

# 客家基本法之制定與發展： 兼論 2018 年修法重點

王保鍵\*

## 《摘要》

本文以文獻分析法，運用公共政策理論及行政法學概念，探討客家基本法之制定（2010 年）與修正（2018 年），獲致：1. 客家基本法之制定與修正，與政策窗開啟（政治流的變化），密切相關。2. 2010 年客家基本法以客家族群「集體權」保障為主，2018 年客家基本法，將「個人權利」保障機制入法，並實施客語為國家語言、通行語言、教學語言。3. 2018 年客家基本法建構出多元的客家政策工具，並以「客語」的保存及推廣為法制建設重心。此外，探索客家文化在「精神」、「物質」、「智力」、「情感」等特徵之總和，應為下一階段法制建設的重心。

[關鍵詞]：客家基本法、客家語言、政策窗

---

投稿日期：107 年 2 月 17 日。

\* 國立中央大學客家語文暨社會科學學系助理教授，e-mail: d93341008@ntu.edu.tw。

## 壹、前言

在 1980 年代民主轉型浪潮下，臺灣社會出現「族群」分類概念，並成為原住民及客家「族群運動」基礎（王甫昌，2008）。1987 年《客家風雲雜誌》發行及 1988 年的「還我母語」大遊行，驅動臺灣客家運動的發展。<sup>1</sup> 臺灣客家運動迄今已有 30 年，相關具體成果為：1. 設立「客家事務專責機關」，即成立行政院客家委員會（2012 年 1 月 1 日改制為客家委員會）；2. 建構「客家知識體系」，包含中央大學客家學院、交通大學客家文化學院、聯合大學客家研究學院、高雄師範大學客家文化研究所、以及屏東科技大學客家文化產業研究所等「三院二所」；3. 建置「客家傳播媒體」，包含 2003 年 7 月 1 日開播的「客家電視頻道」<sup>2</sup> 及 2017 年 6 月 23 日開播的「講客廣播電臺」；4. 2010 年制定客家基本法。

按「基本法」具有「憲法之補充法」效力，客家基本法為客家發展重要里程碑，並具有：1. 建構客家政策與事務推動之制度化機制，如將「客家人」、「客語」、「客家族群」等定義予以實定法化，或以「客家文化重點發展區」賦予「客庄」法定地位等；2. 將客家委員會成立以來所推行的相關行政措施，提升為「法律」層次，如辦理客語認證與推廣、落實客語無障礙環境、發展客語生活化之學習環境、獎勵客家學術研究等。然而，客家青年人及都會區客家人之客語流失危機日益嚴峻，客家事務更擴及文化產業及生活營造等領域，政府陸續推出新興重大客家政策（如國家級浪漫臺三線、客庄伯公醫療行動網），確實需要更多元的政策工具，俾利提升客家施政量能，故政府於 2018 年 1 月 31 日修正公布客家基本法。

當代客家事務，在制度化及法制化發展下，「國家機器」已成為推動客家政策的引擎，政府的「制度」設計深刻地影響客家族群的「行為」。本文以文獻分析法，以兩個主題為探討重心：1. 運用公共政策理論研究客家基本法為何得以制定與

---

<sup>1</sup> 關於臺灣客家運動的起點，約略有兩種觀點：1. 1987 年 10 月 25 日，發行《客家風雲雜誌》（邱榮舉，2015；張維安，2015：106）；2. 1988 年 12 月 28 日，臺北「還我母語」大遊行（宋學文、黎寶文，2006）。

<sup>2</sup> 2003 年 7 月 1 日，客家電視頻道正式開播，剛開始由行政院客家委員會每年依法招標，並先後由臺視、臺視文化與東森電視等商業電視臺承攬；但因一年一標之穩定性與連續性均不足，遂於 2007 年 1 月 1 日，依無線電視公股釋出條例規定，改委託財團法人公共電視文化事業基金會辦理。

修正？2. 運用行政法學理論，解析新修正客家基本法，對客家事務的推動及發展有何影響？

## 貳、理論分析

本文在公共政策理論面向，將就政策窗理論予以探討；在行政法學理論面向，將討論法律位階理論，俾作為後續討論客家基本法之基礎。

### 一、政策窗理論

1951 年 H. D. Lasswell 與 Daniel Lerner 出版《政策科學—範疇與方法的最近發展》一書，開啟「政策科學」（Policy Science）研究的新領域。在界定公共政策時，Dye（1998: 3）的政府選擇作為或不作為的過程（whatever governments choose to do or not to do）是較被廣泛使用之定義。意即，公共政策並非僅探討政府的行動（action），也要注意政府的不行動（inaction）。

傳統的公共政策的研究途徑，階段論者（或稱循環論）觀點，將公共政策運作分成問題認定、議程設定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估等六個階段（Dye, 1998: 28）。<sup>3</sup>「階段論」是將政策產出過程劃分為若干階段，就各階段所涉及各項相關要素與活動深入探討，並強調各階段的順序性（吳定，2009；謝雨豆、郭昱瑩，2014），不同的階段的政策活動與政府部門的職能分工相關，如政策合法化與立法部門的職能高度相關。

階段論者將政策過程視為具有順序性的客觀理性分析過程。然而，階段論者無法解釋特定事件對政策產出的關鍵性影響，如 2013 年 7 月陸軍發生某下士不當管教致死，引發「白衫軍運動」，迫使立法院於 2013 年 8 月召開臨時會以「修法一

---

<sup>3</sup> 為避免以正確的方法解決了一個錯誤的問題之「第三類型錯誤」（type III error）（Schwartz & Carpenter, 1999）缺失，Dunn（1994）認為政策分析中「問題建構」有其優先性。Howlett（2009）指出，公共政策的各個階段即是進行問題解決（problem-solving）過程：如議程設定為問題識別（problem recognition）、政策規劃為設計問題解決方案（proposal of solution）、政策合法化為選擇問題解決方案（choice of solution）、政策執行為實施解決方案（putting solution into effect）、政策評估為監測結果（monitoring results）。

次到位、實施分兩階段」火速修正軍事審判法。在政治的真實世界中，決策者的有限理性，或政治事件驅動政策產出等情境，都無法以階段論觀點來解釋，遂有「反階段論」的興起，將政策過程視為非理性分析之政治活動過程。諸如，Paul A. Sabatier 的「倡導聯盟」(advocacy coalition)，或 John W. Kingdon 的「政策窗」(policy window)，或 R. A. W. Rhodes 等人的「政策網路」(policy network) 模式等(吳定，2009：9)，都可歸類於反階段論者。

Kingdon 的「政策窗」模式係以垃圾桶決策模式(garbage can model)為基礎所提出的多元流(multiple-streams)的理論概念(魯炳炎，2009)。基本上，Kingdon 以問題流、政策流、政治流之三流匯集(three streams converge)，為政策窗開啟的時機：1. 問題流(problem stream)：指一個議題具有公共性，並獲得政府重視，納入政府議程，構思解決方案；2. 政策流(policy stream)：指由政府官員、民意代表、學者專家、利益團體等政策社群(policy community)分析政策問題，並提出各種可能的解決方案；3. 政治流(politics stream)：指執政權的更迭、國會政黨席次結構的改變、民意的變化等(Béland & Howlett, 2016; Howlett, McConnell, & Perl, 2014; Kingdon, 1995; Ridde, 2009)。

若將問題流、政策流、政治流之三流匯集，政策窗開啟，進入政策制定程序，將匯流(streams converge)與政策議程設定階段(agenda-setting stage)串接，又可分為：1. 三合一新支流模式(three-into-one tributary model)：三流匯集讓政策窗開啟，轉化為政策制定程序的新支流(policy process stream)；2. 三流兩階段模式(three streams two stages model)：第一階段為 Kingdon 的三流匯集，促使政策窗開啟；第二階段為過程流(process stream)、政策流、政治流(Howlett et al., 2014)。

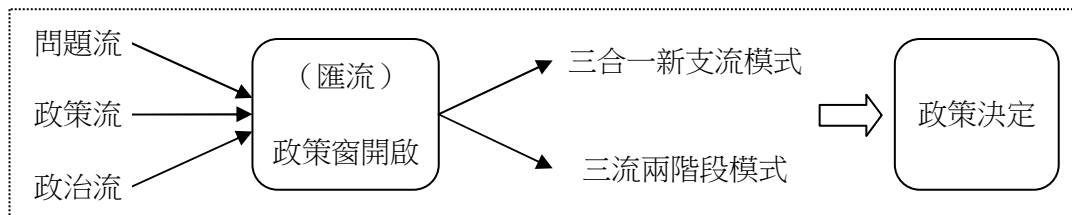


圖 1 政策窗開啟與政策議程設定

資料來源：整理自 Howlett et al. (2014)。

本文將運用政策窗理論模式，探討 2010 年制定客家基本法及 2018 年修正客家基本法。

## 二、法律位階理論

依中華民國憲法第 171 條第 1 項規定，法律與憲法牴觸者無效；憲法第 172 條規定，命令與憲法或法律牴觸者無效。又中央法規標準法第 11 條規定，法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。上開條文形成「法律位階理論」之基礎。

