

淺介語文教育政策研究：以香港與新加坡為例

曹逢甫

國立清華大學語言學研究所榮譽退休教授

摘 要

本文的目的是擬藉香港與新加坡關於語言教育政策的討論，來解說語言教育政策當作語言規劃的一環，主要在從事哪些方面的研究。新加坡、香港和台灣一樣都是以華人為主的社會，雖然實際的情形還有諸多不同之處，但新加坡和香港在語言教育政策的討論一定有許多我們可以互相借鏡之處。當然，因為三地在語言社會運作的實際情況上有相當大的不同，因此所採行語言教育政策也當然不完全相同。此外三地對語言教育政策的關心程度也有差別，在這方面當以香港的討論為最熱烈，發表的論文篇數也最可觀，新加坡其次，台灣則穩居末座。因此，台灣能借自前二者在這方面的經驗也一定很多。再其次，因為香港與新加坡都曾經是英國殖民地，英語在兩地都是授課語言（當作 Medium of Instruction），除此之外，在該二地用來教學的語言，也都是學生的母語。也就是說兩地都採取分流的學制，但它們的規劃明顯不同，我們也擬對兩地的分流學制加以比較。反觀台灣的情形，雖然英語在過去幾十年一直是當作一門功課來學習（as a subject），但最近有越來越多的跡象顯示，許多家長和教師有要求擴大英語在教育體系裏所起的作用的趨勢。我們對星港兩地的比較，也許可以在這一方面提供一些他山之石的經驗。

關鍵詞：香港語言教育政策、新加坡語言教育政策、語言教育政策制定、授課語言

壹、導 論

在台灣專門研究語文教育政策的人不多，相對地，在香港與新加坡這方面的專家就多很多。因此本文的目的是擬藉香港與新加坡關於語文教育政策的討論來解說語言教育政策當作語言規劃的一環，主要在從事哪些方面的研究。不過在我們進入深入的討論之前，我們有必要對題目中的「語文教育政策研究」一詞作進一步的說明，中文的「語文教育政策」一詞，若翻成英文可能有兩種翻法：Language in Education Policy 或 Language Education Policy，後者的意涵可以包括前者，但就一般研究者而言，後者主要關心的議題是我們如何來進行語文教育的問題而前者關心的重點則是以存在於當地的各種不同的語言在教育體系裏扮演什麼樣不同角色為研究目的，譬如說它們可以單純的以一門獨立語言課存在於體系中如地理課、音樂課（as a subject），它也可以當作其他課的授課語言（as a medium of instruction），或是它是一門我們的體系認為可以進一步要求學習者達到識讀識寫的程度（literacy），即能達到自行閱讀及書寫溝通等目的的語言。本文所謂的「語文教育政策」指的是 language in education policy 而不是 language education policy。

又新加坡、香港和台灣一樣都是以華文為主的社會，雖然實際的情形還有諸多不同之處，但在語文教育政策的討論上一定有不少可以互相借鏡之處。當然，因為三地在語言的地位與實際運作上都有相當大的不同，因此所採行的語文教育政策也當然不完全相同。此外，三地人民對各地所採行語文教育政策的關心程度也有差別，在這方面，當以香港的討論最熱烈，發表的論文篇數也最可觀，新加坡其次，台灣則穩居末座。因此，台灣能借自前二者的經驗也一定很多。

在其前，因為香港和新加坡都曾經是英國殖民地，英語在兩地也都被拿來當作授課語言（MOI）。除此之外，另外一種授課語言也都是學生的母語，兩地也都根據授課語言的不同，把學校或課程分為英語流或母語流，也就是

說他們都採取「分流學制」。我們也擬對兩地的分流學制加以比較。反觀台灣的情形，雖然在過去的幾十年，英語一直是當作一門課（as a subject）來學習，但最近有越來越多的跡象顯示許多家長和教師有要求擴大英語在教育體系裏所起作用的趨勢，我們對星港兩地的比較也許可以在這一方面提供一些他山之石的寶貴經驗。

貳、語文教育政策研究些什麼？

當一位語文教育政策的研究者被指派到某一個國家裏去從事語文教育政策規劃時，他首先必須取得下列資訊：一、當地的語言總目以及各種語言之使用人口以及分布情形和使用狀況。這在某些國家的情形比較單純，一個國家就只有一種語言，如日本，該國主要通行日語，雖還有少數民族語言如愛奴語，但說該語言的人很少，但也有像非洲的坦尚尼亞（Tanzania），國內有多達百餘種本土部落語言（Janet Holmes, 2013:108-109），這時候教育系統內使用語言的選擇就是一件非常困難的任務。除了語言類別之外，我們還得知道它們的分布情形，在上述坦尚尼亞的情形，國內百餘種小語言還相當均勻地分布在國境內，這更增加了語言教育規劃的難度。好在在二次大戰期間，當這些少數民族共同齊心協力對抗入侵的敵人時，自然地產生了一個共通語（lingua franca）— Swahili，於是戰後它就自然被選為小學教育的共同語。小學授課語言的問題暫時獲得解決，可是實施了五、六年後新的問題又冒出來了，中學的教學語言該使用何種語言呢？

這個棘手的問題經專家研究的結果有了共識—授課語言自中學開始逐漸改用英語，因為英語能提供全世界在學習研究很多學科時，尤其是數學與科學，所使用的詞彙，但這個方案也同時製造了另一個難題—如何來培養小學生的英語能力，讓他們能在中學時順利使用英語為教學媒介語。最後的方案是在小一開始學史瓦濟蘭語，小三時開始引進英語，到了中學以後再慢慢地把教學語言從史瓦濟蘭語轉變成英語，尤其是在數學與科學方面的學科。

