

世界各國

語文教育 政策研究

主編 | 國家教育研究院

世界各國

語文教育政策研究

主編 | 國家教育研究院

目 錄

- 序 | 李壬癸 01
- 淺介語文教育政策研究：以香港與新加坡為例 | 曹逢甫 03
- 中國大陸少數民族語文教育之政策與內蒙古民族語文教育
之推行情況 | 蕭素英 31
- 馬來西亞語文教育政策對學校制度的影響（1957-2013）：
一個歷史制度論的觀點 | 葉玉賢 79
- 日本語文教育政策的考察與對我政策的啓示 | 胡慶山 117
- 澳大利亞語文教育政策之發展 | 林經桓 135
- 從歐盟語言教育政策談臺灣區域性及少數語言的推廣計畫 | 童春發 151
- 法國外語教育政策評議 | 吳錫德 171
- 西班牙語言教育政策：輔助原則之運用 | 卓忠宏 191
- 德國語文教育政策
-- 以原生少數民族索勃人與土耳其移民為例 | 蔡芬芳 217
- 英國語言教育政策 | 陳茹玲、查日蘇 237
- 美國 e 語言教育政策 | 李勤岸 261
- 加拿大的少數族群語言教育權利 -- 以法語族群為例 | 施正鋒 277

序

我們日夜都在使用語言，也絕對不可能脫離語言而生活，正如我們每天都在做事、吃飯、睡覺一樣，反而不覺得它的重要性。其實不僅是我們日常生活必須依賴它，連作夢也在使用語言。假如缺少語言，我們就無法過正常的生活了。文字是從語言衍生而來，有了文字，我們就更能超越時空的限制。語言文字的重要性，由此可見一斑。因為有了語言，科學技術才能持續向前邁進，我們的知識才成爲無限。

語文政策主要是在規範語言文字的使用。一個國家不能沒有語文政策。「他山之石，可以攻錯」，我們可以參考世界各國如何制訂他們的語文教育政策，以便制訂適合我國情的語文教育政策。本論文集收錄了十一篇有關世界各國語文教育政策的論文，涵蓋亞洲、歐洲、美洲、澳洲等四大洲（只缺非洲），包括：中國、日本、馬來西亞、法國、德國、英國、西班牙、美國、加拿大、澳大利亞等十個國家以及一個地區（歐盟）。感謝十二位作者，不辭辛勞收集了各地的語文教育政策以供國內各界參考，希望能夠制訂出較爲完善並適合我國情的語文教育政策。這些論文多曾在「世界各國語文教育政策論壇」研討會上宣讀並且討論過，又經過作者修改。

由這些論文我們可以看出，世界各國語文政策大都隨著時代的進步在做必要的調整，愈來愈開放。愈是早期所訂的政策，愈是獨尊國家的共同語言；愈是近期的，就愈能尊重各種少數民族語言及其使用權。過去執政者都誤以爲若不使用國家的共同語言，就會阻礙國家的統一；近年來基本態度改變了，採取比較健康的態度：語言文化的多樣性對於一個國家整體而言，確實是有正面的價值，絕非負面的。因此，任何少數民族語言都值得珍惜，應該立法加以維護。

過去教育部國語推行委員會也曾嘗試制訂過語文政策，例如民國七十四年所提出的「語文法」草案。可惜所訂的條款並不合理，不能被社會大眾所接

受：因為所訂的條款獨尊國語，若不使用國語，明訂有罰則。當時引起社會一片譁然，輿論界也加以嚴厲譴責，國民政府才及時踩煞車，使該「語文法」胎死腹中。

今日世界各國的語文政策都尊重少數民族的語言及其使用權，即使共產國家也沒有壓抑少數族群語言的措施。我們是自由民主的國家，參照世界各國的語文教育政策，可以包括民主跟共產國家，採取他們政策的優點跟措施。這也是出版這部論文集的一個主要目的。

編者曹逢甫教授是傑出的語言學者，他對社會語言學跟語文政策問題都有極良好的掌握，並且曾經於民國九〇年代擔任過教育部國語推行委員會主委，對於語文政策的制訂過程一向都很關注。本論文集由他負責編輯是最恰當的人選。感謝他的辛勞和付出。

因為事前對論文的撰寫並沒有加以規範，所以並沒有統一的格式，內容繁簡不一，有的寫了很多細節，而有的只寫大綱式的內容；有的甚至超越語文教育政策的範圍，而討論到整個國家的教育政策及其主要改革方向（如馬來西亞一文）。這些都有參考價值，讀者可以挑選著看。

除了本論文集所收的各篇論文可供制訂語文政策之參考外，還有一些論著也值得參考，包括：

施正鋒編. 2002.《各國語言政策:多元文化與族群平等》。台北:前衛出版社。

黃宣範. 1993.《語言、社會與族群意識—臺灣語言社會學研究》。台北:文鶴。

黃沛榮編. 1994.《當前語文問題論集》。台北:台灣大學中文系。

鄭錦全、何大安、蕭素英、江敏華、張永利編. 2007.《語言政策的多元文化思考》。台北:中央研究院語言學研究所。

中央研究院院士 李壬癸 2018.3.15

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。



世界各國

語文教育政策研究

中國大陸少數民族語文教育之政策與內蒙古 民族語文教育之推行情況

蕭素英

中央研究院語言學研究所副研究員

摘 要

本文主要分為政策法規以及推行情況兩部分來介紹中國大陸的少數民族語文教育政策，最後討論中國大陸的少數民族語文教育政策對我國語文教育政策規劃的啓示。限於時間與篇幅，推行情況這一節僅討論內蒙古自治區近年推行蒙古語文教育的情況。綜合來說，內蒙古的蒙古語文教育在大量經費挹注下，蒙語授課學生人數不再減少，但學校合併、蒙古族居住環境城鎮化導致母語環境破壞，加上大環境中漢語文是優勢的國家通用語文，無論升學或就業都有比較多的機會，選擇以蒙語授課的經濟誘因不足等種種因素，影響了整體的成效。以內蒙古推行民族語文教育的經驗為鑑，我們認為，由於臺灣閩語、客語的傳承已經出現危機，原住民族語言有許多更已瀕危，政府需要更積極地介入，保障各語言的使用權利，還要保護語言環境並提供足夠的經濟誘因，擴大族語的使用場域，以恢復各族群語言的生機。

關鍵詞：語言政策、語文教育、少數民族語言、內蒙古民族語文教育

本文主要分為政策法規以及推行情況兩部分來介紹中國大陸的少數民族語文教育政策，最後討論中國大陸的少數民族語文教育政策對我國語文教育政策規劃的啓示。政策法規除了中央法規相關條文外，地方法規以「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」為主，旁及新疆、西藏等自治區制定的「新疆維吾爾自治區語言文字工作條例」以及「西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定」，並簡介內蒙古自治區制定的各種中央教育法的實施辦法中與少數民族語文教育相關的部分。限於時間與篇幅，推行情況這一節僅討論內蒙古自治區近年推行蒙古語文教育的情況。

壹、中國大陸民族語文教育政策相關法規

一、中央層級法規

中國大陸中央層級與語言文字教育相關的法規包括「憲法」、「國家通用語言文字法」、「民族區域自治法」以及「教育法」。

中國大陸也是「保護和促進文化表現形式多樣性公約」（Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions 2005）的簽約國，公約中肯定語言多樣性是文化多樣性的基礎。

大陸「憲法」第 19 條規定國家推廣全國通用的普通話，第 119 條則賦予民族自治政府自主管理本地教育的權利。「國家通用語言文字法」規定國家的通用語言文字是普通話和規範漢字（第 2 條），全國應推廣普通話，推行規範漢字（第 3 條）；此外，各民族有使用發展自己語言文字的自由，少數民族語言文字的使用依循憲法、民族區域自治法及其他法律的有關規定（第 8 條）。「民族區域自治法」第 37 條規定招收少數民族學生為主的學校如果條件許可，應該採用少數民族文字課本、使用少數民族語言授課，在小學高年級或中學開設漢語課程，推廣普通話。同法第 49 條鼓勵各民族幹部互相學習語言文字，漢族幹部要學習當地少數民族的語言文字，少數民族幹部也要

學習普通話和漢文。至於在教育現場，「教育法」第 12 條規定，漢語文為學校教育的基本教學語文，少數民族學生為主的學校可以使用本民族或當地民族的通用語文來進行教學，學校及其他教育機構進行教學，應推廣使用普通話和規範漢字。「義務教育法」第 6 條規定學校應推廣使用普通話。「民族鄉行政工作條例」第 14 條規定民族鄉中小學可以使用當地少數民族的通用語言文字來教學，同時推廣普通話。綜上而言，從中央法規來看，普通話和規範漢字是中國大陸的國家通用語言文字，在全國各地包括自治區和少數民族聚居地方通用，是所有學生都必須學習的；此外，各民族有使用發展自己語言文字的自由，少數民族地區除了推廣普通話，也可以使用民族的通用語文來作為教學語言，而且在條件許可下，少數民族學生為主的學校應該要使用少數民族語文授課。

二、地方層級法規

中國大陸有新疆維吾爾自治區、廣西壯族自治區、寧夏回族自治區、內蒙古自治區、西藏自治區等五個自治區。其中回族使用漢語文¹，因此自治區政府並未制定少數民族語文專法，而是發佈了「寧夏回族自治區實施中華人民共和國國家通用語言文字法辦法」（2006 年 12 月 25 日發佈）來推行漢語文，廣西壯族自治區的「廣西壯族自治區少數民族語言文字工作條例（草案）」已通過該自治區人大常委會初審，於 2017 年 12 月 18 日公告徵集各方面的意見，其他三個自治區都依據上述中央層級的法律制定完成少數民族語言文字的專門法規。依制定時間先後，西藏自治區制定了「西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定」（1987 年 7 月 9 日通過，2002 年 5 月 22 日修正通過），同時也於 2014 年著手制定「西藏自治區藏語言文字工作條例」，以法律形式保障藏語文使用；新疆維吾爾自治區制定了「新疆維吾爾

¹ 由於阿拉伯語文是伊斯蘭經典語文，部分回族除漢語文外也使用阿拉伯語文，但中國大陸官方並不承認阿拉伯語文是中國回族的通用語言文字。

自治區語言文字工作條例」(1993年9月25日通過,2015年9月21日修正通過),內蒙古自治區制定了「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」(2004年11月26日通過)。此外,有些少數民族較多的省份或自治州也通過了語言文字工作條例,例如雲南省的「雲南省少數民族語言文字工作條例」(2013年3月28日通過),四川省涼山彝族自治州的「涼山彝族自治州彝族語言文字工作條例」(1992年4月29日通過,2009年3月21日修正通過)。

「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」全文40條,分為「總則」(第1-7條)、「學習和教育」(第8-15條)、「使用和管理」(第16-29條)、「科學研究和規範化、標準化」(第30-34條)、「法律責任」(第35-39條)、「附則」(第40條)。「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」以及新疆、西藏的相關法規全文見附錄。

比較內蒙古自治區、新疆維吾爾自治區語言文字工作條例的第一章總則,以及西藏自治區語言文字地方法規的相應條文內容,三者都強調少數民族語言文字的發展,語言文字的規範化、標準化,保障少數民族使用、發展本民族語言文字的權利,界定各級政府的職責、保障語言文字工作經費、表彰獎勵有功團體或個人等。

內蒙古跟西藏分別都提及蒙古語言文字跟藏語文作為自治區內通用語言文字的地位。比較特別的是新疆維吾爾自治區2015年修正通過的「新疆維吾爾自治區語言文字工作條例」更強調推廣漢語,第一條便開宗明義強調推廣國家通用語言文字,第二條則規定語文的使用應有利於維護國家主權和民族尊嚴、有利於國家統一和民族團結。新疆的法規在各地方政府制定的法規中顯得突出,也反應了新疆地區較為複雜的民族情勢,「維穩」²成為民族語文政策的重點。

「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」在第二章「學習和教育」宣示

² 「維穩」的意思是「維持社會穩定」。

以下幾點：優先發展、重點扶持以蒙語授課為主的的教育，培養蒙漢兼通的專業人才（第 8 條）；逐年增加蒙語授課教育的經費（第 9 條）；政策支持、補助蒙語授課學校，減免學生學雜費、教材費，給予獎助學金，確保貧困學生就學（第 10 條）。漢語授課的蒙古族中小學應設蒙古語文的課程（第 11 條）。蒙族人口較多的盟市應辦理蒙語授課的高職（第 12 條）。高等學校逐步加強或增設蒙語授課為主的科系，並擴大預科招生規模，預科應招收蒙語授課學生。蒙語授課科系的招生應單獨辦理，並逐步增加招生人數（第 13 條）。政府應制定特殊政策協助蒙語授課大中專畢業生就業（第 14 條）。政府應對蒙古族聚居地區農牧民開設蒙語授課的技術培訓班（第 15 條）。

新疆、西藏的相應條文都強調推動少數民族語文和國家通用語言文字的雙語教育，反觀「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」雖然也在第 8 條宣示政府應培養兼通蒙漢語文的各類專業人才，但重點還是鼓勵推動「蒙語授課」。

在「使用和管理」上，「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」規定：公文應使用蒙漢兩種文字（第 16 條）；優良蒙漢雙語文工作者有蒙古語文津貼（第 17 條）；機構應配備蒙古語文翻譯人員，工作人員享有翻譯職務津貼（第 18 條）；大型重要會議應使用蒙漢兩種語文（第 19 條）；公民有使用蒙古語文訴訟的權利（第 20 條），信訪³部門對使用蒙古語文群眾來信來訪應使用蒙古語文接待（第 21 條），商店招牌應蒙漢兩種文字並用（第 22 條），公共服務行業對使用蒙古語文公民提供服務時應使用蒙古語文（第 23 條），各單位應配置蒙漢兼通的工作人員（第 24 條）；公務員、企業聘用、職務晉升等各種考試應提供蒙文試題，應試人員可使用蒙古語文筆試、面試。相同條件下蒙漢兼通的人員優先錄用（第 25 條）。政府應扶持蒙古語文教材、課外讀物、影音製品、蒙文報刊雜誌的出版和蒙古語文網站的建置。鼓勵、扶持蒙古文圖書供銷通路。各級新華書店應做好蒙古文圖書發行，並設置銷售專

³ 「信訪」是指公民、法人或組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、當面拜訪等方式向各級政府反映情況、提出意見、建議、投訴的活動。

櫃（第 27 條）。政府應逐年增加蒙古語文廣播、電視、電影、報刊、圖書出版、網站的投資、補貼（第 28 條）。蒙古族聚居地的基層文化站和圖書室應提供蒙古文圖書、報刊，放映蒙古語影視作品（第 29 條）。

新疆、西藏的相應條文基本上也涵蓋了上述各點，惟在是否強制使用雙語文上，西藏自治區規定各級國家機關的普發性文件應當同時使用藏文和國家通用文字，其他情況則可以只使用藏文或漢文。此外，新疆規定使用外文書寫名稱、招牌、廣告、告示和標誌牌時，必須同時使用規範漢字以及少數民族語言文字。

「科學研究和規範化、標準化」方面，「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」規定：蒙古語文的科學研究應該基礎和應用理論研究並重，促進蒙古語文的學習使用和發展（第 30 條）；政府應統籌規劃蒙古語文科學研究重點計畫，撥付專項經費扶持，蒙古語文科研機構和有關高等學校應計畫性培養蒙古語文科學研究人才（第 31 條）。政府蒙古語文工作機構應加強蒙古語文的規範化、標準化、信息化；應辦理蒙古語文分級考試；蒙古語從業人員應接受蒙古語標準音的培訓和測試（第 32 條）。政府應加強保護蒙古語文的文化遺產，搶救、蒐集、整理、出版蒙古文古籍（第 33 條）。政府應加強蒙古語文跨地區間的協作和國際交流（第 34 條）。新疆的條例非常強調通用語文的推廣與規範，西藏強調通用語文與藏語文翻譯的規範化。

內蒙古、新疆、西藏的法規都包含罰則跟附則。罰則包括行政處分以及罰款，詳見附錄。總結來說，「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」的特點是更強調蒙古語文作為內蒙古自治區通用語言文字的地位以及相應的推廣、保護與研究。

配合語文工作條例，各地還有相關的實施辦法，例如「內蒙古自治區社會市面蒙漢兩種文字並用管理辦法」，在此不一一贅述。同時，各地方跟少數民族語文教育相關的法規還有各種中央教育法的實施辦法。限於篇幅，以下僅以內蒙古自治區為例。

在義務教育階段，「內蒙古自治區實施《中華人民共和國義務教育法》辦法」（1988年9月15日制定；2012年5月30日修訂）規定自治區實施九年義務教育，免學費、雜費、教科書費和寄宿生住宿費（第3條）；對經濟困難的寄宿生補助生活費，對蒙語授課寄宿生提供助學金（第12條）；旗縣級政府應保障適齡兒童、少年在居住地就近、免試入學（第9條），依據學生數量與分布狀況、地理環境、交通條件及城鎮化發展趨勢等因素規劃設置學校（第14條），並根據需要設置寄宿制學校，以保障居住分散、交通不便的學生接受義務教育的權利，同時，在人口較集中的嘎查⁴村應保留必要的小學或教學點（第19條）⁵。學校應推廣使用普通話和規範漢字；蒙語文授課的學校（班）應推廣蒙古語標準音和蒙古文標準寫法（第63條）。雙語教育方面，以民族語文授課的民族學校應開設漢語和外語課程；以漢語授課為主的民族學校，應加授本民族語文（第61條）。

高等教育方面，「內蒙古自治區實施《中華人民共和國高等教育法》辦法」（2001年9月22日通過）規定，自治政府在財政上扶持高等教育少數民族文字的教材、出版物的編譯和出版（第34條）。

特殊教育方面，自治區教育廳2014年6月「內蒙古自治區特殊教育提升計畫（2014-2016年）實施意見」宣示，在使用蒙古語的盲人學生相對集中的特教學校積極推廣使用蒙古語點字教學。

「內蒙古自治區中小學教師繼續教育規定」（2003年10月1日施行）第19條規定「各級人民政府教育行政部門應當重視少數民族和邊遠貧困地區中小學教師繼續教育工作，設立少數民族和邊遠貧困地區教師培訓援助專項

⁴ 「嘎查」是內蒙古自治區在牧區的行政區劃，相當於農區的「村」。

⁵ 關於各級學校的設置地點，修訂後的辦法給予地方政府較多的彈性。修訂前的1988年版本具體規定：城鎮設置小學和初中，牧區、農村則以蘇木（內蒙古自治區在牧區的行政區劃，相當於農區的「鄉」）、鄉中心的小學為主，方便就近入學；牧區設立以寄宿、助學金為主的公辦民族小學、民族初中；在貧困和居住分散的山老區積極辦理寄宿制小學和初中。山老區，指山區以及「老區」。所謂「老區」，指1949年10月之前中國共產黨在各地的武裝根據地。這些地區通常較為偏遠、貧困。

基金，對少數民族語言文字教材的編譯和出版工作給予資金支持。」規定各級政府教育部門對於少數民族地區中小學教師進修應當設立專項基金支持。

此外，「內蒙古自治區民族教育條例」已於 2016 年 11 月 1 日起施行，分為總則、辦學形式與管理、教育教學、教師和其他教育工作者、科學研究與協作交流、投入與保障、法律責任、附則等 8 章，共 50 條。優先發展民族教育，民族教育經費專款專用；旗縣級以上政府補助民族幼兒園與中小學的經費標準比當地同級同類學校高。提高民族教師待遇，民族學校教師的編制以及高級教師⁶的比例分配比同級其他學校高。區內各級各類民族學校應使用本民族語文或者本民族通用語文進行教學。旗⁷縣級以上政府應將民族幼兒園、中小學校納入規劃，保障少數民族適齡兒童、少年在戶籍地及現居地就近入學，應在少數民族聚居地獨立設立民族幼兒園、中小學校，為散雜居地區設立民族幼兒園、中小學校或在當地普通幼兒園、中小學校開設民族語言文字教學班。同時，重點發展雙語教學，學前教育階段培養本民族語言能力以及學習漢語的興趣；義務教育階段基本掌握本民族語文與漢語言文字；高中階段能熟練應用本民族與漢語言文字。高等學校應加強具民族特色的重點學科以及適應經濟社會發展有利就業創業的應用學科，培養研究型、創新型、應用型等各類型人才。蒙語授課為主的民族學校學生需通過「中國少數民族漢語水平等級考試」，漢語授課為主的民族學校學生則需通過「蒙古語文應用水平等級考試」；雙語教學的民族幼兒園減免保教費⁸；民族中小學免學費、免費提供教科書和一套教學輔導資料，寄宿制學生另補助生活費；雙語教學的民族幼兒園園長、中小學校長和教師由公費培訓。最後，蒙語授課畢業生升學、就業皆有優惠。蒙語授課的高中畢業生進入自治區內大學，學

⁶ 中國大陸中小學教師職稱依照職級由低到高分為三級教師、二級教師、一級教師、高級教師和正高級教師五級。高級教師相當於大學副教授。

⁷ 「旗」是內蒙古自治區的行政區劃，相當於「縣」。

⁸ 保教費指幼兒園收取的保育、教育費用。

費減免 20%。自治區公務人員招考、事業單位招聘人員，蒙語授課的大學畢業生錄取名額不少於 15%。國有企業招考，同等條件下優先錄取蒙語授課大中專畢業生。

中國大陸教育部在 2012 年發佈《國家中長期語言文字事業改革和發展規劃綱要（2012-2020 年）》，指出科學保護各民族語文為主要任務之一，強調要妥善處理國家通用語文與漢語方言、繁體字以及少數民族語文之間的關係，營造和諧的社會語文環境，加強各民族語文的研究和資源開發，加強語言數位化，推動語言資源共享，充分發掘語言的文化和經濟價值，以現代技術記錄瀕危的少數民族語言。內蒙古自治區 2014 年依據本綱要，制定了《內蒙古自治區中長期語言文字事業改革和發展規劃綱要（2014-2020 年）》，其中與少數民族語文教育的部分包括：加強民族語文的學習和教育，開發蒙古語言文字資源，健全蒙古語授課為主的教育教學體系，重點扶持以民族語言授課為主的學校，發展民族文字的教材、教學輔導材料和課外讀物。以漢語授課為主的民族學校要提高民族語文課的上課時數，各類高等院校要開設蒙古語文的通識課，開展「蒙古語言文字應用水平等級考試」；全面展開蒙古語文資源調查，加強蒙古語文及其使用情況的調查，加強製作蒙古語教學軟體、蒙古語廣播影視節目、兒童動畫節目，加強蒙古族口傳文化及蒙古文古籍數位化保護與傳承，籌建蒙古語言文字數位博物館等。

以上法規都非常強調語文的規範化，即使是少數民族語文，也強調標準音跟標準文字的推廣，可能對各語言的方言保存不利。2012 年的《國家中長期語言文字事業改革和發展規劃綱要（2012-2020 年）》雖宣示推廣普通話之外也要保護、傳承漢語方言，但並未提及少數民族語言方言。廣西壯族自治區 2017 年 12 月公告的「廣西壯族自治區少數民族語言文字工作條例（草案）」雖然宣示推廣標準壯語文不影響各地壯語方言的使用（第 4 條），但在其他條文都強調應使用標準語文，例如第 15 條即規定教材、廣播影視、圖書報刊、網路、文藝演出、公共服務等在使用少數民族語文時，應使用規範語文，如此方言的使用場域仍將大大限縮。

貳、推行情況

內蒙古自治區現轄呼和浩特市、包頭市、赤峰市、通遼市、烏海市、呼倫貝爾市、烏蘭察布市、鄂爾多斯市、巴彥淖爾市等 9 個市以及錫林郭勒盟、阿拉善盟、興安盟等 3 個盟。內蒙古自治區人口 2,471 萬（2010 年數據），其中 79% 是漢族，17% 是蒙古族，亦即在內蒙古自治區，蒙古族也是少數。

浩特（2010）依據語言使用的情況，將內蒙古自治區分為蒙古語區、蒙漢語兼用區和漢語區。蒙古語區，蒙古族占多數，蒙古語文是通用文字，學校中蒙語授課為主或加授蒙古語文學生占多數，機關公文使用蒙文、蒙古族幹部職工比例較多，這些地方以牧業為主、農業為輔，內蒙古自治區蒙古族人口的 95% 居住在這類地區。蒙漢語兼用地區，蒙古族聚居，但人口占少數，通用語是漢語，蒙古語是蒙古族內部交流用語，學校中蒙古族以蒙古語授課，部分是漢語授課、加授蒙古語文。漢語區，蒙漢雜居，大多數蒙古族主要以漢語交流，部分能聽懂蒙古語但不是以母語交流，學校中完全以漢語授課，只有少數學生加授蒙古語文。內蒙古蒙古族中 65% 說蒙古語，約 200 多萬人，主要集中在牧區與半農半牧區，如呼倫貝爾草原、科爾沁草原、錫林郭勒盟的察哈爾地區、巴彥淖爾市的烏拉特前中後三個旗、阿拉善盟等地區；改說漢語的約 100 萬人，主要集中居住在城鎮和一些農業旗縣。

中國大陸國家通用語言文字是普通話跟規範漢字，少數民族學生為主的學校可以使用本民族或當地民族通用語文進行教學。「雙語文」教育是所有民族學校的主流，內蒙古自治區也不例外，又分為「漢語授課為主，加授蒙語」跟「蒙語授課為主，加授漢語」這兩類。「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」鼓勵推動蒙語授課為主的教育，自治區從幼兒園到碩博士高等教育都有蒙語授課的學校或班級，蒙語授課學校有較高的經費補貼、特設的獎學金，升學就業考試也有加分優待、名額保障。然而，從升學、就業等經濟

