

從國際人權法論臺灣客家人政治參與權： 以原住民為借鏡

王保鍵*

摘要

客家族群、原住民族為臺灣少數族群，國家對此二族群的個別成員（客家人、原住民）權利保障，採取不同的制度安排，並在公民政治參與權上，存有落差。本文以文獻分析法，運用國際人權法關於少數群體保障理論，借鏡臺灣原住民政治參與實作經驗，討論客家人政治參與權的理論基礎及制度設計方案。本文的主要研究發現為：《公民與政治權利國際公約》第25條及第27條，暨《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第2條等相關國際人權法，可作為實現客家人政治參與權之理論及法源。本文提出政策芻議為：（1）參照日本國會議員選制，將「全國不分區立法委員」改制為「區域比例代表立法委員」，全國劃分為數個區域比例代表制選舉區，可參考日治時期「新竹州」經驗，將桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣劃分為一個比例代表制選舉區。（2）修正《地方制度法》第33條，增訂「直轄市、縣（市）議員總額，有客家文化重點發展區者，應有客家人選出之議員名額」。（3）依《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第2條第3項意旨，政府應促進「族群孤島」成員的政治參與權。

關鍵詞

國際人權法、政治參與權、客家人、原住民

* 國立中央大學客家語文暨社會科學系教授、國立中央大學客家學院語言平等及政策研究中心主任。

The Hakka People's Right to Political Participation According to International Human Rights Laws: Taking Indigenous Peoples' Experience as a Reference

Pao-Chien Wang*

Abstract

The Hakka ethnic group and Indigenous peoples represent minority populations in Taiwan. The government has implemented different protective measures for the two groups, creating political engagement and human rights disparities. This paper employs a literature review methodology, examining international human rights theories on minority protections and real-world instances of political Indigenous involvement, to explore theoretical foundations and propose institutional designs for the Hakka people's right to political participation. The main research findings suggest that Articles 25 and 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, along with Article 2 of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, could provide a legal and theoretical foundation for ensuring the Hakka people's right to political participation.

The paper proposes the following recommendations: (1) Drawing on the Japanese parliamentary election system, Taiwan should shift from a nationwide proportional representation system to a regional system. Under this suggested change, Taiwan would be segmented into numerous electoral districts, each electing its proportion of legislators. The case of Shinchiku Prefecture during the Japanese colonial era serves as a potential district model, suggesting the establishment of an electoral district that includes Taoyuan City, Hsinchu County, Hsinchu City, and Miaoli County. (2) Article 33 of the Local Government Act should be amended to ensure representation by Hakka councilors elected from major Hakka cultural areas. (3) In accordance with Article 2.3 of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, the government should make efforts to secure the right to political participation for residents of ethnic enclaves.

Keywords

International human rights law, right to political participation, Hakka people, Indigenous peoples

* Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University; Director, Center for Language Equity and Policy, College of Hakka Studies, NCU.

一、前言

臺灣各族群人口分佈，依客家委員會 2021 年調查結果顯示，閩南族群為 71.3%、客家族群為 15.7%、外省族群為 5%、原住民族為 3%（客家委員會 2022：12）。依聯合國少數群體問題特別報告員（Independent Expert on Minority Issues）2019 年 7 月 15 日提報聯合國大會報告（A/74/160）定義之少數群體為「在一國全部領土內人數未達總人口一半之任何群體」，¹則閩南族群為多數族群，客家族群、外省族群、原住民族、新住民群體為少數族群。又臺灣依《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）第 40 條規定，於 2020 年 6 月提出第三次國家報告，該報告第 275 點指出：客家族群、原住民族、新住民群體為語言上的少數群體（法務部 2020）。依《國家語言發展法》第 3 條及第 7 條，政府應優先復振的「臺灣固有族群」母語，則為客語、原住民族語。

原住民族與客家族群在本質上存有差異性，國際人權法或各國的國內法，考量原住民族的特殊性，遂就原住民族的地位，給予特殊保障。然而，在原住民族權利保障外，當代國際法或各國的國家法律，亦逐漸關注少數群體的權利保障議題，如《公民與政治權利國際公約》第 27 條、《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》（Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities）。

臺灣的國家制度設計，以《憲法增修條文》第 4 條第 1 項第 2 款、第 10 條第 11 項後段、第 10 條第 12 項，賦予原住民族及其成員特殊權利。除原住民外，國家法律則以《客家基本法》第 2 條第 1 款定義「客家人」、同條第 2 款定義「客家族群」，並建構相關權利保障機制。按就制度設計，臺灣對於客家族群、原住民族

1 聯合國少數群體問題特別報告員（Special Rapporteur on minority issues）於 2019 年 7 月 15 日提報聯合國大會（General Assembly）報告（A/74/160）中，探討少數群體概念之流變，並分析人權事務委員會（Human Rights Committee）見解及其處理《公民與政治權利國際公約》第 27 條方式後，於結論及建議，提出少數群體之定義為：「族裔、宗教、語言少數群體，係指在一國全部領土內人數未達總人口一半之任何群體，其成員在文化、宗教、語言等方面具有共同特徵，或此類特徵之任何組合；一個人可以自由地歸屬為特定族裔、宗教、語言上之少數群體，而無庸任何公民身分、住所、官方承認或任何其他法定身分（A/74/160，段 59）」。一般來說，臺灣常用的「少數族群」語彙，約略可指涉：（1）泛指各類型少數者，除傳統四大族群概念所指涉的「族群」（ethnic）外，尚擴及其他群體，如司法院釋字第 617 號解釋「少數性文化族群」，或釋字第 748 號解釋理由書「多元性別／性傾向族群」，或《有線廣播電視法》第 45 條第 2 項第 2 款等法律所規定「弱勢族群」。（2）專指被支配者（非人數上少數），如施正鋒（2011；2018：278）認為，少數族群指一個國家內部被支配的族群，而非人口較少的族群。（3）族裔（ethnicity）人口較少者，如臺灣的「公民與政治權利國際公約第三次國家報告」所指原住民各族、蒙族、藏族等。考量《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》，「少數群體」用語涵蓋「少數族群」，並能與國際人權法接軌，本文之用語選擇：原則上使用「少數群體」用語，但於探討臺灣制度設計與實作時，則使用臺灣習慣的「少數族群」用語。

有著類似保障機制，諸如制定《客家基本法》、《原住民族基本法》，設立客家委員會、原住民族委員會，公告「原住民族地區」、「客家文化重點發展區」等。又 2010 年縣市改制為直轄市，新設立直轄市中，原具自治地位的鄉（鎮、市）改為官派區長，衝擊族群政治，遂於 2014 年修正《地方制度法》，增列第 4 章之 1，創設具地方自治團體地位的「直轄市山地原住民區」。至於客家族群，雖有《客家基本法》第 8 條第 2 項規定，²但上開規定似無法保障客家人的政治參與權。

