣客家語常用詞辭典》、客語能力認證、客語薪傳師、台灣母語日等均有助客家語文教育的推動。但在客家語在教育上的落實，過去實施九年一貫課程時，立法委員曾於 2012 年 8 月 1 日在立法院召開《探討本土語言教育問題》公聽會，當時提到本土語言教育在政策層面的當前問題之一為閩南、客家及原住民族等族群的有關單位各自為政，造成族群差別待遇；針對課程安排問題，當時教育部國民教育司副司長認為本土語言課程時數變更，必須修正課綱，將列入下階段課綱修正討論，而 107 年即將實行的十二年國教課綱仍將本土語文課程的修課時間訂為 1 小時。

### （三）Holo 語的教育

就 Holo 語（台語）的教育政策發展而言，曹逢甫（2011）曾對我國百年來語言政策以及語言教育政策的發展做了一個概覽性的回顧，整體而言，自國民政府遷台以來到民進黨於 2000 年正式執政以前，語言教育政策的規畫都是獨尊國語；針對復原台語的部分，是在 1946 年成立「台灣省國語推行委員會」時，制定了 6 項〈台灣省國語運動綱領〉，其中第 1 項就是「實行台語復原，以方言比較學習國語」。即便如此，當時推行台語的目的主要還是服務國語的教學推廣。

1987 年解嚴以後，我國語言規劃的發展才正式納入包括 Holo 語（台灣閩南語）在內的本土語言，直至民進黨於 2000 年正式執政後，進一步將國內原住民族各族使用的語言都正式列為「國語」，成立「國語推行委員會」，進

行建置國家語文綜合連結檢索系統、推動台灣母語日、辦理全國語文競賽。

國語教育與本土語言教育，在現行教育體制中仍有競合的問題。而即將實施的十二年國教，本土語言教育是否能得到落實，關鍵繫於族群語言政策的確立。再者，本土語言做為教學媒介語，不但須待語言本體（各族群語言本身的質和量）的規劃，也需要語言學習的整體規劃。尤其是本土語言課程在教育體制的困境，包括語言課程學習時數、語言師資培訓、語言認證制度、學校的配合度與執行方式，均是未來政策亟待解決的重要問題。

至於「台語」的名稱，迄今仍有許多爭論。前教育部國語推行委員會主委鄭良偉指出，Holo 語（台語）的名稱有很多，包括台語、福台語、閩南語、台灣閩南語。到底怎麼講才正確？（1）台灣人的經驗中自己語言的名稱：我自幼到現在，一向習慣「台語」或是「台灣話」。閩南語表示台灣屬中國。「閩南語」這個名稱是戰後才聽到的稱謂。戰後的國民黨政權接收台灣的理由之一即是，台灣的住民及中國的福建省民是「同族同語」。用「閩南語」代替「台語」，是出自「台灣語言」屬「中國方言」的考量。閩南語在學界裡另有不同的內涵，是語言及方言分類的專用學術詞彙。其他族群（例如客家人、原住民族）反對「台語」及「台灣話」名稱的狹義用法，後來有意識到需要區別不同的台灣人。如果各族群均認同「台灣人」，「台語」就不應該單指 Holo 話。也就是說，有「福佬台灣話」、「客語台灣話」，「原住民台灣話」的需要。

事實上，「台語」是簡稱，也可說是狹義的指稱。廣義的「台語」，就是台灣的語言的統稱。但是大家尚未解決兩項問題：（1）按照尊重族群的精神，各族群有自我命名的權利（語言命名權）。（2）各族群猶未找到一個多數族群願意接受的名稱。弱勢族群不想讓「Holo 話」演變為「台灣的共同語」，其態度出自過去的單一國語政策，台灣各族群缺乏機會互相學習及使用彼此的語言。

本研究認為，從台灣各族群共榮的角度來看，可以使用「灣語」一詞，來指稱國語（漢語）、Holo 語、客家語、原住民諸族語，而「台語」（Tâi-gí）則專門用以指稱「Holo 語」，應可兼顧族群認同與慣用稱呼。

## 第四章 族群的文化發展

### 第一節 多元文化

#### 一、多元文化=多民族

多元文化，是在建立有關少數族群的「文化權」，對於「差異」的承認與尊重而展開的。「多元文化」主義的觀點認為，「自由主義」這對於族群文化特殊性、社會不平等現狀的假裝「視而不見」、「一律平等」，不但不能處理結構性的多數壓迫少數的問題，反而因為強調個體競爭的制度，造成強迫少數放棄文化認同，同化於多數的壓力情境，也合理化了少數群體的劣勢位置。各國的「多元文化主義」經常在自由民主、憲政體制下，進一步落實到公共政策以及制度設計，成為社會組織、資源分配、調解衝突的設計。這一方面的辯論，經常以美國的民權運動（1960年代），《民權法案》（1964）的通過，或是加拿大聯邦政府在1971年開始推行的「多元文化」為例證。（張茂桂，2009年4月15日）

「多元文化」的概念，是在1980年代後期引進台灣的，當時係譯自英語multiculturalism的觀點。台灣的多元文化，經常表現在台灣的政策與制度上，其中主要的一項發展，是因為原住民權益在社會上獲得廣泛的正當性。例如，1996年，政府修改了原來治理台灣原住民族的「山地行政」架構，將中央主管機構提升為「行政院原住民委員會」。另外，透過原住民代表與運動者的爭取，又在1997年的憲法修訂條文第10條，第9項與第10項，明訂了與原住民族有關的所謂「多元文化」條款。

2000年5月，民進黨執政後對於「多元文化」以及「集體權」有更進一步的具體措施，一方面新成立「客家委員會」（2001），另外一方面也將「原住民委員會」改名為「原住民族委員會」（2002），後者增加一個「族」字，其意義正式承認「原住民族」為國家內部具有「集體權／民族權」的民族群體的立場。

在語言教育方面，也有具體的多元文化例證。例如，獨尊國語（漢語、華語）的問題已經很難再具備強制力。公共生活中最直接可觀察到的是語言的多樣性。此外，「多元文化」在各級教育中，更已經成為一種課程內容。例如，從1999年開始，國民小學一至六年級學生，在「鄉土教學」中，「必須」就台語、客家語、原住民語等三種「本土語言」任選一種修習，到了國中則依學生意願自由選習。

1990年代中期之後，大學系統亦相繼成立和多元文化相關的學系、研究

所等。除了政策設計與制度安排之外，政府也經常結合觀光與社會教育，和地方團體一起舉辦有節慶意義的「多元文化」，以風味美食節，嘉年華會，節慶儀式等方式或名義在進行。例如客家委員會，自 2002 年開始在各客家鄉鎮舉行的「客家桐花節」。又如，每年 7-8 月在花蓮及台東的原住民族部落舉行「聯合豐年祭」、「南島文化節」等。

至於外省人，文化活動比較少，則經常以一種「眷村」社區活動為主體而舉辦的「眷村文化節」。近年來，以新移民及移工為主體的多元文化活動，例如「南洋美食節」、「東南亞音樂節」等等，均使得台灣幾乎一年到頭都有各地方政府舉行的以「多元文化」為名的活動。

## 二、多元文化教育≠新移民教育=多民族教育

多元文化教育起於北美，尤其是加拿大的多元文化教育理念最常受到各國援引。，最早是由解決族群問題開始，後來逐漸納入性別、階級、語言差異等議題，使得多元文化教育的內涵更為多樣。

多元文化教育的興起，與歐美國家在 1960 年代開始盛行的「民族復興運動」(ethnic revitalization movements) 有密切關係(劉鎮寧、邱世杰，2013)。在此之前，歐美國家對於其國內的少數民族採取同化主義，意圖透過教育手段迫使社會中的每一個成員或群體達成共同的社會目標，以融入一個共同的文化之中。在發現單一民族同化主義的態度已無法解決多元文化社會中的問題之後，歐美學者開始省思，這種強迫非主流文化放棄與原生文化的聯結，完全融入單一主流文化的作法，不僅造成社會分離，更使得社會衝突加劇。因此，多元文化教育基本上是起於西方對於人的尊嚴及平等自由的理念與爭論，為了舒緩白人以外的民族群體發動民族復興運動所引起的社會緊張局勢，教育界首先回應少數民族的要求，提出「多民族教育」(multiethnic education)，隨後其他受到不平等對待的團體(例如，婦女、身障團體等)，亦起而抗爭，於是「多民族教育」的概念受到修正，成為「多元文化教育」(multicultural education)，並落實為歐美主要國家的教育政策與各級政府的教育行動方案(Banks, 1995; Mitchell & Salsbury, 1996; 黃政傑、張嘉育, 1998)。

隨著西方多元文化思潮傳入，以及社會的民主化、現代化，以往台灣社會中所存有的單一思維模式及缺乏正義、公平的層面，都逐漸在多元文化思潮的激盪下，屢受挑戰與批判，也使得少數民族或族群的處境及權利，受到高度的關注。

1980 年代末期，隨著戒嚴禁令的解除，台灣的政治、經濟、文化上宰制已久的一統霸權與單一觀點面臨了多元觀點的挑戰，教育領域亦出現一連串的反省與變革，企圖掙脫單一文化教育的箝制，倡導多元文化教育的呼聲，受到各界重視，逐漸醞釀多元文化教育的思潮。

然而，台灣對於多元文化教育的理念與實施，目前大多數集中在新移民



(尤其是東南亞各國的文化)或是世界各國國家文化的認識(例如認識日本、美國等主要民族文化),仍欠缺國內多民族文化內涵的瞭解與重視。因而,多元文化教育,不如「多民族教育」或「多族群教育」來得具體且容易理解。

另一方面,政府過去長期推動「對外籍配偶家庭進行多元文化教育」的措施,目的在於落實《家庭教育法》,結合政府機關及民間單位辦理外籍配偶多元文化交流活動,鼓勵本國家庭成員共同參與,加強其對不同文化的理解與包容,進而培養對於族群的尊重態度,使其成為新移民(東南亞女性外籍配偶)最有力的支持系統。

未來,則應推廣至全體國人對於新移民及移工(客工)的母國文化的尊重與加強認識。同時應納入不同族群的認識(包括原住民族、客家人、其他族群等)。

綜上所述,「多元文化教育」即是「多民族教育」,只是原意漸泯、衍意漸盛。在未來的政策規劃上,應該回到原意,方能具體實踐「多民族教育」的真正意涵。

### 三、多元文化教育與現行教育體制

#### (一)十二年國教課程綱要裡的多元文化教育

十二年國教課程綱要對議題之處理,在總綱方面,國家教育研究院依據教育部十二年國教課程審議會之決議,將重大與新興議題整合融入各領域/科目內實施,不另設議題之課程綱要,故總綱實施要點第一項課程發展中便敘明:「課程設計應適切融入性別平等、人權、環境、海洋、品德、生命、法治、科技、資訊、能源、安全、防災、家庭教育、生涯規劃、多元文化、閱讀素養、戶外教育、國際教育、原住民族教育等議題,必要時由學校於校訂課程中進行規劃」,並於第八項附則處說明:「...各領域綱要研修應結合各議題,以期讓學生可在不同的學習脈絡中思考這些議題,以收相互啟發與統整之效」。簡言之,將議題融入於各領域課綱,將能產生統整之效,確保學生的學習,並解決課程教學負擔的問題。再者,在領域課綱的研修上,國教院另設立跨領域小組,其下的「議題工作圈」統籌各議題融入相關領域之整體事宜,包括釐清議題性質(如是否已納入核心素養、是否有領域/科目名稱直接對應或內容涵蓋、是否為全球性與國家重要政策等),協同領域課綱研修小組有系統地將議題融入相關領域課綱的基本理念、核心素養、學習重點與實施要點中,並進行對應、連貫與統整情形的檢視。

至於議題融入課程的層級,除了上述題及的融入課綱之外,亦可透過教科書、學校與教師來進行。議題如於教科書層級融入,可直接影響教師教學與學生學習,於學校層級融入,可建立學校特色課程,於教師層級融入,則可賦予教師課程實施的彈性,各領域教師於日常教學中適時融入議題。

另外,在課程綱要當中,九大項目的「核心素養」中,可以找到其中一

項為「多元文化與國際理解」，此相當程度突顯「多元文化教育」在課綱革新中的定位。此一核心素養的內涵係指「具備自我文化認同的信念，並尊重與欣賞多元文化，積極關心全球議題及國際情勢，且能順應時代脈動與社會需要，發展國際理解、多元文化價值觀與世界和平的胸懷」。

在國小教育階段核心素養的具體內涵為：「具備理解與關心本土與國際事務的素養，並認識與包容文化的多元性」；在國中教育階段為：「具備敏察和接納多元文化的涵養，關心本土與國際事務，並尊重與欣賞差異」；在高中教育階段則為：「在堅定自我文化價值的同時，又能尊重欣賞多元文化，具備國際化視野，並主動關心全球議題或國際情勢，具備國際移動力」。

可知，十二年國教課程綱要裡的「多元文化與國際理解」的核心素養，從基本價值而言，仍係以「多民族教育」為依歸，然從表面上看，過於模糊而經常失去焦點。

## （二）鄉土教育的困境

過去九年一貫課程及教材，使用「鄉土文化教育」或「本土文化教育」，加上現在重視文化資產保存等觀念，均是「多民族教育」的延伸。

台灣在解嚴以後，鑒於過往以意識型態的灌輸來達成國家認同，完全捨棄最基本且影響力最大的鄉土情感與文化情感；也由於國家認同未能植根於鄉土文化情感，徒以空泛的「祖國化」作為號召。長期下來，台灣教育的一些弊病便逐漸浮現。導致對週遭環境的漠視及空白，嚴重的影響國家認同，甚至自我定位都遭遇到某種程度的困難。也幸好固有的鄉土意識仍然存在，解嚴後，鄉土文化的保存與發展逐漸得到國人的重視，也慢慢瞭解維護鄉土資源的重要，由於朝野的共識與實際需要，鄉土教學成為正式課程的教學科目。

九十學年度開始實施的九年一貫課程，以七大學習領域涵蓋所有課程，學習領域為學生學習之主要內容，鄉土教育則融入社會領域當中。然而，長期以來，鄉土教育的困境包括：

### 1. 九年一貫課程並未明確列入課程規劃

九年一貫課程中，各家學說與課程均編入課程規劃之中，但卻未見到鄉土教育，明確列入課程或相關領域議題中，而「十項基本能力」、「六大學習領域議題」，找不到鄉土教學活動的蹤影，於是鄉土課程將成為上課時數不定、課程標準中不見編列，表示不納入正式課程的一部分，只能靠學校本位課程的統整設計與教育當局的重視鄉土教育才能加以延續。

### 2. 上課節數少

學校大多將鄉土教學安排在星期六的第二節或第四節，原本要積極

準備的教師發現最多兩週才上一次課，若加上週末學校承辦的諸多活動，實際效果相當有限。

### 3.教材相當缺乏

國小鄉土教學活動的困境並不只在排課的問題，教材的編輯也面臨困境，有些偏遠的鄉鎮人口少，學生更少，鄉土教材的課本單位成本勢必昂貴。書商願意出版相關的教材的意願較低，而即使教師自編教材，無法系統規劃鄉土課程內容；造成某些鄉鎮實行鄉土教育的困難，對於鄉土不瞭解，鄉土教育發展受限。

雖然源起於歐美的多元文化教育議題並不包括鄉土教育，但我國在談及多元文化教育的課題時，一般均將鄉土教育含括在內加以討論。多元文化教育本來就是在處理一個國家內民族的變異性與多樣性，不僅不同的國家脈絡有著不同的文化議題要處理，就是在同一國家內也要考慮到不同區域所造成的差異（Sleeter & Grant, 1999）。鄉土教育可說是台灣多元文化教育的重要一環，而鄉土文化課程的實施更是台灣多元文化教育的實踐。

### （三）原住民族的民族教育體系

原住民族教育的規範過去僅止於行政命令層級，缺乏法律保障，政府部門也往往無法有效解決原住民族教育的經費、師資、教育權的問題。1998年6月《原住民族教育法》制訂通過，明訂原住民族教育經費的來源，是由中央政府編列專款預算辦理，其比率原規定為不得低於中央主管教育行政機關預算總額的百分之二，促使原住民族教育政策有機會獲得落實。

根據《原住民族教育法》第一章第4條，「原住民族教育」為原住民族之一般教育及民族教育之統稱。其中「一般教育」是指依原住民學生教育需要，對原住民學生所實施之一般性質教育。而「民族教育」是指依原住民族文化特性，對原住民學生所實施之傳統民族文化教育。

在政策的實際執行上，原民會、教育部、及地方行政機關，對原住民族的「民族教育」權限經常未能釐清，導致行政效率受到影響。教育部執掌原住民學生的「一般教育」，而「民族教育」則由原民會主管。兩部會雖有政策溝通平台，但原民會在「民族教育」活動的辦理上，經常遇到問題。最常被提到的例子即是原住民族校長及教師反映，原民會公假函的發送，若到地方政府教育局處，經常缺乏效力，必須尋求教育部發文，才得獲得承認。

鑑於原民會與教育部在「民族教育」上的溝通合作機制不足，教育部自2013年1月1日起組織改造，於教育部綜合規劃司、國民及學前教育署均設置「原住民族及少數族群教育科」為專責單位，即是為了讓各教育階段原住民族教育政策及方案計畫能順利落實。其中綜規司負責整體教育部原住民族教育整體政策及法制的規劃及協調，國教署則負責高級中等以下學校原住民族教育的規劃、推動及督導。然而，在「民族教育」的規劃與執行上，仍有

模糊地帶，未有明確而體系性的政策與具體策略。民族教育自然不易得到推動。

## 第二節 族群文化教育的推動

### 一、現況：多元文化課程的師資培育

為了彌補現行師資的缺陷，教育部正在推動「原住民族教育師資修習原住民族文化及多元文化課程」。

依據杜洛文化第 24 條規定，「原住民族教育師資應修習原住民族文化或多元文化教育課程，以增進教學之專業能力；其課程、學分、研習時數及其他應遵行事項之辦法，由中央原住民族主管機關會同中央主管教育行政機關定之。」

因此，原民會與教育部於 2014 年 6 月 9 日會銜發布「原住民族教育師資修習原住民族文化及多元文化教育課程實施辦法」，並以行政委託方式請國立台中教育大學辦理「原住民族教育師資修習原住民族文化及多元文化教育課程事宜，工作內容包含規劃研發線上及實體課程、建置原住民族師資資料庫、多元知能學分科目抵免事宜。

另一方面，原教法對於師資培育，採取公費名額與設置師資培育專班，但即使原教法有規定，但公費原住民族師資培育比例卻逐年下降；以 2002 年之前，每年至少培育大約 40 名公費師資，但到 2007 年迄今，每年培育僅 10 人以下的公費師資。

目前公費原住民族師資培育專班，包含哪些課程？應該培育出什麼樣的原住民族身分的教師？公費原住民族師資培育專班的課程設計，實有必要進行調整。再者，各縣市因少子化問題，多年來不增聘正式教職，多徵選代課教師，但原鄉代課教師流動率過高，對正常教學及學生適應產生困擾。檢視現有族語教學及民族教育課程狀況，現為多校一師、鐘點費極少，甚至教師費及教具費，大多需族語教師自行負擔，一般反映族語課程（民族教育課程）不受政策重視，對此困境，政府應有具體措施，以落實《原住民族教育法》，透過民族教育的實施，推動族群文化教育。

### 二、現況：客家文化教育 & 原住民族的民族教育

#### （一）客家文化教育

現行的客家文化教育，多以終身教育及補助性質為主。各縣市係以客家文化為主題，而非以客家語言教學為主軸之課程活動（如以客家文化為主題之音樂性、舞蹈性、戲劇性活動及其他有關推展客家文化之各項教學研習課程），是由地方的客家事務局處進行經費補助。

將來的客家文化教育，在學校教育方面應結合客庄特色，例如產業與藝術，推動客家族群的鄉土教育。另一方面，位於客家文化重點發展區的學校，在鄉土教學上可以實施客家文化為主的教學方案與特色課程，以「學校本位課程」的方式來推動。

## （二）原住民族的民族教育

原民會過去推動的部落學校，是在國民教育體制之外的補救策略，接近暑期補修教育或第三學期教育模式。

過去，也有以原住民族教育為特色的學校本位課程，但並未受到廣泛重視，也尚未達成完整的民族教育目標。未來可以結合實驗教育法，推動實施民族教育學校的實驗方案。例如，台中市和平區的達觀國小，2015年7月向台中市政府教育局提出「泰雅民族實驗小學實施方案」，獲得支持通過，預計2016年8月正式實施，為全國第一所民族實驗小學。

## 第三節 傳統祭典（節日）的權益

### 一、少數民族／原住民族的節日：放假的權利

外國著名的民族節日或紀念日，有加拿大的國家原住民日（National Aboriginal Day）、紐西蘭的懷坦基日（Waitangi Day），與國際社會對於原住民人權的關注、以及該國的原住民族意識提高有關。

某些國家為了尊重少數民族的傳統文化、或是宗教習俗，譬如英國的北愛爾蘭針對多數的新教徒、以及少數的天主教徒這兩個族群，分別訂定橘人日（Orangemen's Day / Battle of Bayne）、聖派特瑞克節（St. Patrick's Day）；近年來，蘇格蘭人要求將其守護神聖安德魯的生日（St. Andrew's Day）提升為國定假日。同樣地，英格蘭人也有將其守護神聖喬治的生日（St. George's Day）列為國定假日。德國綠黨為了表達對於國內伊斯蘭文化的尊重，正在推動政府訂定一個屬於伊斯蘭教的國定假日。以色列雖以猶太人為多數族群，其中的猶太人又分為來自東歐（Ashkenazi Jews）、以及來自中東／北非（Oriental Jews）兩大次族群；政府為了打破彼此的藩籬，刻意把源自摩洛哥的猶太人 Mimouna 節提升為國定假日。在加勒比海、以及鄰近的國家，大致是以黑人為主，因此都有解放黑奴日（Emancipation Day）。

在東南亞，馬來西亞以馬來人為主體，不過為了表示對於華人、印度人、Iban（沙勞越）、Kadazan-Dusun（沙巴）等少數民族的尊重，除了巫人所信奉的伊斯蘭教節日以外，也將各族的節慶列為國定假日。印尼獨立後的首任總統蘇卡諾（Sukarno），在1946年將華人的陰曆新年（Imlek）定為國定假日，不過，日後的蘇哈托（Soeharto）總統在任內（1967）禁止華人慶祝陰曆新年，一直要到2002年，梅嘉瓦第總統才又回復將陰曆新年為國定假日（Jakarta Post,

2004)。菲律賓為天主教國家，不過，自從政府在 1996 年與南部民達那峨（Mindanao）的莫洛民族解放陣線（Moro National Liberation Front）簽署和平協定以來，為了對於伊斯蘭教徒表示善意，阿珞育（Arroyo）總統宣布伊斯蘭曆九月（Ramadan）的最後一天（Eidal-Fitr）為法定假日，同時又將麥加朝聖日（Eidal-Adha）做為伊斯蘭教民達那峨自治區（Autonomous Region in Muslim Mindanao）5 個省的節日。

美國聯邦正式承認的國定假日（federal holiday）則有 10 個，包括元旦、金恩牧師生日、國父華盛頓生日／總統日、內戰紀念日（Memorial Day）、獨立日、勞工日、哥倫布日、退伍軍人日、感恩節、聖誕節；另外，總統也可指定某些特別的日子為紀念日，要求國人舉辦妥適的典禮或活動；不過，由於公家機關、或是私人企業並不因此而放假一天，民間往往根本不知道有這樣的「國定假日」（national holiday）。

巴西則訂有「原住民族日」，4 月 19 日是原住民族日，全國各地均舉行慶祝活動。聖保羅北海岸城市貝奇歐卡（Bertioga）從 4 月 18 日開始舉行為期 3 天的「原住民族文化節」（Festival Nacional de Culturas Indígenas）。

## 二、台灣的現況與改進方向

### （一）原住民族日／各族祭儀日：放假

2011 年初內政部修訂「紀念日暨節日實施辦法」後，原住民族可以在自己的歲時祭儀中選擇一日，做為本民族的國定假日放假一天。將原住民族歲時祭儀納入放假的節慶中，是開啓政府正式承認並發布原住民族在歲時祭儀可放假的新時代。原住民族有自己的國定假日，不但符合世界多元文化主義的潮流，也體現全體原住民族做為國家構成份子的地位與尊嚴。

原住民各族均能依據自己的歲時祭儀的時間放假一天，16 族的歲時祭儀放假日由原住民族委員會每年公佈，因每個民族的生活習俗不同，確定的放假日分為兩種模式：（1）經由協商確定某一天為該族祭儀的放假日，屬於這類的民族是泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、邵族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族、拉阿魯哇族，共 10 族。（2）由於祭儀的日期本來就非固定於某一日，所以僅能公告該祭儀與舉辦期間，屬於這類的民族是阿美族、鄒族、賽夏族、雅美族、噶瑪蘭族、卡那卡那富族，共 6 族。

### （二）全國（客家日）／地域（廟會）：放假

2011 年起，行政院客家委員會在廣徵客家人士意見後，宣布將具有客家獨特性的「天穿日」，訂為「全國客家日」。天穿日是客家人的特殊節慶，在元宵節後五天的正月 20 日，農村婦女用過年準備的甜粿，以油煎熟，或用油堆子蒸好，在上面插上針線，稱做補天穿，每逢天穿日，客家人便會放下工作，一方面忙裡偷閒，也讓大地休養生息。原本只是台灣北部部分客庄地區的客家人在天穿日會有客家歌曲比賽、拜女媧娘娘、蒸年糕、吃天穿粿等系

列活動，可是隨著工商社會發達，天穿日的傳說也日漸式微。在《客家基本法》通過後，經過各方討論，最後制訂天穿日為「全國客家日」。

全國客家日目前只有慶祝活動，並無放假。未來可考慮在客家文化重點發展區的鄉鎮或學校，實施彈性上課。至於有地方特色的客家廟會慶典或祭典，亦可授權各校實施彈性上課。

### （三）各地節慶與上課日的調整

各族群各地方的重要節慶（例如紀念日或廟會祭典），各級學校可以因地制宜，給予放假，另補行上課。





## 第五章 族群的社會福利

### 第一節 民族屬性的社會福利

#### 一、社會福利與族群屬性

世界各國有關少數民族／原住民族的社會福利政策顯示，族群在其國家境內的福利權均受到重視。例如美國，福利體系是屬於多重建構的，可以用「一般公民身分」得到聯邦政府層次的福利資源，可由地方政府機構取得協助，也可以在保留區內得到「原住民族福利服務體系」同質文化的溝通與協助。社會福利的多重建構，考量族群（文化）屬性，給予原住民族比一般公民可以多享有屬於民族身分才能享有的民族福利權。關於社會福利的基本論點，一般而言有正反兩種態度。如表 5-1。

表 5-1 族群社會福利的基本論點

論題類型	正面論點	反面論點
族群福利權的上位概念觀點	集體權力優先	個人權利優先
	「民族」認定或民族集體權	(忽略)
	堅決反對同化政策	或顯或隱主張同化政策
	「民族政策」是民族關係政策	僅是少數族群政策之一或歸為社會政策之一
	長期追求民族自治	反對原住民族自治
	維護及發展原住民族文化傳統	(忽略)
	追求公共政策層面的多元文化	強調日常生活層面的自由多元
建構族群福利權的目的	改善社會歧視、縮短生活落差、維繫族群文化	安撫落後族群或緩和民族運動壓力
	族群平等、原住民族自治	
族群福利權的相關內涵	原住民的個人或家庭福利權	基於人道的原住民特殊優惠的權利
	原住民族福利立法權	
	原住民族福利設施或組織權	
	原住民族福利資訊權	
族群福利權的可能效應	促進原住民族自尊自信	造成另一種歧視不公
	促進總體社會進步	無效、浪費資源、引發族群間更多衝突糾紛

資料出處：李明政《文化福利權：台灣原住民族社會福利政策之研究》（台北：雙葉書廊公司）。2001：141-142。

## 二、社會屬性的弱勢 ≠ 族群屬性的弱勢

社會福利政策是社會屬性的，這一點是無庸置疑的。社會屬性的社會福利政策，不是族群政策要探討的，這一點也是無庸置疑的。但是在社會福利政策裡尋找族群屬性的部分，幫助社會福利政策順利推動，則是族群政策要著力的。在原住民族的社會福利部分，可以提出來討論。

社會福利政策的思考方法是：社會的問題，是個別的案例。所以重點放在：老人、兒童、身心障礙、低收入戶、原住民族等問題。上述前四項的屬性是社會性的無庸置疑，至於最後一項原住民族，則除去社會性之外，還兼具族群性。依據政策而執行的方式，也是個人的，採逐一個案處理。原住民族的成員，即各個原住民，其身分均有登記，辨識清楚，也是採個案逐一處理。

如此的社會福利政策及其執行，用在原住民族身上，似乎治標，卻未能治本，使原住民族成為永遠的弱勢。如果深入探討「原住民族之所以成為弱勢」的原因，或許可以改弦更張，考慮由個人擴大為團體（部落、族群），將會更有效。

我國原住民族目前主要的社會福利，普遍為社會所注目者，有三：考試加分、工作保障、老年年金。第一項考試加分，習慣上大家都把他放在教育領域來看待。由於教育水準普遍偏低，考試加分成為救急良藥。但是因之而來的求學過程的身心受挫，甚至學業中輟，並沒有受到相應的重視與補救。教育影響就業，理財觀念也影響家計，最後成為中低收入的社會弱勢。因此，工作保障又成為另一種救急良藥，甚至規定各單位用人，必須雇用 2% 的殘障人士或原住民。事實上，殘障人士或原住民，並不是平均分佈在各地方，也不是具備各行業的專長，於是各單位用罰金來繳納。這對原住民族的社會評價是有損傷的。再來，平均餘命比全國明顯短少，於是再搬出救急良藥，訂出比全國低 10 歲即可請領老年年金的政策。

如果改從「族群屬性」來看待原住民族，民族語言與南島文化的背景，是原住民族面對教育時，比起漢藏語系的平地眾族群，就遇到先天的不平等的起跑點。整合到大社會是 1960 年代以後都市化浪潮，接觸到陌生的貨幣，所以理財觀念較弱、家庭財政較不健全，形成社會福利或社會扶助的需求，這就是「民族屬性」所造成的問題。平均餘命的短少，推論原因，主因可能是吃檳榔、酗酒、車禍。吃檳榔是習俗，屬族群性；酗酒（大家努力避免使用這個詞彙，創造「酒精過量」或其他聱牙繞口的詞彙，但沒有很恰當的代替詞），往往是鬱悶的反應，酗酒本身不是族群性的，但是酗酒行為是對社會適應不良的反應，將酗酒視為整體原住民族對於大社會適應不良的反應，也不妨是政策制定時的參考點。

原住民族的弱勢，依現行社會福利政策而言，是視為「社會屬性的弱勢」，

而不是「族群屬性的弱勢」，所以朝向對個人救急救助的方向思考，而不是長程性地對全族的扶持。

李明政教授於本研究計畫訪談時亦指出：目前政府的社會福利政策，否定族群間不平等的矯治或補償性干預觀點，許多針對原住民族的措施，不是根據「補償原理」來規劃，而是界定為「特別優惠措施」。如此一來，整個措施的作用和社會意義都變質了，並且引發節外生枝的社會衝突。政府採取平地人優秀族群的觀點，對於落後的原住民族施以特別的優惠，如在就業、托育、救助等方面，或比照身心障礙者、或比照低收入戶來特別施予優惠，像是根據濟弱扶傾福利原則的德政，受助的族群無形中卻成為受辱的族群。在大社會殘補式社會福利制度之下，社會福利不處理民族間分配不公的問題。

## 第二節 外國的社會福利

### 一、外國的族群相關的社會福利政策

1970 年代以來，在女權運動、原住民族運動、新移民運動倡議爭取完整之公民資格（citizenship）的呼聲當中，西方社會逐漸體認到族群、性別差異的存在。傳統強權支配的「普遍主義」與「主流文化」的意識型態，開始受到主張「多元文化」觀點者的質疑，尤其是針對其忽視「多樣性」與「壓迫性」的批判。多元文化主義者認為，許多所謂基本需求未獲得滿足或社會功能運作不良者的問題，往往與該族群被忽視或被侵犯的情況有關，或與階級、性別、區域等結構性因素有關，這些結構性因素可能讓處於劣勢狀態者進一步遭受「社會排除」，進一步更為弱化其人權與公民資格。在社會福利領域當中，多元文化的社會工作係建立在社會正義的價值理念，重視跨文化實務能力的培養，並運用諸如反壓迫、賦權、優勢或能力建構的觀點，做為干預或介入的方法，其目的在於導正持「普遍主義」與「主流文化」的社會福利工所導致的缺失。（李明政，2011：2-19）

### 二、外國的原住民族社會福利政策的方向

從「聯合國原住民與部落民族公約」到「聯合國原住民族權利宣言」之強調尊重與保障原住民族之生存發展的權利，對世界各國原住民族社會福利體系的建構具有深遠的影響。例如，加拿大的「聚集眾力—加拿大原住民行動方案」（2006）與「原住民人力發展策略」（2012），美國的「六年期策略計劃」（1996）及「原住民族社會與經濟發展策略」（2007），紐西蘭的「拉近差距」（2000）、「能力建構」（2006）與「效能取向的毛利人策略性計劃」（2007），以及澳洲的「全面性政府」（2007）及「政府對原住民族的承諾報告書」（2007），皆已相當程度地表現出國際社會及各國政府對改善和提升原住民族生活水準的決心。從上述公約、宣言、計畫、策略或報告書的內容，以及各國原住民

族社會福利措施來看，可以歸納出外國的原住民族社會福利，具有以下趨勢（黃源協，2014：246-270）：

（一）拉近原住民族與非原住民族在社會、經濟、健康等面向的落差

從美國、加拿大、紐西蘭、澳洲的原住民族社會情況來看，各國原住民族在社會、經濟、健康與教育等指標上，與主流社會相比，皆有一定程度的差距。如何拉近原住民族與非原住民族社會之間的差距，已成為各國原住民族政策規劃的重要目標。在實務面上，各國皆已訂定各種以家庭或個別服務的相關計畫，讓拉近差距的政策能更加落實。例如，加拿大的「第一民族國家兒童給付再投資先導計畫」（2007）提供多項兒童福利措施，不僅有助於第一民族與主流社會在兒童服務方面的落差，亦拉近保留區與非保留區之間的差距。

（二）加強政府、原住民族與民間部門的夥伴關係

為了加強政府各單位及民間社會在原住民族事務上的分工合作，各國政府大多提出類似全面性政府的觀點，力求改善社會福利服務輸送的分歧。例如，加拿大的「更新夥伴關係」（2006），目的在促使原住民族與政府和其他族群建立相互尊重與分享責任的夥伴關係，透過計劃或方案的操作，試圖建立「團隊」的模式提供服務，以發揮資源運用的效能。又如，美國的「原住民族健康照顧夥伴關係方案」（2011）強化部落及都市的原住民族健康組織在健康照顧上扮演的角色。

（三）促進原住民族的自立與自主

為了回應「聯合國原住民與部落民族公約」公約的訴求，在尊重原住民族權利的前提之下，促進原住民族的自立與自主，逐漸成為各國原住民族社會福利重要策略。例如，加拿大的「原住民人力發展策略」（2012），其目的即是為了增進原住民族的自立能力、凝聚社區力量，同時發展長期就業之機會；又如，紐西蘭的「能力建構」方案（2006）是讓原住民族毛利人的需求與社區優勢加以連結，發展由下而上的社區計劃，透過參與及賦權的方式，增進毛利人解決自身問題的能力。促進原住民族自立與自主的相關措施，展現出對於原住民族的福利措施，已不再是消極性的作為，而是積極地鼓勵原住民參與社會及經濟的相關活動。

各國以原住民族為對象所提供的社會福利，大致可分三類：第一類為美國、加拿大政府提供的原住民個體福利服務，其政策措施係以原住民個體為單位，來規劃所提供的福利服務，較特別的是要求社會工作人員，必須具備原住民身分或熟悉民族文化者，方能擔任；第二種以紐西蘭毛利人為代表，以毛利人的「部落／組織」為對象，運用經費支援誘因，促使毛利族組織或毛利族社區，主動規劃為族人社會服務的方案，達成毛利族為毛利族服務的效益；第三類則是被動地針對有迫切需求的具有原住民身分的對象施以救援。

### 第三節 原住民族社會福利制度的評估

#### 一、原住民族社會福利的演進

我國原住民族的社會福利的演進，受到政經環境變遷、政府的原住民族基本政策、社會福利服務的理念與影響，大致可分為 3 個階段：「原鄉原住民生活改進階段」、「都市原住民生活輔導階段」、「原住民社會福利體系建制階段」（詹火生，2002）。1996 年原民會成立，其下即設有「社會福利處」（2002 年後改為衛生福利處，2014 年再改為社會福利處），專責處理原住民社會福利相關事務。各部會常將涉及原住民族事務劃撥原民會管理，此時的社會福利政策與一般的社會福利政策相同，所異者，在主管機關與社工員。

#### 二、原住民族社會福利的相關法規與施政

原民會現行的社會福利方案主要有兩種類型（原民會，2012）：

1.加碼型：以相關部會既有福利方案，由原民會編列預算加碼發給，如國民年金原住民給付（前為原住民敬老福利生活津貼）。這種方案由於已經建立制度，因此加碼方式可以簡化行政成本，但限制在於方案思維仍以全國既有福利思維為主，並不一定反映原住民族的價值觀與文化觀點。

2.獨立運作型：由原民會主導，以原住民觀點進行規劃與執行，可確保服務規格、人力與管理符合原住民的文化特性，如原住民族家庭暨婦女服務中心。這種類型的優點在於原民會可以完全掌握方案的邏輯，但缺點在於受限於原民會的預算規模，方案的成長容易受限；還有方案如果與其他部會的類似方案有所重疊、甚至衝突，將會使原民會的努力受挫。例如老人送餐與居家服務就因為與「我國長期照顧 10 年計畫」重疊，在推動多年後終止，又如 2008 年的部落托育班計畫因為未能符合兒童及少年福利與權益保障法的相關規定而遭到前內政部兒童局（配合組織改造，現已改制為衛生福利部社會及家庭署）的反對，在推動不到半年後被迫中斷。為解決上開問題，歷經 13 次的跨部會、地方政府及民間團體的對話、協商與討論，透過行政院、婦權會委員、內政部與相關部會及關心原住民兒童權益之民間團體的大力協助與支持，終於在 2010 年有所改善，並由內政部及原民會於 2010 年 6 月 29 日會銜函頒「原住民族地區部落托育班設置原則」。配合「原住民族社會安全發展第一期四年計畫（98 年至 101 年）」，計畫實施到 2012 年 12 月 31 日，且由 30 個山地鄉，擴大實施範圍到 55 個原住民族地區。

##### （一）原住民族老年年金

在老年年金方面，年滿 55 歲未滿 65 歲之原住民，在國內設有戶籍，無下列情況之一，可請領每人每月 3,628 元。

1.現職軍公教及公、民營事業人員。

- 2.領取政務人員、公教人員、公營事業人員月退休金或軍人退休俸。
- 3.已領取身心障礙者生活補助或榮民就養給付。
- 4.經政府全額補助收容安置。
- 5.最近一年個人所得總額超過 50 萬。
- 6.個人所有之土地及房屋價值合計超過 500 萬元以上。
- 7.入獄服刑、因案羈押或拘禁。

## (二) 原住民族的工作保障

為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，政府於 2001 年制定「原住民族工作權保障法」，該法是專為保障原住民族工作權益的立法。

按該法第 12 條第 1 項規定：「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。」同條第 3 項規定：「得標廠商進用原住民人數未達第 1 項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。」又同法施行細則第 2 條規定：「本法第 2 條所稱具有原住民身分者，以依原住民身分法第 11 條第 1 項規定，於戶籍資料記載為山地原住民或平地原住民者。」原民會據此可促請相關廠商優先進用原住民。

原住民族的就業權益，另有勞動部「就業保險促進就業實施辦法」、「辦理進修訓練補助辦法」、「原住民待工期間職前訓練經費補助辦法」、「就業促進津貼實施辦法」等相關補助規定。

## (三) 原住民族學生的升學保障

根據《原住民族教育法》，2006 年 9 月《升學優待辦法》第 3 條的修正，則奠定了現行原住民學生升學保障的架構。首先，原住民學生報考高中、五專一般類科、四技二專或二技、大專校院的優待效果，仍舊維持加總分 25%；不過，新法就原住民學生報考高中、五專音樂或美術班的甄選入學項目，則規定其僅能加總分 10%。其次，第 3 條第 2 項也明定原住民學生的入學名額採取外加方式辦理，不占原核定各校（系、科）的招生名額，並明定以原核定招生名額「外加 2%為限」。再其次，新法也針對文化及語言能力證明考試做為升學優待要件之一的做法，提出更為具體的規定：若原住民學生能取得文化及語言能力證明，就可以主張加總分 35%的升學優待；取得原住民文化及語言能力證明者，則自 99 學年度起，逐年遞減其加分比率 5%，並減至 10%為止。

2007 年 4 月及 2011 年 4 月針對「升學優待辦法」第 3 條的修正，也都只是在 2006 年發布施行辦法的架構下進行微幅調整；2013 年 8 月的修正雖然以「為彰顯保障原住民學生入學及就學機會之精神」為由，將原先「升學

優待辦法」的名稱修正為「升學保障辦法」，不過其主要內容乃是針對未來「十二年基本國民教育」施行後，參加免試入學或特色招生考試分發或甄選入學高中或五專學生升學優待規定的配套修正，舊法時期以「外加招生名額2%」方式錄取優待入學原住民學生的作法，以及取得文化語言能力認證的原住民學生加總分35%、未取得者僅加10%的優待程度區別並未改變。

因此，2006年的修正，是現行「升學優待辦法」的基礎。該次修正草案的總說明提到：「本辦法之立法精神應就保障原住民學生升學權益及積極保存原住民語言及文化取得衡平」，某程度上有認為主張升學保障的學生，負有以取得文化及語言能力證明的方式保存原住民語言及文化的義務。

然而，這項措施經常出現爭論。從原住民的立場而言，要求原住民能說族語，才能享受福利，對原住民而言，是保護族語的政策？還是對原住民學生的一種負擔？首當其衝的家長與學生的意見多環繞在「族語對提升學生的社會競爭力無所幫助」；「族語只要會說就好，不應作為升學加分門檻；是原住民就應可加分，不該多一道手續做為可否加分的條件」；「因為，學校都沒教族語，族語教學不普及，學習族語困難，所以，不該用族語加分門檻，剝奪原住民學生的加分權益」等等。問題癥結即在於，當前社會上普遍質疑部分生活水準已經與一般人平地人相當的原住民家庭，可享受的教育資源也相當的原住民學生，為何仍可享有加分優惠？

因此，「族語能力」做為一種標準，用以強調原住民學生的特殊條件，是賦予原住民加分正當性的一種手段。事實上，要求族語能力的認證，是站在保護原住民學生權益，也是保護原住民語言及文化的一種方式。

原住民學生升學保障的原意，乃是提升原住民學生的受教機會，其實仍有許多社會發展居於弱勢的原住民學生，無法接受完整的教育資源，因此，持續提升原住民的社經水準應是政府現階段必須努力的工作。對於許多原住民學生與家長所反對的有條件優待政策，應從復振族語的動機來說明，宣導其政策目的係在保護原住民學生的權益，而非增加學生與家長的負擔。基於此，推動族語升學加分的政策，應由族語教育開始做起，唯有落實族語學習，體認民族語言與文化傳承的重要性，原住民族的教育保障與優惠措施，才能展現其意義。

### 三、原住民族社會福利政策的困境

原住民族的社會福利政策，當前具有政策面與執行面的困境。在政策面的困境，原住民家庭服務的相關措施，未思考原住民族與平地人之間的差異，無論是主流的社會福利或原住民族專責的社會福利。在執行面的困境，原住民族福利輸送單位的權責與分工不明確。原本政府主流體系福利服務輸送就欠缺整合性，原住民族福利輸送的加入，更增加民眾認知的複雜性。以目前的原住民族社會福利計畫的實施來看，原住民族社會福利仍以原住民個人或

家庭為對象，由原住民族行政系統規劃，以提供之救助、照顧和保護措施為內容，其主要作用在彌補主流社會福利行政系統社會福利服務功能的不足。其和政府的主流社會福利措施不同的，最主要乃其強調運用具原住民身分或在地身分的工作人員而已。

在這樣的社會福利政策及其執行之下，造成兩極結果：一端是，原鄉乃偏鄉，交通不便，原住民族家庭服務的可近性低，所以原住民族社會福利體系的服務輸送的加入，經常是杯水車薪，起不了太大作用。另一端是，社會救助或津貼優惠補助，可能造就更多福利依賴者，而對於那些較易於接近資源的民眾，則福利需求往往被過度激發。

從政策執行與接受福利對象之間的中介者，即社會工作人員來看。社會中具有原住民身分的社會工作者比率偏低，更進一步他們與原住民族之間也溝通不易，收效有限。社工教育其實有族群屬性，主流社會的社工教育便是建立在平地人的思維與習慣上的知識體系，適用在平地社會，卻不適用在原住民族身上。單單是用原住民身分的人員來學習現行的社工教育，然後由「原民社工」來執行現行社會福利政策，並非易事。

原住民族與整體社會民眾在各種生活安全指標（尤其是健康安全、人身安全、所得安全、就業安全、居住安全）上，長期存在的差距，並無縮短的跡象，近幾年來我國總體經濟負向變動下，原住民族的所得就明顯比主流社會國民平均下滑得快。原住民族社會福利的積極功能，可說幾乎不存在。（李明政，2013）



## 第六章 新移民及移工的政策

當國家面臨國土資源不足、生育率逐年降低、人口老化等社會與人口結構改變的隱憂時，移民與移工的開放與否，移民政策的發展演進及法律制度對於移民的各種福利與保障，該如何面對這些問題，是本章要討論的重點。

### 第一節 新移民與移工的身分屬性

新移民與移工是目前台灣社會明顯突出的兩類群體，他們的身分該如何界定？釐清這兩類群體的身分屬性，有助於我們在擬定政策時的思考與判斷。

#### 一、新移民與移工的族群特性

新移民是以個人單位來台灣，分別進入不同的台灣人家庭裡面，彼此之間，來台前是互不相識，來台後是互不聯繫，所以不能視為族群。他們婚入台灣人的家庭，成為家庭裡的成員，這個家庭的成員是 Holo 人、客家人、外省人、原住民，他們就是屬於家庭的民族成員，因此不能以他們的母國做為判斷他們是該族群的標準，因為他們不是整群人移民來台灣。

移工的條件相同，亦是以個人單位來台灣，彼此之間，來台前是互不相識，來台後是互不聯繫，相對於新移民稍有不同的是，他們是一群一群進入台灣人的公司，而不是一個人一個人進入台灣人的家庭，最重要的是他們來台的目的只是短暫停留工作，時間到了就必須離開，是故，同樣不應視其為族群。

然而，他們在原居母國，屬於相同民族或相同國家的成員，仍然有其族群性。新移民有越南華人或印尼華人(客家人)，也有其本國民族如越南京族、如印尼各民族，這是第一層的族群性。再來，他們的民族未必相同，但是都經歷國家整合，至少使用母國國語，具有或瞭解全國性的宗教或習俗，這是第二層的族群性。有這兩層的族群性，使我們在一群互不相識並無組織的人群裡，找到他們可以分成數個次級群的分類條件，藉由這些條件而顯現他們的族群屬性。因此，整體而言，新移民與移工都是來自不同國家的民族，他們有語言、宗教、習俗等自然存在的民族屬性，但是來到台灣，前者融入台灣人的家庭，後者是短暫地停留工作，兩者的性質皆不屬於族群政策的範疇。

#### 二、新移民的國籍認定

新移民的國籍，涉及身分證取得的條件與年限。

外籍配偶最常面臨的問題就是婚姻關係結束後可否繼續留在台灣生活。在此要將外籍配偶分為三種情況來看：1.已取得我國身份證：則其永久居留

權利不因婚姻關係消滅而受影響。2.未取得我國身份證，但配偶死亡：因為要侍奉公婆、養育子女，可繼續居留，若已申請到準歸化國籍證明書者，可以繼續辦理歸化國籍取得戶籍登記，惟如發現有違法之情形，則可廢止其居留證。3.未取得我國身份證，但與配偶離婚：(1)因離婚使得原本依親原因不存在，原則上不得繼續居留，但仍可依個案情況視其有無居留需要而准其延長居留，如已生育子女而需照顧；(2)目前協議離婚後外籍配偶可居留至外僑居留證效期截止出境；若以訴訟方式辦理離婚官司案件，外籍配偶居留證到期前可持法院離婚訴訟官司出庭文件至外事服務中心辦理延長居留，每次延長1個月為限，直到法院判決確定為止；(3)如果該外籍女子已生有未成年子女且經法院判取得監護權者，可以繼續往前辦定居證及取得中華民國身份證。

至於中國配偶居留與歸化的規定，由兩岸的特殊歷史關係，使得中國大陸配偶與其他外籍配偶的法律規定有其差異。此外，政府以維護國家安全與社會安定的名義，於2004年實施「大陸地區人民申請進入台灣地區面談管理辦法」、「大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法」、「大陸地區配偶在台灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法」，控管中國大陸配偶的出入境。直到2008年總統選舉政黨輪替，選後不僅廢除了財力證明限制，並於2009年6月9日立法院通過《兩岸人民關係條例》修正案，放寬中國大陸配偶居留權、工作權以及遺產繼承權，將身分證取得年限從8年縮短為6年。

而為何需要限制延長中國大陸配偶取得身分證的時間？主因乃是中國大陸配偶只有居留權，雖然享有工作權、全民健保等福利，卻不能選舉，也必須依賴丈夫(當保證人)；但一旦歸化我國，取得身分證後，即可享有政治權。

此外，2009年6月9日立法院通過《兩岸人民關係條例》修正案後，大幅鬆綁結婚滿2年或已生產子女的中國大陸配偶，才可申請依親居留的規定，未來只要通過面談入境後，即可申請依親居留。

蔡英文總統在2016年總統選舉前即表示，陸配取得身分證的年限從6年改為4年，對外配不公平，應該落實陸配與外配「實質公平待遇」，在考量「國安、社會承載、制度配套前提下」，整體檢討移民政策。

## 第二節 各國與我國的新移民政策的比較

我國所稱的「新移民政策」，在外國就是指「移民政策」(immigration policy)。

在全球化的影響下，資金商品可以在全世界流通，但是人口移動確無法跨越國家的界線，各國對於人的流動與控制，走向嚴格管理的趨勢。

## 一、移民的類型與各國的接納態度

移民係指遷移離開原來的居住地，而搬移至新地域定居之人口。STALKER 認為國際移民，可分為以下 5 類（鄭又平，2006）：

### 1. 經濟型移民

移民至他國追求就業機會或是改善生活水準，在所有移民類型當中佔最高比例，移居他國可能是暫時性，也可能成為永久居留的移民。白領階級的移民，大多是與多國籍企業的海外投資或是經貿交流有關。

### 2. 政治型移民

屬非自願性移民，係為了逃避戰亂、民族滅絕、政治迫害、內戰、甚至環境污染災害而移民。其中也有一部分是為了追求更理想的政治自由環境而自願移民。

### 3. 依親型移民

多數國家基於人道考量，允許獲得永久居留移民的家人或親屬入境依親團聚。

### 4. 非法移民

對於許多經濟發展較佳的國家而言，非法移民是日益嚴重的問題。

### 5. 身分轉換的移民

由於觀光、求學、受訓、訪問交流等原因，出現的短期人口遷移。部分的人會在入境後提出政治庇護、依親等理由申請改變身分，進而成為永久居留的移民。

以下彙整4個國家接納的移民：

#### （一）美國

1. 家屬移民（Family Based Immigration）
2. 職業移民（Employment Based Immigration）
3. 配額移民（Diversity Immigration）：美國每年提供低移民國家的人民一些配額，藉以平衡民族，用抽籤方式決定。
4. 政治庇護及難民（Asylum）