### （一）憲法與基本法

我國為單一國（unitary state）體制，採行成文憲法。許多公共政策的推動，以制定「法律」為執行依據。為確立政府推動特定事務之基本方針與原則，並作為相關下游法律制定之準據，我國法制發展出「基本法」之體例。

「基本法」，具有確立政策方向、政策目標、架構該領域法體系規範之功能。諸如，科學技術基本法、教育基本法、通訊傳播基本法、環境基本法、原住民族基本法、客家基本法等。此外，部分法律雖無基本法之名稱，卻有基本法之實質規範效果，如依據憲法第 118 條及憲法增修條文第 9 條第 1 項制定地方制度法為實施地方自治之準據，具有地方自治之基本法性質。

客家基本法乃推動全國客家事務所建立之制度性規範，為憲法增修條文第 10 條第 11 項前段（國家肯定多元文化）之基本國策理念的具體化，具有連結憲法與一般各別法律關係之作用，舉凡涉及客家事務者，固不得違反客家基本法之規範，更應優先其他法律而適用，以賦予客家基本法來自基本法效力上之特殊位階（客家委員會，2017）。

而客家基本法之特殊位階性，可藉客家基本法及國家語言發展法草案競合，予以闡明。客語為國家語言，客家基本法第 3 條第 1 項定有明文，而實施客語為通行語之規範涉及：1. 客家基本法第 4 條規定，係由客家委員會公告客家文化重點發展區，並實施客語為通行語；2. 依行政院 2018 年 1 月 4 日第 3583 次會議通過國家語言發展法草案第 12 條規定，特定區域通行之國家語言，由直轄市、縣（市）主管機關，經該地方立法機關議決後，指定之。上開兩種法律對客語為通行語規範不一

致，基於客家基本法之特殊位階，及國家語言發展法草案第 1 條第 2 項規定，自應優先適用客家基本法規定，由客家委員會公告客語為通行語之實施區域。

## (二) 法規命令與行政規則

行政命令，有兩種分類方式：1. 依中央法規標準法第 7 條規定，可分為「職權命令」及「授權命令」兩類；2. 行政程序法將行政命令分為「法規命令」（第 150 條）及「行政規則」（第 159 條）兩類，並於同法第 174 條之 1 設有「定期失效條款」。<sup>4</sup> 而若就「授權命令」之性質，可分兩種屬性：一為可對外部發生法律效果的「法規命令」，另一為「無」對外部發生法律效果之命令，如組織規程、辦事細則。

區辨「法規命令」與「行政規則」，有助於理解客家基本法之法制建設進程。按「法規命令」與「行政規則」之差異為：1. 法規命令之位階高於行政規則（行政院法規委員會，2011：445）；2. 限制人民權利或課予人民義務或其他重要事項之規定，必須以法律授權之命令（法規命令），且其授權目的、內容及範圍必須具體明確；而行政規則，不得就法律保留事項為規定，且規定內容不得牴觸法律授權之命令（各機關依行政程序法修訂主管法規之參考原則第 2 點及第 4 點）；3. 法規命令之名稱為「規程」、「規則」、「細則」、「辦法」、「綱要」、「標準」、「準則」等 7 種；至於行政規則之名稱，除避免與法規名稱相同外（中央行政機關法制作業應注意事項第 2 點及第 6 點），應依其性質以「要點」、「注意事項」、「作業程序」、「須知」、「原則」、「基準」、「規範」定名，其性質特殊者，並得以「章程」、「範本」、「方案」、「補充規定」、「表」定名（臺北市法規標準自治條例第 37 條第 2 項）。

此外，依司法院釋字第 707 號解釋理由書指出，「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令」。

---

<sup>4</sup> 行政程序法第 174 條之 1 規定，本法施行前，行政機關依中央法規標準法第 7 條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後 2 年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。

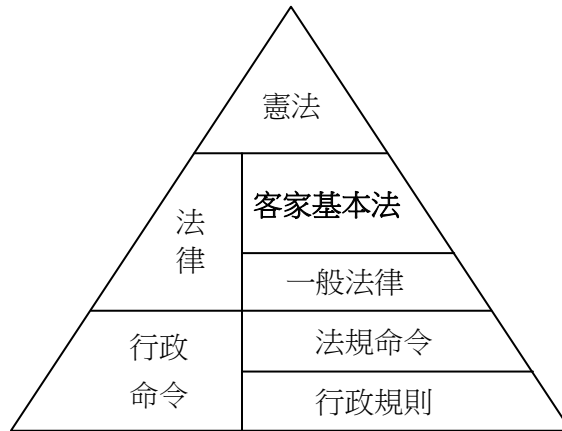


圖 2 法律位階

資料來源：本研究繪製。

客家委員會實務運作上，在 2018 年以前，客家委員會所發布的「法規命令」，並非依據客家基本法（2010 年），而係依據其他法律：如依規費法第 10 條第 1 項規定，訂定客語能力認證考試規費收費標準及客家委員會客家文化發展中心苗栗客家文化園區場地設備使用規費收費標準；或依獎章條例第 9 條第 1 項規定，訂定客家委員會專業獎章頒給辦法。而客家委員會為推動客家基本法（2010 年），並無訂定法規命令，而是大量運用行政規則，如客家委員會獎勵客語績優公教人員作業要點、客家委員會推行公事客語無障礙環境補助作業要點、客家委員會獎助客家學術研究計畫管制考核實施計畫、客家委員會臺三線識別標誌授權非營利使用原則等。<sup>5</sup>

為完善客家事務之法規範體系，2018 年修正之客家基本法，除新增相關執行性規定外，並以「日出條款」規範待立法事項，以及以明文授權行政機關訂定「法規命令」。依修正後客家基本法第 4 條第 3 項、第 11 條第 2 項、第 12 條第 2 項、第 12 條第 3 項、第 16 條第 2 項規定，授權訂定客家文化重點發展區通行語實施辦法、客語能力認證辦法、客語師資培育及聘用辦法、推動客語教學語言獎勵辦法、客家知識體系發展獎勵辦法等 5 種法規命令。上開法規命令訂定，有涉及中央法令

<sup>5</sup> 客家委員會訂定的部分行政規則，縱使於要點第一點明定客家基本法之依據條文，但因母法並未授權訂定法規命令，故其性質仍是「行政規則」；如客家委員會獎勵客語績優公教人員作業要點。

而須進行跨部會協調工作者，如涉及原住民族語言發展法及師資培育法之協調；亦有涉及地方負擔經費者，依司法院釋字第 550 號解釋意旨，需與地方自治團體進行協商。

## 參、客家基本法之制定及修改

臺灣客家運動的發展，以還我母語（還我客家話）為訴求，並以客語傳承為核心問題，訴求建構客語公共性、平等性之制度性保障機制。客家基本法之制定與修改，一方面是客家族群保障機制之法制化過程，另一方面也是國家語言傳承、復振及發展之法制化過程。

### 一、客家基本法之制定

檢視行政院客家委員會組織條例之立法審議過程，可觀察到行政院客家委員會之成立，旨在處理客語傳承問題。立法院於 2001 年 4 月 18 日法制、內政及民族兩委員會聯席會議審查行政院客家委員會組織條例草案，時任行政院客家事務委員會籌備處兼主任徐正光報告時指出，「建立客家語言的存續機制」為行政院客家委員會成立後的第一項施政重點，具體策略包含：1. 成立客語教育委員會，2. 推動語言平等使用法案，3. 獎助幼稚園客語實驗教學，4. 表揚對客家母語教學有貢獻之教師及學校（立法院，2001：6-7）。為研擬語言平等使用法案，行政院客家委員會於 2002 年委託施正鋒及張學謙進行語言政策及制定「語言公平法」之研究，擬議語言公平法草案。

嗣後，因推動客家事務之政策工具不足，<sup>6</sup> 及受到原住民族基本法（2005 年）公布施行之影響，<sup>7</sup> 行政院客家委員會於 2006 年 5 月 29 日召開「建構臺灣客家文

---

<sup>6</sup> 2001 年 5 月 16 日公布行政院客家委員會組織條例，設立「行政院客家委員會」，但未制定任何其他推動客家事務的相關法律，在「有組織法，無作用法」架構下，推動客家事務之政策工具（policy instruments）選擇，侷限於以預算補助為主的政策工具；相關的政策推動，在法令依據上，也僅能以「非直接對外發生法規範效力」之「行政規則」（行政程序法第 159 條）為規範基礎。