語文教育政策研究

由上面坦尚尼亞的情形，我們可以清楚看出一個國家或地區在語言教育政策規劃方面，有哪些重要的決定須要做，它們是：

- 一、選用哪些語言進入教育體系；
- 二、這些語言各指派什麼任務；
- 三、這些語言引進的時機為何（at what level）；
- 四、要引進新系統或改變現存系統的困難為何？要怎樣克服？

就可選用語言而言也可以有下述的三大類：

- 一、母語或第一語言；
- 二、是官方語言或國家語言；
- 三、是共通語如非洲的 Swahili 或是某個大區域的通語（Language of Wider Communication, LWC）如英語。有些次要的語言屬大地方性通用語也可以列入考量；
- 四、該語言有沒有書寫系統；
- 五、有沒有長遠的文學源流？
- 六、有沒有可觀的商貿可能性？

至於可指派的任務我們在第一節已有所論述，這裏我們簡單地歸納為三種：

- 一、As a subject（只當作一個科目）；
- 二、當作 MOI（授課語言）；
- 三、Literacy（學生需要學到識讀識寫的程度）¹。

¹ 這種把語言在教育體系中可指派任務的討論最早源於 Ayo Bamgbose 在 1991 年的書 “Language and the Nation: The Language Question in Sub-Saharan Africa”。這種作法能提綱挈領地說明語言在教育系統的任務，因此個人在 1991 年後發表的論文中曾數度引用（Tsao, 1995, 1996, 2000）。

最後，我們提到這些語言引進時機的問題，這還可以從兩方面來討論：一、開始作用的時程；二、預備時期的長短。舉個實際的例子來看，在二十一世紀之前，台灣的教育體系裏一直把英語當做一個科目來看待，也沒有給它別的特殊任務，因此四、五十年來它的身份、角色都維持不變，但進入二十一世紀後，政府與國人普遍覺察到它在經濟上與政治上對我們的重要性正與日俱增，因此決定提前它開始作用的時程從中一到小學三年級，也即同時延長它的準備時期從六年到十年。這樣子做，如果各部門都能充分配合的話，當然可以提升許多國人的英語力到識聽識讀的層次，也可以配合教育部在大學加開英語授課課程的語言教育政策。

關於引進的時機還有一點須要特別點出來的，那就是除了小學、初中、高中（含高職）、大學之外，我們特別加了啓蒙教育時期，因為在這一時期一位教育工作者唯一能和學童溝通的語言是他／她的母語。世界上有許多地方時常因為學童的母語不在教育體制中扮演重要的角色而遺忘了它的存在，沒有考慮到它在這些學童啓蒙時期所扮演的重要角色，因此之故，聯合國科教文組織早在 1951 年就曾召開一次專家會議，在會議中專家們達到的共識之一，就是母語是啓蒙教育最好的工具。而這一點也是台灣語文教育政策長期忽略的一點，因此，雖然個人在 2002 年已曾為文指出此一缺陷，現在還想利用這一次機會重申母語在啓蒙教育的重要性。

從以上對語文教育政策設計的一般性討論，我們可以清楚看出這些規劃的環節其實是環環相扣的。規劃者除了應有宏觀的視野更應該了解各環節間相互的作用與影響。

參、香港的語文教育政策

一、香港的歷史、地理、人口

香港是在 1842 年清廷與英國簽訂《南京條約》時將香港島割讓給英國的，後來又簽訂《北京條約》和《展拓香港界址專條》，分別割讓九龍和租

借新界。這些就是當年由英國統治的地區構成而現今由香港治理的範圍。1997年7月1日，英國將香港移交中國，並成立香港特別行政區。

香港人口根據2016年的普查為7,336,585人，族群分布為華人佔93.6%，印尼裔和菲律賓裔佔3.8%，白人佔0.8%。法定語文為中文，英文，常用語言為粵語，英語²，但據個人觀察，自1997年回歸以後普通話的使用人口有逐年快速成長的趨勢，但目前還沒有官方的數據。

二、香港語文教育政策沿革

(一) 香港語文教育政策大事紀

香港語文教育政策自殖民地政府在1898年成立以迄目前2017年為止，共經歷了下面幾個重點的變革。在表一我們先把這些重大的事件加以條列，然後再逐條詳細說明於後：

表一 香港語文教育政策大事紀

1. 70年代以前	採取菁英主義與不干涉主義
2. 1978年	開始實施九年義務教育
3. 1990年	香港政府發表《教育統籌委員會第四號報告書》提出中文中學與英文中學分流的政策
4. 1997年	提出《中學教學語言指引》以落實1990年提出的分流政策，同時提出「兩文三語」的政策主張
5. 2003年	提出《諮詢文件》對上述分流政策措施加以檢討與修正
6. 2010年	是年9月香港教育局頒布新政策「微調教學語言」，允許過去的CMI學校可決定將部分學科或全部的課程的一定比例上課時間改為EMI。

² 以上資訊皆來自維基百科。

從表一我們清楚看出香港語文教育政策的爭議都圍繞一個中心議題：中學的授課語言（MOI）到底應該使用英文還是中文。爲了清楚理解爭議起源，教育當局爲了平息爭議所提出的對策以及該對策所衍生的進一步問題與爭議，我們將逐項按照年代的先後順序提出詳細的說明。

