

台灣客家運動之政策分析

宋學文

國立中正大學政治系教授

黎寶文

民進黨政策委員會副研究員

長期以來，在台灣的客家人一直在政治、經濟各方面扮演著尷尬而隱晦的角色。自 1988 年客家運動開始發展以來，客家政策已經由最原始的「還我母語」運動的階段，逐漸深化與精緻化到各政黨「客家政策」競爭和「客家研究」逐漸興起的階段。台灣客家運動的發展日益受到關注，但是目前台灣的客家研究卻大多數仍集中於語言、風俗、或客家源流史，尚未反映當代客家研究的新趨勢：強調跨學科的整合研究，從而有利於政府客家政策之制訂。本文寫作的重要動機之一便是希望藉由政策科學 (policy science) 與「治理」 (governance) 之探討，對於客家運動由社會運動演變為客家政策其背後的決策過程，作相關分析，為客家研究提供一個與政策制訂相關之研究途徑。為達到此研究目的，本研究主要透過政策科學中的「治理」概念與 3i 模型，建構一套動態的分析架構，來說明目前 1988 年迄今的客家政策形成過程。

關鍵詞：客家政策、客家、治理

* 此文曾發表於國立中央大學客家學院客家社會文化研究所舉辦之「傳統與現代的客家」兩岸學術研討會 (2004 年 11 月 18、19 日)。作者在此特別向中央大學客家學院院長張維安教授、客家社會文化所所長吳學明教授及客家政治經濟研究所所長丘昌泰教授致最大之敬意與謝忱；因他們的鼓勵，才使得此篇論文有發表的機會。此外，也要感謝論文評論人范振乾教授、房學嘉教授與賴澤涵教授之寶貴意見與指正。

壹、前言

長期以來，在台灣的福佬、客家、外省與原住民四大族群¹中，客家人一直扮演著尷尬而隱晦的角色。在四大族群中，原住民有別於漢族的血統和外貌，最易區分。而原住民在台灣之社會地位，因相對明顯弱勢，近年來，已受到學術界與政府的日益重視。台灣的客家人雖然號稱是第二大族群，但客家族群的政治、社會參與和客家文化的傳承情況，仍然令許多客家文化人士擔心。由於客家族群與福佬人、外省住民共享漢文字符號，加上種族血緣和居住位置的接近，使得客家族群不易取得類似原住民的「族群區隔性」與「辨識性」；但在另一方面，福佬人和外省人又佔據了大多數的台灣政經資源，因此，在主客觀相互作用的情形下，客家族群常散居在福佬與外省族群之間而被形容為「隱形人」（徐正光，1991：4）。

然而隨著台灣民主化的發展，客家運動也開始隨之發展。自 1988 年 12 月 28 日客家大遊行開始迄今，客家運動的發展，已經由最原始的「還我母語」運動的階段，逐漸深化與精緻化到各政黨「客家政策」競爭和「客家研究」逐漸興起的階段。²從學術角度來看，則我們發現儘管目前台灣客家運動的發展日益受到關注，但是目前台灣的客家研究卻大多數仍集中於語言、風俗、或客家源流史之研究，尚未反映當代客家研究的新趨勢：強調跨學科跨區域的整合研究，從而有利於政府客家政策之制訂。本文寫作的重要動機之一便是希望藉由政策科學（policy science）與「治理」（governance）之探討，對於客家運動由社會運動演變為客家政策其背後的決策過程，作相關分析，為客家研究提供一個與政策制訂相關之研究途徑。

1 這種台灣「四大族群」的分類，儘管曾經遭遇原住民和學者的批判和質疑，但是，這樣的分類卻是目前社會上廣為接受的方法；因此，本文採用這樣的分類作為基礎。相關分類可請參見張茂桂（1997：91–116）；黃宣範（1994）。

2 1988 年 12 月 28 日一萬兩千多名客家人走上街頭，主要訴求是「還我母語」、「廢除廣電惡法」和「客家話上電視」，時為 1987 年 7 月解嚴後一年餘，是客家運動的濫觴。（張鎮坤，2003：75）

同時，客家研究也是極需「科際整合」的一個研究領域，它涉及的不但不止於語言學、人類學及歷史學等領域，它更涉及傳播、教育、政治、社會、心理等之專業知識。誠然，吾人不可能在有限的生涯中，同時精通如此龐雜之各項專業知識；所以，本文嘗試藉著「治理」在政策科學中之最新研究趨勢及其在客家研究之意涵的探討，以激發新的思維及學習新的研究方法，以裨益於在台灣之客家政策研究，使客家研究不但具有專業政策科學之學理，亦具備全球化之新思維。為達到此研究目的，本研究主要透過政策科學與 3i 模型的概念，建構一套動態的分析架構，來說明目前 1988 年迄今的客家政策形成過程。

貳、台灣客家運動之政策分析架構

我國客家政策之發展，事實上正反映了學術上有關「治理」概念之發展。治理概念的興起，是民主政治與國家統治角色交互論辯的結果。而近來治理概念的出現，其實是為了與傳統的「統治」(government) 有所區隔而來，同時也可視為一種全球化現象。

二十世紀以來的社會政經發展，使得國家（政府）的統治能力分別受到三個層次的挑戰，分別為國際層次：全球化、跨國活動；國內行政層次：財政危機、傳統政治遺續；民間社會層次：市場機能、第三部門、個人主義、新公共管理。而治理的概念，即是嘗試將國家能力放在符合上述趨勢的新「國家—社會」關係脈絡中來加以實行。(Jon Pierre and Guy Peters, 2000: 52-69) 政府的統治能力在上述諸多挑戰的衝擊下，已不能單獨遂行重大公共政策之制訂，而需面對民主政治下，國內民眾定期選舉與要求服務的民意壓力。早年威權統治時期，我國並無明確的客家政策，而在客家運動逐漸興起的 1980 年代末期，台灣政府與社會無可避免的正遭遇上述三個層次的衝擊，而台灣的客家政策也在上述的環境下發展。

隨著時間與社會經濟的不斷發展，治理的概念與亦隨著不同的政經局勢而隨之發展與調適，尤其在第三波民主化與全球資本主義的發展下，治理概念的發展，更進一步與「善的」(good)、「民主的」(democratic) 等規範性概

念結合，嘗試以治理概念作為促進人類發展的重要方法。由時間序列的先後發展來看，我們可以歸納出統治（government）→治理（governance）→善治（good governance）→民主治理（democratic governance）的發展脈絡。由聯合國所提出的「善治」³、「民主治理」⁴等概念可以發現著重「價值取向」思考模式已經開始與治理的概念結合。除了重視提升人民的社會、經濟生活水準，更重要在於民主參與的能力，以及人類發展方向、自我價值的探索。總結而言，治理的概念是希望能在國家與社會之間建構兼具效率和公平的制度與規則，同時更在於努力發展讓所有人民擁有自我探索、政治表達能力的民主過程。

就客家運動的發展而言，客家運動長期以來訴求的客家政策，多在強調「族群多元」、「平等尊重」、「客家認同」與「語言復興」等價值性議題，主要是希望建立族群的平等尊嚴，可以視為是客家族群基本權利的追求。而我們也在客家運動的論述與行動中，發現對於各政黨的批判、監督或結盟，⁵這更是客家運動者積極參與決策過程並且要求政治菁英加以負責的過程。在政治民主化之後，客家運動者進一步希望建立公平合理的政治制度，藉以保障客家族群的權益。後期的客家運動者也以社區運動者的身份，參與決策過程，扮演著公私協力的伙伴關係，而上述歷程與治理概念發展，不僅相符，更進一步皆可視為建構全球各族群平等多元生活環境的一部份。客家運動與客家政策本身即是追求「重建客家認同」的價值取向訴求，然而，為實現此一價值，又必須涉及政治、社會與制度建立等領域，方能營造平等、尊嚴的多元族群生活環境。因此，治理的概念將有助於建構本文的分析架構，亦有裨益於分析客家政策未來的全球發展與佈局。

基本上，欲將一個政策從無到有的發展過程完整地分析，包括問題建構

3 關於善治的概念，請參見聯合國千禧宣言（United Nations Millennium Declaration）。（UN general assembly, 2000）<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

4 關於民主治理的相關概念，請參見 UNDP, 2002。<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>

5 包括對威權時期的國民黨，要求其對語言歧視政策負責；對於在野或執政時期的民進黨，要求其競選時客家政策與政見的落實。

(problem structuring)、政策論述 (policy discourse)、議程設定 (agenda setting) 到政策演化 (policy evolution) 等面向，本身便是一個跨學科領域的重大挑戰。而客家政策之研究，除了必須面對跨學科的挑戰，也應該反映治理概念所代表的跨越政府不同層級、不同部會與族群文化、價值等科際整合研究特色，以追求客家政策研究的「全面性」。所以，本文將採用跨層分析法 (cross-level-of analysis) 的 3i 模型來作為對於客家政策的形成和演變分析的基本模型，以符合治理所訴求的多元、跨領域合作關係。

3i 模型的基本概念，在以理念 (idea)、利益 (interest) 及制度化 (institutionalization) 來說明決策之過程。⁶ 依據 Goldstein 與 Keohane 之理論，理念可以透過三個因果途徑來影響政策：理念可以在個人面臨各種選擇時，指導其偏好；或在其多元政治策略與政策目標間提供一個指導原則。(Goldstein and Keohane, 1993: 11-26) 因此理念具備「地圖」(road map) 的功能，一旦政策目標已確定，可以使決策者不致迷失在因策略性考量而有的多元政策選項 (policy alternatives) 中。其次，理念可以在政策目標尚有爭議的階段，也就是在國內政治力量或其他利益團體對決策者所提出的政策目標，未能形成共識時，提供一套策略性之互動方式 (strategic interactions) 以取得對決策者在推動其政策時，能取得最有效之結果。在此種情形下，決策者之理念可以扮演凝聚 (glue) 各方不同意見之工具。最後，理念必須透過制度化 (institutionalization) 來保障並鞏固其政策目標。事實上，任何理念一旦透過立法程序，並形成制度時，此理念即已落實政策中，並進入實際執行階段。

若用 David Easton 的系統理論⁷ 來探討個人理念與政策產出的關係 (如圖 1)，在第一階段時個人理念有其形成之背景因素，決策者若欲推動此理念，將面臨多種不同意見或阻力，因此除了必須將其理念透過文宣來介紹給社會大眾之外，還必須在第二階段以利益整合各方不同之意見。而利益可以是有形的政治或經濟之利益，也可以是無形的意識型態的認同與榮譽等非實