利益的角度，蒙古語僅通用於內蒙古，而漢語可以通行全中國，即使內蒙古自治區各級政府投注在民族教育的經費越來越多，仍抵不過漢語漢文作為國家通用語文以及經濟強勢語文的衝擊。2009年烏蘭察布市的四子王旗即有二分之一以上蒙古族學生選擇漢校而不是民族學校就讀。照日格圖（2007）抽樣調查則發現家庭中跟下一代使用蒙古語的比例有下降的趨勢。寶玉柱（2015）也指出在喀喇沁地區蒙古語的跨世代傳承中年輕一代（17-55歲）已經轉用漢語，赤峰市寧城縣蒙古族只有13.5%使用蒙古語，赤峰市喀喇沁旗蒙古族中使用蒙古語的比例更不到0.6%。語言環境受到破壞也是一個問題，如上所述，蒙古族在內蒙古其實是少數，居住在牧區也就是蒙古語區才能有較好的蒙古語使用環境，在蒙漢語兼用區蒙古語是族群內部語言，在漢語區蒙古語只是家庭語言，近年由於草原禁牧，很多蒙古族被迫從牧區移居到旗縣行政中心與漢族雜居，也有一些家庭為了小孩就學移居到城鎮，蒙古語的使用場域受限。

「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」自2005年5月1日起施行，此後每隔數年，內蒙古政府即會檢查各地蒙古語文的使用情況。2007年6月內蒙古首次檢查全區實施語言文字工作條例的情況，並重點檢查通遼、赤峰、巴彥淖爾、烏海四個市，了解實施「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」的相關措施、困難及其原因、蒙古語文學習使用情況、蒙古文字新聞出版情況、黨政機關公文蒙漢兩種文字並行情況、招牌蒙漢兩種文字並用情況、農牧民蒙古語科技培訓現狀等。由於本文聚焦在語文教育，以下我們從蒙語授課學校與學生數、經費獎補助、升學與就業等方面來看政策實施遭遇的問題以及實施的成效。

首先從蒙語授課學校與學生數來看，1986年蒙語授課的中小學學生有38萬人，在2007年只有24萬人，接受蒙古語授課的學生約佔蒙古族學生總數的65%（雲秀梅，2007）。學校合併在「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」施行前很普遍，尤其在蒙漢雜居地區，由於蒙古族是少數，當地很多幹

部是漢族或漢化的蒙古族⁹，不重視蒙古語，例如赤峰市喀喇沁旗王爺府鎮殺虎營子蒙古語授課為主的學校於 2003 年合併到漢族多數的學校之後，漢語成為教學語言，蒙古語只是一門加授的課，殺虎營子原校校址土地被變賣（寶玉柱，2015:505）。近年蒙語授課的學生數雖然維持在 25 萬，沒有繼續減少，但為了資源效益考量，蒙語授課的學校數裁減了約一半，集中到城鎮中心，2005 年蒙語授課有 1,013 所中小學，2010 年降為 520 所。筆者曾在 2005 年、2008 年兩度到內蒙古呼倫貝爾市的鄂溫克旗旗政府所在地巴彥托海鎮以及錫尼河東蘇木、錫尼河西蘇木等地考察並調查蒙古語，2005 年時巴彥托海鎮有民族小學、中學，錫尼河東蘇木、錫尼河西蘇木各有一所民族小學，符合「內蒙古自治區實施《中華人民共和國義務教育法》辦法」城鎮設小學、中學，蘇木設小學以便就近入學的原則，但 2008 年我再度到這些地方收集蒙古語語料時，錫尼河東蘇木的小學已經裁撤，當地小學生必須到錫尼河西蘇木或巴彥托海鎮的小學寄宿就讀，我的發音合作人告訴我，大部份家庭選擇把小孩送到巴彥托海鎮的小學，有些在學校寄宿，有些在當地租房子由爺爺奶奶陪讀，有些爺爺奶奶除了照顧自己家的小孩，還把房間分租，順便照顧其他牧民家的孩子。小孩從小學一年級就住校或者到城鎮外宿，脫離牧區的生活環境，不利民族語言與文化的傳承。特殊教育方面，雖然自治區教育廳宣示要積極推廣使用蒙古語點字教學，但依據劉豔紅等（2015）對蒙古語盲文使用狀況的調查，內蒙古僅有少數成年盲人學過蒙古語點字，有盲生的特殊學校一律使用以漢語拼音表示中文的現行盲文。劉豔紅等（2016）的調查研究也發現，內蒙古有聽障學生的特殊學校使用中國大陸統一、規範的通用手語，並未發展出蒙古手語。

⁹ 有些是所謂的「假蒙古族」，1981 年赤峰市喀喇沁旗的蒙古族人口約 3 萬，1982 年達到 8 萬，增加的 5 萬人是漢族為了少數民族的種種福利而變更族別，據寶玉柱訪問的退休幹部說，當時喀喇沁旗因蒙古族的比例過低，恐怕影響到民族自治的地位，上級對於其他民族變更為蒙古族的審核非常寬鬆（寶玉柱，2015:510-511）。

再從經費來看「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」的執行狀況，內蒙古自治區的人均 GDP 居中國大陸各省區第六位，2005 年人均 GDP 1,988 美元，之後逐年增加，自 2012 年起超過 1 萬美元（「中國省級行政區人均地區生產總值列表」，2016），隨著經濟成長，內蒙古自治區各地方政府投注在民族語文教育的經費也越來越多，不過各地狀況不同，距離全區完全符合「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」的規定，仍有落差，主要問題包括：條例中規定的蒙古語文工作津貼、補貼政策沒有落實；自治區內大部分地方政府還沒有把蒙古語文工作的經費列入年度預算；區政府的補助款沒有專款專用。

鄂爾多斯市是內蒙古人均 GDP 最高的地區，從 2007 年開始對全市少數民族學生實行 12 年義務教育。曹曉（2014）報告了內蒙古自治區鄂爾多斯市的蒙古語言文字工作情況，自 2006 年起，蒙古語文工作經費專款專用。大力發展民族教育，實施義務教育免雜費、免教科書費，補助寄宿生生活費的「兩免一補」政策。以鄂爾多斯市烏審旗 2013 年秋季為例，學前教育階段鄂爾多斯戶籍幼兒免除保教費、讀物費，補助生活費，蒙語授課幼兒每人最高補貼 12,135 元，漢語授課每人最高補貼 9,495 元；義務教育階段蒙語授課學生每人最高補貼 35,520 元，漢語授課最高補貼 12,249 元；高中階段蒙語授課學生每人最高補貼 24,680 元，漢語授課補貼 14,790 元。職業中學蒙語授課每人最高補貼 24,300 元，漢語授課最高補貼 11,880 元。

烏海市 2010 年起每年設立 50 萬元民族教育基金，其中部分經費用來獎勵蒙語授課學校的優秀學生與老師，蒙語授課市級以上中小學的優秀學生每學年可獲獎勵 3,000 元獎學金；蒙古族中學高中畢業生考入大學者，學校可獲獎金 1 萬元（獎勵導師、考科老師、學生本人）；錄取 985 工程¹⁰所列大學

¹⁰ 985 工程，中國大陸在 1998 年 5 月提出的重點支持若干大學成為世界一流研究型大學的計畫，共有 39 所大學入選。

(清華和北京大學除外)或 211 工程¹¹學校錄取者，學校獎金 2.5 萬元；錄取清華或北大者，學校可獲獎金 8 萬元。

從升學與就業的角度看「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」的執行狀況，雖然條例規定蒙語授課為主的畢業生升學、就業考試可有各種優待，也可以使用蒙古文作答或使用蒙古語面試，但在就業現場，由於條例的實施細則尚未制定，罰則不夠具體，執法也不嚴，違反條例的情況所在多有，熟諳蒙古語文即使在內蒙古自治區，也可能不具備就業的經濟優勢。例如，「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」2005 年即已施行，但直到 2013 年呼和浩特市事業單位公開招聘考試工作才首次使用蒙古語面試。商店、餐廳沒有蒙古語服務是常態。部分政府機關、公營企業未提供蒙文蒙語服務，郵政、金融、電信等行業甚至完全未提供蒙語文服務，黨政、司法機關也未聘任足夠的蒙古語文翻譯人力。依據浩特（2010），在蒙漢語兼用區和漢語區，違反條例的情況尤其嚴重，往來公文、會議語言與會議文件都是漢語文，無論是政府機關或一般企業，通曉蒙古語文的工作人員不多甚至付之闕如。

綜合來說，內蒙古自治區的蒙古語文教育，在大量經費挹注下，可以維持蒙語授課學生人數不再減少，但牧區學校裁減以及草原禁牧導致許多人需要移居到蒙古族占少數的城鎮就學或就業，破壞了原有的語言環境，而通曉蒙古語在就業上的經濟誘因不足，也是一個問題。

參、對臺灣語文教育政策規劃的啓示

回過頭來看臺灣的情況，中華民國政府語言文字專法的立法過程一波三折，最近才稍有進展。

政府來臺初期的語文教育是「獨尊國語」，1985 年教育部更提出了限制

¹¹ 211 工程，指中國大陸為了進入 21 世紀，重點支持約 100 所大學的政策，211 工程學校包含所有 985 工程學校。

其他語言、方言公開使用的「語文法」草案，規定公開演講、會議、接洽公務以及三人（含）以上場合交談必須使用國語，公私文書記錄、寫作著述、文字傳播必須使用標準文字，各級學校教育必須使用標準語文…等嚴苛的法條，違者第一次警告，第二次以後罰款（黃宣範，1993:54），引起極大的反彈而中止制定。

2000年政黨輪替民主進步黨取得政權，2003年2月教育部國語推行委員會整合行政院客家委員會草擬的「語言公平法」草案、行政院原住民族委員會草擬的「原住民族語言發展法」草案以及中央研究院語言學研究所籌備處草擬的「語言文字基本法」草案，研擬「語言平等法」草案，全文二十五條。該草案將國語改稱華語，閩南語改稱 Ho-lo 話（台語），把臺灣使用中的各原住民族語（阿美族語、泰雅族語、排灣族語、布農族語、噶瑪蘭族語、卑南族語、魯凱族語、鄒族語、賽夏族語、雅美族語、邵族語等）、客家話、Ho-lo 話（台語）、華語都視為國家語言，遭質疑去國語化、去中國化，引起爭議，經行政院協調，2003年3月將語言平等法研議制定事項移交文建會，改從文化保存的觀點，以國家語言的發展、保存為主軸。文建會2007年重新擬具「國家語言發展法」草案提報2007年5月16日行政院第3040次院會決議通過，送請立法院第六屆會期審議，因委員任期屆滿，尚未議決之法案依法下屆不續審全案退回。2008年2月13日行政院第3079次院會決議重新送立法院第七屆會期審議，全文九條，如附錄三。由於仍爭議不休，且靠近總統大選，未完成審議。該法案採用概括陳述而非一一列舉的方式定義國家語言，承認本國各族群使用的自然語言¹²都是國家語言，國民使用國家語言、外國人及他國移入本國並取得本國國籍者使用該國語言，均不受歧視或限制，政府應規劃、推動國家語言的保存、傳習與研究，應訂定瀕危語言復振計畫及建置國家語言資料庫，鼓勵設立研究面臨傳承危機國家語言之系所，

¹² 手語在文建會原草案中也列為國家語言，但在行政院通過函送立法院審議的版本中未包括在內。

各級學校及學前教育機構應提供學習國家語言的機會，政府應提供溝通必要的公共服務等。

2008年中國國民黨重新執政，文建會於2012年5月20日改組為文化部。2013年管碧玲立委在立法院提出「國家語言發展法」草案，全文十條，維持行政院2008年草案的精神（中華民國立法院2013）。惟文化部向立法院教育及文化委員會提出之「文化資源業務」動支書面報告，以國家語言專法自1985年教育部提出「語文法」草案至今已逾30年，社會變遷急遽、各界意見不一，且多元文化語言發展已持續推動，「訂定語言發展專法之論述及必要性，有待重新檢視」（中華民國立法院2014），未再重新提出該法案。

2016年民主進步黨全面執政。2016年4月，立委管碧玲在立法院再度提出「國家語言發展法」草案（中華民國立法院2016a）；2016年5-12月，時代力量黨團等、黃國書等、許智傑等、張廖萬堅等均提出「國家語言平等發展法」草案（中華民國立法院2016b, 2016c, 2016d, 2016e），上述5個法案提案均已一讀。同時，文化部也成立專責單位研擬「國家語言發展法」草案，以期藉由法律規範確定語言平等及多元，在召開7場公聽會、5場專家學者諮詢會議後，於2017年7月3日公告周知20日蒐集意見，並於同年7月23日召開一場全國性公聽會後整理提送行政院，2018年1月4日行政院第3583次院會通過本草案，將函請立法院審議。草案全文17條，見附錄四。與2008年版本相較，本草案將臺灣手語納入國家語言，但不包含取得我國長期居留權的外國人及他國移入本國並取得本國國籍者使用的語言；此外，規定政府應定期召開國家語言發展會議、定期調查提出國家語言發展報告；應研訂標準化的國家語言書寫系統，並於國民基本教育各階段，將國家語言列為部定基礎課程，明文規定各國家語言均得做為教學語言，師資以專職為原則等；政府應辦理各國家語言能力之認證；公務人員甄選得視業務需要訂定國家語言能力作為資格條件。同時，具體列出各項政府推動面臨傳承危機之國家語言的傳承、復振及發展的特別保障措施。

至於少數民族語言文字專法或相關法律的立法，行政院原住民族委員會 2003 年之前已草擬「原住民族語言發展法」草案，該草案之後由教育部國語推行委員會整合提出「語言平等法草案」，已如上述。「原住民族基本法」（2005 年 2 月 5 日公布；2015 年 12 月 16 日修正）規定政府應設原住民族語言研究發展專責單位，辦理族語能力認證，積極推動原住民族語言發展（第 9 條）。2017 年 6 月 14 日「原住民族語言發展法」公布施行，是中華民國第一部少數民族語言文字專法，全文三十條，見附錄五。客家族群方面，2010 年 1 月 27 日公布的「客家基本法」即已規定客家文化重點發展區應推動客語為公事語言（第 6 條）；政府應辦理客語認證及推廣、建立客語資料庫，積極鼓勵客語復育傳承、研究發展及人才培育，應提供語言溝通必要的公共服務，獎勵推動客語生活化的學習環境以及製播客家語言文化節目（第 8-12 條）；2017 年 12 月 29 日「客家基本法」修正通過。

那麼，中國大陸的少數民族語文教育政策對我國語文教育政策規劃有哪些可以借鏡之處呢？

從法規來看，中國大陸沒有訂定「國語」或「國家語言」，而是訂定國家通行語言文字，在少數民族自治地區，則規定國家公文應當使用國家通行語文跟民族語言文字兩種語文，各民族有使用發展自己語言文字的自由，少數民族地區除了推廣普通話，可使用民族通用語文進行教學。執行方面，以內蒙古為例，定期檢查各地實施語文工作條例的狀況，積極獎助蒙語授課為主要的教育，尤其近年經費較為充裕，比較能落實法規，但學校合併、蒙古族居住環境城鎮化導致母語環境破壞，加上大環境中漢語文是優勢的國家通用語文，無論升學或就業都有比較多的機會，選擇以蒙語授課的經濟誘因不足等種種因素，影響了整體的成效。

臺灣方面，行政院 2018 年版「國家語言發展法」草案或已在立法院審議的 5 個委員提案，都採用「國家語言」的用詞，而不是「通用語」，草案中的國家語言包括臺灣各固有族群使用的自然語言（及手語），依此定義，國

家語言至少包括國語、閩語、客語¹³、臺灣手語以及十多種原住民族語言。以大眾運輸工具、車站或類似場所播音為例，執行上不可能提供所有國家語言的播音服務，還是要選擇幾個通行的語言，否則窒礙難行，因此也規定地方政府得經立法機關議決指定特定區域通行的國家語言，即承認各族群語言作為「國家語言」的地位，也兼顧各地訂定地方通行語的實務需求。

「原住民族語言發展法」規定原住民族語言為國家語言，政府應定期召開會議審議、諮詢及推動原住民族語言發展政策事項，且會議成員中原住民族代表不得少於三分之二。政府應設原住民族語言推廣人員；政府應積極於各種場域推動使用原住民族語言；應研訂新詞、編纂詞典、建置語言資料庫，積極保存語料；應定期辦理族語能力與使用狀況調查；應規劃、推動原住民族語言之國際交流；原住民族地區之政府學校得以地方通行語書寫公文書，應設置地方通行語之標示，地區內之山川、古蹟、街道及公共設施應設置地方通行語及傳統名稱之標示；政府應以原住民族語言出版與原住民族事務相關之法令彙編；原住民族專責機關公務人員應通過原住民族語言能力認證或修習語言課程；原住民參加公務人員特考原住民族考試、公費留學考試應取得族語能力認證；政府應成立財團法人原住民族語言研究發展基金會等。2017年12月29日「客家基本法」修正通過，也將客語列為國家語言，規定客家人口達1/2的地區，應以客語為主要通行語，政府應捐助設立財團法人客家語言研究發展中心、財團法人客家公共傳播基金會，分別負責辦理客語研究、認證與推廣以及全國性客家公共廣播電視。

¹³ 國語、閩語、客語的名稱，以及閩語、客語是獨立的語言，還是漢語的方言，也是歷來幾次法案研擬、送審爭議的焦點之一。首先，既然本國各族群的語言都是「國家語言」，現行的國語自然不能再使用國語的名稱，「語言平等法」草案稱為華語。閩語的名稱爭議更大，閩語或閩南語是一些漢語語言學者使用的名稱，另一些學者使用「台語」這個名稱，被批評是福佬沙文主義，主張所有在臺灣的語言都是「台語」，因此「語言平等法」草案是以「Ho-lo 話（台語）」的形式呈現。其次，從“是否能夠彼此溝通”等標準來看，閩語、客語都符合獨立語言的定義，但也有一些學者認為閩語、客語是漢語方言。

目前各版本的「國家語言發展法」草案均未涉及官方語言的指定。事實上，中華民國目前對於條約、法律、政府公文書使用的語言，還沒有法律規範，只是因歷史因素使用國語文（華語文）。值得注意的是，「原住民族語言發展法」規定，原住民族地區之政府學校得以地方通行語書寫公文書，但沒有明確規定以地方通行語書寫的公文書，是否需要國語版本，似乎不夠周延，未來是否會產生爭議，有待觀察。中國大陸的少數民族語言文字相關法律，對於國家通行語文與民族語文在公文書上的使用，都有規定，可以參考，例如，「內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例」規定各級機關團體公文應當使用蒙漢兩種文字（第 16 條），「新疆維吾爾自治區語言文字工作條例」規定政府機關執行職務時，應當同時使用國家通用語言文字、維吾爾語言文字；根據需要也可以同時使用其他民族的語言文字；少數民族語言文字與國家通用語言文字具有同等效力」（第 8 條），「西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定」也規定區內各級政府機關執行職務時，藏語文和國家通用語文具有同等效力（第 4 條）。

臺灣閩語、客語的傳承已經出現危機，原住民族語言有許多更已瀕危（陳淑嬌，2007），「原住民族語言發展法」、「客家基本法」修正皆已三讀通過，但其他族群的語言尚未受到法律保護，政府需要儘速完成「國家語言發展法」的立法。同時，徒法不足以自行，經費與人才不足會大大影響執行成效。以中國大陸內蒙古推行民族語文教育的經驗為鑑，政府需要定期檢視法律規定是否落實執行，尤其在優勢語言影響下，要保護面臨傳承危機的語言，政府更需要積極介入，投注經費，培育人才，提供足夠的經濟誘因，如提供公務人員語言津貼，開發更多需要熟諳族語的工作，在原鄉提供足夠的就業機會，建立從幼兒園到高等教育以原住民族語言授課的民族學校…等，擴大族語的使用場域，以恢復各族群語言的生機。

參考文獻

- 中華人民共和國教育部國家語言文字工作委員會（2012）。國家中長期語言文字事業改革和發展規劃綱要（2012—2020年）。取自 <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7246/201301/146511.html>。2015年11月20日下載。
- 中華人民共和國教育部語言文字信息管理司組編（2014）。中國語言生活狀況報告（2014）。北京：商務印書館。
- 中華人民共和國教育部語用司編輯（2009）。2009年度語言文字工作會議民語委領導講話彙編。取自 http://www.china-language.gov.cn/141/2009_3_19/1_141_4106_0_1237436962121.html。2015年11月20日下載。
- 中華民國立法院（2008）。立法院議案關係文書 院總第1155號 政府提案第11118號。立法院第7屆第1會期第2次會議議案關係文書，2008年2月27日印發。取自 <https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcecfcdc8ccc5ccca6d2ccc9cd>。2018年1月6日下載。
- 中華民國立法院（2013）。立法院議案關係文書 院總第1155號 委員提案第15031號。立法院第8屆第3會期第13次會議議案關係文書，2013年5月15日印發。取自 <https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfccceccc8cdc5ced2cb>。2018年1月4日下載。
- 中華民國立法院（2014）。立法院議案關係文書 院總第887號 政府提案第14717號之611。立法院第8屆第5會期第9次會議議案關係文書，2014年5月7日印發。取自 http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/05/09/LCEWA01_080509_00204.pdf。2018年1月4日下載。
- 中華民國立法院（2016a）。立法院議案關係文書 院總第1155號 委員提案第18886號。立法院第9屆第1會期第10次會議議案關係文書，2016年4月20日印發。取自 http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/10/LCEWA01_090110_00015.pdf。2018年1月4日下載。
- 中華民國立法院（2016b）。立法院議案關係文書 院總第1155號 委員提案第19213號。立法院第9屆第1會期第15次會議議案關係文書，2016年5月25日印發。取自 <https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc6cfcececac8cdc5cec>

- ac6d2cec9cd。2018年1月4日下載。
- 中華民國立法院（2016c）。立法院議案關係文書 院總第 1155 號 委員提案第 19298 號。立法院第 9 屆第 1 會期第 17 次會議議案關係文書，2016 年 6 月 15 日印發。取自 <https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc6cfcecec8c8cdc5cecd2cec9>。2018 年 1 月 4 日下載。
- 中華民國立法院（2016d）。立法院議案關係文書 院總第 1155 號 委員提案第 21407 號。立法院第 9 屆第 4 會期第 12 次會議議案關係文書，2016 年 12 月 6 日印發。取自 https://lis.ly.gov.tw/lylgqrc/mtdoc?DN090412:LCEWA01_090412_00008。2018 年 1 月 4 日下載。
- 中華民國立法院（2016e）。立法院議案關係文書 院總第 1155 號 委員提案第 21462 號。立法院第 9 屆第 4 會期第 13 次會議議案關係文書，2016 年 12 月 13 日印發。取自 https://lis.ly.gov.tw/lylgqrc/mtdoc?DN090413:LCEWA01_090413_00010。2018 年 1 月 4 日下載。
- 中華民國行政院（2018）。國家語言發展法草案。取自 <https://www.ey.gov.tw/DL.ashx?s=B1638F844060E49AD968BA38AF5437EBA41A96D290C58EC0&u=%2fUpload%2fRelFile%2f19%2f757324%2f2c4bfe19-b59b-4eec-bb0f-2edfe53d1858.pdf>。2018 年 1 月 5 日下載。
- 內蒙古自治區人民政府（2012）。內蒙古自治區人民政府關於加快推進蒙古語言文字信息化建設的意見。取自 http://www.nmg.gov.cn/xxgkml/zzqzf/gkml/201509/t20150915_494825.html。2015 年 11 月 19 日下載。
- 內蒙古自治區第十二屆人民代表大會常務委員會（2016）。內蒙古自治區民族教育條例。取自 <http://gov.nmgnews.com.cn/system/2016/10/13/012156744.shtml>。2018 年 1 月 4 日查詢。
- 內蒙古自治區漢語言文字工作委員會、內蒙古自治區蒙古語文字工作委員會、內蒙古自治區教育廳、內蒙古自治區民族事務委員會（2014）。內蒙古自治區中長期語言文字事業改革和發展規劃綱要（2014-2020 年）。取自 http://www.nmgov.edu.cn/zwgk/xxgk_ghsj/ghsj_fzgh/201405/t20140508_12305.html。2015 年 11 月 19 日下載。
- 包英華（2012）。呼和浩特市中小學蒙古族青少年的蒙語使用。語文學刊（外語教育教學），2012.6，28-30。

- 浩特（2010）。內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例實施研究（未出版之碩士論文）。內蒙古大學，呼和浩特。
- 雲秀梅（2007）。關於內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例執法檢查情況的報告。取自 http://www.nmgrd.gov.cn/cwgb/2007/6/200904/t20090421_50734.html。2015年11月19日下載。
- 照日格圖（2007）。內蒙古蒙古語使用現狀調查。滿語研究。2007.2，70-73。
- 曹曉（2014）。對我市蒙古語言文字工作情況的思考。取自 http://www.ordosrd.gov.cn/xb/zsjs/201406/t20140620_1152513.html。2015年11月19日下載。
- 陳淑嬌（2007）。台灣語言活力研究。載於鄭錦全等（編），語言政策的多元文化思考。台北：中央研究院語言學研究所。
- 黃宣範（1993）。語言、社會與族群意識：臺灣語言社會學的研究。台北：文鶴。
- 楊惠良（2005年12月8日）。加強寄宿制民族學校建設促進民族教育發展。【人教論壇】。取自 http://www.pep.com.cn/xgjj/hyjj/ssmzhy/jxyj/jylt/201009/t20100901_854700.htm。2015年11月23日下載。
- 維基百科，自由的百科全書（2016年9月29日）。【中國省級行政區人均地區生產總值列表】。取自 <https://zh.wikipedia.org/wiki/中國省級行政區人均地區生產總值列表>。
- 劉豔紅、顧定倩、程黎、魏丹、韓萍、鐘經華（2015）。我國七個少數民族使用盲文狀況的調查研究。教育學報，11.5，121-128。
- 劉豔紅、顧定倩、程黎、魏丹、程霞、霍文瑤（2016）。我國七個少數民族使用手語狀況的調查研究。教育學報，12.3，96-103。
- 鄭錦全、何大安、蕭素英、江敏華、張永利編輯（2007）。語言政策的多元文化思考。台北：中央研究院語言學研究所。
- 廣西壯族自治區第十二屆人民代表大會常務委員會（2017）。廣西壯族自治區少數民族語言文字工作條例（草案）。取自 <http://www.gxrd.gov.cn/html/art157414.html>。2018年1月4日查詢。
- 寶玉柱（2015）。蒙古語喀喇沁土語社會語言學研究。北京：中國社會科學出版社。

