

## 菲律賓的族群圖像與政策\*

謝國斌

雲林科技大學通識教育中心兼任教授

### 摘 要

菲律賓是一個多元族群的國家，本文是一篇探索性與描述性的文章，目的在探究菲律賓的族群圖像以及語言和少數族群等主要族群政策。在族群圖像方面，本文發現菲律賓的族群歧異主要體現在語言與宗教層面；其中語言族群的分布與其分散的地理區域有密切的關聯性，至於宗教信仰則大致上與過去的殖民經驗有關。在語言政策方面，在獨立建國初期，菲律賓的語言政策圍繞在國語的選定與官方語言的認定上；而當代則有母語教育的議題。至於少數族群政策則規範於憲法裡，並體現在自治區的設立，以及原住民族權利的承認上。

**關鍵詞：**菲律賓、族群政治、少數族群

---

\* 本文初稿發表於台灣國際研究學會主辦「人民力量革命三十年的菲律賓」學術研討會，台北，台灣師範大學圖書館校區科技與工程學院 3 樓會議室 2016/10/8。感謝論文評論人與審查者的寶貴意見。

## 壹、前言

菲律賓是與台灣鄰近的國家之一，但是對於一般國人而言卻是謎樣般的國家。因為，無論是從台灣的國民教育或媒體報導，菲律賓雖然在地理位置上離台灣很近，但是在心理位置卻離台灣頗為遙遠，甚至被喻為「最遙遠的鄰國」（張春炎，2016）。若進一步論及世界體系的位置，它更是迥異於美國與日本等先進國家，是常被拿來砥礪不要步上後塵的國家。

站在參與者觀察的角度，從台灣看菲律賓，很難避免的刻板印象包括勞工的輸出、動亂頻傳、治安不佳、南海爭端等。而近來隨著菲律賓新總統杜特第（Rodrigo Duterte）於 2016 年 7 月上台以來的作為來看，強人鐵腕的毒品戰爭佔據了很大的媒體篇幅。姑且不論褒貶，強人政治的出現彰顯的意義要嘛是菲律賓毒品問題嚴重，要嘛是民主法治的不彰。

杜特第總統的強勢作風，不但其本人引起了媒體的矚目，也吸引了人們對菲律賓社會的關注，並間接暴露了菲律賓的政治與社會情勢。杜特第總統是出身南部民答那峨島達沃地區的毗舍耶人，他在 2016 年 4 月參與菲律賓總統競選期間，自己爆料讀大學法學院時期，曾因被同學嘲笑其毗舍耶背景（Visayan origins），憤而槍殺同學的往事。該同學僥倖活命，而杜特第雖然被禁止參加畢業典禮，但是卻也順利畢業了（Ranada, 2016）。

從這位強人總統的現在作為與過去的故事來看，雖然不能論斷出甚麼結論，但卻足以引發出人們對菲律賓社會的好奇與想像，包括治安與族群關係等。基於對族群研究的興趣，本文特別要關注的是菲律賓的族群議題。究竟菲律賓的族群圖像如何？族群關係又怎樣？菲律賓政府又有甚麼樣的族群政策？本文將透過文獻回顧的方式，進行探索性與描述性的整理分析，期能幫助國人進一步了解菲律賓。

## 貳、菲律賓的族群圖像

菲律賓是一個群島國家，由超過 7 千個大小不一的島嶼所組成，在地理上由北而南可分成呂宋、毗舍耶、民答那峨等三大島群（Dawe, 2014;

Tupas & Lorente, 2014)，一級行政區總共分成 81 個省，而根據地理與文化特色可劃分成 18 個地區（region）。根據 2015 年 8 月的最新人口資料（PSA, 2016），菲律賓的總人口已經高達 100,981,437 人，與 2000 年的 7,600 百多萬人相比，近 15 年來增加的人口數已經超越台灣的人口總數，平均年增加率為 1.72%。

地理因素和歷史因素，使得菲律賓成為一個多元文化的社會，主要展現在語言、宗教等文化層面（Yamamoto, 2008; Bao, 2015）。以語言來看，根據統計（Ethnologue, n.d.）菲律賓境內包含多達 187 種不同的語言，扣除已經消失的（4 種）、瀕臨消失的（11 種）和面臨危機的（13 種），其他依然活躍的語言仍高達 159 種。這其中僅有 8 種語言屬於外來移民的語言（包含印度語、印尼語、日語、韓語、辛德語、阿拉伯語、德語、越南語），其餘 175 種皆為土著的語言，而且主要是南島語系的語言。

在這一百多種語言裡，使用人數較多的有學者將之歸類為八大語言家族，包含他加祿語（Tagalog）、宿霧語（Cebuano）、伊洛卡諾語（Ilokano）、西利加農語（Hiligaynon/Ilonggo）、比扣語（Bikol）、瓦瑞語（Waray/Samar-Leyte）、邦板牙語（Kapampangan）、邦加西南語（Pangasinan）等，占了菲律賓總人口的 85%（McFarland, 2009; Gera, 2015）。不過，語言家族究竟要如何分類其實存有若干分歧，例如在菲律賓的官方分類裡，就有毗舍耶語（Bisaya/Binsaya）（National Statistics Office, 2014; CIA, 2016）類別的存在（詳見表 1），但卻不在前述學者的分類裡。

菲律賓語言分類的不一致，一方面是因為菲律賓官方並無標準化的語言人口普查（Gera, 2015），另一方面也彰顯出菲律賓語言的多樣性與複雜性，不容易在分類上達成共識。其實，在前述所謂語言家族裡，內部還是有些許差異，例如他加祿語家族至少又可細分 Bataan、Lubang、Tayabas、Bulacan、Tanay-Paete、Batangan 等方言。至於毗舍耶語也是一個大的語言家族，廣義上來看，其分佈範圍包括毗舍耶島群和民答那峨大部分地區，包含了宿霧語、西利加農語、瓦瑞語，和其他眾多較小的語言等（Wikipedia, 2016）。

