

印尼的族群政策*

謝國斌

大葉大學通識教育中心兼任教授

摘要

印尼是一個領土幅員遼闊且分散的國家，境內有擁數萬個島嶼，人民使用超過 700 種語言。從 1945 年獨立建國以來，該如何在多族群裡「異中求同」成爲印尼的國家格言與建國綱領，也一直是印尼政治菁英的重要任務。印尼的族群政策最大的挑戰在於「異」與「同」這兩個概念。「異」是一個客觀的存在，而「同」則是其政策目標。本文從「異」與「同」的概念出發，挑選出三個較爲顯著的相關議題來探討，包含：民族打造、語言政策、內部移民。本文採歷史社會學的途徑來進行探索性的研究，目的在探討印尼在這三個議題領域的族群政策爲何，而重點在於檢視其如何異中求同，以及其所面臨的問題，最後再提出作者的結語和省思。

關鍵詞：印尼、族群政策、民族打造、語言政策、內部移民

* 本論文發表於 2019 年 9 月 28 日台灣國際研究學會主辦之「千禧年來的印尼－發展現況與展望」學術研討會。台北：國立台灣師範大學。感謝兩名審查者的意見與建議。

壹、前言

印尼人口多達 2 億 6 千多萬，島嶼超過 1 萬 7 千個，而人口散布在 1 萬 4 千多個島嶼上，境內擁有數百個族群，使用的語言超過 700 種 (Titus Setyabudi, 2017)，宗教上多數人信奉伊斯蘭教 (佔 87.2%)，但其他宗教也有不少信仰人口 (其中基督教 7%、天主教 2.9%、印度教 1.7%) (CIA, 2019)。由於印尼人口分散，各島嶼間除了有海洋的阻隔之外，高山更是阻絕族群間往來的障礙 (Meuleman, 2006)；加上人們有不同的語言、宗教、生活習俗、歷史經驗等，因此在印尼獨立建國之前，甚至建國之初，他們並沒有一個單一的印尼認同概念 (Knörr, 2012)。而所謂的印尼不僅僅是一個想像的共同體 (imagined community) (Anderson, 2016)，更是一個被拼湊創造出來的共同體。

面對多元的族群文化，該如何把印尼建設成一個統一且團結的國家，成為印尼政治菁英從獨立建國以來以迄於今日重要的目標，這一點可以從印尼的國家格言「異中求同」(*Bhinneka Tunggal Ika*) 看出端倪。「異中求同」具體呈現在印尼的國徽裡面，並於憲法裡明文規定；然而，它並非新概念，而是源自 14 世紀爪哇詩人 Mpu Tantular 的詩中，在當時的 Majapahit 王國裡，佛教徒與印度教徒關係緊張，他的詩就是要呼籲雙方要保持和諧的關係。時過境遷，後來印尼的主流宗教為伊斯蘭教，文化的衝突也不再以印度教徒和佛教徒為主角，但是不同的文化、宗教、族群間的潛在衝突依然存在，也因此「異中求同」這個格言依然適用於當代 (Knörr, 2012; Meuleman, 2006: 48)。

從印尼的國家格言中我們可以得知，印尼的族群政策最大的挑戰在於「異」(diversity) 與「同」(unity) 這兩個概念。「異」是一個客觀的存在，而「同」則是其政策目標。在一個多元文化的社會，異中求同有其必要，然而要「同」到甚麼程度則涉及到意識形態的選擇，也考驗著政治菁英的智慧，因為過與不及都容易出現問題。印尼的族群政策議題相當多面向，本文從「異」與「同」的概念出發，挑選出三個較為顯著的相關議題來探討，包含：民族打造 (nation- building)、語言政策、內部移民 (transmigration)。本

文採歷史社會學的途徑來進行探索性的研究，目的在探討印尼在這三個議題領域的族群政策為何，而重點在於檢視其如何異中求同，以及其所面臨的問題，最後再提出作者的結語和省思。

貳、印尼的民族打造

印尼是個多族群的國家，加上地理環境的分散與區隔，讓這個國家的人民在歷史上並非以印尼人（Indonesian）來自我認同，而是根據其地理位置、種族、語言、宗教、文化等差異來定位自己，因此也有可能出現多重認同，或跨國認同的情形（Meuleman, 2006）。印尼獨立前，雖然並沒有印尼與印尼民族的概念，但南洋群島也已經有某程度的統合，而伊斯蘭化（Islamisation）扮演重要的角色（Laffan, 2003）。伊斯蘭教傳入南洋群島的時間比印度教和佛教晚，但卻後來居上成為這個地區人民的主要共同宗教，今日有超過八成的印尼人信奉伊斯蘭教。伊斯蘭教開啓南洋群島各族群對外的通路，讓原本封閉的部落社會有更多機會與外界接觸；而相同的宗教某程度也把不同的族群連結起來，為後來印尼的誕生草創出一條道路（Knörr, 2012; Meuleman, 2006: 49）。

另一個統合南洋群島的力量是殖民統治，其雖然令人厭惡，但對於形塑現代國家的疆界與認同也有其作用。荷蘭人的殖民，在歷史上雖以巴達維亞為中心，但其殖民行政範圍也慢慢擴展到外圍眾多島嶼上，透過殖民行政的統一，以及語言和教育上的影響，逐漸形塑出當代印尼的雛型，而今日的印尼基本上就是對荷蘭殖民地的取代。

不過，殖民統治與伊斯蘭化這兩股力量對於印尼民族打造也有負面的影響，一方面兩者有互相矛盾之處，另一方面己身也有自我矛盾之處，尤其當十九世紀末印尼民族主義逐漸興起之後。首先，從十九世紀末開始，荷蘭人為了對抗印尼民族主義的興起，使出了「分而治之」（*divide et impera*）的殖民策略，他們刻意矮化伊斯蘭律法的地位，而推廣各地的習慣法（*adat*）。畢竟伊斯蘭教信仰已經某程度形塑出共同體的概念，殖民者希望藉由推廣各地的習慣法來打破這個連結（Meuleman, 2006: 50），尤其

當殖民末期荷蘭人眼看無法繼續統治這塊殖民地時，他們索性承諾讓想獨立的各地區各自獨立，也因此埋下印尼獨立之初中央與地方之間的緊張的種子 (Ricklefs, 2008; 陳俐甫, 2010)。

就伊斯蘭教的角色而言，它除了幫助印尼獨立前南洋群島的統合之外，也成為印尼獨立過程中反殖民的重要力量—伊斯蘭教徒要推翻基督教殖民者 (Knörr, 2012)。印尼獨立後，由於穆斯林人口佔超過八成，因此多數人希望能建立一個伊斯蘭國家 (Islamic state)，並認為國家「有義務為追隨者運行伊斯蘭教法」 (Meuleman, 2006)。此外，他們也認為基督教信仰不僅隱含對西方價值的推崇，更不利於印尼國家認同與團結 (Knörr, 2012: 8)。此舉當然引發非穆斯林族群的緊張，尤其東部以基督徒為主的各島嶼更是堅決反對，並以獨立出走為威脅。當時的總統蘇卡諾 (Sukarno) 為了解決爭議，提出了「建國五原則」(或稱潘查西拉) (*pancasila*) 來化解爭議，宣布印尼是一個建構在一神信仰 (monotheism) 基礎上的宗教國家 (religious state)，但不是伊斯蘭國家 (Meuleman, 2006)。

「潘查西拉」後來也成為 1945 年憲法(又稱雅加達憲章/Jakarta Charter) 的基礎，其精神納入憲法的前言裡。透過「宗教國家」這個建設性模糊 (constructive ambiguity) 的憲法策略來滿足爭端各造的需求 (Lerner, 2010; 謝國斌, 2019)。在實際的作為上，印尼政府也於宣布獨立後隔年 (1946) 成立了宗教事務部，此舉大受穆斯林歡迎，因為此部門主要服務的對象就是穆斯林 (Boland, 1971)。

「潘查西拉」可說是一個高明的政治發明(採用 Hobsbawm (1983) 的概念)，雖然是由蘇卡諾所提出，但他卻將其歷史回溯到十四世紀 Majapahit 王國的光榮歷史上，藉由爪哇歷史上的神話來塑造歷史上印尼人的共通性，進而成為獨立後印尼國家認同的基石 (Knörr, 2012: 5)。蘇卡諾說 (Knörr, 2012: 5)：