附錄一

《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》 與新疆維吾爾自治區、西藏自治區 語言文字法規對照表

表一 《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》「第一章總則」以及新疆、西藏語文法規相應條文

名 稱	條 文 內 容
<p>《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》 第一章總則</p>	<p>第 一 條 為促進蒙古語言文字的規範化、標準化和學習使用制度化及其繁榮發展，使蒙古語言文字在社會生活中更好地發揮作用，根據《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國民族區域自治法》和國家有關法律、法規，結合自治區實際，制定本條例。</p> <p>第 二 條 蒙古語言文字是自治區的通用語言文字，是行使自治權的重要工具。 自治區各級國家機關執行職務時，同時使用蒙漢兩種語言文字的，可以以蒙古語言文字為主。</p> <p>第 三 條 各級人民政府應當推廣蒙古語標準音和統一蒙古文標準寫法，自治區以正藍旗為代表的察哈爾土語為蒙古語標準音。</p> <p>第 四 條 各級人民政府應當保障蒙古族公民學習、使用、研究和發展蒙古語言文字的權利，鼓勵各族公民學習、使用、研究蒙古語言文字。</p> <p>第 五 條 旗縣級以上人民政府應當將蒙古語言文字工作經費納入本級財政預算。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第 六 條 旗縣級以上人民政府蒙古語言文字工作機構，負責本行政區域內蒙古語言文字的規劃、指導和監督管理工作。</p> <p>旗縣級以上人民政府有關部門按照各自的職責，共同做好蒙古語言文字工作。</p> <p>第 七 條 各級人民政府對學習使用蒙古語言文字成績突出的單位和個人給予獎勵。</p>
<p>《新疆維吾爾自治區語言文字工作條例》 第一章總則</p>	<p>第 一 條 爲了推進國家通用語言文字和少數民族語言文字的規範化、標準化及其健康發展，大力推廣國家通用語言文字，科學保護少數民族語言文字，使國家通用語言文字和少數民族語言文字在社會生活中更好地發揮作用，根據《中華人民共和國民族區域自治法》、《中華人民共和國國家通用語言文字法》和有關法律法規，結合自治區實際，制定本條例。</p> <p>第 二 條 語言文字工作應當堅持各民族語言文字平等的原則，保障各民族都有使用和發展自己的語言文字的自由，提倡和鼓勵各民族互相學習語言文字，使語言文字更好地爲自治區政治、經濟、文化、社會事業的全面發展服務，促進各民族團結進步和共同繁榮。</p> <p>語言文字的使用應當有利於維護國家主權和民族尊嚴，有利於國家統一和民族團結，有利於社會主義物質文明建設、精神文明建設、政治文明建設、社會文明建設和生態文明建設。</p> <p>第 三 條 加強各民族語言文字的使用管理和科學研究，促進各民族語言文字的規範化。</p> <p>對文字的改革和改進，應遵循語言本身的發展規律，尊重本民族多數群眾的意願、慎重、穩妥地進行。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第 四 條 對於沒有文字或者沒有通用文字的民族，按照有利於本民族發展繁榮和自願選擇的原則，慎重、妥善處理其文字問題。已選用其他民族文字的，應當尊重本民族的意願，予以肯定。</p> <p>第 五 條 縣級以上人民政府語言文字和翻譯工作管理機構負責本行政區域內的語言文字和翻譯管理工作。 縣級以上人民政府教育、衛生、文化、旅遊、工商行政管理、交通運輸、經濟和信息化、新聞出版廣播電影電視、人力資源和社會保障等部門在各自職責範圍內負責語言文字相關工作。</p> <p>第 六 條 公民應當自覺遵守國家和自治區使用語言文字的有關規定，對違反國家和自治區有關語言文字規範和標準的行為，有權進行監督、批評和舉報。語言文字管理機構或者其他有關部門應當及時調查處理，予以答覆。</p> <p>第 七 條 各級人民政府應當加強對語言文字和翻譯工作的領導，建立政府主導、主管部門統籌、相關部門支持、社會參與的工作機構。 縣級以上人民政府應當保障語言文字和翻譯工作經費。 各級人民政府對在語言文字和翻譯工作中做出突出成績的單位和個人給予表彰和獎勵。</p>
<p>《西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定》相應條文</p>	<p>第 一 條 藏語文是自治區通用的語言文字。為了保障藏語文的學習、使用和發展，根據《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國民族區域自治法》、《中華人民共和國國家通用語言文字法》的有關規定，結合自治區實際，制定本規定。</p> <p>第 二 條 自治區堅持各民族語言文字平等的原則。維護語言文字法制的統一。 各級人民政府應當重視和加強學習、使用和發展藏語文工作。</p>

語文教育政策研究

名 稱	條 文 內 容
	<p>第 三 條 自治區各級國家機關在執行職務時，藏語文和國家通用語言文字具有同效力。</p> <p>第 十 五 條 縣級以上人民政府對學習、使用和發展藏語文做出顯著成績的單位和個人，給予表彰和獎勵。</p>

表二 《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》「第二章學習和教育」以及新疆、西藏語文法規相應條文

名 稱	條 文 內 容
《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》 第二章學習和教育	<p>第 八 條 各級人民政府應當優先發展、重點扶持以蒙古語言文字授課為主的各級各類教育，培養兼通蒙漢兩種語言文字的各類專業人才。</p> <p>第 九 條 自治區人民政府應當逐年增加對蒙古語言文字授課教育的資金投入。</p> <p>第 十 條 各級人民政府應當對蒙古語言文字授課的學校給予政策優惠和資金補貼，對蒙古語言文字授課的學生減免學費、雜費、教材費，實行助學金、獎學金制度，保證貧困家庭學生完成學業。</p> <p>第 十 一 條 漢語語言文字授課的蒙古族中、小學校，應當設置蒙古語言文字課程。</p> <p>第 十 二 條 蒙古族人口較多的盟市，應當興辦蒙古語言文字授課的中等職業技術學校。</p> <p>第 十 三 條 各類高等學校逐步加強或者增設以蒙古語言文字授課為主的專業，並擴大預科班的招生規模，預科班應當招收蒙古語言文字授課的學生。各類高等學校應當對蒙古語言文字授課專業的招生實行計畫單列，逐步增加招生人數。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第十四條 各級人民政府應當制定特殊政策，拓寬蒙古語言文字授課的大中專畢業生就業渠道，國家機關、人民團體、企事業單位應當接收用蒙古語言文字授課的大中專畢業生。</p> <p>第十五條 各級人民政府應當對蒙古族聚居地區的農牧民，開展以蒙古語言文字授課為主的實用技術培訓，加強實用技術培訓的配套建設。</p>
<p>《新疆維吾爾自治區語言文字工作條例》 第三章語言文字的學習和翻譯</p>	<p>第二十二條 各級人民政府應當教育和鼓勵各民族互相學習語言文字。漢族公民應當積極學習當地少數民族的語言文字，少數民族公民在學習和使用本民族語言文字的同時，應當學習和使用國家通用語言文字。</p> <p>各級人民政府應當創造條件，為少數民族公民學習、使用國家通用語言文字給予支持，提高少數民族參與社會事務的能力。</p> <p>第二十三條 各級人民政府應當採取措施，加強雙語教育，培養雙語人才。有關部門應當採取措施，加強基層幹部、新錄用公職人員、公共服務行業相關人員和中青年農牧民雙語學習。</p> <p>第二十四條 教育主管部門應當大力推進雙語教育。</p> <p>學前和中小學雙語教育應當堅持國家通用語言文字和少數民族語言文字教學並行，嚴格執行自治區雙語教育課程設置方案和各學科課程標準。完成義務教育的少數民族學生應當基本掌握和使用國家通用語言文字。大中專院校應當採取有效措施，培養雙語人才。</p> <p>第二十五條 在少數民族聚居地方使用國家通用語言文字授課的中、小學校，可以適當開設當地通用的少數民族語言文字課。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第二十六條 少數民族學生可以在使用國家通用語言文字授課的小學、中學就讀，漢族學生也可以在使用少數民族語言授課的小學、中學就讀。學校應當接收。</p>
	<p>第二十七條 交通、衛生、工商、人力資源和社會保障、稅務、公安、商業、郵政、通信、金融等窗口服務部門，應當對工作人員進行雙語培訓，使他們掌握並運用當地通用的語言為各族公民服務。</p>
	<p>第二十八條 各級人民政府應當加強翻譯工作機制建設，統籌翻譯工作力量，提供優質翻譯服務。</p> <p>機關、團體、企業和事業單位，應當重視和加強少數民族語言文字的翻譯工作，加強翻譯隊伍建設，配備翻譯力量，提高翻譯工作水平。</p> <p>少數民族人口比較集中的鄉（鎮）、街道辦事處至少配備一名專職或者兼職翻譯人員。</p>
	<p>第二十九條 加強少數民族語言文字的圖書、影視作品與國家通用語言文字、外文的圖書和影視作品的翻譯工作，促進自治區的科學技術和文化交流。</p>
	<p>第三十條 以少數民族語言文字作為工作語言的播音員、節目主持人、影視話劇演員、教師、編譯等有關人員應當達到自治區規定的語言文字等級標準。對尚未達到標準的，應當進行培訓。</p>
	<p>第三十一條 語言文字和翻譯工作管理機構、教育主管部門應當採取各種形式，積極培養少數民族語言文字的翻譯、編輯、教學、科研人員和管理人才。</p>
	<p>第三十二條 民族語言文字翻譯工作人員按照國家和自治區有關規定評定專業技術職稱，享受專業技術人員待遇。</p>

名 稱	條 文 內 容
《西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定》相應條文	第 六 條 義務教育階段，以藏語文和國家通用語言文字作為基本的教育教學用語用字，開設藏語文、國家通用語言文字課程，適時開設外語課程。
	第 七 條 自治區應當採取措施，掃除藏族公民中的中青年的藏文文盲。
	第 八 條 自治區鼓勵和提倡各民族相互學習語言文字。藏族幹部職工在學習使用藏語文的同時，應當學習使用國家通用的語言文字；漢族和其他少數民族幹部職工也應當學習使用藏語文。
	第 九 條 自治區積極發展藏語文的教育、新聞、出版、廣播、影視等事業。重視出版藏文少兒、通俗、科普讀物。鼓勵和支持科研機構、科技人員、文藝工作者用藏語文進行科普宣傳、文藝創作和演出。自治區採取措施培養藏文教師、編輯、記者、作家和秘書等人才，重視培養研究藏語文的專門人才。

表三 《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》「第三章使用和管理」以及新疆、西藏語文法規相應條文

名 稱	條 文 內 容
《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》第三章使用和管理	第 十 六 條 各級國家機關、人民團體的公文應當使用蒙漢兩種文字。駐自治區的各國家機關、人民團體，按照前款規定執行。
	第 十 七 條 在各級國家機關、人民團體和企事業單位中，使用蒙漢兩種語言文字開展工作並達到自治區規定標準的工作人員，享受蒙古語言文字津貼。具體辦法由自治區人民政府制定。

名 稱	條 文 內 容
	<p>第十八條 各級國家機關、人民團體和事業單位應當加強蒙古語言文字翻譯機構和隊伍建設，配備翻譯人員。</p> <p>各級國家機關、人民團體和事業單位的蒙古語言文字翻譯工作人員，享受蒙古語言文字翻譯工作崗位津貼。</p> <p>各級國家機關、人民團體中從事蒙古語言文字翻譯工作，並獲得專業技術職務的，在醫療保險、住房和差旅費等方面享受同等專業技術職務人員待遇。</p>
	<p>第十九條 各級國家機關、人民團體和事業單位召開大型重要會議時，應當使用蒙漢兩種語言文字；召開一般性會議時，應當根據與會人員的情況，使用蒙漢兩種語言文字。</p>
	<p>第二十條 各級司法機關在司法活動中，應當保障各民族公民有使用蒙古語言文字進行訴訟的權利。</p>
	<p>第二十一條 各級信訪部門對使用蒙古語言文字的群眾來信來訪，應當使用蒙古語言文字接待和處理。</p>
	<p>第二十二條 自治區行政區域內的社會市面用文應當並用蒙漢兩種文字。</p> <p>社會市面用文的具體管理辦法由自治區人民政府制定。</p>
	<p>第二十三條 公共服務行業向使用蒙古語言文字的公民提供服務時，應當使用蒙古語言文字。</p>
	<p>第二十四條 各級國家機關、人民團體和事業單位應當合理配備蒙漢兼通的工作人員。</p>
	<p>第二十五條 各級國家機關、人民團體和企事業單位錄用、選拔國家公務員和聘用工作人員及晉升專業技術職務等各種考試，應當提供蒙古文試題，應試人員可以使用蒙古語言文字進行筆試和面試。在同等條件下，優先錄用蒙漢兼通的人員。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第二十六條 各廣播、電視、電影機構應當加強蒙古語演職人員隊伍建設，編播和製作滿足公眾需求、內容豐富的蒙古語節目和影視作品，增加播放時間和次數。</p> <p>各級文藝團體應當增加蒙古語文藝節目。</p> <p>第二十七條 各級人民政府應當扶持蒙古語言文字教材、課外讀物、音像製品、蒙古文報刊雜誌的出版發行工作和蒙古語言文字網站的建設。</p> <p>各級人民政府應當開闢多種發行渠道，鼓勵商業、供銷等機構代銷蒙古文圖書，提倡集體和個人開辦蒙古文書店，並予以政策扶持。</p> <p>各級新華書店應當做好蒙古文圖書的發行工作，並設置銷售專櫃。</p> <p>第二十八條 各級人民政府應當逐年增加蒙古語言文字廣播、電視、電影、報刊、圖書出版、網站的投資和補貼。</p> <p>第二十九條 蒙古族聚居地區的基層文化站和圖書室應當提供蒙古文圖書、報刊，放映蒙古語影視作品。</p>
<p>《新疆維吾爾自治區語言文字工作條例》第二章語言文字的使用和管理</p>	<p>第 八 條 自治區的自治機關執行職務時，應當同時使用國家通用語言文字、維吾爾語言文字；根據需要也可以同時使用其他民族的語言文字。自治州、自治縣的自治機關執行職務時，應當同時使用國家通用語言文字、實行民族區域自治的民族的語言文字；根據需要也可以同時使用當地通用的其他民族的語言文字。同時使用幾種語言文字執行職務的，可以以實行民族區域自治的民族的語言文字為主。</p> <p>執行職務時，少數民族語言文字與國家通用語言文字具有同等效力。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第九條 縣級以上人民政府語言文字管理機構應當加強對語言文字社會應用的管理，加大執法工作力度，提升管理和服務水平。</p>
	<p>第十條 縣級以上人民政府語言文字管理機構應當重點加強對學校、機關、文化、新聞出版廣播電影電視和公共服務行業規範使用國家通用語言文字和少數民族語言文字的監督檢查。</p> <p>縣級以上人民政府語言文字管理機構會同教育主管部門開展學校語言文字工作督導，提高師生規範使用語言文字的能力。</p>
	<p>第十一條 有下列情形之一的，應當同時使用規範的國家通用語言文字和少數民族語言文字；文字顏色、字體、大小、排列方式等用字規範，按照自治區人民政府有關規定執行：</p> <ul style="list-style-type: none"> （一）單位名稱、門牌、印章、證件、公文和印有單位名稱的信箋、信封； （二）公共場所、公用設施以及公共服務行業使用文字書寫的招牌、廣告、告示、標誌牌、宣傳標語； （三）車輛上印寫的單位名稱、安全標語等； （四）在自治區內生產並在自治區內銷售的商品名稱、包裝、說明書等。
	<p>第十二條 使用外國文字書寫名稱、招牌、廣告、告示和標誌牌的，應當同時使用規範的國家通用語言文字、少數民族語言文字。</p>
	<p>第十三條 國家機關制定的需要公民、法人、其他組織共同遵守的規範性文件，應當同時使用國家通用語言文字和少數民族語言文字。</p>
	<p>第十四條 機關、團體、企業和事業單位召開會議，提供會議材料和同聲翻譯的，應當根據與會人員情況，同時使用國家通用語言文字、少數民族語言文字；會標、會牌等用字規範，按照本條例有關規定執行。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第十五條 機關、團體、企業和事業單位，在招生、招錄工作人員和技術考核、職稱評定、晉職晉級時，根據應考人員或者參與人員情況提供國家通用語言文字和少數民族語言文字試卷、材料等，應考人員或者參與人員可以自願選用其中一種語言文字。國家或者自治區另有規定的除外。</p>
	<p>第十六條 各民族公民都有使用本民族語言文字進行訴訟的權利。人民法院、人民檢察院在少數民族聚居或者多民族居住的地區，應當使用當地通用的語言文字辦理案件，對於不通曉當地通用的語言文字的訴訟參與人，應當為其提供翻譯。</p> <p>人民法院、人民檢察院應當在法律文書中使用當地通用的一種或者幾種文字。</p>
	<p>第十七條 各級國家機關、司法機關、人民團體在辦理公民來信、來訪和其他公務時，應當使用來信來訪者通曉的語言文字，或者為其提供翻譯；工作人員不得以不通曉來信來訪者的語言文字為由，拒絕或者拖延服務。</p>
	<p>第十八條 各級人民政府應當促進使用少數民族語言文字的教育、科技、文化、新聞、出版、廣播、影視、譯製、網絡、古籍整理等事業的發展。教學、廣播、文藝演出、教材、報刊、圖書、電影、電視、網絡應當使用規範的語言文字。</p>
	<p>第十九條 各級人民政府應當保障少數民族科技人員、文藝工作者使用本民族語言文字從事科學研究、發明創造、撰寫論文、著述，進行文藝創作和演出。</p>
	<p>第二十條 郵政、金融等部門應當做好少數民族文字郵件的收寄、投遞、物流的配送和信貸、儲蓄等工作。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第二十一條 從事語言文字翻譯、廣告牌匾製作的經營企業應當執行國家和自治區有關語言文字的規定，接受當地語言文字和翻譯工作管理機構的監督管理。</p>
<p>《西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定》相應條文</p>	<p>第 四 條 自治區各級國家機關的重要會議、集會，同時使用藏語文和國家通用語言文字或者其中一種語言文字。自治區企事業單位的工作會議，根據需要使用通用的一種語言文字或者兩種語言文字。各級國家機關的普發性文件應當同時使用藏文和國家通用文字。</p> <p>第 五 條 自治區各級司法機關在司法活動中根據需要使用當地通用的一種語言文字或者幾種語言文字，保障各民族公民使用本民族語言文字進行訴訟的權利。</p> <p>第 十 條 自治區各級國家機關、事業單位錄用國家公務員和聘用技術人員時，對能夠同時熟練使用藏語文和國家通用語言文字的，在同等條件下優先錄用。</p> <p>第 十 一 條 自治區各級國家機關、人民團體、企事業單位以及駐區外常設機構的公章、證件、牌匾應當同時使用藏文和國家通用文字。城市公共場所設施、招牌、廣告等用字應當同時使用藏文和國家通用文字，並應書寫規範、工整，譯文準確。</p> <p>第 十 二 條 自治區企業生產的在區內銷售的商品包裝、說明等應當同時使用藏文和國家通用文字。自治區內的各類服務行業的名稱、經營項目、標價、票據等同時使用藏文和國家通用文字。</p> <p>第 十 三 條 縣級以上人民政府藏語文工作部門，應當加強對藏語文學習、使用的監督管理，加強對藏語文的科學研究，促進藏語文的發展。</p>

表四 《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》「第四章科學研究和規範化、標準化」以及新疆、西藏語文法規相應條文

名 稱	條 文 內 容
<p>《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》第四章科學研究和規範化、標準化</p>	<p>第三十條 蒙古語言文字的科學研究，應當堅持基礎理論研究和應用理論研究並重的原則，促進蒙古語言文字的學習使用和發展。</p> <p>第三十一條 各級人民政府應當加強對蒙古語言文字科學研究工作的領導，對重點科研項目應當統籌安排，統一管理，並納入自治區科學研究規劃，撥付專項經費予以扶持。蒙古語言文字科學研究機構和有關高等學校，應當有計畫地培養蒙古語言文字科學研究人才，不斷擴大蒙古語言文字科學研究隊伍。</p> <p>第三十二條 自治區人民政府蒙古語言文字工作機構應當加強蒙古語言文字的規範化、標準化、信息化工作。 自治區人民政府蒙古語言文字工作機構應當組織蒙古語言文字等級考試，對以蒙古語為職業語言的在崗人員進行蒙古語標準音的培訓和測試。</p> <p>第三十三條 各級人民政府應當加強對蒙古語言文字文化遺產的保護工作，做好蒙古文古籍的搶救、蒐集、整理、出版工作。</p> <p>第三十四條 各級人民政府應當加強蒙古語言文字跨地區間的協作和國際交流。</p>
<p>《新疆維吾爾自治區語言文字工作條例》第四章語言文字的科學研究和規範</p>	<p>第三十三條 各級人民政府和有關部門應當大力推廣和規範使用國家通用語言文字。 使用國家通用語言文字應當符合國家規範和標準，不得濫用繁體字、異體字，亂造簡化字。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第三十四條 機關、團體、企業和事業單位，應當使用經自治區語言文字管理機構審定並公佈的正字法、正音法、名詞術語、人名、地名，執行有關語言文字的規定。</p> <p>凡以少數民族語言稱謂的人名、地名的國家通用文字譯寫，應當根據自治區有關規定執行。</p> <p>第三十五條 自治區語言文字管理機構應當加強少數民族語言文字的基礎理論、應用理論以及網絡語言文字和計算機軟件信息處理技術的科學研究，制定和完善少數民族語言文字標準語、正字法、正音法等方面的規定，加強少數民族語言文字辭書編纂管理，提高少數民族語言文字信息化程度和社會應用能力。</p> <p>自治區民族語言名詞術語規範審定委員會根據不同語種、不同學科、不同專業的特點和實際需要，分別成立專業組，開展少數民族語言名詞術語的研究和規範審定工作，及時發布審定規範的少數民族語言文字名詞術語。</p>
《西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定》相應條文	<p>第十四條 自治區應當採取措施培養翻譯人才，重視和加強藏語文和國家通用語言文字的翻譯工作。自治區人民政府藏語文工作部門統一規範並頒布藏語文名詞術語，促進譯文的規範化、標準化。自治區各級國家機關、人民團體、企事業單位，根據需要設置翻譯機構或者配備翻譯人員。</p>

表五 《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》「第五章法律責任」以及新疆、西藏語文法規相應條文

名 稱	條 文 內 容
《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》第五章法律責任	<p>第三十五條 違反本條例第十六條規定的，由有關部門對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予行政處分。</p>

名 稱	條 文 內 容
	<p>第三十六條 違反本條例第二十二條第一款規定的，由旗縣級以上人民政府負責蒙古語言文字工作的行政主管部門責令限期改正；逾期不改正的，處 300 元以上 2000 元以下罰款。</p> <p>第三十七條 違反本條例其他條款的，由上級人民政府責令改正；拒不改正的，應當作出處理。</p> <p>第三十八條 國家機關工作人員在執行職務時，應當使用蒙古語言文字而沒有使用，或者妨礙公民使用，造成嚴重後果的，由有關部門依法給予行政處分。</p> <p>第三十九條 旗縣級以上人民政府蒙古語言文字工作機構的工作人員不依法履行監督管理職責，或者發現違法行為不予查處的，由有關部門對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予行政處分。</p>
<p>《新疆維吾爾自治區語言文字工作條例》</p>	<p>第三十六條 機關、團體、事業單位違反本條例規定用語用字的，由縣級以上人民政府語言文字管理機構責令其限期改正；逾期不改正的，予以通報批評，並依法追究其主管負責人和直接責任人的責任。</p> <p>第三十七條 企業違反本條例規定用語用字的，由縣級以上人民政府語言文字管理機構責令其限期改正；逾期不改正的，予以通報批評，並處以五百元以上五千元以下罰款。</p> <p>第三十八條 從事語言文字翻譯、廣告牌匾製作的經營企業，違反本條例規定，由縣級以上人民政府語言文字和翻譯工作管理機構予以警告，並責令其限期改正；逾期不改正的，予以通報批評，並處以一千元以上一萬元以下罰款，有違法所得的，依法沒收違法所得；情節嚴重的，由有關部門責令停產停業、吊銷或者暫扣有關許可證。</p> <p>第三十九條 妨礙、阻撓語言文字和翻譯工作管理機構工作人員依法執行公務的，由公安機關依照《中華人民共和國治安管理處罰法》的規定給予行政處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。</p>

