

客語為區域通行語政策： 加拿大經驗之啟發^{*}

王保鍵^a

《摘要》

臺灣《客家基本法》第 3 條規定客語為國家語言，國家應保障人民以客語為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等語言權利；同法第 4 條建構客語為區域通行語機制。在加拿大，為深化保障語言少數群體（法語群體）權利，安大略省依《法語服務法》建構「法語指定區」及「法語指定機構」機制。本文以文獻分析法，就國際人權法考察語言權利本質為公民權利，並探討加拿大安大略省之語言法制與實作，獲致的研究發現為：（1）安大略之法語指定機制，不但落實法語少數群體之權利保障，而且成為法語社群「溝通」與「身分認同」之重要支柱；（2）《客家基本法》第 3 條第 2 項所保障客語權利，為普遍性規範，各地應提供相同服務水準；但《客語為通行語實施辦法》以「客語為通行語地區」（客家文化重點發展區）為範圍，恐忽略「非」客家文化重點發展區之居民使用客語之語言權利。本文政策建議為：（1）臺灣可建構「客語指定機制」，包含「指定鄉鎮市區部分村里為客語通行語地區」及「客語通行語指定機構」兩種類型。

投稿日期：109 年 12 月 21 日。

^{*} 本文為研究者執行科技部專題研究計畫（MOST 108-2420-H-008-005-MY2）部分成果，初稿曾發表於「2020 科技部人類學及族群研究學門成果發表會議—面向世界的變動與流動：人類學與跨學科的連結、整合、對話」。非常感謝本刊匿名審查人的寶貴意見。

^a 國立中央大學客家語文暨社會科學學系副教授，e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw。

(2) 為落實國家語言權利保障，並考量國家語言之多元語種，建議由監察院國家人權委員會之委員 1 至 3 人，主責國家語言監察事務。

[關鍵詞]：安大略、國家語言、區域通行語、語言監察使

壹、前言

臺灣於 2017 年制定《原住民族語言發展法》、2018 年修正《客家基本法》、2019 年制定《國家語言發展法》，3 部法律賦予臺灣族群語言具有國家語言 (national language) 地位，並促使政府族群語言事務，從「單純政府措施」轉化為保障人民「法律上權利」(王保鍵，2020a)。按《國家語言發展法》第 3 條規定，國家語言，除臺灣手語外，須符合「臺灣各固有族群」及「自然語言」兩要件，故國家語言不同於官方語言 (official language)，國家語言旨在保障國內各固有族群所使用之自然語言。

受第三波民主化浪潮影響，臺灣 1980 年代的民主轉型，逐漸形成閩南、客家、原住民、外省人之 4 大族群的政治論述，隨著日益增加的外國移入之新住民，已有 5 大族群的說法。惟依《國家語言發展法》草案第 3 條條文說明指出，「臺灣各固有族群」，係指既存於臺灣，且包含各離島地區，並受國家統治權所轄之傳統族群，不包含非本國籍人士取得我國長期居留權及由他國移入我國並取得國籍者 (新住民)，而「自然語言」，係指固有族群隨文化演化之語言。又依《國家語言發展法》第 7 條規定，對於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。因此，新住民所使用的原居國母語，以及具事實上 (de facto) 官方語言地位之國語 (華語)，皆非《國家語言發展法》優先復振之語種；意即，國家語言政策優先關注於閩南語、客語、原住民族語。

為執行聯合國《在民族、族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》(Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities)，聯合國人權理事會 (Human Rights Council) 設置有「少數群體問題特別報告員」(Special Rapporteur on Minority Issues)。依聯合國大會

(General Assembly) 2019 年 7 月 15 日審議少數群體問題特別報告員所提報告 (A/74/160)，定義少數群體為「未達總人口一半之任何群體」¹。本文考量閩南族群人口數占全國總人口的近 7 成，非屬少數群體，² 且短期內似無法實施閩南語為區域通行語，故暫不討論閩南語。又我國憲法增修條文及相關法律所架構之原住民族保障機制，遠優於客家族群，原住民保障不限於語言，尚有土地權、工作權、教育權等，且自 1988 年還我母語大遊行以降，客語復振為客家發展之核心，故本文聚焦於客語之探討。³

國際社會對於語言權利的關注日益增加，陸續成立諸多國際機構或組織，促進語言權利之發展；例如聯合國人權理事會 2007 年 9 月 28 日第 6/15 號決議成立「少數群體問題論壇」(Forum on Minority Issues)，或具政府間國際組織性質的「國際語言監察使協會」(International Association of Language Commissioners) 等。又歐美國家推動少數語言事務之經驗顯示，關於人民語言權利保障的制度性機制，包

¹ 《在民族、族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》進一步演繹《公民權利和政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights) 第 27 條之權利內涵，成為少數群體權利保障之重要文件。聯合國少數群體問題特別報告員於 2019 年 7 月 15 日提報聯合國大會報告 (A/74/160) 中，探討少數群體概念之流變，並分析人權事務委員會(為《公民權利和政治權利國際公約》第 28 條所設置)見解及其處理《公民權利和政治權利國際公約》第 27 條方式後，於結論及建議，提出少數群體之定義為：族裔、宗教、語言少數群體，係指在一國全部領土內人數未達總人口一半之任何群體，其成員在文化、宗教、語言等方面具有共同特徵，或此類特徵之任何組合；一個人可以自由地歸屬為特定族裔、宗教、語言上之少數群體，而無庸任何公民身分、住所、官方承認或任何其他法定身分 (A/74/160, 段 59)。聯合國大會 2019 年 7 月 15 日審議少數群體問題特別報告員所提報告 (A/74/160) 可參閱 <https://undocs.org/en/A/74/160>。

² 依客家委員會 2016 年調查結果顯示，在全國總人口中，閩南族群占 69.0%、客家族群占 16.2%、外省族群占 5.5%、原住民族占 2.7%；另有 5.3% 受訪者在提示主要族群認定的選項之後，仍堅持自我認定為「臺灣人」，0.3% 為其他族群(包括外國人、中國人及居住某地區的人等)，並有 1% 民眾無法回答或不願意回答所屬族群(典通股份有限公司, 2017: 49)。

³ 1976 年 1 月 8 日制定公布的《廣播電視法》第 20 條規定，電臺對國內廣播播音語言應以國語(華語)為主，方言應逐年減少。1988 年 12 月 28 日還我母語運動大遊行，主要訴求之一為「修改《廣播電視法》第 20 條對於方言的限制條款為保障條款」。就此，臺灣客家運動將語言的功能性，加以轉化：客語由過往「溝通」功能為主之「方言」，轉化為客家人所屬群體之族群象徵，促使客語兼具「溝通」與「象徵」功能。

含：（1）國家法制規範層面，以法律規範人民權利及政府義務；（2）政府組織層面，設置專責語言事務機關；（3）視需要設置語言監察使（Ombudsman），以監察相關機關之語言措施。就上開「國際語言監察使協會」會員國以觀，最早設立語言監察機關以保障並促進語言權利者為加拿大。⁴ 事實上，加拿大存有原住民土地權、原住民轉型正義，⁵ 以及語言少數群體（法語）保障議題，與我國原住民、客家情況，頗有相近之處。我國與加拿大雖在政治制度有所異同，⁶ 但加拿大制度設計與實作，已累積許多經驗，常為我國學術研究之借鏡，亦常為我國政策規劃之參照對象。⁷

⁴ 加拿大在 1969 年，依「皇家雙語與雙文化委員會」（Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism）建議，由聯邦國會制定《官方語言法》（Official Languages Act），賦予英語及法語在聯邦機構平等的地位，並設置官方語言監察使（Commissioner of Official Languages），監察聯邦政府執行相關語言措施。

⁵ 加拿大原住民過往長期受到許多不公平的對待，如何矯正，並還給原住民應有的公義，成為當代原住民族政策的重點之一；例如，1892 年以樞密院令（Order in Council）正式實施的原住民住宿學校（Indian Residential School）帶給原住民許多傷痛（Aboriginal Healing Foundation, 2005: 2），政府於 2008 年依據「原住民住宿學校和解協議」（Indian Residential Schools Settlement Agreement）成立真相及和解委員會（Truth and Reconciliation Commission），以面對政府曾施行的不當同化政策，並回應原住民在法院提起的訴訟（Armitage, 1995: 79; Fullenwieder & Molnar, 2018）。我國則於 2016 年發布《總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會設置要點》，設置原住民族歷史正義與轉型正義委員會，下設土地小組、歷史小組、和解小組等 3 個主題小組。事實上，加拿大是一個民主穩定的國家，卻設置具有民主轉型（transitional justice）意義的真相及和解委員會，雖屬特殊，但加拿大實作經驗，可作為轉型正義的範圍及界限之討論案例（Nagy, 2013）。

⁶ 觀察加拿大、臺灣兩國之「國體」（政體）異同：（1）就世襲君主存否而言，加拿大為君主國，臺灣為共和國，但兩國皆為民主政體。（2）就國家與其內部次級統治團體關係而言，可分為「單一國」與「聯邦國」兩種型態，加拿大為聯邦國，各省（地區）擁有高度自治權；臺灣雖屬單一國，但以特有「均權制」（憲法第 10 章），並制定《地方制度法》、《地方稅法通則》等法律，地方自治團體亦享有自治權。（3）就憲法型式而言，加拿大與臺灣皆採成文憲法，加拿大憲法明文規範原住民及語言少數群體保障，中華民國憲法增修條文則明文規範原住民族保障。（4）就權力分立關係而言，加拿大採行三權分立（內閣制），設置獨立於行政權外之監察機關；臺灣實施五權分立（雙首長制），監察院獨立於行政院、立法院、司法院、考試院之外。

⁷ 我國原住民研究，常以加拿大為借鏡，如蔡志偉（2011）、官大偉（2011）、施正鋒（2005）；關於語言議題亦不乏討論加拿大語言政策對臺灣啟示，如李憲榮（2004）。

綜上，慮及臺灣國家語言法律規範對象、強勢語言或弱勢語言、多數群體或少數群體、族群法律完善或尚待強化等因素，並考量加拿大語言保障機制較為完善，為最早設立語言監察使，及加拿大各省中，法語少數群體之人數最多者為安大略省（Ontario）；⁸ 本文以文獻分析法，考察國際人權法以探討語言權利之本質，並透過加拿大安大略省之語言法制與實作，研析：（1）安大略省所建構的法語保障機制為何？如何推動？（2）安大略省法語指定機制，對我國精進「客語為區域通行語」政策之啟發。