6 有關 3i 決策模型之建構，乃為一極繁雜的政策產出之研究過程。請參見宋學文 (1999: 41-79)。

7 關於 David Easton 的系統理論，請參見王浦劬等 (譯)，1992。

質利益。因此在此階段，強調決策者能藉著整合各方不同之利益在某種廣泛的基礎上達成有相當共識的政策制訂原則，並為未來之政策執行奠下良好基礎。然而政策之形成執行、鞏固必須仰賴第三個階段中所強調的組織與制度化。當理念透過第一與第二階段成為政策，並且得以解決各項問題之後，便開始漸漸地往正式的行政組織中內化入組織成為制度，而慢慢地限制了其他政策或紛歧意見之產生。此時，理念已被組織化或深埋於既定政策中，也就是圖 2 中所描述的第三階段。如果理念在此成了制度化的特定政策，那麼理念便與利益或權力已糾結在一起，並鞏固為政府政策，且其影響力會久久不衰。(Goldstein and Keohane, 1993: 12-13) 而第四階段則提供了一個檢視或加強此理念可行性之機制，使理念與政策產生之間形成一種循環的系統。

依據 3i 模型中所包含的系統理論作為基本的分析架構，本文將一切與推動「客家政策」相關的決策過程作為分析的系統內部之「單元」(unit) 或「部

超系統 (supra-system)

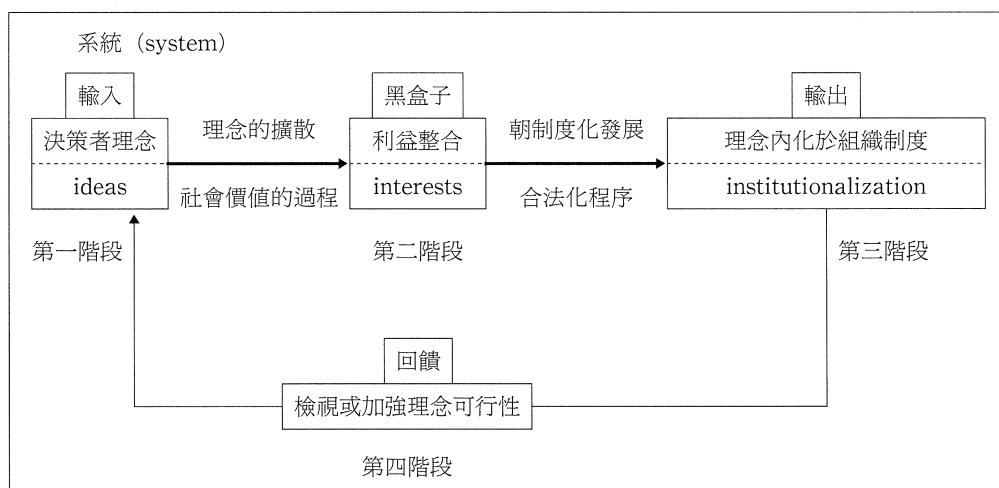


圖 1 3i 決策模型與政策間之關係⁸

資料來源：宋學文（1999: 81）。

8 本圖中，每一個 i 可以是為一個「單元」(unit)，而 3i 的動態過程 ($1i \rightarrow 2i \rightarrow 3i \rightarrow$ 回饋 $\rightarrow 1i$) 可以視為是一個系統。而該系統受到「環境」或稱「超系統」之制約。

分」(components)，而此3i 決策模型中之三個單元間之互動關係、位置與過程，又必然將受到系統「環境」(environment) 的制約與影響。(如圖1)

若依上述模型來分析客家政策之產出，則客家政策制訂之系統內有數個單元分別為1i (ideas)、2i (interests)、3i (institutionalization) 及「回饋」(feedback)；其中，透過此3i 決策模型所建構之我國客家政策制定之「系統」所處之「環境」(environment) 則為台灣政治民主化與本土化之發展。而台灣政治發展之更外層環境或所謂之「超系統」(supra-system) 即為全球化與全球治理對我國政治發展之影響。而台灣之客家政策⁹ 即受到台灣政治發展此一「環境」與「超系統」內部之單位或組成所主導。因此，透過David Easton所強調之系統理論：輸入→系統→輸出的動態過程，3i 模型整合了決策過程與政策環境的互動，我們將以此分析客家政策的產出過程與變遷。(如圖2)

超系統（全球化與全球治理）

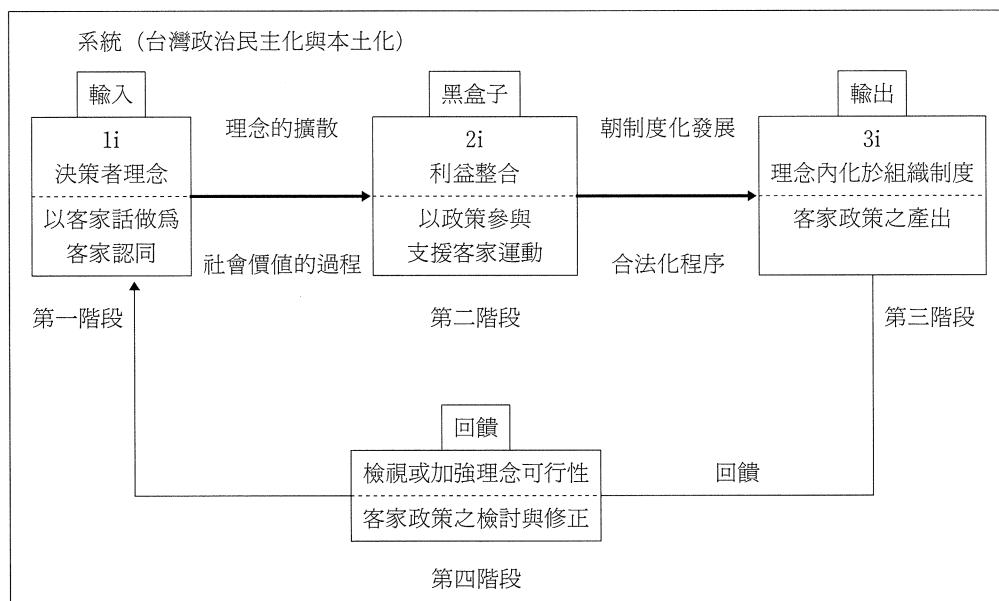


圖2 3i 決策模型與客家政策間之關係

資料來源：作者自製。

9 依上述脈絡，台灣的客家政策可以視為台灣政治發展「環境」下的一個「系統」。

傳統的政策制訂模型認為政策制定有其一定的流程、順序、步驟，因此政策過程之每個環節，如政策目標之釐定、政策選項之臚列、政策選項之評估、政策建議、政策執行等似乎都是按部就班的順序行為。但是，在實際的決策過程中，這樣按部就班的決策流程，事實上是不太可能存在的。而我們也無法明確預知或判斷，客家運動者或政治菁英何時或如何決定進行下一步驟的開展。Deborah Stone (1997: 10-11) 認為決策者在政策制定的過程中，往往不按所謂的政策流程來作決策；許多決策都是在理念擺盪、利益衝突及程序的回饋之後，才逐漸透過立法程序，使決策者之理念落實於制度面。決策過程固然不可能以「隨性」或「天馬行空」之方式來制定政策；但許多政策之形成過程，往往是在政策偶發 (policy contingency)、程序插隊、漸進摸索、甚至錯誤中學習的過程中形成。而這種類似「摸著石頭過河」的決策過程也比較符合客家運動自街頭到結盟，由政治到社會的分進合擊，甚至衝撞學習的過程。

簡單地說，本研究的目的在於透過 3i 模型在垂直面強調客家政策變遷之政治「環境」，客家政策制訂之政治「系統」及影響客家政策之政策單元。透過此「環境」、「系統」及「單元」之「跨層次」(cross-level-analysis) 分析架構，來說明目前全球化效應下的客家政策決策過程。此外，3i 決策模型從水平面來進一步以台灣客家政策實際制訂過程來檢證台灣客家政策制訂之「理念」、「利益」及「制度」。透過此三個決策單元之歷史發展，此篇論文揭示了我國家政策與制度之發展。綜而言之，在本文中所謂之跨層次指環境層次：全球化與全球治理在治理上對我國家政策之影響；系統層次：指圖 2 中 3i 間之輸入、黑盒子、輸出之系統流程關係；單元層次：指 3i 中每一個單元各自之定義、內涵及其在我國家政策中之實質意義。在下列章節中，本文將針對上述 1i、2i 及 3i 分別探討其在我國家政策中之角色。

參、客家運動問題意識…1i： 「理念」(ideas)層次之分析

依 Goldstein 與 Keohane (1993: 11-26) 的分析，在理念與政策產生的

過程中，理念可以在個人面臨各種選擇時，指導其偏好；或在其多元政治策略與政策目標間提供一個指導原則。因此理念具備「地圖」的功能，一旦政策目標已確定，可以使決策者不致迷失在因策略性考量而有的多元政策選項中。就客家運動的發展而言，台灣的客家運動的興起與發展，與全球化對於各國政治、社會與文化產生的衝擊息息相關。同時，台灣本身與全球資本主義市場的連結本就十分緊密，更使得台灣無法置身於全球化影響之外。在此前提之下，對於台灣客家族群而言，在經歷長期的制度性與文化上的忽視後，全球化的世界趨勢對於台灣客家族群將造成怎樣的影響？帶來的是困境還是機會？全球化允許多元文化並存之特色，是如何產生的？而這樣的觀念又如何進一步影響到台灣客家運動的理念產出？而理念何以能影響政策的產出？在此，我們將探討此一系列問題。

根據 Jan Arts Scholte (1997: 14-15) 的說法，全球化為一過程，此一過程使得國際與國內事務之關係，具有「無距離」(distanceless) 和「無國界」(borderless) 之特質；而所謂「關係」意指人們彼此互動的一切模式，包含社會生活各領域。Anthony Giddens (1990: 64) 即認為「全球化會將遠在地球另一端的事務或事件發生之當地作更多的聯結」。而 Roland Robertson (1992a: 8) 則提出「全球化概念將強調世界之壓縮與世界一家之觀念」。Robertson (1992a: 281-283；1992b: 177-178) 進一步指出全球化之發生乃是透過全球國際化 (global internationalization)、全球社會化 (global socialization)、全球個人化 (global individualization) 以及全球人性化 (global humanization) 等四個過程之同時 (simultaneously) 交互 (interactive) 而形成的。因此，此四個過程藉著一種「普遍的特殊性」(particularization of the universal) 與「特殊的普遍性」(universalization of the particular) 之交互作用，最後淘煉出全球化與地方化之鑲嵌與交織。這些理論充分地說明了任何研究全球化的學者，皆必須重視「地方化」(localization) 與「全球化」(globalization) 之互動關係。這個學理應用在台灣之客家政策研究中，意指客家研究必須考慮全球地方化（國外相關少數族群研究在我國之適用性），地方全球化（我國客家政策是否有其特殊性，堪為國際之主流價值）。換句話說，客家文化做為台灣在全球化下反映多元文化之特色時，客家