我只是把塵封於歷史的五顆寶石出土而已，這五顆閃亮的寶石在歷經 350 年的外國殖民統治期間，被埋入了印尼的土地裡而消失了……我並非潘查西拉的創造者，它是印尼歷史自己創造出來的，我只是把潘查西拉從印尼的土地裡挖出來而已。



來源：Wikimedia Commons (2019)。

圖 1：印尼的國徽

「潘查西拉」的五顆寶石即是「建國五原則」，具體呈現於印尼的國徽裡（見圖 1）。根據印尼憲法的規定（Wikisource, 2002），印尼的國徽為金翅鳥潘查西拉（*Garuda Pancasila*），金翅鳥（*Garuda*）為印度教神話裡的巨鳥，象徵智慧、力量、勇氣、忠誠與紀律。盾牌象徵捍衛國家。而盾牌裡的五種圖案則代表潘查西拉的五個原則：(1) 星星：代表「信仰唯一全能的上帝」，五道光芒代表印尼政府承認的四個宗教¹（包含伊斯蘭教、基督教、印度教、佛教）以及社會主義。(2) 鏈子：代表所有的人都連繫在一起在，即「人道主義」。(3) 榕樹：榕樹有許多鬚根，但卻源於一大樹冠，象徵

¹ 當代印尼政府已經承認六個宗教，其中基督教包含了基督新教與天主教兩個；而另一個則是儒教（Confucianism）。儒教在印尼的歷史上地位一直混屯不明，首先人們至今仍會質疑它究竟算不算是個宗教；不過，從法令政策層面來看，在 1965 年蘇卡諾總統末期即已承認其合法宗教地位，但後來因蘇哈托反中共，儒教也因此被打壓而失去合法地位。1998 年蘇哈托垮台後，儒教重回合法地位，但由於印尼賦予某些區域地方自治權，因此不同地方對於儒教的合法地位也有不同的對待，有些地區的電腦資料庫裡無儒教選項，致使人們要登記宗教信仰時也無儒教之選項。（Yang, 2005; Chambert-Loir, 2015）

印尼的多元文化，但卻是「統一的印尼」。(4)牛：被視為最群居的動物，象徵透過諮詢可達成共識，此為「諮詢民主」(consultative democracy)。(5)稻米與棉花：此二者象徵生活，代表著社會福利與「社會正義」(Knörr, 2012: 6; Meuleman, 2006: 52)。

除了伊斯蘭教的地位問題之外，印尼宣布獨立之初面臨的另一個重要爭議點是中央與地方的關係 (Meuleman, 2006)。在政治制度的安排上，印尼民族主義者追求的是統一且中央集權的印尼，然而各地區有要求自治甚至獨立的聲浪。印尼雖然於 1945 年宣布獨立，但是也歷經了四年的獨立鬥爭才讓荷蘭人於 1949 年放手。荷蘭放手的條件之一是印尼必須採聯邦體制 (federation)，以利各地方的自主性。雖然交接之初印尼接受了聯邦的制度安排，但隔年旋即改成單一制 (unitary) 的國家。殖民者離開後，接掌權力的印尼中央政府面臨了不少的挑戰，尤其是來自各地的分離勢力 (陳俐甫，2010)，包含摩鹿加 (Moluccas)、南蘇拉維西 (South Sulawesi)、南加里曼丹 (South Kalimantan)、亞齊 (Aceh) 等地。印尼政府除了派兵鎮壓之外，重新調整中央與地方的關係也是後來施政的一大重點。

在 1957 年，印尼通過新法律，嘗試著手某程度去中央集權化 (decentralization)，地方首長由官派改為民選；惟在財政權上仍不放手，地方所有預算由中央統籌分配。由於地方想爭取更多的自治權，而分離勢力也依然未曾停歇，蘇卡諾總統索性於 1959 年收回成命，轉而提出中央集權式的「指導民主」(Guided Democracy)，並取消多黨競爭的代議民主。在資源分配上，也是由中央統籌分配，並在糧食的配給與發展計畫上獨厚爪哇地區。此舉被學者認為是騎虎難下的困境，因為爪哇島集中超過全國半數的人口，且又缺乏天然資源，為了怕核心區人民餓肚子，只好作出如此的安排。然而，如此重核心而輕邊陲的作法自然會加劇各地方的不滿情緒 (Meuleman, 2006)，例如亞齊省是印尼天然資源 (主要有天然氣和石油) 最豐富的省之一，但卻也是最貧窮的省份之一²，這也是促使亞齊獨立運動

² 亞齊的居民認為：「如果把這些經濟利益交還給地方，亞齊將變成汶萊或是科威特這樣的國度，過著富裕的生活」(陳俐甫，2005：156)。

重要因素之一（陳俐甫，2005）。

1965年印尼發生共產黨政變，軍人蘇哈托（Suharto）平亂之後乘勢上台，把蘇卡諾總統取而代之，印尼自此進入所謂的「新秩序」（New Order）時代；執政初期以反共產主義和反伊斯蘭教干政為主軸（Knörr, 2012）。蘇哈托的統治長達33年之久（1965-98年），基本上他是蕭規曹隨，但更為獨裁。他維持了中央集權與單一體制、宗教國家（但非伊斯蘭國家）、建國五原則等。在施政上，他的政策核心是穩定與安全，而實際作為是強調經濟一百分（全力拚經濟）、政治零分（不給人民政治自由的空間），基本上就是蘇卡諾指導民主的加強版。

蘇哈托執政期間，為了鞏固其政治權力，發展大量的文職與軍職機構，從中央控制到最偏遠的村莊，軍公教人員都是由中央政府直接指派任命。在人員挑選上，他特別偏好忠誠雙鐵桿——軍人與爪哇人，從地方官員到中央閣員都有。對於外島分離勢力與少數族群的控制，他特別仰賴來自核心地區的爪哇人，以爪哇人為行政人員或軍人，派駐各地（Meuleman, 2006）。

在蘇哈托政權裡，建國五原則進一步被升級為指導公共生活的意識形態，一方面藉此凝聚團結，另一方面用來鞏固政權。1978年政府通過『潘查西拉實踐與執行準則』（*Guide for Realization and Implementation of Pancasila*），所有公務員都必須上相關課程，而成績則會影響升遷。在教育領域裡，從小學生到大學生也都必須上「建國五原則」相關課程，並採填鴨式背誦教學法，且不准許政治辯論活動。到了1985年，「建國五原則」更成為所有政治與社會團體的唯一綱領，就連宗教活動也受到嚴密的監控。宗教（尤其是伊斯蘭教）從政治領域被打入文化領域；而為了打擊伊斯蘭教徒的干政氣焰，他也起用了大量爪哇籍的天主教徒軍人，此作為被若干學者視為是反伊斯蘭教（Knörr, 2012: 5）。

不過，蘇哈托政權只是不准宗教干政，但卻在文化與教育領域大力支持宗教的發展，最主要原因是：他要以宗教的力量來對抗共產主義的滲透，因為當時共產主義等同於無神論，而「要有宗教信仰」也是建國五原則裡的其中一項原則。在具體的政策上，印尼政府規定所有人都要有宗教信仰，且侷限在四個宗教，包含：伊斯蘭教、基督教（包含天主教）、印度教、佛

教，而後二者也被視同為一神信仰，因而符合潘查西拉原則 (Meuleman, 2006: 58)。值得注意的是，到了 1980 年代，蘇哈托對於穆斯林的態度有所轉變，包含：創立伊斯蘭法庭、總統及其家庭到麥加朝聖、讓公立學校女學生戴面紗、開辦伊斯蘭銀行、任命大量的穆斯林知識分子入閣等，而最後一點再度引發非穆斯林團體的不滿 (Bertrand, 2004)。

