

印度的官方語言地位規劃 ——第八附則與語言承認

張學謙

台東大學華語文學系副教授

摘要

本文嘗試評估印度的官方語言地位規劃。多語言現象可說是印度最爲顯著的特色。由於族群多元，印度的語言議題向來是高度敏感的議題，常常引起衝突、甚至暴動。語言承認是國家不可避免面對的問題，因爲政府行事、公共服務一定要以語言進行。語言同時具有向心力和離心力。印度的語言承認經驗顯示多元承認是看似導致分離，卻是營造向心力、促進語言和平的良方；語言同化主義雖然能營造統一的假象，卻潛藏著分離的力量，常常導致衝突或暴動。本文首先介紹印度憲法的相關語言法規，然後討論第八附則的意義和選擇標準，批判第八附則背後的意識形態並提出相關的改進建議；最後提出印度語言承認經驗對台灣語言地位規劃的啓示。

關鍵詞：語言地位規劃、印度、第八附則、多官方語言主義、語言同化

壹、前言

印度是一個族群、文化、語言和宗教多元的民主國家。其中，又以多語言現象（multilingualism）最受矚目，可說是印度最為顯著的特色。1961年的普查顯示印度有 1,652 種母語以及為數更多的方言，這些母語經過分類整理後，大概有 300 至 400 種語言（Mohanty, 2006）。印度語言分屬四大語系：印歐語系、達羅毗荼語系、漢藏語系和南亞語系，使用超過四十種以上的文字，在廣播和成人讀寫教育方面共使用 104 種語言，共有 87 種語言用於印刷出版。Pattanayak（1988）曾把印度的各族群語言形容為「蓮花上的花瓣」，印度多語言現象形成一座美麗又多彩多姿的語言花園，也有人從語言多樣是問題的角度，負面的把印度的多語言現象形容為「語言瘋人院」（Aggarwal, 1995）。對語言多樣性的看法，會影響語言政策的規劃。就語言地位規劃而言，要是規劃單位認為語言多樣性是社會整合的阻礙，就會採取語言同化主義，獨尊一種語言，忽略或壓制語言多樣性；反之，要是認為語言多樣性是值得保存的國家資產或人民不可剝奪的權利，就會採語言多元論，賦予多種語言官方語言的地位，積極的保障人民的語言權利（Ruiz, 1984）。

國家的語言和族群複雜度和語言政策的制定也有一定的關係（Fishman, 1971; Spolsky, 2004）。Fishman（1971）根據大傳統（Great Traditions）的多寡或國家的意識形態區分三種國家可能採用的語言決策類型¹：(1)A 決策類型缺乏公認的大傳統，獨立後，常延續前殖民政府的語言為官方語言；(2)B 決策類型選擇一個具有大傳統的本土語言作為官方語言，如 Tanzania 以 Swahili 語為官方語言；(3)C 決策類型的地區有眾多相互競爭的大傳統存在，通常妥協出多元的模式，印度就是一個最為明顯的例子。

¹ 大傳統指的是「長久存在的文學傳統，被當地人視為偉大，並把它當做是文化傳統的一部分」（Eastman, 1983: 13）。

語言承認 (language recognition) 是國家不可避免面對的問題，因為政府行事、公共服務一定要以語言進行。國家通常無法對語言承認或語言選擇的議題保持沉默 (Patten, 2001)。由於族群多元，印度的語言議題向來是高度敏感的議題，常常引起衝突、甚至暴動。由於印度的語言眾多，如何妥當的安排各語言的地位，避免衝突發生，並不容易，Khubchandani (1995: 37) 就指出困難所在，他說：

由於國家介入語言地位的決定，造成最近興起一股語言運動風潮，透過語言運動這些不同的利益團體藉此捍衛他們的文化傳統，如何引導這些力量向正面的方向走，促進多語言社會的祥和，而非製造出負面的、疏離、分離、不合、宰制、歧視、剝削、猜疑。

Mallikarjun (1995) 也指出為了避免圖利某些語言，造成其他語言的不利，規劃語言政策的時候，必須好好的重新審視語言承認這個概念。

印度如何在政策上處理語言承認的議題是本文探討的重點。世界上單語言的國家並不多見，絕大多數的國家都是多語言社會，如何選定官方語言或國家語言就成為許多國家必須面對的語言選用問題。語言規劃的文獻將語言選用的議題歸為語言地位規劃，而語言地位規劃就是對語言的用途或功能作分配 (Cobarrubias, 1983)。本文嘗試探討以下和印度語言承認相關的問題：印度憲法如何安排不同語言的地位和功能？根據什麼標準建立語言承認的名單？被承認和不被承認對族群語言有什麼影響？為什麼一個語言要追求語言承認，政府政策背後的意識形態為何？官方語言地位規劃要如何達到社會整合、族群和諧的目標？印度的語言地位規劃經驗對台灣有什麼啓示？台灣有沒有必要以及如何推動語言承認運動？

本文的結構如下：前言之後，第二節介紹印度憲法的相關語言法規；第三節討論第八附則的意義和官方語言選擇標準，批判第八附則背後的意識形態並提出相關的改進建議；第四節探討印度語言地位規劃對台灣語言規劃的啓示；第五節為本文的結論與建議。

貳、印度憲法的語言法規

Faingold (2004) 分析 187 個國家的憲法，得出「放手不管」(hands-off) 和「插手管理」(hands-on) 這兩種官方態度。印度的憲法對於語言極為關注，很明顯的屬於「插手管理」的類型，印度憲法有四個章節（第 343 到第 351 條）列舉官方語言在聯邦（Union）、邦（State）和法院體系的相關規定。憲法或法律條約是了解國家語言政策的重要線索，以下嘗試從印度的憲法規定，了解印度的官方語言政策。

制憲國民大會在 1949 年 12 月 26 日通過印度憲法²。印度憲法第十七部分（Part XVII）有四章（第 343 到第 351 條）分別規定聯邦官方語言、區域官方語言、最高法院、高等法院使用的語言以及特別的規定。

第 343 條規定聯邦的官方語言，以興地語（Hindi）為聯邦之官方語言，並規定興地語使用的標準文字為德梵那卡瑞字（Devanagari）³。另外，還規定英語在官方繼續使用到 1965 年，十五年後需要廢止，由興地語取代。憲法關於興地語和英語的規定都受到挑戰。制憲國民大會打算建立新的印度認同，強烈的反對英語，同時認為印度的多語言現象不符合印度統一（Nayyar, 1995）。雖然興地語是印度最多人說的語言（40%），也是世界第三大語言，可是說興地語的人口不到全國人口的一半，說興地語的人口主要集中在北印、中印幾個邦，將興地語定為聯邦語言，引起南印度各邦的反彈，南部各邦寧願以英語為國家官方語言，主要是擔心接受興地語為國語，將造成說其他語言的人在政府機關就業或行政官考試中處於不利地位（林承節，2005）。

1955 年官方語言委員會關於興地語取代英語的報告公佈後，南印泰米

² 關於印度憲法相關的語言條文的中文譯文，請參考施正鋒（2002），本文的附錄一。

³ Hindi 語的中文翻譯並不一致，有的翻譯為「印度語」、「印地語」、「興地語」、「北印度語」，本文選擇音較為接近的「興地語」，引用他人文獻則依照作者的用法。

爾語系各邦群情激昂，譴責中央強行推廣興地語的做法為「興地語帝國主義」，也暗示此舉是「北方興地語集團壓制南方非興地語集團」的做法（林承節，2005）。泰米爾納杜邦的語言運動聯盟，甚至威脅說如果中央堅持以興地語作為官方語言取代英語，就要聯合南印四邦的泰米爾人，獨立成為德拉維達斯坦國。由於非興地語邦的強烈反對，1963年通過『官方語言法案』（*Official Language Act*）要求持續英語的使用；1967年的修正案則進一步將英語定為副官方語言，確立「兩個官方語言」政策，每一州對廢止英語都有否決權，只要有一個州主張保留英語，就不能廢除英語（Khubchandani, 1995）。簡單的說，興地語擔任國內的共通語（*intranational lingua franca*），而英語則擔任國際的共通語（*international lingua franca*）。

第 344 條為語言委員會和議會委員會的設置規定，規定在憲法施行後五年和十年時，總統命令設置由第八附則所規定的語言團體組成官方語言委員會，對相關的語言議題提出建議，總統可以根據委員會的建議，下令執行。1960 年總統就曾下令將興地語列為聯邦公共服務委員會（UPSC）考試使用的語言之一，後來區域語言也成為考試用語（Krishnamurti, 1995）。

第 345、第 346 和第 347 條為區域語言（*regional languages*）的相關規定。第 345 條賦予邦的立法機關決定邦只用一種或一種以上的語言作為邦的官方語言。第 346 條規定聯邦的官方語言（興地語和英語）為聯邦和邦之間以及邦與邦之間的溝通語言。第 347 條規定要是邦的多數人希望「以其所使用之語言在該州獲得公認時，總統得應其要求，承認該語言為該州之全部或部分使用之語言。」