文化必須有其認定標準（客家語言），有其客觀生存條件（客家之參政活動）及持續發展之機制（客家政策）。

這種全球化與地方化的配合對地方文化產生的影響重大。德國社會學家 Urich Beck (1999: 63) 因此提出「全球地方化」(glocalization) 的概念。Beck 認為如果就文化研究的觀點，「全球化」並非片面意味著全面進入單面向的全球化。相反的，「全球化」將使得各國中央政府都更重視「地方」。因此，「全球地方化」(glocalization) 概念的提出，一方面代表了跨國企業必須讓商品行銷注入在地市場的文化；另一方面，在地文化也因為賦予產品多樣性和特殊性，得以進入全球生產和消費網絡。因此，全球化將不僅僅是歐美等強勢地方文化橫掃全球的「同質化」過程；全球化也同時提供各地地方文化「全球化」的機會而產生「異質化」的現象。而這個過程可說是普遍主義與特殊主義的結合，亦是全球化之重要特色；而此兩者之所以可以兼容並蓄，主要的邏輯是「全球化」所強調的並非是排他性（exclusive）的主義，而是包容性（inclusive）之人本、文化、社會及經濟等多元主義之產物。

或許因為客家文化中對於傳統價值的過度重視與肯定，台灣在過去有關客家文化之討論，或客家公共政策的制訂，往往常以溯源方式來思考問題。¹⁰此種研究導向，常將客家文化以一種「歷史觀」而非「政策觀」的方式來處理之。但是，在全球地方化的影響下，事實上提供了一個研究客家族群與客家文化的新方向。那麼，台灣客家族群應如何因應現有獨特特色和社會情勢，加以運用發揮形成政策和新思維，進而發展符合全球地方化的文化產業？過去分佈台灣各地之客家人在許多地方並非人數上的優勢，因此必須接受其他族裔的標準或其文化。然而全球地方化所帶來的是不同的視野；在此新視野下，各地客家人的特色是什麼？認同是什麼？這些特色或認同是否有可資利用之政治或文化資產？如何共同開發此資產？皆成為客家運動之重要內涵。現在全球化的經濟型態是強調知識經濟，須要有更強的知識背景做基礎，但在此「知識無國界」或「商業無國界」之同時，族群與文化之認同感或特色

10 如客家文化或研究方面，長期著重於源流史研究、風俗研究、歌謡採集等等面向；而客家運動和政策方面，往往容易提出「復興客家優良傳統」、「復興中原古風」等口號。

卻快速地流失，這正是全球化下人類文化之危機。而客家文化中極為重視之「溯源」與「宗族」觀念，正是在全球化下上述人類文化喪失族群特色危機中，可供研究之重要研究領域。過去客家人被迫要學習各地的優勢語言及主流文化，形成多語與多文化的特質，現在全球地方化強調文化多元、尊重不同族群文化等特性，正與客家人長期以來堅持自身文化的「硬頸」特質，所能發揮之領域。

然而相對於「全球」概念來說，「地方」可說是另一種相對立的概念。「地方」通常被理解為一個空間和地理的概念，具有一定區域和邊界的exists，作為區分內外，歸屬與否的依據。但是，對於客家族群之研究而言，上述的定義是不完整的，因為上述定義並未說明包括價值、認同、血緣和語言等面向。因此，另一個概念——「共同體」(community) 或許更能符合我們在研究客家政策時之需求。Benedict Anderson (2000: 10) 特別認為共同體的重要形成要素，在於集體認同的認知(cognitive) 面向。Anderson 特別突出認同的原因在於：在全球化的時代裡，意圖客觀界定共同體的內外區分「邊界」將日趨困難。¹¹ 在此相關議題上，江宜樺 (1998: 8-11) 認為所謂的「認同」事實上具有三種意涵：

- 一、「同一、等同」(oneness、sameness)：某種事物與另一時地之另一事物為相同之現象。
- 二、「確認、歸屬」(identification、belongingness)：確認是指經由辨識自身特徵與他人的不同，建立個體性；歸屬是指經由辨識自身與他者之共同特徵，建立群體性。
- 三、「贊同、同意」(approval、agreement)：代表認同具有主觀意志與意志選擇的色彩。

11 如同在當代意欲明確界定客家族群的有形範圍，事實上困難重重。而在政治學上，有關認同如何產生的理論，大致上可以分為「原生論」(primordialism)、「結構論」(structuralism)、以及「建構論」(constructualism) 三大類 (施正鋒，1998)。

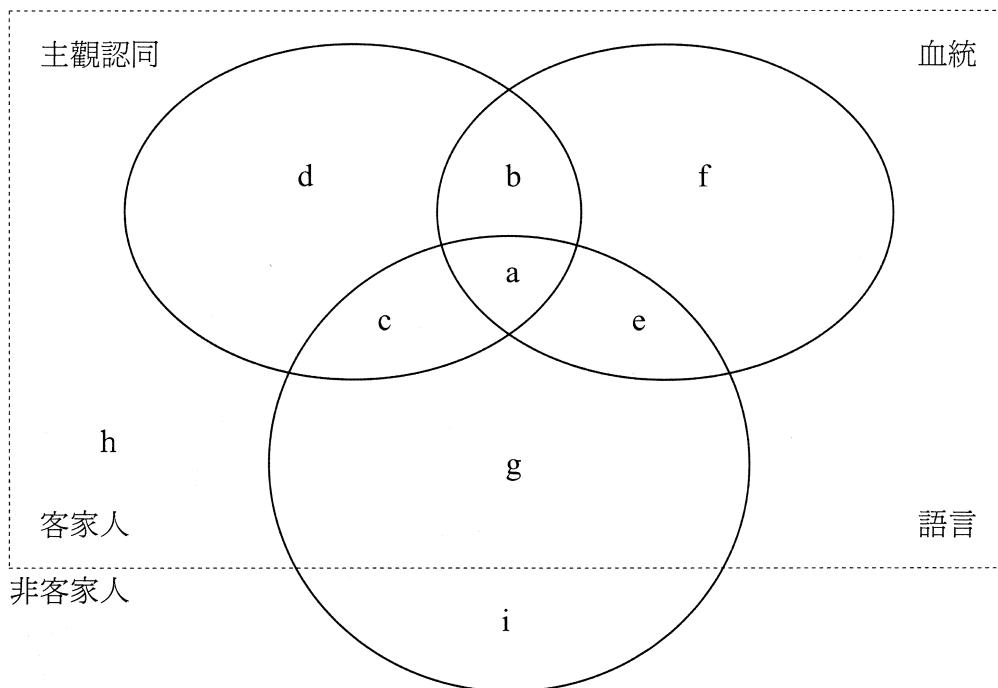
因此，綜上所說可知，「認同」與「區別」事實上是同時進行的；一個人決定自己所認同的社會脈絡時，同時在進行的是發現自己與其他脈絡的差異。而且，認同的過程中，主觀的選擇也具有重要的影響；因為在諸多關於認同的論述中，社群主義（communitarianism）以強調群體文化歸屬及共同目標為立論目標，有助於分析客家族群的文化認同問題。因此，社群主義強調個體不可能任意拋棄形塑其自我認同的社群背景，另一方面，也主張承載共同歷史文化資源的個體，應該共同合作，防止共同體渙散崩潰（江宜樺，1998: 71）。在諸多社群主義者之中，Charles Taylor 的觀點特別強調語言對於維繫社群的重要性。Taylor 在魁北克族群認同問題之研究上，提出「文化自主權」五段論證，強調語言作為魁北克族群爭取全世界承認的關鍵因素。¹²

- 一、形成我們認同的條件，對於我們要成為完整的人類主體乃是不可獲缺的；
- 二、對現代人而言，認同的一個重要層面（在某些情況下乃最重要層面）是他們的語言文化，也就是說他們的語言社群；
- 三、語言社群作為認同的關鍵層面是否確保，對於我們能否成為完整的人類主體至關緊要；
- 四、對於使我們成為完整的人類主體的條件，我們有權利要求他人尊重；
- 五、因此，我們有權利要求他人尊重我們語言社群存在的條件。

對於 Taylor 而言，社群的共同語言創造了共同的文化，凝聚成員的向心力，而形成語言的社群（linguistic community）。換而言之，語言成為族群意識是否形成的重要因素。黃宣範（1994: 10）認為在多語的社會裡，弱勢語族之所以能夠將語言持續傳承下去，就是由於潛意識族群意識作用的結果，

12 Charles Taylor (1993), *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, pp. 53–54. Montreal & Kingston: McGill-Green's University Press. 轉引自江宜樺（1998: 83）。

這種族群意識通常不會含有意識型態的成分，也通常不會感到強勢語言的威脅。依此脈絡，在多語的社會裡，語言的傳承往往成為族群意識形成的重要關鍵。而因全球化效應導致各族群文化、血緣等客觀分際日趨模糊，使得族群劃分的客觀標準難以建立。因此，語言傳承與族群意識兩者交互作用的結果，從而產生在多語社會中的「語言社群」式認同。所以，施正鋒以主觀認同、血統、以及語言三個面向，重新思考客家認同的結構，(如圖 3) 並且仔



- a：自認為客家人，承認有客家血統、會講客家話的客家人
- b：自認為客家人，承認有客家血統、不會講客家話的客家人
- c：自認為客家人，否定有客家血統、會講客家話的客家人
- d：自認為客家人，否定有客家血統、不會講客家話的客家人
- e：自認不是客家人，承認有客家血統、會講客家話的客家人
- f：自認不是客家人，承認有客家血統、不會講客家話的客家人
- g：自認不是客家人，否定有客家血統、會講客家話的客家人
- h：自認不是客家人，否定有客家血統、不會講客家話的客家人
- i：自認不是客家人，否定有客家血統、卻會講客家話的非客家人

圖 3 客家認同的界定圖

資料來源：施正鋒（2004: 43）。

細分析每一種可能。施正鋒（2004: 42）認為邏輯上而言，客家認同至少可以從主觀的認同（是否承認自己是客家人）、以及客觀的特徵（會不會說客家話）二個面向來確認。一個人如果願意承認自己是客家人、而且又會說客家話，他的客家身分／認同當然毋庸置疑；相對地，如果一個人既然自認不是客家人、而且又不會說客家話，我們就不用太在意他是否為客家人。如果我們放寬標準，只要他願意承認自己有客家血緣，即使已經不會說客家話，應該也可以接受為廣義的客家人，也就是把已經被同化的福佬客、或是選舉時才承認是客家人的政治人物包括在內。

以上的論點不但適用於目前台灣的客家族群處境而言，同時亦有助於我們將客家運動的理念釐清。（見圖 4）自客家運動興起開始，台灣客家族群所遭遇困境就在於：界定客家族群的客觀標準模糊。在現今全球化下資訊與文化快速穿越國界之際，跨國移民與族群通婚常見的台灣社會，僅用居住聚落或血緣等客觀因素已無法清晰界定客家族群。而欲以客家認同或客家文化等界定所謂之「客家族群」又過于空泛和主觀。因此，在多語的環境，客家運動者對內需面對客家族群的文化內聚力逐漸消失；對外需面對客家文化逐漸沒落消亡的困境。因此，客家語的重新提倡和傳承，並以之為形塑和區分客家族群的新思維，便在「全球地方化」下之「多元文化」的社會運動中，應運而生。語言的傳承變成重新形塑客家認同與區分客家族群的重要手段，從而客家族群走向「語言社群」式的自我認同。因此，隨著客家語的逐漸趨於弱勢（相對於閩南語和北京話），客家語的傳承和要求語言平等，也成為客家