貳、理論分析

語言政策（Policy）或語言規劃（Planning），強調政府機關（Public Authority）對語言事務的介入或干預措施（Gazzola, 2014: 18）。我國語言政策，以往多由各主管機關以行政措施推動語言事務，不但各自為政致使忽略語言隔閡（Language Barrier）⁹ 議題，而且缺乏制度規範致使無法落實權利保障。而《原住民族語言發展法》、《客家基本法》、《國家語言發展法》等法律制定（或修正），賦予語言使用者享有語言權利，形塑語言政策之新框架。

在政策實做上，我國政府機關亦見參照加拿大之例，如客家委員會原提報行政院的《客家基本法》修正草案中關於「客家文化自治團體」機制，即「客家人口達二分之一以上，且相鄰之鄉（鎮、市）及直轄市之區，經公民投票，得結合成為客家文化自治團體」，其立法說明為：為使客家傳統聚居地方得以制度性傳承客家語言文化，參考魁北克（Quebec）案例，使客家地區得以公投決定建立其地方自治團體，而得以地方自治形式實質進行「族群文化自治」營造客語使用環境。

⁸ 加拿大各省（地區）之法語人口最多者為魁北克，次多者為安大略；但魁北克省之法語使用者為多數群體，英語使用者為少數群體，並以法語為魁北克省單一官方語言。安大略省之法語使用者為雖該省之少數群體，但為加拿大各省（地區）中法語少數群體人數最多者。

⁹ 語言隔閡（Language Barrier）指不同語言使用者之間，因使用語言差異性，出現無法溝通的情況（Pierce, 2018: 262）。語言隔閡會影響民眾接近使用政府資源、醫療資源等權利，如 Bowen（2001）指出，加拿大的原住民族、新移民（包含難民）、聽障人士、特定區域的官方語言使用者（魁北克英語使用者或魁北克外法語使用者）等 4 類型民眾會因語言隔閡而無法獲得合宜的醫療服務。

一、語言權利之法源

關於語言權利 (Language Rights) 概念，聯合國少數族群問題特別專員 (Independent Expert on minority issues) 於 2017 年所提出《語言少數群體的語言權利：實用落實指南》 (*Language Rights of Linguistic Minorities: A Practical Guide for Implementation*) 指出，語言權利，涉及國家、個人、其他實體 (entity) 之語言偏好或使用之人權 (Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2017: 5)，將「語言」之使用，視為「人權」之一。而就人權發展的演進，Karel Vašák 提出「三代人權」 (Three Generations of Human Rights) 理論，公民與政治權利為第一代人權 (排除國家干預)，經濟、社會、文化權利第二代人權 (國家積極促進人權)，第三代人權為團結權或連帶關係權 (Solidarity Rights) (Domaradzki, Khvostova, & Pupovačl, 2019; Wellman, 2000)。族裔、宗教、語言等少數團體權利，可歸屬為第三代人權 (Cornescu, 2009)。我國憲法所列舉人民權利，在理論與實踐上，較重視公民及政治權利之第一代人權 (李震山，2005)。¹⁰

聯合國對於保護少數群體權利的法律框架，包含《公民權利和政治權利國際公約》第 2 條、第 19 條、第 27 條，《經濟、社會及文化權利國際公約》 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 第 2 條，《兒童權利公約》 (Convention on the Rights of Children) 第 30 條，《消除一切形式種族歧視國際公約》 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) 第 5 條等國際法文獻。

上開國際公約中，作為保障少數群體權利之核心條款者，為《公民權利和政治權利國際公約》第 27 條，其內涵為：(1) 先識別少數群體之類屬，為「族裔」¹¹、「宗教」、「語言」之少數群體，進而保障上開少數群體成員彼此間，共同享有文化權利、宗教權利、語言權利。(2) 第 27 條所保障權利，不但是個人權利，

¹⁰ 曾任司法院大法官李震山在其所著《多元、寬容與人權保障》(2005)一書之自序中指出：「我國憲法所列舉保障之人民權利，在理論與實踐上，大多側重在『第一代人權』之公民及政治權利，部分停滯在『第二代人權』中社會、文化、經濟等具有『複合權』之建制，至於第三代以保障弱勢之「少數權」或「集體權」，則相對欠缺」。

¹¹ 英文原文用語為 ethnic，但臺灣的全國法規資料庫，中文譯為「種族」。

亦屬集體權利（胡慶山，2015：11）。基此，國際人權法對於少數群體之語言權保障，係以公民及政治權利為基礎，語言權利因而具有公民權之特徵。

在國內法層次，臺灣關於語言權之基礎，多援引《憲法增修條文》第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化」規定。因而多從文化權的角度切入，認為語言權源自文化權，語言權為文化權的一種，如施正鋒（2007：172）；或認為文化權反映出對「文化滅種」的擔憂，主張少數群體有權保有其文化傳統、習俗、宗教、及語言，如謝若蘭（2019）。¹² 然而，《客家基本法》、《國家語言發展法》、《原住民族語言發展法》等多部法律陸續制定，所建構國家語言（族群母語）權利保障機制，係以「國民」或「人民」為保障主體，並賦予公法上權利，使得語言權利具有公民權利之意義。例如，《國家語言發展法》第 4 條「平等權」、第 11 條「接近使用公共服務」，或《客家基本法》第 3 條第 2 項「學習語言、接近使用公共服務及傳播資源」等語言權利，或《文化基本法》第 6 條第 1 項明定「語言權利」為：人民享有選擇語言進行表達、溝通、傳播及創作之權利。

又臺灣於 2009 年制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，以國內法立法程序，賦予《公民權利和政治權利國際公約》具有國內法律之效力。《公民權利和政治權利國際公約》第 27 條，以及人權事務委員會（Human Rights Committee）1994 年所通過第 23 號一般性意見（General Comments），遂成為我國族群事務、語言政策之重要法源。我國語言權利並以「公民權」為基礎，進一步規範人民以國家語言作為學習語言、教學語言、接近使用公共服務、傳播資源等權利。

二、語言法律框架

為落實語言權利保障，建構完善的語言體制（Language Regime）有其必要性。按「語言體制」，應包含：（1）功能性（Functional），語言為溝通的工具；（2）象徵性（Symbolic），語言為文化的載體；（3）法制性（Juridical），官方對語言

¹² 實作上，受憲法增修條文第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化」規定影響，制定法律時，自會援引憲法而導入文化權理念，如 2010 年所制定《客家基本法》第 1 條「落實憲法保障多元文化之精神」，或 2019 年所制定《國家語言發展法》第 1 條「尊重國家多元文化之精神」。

法律地位之賦予 (Cardinal & Normand, 2013: 120-121; Sonntag & Cardinal, 2015) 。而在實作上，歐美國家有長期之監察使運作經驗，並呼應《巴黎原則》¹³ 之人權機構 (Human Rights Institutions) ，進一步發展出語言監察使 (Language Commissioner) 機制，得以在消極司法訴訟外，以「專業型監察使」積極作為，促進語言權利保障。

事實上，檢視歐美國家語言少數群體權利保障之法制設計，包含語言地位之賦予、語言事務機關 (分權式或集權式)、語言監察機關、語言通行使用措施等。例如，加拿大聯邦國會制定《官方語言法》，定英語、法語為官方語言，由官方語言部長推動語言事務，設官方語言監察使以監察行政作為，人民有權使用任一官方語言洽公。又如英國威爾斯議會制定《威爾斯語言法》 (Welsh Language [Wales] Measure 2011) ，定威爾斯語為官方語言，由威爾斯語部長推動語言事務，設威爾斯語言監察使 (Welsh Language Commissioner) 職司監察功能，指定威爾斯語使用機構以促進威爾斯語之通行。¹⁴

¹³ 聯合國大會 1994 年 3 月 4 日第 48/134 號決議通過《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則》 (National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) (又稱《巴黎原則》，Paris Principles)，旨在鼓勵各國設立獨立超然的國家人權機構 (National Human Rights Institutions, NHRIs) 以獲致：(1) 人權之保障 (protect)，包含受理、調查、解決申訴案件，以及調解衝突，與監測政府活動；(2) 人權之促進 (promote)，透過教育、推廣、媒體、出版品、訓練等方式提振人權發展 (Hood & Deva, 2013: 69-70)。

¹⁴ 在全球化與區域統合的發展下，進一步出現超國家 (Supranational)、國家 (National)、次國家 (Subnational) 三層次的監察使類型：(1) 超國家監察使者，如歐盟監察使 (European Ombudsman)；(2) 國家層次者，以加拿大聯邦政府為例，如犯罪受害者監察使 (Federal Ombudsman for Victims of Crime)、納稅人監察使 (Taxpayers' Ombudsman)、政府採購監察使 (Procurement Ombudsman)、官方語言監察使等；(3) 次國家層次者，以加拿大之省或地區為例，如安大略省監察使 (Ontario Ombudsman)、西北地區語言監察使 (Languages Commissioner of the Northwest Territories) 等。

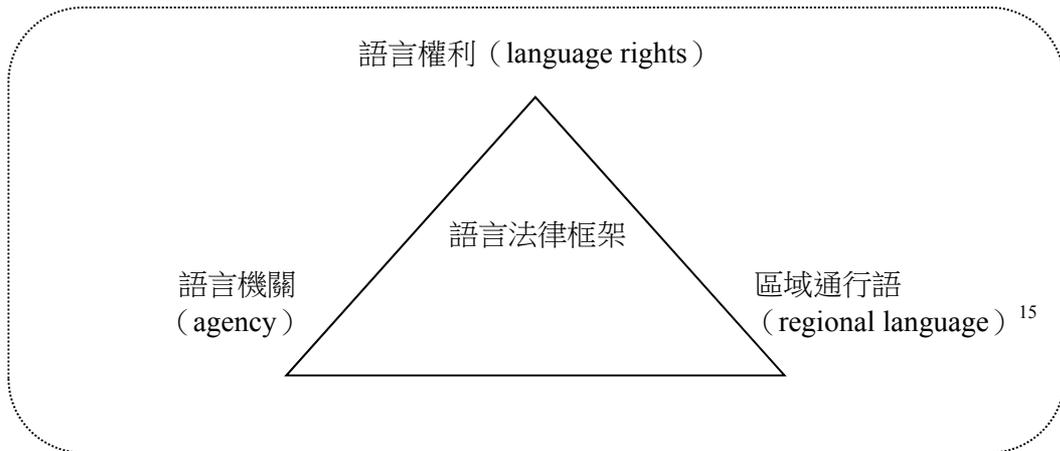


圖 1：分析架構

資料來源：研究者繪製。

語言地位及權利的保障，須以法律規範為依據，規範語言通行及使用措施，由語言事務機構予以推動。而廣義的語言事務機構，包含語言政策規劃機關、執行機關、監察機關等。本文就語言權利、語言機關（規劃執行及監察機關）、區域通行語措施，以加拿大安大略省為考察對象，探討其語言少數群體（法語）之權利保障。又本文選擇安大略之理由，係考量加拿大各省之法語使用人口較多者，依序為魁北克、安大略、紐布朗斯維克（New Brunswick）、亞伯達（Alberta）（Francophone Secretariat, 2018: 5），但魁北克境內，法語屬多數語言，並實施法語為該省單一官方語言，在各省（地區）中，法語少數群體之人口數最多者，為安大略。¹⁶

