

# 多族群國家的國族打造—— 以東南亞國家為例

謝國斌

雲林科技大學通識教育中心兼任教授

## 摘要

國族打造是要界定「我們是誰」或「我們不是誰」，主要目標在凝聚內部認同，型塑共同體的情感。成功的國族打造能增強國民對國家的向心力與認同感，也能帶來和平、促進經濟發展，其中宗教和語言政策是國族打造的兩大重點。本論文以東南亞國家為案例，探究各國如何進行國族打造。全文分析了泰國、緬甸、寮國、柬埔寨、越南、馬來西亞、新加坡、菲律賓、印尼、汶萊和東帝汶共 11 個國家。本文發現，中南半島國家皆採同化主義，以主要族群的語言、文化、宗教為標準，試圖同化少數族群。相較之下，南洋群島國家因地理環境和歷史因素，國族打造的策略也較為複雜，雖然也有國語或官方語言的選定來界定國族，但並沒有明顯的同化主義，反而有族群區隔（馬來西亞、汶萊）、族群共榮（新加坡）、異中求同（印尼）、務實主義（東帝汶）等情形。此外，英語雖是菲、馬、新、汶等國前殖民者的語言，但在務實的考量下，英語也成這些國家的官方語言、工作語言或教學語言，更是跨族群溝通的重要工具，並無太多解殖的考量。基於同樣的務實主義，英語也是東帝汶和東南亞國協組織的工作語言。

**關鍵詞：**國族打造、國族打造、東南亞、語言政策、多族群國家

## 壹、民族國家的興起與國族打造

「自我」(self)是什麼?「我是誰」(self-identity)?這不但是人類重要哲學議題,更是人類社會行動的依歸,因為認清楚自己是誰才能設定目標,進而行動。社會學家米德(Mead, 1972)曾經提出「自我」的概念,認為自我是由「主觀我」(I)與「社會我」(me)所構成。主觀我是主觀的認知,而社會我則是經由與他者的互動所形成之自我形象重塑。人們藉由定位「我是誰」來塑造自己的形象,除了告訴自己之外,也有對他者宣示的作用。

除了個人之外,社會組織也會定位「我/我們是誰」<sup>1</sup>而國家是巨型的社會組織,因此也有國家自我定位的議題,相關概念可見諸國家認同(nation identity)與國族打造(nation building)(Wimmer, 2018)。國家認同是由下而上的概念,是國家成員對國家的認同感;而國族打造則常由上而下建構,由國家政治菁英刻意塑造的國家定位,對外有宣揚國威的意味,告訴他者「我們是誰»,而對內的目的則常是為了凝聚內部認同感,型塑共同體的概念(Anderson, 2016)。然而,社會分歧(social cleavages)是人類社會的常態,人群之間存有性別、階級、族群、宗教、黨派等分歧因素,也因此常常出現群體裂隙(fault lines)與群體間不對等的權力關係,致使一個國家政治常會有「誰統治」(who governs)與「誰的國家」(whose country)的議題<sup>2</sup>,想在分歧的社會型塑一家人共同體理念並非易事,也非自明知理(Wimmer, 2018)。因此,現代國家基本上都會在憲法上宣示相關的平等原則,以尋求不同群體間的和平共處<sup>3</sup>。只不過憲法原則是否被落實則是另一個層次的問題,其中族群分歧(主要包含種族、宗教、語言等層面差異)在當代民族國家的建立過程當中扮演極為重要的角色,也是國族打造成功

<sup>1</sup>。例如近年來台灣的大學競爭激烈,教育部介入評鑑篩選,促使各大學必須有清楚的自我定位,作為對內辦學與對外招生的參考依據,例如是研究型大學、教學型大學,還是綜合型大學等。

<sup>2</sup> 相關著作例如 Dahl (2005)、Abel (2023)。

<sup>3</sup> 例如『中華民國憲法』第 7 條即明白宣示:「中華民國人民,無分男女、宗教、種族、階級、黨派,在法律上一律平等。」

與否的關鍵因素（Wimmer, 2018）。

成功的國族打造可帶來和平並促進經濟發展，反之當國家缺乏跨族群分歧的政治整合時，常會導致衝突甚至內戰，尤其當很大一部分人口在政府中沒有代表權、沒有發言權時，武裝叛亂就會蔓延。成功的國族打造也能夠增強公民對國家的認同感，並促進社會凝聚力，當國民感到自己被納入國家的政治和社會生活中，並且認為國家代表他們的利益時，他們就更有可能對國家產生歸屬感和忠誠度，這種集體認同感可以超越族群、宗教或地區的差異，並為和平、穩定和發展創造更強大的社會基礎。相反的，如果人們的族群沒有在國家級政府中得到代表，或者受到當權者的歧視，他們就不太可能對國家抱持正面的看法（Wimmer, 2018）。

國家概念在人類歷史上經歷若干演變，然而今日國家的概念指的主要是民族國家（nation state），而近代民族國家的興起與 1648 年三十年宗教戰爭結束有密切關聯（呂亞力，1991）。三十年戰爭的爆發源自神聖羅馬帝國內各邦新舊教之間的紛爭，戰後條約准許各邦決定自己要信奉什麼宗教，也就是說 1648 年之後各個國家至少可以定位自己的宗教——「我們是信奉什麼宗教的國家」。當年信奉基督新教的荷蘭人更是藉此戰爭一舉脫離天主教國家西班牙的統治，將自己定位為基督新教的國家。而隔著海峽的英國自從亨利八世宣布脫離羅馬教廷之後，也歷經了長期的新舊教鬥爭，甚至演變成內戰，最後終於在 1689 年光榮革命後，由新教徒所主導的國會從荷蘭找來威廉三世與瑪莉二世夫婦回英國上位，從此確立了英國是一個基督新教的君主立憲國家。

民族國家的理想型是一個民族構成一個國家，但是要在複雜的人類社會建立一個純粹而單一的民族國家是非常困難的事情，幾乎是不可能的任務，因為光要定義何謂「民族」就是一件浩大的工程。若以三十年戰爭的結束作為民族國家的起點，那麼對 17 世紀的歐洲人而言，「宗教」可說是界定國家或國族的最重要指標。到了 19 世紀，宗教依然是國族打造的重要指標，例如 1830 年比利時從荷蘭獨立，宗教差異是兩者分手的主要因素，因為比利時人多信奉天主教，而荷蘭是新教國家。值得注意的是，比利時有將近六成的人是講荷蘭語的族群，基於宗教因素他們寧願跟另外四成的

法語族群組成國家，並且於建國初期採用法語為國語以便與荷蘭作區隔<sup>4</sup>(謝國斌，2007)。到了 20 世紀，宗教因素依然重要，1922 年愛爾蘭脫離英國自治，最大理由也是宗教差異，愛爾蘭人主要信奉天主教，與信奉新教的英國多所齟齬。最後透過戰爭後的英愛協定妥協，愛爾蘭南部 26 個郡取得自治權，如願建立了一個天主教徒為主的政治體，而英國則保留了新教徒人數居多的北愛爾蘭 6 個郡。值得注意的是，獨立後的愛爾蘭境內仍有約一成的新教徒，因此愛爾蘭透過國旗的綠白橘顏色的設計（綠色代表天主教徒、橘色代表新教徒、白色代表和平），將國家定位為天主教徒與新教徒和平共存的國家（謝國斌，2009）。

隨著各國宗教世俗化的進展，宗教在西方民主國家不再扮演界定國家定位的關鍵因素，然而放眼全球格局宗教仍是文明的裂隙，在後冷戰時期也依然是文明衝突的根源（Huntington, 1993）。除了宗教之外，語言也是定位國家的重要因素。從三十年戰爭結束之後，除了規定「國教」之外，「國語」也是民族國家的特色，透過白話聖經的出現，當時歐洲各國不但有了國教，還因此有了國語和國文（呂亞力，1991：68）。比利時脫離荷蘭獨立後，雖然荷語人口居多，但是基於解殖（decolonize）與其他因素，建國初期的比利時選擇了法語為國語，但也埋下日後兩大族群之間的衝突，最後透過地方分權的聯邦制、協和民主、區域單語主義等制度來解決語言問題（謝國斌，2007）。

國族的打造可積極地從「我們是誰」來建構，宗教、語言、歷史傳承、圖騰等都是型塑的標的。除此之外，「我們不是誰」也是國族打造的另外一環，新興獨立建國的國家很需要這個。例如比利時從荷蘭獨立，除了宣示自己是天主教國家而「不是新教國家」外，在語言上採法語而非荷蘭語作為獨立初期的國語，這是一種去荷蘭化的行動，有宣示「我們不是荷蘭人」的意義，即使有近六成的人以荷蘭語為母語。當凱末爾於 1924 年推翻鄂圖

---

<sup>4</sup> 在比利時的族群政治裡，當人們都是天主教徒時，宗教不再是社會分歧的因素，但並非從此以後大家就過著幸福快樂的日子，「語言差異」旋即浮現，成為比利時建國後的主要政治紛爭。

曼帝國建立土耳其共和國之後，除了積極歐洲化之外，也藉由宗教世俗化來去伊斯蘭化，並且改用拉丁字母取代阿拉伯字母來去阿拉伯化，堅定歐洲化的路線（謝國斌，2016a）。烏克蘭於 1991 年獨立，一度擺盪在親俄與親歐路線之間，然而在親俄的亞努科維奇被迫下台之後，接下來的政府則明確把烏克蘭定位為歐洲國家，以加入歐盟為目標，並且在語言、歷史、外交關係上實施去俄羅斯化，宣示自己是歐洲國家，而不是俄羅斯的附庸（謝國斌，2015）。

民族國家與國族打造的洪流從歐洲往外發展。從歐洲國家的經驗來看，大致可以分成舊瓶新裝的傳統國家與新品上市的新興獨立國家兩類型。前者建國已久，國家在歷史上或許歷經短暫的政權轉變或國體改變，但基本上具有延續性，也有一個主要統治族群，因此國家定位與國族打造都是在時間的洪流裡逐漸演變出來的結果，例如在 17 世紀因基督教新舊教之間的紛擾，促使當時的國家必須優先定位國教，而 20 世紀的土耳其面臨的是國家在一次大戰後的戰敗羞辱與積弱不振，因此新政府首要目標是富國強兵，而效法歐洲列強的歐洲化路線即是其堅定的目標。對於新興獨立的國家而言，「解殖」或者與殖民母國作品牌區隔往往是國族打造的首要工作，例如比利時脫離荷蘭是想建立天主教國家，以別於荷蘭的新教，並採法語為國語，即使有六成的人口以荷蘭語為母語；烏克蘭的獨立特別強調「去俄羅斯化」的工程，以利將自己導向為歐洲國家。

國族打造是讓國民有一家人感覺的建國工程，型塑對國家的忠誠以及同胞感，超越對宗教、族群、或部落的依戀。為了實現國族的打造，建立跨越族群分歧的政治制度，並將多數和少數族群整合到一個包容性的權力安排中至關重要。如果公民通過權力和支持的關係與政府聯繫在一起，就會出現一個包容性的國家共同體，國族打造可算成功，反之則有族群衝突的問題（Wimmer, 2018）。研究者探究各國族群政治多年，意識到族群分歧是各國的常態，但如何化解族群分歧與衝突則涉及了族群政治與政策的安排，包含國族打造的宗教政策、語言政策、教育政策等。成功的國族打造確實可以把多族群國家凝聚在一起，反之則有衝突甚至分崩離析的危險。在東南亞國 11 個國家裡，研究者曾詳細探究其中 9 個國家的族群政治與政

策，也了解各國在國族打造上的作法，惟並未做比較整合，因此特別撰寫此文來進行統整，把東南亞 11 個國家的國族打造做全面性的探究。

## 貳、東南亞國家的國族打造

東南亞幅員廣大，人口眾多，族群複雜，在地理上可分成中南半島與南洋群島兩個區域，共有 11 個國家。地理環境型塑出不同的國家發展途徑，中南半島環境有地理上的連續性，歷史上 5 個國家都曾經出現過雄霸一方的王國，也與鄰近國家都有存有恩怨情仇。因此，在談論中南半島國家的國族打造時，國族歷史的延續性以及與周邊國家的關係是探究重點，比較像舊瓶新裝的傳統國家類型。此外，中南半島 5 國裡僅有泰國未曾遭受過西方列強殖民，其國族打造工程有「反殖民」的顧慮，但不需有「解殖」的考量；然而，其餘國家都曾經是列強殖民地，因此在國族的打造上都必須面臨「解殖」的問題。

