

原住民族語言發展政策之立法與執行

邱孟玲*

摘要

臺灣原住民族語言係《中華民國憲法增修條文》所保障，且在《國家語言發展法》及《原住民族語言發展法》列為國家語言的一種類型。本研究有鑑於該項公共政策的形成和制定，在過程中至為艱辛，乃決定列為研究專題。經長期的實證研究，發現該語言發展政策的立法過程，呈現先苦後甘的立法特性，一方面看到四百年來的發展相當困難，甚至因無文字傳承已有瀕危的困難，但在立法院審議卻出乎意料的順利，朝野很快成為共識，致可在二天之內即完成委員會審議，而在二讀會更是在一致性共識下，未曾有過任何爭議，即行完成政策立法之法制化。說明語言政策的合法化過程，並不是絕對的困難，只要善加說明和溝通，即可化解諸多困阻，成為國家語言中具有完備法制的語言。

關鍵詞：公共政策、政策立法、國家語言、語言政策

壹、前言

現行《中華民國憲法增修條文》第十條第十一項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」（原第 10 項條文）該項規定原係 1997 年 7 月 21 日，併同第 11 項由總統公布施行¹。第 11 項即：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展。其辦法另以法律定之。對於金門、馬祖地區人民亦同。」

1999 年 9 月 15 日新修正條文加「澎湖」，成為「對於澎湖、金門、馬祖地區人民亦同」。同條項分別調為第 11 項及第 12 項。由上揭《憲法增修條文》，本可將第 11 項之「原住民族語言及文化」併入第 12 項之「教育文化」中，卻不併入而突出單獨規定，且列在前的立法例，即足以說明政府對原住民族語言發展，乃至語言文化的重視之一斑。唯該項雖在 1997 年 7 月即公布施行，卻延

*東海大學政治學系博士研究生

收稿：2024 年 3 月 12 日。同意刊登：2024 年 5 月 20 日。

¹1997 年 7 月 21 日，由總統明令公布憲法增修條文，事涉原住民族語言及文化事項，係第 10 條第 10 項，今稱第 11 項，係 1999 年 9 月 15 日，因另增加一項事涉軍人保障事項，項次調整，而改為第 10 條第 11 項。

至 2017 年 5 月 26 日，始由總統公布施行《原住民族語言發展法》，時間延後長達 20 年之久。固然在 20 年中，尚於 1996 年 12 月 10 日，成立「行政院原住民族委員會」，今正名為「原住民族委員會」（2014 年 3 月 26 日改制）主政原住民族公共事務，其中一項即是原住民族語言發展課題；2005 年 2 月 5 日，總統公布施行《原住民族基本法》，在該法第九條規定：

政府應設置原住民族語言研究發展專責單位，並辦理族語能力驗證制度，積極推動原住民族語言發展。政府提供原住民族優惠措施或辦理原住民族公務人員特種考試，得於相關法令規定受益人或應考人應通過前項之驗證或具備原住民族語言能力。原住民族語言發展，另以法律定之。

即明定政府對於「推動原住民族語言發展」，已列為國家基本政策事項，且於該條第三項授權立法，始有 2017 年 5 月 26 日，《原住民族語言發展法》之立法；亦即原住民族語言發展政策之法制化（policy legitimation）。

本研究即針對原住民族語言發展政策之立法及其執行相關課題，以實證研究法，進行分析和評析。在過去 20 年的立法過程，甚至說更長遠的原住民族語言發展的「復振」（revitalization）努力，皆是血淚交織，汗水成河的奮鬥經驗。是以長達數十年，乃至四百年的歷史，皆是本研究在撰寫過程的民族發展責任感受與民族語言意識覺醒。基本上，該部民族語言發展之立法，係國家走向憲政主義（constitutionalism），落實法治國的具體作為的一大步。隨之的政策執行（policy implementation），則更屬國家邁向多元社會，尊重多元文化的行為表徵。務望國人共同策進文化國的實現，以及公民社會的形成。

貳、原住民族語言發展政策之特質

就語言政策性質係公眾化、社會化而言，係典型的公共政策（public policy）性質，就因是公共政策性質的政策發展，探討原住民族的語言發展政策，就宜由公共政策的發展模式以進行分析。依據美國著名公共政策理論學者的類型區隔，不外是分配性政策、重分配性政策、管制性政策、自我管制性政策等類型（typology）。

一、公共政策類型掃描

本研究即以上揭公共政策主流理論模型分析，並先略加說明政策類型。依 Lowi (1964) 與 Salisbury (1968) 等學者的分類，公共政策可分為²：

² 固然公共政策可依主政機關、發展過程、社會貢獻，乃至經濟利益，而有不同的分類，但就政策的影響，Lowi (1964), Salisbury (1968), Anderson (2003) 等學者的分配性政策、管制性政策、重分配性政策和自我管制性政策之類型設定，有其理論分析上的實徵意義（empirical value）。因之，本研究就事涉語言發展之公共政策，乃以此類型分析之。

(一)分配性政策 (distributive policy)

指政府機關將服務、利益或成本、義務分配給不同的標的人口享受或承擔的政策制定。此類型基本上屬「非零和」(non-zero sum)的政策；即此類政策之執行並不構成「他方之所得乃是建立在另一方之所失」的基礎上，當較易被接受。如各項社會福利政策中之「老人津貼」、「失業救濟金」等。

(二)管制性政策 (regulatory policy)

指政府設定一種特定的原則與規範，以指導政府機關或標的人口，從事某些行動或處理各種不同利益的政策作成。此類型屬於「零和」(zero-sum)的政策，因為政策的執行常使一方獲利，而另一方失去利益。因此，易受抗拒，如財政政策、外匯管制政策、限制山坡地開發、住宅區不得蓋工廠等。

(三)重分配性政策 (redistributive policy)

指政府機關某一特定標的團體之利益或成本移轉給另一標的團體享用或負擔的政策作為。此類型屬「零和」的政策。因為易受抗拒，如我國之綜合所得稅累進稅率即是；或是未來可能實施之「負所得稅政策」亦屬之。

(四)自我管制性政策 (self-regulatory policy)

指政府機關對某特定團體之活動，僅設定原則性之規範，而任由該標的團體自行決定其活動方式 (Saulsbury,1968)。此類型屬「非零和」的政策，執行上阻力較小，如教育政策中之「大學自治」或「政府授權出口同業公會自行檢驗管制出口商品之品質」等。

針對上揭類型分析，Lowi (1972)曾於「政策、政治和選擇四個制度」“Four Systems of Policy Politics, and Choice”一文中，指出政策的推動需要政府的強制力，其即以政策強制力的應用性 (applicability of coercion) 為縱軸，就個人行為或行為環境的衡量程度用以分割分權或集權；復就政策強制力的可能性 (likelihood of coercion) 為橫軸，就長遠的或即時的成效，釐清政黨或團體的效益，如圖 1 所示。經由象限分析如下：

1.分配性政策

該政策重視個人行為，著眼於長久的發展，係政黨的期許，傾向分權的、分散的利益取得。

2.管制性政策

該政策重視個人行為，著眼於即時的成效，係團體的期許；亦傾向分權

的、分散的利益取得。

3.憲政性政策(constituent policy)

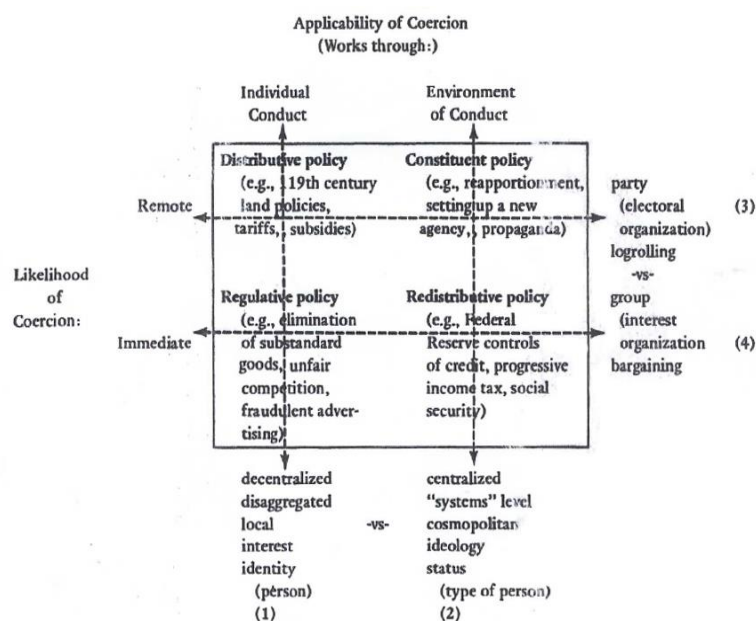
該政策重視行為環境，著眼於長久的發展，係政黨的努力目標，傾向集權的體系面、全面性的利益，如意識形態、地位等。

4.重分配性政策

該政策重視行為環境，著眼於即時的成效，係團體的利得目標，傾向集權的、全面的利益取得。

圖 1

強制類型、政策類型和政治類型



資料來源：“Four Systems of Policy, Politics, and Choice,” by T. J. Lowi, 1972, *Public Administration Review*, 32(4), 300.