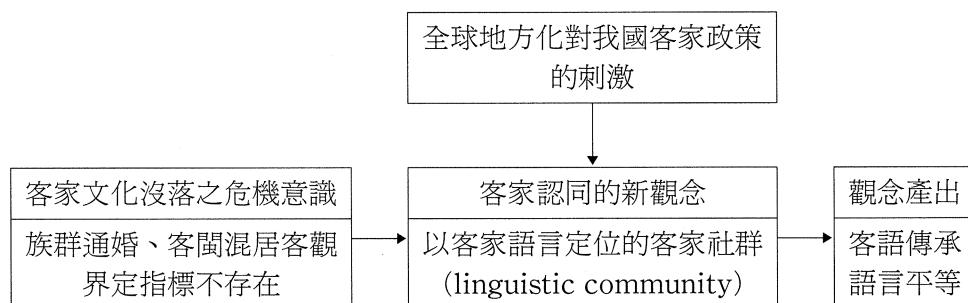


圖 4 1i：理念分析圖

資料來源：作者自製。

族群或決策者推動客家政策重要訴求。而這個發展，也反映了將族群意識與語言相結合的相關理論。因此，目前我國有關復興或保存客家文化之政策中，語言政策乃成為客家運動爭取客家文化認同和形成客家政策的重要著力點。「說客家話就是客家認同」的理念，便成為客家運動者的最重要政策理念與核心價值。

肆、客家族群的政治支持與客家議題之整合…2i： 「利益」(interests)層次之分析

一、客家政策發展的政策環境：

(一)閩客情節

到目前為止，台灣客家族群最大的憂慮，仍在於福佬人在台灣的人數和文化優勢所衍生的客家族群相對弱勢的問題。事實上，台灣客家人的集體認同，有相當大的成分，是面對福佬族群人口優勢的防衛性心理，也包括客家人長期在台灣公共事務與政治參與的「邊緣化」現象。針對此現象，客家研究者李喬（2002）指出，從清朝迄今台灣統治者一貫的閩客政治分化手段要負很大的責任，尤其是在兩個族群混居的地區，使得儘管時序推移至今，客家族群對福佬族群的疑慮仍難完全消弭。在民主化的過程中，黨外人士乃至於後來的民進黨，運用體制內外的鬥爭來挑戰國民黨的威權體制，要求台灣人當家做主，以取代外省人政經結構的壟斷。因而，在台灣追求民主化的過程中，閩客兩族群在政治命題上，成了命運共同體，並賦予了客家人與閩南人共同合作建構「台灣認同」政治論述的契機。這樣訴諸「族群正義」的訴求，形成的「本土化」論述固然不分福佬、客家、或原住民的族群差異，同時也啟動了客家族群在公共事務與政治參與之意願與契機。但是，在此同時，「台灣人」的意涵有意無意中被狹隘地解釋為福佬人，¹³ 也一直是台灣族群政

13 例如客家信仰——「義民爺」於認識台灣教科書中，被稱為「孤魂野鬼」和「地方信仰」。又例如稱福佬話為「台語」，而客語為「客家話」等等，皆象徵著「台灣人」這一名詞，主要是意指「講福佬話」的福佬人而非講客家話之客家人。

治的特殊現象之一，而這也成為約制客家政策發展的政策環境之一。

(二)民主化形成的民主制度

1987 年台灣宣布解嚴，長達三十八年的戒嚴時期結束。解嚴前後，台灣如雨後春筍般出現許多社會運動，¹⁴ 而這些社會運動也進一步開啟了台灣民主化運動之發展。因為，這些運動象徵國民黨政府威權統治的鬆動。原本建立在「一個中國」原則下的動員戡亂國家體制、大陸代表制的國會架構、戒嚴體制下的經濟管制與人民基本權利的限縮，也同樣面臨人民要求回歸憲法、解除戒嚴、全面改選國會與尊重人權的壓力。1986 年 9 月 28 日民進黨成立後，台灣的政黨政治發展，正式進入政黨競爭的民主化過程。台灣民主化伴隨著本土化的同時發生，主要是因為國民黨威權體制得以建立和鞏固，有相當大的一部份是立基於國民黨的「反攻大陸」、「一個中國」等大陸政策論述之上。而在民主化的過程中，對於國民黨威權壓迫體制的鬥爭，首先便必須解構其「一個中國」預設統一的中國意識論述。因此，本土化論述便成為台灣民主轉型的重要動力之一。

2000 年 5 月 20 日民進黨籍的陳水扁就任第十屆中華民國總統後，民進黨更進一步由台灣第一大反對黨，成為中華民國的執政黨，實現了中華民國首次的政黨輪替，民主制度至此可算確立，也代表了政策論述形成、利益整合等決策過程，都必須在民主程序下完成，方具有合法性。在台灣的選舉活動中，族群動員與族群政治經常扮演重要角色，因此，客家族群選票，也在台灣近年之各種中央民代或總統選舉中，扮演一個「關鍵少數」的重要角色。而這也提供了客家運動者，積極參與選舉活動的動機。

二、本土化脈絡下的客家運動政策論述分析：

依據上面所說明的政策環境，我們可以得知，長期以來客家族群的焦慮，來自於兩大方面：其一是語言文化流失的危機；其二是解嚴後，政治權力再

¹⁴ 包括消費者運動、環保運動、勞工運動、農民運動、婦女運動等等，根據張茂桂的統計，至少有 22 種社會運動。請參見張茂桂（1994: 33-66）。

建構過程中，公平族群關係再建立的焦慮（徐正光，1994: 395）。前者屬於動機和概念的發生，而且來自於過去「獨尊國語」和現今「台灣福佬化」的現象；後者則明顯涉及政治制度和利益整合，而必須在民主的政治制度下解決。換而言之，就一個多元族群的國家而言，台灣在民主化的過程中，如何建構一個尊重少數族群的公平制度，一直是客家運動者關心的重要課題。所以，在1987年客家文化運動興起以來，客家運動者一直將客家運動的主軸訂在四個基礎上（徐正光，1991: 8-9）：

- (一)、客家話大量流失及文化將滅絕困境的解決；
- (二)、重建歷史的詮釋權。還原被扭曲的客家人形象；
- (三)、建立民主公平的政經體制，爭取客家人的合理權益；
- (四)、重建合理的族群關係，以作為新的社會秩序的基礎。

依照上面的四項論述，我們運用問題建構的理論來加以分析：問題建構與政策論述為一體之兩面，均以政策問題與解決方案的界定和陳述為交集，兩者之差異在於前者偏重在問題界定層面，後者偏重如何解決問題的層面。因此，在理論上，問題建構與政策論述，的確有相重疊之處；但是，就管理的層面來說，政策論述包含了問題建構，並且有些情形下，論述本身可能賦予問題建構之新意涵，從而改寫了原先的問題建構。在此，我們用問題建構之學理應用到我國客家政策時，我們以四個層面來分析客家運動的論述：¹⁵

- (一)澄清問題的本質（nature）：母語的嚴重流失，是客家運動者的最大憂慮，公共場域和都會區，客語失聲了四十年。客家風雲雜誌的發刊詞表示：「最近我們深刻警覺到我們從小講的客家話已日漸消失，幾年之後將被淘汰，客家文化也將隨之消失，客家人終將逐漸瓦解。我們今天若不覺醒，若不團結合作，努力奮鬥，我

15 問題建構的四個層面分析，請參見林水波（1999: 104-108）；丘昌泰（1996）；林水波、張世賢（1991）。

們將愧對客家祖先，也無法對後代子孫有所交代」。¹⁶可見客家運動者將母語流失與文化認同的消逝，將導致客家族群的消滅視為重要的問題本質。

(二)指陳問題的原因 (causation)：在諸多客家運動者的論述中，語言政策和廣電政策的不平等，是造成現今客家文化和語言流失的重大原因。「由於過去錯誤的獨尊華語政策、偏差的廣電政策¹⁷，以及都市化的結果，客家話嚴重斷層，以致其語彙未能隨時代進步，完全無法勝任現代生活語言的角色」(范振乾, 2002a: 998)。而在王甫昌 (2003: 131) 的研究中也指出進入都市的客家人不論是使用語言或教育上，大多學習使用其他優勢族群之語言。由此可見，都市化的影響。

(三)認定標的人口：傳統對於客家運動的認知，大多集中於「還我母語」、「廢除不公平語言政策」等等，這些論述的標的人口，明顯僅訴諸於客家族群。但是，「台灣客家公共事務協會」(簡稱台灣客協)¹⁸成立之後，明白昭示：「母語解放、文化重生、民主參與、奉獻本土」等四大宗旨 (楊長鎮, 1991: 194)。鍾肇政 (1991: 11-18) 更在台灣客協成立大會提出「新的客家人」概念說明「更願意與其他族群，不論福佬、各省抑原住民各族攜手同心」。因此，「新的客家人」概念的提出，事實上將標的人口擴展到其他的族群，為保障族群平等，促進族群和諧，建立民主制度共同努力。

16 客家風雲創刊於 1987 年 10 月 25 日，是客家運動最重要的起點，擺脫了以往客家社團聯誼性的特色，以形成輿論和客家發聲為目標 (客家風雲雜誌社, 1987: 1)。

17 1976 年廣電法第 20 條規定：「電台對國內廣播播音語言應以國語為主，方言應逐年減少，其所佔比率，應由新聞局視實際需要訂之。」又廣電法施行細則第 19 條規定：「電台對國內廣播應用國語播音之比率，調幅廣播電台不得少於百分之五十五，調頻廣播電台及電視台，不得少於百分之七十。使用方言播音應逐年減少，其所佔比率，應由新聞局視實際需要訂之」。請參見黃宣範 (1994: 370)。

18 1991 年成立的台灣客家公共事務協會是客家運動的新里程碑，以實際行動和推動公共政策作為客家運動的推展，迥異於傳統客家社團，積極參與公共事務，並以傳承客家文化、恢復客家尊嚴、立根台灣，追求民主為行動標準。

(四)推介解決方案 (solution)：台灣客協在陳水扁競選台北市長其間，成立「新客家助選團」為陳水扁提出客家政策和助選。這是首次客家運動以選舉政見、公共政策交換，其後以公共資源強力協助推廣客家文化的開始。在 1995 年後「新客家助選團」更提出「客家說帖」作為助選的條件，凡認同該說帖者，該團便義務助選，成為其後該團客家政策的主軸（新客家助選團，1995: 12）。

1. 經濟、社會、教育方面：反貪污。司法獨立、軍警國家化、行政中立。弱勢族群權益，應特別立法保障。
2. 北高兩市成立客家事務委員會，處理客家事務。
3. 明訂北京話、閩南語、客家話和原住民語皆為官方語言，任意擇用，同步翻譯。
4. 廣電法應增訂弱勢族群母語保障條款，依族群比例各類電子媒體頻道。
5. 客家人聚居各縣市應該至少核准一個客家廣播電台。
6. 依族群比例任用政務、主管人員。
7. 規定車站、車廂、航站等公共場所要有客語播音。
8. 北高兩市成立客家文化館、擇一客家縣分設立客家文化村。
9. 國立戲劇院校應設立客家戲劇系。
10. 編修台灣客家族群史。
11. 立法規定國中、小學全面實施母語教學，各種母語師資之培訓、教材與客語辭典之編纂應由政府負責。