第 348 和第 349 條規定最高和高等法院等的語言使用。第 348 條第一項規定除國會另以法律規定外，最高法院及高等法院的訴訟或審理程序，國會、州立法機關之法案或修正案，總統或州長所公布的命令，法律發佈之一切命令、規則、規程及細則都使用英語。邦可以使用印度語或該州其他行政語言，為該州高等法院之各項程序所使用的語言，不過以英語本為

準，另外，也需要提供興地語的版本。第 349 條規定憲法施行後十五年間，非經總統事前許可，不得於國會之兩議院提出修改第 348 條的法案，而總統非依語言委員會的建議加以考量後，不得許可法案之提出或修正案之提議。

第 350 條和第 351 條是特別的指示。第 350 條規定人民得以聯邦或邦內之任一種語言對聯邦或邦之官吏或機關提出陳情。第 350 條之一規定各州及州內各地方機關，努力為少數語言族群之兒童提供以母語受教之初級教育。第 350 條之二則規定總統得為少數語言族群設置特別官員。特別官員負責監督少數語言族群保護措施的落實情形，並向總統提出監督報告⁴。

第 351 條是關於興地語發展的規定，憲法將興地語設想為「揉合的 (syncretic)」國語，有如印度的共通語 (Khubchandani, 1995)，第 351 條的條文如下 (施正鋒, 2002: 392):

聯邦之任務，應在促進印度語之普及，使之發展為表現印度文化各種要素之工具，並在不損害其優點、形式、樣態及表現之下，和希都斯坦尼語 (Hindustani) 及其他第八附則所規定之其他印度語同化，並於必要或希望時，先由梵語 (Sanskrit)、次由其他語言，擷取語彙以豐富其內容。

第 351 條和其他語言條文不同的地方在於其他語言條文主要是規定語言使用的功能、範圍和地位，也就是語言地位規劃 (status planning)，而第 351 條則涉及語言本身的規劃 (corpus planning)，同時指明第八附則語言為興地語發展的參考。1950 年的憲法第八附則 (Eighth Schedule, ES) 列舉十四種語言⁵。圖 1 為印度的紙鈔，使用十四種附則語言書寫，加上英語。

⁴ Krishnamurti (1995) 認為第 350 條由於邦內缺乏翻譯設備，並沒有落實，第 350 之一關於少數民族母語教育也因為邦政府不積極和學習者興趣缺缺，沒什麼進展。

⁵ 第八附則所列舉的語言又稱為「scheduled languages」，有人翻譯成「規定語言」、或「預定語言」，本文翻譯為「附則語言」，其意義請參考第參節第一部份的討論。

表 1：附則語言和英語的人口數、比率及擔任官方語言的區域

附 則 語 言	人口總數	人口比率	擔任邦官方語言的邦
Hindi 興地語	329,505,517	38.93	安達曼和尼科巴群島、比哈爾邦、昌迪加爾、恰蒂斯加爾邦、德里、哈里亞納邦、喜馬偕爾邦、恰爾康得邦、中央邦、拉賈斯坦邦、北方邦和烏塔蘭契爾邦官方語言
Bengali 孟加拉語	69,595,738	8.22	特裡普拉邦與西孟加拉邦官方語言
Telugu 泰盧固語	66,017,615	7.80	安得拉邦官方語言
Marathi 馬拉地語	62,481,681	7.38	馬哈拉施特拉邦官方語言
Tamil 泰米爾語	53,006,368	6.26	泰米爾納德邦和本地治里官方語言
Urdu 烏爾都語	43,406,932	5.13	查謨—克什米爾邦官方語言
Gujarati 古吉拉特語	40,673,814	4.81	達德拉—納加爾哈維利，達曼—第烏和古吉拉特邦官方語言
Kannada 卡納達語	32,377,176	3.87	卡納塔克邦官方語言
Malayalam 馬拉雅拉姆語	30,377,176	3.59	喀拉拉邦和拉克沙群島官方語言
Oriya 奧利亞語	28,061,313	3.32	奧里薩邦官方語言
Punjabi 旁遮普語	23,378,744	2.76	旁遮普邦地區官方語言
Assamese 阿薩姆語	13,079,696	1.55	阿薩姆邦官方語言
Sindhi 信德語	2,122,848	0.25	
Nepali 尼泊爾語	2,076,645	0.25	錫金官方語言
Konkani 孔卡尼語	1,760,607	0.21	果阿官方語言
Manipuri 曼尼普爾語	1,270,216	0.15	曼尼普爾邦官方語言
Kashmiri 克什米爾語 ⁶	56,693	0.37	
Sanskrit 梵語	49,736	0.01	
Maithili 邁蒂利語	7,766,597	0.92	比哈爾邦官方語言
Bodo 博多語	1,221,881	0.14	阿薩姆邦官方語言
Dogri 多格拉語	89,681	0.01	查謨—克什米爾邦官方語言
Santali 桑塔利語	5,216,325	0.62	
English	178,598	0.02	
Total	817,268,379	96.57	

資料來源：引自 Mohanty (2006: 267) (根據 1991 年的普查資料)；最右欄的資料引自維基百科：印度國家語言列表。

⁶ 1991 年的普查沒有包括 Jammu 邦和 Kashmir 邦，Kashmiri 語的資料是根據之前的普查。1991 年的普查資料缺乏。引自維基百科：印度國家語言列表。

原本第八附則只列舉了十四種語言，當中 Hindi 為國家官方語言（National Official Language）。之後經過三次的修改，1967 年憲法修正案加上 Sindhi 語，變成十五個語言。1992 年又加入 Konkani 語、Nepali 語和 Manipuri 語，2003 年印度憲法第一百次修正案又加入三個新成員，所以憲法上總共列舉承認二十二種官方語言，英語則被視為副官方語言。表 1 列出附則語言及其擔任邦官方語言的區域。第八附則語言以及英語的人口數和佔印度人口的比率如表 1。從表 1 可以看出這幾種官方語言約佔總人口數的 97%。



圖 1：印度紙鈔以十五種語言書寫⁷

參、第八附則與印度官方語言政策

第八附則由於缺乏明確的納入標準，引起許多爭議。本節嘗試說明附則語言的性質和追求納入附則語言的原因和標準，並嘗試對第八附則的語言承認提出批評和建議。

⁷ 本圖取自荊萱編寫於《環球時報》（2005/03/24）的文章。

一、附則語言的多種面貌

附則語言在不同的情境脈絡，有不同的解讀，造成附則語言有多種面貌。就人口而言，附則語言可以說是國家的多數語言，根據 1981 年人口普查的資料，附則語言佔印度人口的百分之九十以上。另外，印度政府爲了平息非興地語人士對興地語的疑慮，也曾以附則語言爲國家語言來安撫民心。第八附則語言原本宣稱的用意是要作爲行政溝通以及科學和科技發展的語言 (Mallikarjun, 1995)。憲法制定後，第 351 條規定附則語言爲興地語發展的取材資源，第 344 條規定官方語言委員會需有附則語言會員代表。推行政策時，許多壓力團體和官僚體系，又賦予附則語言新的意義，把附則語言視爲必須特別對待的語言名單 (Khubchandani, 1995)。

在實際運用上，附則語言還曾充當「語言邦劃分」(linguistic reorganisation of states) 的根據，除了少數例外，附則語言也充當邦的官方語言。表 1 最右欄列舉附則語言及其擔任官方語言的區域。1920 年國大黨就把按照語言劃分行政區域的原則寫進綱領，不過獨立後，國大黨卻以語言邦的設立有導致印度社會分裂的疑慮，反對設立語言邦，結果引起各民族的強烈反對。經過不斷的組織罷工、罷課、游行示威和抗議，印度政府終於在 1956 年 8 月通過了邦改組法，決定根據語言重新劃分和調整行政區域。根據邦改組法全國按主要語言分佈重新劃分爲 14 個邦和 6 個直轄區，各邦以該邦主要語言作爲官方語言。這 14 個邦是：安德拉邦、阿薩姆邦、比哈爾邦、孟買邦、喀拉拉邦、中央邦、馬德拉斯邦、邊索爾邦、奧里薩邦、旁遮普邦、拉賈斯坦邦、北方邦、西孟加拉邦和查謨—克什米爾邦。6 個直轄區是：德里、喜馬偕爾、曼尼普爾、特里普拉、安達曼—尼克巴島和拉凱迪夫—米利考—阿敏迪夫群島 (林承節, 2005)。根據領土原則劃分語言邦是印度地方民族主義對抗中央集權的一大勝利 (李芳、劉沁秋, 2002)。1956 年語言邦的劃分就根據列舉在第八附則的語言進行劃分，因此 Bangla 語有 Bengal 州、Punjabi 語有 Punjia 州，不過也有少數例外，例如 Kashmiri

