

臺灣客家運動

——客家基本法

王保鍵、邱榮舉 著



臺灣客家運動

——客家基本法

王保鍵、邱榮舉 著



國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣客家運動——客家基本法／王保鍵，邱榮舉著．——初版．——臺北市：五南，2012.12

面：公分

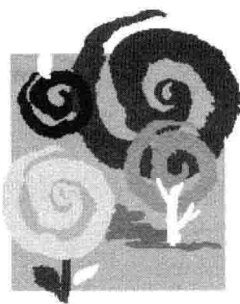
ISBN 978-957-11-6723-7（平裝）

1. 客家 2. 族群認同 3. 社會運動 4. 法規

5. 臺灣

536.211

101011889



1PM9

臺灣客家運動——客家基本法

作 者 — 王保鍵（14.2） 邱榮舉（149.4）

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 游雅淳

封面設計 — P.Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2012年12月初版一刷

定 價 新臺幣350元

保障文化多樣性與尊重少數群體是一個國家人權與自由的表徵，而《世界人權宣言》第27條，及《經濟、社會、文化權利國際公約》第13條和第15條亦規定，每個人都有權要求充分尊重其族群文化特性，尤其應該尊重少數人群體和土著人民的權益。這些少數人群體政經社會與文化權益的尊重，也正是創造國家多元文化與多樣化社會的保障。

臺灣為一多元族群的移民社會，其中客家族群擁有極為特殊的社會、文化與經濟型態，更保有最為嚴謹、完整的宗族（宗親）組織、傳統禮儀、文物，與文化社會價值，擁有豐沛的文化產業與創新潛能，為臺灣多元文化社會的典型。但是，長期以來臺灣客家族群並未受到應有的重視，已面臨認同斷失、文化活力萎縮及客家事務在公共領域式微的危機，連帶產生族群特色與傳統核心價值流失的遺憾。政府自從2001年6月14日成立「行政院客家委員會」以來，已有專責機構致力推動全國客家事務，並積極復甦客家語言、振興客家文化與發展客家產業。

Arend Lijphart在1999年*Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*一書中，經由對36個國家政治分析比較，提出了適用於政治文化異質性高國家的「共識型民主模型」（consensual model）。臺灣如何經由《客家基本法》的建立，以及中央與地方政府各類客家事務機構，強化對客家文化、社會、經濟地位與發展潛力的重視，達成共識型、多元民主國家，仍有待大家的努力。

在國際人權運動與民主化浪潮的催化下，臺灣也進行一波波的民主化與社會運動，在這些政經與社會發展浪潮的激盪之下，客家運動也成為觸動客家社群權益、客家少數族群治理機構設立，以及臺灣多元社會發展的重要動力。在這關鍵的時刻，臺灣客家運動的前輩、臺灣大學國家發展研究所邱榮舉教授與王保鍵博士的大作：《臺灣客家運動—客家基本法》，目的在經由國際人權理論、民主化理論與多元文化主義的研究，探討臺灣族群運動與族群政治的意涵。進而檢視臺灣客家運動

發展下，臺灣客家政策的演變與爭議。尤其經由解析《客家基本法》的立法過程，比較客委會與行政院版本的結構與意涵，深入探討客家語言、文化、文化產業與知識體系的重要內涵與地位，並進而提出第二階段客家運動的意義，以及客家發展的建言。對臺灣共識社會的建構，以及族群政治與多元社會的發展，這本大作具有一定的貢獻與參考價值。

趙永茂

敬誌於臺灣大學政治學系

2012年9月28日

體制化或進階客家社會運動的啟蒙

近年來，臺灣客家社會運動的努力，帶來了若干制度性的成果，例如客家日、客家電視台、客語廣播與客家學術研究系所的設立，最特別的是全球唯一的客家部會——客家委員會的設置。這些制度性的機構或組織的設置及其因任務、經費而衍生的活動或表現與日俱增，在臺灣幾乎可以說，整年度都有客家慶典與節慶活動。客語使用、客家認同、客家現身與客家族群尊嚴互相關連，根據調查結果，客家語言的使用、客家人口的統計，幾乎每年都有增加。