語文教育政策研究

名 稱	條 文 內 容
	<p>第四十條 違法行為人不履行行政處罰決定的，作出處罰決定的機關可以申請人民法院強制執行。</p> <p>第四十一條 語言文字和翻譯工作管理機構、政府其他相關部門及其工作人員濫用職權、玩忽職守、徇私舞弊的，由其所在單位或者上級機關責令改正，對主管負責人和直接責任人依法給予處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。</p> <p>第四十二條 違反本條例規定應當承擔法律責任的其他行為，依照有關法律、法規的規定執行。</p>
《西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定》相應條文	<p>第十六條 違反第十一條規定的，由縣級以上人民政府藏語文工作部門責令限期改正。</p> <p>第十七條 違反第十二條規定的，由工商行政管理部門責令限期改正。</p> <p>第十八條 違反本規定其他條款的，由縣級以上人民政府藏語文工作部門給予批評教育或者由所在單位給予行政處分。</p>

表六 《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》「第六章附則」與新疆、西藏語文法規相應條文

名 稱	條 文 內 容
《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》第六章附則	第四十條 本條例自 2005 年 5 月 1 日起施行。
《新疆維吾爾自治區語言文字工作條例》第六章附則	第四十三條 本條例自 2015 年 12 月 1 日起施行。
《西藏自治區學習、使用和發展藏語文的若干規定》相應條文	第十九條 自治區人民政府根據本規定制定實施細則。

附錄二

語言平等法草案

(92.2.10教育部國語推行委員會第13次全體委員會議討論通過之版本)

- 第一條 (立法精神、目的及法律適用)
為維護並保障國內各族群在日常生活及參與政治、經濟、宗教、教育及文化等公共事務，有使用本族語言之權利，以保障國內各族群使用語言之自由，不應該限制少數各族群語言的進一步保障，特制訂本法。本法未有規定者，適用其他有關法律之規定。
- 第二條 (用詞定義)
本法用詞定義如下：
一、語言：指目前本國各族群固有自然語言、手語、書寫符號及所屬方言。
二、文字：指能表記前述語言之書寫系統。
三、國家語言：國家語言係包括國內使用中之各原住民族語（阿美族語、泰雅族語、排灣族語、布農族語、噶瑪蘭族語、卑南族語、魯凱族語、鄒族語、賽夏族語、雅美族語、邵族語等）、客家話、Ho-lo 話（台語）、華語。
四、地方通行語：係指某一地區所使用之主要溝通語言。
- 第三條 (語言文字平等)
凡本國境內國民所使用之語言與文字，在法律上一律平等。
政府不得以公權力禁止或限制任何語言與文字之使用。
- 第四條 (國家承認多元文化)
國家必須包容、尊重語言的多樣性，它們都是台灣的文化資產，特別是各原住民族語、客家話以及 Ho-lo 話（台語）。
- 第五條 (反歧視)
國民有在公開、或是私人場合使用自己語言的權利，不可因此遭到不公平的排斥、或是限制。

語文教育政策研究

第六條 (命名權)

國家必須承認國民有使用其本族語言文字命名的權利。

第七條 (傳播權)

國民有使用其本族語言進行文字出版、影音傳播、網路傳輸、或是其他各種形式媒體的權利。

第八條 (教育權)

各級政府在教育體系內須提供適切的課程傳承國家語言。

對於其他少數族群語言，政府應協助提供適切的課程或學習機會予以協助，俾利傳承族群語言文化。

各級學校應提供適切的跨族群語言學習課程來教導各種國家語言，並提供各該語言相關的歷史、文化，藉此促進族群間的語言溝通、以及文化交流。

第九條 (地方通行語言)

地方政府得依其轄區語言社會條件，指定一種國家語言為當地通行語言，但通行語言之使用不得妨害其他國家語言之使用。

第十條 (訴訟語言權)

國民在法庭有使用自己語言的權利，不可因此視為無效。如果有必要進行傳譯、或是翻譯，應由法庭承擔。

第十一條 (明定主管機關)

本國語言文字之規劃、推動及發展等相關事項，由教育部掌理，並會同內政部、行政院客家委員會、行政院原住民族委員會、蒙藏委員會及行政院新聞局辦理之。

第十二條 (語言文字政策之執行及推動)

行政院各部會及各級地方政府應配合執行教育部所訂定之語言政策及相關規定。

為促進國家語言文字得以良好保存及傳承，各級政府應成立相關語言文字專責單位推動之。

第十三條 (語言文字保護)

本國所使用之語言與文字，均為國民之共同文化資產，政府應加以維護與保存。

第十四條 (語言文字推展)

本國各語言的推展規範，應該根據國內語言實際用法。

第十五條 (瀕臨消失的國家語言保護)

中央及地方政府應對國內各族群語言進行保存、傳習及研究，對於瀕臨消失的國家語言，特別是各原住民族語，政府應積極加以保護及傳承，並鼓勵進行復育、傳承、紀錄與研究；有關復育、保護、傳承及獎勵辦法另訂之。

第十六條 (鼓勵提供多語服務)

各級行政機關召開之會議、播音及一般公共服務除使用華語外，應視民衆需求，主動提供各原住民族語、客家話、Ho-lo 話（台語）服務，並指定單位推動之；對於民間機構之會議、播音、一般服務提供多語服務者給予獎勵或補助。

為提供語言學習環境，鼓勵傳播媒體及圖書館等文化機構製播之節目，提供國家語言切換頻道、字幕、文字轉換、漢字發音輸入及助讀器等設備，並製播多類語言相關節目。

各級議會應設置通譯設施以提供各種國家語言均有機會於會議中使用。

第一項、第二項獎勵或補助辦法另訂之。

第十七條 (地名權、標示權)

地方政府得依其轄區通行語言文字來作地方的命名、地名、部落、山川、路標、政府機構招牌、以及其他公共標示。

第十八條 (設置國家語言相關頻道)

中央政府應設置全國性公共廣播、電視頻道，以保障各原住民族語、客家話以及 Ho-lo 話（台語）之公平播出機會。其設置條例另訂之。

主管機關應訂定辦法獎助傳播媒體設置各原住民族語、客家話以及 Ho-lo 話（台語）之版面、時段、或頻道。

前項之經費除由國家編列預算外，得由廣播、電視事業單位之營利徵收之。

第十九條 (鼓勵語言交流)

主管機關應鼓勵、並提供機會予國民學習各種國家語言。

語文教育政策研究

第二十條 (國家語言人才培養)

中央及地方政府應積極提供適切的課程以培養台語、客家語、各原住民族語言之人才，並提供學習機會，俾利國家語言人才培育。

第二十一條 (公務人員語言能力)

為提供民衆適切服務，公務人員之考用得視業務需要，附加國家語言能力條件。

第二十二條 (建立國家語言資料庫)

中央政府應編列預算建立各國家語言資料庫，得以提供語言復育、傳承、發展、研究、教學及人才培訓等相關事項運用。

第二十三條 (語言文字預算編列)

中央及地方政府應編列專款經費辦理各國家語言復育、傳承、發展、研究、教學、語言研究及公共服務等工作。

第二十四條 (施行細則)

本法施行細則由教育部會同內政部、行政院客家委員會、行政院原住民族委員會、蒙藏委員會及行政院新聞局等相關單位訂定之。

第二十五條 (施行日期)

本法自公布日施行。

本法施行前，行政機關對國家語言所定之命令或政策，應於本法施行後二年內，作相關修正檢討以符合本法之規定。

附錄三

國家語言發展法草案（行政院 2008）

- 第一條 為尊重及保障國民平等使用國家語言之權利，促進多元文化成長，豐富國家之文化內涵，特制定本法。
- 第二條 本法所稱國家語言，指本國各族群使用之自然語言。
- 第三條 國民使用國家語言，不應遭受歧視或限制。
外國人及他國移入本國並取得本國國籍者，應尊重其使用該國語言之權利。
- 第四條 政府規劃及推動國家語言發展，應包容及尊重語言之多樣性。
- 第五條 政府應辦理國家語言之保存、傳習及研究；對於面臨傳承危機之語言，應訂定復振計畫及建置國家語言資料庫，積極鼓勵進行語言復育、傳承及記錄。
- 第六條 國民得使用國家語言進行出版、影音傳播、網路傳輸或其他各種形式之媒體傳播。
政府應獎勵廣播電視事業製播國家語言相關節目。
- 第七條 政府應鼓勵大專校院設立研究面臨傳承危機語言之系所，各級學校及學前教育機構應提供學習機會，傳承國家語言，並提供相關歷史文化教材，以鼓勵國民學習多種語言，促進族群溝通及文化交流。
- 第八條 國民得要求政府以其使用之國家語言提供服務及利用公共資源。
政府機關（構）應提供國家語言溝通必要之公共服務。
- 第九條 本法自公布日施行。

附錄四

國家語言發展法草案（行政院2018）

- 第一條 為尊重國家多元文化之精神，促進國家語言之傳承、復振及發展，特制定本法。國家語言之傳承、復振及發展，除其他法律另有規定外，依本法之規定。
- 第二條 本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
本法規定事項，涉及其他機關業務權責者，各該機關應予配合及協助；必要時由中央主管機關提報行政院協調之。
- 第三條 本法所稱國家語言，指臺灣各固有族群使用之自然語言及臺灣手語。
- 第四條 國家語言一律平等。國民使用國家語言應不受歧視或限制。
- 第五條 中央主管機關應定期召開國家語言發展會議，研議、協調及推展國家語言發展事務。
- 第六條 中央主管機關及中央目的事業主管機關得指定專責單位，推動國家語言相關事務。
直轄市、縣（市）主管機關得指定專責單位，推動國家語言相關事務。
- 第七條 對於面臨傳承危機之國家語言，政府應優先推動其傳承、復振及發展等特別保障措施如下：
一、建置普查機制及資料庫系統。
二、健全教學資源及研究發展。
三、強化公共服務資源及營造友善使用環境。
四、推廣大眾傳播事業及各種形式通訊傳播服務。
五、其他促進面臨傳承危機之國家語言發展事項。
- 第八條 政府應定期調查提出國家語言發展報告，並建置國家語言資料庫。
中央目的事業主管機關應會同中央主管機關，研訂標準化之國家語言書寫系統。

- 第九條 中央教育主管機關及直轄市、縣（市）主管機關應保障學齡前幼兒學習國家語言之機會。
中央教育主管機關應於國民基本教育各階段，將國家語言列為部定基礎課程。學校教育得使用各國家語言為之。
中央教育主管機關應獎勵大專校院、研究機構開設國家語言相關課程，及進行相關學術研究。
中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關應致力完備國家語言教育學習之教材、書籍、線上學習等相關資源。
- 第十條 中央教育主管機關應培育國家語言教師，並協助直轄市、縣（市）主管機關以專職方式聘用為原則。
國家語言師資培育及聘用辦法，由中央教育主管機關會同中央目的事業主管機關另定之。
- 第十一條 國民參與政府機關（構）行政、立法及司法程序時，得使用其選擇之國家語言。
政府機關（構）應於必要時提供各國家語言間之通譯服務。
- 第十二條 直轄市、縣（市）主管機關得視所轄族群聚集之需求，經該地方立法機關議決後，指定特定區域通行之國家語言及其使用保障事項。
- 第十三條 為呈現國家語言之文化多樣性，政府應獎勵出版、製作、播映多元國家語言之出版品、電影、廣播電視節目及各種形式通訊傳播服務。
政府捐助從事傳播之財團法人應提供國家語言多元服務，並得設立國家語言廣播、電視專屬頻道及各種形式通訊傳播服務。
- 第十四條 中央目的事業主管機關應辦理各國家語言能力認證。
中央目的事業主管機關辦理前項認證應徵收之規費；必要時，得免徵、減徵或停徵。
- 第十五條 為提供國民適切服務，中央及地方公務人員之甄選得視業務需要，附加國家語言能力證明作為資格條件。
- 第十六條 本法施行細則，由中央主管機關定之。
- 第十七條 本法除第九條第二項規定於十二年國民基本教育課程綱要總綱自國民小學、國民中學及高級中等學校一年級開始實施後三年施行外，自公布日施行。

附錄五

原住民族語言發展法（2017年6月14日公布施行）

- 第一條 原住民族語言為國家語言，為實現歷史正義，促進原住民族語言之保存與發展，保障原住民族語言之使用及傳承，依憲法增修條文第十條第十一項及原住民族基本法第九條第三項規定，特制定本法。
- 第二條 本法用詞，定義如下：
- 一、原住民族語言：指原住民族傳統使用之語言及用以記錄其語言之文字、符號。
 - 二、原住民族文字：指用以記錄原住民族語言之書寫系統。
 - 三、原住民族語言能力：指使用原住民族語言聽、說、讀、寫、譯之能力。
 - 四、原住民族地方通行語（以下簡稱地方通行語）：指原住民族地區使用之原住民族語言。
- 前項原住民族文字或地方通行語，應由中央主管機關會商原住民族或部落公告之。
- 第三條 本法所稱主管機關，在中央為原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
- 第四條 中央及地方主管機關應以首長為召集人，定期邀集學者專家、原住民族代表及有關機關代表，審議、諮詢及推動原住民族語言發展政策事項。
- 前項原住民族代表，在中央主管機關各族應至少一名，在地方主管機關具原住民設籍人口之民族應至少一名；且原住民族代表不得少於代表總人數三分之二；單一性別比例不得少於三分之一。
- 第五條 直轄市、縣（市）政府、原住民族地區及原住民族人口一千五百人以上之非原住民族地區之鄉（鎮、市、區）公所，應置專職原住民族語言推廣人員。
- 前項語言推廣人員資格、訓練、設置、實施方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。
- 第六條 中央主管機關應協助原住民族各族設立族語推動組織。
- 第七條 中央主管機關應訂定原住民族語言發展政策，並優先復振瀕危語言。
- 前項所稱瀕危語言，由中央主管機關公告之。

- 第八條 中央及地方主管機關應積極於家庭、部落、工作場所、集會活動及公共場所推動使用原住民族語言，以營造原住民族語言使用環境。
- 第九條 中央主管機關應會商原住民族各族研訂原住民族語言新詞；並應編纂原住民族語言詞典，建置原住民族語言資料庫，積極保存原住民族語料。
- 第十條 中央主管機關應定期辦理原住民族語言能力及使用狀況之調查，並公布調查結果。
教育主管機關應配合中央主管機關，協助調查各級學校學生原住民族語言能力及使用狀況。
- 第十一條 中央主管機關應辦理原住民族語言能力認證，並免徵規費。
前項認證辦法，由中央主管機關另定之。
- 第十二條 政府應規劃與推動原住民族語言之國際交流政策。
- 第十三條 政府機關（構）處理行政、立法事務及司法程序時，原住民得以其原住民族語言陳述意見，各該政府機關（構）應聘請通譯傳譯之。
中央主管機關應建立原住民族語言人才資料庫，提供各級政府機關（構）視需要聘請之。
- 第十四條 原住民族地區之政府機關（構）、學校及公營事業機構，得以地方通行語書寫公文書。
- 第十五條 原住民族地區之大眾運輸工具及場站，目的事業主管機關應增加地方通行語之播音。
非原住民族地區之大眾運輸工具及場站，目的事業主管機關得視當地原住民族特性與需要，辦理前項事項。
- 第十六條 原住民族地區之政府機關（構）、學校及公營事業機構，應設置地方通行語之標示。
於原住民族地區內之山川、古蹟、部落、街道及公共設施，政府各該管理機關應設置地方通行語及傳統名稱之標示。
前二項標示設置之項目、範圍及方式，由中央主管機關公告之。
- 第十七條 中央主管機關應以原住民族語言出版與原住民族事務相關之法令彙編。
前項法令彙編，中央主管機關應依政府資訊公開法公告之。
- 第十八條 中央主管機關、中央教育主管機關、中央衛生福利主管機關及直轄市、縣（市）主管機關，應提供原住民族嬰幼兒學習原住民族語言之機會。

語文教育政策研究

- 第十九條 學校應依十二年國民基本教育本土語文課程綱要規定，提供原住民族語言課程，以因應原住民族學生修習需要，並鼓勵以原住民族語言進行教學。
- 第二十條 中央教育主管機關應鼓勵各大專校院開設原住民族語言課程，及設立與原住民族語言相關之院、系、所、科或學位學程，以培育原住民族語言人才。
- 第二十一條 直轄市、縣（市）主管機關應開設原住民族語言學習課程，供民衆修習。
- 第二十二條 中央教育主管機關應培訓原住民族語老師，並協助直轄市、縣（市）主管機關以專職方式聘用為原則。
前項原住民族語老師資格及聘用辦法，由中央教育主管機關會同中央主管機關定之。
- 第二十三條 政府捐助之原住民族電視及廣播機構，應製作原住民族語言節目及語言學習課程，並出版原住民族語言出版品。
前項原住民族語言節目及課程使用原住民族語言之比例，不得低於該機構總時數之百分之五十。
- 第二十四條 中央及地方主管機關應協助、獎勵及補助電影、電視、廣告及廣播使用原住民族語言播出。
- 第二十五條 本法施行三年後，原住民參與公務人員特種考試原住民族考試、公費留學考試，應取得原住民族語言能力認證。
原住民族專責機關（構、單位）之公務人員未取得原住民族語言能力認證者，每年應修習原住民族語言；其修習時數，由中央主管機關定之。
- 第二十六條 政府機關（構）、公立學校及公營事業機構依原住民族工作權保障法進用人員時，應優先僱用具原住民族語言能力者。
- 第二十七條 中央主管機關為辦理原住民族語言研究發展等事項，應編列經費及接受私人、法人或團體之捐助，成立財團法人原住民族語言研究發展基金會。
前項基金會組織設置及相關事項，另以法律定之。
- 第二十八條 中央主管機關應補助與獎勵原住民族語言保存及發展研究工作；其補助及獎勵對象、基準、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。
- 第二十九條 政府每年應寬列預算推動本法所定各項原住民族語言發展措施。
- 第三十條 本法自公布日施行。

馬來西亞語文教育政策對學校制度的影響 （1957-2013）：一個歷史制度論的觀點

葉玉賢

國立暨南國際大學東南亞研究中心特約助理研究員
兼通識教育中心助理教授

摘 要

相較於西方主要國家，東南亞與我國的距離最近、關係甚深，馬來西亞是其中之一。然而，國內在馬來西亞語文教育政策及其在學校制度上影響的研究產量尚未飽和，它，仍是塊處女地。本研究主要著眼於馬來西亞語文教育政策的歷史分析，嘗試從歷史制度論的觀點來探討歷史制度論的基礎意涵、馬來西亞語文教育政策的歷史發展為何；以及馬來西亞語文教育政策在近年來的改變。職是之故，本文以馬來西亞 1957 年獨立後至 2013 年間的語文教育政策相關的報告書與文件為分析對象，輔以歷史制度論為理論分析的工具，歸納出四項結論：

- 一、馬來西亞語文教育政策是一歷史序列的動態過程，其影響的是「一個國族、兩種學校、三種語言」的學校制度造型；
- 二、「馬來文 / 英文」在中學考試用語政策的鐘擺效應，反映馬來西亞「語言政權」背後利益衝突的「馬 / 華」族群政治；
- 三、語文教育政策背後的「國家意識形態」（Rukunegara）對學校課程的影響：

從「新」、「統整」到「標準」概念的轉變；

四、傳統主流的華文學校制度漸趨朝向馬來西亞國家教育制度靠攏。

關鍵詞：馬來西亞、語文教育政策、馬來文、義務教育、語言課程、歷史制度論

壹、問題意識

馬來西亞是個「多元種族」的國家，其種族構成除了馬來人、華人與淡米爾人（Tamil）¹等三大種族之外，還包括當地土著（Orang asli）、東馬砂勞越的高原人（Kelabits）以及沙巴的卡達族人（Kedazan）。截至2014年七月，全馬人口已超過三千萬人（30,073,353人），其中，馬來人佔全國人口組成一半以上（50.1%），其次為華人（22.6%），土著（bumiputra）次之（11.8%），印度人則比當地土著少，約占6.7%，最後則是非馬來西亞公民的人口（8.2%）（IndexMundi, 2014）。然而，種族人口的多元不代表該國就是個「種族平等」的社會，事實上，馬來西亞的多元種族社會是在「不均等」的狀態下形成的。例如近年來許多馬來西亞華人卻選擇舉家搬遷海外、寧可從事報酬較低的工作，過去一年多來華人離馬移民的人數已超過30萬。原因來自政治上的不平等對待（星報，2010年5月9日）。

1957年馬來西亞獨立，從此奠定馬來人的特殊地位與保護非馬人為基礎的多元種族國家。在馬國獨立早期，所謂的「同質性」被「馬來民族主義者」（Malay nationalists）視為國家統一與穩定的先決條件（Paknirat, 2006）。1973年，馬來西亞語文教育政策逐步走向「馬來西亞化」。該年由巫統（United Malays National Organization, UMNO）、馬華公會（Malaysian Chinese Association, MCA）以及馬印議會（Malaysian Indian Congress, MIC）等三大種族政黨共組「國陣」，開始影響馬國各項重大政策，其中，學校制度的類型與功能上的改革更顯重要。其語文教育政策不僅規範考試用語的規定，影響學校制度最深刻的，是中等教育的「類型」、考試機制或辦學成效。直到1979年，時任教育部長的馬哈迪制訂了《1979年內閣檢討委員會報告

¹ 馬來西亞的印度人主要分為淡米爾人（Tamil）與其他印度人社群，包括來自南印度的泰盧固族（Telugu）、馬拉亞里族（Malayalee）、旁遮普族（Punjabi）、信德族（Sindhi）以及孟加拉人（Bengali）（Anjum, 2007）。

書》，不僅統整了中、小學的語言課程內容與教學，並在 1980 年代陸續推動小學統整課程與中學統整課程，以馬來人爲本位的教育政策逐漸成型。

然而，馬來西亞語文教育政策在 1990 年代中葉再次重新洗牌：1999 年馬來西亞首次參加 PISA 與 TIMSS 的嚴重落後結果，「陣」出了「國陣」的「教育改革藍圖」。從 2006 年開始，語文教育政策的重點放在「英文」在全球競爭力的表現；馬來文則是改革的另一條改革路徑。改革的宗旨不僅反省馬國學生的數理成績與識字素養，全球國際評比的崩盤更讓馬國政府的「教改核心」產生版塊位移，或學校制度類型的「卓越化」，或語言課程規劃中有關語言能力的「標準化」。2013 年馬來西亞國會大選後，主流政黨「國陣」繼續執政，該年代表語文教育政策轉變的關鍵年；語文教育政策的重點再度引起爭議。究竟從 1957 至 2013 年間，馬來西亞的語文教育政策變遷的樣態爲何？值得吾人進一步深入研究。

本文的「學校制度」，係指「學校類型」與「教育內容」（包括語言課程規劃與考試用語政策）兩大範圍，本文並嘗試從歷史制度論（historical institutionalism）的觀點來分析 1957 至 2013 年間馬來西亞的語文教育政策對學校制度的影響，以下分析。

貳、歷史制度論（historical institutionalism）的基本觀點

「歷史制度主義」是政治學的概念，該概念起源甚早²。由於政治學的

² 「歷史制度主義」的起源卻有其更早的時代脈絡。Steinmo（2008）認爲 Plato 的《共和國》（Republic）與 Aristotle 的《政治學》（Politics）是「歷史制度主義」最古老的起源。Steimo 提出該兩本書在「歷史制度主義」的最佳定義：即是它們採取「歷史的」與「比較的」脈絡（historical and comparative context）、關注真實世界的經驗問題（real world empirical questions）、解釋制度結構形塑政治行爲與結果。是故，一些存在於舊制度主義時期的分析，例如 Tocqueville 的《美國的民主》（Democracy in America）、Bagehot 的《英國人憲法》（The English Constitution）、Wilson 的《議會政府》（Congressional Government）以及後來 Weber 的《經濟與社會》（Wirshaft und Gesellashaft），皆被視爲「歷史制度主義」的直接起源。Thelen 與 Steinmo（1992）甚至指出，國家研究興起前的政治學作品，例如 Polanyi 的《大轉變》（Great Transformations）、Moore（1966）的《監督關係的社會起源》（Social Origins of Dictatorship）。

「制度論」與「行爲論」兩個研究典範，在研究方法論的觀點迥異；後者以「個人」為分析單位的特色，最終被批評為「見樹不見林」。在1950年代末期，部分政治學者開始回歸以「制度」為中心的研究焦點，同時在資料蒐集與推論方法上改採新觀點的注入，或結合經濟學，或社會學與政治學等其他學科，漸漸地，遂產生「交易成本理論」、「發展經濟學」、「理性選擇理論」以及「歷史制度主義」等四種研究途徑，統稱之為「新制度主義」（New Institutionalism）³（劉曉芬，2006）。

在這四項研究途徑當中，「歷史制度主義」對「制度」的理解有別於其他三者。例如歷史制度論者將「制度」視為具體歷史過程的遺產、將政治形成的時間與進程問題放入「制度形成」分析的核心，易言之，政治發展是一種「制度」衝突的過程（Thelen, 1999:382）。此外，歷史制度論者認為制度會影響行爲，不同的制度會造成不同的政治行爲，如表現在政策選擇上，個人的行爲並不能單從個人的動機、策略選擇和理性思考即能獲得解釋，而必須考慮到會影響個人動機、策略和理性的環境因素，同時，制度或政策並非常久不變，決策關鍵點會不斷調整其結構限制，形成一種「斷續式均衡」。

故「制度」形成的目的在分析政治生活，Orren 與 Skowronek（1994）歸納兩種政治生活的特徵：一是「制度」，一是不同制度之間的交互作用（Thelen, 1999:382）。由於歷史制度論強調政治生活在所有社會活動中的相對獨立性，故，「國家」並不是中立的角色，而是一套對團體衝突的特徵與結果，具有複雜的塑造作用之體系（Katzenstein, 1978；修改自蔡相廷，2010）。