語並不是 Kashmiri 州的官方語言，該州因為宗教的因素選擇 Urdu 語作為官方語言，Sindhi 語也不是任何州的官方語言（Gupta & Abbi, 1995）。

二、成為第八附則語言的好處和納入標準

第八附則所列舉的語言並非固定不變。最初第八附則列舉了 14 種語言，後來過三次修改，最後憲法上總共承認 22 種官方語言。目前還有許多語言極力的爭取加入第八附則成為附則語言。到底成為附則語言有什麼好處？憲法又根據什麼標準判定接受或拒絕某語言列入第八附則？這兩個問題憲法都沒有明文規定。因為第八附則缺乏明確的準則和官方語言政策的關係也模糊不清，結果引起許多政治紛爭，成為許多語言政策爭議的核心。

（一）追求附則語言地位的原因

印度憲法並沒有什麼關於附則語言有什麼特權的規定，不過卻不斷的有語言爭取加入第八附則的行列。為什麼人們想要他們的語言加入第八附則的行列？這些問題無法從印度憲法直接找到答案，我們只能從相關的評論意見、語言實踐和常規加以推測。

雖然憲法列舉附則語言的用意之一是使之成為發展興地語的手段，不過，各族群人士追求的卻是實踐族群語言忠誠感，發展自己的語言而非興地語，Mallikarjun（1995: 67）就指出：「沒有一個語言加入附則語言是為了要成為豐富興地語的資源，而是追求地位提升之後，得以取得資源發展自己的語言。」充分展現 Fishman（1997）所說的積極正面的族群語言意識（positive ethnolinguistic consciousness），這是印度語言規劃必須考慮的族群認同因素。對於語言忠誠感強烈的民族，如果施以負向語言規劃（negative language planning），必定引起衝突⁸。下我們將印度學者對於成為附則語言的好處，歸納列舉如下（Gupta & Abbi, 1995; Jha, 1995）：

⁸ 負向語言規劃指的是目的在於限制、縮小可以選擇的語言項目的語言規劃，通常犧牲原住民或弱勢族群的語言權利（Kaplan & Baldauf, 1997: 230-32）。

- 得到認同：滿足說該語言的心理需求，保存和捍衛他們的認同；
- 地位的象徵：能成為州的官方語言，成為有地位、有聲望的語言；
- 語文本身的擴充發展，成為現代的印度語言；
- 作為重要的表達媒介，作為興地語發展的養分；
- 根據憲法第 344 條，附則語言在語言委員會有代表；
- 議會議員能在議會以母語發言（第 120 條），不過如果她／他說規定語言，就有同步翻譯的服務；
- 能成為考試語言：UPSC（聯邦公共服務委員會）規定考試的時候，可以選擇附則語言作答；
- 能成為教學用語：初級學校的教學用語，成為三語公式第二階段的語言；
- 經費贊助：中央政府撥款補助發展教育語言；
- 能成為大眾傳播媒體的語言：全印度廣播（All-India Radio）和 Doordarshan 鼓勵藝術家和廣播節目使用附則語言；
- 能成為法庭語言；

從以上列舉成為附則語言的好處，可以看出成為附則語言不但能得到象徵承認（symbolic recognition）同時也能帶來實質利益（material interests）⁹。另一方面，我們也可以從申請加入附則語言的理由，得知成為附則語言的利益。以 Manipuri 語為例，申請加入附則語言的原因，有(1)希望成為附則語言以避免疏離的感覺；(2)成為現代的印度語言，能在主流社會佔有一席之地；(3)提高語言地位；(4)語言地位提升能帶來特權和發展（Mallikarjun, 1995）。Sindhi 語爭取納入附則語言的理由也可以參考（Mallikarjun, 1995）：(1)確定憲法和文化認同的身份；(2)表示印度成員之間的平等性；(3)避免不承認所導致的歧視；(4)維繫 Sindhi 語語言和文化。簡單的說，從認同政治的角度，追求附則語言地位主要追求的是象徵承認

⁹ Schmidt (2000: 52) 從認同政治的理論出發，認為語言衝突、語言抗爭追求「象徵承認」和「實質利益」這兩種善（goods）。

和實質利益。

(二) 成爲第八附則語言的標準

如果附則語言的地位是值得追求的目標，那麼成爲附則語言需要符合哪些標準？憲法同樣沒有相關的規定，事實上，許多學者都指出第八附則缺乏明確的標準，因而引起不斷的紛爭 (Dua, 1995; Gupta & Abbi, 1995; Mahapatra, 1995; Annamalai, 2001)。

附則語言的選定是個重要的語言選擇問題，雖然缺乏明文規定，學者還是從被選中的語言加以推論出幾種可能的選擇標準。歸納相關論述，主要有以下的選擇標準 (Khubchandani, 1995; Dua, 1995; Gupta & Abbi, 1995; Jha, 1995; Mahapatra, 1995)：

- 人口標準：附則語言主要是人口眾多，分布區域廣泛的語言。所有的附則語言佔人口的 96%，非附則語言只佔 4% (Khubchandani, 1995)。如果以人口數分類 (根據 1991 普查報告)，22 個附則語言中有 12 個人數超過 1 千萬，剩下的 10 個附則語言中，人口數超過 5 百萬的只有兩個語言，人口約 2 百萬的有兩個語言，有三個語言人口數只有一百多萬。有些語言符合人口眾多，卻不列爲附則語言，如 Gondi 語、Santali 語、Tutu 等語言。有十四種語言人口數超過五百萬，但沒有被列入附則語言，請參考表 2 所列的語言；另外，爲某區域的優勢語言也不保證成爲附則語言；
- 文字地位：附則語言通常有文字傳統；
- 文學標準：附則語言通常有自己的文學傳統，也就是所謂的「偉大的傳統」，就此而言，Braj 語或 Rajasthani 語應該有資格列入附則語言，不過卻也被排除在外；
- 語言因素：附則語言通常有語言自主性 (linguistic autonomy)，是語言而非方言，不過 Hindi 語和 Urdu 語，Bengali 語和 Assamese 語之間的關係密切，很難說是相互獨立的語言。

除了上述的人口、文字、文學和語言自主標準之外，政治的特許、讓

步 (Sindhi 語, Nepali 語) 或是在新成立的州獲得官方語言的承認 (Konkani 語, Manipuri 語) 也有可能成爲第八附則語言的成員。語言承認是爭取來的, 因此地方的期盼 (regional aspirations) 和地位賦予有很大的關係 (Khubchandani, 1995)。Jha (1995) 認爲納入第八附則的標準是政治權宜 (political expediency) 和隨意武斷 (ad hocism)。

表 2：其他印度流行語言（使用人口超過 500 萬但非附則語言）¹⁰

1.	阿瓦德語	通常被視爲印地語的一個亞種
2.	比爾語	比爾部落
3.	博傑普爾語	比哈爾邦語言, 通常被視爲印地語的一個亞種
4.	Bundeli 語	通常被視爲印地語的一個亞種
5.	恰蒂斯加爾語	恰蒂斯加爾邦語言, 通常被視爲印地語的一個亞種
6.	貢德語	龔德部落
7.	哈里亞納語	哈里亞納邦語言, 通常被視爲印地語的一個亞種
8.	印度斯坦語	印地語和烏爾都語的混合。在印度北方大量使用
9.	Kanauji 語	北方邦語言, 通常被視爲印地語的一個亞種
10.	果達古語 (Kodava Ttakk)	在卡納塔克邦果達古縣使用
11.	Kutchi	古吉拉特邦 Kutch 地方語言
12.	Magahi	比哈爾邦語言, 通常被視爲印地語的一個亞種
13.	馬爾瓦爾語	拉賈斯坦邦語言, 通常被視爲印地語的一個亞種
14.	圖盧語	爲卡納塔克邦和喀拉拉邦的圖盧人使用

三、第八附則的批判及建議

第八附則並不是封閉的語言名單, 不斷有新的語言加入名單。1967 年之後, 於 1992 年憲法修正案又加上三個附則語言 (Konkani 語, Nepali 語和 Manipuri 語), 再一次引發印度社會關於第八附則存廢的討論, 1993 年 8 月 5 日至 6 日在新德里就召開「第八附則的多樣觀點國家研討會」討論第八附則語言的相關議題, 會後還由 Gupta、Abbi 與 Aggarwal (1995)

¹⁰ 引自維基百科：印度國家語言列表。

出版《語言與國家：關於第八附則的各種觀點》¹¹。印度附則語言的議題提供我們探討國家的語言地位規劃所涉及的諸多面向。以下首先討論從第八附則背後意識形態及對弱勢語言的影響；下一部份則討論印度語言承認的相關建議。