事實上，就族群成員之個人權利，特別是政治參與權，《憲法增修條文》第 4 條設有原住民立法委員名額保障機制，以實現原住民政治參與權，但客家人則未有相關規定。同為臺灣少數族群，國家法律對於客家人、原住民之個人權保障，兩者間顯然存有落差，而客家委員會於 2008 年 12 月研擬《客家基本法草案》時，原設有客家人政治參與保障規定，³惟因法源基礎、理論論述、客家人的定義、戶籍身份登記等，未臻成熟，行政院送請立法院審議的《客家基本法草案》，便刪除客家人政治參與保障之條文。隨著國家法律演進，少數族群制度保障機制日益完善，諸如《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》將國際公約國內法化、《國家語言發展法》建構語言平等權、司法院釋字第 803 號解釋對原住民文化之集體權及個人權探索等相關制度與理論發展，遂開啟再思考建構客家人政治參與保障的可能性。

長期以來，國家的「制度」設計深刻地影響標的群體的「行為」。受 1980 年代重返國家（bringing the state back in）趨勢影響，新制度主義（new institutionalism）理論興起，除關心制度對行為的影響外，亦重視行為對制度的反饋。本文以文獻分析法，運用國際人權法關於少數群體保障理論，參照《公民與政治權利國際公約》第 25 條及第 27 條，暨《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第 2 條所建構少數群體政治參與權，就行政首長、民意代表、少數群體成員公共生活參與權等三個面向，探討客家人、原住民之政治參與權，並借鏡臺灣原住民政治參與（民意代表及直轄市山地原住民區）之實作經驗，討論：（1）客家族群個別成員（客家人）政治參與權之理論基礎或法源為何？（2）客家人政治參與權的合宜制度設計為何？

2 2018 年修正《客家基本法》第 8 條第 2 項規定，直轄市之區由鄉（鎮、市）改制，且屬客家文化重點發展區者，政府應考量轄內客家族群意願，保障客家族群語言文化之自主發展。

3 行政院客家委員會（現為客家委員會）擬具《客家基本法草案》後，於 2008 年 10 月辦理 4 場座談會，並於同年 12 月 12 日邀集法律專業人士舉辦專題研討會，依上開草案第 4 條規定，政府應落實尊重多元族群之意旨，客家族群在中央政府機關（構）及國會，應有合理比例之代表。考量 2018 年大幅修正《客家基本法》、兩公約施行法賦予《公民與政治權利國際公約》具有國內法效力、司法院大法官解釋憲法已援引國際人權法理論、政府積極推動「族群主流化」政策等，顯見整體的時空背景、法制條件，與 2008 年已然不同。

二、理論分析

冷戰結束後，政治衝突源頭，已不再是意識型態之爭，伴隨民主化所形成的多元主義（pluralism），政治領袖以族群政治議題動員群眾，族群民粹主義（ethno-populism）逐漸興起（Madrid 2008; Carment 1994; Jenne 2018），族群政治已然成為形塑當代國際政治及國內政治發展之重要因素。⁴

在當代國際社會，國際人權法（International Human Rights Law）對各個國家之族群政治影響為：（1）以國際法作為少數族裔權利受損之救濟法源，如《公民與政治權利國際公約（第一）任擇議定書》（Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights）第1條及第2條，賦予締約國之個人，得就公約所保障之權利受損，於用盡國內救濟程序後，向人權事務委員（Human Rights Committee）提出救濟；（2）國內法援引國際法，作為國內族群法制規範之基礎，如我國《原住民族基本法》第4條及第13條；⁵（3）國際社會追究特定個人之侵害人權罪刑，特別是一個國家統治者所為的族群淨化（ethnic cleansing）罪行，如聯合國「混合法庭」（hybrid courts）。⁶

基本上，少數族群之權利保障，一直是族群政治發展所關心的核心議題。國際社會對少數族群（裔）權利保障，以「國際公約」為制度框架，並由「條約機構／聯合國機構」演繹出國際法上的少數群體權利保障。

4 國家制度規範於族群事務時，極易出現族群政治（ethnic politics）議題。所謂族群政治，指涉政治人物以族群身分進行動員支持，或人民傾向支持同族裔的政治領袖（Lynch, 2015）。Horowitz（1971）將族群政治的結構，分為垂直（vertical）與水平（horizontal）體系：（1）在垂直體系中，特定族群因素可能會限制政治優勢地位的取得，或減損社會流動，如膚色；（2）在水平體系中，存有平行的族群結構，每個族群有其自身的分層標準，如鄂圖曼土耳其帝國的米勒制（millet system）。按族群政治影響層面廣泛，諸如選民投票行為取向、政黨政治發展、民主穩定與否、政治衝突發生與否等。若以較宏觀視野來思考族群政治，國際政治環境之變化，可能促使國家疆界或政治體制變動，因而發生族群衝突；如第三波民主化浪潮（The third wave of democratization），前南斯拉夫社會主義聯邦共和國（Socialist Federal Republic of Yugoslavia）解體，塞爾維亞共和國（Serbia）內科索沃（Kosovo）之阿爾巴尼亞族裔（Albania）與塞爾維亞族裔間衝突，導致科索沃戰爭。

5 《原住民族基本法》第4條立法條文說明：為落實「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」，爰參酌憲法增修條文第10條第12項規定民族意願之意旨及《聯合國原住民族權利宣言草案》第31條實行原住民族自治之精神。《原住民族基本法》第13條立法條文說明：參酌《聯合國生物多樣性公約》第8條J款尊重、維持原住民生物多樣性知識、作法之精神，及21世紀議程第26章反映原住民族自然資源管理維護知識及作法之意旨定之。

6 國際社會中許多國家，發生多數族群迫害少數族群情況，但國家機器掌握在多數族群之政治領袖手中，甚難以國內法程序追究其暴行。為落實聯合國少數族群保障法制，及協助衝突後國家（post-conflict states）追訴與懲罰大規模暴行（mass atrocities）犯罪以實現轉型正義（transitional justice），聯合國發展出「混合法庭」（hybrid courts）新模式，如東帝汶重罪特別法庭（Special Panels for Serious Crimes in East Timor）、科索沃重罪特別法庭（Regulation 64 Panels in the Courts of Kosovo）、獅子山重罪特別法庭（Special Court for Sierra Leone）、柬埔寨重罪特別法庭（Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia）、黎巴嫩問題特別法庭（Special Tribunal for Lebanon）等混合法庭（王保鍵 2015）。

(一) 國際公約與少數群體權利保障

關於少數群體人權保障之國際標準 (international standards)，聯合國人權高級專員辦事處 (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner) 指出，包含：(1) 聯合國人權條約 (UN Human Rights Treaties)，聯合國公約所保障的權利，自然亦適用於少數群體，如 9 部核心人權公約 (Core International Human Rights Instruments)；⁷ (2) 特定權利宣言，如《在民族、族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》；(3) 區域人權及少數群體權利標準 (regional human and minority rights standards)，如《非洲人權和民族權憲章》(African Charter on Human and Peoples' Rights)、《美洲人權公約》(American Convention on Human Rights)、《阿拉伯人權憲章》(Arab Charter on Human Rights)、《歐洲保護少數民族框架公約》(Framework Convention for the Protection of National Minorities)、《歐洲區域或少數民族語言憲章》(European Charter for Regional or Minority Languages)、《歐洲保護人權與基本自由公約》(European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms)、《歐盟種族平等令》(EU Racial Equality Directive) 等 (OHCHR, 2021)。