綜合來說，我們發現客家運動論述中，客語流失與客家人族群困境之最主要原因是歸納為兩個因素：一是政治上，國民黨採取政治菁英分配社會資源之策略；二是經濟上，國民黨採取選擇與資產階級合作之路線。而客家人在上述路線影響下，在其務農之社會本質前提下，並不易分享台灣經濟發展之成果。而此一問題之解決有賴於台灣民主化之鞏固與客家人對公共事務之參與。

三、客家運動的政策論述與議程設定關係：

當政策發展過程進入政策論述階段時，便已經開始進入策略面的戰術應用，與其他政策論述者競爭進入議程以合法化自身論述的機會。政策論述必定發生於特定之公共場域，然而每一公共場域的皆有其議程承載量的限制 (Bosk and Hilgartner, 1988: 59)，此承載量的限制，可以避免公共場域或組織議程吸納過多議題，而負荷過重而崩潰。而不同場域與組織均存在一組篩選與過濾原則，充當守門員角色。基本上，政策論述與議程設定的互動，將產生四種結果：狀況一：受到支持的政策論述，順利進入議程，將逐步邁向合法化，代表該政策論述符合社會主流論述，政策壟斷被打破。狀況二：政策雖然受到支持，但是無法進入議程，大多因為議程設定的多數聯盟無法建立，無法通過政策篩選。狀況三：政策論述遭到反對，亦被排除於議程之外。狀況四：政策論述雖遭到反對，但是仍得以列入議程。通常肇因於國際強權干預、權力結構的優勢或偏倚性的政治動員，以達到「強渡關山」的目的。(林水波，1999: 84)（見表 1）

表 1 政策論述與議程設定關係

政策論述 \ 設定結果	進入	在外
支持	1	2
反對	4	3

資料來源：林水波（1999: 84）。

由此我們得知，某一政策論述進入議程與否，尚與其他許多因素相關，包括民意、政府體制、選舉制度、選戰策略等等因素。所以，不同政策論述者間，往往必須進行策略性互動¹⁹ 與政策主導權之競爭，以求進入議程。就

19 策略包括形成政策壟斷、修正論述內涵與結盟等等。

表 1 而言，一般來說，大多數的政策，一開始多處於政策論述反對、議程之外的狀況三位置，經過結盟勝選、修正論述或強渡關山等方式，方得以進入皆大歡喜的狀況一，同時開始逐漸將政策制度化與合法化。而政策論述如何進入議程設定階段（狀況一），有兩個途徑：

- (一) $3 \rightarrow 2 \rightarrow 1$ 途徑，此途徑代表藉由民主選舉的多數決方式，提供機會進行政策辯論以形成共識，進而將政策論述落實為國家的具體政策。隨著台灣民主化的發展，此一途徑成為客家運動者採取的主要途徑。
- (二) $3 \rightarrow 4 \rightarrow 1$ 途徑，此途徑代表藉由權力結構的優勢或偏倚性的政治動員，將不為大眾所支持的政策透過政治之運作，而進入議程設定。此一途徑多見於威權時代的決策過程，民主化後，此一決策過程將承受極大的民意壓力與反彈。

而藉由上述途徑分析，我們可以時時經由判斷客家運動目前所屬的「相對位置」，從而分析客家政策的未來發展與當時情況。以下我們以時間與主要政策論述者的活動來作為分期，以分析政策論述以議程設定之關係：

(一)客家風雲雜誌社時期

這一階段主要的活動者為客家風雲雜誌社，該社之特色在跳脫以往客家社團多以聯誼和情感交流為主要範圍。該社創立於 1987 年，是第一個由客家人組成之非傳統客家組織，同時有企圖和計畫推動客家事務²⁰ 的團體。

客家運動的興起到形成政策，其最開端應該為 1987 年底客家大遊行。這次遊行是由客家風雲雜誌社的幹部所主導。該次遊行的主要訴求為「還我母

20 「客家事務」概念是由范振乾先生所首倡。將「客家事務」、「公共議題」、與「政府政策」三個概念連結起來。客家事務 (Hakka Affairs) 指的是台灣客家族群關心的事務的總稱。它包括客家人的語言、音樂、戲曲、信仰、等文化傳承問題，以及客家人的政治地位、社會權益等族群尊嚴問題。這兩大問題『文化傳承』與『族群尊嚴』問題不只是感情層面的問題，在客家人看來，它還涉及法、理制度層面的問題。（范振乾，1998: 25-50）

語」、「還我客家話」、「廢除廣電惡法」、「客家話要上電視」。儘管當時的政治環境並不允許民主決策的產生，但是，當時的國民黨政府還是在 1989 年製作「鄉親鄉情」節目在週日冷僻時段於台視播放，時間為每週 30 分鐘。三家無線電視台亦在每日中午新聞時段前，增列 15 分鐘的客家新聞氣象作為回應。至於廣電法的方言限制，亦在日後刪除。但是，范振乾認為國民黨政府這樣敷衍的作法，仍然未將客家事務當作公共議題加以處理（范振乾，2002b: 12-17）。同時也顯示，客家運動政策論述，仍然處於狀況三的排除狀況，儘管政府有些「施捨性的安撫政策」，但是決策仍是透過國民黨威權體制來形成，因此，上述「施捨性的安撫政策」仍然處於狀況四的階段。此階段的客家政策是由國民黨強力主導的 $3 \rightarrow 4 \rightarrow 1$ 途徑，同時國民黨只進行至狀況四的階段，僅由某些「施捨性的安撫政策」作為安撫客家鄉親與維持威權體制的手段，尚未進入狀況一的全面支持階段。

(二)台灣客家公共事務協會時期

1991 年成立的台灣客家公共事務協會積極走出長期以來客家社團淪為國民黨外圍團體的陰影。台灣客協積極推動客家人參與台灣民主運動，希望藉著政治參與提升客家人和客家話的地位。在此階段，台灣客協提出諸多完整的政策論述，藉著參與民主選舉的方式，將論述落實為客家政策，是到目前為止最為活躍的客家政治團體。在 1995 年後「新客家助選團」更提出「客家說帖」作為助選的條件，凡認同說帖者，該團便義務助選，成為其後台灣客協客家政策的主軸。²¹ 台灣客協成立迄今，所經歷之重要選舉如下：

1.一九九四年台北市長選舉：

台灣客協在 1994 年台北市長競選時，第一次藉由提出客家政策，站台助講的方式助選。陳水扁在當時激烈的族群動員選戰中為求勝選，乃在台北市的選舉史上，首度採取積極爭取客家選票的策略。陳水扁陣營承諾台灣客協的要求條件，從而獲得「台灣客協」的全力支持。最後，陳水扁當選台北市長，當選後努力的使實現其所承諾的客家政策。范振乾認為，從公共政策的

21 台灣客協與該團之關係與「客家說帖」的內容，請參見上頁。

角度來看，1988年12月28日「還我母語」示威大遊行開始的客家文化社會運動主要訴求，直到解嚴後的台北市長民選，才首次成為民選政府必須認真面對，加以處理的公共問題（范振乾，2002b: 12-17）。在陳水扁的台北執政階段，進入議程設定且完成的客家政策計有：²²成立財團法人台北市客家文化基金會、提撥市產設置台北市客家文化會館及客家藝文活動中心、舉辦客家文化節、及台北市客家街路文化節，稍後並同意在台北市捷運的月台及列車上併用客語廣播等等。

2.一九九八年台北市長選舉

1998年的台北市長選舉，族群動員式的競爭依然激烈。這次選舉的特色之一，便是競選雙方都競相提出客家政策。國民黨候選人馬英九也模仿陳水扁陣營提出客家政策白皮書，成立「客家競選總部」。馬英九為了爭取勝選，承諾勝選後，將在台北市政府設置一級單位，成立「客家事務委員會」。²³而儘管陳水扁這次競選連任失利，但是其客家政策皆為馬英九的市府團隊所延續，客家政策與活動成為例行政策。此階段值得注意的是地方級客家事務委員會的成立。

3.二〇〇〇年總統大選

2000年總統大選期間，陳水扁、連戰、宋楚瑜、與許信良四組總統候選人，都將族群議題中的「客家事務」作為競選的核心主軸之一（范振乾，2002c: 404-413）。他們全都採用客家政策白皮書的形式，陳述各陣營對客家事務的政見承諾，這也是台灣首次提出客家政策的總統選舉。連戰提出成立「行政院客家事務委員會」、制定「族群文化與語言保護法」、專案支持大學的客家文化研究、設立「世界客家博物館」、以及拔擢一定比例客籍政務官等五大主張；宋楚瑜從客家人政治地位日漸低落和客語流失日益嚴重雙重危機，提出拔擢客籍菁英擔任公職、設立「客家事務委員會」、保存客語、保存客家文化、建設客家地區、保護客家農業及推動客家社團對外交流九大主張；陳水扁則

22 歷次選舉結果與客家事務機構建立之關係，請參見表2總整理。

23 這是「客家事務行政體系」概念在台灣政治舞台上具有想像空間之濫觴。在這次市長競選活動裡，「客家事務」正式浮上政治檯面，「客家事務」也從此成為客家族群與各方政治人物、或政治團體之間對話的代表性概念。（范振乾，2002b: 12-17）

提出重建認同基礎與活化客語以挽救客家危機，並提出義民大學、設立「客家事務委員會」、設置「客語頻道」、制訂「語言平等法」、舉辦「客家文化節」、設立「客家社區學院」與「客家幼稚園」、輔導獎助成立各類客家禮俗技藝研習班等七項政見。綜合各總統候選人所提出的客家政策可發現，中央層級的客家事務委員會成為各候選人重要政見之一，拔擢客籍菁英也成為主流意見。而至於制定語言保護法則處於爭論階段。而這次選舉在客家政策上的最大爭議，反而是出現在美濃水庫的興建與否。

2000 年陳水扁當選總統之後，民進黨的客家政策正式進入議程設定階段，最受人矚目者就是中央層級的行政院客家委員會的成立²⁴ 與客家電視台的開播。同時，在提振客家研究方面，目前已經分別在中央、交通和聯合大學設立客家研究中心，其中中央大學的客家研究學院，正發展出客家相關系所，將成為客家研究的重鎮。但是，「語言平等法」議題，則顯然仍處於爭論和爭議的階段。

4.二〇〇四年總統選舉

在民進黨執政四年其間，大多數的客家政策開始逐漸落實。在 2004 年總統大選其間，基於一比一對決型選戰的激烈，客家族群再度成為各陣營關注的焦點。國親聯盟提出推動「族群和解公投」與「族群平等法」之立法、強化客家事務專責組織之功能、制定相關法令作為客語保護措施、培訓、拔擢優秀客籍政務及文化人才、獎助大學院校及社區客家社團從事客家文化之研究、教學、推廣、舉辦客家文化系列活動及發展有客家特色的經濟產業、充實屏東客家文化園區設施，在桃竹苗地區設立「世界客家博物館」。陳水扁則提出將聯繫國際客家作為客委會在未來長程重要工作、進一步發揮客家電視台之功能與客家廣播聯播網、推動「國家語言發展法」、舉辦全國性「客家文化節」、統籌規劃客家網絡大學等政策。

