

紀念「國際母語日」—國家應履行維護與促進母語的積極義務

●姚孟昌／天主教輔仁大學學士後法律學系助理教授

壹、聯合國「國際母語日」的緣起與意義

每年的2月21是聯合國「國際母語日」(International Mother Language Day)這節日之緣起為1947年巴基斯坦(Pakistan)脫離英屬印度宣布獨立後，1948年位於西巴基斯坦的政府規定烏爾都語(Urdu)為巴基斯坦唯一官方語言，此舉引發東巴基斯坦地區(亦即之後獨立的孟加拉)使用孟加拉語(Bangla)的人民強烈不滿。孟加拉民眾發起捍衛語言權運動。1948年2月23日，來自東巴基斯坦的律師Dhirendranath Datta在巴基斯坦制憲會議上首次提出孟加拉語也應列為國家語言之一。1952年2月21日，達卡大學(University of Dhaka)學生在民眾的支持下，舉行大規模集會。當天參與抗議民眾多人被捕，數以百計示威者在衝突中受傷其中有五人遭軍警槍擊死亡。竟有人願為維護母語而付出如此重大犧牲，為歷史所罕見。

事隔近半世紀後，加拿大溫哥華的孟加拉人Rafiqul Islam和Abdus Salam於1998年1月9日寫信給時任聯合國秘書長的安南(Kofi Annan)，請求採取步驟挽救許多語言免於滅絕。信中提議將這2月21日國際母語日，以紀念1952年語言運動期間在達卡發生的事件。經孟加拉提議，聯合國教科文組織(UNESCO)第三十屆會議於1999年11月17日決議將每年的2月21日定為「國際母語日」。2002年聯合國大會呼應教科文組織設立「國際母語日」的主張，決議籲請會員國和秘書處促進積極保存和維護世界各國人民使用的所有語文，特別是少數群體所使用的語文和瀕臨滅絕的語文。¹

語言是形成思想、傳達意念、述說情感、溝通彼此的媒介。人類學習與營構群體生活係依靠語言而成，無語言即無文化。語言也是辨識個人乃至於群體所屬的關鍵，通過語言，個人與群體得以傳遞經驗、傳統與知識。人類學家透過語言分析可描繪出族群發展的軌跡以及其與族群的關連。語言是自我認同的重要標記。霸權者強行同化他者的最佳方式，即是用自己的語言取代他者的母語，於是即可弱化他者的文化基因、改動思想記憶，最終消滅其自我認同。自古以來帝國或殖民統治者無不希望書同文、語同音，寬容開明的統治者固然允許個人或家庭在私領域中維繫母語，然而為便於統治之故，亦須

在公領域中厲行語言統一、建立認同。無論中外多有不惜對少數族群使用的母語進行限制、貶抑與歧視。其對於人性之壓迫扭曲，史不絕書。失語者不僅喪失其在公共事務上的話語權，也喪失傳自母親的語言。強勢語言與弱勢語言間衝突，不僅是文化，也是政治。

聯合國大會決議中提到的瀕臨滅絕的語言多屬於無語言主權的民族。先天缺乏自治政府的保護與促進，反遭國家與強勢語言的漠視與遺忘。又因遭受侵略、殖民、占領而居於政治、經濟或社會之從屬地位，少數民族之母語往往被壓制或被扭曲。刻意造成的語言階級降低少數族群對其母語的忠誠度，最終使其母語被取代乃至於消滅。因此，重建個人乃至於族群對母語的認同與使用頻率，不僅僅是語言權利的保障，更是恢復民族自決與族群集體尊嚴的關鍵。

貳、保障個人與群體使用母語之權利的國際法規定

在國際人權法發展歷程中，尊重少數族群使用母語權利始於一次世界大戰之際。波蘭和德國於1922年簽訂的《上西利亞條約》（German-Polish Convention regarding Upper Silesia）特別規定語言、宗教或種族等少數民族可享受法律上的同等待遇；少數民族有權開辦自己的學校和宗教機構，並可使用自己民族語言從事出版、集會與司法程序。「國際聯盟」（League of Nations）內若干雙邊條約中也有類似特別條款。唯此保障基礎僅在個別國家間的雙邊條約，並未形成普遍國際通則；且其條款中國家義務內涵並不明確，欠缺條約監督機制；無論個人或群體無法透過申訴程序保障自己權益。這些條款僅將使用母語當作個人或集體之消極自由看待，最多提到國家尊重責任。忽略在殖民主義與國家主義下，少數語言無力生存的本質。