在文化政策方面，蘇哈托政權把「文化多樣性」(cultural diversity) 當成一種工具。一方面，政府用文化差異來抵消階級差異與宗教差異，藉此打擊共產主義並壓抑伊斯蘭教的影響力，進而促進國家的整合；另一方面，政府把文化當成學童的博物館教材，以及觀光客的觀光題材。透過文化的民俗化 (folklorisation)，政府把文化變成展示多元和諧的櫥窗，藉由文化的裝飾地位 (decorative status)，來傳遞印尼文多元卻是和諧共處的意象 (Acciaoli, 1985)。不過，由於 1965 年的印尼共產黨政變與中共有所牽連，也因此影響到印尼華人的處境；華人社群本來就遲遲無法融入印尼社會，蘇哈托政府更明令禁止中文字的使用，包含商店招牌或墓碑都絕對禁止 (Meuleman, 2006: 61)。綜合而言，蘇哈托政府的文化政策有三：(1) 反對外國文化入侵，(2) 發展觀光，(3) 藉由文化來消弭人們對爪哇人政治優勢與華人經濟優勢的知覺 (awareness) (Kipp, 1996)。

伴隨 1998 年亞洲金融風暴的襲擊，蘇哈托政權垮台，印尼進入改革時期 (*Reformasi*)。新政府展開許多新政策，在宗教政策上，停止了蘇哈托時期的壓迫干預政策，許多穆斯林團體也因而要求政府落實『雅加達憲章』裡的條款，即國家「有義務為追隨者運行伊斯蘭教法」。所幸，由於印尼最大的穆斯林團體反對而作罷，因為他們擔心若國家實施伊斯蘭律法恐會引起非穆斯林的反感，不利於國家的和諧；不過，少數地方如亞齊省則獲准實施伊斯蘭律法，因為這是准許地方自治的一組配套 (Sakai, 2002)。在政治領域，政府開放黨禁，並實施民主選舉，而各社會團體也不必再以「潘查西拉」為綱領 (Meuleman, 2006)。不過，值得注意的是，印尼民眾對「潘查西拉」的信仰並未因蘇哈托垮台而改變，人們批評的只是政客濫用「潘查西拉」以圖私利，他們對於「潘查西拉」的原則仍深信不已，認為其所揭示的理念終將要實踐 (Knörr, 2012: 8)。

不過，就中央與地方權力劃分來看，後蘇哈托時期的政府與過去政府一樣，都面臨了政治、行政、財政等諸方面問題。新政府某程度再度去中央集權化，於 1999 年通過地方自治法以及中央地方財政平衡法等法律，地方可分配到更多的資源。問題是，在政策執行面上分給地方的資源往往被軍警人員給拿走，地方少數族群難得分到一杯羹（Nordholt & Klinken, 2007）。

隨著獨裁統治的崩解，政治權力從緊繃到鬆弛，新政府所面臨最大挑戰是各種社會力量的崛起；尤其是多元宗教與族群的分歧，再度成為威脅印尼政治穩定的因素。例如蘇哈托下台之後，印尼爆發了數起基督徒與穆斯林間的宗教衝突，頗有後冷戰時期文明衝突的味道（Huntington, 1996）。而地方分離勢力也有蠢蠢欲動之勢，例如亞齊獨立運動雖然在 1960 年代、1980 年代、1990 年代都曾出現武裝獨立運動，但卻於蘇哈托下台後幾年（2001）達到高峰，直到 2004 年發生大海嘯之後才暫時停歇（陳俐甫，2005）。綜言之，後蘇哈托時期印尼再度進入一個關鍵時刻（critical juncture）（Bertrand, 2004），當代的印尼是一個去中央集權化與民主化的國家，民間社會也開始蓬勃發展，印尼社會開始真實體現出其「多元」的一面，這對印尼民族的打造工程而言或許是個危機，但也是個轉機，值得繼續觀察。

參、印尼的語言政策

爲了追求國家的團結統一，選定「國語」（national language）成爲印尼獨立建國之初的重要民族打造工程（nation-building）（Rahmi Zakaria, 2015; Titis Setyabudi, 2017）。在後殖民國家裡，國語的選擇途徑大致可分成：外借（exoglossic）與內選（endoglossic）兩種（Kloss, 1968; Garvin, 1974）。所謂的外借是指從主流世界語言當中選擇，常見的不外乎英語或殖民母國的語言；至於內選則是從國內的諸多語言當中來選擇。

一般而言，國語的規劃（language planning）有四種象徵功能（Garvin, 1974: 72-76），包含：團結功能（unifying function）、區別功能（separatist function）、尊嚴功能（prestige function）、參與功能（participatory function）。

所謂的團結功能係指，藉由國語的推廣來團結與連結不同的語言族群；而區別功能主要目的在於去殖民化，與殖民母國作區別，因此若是沿用殖民者的語言則無法彰顯此功能；至於尊嚴功能則具有民族主義的意義，從本土語言內選出國語大致上都能彰顯此功能。基本上，前三者的功能是互為表裡的，而內選的國語最能彰顯這三項功能。至參與功能白話一點指的就是「國際接軌」，希望國語能幫助參與國際事務，通常外借的語言比較容易彰顯此項功能，但是相對而言則較無法滿足其他功能。

印尼獨立之初，可列在檯面上的選擇有三：殖民母國的荷蘭語、使用人數最多的爪哇語，以及歷史上南洋群島的通用語（*lingua franca*）——馬來語（Paauw, 2009: 1-2）。荷蘭語為殖民母國的語言，有其主場優勢，也是當時政治菁英熟悉的語言。然而，一方面荷蘭語不似英語那般強勢，並非國際通用的語言，另一方面基於解殖與民族打造的需要，荷蘭語很輕易地就被棄選了。爪哇語為最多人使用的語言，在獨立之初全印尼有 47.8% 的人講爪哇語，也是印尼首都雅加達地區的主要語言，而許多有受過教育的菁英也熟悉爪哇語；此外，當時的爪哇語已經是一種書寫語言（*written language*），是一個可以立即拿來做為溝通、教育與傳播的語言。因此，基於解殖的需要，使用爪哇語作為國語可說是合情合理，況且以多數人的語言作為國語符合多數決的原理，而鄰國菲律賓也以主流語言（他加祿語）作為其國家語言，使用爪哇語作為國語可說是順理成章。

然而，歷史事實告訴我們，獨立之初的印尼政治菁英揚棄了爪哇語，而是採用馬來語作為國語。放棄爪哇語作為國語的理由是：爪哇語人口雖然最多，但也僅是相對多數，而非絕對多數，若使用爪哇語為國語，恐會引起其他不同語言族群的疑慮與不安，擔心爪哇人會掌控政治與經濟的優勢（Rahmi Zakaria, 2015; Titis Setyabudi, 2017）。此外，爪哇語針對不同的年齡和階級有不同的詞彙，這一點會讓非母語學習者產生學習困難（Wright, 2004; Paauw, 2009: 2）。

至於採用馬來語（1928 年定名為印尼語）作為國語的理由是：馬來語是南洋群島的貿易通用語，歷史已經超過一千年，在 1865 年也被荷蘭殖民政府指定為第二官方語言（*second official language*）。在語言特色上，馬來

語簡單易學，並不似爪哇語般有複雜的社會關係詞彙，是一種人人平等的語言 (egalitarian language)，很容易讓非母語學習者上手，而成爲流利的雙語使用者。此外，就連西方殖民者也對馬來語讚譽有加，例如在荷蘭的航海家 Huygen van Linschoten 在 1614 年曾說過，馬來語是東方聲望很高的語言，對於一個受過教育的人而言，不熟悉馬來語猶如一個受過教育的荷蘭人不懂法語一般 (Wright, 2004)。更重要的是，在印尼獨立之初，以馬來語爲母語的人口僅有 5% 左右 (主要分布在蘇門答臘)，且他們不具政治經濟上的優勢，保有族群中立的地位 (ethnically neutral status)，不會被其他族群視爲是對他們的威脅 (Lowenburg, 1990; Paauw, 2009: 3; Rahmi Zakaria, 2015; Titis Setyabudi, 2017)。