經由上揭二類型分類，可有如下的政策研究意義：

1.不論是 Lowi 早先(1964)的分類，或是後來(1972)的分類，皆肯認分配性政策、管制性政策及重分配性政策等三種類型政策，係公共政策的主要類型。

2.Lowi (1964, 1972)前後分類有不同的是，憲政性政策是一特殊政策，與後來 Salisbury (1968)所提出的自我管制性政策（self-regulatory policy）似有所不同。前者，重視行為環境、且以集權式構成強調政黨的利益；後者，重視個人行為，且以分權式注重利益團體的特定利益取得，但就公共政策的多元性，則不論前者或後者，皆有其可供參考和解讀之處。

3.該等政策類型分類，就整體效益而言，有零和賽局（zero-sum game）與非零和賽局（non-zero-sum game)之分。就國家或執政黨而言，為展現政策的強制力，多半傾向零和賽局。因之，所為公共政策傾向重分配性政策、管制性政策或憲政性政策；唯就利益團體則多半力主分配性政策、自我管制性政策，則是在公共政策作成上值得重視和理解之處。

基於公共政策類型不同，在設定公共政策或在規劃公共政策時，亦須有所選擇。此即事涉公共政策的理論建構，略加說明如下：

1.精英主義（elitism）模型

此係就公共政策之倡議者（advocate）為社會少數精英（elite），所倡議之公共議題（public issues），固將影響標的團體之成員，甚至是全民。但因係由上而下的發動和連結，以致欠缺社會底層的意見反映，致有曲高和寡的議題特質。

2.多元主義（pluralism）模型

此係就公共政策乃多元主張的妥協和整合的結果，並非單一團體或個人倡議即可形成。政策議題係社會多面向的意見整合，甚至是由下而上的利益表達和意向反射。因之，所為公共政策不僅呈現現實的意見表達，而且是解決問題之最適方案；至少不是破壞性多於建設性的作為規劃方案。

3.漸進主義（incrementalism）模型

此係由美國著名政治經濟學者 Charles Lindblom 所倡導的政策制定過程模式。其認為公共問題的處理係漸進的、和平的，切忌激進、暴力，始可獲致公共議題之可行解決方案。此種政策制定過程的漸進模式，係政策作成理性化（rationalization），能獲致多數支持的妥協方案作成。

4.統合主義（corporatism）模型

不論由上而下政策作成的國家統合主義，或由下而上由利益團體倡議的新統合主義（或稱社會統合主義），皆認為利益團體單一的力量無法作成妥善的公共政策，必須政府整合標的團體的利益傾向，形成由政府主導和民意整合的政策形成模式，始為可行的政策模式。

5.廣博理性（comprehensive ration）模型

此係政策倡議者以其一致性的標準排列目標方案，且在遞移性的優勢極大化、劣勢極小化下，做成具有理性考量的「綜合行動方案」，以解決所存在的社會議題。

6.滿意政策（satisficing decision-making）模型

此係認為政策作成難以廣博理性，卻可排除主觀限制或客觀阻礙，以尋求標的團體滿意的行為模式作成決策；即以計畫型決策處理例行事務，非計畫型決策處理新興的事務，以形成理性的行政行為決策機制。

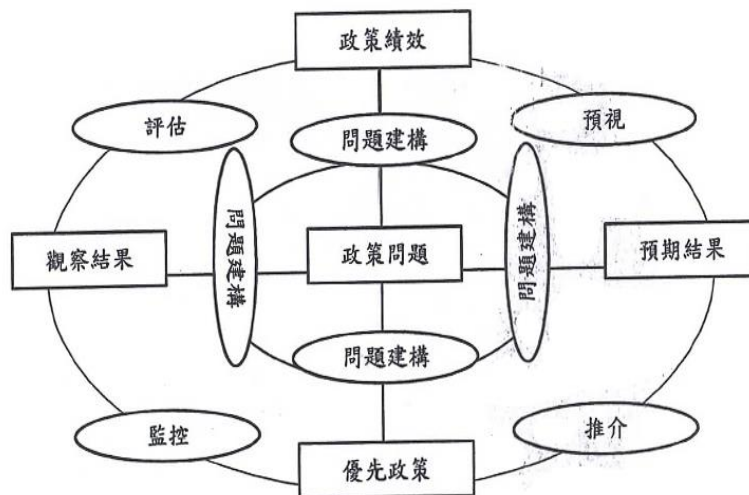
7.綜合掃描（mixed-scanning）模型

此係綜合廣博理性和漸進主義所形成的綜合政策作成模式：即以廣博理性思維建構基本的決策模式；復以漸進方式修正或補充原已規劃的基本政策方案，從而逐步完備各項行動方案。

上揭公共政策模型，其最終目標仍在於追求理性的公共選擇(rational public choice)。了解決策途徑後，即可以權變（contingency）的政策倡議方法，因應人、事、時、地、物之時空不同，而採取最適合環境所需的決策模式。

就公共政策的方案績效評估（performance assessment），乃至政策分析（policy analysis）的操作，應係公共政策研究的必要過程。因之，本研究在介紹政策制定的理論模型後，再略加介紹政策分析的方法，經比較各相關學者的分析模式後，本研究僅以當今最受推崇的美國政策分析理論學者 William N. Dunn 在「公共政策分析：整合研究途徑」*Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (2018)一書中所介紹的分析模式，如圖 2 所示。

圖 2
政策分析架構



資料來源：Public Policy Analysis (p.8), by W. N. Dunn, 2018, Routledge.

依圖 2 可知，政策分析可分為三個層次說明：

1.核心課題

以政策問題（policy problem）為核心，首先了解各該研究政策問題之結構，究竟係何種性質的政策問題：好的、中間的、惡劣的。

2.問題發展結果

即就政策問題結構，進行了解後，基於專業立場提出觀察系統和預期結果。

3.問題處置情形

(1)就政策績效進行預視（即預測）之評估。

(2)就優先政策給予監控和推介。

4.循環考量

(1)就預視、預期結果和推介相互比較。

(2)就評估、觀察結果和監控相互比較。

此種政策分析固然以科學的事實判斷為基準，但判斷本就有主觀的學識良

知；亦有偏好的藝術哲理基礎。

二、原住民族語言發展政策之特質

語言（language）是人際間溝通的工具，當發話者（sender）將擬表達的意思，根據彼此可以了解的意思表達工具，以編碼（coding）透過一定傳播途徑（channel）給收話者（receiver）時，該收話者加以解碼（decoding）。如編碼與解碼意思一致時，即構成溝通（communication）。語言就是編碼或解碼的內容或工具，是謂人際間意思表示的行為模式。各該國家即使是一個民族國家（nation-state），亦可能因地方分布族群不同，而有各自的鄉土語言，國家為溝通的需要，而定有國家共通的官方語言。因之，語言遂可分為國家語言，或稱官方語言（office language）；另在國內各地方通行的語言謂之地方語言，簡稱方言（local language /dialect）。

茲以中華民國政府所有效統治的臺灣地區言之³，其官方語言原指各民族通用的華語，或稱普通話；唯自 2019 年 1 月 9 日，總統明令公布施行《國家語言發展法》，該法所稱「**國家語言，指臺灣各固有族群使用之自然語言及臺灣手語**」(§3)；質言之，現行臺灣所規制的國家語言，係泛指在臺灣各固有族群所使用的自然語言及臺灣手語。又依該法第一條所為立法目的所彰顯的國內語言政策，係指：

1. 尊重國家多元文化之精神，促進國家語言之傳承復振及發展。
2. 普通法規範，尚允許特殊族群對語言發展的特別法規制。是以臺灣現行的語言發展政策，係由獨尊華語的強制管制政策，開放為多元語言發展的鬆弛管制政策，並且走向中華民國境內，各該族群語言發展的「自我管制政策」；且由管制政策邁向分配政策，以形塑各該族群語言之為國家語言所必要的傳承，復振及發展的政策作為，包括：政策規劃、政策合法化、政策執行，乃至政策評估的政策檢視等各項必須措施之制度設計。

事實上，早在政府公布施行前揭《國家語言發展法》前13年，政府即在 2005 年 2 月 5 日，率先公布施行《原住民族基本法》，於該法第九條第三項：「**原住民族語言，另以法律定之**」；即授權原住民族得以制定各該族群之語言發展機制。此即說明政府在制定國家語言發展法前，已有國家語言發展政策之調整傾向；唯尚不知該國家語言政策性質係分配政策或管制政策，直至該《國家語言發展法》之完成立法，始落實國家語言發展之多元化；即採管制政策之鬆綁策略，傾向自我管制政策。2017 年 6 月 14 日，總統公布施行《原住民族語言發展法》，該法第一條規定：