二次大戰後聯合國取代國際聯盟，《聯合國憲章》第55條明訂：「聯合國應促進全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言、或宗教。」卻未對保護少數民族語言作出任何規定。「世界人權宣言」中未提及保障少數民族語言條款。《公民與政治權利國際公約》第27條則提及「凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」《兒童權利公約》第30條：「在種族、宗教或語言上有少數人民，或有原住民之國家中，這些少數人民或原住民之兒童應有與其群體的其他成員共同享有自己的文化、信奉自己的宗教並舉行宗教儀式、或使用自己的語言之權利，此等權利不得遭受否定。」上述公約規定仍限於禁止歧視原則，禁止國家否定或限制個人或族群使用或宣言母語，仍未要求締約國必須承擔積極保存、恢復與促進母語，特別是少數瀕臨滅失語言。也未保障個人使用的母語權利具備橫向效力，得以對抗私人侵害。於是在日常生活中，常有少數語種使用者為顧全大多數閱聽人知的權利之故，須放棄公開使用母語的權利。

惟自1990年代起，國際社會逐漸重視國家有促進並且維護個人或少數使用母語權利的積極責任。更願意正視母語在現實中的困難以及母語對族群乃至於個體自我認同的意義。諸如聯合國大會於1993年通過之「隸屬少數民族或宗教與少數語言族群的權利宣言」第1條明示：「國家必須保護在其領域內少數民族、文化、宗教及語言者的存在及認同。應採取適當立法與其他措施以實現之。」第4條第2項到第4項：「國家必須創造有利環境，讓隸屬少數族群人們能展現其自身特性與發展自身文化、語言、宗教、傳統與習俗。……國家須採取適當的措施，並在盡可能的情形下，使隸屬少數民族或族群、宗教和語言者擁有充分機會學習或教授其母語。國家必須在教育領域採取適當措施，鼓勵研究現有疆域內少數族群關於歷史、傳統、語言、文化的知識。」上述條款均強調國家有創造有利環境、提供充分機會、以及在教育領域採取適當措施的積極責任。

「兒童權利委員會」於2009年公布之《第11號一般性意見》要求締約國應培養兒童的文化認同以及對各種語言和價值觀的尊重。《第11號一般性意見》強調積極保護措施是必要的，不僅針對締約國本身的行為（無論是經由其立法、司法還是行政當局實施的行為），而且應針對締約國內其他人的行為。據此，締約國有為保障原住民兒童享受第30條規定權利採取之特別措施的義務。包括在廣泛領域撥付充足資源並採取針對性措施；須有效保障原住民兒童與非原住民兒童均能平等享有權利。政府收集數據並加以分類、擬訂指標以評估原住民兒童權利的執行程度。政府應與原住民社區協商，以具文化敏感性的方式，制定政策與落實。就兒童權利的文化層面事宜，針對從事原住民兒童工作的專業人員提供相關培訓等。²

1990年通過、2003年生效的《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》除保障所有移工與所屬家庭不得因語言受到歧視，且要求締約國在司法或行政程序中保障其使用母語並獲得通譯協助之權利。在第45條第3項與第4項明訂「國家僱用者必須盡力提供移工的兒童便利，使其學習母語與母國文化；國家僱用者必須提出針對移徙工作者的兒童享有母語教學之特定計劃。」³

綜上所述，國際人權規範要求各國履行之保障少數群體語言權利已從消極尊重轉變為保護與落實的積極義務。初步自移工、原住民、新住民在公部門使用母語權利著手，進而推動在教育場所針對原住民、新住民、移工的兒童提供母語教育。再逐步重視保護母語使用者免受多數族群與主流社會的歧視、排斥與隔離。惟其長遠與全面目標應是促進在文化、社會、經濟乃至於政治事務諸領域實踐語言多樣、語言交融、語言友善等目標。最終得以在各締約國內弭平不同語言群體間區隔，形成平等、多元的文化公民共同體。進而以此精神促進各民族間理解、容恕、互信與友好關係，共同推動人類全體的和平與福祉。

參、「國際母語日」年度主題

自2000年首次「國際母語日」名列聯合國年度活動起，聯合國教科文組織每年均為此節日訂有主題。早期強調語言多樣性，呼籲各國必須展開行動搶救數以千計的瀕危語言。之後關注兒童教育如多種語言學習、如何利用資訊與傳播技術保護和促進語言多樣性、用以促進母語教學與語言多樣的媒介、教學優質化與全納式的母語教學等。近年則以落實多語種教育與維護語言多樣性以人類永續發展為目標；強調締約國必須「為教育和社會融合培養多語種能力」以及「利用技術促進多語言學習：挑戰與機遇」。