就南洋群島而言，由於島嶼眾多（超過一萬個島嶼），地理環境較為零散，各國在歷史上並無大一統的王國存在，而是在西方帝國主義的殖民下才開始發展出現代國家的雛型，因此大致上可歸類為新品上市新興獨立國家類型。在國族打造上，南洋群島 6 國都必須進行與殖民母國區隔的「解殖」工程，另一方面也必須處理殖民母國離去後的權力真空與權力競逐問題，如何安撫各方勢力避免分裂，進而打造新國家的國族認同以凝聚向心力成為其首要任務。由於東南亞各國都有頗為複雜的族群人口，各族群在宗教、語言、歷史記憶、與殖民者的互動經驗上皆有所不同，加上二次大戰後美蘇兩強的冷戰體系，以及共產主義與資本主義意識形態的對立，在在都讓東南亞國家的國族打造經驗有別於歐洲國家以及其他區域的國家。

### 一、泰國的國族打造

泰國舊稱暹羅 (Siam)，於 1939 年定名「泰國」(Thailand)，意思是「泰國人的土地」(the land of the Thai) (Korff, et al., 2006: 74)。從泰國的國名即

可知曉，泰國的國家定位很清楚，泰國就是泰人的國家，而不是別人的。問題是，什麼是「泰人」？是指「泰族人」還是「泰國人」？以當代國籍的角度來看，凡是具備某一國國籍身分者即為該國人，例如塞爾維亞人（Serbian）、克羅埃西亞人（Croatian）、馬來西亞人（Malaysian）等，但是從族群角度來看，前述各國主要族群分別是塞族人（Serbs）、克族人（Croats）以及馬來人（Malays）。

由於泰族人與泰國人的英文都是 Thai，兩者無法從字面上得到區隔，但理論上具有泰國籍的人並非都是泰族人。語言是區別族群的重要指標，根據 2009 年的調查資料，泰國境內總共有 74 種語言。中央泰語人數約占總人口 39.1%、東北泰語（伊善人）人數占 29.1%、北方泰語人數占 11.6%，南方泰語佔總人口約 8.7%。其他人數有超過一百萬的族群語言包含東北高棉語（2.7%）、閩南華語（2.1%）、北大年馬來語（1.9%）；而人數介於 2 萬人到 50 萬人的語言有 23 個，使用人數少於 2 萬人的語言則有 44 個（Kosonen & Person, 2014: 206）。

從語言族群名稱來看，僅有中泰、南泰、北泰、東北泰的名字裡有「泰」字，可歸類在泛泰族群裡面，合計人口達 89.5%，其餘皆非族群上所定義的「泰族」。從理論上來看，其實泰國是一個多族群國家，即使中泰、南泰、北泰、東北泰都是有相當語言文化差異的不同族群，尤其東北泰人其實是伊善人，族群上屬於寮族。歷史上的阿瑜陀耶王國時期（Ayutthaya Period, 1351-1767）曾經在法典上使用二至四種文字，暹羅王國也曾包容了緬甸人、孟族人、高棉人、寮人、馬來人的存在。然而，到了 19 世紀末葉，暹羅開始出現否認少數族群存在的民族主義論述，主要原因是為了「反殖民」，也成為今日泰國國族打造的基礎。

泰國雖然未曾被歐洲列強殖民過，在國族打造上不需要有「解殖」的論述，然而「反殖民」卻是泰國國族打造的重要推力。在 19 世紀西方帝國主義入侵之際，暹羅的政治菁英為了對抗英法操弄族群裂隙染指暹羅領土，因此也展開新的民族主義論述，在族群政策上則避免提及寮人、高棉人、馬來人等詞彙，一律把境內人民都視為泰人。泰王拉瑪六世（1880-1925）具體舉措有二，其一是泰族化政策（Thaification），提出了「民族、宗教、

國王」(nation, religion, king)為核心的泰民族主義，要打造泰國人的泰國性(Thai-ness)，即所有的泰國人都要講泰語(中央泰語)、信奉宗教(佛教)、尊崇國王(Selway, 2007: 57; 謝國斌, 2021)。其二是他於 1917 年設計出紅白藍三色系的國旗，紅色代表泰民族、白色代表宗教(佛教)、藍色代表國王，藉由國旗來宣示泰民族主義的精神。

簡言之，泰國的國族打造就是以中央泰族之語言文化為基礎的同化主義，試圖把境內所有的族群都同化成泰族人。從講泰語、信宗教(佛教)、尊國王三個層面來看，「尊國王」是阻礙最小也是最成功的，即使泰國國王已於 1932 年從絕對的君王變成君主立憲的虛位元首，但泰民族主義型塑的過程裡，王室有抵抗列強入侵之功，即使難免有割地賠款之辱，但整體而言還是功大於過，在泰民族主義裡也存有王室拯救論。其次是語言同化政策，語言同化即推動單語主義(monolingualism)，泰國政府於 1940 年正式宣布以首都曼谷所在地的中央泰語作為標準的官方語言和國家語言。語言同化的成效對於南泰、北泰、東北泰最大，畢竟彼此之間有很高的同質性，再加上語言位階的塑造，及政治經濟社會等誘因，即使連文化差異最大的東北伊善人今日也有穩固的泰族認同。然而，語言同化政策對泰南馬來穆斯林而言卻是成效緩慢<sup>5</sup>，這存有語言差距、宗教差異、對立認同(oppositional identity)<sup>6</sup>等因素。其三是信佛教，這對於各泰語亞族並不成問題，而對於山區族群而言也有成效，尤其當山區傳統信仰被視為「野蠻」而平地佛教信仰被視為「文明」時，人們有被迫從野蠻轉變為文明的壓力。然而，對於泰南馬來穆斯林而言，宗教的轉變幾乎是不可能的任務，那麼取而代之的則是抗拒與分離主義，而泰國政府也有意識到這個問題，政府的妥協就是把「佛教」模糊成「宗教」，接受穆斯林存在的事實(Keyes, 1997)。

以今日觀點檢視，泰國國族打造工程雖然不能算滿分，但也有相當卓

<sup>5</sup> 根據 2008 年的標準測驗顯示，南方馬來裔三年級學童有 25.5% 完全無法閱讀泰文，17.08% 待改進；這比全泰國的 4.18% 和 3.52% 高出甚多。就泰文的書寫來看，其狀況更糟，42.11% 的馬來裔無法書寫泰文，20.86% 的人待改進，比全泰國的 5.81% 和 10.53% 高很多 (Kosonen & Person, 2014: 211)。

<sup>6</sup> 有關對立認同理論詳見 Ogbu (1998)。

著的成效，比較棘手的是泰南的馬來穆斯林區域，因為宗教上的差異使得其語言和國家認同上都存有一定程度的疏離感。因應時代趨勢，在聯合國和泰國學界的推動下，泰國的語言政策已於 2010 年出現些微變化，試圖從同化主義導向多元主義，開始肯認其他語言的價值，換言之泰國政府在持續推動國語運動的同時，並不禁止族群語言的使用 (Kosonen & Person, 2014: 215)。持平而論，這項轉變除了有內外部壓力之外，毋寧說泰國的單一國語政策已相當成功穩固，政府已經不怕其他語言的挑戰。

## 二、緬甸的國族打造

緬甸官方所認定的族群有 135 個，總人口近六千萬。最大的族群為緬族，佔總人口約 68%，其次較大的族群有 7 個，依照人口比例分別是孟族 (11%)、撣族 (7%)、欽族 (6.5%)、克倫族 (6.2%)、若開族 (5.5%)、克欽族 (1%)、克耶族 (0.25%) (Aye & Sercombe, 2014: 149)。在歷史上緬甸曾經由緬族建立雄踞一方的王國，勢力也曾擴及周邊少數族群領域，但非直接統治少數族群，而是採取附庸的關係，少數族群僅需承認緬甸宗主國地位即可 (Silverstein, 1997: 169)。

以民族國家的角度來看，當代緬甸的國族打造工程奠基於英國的殖民統治，以及脫離英國的獨立運動期間。英國於 1885 年開始殖民緬甸，並於 1948 年正式離開。英國殖民統治期間，針對緬甸各族群採分而治之模式。在緬甸本體，也就是緬族居多的伊洛瓦底江盆地，英國採取直接統治，把英語列為唯一的官方語言。然而，針對周邊山地的邊境地區的少數族群，英國則採取間接統治，無心同化在地人，准許少數族群維持傳統政治模式，也可使用自己的族語 (Silverstein, 1997: 170)。此外，英國殖民國間也從印度引進印度人 (包含孟加拉的洛興亞人)，除了讓他們擔任士兵與農夫外，也有人從事較高階的軍公教工作，理由是在英國入主緬甸前早已長期統治印度，印度人會說英語，也熟悉英國的政治運作，雙方搭配默契良好 (Silverstein, 1997: 172)。此舉增加了緬甸族群的多樣性，也撒下日後族群衝突的火苗，1930 年代全球經濟大蕭條，失業惡化了緬甸人與印度人等外

來移民的關係，出現了排外與民族主義運動 (Silverstein, 1997: 172)。

由於英國殖民統治手段的差異，緬族與英國的關係較為緊張，是緬甸民族主義運動的主要推手，也是對抗英國的主力。至於邊境區域的少數民族則與英國關係較為友好，也較願意接受西方的基督教信仰。二次大戰期間，日本入侵緬甸，緬族民族主義者選擇與日軍站在一起，打擊英國以追求獨立；至邊境地區少數族群以及印度人（包含洛興亞人）則站在英國這邊，對抗日本與緬族聯軍。在英國敗退之際，大量的印度人擔心被報復而離開緬甸，而緬族與少數族群間的戰爭則持續下去，最後在日本人的調停下才轉趨緩和，但新仇舊恨難消，直接影響到戰後獨立建國的政治安排 (Silverstein, 1997: 173)。

二次大戰結束後，日本人離開，英國人回歸統治，但體衰的英國也抵擋不住殖民地獨立的浪潮，也只能以協調者之姿安排離去後新國家的政治規劃。依照英國的想法，放手緬甸主體獨立，而邊境少數民族區域則「尊重」其意願，看是要自己獨立還是加入新獨立的緬甸，具體的指標就是要有一部足以讓英國安心離去的新憲法 (Silverstein, 1997: 174)。由於緬族與邊境少數族群之間有新仇舊恨諸多矛盾，彼此互相指責為帝國主義走狗或沙文主義壓迫者 (Smith, 1991)，因此想要在英國離去後共組一個國家有其難度。

為求緬甸領土的完整與極大化，並且能盡快獲得獨立，因此，緬族領袖翁山將軍與少數族群領袖在 1947 年 2 月 12 日簽訂了『彬龍協定』(Panlong Agreement, 1947)，允許在少數族群享有「內政上的完全自治」。然而，緬族民族主義者不買單，翁山將軍也因此被刺身亡。接手的緬族菁英還是於同年 9 月 24 日通過『1947 年憲法』，採取聯邦制，規定緬語為緬甸官方語言，白紙黑字同意少數族群有「分離權」(right of secession)，甚至准許少數族群十年之後追求獨立的可能。在連哄帶騙的政治氛圍下，緬甸通過了新憲法，少數族群同意這般的政治規劃，緬甸終於 1948 年 1 月 4 日正式獨立 (謝國斌, 2022)。

然而，計畫趕不上變化，尤其締約的一造存心欺騙或違約時，憲法也僅能形同具文。獨立後的緬甸雖然號稱聯邦制國家，但實際運作時卻是採

取以緬族為核心的中央集權統治模式，語言獨尊緬語，文化以緬族文化為依歸，政府否認少數族群的貢獻（Aye & Sercombe, 2014: 151）。而憲法裡有關十年分離選項（secession option），尼溫將軍於 1958 年發動軍事政變，直接否決了少數族群分離的可能（South, 2021: 444）。從緬族觀點來看，他們認為緬族占總人口近 7 成多數，緬甸的獨立是他們爭取來的，而緬語又是反殖民語言，因此緬甸就是緬族人的國家，以緬語為國語乃理所當然。然而，從少數族群觀點來看，這就是一種多數沙文主義與壓迫，況且獨立之初已經獲得自治權甚至分離權的承諾。因此，當緬族菁英傲慢違憲時，換來的則是少數族群的武裝分離運動，以及軍方的鎮壓與軍政府的專政（謝國斌，2022）。