表 1：菲律賓主要語言及其分佈

| 主要語言                           | 人口 (比例)                 | 主要分佈地區   |
|--------------------------------|-------------------------|--|
| 他加祿語 (Tagalog)                 | 22,512,089<br>(24.44%)  | National Capital Region, Calabarzon, Central Luzon, Mimaropa                                       |
| 毗舍耶語<br>(Bisaya/Binsaya)       | 10,539,816<br>(11.44%)  | Visaya, Mindanao   |
| 宿霧語 (Cebuano)                  | 9,125,637<br>(9.91%)    | Central Visayas, Eastern Visayas*, Negros Island Region*, Northern Mindanao, Caraga, Davao Region. |
| 伊洛卡諾語 (Ilocano)                | 8,074,536<br>(8.77%)    | Ilocos Region, Cagayan Valley.   |
| 西利加農語<br>(Hiligaynon/ Ilonggo) | 7,773,655<br>(8.44%)    | Western Visayas, Negro Island Region*  |
| 比扣語 (bikol)                    | 6,299,283<br>(6.84%)    | Bicol Region   |
| 瓦瑞語 (waray)                    | 3,660,645<br>(3.96%)    | Eastern Visayas*   |
| 其他本土語言                         | 24,027,005<br>(26.09%)  | ✓ Autonomous Region in Muslim Mindanao<br>(Maranao, Maguindanao)                                   |
|                                |                         | ✓ Zamboanga Peninsula (Subanon, Chavacano)   |
|                                |                         | ✓ Cordillera Administrative Region (山地部落語言)  |
|                                |                         | ✓ Soccsksargen (民答那峨山地部落語言)  |
| ✓ 巴拉望省 (巴拉望山地部落語言)             |                         |  |
| 外國語                            | 78,862<br>(0.09%)       |  |
| 未知                             | 6,450<br>(0.01%)        |  |
| 總人口                            | 92,097,978<br>(100.00%) |  |

資料來源：整理自 National Statistics Office (2014)、以及 Wikipedia (2016)。

說明：1.\* 代表有兩種 (以上) 主要語言；2. 毗舍耶語並無出現在圖 1。

不過，無論如何，前述這些大語言家族由於主要分佈在低地平原地區，經過數百年的西方殖民統治，在宗教上多數人口已經改宗基督教，並且深受西方文化的影響。因此，與其他語言族群相比，這些大族群除了語言差

異之外，在宗教和其他文化層面其實已頗為相近，可被統稱為菲律賓的主流族群（McFarland, 2009; Gera, 2015; CIA, 2016）。

在主流族群之外，菲律賓還有兩個較為重要的少數族群，分別是主要分佈在民答那峨及其周邊島嶼的穆斯林，以及分佈在呂宋山區、民答那峨山區，與中部島嶼等較少受到西方文化影響的原住民族。他們與前述主流族群的差異主要在於宗教文化上的不同，不過從語言來分類，穆斯林與原住民族內部，還是存有非常多的語言族群，例如呂宋山區的原住民族語言就存有上百個（McFarland, 2009）。

基本上，菲律賓的族群分佈與地理區塊以及行政區域的劃分有相當的一致性。如前所述，依地理或行政區由大而小排列，菲律賓有三大島群，18 區，81 省。再更細緻的劃分則有 145 市、1,489 自治市（municipality）、42,029 村（barangay）。「村」大致上就是一個部落的規模，而「省」大概就是語言亞族群的規模，而「區」是基於行政管理的方便所進行的分類，常包含一個大的語言家族，或是數個區構成一個語言家族。菲律賓的 18 個地區，其中包含 17 個行政區（administrative regions）和 1 個民答那峨穆斯林自治區。除了自治區之外，地區本身並無地方政府的存在，但卻某程度可作為標示族群分佈的參考指標（見圖 1）。

在宗教上，由於菲律賓受到西班牙三百多年的殖民統治，因此高達 82.9% 的人口信奉天主教，占了絕對的多數。至於其他宗教方面，其他基督教派人口也有 9.6%，穆斯林則占了至少 5% 的人口（CIA, 2016）。不過，根據 2011 年菲律賓穆斯林國家委員會（National Commission on Muslim Filipinos）估計，菲律賓大約有 1,000 萬穆斯林，占總人口的 11%。而大約六成的穆斯林住在民答那峨島以及附近的島嶼上，多數屬於回教遜尼派，近年來也有越來越多的穆斯林移居馬尼拉和宿霧等大城市（United States Department of State, 2012）。

菲律賓的穆斯林又被稱為莫洛人（Moro），名稱源自於西班牙的殖民統治。在過去，莫洛人是一個被視為貶抑的名稱，不過當代已經成為菲律賓穆斯林凝聚認同的稱號，甚至慢慢變成莫洛民族主義（施正鋒，2016）。菲律賓的穆斯林早在西班牙統治時即對統治當局多所反抗，並且持續到今



資料來源：Wikimedia (2016)。

圖 1：菲律賓主要語言分佈圖

日。有鑑於宗教衝突嚴重，菲律賓於 1970 年馬可仕 (Ferdinand E. Marcos) 政府時代即規劃穆斯林自治區，並於 1989 年正式成立民答那峨穆斯林自治區 (Autonomous Region in Muslim Mindanao, 簡稱 ARMM)，包含巴西蘭 (Basilan, 除了依莎貝拉市之外)、拉瑙德蘇 (Lanao del Sur)、民答那峨、蘇祿 (Sulu)、達威-達威 (Tawi-Tawi) 等五個省。此自治區的成立是菲律賓政府與莫洛民族主義者之間妥協的暫時結果，但是莫洛民族主義者內部的立場並非全然一致，有人想爭取更大的自治權，有人則想獨立建國。因此，從自治區的成立迄今，包含恐怖攻擊的各種政治紛擾從未根除 (Wikipedia, 2016)。

近來較新的發展包括，強人總統杜特第上台後展現鐵腕風格，2016 年 8 月 29 日政府軍在掃蕩伊斯蘭聖戰團體阿布沙耶夫 (Abu Sayyaf) 時造成

多名士兵的死亡；而接下來的 9 月 3 日，在杜特第總統的故鄉達沃市的市場上發生了恐怖攻擊事件，造成了許多民眾的傷亡，而當時杜特第總統剛好回到達沃市。阿布沙耶夫宣稱這起爆炸事件是他們所為，反擊杜特第總統的意味濃厚，而杜特第總統也懸即宣布菲律賓進入無法律狀態（state of lawlessness）（BBC, 2016），讓原本已處於毒品戰爭高壓狀態的菲律賓更顯得緊張。究竟未來會如何發展，頗值得持續追蹤關注。

### 參、菲律賓語言政策的演變

西班牙殖民菲律賓長達 333 年之久（1565-1898），從高達八成的菲律賓人信奉天主教來看，可以知道其對菲律賓的影響有多大。然而，與宗教相比，西班牙語在菲律賓並沒有發揚光大，據估計直到西班牙統治末期僅有 2.46% 的成年人會說西班牙語（Gonzalez, 1980）。理由包括：早期的殖民政府在文化上重宗教而輕語言，政府鼓勵天主教傳教士學習土著語言以利傳教。即使後來西班牙殖民政府也意識到語言的重要性，但受限於教育經費與師資的缺乏、欠缺有組織的基礎教育與教材等，使得西班牙語推行的成效不彰，只有菁英階層（*ilustrados*）以及混血兒群體（*mestizos*）等才會說西班牙語（Dawe, 2014; Tupas & Lorente, 2014）。