（一）第八附則背後的意識形態

第八附則因為只承認印度極少數的語言，卻忽略了大多數的非附則語言，因而被批評是語言同化、語言不平等。許多批評都環繞在因為「不承認」背後所顯現的同化意識形態¹²。

第八附則是以憲法明文規定的顯性政策，政策背後的意識形態屬於隱性政策（Schiffman, 1996）¹³。印度學者 Singh（1995: 45）列舉三種語言規劃的方式：(1)零作為（zero option）透過自然的演化、物競天擇，達成語言同質化；(2)單一論（monistic option）採取積極的行動，促成語言同質化；(3)多元論（pluristic option）：認為語言愈多樣愈好，支持語言多樣化。從少數語言的角度來看，第八附則所顯現的意識形態比較接近強調語言同化的零作為或單一論，將語言多樣性視為國家整合威脅的問題，忽略少數民族對語言平等的渴望。

印度的語言議題必須放在它的歷史和政治脈絡之下，才能獲得適當的了解。我們已經提過語言邦劃分的歷史背景，從國大黨反對語言邦設立的原因可以看出當時印度政府抱持著語言同化的意識形態。早在 1918 年甘地就曾思考語言和國家建構的關係，他認為統一的語言是國家統一的重要紐帶，印度必須確立一種語言作為國語。印度獨立後，印度政府也曾明確

¹¹ 本文關於附則語言的討論主要參考這本論文集。

¹² Taylor（1994）指出誤認（misrecognition）以及不承認（nonrecognition）是象徵承認的「惡」，這兩者「都可能造成傷害，成為壓迫的一種形式，將人貶低為虛假、扭曲、變形的存在樣式」。

¹³ 隱性語言政策指的是包括語言態度、立場、觀念等關於語言的意識形態。Schiffman（1996）把關於語言的意識形態稱為「語言文化」；顯性語言政策則指政府的法律、法令以及命令等明文規定的政策。

的提出「一個國家、一個民族和一種語言」的政策主張，又自 50 年代起，積極的推行以興地語為國語的「國語運動」（李芳、劉沁秋，2002）。印度獨立後，尼赫魯更由於懼怕引起印度分裂，遲遲不肯同意語言邦的建立。制憲國民大會也打算透過語言統一，建立新的印度認同，他們認為印度的多語言現象不符合印度統一的目標。由於只承認興地語，引起其他非興地語地區人民的不滿，在南印度各地紛紛舉行游行、示威，譴責國語運動為「興地語帝國主義」，南亞各邦甚至要挾脫離中央，獨立建國。說來諷刺，意欲透過語言同化達成國家統一的國語運動，到頭來竟引起語言紛爭，助長地方分離主義。印度的語言問題常造成衝突甚至暴動，事實上，印度的語言政策已經成為造成社會動蕩不安的重要因素。Olson 與 Pearson(2001；轉引自 Spolsky, 2004) 研究 27 個語言抗議或語言暴動事件，其中有 22 個發生暴動的原因是當局計劃制定對某些語言有歧視意味的語言政策。這顯示沒有考慮認同面向的語言規劃，以行政效率或國家統一之名，進行的負向語言規劃，很難避免衝突。

由於中央集權的傾向，憲法並沒有適當的反映印度的多語言狀況。雖然印度憲法沒有指明任何單一語言作為國家語言，不過在憲法第 351 條又以興地語為印度組合文化的代表，嘗試以興地語作為國家整合的象徵用意至為明顯。語言邦的設立至少打破中央嘗試以單一國語統一印度的美夢，賦予區域語言官方地位。不過，根據語言人口劃分邦界的做法同樣是語言同質化的做法，人口超過邦人口百分之五十的語言，成為邦的官方語言。對少數語言而言，語言邦還是語言同化，只不過由區域強勢語言取代興地語罷了。語言邦劃定後，每個邦仍存在著大量的語言少數民族，據 1971 年普查，全印度總共約有 18% 的人口其母語不是邦的官方語言（林承節，2005）。附則語言可以說是為了行政方便，藉由列舉一些區域強勢語言，作為官方語言，然後以「大魚吃小魚」的方式，讓其他非附則語言自然消失（Gupta & Abbi, 1995: 4）。語言邦的成立以及附則語言的規定，造成印度社會的雙語特質從非競爭性的轉為競爭和衝突的類型，語言生態發生變

化（Mohan, 1989）。

第八附則不符合語言平等的標準，也不符合印度多語言的社會現象，因而成為語言衝突的引爆點。Pattanayak（1995）批評第八附則只承認區域的強勢語言，卻不承認這些區域的少數語言和弱勢語言，是時代的錯誤，應當廢除。Gupta 與 Abbi（1995）批評第八附則獨厚少數幾個語言，造成不安和衝突，沒有平等、全面的賦予語言地位反而造成分離不安，語言議題的政治化。印度許多語言衝突都是因為不承認族群平等地位所引起的。印度是個多語言的社會，不過第八附則不但無法保持和促進印度的多語現象，反而支持單語現象，由於不承認語言多樣性，第八附則間接的支持國家和區域層次的語言帝國主義（Pattanayak, 1995）。國語運動由於排除國語以外的語言，而造成興地語和其他印度語言之間的對立和敵對關係；附則語言同樣的排除非附則語言，而形成語言之間的衝突和對立（Dua, 1995）。這是負向語言規劃的惡果

附則語言無形中建立起印度的語言位階，將語言分成 A 段班（附則語言）和 B 段班（非附則語言）¹⁴。語言分班制對後段班語言有什麼影響呢？非附則語言被看作是阻礙、缺陷，而不是資源；附則語言則被美化、獎賞，成為有價值的資源，為地位、權勢的象徵。附則語言是享有權力、承認和聲望，其他眾多的非附則語言則被邊緣化。附則語言霸佔了教育、司法、政府行政、商業貿易、大眾媒體等領域；非附則語言則從正式領域消失，隱形不見（Gupta & Abbi, 1995）。語言分班後，非附則語言被污名化，阻礙弱勢語言的發展和生存。Kapoor（1995）就指出憲法給予強勢語言法令地位，成為強化、加劇語言不平等現狀的工具，同時也有有效的抑制語言的自然發展。難怪 Nayyar（1995: 168）會說：「如果要對印度語言宰制有更清楚的了解，就需要探討憲法的第八附則。」 Kapoor（1995: 84）認為附則語言已經成為語言歧視的工具，根據不利的程度的嚴重性（由低到高）可以排列如下：

¹⁴ 此處借用 Skutnabb-Kangas（2000）關於前段班（A-team）後段班（B-team）的觀念。

- 興地語；
- 其他成爲州官方語言的附則語言；
- 其他沒有成爲州官方語言的附則語言；
- 其他非附則語言。

政府的語言政策造成弱勢語言的地位低落，非附則語言在公共領域，如教育、行政、立法、政府機關，缺乏能見度，被迫轉向強勢語言，造成語言流失¹⁵。Aggarwal (1995) 將這些非附則語言不能得到公開承認以及在官方場所使用的情形，稱爲「噤聲無語」(muted)，將一個語言排除在附則語言之外，就是讓這個語言的使用者有口難言。弱勢語言可以有四種選擇 (Pandharipangde 2002:219)：(1)以語言運動對語言政策進行抗爭；(2)脫離主流社會；(3)和主流社會同化；(4)採用多種語言保存策略 (如「一地一語」或「一人一語」)。印度的語言運動此起彼落、語言衝突不斷，都是不承認 (non-recognition) 的結果，Smolicz (1986:96) 說得好：

...透過同化、污名化、使之無法讀寫、排除或種族屠殺，嘗試人爲的壓制少數語言，不僅有損人類尊嚴，在道德上難以令人接受，還會引起分離意識，造成分裂。這些危機就算沒有立即發生，不必要的痛苦折磨、歧視、緊張和糾紛，極可能讓所有的人受害。

Bodo 語在 2003 年成爲附則語言，Bodo 族爭取近 40 年才獲得承認，脫離邊緣化的地位。大多數的少數族群不像 Bodo 族有足夠的經濟和政治支持，只能選擇和主流社會同化，轉用強勢語言，導致母語流失。印度語言的流失相當嚴重，目前，印度一半的部落已經失落母語、轉用其他語言 (Annamalai, 1991)，印度語言流失的情形相當嚴重，如果不採取措施，這個世紀末，預計有 80% 的印度語言將消亡 (Mohanty, 2006)。

¹⁵ Pandharipangde (2002: 217) 認爲造成少數語言功能弱化 (reducing the functional load)，因而導致印度的少數語言轉向強勢語言的因素有以四點：語言政策、現代化、使用者對其語言的態度、語言和認同的分離或說話者社區對認同感知的改變。

(二) 關於印度語言承認的建議

印度的語言、文化和族群都相當的多元，語言議題向來是高度敏感的議題，常常引起衝突、甚至暴動，如何妥當的安排各語言的地位，避免衝突發生，並不容易。以下的分析將顯示壓制語言權利、不承認容易造成語言衝突，而語言承認可以促進語言平等，化解語言衝突，是促進語言和解、獲致語言和平的良方。印度的語言規劃需要從負向語言規劃改為正向語言規劃（positive language planning），也就是說，更多的族群語言民主（ethnolinguistic democracy）（Fishman, 1994）。