（二）70 年代以前

英國政府在香港跟它在其他英國海外殖民地一樣，都沒有實施全民教育，而只選擇一批可教之材施以英語教育，期望他們在學成之後能幫助殖民政府治理該殖民地，這就是所謂的「菁英主義」政策。這一批人員在學成之後，因爲受到重用，因此身分地位都較一般人爲高，成爲一般人仿效的對象，學生都希望能入英文中學就讀。因此之故，香港在七十年代以前有接近九成的中學都採用英語教學。由於當時香港政府尚未把義務教育延伸到初三，小學生得通過“升中試”才能進入中學就讀，素質上有一定的保證，因此升中學後改採全英語教學並沒有造成太大的困擾（尤敏韶，1992），政府也因此樂得放手讓市場需求去決定中學使用的授課語言。這就是所謂的「精英政策不干涉主義」。

（三）1978 年實施九年義務教育之後

這種「精英政策不干涉主義」在七十年後期之前都運作得很好，可是香港在 1978 年開始把義務教育延伸到初三，由於這一政策的改變，學生不論素質高低都可以免試進入中學就讀，而且他們大都選擇英文中學，結果有不少學生在學習上出現困難，例如看不懂英文教科書或聽不懂老師的英語講解等（尤敏韶，1992）。

面對學生因英語能力不足而偏要選擇以英語授課的學程所

引發的種種問題，香港政府秉持殖民地政府對待英語教育與母語教育一貫的原則來處理。從政府的立場，英語教育永遠是主導的，但她也從沒有要把英語教育強加諸所有學生的意圖。事實上，香港政府也明白以母語為授課語言的教育對一部分學生也許更合適，因此她不但不會反對以母語為授課語言的安排，偶爾還會出面積極鼓勵。這就是他們既不反對也不鼓勵的「消極不干預」政策。

這期間雖然有不少教育團體要求香港政府在初中全面實施母語教育，以解決學生不論英語是否足夠，都一窩蜂選擇英文中學的問題，但政府始終保持不積極干預的原則沒有積極行動（尤敏韶，1992）。這種消極不干預的態勢維持了好幾年，直到1990年的第4號報告書才有所改變。

（四）1990 香港政府發表《教育統籌委員會第四號報告書》

香港政府在1990年發表的第四號報告書共建立三個原則及一個但書。根據陸鏡光（1992）的解讀我們只要「仔細推敲」就可以看出教統會在教學語言問題上的立場。現在讓我們先來看看這三大原則是什麼。

第一條原則：鼓勵各中學採用中文作為教學語言，因為假如其他條件都相同，採用中文作為教學語言一般會使教與學兩方面都有較好的功效。（“母語教學原則”）

但這條原則後面附有一但書：“雖然”學生透過母語學習會更好，但對於那些已證明有能力透過英語學習的學生應給予透過英語學習的機會。

第二條原則是：“個別學校應自行決定採用英文或中文作為教學語言。（學校自行決定原則）

第三條原則是：校內中英混用的教學方式應盡可能減少，

以便每班在教學、課本及考試三方面只用中文或英文。（純語言原則）

仔細地檢視這三條原則，你會發現它們都是經過深思熟慮之後的安排，它一方面顯現對學界推崇母語教學的思維有深切的了解，一方面又對某些家長迫切地想把他們的子弟早日送進英文中學的需求也有深切的感受，同時也給予“中英分流”學制一個存在的理由，難怪陸鏡光教授要為文指出“中英分流”政策就是在這樣進退兩難的境況下勉強泡製出來的妥協。”（1992:112）

第二條原則（學校自行決定原則）是一個即將轉型政府唯一能做的建議，因為如果不讓學校自行決定，那麼就要煞費週章地去設計很多配套機制，而這些辦法與機制不是數年內能設想週全的。

第三條原則也是最有爭議的原則，其實真的如陸鏡光教授（1992）所指出的，語言混用是一個單語者要成為雙語人之前必經的階段，是禁也禁不住的，除非你要學生們都不開口說話，因此充其量只能鼓勵他們少用，但是無法禁止的。

除了對這三原則的討論外，陸教授（1992:115）還特別指出：

報告書對混合語的指責，即便有理，也不能單憑這些理由就認為必須推行分流，因為必須認清各種制度所能提供的效果和所需要付出的代價。現行制度的長處在於機會相均等，只要學生成績優異就能進入較好的學校。分流制度下機會不均等，因為在這個制度下學業成績已不是最重要。反而是英文科的成績（即英語能力），而英語與家庭背景可能有一定關係，會否因此而令家庭背景較好的學生得到較大的機會進入英語教學的精英學校，這是一個值得注意的問題。

很不幸的，陸教授所擔心的事，最後真的發生了，就像我們以下的報導所顯示的那樣。

(五) 1997 年：提出《中學教學語言指引》

上一小節提到在 1990 年提出的〈第四號報告書〉中提出的中文中學與英文中學的分流政策，這個政策在 1997 年 9 月就落實成為《中學教授語言指引》並在 1998 – 1999 學年於香港中學全面實施。光從文件的標題與發表的時間點，上述的文件目標原是可以預期的，但因為 1997 年剛好是香港結束英國租借統治，並將主權回歸中國大陸的一年，新任的董特首也藉該文件談到他所提出的「二文三語」語文政策。因為該政策與先前的討論沒有連貫性，我們將在稍後另闢一小節加以討論。

現在回到《指引》的問題，《指引》以一刀切的方式來處理中文中學與英文中學分流的問題，硬性規定－中學能收取得到 85% 可用英語學習的升中生才可全校統一採用英語學習。根據曾榮光（2011:112）的研究此一政策設計，至少有以下兩點大錯誤：