#### （二）加拿大

1. 投資移民
2. 聯邦技術移民
3. 企業家移民

4.個別省政府的「提名移民」

5.自雇移民

6.依親移民

7.難民

(三) 澳洲

根據澳洲的移民法，劃分為以下三類：

1.家庭移民

2.商業／技術移民

3.人道移民

(四) 紐西蘭

1.技術移民

2.投資移民

3.創業移民

4.依親移民

5.人道移民

合法移民對於國家的社會經濟與人口結構是有所助益，但對多數國家而言，非法移民問題已形成政治上的困擾，因為已經定居的少數族群移民團體往往會組成遊說團體對移入國的國會施壓，提出放寬管制或就地合法化等訴求，政治人物為了吸引少數族群的選票也會予以考慮。另一方面，因為經濟不景氣，失業率高漲，而使得許多先進國家的社會中也出現排外現象，尤其是對非法移民的防堵及管制多獲得當地民眾的支持。移民對地主國社會福利及公共建設也會造成負擔，多少影響到本地勞工的就業機會與工資水準。(鄭又平，2006)

當今世界各地的非法移民人數逐年增加，美國、日本、澳洲，馬來西亞、西班牙、葡萄牙、義大利都有嚴重的非法移民問題。如何妥善處理已經在境內的非法移民是各國政府一項重大考驗。

## 二、台灣、美國、日本、法國、澳洲等國移民機關之比較

移民議題，隨著時代的進展，受到矚目與日俱增。為執行此項掌控（篩選）進出國家門戶的工作，世界各國大都設有專責移民機關以辦理此項業務。例如，美國在九一一事件後，成立「國土安全部」(Department of Homeland Security)，其轄下設有「公民與移民服務局」(Citizenship and Immigration Services, USCIS)、「移民海關執法局」(Immigration Customs Enforcement, ICE)、「海關及邊境保護局」(Customs and Border Protection, CBP)等3個與

移民有關的機關。

台灣為了掌管移民事務，在內政部之下設有「移民署」，劃分四組、四室、四大隊，負責實際工作執行。主要事務包括：1.入出國、移民及人口販運防制政策、法規之擬（訂）定、協調及執行。2.大陸地區人民、香港或澳門居民及台灣地區無戶籍國民入國（境）之審理。3. 出國（境）證照查驗、鑑識、許可及調查之處理。4.停留、居留及定居之審理、許可。5.違反入出國及移民相關規定之查察、收容、強制出國（境）及驅逐出國（境）。6.促進與各國入出國及移民業務之合作聯繫。7. 移民輔導之協調、執行及移民人權之保障。8.外籍及大陸配偶家庭服務之規劃、協調及督導。9.難民認定、庇護及安置管理。10.入出國（境）安全與移民資料之蒐集及事證之調查。11.入出國（境）及移民業務資訊之整合規劃、管理。12.其他有關入出國（境）及移民事項。移民法規包括：入出國及移民署組織法、入出國及移民法、國籍法、台灣地區與大陸地區人民關係條例、香港澳門關係條例。

以下簡述美國、日本、法國、澳洲等 4 個國家的移民機關之任務執掌，以資比較。

#### （一）美國

美國的移民行政機關為司法部的「移民及歸化服務局」(Immigration and Naturalization Service)，2002 年 11 月 25 日美國總統布希簽署「國土安全法」，設立「國土安全部」，「移民及歸化服務局」併入「國土安全部」之中。其中有關移民的執法方面，改由「美國移民海關執法局」負責，2003 年，「移民及歸化服務局」調整為「公民與移民服務局」。主要的移民法規為《移民及歸化法》(Immigration and Nationality Act)。

#### （二）日本

主要負責與移民業務有關者為法務省「入國管理局」。隸屬於法務省（相當於台灣的法務部）。組織編制，設有 3 個收容所、8 個地方管理局（內含 6 個支局、62 個分駐所）。主要業務包括：出入國審查、外國人的局停留審查、強制驅逐出國、難民身分認定、收容及非法移民調查。移民法規為《出入國管理及難民認定法》、《外國人登錄法》。

#### （三）法國

係由 3 個單位統合移民事務：1.移民機關主要由內政部轄下的「移民融合總秘書處」(Secrétariat general à l'immigration et à l'intégration) 負責；2.辦理居留證由「省政府」(Prefecture) 負責，隸屬於中央；3.國境證照查驗由國境警察局負責，隸屬於內政部警政總署。「移民融合總秘書處」與內政部警政總署地位平行，設移民處、融合處、難民庇護處等三處，並有公關組、國際

合作組、歐洲事務組。移民法規為《外國人入境居留及庇護法》(Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)。

#### (四) 澳洲

主責移民的機構是「移民與公民部」(The Department of Immigration and Citizenship)。隸屬聯邦政府。其組織規模龐大，設有部長 1 人、副部長 4 人，分別負責邊境安全、難民、國際政策、政策與計劃管理，顧客服務及企業服務；另有特別顧問室與移民辦公室。任務職掌主要包括：1.有效移民管理以型塑澳洲未來；2.保護難民及致力於國際人權政策；3.致力澳洲安全，經由加強邊境管理與旅行提升；4.人員公平及合理的決定入出，確保遵守澳洲移民法與決策的完整性；5.支持移民與難民的安置，並鼓勵對澳洲社會的參與；6.提升澳洲的公民權與多元文化的提倡。移民法規主要有：《澳洲公民法》(Australian Citizenship Act)、《移民法》(Migration Act)、《移民教育法》(Immigration Education Act)。

### 三、我國的新移民政策的現況

我國的新移民政策的主要法規是「入出國及移民法」，此法於 1999 年公布，其後單項條文陸續有所修改，包括強化人流管理、健全移民輔導、吸引高級專業人才、開放投資移民、落實人權保障、強化收容遣返、資訊系統整合運用、防杜違法停居留及假結婚問題，然迄今尚缺乏全面的檢視與調整。目前立法院有 3 個修法版本，有學者認為行政院版（官方版）較為類似「移民管理法」，而非「移民保障法」，另外兩個立委提出的修正版本（徐中雄與蕭美琴），則較符合人權的理念，除針對不合理的規定提出修正意見，並增訂行政救濟的權利保障機制。

基於婚姻而成為台灣移民的人口主要來自中國與東南亞。新移民進入台灣家庭後，不僅肩負家庭責任，亦為大多數弱勢家庭提供勞動力。新移民的語言、文化、生活背景與台灣有所差距，新移民子女的養育與教育亦經常出現問題。新移民與新移民子女的人口，20 年以來均占相當高的比例，政府無論於教育、社會福利、政治權益等方面，均應有新的思維與因應政策。

台灣迄今尚未有一套完善的移民政策，當前台灣的移民幾乎皆為婚姻移民，依據內政部資料，過去 40 年歸化中華民國國籍者共計 105,724 人（其中 98% 為外籍配偶），另外具有永久居留權者僅有 9,417 人，兩者合計不過佔總人口 0.5%。

此外，台灣因為人口老化、低出生率等因素，無法提供產業所需的勞工，因此造成對外國勞工需求的依賴。這些在台灣生活工作的移工，該如何輔導與管理，應該是未來政策需要思考的面向。

### 第三節 各國與我國的移工政策的比較

#### 一、各國的移工（客工）政策

外國的移工政策，一般而言以歐盟為代表。歐盟的移工（客工）政策，以德國案例最常受到援引，尤其是 *Gastarbeiter*（英語對應詞為 *Guest Worker*）制度，是為「客工」一詞的來源。

第二次大戰期間，納粹德國的奴工政策，堪稱是德國客工制度的前身。在 1939-1945 第二次大戰期間，納粹使用大量戰敗國的奴工以及佔領區的俘虜，共計有 770 萬人，以扶植其重工業發展。德國的客工政策，主要就是要透過限制移工的居留時間以避免移工成為移民。一開始移工只被允許一年的時間。政策制定者以為經過一、二年，大部分的移工將離開德國，但是始料未及的是，客工政策並不符合資本家的利益，資本家不希望過度流動的勞動力以節省引進成本與訓練，移工本身也想多賺錢以匯款給家鄉（龔尤倩，2006）。

1960 年代末期，德國的外國人口戲劇化增加，德國經濟寄託於這批移工成為事實，移工已經成為德國社會的長期居留者。國際公約與規範，使得德國的政策上必須要延長移工的居留並且支持家庭團聚政策；結果，1968 年有 100 萬的移工，1900 萬外國人口居留在德國；1957 年的羅馬條約建立了歐洲經濟共同體，也促進 1968 年共同體成員國可以在歐體任一國自由工作，於是義大利、西班牙等客工終究不再是「客工」，他們可以順理成章的留在德國。1973 年，石油危機，德國政府率先實施門戶緊閉政策，不再輸入移工；同時藉以平息國內日趨升高的種族衝突。西歐其他國家也紛紛跟進。1980 年代，城市郊區的貧窮問題還有社會的失業問題，使得移民族群成為眾矢之的。80 年代，鼓勵客工離境與融合境內客工成為德國內政兩個最重要的課題。1983 年，德國政府採用法國模式開始鼓勵移民回歸母國，德國政府提供返國獎金、提前支領勞工退休金、家庭補貼金等優惠措施；結果外籍人口數目自 1982 年的 470 萬降至 1985 年的 440 萬，但於 1986 年又回升至 450 萬；升高的外籍人口成為社會問題的代罪羔羊，排外情結使得社會衝突不斷，德國政府不得不開始針對外國人展開一連串融合（*Integration*）的政策。綠黨開始倡議將稱呼外勞的 *Gastarbeiter*（*Guest Worker*）改為 *Ausländische Mitbürger*（*Foreign fellow citizen*）；德國政府於 1981 年承認外籍人士有組織權，政府並主動協助外籍人士建立屬於他們自己的組織；當時移工參與工會組織達 34%，甚至高於本地勞工。德國稱這一群移工為 *Gastarbeiter*（可譯為「客工」），就是要強調他們的客居（暫時性）地位，並傳遞清楚的政治意志：「他們永遠是客人，不是德國人」（龔尤倩，2006）。

#### 二、我國的移工（客工）政策的現況

我國引進外國勞動力的基本政策理念，有別於其他歐洲國家，歐洲國家

的外勞政策採取所謂「移工制度」，我國是採取「客工制度」，這些外籍勞工的角色，係以補充性的「客工」（德語 *Gastarbeiter*）為定位。

所謂「移工制度」係指外國勞工一旦被允許入境工作，只要有雇主願意僱用，外籍勞工可以自由選擇職業、行業、工作地點、薪資水準等。至於「客工制度」則限制外勞的工作地點、工作時間、甚至工資水準，簡言之，「客工制度」既管量（外勞數量）又管價（給付外勞的工資價格）。也因為我國採取「客工制度」，增加外勞管理上的負擔。

但是，我國也不太可能採取「移工制度」，因為我國的勞力供需，整體而言是供需失衡，而不是勞力短缺的問題。

比較台灣與德國的客工政策可知，以血統主義為國家認同傳統的德國，在國際組織對家庭團聚與移工政策的倡議，以及資本家與宗教團體等交互作用下，客工逐漸得以成為「長期居留者」；而台灣由於不受國際人權公約規範的條件下，嚴苛的客工政策仍得以延續。因此，爭取取消工作期限限制、允許自由轉換雇主，將是現階段促進客工轉化為長期居留者的重要爭論點。

西方各國的移工人權的發展趨勢，可從「國際勞動人權運動」及「國際勞動基準的推動」來觀察。

1990 年代以來的國際勞動人權發展出現兩個主要的方向：第一個是以國際自由工會聯盟為主，結合其他國家的非政府組織，在世界貿易組織和國際勞工組織這些已經建立起來的國際體制中，透過既定的管道來推動實施核心勞動基準。它是透過多邊經濟組織（尤其是世界貿易組織）來試圖將勞動人權與貿易規範結合；而第二個方向的目標也是要建立「核心勞動基準」，但是在做法上卻以建立跨國勞動檢查的機制為主，它是透過對跨國企業施壓來建立跨國勞動檢查的制度為主。（黃長玲，2002）

過去十幾年來，以美國及歐盟會員國為主的已開發國家，努力嘗試建構一套公平的國際勞動基準（*fair international labor standards*），讓所有勞動者均能同享因各類自由化及國際化所帶來的成果，包括在多邊貿易談判及區域整合架構中納入社會條款，以雙邊協定來促成對勞動人權之尊重，或甚至採取單方之作為來達成此類目標等，但均因開發中國家之激烈反對，收效不大。這種情形直到國際勞工組織（*International Labor Organization, ILO*）自 1994 年開始推展「核心」國際勞動基準後，才逐漸在國際社會中形成共識；而自 1998 年該組織正式通過工作基本原則與權利宣言（*Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*）後，全球勞動者應享有該組織歷年通過八項最基本公約中所揭櫫之 4 項基本勞動人權，（即：（1）童工之禁絕；（2）強迫勞動之禁止；（3）就業歧視之剷除；（4）結社自由及集體協商權利之尊重），更



成為國際經貿活動中最重要之勞動人權指標，而透過多國籍公司及非政府組織之努力推動，這些權利目前已逐漸成為國際規範所承認的基本勞動人權。（焦興鎧，2008）

台灣的移工長期在《就業服務法》第 42 條「保障國民工作權」的前提下，以「補充性人力」為原則進行數量管制，從「3K3 班」（辛苦、危險、骯髒，以及 3 班制）到「3K5 級」（5 級制：依進用本勞數額可按 10%、15%、20%、25%、35% 比例進用外勞），乃至於外加就業安定費附加外籍勞工配額機制。移工人口雖多，但企業界仍頻呼缺工，加以少子化與人口高齡化所形成的社會服務人力需求，使得各界均相當重視「基層勞動力短缺」的問題。

從社會整體考量，移工的擴大引進或限縮，不僅影響國家產業發展取向甚鉅，亦與勞動人權保障及人口政策，息息相關。另一方面，移工的食衣住行育樂、種種權利義務、與本國人的互動、對台灣社會的影響，更非僅由《就業服務法》足以規範。



## 結論與建議

本研究檢視我國族群政策的現行處境與挑戰，預測未來可能的政策發展與因應措施，對於未來 3-5 年族群政策方針提出具體建議。綜合上述六章的闡述與分析，以下為本研究的整體研究發現與具體政策建議。

### 第一節 整體研究發現

#### 一、我國族群政策的現況

根據前述各章，我國族群政策的現況，可從「民族認定」、「族群的政治權」、「族群的語言」、「族群的文化發展」、「族群的社會福利」、「新移民及移工的政策」等面向，分別總結如下：

##### （一）民族認定

四大族群當中，僅有原住民族具有民族認定。客家人、Holo 人、外省人，沒有民族認定，《客家基本法》雖定義客家人，但實際上是採「民族認同」的原則。平埔諸族沒有民族身分，但正在爭取身分認定與民族認定。另外，新移民實質上不是族群，當然不涉及民族認定，但有國籍取得年限的爭議。

##### 1. 原住民族：具有身分認定與民族認定

原住民族的身分具有雙重屬性，一是官方對於個人是否具有「民族的」屬性的檢定工作，屬於個人權；二是官方對於群體是否具有民族位階屬性的檢定工作，這是「民族認定」，屬於民族權（集體權）。

##### 2. 客家人：採「多重認定」，實際上是民族認同

「客家人」的認定，係採取相當廣泛的定義，而非僅從血緣或語言來判定。《客家基本法》第二條的定義，客家人是「指具有客家血緣或客家淵源，且自我認同為客家人者」。根據此定義之下的「客家人」，可享有法案中規定的各項相關權益。因此，客家人的多重認定，實際上是透過「民族認同」的方式，來推動民族發展，並未涉及權利與義務。關於「認定」與「認同」的差異，詳見第一章第二節的 2-1。

##### 3. 平埔族：爭取身分認定與民族認定

許多平埔族呼籲民族認定，要求政府正式承認他們的「民族身分」，也同時要求取得「個人的」原住民身分。平埔族如何進行認定，將是未來 3-5 年內需要迫切解決的問題。而在解決的過程中，可能面臨的困難，除了身分認定的標準之外，由於涉及權利與義務，大社會如何看待平埔族的認定，也

將充滿挑戰。

#### 4.新移民：國籍取得年限的爭議

新移民的永久居留（取得我國國籍）的年限，經常是其權益訴求的關鍵。2009年起，中國配偶（陸配）的國民身分取得年限已從8年縮短為6年，而東南亞則為4年。但人權團體卻常以「雙重標準」為由，質疑陸配未受公平對待，要求修訂法規。

### （二）族群的政治權

在參政權方面，僅有原住民族具有保障，並長期推動民族自治。而客家人實施的「客家文化重點發展區」，則具有「軟性自治」的性質。其他各族群在政治權方面，並無特別待遇。

#### 1.原住民族有參政權保障

由於憲法及相關法律之規定，目前我國各級民意機關都有原住民代表當選，而原住民的總體代議率也超過了其人口比，原住民族在政治參與方面有其保障。就參與量而言，無論中央或地方，都超出了其人口比。

#### 2.原住民族要求民族自治

政府長期研擬民族自治的方式，目前的原住民族自治已有3項法規：（1）原住民族自治區法草案；（2）原住民族自治法草案；（3）原住民族自治暫行條例草案。均有待進一步立法與落實，仍屬階段性自治的歷程，尚未達到實質的民族自治。

#### 3.客家文化重點發展區的「軟性自治」的性質

其他族群（Holo人及外省人）並未要求自治。比較接近的是「客家文化重點發展區」的實施，本研究認為這種制度具有「軟性自治」的性質，係以「族群語言與文化」的發展為訴求。

### （三）族群的語言

語言維繫族群發展，但台灣的族群語言政策仍未有明確方針，尤其在本土語言方面亟待妥適規劃，其中原住民族語言面臨傳承危機，必須努力搶救與振興。另外，東南亞語言受到南向政策的影響而獲致重視，並納入十二年國教課綱，然其定位尚待澄清。

#### 1.本土語言的發展雖受重視，但未獲妥適規劃

本土語言（Holo語、客家語、原住民族語）雖然在2001年正式進入國民中小學教育體制，但由於欠缺妥適規劃，導致面臨許多困境，例如師資、教材、學校的配合、學生的學習規劃、語言文字本身的標準化與現代化等，均與本土語言教育的成敗密切相關。

## 2. 原住民族語言瀕危嚴重，亟待積極搶救

1990 年代以後，原住民族語言 隨著鄉土教育與民族意識的提升而漸獲重視，然而原住民族語言在面臨政府國語政策的影響、都市化、大社會的整合、族外通婚人口增加等因素，各族族語均成為瀕危語言，亟待搶救與維護。

## 3. 新移民語言（東南亞語言）的定位，有待澄清

新移民語言即將在 107 年十二年國教課綱上路，預計其與原住民族語言放在一起。新移民語言（包括越南語、印尼語、菲律賓語、泰語、緬語、柬埔寨語等）的定位，有待澄清，本研究認為應屬外語的範疇。亦即，這些語言，雖為民族語言，但並非本土語言，應列入「外國語文領域」裡。再者，這些東南亞語言，以學習對象而言，主要為新移民子女，而非新移民本身。

### （四）族群的文化發展

根據《憲法》，國家肯定多元文化，但其本質應為「多民族文化」。在族群教育（鄉土教育或民族教育）方面，推行多元文化教育是現行趨勢，但必須認識到多元文化教育不等於新移民教育，而是「多民族教育」。唯有重視多民族教育，族群的文化發展才有可能實踐。目前的現況，可歸納為以下 3 點：

1. 多元文化教育≠新移民教育=多民族教育。
2. 鄉土教育及民族教育尚未得到落實。
3. 傳統節日放假日的規定，仍有調整空間。

### （五）族群的社會福利

具備「族群屬性」的社會福利，目前僅適用於原住民族。原住民族的社會福利，則除去社會性之外，還兼具族群性。依據政策而執行的方式，目前卻是個人的，採逐一個案處理。原住民族的成員，即各個原住民，其身分均有登記，辨識清楚，也是採個案逐一處理。如果深入探討「原住民族之所以成為弱勢」的原因，或可考慮由個人擴大為團體（部落／族群），將會更為有效。目前的現況，可歸納為以下 2 點：

1. 社會福利的對象仍在個人，缺乏「集體權／民族權」的考量。
2. 原住民族的社會福利缺乏完善規劃。

### （六）新移民及移工的政策

新移民與移工是目前台灣社會明顯突出的兩類群體，釐清這兩類群體的身分屬性，有助於我們在擬定政策時的思考與判斷。目前的現況，可歸納為以下 2 點：

- 1.新移民及移工，對其族群屬性，尚未獲得充分重視。
- 2.移民法規，有待重新充實訂定。

## 二、我國族群發展政策的類型

### (一) 族群的政治權：伴隨民族認定的保障

原住民族具有「民族代表制」的保障，且已達到「超額代議」及「過度代表」的扶植目標。代議的比例已高於原住民族在全體社會中的人口。此一代議比，若與其他國家保障少數民族政治代議情形相較，有過之而無不及。

### (二) 族群語言政策：邁向多語政策

從單語政策邁向多語政策發展。但是當前台灣多語背後的精神，仍是單語。以台灣目前的族群結構及語言環境來看，多語政策應該會勝過單語政策，更容易突顯台灣的主體性格以及多元的發展。多語政策也是世界各國語言規劃的趨勢。

### (三) 族群文化發展政策：邁向多元文化主義

從過去的「同化主義」邁向「多元文化主義」。以世界各國的發展趨勢而言，多民族（多元文化）教育日益獲致重視，尤其是台灣試圖以多元文化的「軟實力」走入國際社會。從台灣的族群環境與豐富的文化資產而言，族群文化發展政策應可以做得比其他國家更好。

### (四) 族群社會福利政策：尚待建立

台灣尚未具備「族群屬性」的社會福利，而是以個人或家庭為單位來實施社會屬性的福利政策。未來應針對族群屬性的社會福利政策來進行規劃與研擬。

### (五) 新移民及移工的政策

新移民及移工的政策，嚴格而言雖不屬於「族群政策」，但這兩類人群的「族群屬性」應當給予更多重視。重視移民人權，也符合全球化時代移民活動的國際潮流。

## 三、我國族群發展政策的未來趨勢

### (一) 未來發展模式 A：軟性自治

原住族自治的推動，是傾向「硬性自治」，訴求的是空間與資源（人事權、財政權）的重整與分配，對於地方制度法的衝擊較大；而「客家文化重點發展區」的設計，則傾向「軟性自治」，是以「族群語言與文化」的發展為訴求。

「軟性自治」對於我國現行制度的衝擊或影響較小，可以是未來族群自治發展的可行方針。Holo 人與外省人，未來也可參照客家文化重點發展區的模式，以鄉鎮人口比例與族群文化特色為單位，推展語言權及文化權。這兩個族群尚未具

有族群事務專責機關，但可藉由「軟性自治」的方式去推動族群自治理念。

## （二）未來發展模式 B：多語政策

語言政策、語言立法、語言規劃，三者之間具有密切關聯。語言政策通常有顯性與隱性之分，語言立法是語言規劃的具體措施，而語言規劃是語言政策的具體實踐。觀察當前西方國家的語言政策發展趨勢，已經從過去國族主義（nationalism）的舊思維，轉向多元主義（pluralism）的新態度，如何保有民族文化特性，又能兼顧國際競爭力，是各國語言規劃及語言政策的首要考量。

各國的少數民族或原住民族語言，正面臨不同的語言流失問題，若以單一方式處理這些不同類別的語言危機，對於某些劇烈衰退的語言是緩不濟急的。因此，必須考量各族的語言狀況，評估語言發展的程度，並須對弱勢語言及瀕危語言給予更多的關注與扶持。尤其，對已經喪失傳統生活環境的台灣原住民族而言，語言保存相當不易，在全球化的環境裡，原住民族過去面臨同化的壓力，導致原住民族語言的危機。在原住民族語言尚未消失之前，協助其保存與維護語言，找到活化語言的有利因素，推動語言發展，實為刻不容緩的行動，尤其是在強調多民族多文化的世界潮流中，保存語言即是維護民族發展，可說是多元主義的具體實踐。語言一旦死亡，民族的生命力就消失，民族的文化便難以發揚。

族群語言獲得發展，族群發展才有可能實踐。因此，維護語言發展，應為台灣未來族群政策擬訂的重心。台灣目前的族群語言政策並不明確，需要妥善的規劃與擬訂完整的施政策略。包括本土語言的推動、新住民語言的定位、原住民族語言的發展等。

## （三）未來發展模式 C：多民族教育

在文化發展方面，應朝向多民族教育的理念來思考，具體可行的做法為著手規劃鄉土教育及民族教育。

鄉土教育及民族教育的推動，是未來 3-5 年政府施政可以著力的重點。唯有落實多民族教育，族群文化的發展才能生根。原因是我國目前的族群文化教育：（1）以「國際化」的大旗來反「本土化」。（2）以「國際接軌」的口號，過度強調英語及西方文化的重要性，將英語做為中小學課程的「教學語言」或「夾雜教學語言」，雖有心推廣英語的使用範疇，但卻違反英語教學的本意，也背離國際潮流「多民族多語言」的發展趨勢。應參考各國「將英語做為第二語言」的教育思維，擬訂更細緻的做法。（3）以「品德教育」的思維，來稀釋本土知識與人格教育。例如要求學生背誦傳統經書或中華文化基本教材，對於學生獨立思考能力的培養，許多學者認為並無實質助益。

鄉土教育及民族教育，維繫完整的人格教育的培養，因為族群文化表現在民俗裡、在生活裡，文化意識的紮根，才是鄉土教育與民族教育的實踐。

#### (四) 未來發展模式 D：族群社會福利政策的建立

目前的社會福利政策，仍以解決「個人與家庭」的困境為主流，缺乏「民族／集體」的概念。換言之，社會福利政策，是以「窮人」為其實施對象，一視同仁。要走向「民族／集體」的處理，應先處理現行全國性的法律常常使用增列「原住民條款」的方式。對於適用個體的法令將「原住民條款」移去，促進集體權的專業化。原民會應具備「縮短集體差距」的功能。

未來的社會福利政策，應該優先反映分配正義，縮短「原（原住民族）平（平地人）生活差距」，就是縮短「結構性差距」，「歧視」若沒有消失，這種差距不會縮短。未來要定義「弱勢」，應該是指「受到不公平對待的群體」，而不是「能力比較差而值得同情的對象」。一個富裕的國家應該是有能力去做資源公平的分配，正義的基礎是自覺，每個人都能在免於被壓迫的情況下執行自己的自主權，一個國民有權利去避免受到各種暴力的威脅，政府要去除威脅人民自主權的因子。台灣社會過去沒有意識到「族群差距」，也習慣於這種不公正的狀況，不易改變，放任資源分配不均的狀況。對於原住民族福利政策應先確認是「分配不正義」造成還是「族群屬性」造成，建立在這樣的基礎上，方能擬訂。

族群的社會福利，應該要重視「積極的差別待遇」。積極的差別待遇，即是「弱勢優先」原則。原住民族的社會福利具有族群屬性，與身心障礙者不同，在社會福利制度上不應等同視之。

#### (五) 未來發展模式 E：新移民及移工的族群屬性的重視

由於新移民與移工這兩群人的身分，不等同台灣現有的族群，因此在擬定這兩群人的政策面向之時，應以其生活中所面臨的問題做為政策擬定的考量，新移民是屬於社會問題；移工是屬於勞工問題。然又因為語言及文化的差異，而具有其族群屬性，未來政策可以給予的關注有二：

第一，要有足夠的資訊。他們應該要有生活在這個國家需要的各種資訊，也就是大家習慣上所說的資訊的近用權。過去的資訊來源是報紙，如四方報，現在報紙不用了，就是電視台看來也沒有必要，這是網路跟手機連結的世代，當然有人會說網路通了就連接到他們本國，但是問題是他們住在台灣，他們也必須瞭解台灣的情況。台灣社會，不管是政府本身或扶持民間團體，都有必要合作給他們足夠的訊息。政府需要投注經費來處理如何將台灣的訊息轉為東南亞各國語言。其實也可以同時利用這個平台去熟悉東南亞各國的資訊，亦為政策的南向政策打好基礎。

第二，要有適當的休閒。必須考慮到他們的休閒生活，所以應該有他們的活動中心或文化中心，其中提供服務的人員，應為東南亞語言的本國人或新移民，在這樣的空間裡，方有可能得到適當的休憩，讓緊繃的工作心情得以紓解，對社會發展與工作效率均將有所助益。



以上兩點若是做到了，東南亞餐廳或相關的產業應會增加，民間就會主動配合，當然其經營者或是勞動者，便會出現許多新移民，這樣就能把新移民的工作跟移工的議題連結在一起。

## 第二節 政策建議

綜合上述歸納的族群政策現況與族群發展的類型，以及深度訪談及座談的意見，本研究依研究目標提出未來的族群發展政策之建議，以下分為政策的上位原則、立即可行之建議、中長程建議等 3 個方面來論述。

### 一、族群發展政策的上位原則

本研究所指涉的四類族群，在未來幾年內，應該有相應的族群發展政策，方有助於族群的和諧互動與長期發展。本研究認為，「族群發展」的具體落實比「族群平等」的口號更為重要，這也就是欲達到國家各族群的語言平等，須先考量各族群語言發展的緣故。基於研究發現與國內外族群政策的趨勢，各族群若欲獲致長期發展，最重要的面向包括語言、文化發展、社會福利等。而參政權的保障繫於「民族認定」及「身分認定」，目前僅適用原住民族。在未來的政策擬訂上，可以參考的上位原則（適用於國內各族群的施政方針），分別闡述如下。

#### （一）族群的語言

語言不但是民族認同的表徵，也是民族認定的重要條件。弱勢族群語言的振興，或是各族群語言權的訴求，過去一直是族群事務機關最為關注的工作，尤其是教育部、客委會、原民會，努力推展族群語言的生存。然而，當前的族群語言尚未有明確的政策與國家位階的法律規範，所以《國家語言發展法》的擬訂與落實，將是未來族群發展政策的關鍵議題。

台語、客家語、原住民族語，做為我國的「本土語言」，三者無論在語言地位、語言學習、語言本身方面，均有待積極規劃。在多語政策的趨勢下，台語及客家語表面上由於使用人口較多，尚未面臨立即消失的危機，然而主流社會與教育環境的干擾仍相當多，導致在實務面及執行面經常遭遇困境，尤其是語言文字化的問題尚未解決，造成 Holo 人及客家人兩族群的語言發展頻頻受阻。原住民族語言的文字化雖獲解決，官方已制訂了書寫系統，族語書面化工作也正在開拓，然由於大社會的整合與都市化的影響，16 族的族語均是「瀕危語言」，亟待有效挽救。另外，東南亞語言應當獲得一定的重視，可配合政府的南向政策的規劃，以人才培育與推廣學習為重心，同時有助於增進國人對於新移民多族文化的認識。而平埔諸族的語言已經消失，因而未涉及此項原則，但思考原住民族語言的未來，應以平埔族語言為殷鑑。

綜上所述，「重視多語活力」的族群發展政策，推動《國家語言發展法》以促進各族語言的公平對待，是族群語言發展的上位原則。

## （二）族群的文化發展

族群的文化發展，與民俗、地方文史、文化資產的保存與維護緊密相連。無論是原住民族、客家人、Holo人、外省人、平埔族，均強調族群的文化權，政府也不斷思考如何有效促進國家多元文化的發展。

具體的政策方向，可在多元文化主義的基礎上，推動「多民族教育」。目前可以著力之處，即是全面展開「鄉鎮誌系列」的編纂，並以此鄉土文化教材，如此才有助於鄉土教育及民族教育的推行。換言之，重視鄉土教育及民族教育，即是族群文化的紮根與發揚的途徑。另外，各族群傳統祭典(節日)放假日的規定，若能進行調整，可將族群文化發展的權益議題，深化到學校／鄉鎮／村里。另外，對族群文化的重視，也可推廣到全體國人對於新移民及移工(客工)的原居國的文化尊重與加強認識。

綜上所述，推動「多民族教育」(鄉土教育及原住民族教育)，強化族群多元文化的認識，是族群文化發展政策的上位原則。

## （三）族群的社會福利

族群的社會福利，過去的施政方針是考量「社會屬性的弱勢」，而不是「族群屬性的弱勢」，即朝向對個人救急救助的方向思考，而非長程性地對整體族群的扶持。

以「族群屬性」為基礎的社會福利政策，將有助於重視人的思維與生活習慣，亦即須考量族群的文化特性(例如習俗與語言)，而非生物特性(例如血緣與個人身分)。以我國各族群的平衡發展而言，不僅具有城鄉差距，也具有族群落差，因而推動族群的社會福利有其必要。檢視原住民族社會福利的施政經驗，若將社會福利服務下放到「部落／村里／鄉鎮」等單位，則可使族群屬性得以突顯，也可將人與土地結合得更為緊密，例如長期照顧制度。目前可從原住民族開始著手，客家人、Holo人、外省人等族群也可能有此需求，同樣可以在這種原則下，獲得完善的社會福利的照顧。

綜上所述，建構一套具備「族群屬性的社會福利」制度，是族群社會福利政策的上位原則。

## （四）族群的身分與參政權保障

族群的身分與參政權保障，目前僅適用於原住民族，這與台灣歷史的分族而治的傳統有關，亦即原住民族的「身分認定」是國家對於該族群的特殊保障，也是為了彌補歷史上不平等對待原住民族的政策，這一點與客家人、Holo人、外省人等族群所需求的待遇或保障有別。客家人比較特殊，透過《客家基本法》及「客家文化重點發展區」，相對具有較明顯的族群地位，然而是藉由「軟性自治」的策略，達成語言權或文化權的訴求，其積極目的仍是為了語言與文化的發展。

而平埔族究竟是否可以成為原住民族的成員，主要因素在於資源競爭的疑慮。

若採「民族認定」而非「身分認定」，亦即承認其民族特性或民族存在，有其可行性，或可仿造客家人模式，實行「廣義的民族認定」。但平埔族的民族邊界過於模糊，在「身分認定」的要求上，便難以具有合理性，尤其是個人身分涉及權利義務，並與參政權保障或社會保障措施綁在一起。此一議題未來應如何解決，尚待政府進行妥適規劃。換言之，考量「身分認定」與「權利義務」的關係，是族群（民族）客觀認定的上位原則。

## 二、立即可行之建議

### （一）民族認定

在民族認定方面，未來的主要議題為平埔族的認定，另外新移民雖沒有民族認定問題，卻因國民身分的取得問題而經常產生爭議，勢必做整體考量。

#### 1. 研擬平埔族問題的解決策略

平埔族群有身分認定與民族認定的要求，預料從現在起 4 年內，恐怕難以迴避，對於平埔族群的認定問題，必須做出妥適的解決。本研究認為，可以提供的解決模式有以下兩種：（1）客家模式；（2）原住民族模式。前後兩者的差異，在「民族認同 vs 民族認定」，以及伴隨民族身分而產生的權利義務問題。

#### 2. 考量新移民取得國籍的年限

目前東南亞新移民與中國新移民，在國民身分的取得上，存在差異。前者依據《國籍法》，後者依據《兩岸人民關係條例》；前者身分證取得的年限為 4 年，後者為 6 年。年限不斷地縮短往往是選舉考量，而忽略國家安全。是否應維持差異，是否會危害國家安全，應做整體考量。

### （二）族群的政治權

族群的政治權，由於身分認定與權利義務的關係密切，因而以原住民族的保障最為顯著。然而，其他各族群也可能因為公平性及正當性而提出質疑，因而須先檢視現行的原住民族的參政保障制度。

#### 1. 檢討現行原住民族的參政保障（選舉）制度

原住民族的參政權雖然具有保障，但制度設計仍有不公平之處，需要通盤檢討。例如，山地原住民和平地原住民的身分與選區劃分。山地鄉鄉長規定須保障原住民擔任，卻未保障該鄉的主體民族；平地鄉鄉長，沒有保障原住民擔任。諸如此類問題，應從法制面加以改善。

#### 2. 原住民族自治的推動

應評估原住民族自治的可行運作機制，降低其他族群的疑慮及其對於現行地方制度法的衝擊。以上考慮都只有原鄉，忽略占原住民族人口過半數的都會區。

### 3. 落實客家文化重點發展區的策略

客家人的語言權與文化權，是客家人最為重視的族群發展課題，尤其是都會區客家人的發展，也應當予以重視。

#### (三) 族群的語言

語言是民族的重要邊界，維護語言的發展，即是為了促進民族文化的永續發展。在族群的語言發展方面，未來的可行做法，包括以下 8 項。

##### 1. 落實各族語言文字化工作

###### (1) 原住民族語言：持續推動文字化及書面化

教育部與原民會於 2005 年會銜公告「原住民族語言書寫系統」，解決了族語書寫方式歧異的問題。政府公告版本的書寫系統，即是現行的原住民族語文字，包括族語教材、族語認證、族語詞典、族語朗讀文章、族語文學獎等，均應依據這套文字來書寫與發行，因此，落實族語文字化及書面化，才能達成族語發展及族語教育的目標。

族語文字的書寫與使用，除了民間（教會）的推動之外，政府資源的持續挹注，方有大規模的成效。

###### (2) Holo 語、客家語：規範漢羅並用版本的書寫方案

發展本土語言文字的過程，必須面對整合與規範工作。Holo 語及客家語的書寫，目前有 3 種考量：全篇漢字、全篇羅馬字、漢羅並用版本。全篇漢字面臨有音無字（尤其是虛詞）的困難，全篇羅馬字受到國語漢字的長期教育影響，不容易習慣，因此。推動漢羅並用版本，應是較為有效的策略。而漢羅並用版本的詞彙書寫原則，應以國家力量進行整體研訂與規範，如此才有利於 Holo 語及客家語的長期發展。

###### (3) 本土語言經常使用的漢字，亦即「本土漢字」（相當於日本的國字或越南的喃字）的資訊化，國家應全面規劃過去教育部國語推行委員會，曾以 4 年時間整理的 Holo 語的用字，共計 700 字（2009 公布），這 700 個字基本上已經標準化的 Holo 語用字。教育部也於 2008 年成立「台灣客家語書寫推薦用字小組」，研訂「台灣客家語書寫推薦用字漢字選用原則」，並依此原則研議客家語書寫推薦用字。然而，在電腦資訊的處理上，仍相當不便，例如 Holo 語的 in（他們），即是一個特殊的本土漢字，字符為左「亻」右「因」。又如，客家語的 ngai（我），也無法打字，字符為左「亻」右「厓」。解決本土語言漢字的資訊化問題，才有利於語言推廣與教學。

###### (4) 本土語言及國語的常用詞，應加以整理

本土語言及國語，過去由於大型語料庫的缺乏，在常用詞的收錄與規

範上，往往無法獲得有效的整理，不利於各族群語言教育的推廣與彼此溝通。若能以政府力量建置語料庫，彙整並公布常用詞彙，對於本土語言教育應有實質幫助。

#### (5) 國語漢字的羅馬字譯音方案，必須正視

目前，我國的地名與人名，均使用漢字和羅馬字譯音並列來表記，但是漢字的羅馬字譯音（轉寫）方案，中央與地方政府的規範仍相當混亂。許多場合使用中國「漢語拼音方案」，混雜其他譯音方案（例如威妥碼式、注音第二式、通用拼音），台北市以漢語拼音方案為標準，卻沒有明顯的規範，以致該套方案的地位曖昧不明。究竟使用哪一套標準，必須正視。

### 2. 各族群人名的處理

#### (1) 原住民族人名的處理，族語羅馬字的拼寫，應加以規範

原住民族人名，目前爭取到漢字名與羅馬字名並列的登錄形式。雖然如此，終究是以漢字名為主，羅馬字名只是陪襯或象徵。原因在於族語羅馬字的拼寫，尚未獲得規範。

另一方面，回復傳統人名的情形過少，也必須加以重視。據原民會 2013 年 2 月 27 日的統計，絕大多數原住民族族人仍只使用漢名。本研究認為這是不理想的現象，需要大幅度改善，朝向民族名制傳統與近代社會結合的方向發展，活躍在大社會裡卻又顯示出民族特性。唯其如此因應，才有利於民族的健全的發展。

#### (2) 客家人及 Holo 人姓名的羅馬字轉寫，應容許本土語言發音

客家人及 Holo 人兩族群的人名，過去均以國語為標準，在轉寫為羅馬字，但各族群應採名從主人原則，尊重其本土語言（原語）發音，不應只規定用國語發音。

#### (3) 護照人名的欄位設計，姓與名應分開

各族群的人名，在護照的英語欄位登錄上，經常發生問題。尤其是原住民族，在護照人名的英語（族語羅馬字）對應上，最易產生誤解與歧視。目前使用的姓與名合併為一欄，未來在欄位設計上，應考慮將姓與名分開，方能保障原住民族文化特性的原則。這是因為多數原住民族採親子聯名，並無相應的姓。

原住民族恢復族名的概念宣導，應該從國內各族群開始，因為恢復族名後的窘境與挫折，也常讓族人裹足不前。另外，國人（各族群）的護照及相關證件的姓名登錄系統，均應注意欄位的規劃與設計，因為這涉及到族群文化的瞭解與尊重。

### 3. 活化本土語言的使用

(1) 經營維基百科的各語版本（台語、客語、原住民族語）

中文維基百科現已成為國際上重要的漢語協作平台，而且多數條目為台灣編寫的，中國編寫的比例較低。教育部在 2015 年起推動孵育原住民族語版本的維基百科，透過條目創作及條目翻譯為內容，促使原住民族多元學習及語言書面化，鼓勵原住民族語言學習者利用公告版的「族語書寫系統」，搭配教育部舉辦原住民族語文學獎精神，提升原住民族語寫作能力，訓練原住民族語言人才將民族知識內容以本族語言傳達，以達到保存與發揚族語的功效。

結合維基百科全書的協作精神，將各族的語言推展至國際舞台，有助於達成民族語言活化的效果。台語維基百科及客家語維基百科也已經營多年，三類本土語言的版本可以相互參照與支援，並借重中文維基百科的資源與內容，讓本土語言均有機會得以活化。

(2) 台灣大百科的台語版及客語版的建置

文化部過去曾建置台灣大百科全書，後來併入國家文化資料庫，並於 2014 年關閉。政府斥資建立的資料庫並未獲得發揮。尤其是當初設計的大眾版，應比照維基百科的精神，建置「一部全民參與的台灣百科」，開放網友共同寫作空間，任何人均可編輯文章及詞條，且內容具有台灣文化特性。若能再度檢討與啟用，並結合台語版本及客語版本，對於本土語言的活化必有相當的幫助。在原住民族語言方面，可以運用教育部的「原住民族事典」（舊稱「原住民族歷史語言文化大辭典」），將各項詞條轉寫或翻譯為族語，可以使此資料庫獲得有效發揮。

4. 改進十二年國教本土語言教育的教學

(1) 課程時數調整

在課程時數的分配上，國小階段為必修，但每週僅有 1 節課，且學校得以隔週上課 2 節、隔學期對開各 2 節的方式彈性調整。在國中則為選修，且學校可以得於假日或寒、暑假實施。高中階段則開放校訂必修或選修，以各校自主發展為原則，各校依據發展願景與特色，發展學生必修課程，例如：原住民族語文課程。然而，教學時數有限，長期以來一直是本土語言教師詬病的問題，對本土語言教育的成效也有所影響。

(2) 從選修到必修的規劃

同上所述，在本土語言的學習規劃上，應該研擬國中與高中，也發展為必修課程，方能強化語言的教育需求與提升本土語言的使用機會。

5. 本土語言師資的培育

本土語言師資缺乏，是當前本土語言教育面臨的重大困境之一。以原住民族語言師資為例，2001 年開始，本土語言納入正式課程，經過族語認

證考試儲備的教學人力資源雖然有上萬人，但是實際繼續從事族語教學的人卻不多。究其原因有四：第一，在課程設計與教學方面，擔任族語支援教師者大多為地方耆老，與學生有不同的生活經驗及認同，不易瞭解學生的需求，教學過程裡常有挫折感。第二，在班級經營與輔導方面，學生認為支援教師並非正式老師，可以為所欲為，支援教師也往往認為自己不是真正的老師，所以無法營造良好的班級氣氛。第三，族語支援教師只要通過原民會舉辦的族語認證，以及 36 小時的語言學相關課程訓練，就可擔任教學。族語教師的專業知能不足，以致經常在教學現場發生問題。第四，教學待遇與獎勵不夠優渥，在教學工作與家庭生活不能兼顧之下，只有離職一途。教學現場的情境是指學校與學生的搭配。族語教學最需要獲得學校的行政配合，包括學校如何決定教授哪個原住民語言、如何安排教學時段、如何規劃教學場所、如何安置族語教學器材及安排教學支援人員辦公室等。

因此，在本土語言的師資培育方面，立即可行的做法包括：(1) 檢討師資與鐘點費；(2) 本土語言教師納入體制；(3) 大學培育師資（檢討現行的台語系）；(4) 國教院培訓師資。

## 6. 重視東南亞語言的推廣

新移民子女的語言，以母親的第一語言而言，大多是東南亞各國語言（未必是該國的少數民族語言），例如越南語、印尼語、菲律賓語、泰語等。但這些新移民子女的第一語言，未必是東南亞語言，而有可能是 Holo 語或客家語，更有可能是「國語／漢語」。因此，東南亞語言在定位上，應該給予明確定位，規劃納入新移民子女的「第二外語教育」。且必須考慮到教學時數的競爭問題，在十二年國教當中，可以列為高年級選修。在東南亞語言的師資培育上，則可結合大學的東南亞研究科系或應用外語科系的學程，改善目前大學集中在英語及日語科系的體質。

## 7. 原住民族語言發展的分級與積極搶救瀕危語言

對待民族語言有兩種方式：「多元的平等 (pluralist equality)」和「積極的平等 (affirmative equality)」。前者給予弱勢語言和主體民族語言同樣的優惠；後者給予弱勢語言更多優惠，以補償少數民族語言長期受到的不公平對待。後一種方式雖然不是「平等的對待 (equality of treatment)」，卻較能確保「平等的成功 (equality of success)」，有利於語言保存。民族語言政策從「多元的平等」朝向「積極的平等」去努力，方為可行的途徑。因此，從語言發展的角度而言，原住民族語言應當語言適度分級，這並非語言地位高低的分級，而是語言應該獲得更多發展與維護的等級，根據民族語言使用人口與書面化的語言活力來評量（例如可分為三級，阿美語、布農語是第一級，卑南語、鄒語是第二級，邵語、拉阿魯哇語為第三級）。嚴重瀕危語言，尤其需要特殊對待與積極搶救。

原民會曾在 2011 年以專案計畫方式推動的「搶救原住民族瀕危語言實施計畫」，以及相關的族語振興方案。但長期以來，成效並不顯著。未來政策建議應積極思考瀕危語言的具體搶救策略，方有助於語言傳承及語言活化。例如：邵族人口只有 700 人，能夠講邵語的僅存 80 歲以上的耆老（不到 10 人），其中邵語能力最流利者也僅存一名 94 歲的耆老。邵語教材的主編，不是邵族而是平地人（簡史朗老師）。邵語的語言搶救，除了政府挹注更多經費之外，可以推動師徒制，並結合大學的族語教學，增加語言的學習人口。

#### 8. 建立以本土語言為教學語言的實驗學校

為了落實鄉土文化教育（民族教育），將本土語言做為教學語言，融入各領域各科目課程當中，是必要的做法。究竟應如何有效實施，政府應透過實驗教育法的推動，建立以本土語言為教學語言的實驗學校。

### （四）族群的文化發展

族群的文化發展，應當落實在多民族教育（鄉土教育或民族教育）當中，方有可能具備堅實的基礎。未來的可行做法為以下 4 項。

#### 1. 族群文化教育的推動

族群文化教育的推動，即是多元文化主義的實踐。教育體制應納入我國不同族群的基本認識（包括原住民族、客家人、其他族群等，連東南亞國家的國情都應列入）。並重視原住民族多元文化師資的培訓。

#### 2. 傳統祭典（節日）的權益

族群文化的紮根，應重視民族節日及傳統祭典節日的權益。各地方節慶（廟會祭典），各級學校可以因地制宜，彈性上課。

#### 3. 全面發展鄉鎮誌系列的編纂

對於族群的尊重，其實也可說是對於地域的尊重。對地域的尊重最具體的做法，就是全面展開鄉鎮誌系列的編纂。所謂「鄉鎮誌系列」，就是鄉鎮誌、以及以鄉鎮為單位的專門研究。

目前雖已經有一些校史、村史、部落史，但欠缺體系性，政策上也未整體規劃。未來 3-5 年的政策，應以鄉鎮或縣市為單位來編纂，若過於細微（村里／部落），則將模糊焦點。而目前的鄉鎮誌，水準不高，不足以提供做為鄉土教材取材的依據，影響鄉土教材的編輯，當然影響鄉土教育的成敗。

#### 4. 著手規劃鄉土教育及民族教育

在社區的基礎上，透過鄉土教育及民族教育，深化在地文化知識，發揚「在地」的文化，建構以族群文化為主體的「地方學」，是未來的族群文



化發展政策可以著力之處。

### （五）族群的社會福利

以目前的原住民族社會福利的實施來看，原住民族社會福利仍以原住民個人或家庭為對象，由原住民族行政系統規劃，以提供之救助、照顧和保護措施為內容，其主要作用在彌補主流社會福利行政系統社會福利服務功能的不足。其和政府的主流社會福利措施不同的，最主要乃其強調運用具原住民身分或在地身分的工作人員而已。未來立即可行的做法，包括下列 3 項。

#### 1. 將個人權保障提升至集體權保障

原住民族的弱勢，依現行社會福利政策而言，是視為「社會屬性的弱勢」，而不是「族群屬性的弱勢」，建議朝向長程性地對全族的扶持。亦即，將「原住民」的個人權保障，提升至「原住民族」的集體權保障。

#### 2. 族群社會福利的實施，可用「部落／村里／鄉鎮」為單位來考量

將族群的社會福利具體下放到「部落／村里／鄉鎮」，則族群屬性的考量即可獲得有效實踐。尤其是原住民族或位居偏鄉的各族群，在健康、生育、醫療、教育等福利措施，若以「部落／村里／鄉鎮」為單位來執行，可以發揮族群社會福利的功能。

#### 3. 規劃原住民族的長期照護制度

原住民族醫療照護制度，應全面規劃，並建立國家化照顧市場。原住民族的長期照護措施，應該以幼兒養育環境為主體，可以使得原住民族的集體照顧權益，從出生到年老到死亡，均獲得妥善規劃。另一方面，原住民族照顧國家化，也有助於原住民族的就業保障與發展，例如，老人照護與幼兒托育，讓部落的原住民族青壯年成為主要勞力來源，可以解決原住民族人口外流與失業率偏高的問題。

### （六）新移民及移工的保障

新移民及移工兩群人應該分開處理。本研究認為，新移民的問題應以「輔導」為主；移工的問題應以「管理」為主。兩群人的問題若拉高至開放的移民政策，移工在未來也有可能成為「移民」，而可能產生新的移民政策的需求。不同類型的移民應要有不同的對待方式，移民變成公民的過程也應有不同程度的限制與要求，若採開放的政策，讓有能力的移工有機會慢慢成為公民，可以吸引好的品質的人進來，在薪資與社會福利的調整下，讓有能力的移工地位往上提，將有助於國家發展。以下將新移民及移工的政策分為兩方面來提出政策建議。

#### 1. 新移民方面

##### （1）檢討現行移民法規，重視國家安全

在移民管理方面，應避免放寬法規限制。例如永久居留的年限，例如，2009年起，中國大陸配偶的國民身分證取得年限已從8年縮短為6年。東南亞則為4年。但人權團體卻以「雙重標準」為由，質疑陸配未受公平對待。然而，國籍法的修法，必須考量兩岸問題與國家安全問題。另外，對於移民的目的國（來源），應有篩選機制或配額機制。亦應當考量白領工作移民（高科技人才移民）的引進，以提升國家發展潛力。

