

南非憲法語言政策變遷與發展*

廖顯謨**

朝陽科技大學通識教育中心副教授

摘 要

1994 年民主新南非成立之後，面對過去數十年來，因為種族隔離政策所造成的非白人文化受到壓制的遺緒，亦思考如何進行回復有色人種的文化尊嚴，此明顯行動表現於南非憲法的語言條款。南非憲法第 6 條明訂該國有 11 種官方語言，僅次於印度是全世界官方語言第二多的國家。本論文以憲法途徑，採用歷史回顧與文獻分析法，研究分析後發現 1910 年的南非聯邦至 1994 年民主新南非成立前的雙語政策實際上差異不大，而目前南非憲法在語言政策上迥異於前幾部憲法，它不僅摒棄了實行 80 多年的雙語主義，更揭棄多元主義大旗的語言政策，而南非政府也想有所作為，但實際上的發展，卻未能盡如期待，只能說僅僅造就了後種族隔離時代語言的多樣性。與許多國家或地區一樣，南非的語言發展仍舊擺脫不了「工具價值」與「經濟價值」的制約，這些制約在教育文化、經濟、社會各個層面上展現出來，在此現實環境下，英語仍然是最強勢的語言，然此趨勢勢必持續下去，這對憲法高舉的語言多元主義雖是一種打擊，但是基於法下平等的理念，該憲法明文揭棄語言平等的精神，仍應受到肯定。

關鍵詞：多元主義、南非憲法、官方語言、語言政策、種族隔離

* 感謝兩位審查人給予寶貴意見。

** 作者 1993 年一整學年在南非 Potchefstroom 大學從事南非民主轉型之研究。聯絡電話：04-23323000 ext. 4417; 0918761688；Email: hmliao@cyut.edu.tw。

壹、前言

語言是一種特有的符號系統，人類用之於表達事物、動作、思想和狀態。如果它用之於人際間之互動，則成了一種互動反應的媒介；如果用之於人和客觀世界的關係時，語言則是對外界事物認知的途徑（楊朝祥，2009：1）。然而語言更是文化最重要與最明顯的表徵，也是民族認同的標記與文化傳承的重要工具，而族群文化則是任何一個族群綿延不息的命脈，維護文化當以保護語言為優先。世界上大多數的國家都是複合民族國家，亦即由不同的民族，也是由不同語族所組成。以民主與人權為普世價值的 21 世紀，在追求自由與平等的趨勢下，有些民主國家制定了一些法律以保障各族群語言的存續與發展也就極為自然之舉。

自荷蘭東印度公司的郝利皮克（Jan van Riebeeck）在南非開普敦設立貿易站迄今 300 多年來，南非經歷了荷蘭殖民、英國殖民、種族隔離白人政府與現今的民主政府四個不同的統治階段。除 18、19 世紀的殖民政府有它的語言政策外，20 世紀以後經歷了南非聯邦、種族隔離的南非共和國至 1994 年後種族隔離的民主南非四個階段，而每個統治時期均在憲法中對語言政策有所著墨，尤其以目前南非憲法多語族主義的精神最具特色。民主南非政府成立之後，面對過去數十年來，因為種族隔離政策所造成的非白人文化受到壓制的遺續，亦思考如何進行回復有色人種的文化尊嚴。在各族群語言自由與平等的理念下，將民主南非（南非亦簡稱「斐」）的語言的政策，明訂於憲法條文之中。

本論文標題中所稱「南非憲法」係廣義的說法，它包括 1910 年南非聯邦時期的憲法（*Union of South Africa Constitution Act*，以下稱南非聯邦憲法）、1961 年南非共和國的憲法（Act No. 32 of 1961，以下稱 1961 年憲法）、波塔總統（P. W. Botha）於 1983 年所提出的憲法（No. 110, 1983，以下稱 1983 年憲法）以及 1993 年民主協商時期所定的臨時憲法（Act 200 of 1993/interim constitution，以下稱臨時憲法）與 1996 年制定 1997 年生效的南非憲法（*Constitution of 1996/Act 108 of 1996*）。而本論文內文中的「南

非憲法」則專指 1996 年的南非憲法而言且與「憲法」交互使用¹。又內文中的阿非利加語（Afrikaans）與南非荷語兩者指涉相同。

南非憲法第 6 條明訂有 11 種官方語言，是全世界官方語言第二多的國家。究竟南非何以有如此多的官方語言，又其特色與其立論與動機為何？實際的發展又是如何？本論文採用憲法途徑以先以歷史回顧與文獻分析法，先說明自荷、英殖民時期的語言政策發展，再分別由 1909 年的聯邦憲法與 1960 年與 1983 年種族隔離時代的南非憲法探討其語言政策，最後以多黨協商後的臨時憲法與新政府成立後的南非憲法與其實際做為分析焦點。研究分析後，發現南非聯邦成立以來到民主南非成立前的雙語政策差異不大，然南非憲法在語言政策上迥異於之前憲法，它不僅摒棄實行 80 多年的雙語政策，更揭櫫多元主義大旗，而南非政府也想有所作為，但實際上的發展，卻未盡如人意，僅造就了後種族隔離時代語言的多樣性。但南非的語言發展仍舊擺脫不了「工具價值」與「經濟價值」的制約。仍是最強勢的語言，然此趨勢必將持續下去，此對南非憲法高舉的語言多元主義精神而言，雖然是一種打擊，但是基於法下平等的理念，該憲法明文揭櫫語言平等與包容的精神，仍應受到肯定。

貳、語言政策的理論架構

對語言政策一般的理解，通常係指政府考量國家整體發展，對於全國或特殊地區語言文字使用，所持特定的立場而言。如果焦點放在教育層面，語言政策大致可以包括教學用語、語文教學規定及相關語文推行措施等（黃瓊華，1998：32）。當然語言政策通常要經過法制化方能運作。然英國利物普大學 Robert J. Blackwood 教授卻認為，一般對於語言政策的認知，若僅僅單純地將它窄化為國家語言法律的制定，或者指某些人對語言事務所持有的決策權力而言是不夠的（Blackwood, 2008: 2）。而 Bernard Spolsky

¹ 南非法律制度與形式多模仿自英國，1996 年的南非憲法亦常以 Act 108 of 1996 之方式表現。

認為「語言政策」是一個上層的語彙（superordinate term）它包涵了三個基本支柱，即語言的信仰，語言的實際和語言的經營，他進一步說明所謂語言的實際係指在各式各樣語言中做出選擇的慣常模式（habitual pattern）；另外所謂語言的信仰也可以說是語言的意識型態，它指的是對語言本身和語言的使用和其它經由語言的計劃，干涉、經營或試圖去影響或改變的一些努力或執著（Spolsky, 2004: 5）。語言政策對於人們的影響相當大，語文的地位受到官方認可與否，常常決定了該語文的存廢，甚至影響了該語族的社會地位與興衰（陳鏗任，2003：53）。從 1960 年代開始，社會科學家對語言政治與社會之間的辯證關係進行廣泛而深入的研究，在語言政策方面，社會科學家想要知道的是：政治社會情勢如何決定或影響語言政策的制定與執行？語言的選擇或使用如何影響不同語族在政治、經濟或社會上的命運（洪惟仁，1995：3）。故語言政策亦緊緊繫著國家之發展。

再由語言政策的下一層分析層次言之，語言政策也可以說是國家透過「語言規劃」來進行語言功能的定位與角色分配。語言計劃，並不等於語言政策，依據 Robert L. Cooper 教授的看法，語言計劃有三個明顯的組成部份，即語言素材計劃、語言地位計劃，語言獲取學習計畫（Cooper, 1989: 31-33）。美國芝加哥大學的 E. Annamalai 教授認為，面對一個國家內多元語言（linguistic diversity）的現象，語言政策的目的大約可分為語言的滅族（linguistic genocide）、容忍或者是特定語言之推動。申言之，若政府想要讓語言消滅，政府的政策就會想辦法何讓少數族群覺得母語是一種負擔又不夠高雅而迫使他們選擇放棄自己的語言，例如禁止所謂「方言」² 在公共領域出現，甚至私領域亦不行，好讓語言逐漸為人所不重視而漸漸流失，甚至達到語言滅族的目的。就語言容忍而言，政府雖會容忍現有的語言多元化，不會干擾少數族群語言在私領域的使用，尤其在文化認同上的表達。但通常不會允許被支配的語言在公共領域正常露臉，特別是有可能破壞統治者認為政治安定或是經濟均勢平衡。就語言推動而言，政府必須