1. 本設計完全漠視過去 30 年香港都市化，人口遷移以及學額擴展等歷程，所以不但不能消彌城鄉差距反而擴大了本島、九龍與新界、離島間的距離。
2. 本設計的另一個錯誤是把語言分流的「計算單位」放在學校。眾所週知學校是一個結構龐大又缺乏流動性（特別是地域性流動）的計算單位，與語文分流的「基本單位」－學生會造成各種錯配（mismatch）³。

談完了《指引》設計上的問題，現在我們可以回頭來看「兩

³ 詳細情形請參曾榮光（2011），頁 112。

文三語」的概念，「三語」如引言部分所說，指的是英語，普通話以及流通於港澳一帶的粵語（又稱廣東話），關於這一點大家有共識，但對「兩文」的理解卻有一定程度的不同。「兩文」除了指“英文”之外還指的是通行於中國大陸的普通話書面語，還是指的是流行於香港的「港式中文」還是香港中文學校上中文課時用的「中文」則是不很清楚。由於這一層認知上的不同使得「兩文三語」很難成為可操作的政策目標⁴。

（六）2005 年《諮詢文件》

2005 年 2 月 3 日，香港政府教育統籌委員會公布《檢討中學教學語言及中一派位機制諮詢文件》（本文簡稱《諮詢文件》）。該文件發表後，引起香港教育界許多爭論，往後數月各學校開始提出自身的立場及政策方案。這樣子熱烈的討論本可以視為更理性的政策討論以及達成政策方案共識的起點，可惜教育統籌委員會檢討本案的工作小組已聽不進這些建言，他們還是堅持原先的設計。

雖然此一變革有不少人曾提出批評與建議，但本文因限於篇幅，無法在此詳細評論，只能將就其中最為詳盡且最具說服力的，簡述於後：

1. 教育語言政策的討論，應從學生個人層面以及宏觀體系層面（包含（1）教育體系層面，（2）政治體系的目標，（3）文化體系方面的目標以及（4）經濟體系對培養人力資本的要求）等去全面考量，而《諮詢文件》的立論似乎只以個人學習語言的動機與目標為主要考量。

⁴ 曾榮光（2011）也有類似的想法。

2. 《諮詢文件》之理據不足：該文件一再強調「母語教學」是最符合學生利益的指導原則。我們先前的討論已提及，我們堅信在啓蒙時期「母語教學」為最佳指導原則，至於後續的各個階段，「母語教學」是否仍然是最佳指導原則，則要看實際教學情形再行討論。

（七）最新的情況（2010 年以後）

根據最新的報導（練美兒，2017:55），香港中學教育的中一分流制度在實施了 12 年後，開始放寬、鬆綁，原先嚴加區分的中文教學學校和英文教學學校的作法，已自 2010 年九月起獲准進行微調，過去的 CMI 學校可決定將部分學生或全部課程的一定比例上課時間改為 EMI。

三、香港語言教育政策規劃之優缺點

（一）優點

綜上討論，香港語言教育政策規劃有下列幾個優點：

1. 一般市民與學生家長有能力也有意願參與語言教育政策規劃工作的討論。
2. 全亞洲英語水平名列前茅，同時母語也保持得很好，可見規劃的成效不錯。
3. 語言教育政策規劃能配合整體政治經濟的發展。

（二）缺點

1. 在分流派位的規劃上，以難以調整的“校”為單位，以至於帶來許多錯配的情形，規劃上顯有失策之處。
2. 以中一為分流派位的時間點，雖已較新加坡為遲，但仍有過早之嫌。根據曾榮光（2011:131）的研究，最恰當的時間應

為中四。

3. 把分流派位的依據全放在英文能力上，顯然不夠穩健。

肆、新加坡的歷史、地理、人口、語言分布與使用情形⁵

新加坡共和國（英語：Republic of Singapore），通稱新加坡，別稱獅城。新加坡是個城市也是個國家，該國位於馬來半島南端，扼守麻六甲海峽最南端出口，南面有新加坡海峽與印尼相隔，北面有柔佛海峽與西馬來西亞相隔，並以新柔長堤與第二通道等兩座橋樑相連於新馬兩岸之間。

1819年時任職於英國不列顛東印度公司的史丹福·萊佛士與柔佛蘇丹簽訂條約，獲准在新加坡建立交易站和殖民地。後來經萊佛士的努力，逐漸發展成為繁榮的轉口港。因其地理位置特殊，在第二次世界大戰以前一直是大英帝國在東南亞最重要的戰略據點。1942年至1945年二次大戰期間，新加坡曾為日本佔領，戰後回歸英國管理，並從海峽殖民地獨立出來。1959年成立自治邦，1963年加入馬來西亞成為一個州，稱為新加坡州。1965年8月9日，退出馬來西亞並獨立建國。

自建國以來，星國依靠著國際貿易和人力資本迅速轉化成富裕的亞洲四小龍之一。新加坡是多元文化種族的移民國家，並非單一民族國家，也是全球最國際化的國家之一。在國內居住居民有38%為永久居民，持有工作簽證的外籍勞工以及持有學生簽證的學生、建築業與服務業的外勞比例分別為80%與50%，同時，新加坡也是亞洲重要的金融、服務和航運中心之一。

新加坡的總人口數，根據2014年的估計為5,469,700人，排名世界第114名，人口密度：17.615，族群分布：華族（福建人、廣府人、潮汕人等），馬來族、印度人（淡米爾人），新加坡土生歐亞人。官方語言有英語（行政

⁵ 本節資訊及數據皆來自維基百科。

語文教育政策研究

用語)、馬來語(又稱馬來西亞語,新加坡憲法法定國語)、華語⁶、淡米爾語(緊急時候三大語言都能充當官方語言)。官方文字則有英文、馬來文、簡體中文、淡米爾文。

大多數新加坡人都通曉至少兩種語言,分別是英文以及母語。所以他們的語言教育政策也都是圍繞著這兩種語言而設計的,我們在後面的報導裏會有較詳細的討論。不過在進入這個主題之前,我們先來看看,新加坡在實施新加坡式雙語教育政策幾年後所產生的效果。

表二 新加坡家庭使用語言調查

	英 語	普 通 話	漢語方言	馬 來 語	淡米爾語	其 他
1980 年	11.6 %	10.2 %	59.5 %	13.9 %	3.1 %	1.7 %
1990 年	20.8 %	23.7 %	38.2 %	13.6 %	3.0 %	0.7 %

Note. From “Language Shift in a Singapore Family,” by Gupta, Anthea Fraser & Siew Pui Yeok, 1995, *Journal of Multilingual and Muticultural Development*, 16.4, 301–14.