與西班牙相比，美國的殖民（1898-1946）對於英語的傳播顯得更有成效，在 1939 年的人口調查裡會說英語的人已經占總人口的 26%。英語成功的推行可歸因於公立學校教育體系，打從 1898 年 5 月美軍在馬尼拉灣擊潰西班牙海軍艦隊後，才隔一個月的時間美國就設立了第一所公立學校，並開啟了有組織的基礎教育工作，普及化的學校教育開放給所有菲律賓兒童就讀，而英語是學校裡的教學語言。美國殖民者的目的是要透過語言和文化的傳播，來美國化菲律賓人，並且鞏固美國人的殖民統治。但是，也有研究指出，菲律賓人其實對美國人也存有好感，而且學習英語也具有增加工作機會的誘因（包含政府公職與其他政治工作等）（Gonzalez, 1980; Dawe, 2014）。

不過，早在美國殖民末期的 1930 年代，菲律賓民族運動者就已經開始

為菲律賓的建國工程進行規劃，包括國語 (national language) 的選定。基於民族打造 (nation building) 的需要，從本土語言中選擇出一個屬於自己的國語成為一個重要工作。然而，1946 年菲律賓獨立建國之後，美國人所遺留下來的英語卻也持續在語言政治裡掙得一席之地，一直扮演著重要的角色。因為，英語雖然代表著殖民壓迫，但卻也象徵著民主與現代；本土語言雖然代表著自由與社會正義，卻也象徵著蠻荒、部落與反美 (Tupas & Lorente, 2014)。在後來的語言政策演變裡，英語和本土語言之間雖多少存有緊張關係，但英語的工具性角色似乎成為一個不變的常數，反而是眾家本土語言之間為了在意識型態上競爭誰是國語，而持續成為語言政治裡的主角。茲針對菲律賓語言政策的演變說明如下：

### 一、1937 年：他加祿語成為國語

1930 年代菲律賓的獨立運動已經展開，1935 年更成立了菲律賓自治領 (Commonwealth of Philippines)，成為正式獨立前的過渡政權，可以選自己的總統。在『自治領法案 184 號』 (Commonwealth Act No. 184) 的規定下，菲律賓成立了國語研究所 (National Language Institute)，負責擬定國家語言的方針，針對使用人數超過 50 萬以上的語言進行比較研究，當時的自治領總統奎松 (Manuel Quezon) 還指派了 7 名語言族群的代表以示公允 (Dawe, 2014)。最後在眾家本土語言裡，他加祿語於 1937 年被全體一致決選定為國語。奎松總統認為選擇他加祿語的理由包括：它除了是梨剎省 (Rizal) 的母語之外，也是現存本土語言當中發展最成熟的，它有相當一致的拼音和書寫系統 (Dawe, 2014)。

奎松總統有自己堂皇說詞，不過許多學者都認為他加祿語的勝出與政治權力脫離不了關係。首先，他加祿語是當時自治領總統奎松以及許多重要國家領袖的母語；其次，他加祿語也是國家首都所在地馬尼拉地區的人民所使用的母語，而馬尼拉的政治地位遠從 1571 年西班牙殖民統治時即已奠定，當馬尼拉變成殖民帝國的政治中樞時，即使被統治者的語言也有其重要性，何況正式成為國家的首都 (Dawe, 2014; Tupas & Lorente, 2014)。

奎松總統一手催生了菲律賓國語的誕生，但是或許當時菲律賓仍隸屬



美國，因此他對於英語的態度仍保持高度的尊崇，推崇英語是民主的語言（language of democracy），他說（Dawe, 2014: 69）：

我們即將擁有自己的國語，但這並不意味我們要放棄在學校裡學習英語。…英語是憲法所規定的主要教學基礎，…英語是偉大的民主語言，它將永遠讓我們與美國人民連結在一起，也會讓我們藉由此語言獲得知識的寶庫。

## 二、1959 年：他加錄語改名為霹靂賓語

在眾家本土語言的競爭下，雖然他加祿語勝出成為國語，但是並無法得到其他語言使用者的完全支持。甚至就當時人口數量來看，分佈在中毗舍耶及民答那峨的毗舍耶語人口數還比說他加錄語的人還要多，也因此他加祿語被指控為他加祿帝國主義或內部殖民。有鑑於此，菲國教育部於 1959 年乃將他加祿語改名為霹靂賓語（Pilipino），期能藉此來彰顯這不是一個地區族群語言，而是全國性的語言（Dawe, 2014）。然而，1973 年準備修憲時，反對以霹靂賓語為國家語言的聲浪大漲，因此當時的國民大會領袖決議終止霹靂賓語的國語地位，不過其作為重要語言的地位並未被撼動。

## 三、1974 年：雙語教育政策

隨著國語的廢除，經過一番政治妥協，菲律賓進入了雙語教育時代。1974 年馬可仕政府透過行政命令頒布雙語教育政策，英語為數學和科學的教學語言，而霹靂賓語則為小學和中學其他科目的教學語言。這是二十世紀以來英語在學校教育裡首度面臨其他語言的挑戰，因為從 1901 年到 1974 年間，除了一、二年級的方言課程之外（實施於 1957-74），英語都是唯一的教學語言。換言之，雖然霹靂賓語無法具備國語的地位，但是其在教學上所扮演的角色卻是提升的。

從語言政治的角度來看，此階段檯面上主要的語言競爭者是英語和他加祿語，其他地方語言仍處於被邊緣化的地位。而英語表面上看似受到挑戰，但是整個菲律賓菁英階層仍然非常重視英語教育。上從總統馬可仕，為了獲取美國的支持與投資，他認為英語是與美國最有力的連結；至於一

般的菁英階層，他們持續在私校、菁英學院和大學裡使用英語，英語成為了階級複製的「教育苗圃」(educational nurseries)(Rappa & Wee, 2006; Dawe, 2014)。換言之，英語不僅已經成為了菁英階層間的共同語言，應用已故法國社會學者布迪厄(Bourdieu, 1986)的概念，更成為一種慣習(habitus)與階級再製的文化資本。

#### 四、1987 年：雙語教語 + 菲律賓語為國語

1986 年菲律賓發生人民力量革命(People Power Revolution)，獨裁者馬可仕下台，改由柯拉蓉艾奎諾(Corazon Aquino)當總統，並旋即於 1987 年進行修憲，此部憲法沿用至今。在 1987 年憲法裡，除了沿用過去的雙語教育政策之外，最重要的是明定菲律賓語(Filipino)為國語。官方對於菲律賓語的定調是：雖然菲律賓語是以他加祿語為基礎(Taglog-based)的語言，但它融合了其他語言的詞彙與文法，因此是與他加祿語和霹靂賓語不一樣的，是一種具備非排他以及多語特色的語言。不過，有學者認為從語言學的角度來看，菲律賓語和他加祿語以及霹靂賓語本質上是一樣的，不一樣的是它們在政治上的象徵意義(Tupas & Lorente, 2014)。