² 方言通常也是等於非被定位為官方語言的某些語族的母語，唯任何一種官方語言，其本質也是方言，它之所以被定位為「官方語」則是政治力的結果。

起碼讓少數族群的語言不會消失，同時要確保少數族群不會因為在公開場合使用母語而被歧視；積極而言，政府要提供少數族群在公共部門的接近權，包括公家機構、媒體、以及教育，特別是使用母語接受國民小學教育（施正鋒，2003：2）。以上的這些現象，當然就賦予語言政策高度的政治與意識型態性格。

語言政策可能觸及到一個社區或是一個國家所有語言的實際、語言的信仰和語言的經營。不論人們在日常生活、演講、辯論甚至於法律的討論與溝通均藉由快速表達的語言來完成，而政治權力施展亦常常是經由語言得以傳達與展現。而一個國家的語言政策更是反映一個民族國家權力與社會結構的理想與現實（Smet, 2006: 49）。每一個國家的組成要素一定要有人民與特定的土地，在此特定土地上的人必屬特定的族群，而任何一個族群本來也都有屬於它至少一種特定的語言。而在一個國家的語言政策下，在其實際的推動運作過程中，要採用何種語言做為國家語言或官方語言，則是在語言的計劃或推動下所要瞭解與注意關心的。雖然語言政策在歷史上不曾引起戰爭，但是語言引起的衝突則是屢見不鮮的³。以南非而言，因為學子抗議政府將半數課程以南非荷語（Afrikaans，又稱阿非利加語）教學的政策，引起黑人學生不滿，終於 1976 年 6 月 16 日造成後來擴及全國，6,000 人被捕，超過 700 人被警察射殺死亡的索威托暴動（Soweto Riot）。因為語言政策導致如此多人的生命消失，實為罕見（Martin, 2001: 86-88; Pogrud, 1991: 85-89）。此暴動催化了黑人武裝革命的力道，社會的不安也加劇。故在多語族的國家中，國家語言政策的制定輕則影響到國家的團結，重則甚至造成族群衝突，不可不慎。制定語言政策來處理國家語言的問題，第一個要決定的就是到底國家語言（national language）或官方語言（official language）為何？

³ 例如 1960 與 1972 年在印度的阿薩姆（Assam）省、1956 與 1958 年在斯里蘭卡、1966 年在毛利塔尼亞、1972 年在巴基斯坦的喀拉蚩至海得拉巴（Karachi-Hyderabad）一帶，均發生由語言所引起的衝突。而聯合國教科文組織自從西元 2000 年起將每年 2 月 21 日訂為世界母語日（International Mother Language Day）亦是源自於紀念孟加拉的語言烈士們（language martyrs）。

所謂「國家語言」，依據南非普勒多利亞大學（University of Pretoria）Vic Webb 教授綜合歸納認為，「國家語言」這個術語在使用上至少要有四個意義，一、它的使用象徵著國家社會的認同，例如，英語在南非國內的使用；二、它是國家溝通的語言，例如荷蘭的荷語或 Sotho 語在賴索托（Lesotho）；三、它也是一個國家的本地語言，例如在奈及利亞的 Yoruba 語；四、是憲法上的官方語言，如肯亞的 Swahili 語，而所謂「官方語言」則是根據法律具體指定為政府行政與政府商業行為的語言（Webb, 2002: xxi, 144）。其實每一種語言原本也都是方言，所謂的「國家語言」或「官方語言」都是以法律包裝的政治產物。一個被認可的國家語言或官方語言，也進一步承襲了「高等方言」的概念，因為通常說這種方言的人往往也是較富有、較有權力的一群。他們主導教育權力並透過各種媒體影響弱勢語言（費思啟，2009：287）。其實任何一個國家的語言政策，都是政治的決定，但是我們也發現，一個非民主國家的語言政策的包容性，遠比成熟的民主國家不足，也就是說，一個專制獨裁國家不只比較不容易包容其它弱勢語言，反而比較會壓迫它們，但一個正常的民主國家不只會用憲法或其它的法律制度來包容弱勢語言，而且可能還會扶植甚至復育瀕臨滅絕的語言。冷戰結束，民主為普世價值的今日，國際公約也將語言權列為人權的一部份，且為世界大多數國家所認可⁴。『公民政治權利國際公約』（*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*）第 27 條規定，凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其它分子共同享受其固有文化、信奉實踐其固有語言之權利，不得

⁴ 『公民政治權利國際公約』第 2 條第 1 款明文，「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種類、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。又『經濟社會文化權利國際公約』（*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR*）第 2 條第 2 款也規定，「本公約締約各國承擔保證，本公約所宣布的權利應予普遍行使，而不得有例如種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區分。ICCPR 與 ICESCR（在台灣合稱「兩公約」）均於 1976 年生效，目前批准與加入國均超過全世界國家數的 80%。我國立法院於 2009 年批准通過「兩公約」與制定「兩公約施行法」，2010 年世界人權日正式生效，使其成為國內法的一部份。

剝奪之。又依據 ICCPR 監督委員會，亦即人權委員會發表的第 23 號一般性意見書（general comments）表示，第 27 條規定確認了賦予屬於少數團體的個人權利，這種權利並且附加在、人人已經能夠根據 ICCPR 享受的一切其它權利之上（法務部，2012：47）。又針對『經濟社會文化權利國際公約』第 21 條規定，人人有權參加文化生活。而其一般性意見書也指出，人民有權使用其自己和其他人的文化和語言遺產（法務部，2012：47、336）。以南非而言，1994 年成立以來的民主南非亦將語言權列為人權的一部分，該年 10 月南非就簽署 ICCPR。為求複雜種族國家的團結，不管在學理上做多少討論，最後終於將南非的語言政策的特徵展現在 1996 年制定的憲法。南非並於 1998 年批准了 ICCPR，將南非語言文化權之保障進一步與國際接軌。

參、南非語言政策的歷史回顧

數百年來南非經歷了荷蘭殖民統治、英國殖民統治、種族隔離白人統治與現今的民主政府四個階段。綜觀過去 300 多年來，在不同意識形態的政權都想藉由語言政策的實行，來建構與強化人民對該統治集團的認同，而各個不同的統治階段也有著不同的語言政策。

一、荷蘭殖民時期

在南非，歐洲語言與非洲部落語的接觸，始於 1652 年 4 月 6 日荷蘭東印度公司的郝利皮克，當時他為了設立來回歐洲與荷蘭東印度公司的供運站，率領三艘船隻登陸南非開普（Cape）地區設立貿易站，從那時起開啟了歐洲殖民在南非的歷史（Omer-Cooper, 1989: 18）。這也是歐洲語言首次在南非洲與非洲語言接觸的濫觴。17 世紀在開普附近的歐洲移民，在人數與移民規模與當地人相較而言，都相對的小，而最早的歐洲移民中，以說荷蘭語的荷人居多，此外還有了說德語、法語甚至北歐的斯堪地那維亞語者。另外在離開普不遠的好望角（Good Hope）附近的非洲部落語則

是以科伊族（Khoesan/Khoikhoi）使用的原住民語為主，值得注意的是科伊族原住民數量雖較多，且它的語言中帶有的喀拉聲（click）音。對歐洲人而言，有時候聽起來像火雞的聲音，很難加以學習。但是科伊族原住民卻能很快的學習到已經在殖民地建立起生活語言的荷語，並且不久之後，荷語就成為殖民者與部落住民主要溝通媒介。歐洲民族的到來，對科伊族土著的社會造成災難式的影響，亦即藉由歐洲移民將新的社會與政治秩序的引進，造成傳統科伊族經濟、社會結構與政治秩序的全面崩潰，約略在第一個荷蘭移民抵達西南角省 100 年之後，各種科伊族土著的語言幾乎消失殆盡（Orman, 2009: 78-80）。

