

## 評論

Amon, Hermann and Eleri James, eds., 2019, *Constitutional Pioneers: Language Commissioners and the Protection of Official, Minority and Indigenous Languages*. Montreal: Editions Yvon Blais. pp. xiv +305 .

王保鍵\* 國立中央大學客家語文暨社會科學系副教授

### 一、前言

Generally speaking, language commissions share some of the characteristics of the classic model ombudsman. .... However, they are more than classic ombudsman and their distinct role extends beyond simply handling complaints and making recommendations.

--- Eleri James and Hermann Amon, Forward, *Constitutional Pioneers: Language Commissioners and the Protection of Official, Minority and Indigenous Languages*<sup>1</sup>

本書為國際語言監察使協會（International Association of Language Commissioners）<sup>2</sup> 成立以來所出版的第一本專書，該協會於 2019 年 6 月

\* E-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw

投稿日期：2019 年 9 月 14 日

接受投稿日期：2019 年 10 月 2 日

Date of Submission: September 14, 2019

Accepted Date: October 2, 2019

1 出處見 James and Amon (2019: ix)。

2 Language Commissioner 在中文譯名，有採「官方語言監察官」者，如李憲榮（2003），亦有採「官方語言專員」者，如史宗玲（2018）。基於國際語言監察使協會之會員包含 Ombudsman 及 Commissioner 兩類，以及 Language Commissioner 之主要職能為語言監察，本文遂「官方語言監察使」稱之。

26 日、27 日在加拿大安大略省多倫多市 (Toronto) 所召開的第六次年會，進行本書之新書發表及公開販售。本書由學者及實務工作者共同撰寫，是一本兼具理論與實作的專著，對語言監察使的角色及功能，進行整體性的分析。我國分別於 2017 年制定《原住民族語言發展法》、2018 年修正《客家基本法》、2019 年制定《國家語言發展法》，整體國家語言傳承、復振及發展之法制規範，已趨於完備。然而，徒法不能以自行，行政機關是否能確實落實法律規範，是否能確實保障人民的國家語言權利，實屬國家語言政策執行成敗之關鍵所在。為保護特定語言群體之語言權利，西方國家在制度設計上，發展出語言監察使機制，透過語言監察制度確保語言法律之執行，並精進語言政策。《憲法先驅：語言監察使暨官方、少數族群、原住民族語言之保護》一書，為當前探討語言監察使理論與實作之代表性專書，其所呈現西方國家推動語言權利的保障 (protect) 與促進 (promote) 之具體作法，實可為我國深化國家語言相關措施之參採。

## 二、本書架構及重點摘要

本書共有 15 章，由相異的 15 位作者所撰寫的論文組成，全書分成兩個部分。第一部分有 6 章，以「語言監察使：制度及法律之風貌」為主題，探討語言監察使的結構設計與法律制度，以及語言監察使面臨的問題與挑戰。第二部分有 9 章，以「先驅工作者」為主題，由國際語言監察使協會會員之實務工作者，探討語言監察之功能、推動語言監察之方法，並論述語言監察的成功案例及相關挑戰。

第一部分，第一章由 Linda C. Reif 執筆，研析不同類型的水平課責（horizontal accountability）機制，並關注國家人權機構（National Human Rights Institutions）制度設計，以及官方語言、少數群體語言、原住民語言之語言權（language rights）之保障及促進措施。第二章由 Ann Chaplin 撰寫，以加拿大聯邦政府官方語言監察使（Commissioner of Official Languages）及安大略省法語服務監察使（French Language Services Commissioner）為例，討論語言監察使與國會、行政部門間，三者之互動關係。第三章由 Nora Farrell 撰著，探討立法部門的獨立官員之監察功能（ombuds role），並分析立法部門的獨立官員對行政部門之課責，及滿足人民公義需求之貢獻。第四章作者為 François Larocque，以加拿大安大略省廢除法語服務監察使，將其職能移轉給安大略副監察使（Deputy Ombudsman）為例，<sup>2</sup>並參照加拿大其他省之語言監察使的運作，探討安大略制度變革對語言監察獨立性及語言權利保障之衝擊。第五章撰著者為 Robert Dunbar，以英國 1993 年《威爾斯語言法》（*Welsh Language Act 1993*）、愛爾蘭 2003 年《官方語言法》（*Irish Official Languages Act 2003*）、2011 年《威爾斯語言法》（*Welsh Language (Wales) Measure 2011*）<sup>3</sup>等法制為中心，探討立法環境變化（changing legislative environment）對語言監察使之衝擊。第六章由 Thomas Glyn Watkin 執筆，將威爾斯語之政治、立法環境，以 1999 年分

