

聯合國追求語言多樣與語言人權 對台灣國家語言發展法的啟示

●張學謙／國立台東大學華語文學系教授

世界的語言流失非常的嚴重，大約每十天就失去一種語言。全球各地瀕臨死亡的語言如下：美洲有三分之一的語言、澳洲90%的原住民語言、蘇聯境內50%的語言與北美洲80%的語言都瀕臨絕種。台灣也不例外，聯合國教科文組織（UNESCO）將台灣被列入母語滅絕的危險地區，根據Michael Krauss估計，二十一世紀末，世界上90%的語言流失來推算，這個世紀末，台灣大概就只剩下華語一種語言了。

爲什麼要捍衛語言多樣性？因爲語言多樣化帶來更加豐富、有趣、多彩多姿的世界。世界上多種多樣的語言，有如不同形狀、大小不一、各色各樣的花朵，多樣的花朵為花園增添艷麗，豐富我們的視覺和美感經驗。要是所有的花朵都長得一模一樣的話，就會變成單調乏味的語言墳場。可惜的是，這個世界豐富多元的語言跟生物物種同樣都急劇的流失。語言至關重要，不但和生物物種共同演化，也是傳統知識和智慧的載體，更是族群認同的標記，和族群文化也有密不可分的關係。澳洲學者諸葛漫指出，語言是思想、價值觀和經驗的寶庫，語言死亡比失去土地更加嚴重，語言死亡將喪失文化自主權、喪失心靈、知識自主權和靈魂。

在語言急劇流失的背景下，如何逆轉語言流失，達成台灣本土語言復振，就變成社會所關切的重要議題。世界性的瀕危語言現象引起聯合國的關注。爲了協助復振瀕危語言，聯合國主要從語言作爲資產和權利的觀點，透過研究調查、法令規範、國際母語日推廣，進行語言多樣性及語言權利的觀念宣導和具體實踐。聯合國關於語言多樣性和語言權利的論述及實踐經驗很值得台灣國家語言發展法的參考。

本文首先從介紹國際母語日的緣由及目的，然後提及聯合國對語言多樣性、語言權利的相關主張，接著運用聯合國語言活力指標，評估台語的活力，然後參考聯合國等國際文獻的建議，討論政府推動《國家語言發展法》的意義，特別是台語電視台的重要性。

聯合國國際母語日與語言多樣性

爲了抵抗語言歧視，弱勢族群常起而抗爭，爭取語言權利。聯合國每年2月21日紀念「國際母語日」(International Mother Language Day)，源自於1950年代孟加拉的語言權利運動。獨尊單語政策常造成語言不公，引起反彈，1947年巴基斯坦獨立後，分為東巴基斯坦、西巴基斯坦，兩邊使用不同的語言，巴基斯坦政府卻獨尊烏爾都語，雖然東巴基斯坦只有2%的人口說烏爾都語，而孟加拉語是多數人使用的語言，因而引起多次抗議官方單語政策的運動。1952年2月21日，達卡大學學生帶頭示威抗議，政府大力鎮壓，多位學生被軍警射殺。抗議群眾建立犧牲者紀念碑，隨即被軍警拆毀，抗議活動越演越烈，經過多年的抗爭，巴基斯坦當局才在1956年宣布孟加拉語和烏爾都語同時作為官方語言。政府在達卡修建保衛母語紀念碑，以紀念語言烈士的犧牲奉獻，並將2月21日訂為語言運動日。1999年聯合國通過孟加拉提出設立國際母語日的申請。

從孟加拉語言運動的實踐可知，語言權利並不會憑空到來，需要族群人士的語言忠誠感，對抗語言歧視主義，才有可能爭取到族群語言的權利。捍衛權利語言的運動，是改變社會語言不公的開始，也是邁向語言權利法制化的第一步。慶祝國際母語日需要反省族群母語是否遭受語言不平等待遇，又該如何爭取語言權利？