在 1652 年到 1808 年間，大約有 63,000 個奴工，是來自非洲其它不同地理區域且文化更多樣性的非洲人，他們到好望角之後，也發生了語言接觸的問題。起初這些奴工主要來自非洲的安哥拉與達荷美（現在的貝南 Benin）。之後因為荷蘭有了印尼群島與印度半島新屬地，荷屬東印度公司，亦由亞洲輸進了奴工。另外自 1780 年代中期以後，馬達加斯加與東非地區則成為開普殖民地最豐富的奴工來源地。雖然奴工們的到來，豐富了好望角殖民地的語言多樣性與其它文化的多元性。但是，殖民政府並不容許這些不同語言的長期存在。奴工們來到好望角之後，被隔離與原來語言與文化團體之外。換言之，對這些奴工而言，他們幾乎不可能以他們文化與傳統為基礎再重建任何的社區。另外一方面，對奴工的歐洲主人來說，與外來奴工們取得一定程度的溝通則是明顯需要的。正因為如此，奴工們因環境所迫要用荷語習得一些技能，以求生存。在這種荷語與各種外來語混雜用情況之下，另一種新南非荷語就被奴工們所廣為使用。但必須說明的是，如同在地科伊族語的例子，白人為了的利益，而同化了奴工們不同的語言。但是統治者絕對沒有可能將黑人社會同化於白人。因為不管如何的語言同化，黑白種族一直是無法撼動的認同障礙（Orman, 2009: 79）。

上述為荷蘭移民與當地和其它非洲族群，乃至於和亞洲語族群族在開普殖民地發生了語言接觸的情形。同樣地，同是歐洲移民與較多數的荷蘭移民亦有著語言接觸的故事。以當時的情況而言，說荷語之移民最多，其

次是說法語的法國移民，尤其是胡格諾難民（Huguenot refugees）⁵，再其次則是德語與北歐地區的語言。由於在開普殖民地除了說荷語以外的歐洲移民相當少數，故不足以自行建構自己的語言社區，況且，因為法國和其它歐洲人與荷蘭人一樣，有著相似的宗教與膚色，而法語在南非的消失是出於自然的同化過程而非被政治力壓迫或毀滅。現今在南非的阿非利加人（Afrikaner）的姓氏，如 De Villier、Terre-Blanche、Du Toit Joubert 與 Le Roux 等姓氏皆源自於法國（Orman, 2009: 80）。或可以說早期的南非歐洲移民除了英國人外，早以同化成阿非利加人。

二、英國殖民時期

1795 年英國占有開普殖民地之後，就開始採取「英國化的政策」（policy of Anglicisation），在各種生活層面上，以取代荷語，官方的一些職位亦保留給說者，連同為歐洲移民的布耳人（Boers，荷蘭語原意為農夫，此泛指荷蘭移民），也被排除於官方體系之外，只因為英國人認為他們的知識不足。同時荷蘭人的事業與行動也要受後到的英國人支配。1795 年到 1814 年之間，雖然英人曾經退出開普殖民地，且荷蘭人再一次占領它（1802-1805），但在拿破崙戰爭期間（1805-15）英人又重新占有了該殖民地，之後有更多的英國人來到開普地區，也已經確立為殖民地官方語言的地位。荷語則因為意識型態的理由，被英國政府壓迫，以致在教育上，被迫用教學，而不能使用他們的第一語言-荷語來教學（Mkamwangamalu, 2004: 201）。

由於英國穩固殖民開普地區，荷裔布耳人於是被迫往北遷徙，此為南非史上有名的「大遷徙」（Great Trek），他們並在北方建立兩共和國-川斯華（Transvaal）與橘自由邦（Orange Free State）。而英國人在布耳人已經北遷的同時也向東北進發，後來征服了納塔爾（Natal），之後英國人與布耳人仍然繼續發生衝突，且面臨非洲人的不滿與反抗，為了維持英國人

⁵ 胡格諾難民就是法國清教徒，當時為了躲避迫害，在 17 世紀末有不少人外移，其中，也有人隨著荷蘭人的船隊到南非開普殖民。

在南非南部與東部的統治，英國當局，在 1852 年和 1854 年先後承認了布耳人建立的川斯華與橘自由邦，那時的南非形成了兩個英國殖民地與兩個布耳共和國並存的現象。當時的南非仍是以農牧為主，直至 19 世紀的 70 年代，由於北部陸續發現鑽石與金礦，這樣一來不僅帶來南非的工業革命，也改變社會面貌，也重新燃起英人、布耳人之間的衝突，更爆發了戰爭史上著名的布耳戰爭（Boer War, 1899-1902，或稱三年戰爭），戰爭結果是英國征服了川斯華與橘自由邦這兩個布耳共和國，英語也在這兩個共和國成為單一的官方語言。戰後在開普地區的殖民政府也嚴格的限縮荷語的使用，當英國人統一南非的殖民地於英國的旗幟下之後了，就採用為南非唯一的官方語（Giliomee, 2003: 6）。

在 20 世紀初期，是荷語蛻變成阿非利加語的再次成長，而該語的成長同時可以說是促成阿非利加人（原荷裔與非英國人的其它歐洲移民融合而成）民族主義的興起。這源於兩個原因，第一，戰爭已經耗盡了前兩個共和國的心力，在英國人統一殖民地後的時代，在教育上或新聞報紙上，都需要一個比荷語更有用的教育或溝通媒介，來填平與阿非利加人的階級鴻溝以避免內部分裂。第二的原因是，阿非利加語成為那個時代阿非利加人的認同象徵。在布耳戰爭後的南非殖民地內，處處顯露大英帝國侵略表相，讓傳統的阿非利加人的菁英更顯不安。於是他們開始尋求一種擺脫英國經濟與文化支配下的符號或象徵（Giliomee, 2003: 6-7）。由荷語演化而來的阿非利加語再次受到重視。

英國人征服兩個布耳共和國後，其實並沒有從此雙方就平靜和平相處，布耳人的反抗時有所聞，1906 年英國自由黨政府上台之後，實行和解政策，先後准許這兩共和國自治，形成四個英屬殖民地共存的局面（楊立華等，1994：291）。然 20 世紀以後礦業的興起與社會變遷，在政治上，白人也有統一的要求，這直接促成了南非聯邦（Union of South Africa Union, 1910-61）的誕生，且有了第一部憲法。在這一個英、荷移民團結統一的新國家憲法，也為語言發展做了制度上的定位與奠基。

三、南非聯邦與南非共和國憲法上的語言政策

1910 年的南非聯邦，是大英帝國所屬的一個自治領地，其地位類似當時的加拿大、澳大利亞和紐西蘭。南非聯邦總督是最高行政首長，但立法的批准權仍在英國國會，英國政府對南非的行政有干預的權力。南非聯邦有自己的憲法與議會，其地位自然與之前的殖民地不同，加以白人在南非終究是少數，故要維持白人的利益，白人的團結與否至為重要。而要團結的第一步就消除歧視與原來征服者的優越感。之前的英國化政策無法同化荷裔南非人，反而激起他們對阿非利加人的認同，故要有一個團結的南非聯邦，英國化的政策就要終止，而且要給阿非利加人的認同象徵-阿非利加語，應有的平等立足之地。這立足點的平等與相互尊重的文化素養在英國這個老牌的民主國家而言並不陌生。之後「雙語政策」的產生也就不足為奇了。

南非聯邦雙語政策正式發端於制定南非聯邦憲法之始，在 1908 年 1909 年的全國大會（national convention）之中的討論，原本「語言」不被視為是一個重要的議題。但是來自「橘自由邦」，一個主要阿非利加國家主義者的將軍 J. B. M. Hertzog 突然提出「荷蘭人要與英國人有平等的自由、權利與優遇」的呼聲。他堅持新憲法必須保證每一個公民得有使用或阿非利加語為境內溝通媒介的權利。J. B. M. Hertzog 的及時發言，令當場的英國人十分意外與驚訝，而導致此辯論中止。另外，同是在制憲大會中引起注意的是一位前「橘自由邦」的總統 Marthinus Theunis Steryn，他在會中要求制憲代表們要去除折磨這個國家已經很久的種族仇恨惡魔。而去除之方則是讓英、阿非利加語在國會、法院、學校與任何公部門，到處享有立足點的絕對平等（Giliomee, 2003: 7）。經過制憲會議的辯論，為了南非白人利益的鞏固與團結，將阿非利加語與列為平等語言的訴求，終於獲得與會者無異議通過。而將之落實在南非聯邦憲法第 137 條中。該條條文如下：