³ 依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二條第一款規定：「臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。」質言之，本研究涉臺灣地區即依上揭兩岸關係條例之規定，逕稱臺灣或中華民國，併先敘明。

原住民族語言為國家語言，為實現歷史正義，促進原住民族語言之保存與發展，保障原住民族語言之使用及傳承，依憲法增修條文第十條第十一項及原住民族基本法第九條第三項規定，特制定本法。

是以，該法條所呈現的立法目的，包括：

- 1.實現歷史正義。
- 2.促進原住民族語言之保存與發展。
- 3.保障原住民族語言之使用及傳承。
- 4.落實憲法保障原住民族之語言發展。
- 5.具體實踐原住民族基本法之語言授權立法。

當然，該法首揭「原住民族語言為國家語言」，係中華民國法律首次規制「國家語言（national language），且係將「漢語」外的所稱「族群語言」或「方言」納入國家語言⁴。因之，原住民族語言法定為「國家語言」，係中華民國國家語言政策多元代之伊始。

茲就原住民族語言發展法所規制的國家語言政策性質說明如下：

(一)分配性政策 vs 管制性政策

依憲法增修條文第十條第十一項所規定：「**國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化**」政策性質，應可認定「政府對原住民族語言及文化」。係本諸分配性政策原則所為之設計，就其政策性質判斷係基於下列的理由：

- 1.國家語言一向採「唯一」的政策設計；亦即過往只有漢語始可肯認為國語；至原住民族的語言，法無地位，至多是視同客語、閩南語的方言而已。唯在原住民族語言發展法公布施行後，即時將該族群語言提昇為國家語言的法地位，等同漢語或稱官方語言的法地位。此係對標的團體授益的行為，自屬分配性政策之制定。
- 2.《國家語言發展法》於 2019 年 1 月 9 日公布施行後，該法第三條規定：「**本法所稱國家語言，指臺灣各固有族群使用之自然語言及臺灣手語。**」旨在提昇原住民族語言之具有國家語言地位；亦凸顯國家語言政策，已由管制政策趨向分配政策發展的政策作為。換言之，《國家語言發展法》在《原住民族語言發展法》公布施行一年半後，始為公布施行。其除浮現國家語言政策立法的延宕外⁵，該法對於原住民族語言發展政策，尤具有強化其具國家語言地位的法效力，

⁴ 1923 年教育部將中國北方官話的白話文語言法及北京話語音制定標準化漢語，發布為「中華民國國語」。1932 年教育部頒布「國音常用字彙」後，漢語或稱北京話被採納為中國官方語言。質言之，漢語被認定為「國語」或「官方語言」固已有百年之久，或接近百年，但其非依法所公布，僅係以行政規則式之命令發布而已。

⁵ 國家語言政策係國家文化的核心價值設定，本宜儘早制定，但在政治因素介入後，即出現制定國家語言政策係高度敏感的政治課題，以致政府一再延遲制定。當今語言政策係以分配模式的授益行為視之；質言之，指臺灣各該族群的語言，均已設定為國家語言。

固不待言。

3.除《原住民族語言發展法》早以《國家語言發展法》公布，具有「獨尊」各該原住民族語言之發展外，尚具下列政治意義：

(1)保存與發展：在該法第九條規定：

中央主管機關應會商原住民族各族研訂原住民族語言新詞：並編纂原住民族詞典，建置原住民族語言資料庫，積極保存原住民族語料。

此係關係原住民族語言存亡的政策作為，諸如：研訂原住民族語言新詞，編纂原住民族詞典、建置原住民族語言資料庫等作為，皆是落實原住民族語言保存政策的積極政策立法。又如該法第十二條規定：「**政府應規劃與推動原住民族語言之國際交流政策。**」此項針對原住民族語言之國際交流設計，不僅促進原住民族語言國際化（internalization），而鞏固原住民族語言在南島語系（Austronesian languages）發源地的國際地位，尤具有發展政策的政治意義。

(2)使用及傳承：該法的最首要立法目標，就是促進各該族群語言的復振，以利族群使用。因之，該法不僅就各該瀕危語言（endangered language），規定中央主管機關須儘速訂定原住民族語言優先發展政策(§7)外，對於如何營造原住民族語言使用環境，特別就社會發展公共空間於第八條有如下的規定：

中央及地方主管機關應積極於家庭、部落、工作場所、集會活動及公共場所推動使用原住民族語言，以營造原住民族語言使用環境。

明定中央和地方主管機關應積極在家庭、部落、工作場所、集會活動及其他公共活動場合，推動使用原住民族語言，藉此營造原住民族語言的友善使用環境。此項規定如能落實政策執行，對於瀕危的原住民族語言不僅能加速復振，亦能鞏固原住民族語言在南島語系的領航角色和動能。

上揭原住民族語言之傳承，更在原住民族教育法第六條第一項規定：「**各級政府應鼓勵各級各類學校，以原住民族語言及適應原住民學生文化之教學方法，提供其教育需求。**」藉以積極落實政策之執行。

(二)重分配政策 vs 自我管制性政策

依據原住民族語言發展法之立法旨趣，如前述分析，政府的原住民語言政策係採取由管制性政策走向分配性政策；唯就落實該語言發展之分配性政策，其在政策執行過程中，有否趨向重分配性政策或自我管制性政策？則有加以分析的必要。基本上政府的原住民語言發展政策，在法律公布施行後，應無傾向重分配性政策發展的可能性。其可供佐證的理由，包括：

1.該法對原住民族語言係指原住民族各族群的語言之統稱。因之，原住民族在經原住民族委員會發布 16 個族群後，即有 16 種族群語言為國家語言，而非是一種原住民族語言。因之，並無重分配問題，倒是有各自復振的問題，即不免出現自我管制問題。其實依該法第四條規定，「**原住民族地區之政府機關(機構)、學校及公營事業機構，得以地方通行語書寫公文書。**」此謂「地方通行語」，即係「原住民族地區使用之原住民族語言」 (§2-1-4)，正說明自我管制性

政策係必要的原住民族語言發展過程之政策設計。

2.原住民族語言傳承困難，除因歷經外來政權的限制學習及使用等因素外，最主要即在於原住民族語言固然傳之久遠，卻因為書寫文字的欠缺，僅靠耳聽，口傳，自然不易保存。現因外來宗教傳教士的傳播福音需要採用羅馬拼音完成原住民族各族群的各版本聖經，以致原住民族得以語言書面化；唯該項努力尚有諸多發展空間，需要各界的協助，但各自族群的語言發展仍然是最重要的復振作為。是以原住民語言發展政策潛在的自我規律政策，應屬合理的學術分析。

3.該法第六條規定：「**中央主管機關應協助原住民族設立族語推動組織。**」固然族群對於語言的推動尚有「心有餘，力不足」的主觀困難。但在原住民族委員會的協助下，就當責無旁貸，自我學習，自我充實。事實上，原住民族對於語言學習，且係目前發布使用自然語言充作國家語言族群中，享有最具規模的語言學習機構。此外，原住民族委員會的「原住民族語言研習發展中心」、「原住民族語言發展會議」等機構（制）的語言發展行動措施，皆是相當具有學習效果的「自我規律」政策執行機制。

參、原住民族語言發展政策立法之制定過程

原住民族的語言發展成為政策問題（policy problem），此在一般民主國家係屬少數民族的民族語言問題，但是臺灣的原住民語言問題，卻是因政治力介入所浮現的民族語言存亡的「瀕危問題」。近四百年的歷史演變，政府開放語言政策後，始有當今成為國家語言的政策作成之人權保障。當今探討原住民族語言發展政策，係一項嚴峻的學術挑戰；尤其事涉其語言發展政策之立法過程，或僅是其政策合法化（policy legitimations）皆是一項制度作成的歷史探索。

一、語言政策立法的制定過程

雖說語言政策本係一項影響全民的公共政策，就因影響全民的政治敏感性高，致在制定過程中的標的團體與非標的團體的衝突，統治者與被統治者的對立、多數民族與少數民族的叫陣等，皆直接或間接衝擊各該語言政策的制定取向。總體言之，語言政策的制定，最大的阻力，一般民主國家殆多肯認少數民族的語言是民族語言，是方言，甚難定位為國家通行的官方語言。