上開國際公約中，規範國家負有保障語言少數群體義務者，以《公民與政治權利國際公約》第 27 條及《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child) 第 30 條最為核心。⁸《公民與政治權利國際公約》第 27 條及《兒童權利公約》第 30 條，兩者規範框架相似 (王保鍵，2022a：69)。基本上，聯合國機構實現少數族群權利保障者，包含：(1) 國際公約所設立條約機構 (treaty bodies)：即《公民與政治權利國際公約》第 28 條設置人權事務委員會，而具有「公約的監護人」(guardian of the covenant) 角色 (陳瑤華 2014：25)；(2) 聯合國人權理事會 (United Nations Human Rights Council)：人權理事會之附屬機構中，主要承擔少

⁷ 聯合國核心人權公約包含《公民與政治權利國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)、《兒童權利公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)、《消除對婦女一切形式歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)、《身心障礙者權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)、《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)、《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)、《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) 等 9 部。

⁸ 《公民與政治權利國際公約》第 27 條：凡有族群、宗教或語言少數群體 (ethnic, religious or linguistic minorities) 之國家，屬於此類少數群體之人，與群體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。《兒童權利公約》第 30 條：在族群、宗教或語言上有少數人民，或有原住民 (indigenous) 國家中，這些少數人民或原住民之兒童應有與其群體的其他成員共同享有自己的文化、信奉自己的宗教並舉行宗教儀式、或使用自己的語言之權利，此等權利不得遭受否定。

數群體權利保障者，為「少數群體問題論壇」（forum on minority issues）及少數群體問題特別報告員。

按《公民與政治權利國際公約》第 28 條設置人權事務委員會，並以一般性意見（general comments）、結論性意見（concluding observations）、個案申訴意見（communication），對《公民與政治權利國際公約》之演繹，已進一步豐富了公約人權保障之實質內涵（王保鍵 2022a：69）。依人權事務委員會 1994 年所通過第 23 號一般性意見指出，《公民與政治權利國際公約》第 27 條確認了賦予屬於少數群體之個人權利（第 1 點）；雖第 27 條受到保障的權利是個人的權利，卻又取決於少數群體維持其文化、語言和宗教的能力，故國家應採取積極措施（positive measures），以保障少數群體的特性，以及其成員享受和發展自己的文化和語言並與群體內的其他成員一起信奉宗教的權利（第 6.2 點）。意即，國家必須提供具體政策措施予少數群體，以保障少數群體成員所展現維繫與延續少數群體獨特語言、信仰、文化之行為（蔡志偉，2014：366）。上開國家積極措施，包含防止締約國境內其他人的行為（第 23 號一般性意見第 6.1 點），及處理不同少數群體之間關係，暨處理少數群體成員與人口中其餘部分之間關係，皆應尊重公約第 2 條第 1 項及第 26 條（第 23 號一般性意見第 6.2 點）；前述意見亦為人權事務委員在 Paadar v. Finland 案（CCPR/C/110/D/2102/2011）中所援引（段 7.6）。

（二）平等權與政治參與

《公民與政治權利國際公約》第 2 條第 1 項規定，締約國承允尊重並確保所有個人不分種族（race）或民族本源（national origin）一律享受本公約所確認之權利。而依《公民與政治權利國際公約》第 26 條規範的平等權保障，包含：（1）人人在法律上一律平等，（2）受法律平等保護，（3）禁止任何歧視。

雖然《公民與政治權利國際公約》第 4 條第 1 項允許締約國在公共緊急狀態下採取措施減免其在《公約》下所承諾的義務，惟本條特別規定這些措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。由於法律前平等、法律的平等保障、禁止歧視等原則，具有基本性、普遍性，而於特定人權條款中亦加以援引；如《公約》第 14 條第 1 項、第 3 項。

按《公民與政治權利國際公約》並未定義「歧視」，但可參酌《消除一切形式種族歧視國際公約》（International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）第 1 條規定，「種族歧視」是指基於種族、膚色、血統或

民族或族群根源（national or ethnic origin）之任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或政事任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。人權事務委員會 1989 年所通過第 18 號一般性意見指出，委員會認為《公約》中所用「歧視」一詞的含義應指任何基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為否認或妨礙任何人在平等的基礎上承認、享有或行使一切權利和自由（第 7 點）。

為落實《公民與政治權利國際公約》第 27 條，聯合國大會於 1992 年通過《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》。為理解並適用上開少數群體權利宣言，「增進和保護人權小組委員會少數群體問題工作組」（前身為「防止歧視及保護少數群體小組委員會」）於 2005 年編寫《少數群體問題工作組對「聯合國在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的人的權利宣言」評註》（Commentary of the Working Group on Minorities to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities）（E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2），作為關於少數群體議題之實作指南。

再者，《公民與政治權利國際公約》第 25 條將「平等權」與「政治參與權」鏈結，規定凡屬公民，無分《公約》第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：（1）直接或經由自由選擇之代表參與政事；（2）在真正、定期之選舉中投票及被選；選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；（3）以一般平等之條件，服本國公職。人權事務委員會 1996 年所通過第 18 號一般性意見指出，《公約》第 25 條涉及到個人參與處理公共事務的權利，作為個人權利，可以據此根據《第一任擇議定書》提出申訴（第 2 點）。

事實上，《公民與政治權利國際公約》第 25 條「參與政事及投票的權利」，透過《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第 2 條第 2 項及第 3 項之演繹，少數族裔政治參與權利，某種程度已擴張為「公共生活參與權」（參與公共政策決定權）概念。本文將運用聯合國的國際人權法下之少數群體政治參與權利理論，探討賦予客家人政治參與權的理論基礎。

三、客家人政治參與權：實現國際人權法

因應臺灣的國際處境特殊，不易加入國際公約之困境，我國發展出「國際公約國內法化」模式，以制定國內法，賦予國際公約具有國內法效力。臺灣在聯合國國

際公約之實踐上，約略可分為三種模式：（1）制定行為法，如制定《殘害人群治罪條例》以實踐聯合國《防止及懲治殘害人群罪公約》；（2）制定施行法，如制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》、賦予《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》具有國內法效力；（3）法律明文援引特定國際公約，如《水下文化資產保存法》第1條、《住宅法》第53條、《商標法》第30條第1項第2款、《著作權法》第106條之1第2項、《溫室氣體減量及管理法》第6條第1款等（王保鍵 2022a：90-91）。⁹

依《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》第3條，適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。意即，人權事務委員會之解釋，擴大《公民與政治權利國際公約》人權規範內涵，我國又以兩公約施行法，賦予人權事務委員會解釋具有國內法效力（王保鍵 2022a：91）。本節從國際公約所建構的政治參與權出發，探討臺灣客家人之政治參與權。