在緬甸的國族打造工程裡，緬族菁英所主導的國家想像與少數族群不同，獨立之前答應尊重少數族群自治權，並實施地方分權的聯邦制。然而，在獨立之後的實際運作卻採中央集權，獨尊緬族文化與緬語。至於英國殖民期間來到緬甸的洛興亞人更在緬甸的國族打造工程裡被視為外來者，多數人無法取得緬甸公民身分，即使在人權鬥士翁山蘇姬掌權期間，也無法改變此一情勢，洛興亞人迄今還是一群沒有國籍的國際難民。綜言之，獨立後的緬甸在國族打造工程上是失敗的，全盛時期族群武裝組織高達上百個（South, 2021: 448），各少數族群不願意融入國家體制，而軍政府也藉此持續掌權。期間緬甸軍政府試圖藉由更改緬甸英文國名，從 Burma 改成 Myanmar，期能在民族打造上淡化國家之緬族特質，並納入少數族群成分，但這也僅止於象徵意義，被視為是軍頭的宣傳工具，對國族的打造並無太大助益（Callahan, 2003: 143）。

### 三、寮國的國族打造

寮國總人口約 700 萬人，境內最大的族群為寮族，佔總人口約半數（53.2%），其餘則是數量頗眾的少數族群，包含克木族（約 11%）與苗族（約 9.2%）等。寮國社會存在著根深蒂固的族群階層現象，傳統上將寮國族群依照海拔高度分為寮崙、寮頂、寮上三大類別，這種分類隱含了政

治、社會、經濟和文化上的階層差異，更有核心/邊陲以及文明/野蠻之分野。寮崙族主要居住在湄公河谷地，被視為文明、繁榮、進步的代表；而居住在山區的寮頂族和寮上族則被視為落後、不文明的象徵。雖然寮國政府已明令禁止使用這種三分法，但族群間的不平等關係依然存在（謝國斌，2024）。

1975 年寮國共產黨取得政權後，為了凝聚國族認同，在國族打造上採取寮化政策（Lao-ization），試圖將所有族群同化成寮族，強調「我們都是寮族」的論述，試圖營造一家親的感覺（謝國斌，2024）。寮化政策的具體措施可從語言、教育、宗教等層面來檢視：在語言政策上，寮國政府推動以寮族為中心的語言政策，憲法將寮語確立為官方語言，政府機構、官方文件和教育體系皆以寮語為主要語言，並透過教育系統推廣寮語和寮族文化，以打造單一民族國家的形象，寮國政府認為推廣寮語有助於國家的統一和發展，並將其視為促進國家認同的重要工具。就少數族群語言而言，雖然寮國政府承認 48 種少數民族語言，但僅限於國家電台和電視台播放少數民族語言節目，並未賦予其官方地位（Cincotta-Segi, 2014: 108）。

在教育層面，寮國教育法規定，除非國家授權，否則寮語為教育體系唯一使用語言。學校課程納入寮族文化內容，例如水稻種植、佛教佛塔、傳統服飾和禮儀，以強化學生對寮族文化的認同。教師在課堂上灌輸寮族價值觀，例如守時、安靜和尊重師長，將其視為融入寮國社會的重要規範。然而，在實際施行層面，由於非以寮語為母語的人口比例頗眾，在實際教育現場政府必須招募少數族群教師到以少數民族學生為主的學校任教，希望透過教師的母語能力，幫助學生學習寮語。換言之，儘管政府鼓勵使用寮語，但少數民族地區的教師在課堂上仍經常使用母語教學，以幫助學生理解課程內容，顯示官方語言政策和實際教學情況存在落差，語言混雜和多元身份認同挑戰了單一民族國家的理想（Cincotta-Segi, 2014: 115）。

在宗教政策上，雖然寮國共產黨為無神論者，但佛教是寮國的傳統信仰，在社會中具有深厚的影響力，寮國政府終究採取了相對寬容的宗教政策，不但允許佛教活動的存在，並試圖將佛教融入國族打造的工程，從寮國的國徽以佛寺塔鑾作為元素即可知曉佛教在寮國國族打造的重要性。值

得注意的是，雖然『寮國憲法』保障宗教信仰自由，但寮國政府也鼓勵少數民族放棄傳統信仰，改信佛教。除了塔鑾之外，國徽上還有水稻元素，這些都是寮族重要的文化象徵，也顯示寮國共產黨在國族打造上還是以寮化為核心（謝國斌，2024）。

從去殖民的角度來看，與殖民母國法國相比，寮國與泰國有著更複雜的歷史淵源，因此「去泰國化」或「反泰國」其實比較符合寮國的情形。寮國在 14 世紀建立了瀾滄王國，但之後長期受到左右鄰國暹羅和越南的影響和控制，18 世紀世紀後期，暹羅在暹寮戰爭中擊敗寮國，寮國全境淪為暹羅屬國。19 世紀後期，法國勢力入侵，從暹羅手上將湄公河中上游東岸的土地，成為今日寮國的領域範圍，至於伊善地區仍至今仍歸泰國所有，也成為泰寮兩國的歷史糾結之處，冷戰時期寮共勢力特別針對伊善地區進行滲透，而泰國則特別強化伊善的同化政策，也盡量避免撩起「寮族」的意識（謝國斌，2022、2024）。

綜言之，寮泰兩國在語言文化上十分接近，但也存在著競爭關係。在泰寮關係裡，泰國存有一定的程度的民族優越情結，泰國人認為自己國家在人口、領土、經濟發展、國內生產毛額等方面都比寮國優越，泰國人有時也對寮國抱持不信任或厭惡感，尤其是冷戰時期的反共意識形態教育，將寮國塑造成惡棍形象；而寮國相對落後的經濟發展，則強化了泰國人對寮國鄉村農夫的形象。在歷史上，由於泰國未曾遭受殖民統治的自豪感，以及曾經攻佔寮國首都永珍的歷史榮耀，都加深了泰國人對寮國的優越感。此外，也有部分泰國人將自身國家的優越與鄰國的落後歸因於宗教業報的體現。這種優越感也反映在泰國人貶低寮國人時會說「很寮」，而寮國人則反擊「別那麼泰」。由於寮泰之間存有歷史恩怨情仇，導致「寮」和「泰」變成兩國分別互相貶義對方的詞彙，除了影響了泰國和寮國境內泰寮兩個族群的和諧之外，也讓兩國對彼此存有戒心，例如泰國對於東北伊善人的同化政策特別避免激起其「寮族」認同，而寮國則不喜歡被認為「和泰國很像」（謝國斌，2024）。

#### 四、柬埔寨的國族打造

柬埔寨人口約 1,700 萬人，主要族群為高棉族，佔總人口 90% 以上，其他少數民族包括越南人、華人、占族、寮族和高山族群。占族是最大的少數民族，約佔總人口的 2.4%。1953 年柬埔寨脫離法國獨立後，其政治菁英便致力於將柬埔寨建立成一個以高棉族為主體的國家。實際作為採取同化主義，以主流族群（高棉族）的語言、文化、歷史、價值觀作為規範，少數族群的文化權利則缺乏保障。

柬埔寨的國族打造圍繞在「民族、宗教、國王」的國家格言與吳哥王朝的歷史榮光上，具體表現在柬埔寨的國旗和國歌中，兩者都強調了國王、吳哥窟、高棉民族和佛教的意象。近代的柬埔寨歷史可說相當悲戚，甚至有人將之稱為「被詛咒的國度」（Brinkley & Mather, 2014），這一切大概可以從 1431 年暹羅入侵，迫使吳哥王國遷都金邊開始。自此之後的數百年，柬埔寨陷入「後吳哥時代的黑暗時期」，不斷遭受暹羅與越南的侵略，直至 19 世紀淪為法國保護國後稍有喘息。而後又歷經 20 世紀中葉的獨立戰爭、冷戰紛擾、赤柬統治等動盪，柬埔寨可說飽受摧殘。今日柬埔寨國土面積與昔日高棉帝國相比大幅縮水，現代政治發展又面臨獨裁統治及外國勢力介入的挑戰。面對內憂外患，柬埔寨試圖從歷史中汲取力量，然黑暗時期的柬埔寨可說乏善可陳，而高棉帝國的輝煌歷史以及吳哥窟的壯麗遺跡，自然成為建構國族認同的最佳素材（謝國斌，2023）。

高棉帝國（吳哥王國）在 12 世紀達到鼎盛時期，版圖遼闊，涵蓋今日柬埔寨全境，並延伸至泰國、寮國以及越南部分地區，面積廣達百萬平方公里。當時建造的吳哥窟，更是展現了高棉帝國的輝煌文明，被後世列為世界文化遺產，成為柬埔寨人的驕傲。柬埔寨國旗上醒目的吳哥窟圖案，以及紅、藍、白三色分別代表著民族、宗教、國王，正體現了高棉民族主義的核心價值。柬埔寨國歌「王國」的歌詞中，也歌頌了吳哥時代的輝煌，強調高棉民族的堅韌不拔，並歌頌佛教信仰。這種以高棉帝國和吳哥窟為中心的國族打造方式，當然也隱含著以高棉族為中心的同化主義，柬埔寨政府在語言、宗教、文化等政策上獨尊高棉族，導致少數族群的文化權益

受到忽視（謝國斌，2023）。

柬埔寨的語言政策獨尊高棉語，以佛教為國教，官方教育體系也以高棉歷史和語言為中心。這種以單一民族為中心的國族打造策略，系統性地鞏固了高棉族在柬埔寨的主導地位，卻也同時邊緣化了其他少數族群。雖然高棉族佔柬埔寨總人口的 90% 以上，但該國仍存在著多元的少數族群，大致可分為本土少數族群和外來移民兩類：本土少數族群包含高山族群和寮族；越南人與華人則被視為外來移民。占族是一個較為特殊的例子，他們是歷史上占婆國的子民，在占婆滅國後散居於越南和柬埔寨，是一個沒有祖國的民族。在柬埔寨的官方論述中，高山族群和占族被歸類為高棉民族的一部分，而華人和越南人則被視為外來移民，柬埔寨政府在人口統計上刻意淡化少數族群的存在，以呈現一個以高棉族為絕對優勢的「想像共同體」（Frewer, 2014；謝國斌，2023）。

柬埔寨的國族打造特別強調對本土族群的同化，但也涉及對外來移民的排斥，尤其是越南人，這顯然涉及柬埔寨與他國的愛恨情仇關係，其中左右鄰居泰國與越南關係最為密切。以泰國來說，儘管泰國曾在歷史上對柬埔寨造成巨大傷害，因為其於 15 世紀時摧毀了吳哥王朝，然而今日柬埔寨對泰國的仇恨情緒並不強烈，某程度是對歷史傷痕與國族記憶的選擇性遺忘，但最重要因素導因於今日柬埔寨王室乃源自於 19 世紀以來柬埔寨王室與泰國的密切關係。今日王室的先祖乃由泰國扶植上位，用以對抗越南入侵，因此具有「親泰反越」的情結（謝國斌，2023）。

與對泰國的態度形成鮮明對比，柬埔寨人則對越南抱持著強烈的敵意，這種反越情結深刻影響著柬埔寨的內政外交和族群關係。歷史上的越南領土逐漸往南擴展，佔領了原屬柬埔寨的湄公河三角洲的下柬埔寨地區，1830 年代越南更入侵柬埔寨，並試圖推行越南化政策，引發柬埔寨人的反抗。法國的殖民期間，雖然統治者換人，但法國殖民當局依然重用越南人協助統治，法國離去後也沒有把下柬埔寨歸還柬埔寨，該地區至今仍為越南領土，此地也成為兩國持續敵對的重要因素。