此以制度與權力衝突為研究焦點的研究取向，帶領出兩種具有歷史方法特色的研究傾向：一是歷史脈絡與時間序列，一是路徑依賴與關鍵時刻

³ 新制度主義的興起主要對行爲主義的反動，同時，也反對具有個人主義、社會中心與功能主義傾向的研究途徑。質言之，新制度主義研究焦點回歸到「制度中心」的中層觀點（郭承天，2000；蔡相廷，2010）。March 與 Olsen（1984）指出，新制度主義仍是在關注舊制度主義的前提下，使「制度」的觀點更為精確。新制度主義的核心觀點是：政治制度與社會之間是相對自主的、相互依賴的。政治是相對複雜的過程與低效率的歷史，較不重視選擇與分配結果。不否認政治的社會背景與個體動機的基礎上，堅持政治制度有更自主的作用。

(Pierson, 2000)⁴。歷史制度論者認為，「制度」不僅是歷史過程的產物，也是推動歷史朝向特定路徑發展的重要力量。

直至 1980 年代初期，歷史制度主義開始以「理論學派之流」(theoretical stream) 成為新制度主義的顯學，將公共行政視為政治生活的一部份，並且質疑以往將「國家機器」視為不可區分的整體以及被動行為者 (passive agent)。

然而，「歷史制度主義」雖是「新制度主義」的分支，卻比新制度主義還要重視影響政治行動背後的正當性因素，包括合法性行為的規則、慣例、標準、以及規範 (James, 2009)，James 提出三項「歷史制度主義」的獨特性，有別於傳統制度主義的看法：

- 一、「歷史制度主義」重視政治制度的歷史起源，較重視制度形成的歷史脈絡，而否定區域特殊性 (local specificity) 對政治制度設計的可能 (James, 2009)。
- 二、歷史制度主義認為「制度改革」不會是全面的，而是部分的、不完整的。換言之，鮮少有「制度改革」能全面性的將舊制度連根拔起，從歷史制度主義的觀點來看，「改革」的基礎需來自新舊制度結合。
- 三、「歷史制度主義」認為，任何一個新形成或再次轉型的「制度」，其最終必將因制度行動者的操控而漸漸走向一個「政治普效性」，制度之間的關係容易衝突 (James, 2009)。

⁴ 此兩種研究傾向為歷史制度主義的主要特色。在歷史脈絡與時間序列上，政治發展必須被理解為一種隨時間而發展的過程，同時，它又是制度主義的，亦即在時間過程中，當下的主要政治意涵會鑲嵌於制度之中。換言之，歷史制度主義的「歷史脈絡」是對各國政治制度、權力結構的型塑、以及政治結果產生巨大的影響。同樣的事件在各國產生的效應不同，取於於該事件在歷史事件序列中出現的時機 (Pierson, 2000)。在路徑依賴與關鍵時刻上，歷史制度主義首重「歷史脈絡」對特定政治事件發生的直接性影響，其發生時間與順序相當重要。起點條件相同，可能因歷史中微小或偶發事件發生時間與順序的差異，導致結果大有不同。此為「路徑依賴」的解釋觀點，是歷史方法的核心概念。Pierson (2000) 認為「路徑依賴」意味著制度在歷史過程中的「自我強化」機制，或政治系統的「正反饋」過程。

如上述，政治發展必須被理解為一個長時期的過程為基調，故其所謂的「制度」，尤應探討其正式規則、政策結構，或規範等過程的意義或重要性：一個國家的語言政策也是如此。若從「歷史制度論」來分析「制度」在語言政策形成的影響因素，Sonntag 與 Cardinal（2015）以歷史制度論中的「理性選擇」為焦點，將「國家傳統」（state tradition）與「語言政權」（language regime）視為主要的分析單位（Sonntag & Cardinal, 2015）。Cardinal（2012）強調任何有關「語言政權」的討論，應該認識到語言政策在政治脈絡的某個特地途徑或軌道（trajectory）（Cardinal, 2012），並且，從歷史制度論的途徑依賴與關鍵連結（critical junctures）的理論特質，來看諸如環撒哈拉地區的阿爾及利亞等多元語言主義的非洲國家、他們承襲殖民主義的「國家傳統」。Sonntag 等人認為，在國家近代發展史的關鍵連結上，該地區的語言政權反映出反殖民色彩的語言政策（Sonntag & Cardinal, 2015）。

再者，「語言政權」的概念係源自 Fernand（2008）與 François Grin（2007）等人的主張，以該概念描述語言政策的法制層面視為符號與象徵面向。Sonntag 與 Cardinal 指出在政治科學中，語言政權的發展不同於國家傳統，例如有者將語言政權視為描繪語言使用的「適時適地」性的規則，例如東南亞的「語言政權」即被分為「權力共享政權」（power-sharing regimes）、「權力中央政權」（power-concentrating regimes）以及「權力中立政權」（power-neutralizing regimes）等三種類型，而政治聯盟相互較勁的政治作用，決定了東南亞國家不同的語言政權類型（Sonntag & Cardinal, 2015）。

回顧馬來西亞語文教育政策史，馬來西亞在 1957 年獨立之後，學校制度的「決策關鍵點」是否調整了機構類型的限制？特別是，相對於因 1960 年代教育法令所形成私立「華文獨立中學」，國民中學的類型與功能被「調整」為「馬來化」的學校制度造型，其「馬來化」的制度調整過程是否才是主因？以下分析。

參、馬來西亞獨立初期的語文教育政策（1957-1979）： 從語言源流學校到「馬來文／英文」的學校雙軌制

在英國政府殖民馬來半島期間，殖民政府採取「自由放任」政策造成馬來（西）亞各種族語言放任發展，當時英語學校的功能在培養地方基礎勞力，且由於英語學校多半設在城鎮，使英語學校的學生多來自菁英馬來人或中上階層以上的華人與印度人（Ozóg, 1993; Ha etc., 2013）事實上，馬來社群一直到 19 世紀末葉才因為英政府的協助而有自己的正規教育制度⁵。

相較於馬來人，非馬來人的語文教育發展迥異。英殖民時期淡米爾人（Tamil）建立的淡米爾文學校建築多半老舊，加上殖民政府鮮少關注，使得許多印度人感覺自己是被漠視的一群，此也為何近年來馬來西亞大選遲遲未能獲得淡米爾社群選票之主因（Hirschman, 1987; Rajantheran etc., 2012）。

相對於淡米爾人，華人的語文教育則因「中國式教育」的輸入而蓬勃發展。

即便如此，1950 年代初期，英殖民政府仍制定了兩份報告書企圖改善當地的語文教育問題，分別是 1951 年的《巴恩報告書》與《芬吳報告書》，前

⁵ 19 世紀馬來人的「正規教育」係屬於一種「茅棚教育」（或翻譯為塔屋教育）（Pondok education）的型態。該學校設立的目的在延續古蘭經學校的教育。「茅棚」一詞源自於阿拉伯文“funduq”，意指「客棧」或「旅店」。由於此種學校延續了 14 世紀的古蘭經學校，故其外觀也有當地「塔屋」的型態，不同的是，學校型態主要以伊斯蘭教堂的外型為主，週遭則有緊連的小屋圍繞。由於傳統馬來家庭多半居住鄉村及宗教因素使然，相對於當時西方教會在馬來半島的都市城鎮所設立的教會學校與英語學校，馬來家庭較傾向把子女送往茅棚學校學習古蘭經。1820 年，第一所「茅棚學校」在吉蘭丹州成立（Hashim, 1996:21）。大致上來說，對所有穆斯林（Muslims）學生來說，「茅棚學校」是免費教育，且是許多原本在古蘭經學校學生想繼續唸書的學校。「茅棚學校」的入學標準是必須具有閱讀可蘭經的能力、能用馬來文（或是爪夷文）（當初稱為 Jawi）來讀寫、以及具有相當的經濟能力才能入學。一般而言，「茅棚學校」的經費來源多半是透過捐獻、慈善捐助以及佈施（zakat，回教條規第四項）而來，教師則不支薪。學校並沒有考試，而「茅棚學校」的修業年限則看學生的能力而定（沒有一定的修業年限）（Hashim, 1996）。另外，「茅棚學校」沒有頒發證書（ijaza），而此類學校的老師都是已經在麥加接受過專業的回教訓練。教學方法包括講授、記誦、閱讀、覆誦（mudhakara），其中最常用的上課方式是開放閱讀（menadah kitab），以及採半圓桌（halaqah）的方式來進行師生討論。

者主張廢除不同語言源流的學校，建議透過全面實施馬來語或英語等官方語言為教學媒介語，以便從國民教育中整合各個社群，達成各群體對本土的認同，最後並塑造一個共同的馬來亞國家觀念。後者則建議英殖民政府將華文教育列入國家教育的一環（鄭良樹，2005）。故有者認為該兩份報告書分別代表了「單元文化主義」和「多元文化主義」（何秋梅，2008）。

隨著獨立的腳步逼近，馬來西亞獨立前夕的語文教育政策開始擺盪於巫統（United Malay National Organization/UMNO）與馬華公會（Malayan Chinese Association/MCA）等兩大主流政黨間，並於獨立前夕（1956年）提出一份教育白皮書—《拉薩報告書》（Razak Report），該報告書一方面繼承《巴恩報告書》的精神，但也同時承認馬來亞多元族群/文化的客觀事實：即強調以國語為教學媒介的國民學校和以英語、華語或淡米爾語為主的國民型⁶學校可以在獨立後的馬來亞並存。其重點是：該報告書所宣示的「最終目的是將不同源流的學校集中在一種以國語為媒介語的全國性教育制度下」，但強調這樣的最終目標不可能立即達成，因此建議政府必須緩慢地進行。此報告書後來成為馬來亞獨立後的教育法令基礎，馬來民族主義精神在教育決策中成為主導（陳丁輝，2005）。

從上述可知，在1957年獨立後，以往英殖民時期獨尊英文為教學用語的政策開始轉變，然當時的「最終目的」是希望透過點滴式的去殖民化政策、以「馬來文—英文」並行的策略，以完成「獨尊馬來文」的最終目的：此政策影響1950年代末期到1960年代華文中學改制甚深。於是，在1960年，教育部長Abdul Rahmanbin Haji Talib成立「教育政策檢討委員會」（The Education Review Committee），召集了司法院院長、工商部長、檳城州長以及其他單位首長組成五人小組，該年8月並公布《拉曼達立報告書》。

⁶ 「國民型學校」是指其性質不穩定、可以變動、一種渡過到真正的政府中學之學校類型，亦可說它是介於完全不受政府津貼與政府津貼學校之間的中間產物。只要政府認為國民型學校可以轉型時，可以直接命令該學校改制成國民學校（林開忠，1992）。

該報告書共分 21 章，其目的是檢討 1956 年拉薩報告書的政策，在報告書第四章「提高離校年齡與新的教育制度結構」（Raising The School Leaving Age and The New Structure of The Educational System）中指出 1960 年代初期馬來西亞教育制度的三項缺失（The Education Review Committee, 1960:19），包括：一、現行教育制度最令人不滿意的是許多兒童是在 12 或 13 歲才完成正規教育。二、在 1960 年，雖大約有 35% 的小學畢業生可以進入中等教育，但這個比例卻低於六分之一或七分之一。三、13 歲就完成學業而進入職場的「兒童」已經是一個非常嚴重的社會問題。

爲了建立國家意識，報告書也說明須逐步淘汰華文學校跟淡米爾文學校，而僅剩馬來文學校與英校。故 1961 年 10 月的《1961 年教育法令》將馬來西亞的中等學校區分爲國民中學（*sekolah menengah kebangsaan, SMK*）與國民型中學（*sekolah menengah jenis kebangsaan, SMJK*）兩種，規定只有改制爲英語中學（亦即是國民型中學）的華文中學才能繼續領取政府津貼（*Education Act, 1961:223*）。所謂「國民型中學」是指爲 12 歲到 19 歲的學生提供五年的學校課程、以英語作爲教學用語、將國語（馬來文）視爲必教科目、以及是爲國家考試作準備的一種學校類型。

從 1962 年 1 月 1 日開始，只有已改制爲國民型中學的中學才可獲得政府的全面補助。不接受改制者，政府不給予津貼補助，成爲現今所謂的華文獨立中學（莫順生，2000）。基本上華文獨立中學除了以華語爲教學用語之外，其他課程綱要皆與國民型中學一樣，並將英語和馬來語列爲必修科目。不同的是，獨立中學並非馬來西亞正規的教育制度，且由華人團體自籌資金、自行規劃。目前，華文獨中僅存 60 所。

換言之，《拉曼達立報告書》的中學改制工程著實較《拉薩報告書》更爲激進，立場也更爲鮮明，而馬來文與英文學校的存在則是奠基於創造國家意識與避免種族分化。1961 年國會通過以《拉曼達立報告書》所建議之政策爲基礎，強調馬來亞必須發展一個以馬來語爲主要教學媒介的教育制度，並規定馬來亞只有兩種中學，即把當時的華文中學分爲全津貼中學和獨立中學兩種。兩種類型中學的差異如表一。

表一 1961 年全津貼中學和獨立中學比較

項 目	全 津 貼 中 學	獨 立 中 學
學生入學資格	中學入學考試（UPSR）中錄取成績最佳的 30%。	毫無限制
學生年齡	必須遵照政府的規定	毫無限制
教學媒介	馬來文或英文	華文，官方語文為必修科
政府舉辦的公共考試	必須參加	可參加
學費	每月五元	由董事會決定
政府津貼	全部津貼	無
課程	遵照政府規定	遵照政府規定

資料來源：修改自古鴻廷（2000），馬來西亞華文獨立中學發展之研究，馬來西亞華人研究學刊，第 3 期，頁 57-83。

1967 年，馬來西亞政府通過《國語法案》（1967 National Language Act），此舉不僅象徵「獨尊馬來文為官方語言」的時代來臨，且其背後的「馬來人優先意識」（Malay Prominance）正在醞釀，故當時的語文教育政策係令英文學校轉型為馬來文學校，「英文」的定位僅是一種科目，不再擁有「教學用語」的身分（Mohd Nazri Latiff Azmi, 2013）。質言之，馬國獨立後的語文政策很快地在教育活動上被實踐出來。馬來西亞從獨立至 1970 年代，語文政策表現於義務教育制度的「標準化」；《拉薩報告書》的「最終目標」則是學校制度改革的依據。故馬來文和英文在當時扮演同等重要的角色：馬來文以「國語」之姿扮演形塑國家認同建立的工具，而英文則在整個中小學國民教育制度中為「必修科」，且也是當時馬國城鎮地區最廣為使用的溝通語言（Mohd Nazri Latiff Azmi, 2013）。換言之，故當時語文教育政策的重點，雖是以馬來文作為「去殖民化」的工具，但語言政策在國民教育階段學校制度的改造上，是英文中學仍被馬來西亞政府所承認；唯獨華文中學的類型與功能，在 1960 年代開始轉變。

質言之，1956年的《拉薩報告書》、1957年的《1957教育法令》（Education Ordinance 1957）、1960年的《拉曼達立報告書》及之後《1961年教育法令》等四份文件，對該國學校制度及其語言源流學校的存廢影響甚鉅。前兩份文件強調馬來文在國家認同建立的功能，後二者，則是修正前二者的政策宣稱，強調：「聯邦的教育政策是為了建立一個完整的國家教育政策，政策的目的是以馬來文為國語，以便迎合國家發展中的文化上、經濟上以及政治上的發展。」（Tharmalingan, 2012）

前者的政策目的是以馬來文作為統一殖民時期既已存在的語言源流學校，馬來文則是學校類型分類的依據：「標準學校」（Standard School）與「標準型學校」（Standard-type school），前者是以馬來文為教學用語者，後者反之。「標準學校」（也就是後來「國民學校」，Sekolah Kebangsaan的前身）前夕的《拉薩報告書》1973年是馬來西亞由巫統（United Malays National Organization, UMNO）、馬華公會（Malaysian Chinese Association, MCA）以及馬印國大黨（Malaysian Indian Congress, MIC）等三大種族政黨共組「國陣」，為當時國陣的3大政黨。2008年五月，國陣組成份子擴編，14個政黨加入國陣的行列⁷。

從此，國陣在馬來西亞的語文教育政策（尤其是馬來文政策）上穩紮穩打，不僅在歷屆的國會大選中，歷屆首相皆為國陣的徒子徒孫。馬國在1957年獨立建國後共經歷7位元首，在歷經1969年的「五一三種族事件」之後，馬哈迪成為當前大馬政治史中在位最久的國家元首，共達22年。有趣的是，歷代的馬來西亞總理一定都當過教育部長，這也突顯教育議題一直是馬國政府選舉策略的重要籌碼。故在馬哈迪執政時期，馬來西亞不僅在經濟上正式邁入長達20

⁷ 除了3大種族政黨之外，尚有馬來西亞人民行動黨（Gerakan Rakyat Malaysia）、人民進步黨（People's Progressive Party）、土著黨（Parti Pesaka Bumiputera Bersatu, PBB）、沙勞越人聯黨（Sarawak United People's Party, SUPP）。此外，目前的最大反對黨為「民主行動黨」（Democratic Action Party）、國民公正黨、回教黨、以及馬來人民黨，此四個黨在1999年11月29日的大選中組成「替代陣線」（Alternative Front），以對抗「國陣」。

年的「新經濟政策」時期（New Economic Policy），且直接影響至 1990 年代後地「新發展政策」時期。不僅提供甚多經濟優惠方案，更努力透過教育上的措施來矯正過往馬來人因經濟上相對於華人的失利所造成的種族歧視問題。

在此階段，以馬來人色彩的國家教育體系已確立，馬來文和「國家意識形態」（Rukunegara）政策緊扣，國民中學逐漸增加，同時，全面規定馬來文為政府中學的教學用語及考試用語；中學統整課程（KBSM）及馬來西亞公民意識的的紮根也在此階段完成。其中，馬來文的強化和國家意識形態之間的串聯更表現在教育議題上。例如，當時教育部（1971）曾公布一項文告，強調國家意識形態的 5 項原則必須全面落實在各級學校，包括中學校長必須在周會討論國家意識形態如何落實、公民課必須教授國家意識形態的知識、學校教科書必須在前頁印製國家意識形態的原則、學校辦公室必須張貼國家意識形態的海報等等（Kementerian Pelajaran Malaysia, 1971:23）。

肆、馬哈迪時代的語文教育政策（1980 後）：馬來文在學校課程的制度化

一、課程統一化的前奏

1978 年，馬哈迪醫生（Tun Dr. Mahathir bin Mohamad⁸）同時擔任了馬國的工業貿易部長與教育部長（1978 - 1981），馬哈迪並於隔年完成《1979 年教育內閣總檢討諮議報告書》（Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengkaji Pelaksanaan Dasar Pelajaran 1979）版本，簡稱《馬哈迪報告書》。該報告書

⁸ 馬來人的「姓名」使用與我們漢文化並不相同，馬來人係以「名」來稱呼對方，例如，“Mahathir”是馬哈迪醫生真正的「名」，但‘Mohamad’並非他的「姓」，相反地，它也是一種「名」、且是馬哈迪的父親或祖父的「名」，‘bin’則類似於英文的‘of’。換言之，整個馬來人的「姓名」稱謂是一種「（祖）父親名字的名字」的稱呼方式，馬來人的姓名使用，並無我們所理解的「姓」或「家族的名字」（family’s name）等稱謂用語或方式。

係以改革當時破碎的中小學課程以及建立國家意識為主軸⁹，並依照語文種類的不同將「初等教育」分為三類型：國民學校（Sekolah Kebangsaan）、國民小學（Sekolah Rendah Kebangsaan）以及國民型小學（Sekolah Rendah Jenis Kebangsaan, 簡稱 SRJK），除了國民型小學以華文或淡米爾文為教學用語之外，全馬國民學校的教學用語為馬來西亞語，而先前在沙巴與馬來半島以英語為教學用語的國民型小學則須在 1975 年轉型為國民學校，沙勞越的英語小學則須在 1977 年全面實施馬來文教學（Kementerian Pelajaran Malaysia, 1979: 13-14）。此外，報告書更將中等教育課程分類（如表二），在各課程上課時間的比例分配上，表三與表四說明馬哈迪報告書從國中一年級到高中二年級（Form I - Form V），規定各課程佔總上課時數的分配比例。然而，在後期中等教育部分，《馬哈迪報告書》指出普通中學與職業中學各領域的科目當中「文組」與「理組」的分配情況不一（如表三）。

表二 初中各課程所佔上課比例

單位：%

群 組 (Kumpulan)	科 目	百分比
語 言	馬來西亞語 / 英語	27 %
宗 教 / 母 語	伊斯蘭教	7 %
公 民 研 究	公 民	2 %

⁹ 例如報告書指出 1970 年代中學的課程過於強調學科本位，以致於造成學生學習的負擔，並認為學校課程應分兩大部分：一個是課綱與內容，另一是課外活動。報告書並指出，課程應包含所有認知、技能、價值、規範知識、文化要素及成為國家社會成員信仰的一種教育計畫（Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengkaji Pelaksanaan Dasar Pelajaran 1979, 1979:66）。簡言之，《馬哈迪報告書》嚴厲的批判《拉薩報告書》的不足，認為《拉薩報告書》並沒有直接探討馬來西亞的人力問題。這個議題間接的反映在馬來西亞國內的「經濟」議題，尤其是教師人力需求遠遠落後於其他專業人力（Kementerian Pelajaran Malaysia, 1979:8）。此外，該報告書第三章的「課程」則詳述馬來西亞中小學國定課程的走向，強調國民教育階段的課程以促進國家統一為精神。在「國家整合與課程」（Kurikulum dan Perpaduan Negara）中提出三項課程與國家整合的關係：認為「整合」是指兒童個人在情感、價值與態度上的整合，學校的學生應被教導為具有健康的特質，以便達到國家統一的要求（Kementerian Pelajaran Malaysia, 1979:67）。

科學與技術	科學與數學 (Ilmu Hisab)	22 %
社會研究	歷史 / 物理	7 %
健康教育	體育 / 健康教育 / 手工藝術	12 %
職前課程	工藝、建築科學、商事或農業科學	9 %
宗教與藝術	音樂、外語、宗教知識及其他	4 %
課外活動	體育	10 %

資料來源：整理自 Kementerian Pelajaran Malaysia (1979) . Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengkaji Pelaksanaan Dasar Pelajaran, Bab III, Kurikulum, pp.102-103.