（一）少數族群成員政治參與權之內涵

《公民與政治權利國際公約》第25條所定公民得享有「參與政事及投票的權利」，為重要的基本人權。依人權事務委員會1996年所通過第25號一般性意見第1點指出，《公民與政治權利國際公約》第25條承認並保護每個公民參與政事的權利、選舉和被選舉權利和服公職的權利；無論現行憲法或政府採取何種形式，《公約》要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受《公約》保護的權利；第25條是基於人民的同意和符合《公約》原則的民主政府的核心。而《公民與政治權利國際公約》第27條概念下的少數群體，自然可依《公約》第25條規定，享有「參與政事及投票的權利」。就《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第2條，少數族群成員之政治參與權約略如次。

第一，《宣言》第2條第2項規定：屬於少數群體的人，有權有效地參加文化、宗教、社會、經濟和公共生活。適用本條項，應注意：（1）參與更大的國家社會

⁹《水下文化資產保存法》第1條規定，為保存、保護及管理水下文化資產，建構國民與歷史之聯繫，發揚海洋國家之特質，並尊重聯合國保護水下文化資產公約（Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage）與國際相關協議之精神，特制定本法。《住宅法》第53條規定，居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。《商標法》第30條第1項第2款規定，相同或近似於中華民國國旗、國徽、國璽、軍旗、軍徽、印信、勳章或外國國旗，或世界貿易組織會員依巴黎公約（Paris Convention）第6條之3第3款所為通知之外國國徽、國璽或國家徽章者。《著作權法》第106條之1第2項規定，前項但書所稱源流國依1971年保護文學與藝術著作之伯恩公約（Berne Convention）第5條規定決定之。《溫室氣體減量及管理法》第6條第1款規定，國家減量目標及期程之訂定，應履行聯合國氣候變化綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change）之共同但有差異之國際責任，同時兼顧我國環境、經濟及社會之永續發展。

生活，有利於促進少數群體利益及價值觀，並可創造包容及對話的多元社會；（2）本條項所稱「公共生活」，應參照《消除一切形式種族歧視國際公約》第 1 條意涵，除文化、宗教、社會、經濟外，還應包含選舉權、被選舉權、擔任公職、其他政治或行政上的權利（E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2，段 35、段 36）。

第二，《宣言》第 2 條第 3 項規定：屬於少數群體成員，有權以與國家法律不相抵觸的方式，參加國家一級（或適當時區域一級）關於其所屬少數群體或其所居住區域的決定。適用本條項，應注意：（1）賦予少數群體參與公共政策之決定，有助於爭端解決、確保多樣性、維持社會動態穩定；（2）設計少數群體參與政策決定機制時，應考量少數群體是分散居住或集群居住、少數群體的大小規模、舊有的或新的少數群體等議題；（3）有效參加（effective participation），除立法、行政、諮詢機構之少數群體代表外，在公共生活中亦應有代表，如社團、政黨等；（4）選擇有利少數群體之選舉制度，如少數群體集群居住區域採單一選區（single-member district），全國性選舉採比例代表制（proportional representation）；¹⁰（5）以輔助原則（principle of subsidiarity），進行地方分權（decentralization）；（6）政府組織機構中，應設立由少數群體參與的諮詢或協商機構；（7）各少數群體之人，在公共部門，應享有平等之就業機會；（8）應降低少數群體之人取得國籍之限制（E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2，段 38 至段 50）。

事實上，國家在制度設計上，以《宣言》第 2 條第 3 項的有利少數族裔之選舉制度，賦予少數族裔參與公共政策之決定，有助於降低族群衝突，並可實現《在民族、族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第 2 條。意即，以少數族裔政治參與權利保障，除在選舉制度安排上應「不歧視及平等」外，更應設計有利於少數族裔「有效地參與公共生活」的制度。

（二）客家人政治參與權可實現公政公約

若以 Karel Vasak 所提出的「三代人權」（three generations of human rights）理論，個人的公民與政治權利歸屬第一代人權，族群的集體權接近第三代人權。¹¹

10 依聯合國人權理事會 2007 年 9 月 28 日第 6/15 號決議，少數群體問題論壇第二屆會議（2009 年 11 月 12 日至 13 日舉行）以「少數群體及有效政治參與」（Minorities and Effective Political Participation）為主題，進行討論，並提出具體建議。上開論壇會議所提出諸多建議中，關於選舉制度者為：應採取比例代表制或其他選舉制度，以增加少數群體有效參與全國政治生活之機會；相對地，政府亦不應以改變選舉制度或選區劃分，削弱少數群體政治代表性（A/HRC/13/25，段 15）。

11 Karel Vasak 將人權演進分為：（1）第一代人權為消極性人權，指涉公民與政治權利，如《公民與政治權利國際公約》為第一代人權；（2）第二代人權為積極性人權，指涉經濟、社會、文化權利，如《經濟社會文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）；（3）第三代人權為集體權（collective rights），指涉自決權、經社發展權、環境健康權、自然資源、參與文化遺產等，如 1972 年《斯德哥爾摩宣言》（Stockholm Declaration）或 1992 年《里

而《公民與政治權利國際公約》之政治參與權為第一代人權之「個人權」。

就臺灣法律秩序以觀，現行法律框架對人民權利保障，仍以可具體歸屬至個別人民身上之權利概念為核心。意即，相較於傳統個人權利概念，學理上稱為「第三代人權」之集體權利，則更著重於住民自決、生態環境保護、跨國界人權保障與救助、弱勢民族保護及文化保存等核心價值之「集體性權益」，目前在我國現行法中，《原住民族傳統智慧創作保護條例》為集體文化權之特別法律規定（文化基本法草案第 28 條立法說明）。

而司法院釋字第 803 號解釋就「原住民族狩獵文化權」，從憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段規定出發，以憲法第 22 條、《公民與政治權利國際公約》第 27 條、及公約人權事務委員會第 23 號一般性意見為路徑，加以論證「原住民應享有選擇依其傳統文化而生活之權利」，探索了原住民文化之集體權、個人權（王保鍵 2022a：299）。基本上，釋字第 803 號解釋，認為原住民狩獵文化權之內涵，宜認為其具有原住民文化保障之「個人基本權」及「集體權」之雙重權利內涵（釋字第 803 號解釋之蔡明誠大法官部分不同意見書），而形成「複合式人權」性質。實作上，我國法律規範，已有將少數族群特定權利定為兼具集體權及個人權之實作；如《原住民族教育法》第 2 條第 3 項規定，原住民為原住民族教育之主體，原住民個人及原住民族集體之教育權利應予以保障。

事實上，國際人權法或各國憲法人權條款所保障個人權利，與少數群體的傳統文化、習俗與普世人權理念相衝突時，應優先適用人權條款。例如，1989 年《原住民與部落人民公約》（Indigenous and Tribal Peoples Convention）第 8 條第 2 項規定。¹²