<sup>7</sup> 2004 年成立的臺灣客家研究學會，向客家委員會提出建言，希望能仿效原住民族基本法，制定客家基本法（施正鋒，2013）。



化發展基礎」座談會，由主任委員親自主持，並邀集徐正光、蕭新煌等學者專家，就建構臺灣客家文化發展基礎，擘劃客家社會藍圖等議題交換意見，並決定成立「客家發展策略小組」，由徐正光擔任召集人。<sup>8</sup>「客家發展策略小組」成立後，隨即進行客家基本法草案研擬工作（施正鋒，2013；曾建元，2016）。

事實上，2000 年總統大選，我國首度政黨輪替，民進黨執政後，關注於族群語言議題：教育部於 2001 年擬具語言平等法草案，2003 年行政院核示將語言平等法草案研議、制定等事項移由文化建設委員會主政，2008 年行政院會議通過國家語言發展法草案並送請立法院審議（行政院新聞傳播處，2018）。<sup>9</sup>

意即，延續還我母語大遊行之基調，公共政策之「問題流」仍為客語傳承問題，在「政策流」已有制定專法以建構客語存續機制之政策構思。但因當時行政權與立法權分屬不同政黨，屬「分立政府」（divided government），「政治流」尚未成形，「時機」（window of opportunity）未到，政策窗（policy window）無法開啟。

2008 年總統大選，國民黨馬英九提出的客家政策主張包含 3 個原則及 3 個重點，並主張：「運用必要的法律和行政途徑，提升客家族群的整體地位，具體措施包括：設置客家文化重點發展區，促進其文化傳承與發展；立法建立公事語言制度，確立客語的平等地位；同時加重各項有力措施，以增進客語的學習與傳揚（國家政策研究基金會，2008）」。<sup>10</sup>顯見客語傳承的問題，及制定專法的政策主張，已為國民黨所吸納。

馬英九就任總統後，推動客家基本法之立法，當時立法院多數黨亦為國民黨，形成行政權與立法權同屬一政黨的「一致性政府」（unified government），在政治流的變化下，讓制定客家基本法之政策窗開啟。<sup>10</sup>

<sup>8</sup> 參閱客家委員會全球資訊網大事記網頁（<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=445&PageID=34638>）（檢閱日期：2018 年 5 月 15 日）。

<sup>9</sup> 2004 年 10 月 17 日，文化建設委員會（現已改制為文化部）召開「族群與文化發展會議」，邀請蕭新煌、柏楊、阮銘、廖瓊枝等人，時任總統陳水扁表示，推動「國家語言發展法」已刻不容緩（徐珮君，2004）。至 2008 年 1 月 30 日行政院第 3078 次會議通過國家語言發展法草案總說明，總說明首段指出：「臺灣社會擁有多元族群，為多元語言及文化國家；近年來民間迭有以『還我母語』表達族群平等之訴求……」。

<sup>10</sup> 2010 年 1 月 27 日公布施行客家基本法，促使客家事務產生 3 個主要的變化：1. 客家政策由二主軸，調整為三重心：由原來重視語言及文化傳承二大主軸的政策取向，增加「繁榮客庄」之「經濟」取向，成為以「傳承客家語言」、「發揚客家文化」及「繁榮客庄

按促成政策窗開啟的原因為：1. 問題流的改變，新的問題出現並獲得公眾的注意；2. 政治流的改變，政黨輪替、政府官員更迭、政黨國會席次變化等情勢變遷（陳恆鈞、劉紹祥，2007）；3. 發生重大爭議或危機事件（Howlett et al., 2014）。1988年12月28日的還我母語大遊行，設定客語傳承為客家發展的核心問題，2001年行政院客家委員會設立之際，已有制定語言平等法草案以建構客語存續機制的構思，後受原住民族基本法施行衝擊，2006年行政院客家委員會就已邀請學者專家成立專案小組擬議客家基本法草案，客語傳承問題持續存在。而2008年5月政黨輪替，由「分立政府」轉變為「一致性政府」，<sup>11</sup> 政治流改變，促使政策窗開啟，讓客家基本法進入政府議程。

進一步運用 Howlett 等人的政策窗模型（圖 1），檢視客家基本法的立法過程，可以觀察到，行政院 2009 年 10 月 22 日第 3167 次會議通過並送請立法院審議之客家基本法草案，共計 14 條，未有「全國客家日」之規定；係於立法院審議客家基本法草案時，採用立法委員管碧玲等 26 人所擬具客家基本法草案第 15 條。<sup>12</sup>

## 二、客家基本法之修正

按法律之實施，其法效性及拘束力，須以強制力為後盾。然而，2010 年客家基本法僅為一般性、原則性的規範，無強制力，僅為「訓示」規定性質，致使客家基本法之政策工具，有其侷限性，且缺乏作用法性質之執行性規定，而損及預期政策

---

文化產業」三重心的客家政策方向。客家委員會也因應基本法之制定，而調整內部組織結構，新設「產業經濟處」。2. 提升既存的政策工具之法規範位階：將客委會已運行的政策工具，由「行政規則」提升至「法律」層次，如行政院客家委員會補助大專校院發展客家學術機構作業要點（2003 年）、行政院客家委員會推動客語生活學校補助作業要點（2003 年）、行政院客家委員會推展海內外客家事務交流合作活動補助要點（2002 年）等已推行業務，提升至客家基本法規範。3. 創設新的政策工具：在法律層次，增加新的政策執行機制，諸如「客家文化重點發展區」、「國家考試設立客家事務相關類科」、「訂定全國客家日」等。

<sup>11</sup> 2000 年 5 月 20 日，我國首度政黨輪替，民進黨陳水扁就職總統，立法院多數黨為國民黨，屬「分立政府」。至 2008 年 5 月 20 日，第二次政黨輪替，國民黨馬英九就職總統，立法院多數黨仍為國民黨，轉變為「一致性政府」。

<sup>12</sup> 立法院審議客家基本法草案計有兩案，一案為行政院函請立法院審議者，另一案為立法委員管碧玲等 26 人所擬具者，訂定全國客家日之條文。

目標（傳承客語）之達成。例如，客家委員會依 2010 年客家基本法第 10 條（現為第 15 條）規定，積極結合各級學校，發展客語生活化之學習環境；然而，客家委員會培育並認定的「客語薪傳師」，如欲在學校擔任客語老師（客語教學支援工作人員），就會受到國民教育法及國民中小學教學支援工作人員聘任辦法之限制。

再者，長期以來，一直有將族群語言定位為國家語言，並在法律層次保障各語言的平等地位之政策倡議，如陳水扁總統主政時所提出國家語言發展法草案。2011 年 7 月 3 日，臺灣客家聯盟等團體於《自由時報》發表聲明，呼籲朝野政黨重新提出並充實過去已討論過的國家語言發展法（蕭阿勤，2012：8）。總統候選人蔡英文隨即將客語列為「國家語言」之一的政策主張（ETtoday 政治中心，2011）；然而，2012 年的總統選舉結果，蔡英文敗選，政治流未改變，政策窗無法開啟。

2016 年總統大選，蔡英文再度提出，客語為「國家語言」，應進入公共領域之政策主張（謝幸恩，2015），選舉結果，除蔡英文當選總統外，更重要的是，立法院由民進黨取得多數席次，再度形成完全執政的一致性政府，<sup>13</sup> 政治流改變，讓修正客家基本法之政策窗開啟。

事實上，早在陳水扁主政時，就已提出國家語言專法之立法草案，惟當時屬「分立政府」，無法完成立法。客家基本法之修正，是國家整體族群語言法制建設工作的一部分；即以制定國家語言發展法草案及原住民族語言發展法，暨修正客家基本法等三部法律為中心，就「國家語言」、「地方通行語言」、「教學語言」三層面，展開族群語言立法工作。而 2016 年 5 月 20 日，我國第三次政黨輪替，政策窗開啟，已完成原住民族語言發展法之制定，客家基本法之修正，國家語言發展法草案已通過立法院教育委員會之審查。

綜上，客語瀕危、客語為國家語言等議題之「問題流」存在已久，亦存有制定（修正）法律之倡議（政策流），惟因「政治流」未有變化，「時機」未至，無法成就。適逢 2008 年及 2016 年兩次政黨輪替，政治流改變，形成行政權及立法權皆由同一政黨所掌握的「一致性政府」，促使政治流與問題流、政策流三流匯集，政策窗開啟，並在政黨政治理念差異下，國民黨選擇單獨制定客家基本法，民進黨選