與荷蘭語均為聯邦的語言，同時享有立足點的平等，且擁有與享有平等自由以及憲法上應有的權利。所有的記錄、新聞、國會議事錄，均須以此兩種語言保存與記錄。此外聯邦內會議立法草案或法律與所有攸關一般大眾利益重要的通知，也應以荷文與英文發行。

憲法為國家之最高法與根本大法，聯邦憲法因此確立了南非雙語政策。這個雙語政策，確實也很大程度地減少甚至消除了英人與荷人自 17 世紀以來，尤其在布耳戰爭之後的仇恨。⁶ 雖然在南非荷語語族人數不多，但它能成為正式的官方語言，也算是一種語言權力鬥爭的勝利，在 1920 與 1930 年代卻也鼓舞了蘇聯與比利時的少數語族爭取語言權利者的士氣（Brown, 1991: 23）。

二次大戰之後，大部份多語言國家出現國家解放運動，使得自殖民地統治獨立之後，該使用何種官方語言再度成為議題（費思啟，2009：291）。就在二戰結束後不久的 1948 年，由馬蘭（D. F. Malan）所領導，主要以阿非利加人支持為主的國民黨（National Party）贏得大選後，正式將早已存在的黑白不公與分離的政策，以法律制度進一步的擴大與深化，這就是後來惡名昭彰的南非種族隔離政策（Giliomee & Schlemmer, 1989: 63-64）。就白人的立場而言，種族隔離的對象是黑人。固然對自 1910 年來的雙語政策沒有影響，但自 1948 年以來由阿非利加人主導的南非聯邦以後更強化了阿非利加人的民族主義。由於南非種族隔離政策受到全世界的責難，包括與同它一樣是大英國協的會員的國家亦抵制南非，故南非於 1960 年依據公民投票（僅白色選民投票），決定脫離大英國協，不再信奉英國女皇，自行成立共和國。1961 年 5 月 31 日南非共和國正式成立，共和國新憲（Act No. 32 of 1961）亦正式生效。新憲第 108 條亦宣示了與阿非利加語的官方平等語，其內容幾乎與 1909 年聯邦憲法第 137 條一致。只有在第 109 條加了在省議會與地方政府亦應平等使用兩種官方語言的規定。自 1910 年以來，實施了 65 年的雙語政策，取得共同語系英、荷移民的信守。但是對黑人而言，對實際上用途很有限，卻又是代表壓迫者語言的阿非利加語，卻有著濃厚的排斥感。它也引發了前述 1976 年索威托的暴動，並再一次加大了黑白之間的裂痕。

南非共和國成立後，經歷了 20 世紀 60 年代與 70 年代的統治，其種

⁶ 1899-1902 年的布耳戰爭中，曾經發生約有 25,000 布耳人的婦女與小孩被關在英國軍隊的集中營中，且有五分之一的布耳小孩與婦孺死亡。這是荷裔阿非利加人心中難以忘懷的痛。

族隔離政策受到全世界的譴責、因為被國際孤立與國內黑人的挑戰，影響所及，導致南非經濟不振、國內政治仇殺不斷，迫使當時波塔總統於 1983 年提出改革種族隔離的新憲法（No. 110, 1983）並交付公投成功，於 1984 年正式生效。在這一部屬於共和國的第二部憲法第 89 條第 1 項再一次揭示雙語政策，第 89 條第 2 項規定國會日誌、議事錄、紀錄均要以雙語呈現、第 90 條則規定省議會與地方政府的文書亦應同時使用兩種官方語言。第 91 條則規定，政府在報紙公告的呈現方式。與前兩部憲法相同的是，它保留原來條款，同樣地宣示了它的雙語政策，但規定的較為周延廣泛。第 99 條第 2 項則進一步確立第 89 條的語言條款，指出要修改此條款要經過國會每一院全體會員的 3 分之 2 特別多數方可更改。此外，與前一部 1961 年憲法相較，不同的是 1983 年新憲在第 89 條第 3 項中增加了對某些黑人語言在黑人自治區內某種程度地承認它為額外官方語言的相關規定（Department of Foreign Affairs and Information, 1983: 39-40, 43）。經歷了南非聯邦到 1994 年民主南非建立，總共 84 年的過程中，雙語政策固然減少，甚至消除英裔人與荷裔之間緊張關係，但並沒有因為憲法上的雙語政策而讓英、荷移民團結成單一且不可分割的認同（Orman, 2009: 86）。但種族隔離時代的雙語政策的確為英、荷白人後裔的融合產生作用。然而「後種族隔離」（post-Apartheid）時代的南非憲法上的語言政策卻令人耳目一新有所期待。這個期待的第一道曙光，就是經過約兩年，多次，甚至曾中斷又復談的多黨協商下之產物，它就是 1993 年臨時憲法。

四、1993 年臨時憲法的語言政策

1993 年的臨時憲法雖然僅實行短短不到 3 年，但它可以說是南非憲法的前身，它奠訂了憲法多元語言政策的架構與基礎，是數百年來，南非語言政策的大翻轉。此重大改變乃根源於 20 世紀末的民主轉型，當然與它的民主化有關。⁷

⁷ 1990 年 2 月 2 日，戴克拉克總統在他的歷史性演說後不久，就釋放了黑人政治領袖曼德拉（Nelson Mandela）和其它的政治犯。同時，所有的政治組織，包括非洲民族議會（African National Congress, ANC）、南非共產黨（South African Communist Party,

臨時憲法中與語言政策有關的第1章第3條中共有10項，它不僅宣示何種語言為官方語言，亦提出了語言發展的方向。例如第1項就明文指出南非國家層次上（national level）官方語應有11種，它們分別是西白提語（Sepedi）、西索都語（Sesotho）、西瓦納語（Setswana）、西瓦帝語（siSwati）速文達語（Tshivenda）、西速加語（Xitsonga）、南非荷語（Afrikaans）、（English）、伊斯尼達貝里（isiNdebele）、科薩語（isiXhosa）和魯祖語（isiZulu）。且要為這官方語創造發展與享有平等使用的條件。第2項則明文憲法實施之後關於語文與語言地位的權利不可被縮減，要由國會立法保障。第6項則明定一個人不管在何地均有權利依自己的選擇，在國家層次或省級層次的公部門中，使用任何一種官方語言與人交涉與處理相關事務。第4項則保障語言政策和它的實踐可因區域的不同而有所差異。第5項則規定在省的立法機構可以經由所有議員3分之2以上的決議，決定在省的全部或一部份採用11個官方語中任何一種為該省的官方語。第7項則規定每一個國會議員可選擇用那一種語言在國會中發言。第8項則進一步的規定國會或省議會應遵守臨時憲法第3節之語言條款，且考量語言使用、實際與經費因素制定相關法規促進官方語言的使用。第9項則是指，在為進行語言的相關立法時要遵守的一些原則，例如（一）要為官方語創造發展與享有平等使用的條件；（二）防止任何語言做為剝削、支配與分裂的立法；（三）要有促進多語主義與翻譯設施的立法；（四）除了在共和國內要促進在說任何官方語言時要相互尊重外，亦要鼓勵在合適的條件或環境下使用官方語言，並且不可有降低語言與語言地位的立法。

SACP）和泛非洲人議會（Pan African Congress, PAC）等也獲得解禁。南非政府此舉開啟了民主轉型的序幕，少數白人政權的終結指日可待。1991年6月南非僅存的種族隔離相關法律被廢除，1991年11月啟動邁向民主新南非的「民主南非大會」（Convention for a Democratic South Africa, CODESA）開始各黨協商，之後曾因各黨派之堅持與不信任和種族的仇殺又起，導致協商中斷。1993年4月由26個黨派參加的多黨協商會議才又讓南非繼續向民主之路邁進。1993年9月南非國會通過「臨時行政委員會草案」，正式宣告白人政權的結束。1993年11月南非臨時憲法達成協議。1994年4月舉行全國大選，該年5月民主新南非依臨時憲法成立。經過1993年4月重啟南非多黨協商的七個月後，南非終於通臨時憲法，以權力分享作為邁向多數統治的過渡。亦請參閱（Martin, 2001: 112-25; Benjamin, 1991: 62）。