在多項與客家族群相關的措施中，客家基本法的位置顯得相當特別。從文字上看來，許多客家族群的基本權益，客家族群的集體權似乎在這裡得到了保障，經由社會運動所提出的族群權益訴求，經由立法的程序給予保障，這是將社會運動訴求落實到正常的體制運作中的一項作法。

如果說社會運動是在體制外以集體的方式來推動某一種共同目標的完成，那麼客家社會運動的訴求通過立法在體制內落實，也象徵著客家社會運動的結束，不過本書兩位作者的解讀並不是這樣。從書名來看，兩位作者把客家基本法視為客家社會運動中的一環，不是終點。作者們對於客家基本法的定位、具體的內容、落實的方法充滿著進一步推進的企圖，作者認為該法是無強制力之給付行政，將會是人存政舉、人亡政息；該法只是政策宣示，規範性不足，前瞻性也不夠。進而從學術理論出發，指出強化客家基本法的種種可能性，本書可說是針對20年來臺灣客家社會運動共同目標體制化之實質探究及反省的重要著作。

臺灣客家社會運動可說是20多年前一股社會力量的匯集與表達，如前所述，有需多制度性的建置回應了這個運動的訴求，例如大學客家系所的設立，但是客家系所的研究有呼應客家社會運動的目標嗎？又如客家電視台的設立，但是電視節目與客家社會運動目標的關係又如何？又如客家委員會的設置，但是客家委員會的施政是不是呼應了客家社會運動的目標？本書所集中探討的客家基本法是諸多案例中的

一個。像這樣針對第一階社會運動所落實的體制，進行探究、重構與發展的作法，我稱之為第二階客家社會運動的提倡。

在學界及社會團體中，已經有許多人針對第一階客家社會運動所落實的體制進行反思、重構與再發展，這是一場進階客家社會運動跡象。本書的出版對於客家族群集體權的正當性提出許多學理的基礎，對於健全臺灣多元族群文化的建構著墨不少，對於進階客家社會運動的啟蒙具有重要的價值。新書出版，樂以為序。

張維安

國立交通大學客家文化學院院長

2012年9月16日於竹北六家

目前臺灣有五大族群，按來臺灣的時間之先後順序排列，包括：南島語系臺灣人（即臺灣原住民）、閩南語系臺灣人（即福佬人，或稱鶴佬人，或稱臺灣人/狹義）、客家語系臺灣人（即客家人）、外省語系臺灣人（即外省人，或新臺灣人），及新移民（即新住民），這五大族群都是臺灣人（廣義）。臺灣的最大族群是福佬人，客家人是臺灣的第二大族群，但是它仍是少數族群，且是在語言文化方面的弱勢族群。

1980年代，為解決各類社會問題，因而相應地產生各種社會運動，其中臺灣族群運動（包括臺灣原住民族運動、臺灣客家運動等），是戰後臺灣社會運動中較特別的社會運動。臺灣客家運動之性質，可以說是一種政治運動、社會運動、文化運動、族群運動、自覺運動、客家改造運動。

1980年代，受臺灣民主化、本土化及全球化之影響，臺灣的政治、經濟、社會、文化發展等方面發生巨大的變化，本人在獲得國立臺灣大學政治學博士學位後，很幸運地留在臺灣大學任教，因緣際會，先與一群臺灣客家青年開始共同推動「臺灣客家運動」，例如：1987年7月共同創辦《客家風雲雜誌》（後改稱為《客家雜誌》），1988年12月28日主導舉辦「1228還我母語運動」等，後來又創辦「國立臺灣大學客家研究中心」，大力推動客家研究，努力積極地想將「客家研究」朝向建構「客家學」發展，以利早日將臺灣打造成全球客家學研究重鎮，以利整體客家發展。我們這種短期推動「臺灣客家運動」，長期推動「客家文藝復興」之想法與作法，其目的就是要搶救客家文化，傳承客家文化，開創「客家文明」。