約宣言》（Rio Declaration）等（Domaradzki et al. 2019）。然而，考量《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）並未區別「公民、政治」與「經濟、社會、文化」權利，且《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》部分條文規範具有相通性，「公民、政治」與「經濟、社會、文化」權利兩者間，已然無根本性差異（OHCHR 2008: 8-9）。意即，相對於公民與政治權利明顯為個人權利（individual rights），經濟、社會、文化權利有時易被視為集體權，惟聯合國人權事務高級專員辦事處於 2008 年出版《經濟社會文化權利常見問題》（Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights）指出，雖然經濟、社會、文化權利可能影響許多人而具有集體效果，但他們也是個人權利（OHCHR 2008: 8）。原住民族自治具有集體權性質，《原住民族基本法》第 4 條關於原住民族自治實現，尚有「保障原住民族之平等地位及自主發展」之意義，客家人為《公民與政治權利國際公約》第 27 條的少數群體，可依《公民與政治權利國際公約》第 2 條第 1 項及《經濟社會文化權利國際公約》第 2 條之平等權保障，並以實質平等（substantive equality）的「優惠性差別待遇」（affirmative action / positive action）理論（Wang Pao-Chien 2023），作為保障客家人政治參與權基礎，同時成為強化客家族群集體權的論述基礎。

12 《原住民與部落人民公約》第 8 條規定，在對有關民族實施國家的立法和規章時，應適當考慮他們的習慣和習慣法（第 1 項）；當與國家立法所規定的基本權利或國際公認的人權不相矛盾時，這些民族應有權保留本民族的習慣和各類制度（第 2 項）。反面解釋，民族的習慣，如與國際人權標準相衝突時，應優先適用國際人權法。

綜上，在法律層次，立法者以法律賦予少數族群成員，享有個人權或基本人權性質之政治參與權，不但體現憲法保障人權精神，而且實現了《公民與政治權利國際公約》第 25 條、第 27 條，以及《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第 2 條等國際人權法。

四、客家人政治參與權之制度設計

聯合國人權事務高級專員辦事處 2010 年出版《國家人權機構：歷史、原則、作用及職責》（National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities），及 2012 年出版《人權指標：測量與執行指引》（Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation），暨各國議會聯盟（Inter-Parliamentary Union）、聯合國人權事務高級專員辦事處 2016 年共同出版《人權：議員手冊第 26 號》（Human Rights: Handbook for Parliamentarians N° 26）等三份文件指出，國際人權條約及國際習慣法，課予國家三種義務（obligation）：（1）尊重（respect）義務：國家應避免干預個人或團體所享有人權，國家的任何作為，不得違反國際公約人權保障規範；（2）保護（protect）義務：國家應保護個人權利免受第三方之侵害（第三方包含非國家行為者、外國國家機構、國家機構非執行職務的行為等），國家應採取積極作為，確保個人權利不受侵害；（3）實現（fulfill）義務：國家非侷限於預防措施，應採取積極行動（take positive steps beyond mere prevention），確保人權的實現（OHCHR 2010: 5; OHCHR 2012: 12-13; IPU and OHCHR 2016: 31-33）。

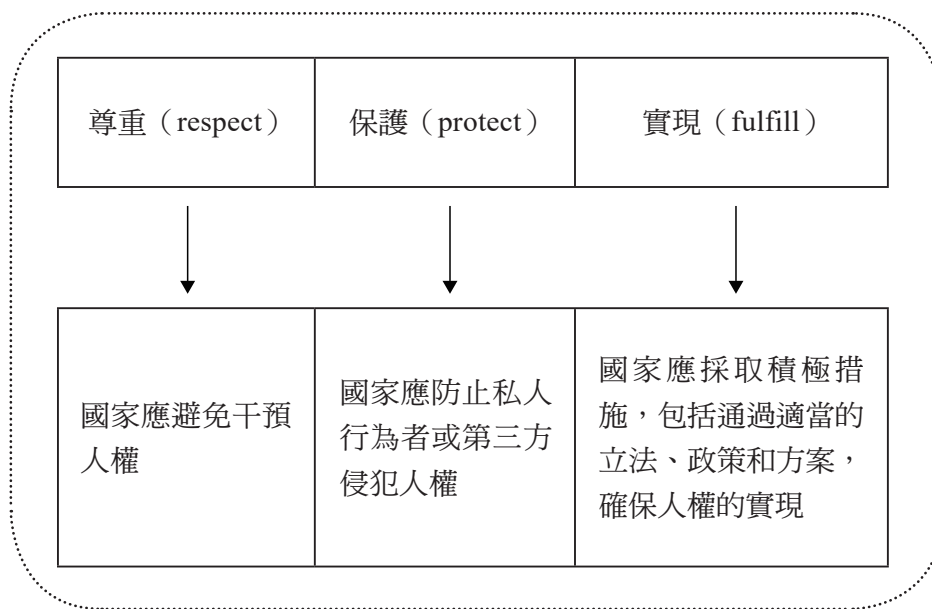


圖 1 人權之國家義務（資料來源：OHCHR 2012: 12）

上開國家應承擔的三種人權義務，顯示對於少數族群權利的保障，非僅單純要求國家「尊重」少數族群權利，更要求國家應「保護」少數族群權利，並以適當少數族群政策「實現」少數族群權利；實作上，《公民與政治權利國際公約》人權事務委員會處理「強制宰殺薩米人飼養馴鹿」（Paadar v. Finland）申訴案，部分委員所提出提出不同意見書（dissenting）¹³，便闡明國家「保護」義務的實質內涵（王保鍵 2022a：66）。又聯合國《個人、群體和社會機構在促進和保護普遍公認的人權和基本自由方面的權利和義務宣言》（Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms）第 2 條規定，國家有義務保護、促進、實現人權及基本自由（王保鍵，2023）。

若將國際人權法、客家人政治參政權，投射於圖 1，國家應採取積極措施，確保少數族群政治參與權的實現。臺灣固有族群中，原住民、客家人為少數族群，因原住民政治參與權制度保障較為完善，本文以原住民為參照對象，藉以討論客家人政治參與權之可能制度設計。

（一）客家人與原住民政治參與權之比較

在政治參與權利面向，以《憲法增修條文》、《行政院組織法》、《地方制度法》、《原住民族基本法》等法律，就客家人及原住民政治參與權之制度設計，整理如表 1。

13 本案（CCPR/C/110/D/2102/2011）審理委員 Walter Kälin、Victor Manuel Rodríguez Rescia、Anja Seibert-Fohr、Yuval Shany 等，所共同提出不同意見書指出，縱使宰殺馴鹿不是政府機關直接作為，是艾瓦羅馴鹿畜養合作社之決定，但《公民與政治權利國際公約》27 條並非單純要求國家不實施否定少數群體文化權之措施，尚有要求採取積極保護措施義務，並防止「締約國境內其他人行為」對少數群體權利之侵害（即第 23 號一般性意見第 6.1 點末段）；又國家對少數群體中個別成員之權利限制，必須具有合理、客觀之正當理由，且對整個少數群體之發展是有其必要的；本案芬蘭無法證明宰殺馴鹿與實現少數群體整體發展之必要性，因而違反《公民與政治權利國際公約》第 27 條義務（王保鍵 2022a：66）。