臨時憲法第 3 條的最後 1 項（第 10 項）更進一步的闡明任何法規應依國會所訂之法律，以利參議院所成立獨立之「泛南非語言委員會」（Pan South Africa Language Board, PANSALB）去督促第 9 項中，由中央與地方有關語言立法時應遵守的原則與促進官方語言的進一步發展。且做為監督憲法上語言發展的「泛南非語言委員會」在有關語言立法之提案時應被諮詢，且有要機會做建言。除此之外，泛南非語言委員會亦負有對促進德語、希臘語、古古拉提語（Gujararati）、印度語（Hindi）、葡語、塔米爾語（Tamil）、特勒古語（Telegu）、巫都語（Urdu）之使用時要相互尊重，而在南非因宗教目的而用的阿拉伯語、希伯來語、梵文（Sanskrit）等亦然。

此外臨時憲法在第 3 章第 31 條語言與文化的聲明中，規定每一個南非人有權利去選擇使用何種語言去參與文化生活。而第 32 條則是有關語言在教育上的政策，指出每一個南非人有權利選擇合理且可行的語言從事教學。臨時憲法，基本上將傳統白人語言至上的觀點打破，且繼承了一般民主國家視語言是「一種權利」的精神，且與憲法同步推展。比起之前的幾部憲法，這一部臨時憲法不僅在南非憲法上的語言政策上做了大翻轉，同時也為 1996 年的憲法的語言政策奠訂了方向與基礎。至於南非憲法語言政策理想與落實的情況又是如何呢？以下將進一步說明。

伍、南非憲法上的語言政策與現實

一、語言政策的特色

40 多年種族隔離體制的終結，同時也意謂著民主南非許許多多的改變，語言政策的改變是其中重要的一環，而要進行改變的發動機則是前述的 1993 年臨時憲法，但是要永續發展將語言多元主義的理想展現出來的主要動力就是 1996 年的南非憲法。南非憲法的語言條款，基本上是延續 1993 年臨時憲法 11 個官方語的內容與平等精神，但語言條款被大量修改，且縮小，對於承認語言的平等地位與發展亦不再如 1993 年臨時憲法那麼強調，僅較著重於如何去發展一個清楚的語言政策。南非憲法第 6 條第 1

至 5 項，清楚劃分了政府部門與「泛南非語言委員會」對於憲法語言政策的責任歸屬。首先明文指出政府部門要負責確立：

1. 11 種官方語言之設置；
2. 中央與省政府必須至少使用兩種官方語言；
3. 中央與省政府必須督促官方語言之平等使用；
4. 國家必須評估以前無法享有官方語言地位之官方語言之法律地位與實際上之使用。

而「泛南非語言委員會」要負責的則是為所有官方語言與科伊(khoi)、那馬(Nama)與梵語(San)等語甚至手語的發展與使用創造條件，並增進之。同時也規定要促進與確保所有官方語言在國家內受到尊重。從政府部門與「泛南非語言委員會」之分工看來，可以發現政府的角色較為消極但具根本性，而「泛南非語言委員會」則較有積極且主動性。南非憲法在語言政策方面，基本上承襲了過渡憲法的精神與內容，且具有以下一些特色，茲介紹與說明如下：

（一）各語族語言文化的憲法位階平等

為免於一個語族被其它的語族支配，憲法起草人決定讓國家 11 種主要語言享平等與官方語言的地位（Brock-Utne & Holmarsdottir, 2004: 71）。畢竟法律層面的「法下平等」絕對是邁向真正平等的第一步，再來才能夠藉由教育的力量，內化至人民的心中成為文化的一部份，如果第一步做不到，那遑論建立一個平等與和諧的社會。各主要語族平等的規定，已將它的位階也提高到憲法層次，以示慎重。據此，依南非憲法第 6 條第 1 項規定，南非的官方語有 11 種，這 11 種官方語言完全抄自臨時憲法，可見其延續性。

以憲法條款來承認各族群的語言均做為官方語言，以致於它的官方語多達 11 種，在全世界超過 190 個多個國家中，是一大特色。民主南非語言政策的改變，源自於對抗種族隔離遺緒與人權理念的堅持。依據南非多語主義擁護者的前開普敦大學教授 Neville Alexander 所言，南非語言政策的主要目標乃是為了對抗種族隔離時代語言政策的不良影響，輔助由不同

語族所組成的南非人口間的溝通，同時鼓勵多語主義（Alexander, 1997: 52）。曾任職於南非人文科學研究所非洲語言部門的舒哥博士⁸認為，在1996年通過的新憲將非洲本土語言與英語和阿非利加語列為同等地位，有助於語文的多元發展，他進一步指出，當11種官方語言地位完全平等時，才有助於維持南非的和平與尊嚴，也使較不常用的語言不致失傳（無作者，1995）。

（二）各語族語言文化使用、促進與保護的憲法保障

南非憲法第6條第2項又明確指出，在承認過去本土語言的使用與地位被壓抑的情形之下，國家必須採取實際與正面的措施以提昇官方語言的地位並促其使用。而該條第3項，第1款又強調：在考慮習俗、實際可行性、費用、地區的狀況以及全部或在各相關省份中的人口之偏好與需求的平衡後，中央政府與各省政府可以採用任何特別的官方語言以符合統治之需要；但中央政府和個省政府至少必須採用兩種官方語言。該條第3項，第2款又特別聲明，各級政府必須考慮到語言的習慣及其住民之偏好。該條第4項亦明示，中央政府及省政府必須以立法或其它措施管制、監督其官方語言的使用，在不違反第2項的規定下，所有官方語言都必須享有同等的尊重及待遇。民主憲法不僅提出要建立保護語言的配套機構與其功能，同時也要尊重南非境內的所有語言。

除此之外，在語言與文化權利方面，南非憲法第30條明文規定，人人依憲法第2章民權條例（第7至39條）之主張與方式，有權利使用自己所選擇的語言並參與自己所選擇的文化生活。為了進一步說明第31條，該條第1項明文，屬於文化的、宗教的或語言的社群之任何人與該社群外的其它成員不得被拒絕享受他們的文化、從事他們的宗教與使用他們語言的權利。而組織、加入及維持文化宗教及語言的結社權亦應受到保障。另外，為了落實憲法的基本權利，南非憲法第9章開宗明義要設置「文化、宗教與語言社群權利促進及保護委員會」，接著在第185條則明定保護委

⁸ 引用華文報紙資料，無法查出「舒哥」之英文姓名。

員會的功能。其功能中與語言政策相關的有，（1）促進對文化、宗教及語言社區權利的尊重；（2）委員會有達成其基本目標的必要權利，這些權利包括監督、調查研究、教育、遊說、建議以及公告關於文化、宗教以及社區權利議題的權利。第 186 條則又明定，「文化、宗教與語言社區權利促進及保護委員會」的組成，大致要能代表南非的主要文化、宗教及語言社區。以上的規定均顯示南非憲法對語言政策的積極性。

（三）富有彈性的語言政策

南非憲法的語言政策強調理想又兼具現實，重視實際溝通與在地精神。該憲法第 6 條規定，中央政府與各省政府可以採用任何特別的官方語言以符合統治之需要；但中央政府和各省政府至少必須採用兩種官方語言。官方語言通常指的是公部門使用的語言，憲法雖明文南非有 11 種官方語言，並不意謂者公務人員要通曉所有官方語言，事實上這也是不可能的。

故尊重各地方區域的種族、族群、在地精神與傳統，至少採用兩個官方語言就可以了。所以南非憲法規定的 11 種官方語言，應意指南非境內採用官方語言的總數，而非每一個公部門在面對民眾或行使公權力時要同時會使用十一種官方語言，這常是反對多語主義者，對多語主義意涵的一個誤解。

在憲法最少兩個官方語言之授權與架構下，南非各個省政府都有它的語言政策，例如西開普省政府就提出將、南非荷語與 isiXhosa 列為該省的三種官方語。同時支持與促進手語、科伊與閃語（San）之發展之政策，並於 2004 年 6 月獲得省議會通過。接著該省於 1998 年制定省憲（*Constitution of the Western Cape, Act 1 of 1998*）與『西開普語言法』（*Act 13 of 1998*）以呼應南非憲法第 1 章第 6 條與第 2 章第 9 條多語政策與平等的精神（*Western Cape Language Policy*）。