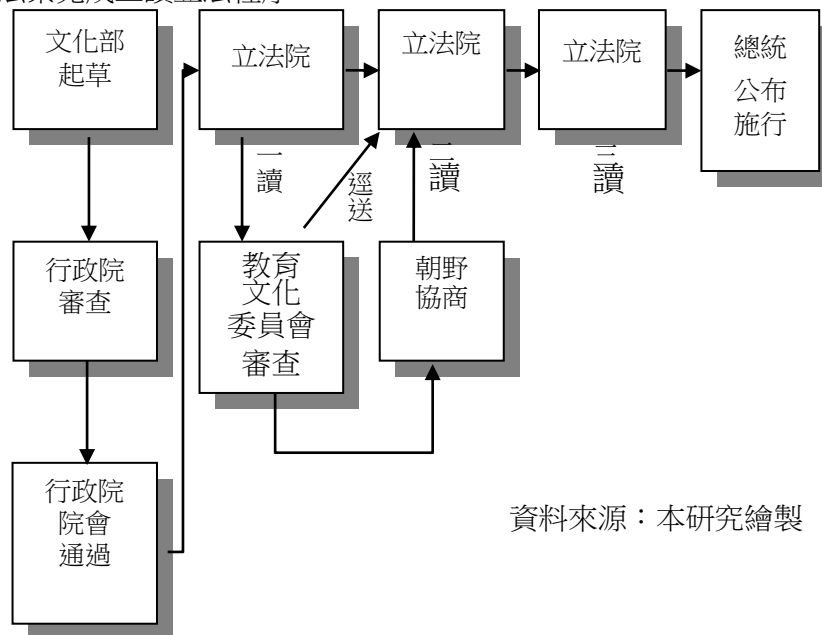
就中華民國的國家語言發展政策言之，法制化是在漢語成為國語已達 87 年之後，始完成立法⁶。此正驗證「世界語言權宣言」所稱：「**長久以來大多數國家追求單一化的趨勢，以致於將削減差異性並採取反對多元文化和語言的態度。**」此係國家語言發展推遲法制化的根本原因。唯就現行《國家語言發展

⁶ 依王理嘉在「從官話到國語和普通話-現代漢民族共同語的形成及其發展」一文說明，現代漢民族共同語言，從清末的官話，到民國初年的「老國音」，到二〇年代（即 1932 年）的「新國音」三階段。至今確立「北京語音」為國語（官方語言）。見網路下載（2024.2.26）。

法》的立法過程，如圖 3 所示。

圖 3

法案完成三讀立法程序



資料來源：本研究繪製

依圖 3 立法過程，可略加說明為：

(一)起草階段

依行政院頒布的《中央行政機關法制作業應注意事項》（2018.3.27 修正函）規定，《國家語言發展法》的立法，在起草階段係由文化部主政，經行政院長責令政務委員主持審查會後，再提請院會通過。

(二)審議階段

依立法院議事規則，該法案由行政院函請立法院審議，立法院由議事處接任立法之幕僚工作。經列入議程，依下列三讀程序完成立法：

- 1.一讀會：由院長主持一讀後，責付教育文化委員會。一讀會只念法案標題，無異議即責付委（commit）。
- 2.教育文化委員會審查：此係該法案能否完成立法，以及立法主要模式關鍵；即政策作成的關鍵所在。
- 3.朝野協商後提請二讀會討論：如在委員會審查時，朝野有所爭議，即須議決後逕付朝野協商；此係由院長召開朝野黨團負責人協商，形成共識始可提請二讀。就《國家語言發展法》言之，係高度政治敏感性的議案，改採開放的多元模式係必然的結果。
- 4.二讀會：以往法案以在委員會審查屬最具關鍵角色階段；近數十年來，在執政黨的臺獨意識影響下，法案如屬政治性法案，即可能須至二讀會始定案；亦即委員會將若干條文保留院會二讀會討論。因之，二讀會已成為最具關鍵的立法能否完成的階段。

5.三讀會：依議事規則三讀會只能修正錯別字，或牴觸憲法或其他法律之修正，以致三讀會只是通過如儀的立法過程而已。

(三)公布施行階段

總統接獲立法院咨文後，須於 10 日內完成簽核和公布施程序。

此係一般法律案最普遍的立法過程，《國家語言發展法草案》即依上揭立法程序完成之，《原住民族語言發展法草案》之立法過程亦無例外；唯在起草階段、審議階段皆因其為國家少數民族之語言發展，不僅原住民族至為關切，其他族群亦因語言發展多元化尚在起步階段，而顯得有格外關注之必要，此皆非其他法律案所可比擬者。

二、原住民族語言發展政策的立法

關於臺灣原住民族對於各該族群語言發展，雖有不同的文化背景，但就其總體語言發展政策的制定而言，卻是如出一轍，備極艱辛；尤其政策合法化階段亦因始終有政治力介入，而出現諸多發展瓶頸。本研究因限於篇幅，只就 1945 年臺灣光復；尤指 1987 年政府宣布解嚴以來的原住民族爭取依憲法保障語言權，得以自由使用族群語言的政策發展過程言之。

(一)語言發展政策立法的環境

行政院 2016 年 12 月 12 日，向立法院提出《原住民族語言發展法草案⁷》，函請立法院完成立法。在函中附件「原住民族語言發展法草案總說明」，即指出下列三項政策環境考量：

1.原住民族語言正處於即將失落的臺灣文化遺產的客觀事實

該說明指出原住民族語言多達 20 餘種語言別，美國 University of Hawaii 著名語言學者 Robert Blust 博士認為臺灣應係南島語族發源地，保留最多古南島語詞彙，成為研究南島語言之重要資產，卻因社會變遷過程中，各該原住民族語言已產生嚴重流失現象，以致政府認定之 16 種語言，已有部分瀕臨滅絕，這可能是臺灣重要文化遺產的嚴重損失。

2.原住民族語言正面臨族群使用不多的主觀因素

據原住民族委員會調查原住民族 16 族族語與 42 種方言別之族語使用狀況及族語使用能力。就各該族人在日常生活中，主要交談使用語言以國語為主，高占 89.37%，偶而穿插使用族語交談，僅占 64.62%，而且多數族人表示族語使用場域及機會，已嚴重不足。至調族人族語使用能力，竟然閱讀及書寫低於聽、說能力⁸，年齡層與使用族語之比例與能力成正比；即 60 歲以上族人之族語能力較好，40 歲至 60 歲者已呈現逐年低落現象；至 40 歲以下之族人，其族

⁷ 詳見立法院院總第 1737 號、政府提案第 15866 號議案關係文書。

⁸ 或許是原住民族語言屬於尚無特定文字的語言，其羅馬拼音亦只在學習階段，如說、聽能力不足，即無法學習和使用。

語能力令人耽憂。

3.原住民族語言唯有賦予法律地位，始得落實憲法族語使用文化之保障機制。雖然《憲法增修條文》已賦予原住民族使用族語之基本人權，但此時此刻唯有立法賦予族語使用的法律地位，始得落實憲法之保障族語使用人權，並符合世界語言權宣言之主流取向。

由上揭行政院起草該法案所揭示的政策立法環境，雖缺漏臺灣對原住民族語言使用不友善環境的檢討，但至少已指出該等語言發展政策立法的急迫性，足以說明原住民族語言發展政策合法化之事在必行。關於原住民族語言使用不友善環境的形成，據學者研究不外兩個原因：一是原住民族多次移民至新住區，急欲進入主流社會或其他因素，竟逐漸腐蝕自己的母語；另一是入侵者的語言，經由法令壓抑當地族語，並宣稱其語言為唯一官方語言，進而取代，甚或消滅當地族語（黃宣範，1993；轉引自陳南君，2018）。後者如就臺灣光復以後，即指政府「推行國語運動」對本土語言，包括：原住民族語言、閩南語、客語的使用限制所造成族語瀕危的影響（童春發，2018）；尤其是族語發展中斷的主要原因，急需要制定保障本土語言發展的「語言權」(language rights)法制，而《原住民族語言發展法》與《國家語言發展法》之二草案，遂在解嚴後分別由相關部會主政起草，經行政院函請立法院在同一屆期完成立法，並由總統公布施行。

(二)語言發展政策立法的規劃取向

本研究在參閱立法院第九屆第 2 會期審議《原住民族語言發展法草案》會議紀錄時，發現在 2017 年 5 月 26 日完成三讀後，院會主席請與會委員孔文吉發言，略以⁹：

這個法案可說是立法院關於原住民權利法案中最快速通過的一部，5 月初才開過公聽會，5 月 8 日、5 月 10 日兩天的審查，經過 18 天，今天（5 月 26 日）就三讀通過。本席要感謝各黨團都能支持這個法案，原住民的法案中，在立法院最沒有爭議、有最大共識的法案，就是原住民族語言發展法。

此係一項創舉，如此重大的法案，歷經原住民族 20 年的遊說過程，竟可在立法院審議時急轉直下，順利完成三讀¹⁰。其背後的協調折衝，卻是備極艱辛，可想而知。就因朝野有極大的共識，本案在內政委員會審查時，即爭議少，甚至在未經朝野政黨協商，即可逕送二讀會進行二讀。因之，本研究乃將完成二讀的過程及內政委員會逐條審查情形，說明於后：

⁹ 立法院公報第 106 卷第 60 會期院會紀錄，頁 231。（2017.5.26）

¹⁰ 據指導教授說明，立法院審議法案能有如此順遂的個案並不多見。比較近三十年來的觀察，只有《地方制度法草案》審議時能有如此的朝野共識，一次院會，一次審查會，《原住民族語言發展法草案》即經二次審查會即完成審查程序。