印度第八附則的地位規劃，充分的說明「規劃語言就是規劃（語言的）不平等」（Tollefson, 1991）。上一節，我們分析了印度第八附則背後的同化意識形態，舉出因為不承認語言平等，造成語言衝突、語言位階和語言流失的問題。本節，我們將從語言權利（language rights）和語言解放（language emancipation）的觀點出發，分析印度學者關於如何改善語言地位規劃的論述，最後我們建議印度採用語言多元論（linguistic pluralism）「官方多語言主義」（official multilingualism）的語言承認模式。

語言解放和語言權利是追求維繫語言生存和達致語言公平的重要手段。語言解放是透過政治和語言規劃提升受壓迫語言地位的運動；而語言人權則是語言解放的核心，缺乏語言人權意味著開展語言解放的需要（Skutnabb-Kangas & Phillipson, 1994；張學謙，2004）。從語言權利出發，語言承認最基本的任務就是協助弱勢族群爭取語言權利，以糾正語言歧視主義所產生的「語言冤屈」（language wrongs）。語言人權的觀點，有助於重新定位語言規劃的目的，將「規劃語言就是規劃（語言的）不平等」（Tollefson, 1991），轉換為邁向語言平等的規劃。印度語言學者對於印度語言承認的問題，做了許多建議，我們將相關的論述加以歸納分析如下。

第一個改進意見是以多元平等承認而非單一同化，作為凝聚印度社會的黏著劑。針對印度憲法只選擇性的承認少數幾個語言，造成非附則語言的地位低落和不平等的問題，有許多印度學者都提出「承認」作為語言地

位規劃的基本原則。Pattanayak (1995: 50) 詳細的論證承認的重要性：

承認是將多語言社會連接在一起的基本原則。承認別種語言的存在，給予保障他人權利的感覺，一個屬於（多語言）馬賽克一部分的歸屬感。在多語言的環境，單單承認一種語言就否定其他未獲承認的眾多語言發展的機會，就是否定他們的存在。基於族群或文化的保存運動就是不承認的後果。

也就是說，承認語文的多元化，對整合出印度認同有極大的幫助，要是想以同化的理由，拒絕承認反而會反彈和分離運動。Gupta 與 Abbi 談到國家發展和多語言的關係，指出：「對一個語言多元現象是普遍的社會事實，而非口號的國家，只有當沒有任何一個語言遭受到忽視、輕視或邊緣化，才能達成真正的社會經濟、語言和教育的發展」（Gupta & Abbi, 1995: 7）。

第二個常見的建議是回歸印度多語言的社會特質，採用多語言的規劃方法，建構多語言溝通的環境，以解決州內部、州之間和中央和州之間的問題（Gargesh, 1995; Pattanayak, 1995）。在多元語言的社會環境之下，語言文化互相溝通交流比強迫同化，更能獲致和平。Khubchandani (1995: 36) 建議：「作為一個和緩原生認同的方法，語言之間和文化之間的相互溝通能大大的促進對語言文化多樣性的尊重。」國家的整合以及國家安全絕對無法透過強迫性的語言同化政策達成，「真正的國家安全和國家統一只有透過相互尊重、社會正義和多元的世界觀才能獲致」（Aggarwal, 1995: 221）。

以上兩個建議都導向官方多語言主義（official multilingualism）的語言承認模式，而不是語言同化論¹⁶。官方多語言主義主張賦予所有的語言平等的承認，在這裏「承認」是指能以該語言進行公共事務以及能以該語

¹⁶ 參考 Cobarrubias (1983: 63) 所區別的四種語言政策動機：語言同化、語言多元論、本土化、和國際化。語言同化政策要求所有的人民不論其族群背景為何，都必須說主流語言，政策後果通常是弱勢族群語言的死亡。官方多語言主義和語言多元論的精神互通，都主張承認各種語言團體，給予弱勢語言官方地位，並且賦予各族群維繫其母語的權利，如比利時、瑞士、新加坡和芬蘭等國（施正鋒、張學謙，2003）。

言享受公共服務，加拿大、比利時和瑞士是相關的例子（Patten, 2001）。一個語言得到官方承認至少有三種好處：(1)溝通便利；(2)象徵確立（symbolic affirmation）：母語受尊重，能提升自我價值，增進主體性，賦權予能；(3)鞏固認同（identity promotion）：語言為認同的主要核心，公開承認語言提升族群的延續力（Patten, 2001: 695-97）。Pattanayak（1988: 379）對於什麼是印度的國語的回答，很能說明官方多語言主義的精神，他說：「所有印度的語言都是國語，沒有一個語言是非國家的語言。」（All languages of India are national languages. No language is anti-national.）肯亞作家 Ngugi wa Thiong'o 也有類似的建議，他認為政府應當賦予鄉土語言（vernaculars）國家語言的地位，如此能表示各族群團體在政治、社會和文化方面都享有平等的地位，而不是由說不同語言的其他族群所控制（引自 Eastman, 1983: 6）。平等承認所帶來的語言公平可以促進弱勢語言的保存。缺乏官方承認的弱勢語言，常無法永續生存，因為弱勢語言缺乏強勢族群語言所享有的語言權利，無法在公共場合使用，也缺乏制度性的支持，結果造成族群語言活力（ethnolinguistic vitality）不足，弱勢族群常被迫放棄母語，轉向強勢語言（Allard & Landry, 1992）。就此而言，語言的流失或死亡實在是語言不公平的結果。要是無法保障弱勢族群的語言人權，使之得到公平的對待，弱勢語言終將滅亡。

第三個建議是「抑強扶弱」、賦予弱勢語言權力，進行語言解放。從語言生態的觀點，要維持語言的多樣性，放任不管並不是好方法，Garcia（1992）認為有些語言迅速擴張，會危及其他語言的生存；要是採取自由放任的政策只會造成強者恆強，弱者愈弱的馬太效應；她認為語言多樣化的規劃需要：增加花朵；保護稀有花朵；增加瀕臨絕種的花朵；控制繁衍迅速的花朵。印度學者 Singh（1995: 47）就提出「倒立的金字塔」的比喻，要求提供最多的權利與資源給最需要憲法保護的弱勢語言，而不是扶植強勢語言，讓強者愈強、弱者愈弱。Singh 的做法很符合語言解放的理念：透過政治和語言規劃提升受壓迫語言地位的運動，以「降低或消除一些對

個人或團體不合理的宰制 (domination)，追求人人皆享有正義、公平和參與的可能性」(Lindgren, 2000: 40)。Krishan (1995: 98) 也建議支持弱勢族群語言發展，主張制定鼓勵部落語言的語言政策，恢復少數語言尊嚴、提供經費和制度性的支持其發展。

問題是「抑強扶弱」的語言解放作為是否違反平等的原則？所謂的「公平」不就是無視差異、一視同仁嗎？仔細想想，一視同仁仍可能造成歧視，比如說在單一官方語言政策中個人並沒有實質上享有平等的對待，對不會說或只會說一點官方語言的人，其就業機會、享受服務就會遭受不利¹⁷。對弱勢族群語言有兩種分別對待的形式：多元的平等 (pluralist equality) 和積極的平等 (affirmative equality)。前者給予語言弱勢成員和多數族群同樣的優惠；後者給予弱勢語言更多優惠，以補償少數族群長期受到的不公平對待 (de Witte, 1985；施正鋒、張學謙，2003)。後一種方式雖然不是「平等的對待」(equality of treatment) 卻比較能確保「平等的成功」(equality of success)，有利於語言保存，根據 Patten (2001)，這種選擇性的語言承認屬於「領土原則的多語言現象」(territorial multilingualism)，在這個政策下，比較弱勢、瀕臨流失的語言比安全無慮的語言獲得更多的官方承認。印度雖然採取領土原則進行語言承認，不過缺乏「抑強扶弱」的精神，主要承認的是區域的強勢語言，對於弱勢語言的承認還有待加強。

肆、印度語言地位規劃對台灣的啓示

和印度一樣，語言承認的議題也在台灣熱烈的討論。在語言地位規劃方面，最值得注意的是『語言平等法』的推動，這個法案嘗試賦予台灣各族群語言國家語言的地位，並立法保障族群語言的權利。不過，語言平等法推動的並不順利，教育部通過『語言平等法』後，引起不少反對聲浪，

¹⁷ 關於公平和歧視的討論，請參考 de Varennes (1996: 77-104)；施正鋒、張學謙 (2003)。

結果負責單位改爲文建會，名稱也改爲『國家語言發展法』，後來又改爲『語言基本法』，不見積極的推動。2006年9月7日行政院長蘇貞昌在行政院會表示反對以公權力推動語言，看來台灣族群獲得平等承認的機會渺茫，而華語將繼續獨享事實上（*de facto*）官方語言的地位；而母語和過去一樣，由於缺乏承認和被誤認的關係，持續的被當作阻礙、缺陷，而不是資源。印度的語言地位規劃雖然發生許多衝突，卻能不斷擴充語言承認的範圍，逐步的調整語言同化主義，其經驗值得台灣參考。以下，我們列出幾個印度語言地位規劃可供台灣借鏡的地方。