（四）保護與促進語言平等與發展的專責機構：泛南非語言委員會

依據 1993 年臨時憲法的規定，國會必須立法成立「泛南非語言委員會」，政府要提出承認多語主義的原則，以做為體現憲法精神的專責單位。

南非憲法延續臨時憲法在第 6 條第 5 項，要求中央政府要建立「泛南非語言議會」，除了用來促進所有官方語言外，也要求對非官方語言，如科伊（khoi）、那馬（Nama）與梵語（San），以及手語創造它們的發展與使用條件。即便一些南非社群常用的所有語言，包括德語、希臘語、古古拉提語（Gujararati）、印度語（Hindi）、塔米爾語（Tamil）、特勒古語（Telugu）、巫都語（Urdu）以及在南非因宗教目的而用的阿拉伯語、希伯來語、梵文（Sanskrit）及其它語言，亦也要促進並確保尊重（Rautenbach & Malherbe, 1998: 7）。足見南非憲法對國內的語言，除了明定的 11 種官方語外，對其它正在通行或運用的語言都表現出它的包容與尊重。面對這個理想之實現，「泛南非語言委員會」則是扮演了很重要的角色。

「泛南非語言委員會」之設立與地位基本上是反映出了南非憲法將語言也視為基本人權之思維，它的存在與政府部門一樣，均是為了力行憲法中語言條款。在分工上，一般政府部門在於政策之擬定與監控憲法條款是否受到尊重與履行。「泛南非語言委員會」則是進一步的促進發揚與尊重南非境內所有語言。它有合法的義務去調查所有語言人權是否受到歧視。只是它的調查往往是比較非正式的，它的權力亦僅於協助語言歧視個案的處理。如果面對學校教學語言政策而言，它並無強力的作用以保護部落語言之使用（Saville, 2009: 50-51, 60）。故我們可以說，就憲法的角度而言，「泛南非語言委員會」扮演著維護語言多元主義精神，並且較其它政府部門更為積極的角色。但實際的情形是，憲法並未賦予它強而有力的法定權力去實踐它的憲法理想，在學校教學的語言政策上尤然。

二、南非憲法多語主義的理想與實際

南非憲法明文 11 種官方語言，並明確指導國家必須採取實際與正面的措施，以提昇這些語言的地位並促進其使用的立法宏旨，由此可以證明憲法在語言政策方面具有多語主義的精神。「泛南非語言委員會」則是為求多語主義精神實踐的設計。如前所述，憲法明文 11 種官方語言並非要所有的人通曉全部官方語，但是在區域內，選擇一個最通用的官方語言與在地語言則是實際的，也是容易的。但從另一個較為負面的角度看，既然

憲法明定 11 種官方語，但又明定中央政府與地方政府只要選兩個做為官方語言即行，又似有矛盾之處。足見憲法宣示的多語主義的形式意義大過實質的意義。在民主國家語言的發展，「適者生存」的鐵則，仍然說明語言發展的一切。因為語言本身具有的「工具價值」與「經濟價值」，這也挑戰南非憲法上的多語族主義理想的推行，更牽動它的實際發展。二次大戰後興起的殖民地風潮與在民族自決、民族獨立的前提下，因為英語具有（一）溝通的便利；（二）較為公評的抉擇；（三）經濟上的利誘等三個主要因素（陳鏗任，2003：58）。其實任何語言要成為支配性的主流語言，都有著社會政治與經濟上的原因（南方朔，2000：34）。這也是前英國殖民地在獨立之後選擇英語為官方語言的重要考量之一。而上述所謂較為「公評的抉擇」，是指都不以國內其中一個族群或部落的語言為官方語，而採用前殖民母國，且國內菁英較不陌生，甚至能溝通無礙的英語做為官方語，以免造成國內族群語言的不平等。南非憲法第 240 條規定，憲法不同版本之間有不一致的情形，則以英文版本為主。某種程度上亦為此種「較為公評的抉擇」的展現。

Spolsky 在研究的擴散（how English spread），亦即何以廣為流傳的原因時，說到原本是英國殖民地的國家，獨立後成為主要語言的原因，不是外在的鼓勵或是正式的語言擴散政策（formal language-diffusion policy），而是現實的社會經濟力量的促使或鼓勵（Spolsky, 2004: 76-91）。在殖民地時期，雖是統治者的語言，但獨立後的統治菁英堅持選擇以作為現代非洲認同與為自己獲得最好工作的驅力，也讓該獨立新興國家，讓「的使用」，做為一般國內通用語言政策發展模式。

南非憲法雖然揭櫫多元主義大旗的語言政策，但實際上的發展，只能說在民主化後，造就了後種族隔離時代語言的多樣性，仍舊擺脫不了「工具價值」與「經濟價值」的制約。這些制約在教育文化、經濟、社會各個層面充份展現出來，這對南非高舉的語言多元主義不啻是一大打擊。依據南非 Vic Webb 教授研究，在 1980 年代末期，專門為黑人小孩的所設的學校當中，平均大約有 25% 的小學生以英語教學，然而到了 1997 年時，以豪登（Gauteng）、夸祖魯納塔爾（KwaZuli-Natal）、北省（Northern Province）、

安普瑪蘭卡（Mpumalanga）與西開普（Western Cape）五個省調查的結果中發現，除了西開普省以外（主要以阿非利加語為家庭語言），則平均超過 60% 的小學生，選擇以為做為學習與教學之語言（Webb, 1999: 354-55）。

2002 年 11 月南非教育部制訂「高等教育語言政策」，希望南非高等院校師生確保官方語言都得到同等的尊重，提倡高等教育多語制，以促使這些想藉由高等教育實現自身潛力的人們具有平等入學與獲取將來成功的機會，但由實際的發展看來，事實證明，高等教育並沒有向多語制的方向發展，相反地，向靠攏的單語傾向日漸明顯，這已經對多元主義的語言政策構成嚴重的威脅（李旭，2006：62-66）。從事語言政策與計畫的南澳大利亞教授 Kathleen Heugh 在研究奈及利亞與坦尚尼亞的語言發展後作出一個結論，她指出，教育上的語言政策，除非有來自各個部門，特別是與國家或經濟發展計畫的支持，否則促進非洲語言的政策，不論在公私部門，都會被人們趨向的單語習性所侵蝕（Heugh, 2002: 467）。在憲法多語主義的語言政策下，民主的南非在實際的運作中，連身為國家立法機關的國會或地方議會都獨尊英語，舉凡提案、報告、議事錄與各種決議都以英文為主。南非國防軍的訓練、一般的溝通協調、發號施令乃至於國會內國防委員會的提案等均以英語為唯一的語言。在國會或省議會立法過程中，如果是重要的會議或討論紀錄亦以英文為唯一的文字（Webb, 1999: 352）。除了議事機構的獨尊文，主要國營企業亦隨之跟進，例如郵局在與 1998 年 4 月以英語作為國內營運之主要語文⁹。國家電信局（National Telecommunication）、南非國家傳播公司電視部門（South Africa Broadcasting Corporation's Television Section）、與南非航空（SAA）亦隨後跟進。在國營企業的影響下，私人企業亦仿效之，1997 年時，土地銀行（Landbank，後來更名為 Land and Agricultural Bank of South Africa）決定英語為官方語言，即使它的內部人員多數為說阿非利加／南非荷語的阿非利加人，且它八成的客戶亦是操阿非利加語的阿非利加人。此外的律師協會的正式期刊 *De Rebus*

⁹ 南非憲行第 240 條明訂，憲法不同版本之間若有的不一致的地方則以英文版為主。可見國會獨尊英文早已有跡可尋。

與《護士期刊》(*Nursing World*)亦改以英文發行(Webb, 1999: 352-53)。精通多國語言，現任日內瓦大學翻譯學院的葛利恩(Francois Grin)就明白指出，「經濟」可以提供一個基本的要素以建立一個令人信服的事例，少數的語言可以獲得到政府的支持加以促進，而非以道德、政治或文化的理由(Heugh, 2002: 469)。可見「經濟價值」在語言發展的重要性。