1.審查會在立法院第九屆第三會期第五次會議報告後，將上揭各提案交付該院內政委員會於 2017 年 5 月 8 日、10 日兩天完成全文 30 條之審查。據會議紀錄（立法院 2017:頁 87—223）發現有如下特色：

(1)此次併案審查法案計有：行政院提案，Kolas Yotaka 委員等 20 人提案，鄭天財委員等 19 人提案，孔文吉委員等 22 人提案，廖國棟委員等 17 人提案，時代力量黨團提案及簡東明委員等 20 人提案，計有 7 案併案審查；其中以行政院提案為主審案。計有下列的審查情形：

a.照行政院提案條文通過：法案名稱、第三條、第七條、第十二條、第十六條、第二十條、第二十一條、第二十六條、第二十七條、第二十八條、第二十九條及第三十條等，計有 11 條，占全文 30 條之 36.67%。

b.修正通過：第一條（傾向時代力量黨團提案）、第二條（傾向行政院提案）、第五條（傾向行政院提案加簡東明委員等提案）、第六條（傾向行政院提案）、第八條（傾向簡東明委員等提案）、第九條（傾向時代力量黨團提案）、第十條（傾向行政院提案加時代力量黨團提案）、第十一條（傾向行政院提案加簡東明委員等提案）、第十五條（傾向行政院提案加 Kolas Yotaka 委員等提案）、第十四條（傾向行政院提案加鄭天財委員等提案）、第十五條（傾向行政院提案）、第十七條（傾向行政院提案加鄭天財委員等提案）、第十八條（傾向行政院提案）、第十九條（傾向行政院提案）、第二十二條（傾向行政院提案）、第二十三條（傾向簡東明委員等提案）、第二十四條（傾向 Kolas Yotaka 委員等提案）、第二十五條（傾向時代力量黨團提案），等計有 19 條，占全文 30 條的 63.33%。

雖然該法案照行政院提案通過條文只有 11 條，只占全文 30 條的 36.67%，但修正通過 19 條文中，主要還是以行政院提案為主要起草內容者，計有 13 條，達全文 30 條的 43.33%，是以 11 條加 13 條即達 24 條，占全文 30 條 80%；亦即高達八成係貫徹行政院主管機關或可說執政黨政策規劃取向，以完成原住民族語言發展之政策法制化。當時的執政黨係民主進步黨¹¹，該黨的原住民族語言發展政策，就是行政院經再次修正所提出的版本。因之，行政院版本提出後，除民進黨全國不分區 Kolas Yotaka 委員等 20 人，以立法委員名義連署提案，而非政黨黨團名義提案外，迄未有該執政黨的黨團版本。

(2)就該法案由民進黨籍蔡英文政府於 2016 年 5 月 20 日成立半年，即於 2016 年 12 月 18 日，行政院會通過草案，隨即以 2016.12.12 院臺原字第 1050187049 號函立法院審議，立法院於 2016.12.23 第 9 屆第 2 會期第 16 次會議交付該院內政委員會審查。該委員會復於半年後 2017 年 5 月初召開公聽會，旋即於 2017 年 5 月 8 日、10 日二天完成內政委員會審查，並於同月 22 日函報議事

¹¹ 原住民族語言發展法草案係由時民主進步黨執政的行政院，以致民主進步黨團並無提案，國民黨黨團雖亦無提案，但該黨黨籍原住民立法委員會即有 4 人分別領銜提案，其具有較勁和爭功的意味。

處，安排二讀會，二讀前所以未經朝野政黨協商¹²，係因內政委員會審查期間未見朝野政黨有嚴峻的爭議，遂經委員會決議逕送二讀。此係該法案少有爭議，得在最短期間完成委員會各該條文之審查，且未有保留院會審議條文；亦未有內政委員會委員保留院會發言權。是以該法案在院會二讀時，內政委員會委員皆全力支持審查會通過的條文。

(3)總體言之，該法案之主要法制架構

圖 4

原住民族語言發展主要法制架構



資料來源：原住民族委員會網站（2024.2.29 下載）

茲根據原住民族委員會所揭示的法制架構（如圖 4），說明如下：

a.語言保存

- (a)訂定原住民族語言發展政策，並優先復振瀕危語言。(§7)
- (b)會商原住民族各族研訂各該原住民族語言新詞；並應編纂原住民族詞典，建置原住民族語言資料庫，積極保存原住民族語料。(§9)
- (c)應定期辦理原住民族語言能力及使用狀況之調查並公布調查結果。(§10)
- (d)應辦理原住民族語言能力認證，並免徵規費。(§11)
- (e)政府每年應實列預算推動該法所定各項原住民族語言發展措施。(§29)

b.語言使用

- (a)政府機關（構）處理行政、立法事務及司法程序時，原住民得以其原住民族語言陳述意見，各該政府機關（構）應聘請通譯傳譯之。(§13)
- (b)原住民族地區之政府機關（構）、學校及公營事業機構，得以地方通行語書寫公文書。(§14)
- (c)原住民族地區之大眾運輸工具及場站，目的事業主管機關應增加地方通行語言之播音。非原住民族地區內之大眾運輸工具及場站，目的事業主管機關得視

¹² 依《立法院職權行使法》第 68 條規定，黨團協商有三種態樣：一為該院院長或各黨團請求院長進行協商；二為該院審議不須協商議事時，有出席委員提出異議，並經 10 人以上連署或附議，該議案交協商；三為委員會審查時曾有爭議，主席裁決進行協商。《原住民族語言發展法草案》在內政委員會因未有嚴重爭議，經主席裁決不用協商，逕提立法院二讀會審議，俾及早完成立法程序，以公布施行。

當地原住民族特性與需要為前項之辦理。(§15)

(d)原住民族地區之政府機關（構）、學校及公營事業機構，應設置地方通行語文之標示。於原住民族地區內山川、古蹟、部落、街道及公共設施，政府各該管理機關應設置地方通行語及傳統名稱之標示。(§16)

(e)應以原住民族語言出版與原住民族事務相關之法令彙編。(§17)

c.語言傳習

(a)中央及地方機關應提供原住民嬰幼兒學習原住民族語言之機會。(§18)

(b)學校應依 12 年國民基本教育本土語文課程綱要規定，提供原住民族語言課程，以因應原住民族學生修習需要，並鼓勵以族語進行教學。(§19)

(c)應鼓勵各大專院校開設原住民族語言課程，以及設立與原住民族語言相關之院、系、所、科，或學位學程，以培訓原住民族語言人才。(§20)

(d)地方主管機關應開設原住民族語言學習課程，供民眾修習。(§21)

(e)應培訓原住民族語老師，並協助地方以專職方式聘用為原則。(§22)

(f)公部門依《原住民族工作權保障法》進用人員時，應優先僱具原住民族語言能力者。(§26)

d.語言研究

(a)政府應規劃與推動原住民族語言之國際交流政策。(§12)

(b)政府捐助之原住民族電視及廣播機構，應製作原住民族語言節目及語言學習課程，並出版原住民族出版品。前原住民族語言節目及課程使用原住民族語言比例，不得低於該機構總時數之 50%。(§23)

(c)應協助、獎勵及補助電影、電視、廣告及廣播使用原住民族語言播出。(§24)

(d)該法施行三年後，原住民參與公務人員特種考試原住民族考試、公費留學考試，應取得原住民族語言能力認證。原住民族專責機關（構、單位）之公務人員未取得原住民族語言認證每年應修習原住民族語言；其修習時數由中央主管機關定之。(§25)

(e)為辦理原住民族語言研習發展事項，應編列經費及接受私人或團體之捐助，成立財團法人原住民族語言研究發展基金會。(§26)

(f)應補助與獎勵原住民族語言保存及發展研究工作；其辦法由中央主管機關定之。(§29)

由上揭政策立法之規劃取向，可看出政府對《原住民族語言發展法》，確已依分配政策、規律政策、自我規律政策之發展政策特質，以為制定必要的機制。

2.二讀會

立法院針對政治性法案，一向有或多或少爭議，但事涉原住民族相關法案，除原住民族自治法案因涉及地方自治權的分配與管轄迭有爭議，以致歷經 20 年尚未完成立法外，其他法案除在審查會有所爭辯外，在立法院會的二讀會殆多順利完成，且逕送三讀。此次《原住民族語言發展法草案》，經內政委員會提請於 2017 年 5 月 26 日，立法院第九屆第三會期第十五次會議二讀。在逐條

審議過程中，未見有任何修正提案或動議，即依內政委員會審查意見通過，並就附帶決議作成裁決。因各該附帶決議原由出席內政委員會的委員提出，卻對嗣後落實立法之執行著有影響。本研究略加摘述於后：