<sup>13</sup> 2016 年 1 月 16 日總統副總統選舉與立法委員選舉合併舉行投票，選舉結果，立法院由民進黨取得過半數席位，第 9 屆立法委員於同年 2 月 1 日就職，民進黨為多數黨，總統蔡英文於 5 月 20 日就職，故 2 月 1 日至 5 月 20 日屬「分立政府」。

擇搭配其他法律修正客家基本法。<sup>14</sup>

## 肆、2018 年客家基本法之制度設計

2018 年修正的客家基本法，所建構的制度性機制及其對客家發展的影響，討論如次。

### 一、個人權利保障之入法

2010 年客家基本法採客家族群「集體權」保障，尚未有「個人權利」保障之建構。2018 年修正客家基本法，將「個人權利」保障機制入法，為一重大進程；然而，在行政院審議法案過程中，個人權利是否應納入基本法規範，曾經遭受法制單位的挑戰。

客家委員會於 2017 年 2 月提報行政院審議客家基本法修正草案第 12 條第 1 項規定：「人民有要求以客語作為學習語言之權利」，以及第 14 條第 1 項規定：「人民有要求以客語接近使用政府服務及公共資源之權利」。案經行政院政務委員林萬億於 2017 年 3 月 9 日召開「審查客家基本法修正草案會議」，<sup>15</sup> 行政院法規委員會援引 2003 年 4 月 17 日行政院法規委員會諮詢會議關於「基本法制定之必要

---

<sup>14</sup> 按立法院內政委員會審查客家基本法修正草案，客家委員會主任委員李永得報告時指出：2017 年 6 月 14 日公布原住民族語言發展法，已明確揭示原住民族語言為國家語言，國家語言發展法草案對國家語言之定義亦指臺灣各固有族群使用之自然語言；因此，客語也可以是「國家語言」之一，除法制層面肯定客語為國家語言之地位，更揭示國家對少數語言的重視（立法院，2018：161）。

<sup>15</sup> 客家委員會雖形式上設有法規委員會，但因專責法制人員不足，致使法制業務無法深入。依行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項第 4 點規定，草擬法案後，應與其他相關之機關或地方自治團體協商；然而，因本修正草案未踐行行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項第 4 點規定之協商程序，3 月 9 日會議僅能就本修正草案進行整體性討論，由客家委員會參酌與會各機關（單位）意見，於會後再邀集各部會等進行協商，並據以修正相關條文後，再由行政院續行審查（行政院秘書長 2017 年 3 月 17 日院臺客字第 1060167193 號函）。因此，「2017 年全國客家會議議題研析報告」，關於「客家基本法與客家法制建設」分組議題指出，客家委員會內部應設置法制專責單位（例如法制處、法制組），或充實法律專業人員，推動客家法制建設，以法律建立永續之客家政策制度（客家委員會，2017：6）。

性、法律位階及規範效力疑義案」結論，<sup>16</sup> 建議客家委員會注意制定基本法應避免有使人民產生實體上請求權之規定。<sup>17</sup>

然而，教育基本法第 14 條第 1 項、<sup>18</sup> 環境基本法第 34 條第 1 項，<sup>19</sup> 於立法政策之考量，亦可賦予人民實體上請求權。又原住民族基本法中關於住宅政策（第 16 條）、工作權（第 17 條）、健康照顧權（第 24 條）、社會福利權（第 26 條）、都原政策（第 28 條）、司法權（第 30 條）等規定，皆具有個人權性質（陳張培倫，2015）。且司法院大法官解釋亦肯認司法機關於審查法律之違憲性時，應尊重「立法形成自由」或「立法裁量」之空間（如司法院釋字第 554 號或第 639 號解釋）。

嗣後，經跨部會協商，行政院於 2017 年 5 月 2 日召開「審查客家基本法修正草案第 2 次會議」，維持原條文規定，將「客語作為學習語言、接近使用政府服務及公共資源之權利」入法，並經行政院會通過，送請立法院審議。案經立法院審議後，最後通過的客家基本法第 3 條第 2 項規定：「人民以客語作為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等權利，應予保障」。<sup>20</sup>

<sup>16</sup> 行政院法規委員會同仁將來參與審查基本法草案時，應表達盡量不須制定及其理由，如仍無法阻止立法，應注意毋庸納入「關於制定基本法應避免之情形部分」：1. 憲法與其他法律已經完備之事項，毋庸重複規定；2. 不應有設組織之規定；3. 不應有中央與地方權責劃分之規定；4. 避免有使人民產生實體上請求權之規定；5. 對於事屬當然之事項，毋庸再予明文規定（行政院法規委員會，2011：453）。

<sup>17</sup> 依行政院秘書長 2017 年 3 月 17 日院臺客字第 1060167193 號函關於林政務委員萬億主持審查客家基本法修正草案會議結論第 2 點後段：就客委會所詢本修正草案是否有「使人民產生實體上請求權」之規定問題，請行政院法規會於會後協助檢視。

<sup>18</sup> 教育基本法第 14 條第 1 項規定：「人民享有請求學力鑑定之權利。」

<sup>19</sup> 環境基本法第 34 條第 1 項規定：「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。」

<sup>20</sup> 2018 年客家基本法第 3 條第 2 項，係將 2010 年舊法第 12 條，與行政院草案第 12 條第 1 項及第 14 條第 1 項，加以整合。按 2010 年客家基本法第 12 條規定：「政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道；對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助」，本條文立法理由為：鑑於現有客語廣播電臺數量，相對於客家族群之社會人口組成比例明顯不足，且均屬於中小功率電臺；另現行客家電視頻道亦屬委託經營性質，均尚不足以發揮傳承及推廣客家語言、文化之功能，為保障客家族群之傳播及媒體近用權，並有效達成客家語言、文化之傳承及發揚，爰明定政府應扶助相關公共媒體經營機構，規劃設立全國性之客家廣播及

## 二、「日出條款」之催生立法

按立法技術上的「日出條款」有二類：一為「立法催生條款」，指為使特定事項盡快完成立法程序，於法律中規定完成立法期限；另一為「定時生效條款」，指因應新法施行所需相關配套措施之準備，於法律中明定未來生效時間（羅傳賢，2014：257）。新修正客家基本法第 3 條第 2 項、第 11 條第 1 項、第 17 條第 1 項規定，雖未明定立法完成期限，但仍具有立法催生之效果。

### （一）制定客家語言發展法

依客家基本法第 3 條第 2 項規定，客家語言發展事項，另以法律定之。惟實際上，行政院會通過的客家基本法草案中，並無客家語言發展法之設計，係於立法院內政委員會審議法案時，立法委員基於原住民族語言發展法已施行，考量客家族群也應有語言發展法，而納入條文規範。

按客家基本法內容係以客家政策為根本領域，多屬原則性、抽象性之規定，仍賴制訂法律或頒布命令方得具體化，據以實施（客家委員會，2017）；具有作用法之性質的客家語言發展法，俟其完成立法，推動客家事務之政策工具，將更加完善。

### （二）建構財團法人型態的客家事務專責機構<sup>21</sup>

---

電視專屬頻道（客家委員會，2009）。復依司法院釋字第 364 號解釋理由書，學理上所謂「接近使用傳播媒體」之權利（the right of access to the media），乃指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其行使表達意見之權利而言。就上開立法理由及大法官解釋意旨，2010 年客家基本法第 12 條之立法目的，旨在設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道，並非從個人權利保障角度著眼。

<sup>21</sup> 我國法制關於「機構」的概念：1. 以公部門為主者，如中央行政機關組織基準法第 3 條及第 16 條之附屬機構、公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 5 款之公營事業機構；2. 包含公私立團體者，如醫療法第 2 條之醫療機構、終身學習法第 4 條之終身學習機構、大學法第 2 條之高等教育機構、身心障礙者權益保障法第 35 條之職業訓練機構及就業服務機構、長期照顧服務法第 3 條第 5 款之長照服務機構等。因「財團法人」為私法人性質，本文遂以客家事務專責「機構」稱之。

依客家基本法第 11 條第 1 項規定，政府應捐助設立財團法人客家語言研究發展中心，辦理客語研究發展、認證與推廣，並建立完善客語資料庫等，積極鼓勵客語復育傳承及人才培育；其設置及相關事項，另以法律定之。同法第 17 條第 1 項規定，政府應捐助設立財團法人客家公共傳播基金會，辦理全國性之客家公共廣播及電視等傳播事項；其設置及相關事項，另以法律定之。