另外再由家庭語言(home language)的角度來看，依 1991 年由首都普勒多利亞大學(Pretoria University)所進行，名為「非洲語言衝突與接觸」計劃案的一項研究顯示：當時 4,000 萬不到的南非人口當中，以祖魯語(Zulu)為家庭語言的人口占總人口約 21.61%，以科薩語(Xhosa)為家庭語言的占有 17.44%，以阿非利加語為家庭語的則占 15.66%(Brown, Summer/1991: 25)。另外再依 1996 年當時南非的人口普查發現，在大約 4,050 萬的總人口中，約有 14.4%的南非人口，以阿非利加語做為「家庭語言」，僅次於祖魯語(Zulu)的 22.9% 與科薩語(Xhosa)的 17.9% 是第三大語族(Census in Brief-2.8)。又在 14.4%以阿非利加語為家中語的白人家庭占有 58.5%，而且有另有 82%的有色人種家庭亦以阿非利加語為家中溝通的語言(Census in Brief-2.10)。另依 1996 年的調查數字顯示，當時在南非以當母語的人口約有 345 萬人，又依舊的種族分類來看，其中白人占 171 萬，有色人種約 58 萬，印度人有 97 萬，「非洲人」(黑人)約有 11 萬(Lass, 2002: 104)。然而到了 2002 年時，以阿非利加語為家中主要溝通語減少為 14%，白人中以阿非利加語為第一語言者則僅存 43%(Giliomee, 2003: 18)。比起 1996 年時的 58.5%整整少了 14.5%。足見阿非利加語在白人家庭中亦逐漸勢微。

1990 年代初期，亞歷山大(Neville Alexander)就曾提出在未來的民主南非要有一個國家語言-與兩個區域語言 Nguni 和 Sotho 的主張(Louw, 1992: 54)。亞歷山大於 1997 年進一步指出，沒有一個高度經濟與文化成長的國家，它的多數人民被迫以第二甚至第三語言來與人溝通。除了阿非利加語外的本地語言，如果不精通的話單憑本地語言在市場上之價值就相當有限。官方語言政策推行數年的結果，大部份的非洲人在某種程度上對自己的母語感受不到有太多的價值，甚至覺得由於自己母語的侷限性，使

得它並不適合在現代的社會中被使用。在許多黑人菁英的主要語言還是，在民主化後的趨勢是，國家主要的機構多採用「唯一」政策（English-only policy）（Alexander, 1997: 82-92）。南非雖然設有專責機構來促進與保護所有官方語言，但是的勢力，正不斷的擴大與侵蝕其它語言。大部份的語言學家都同意，人類語言的大規模滅絕已經是必然的結果，這是人類為了新的全球社會必須負出的代價（費啟思，2009：314）。紐西蘭奧克蘭玻里尼西亞語文學院院長 Steven Roger Fischer 認為，在近代史上語言的消失幾乎都在自願的情況下，被其它語言所取代。世界各地的父母總是希望總為自己小孩安全與更好的將來考量，敦促他們適應新的語言。通常正是這些鼓勵或接受雙語的人，讓自己的語言被其它語言所取代，他們的下一代，往往成了僅具新語言的單語能力（費啟思，2009：311-12）。如今大家所獨尊的「現代」，其實只是 15 世紀中英格蘭東部的方言，它之所以能成為支配性的語言乃因為被定位為標準式官式語言（南方朔，2000：34-35）。英語文的優勢不在於語言本身，而在於它所產生的價值。誠如 Kathleen Heugh（2002: 469）所言，要實現南非憲法上語言政策多元主義之精神，就要建立語言多樣性的有形價值。語言的生存競爭，完全符合弱肉強食、優勝劣敗的進化原則。而語言的強弱、優劣表現在四種競爭力：即人口、文化、經濟、政治，它們是自然競爭力，而政治則是人為競爭力（洪惟仁，1989：70；1995：39-40）。雖然民主南非沒有政治力去壓迫任何語言，但是經濟上的溝通便利與人口結構上的原因-在其它黑人族群中是除了母語外最有歸屬感與最有用的語言，這使得在南非民主化之後成了主流且最強勢的語言。

陸、結語

荷蘭殖民時期也是因為荷人強勢的經濟力而讓當地語言隨之弱化。英國殖民時期也因為英人掌握了政經權力，就連同為白人語系的荷語也受到壓制。1909 年時，南非想要成立聯邦並擁有自己的憲法與議會的企圖下，不管英人或荷人其心態就必須調整，因為在南非白人終究是少數，故要維

持白人的利益，白人的團結與否至為重要。而團結的第一步就消除原有的相互歧視與英人征服者的優越感。此歧視的消除表現在語言政策就是將英荷語皆列為官方語，且明訂在 1909 年聯邦憲法。1948 年，由馬蘭所領導，主要以阿非利加人支持為主的南非國民黨將黑白分離的政策進一步法律制度化，就白人的立場而言，此制度的施行對象是黑人，自然對自 1910 年以來的雙語政策沒有影響。1961 年南非共和國正式成立，第一個共和國新憲亦正式生效。該憲法亦宣示了與阿非利加語同為官方平等語，其內容幾乎與 1909 年聯邦憲法一致。1983 年波塔總統迫於形勢提出的新憲法再一次揭示雙語政策並明文國會日誌、議事錄、記錄均要以雙語呈現，同時也規定省議會與地方政府的文書亦應同時使用兩種官方語言。與前兩部憲法相同的是，它一樣地宣示雙語政策，保留原來條款。但規定的較為周延廣泛。如它進一步確立第 89 條的語言條款，指出要修改此條款要經過國會每一院全體會員特別多數方可更改。此外，與 1961 年憲法相較，所不同的是 1983 年憲法在第 89 條第 3 項中，對某些黑人語言在黑人自治區內，某種程度的承認它為額外的官方語言的相關規定。從殖民時期到種族隔離的少數白人威權統治，南非的白人至上的語言政策幾乎不變。直至 1994 年民主南非建立後，它的語言政策才令人耳目一新。

1993 年的臨時憲法奠訂了南非憲法多元語言政策的架構。南非憲法的語言條款，基本上是延續 1993 年臨時憲法 11 個官方語的內容與平等精神，僅較著重於如何去發展一個清楚的語言政策。且它具有憲法位階平等、各語族語言文化使用、促進與保護的憲法保障、彈性的語言政策、保護與促進語言平等與發展專責機構設立等特色。最重要的是它延續了臨時憲法多語族主義的精神且試圖努力去實行。但多語族主義的理想與實際卻有很大的距離，在民主國家語言的發展，「適者生存」乃是它的鐵則，它說明了語言發展的重點。因為語言發展本身與政治、經濟、社會的因樂息息相關。這些因素讓憲法上的多語族主義理想的推行不易。與其它國家一樣英語仍舊是主流且越來越強勢，更牽動它的實際發展。但我們發展其它語言，只有在呈現多元文化時略顯價值，但一遇到，社會經濟或政治時，它是多麼的渺小。法國社會學家 Bourdieu 亦言，權力語言的獲得與運用是通往政治

經濟地位財富的路徑（陳麗君，2011）。潮流在南非仍舊勢不可擋，南非的多語主義還是精神重過實際。

語言是文化的體現，是身份認同的表徵。後冷戰時代，「民族國家」的疆界與定義已經改寫，而政治人物以什麼樣的胸襟來迎接新民族的組合，用以包容境內可能存在的多種語言則是一種智慧也是一種擔當，語言政策可表現出國家的認同，這也正考驗者政治人物。南非的例子告訴我們，因為語言的融合，而進一步的邁向「大和解」的道路，又因為政治更民主，使各種母語大鳴大放。若在一個國家之內以法律明文規定獨尊單一語言，不僅擺明了對其它語言的歧視，可能也違反了憲法保言論自由的規定。但南非憲法 11 種官方語言政策，讓其方母語的地位遠比種族隔離時代還高，但英語的大行其道，卻是以其它非英語的官方語言式微。從南非語言政策的種種文獻上看來，政府意志上一直想做對的事，但是實際上在政府部門、學校與商業上，官方政策與實際發展常常又是兩回事。除非我們看到南非各領階層能以所有的官方語言為榮，除非人們能因為懂多種語言，而在工作上或其身份地位上得到相當明顯的回饋，否則南非多語主義的理想無法實現則是必須要承認的現實，但是南非憲法上各語族平等的精神與南非政府多語政策的努力仍值得肯定。