## （2）落實現行的移民輔導機制

台灣的移民輔導，係由中央主導編列預算與執行，舉凡日常生活各項所需，皆在輔導之列，此項可說是世界各國的創舉。美國政府本身並未直接涉入移民輔導，而係以提供補助金方式，間接透過民眾團體於新移民進行就業、語言訓練或法律諮詢等輔導。加拿大亦透過民間團體給與相關的協助。新加坡有申請輔導、生活輔導及社團輔導（由相關社團及僑團負責），然其服務項目不如台灣。總結，此些國家之移民輔導，多係由政府委託或由民間社團辦理，其輔導最主要的項目為語言及生活適應輔導。有無排擠其他預算之效應，或以中央之力執行地方之事，移民涉及各個面向，社會、地政、戶籍、醫療、經濟、生活，且移民分散各地，應由中央統籌督導，交由各地方政府因地制宜，或委託民間團體辦理，或由地方政府結合民間力量，辦理各項輔導服務為宜，非全由中央主導直接辦理。

當前移民署的工作可以考量重新分工，將一次性的出入境的業務移除，專責處理移民事務，包括搜集更多的基礎資料，深度瞭解移工在台灣的生活狀況以及新移民的生活需要，這樣才能解決新移民的族群屬性議題。

## （3）加強國民對新移民（東南亞各國各族）文化的認識

為改善新移民在台灣受到的歧視與誤解，增進國人對於東南亞各族文化的尊重，是未來的趨勢。在教育層面，應納入多民族教育的認識。對於新移民的語言，應從「新移民子女」的外語教育著手。

新移民與移工目前合起來有近百萬人口，與國民生活息息相關，有必要去瞭解其文化背景。如此方有助於提升彼此相處的融洽度，也有助於國人拓展國際觀，同時有利於經濟發展的南向政策。

## 2. 移工方面

### （1）基本薪資，應考量本勞與外勞的差異

政府對每年引進外勞人數，應建立聘僱警戒指標並邀請各機關及勞僱代表協商。建議勞動部建置外勞警戒指標，外勞政策涉及因素複雜，產業外勞與社福外勞引進政策考量因素也各不相同。在產業外勞方面，本國勞動力及薪資工時增減等趨勢，可看出國內就業市場現況，因此可將公立就

服機構「求才求職人數差距」、「製造業及營造業平均薪資」等因素納入正向指標，當這些因素增加率提高時，政策上可增加引進產業外勞。當「失業率」等負向指標增加時，代表應考慮本勞工作機會是否遭到排擠，進而緊縮引進外勞。社福外勞則與國人高齡化速度、長照體系建構等因素相關。

### (2) 妥善規劃「長期照顧產業」雇用模式

「長期照顧服務法」在 2015 年 5 月 15 日在立法院三讀通過。新法公布後兩年施行，預計有 76 萬失能者及其家庭受惠，通過受訓及考試外籍看護工，也可成為長照服務人員。移工當中的外籍看護將從長期照顧政策的補充人力，將變成照顧主力之一，反映出長照產業對本國勞工欠缺吸引力。

台灣的照護人力長期缺乏，尤其當外勞返回母國、重新聘請外勞的銜接期，不少失能者家庭，難以找到長照喘息服務提供協助。聘用外勞的家庭在外勞離台超過 1 個月時，政策雖然明令允許申請長照支援，然而部分縣市並未編列預算，照護機構也欠缺受託臨時照顧的誘因。可以預料，未來照護資源必將不足，除了床數不足的挑戰，人力投入也是大問題，政府每年培訓照護人力，事實上許多人並未學以致用。

未來移工若要進入長照市場，應該要處理兩項問題：一是薪資的合理化，刺激本國勞工，以形塑良性競爭。24 小時的照護可以分為 12 小時的兩班制，合理薪資與適當休息才能吸引更多人力的投入。二是專業的訓練，移工與本國勞工必須要有職前的專業訓練，培訓做得充足，業務執行過程才會事半功倍，如此才能讓長期照護產業經營地更長久。

### (3) 重視移工在台灣的生活品質

移工生活在台灣，其基本權益應獲得妥善照顧，例如休閒空間的規劃，可以改善移工的生活品質，也有助於台灣的國際地位的提升。

若能規劃移工的活動中心或文化中心，提供服務的人員，是會講東南亞語言的本國人或新移民，除了有休憩的空間，也可增加移工或新移民的就業機會，應可帶動附近餐廳與相關產業的增加，無形中也會促進不同族群的瞭解與認同。

## 三、中長程之建議

### (一) 族群的政治權

#### 1. 原住民族自治的持續推動

為了達到原住民族自治的實質目標，政府在原住民族自治政策的實施過程中應加以評估，以修訂執行方向與細部規劃。

## 2. Holo 人與外省人，透過「軟性自治」來保障語言與文化

建議比照客家文化重點發展區的制度去設計「軟性自治」，朝向對語言與文化發展有利的方向，來處理 Holo 人與外省人未來可能面臨的族群自治議題。

### (二) 族群的語言

#### 1. 促進《國家語言發展法》的制定

族群語言發展將帶動族群本身的發展。長遠來看，應重視國家語言立法，方有利於保障各族群語言的地位與平等發展。

#### 2. 設立族群語言規劃的專責單位，進行本土語言的長期規劃

目前僅原民會底下設有「原住民族語言發展中心」，但仍屬階段性任務，現在的經營方式是以標案委託方式，無法長期推展原住民族語言。而且，原住民族語言發展中心的任務，現行規劃策略是「語言學的」，而非「語學的」，亦即對於原住民族語言瀕危狀況的挽救，以及族語教育的永續發展，乃至族語使用的活化，並未進行長期的規劃。

### (三) 族群的文化發展

#### 1. 鄉土教材／民族文化教材（教師／文史工作者）的研發

Holo 人、客家人、原住民族的鄉土文化教材，以目前中小學教師及地方文史工作者的編輯水準，只要有良好的鄉鎮誌材料，就可以編出有可讀性的文字教材或繪本。在新移民及移工的尊重方面，也可包括東南亞各國概況的基本教材的編寫。目前的教材均以新移民及移工的識字（漢語）與解決生活適應問題的教材或手冊為主，缺乏以國內各族群為對象的教材。建議可使用「多語言對照版本」來撰寫。

#### 2. 鄉土教學由各校校訂課程彈性發揮

現行國民教育課程時數的規定過於嚴苛，約束過大，導致課程調整失去彈性。建議應予以鬆綁，讓各縣市各鄉鎮各校，有彈性調整的空間，才有利於鄉土教學的推動。事實上，健全國家的教育，是由小而大，由近而遠，學生的學習都是由家到校到鄉鎮，再到國家。台灣過去的教育是違背這個精神的。未來應讓各縣市各鄉鎮各校，有彈性調整的空間，如此將利於鄉土教學的推動。

### (四) 族群的社會福利

未來應以族群屬性為基礎的福利政策為改進方針，建構更為完善的社會福利制度。若將社會福利具體下放到「部落」，民族特性就顯現。用整個部落或庄或村里，做為單位去設計，則醫療、教育、產業、長照等福利項目，適用於族群聚居的地方，如此設計出來的政策，可以去除救濟的消極性，增

加自立維生的積極性，可以落實族群社會福利的精神。

在原住民族方面，結合當前的部落公法人制度，即是具體可行的策略。事實上對於客庄或客家文化重點發展區，在這種條件下，也可以得到社會福利的利益。

#### (五) 新移民及移工

##### 1. 台商移出民的管理

台灣的移民政策實施的對象是對「移入民」，但是台灣的「移出民」（主要是台商）也有 100 萬人，數量可觀，而其移出並非永久性移出，最後仍然會回到台灣。因此，移出民的政策，有必要未雨綢繆。

##### 2. 妥善規劃「長期照顧產業」雇用模式

政府應促進長期照護產業的專業化及市場化，政府若挹注資金，妥善規劃，促使市場開放，則可使得本國勞工願意投入長期照護產業。

長照問題是全體國民的問題，原住民族的長照問題是其中的一環。如何讓原住民族保住民族及其文化的命脈，是原住民族發展的根本議題。營造適合族群發展的環境，正是未來族群發展政策關注的重點。



## 參考文獻

### (一) 族群的定義、權利、政策

中國大百科全書總編輯委員會《民族》編輯委員會（編）

1986《中國大百科全書·民族》北京：中國大百科全書出版社。

中國社會科學院民族研究所（編）

1987《列寧論民族問題》共二冊，北京：民族出版社。

王泰升

1997《台灣原住民的法律地位》台北：行政院國科會。

1999《台灣日治時期的法律改革》台北：聯經出版公司。

王嵩山

1985《鄒族政治制度研究：一個高山族聚落適應變遷的例子》台北：國立台灣大學人類學研究所。

呂炳寬、楊智傑

2005〈全球化脈絡下的人權保障〉，發表於「整合全球化與在地化：21世紀政治學研究的新趨勢學術研討會」。台中：東海大學政治學系。

2005年12月24日。

李有義（等編著）

1986《世界各國民族概覽》北京：世界知識出版社。

李毅夫（等）

1982《世界民族譯名手冊》北京：商務出版社。

1986《世界各國民族概覽》北京：世界知識出版社。

李毅夫、趙錦元（主編）

1993《世界民族概論》北京：中國民族學院出版社。

1994《世界民族大辭典》長春：吉林文史出版社。

林修澈

1998〈國際間對蒙古人的民族認定〉收入台灣歷史學會《民族問題論文集》頁213-249。台北：稻香出版社。

1998〈民族權與多民族國家〉收於台北市政府主辦《台灣原住民的民族權

與人權學術研討會論文集》，頁 150-161。

1999 《原住民的身分認定》台北：行政院原住民委員會。

2001 《原住民的民族認定》台北：行政院原住民委員會。

林萬億

2009 〈被遺忘的平埔族正名〉，中國時報『社會探索』專欄，2009 年 3 月 7 日。網址：<http://www.tipp.org.tw/>

金濤、孫運來（主編）

1996 《世界民族關係概論》北京：中央民族大學出版社。

范宏貴

1997 〈越南的民族識別與實踐〉《世界民族》2:72-77。

施正鋒

1994（主編）《台灣民族主義》台北：前衛出版社。

1996（主編）《語言政治與政策》台北：前衛出版社。

1997（主編）《族群政治與政策》台北：前衛出版社。

國家民委政策研究室（編）

1988 《國家民委民族政策文件選編 1979--1984》北京：中央民族學院出版社。

國家民族事務委員會、中共中央文獻研究室（編）

1990 《新時期民族工作文獻選編》北京：中央文獻出版社。

許木柱（主持）

1998 《原住民族政治發展與民族法制之規劃》台北：行政院原民會。

陳俊男

1999 《奇萊（Sakizaya）人的研究》（碩士論文）台北：政大民族系。

黃光學（主編）

1995 《中國的民族識別》北京：民族出版社。

張中復

1998 〈民族認定與台灣原住民自治〉，《原住民族權與人權學術研討會論文集》台北：台北市原住民事務委員會。

1999 〈論藏族形成的歷史解釋與民族識別的整體性－從川、甘「白馬藏人」與青海卡力崗「藏回」的認定談起〉「海峽兩岸藏學研討會」。西



安：中國社會科學院民族研究所、台灣政大民族學系。

張茂桂 等

1993《族群關係與國家認同》台北：業強出版社。

劉益昌、潘英海（主編）

1998《平埔族群的區域研究論文集》南投：台灣省文獻委員會。

費孝通

1981《民族與社會》北京：人民出版社。

1989《中華民族多元一體格局》北京：中央民族學院出版社。

費羅禮（FERRELL Raleigh）

1969《台灣土著族的文化、語言分類研究》台北：中研院民族所。

寧 騷

1995《民族與國家：民族關係與民族政策的國際比較》北京：北京大學出版社。

潘 英

1996《台灣平埔族史》台北：南天書局。

潘英海、詹素娟（主編）

1995《平埔研究論文集》台北：中央研究院台灣史研究所籌備處。

編輯部（編）

1993《當代中國的民族工作》（第八章：民族識別）北京：當代中國出版社。

## （二）族群的政治權

尤天鳴

2014《都市阿美族在桃園縣的結社》台北：政治大學民族學系（博士論文）。

王保鍵

2011《台灣客家運動與『客家基本法』》台北：台灣大學國家發展研究所（博士論文）。

李亦園

1984《台灣山地行政行政評估報告書》台北：行政院原住民委員會。

汪明輝

2000 〈台灣原住民民族主義的空間性：由社會運動到社會發展〉，《台灣師大地理研究報告》，31 期，頁 83-110。

官大偉、林士淵、鄭夙芬

2015 〈原住民立法委員選舉單一選區劃分可能性初探〉，《選舉研究》，第 22 卷第 2 期，頁 71-108。

吳叡人

2005 〈台灣原住民自治主義的意識型態根源：即樂信·瓦旦〔日野三郎、林瑞昌〕(1899-1954) 與吾雍·雅達烏猶卡那〔矢多一生、高一生〕(1908-1954) 政治思想初探〉。發表於中央研究院台灣史研究所舉辦之「國家與原住民：亞太地區族群歷史研究國際學術研討會」。

吳乃德

2002 〈認同衝突與政治信任：現階段台灣族群政治的核心難題〉，《台灣社會學》，第 4 期，頁 75-118。

周維萱

2005 《多元文化主義下的族群關係：以美、加、新三國為分析對象》台北：台灣師範大學政治學研究所（博士論文）。

高德義

2004 〈原住民人權研究：國際法及跨國比較觀點〉。國科會專題研究報告。  
2014 〈邁向有效的政治參與：台灣原住民族選舉制度的批判與改革〉，《台灣原住民研究論叢》，第 16 期，頁 1-32。

高德義、譚光鼎

1999 《台灣原住民人權調查研究》台北：中國人權協會。

施正鋒

2005 《台灣客家族群政治與政策》台北：翰蘆出版公司。

2012 〈原住民族主權與國家主權〉。《台灣原住民研究論叢》。(12)，1-55。

洪德欽（主編）

2006 《歐洲聯盟人權保障》台北市：中央研究院歐美研究所。

2009 《歐盟人權政策》。台北市：中央研究院歐美研究所。

紀駿傑

2001 〈邁向多元的權力與平等觀：社群權、自然權與代間正義〉，《台大社會學刊》，第 29 期。

海樹兒· 戈刺拉菲

2007 《原住民參選立法委員之研究》台北：政治大學民族學系（博士論文）。

陳秀容

1999 〈族裔社群權利理論：Vernon Van Dyke 的理論建構〉，《政治科學論叢》，第 10 期。

陳東升、陳端容

2002 〈跨族群政治討論網絡的形成及其影響因素〉，《台灣社會學》，第 4 期，頁 119-157。

夷將· 拔路兒

1994 〈台灣原住民族運動發展之初步探討〉。行政院文建會編印《原住民文化會議論文集》台北：行政院文建會。

黃鈴華（伊萬納威）

2005 《台灣原住民族運動的國會路線》台北：國家展望文教基金會。

張台麟（主編）

2007 《全球化下的歐洲語言與文化政策：台灣的觀點》台北：政大歐盟莫內教學模組計畫。

2013 《歐洲聯盟推動建構共同對外政策之發展：機會與挑戰》台北：政大歐盟莫內教學模組計畫。

張惠東

2016 〈部落公法人〉中央研究院民族學研究所演講摘要，2016 年 3 月 9

日。網址：

<https://www.ioe.sinica.edu.tw/content/EventREg/content.aspx?SiteID=530167135246736660&MenuID=530377762520217160&MSID=707247562226711020>

BOISVERT David A.

1985 *Forms of Aboriginal Self-Government Kingston*: Institute of Intergovernmental Relations

CLARK Bruck

1991 *Native Liberty, Crown Sovereignty: The Existing Aboriginal Right of Self-Government in Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

CURTIS Cook & Juan D. Lindau

- 2000 *Aboriginal Rights and Self-Government: The Canadian and Mexican Experience in North American Perspective*. Montreal: McGill-Queen's University Press

DAVIS Shelton H

- 1988 *Land Rights and Indigenous Peoples: The Role of the Inter-American Commission on Human Rights*. Cambridge: Cultural Survival Inc.

DOYTCHEVA Milena

- 2011 *Le multiculturalisme*. Paris: La Découverte.

ESMAN Milton.

- 1994 *Ethnic Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

ECHEMENDIA Ruben

- 2004 *Cultural Diversity*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

FISTETTI Francesco

- 2009 *Théories du multiculturalisme*. Paris: Editions de La Découverte.

GANNON, J. Martin

- 2008 *Paradoxes of Culture and Globalization*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

GLAZER, Nathan

- 1997 *We Are All Multiculturalists Now*. Harvard: Harvard University Press.

GUTMANN Amy (ed)

- 1994 *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.

HADDOCK Bruce and Sutch, Peter (ed)

- 2003 *Multiculturalism, Identity, and Rights*. London: Routledge.

HERMET Guy, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud

- 2010 *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris : Armand Colin.

HOMI Bhabha

- 1994 *The Location of Culture*, Routledge; London.

KYMLICA Will (著); 鄧紅風 (譯)

- 2004 《少數群體的權利：民族主義、多元文化主義和公民權》台北：左岸文化。
- KELLEY Judith G.
- 2004 *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.
- KOENIG Matthias and De Guchteneire, Paul (ed)
- 2007 *Democracy and Human Rights in Multicultural Societies*. Hampshire: Ashgate.
- LEVINSON David
- 1998 *Ethnic Groups Worldwide: A Ready Reference Handbook*. Phoenix: Oryx Press.
- MORSE Bradford W.
- 1984 *Aboriginal Self-Government In Australia and Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations
- Munro, John C.
- PAREKH Bhikhu
- 2000 *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- PAREKH Bhikhu
- 2002 *The Future of Multi-ethnic Britain*. London: Profile Books Ltd.
- PITCHER Ben
- 2009 *The Politics of Multiculturalism: Race and Racism in Contemporary Britain*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- REX John
- 1996 *Ethnic Minorities in the Modern Nation State: Working Papers in the Theory of Multiculturalism and Political Integration*. Hampshire: MacMillan Press.
- REYNOLDS Henry (著)；陳茂泰 (譯)
- 2001 《原住民族主權：對種族、國家及國族的深思》台北：行政院原住民族委員會。
- TITLEY Gavan & Lentin, Alana (ed)
- 2008 *The Politics of Diversity in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

### (三) 族群的語言

王 輝、周玉忠（主編）

2005《語言規劃與語言政策：理論與國別研究》北京：中國社會科學出版社。

周慶生（主編）

2001《國外語言政策與語言規劃進程》北京：語文出版社。

徐 杰

2007《語言規劃與語言教育》上海：學林出版社。

洪振華

2013〈台灣與紐西蘭原住民族族語課程政策的比較研究〉。國立台北教育大學課程與教學研究所(學位論文)。

洪惟仁

1995〈台灣的語言戰爭及戰略分析〉，《第一屆台灣本土文化學術研討會論文集》。台北：台灣師範大學文學院。

李俊昱

2012〈都市原住民族語教學之研究：以桃園縣國民小學為例〉。元智大學社會暨政策科學學系(學位論文)。

邱英哲

2008〈語言流失與復振：以高中村 Hla'alua 人為例〉。台東大學南島文化研究所(學位論文)。

何光明

2010〈台灣原住民族語政策實施之研究——以原住民地區重點國民中學為例〉。國立暨南國際大學教育政策與行政學系(碩士論文)。

施正鋒（編）

2002《各國語言政策：多元文化與族群平等》台北：前衛出版社。

1995《語言政治與政策》台北：前衛出版社。

陳章太

2005《語言規劃研究》北京：商務印書館。

張學謙

2013〈新加坡語言地位規畫及其對家庭母語保存的影響〉，《台灣國際研

究季刊》，第9卷第1期，頁1-32。

EASTMAN Carol M.

1983 *Language Planning: an Introduction*. San Francisco: Chandler & Sharp.

EDWARDS John Robert

1985 *Language, Society, and Identity*. Oxford: Basil Blackwell.

FISHMAN Joshua A.

2000 *Can Threatened Languages Be Saved?: Reversing Language Shift*. Clevedon: Multilingual Matters.

HAARMANN Harald

1986 *Language in Ethnicity: a View of Basic Ecological Relations*. New York: Mouton de Gruyter.

SPOLSKY Bernard

2004 *Language Policy*. Cambridge: CUP.

Council of Europe

1992 *European Charter for Regional or Minority Languages, European Treaty Series*, No. 148.

COOPER Robert L.

1989 *Language Planning and Social Change*. Cambridge University Press.

CRYSTAL David.

2000 *The Cambridge Encyclopedia of Language*. Cambridge University Press. European

EUROPEAN Commission Directorate-General for Press and Communication

2004 *Many Tongues, One Family: Languages in the European Union*.

FISHMAN Joshua A

1968 Some Contrasts between Linguistically Homogeneous and Linguistically Heterogeneous Politics, in Fishman et al, *Social Inquiry*. pp. 53-68.

LEWIS M. Paul, Gary F. SIMONS, and Charles D. FENNIG (eds.)

2013 *Ethnologue: Languages of the World, 17th edition*. Dallas, Texas: SIL International.

POOL Jonathan

1969 National Development and Language Diversity, *La Monda Lingvo-Problemo*. 1: 140-156.

RUSTOW Dankwart A.

1968 Language, Modernization, and Nationhood: An Attempt at Typology, *Language problems of developing nations*. pp. 87-105.

TOLLEFSON James W.

1981 Centralized and Decentralized Language Planning. *Language Problems and Language Planning*. 5(2).

WEINSTEIN Brian

1983 *The Civic Tongue: Political Consequences of Language Choices*. New York: Longman.

WRIGHT Sue

2004 *Language Policy and Language Planning: From Nationalism to Globalisation*. New York: Palgrave MacMillan.

#### (四) 族群的文化發展

王 希

2000〈多元文化主義的起源、實踐與局限性〉，《美國研究》2：44-80。

許國賢

2010〈多元主義與民主〉，《行政暨政策學報》50：1-31。

李承傑

2004《加拿大原住民教育之研究》台東：台東大學教育研究所（碩士論文）。

李佳玲

2000〈台灣原住民的教育問題與政策〉，《政策月刊》，58，17-21。

吳得源

2009〈爭取文化永續自主與賦權—加拿大原住民高等教育政策的發展〉《台灣原住民族研究季刊》2 卷，1期，頁31-73。

張茂桂

2009〈台灣「多元文化」政治與運動〉2009年4月15日。網址：  
[https://www.zo.uni-heidelberg.de/md/zo/sino/research/10\\_taiwanduoyuanwenhua.pdf](https://www.zo.uni-heidelberg.de/md/zo/sino/research/10_taiwanduoyuanwenhua.pdf)



劉壁榛

- 2010 〈文化產業、文化振興與文化公民權：原住民族文化政策的變遷與論辯〉，《台灣原住民政策變遷與社會發展》，頁405-460。台北：中央研究院民族學研究所。

劉鎮寧、邱世杰

- 2013 〈多元文化教育政策的省思：以台灣的新住民火炬計畫為例〉，收錄於屏東教育大學及廣州大學主辦，《2013兩岸教育政策學術研討會論文集》。

AGBO Seth A.

- 2002 Decentralization of First Nations Education in Canada: Perspectives on Ideals and Realities of Indian Control of Indian Education. *Interchange*, Vol. 33, No. 3, pp. 281-302.

ANDERSEN Chris & Claude Denis

- 2003 Urban Natives and the Nation: Before and after the Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 40, No. 4, pp. 373-90.

BISSOONDATH Neil

- 1994 *Selling Illusions: The cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto: Penguin Books.

BOLDT Menno

- 1993 *Surviving as Indians*. Toronto: University of Toronto Press. First Nations Education Secretariat. ALBERTA Education Resources
- 2005 *Our Words, Our Ways: Teaching First Nations, Métis and Inuit Learners*. Edmonton: *Aboriginal Services Branch and Learning and Teaching Resources*.

DOYTCHEVA Milena

- 2011 *Le multiculturalisme*. Paris: La Découverte. DEPARTMENT of Human Resources Inuit Employment Planning
- 2005 *Towards a Representative Public Service*: Department of Human Resources Inuit Employment Planning.

GARROD Andrew & LARIMORE Colleen

- 1997 *First Person, First Peoples: Native American College Graduates Tell Their Life Stories*. Ithaca: Cornell University Press.

ECHEMENDIA Ruben (ed)

2004 *Cultural Diversity*. New Jersey:Lawrence Erlbaum Associates.

GANNON J. Martin

2008 *Paradoxes of Culture and Globalization*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

GLAZER Nathan

1997 *We Are All Multiculturalists Now*. Haravrd: Harvard University Press.

GUTMANN Amy (ed)

1994 *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.

HADDOCK Bruce & SUTCH Peter (ed)

2003 *Multiculturalism, Identity, and Rights*. London: Routledge.

KOENIG Matthias & De GUCHTENEIRE Paul (ed)

2007 *Democracy and Human Rights in Multicultural Societies*. Hampshire: Ashgate.

### (五) 族群的社會福利

于若蓉、辛炳隆

2010 〈原住民就業狀況與政策分析〉，《台灣原住民政策變遷與社會發展》，頁 121-180。台北：中央研究院民族學研究所。

江文雄、洪國峰

2001 〈高職原住民學生進路輔導之策略探討〉。《技術及職業教育學報》，(4)，55-66。

巫銘昌

1998 〈都市原住民就業輔導措施之建議〉，《原住民教育季刊》，(9)：59-70。

李明政

2001 《文化福利權：台灣原住民族社會福利政策之研究》台北：雙葉書廊公司。

2003 〈族群與社會福利政策〉，《國家政策季刊》，2 (4)，125-145。

2011 〈多元文化社會工作概述〉，《多元文化社會工作》，頁 2-19。台北：松慧。

2013 〈我國原住民族社會福利政策評析〉。網址：

<http://www.indigen.fju.edu.tw/101/ar01.htm>

林維言

2005 〈台灣地區東南亞女性外籍配偶之社會福利需求初探〉。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系（碩士論文）。

吳得源

2009 〈爭取文化永續自主與賦權—加拿大原住民高等教育政策的發展〉  
《台灣原住民族研究季刊》2卷，1期，頁31-73。

范佳慧

2000 〈台灣原住民職業訓練政策執行之研究〉。國立中正大學勞工研究所（碩士論文）。

許志成、石曜堂、溫啟邦

2001 《原住民傳統醫療 VS.現代醫療》台北：台灣原住民文教基金會。

張珣、彭玉章、蔡幸足、鍾文政、呂淑好

2008 〈原住民婦女健康服務現況與改善策略〉。《北市醫學雜誌》，5（6），559-570。

莊曉霞

2011 〈社會工作中的文化才能〉，《多元文化社會工作》，頁93-118。台北：松慧。

黃松林

2014 〈原住民老人社會照顧安排：社會文化脈絡觀點〉，《家庭、部落與照顧——原住民生活經驗》，頁258-281。台北：雙葉書廊。

黃源協

2014 《原住民族社會福利：問題分析與體系結構》台北：雙葉書廊。

黃源協、莊中正、侯建州、董伊迪

2008 《建立原住民族社會安全體系之規劃》。台北：行政院原住民族委員會委託研究。

侯建州、黃源協、張麗玉

2012 〈原住民族健康照顧需求與問題之研究〉，《台灣原住民族研究季刊》，第五卷第二期，頁115-154。

章英華、林季平、劉千嘉

2010〈台灣原住民的遷移及社會經濟地位之變遷與現況〉，《台灣原住民政策變遷與社會發展》，頁 51-120。台北：中央研究院民族學研究所。

張建中

1998〈福利與權利——論原住民的社會福利權〉。《心靈改革社會重建台灣原住民民族權人權學術研討會論文集》。

張朝琴

2008〈貧窮與健康——社經地位與原住民族健康問題探析〉。《嘉義大學通識學報》，(6)，461-486。

陳月娥

2004〈原住民就業服務成效評估研究——以台灣中部四縣市為例〉。原住民勞動力資源運用與發展學術研討會。

翁毓秀

2000〈二十一世紀台灣地區原住民學前教育的未來與展望〉。《政策月刊》，58，9-16。

詹宜璋

2011〈原住民對族群社會福利的經驗認知與期待〉，《台灣原住民族研究季刊》，第四卷第四期，頁 85-108

2014〈遷移趨勢下的照顧網絡——以中部地區原住民族家戶為例〉，《家庭、部落與照顧——原住民生活經驗》，頁 77-102。台北：雙葉書廊。

詹宜璋、黃源協

2001《原住民地區福利現況調查》。台北：中央研究院民族學研究所。

劉鶴群、侯念祖、陳竹上

2011〈原住民族權利論述與台灣原住民族福利服務的內涵和發展〉，《多元文化社會工作》，頁 219-254。台北：松慧。

謝高橋

1998〈都市原住民生活輔導計畫執行評估〉。台北：行政院原住民委員會。

謝茵絮

2008〈種族就業優惠性差別待遇制度之檢討——以原住民就業優惠措施為中心〉。台灣大學法律學研究所（學位論文）。

盧政春

- 1999 〈社會權保障與原住民就業補助〉。《東吳社會學報》。
- 鴻義章、呂淑好
- 2001 〈台灣原住民醫療衛生政策之回顧與展望〉。《第一屆全國山地離島及原住民醫療業務研討會手冊》台北：行政院衛生署。
- 鄭麗珍、李明政
- 2010 〈台灣原住民族社會福利與健康政策評估〉，《台灣原住民政策變遷與社會發展》，頁 181-258。台北：中央研究院民族學研究所。
- Australian Bureau of Statistics
- 2009 National Aboriginal and Torres Strait Islander Social Survey 2008.  
<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Products/4714.0~2008~Main+Features~Population+context?OpenDocument>
- 2011 Australian Social Trends(March2011).  
[http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/LookupAttach/4102.0Publication25.03.111/\\$File/41020\\_ASTMar2011.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/LookupAttach/4102.0Publication25.03.111/$File/41020_ASTMar2011.pdf)
- ADAMS R.
- 2010 The Short Guide to Social Work.Bristol:Policy Press.
- AOA (Administration on Aging)
- 2011 Services for Native Americans C(OAA Title VI).  
[http://www.aoa.gov/aoa\\_programs/hcltc/native\\_americans/index.aspx](http://www.aoa.gov/aoa_programs/hcltc/native_americans/index.aspx)
- GARDNER A.
- 2008 Beyond anti-oppressive practice in social work: best practice and the ethical use of power in adult care, in K Jones,B.Cooper and H Ferguson(eds), Best Practice in Social Work-Critical Perspectives, pp.38-54.Basingstoke:Palgrave Macmillan.
- LAIRD S. E.
- 2008 Anti-Oppressive Social Work-A guide for developing cultural competence. London:Sage Publications.
- LAVERACK G.
- 2006 Evaluating community capacity: Visual representation and interpretation, Community Development Journal, 41(3):266-276
- LEE J. A. B.
- 2001 The Empowerment Approach to Social Work Practice-Building the

Beloved Community. New York: Columbia University Press.

Maori Health

2011 Statistics: Health Status Indicators.

<http://www.maorihealth.govt.nz/moh.nsf/indexma/health-status-indicators>

RUBIN H. J. & RUBIN I. S.

2008 Community Organizing and Development. Boston: Allyn & Bacon.

SAKAMOTO, I. & PITNER R. O.

2005 Use of critical consciousness in anti-oppressive social work practice: Disentangling power dynamics at personal and structural levels', *British Journal of Social Work*,35:435-452.

TEATER, B. & BALDWIN J.

2012 Social Work in the Community-Making a difference. Bristol: The Policy Press. Thompson, N.

2006 Anti-discriminatory Practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

#### (六) 新移民的政策

王宏仁

2001 〈社會階層化下的婚姻移民與國內勞動市場：以越南新娘為例〉，《台灣社會研究季刊》，41，99-127。

何青蓉、丘愛玲

2009 〈國新移民識讀教育政策之問題評析與前瞻〉，《教育與社會研究》，18：1-13。

張芳全 吳宏榮

2005 〈外籍及大陸新娘配偶在臺身分取得及就業相關法規之認識〉，高雄，高雄律師會訊，第10卷第1期。

吳惠林

2006 〈外籍勞工在台灣之趨勢及檢討〉。《就業安全半年刊》5（1）：90-95。

吳瓊洳

2011 〈促進對東南亞新移民族群態度之多元文化師資培育課程發展〉，《台北市立教育大學學報》，42（2）：157-188。

李萍、李瑞金

2004 〈台北市外籍配偶社會適應之研究—以越南配偶為例〉。《社教雙月刊》119：4-20。

李震山

2003 〈論移民制度與外國人基本權利〉，《台灣本土法學雜誌》48期。

吳佩諭

2003 〈對於外國人基本人權給予尊重之研究—以我國法制為觀察重心〉，台北：國立台灣大學國家發展研究所（碩士論文）。

柯嘉媛

2006 〈一樣的勞動，不同的條件：女性短期移工和婚姻移民者的比較〉，台南：成功大學政治經濟學研究所。

林婉如

2005 《新移民女性就業歷程之研究》台北：國立台北大學社會工作學系（碩士論文）。

林蓉敏

2004 〈「新台灣移民」與「新台灣之子」的現況、困境及其解決途徑〉。《北縣成教》23：14-19。

周興隆

2008 〈台灣跨國婚姻研究之初探〉國立台北教育大學，社會科教育學系碩士班學生。

邱珣雯

2000 〈在台灣東南亞外籍新娘的識字/生活教育：同化？還是多元文化？〉。《社會教育學刊》，29期。

邱汝娜、林維言

2004 〈邁向多元與包容的社會-談現階段外籍與大陸配偶的照顧輔導措施〉。《社區發展季刊》105，11-18。

邱珣雯

1997 〈從國際化到異文化：一個新的思考座標〉。《社教雙月刊》，82，36-37。

胡愈寧、張菁芬

2006 〈客家外籍配偶社會融合政策與措施之研究〉。客委會委託研究計畫。

馬才專

2008 〈台灣外籍勞動力的鑲嵌——階級與性別化〉，《台灣勞工》，台北，第16期。

馬才專、王慧鈺

2004 《我國現行移民制度與問題之研究》。桃園：中央警察大學外事警察研究所碩士論文。

2010 〈外籍家庭看護工違法使用狀況之探討〉，《就業安全》，台北：99年第1期。

洪世明

2005 《現階段我國跨國婚姻狀態探討—與日本比較》。桃園：中央警察大學外事警察研究所（碩士論文）。

夏曉鵬

2002 〈資本國際化下的國際婚姻—以台灣的「外籍新娘」現象為例〉。台北：台灣社會研究季刊叢書。

2002 《流離尋岸：資本國際化下的「外籍新娘」現象》。台北：台灣社會研究雜誌社。

2003 〈從全球化下新女性移民人權反思多元文化政策〉。《女性電子報》，第157期。

2006 〈新移民運動的形成—差異政治、主體化與社會性運動〉。《台灣社會研究季刊》61：1-71。

唐文慧、蔡雅玉

2000 〈全球化下的台灣越南新娘現象初探〉，《全球化下社會學想像—國家、經濟與社會學術研討會論文集（II）》，台北：台灣大學。

許雅惠

2004 〈東南亞外籍配偶家庭兒童生活狀況之研究〉。《九十二年度內政部兒童局補助研究》。

姜家雄

1990 〈澳洲移民政策〉。《澳洲研究》，213-233。

張芳全

2005 〈外籍配偶子女的教育問題及其政策規劃〉。《國民教育》，45，32-37。

張芳全（主編）



2009《新移民新教育》台北：麗文出版公司。

張敏華

2005〈新台灣之子的媒體形象：外籍配偶子女之新聞框架研究〉。國立中正大學電訊傳播研究所碩士論文。未出版，嘉義市。

曾熾芬

2004〈引進外籍勞工的國族政治〉，《台灣社會學刊》，台北，第32期。

2006〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉。《台灣社會研究季刊》61：73-107。

黃長玲

2002〈全球化與國際勞動人權—兼論勞動檢查制度的興起〉，「全球化、勞動權益與台商企業」座談會。網址：  
<https://enews.url.com.tw/enews/16255>

黃秀娟

2001〈長期居家照護體系 v.s.外勞政策〉，《勞資關係月刊》，台北，第20卷第7期。

黃馨慧

2003〈外籍新移民家庭及其子女教育〉。《教師天地》，135，19-25。

焦興鎧

2008〈工作平等國際勞動基準之建構〉，財團法人國家政策基金會。網址：  
<https://www.npf.org.tw/2/5217>

莫藜藜、賴佩玲

2004〈台灣社會「少子化」與外籍配偶子女的問題初探〉。《社區發展期刊》105：55-65。

彭黎明

2002〈二十世紀初澳大利亞的亞洲移民〉。《僑史研究》，1，36-38。

郭展詮

2005〈大陸地區婚姻移民基本權利之研究〉基隆：台灣海洋大學海洋法律研究所（碩士論文）。

陳小紅

2005〈跨國婚姻中人權問題之探討：來臺生活「大陸配偶」案例之檢視〉，《國家政策季刊》台北，第4卷第1期。

陳秀蓮

2008 〈『公』『私』雙綁——外籍家務勞動者的勞動處境〉，台北：世新大學社會發展研究所。

陳定銘

2008 〈台灣非營利組織在新移民婦女照顧政策之研究〉，《非政府組織學報》，4：35—50。

陳怡潔

2006 《新移民人權的倡導歷程—以「移民／移住人權修法聯盟」為例》。台北：台北大學社會工作學系（碩士論文）。

陳清福

1999 〈我國入出境管理法制化問題之研究〉，桃園：中央警察大學行政警察研究所（碩士論文）。

勞委會職訓局

2004 〈大陸配偶來台與工作相關規定〉，《兩岸經貿通訊》。152：24-26。

葉肅科

2004 〈外籍配偶家庭：社會資本與社會凝聚力初探〉。《社區發展季刊》105：133-149。

楊泳華

2003 〈從兩性平權觀念探討婦女人權之實際——以兩性工作平等法為例〉，台北：台灣師範大學政治學研究所。

楊智翔、姜蘭虹、廖珮君

2005 〈澳洲台灣移民相關議題之研究〉。《環境與世界》，11，33-64。

楊翹楚

2015 〈從全球移民下雙重國籍發展趨勢論臺灣地區之現況及未來發展〉台北：中國文化大學政治學系（博士論文）。

鄧修倫

2001 〈聯合國體系下『女性議題』之探討〉，台北：台灣大學政治學研究所。

廖元豪

2006 〈移民：民權的漏洞，還是民權的延伸？--評介 Kevin R. Johnson 的 The "Huddled Masses" Myth: Immigration and Civil Rights〉。《台灣社會

研究季刊》61：417-431。

賴志偉

2012 〈我國外籍勞工工作權保障問題之研究〉，桃園：中央警察大學外事警察研究所。

賴金河

2003 〈外籍配偶教育問題之研究〉。《北縣成教》，22，9-15。

蔡宏進

1998 《東南亞勞工對台灣僱主與台灣社會的觀感：初步的分析》台北：中央研究院。

錢 皓

2002 《美國西裔移民研究——古巴墨西哥移民歷程及雙重認同》北京：中國社會科學出版社。

潘淑滿

2004 〈婚姻移民婦女、公民權與婚姻暴力〉，《社會政策與社會工作學刊》。8（1）：85-131。2004 〈從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制〉，《社區發展期刊》105：30-43。

鄭又平

2006 〈全球化與國際移民：國家安全角度的分析〉，台北大學公共行政暨政策學系主辦《政府再造與憲政改革系列研討會》。

鄭雅雯

2000 〈南洋過台灣：東南亞外籍新娘在台婚姻與生活探究——以台南市為例〉。國立東華大學族群關係與文化研究所（碩士論文）。

趙彥寧

2004 〈現代性想向與國境管理的衝突：以中國婚姻移民女性為研究案例〉。《台灣社會學刊》32：59-102。

趙俊明

2004 〈老虎鉗下的我國外籍家事工作者勞動人權〉，台北：政治大學勞工研究所。

劉黃麗娟

2000 〈從家事勞動的本質看外籍幫傭與外籍監護工的保護〉，《勞資關係月刊》，台北，第19卷第6期。

謝立功、邱丞燁

2005 〈我國移民政策之檢討〉。《國境警察學報》4：1-37。錢皓

2002 《美國西裔移民研究— 古巴墨西哥移民歷程及雙重認同》北京中國社會科學出版社。

謝愛齡

1998 《考察紐西蘭、澳洲移民法案及移民業務報告書》內政部戶政司。

蕭昭娟

2000 〈國際遷移之調適研究：以彰化縣社頭鄉外籍新娘為例〉。國立台灣師範大學地理研究所（碩士論文）。

顏錦珠

2006 〈東南亞外籍新娘在台生活經驗與適應歷程之研究〉。國立嘉義大學家庭教育研究所（碩士論文）。

BETTS K.

2003 Migration Policy Under the Howard Government, Australian Journal of Social Issues, 38(2), 169-192.

BANKS J. A.

1993 Multicultural education: Developments, dimensions, and challenges. Phi Delta Kappan, 75, 22-28.

2001 Multicultural education: Issues and perspectives (4th ed.). New York: Wiley and sons

BIRRELL R.

1992 Problems of Immigration Control in liberal Democracies: The Australian Experience. K. Quittner (ed) Australian Multiculturalism, 23-40, Oxford University Press.

DUNN, K., THOMPSON S., HANNA B., MURPHY P. & BURNLEY I.

2001 Multicultural Policy within Local Government in Australia, Urban Studies, 38(13), 2477-2494.

DUNN, K., M., FORREST J., BURNLEY I. & MCDONALD A.

1995 Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights, New York: Clarendon Press.

2004 Constructing Racism in Australia, Australian Journal of Social Issues, 39(4), 409-430. Kymlicka, W.

GOLLNICK D. M.

1980 Multicultural Education. Viewpoints in teaching and learning, 56, 1-17.

HAINSFURTHER S. Jennifer

2009 A Rights-based approach: Using CEDAW to protect the human rights of migrant workers, Washington DC: American University International Law Review , Vol.24, Issue 5

INGLIS T.

1997 Empowerment and Emancipation. Adult education Quarterly, 48(1), 3-17.

JAY M.

2003 Critical race theory, multicultural education, and the hidden curriculum of hegemony. Multicultural Perspectives, 5(4), 3-9.

JAYARAMAN R.

2000 Inclusion and Exclusion: An Analysis of the Australian Immigration History and Ethnic Relations, Journal of Popular Culture; 34(1), 135-155.

JONES F. L.

2000 Diversities of National Identity in a Multicultural Society: The Australian Case, National Identities, 2(2), 175-186.

KIEFFER C.

1984 Citizen empowerment: A Developmental Perspective. Prevention in Human Services, 3, 9-36.

KNOKE D., & KUKLINSKI J. H.

1982 Network analysis. Newbury park, Calif: Sage.

KYMLICKA W.

1998 Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.

LANGTON S.

1983 Public-Private Partnership: Hope or Hoax?. National Civic Review, 72, 145-157.

LADSON-BILLINGS G.

1998 Just hat is critical race theory and what's it doing in nice field like education? International Journal of Qualitative Studies in education,

11(1), 7-24.

LADSON-BILLINGS G. & ATE W. F.

1995 Toward a critical race theory of education. *Teacers College Record*, 97(1), 47-68.

LYNN M. & ADAMS M.

2002 Introductory overview to the special issue: Critical race theory and education: Recent developments in the field. *Equity & Excellence in education*, 35 (2), 87-92.reconstruction. *Yale Law Journal*, 100, 1329.

FRASER S. Arvonne

1999 *Becoming Human: the Origins and Development of Women's Human Rights* , Baltimore : *Human Rights Quarterly* , Vol.21, No.4 ◦

NMAC (National Multicultural Advisory Council)

1999 *Australian Multiculturalism for a New Century: Toward Inclusiveness.*” Canberra: National Multicultural Advisory Council.

2003 *New Agenda for Multicultural Australia: Strategic Directions for 2003-2006.* Canberra: National Multicultural Advisory Council.

NIETO S.

2000 *Affirming diversity: The sociopolitical context of multicultural education*(3rd ed.), New York: Longman.

MAURICE Schiff (ed)

2007 *International Migration, Economic Development & Policy* , Washington, D.C.: The World Bank ◦

MATSUDA M. J.

1991 *Voices of America: Accents, antidiscrimination and a jurisprudence for the last*

MOMSEN Janet Henshall (ed)

2005 *Gender, Migration and Domestic Service*, London: Routledge ◦  
OMA (Office of Multicultural Affairs),

1989 *National Agenda for a Multicultural Australia.*” Canberra: Government Publication.

PYLE L. Jean

2006 *Globalization, Transnational Migration, and Gendered Care Work:*

Introduction, London: Globalizations , Vol.3, No.3 。

SOO, J.

2002 Stelzer on Immigration: Some Lessons for Australia, *Policy*, 17(4), 11-16.

SADDLER C. A.

2005 The Impact of Brown on African American students: A critical race theoretical perspective. *Educational Studies*, 37(1), 41-55.

SANTOS P.

2005 *Human Rights And Migrant Domestic Work*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers 。

SMITH S. R. & Gronbjerg, K. A.

2006 Scope and theory of government-nonprofit relations. In W. W. Powell & R. Steinberg (eds.), *The non-profit sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press.

STALKER Peter (著); 蔡繼光 (譯)

2002 《國際遷徙與移民——解讀「離國出走」(The No-Nonsense Guide to International Migration)》, 台北: 書林出版有限公司。

PAREKH Bhikhu

2000 *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

2002 *The Future of Multi-ethnic Britain*. London: Profile Books Ltd.

PARKER L. etc.

1998 Critical race theory and qualitative studies in education. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 11(1), 5-6.

PANG V. O. etc.

1998 Can CUFA be a leader in the national debate on racism? . *Theory and Research in Social Education*, 26, 430-436.

PITCHER Ben

2009 *The Politics of Multiculturalism: Race and Racism in Contemporary Britain*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

REX John

1996 *Ethnic Minorities in the Modern Nation State: Working Papers in the*

*Theory of Multiculturalism and Political Integration*. Hampshire:  
MacMillan Press.

TITLEY Gavan & LENTIN Alana (ed)

2008 *The Politics of Diversity in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

TURNER B.S.

2001 Outline of a General Theory of Cultural Citizenship. In Stevenson, N.  
(Ed.), *Culture & Citizenship* (pp. 11-32). London: Sage publications.

United Nations

1999 *World Survey on the Role of Women in Development: Globalization,  
Gender and Work*, New York: United Nations.

### (七) 移工的政策

李元貞

1991 〈現階段引進外籍女傭之可行性〉，載於行政院勞委會編《外籍勞工問題研討會論文集》，台北：行政院勞委會。

余月娥、陶宏麟

1999 〈我國外籍勞工政策與核配政策之演進〉，*勞工研究*，第 134 期，台北：中國文化大學勞工研究所，頁 44-67。

林聰明

1995 〈外籍勞工之管理〉，《中華民國八十四年國家建設研究會論文集》。

林嘉蓉

1990 〈勞動力短缺與外籍勞工問題之政策性分析——以台灣地區之製造業、營造業為個案研究〉，中興大學公共政策研究所（碩士論文）。

吳忠吉

1997 〈營造業與製造業之外勞分配辦法之研究〉，台北：行政院勞委會職訓局。

吳佩玲

1997 〈檢視我國外籍勞工政策〉，台灣師範大學三民主義研究所（碩士論文）。

邱美玲

2008 〈台灣外籍勞工逃逸問題之研究〉，玄奘大學國際企業學系研究所（碩士論文）。



邱顯正

- 1994 〈外籍勞工管理對策之研究：以我國管理制度為中心之研究〉，政治大學勞工研究所（碩士論文）。

徐景文

- 2003 〈引進外籍勞工對台灣製造業之必須性研究探討〉，元智大學管理研究所（碩士論文）。

張添童

- 2006 〈台灣外籍勞工行蹤不明之研究〉，台中：逢甲大學公共政策研究所（碩士論文）。

張昌吉

- 1996 《外籍勞工政策與管理》，中華民國勞資關係協進會。

陳正料

- 1998 〈台灣外勞問題的政治經濟分析〉，成大政治經濟所（碩士論文）。

陳宗韓

- 1999 〈台灣外籍勞工政策的政治經濟分析〉，台大三民主義研究所（博士論文）。

陳 菊

- 2001 〈植基於勞動人權與勞動競爭力之台灣外勞政策〉，中山公共事務管理研究所碩士在職專班（碩士論文）。

許文源

- 2000 〈我國非法外籍勞工管制政策之研究—政策執行理論之觀點〉，台北：國立政治大學公共行政學系研究所（博士論文）。

黃文鍾

- 1996 〈我國外籍勞工管理制度與政策之研究〉，中興大學公共行政及政策研究所（碩士論文）。

潘淑雯

- 2002 〈我國外籍勞工政策制定過程—政策網絡的分析〉，國立中正大學勞工研究所（碩士論文）。

楊日旭、鄧學良、楊念祖

- 1991 《高雄市外籍勞工問題研究》，高雄：高雄市政府研考會。

鄧學良

1996 《我國外勞管理法制之研究》，高雄：復文書局。

孫以凡

1999 〈我國外籍勞工法制與國際法規範之比較研究〉，中正大學法律所（碩士論文）。

趙守博

1992 《勞工政策與勞工問題》台北：中國生產力。

蔡明璋、陳嘉慧

1997 〈國家、外勞政策與市場實踐：經濟社會學的分析〉，《台灣社會研究》，第 27 期，台北：台灣社會研究雜誌社，頁 69-95。

達 納

1995 〈泰籍勞工在台工作滿意度之研究〉，中央警官警政研究所（碩士論文）。

謝青志

1991 〈外籍勞工對勞動市場影響之研究〉，中國文化大學研究所（碩士論文）。

鄭明忠

1995 〈我國外籍勞工政策之執行評估〉，中興公共政策所（碩士論文）。

盧倩儀

2006 〈政治學與移民理論〉，《台灣政治學刊》，10-2：209-261。

藍佩嘉

2005 〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉，《台灣社會學刊》34：1-57。

2006 〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，《台灣社會研究季刊》，64：107-150。

龔尤倩

2002 〈外籍勞工政策的利益結構與翻轉的行政實驗初探——以台北市的外籍勞工行政、文化實踐為例〉，《台灣社會研究季刊》，48：235-282。

2006 〈客工制度安魂曲？由台灣與德國客工政策的比較談起〉，台灣國際勞工協會。網址：<https://www.tiwa.org.tw/>

顧玉玲

2009 〈移工運動的主體形塑，以「家事服務法」推動過程為例〉，《台灣社

會研究季刊》，74：343-365。

2010 〈自由的條件：從越傭殺人案看台灣家務移工的處境〉新竹：國立交通大學社會與文化研究所（碩士論文）。

廖為仁

1996 〈現階段外勞政策執行〉，《全國勞工研討會論文集》。

鄭明忠

1994 〈我國外籍勞工政策之執行評估〉，中興大學公共行政及政策研究所（碩士論文）。

劉祥得

1994 〈現階段我國外籍勞工政策之分析〉，中國文化大學政治所（碩士論文）。

CHAMMARTIN Gloria Moreno-Fontes

2008 Female migrant workers' situation in the labour market , Thematic Review seminar of the European Employment Strategy .

FIDALGO de Freitas

2009 Portuguese Migration Law: A Constitutional and Administrative Overview. *21 vol. Revue, Européenne de Droit Public.* pp. 345-401.

FISCHER Robert

2012 *The Europeanization of Migration Policy: The Schengen Acquis Between the Priorities of Legal Harmonization and Fragmentation.* New York: Peter Land, 2012.

FLORCZAK-WATOR Monika

2009 Administration Without Frontiers? European Migration Law – Poland. *21 vol. Revue, Européenne de Droit Public.* pp. 313-343.

FRIDRICH Branislav & MOKRA Lucia

2009 Administration Without Frontiers? European Migration Law – Rights of Migrants in the Slovak Republic-2008. *21 vol. Revue, Européenne de Droit Public.* pp. 505-540.

HOEDE D. (ed).

1985 *Labor Migration in the Atlantic Economies: The European and North American Working Classes During the Period of Industrialization.* Greenwood Press.Hailbronner, Kay, ed.

- 2010 EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives. Portland, OR: Hart Publishers.

KOOB S. S.