語言承認、語言權利的法制化：到現在爲止，台灣並沒有和語言相關的憲法規定，仍然屬於 Faingold（2004）所說的在憲法上對語言「放手不管」的國家，這和印度政府「插手管理」，在憲法上制定相關的法規形成強烈的對比。2003年國語推行委員會通過『語言平等法』，語言平等法草案明訂並保障十四種國家語言的語言權利。可惜，該法案因爲在野黨反對未能完成立法程序。台灣政府應當更加積極的推動語言平等法，而不是像現在把它束諸高閣。印度憲法的語言規定雖然不是完美無缺，畢竟能規範聯邦和邦的語言地位和功能，對少數語言也有相關的保護規定。語言承認提供族群語言重要的象徵承認，能強化族群的語言活力。相關的語言權利也需要透過法規的制定加以保障。目前台灣族群語言只享有免於歧視的消極語言權利，還沒有得到足夠的推展式的語言權利¹⁸。

語言差異與語言衝突：語言差異和衝突並沒有必然的關係，也不需要把語言衝突或語言運動污名化，在這些語言騷動之下，常常蘊涵著對語言公平、社會正義的追求。印度的經驗顯示透過語言同化政策，不承認少數族群語言地位，不但無法達成共同意識，避免衝突，反而，造成弱勢族群

¹⁸ Kloss（1977）把語言權分爲容忍傾向（*tolerance-oriented*）和推展傾向（*promotion-oriented*）的權利。推展式的語言權指透過相關法令的保證，提供推展某語言所需的經費、人員、空間等資源，明定語言的權利和領域、以公開或非公開的方式推行。容忍式的語言權指容許語言的使用，但沒有提供資源、時間或空間，也沒有保留使用領域，只是容忍語言存在，沒有相關的推展措施（轉引自張學謙，2004）。

的疏離感和不滿。Patten (2001: 704) 就指出不承認一些語言並不能鼓勵這些語言的使用者融入主流社會，形成共同意識；有時候，達成共同意識最佳方法，反而是「允許差異蓬勃發展」(allow difference to flourish)，因為族群團體的特殊性 (specificity) 在公共領域得到承認，能強化和延伸族群對國家的依附。透過包容、承認比強迫、同化更能促進共同體的感受。簡單的說，語言承認是政治和解的良方，也是族群平等的具體表現。透過承認各族群語言地位、賦予各族群語言權利應當能促進台灣的族群和解和語言和諧。

提升語言地位的重要性：印度族群強烈的語言忠誠感表現在積極的追求官方語言地位的承認。從印度的例子可以知道弱勢族群為了對抗語言歧視主義，常追求官方語言地位，藉以取得政府在資源上給予支持。政府制度性的支持，能讓弱勢語言擴充使用領域，特別進入公領域，這麼一來，就能提升族群語言的語言活力，促進語言延續¹⁹。大衛·克里斯托 (2001: 250) 認為：「提高瀕危語言的族群在支配族群眼裡的法律地位，復興瀕危語言的運動才會有所進展。」對弱勢語言而言，官方地位是確保政府提供制度性支持的保證²⁰。

積極爭取、愛拼 chiah 會贏：和印度比起來，台灣的語言運動顯然溫和了許多。雖然印度的語言運動引起不少騷動、衝突甚至暴動，不過透過民主的機制，最後通常能以和解的方式收場，各得所需，中央政府因為回應弱勢語言承認的要求，更能促進國家的整合。台灣的語言運動這幾年來似乎失去了動力，對執政當局並沒有形成足夠的壓力，也難怪語言平等法會被冰凍起來。印度的語言運動也顯示權利是爭取來的，人數多寡並不是決定性的因素，少數族群只有積極爭取才有可能被納入附則語言，比如說，人口只有一百二十萬的 Bodo 族爭取了 40 年才得到承認。語言地位的提升

¹⁹ 其他關於弱勢語言爭取官方語言的理由，請參考張學謙 (2002)。

²⁰ 語言的活力主要取決於三個因素：(1)制度性的支持；(2)經濟力量；(3)人口 (黃宣範，1995)。在這三方面佔優勢的語言，便擁有絕對的延續力，活力低的語言則會漸趨消失。

需要有語言本體規劃的配合才能成功。也就是說，除了語言地位運動之外，民間的語言運動也需要注意讀寫的發展。印度能成為附則語言的大多有文字、文學的書寫傳統，另外作為官方語言，不管是政府行事或是學校教育都需要讀寫，民間的族群語言語文發展也需要和爭取地位的運動同時並進。

領土原則對台灣的啟示：從語言保存的觀點來看，領土原則可以避免不利於弱勢語言的保存的語言重疊現象²¹。威爾·金里卡（2004: 156）指出：「為糾正主流群體推行語言同質所造成的不公正，少數民族需要範圍廣泛的語言政策。有證據表明，如果使用一種語言的人在某個地區數量上占優勢，並且這一語言在當地意謂著機會的話，那麼語言群體就能代代相傳。」印度採取領土原則劃分語言邦的做法，值得台灣參考，不過需要加上一些修正和準備工作（張學謙，2004）：(1)可以嘗試將各族群語言密集分布的區域劃為該族群的語言區；(2)台灣應當建立台灣各族群語言人口的資料，方便規劃管理；(3)需要訂出成為單一語言區和雙語區的人口標準²²；(4)需要確立語言區的範圍；(5)需要調查當地民眾的想法和意向；(6)需要避免領土原則成為壓迫當地少數語言的同化勢力。

多官方語言政策：印度賦予 22 種區域主要語言為官方語言（附則語言）的做法值得台灣參考。台灣的語言平等法列舉 14 種國家語言，引起一些語言同化論者的反對，認為多種官方語言將造成族群分歧、社會動蕩、不利溝通等不良後果。其實，世界上約四分之一的國家有不止一種官方語言，譬如說：南非憲法承認 11 種官方語言；瑞士以法語、德語、義大利語與羅曼西語為官方語言。這種以多元主義（pluralism）的多官方語言政策就是台灣所應該追求的語言承認模式。Schmidt（2000: 60）對多元主義

²¹ 「領土原則」是指將國土根據主要語言人口在地理上的分布情形劃分語區，以某地區的主要語言作為該語區的官方語言（McRae, 1975；張學謙，2004）。

²² 以芬蘭為例，少數人口超過百分之十或以上，列為雙語縣市。少數語言人口若少於百分之十，則定為芬蘭語或瑞典語的單語縣市。各縣市的官方語言地位並非固定，其地位根據每十年一次的人口調查所得的人口比例加以調整。1963年芬蘭的548個縣市中，有百分之八十三是芬蘭單語區，百分之八為瑞語單語區，其餘的百分之九為雙語區（丘才廉 1994：43-44）。

有詳細的說明：多元主義支持國家使用一種以上的語言，嘗試提升附屬團體的語言和文化的地位，多元主義的語言政策承認並支持社會的多語言本質，將多種語言和多族群團體視為國家資源，也是社會大眾的資產，因此，賦予個人和／或團體保存母語的權利，透過教育推行並宣布促進本土語言保存的政策²³。

伍、結論

本文已經討論過印度的語言地位規劃，從印度憲法的語言法規出發，我們探討顯性語言政策背後的意識形態基礎，討論第八附則的意義和選擇標準，還討論改進第八附則的相關建議，探討印度經驗對台灣的啓示。

台灣語言「出頭天」的一個指標應該是本土語言從否能從過去的「方言」或「鄉土語言」進步到「國家語言」或「官方語言」的地位。台灣語言出頭天並沒有隨著政黨輪替到來，雖然在觀念上，比以前進步，不過，在未落實語言承認、語言權利的法制化之前，地位上獨尊華語的情形，仍和國民黨時期一樣，缺乏制度化的保障。本土語言地位的提升，需要大家的努力打拼，有如 Fishman（1972：23）所指出：

「英雄非天生，乃由努力來」，同一語系的各種語言要想自成一格也是這樣——唯有努力才能「出頭」。它們之所以能夠各自發展，並不是由於先天的語言距離（abstand），乃是由於後天的奮鬥或法令（ausbau）而來。

就此而言，當前最需要的應當是效法印度積極的以語言運動的方式，爭取語言承認。這就需要各族群團結，爭取承認。台灣歷來的統治者常使用分而治之（divide and rule）的手段，達成少數控制多數的統治，造成同為被壓迫者，卻彼此猜忌、不信任，無法團結一致對抗壓迫者，結果國語