參考書目

- 李旭，2006。〈南非高等教育語言政策管窺〉《西亞非洲》2期，頁62-66。
- 法務部，2012。《公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約一般意見書》。法務部：台北。
- 洪惟仁，1995。《台灣語言的危機》。台北：前衛。
- 洪惟仁，1989。〈台灣的語言政策及語言問題〉《台語文化》5期，頁70-79。
- 南方朔，2000。《語言是我們的海洋》。台北：大田。
- 施正鋒，2003。〈語言與多元文化政策〉發表於行政院客家委員會主辦「二〇〇三全球客家文化會議」，高雄，圓山大飯店，11月13-14日（<http://mail.tku.edu.tw/cfshih/seminar/20031112/20031112.htm>）（2013.12.2）。
- 黃瓊華，1998。〈台灣的語言政策〉《台灣文藝》163/164期，頁32-48。
- 陳鏗任，2003。〈香港語言教育政策及問題評析〉《中等教育》54卷6期，頁48-63。
- 陳麗君，2011。〈台灣外國語媽媽的痛〉《自由時報》6月2日，A-15版。
- 楊朝祥，2009。〈國家考試語文科目改革芻議〉《國家菁英》5卷1期，頁1-11。
- 楊麗華等著，1994。《南非政治經濟的發展》。中國北京：中國社科院。
- 無作者，1995。〈土話鹹魚翻身：開口學祖魯族話語、重頭學非洲文化〉《聯合報》12月26日，39版。
- 費思啟（S. R. Fischer，陳宣芳、吳昭芬譯），2009。《語言的歷史》（*A History of Language*）。台北：商周。
- Alexander, Neville. 1997. "Language Policy and Planning in the New South Africa." *Africa Sociological Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 82-92.
- Baldauf, Richard B., Jr., and Robert B. Kaplan. 2004. *Language Planning and Policy: Botswana, Malawi, Mozambique and South Africa*. Clevedon, UK: Cromwell Press.
- Benjamin, Pogrund, ed. 1991. *Nelson Mandela*. Herts, UK: Exley Publication.
- Blackwood, Robert J. 2008. *The State, the Activists and the Islanders Language Policy on Corsica*. Amsterdam: Springer.
- Brock-Utne, Birgit, and Halla B. Holmarsdottir. 2004. "Language Policies and Practices in Tanzania and South Africa: Problems and Challenges." *International Journal of Educational Development*, No. 24, pp. 67-83.
- Brown, David. 1991. "Tower of Babel: The Language Debates." *Indicator SA*, Vol. 9, No.1. pp. 23-26.

- Broeder, Peter, Guus Extra, and Jeanne Maartens, eds. "Multilingualism in South Africa with a Focus on KwaZulu-Natal and Metropolitan Durban." (http://scenc.ukzn.ac.za/doc/Lang/Broeder-P_Multilingualism_in_SA_KwaZulu_Natal_Durban_OccPap7.pdf) (2012/1/23)
- Census in Brief-2.8: Home Language by Province (<http://www.statssa.gov.za/census01/census96/HTML/CIB/Population/28.htm>) (2012/3/22)
- Census in Brief-2.10: Home Language by Population Group (percentages) (<http://www.statssa.gov.za/census01/census96/HTML/CIB/Population/210.htm>) (2012/03/23)
- Constitution of Republic of South Africa, 1996* (<http://www.gov.za/constitution/1996/96cons.htm>) (2009/12/10)
- Cooper, Robert L. 1989. *Language Planning and Social Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Craythorne, D. L. 2006. *Municipal Administration: The Handbook*, 6th ed. Cape Town: Juta.
- Department of Foreign Affairs and Information. 1983. *Republic of South Africa Constitution Act* (No. 110, 1983). Cape town: Cape & Transvaal Printers.
- Giliomee, Hermann and Lawrence Schlemmer. 1989. *From Apartheid to Nation-Building*. Cape Town: Oxford University Press.
- Giliomee, Hermann and Lawrence Schlemmer. 2003. *The Rise and Demise of Afrikaans as a Public Language*. Cape Town: Praesa Publish.
- Heugh, Kathleen. 2002. "Recovering Multilingualism: Recent Language-policy Developments," in Rajend Mesthrie, ed. *Language in South Africa*, pp. 449-73. Cambridge: Cambridge University Press.
- Interim Constitution of South Africa* (http://www.servat.unibe.ch/icl/sf10000_.html) (2010/3/20)
- Lass, Roger. 2002. "South Africa English," in Rajend Mesthrie, ed. *Language in South Africa*, pp.104-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Louw, P. Eric. 1992. "Language and National Unity," *Critical Arts*, Vol. 6, No.1, pp. 52-60.
- Martin, Roberts. 2001. *South Africa 1948-94: The Rise and Fall of Apartheid*, 2nd ed. London: Peason Education Limited.
- Mesthrie, Rajend, ed. 2002. *Language in South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mkamwangamalu, Nkonko. 2004. "The Language Planning Situation in South Africa," in Richard Bald Jr. and Robert B. Kaplan, eds. *Language Planning and Policy: Botswana, Malawi, Mozambique and South Africa*, pp. 197-281. Clevedon: Cromwell Press.
- Nic Craith, Mairead, ed. 2007. *Language, power and Identity Politics*. New York: Palgrave.
- Omer-Cooper, J. D. 1989. *History of Southern Africa*. London: James Carrey.
- Orman, Jon. 2009. *Language Policy and Nation-building in Post-apartheid South Africa*. London: Springer.
- Pakenhan, Thomas. 1979. *The Boer War*. Johannesburg: Jonathan Ball Paperbacks.
- Pogrud, Benjamin, ed. 1991. *Nelson Mandela*. Herts, UK: Exley Publication.
- Rautenbach, I. M., and E. F. J. Malherbe. 1998. *What Does the Constitution Say?* Pretoria: JL van Schaik.
- Republic of South Africa Constitution Act, 1961* (http://en.wikisource.org/wiki/Republic_of_South_Africa_Constitution_Act,_1961) (2010/1/20)
- Saville, Jane. 2007. "Linguistic Human Rights in Education: International Case Studies," in Nic Craith Mairead, ed. *Language, Power and Identity Politics*, pp. 43-64. New York: Palgrave.
- Spierenburg, Marja, and Harry Wels, eds. 2006. *Culture, Organization and Management in South Africa*. New York: Nova Science Publishers.
- Smet, Aukje. 2006. "What's in a Language? Employee Participation in the South African Police Service," in Marja Spierenburg and Harry Wels, eds., *Culture, Organization and Management in South Africa*, pp. 47-75. New York: Nova Science Publishers.
- Spolsky, Bernard. 2004. *Language Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Union of South Africa Constitution Act, 1909* (<http://www.law.wisc.edu/gls/cbsa1.pdf>) (2010/2/10)
- Webb, Vic. 2002. *Language in South Africa: The Role of Language in National Transformation, Reconstruction and Development*. Amsterdam: John Benjamin Publishing Company.
- Webb, Vic. 1999. "Multilingualism in Democratic South Africa: The Over-estimation of Language Policy." *International Journal of Educational Development*, No. 19, pp. 351-66.

Western Cape Language Policy (<http://www.westerncape.gov.za/eng/publications/policies/W/99328/>) (2013/7/20)

The Evolution of South Africa Language Policy and its Reality: Constitutional Perspectives

Hsien-mo Liao

*Associate Prof., Center for General Educational
Chaoyang University of Technology, Taichung, TAIWAN*

Abstract

With the founding of New South Africa in May 1994, the new democratic government began to address legacy of the Apartheid era. One of the most important matters is to restore human dignity for Black people, which has been reflected in the language policy of The Constitution of 1996. According to Article 6, South African has 11 official languages: Sepedi, Sesotho, Setswana, siSwati, Tshivenda, Xitsonga, Afrikaans, English, isiNdebele, isiXhosa and isiZulu. In this regard it is the second only to India in number. This essay used meta-analysis method under constitutional approach, in order to understand the language development of it in 20 century in South Africa. The results show that due to the new positive economic, social and cultural human rights of the people of South Africa, English is still the most popular and strongest language under Language policies of pluralism in the Constitution. However the effort to preserve language equity and linguistic diversity in the Constitution is highly appreciated.

Keywords: pluralism, *Constitution of South Africa 1996*, official language, language policy, apartheid