從語言政治的角度來看，從他加祿語改名為霹靂賓語或菲律賓語，都是為了避免其他本土語言的挑戰，試圖藉由改名以及若干外來詞彙與文法的納入，來擺脫他加祿語獨大的指控。至於從霹靂賓與變成菲律賓語，其實是象徵著對西方殖民主義態度的差異，前者有反西方的政治意涵，而後者則象徵著包容西方文化。在西班牙和美國殖民之前，菲律賓的眾多本土語言裡沒有 f、j、c、x、z 等字母的發音(Taglog Lang, n.d.)，因此於 1959 年基於民族打造的需要而創設國語時，考量到反西方殖民的立場，因而將他加祿語改名為 Pilipino，第一個字母為 P。然而，在 1987 年修憲時，則進一步包容了西方文化的遺緒，正式將國家語言命名為 Filipino，以 F 字母為開頭，並象徵著菲律賓語是融合多語本質，而非單從他加祿語而來(Tupas, 2015)。

菲律賓 1987 年憲法有關語言的部分，規定在第 14 條的 6-9 款。詳細內容摘譯如下(粗體字均為作者所強調)：

第 6 款：菲律賓的**國語是菲律賓語**（Filipino），隨著語言的發展，此語言應該以現有菲律賓和其他語言為基礎，來進一步發展與豐富化。遵循法律條文以及國會的同意，政府應致力於促進並維繫菲律賓語的使用，使其成為官方溝通的媒介與教育體系裡的教學語言。

第 7 款：基於溝通與教學目的，菲律賓的**官方語言為菲律賓語和英語**。地區語言為地方上的輔助性官方語言（auxiliary official languages），也因此成為教學時的輔助媒介。西班牙語和阿拉伯語在自願與選擇的基礎上也應該被推廣。

第 8 款：此憲法應該以菲律賓語和英語頒布，並且應該被翻譯成主要地區語言、阿拉伯語，和西班牙語。

第 9 款：國會必須建立國語委員會，由各地區和各領域的代表組成，以承擔、協調、和推廣菲律賓語與其他語言之發展、宣傳和保存。

從 1987 年的憲法來看，菲律賓語做為國語的地位已經確定，這不僅僅只有本土化之國族打造的象徵意義而已，更實際落實成為溝通與教學時的語言，與英語並列為官方語言之一。即使其他本土語言依然會對菲律賓語的地位有所挑戰，但是研究顯示多數菲律賓人已經能接受菲律賓語的國語地位（Tupas & Lorente, 2014）。

## 五、當代：母語教育的挑戰？

菲律賓的語言政治與政策一直圍繞在國語（以他加祿語為基礎的菲律賓語）、英語，和其他本土語言之間的競爭。雖然 1987 年的憲法已經確認了菲律賓語和英語各自的地位，但是近年來卻出現了母語教育的挑戰。2009 年菲律賓教育部頒布了『第 74 號命令』（*Order No. 74*），推行以母語為基礎的多語教育（Mother Tongue- Based Multilingual Education），取代了過去的雙語教育政策。

一方面是因為，過去的雙語教育造成少數族群的學生在學業上與文化上被邊緣化，並且處於較為不利的地位。畢竟其他族裔的學生必須同時學習英語和菲律賓語這兩個他們不熟悉的語言，但是說他加祿語的學生僅需應付英語即可，使得兩邊的學生在學業成就上出現落差（Tupas & Lorente,

2014)。在文化上，雖然少數族群的語言文化多少會在課程裡被提及，但是與雙語的正式課程相比，其他語言僅被列為無足輕重的非正式課程 (Tupas & Lorente, 2014)。

不過，菲國教育部推行以母語為基礎的多語教育的官方理由是：學生透過母語可以獲得比較好的學習成效，而這樣的論點源自於相關實證研究的支持。曾經有一個為期五年的實驗，控制組持續以英語和菲律賓語教學，而實驗組則以母語教學，只把英語和菲律賓語當成第二語言，結果顯示實驗組每科的學業表現都比控制組的來得好。此研究的主要論證是：學生已經學會用第一語言來閱讀和寫作時，再學習第二或第三語言之說、讀、寫等，會比直接教第二或第三語言來得快 (Dumatog & Dekker, 2003; Dawe, 2014)。據此，此命令規定一至三年級的教學以母語為之。

到了 2013 年，此命令進一步變成法律，成為『共和 10533 號法律』 (Republic Act No. 10533)，或稱『2013 年提升基礎教育法』 (Enhanced Basic Education Act of 2013)。此處所謂的基礎教育包含：1 年幼兒園教育、6 年小學教育、6 年中學教育 (4 年初中、2 年高中) (Congress of the Philippines, 2013)。

母語教育的實施被許多母語支持者視為是語言政治裡的一大勝利，畢竟母語終於可以正式成為學校裡的教學語言。不過，也有論者認為，母語只是被當成工具來利用，政府真正要推行的還是菲律賓語和英語 (Dawe, 2014)。檢視此法規內容的第 4 條 (Congress of the Philippines, 2013)：

基礎教育應該以學習者能了解的語言來教學，因為其在學習者成長的階段扮演關鍵的角色。對於幼兒園和小學前三年級的教育、教學、教材和評量，應該以地區語言或學習者的母語為之。教育部應該在四到六年級規劃一個母語過渡計畫，以便讓菲律賓語和英語可以逐漸變成教學語言，最後讓這兩個語言在中學階段成為主要的教學語言。

本文認為，即使菲律賓政府最終目的還是要推行菲律賓語和英語，但是能在實務上或意識型態上開始重視母語以及多元文化的重要性，也可視為是一大進步，畢竟多元文化教育為聯合國與先進國家所極力推動的教育方向 (UNESCO, 2012; Gagliardi, 1995)。只不過，菲律賓是否有足夠、合

格與適合所有學童的母語教學師資仍值得持續關注，畢竟菲律賓存有一百個以上的母語。

## 肆、菲律賓的少數族群與政策

單從語言差異來分類，菲律賓的語言族群多達上百種，而人數較多的語言族群，如前面所提及的八大族群，大多已經改宗基督教並吸收西方殖民者的文化，而成了主流族群（Gera, 2015）。主流族群之外則又可分成少數族群（ethnic minorities）與原住民族（indigenous peoples），他們散佈在群島各處並擁有多元的文化特色，而且也普遍居住在較為偏遠貧困的地方，較缺乏基礎的社會服務與就業機會（Gera, 2015）。

前述的語言政策大致上可看作是主流族群之間的語言政治問題，至於在少數族群或原住民族層面，則涉及其他的社會價值分配問題，包含對於弱勢族群的積極賦權行動（affirmative action）等。憲法乃是一個國家的根本大法，菲律賓有關少數族群與原住民族的權利相關政策問題，大致上也在憲法上有所著墨，主要體現在兩個層面：其一是自治區（autonomous region）的設立，其二是原住民族權利的保障，分述如下。

### 一、自治區的設立

菲律賓 1987 年憲法第 10 條特別指出有兩個地區需要設立自治區，分別是穆斯林民答那峨（Muslim Mindanao）與柯第樂拉地區（Cordilleras）。自治區的設立常常與少數民族分離主義或對自治的渴望有密切的關聯，這兩個地區即存有對抗邊緣化以及土地被侵占的歷史（Gera, 2015）。