從表二我們可以清楚看出從 1980 年至 1990 年十年間,新加坡由於實施新的語言教育政策的關係,家庭使用語言已經發生了一些變化,包括英語的使用從 11.6% 增加到 20.8%,增加了 9.2%,普通話的使用也增加了 13.5%,是兩個最大的贏家。而輸家中最明顯的是漢語方言,從 59.5% 減為 38.2%,掉了 21.3%,至於馬來語及淡米爾語則為小輸 0.3% 與 0.1% 的局面。至於為什麼會導致這種局面,我們只要檢視一下新加坡所實施的語言教育政策就可以看出其間的端倪。

⁶ 華語在新加坡教育體系裏指的都是類似中國大陸普通話的一個變體,新加坡人在家庭所使用語言(在 1990 年以前)還是以漢語方言如閩南語、粵語、潮州話、福州話、客家話為主。

一、新加坡語文教育簡史

(一) 1920 年之前

當時的英國政府，一本其對待各地殖民地的語言教育政策採取不干涉的放任政策，新加坡當時有四種不同源流的學校—華文、英文、印度（淡米爾）與馬來文，其中華文與英文學校數量最多。英文學校採英國學制，其中有政府興辦者，也有教會創立者，其他源流的學校雖然都以多數學生的母語為教學語言，但自小學開始都有“英文”這一門課。

(二) 1920 年

殖民地政府一改過去的放任政策，頒布「學校注冊條例」開始管制學校。

(三) 1949 年

新加坡大學成立，多收英文中學畢業生。

(四) 1955 年

華人社區於這一年建立南洋大學提供華文中學學生，接受高等教育機會。

(五) 1965 年

退出馬來西亞獨立建國。建國之初即認定英語為：1. 官方語言；2. 工作語言；3. 種族間的溝通語；4. 各級學校的教學媒介語（MOI）。至於母語的認定，則華族（包含福建人、廣府人、潮汕人等）以華語（即通行於中國大陸的普通話）為母語，馬來人以馬來語、淡米爾人以淡米爾語為母語。因為有這種安排，所以漢語方言人口會因為得不到教育體系的支撐而逐年消亡，而這些消亡的人口會湧向華語（普通話）或英語，就像我們在引言部分

所報導的那樣。也因為人人都要學母語，另外人人還要學英語，因此，英語和母語就形成了新加坡雙語教育的兩大柱石。

(六) 1979 年⁷

「吳慶瑞教育委員會」建議實施三階段語言分流：1. 小三結束，2. 小學畢業，及 3. 初中畢業。在小學三年級結束時，參加英文、母語與數學三科考試，依照能力分發到三種班別就讀：

智等學生：讀雙語班三年（normal）

中等學生：上延長（extended）雙語班五年

愚等學生（成績差的學生）：讀五年單一語言班

這一制度於 1980 年實施後沒多久就引來不少嚴厲的批評，許多關心的人士都指出語文能力只是學生智力的一部分。分流的依據如果主要依據語文能力，那麼對那些語文能力不好，但理工方面有天賦的人是很不公平的，另有學者指出小三、小四就開始分流，實在嫌太早了點。根據香港中文大學學者曾榮光團隊（2011:112）的研究，語文能力的穩定表現應當在初中階段，因此小三、小四的確是太早了。把這些意見都納入考量，新加坡政府於 1991 年提出改革小學教育方案。

(七) 1991 年 開始實施「改革小學教育方案」

1. 「改革小學教育方案」共分三大部分，今分（1）（2）（3）三部分描述之：

（1）把小學分為兩階段：小一至小四屬基礎階段，小五小六屬定向階段。前四年英文佔總節數的 33%，母語為 27%，

⁷ 以下（六）、（七）二節的報導主要根據許慧伶（2003）的整理。

數學為 20%，音樂、體育、美勞等則佔 20%。

(2) 小三結束時，校方提供家長有關分流的建議。

(3) 第一次分流：小四要升小五時，學校評估學生過去英文，母語及數學的能力表現，然後把學生做不同分流：EM1，EM2，EM3 和 ME3。

EM1：成績特優組：學習英語與高級母語。

EM2：普通能力組：英語課程屬第一語言，而母語為第二語言。

EM3：學基礎（foundation）英文及基本母語，強調母語聽說技能與閱讀。

若有必要，可再多出第四個分流：ME3。

ME3：低成就者，學中高級（higher）母語及基本英文，全部科目的教學語言為母語。

第二次分流是在小六升中一時舉行：小學畢業生須參加全國性的小學離校考（PSLE），其詳情如下：

EM1 學生考五科：英語、母語、數學、科學及高級母語

EM2 學生考四科：英語、母語、數學及科學

EM3 學生考三科：基礎英語、基礎母語和基礎數學

ME3 學生考三科：基礎英語、中高級母語和基礎數學（試卷以母語測驗）⁸

⁸ 根據許（2003）的整理，她把括號中的 higher 翻成「高級」，筆者推敲整個課程設計覺得翻成「中高」也許較合適。

二、中學四分流

PSLE 的目的在於評量學生適合哪一種中學教育。四種分流課程為：特選（Special）、快捷（Express）、普通學識（Normal Academic）與普通工藝（Normal Technical），這四種分流各有不同的語言核心科目，以及中四結束時必須參加的升學考試科目，今列表說明如下：