1970 年代，龍諾政權和赤柬政權都對境內的越南人進行了迫害和驅逐，尤其赤柬政權倒行逆施且公然入侵越南領土，使得越南於 1978 年揮軍柬埔寨

寨，推翻赤柬並扶植親越政權。越南的入侵雖然看似拯救柬埔寨人於水深火熱，但入侵的事實加上王室反越情結，使得柬埔寨社會普遍仍對越南存有敵意。柬埔寨當前的政治局勢是，親越的執政黨與反越的民間社會形成對峙，這種矛盾也反映在政府對待越南人的態度上。儘管執政黨對越南人持相對寬容的態度，但礙於社會強烈的反越情緒，柬埔寨政府無法公開支持越南人，使得柬埔寨境內大部分越南人至今仍無法取得公民身份，成為沒有國家的「無國籍人」。換言之，即使柬埔寨的國族打造是採同化主義，試圖把高山族、寮族、占族、華人等同化成高棉族，但是越南人則被視為外國人，不在柬埔寨的國族想像範疇裡（謝國斌，2023）。

## 五、越南的國族打造

越南官方承認的民族共 54 個，其中京族（又稱越族）是人口最多的族群，佔總人口比例達 85.73%。其餘 53 個族群皆為越南的少數民族，人口超過 100 萬的民族依序有岱依族（1.89%）、傣族（1.81%）、芒族（1.48%）、高棉族（1.47%）以及蒙族（1.24%）。人口介於 50 萬到 100 萬之間的民族則有農族（1.13%）、華族（0.96%）以及瑤族（0.87%）等。其餘 34 個少數民族的人口都不到 10 萬人，合計僅佔總人口的 0.93%（謝國斌，2014）。

越南是中南半島大國，對周邊的寮國與柬埔寨有很大的影響力，也與泰國形成抗衡的態勢。然而，在更大的國際體系下，歷史上卻一直受到北方中國的影響，到了 19 世紀更遭受法國的殖民。二次大戰結束後，越南獲得獨立，但與殖民母國法國持續周旋到 1954 年，而後越南又陷入分裂，國際列強介入越戰，直至 1976 年越南才完成當代國家樣貌的打造。

作為一個多族群國家，國語的推動成為越南凝聚國家團結與國族打造的重要一環。由於越族佔有總人口的絕對優勢，而歷史上的越南又是一個統治力強大的國家，因此解殖後的越南雖然與周邊鄰國一樣，把越南語定為唯一的國家語言。然而，在此同時越南也把少數族群的語言和文化視為國家資產，積極透過政策與法律保護。憲法和教育法規保障少數族群學習母語的權利，並鼓勵在雙語和多語地區將少數族群語言納入國家教育課程。

1992 年的『越南憲法』在其小學教育法條款中規定，小學階段的課程必須使用越南語授課，但其他少數民族背景的學生有權在教育中使用自己的語言。『2005 年越南社會主義共和國教育法』第 7 條重申（Phan, et al., 2014: 236）：「國家應使少數族群人民能夠學習其口語和書面語言，以保護和發展其族群文化認同……」。

就少數族群的文字來看，『1960 年北越憲法』即規定要以口頭和書面形式維護所有母語的傳統、文化和使用，以保護少數族群的文化遺產；而 1970 年代南越政府也幫助少數族群語言創建了書寫系統，以防止它們消失。迄今為止，已有 30 種少數族群語言有了自己的拼寫系統。儘管越南各級政府努力保留少數族群的文化和語言，且許多少數族群知識分子也在社區中積極文化復振，以支持他們的語言的維護和發展，但少數族群語言的發展仍面臨若干挑戰。包括社會大眾對少數族群的負面刻板印象、學習母語無用論、雙語師資語和雙語教學時數的不足，以及政策與實踐之間的落差等問題（Phan, et al., 2014）。

與中南半島其他鄰國相較，越南雖然也有少數族群議題，但其較偏向經濟落後以及偏鄉問題，較無國家認同與整合的困擾（謝國斌，2014）。因此，在國族打造上，越南雖然推行越南語為單一國語，但也積極支持少數族群的語言及文化，將之視為國家的文化資產。在解殖方面，越南雖然遭受法國殖民近百年，也在獨立過程當中與法國發生激烈衝突，然而在國族打造上並無特別的「去法國化」的行動，反而有「去中國化」的情形。話說越南作為中南半島大國，但長期以來只能做為中國的藩屬國，在政治與文化上深受中國影響。因此，去中國化一直是越南建立自我國家定位的重要一環。就文字系統觀之，在 20 世紀初期之前，越南還同時存在漢字、喃字、羅馬拼音等三種書寫系統，但今日羅馬拼音的國語（Quốc ngữ）已成為越南唯一的官方文字。使用羅馬拼音的優勢有二，其一在於易學，可有效提高識字率減少文盲，其二則是與中國做區隔，而不再是中國的小弟，尤其是中越兩國在 1979 年交惡之後更是有明確宣示的作用（Phan, et al., 2014）。

其實，越南的去中國化是漸進的。在 13 世紀之前，中國的漢字是越南

的唯一官方文字，然而在 13 世紀開始，越南研發出「喃字」(Nom)，有漢字的結構但多了越南的聲調，是一種中國人看不懂的文字系統 (unintelligible to the Chinese)，用以揭示越南和中國的差異 (Phan, et al., 2014: 232)。至於羅馬拼音的引入則歸功於 17 世紀歐洲傳教士，基於傳教的便利傳教士以羅馬拼音來拼寫在地的語言，進而形成今日越南的國語。在法國殖民期間，雖然越南語也遭邊緣化，然而殖民政府去中國化做得更徹底，期間漢字系統幾乎在越南的教育系統裡消失，喃字也跟著逐漸消失；直到 1945 年越南獨立，越南語躍升為國語，而漢字與喃字可說一去不復返。換言之，越南雖然遭受法國殖民的命運，但也藉由法國人之手，成功地去中國化，擺脫了中國數千年的束縛。

## 六、馬來西亞的國族打造

馬來西亞是跨越中半島與南洋群島的國家，主要領土有馬來半島、沙巴、砂勞越。馬來半島是中南半島的延伸，而沙巴與砂勞越則位於婆羅洲，屬於南洋群島的一部分。從國家名稱可知，馬來半島是國家的核心區域，首都吉隆坡也位於馬來半島，而屬於南島民族的馬來人則是國家的主宰族群。人類在馬來半島的活動歷史久遠，但與今日馬來西亞政治最直接關聯的是 15 世紀的麻六甲蘇丹王朝，以及後續的西方帝國主義殖民，先後包含葡萄牙、荷蘭、英國等。英國於 19 世紀初擊敗荷蘭正式把馬來半島納入殖民地，統治模式與印度及後來的緬甸類似，有些地方由英國直接統治，有些地方則准許土邦納貢自治，至於沙巴與砂勞越雖非由英國直接統治，但也屬英國勢力範圍 (Ganguly, 1997)。

在英國殖民之前，此地本就是一個多族群社會，語言族群超過上百個，主要有馬來人、沙巴人、砂勞越人、以及其他原住民族等。隨著英國的殖民統治，如同其在印度、斯里蘭卡、緬甸等地的殖民統治一般，也引入外來人口協助殖民統治，主要從中國引入華人來開採錫礦，從印度引入淡米爾人來協助種植橡膠以及從事基層公務員的工作 (Ganguly, 1997)。換言之，英國的殖民統治增添了此地族群的複雜性，型塑出「本地人」(Bumiputera)

與非本地人之間的差異，更嚴重的是非本地人往往有更好的經濟表現，也因此造成了本地人與非本地人經濟階層上的對立，這也讓獨立建國後的馬來西亞在國族打造上有特殊考量。英國於 1957 年離開此地，一開始由馬來半島諸邦成立馬來亞聯邦（Federation of Malaya），其後於 1963 年又納入新加坡、沙巴、砂勞越三地合組馬來西亞（Malaysia），兩年後的 1965 年新加坡退出聯邦，成為獨立的國家（Ganguly, 1997；謝國斌，2018）。

換言之，今日的馬來西亞的前身為馬來亞聯邦，一個以馬來半島馬來族為核心的國家。如前所述，英國殖民統治增添了族群的複雜性，也激發了族群經濟階層上的對立。尋求獨立的馬來亞聯邦首先要面對的問題就是：「誰是馬來亞人？」領導馬來西亞獨立並且被尊為國父的東姑·阿布都拉曼（Tunku Abdul Rahman）在 1951 年的一場演講中提及（維基百科，2024）：

我們的民眾說關於獨立的事情應該交由馬來亞人來決定。誰是馬來亞人？這個國家從馬來人的手中攫走，應當交回給馬來人。也有人說馬來亞聯邦還未定義誰是馬來亞人，那麼就讓我們馬來人來決定誰是馬來亞人。……當馬來人群起抗議馬來亞聯邦條約時，外族人只是袖手旁觀，因為他們認為這與他們無關，他們在馬來亞只是為了謀生和累積財富，他們爭取應有的權益只不過是為了捍衛他們當前所得。我們尊重他們的權益，對於他們的要求我們將會重新給予審視與考量。……我所認知的華人與印度人都不想成為馬來亞人。他們鍾情於本身的母語和族群。這是為何他們反對巴恩報告書。如果將獨立事宜交給還沒成型的「馬來亞人」，那麼爭執與混亂地發生將由此而起。

從東姑·阿布都拉曼的言詞可以看出，他認為馬來亞是馬來人的馬來亞，且必須由馬來人來定義誰有資格成為馬來亞人。為了化解矛盾順利獲得獨立，三大族群的代表政黨巫統、馬華公會和國大黨達成了共識：准許華人和印度人取得馬來亞的公民權，但必須讓馬來人享有政治特殊地位，並明文寫於憲法之中（Osman-Rani, 199; Ratuva, 2013；謝國斌，2018）。

1963 年國家改名為馬來西亞，加入了沙巴、砂勞越、新加坡三個新成員，然而以華人為主體的新加坡無法接受馬來西亞是馬來人的馬來西亞的國族打造，因此旋即於 1965 年被迫離開聯邦，而自己獨立成一個新的國家 (Ganguly, 1997)。

當新加坡問題解決之後，在東姑·阿布都拉曼所主政的馬來西亞很自然地延續了先前的國族打造政策，欲把馬來西亞打造成馬來人的馬來西亞。不過，由於沙巴與砂勞越的加入，馬來西亞的族群組成更為複雜。依據馬來西亞的國族打造，馬來西亞的族群大致可分為「在地人」與「非在地人」兩大類。在地人包括馬來人和其他非穆斯林原住民；非本地人主要指華人和印度人，他們獲得馬來西亞公民身分，但並非馬來族，也被排除在特殊地位之外。馬來人是在地人中最大的族群，佔公民人口的大約六成。其他非穆斯林原住民包括 *Orang Asli* (馬來半島的原住民)、沙巴和砂勞越的原住民。*Orang Asli* 總人口約為不到 10 萬人，使用 30 多種不同的語言。沙巴人口 300 多萬，現存語言種類 54 種；砂勞越人口 200 多萬，現存語言種類 46 種。在非本地人族群裡，華人是馬來西亞第二大族群，佔公民人口的 24.6%，華人社群的語言活力普遍較高，使用來自中國南方的方言，包含福建話、客家話、廣東話、潮州話、海南話等，許多人也通曉北京話。印度人佔公民人口的 7.3%，主要是來自印度南部的淡米爾人 (David & McLellan, 2014)。

從馬來亞變成馬來西亞後，由於沙巴和砂勞越的加入，馬來西亞的國族打造把「馬來人的馬來西亞」委婉修改成「本地人的馬來西亞」，將馬來人、沙巴人、砂勞越人一同納入更廣泛的「本地人」巨傘，在裙帶作用下把沙巴人與砂勞越人一起納入憲法特殊地位的保護，而華人與印度人則維持非本地人類別。換言之，藉由「本地人」一詞強調「大地之子」的概念，目的在正當化其特殊的地位。值得注意的是，馬來半島的「原住民」雖然更具本地人與大地之子的正當性，但卻存有落後與不文明的負面意涵，其權利並未獲得憲法明文保障，也未能享有等同於馬來人的特殊地位，迄今他們仍為自己的土地權等權益在奮鬥 (Nah, 2006: 286; Aiken & Leigh, 2011)。

根據『馬來西亞憲法』第 153 條規定，馬來西亞國王必須(Commissioner of Law Revision, 2010; Nakamura, 2015)：