按「財團法人」係以獨立財產為基礎，由法律創設人格之權利義務主體，現行關於財團法人之設立及管理，係以民法相關規定及各主管機關所訂定之職權命令或行政規則為主要依據，並未區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」，行政院會已於 2017 年 4 月 6 日通過財團法人法草案，依其性質不同，對政府捐助之財團法人採高密度監督，對民間捐助之財團法人採低密度監督（行政院新聞傳播處，2017a）。<sup>22</sup> 客家基本法揭示應設立的「財團法人客家語言研究發展中心」及「財團法人客家公共傳播基金會」為「政府捐助之財團法人」性質。

目前對政府捐助之財團法人監督機制，由行政院發布的一般性規範，略有：政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點、政府捐助之財團法人財務監督要點、政府捐助之財團法人績效評估作業原則、政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定等相關規定。而各部會基於主管機關身分，亦可訂定相關監督規範，如原住民族委員會依財團法人原住民族文化事業基金會設置條例設有「政府捐助之財團法人」性質之「財團法人原住民族文化事業基金會」，並訂定財團法人原住民族文化事業基金會監督管理要點、財團法人原住民族文化事業基金會企業工會代表董事候選人選任罷免辦法、捐助財團法人原住民族文化事業基金會獎勵辦法等規範，予以

<sup>22</sup> 依立法院 2018 年 6 月 27 日三讀通過財團法人法第 2 條規定，財團法人，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人；而「政府捐助之財團法人」，指財團法人符合下列情形之一者：1. 由政府機關（構）、公法人、公營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十；2. 由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十；3. 由政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐助之財產，與接受政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，合計超過該財團法人基金總額百分之五十；4. 由前三款之財團法人自行或前三款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助或捐贈，且其捐助財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。

監督。

客家基本法以立法催生條款方式，制定財團法人客家公共傳播基金會設置條例及財團法人客家語言研究發展中心設置條例兩個專法，透過政府捐助財團法人方式，成立兩個「財團法人」，可讓客家事務的推動更臻彈性與活力：1. 人事用人「彈性化」：引入不具公務員資格，但具音樂、文學、工藝長才的客家專業人士；2. 客家事務推動「活化」：擺脫會計審計法規等僵化之條框限制，得以創新思維及作法推動客家事務；3. 分擔客家專責事務機關的業務承載量：目前各級客家事務專責機關承擔大量的節慶活動，機關內人員工作量大，假日加班為常態，致人才流失嚴重；而透過公設財團法人之設置，將不涉及公權力的業務，委由「政府捐助之財團法人」處理，<sup>23</sup> 有助於育才、留才。

### 三、客語為通行語

依客家基本法第 4 條規定，<sup>24</sup> 客語通行語之實施模式有二：1. 客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區），應以客語為「通行語之一」；2. 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）之客家人口達二分之一以上者，應以客語為「主要通行語」。<sup>25</sup> 兩者依客家人口比例，而異其實施強度；具體實施規範，客家基本法第 4

---

<sup>23</sup> 政府機關將業務委由政府捐助之財團法人執行，約略有「補助」及「委託」兩種模式：1. 補助，如臺北市政府訂有臺北市政府客家事務委員會補助財團法人臺北市客家文化基金會補助款申請須知，以補助財團法人臺北市客家文化基金會經營管理臺北市客家文化主題公園；2. 委託，如原住民族委員會以簽訂行政委託契約書方式，委託財團法人法律扶助基金會（依法律扶助法第 3 條所設立）辦理原住民法律扶助專案。

<sup>24</sup> 國家語言發展法草案第 12 條規定，直轄市、縣（市）主管機關得視所轄族群聚集之需求，經該地方立法機關議決後，指定特定區域通行之國家語言及其使用保障事項。惟同法草案第 1 條第 2 項規定，「國家語言之傳承、復振及發展，除其他法律另有規定外，依本法之規定」，將國家語言發展法定位為普通法性質，其他法律對於國家語言之傳承、復振及發展事項另有規定者從其規定。

<sup>25</sup> 因客語流失的政策問題依然存在，客家委員會一直試圖建構制度性機制推動客語的復振，並嘗試在客家文化重點發展區（客庄）實施客語為地方通行語，如 2017 年 1 月 20 日訂定客家委員會促進地方客語整體發展作業要點，就將「推動客語成為區域通行語言之法制化及其落實程度」列為地方政府補助經費的關鍵績效指標（KPI），希望運用地方制度法機制，制定客語推行自治法規，實施客語為縣（市）、鄉（鎮、市）通行語言。



條第 3 項，授權客家委員會訂定「法規命令」（客家文化重點發展區通行語實施辦法）。有關客語為地方通行語之實施，討論如次：

第一，實施客語為通行語，可分為「直轄市及縣市」及「鄉鎮市區」兩個層級。在直轄市及縣（市）層級，以全市或全縣為範圍，實施客語為「主要通行語」，目前客家人口比例達二分之一，應以客語為主要通行語者，為新竹縣及苗栗縣。新竹縣客家人口比例為 73.6%、苗栗縣客家人口比例為 64.3%（典通股份有限公司，2017：32），苗栗縣的 18 個鄉（鎮、市）皆為客家文化重點發展區（部分與原住民行政區重疊，形成「客原複合行政區」<sup>26</sup>）；新竹縣的 13 個鄉（鎮、市）中，有 11 個鄉（鎮、市）為客家文化重點發展區（僅關西鎮為客原複合行政區），新竹縣五峰鄉及尖石鄉為單純原住民行政區，非客家文化重點發展區。為尊重原住民地區依原住民族語言發展法第 14 條至第 16 條實施原住民通行語，新竹縣的非客庄（非客家文化重點發展區）之原住民地區（五峰鄉及尖石鄉），宜以專案處理方式，排除適用客家基本法第 4 條第 2 項，不實施客語為通行語。

第二，在鄉（鎮、市、區）實施客語為通行語，可再細分兩種態樣，一為客家人口比例達二分之一的客家文化重點發展區，客語為「主要通行語」；另一為客家人口比例「未」達二分之一的客家文化重點發展區，客語為「通行語之一」。目前應實施客語為「主要通行語」者，計有新竹縣橫山鄉等 44 個；目前應實施客語為「通行語之一」者，計有臺東縣池上鄉等 26 個。因客語為通行語之實施，以客家人口比例為準據，應注意客家人口調查納入推估比例估計誤差而被公告為客家文化重點發展區，其情節有二：1. 依客家委員會 2016 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究顯示，臺中市豐原區、桃園市大園區為推估客家人口比例區間估計未達三分之一以上，<sup>27</sup> 但屬於 2011 年公告之客家文化重點發展區（典通股份有限公

<sup>26</sup> 原住民地區與客家地區競合狀態有兩種：1. 行政區之法定屬性重疊者，即一鄉（鎮、市、區）同時兼具原住民行政區及客家文化重點發展區之「客原複合行政區」，如苗栗縣泰安鄉（客家山原複合行政區），或新竹縣關西鎮（客家平原複合行政區），而此類「客原複合行政區」亦存有通行語複合（客原複合通行語地區）之情況。2. 單純族群通行語實施範圍重疊者，即一鄉（鎮、市、區）同時兼具原住民語及客語通行語之「客原複合通行語地區」，如新竹縣五峰鄉及尖石鄉；此類「客原複合通行語地區」僅「單純」族群通行語實施範圍重疊，未有行政區屬性重疊之情況。

<sup>27</sup> 推估客家人口比例，臺中市豐原區為 25.88%，桃園市大園區為 20.78%（典通股份有限公

司，2017：4），因客家委員會於 2017 年 2 月修正客家文化重點發展區鄉（鎮、市、區）公告作業要點第 4 點規定，以「公告新增」客家文化重點發展區方式，採「只進不出」模式，致使臺中市豐原區、桃園市大園區縱使最新客家人口調查，雖未達三分之一比例，仍持續列入客家文化重點發展區，而應納入客語為通行語實施範圍。2. 客家基本法第 2 條第 1 款之客家人定義，兼採「原生論」及「工具論」，不會使用客語的客家人，也納入客家人口的統計數。上開兩類客家文化重點發展區，實際上之客家人口比例偏低，應顧及當地民眾語言使用習慣，而彈性實施客語為地方通行語。

第三，實施通行語之標的，概可分為三種類型，1. 政府機關：具為民服務性質之政府公共服務，包含委託民間行使公權力（如民間車廠驗車），應由具客語能力者為之，或提供口譯服務；2. 公用事業或政府特許行業：諸如自來水、大眾運輸等公用事業，或如銀行等政府特許行業、與民眾日常生活相關，且受政府高度管制，應保障居民使用客語之權利；3. 民間企業：民間企業之客語通行語實施，宜採取鼓勵性之行政措施。