王保鍵博士有智慧，才思敏捷，品學兼優，且是國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所的傑出校友。多年來，他一方面在中央選舉委員會擔任高級官員，另一方面先後獲有兩個博士學位（一為國立臺灣大學法學博士，二為中國文化大學政治學博士），是名副其實的「雙料博士」；現又考取公費留學，正在英國深造。他堪稱是一位非常罕見、極為難得、年輕有為的優秀青年，也是一位極具發展潛力的年

輕學者和中央級官員。

關於臺灣客家運動之系列研究專書，係國立臺灣大學社會科學院客家研究中心策畫的客家學專著。我與王保鍵博士既是師生關係，也是同事與研究團隊伙伴。六年來，我一直擔任臺灣大學客家研究中心主任，王保鍵博士亦擔任臺灣大學客家研究中心特約助理研究員。我們充滿著理想與熱誠，共同合作籌組客家研究團隊，進行有關臺灣客家族群相關重要議題之專案研究，例如：臺灣客家運動、臺灣《客家基本法》、臺灣客家政策等。

本書是多年來王保鍵博士，在趙永茂教授（國立臺灣大學副校長）、張維安教授（國立交通大學客家文化學院院長／前國立清華大學人文社會學院院長／前國立中央大學客家學院院長）及邱榮舉教授（國立臺灣大學客家研究中心創辦人／前國立臺灣大學法學院副院長、國家發展所所長／1988「還我母親運動」總領隊）三人，共同指導的臺灣大學國家發展所博士論文〈臺灣客家運動與《客家基本法》〉，再經修改補強後的作品，既是屬於學術研究性質的專書，可供學術界參考；亦是屬於實用性質的專書，可供政治界、客家界、文化界參考。它是整體瞭解臺灣客家族群發展的寶典，對於臺灣客家運動之總體，特別是有關臺灣《客家基本法》（2010）多所著墨，亦論及臺灣客家政策，將有助於大家對整個臺灣客家發展目的之瞭解。

關於本書的出版，過程相當艱辛，但階段性成果頗為甘甜。在此吾人要感謝邱、王兩家之至親好友的長期支持、肯定、包容及鼓勵，也要特別感謝國立臺灣大學社會科學院歷任院長包宗和教授、趙永茂教授、林惠玲教授等之強力支持客家研究；另外也要感謝五南圖書出版公司劉靜芬、李奇蓁等人的鼎力相助，及客家委員會長期支持我們從事客家研究。簡而言之，若無各界的長期支持與鼓勵，有關臺灣客家運動之系列研究專書不會那麼順利出版，特此致上十二萬分之謝意，是為序。

邱榮舉 謹誌

國立臺灣大學社會科學院副院長

2012年12月

趙 序

張 序

自 序

第一章 臺灣族群運動與族群政治 1

第一節 國際人權法與民主化浪潮 1

第二節 臺灣民主化與臺灣社會運動 17

第三節 多元文化主義 25

第四節 臺灣族群意識與族群政治 35

第二章 臺灣客家運動與客家政策 53

第一節 臺灣客家運動之興起 53

第二節 臺灣客家運動主要重點 59

第三節 析論臺灣客家政策 70

第三章 解析臺灣《客家基本法》之立法過程 85

第一節 客委會及行政院兩草案版本比較 85

第二節 行政院版與立法委員版草案比較 94

第四章 臺灣《客家基本法》重點研析 105

第一節 客家母語權 105

第二節 客家文化權 135

第三節 客家文化產業 148

第四節 客家知識體系 159

第五章 《客家基本法》與臺灣客家運動之省思	165
第一節 客家文化重點發展區之檢討與建議	165
第二節 客家語言及文化特殊目的政府	174
第三節 推動第二階段臺灣客家運動	181
第六章 客家發展建言	185
參考文獻	193
附錄	209