表三 中學四分流與語言核心科目⁹

分流課程	語言核心科目	中四結束時，須參加的升學考試
特選	英文與高級母語	GCE 'O' (Ordinary) Level
快捷	英文與母語	GCE 'O' Level
普通學識	英文與母語	GCE 'N' (Normal) Level
普通工藝	英文與基本母語	GCE 'N' Level

*GCE：Singapore-Cambridge General Certificate of Education

三、新加坡語文教育政策規劃之優缺點

綜觀以上的討論，我們可以發現新加坡在語文教育政策規劃上有以下的優缺點：

（一）優點

1. 在族群和諧、共存共榮問題的處理上，處理得很好。
2. 在學生分流分配問題的處理上，能以學生個人為單位，錯配

⁹ 上述分流除小四升小五由學校評估外，PSLE, 'N' Level, 'O' Level, 'A' Level, 等國家級考試，皆由考試局負責。詳細內容可至其網站查詢（<http://moe.edu.sg/lexams>）

的問題較少發生。

3. 在儲備人才厚植國力方面的成效為亞洲之冠。

(二) 缺點

1. 爲了達到族群和諧而犧牲了許多漢語方言，如閩南語、潮州話、廣東話與客家話甚至於華語¹⁰，雖說是出於不得已，但總是一件令人惋惜的事。
2. 分流分配的工作從小三小四就開始，似乎嫌早一點。
3. 一般市民相較於香港，較少對教育問題參與討論。

伍、綜合討論

我們先前的討論已分別就香港和新加坡語文教育政策創制過程，以及它們的優缺點有過相當深入的探討，本節擬就其中一些共同議題，進行更深入的討論，以期找出一些共同原理、原則。兩地在語文教育政策方面的共同議題甚多，但因篇幅所限，我們只擬就下面二個共同議題進行討論：一、在決定一個國家或地區的「授課語言」(medium of instruction)時，有哪些重要的因素是一定要能掌握的？二、與第一大題多少有些關聯，母語(mother tongue)是不是永遠都是「授課語言」最好的選擇？

一、選擇授課語言的重要考量

我們先前的討論已清楚顯示，香港中文大學的曾榮光教授(2011)對這個議題有很深入的研究，也發表過相當多精闢的意見，總結起來，曾教授提出了下面五項重要的考量：

¹⁰ 華語在新加坡自進入 21 世紀以後之流失情形，請見許慧伶(2003)、唐鈺明(2006)。

- (一) 表達與溝通：要能充分瞭解上課的內容，並與老師和同學進行討論，是學生能學到該課程內容的先決條件，所以是選擇授課語言的一項重要考量。
- (二) 整合與認同：因為現在世界上有許多社區都是多族群、多語言的社區，社區中的學校有不同族群說不同語言的學生就讀，因此選擇其中任何一種族語為教學語言都會有排它作用，不能達到整合與認同的目的。新加坡會選擇英語為共同授課語言，也是基於這一層考量。如前所言，新加坡是由多數的華族（在家說閩南語、粵語、福州話、客語等方言）和少數的馬來族（在家說馬來語）和淡米爾族（在家說淡米爾語）所組成的，所以在學校要選擇一個大家都用來表達與溝通的語言是有困難的，因此最後為了所有族群的整合與認同，就選擇了英語為「授課語言」。
- (三) 學習其他知識的方便性：這一點主要針對學習語文課之外的其他課程而言，如中學中的數學、物理、化學、生物、外國歷史、外國地理等科目而言，這些科目都有一套專門辭彙，而這些辭彙英文都有一套約定俗成的說法，而很多語言在這方面都很欠缺，因此很多國家就為了避免這些麻煩，乾脆使用英語為教學語言。我們在導論部分曾提到非洲的坦尚尼亞，它是一個真正多語的國家，境內總共有百餘種小語種所組成，無論就人口或涵蓋的地域而言，都很難找出一個真正具有代表性的國家語言，後來幾經協調，最後選出 Swahili 語為國家語言，因為它在殖民統治的後期，曾經短暫地當作各小語種之間의 共同語，他們並且把它在小學的課程裏當作「共同語」來教授。原來規劃單位也擬在中學以上的課程中繼續把它當作「授課語言」來處理，後來幾經考量，還是決定用英語來做「授課語言」。他們的主要考量當然是英語已被公認是除了母語言之外，學習其他科目最好的語言。
- (四) 經濟能力提升與社會流動：如果你詢問一般家長他為什麼要讓子弟

去受教育，我想他們最關心的事自然是孩子將來能夠找到好的工作，在社會上成爲有名望的人，所以我們所選的教學語言如果能夠幫助他們達到這個目的，那麼那個語言當然是首選。就這個目標而言，在世界上很多地方，包含本文所談的新加坡和香港，答案當然是英語，這是從個人層面而言。如果我們從政治經濟的角度來看，那麼也有相當多的人會認爲英文是首選。1998年李光耀先生到汶來王室做客時曾被問到新加坡爲什麼選擇英語爲從小一開始就作爲教學語言，他回答說像新加坡、汶來這樣的小國，除了透過英語來建立國際網絡（network），別無選擇（Straits Times, 1989, August 2），可是曾榮光教授根據他對香港長期的觀察與研究，提出的建議是：小學到中三，基本上以母語即粵語加港式中文爲教學語言，到中四以後才轉爲以英文爲主要授課語言，到了大學才全面使用英文爲授課語言。他並且提出相當多的理由來支持自己的提議，其中有關經濟的理由是：