第四，客語為通行語，除客語的口說外，尚有「客語文字書寫」的課題。<sup>28</sup> 目前客語文字書寫有三種模式：1. 漢字（華語）轉借；2. 國際音標；<sup>29</sup> 3. 注音符號（華語注音）。教育部的「臺灣客家語書寫推薦用字」採上開三種模式併行；但客家委員會的客語能力認證考試，就僅採「漢字轉借」及「國際音標」兩種。因客家

---

司，2017：38）。此外，縱使納入推估比例估計誤差，客家人口比例仍未達三分之一的客家文化重點發展區，計有花蓮縣花蓮市（區間估計為 24% 至 32%）、苗栗縣後龍鎮（區間估計為 24% 至 32%）、苗栗縣通霄鎮（區間估計為 24% 至 32%）、苗栗縣苑裡鎮（區間估計為 21% 至 29%）等 4 個（典通股份有限公司，2017：附錄一 3），惟客家委員會新增「推估客家人口比例移動平均值」以歷來四次人口推估調查之「推估比例平均值估計誤差」，推估花蓮縣花蓮市等四個市（鎮）客家人口比例可能超過三分之一（典通股份有限公司，2017：37）。

<sup>28</sup> 國家語言發展法草案第 8 條第 2 項規定，中央目的事業主管機關應會同中央主管機關，研訂標準化之國家語言書寫系統。

<sup>29</sup> 教育部於 2012 年 9 月 12 日臺語字第 1010161610 號函修正公告「臺灣客家語拼音方案」。「臺灣客家語拼音方案」是基於 2003 年公告之「臺灣客語通用拼音方案」及客家委員會為辦理客語能力認證而使用的「客語能力認證通用拼音」整合修訂的成果（教育部，2012）。

基本法第 2 條第 3 款關於「客語」<sup>30</sup> 之客家腔調的多樣性，增添客語文字書寫系統建構之複雜性。

第五，推動客語為通行語，客家基本法第 9 條第 2 項之公教人員通過客語認證之「比例」入法，<sup>31</sup> 亦為重要機制；惟涉及問題有四：1. 未以法律授權訂定「法規命令」，僅以同法第 9 條第 3 項就客原複合行政區部分，由客家委員會會同原住民族委員會「商定實施方式」，採「行政規則」律定相關執行措施；2. 部分機關性質特殊，且未對外提供公共服務者，宜視情況調整其應通過客語認證之比例，如位在桃園市楊梅區的行政院農業委員會茶葉改良場；3. 為協助未通過客語能力認證之公教人員，盡早通過客語認證，應針對未通過客語能力認證者，提供客語課程；4. 部分客家事務專責機關，位於非客家文化重點發展區，如客家委員會位於新北市新莊區（客家人口比例為 17.5%），依客家基本法第 9 條第 4 項，僅需 17.5% 之公教人員通過客語認證，比例實屬偏低；故有必要於客家文化重點發展區通行語實施辦法明定中央或各級地方政府客家專責機關，公務人員通過客語認證比例，以資補救。

## 四、其他重要政策工具

### （一）制定國家客家發展計畫，控管各級政府客家政策之制定及推動

行政院訂有行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點（2008 年）、行政院所屬各機關施政績效管理要點（2009 年），以關鍵績效指標（key performance indicators）管考各機關的施政績效。行政院復於 2015 年 5 月 22 日訂定國家發展計畫編擬要點，以引導及整合行政院所屬各機關相關政策及計畫，2018 年起並納入跨機關與機關別績效指標及目標（行政院新聞傳播處，2017b）。另依科學技術基本法第 10 條第 1 項規定，政府每 4 年訂定國家科學技術發展計畫。

客家委員會因財政型政策工具之侷限性，長期以來，涉及其他部會及其所屬機

<sup>30</sup> 客家基本法第 2 條第 3 款規定，客語指臺灣通行之四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等客家腔調，及獨立保存於各地區之習慣用語或因加入現代語彙而呈現之各種客家腔調。

<sup>31</sup> 關於公教人員通過客語認證之「比例」入法，有論者擔憂恐將侵害公務員工作權？參照行政院提升公務人員英語能力改進措施第 3 點明定公務人員通過英語能力測驗檢定人數比例，及行政院人事行政局 2007 年 01 月 25 日局考字第 09600010341 號書函函釋意旨，客家基本法第 9 條第 2 項規定，尚不致侵害公務員之工作權。

關之客家事務推動，迭生施展不易困境。<sup>32</sup> 因而，為促使其他部會積極協助客家委員會推動政策，於 2018 年客家基本法第 6 條規定，客家委員會，每 4 年擬訂國家客家發展計畫，經行政院核定，作為各級政府客家相關施政之依據。

## （二）建構客家事務跨域合作機制

為使客家傳統聚居地區，得以制度性傳承客家語言文化，應積極鼓勵各級地方政府，共同處理跨域之客家事務，爰運用地方制度法第 24 條之 1 有關跨域治理機制，於客家基本法第 8 條第 1 項規定，鼓勵直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）成立客家文化區域合作組織。

依地方制度法第 24 條之 1 第 1 項修法理由，明定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為共同處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以任何其他合作之方式進行跨區域合作；而所謂「成立區域合作組織」之形式，包括會議、會報、聯盟等方式；至「其他方式合作」，包括地方為處理跨區域事務時，得與非營利組織合作之方式。實務上，2016 年由桃園市政府、新竹縣政府、新竹市政府、苗栗縣政府共同成立的「桃竹竹苗區域治理平臺」，於 8 月 16 日召開第一次首長會議並決議四項共同合作事項，其中一項為：針對「浪漫臺三線跨域整合計畫」議題，將與中央協調合作，協商新闢「臺灣好行」路線，合作推動辦理「國際客家文化博覽會」，以及串連「桃園市兩蔣園區與新竹縣張學良園區觀光路線跨域合作計畫」等各項方案（桃園市政府新聞處，2016）。

目前中央政府對於地方自治團體進行跨域合作，雖會優先給予補助或其他必要之協助（地方制度法第 24 條之 1 第 3 項），但實務上，跨域合作機制之執行成效，端視地方政府主政者之意願，此項政策工具，如欲發揮功效，客家委員會應多些巧思。

## （三）設立客家文化發展基金

依預算法第 4 條規定，基金指已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財

---

<sup>32</sup> 客家委員會推動客家政策涉及其他部會，迭遇有其他部會消極以對之情事；而 2010 年客家基本法第 3 條（現為第 5 條）即已設有處理機制（報請行政院召開跨部會首長會議）；惟客家委員會未能善用此條文。

產；基金分二類：1. 普通基金，指歲入之供一般用途者；2. 特種基金，指歲入之供特殊用途者；特種基金尚可細分為「營業基金」、「債務基金」、「信託基金」、「作業基金」、「特別收入基金」、「資本計畫基金」等 6 種。<sup>33</sup> 又預算法第 21 條規定，政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院。

事實上，原住民族事務，很早就以成立「基金」方式推動相關事務，1993 年 7 月 1 日由中央與臺灣省政府共同籌資，設立「臺灣省原住民族經濟事業發展基金」，精省後，基金改隸中央政府，2001 年依行政院所頒原住民族發展方案，更名為「原住民族綜合發展基金」，2002 年度依原住民族工作權保障法第 23 條規定設置之「原住民族就業基金」亦納入並隸屬於「原住民族綜合發展基金」（行政院主計總處，2012）。除了「原住民族綜合發展基金」<sup>34</sup> 及「原住民族就業基金」外，政府並依原住民族傳統智慧創作保護條例第 14 條第 1 項規定，成立「原住民族傳統智慧創作保護共同基金」。為管理此 3 個基金，政府分別訂有原住民族綜合發展基金收支保管及運用辦法、原住民族就業基金收支保管及運用辦法、原住民族傳統智慧創作保護共同基金收支保管及運用辦法。

按行政院送請立法院審議客家基本法修正草案，未有設立客家文化發展基金之規定，經立法院內政委員會審查時，增加此條文規定。依客家基本法第 18 條規定，政府應保存、維護與創新客家文化，並得設立客家文化發展基金，積極培育專業人才，輔導客家文化之發展。本條雖採「得」設規範，惟考量新修正客家基本法增加許多業務職能，以「基金」做為推動之政策工具，較具彈性，可審酌基金規模及基金用途，設立客家文化發展基金。

<sup>33</sup> 依中央政府附屬單位預算執行要點規定，中央政府附屬單位預算分為：1. 業權型特種基金，包含營業基金及作業基金；2. 政事型特種基金，包含債務基金、特別收入基金及資本計畫基金。