- 1983 Labor Migration and the New Industrial Division of Labor. In Nash, J. (eds.). *Women, Men, and the International Division of labor*. State University of New York Press.

KISELEVA Ekaterina

- 2009 Administration Without Frontiers? European Migration Law – Russia. *21 vol. Revue Européenne de Droit Public*. pp. 441-460.

LAGRAND T. Ertuna.

- 2010 *Immigration Law and Policy: The EU Acquis and Its Impact on the Turkish Legal Order*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

LESKOVIKU Migena.

- 2009 Administration Without Frontiers? European Migration Law – Albania. *21 vol. Revue, Européenne de Droit Public*. pp. 163-177.

MAES M., et. al., eds.

- 2011 *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*. Bruxelles: Bruylant.

MAMUKASHVILI Shorena

- 2009 Administration Without Frontiers? European Migration Law – Georgia. *21 vol. Revue, Européenne de Droit Public*. pp. 231-252.

MATEI Ani & COCOSATU Madalina

- 2009 Administration Without Frontiers? European Migration Law – Romania. *21 vol. Revue Européenne de Droit Public*. pp. 403-439.

ORGAD L.

- 2010 Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe. *58 vol. American Journal of Comparative Law*. pp. 53-105. 2010.

PEERS Steve, GUILD Elspeth, & TOMKIN Jonathan eds.

- 2012 *EU Immigration and Asylum Law: (Text and Commentary)*. 2 vol. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

PHELAN Margaret & GILLESPIE James

- 2010 *Immigration Law Handbook*. New York: Oxford University Press.
- PORTES, A. & Walton, J
- 1981 International Migration: Conditions for the Mobilization and Use of Migrant Labor Under World Capitalism. *In Labor, Class, and the International System*. New York: Academic Press.
- SABIHA Ibrahim
- 1989 *International Labour Organisation. Managing Contract Migration-Philippine Experience Observed*. Bangkok: ARPLA.
- SANYAL B.C. & PERFECTO efecto, W. & Arcelo, A. A.
- 1981 *Higher Education and the Labour Market in the Philippines*. New Delhi: Wiley Eastern Limited. Transformation of New York. In Cross, M.(ed.), *Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe and North America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STADMUELLER, Elzabietta & Klaus Bachmann, eds.
- 2012 *The EU's Shifting Borders: Theoretical Approaches and Policy Implications in the New Neighbourhood*. New York: Routledge.
- STEFANOV Rumen & G MICHE Veorgi
- 2009 Administration Without Frontiers? European Migration Law – Bulgaria. *21vol. Revue, Européenne de Droit Public*. pp. 197-221.
- THYM Daniel
- 2009 Administration Without Frontiers? European Migration Law – Germany. *21vol. Revue Européenne de Droit Public*. pp. 253-272.
- TOTH Judit
- 2012 *Migration Law in Hungary. Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Kluwer Law International*.
- VOIRIN M.
- 1983 Social Security for Migrant Workers in Africa. *International Labour Review*, Vol.123,4.PP.329-341.
- WIESBROCK Anja.
- 2010 *Legal Migration to the European Union*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.



## 附錄一：焦點團體座談會紀錄

### 第1場次「體檢族群的地位與政治權」

(一) 時間：105年2月18日(星期四)下午14:00

(二) 地點：政治大學原住民族研究中心(研創中心二樓會議室)

(三) 記錄者：李台元

(四) 出(列)席人員：

1. 研究小組成員：林修澈教授、黃季平副教授、李台元助理研究員

2. 與會人員：

政治大學民族學系官大偉副教授、台灣客家研究學會邱榮裕理事長、中央研究院民族學研究所徐正光兼任研究員、交通大學客家文化學院張維安院長(請假)、台灣平埔原住民族文化學會黃智慧理事、社團法人外省台灣人協會楊聰榮理事長、環球科技大學蔡中涵榮譽教授(依姓名筆劃排列)。

3. 國發會列席人員：林淑幸視察

(五) 座談會提綱：

1. 我國族群政策的整體方針為何？未來應如何調整？

2. 各族群的政治權，是否有效保障？如何改善？

3. 原住民族自治及其未來發展趨勢為何？

4. 客家文化重點發展區及其未來發展趨勢為何？

5. 其他族群(平埔族、Holo人)的地位是否需要保障？如何保障？

(六) 座談會摘要：

徐：首先感謝林主任邀請我們來參與討論民族的政策和走向，也要感謝原民會，在客委會籌備、客家運動受到原民會很大的幫助和啟發，例：還我母語運動，母語是一個很關鍵的概念，最重要就是原住民還我土地運動，這樣政策的走向和宣示，要非常感謝原住民的朋友，客委會成立後一直跟著原民會的腳步走，例如：《客家基本法》，96、94年憲法如何保障原住民的權益，我們雖不是台灣原住民，但這樣憲法的宣示我們客家人也享受到了，後來原民會在討論憲法裡面要不要有原住民的專章，除了基本法外要

不要提升至憲法的位階，很多知識份子都在討論，客委會也從中學到東西，思考客家在憲法的定位，我對於這十幾年來的民族政策聚焦在原住民族和客家，十分不滿；從外在來看，原住民和客家當時在中油大樓的七樓和八樓，但是兩樓無法相通，應該像兄弟卻無法溝通，另外最不滿意的是原住民族和客家應該對服務的對象要有親密的連接交流，但是這些政府機構，到了新莊行政院大樓一個放在 15、16、17 樓，客委會在 18 樓，這樣的部門位置規劃完全沒有族群文化的味道，沒有想到這兩個部應該在社會如何發展，難怪很多人說兩部都被放在冷氣房，放在這麼高要如何讓人交流，這是從大方面來看，我是覺得現在我們的政府政策還是客家政策，是由一批公務人員擬定政策方面，但是由官方的顧問公司來做投標，有一批學者做審查，後來公務人員作執行監督的工作，這個構想是不錯，因為公務人員專業能力不夠，轉包給專業人士處理，但問題是有些顧問公司特別標某一個部會的工作，這種現象明顯，而且還是由上而下的轉包出去的情形。

以整個行政院來說，原民會、客委會因有特別法的位階在，可以制訂自己的政策去執行，但現在這兩部會好像變成行政院下屬的兩個小部會，行政院仍是缺少族群文化、人文思維的素養，希望有政務官將相關部會統籌，希望行政院可以做這樣的協調。提綱提到客家文化重點發展，這和原住民 16 個山地、平原行政區有重疊，原住民為原住的民族和後來的客家人，在歷史上形成共居的現象，在政治方面有重疊的現象，這當然也是我們在討論民族問題的邊界，每個人都會劃出邊界，不管是個人還是政府；所以客委會採用多重認同的方式，寬鬆定義出客家人，希望原民會和客委會是一種夥伴的關係，為台灣創造出族群事務新願景。

希望原住民行政區和客家的重點發展區重疊出共同研擬節慶活動、藝術節，從地方合作到縣市、中央，一層一層結合，現在蔡英文選上總統希望做台三線浪漫大道，希望台三線變成整個台灣文化景點，台三線是客家和原住民密集居住在一起的地方，希望台三線整個行政院統籌來進行，希望台灣朝互相尊重、互相分享文化邁進。

林：你一直把原住民和客家人拉在一起，同不同意在行政院裡成立一個民族事務部？

徐：陳前總統時期有民族事務部的構想，當時原民會是想到蒙藏委員會裡面，因為蒙藏委員會位階高（法統性高），到 1994 年台灣原住民漸漸興起，社會越來越以台灣為主體為出發，成立原民會。目前台灣文化政治發展主軸若走向多元文化主義，我想改變中央政治部會，兩個委員會如何互相合作，中央如何統籌。

林：要成立民族事務部短時間內不容易，除非立國精神改變。



蔡：當時在法制委員會，有提兩個提案，其中一個是少數民族事務委員會，國民黨一直放不下立國精神就是蒙藏文化，故改成另一個版本少數民族暨蒙藏委員會，最後以一票之差少數民族暨蒙藏委員會通過，但也沒有實施。有關原住民的部分，我是贊成客委會跟原民會要密切合作，不知不是主政者刻意不讓兩個部會交往太密切，害怕兩者加在一起會過於強大，這些我們要再思考。

行政院有一個政務委員在主管原住民事務，例如基本法推動委員會，以後這個政務委員會不會統籌將原住民問題和客家問題融合在一起，就要看行政院的安排了，希望政府部門落實現有法令，例如原住民基本法，希望不要選舉時才來消費原住民。另一點是原住民自治，一直沒有通過，我希望以語言文化歷史教育的方面自治，但是我們原民會語言發展中心所有業務都是外包的，現在要拉回自己做太難，業務外包會發生很多問題，是否可以拋開語言學家的概念，各族群自己做語言的自治，文化也是，但教育自治中的部落學校也發展不太好，因為訓練族語老師是外包，希望未來民族語言文化和教育要給予更大的空間。

關於節慶聯合，桃園新北有個聯合豐年祭，是否可以參考巴西的嘉年華會，促進族群交流互動，都會區在文化發展方面，原民會還是把都市當成部落來看，畢竟都市和部落發展並不一樣，所以都會的原住民很難做傳統文化的發展，區域性的差別也用不同的方式去做。

關於行政會有一個民族事務部，客委會和原民會都已經定出未來走向，若突然弄成一個單位，是不容易的，覺得維持現況才能發展多元文化。台灣的政治還是不成熟，還是常常提台灣的主體性，為何不從原住民身上去思考台灣主體性的問題。

邱：個人在宏觀議題上，對於兩位想法感同身受，但今天會針對在《客家基本法》落實身上，《客家基本法》有 15 條，其中有一個客家事務關於公務人員的部分，看可不可以在考試院有一個名額，我也參與考試院事務，今年增加了客家語言的考試，以前高普考都只是筆試，現在考試結果 10% 是口試，希望公務員可以懂客語，在語言上要求客委會逐漸落實基本法。

林：這公務員考試是保障客家語還是客家人？

邱：從這考試裡是保障客語，懂客語像基本法寬廣的客家人認同，但在歷史學上我有一個問題，客家人是以族群這種名詞來做分別，但原住民都可以很明顯的區分自己跟漢族，當在談客家有些閩南在想為何要成立部會？客委會之所以成立是因為語言的危機，依據統計 40 年後客語就消失了，族群就消失了，客委會的成立很重要就是語言的要求，但在我們客家重點發展區裡，語言的使用還是發生了不方便的地方，無法像閩南語一樣在學校之外講，而因工業的發展，外移人口不斷進來，平常在外面還是不會講客家

語，客語還是劣勢，故語言文化教育是不是我們可以參與，因為國民教育是國家機制，我們在這個機制裡想要推展，也因語言宣傳師的不足而受限。

在目前 69 個客家重點發展區，是依照地區客家人口比例超過三分之一，但在地區裡還是少數，以這樣標準安全的地方就是桃竹苗，在這些鄉鎮客語傳承是沒問題但是桃園市的中壢區，以我居住的地方為例，客語的傳承已經困難，因為外來人口多造成語言的稀釋，人口多的語言一定佔優勢。

林：你覺得要怎麼走對客家有利？國家政策要如何走？

邱：有沒有落實還是最大的問題，如果教育者（地方教育局、校長、老師）忽略，也沒有辦法推展，故這三類人需要再教育，舉辦講習講座，讓他們瞭解為何要推展語言教育。

李：請參閱蔡英文的族群政策。

林：【轉型正義】向原住民族道歉、【傳承文化】民族教育法、【永續經濟】工作權保障、【民族自治】要求固定的地區、財源，自治政府架構要和原住民族對等協商、部落公法人、【都市原住民】都市原住民難以掌握。

徐：理想性很高，政黨在執行民族政策都站在最高的標準。

林：【保障平埔族】尊重自我認同權、搶救身分。

官：針對這份提綱的項目，第一個族群政策的方針，首先要釐清台灣遇到族群問題有兩個層次，其中一個是台灣作為墾殖者國家，墾殖者和原住民的問題，另一個是多元主義國家裡有很多族群，不管先來後到文化特質都該被彰顯，創造社會共同利益，我們的族群政策需要同時思考有兩個層次，並且適當區分，這是思考族群政策第一個大方向，回應剛才國家機關的民族事務設置，族群事務部應處理多元文化、多族群的議題，但原民會處理的是墾殖者和原住民的問題，這兩個層次問題應該都要有不同機構來處理，再來是政治權，個人的參政權沒有什麼問題，但集體權就是有關於自治的部分，要落實以現在來看還有很大的空間，如何落實？

原住民的自治有兩個方向，一是混居，很多原住民移居到另一個地區，甚至第二代第三代都出現了，對他們來說移居的地區也是故鄉，二是如達悟族他們的土地 99%都沒有登記為私人產權，因為在她們文化沒有私有概念，所以土地都變為公有保留地，變成與國家的衝突，所以建議未來自治法的擬定，國家提供架構性、程序性的原則，由族人去擬定一套屬於自己的自治法，在大架構下各族群有自己的自治法，如加拿大的做法。

客家重點發展區的確混居或是外來移民很多，裡面除了文化多元，也想提醒一下裡面存在可能的衝突，客家重點發展區裡也該保障客家居民在裡面的權利，在未來再個別處理。

民進黨上台後最大問題是平埔族，因為政策性的出來了。

林：做為原住民，你怎麼看平埔族？

官：以平埔為一個大的範疇，會讓事情太複雜太難做，裡面包含太多不同型態的經驗，例：馬賽已經找不到有自我認同的人群，但是西拉雅又很有強烈的認同，把他們都放在一起，恐怕很難做，希望平埔族是可以切開來看，依不同族群去發展。

蔡：平埔族，當然是支持他們正名，早期我在當立委的時候，他們希望成立平埔族委員會，但之後內部想法不同，又想寄在原民會下，但因為歷史發展不一樣，如加拿大的做法，各族群各自發展，互相互動交流，平埔族獨立出來，對原本的原住民族群也不會造成感情上的傷害。

官：如果以蔡老師的作法，可以跟客委會學習，因為客委會不認定個別的人的身分，是在推廣客家文化，如果有平埔族委員會這樣很難去界定身分，但如果保護的是平埔文化會比較容易。

林：如果有這樣的部會，會跟客委會較相近，但跟原民會距離會越來越遠，因為原民會是強調認定個人身分，但平埔和客家很難做到這一點。

官：但有些平埔族運動的前輩很堅持要在原民會裡面。

林：有個台灣平埔原住民族文化協會，他們把平埔跟原住民拉在一起。

邱：他們也是原住民。

蔡：但這樣就怪怪的，因為原住民已經成為一個法定名詞，所以我說一開始我就支持平埔族的正名運動，不是平埔族群的。

黃：跟平埔是 2009 年八八水災去幫助小林，小林那邊全台灣的平埔專家都來支援，台灣平埔原住民族文化協會也是從那時轉型過來，我也擔任理事，我們先回到整體議題體檢族群地位與政治權做些思辨，地位和政治權綁在一起應該是說族群的地位和身分吧！身分是族群政策要討論的議題，有身分才有地位問題，族群政策首先要討論我國的族群是哪些，要肯認我國戰後有四大族群的狀態，四大族群符合我們現在談的各種學科裡談的族群，再來其他以外的族群再進來，台灣社會以四大族群為基礎，從中再區分有身分問題的是原住民族，其他三大族群身分不是一個重要的問題，如客委會採軟性的認定，但我們其他教育、文化政策會受到族群身分的影響，如果要談外國移民牽涉到兩個政策，一勞動政策二是人口政策，人口政策有包含婚姻移民，婚姻移民所構成的族群和勞動政策下構成的族群，不是我國的族群問題，族群問題裡不會談到他們，故認定上要先有輕重緩急，先討論主力，為何說他們不是我們的族群？因為他們沒有土地，沒有土地空間去發展、傳承文化歷史記憶，和外省人不一樣，外省人有眷村空間孕育新

的文化，這四大族群有空間有文化有孕育下一代，才是我們要談的族群政策的主力。

所以說四大族群，第一個是原住民族有身分的問題，其中平埔要不要認定他的身分，認定後有多樣的保障，其他三大族群是地位的問題，因為三大族群在認定上不容易採剛性的認定，這時如何讓他的地位平衡地發展，保障適當地位的發展，在這三個族群裡 Holo 是裡面最弱的，文化權無法彰顯出來，是一個要去關注的議題，所以說平埔的問題是不是要有身分認定才能保障他的地位，若地位、文化、教育都有得到，是不是還不夠？身分認定是不是要放在原住民裡比較好？由內外來看，由內來講過去平埔的腳步上會盡量擴張十幾個族，希望大家一起走，但現在大家可以分開，有空間有邊界的可以先發展，先取得身分認定，以前噶瑪蘭現在取到身分也發展很好，平埔族有好幾個族群有符合兩千年後的新生族群，是有可能性的。孫大川主委設立平埔族小組，到現在意見一致政策也出來了，採平行的走向，平埔有另一種認定，但平埔族內部是希望逐步變成原住民，而不是走平行的方向。

楊：我是推動外省族群研究的成員，我剛回台灣時，沒有族群相關的機構工作，但我教族群關係，故去研究很多族群，從外省族群角度來說，身分上是不被認可的，想要盡力隱藏，他們非常特殊，想要保留文化卻不要身分，也許在概念上相反，回應到整體計畫，之前有一些族群政策討論但這個重新發包的計畫要求提出族群政策的上位概念，我國已經有既有的族群事務，常常在既有的框架下打轉，若我們要好的族群政策，要做好回顧做了哪些事，假設又是上位概念在既有框架下打轉，形成研究困難。民族事務在各國都走向多元的方向，上位概念一定是在講族群事務和國家國民的關係，在過去有段時間刻意讓少數人先各自發展，有點像分而治之，而現在要如何統合族群事務？團結大家，讓國人覺得有多元的族群政策是重要的，族群政策應該是要凝聚國民意志，肯認原有族群文化；也是超越族群，整體來看，若有共同原則形成架構性規則，一是族群事務分為兩種族群，法制和文化族群，在文化中有三種關係，1.原住民族基本權利，是屬於集體文化權，最少平埔族可以放在這個類別，還有一個共同文化權，珍惜不是自己的文化和族群事務，需要尊重自由意志，我們應該要經過一個歷程，我想發展我的族群事務，你也可以不想發展。

台灣彰顯的族群事務和族群不彰顯，族群不彰顯可以讓不特定多數人享有共同文化，例如：客家文化，若尊重自由意志和共同文化權，就可以拿族群事務團結國民的象徵，或是族群可以多重認定，因為時間的歷程，可以改變自己的身分也可以脫離，這樣才符合民主機制，例如大陳島人、歸僑，若在民主體制下的自由意志，我應該要設計一個架構在任何情況下，我保留自己的認同。

黃：我們可以因應狀況變化改變政策，我們現在還是要固定下發展，你所講的是非四大族群的發展可能，四大族群內有法定、身分、地位的問題，地位的問題是文化權的問題等等，但看在族群政策上你所講的不是主力。

楊：第一個，新來的族群我為他們發聲，第二個，台灣這樣的現代國家把這些移工等等加進來，考慮台灣未來進入國際，要讓台灣變成多元的地方，在概念上要彈性，一個進步的族群政策就是要把新移民納入。

黃：移民是移民的概念，族群在台灣有固有發展的可能，我談的四大族群是台灣目前的國家組成，他必須要認同的，認同是不可以少的，你剛講的是未來形成的可能，是全世界都會發生的事，例西方 China town 的華人是移民問題，不是該國的族群文化問題的範疇，在西方這些亞裔的人，不會再分成一塊一塊。

楊：「族群」和「移民」放在一起是會被挑戰，需要一個歷程，所以政策架構上需要保留這一個歷程。

林：你剛剛講有文化和法制的族群，法制族群就是黃教授講的四大族群，四大族群有一個是外省人，是想隱瞞的身分的人。

黃：身分是法定地位的用語，參政權涉及身份但地位不見得。

林：黃老師說的是有一種是不可或缺是四大族群，你在講的是可缺的，但需要包容他們。

楊：在外省族群的想法，最好有一天外省族群認同不突顯。

林：那就沒有這一群了。

楊：不！一定要有這群，目前台灣政治問題本土強調到一定程度，他會有危機感。

黃：認同是認同，身分是身分。

邱：這應該放在國際人權的脈絡裡，全世界公認的權力，從國際人權中可看台灣自己族群在法律地位有沒有受到偏頗，從國際標準檢視各族群狀況就會很清楚，合乎未來憲法架構，我們可以走到國際間去，立法院可以參考國際法規來議政，應該從國際人權大架構看台灣族群的問題，政治權也是如此，政治權也是人權的一環。

林：做為一個國民有政治權力，但做為一個民族有沒有政治權力？

黃：兩公約有一個名詞是原住民族，兩公約把原住民族視為一個概念，而不是族群的身分地位，兩公約委員來台灣皆勸告要給平埔族該有的政治權，把它視為原住民族的範圍，當然個人的參政權，自治法也是參政權的設計不合理？在談原住民族的未來發展趨勢，參政權的設計現在是被保障了，

多少人就有一個民意代表，但對於小族參政設計上不公平，還有山地跟平地的設計上是需要檢討的。

楊：選制一直都被討論，但沒有好的方案，這麼多的民族通通都有代表，只好用雙重架構，一個以族群為單位，一個是區域選制。

黃：一個是小族參政權的問題，一個是都市原住民的問題，都市原住民以人的方式去投票它會決定原鄉的發展，當都市原住民多於原鄉這樣是不是合理？在未來發展會遭遇這樣問題。

楊：應以發展做為概念，不要將制度定死，例如原住民族在都市多到一定程度，可以單獨登記原區，這才會具有動態概念，族群問題需要把動態概念包含進來，所有不同族群給他時間序列發展，給他一段時間讓他發展到某一個程度，族群議題隨時間流轉，性質會改變，例如前陣子外省族群被覺得外來性格很強，現在第二第三代出現，是台灣清楚的類屬。目前台灣族群事務有大問題，做問卷時只有四個選項，統計上不應該這樣，如果族群被視為事務，應該要有自選的選項，要有彈性，在族群事務上每個族群都要包容每個族群，不是硬要被分在四大族群裡，不要被框限在框框裡。

黃：四大族群外有其他族群，我不反對，目前新移民被稱為第五大族群，是不合理的，因為他們還沒有到那個時間空間形成到台灣大族群，無法代表台灣文化，還沒到那個時候。

林：那些人要包含在這個社會。

黃：這並不是要隔絕，台灣沒有要隔絕任何一個族群，現在這個認同可以更固著在原本的生活環境上，但首先我們要先解決四大族群各自發展會遇到的問題，如何互相和諧？保障發展的基礎？現在要做環境調整和設計，新移民不會是第五大族群，他們會著重在勞動政策、人口政策，而台灣的族群政策到底談的是哪個族群？

楊：以前研究外省族群發現它不是一類人，是很多類，從外省到現在新移民是連續的。

黃：族群是會流動的，像 Holo 人和客家人都住了十代不算原住民嗎？人到台灣都有時間差，但目前整體狀況原住民族這樣的空間和後來的人的區隔性，原住民真的要特別去處理，你說的連續不是均值的連續，中間會斷裂不是密集的。

楊：一個好的族群政策是要能包含各種移民的，移民和族群是辯證關係

林：我瞭解你說的是不要排擠但黃老師說的是要有區隔。

楊：這也可以有區隔，文化族群分為兩類固有族群和新族群，新族群可能會變

成固有族群。

林：接續上面你的文化族群是？是法制族群的對立嗎？

楊：有集體文化權。

林：客家人算嗎？

楊：是。

林：客家也是法制族群嗎？

楊：不是。

黃：客家受《客家基本法》的保障阿！

楊：《客家基本法》的保障不是保障個人，目前台灣法制裡只有原住民有身分制，其他是軟性。

林：客家人難以定義個人，但沒有人會否定有客家人的存在。

楊：這個概念延伸，分為兩類法制族群和文化族群，文化族群以客家人做模型，開放一個空間其他族群也可以有發展。

邱：我來理解你的法制族群，因為身分需要認定所以才叫法制族群，但客家人不必需要認定，所以我們就直接叫文化族群？所以只有原住民是法制族群，其他三大族群都是文化族群？

楊：是。

邱：新移民呢？

楊：可能的文化族群。

林：還可以換一個名詞叫「世居民族」，就可以區隔，但新移民不是族群，他是以個人身分進入一個家庭，不是整個族進來，不可以算。

楊：有一天可以多到一個程度就會變成一個族群。

黃：這種理想狀態是沒錯，但目前實質上族群政策到底要談甚麼族群問題？

林：涉及族群性質的事情，就是我們要擬定的，甚麼是民族呢？用你說的方法是可缺不可缺的。

楊：我們要討論原則。

黃：對新移民的作為，可能是會搶原住民族的資源。

林：要保護外來移民是對，但不能把它當作新族群，不成為族群。

黃：沒有在台灣發展的條件跟空間，成為台灣文化的主力是四大族群，若不區分誰都可以來說自己的問題是族群事務。

楊：新族群構成問題是因為是弱勢。

黃：我們有移民政策。

楊：像移工沒有拿到身分，現在各國也保障他，一群人在這裡住一段時間，也要保障他的權利，移工來你說不算會造成問題。

黃：算不算這裡都是有輕重緩急，我們要先解決的是過去族群政策留下的壓迫、不公平的，是我們現在要解決的，限制各自族群發展會發展不好。

楊：發展的不好是政府在制定族群政策要有主題，我們目前是沒有的，我們只有族群的殼卻不知道要發展甚麼？

黃：是，下一個階段就是要討論各自族群的發展的主題。

楊：就是說現在提的原則本身要包含各族群的發展和跟國家關係的發展，我們已經過了各自發展階段。

黃：我們的階段應該是處於處理過去不正義、不公平的階段。



## 第 2 場次「體檢族群的語言與文化發展」

(一) 時間：105 年 2 月 24 日（星期三）下午 14：00

(二) 地點：政治大學原住民族研究中心（研創中心二樓會議室）

(三) 記錄：李台元

(四) 出（列）席人員：

1. 研究小組成員：林修澈教授、黃季平副教授、李台元助理研究員

2. 與會人員：

政治大學民族學系王雅萍系主任、原住民族委員會教育文化處語言科邱文隆科長（請假）、台東大學華語文學系張學謙教授、清華大學語言學研究所曹逢甫榮譽退休教授（請假）、東華大學原住民族學院童春發院長、客家電視台創台籌備小組楊長鎮召集人、台灣羅馬字協會蔣為文理事長（依姓名筆劃排列）。

3. 國發會列席人員：吳怡銘科長、林淑幸視察

(五) 座談會提綱：

1. 我國的族群語言政策與文化政策的現況與未來施政方針為何？

2. 保護／活化各族群語言與文化的主要策略為何？

3. 各族群的語言教育（教學媒介語、語言課程、語言教材、語言認證），應如何妥善規劃？

4. 我國的族群文化發展策略（多元文化教育、文化資產、祭典節日等）為何？

(六) 座談會摘要：

林：台灣目前的民族政策，不管是對原住民、對客家人、對 Holo 人、對外省人，你們認為應該要給他們什麼？對整個台灣社會的發展比較有利？所以這是傾向於理想性，對過去的檢討不是重點，它的連接點是最近三年到五年之內可以實現的，這一塊是我們關心的重點，三、五年內我們要什麼？譬如說成立 Holo 人的民族委員會，這才是我們要探討的對象。

童：我是在想那個生命的，如何讓它落實，在這個母體環境、母體文化、團體社會，我覺得這是最重要的，各族群如何落實跟這個土地、環境結合，在這個基礎上我們可以做什麼。我最近在思考這個問題，國家語言平等法我們都談過的東西，可是後來變成放在發展這個議題上面，我最近去高雄市

政府參加母語日，我跟教育、原民局也在談這個，我還帶了一本也跟這個議題有關的，都在講近五年來要這麼去發展。原住民部分都面對一個實質的問題，幾乎快要五分之三都是算在都市人口裡面，那我們要談到無論從語言、文化、權益的考量，我們如何拿捏，什麼樣的政策會讓在都市裡的人，也不會失去他自己的母體文化環境，但是在部落跟都會裡又有什麼政策可以讓這個同時受益。要怎麼去做，其實才是最重要的問題，那這會涉及到國家的根本政策，我們在部落裡面如何去整合目前的資源，目前已經有在做。那在都會中是否能做整合的動作，例如高雄市區裡面到底各族群的基本分佈在哪裡，我們有沒有可能知道都會裡的情況？如果有政府真的要推動，讓小孩子放學以前有可以培養的家庭，讓小孩完全用阿美語，完全用排灣語那樣，或者怎樣的設計可以讓那個地方更長進，孕育他們從學校以後，完全在那個家庭，我們可以支持那個家庭，在那個時間裡面，再提供完全的母語活動、童玩、講故事或是歌，但是有家人，我覺得其實部落也是一樣，可以到部落裡面去，我們也一直在努力推動，在部落裡面到底有幾個家庭真的是在用母語生活的？我們可以找幾個家庭作為一個政策的實驗或實踐，我們才有實際的例子，我們努力到這個地步，學校跟地方政府或中央，政策的一脈我們可以看到。我是一直在想這些問題，因為我們有機會在較高的位子上，且又在做學術的東西，也相當參與地方草根的工作。雖然我們有在做，但最大的力量從國家的資源挹注，如何經營出這個，然後整合所有的能量。或是我們已經做的，到底不足在哪裡，我們要推動在哪裡？高雄市也一直在努力所謂的新住民部分，他們非常認真在做，有舞台給他們發揮，讓我們開了我們的眼睛和心，去感受文化生命的溫度、文化生命本身、語言生命本身一定要有一個母體環境，不然的話，我們再怎麼做也沒用。這個地方政府如何去掌握那些人在哪裡，我們現在原住民，都市人口比部落還要多；那我們去營造，有點像細胞小組的家庭，語言跟文化那樣的店。原住民的話，教會通常是最集中人的地方，可是國家跟民間的組織，或者是說可以直接落實那個語言的使用或文化的思考，讓他們敘說故事，可以記錄一些甚麼。這些我們的土地、環境、自然都會有關的，讓我們在這塊土地上面都有很深的感情來學我們自己的語言、我們自己的文化。

林：離開原住民地區，就是離開那五十五個鄉鎮市，在都會地區，原住民有沒有可能找到他的文化母體？

童：我運用以下加拿大的原住民所謂的「都市老人」這個概念，這些都市老人其實也已經是非常西化的，可是他們還有非常深的部落文化，幾乎認知跟操作，他就在都市裡面設立一個文化學校，然後他用週末或者是其他假日的時間去體悟，回到部落裡面有一個專門體驗，專門體驗那個文化本身，讓在都市的年輕人，本來是一個被都市廢棄的酒精中毒者，但是因為這位老人一個一個把他們找回來，讓他們回到文化的價值，因為在文化價值裡

沒有所謂的第一名和最後一名，都是原住民的概念只有圓，那種價值若在都市裡有這樣的空間，然後我們有機會體驗文化的地方，跟部落的青年一起來做。我們做過試驗，從台北跟屏東來的排灣族，我們把他們帶到都市跟三地門，小孩子最年輕八歲，八歲到十六歲中間，從都市和鄉村找到平衡點、互相交流。這是一種對話，那一種相互學習，讓他們找到哪裡是真的自己。我說那個加拿大，我都有帶子，上課的時候在用，在建構一個文化失落的地區，不覺得這是非常重要的功課？而且只會增加，當那些人回到那種價值認定的時候，他們又回到社會，變成健康的小孩子，被醫治了。他用非常傳統的那種方法，因為他自己也在都市裡面變成一個酒精中毒的老人了，在街上被一個部落的人講說：「你不應該生出來混成這個樣子吧？你在部落應該不是這樣吧？」有人路過的時候跟他講這一句話。所以他就從那個地方起來，我要成為這個都市裡面自我失落這一群人的智慧的源頭，所以他就成立了住在都市裡面的文化學校，那個影響力有多大，在都市裡面還有多少這樣可以做試驗性、示範性的資源我們可以整合？我覺得我們可以做。

林：回到語言平等。

童：關於語言的事情，中研院在做語言使用狀況的研究，關於現在最弱勢的那六個族，現在正在關於語言的部分進行一個研究室，我覺得我們又很慶幸，我常說「多元族群大地共融」，我不敢用融合這一個字，「多元族群大地共榮」，從語言的角度，我們如何去做，對我們原住民來說真的是非常困難。異族通婚這是一個，第二個就是一個區裡面族群太多元了，所以到底要怎麼去生存、去活存各個語言，是蠻大的挑戰。剛剛提到教會的部分，連教會都淪陷。年輕的傳道人，上兩個禮拜，我們排灣族開排灣中會會議，那些剛神學院畢業的學生要做傳道，我們叫教師，要準備做牧師的話一定要通過母語的講道，他們有怨聲，連神學院都快要淪陷。教會裡面如果不再從主日學校開始，中會在上兩個禮拜的會議中，要維護用母語教主日學，鼓勵開始推動用母語。在我們一般民間，學校在努力本土語言部分，但是只是停留在歌謠、舞蹈，但是如果是歌謠、舞蹈部分，我們如何去創作更多的歌？我就想到這個。所以這學期東華大學原民學院，就鼓勵用族語來寫歌，或是我們去訪問部落裡面做歌的人，有關於原住民歌謠的變化，所以從語言政策上面，文化是沒有辦法脫離民族的。昨天我們有開系務會議，關於語言課程，我也跟語言學的老師們說，不要只單純教語言部分，要去意會語言背後的文化、美、生命的溫度、美麗那些東西，自己做教授都要去體悟那些東西。不然的話，我們只是語言學的理論、實作而已。田野的時候，唯一可以傳播到老師們一起談的時候，連收集、分析、記錄到影視一起用的可能性有多大？我們昨天還在系裡面在談這些問題，所以從各種不同的角度，我們的機會、我們的地域，我一直在想政策，像現在我要全面普查排灣族的神話故事、傳說。為什麼講到全面呢？我們現

在搜集的神話故事都是比較屬於創神故事，但是我們跟山、水、動植物、湖泊，這些的故事有多少？我們搜集多少？很少啊。退休後我就有機會到各個部落去，盡可能地搜集所有跟母體環境、母體文化，跟祭典等等，都要讓它口述化、文獻化，然後我們再去解析它，賦予它文化的意義。我想在這地方上，多多少少都有人在做，不是沒有，所以我們能夠總和這些一點一滴的力量，國家有個方向、有個政策，我們可以做。

林：你們有什麼問題？繼續談語言的問題。

楊：這四個我有些想法跟這些分類不太合，如果用過去、現在、未來來看，比較粗略地講，在台灣民主化之前的族群政策就是壓抑，那就是用殖民同化，或是形成歧視，歧視這個同化。我們真的改變了這個結構，民主化我們得到了一個自由的空間，但是我覺得剛性的、政治性的、制度性的壓迫，基本上正在消退，殘留著很多制度，但是在意識層面上大家知道這是不對的，這個部分的工作都還有待充實，再來就是，在過去的制度之下所形成的文化霸權，還是很強烈地在影響著少數族群的發展。當然這個文化霸權，政府要以什麼樣的方式，公權力介入適合嗎？或者更好的方式是什麼？這個現象顯然是存在的。文化霸權又包含兩個部分，過去的主流族群在意識型態部門佔有優勢，比如在傳播，在台灣的文化界、藝術界，尤其是傳播，或是說像影視的產業裡，外省籍的從業者其實還是遠高於本省籍，也因此這樣一個產業中的次文化，基本上是延續著日本時代的文化，當然它們慢慢地淡了，慢慢會跟社會有更大的對話，但是自然的過程是不是夠的？速度夠快？有沒有被檢討？有沒有被有意識地去改造它？把它打開來，變成文化上結構型的歧視。那這個牽扯出另外一個層次，後殖民現象，自我的歧視。前一陣子有一些年輕人在臉書上，有一個叫客家小「吵」。有一個年輕人到西門町，拿了吉他去唱歌。我是客家歌手，唱的歌名寫在上面，前面擺一個盒子，然後開始唱，沒人理他，大約只有一個小孩子理他，後來他把牌子換成韓文，把同樣的旋律用韓文唱，圍了一群人，圍在那邊的一群人中，所謂的本省籍的，閩南人、客家人應該是占多數，就算是外省人，韓國話總算是外國話，客家話總算是本土語言之一，台灣本土的母語還是被視作是種比較低下的語言。高文化還是用北京話來代表，甚至這樣的時候，我們可以廣泛地把其他的外來文化都認為是更高的文化，所以我覺得把華語所在的文化視作為是高文化的時候，事實上最後連華語都會保不住，因為它就是一個對自我族群的看不起。我們在這樣的一個情況下，我們的族群政治，基本上是分族而治，客家人有客委會，原住民有原民會，客委會做客家的，原民會做原住民自己的，當然做這個少數族群文化的支撐，也就是之前被壓迫過的族群文化的支撐、振興，當然是應該做的，各種資源需資源協助它做重新的發展，但是這個做法基本上是一種獨白，它沒有去考慮到說族群政策，或者族群議題、族群問題。不是這個少數族群本身的問題，族群問題是族群關係的問題，既然是族群

關係的問題，那當然主要有問題的就是誰有更大的決定權，那就是 majority。所以族群問題是 majority 的問題，不是少數 minority 的問題，製造問題的不是少數族群，是 majority。minority 被迫生存在主流社會而產生的問題。當我們這樣看的時候，我們就考慮到說，從第一階段，現在邁進到第二階段，我們對個別族群在做支撐，但是我們仍然面對著第一階段的壓抑，意識型態的這種，後殖民的現象，這種東西如果你要去處理的話，單單用個別族群的族群政策、個別族群的文化政策，我覺得顯然是不夠的，因為它沒有在處理族群關係，因為它沒有在挑戰主流社會，它也沒有在挑戰優勢族群，優勢族群沒有被參與進來，所以我覺得在下一個階段，族群文化政策，語言也好，背後基本的想法我覺得應該是介入式的，就是要有族群關係意識，要有族群關係的概念，把它放到族群關係的領域裡面，去做客家的、原住民的、Holo 等等、甚至是外省的東西，必須是在這樣的架構裡面。在這樣的背景裡面，也產生一些有趣的現象，我們現在講到族群的時候，基本上大家不自覺地想到原住民和客家，Holo 人認為說「我是台灣人」，所以 Holo 人到現在到底要用閩南、Holo、學佬，只好用 Holo，我想很多講 Holo 話的人，他可能也不太意會到說他是這個族群，所以他們就會去強調說，沒有族群問題，只有國家問題，如果這樣的話，原住民和客家就會誤會它，我們這幾十年不知道在搞什麼。所以同樣的，外省人大概也傾向於此，不要去撕裂，過去我跟你一樣就好了，我現在講跟你不一樣就撕裂，所以這個都繼續在壓迫。相對優勢多的族群就是 normal person，原住民、客家才是族群，所以在外省的情況下，他們認為自己是中國人，他就解決掉他的認同問題，Holo 人認為自己是台灣人，就解決掉族群問題了。可是客家人、閩南人、原住民還要進一步去做，我是台灣人中的什麼人，這種國族的認同重建的過程裡，我覺得 majority 的原理需要形成新的族群原理，我覺得這個部分是未來族群政策的理念，就是說我們要如何讓大家認知到，每一個人作為一個族群人、文化人，他不只是原子式的公民。比如說大家講公民民族主義，公民民族主義背後因為有自由主義的想法，原住民的文化就消失，反正你也有投票權和公民權，所以我覺得公民民族主義某個程度來說有它的正面，但要去調整它，不能讓這種看法好像變成一種新的主流，然後又不用面對族群的問題。再這樣的大背景下，我們如果講語言好的話，很顯然地，語言的平等是最基本的，那當然是說本土族群的母語，應該是 national 少數族群，immigration 少數族群應另外談，像有些人認為新移民也要平等，但我認為國民待遇跟人權不一樣，人權應該要平等，國民待遇會因為種種的因素，社會因素、國家的利益、共同利益的因素而有不同，全世界也都是這樣。我覺得在平等之外，它要有內涵，怎麼樣才會平等，一定是要在公共領域裡面，它的使用是被保障的，那才是有具體的平等的意義，而不是只有象徵性的說「它是平等的」。既然要在公共領域上有平等使用的權利，具體的在公共領域中可以用

自己的母語去參與公共領域，那一定是法律上，就一定要實施多官方語的制度。多官方語的制度可以考慮到，在全國性與地域性上，比如說在阿里山鄉，阿里山鄉的第一官方語應該是鄒語，中央政府、地方政府發到這裡的公文，就應該鄒語為第一版本。街道名稱阿里山鄉招牌都是用鄒語寫的，漢語在底下寫小字，就是說，族群這個實體當然目前沒有把它法人化，也還不是個自治團體。那最低限度我們要在地方自治的這種情況之下，讓地方自治團體它可以決定當地的第一通行語，我覺得應該要有這個制度，這其實就是我們過去對語言共鳴法的時候要推的，結果那個案子在行政院階段就被擋下來了，語言需要平等，需要官方化不能只在學校教，需要做語言的社區營造，母語的學習不該是個人的學習，因為語言一定是全體再使用的，但現在都是用華語在教母語，我們目前母語教育要進到生活中和跨族群的領域中，最後我幾年一直在提倡的觀念族群主流化的政策建構和具體實踐的方案，參考邊緣群體的主流化，回歸主流應該是回到社會跟大家生活在一起，性別、特殊教育等等的主流化可以借用到族群參考，我提族群主流化分為二，一是族群議題的主流化，基本上是說在各種政策擬定，不是只有族群政策才有族群問題，公共議題上的族群主流化，國家要建構跨族群文化的互動公共領域，二是族群實體主流化，建議兩個東西，在我原鄉我的母語是當地主流文化，保障少數人的學習的機會，不這麼做的話會在地移民化，原地流浪，一定要有魁北克模式，我提議變成邦聯制，用邦權保護民族自治，要有能力對主流族群逆向輸出文化，參與主流文化的創造，族群政策大概是這樣，我們需要多元文化基本法除了母語保障，我們面臨全球化有很多防線沒有收好，我們談族群常常在內部矛盾裡去看，比較少在全球化中面臨的問題，聯合國的文化藝術表現多樣性公約大沒有約束力，若好好把它制度化，我們有機會在自由貿易中，去堅持文化例外？所以現在文化產業洞開我覺得要從市場保護，主流媒體也要負擔起表現文化多樣性的義務，新移民較偏向個人權為主，在主流社會中是有主體性，但也會有集體權的問題，集體權比較需要用在原住民，客家運動也有在提倡，最後還是提倡魁北克模式，在族群政策中最不會提到外省族群，因為他們是去族群化很嚴重的群，政治性的族群，或是不是族群只是個個人，我不是外省人無法替他們發言，我們要去尊重，尊重外省人版本的本土意識，本土意識不是只有我們在決定，外省人的祖源敘事，可以看到外省人的本土敘事，例如四四南村，現在較擔心是原住民，他們族群規模小，面臨族群解組，可能經濟上的解組，或是文化、意識、身體上的流出，或是天災的難民，有了房子但不是家屋，有地方住但不是部落，在政府政策裡是沒有放進去，好像也不是原民會在主導，所以族群文化需要環境除了原鄉還有都市，我們要想都市文明是甚麼，在 Holo 的部分是有但被遺忘，在《跳舞時代》李坤城堅持要找一個台語配音的知識分子的質感的旁白，我覺得 Holo 的危機還是在，但又是多數，如何在台

灣扮演重要他者的角色？

林：依你這樣講你要在紅色的部分設一個新竹客家邦？

楊：以後台灣變聯邦，形成一個原住民邦，花東和原住民鄉應該變成一個邦，所以花東的 Holo 和客家只能做少數。

黃：所以這是你的族群主流化的概念？

楊：族群主流化中一個是族群議題的主流化和族群實質的主流化，族群實質的主流化中參與主流建構的管道和制度性的環境，另一個重要的是在地的主流化，常常我們在自己原鄉還是少數，整個制度環境、語言文化都還是國家的不是自己的，必須在族群聚居地方是公共領域建構的標準，也要尊重聚居地的少數，在學校就是用母語學習念書，少數族群也會有自己的母語課。

蔣：構想很好，個人非常支持，小英、民進黨的立委看法是？

楊：這些人需要三娘教子。

童：我們在強調原住民時對於旁邊這些佔了原住民保留地，就有民進黨附和就地合法。

張：這個方式叫領土原則，有個前提是依附在某個區域，像瑞士德語區、荷語區，對少數語言來講，地理分布做好就好但是比較大問題是 Holo 人，人站 70% 以上全台會講 80%，所以共通語是社會事實，某地區語言超過 50% 就是地方的強勢語言，但是政府沒有給予適當的尊重，人這麼多繳這麼多稅金，當然需要有使用的權益，語言壓制現在沒有，Holo 的感覺好像甚麼都不是，台語的部分要如何推展，剛剛提的領土原則適合少數語言，但另一種權力賦予，語言人權是帶著走但到原住民區就沒有了，特別公務人員雙語的要求，國家考試要列入選項之一，對於客家區域原住民區域需要要求它語言能力，台語作為官方語言，是需要做一些討論的，對公務人員、教育的意義是甚麼？應該要推雙語的教育的精神，社區的教育是要跟在地的語言文化地理有關，在客語區地方的老師要瞭解客語和華語的關係，政府要推行這樣雙語雙文化的教育。

台語的部分要多注意，它教育的意義上在哪，語言人權有兩種，一是學習自己的語言二是學習共通語的權利，台語作為共通語沒有普遍的教學，也是違反語言人權，我們要處理語言問題，對於客家、Holo、原住民的問題是小孩的語言流失，Holo 但沒有一個國家語言復興的計劃，這是要提一個共通的計畫 Holo 人也需要，美國最近通過一個教育法案，做幼兒的原住民語言教育，Holo 作為共通語在教學和地位上要好好處理，對於語言我們比不上中國，他們在憲法地方自治條例都很清楚，緬甸也是。在法治化方面不要把 Holo 平行化 70% Holo 人不可無視，台灣原住民可以用紐西蘭毛利

人做標竿，Holo 可以以香港廣東話作為模範，他們公共領域幾乎講廣東話，楊先生講隱形的族群，福老人才是隱形，消失在國家政策，這也是語言歧視，在政策分配上不公平，人雖多但語言還是流失，學校無法提供語言教語，一周一節課沒有用，全世界講語言復興是沉浸式教育不是一周一堂啦！

林：如果出現兩種語言學校一個是國語學校一個是台語學校會如何？

張：我教當然是台語學校好。

童：那是有歷史的意識形態，我們現在好像在講原住民的雙軌制，那時有受白人教育就會送去白人學校，意識形態要保留自己的部落我覺得這樣的選擇是很殘忍的，我去加拿大看第一民族大學但國家沒錢就沒再開班。

張：我們不是做華語或母語得選擇。

童：我是說如果這樣選擇有那個歷史背景很難去推動。

林：如果台語文字化，台語學校的華語課就很少，如果台語文字化快速流通，書要翻成台語是簡單的。

張：我覺得不是選一個的問題，是可以雙贏的方式，可以有兩個老師，一個早上一個下午分科目教學，我們追求目標母語在強勢語言下有發展，我們的教育過程學習華語但忘卻母語，若要普及來做課程語言，在國小可以融入的課程多，雙語的方式是漸進的，但每個教師需要雙文化雙語言的背景，是老師基本的素養是要全台灣去推廣的，我講的是語言行銷。

童：如果要提供更好的政策就是學校語言課時間，一定要找到平衡點，國小國語課能不能有空間調整，轉成學習母語，但這就涉及國家語言政策。

張：在香港的華語教學是用廣東話去教的，看我們要用甚麼方法去鼓勵用這樣的教學方法去教學。

楊：現在我們是做語言教學不是教學語言，教學語言的不分制度上去做是一個方式漸進式的，另一個是利誘的方式。每個學校的情況不一樣，而且我們也有很多基礎工程沒做，例如地名的翻譯，需要制度性的作，標準化、標音系統等等大工程，等這些東西出來學校教育才有 background，如果在客家地區需要先具備當地的語言能力，在每個地區都要一定比例的老師使用多語言，有很多人說用國家考試或是交換利益的方式是成效不大，學語言的利益是依照市場的需求，市場需要甚麼流通的語言，像是自行車的行銷，母語行銷就是要做意識型態的重新定位、改造，是有機會被翻轉的但是我們要用甚麼法，像是我找徐薇開客語課，或是在 ICRT 做客家語也是，這個方向可以擴大去思考。

童：政策的推動和落實還有一個關鍵性的問題就是母語老師的認定，政府無法



成為國家認定的老師，假如政策有了也有語言教育的時數，母語老師成為正規的老師，這些意義是不一樣的。對於語言專家、教學的人、學校要正視，這是我們一直無法突破的，我們一直無法把它變成正規教育體制，如果正規化會有一定的力量，我一直在想關鍵的問題是哪裡？

林：關鍵是雞生蛋還是蛋生雞的問題。

童：是，這也是國家發展在思考議題的時候，也涉及到地方自治法師資的認定的部分。

楊：這一點還是牽涉到意識型態的問題，如果群體內部沒有這樣的價值，國家有政策有是沒有辦法，是意識型態的挑戰，只能以社會運動的手段去改變，如果在客家地區要用客家話教書，家長就先反對了啊！但 Holo 話就比較不同，因為離開學校進入職場發現講 Holo 可以拉近與他人關係，客家人離開學校發現自己必須要用 Holo 話，就去精進。

童：我們原住民也是，很多原民的知識份子覺得不需要學母語，尤其是小孩在都市的，學母語可以讓我們賺錢嗎？這種話多出於知識分子，他們一直抗拒，因為他們的孩子已經離開他的文化環境，但漸漸的母語老師接受訓練，經過一段時間大家慢慢讓知道，像原民台我們在做外來語的處理，努力做原住民族語新聞努力翻譯，一般社會的科技語言、新知識的外來語是很難翻譯的啊！需要累積詞彙、應用擷取各國語言。

王：接著討論一下泰雅語，我之前博士論文是寫主題性的教育，我寫到 2000 年，把到 2000 年的議題都整理過，當時本土語言運動受到國際化的夾殺，因為那時推動英語教學，很多都被停止，剛剛說到傳統教育是語言教學不是教學語言，那時的教學語言只拿到一節課，但從 2000 年到現在的教學，有延續一些成果，2013 我被原民會派去教育部當代表，最後成立原住民族小組，但是我提案的時候很少人支持，最後變成原住民族與新住民小組放在一起才過，第一次開會原住民族和新住民聚在一起，結果兩邊無法對話，只好分成兩個小組運作，但在進入十二年國教課綱的時候，新住民他們不是想進入本土語言，是想進入第二外語，但是受到英語系統的封殺，最後才到本土語言這組，後來小組就分頭運作，我們進到語言領域課綱小組裡本土語言組和外國語言組一起開會，但有時候開會概念有一些會模糊，到最後我們本土語言又被防堵掉，第二次國際化夾殺，受到東南亞語的影響，但卻是兩個可以互補的領域，如果先學會原住民語言再去學東南亞的語言會很快，但是現在是分離的，隔離式的語言教學，有關新住民語言的教學都是找新移民姊妹，希望這些媽媽們可以轉成教學者，但卻需要很大的工程，現在有 2264 個缺額，但他們遇到的處境也跟原住民一樣，這些外配他們可以去學校當志工，我們在現在的教育系統，強調多元文化，他們所提到的第二外語，印象都是東南亞語，教育的版圖移動太快。林老師所提供的資料本國語和外國語，我覺得我們需要去定位這些移民的語言