誠如聯合國教科文組織總幹事Irina Bokova在2017年「國際母語日」致辭中指出，人類用語言表達自我、形成思想與定義自己。若無彼此對語言多樣性的尊重，人類之間就不可能有真正的對話與合作。當人進入語言多樣性環境，就能激發好奇心，有助增進各民族間相互瞭解。是以個人學習多種語言乃是其對和平的承諾。多語言教育是實踐永續發展目標的必要手段，在教育和媒體中使用母語對於改善個人學習、培養自信與自尊至關重要，也是促成永續發展的動力。⁴

2018年「國際母語日」主題為「保持語言多樣性並促進使用多種語言以支援永續發展目標」。聯合國教科文組織強調兒童使用母語學習的效果是其他方式難以企及的。因此鼓勵在網際網路使用母語成為常態。此亦與聯合國推動之「永續發展目標」(SDGs)之四相關。⁵

2019年「國際母語日」主題是「原住民語言對發展、和平建設與和解的重要性」。

2020年「國際母語日」主題是「語言無國界」。強調世人應體認對語言及文化多樣性的承認與尊重能加強社會的團結與凝聚力。為社會內部與社會之間建立長久和平的基礎。

2021年「國際母語日」主題是「為教育和社會融合培養多語種能力」。有鑒於母語教育必須從幼兒時期開始，聯合國教科文組織呼籲各國重新思考多語言環境下的包容性政策。在幼童教育與護理(ECCE)中採取多語言(包括手語)的包容性教學，讓所有兒童能以多語言共同生活和學習。⁶

2022年「國際母語日」的主題為「利用技術促進多語言學習：挑戰與機遇」。教科文組織關切現代科技在推動多語言教學與支援全民教育的作用與潛在影響。總幹事Audrey Azoulay在致辭中引用Diadié Dembélé作品的描述，提醒世人每一種語言都有其處理與思考事物的特定模式。因此，語言不僅是交流方式。對個人而言，學習或遺忘一種語言有如迎接新世界的出現或目睹舊世界逝去。兒童入學之初就須經歷這一過程——學習一種語言的同時，也可能忘卻他們從小熟知的語言以及這語言所啟開的世界。據統計全世界每十名學生中就有四人無法獲得以自己最能表達或理解的語言所提供的教育。與母語疏離不僅是個人問題也將影響到所有人。語言多樣性是人類共有財產，對其加以保護是一種普遍責任。是以在面對網際網路中語言單一化的趨使，人類也必須為保存母語

而警醒。必須讓數位傳播科技為多語言學習以及資訊傳遞服務，從而使每個人都能在不放棄母語的前提下去發現其他語言。⁷

近五年的「國際母語日」主題反覆呼籲各國乃至於人類全體必須積極捍衛語言和文化的多樣性，因為這種多樣性構成我們共有人性的普遍基礎。人類所發展的科技文明也應為達成此目標而做出貢獻。

肆、紀念「國際母語日」，政府勿忘其維護與促進母語的積極義務

政府為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，已於2019年1月施行《國家語言發展法》。該法將台灣固有族群使用之自然語言及台灣手語均列為國家語言，強調國家語言一律平等，國民使用國家語言應不受歧視或限制，⁸主管部會為文化部。條文中固然提到面臨傳承危機之國家語言，政府應優先推動其傳承、復振及發展等特別保障措施。為此，政府應建構國家語言之調查機制，建立資料庫。⁹強化國家語言相關學習資源、保障國民使用國家語言之權利及提供使用機會、提升人民之國家語言能力及公務服務品質。¹⁰該法亦授權政府得指定特定國家語言為區域通行語之一，訂定其使用保障事項。¹¹

2018年行政院向立法院提出草案時，文化部即以新聞稿聲言：「本法草案是從語言保存及永續發展觀點進行規劃，表達政府積極推動『國家語言』的重要宣示，並透過法令優先保障『面臨傳承危機』的國家語言得以永續傳承與發展，積極改善『母語消逝或斷層』危機、營造多元語言友善環境，以提升台灣民主價值。」¹²迄今該法施行已歷三載，政府是否如法規要求——落實該法預期保障各族群母語使用者的教育、傳播與公共服務權利，讓每位國人都能以使用自己的母語為榮，全力支持各語言復振、傳承與發展？除此之外，政府能否具體呼應聯合國教科文組織在「國際母語日」每年主題所訴求的目標？這是很值得國人檢討的。