國際母語日的訂定也和全世界的弱勢語言急劇流失有關。Krauss 1992年的報告，經常被引用：全世界六千種語言，只有六百種語言安全無虞。90%的世界語言將在二十一世紀末滅亡的警訊，引起國際社會的關注並積極採取語言復振行動，國際母語日也在於喚醒國際社會重視語言流失的嚴重性。今年國際母語日，聯合國教科文組織也提及：「每兩周就有一種語言消失，並帶走與之關聯的整個文化和知識遺產。」孟加拉代表曾在國際母語日寫下以下的願望：「希望母語不再凋零，願所有的母語都能枝葉代代相傳。」

聯合國教科文組織在1999年正式宣布每年2月21日爲國際母語日。聯合國每年重申對語言多樣性的承諾，邀請會員國以多種語言慶祝國際母語日，透過每年舉辦相關慶祝活動，對社會大眾推廣語言多樣性的重要，以下是部分年度的慶祝主題：

- 2002年：「語言多樣性主題」
- 2004年：「兒童學習主題」
- 2005年：「點字和手語」
- 2006年：「網絡空間使用多種語言」
- 2007年：「多語言教育」
- 2008年：「國際語言年」

- 2010 年：「國際文化和解年」
- 2011 年：「利用資訊與傳播技術保護和促進語言及語言多樣性」
- 2012 年：「母語教學和全納教育」
- 2013 年：「書籍，母語教育的媒介」
- 2014 年：「當地語言促進世界公民意識：聚焦科學」
- 2015 年：「以語言為手段和內容的全納教育—語言至關重要」
- 2016 年：「優質教育、教學語言和學習效果」
- 2017 年：「以多語種教育邁向永續發展的未來」
- 2018 年：「保持語言多樣性並促進使用多種語言以支援可持續發展目標」

2008 年為「國際語言年」，聯合國教科文組織總幹事松浦晃一郎先生在活動致詞，特別強調：「無論是通過在教育、電腦空間、人文環境領域開展的活動，還是通過旨在保護瀕危語言或推動語言成為社會一體化工具的各種計畫，抑或是為了探討語言與經濟、語言與本土知識或語言與創造性之間的關係，重要的是在世界各地宣揚這樣的理念：「語言，至關重要！」。2018 年是「世界人權宣言」七十周年紀念年，教科文組織重申禁止語言歧視的立場，其總幹事阿祖萊也在致詞中，強調語言多樣性的重要，她說：「語言不僅僅是一種交流工具，語言是人類的基本條件。在語言中，積奠著我們的價值觀、信仰及身份認同；通過語言，傳遞著我們的經驗、傳統與知識。語言的多樣性反映了我們豐富多彩的想像力和生活方式。」今年國際母語日的主題還特別強調語言多樣性對可持續發展的重要性：

- 語言多樣性對實現關於教育的永續發展目標（SDG）4 的 4.6 和 4.7 款特別重要。
- 以母語為基礎的多語言教育越來越受到重視，公共生活的多語言現象日趨多見。
- 語言多樣性以可持續的方式協助傳播和保存傳統知識和文化。
- 語言多樣性促進跨文化聯繫和和諧共存方式，對公民教育和和平有所貢獻。

瀕危語言是世界性的問題，不過在語言瀕危並未深入公眾意識，國際母語日以及相關的推廣活動就是嘗試跨越鴻溝的重要策略。聯合國除了透過國際母語日宣傳語言多樣性的意義，還提供瀕危語言地圖、瀕危語言活力指標協助評估語言瀕危狀況，並提供少數群體語言權利落實的方法。

聯合國與語言多樣性

聯合國對語言流失這個世界性問題相當關注，極力倡導維持語言多樣性，從語言資

源及語言權利的角度，透過相關的宣言和建議，提供國際制定和推廣語言多樣性的指導綱要和原則。

失去語言，失去什麼？聯合國教科文組織認為：「每種語言的消亡必將導致其獨特的文化、歷史與生態知識的消失，這將是無可挽回的損失。每一種語言都獨特地表達了人類對世界的體驗……每消亡一種語言，我們對人類語言結構和功能的理解方式、人類史前史以及保持世界多樣性生態系統等方面的證據都會有所減少。最重要的是，使用這些語言的人們會體驗到，隨著自己語言的消亡，他們原有的種群和文化認同也將喪失。」

聯合國教科文組織將語言多樣性的永續保存作為基本原則，教科文組織依據這個基本原則推行一些計畫，如《處在消亡危險中的語言紅皮書》的目的就在於收集瀕危語言資訊，進行研究和推廣工作，成立地區網絡，鼓勵出版教材和發表研究成果。