是母語還是外來語，這些基本價值沒有弄清楚，在教育場域實際操作將會有很多似是而非，而他們對新住民語言的態度是以前對原住民族語言的複製，只是他們容易受「人權議題」而被看見，但背後還是一種「點滴式」的語言教學態度，對於語言也是「增添式」的教學方法，我滿贊成整個國民的多文化教育，如果意識形態沒改，歧視還是無所不在，我建議，第一，語言教育的版圖，要思考移民語言的位置，而且中南部學校新移民逐漸增加，這個版圖大家要思考一下。第二，外語的問題，日語、德語覺得被英語霸權打壓，國家對於第二外語的思考，我覺得比 2000 年當時還要退步，第二外語爭不過英語，且日本的移民不比東南亞少，但是比東南亞不被重視，所以第二外語在定調的時候，希望不要進入小學教育，希望從國中開始學，所以要到高層次的國家發展語言政策去思考，而第二點國中本土語言必修是不能放掉的，對孩子的認同最重要的產生在國中，有族群療癒的作用，認同與培育的作用，所以國中一節的本土語言應當維持。第三點，原住民族語列入國家語言，紐西蘭的毛利模式是滿重要的參考，這樣才會隨時記得這片土地是誰的，背後很多文化才能去發展，我們都提到語言教育，但沒有做語言行銷，互相瞭解與尊重，應該要加進去，沒有去想整體族群內部的情形。族群文化發展策略的多元文化教育應該要重新思考我們國家有多少民族，因為我看很多教育現場多元文化教育都在講新移民，在教育系統的人應用性強，他們首先解決現在需要解決的問題，我看他們的教學內容，我們理論想像的多元文化教育應該有性別、階級、族群，但台灣就會畸形的發展，請大家都注意一下！沉浸式的語言教育屏東縣有做出來，是客語的沉浸教育，他們的客語打通關的幼兒園教材做好了，是相當偉大的工程，反而桃竹苗沒做，且桃竹苗在學習歷程上，族群關係是不和諧的，在發展策略需要重新定義。之前林老師是叫多民族、多族群，但之後沒有被用，變成「多元文化」，但用多元文化一詞，我覺得沒有正視到本土民族的組成跟議題。

林：講具體一點，你覺得東南亞的語言該怎麼辦？是跟本土語言並列還是第二外語？

王：我跟張正辯論過，最後我沒有很堅持，當時我是覺得不行，不能讓他們進本土語言，但經過辯論後才想到他們也是我們孩子的爸媽、也是這裡的人，但是要叫「移民語言」，剛有講到公民權利不應該是一樣的，但是做為公民語言要怎麼弄？

黃：第二語言啊。

蔣：這個議題，2009 年我們的台越文化協會先討論越南他們怎麼處理？華人是越南的少數民族之一，華語在學校是當外語處理，在台灣我們說新住民是夫妻兩人都算嗎？常常只有一半（女性）是新住民，民進黨不懂這個，國民黨想要弱化台灣意識，一開始新住民語言會被列在本土語，國民黨是支

持的，因為中國移民也是移民，所以山東話要教、四川話也要教，是有策略性的要弱化台灣意識，在新住民部分有跟越南、日本、美國討論過，本土語言跟外國語言當然要分開處理，東南亞語放到第二外語很 ok！現在做的也只是新住民跟歐美切開，現在把新住民語言放入本土語，是故意的啊！現在是一個畸形的狀況，我的台籍學生到學校教一節課 260，但越南籍去教一節 800 元，開始產生衝突，所以，新住民的語言應該比照西方語言去處理，和本土的 **nationality** 要有不同的定位和處理，新住民應該以第二語言去處理，現在又有十二年國教課綱，看到開花，本土語言比新住民還弱勢，新住民語言國小可以教，國中、高中、大學都可以教，本土語言只有小學可以教，這樣來看台語及客語現在有哪個大學在教，越南語有十幾個大學在教，現在徵求越南語師資，比台語客語還多，這樣的不公平之後，會演變成族群衝突。

楊：因為在台灣工作不用越南語但去越南工作需要啊！現在就是這樣，我們不做大一點的東西，像魁北克模式。客委會像是客家「治喪」委員會。

張：語言教育分為 **formal**（制式）和 **informal**（非制式），蔣教授的建議是新移民語言不是制式教育，Holo 和客家的問題是制式教育，學校之外就沒有了，如何創造學校之外的母語學習的機會環境，像是教會需要一個場所，讓各種語言交流，這個場域要創造，我們剛談的是制式教育，放學怎麼辦才重要，所以母語意識要起來才重要，再來傳播媒體也是很重要，現在沒有創造出足夠的各種族群語言的電視節目，跟文化產業結合，這部份很重要，剛剛說用母語教某種課，可以先設計好做示範教學放在網路上，網路上也是可以吸收的，這應該是之後要去發展政府應該要補助，包括新移民教育都是可以做的，學校教育有它的限制，教學語言華語跟母語可以有適當安排，可以慢慢規劃，開始規劃當地政府提出雙語服務計畫，這些公務人員的語言至少要多少程度，學校也是雙語教育，那些科目可以用另一個語言來教，慢慢看發展狀況，做的好給獎勵，現在民族學校、實驗教學都可以去做啦！如果給經費相信很多學校會去做，但做得如何是另一回事，但是培訓的東西要有系統去推展，族群意識這些相關東西，學校和學校之外都要做相關活動，特別是為了青少年所營造的族語環境，學校和學校之外都很重要，青少年的喜好要如何跟族語教學做配合，很重要。

楊：有個小朋友去客語朗讀比賽，老師給的文章是去山上阿公家玩，我們總是想像傳統，為何不讓他用客語講電動，另一個是我研究做使用客語的狀態，可能還不錯。我們以五年級為基準，我們跟上一代講客語，我們跟下一代大部分都沒有再講了，等到我做阿公家裡沒有講客家話了，所以等到五年級當阿公客家語全面消失，那條線緩緩下降好像有機會拉起來，但有一天急速下降，母語懸崖，這個狀況很嚴重。屏東縣的沉浸式教育，古秀妃剛當處長時，我跟她說你好好做，是有經費給幼稚園，客委會之前就有

補助幼教的發展，這個問題是回到社區又回到華語，當小朋友進到小學以後，沉浸式教學又沒了，我建議他先做幼稚園，請家長一起，之後國小讓這群小孩上來，我們協助學校讓學校有會客語的老師，用客家話教幾年課，成功模式做出來，沒有要求全部課程變客語，這些小孩變成真正的雙語小孩，如果母語沒辦法進入知識領域、公共領域，小孩自然不會講，一定要回歸知識領域、公共領域這個語言才能活過來，當然配套要做好，需要母語的意識和建設，才需要運動面，我去學校跟老師說我小孩要用客語教學，學校不准要去申訴，一定要有人做這樣的挑戰。

童：今年新北市辦全國語文競賽，我感受到學校代表有甚麼誘因得重要，我發現很多代表都很堅持要參加這個活動，現在教育部持續在辦很多活動，有一定的力量會出現，刺激各個學校來參與，像我們原住民族語文學獎，每一次的比賽越來越要求，作品也越來越感覺到族語文學的建立，這是我們現在在做的族語文學獎，在辦活動中如何感受那個韻律。

楊：以選舉來比喻，陸軍跟空軍，現在學校就是陸軍只有陸軍大家不想參加，空軍就是意識形態和認同，如果沒有受傷的意識怎麼會有想要尊嚴，台灣這麼龐大的文化屠殺，沒有人去研究這對我們成長、個人自我認同的成長的影響，母語的傷痕意識要做，有了就有意識形態和認同，需要行銷，我覺得原住民最好做行銷，請原住民歌手、運動員集體去恢復傳統名字等等，對於族群的其他人來說自己的東西出現在公領域是有意義的，這些進入文化工業會讓人認同，我覺得需要這些東西。

林：請教一個問題，有人覺得台語不高尚，會講可是不會寫，這個要怎麼推？

蔣：這個真的很難！像在台灣語文學系裡，也有人反對台語、客語書寫、反對書面記錄文學。

林：有一種人喜歡講台語，但是因為無法文字化，在書寫上有困難。

蔣：文字化一直有在出版，但一般人沒有管道和意識。

張：建議教育方面，把國小階段的教材翻成各族語言，如果裡面書面出現問題，先處理口語，以可以講為優先。

童：在整個義務教育要怎麼去設計？不要到國高中就沒母語課，這需要思考。

蔣：現在有機會了因為十二年國教，所有設計都會重來。

楊：理想狀態在國民小國階段，要有跨出自己族群語言的能力，除了自己的母語要學會還要學另一個族群基本的語言，有利於族群的流動。

### 第3場次「體檢新移民政策及移工政策」

(一) 時間：105年3月14日(星期一)上午10:00

(二) 地點：政治大學原住民族研究中心(研創中心二樓會議室)

(三) 記錄：李台元

(四) 出(列)席人員：

1. 研究小組成員：林修澈教授、黃季平副教授、李台元助理研究員

2. 與會人員：

台灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授、社團法人台灣新住民家庭成長協會柯宇玲執行長、台灣外籍勞動者發展協會徐瑞希理事長、燦爛時光東南亞主題書店張正理事長、社團法人台灣新移民協會麥玉珍負責人(請假)、政治大學勞工研究所劉梅君教授(請假)、台北藝術大學通識教育中心顧玉玲講師(依姓名筆劃排列)。

(五) 座談會提綱：

1. 我國的族群發展政策，應如何看待新移民及移工兩個群體？

2. 我國的新移民政策，在族群權益的保障上，現行困境與未來走向為何？

3. 我國的移工政策，在族群權益的保障上，現行困境與未來走向為何？

(六) 座談會摘要：

林：台灣過去的走向、未來三年到五年內怎麼樣的走對台灣的發展會比較有利，對象是鎖定在移工跟移民。聽一聽大家的意見，看能不能重建來給國發會做為建議。大家自由發言。

張：新移民跟移工是分別談還是一起談？處境不太一樣。

辛：政策的地位。

顧：法律的適用性。

張：台灣跟中國的關係的定位？

柯：我先起個頭好了，因為在我的服務裡面，我會看到現在外籍配偶跟大陸配偶，所有的權利全部都建構在婚姻這件事情上面，婚姻如果一消滅，什麼都沒有，如果她還沒有拿到身分證，我們現在講的都還是沒有拿到中華民國身分證的人嘛，如果他一離婚，或是先生死亡，她等於婚姻消滅，消滅之後她等於在台灣的所有權利，就法律層面來論斷，視同一般外國人。不過後來有修法說如果離婚、先生死亡，她可以因為小孩未滿二十歲之前未

成年，她可以先居住在台灣，可是法律就只有訂到這樣，話還沒有說的就是小孩子滿二十歲之後，她如果沒有身分證，她就不能繼續住在台灣，她如果要繼續住在台灣，她必須用觀光的名義進來，或是她要想辦法找到有公司聘用她，申請工作證才可以繼續在台灣居留，等於陸配或外配在台灣很重要的是可以在台灣繼續居住嘛，如果不能繼續居住，什麼都別談。在看外籍配偶跟大陸配偶，我們會先去看說她可不可以繼續長期合法居住在台灣，然後才來看其他的各項一般國民權利義務，所以第一個我會先看能不能繼續在台灣住，婚姻消滅之後都沒有，即便她離婚，所以現在很多人離婚了，我們國家叫她走，她會覺得我已經嫁來了，為什麼要趕我走，或者她擁有離婚之後小孩子的監護權，她可以繼續在台灣居住到二十歲，小孩子一滿二十歲，移民署就不再發給她居留簽證了，這個部份怎麼去看待婚姻移民，這個定義上面可能要再做釐清，台灣需不需要有一批人、台灣尊不尊重人權、有沒有考量到一般民情這種嫁娶之後她的身分認定，我覺得這個部分需要再討論。

林：對東南亞的配偶也是。

張：十八歲的樣子？

柯：二十。現在移民署規定你的生日滿，今日是一百零五年三月，她就實際去看你實足的年紀，之前移民署都沒有先跟人家講，外配就一直以為她可以老死在台灣，可是移民署不給人家繼續發合法居留證。我們現在看到很多太太並不知道她可以去申請永久居留。

張：所以她其實是可以申請永久居留的？

柯：對，但是申請永久居留又有一定的門檻，財產、證明、自行謀生的各種規定，但是移民署宣導的並不好，很多比較早年嫁進來的太太，她們根本一無所知，直到她孩子滿二十歲，她們才知到離婚的太太孩子滿二十歲就不能繼續住在台灣了，我覺得我們國家對於婚姻嫁來相關事情細則必須要再重新檢視一番。人家把我們未來的主人翁撫養長大，我們國家跟她講說「我們不用媽媽了，您請回吧」

林：現在的情況在外國怎麼樣處理？

柯：前一兩個月，監察院有請我們幾個人，有民間團體，有一位中研院教授，有去監察院，因為監察院有說想要去看看是不是移民署這樣子的執行是不當的，那一位中研院教授提到說聽到很匪夷所思，可是我們在實務上的確看到非常得多，移民署也知道這件事情，但是移民署都說它依法行政，那個教授說不可能，為什麼太太會不知道自己可以申請永久居留，但是實際上我們卻看到太太，第一個不知道自己可以申請永久居留，第二個她去申請永久居留還是有門檻，她跨不過。

顧：事實上台灣的永久居留誘因也不大，我們相關社會福利也拿不到，其實對

於大部分的外國人來說，他若不是入籍就是不入籍，入籍他還得放棄自己的國籍很麻煩，我們不太像很多人在美國住一輩子拿綠卡就夠了，綠卡就是一個永遠居留證而已，他不需要入籍，但是權利都可以享有，那台灣的永久居留完全都沒有，社會福利、政治權也沒有，不過是一個我可以久不用去換而已，所以其實大部分的外國人，包括外籍配偶都不會去申請，沒有好處，所以我反而會覺得說應該針對婚姻移民有另外一個不同於一般的永久居留，否則我覺得移民署就會把我們往永久居留去推，做為一個外國人你本身也許要七年的門檻，我都覺得對於外籍配偶來說，他怎麼會有這種動力去申請？沒有好處。要訂立另外一個屬於婚姻移民的永久居留的方式，這個永久居留包括政治權、社會權利，跟原有的入出國移民法切開，因為你要去動那一塊很麻煩，倒不如特別針對婚姻移民，因為婚姻移民可能十年二十年都沒有去申請入籍，到最後就變成外國人。另外現在我們越來越多有一百萬的大陸、越南海幹，其實都是在東南亞國家當地結婚，所以他的老婆永遠沒有機會入籍成為台灣人，他把小孩子帶回來，我遇過幾個案子是老公死掉了，媽媽把小孩帶回來，小孩本來就是台灣人嘛，血統的問題，可是媽媽變外國人，小孩可以留下來，他們即便有居留權，跟本來就在台灣的又不一樣，變得很麻煩，所以我覺得婚姻移民要有一個特殊的，除了她入籍之外的居留方式。

林：台商在外面的婚姻，不屬於婚姻移民？

顧：要看他有沒有在台灣登記結婚。這個有啦，我說的都是合法的婚姻沒錯，他還沒有成為移民，但是他的小孩子多半會回台灣來受教育，在這種情況下反而孩子是台灣人，媽媽是外國人，如果老公死掉的話，我覺得差別會在這裡，跟前面一樣都會變成媽媽立刻變外國人的狀態。

林：前面是媽媽變成外國人，後面是媽媽沒辦法變成本國人。

顧：因為我們是不能依卑親屬，就是不能依比你小的親屬，就不像在美國很多人等到小孩子長大到二十歲變成美國人，然後父母過去依他，台灣是不行的。

要不然的話越南配偶的爸爸媽媽都來了啊。

張：這樣看起來有新移民身分證是一條路。之前沒有看到新移民身分證這種東西，假設結了婚之後就有這種東西新移民身分證是為了工作，或者是有這個身分就可以配偶死亡還可以延續下去...我還搞不太懂。

顧：我看過蔡英文新移民政策的白皮書，我以為他的第一項身分證是指要把大陸配偶目前變成跟外籍配偶一樣，我之前看的理解是這樣。

辛：他大概只能做到這裡。事實上我會建議說，因為這是國發會的研究報告，國發會能不能把這個東西跟相關部會要求作回應，所以你們必須要去瞭解相關部會能不能夠做回應，那個回應我們可能不接受，你們要去瞭解，內

政部移民署對於我們主張的東西不接受的原因是什麼，如果不瞭解的話他們可能很快就會打回票。我本來是擔心一些假結婚的情況，我猜他們是擔心這個。剛剛提到先生過世，我覺得先生過世跟你的離婚是應該至少要分開來處理的，若以他們擔心的新住民嫁過來之後很快拿到身分證以後，可能就會怎麼樣，他們擔心這一塊，那你講的是不一樣的東西，他們可以預先作規劃，我是覺得要瞭解一下他們對這些東西的回應。這些東西你們主張很久了，那他們一定會有一些回應。

林：我們再退一步講，台灣的外配比例已經相當高了，常常講的就是他們已經比原住民的比例還要高了，人口數要多，在你們的看法裡面，婚姻是沒有辦法去阻擋的，那是個人行為，但是整體上來看這種現象應該再擴大或是再縮小？

辛：新移民、婚姻移民高峰期已經過了，就像剛剛玉玲講的，不是我們娶過來，而是我們到當地去結婚，所以那個議題是不一樣的，而且縱使早期過來的婚姻移民，他們慢慢在台灣待久了會有新問題產生。像是他們不喜歡拿那個身分證，因為他們拿了就後悔，發現他們要放棄那邊的，也不能繼承，然後他們可能很想要回去，對於這些想要回去的新移民，他會產生新問題，我們比較不瞭解，我聽到很多的是，很多陸配是現在大陸經濟發展很好，所以想要回去，他會把小孩帶回去，可是先生又留在這裡，到時候又產生新問題。對於新移民這一塊，縱使新移民，他的樣態不一樣，夫妻之間的地位都有點不大一樣，可能是在外面，我根本不可能來台灣，可是我確實到台灣來，新問題會產生，或是早期嫁到台灣來的他們會產生一些社會問題，這一塊比較不建議以過去榮民去大陸娶的，台灣找不到老婆的去東南亞，現在婚姻移民樣態已經不大一樣了。過去我們一直把新移民當成一個比較弱勢的，一直想要協助他的、輔導他的，現在不是這樣子，不見得是像過去教育程度比較低的，他們是自由戀愛自由移民，他們反而比較在乎的不是弱勢族群所期待的社會救助，是別的東西，這個議題如果有前瞻性的建議的話，研究方向可能要再調整。

林：他們要的不是社會救濟，是什麼？

辛：權利。

柯：工作權，還有創業。創業那一塊我們政府對於外國人的創業規範有點囉嗦，對於東南亞移民在台灣創業，跟日本，跟台灣一點關係都沒有，我們的經濟部審核是截然不同的，那個部分我沒有涉獵很多，但是我實際看到的對日本很歡迎，對東南亞的婚姻移民投審審核相當嚴格。可是他們都是已經嫁來的人。

徐：我們協會裡面要用來請他們協助外籍移工的，大部分都是要請新住民來幫忙，我們看到新住民的問題，本來是要做移工服務，但是後來發現沒有把



新住民作好的培育的話，其實做移工服務有些時候不是那麼容易的。所以我們那時候開了一個班，新住民的口語傳播媒體表達班，也是因應移民署的電視節目，移民署做了好多電視節目、網路，都是要給新住民使用，結果這些新住民沒有辦法實際來參與製作，所以開這樣的班時，有很多新住民來上。很多來上，他們很多人學歷都是很不錯的，他們之所以沒有在外面進去公司工作，通常除了學歷之外，學歷對於公司來說可能不是那麼重的，最重要的是說工作時間，就是家庭問題，包括我們那時候在開班時，發現到很多新住民他本身的能力不錯、學歷不錯，甚至有一些是他在本國時有出國經驗，像我們有一個在緬甸開公司，他還到新加坡去做一些商務的工作，來到台灣他只能當打掃的。雖然我們比較著重在移工服務上，坦白說我們也看到新移民比較艱苦的部分，其實台灣社會在工作制度和學歷這一塊，讓他們在台灣的發展非常不順利。誠如剛剛辛老師講的，我一直在想說我們接觸到的新住民有一些不一樣的落差，為什麼呢？我幾年前在伊甸基金會的時候，服務偏鄉地方，偏鄉有很多新住民聚集的村子，那些新住民真的很辛苦，學歷比較低，但是後來我們在雙北都會區接觸到的新住民，可能他的狀況跟在偏鄉的很不一樣，也許我們對於新住民的一些看法，從過去婚姻移民到現在新的高學歷新住民加入，怎麼樣去思考，也許會有不同對待的方式，換句話說不要把腦袋留在偏鄉、弱勢，需要社會福利，我們接觸到的一些新住民，他在台灣上的一些課，好像是把我當成初級學生，所以這是我們在做新住民服務時，有一個很大的問題。如果我們在都會區接觸到的新住民是這樣子，那在偏鄉那麼多的那一群，這兩個這麼大的差異，到底怎麼樣來做？譬如說移民署一些課程規劃上，很多都是集中提供給都會區來得比較多，這方面的學習資源比較多，反而偏鄉地區真正弱勢的新住民有沒有得到這些服務，是我們比較質疑的部分。

顧：要正名一下，移民署已經改成新住民了，統一就稱新住民，新移民政策都正名為新住民。之前他確實是很多種語彙在說，但現在已經統一。

徐：回到柯執行長講的問題裡面，孩子長大了之後媽媽沒有依親身分，我覺得中間有一個點，是說那麼長的一段過程當中，媽媽沒有得到資訊可以申請居留，我們先姑且不論永久居留有沒有誘因，就這一點他的確是不知道的，政府可以說我有這些東西，可是為什麼你做了這麼多資訊提供，這些新住民媽媽，也許在偏鄉他收不到這樣的資訊？

辛：移民署會鼓勵他們來申請嘛？

林：所以現在看起來是移民署不願意他們留下來。

柯：不是，我們看到是移民署不會主動去說，因為這些媽媽可能兩年、三年都必須跑他們移民署服務站，但是他們都不會說。

張：整個台灣的國家政策，像剛剛投審會來講，我們對於不同國家是分得很清

楚，外交也有 23 個國家，東南亞、非洲等，其實我們在政策上是反映了台灣的主流心態，這個東西細節什麼的可以改，可是前面能不能改？還是確立台灣的立國方向，在世界上是這個樣子，也 ok 啦，我們看美國就是抬頭看它，看東南亞就是低頭看它，確定我們的國家是這個樣子。可是現在我們的作法當然不是啦，希望平等，這種後端的檢查，像移民署有沒有宣導永久居留，是個別差異，台東移民署、台北的怎麼處理，每一個人我覺得不一樣，也有好的官員，會希望你留下來，可是後面的政策態度會覺得很繁瑣。我覺得個別會有友善不友善的差異，但是政策上不敢說出口說我們是不友善的，但還是把它們分到那一類，我們其實不是這麼歡迎。後面要怎麼去改善。

柯：就我跟政府官員的互動，我會覺得這些的不友善，都來自於自我保護，不管那個自我保護是在文化價值觀念上的自我保護，或是在實際國際競爭經濟力上面的的保護，我覺得都是自我保護的概念，這樣的概念會阻擋台灣的進步，應該要更開放心胸。那剛剛提到偏鄉跟都市，就我的接觸跟觀察，不管在都會區還是在偏鄉，嫁進來的婚姻移民有高學歷、低能力的都有，我覺得比較難用他從哪裡嫁來來論斷這個人，可以用時間軸來看，過去的確五年以前婚配進來的狀態跟現在年輕一輩的狀態有很大的不同，就像辛老師講的，最近幾年你看下來會覺得他們的學歷都超好，目前在婚配已經不是夫家想要娶一個弱弱的、乖乖地、聽話的，嫁進來的不管是大陸、東南亞或其他地方，各方面的能力學識都相較於之前很不錯，可是這些很不錯的太太嫁進來會跟我們說我們好像廢物。

徐：之前也碰到一個越南的老師，他跟我講說越南外籍配偶有一個私底下聯誼，他們有發現好機會就會讓嫁到台灣來，現在被埋沒在家庭裏面的配偶有一個工作的機會，我覺得他們這種自力救濟已經在展開，因為台灣政府還是用我們習慣的眼光，也許是柯執行長講的用五年以前的眼光去看待他被剝削、弱勢，以至於這些新住民，或原本就已經高學歷的新住民是比較疏忽的，如果就我們接觸的經驗，他們私底下的自力救濟已經展開。我上禮拜跟我一個越南籍朋友吃飯，他來台灣第一個拿到中文研究所博士班的越南籍新住民，對我們來說越南籍可以在這個地方拿到國立大學博士班，他是非常厲害的，他在整個過程當中，因為先生跟婆家的支持，讓他可以在外面工作、讀書，可是如果沒有的話，家庭還是影響新住民發展的重要因素。

林：現在我講的這個問題比較敏感，要把新住民跟外勞移工連在一起。

徐：我先回應一下，我最近碰到好幾個外勞移工，非常好笑的是他們跟我說他們要留在台灣，所以他們在相親，甚至有婚友社，有一次突然來拜訪我們，說可不可以幫我們辦相親，協助女性外勞跟台灣男生相親，以前大家覺得說還要跑到國外去，其實有一些在台灣的女性移工有在台灣生活的經

驗，有一些又稍微懂一些中文，坦白講有一些女性移工，特別是產業移工，在他母國的素質還算可以，並不是說都是小學、很不入流，倒不一定，就有婚友社來找我們做這件事情，但後來我們沒有接，因為覺得很奇怪。這是我們自己接觸的，本來還有一家企業要往東南亞發展，後來我們談了合作，談了一段時間都沒有進展的時候，他回過頭來跟我說他們公司有很多男性員工，因為沒時間出去相親，也是請我們安排請我們跟女性移工作交流聯誼，所以我想說這是不是很值得觀察的現象，這數據有沒有出來我不是很清楚，但就是說近幾年來自東南亞的這些婚配移民當中，有些原本就是在台灣有工作經驗的，這個數據我不知道。對，我剛講好幾個忙著相親，覺得蠻有趣的。

林：傳統上台灣有四大族群，新住民是透過婚姻的關係跟台灣連在一起，用理事長剛剛的話來講，這樣移工也要利用婚姻的關係變成新住民，兩層都是婚姻，前面是 4、新住民是 5、移工是 6，後來傳統移工又變成了五大族群，那麼移工算不算是族群？從他的性質上來講，他有族群屬性，從國家的角度來講，他不是本國人，新住民可以算是準本國人，它的性質跟移工不太一樣，那麼新住民能不能叫做一個族群？講五大族群把新住民放到裡面，我們訪問過好幾場，大部分的看法認為不是，因為他們不是整個家庭移到台灣來報為台灣人，他們是個別的人一個一個進到台灣來然後進入到不同的家庭裡面，要進來的時候本身就不是一個族群，他是個人的身分進來，所以他不是第五個族群，這會影響到下面的是接受母語跟台灣接受本土語言教育，這個權利是一樣的還是不一樣的？不知道你們站在第一線按照你們直接接觸過的經驗是怎麼樣的？

顧：第二代是不是要學越南語，像我們現在學客家語、學阿美族語一樣。

林：他可以去學那個語言，但是他學那個語言，站在國家政策的角度，這個權益跟本土語言的權益是一樣的嗎？

顧：主要是以越南語、印尼語為主。

林：因為現在有一個政策，跟你們的想法比較像。東南亞的那些語言應該進入語言課程裡，然後台灣的南向政策將來就靠這些人會有很大的幫助。

張：這跟我們這兩年在推得很像，這已經在做了，教育部國教署那邊已經開了滿久的會。

林：對這樣的政策，你們都是持肯定態度嗎？

顧：他跟傳統移民有些不一樣，你說在國外會有小阿拉伯區、會有 China Town，那是因為整個移民家庭過去，遷來遷去，那我們的移民政策裡面，像我剛剛說卑親屬不能依，所以他們的父母、他們的其他親戚都過不來，變成零散的出現，國家政策造成台灣現在的狀態不像國外的移民是這樣子一大掛。可是我們還是要面對他們的差異，我剛在想要把它放到母語教材

還是要把它放在外語教材裡？就像是我們南向政策需要等等誘因，可是我們還是要去面對的是他是大量密集地出現，幾十萬人口，即便他是一個一個的婚配，但終究還是大量出現的，那所以面對這種大量出現的新移民，你說當初外省人一個一個來，當然是因為戰爭，但也是一大群人、一整個家庭過來，那從這個角度來看，這些東南亞語言是不是成為我們多元文化的母語教材之一，比較外省人來說，我會覺得他是可以被認同的，就我在概念上，因為他就是大量出現。

張：外省人是一個失敗的例子。如果說有照顧到那些外省人的話，我們也應該教山東話、四川話，可是當時沒有，一律封殺，連浙江話是蔣中正講的話都封殺。可是現在這個政策，我當然是同意的，我覺得一個是我們借母語的趨勢，客家話、閩南語是母語，越南語不是母語，這沒話講，可是這個政策的出發點是希望小孩跟媽媽關係可以更好一些，媽媽的社會地位也可以因此而改變。假如說媽媽的越南話在家裡是被排斥的、不准講的，一旦學校裡教了課程之後，媽媽就不只是媽媽，媽媽也是老師，他在小朋友心目中、在家裡的地位都會不一樣，這個是我自己的初衷。另外連帶效果是台灣社會，我也不覺得大家只會中文、只會英文，會越多當然是越好，中文可能普通話是主流，可是其他這些話不應該被消滅，他都被帶進來了，這些人身上有這種語言能力，硬把它消滅掉，某種程度上對他來說也不好。最右派的想法，或說最極端的想法是說這些人培養好之後可以南進，這個是因應個人在說的。不過有好處，你去東南亞做壞事，你也會做得比較好一點。這個從左派、右派上來講都是應該做的事情，現在就是技術上的問題，一零七學年度就要開了，大家很緊張沒有老師、沒有教材怎麼辦，我是不怎麼擔心，需求出來，有些人擔心越南小學畢業的人越南文有很好嗎？現在只有小學畢業的人可以教就讓他教，接下來會有師培這個產業出來，就會有人開始要培訓，慢慢地就會變成國中才能教、高中、大學才能教，跟大學教授一樣，從前大學畢業就能教大學，後來碩士、現在博士都要流浪。就是這樣安排。

顧：不過我補充一下，如果我們放在教母語，母親在家庭的地位會被認可這件事是真的，但是他跟第五大族群不相干，我只是在說林老師剛剛說的有人不認可成為第五大族群，其實你用外省人來講他根本就不是同一國人，他就是一大群人，如果用張茂桂的分類的話四大族群分類，在這個分類系統裡頭，他做為第五大族群應該被同等對待，這是應該的。至於母語就是另外一件事，回到家庭關係，這就是他正當法的來源。

張：回到前面那個，我自己一直在想是說，這些包括移工進來之後不被當作公民，而且永遠不可能被當作公民，我會希望說政策回應到移民政策是接納或是排斥，希望台灣是你進來，我會給你跟類似公民一樣的權利，當然可能有一點點時間的長短，時間夠長就能百分之百，剛進來就百分之五十，

這樣一路上來，而不是像移工一輩子不可能變公民。好處是我們讓這些台灣島之外的人進來，你既然進來了我們就給你一樣的權益。像婚姻那種老公死掉就被趕走這種問題應該會被解決，那個是後面的問題，但是他以合法的方式進來之後我們就視他為公民，那他後面碰到什麼好的事情、壞的事情就是國民待遇，跟一般國民一樣，如果台灣是採取這樣該放的態度，其實反而會吸引好的移民進來，某種好的品質的人進來。我們對外不管是東南亞還是大陸，當然還是有壞人鑽進來，所謂假結婚，但我覺得會吸引比較好的人進來，他願意認同台灣的發展方向是成熟的，越防反而會越鑽進來，最簡單的是移工，家庭看護工他的薪水那麼低，我們如果讓他的薪水變高，接近一般台灣人的待遇，其實台灣人就會回頭來做這件事情，照顧病人、老人是一個比較高尚的職業，而不像現在是沒有人要做，所以我們找外勞來做。不要說比較高尚，就是薪水不會差那麼多，也不可能他跟大學教授薪水一樣，就是他的地位可以被提高，可以被 honor 的，台灣人就會轉回來做這些事情。在台灣做十二年看護工的人，他的薪水應該是慢慢往上提升的，現在不是，現在你做第一年一萬七，做十二年也是一萬七，就是基本工資以下，不會有什麼，讓這個工作注定是 3D 產業。希望外勞也可以有競爭制度、加薪制度，現在有很多狀況是只有看護可以跟阿公阿嬤講話，家人都聽不懂，像我爸爸也是，我們家印尼的妹妹很厲害，他都可以知道我爸在講什麼，我們自己都不能完全理解這是什麼意思，我覺得制度上要讓這種有能力的移工地位往上提，薪水跟著往上提，慢慢往扭轉的方向前進。

林：這些當看護的外勞，就三年以內來看人數會增加還是減少？

顧：會增加。因為這是制度問題，它現在沒有設上限，過去有上限，現在沒有上限，而且可以聘用的因為老年化的關係，需要照顧的人口越來越多，它絕對會增加，就算是長照制度開辦還是會增加，因為外勞太好用了，又可以照顧老人、照顧小孩，還可以打掃家裡，我為什麼要用長照？長照現在剛發展，一定發展得不好。

林：東南亞國家的生活水準一直在提高嘛。

柯：來台灣的薪水也一直在提高，外勞進來的薪水在提高。

柯：我們應該要去找我們附近國家對於引進外勞的薪資，可能你們也會去找吧，我自己是不知道，我是聽到我們很多外配媽媽在講，我以下說的是引述她們一些馬來西亞、印尼的媽媽跟我講的，在他們的概念裡面，會覺得進來台灣是一個很好的地方，會跟新加坡是同樣等級的，他們好的人想要進新加坡跟台灣工作，會想進新加坡工作的原因是因為新加坡的外勞薪資待遇比較高，但是進來台灣是因為覺得台灣人很友善，相較於去香港或阿拉伯等國家，會覺得不平等對待的，有提說新加坡他們對於外勞是非常兇悍不平等的，進來台灣叫平等。我剛講述這個是表達說，除了在薪水之

外，是不是有其他面向可以考量的，我有聽到其他媽媽講說台灣人對待外勞是相對友善的地方。我家自己也有用家庭看護工，我自己在算，這樣子台灣每年流出去的外匯不知道多少，我們台灣夠競爭力嗎？可不可以把我們的人引到更好的地方去賺更多外匯，不然台灣的外匯會依照老年化的速度流出去會越來越多。

辛：我覺得移工跟新住民又更不一樣，不曉得為什麼現在談族群都會把移工當成一塊，因為基本上我們真的不會讓他變成在台灣永久居留的族群，所以我一直覺得為什麼要把他變成一個族群，跟新住民政策不一樣，新住民是依法可以長期居留的，依移工目前的制度是不准他長期居留的，雖然勞動部現在有在開放一個技術移民的東西，技術移民的條件放寬，但是我相信依照十二年、十五年之後。所以我在想到底要不要把他當成一個族群，他人數很多，在台灣是存在的，這是事實，但是照這個制度來講，他是不可能長期留在台灣的，這是第一個。第二個張正剛提到那個東西，因為畢竟現在移工進來的途徑跟移民的途徑是不一樣的，我想我們可以做的是讓移工也可以申請移民，因為移工途徑完全是由兩岸的仲介、雇主決定的，政府完全不會管你進來的人是什麼樣子的，所以我比較不贊成你進來我就給你國民待遇，在公民權這一塊我覺得是不一樣的，但是為什麼不讓移工也可以跟其他移民一樣申請移民，基本上移工權益的保障我不曉得對大多數的移工來講，公民權對他們來講，有沒有意義，我覺得他們比較在乎的是勞工權益的保障和社會權，我覺得勞工權益的保障和要不要給他們公民權不是那麼有利害關係，但是有一個很重要的是他們可以自由轉換雇主，基本上只要能夠自由轉換雇主，他們就可以透過假如投票的方式，可以來去保障他們的基本權益。可是我們現在，不管是產工也好或者是受僱外勞也好，我們基本上都可以在某些狀況下可以讓他們轉換雇主，但那都是在產生一些問題以後才能自由轉換，那這個部分勞動部是在這些很堅持，但這些堅持本身有他一些理由，可是他一些理由我比較能接受得是說，因為在受僱外勞這一塊，有些使用受僱外勞的家庭確實是比較弱勢的家庭，如果讓他們可以自由轉換雇主得時候，他們可能就找不到外勞可以使用。那最後當然也有一點辦法去解決，我相信一定有辦法去解決，但是產工那個部分我才是不能想出為什麼不能自由轉換雇主，就是產業外勞的部分，那我當然是覺得最重要的是，因為你問台灣的企業界為什麼要使用外勞，他不會跟你講說便宜，事實上是他就穩定，那為什麼穩定，那是因為你被我綁死在這個地方，所以那個部分，當然從權益保障上來講，我們所觀察到的是受僱外勞他的權益保障是比較嚴，就是他的問題比較多，產工他基本上有勞動檢查等等，還有勞基法之類的可以當作是一個法律的訴求，可是基本上還是沒有理由，因為你如果認為他是個人才，現在很多的產業外勞，他們早就變成技術人員，所以這就是為什麼我們開放技術移民，因為都已經變技術人員了，因為國人不做，那這一部份我是覺得可以回歸市場

經營機制，就是你如果認為他們是一個人才，你想合作他比較好的待遇，那他如果有找到更好的機會，他可以到別的地方去，但是那個受僱外勞反對的聲音會比較多，但那也是可以去處理的，所以我一直覺得說勞動權益的保障的這個部分，我不認為一定要跟參政權什麼的要做一個結合，因為那困難度會比較高，但是開放讓移工移民也可以申請，因為現在移工基本上是完全沒辦法申請，以這樣的身分去申請移民，那這個東西有沒有可能給他稍微開放，放寬一下，那至於說受僱外勞我也同意剛剛講的現在人數未知，不過因為一樣負成長，萬一他的目標就是退而求其次，他的最大目標就是他要減少受僱外勞的人數。

顧：我覺得做不到。

辛：我也覺得做不到。

顧：除非長照這一塊他不用現金替代，但他現在把它用簡單的方式就現金替代，你可以不要使用長照，那麼我就發現金給你，那我覺得就算這現金只有五千塊，用外勞的會繼續用外勞，政府補助我 5000 元，但一個外勞可以做的太多了，沒有人要換，沒有人要去使用公家的長照，絕對是這樣子。

辛：除非要讓他不去使用受僱外勞，變得不方便，變得很貴。

顧：除非有另外一種，外勞通通國家聘用，由國家來分配，你這個弱勢家庭，你需要兩個外勞，你需要日夜輪班，不是讓外勞可以自由轉換雇主，而他受不了太累了，他跑走了，而是讓國家來分配。

辛：我同意，因為我覺得現在目前我們的長照體系不完整，它本身就有它的公正性在裡面。

顧：因為他現在讓受僱外勞不能換老闆，就是因為有的工作太累了，所以把外勞綁在那邊來幫國家解決一個社會問題，這本來就不對，那就通通讓國家來聘用，讓外勞通通住在國家宿舍，然後我送到你家裡，你家裡需要送八小時的送八小時，但是這些外勞至少可以充分休息，它可以輪班，就好像本地的社福工一樣。

顧：你們政策建議可以這樣寫。我會覺得到底移工要不要被到這個族群來看待，我反而會覺得說全世界應該都會把它當作族群問題之一，他只不過是短期居留，他沒有入籍而已，那在台灣是因為他人不了籍，而不是，因為對別的國家來講，他們這些 *migrant workers*，他們本來就有可能成為 *migrants*，他本來就會 *immigrant*，他是有機會的，所以他當然會被討論進來，更何況他現在人口已經五十幾萬了，那也會持續在這個數字上，過去這二十幾年來，他們只有往上升沒有往下掉過，所以我覺得他應該會討論，只不過現在是被法令限定成為一個不能夠入籍的流動工人，那不能夠入籍流動工人的話，我倒是有一點接近剛剛張正的說法，我們再把邊界模糊一點，我們有比較大量的，好比說永久居留的可能性，有部分參政權有

部分社會福利，然後讓這些外籍勞工來台灣是可以遊走在這之間，他是有機會成為一個比短期三年一段的這種政策性的比短期居留還久一點的，譬如剛剛說的加薪，有可能轉換及其他的權益進來，但是這有一點點複雜，我覺得政府當然會不太願意做，那我覺得比較簡單的說法可以這樣說，我們讓外勞可以比照老外就好，老外是可以入籍的，老外是可以成為台灣人的，老外是可以加薪的，可以換工作的，老外是可以居留，只要超過七年就可以轉換成為台灣人等等，就是說他不用三年一段，所以我覺得只要把外勞比較老外就夠了。那至於辛老師前面說這些外勞進來並沒有經過國家同意，事實上...

辛：我是說那個門檻。

顧：我知道跟婚姻移民不一樣，但是老外也一樣，老外很多是來台灣旅遊後就地找工作，然後...

辛：回應張正講說一進來就讓他一視同仁，我覺得那不太一樣。

張：還是會有一點步驟，只是說我希望他盡快變成一樣的。

顧：我的意思是說，我覺得比較說服力就是外勞一切比較老外就好。老外要申請長期居留，他也到七年以上，五年以上或者他要入籍他要一定的門檻，那所有的外勞通通比照老外的門檻就可以了。

張：也是談這個類似的事，我不知道要怎麼改善東南亞移民工的語言溝通，這是資訊傳遞的問題，讓這個越南人在台灣的感受跟英語系國家的一樣就可以。

顧：感受那比較難，社會歧視很難，政策一致性。

張：他可以得到資訊的來源，跟一個從美國來的，可以從電視報紙有越南文。

顧：資訊的近用權。

張：在台北車站不會都聽到英語的廣播也會有印尼的，這是一個最低的標準，就是老外，不過我們的老外就是英語系德語的。我自己想像的公民權，就是他如果有的話，他後面有很多很多的好處，因為這當然是遷就台灣政治。當你有一點投票權的時候，不管從里長、鄉民代表到議員，他就比較不會拜票的時候跳過你，會跟你握個手，也許會跟你聊兩句，會比較知道移民移工的生活狀況，那這其實是形塑社會的概念，當大家都比較瞭解的時候，這個政策如果要推，他們說的上話可能知道、可能更討厭，可是我覺得認識之後，不見得喜歡，可是瞭解的會比較多，那這些政策就不會那麼邊緣。我覺得移工會那麼難以進展，因為大眾其實不太知道，那政治人物從基層到高層其實都不太清楚這一塊，那如果我們可以開放一點點投票權、參政權這樣的權利，譬如我們家看護知道哪裡的水溝不通，比我們這些整天在外跑的清楚，他選里長，選市民代表、鄉民代表...



徐：外面說不行，為什麼移工可以，你跑太快了。

張：我們現在說的是國家政策，應該要把目標訂到那邊，那這個方向是我覺得該往那邊推的，即使有生之年都看不到，我覺得是該往這邊走的。

顧：就是外勞比照老外，老外再比照新移民，我們開始往那邊看齊，希望可以這樣子。

林：不管是新移民還是外勞到台灣來，很多在文化上面不太能適應，講一個比較容易讓大家瞭解的，就是印尼來的移工進入一般人家家庭會碰到不吃豬肉的問題，但一般家庭對這很難瞭解，這是不是也應該屬於政策的一部分，我們應該接納別人來這裡，我們對他們其實都不瞭解。

徐：目前應該所有的仲介公司都會教。

辛：只有少數個案吧。

徐：這些公司應該都會先講，因為仲介要去賺這一筆服務費，他對於移工的部分也會教育，然後對於要去聘雇的社福家庭也會教育，那工廠的，我知道的他們有時候會周幾周幾出哪一國的菜，那倒還好。

辛：我覺得林老師提到一點，那就是我們對穆斯林是非常陌生的，那再加上最近一些 IS 的騷動，我覺得路上大家看到都會有一些異樣的眼光。現在經濟部好像也注意到這些問題，因為他們要開拓拓穆斯林的市場，要開始讓大家瞭解穆斯林，因為我們台灣對穆斯林是非常不瞭解。

顧：都是好萊塢的錯。

辛：我們都接受到以色列是對的，我覺得那反而是更大的，到是剛剛講得吃豬肉，我是不曉得現在是不是還那麼普遍，強迫他們一定要吃豬肉，我想大概不會有一個雇主會因為這個文化問題就強迫他吃豬肉，我覺得應該是不會，但是對穆斯林文化我們是非常陌生的。

林：是不至於強迫他吃豬肉啦，但是對於他不吃豬肉這一點非常不以為然，這就算一種摩擦了吧。

顧：沒錯。所以那個強迫吃豬肉的案子，因為整個國際之間都在報，台灣才又報。那個案子是我們處理的，所有的雇主都說：「這種老闆很無聊，怎麼可以這麼做。」但是我去問我們所有的外勞，都是印尼的，30 個：「有沒有曾經被要求吃豬肉？」，就通通都舉手，遠比你們想得多，我覺得林老師說得比較對，所有老闆都說我不會，我怎麼可能，可是你去聽那些外勞講，阿嬤弄一個豬腳給他說：「你吃看看，很好吃」，或者是老闆說：「你吃不會怎樣」，都開玩笑。

辛：我覺得這在於他們對文化不瞭解。

顧：就是不瞭解，所以每一個外勞都會遇到，或者是小孩子可能跟他說：「這是

牛肉水餃」，然後吃了才說你被騙了，所以百分之百，所有的小孩，所有的外勞都有這種經驗，所以我覺得文化上我們以為我們很好，但事實上，我覺得那個不對等的關係，又在一個封閉的家庭中，壓力還不小，反而這個變成教育台灣人，是一個還不錯，就瞭解異國文化，異文化的衝擊本來就是 rich 我們這個台灣社會，可以讓我們更豐富，我覺得從這個角度來講。

林：這好像也可以發揮，我覺得我們前面都不講這個，這種事我都會碰到。

張：不過就是希望在政府政策或者文化可以去教育，我沒有做統計，但我每次去看小學的課本，看東南亞的佔幾頁，大概都是非常少，可是如果照，以台灣為中心，像同心圓這樣，應該越近的要稍微多一點，可是我們自己學的時候不用說，歐洲都學了半天，可是東南亞一章就跳過，當然現在慢慢在增加，不過我覺得這個比例不大，還差得遠。

林：那個反而是跟我們的生活比較緊密，應該重要，要做。

張：他是我們的鄰居，不只是鄰居，還跑到我們裡面來，可是我們對他們都不瞭解。

顧：我們也有很多人跑到他們那邊去。

張：大家互相就變融合在一起，那比起歐洲當然是來的，當代文明的起源，可是能去歐洲的還是有限，歐洲人來台灣的也不多，那這個在課本裡面，我覺得那個比例是應該再繼續往上提高，

顧：而且穆斯林除了不吃豬肉大家都知道之外，他們也不碰狗，可是現在養狗的人家越來越多，他們都要負責洗狗等，按理說不行，但他們當然要做，其實他們來之前都有心理準備。我要做豬肉料理，就算我不吃，但我一定要煮給雇主吃，這些都可以接受，但我只是說應藉由這個機會讓大家多瞭解東南亞文化。

張：政大也要成立「南風四重奏」，是整個校園計劃，透過教育部申請，其實很多地方在推這種相關的計畫案。

辛：我現在擔心，等東協的熱潮過後，搞不好又恢復原狀，現在東協起來，大家都看好他，但是不要忘記之前的中南美洲，現在政府重視這個都是來自看好這個市場，台灣政府還是以經濟為導向，要是沒搞好，一陣風就過了。

張：政大好像有這個學程是不是？東南亞學程？

李：有考慮。

柯：我想談一下關於移工政策的部分，我覺得我們應該還是，大家現在只是把移工當成是勞力來看待，但是目前現在百分之七十五的外籍人士中，東南亞佔了八十六，其中 75% 在外籍移工，所謂的藍領的部分，所以我覺得如

果只是把他們當成一個人力的彌補缺口來看，其實不夠，反而不管是剛剛提到的東協熱潮，台灣要南進的人力需求，或者是彌補台灣長照人口的缺口，這一塊的需求，我覺得政府應該進一步把它當成人力資源來運用，譬如說：講一個最具體的例子，那麼多長照的老年人，其實都外籍移工、看護工在照顧，可是我們其實對看護功能，我們只覺得他只要看就好了，從來沒覺得沒有想過我們是不是應該提供他們一些訓練，那剛剛大家也有提到，不管是不是要用本國的看護員，其實本國的看護員他受訓的人數那麼多，但留下來當看護員的那麼少，其實很重要的也都是在社會對於這個工作的認知、他的地位是低落的。那在移工上也是一樣，這只需要移工、外勞來做就好了，但事實上，包括整個長照的看護，從國外的例子來看，我們還是需要把這個移工或者是本國籍的看護員都必須一視同仁，給予他們一些訓練，因為我們的一些培訓，培訓照顧的技巧或者是失智老人的照顧，這些部分的訓練能夠提供給他們，這才是他們能不能成為家庭的幫手的重要依據，同時我覺得從人力資源的角度來看，對我們做移工服務的人來說，把他當成人力資源來看待來培訓，不單單只是讓雇主有一個好的幫手，那另一個是這些移工、移動工作、跨國界的工作本來就是全球化底下的一個分工的趨勢跟流動，那有沒有可能把他當成人力資源來培訓，提高他的資源，這些移工返鄉，回去他的故鄉之後，他雖然不來了，也可以成為一個國家在那邊的一個好的助力跟幫手，所以台灣在講南向政策，其實南向政策是進東南亞，但到底是誰在那個地方幫你台灣人呢？台灣人你自己去嗎，那麼多人但絕大部分，十個有八個都不懂那個國家的語言，所以其實講起來的話台灣要推經濟的南向政策，事實上也應該要重新思考要返鄉回去，台灣的勞動權益之外，勞工權益的保障是一個比較基本的人權，但是除了這個之外，可以在台灣實施訓練一些勞動技能的培訓，或許這對未來台灣人到東南亞發展是一個好的助力，我覺得整個在台灣的移工政策上面，不要完全只是把他當成人力補充，就是一個工人、一個奴僕，無止盡得去要求他加班，或者把他當成是一個機器人，更重要的是如果國家真得有一個南向政策的話，這些移工他將來返鄉之後，就可以是台灣的企業的一個好的助力在當地的社會當中，所以我覺得這是政府在移工政策可以去思考的，就是如何把這些移工，特別是要返鄉的移工，跟他國家在經濟起飛的階段，特別是這些移工回國後創業也罷或者是在當地社會的就業，都可以是台灣在地就可以培訓的政策。

林：辛老師，這些移工在台灣適應的狀況好不好，這是不是很多人做過研究？

辛：適應什麼？

柯：我自己覺得印尼辦事處會跟我們說，他們的移工在台灣都沒有事情，星期日，他主要講的是以廠工為主，比較有固定的休假日，那廠工休假的時候沒地方去，就只好坐在那個地方，那這裡面也牽涉到所謂的資訊近用權之

外，譬如台灣公共的文化場域，其實他們可以去，但因為他沒有這方面的資訊，所以他沒辦法去，因為這樣子，所以他聚集在那個地方，只能聊天做一些事情，那如果是這種狀況，也可以說，像印尼辦事處他覺得你們能不能夠幫我們開一些課，讓他們來上，讓他們來學習。用印尼辦事處的角度，他希望他們回去可以留在他的國家就業，而不是一直出來外面工作，可是問題是這些移工，特別是廠工，像他們固定得有這些休假，他在台灣的期間之內是實上他並沒有一些好的一個部分可以去，除了剛剛講的資訊近用權，文化平權的一些議題之外，那其實像台灣的技職教育這樣，這麼好，在技能的培訓方面可以做一些開放，讓他們在這段時間可以運用他的假期作一些學習。我們協會是認為移工除了勞動權益之外，可以更進一步從積極的面向去思考，包括台灣人也到國外去當移工，那這樣子能不能運用台灣現有的比較好的技能教育、這些資源也可以提供給他們，來好好培訓這一批移工在台灣。

林：他們休息的時候沒有地方可以去，所以就到台北車站？

柯：沿著火車站沿線。

辛：在於他們是外來人口，基本上台灣企業大概也不會去為他員工非上班的休閒活動，那是辦的一些什麼家庭日，大的公司會有，但是基本上我所瞭解的大公司，他們不會去不准外勞去參加那些活動，不會的，但是我覺得比較偏僻的是小工廠，他那個地方本來設的公司就少，如果是自己的，還可以回到家裡，他沒地方去，可能會有，但基本上我舉個例子來講，我們把外勞定位在所從事的非技術性的，所以這種情況下說我們要訓練你，這個東西本身業界可以自己，像製造業已經很多在訓練他們，但是政府來做，一個就是和他們的政策自我打臉，因為我們沒有把外籍勞工視為正規人力，所以我怎麼可能去給你培訓，最重要還是回到我們怎麼去看待基層外勞，如果我們是把他們定位在一個短期性的，不應該讓他留下來，不應該讓他從是技術性的工作，剛才講到的政府都不會做，只能透過民間自己基於他的需要，像你剛剛講得，台商就是把他過去所聘用的外勞在當地當作幹部，要政府來做，我覺得政府大概，除非修改外勞政策，我的外勞本身就是他是有晉升，有技術的養成的，否則得話，開的資訊課程絕對不會讓外勞去參加。