表三 普通中學與技術中學各課程所佔比例

單位：%

普 通 中 學 領 域 (Bidang)	中 學		技 術 中 學 領 域 (Bidang)	百分比
	文 組	理 組		
語 言 理 解	18.5 %	20 %	語 言 (馬來西亞語和英語)	20 %
伊 斯 蘭 教 育 / 母 語 學 習	6 %	6.5 %	宗 教 (伊 斯 蘭 教)	6.5 %
公 民	2 %	2 %	公 民 意 識	2 %
數 學	10.5 %	9 %	科 學 (自 然 科 學)	20 %
應 用 數 學	---	---	數 學	11.5 %
普 通 科 學	10.5 %	---	技 術	22.5 %
額 外 科 學	8.5 %	9 %	健 康 生 活	4.5 %
科 學	---	34 %	社 會 研 究 / 自 然 知 識 / 歷 史	7 %
健 康 生 活 (體 育、藝 術)	4 %	4.5 %	課 外 活 動	6 %

語文教育政策研究

手 工 藝 術	4 %	---		
社 會 研 究 (歷 史)	6 %	---		
社 會 研 究 (自 然)	6 %	---		
社 會 研 究 (歷 史 或 自 然)	---	7 %		
社 會 研 究 (文 學)	6 %	---		
選 修 科 目	8.5 %	---		
課 外 活 動	9.5 %	8 %		
總 計	100 %	100 %	總 計	100 %

資料來源：整理自 Kementerian Pelajaran Malaysia (1979) . Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengkaji Pelaksanaan Dasar Pelajaran, Bab III, Kurikulum, pp.105-106, p.111

承上述，此時期的語文政策影響的是後期中等教育的分流制度，報告書第二章第四節中開宗明義強調後期中等教育應使用馬來文或英文兩種語言，而中學升學考試制度應以考試用語來區分 SPM 與「馬來西亞教育文憑」等兩種考試。報告書指出，SPM 考試與「馬來西亞教育文憑」兩者的性質雖相似，但考試的語言不同。前者是以馬來文為考試用語，後者則是英文。參加這兩種考試的學生，必須至少選考 6 科，最多 9 科（Kementerian Pelajaran Malaysia, 1979：35）。1970 年代末期，馬國的語文教育政策經歷了將近二十年的馬哈迪時期，影響當時的語文課程改革以及考試制度。

二、1980 年代的語文教育政策：中學統整課程改革下的語文課程規劃

自 1980 年代開始，馬來西亞語文教育政策的重點開始轉移，著重學校制度的「內容」，義務教育階段的語文課程規劃是其中之一。繼 1983 年「新小學課程」（Kurikulum Baru Sekolah Rendah, KBSR）的推動後，馬來西亞教育部隨即在 1988 年公布一項文告，該文告規定政府中學以及中學裡頭開設的「過渡班」（Kelas Peralihan）必須全面實施以馬來文為教學用語，且從 1989

年開始，率先在初中一年級與過渡班實施KBSM的語言統整課程（Kementerian Pendidikan Malaysia, 1988：77 - 78）。表四說明當時的語文教育政策對「中學統整課程」（Kurikulum Bersepadu Sekolah Menengah, KBSM）的影響。

表四 1988年馬來西亞初中及過渡班KBSM實施後的課程及上課時數 單位：節

國 民 中 學		過 渡 班	
科 目	上 課 節 數	科 目	上 課 節 數
馬 來 西 亞 語	6	馬 來 西 亞 語	13
英 文	5	英 文	5
數 學	5	華 文 / 淡 米 爾 文	3
伊 斯 蘭 教 育 （ 道 德 教 育 ）	4	馬 來 語 練 習	11
地 理	3	藝 術	2
歷 史	3	體 育	2
科 學	3		
藝 術 教 育	5		
物 理 化 學 教 育	2		
生 活 技 能	4		
總 計	40	總 計	36

資料來源：Kementerian Pendidikan Malaysia（1988）。Surat Pekeliling Ikhtisas Bil.17 1989

經過七年的試驗，馬來西亞教育部於1990年的「KBSR實施評估國家會議」中建議增加「生活技能」（Kemahiran Hidup）一科。此外，基於提升兒童科學思考能力、經濟與社會迅速的變遷、加強小學以合作為本位的價值觀、以及實現切合「2020年宏願」（Wawasan 2020）與國家教育哲學（Falsafah Pendidikan Negara）的「一個國家」的理想等四項原因，在1992年二月到三月間召開了「課程中心委員會會議」（Mesyuarat Jawatankuasa Pusat Kurikulum），建議小學每周上課時數的第一階段（小一到小三）為每

星期 1,350 分鐘，第二階段（小四到小六）為每星期 1,440 分鐘，在 1993 年，新小學課程改為「小學統整課程」（Kurikulum Bersepadu Sekolah Rendah, KBSR）（Lebar, 1996）。從「新」（baru）到「統整」（bersepadu）概念的轉變，顯見 1980 年代馬來西亞小學課程改革已開始考量課程內容與學生能力的整合問題，反映馬哈迪威權時代的新社會。在「一個國家」的精神指導下，統整課程著實企圖建構一個完整的馬來西亞人、真實的馬來西亞國族（Bangsa Malaysia），且希望馬來民族主義延伸到國際架構中（李錦興，1998）。

伍、「後馬哈迪時代」的語文教育政策：強調課程與考試語言能力的「標準化」

馬來西亞在 80 年代後先經歷長達 22 年的「馬哈迪時代」之後，走向巴達威領導的轉型時期。此「後馬哈迪時期」的教育政策與國家意識形態（Rukunegara）緊扣，馬創造「馬來人」為主的單一教育制度（而非多元主義）才是其「最終目標」¹⁰，從 2006 年開始，馬國陸續推動了諸多「教育藍圖」，語文教育政策也是教育報告書強調的重點¹¹。換言之，此時的語文教育政策反映馬國政府對全球競爭力的覺醒，馬國中學生在全球國際測驗評比（TIMSS, PISA）的每況愈下，語文教育政策再度被調整。如表五。

¹⁰ 例如教育部 (2010) 曾在近幾年重新定位宗教中學的類型，並強化其在「馬來化」的功能，包括「政府補助宗教學校」（Sekolah Agama Bantuan Kerajaan, SABK）、「州立宗教中學」（Sekolah Menengah Agama Negeri, SMAN）、「人民宗教中學」（Sekolah Menengah Agama Rakyat, SMAR）以及「私立宗教中學」（Sekolah Menengah Agama Swasta, SMAS），且馬來西亞教育部在 2011 年的「教育公告」中規定（Kementerian Pelajaran Malaysia, 2010）：1. 必須是馬來西亞公民。2. 學生必須畢業於政府小學，非畢業於政府小學者將取消其資格。3. 必須在 UPSR 測驗上取得 5 A，無論是在馬來本島或沙巴與砂勞越地區。4. 申請者皆可申請馬國境內任何宗教中學。5. 在 UPSR 獲得「3A2B」成績者，則可申請選讀「宗教分流課程」（Kelas Aliran Agama, KAA）。

¹¹ 例如，2006 年之後的教育政策除了延續之前每五年為一期的「大馬計畫」來宣稱，當時的教育部長希山慕丁（現為內政部長）公布了「2001-2010 教育發展：教育卓越整合計畫」（Pembangunan Pendidikan 2001-2010: Perancangan Bersepadu Penjana Kecemerlangan Pendidikan）、「教育發展大藍圖 2006-2010」（Rancangan Malaysia Ke-9: Pelan Induk Pembangunan Pendidikan, PIPP）、「國家關鍵成效領域」（National Key Result Area, NKRA）等。

表五 馬來西亞小學標準課程（KSSR）第一階段各類型小學每周一上課時數 單位：分

編號	課程 / 學校類型	每 周 上 課 時 間		
		國民小學 (馬來文)	國民型小學 (華文)	國民型小學 (淡米爾文)
1	馬來文	360	300	300
2	英文	300	150	150
3	華文	---	360	---
4	淡米爾文	---	---	360
5	伊斯蘭教育	180	120	120
6	道德教育	180	120	120
7	體育	60	60	60
8	健康教育	30	30	30
9	數學	180	180	180
10	視覺藝術世界	60	60	60
11	音樂世界	30	30	30
12	科技世界	60	60	60
13	阿拉伯文 / 伊班族語 / 卡達族語	90	---	---
14	團體活動	30	30	30
	總時數	1380	1380	1380

資料來源：Ministry of Education Malaysia (2011). Kurikulum Standard Sekolah Rendah document.

從表五可知，「小學標準課程」改革將語文課程改革目標分別對馬來文、英文與數學三科進行規範；馬來文的內容目標是重申聽讀寫的能力，英文則重視學生能夠針對若干文學讀本來表達。在課程項目的分類上，則分為三大模組，包括基礎核心模組、主題核心模組與選修模組。在上課時間上，KSSR的第一階段國民小學與國民型小學增加為每星期 1,380 分鐘，第二階段則增

加為 1,500 分鐘。直言之，KSSR 新政策的實施震撼了舊有的課本內容¹²。

換言之，馬來西亞語文教育政策在當前課程內容上的改變呈現鐘擺效應，一方面朝「一個馬來西亞」（Malaysia Satu）的方向進行，一方面則因應全球國際評比（TIMSS, PIRLS）的每況愈下而呈現「馬來文－英文」的語文雙軌政策。就語文雙軌政策而言，馬來西亞教育部在中學推行馬來文學與英文文學讀本（Komponen Kesusasteraan, Komsas），例如教育部在 2009 年的一項文告中規定，全馬政府中學必須在 2010 年全面加強馬來文與英文課的文學知識，稱之為「文學讀本互換」（Pertukaran Teks Komponen Sastra, KOMSAS）方案（Kementerian Pelajaran Malaysia, 2009）。其目的在強化中學生在馬來文學與英文文學的語言技能、聽力技巧以及閱讀。故馬來文課必須每周有二節文學讀本的上課內容，英文課則每周一節。整個中學階段共必須讀完 145 本馬來文學讀本¹³，按年級分階段實施。

另外，近年來馬來西亞社會興起一片廢除中小學升學考試的浪潮，廢除的緣由來自於近年來國民型小學學生在 UPSR 成績的每況愈下，尤其是馬來文成績不佳，嚴重苦惱了教師、父母與孩子。在 2009 年「星洲日報」（New Straits Times）的一篇專欄作家的投書當中，即抱怨目前國小教師雖熱情於教導馬來文，但 UPSR 考試的結果，卻反映教學成效的失敗。例如，國小學生常常被要求練習一連串名詞詞性、連接詞、以及介系詞等困難的語言屬性，但學生實際上會使用在溝通上的，卻少之又少。其次，諸如 ” gusar ”（生氣）、” cengkung ”（狂吠）、” bermastautin ”（居民）等字彙對小六學生來說，是相當困難的（New Straits Times, 2009）。

於此，教育部乃不得不面對各州教育局的反對，擬議廢除 UPSR，使小

¹² 教育部副部長 Dr. Mohd Puad Zarkashi（2010）就曾經指出，KSSR 實施後的歷史課本將更會強調公民權、國家忠誠、以及馬來西亞憲法等知識，並且，教育部將努力讓「歷史」成為爾後 SPM 的必考核心科目，預計在 2013 年全面徹底實行（Muzli, 2010）。

¹³ 「文學讀本轉換」中的 145 本馬來文學讀本，範圍包括傳統詩、傳統詞、韻文、短篇故事、戲劇、馬來文小說等六大類。

學成就測驗回到以學校為本位的性質，而非屬全國測驗（New Straits Times, 2010）。爲了確切探討 UPSR 對全馬小學生的適用性，教育部乃在 2010 年 9 月底舉行「小六評估考試（UPSR）和初中評估考試（PMR）廢存工作坊」，針對這兩項考試的存廢提出初步方案，交由受邀的教育界人士探討。會中，教育部初步建議廢除 PMR，同時，保留 UPSR；其中評估考試佔 60%，學校本位的考試則佔 40%（星洲日報，2010）。此外，教育部建議 UPSR 考試應在五年級舉行，馬來文不及格的學生在六年級將獲得特別輔導，然後參加馬來文考試，及格的學生可直升初一，不及格者則需進入預備班（星洲日報，2010）。

另一個馬來西亞義務教育階段改革是「馬來文 / 英文」等雙語型態在教學用語上的實施。承繼上述，中學生每況愈下的馬來文成績是近年來許多教師、父母與學童最感困擾之處，故馬來西亞教育部往下紮根，不僅廢除國民型小學「以英文教數理」¹⁴（馬來西亞人習慣稱之爲「數理英化」）（Pengajaran dan Pembelajaran Sains dan Matematik Dalam Bahasa Inggeris, PPSMI）的政策，更進一步實施數理馬來文化，甚至是「數理雙語化」。其政策方向是：先在小學階段推動數理英化，後逐步在中學推動「數理馬來文化」，亦即以馬來文來教授數學、物理與科學等理科課程，之後則落實「數理雙語化」（Memartabatkan Bahasa Malaysia Memperkukuh Bahasa Inggeris, MBMMBI）。教育部在 2010 年的一項公告中，提出兩點說明（Kementerian Pelajaran Malaysia, 2010）：一、在「數理雙語化」政策的推動下，學校將採取更有效的方式以英文以及馬來文來進行教學。由於「數理英化」的政策廢除，國民小學及國民中學將使用馬來文來進行科學與數學科的教學，同時，國民型小學則使用母語來教學。二、在 2009 年 8 月 5 日，教育部內閣委員會（Mesyariat Jemaah Menteri）已決定在 2010 年開始推動數理雙語化。在這個過渡階段，學校可以使用英文或馬來文來進行科學與數學科的教學，目的在讓師生能夠慢慢適應這項政策。總言之，此階段的語文教育政策對馬來西亞學校制度的

¹⁴ 當地馬來西亞人習慣以「數理英化」等四個字來形容當時語文教育政策的狀態。

影響，可歸納兩項特色：

一、語言課程改革的目的逐漸從「統整」走向「標準」

馬來西亞中小學統整課程實施有年，直到 2010 年，面對為全民而教（Education for All）以及世界性國際學習成就測驗評比的下滑，使教育部不得不痛切反省，中小學統整課程面臨轉型為「標準課程」的趨勢。是故，「小學標準課程」（Kurikulum Standard Sekolah Rendah, KSSR）是當前義務教育階段課程改革的創舉。面對馬來西亞國民中學學生在 TIMSS 與 PISA 全球排比的不足，教育部認為應將能力的提升往下延伸，故採取較為強硬的態度，將小學課程訂定能力標準，調整舊有 KBSR 的上課時間與內容。並且，除了在 2010 年的一項公告中針對 KSSR 在 2011 年第一階段所應落實的評估之處提出四項說明之外¹⁵，並將小學課程的目標分成兩類：「內容標準」（Standard Kandungan）與「學習標準」（Standard Pembelajaran）。其中，學習目標不僅是內容目標的具體分類細項，還是目標的「標準化」。KSSR 實施至今已進行到小學三年級，無論是國民小學或國民型小學，每周總上課時數皆是相同的，如表五所示；唯不同者，國民小學的語文課程（馬來語、英語和母語）上課時數卻明顯少於國民型小學（660 分鐘 < 810 分鐘），而國民小學卻有相當多的上課時數來強化英文。

直言之，小學標準課程不再僅強調以往分科課程的統整，而是核心科目能力上的精熟。故核心課程的內容開始被規範¹⁶，兩項目標分別對馬來文、英文與數學三科進行規範。KSSR 新政策的實施震撼了舊有的課本內容。教育部副部長 Dr.

¹⁵ 此四項說明為：1.KBSR 已經面臨轉變的局面，其新的樣貌即是 KSSR，在 2011 年，將在全馬小學一年級全面實施新課程。2. 因此，所有的小學皆必須使用教育部編印的 KSSR 課本。3.KSSR 的每周上課時間為 1,380 分鐘，每節課最少 30 分鐘。4. 學校必須根據教師與學生的供需以及學校的改善情形，從選讀模組課程當中至少選擇一門語言課程（Kementerian Pelajaran Malaysia, 2010）。

¹⁶ 例如小學標準課程規定馬來文的內容目標是重申聽讀寫的能力，英文則重視學生能夠針對若干文學讀本來表達。在課程項目的分類上，則分為三大模組，包括基礎核心模組、主題核心模組與選修模組。在上課時間上，KSSR 的第一階段國民小學與國民型小學增加為每星期 1,380 分鐘，第二階段則增加為 1,500 分鐘。

Mohd Puad Zarkashi（2010）就曾經指出，KSSR 實施後的歷史課本將更會強調公民權、國家忠誠、以及馬來西亞憲法等知識，並且，教育部將努力讓「歷史」成爲爾後 SPM 的必考核心科目，預計在 2013 年全面徹底實行（Muzli, 2010）。

二、語文教育政策在中學統整課程的改革：馬來文本的強化

KBSM 實施至今，使當前馬來西亞政府中學的課程越趨一致，其以「群組」（Kumpulan）或「領域」（Bidang）等概念來整合各類課程，名稱雖變動不大，但構築了以「馬來西亞意識」爲鷹架的課程視野。儘管各群組或各領域之間仍有差異，但「馬來西亞意識」的中心思想卻讓各領域之間異中有同，成爲課程實踐的基礎。最明顯表徵「馬來西亞意識」者，莫過於 KBSM 對「馬來文」的嚴格要求，不僅以馬來文的成績來做爲學生選課的依據，也增加馬來文的上課時數。直言之，KBSM 成功締造「一個馬來西亞」的統整目的，爾後的中學改革措施，大抵依據 KBSM 的精神與方向來走。然世界各國的國際性測驗競賽（如 TIMSS 與 PISA）卻迫使馬國如驚醒中的「護盾虎」（馬來西亞國徽），使其不得不思考如何在維持「一個馬來西亞」鷹架的同時，又能跟進先進國家的教育步伐。是故，教育部進一步強化 KBSM 對學生能力的要求，尤其是數學與科學能力、以及中學畢業後的技術能力。最明顯且已開始落實的例子是技術與職業中學課程種類的增加，不僅在 2006 年分類 37 種主要技職科目，且增加兩個必須以英文來做爲教學用語的「電腦程式設計課程」，以期能達到國際性水準（Haji Mustapar & Haji Ahmad Tajudin, 2006, on line）。

KBSM 面臨的挑戰有二。對外，面臨世界各國教育改革的壓力，對內，則是來自馬來西亞華人的反對聲浪，被譏爲其爲「馬來化」的意識形態之詬病¹⁷。相對於普通中學的課程，根據教育部規定，技職體系的課程分爲主修

¹⁷ 筆者曾在 2008 年前往教育部課程發展署（BPK）華文組訪問時，華文組人員即告知筆者當前中學教科書的編輯深受馬來西亞國家意識形態影響，課程編輯常深陷馬來人與華人間種族仇恨，諸多以「中國人」爲主角的歷史人物，卻被馬來人抹黑，詆毀華人爲馬來西亞的國家叛賊。例如，課程發展署華文組在編輯「司馬光砸缸救人」故事的同時，被馬來西亞當局勒令撤換「司馬光」一角，且規定將其換爲馬來人（葉玉賢，2008）。

與兩個選修群組，並規定各項科目選擇的 PMR 條件。例如，技職體系的主修課程包括馬來文、英文、數學、歷史…等 7 科，而所要求 PMR 的成績則非常嚴格，包括馬來文、數學、科學及生活技能四科皆須達到 A 等以及英文科必須達到 4B 才可。

馬來西亞教育部爲了使 KBSM 實施之後增加學生選修科目的機會，在 1992 年的專業文告中規定（Surat Pekeliling Ikhtisas Bil.13/1992），已經修完 2 或 3 科相關科學課程的學生才能選修五項科目（普通中學）。此外，教育部爲了使中學生能確實掌握語言文學的知識，在 2000 年推動強化中學生在馬來文學能力的計畫，規劃從 2000 年開始，全馬中學的馬來文課必須研讀馬來文學讀本，以便提升馬來文中學生的閱讀與書寫能力。該計畫先於 2000 年分別在 Form 1 與 Form 4 等兩個年級實施，其次爲 Form 2 與 Form 5，到了 2002 年，則落實於 Form 3 的馬來文課。每個年級皆必須研讀馬來文小說、馬來戲劇、馬來現代散文、馬來傳統詩詞，以及馬來傳統韻文，各種類的文學書籍。

教育部在 2009 年的一項文告中規定，全馬政府中學必須在 2010 年全面加強馬來文與英文課的文學知識，稱之爲「文學讀本互換」（Pertukaran Teks Komponen Sastra, KOMSAS）方案（Kementerian Pelajaran Malaysia, 2009）。其目的在強化中學生在馬來文學與英文文學的語言技能、聽力技巧以及閱讀。故馬來文課必須每周有二節文學讀本的上課內容，英文課則每周一節。整個中學階段共必須讀完 145 本文學讀本，按照年級分段實施（Kementerian Pelajaran Malaysia, 2009）。

陸、華人對馬來西亞語文教育政策變遷的挑戰與回應

面對語文教育政策的「單一馬來化」趨勢，馬來西亞華人對其政策的演變與調整，反對聲浪不斷，反映在從語文教育政策對華文獨立中學的「學校類型」議題上，「馬／華」之間爭議不休。若以上述語文教育政策的「歷史制度變遷」爲脈絡，華人對馬來西亞語文教育政策的挑戰與回應，可分析如下：

一、華人對「馬來西亞獨立初期」（1957-1979）語文教育政策的回應

馬來西亞華人對 60 年代華文中學類型上的改變，褒貶不一。例如當時霹靂州首先展開救亡復興華文獨中運動，掀起全國華文獨中復興浪潮。1973 年，董總及教總成立了「董教總全國發展華文獨立中學工委會」，全面推動華文獨中的發展，包括對華文獨中的使命、辦學方針、統一課程、統一考試、經濟問題、師資問題、學生來源和出路等作了深入的探討和研究，並成功將華文獨中帶入一個新的局面。

馬來西亞獨立初期的語文教育政策影響華文中學改制甚深。在 1960 年代改制後的十多年間，可說是馬來西亞華文中等教育受挫最嚴重的時刻。無論在學制、課程與教學上呈現混亂的局面。這可從華文中學改制後學生來源的窘境、學生素質的低落、以及獨立中學之間的「獨立」性來說明其混亂的情形。

第一、華文中學體制的分化造成獨中與國民型中學課程上的差異，許多家長基於學費、將孩子送往以英語為教學用語的國民型中學就讀，而認為獨中辦學績效不彰。當時，有者提出恢復「完全獨中」的路線，不隨政府政策起舞，更不能淪為補習教育或學店。例如霹靂州的幾所獨中曾以減低學雜費、設立教科書制度、學校董事及教師拜訪家長、增加治校經費…等等，試圖吸引學生就讀獨中，卻成效不彰。

第二、在學生來源差異上，1965 年政府宣布廢除小學升中學考試之後，造成獨中學生的來源只剩下「初等教育文憑」（Lower Certificate of Education, LCE）的落第生，這些落第生一般上已年滿 16 歲，且已在外就業，只有少部分學生回流。獨中為了吸引學生，改制初期，以招生落第生為號召，造成獨中淪為補習性質的教育，學生素質頓時下滑。獨中只能跟隨政府政策的腳步，以訓練學生參加政府考試為目標，模糊了獨中本身的教育本質。在此種態勢下，獨中實難與當時以英語為教學用語的國民型中學競爭較勁。為了照顧這群因華文中學改制的失利者，一種附設在國民型中學的獨立中學型態乃因運而生，此種型態的學校共有 21 所。一些原本華文中學的校長及教師，則因為國民型

中學教師年齡上的限制，被迫轉入獨立中學，形成一校兩制的現象（鄭良樹，2003:159）。

第三、華文「獨中」不僅獨立於政府中學之外，更由於地區上的差異而彼此互為「獨立」，漸漸的，區域上的文化差異使得獨中分化出「傾國民型中學」與「傾獨立中學」等兩種類型，繼而使得學校的功能上也不一。1961年教育法令制定後的華文中學在辦校的立場上是分為兩派：一個是多分布於南馬的「堅持傳統論者」的獨中，堅持華文教育，不重視政府考試；相反的，分布於中、北馬的「現實妥協論者」則改以英文與馬來文教學來適應環境變化（郭洙鎮，1987:249）。一般而言，北馬重英文，南馬重華文，北馬華人家長重視政府考試，因此北馬獨中多走國民型中學路線，重視英文教學，而南馬的獨中若走國民型中學路線則不受尊重，甚而當初為了解決當初從華小畢業進入獨中就學學生在英文能力上的懸殊，究竟該用華文版或英文版的數、理課本，南、北馬獨中，彼此爭鋒相對。

二、華人對「馬哈迪時期」（1980年代）語言課程政策上的回應

華人對該時期語文教育政策的回應，表現在反對政府以馬來文來強化學生的讀（Membaca）、寫（Menulis）、算（Mengira），也就是所謂的「3M制」。1980年初，教育部為落實1979年《內閣教育報告書》關於改革小學課程的建議，宣佈將推行著重讀寫算三種基本技能訓練的新課程綱要（如前所述）。1982年，馬來西亞政府開始推行「新小學課程」與「小學統整課程」，開始在國內一些小學進行實驗，而後於1983年在各源流小學全面實行（林國安，2009）。

事實上，1980年代的語言課程政策引起當時華人諸多反彈。林國安（2009）即指出在1981年3月至6月間，董教總陸續針對當時的「3M」制提出抗議，不僅召集全國華人文教團體召開「3M計畫緊急會議」，且向教育部提呈了《關於3M小學教育計畫備忘錄》，針對3M教育計畫提高學生讀寫算基本能力的願望，表示原則上沒有異議，但認為有關新課程計畫，必須考

慮華文小學的實際和符合華社的要求與願望，包括確保繼續以華語華文作為主要教學、考試與行政媒介語文的本質保持不變；華小語文課時分配，應比國小為多，並且在第一階段就教導母語、國語和英語，其中華小華文的教學時間必須比其它語文為多，或至少保持現有比例。其次，當時的「馬華公會教育委員會」也向政府提呈一份「3M 教育計畫備忘錄」，其要點包括華小課本要根據教育部所頒佈的華文課程綱要編寫，不可採用其它課本或翻譯本；不要減少華小華文授課時間；保留華小校長分配母語教學課時的權力。

此外，在 1982 年初，全國中華大會堂與董教總擬召集全國文教團體和相關學校討論 3M 制實施情況，籲請政府接納華社對 3M 制的四點共同要求，包括：（一）華小的所有教材及參考資料，除了國文和英文科外，必須以華文編寫；（二）除了馬來文和英文科之外，華小必須以華語華文作為教學與考試媒介；（三）華小的人文環境、道德和音樂科必須反映華人的文化特徵；（四）增加英文的教學時間。

三、「後馬哈迪時期」的語文教育政策對華文教育的影響

在「後馬哈迪時期」的三十多年以降，華文學校在華社的大力支持下，其「獨中」系統在各方面都取得顯著的進展，不但學生人數從 70 年代 2 萬 8 千多人增至目前大約 5 萬 5 千人，而且華文獨中的統考文憑也獲得許多國家如新加坡、臺灣、中國、日本、美國、英國、法國、澳洲、紐西蘭、俄羅斯等 400 多所大專院校承認。然而根據 2010 的統計，馬來西亞華族學生進入獨中、國民型中學和國民中學的比例分別為 1：2：7，換言之，全馬 60 所獨中與 78 所國民型中學，大約只收了 30% 的華族學生，其餘 70% 的華族生仍不可避免地上了國民中學（星洲日報，2013）。

直言之，以華文為教學用語的國民型中學有逐漸向「國民中學」體制靠攏的趨勢，國民型中學畢竟與華文獨中的制度不同，在現實環境中無法像獨中般完全保留。

關於上述現象，「馬來西亞行動方略聯盟改制中學發展委員會」（Gabungan Bertindak Malaysia, GBM）針對全馬的國民型中學華校特徵進行了一項調查，而當地的華文報紙—星洲日報，則進一步根據該報告歸納出幾項國民型中學「華文流失」的現象與原因（星洲日報，2013）。

該問卷調查根據全馬 78 所國民型中學進行調查，問卷內容分成三大部分、12 個細項，包括：（一）語文使用（課程教學、校園用語及華文環境）；（二）文化認同（華校標識、節日與課外活動、儀式慶典）；（三）保障機制（校長資格、華文地位、學生起點、師資保證、董事會主席、社區聯繫）。若以該調查的「語文使用」來看，該調查從全馬的六個區域¹⁸當中，發現：