從國語規劃的四種象徵功能來檢視，荷蘭語爲殖民母國的語言，對於一個解殖的國家而言，採用之無法滿足區別功能與尊嚴功能。爪哇語是本土語言，雖然可滿足區別功能與尊嚴功能，但卻無法滿足國際參與功能；此外，爪哇語的相對優勢對其他語言族群具有威脅性，因此也無法滿足團結功能。就馬來語而言，從當代國際關係來看它是一個非本土的語言，主要使用人口在馬來西亞；然而在印尼獨立運動的時代背景下，當初的馬來語並不能算是外國語，可算一種本土語言，即使在印尼領域裡以之爲母語的人口僅佔 5% 左右，因此採用馬來語 (後來改名爲印尼語) 不但符合區別功能，也有尊嚴功能；由於其不具威脅性，因此更可使用來彰顯團結功能。至於國際參與功能，馬來語雖然無法與英語相提並論，但是作爲南洋群島的通用語仍有一定功能。學者 Errington (1998) 曾指出，就是因爲馬來語是一個很不本土的本土語言 (very un-nativeness)，才讓它脫穎而出成爲印尼的國語，並且成效卓著 (Paauw, 2009: 4)。

馬來語被作爲國語的雛型萌發於 19 世紀印尼民族主義運動之初，當時民族主義者已開始使用馬來語來做爲教育工具，以抵制荷蘭語的使用。在 19 世紀末，首次出現馬來語報紙，到了 1918 年已經發展出 40 種本土報紙，到了 1925 年更接近 200 種，其中大部分都以馬來語書寫。不過，印尼民族主義者直到 1926 年第一次「印尼青年會議」(Congress of Indonesia Youth) 才開始認真討論國語議題，弔詭的是當時的民族主義領袖仍以荷蘭語討

論；兩年之後（1928 年）的第二次會議，馬來語才成爲會議用語。1928 年會議最大的成就之一是將印尼的馬來語定名爲「印尼語」（Bahasa Indonesia），印尼語作爲獨立後印尼的國語已經毫無懸念；第二次青年會議的另一個重要里程碑是『青年誓詞』（*Sumpah Pemuda*）的宣示，此誓詞成爲印尼民族主義的基礎，也促成了印尼民族運動的成長，而這誓詞把印尼語當成促成印尼團結的語言（Pauw, 2009: 3; Rahmi Zakaria, 2015; Titis Setyabudi, 2017）。

印尼民族主義的滋長引發荷蘭殖民者的憂慮，因此在 1930 年把學校裡的馬來語課程刪除，並於 1932 年擴及全印尼（Moeliono, 1993）。此舉更激發印尼民族主義者的情緒，促使他們在 1938 年舉辦第一屆印尼語語言會議，正式的語言規劃於焉形成。印尼語的成功發展，除了展現了印尼民族主義者的決心之外，1942 年日本的入侵成爲更重要的天時因素，因爲日本入侵之初旋即禁用荷蘭語，雖然最終目的是爲了以日本語取而代之，但在過渡時期印尼語成爲最重要的替代語言，舉凡教育、行政、媒體等領域，印尼語都蓬勃發展。在日據之前，中學與大學教材都是用荷蘭語寫的，在日據時代則大量翻譯成印尼語教材，而許多新的印尼語詞彙也因應而生，據統計日據期間合計創出 7,000 個新詞彙（Pauw, 2009; Rahmi Zakaria, 2015）。二次大戰結束後，日本投降，結束其短暫的統治，印尼於 1945 年 8 月 17 日宣布獨立，印尼語成爲當時毫無懸念的唯一國語。

把從馬來語發展而來的印尼語當成國語，在印尼的民族打造過程中算是成功的。有學者將之稱爲「奇蹟式的成功」（*miraculous success*），有學者稱之爲大成功（*great success*）。印尼語作爲國語的地位，不但是印尼各族群間溝通的工具，也同時是教育、語文、現代化、社會流動的工具，更是促進各群凝聚出印尼同胞感（*nationhood*）的黏著劑（Pauw, 2009）。

值得注意的是，印尼除了把印尼語設定爲國語之外（明定於憲法第 36 條），其憲法和法律仍保障其他語言的生存與發展。『1945 年憲法』第 32 條明白揭示：「國家應該尊重和保存地區的語言來做爲國家的寶藏」；此後，印尼於 2009 年也通過了相關的法律來確認這個政策，把地方語言和文化的豐富性視爲印尼的資產。從「異中求同」的國家格言來看，國語追求的是

「同」，而地方語言和文化的保存則是存「異」，兩者都明白寫於印尼的憲法之中。只不過，在「異」與「同」的天秤裡，政策執行的實際作為仍是「同」優先於「異」。換言之，印尼語這個國語是「咱的語言」(*bahasa kita*)，而各地方言是「阮的語言」(*bahasa kami*)，咱的語言的位階還是比阮的語言的位階高 (Titis Setyabudi, 2017)。

例如，在 2007 年發佈的行政命令，針對語言政策上地方首長被要求任務包括：(1)保留與優先化國家語言的執行；(2)保留與發展地方語言，使其成為印尼文化豐富性與語彙庫的基礎；(3)推廣國語作為教育、學習、行政、活動等領域的語言；(4)推廣地方語言，以保存和發展地方的文化藝術 (Titis Setyabudi, 2017)。換言之，雖然地方語言的使用與發展受到憲法與法律保障，但其存在的目的比較偏向文化領域，意義在於保存與彰顯印尼的文化豐富性，以及維繫文化認同；然而，國語的成功推行，已經威脅到地方語言的使用，尤其在東部諸島語言人口較少的地區 (Musgrave, 2014; Rahmi Zakaria, 2015)。在教育領域，從小學到大學都必須使用印尼語教學，全印尼僅有九個地區准許使用方言教學，且局限在基礎教育的前三年 (Nababan, 1991; Pauuw, 2009)。

印尼語作為國語雖然對團結印尼各族群有大成效，但其在教育、國際接軌、經濟發展等層面或多或少面臨了一些困難。以教育層面來看，雖然印尼語言專責機構努力發展印尼語的詞彙，從 1952 年到 1967 年期間就發展出 321,710 個新詞彙，但是在大學領域的教科書裡，以印尼語書寫的教科書嚴重不足，仍必須大量仰賴英文或荷文教科書，尤其是科學、經濟、科技等領域的教科書。這不但意味著印尼語還不是一個夠現代化的語言，對於印尼在與世界接軌上或邁向現代化國家上是一大障礙 (Pauuw, 2009)。除此之外，受過大學教育的菁英大量接觸英語等外語，也與印尼的語言政策相違背—避免外國的語言和文化影響印尼³，這可說是印尼在民族打造與國

³ 例如，印尼的人力與移民部 (Department of Manpower and Transmigration) 曾經規定：外籍勞工必須通過印尼語的考試才能獲取工作許可證 (Pauuw, 2009: 6)。這項規定於 2013 年在次被重申，但是在 2015 年的時候又被廢除 (Titis Setyabudi, 2017: 166)。

家發展上的一大困境。如果從國語規劃的四種功能來看，印尼語作為國語的「大成功」在於團結功能、區別功能、以及尊嚴功能，但是在國際參與上卻是不及格的。

面對這個困境，其實印尼政府已於 1990 年准許「雙語學校」的存在，並於 2003 年通過行政規定嘗試發展國際標準學校，學校裡可使用印尼語和英語教學，希望藉由培育具備流利外語的菁英來與國際接軌。然而，這個作法卻也無法成功推行。一方面，它製造出另一種社會對立：英語流利的菁英享有就業優勢，但也疏離了印尼認同；而一般的印尼學生，即使從國小四年級開始學英語直到大學畢業，大多數人還是無法掌握英文，更無法有效以英語溝通 (Dardjowidjojo, 1998; Lauder, 2008)。另一方面，政府欠缺經費、合格師資、現代化設備等，且英語教育還是有牴觸憲法的疑慮，因此印尼政府乃於 2013 年將 2003 年的法律給廢除了，而國際標準學校的政策也宣告終止 (Ipnugraha, 2013; Rahmi Zakaria, 2015: 18)。

印尼的語言政策或許可以和其鄰國比較一下。在馬來西亞，1957 年從英國獨立一開始，就奠定了馬來人與馬來語獨大的地位⁴，新國家不但在憲法上讓馬來人享有特殊地位 (謝國斌, 2018)，也透過『國家語法』 (*National Language Act of 1957*) 宣布馬來語為國語。然而，英語這個殖民者的語言仍然是法律領域的官方語言 (official language)。在教育領域，馬來西亞獨立之初因應現實考量，准許四種語言作為教學語言，分別是：馬來語、英語、華語、淡米爾語 (Tamil)，但後來則慢慢限縮，終極目標是各級學校通通以馬來語為教學語言。馬來西亞政府先在 1970 年取消英語教學的學校，1978 年所有中等學校改由馬來語教學，1982 年大學也改用馬來語教學。不過，基於科技發展與國際接軌等考量，馬來西亞於 1993 年又准許大學以英語授課。事實上，在馬來西亞的社會裡，無論是族群間的溝通或與國際接軌，馬來西亞民眾很不願意放棄英語，尤其在非馬來族群 (主要是華人與印度人) 更是如此。有學者研究指出，兩個講不同方言華語人士在溝通時，