柯：我也並不期待政府來做這個培訓外勞，而是說他在法令上可以做一些開放，讓民間有更多的自由的彈性來做，因為現在能做得就是一些大的企業，像我們也碰過大的公司，他甚至於他的越南員工，他每天下班吃完飯就回來上中文課、英語課的，像這樣子很多國外的移工他要選公司時，現在也會選公司，他也會看看在台灣不要進去那種小公司，所以我覺得政府要得不是政府你來培訓他，而是開放民間可以來做這樣的一個訓練。

辛：拿政府的資源。

徐：外勞自己願意付錢去上課嗎？

柯：有一些外勞是願意的，那另一部份我覺得可以從企業資源連結的角度去談，譬如說，之前有一家公司要去東南亞發展，可是他的據點他能夠做得就是賣代理權，除了這個之外，他希望你們有沒有那種要回去的外勞，可以培訓他們，到印尼到泰國去幫他們看店，所以像這些只要願意，政府只要在這個部份可以開放，不然就政府的《就業服務法》來講，有可能被認定為是許可外的工作。

顧：不會，那只是受訓。

辛：那是說我把人介紹到那邊去做，那當然不行，那會有問題。我要強調的是，企業界本身，我所瞭解的，很多企業已經開始注意到這些，所以他們包含經濟部都鼓勵聘用的外勞，然後把他引去拓展海外市場的一個劍柄，因為這只是在企業內部的一個調動，所以說沒有涉及到就業媒合問題，你是希望政府可以搭建一個平台來做這樣的事情嗎？

張：應該是把那個不准做許可外工作這幾個字裁決掉

辛：在非上班時間阿？

張：都不行。像我們現在碰到介紹外勞去唱歌。

辛：唱歌不行嗎？

張：領錢不行，這是工作，不能打工。我回到最前面講得，盡可能接近本國人權益，如果他是能力很強的人，比較不會有聘用問題，假如唱歌很好聽。

徐：就是說他不能兼職，也不能去領車馬費。

顧：只要外勞比照老外就可以了啦。就是你要 **part-time** 十個工作都是你家的事了。所有 **migrant worker** 不准自由轉換工作，這是違反資本主義的邏輯，這是封建時代的奴隸跟奴隸主，我們都假裝我們有人身自由可以選擇老闆，但事實上我們沒有不工作的自由。那我的意思是只要他比照老外，我覺得這些就都解決了，就是說剛剛講得些東西，他要兼差，要受訓，都不會有問題，現在是受訓只要不拿錢都 OK

辛：就不能拿錢啦。

顧：像外勞你要上電視，因為可以拿車馬費。

柯：那就不要拿車馬費。

林：不管是新住民還是移工他們會依照你的語言，如果到了台灣他能夠學會我們的話融入我們的社會那是很好，短時間內那是不太可能，但是他居住得這段時間語言不通，日子不見得會很好過，那你們四方報發揮的效果有多強？這個地方是不是除了民間之外，政府也該出一點力？

張：我們當初是為了要解決這樣的問題，真的做到多少，不過現在都有在做，各個部會都會有國語的網頁，電視節目就很慢，捷運有各語言的單張，店是我覺得還很遙遠。

顧：就是公共電視，零星的一些。

張：太零星。我的意思是應該比照人口比例，那現在絕對不到，不管移工移民有多少人，我的公部門...不敢說弄到原民台，這個就是要有參政權，有參政權就會有，我們現在純粹理論上討論，多少萬人它應該有幾分鐘的時段，三十分鐘、四十分鐘，但現在其實是沒有的，那錢也都是在做，他每次做出來就說要照顧到所有的人，然後也要讓台灣民眾有興趣看，那就做姊妹會座談會就好了，就永遠都是這個。

林：我們鎖定焦點，你們那個四方報發揮的效果怎樣？你的評估？

張：我的評估，因為我們沒有錢去做評估。

顧：我覺得他會慢慢有一點改變。

張：我覺得他至少有象徵性意義，有好幾種，對於一些新穎性，看到母語，心情會有改變，還是會有些訊息，像參加活動的訊息，可是那個因為台灣也不小，看到活動，活動在高雄也不能去，故鄉串在一起，那四方報我覺得現在最大的意義在時代的意義，時代也過去了，被網路取代，像在 2006 年，可能前五年臉書、智慧型手機還沒有那麼厲害的時候，他的確是還蠻划算。

林：新移民可以透過網路去瞭解，台灣他要怎麼瞭解呢？

張：就政府部門了。

林：所以政府機關要做這樣的事情。

顧：就是你只要在網路上搭配。

張：讓他們願意瞭解。

顧：以前我們庇護中心電視多重要阿，我們都會裝可以看國外的，但現在沒有人要看電視了，每一個通通在看自己的手機，上面就有電視節目，所以我覺的資訊的取得改變非常非常大。

張：那網路我覺得通了之後，他其實不會增加對台灣的瞭解，因為通了之後就連回本國了，我在國外連網也是連 Yahoo 奇摩台灣。

林：所以台灣是不是要有一個專門的機構來處理。

張：我覺得會是類似公共電視。

林：把台灣訊息用他們本國的語言去傳達，那這些人在台灣的適應會更好

張：一直有想做，也有做一些，但是好像有規定仲介要發一些東南亞的訊息，

可是都很少，大部分還是中文，因為做的也是中文，中文的訊息十條，外文訊息只有一條，前一陣子就是不准吃狗肉的那條，這翻成印尼文，那這個東西我覺得一定要政府做，民間做一定...當初四方報作的時候還勉強好像有一點平衡，但是現在不可能，這個投資絕對是賠錢的投資，所以只能變成政府部門來做。尤其很多也得拿政府的錢做，我們當初四方報前幾年的那個榮景也都有廣告進來的，就我現在來講，也變很少，我跟廣告主都聊到變朋友了，因為現在效果不好。

柯：我有聽說學校現在不支持他們了，所以他們要自己。

張：我覺得更不可能，當初還有可能，現在怎麼用公司的錢是國家去，所以現在政大把他接來做，世新給政大。

柯：光是政大的行政程序也不會比世新簡單到哪裡去。

林：語言太多了。

張：不會不會，四方報是因為越南語最早，有一定品牌在，所以很好做。

柯：我們四月份開始會跟四方報合作那個印尼版，那他現在是每個月改出一期，那我們也是會每個月出像一個別冊的東西，那主要是今年我們有一個文化部的計劃就是把跟印尼有合作得一個國語通訊社，把印尼的資訊轉譯成中文給台灣的媒體，然後也會把台灣的一些資訊，轉譯為印尼文提供給通訊社，或者是放在文化部的。所以我是覺得資訊的近用權很重要，但是這個資訊的近用權可能跟我們早期在想像的報紙、電視這些已經不太一樣。像最近越南一群移工聚集在火車站去越辦抗議，那其實這個事情，因為我們有一個越南籍同事有和我們提到，他說越南人自己開闢了一個非常完整的臉書，那個臉書有包括仲介應該要收多少錢，來台灣工作的一些成本，那他們就憑著這些東西去跟越南辦事處，自己要求越南辦事處去跟把一些仲介費要回來，他們從去年到現在已經成功了四千多筆，把仲介費要回來，換句話說

顧：沒有一個團體嗎？就自主。

柯：對，他們沒有一個團體，就是靠那個臉書，那個臉書做得非常不錯，他把每一項得成本都算得非常清楚，所以像這些圈子我們可能並不瞭解，可是在他們的圈子是做得很不錯。

顧：自助還是比較重要。

柯：然後就像我剛剛講的新住民的圈子也是一樣，越南籍的發現有好多越南大學畢業，讀很好學校，有很好的學歷來台灣，沒有很好的工作，所以他們自己也有一個圈子，就是專門在介紹或者是安排一些比較好的越南姊妹讓他們做一些翻譯或者比較賺錢的工作，所以他們的圈子是很活絡的，但因為我們不懂他們的語文，所以不曉得他們做成這個樣子，但是其實像我們

之前在常常在接觸，像我們那一天看到的那個越南的那個臉書，我就覺得他做得非常好，然後他們的臉書可能還包含一些新住民的在幫他們做，然後還有一些越南籍的學生，就是留學生在幫忙，所以他們可以把那些資訊整個做得非常完整，並且他們自己去找越南的辦事處要求。

張：我自己也有試，談得不太愉快。

顧：因為越辦很爛。

徐：他要的是台灣的仲介還是越南的仲介？

柯：我沒有仔細去問。

張：什麼越南的監察人員，像監察院的人來台灣調查，然後這邊的移工就串連起來一起去告御狀，一般在越辦都是趕進去，然後講官腔。不過我知道越南他們是要處理，他們政府就有待加強，不像我們政府，相較之下還不錯。這是另外一個我覺得也可行，包括像印尼自己的組織，印尼他們有空中大學在台灣，然後他們那些願意進修的移工廠工，他們自己會去參加這些。現在台灣大部分是不知道，反正政府也不會管這個，如果要管、沾光，假如對他們這些開放課程補助一點點，可能他們會對台灣的觀感會更好，我覺得他們在台灣繼續進修，真的像空中大學，上網的課，可能一個月大家碰面一次，然後又取得了學歷，國內還有認證。

柯：印尼辦事處他們就從中學、小學的補校都有開課，在他們的辦事處，到大學這一段就直接開在印尼空大，印尼空大就像台灣的空大一樣，就一樣取得他們國家的學歷，但是我剛剛提的是說有一些技術教育的資源也可以開放，像明年 2017 年印尼不再開放看護工進來，我是聽印尼的勞動部的人說他們要這樣做，那當然會不會是...

張：我是覺得百分之百不可能。

柯：但是就是說我覺得台灣上有政策下有對策，他可以是一個公司或國家把這些看護工引進來，然後用這種方式的話，他可以晚上出來外面住，不需要住在雇主家，不需要像一個奴僕，像這種方是可能是台灣未來直接從印尼獲得看護工的方式之一，但這個方式台灣會怎麼做可能還是需要政府，因為現在試辦的幾個計劃都不見得做得很好。像朱立倫那個，試辦的成效好像並不是很好。

張：我覺得沒有用力推，阻力太大，真的要推仲介通通來抗議。

柯：現在還有人可以過來，所以他們一定不努力推阿。雇主還是要把他用在家裡，但是如果一旦沒有人的時候，一旦那邊不開放家庭式的人進來，那就會有一些因應的對策出來。越南籍的要進來。

林：台灣的問題在我看來，是我們對東南亞的認識要加強嗎？瞭解了後有很多那種不合理的現象自然可以消滅，很多問題是不瞭解。



張：現在想做一種東南亞試讀，認識閱讀，就是認識東南亞，我是不知道 2017 會不會像印尼那個停止輸入，我覺得就我現在的認識，有點政治口水，喊漂亮的政策，可是真的會禁止這二十幾萬人，就是禁止輸出嗎，幾百萬人在海外，他那幾百萬人都回來，還會不准再輸出，內亂，就是對印尼這個國家不瞭解，所以聽到這個口號，我覺得大家是真的害怕，口號出來後我每天都被問：「不輸出了怎麼辦？」就政治操弄選舉...我覺得很多人這樣問是真的擔心這樣事情，真的相信，那個反過來就是我們對印尼不瞭解，所以會相信這個事情，那對菲律賓、越南國內的大學都不夠清楚，所以很多會誤判，所以我同意，加強東南亞的歷史文化，增加認識，對我們也有好處。

林：台灣 3、5 年內，大概移工一代一代增加，新住民的水準是不斷在提高，所以我們的政策應該要和過去有一個轉變，讓這些人在台灣住的越來越愉快，應該是要這樣子做，我們會把大家的意見都融進來給國發會做參考，如果要發揮影響力的話可能還要一點效果。

顧：因為移工的數字一直增加，倒也不是人家一直要來，是台灣需要，就是在照顧產業上，我們這麼多的老人，所以他會增加，那在產業上面，之前有自由經濟示範區，然後蔡英文的政策也有志一同，對於新來投資的外資提高他聘取外勞的聘用權，就是我們讓他可以多聘用外勞來吸引他的政策，這是既定政策，所以我覺得，除非他們大家通通都來了，台灣的產業往下掉，所以我覺得目前要發展還是這種低工資的發展，所以我覺得這個數字會在往上，那既然是來至台灣的需求，應該讓大家在台灣過得有尊嚴一點，不是人家來求著你，是我們事實上需要這些人，除非真的改變。我當然是希望整個改變，包括我們的產業發展不該在依賴低工資，我們的長照體制應該讓長照是個有尊嚴的工作，讓本地人、原住民婦女取代，事實上是照護工作很累，怎麼可能用 15840 來聘用，可是本地的包括偏鄉五六萬一個月，很多受薪家就沒有聘用，所以應該是要國家來聘用，所以我絕對主張國家統一聘用，不管要聘用原住民聘用本地人要聘用外勞通通 OK，由國家統一聘用，發給各個家庭去照顧。



## 第 4 場次「體檢族群的社會福利」

(一) 時間：105 年 4 月 6 日（星期三）下午 14：00

(二) 地點：政治大學原住民族研究中心

(三) 記錄：李台元

(四) 出（列）席人員：

1. 研究小組成員：林修澈教授、黃季平副教授、李台元助理研究員

2. 與會人員：

東吳大學社會工作學系李明政教授、考試院浦忠成考試委員（請假）、東華大學民族社會工作學士學位學程許俊才副教授（請假）、政治大學勞工研究所劉梅君教授、中央研究院社會學研究所蔡友月副研究員（請假）、中央研究院社會學研究所蕭新煌特聘研究員（依姓名筆劃排列）。

3. 國發會列席人員：林淑幸視察

(五) 座談會提綱：

1. 我國的社會福利政策是否完善照顧各族群（包括原住民族、客家人、其他族群）？

2. 原住民族的社會福利制度（生活、醫療、教育、就業），其執行現況與未來發展為何？

3. 其他族群，在以族群屬性為基礎的社會福利上，未來可以如何推動？

(六) 座談會摘要：

林：原住民的優待在現在的法令放在跟低收入戶、殘障放在一起，低收入戶、殘障是社會性的問題，而原住民是民族的問題，原住民得到優惠是因為屬於弱勢還是因為是原住民的關係？

李：社會福利根本思想是用社會力量確保人的基本生活，發展於 18 世紀啟蒙時代，一個好的社會每個人有自我決定生活的可能，摸索自己的潛在能力，追求個體獨立的存在，去思考社會該做甚麼。社會福利有兩端 1.是社會工作，認為社會沒有不公平，有些人沒有對負責任，協助人對自己負責的思想，台灣社會工作和大同主義社會相符，自己負責任值得同情，才值得協助，而無法為自己負責的鰥寡孤獨，社會才給予幫助。2 是福利國家的想法，讓人遠離貧窮、失業、暴力、疾病、文盲，一個民主社會的制度應該是要用人民遠離這些壓迫，人應該要能夠自主，人的自主權被限縮壓迫就

是社會要介入的時候，美國社工協會有定義社工在介入案子，是在公民社會裡，每個人都要有能到得理性表現自己社會角色的能力，但人無法做到就是要由社工介入的時候，最終目的要打造一個正義的社會，社會福利介入的基本思想就是要人能夠自主生活、維持生計。

台灣常講「不怕吃不到，只怕想吃不敢賺」，社會工作、福利就是要介入這個部分，台灣隨著富裕化，都在關注相對貧窮，要避免對窮人烙印、避免只處理絕對貧窮，台灣的處理很有趣就把貧戶變成低收入戶，把最低生活標準變成相對貧窮，和歐盟採取同樣的方法，但是台灣還有調查有沒有工作能力、家中財產，有工作能力沒工作，算基本工資，不值得同情，其實還是在處理絕對貧窮，表面上用歐盟的定義但下面還有很多限制，所以台灣低收入戶只有 1.5%，雖然外面在談相對貧窮、反映分配正義，實質上還是在講自己要負責任，只有值得同情的弱勢才是我們要協助的，不承認社會沒有不正義，針對原住民族我們的社會福利完全沒有反應結構性的生活落差，平均年齡少十歲、受高等教育比例受結構落差、平均收入大概少一萬，歧視沒有消失，接受到的家暴通知也是高很多，我們福利制度完全沒有反應，只反映值得同情的，沒有承認有壓迫這件事，社會福利在講社會正義，但我們前提是台灣社會沒有不正義，對原住民的基本生活層次，希望自主生活的部分，漢原之間，制度性、壓迫性的情況是被忽略的，原住民生活壓迫的兩難，是台灣制度無法反映的，而且台灣以家庭為中心的政策對原住民是不利的，我們制度要落實分配正義，不要忽視結構性的落差，10、20 年來只有失業率的數據上有改善，但其他都沒有，我們的社會福利思想結構要改變，要落實分配正義，進行轉型正義，去承認原漢壓迫。

未來政策要優先反映分配正義，怎麼縮短原漢生活差距，資源分配的正義對原住民而言就是縮短結構性差距，歧視沒有消失這種差距不會縮短，未來要定義「弱勢」應該是受到不公平對待的群體，而不是能力比較差而值得同情的對象，一個富裕化的國家應該是有能力去做資源公平的分配，正義的基礎是自覺，每個人都能在免於被壓迫的情況下執行自己的自主權，一個國民有權利去避免受到各種暴力的威脅，政府要去除威脅人民自主權的因子，台灣社會過去沒有意識到族群間的差異，也習慣於這種不公正的狀況，好像覺得無法改變，放任這種資源分配狀況。對於原住民族福利政策要先去確認是分配不正義造成還是天性造成，要先去確認才能去修改政策。

劉：我們身在資本主義下，結構問題世界每個國家都有這樣狀況，如上述所說的確是結構性問題，以醫療來說原民也是交健保費，但是醫療資源比別人更難得到，醫學中心不會跑去偏鄉去設置，要取得醫療資源就花費許多，加上陪病文化，使得健康的人無法工作，使整個家庭被拖累。偏鄉的學校廢校也是嚴重的問題，且父母皆外出工作，孩子的教養也是一個問題。台

灣醫療體系也原民文化不合，例如達悟族對於長期照顧，原民今天的弱勢是結構性的弱勢。剛剛以老師所說原民的失業率有降低，但失業率的計算方式使以有意願找工作的人，但已經完全放棄的人是不會列入計算的，原民在找工作一再受到挫折，所以我認為在部落的失業率是更大的，在這些項目醫療是比較好的，因為有健保，健保沒有鎖卡機制，在第一時間醫院不能拒收。除了原民外，新住民也是問題很大，政府在新住民可以做的工作已經有刻板印象，所以職種有限，而且同工不同酬。如中國來的新住民他的學歷在台灣是不被承認無法做公務人員，人力資源被浪費。

蕭：中國學歷還是有被承認。

林：有百大被承認，應該是對校不對人。

黃：如果是單講公務員當然是不行，因為是外國人

蕭：以族群作為對象的社會福利要如何去界定，族群身分的不利是對個人還是集體，如果是集體那問題就很大了，原住民又是少數又是弱勢，福利政策要如何界定原住民、婚姻移民、勞動移民，最多平埔，婚姻移民是我們的國民而勞動移民不是我們國民，情境是不一樣的，我們社會福利是要給原住民的窮人、婚姻移民的窮人、勞動移民的窮人，還是這四個族群都要有特別的社會福利，還是社會安全（普及的），社會福利本身有特別的意思，如果是要還公道，是要對社群（集體）的協助，不是單指個人。過去沒有族群福利政策，仍是以「窮人」一視同仁。

劉：那加分政策？

李：那是不好的方法。

蕭：對於歷史的補償不認為是不好的，只有加分才是福利嗎？醫療、就業呢？如果他的歷史一直被歧視，不是他放棄自己是被拋棄，所以政策要把他包容進來，族群的社會福利要轉變以身分的立場，不能只看個人遭遇要以集體來對待，以族群的法律規範下手，例如原住民族基本法，從法令看原住民、婚姻移民、勞動移民三個最弱勢的，要如何從法令去改變，可以問問看原住民的社會團體的看法，對於原住民立委是新的特權階級，要去瞭解他們，如果從原民會、原住民立委去瞭解原住民處境，一定會被新的特權階級壟斷，變成原住民欺壓原住民而已，代議制的發言和社會運動有很大落差，可以把現有法令面有沒有專章，如何去看待？移民分為男性女性，女性大部分做家庭看護，怎麼可以用社會福利的名字給他呢？他沒有社會福利專長為何叫社會福利工？我覺得界定我們要關心的對象具體化、現有的法令如何看待？

林：如果把對象分為個人、集體，個人問題都是社會的屬性，族群屬性好像只有考試加分有關係。

李：我發現制度性歧視，歧視性的結構影響最大就是制度，看看原民會他只是個幕僚協調單位，沒有法規授權可以執行法條，他沒辦法處理原住民集體單位的問題，像我們學術界在討論的問題會把教育、醫療等等劃分很多單元，但是其實這都是交互作用的，在執行上有困難，政策上的問題應該要有相當資源、權利互相對應會比較理想，對於制度性歧視，全國性的法律裡面增列原住民條款是好是壞？一定是福利大於歧視，我們一直無法脫離這樣的處境是原住民覺得沒有別的方法，所以很難放棄這樣的法令，所以一定要有個部門有能力去處理集體問題，上述說加分政策一定要用這種會讓人歧視的方法解決教育問題嗎？很多法令都加上原住民條款，好像是德政但是適得其反，主流社會沒有去面對族群關係，也不用去調整成平等的狀態，第一我認為要優先更大社會檢視這個歧視，沒有大眾的基礎歸究成原住民自己的問題，除非大眾有意識到這是不正義的問題。第二檢視完後組織定要重新確認，原民會要有縮短集體差距的功能，不能總是當幕僚，第三新生代的不正義不要繼續下去，新生兒死亡率高（是比一般的兩倍）需要有政策回應，不要丟給原住民家庭來面對，整個制度性不正義要以全體來檢視，需要做族群影響評估，基本的重大的資源發展分配，需要審慎做族群影響評估，才不會繼續造成差距。對於適用個體的法令把原住民條款拿掉，集體權需要專業化，集體利益不可分，需要交給原民會來處理。

林：李老師說的話歸納成，一原民會要做大改造，二從集體角度來看社會福利是個人的問題，不是集體的問題。

蕭：原民會的問題涉及族群的問題不能專責，現在原民會經費比客委會多，但這些錢沒有用在制度性上，另外集體式的矯正，不一定要中央來做交給地方政府，因為地方政府最知道這個村的狀況，福利下放到部落、社區，原民會是可以做到這些是但要有心，健康、生育和醫療從社區部落做起，如何強化社會部落的社會福利功能？給原民會多點資金下放給部落。

林：社會福利從性質上看沒有民族特性，但社會福利具體下放部落，民族特性就顯現。

蕭：把部落條件弄好，醫療、教育弄好，從最頭去改變。

李：積極的差別待遇，原住民主體的市場，在原生族地區照顧國家化，像北歐負責招供有全職的薪資，原住民的地區是不是有照顧國家化，這樣原民地區小孩養育環境徹底去建構，原住民的照顧要從出生那端就開始。

蕭：這牽涉到母親的健康。

李：若原住民有一個照顧市場，可以活絡，國家介入，在處理原住民新生代的健康問題，和民族經濟互相配合，建立照顧市場和民族經濟結合，可以改善環境。剛剛有提到由部落社區來做，但又怕資金被壟斷。

林：這部分是原住民，那有關移工呢？

劉：移工問題更嚴重，現在一直把移工可以在台灣的年限弄到14年，15年就可以居留了，但14年也很長，要求他作為勞動力，卻不給他社會需求，而且黑戶兒童問題也很嚴重，而且很多都沒結婚。

黃：如果是未婚生子女可以報戶口嗎？

劉：不可，因為母親要確定母國的婚姻狀況，如果母親在母國還有婚姻，母國的丈夫必須放棄孩子，台灣的父親才可以收養，但是通常母親都不會給母國人知道，所以問題很嚴重和複雜，變成黑戶最後孩子連讀書都沒辦法。

李：剛剛想到一點，我們政策都建立在有說服力的數據上，社會保險對族群的再分配沒有人知道，因為保險資料沒有族別紀錄，以工業化社會風險很高，所以社會保險為大宗，但社會保險對於族群產生的效應無人知，將來建構族群政策有關社會保險要更加關注。國外的社工介入債務的問題，我們少數民族對於債更難逃脫，有關於處理債的專業團隊來協助我們少數族群，台灣社會覺得欠債是不值得同情，不去想你原因就是惡性循環。

蕭：常常有儲蓄調查但有負債調查嗎？通常是儲蓄力低負債高，這樣福利政策要怎樣做？如果欠政府機關還好，但欠個人就很麻煩。

李：這個議題一直都沒被討論，原民會貸款可以兩萬塊，但漢人高利貸可以借十萬塊，這都是集體壓迫的現象，沒有人去處理，表面上都是個人不負責任，72年山地政策有提到開發壓迫，才開始批判同化政策，但沒有成為我們持續思考我們生存的觀念，原住民跨領域處理債的專業團隊的培養要進行，協助走出債務陰霾。

劉：也不知道去法院做限定繼承，沒有人教。

李：原住民族的社會工作制度要建構，涉及民族關係一般主流社會是不會協助，只會做事後的社會控制，但事先的預防、促進發展等等只有原住民族才會關注，原住民族的社會工作體制區分個體集體，應該有能力去專門介入集體的服務模式，社工都在關注個人，但東華民族發展與事務學系是在關注集體的的問題，發現與社工格格不入，所以社工變成學程。

蕭：剛才提到兩次原住民族政策的評估報告，有沒有什麼政策的意涵？

李：我們沒有轉型正義這一關，表面上掛著爭議在檢視，實質上價值又只能形式化門面化，沒有要實際落實正義價值的評估，像社工沒有辦法發揮作用，因為學這套做這套。

黃：第二次是怎麼調查的？

林：第二次的研究背後還是同化政策，以這樣的觀點作研究跟我們看的差太多了，我們關心的是語言文化這塊，這塊是我們中間長期在做的。

李：語言的計畫是一個語言所的老師在做。

黃：但他們是以語言學的角度再研究，不是以社會語言問題在研究，所以跟我們差距很多。

李：第一次山地政策給我們原住民青年歷任的參考，開始有意識追求正義、公平的發展。

蕭：還是要集合有關原住民的法條，從中去檢視原住民的定位。



## 附錄二：深度訪談紀錄

序號	姓名	單位	職稱
2-1	林江義	原住民族委員會	主委
2-2	鍾興華	原住民族委員會	常務副主委
2-3	王瑞盈	原住民族委員會 綜合規劃處	處長
2-4	陳坤昇	原住民族委員會 教育文化處	處長
2-5	王美蘋	原住民族委員會 經濟發展處	處長
2-6	杜張梅莊	原住民族委員會 土地管理處	處長
2-7	阿浪·滿拉旺	原住民族委員會 公共建設處	處長
2-8	鍾萬梅	客家委員會	主委
2-9	范佐銘	客家委員會	常務副主委
2-10	陳雪玉	教育部綜合規劃司	司長
2-11	范陽添	苗栗縣政府原住民族事務中心	參議兼代主任
2-12	林彥甫	苗栗縣政府文化觀光局	副局長
2-13	汪志敏	台南市政府民族事務委員會	主委
2-14	郝鳳鳴	勞動部	次長
2-15	楊翹楚	內政部移民署	科長
2-16	洪孟啟	文化部	部長
2-17	陳其南	前政務委員	教授



## 2-1 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 9 日（星期三）下午 14：00

(二) 地點：原住民族委員會

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：原住民族委員會 林江義主委

(五) 訪談摘要：

### 一、原住民族自治的推動現況與未來發展為何？

原住民族自治有三層次：宣示性、實質性、階段性。

目前涉及原住民族自治的 3 個法規（草案）：（1）原住民族自治區法草案；（2）原住民族自治法草案；（3）原住民族自治暫行條例草案。均有待進一步立法與落實，仍處於階段性自治的歷程，尚未達到實質的民族自治。

### 二、對於我國未來 3-5 年原住民族政策的具體建議？

原民會目前的施政成效：

（1）法政發展，尊重人權：

於民國 98 年起辦理部落核定，至今共核定 743 個部落；於 100 年起公告原住民族歲時祭儀放假日；103 年核定拉阿魯哇族及卡那卡那富族為原住民第 15 族及第 16 族；保障原住民族司法權益。

（2）教育扎根，傳播文化：

普及原住民幼兒教育，學前入園率將近八成；原住民接受高等教育學生比例大幅提升；於 103 年成立原住民族語言研究發展中心，103 年起將族語能力測驗改為分級認證；99 年成立原住民族文獻會，珍藏與保存台灣原住民族歷史；98 年設立財團法人原住民族文化事業基金會，於 103 年完成原住民族電視台自主營運；自 100 年起辦理世界原住民族樂舞節，於 101 年首次以觀察員身分參加太平洋藝術節；建構原住民族地區無線寬頻環境，是全世界首創以國家資源投入於原住民族部落之戶外免費無線寬頻網路政策。

（3）社會福利，促進就業：

原住民實質健保納保率達 99.22%，健保卡鎖卡人數從最高 2 萬 7,520 人降至 1,218 人，逐步提升原住民平均餘命；101 年起開辦原住民族團體意外保險，並提高國民年金原住民給付；設置 55 處家庭服務中心及 110 處部落文化健康

站；推動促進原住民就業方案，原住民失業率降低至 104 年 9 月的 4.27%。

(4) 民族經濟，部落觀光：

以部落旅遊、部落溫泉、特色農業、文化創意等面向推動原住民族經濟產業發展；推動部落深度旅遊，創造約 1 億元以上經濟產值；推動精實創業，催生原住民創業生態圈；發布原住民族傳統智慧創作保護條例相關子法，保護原住民族傳統智慧創作。

(5) 部落建設，安定家園：

莫拉克風災後 5 年內完成家園重建；推動全面禁伐補償，2016 年起擴大補償範圍 10 倍，預算增加至 16 億；完成 4 年 500 億基礎建設方案；改善原住民族地區 494 條簡易自來水系統，提升供水普及率達 83.05%。

(6) 土地正義，劃編保留：

104 年起增劃編原住民保留地調整為常態性業務，族人可隨時申請，並開放平地鄉原住民宗教團體申請，輔導原住民取得土地權利；落實海岸管理法、濕地保育法及國土計畫法的原住民族諮商、同意與參與。

未來 3-5 年原住民族政策的重要課題，包括：

(1) 平埔族的認定

平埔族：究竟要清楚的「身分認定」或是承認其為「文化族群」。若要進行身分認定，可能須交由第三部門來進行。

平埔族的議題若處理不好，原住民族政策恐將大洗牌。

(2) 部落公法人

2015 年年底，立法院增訂通過原住民族基本法第二條之一，「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。(第一項)」；「部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。部落之核定、組織、部落會議之組成、決議程序及其他相關事項之辦法，由中央原住民族主管機關定之。(第二項)」。

目前 16 族 743 個部落裡，預估有 50-70 個部落有申請部落公法人的可行性。

(3) 原住民族語言發展

2015 年年底，行政院通過《原住民族語言發展法》草案。待立法院三讀通過，即可正式實施。原住民族的語言面臨危險，亟待搶救與傳承。原民會 2011 年起以專案計畫方式推動的「搶救原住民族瀕危語言實施計畫」，即是為了因應瀕危族語的危機而產生的政策。

(4) 都市原住民族的發展

都市原住民族人口已將近全部原住民族的一半。都市原住民族的發展應當重視，尤其是民族教育權，都市原住民族的民族教育有必要強化，未來可以推

動數位學習，來維持語言與文化。



## 2-2 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 9 日 (星期三) 下午 13:00

(二) 地點：原住民族委員會

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：原住民族委員會 鍾興華常務副主委

(五) 訪談摘要：

### 一、原民會與其他族群事務相關部門 (教育部、客委會、內政部移民署、文化部) 在國家資源的整合上，未來可以如何協調或調整？

原住民族教育相關業務，一般教育由教育部負責，民族教育由行政院原住民族委員會負責。兩部會透過原住民族教育審議委員會 (原民會)、原住民族教育政策會 (教育部)，以及其他相關會議、活動等，努力創造 1 加 1 大於 2 的績效，尤其對於原住民族教育經費、原住民族師資培育、原住民族地區社區互助式教保服務措施等重要議題。

原民會未來將就原住民族部落在土地權益法人化、基本民生用水、縮短城鄉數位落差、沉浸式母語教學與保存原民文化資產等問題上，建立溝通管道平台，與內政部、經濟部、教育部、文化部、農委會等五大部會加強合作。

為落實原住民族部落法人化制與未來自治區的劃設，將與內政部合作，提供各族加速土地權利回復管道，以凝聚民族文化認同的空間。同時，就改善原住民族部落基本生活條件部分，促請經濟部在自來水問題上，加強鋪設管線來提供穩定的民生用水。

在保存原住民族地區特有的自然與人文景觀方面，與農委會就特色區域進行評估規劃，劃設區塊讓原住民族進行祖傳文化活動的延續。

原民會與文化部的合作則著重於原住民族無形及有形文化資產方面，推動「原住民族傳統智慧創作保護條例」。

### 二、對於我國未來 3-5 年原住民族政策的具體建議？

現今政府在原住民族政策的執行成果上，不論是法政發展、教育扎根、文化傳播、社會福利、就業促進、經濟發展、部落觀光、部落建設、保留地劃編、都有長足的進步，舉如改善原住民族高等教育、降低原住民族失業率、推動部落深度旅遊、完成 4 年 500 億基礎建設方案等，已建構原住民族的發展機會及空間，原民會在 103 年完成組織改造，將繼續加強原住民族政策統合，以保障原住民族最大

權益。

立法院第 8 屆立法委員所通過的海岸管理法、濕地保育法、國土計畫法等 3 個重要法案，保障了原住民族的諮商、同意、參與的集體權。原民會也將繼續推動原住民族基本權利法案，各部會也將繼續依據原住民族基本法的規定，透過法令的制定、修正或廢止，建構保障原住民族的權利體系。



## 2-3 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 9 日 (星期三) 下午 15：30

(二) 地點：原民會綜合規劃處

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元

2. 深度訪談對象：原民會綜合規劃處 王瑞盈處長

(五) 訪談摘要：

### 一、綜合規劃處與會外及會內的其他部門，對於族群相關事務的協調如何？

本處下設四科，綜合及政策規劃科、資訊管理科、民族法制科、國際事務科，掌理業務為

(一) 原住民族政策、制度、法規之綜合研究、規劃、協調及研議。

(二) 原住民族自治之規劃、推動、自治行政之輔導、協調、監督及人員之訓練、考核、獎懲。

(三) 原住民身分及原住民族認定之規劃、推動及審議。

(四) 原住民族部落之核定、規劃、輔導、協調及審議。

(五) 原住民族傳統習慣規範與制度之研究、保存及發展。

(六) 本會研考業務之規劃及推動。

(七) 國際與兩岸原住民族交流之規劃、協調及審議。

(八) 本會資訊應用服務策略規劃及管理。

本處與會外及會內的部門，扮演業務綜理與協調的角色。

### 二、對於我國未來 3-5 年原住民族政策的整體建議？

(一) 推動制定原住民族自治法，包含：

1. 賦予民族自治團體及部落公法人地位。

2. 設置原住民族自治基金。

3. 確定自治區管領土地。

4. 規劃自治區與都市原住民族之聯結。

(二) 國家設置調查和解委員會，所屬層級與組織靜待政策決定。工作包括：

1. 對加諸原住民族的國家暴力歷史進行再梳理與詮釋、發掘真相，建立具各族群共識的「共享歷史」。
2. 辦理「真相追尋」、「族群承認」、「國民和解」。  
對原住民族流失的土地、語言、文化、征戰傷亡等給予適當賠償。

(三) 研擬都市原住民發展計畫或方案 (107-110 年)

1. 規劃納入原住民族自治法之都市與原鄉聯結。
2. 配合執行「原住民族經濟產業發展 4 年計畫 (103-106 年)」，強化都市原住民與部落間的支持網絡。
3. 配合執行補助地方政府推展原住民族產業深耕及行銷推廣計畫，促進原住民族經濟產業發展，厚植產業實質競爭力，提升產業經營能量，以及增加原住民經濟收入與就業機會。
4. 扶植原住民拓展經濟事業及推動原住民專案貸款，協助原住民取得家計周轉及創業生產所需之資金。
5. 推動原住民職業訓練運用計畫。
6. 補助都會地區辦理原住民幼兒就讀立案之公私立幼兒園之就學費，加強原住民學生課業及生活輔導，並結合都原地區同鄉會團體、教會，推動成立族語學習及原住民教會族語紮根。
7. 研議推動「民族教育基地」試辦計畫，提供都市原住民學童機會。
8. 依住宅法之規定，請各地方政府據以興建專屬原住民之社會住宅。依內政部住宅基金收支保管及運用辦法第 4 條辦理，住宅基金運用於補助直轄市、縣市主管機關興辦社會住宅。

(四) 在平埔族的政策方面，擬具「平埔族群身分認定政策意向書」，做為政策或法律的參考依據。

## 2-4 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 29 日 (星期二) 上午 11:00

(二) 地點：原民會教育文化處

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：原民會教育文化處 陳坤昇處長

(五) 訪談摘要：

### 一、教育文化處與國內原住民族教育文化事務的相關部門 (教育部、教育局處、文化部、文化局處)，互動如何？是否遭遇困難？

- (一) 協調教育部，修正《原住民族教育法》第 10、11、17 及 28 條，於學前、國民教育、高等教育及推廣教育等階段，規劃該階段適合之民族教育機構，並強化各機構原住民近用權利、教育品質、階段間銜接等功能，以打造終身完整與實用的原住民族教育體系。
- (二) 協調教育部，修正《原住民族教育法》第 4 條及第 11 條，將原住民族實驗學校視為原住民族學校之乙種型式，積極推動設置原住民族實驗學校。
- (三) 協調教育部，依據 12 年國教課程綱要：「原住民族地區及原住民重點學校應於彈性學習課程，規劃原住民族知識課程及文化學習活動」之規定，修正《原住民族教育法》第 21 條。
- (四) 協調教育部及國教院，設置「原住民族議題諮詢小組」，協助辦理教科書審查作業，以確保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。
- (五) 協調教育部，修正《原住民族教育法》第 20 條，該部應配合推動原住民族教育課程發展及推廣計畫，發展融合原住民族文化知識之一般學科課程。
- (六) 協調教育部，修正《原住民族教育法》第 10、11、17 及 28 條，將本會推動原住民族語紮根計畫、沉浸式族語教學幼兒園計畫、部落學校設立計畫、推展民族教育之學校本位課程計畫、原住民族傳統藝能班計畫、補助大專校院原住民專班開設文化知識相關課程、辦理部落大學等計畫，納入各階段學校正式教育課程或得相互承認與認證。

- (七) 協調教育部，修正「原住民升學保障及原住民公費留學辦法」，除參加指考考試分發以外，另參加學測申請入學者，建議應一併納入加分優待，並提高現行外加名額 2% 比率。
- (八) 協調教育部，修正「原住民學生就讀國立及私立專科以上學校學雜費減免辦法」，建議就讀私立專科學校以上者學雜費減免應同樣比照就讀國立專科以上學校所減免之標準辦理。

## **二、對於我國未來 3-5 年原住民族政策（語言、教育、文化）的具體建議？**

文化資產保存法修正草案，已增列原住民族文化資產保存專屬條文，依據原住民族文化資產之特有文化表現形式，如口述傳統、傳統知識及社會實踐等等，另定其指定、登錄及保存規範，以促其申請世界遺產之登錄。

行政院於 104 年 10 月核定，單獨調高國中及國小原住民族語教師鐘點費；另規劃開辦族語教學專班，培育族語教師成為編制老師，由縣市政府聘用，採巡迴方式至各校從事族語教學，以確保族語老師之工作待遇。

研擬「原住民族語言師資培育計畫」，透過原住民族籍在職教師族語能力增能、教育部師資養成制度（含公費生、一般師資生、原住民族籍儲備教師等 3 類）、大專校院開設族語教學知能學程及設立族語師資碩士專班等方式，培育各級學校編制內之原住民族語言師資。

未來配合《國家語言發展法》立法，將國內各族語言列為國家語言，藉以確保原住民族語言之國家語言地位。

積極挽救瀕危的族語，例如各族語言字詞典及發展原住民族語言教材的編纂、原住民族語言研究與發展、原住民族語言振興人員的培育，推動原住民族語言家庭化、部落化、社區化。

## 2-5 深度訪談

(一) 時間：民國 105 年 3 月 23 日 (星期三) 下午 13:30

(二) 地點：原民會經濟發展處

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：原民會經濟發展處 王美蘋處長

(五) 訪談摘要：

### 一、經濟發展處與國內原住民族經濟推展的相關政府部門 (產業發展、觀光)，互動如何？是否遭遇困難？

經濟發展處與各部會經濟產業的跨域合作平台

項次	合作部會	平台名稱
1	國發會整合 10 個部會	原住民族知識發展創意經濟-產業示範區跨域平台
2	文化部	原住民族影視及流行音樂專案小組
3	文化部	原住民族文創發展專案小組
4	行政院	行政院觀光發展推動委員會
5	交通部	原住民族地區觀光推動會
6	農委會	原住民族農業政策平台會議
7	經濟部	溫泉管理查核小組

### 二、對於我國未來 3-5 年原住民族經濟發展政策的具體建議？

原住民族經濟產業發展 4 年 (103-106 年) 計畫如下：

(一) 推動原住民族知識發展創意經濟

1. 特色農業示範區
2. 文化創意產業示範區
3. 生態旅遊產業示範區
4. 部落溫泉產業示範區

5. 設立專案辦公室

(二) 創意經濟研發加值與應用

1. 辦理保護原住民族傳統智慧創作登記
2. 建置原住民族經濟產業資訊網
3. 強化產業政策及應用研究
4. 研發加值應用

(三) 通路環境建構

1. 整合行銷原住民族產業品牌
2. 整合原住民族商品展售通路

(四) 關鍵人才培養

1. 精實創業輔導
2. 經營管理專業人才

## 2-6 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 29 日 (星期二) 上午 11:00

(二) 地點：原民會土地管理處

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：原民會土地管理處 杜張梅莊處長

(五) 訪談摘要：

### 一、土地管理處與國內原住民族土地事務的相關部門 (地政局處、鄉鎮公所) 互動如何？是否遭遇困難？

土地管理處分為四個科，規劃科、地權科、地用科、傳統領域科，其科別所分配的業務項目為：

一、規劃科：

1. 原住民族土地相關法規之研議及協調事項。
2. 原住民保留地增編與劃編之規劃、協調、審議及督導事項。
3. 原住民族土地政策之規劃研究、協調、審議及督導事項。
4. 其他有關原住民族土地綜合規劃事項。
5. 原住民族土地之規劃、協調及審議事項。
6. 原住民族土地增編、劃編之規劃、協調及審議事項。
7. 原住民族土地相關法規之研議及協調事項。
8. 其他有關原住民族土地綜合規劃事項。

二、地權科

1. 研修原住民保留地開發管理辦法及相關行政規則。
2. 非原住民 (租) 使用原住民保留地之土地處理相關事項。
3. 原住民保留地土地權利取得、改配及一般管理事項。
4. 原住民保留地之處分案件。
5. 原住民保留地網際網路土地管理資訊系統之規劃事項。

- 6.原住民保留地租金之相關事項。
- 7.撥（使）用原住民保留地之土地處理相關事項。
- 8.原住民保留地土地權利一般管理事項。
- 9.原住民保留地複丈分割地籍整理之相關事項。
- 10.原住民保留地土地權利一般管理事項。

### 三、地用科

- 1.原住民保留地使用管制等業務。
- 2.原住民族土地利用相關法規修訂及劃設特定區域之會商、協調及擬定事項。
- 3.全國國土或區域計畫涉及原住民族土地及海域之特定區域會同擬訂事項。
- 4.原住民族地區自然資源共同管理之協調、審議及督導事項。
- 5.修訂非都市土地使用管制規則、研訂原住民族保留地專章等相關業務。
- 6.原住民保留地建築用地統一規劃審議、協調及督導事項。
- 7.國土計畫法研議等相關業務。
- 8.原住民族土地違規利用之規劃、協調及督導事項。
- 9.原住民保留地土地可利用限度查定調整計畫。
- 10.原住民族土地可利用限度查定、調整，超限利用清查、輔導事項。
- 11.原住民族土地變更用地類別之會商、協調及擬定事項。
- 12.原住民保留地山林保育相關計畫。
- 13.原住民傳統生物多樣性知識保護計畫。
- 14.原住民族土地共同合作委託經營相關業務。
- 15.氣候變遷調適策略方案及永續發展等相關業務。

### 四、傳統領域科

- 1.原住民族傳統領域土地及海域之研究、調查、規劃、協調及督導事項。
- 2.原住民族傳統領域土地及海域之劃設、使用、權益回復及糾紛處理。

## 二、對於我國未來 3-5 年原住民族土地政策（保留地、傳統領域、自然資源）的具體建議？



- (一) 推動原住民族土地及海域法草案立法工作。
- (二) 訂定原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內公有土地劃設辦法。
- (三) 推動原住民族傳統領域土地範圍調查確認計畫。
- (四) 訂定原住民族土地受限制所生損失補償辦法。
- (五) 依據國土計畫法第 11 條第 2 項規定，內政部會同本會擬定原住民族特定區域計畫。
- (六) 依據國土計畫法第 23 條第 3 項規定，內政部會同本會擬定原住民族土地及海域使用管制規則。



## 2-7 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 23 日 (星期三) 下午 16:00

(二) 地點：原民會公共建設處

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心系 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：原民會公共建設處 阿浪·滿拉旺處長

(五) 訪談摘要：

### 一、公共建設處與國內原住民族公共建設事務的相關部門 (建設局處、城鄉發展處、工務局處)，互動如何？是否遭遇困難？

公共建設處分為三個科，住宅輔導科、部落建設科、部落安全科，業務項目為：

(一) 住宅輔導科：

1. 原住民住宅政策
2. 國宅或集合式住宅轉出租原住民居住
3. 都會區安置住所
4. 汐止花東新村原住民臨時安置住所
5. 天然災害住宅重補助
6. 原鄉部落建築物 (住宅) 合法使用
7. 原住民族住宅改善計畫
8. 原住民族部落家屋建築文化語彙
9. 中低收入原住民住宅補助
10. 原鄉部落再利用及傳統文化地景重現計畫
11. 核能發電後端營運捐助款 2.05 億元－蘭嶼社區總體營造計畫
12. 莫拉克原住民族聚落遷建及永久屋基地永續公共設施計畫
13. 原住民族傳統建築智慧應用

(二) 部落建設科：

- 1.原住民族地區水資源計畫、政策
- 2.原住民族地區部落基礎建設法令及技術規範（水資源類）
- 3.原住民族地區飲水設施改善
- 4.原住民族地區部落基礎環境政策
- 5.本會公共建設計畫經費審議（永續發展及造景計畫）
- 6.原住民族地區部落建設政策
- 7.原住民族地區交通設施改善（農路類）
- 8.原住民族地區部落建設政策法令及技術規範（交通建設類）
- 9.跨域建設計畫之規劃及協調
- 10.原住民族地區交通設施改善
- 11.本會公共建設計畫經費審議（特色道路改善計畫）
- 12.政府重大公共建設計畫之規劃、先期作業及考核
- 13.原住民族地區部落建設政策法規研議
- 14.公共建設計畫之協調、管制、推動與輔導
- 15.原住民族地區公共工程推動會報

（三）部落安全科：

- 1.原住民族部落安全防治政策
- 2.原住民族地區公共設施災後復建
- 3.本會各項公共建設計畫之工程施工查核
- 4.原住民族部落遷住
- 5.原住民族土地開發、利用、經營等有關基礎工程、營建等公共建設事項
- 6.行政院年度災害防救業務訪評計畫
- 7.原住民族地區災害防救、天然災害來臨時應變機制
- 8.其它有關部落安全防治、防災、遷住推動事項

**二、對於我國未來 3-5 年原住民族公共建設政策（住宅及部落建設）的具體建議？**

依據住宅法的規定，各地方政府興建專屬原住民之社會住宅。依內政部住宅基金收支保管及運用辦法第 4 條辦理，住宅基金運用於補助直轄市、縣市主管機關興辦社會住宅。



## 2-8 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 16 日 (星期三) 上午 10:00

(二) 地點：客家委員會

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：客家委員會 鍾萬梅主委

(五) 訪談摘要：

### **一、客委會推展客家政策，與其他族群事務相關部門（教育部、文化部、原民會）是否產生重疊或衝突？未來將如何整合？**

本會自 2001 年 6 月成立迄今，局負振興客家語言文化及強化族群認同之使命，依循總統客家政見，貫徹執行 99 年 1 月 27 日公布施行的《客家基本法》，行政院當前施政方針，以及本會各項中長程施政計畫。從客家青年培育、建構溝通平台、強化語言學習、厚植客家藝文、營造幸福客庄、活化傳播機能、薪傳海外客家、深化園區特色等八大面向落實施政目標。

本會重大施政計畫計有社會發展計畫 5 項、公共建設計畫 2 項、科技計畫 2 項，合計共 9 項，簡列如下：

#### 一、社會發展中長程個案計畫

- (一) 客家文化躍升計畫 (103 至 108 年度)
- (二) 客家語言深耕計畫 (103 至 108 年度)
- (三) 客家特色產業創新發展計畫 (103 至 108 年度)
- (四) 客家傳播行銷計畫 (103 至 108 年度)
- (五) 海外客家事務推展計畫 (103 至 108 年度)

#### 二、公共建設中長程個案計畫

- (一) 客家文化生活環境營造計畫 (103 至 108 年度)
- (二) 客家文化雙燈塔跨域增值整合發展計畫 (105 至 109 年)

#### 三、科技發展計畫

- (一) 推動客家雲端服務暨建立基礎資料計畫 (103 至 105 年)
- (二) 「加速行動寬頻服務及產業發展方案」- 客庄智慧樂活 4G 應用

## 服務系統計畫（105~106年）

項目	計畫名稱	計畫期程	計畫總經費	105年度 核定經費	計畫性質
1	客家文化躍升計畫	103~108	3,361,332	539,828	社發計畫
2	客家語言深耕計畫	103~108	1,537,722	250,763	社發計畫
3	客家特色產業創新發展計畫	103~108	1,244,028	138,797	社發計畫
4	客家傳播行銷計畫	103~108	3,785,136	610,104	社發計畫
5	海外客家事務推展計畫	103~108	374,826	56,498	社發計畫
6	客家文化環境營造計畫	103~108	3,573,000	549,655	公建計畫
7	客家文化雙燈塔跨域增值整合發展計畫	105~109	504,700	139,769	公建計畫
8	推動客家雲端服暨建立基礎資料計畫	103~105	34,621	11,500	科技計畫
9	「加速行動寬頻服務及產業發展方案-客庄智慧樂活 4G 應用服務系統計畫」	105~106	97,000	27,000	科技計畫
	合計		14,512,365	2,323,914	

本會推展各項客家政策，與其他族群事務相關部門（如教育部、文化部、原民會），就業務執行面而言或有部分業務內容有疊合之處，但彼此間並無衝突，反而有相互加乘的效益，例如本會與教育部推辦之「客家文化技藝夏日樂學計畫」搭配各校特色，讓大小朋友們透過活潑有趣的客家文化技藝課程親近客語、樂說客語，有效提升客家語言及文化學習興趣，未來亦將加強跨部會各項計畫之合作、強化溝通協調，持續發揮客家施政之綜效。

另，本會組織設有委員 27 人，除有客家地區代表及學者、專家外，其中尚包含內政部、文化部及教育部之機關代表，分由上聞部會之次長擔任，於本會召開委員會時能有效在次長層級進行跨部會之政策溝通協調。