根據《國家語言發展法施行細則》第5條，文化部至遲在2021年7月前必須提出《初次國家語言發展報告》，之後每四年提出《國家語言發展報告》。同時政府應配合《國家語言發展報告》，優先推動本法第7條面臨傳承危機國家語言之特別保障措施。《國家語言發展報告》內容包括：「一、國家語言發展情形及願景。二、面臨傳承危機國家語言之種類、傳承及發展情形。三、面臨傳承危機國家語言之復振措施。」筆者搜尋網路與文化部網頁，尚未能發現「初次國家語言發展報告」文本。再經查閱《2021國家語言發展會議手冊》，手冊中雖羅列政府必須提出這份報告的所有法律依據，唯手冊中卻未提到該初次報告的內容。¹³因此筆者無法確定政府是否已落實提交《初次國家語言發展報告》的法律義務。

在《國家語言發展法》（以下簡稱本法）施行三年後，國人仍無法確認政府是否已依法為保障國家語言乃至於個人的母語權利制定施政架構、相關法律及政策。況且，該

法未明訂國家有主動為人民提供語言服務的積極義務，無從確保人民無庸特意提出要求即可便利地獲取政府服務。該法未在司法、行政機制中建立有效的申訴機制以解決及糾正個人或群體語言權利受到忽視的問題。換言之，語言權利尚未具有司法可訴性。現行規定未能正視長久以來政府的語言偏好已經造成社會大眾對「非國語語言」的偏見及刻板印象。若欲令「非國語語言」取得與國語相當的平等地位，實須政府更為積極的具體作為。

其次，本法未明訂國家必須立即作為與核心義務的內涵。對於調查、推動、保障、落實之作為欠缺考評機制，亦未列出必須立即履行的核心義務。該法對於面臨傳承危機之國家語言未能具體標明，並規定必須積極搶救、復振之必要措施的內容。也未明訂各級政府機關執行保障語言發展規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。根據文化部2021年公布資料顯示，依照聯合國教科文組織提出的語言活力指標（**Factors of Language Vitality**）作為評估語言瀕危程度的依據，台語屬於第三級的「明確危險」，客語在第三級「明確危險」至第二級「嚴重危險」之間；馬祖語屬於第二級「嚴重危險」；原住民族語在第二級「嚴重危險」至第一級「瀕臨滅亡」。¹⁴惟如何搶救，仍需政府積極作為。

第三、根據文化部提供之有關推動《國家語言發展法Q&A》所示，各級學校提供語言課程，供學生「選擇其中一種來學習」，而非每項語言都要學習。因此不會強迫學校必須對學生教所有語言，也不會要求學生要學習所有語言。¹⁵此與聯合國教科文組織所期待各國推動多語言教學的目標相去甚遠。且現行政策並非以提供學童以其母語進行學習為目標，也未明訂國家必須滿足母語教學所需資源與師資的充足性（**Availability**）、可取得性（**Accessibility**）、可接受性（**Acceptability**）與適應性（**Adaptability**）。¹⁶

第四、本法並未強調政府必須提供兒童能在教育場所與近用媒體時使用母語的環境，也未要求政府必須提供多語言環境，讓所有兒童共同生活、學習與享受多元文化。政府亦應提供人民以母語進行的高品質公眾教育包括高等教育與成人教育。尤應避免在低年級使用一種語言授課，之後完全轉由另一種語言授課，這可能導致高輟學率或不及格率，甚至會造成少數民族的母語讀寫能力處於較低水準。

第五、語言核心是體現語言使用者的自我認同與定義。國家除允許個人在公私領域使用個人母語形式的姓名，也應允許以母語標示地名及街道名稱。這部份猶待政府努力促成。

第六、本法未明訂保障人人能運用國家語言享有媒體與網際網路以傳播與接收資訊之權利。政府應提供資源令公私媒體以國家語言進行公共服務，特別是須提高少數群體在公共事務的參與度。