¹⁵ 依英文版《中央行政機關組織基準法》第 3 條第 1 款之「機關」，英譯為 agency。又英文版《客家基本法》第 4 條「客語為通行語」，及《原住民族語言發展法》第 14 條「地方通行語」，皆英譯為 regional language。

¹⁶ 溯及 1613 年，探險家 Samuel de Champlain 已在安大略留下其足跡，1639 年傳教士已在安大略設立 Sainte-Marie-among-the-Hurons 教會，安大略政府於 2015 年辦理 Champlain 探險 400 年慶祝活動（Ontario Parks, 2015; Queen's Printer for Ontario, 2001）。

參、安大略省法語政策與語言機關

加拿大歷史發展脈絡，可分成殖民時期、英國統治時期、現代時期（Cole, 1993），在歷經法國、英國殖民統治，及憲法主權正常化（Patriation）¹⁷ 的演展，發展出大陸法（Civil Law）與普通法（Common Law）併存的雙元主義（bilingualism），¹⁸ 並形塑出雙元（Bilingual）社會，實施雙語政策，以英語及法語為官方語言。

加拿大為君主立憲（Constitutional Monarchy）國家，以英國女皇為象徵性之國家元首（Head of State），實際則由任期 5 年的總督（Governor General）行使國家元首的職能（Library of Parliament, 2016: 3）。加拿大為聯邦國，由 10 個省（Province）及 3 個地區（Territory）構成，在政治制度設計上，分為聯邦政府（Federal Government）、省及地區政府（Provincial and Territorial Government）、市政府（Municipal and City Government）等 3 個層級。在加拿大聯邦國體制及憲法規範架構下，加拿大聯邦政府語言措施，以《官方語言法》為主要規範基礎，該法律僅適用於聯邦政府機構，不適用於省（地區）、市之自治政府，亦不適用於民間部門或企業；各省（地區）可制定自己的語言法案。因而，加拿大語言政策分為聯邦政府、省（地區）政府兩個層級，聯邦政府定英語、法語為官方語言，省（地區）政府則因地制宜而施行不同的語言政策。在省（地區）政府語言政策，呈現多元風貌，包含實施單一官方語言者，如魁北克法語；或實施英法雙語為官方語言者，如紐布朗斯維克；或實施多樣語種為官方語言者，如西北地區（Northwest Territories）。

¹⁷ 按加拿大憲法包含 1867 年憲法（即《不列顛北美法》）及 1982 年憲法兩部分，兩者構成加拿大的雙重法律體系，以及原住民權利、條約權利規範架構（Department of Justice, 2017），在 1867 年憲法架構下，加拿大並未有完整的主權，直至英國女皇簽署 1982 年憲法，加拿大的主權完整性始確定，因此本文將 Patriation of the Constitution 譯為「憲法主權正常化」。

¹⁸ 加拿大為雙元社會，採雙元主義，即魁北克民法採大陸法系，其他 9 個省及 3 個地區採普通法系；聯邦法律同時尊重兩種法系，並採英法雙語（Department of Justice, 2017）。

一、安大略法語人口與法語政策

法語人口統計，涉及如何界定法語使用者。安大略省政府於 2009 年 6 月 4 日改採「法語使用者包容性定義」（Inclusive Definition of Francophone），除舊有「母語為法語」標準外，增加「母語非法語及英語，但法語是家庭使用語言之一」者（French Language Health Services Network of Eastern Ontario, 2013: 5）。依「法語使用者包容性定義」所進行的法語人口調查，包含使用法語為母語（Mother Tongue）、家庭使用法語（Language Spoken at Home）、法語官方語言的知識（Knowledge of Official Languages）等 3 項，2016 年的調查顯示，法語人口 622,415 人，占安大略總人口（13,312,865 人）的 4.7%，多數居住在安大略東部；多倫多（Toronto）的法語使用者人數為 63,055 人，占多倫多總人口的 2.3%（Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2020）。

表 1 安大略法語使用者概況

	法語使用者人數			法語家庭		使用法語的可識別少數族裔	
	2011 年 (人數)	2016 年		同語族	跨語族	人數	占法語人口
		人數	占該區人口				
總數	611,510	622,415	4.7%	30.5%	69.5%	98,925	16.1%
東部	257,870	268,070	15.4%	39.6%	60.4%	37,405	14.1%
中部	183,605	191,375	2.1%	20.2%	79.8%	55,935	29.7%
西南	35,160	33,555	2.1%	15.9%	84.1%	4,425	13.4%
東北	127,265	122,360	22.6%	41.6%	58.4%	995	0.8%
西北	7,610	7,055	3.1%	14.9%	85.1%	165	2.4%

註：本表數據資料，除法語使用者人數以 2011 年及 2016 年對照外，餘皆為 2016 年統計數據。

資料來源：Ontario Ministry of Francophone Affairs (2020)¹⁹。

¹⁹ 臺灣 2016 年全國客家人口暨語言基礎資料調查研究，除調查各族群人口數外，並調查客語之聽說能力、客語使用腔調、日常生活客語使用機會、家庭內隔代間客語使用、父母傳承子女客語意願等。而上開客語使用調查結果，成為政府政策規劃或論證之基礎。例如，客家委員會從調查結果目前最需要加強的是 20、30 歲階段青年人的客語能力，並採取結合學校等提供「沉浸式」的語言環境之政策（黃邦平，2017）。

加拿大法語、英語群體間跨語族通婚情況頻繁，表 1 顯示有近七成的法語家庭是父或母，其中 1 人為法語使用者的跨語族家庭（Exogamous Families）。²⁰ 又加拿大人口調查統計，定有使用法語的可識別少數族裔（Visible Minority）²¹ 指標，表 1 顯示法語使用者中有相當比例為其他族裔，呈現出法語群體的族裔多元性。

關於安大略法語政策發展，約略為：（1）1986 年制定《法語服務法》（French Language Services Act），並設置法語事務辦公室（Office of Francophone Affairs）；（2）1987 年法語頻道（TV Ontario's La Chaîne française）開播（現已改制為 TFO）；（3）1997 年設置 12 個法語學校委員會（French-language school boards）²²；（4）2001 年制定《安大略法語象徵法》（Franco-Ontarian Emblem Act 2001）規範安大略法語旗（Franco-Ontarian flag）統一式樣；（5）2005 年設置法語貢獻獎（Ontario Francophonie Awards）²³，首次頒發為 2006 年；（5）2007 年修正《法語服務法》，創設法語服務監察使（French Language Services

²⁰ 同語族家庭（Endogamous Families）指父母雙方皆為法語使用者，跨語族家庭指父或母，其中 1 人為法語使用者。

²¹ 依《就業平等法》（Employment Equity Act）第 3 條定義「原住民」（Aboriginal Peoples）為印第安人（Indians）、因紐特（Inuit）、梅蒂斯（Métis）等 3 種，但印第安人帶有歧視性色彩，改稱為第一民族（First Nations）。同法第 3 條定義「可識別少數族裔」（Visible Minority），指原住民以外，非高加索（Non-Caucasian in Race）、非白人（Non-white in Colour）者；實作上主要包含南亞、華人、黑人、菲律賓、拉丁美洲、阿拉伯、東南亞、西亞、韓國、日本等（Statistics Canada, 2020）。

²² 12 個法語學校委員會（French-language School Boards）分為兩類：（1）公立學校委員會（public school boards），包含 Conseil scolaire de district du Centre Sud-Ouest、Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario、Conseil scolaire public de district du Nord-Est de l'Ontario、Conseil scolaire du district du Grand Nord de l'Ontario 等 4 個；（2）教會學校委員會（Catholic School Boards），包含 Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud、Conseil scolaire de district catholique de l'Est Ontarien、Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est、Conseil scolaire de district des écoles catholiques du Sud-Ouest、Conseil scolaire catholique du Nouvel-Ontario、Conseil scolaire catholique Franco-Nord、Conseil scolaire catholique de district des Grandes Rivières、Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales 等 8 個（Ontario Ministry of Education, 2016）。

²³ 實作上，法語貢獻獎之受獎者為「法語使用者」（Francophones）、「戀法人士」（Francophiles）、「年輕的法語使用者或戀法人士」3 類，所稱「戀法人士」係指特定人雖非法語使用者，但致力於推動法語及文化；「年輕的法語使用者或戀法人士」需年齡在 25 歲以下。

Commissioner），任期 5 年，隸屬於法語事務部；（6）2014 年法語服務監察使改制為獨立機關（independent body），並改隸屬於省議會（Legislative Assembly of Ontario）；（6）2018 年 12 月 6 日，省議會通過《重建信任、透明及問責法》（Restoring Trust, Transparency and Accountability Act），進行獨立監察機構的再造，將法語服務監察使、兒童及青少年權益辦公室（Provincial Advocate of Children and Youth's office）²⁴ 整併入安大略監察使。簡言之，安大略以法律規範法語地位與權利，並設置語言機關推動法語事務。

《法語服務法》，經歷多次修正，現行法（2018 年修正）包含定義、權利及義務、部長及職員、監察使、法語服務協調員（French Language Services Coordinators）、各市、附則等各章。依《法語服務法》規定，公部門語言使用規範，包含：政府提供英法雙語服務（第 2 條）、省議會使用英法雙語（第 3 條）、公共服務使用法語權（第 5 條）、法語指定機制（第 8 條至第 10 條）等。依《法語服務法》架構，由法語事務部長（Ministry of Francophone Affairs）領導法語事務辦公室（Office for Francophone Affairs）推動相關法語政策（第 11 條及第 12 條），由監察使監督法語相關法令之執行（第 12 條之 1 至第 12 條之 10），各部門應設法語服務協調員（第 13 條）。

安大略實施英語、法語為官方語言，在法院體系及政府機構，人民可使用任一官方語言。就教育系統而言，超過 450 所學校實施法語為教學語言（French-Language Schools）；而政府經費補助之英語為教學語言學校（English-language School）之學生，則需修習法語為第二語言（French as a Second Language）²⁵ 相關課程（Ontario Ministry of Education, 2018）。