<sup>34</sup> 「原住民族綜合發展基金」屬作業基金之類型。另依中央政府特種基金管理準則第 7 條及第 8 條規定，特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。收支保管及運用辦法，應載明下列事項：1. 基金設立之目的；2. 基金之性質；3. 管理機關；4. 基金來源；5. 基金用途；6. 預、決算處理程序；7. 財務事務處理程序；8. 會計事務處理程序；9. 其他有關事項。

#### （四）檢討全國客家日」

在形成族群認同的元素上，集體記憶（collective memory）是重要的成分。Takei（1998）認為集體記憶是形成族群認同的重要成分。Bikmen（2013）指出，集體記憶是群體對過去歷史的共同理解，集體記憶是形成族群認同的元素之一。羅香林於《客家研究導論》（1933）及《客家源流考》（1950）所建構的「客家中原記憶」（引自張維安，2008），一直是客家集體記憶的重要元素，也是臺灣社會較為熟知之論述。為使各族群認識及共享客家文化價值，並使國家各種象徵與資源於規劃設置階段均能評估納入客家族群之文化及記憶，新修正客家基本法第 20 條規定：「政府應訂定全國客家日，以促進各族群認識與共享客家文化價值，彰顯客家族群對臺灣多元文化之貢獻。國家之各種紀念日、地點、地景及其他文化象徵，應納入客家族群之文化與記憶。」

2010 年客家基本法施行，客家委員會以女媧補天之中國神話故事，擇定農曆正月二十日的「天穿日」為「全國客家日」，並非無爭議。<sup>35</sup> 因此，立法院內政委員會於客家基本法修正草案審查完竣時，同時做出一項附帶決議：主管機關於基本法通過後六個月內，檢討當前全國客家日推動的爭議，並應將 12 月 28 日還我母語運動日及 6 月 14 日客委會成立日，列入主要討論的選項（立法院，2018：262）。

事實上，維持全國客家日為天穿日，或改變全國客家日為其他日子，實應先定位全國客家日為「紀念日」或「節日」？我國紀念日及節日之實施，依紀念日及節日實施辦法規定，分成「紀念日」、「民俗節日」、「節日」三類。「紀念日」，指有其歷史緣由及社會背景，在國家歷史上占有重要地位或對國家發展具深遠影

---

<sup>35</sup> 客家基本法施行後，為訂定「全國客家日」，行政院客家委員會採取兩階段意見徵詢方式：第一階段以開放式問卷收集立法委員、相關領域學者專家、客家事務地方機關、團體代表、客家大老、客家社團負責人等意見；第二階段再委託專業調查機構，針對全臺 15 歲以上客家民眾進行全面性調查，前 8 名依日期排序分別為，客家基本法三讀通過日（國曆 1 月 5 日）、客家人掃墓祭祖日（農曆 1 月 16 日）、天穿日（農曆 1 月 20 日）、客委會成立日（國曆 6 月 14 日）、義民節（農曆 7 月 20 日）、還福收冬戲（農曆 10 月 15 日）、國父誕辰紀念日（國曆 11 月 12 日）、還我母語運動日（國曆 12 月 28 日），最終基於客家文化獨特性、且無族群排他性，兼具國際視野之考量，擇定「天穿日」為「全國客家日」（客家委員會，2010）。然而，南部六堆地區因無天穿日習俗，致天穿日為全國客家日，產生爭議。

響，足資全國人民紀念者（參見行政院紀念日及節日實施條例草案》第 3 條立法說明），如開國紀念日、國慶日、行憲紀念日等。「節日」，係為彰顯社會文化傳統、習俗、信仰、事跡、職業、和價值觀之特定日（參見立法委員吳玉琴等 19 人擬具紀念日及節日法草案總說明），如婦女節、青年節、兒童節等。至於「民俗節日」，指民間運行已久，民間習於配合慣俗舉行相關活動，蘊藏重要民俗傳統及倫理道德（參見行政院紀念日及節日實施條例草案第 5 條立法說明），如春節、端午節、中秋節等。本文認為全國客家日應定位為「紀念日」，並以客家基本法制定公布（2010 年 1 月 29 日）日及修正公布（2018 年 1 月 31 日）日，將國曆 1 月的第四個周日，訂為全國客家日（Hakka Sunday）。<sup>36</sup>

## 伍、結論

清領、日治、國民政府治臺的動員戡亂時期，<sup>37</sup> 在戶籍制度之人群分類上，並無「客家」的概念。1987 年臺灣客家運動，促使「客家」成為政治性人群分類，「客家」成為族群的共同想像（imagined community），至 2010 年客家基本法施行，進一步賦予客家人身分之法律定義。

本文運用公共政策理論及行政法學理論，探討客家基本法之制定（2010 年）與修正（2018 年），獲致：1. 客家基本法之制定與修正，與政治流的變化，政黨輪替

---

<sup>36</sup> 王保鍵（2018）指出，全國客家日定位為「紀念日」性質，可採兩種模式：1. 「數日模式」，即客家基本法公布日、行政院客家委員會成立日、還我母語大遊行日等三日，皆定為全國客家日。2. 「單日模式」，基於全球首部客家基本法為臺灣客家運動相關成果之階段性總結，參酌客家基本法制定（2010 年 1 月 29 日）及修正（2018 年 1 月 31 日）公布日，以國曆 1 月的第四個周日，訂為全國客家日（Hakka Sunday）。

<sup>37</sup> 依中央研究院人文社會科學研究中心歷史人口研究計畫所建置的「日治時期戶口調查資料庫」指出，臺灣於日治時期分別於 1905 年、1915 年、1920 年、1925 年、1930 年、1935 年、1940 年進行 7 次戶口調查；其中 1905 年、1915 年稱為「臨時臺灣戶口調查」，1920 年以後開始與日本本土同時舉行，並正式定名為「國勢調查」，包括每十年的大調查（1920 年及 1930 年），暨每十年之間的簡易調查（1925 年及 1935 年）；戶口調查人群包括所有居住於臺灣本島及澎湖列島的內地人（日本人）、本島人（日治之前即定居臺灣的漢人、熟番、生番）、外國人（日治時期移入的清國人、韓國人等）；本島漢人又依其祖籍地分為「福」（福建）、「廣」（廣東）、以及「其他」（非福建廣東）等。1945 年戶籍法以省及其所屬之縣為基礎，建構「本籍」之籍別制度。

所形成一致性政府，密切相關；2. 2010年客家基本法以客家族群「集體權」保障為主，2018年客家基本法，將「個人權利」保障機制入法，並賦予客語為國家語言、通行語言、教學語言之地位；3. 2018年客家基本法建構出多元的客家政策工具，並以「客語」的保存及推廣為法制建設重心。

2010年客家基本法第1條揭示，當代客家政策係植基於憲法增修條文第10條第11項國家肯定多元文化之精神，以「客家語言」、「客家文化」、「客家文化產業」為政策主軸。2018年修正客家基本法，受客家委員會主政者長期關心語言權之經驗，修法方向以「客家語言」之復振為重心。修法後，政策主軸為於「客家文化重點發展區」實施客語為通行語（第4條）、客語為教學語言（第12條）、公教人員通過客語認證比例（第9條）等，但恐導致「客家『文化』重點發展區」實質上轉變為「客家『語言』重點發展區」。《聖經》創世紀（Genesis）第11章的巴別塔（tower of Babel）故事嘗試為世上多元的語言使用提出解釋，並說明不同「語言」會形成「區隔」，以分而治之。<sup>38</sup> 而除「客語」為客家族群外顯表徵外，「客家文化」亦為客家人形成一個群體的重要特徵。客語的多元腔調，各種客家腔調使用者間未必能溝通，而「客家文化」可作為使用不同客語腔調之客家人，及不會使用客語之客家人，所共存共享的共同文化。

依2001年「聯合國教科文組織世界文化多樣性宣言」（UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity）前言指出，「文化」非僅文學及藝術，亦是特定社會群體（social group）的生活方式、共處的模式、價值體系、傳統、信仰。因此，探索「客家文化」在精神、物質、智力、情感等特徵之總和，並深化其內涵，亦應是客家政策之重點所在，期待政府於致力打造客語傳承的法制工具時，也應建構制度性機制，發揚「客家文化」。

---

<sup>38</sup> 關於政務委員林萬億主持審查客家基本法修正草案會議結論第2點為：本修正草案致力提升客家語言文化之推動保存，立意良善，惟是否可能導致學理上所稱之「區隔」問題，擴大與其他族群文化之差異，甚至導致「純化」及競合，與政府推動「多元文化」之目標有所衝突，請客委會審慎衡酌（行政院秘書長2017年3月17日院臺客字第1060167193號函）。