就民答那峨方面，民答那峨西南部主要人口為穆斯林，這個族群又統稱為莫洛人，內部包含了 13 個語言族群（Gera, 2015），其與菲律賓的主流基督教族群之間的文明衝突可以追溯到西班牙殖民統治時期，因此設立自治區的規劃甚早。在 1987 憲法明文規定之後，乃旋即於 1989 年正式成立民答那峨穆斯林自治區，並沿用迄今。而根據 1996 年『最終和平協議』（Final Peace Agreement），菲律賓政府必須於總統府轄下成立穆斯林事務

辦公室 (Office on Muslim Affairs) 主管相關工作；此辦公室後來改組成菲律賓穆斯林國家委員會，持續延用至今 (Gera, 2015)。

至於柯第樂拉地區方面，其坐落於呂宋島北部山區。柯第樂拉在字面上的意義就是山地，而柯第樂拉人就是山地人，又被外界統稱為伊格洛人 (Igorot)，共計有 10 個語言族群 (Gera, 2015)。科第樂拉行政區涵蓋了呂宋島北部山地的六個內陸省份 (包含 Abra、Apayao、Benguet、Ifugao、Kalinga、Mountain Province) 以及 1 個市 (即 Baguio)。在西班牙數百年的殖民歷史裡，科第樂拉地區由於高山峻嶺的阻隔，使得殖民與傳教的工作困難重重，也讓山地人得以保存自己的語言、宗教與其他文化傳統。

1987 年憲法明訂要成立柯第樂拉自治區，並旋即於同年的『行政命令 220』 (Executive Order 220) 成立了柯第樂拉行政區 (Cordillera Administrative Region)，後來分別於 1990 年與 1998 年舉辦兩次居民公民投票來升格為自治區，但都未能通過，使得現在仍只能以行政區的形式運作。不過，1987 年『行政命令 220』第 10 條規定要成立柯第樂拉執行委員會 (Cordillera Executive Board)，成為此行政區發展與相關業務的執行機構，成員包括了行政區內的省長與市長、和平協議代表，以及語言族群代表等。換言之，此行政區雖尚無自治之名，但已經有相當程度的自治形式 (Gera, 2015)。

## 二、原住民族權利的保障

綜觀菲律賓 1987 年憲法全文，裡面總共有六個地方特別提及原住民族的權益。分別敘述摘譯如下 (Constitution of the Republic of the Philippines, 1987；粗體字為作者所強調)：

1. 在憲法第 2 條有關國家原則與政策宣示的第 22 款：「在國家統一與發展的架構內，國家承認並促進原住民文化社群的權利」。
2. 憲法第 6 條有關立法部門的組成，第 5 項第 2 款提及：「下議院議員應包含 20% 的政黨比例代表，……這其中一半的席次須由勞工、農民、都市窮人、**原住民文化群體**、婦女、青年，以及其他具法律地位的群體選出，除了宗教群體以外。」1987 年憲法裡所規定的下議院席次為 250 席，不過保留法律得以修改的但書，因此隨這菲律

賓人口的增加，目前下議員總席次為 292 席，其中 234 席為單一選區區域議員，另外 58 席則為政黨比例代表（Wikipedia, 2016）。

3. 憲法第 12 條有關國家經濟與祖產第 5 款：「依循本憲法條文及國家發展政策與計畫，國家應保護**原住民文化社群**對於其祖先土地的權利，以確保其經濟、社會和文化福祉。」
4. 憲法第 13 條有關農業和自然資源改革第 6 款：「國家需應用農業改革與管理原則，於處置或利用自然資源時，……必須遵循法律以維護優先權、小農的家園權，以及**原住民社群**對其祖先土地的權利。」
5. 憲法第 14 條有藝術與文化之第 17 款：「國家需承認、尊重，和保護**原住民文化社群**的權利，以保存與發展其文化、傳統，和制度。在規劃國家計畫與政策時，也應考量到這些權利。」
6. 憲法第 16 條第 12 款：「國會可創設一個諮詢團體，向總統建言會影響到**原住民文化社群**的政策，而多數諮詢委員須來自於原住民族社群。」

依據憲法規定，菲律賓國會於 1997 年通過了一個法案，名為『1997 原住民族權利法案』（*Indigenous Peoples Rights Act of 1997*，簡稱 IPRA）。藉由此法案來落實對原住民文化社群以及原住民族權利之承認、保護與推廣，並且在總統府轄下成立一個國家原住民族委員會（National Commission on Indigenous Peoples，簡稱 NCIP），專責原住民族事務的執行。

究竟誰是原住民族？根據菲律賓『1997 原住民族權利法案』之定義（Chapter II, Sec. 3 (h) IPRA）（Congress of the Philippines, 1997；粗體字為作者所強調）：

原住民族係指一群**自我認定**和他者認定的人群或同質性的社會，此群體持續居住在一個以集體連結及定義的領土內之有組織的社會裡。而他們對其領土宣稱擁有**久不可考的所有權**，並持續佔有、擁有和利用該領土，分享共有的語言、習俗、傳統，和其他可辨識的文化特色等連結。**他們透過對抗政治、社會與文化殖民，以及非原住民族之宗教與文化等之入侵，成為歷史上有別於主流菲律賓人的民族。**原住民族文化社群/原住民族因此應該包含那些祖先在外來征服或殖民前，或者非原住民族宗教或文化入侵

之前，或者當前國家疆界建立之前，就住在這個國家的人。他們保有一些或全部的屬於他們自己的社會、經濟、文化和政治制度，但是他們也許已經離開了他們傳統的領域或遷居到祖傳領域之外了。

此法律條文對原住民族的定義與國際定義其實差不多，一般而言原住民族的成立常有四個條件，包括：(1)居住時間的優先性(a priority in time)，(2)自願性的文化差異性(voluntary perpetuation of cultural distinctiveness)，(3)曾經遭受宰制、邊緣化及驅逐之經驗(an experience of subjugation, marginalisation and dispossession)，(4)自我認定為原住民族(self-identification)等(Hitchcock & Vinding, 2004: 8)。

從條件 1 居住時間的優先性來看，扣除掉殖民者後代，以及來自中國、印度、日本等其他國家的移民者後代，在西班牙殖民統治前就已經世居在菲律賓境內的南島民族各族群都具備原住民族的候選資格，這大概也是為何難以認定誰是原住民的癥結點。然而，就前述幾個主流族群而言，一方面他們已經改宗基督教並接受西方文化洗禮，因此他們失去了條件 2；另一方面，即使在殖民時期他們也是被殖民者，但是菲律賓獨立建國後，他們已經轉變成主流族群，甚至是宰制者，因此他們失去了條件 3。如果主流族群者認定他者為原住民族，而視自己為非原住民族，那麼他們也失去了條件 4。