從這一次總統選舉的客家政策，我們發現兩大陣營的客家政策，大多是立基在 2000 年總統選舉後民進黨已經落實於議程設定中的政策上，進一步的

24 鍾肇政曾經在行政院客家委員會成立時，宣布客家運動至此結束，其後的客家運動由行政院客家委員會接手，由此可見客家運動者的欣喜。

演化和加強，兩陣營客家政策甚至已經有趨同的現象。例如語言平等政策方面，都相繼提出「族群平等法」、「國家語言發展法」。在客家研究方面，雙方都是在現有的校園客家研究機構來繼續發展。唯一的歧異，是國親聯盟特別提出國家考試中以歧視性語言方式來打壓排斥客家族群，作為問題建構的一部份。但是在「指陳問題的原因」部分，這一次兩大陣營的政策白皮書中，都付之闕如。

表 2 歷次選舉結果與客家事務機構建立之關係

選舉進程	選舉結果	建立之重要客家事務機構
台北市長選舉 (1994)	陳水扁當選	1.成立財團法人台北市客家文化基金會。 2.設置台北市客家文化會館及客家藝文活動中心。 3.舉辦客家文化節及台北市客家街路文化節。 4.在台北市捷運的月台及列車上併用客語廣播。
台北市長選舉 (1998)	馬英九當選	台北市將成立「台北市政府客家事務委員會」。(成立於 2002 年 6 月 17 日)
總統大選 (2000)	陳水扁當選	1.中央層級的客家事務單位——「行政院客家委員會」成立。 2.客家電視台開播。 3.中央、交通和聯合大學設立客家研究中心，其中中央大學的客家研究中心，正在發展客家相關系所。
總統大選 (2004)	陳水扁當選	尙待觀察

資料來源：作者製表

不論是台灣客協或客家風雲雜誌，這些社團長期在台灣的客家運動中扮演「啓蒙者」、「運動者」或「政策推動者」的角色。我們也確實發現，這些由知識份子所組成的客家社團，在客家運動與形塑國家客家政策的確扮演重要的角色。Peter Haas (1992) 曾經提出認知社群 (epistemic community) 的觀念，並強調知識份子之認知與理念在決策過程中之角色，及其對國家內部政治發展與外交政策之深遠影響。Haas (1992: 1-35) 認為認知社群以四個面向來影響政策的形成：

1. 分享規範性的概念，藉以確立政策的價值（value）。
2. 分享因果的觀念，以說明政策與結果間的多種連結與關係。
3. 分享有效性（validity）的概念，作為評判政策的標準。
4. 分享使命感（enterprise）的觀念，作為促進福利與解決問題的動力。

因此，Haas (1992: 1-7) 認為國家行為深深受到決策者與認知社群之影響，藉由理念與國家利益重新定義之學習過程（learning process），來重新定義「利益」與政策制訂之方向。換而言之，在整個決策過程中，基於決策者所面對的不確定性（uncertainty）導致的猶疑，使得認知社群得以藉由提供資訊和分享觀念的方式，從而影響決策者政策的產出。而這樣的過程，也確實發生在上述客家社團影響我國客家政策的過程中。

總和來說，在客家運動的利益整合部分，我們可以分三個部分來觀察：（見圖 5）

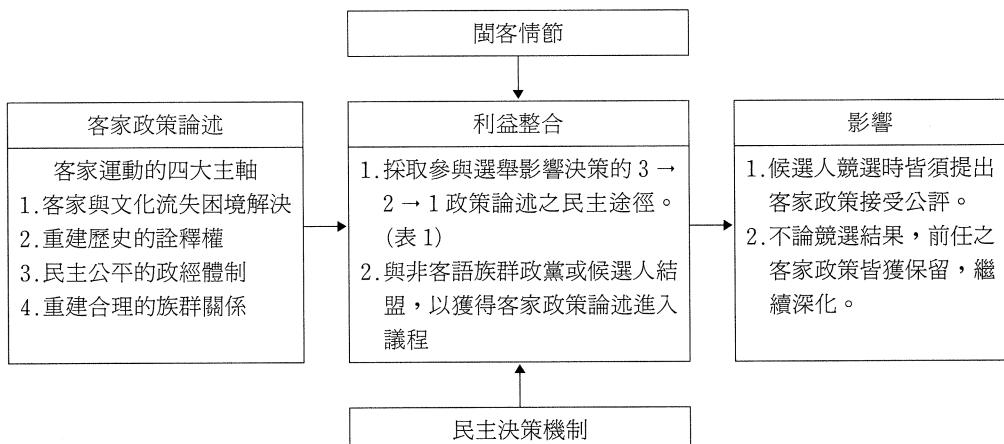


圖 5 2i：利益整合圖

資料來源：作者製表

（一）主要行爲者與政策論述：

在台灣主要的客家運動中，由知識份子所組成的客家社團（台灣客協與客家風雲雜誌），扮演了最重要的「啓蒙者」、「運動者」或「政策推動者」等

角色。同時提出了客家運動的主要政策論述，分別是以下四項訴求：1.客家族大量流失及文化將滅絕困境的解決、2.重建歷史的詮釋權、3.建立民主公平的政經體制，爭取客家人的合理權益、4.重建合理的族群關係，以作為新的社會秩序的基礎。

(二)政策環境的約制與議程設定途徑：

基於台灣政治與社會發展的特殊環境，使得「閩客情結」和「民主體制」成為客家政策發展的重要約制因素。任何客家運動的訴求，皆必須順應上述的環境加以發展。因此，在議程設定的途徑選擇上，由於台灣的民主制度的約制，使得選舉成為政策是否具體落實的關鍵。客家運動者選擇致力於建立客家論述的多數聯盟，以表一 $3 \rightarrow 2 \rightarrow 1$ 的民主途徑來達到論述落實為政策的目的。而客家族群在歷次選舉中扮演著關鍵性少數的地位，使客家族群成為各黨派「政策拉攏」的對象，也使得這些由知識份子組成之客家社團，得以採取與政黨結盟之方式，來影響其客家政策的產出，進而透過勝選，將論述落實為國家政策。

(三)後續影響：

自從新客家助選團提出十一項客家政策之後，其後的各黨派所提出的客家政策範圍，事實上皆不超出新客家助選團的範圍，顯示客家政策目前正處於瓶頸階段，有待突破。而台灣客協所提出的「客家說帖」十一項方案，亦成為客家運動論述十餘年來的集合。經過客家運動者多年的努力後，影響所及使近年重要的公職選舉，候選人競選時皆須提出客家政策接受公評。同時，不論競選結果如何，連任與否，前任之客家政策皆獲保留，繼續深化。

伍、客家政策的產出與反饋…3i： 「制度化」(institutionalization)層次的分析

基於每一政策皆是相嵌於一定的時空情境系統之內。因此，隨著時空系統的變遷，同一政策所產生的影響與後果，亦將不盡相同，故而產生政策變

遷的動力。當政策進入競爭或合法化後執行階段，必然將對原公共場域和系統環境產生衝擊。此一衝擊亦將影響其他的系統成員和政策論述者，再度影響其論述內涵，從而重新啟動政策進程引發政策變遷，形成動態循環的政策系統。事實上，對於客家政策而言，「語言保存」一直是客家運動者重要的訴求重點。根據 Charles Taylor 觀點，語言是重要的文化社群成形原因。但是，近來的客家政策，已經開始逐漸在「語言保存」的基礎上，進一步提升到「文化保存」與「文化扎根」的層次，值得探討。換而言之，客家政策已經隨著政治情勢與政策環境的轉變，進入政策演化的階段。

我們先來探討和追蹤幾個進入議程的客家政策論述，具體落實於制度的例子。²⁵

一、母語教學方面：

在 1987 年客家「還我母語」遊行後，1989 年民進黨在台北縣、新竹縣、宜蘭縣、屏東縣、高雄縣獲得勝選。當選後，這些縣市長率先編輯母語讀本並推行於中小學。儘管這項母語教學政策，並不僅針對客家族群，但是，客語的教學開始成為地方政治的政策選項之一。而在 2000 年陳水扁總統執政後，教育部在現有的地方政策基礎上宣布，自民國 90 年度起，九年一貫課程中國小學生必選「鄉土語言」作為課程，鄉土語言包括閩南語、客語與原住民語中擇一。2002 年教育部開始招考國中小客語教學支援人員，投入母語教學行列，母語教學自此由地方政策成為中央政策。（客家雜誌社，2004：2）

二、語言平等政策方面：

1993 年，立法院通過刪除廣電法第 20 條對本土語言的限制。此法條的刪除鼓舞了大量的傳播製作者，各式方言地下電台如雨後春筍成立。但是，此法條的刪除原是對於多元化社會和資訊發達社會的回應，然而，在自由放任競爭的結果下，反而容易導致弱勢族群語言和文化的消滅，因此，客家運動者開始提出「語言平等法」的論述。但是，由於其他族群的諸多疑慮的影響，

25 可參見表 4 的總整理。

至今在語言平等法仍未獲通過，至今僅有 2000 年通過之大眾運輸工具播音平等保障法具有語言平等法的保障意涵。當然，這個法案也是在陳水扁在台北市執政時期，客語捷運廣播政策的基礎上建構而成。在 2003 年 12 月有線廣播電視法修正案在立法院三讀通過新增第 37 條之一的規定：「針對客語及原住民語所播送之節目，得由中央主管機關指定有線電視系統以固定頻道免費播出」。（客家雜誌社，2004: 1）雖然距離語言平等法仍有一段距離，但是卻象徵我國廣電法制向多元文化價值的進步。

三、客語傳播方面：

1993 年廣電法的「方言限制條款」刪除之後，地下電台運動一時蜂起，而客家運動者也在 1994 年成立了「TNT 寶島新聲地下電台」，但是該年年底寶島新聲電台卻未通過新聞局審核，並多次爆發新聞局查封衝突。1995 年，客家雜誌、台灣客協、寶島客家電台等團體參與「黨政軍退出三台聯盟」要求黨政軍特權全面退出、電波頻道全面開放、廣電法全面翻修、媒體結構全面改造。終於在 1996 年新聞局正式核准「寶島客家電台」之成立，1997 年正式設立基金會運作。

至於在電視傳播方面，早在 1996 年民間便已經出現一家以「客家語言文化」節目為主的「中原客家衛星電台」。但是，該台收視率不佳而且諸多有線電視業者也並未將中原客家衛星電台列入其服務範圍。但是，自客語節目第一次出現在電視頻道——「鄉親鄉情」節目以來，客家節目仍然不脫「陪襯」和「安撫」的特色，中原客家衛星電台是首次重建客家傳播權的嘗試，卻在自由競爭的市場規則中，難以為繼。於是，公共化的客家電視台乃成為客家運動者的重要訴求，2003 年客家電視台正式開播，使得客家傳播進入新紀元。