在政府重視國家多元族群發展並把注經費大力支持下，本會已完成許多對客家影響深遠的工作，奠定台灣客家族群發展之根基，打造出不同於以往的客家新風貌，將持續在推動客家語言、文化、產業、傳播、海外客家及族群和諧等核心任務上，關注最新客家族群發展需求，透過扎根客家、創新客家、行銷客家及永續客家，強化客家文化總體的生產力、活動力、感染力及競爭力。

## 二、客家文化重點發展區的實施，與地方政府的相關施政配合情況為何？都會區客家人的權益，在此制度當中，未來將如何強化或調整？

「客家文化重點發展區」係指本會依據《客家基本法》規定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。表此，本會言了有「客家文化重點發展區鄉（鎮、市、區）公告作業要點」，《客家基本法》之客家人定義所為之客家人口基礎資料調查統計結果，公告調查結果客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區）為「客家文化重點發展區」本會每六年定期公告，第一次為100年2月底，第二次預訂於106年2月底前公告。100年2月25日第一次公告結果，全國共有11個直轄市、縣、（市）、69個鄉（鎮、市、區）為「客家文化重點發展區」惟都會地區客家人口比例較低，以台北市、新北市及台南市為例，轄下行政區並無《客家基本法》定義之「客家文化重點發展區」但客家人口數台北市約有46萬人、新北市約有53萬人以及台南市約有10萬人，合計已是超過百萬客家人口數，顯然都會地區客家施政之推行，對於客家文化之傳承與發展之影響甚大。對此，本會為強化中央與地方之連結，加乘都會地區客家施政之整體綜效，於105年1月11日率先與台北市、新北市及台南市客家事務專責單位進行合作備忘錄之簽署，未來將針對都會地區客家文化傳承、青年參與以及客家藝文表演等重點議題項目進行合作，透過合作平台的建立，整合中央與地方行政資源，將能有效提升都會客家的能見度，凝聚客家共識，為都會地區客家施政方向定錯，共享資源、匯聚力量共同為客家發展努力。

此外，本會亦定期召開「全國客家會議」以及「全國客家事務長會議」，匯集全國各地縣、市客家事務首長69個客家文化重點發展區代表會聚一堂，為客家事務的發展交換意見、凝聚共識；同時藉由各類型計畫之補助或共同辦理過程，與各地方政府客家單位維持密切關餘，達成中央與地方能攜手合作之目的，進而發展成為夥伴關餘，齊為客家事務推動打拚。

針對「客家文化重點發展區」，本會另訂有「提高客家文化重點發展區計畫補助比率執行作業要點」，特別針對其中28個客家文化重點發展區，提高補助比率由84%-90%提升至89%-100%不等，最高幅度調整幅度達14%，讓符合條件之客仰的展區申請「客家文化生活環境營造計畫」能夠降低提案之自籌款比例，深化中央政府資源把注，加速客家語言、文化及產業之健全發展。

另，依據《客家基本法》第六條第二項規定，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。為此本會訂有「獎勵客語績優公教人員作業要點」，並擴大針對全國之公教人員，通過本會客家能力認證考試並取得合格證書者給予記功嘉獎，並於機關內部職務陞遷時，建議機關得賦予加分。

### **三、客委會對於客家人權益的保障（例如學術發展、公務人員考試客家事務行政、文化活動補助），未來的推動方向為何？**

客委會的成立有三大目的，分別是追求客家的平權而不是特權、促進台灣不同語言族群間的和諧、以及確保台灣是一個多元文化發展的社會。

以《客家基本法》為例，主要內容涵蓋保障客家族群語言、參政、公共事

務參與、教育以及傳播等各面向，而其內容不影響到一般人的基本權利，主要是針對客家族群的積極性支持措施，檢視其推行成果不會是對於客家族群權益有所提升，對於客家語言文化保存亦有正面幫助，更可以促進台灣多元族群的融合。

對於客家人權益的保障上，本會向來以爭取客家「族群文化權」為主要目標，因此本會為落實《客家基本法》，保障客家族群傳播及媒體近用權的立法精神，除委託營運客家電視並提升客家電視節目品質，製播各類型節目並兼顧各語腔平衡外，另以補助方式加強扶植、鼓勵「客家文化重點發展區」地方傳播業者製播客家電視節目。

以學術發展面向而言，針對本會各項學術獎補助計畫申請者均無限制客家族群身分，以鼓勵各領域學者投身客家研究領域，結合客家學院、象所及研究中心，厚植客家知識體系發展。本會除補助大學院校推動成立客家學院、系所或客家研究中心，從事與客家學術有關之調查、研究、保存及開設客家通識課程外，亦有獎助客家學者、文史工作者進行客家學術研究，及獎助客家研究優良博碩士論文，以鼓勵青年學子撰寫以客家相關研究為主題的學位論文。本會未來將續推動客家知識體系建構與深根，提升客家學術研究社群能量，鼓勵圈內大學校院設立客家學術機構、建置研究網絡，從事具扎根性、問是問非之客家研究，亦將整合客家學院象所，提出宏觀客家整合型研究計畫，以逐步打造台灣成為全球客家研究中心。

國家考試增設「客家事務行政類科」係因應客家公務之需求而設置，亦無針對族群身分進行限制，惟其用人出缺單位以客家事務機構為主，因此為促進考、訓、用結合，考選部 104 年通過高普考試客家事務行政類科加考客語口試，以強化對客語能力之要求；然而客家行政機關人員相對較少，為解決員額出缺問題，本會積極輔導桃竹苗客家縣市及其他 69 個客家文化重點發展區所在的縣市政府優先提供客家事務行政員額以應實需。

至於有關文化活動補助部分，為持續協助優質客家藝文團隊精進展演技術專業，強化文化底蘊，輔導進入國家藝術殿堂演出，參與國際藝文展演活動，本會 102 年修訂「輔導藝文團隊成長補助作業要點」除於原一年期計畫外，再增加三年期的中程補助計畫，以增加優秀客家藝文團隊之經費補助，協助其創新及成長，自 102 年至 105 年已補助三年期計畫計有榮興客家採茶劇團等 7 個團隊，參與 5 個國家之國際藝術節，並於國家戲劇院及實驗劇場演出 13 場次。未來將持續提供優質客家藝文團隊穩定之創作環境，協助其專注客家藝文發展，精緻客家藝文展演。

## 2-9 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 16 日 (星期三) 上午 11:00

(二) 地點：客家委員會

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：客家委員會 范佐銘常務副主委

(五) 訪談摘要：

### **一、客家語言與客家文化的推展，是客家政策的重心。客委會未來 3-5 年的具體推動策略為何？**

客家語言與客家文化的推展，向來是本會施政重心，本會 5 項社會發展中長程個案計畫中，分就「文化」及「語言」2 大面向提出「客家文化躍升計畫」及「客家語言深耕計畫」中長程個案計畫（103 年-108 年），以下為計畫要項說明：

#### **※客家文化躍升計畫**

##### 一、計畫目標

- (一) 順應國際文化多樣性潮流，散播客家文化新種子。
- (二) 整合傳統與現代的元素，刺激文化持續創新。
- (三) 培育客家地方文創活動，發展客庄特色文化。
- (四) 扶植客家文化創意，加強文化深度及精緻度。
- (五) 培植大型節慶活動，提升為國際觀光層次。
- (六) 扶植客家創作者及團體，提升藝文創作質量。
- (七) 創造客家藝術新成動，促進客家藝文普及率。
- (八) 厚植客家知識體系，制度化補助發展客家研究。
- (九) 培植客家領導人才，推動客家青年教育課程。
- (十) 建立客家事務永續發展機制，培訓專業管理人才。
- (十一) 建立全球客家文化及產業之交流與研究中心。

##### 二、計畫執行策略

- (一) 文化資產部分

- 1、建立完整的客家文化基礎資料?為本會重點工作之一，故本含有計畫規劃以專業團隊，分年分期辦理客庄文化資源蒐整（含客語【含少數腔調】、客家歌曲、客家建築裝飾藝術等，以耆老訪談、口述歷史、田野調查等方式辦理），並為因應社 會環境及現實調查狀況所需，將逐步規劃主題調查，使各地客家文化資源獲得充分的尊重與保護，其所累積建立的資料，將可視為各該鄉鎮的文化財，成為各該鄉鎮「文化基礎建設」的構成要素及建構「客家文化重點發展區」所需的基礎資料，期彰顯出各地的客家色。
- 2、透過推動客庄文化資源調查計畫，建立及強化客庄文化資源 調查機制、標準作業程序，累積建立客庄文化資源基礎資料，亦可提供在地居民及青年認識客庄文史資源的機會，以留住及培育客庄在地青年人力，為地方注入新的活水源頭。
- 3、持續將相關調查成果，透過符合市場需求且具可讀性之方式加以改寫，集結成冊出版，保存並有效推廣運用，同時藉由文化資源之蒐整過程，喚醒客庄在地居民的集體記憶，及激起對客家文化的關心，並典藏客庄文化資源，保存客家重要的文化資源。

## （二）文藝發展部

- 1、提升客家文化創新價值，廣續協助地方辦理旗艦「客庄十二大節慶」長遠規劃文章設計，升級藝文展演，強化民俗節慶、特色產業之特殊性，以整合式行銷方式，結合旅遊及主題網站，達成吸引海內外觀光客之目的。
- 2、提高優秀客家藝文團隊之補助，引進輔導機制、禮聘大師薪傳、推動專家學者面對面座談，以提升表演水準、管理機制及藝文精緻度。
- 3、重點扶植具有特色、發展潛力之「客庄發光」鄉鎮，提升補 助地方政府及客家氏問團體，舉辦客家學術文化活動、「客家桐花祭」及「六堆嘉年華」讓客家文化逸地活化。
- 4、推動辦理客家藝文文創平臺計畫、客家大型藝術展演、藝文種子資料庫計畫、客家藝文校園推廣等相關配套，將客家藝文作橫向連結並向下扎根。

## （三）知識體系發展部分

- 1、廣續補助大學校院發展客家學術機構計畫，以制度化方式補助各大學校院客家學院或研究中心提報之整合型計畫，鼓勵各大學校院開設客家相關通識教育、客家青年領袖教育等課程。
- 2、延續獎助客家學術研究計畫及客家研究優良博碩士論文，以鼓勵研究者積極從事各種客家相關研究，並提升客家研究優良博碩士論文品質。

#### (四) 園區領航計畫部分

- 1、以南北園區做為核心展示據點，結合本會各項業務成果，規劃辦理園區在地客家藝術展演、計畫性徵集台灣客家文化發展史上之重要文獻或文物、行動博物館巡迴、公共服務如園區行銷、民眾專車接駁及志工招募培訓等活動，為國家建立公共文化財，累積園區維運能量。
- 2、由苗栗及六堆園區為核心，結合客家文化重點發展區的在地特色，引進企業行銷概念，積極與觀光事業合作，運用媒體宣導，且結合文化旅遊及建置主題網站等方式，推出套裝旅遊行程，吸引海內外民眾參訪園區，並帶動客庄遊憩，發展成為辦理全球客家文化交流、參訪、研習、座談、會議、論壇等活動之最佳據點。

#### ※客家語言深耕計畫

##### 一、計畫目標

- (一) 建置客語認證數位化，提高客語使用能力。
- (二) 推動客語薪傳多元化，以達客語永續傳承。
- (三) 營造客語學習生活化，落實客語向下扎根。
- (四) 強化公事客語服務，提升客語能見度。
- (五) 運用多樣行動載體，客語學習無國界。

##### 二、執行策略

###### (一) 提升客語能力認證之品質及鑑別度

1. 賡續建置「客語能力認證網站」更新詞彙、題庫，蒐整客語高級詞彙，及充實客語外來語資料庫；並持續與教育部建立互動溝通管道，邀請教育部機關代表、相關專家學者共同研議討論，使各腔調之客語言彙說法、用字及發音之參考標準，更具一致性。
2. 賡續規劃辦理各級客語能力認證考試，培育客語專業人才。在普及化客語能力認證方面，每年除辦理客語能力認證初級、中級暨中高級考試，另辦理適合 4-6 歲幼兒的「幼幼客語闖通關」幼幼級客語認證，以落實客語向下扎根。為鼓勵一般民眾學習客話，持續推廣「客語百句線上認證」不分族群、地區，可隨時隨地透過電腦於線上測驗系統即時進行客語能力認證，輕鬆學習日常生活實用客語。
3. 在專業化客語能力認證考試方面，推動客語能力數位認證考試，符應科技趨勢，宣示客語能力認證之數位革新、建立標準化試務作業流程、開發數位題庫及認、證系統，以提升行政效率，整合現有客語能力認、證初

級、中級暨中高級考試，推動建置數位化專業客語認證作業方式，將朝建立客語能力認證電腦化過性測驗之目標進行規劃即以一次考試分數區分初、中、高級之認證分級，更有效提升客語認證之效益。除擴大參與認證人數，吸引不同族群學習客語及增加對客家的認同外，也兼顧提升客語能力專業認證之品質及鑑別度，以期推動建置客語認證之常態化、數位化。

## (二) 深化客語薪傳師傳習

持續推動辦理「客語薪傳師」資格認定，並補助「客語薪傳師傳習計畫」，讓其輔導托兒所、中小學傳承客語，尤鼓勵針 4-6 歲之幼兒開設幼幼傳習計畫，加強幼兒客語教育，增進幼童及早接觸母語之機會，言表母語向下扎根，以期透過制度化的推動，促使學習客語變得更生活化，也更深入家庭、學校（托兒所）、社區，讓客家學堂遍地開花，客語傳承更具深度、廣度，並永續傳承客家語言文化。

(三) 發展客語生活化之學習環境，辦理獎助推動客語生活學校補助計畫，透過審查小組建立較客觀、公平之審核補助標準，配合本會訂定之「推動客語生活學校督導評核要點」，建立督導評核機制，並加強輔導補助全（半）客語及培植重點客語生活學校，廣續舉辦學習成果觀摩賽，開創辦理客語認證研習計畫及平時課後客語閱讀計畫，俾落實學校客語教育之推展。

(四) 推廣公事客語無障礙環境補助「客家文化重點發展區」轄內推行公事客語無障礙環境計畫，建立「公事語言」制度，強調客語在公共領域均可廣泛使用，加強培訓客語轉譯人才，設置必要的客語服務人員，並協調各公民警機構，持續推動客語廣播、語音、臨櫃志工及口譯服務等，以服務更多客家鄉親，提升客語公共領域之能見度。未來擬擴大補助並重點推動醫療院所及民間大型企業之公共領域，補助其辦理客語廣播或語音、口譯等服務，並主動協調地方政府積極推動辦理。

## (五) 建置客語教學數位學習網

1. 持續維運大埔、饒平、詔安客家語言教學資源中心，並鼓勵辦理各項教學研習、成果發表活動，以作為少數腔調教學研究、保存、推廣之整合平台。
2. 提供客家語言文化推廣之教學和教材各項雲端個人化服務，使各級教師、薪傳師及學術單位瞭解數位學習之運用，並建置示範性之資訊科技，融入教學教材與數位學習資源，加速教學資源的交換與分享，並以網路書城結合 APP，提供於多樣載體中，擴大學習範圍。哈客網路學院包含「客語教學」、「客家音樂」、「客家民俗歷史」、「客家文學」、「客家文化創意產業」、「兒童客家」及「影書還粹」等 7 大類數位學習課程以及客語能

力認證功能，持續更新並強化課程內容，提供我國民眾及全球人士一個無疆界障礙的學習空間。





## 2-10 深度訪談

(一) 時間：105 年 2 月 19 日（星期五）上午 10：00

(二) 地點：教育部綜合規劃司

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：教育部綜合規劃司 陳雪玉司長

(五) 訪談摘要：

### 一、教育部 2013 年起在綜合規劃司設置「原住民族及少數族群教育科」，在政策執行層面是否遭遇困難？未來與原民會教育文化處之間如何有效溝通？

(一) 本部及原住民族委員會依法進行分工：

1. 依據《原住民族教育法》（以下簡稱原教法）第 3 條規定，原住民族之一般教育，由主管教育行政機關規劃辦理；原住民族之民族教育，由原住民族主管機關規劃辦理。
2. 依原教法第 5 條規定，一般教育係指原住民學生教育需要，對原住民學生所實施之一般性質教育；民族教育指依原住民族文化特性，對原住民學生所實施之傳統民族文化教育。

(二) 本部組織改造後已依法設置 2 個專責單位：

1. 依原教法第 3 條規定，本部應設置原住民族一般教育專責單位。
2. 本部自 102 年 1 月 1 日起組織改造，於綜合規劃司（以下簡稱綜規司）、國民及學前教育署（以下簡稱國教署）均設置「原住民族及少數族群教育科」為專責單位，以利各教育階段原住民族教育政策及方案計畫能順利落實。其中綜規司負責整體本部原住民族教育整體政策及法制之規劃及協調，國教署則負責高級中等以下學校原住民族教育之規劃、推動及督導。

(三) 本部與原民會互動機制：

1. 建立聯繫窗口機制，平時密切聯繫：由本部綜規司對口與原民會教育文化處密切聯繫，並建立原住民族教育業務負責人員通訊資料。
2. 定期召開「原住民族教育工作小組」，進行跨部會署業務協調：本小組功能係為強化本部各單位（署）及原民會相關業務橫向協調及溝通，並掌握重要政策辦理進度；以每半年召開一次原則，由本部政務次長擔任召集人，

成員包含原民會教育文化處處長、國教署副署長等。

3.密切參與雙方政策規劃會議，俾整合意見後續推動：

- (1) 原民會副主任委員擔任本部「原住民族教育政策會」當然委員：該政策會功能係辦理原住民族教育政策等相關事務之跨部會協商及溝通事宜；會議以每半年召開一次為原則，由本部政務次長擔任召集人，原民會副主任委員同為當然委員。
- (2) 另本部政務次長及主任秘書擔任原民會「委員會」及「民族教育審議委員會」委員，共同參與討論原住民族教育議題。

4.共同研擬重要政策及辦理會議：

共同研訂發布「發展原住民族教育五年中程計畫（105-109年）」、共同推動大專校院原住民族學生生涯發展工作計畫及每年共同辦理中央與地方協調會議。

在上開互動機制運作下，目前本部與原民會溝通協調尚無困難。

**二、教育部推動多元文化教育，在原民會 2014 年訂定「原住民族教育師資修習原住民族文化及多元文化教育課程實施辦法」的基礎上，如何規劃與執行？**

(一) 緣起：

1. 依原教法第 24 條規定，原住民族教育師資應修習原住民族文化或多元文化教育課程，以增進教學之專業能力；其課程、學分、研習時數及其他應遵行事項之辦法，由中央原住民族主管機關會同中央主管教育行政機關定之。
2. 據此，原民會與本部於 103 年 6 月 9 日會銜發布「原住民族教育師資修習原住民族文化及多元文化教育課程實施辦法」，並以行政委託方式請國立台中教育大學辦理原住民族教育師資修習原住民族文化及多元文化教育課程事宜，工作內容包含規劃研發線上及實體課程、建置原住民族師資資料庫、多元知能學分科目抵免事宜等。

(二) 經費分攤：所需經費由原民會及本部依計畫內容平均分攤支應。

(三) 課程研擬：由台中教育大學原住民族教育及文化研究中心邀集國內原住民族教育專家學者（以原住民族籍專家學者為主）與各縣市政府教育局處人員、各級學校教育人員（以原鄉教師為主），兼顧「教育專業」、「族群文化回應」原則，共同研擬本課程。研習分為線上課程與實體課程兩部分，其中線上課程又分為「多元文化教育 14 小時」、「原住民族文化 10 小時」、「原住民族概論 64 小時」，共 88 小時。

(四) 課程內容：

- 1.實體課程由國立台中教育大學與各縣市政府協調各原住民族重點學校（含國小、國中、高中職）辦理，於暑假、寒假、學期中之週六針對該校正式教師、六個月以上代理代課教師，設計 8 個小時包含「原住民族教育議題探討（含原住民族學生升學及優待措施介紹、原住民族學生學校適應問題）」、「文化回應式教學」、「文化踏查（含部落文史踏查與文化實作課程）」課程。每一位原住民族重點學校之教師需完成上述線上課程 28 小時，以及實體課程 8 小時，共計 36 小時之課程。
- 2.另基於尊重原住民族語文化及族語教育推展之精神，加開 3 場全族語多元文化知能研習：賽德克族語、布農族語、泰雅族語，期盼能在政府推動原住民族文化之宣示力量之下，完全做到文化扎根之落實。

**三、2014 年 11 月行政院院會通過「原住民族語言發展法草案」，其中第 12 條規定「中央教育主管機關應積極獎勵原住民族語言學術研究，並鼓勵各大專校院開設原住民族語言課程，及設立與原住民族語言相關之院、系、所或學位學程」，對其他族群語言的發展是否產生衝擊？未來將如何推動，以培育高等的族語人才？**

依據《專科學校法》第 34 條及《大學法施行細則》第 24 條規定，各項課程皆由各校依其發展特色予以規劃及實施，本部原則尊重。

為利政策推動，本部持續於全國性行政主管會議中向各校宣導，鼓勵各大專校院開設原住民族語言相關系所（含專班）及原住民族語言相關課程，以建立教師研究社群、研發教學方法。另為促進族群和諧及文化多元性，本部除原住民族語言外，本部亦鼓勵大學校院針對客家、新移民等族群開設相關課程，爰對其他族群語言之發展應不至於產生排擠或衝擊。

此外，本部將於適當場合鼓勵大專校院衡酌現有資源設備，開設相關系科所，如符合本部或原民會相關競爭型專案計畫目標之工作項目，可納入計畫辦理；另請相關部會提供國家原住民族語言政策整體規劃及人才供需資料，以作為學校規劃課程之參據，培育相關專業人才。



## 2-11 深度訪談

(一) 時間：105 年 2 月 26 日（星期五）上午 11：00

(二) 地點：苗栗縣政府原住民族事務中心

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：苗栗縣政府原住民族事務中心 范陽添主任

(五) 訪談摘要：

### 一、苗栗縣原住民族事務機關的組織與業務，現況與困境為何？

苗栗縣政府為辦理原住民族業務事宜，特設苗栗縣政府原住民族事務中心。由過去的原民處組織編制改造，原住民族事務中心員額、預算都不會減少，且直屬縣長，不能視為一般「二級單位」；中心是獨立的特設機構，可發文也可參與縣務會議，主管必須任用原住民，對原民的照顧只增不減，可維持原住民族期盼的尊嚴與權益。

本中心置主任一人，承縣長之命，綜理中心業務，並指揮、監督所屬員工。下設原住民行政課及原住民經建課，分別掌理有關事項：

#### (一) 原住民行政課

- 1.辦理原住民社會福利。
- 2.辦理原住民就業輔導。
- 3.辦理原住民教育文化。
- 4.文物館相關業務。
- 6.其他原住民業務工作。

#### (二) 原住民經建課

- 1.辦理原住民經濟產業發展。
- 2.辦理原住民交通水利等事業。
- 3.輔導原住民觀光產業發展業務。
- 4.辦理原住民山坡地查報取締（水土保持）等業務。
- 5.辦理原住民林務採伐許可及造林業務。
- 6.辦理原住民保留地管理開發業務

### 二、苗栗縣的原住民族事務，在民族語言、文化、社會福利政策的執行上，如何與其他機關（文化觀光局、民政處、社會處）溝通與整合？

苗栗縣共有 1 萬多名的原住民（16 族均有）。以泰雅族、賽夏族居多，主要分布在泰安鄉、南庄鄉及獅潭鄉，依 104 年 12 月戶政統計，設籍本縣原住民人口數為 1 萬 1 千多人。

原住民族事務涵蓋政治社會、教育文化、交通水利、經濟產業、衛生福利等工作，為促進全縣原住民族社會的整體進步與發展，提高原住民族生活品質，考量本縣既有優勢與潛力、自然環境、山海線風光、族群融合等，在縣政建設基本

理念暨尊重原住民族於自治權、工作權、發展權等權益下，以原住民族基本法之理念，共創原住民族永續發展。

### **三、對於苗栗縣原住民族文物館（賽夏族民俗文物館、泰雅原住民文化產業區）的發展，有何建議？**

賽夏族民俗文物館位於南庄鄉東河村向天湖部落，為賽夏族中人口分布最多，也是賽夏族保存語言及傳統文化比較完整的部落，同時也是南庄巴斯達隘祭場所在地。結合鄰近豐富的觀光資源，每年入館人數多達 20 萬人，營運狀況相當好。

另在泰安鄉特別規劃成立「泰雅原住民文化產業區」，園區占地約 1.67 公頃，結合泰安溫泉區的觀光資源與泰雅文化，設置文物館、停車場、溫泉體驗區等。泰雅文物館展示內容有泰安鄉部落分布及遷移、當地泰雅族文化歲時祭儀介紹及照片，並有木雕、藤編器具、織品服飾、口簧琴等文物展示，設置夜間森林體驗區、傳統生活竹屋區等，可以提昇國民民族教育知識及拓展民族視野。

未來期望透過有效經營帶動原住民文化觀光發展，傳承泰雅傳統文化，以展現原住民族優厚的文化元素及觀光資源，並提供給遊客遊憩，帶動原鄉觀光產業的發展。

## 2-12 深度訪談

(一) 時間：105 年 2 月 26 日 (星期五) 上午 9：30

(二) 地點：苗栗縣政府文化觀光局

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：苗栗縣政府文化觀光局 林彥甫副局長

(五) 訪談摘要：

### **一、苗栗縣族群文化相關的事務機關 (包括文觀局、原民事務中心、民政處、教育處)，在政策執行上有何困境？未來可能如何調整？**

2000 年初，苗栗縣立文化中心改制為苗栗縣文化局，2007 年更名為苗栗縣政府國際文化觀光局，為縣府一級機關，擴充為文化資產、藝文推廣、展演藝術、博物管理、觀光行銷、觀光發展、行政等 7 科，暨會計、人事、政風三室。2016 年 1 月 4 日更名為苗栗縣政府文化觀光局，並新增「客家事務科」(原藝文推廣科)。

### **二、苗栗縣的族群文化事務，在語言、文化、社會福利等政策的執行上，如何與其他事務機關 (包括中央與地方政府) 溝通與整合？**

在中央部會方面，文觀局與客委會、文化部、交通部觀光局互動相當多。在語言政策上，文觀局與教育處合作較為密切，但文觀局是以補助社區為主，未進入學校。另外，苗栗縣有客家文化發展中心 (位於銅鑼鄉)，是客家委員會客家文化發展中心的所屬苗栗園區，其定位為全球客家文化與產業研究交流中心，兼備典藏、展示、觀光、教育推廣等功能。與文觀局也多有互動。

### **三、苗栗縣族群文化發展政策的未來趨勢？**

在文化觀光政策的發展上，本縣除原有的各項文化軟硬體建設仍將持續以社區人文為根本，以多元文化為依歸，以創意產業為襯底等願景外，同時持續推動「節慶文化國際化」、「鄉野渡假優質化」、「苗栗特色產品化」及「觀光行銷循序化」，將加強縣內觀光軟硬體設施的改善，並擬定短、中、長期觀光發展計畫、觀光節慶活動策劃、旅客服務中心營運規劃、文化觀光行銷企劃及資訊的建置等，以開創在地競爭優勢及推展產業特色，全力提升民宿、休閒旅遊業服務品質，開發具特色的觀光套裝行程，強行行銷苗栗縣的文化觀光事業。





## 2-13 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 8 日 (星期二) 下午 14:00

(二) 地點：台南市政府民族事務委員會

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：台南市政府民族事務委員會 汪志敏主委

(五) 訪談摘要：

### 一、台南市民族事務委員會的組織與分工為何？未來 3~5 年的政策方針為何？

(一) 組織與分工：

民族事務委員會的組織編制及業務職掌：委員會、主任委員下有副主任委員→專門委員→底下分三科，分別為綜合規畫科、客家事務科、原住民事務科，另有台南西拉雅原住民事務推動會。

(二) 未來 3~5 年的政策方針為何？

1. 推展多元文化政策及族群者留話教育推廣與座談，培養認同與尊重差異，促進和諧族群關係發展，打造本市成為多元族群友善幸福的文化城市。
2. 擴大幼兒多元語言學習推廣，整體推動幼兒園開設原住民族、客家及西拉雅等語言童謠課程，帶動幼兒及家庭親子共學，建立客家語言文化推廣教學模式，增加培訓客語師資數量。
3. 扎根族群語言教育推廣，辦理原住民族語生活會話班、族語戲劇班，增進使用族語之機會與能力；開辦「客家語言初級認證研習班」、「客家語言中高級西拉雅」及「客語薪傳師研習班」，傳承客家語言文化；發展西拉雅語教育，培育西拉雅語種子教師，籌畫族語教材編纂辦理西拉雅語研習、比賽。
4. 還原歷史邁向歷史，擴大辦理並加強宣導「熟」註記；增進與法定 16 族原住民之相互瞭解認識，擴大與他國族群之交流，建構正名行銷，凝聚共識爭取支持。
5. 營造西拉雅在地魅力，辦理 KUVA 活絡部落計畫，統整部落文化資源，輔導部落自主發展；發展部落微型文化產業；推動西拉雅經濟暨文化生態多樣性園區，設計部落之指標性入口意象，規劃西拉雅重要生態棲地系統及重要景點與旅遊路線。

- 6.建構多元文化藝術創作平台，以扎哈木公園為據點，結合扎哈木市集、扎哈木樂舞集打造原住民文化產業平台，改善空間，提升原住民會館功能；以台南市客家文化會館為發展據點，南瀛客家文化會館為輔，活化經營客家會館；強化西拉雅文化會館營運，辦理多元研習課程與藝文講座等。
- 7.傳統文化多元創新，採聯合形式，重現各族文化祭儀，讓各族文化在台南重現；透過宣揚在地客家建築、文化、美食及習俗等，重塑台南在地客家代表性特色；辦理西拉雅文化節，協助辦理夜祭及節慶活動，強化西拉雅文化資產與特色。
- 8.建構在地論述與知識體系，發展部落大學知識課程教材與人才，口述歷史影像紀錄，引領西拉雅學術發展，開設台南客家學堂。
- 9.協助社會培力提升，協助社團創新育成，提升社團競爭力。
- 10.增進原住民就業及教育、社會福利，辦理原住民幼兒托教補助、核發獎助學金、社會福利扶助、輔導就業與訓練、獎勵證照服務、住宅補助與補貼計畫等。

## **二、台南市的原住民事務及客家事務，在語言、文化、社會福利政策的執行上，如何與其他機關（文化局、民政局、教育局、社會局）溝通與整合？**

### **（一）原住民族事務：**

- 1.於各項事物執行上，是業務屬性與本府各局進行重點式業務整合，以資源不重複、具彌補性、專業性等原則，於現有資源上，再針對族人的文化特殊性，加強對族人的服務，又各項跨局處族群事務之推動，亦可於本府民族事務委員會族群委員會議上進行討論並做成決定。
- 2.社會福利政策業務之執行，考量救助之急迫性或便利性，先以本府社會局既有之救助措施協助，再以原住民專案之救助措施作為後續補強或協助，相關業務如原住民急難救助措施、原住民健康檢查服務等；而語言、文化等教育業務上，如部落大學之定位與本市教育局所開辦之社區大學有所不同，且發展目標甚異，部落大學係以部落知識在地學習、部落文化在地傳承為主要辦學精神，目標為建構原住民知識系統、建立族人終身學習概念、傳承及推廣原住民族文化，是以，與教育局之業務整合則朝人力、場地、學校等一般事務上的資源共享為主，至於辦學內容、精神仍由本會為主要規畫執行者。教育業務除前述所提及之族群委員會溝通平台外，亦有教育局裡的本土語言推動教育委員會會議之平台可進行業務檢視與溝通。

### **（二）客家事務：**

- 1.文化局：本會將客家出本品提供給文化局於各項文化活動推廣，文化局亦提供其出版之客家相關書刊，典藏於會館供民眾借閱，達到交流互惠

之效。

- 2.農業局：105 年度擬結合農業局輔導之台南市優良農特產品，於本會南客市集聯合展售，共同推廣台南客家在地美食、農特產品及交流。
- 3.教育局：透過客語生活學校強化師生對客語之認同及提升使用客語之意願與能力，並於暑假開辦暑期客語認證班，使客語在校園生活中廣受接納及使用，並使客語從邊陲回歸主流地位。本會則經由幼兒客家語言文化推廣計畫，針對從小扎根培育客家新一代幼苗，亦於平日開辦客家文化推廣研習及認證班，與教育局互相配合。

### 三、對於平埔族（西拉雅族）族群政策推動的看法與建議為何？

- 1.重建 KUVA 活化部落 104 年「重建 KUVA 活絡部落計畫」共協助 9 區（左鎮區、新化區、玉井區、白河區、東山區、楠西區、佳里區、麻豆區、大內區）12 個部落（玉井、楠西、澄山、岡仔嶺、左鎮、口碑、九層嶺、頭社、北頭洋、番仔田、吉貝耍、六重溪），共 15 個西拉雅相關地方組織發展 KUVA 及部落培力。亦協助該等提具申請平埔活力計畫補助並輔導 1 部落籌組人民團體。
- 2.補助夜祭文化語言
  - （1）補助吉貝耍部落辦理阿立母夜祭與孝海祭活動。
  - （2）補助番仔塭部落辦理西拉雅族蕭壟社番仔塭阿立祖聯合海祖祭活動。
  - （3）補助六重溪部落辦理六溪平埔夜祭活動。
  - （4）補助北頭洋部落辦理飛番走向競技、夜祭及蘇迪勒颱風文物館重建經費。
  - （5）補助澄山部落辦理台南、高雄西拉雅教會聯合盛會—西拉雅亮起來正名運動系列活動。
  - （6）補助大內社部落辦理夜祭傳統文化活動
3. 西拉雅經濟暨文化生態園區
  - （1）承認西拉雅族土地及自然資源權利，並為促進西拉雅族生存發展得市有土地妥善規劃運用，依其民族意願回復部落及山川名稱。
  - （2）西拉雅傳統領域所處地理、部落、環境與歷史場域，應尊重民族意願及地理環境等因素規劃。
  - （3）營建活化石歷史性、紀念性指標之場域、空間與聚落，並於本市公園、公共藝術空間等場所，營造西拉雅族文化意象及指標設施。

## (二) 西拉雅文化節及文化會館營運

1. 展現西拉雅魅力西拉雅文化節：在「第四屆台南市西拉雅文化節 Sadaw-a 為西拉雅而唱」、「Sadaw-a」為西拉雅語加油之意，除邀請本市 Onini 竹音樂團、吉貝耍牽曲、北頭洋舞團、大滿舞團外，更廣邀客家、福佬及原住民表演團體；現場亦有部落市集，呈現西拉雅美食及手工藝品，當日逾 400 人參與，讓民眾感受到西拉雅的熱情與活力，活動期間獲多家媒體報導、新聞露出，達到宣傳西拉雅文化之目的。
2. 西拉雅文化會館於 2014 年 5 月開始正式營運，會館除了有規劃展示西拉雅相關文物及正名歷程的展場，還有設置閱讀區提供民眾各種相關書籍，以及會議室、辦公室。每年於會館辦理數場包含西拉雅文化及藝術課程，還有提升西拉雅語師資及青少年的語言課程、KUVA 活絡部落計畫的講座、志工課程、研討會，文化節的研習講座課程等。

## (三) 推行西拉雅語進入教育系統

1. 西拉雅語納入正式教育系統，配合教育局落實西拉雅原鄉 11 所小學，學生總人數統計已達 224 人。
2. 配合第四屆台南市西拉雅文化節活動，邀請族語小學以西拉雅語展演，激勵學生們對於西拉雅語的熱愛與推廣，展現振興西拉雅族語復育的成效與決心。

## (四) 西拉雅獎學金及振興方法

1. 西拉雅獎助學金：1 月 28 日已於本府辦理 105 年度西拉雅原住民學生獎助學金業務說明會，自 105 年 2 月 16 日開始申請辦理。
2. 西拉雅振興辦法依據市府目前發布法規依據如附件（一）、（二）說明

## (五) 推動西拉雅正名

1. 「全國平埔族群正名高峰會」業已 104 年 8 月 15 日假成功大學成功廳辦理完竣，來自全國各地平埔族群個組織代表、部落族親及長期關注平埔正名運動的友好人士等超過 600 人盛況與會。
2. 屏東縣政府民政處副處長於 105 年 1 月 25 日拜訪本府，瞭解西拉雅「熟」登記及正名工作情形。
3. 《西拉雅平埔族原住民族身分》論文習於 104 年 12 月底發行。
4. 西拉雅「熟」註記：配合民政局辦理「熟」註記事宜，本府民族事務委員會為諮詢窗口，截至 105 年 1 月底共計有 1,561 人登記。
5. 西拉雅原住民身分行政訴訟：西拉雅原住民身分案行政訴訟已於 104 年 12 月 29 日進行第三次準備程序，本府派員偕同西拉雅族親代表出庭。

#### 四、對各族文化館及文物館（原住民文物館、原住民族文化會館、客家文物館、南瀛客家文化會館、西拉雅文化會館）的未來發展，有何建議？

##### （一）原住民文化會館、文物館：

- 1.本市目前設有兩所原住民會館，分別為安平區的台南市原住民文化會館及永康區的台南市原住民文物館。其中，台南市原住民文化會館位於安平港國家歷史風景區，設有藝品展示區、文教資源區、文化技藝區等，供民眾體驗原住民傳統文化。除定期於每月第二、第四週週六晚上安排原住民樂舞人員與扎哈木市集於扎哈木公園表演、銷售特定產品外，亦是本市各原住民社團歲時祭儀及活動等場所。另，原住民文物館則設置於永康區社教中心 3 樓，作為各族文物常設展區，亦不定期舉辦族人工藝創作及藝文活動，並設有多功能研習教室，提供族人藝文研習場所。
- 2.因應其 2 會館之所屬地理環境、場域氛圍，其發展特色及角色定位亦有所區隔，位於安平的原住民文化會館係以原住民族樂舞展演、文化展覽為主要發展重點，其於安平觀光風景區內呈現有別於台南歷史文化古都之印象，而更增添了台南多元文化風貌。近年來也搭配扎哈木市集，行銷原住民特色產業，期盼藉由從展覽、展演、展售等動、靜態活動，使其成為台南地區原住民族文化、藝術、產業推展的多元平台。
- 3.位於永康區的原住民文物館，因位於社教中心內，該中心 1、2 樓為永康區圖書館，其環境場域充滿教育氛圍，並存放原住民相關叢書、刊物等，是以該館朝向教育推廣、結合鄰近小學與幼兒園辦理校外教學觀摩、提供在地社團交流研習、閱覽原住民讀物，並與永康區社教館積極合作，使資源有效的整合與分享。

##### （二）客家文化會館、文物館：

- 1.台南市的兩座客家文化會館及江家聚落再打造台南成為「文化首都」的過程中，就成為凝聚大台南客家認同及向心力，與推廣客家語言、傳揚客家文化的重點據點，亦肩負著讓台南看見客家的功能及使命，尤其，兩座會館分處於曾文溪南北兩邊，與江家聚落正可讓客家文化的推廣發揮三足鼎立之效。
- 2.惟本市客家事務專責單位甫成立 4 年餘，人力經費不足，著實尚賴中央挹注資源，予以輔導扶植，以追趕各直轄市、縣市客家事務推腳步，讓大台南客家被看見，建構在台南永續發展的環境。

##### （三）西拉雅文化會館：

西拉雅文化會館於 2014 年 5 月開始正式營運，會館除了有規畫展示西拉雅相關文物及正名歷程的展場，還有設置閱讀區提供民眾各種相關書籍，以及會

議室、辦公室。每年餘會館辦理數場包含西拉雅文化及藝術課程，還有提升西拉雅語師資及青少年的語言課程、KUVA 活絡部落計畫的講座、志工課程、研討會，文化節的研習講座課程等。西拉雅文化會館設置於新化及新市交界處，地理位置不但凸顯其歷史上的意義，交通網路更具有可通達西拉雅人口主要分布區及連結各部落的便捷性，鄰近火車站及高速公路交流道。就目前的發展而言，辦公室除了處理上述會館的相關營運外，其主要工作還是推動西拉雅正名並作為平埔族群正名平台。在未來的發展上，除了持續規畫各種領域的西拉雅學，包括文化課程、語言課程及部落知識與發展等相關研討活動，購置更豐富的圖書，提升民眾前往使用會館的機會。目前西拉雅文化會館利用永新社區活動中心三樓，將來隨著爭取中央正名的成功，另設置獨立複合功能的文化會館視為下階段可預期之任務。

## 2-14 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 15 日 (星期二) 上午 11:00

(二) 地點：勞動部

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：勞動部 郝鳳鳴次長

(五) 訪談摘要：

### 一、目前在我國工作的外籍勞工至 105 年 1 月底約有 59 萬人，如何看待這個現象？對於國內各族群（勞動力）的影響為何？

(一) 有關引進外籍勞工現況說明

1. 我國開放外籍勞工引進，像在不妨礙本國勞工就業機會、勞動條件、經濟發展及社會安定的基本原則下，配合經濟社會發展需要，以本國勞工就業優先為基本原則，採補充性原則引進外籍勞工。相關政策均係透過勞資學政社會對話機制並取得共識，又考量產業外籍勞工及社福外籍勞工開放目的之不同，予以分流管理。
2. 本部為協助傳統產業、中小企業之特定製程工作所面臨勞動力缺乏問題，考量雇主缺工情形、產業關聯度及產業 3K 特性等因素，於 99 年 10 月 1 日起施行製造業新制，調整各業聘僱外籍勞工之適用比率，分級為 10%、15%、20%、25%、35% 等 5 級制，以有效分配製造業外籍勞工名額。另為因應產業招募人力不足且非因素，薪資原因缺工之特殊狀況，於 102 年 3 月實施外加就業安定費附加外籍勞工數額機制，雇主可繳納原就業安定費外，再額外繳納新臺幣（以下同）3,000 元、5,000 元、7,000 元，即可分別提高 5%、10%、15% 之比率，最高可達 40%。
3. 另因現階段國內長期照顧資源及人力有限，在人口結構改變之影響下，國人照顧服務需求日增，故開放外籍看護工引進，以協助解決國人之照顧需要。近年來，為因應高齡化、少子化趨勢，及考量高齡者失能風險與惡化程度，本部分別於 101 年 9 月放寬 80 歲以上經醫療評估認定有嚴重依賴照顧需要者得申請外籍家庭看護工，及於 104 年 8 月放寬 85 歲以上經醫療評估認、定有輕度依賴照顧需要者得申請外籍家庭看護工。

(二) 有關引進外籍勞工對於本國勞工影響

1. 近年來因我國經濟發展及教育普及，國人工作觀念改變與教育體制調整，

致國內辛苦、骯髒、危險之 3K 製造工作及粗重體力營造工作，持續招募不足勞工，且因老年人口持續增加，在國內長期照顧資源發展非一蹴可幾之情況下，我國政府以補充性原則適度開放引進外籍勞工，以解決國內基層勞動人口與照顧人力不足之問題，故近幾年來主要以製造業外籍勞工及外籍看護工人數增加較多，截至 104 年 12 月底外籍勞工在台約 58 萬 8 千人。另 99 年 10 月實施常態開放 3K 製造業 5 級新制後，製造業外籍勞工 104 年 12 月雖較 99 年 10 月增加 16 萬 6 千人，但僱用外籍勞工之製造業廠商僱用本國勞工人數亦相對增加 47 萬 4 千人，同時失業率亦從 4.92% 降至 3.87%。

2. 就開放引進附加案外勞對本國勞工就業影響部分，自 102 年 3 月起開放製造業附加案外勞申請至 104 年 11 月底止，製造業附加案外勞人數增加 72,561 人，同期本國勞工投保人數增加 229,297 人，顯示附加案外勞人數增加亦無影響本國勞工參加勞工保險人數之變化。
3. 我國正積極發展國內長照服務體系，應以本國照顧服務員滿足國人照顧需求為主軸，並以外籍勞工為補充人力，惟因我國人口老化速度加劇，現行推估國內失能人口總數已逾 70 萬人，考量我國照顧人力培訓量能及留任意願理論上照顧人力需求（不論本外籍勞工）均需增加。又《長期照顧服務法》業於 104 年 6 月 3 日經總統公布，將於 2 年後施行，本部將配合衛生福利部規劃及視長照服務體系發展情形，在不影響本國勞工就業及兼顧國人照顧需求之前提下，滾動式檢討外籍看護工相關政策。

## 二、勞動部在族群相關事務的推動上，與其他部會（原民會、客委會、文化部、內政部移民署）的互動與協調為何？曾經遭遇哪些問題？

A. 有關原住民勞工事務推動與其他部會互動與協調：

- (一) 分享就業資訊：本部（署）所屬台灣就業通網站職缺資訊分享給原住民族委員會建構之求職求才網站，強化部會間就業資訊合作平臺與溝通聯繫管道，以增加原住民就業媒合機會。
- (二) 配合部會推動相關促進就業措施：配合原住民族委員會推動「促進原住民就業方案 102-105 年」，提供本部（署）就業服務措施資源（多元就業開發方案、培力就業計畫、僱用獎助、臨時工作津貼、就業融合計畫等），協助推動原住民就業。
- (三) 本部與原民會分工原則：
  1. 本部依照《就業服務法》及《職業訓練法》之規定，辦理一般國民之就業服務及職業訓練。並針對各就業弱勢之特定對象，規劃、推動各項通案性及專案性之就業服務及職業訓練措施，以捉弄就業弱勢族群職業能力，並協助其就業。而原住民族委員會組織條例，原民會主管全國原住民事務，為促進原住民就業、保障原住民之工作權及經濟生活，訂有



「原住民族工作權保障法」依原住民之生活習慣、傳統文化、就業特性等規劃辦理原住民促進就業業務。

- 2.解決原住民就業問題，需研議其體有效之整體性促進就業措施以整合、運用各部會相關資源，協力推動。鑒於原住民之就業問題有其族群、文化、產業及習性上之特性，且基於《原住民族工作權保障法》為《就業服務法》之特別法，為使原住民之就業促進政策、職業訓練及就業服務等更能符合原住民需求，解決其就業問題，有關原住民就業服務與職業訓練由原民會主政，本部（署）配合協助推動。

#### B. 有關新住民勞工事務推動與其他部會互動與協調

本部除就所管業務持續精進推動新住民之就業服務、職業訓練及技能檢定等多項服務與措施外，亦積極整合相關部會資源，協助其順利就業，相關參與事項說明如下：

- (一) 行政院業已成立新住民協調會報，本部依業務分工積極參與落實協助新住民就業服務，配合辦理「展新計畫一全方位新住民培力展能方案」以有效運用新住民人力資源。
- (二) 本部持續擔任內政部新住民發展基金管理會（前為外籍配偶基金管理委員會）委員，定期配合辦理該管理會有關新住氏各項事宜，以協助新住氏在台適應，排除就業障礙，進而順利就業。
- (三) 由各公立就業服務機構結合各縣市新住民家庭服務中心，透過個案轉介機制，提供新住民就業所需之各項資源。

#### C. 有關外籍勞工事務推動與其他部會互動與協調

- (一) 有關外籍勞工申請及引進，依《就業服務法》第 6 條規定，本部為中央主管權責機關，並掌理雇主申請聘僱外國人之許可及管理事項；另直轄市政府及縣、(市)政府為地方主管機關，掌理外國人在中華民國境內工作之管理及檢查事項。
- (二) 本部每年度邀集中央及地方政府勞工主管機關，舉辦全國勞工行政主管聯繫會報，並辦理外籍勞工諮詢暨查察業務研習會，邀集外籍勞工業務相關政府單位及地方政府工作人員與會，上開聯繫協調會議均屬常態性協調會商機制，為現行中央與地方政府協調溝通平臺，促進中央相關部會與地方政府間之橫向聯繫與協調合作，並精進外籍勞工管理等業務之推展。
- (三) 另本部為研擬妥善且契合國家社會發展的外籍勞工政策，自 96 年 7 月 9 日成立跨國勞動力政策協商諮詢小組，邀集全國性勞工團體、雇主團體、學者專家及相關部會（包含經濟部工業局、經濟部中小企業處、內政部移民署、衛生福利部、原住民族委員會、行政院公共工程委員會、

國家發展委員會及行政院農業委員會)代表組成,定期召開會議,由本部擔任幕僚機關,透過建立勞資政社會對話平臺,廣納社會多元之意見,參考失業情勢、就業人數變化及產業經濟發展需求,定期討論重要外籍勞工議題,會商之政策共識為本部擬定外籍勞工政策及管理之重要參據,係為常態性協調會商機制,且本部會視討論議題需要,如有涉及如客家委員會或文化部等相關中央部會或需請地方政府研議或配合辦理外籍勞工管理相關事務,將適時邀請列席研商討論。

### 三、原住民族及客家人的族群地位與權益具有制度層面的保障(例如基本法、工作權保障法),新移民及外籍勞工是否需要保障?如何保障?

#### (一) 針對原住民族就業權益部分:

1. 於《就業服務法》第 24 條明定原住民為中央主管機關致力促進就業之對象。
2. 配合原住民族委員會推動《原住民族工作權保障法》,本部(署)配合協助推介就業,以促進原住民就業。
3. 配合交通部《自由貿易港區設置管理條例》第 11 條:自由港區事業僱用勞工總人數中,應僱用百分之三具有原住民身分者。本部(署)協助推介具原住民身分者至自由貿易港區企業內就業。

#### (二) 針對新住民就業權益部分:

1. 本部相當重視新住民(外籍自己偶與大陸地區配偶)就業權益之維護,為落實婚姻移民工作權保障,修法放寬相關工作權規定,以確保新住氏在台工作之權益。92 年修正《就業服務法》第 48 條規定,外籍自己偶與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚,且獲准居留者,不需申請工作許可,即可在台工作。98 年台灣地區與大陸地區人民關係條例第 17 條之 1 修正,大陸地區配偶合法居留者,即可在台工作。
2. 為協助新住民通性就業,除透過修法保障其就業權益外,於 97 年 8 月 20 日訂定發布《促進外籍配偶及大陸地區配偶就業補助作業要點》,提供臨時工作津貼、僱用獎助及職業訓練生活津貼等,運用相關就業促進措施協助就業。

#### (三) 有關外籍勞工在台工作及生活相關權益部分,為避免遭受雇主或仲介剝削之情事,本部提供之服務及協助如下:

1. 為協助入境之外籍勞工瞭解自身權益保障及諮詢申訴求助管道,本部辦理「入出國外籍勞工機場關懷服務計畫」於桃園及高雄機場提供入境接機指引服務及出境諮詢申訴服務,並辦理外籍勞工入境講習,使外籍勞工能迅速瞭解我國法令、民俗風情及自身權益等,協助其適應在台生活;並於外籍勞工出境時,提供最後一道諮詢申訴管道,讓外籍勞工能

夠安心、放心地返回來源國。

2. 為訪視外籍勞工受僱情形，保障外籍勞工權益，本部設置外籍勞工訪視員辦理訪視業務，並配合相關法令及管理宣導，針對僱用外籍勞工之雇主進行訪視，瞭解外籍勞工受僱情形、管理輔導等，並要求雇主應依照「外國人生活照顧服務計畫書」確實執行及落實履行勞動契約，避免有非法使用等逾越法令規定之情事，以維護外籍勞工及雇主權益。另為避免外籍勞工遭雇主不當遣返，落實外籍勞工與雇主提前終止聘僱關係驗證機制。
3. 為提高外籍勞工自我保護、防範人身侵害案件發生、提供申訴求助管道及相關權益保障之說明，辦理「1955 外籍勞工 24 小時諮詢保護專線」提供 24 小時全年無休、雙語及免付費之諮詢、申訴、法律扶助諮詢資訊、轉介保護安置及相關部門服務資訊等 5 大類服務。
4. 於宣導方面，除針對相關聘僱法令、申訴專線印製平面文宣外，亦委託 5 個廣播電臺製播 13 個廣播節目，及透過電視廣告與宣導影片，利用平面、戶外及電子媒體等方式，加強宣導外籍勞工須知法令、自我人身保護及申訴專線，避免外籍勞工觸法，並能安心在台工作。
5. 為提供持工作簽證之人口販運被害人及疑似被害人相關權益保障，本部即提供相關安置保護協助，外籍勞工一旦被鑑別為人口販運被害人或疑似被害人，由安置單位提供人口販運被害人之人身安全保護、必要之醫療協助、通譯服務、法律協助、心理輔導及諮商服務、於案件偵查或審理中陪同接受詢（訊）問、必要之經濟補助及其他必要之協助，並協助外籍勞工辦理轉換雇主、健保、居留延長及就醫。另本部就被害人申請核發短期在台工作許可，核發工作許可期間依其停（居）留許可期間，並運用就業服務及職業訓練協助被害人在台就業與接受職業訓練，協助維護其在工作權益。