至於民答那峨的穆斯林，其符合條件 1 與條件 3，但是由於其接受了伊斯蘭信仰與文化，即使是一個與主流社會不同的文化，但是卻還是一種外來文化，因此他們不符合條件 2。在族群認同上，由於宗教凝聚的因素，他們傾向於自我認定為一個追求自治甚至獨立的民族，近年來更以莫洛民族(Bangsamoro)自居，尋求有別於菲律賓的國家想像，因此他們也失去了條件 4。

由此觀之，扣除掉外來移民，基督教主流族群、穆斯林莫洛人，其餘仍保有傳統宗教信仰與文化的其他南島民族族群大概就是菲律賓的原住民族了。很遺憾的是，由於菲律賓的人口普查資料裡並沒有針對族群的屬性進行調查，也沒有針對原著住民身分做分類，因此其原住民人口數只能用估計的(Dait-Cawed, n.d.; Gera, 2015; IWGIA, n.d.)。根據菲律賓國家原住



民族委員會 (National Commission on Indigenous Peoples, n.d.) 官網最新資料顯示，菲律賓的原住民族人口有 11,320,476 人，大約占菲國總人口的 11.21%。不過，也有官員估計原住民人數達 1,400 萬人，占總人口約 16% (Dait-Cawed, n.d.)。而根據國家原住民族委員會於 2009 年的非正式調查，估計菲律賓原住民人口大約介於 1,200-1,500 萬之間；而從世界原住民事務工作小組 (International Work Group for Indigenous Affairs, 簡稱 IWGIA) 的估計，菲律賓的原住民人口約佔總人口的 10%-20% (IWGIA, n.d.)，據此推論其人口大概介於 1,000 萬至 2,000 萬之間。若從三大島群來歸類，大概有 61% 的原住民人口 在民答那峨，他們被統稱為「魯瑪德人」(Lumad)，在宿霧語裡即是原住民的意思。另外有 33% 在呂宋，主要是柯第樂拉區的伊格洛人。而分布在毗舍耶群島的原住民人口約有 6%，他們被通稱為「芒岩人」(Mangyan)。整體而言他們的分佈地大概都脫離不了偏遠的山區，並且保有傳統的生活型態 (Gera, 2015; IWGIA, n.d.)。

沒有明確的身分認定，也沒有精確的人口統計，這大概是落實原住民權利最大的障礙 (Gera, 2015)，因為政府根本不知道他們要服務的對象究竟是誰，即使政府已經訂定了相關的法律，並且成立了主管機關。根據前國家原住民族委員會主席 Brigida Zenaida Hamada-Pawid 的說法 (Gera, 2015: 8)：「菲律賓原住民人口是一個難以捉摸的區塊，經常是以政府部門估計的型態呈現……而非以有計畫的統計數據出現。」

對於菲律賓缺乏對原住民人口有系統的普查與統計這件事，已經引起了包含聯合國在內的國際組織的批評，因此近來菲律賓政府已經試圖進行改善。然而，由於族群間通婚非常頻繁，而原住民身分具備享有積極賦權的政治意義，加上人們對於誰應該是原住民缺乏共識，因此菲律賓政府在原住民族群利的保障這方面，仍有相當艱辛的路要走 (Gera, 2015)。未來菲律賓政府會如何認定個人的原住民身分，又如何落實原住民權利的保障等，值得我們持續關注。

## 伍、結語：詮釋與省思

人口上億的菲律賓有非常多元的族群文化，主要體現在語言、宗教、以及歷史經驗的差異上。綜合前述有關菲律賓的語言政策和少數族群政策，大致可以將菲律賓的族群關係圖像以圖 2 來詮釋。橫軸代表語言層面，而縱軸則代表宗教層面，原點代表政治權力核心區，愈外圍則表示愈接近權力的邊陲。

在語言層面，從菲律賓語言政策的演變可得知，其語言政治圍繞在英語、菲律賓語（他加祿語）以及其他本土語言的角力上。在象徵地位上，以他加祿語為基礎的菲律賓語似乎應該是離核心最近的，因為它獲得菲律賓國語的尊崇地位，也成為官方語言和教學語言。然而，在菲律賓的菁英階層裡，英語不但是最主要語言，更是彰顯階級地位的文化資本，雖然英語僅有官方語言和教學語言的地位，但在實際的權力天秤裡，其份量估計超過菲律賓語。至於其他語言雖可通稱為方言或母語，但是與人口數量、宗教和歷史經驗等因素相乘，其他主流族群的語言（如宿霧語、毗舍耶語、伊洛卡諾語、西利加農語、比扣語、瓦瑞語、邦板牙語、邦加西南語等）的政治地位還是比莫洛人和原住民族來得靠近權力核心。

在宗教層面，承襲西班牙和美國殖民統治的遺緒，獨立建國後的菲律賓主流族群也多已是改宗的基督教徒（包含天主教、新教等），因此基督教徒事實上掌控了政治權力的核心地位。至於信奉伊斯蘭教和原住民族傳統宗教的族群，雖然可統稱少數民族，但是從族群的凝聚力和追求民族自決的行動力來看，穆斯林莫洛人與主流族群的政治談判能力是比較強的，因此也能獲得更多的政治權力，從民答那峨穆斯林自治區的順利成立即可看出其政治動員的力量不可小覷。至於其他原住民族，由於各族在語言、宗教信仰、文化傳統、傳統領域等方面都不盡相同，因此在政治權力的動員上較難與具備共同信仰的莫洛人相提並論，相對而言其政治權利也較難獲得保障。