2 2018 年 12 月 6 日，安大略省議會通過《重建信任、透明及問責法》（*Restoring Trust, Transparency and Accountability Act*），自 2019 年 5 月 1 日起，法語服務監察使的職責改由安大略副監察使承擔。

3 英國於 1997 年舉行威爾斯委任分權（devolution settlement）公投通過後，國會制定《威爾斯政府法》（*Government of Wales Act 1998*），於 1999 年 5 月 6 日進行首屆威爾斯議會（National Assembly for Wales）議員選舉（王保鍵 2015）。1993 年《威爾斯語言法》係由英國國會（UK Parliament）所制定，2011 年《威爾斯語言法》則由威爾斯議會所制定。

權 (devolution) 及 2007 年威爾斯議會 (National Assembly for Wales) 選舉，劃分為不同時期，探討立法權移轉 (Legislative Competence Orders, LCO) 對威爾斯語言監察使職能之影響。

第二部分，第七章作者為 Colm Ó Coisdealbha，於介紹愛爾蘭的語言環境及法制後，聚焦語言監察使之調查權，並以兩個案例闡明之。第八章由 Hermann Amon 撰寫，以加拿大安大略省法語服務監察使之實作經驗，說明語言監察使對強化政府公共服務及保障語言少數群體權利之積極功能。第九章由 Shannon Gullberg 執筆，以加拿大西北地區 (Northwest Territories) 語言保障實作經驗，強調語言權不但是國際、國家、區域層級之議題，而且是社區 (community) 層級的重要權利。第十章撰著者為 Lowri W. Williams，以英國國民健康服務體系 (National Health Service, NHS) 為中心，探討威爾斯語言監察使如何推動 NHS 以威爾斯語提供醫療服務。第十一章作者為 Bart Weekers，探討比利時佛拉蒙監察使 (Flemish Ombudsman) 如何務實地處理在法蘭德斯 (Flanders) 地區之荷語申訴案件。第十二章由 Martin Cyr Hicks 撰寫，透過加拿大聯邦政府官方語言監察使辦公室 (Office of the Commissioner of Official Languages) 對相關申訴案之調查，探討官方語言之平等地位。第十三章由 Rafael Sainz de Rozas 撰寫，闡明巴斯克監察使 (Basque Ombudsman) 在西班牙巴斯克自治區 (Euskadi) 之實作經驗，及面臨的挑戰。第十四章由 Hugues Beaulieu 執筆，將加拿大紐布朗斯維克省官方語言法制發展分為四個階段，討論其變化，並描述官方語言監察使 (Commissioner of Official Languages for New Brunswick) 對語言平等之貢獻。第十五章由 Slaviša Mladenović 所著，探討科索沃 (Kosovo) 為

打造阿爾巴尼亞語（Albanian）與賽爾維亞語（Serbian）為雙語官方語言，所採行的法律規範及行政措施。

### 三、評論

本書係由國際語言監察使協會所出版之專書。按國際語言監察使協會於 2013 年於愛爾蘭都柏林（Dublin）成立，首次年會於 2014 年在西班牙巴塞隆納（Barcelona）召開。國際語言監察使協會之使命，為支持、促進全球語言的語言權利、語言平等和語言多樣性。