表1 客家人及原住民政治參與權

		客家人	原住民
憲法規範	政治參與	無明文保障	憲法增修條文第10條第12項 (保障原住民族之地位及政治參與)
中央政府層級 ¹⁴	行政權	客家委員會主任委員、政務副主委	原住民族委員會主任委員、政務副主委
	立法權	無明文保障	憲法增修條文第4條明文保障 (平地原住民及山地原住民立法委員各3人)
直轄市、縣(市)層級	行政權	客家事務局局長或客家事務委員會主委(政務官)	原住民行政局局長或原住民族事務委員會主委(政務官) ¹⁵
	立法權	無明文保障	地方制度法第33條第2項, 原住民議員名額保障
鄉(鎮、市)層級	行政權	無明文保障	地方制度法第57條第2項, 山地鄉鄉長以山地原住民
	立法權	無明文保障	地方制度法第33條第2項, 原住民鄉(鎮、市)民代表名額保障
少數群體成員公共生活參與權: 族群團體諮商同意權		無明文保障	原住民族基本法第21條第1項, 政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究, 應諮商並取得原住民族或部落同意或參與, 原住民得分享相關利益。
族群自治		無明文保障	原住民族基本法第4條, 政府應依原住民族意願, 保障原住民族之平等地位及自主發展, 實行原住民族自治。

資料來源: 本文。

14 依《行政院組織法》第4條, 行政院設原住民族委員會、客家委員會。又臺灣採五權分立體制, 設有考試院及監察院, 《考試院組織法》未規範族群或少數族裔代表, 實作上, 本屆考試委員中, 伊萬·納威為原住民裔。監察院自第6屆監察委員起設「國家人權委員會」, 依《監察院組織法》第3條之1第2項規定, 人權監委應具多元性, 由不同族群、專業領域等代表出任; 實作上, 本屆監察委員中, 鴻義章、浦忠成為原住民裔。

15 依《原住民族基本法》第4條規定, 直轄市及轄有原住民族地區之縣, 其直轄市、縣政府應設原住民族專責單位, 辦理原住民族事務; 且原住民族專責單位, 其首長應具原住民身分。意即, 以「原住民族地區」為基礎, 直轄市(或縣)應強制設置原住民族事務專責機關(或單位); 相對地, 「客家文化重點發展區」則無法作為應設置客家事務專責機構的基礎。

就客家人與原住民之政治參與權，表 1 顯示，原住民之政治參與權利保障程度較為完善，客家人僅在族群性專責機關慣例（法律未明文規定）由客家人擔任，其餘則付之闕如。又就《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》「公共生活參與權」角度，原住民之「族群團體諮商同意權」有助於原住民公共生活參與權之實現。

顯示客家人與原住民兩者的政治參與權，存有相當差距。如何在理論及制度層次，建構客家人享有「第一代人權」之「憲法上權利」，不但是客家發展重要關鍵，而且是國家人權保障義務的實現。

（二）客家人政治參與權之芻議

在臺灣，雖然立法者制定法律，以法律實現客家人之憲法上權利，已實踐在《客家基本法》第 3 條及《客家語言發展法草案》；但發展客家人政治參與權之法理，有助於完善客家人參政權的論述。

關於客家人政治參與權之法理，可就「釋字第 803 號解釋」、「公政公約第 25 條及第 27 條」兩個路徑，加以思考。按司法院釋字第 803 號解釋對於原住民文化權具有個人權性質，做出重要演繹，客家人之個人權利保障，或可循釋字第 803 號解釋脈絡，持續發展。黃昭元大法官於「釋字第 803 號解釋部分不同意見書」指出，本號解釋僅提及原住民為文化權之主體，但在法理上，非原住民（包括漢人、客家人、新住民等）之其他個人應該也可主張其文化權，並同受憲法之保障。然而，相對於《憲法增修條文》第 10 條第 12 項明定「保障原住民族之地位及政治參與」，客家族群縱使可援引釋字第 803 號解釋，以《憲法增修條文》第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化」演繹出客家人之個人權，但因此種個人權性質為文化權，與政治參與權，仍有所差異。

相對地，若以國際人權法為基礎，在我國「國際公約國內法化」實作經驗上，透過《公民與政治權利國際公約》第 25 條及第 27 條，暨公約人權事務委員會解釋之演繹，建構個別客家人之權利保障制度性機制，形塑客家人政治參與權，或為一個可行的路徑。¹⁶實作上，聯合國的 9 大核心人權國際公約中，臺灣以《公民與

16 關於國際法與國內法間，究屬同一的，抑或各自獨立法律體系，存有二元論（Dualistic Doctrine or Dualism）及一元論（Monistic Doctrine or Monism）兩種觀點（俞寬賜 2006：61）。基本上，採二元論國家，國際條約即便完成批准或加入程序，亦無法直接具有國內法效力，而需制定國內法以實踐國際條約；採一元論國家，完成批准或加入國際條約程序，條約便具國內法效力（廖福特 2009：24）。依《中華民國憲法》第 141 條規定，臺灣之外交，應尊重條約及聯合國憲章；條約之締結，則依《憲法》第 38 條、第 58 條第 2 項、第 63 條所定程序。司法院釋字第 329 號解釋理

政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》、《兒童權利公約施行法》、《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》、《身心障礙者權利公約施行法》，賦予國際公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。依《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》第 3 條，適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。在司法實務上，人權事務委員的一般性意見，司法院大法官已採用為憲法解釋，如司法院釋字第 710 號解釋，引用《聯合國公民與政治權利國際公約》第 12 條及第 15 號一般性意見第 6 點；或如司法院釋字第 803 號解釋，引用《聯合國公民與政治權利國際公約》第 27 條及第 23 號一般性意見第 7 點。又依《公民與政治權利國際公約》第 40 條規定，臺灣已提出三次國家報告。¹⁷另《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者之權利宣言》旨在落實《公民與政治權利國際公約》第 27 條，上開宣言，亦應為臺灣健全少數族群權利制度設計之參考。

因此，以國際人權法、少數族群政治參與權為基礎，本文建議以《公民與政治權利國際公約》第 25 條、第 27 條，暨《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者之權利宣言》、《少數群體問題工作組對「聯合國在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的人的權利宣言」評註》等，透過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》轉換，作為客家人政治參與權之法理基礎，由立法院制定相關法律，實現對臺灣少數族群成員（客家人）政治參與權。

如欲建構客家人之政治參與制度，本文芻議為：（1）中央民意代表（立法委員）選舉部分：參酌日本單一選區兩票制，將「全國不分區立法委員」改制為「區域比例代表立法委員」，以促使各政黨登記政黨名單候選人時，注意客家人政治代表性。¹⁸（2）地方民意代表選舉部分：參照原住民「山地鄉」政治參與權保障，於《地方制度法》第 33 條增訂「直轄市、縣（市）議員總額，有客家文化重點發