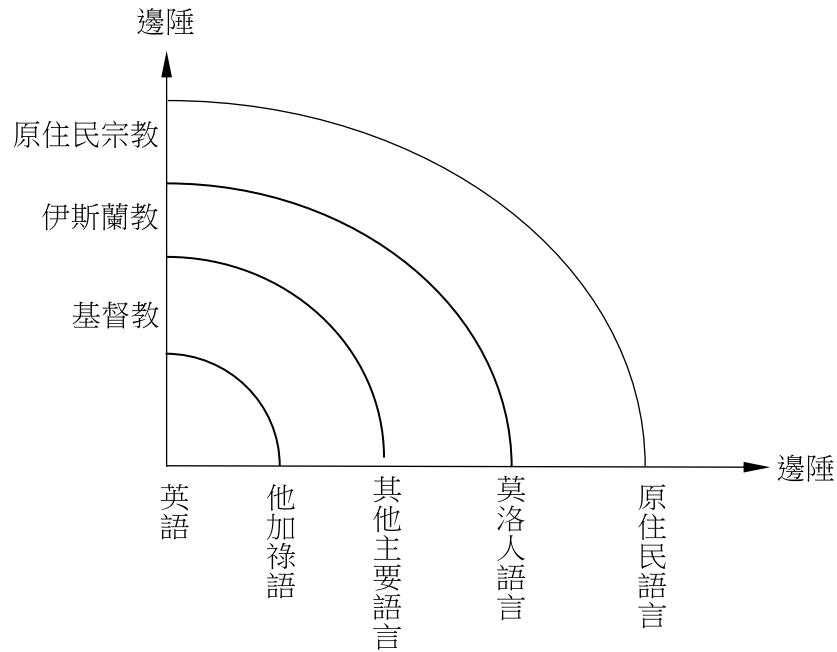


圖 2：菲律賓族群關係圖像

在探究菲律賓的語言政策演變和少數族群政策的過程中，作者其實也不斷的在省思，菲律賓的作法和其他國家有何異同？又能帶給台灣什麼樣的啟示或教訓？首先從語言政策的演變來看，在英語、國語、本土母語的語言政治裡，菲律賓考量到獨立建國之後民族打造的需要，因此最終從本土語言中選定了他加祿語作為菲律賓的國語，即使過程中受到其他本土語言的挑戰。而為了安撫其他族群，並且落實文化多樣性的保護和多元文化教育的國際趨勢，近年來母語教育也獲得一席之地。至於英語的重要性更無須贅言，它不只是殖民者的遺緒與菁英階層的文化資本，更是菲律賓走向國際的必要工具，因此它也獲得官方語言和教學語言的地位。

從菲律賓的語言政策的演變歷程來看，繞了一大圈最終是走上了新加坡的路徑。新加坡的語言族群雖然不如菲律賓多元，但也超過 20 個。在新加坡的憲法裡，也明確規範了官方語言、國語、母語的地位。根據『新加坡憲法』（*Constitution of the Republic of Singapore*）第 53 條規定（謝國斌，2103；粗體字為作者現在所強調）：「所有在國會裡的辯論與討論應以馬

來語、英語、華語或淡米爾語為之。」而憲法第 153A 條進一步規定：「馬來語、華語、淡米爾語和英語為新加坡的四種官方語言」、「國語為馬來語，並以羅馬字母書寫。」而第 153A 條明文規定：「沒有任何人應被禁止使用、教授、或學習任何其他語言；而此條文也不禁止政府保護及維繫使用和學習新加坡其他族群之語言的權利。」

新加坡憲法所規定的官方語言是實際運作的語言，然而其對於國語和母語的規範，則是象徵與宣示的意義大於實質的意義。馬來人作為新加坡的唯一原住民族，即使其人口比例僅有 14%，遠不及華人的 74%，但其語言被選定為國語是順理成章的。而考量到主要族群的政治權力與權利問題，在華語、馬來語和印度語之外，新加坡也把殖民者留下來的英語一同納入為官方語言；據此，或許菲律賓也可考慮把所謂的八大族群語言變成官方語言。至於英語的地位，毋庸置疑地它除了是官方語言之外，更是新加坡政府、學校與社會實際運作時的工作語言和共同語言，也是新加坡與國際接軌不可或缺的工具。

從菲律賓與新加坡的語言政策發展經驗來反思台灣未來的語言政策，我們需要一個具有象徵意義的「國語」<sup>1</sup>，也需要具有納入主要族群母語的「官方語言」，更需要一個可以溝通國際和國內各族群的「工具語言」。當然也必須在憲法裡面明確規定各語言母語存在與使用的權利。

其次，就原住民族議題而言，菲律賓雖然在憲法與相關法律對於原住民族的定義和權利有所規範，但是菲律賓政府與社會對於誰是原住民、該如何認定原住民、該如何統計原住民人數等，迄今都難以達成共識，也因而使得原住民族權利的保障遲遲無法落實。從前述所提原住民族認定的四大標準（包含時間優先性、自願文化差異、被殖民的經驗、自願認定為原住民等）來看。除去外來移民、基督教主流族群、穆斯林莫洛人等之外，其餘仍保有傳統宗教信仰與文化的其他南島民族族群應該就是菲律賓的原

<sup>1</sup> 行政院在 2007 年曾經提出『國家語言發展法草案』，裡面規定：「本法所稱國家語言，指本國族群或地方使用之自然語言及手語」。此草案所指稱的國家語言定義，與新加坡和菲律賓等國對「國家語言」（或簡稱國語）的意義並不一致。新加坡與菲律賓的國語，是具有強烈之民族打造的政治象徵意義。

住民族候選人。雖然仍存有混血者的認定等困難點，不過在技術上問題應該不大，這一點菲律賓或許可以參考台灣的作法。菲律賓迄今無法有效認定與統計原住民族人數，最大的癥結恐怕還是涉及到積極賦權政策下可能產生的社會價值分配問題。

近年來台灣其實也面臨類似的問題，尤其是在平埔族群爭取政府承認其原住民族地位與身分方面，歷經多年爭取以及數任的總統，迄今仍無法獲得正面的回應。雖然「原住民族」是極具政治性與爭議性的詞彙（Ashcroft, et al. 2002; Weaver, 2005; Kuper, 2003），也涉及土地、身份、補償等政治權利問題；但是從前述所提原住民族四大認定標準，以及菲律賓『1997 原住民族權利法案』裡對原住民族的定義，當代台灣平埔族群爭取政府承認的正當性毫無疑義。之所以到現在都無法獲得進展的原因，大概與菲律賓無法落實原住民的認定與人數統計一樣，恐怕都是擔心政治權力與權利分配的問題。

## 參考文獻

- 施正鋒，2016。〈民答那峨自治區的發展〉收於施正鋒（編）《人民力量革命三十年的菲律賓》頁 59-106。
- 張春炎，2016。〈最遙遠的鄰國？三十年來台灣對菲律賓的受難新聞建構（1986-2016）〉收於施正鋒（編）《人民力量革命三十年的菲律賓》頁 389-415。
- 謝國斌，2013。〈新加坡的族群政治〉《台灣國際研究季刊》9 卷 1 期，頁 33-58。
- Ashcroft, Bill, Gareth Griffiths, and Helen Tiffin. 2002. *The Empire Writes Back Theory and Practice in Post-Colonial Literatures*. New York: Routledge.
- Bao, Maohong. 2015. "The Pluralism of Ethnic Cultures and Inclusive Development in the Philippines." *SUVANNABHUMI*, Vol. 7, No. 1, pp. 139-55.
- BBC. 2016. "Philippines: Bomb Attack on Davao Market Kills 12." *BBC News*, September 3 (<http://www.bbc.com/news/world-asia-37262499>) (2016/9/3)
- Bourdieu, Pierre. 1986. *The Forms of Capital* (<https://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm>) (2015/10/11)
- CIA. 2016. "Philippines." *The World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>) (2016/8/26)
- Congress of the Philippines. 1997. "The Indigenous Peoples Rights Act of 1997." (<http://ncipro67.com.ph/wp-content/uploads/2015/09/RA08371.pdf>) (2016/8/26)
- Congress of the Philippines. 2013. "Enhanced Basic Education Act of 2013." (<http://www.gov.ph/2013/05/15/republic-act-no-10533/>) (2016/9/1)
- Constitution of the Republic of the Philippines, 1987* (<http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>) (2016/8/25)
- Dait-Cawed, Dahlielyn D. n.d. "An Introduction to The Indigenous Peoples Rights Act (IPRA) of 1997: An IP Human Rights Based Policing Framework." (<http://hrao.pnp.gov.ph/images/downloads/IPRALAW.pdf>) (2016/8/26)
- Dawe, Christopher J. 2014. "Language Governmentality in Philippine Education Policy." *Working Papers in Educational Linguistics*, Vol. 29, No. 1, pp. 61-77.
- Dumatog, Rose C., and Diane E. Dekker. 2003. "First Language Education in Lubuagan, Northern Philippines." ([http://www-01.sil.org/asia/ldc/parallel\\_papers/dumatog\\_and\\_dekker.pdf](http://www-01.sil.org/asia/ldc/parallel_papers/dumatog_and_dekker.pdf)) (2016/9/1)
- Ethnologue. n.d. "Philippines." *Ethnologue: Languages of the World*. (<https://www.ethnologue.com/country/PH>) (2016/8/29)
- Gagliardi, Raul. 1995. "An Integrated Model for Teacher Training in Multicultural