教科文組織研究世界生物多樣性和語言文化多樣性之間的聯繫，提出語言、文化與生物物種共同演化的假設，主張生物多樣性和語言文化多樣性都是人類生存的必需品，語言文化的多樣性可以提升生物多樣性，促進永續生存發展。2001年10月聯合國教科文組織第三十一屆會議通過「世界文化多樣性宣言」，確認了生物、文化和語言多樣性的相互關係。教科文組織並發布「實施宣言的行動計畫要點」要求成員國採取行動：「1. 保持語言多樣性，支援以盡可能多的語言表達思想、創作和傳播；2. 鼓勵在所有可能的地方實現各級教育的語言多樣性，鼓勵從小學習多種語言；3. 在必要時，將傳統教學方法納入到教學工作，鼓勵通過網際網路利用所有的公共資訊，包括促進數位元空間的語言多樣性。」宣言之外，教科文組織還提出實施的行動計畫要點，其中跟語言多樣性有關的目標有七條，主要是透過教育、教學、資訊與傳播、網際網路及文化遺產，促進語言多樣性。

聯合國與語言權利

人權是聯合國一直以來積極主張、推動的重要議題。聯合國「世界人權宣言」第1條就宣告：「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等」。語言除了是資源外，更是重要的人權。不過，弱勢族群語言，常因強勢族群的語言歧視主義，透過剝奪語言權利，造成語言冤屈，同時也讓語言失去活力。爭取語言權利就成為弱勢語言復振的重要面向。

語言權利指的是政府制定語言在大眾場所、學校機關、宗教領域等等領域的使用規定。語言人權的觀念則嘗試把語言和人權連接在一起，從人權的架構出發，討論語言權利的議題，以提升語言公平。語言權利的訂定需要從語言人權的觀點追求語言解放與語言平等尊嚴。

聯合國不但提供語言權利相關宣言和法規，也提供具體落實語言權利的指引。聯合國少數群體問題論壇、聯合國教科文組織語言及多語言科及其他國際組織，協助設立具

體落實的方法。2013年，聯合國少數群體問題特別報告員麗塔·伊紮克（Rita Izsák）撰寫《語言少數群體的語言權利實用落實指南》。這本指南的目的在於透過語言權利維護世界語言多樣性，說明語言少數群體權利；國家對語言少數群體的義務；提供實現語言少數群體權利的方法；協助少數群體參與公共生活、落實語言權利。

根據《語言人權法典》，聯合國有以下相關的語言權宣言及會議：「世界人權宣言」、聯合國教科文組織反歧視教育協定、《公民與政治權利國際公約》、國外僑胞人權宣言、《國際勞工組織公約》第169號協定、原住民權利宣言草案、人權世界會議之維也納宣言與行動綱領。《公民與政治權利國際公約》第27條宣告：

這些國家中，屬於少數族群、宗教或現存的少數語言的人們不能否定其應有之權利；在其所屬社群或團體中，得享有其文化，去宣揚與實踐其宗教，或使用其本身的語言。

教科文組織有兩個語言使用權利有關的法規。《聯合國教育、科學及文化組織組織法》（1945年）第1條明確指出：「世界人民不分種族、性別、語言或宗教均享人權與基本自由」。《反對教育歧視公約》也禁止基於語言的教育歧視。上列語言權利規約內容差異不大，通常規範禁止歧視、保障言論自由權、教育權及使用自己語言的權利。

聯合國教科文組織還發表「世界文化多樣性宣言」、《保護和促進文化表現形式多樣性公約（草案）》、《語言活力與語言瀕危》、《多語並存世界裡的教育》、《普及網路空間及促進並使用多種語言的建議書》等文件。這些文件對語言權利、語言教育、語言瀕危、語言多樣性、語言遺產等議題，提出基本原則或立場，成為各國制定語言政策的重要參考。

以母語教育為例，早在1951年教科文組織，就明確的指出學校應該以兒童的母語作教學語言，並列舉母語教育在心理、社會和教育上的功用：

母語是教育兒童最好的媒介是公認的道理。心理上，母語是兒童自然而然就能表達及理解的有意義的符號。社會上，母語是兒童認同所屬社群成員的一種方法。教育上，兒童以母語學習比用不熟悉的語言更快。