²⁴ 依《省兒童及青少年權益法》（Provincial Advocate for Children and Youth Act, 2007）第 3 條、第 5 條、第 6 條規定，兒童及青少年權益保障官（Advocate）由省議會提請省督任命，任期 5 年，為省議會所轄機關。另整併後的監察使體制於 2019 年 5 月 1 日改制實施，有關改制後的安大略監察使組織結構可參閱（<https://www.ombudsman.on.ca/what-we-do/about-our-office-en#STRUCTURE>）。

²⁵ 英語學校教授法語，可分為 3 個層次：（1）核心法語課程（Core French），法語為一個學習科目；（2）延伸法語課程（Extended French），法語為一個學習科目，即法語課，並另有一個科目以法語教學，如以法語教數學；（3）法語沉浸式課程（French Immersion），法語為一個學習科目，並另有二個科目以上，以法語教學（Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019a）。

二、安大略法語事務機構

推動安大略法語事務之政府機關，包含：（1）負責政策制定及執行之「法語事務部」，（2）職司申訴調查、監察法語事務，並提出政策建議之「監察使」。

（一）法語事務部

安大略政府體制採議會內閣制，由選民以第一名過關制（First-past-the-post）選出 124 名議員組成一院制（Unicameral）的省議會（Legislative Assembly），任期 4 年，取得議會過半席次的政黨領袖，經省督（Lieutenant Governor）任命為省長（Premier），由省長組織內閣（Cabinet）。又各部（Ministry）事務推動，視需要設置由議員兼任的政務副部長（Associate Minister），或由議員兼任的助理部長（Parliamentary Assistant），並由資深公務員出任常務副部長（Deputy Minister）協力推動。現行法語事務部之組織架構為部長（現任 Caroline Mulroney）²⁶ 下設助理部長（Parliamentary Assistant to the Minister of Francophone Affairs，現任 Gila Martow）²⁷，助理部長之下為常務副部長（現任 Marie-Lison Fougère），並設助理副部長（Assistant Deputy Minister）襄助常務副部長，助理副部長（現任 Jean-Claude Camus）同時為行政長（Chief Administrative Officer）；行政長下設政策研究與服務（Policy Research and Services）、策略傳播（Strategic Communications Branch）兩部門（Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019b）。

依《法語服務法》第 11 條規定，法語事務部部長之職能為制定法語政策，並向議會提報法語事務年度報告（Annual Report）。復依《法語服務法》第 12 條第 2 項規定，為確保法語服務之取得和品質，法語事務辦公室可提出「法語指定區」（Designated Area）之建議，及在本法附表（Schedule）中增列「法語指定機構」（Designated Agency）等。具體政策作為，依法語事務部 2019 年至 2020 年計畫及年度報告（Published Plans and Annual Reports 2019-2020: Ministry of Francophone

²⁶ Caroline Mulroney 為進步保守黨（Progressive Conservative Party），屬 York-Simcoe 選區，現同時任法語事務部及交通部部長（Minister of Transportation）。

²⁷ Gila Martow 為進步保守黨（Progressive Conservative Party），屬 Thornhill 選區，現任法語事務部助理部長。

Affairs) 指出，該部的 3 大關鍵策略 (Key Strategy) 為：(1) 加強法語服務，包含法語服務能力建構、結果課責、法語社區的高品質法語服務等；(2) 提升安大略法語事務之能見度，包含參與加拿大法語部長會議 (Ministerial Conference on the Canadian Francophonie) 並與魁北克簽訂合作協議之府際合作、²⁸ 法語國家國際組織 (Organisation internationale de la Francophonie) 等；(3) 促進更強大的安大略法語社區，聚焦於醫療，社區和兒童服務，經濟發展，移民，教育和司法等領域 (Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019b)。

為強化法語群體的文化及商業活力，法語事務部自 2017 年起實施「法語社區補助計畫」(Francophone Community Grants Program)，採行兩個路徑 (Stream)：(1) 社區與文化 (Community and Culture)，以非營利組織為補助對象；(2) 經濟發展 (Economic Development)，以銷售產品或服務之營利組織為對象 (Government of Ontario, 2019)。另為建構法語事務政策建議之制度性機制，安大略設有省級法語事務諮詢委員會 (Provincial Advisory Committee On Francophone Affairs)，該委員會由 12 人組成，任期 3 年 (Public Appointments Secretariat, 2020)。²⁹

除法語事務部外，依《法語服務法》第 13 條規定，政府各部 (Each Ministry) 皆須設置法語服務協調員，其職能為：(1) 代表該部組成跨部門的委員會 (Committee) 以協調、推動法語事務，此委員會的主席由法語事務辦公室高階官員擔任；(2) 法語服務協調員可直接向所屬部的副部長就法語服務進行討論，副部長負責本法之執行及該部法語服務之品質。就《法語服務法》設計，法語服務協調員為該部高階官員，可參與該部政策規劃、制定，以確保提供高品質的法語服

²⁸ 加拿大魁北克、安大略為法語人口最多、次多兩個省，兩省 1969 年首次簽訂合作交流協定以來，定期更新協議；2016 年 9 月 23 日兩省所簽署合作交流協議 (Cooperation and Exchange Agreement Between the Government of Ontario and the Government of Québec with Respect to the Francophonie)，安大略由法語事務部部長 Marie-France Lalonde，魁北克由加拿大關係及法語部 (Minister responsible for Canadian Relations and the Canadian Francophonie) 部長 Jean-Marc Fournier 簽署 (Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2016)。

²⁹ 除省級法語事務諮詢委員會外，省以下的市，亦會視需要成立諮詢委員會，如多倫多法語事務諮詢委員會 (Toronto Francophone Affairs Advisory Committee)，該委員會由市議員 1 人、法語團體代表 4 人、公民代表 4 人組成，任期 4 年 (City of Toronto, 2020)。

務；然而，實作的結果，部分部門的法語服務協調員並非由高階官員擔任，無法與副部長直接溝通，職能也弱化為處理法語監察使辦公室轉交的申訴案件；因而，改制前的法語服務監察使，在其 2015 年至 2016 年的年度報告（Annual Report 2015-2016）建議：修正《法語服務法》重新界定法語服務協調員的角色，賦予更大的權力，讓法語服務協調員於各機關政策規劃時，便能發揮影響力（Office of the French Language Services Commissioner of Ontario[OFLSC], 2016: 58-60）。

（二）法語監察使

《法語服務法》第 5 條第 1 項，賦予人民以法語使用公共服務權（Right to Services in French）。法語事務部負責法語事務之規劃，並協調各部提供優質的法語服務，而各部之內部所設法語服務協調員，本欲提升各部於執行業務時，注意法語少數群體之權利；然而，前述法語服務協調員之功能遭弱化議題，顯示若行政機關未能善盡《法語服務法》所定義務，法令規範恐形同具文，彰顯建構完善的水平課責（Horizontal Accountability）機制，有其必要性。

《法語服務法》設有監察使，依《監察使法》（Ombudsman Act）及本法規定監察法語事務之執行（第 12 條之 1）。依《法語服務法》第 12 條之 2 規定，監察使之職能包含：就法語服務申訴案進行調查，提出申訴案之調查報告，及監察政府部門提供之法語服務，並就本法行政推動事宜，向法語事務部提出政策建議。

事實上，1989 年施行《法語服務法》時，民眾如無法在省府所轄機構取得法語服務，可向法語事務部長提出申訴。2007 年，修正《法語服務法》，創設法語服務監察使，任期 5 年，隸屬於法語事務部，申訴案件改由法語服務監察使受理。2013 年，修正《法語服務法》，自 2014 年 1 月 1 日起法語服務監察使改制為獨立機關，並改隸屬於省議會。2018 年，省議會通過《重建信任、透明及問責法》（Restoring Trust, Transparency and Accountability Act），修正《法語服務法》。自 2019 年 5 月 1 日起，依《法語服務法》第 12 條之 8 及第 12 條之 9 規定，法語服務監察使由安大略監察使任命，法語服務監察使同時為安大略副監察使（Deputy Ombudsman），本法有關安大略監察使之職權，得由法語服務監察使行使，並將法語服務監察使辦公室（Office of the French Language Services Commissioner）改隸監察使。2019 年 5 月 1 日改制，改制初期，法語服務監察使由安大略副監察使

Barbara Finlay 暫代，2020 年 1 月 13 日由 Kelly Burke 出任改制後的新任法語服務監察使（Deputy Ombudsman and Commissioner of French Language Services）。意即，Kelly Burk 將同時執行《法語服務法》關於安大略監察使及法語服務監察使之法定權責。

2018 年修正後的《法語服務法》，在法制規範上，採行「一般監察使」（安大略監察使）與「專業監察使」（法語服務監察使）並行體制：（1）安大略監察使³⁰職掌法語服務申訴及調查（第 12 條之 2 至第 12 條之 4），並依《法語服務法》第 12 條之 6 規定，監察使可隨時就本法相關事項，向省議會提出相關報告（other reports）；（2）法語服務監察使（Commissioner）依《法語服務法》第 12 條之 5 規定，依本法向省議會提出法語服務監察使年度報告（Annual Report of the French Language Services Commissioner）。

肆、安大略省法語指定機制

《法語服務法》定有法語指定（Designation）機制，以族群聚居區（Ethnic Enclaves）或雙語區（Bilingual District），鼓勵法語使用者積極參與省級公共事務，並傳承法語（Boberg, 2010: 4; Mackey, 2010: 68）。《法語服務法》之法語指定機制，包含「法語指定區」及「法語指定機構」兩個部分：法語指定區明列於《法語服務法》之附表，法語指定機構則規範於《法語服務法》第 8 條至第 10 條。

一、法語指定區

「法語指定區」，係指特定區域之法語人口達該區域總人口百分之十，或特定城市之法語使用人口達 5,000 人者，安大略現有 26 個法語指定區，80% 的法語人

³⁰ 安大略監察使係依《監察使法》於 1975 年 10 月 30 日設立，是繼亞伯達及紐布羅斯維克（1967）、魁北克（1968）、曼尼托巴及諾瓦斯科西亞（1970）、沙士卡其灣（1972）等省，第 6 個設立監察使之省（Ombudsman Ontario, 2021）。安大略監察使由省議會（Ontario Legislature）任命，任期 5 年。另自 2007 年 8 月擔任法語服務監察使的 François Boileau，於議會通過《重建信任、透明及問責法》後表示：法語服務監察使改由副監察使兼任，減損法語服務監察之獨立性（Boileau, 2018; OFLSC, 2019: 5）；惟從另一個角度來看，由副監察使處理法語服務監察工作，在政策工具選擇上，除《法語服務法》外，增加《監察使法》所賦予之權力。