保證馬來人和沙巴、砂勞越原住民的特別地位……以必要的方式執行本憲法和聯邦法律規定的職責，保證馬來人和沙巴、砂勞越原住民的特殊地位，並確保公共職務（不包括州的公共職位）、獎學金、助學金和聯邦給予和提供的其他教育和培訓特權和設施，為馬來人和沙巴、砂勞越原住民保留其認為適當的配額……。

『馬來西亞憲法』以「在地性」(indigeneity)來掩護「馬來性」(Malayness) (謝國斌, 2018)。沙巴人與砂勞越人在「在地人」的巨傘下獲得特殊地位，這顯然是附屬的概念，也宣示馬來人並非獨厚馬來人自己。然而，既然馬來人的特殊地位明定於憲法，那麼誰是馬來人也有清楚的定義。根據『馬來西亞憲法』第 160 條的定義(Commissioner of Law Revision, 2010)：

馬來人指的是信奉伊斯蘭教、習慣說馬來語、遵從馬來習俗的人；而此人是在獨立日以前出生在聯邦或新加坡，或其父母一方是生於聯邦或新加坡，或是在獨立日時已經定居在聯邦或新加坡者。

從憲法條文可知，馬來人同時擁有馬來性與在地性，讓享有特殊地位順利成章。雖然憲法有規定馬來人的祖先來源，然而在實際政治的運作上，「信奉伊斯蘭教、習慣說馬來語、遵從馬來習俗」卻是最重要的規範。在語言與教育政策的推行下，只要是馬來西亞的公民要達到「說馬來語」的標準輕易可達，至於今日所謂的遵從馬來習俗幾乎等同與信奉伊斯蘭教，也因此「信奉伊斯蘭教」可說是實務上定義馬來人的首要指標。在實際政策作為上，馬來性常常優先於在地性。例如，馬來西亞學者 Mohd Arish 曾經指出有一群印尼移民利用憲法規定而獲得馬來人的地位，甚至成為政策保護的土著。原因是，多數印尼移民是穆斯林，說的印尼語和馬來語相通，也可輕易遵從馬來習俗。他也進一步指出，馬來西亞統計部門把許多印尼

族群、阿拉伯裔與印度裔的穆斯林等分類刪除，將之通通歸類為馬來人，其目的在藉此來擴大馬來人的人口比例，將馬來西亞打造成馬來人占絕對優勢的國家 (Nakamura, 2015)，以鞏固馬來人的政治特權<sup>7</sup>。這些移民獲得投票權，並享有土著特權，讓學者不禁感嘆：政府的政策偏愛非公民更勝於公民 (Sadiq, 2005: 109)。此外，此現象也引起了一些非馬來人之本地人的不滿，他們認為這些政治特權實際上還是偏好穆斯林馬來人，他們僅是二等本地人，作為馬來人陪襯的角色罷了 (David & McLellan, 2014)。

在馬來人主導的馬來西亞國族打造裡，由於馬來人享有特殊地位，且馬來人的定義是「信奉伊斯蘭教、習慣說馬來語、遵從馬來習俗」，因此伊斯蘭教與馬來語在馬來西亞也有特殊的地位。根據憲法第 3 條規定：「伊斯蘭教為聯邦宗教；其他宗教亦可在聯邦各地以和平與和諧的方式被信奉。」而馬來語則是馬來西亞的國語，在教育與政府中佔有主導地位，也被視為國家團結的基礎。與中南半島國家不同之處，馬來西亞的國族打造並不強調同化主義，而是明確地劃分族群類別，並且施予不同的待遇。據此，雖然馬來語是國語，但政府不但沒有無禁止華語和淡米爾語，反而准許在小學階段作為該族群學童的教學語言，不過中學階段則明確規定以馬來語為授課語言 (David & McLellan, 2014: 134)。

身為一個脫離英國獨立的國家，英語在馬來西亞也有特殊的地位，並沒有因為去殖民化的考量而被馬來西亞的社會與政府忽視。畢竟英語是國際性的語言，享有優越的語言位階，也有助於促進個人和職業發展。因此，英語在馬來西亞的教育和經濟中仍然具有重要意義，甚至於 2003 年把英語納入中小學數學和科學的教學語言。不過，基於國族打造考量，從 2012 年起，馬來語再次成為這些科目的教學語言。值得注意的是，由於全球化的

---

<sup>7</sup> 此現象在沙巴與砂勞越更為明顯，因為當地的馬來人口比例較低。執政的巫統藉由賦予非法移民身分來擴大馬來人口庫，以獲取更多選票。例如，1960 年時，沙巴當地原住民卡達山人佔總人口 32%，華人有 23%，而馬來人僅佔 0.4%。然而，透過賦予來自菲律賓和印尼的非法移民身分，到了 1991 年卡達山人的比例下降至 19.6%，華人剩下 11.5%，馬來人增至 6.2%，而印尼人和菲律賓人等「新馬來人」則合計達 29.5% (Sadiq, 2005: 109)。

影響以及對熟練勞動力的需求，英語仍然是商業領域和外國大學分校的通用語言（David & McLellan, 2014: 135）。

## 七、新加坡的國族打造

新加坡是一個城市國家，總人口約有五百多萬人，主要族群有華人（佔 74%）、馬來人（佔 13%）、印度人近 35 萬人（佔 9%），以及其他族裔人口約（佔 3%）。19 世紀初葉開始，新加坡逐步淪為英國的殖民地；二次戰後，新加坡人即非常渴望自治，並於 1959 年獲得自治權。由於新加坡地小人稠資源匱乏，因而於 1963 年尋求加入馬來聯邦。然而，由於政治資源分配的問題，以及彼此對國家定位有不同的想像，同住一個屋簷下的關係只維持了兩年，新加坡於 1965 年 8 月 9 日脫離馬來西亞被迫獨立建國（韓福光等，1999；謝國斌，2013）。

新加坡獨立初期即有非常明確的國族打造工程，帶領新加坡獨立的首任總理李光耀於 1965 年 8 月 9 日的獨立談話中宣示（Lee, 1965）：

我們新加坡將成為一個多種族的國家，我們將立下典範，這不是一個馬來人的國家，不是華人的國家，不是印度人的國家。每個人都有他的位置：平等的語言、文化、宗教。（*We are going to have a multi-racial nation in Singapore. We will set the example. This is not a Malay nation; this is not a Chinese nation; this is not an Indian nation. Everybody will have his place: equal; language, culture, religion.*）

從李光耀在馬來西亞聯邦時期與東姑·阿布都拉曼的交手即可得知，他所想建立的是全民的國家，而非特定族群的國家。這樣的國族打造信念當然有其時空背景，因為站在華人領導人的立場，這樣的主張更符合華人的利益。全民國家的信念在東姑·阿布都拉曼主政的馬來西亞聯邦幻滅，被迫獨立後的新加坡正好可以成為李光耀實踐全民國家信念的舞台。而獨立後

的新加坡確實也朝多族群的全民國家方向前進，一方面這可視為李光耀一以貫之理念的實踐，但另一方面也是當時的時空背景所不得不然的抉擇，因為 1965 年新加坡獨立初期面臨著國內外多方面挑戰。

李光耀的「三不二要」談話可視為新加坡國族打造的指導方針，「不是馬來人的國家」是針對馬來西亞聯邦時期的經驗而來，明確區別新加坡與馬來西亞的不同，馬來西亞欲打造馬來人的國家，而新加坡則是一個多族群共存的國家。「不是華人的國家」則是告訴世人雖然華人是新加坡的最大族群，但新加坡並不是「第三中國」，新加坡的華人也不等同於「中國人」<sup>8</sup>。1965 年正值越戰期間，共產黨勢力正如火如荼地在東南亞拓展，由於中國是共黨大國，而東南亞的華人自然也被懷疑是中國共產黨的同路人，這也是馬來西亞與新加坡決裂的重要背景因素。

因此，新加坡被迫獨立後亟需解決內外交迫的族群問題。對外，必須撇清與中國的關係，避免華人民族主義與周邊的馬來民族主義衝突的升高，畢竟新加坡的獨立等同於與馬來西亞決裂，已經觸動了華人與泛馬來人的衝突問題，因此新加坡必須謹慎處理與鄰國馬來西亞和印尼的關係，避免激起馬來民族主義情緒。對內，則必須好好處理國內族群關係，並透過法律與政策來宣示其建立「多族群國家」以及「非華人國家」的決心，這一點可清楚地從新加坡憲法的語言和族群政策看到。

根據『新加坡憲法』（*Constitution of the Republic of Singapore*）第 53 條規定：「所有在國會裡的辯論與討論應以馬來語、英語、華語或淡米爾語為之。」而憲法第 153A 條進一步規定：「馬來語、華語、淡米爾語和英語為新加坡的四種官方語言」、「國家語言為馬來語，並以羅馬字母書寫。」（謝國斌，2013）。透過四種官方語言來實踐多族群國家的承諾，除了把三大族群的語言都納入官方語言，也把前殖民者的英語也列入，英

<sup>8</sup> 李光耀於新加坡獨立後對於其華人身分做了一番闡釋：「我不是中國人，就如甘迺迪總統不是個愛爾蘭人。慢慢的，世人會知道，新加坡姓李、姓高、王、楊、林的人們，外表上是中國人，說著華文，然而卻與中國人不同。我們有中國人的血統，我們不否認這點；但重要的是，我們以新加坡的立場思考，關心新加坡的權益，而不是以中國人的立場，為中國人的權益著想。」（李筱峰，2004）

語成為跨族群的溝通語言以及工作語言。

至於把馬來語尊為「國語」則與把馬來人尊為「原住民族」有相乘效果。根據『新加坡憲法』第 152 條規定：「政府應發揮其功能來承認馬來人的特殊地位，其為新加坡的原住民族，據此新加坡政府應負起保護、捍衛、支持、培養，及促進其政治、教育、宗教、經濟、社會及文化上的利益以及馬來語。」把馬來人奉為原住民族即是承認其為這塊土地原來的主人，把馬來語尊為國語更是有尊崇的意義，藉由憲法明確的規範，對內可提升馬來人對新加坡的國家認同，對外則明白宣示這是一個尊崇馬來人的「非華人國家」，可以獲得周邊馬來民族的認可，也消除了「第三中國」的疑慮。

在多族群共存的全民國家架構下，新加坡的實務語言政策乃是雙語政策，一方面以英語為跨族群溝通的語言，另一方面則鼓勵新加坡人精通其母語。政府的理由是，精通母語可以讓不同種族背景的新加坡人保有其傳統文化遺產，而精通英語可提升新加坡的國際競爭力，也可促進不同族群背景的新加坡人之間的溝通與理解（Wee, 2014）。然而，語言之間也存著階層的問題，英語是教學的媒介、也是工作的語言，更是發達致富的工具與象徵，因此大多數新加坡人認為英語比母語更重要。而母語方面官方僅承認馬來語、華語、淡米爾語，然而華人和印度人間存有許多語言次族群，推廣單一的母語雖有助於減少族群內部分歧，但這對於多元族群文化的保存其實也有其傷害。換言之，新加坡所謂的多族群國家打造，其實是把新加坡人簡化成馬來人、華人、印度人三種類別，然後再透過英語來凝聚三個族群，而最後在語言自然競爭與國際化的趨勢下，基於務實主義的理念推行，新加坡實際上就是一個講英語的國家（Wee, 2014）。

## 八、菲律賓的國族打造

菲律賓是一個群島國家，由超過 7 千個大小不一的島嶼所組成，使得其族群組成也極為複雜，是一個擁有眾多語言族群的國家。根據統計，菲律賓境內包含多達 187 種不同的語言，有些語言已經瀕臨危機，而保持活

躍的語言仍多達 150 多種，其中有 8 種語言屬於外來移民的語言，其餘皆屬本土語言，主要屬南島語系（謝國斌，2016b）。

菲律賓曾經遭受西班牙殖民超過數百年，1898 年之後改由美國接手。西班牙的長期殖民並沒有把西班牙語廣為傳播，截至西班牙離開之時大約僅有約 2% 的成年人會說西班牙語，倒是天主教信仰有很大的進展，有超過八成的菲律賓人信仰天主教<sup>9</sup>。西班牙殖民期間，除了推廣天主教之外，並無心同化在地人，反而在菲律賓建立起族群階層制度（ethnic hierarchy）。來自西班牙的半島人和在菲律賓出生的西班牙人地位最高屬統治階層，其他階層則有為基督化的土著、非基督化的土著、混血兒，而信奉伊斯蘭教的莫洛人（Moros）擇被視為異教徒。族群階層制度明顯在區隔族群，也惡化了族群關係，例如莫洛人至今仍是菲律賓主要的族群問題（May, 1997）。