在經濟體系內，本地市場的通用語自然是廣州話，但當香港的經濟活動與國內經濟聯繫及交往時，通用語就自然是普通話，當香港這個外向型的小型經濟體系需要在當今全球化經濟體內接軌與競爭時，通用語無可避免就是英語（2011:124）。

從前面的引述我們清楚地看到從經濟的層面來看，香港的人民爲了使經濟維持繁榮發達有必要教會人民粵語、普通話和英語以及中文與英文的書面文字，即所謂三語兩文而教學語言的選擇則小一到中三以母語爲主，漸漸帶進英語文，直到中四以後才以英語文爲主（曾榮光，2011:131）。

（五）最後我想談談如何幫助學生掌握全球化的資訊與知識的問題。

二十世紀的中晚期在資訊的保存與傳播起了一個前所未有的巨大變化，那就是電腦與網路所帶來的大革命。這個大變化對於教學語言的選擇當然會帶來前所未有的衝擊與影響，因為英文的全球化普及率早已在非常多領域遙遙領先其他任何語言，因此任何教學與傳播語言的選擇都不能忽視這一點，教學語言的選擇自不例外，這又給本來已非常強勢的語言——英語額外地增加很大的吸引力。

綜上所言則在學生語文能力能配合的情況下，在大學以上的科目以英語作為教學語言的一種似乎是大家公認的最佳選擇。

二、母語是不是在所有情形下都是授課語言最好的選擇？

前面我們已經提過聯合國教科文組織在 1951 年專家學者會議所得的共識是母語是學童在啟蒙教育階段最好的教學語言，注意我們說的是在啟蒙階段，我們並沒有說在任何階段，因為除了在啟蒙教育階段之外，在別的教育階段，最佳教學語言的選擇要受到我們在上一節所提的五個條件的影響。因此，在本節我們討論的重點會是在啟蒙教育階段當我們可以選母語為教學語言卻沒有選的情況下會有什麼不良的後果。

筆者（曹逢甫，2000）曾為文指出台灣自 1949 起至 1987 年止，一直採行獨尊國語之語言政策，禁止方言如閩南語、客家語以及屬於南島語系的原住民語：排灣語、鄒語、阿美語、泰雅語、布農語、塞夏語、魯凱語、雅美語、卑南語等，在學校裡使用。由於實施這種單向式的國語文政策而沒有同時實施以母語為教學媒介語，因此在這個系統中就很容易造成學習上不公平。明顯地如果學生家中使用的不是國語或與國語較接近的漢語方言，那麼他/她在學校的學習就要加重一倍以上，因為他/她一方面要學習一個新的語言以及它的書寫系統，一方面要學習如何去適應這個新環境並了解與記住老師要傳授的新知識。更糟糕的是老師對這些學習的困難並沒有深切的體認，也因此常把學生在這方面的學習困難歸咎於學生的低智商。這在以閩南

語與客家語為母語的學生身上，雖然也時常發生，但在原住民學生的情形就更加嚴重，因為他們的語言與思考模式與他們的老師所用者是非常不同的，因此，除了比手畫腳，他們和不會他們族語的老師是很難溝通的。

學習環境的欠缺不只是反映在學校等教育環境，它還反映在大眾媒體如廣播電視等。由於對廣電媒體的嚴格管控，少數族群的小孩也很難像來自說國語家庭的小孩那樣，每天能從電視媒體學到大量的國語。相較於來自說國語家庭的小孩，他們能學到的是非常有限的。

以上這些不利於剛入學少數族群學生學習的缺失，雖然也有人注意到，但至今還沒有人能提出有效的補救措施。由於台灣的教育體系未能注意到母語的這個重要用途，而導致的人才培育上的缺失到底有多嚴重，目前已很難做一個客觀的評估。但就個人所知，我們至少有一篇碩論（Liu, 1992）以個人求學艱辛的歷程，來見證這段錯誤的語文教育政策對受教學生所帶來的痛苦與傷害。

陸、結 語

本文主要的目的是擬藉檢視香港與新加坡關於語言教育政策的規劃，來了解語文教育政策研究工作所關心的議題，以及政策制定後是用什麼機制來加以推行。因為香港與新加坡都曾經是英國的殖民地，所以使用英語或母語為授課語言，就成為兩地最關心也是爭論最久的議題。現在港新兩地都已有了他們的解決辦法（新加坡自小三、香港自中一開始實施課程分流學制），我們也指出這樣的分流體制所顯現的不同的價值體系，新加坡相對地重視經濟發展及族群和諧，而香港相對地重視地區的平衡發展及未來如何過渡的問題。當然任何制度都不可能十全十美，我們也在前文裡提出我們對這兩種政策以及兩地目前的作法的看法。

其次，我們對香港所信奉的兩個原則：一、母語教育對學生而言永遠都

是最好的教育模式：我們引用了香港中文大學的曾榮光教授的最新看法，認為母語教育是啓蒙教育最好的工具，但在其他情形，它是否永遠為最佳教學語言則不一定，因為在香港和新加坡都有可能因為政治經濟因素或族群融合的考量，或為了教授其他科目的方便性等理由，而放棄使用母語為教學語言的情形。因此，在脫離啓蒙教育階段以後，使用非母語為教學語言的機率就增加許多。為了達到能使用一種非母語為授課語言，在教育體系裡的準備工作就得認真地設計與確實地執行，才能達到使該語言在教育體系中發揮這種重要作用的目的。