表目錄

表1-1	國際人權保障機制	5
表1-2	國際族群平等與少數族群扶助機制	7
表1-3	國際法與國內法之關係	9
表1-4	三波民主化的時間及範例	10
表1-5	聯合國維和行動	12
表1-6	多數決模型與共識模型之比較	14
表1-7	異質化社會代表－比利時社會及政治概況	16
表1-8	傳統社會運動與新社會運動比較	22
表1-9	臺灣社會運動之分類	24
表1-10	族群之客觀特質論與主觀認同論	37
表1-11	族群政治之社會人口、心理因素與賦權理論比較	42
表1-12	原住民正名運動	46
表1-13	臺灣客家族群與原住民族運動訴求比較表	50
表1-14	客家族群與原住民族保障機制比較	51
表2-1	臺灣客家運動興起之因素	54
表2-2	民進黨與國民黨臺灣客家政策比較	76
表2-3	現階段馬英九政府之客家政策	82
表3-1	客委會與行政院兩版本比較	89
表3-2	客家基本法草案行政院與立法委員版本比較	95
表4-1	臺灣語言保障及復振政策機制	116
表4-2	語言活力與瀕絕度判定標準	118
表4-3	客家民眾認知中客家人應具備的條件	134
表4-4	臺灣客家文化內涵例示表	137

表4-5	新竹新埔枋寮褒忠亭義民廟歷代分香情形	143
表4-6	文化產業之類型	150
表4-7	行政院文化創意產業發展方案	155
表5-1	客家文化重點發展區鄉鎮市區一覽表	166
表5-2	美國普通目的與特殊目的政府	177

圖目錄

圖1-1	族群意識的內涵	38
圖1-2	少數族群認同之政治化架構	40
圖1-3	原住民族制度性保障	49
圖2-1	臺灣客家運動三層次發展策略	72
圖4-1	平等原則與權利保障機制建構	108
圖4-2	意識形態與語言政策光譜分布	113
圖4-3	語言同化三階段	120
圖4-4	客家人定義之比較	133
圖4-5	文化產業的產值圖	151
圖4-6	客家文化發展為客家文明	159
圖4-7	成熟的知識體系之內涵	161
圖6-1	設立客家文明博物館之綜效	190

第一章 臺灣族群運動與族群政治

從全球化或國際的視野，少數族群之保障，可說是對西方帝國殖民主義與德國希特勒（Hitler）納粹政權對猶太人進行種族屠殺（genocide¹）之反思，以國際法人權保障體系之建構，及聯合國維和行動之實踐，積極保障與扶助少數族群。伴隨著民主化之浪潮，不但國際社會課予國家保護少數族群之義務，少數族群本身也積極透過政治參與管道爭取自身權利。

本書將剖析臺灣族群運動，從國際層面（國際人權法及民主化浪潮）出發，探討其對臺灣民主化與臺灣社會運動之影響，並以臺灣社會運動與多元文化主義導引出臺灣族群運動。另將探討臺灣原住民運動，及在臺灣原住民運動影響下所推動建構之原住民族保障機制。

第一節 國際人權法與民主化浪潮

有關影響臺灣族群運動之因素，本節將從國際人權法與第三波民主化之國際層次，及臺灣民主化與社會運動之國內層次，加以探討。

¹ 為避免種族屠殺，聯合國1948年通過防止及懲治殘害人群罪公約（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide），並於1951年生效。該公約內所稱滅絕種族係指蓄意全部或局部消滅某一民族、人種、種族或宗教團體，犯有下列行為之一者：(1)殺害該團體的成員；(2)致使該團體的成員在身體上或精神上避免嚴重傷害；(3)故意使該團體處於某種生活狀況下，已毀滅其全部或局部的生命；(4)強制施行辦法，意圖防止該團體內的生育；(5)強迫轉移該團體的兒童至另一團體。另聯合國於1998年7月在羅馬召開會議，通過羅馬公約（Rome Statute of International Criminal Court），並據以設置國際刑事法院（International Criminal Court），依羅馬公約第5條，國際法庭對下列行為有管轄權：(1)種族屠殺罪（the crime of genocide），(2)危害人類罪（crimes against humanity），(3)戰爭罪（war crimes），(4)侵略罪（the crime of aggression）。

壹、國際法人權保障機制

有關少數族群保障機制，涉及國際人權法體系，及全球性民主化浪潮（第三波民主化），首先就國際人權法體系（國際法人權保障機制）加以論述。

國際法是國際關係行為主體間，基於合意所形成的規範國家間相互關係的法。依曾任國際法院法官Lauterpacht的觀點：國際法是指國家依具有法律上拘束力之習慣或條約規則互相來往的過程，國家並非國際法上唯一之權利主體，國際組織及個人在特定條件下，亦可由國際法賦予權利或課予義務。²