## 參考文獻

- ETtoday 政治中心（2011 年 12 月 29 日）。「臺三線客庄浪漫大道」論壇，蔡英文  
期創造客家好年代。ETtoday 新聞雲，2018 年 1 月 18 日，取自：  
<https://www.ettoday.net/news/20111229/15741.htm>。
- 王甫昌（2008）。族群政治議題在臺灣民主化轉型中的角色。臺灣民主季刊，5  
（2），89-140。
- 王保鍵（2018）。論全國客家日政策取向：紀念日或節日。臺灣客家運動三十年與  
客家發展學術研討會（6 月 9 日），桃園。
- 立法院（2001）。法制、內政及民族兩委員會聯席會議：併案審查行政院函請審議  
「行政院客家事務委員會組織條例草案」、本院委員劉盛良等擬具「行政院  
客家事務委員會組織條例草案」、本院親民黨黨團擬具「行政院客家事務委  
員會組織條例草案」及委員劉光華等擬具「行政院客家族群事務委員會組織  
條例草案」等 4 案。立法院公報，90（26），3-48。
- 立法院（2018）。內政委員會會議：一、邀請中央選舉委員會主任委員陳英鈐列席  
報告業務概況（含上會期臨時提案辦理情形），並備質詢；二、審查 107 年  
度中央政府總預算案關於中央選舉委員會及所屬收支部分；三、審查中央選  
舉委員會及所屬「辦理政策宣導相關廣告執行情形」共 4 案。立法院公報，  
106（121），259-386。
- 行政院主計總處（2012）。101 年度預算案－作業基金分析說明：原住民族綜合發  
展基金，取自：[http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiBx7zPmv\\_YAhWKkJKQKHAGxAsAQFggI1MAA&url=http%3A%2F%2Fwin.dgbas.gov.tw%2Fdgbas02%2Fseg2%2F106%2F%25E9%259D%259E%25E7%2587%259F%25E6%25A5%25AD%2F%25E4%25BD%259C%25E6%25A5%25AD%2F00-%25E5%2588%2586%25E6%259E%2590%25E8%25AA%25AA%25E6%2598%258E%2F0F106ds-28-%25E5%258E%259F%25E4%25BD%258F%25E6%25B0%2591.doc&usg=AOvVaw0lyyOcvDmA0Y5MWUiBFG50](http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiBx7zPmv_YAhWKkJKQKHAGxAsAQFggI1MAA&url=http%3A%2F%2Fwin.dgbas.gov.tw%2Fdgbas02%2Fseg2%2F106%2F%25E9%259D%259E%25E7%2587%259F%25E6%25A5%25AD%2F%25E4%25BD%259C%25E6%25A5%25AD%2F00-%25E5%2588%2586%25E6%259E%2590%25E8%25AA%25AA%25E6%2598%258E%2F0F106ds-28-%25E5%258E%259F%25E4%25BD%258F%25E6%25B0%2591.doc&usg=AOvVaw0lyyOcvDmA0Y5MWUiBFG50)。
- 行政院法規委員會（2011）。行政機關法制作業實務。臺北：行政院秘書處。

行政院新聞傳播處 (2017a)。行政院會通過「財團法人法」草案，取自：

[https://www.ey.gov.tw/news\\_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=9D18D200006BA1C8](https://www.ey.gov.tw/news_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=9D18D200006BA1C8)。

行政院新聞傳播處 (2017b)。行政院會通過「107年國家發展計畫」，取自：

[https://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=D3D0BDEB0BF2D0AC](https://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=D3D0BDEB0BF2D0AC)。

行政院新聞傳播處 (2018)。行政院會通過「國家語言發展法」草案，取自：

[https://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=70A158413D23C083](https://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=70A158413D23C083)。

宋學文、黎寶文 (2006)。臺灣客家運動之政策分析。人文及社會科學集刊，18 (3)，501-540。

吳定 (2009)。公共政策。臺北：五南。

邱榮舉 (2015)。從沉潛到發亮：客家文化展翅飛翔。新北好客都，28，10-15。

典通股份有限公司 (2017)。105年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究。客家委員會委託之專題研究成果報告，未出版。

客家委員會 (2009)。客家基本法草案條文內容及總說明，取自：

<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=30501>。

客家委員會 (2010)。全國客家日公布「天穿日」脫穎而出，取自：

<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=28718>。

客家委員會 (2017)。「106年全國客家會議」議題研析報告：貳、客家基本法與客家法制建設。106年全國客家會議暨客家貢獻獎頒獎典禮 (9月25日)，臺北。

施正鋒 (2013)。民進黨執政八年族群政策回顧與展望，取自：

<http://faculty.ndhu.edu.tw/~cfshih/conference-papers/20130914.pdf>。

桃園市政府新聞處 (2016)。「桃竹竹苗區域治理平臺」成立 誓言打造臺灣下一個世代的新起點，取自：[https://www.tycg.gov.tw/ch/home.jsp?id=9&parentpath=0,1&mcustomize=multimessage\\_view.jsp&dataserno=201608160002&aplistdn=ou=news,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y](https://www.tycg.gov.tw/ch/home.jsp?id=9&parentpath=0,1&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201608160002&aplistdn=ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y)。

徐珮君 (2004年10月17日)。扁倡國家語言發展法。蘋果日報，2018年5月15

- 日，取自：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20041017/21312845>。
- 國家政策研究基金會（2008）。馬蕭客家政策，取自：  
<https://www.npf.org.tw/11/4124>。
- 張維安（2008）。以客家為方法：客家運動與臺灣社會的思索。載於張維安、徐正光、羅烈師（編），**多元族群與客家：臺灣客家運動 20 年**（401-418）。新竹：台灣客家研究學會。
- 張維安（2015）。**思索臺灣客家研究**。桃園：中央大學出版中心。
- 教育部（2012）。**客家語拼音方案使用手冊**。臺北：教育部。
- 陳恆鈞、劉紹祥（2007）。由政策選擇觀點談政策變遷。**T&D 飛訊**，56，1-18。
- 陳張培倫（2015）。《原住民族基本法》的前世今生：思想系譜篇，取自：  
<http://ihc.apc.gov.tw/Journals.php?pid=629&id=880>。
- 曾建元（2016）。評論：丘昌泰，2011，《臺灣客家》。**全球客家研究**，7，299-322。
- 魯炳炎（2009）。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。**東吳政治學報**，27（4），171-240。
- 蕭阿勤（2012）。**重構臺灣：當代民族主義的文化政治**。臺北：聯經。
- 謝雨豆、郭昱瑩（2014）。公共政策應試科目之核心能力與政經發展之關聯性分析。**國家菁英**，10（3），63-84。
- 謝幸恩（2015 年 11 月 15 日）。蔡英文客庄拔樁，強推 5 大客家政策。**中時電子報**，2018 年 1 月 16，取自：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20151115002129-260407>。
- 羅傳賢（2014）。**立法程序與技術**。臺北：五南。
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221-227.
- Bikmen, N. (2013). Collective memory as identity content after ethnic conflict: An exploratory study. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 19(1), 23-33.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Dye, T. R. (1998). *Understanding public policy* (9<sup>th</sup> Ed.). New York, NY: Pearson.
- Howlett, M. (2009). Government communication as a policy tool: A framework for analysis. *Canadian Political Science Review*, 3(2), 23-37.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2014). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, (Vol. 54 No. 3). Retrieved from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12064>.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2<sup>nd</sup> Ed.). New York, NY: Pearson.
- Ridde, V. (2009). Policy implementation in an African State: An extension of Kingdon's multiple-streams. *Public Administration*, 87(4), 938-954.
- Schwartz, S., & Carpenter, K. M. (1999). The right answer for the wrong question: Consequences of type III error for public health research. *American Journal of Public Health*, 89(8), 1175-1180.
- Takei, M. (1998). Collective memory as the key to national and ethnic identity: The case of Cambodia. *Nationalism and Ethnic Politics*, 4(3), 59-78.

# Legislation and Development of Hakka Basic Act: An Analysis of Act's Amendments in 2018

Pao-Chien Wang \*

## Abstract

The essay employs the literature review method as well as theories on public policy and administrative law to examine the legislation and amendment of the Hakka Basic Act in 2010 and 2018. The main findings include: 1. A policy window was open for legislating and amending the Hakka Basic Act. 2. The Hakka Basic Act 2010 focuses on promoting the collective rights of the Hakka ethnic group; then, the amended Act introduces the personal rights protection mechanism and implements Hakka language as a national language, regional language, and teaching language. 3. The Hakka Basic Act builds various policy instruments to revive the Hakka language, seeking in the next stage to promote a set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of Hakka culture.

**Keywords:** Hakka Basic Act, Hakka language, policy window

---

\* Assistant Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University, e-mail: d93341008@ntu.edu.tw.