由書指出，依規定所締結之條約，其位階同於法律。但實務上，臺灣非聯合國會員國且國際處境特殊，國際公約縱經立法院通過、總統批准，多甚難完成交存聯合國秘書長程序，致條約無法生效，本無後續「轉換說」或「併入說」議題；然而，2015 年 7 月 1 日公布《條約締結法》第 11 條第 1 項第 1 款但書規定「但情況特殊致無法互換或存放者，由主辦機關報請行政院轉呈總統逕行公布」，公布後，依同條第 2 項規定「自總統公布之生效日期起具國內法效力」，故《條約締結法》施行後，我國如再議決其他人權公約並經總統公布，就可自動併入而發生國內法效力（黃昭元，2015）。

17 2020 年 6 月提出「《公民與政治權利國際公約》執行情形：簽約國根據《公約》第 40 條提交的第三次國家報告」，亦同時提出「回應兩公約第二次國家報告結論性意見與建議」。

18 日本將政黨名單比例代表劃分為 11 個區域比例代表制選區，包含北海道（應選 8 人）、東北（應選 13 人）、北關東（應選 19 人）、東京都（應選 17 人）、南關東（應選 22 人）、北路信越（應選 11 人）、東海（應選 21 人）、近畿（應選 28 人）、中國（應選 11 人）、四國（應選 6 人）、九州（應選 20 人）等（王保鍵，2020）。若參照日本制度，將我國全國劃分為數個區域比例代表制選區，以日治「新竹州」概念，將桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣劃分為一個比例代表制選舉區，則此選區，各政黨於登記政黨名單候選人，勢將考量客家代表性。

展區者，應有客家人選出之議員名額」。¹⁹

此外，在臺灣地方自治改革討論中，廢除鄉（鎮、市）長選舉，是常被討論的課題；然而，為促進客家族群政治代表性，特別是「客家孤島」²⁰成員的政治參與，實應維持鄉（鎮、市）自治地位。鄉（鎮、市）民代表選舉多以數個村（里）為選舉區，並採複數選區（當選人2人以上），族群孤島成員若能集中投票，或可選出族群代表，因此，本文認為：（1）應維持鄉（鎮、市）民代表選舉；（2）參照《地方制度法》第83條之2「直轄市山地原住民區」規定，就縣（市）改制為直轄市之客家文化重點發展區，研議區級政府實施地方自治的可能。

五、結論

就國際人權法，《公民與政治權利國際公約》第25條、第27條，以及《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第2條，試圖以制度設計充分實現少數群體成員的政治參與權，除少數群體個別成員的政治代表性（行政首長或民意代表）外，更擴及成員的公共生活參與權，以促進少數群體利益及價值觀。原住民之政治參與權以《憲法增修條文》為基礎，優於客家人，而《客家基本法》又未著墨於客家人政治參與權；然而，我國既已制定兩公約施行法，賦予《公民與政治權利國際公約》具有國內法效力，應以國際人權公約為法源，進一步深化原住民參政權，並完善客家人政治參與權。

2021年至2022年間，新竹縣與新竹市合併改制為直轄市（或新竹縣市與苗栗縣合併改制）為直轄市之政策倡議，不但涉及地方治理課題，而且攸關族群政治的發展。意即，一般多從增加財政收入（統籌分配稅）的角度，倡議縣市合併改制為

19 事實上，現行以「山地原住民」、「平地原住民」為參政權保障基礎，受限於席次侷限性，原住民16族中，人口數較少的族裔，不易選出其民意代表。又考量客家族群的人群分類，存有使用不同腔調的客語（四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等客家腔調）；為保障原住民族、客家族群中的少數者（少數族別、少數腔調使用者），或許可將地方民意代表選舉制度，調整為兩票制，導入比例代表選制，以比例代表保障具「少數中的少數」（少數族群中的少數者）之政治參與權。

按客家委員會依《客家基本法》指定70個鄉（鎮、市、區）為「客家文化重點發展區」，並為「客語通行語地區」；惟「非客家文化重點發展區」內存有客家人高度聚居之「村（里）」，周邊環繞閩南人或原住民等，呈現客家族群孤立於其他族群人口群聚區域之「客家孤島」（王保鍵2022b）。

20 按客家委員會依《客家基本法》指定70個鄉（鎮、市、區）為「客家文化重點發展區」，並為「客語通行語地區」；惟「非客家文化重點發展區」內存有客家人高度聚居之「村（里）」，周邊環繞閩南人或原住民等，呈現客家族群孤立於其他族群人口群聚區域之「客家孤島」（王保鍵2022b）。

直轄市；²¹但卻忽略新竹縣、苗栗縣為客家人口比例超過二分之一的客家縣，若改制為直轄市，廢除鄉（鎮、市）自治，恐損及客家人政治參與，諸如：（1）民選鄉（鎮、市）長多為客家人，官派區長則因公務員資格限制及市長信任因素，恐由「非」客家人出任官派區長，可能減損客家族群與地方公共事務之鏈結；（2）廢除鄉（鎮、市）代表會選舉，減少客家菁英政治甄補管道，恐不利客籍政治人才的養成。

客家族群、原住民族為臺灣少數族群，兩者在政治參與權上，存有顯著差距。本文從國際人權法視野，考察聯合國國際公約等文獻，演繹少數族裔政治參與權之理論內涵，討論臺灣客家人之政治參政，獲致研究發現及政策建議芻議為：（1）《公民與政治權利國際公約》第 25 條、第 27 條，以及《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第 2 條等國際人權法，可作為建構客家人政治參與權之理論基礎。（2）參照日本眾議院議員選制之政黨名單比例代表，採區域比例代表選區，本文建議將「全國不分區立法委員」改制為「區域比例代表立法委員」，全國劃分為數個區域比例代表制選區，可參酌日治時期的「新竹州」概念，將桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣劃分為一個區域比例代表制選舉區。（3）於《地方制度法》第 33 條增訂「直轄市、縣（市）議員總額，有客家文化重點發展區者，應有客家人選出之議員名額」。（4）以《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》第 2 條第 3 項意旨，研擬「族群孤島」²²成員的政治參與管道。

本文作為倡議性質，上開政策建議，尚屬初步發想，容有進一步討論空間。又為使客家人政治參與權，具有選務上可實作性，就符合《公職人員選舉罷免法》關於選舉人規定，建議可辦理客家人之「戶籍身分登記」²³。此外，「族群主流化」

21 新竹市認為，若升格成直轄市，統籌分配稅款會增加約 80 億，一般補助款大概是增加 8 億（蘇立坤 2022）。

22 就族群行政區與族群孤島之交錯，可能出現的態樣有：（1）山地鄉內的客家孤島，如新竹縣尖石鄉嘉樂村；（2）山地鄉周邊的客家孤島，如宜蘭縣蘇澳鎮南強里及朝陽里；（3）客家文化重點發展區內的原住民族孤島，如新竹市香山區那魯灣部落；（4）客家文化重點發展區內的閩南孤島，如桃園市新屋區蚵殼港庄（深圳里及蚵間里）。又某些族群孤島所在行政區，可能為「客原複合行政區」，如新竹縣關西鎮的馬武督部落。