美國接手後的菲律賓，族群階層制度逐漸淡化，美國也廣設公立學校，因此到了 1939 年已經有 26% 菲律賓人會說英語。在 1930 年代，菲律賓獨立運動興起，美國於 1935 年放手讓菲律賓自治，進而於 1946 年正式獨立。自治後的菲律賓在國族打造的首要任務之一就是選定國語，來顯示國家的主體性。1937 年，他加祿語（Taglog）從眾多本土語言中脫穎而出，被選為菲律賓國語。選擇他加祿語的理由很多，它是眾多本土語言裡使用人口最多的（占總人口約 25%），是首都馬尼拉附近的使用語言，也是當時自治領總統奎松（Manuel Quezon）的母語（Dawe, 2014; Tupas & Lorente, 2014），因此他加祿語有其政治主場優勢。不過，從專業上的考量來看，他加祿語也被認為是本土語言中最成熟的，擁有一致的拼音和書寫系統，因此勝出為國語也被認為理所當然（Tupas & Lorente, 2014）。

雖然他加祿語成為了菲律賓的國語，但他仍然難以擺脫地方族群語言的格局，也難以令其他族群的人信服。為了淡化他加祿語的地方性和狹隘性，菲律賓教育部於 1959 年將其改名為「霹靂賓語」（Pilipino），目的在強調它是一種全國性的語言，而不僅僅是某個地區或族群的語言，而之所

<sup>9</sup> 不過或許菲律賓承襲西班牙和美國等西方國家的遺緒，於憲法第 2 條明確規定「政教分離」的原則（The separation of Church and State shall be inviolable）。

以用 P 開頭而非 F 則是基於反殖民需求，因為菲律賓眾多本土語言裡並沒有 F 的發音 (Tupas, 2015)。到了 1987 年，考量到兼容西方文化遺緒，政府把 Pilipino 正式定名為 Filipino，並明確書寫於憲法裡面(謝國斌, 2016b)。

『1987 年憲法』確認了菲律賓語作為國語的地位，並將其與英語一起列為官方語言。『菲律賓憲法』第 14 條明確規定：「菲律賓的國家語言是菲律賓語……為了溝通和教學，菲律賓的官方語言是菲律賓語和英語，直至法律另有規定。」

歷經了數十年的推廣，菲律賓語的推廣確實取得了成效，對於菲律賓的國族打造也有其助益。然而，基於務實考量，英語仍列為溝通和教學的官方語言之一，「直至法律另有規定」為止。其實，英語最大的問題是它是殖民者的語言，當初美國殖民主義的教育目的是要美國化菲律賓人，並鞏固他們對美國的忠誠，因此英語代表著殖民壓迫和意識形態上的優越性 (Tupas & Lorente, 2014)。

英語雖然意味著殖民者的語言，然而英語也同時是國際溝通的語言，更是出人頭地的語言，享有極高的語言位階，英語與「啟蒙」、「民主」和「自治」、「現代」、「進步」等幾乎劃上等號 (Tupas & Lorente, 2014: 168)。此外，美國雖是殖民者，但同時也某程度扮演解放者的角色，於 1898 年將菲律賓從西班牙的殖民解放，即使有取而代之的問題，但國勢日強的美國讓菲律賓從「落後」走向「進步」，甚至允許菲律賓自治，進而獨立，在在都讓菲律賓人難以將美國殖民賦予太多負面的意義。也因此，從菲律賓自治伊始，英語持續在菲律賓扮演重要的角色，也一直是學校的教學語言。1974 年，馬可仕政府推行雙語教育政策，菲律賓語成為多數科目的教學語言，僅剩數學和科學持續以英語教學，這是英語在菲律賓學校教育中首次面臨其他語言的挑戰。不過，『1987 年憲法』再次讓英語回歸教學與溝通的官方語言地位，可見英語的影響力 (Tupas & Lorente, 2014)。

從 2009 年開始，菲律賓正式實施以母語為基礎的多語教育，規定在中小學階段應使用學生的母語進行教學，其理由是學生通過其主要語言或家庭語言學習效果最佳。母語教育的實施挑戰了長期以來英語和菲律賓語在菲律賓教育中的主導地位，並為菲律賓豐富的語言多樣性在教育中開闢了

新的可能性。不過吾人以為，這應該是菲律賓語和英語已經站穩官方語言地位有關，這兩種語言在菲律賓的教育和社會各層面已立於不敗之地，因此國家基於多元文化主義的思維可以兼顧其他母語的發展。總之，菲律賓的語言政策經歷了從強調英語到重視菲律賓語，再到擁抱多語教育的演變過程。這一演變歷程反映了該國在殖民歷史、民族主義和社會包容性等多重因素影響下的複雜性。

## 九、印尼的國族打造

印尼是一個領土幅員遼闊且分散的國家，境內有擁上萬個島嶼，人民使用超過 700 種語言，歷史上也從來沒有「印尼國」或「印尼人」這樣的共同體概念，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(Meuleman, 2006)。其中群島居民間最大的共通點是伊斯蘭教信仰，有超過八成的印尼人信奉伊斯蘭教，也因此宗教在印尼的國族打造過程中扮演重要的角色(Laffan, 2003)。從 1945 年獨立建國以來，該如何在多族群裡「異中求同」成為印尼的建國綱領，也一直是印尼政治菁英的重要任務。印尼族群政策最大挑戰在於「異」與「同」這兩個概念，而國族打造則在於異中求同，可見諸於建國綱領、宗教政策和語言政策等方面。

如前所述，伊斯蘭教信仰凝聚了印尼人共同體的情感，而伊斯蘭教也是抵抗基督教荷蘭人殖民統治的宗教，因此在印尼獨立之際，建立一個「伊斯蘭國家」一度成為多數印尼人的夢想，也認為國家有義務實施伊斯蘭律法，他們同時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)。然而，即使超過八成的人為穆斯林，意味著還有超過一成的非穆斯林人口，包含基督教徒、佛教徒、印度教徒等。穆斯林的主張引起了其他宗教族群的緊張，尤其是在東部以基督徒為主的島嶼，他們甚至以獨立出走為威脅。為了化解爭議，當時的總統蘇卡諾(Sukarno)提出了「建國五原則」(*Pancasila* 潘查西拉)，宣布印尼是一個建構在一神信仰基礎上的「宗教國家」，但不是「伊斯蘭國家」。換言之，印尼透過「宗教國家」這個建設性模糊的憲法策略來滿足爭端各造

的需求（謝國斌，2020），並且於憲法第 29 條明確宣示宗教自由：「國家保障居民信仰宗教自由，並依宗教和信仰進行祈禱。」

除了宗教政策之外，語言政策也在印尼的國族打造工程有重要作用。為了追求國家的團結統一，印尼在獨立建國之初，選定「國語」也成為重要的民族打造工程。印尼政治菁英捨棄了使用人數最多的爪哇語（佔總人口四成多），也沒有沿用殖民母國的荷蘭語，而選擇了馬來語作為國語，並定名為「印尼語」（Liddle, 1997）。印尼選擇馬來語作為國語，主要基於以下考量：首先，馬來語是南洋群島的貿易通用語，擁有超過一千年的歷史，並且已在 1865 年被荷蘭殖民政府指定為第二官方語言。其次，馬來語簡單易學，不像爪哇語那樣具有複雜的社會關係詞彙，容易讓非母語學習者上手（Wright, 2004; Pauw, 2009: 2）。其三，馬來語在印尼獨立之初，僅有約 5% 的人口以其為母語，不具備政治經濟上的優勢，保有族群中立的地位，不會被其他族群視為威脅（Musgrave, 2014; Rahmi Zakaria, 2015; Titis Setyabudi, 2017；謝國斌，2020）。

印尼語作為國語的推行，被認為是一項「奇蹟式的成功」或「大成功」（Pauw, 2009）。它不僅是印尼各族群之間的溝通工具，也是教育、語文、現代化、社會流動的工具，更是促進各族群凝聚出印尼同胞感的黏著劑。印尼的民族打造是一個持續的過程，需要在「異中求同」的目標下，不斷協調和平衡各個族群的利益和訴求。

## 十、汶萊的國族打造

汶萊於 1984 年 1 月 1 日正式脫離英國獨立，由蘇丹宣布依據國家哲學（national philosophy）建立「馬來伊斯蘭君主國」（Melayu Islam Beraja, 簡稱 MIB）。根據汶萊官方說法，MIB 哲學是（Government of Brunei Darussalam, 1984）：

一個融合馬來語言、文化、習俗、教導伊斯蘭律法與價值，以及君主制的系統，所有人都必須尊崇與實踐。……國家希望透過 MIB

哲學的採用與實踐，讓伊斯蘭的純潔、馬來民族的純潔，以及君主制度可以被維繫。

汶萊總人口約 49 萬人，主體人口是馬來人（佔總人口約 67%），最大少數族群為華人（佔總人口約 10%），其餘族群合計約 23%。汶萊是一個政教合一的伊斯蘭世襲君主國家。蘇丹是國家元首與宗教領袖，兼任首相，握有行政、立法、司法權力，全部立法會議員都由蘇丹直接任命，並無民選立法機關。採行馬來伊斯蘭君主制，以馬來人的語言文化風俗為基礎，馬來語為官方語言，以伊斯蘭教為國教，實行政教合一的伊斯蘭律法，不過其他宗教的信徒有權和平並和諧地信奉其宗教（憲法第 3 條規定）。

雖然馬來語是唯一官方語言，但英語也具備第二語言地位，在商業、法律、教育和媒體領域發揮著重要作用，被視為與更高的社會經濟地位相關聯。汶萊 1985 年起實施雙語教育制度，旨在讓學生精通馬來語和英語。這種制度存在一些問題，特別是在英語非母語人士的教育成果方面，以及對汶萊少數民族語言和文化認同的潛在影響（Sercombe, 2014）。

## 十一、東帝汶的國族打造

東帝汶位於南洋群島帝汶島的東半部，曾經遭受葡萄牙殖民超過 400 年之久，因此天主教與葡萄牙語成為今日東帝汶的重要標誌，天主教徒佔總人口超過九成，而葡萄牙語則是官方語言之一。東帝汶於 1975 年脫離葡萄牙獨立，在『東帝汶憲法』第 1 條明白寫著：「東帝汶民主共和國獨立日為 1975 年 11 月 28 日。」然而，葡萄牙離去後沒幾天，強鄰印尼立刻揮軍入侵併吞了東帝汶，使其成為印尼的第 27 個省份。印尼占領期間充斥著暴力和鎮壓，估計有多達 20 萬東帝汶人在這段期間喪生。印尼當局在占領期間推行印尼語，禁止使用葡萄牙語，使得印尼語在東帝汶普及化。為抵抗印尼同化政策，天主教會選擇採用德頓語（Tetum）作為禮拜用語，鞏固了該語言反侵略的象徵地位（Curaming & Kalidjernih, 2014）。1999 年，在聯合國監督的公投後，東帝汶投票決定脫離印尼獨立，並於 2022 年 5 月 20

正式脫離印尼再次獨立。

脫離印尼的東帝汶在國族打造上特別強調「反抗外國侵略」精神，並明定於憲法第 11 條，內容特別強調「國家承認並尊重天主教會為國家民族解放所作的努力。」不過，即使如此，東帝汶還是一個宗教自由的國家，在憲法第 45 條規定：「人人享有良心自由、宗教自由和崇拜自由，宗教與政府相分離。」