⁴ 即使獨立之初馬來人也僅佔總人口的 46%，而華人有 35%，印度人有 10% (Pauuw, 2009: 8)。

寧願講英語或者乾脆不溝通，也不願意使用馬來語，即使他們都會說馬來語，很重要的原因之一是：他們擔心說馬來語會傷害自我文化認同 (Asmah, 1985)。換言之，根據國語規劃的四個功能來檢視，以馬來語作為國語僅實現了區別與尊嚴功能，無法有效實踐團結與參與功能，而某些層面保留英語這個殖民母語，成為彌補團結與參與功能的務實工具。

新加坡是一個以華人為主體的國家（華人佔總人口約 75%），曾經是英國的殖民地，1959 年獲得自治，1963 年加入馬來西亞，1965 年被趕出馬來西亞而獨立建國。獨立之後的新加坡在語言政策上與鄰國有非常不同的安排，在憲法裡明確規定馬來語為國語（即使馬來人口僅有 13% 左右），但也規定馬來語、華語、淡米爾語、英語等為官方語言。然而，在實際運作上，英語卻被作為公務辦公、學校教學、商業交易、科學科技、國際交流等層面的工作語言，也是各族群交流的通用語（謝國斌，2013）。從新加坡的國語、官方語言、工作語言、通用語等分工來看，以馬來語為國語純粹僅是象徵性的作用，目的在安撫馬來西亞與印尼兩個鄰國；而把英語這個殖民母國的語言作為官方語言和工作語言，同時具備國際參與的功能與團結各族群的功能。

菲律賓也是一個多族群的群島國家，領土包含七千多個島嶼，包含近兩百種語言。菲律賓曾經是西班牙的殖民地，但在 1898-1946 年期間變成美國的殖民地，1930 年代開始興起民族主義運動，1935 年成為自治領，成為 1946 年正式獨立前的過渡政權。在語言政策的規劃上，菲律賓與印尼有很大的差異，在 1937 年的時候選定了當時人口最多的他加祿語 (Tagalog) 為國語，然而所謂最多也僅是 21% 的相對多數，此政策當然無法獲得其他族群的支持，國語僅具象徵地位，英語不但受到上層階層的重視，也持續是唯一的教學語言。後來的政府歷經多次的政策調整，先在 1959 年把他加祿語改名為霹靂賓語 (Pilipino)，試圖藉此來掩蓋其地區性語言的特質；到了 1974 年，菲律賓進入雙語教育時期，除了繼續使用英語教學之外，小學和中學的數學與科學以外的科目都必須以霹靂賓語教學。到了 1987 年，政府修憲把霹靂賓語正名為菲律賓語 (Filipino)，是菲律賓的國語，而基於溝通語教學的目的，英語和菲律賓語並列為官方語言（謝國斌，2016）。與印

尼相較，菲律賓採用他加祿語為國語在建國初期並不算成功，無法有效實踐團結的功能，然而菲律賓並沒有放棄殖民母語英語，仍將之作為教學語言與官方語言，在凝聚族群團結與國際參與上彌補了菲律賓語的不足。

肆、印尼的內部移民政策

印尼幅員遼闊、人口眾多，如前所述，總人口達 2 億 6 千多萬人，島嶼達 1 萬 7 千個之多，其中有住人的島嶼也有上萬個。不過，卻有 61% 的人口居住在爪哇島，尤其首都雅加達更達到巨型都市的規模，導致人口過多、交通擁擠、超抽地下水導致地層下陷等問題 (Fearnside, 1997)，而這些問題已經達到國安層級，近年來印尼政府更考慮遷都婆羅洲，並於 2019 年 8 月正式宣布遷都地點為東加里曼丹省 (Watts, 2019)。除了爪哇島之外，鄰近爪哇的馬杜拉 (Madura)、峇里島 (Bali)、龍目 (Lombok) 也同樣出現人口過多的現象。為了舒緩核心地區人口壓力，把人移民到邊陲地區成為歷年來印尼政府重要的政策。此外，雖然印尼政府極力推廣國語以求各族的團結，然而邊陲各島無論在地理距離、文化、語言、生活習俗、甚至宗教信仰上，與核心地區都有許多差異，甚至出現分離運動 (Fearnside, 1997; 陳俐甫, 2005)；因此，將核心地區的忠誠國民（尤其是爪哇人）移民到邊陲地區，也可發揮「移民實邊」或「開山撫番」的政策想像，而主要移民目標地為蘇門答臘、加里曼丹、蘇拉威西、西巴布亞等地。

內部移民政策打從印尼獨立之初就是一個重要的國家目標，當時主要目的在於移民實邊與確保國家統一。不過在歷史上，這個政策其實可追溯到荷蘭殖民時期，在 1905-31 期間，共有 27,338 人被遷往蘇門答臘，1932-41 期間，則有高達 16 萬人被遷徙。到了印尼獨立建國伊始，首任總統蘇卡諾更把內部移民政策視為攸關印尼存亡的重大政策，他的目標是在 35 年內從核心地區移出 4 千 8 百萬人；到了 1965 年他的目標是每年移出 150 萬人，相當於當時爪哇島的人口年增數 (Fearnside, 1997: 2)。蘇卡諾政府期間人口的爆增與其拒絕實施家庭計畫有關；而 1966 年繼任的蘇哈托雖然開始實施家庭計畫，但當時人口增長還是相當驚人，而蘇哈托也蕭規曹隨持續進

行內部移民計畫，累計在 1989 年以前約有一百萬個家庭（或五百萬人）在官方的計畫下被移民到邊陲外島去，另外還有兩三倍的人自主移民到外島。

印尼內部移民政策受到世界銀行的支持，移民的型態多樣，重要的包括（Fearnside, 1997）：(1) 支助移民（sponsored transmigration）：這是印尼最常見的一般移民（general transmigration），又稱為農業移民，由政府補助交通費、基礎建設、房屋、生活津貼等，直到第一次收成為止。(2) 自助移民（swarkasa）：此類移民納入政府移民計畫，但獲得補助較少，必須自行前往移居地，政府不提供交通補助。(3) 自發移民（spontaneous transmigration）：此類移民不受政府掌控，完全是獨立自發的移民。(4) 在地移民（local transmigration）：此類移民是移民目標地內原住民的遷徙，因為政府建立移民村、水壩或其他發展計畫的影響下，被迫遷徙的型態。(5) 軍事移民（military transmigration）：這類移民主要目的在鞏固邊疆，尤其是有分離勢力的加里曼丹、帝汶、西巴布亞等地，政府將現任與退休軍事人員遷徙至這些地區，從事地方行政工作與保安工作。此外，在和巴布亞紐幾內亞交界之處，還設立了特別的軍事移民聚落，與軍隊結合，成為邊防要塞。(6) 政治犯移民（transmigration of political prisoners）：此類移民就是把政治犯發配邊疆的概念。

舒緩爪哇島的人口是內部移民政策的主要目標，但以 1990 年為基數來看，當時爪哇島有 1.08 億的人，年增人口約 210 萬人，但過去十年（1979-89）的移出人數僅有 350 萬人，可見成效並不顯著。另外，就農業移民這個主要型態的成效來看，移民家庭每戶可得 0.25 公頃的房舍與花園用地、1 公頃的水田、0.75 公頃的旱田，照道理應該可以替印尼的農業做出貢獻。然而，因為爪哇移民並不擅長農耕，加上病蟲害、雜草、土壤貧瘠等問題，其實農業成效也不好（Fearnside, 1997: 7-9）。

預期的政策目標沒有顯著效果，倒是出現了不少環境與社會的衝擊。森林遭受砍伐（deforestation）是最嚴重的環境問題，無論是為了建造移民聚落，還是為了農耕用途，都必須砍伐大量的森林。為此，還有人批評這是世界銀行最不負責任的計畫，在 1986 年也被環保團體評為世界五大毀滅