23 對於族群的界說，較為人所熟知者為「原生論」（primordialism）及「工具論」（instrumentalism）兩者；《客家基本法》第 2 條第 1 款所定義「客家人」，可從「客家血緣」、「客家淵源」、「客家自我認同」等三個面向加以認定，而兼採「原生論」及「工具論」（王保鍵 2016）。依《原住民身分法》第 4 條及第 6 條規定，原住民身分取得採「血統主義兼採認同主義」；意即，除血緣外，尚須以申請登記身分行為（依戶籍法第 14 條之 1 向戶政機關辦理登記）彰顯其認同（王保鍵 2022a：98）。事實上，縱使未有《戶籍法》的法律依據，戶政機關可依行政規則，辦理身份註記，如在 2017 年 5 月 24 日釋字第 748 號解釋做出前，桃園市政府便已訂頒《桃園市各區戶政事務所受理同性伴侶註記作業方式》，於 2016 年 3 月 14 日開始受理「同性伴侶註記」。因而，客家人身分登記實為行政作業之技術性議題，可採「先行政規則，後法律」模式，由各直轄市、縣（市）政府訂頒行政規則，受理客家人身分註記，運行一段時日後，再制定《客家人身分法》或修正《客家基本法》（授權發布法規命令）。

已為當前客家政策重要理念，²⁴借鏡原住民政治參與機制，推動客家人政治參與權，可實現族群平等，落實族群主流化，追求臺灣各族群共存共榮。

謝誌

本文部分內容為國家科學及技術委員會補助多年期專題研究計畫「國家制度安排下的族群孤島與周邊族群互動：族群行政區與族群孤島交錯下的客家人及原住民族群關係」（NSTC 112-2420-H-008-005）之部分研究成果。

24 依《客家基本法》第6條規定，行政院已於2021年6月15日核定「國家客家發展計畫（2021年至2023年）」，作為各級政府客家相關施政之依據。按國家客家發展計畫前言指出，本計畫以「族群主流化」為核心理念，以追求臺灣各族群共存共榮為施政目標，因而制定促進族群平等的原則方針，引導各級政府在制定各項法令及計畫或措施時，應具備族群敏感度，並融入本計畫精神，以建立跨族群對話之公共領域，確保客家族群永續發展（客家委員會2021）。

參考文獻

- 王保鍵，2015，〈混合法庭：國際刑法制度中追訴嚴重犯罪的新模式〉。《人文及社會科學集刊》27（3）：507-546。
- _____，2016，〈論桃園客庄型態與客家政策〉，《臺灣民主季刊》，14（3）：93-125。
- _____，2020，〈選舉制度與族群政治：以新竹縣立法委員選區劃分為例〉，《選舉研究》，27（2）：1-48。
- _____，2022a，〈少數群體語言權利：加拿大、英國、臺灣語言政策之比較〉。臺北市：五南。
- _____，2022b，〈客家孤島語言傳承與周邊族群：以宜蘭大南澳濱海客家為例〉。《文官制度》，14（3）：143-178。
- _____，2023，〈香港雙語法制與語言人權：國家義務理論的觀點〉，發表於「香港雙語法制：回顧與前瞻」研討會，8月26日至27日。香港：香港大學法律學院。
- 法務部，2020，〈公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約第三次國家報告 - 英文版〉。《人權大步走中文網》，7月3日。
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17735/17736/17737/29585/post>，取用日期：2022年12月28日。
- 俞寬賜，2006，《國際法新論》。臺北市：國立編譯館。
- 客家委員會，2021，《國家客家發展計畫（2021年至2023年）》，6月16日。
<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=2792&PageID=44679&LanguageType=CH>，取用日期：2023年3月28日。
- 客家委員會，2022，《2021年度全國客家人口暨語言調查研究報告》。新北市：客家委員會
- 施正鋒，2011，〈由族群研究到原住民族研究〉。《臺灣原住民族研究季刊》4（1）：1-37。
- _____，2018，〈加拿大的少數族群語言教育權利—以法語族群為例〉。頁277-314，收錄於國家教育研究院編，《世界各國語文教育政策研究》。新北市：國家教育研究院。
- 陳瑤華，2014，〈監督機制〉。頁23-56，收錄於廖福特編，《聯合國人權兩公約：公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約》。臺北市：財團法人臺灣新世紀文教基金會。
- 黃昭元，2015，〈公民與政治權利國際公約與憲法解釋〉。論文發表於「司法院大法官2015年度學術研討會」，臺北市：司法院，12月5日。

- 廖福特，2009，《國際公約內國法化的實踐》。法務部 2009 年度委託研究案 (MOJ-LAC-9801)，臺北市：法務部。
- 蔡志偉，2014，〈原住民族文化權〉。頁 345-368，收錄於廖福特編，《聯合國人權兩公約：公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約》。臺北市：財團法人臺灣新世紀文教基金會。
- 蘇立坤，2022，〈竹竹併卡關，林智堅批國民黨拖延修法進度〉。《鏡週刊》，2 月 21 日。<https://www.mirrormedia.mg/story/20220221edi041/>，取用日期：2022 年 11 月 6 日。
- Carment, David., 1994, "The Ethnic Dimension in World Politics: Theory, Policy and Early Warning." *Third World Quarterly*, 15(4): 551-582.
- Domaradzki, S. et al., 2019, "Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse." *Hum Rights Review*, 20: 423-443.
- Horowitz, Donald L., 1971, "Three Dimensions of Ethnic Politics." *World Politics*, 23(2): 232-244.
- Inter-Parliamentary Union [IPU] and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2016, *Human Rights: handbook for parliamentarians n° 26*. Retrieved February 22, 2021, from: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HandbookParliamentarians.pdf>
- Jenne, Erin K., 2018, "Is Nationalism or Ethnopolitics on the Rise Today?" *Ethnopolitics*, 17(5): 546-552.
- Lynch, Gabrielle, 2015, *Ethnic Politics*. In by J. Stone, R. M. Dennis, P. Rizova, & A. D. Smith (eds) *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Race, Ethnicity and Nationalism*. Wiley-Blackwell.
- Madrid, Raúl L., 2008, "The Rise of Ethnopolitics in Latin America." *World Politics*, 60(3): 475-508.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2008, *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights: Fact Sheet No. 33*. <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet33en.pdf> (Date visited: October 10, 2021)
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2010, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf (Date visited: May 13, 2021)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2012, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf (Date visited: January 23, 2021)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2021, International standards. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/standards.aspx> (Date visited: January 13, 2021)

United Nations Development Programme [UNDP], 2015, A Human Rights-Based Approach to Development Programming in UNDP. <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach> (Date visited: July 12, 2021)

Wang, Pao-Chien. 2023. Language Human Rights and National Language Policy: Minorities' rights of the Hakka Language, Indigenous languages, and Matsigenka Language in Taiwan. [Conference presentation]. 2023 Hawai'i International Conference on Chinese Studies (HICCS), 4-6 January, Hawaii: University of Hawai'i at Manoa, United States.