伊紮克提出以人權為本解決語言問題的方法，包括四個核心領域：1. 肯定尊嚴：「世界人權宣言」第1條宣告：人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等；2. 捍衛自由：個人的語言偏好為基本人權，包括言論自由權、使用自我群體語言的權利等；3. 維護平等與非歧視：國家不得通過語言偏好造成歧視或使人處於不利地位；4. 維持認同：語言為基本的認同象徵，需要透過語言權利加以保護，禁止歧視。

以上提及少數民族語言，這是因為多數民族通常得以享受這些權利，弱勢族群則不然，不過也有多數族群卻也流失其語言，原因也在於語言權利被剝奪，台語就是一例。以下將運用聯合國的語言活力指標評估台語的瀕危評估。

從聯合國語言瀕危指標評估台語瀕危

聯合國教科文組織透過調查世界語言的活力和多樣性，建立世界語言瀕危的資料庫，提供語言瀕危的狀況，供各語言瞭解其語言處境，規劃語言復振。聯合國教科文組織出版了《正在消失的世界瀕危語言地圖》並有互動式的《正在消失的世界瀕危語言數位地圖》。教科文組織同時也出版《語言活力和瀕危》提供語言瀕危指標，以評估語言的瀕危程度，以下將運用語言瀕危指標評估台語保存的狀況。

2002年內政部統計處的資料顯示，福佬人是台灣最大的本土族群，佔台灣總人口76.9%。人口是決定語言活力的重要指標，人口多數族群比人口少數族群，更容易保存母語，按理說，台語應該沒有流失的問題。不過，相關研究卻顯示，台語跟其他人口弱勢語言一樣，同樣面臨母語能力衰退、母語使用減縮及缺乏母語世代傳承的危機，形成「多數語言流失」的特殊現象。

聯合國教科文組織的語言活力指標相當全面，可以用來評鑑台語的活力。活力指標共有九個評估因素，每個因素又分為六個等級（0表示瀕危程度最為嚴重；5則表示安全無虞）。

中央研究院蕭素英教授運用聯合國教科文組織的指標評估台語的語言活力，結果如表1。從表1可以看出福佬話的活力並不理想，大抵在等級3和4之間，雖然福佬族群人口眾多，但是世代傳承不理想，介於「3」「明確危險」與「4」「不安全」之間，在使用範疇方面則屬於「3」「範疇縮減」這一級，華語開始滲入家庭領域。語文教育、讀寫教材，表現不佳，大概在等級2和3之間。

表1、從聯合國語言活力指標評估台語活力

	等 級					
	0	1	2	3	4	5
1 語言的世代傳承				x		
3 社群人口中說母語的比例				x		
4 語言使用的場域與功能				x		
5 是否使用於新場域與媒體				x		
6 語文教育與學習讀寫材料		x				
7 政府對語言的態度與政策				x		
8 社群成員對自己母語的態度			x			
9 語言相關典藏的數量與質量			x			
2 語言使用人口：約15,000,000						

語言的未來取決於其實際使用。張學謙與蘇鳳蘭教授調查台灣國小、國中各族群的學生的台語使用，結果發現，不管是家庭、社區或是學校都無法提供台語足夠的學習和

使用的環境。同時，從教科文組織的語言活力指標檢視該研究語言使用的四項因素，同樣指向台語活力下降。

是按怎台語會流失？

從聯合國的語言活力指標可以看出，人口多寡雖然重要，但是語言在媒體、公開場合、語文教育、新領域的使用，也是影響語言活力的指標。過去透過家庭使用母語，在學校說華語的一地一語原則，由於華語入侵家庭的親密地盤，造成家庭語言傳承失靈。

台灣族群語言流失的主因是過去國民黨政府強力推行語言同化政策，要求所有的人民不管族群背景為何，都必須說國語，透過獨尊國語、壓制本土語言，造成本土語言嚴重的流失。曹逢甫教授認為政府透過學校的語言教育及傳播媒體，雖然成功的推行國語，卻是以犧牲母語為代價。台語人口急遽流失，顯然是社會語言不平等的結果。陳淑娟教授的研究發現，就算在福佬人為多數的區域，華語都是最有活力的語言，而台語活力持續衰退。她運用「語族活力」理論，解釋華語興盛的原因：