- (1)中央相關主管機關於 2018 年 7 月前，完成「臺灣原住民族基礎語言與文化試辦課程」之規劃，並培訓足夠之原住民族語言暨歷史文化師資，應編列預算於 2018 年 9 月開學起，在各縣、市之國、高中、小學等各級學生，擇定示範點，推動「臺灣原住民族基礎語言與文化試辦課程。」2019 年底前檢討，修訂完成正式之「臺灣原住民族基礎語言與文化課程」，並協助非原住民學生認識原住民族語言文化。
- (2)因原住民族語言能力認證測驗之級數少，難易分級較不準確，要求原住民族委員會評估調整現行族語認證制度之級別與難易度。
- (3)為培育具有文化、語言能力之年輕教師，要求教育部訂立原住民族教師取得族語能力認證之獎勵制度。
- (4)編列足額之預算給予原住民族文化事業基金會，供其辦理該法要求推廣原住民族語文所需之相關頻道、人力及經費。
- (5)請將原住民族語言包含文字之定義納入相關條文之說明欄說明，以做未來使用原住民族語言之依據¹³。

上揭附帶決議，除第五點為《原住民族語言發展法》第二條第一項第一款「原住民族語言」所明定似不必再多所贅言外，其餘四點皆關係嗣後該法之政策執行至為密切。因之，就該法所呈現的政策立法規制標的；尤其該法具有濃厚「自我規律政策」屬性，宜納入法制規範選項，以強化該法所賦予國家語言定位的憲政意義。就該法與《國家語言發展法》之政策相互運作言之，二法具有強烈的互補作用，且是法制上難得的協力法制作業典範。

肆、原住民族語言發展政策之執行評析

雖然《原住民族語言發展法》自 2017 年 6 月 14 日公布施行，至 2024 年 3 月，僅有 6 年 9 個月，可說是在蔡英文總統任內制定和施行。其在任期內之實際政策執行績效究竟如何？就語言政策執行特質言之，應屬尚在開發的萌芽階段。蓋語言政策除宜採取多元化的自我規律政策外，仍在於塑造沉浸式的語言學習環境，始易於呈現語言發展的正成長氛圍，從而活絡特定語言的使用機會和環境。

一、語言發展政策執行情形的檢視

¹³ 依《原住民族語言發展法》第二條第一項第一款：「原住民族語言：指原住民族傳統使用之語言及用以記錄其語言之文字、符號」；亦即「原住民族語言」在該法言之，係包括語言及其文字。此種特殊規制固與一般所稱語言不含文字，祇在「語文」時，始包括語言和文字有所不同。因之，法既有特殊規定，即不必贅述，以符簡化法律用語之本質。

根據原住民族委員會所設計的原住民族語言發展法架構，該委員會在該法公布施行一年後，即在立法院報告執行情形¹⁴。茲將一年來推動情形摘述如下：

(一)族語保存

搶救原住民族瀕危語言，建置原住民族語言資料庫，制定 16 族族語新詞。

(二)族語推廣

設置族語推廣人員 150 人，完成 55 個原住民族地區 74 種地方通行語之公告，推廣公文雙語書寫（即漢語、原住民族語），製播原住民族語言推廣廣播電視節目比例已達 55%，協助各族設立族語推廣組織。

(三)族語傳習

開辦 7 所原住民族語言學習中心，補助 24 所大專院校開設族語課程。

(四)族語研究

函送立法院審議《原住民族語言研究發展基金會設置條例草案》，以設立原住民族語言發展基金會，俾強化發展及傳承族語之計畫實施能量。

由上揭推動情形報告，可知原住民族委員會已積極啟動原住民族語言發展的動力，且已依法制架構所揭示的發展取向，推動族語保存、推廣、傳習和研究。雖有若干績效，但大都正處於萌芽初期，績效尚不易以具體量化表示之。

茲依國家語言整體發展方案分析原住民族語言發展政策立法後之執行情形如下：¹⁵

關於國家語言之整體發展策略，性質上可分為靜態和動態二種，就原住民族委員會所管轄執行之國家語言政策作為，如(表 1)所示，包括：

(一)靜態性質

- 1.加強語料保存
- 2.重寫系統
- 3.語言認證

(二)動態性質

- 1.推廣活動
- 2.友善環境
- 3.語言教學
- 4.輔助資源

¹⁴ 2018 年 10 月 11 日，原住民族委員會經由行政院內政衛福勞動處發布「原住民族語言發展法推動情形」（2024.3.1 網路下載）

¹⁵ 雖然原住民族語言發展另有專法，但在國家資源分配上卻是「一體考量」。因之，在執行績效評析上當可參酌國家語言整體發展方案機制評量之。

表 1

原住民族委員會執行國家語言整體方案（111～115 年）策略

性質	執行策略	工作項目	執行期程					負責部會
			111	112	113	114	115	
靜態	一、 加強語料 保存	訪談耆老	●	●	●	●	●	原民會
		建立語料庫整合平台	●	●	●	●	●	原民會
		語料收集、保存。編纂、出版與數位化	●	●	●	●	●	原民會
		重現古地（蹟）名	●	●	●	●	●	原民會
	二、 書寫系統	流行音樂、影事新聞文字對照	●	●	●	●	●	原民會
		本土語言輸入法	●	●	●	●	●	原民會
		國家語言讀音查詢	●	●	●	●	●	原民會
		恢復傳統名制	●	●	●	●	●	原民會
	三、 語言認證	優化語言認證機制	●	●	●	●	●	原民會
動態	四、 推廣活動	演劇競賽	●	●	●	●	●	原民會
		演說競賽	●	●	●	●	●	原民會
		擴大辦理本土語言營隊	●	●	●	●	●	原民會
		擴大辦理系列活動	●	●	●	●	●	原民會
		獎勵本土語言家庭與本土語言社區	●	●	●	●	●	原民會
	五、 友善環境	影視、數位傳播	●	●	●	●	●	原民會
		地方通行語	●	●	●	●	●	原民會
		推廣本土語言國際交流	●	●	●	●	●	原民會
	六、 語言教學	培育師資	●	●	●	●	●	原民會
		推動沉浸式教學	●	●	●	●	●	原民會
		擴大學生本土語文學習機會	●	●	●	●	●	原民會
	七、 輔助資源	獎勵績優教學	●	●	●	●	●	原民會
		輔助學習科技運用	●	●	●	●	●	原民會
		豐富多元學習資源	●	●	●	●	●	原民會

資料來源：國家語言整體發展方案（2022.6.14 文化部發布，2024.3.2 文化部網站下載）。

上揭第一期（2022～2026）四年方案，就原住民族委員會分配到全部預算新臺幣 321 億 2,674 萬元中的 72 億 8,430 萬 2 千元占 22.67%，將分別編列於 2022 年 10 億 7,305 萬元，2023 年 18 億 3,237 萬 2 千元，2024 年 14 億 3,230 萬元，2025 年 15 億 1,930 萬元，2026 年 14 億 2,730 萬元的中央總預算中執行。就原住民族委員會所分配的經費，雖只占 22.67%，但原住民族委員會尚可依原住民族語言發展法之特別法規定，另行編列事涉原住民族語言發展的年度計畫預算，以支應政策發展之所需。根據本研究由原住民族委員會網站所揭露的原住民族於語言發展政策立法後的重要計畫，包括：

1. 語言保存

- (1) 原住民族語保母獎助計畫
- (2) 大專院校開設原住民族語言課程補助計畫
- (3) 辦理原住民族語言能力認證測驗
- (4) 原住民族語言學習中心補助計畫

- (5)原住民族語言師資培育計畫
- (6)原住民族語札根獎助計畫
- 2.語言傳承
 - (1)補助地方政府辦理都市原住民文化傳承計畫—文化歲時祭儀子計畫
 - (2)沉浸式族語教學幼兒園補助計畫
- 3.語言使用
 - (1)公文雙語書寫補助計畫
 - (2)原住民族地方通行語及傳統名稱標示補助計畫
- 4.語言推廣
 - (1)原住民族語言推廣人員設置補助計畫
 - (2)原住民族語言推動組織補助計畫
- 5.原住民族語言研究發展基金會工作計畫
 - (1)研擬原住民族語教學人才中長程計畫
 - (2)原住民族語學習中心計畫
 - (3)原住民族語振興人員增能研習
 - (4)維運及增修原住民族語 E 樂園
 - (5)研發及配送原住民族幼兒族語學習及配送教材
 - (6)原住民族瀕危語言暨語推組織計畫
 - (7)研發家庭族語學習本
 - (8)製作原住民族語推廣影片
 - (9)原住民族語言復振及推廣活動

由上揭活動計畫正可顯示自原住民族語言發展法及國家語言發展法先後公布施行以來，中央主管機關對語言發展政策之執行，已能依法編列計畫預算積極推動。此項政策立法已由分配政策性質，逐項展現自我規律政策的性質；質言之，政策執行的取向，大體已由第一代由上而下政策執行，再取向第四代的權變執行模式；即依計畫性質分別採取原民會自辦（含基金會及研究中心），或委託地方政府，乃至補助地方政府、公益團體辦理。其選擇係以如何使原住民族各族語如何為族人受益為前提，而採取不同的最適執行途徑和方法。