口住在法語指定區內 (Cartwright, 1998: 283; Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019c)。《法語服務法》並未明定「法語指定區」之人口數標準，人口數標準是來自皇家雙語與雙文化委員會 (Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism) (OFLSC, 2016: 35)。³¹

因法語指定區有兩種標準，在實做上，產生兩種態樣：(1) 特定區域全區皆為法語指定區，如多倫多市 (City of Toronto)、渥太華市 (City of Ottawa)、普雷斯科特縣 (Prescott County) 薩德伯里區 (District of Sudbury) 等；(2) 特定區域內部分地區為法語指定區，如皮爾區域政府 (Regional Municipality of Peel)³² 之密西沙加市 (City of Mississauga) 與布蘭普頓市 (City of Brampton)，或肯特縣 (Kent County) 之提爾伯里鎮 (Town of Tilbury) 暨多佛/東提爾伯里 (Townships of Dover and Tilbury East)。

在法語指定區內，民眾可在安大略省政府所轄的 28 個部門獲得法語服務，諸如駕駛執照或出生證明等；至於縣 (市、鎮) 政府所轄政府機構，因其為自治體，非《法語服務法》適用範圍，而尊重各該地方之自治權 (OFLSC, 2013; Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019c)。³³ 依《法語服務法》第 14 條，位在法語指定區內的縣 (市、鎮) 議會，得通過自治法規 (Municipal By-laws) 規定公共服務應以英法語雙語提供，居民有權選擇英語或法語洽公；例如渥太華 (Ottawa)、克拉倫斯 (Clarence-Rockland)。³⁴ 以安大略交通部 (Ministry of Transportation)

³¹ 除客觀的人口數標準外，自 2012 年起，增加「社區支持」(community support) 指標：即當地省議會議員的支持 (OFLSC, 2016: 35)。

³² 皮爾區域政府 (Regional Municipality of Peel) 包含密西沙加市 (City of Mississauga)、布蘭普頓市 (City of Brampton)、卡里冬鎮 (Town of Caledon)。皮爾區域政府之治理機制為議會 (Region of Peel Council)，由 3 個市 (鎮) 之市長、3 個市 (鎮) 選出議員、由議員選出之主席 (Regional Chair) 共 25 人組成；主席除議會開會主持會議外，並為市執行長 (Chief Executive Officer of the Regional Corporation)，在行政長協助下，執行議會決議 (Region of Peel, 2019)。

³³ 惟如縣 (市、鎮) 政府受省政府委辦，執行委辦事項，則有《法語服務法》之適用。

³⁴ 安大略《市政法》(Municipal Act 2001) 第 5 條及第 249 條，賦予縣 (市、鎮) 議會得制定自治法規之權。渥太華 (Ottawa) 於 2001 年 5 月制定《雙語法》(Bilingualism [By-law No. 2001-170]) 規範渥太華居民有權以英語或法語洽公、獲得市政府服務、市政府員工不得因實施本法而被解雇、本法之執行應與相關團體協商等事項。2005 年 1 月，鄰近

所轄的高速公路路標為例，行經法語指定區路段的省轄高速公路，相關路標必須以英法雙語（Bilingual Sign）呈現；但多倫多所轄嘉甸拿高速公路（Gardiner Expressway）路標是否採法語標示，則由多倫多決定（Ontario Ministry of Transportation, 2017）。

二、法語指定機構

依《法語服務法》第 1 條的定義，政府機構（Government Agency）包含省政府所轄各部、由省督任命的委員會（Board/ Commission/ Corporation）、政府全部或部分補助的非營利組織（Non-profit Corporation）、《長照中心法》（Long-Term Care Homes Act）規範的長照中心、《兒童青年家庭服務法》（Child, Youth and Family Services Act）及《地區社會服務法》（District Social Services Administration Boards Act）所規範服務提供者等 5 類。³⁵ 又安大略政府依《法語服務法》訂有《指定法語公共服務機構辦法》（Ontario Regulation 398/93: Designation of Public Service Agencies），目前有 243 個法語指定機構。特定機構成為法語指定機構之模式，（1）原則上採自願申請，³⁶ 包含申請、主管部評估、法語事務部評估、正式指定 4 個階段（OFLSC, 2018）；（2）例外採非志願性：《法語服務法》僅賦予大學可拒絕被指定為法語指定機構（第 9 條第 2 項），法語事務部依《法語服務法》第 12 條第 2 項規定，可強制指定特定機構為法語指定機構。

為確保民眾於法語指定機構獲得品質佳的法語服務，法語指定機構必須符合的標準（Designation Criteria）為：（1）雇用能使用法語的員工，以長期（Permanent Basis）提供法語服務；（2）辦公時間內，必須提供法語服務；（3）相關董事會或

渥太華的克拉倫斯（Clarence-Rockland）議會通過自治法規，要求新設立的民間企業或商店之戶外招牌必須以英法雙語標示，為安大略第一個規範雙語標誌的城市（Dunfield, 2005）。

³⁵ 法語指定機構不限於政府機關，包含接受政府補助之民間機構或非營利組織（French Language Health Services Network of Eastern Ontario, 2013: 9），但該組織須位在法語指定區內（Hien & Napon, 2017: 43）。又部分法語指定機構非屬法律要求者，而係由機構自願申請者，如兒童援助組織、醫院、大學、老人照顧機構等。

³⁶ 採志願申請（Voluntary Basis）原則，因立法者希望政府先指定有能力提供法語服務之政府機構（OFLSC, 2018）。

委員會中應有與一定比例的法語使用者，與所服務的法語裔人口比例相當；（4）高階管理階層應有一定比例的法語使用者；（5）確保主管或高階管理階層之法語服務之課責機制（Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019c）。就上開 5 項標準為準據，實作規範有 34 個具體要求（Compliance Requirements），主要包括直接為民服務、治理及問責、決策機制的組成、組織的視覺標誌、人力資源（進用及訓練雙語人員）、社區的支持等項目（OFLSC, 2018）。每隔 3 年，各法語指定機構須向法語事務部提交報告，說明其如何維持高品質之法語服務提供。若人民認為在法語指定機構所獲得法語服務未符合需求，或機構根本未提供法語服務，可向安大略監察使法語服務處（Ontario Ombudsman French Language Services Unit）提出申訴，經受理後，依《法語服務法》第 12 條之 4 規定，通知被申訴機關副首長（Notice to be Given to Deputy Head），並適用《公共問責法》（Application of Public Inquiries Act 2009）第 33 條程序進行調查後，提出調查報告（Report on Results of Investigation），並公佈調查報告（Publication of Report）。

又為使法語指定機制具有彈性，《法語服務法》建構有限指定（Limited Designation）及重複服務（Duplication of Services）機制。依《法語服務法》第 9 條第 1 項之有限指定機制，「法語指定機構」可分為「部分法語機構」（Partial Designation）與「全法語機構」（Full Designation）兩類，前者為指定機構在特定公共服務提供法語，後者為指定機構在所有公共服務皆提供法語。復依《法語服務法》第 5 條第 2 項設有「重複服務機制」，即指定區域內的多個、不同部門辦公室提供相同的服務時，於審酌人民合理的接近使用法語權（Reasonable Access to the Service in French），可指定特定部門提供該項業務之法語服務，以節約資源。

此外，法語指定機制之退出機制（Revocation of Designation），規範於《法語服務法》第 7 條及第 10 條，法語指定機構如能證明已遵守本法的所有合理措施和計劃（all reasonable measures and plans for compliance with this Act have been taken or made），可不再列入法語指定機構。但特定機構欲適用《法語服務法》第 7 條及第 10 條直接退出法語指定機構，門檻極高；實作上，多發生於機構的整併，或指定機構與非指定機構間業務移轉。³⁷

³⁷ 如 2008 年 Huronia District Hospital 與 Penetanguishene General Hospital 合併為 Georgian Bay General Hospital。

三、司法判決

蒙特福特醫院（Montfort）為安大略東部的教學醫院，亦為法語指定機構，以法語提供醫療服務及專業訓練。安大略衛生重組委員會（Ontario Health Services Restructuring Committee）於 1997 年建議關閉蒙特福特醫院，經過居民抗爭，衛生重組委員會修正決定為將蒙特福特醫院轉型為門診醫療機構，醫院提起司法救濟，案經安大略上訴法院（Ontario Court of Appeal）於 2001 年 12 月 7 日作出判決（Lalonde v. Ontario [Commission de restructuration des services de santé], No. C33807）。

安大略上訴法院在 Lalonde v. Ontario 案，不但駁回關閉醫院的決定，並指出：（1）蒙特福特醫院為法語指定區（Ottawa-Carleton region）內之法語指定機構，亦是安大略省唯一以法語提供醫療及訓練的醫院，具有增強安大略法語少數群體之語言、文化、教育的憲法功能；（2）依憲法尊重及保護少數群體原則（Principle of Respect for and Protection of Minorities），應給予《法語服務法》寬廣的適用解釋空間（liberal and generous interpretation），法語服務機構被指定後，政府應維持法語服務的水準，除非有合理及必要（reasonable and necessary）考量，不能降低服務水準，安大略衛生重組委員在本案並未提出合理及必要的理由。

綜上，法語指定區及法語指定機構之制度設計，成為法語社群「溝通」（Transactional）與「身分認同」（Identity）重要支柱（OFLSC, 2018）。依《法語服務法》第 5 條第 1 項規定人民享有以法語使用公共服務權，人民有權依本法與政府的行政部門或立法部門，進行溝通，並取得法語服務。又法語指定機制環繞在法語裔居民的日常生活中，諸如教育機構、醫院、長照中心、公立法語大學（Université de l'Ontario français）等，有助於促進法語裔居民的認同，誠如安大略上訴法院在 Lalonde v. Ontario 案指出，法語指定機構非僅單純服務提供者，更是法語社區活力的象徵。

伍、臺灣國家語言為區域通行語

為配合族群分布之實際狀況及有效推動各地區之國家語言發展，《國家語言發展法》第 12 條建構「指定特定國家語言為區域通行語」機制；惟依《國家語言發展法》第 1 條第 2 項除外規定，客語、原住民族語則依《客家基本法》、《原住民族語言發展法》實施區域通行語。

一、國家語言為區域通行語之法律框架

臺灣的《國家語言發展法》、《客家基本法》、《原住民族語言發展法》3 部法律所建構「指定特定國家語言為區域通行語」機制，分成「由地方政府指定」及「由中央政府指定」兩種模式，如表 2。