在語言政策方面，東帝汶人口大約百餘萬，境內存有數十種語言族群，政府承認的原住民語言達 16 個。至於官方語言的採行，東帝汶存有情感主義（sentimentalism）和實用主義（pragmatism）兩種考量（Curaming & Kalidjernih, 2014），而出現「二加二」個官方語言的特殊情形。基於反抗外國入侵（即反印尼）的情感考量，葡萄牙語和德頓語扮演關鍵的角色，因此成為憲法明定的兩種官方語言。在印尼入侵期間，與印尼作戰的帝汶人民解放陣線使用葡萄牙語溝通，因為印尼軍方通常聽不懂葡萄牙語，這使得葡萄牙語具有深刻的情感價值，成為抵抗的象徵和初期民族認同的支柱，可惜的是葡萄牙語並非廣為流通的語言，即使在 2002 年再次獨立初期也只有約 5% 的人口會說葡萄牙語。至於德頓語則是在天主教會基於反印尼語而推廣之，也擁有反印尼殖民的精神。因此，基於反殖民的情感考量，東帝汶於 2002 年脫離印尼獨立後，『東帝汶憲法』第 13 條明白規定：「東帝汶民主共和國官方語言是德頓語和葡萄牙語。國家尊重並發展德頓語和其他語言。」這兩種語言都被視為抵抗印尼殖民的語言，也是自由和身份的象徵（Curaming & Kalidjernih, 2014）。憲法第 8 條甚至有關國際關係的規範：「東帝汶民主共和國應與官方語言是葡萄牙語的國家維持優先的夥伴關係。」

然而，印尼佔領東帝汶期間長達二十餘年，期間印尼政府禁止葡萄牙語，並在學校推行印尼語，其結果是葡萄牙語弱化，而印尼語普及化，估計有約五成的人口會說印尼語。雖然印尼語是入侵者的語言而葡萄牙語是抵抗入侵的語言，但在印尼話普及而葡萄牙語不普及的情形下，東帝汶政府不得不妥協，乃於憲法第 159 條裡加了「工作語言」的條款，規定：「印尼語和英語作為公職的工作語言，若有必要，可視同為官方語言。」換言

之，在過渡時期印尼語和英語被指定為公務部門的工作語言，與官方語言一起使用，直到認為不再需要為止 (Curaming & Kalidjernih, 2014: 74)。

從國族打造的觀點來看，東帝汶的兩種官方語言和兩種工作語言都存在優缺點。葡萄牙語雖然有抵抗印尼入侵的精神象徵，但其使用人數少、師資與教材尚嫌不足，國際流通性遠不及英語，再者它其實是前殖民者葡萄牙的語言，對於真正的東帝汶國族打造說服力不強。德頓語方面，雖然是在地人的母語，但是母語人口也僅佔總人口約四成，且語言的文字化和標準化仍是進行式，必須花時間才能見到普及的成效。印尼語被當成工作語言是迫不得已的事情，東帝汶政府必須和印尼語擁護者對抗，去印尼語化是最終的目標。至於英語是被拿來和印尼語抗衡的工具，尤其在葡萄牙語有爭議，而德頓語還不成氣候的狀態下，英語的發展格外受人矚目。英語也被認為是一種重要的語言，因為它是國際語言，許多捐助者、志願者和援助工作者（他們幫助東帝汶重建）都使用英語，而且越來越多的東帝汶人正在學習英語並且越來越精通。然而，識者也擔心英語會成為「文化滅絕」的工具，尤其英語是國際通用語言，普遍被認為比葡萄牙語和德頓語有更高的語言位階，也是出人頭地的語言 (Curaming & Kalidjernih, 2014)。

## 參、結語

國族打造主要在定位「我們是誰」或者「我們不是誰」，民族國家的發展從歐洲國家往外擴展，宗教和語言扮演兩個關鍵角色。隨著宗教世俗化的發展，宗教因素在大多數西方民主國家已經不再是界定國家定位的關鍵指標，而多數國家也都在憲法上准許信仰的自由。東南亞是世界宗教文明的十字路口，世界各主要宗教都有在此傳播發展，其中中南半島以佛教信仰為主，而南洋群島則以伊斯蘭教為大宗，至於菲律賓與東帝汶則以天主教為主。

在東南亞 11 個國家裡，以汶萊的宗教屬性最為明顯，透過國家哲學明確宣示建立一個「馬來伊斯蘭君主國」，伊斯蘭教為國家，採行政教合一，

實施伊斯蘭律法，不過也在憲法上准許其他宗教信仰的自由。其次是馬來西亞，由於憲法明確賦予馬來人特殊地位，而馬來人又以「信奉伊斯蘭教」為最重要指標，因此馬來西亞不但是一個馬來人的國家，也是一個伊斯蘭教的國家。至於印尼雖然是東南亞擁有最多穆斯林的國家，但其在建國之初即以「宗教國家」自許，而非「伊斯蘭國家」，即使穆斯林人口占超過八成的多數。至於中南半島國家則以佛教為主要宗教，泰國和柬埔寨都明定佛教為國教，也都有「民族、宗教、國王」之國家格言；而寮國雖為共黨國家，佛教信仰也是其國族打造的重要依歸；至於緬甸則存有非佛教信仰的洛興亞難民問題，而越南的宗教議題則不明顯。菲律賓與東帝汶都是天主教徒居多的國家，境內也存有其他宗教族群問題，然而這兩個國家都於憲法裡明確規定政教分離的原則。

除了宗教信仰之外，語言政策可謂是東南亞國家在國族打造上最重要的項目，尤其在國家語言、官方語言、工作語言的選定。中南半島國家在語言文化上都是採取同化主義（*assimilationism*）和單語主義，以境內最大的主宰族群之語言和文化為基準，試圖把多元文化族群社會打造成一個同質性國家，即所有人都講共同的語言、遵循相同的文化標準（*Tupas & Sercombe, 2014*）。而其優勢與弱勢族群的分野，剛好與地理環境之平地與山地的分野一致，人數多的宰制族群居於平原地帶，而少數族群主要居住於山區。同化主義除了是族群政治的傳統思維之外，中南半島國家之所以可以這樣做，主要還是因為各國都擁有人口過半的宰制族群，他們不但是人口的多數<sup>10</sup>，也都曾在歷史上建立國強大的王國，而在解殖獨立或對抗殖民的過程中也扮演關鍵的角色，因此由其主導國家建設與國族打造自然可以理解。

相比而言，南洋群島國家的族群政治略顯不同。以菲律賓和印尼來看，由於其島嶼領土的複雜性與族群的多樣化，遠比中南半島的平地/山地分野

<sup>10</sup> 從主流族群的比例來看，在中南半島五國裡，依序是泰國泰族的 97.5%（不過泰國的數據有分類上的爭議），柬埔寨高棉族的 90%，越南越族（或稱京族）的 86%，緬甸緬族 68%，最後則是寮國寮族的 53%。

更複雜，也使得族群和語言上的差異更多元，致使這兩個國家都沒有任何一個人口過半的強勢族群。從語言政策來看，獨立後的菲律賓選擇了人口最多的他加祿語作為國語，最後演變成今日的菲律賓語。雖然他加祿語使用人口最多，但也僅大約四分之一相對多數，因此菲律賓的國語推行運動也遭遇到不少阻礙，後來也將英語這個殖民者的語言納為官方語言，在教學和溝通上與菲律賓語並列。就印尼而言，獨立之初也為了選定國語而傷神，當初爪哇語人口最多，達四成多，然而印尼卻毅然決然選定了使用人口僅有 5% 的馬來語作為其國語。在宗教方面，印尼有八成多的人信奉伊斯蘭教，但在獨立建國之際幾經折衝，當時的政治菁英提出了名為「潘查西拉」建國五原則，決定把印尼建設成一個「宗教國家」，而非伊斯蘭國家。

除了中南半島與南洋群島之外，馬來西亞與新加坡可視為介於兩個地理區域之間的國家，也因此其族群政治的模式也有所不同。馬來西亞與新加坡的族群基本上僅有三大類，即本土的馬來人與外來的華人、印度人等。馬來西亞脫離英國獨立建國後，其實也有類似中南半島鄰居的思維，要把馬來西亞打造成馬來人的家園<sup>11</sup>。然而與鄰居不同的是，中南半島五國的宰制族群僅是人數與政治上的優勢，但與大多數的少數族群相比並無原住民族的優勢或獨享的正當性，因此這些國家並不敢明目張膽排斥少數族群的權利，而是採取同化政策。然而，馬來西亞的馬來人與其他原住民族具備本地人的「原住性」，而華人與印度人則是明顯的外來移民，因此在馬來西亞的憲法裡即明確規範必須捍衛「在地人」的特殊權益，政府也無意同化其他族群。

新加坡則更是一個特例。新加坡以島嶼國家的地理環境建國，原先於 1963 年加入馬來西亞，後來因馬來西亞打算建立一個馬來人的國家，在理念不合下於 1965 年黯然離開，建立獨立的新加坡。新加坡有華人、馬來人、印度人等三大族群，在華人李光耀的領導下，新加坡明確宣示要打造一個

<sup>11</sup> 例如泰國意思為泰族人的國家，緬甸為緬族人的國家，柬埔寨為高棉族的國家，越南為越族人的國家，寮國為寮族人的國家。對於少數族群問題，則以同化主義來達成最終目標。

新加坡人的全民國家，而非華人的國家或馬來人的國家，其中語言政策特別耐人尋味。新加坡把在地馬來人的馬來語尊為國家語言，也賦予馬來人原住民族地位。然而，同時也把馬來語、華語、淡米爾語、英語並列為官方語言，然後再把英語作為工作語言。換言之，英語在新加坡並沒有面臨解殖的問題，反而是化解族群分歧，幫助新加坡走向國際的重要工具。

汶萊是一個「馬來伊斯蘭君主國」，明定馬來語為唯一官方語言，但英語也具備第二語言地位。至於東帝汶則有「二加二」的官方語言政策，基於反印尼侵略與反殖民的情感，明訂了德頓語和葡萄牙語為官方語言；然而務實考量到印尼語人口眾多，不得不把印尼語當成「工作語言」，甚至「視同官方語言」。為了制衡印尼語，東帝汶也把英語納入工作語言之一。

語言政策是進行國族打造工程的重要一環，尤其是國家語言和官方語言的選定。理論上看，後殖民國家選擇國語的途徑主要分為「外借」和「內選」兩種（Kloss, 1968; Garvin, 1974），前者是從世界主流語言中選擇，後者則是從本國語言中挑選，而國語規劃具有團結、區別、尊嚴和參與（即國際接軌）等四種功能（Garvin, 1974: 72-76）。團結功能是透過國語來連結不同語言族群，基於多數決原則，選擇人數最多的本土語言作為「國語」最為理所當然，這是中南半島五國、馬來西亞、汶萊、菲律賓等國家所採行的模式；而新加坡和印尼都不是以多數決來選擇國語，而是以人數相對較少的馬來語為國語，兩國各有其考量，但也都有團結族群的目的。區別功能旨在「去殖民化」，要與殖民母國區分開來；尊嚴功能則體現民族主義，從本土語言中選出國語最能彰顯此功能。換言之，基於解殖的區別功能以及民族主義的尊嚴功能，沿用殖民者的語言並非最佳選擇。在東南亞諸國裡，東帝汶的語言政策最為特別，前殖民者葡萄牙的語言成為兩個官方語言之一，但看中的卻是其反印尼殖民的功能；而印尼語也因為迫於人數眾多，必須勉為其難當成工作語言或「準官方語言」，至於英語則非殖民者的語言，外借英語做為另一個工作語言的目的乃是基於制衡印尼語和國際接軌的務實考量。

英語是國際交流的語言，享有優越的語言位階，也是被視為發達致富與榮譽象徵的語言，因此與前殖民國英國或美國做區隔並非最重要的考量，

英語反而有國際接軌與化解國內族群衝突的務實功能。因此，在東南亞各國裡，英語這個前殖民者的語言成為新加坡與菲律賓的官方語言之一，在汶萊則具備第二語言的地位，在馬來西亞也把英語納入中小學數學和科學的教學語言。在全球化的時代，英語的優勢不待多言，遭受英國或美國殖民的經驗雖然有卑屈與傷害之處，但其所帶來的文明感和語言優越也沒被輕易被放棄，反而成為一種務實主義下的優勢，也因此英語在新加坡、菲律賓、馬來西亞、汶萊等國都佔有一席之地，而東帝汶也將之納為工作語言之一。至於在其他東南亞國家，東南亞國協也將英語納為組織的工作語言。換言之，在東南亞諸國的國族打造裡，各國國語毫無懸念都內選自本土語言，但是官方語言或工作語言，更具國際參與功能的英語則在務實考量下被新加坡、菲律賓、馬來西亞、汶萊、東帝汶等國所採用，也在東南亞國協的組織運作擔任官方工作語言。