第七、本法並未要求政府在公共教育積極採取符合國際標準的語言政策。¹⁷且因政府

將新住民語言歸類為移民語言，不在本法保障的國家語言範圍之內。無論是新住民或其子女使用母語的權利，未能受到《國家語言發展法》的保障。

簡言之，政府依法保障國家語言的責任並未完整、明確，且其保證程度與範圍遠窄於國家應履行保障人民使用母語的權利。筆者建議政府應採取以人權為本的方式保障個人與族群使用母語的權利。肯定並強調從人權角度看待語言權利敦促政府各部門必須援引國際人權法以應對。透過「承認—落實—改進」三步驟，確保國家當局有效地履行其義務。國家應強化現有機制，確保個人語言權利在地區乃至於全國得到促進與保護。政府應將語言權利的國際標準轉化為國內法規、政策及推動程序。必須徹底檢討，修正有可能或已經導致相當一部分國人遭到排斥或邊緣化的政策與措施。

伍、結論：建立一個符合人性尊嚴以及促進友善和平的語言環境

南非前總統曼德拉（Nelson Rolihlahla Mandela）曾說：「若你用人能明白的語言與之交談，你的訊息可以被人的大腦所吸收。若你能用他人的母語與之對話，那麼你的意念就能觸動其心。」（If you talk to a man in a language he understands, that goes to his head. If you talk to him in his language, that goes to his heart.）當個人的母語可被遺忘與否認，意謂其個體價值也能被遺忘或否認。母語豈只是語言，母語亦與個人尊嚴、民族自決與文化認同息息相關。

台灣社會是由移民所組成。若要將這來自不同地區、使用不同語言的人民與本地原住民結合成一公民國家，就必須建立一個能尊重個體獨特性，也能確保各民族平等往來的環境。語言不僅是溝通訊息的媒介，語言更是形塑群體內外之間友善和平與互助發展的基礎。語言多樣性以及多語言教育令個人自我認同與定義得以實現，有助於彰顯人性尊嚴。進而催化、促進彼此尊重包容的社會環境。甚願在未來每一年的「國際母語日」，國人能看到台灣的母語教育與多語言環境逐步建構發展，且能臻於美善。

【註釋】

1. 參考聯合國大會決議A/RES/56/262。
2. 參考《第11號一般性意見》之第21、56、78、80點。
3. 參考聯合國大會決議A/RES/45/158。
4. Message from Ms. Irina Bokova, Director-General of UNESCO, on the occasion of International Mother Language Day, February 21, 2017, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247320_eng>.
5. UNESCO, “International Mother Language Day 2018,” <<https://en.unesco.org/commemorations/motherlanguageday/2018>>。（最後瀏覽日：2022年3月20日）

6. UNESCO, “2021 International Mother Language Day Fostering multilingualism for inclusion in education and society,” <https://en.unesco.org/sites/default/files/imld_2021_concept_note_en.pdf>. (最後瀏覽日：2022年3月20日)
7. UNESCO, “International Mother Language Day,” <<https://webarchive.unesco.org/20211230102641/https://en.unesco.org/commemorations/motherlanguageday>>. (最後瀏覽日：2022年3月20日)
8. 《國家語言發展法》第4、5條。
9. 《國家語言發展法》第7、8條。
10. 《國家語言發展法》第9、10、11、13條。
11. 《國家語言發展法》第12條。
12. 參考〈行政院會通過「國家語言發展法」草案〉，《行政院官網》<<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/4f5456b5-47a1-4036-8389-64ce8610b7aa>>。(最後瀏覽日：2022年3月20日)
13. 參考《2021國家語言發展會議 正式大會手冊》，<<https://themefile.culture.tw/file/2021-10-08/66e426a5-8731-4d14-8d52-8fa935a216c4/2021%E8%AA%9E%E7%99%BC%E6%9C%83%E8%AD%B0%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E5%A4%A7%E6%9C%83%E6%89%8B%E5%86%8A.pdf>>。(最後瀏覽日：2022年3月20日)
14. 同前註，附錄二。
15. 參考〈五、國家語言發展法（五）Q&A〉，《文化部官網》，<https://www.moc.gov.tw/content_275.html>。(最後瀏覽日：2022年3月20日)
16. 參考鄧衍森，〈經濟社會文化權利國際公約第十三條及第十四條—教育權〉，《法務部官網》，<<https://www.moj.gov.tw/Public/Files/201308/382617493133.pdf>>。(最後瀏覽日：2022年3月20日)
17. 國際標準包括：《經濟、社會及文化權利國際公約》第2（2）條、第13條；《公民與政治權利國際公約》第26、27條；《消除一切形式種族歧視國際公約》第5（e）（5）條；《兒童權利公約》第2條、第8條、第29條、第30條；《語言和教育原則》原則1、「在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的人的權利宣言」第4條、《聯合國秘書長關於種族歧視和保護少數群體的指導說明》建議1。◆