- Context,” in Raul Gagliardi, ed., *Teacher Training and Multiculturalism*, pp. 1-13. Paris: UNESCO International Bureau of Education (<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001022/102238Eo.pdf>) (2016/7/3)
- Gera, Weena. 2015. “The Politics of Ethnic Representation in Philippine Bureaucracy.” *Ethnic and Racial Studies*, DOI: 10.1080/01419870.2015. 1080374 ([http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38931836/GERA\\_Politics\\_of\\_ethnic\\_representation\\_in\\_Philippine\\_bureaucracy.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1472439854&Signature=ki0DDFCRN3SRGVr yXGCpm79z6VE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe\\_politics\\_of\\_ethnic\\_representation\\_in.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38931836/GERA_Politics_of_ethnic_representation_in_Philippine_bureaucracy.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1472439854&Signature=ki0DDFCRN3SRGVr yXGCpm79z6VE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_politics_of_ethnic_representation_in.pdf)) (2016/8/26)
- Gonzalez, Andrew B. 1980. *Language and Nationalism: The Philippine Experience Thus Far*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Hitchcock, Robert K., and Diana Vinding. 2004. *Indigenous Peoples' Rights in Southern Africa*. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).
- International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). n.d. “Indigenous Peoples in the Philippines.” (<http://www.iwgia.org/regions/asia/philippines>) (2016/12/9)
- Kuper, Adam. 2003. “The Return of the Native.” *Current Anthropology*, No. 44, pp: 389-402.
- McFarland, Curtis. D. 2009. “Linguistic Diversity and English in the Philippines,” in M. A. Lourdes S. Bautista, and Kingsley Bolton, eds. *Philippine English: Linguistic and Literary Perspectives*, pp. 131-56. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- National Commission on Indigenous Peoples. n.d. “Indigenous Peoples of the Philippines.” (<http://ncipro67.com.ph/indigenous-peoples-of-the-philippines/>) (2016/8/26)
- National Statistics Office. 2014. “Philippines in Figures 2014.” (<http://web0.psa.gov.ph/sites/default/files/2014%20PIF.pdf>) (2016/8/27)
- Philippines Statistics Authority (PSA). 2016. “Highlights of the Philippine Population 2015 Census of Population.” (<https://psa.gov.ph/content/highlights-philippine-population-2015-census-population>) (2016/8/25)
- Ranada, Pia. 2016. “Duterte: I Shot a Bully San Beda Law Student.” (<http://www.rappler.com/nation/politics/elections/2016/130284-duterte-shot-bully-san-beda-student>) (2016/9/1)
- Rappa, Antonio L., and Lionel H. A. Wee. 2006. *Language Policy and Modernity in Southeast Asia: Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand*. New

York: Springer.

- Taglog Lang. n.d. "Filipino? Tagalog? Pilipino?" (<http://tagaloglang.com/filipino-tagalog-pilipino/>) (2016/8/31)
- Tupas, Ruanni. 2015. "The Politics of 'p' and 'f': A Linguistic History of Nation-building in the Philippines." *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, Vol. 36, No. 6, pp. 587-97.
- Tupas, Ruanni, and Beatriz P. Lorente. 2014. "A New Politics of Language in the Philippines: Bilingual Education and the New Challenge of the Mother Tongues," in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education and Nation-Building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 165-80. New York: Palgrave Macmillan. ([http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/11320899/Tupas\\_Lorente\\_rev4\\_8June2011.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1472441006&Signature=fmMKmEWGUffHkeieXBZAP3TJevU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA\\_new\\_politics\\_of\\_language\\_in\\_the\\_Philip.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/11320899/Tupas_Lorente_rev4_8June2011.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1472441006&Signature=fmMKmEWGUffHkeieXBZAP3TJevU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA_new_politics_of_language_in_the_Philip.pdf)) (2016/8/26)
- UNESCO. 2012. "UNESCO Guidelines on Intercultural Education." (<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147878e.pdf>) (2016/7/3)
- United States Department of State. 2012. "Philippines 2012 International Religious Freedom Report." (<http://www.state.gov/documents/organization/208472.pdf>) (2016/9/1)
- Yamamoto, Kazuya. 2007. "Nation-Building and Integration Policy in the Philippines." *Journal of Peace Research*, Vol. 44, No. 2, pp. 195-213.
- Weaver, Jace. 2005. "Indigenesness and Indigeneity," in Henry Schwarz, and Sangeeta Ray, eds. *A Companion to Postcolonial Studies*, pp. 221-35. Oxford: Blackwell Publishing.
- Wikipedia. 2016. "Philippines." (<https://en.wikipedia.org/wiki/Philippines>) (2016/8/25)



# Multicultural Politics of the Philippines

Kuo-Pin Hsieh

*Adjunct Professor, Center for General Education National Yunlin University of  
Science and Technology Yunlin, TAIWAN*

## Abstract

The Philippines is a multiethnic country with diverse cultural characteristics, which are mainly represented in terms of ethno-linguistic and religious differences. The primary purpose of this paper aims to depict the Philippines's ethnic composition as well as to analyze its major ethnic policies, including language policy and policy toward ethnic minorities. The major findings include: First, the Philippines's ethnic cleavages were shaped by scattered geographical locations as well as colonial experiences. Second, the selection and reaffirmation of national language and official languages was the major issue of language politics in the 20<sup>th</sup> century, while the politics about mother tongue education has come on stage contemporarily. Third, the ethnic minority issues of the Philippines are regulated as a constitutional-level policy, which is primarily practiced in the establishment of autonomous regions and recognition of indigenous rights.

**Keywords:** the Philippines, ethnic politics, ethnic minority