就「由地方政府指定」模式，依《國家語言發展法》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，指定特定國家語言為區域通行語之一，並訂定其使用保障事項。因此，各直轄市、縣（市）政府，可洽請各該地方議會通過，指定閩南語、客語、原住民族語等國家語言為區域通行語。³⁸

就「由中央政府指定」模式，依《國家語言發展法》第 1 條第 2 項除外規定，客語及原住民族語言指定為區域通行語，基本上，係依《客家基本法》第 4 條、《原住民族語言發展法》第 14 條至第 16 條規定，由客家委員會、原住民族委員會公告於客家文化重點發展區、原住民族地區，實施客語、原住民族語言為區域通行語。

³⁸ 華語為「事實上」官方語言，無指定為區域通行語實益。臺灣手語受限於《國家語言發展法》第 12 條所定族群聚集需求要件，不易被指定為區域通行語。

表 2 國家語言為區域通行語之實施模式

語種	模式		
	是否為族群行政區	通行語實施方式	實作
閩南語	無	由地方政府指定（依國家語言發展法）	無
客語	客家文化重點發展區	由中央政府指定（依客家基本法）	新竹、苗栗縣兩縣，及 70 個鄉（鎮、市、區）
	非客家文化重點發展區	由地方政府指定（依國家語言發展法）	無
原住民族語	原住民族地區	由中央政府指定（依原住民族語言發展法）	55 個鄉（鎮、市、區）
	非原住民族地區	由地方政府指定（依國家語言發展法）	無

資料來源：研究者整理。

實作上，目前閩南語尚無實施區域通行語之案例。原住民族委員會視特定原住民族地區聚居之族別，於 2017 年 10 月 12 日公告通行語地區，並就實施通行語之每個鄉（鎮、市、區），逐一公告通行之族語，如新竹縣五峰鄉以泰雅語、賽夏語為通行語，花蓮縣花蓮市以阿美語、太魯閣語、撒奇萊雅語為通行語。至於客家委員會於 2019 年 11 月 5 日僅公告客語為通行語地區，並未公告各鄉（鎮、市、區）通行之客語腔調。³⁹

二、客語為區域通行語

依《客家基本法》第 4 條規定，按客家人口比例高低，實施客語為區域通行語，並將「客語為通行語地區」分為：（1）「客語為通行語之一地區」，指客家人口達三分之一以上未達二分之一之鄉（鎮、市、區）；（2）「客語為主要通行語地區」，指本法 2017 年 12 月 29 日修正條文施行時，客家人口達二分之一以上之直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）。檢視上開規定，可觀察到客語為區域通行語之實施，以「由中央政府指定」模式為主，具有以下 2 個特徵。第一，客語為

³⁹ 依《客家基本法》第 2 條第 3 款規定，客語主要腔調包含四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等。

通行語之實施，以客家族群聚居地區（客家文化重點發展區）為基礎。特定地區之客家族群為當地少數群體（但占有三分之一），實施「客語為通行語之一」；特定地區之客家族群為當地多數群體，實施「客語為主要通行語」。第二，實施客語為通行語之客家人口比例，計算範圍，非以「客家傳統聚居地區」⁴⁰為基礎，而係以《地方制度法》第3條之地方劃分為基準，在「客語為通行語之一地區」者，侷限於鄉（鎮、市、區）層級；但在「客語為主要通行語地區」者，包含直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）等層級。因此，客家委員會2019年11月5日客會文字第10861018081號公告「客語為通行語地區」：（1）「客語為主要通行語地區」，包含新竹縣、苗栗縣，⁴¹及53個鄉（鎮、市、區）」；（2）「客語為通行語之一地區」，則有17個鄉（鎮、市、區）。

又依《客家基本法》第4條第3項，客家委員會應訂定法規命令，以規範客語為通行語之實施。《客語為通行語實施辦法》相關規定，於落實《客家基本法》第3條第2項語言權利者，如表3。

⁴⁰ 關於「客家傳統聚居地區」的概念，約略可分為「客家聚居區」（或稱帶狀客家聚居區）與「客家聚居次分區」兩層次：前者，指涉北部桃竹苗、南部六堆、東部花東等客家族群聚居之帶狀區塊；後者，指涉在客家聚居區內，因人文地理、宗教祭祀圈、語言使用等因素所形成次分區（王保鍵，2020b）。

⁴¹ 新竹縣尖石鄉、五峰鄉、苗栗縣泰安鄉、南庄鄉等原住民族地區，或通霄鎮、苑裡鎮等閩南族群為多數者，依法仍須以客語為主要通行語。事實上，若一鄉（鎮、市、區）同時為客家文化重點發展區及原住民行政區，而應同時以客語、原住民族語為通行語者，依《客家基本法》第4條第2項但書規定「但其同時為原住民族地區者，則與原住民族地方通行語同時為通行語」，本應以行政函釋演繹為「客語為通行語之一」；但客家委員會2021年1月18日行政院院長電子信箱回復函[110000973]見解，原住民族地區仍應實施客語為主要通行語。

表 3 客語為區域通行語落實《客家基本法》保障語言權利

客語為通行語實施辦法之規定		
客家基本法第 3 條第 2 項及第 12 條第 1 項保障之語言權利	學習及教學語言	客語為通行語地區之學前及國民基本教育之學校及幼兒園，應保障學童以客語作為學習及教學語言之權利，並積極進用客語師資（第 9 條）。
	接近使用公共服務	客語為通行語地區應保障居民參與政府機關（構）行政、立法及司法程序時，得使用當地通行之客語（第 4 條）。
		客語為通行語地區內之政府機關（構）、學校對外提供公共服務時，應具備以客語提供公共服務之能力（第 5 條）。
		政府機關（構）、學校於客語為主要通行語地區召開之聽證、公聽會、說明會及其他法定會議、公開會議等，應以客語進行，並提供口譯予非客語使用者（第 11 條）。 ⁴²
		客語為主要通行語地區之各級政府委託民間團體或個人辦理之公共服務，應由具客語能力者為之或提供口譯服務（第 12 條第 1 項）。 ⁴³
	客語為通行語地區內之公用事業、政府特許行業對外提供公共服務時，應具備以客語提供公共服務之能力（第 6 條）。 ⁴⁴	
	各級政府應鼓勵客語為通行語地區內之民間企業以客語提供公共服務及播音；具臨櫃服務性質者，應於必要時，提供口譯服務（第 8 條）。	
接近傳播資源	客語為通行語地區內之有線廣播電視系統及地方廣播電台，於公用或公益頻道製播客家語言及文化相關主題電視或廣播節目，並於各項活動廣告、宣傳、製播客語版本時，各級政府應予以獎勵（第 7 條第 1 項）。	

資料來源：研究者整理。

⁴² 本條定有但書規定：但有下列各款情形之一者，不在此限：（1）因地域性，顯可判斷參與者，多屬非客家族群或不諳客語；（2）因案件性質特殊且涉及多方利益，以客語傳達其義顯有困難。

⁴³ 依《客語為通行語實施辦法》草案逐條說明第 12 條說明：委託行使公權力事項繁多（如民間車廠驗車），且多與人民日常生活相關，應為通行語實施範圍。政府補助民間辦理紀念活動、藝文活動、體育活動、節慶活動等各類型活動，為政府公共支出，應使用客語。

⁴⁴ 依《客語為通行語實施辦法》草案逐條說明第 6 條說明：公用事業，如自來水、公共汽車等，或政府特許行業，如銀行業、電信業等，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。

就表 3，可以觀察到《客語為通行語實施辦法》於落實《客家基本法》第 3 條第 2 項保障語言權利之行政措施，非僅限於政府部門，尚包含民間企業；惟對於民間企業，傾向於採取不具強制力之鼓勵措施。對於鼓勵或獎勵措施，若政府怠於執行，人民恐無法主張權利受損，並透過訴訟尋求救濟，而需仰賴其他水平課責機制，以督促政府部門依法行政。

陸、客語區域通行語之精進：借鏡安大略經驗

《客語為通行語實施辦法》係以「客語為通行語地區」（客家文化重點發展區）為範圍，保障居民使用客語之語言權利，並將通行語地區內之政府機關（構）及民間企業等納入規範。但許多客家人居住於「非」客家文化重點發展區，如何落實保障居住於都會地區客家人所應享有《客家基本法》第 3 條第 2 項語言權利？

一、指定機構

現行實施以客語為通行語，在實作上之問題為：重視傳統族群聚居客庄（客家文化重點發展區），忽略都會地區客家人之使用客語權利。第一，比較都會區及傳統客庄之客家人口數，依客家委員會 2016 年人口調查統計顯示，都會區之臺北市（47 萬 3 千人）、新北市（63 萬 7 千人），皆超過傳統客庄之新竹縣（39 萬 9 千人）、苗栗縣（36 萬 2 千人）（典通股份有限公司，2017：3）。雖然《客家基本法》諸多條文，並未侷限於客家文化重點發展區；但客家委員會之政策實作，多以「客家文化重點發展區」為中心，出現「重鄉村客庄、輕都會客家」趨勢，使得都會客家之客語使用，不但出現「隱形化」問題，而且易受到其他強勢語言影響，導致都會區客語傳承危機較客庄更形嚴峻。

第二，非客家文化重點發展區，如欲實施客語為區域通行語，無法依《客家基本法》由中央政府指定模式辦理，而須依《國家語言發展法》第 12 條所定由地方政府指定模式為之；但由地方政府指定，涉及地方政治生態及其他國家語言語種之保障，複雜性較高。例如，依客家委員會 2016 年底所進行的客家人口推估調查資料，桃園市八德區客家人口比例為 25.83%，高於大園區的 20.78%（典通股份有限公司，2017：附錄一 3）；大園區為客家文化重點發展區，而可實施客語為通行

語，但八德區並非是客家文化重點發展區，須依《國家語言發展法》第 12 條，經桃園市議會議決後，方可定客語為通行語。但如欲於八德區實施客語為通行語，因八德區並非為地方自治團體，須由桃園市議會決議，而由全市市議員決定八德區區域通行語，涉及地方議會政治生態，以及其他族群母語（如閩南語）地位及權利之考量，變數較大，若無法經議會通過而實施客語為通行語，影響當地客家人接近使用公共服務之權利。

第三，客語通行語實施範圍，係以現行鄉（鎮、市、區）行政區域為基礎，但客家族群聚集處，可能為一村（里）或數村（里），出現特定地區（村里）雖有相當特定族群聚居，但因以較大範圍行政區域（鄉鎮市區）計算，稀釋該族群人口比例，不易實施該族群母語為通行語之情況。例如，新北市三峽區五寮里，該里客家人口比例約為 60%（新北市政府客家事務局，無日期），但因新北市並無客家文化重點發展區，無法實施客語為通行語，五寮里居民向該里里辦公處⁴⁵或三峽區戶政事務所申辦案件，以客語接近使用公共服務權利，受到限制。事實上，若就語言傳承、復振的急迫性，此類客語環繞在其他族群母語中，具有飛地（enclave）概念的特殊地區，其語言保存挑戰較大，實應優先實施客語為區域通行語，以保障當地客家人之語言權利。