²³ 關於多元主義和官方多元主義請參考 Schmidt (2000: 60-63)、Patten (2001: 695-700)。

霸權依舊，本土語言的地位仍然低落。族群之間需要建立相互信賴的情誼，共通努力爭取建立本土語言地位的承認。各族群需要聯合起來，追求各族群語言的「出頭天」，脫離「鄉土語言」成為國家語言或官方語言²⁴。

²⁴ Unesco (1951: 689-90) 將鄉土語言 (vernacular language) 定義為「在社會上、政治上受操不同語言團體宰制的團體的第一語言 (母語)」。

附錄：印度憲法語言規定²⁵

India 印度

印度

1949年11月26日制憲，1996年修訂。

第二十九條

第一項

在印度領域、或其中某地域居住之公民，應有權保留其固有之語言、文學或文化。

第二項

不得因公民之宗教、種族、種性、語言或其他類似理由，拒絕其於國家所設立、或受國家補助之教育機構內求學的權利。

第三十條

第一項

因宗教或語言而形成之少數族群，應有設立教育機構，以及加以管理的權利。

第一項 A

國家制定法律強制徵收少數族群依前項所設置及管理之教育機構的財產時，應確保其金額不致限制或剝奪該項保證之權利。

第二項

國家於補助教育機構時，不得對因為宗教或語言而形成之少數族群，而予以管理上之差別待遇。

²⁵ 引自施正鋒（2002: 387-92）。

第一百二十條

第一項

不論第十七章之規定，於第三百四十八條限制之範圍內，國會之事務，用印度語（Hindi）或英語處理。惟參議院議長、眾議院議長或其代理人，有權准許那些無法以印度語或英語來適當表意之議員使用母語表達。

第二項

除國會另以法律規定外，自本憲法施行之日起十五年後，前項所規定之「印度語或英語」中的「或英語」應予刪除。

第二百一十條

第一項

州立法機關之事務，在第三百四十八條之限制範圍內，以州之官方語言、該地方語、印度語或英語處理之，不受第十七章規定之限制。但立法議會議長、立法參議會議長或其代理人，有權准許那些不能以本條規定之語言來適當表意之議員使用其母語。

第二項

除法律另有規定外，州立法機關應自本憲法施行之日起十五年後，將前項「印度語或英語」中之「或英語」刪除。

惟對喜瑪契爾·普拉第席、曼尼普、美卡拉亞及德里普拉等州之州立法機關，本項所規定之「十五年」應修改為「二十五年」。

第三百四十三條

第一項

聯邦之官方語言為使用德梵那卡瑞字（Devanagari）之印度語。聯邦公務所使用之數字型式應為印度數字之國際型式。

第二項

本憲法實行起十五年內，本憲法施行前所使用之英語，得為聯邦一切官方目的而繼續使用，不受前項規定之限制。

惟總統在該十五年期間內，在考慮到行政需要時，得以命令准許在英語之外使用印度語，及在印度數字之國際型式外使用德梵那卡瑞型式之數字。

第八項

經十五年後，國會得不顧本條之規定而以法律規定，使用(一)英語或(二)德梵那卡瑞型式之數字。

第三百四十四條

第一項

總統於本憲法施行後五年和十年時，得以命令設置委員會。委員會以主任委員一人，及總統所指定之基於第八附則所規定之不同語言團體代表共同組成。該命令並應規定該委員會應遵守之程序。

第二項

委員會有對總統就下列事項提出建議之責任：

第一款

在聯邦行政體系內使用印度語的情形

第二款

在聯邦的部份或全部行政體系內限制英語使用的情形

第三款

第三百四十八條所規定使用的語言；

第四款

聯邦有特別目的而規定使用的數字型式；

第五款

其他由總統交付委員會討論之事項，譬如關於聯邦之官方語言，聯邦與州、或州與州間通信之語言及其使用等。

第三項

委員會依第二項之規定提出建議時，應對印度產業、文化和科學的進步，及非印度語使用地區公務之利益與其正當性予以充分考量。

第三百四十五條

州立法機關，除第三百四十六條及第三百四十七條規定之情形外，得制訂法律，以該州所使用之一種或以上語言或印度語，在所有或部分的官方場合中使用。惟在州立法機關，未以法律另設規定以前，本憲法施行前州內所使用之英語，仍得繼續使用。

第三百四十六條

某語言欲成為聯邦之官方語言時之先決條件為該語言需為州與州或州與聯邦間之溝通語言。州與州之間，只要雙方同意以印度語為行政溝通語言，即可採用印度語。

第三百四十七條

在基於州之多數人口希望以其所使用之語言在該州獲得公認時，總統得應其要求，承認該語言為該州之全部或部分使用之語言。

第三百四十八條

第一項

除國會另以法律規定外，下列文件得使用英語，不受本篇前列各條規定影響：

第一款

最高法院及高等法院中之一切訴訟或審理程序；

第二款

下列官方文件：

- 甲、國會兩議院、州立法機關之議會或兩議會所提出之法案或修正案；
- 乙、國會或州立法機關決議通過之法案，及總統或州長所公布的命令；
- 丙、於本憲法、國會、或州立法機關所制訂之法律，而發佈之一切命

令、規則、規程及細則。

第二項

在總統事前同意下，州長不受第一項第依款規定之影響，得許可以印度語或該州其他行政語言，為該州主要所在地高等法院之各項程序所使用的語言。

惟本項規定不適用於該高等法院之裁判、判決或命令。

第三項

州立法機關未依第一項第二款之規定，而在州立法機關所提出之法案、州立法機關所決議通過之制訂法、州長所公布之命令，或前項第二款第三目所規定之命令、規則、規程或細則等處使用英語以外之語言時，在州長依職權發表英文翻譯本後，各原文得視為正本。

第三百四十九條

於本憲法施行後十五年間，為達到第三百四十八條第一項規定之目的，所使用語言之法案或其修正案，非經總統事前許可，不得於國會之兩議院提出。總統非依第三百四十四條第一項規定所組織之委員會的建議加以考量後，對於法案之提出或修正案之提議，不得予以許可。

第三百五十條

人民對於聯邦或州之官吏或機關提出陳情時，得以聯邦或州內之任一種語言行之。

第三百五十條之一

各州及州內各地方機關，應努力為少數語言族群之兒童提供以母語受教之教育措施；總統在考量其必要性和適當性後，得指令各州確實遵守此一條項。

第三百五十條之二

第一項

總統得為少數語言族群設置特別官員。

第二項

特別官員負責監督本憲法對少數語言族群提供的保護措施的落實情形，並在總統指定期間向總統提出監督報告；總統並應對國會兩院提出所有相關報告，並移交給有關的州政府。

第三百五十一條

聯邦之任務，應在促進印度語之普及，使之發展為表現印度文化各種要素之工具，並在不損害其優點、形式、樣態及表現之下，和希都斯坦尼語（Hindustani）及其他第八附則所規定之其他印度語同化，並於必要或希望時，先由梵語（Sanskrit）、次由其他語言，擷取語彙以豐富其內容。

第八附則

1. Assamese 語.
2. Bengali 語.
3. Gujarati 語.
4. Hindi
5. Kannada 語.
6. Kashmiri 語.
7. Malayalam 語.
8. Marathi 語.
9. Oriya 語.
10. Punjabi 語.
11. Sanskrit 語.
12. Sindhi 語.
13. Tamil 語.
14. Telegu 語.
15. Urdu 語.

參考書目

- Aggarwal, Kailash S. 1995. "Epilogue," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 220-25. New Delhi: Creative Books.
- Allard, R., and R. Landry. 1992. "Ethnolinguistic Vitality Beliefs and Language Maintenance and Loss," in W. Fase, K. Jaespaert, and S. Kroon, eds. *Maintenance and Loss of Minority Languages*, pp. 171-95. Amsterdam: Benjamins.
- Annamalai, E. 1991. "Linguistics Dominance and Cultural Dominance: A Study of Tribal Bilingualism in India." *International Journal of Dravidian Linguistics*, Vol. 19, No. 2, pp. 3-11.
- Annamalai, E. 2001. *Managing Multilingualism in India*. New Delhi: Sage Publications.
- Cobarrubias, J. 1983. "Ethical Issues in Status Planning," in J. Cobarrubias, and J. A. Fishman, eds. *Progress in language Planning: International Perspectives*, pp. 41-85. Berlin: Mouton.
- De Varennes, F. 1996. *Language, Minorities and Human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- De Witte, Bruno. 1985. "Linguistic Equality: A Study in Comparative Constitutional Law." *Revista de Llengua I Dret*, No. 3, pp. 43-126.
- Dua, Hans R. 1995. "Policies of Schedule VIII Languages: Implication for Language Policy," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 130-39. New Delhi: Creative Books.
- Eastman, C. 1983. *Language Planning: An Introduction*. San Francisco: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Faingold, E. 2004. "Language Rights and Language Justice in the Constitutions of the World." *Language Problems & Language Planning*, Vol. 28, No. 1, pp. 11-24.
- Fishman, Joshua A. 1971. "National Languages and Languages of Wider Communication in the Developing Nations," in W. H. Whiteley, ed. *Language Use and Social Change: Problems of Multilingualism with Special Reference to Eastern Africa*, pp. 27-56. London: Oxford University Press for the International African Institute.
- Fishman, Joshua A. 1994. "On the Limits of Ethnolinguistic Democracy," in T.