在各國監察使制度類型上，可分為一般型監察使及專業型監察使。一般型監察使，對政府機關的各個部門之行政行為進行監督，未侷限於特定事務或特定部門；相對地，專業監察使係針對特定的議題、特定的事務，或為了特定目的所設置者，例如兒童、婦女、族群、監獄、消費者、個人資料與隱私（監察院，2012：24）。檢視國際語言監察使協會之會員，約略可分為二類：（1）一般型監察使（Ombudsman），包含比利時佛拉蒙監察使、加拿大安大略監察使（Ontario Ombudsman）、西班牙加泰隆尼亞監察使（Ombudsman of Catalonia）、西班牙巴斯克監察使等 4 個；（2）專業型監察使，即語言監察使（Language Commissioner），包含科索沃語言監察使（Language Commissioner of Kosovo）、愛爾蘭語言監察使（Irish Language Commissioner）、英國威爾斯語言監察使（Welsh Language Commissioner）、加拿大聯邦政府官方語言監察使、加拿大紐布朗斯維克省官方語言監察使、加拿大西北地區語言監察使（Languages Commissioner for the Northwest Territories）、

加拿大努納福特地區語言監察使 (Languages Commissioner of Nunavut) 等 7 個。

從國際語言監察使協會的會員來看，設立語言監察使以保障並促進特定語言發展者，不一定是少數語言 (minority Languages)，亦可就區域語言 (regional language) 建構制度性保障機制。事實上，國家對特定區域語言予以保障，賦予其地方通行語地位，<sup>4</sup> 係因該語言較官方語言 (official language) 弱勢，有必要以制度性機制加以保障。歐洲聯盟 1998 年生效的《歐洲區域或少數民族語言憲章》(European Charter for Regional and Minority Languages) 第 1 條，明定區域語言與官方語言不同。因此，客語、閩南語即使不是少數族群語言，國家仍得以《客家基本法》第 4 條、《國家語言發展法》第 12 條等制度性機制，實施客語、閩南語為地方通行語。

又《憲法》前言揭示我國憲政架構係依循孫中山先生創立中華民國之遺教，採行所謂「五權憲法」之政府體制設計，在行政院、立法院、司法院外，創設獨特的考試院及監察院。《憲法增修條文》第 7 條及《監察法》第 1 條規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，並提出糾正案。因而，國內對於監察權之功能，多以防杜貪瀆不法之消極性功能視之。

然而，語言監察使之功能，實不限於消極性防弊，尚具有積極性的政策引導功能。以加拿大安大略省法語服務監察使為例，法語服務監察使每年須向議會提交年度報告，在其 2007 年所提交的首次年度報告 (Annual Report 2007-2008: Paving the Way) 中，第一項意見為：建議

4 地方通行語實際上具有半官方語言 (semi-official language) 或視同官方語言 (co-official language) 的地位 (Pasikowska-Schnass 2016: 7)。

安大略政府檢視法語使用者之定義，以符現行實際狀況。安大略省政府隨即依法語服務監察使的建議，於 2009 年改採「法語使用者包容性定義」（Inclusive Definition of Francophone），除舊有「母語為法語」標準外，增加「母語非法語及英語，但法語是家庭使用語言之一」指標（Réseau, 2013:5）。我國《原住民族語言發展法》、《客家基本法》、《國家語言發展法》三部法律，除建構出國家語言法制架構外，更規範語言權利，諸如語言平等權、接近使用公共服務權、學習語言權等。人民的國家語言相關權利之落實，除了行政機關作為外，建構合宜的水平課責（horizontal accountability）機制，亦有其必要性。借鏡《憲法先驅：語言監察使暨官方、少數族群、原住民族語言之保護》之理論與實作經驗，可構思我國設置「國家語言監察使」之可能，俾以兼收「矯正行政機關國家語言保障措施缺失」、「提出國家語言政策興革建議」之效。