最後，個人在檢視香港與新加坡語文教育政策的同時，也常常同時想想台灣的情形，也因此發現台灣語文教育的相關議題至少有以下四點：

- 一、EMI 的教學模式在香港與新加坡已實施許多年，為什麼台灣一直到最近才有在大學進行 EMI 教育的提議？
- 二、國人需要多少英語力？是不是每個人都需要相同的英語力？不同等級的英語力如何培養？
- 三、文言文在我們的教育體系應扮演什麼角色？
- 四、最近在台灣引起熱烈討論的另一個議題，是因為前二、三十年台灣盛行外婚，外配之中有甚多來自東南亞各國，尤其是越南、印尼、泰國、柬埔寨等國，這些婚生子女及外配就稱為新住民，而這些新住民雖然帶來了新資源，但也帶來新的語言教育問題，我們得慎重考慮在我們的現有架構下，應如何調整才能妥適地安頓他們，同時又能加強國人一向相當薄弱的外語能力。

上述四點所牽扯到的語言也值得我們把它們放在 as a subject（當作一個科目）、as a language for literacy（學習者被要求達到識聽識寫程度）或是 as a language of medium of instruction（當作授課語言）的框架，重新作一評估。

參考文獻

- Bamgbose, Ayo. (1991). *Language and the Nation: The Language Question in Sub-Saharan Africa*. Edinburgh University Press.
- Gupta, Anthea Fraser & Siew Pui Yeok. (1995). Language Shift in a Singapore Family. *Journal of Multilingual and Muticultural Development*. 16.4, 301–14.
- Liu, W. Z. (1992). *An Ethnological Study of the Multi-cultural Education in an Aboriginal School*. (Unpublished Masters Thesis). Research Institute of Education, National Taiwan Normal University.
- Luke, kang kwong (陸鏡光). (1992). "Introducton" In *Issues of Language in Education in Hong Kong (香港語文教育論文集)*(pp.1-8.). Hong Kong: Linguistic Society of Hong Kong.
- Tsao, F. F. (曹逢甫). (1995). The Teaching of the National Language and the Mother Tongue in Taiwan. In S.Y. You et al. (Eds.), *Papers from the Conference on the Future of Chinese Language in Hong Kong after 1997*(pp.15-31). Hong Kong: The Chineses Language Society of Hong Kong.
- Tsao, F. F. (曹逢甫). (1996). Language in Education in Post-war Taiwan: A review in sociolinguistic perspective. In Storey, P. Vivian Berry. David Bunton & Philip Hoare (Eds.), *Issues in Language in Education* (pp.153-166).Hong Kong:The Hong Kong Institute of Education.
- Tsao, F. F. (曹逢甫). (2000). Language Policies and Language Education in Taiwan. In Ho Wah Kam & Ruth Y. L. Wang (Eds.), *Language Policies and Language Education: The Impact in East Asian Countries in the Next Decade* (pp.285-306). Singapore:Times Academic Press.
- UNESCO Meeting of Specialists. (1953). The Use of Vernacular Language in Education. In Fishman, J. (Ed.), 1968 *Reading in the Sociology of Language*. (pp.119-120). Paris: Mouton.

- 尤敏韶（1992）。從殖民政策看香港的教學語言問題。載於陸鏡光（主編），
香港語言教育論文集（55-68頁）。香港：香港語文學會。
- 克爾派崔克·安迪（Prof. Andy Kirkpatrick）（2017）。談亞洲地區大學專業
領域以英語授課：議題與政策。語言之道：學習·評量·文化，8，5-11。
- 香港教育署（1989）。檢討提高語文能力措施工作小組報告書。香港：教育
署。
- 唐鈺明（2006年9月）。一個中國漢語學者對新加坡華語教學的觀察。「新
加坡華文教師總會主辦『承先啓後、繼往開來』華語論壇暨桃李聚會」
發表之論文，新加坡。
- 教育統籌委員會（1984）。第一號報告書。香港：香港報告署。
- 教育統籌委員會（1990）。教育統籌委員會第四號報告書。香港：政府印務
局。
- 曹逢甫（1995）。語言政策、語言教育的回顧與前瞻。載於漢寶德、呂芳上
（主編），中華民國發展史：教育與文化（上）（405-440頁）。台北市：
政治大學。
- 曹逢甫（2011）。從社會語言學的觀點談台灣的語文教育。教改通訊，11，
38-40。
- 曾榮光（2011）。香港特區教育政策分析。香港：三聯書局有限公司。
- 許慧伶（2003）。新加坡的雙語政策與英語教育。英語教學（**English Teaching
and Learning**），27.4，31-48。
- 陸鏡光（Luke, Kang Kwong）（1992）。混合語和雙語教學。載於陸鏡光（主
編），香港語言教育論文集（109-118頁）。香港：香港語言學學會。
- 張武昌（主編）（2009）。台灣英語教育政策之檢視：從小學到大學。台北：文鶴。
- 賀國強（1992）。母語教學在中學實踐的經驗。載於陸鏡光（主編），香港語

言教育論文集（97-108 頁）。香港：香港語言學學會。

葉錫南（2009）。第五章：英語教育政策對大學英文教育之影響。載於張武昌（主編），*台灣英語教育之檢視*（179-206 頁）。台北：文鶴。

練美兒（Angel Lin）（2017）。EMI 情境教學與學習策略。語言之道：學習·評量·文化（**The Way of Language**），8，55-61。