第四，《客家基本法》第 3 條第 2 項保障客語權利，應具有普遍性，不應存有地域性差異。然而，長期以來，客家委員會之政策實作，以客家文化重點發展區為中心，如「客庄三六九治理平臺」⁴⁶；而《客語為通行語實施辦法》所定「客語為通行語地區」，亦係以客家文化重點發展區為範圍，致使客家文化重點發展區之客語權利保障措施較為完備，恐會產生「客家文化重點發展區」與「非客家文化重點發展區」之客語權利保障之落差，而招致「平等權」之評價。

按多倫多為保障法語群體之語言權，法語指定區採取「低門檻」（人口比例 10% 或法語使用者 5,000 人），並可於行政區域內部分地區實施。臺灣國家語言為區域通行語，採取行政區劃之地域性原則，以鄉（鎮、市、區）全境為範圍，受限於客家文化重點發展區的高門檻（客家人口比例達三分之一），許多都會客家地區

⁴⁵ 依《地方制度法》第 5 條第 4 項，村（里）設村（里）辦公處。

⁴⁶ 《行政院客庄 369 治理平臺設置要點》以跨域治理模式，推動浪漫臺三線、靚靚六堆、幸福臺九線之客庄區域計畫。

無法實施客語為區域通行語，影響渠等語言權利。參照多倫多省法語指定機構措施，本文建議應建構「客語指定機制」，包含「指定鄉鎮市區部分村里為客語通行語地區」⁴⁷及「客語通行語指定機構」兩者，且「客語指定機制」之標準為「客家人口比例」或「客語使用人數」兩種，以補充現行客語為通行語制度上之不足；策略上，可優先指定客家事務專責機關及為民服務機關為區域通行語機構，如新北市政府客家事務局，或新北市三峽區公所等。⁴⁸

二、語言監察

以《國家語言發展法》、《客家基本法》、《原住民族語言發展法》所建構國家語言為區域通行語實施框架，賦予人民諸多語言權利，並課予政府義務。人民於客語為通行語地區，享有客語作為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等權利；政府應提供客語口譯、客語公文書、客語通行語及傳統名稱標示等服務。依《客語為通行語實施辦法》規範，涉及推動客語為通行語之機關（構）及組織，包含：（1）中央政府，（2）地方政府，（3）學校及幼兒園，（4）公營事業機構，（5）政府捐助之財團法人，（6）受政府補助或委託之民間團體或個人，（7）公

⁴⁷ 建構「指定鄉鎮市區部分村里為客語通行語地區」機制，可細緻化處理國家語言為區域通行語之語種競合議題，特別是客家與原住民複合行政區同時實施客語、原住民族語為區域通行語之競合。以苗栗縣泰安鄉為例，該鄉劃分為 8 個村，包含後龍流域的北 5 村（八卦村、錦水村、清安村、大興村、中興村），以及大安流域的南 3 村（梅園村、象鼻村及士林村），客家人多居住在清安村（苗栗縣泰安鄉公所，2021）；如將客家人聚居之清安村指定為客語主要通行語地區，其餘村指定為原住民族語為通行語地區，並搭配「區域通行語指定機構」機制，有利於國家語言經費及人力資源之妥善運用。

⁴⁸ 考量政府機關以客語提供公共服務頻率，以及預算與人力資源之有效運用，於「非」客家文化重點發展區實施「客語通行語指定機制」，建議：（1）依《客家基本法》第 9 條第 4 項規定，位於「非」客家文化重點發展區之客家事務專責機關之公教人員，應有一定比例通過客語認證；故應優先對通過客語認證之公教人員，施予口譯訓練，由渠等提供客語公共服務。（2）建置遠距客語口譯服務系統，由專責客語口譯人員以遠距視訊提供外籍人士的客英、客日語口譯，或國家語言各語種間客閩、客華語口譯等。（3）應指定客家事務專責機關為「全客語機構」（所有公共服務皆提供客語），如新北市政府客家事務局；為民服務機關則為「部分客語機構」（特定公共服務提供客語），如新北市三峽區公所民政業務。

用事業及政府特許行業，（8）民間企業。

基本上，《客語為通行語實施辦法》旨在落實《客家基本法》第 3 條第 2 項保障語言權利。客語為通行語所涉及機關，非侷限於族群事務專責機關，政府各部門都有不同程度的協力義務，如客語路標、客語師資；相關政府機關執行良劣，攸關人民語言權利保障之實現程度。就表 3 可以觀察到，許多客語措施雖為政府義務，但政府怠於執行，人民不易主張權利受損而提出行政救濟，而獨立於行政權外之監察機關，可發揮水平課責功能，協助實現國家語言之語言權保障。

事實上，我國憲法及相關法律原無明文規定監察院得掌理人權保障事項，為落實憲法對人民權利之維護，奠定促進及保障人權之基礎條件，確保社會公平正義之實現，並符合國際人權標準建立普世人權之價值及規範，臺灣於 2020 年 1 月 8 日參照《巴黎原則》，制定公布《監察院國家人權委員會組織法》。《監察院國家人權委員會組織法》施行後，監察院（國家人權委員會為其設置之內部單位）定位為混合型人權監察機關，除保有促進善治、糾正不良行政、打擊貪腐等傳統監察職權，亦納入人權保障職能（賴怡瑩，2019：12）。

因此，借鏡多倫多法語監察使運作經驗顯示，語言監察使之功能，實不限於消極性申訴處理，尚具有積極性的政策引導功能（如透過語言地位報告或年度報告提出政策興革建議），考量我國監察院已轉型為國家人權機構，司法機關之行政救濟有其侷限性（需有權利受損、訴訟曠日費時、當事人舉證能力等），為落實我國語言法律所保障語言權利，本文認為可在現行監察院國家人權委員會內任命具「國家語言監察使」功能之人權監察委員，並考量國家語言優先復振閩南語、客語、原住民族語，建議：（1）總統依《監察院組織法》第 3 條之 1 第 2 項規定，提名 7 席之人權監察委員，其中 1 至 2 人應為語言專長者，或（2）監察院院長依《監察院國家人權委員會組織法》第 3 條第 2 項遴派之人權委員，其中 1 人由具語言專長之監察委員出任，主責語言監察工作。

柒、結論

在臺灣，為配合族群分布之實際狀況及有效推動各地區之國家語言發展，2019 年制定《國家語言發展法》第 12 條建構「指定特定國家語言為區域通行語」機制，惟《國家語言發展法施行細則》第 8 條關於指定區域通行語事項之程序，仍屬

原則性規範。客語依《客家基本法》第 4 條及《客語為通行語實施辦法》規定，於客家文化重點發展區實施區域通行語，但忽略聚居於都會區之眾多客家人之語言權。在加拿大，為深化法語群體之語言權保障，安大略《法語服務法》建構「法語指定區」及「法語指定機構」機制，包含鄉村及都會區。

本文以《公民權利和政治權利國際公約》考察語言權利之本質，並探討加拿大安大略省之語言法制與實作，獲致的研究發現為：（1）安大略之法語指定機制，不但落實法語使用者之語言權利，而且成為法語社群「溝通」與「身分認同」之支柱。（2）《客家基本法》第 3 條第 2 項所保障客語權利，為普遍性規範，不應有地域性差異；但《客語為通行語實施辦法》以客語為通行語地區（客家文化重點發展區）為範圍，恐忽略「非」客家文化重點發展區之居民使用客語之語言權利。

基於上開研究發現，本文提出相應之政策建議為：（1）借鏡多倫多的「法語指定」機制，宜建構「客語指定機制」：包含「指定鄉鎮市區部分村里為客語通行語地區」及「客語通行語指定機構」兩種類型。而「客語指定機制」標準為「客家人口比例」或「客語使用人數」兩種指標。（2）暫不論修憲廢除監察院議題，臺灣已於 2020 年公布施行《監察院國家人權委員會組織法》，為落實國家語言權利保障，並考量國家語言之多元語種，建議監察院承擔國家語言監察事務，由國家人權委員會之委員 1 至 3 人，主責國家語言監察事務。

此外，國家語言之復振，尚須面對強勢語言之挑戰，包含：（1）以提升英語能力之「2030 雙語國家政策發展藍圖」與國家語言政策，在預算資源上之配置；（2）教育體系之課程安排，配課比例偏重中文及英文，忽略閩南語、客語、原住民族語等國家語言；（3）家長們多不重視本土語課程，家庭中多使用強勢語言。參照安大略於超過 450 所學校實施法語為教學語言經驗，本文建議應落實《客家基本法》第 3 條第 2 項、第 12 條第 1 項及《國家語言發展法》第 9 條第 3 項所定國家語言為為教學語言、學習語言之語言權利，並鏈結區域通行語機制，以提升國家語言之復振效果。

參考文獻

- 王保鍵（2020a）。臺灣國家語言與地方通行語法制基礎之探討。**全球客家研究**，14，37-68。
- 王保鍵（2020b）。成立客家文化區域合作組織之初探。**文官制度季刊**，12（3），17-44。
- 李震山（2005）。**多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心**。臺北：元照。
- 李憲榮（2004）。**加拿大的語言政策：兼論美國和臺灣的語言政策**。臺北：翰蘆。
- 官大偉（2011）。加拿大的原住民研究。**臺灣原住民族研究學報**，1（1），51-74。
- 典通股份有限公司（2017）。2016 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究報告。客家委員會委託之專題研究成果報告，新北：客家委員會。
- 施正鋒（2005）。**原住民族自治的探討**。議題與視野公共事務論壇（4月16日），臺北。
- 施正鋒（2007）。語言人權。載於鄭錦全、何大安、蕭素英、江敏華、張永利（編），**語言政策的多元文化思考**（171-176）。臺北：中央研究院語言學研究所。
- 胡慶山（2015）。**聯合國公民與政治權利國際公約族群、宗教或語言少數者權利之考察：兼論台灣的原住民族權利**。臺北：元照。
- 苗栗縣泰安鄉公所（2021）。行政區域，2021年4月2日，取自：
<https://www.taian.gov.tw/cp.aspx?n=3851>。
- 黃邦平（2017）。自認客家人增加，新調查：聽說客語能力大減。**自由時報**。2021年3月31日，取自：
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1982926>。
- 新北市政府客家事務局（無日期）。五寮里客家庄。2020年9月18日，取自：
https://www.hakka-cuisine.ntpc.gov.tw/files/15-1006-3158_c447-1.php。
- 蔡志偉（2011）。加拿大原住民族自治權的法制架構與發展。**臺灣國際研究季刊**，7（1），17-34。