一、人權的發展

人權的基本理念是「把人當人」，人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。二次世界大戰後，各國為重申基本人權、人格尊嚴與價值，於1945年6月26日在美國舊金山訂立《聯合國憲章》正是彰顯此一理念。聯合國大會並於1948年12月10日以第217A（III）號決議通過《世界人權宣言》，作為所有人民和所有國家努力實現的共同標準，透過這個人權宣

² 依《國際法院規約》（I.C.J）第38條規定，國際法之法源略有：(1)國際條約：指確立訴訟當事國明白承認之規則者；即係由國際法人（國家或國際組織）間所締結的，並受國際法規範的。又包含「立法條約」與「契約條約」兩種。另由兩個國際法人所締結者，稱為「雙邊條約」；由超過兩個以上國際法人所締結者，稱為「多邊條約」。(2)國際習慣法：指作為通例之證明而接受為法律者；即須具有(A)普遍一致的國家實踐（包含時間上的繼續性與空間上的普遍性），(B)法之確信。又國際習慣法之效力是高於國際條約的。(3)一般法律原則：指為文明國家所承認之一般法律原則。一般法律原則蓋有「國內法所普遍承認之法律原則」、「導源於國際關係的法律原則」、「可適用於一切關係之法律原則」三類；例如某些程序原則、一事不再理原則、誠信原則等。(4)司法判例：指司法判例可做為確定法律原則之補助資料。另司法判例是國際法的「輔助法源」；司法判例則有「國際法庭的判例」、「國際仲裁法庭的判例」、「國內司法的判例」等來源。(5)各國一致公認的國際法學家學說：指各國權威最高之公法學家學說，可做為確定法律原則之補助資料。國際法學家學說也是國際法的「輔助法源」。(6)公允及良善原則：指法院經當事國同意，本公允及良善原則裁判案件。公允及良善原則亦是國際法的「輔助法源」。另外，國際組織之決議，則須視國際組織之決議之性質與通過之機關來決定是否為法源。惟國際組織之決議可推動國際習慣規則之形成。

言，來促進對權利和自由的尊重。

事實上，現代人權可說是發軔於基督教思想，近代西方之文明與政治思想深受基督教文化影響，1450年代印刷術的興起，書籍的取得變得大為容易。教會也因此發生了「宗教改革」運動，新教教會強調每個人與基督個別的關係，這中間不需要司鐸或教皇做為中介，每個人都可以透過禱告來跟上帝溝通，而不需透過教士或其他人之媒介。

由聖經的啟發，世界上所有的人都是神所創造的，每一個人都是上帝按照自己的形象所創造的。每個人的身體內都有上帝的性靈，每個人都是聖靈的分支。所以，人與人之間應該都是一樣的。這個人與人之間都是一樣的、都是相同的概念，引導出後世政治思想之天賦人權平等觀；具體的體現於美國獨立宣言，「所有人都是生而自由平等。」

天賦人權之人權觀念是來自於自然法，凡人皆可享有。依C.J.Friedrick說法，西方人權之演進可分為三階段：(1)爭取自由權，強調個人人身自由、宗教信仰自由、言論思想自由、以及免於被非法拘禁等自由之保障；(2)爭取參政權，強調各種參政權之取得，如選舉權、罷免權，乃至於創制權、複決權；(3)爭取受益權，國家應保障人民的基本生存權、工作權、教育權等。

另外以三代人權觀，亦可將人權分為：(1)第一代人權：指公民權及政治權；(2)第二代人權：指經濟權、社會權、文化權；(3)第三代人權：指發展權、反種族主義、反種族歧視、生存環境權等。

二、國際人權發展驅動少數族群保障之建制

二次世界大戰後，聯合國成立，依《聯合國憲章》前言及第1條規定，我聯合國人民同茲決心欲免後世再遭今代人類兩度身歷慘不堪言之戰禍，重申基本人權，人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念，乃設立國際組織，定名聯合國。而聯合國成立之宗旨為：(1)維持國際和平及安全；並為此目的採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之