四、客家研究方面：

「客家研究」是一個經過客家運動者提倡所產生的新研究領域。由表 3 可以得知，客家研究書籍與論文的數量，在 1988 年「還我母語」大遊行後有著數量上的大量提升。超過四分之三的客家研究書籍在 1988 年後出版。客家研究是對於客家文化與特質重建的意圖和努力（王甫昌，2003: 141）。而設立客

表 3 客家研究書籍、文章、學位論文、數量統計表
(括弧為直行百分比)

出版時間	書籍	學位論文	學術論文	通俗文章	書中章節	總計
1946-1960	33 (2.3)	0	0	7 (0.3)	3 (0.3)	43 (0.8)
1961-1970	16 (1.1)	8 (5.7)	6 (1.4)	288 (10.8)	27 (2.9)	345 (6.1)
1971-1980	98 (6.7)	17 (12.1)	2 (0.5)	552 (20.7)	139 (14.8)	808 (14.4)
1981-1987	206 (14.2)	22 (19.9)	30 (7.1)	615 (23.1)	120 (12.8)	999 (17.8)
1988-1998	1100 (75.7)	88 (62.4)	382 (91.0)	1199 (45.1)	650 (69.2)	3419 (60.9)
總計	1453	141	420	2661	939	5614

資料來源：王甫昌（2003: 143）。

家研究機構或大學的構想，在候選人的政見中都有出現，2000 年總統大選後，陳水扁客家政策中的「義民大學」政見至今仍未兌現，但是在 2003 年時，將中央大學的客家研究中心擴充為客家學院，其後分別成立交通大學和聯合大學的客家研究中心。這些學術中心與學院，除發揚客家文化，培養未來母語教學的師資人力之外，將來更進一步可以扮演「客家智庫」與「政策中心」的角色。尤其在目前客家政策發展已經到了制度化逐漸完成，進入政策「再建構」的階段，亟需這些「客家智庫」扮演認知社群的角色，藉由提出新的觀念與新的定義，啟動政策再建構的發展。

五、客家文化全球交流方面：

行政院客委會在成立之後，對於「客家全球交流」的概念，已經舉辦 2002 年與 2003 年兩屆全球客家文化會議針對海內外客家人如何在全球化、在地化之間取得平衡，進而開創客家新世紀之議題研討。葉菊蘭主委也在 2003 年全球客家文化會議開幕時表示：「期盼全球客家文化會議能逐步走向組織化與常設化，團結全球客家社會參與國際非政府組織，不僅成為延續客家文化的

主力，更為全球文化多樣性貢獻力量」。²⁶ 同時，客委會也積極參與國際客家社團的年會與活動。²⁷

「增進海內外客家事務交流，促進族群和諧」是行政院客委會的施政重點之一。²⁸ 「客家全球交流」的概念也是客家運動在政策制度化之後，方才逐漸開始發展的新概念。在歷史上，客家移民的全球化開始甚早，據點極多，互動頻繁，維持各地客家社團的聯繫。而這些社團在現代國際社會中，可以轉型為區域性或全球性的非政府組織，做為協助各地客家文化保存、發展的平台，同時分享各地客家人的在地化經驗，促進政府推動多元文化政策的立法與實踐，做為台灣參與全球文化多樣性運動的貢獻。

綜上所說，客家運動發展至今，諸多政策已經開始逐漸落實至制度中，不論成為國家政策、法律條文或是政府建制，都已經開始發揮其作用。雖然仍有持續應加以努力的部分，但是，從2000年和2004年總統大選各陣營的政策白皮書來看，事實上仍然未能超脫台灣客協所提出的主張。然而時間已經過將近十年，客家運動是否仍有其他面向值得努力和加強，進而提出新的政策？

事實上，除了制度和法律等高階政治（high politics）的保障，客家運動與客家社區的再造運動並沒有相同水準的進步，客家運動似乎只是都市知識分子對於客家文化危機感的自我救贖行動，而客家的原鄉²⁹——鄉村地區，卻依然無法感受到上層運動的迫切性（陳板，2000）。這樣的落差，或許可以稱做「客家運動的城鄉差距」。客家菁英進入都會後，環境與制度造成了都會客家子弟母語的嚴重流失，因此，客家運動的重點乃放在搶救語言機制。陳板認為，都會客家的母語搶救運動卻一直沒有發展到城市以外，原因在於鄉村客家的問題在於整體農村社會的瓦解，語言在客家農村的困境不是來自於

26 請參見研討會相關網站。<http://www.elitepco.com.tw/hakka2003/Big5/big5index.htm>

27 請參見行政院客委會網站。<http://www.hakka.gov.tw/>

28 請參見行政院客委會網站。<http://www.hakka.gov.tw/>

29 客家農村，從某個角度來看，絕對稱得上是「客家原鄉」。這裡所談論的客家原鄉，指的是從農村移居城市的島內二次移民對家鄉的稱呼；和相對於從廣東與福建移居台灣的兩岸一次移民對祖居地的稱呼，有政治課題上的差異性。（陳板，2002）

表 4 進入議程設定之客家運動論述

客家政策面向	進入議程設定政策
母語教學	1.1989 年台北縣、新竹縣、宜蘭縣、屏東縣、高雄縣編輯母語讀本並推行於中小學。 2.2001 年九年一貫課程中國小學生必選「鄉土語言」作為課程，鄉土語言包括閩南語、客語與原住民語中擇一。 3.2002 年教育部開始招考國中小客語教學支援人員，投入母語教學行列，母語教學自此由地方政策成為中央政策。
語言平等政策	1.1993 年，立法院通過刪除廣電法第 20 條對本土語言的限制。 2.2000 年通過大眾運輸工具播音平等保障法。 3.2003 年 12 月有線廣播電視法修正案三讀通過新增第 37 條之一的規定：「針對客語及原住民語所播送之節目，得由中央主管機關指定有線電視系統以固定頻道免費播出」。
客語傳播	1.1989 年台視在週日冷僻時段開始播放「鄉親鄉情」節目。每日中午新聞時段前，增列十五分鐘的客家新聞氣象。 2.1996 年新聞局正式核准「寶島客家廣播電台」成立。 3.2003 年客家電視台正式開播。
客家研究	1.1999 年 12 月中央大學成立「客家研究中心」，2003 年成立客家學院，開始招生。 2.2003 年 3 月聯合大學成立全球客家研究中心。 3.2003 年 12 月交通大學國際客家研究中心揭牌，2004 年客家文化學院正式招生。
客家文化全球交流	1.2002 年 5 月葉主委親自率團前往日本參加東京崇正公會年會。 2.2002 年 12 月 14 日，二〇〇二年全球客家文化會議舉辦。 3.2003 年 11 月 13 日，二〇〇三年全球客家文化會議舉辦。 4.2004 年 4 月 26 日，葉主委出席東京崇正公會年會

資料來源：作者製表。

承襲上的技法純熟與否，而是來自於農村的客家文化承傳已經後繼無人了。

再者，「社區總體營造」所帶動社區運動，也帶給客家運動新的方向，得以彌補制度性保障所缺乏的「客家認同重建手段」，亦即「如何真正重建客家認同」的論述。1994 年，文建會提出「社區總體營造」運動後，使民間的力量開始獲得肯定，與公部門的關係也由對立走向合作，公部門開始強調政策的決定應有由下而上的管道。社區居民與組織經過多年的參與與實作，累積了更多的社區參與與共同決策經驗，使得社區組織扮演公部門決策時不可或缺的伙伴角色，也得以扮演社區營造的推手。客家社區也沒有例外，從自身

的資源與特色出發，逐漸發展出具有客家文化特色，又有在地風貌的現代客家社區。2000 年 12 月，台北市政府與台北市客家文化基金會共同舉辦客家文化節，活動中邀請台灣 10 個客家社區展出各自的「社區營造」經驗，透過台灣各地的客家社區營造案例，希望能夠在議題性的客家運動（如搶救母語）之外，找到客家的族群與土地（社區）相連結的關鍵點（陳板，2002）。由此可見，客家運動者已經不再滿足於制度性的保障，而嘗試透過社區運動與公私部門協力的方式，進一步建立並重新定義客家社區「美好生活」的保障。

而社區運動在 921 地震後的社區重建過程中，扮演了重要角色。921 地震之後，客家地區受創嚴重，但是許多客家社區反而因共同的災難記憶，而凝聚為社區記憶，轉而重新找尋族群與土地的關係，在重建家園的過程中，將這些共識注入「新家園」的重建。這樣的過程與「社區營造」的概念不謀而合。例如石岡鄉的客家婦女自行成立「石岡媽媽劇團」參與社區工作，以演出記憶的方式參與希望工程的心靈重建工作，同時具有女性解放和社區經營的雙重意涵（蕭紫菡，2002）。其他包括美濃反水庫運動、觀音人愛鄉運動等等。³⁰ 這一部份的工作需要更多的社區成員的參與，已經不僅僅是原本的客家運動者可以勝任和負荷的面向。例如交工樂團在美濃反水庫運動中扮演的音樂發聲角色，將傳統、流行、客家生活等面向結合所產生的巨大效果。作品「菊花夜行軍」中的「日久他鄉是故鄉」更借外籍新娘大量進入農村的議題做為創作題材。此一作品展現了全球移民、文化衝突、城鄉差距與客家傳統的多面向的衝突。³¹ 綜上所說，上述實例也代表了現行客家政策所提供的解決途徑，並不足以勝任解決現在發生於客家社區的問題。隨著全球化趨勢與台灣社會的發展，客家政策目前開始遭遇「客家政策無法解決客家問題」的弔詭！換而言之，制度與條文並無法全然解決發生於客家社區的問題，除了社區參與運作機制的日趨重要，也同時代表著客家鄉親對「新客家政策」的需求。

從 1994 年開始文建會推動的社區總體營造，事實上帶入一種政治決策由

30 事實上相關的客家社區運動發展和報告，請參見陳板，2002。

31 請參見交工樂團首頁。<http://www.leband.net/index.htm>

下而上的觀念，同時也是建立台灣公民社會的機會。而對於客家政策過程的發展而言，這種由下而上客家社區運動的成形，是一種重要的「回饋」機制，也唯有社區運動的發展，才能進一步推動和發展客家運動，形成一個完整的政治過程。綜上所說，客家政策的產出與制度化，乃是前節所提及政策論述進入議程設定後的具體落實，而其制度化的發展，主要可由兩方面觀察：(見圖 6)