二、語言發展政策執行績效的評議

對於語言發展政策依其特性，除非採強制高壓手段，一向需長時間的觀察和評量，始得鑑別出政策執行績效，何況文化部或原住民族委員會在制定政策性計畫時，未必即事先訂定服務指標。因之，評析各該計畫之執行績效實有很大的困難。本研究有鑑於此，遂查閱原住民族委員會 2024 年度預算案，發現該年度預算檢附立法院附帶建議，對於「國家語言方案」著有執行上疑義的意見

和執行達標與否的資訊。本研究似可參照以充作績效評量的依據¹⁶。該預算案就「推動原住民族語言……之傳承與發展」有如下之說明：

落實推動國家語言整體發展方案，全面保存語料，更新書寫系統，完善族語認證，擴大辦理族語推廣活動，營造族語友善環境，強化族語教學。

根據上揭說明，可知原住民族委員會針對族語成為國家語言後，即依全面保存語料，更新書寫系統，完善族語認證，擴大辦理族語推廣活動，營造族語友善環境，強化族語教學等六大項目，以為原住民族語言發展的政策目標和實踐政策目標的課題。

茲依據上揭政策目標，分析近些年的政策執行績效。

(一)立法委員質疑的事項

1.全面保存語料

(1)立法委員提議儘快訂定「原住民族語言發展補助辦法」原住民族委員會說明已於 2023 年 6 月 12 日發布施行。

(2)立法委員提議原住民族委員會善盡督導之責，督請原住民族文化事業基金會完善製作族語節目及積極辦理原住民族媒體人才培力事宜。

2.完善族語認證

立法委員提議原住民族委員會應整合其所屬單位與所轄財團法人現行對進用人員族語認證的標準與獎勵，並基於擴大普及族語使用場域之目的，研訂進用人員之族語認證機制，以落實復振。

上揭獎勵所涉進用人員，該會已函請各地方政府就相關人員參照辦法優給。

3.擴大辦理族語推廣活動

(1)立法委員提議原住民族委員會應將諸如原住民族族人影音紀錄片，與相關政府單位、團體研制 AI 學習機等原住民族語復振規劃納入推動事項，以呈現該會之創新工作項目。

(2)立法委員提議因應軍公教人員調薪，原住民族委員會應比照調高推廣原住民族事務人員薪資。

4.強化族語教學

(1)立法委員提議調整原住民族語教學支援人員鐘點費，以保障族語老師工作權益，原住民族委員會說明因該師資鐘點費為教育部權責。

(2)立法委員會提議，截至 2022 年 7 月，各縣、市應設置語推人員 152 人，實

¹⁶ 立法院 2024 年度預算審議所提出附帶決議皆為原住民籍立法委員。鑒於原住民族立法委員本是政策標的團體成員，其就該語言發展政策執行績效之感受，與一般立法委員迥然不同，不僅有其主觀性，亦有其客觀性，而原住民族委員會面對各該族委員的質詢自當審慎將事；答詢務必客觀，始可獲致立法委員之認許。

際進用 116 人，不足 36 人；其中臺南市、新竹市、彰化縣、雲林縣、嘉義市及連江縣等 6 縣、市尚未進用語推人員。經查 2019 年至 2022 年 7 月，各年度縣、市實際進用語推人員分別為 119 人、117 人、118 人及 116 人，概呈不足額進用情事。原住民族委員會說明已於 2023 年 8 月邀集各地方政府召開研商會議，並依決議修正 2024 年度語推人員設置補助計畫。

(二)政策執行績效觀察

經由上揭立法委員透過審議 2024 年度中央政府總預算案，涉及原住民族委員會單位預算之附帶決議，原住民族委員會就辦理情形說明，本研究採取 William Dunn 的政策分析模型，評量該單位民族語言發展政策立法之執行績效，謹提出下列看法提供參考：

- 1.補助款分配較受立法委員關注：由立法委員提議事項，發現立法委員最為關注的族語發展課題，就是各項族語發展計畫的補助款分配事項。不論補助法制化、補助款額度；尤其物價上漲後的補助款給付等。該等補助款分配事項，確實對族語發展計畫的政策執行，有很大的影響，蓋該等政策執行涉及族語的專業性，非一般學界人士所可勝任；如再有經費不足，甚至虧損的情況，對於執行計畫的族語專業研究人員固然不公平，尚且影響其他族語專業人員後來之投入參與意願。
- 2.族語保存及推廣較受立法委員重視：由立法委員提議事項，發現族語保存及推廣事項，係立法委員較為重視的國家語言發展政策立法後的公共議題。誠然原住民族語言已列為國家語言¹⁷，對於各該族語的保存和推廣，自屬政策執行的最重要課題；復因數百年來原住民族語言多係祇有聲音的口耳相傳語言，而且欠缺書寫系統的原住民族文字表達；復因日據時期「皇民化語言運動」，以及臺灣光復後的「國語運動」，肇致原住民族語言有瀕危的虞慮。事實上，原住民族委員會於 2013～2016 年辦理「原住民族語言調查計畫」結果，如(表 2)所示，在 16 種原住民族語言中，綜合評比後，原民會發現有 9 種語言使用等級為「確有危險」，有 5 種原住民族語言列為「很危險」，有 1 種原住民族語言列為「極度危險」。此與聯合國教科文組織（UNESCO）2009 年所列臺灣原住民族語言列為「瀕臨危險」等級有 10 種，「嚴重危險」1 種，「瀕臨滅絕」有 5 種。雖嚴重性略有不同，且似有放緩情形，說明近些年原住民族委員會與地方政府原住民族事務機關單位之「復振」語言，已收到些許成果，但需要再接再厲固不待

ssssss¹⁷ 經查行政院版本並無將原住民族族語發展法草案明定「原住民族語言」為「國家語言」之規劃，隨後之有變化；主要係因時代力量黨團提案，有將「原住民族語言」明定為「國家語言」的草案文字，且在內政委員會審查時，曾全力促成修正行政院版本所致。因之，就行政院政策規劃而言，應係一種政策意外的規劃，或稱政策規劃的意外。

言。

表 2

聯合國教科文組織發布臺灣原住民族各族語言等級

等級	族語別	判別基準
瀕臨危險的語言	泰雅語、卑南語、布農語、阿美語、鄒語、魯凱語、雅美語、排灣語、賽德克語、太魯閣語	使用者都在 20 歲以上，而群體內部的兒童都已很少在學習使用的語言
嚴重危險的語言	賽夏語	使用者都在 40 歲以上，而群體內部的兒童和年輕人都已很少學習使用的語言
瀕臨滅絕的語言	撒奇萊雅語、噶瑪蘭語、邵語、拉阿魯哇語、卡那卡那富語	只有少數 70 歲以上的老人還在使用，而群體內幾乎所有其他的成員都已放棄使用的語言

資料來源：伊萬·納威簡報《原住民族語言發展法》推動情形。2024.03.04 網站下載。

3.族語認證機制方面，立法委員主張調整原住民族語言，因正處瀕危時期，在政策立法後，即須依法辦理「復振」措施；其中最重要的作為之一，就是強化族語使用，而族語使用前提就是族語的學習。此時種子教師乃成為傳承的首要條件，如何鼓勵原住民族學習各該所屬族群的語言，要有教導族語的人才，而如何確認原住民族具有「教學族語」的能力，需要落實認證族語能力的機制。雖然原住民族委員會積極自 2001 年起，每年皆辦理族語認證能力測驗，且修正「原住民族語言能力認證辦法」。依現行規定，分為初級、中級、中高級、高級及優級；2021 年起，年分二次實施。據原住民族委員會統計已有 13 萬餘人通過認證，以 2023 年第 1 次測驗，共有 4,344 人通過認證，其中初級 2,059 人，中級 2,110 人，以及中高級 175 人；30 歲以下通過 3,379 人，為整體通過率的 78%，顯現族語教學推廣有成；對於族語傳承具有正向發展意義。唯實際通過率，在全部應試人數 10,567 人中，只 4,347 人通過，僅占 41.14%，似嫌偏低；尤其原住民族地區公務人員族語認證能力，仍有積極策進的空間，以促使族語推廣人力得以積極補足，從而達致強化族語復振傳承的實際效果。

4.族語推廣環境係復振族語的重要途徑尚待積極策進，原住民族分布於臺灣全島(圖 5)，16 族原住民族語言別又區分為 42 種別稱。如何完善族語的環境，不

論是硬體或軟體之系統建置，皆是艱鉅工程，需要中央與地方主管機關的協力合作逐年完成。但該項完善族語環境，卻是族語傳習最重要的政策作為之一；尤其語言教育強化沉浸式教學，更是原住民族地區必要的工程規劃和實體作為。該項政策計畫主管機關係倡導人，亦是實踐人，更是計畫的執行主力。因之，在完善族語環境已列為原住民族委員會工作重點之時期，唯有協同產官學研的能量，始克逐步漸進完成。