## 參考文獻

- 呂亞力，1991。〈第三章 民族國家〉《政治學》。台北：三民書局。
- 李筱峰，2004。〈新加坡話題談起〉  
([https://www.jimlee.org.tw/article\\_detail.php?SN=9137&currentPage=21&AtricleCategory=2](https://www.jimlee.org.tw/article_detail.php?SN=9137&currentPage=21&AtricleCategory=2)) (2024/6/27)
- 維基百科，2024。〈東姑·阿布都拉曼〉([https://zh.wikipedia.org/zh-tw/东姑阿都拉曼#cite\\_ref-1](https://zh.wikipedia.org/zh-tw/东姑阿都拉曼#cite_ref-1)) (2024/6/26)
- 韓福光、華仁 (Warren Fernandez)、陳澄子 (張定綺譯)，1999。《李光耀治國之鑰》。台北：天下文化。
- 謝國斌，2007。〈比利時的族群政治〉《台灣國際研究季刊》3 卷 4 期，頁 157-75。
- 謝國斌，2009。〈愛爾蘭的族群政治〉收於施正鋒、謝若蘭 (編)《當代愛爾蘭民主政治》頁 193-219。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 33-58。
- 謝國斌，2014。〈越南的少數民族期期困境〉《台灣國際研究季刊》10 卷 1 期，頁 45-77。
- 謝國斌，2015。〈烏克蘭的族群政治〉《台灣國際研究季刊》11 卷 3 期，頁 129-53。
- 謝國斌，2016a。〈土耳其的族群政策與問題〉《台灣國際研究季刊》12 卷 1 期，頁 19-42。
- 謝國斌，2016b。〈菲律賓的族群圖像與政策〉《台灣國際研究季刊》12 卷 4 期，頁 55-79。
- 謝國斌，2018。〈馬來西亞的族群政策〉《台灣國際研究季刊》14 卷 4 期，頁 71-91。
- 謝國斌，2020。〈印尼的族群政策〉《台灣國際研究季刊》16 卷 1 期，頁 41-69。
- 謝國斌，2021。〈泰國的族群政策〉《台灣國際研究季刊》17 卷 4 期，頁 67-94。
- 謝國斌，2022。〈緬甸的族群政治〉《台灣國際研究季刊》18 卷 4 期，頁 21-47。
- 謝國斌，2023。〈柬埔寨的族群政治〉《台灣國際研究季刊》19 卷 2 期，頁 63-92。
- 謝國斌，2024。〈寮國的族群政治〉《台灣國際研究季刊》20 卷 1 期，頁 43-70。
- Abel, Richard. 2023. *Our Country/Whose Country? Early Westerns and Travel Films as Stories of Settler Colonialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Aiken, S. Robert, and Colin H. Leigh. 2011. "In the Way of Development: Indigenous Land-Rights Issues in Malaysia." *Geographical Review*, Vol. 101, No. 4, pp. 471-96.
- Anderson, Benedict. 2016. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso Books.
- Aye, Khin Khin, and Peter Sercombe. 2014. "Language, Education and

- Nation-building in Myanmar,” in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education, and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 148-64. London: Palgrave Macmillan.
- Brinkley, Joel, and Jay Mather(楊芩雯譯), 2014.《柬埔寨：被詛咒的國度》(*Cambodia's Curse: The Modern History of A Troubled Land*)。台北：聯經。
- Callahan, Mary P. 2003. “Language Policy in Modern Burma,” in Michael Edward Brown, and Sumit Ganguly, eds. *Fighting Words: Language Policy and Ethnic Relations in Asia*, pp. 143-76. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cincotta-Segi, Angela. 2014. “Language/ing in Education: Policy Discourse, Classroom Talk and Ethnic Identities in the Lao PDR,” in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 106-29. London: Palgrave Macmillan.
- Commissioner of Law Revision. 2010. “Federal Constitution.” ([http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Constitution%20\(BI%20text\).pdf](http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Constitution%20(BI%20text).pdf)) (2018/6/9)
- Curaming, Rommel A., and Freddy Kalidjernih. 2014. “From Sentimentalism to Pragmatism? Language-in-education Policy-making in Timor-Leste,” in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education, and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 68-86. London: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Robert A. 2005. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- David, Maya Khemlani, and James McLellan. 2014. “Political, Educational and Socioeconomic Motivations for Language Shift in Multilingual Malaysia,” in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education, and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 131-47. London: Palgrave Macmillan.
- Dawe, Christopher J. 2014. “Language Governmentality in Philippine Education Policy.” *Working Papers in Educational Linguistics*, Vol. 29, No. 1, pp. 61-77.
- Frewer, Tim. 2014. “Diversity and ‘Development’: The Challenges of Education in Cambodia,” in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 45-67. London: Palgrave Macmillan.
- Ganguly, Sumit. 1997. “Ethnic Policies and Political Quiescence in Malaysia and

- Singapore,” in Michael E. Brown, and Sumit Ganguly, eds. *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, pp. 233-72. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Garvin, Paul L. 1974. “Some Comments on Language Planning,” in Joshua A. Fishman, ed. *Advances in Language Planning*, pp. 69-78. The Hague: Mouton.
- Government of Brunei Darussalam. 1984. “National Philosophy.” (<http://www.gov.bn/government/mib.htm>) (2024/6/27)
- Huntington, Samuel P. 1993. “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, pp. 22-49.
- Keyes, Charles F. 1997. “Cultural Diversity and National Identity in Thailand,” in Michael E. Brown, and Sumit Ganguly, eds. *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, pp. 167-96. Cambridge, Mass.: MIT 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](https://www.academia.edu/30978826/Unity_in_Diversity_On_the_relation_of_ethnic_and_national_identity_in_Indonesia)) (2024/6/30)
- Kosonen, Kimmo, and Kirk P. Person. 2014. “Language, Identities and Education in Thailand,” in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 200-31. London: Palgrave Macmillan.
- Korff, Rüdiger, Valeska Korff, and Peerapong Manakit. 2006. “Patronage, Activists and Repression: A Comparison of Minority Conflicts in Northern and Southern Thailand.” *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 5, No. 1, pp. 71-100.
- Laffan, Michael F. 2003. *Islamic Nationhood and Colonial Indonesia: The Umma below the Winds*. London: Routledge Curzon.
- Lee, Kuan Yew.. 1965. “Transcript of a Press Conference Given by The Prime Minister of Singapore, Mr. Lee Kuan Yew, at Broadcasting House, Singapore, at 1200 Hours on Monday 9th August, 1965.” (<https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lky19650809b.pdf>) (2024/6/26)
- Liddle, R. William. 1997. “Coercion, Co-optation, and the Management of Ethnic

- Relations in Indonesia,” in Michael E. Brown, and Sumit Ganguly, eds. *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, pp. 273-320. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- May, R. J. 1997. “Ethnicity and Public Policy in the Philippines,” in Michael E. Brown, and Sumit Ganguly, eds. *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, pp. 321-50. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Mead, George H. 1972. *Mind, Self, and Society: From the Standpoint of A Social Behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press.
- 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.
- 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.
- Nah, Alice M. 2006. “(Re)mapping Indigenous ‘Race’/Place in Postcolonial Peninsular Malaysia.” *Geografiska Annaler Series B Human Geography*, Vol. 88, No. 3, pp. 285-97.
- Nakamura, Rie. 2015. “Race or Ethnic Group? Politics of Race in Malaysia.” *Sociology and Anthropology*, Vol. 3, No. 8, pp. 389-98
- Ogbu, John U., and Herbert D. Simons. 1998. “Voluntary and Involuntary Minorities: A Cultural-Ecological Theory of School Performance with Some Implications for Education.” *Anthropology and Education Quarterly*, Vol. 29, No. 2, pp. 155-88.
- Osman-Rani, H. 1990. “Economic Development and Ethnic Integration: The Malaysian Experience.” *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-34.
- 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)
- Phan, Le Ha, Vu Hai Ha, and Bao Dat. 2014. “Language Policies in Modern-day Vietnam: Changes, Challenges and Complexities,” in Peter Sercombe, and Ruanni

- Tupas, eds. *Language, Education and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 232-44. London: Palgrave Macmillan.
- Ratuva, Steven. 2013. "Ethnicity, Reform and Affirmative Action in Malaysia," in Steven Ratuva, ed. *Politics of Preferential Development: Trans-global Study of Affirmative Action and Ethnic Conflict in Fiji, Malaysia and South Africa*, pp. 195-218. Canberra: Australian National University E Press.
- Rahmi Zakaria. 2015. "The Development of Language Policy in Indonesia." *Englishia*, Vol. 3, No. 1, pp. 9-21.
- Sadiq, Kamal. 2005. "When States Prefer Non-Citizens over Citizens: Conflict over Illegal Immigration into Malaysia." *International Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 1, pp. 101-22.
- Selway, Joel. 2007. "Turning Malas into Thai-men: Nationalism, Ethnicity and Economic Inequality in Thailand." *South East Asia Research*, Vol. 15, No. 1, pp. 53-87.
- Sercombe, Peter. 2014. "Brunei Darussalam: Issues of Language, Identity and Education," in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education, and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 22-44. London: Palgrave Macmillan.
- Silverstein, Josef. 1997. "Fifty Years of Failure in Burma," in Michael E. Brown and Sumit Ganguly, eds. *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, pp. 167-96. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Smith, Martin. 1991. *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*. London: Zed Books.
- South, Ashley. 2021. "Towards 'Emergent Federalism' in Post-coup Myanmar." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 43, No. 3, pp. 439-60.
- Titus Setyabudi. 2017. "Language Policy in Indonesia." *ISETH 2017 Proceeding Book of the 3<sup>rd</sup> International Conference on Science, Technology, and Humanity*, pp. 157-68  
(<https://pdfs.semanticscholar.org/cb90/c09bf4e2769913d1341b41a9049036f4be8c.pdf>) (2019/7/31)
- Tupas, Ruanni. 2015. "The Politics of 'p' and 'f': A Linguistic History of Nation-building in the Philippines." *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, Vol. 36, No. 6, pp. 587-97.

- Tupas, Ruanni, and Beatriz P. Lorente. 2014. "A New Politics of Language in the Philippines: Bilingual Education and the New Challenge of the Mother Tongues," in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education and Nation-Building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 165-80. New York: Palgrave Macmillan.
- Tupas, Ruanni, and Peter Sercombe. 2014. "Language, Education and Nation-building in Southeast Asia: An Introduction," in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 1-21. London: Palgrave Macmillan.
- Wee, Lionel. 2014. "The Minoritization of Languages in Singapore," in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education, and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 181-99. London: Palgrave Macmillan.
- Wimmer, Andreas. 2018. *Nation Building: Why Some Countries Come Together While Others Fall Apart*. Princeton: Princeton University Press.
- Wright, Sue. 2004. *Language Policy and Language Planning: From Nationalism to Globalisation*. New York: Palgrave Macmillan.

# Nation-Building in Multi-Ethnic Countries: The Case of Southeast Asian Countries

Kuo-Pin Hsieh

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

## Abstract

Nation-building is about defining “who we are” or “who we are not,” with the primary goal of fostering internal identity and shaping a sense of community. Successful nation-building can enhance citizens’ sense of cohesion and identification with the country and can also bring peace and promote economic development. Religion and language policies are the two main focuses of nation-building. This article takes Southeast Asian countries, including Thailand, Myanmar, Laos, Cambodia, Vietnam, Malaysia, Singapore, the Philippines, Indonesia, Brunei, and East Timor, to explore how each country undertakes nation-building. This study finds that the countries on the Indochina Peninsula all adopt assimilationism, using the language, culture, and religion of the dominant ethnic group as standards, attempting to assimilate minority groups. In contrast, the nation-building strategies in Southeast Asian archipelago countries are more complex due to geographical and historical factors. Although these countries also designate national or official languages to define the nation, there is no obvious assimilationism. Instead, there are cases of ethnic differentiation (Malaysia, Brunei), ethnic co-prosperity (Singapore), seeking unity in diversity (Indonesia), and pragmatism (East Timor). English, though a language of former colonizers in the Philippines, Malaysia, Singapore, and Brunei, has become a language of instruction or working language due to practical considerations and is an important tool for cross-ethnic communication.

**Keywords:** Nation-building, Southeast Asia, language policy, multi-ethnic countries