性計畫 (Fatal Five) 之一⁵ (Fearnside, 1997:1)。

內部移民的另一個問題是社會衝擊，包括對少數族群的文化滅絕與人權問題。有學者認為這並不僅是移民政策的副作用，而是政府的政策目標。根據移民部長 (Minister of Transmigration) Martono 在 1985 年的說法，消除少數族群的文化是政府的既定政策，他表示：「藉由內部移民政策，我們試圖把所有的族群整合成一個民族—印尼民族，而不同的族群終將因整合而消失。」 (Fearnside, 1997: 12)

受影響最大的地區為西巴布亞 (今包含巴布亞省與西巴布亞省)。此地 在印尼獨立之後仍持續為荷蘭所控制，直到 1963 年才被印尼兼併，而西巴布亞的分離主義運動迄今從未停歇，也因此這個地區也成為印尼政府嚴加看管的重點 (Colchester, 1986)。西巴布亞人在人種、語言、宗教等層面與爪哇人或巽他人 (Sundanese) 有很大的差異，後者屬南島民族，且多信奉伊斯蘭教；而前者則屬美拉尼西亞人 (Melanesian)，主要信奉基督教。印尼對西巴布亞的移民是世界銀行資助的計畫裡備受爭議的一個，因為印尼政府毫不掩飾地顯露出其宰制此地以及滅絕部落文化的企圖心 (Fearnside, 1997: 13)。1970-80 年代西巴布亞持續爆發武裝衝突，估計有數萬難民逃到鄰國巴布亞紐幾內亞，然而當這些難民打算回家時，他們並不被允許回到自己原先的聚落，而是被重新安置到其他地方，並受到特別的看管 (Fearnside, 1997: 15)。估計在印尼政府的移民政策下，移民至西巴不亞的第一代移民人數接近百萬，而當代大約 4 百萬的在地人口中，以都市人口來看，約有 70% 的人口為外來移民及其後裔 (n.a., n.d)。1998 年蘇卡諾下台後，情況略為改善。2002 年西巴布亞的兩省都獲得特殊自治地位 (special autonomous status)，對於緩和分離主義運動有其成效。然而，西巴布亞人對於來自核心地區的移民與文化，仍然有不同的意見 (MacLeod, 2011)。在 2019 年 8 月就發生了西巴布亞裔的學生因不尊重印尼國旗的事件，進而擴大成族群暴動的情形，再度煽起分離主義的情緒 (CNA, 2019)。

⁵ 其他四個毀滅性計畫包括：巴西亞馬遜森林開發計畫 (Polonoroeste Project)、中國三峽大壩計畫、印度納瑪達水壩計畫 (Narmada Dams)、波札納牲畜計畫 (Livestock III Project) (Fearnside, 1997: 1)。

除了西巴布亞之外，舊時的東帝汶（East Timor）也是族群衝突的熱點。東帝汶從 16 世紀到 20 世紀中葉都是葡萄牙的殖民地，人民講主要講葡語、信奉天主教。1974 年葡萄牙去殖民化使東帝汶獨立，但旋即於 1975 年被印尼併吞，當時的印尼政府爲了鞏固對東帝汶的統治，展開一場種族屠殺鬥爭（genocidal campaign），期間估計約三分之一的葡語人口被殺，合計約 20 萬人。此後，移民政策也扮演重要的角色，由於印尼政府重移民而親在地，加劇了族群間的衝突（Kuper, 1981）。在歷經了 20 多年獨立運動之後，東帝汶有幸於 2002 年成爲聯合國所承認的獨立國家。

除了上述兩個熱點外，其他地區也多少都有出現族群衝突的情形。例如在 1996-1997 年西加里曼丹（West Kalimantan）發生了嚴重的族群衝突事件，當時的台灣媒體習慣性地將之看待成排華事件，但是實際上當時的主要受害族群是移民到此地的馬都拉人（Madura），他們是來自人口密集的核心區域之一的馬都拉島。在政府的移民政策下，大量遷徙至西加里曼丹，成爲來自他處的外地人，也因此與當地的原住民族達雅族（Dayak）產生競爭的關係，進而出現嚴重的族群衝突（Konig, 2016）。至於華人，其移民西加里曼丹的歷史已經相當久遠，與當地的達雅族人關係良好，已經被視爲在地人（楊聰榮，2007：50）。

內部移民的社會衝擊，除了製造族群衝突與文化滅絕之外（n.a., n.d.），也有迫害人權的情形（Brundige, et al., 2004）。尤其針對 1965 年政變後的整肅，受害者從政府官員到平民百姓都有。有幸逃過殺害的政治犯被放逐到蘇門答臘、加里曼丹、蘇拉維西等地，而來自爪哇島的政治犯則放逐到狩獵島（Buru），並住在所謂的懲罰聚落（penal settlements）裡。印尼政府將放逐稱之爲釋放（release），然而實際上應該稱爲勞改，因爲他們被強制勞動、又缺乏糧食與醫療照護，導致他們死亡率奇高。除了政治犯外，移民政策裡也出現一種非自願放逐（involuntary deportation）的人，對象主要是大都會貧民窟裡的人，包含失業人口、乞丐、小偷等（Fearnside, 1997: 14-15）。整體而言，印尼的內部移民政策可說問題重重。

伍、結語與省思

從印尼獨立建國以來，其族群政策的大方向就是「異中求同」，只不過在「異」與「同」的天秤裡，該如何拿捏分寸取得平衡，成為各時期不同政權的重要挑戰；而總的來說印尼的族群政策還是比較偏向「同」的一端，包含民族打造、語言政策、內部移民政策等面向都可以看到。

印尼偏「同」的族群政策可以從歷史的發展來檢視。印尼的基本條件是：人口眾多（世界排名第四），幅員遼闊且分散，有數百種的語言族群，過去被大海與高山所阻隔，而使得印尼的各族群在歷史上顯得封閉，但也維繫了其豐富多元的樣貌。然而，印尼也位於世界文明的十字路口（借用Huntington（1996）的用語），其先後受到印度文明、阿拉伯文明、中華文明、與西方文明的衝擊，這些外來的文明雖然對在地文化造成影響，但也某程度型塑出當代印尼的樣貌。

首先，印度文明帶來了印度教與佛教，由於這兩個來自印度的宗教的競爭與衝突，使得當代印尼國家格言「異中求同」得以誕生，並成為凝聚印尼團結的政治迷思。再者，伊斯蘭文明的傳入，使得歷史上封閉的南洋諸島可以獲得更多與外界接觸的機會，並且藉由共同的宗教信仰，讓印尼民族的共同體有了實質的基礎，而不僅是政治的發明或憑空的想像。只不過，伊斯蘭教雖然有凝聚印尼民族主義的作用，也有其反作用力，畢竟印尼還是有超過一成的非伊斯蘭教徒；若過於強調伊斯蘭教的地位，難免會引起其他宗教族群的疑慮，而影響印尼的和諧與團結。這也是何以印尼政治菁英（包含蘇卡諾、蘇哈托等）要特別強調印尼是一個宗教國家而非伊斯蘭國家的原因，甚至蘇哈托時期還特別把宗教（尤其是伊斯蘭教）打入文化領域，以避免出現宗教干政的情形。

西方文明也是型塑當代印尼雛形的重要推手，因為它藉由殖民統治，大致捏塑出當代印尼的領土範圍，並且讓印尼在獨立時可以直接取而代之。西方的殖民統治另一個作用就是引入了基督教信仰，目前佔了印尼將近一成的人口，其影響力不可小覷，也成為左右印尼族群政策的關鍵少數。在獨立建國之初，伊斯蘭教徒在驅逐基督徒荷蘭殖民者上居功厥偉，使其

一度夢想要把印尼打造成一個實施伊斯蘭教法的國家；然而因為基督徒揚言出走進行反對，才型塑出印尼是一個宗教國家而非伊斯蘭國家的樣貌，而基督教也成為國家所承認的四大宗教之一。

至於中華文明帶給在地人的主要是發大財與不忠誠的印象。印尼與馬來西亞相似，經濟大權主要掌握在華人手上，成為在地人覬覦的對象。馬來西亞實施本地人優先政策來反制華人。而印尼的華人因為比例小，政府基本上就是忽略他（不理他），並實施文化控制；尤其 1965 年共產黨政變之後的反共政策，華人被視為中共的同路人而遭受打壓。