- （一）在華文科的上課節數和語文的使用上，即便教育部曾於 2000 年發文指出從國民型中學「預備班」到中學五年級、規定學校每週可上五節華文課，然調查顯示，至少有 30% 的國民型中學的華文課未達「每週五節課」的標準。綜合各學區學校的「預備班」，中一到中五的每週華文課，以北馬的表現最好，每週都有五節課的華文課。
- （二）在校園用語方面，該調查顯示，國民型中學當中以華文、馬來文和英文三語並存的情況居多，共有 25 所，其次為「華文 / 馬來文」雙語並行（20 所），只有 19 所學校是以華文為唯一的通用語言。此外，雖然傳統上國民型中學有「英化」的色彩，但除了砂拉越的國民型中學英文使用率高達 51.65% 之外，總體而言，國民型中學的英文使用率並不高（星洲日報，2013）。

¹⁸ 此六個區域包括北馬（包括檳城、吉打及玻璃市）、霹靂州（自成一區）、中南馬（包括柔佛、馬六甲、森美蘭、吉隆坡）、東海岸（包括吉蘭丹、丁加奴、彭亨）、沙巴（自成一區）、砂拉越（自成一區）。

柒、評析（代結語）：歷史制度論觀點下馬來西亞的語文教育政策

一、馬來西亞語文教育政策是一歷史序列的動態過程，其影響的是「一個國族、兩種學校、三種語言」的學校制度造型

馬來西亞義務教育制度自英殖民時期以來即已奠定深厚的基礎。1956 年拉薩報告書大抵型塑馬來西亞國民教育制度的雛形，當時初等教育分為兩種校、三種語言：標準與標準型學校，前者是以馬來文或英文為教學用語，後者則是華文或淡米爾文。大體而言，拉薩報告書一直是爾後馬來西亞推動任何義務教育改革的重要方針。一方面是來自於報告書的「最終目標」，逐漸將義務教育的學校類型分類化，以教學語言做為國民教育的分流基礎。1960 年拉曼達立報告書與 1961 年教育法令使學校類型更為國族化，故教育部開始在初等教育階段進行「更名」運動，原來的標準與標準型小學，易名為國民小學與國民型小學。在中等教育階段，則不但逐步去除英文中學，更透過經費補助等因勢利導的方式，迫使中等教育趨於統一，「國民中學」的中等教育制度樣貌於是形成。

馬來西亞的學校制度到了 1970 年代末，因《馬哈迪報告書》的制定而開始轉變，教育政策聚焦於中等教育課程與考試制度的革新。故教育部大力檢討以往課程的鬆散，以便實踐 1980 年代統整課程的「馬來西亞國族」（Bangsa Malaysia）。1990 年代，馬來西亞開始走向「新發展政策時期」，為了配合「2020 宏願」、將道德與族群價值融合於統一的國民教育制度中，馬來西亞在 1995 年 12 月，教育部的教育政策規畫與研究司根據「第七期大馬計畫」（Rancangan Malaysia ke7, 1996 - 2000）向教育委員會提出了「宏願學校」（Sekolah Wawasan）的實施方案，希冀達到種族融合的目的。並且，在 2000 年，總理馬哈迪與 14 位「國陣」黨員宣布接納宏願學校，倡議「馬來西亞國族」（Bangsa Malaysia）的理念。換言之，馬來西亞語文教育政策是影響學

校制度的主要因素，在「馬來西亞國族」（Bangsa Malaysia）的一個國族概念下，型塑出兩種學校、三種語言的學制樣貌。

二、「馬來文 / 英文」在中學考試用語政策的鐘擺效應，反映馬來西亞「語言政權」背後利益衝突的「馬 / 華」族群政治

承繼上述，以「一個國族、兩種學校、三種語言」所形塑的學校制度樣貌影響的是義務教育階段升學考試。1957年獨立以降《拉薩報告書》的精神一直是爾後語文教育政策的「可蘭經」，此點滴工程班的制度改革，反映在1960年代「英文」的定位，從英文中學退位到「科目」，後在1970、1980年代因應課程統整改革而規定馬來文為所有政府中學考試的考試用語。

然而，以馬來文為考試用語的升學制度不僅對外影響中學生國際性測驗牌比的低落，對內也遭致諸多來自教育界人士的反彈，認為究竟是 UPSR, PMR 的廢除問題，抑是考試用語的制度出現問題？在「馬來文 / 英文」以及「馬來西亞國族 / 全球競爭力」的擺盪之間，教育部的教育政策慢慢鬆綁，鬆開以往對對數理英化的強硬措施，但同時卻綑綁學生在考試用語能力。故考試用語的政策出現戲劇化的發展：先是廢除國民型小學推動「數理英化」（Pengajaran Sains dan Matematik dalam Bahasa Inggeris, PSMBI），之後，卻進一步實施「數理馬來文化」，甚至是「數理雙語化」。換言之，先是在小學階段推動數理英化，後逐步在中學推動「數理馬來文化」，亦即是以馬來文來教授數學、物理與科學等理科課程，之後則落實「數理雙語化」（MBMMBI）。在數理雙語化的政策影響下，馬來西亞學校將採取更有效的方式以英文以及馬來文來進行教學。由於「數理英化」的政策廢除，國民小學及國民中學將使用馬來文來進行科學與數學科的教學，同時，國民型小學則使用母語來教學，諷刺的是，此種教育政策「雙語過渡」的最終目標，卻是希望國民（以及國民型）中學學生能慢慢「適應」爾後以馬來文為考試用語的升學制度。簡言之，中學考試用語政策反映馬來文與英文背後，不同政

治作用的影響程度。

三、語文教育政策背後的「國家意識形態」（Rukunegara）對學校課程的影響：從「新」、「統整」到「標準」概念的轉變

1980年代馬來西亞義務教育揚起課程改革的浪潮。當時適逢馬哈迪的威權統治，使國家意識形態（Rukunegara）的逐漸紮根於學校的課程活動，1983年的「小學統整課程」（KBSR）象徵80年代新舊課程的重要分野。1988年中學課程隨之跟進，「中學統整課程」強化KBSR的統整意涵。大體而言，80年代的「統整」是馬來西亞國家意識形態的產物，且是以「馬來西亞國族」作為統整的中心架構。故以往舊課程的「溝通」、「人與環境」、「個人發展」與「伊斯蘭或道德教育」的分配比例重新被調整。「溝通」領域的課程從原來的50.7%增加為66.7%（小一到小三）與52.1%（小四到小六），「人與環境」從21.3%縮減為0.0%與16.6%，「個人發展」從20.0%緩降為20.0%與18.8%，「伊斯蘭或道德教育」則從8.0%增加為13.3%與12.5%。然而，馬來西亞中小學統整課程的發展也如學校制度與考試制度的衝擊必須面對全球國際性學生成就測驗的挑戰。

四、華文學校制度有朝向國民教育體制靠攏的趨勢

自1960年代以降，馬來西亞華文獨中的發展一直是與馬來西亞國民教育制度抗衡，先是早期轉型為以馬來文為教學用語的國民型中學，未轉型而成為華文獨立中學者，在當時成為許多華文小學留級生的「收留所」，緊接著是〈1996年教育法令〉帶給華文教育的衝擊。然而，華文獨中教育制度卻必須面對馬來西亞國族意識在教育制度上的影響，漸漸朝向以馬來文為主的國民教育體制靠攏。最明顯的例子，表現在該國學生的就業市場與國家考試機制的壓力，傳統的華文獨中不得不因勢而改變。

參考文獻

- Anjum, Z. (2007). *Indians in Malaysia: An alienated community*. Retrieved from: <http://littleindia.com/indians-in-malaysia-an-alienated-community/>
- Azmi, N. I. & Hashim, H. M. (2013). Amalan Pengajaran Berkesan Dalam Pendidikan Asas Vokasional Di Sekolah Menengah Kebangsaan Harian: Dapatan Kajian Rintis. *2nd International Seminar on Quality and Affordable Education (ISQAE 2013)* (pp.342–348). Retrieved from: <https://educ.utm.my/wp-content/uploads/2013/11/481.pdf>
- Cardinal, L. (2012). Language regimes in Canada and in Quebec: From competition to collaboration? *RECODE Working Paper Series, 2*, 1-11. Retrieved from: <http://www.recode.info/wp-content/uploads/2013/02/Cardinal-Linda-2012-RECODE.pdf>
- Chan, S H. & Abdullah, A. N. (2015). Bilingualism in Malaysia: Language education policy and local needs. *Pertanika Journal of Social Science & Humanities, 23*(19), 55-70.
- Educational Planning and Research Division (2008). *Education in Malaysia: A journey to excellence*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my>
- Educational Planning and Research Division (2009). *Quick facts 2009: Malaysia educational statistics*. Putrajaya: KPM.
- Federation of Malaya (1951). *Report of the committee on Malay education*. Kuala Lumpur, Malaysia: Government Press.
- Government of Malaysia (2010). *Rancangan Malaysia kesepuluh: Bab 5: membangun dan mengekalkan modal insan bertaraf dunia*. Retrieved from: http://www.moe.gov.my/userfiles/file/RMK10bab5%2014_6_10.pdf
- Ha, P. L., Kho, J. & Chng, B. (2013). Nation building, English as an international language, medium of instruction, and language debate: Malaysia and possible ways forward. *Journal of International and Comparative Education, 2*(2), 58-71.

- Hashim, R. (1996). *Educational dualism in Malaysia*. Kuala Lumpur, Malaysia: Oxford University.
- Hirschman, C. (1987). The meaning and measurement of ethnicity in Malaysia: An analysis of census classifications. *The Journal of Asian Studies*, 46(3), 555-582.
- IndexMundi (2014). *Malaysia Demographics Profile 2014*. Retrieved from: http://www.indexmundi.com/malaysia/demographics_profile.html
- James, S. C. (2009). Historical institutionalism, political development, and the presidency. In George C. Edwards III & William G. Howell (Ed.), *The Oxford handbook of American presidency* (pp.51-81). Oxford University Press
- Kementerian Pelajaran Rumah Persekutuan (1971). *Surat pekeliling ikhtisas Bi.,2/1971: RUKUNEGARA*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pendidikan Malaysia (1976). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.10/1976: Rancangan kegiatan sekolah selepas peperiksaan S.R.P./ L.C.Em (termasuk Sabah / Sarawak Junior Certificate Examination) bagi murid-murid tingkatan III-garis panduan*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (1979). *Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengkaji Pelaksanaan Dasar Pelajaran*. Selangor: Kementerian Pelajaran Malaysia.
- Kementerian Pendidikan Malaysia (1983). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.5/1983: Panduan pengurusan kelas-kelas tingkatan enam*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pendidikan Malaysia (1988). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.17/1988: Sukatan pelajaran dan peruntukan masa untuk mata-mata pelajaran programkurikulum bersepadu sekolah menengah (KBSM) bagi kelas peralihan, tingkatan 1 dan tingkatan II mulai tahun 1989*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pendidikan Malaysia (1990). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.7/1990: Pengecualian mengikuti kelas peralihan bagi murid di sekolah rendah jenis kebangsaan (SRJK)*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling->

ikhtisas

- Kementerian Pendidikan Malaysia (1993). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.9/1993: Kerja kursus untuk penilaian menengah rendah*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pendidikan Malaysia (2000). *Surat pekeliling ikhtisas bil.5/2000: Pelaksanaan komponen kesusasteraan Melayu dalam mata pelajaran bahasa Melayu Sekolah Menengah*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pendidikan Malaysia (2001). *Ringkasan pembangunan pendidikan 2001-2010: Perancangan bersepadu penjana kecemerlangan pendidikan*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2006). *Rancangan Malaysia ke-9: Pelan induk pembangunan pendidikan 2006-2010*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2006). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.2/ 2006, Pelaksanaan waktu pengajaran dan pembelajaran dan pembelajaran sains dan matematik dalam bahasa Inggeris (PPSMI) tahap 2 (Tahun 4, 5 & 6) di sekolah jenis kebangsaan Cina (SJKC) mulai 2006*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2007). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.12/2007: Penekanan dan penegasan terhadap pelaksanaan pengajaran sains dan matematik dalam bahasa Inggeris (PPSMI) mulai 2006*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2008). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.1/2008: Kertas soalan peperiksaan dwibahasa bagi mata pelajaran sains dan matematik*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2009). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.3/2009: Pelaksanaan menghadkan jumlah maksimum sepuluh (10) mata pelajaran*

- peperiksaan sijil pelajaran Malaysia*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2009). *Surat perkeliling ikhtisas Bil 10/2009: Pelaksanaan program pendidikan keselamatan jalan raya (PKJR) dalam bahasa Malaysia di sekolah rendah*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2009). *Surat perkeliling ikhtisas Bil.4/2009: Perubahan sistem penggredan sijil pelajaran Malaysia (SPM) mulai tahun 2009*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2010). *Surat perkeliling ikhtisas Bil.3/2010: Pelaksanaan dasar pengamalan dan pertukaran murid sekolah menengah agama (SMKA) dan kelas aliran agama (KAA)*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2010). *Surat perkeliling ikhtisas bilangan 13 tahun 2010: Pelaksanaan sekolah berprestasi tinggi (SBT)*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2010). *Surat perkeliling ikhtisas bil.2/2010: Pelaksanaan dasar memartabatkan bahasa Malaysia dan memperkukuh bahasa Inggeris (MBMMBI)*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2010). *Surat perkeliling ikhtisas bilangan 11 tahun 2010: Pelaksanaan kurikulum standard sekolah rendah (KSSR) tahap satu mulai 2011*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2010). *Kurikulum standard sekolah rendah (KSSR)*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Lebar, Mohd S. (1996). *Perkembangan dan Haluan-Kurikulum Pendidikan Malaysia*. Kuala Lumpur, Malaysia: Berita.

- Marzuki, S. C. H., & Ahmad, N. H., & Ghani, M. F. A. (2010). Penggubalan pelan induk pembangunan pendidikan (PIPP) 2006-2010: Isu dan pelaksanaannya. *Masalah Pendidikan*, 31(1), 117-134.
- Ministry of Education Federation of Malaya (1956). *Report of the education Committee 1956*. Kuala Lumpur, Malaysia: The Government Press.
- Ministry of Education Federation of Malaya (1960). *Report of the education Review Committee*. Kuala Lumpur, Malaysia: The Government Press.
- Ministry of Education Malaysia (1967). *Educational statistics of Malaysia 1938 to 1967*. Kuala Lumpur, Malaysia: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Mohd Nazri Latiff Azmi (2013). National language policy and its impacts o second language reading culture. *Journal of International Education and Leadership*, 3(1), 1-11.
- Ozog, A.C.K. (1993). Bilingualism and national development in Malaysia. *Journal of Multicultural and Multicultural Development*, 14(1&2), 59-72.
- Pakninrat, S. (2006). *Building unity through language in Malaysia: The role of Chinese school*. Lund University Publish.
- Pejabat Ketua Pengarah Pendidikan Malaysia (1993). *Surat pekeliling ikhtisas Bil.9/1993: Kerja kursus untuk penilaian menengah rendah*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-67.
- Pusat Perkembangan Kurikulum (1993). *Sukatan pelajaran sekolah menengah-bahasa Melayu*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Pusat Perkembangan Kurikulum (1993). *Komponen kesusasteraan dalam mata pelajaran Bahasa Melayu Sekolah Menengah*. Retrieved from: <http://www.moe.gov.my/my/pekeliling-ikhtisas>
- Rajanthern, M., Muniapan, B., & Govindaraju, G. M. (2012). Identity and language of Tamil community in Malaysia: Issues and challeges. Doi: 10.7763/IPDER.
- Ringe, B. (2004). Bangsa Malaysia and recent Malaysian English language policies.

- Current Issues in Language Planning*, 5(4), 407-423.
- Rudner, M. (1977). Education, development and change in Malaysia. *South East Asian Studies*, 15(1), 23-62.
- Santhiram, R. R. & Tan, Y. S. (2015). *The development of Chinese education in Malaysia: Problems and Challenges*. Singapore: Yosof Ishak Institute.
- Stedman, J. B. (1986). *Malaysia: world education series*. USA, AACRAO Publish.
- Sonntag, S. K. & Cardinal, L. (2015). State traditions and language regimes: a historical institutionalism approach to language policy. *European And Regional Studies*, 8, 5-21. doi: 10.1515/auseur-2015-0010
- Tan, Y. S. & Santhiram, R. R. (2009). *The transformation from elitist to mass higher education in Malaysia: Problems and challenges. Working papers series*. Retrieved from: <http://www.usm.my/cenpris/penang:usm>
- Thoenig, Jean-Claude (2011). Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness. In B. Guy Peters & Jon Pierre (Eds.), *The Handbook of Public Administration*(pp.1-16). Retrieved from: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638348/document>
- Tunku Abdul Rahman (1965). Malaysia: Key area in Southeast Asia. *Foreign Affairs*, 43(4), 659-670.
- Unit Perancang Ekonomi (2010). *Tenth Malaysia Plan 2011-2015*. Retrieved from: http://www.epu.gov.my/html/themes/epu/html/RMKE10/rmke10_english.html
- Utusan (2010, August 22). Tiga kursus baru di SMV, SMT. *Utusan*. Retrieved from http://www.utusanonline.com.my/utusan/info.asp?y=2010&dt=0621&pub=Utusan_Malaysia&sec=Pendidikan&pg=pe_06.htm
- 古鴻廷（2000）。馬來西亞華文獨立中學發展之研究。馬來西亞華人研究學刊，3，57-83。
- 何秋梅（2008）。從改制華文中學看國族建構：馬來西亞雪州加影育華國民型中學個案研究（未出版之碩士論文）。國立暨南國際大學，南投縣。
- 李錦興（1998）。馬來西亞華人：在 2020 年宏願中追求認同，東南亞季刊，

3 (2), 19-52。

林開忠 (1992)。從國家理論的立場論 -- 馬來西亞華文教育運動中「傳統中華文化」之創造 (已出版之碩士論文)。國立清華大學, 新竹市。

林國安 (2009)。3M 課程事件。取自 http://www.dongzong.my/resource/index.php?option=com_content&view=article&id=882:3m-&catid=85:2009-08-12-03-16-40&Itemid=78

馬哈迪：評估學生學術程度，UPSR 及 PMR 須保留 (2010 年 6 月 24 日)。星洲日報。取自 <http://www.sinchew.com.my/node/1194002>

郭洙鎮 (1987)。辦學方針與統一課程。載於董總 (主編) 董總卅年 (上冊), (頁 251-254)。雪蘭莪：馬來西亞華校董事會聯合會總會。

郭承天 (2000)。新制度論與政治經濟學。載於何思因、吳玉山 (主編) 邁入二十一世紀的政治學 (頁 171-198)。臺北：中國政治學會。

陳丁輝 (2005)。想像還是真實？獨立後的馬來 (西) 亞國族建構的再思考。載於何國忠 (主編), 百年回眸：馬華社會與政治 (頁 251-273)。吉隆坡：華社研究中心。

國民型中學華校特徵漸失 (2013 年 10 月 20 日)。星洲日報。取自 <http://www.sinchew.com.my/node/1353781>

葉玉賢 (2008)。馬來西亞華人中國認同之研究—以尊孔獨立中學為研究場域 (未出版之博士論文)。南投縣：國立暨南國際大學。

葉玉賢 (2010)。馬來西亞華文獨立中學歷史教科書之分析 (1973-2007)：一個馬來西亞華人中國性轉變之觀點。課程與教學季刊, 13 (4), 159-188。

劉曉芬 (2006)。歷史制度主義觀點的教育政策分析—以高職轉型綜合高中為例。教育政策論壇, 9 (2), 1-22。

蔡相廷 (2010)。歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討。臺北市立教育大學學報, 41 (2), 39-76。

鄭良樹 (2005)。馬來西亞華文教育發展史略。新山：南方學院出版社。

日本語文教育政策的考察與對我政策的啓示

胡慶山

淡江大學日本政經研究所教授

兼日本研究中心主任

摘 要

本文針對日本語文教育政策，特別是制定的緣起、過程、曾遇到的困難、政策內涵及特點等進行考察。主要區分為：在統一性方面，日本採行單語同化的國語政策；在多樣性方面，實施多樣的語言教育政策，即英語、方言、移民語言。經過上述考察後，提出日本語文教育政策對我語文教育政策規劃的啓示，並做出小結語¹。

關鍵詞：日本、國語、政策、單語同化、方言、英語、移民

¹ 本論文特別感謝國家教育研究院送審的所有審查委員細心指出的寶貴修正意見。

壹、前言

所謂的語言政策，主要係指國家針對其國家語言進行統合與現代化的過程中，為能確保政策的傳達，以及進行國民教育等的目的下所行使的政策。具體而言，大致上可區分為國語、公用語的制定，標準語的統一及普及、改革、管理等，藉由上述語言計畫以確認語言的地位及機能的提升。

以下即整理『世界各國語文教育政策論壇』會議舉辦單位所要求的論點；亦即，「日本語文教育政策制定的緣起、過程、曾遇到的困難，政策內涵及特點？」、「對我政策的啓示」做為本論文的基軸，並考察其相關內容（引自內田惠美，2008:47-73）²後，做出小結語。

基本上，日本語文教育政策具有統一性與多樣性。在統一性方面，採行單語同化的國語政策。在多樣性方面，實施多樣的語言教育政策，即英語、方言、移民語言。

貳、單語同化的國語政策

一、緣起

首先必須指出的是，最早日本僅有語言而無文字，自西元第五、六世紀開始導入中國的漢字，作為日語的表音文字使用，一般稱為萬葉假名。

² 本文之所以引用（摘譯）日本早稻田大學政治經濟學術院大學院政治學研究科內田惠美教授關於「日本の言語政策における統一性と多様性」之論文，主要的原因在於該篇論文最吻合國家教育研究院舉辦『世界各國語文教育政策論壇』會議所要求的「日本語文教育政策制定的緣起、過程、曾遇到的困難，政策內涵及特點？」以及「對我政策的啓示」的需求。

西元第九世紀後再發展為現今的平假名與片假名。簡言之，平假名是將萬葉假名草書化，而片假名則取自萬葉假名的某些部份。

二、過程、曾遇到的困難，政策內涵及特點

日語統一之前，由於各地的地區方言與階級性方言的差異極大，造成不同的社會群體間難以對話。

就歷史的變遷而言，日本的單語同化國家語言政策的濫觴，可追溯自一八五三年受到著名的美國黑船來襲事件的影響，當時的統治階級為求能與西方列強平起平坐，因此提出所謂的一國家一民族一語言的國家語言政策，進行語言的統一政策。其內容主要是，廢止或減少漢字的使用、語言與文字的一致要求、表記法的整理、制定標準語言。

在前述的歷史背景下，一八六六年（慶應2年）前島密向當時第十五代將軍德川慶喜提出建白書建議廢除漢字，主張在國家富強的目標下，為求普及國民教育，應廢除難以學習的漢字，應以假名文字作為國語。其後，在一八七二年（明治5年）配合國語改良運動，發布學制，在全國設置學校。

值得一提的是，一九〇〇年（明治33年）帝國教育會向帝國議會提出關於國字國語國文改良請願書，要求政府進行調查，實施國字國語的改良。並於該年修正「小學校令施行規則」，整理統一假名字體，將漢字減為1200字，假名表音化。

知名的國語調查委員會是在一九〇二年（明治35年）設置，主事者為東京帝國大學教授上田萬年，其會上書東京帝國大學總長，指出「我大日本帝國的國語乃是表現出皇祖皇宗以來我國民的思想，乃是所謂大和民族的精神血液」，並公布官方的制度。其調查方針為，第一、文字採用音韻文字，調查假名文字與羅馬字的優缺點；第二、文章採用語言與文字一致的體裁；第三、調查國語的音韻組織；第四、調查方言並選定標準語（イ・ヨンスク，1996）。

一九〇四年（明治 37 年）文部省首次制定國定教科書『尋常小學讀本』完全反映一九〇〇年（明治 33 年）修正的「小學校令施行規則」。在此時期，全國 600 萬人以上的學童，皆必須使用相同的國定教科書，因此實質上由文部省掌握決定文字的表記與語彙的權力（安田敏朗，2006）。

後續的文部省管轄下的臨時國語調查會於一九二二年（大正 11 年），認可「常用漢字表」（1962 字），限制漢字的使用，並獲得當時的報紙與出版社等的傳播媒體的合作。然而，因翌年發生大正大地震而無法落實。一九二六年（大正 15 年）到一九二八年（昭和 3 年）三年間發表十五次的漢語整理案，主要是提案將即將廢除的漢字進行替換的說法。然而，亦因一九三一年滿州事變爆發，由於必須報導中國的地名與人名，而難以限制漢字。

二戰期間，為求對台灣與朝鮮半島進行皇民化，推動日語教育的普及，進一步的將日語簡易化，並要求朝鮮人必須學「國語」，進一步落實前述上田所謂的國語精神血液論，強化國家的單一民族與單一語言觀（小熊英二，1998）。

二戰結束後，在聯合國軍總司令部 GHQ 的監督下，保守勢力失勢，更加速國語的改革，由國語審議會主導的委員會經常開會，一九四六年發布內閣告示與訓令，將法令、公用文書、雜誌及一般社會所用的漢字，限制在 1850 字，實施當用漢字表。當年，訪日的美國教育使節團基於民主主義的市民精神與國際理解的成長，應導入羅馬字做為國語，雖受到審議，但無疾而終（村井實，1979）。

1945 字的「常用漢字表」是在一九八一年制定，一九八六年制定的「改訂現代假名用法」，皆是依照日本國憲法中的漢字平假名混用的口語體進行。當憲法草案發表後的翌日，即決定今後的公文書與法令，皆依照憲法的文章使其平易化，首次出現統治階級與一般市民皆使用共同的政治語言。總之，戰後日本的語言民主化的內涵可說是由憲法所賦予（文化庁編，2006）。