圖 5

原住民族族語分布



資料來源：原住民族委員會網站。2024.3.4 下載。

5.族語書寫系統是傳承族語的必要工具，尚須共襄盛舉。由於臺灣的原住民族語言係以語音為傳習的途徑；換言之，族語係以語言為意思表示的工具和途徑。長久以來，即欠缺文字的意思傳播，以致族語書寫系統常須借助其他族群語言既有的傳習工具或稱文字。在日語、漢語皆有其替代困難之後，外來傳教士研提羅馬拼音成為族語聖經的起始。就臺灣現行原住民族語言書寫系統似已可以接納羅馬拼音，且 2005 年經由原住民族委員會會議確認，教育部於同年 12 月 15 日正式發布施行。因之，族語書寫系統已完全確認，係以羅馬拼音之拉字母為其文字表達組合工具。

6.族語教學成效係保存族語的重要途徑尚請學界支授。依原住民族語言發展法規定，族語教學係由幼兒園起始，直至大學院校開授課程開授；由學校正規教

育至大眾媒體；尤其電子媒體的電視、廣播，皆須提高族語節目的製播占比。因之，對於族語教學唯有多途徑、多面向、多方式的進行，始可達致復振族語的政策立法目標。嗣後唯有原住民族委員會和教育部之支援地方政府積極推動各項族語傳承、傳習、保存和使用計畫，始得以較有績效的達致族語使用普及化的長遠規劃目標。

伍、結語

原住民族語言發展之政策立法係臺灣民主發展正式邁入實質平等的世代成果，立法前的奮鬥歷程備極艱辛，累積能量，時機成熟，一步到位。不僅原住民族語言發展法制化，而且取得國家語言的定位。這是遲來的正義，對國家、社會和人民皆是民主新世代的另一旅程之開始。本研究發現族語政策特性傾向管制性政策，臺灣卻可由分配性政策著手，避免重分配性政策，卻往來於自我管制性政策之間，呈現出令人欣然接受和同意行使的政策環境，著實令人始料所未及。

本研究發現族語政策在執行上並不容易，卻是各該族群最高的想望。因之，語言改革參與的標的團體，必然全力爭取；如能確立為國家語言，更是得來不易。政策執行的困難，不再是非族群的排擠，而是另有就業、就學；尤其參加政治競爭時，即有些許不同的想法，以致族語使用自我制約，族語環境亦不易塑造，更使傳承至傳習皆發生阻礙。此時政府如能適時展現族語使用的普及化態度，必然可以逐漸改善。當然族語的保存和復振、書寫系統的普遍化，需要彼此尊重和接納，相信終可成為正式的國家語言行列重要成員，也為國家文化發展寫下精彩的另一篇章。

參考文獻

- 文化部（2022）。**國家語言整體發展方案（111-115 年）**。文化部。
- 方淑玄（2022）。我國推動國家語言整體發展方案之相關措施及其成效之檢討。**立法院專題研究**。立法院。
- 王理嘉（2003）。從官話到國語和普通話：現代漢民族共同語的形成及其發展。**集思廣益三輯：普通話學與教的實踐與探討**（205-213）。香港教育統籌局。
- 世界語言權宣言（1996）（中文本）。西班牙巴塞羅那「世界語言權利會議」。
- 石丸雅邦（2017）。「蕃語講習」：日本時代理蕃警察的臺灣原住民族語言訓練。**原住民族文獻季刊**，（35），39-63。
- 立法院（2017）。**原住民族語言發展法草案關係文書**。立法院。
- 李台元（2017）。臺灣原住民族語言書面化及語言活力。**原住民族文獻季刊**，

- (35), 77-86。
- 李台元(2018)。原住民族語言文字系統的發展。原住民族文獻季刊, (36), 31-36。
- 李慧慧(2022)。泰雅族有自己的文字嗎?一名西方傳教士「文明原住民族」打造之旅。原住民族文獻季刊, (42), 59-74。
- 汪秋(2016)。原住民族發展政策法制化之探討。臺灣原住民族研究學報, 6(2), 105-129。
- 汪婉(2006)。日本殖民統治下的“同化”教育與近代“民族國家”之認同。抗日戰爭, (4), 64-83。
- 林素卉(2013)。馬來西亞新山地區潮州方言的語音變化和語言轉移〔未出版碩士論文〕。國立中央大學。
- 金浩誠(2020)。在田野中尋覓: masihal quanitul 好的亡靈。原住民族文獻季刊, (42), 34-42。
- 金啟琮(2016)。民國國語以及普通話的演變與投票始末。2024.3.4, 取自:
<https://medium.com/@orange/%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%9C%8B%E8%A%9E%E4%BB%A5%E5%8F%8A%E6%99%AE%E9%80%9A%E8%A9%B1%E7%9A%84%E6%BC%94%E8%AE%8A%E8%88%87%E6%8A%95%E7%A5%A8%E5%A7%8B%E6%9C%AB-463aeda0e3ee>
- 原住民族委員會(2023)。中華民國 113 年度中央政府總預算案-原住民族委員會單位預算。原住民族委員會。
- 孫大川(2000)。夾縫中的族群建構: 臺灣原住民族的語言、文化與政治。聯合文學。
- 海樹兒爻刺拉菲(2016)。原住民族語言發展法草案及語發中心的地位。原住民族語言研究發展中心。
- 國立東華大學法律學系(2023)。第 10 屆原住民族傳統習慣與國家法制研討會論文集。國立東華大學法律學系。
- 張學謙(2020)。臺灣語言政策變遷分析: 語言人權的觀點。臺東大學人文學報, 3(1), 45-82。
- 陳芷凡(2020)。舌尖與筆尖之間: 臺灣原住民族文學中的語言實踐與思考。原住民族文獻季刊, (42), 9-19。
- 陳南君(2018)。進入山地, 請說國語: 概述 1950 年代臺灣原住民族國語政策。原住民族文獻季刊, (36), 2-12。
- 賀安娟(2017)。荷蘭統治之下的臺灣教會語言學。原住民族文獻季刊, (35), 6-38。
- 蔡政惠(2020)。夏曼·藍波安《大海之眼》中以海洋文化涵養族語文化研究。原住民族文獻季刊, (42), 20-42。
- 賴維堯(1994)。政策分類: 文獻探討與個案創新。空中行政學報, (2), 59-70。

- 戴曼純、劉潤清 (2010)。波羅的海國家的語言政策與民族整合。俄羅斯中亞東歐研究，2010 (4)。無起迄頁碼。
- 總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會語言小組 (2018)。從政府公文書初探「推行國語運動」對原住民族語言使用限制的歷史脈絡。原住民族文獻季刊，(36)，13-36。
- 謝世忠 (2020)。族語文字的人心：從阿美族展典場域的語言書寫風貌談起。原住民族文獻季刊，(42)，43-58。
- 魏 姝 (2012)。政策類型與政策執行：基於多案例比較的實證研究。南京社會科學。55-62。
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Houghton Mifflin Company.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge
- Kellow, Aynsley, (2015). *From Policy Typology to Policy Feedback. Paper for The International Conference on Public Policy*, 2024.3.8. from <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433922143.pdf>。
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16 (4), 677-715.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Nicholson, N. (2002). *Policy Choices and the Uses of State Power; The Work of Theodore J. Lowi*. Kluwer Academic Publisher.
- Peters, B. G., & Zittoun, P. (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy : Theories, Controversies, and Perspectives*. Palgrave Macmillan
- Salisbury, R. (1968). The Analysis of Public Policy. In A. Ranney (Ed.), *Political Science and Public Policy* (pp. 151-175). Markham.

The Legislation and Implementation of Policy Development with Language of Indigenous Peoples

Meng-lin Chiu *

Abstract

This paper is studying about the legislation of Indigenous Peoples' Language Development Act. There were many exercises to think, lobby, and write for that draft. That draft was not only delegated by Indigenous Peoples' Fundamental Act in 2005, the Amendment of the Constitution of the Republic of China was but also regulated in 1997, it has strong legal legitimacy. Because of the indigenous language was set a ethnic language or name dialect by KMT Government forever, so it was difficult to set a rationalized language status as national language, especially, Japan Government had promoted Japanization to speak and learn Japanese during Japanese occupation era, KMT Government had promoted to speak and use national language as Chinese, indigenous peoples usually use Chinese to communicate during educational stage in school and employ stage in working site. Although in the early stages of planning language was very difficult by KMT political pressure, but in the later stage of the draft is very easy by DPP ruling government. This legislative experience has a lesson that legislative process must be held opportunity with time and space to mutual communicate and understand in the legislative process.

Key words: Public Policy, Policy Legislation, National Language, Language Policy

*PhD candidate, Department of Political Science, Tunghai University

Received : March 12, 2024

Accepted : May 20, 2024.