- 賴怡瑩 (2019)。「監察院國家人權委員會組織法草案」、「監察院組織法部分條文」及「監察院各委員會組織法部分條文」修正草案, 2021年3月31日, 取自: <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6588&pid=186595>。
- 謝若蘭 (2019)。臺灣原住民權利發展與現況, 2020年9月71日, 取自: <https://hre.pro.edu.tw/article/3863>。
- Aboriginal Healing Foundation (2005). *The healing continues: A guide to the history of residential schools and the journey towards healing and reconciliation*. Ottawa, Canada: Aboriginal Healing Foundation.
- Armitage, A. (1995). *Comparing the policy of aboriginal assimilation: Australia, Canada, and New Zealand*. Vancouver, Canada: University of British Columbia Press.
- Boberg, C. (2010). *The English language in Canada: Status, history and comparative analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Boileau, F. (2018). Statement by the Commissioner regarding the adoption of the Restoring Trust, Transparency and Accountability Act, 2018. Retrieved April 3, 2021, from: <https://csfontario.ca/en/articles/6603>.
- Bowen, S. (2001). Language barriers in access to health care. Retrieved April 3, 2020, from: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/health-care-system/reports-publications/health-care-accessibility/language-barriers.html>.
- Cardinal, L., & Normand, M. (2013). Distinct accents: The language regimes of Ontario and Quebec. In J.-F. Savard, A. Brassard, & L. Côté (Eds.), *Quebec-Ontario relations: A shared destiny?* (pp. 119-144). Quebec, Canada: Presses de l'Université du Québec.
- Cartwright, D. (1998). French-language service in Ontario: A policy of “Overly Prudent Gradualism”? In T. K. Ricento & B. Burnaby (Eds.), *Language and politics in the United States and Canada: Myths and realities* (pp. 273-300). New York, NY: Routledge.
- City of Toronto (2020). *Toronto Francophone Affairs Advisory Committee*. Retrieved February 13, 2020, from: <https://secure.toronto.ca/pa/decisionBody/682.do>.
- Cole, J. J. (1993). Canadian discord over the Charlottetown Accord: The Constitutional War to win Quebec. *Penn State International Law Review*, 11(3), 627-652.
- Cornescu, A. V. (2009). *The generations of human's rights*. Brno, Czech: Masaryk

University.

- Department of Justice (2017). *The Canadian Constitution*. Retrieved October 30, 2019, from: <https://www.justice.gc.ca/eng/csjsjc/just/05.html>.
- Domaradzki, S., Khvostova, M., & Pupovac, D. (2019). Karel Vasak's generations of rights and the contemporary human rights discourse. *Human Rights Review*, 20(4), 423-443.
- Dunfield, A. (2005). Ontario town likely first to implement sign bylaw. *The Globe and Mail*. Retrieved April 13, 2020, from: <https://www.theglobeandmail.com/news/national/ontario-town-likely-first-to-implement-sign-bylaw/article20418760/>.
- Francophone Secretariat. (2018). *French policy: 2018-21 action plan*. Edmonton, Canada: Culture and Tourism.
- French Language Health Services Network of Eastern Ontario (2013). *Designation guide: To support implementation of quality French-language health services*. Ottawa, Canada: French Language Health Services Network of Eastern Ontario.
- Fullenwieder, L., & Molnar, A. (2018). Settler governance and privacy: Canada's Indian Residential School Settlement Agreement and the mediation of state-based violence. *International Journal of Communication*, 12, 1332-1349.
- Gazzola, M. (2014). *The evaluation of language regimes: Theory and application to multilingual patent organizations*. Amsterdam, Netherlands: John Benjamins.
- Government of Ontario (2019). *Francophone community grants program*. Retrieved March 2, 2020, from: <http://www.grants.gov.on.ca/GrantsPortal/en/OntarioGrants/GrantOpportunities/PRDR017763.html>.
- Hien, A., & Napon, A. (2017). Language policies and access to information and service: Comparative study of Ontario (Canada) and Burkina Faso (West Africa). In L. A'Beckett & T. du Plessis (Eds.). *In pursuit of societal harmony: Reviewing the experiences and approaches in officially monolingual and officially multilingual countries* (pp. 31-48). Bloemfontein, South Africa: SUN MeDIA Bloemfontein.
- Hood, R., & Deva, S. (2013). *Confronting capital punishment in Asia: Human rights, politics and public opinion*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Library and Archives Canada [LAC] (2017). *Proclamation of the Constitution Act, 1982*. Retrieved March 22, 2019, from: <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/proclamation-constitution-act-1982/Pages/proclamation-constitution-act-1982.aspx>.

- Library of Parliament (2016). *Guide to the Canadian House of Commons*. Ottawa, Canada: Library of Parliament.
- Mackey, W. F. (2010). Comparing language policies. In M. A. Morris (Ed.), *Canadian language policies in comparative perspective* (pp. 67-119). Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Nagy, R. L. (2013). The scope and bounds of transitional justice and the Canadian truth and reconciliation commission. *International Journal of Transitional Justice*, 7(1), 52-73.
- Office of the French Language Services Commissioner [OFLSC] (2013). Law. Retrieved April 14, 2021, from: <https://csfontario.ca/en/loi>.
- Office of the French Language Services Commissioner of Ontario [OFLSC] (2016). *Annual Report 2015-2016*. Toronto: Office of the French Language Services Commissioner.
- Office of the French Language Services Commissioner of Ontario [OFLSC] (2018). Study on designation: Revitalizing the provision of French language services. Retrieved April 12, 2020, from: http://www.reseaudumieuxetre.ca/wp-content/uploads/2018/04/OFLSC-275398-Special-Report_2018_03_06_EN-FINAL.pdf.
- Office of the French Language Services Commissioner of Ontario [OFLSC] (2019). *Annual report 2018-2019: Epilogue of a Franco-Ontarian institution*. Toronto: Office of the French Language Services Commissioner.
- Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (2017). Language rights of linguistic minorities: A practical guide for implementation. Retrieved January 31, 2021, from: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities_EN.pdf.
- Ombudsman Ontario (2021). Ombudsman Ontario history. Retrieved April 14, 2021, from: <https://www.ombudsman.on.ca/what-we-do/about-our-office-en/ontario-ombudsman-history>.
- Ontario Ministry of Education (2016). *French-language school boards in Ontario*. Retrieved February 19, 2019, from: <http://www.edu.gov.on.ca/eng/amenagement/frenchBoards.html>.
- Ontario Ministry of Education (2018). French-language education in Ontario. Retrieved March 28, 2019, from: <http://www.edu.gov.on.ca/eng/amenagement/>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2016). Building on collaboration Between

- Ontario and Quebec. Retrieved February 18, 2019, from: <https://news.ontario.ca/ofa/en/2016/09/building-on-collaboration-between-ontario-and-quebec.html>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2019a). English-language schools teaching *French*. Retrieved February 28, 2020, from: <https://www.ontario.ca/page/french-language-schools>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2019b). Published plans and annual reports 2019-2020: Ministry of Francophone Affairs. Retrieved February 28, 2020, from: <https://www.ontario.ca/page/published-plans-and-annual-reports-2019-2020-ministry-francophone-affairs>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2019c). *Government services in French*. Retrieved March 28, 2019, from: <https://www.ontario.ca/page/government-services-french>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2020). Profile of the Francophone population in Ontario –2016. Retrieved February 18, 2019, from: <https://www.ontario.ca/page/profile-francophone-population-ontario-2016>.
- Ontario Ministry of Transportation (2017). Ministry of Transportation bilingual signing policy Q's & A's. Retrieved February 23, 2020, from: <http://www.mto.gov.on.ca/english/traveller/signs/bilingual-signs.shtml>.
- Ontario Parks (2015). 400th anniversary of Samuel de Champlain's exploration of Ontario. Retrieved February 18, 2020, from: <https://www.ontarioparks.com/parksblog/400-champlain-exploration-of-ontario/>.
- Pierce, G. (2018). *Introducing translational studies*. Essex: ED-Tech.
- Public Appointments Secretariat (2020). Provincial Advisory Committee On Francophone Affairs. Retrieved February 13, 2020, from: <https://www.pas.gov.on.ca/Home/Agency/531>.
- Queen's Printer for Ontario (2001). Franco-Ontarian Emblem Act, 2001. Retrieved February 13, 2020, from: <https://www.ontario.ca/laws/statute/01f05>.
- Region of Peel (2019). Executive office and leadership team. Retrieved May 3, 2019, from: <https://www.peelregion.ca/regional-government/leadership/>.
- Sonntag, S. K., & Cardinal, L. (2015). State traditions and language regimes: A historical institutionalism approach to language policy. *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, 8(1), 5-21.

Statistics Canada (2020). Visible minority of person. Retrieved February 3, 2020, from:

<https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=45152>.

Wellman, C. (2000). Solidarity, the individual and human rights. *Human Rights Quarterly*, 22(3), 639-657.

The Policy of Designated National Language Hakka as a Regional Language: Learning from Ontario's Experience in Canada

Pao-Chien Wang^a

Abstract

In Taiwan, Article 3 of the Hakka Basic Act stipulates the Hakka language is a national language and the state should protect people's rights to study, access to the public services, and access to the media using the Hakka language. Article 4 establishes the Hakka language as a regional language. In Canada's Ontario Province, in order to protect the French minority, French designated areas were set up and an agency was designated in accordance with the French Language Services Act. This essay employs the research method of literature review to explore the language right based on the civil rights, as well as to discuss Ontario's language policy experiences. The essay finds that (1) Ontario's French designated institution not only protects the language rights of the francophone, but also serves as a pillar of communication and identity in the French community. (2) The people's language rights, protected by article 3 of the Hakka Basic Act, should have the same level in each city; however, the "Regulations on Hakka Language as Regional Language" are applicable in the Major Hakka

^a Associate Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University, e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw.

Cultural Areas. It may damage the language rights of Hakka people who live in “non-” Major Hakka Cultural Areas. The essay suggests that (1) Taiwan establish a regional language institution, which designates parts of townships/cities as using Hakka language in such areas and establish a bureaucracy to provide the people with language services for communication needs. (2) Taiwan strengthen the protection of people’s language rights while taking into consideration the diversity of the national languages. Toward that end, one to three members of National Human Rights Commission of the Control Yuan should focus on the issues of national languages.

Keywords: Ontario; national language; regional language; language ombudsman