對語族活力的因素之一「語言及語族的社會地位」來說，華語是唯一的國家語言、官方語言，其為高階語言，華語的地位高於其他台灣各語言是無庸置疑的。而在制度的支持方面，華語是過去半世紀台灣的學校唯一允許使用的語言，1976年通過的廣播電視法，明令嚴格管制其他台灣語言在廣播電視界的使用，華語在學校、媒體取得絕對優勢。

由此可見，就算是人口多數族群的語言，如果缺乏官方地位，無法在公領域有足夠的能見度，又無適當的政府公部門支持以及家庭傳承，也會跟弱勢族群語言一樣流失。台語復振刻不容緩。

台灣語言復振與國家語言發展法

聯合國教科文組織將「鄉土語言」(vernacular language)定義為「在社會上、政治上受操不同語言團體宰制的團體的第一語言(母語)。」就此而言，台灣語言「出頭天」的一個指標是本土語言從否能從過去的「方言」或「鄉土語言」進步到「國家語言」或「官方語言」的地位。Crystal在《語言死亡》主張：「提高瀕危語言的族群在支配族群眼裡的法律地位，復興瀕危語言的運動才會有所進展。」對弱勢語言而言，官方地位是確保政府提供制度性支持的保證。

最近行政院通過的《國家語言發展法》草案，將獨尊華語政策改為尊重族群平等尊嚴的多元國家語言政策。其立法動機就是糾正單語同化造成的語言冤屈，賦予本土語言復振所需的語言權利，並提供官方支援。此舉將語言政策由「語言為問題」轉為「語言為權利與資源」的政策取向，同時承認保存和復振本土語言的必要性，標誌著台灣語言政策邁向多元開放的語言政策。

國家語言發展法賦予本土族群語言國家語言的地位。Patten 提及語言得到官方承認至少有三種好處：1. 溝通便利；2. 象徵確立：母語受尊重，能提升自我價值，增進主體性，賦權予能；3. 鞏固認同：語言為認同核心，公開承認語言提升族群的延續力。肯亞作家 Ngugi wa Thiong'o 認為政府應當賦予鄉土語言，國家語言的地位，以表示各族群團體在政治、社會和文化方面都享有平等的地位，而不是由說不同語言的其他族群所控制。

強調平等尊嚴、重視語言人權和追求族群語言復振是台灣國家語言發展法最為重要的目的。國家語言發展法符合聯合國強調語言權利，追求尊嚴、自由、平等和認同的理想。這些理想需要透過語言規劃的機制實踐，其中最主要的是賦予本土語言國家語言地位。台灣的國家語言發展法，大概涵蓋了伊紮克提到面臨語言流失危機，需要關注的領域，包括族群語言公共服務、教育、傳播媒體等多項促進國家語言發展的條文。

台灣社會語言特別之處，不但是人口多數族群語言流失，還在於其語言缺乏法律地位。世界上少見，佔國家人口百分之七十以上的族群，其語言缺乏官方承認的例子。目前原住民族語及客語已經取得國家語言地位，但是如果國家語言發展法未能通過立法，台語將成爲唯一未能取得平等尊嚴的本土語言，有必要將台語列入國家語言才能達成多元平等承認。

缺乏制度性支持就算人口多數語言也難逃語言流失的危機。因此，對缺乏制度支持的人口多數族群，通常針對少數族群的國際語言權利建議，同樣適合被弱勢化的人口多數族群。未能賦予多數族群語言權利，同樣是語言歧視，也跟聯合國透過語言權利，捍衛語言多樣性的原則背道而馳，也不符合多元承認作為語言地位規劃的基本原則。如同Gupta & Abbi所指出的：「對一個語言多元現象是普遍的社會事實，而非口號的國家，只有當沒有任何一個語言遭受到忽視、輕視或邊緣化，才能達成真正的社會經濟、語言和教育的發展」。