就印尼的實質族群政策而言，本文探討了民族打造、語言政策，以及內部移民政策等三大領域。民族打造基本上就是在實踐印尼的國家格言「異中求同」，而其具體政策指導綱領為「建國五原則」（也就是潘查西拉），包含：宗教國家、人道主義、國家統一、諮詢民主、社會正義等。這五原則裡與民族打造直接相關的為「宗教國家」與「國家統一」兩者，「宗教國家」揭示了印尼的宗教政策以及反共立場，而「國家統一」則是「異中求同」的具體表現。

為了實踐潘查西拉裡「國家統一」的目標，印尼政府在語言政策和內部移民政策著力很深。在語言政策上，藉由推行「國語」而讓印尼各族群都能以印尼語溝通，對於促進印尼國家認同的發展有其正面作用。至於內部移民政策的爭議則比較大，一方面印尼政府是為了紓緩爪哇島等核心地區的人口壓力，另一方面則是藉以移民實邊，並同化邊陲外島的族群。研究指出，內部移民政策對於族群融合確實有其成效，也有助於印尼國家認同的形成與鞏固（Bazzi, et al. 2017, 2018），但卻也出現族群競爭衝突，戕害人權，以及文化滅絕的情形。

從「異中求同」的角度來看，印尼的國語政策對於凝聚國家認同成效頗大，而內部移民政策雖然問題重重，但也算是有一點小成效。然而，若從「同中存異」的觀點來看，在語言政策上印尼以文化豐富性為理由，從建國之初即在憲法保障地方語言的使用與發展，雖然在權重上難以與國語的推展抗衡，但是印尼至少在法律上以及政策態度上，對於地方語言仍是持支持與肯定的態度。至於內部移民政策而言，雖然印尼政府有其紓緩人

口的現實考量，但也存有滅絕地方文化、打擊地方分離勢力的考量。整體來看，大批外來人口的移入對於在地人的生活與文化而言，至少在一代人之間只能以悲慘來形容，從近來印尼西巴布亞裔學生所引爆的族群衝突來看，其副作用不僅侷限於一代人，而是跨世代的。

從印尼看台灣，尤其針對近來台灣政治局勢的發展，本文有幾個想法。首先，姑且不論國家打造（state building）的問題，台灣「民族打造」的工程不但付諸闕如，目前幾乎看不到任何一個可以與「潘查西拉」相提並論的藍圖。中華民族有「炎黃子孫」的政治迷思，印尼有「潘查西拉」，台灣能提出什麼論述呢？其次，台灣的語言政策與政策執行還是相當混沌不明，雖然台灣於2018年底通過的『國家語言發展法』，但看起來還是相當不足。首先，所謂的「國家語言」根據條文第3條：「本法所稱國家語言，指臺灣各固有族群使用之自然語言及臺灣手語。」這邊的「國家語言」和印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓等國的「國語」（national language）差異頗大，也和台灣社會的理解有段差距。台灣的「國家語言」看來無法簡稱為「國語」，因為根據目前各級學校教材，「國語」指的是以北京話為基礎的華語，至於台語、客語、各族原住民語等，過去被稱作「方言」，現在則被尊稱為「國家語言」。

從學理來看，國語的規劃應該具備團結功能、區別功能、尊嚴功能、（國際）參與功能，顯然目前台灣的『國家語言發展法』裡的『國家語言』並不是「國語」，而是比較像是印尼法律所保障的「地方語言」而已。政府試圖在名稱上給予更崇高的象徵地位值得肯定，但吾人以為政府應該要再做兩件事：其一，釐清「國家語言」、「國語」、「官方語言」的意義與地位，必要時可立個法律來解決，若有機會訂定「國語」，可參考印尼當初選擇國語時的考量，更要考量到國語的團結功能、區別功能、尊嚴功能、（國際）參與功能等。目前的狀態是，法律上有「國家語言」，而所有的「國語」相關的法律（如『國語推行辦法』）都已經廢除；然而，至少在教育上還是存有「國語」，是必修與必考的科目，但其法律地位卻是不明確的。其二，政策執行要給力，近來才發生某大學教授指責台語如吸二手菸（無作者，2019），而文化部主管的『國家語言發展法』完全沒有罰則，完全使不上力。

另外，也有知名政治人物主張「母語請你回家學」，顯然與『國家語言發展法』的精神不一致。

最後，印尼的內部移民政策也頗值得台灣人了解。印尼的內部移民政策有舒緩人口壓力、移民實邊、掌控邊疆、打壓分離主義、發配邊疆、文化同化等考量，這不僅讓人聯想起歷史上與當代中國對邊疆民族的各種政策，像是近來中國對新疆維吾爾族的掌控、香港回歸中國後的紛擾情形，看起來都與印尼的內部移民政策頗有異曲同工之妙。近來卻有台灣知名政治人物強調發大財，要貨出得去、人進得來，把台灣與中國綁在一起的味道濃厚。從印尼的內部移民政策的後果與中國對台灣的野心來看，「人進得來」這句話應該要非常謹慎看待。

參考文獻

- 無作者，2019。〈台大教授指台語是二手菸，民團批文化霸凌籲監院調查〉《民報》8月15日 (<https://www.peoplenews.tw/news/81e36a77-0ac1-4866-a2b1-fe5baf2c9c2e>) (2019/9/5)。
- 陳俐甫，2005。〈印尼亞齊民族主義運動之研究：兼論台灣因素〉《國際文化研究》1卷1期，頁144-87。
- 陳俐甫，2010。〈東南亞國際情勢不穩定的民族因素析探〉《國際文化研究》6卷1期，頁107-78。
- 楊聰榮，2007。《新秩序下的混亂：從印尼暴動看華人的政治社會關係》。台北：台灣國際研究學會。
- 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33-78。
- 謝國斌，2016。〈菲律賓的族群圖像與政策〉《台灣國際研究季刊》12卷4期，頁55-76。
- 謝國斌，2018。〈馬來西亞的政策〉《台灣國際研究季刊》12卷4期，頁71-91。
- 謝國斌，2019。〈南非的制憲運動〉《台灣國際研究季刊》15卷3期，頁37-56。
- Acciaioli, Greg. 1985. "Culture as Art: From Practice to Spectacle in Indonesia." *Canberra Anthropology*, Vol. 8, Nos. 1-2, pp. 148-72 (https://www.researchgate.net/publication/273750857_Culture_as_Art_From_Practice_to_Spectacle_in_Indonesia) (2019/8/21)
- Anderson, Benedict. 2016. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso Books.
- Asmah binti Haji Omar. 1985. "Patterns of Language Communication in Malaysia." *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol. 13, No.1, pp. 19-28.
- Bazzi, Samuel, Arya Gaduh, Alexander Rothenberg, and Maisy Wong. 2017. "Unity in Diversity? Ethnicity, Migration, and Nation Building in Indonesia." (https://www.bu.edu/econ/files/2017/04/Bazzi_Unity_in_Diversity.pdf) (2019/9/5)
- Bazzi, Samuel, Arya Gaduh, Alexander Rothenberg, and Maisy Wong. 2018. "Unity in Diversity? How Intergroup Contact Can Foster Nation Building." (https://www.bu.edu/gdp/files/2018/02/NationBuild_Manuscript.pdf) (2019/9/5)
- Bertrand, Jacques. 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boland, Bernard J. 1971. *The Struggle of Islam in Modern Indonesia*. The Hague:

- Martinus Nijhoff.
- Brundige, Elizabeth, Winter King, Priyeha Vahal, Stephen Vladeck, and Xiang Yuan. 2004. "Indonesian Human Rights Abuses in West Papua: Application of the Law of Genocide to the History of Indonesian Control." (https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Intellectual_Life/West_Papua_final_report.pdf) (2019/9/5)
- Colchester, Marcus. 1986. "The Struggle for Land: Tribal Peoples in the Face of Transmigration." *The Ecologist*, Vol. 16, Nos. 2-3, pp. 99-110.
- CIA. 2019. "Indonesia." *World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>) (2019/8/19)
- Chambert-Loir, Henri. 2015. "Confucius Crosses the South Seas." *Indonesia*, No. 99, pp. 67-107.
- CNA. 2019. "Indonesian Police Ban Violent Protests, Separatism in Papua." *Channel NewsAsia*, September 2 (<https://www.channelnewsasia.com/news/asia/indonesia-papua-violent-protest-separatism-ban-police-11864372>) (2019/9/5)
- Dardjowidjojo, Soenjono. 1998. "Strategies for a Successful National Language Policy: The Indonesian Case." *International Journal of the Sociology of Language*, Vol. 130, No. 1, pp. 35-48.
- Errington, J. Joseph. 1998. "On the Ideology of Indonesian Language Development: the State of a Language of State." *Pragmatics*, Vol. 2, No. 3, pp. 417-26.
- Fearnside, Philip M. 1997. "Transmigration in Indonesia: Lessons from Its Environmental and Social Impacts." *Environmental Management*, Vol. 21, No. 4, pp. 553-70 (https://www.researchgate.net/publication/225540788_Transmigration_in_Indonesia_Lessons_from_Its_Environmental_and_Social_Impacts) (2019/8/2)
- Garvin, Paul L. 1974. "Some Comments on Language Planning," in Joshua A. Fishman, ed. *Advances in Language Planning*, pp. 69-78. The Hague: Mouton.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Hobsbawm, Eric. 1983. "Introduction: The Invention of Tradition," in Eric Hobsbawm, and Terence Ranger, eds. *The Invention of Tradition*, pp. 1-14. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ipnugraha. 2013. "Pioneering of Schools with International Standard to respond the Globalization." *Journal of Education and Learning*, Vol. 7, No. 3, pp. 153-58 (<https://media.neliti.com/media/publications/73101-EN-pioneering-of-schools-with-international.pdf>) (2019/9/4)

- Kipp, Rita Smith. 1996. *Dissociated Identities: Ethnicity, Religion, and Class in an Indonesian Society*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kloss, Heinz. 1968. "Notes Concerning a Nation-Language Typology," in Joshua A. Fishman, Charles A. Ferguson, and Jyotirindra Das Gupta, eds. *Language Problems of Developing Nations*, pp. 69-85. New York: Wiley.
- Knörr, Jacqueline. 2012. "Unity in Diversity? On the Relation of Ethnic and National Identity in Indonesia." (https://www.academia.edu/30978826/Unity_in_Diversity_On_the_relation_of_ethnic_and_national_identity_in_Indonesia) (2019/9/2)
- Konig, Anika. 2016. "Identity Constructions and Dayak Ethnic Strife in West Kalimantan, Indonesia." *Asia Pacific Journal of Anthropology*, Vol. 17, No. 2, pp. 121-37.
- Kuper, Leo. 1981. *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century*. New Haven: Yale University Press.
- Laffan, Michael F. 2003. *Islamic Nationhood and Colonial Indonesia: The Umma below the Winds*. London: Routledge Curzon.
- Lauder, Allan. 2008. "The Status and Function of English in Indonesia: A Review of Key Factors." *Makara, Sosial Humaniora*, Vol. 12, No. 1, pp. 9-20 (<http://hubsasia.ui.ac.id/old/index.php/hubsasia/article/view/128/82>) (2019/9/4)
- Lerner, Hanna. 2010. "Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: the Incrementalist Approach." *Nations and Nationalism*, Vol. 16, No. 1, pp. 68-88.
- Lowenberg, Peter H. 1990. "Language and Identity in the Asian State: The Case of Indonesia." *Georgetown Journal of Language and Linguistics*, Vol. 1, No.1, pp. 109-20.
- MacLeod, Jason. 2011. "The Struggle for Self-Determination in West Papua (1969-present)." (<https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2016/02/West-Papua-1.pdf>) (2019/9/5)
- Meuleman, Johan. 2006. "Between Unity and Diversity: the Construction of the Indonesian Nation." *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 5, No.1, pp. 45-69.
- Moeliono, Anton M. 1993. "The First Effort to Promote and Develop Indonesian," in Joshua A. Fishman, ed. *The Earliest Stage of Planning: The "First Congress" Phenomenon*, pp. 129-42. Berlin: Mouton de Gruyter.
- Musgrave, Simon. 2014. "Language Shift and Language Maintenance in Indonesia," in Peter Sercombe and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education and*

- Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 87-105. London: Palgrave Macmillan.
- n.a. n.d. "Transmigration." (<https://www.cs.utexas.edu/users/cline/papua/transmigration.htm>) (2019/9/5)
- Nababan, P. W. J. 1991. "Language in Education: The Case of Indonesia." *International Review of Education*, Vol. 37, No. 1, pp. 115-31 (https://www.academia.edu/31887582/Language_In_Education_The_Case_Of_Indonesia_P._W._J._Nababan_?auto=download) (2019/9/4)
- Nordholt, Henk Schulte, and Gerry Van Klinken. 2007. *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Paauw, Scott. 2009. "One Land, One Nation, One Language: An Analysis of Indonesia's National Language Policy," in H. Lehnert- LeHouillier, and A. B. Fine, eds, *University of Rochester Working Papers in the Language Sciences*, Vol. 5, No.1, pp. 1-16 (<http://www.sas.rochester.edu/cls/assets/pdf/working/Paauw.pdf>) (2019/8/14)
- Rahmi Zakaria. 2015. "The Development of Language Policy in Indonesia." *Englishia*, Vol. 3, No. 1, pp. 9-21.
- Ricklefs, Merle C. 1981. *A History of Modern Indonesia since C. 1200*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sakai, Minako. 2002. *Beyond Jarkarta: Regional Autonomy and Local Societies in Indonesia*. Adelaide: Crawford House.
- Schiller, Anne and Bambang Garang. 2002. "Religion and Interethnic Violence in Indonesia." *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 32, No. 2, pp. 244-55.
- Titis Setyabudi. 2017. "Language Policy in Indonesia." *ISETH 2017 Proceeding Book: The 3rd International Conference on Science, Technology, and Humanity*, pp. 157-68 (<https://pdfs.semanticscholar.org/cb90/c09bf4e2769913d1341b41a9049036f4be8c.pdf>) (2019/7/31)
- Watts, Jonathan. 2019. "Indonesia Announces Site of Capital City to Replace Sinking Jarkrta." *Guardian*, August 26 (<https://www.theguardian.com/world/2019/aug/26/indonesia-new-capital-city-borneo-forests-jakarta>) (2019/9/5)
- Wikimedia Commons. 2019. "National Emblem of Indonesia Garuda Pancasila." (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:National_emblem_of_Indonesia_Garuda_Pancasila.svg) (2019/9/5)
- Wikisource. 2002. "Constitution of the Republic of Indonesia." (https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Indonesia) (2019/9/2)

Wright, Sue. 2004. *Language Policy and Language Planning: From Nationalism to Globalisation*. New York: Palgrave Macmillan.

Yang, Heriyanto. 2005. "The History and Legal Position of Confucianism in Post-independence Indonesia." *Marburg Journal of Religion*, Vol. 10, No. 1, pp. 1-8 (<http://asc.mcu.ac.th/database/wp-content/uploads/2018/09/yang2005.pdf>) (2020/01/15)

Ethnic Policy of Indonesia

Kuo-Pin Hsieh

*Adjunct Professor, Center for General Education
Da-Yeh University, Changhua, TAIWAN*

Abstract

Indonesia is a country with a vast and scattered territory. It has tens of thousands of islands and its people speak more than 700 languages. As a culturally diverse country, “unity in diversity” has become Indonesia’s national motto as well as nation-building policy since its independence in 1945. It has also been an important task for Indonesian political elites. In summary, the biggest challenge in Indonesia’s ethnic policy lies in the issues of “diversity” and “unity.” “Diversity” is an objective existence, while “unity” is its policy goal. Starting from the concept of “diversity” and “unity,” this article explores three significant related issues, including: nation-building, language policy, and transmigration policy. Based on a historical sociological approach, this article pays particular attention on examining how Indonesian government pursues the goal of unity through a national language policy and transmigration policy. This article also discusses the problems that Indonesia has faced in policy implementation. A summarized conclusion and brief reflection are presented in the last section.

Keywords: Indonesia, ethnic policy, nation-building, language policy, transmigration