#### 四、對於我國未來 3-5 年「移工（外籍勞工）政策」的具體建議？

- （一）《就業服務法》規定外籍勞工工作 3 年屆滿須出國始能再受聘、累計在台工作年限規定不得逾 12 年（家庭看護工符合相關規定經評點可延長至 14 年），亦不得申請永久居留，在台工作達一段時間且技能熟練之外籍勞工因而轉往他國工作，造成人力流失及雇主需重新訓練之問題。本部考量已在工作逾一定期間以上、具一定技術之外籍勞工，因為對台灣經濟社會發展具貢獻，工作技能已達熟練，並與雇主維持良好勞雇關係，為留用該外籍勞工轉為資深外籍技術人員，刻正規劃推動建立評點制，由原聘雇主申請轉為資深外籍技術人員留下在台工作，外籍勞工如經評點 60 點合格後，即核發資深外籍技術人員聘僱許可，使留臺工作 5 年後，該人才得申請永久居留及歸化，銜接移民制度為我國所用。

本部將廣泛蒐集正反意見研議與加強溝通，後續將於獲社會共識後，依溝通共識辦理後續行政作業。

- (二) 外籍勞工開放引進，雖能補充基層人力短缺，但亦會因國外政經局勢而不穩定，不宜長期依賴單一外籍勞工來源。為降低雇主對單一國家過度依賴，並提供不同國籍勞工的選擇。本部持續在符合國家利益、平等互惠及穩定勞動市場的前提下，配合外交政策研擬彈性作法。但開發新興來源國涉及政經生態、警政治安、衛生防疫、勞工素質及配合意願、等均符合我國外交政策及國家整體利益等，且須在兩國平等、互信之基礎下推展，本部將持續與外交部等相關部會協調合作，積極推動新增外勞來源國事宜。
- (三) 本部將持續運用於加強促進國人就業及技術培訓，辦理相關鼓勵就業措施，以鼓勵國人投入就業並提昇職場競爭力；為增加本國照顧服務員供給量能，本部持續辦理本國照顧服務訓練及強化訓後就業媒介，以滿足長照需求。另是手續加強外籍勞工申審程序及查核管理，以落實促進本國勞工就業及保障國人就業機會，後續將因應整體就業市場情勢及勞動供需狀況，以優先保障本國勞工就業之原則，透過勞資學政社會對話機制，適時檢討調整外籍勞工政策。

## 2-15 深度訪談

(一) 時間：105 年 2 月 23 (星期二) 上午 10:00

(二) 地點：內政部移民署

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：內政部移民署移民規劃科 楊翹楚科長

(五) 訪談摘要：

### 一、移民署近年來推動新移民的社會福利與照顧，具體推動策略為何？

台灣的移民輔導，係由中央主導編列預算、執行，舉凡日常生活各項所需，皆在輔導之列，此項可說是先世界各國之創舉。美國政府本身並未直接涉入移民輔導，而係以提供補助金方式，間接透過民眾團體於新移民進行就業、語言訓練或法律諮詢等輔導。加拿大亦透過民間團體給與相關的協助。新加坡有申請輔導、生活輔導及社團輔導（由相關社團及僑團負責），然其服務項目不如台灣。這些國家之移民輔導，多係由政府委託或由民間社團辦理，其輔導最主要的項目為語言及生活適應輔導。有無排擠其他預算之效應，或以中央之力執行地方之事，筆者認為，移民涉及各個面向，社會、地政、戶籍、醫療、經濟、生活，且移民分散各地，應由中央統籌督導，交由各地方政府因地制宜，或委託民間團體辦理，或由地方政府結合民間力量，辦理各項輔導服務為宜，非全由中央主導直接辦理。

### 二、移民署執行新移民政策，與其他族群事務相關部門（教育部、文化部、原民會）是否產生重疊或衝突？未來可以如何整合？

我國至今並沒有一套完整的移民政策。對於外國人或大陸地區人民，我們的政策傾向如何？對於投資或專業移民，現行的規定是否足夠？國境管理（包括非法移民）有無應強化之處？移民署之組織編制，可否有足夠能力去執行整體移民議題？依照 97 年度「我國人口政策白皮書」，其中約有 20 頁提及移民對策。但所揭示的尚有未足之處，例如如何將之轉化為整體移民政策；揭示總體政策後，如何將其分項並一一敘明。另外，對於難民部分、組織部分等，皆應予以納入。

移民議題常涉及國家主權之行使；惟一旦牽涉兩岸議題，意識型態之爭或民粹情緒極易被挑起。此實非國家之福。如何摒棄傳統意識爭論，純就國家整體立場及未來發展考量，確實考驗著國家領導人、政黨與民眾間的智慧。

### 三、對於新政府的新移民政策願景，有何建議？

美國自九一一事件後，對移民政策轉趨嚴謹，國內目前尚無此方面的問題。惟歷史上對於移民問題，其牽涉的不僅僅是該移入國的政治、經濟、族群及社會發展，對於國家安全亦是值得關注的焦點。兩岸間的態勢發展，對於往後之政策擬訂，具有決定性的影響。目前，非法移民、偽（變）造、冒用身份及非法轉介他國等案件仍時有所聞。因此，移民與安全間的關係結合，仍是考量的要點之一。

目前國內的難民法尚未經立法院三讀通過，而非法移民事件仍層出不窮，加強國境人流管理及整合相關機關資源（包括與外國移民機構進行交流、研究），仍是移民署未來的重要目標。

未來 3-5 年內的新移民政策，建議如下：

1. 應先確立移民類型（婚姻移民、白領工作移民），並建議減緩婚姻移民人口。
2. 移民管理方面，應避免放寬法規限制。國籍法的修法，須考量兩岸問題與國家安全問題。
3. 對於移民的目的國（來源），應有篩選機制或配額機制。
4. 吸引白領工作移民（高科技人才移民），提升國家發展潛力。

## 2-16 深度訪談

(一) 時間：105 年 2 月 23 (星期二) 上午 10：00

(二) 地點：文化部

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：文化部 洪孟啟部長

(五) 訪談摘要：

**一、行政院院會在 2014 年通過《文化資產保存法》部分條文修正草案，主要內容包括：(1) 區分「有形文化資產」及「無形文化資產」兩類別；(2) 落實「文化資產保存教育」；(3) 新增「原住民族文化資產」的特殊處理機制等。此法經立法院通過後，對於我國各族群的文化資產的保存維護，可能產生的影響為何？**

鑑於《文化資產保存法》在民國 94 年 11 月大幅修正後，經實務操作，發現部分條文在實際執行上確有窒礙難行或不合宜之處，另目前聯合國相關的文化遺產保護公約，如《保護非物質文化遺產公約》中，若干文化遺產的種類、定義及其保存方式等規範，亦有未明定於《文化資產保存法》中，尚待補充與調整，因而擬具《文化資產保存法》修正草案。

此次《文化資產保存法》修正，係文化部成立後首次提出，該草案的修法內容主要包括：修正文化資產的種類及定義，以與各國際公約接軌；透過學校教育體系，落實文化資產保存教育；增訂原住民族文化資產保存、維護的授權規定，以尊重多元文化；建立公有建造物的文化資產價值評估機制，以制度性保護公有文化資產；增訂毀損歷史建築的處罰規定，以強化歷史建築的保護。該草案修正要點如下：

- (一) 有鑑於聚落與古蹟、歷史建築保存方式迥異，將聚落另歸一類，並修正其名稱為聚落建築群。並修正聚落建築群、文化景觀、自然地景之定義，及參考聯合國教科文組織公布之《保護非物質文化遺產公約》之內容，增修無形文化資產類別，以符合國際潮流及原住民文化資產保存之需求。(修正條文第 3 條)
- (二) 公有建造物及附屬設施群自建造物興建完竣逾 50 年者，於處分前，應先由主管機關進行文化資產價值評估。(修正條文第 14 條)

- (三) 公有歷史建築、聚落建築群及文化景觀管理維護所衍生之收益，應比照公有古蹟，以俾於保存事業之推動。(修正條文第 21 條及第 59 條)
- (四) 主管機關為保護、調查或發掘考古遺址，得進入他人所有之土地，但應先通知土地所有人、使用人或管理人。(修正條文第 51 條)
- (五) 考古遺址定著土地所有權移轉前，應事先通知主管機關。(修正條文第 52 條)
- (六) 現行文化景觀僅有地方層級，新增中央主管機關得審查登錄重要文化景觀，以符合實際需要。(修正條文第 58 條)
- (七) 自然地景類別增訂「地質公園」，另自然紀念物類別則增訂「特殊地形及地質現象」。(修正條文第 74 條)
- (八) 明定無形文化資產登錄時，主管機關必須同時認定其保存者。(修正條文第 87 條)
- (九) 新增地方主管機關亦應辦理有關文化資產保存技術及其保存者之審查登錄。中央主管機關對於已登錄者，擇其急需保護者，審查登錄為重要文化資產保存技術及其保存者。(修正條文第 92 條)
- (十) 增訂毀損歷史建築之行政罰、考古遺址定著土地所有權於移轉前，未通知主管機關之行政罰。(修正條文第 101 條及第 102 條)

**二、文化部對於我國各族群的有形及無形文化資產的保存維護，在施政上與其他族群相關部門（原民會、客委會、教育部）如何配合？是否面臨衝突或困難？**

文化部主管的〈文化創意產業發展法〉(2010 年發布)，與原民會主管的〈原住民族傳統智慧創作保護條例〉(2015 年修正)、以及客委會推動的〈研究機構參與客家產業群聚創新服務及研究發展補助辦法〉(2015 年發布)，均有相互參考之處。未來將推動歷史與文化資產維護發展計畫，補助各地方政府修復及活化古蹟、歷史建築、文化景觀及聚落之文化資產場域空間及充實軟體設施，創造文化資產新產值，達到文化資產保存與活化的雙贏目標。

**三、文化部近年積極推動文化創意產業政策，對於我國各族群的傳統文化發展或產業發展，預期效益為何？**

客委會以「客家文化重點發展區」為範疇，推動客庄特色產業，即運用文化部提出的「文化產業化、產業文化化」策略。

當代文化發展是消費者主導，文創潮流的前端就是流行文化，由流行文化進入文創，就把市場的機制引進，在轉換的過程中出現一種現象：在 80 年代的法國，所謂的文化工業 (Cultural Industry) 變成複數的產業，在這種生產環境中，文化是可以更自由、更民主、更多元的。即使文化藝術複製品生產者具有



操控權，但普羅大眾卻擁有選擇權。台灣文創發展的弱項在於欠缺歐洲所稱的「內容產業」(Content Industries)，我們主要借鏡英國的創意產業 (Creative Industries) 概念，但認知有偏差，尤其誤解 creative 的內涵，誤以為重點在於「創意」。從創意到 image、符號到價值，這些環節大都很抽象，如何將之化為具體事物與產業生態，就要靠「內容」，意味著由抽象發想到化為具體產業的過程。

#### 四、對於我國未來 3-5 年的文化政策的具體建議？

未來，應透過提高文化資源弱勢地區及弱勢族群文化參與，縮短城鄉文化差距；整合並輔導博物館與地方文化館，提升營運效能，推動村落文化發展，凝聚社區主體意識；推動文化資產指定登錄工作，建立文化資產整體性、系統性保存制度；表演藝術政策則以全面性及策略性思維，由創作端、產業發展、行銷通路到藝文消費端，均有完整的配套作法；建構全球文化交流網絡，輔導藝文團體接軌國際，藉由文化鑰匙，打開國際大門，打響台灣文化品牌；健全文化創意產業環境，鼓勵跨界及加值應用，促進產業升級，協助拓展國內外市場通路；持續推動影視及流行音樂產業整合跨業產銷資源，促進影視音產業數位升級，打造產業國家品牌。藉以完成文化政策之四大主要目標：公民文化權的全面落實、美學環境的創造、文化價值的維護與建立、創意產業競爭力的提升。



## 2-17 深度訪談

(一) 時間：105 年 3 月 24 (星期四) 下午 12：30

(二) 地點：國立政治大學原住民族研究中心

(三) 記錄：李台元

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：政治大學原住民族研究中心 林修澈教授、李台元
2. 深度訪談對象：前政務委員 陳其南教授

(五) 訪談摘要：

### **一、我國的族群事務相關部門（教育部、文化部、原民會、客委會、內政部移民署）的族群政策執掌，未來可以如何規劃或整合？**

在全球化的過程中，各地域及族群的界線日益模糊，面貌漸趨相同，如何強調在地文化特色及藝術創作，是保有自我面貌的重要關鍵之一。具有多樣性、小型性、分散性特色的文化創意產業，尤其是著重結合在地文化及全球性市場的深層思考，是當前先進國家兼顧經濟與文化發展的重要政策。

### **二、原住民族及客家人的語言與文化具有保障（例如基本法），其他族群（平埔族、Holo 人、新移民）的語言與文化是否需要保障？如何保障？**

政府政策均為標準化的形式，必須全國一致，但每個族群與每個社區彼此具有差異，應考慮由下而上的途徑，例如過去的社區總體營造，即未考量到各個社區不同，建議應以「後現代行政」的概念來認識。

新移民不是一個完整的「族群」，他們是尚未融入主體社會的「一代」，有社會適應問題，屬於「社會政策」的範圍。

### **三、對於我國族群文化政策（文化發展）的具體建議？**

原住民族語言的保存與維護極為重要。台灣南島語言是世界遺產，也是台灣獻給世界的禮物。台灣也可以說是對世界的語言文化系統提供了二十分之一的貢獻。如果沒有台灣的南島民族和語言，那麼這人類世界將缺少了一個主要的語系，也可能少掉一千多種語言。在史前和歷史時代的銜接之處，台灣曾是印度洋和太平洋之間的語言和民族文化放射中心。過去，台灣這個小島要成為國際學術論述的課題幾乎很難，但由於南島語言的重要性，台灣或福爾摩沙之名已是當代的百科全書和語言學教科書必定會提及和討論的對象。而研究南島語言的學者更將台灣的原住民的古南島語視為珍貴的研究資產。保存南島語言是台灣的責任，政府應成立專門小組，專責進行原住民族語言的挽救。



## 附錄三：期中報告審查意見回應對照表

2016年4月20日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	鑒於各項族群政策之擬定精神與基本價值尚待釐清，爰建議研究團隊先行釐清本研究四大政策目標族群之處境、問題、過去族群運動之成果、政府政策已有之回應及政策介入目標之基本精神，俾能有效評估分析架構之適切性。	已在本報告之各章內容補充說明。
2	鑒於聯合國及相關國際組織尚有不少與「族群」與「族群政策」有關之宣言或公約，對於各國族群政策之發展有直接或間接影響，亦是國內族群運動者爭取權利所引述之論述基礎，建議研究團隊補充論述第13頁兩個國際人權公約內容。	已在本報告之各章內容補充論述。
3	建議研究團隊引用人口社會與地理流動趨勢相關研究或調查之結果，進行描述目標族群（如客家人之都會化、隱形化、在象徵性族群上之高能見度及身份意識復甦；原住民族都會人口呈現增加趨勢；新移民女性移入後之家庭生命階段等），以釐清相關族群政策之挑戰，並觀察其他族群對這些族群政策之反應（如原住民族之各種身份優惠措施、客家文化重點發展區之相關措施）。	已在本報告之各章內容補充描述。

4	<p>台灣原住民族在政治、經濟、社會各方面均為弱勢，語言與文化亦都遭受不利對待，因此族群政策涵蓋層面廣泛（包含民族地位之認定、政治權、語言、文化及社會福利等）。當「都市原住民族」比例呈現越來越高趨勢，前開問題可能出現彼消此漲現象，且過去原住民族運動已獲致之成果，亦促使族群政策重點方向隨之因應調整。</p>	<p>已在第二章第二節補充論述。</p>
5	<p>台灣客家人非經濟弱勢亦未要求政治權力，主要係訴求語言與文化之流失，爰建議研究團隊釐清過去族群文化運動所獲致之成果與尚待解決之問題；報告內文將客委會推動之學術與文化活動，以及學術發展政策置於「社會福利」項下，為求妥適，建議研究團隊改置於「文化發展」項下分析；另建議研究團隊評估分析客家人口日益都會化所帶來之新挑戰（如語言流失等）與新族群政策課題。</p>	<p>已參酌委員意見調整內容，並補充論述客家人面對都市化發展所產生的政策需求。</p>
6	<p>報告第 12 頁述及《客家基本法》對於「客家人」、「客家族群」之界定標準部分，論述過於簡略（如「客家淵源」之定義），建議研究團隊補充修正。</p>	<p>已在第一章第一節補充論述。</p>
7	<p>報告第 80 頁將客家人口基礎資料調查、客家文化重點發展區、考試新增客家事務行政類科等，列入族群社會福利政策之研究範疇，恐不妥適，建議研究團隊調整修正。</p>	<p>已調整內容，並另置第二章第三節論述之。</p>
8	<p>有關報告第 50 頁述及諸多新移民子女教育問題部分，尚待進一步釐清及評估與現實問題之關聯性（如教育學者以「族群問題」之分析架構看待新移民子女教育適應問題，是否會剝奪不以「族群」身份進入主流社會之機會）。</p>	<p>已在第六章探討此問題。</p>
9	<p>雖然新移民所面對的問題和原住民</p>	<p>已在第六章探討此問題。</p>

	族、客家人狀況極不相同，但本質上卻有共通之處，即是「種族主義意識型態」作祟，與聯合國各種族群宣言與公約欲打擊之對象是一致的。另除「歸化政策」與「社會保障」外，新移民所面對之偏見與歧視問題，亦待政策介入與解決。	
10	報告第 42 頁述及台灣社會福利政策部分，鑒於陳述內容與本研究主題關聯不大，爰建議研究團隊改寫或刪除。	已在第五章調整並刪訂之。
11	文獻中許多關於人權之保障，似乎在挑戰「國民」與「非國民」區分之正當性（如第 59 頁至 60 頁對 Soysal 之討論），建議研究團隊進行評估與檢討。	已在第一章進行修訂。
12	參考資料格式不一，外文文獻頗多錯誤，請研究團隊詳實檢視修正。	已在參考文獻項下進行修訂。
13	報告內文對於「族群」之定義與分類，似僅對「原住民族」有較詳盡之分析，至於台灣內部其他群體是否列為政策之「族群」（如客家、閩南或少數族群），則欠缺深入探討；另報告第 62 頁述及其他族群「不具民族身分」部分，是否代表該族群即非本研究「族群發展政策」之討論範疇？「不具民族身分的族群」政策意義又為何？移工如何成為一個族群？是否納入原住民與新移民以外之族群？請研究團隊補充說明。	已在第一章進行論述。
14	中華民國法規除原住民族以外，仍有其他「族群」相關規定（如「蒙藏族身分證明條例」、「蒙藏學生升學優待辦法」等，另「姓名條例」第 1、4、8 條亦對原住民及「其他少數民族」姓名給予特別保障）。爰單就既有法規而言，台灣不只有原住民族與漢族之區別。	已在第一章進行論述。
15	有關族群定義與分類的基本理論研究，似可再增加文獻資料，尤其在法學研究上對於「族群」之界定（e.g. Derrick	已在第一章進行論述。

	Bell, Race, Racism and American Law (6th ed., 2008) ; Richard Delgado & Jean Stefanie, Critical Race Theory: An Introduction (2d ed., 2012))。	
16	各國比較資料雖多但嫌紊亂，建議研究團隊先行針對「國際比較對象」或「比較項目」研擬出統一標準。	由於各國的族群問題與族群政策並非一致，本研究斟酌採取具有代表性的案例，做為我國政策擬訂的借鏡。
17	報告第 50 頁分析新移民政策部分，請研究團隊研析來自泰國、菲律賓、柬埔寨、日本、美國，乃至中國大陸各省的婚姻移民是否均屬同一個族群？另婚姻移民中來自中國大陸之「大陸配偶」數量最多，惟報告內文對此均無相關論述，是否有特殊考量？	已在第六章進行說明。
18	報告第 51 頁台灣移民政策部分，僅述及入出國及移民法(草案)與某些政策宣示，未提及相關政策與法令(如國籍法、台灣地區與大陸地區人民關係條例，以及其他散見各處涉及外籍、大陸人民之法令)，且入出國及移民法修正條文已於 2015 年 2 月 4 日公布，相關學術文獻闕如，無法凸顯移民政策之架構、目標及問題，難與國際比較清楚連結。	已在第六章進行說明。
19	研究團隊僅針對相關部會業務做為主要分析來源，雖可掌握我國既有族群政策基本原則，惟不符合本研究宗旨。建議研究團隊將各部會遭遇之問題與困難，與外國族群政策類型做比對，俾據以研析族群政策之上位解析概念與政策建議，以符合本研究意旨。	已在本報告各章補充論述。
20	報告內文僅以原住民、客家、新住民及移工為主要研究對象，似傾向族群政策引導下之弱勢群體，而未包含所有主要群體。考量族群劃分週全性(如蒙藏、泰緬等特定族群常被忽略)，建議研究團隊增列族群政策發展之歷史專	已在第一章補充說明。



	章，陳述未能包含之對象、族群概念出發點、經過之歷史過程，以及形成政策之重點等。	
21	族群政策似應因應我國未來人口及移民政策發展趨勢，移工分析似可擴大至其他因工作而暫居者；另建議研究團隊增列教育部、文化部、僑委會及國防部等部會資料，俾延伸參考資料範圍。	本研究之深度訪談已納入教育部、文化部、內政部移民署等相關事務機關主管的訪談，並已在各章補充論述。
22	研究報告述及客家人口統計資料部分，建議研究團隊引用客委會公布之客家人口基礎調查統計數據（如報告第 11 頁述及「...四大族群...客家人 14%...」，請修正為「...四大族群...客家人 18%...」）；另有關客家人口定義部分，建議研究團隊以客家基準法內容為準。	已修訂在第一章。
23	客家族群非經濟弱勢，客家政策運用之輔助工具係強調平權發展而非特權，亦非福利補償，與原民政策之推動方向不同，爰建議研究團隊研議分析國內族群政策之差異性。	已修訂在第二章。
24	建議研究團隊超脫現行客委會、原民會及移民署之政策框架，持續呼應國際人權潮流，研議提出具國家高度之創新政策建議。	已修訂，請參考結論與建議。
25	建議研究團隊參考「消除對族群一切形式歧視法案」、「客家語言使用狀況調查成果」及「大眾運輸交通工具語言播音平等保障法」等相關資料。	已參酌相關法規與調查報告書之內容，納入各章。
26	建議研究團隊以聯合國兩公約、我國憲法...等精神與立意，檢視我國族群發展政策合宜性；另建議研究團隊縱向整理相關政策沿革，並搭配各國經驗之橫向比較，以提出我國相關政策建議。	已參酌委員意見，兼顧政策之縱向發展與橫向比較關係。
27	建議研究團隊補充說明章節內容選擇政治權、語言、社會福利之原因，為具	已修訂在第二章。

	體瞭解各國情形，建議政治權內容增列機關層級、資源配置及法令制度等面向。	
28	以人口屬性命名之政策執行機關（如原民會、客委會），常遭遇以業務命名機關要求其執行所有相關業務之困境，建議研究團隊深入探討。	已修訂在第一章。
29	研究內文中，族群地位參考文獻之最近出版年度為 2000 年，近 10 年參考資料不足；另族群地位身分認定內容有錯別字，族群政治權之目錄文字與內文亦不一致。	已進行格式之調整修訂。
30	請研究團隊補充論述語言、文化、政治對族群之影響與衝擊，並說明我國族群發展政策之困境。	已在第一、二、三章加以說明。
31	報告內文對於研究方法之撰述，缺漏比較研究法及比較國家之選樣原則，請研究團隊補充說明。	已在緒論說明。
32	請研究團隊詳實說明族群與新移民（移工）如何區分？如何歸類？以及如何連結？鑒於移民政策並非人口政策之一環，建議研究團隊明確釐清切割，並論述移民政策之相關問題。	已在第一章說明。
33	研究團隊後續辦理深度訪談與焦點座談時，建議納入教育部與文化部等相關主管機關意見（如新住民子女教育政策與新住民多元文化推動方向等）。	本研究之深度訪談已納入教育部、文化部等相關事務機關主管的訪談意見。
34	文獻資料第 114 頁與第 115 頁重覆列置吳佩玲 1997 檢視我國外籍勞工政策，請研究團隊全盤檢視修正。	已在參考文獻進行修正。
35	本研究目標之一係參據國際經驗，針對主要國家族群政策的演進與發展模式進行整理、分類與歸納，提出類別化族群發展政策模式（以報告第 74 頁語言政策為例，實應提出外國語言政策	已在結論進行綜合論述，並將政策發展模式的比較分析，融入各章之描述。

	<p>類別化模式)，惟本研究報告對於上開內容尚有所不足，建議研究團隊將上開研究主軸實質融入後續研究分析中。</p>	
36	<p>本研究目標之一係根據我國族群事務發展經驗、脈絡與需求，依上開類別化模式，分析我國族群政策未來可能的發展模式，於不同模式下，就當前及未來（3-5 年內）所面臨的重要政策議題進行探討。</p> <p>以報告第 74 頁語言政策為例，建議依外國語言政策類別化模式，分析我國語言政策未來可能的發展模式，並於不同模式下，就當前及未來（3-5 年內）所面臨的重要政策議題進行探討，研提具體政策建議，俾符合本研究需求。</p>	<p>已在結論與建議進行說明。</p>
37	<p>報告內文述及「族群的地位」、「族群的政治權」、「語言」、「社會福利」、「文化發展」、「新移民的政策」、「移工(客工)的政策」等七大部分，建議補充論述本研究整體分析架構與選樣原則；另現行初步研究發現內容似屬文獻分析範疇，建議研究團隊重整修正。</p>	<p>已在緒論補充說明。</p>
38	<p>研究報告章節安排對照原建議書規劃大綱呈現方式，對應性仍屬有限，請研究團隊具體掌握並落實原研究大綱規劃方向。</p>	<p>已參酌原訂計畫及委員之建議，將章節架構加以調整。</p>
39	<p>考量原建議書規劃第六章新移民的政策與第七章移工(客工)的政策二大主軸內容，與「族群的地位」、「族群的政治權」、「語言」、「社會福利」、「文化發展」等面向具關聯性，為求內容完整，建議研究團隊評估將新移民政策與移工政策融入前開章節之可行性。</p>	<p>鑒於新移民及移工的特殊屬性，本報告另置第六章探討之。</p>
40	<p>為彰顯各章實質效果並明確化本研究論述結構，建議於各章末加以小結說明，並於最後一章統整提出整體研究發現與建議，區分立即可行建議與中</p>	<p>已在各章及結論補充論述之。</p>

	長程建議，註明相應之主、協辦機關，以有效回應本研究宗旨。	
41	考量部分報告內文歸屬為附錄內容較為妥適（例如報告第 45 頁至第 47 頁所列舉「原住民族教育情報誌」主題部分，係提供歷期刊物主題清單供閱讀者參考，建議以附錄方式呈現），建議研究團隊重行檢視修正。	已進行調整刪訂。
42	研究報告建議應標明「章標題」、「節標題」、「圖（表）號、標題」及資料來源，並補充表次、圖次及頁眉等，請研究團隊依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正版面格式。	已進行格式之調整修訂。

## 附錄四：期末報告審查會紀錄

- 一、時間：105 年 5 月 16 日（星期一）下午 2 時 30 分
- 二、地點：本會濟南辦公區 703 第一研討室
- 三、主席：李處長武育（莊副處長麗蘭代） 記錄：林視察淑幸
- 四、出（列）席人員：（如簽到單）
- 五、主席致詞：（略）
- 六、研究小組報告：（略）
- 七、發言要點：（依發言順序）
  - （一）王研究員甫昌（中央研究院社會學研究所）：
    - 1、建議研究團隊依不同族群（分類）問題與未來發展之可能性進行整體性觀察並提出簡要論述（例如客家人與 Holo 人過去族群運動訴求之不平等，大致已獲得制度性回應，未來之主要挑戰為何？原住民收入不平等持續惡化、族語流失難以逆轉，未來因應策略為何？）。
    - 2、建議研究團隊整理與擴充表一所提出之我國四類族群及其對應政策類別資料，俾簡明呈現系統性研究成果。
    - 3、有關報告第 24 頁原住民族「部落公法人制度」部分，建議研究團隊補充說明其推動背景及通過過程。
    - 4、有關報告第 29 頁建議 Holo 人與外省人可參照客家人「軟性自治」方式，推動族群自治理念部分，是否已有人如此倡議？還是研究團隊之建議？另本研究將《客家基本法》對「客家文化重點發展區」之認定與設置定位為「軟性自治」，並置於「政治權」範疇，是否妥適，請研究團隊再行衡酌。
    - 5、有關報告第 39 頁述及漢人對原住民各類優待措施反彈部分，將其列於「語言」項下討論是否妥適，請研究團隊再行衡酌。
    - 6、有關客家族群政策法規部分，雖於附錄二客家委員會深度訪談紀錄中有詳盡記載，惟報告正文對於客家文化學術研究推展部分，論述甚少，（如客家學術研究之推動、客委會委託客家人口與語言使用狀況調查計畫成果之討論等），請研究團隊補充。

- 7、報告內文對於「社會福利」論述，顯見偏重理論探討與批評，有關政策與法規之論述則略顯薄弱，建議研究團隊補充修正。
- 8、為方便讀者檢索，有關章節目次部分，建議研究團隊提供更詳盡資料；另請針對下列各點全面檢視修正或補充說明：
  - (1) 報告第 21 頁將 policy window 譯為「政策櫥窗」，似乎僅具展示意涵，建議研究團隊改譯為「政策窗」。
  - (2) 第 58 頁 2-2 中文標題出現「&」；第 58-59 頁英文格式有誤（如字間未空格等）。
  - (3) 第 73 頁使用法文名詞介紹「法國移民處」，且都大寫，是否為慣例？
  - (4) 第 77 頁「3K3 班到 3K5 級」意旨為何？
  - (5) 第 81 頁第六段為何種調查？
  - (6) 第 82 頁末段第二行「行」塑應修正為「形」塑。

(二) 孫特聘教授煒（中央大學法律與政府研究所）：

- 1、針對整體研究發現部分，請研究團隊詳實詮釋第 85 頁『...客家人的多重認定，實際上是透過民族認同的方式，來推動民族發展，並未涉及權利與義務。』及第 86 頁『...「客家文化重點發展區」的實施，傾向「軟性自治」，以「族群語言與文化」的發展為訴求。』之報告內容。
- 2、報告第 86 頁對於（三）族群的語言（四）族群的文化發展（五）族群的社會福利（六）新移民及移工的政策等研究發現之論述過於簡略，請研究團隊詳實闡述其意涵。
- 3、報告第 90 頁有關族群文化發展建議部分，為使在地基層之族群團體，能爭取到較多公共資源之機會，建議評估研提修改相關委外契約之法制規定。

(三) 楊副教授聰榮（台灣師範大學應用華語文學系）：提供書面意見

- 1、本研究目的為「歸納世界上主要國家族群政策的發展模式」以及「探究我國未來族群政策的適合發展模式」，惟報告內文對於上開討論及可供參考之資訊似顯不足，建議研究團隊補強修正。
- 2、現行章節安排偏重少數族群之論述，對於原住民與客家以外之其他族群論述內容則不足，另對於多數族群之文化著墨亦甚少，建議研究團

隊補充修正。

- 3、族群政治權論述內容不應侷限於原住民國會席次面向，除討論參政權外，另對政治代表比例、能見度及跨越族群界限等，亦具相當重要性。
- 4、有關族群社會福利制度部分，建議論述民間如何討論族群待遇不平等，以及社會福利制度如何增加族群意識之考量。
- 5、報告內文對於焦點座談結論整合性不足，如係研究團隊意見不同所致，建議以併列或註解方式呈現，俾促使報告內容呈現多角度思考。
- 6、政策建議內容過於簡略，建議研究團隊詳實說明或推論；另請增列近期著作之參考資料，俾具時效性。

(四) 廖副處長美玲（客家委員會）：

- 1、有關客家與原住民政策發展部分，研究團隊分就政治權、文化、語言、社會福利等面向推論，惟平權概念下，不同族群差異需求，確有不同政策操作方向，建議研究團隊補充分析相關內容及現有主政部會之政策現況。
- 2、建議研究團隊萃取客家文化教育、學術發展、語言推動等相關計畫之訪談重點，納入研究報告內文分析。
- 3、有關研究發現部分，建議研究團隊補充分析各族群間之政策落差內容，俾完整呈現族群差異需求。
- 4、有關國家族群政策發展部分，建議研究團隊將「族群意識」併入重大政策研擬思考。

(五) 雅柏甦詠·博伊哲努副處長（原住民族委員會）：

- 1、建議研究團隊依據憲法、法律及兩公約內容，探討我國族群政策之基本原理原則。
- 2、報告第二章第二節對於「硬性自治」與「軟性自治」之定義不甚明確，亦非學界常見之分類；另報告第 28 頁述及「...軟性自治對於我國現行制度的衝擊或影響較小，可以是未來族群自治發展的可行方針。」部分，似未能以多元觀點分析可行性方案，建請研究團隊再行衡酌。
- 3、有關民族認定與認同分析部分，建議增列國外相關案例與相關文獻資料；另有關美國實施單語政策是否基於同化主義部分，建議補充相關論述或引述具代表性之佐證資料。

- 4、基於鄉鎮市區民代表之選舉，原住民並非自成選區，且依據地方制度法規定，村里長並無原住民保障名額，爰請修正報告第 19 頁有關「原住民自成選區，不必與平地人競爭」與第 20 頁「...村里長，均有保障名額」之相關內容。
- 5、有關平埔族群方面：
  - (1) 報告內文未完整引述前政務委員林萬億所主持會議有關共識、決議內容，實際內容詳如次：
    - a.基於社會歷史事實，採差異性原則，以語言、文化保障為主，以利取得原住民身分。有關差異性原則如何於法制落實，須研議可行方案，報送行政院。
    - b.平埔族群代表應與平埔族人溝通，以取得共識，有助後續推動平埔族民族認定程序與族人取得原住民身分之修法工作。
  - (2) 報告第 22 頁述及台南市政府辦理「熟」註記之登記人數為 1,561 人，與本會獲知數據差異甚大，建議研究團隊再次確認。
  - (3) 報告內文對於民族身分之認定或各項權利之延伸，均以已發生之事實實現況論述，與計畫目標第三點根據我國發展經驗，依據國際經驗類別化發展模式，分析我國未來可能面臨的困境不符，建議研究團隊以平埔族群現況、我國事務發展經驗為據，分析各國模式下平埔族群之身分認定與困境。
- 6、報告第 33 頁述及「毛利語卻是紐西蘭唯一的官方語言」部分，事實上，紐西蘭於 2006 年制定 NZ Sign Language Act，規定手語亦為該國官方語言；此外，雖無法律規定英語為該國官方語言，但屬於事實上（*de facto*）的官方語言，該國官方網站均列該三種語言為官方語言。
- 7、研究文獻回顧較缺少綜合性、分析性及批判性，並未能指出相關文獻不足處，進而對於發展、論證本文論述仍屬有限。
- 8、所謂「法源」係指法律產生之來源與淵源，為研究或適用時所組成之法律素材。第二章第二節 2-1 所描述各版本原住民族自治法案之推動歷程，似與標題所示「原住民族自治的法源」未合，建議將標題修正為「原住民族自治的推動歷程」。
- 9、第二章第二節 2-1 有關原住民族自治法推動歷程內容，雖介紹 2014 年院版原住民族自治暫行條例草案，惟第 24 頁第 1 段卻又引述 2010 年版原住民族自治法草案之內容架構，無法查知所欲歸納之重點為何？



另同頁第 2 段復敘述『2015 年通過的「原住民族自治暫行條例」草案……』是否有誤，請研究團隊檢視修正。

- 10、報告內文中有部分名詞之準確性與代表性尚待釐清，請研究團隊加強附註標註；另建議研究團隊對於涉及政治爭議之議題，以較中性之文字描述，或增加具說服力之文獻與佐證資料。

(六) 楊科長翹楚、楊科長金滿（內政部移民署）：

- 1、請研究團隊明確定義「族群發展」，並將族群發展問題明確增列於各章中。
- 2、有關政策主管機關部分，說明如次：
  - (1) 報告第 48 頁有關「新移民子女語言的重視」部分，係由教育部統籌規劃推動；第 91 頁「落實現行的移民輔導機制」部分，主辦單位請增列教育部、衛生福利部、文化部及外交部。
  - (2) 報告第 88 頁（一）2.有關國籍法部分，係屬內政部戶政司權責；另兩岸人民關係條例係屬大陸委員會權責。
  - (3) 報告第 89 頁（三）2.C 有關護照之主管機關為外交部，無涉內政部權責。
  - (4) 報告第 91 頁（六）1.C 主辦單位請增列文化部；同頁（六）2.C 主辦單位請增列勞動部；第 93 頁（五）2.主辦單位請增列衛生福利部。
- 3、報告第 11 頁述及「新移民及移工」另置第七章討論部分，實屬第六章範疇，請研究團隊全面檢視修正相關錯別字。

(七) 本會意見：

- 1、本研究目標之一係參據國際經驗，針對主要國家族群政策的演進與發展模式進行整理、分類與歸納，提出類別化族群發展政策模式，惟本研究報告對於上開內容似有所不足，本項修正建議業於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充。
- 2、本研究目標之一係根據我國族群事務發展經驗、脈絡與需求，依上開類別化模式，分析我國族群政策未來可能的發展模式，於不同模式下，就當前及未來（3-5 年內）所面臨的重要政策議題進行探討，惟本研究報告對於上開內容似有所不足，本項修正建議業於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充。

- 3、第三、四、五章第四節未來策略內容似與「結論與建議」內容重覆，為彰顯各章實質效果並明確化本研究論述結構，請研究團隊審慎釐清並妥適區隔建議內容，於各章末加以小結說明，並於最後一章針對各面向分別提出統整性之上位論述，以有效回應本研究宗旨。
- 4、請研究團隊歸納彙整焦點座談與深度訪談之重要發現及結論後，回饋於期末報告本文及整體研究發現或政策建議中，尤其是新移民及移工部分，本研究第一章就族群定義論述內容，該群體似不屬於族群範疇。為求內容完整，第六章新移民及移工政策部分，有關其身分認定論述，建議歸納彙整焦點座談與深度訪談之重要發現及結論，俾使該研究發揮最大綜效。
- 5、有關深度訪談與焦點座談部分，請研究團隊針對訪談對象取樣原則及目的，補充說明於內文中；另深度訪談對象建議以 A、B、C...等匿名方式處理，俾符學術倫理規範；並請研究團隊將缺漏之深度訪談紀錄重點，補充納入附錄內容中。
- 6、研究報告建議應標明「圖（表）號、標題」及資料來源，並補充表次、圖次等，請研究團隊依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正版面格式。
- 7、有關期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。

#### 八、研究小組說明：

研究團隊將依據與會者及委託單位所提供建議進行檢視修正。

#### 九、主席結論：

感謝各位教授及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提各項寶貴意見，請研究團隊參酌修正研究報告。

#### 十、散會（下午 4 時 30 分）

## 附錄五：期末報告審查意見回應對照表

2016 年 6 月 1 日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	建議研究團隊依不同族群(分類)問題與未來發展之可能性進行整體性觀察並提出簡要論述(例如客家人與 Holo 人過去族群運動訴求之不平等,大致已獲得制度性回應,未來之主要挑戰為何?原住民收入不平等持續惡化、族語流失難以逆轉,未來因應策略為何?)。	已修訂。補充在第一章。
2	建議研究團隊整理與擴充表一所提出之我國四類族群及其對應政策類別資料,俾簡明呈現系統性研究成果。	已補充在第一章第四節。
3	有關報告第 24 頁原住民族「部落公法人制度」部分,建議研究團隊補充說明其推動背景及通過過程。	已補充在第二章第二節。
4	有關報告第 29 頁建議 Holo 人與外省人可參照客家人「軟性自治」方式,推動族群自治理念部分,是否已有人如此倡議?還是研究團隊之建議?另本研究將《客家基本法》對「客家文化重點發展區」之認定與設置定位為「軟性自治」,並置於「政治權」範疇,是否妥適,請研究團隊再行衡酌。	已補充在第二章第四節。
5	有關報告第 39 頁述及漢人對原住民各類優待措施反彈部分,將其列於「語言」項下討論是否妥適,請研究團隊再行衡酌。	已補充在第三章第三節。 原報告頁 39 之內容,已調整至第五章第三節。
6	有關客家族群政策法規部分,雖於附錄二客家委員會深度訪談紀錄中有詳盡記載,惟報告正文對於客家文化學術研究推展部分,論述甚少,(如客家學術研究之推動、客委會委託客家人	已補充在第四章第一節。

	口與語言使用狀況調查計畫成果之討論等)，請研究團隊補充。	
7	報告內文對於「社會福利」論述，顯見偏重理論探討與批評，有關政策與法規之論述則略顯薄弱，建議研究團隊補充修正。	已補充在第五章第二節。
8	為方便讀者檢索，有關章節目次部分，建議研究團隊提供更詳盡資料；另請針對下列各點全面檢視修正或補充說明： (1) 報告第 21 頁將 <b>policy window</b> 譯為「政策櫥窗」，似乎僅具展示意涵，建議研究團隊改譯為「政策窗」。 (2) 第 58 頁 2-2 中文標題出現「&」；第 58-59 頁英文格式有誤（如字間未空格等）。 (3) 第 73 頁使用法文名詞介紹「法國移民處」，且都大寫，是否為慣例？ (4) 第 77 頁「3K3 班到 3K5 級」意旨為何？ (5) 第 81 頁第六段為何種調查？ (6) 第 82 頁末段第二行「行」塑應修正為「形」塑。	目次已調整，原有兩層，往下增至三層。 其餘各項誤漏均已修正。
9	針對整體研究發現部分，請研究團隊詳實詮釋第 85 頁『...客家人的多重認定，實際上是透過民族認同的方式，來推動民族發展，並未涉及權利與義務。』及第 86 頁『...「客家文化重點發展區」的實施，傾向「軟性自治」，以「族群語言與文化」的發展為訴求。』之報告內容。	已補充在結論與建議。
10	報告第 86 頁對於(三)族群的語言(四)族群的文化發展(五)族群的社會福利(六)新移民及移工的政策等研究發現之論述過於簡略，請研究團隊詳實闡述其意涵。	已補充在結論與建議。

11	報告第 90 頁有關族群文化發展建議部分，為使在地基層之族群團體，能爭取到較多公共資源之機會，建議評估研提修改相關委外契約之法制規定。	已補充在結論與建議。
12	本研究目的為「歸納世界上主要國家族群政策的發展模式」以及「探究我國未來族群政策的適合發展模式」，惟報告內文對於上開討論及可供參考之資訊似顯不足，建議研究團隊補強修正。	已補充在結論與建議。
13	現行章節安排偏重少數族群之論述，對於原住民與客家以外之其他族群論述內容則不足，另對於多數族群之文化著墨亦甚少，建議研究團隊補充修正。	已補充在緒論、結論與建議。
14	族群政治權論述內容不應侷限於原住民國會席次面向，除討論參政權外，另對政治代表比例、能見度及跨越族群界限等，亦具相當重要性。	已補充第二章第一節。
15	有關族群社會福利制度部分，建議論述民間如何討論族群待遇不平等，以及社會福利制度如何增加族群意識之考量。	已補充在第五章。
16	報告內文對於焦點座談結論整合性不足，如係研究團隊意見不同所致，建議以併列或註解方式呈現，俾促使報告內容呈現多角度思考。	全文已調整。
17	政策建議內容過於簡略，建議研究團隊詳實說明或推論；另請增列近期著作之參考資料，俾具時效性。	已補充在結論與建議。
18	有關客家與原住民政策發展部分，研究團隊分就政治權、文化、語言、社會福利等面向推論，惟平權概念下，不同族群差異需求，確有不同政策操作方向，建議研究團隊補充分析相關內容及現有主政部會之政策現況。	已增補在第一章第二節。
19	建議研究團隊萃取客家文化教育、學	已補充在第三章第三節。

	術發展、語言推動等相關計畫之訪談重點，納入研究報告內文分析。	
20	有關研究發現部分，建議研究團隊補充分析各族群間之政策落差內容，俾完整呈現族群差異需求。	已補充在結論與建議。
21	有關國家族群政策發展部分，建議研究團隊將「族群意識」併入重大政策研擬思考。	已增補在第一章第三節。 「族群意識」即為「民族認同」，
22	建議研究團隊依據憲法、法律及兩公約內容，探討我國族群政策之基本原理原則。	已增補在第一章第二節。
23	報告第二章第二節對於「硬性自治」與「軟性自治」之定義不甚明確，亦非學界常見之分類；另報告第 28 頁述及「...軟性自治對於我國現行制度的衝擊或影響較小，可以是未來族群自治發展的可行方針。」部分，似未能以多元觀點分析可行性方案，建請研究團隊再行衡酌。	已增補在第二章第二節及第四節。
24	有關民族認定與認同分析部分，建議增列國外相關案例與相關文獻資料；另有關美國實施單語政策是否基於同化主義部分，建議補充相關論述或引述具代表性之佐證資料。	已增補在第一章。
25	基於鄉鎮市區民代表之選舉，原住民並非自成選區，且依據地方制度法規定，村里長並無原住民保障名額，爰請修正報告第 19 頁有關「原住民自成選區，不必與平地人競爭」與第 20 頁「...村里長，均有保障名額」之相關內容。	已增補在第二章第一節
26	有關平埔族群方面： （1）報告內文未完整引述前政務委員林萬億所主持會議有關共識、決議內容，實際內容詳如次： a.基於社會歷史事實，採差異性原則，以語言、文化保障為主，以利取得原住民身分。有關差異性原則如何於法制落實，須研議可行方案，報送行政院。	（1）已補充完整內容。 （2）數據已確認無誤。 （3）已增補未來的平埔族群的身分認定的可能困境。

	<p>b.平埔族群代表應與平埔族人溝通，以取得共識，有助後續推動平埔族民族認定程序與族人取得原住民身分之修法工作。</p> <p>(2) 報告第 22 頁述及台南市政府辦理「熟」註記之登記人數為 1,561 人，與本會獲知數據差異甚大，建議研究團隊再次確認。</p> <p>(3) 報告內文對於民族身分之認定或各項權利之延伸，均以已發生之事實現況論述，與計畫目標第三點根據我國發展經驗，依據國際經驗類別化發展模式，分析我國未來可能面臨的困境不符，建議研究團隊以平埔族群現況、我國事務發展經驗為據，分析各國模式下平埔族群之身分認定與困境。</p>	
27	<p>報告第 33 頁述及「毛利語卻是紐西蘭唯一的官方語言」部分，事實上，紐西蘭於 2006 年制定 NZ Sign Language Act，規定手語亦為該國官方語言；此外，雖無法律規定英語為該國官方語言，但屬於事實上 (de facto) 的官方語言，該國官方網站均列該三種語言為官方語言。</p>	已修訂文字描述。
28	<p>研究文獻回顧較缺少綜合性、分析性及批判性，並未能指出相關文獻不足處，進而對於發展、論證本文論述仍屬有限。</p>	已增補在「緒論」。
29	<p>所謂「法源」係指法律產生之來源與淵源，為研究或適用時所組成之法律素材。第二章第二節 2-1 所描述各版本原住民族自治法案之推動歷程，似與標題所示「原住民族自治的法源」未合，建議將標題修正為「原住民族自治的推動歷程」。</p>	第二章第二節已修訂。 2-1 的標題修訂為「原住民族自治的推動歷程」。

30	第二章第二節 2-1 有關原住民族自治法推動歷程內容，雖介紹 2014 年院版原住民族自治暫行條例草案，惟第 24 頁第 1 段卻又引述 2010 年版原住民族自治法草案之內容架構，無法查知所欲歸納之重點為何？另同頁第 2 段復敘述『2015 年通過的「原住民族自治暫行條例」草案……』是否有誤，請研究團隊檢視修正。	已修訂在第二章第二節
31	報告內文中有部分名詞之準確性與代表性尚待釐清，請研究團隊加強附註標註；另建議研究團隊對於涉及政治爭議之議題，以較中性之文字描述，或增加具說服力之文獻與佐證資料。	全文用詞已一致調整。
32	請研究團隊明確定義「族群發展」，並將族群發展問題明確增列於各章中。	已補充說明在「緒論」。族群發展問題請見各章。
33	有關政策主管機關部分，說明如次： （1）報告第 48 頁有關「新移民子女語言的重視」部分，係由教育部統籌規劃推動；第 91 頁「落實現行的移民輔導機制」部分，主辦單位請增列教育部、衛生福利部、文化部及外交部。（2）報告第 88 頁（一）2.有關國籍法部分，係屬內政部戶政司權責；另兩岸人民關係條例係屬大陸委員會權責。（3）報告第 89 頁（三）2.C 有關護照之主管機關為外交部，無涉內政部權責。（4）報告第 91 頁（六）1.C 主辦單位請增列文化部；同頁（六）2.C 主辦單位請增列勞動部；第 93 頁（五）2.主辦單位請增列衛生福利部。	修正後，不明列政策主管機關。
34	報告第 11 頁述及「新移民及移工」另置第七章討論部分，實屬第六章範疇，請研究團隊全面檢視修正相關錯別字。	已修訂，「七」改為「六」
35	本研究目標之一係參據國際經驗，針對主要國家族群政策的演進與發展模式進行整理、分類與歸納，提出類別化	已補充在「結論與建議」。



	族群發展政策模式，惟本研究報告對於上開內容似有所不足，本項修正建議業於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充。	
36	本研究目標之一係根據我國族群事務發展經驗、脈絡與需求，依上開類別化模式，分析我國族群政策未來可能的發展模式，於不同模式下，就當前及未來（3-5 年內）所面臨的重要政策議題進行探討，惟本研究報告對於上開內容似有所不足，本項修正建議業於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充。	已補充在「結論與建議」。
37	第三、四、五章第四節未來策略內容似與「結論與建議」內容重覆，為彰顯各章實質效果並明確化本研究論述結構，請研究團隊審慎釐清並妥適區隔建議內容，於各章末加以小結說明，並於最後一章針對各面向分別提出統整性之上位論述，以有效回應本研究宗旨。	已補充在「結論與建議」。
38	請研究團隊歸納彙整焦點座談與深度訪談之重要發現及結論後，回饋於期末報告本文及整體研究發現或政策建議中，尤其是新移民及移工部分，本研究第一章就族群定義論述內容，該群體似不屬於族群範疇。為求內容完整，第六章新移民及移工政策部分，有關其身分認定論述，建議歸納彙整焦點座談與深度訪談之重要發現及結論，俾使該研究發揮最大綜效。	已補充在第六章第一節。
39	有關深度訪談與焦點座談部分，請研究團隊針對訪談對象取樣原則及目的，補充說明於內文中；另深度訪談對象建議以 A、B、C...等匿名方式處理，俾符學術倫理規範；並請研究團隊將缺漏之深度訪談紀錄重點，補充納入附錄內容中。	詳見附錄一及附錄二。 訪談對象擬採具名方式處理。

40	研究報告建議應標明「圖(表)號、標題」及資料來源,並補充表次、圖次等,請研究團隊依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正版面格式。	已修正版面格式。 已補充表次、圖次。
41	有關期末審查意見回應對照表之回復說明,請逐項列出修正頁次及段落,並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。	已增補,見附錄五。