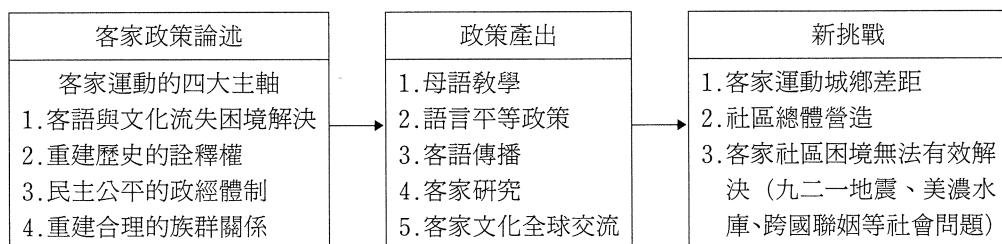


圖 6-3i：制度化發展圖

資料來源：作者製表。

(一)具體政策產出部分：

目前的客家政策已經在母語教學、語言平等政策、客語傳播、客家研究、客家文化全球交流等方面進入制度化的階段。³² 台灣客協長期以來要求客家文化的制度化保障，已經大部分由國家政策加以落實，甚至開始進行全球交流。

(二)後續挑戰：

然而，客家文化僅僅靠制度化的保障，是否就能維持不墜，持續傳承，答案則顯然應是否定的。在一連串的制度性保障的落實之後，客家運動遭遇到來自三方面的挑戰，也可以視為是客家鄉親的新需求。而這種舊論述制度化後產生的新需求，也將成為客家決策系統的新輸入項，完成系統的「反饋」(feedback)。三方面的挑戰分別是：客家運動城鄉的差距、社區總體營造運

32 詳細內容請參見表 4。

動與「客家政策無法解決客家問題」的弔詭。

陸、結論

總和來說，客家運動由第一階段的街頭運動、社會運動，進入第二階段的民主競爭，到後來第三階段社區運動的出現，這些轉變和變遷使我們必須回到有關「全球化」之原始概念來討論。社區運動至少在三個方面回應了全球化對於台灣社會的穿透。

- 一、台灣政治民主化與本土化的發展，本就有其來自於國際、國內政治與民間社會層面的各種影響，而同理可證，牽涉到諸多領域的客家政策發展至今，客家鄉親的諸多需求已非政府與國家所能完全回應，亟需自發性的組織社群（如社區組織）的參與。
- 二、全球化效應改變了國與國之間、國家與人民之間的關係。新的經濟帶來產業和生活方式的轉型，台灣人民不分族群皆必須學習如何回應和適應，從而產生新的生活方式。而這樣的學習過程已非傳統的學校教育得以完全因應，需要更多的社會參與方得完成。
- 三、全球化使得台灣人民的「地方感」逐漸模糊，人際關係的社群基礎疏離，導致人的認同危機。所以人必須重新回到地方，回到社區，在全球化效應的影響下，重建新的「在地」價值和認同。

因此，社區運動的意義，事實上也回應了「全球地方化」的潮流。同時全球化也提供了客家運動的新視野。客家運動長期以來的目的，在於客家文化即將滅絕困境的解決。不論是母語復興、客家傳播或是客家建制，儘管上述的政策已經較早年的客家聯誼性社團，如世界客屬總會和中原崇正會所提出的「復興客家文化」或「重振中原古風」等論述較為落實，同時也已經隨著全球化的效應開始構思全球客家非政府組織的連結（NGOs）的連結、國際勞工、跨國婚姻等與當代客家生活相關議題（張鎮坤，2003: 77）。值得注意的是「社區運動」與上述政策論述的差異在於，「社區運動」已經將全球化現象視為政策環境而不得不然的結果。客家運動者或當代客家事務官員必須正視此一現象全球化效應應該已經不僅僅只是一種思維、認知或創意發想，而

應該具體認知到全球化穿越主權的現象已經成為政策環境一部份，約制並影響政策的產生。

所以，面對當代全球化的影響，我國的客家政策應該更加具體而細微，除了客家網路資源或網路資料庫的建制、客家傳播的精緻或語言平等法的制訂等基礎政策之外，我們還需要民間社會「草根力量」的加入。因此，如何建構一個完善而健全的「公民社會」(civil society)，事實上是在基礎建設之後應該積極投入的面向。而在建構良善「公民社會」的階段，一些看似與客家不相關的議題，因著全球化效應影響也將對於客家運動產生影響，如客家社區的外籍新娘，外籍看護工等問題的解決。而這些問題的發生與解決已經超脫客家運動的範圍，但是卻也是真實發生於客家莊問題，也將成為客家社區文化的一部份。因此，不單單是客家研究需要跨領域的整合，面對全球化的效應，客家運動與客家政策跨領域之互動與合作，也是極為重要；畢竟，客家政策之真正落實，不但有賴於決策面之正確方向，更需要注意政策執行時，不同政府、民間與企業間資源之有效整合，才能將客家政策既落地又生根。

參考資料

一、中文書籍：

- Benedict Anderson 著，吳叡人（譯）
2000 《想像的共同體》。台北：時報文化。
- David Easton 著，王浦劬等（譯）
1992 《政治生活的系統分析》。台北：桂冠圖書。
- Ulrich Bech 著，孫治本（譯）
1999 《全球化的危機》。台北：商務出版社。
- 王甫昌
2003 《當代台灣社會的族群想像》。台北：群學出版社。
- 丘昌泰
1996 《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流出版社。
- 江宜樺
1998 《自由主義、民族主義與國家認同》。台北：揚智出版社。
- 宋學文
1999 <從「兩國論」之發展探討我國大陸政策之決策過程——3i 模型的決策分析>，《政治科學論叢》，展望跨世紀兩岸關係研討會專刊，頁 41-79。
- 林水波
1999 《公共政策新論》。台北：智勝出版社。
- 林水波、張世賢
1991 《公共政策》。台北：五南出版社。
- 客家風雲雜誌社
1987 <發刊詞>，《客家風雲》，1:1。
- 客家雜誌社
2004 <社論——2004 年客家雜誌的任務>，《客家雜誌》，163:2。
- 施正鋒
1998 《族群與民族主義——集體認同的政治分析》。台北：前衛。
- 2004 《台灣客家族群政治與政策》。台北：新新台灣文化教育基金會。
- 范振乾
1998 <客家事務為什麼尙未能成為政府的政策議題？>，台北市政府民政局（編），《客家發展研討會議論文集》，頁 25-50。台北：台北市政府民政局。
- 2002a <尊嚴、希望與和諧——客家雜誌發行一百期之回顧與前瞻>，范振乾（編），《存在才有希望——台灣族群生態客家篇》，頁 998。台北：前衛出版社。
- 2002b <客家事務行政體系之建構>，行政院客家委員會（編），《客家公共政策研討會論文集》，頁 12-17。台北：行政院客委會。
- 2002c <兩千年總統大選候選人客家政策述評>，范振乾（編），《存在才有希望》，頁 404-413。台北：前衛出版社。
- 徐正光
1991 《徘徊在族群與現實之間》。台北：正中書局。
- 1994 <台灣的族群關係——以客家人為主體的探討>，徐正光、彭欽清等（編），《客家文

- 化研討會論文集》，頁 381-399。台北：行政院文建會。
- 張茂桂
- 1994 <民間社會、資源動員與新興社會運動：台灣社會運動研究的理論志向>，《香港社會科學學報》4:33-66。
 - 1997 <談「身份認同政治」的幾個問題>，游盈隆（編），《民主鞏固或崩潰》，頁 91-116。台北：月旦出版社。
- 張鎮坤
- 2003 <從 1988 客家運動到 2003 全球客家文化會議>，《客家雜誌》162:75-77。
- 陳板主編
- 2000 《客家社區•迷你博覽會》。台北：台北市政府民政局、台北市客家文化基金會。
- 黃宣範
- 1994 《語言、社會與族群意識——台灣語言社會學的研究》。台北：文鶴出版社。
- 楊長鎮
- 1991 <客家運動與客家人文化身份意識之甦醒>，徐正光（編），《徘徊在族群與現實之間》，頁 184-197。台北：正中書局。
- 新客家助選團
- 1995 <客家說帖>，《客家雜誌》12:12。
- 鍾肇政
- 1991 <新个客家人>，台灣客家公共事務協會（編），《新个客家人》，頁 16-18。台北：台原出版社。

二、英文書籍

- Giddens, Anthony
- 1990 *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Goldstein, Judith and Keohane, Robert
- 1993 “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” in Judith Goldstein and Robert Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Haas, Peter M.
- 1992 “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization* 46:1-35.
- Hilgartner, Stephen and Charles L. Bosk
- 1988 “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Models,” *American Journal of Sociology* 94(1):53-78.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters
- 2000 *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan.
- Robertson, Roland
- 1992a “Globalization, Modernization, and Postmodernization: The Ambiguous Position of Religion,” in R. Robertson and W.R. Garrett (eds.), *Religion and Global Order*. New York: Paragon House.
 - 1992b *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.

Scholte, Jan Arts

1997 "The Globalization of World Politics," in Steve Smith and John Baylis (eds.),
The Globalization of Politics. New York: Oxford University Press.

Stone, Deborah

1997 *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton and Company.

三、網站資料：

2003 年全球客家文化會議網站

<http://www.elitepco.com.tw/hakka2003/Big5/big5index.htm>

交工樂團首頁

<http://www.leband.net/index.htm>

行政院客委會網站

<http://www.hakka.gov.tw/>

李喬

2002 <台灣客家的情結與公共政策>, 收於行政院客委會（編）,《客家公共政策研討會論文集》。台北：行政院客委會。

<http://web.hakka.gov.tw/hakka-public/conference/index.html>

陳板

2002 <落地生根新故鄉——台灣客家社區運動>, 收於行政院客委會（編）,《全球客家文化會議論文集》。台北：行政院客委會。

<http://www.ihakka.net/1.htm>

蕭紫菡

2002 <重建區女人光影>,《經典雜誌》,第 45 期。

<http://taipei.tzuchi.org.tw/rhythms/magazine/content/45/1/content1.htm>

聯合國開發總署網站

<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>

聯合國千禧宣言

<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

Policy-Analysis of Taiwan's Hakka Campaign

Hseik-wen Soong

Professor,

Department of Political Science,
National Chung Cheng University

Pao-wen Li

Deputy Research Fellow,
Policy Research & Coordinating Committee,
Democratic Progressive Party

ABSTRACT

For a long time, there has been an awkward taboo on people in Taiwan's politics and economy. With a gradual increase in depth and elaboration, the main discourse of the Hakka campaign has been transformed from the primitive campaign of "Give back my mother language" to the stage of proposing sophisticated Hakka policy of political parties that contend in Taiwan's political development and thus making Hakka studies a rising academic subject. Although increasing attention has been drawn to the development of Taiwan's Hakka campaign, most studies have focused on language, custom or origin and history, without responding to the contemporary trends: laying emphasis on interdisciplinary approaches, thereby being beneficial to the authorities concerned in formulating Hakka policy. The point of policy science and governance should be to provide policy formulation for Hakka study. The main purpose of this paper is to analyze the decision-making process of Taiwan's Hakka campaign, and to illustrate how government policy evolved from supporting the Hakka social movement to constructing a more consolidated Hakka policy. A concept of governance and 3i Model of policy-making were elaborated to establish a dynamic framework pertinent to interpreting the decision-making process of the present Taiwan Hakka policy.

Key Words: Hakka policy, Hakka, governance