- Skutnabb-Kangas, R. Phillipson, and M. Rannut, eds. *Linguistic Human Rights*, pp. 49-61. Berlin: Walter de Gruyter.
- Fishman, Joshua A. 1997. *In Praise of the Beloved Language: A Comparative View of Positive Ethnolinguistic Consciousness*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter.
- Garcia, O. 1992. "Societal Multilingualism in a Multicultural World in Transition," in H. Byrne, ed. *Languages for a Multicultural World in Transition*. National Textbook Company.
- Gargesh, R. 1995. "Comments," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 87-91. New Delhi: Creative Books.
- Gupta, R. S., and Anvita Abbi. 1995. "Introduction," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 1-7. New Delhi: Creative Books.
- Gupta, R. S., Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. 1995. *Language and the State*. New Delhi: Creative Books.
- Jha, Shailjanand. 1995. "Maithili Speakers and the Eighth Schedule Mirage," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 206-10. New Delhi: Creative Books.
- Kaplan, Robert B., and Richard B Baldauf. 1997. *Language Planning from Practice to Theory*. Clevedon, U.K.: Multilingual Matters Ltd.
- Kapoor, Kapil. 1995. "Comments," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 84-86. New Delhi: Creative Books.
- Khubchandani, Lachman M. 1995. "The Eighth Schedule as a Device of Language Engineering," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 30-41. New Delhi: Creative Books.
- Krishnamurti, B. 1995. "Official Language Policies with Special Reference to the Eighth Schedule of the Constitution of India," in R. S. Gupta, A. Abbi, and K. S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 8-23. New Delhi: Creative Books.
- Kloss, Heinz. 1977. *The American Bilingual Tradition*. Rowley Mass.: Newbury House.
- Krishan, Shree. 1995. "Comments," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 96-98. New Delhi: Creative Books.
- Lindgren, Anna-Riitta. 2000. "Language Emancipation: The Finnish Case," in Robert Phillipson, ed. *Rights to Language: Equity, Power, and Education*. N.J.: Lawrence Erlbaum.

- Mahapatra, B. P. 1995. "Scheduled Languages," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 99-106. New Delhi: Creative Books.
- Mallikarjun, B. 1995. "The Eighth Schedule Languages-Critical Appraisal," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 61-83. New Delhi: Creative Books.
- McRae, Kenneth D. 1975. "The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multilingual States." *International Journal of the Sociology of Language*, No. 4, pp. 33-54.
- Mohan, Rakesh. 1989. "Language Planning and Language Conflict: The Case of Kashmiri." *International Journal of the Sociology of Language*, No. 75, pp. 73-85.
- Mohanty, A. K. 2006. "Multilingualism of the Unequals and Predicaments of Education in India: Mother Tongue or Other Tongue?" in Ofelia García, eds. *Imagining Multilingual Schools: Language in Education*, pp. 262-83. Clevedon: Multilingual Matters.
- Nayar, Nikhil. 1995. "The English School and Tribal Languages," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp.165-74. New Delhi: Creative Books.
- Olson, Marie L., and Frederic S. Pearson. 2001. "Policy-Making and Connections to Violence: A Case Study of India." *Working Paper of the Program on Mediating Theory and Democratic Systems*.
- Pandharipande, Rajeshwari V. 2002. "Minority Matters: Issues in Minority Language in India." *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 4, No. 2, pp. 213-34. UNESCO.
- Pattanayak, D. P. 1995. "The Eighth Schedule: A Linguistic Perspective.", in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 49-55. New Delhi: Creative Books.
- Pattanayak, D. P. 1988. "Monolingual Myopia and the Petals of the Indian Lotus." in T. Skutnabb-Kangas, and J. Cummins, eds. *Minority Education: From Shame to Struggle*, pp. 379-89. London: Multilingual Matters.
- Patten, Alan 2001. "Political Theory and Language Policy." *Political Theory*, Vol. 29, No. 5, pp. 691-715.
- Ruiz, R. 1984. "Orientation in Language Planning." *NABE Journal*, Vol. 8, No. 2, pp. 15-34.

- Schiffman, Harold F. 1996. *Linguistic Culture and Language Policy*. New York: Routledge.
- Schmidt, Ronald Sr. 2000. *Language Policy and Identity Politics in the United States*. Philadelphia: Temple University Press.
- Singh, U. N. 1995. "Comments," in R. S. Gupta, Anvita Abbi, and Kailash S. Aggarwal, eds. *Language and the State*, pp. 42-48. New Delhi: Creative Books.
- Skutnabb-Kangas, T. 2000. *Linguistic Genocide in Education- Or Worldwide Diversity and Human Rights?* Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Skutnabb-Kangas, T., and R. Phillipson. 1994. "Linguistic Human Rights, Past and Present," in T. Skutnabb-Kangas, and R. Phillipson, eds. *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*, pp. 71-110. Berlin: Mouton de Gruyter.
- Smolicz, J. J. 1986. "National Language Policy in the Philippines," in B. Spolsky, ed. *Language and Education in Multilingual Settings*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd.
- Spolsky, Bernard. 2004. *Language Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Charles. 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Tollefson, J. 1991. *Planning Language, Planning Inequality*. Harlow: Longman.
- UNESCO. 1951. "The Use of Vernacular Languages in Education: The Report of the UNESCO Meeting of Specialists, 1951," in J. A. Fishman, ed. (1968) *Readings in the Sociology of Language*, pp. 688-716; also in *Monographs on Fundamental Education* 8.
- 丘才廉。1994。《加拿大語言權之探討》。台北，政治大學法律研究所碩士論文。
- 李芳、劉沁秋。2002。《印度》。四川人民出版社。
- 林承節。2005。《獨立後的印度史》。北京大學出版社。
- 威爾·金里卡（鄧紅風譯）。2004。《少數群體的權利：民族主義、多元文化主義與公民權》。台北：左岸文化。
- 施正鋒（編）。2002。《語言權利法典》。台北：前衛。
- 施正鋒、張學謙。2003。《語言政策及制定『語言公平法』之研究》。台北：前衛。
- 張學謙。2002。〈Aotearoa/紐西蘭的語言規劃〉收於施正鋒（編）《各國語言政策學術研討會——多元文化與族群平等》頁 151-97。台北：前衛出版社。
- 張學謙。2004。〈弱勢語言的地位規劃與語言復振：從語言歧視主義到語言公平〉《語言人權與語言復振學術研討會論文集》頁 61-76。台東，台東大學語文教育學系，12月18日。

- 張學謙。2005。〈從「中國化」到「多元化」的台灣語文政策：語言生態的觀點〉《中華文化與台灣本土化研討會論文集》頁 155-80。台北，台北市立教育大學勤樸樓國際會議廳，10月15-16日。
- 矜萱（編）。2005。〈印度語言有400多種 英語普及方面領先中國50年〉《環球時報》3月24日(<http://news.sina.com.cn/cul/2005-03-24/5178.html>)。
- 黃宣範。1995。《語言、社會與族群意識——台灣語言社會學的研究》。台北：文鶴出版社。
- 維基百科：印度國家語言列表。(http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%8D%B0%E5%BA%A6%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E8%AF%AD%E8%A8%80%E5%88%97%E8%A1%A8&variant=zh-tw)。
- Crystal, David (大衛·克里斯托) (周蔚譯)。2001。《語言的死亡》(*Language Death*)。台北：貓頭鷹出版社。
- Fishman, Joshua, 黃希敏譯。1972。《語言社會學》(*The Sociology of Language*)。台北：巨流。

India's Official Language Status Planning: The Eighth Schedule and Language Recognition

Tiun Hak-khiam

Associate Professor, Department of Chinese Literature

National Tai-tung University, Tai-tung, Taiwan

Abstract

This paper attempts to evaluate India's official language status planning. Multilingualism is one of the salient features of India. India's language issues have been very sensitive, often leading to conflicts, even riots. Disengagement from language is impossible, as language is required in business transactions and public service. The state must deal with the issue of language recognition or language choice. Language can be centrifugal or centripetal. India's language recognition experiences indicate a recognition of language plurality, which appears divisive; yet, that plurality has turned out to be a unifying force that has led to language harmony, whereas language assimilation, though unifying in appearance, has been a divisive force leading to conflicts and riots. This paper begins with a description of language chapters in India's Constitution. Then it discusses the meaning and criteria of the Eighth Schedule, followed by a critique of the ideology of the Eighth Schedule. Finally, implications of India's language experience in relation to that of Taiwan's are discussed.

Keywords: language status planning, India, the Eighth Schedule, official multilingualism, language assimilation