#### 四、代結語： 我國設置國家語言監察制度之芻議

他山之石，可以攻錯。如同 Hermann Amon (2019: 171) 指出，語言監察使具有監察使（ombudsman）、審計官（auditor）、語言權促進者（promoter）三重角色。設置國家語言監察使，建構制度性之語言監察機制，有利於深化國家語言之權利保障，並精進國家語言政策。

相對於我國五權分立之憲政架構，西方國家的監察使，一般多隸屬於國會，專業型的語言監察使，亦多隸屬國會；例如，加拿大聯邦政府官方語言監察使，及省層級之語言監察使，皆隸屬立法部門。而我國如

欲設立「國家語言監察使」，本文初步認為，可採取兩種模式：（1）監察院模式，即在監察院內設置國家語言監察使，又可細分為「由監察委員兼任國家語言監察使」或「專設國家語言監察使」兩個次類型。（2）立法院模式，即在立法院內設置國家語言監察使。

上開兩個模式之選擇，就「水平課責」來看，不論將國家語言監察使設置於監察院或立法院，皆在行政院外，都可發揮語言監察之功能。然而，就「獨立性」以觀，將國家語言監察使設置於立法院，雖可獨立於行政院，但其與立法院間關係互動，則為另一個層次議題。意即，國家語言監察使之設置，採立法院模式，存有國家語言監察使與行政院、國家語言監察使與立法院之兩個層次關係；在現行立法院組織結構及政治生態下，若國家語言監察使隸屬立法院，如何維持其獨立性，涉及層面恐較為複雜。相對地，在我國現行憲政架構下，國家語言監察使之設置，採監察院模式，可能較為單純，並較能確保國家語言監察使之獨立性，或許是一個較佳的選擇。

若將國家語言監察使設置於監察院，考量目前監察委員之職權，僅限於彈劾權、糾舉權（審計權由獨立的審計長執掌），且無積極政策建議權，本文初步建議：制定專法，由監察院專設國家語言監察使模式。

謝誌：作者感謝客家委員會補助，得以至加拿大參加國際語言監察使協會第六次年會。又本文寫作期間，承蒙科技部人文社會科學研究中心國內暑期進修訪問學者計畫之支持。

## 參考文獻

- 王保鍵，2015，〈英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發〉。  
《文官制度季刊》7（4）：39-72。
- 史宗玲，2018，〈線上機器翻譯：東南亞新住民語言服務芻議〉。《編  
譯論叢》11（2）：31-60。
- 李憲榮，2003，〈加拿大的英法雙語政策〉。《長榮大學學報》7（2）：  
111-127。
- 監察院編，2012，〈世界監察制度手冊〉，第二版。臺北：監察院。
- Amon, Hermann, 2019, “Levers for Action of the Language Commissioner:  
Proactivity for More Impact.” Pp. 167-84 in *Constitutional Pioneers:  
Language Commissioners and the Protection of Official, Minority  
and Indigenous Languages*, edited by Hermann Amon and Eleri  
James. Montreal: Editions Yvon Blais.
- French Language Health Services Network of Eastern Ontario [Réseau],  
2013, “Designation Guide: To support implementation of quality  
French-language health services.” file:///Users/wang/Downloads/  
Designation%20Guide.pdf (Date visited: July 30, 2019).
- James, Eleri, and Hermann Amon, 2019, “Foreword.” Pp. ix-xiv in  
*Constitutional Pioneers: Language Commissioners and the  
Protection of Official, Minority and Indigenous Languages*, edited  
by Hermann Amon and Eleri James. Montreal: Editions Yvon Blais.

Pasikowska-Schnass, Magdalena, 2016, “Regional and minority languages in the European Union.” In *European Parliament Think Tank*, 26 September. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282016%29589794](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282016%29589794) (Date visited: September 10, 2019).