傳播權與語言保存：台語電視台成立的意義

國家語言發展法嘗試解決族群語言權利不均，不過達成語言公平的路並不順遂。以台語的傳播權爲例，民間長期倡議設立台語頻道，最近新聞卻報導說，設立台語頻道引爆立委激辯，四億元預算贊擱置。基於語言平等尊嚴，各族群應當享有平等的權利，福佬人難免不滿說，有客家委員會（2001年）、原住民族委員會（2002年），爲什麼沒有福佬委員會？有客家電視台（2003年）、原住民族電視台（2005年），爲什麼沒有台語電視台？

「一枝草、一點露」就是眾生平等意思，Charles Taylor強調「每一個人都是平等，值得尊重……應當平等的尊重現實存在的各種文化」。在其他本土族群享有族群機構及其電視台，而福佬族群卻不能享有這些權利，自然會感到受到不公平的對待，好像這個族群不存在一樣，就像早晨起來照鏡子，鏡子內卻空無一物。客委會的《語言公平法》草案指出：「本草案根據多元文化主義和語言人權的觀點，把本土語言視爲國家的文化資產和人民不可剝奪的權利，賦予台灣各族群語言皆享有平等的地位和權利，並具體的保障本土語言在各種領域使用的權利。」這些強調平等權利和語言多樣資產的觀點和聯

合國的主張不謀而合，可惜這些主張未能落實。諷刺的是，未能享有語言平權地位的族群，還是台灣人口最為多數的族群。照顧弱勢族群理所當然，而忽略了佔台灣人口70%以上的福佬族群，不但違反族群平等原則，也踐踏福佬人的語言人權。

聯合國教科文組織把新場域與媒體的語言視為重要的語言活力指標。兒童和青少年的母語能力低落，和欠缺母語傳播媒體、電腦網路培養其母語能力和使用相關。不提供官方協助媒體的語言多樣性，就是獨尊強勢語言、放任弱勢語言死亡的語言歧視，在媒體、網路的時代，缺乏足夠的母語傳播媒體將造成母語流失。大眾傳播媒體，特別是電視，可以說是導致本土語言流失的「文化的神經毒氣」。

電視媒體是當前最具影響力的傳播形式，對本土語言復振有以下的意義：1. 提升族群語言地位，提升族群語言活力感知，避免因為能見度低，而陷入沈默的螺旋；2. 提供大眾學習本土語言、分享族群文化的管道；3. 建立語言的工具性價值；4. 透過流行文化，建立母語的情感認同；5. 促進母語的文字話、現代化和科技化。官方成立台語電視台可以顯示，當局對福佬族群語言人權的重視，實踐語言的轉型正義，促進語言和解與語言復振，何樂而不為？

告別語言歧視，邁向語言人權

Skutnabb-Kangas 指出：「永久地保持語言多樣性，就是承認所有的個人和群體都享有基本的語言人權」。聯合國重視語言權利與語言多樣性，對各國語言政策對制定有極為深遠的影響。這些主張對台灣國家語言發展法制定的啟示在於「平平是人」各族群應該享有的語言人權，國家的語言政策需要做到：肯定語言尊嚴與權利、捍衛個人與群體語言權利、維護平等與非歧視、維持認同與禁止歧視。語言多樣性是重要的資產，不但是台灣豐富多元文化的載體，也關乎多元平等共同體的認同形塑。

可惜，從過去《語言平等法》（2003）未能通過，到現在國家語言發展法立法受阻，見證了普世的語言人權價值，尚未能打倒根深蒂固的語言歧視主義。要是無法打破基於族群的語言差別待遇，台灣如何達到聯合國 2018 年國際母語日的所宣示的：「保持語言多樣性並促進使用多種語言以支援可持續發展目標」？在缺乏官方法律平等地位承認以及制度性的支持下，可遇見台灣最大族群的母語將繼續流失。台語是否能逆轉語言流失取決於官方到底選擇促進語言多樣性的語言人權還是繼續製造語言冤屈的語言歧視主義。

國際母語日成立的歷史，也告訴我們，語言權利不會憑空到來，需要積極的反抗語言霸權，爭取被承認，如 Rich 所說的：「需要一些力氣，不僅是個人的力量，而是集體的瞭解，來抵抗這個你被推入的空無，非存在。勇敢的站起來，要求被正視和被聽見。」◆