參、多樣化的語言教育政策

一、英語教育的實施

明治政府第一位文部大臣森有禮於一八七二年（明治5年），給當時美國事務公使，亦是語言學者的懷特尼的信函中，指出應廢除漢字與假名此種雙重語言狀態的日語，導入英語。

二次戰後的一九四八年在聯合國軍總司令部民間資訊教育局主導下，實施「日本人的讀寫能力調查」。結果是完全文盲率為1.7%，但假名可讀寫，卻不會漢字的不完全文盲率亦僅為2.1%，其高識字率令人出乎意外。GHQ因此決定放棄推動羅馬字化（文化庁編，2006）。

迨至一九八七年開始實施招聘外國人進行語學指導的JET（e Japan Exchange and Teaching）計畫，以地方公共團體做為主體，由文部省、外務省與自治省進行的共同事業。

日本儘管在二〇〇〇年廢止國語審議會，但又另新成立文化審議會國語分科會，針對國語教育進行檢討，結果是大多數的國民認為，唯有英語才是獲得西方學問藝術宗教真理的最佳語言。

較值得矚目的是，二〇〇〇年小淵惠三前首相委託設立的諮詢機關「二一世紀日本的構想」懇談會，在其報告書「日本的未來在日本之中」，提出英語作為第二公用語論，引起論爭。支持者船橋洋一指出，特別會內向的日本應藉由英語作為第二公用語，不僅可提升與世界的對話能力（接收訊息、交流與發出訊息的能力），亦與作為少子化政策的組織性移民政策的推動有關（船橋洋一，2000）。中村敬等的反對者則批判日本之所以在歷史上是亞洲唯一未成為殖民地的國家，採取單獨集中英語的一極政策，只會傷害日本人的自我認同性（中村敬，2002）。結果並未採取英語作為第二公用語。

同時，並於二〇〇二年確立 SELHi (Super English Language High School) 制度，二〇〇六年已有 100 高中受指定為 SELHi。二〇〇二年文部科學省制定的「『會使用英語的日本人』培育行動計畫」中，明白指出國家應改善英語教育的具體政策，遠山敦子文部科學大臣表示，未來的世代若要在二十一世紀生存，使用國際共通語的英語溝通能力乃是不可或缺，此對日本在國際社會的發展極為重要。同時，要求全體國民必須具備的英語能力是，「若是中學或高中畢業，即可用英語溝通」。並設定在國中畢業時，「問候與應對、日常生活相關的話題等可做簡單的溝通」；在高中畢業時，「關於日常的話題可進行一般的溝通」，強調對話能力的必要性。專業領域的必要英語能力或是在國際社會活躍的人材等所要求的英語能力是，「大學畢業在工作中可使用英語」，暗示培育英語精英。過去一直有英語對社會滲透會造成會英語的階級與不會英語的階級的分裂（鈴木孝夫，2000），但上述的計畫是要求全體國民具有一定程度的英語能力，朝向不會因英語能力造成分裂的社會邁進。

值得注意的大變革是，二〇〇九年度起在小學每年有 35 個單位時間（平均每周一）進行「外語活動」講授英語。根據日本新學習指導要領，學習目的是「藉由外語，對語言或文化加以體驗並深化理解，養成積極尋求溝通的態度，習慣外語的音調與基本的表現方式，培養溝通能力的基礎。必修的前階段是，一九九八年開始的「綜合學習時間」內，學習英語會話，作為國際理解教育的一環。根據其後的小學英語活動實施狀況調查，幾乎所有的學校以某種的方式實施英語教育（二〇〇七年約 97%），朝向必修化前進。

關於早期英語教育方面，其效果受到質疑，擔心國語等其他科目的課程時間會減少（大津由紀雄、鳥飼玖美子，2002），但隨著歐洲與亞洲大多數國家將英語進行必修化，日本亦在小學進行英語必修化，中學亦增加英語授課時間或指導英語單字數量；並規定學習目標小學是重視音調層面，中學則是重視聽說讀寫四方面的技能，作為目標。

二、標準語與方言

一九一六年（大正 5 年），國語調查委員會研究全國的方言，在「口語法」中規定，當時東京接受高等教育的人所說的變種語言為標準語，使居住東京接受教育的人成為有特權的語言支配階級，結果造成說標準語以外的變種方言成為後進閉鎖，甚至要撲滅且赤裸裸的歧視對象。

經過三十一年後的一九四七年文部省的學習指導要領規定，國語科學習的指導目標是，「盡可能地矯正方言、鄉音、結巴，使其接近標準語」，方言成為矯正的對象之一。然而，隨著戰後民主化的潮流，上述具有規範性的「標準語」對方言的鎮壓歷史，即遭受批判。一九五一年開始在公共場合上即轉換為「共通語」。因此，一九九八年的文部省學習指導要領中，已不復再見到關於口音或語病的項目出現。

值得注意的是，二〇〇九年的學習指導要領中規定，小學五、六年級的目標是「理解共通語與方言的差異，有必要時則說共通語」；中學二年級則是「理解口語體與書寫體的差異，以及共通語與方言發揮的功能、敬語的功能」，在政治上採取中立的立場。

再者，語言究竟是獨立的語言或是方言的區別，非語言學所決定，端視使用者的政治情形及其意願所決定，處在變動狀態中（田中克彥，1981）。在此舉與日語有顯著差異的琉球語及愛努語兩種獨立語言為例。

（一）琉球語

一八七九年（明治 12 年）的「琉球處分」造成琉球王國喪失統治權，並設立沖繩縣。基於語言中央集權主義，在翌年於首里那霸設置會話傳習所（其後的師範學校），縣廳學務課對優秀的學生開始進行標準語教育（ましこ・ひでのり，2002）。經過四年後的一八八三年（明治 16 年）發佈「方言取締令」，結果造成校方對使用方言的小學生掛上具有處罰性質的方言木牌（井

谷泰彥，2006），以至有今日在公共場合使用標準語，在家庭等私下場合使用琉球語的兩種語言變種使用區別（diglossia）現象，目前的沖繩的日常用語是標準語的日語（ヤマトーグチ），年長者說琉球語（ウチナーグチ），年輕世代說的是受琉球語語彙與文法影響的標準語（ウチナー ヤマトウグチ）。

迨至一九八〇年代以後，年輕世代肯定自己的母語，有積極使用前述受琉球語語彙與文法影響的標準語之傾向（真田信治、庄治博史編，2005）。

（二）愛努語

關於愛努語言的歷史發展簡史，首先是一八五四年在記錄上有愛努人 18,805 人，推估全部說愛努母語。其後於一八六九年（明治 2 年）明治政府在北海道設置開拓使，大量的和人移住。特別是一八七二年（明治 5 年）的地所規則與一八九九年（明治 32 年）的北海道士人保護法，皆剝奪愛努人的土地與生計，強迫其實施不習慣的農耕。此外，一九〇一年（明治 34 年）「北海道舊土人教育規定」造成學校必須否定愛努的語言與文化，憑著有限的日語能力難以就業經濟窘迫。甚至在二〇〇四年愛努人說母語的人數僅剩 10 名以下，已成為瀕臨絕跡的語言。

然而，一九九〇年代全世界出現保障先住民族權利的風潮，愛努民族權利與愛努語權利保障亦形成一股追風。聯合國指定一九九三年為「國際原住民年」，對於愛努人做為先住民的權利有極大的貢獻，一九九七年並通過「關於愛努文化振興並愛努傳統等相關知識的普及與啓發的法律」（愛努文化振興法）。此項法律未涉及政治與經濟權利，僅承認文化復興的權利，特別在第二條明文規定「愛努文化」包含「愛努語」在內（日本北海道道庁ア

イヌ政策推進室，1999）；並在一九九九年制定的「謀求愛努文化振興等政策相關基本計畫」中三十四次提及「愛努語」振興，並指出在北海道已有十四所愛努語教室，必須提供愛努語的學習機會與發表的場所（日本北海道道庁アイヌ政策推進室，1999），藉由財團法人愛努文化振興與研究推進機構進行愛努語復興事業。

更進一步在二〇〇七年通過的「聯合國先住民族權利宣言」，積極保障原住民族的自決權、自治權、維持傳統及習慣的權利等，儘管不具法律的強制力，但具有相當強的影響力³，二〇〇八年六月日本衆參兩院通過「要求承認愛努民族為先住民族的決議」。

三、移民語言

關於移民語言的興起，首先必須瞭解在日本居住的外國人人數。根據日本法務省入國管理局指出，二〇〇七年的外國人登錄者約為 215 萬人，占日本人口的 1.69%，最多是中國人有 28.2%，其次是韓國與朝鮮人 27.6%，其後依序是巴西人、菲律賓人、秘魯人、美國人。居留日本的外國人大致可分兩類：第一類是對於戰前居住於日本的韓國與朝鮮人等舊殖民地出身者及其子孫，一九六五年承認韓國籍者的永住資格，一九八一年承認朝鮮籍者的永住資格。一九七二年日本與中華人民共和國政府建交，開始接受二戰期間滯留中國的日裔中國人。第二類是一九八〇年代以後自亞洲各地與南美洲到日本的外國人。

³ 舉例而言，日本社團法人北海道烏塔利協會副理事長阿部一司在二〇〇一年八月五日與二九日提及：「聯合國先住民族權利宣言」第八條規定，不可進行種族滅絕、族群滅絕之政策，現今的愛努正遭受上述的滅絕，雖然一般社會經由愛努文化振興法有預算讓愛努進行文化活動，但得以用愛努語進行會話者幾乎不存在，此正是民族滅絕的犯罪行為（阿部一司，2001）。

特別是一九七九年日本批准聯合國國際人權公約，一九八一年加入聯合國難民公約，越南、寮國與柬埔寨的移民增加。其後，一九八九年入管法的修訂，日系外國人得以取得無活動限制的居留資格後，一九九〇年巴西與秘魯等南美出身者增加。同時，一九八五年日本國籍法改訂，由父系血統主義改變為男女平等的父母雙系主義，國際結婚所生的孩子可取得日本國籍。再者，隨著日本與印尼及菲律賓簽訂經濟合作協定，接受護士與看護福祉士，外國人亦增加。

日本曾經不承認朝鮮學校是學校教育法第一條的學校，將其視為是「各種學校」之一，僅給予有限的補助，一九四六年韓國的民族學校有 545 所，進行朝鮮語的民族教育，一九四八年除 70 所外其餘皆受到 GHQ 與文部省的關閉，韓國與朝鮮人皆被迫上日本一般的公立學校，難以進行雙語教育。一九九八年日本政府開始承認上述學校的畢業生資格，得以取得國立大學或研究所的考試資格。

二〇〇六年日本總務省提出「多元文化共生推進計畫」，與外國人住民共生的制度，必須整備適合外國人居住的環境。計畫中提出援助語言的溝通，第一是將地區的資訊加以多語言化，第二是檢討關於日語與日本社會相關學習的援助⁴。

肆、日本語文教育政策對我語文教育政策規劃的啓示

日本於二〇〇〇年廢止國語審議會，新成立文化審議會國語分科會，針對國語教育進行檢討，結果是大多數的國民認為，唯有英語才是獲得西方學問藝術宗教真理的最佳語言。

⁴ 參考 2004 年德國的移民法，由公費實施德語講座，且當外國人取得日本永住許可時，應考慮其使用日語溝通的能力。

上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，應秉持教育部國語推行委員會組織條例，於中華民國 102 年 12 月 31 日廢止 9 條，在落實 2009 年立法院制定的兩公約施行法（張文貞，2012；廖福特，2012），遵照聯合國公民與政治權利公約第 27 條保障少數者的族群、語言與宗教權利⁵，尊重台灣多元語言存在的事實，確實保障 2300 萬人做為憲法制定權力者之主權者的基本人權（許慶雄，2012），落實台灣人民說母語的語言權利，除自由權性質的排除政府干預與介入的自由使用母語的權利外，對於有說母語的意願之 2300 萬人主權者，其所說的少數者母語有面臨滅絕危險時，政府有義務必須落實其母語教育的義務，此乃少數者說母語的法律權利，政府有義務必須加以確保其人權。

鑑於日本的「常用漢字表」與「改訂現代假名用法」，皆是依照日本國憲法中的漢字平假名混用的口語體進行；且當憲法草案發表後的翌日，即決定往後的公文書與法令，皆必須依照憲法的文章使其平易化，因此首次出現統治階級與一般市民皆使用共同的政治語言。由此可知，戰後日本的語言民主化的內涵可說是由憲法所賦予（文化庁編，2006）。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，台灣 2300 萬人在行使其憲法制定權力時，應依照新的憲法制定語言政策，且新政府使用的公文書一律必須按照新憲法的語言加以適用，藉此促進語言的民主化。

鑑於日本的「二一世紀日本的構想」懇談會報告書「日本的未來在日本之中」，提出英語作為第二公用語論，性格上特別內向的日本人應藉由英語作為第二公用語，不僅可提升與世界的對話能力，亦與作為少子化政策的組織性

⁵ 可參照（胡慶山，2015）。台灣的原住民族權利要如何落實？2009 年 12 月 10 日正式施行的中華民國政府「兩公約施行法」應如何落實台灣原住民族的權利？本書針對聯合國公民與政治權利國際公約第 27 條族群、宗教或語言少數者權利的考察，確認台灣原住民族權利應有的權利內容，並根據「兩公約施行法」要求中華民國政府確實落實台灣原住民族的「權利保障」。

移民政策的推動有關（船橋洋一，2000）。上述關於英語作為第二公用語的討論，對我的啓示是，可推動英語作為第二公用語，以促成台灣與世界公民、政治、經濟、社會、文化等各層面的接軌與交流，並可提升與世界的對話能力。

鑑於日本二〇〇二年確立 Super English Language High School (SELHi) 制度，以及二〇〇六年已有 100 高中受指定為 SELHi；同時，二〇〇二年文部科學省制定的「『會使用英語的日本人』培育行動計畫」中，明白指出國家應改善英語教育的具體政策，但上述的計畫是要求全體國民具有一定程度的英語能力，朝向不會因英語能力造成分裂的社會邁進。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，應針對二〇〇二年文部科學省制定的「『會使用英語的日本人』培育行動計畫」進行考察與研究；要求台灣全體高中生皆須具有一定程度的英語能力，但應注意到朝向不會因英語能力造成分裂的社會邁進。

值得注意的大變革是，二〇〇九年度起在小學每年有 35 個單位時間進行「外語活動」講授英語。根據日本新學習指導要領，學習目的是「藉由外語，對語言或文化加以體驗並深理解，養成積極尋求溝通的態度，習慣外語的音調與基本的表現方式，培養溝通能力的基礎。必修的前階段是，一九九八年開始的「綜合學習時間」內，學習英語會話，作為國際理解教育的一環。根據其後的小學英語活動實施狀況調查，幾乎所有的學校以某種的方式實施英語教育（二〇〇七年約 97%），朝向必修化前進。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，應依照日本二〇〇九年度起在小學每年有 35 個單位時間進行「外語活動」講授英語；根據其後的小學英語活動實施狀況調查，幾乎所有的學校以某種的方式實施英語教育，朝向必修化前進的政策發展，檢視中華民國政府既有的小學英語語文的教育政策是否已朝向必修化的方向發展。

鑑於日本隨著戰後民主化的潮流，具有規範性的「標準語」對方言的鎮壓歷史，立即遭受批判。特別值得注意的是，一九五一年開始即將「標準語」在公共場合上即轉換為「共通語」。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，應檢視與廢除國語或「標準語」對各種地方方言的鎮壓；並應盡

早將國語改爲可在公共場合上使用的「共通語」。

日本於二〇〇九年的學習指導要領中規定，小學五、六年級的目標是「理解共通語與方言的差異，有必要時則說共通語」；中學二年級則是「理解口語體與書寫體的差異，以及共通語與方言發揮的功能、敬語的功能」，且在政治上採取中立的立場。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，目前的作爲國語的北平語應在政治上採取中立的立場，排除作爲國語的北平語在政治上居於優勢的地位，且應在台灣的中小學生的相關語言課程開始落實。

一九八〇年代以後，年輕世代肯定自己的母語，有積極使用ウチナー ヤマトウグチ 的傾向（眞田信治、庄治博史，2005）。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，政府應即早省察，年輕世代肯定自己的母語，有積極使用母語的傾向，基於落實選擇說母語的權利，制定語言公平行使法案⁶。

鑑於一九九〇年代全世界出現保障原住民族權利的風潮，以及日本愛努民族權利與愛努語權利保障所形成一股追風；同時，聯合國指定一九九三年爲「國際原住民年」，對於日本愛努人做爲原住民的權利有極大的貢獻，日本並於一九九七年通過「關於愛努文化振興並愛努傳統等相關知識的普及與啓發的法律」（愛努文化振興法）。此項法律並未涉及政治與經濟權利，而僅承認文化復興的權利，且基於上述法律規定必須設立財團法人愛努文化振興與研究推進機構以進行愛努語復興事業。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，應察覺愛努民族權利與愛努語權利保障在日本所形成的一股追風；一九九七年日本制定的「關於愛努文化振興並愛努傳統等相關知識的普及與啓發的法律」（愛努文化振興法）的發展。有鑑於台灣至少 16 個少數原住民族的存在，行政院原住民族委員會應全面檢討相關的原住民族法案，

⁶ 若欲制定相關的語言與文化法規以確保少數者的語言使用權利，則在該法規中至少應慮及語言權的四個面向。亦即，「自己或自己所屬的語言團體」、「使用其所希望使用的語言」、「從事社會生活」、「不受任何人妨害」的涵義。同時，在憲法、語言法、裁判手續法、廣播電視法中設立保護少數語言使用的規定、設置保護少數者語言權的政府機構、確立保護少數語言使用的行政監察制度、制定消除語言歧視課程的相關教育法規，以及健全促使傳播媒體負有以組織型態擁護語言權義務的廣播電視法（胡慶山，2002）。

除涉及政治與經濟應有的權利外，亦應承認文化復興的權利，並且設立相關的財團法人如原住民文化振興與研究推進機構進行原住民語復興事業。

此外，日本鑑於二〇〇七年通過的「聯合國原住民族權利宣言」，規定必須積極保障原住民族的自決權、自治權、維持傳統及習慣的權利等，儘管不具法的強制力，但具有相當強的影響力，因此日本於二〇〇八年六月在衆參兩院通過「要求承認愛努民族爲原住民族的決議」。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，二〇〇七年通過的「聯合國原住民族權利宣言」⁷，積極保障台灣原住民族的自決權、自治權、維持傳統及習慣的權利保障等。

日本雖曾經不承認朝鮮學校是學校教育法第一條的學校，將其視爲是「各種學校」之一，僅給予有限的補助，一九四六年韓國的民族學校有 545 所，進行朝鮮語的民族教育，但至一九四八年除 70 所外其餘皆受到 GHQ 與文部省的關閉，韓國與朝鮮人皆被迫上日本一般的公立學校，難以進行雙語教育。儘管如此，日本最終在一九九八年日本政府開始承認上述學校的畢業生資格，得以取得國立大學或研究所的考試資格。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，一九九八年日本政府開始承認上述學校的畢業生資格，得以取得國立大學或研究所的考試資格。中華民國政府亦應確實檢討是否仍有未受行政院教育部承認的學校，如外國人民族學校，或甚至是會講授希伯來語言的基督教學校等的畢業生，無法取得國立大學或研究所的升學資格。

二〇〇六年日本總務省提出「多元文化共生推進計畫」，與外國人住民共生的制度，必須整備適合外國人居住的環境。計畫中提出援助語言的溝通，第一是將地區的資訊加以多語言化，第二是檢討關於日語與日本社會相關學習的援助。上述日本的語文教育政策的發展，對我的啓示是，應留意二〇〇六年日本總務省提出「多元文化共生推進計畫」，即時規劃台灣人 / 本國

⁷ 關於此項宣言的實用性可參照（石忠山，2007）。

人與外國人住民⁸共生的制度，必須整備適合外國人居住的環境。

伍、結語

儘管日本並未在任何法律規定上明白採取國語政策，但在實質的政策制定上仍是以「國語」或「標準語」此種單語進行同化，但日本鑑於必須走出狹隘的國族主義，與全球化接軌，不論是英語的國際化，或是具有實質國際法拘束力且在日本具有國內法效力的聯合國的公民與政治權利國際公約第二七條的族群宗教語言少數者的權利保障，或是聯合國大會通過的原住民族權利宣言，皆迫使日本必須重視愛努語言權利與文化的復興事業及其他民族語言的使用，而在語言政策上採取不與單語同化政策相衝突的多元語言政策。

有鑑於此，中華民國政府雖然無法恢復其在聯合國原有代表中國的常任理事國之國際法地位，但在中華民國憲法的台灣省體制下的河洛語、客家語、以及「國語」地位已遭廢除的北平語、十六族的原住民族語言，甚至未來有可能被行政院原住民族委員會認定的新的原住民族語言，以及包括英語在內的新住民或新移民所使用的語言等，皆應基於國際人權法及兩公約施行法的相關規定，落實保障母語的使用權利，以因應日益明顯且不可逆的區域化與全球化潮流。

⁸ 台灣的新住民族群指稱 1990 年代後經過跨國通婚而移民來臺的新移民，或其他原因歸化中華民國國籍者。目前中華民國內政部統計約 64 萬人，其中主要來自中國大陸以及越南、印度尼西亞、泰國、菲律賓等東南亞國家。

参考文献

- イ・ヨンスク（1996）。『国語』という思想近代日本の言語認識。東京都：岩波書店。
- ましこ・ひでのり（2002）。『ことばの政治社会学』。東京都：三元社。
- 大津由紀雄、鳥飼玖美子（2002）。『小学校でなぜ英語？—学校英語教育を考える（岩波ブックレット）』。東京都：岩波書店。
- 小熊英二（1998）。『日本人の境界』。東京都：新曜社。
- 文化庁編（2006）。『国語施策百年史』。東京都：ぎょうせい。
- 日本北海道道庁アイヌ政策推進室（1999）。『アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律』。取自 http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/new_sinpou3.htm。
- 日本北海道道庁アイヌ政策推進室（1999）。『アイヌ文化の振興等を図るための施策に関する基本計画』。取自 http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/new_kihonkeikaku.htm。
- 内田恵美（2008）。『日本の言語政策における統一性と多様性』。取自 http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/bitstream/2065/32785/1/KyoyoShogakuKenkyu_125_Sauzier-Uchida.pdf#search=%E6%97%A5%E6%9C%AC%E8%A8%80%E8%AA%9E%E6%94%BF%E7%AD%96
- 井谷泰彦（2006）。『沖縄の方言札』。沖縄：ボーダーインク。
- 中村敬（2002）。『英語公用語化』から『日本語』を守るのはいわば『国防』問題である。東京都：中公新書。
- 石忠山（2007）。『聯合國原住民族權利宣言 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples』。『台灣原住民研究論叢』2, 169-193。取自 <http://www.tips.url.tw/publication/2-08%E7%9F%B3%E5%BF%A0%E5%B1%B1.pdf>

- 田中克彦（1981）。ことばと国家。東京都：岩波書店。
- 安田敏朗（2006）。「国語」の近代史。東京都：中公新書。
- 村井実（1979）。アメリカ教育使節団報告書全訳解説。東京都：講談社。
- 阿部一司（2001）。国連の「先住民族権利宣言」とアイヌ民族。取自
<http://www.frpac.or.jp/about/files/sem2001.pdf>。
- 真田信治、庄治博史編（2005）。日本の多言語社会。東京都：岩波書店。
- 船橋洋一（2000）。あえて英語公用語論。東京都：文春新書。
- 鈴木孝夫（2000）。英語は要らない！？。東京都：PHP 研究所。
- 胡慶山（2002）。日本語言政策的考察與展望——兼論國際條約或權利宣言中的語言權與對台灣的啓示——。載於施正鋒（編著），各國語言政策：多元文化與族群平等（679-725 頁）。臺北市：前衛出版社。
- 胡慶山（2015）。聯合國公民與政治權利國際公約族群、宗教或語言少數者權利之考察：兼論台灣的原住民族權利。臺北市：元照出版社。
- 張文貞（2012）。演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋，台灣人權學刊，1:3，25-43。
- 許慶雄（2012）。憲法制定權力與制憲、修憲：兼論建立憲法新秩序。載於許志雄、李明峻（編），台灣制憲之路——邁向正常國家（64-96 頁）。臺北市：新台灣國策智庫。
- 廖福特（2012）。台灣與聯合國兩人權公約接軌之檢討。新世紀智庫論壇，60，20-24。取自 <http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/60/60-05.pdf>（2016/8/1）。



世界各國

語文教育政策研究

澳大利亞語文教育政策之發展

林經桓

國立屏東科技大學語言中心助理教授

摘 要

本文主要回顧澳大利亞自二十世紀中葉至晚近，該國語文教育四個主要發展進程。藉由分析其不同階段相關語文政策之沿革，進而探討澳大利亞從單一語言政策走向多語語文政策之發展轉向。本文指出語言政策與文化、經濟政策密不可分，澳大利亞成功地將其國內多語複雜的情況，轉換成國家對外重要的資產。其強調世界公民觀、重視跨文化認知與溝通能力，以及將國家發展利益導向學習者個人成長與自我發展的語言政策，值得台灣未來語文教育政策規劃之參考。

關鍵詞：語文政策、澳洲、本土語、第二語言

壹、前言

澳大利亞被公認為實施語言政策最早也最成功的國家之一¹，其語言政策擺盪在國內文化多樣性與認同政治的拉拔，同時也反應了國際趨勢與經濟發展的需求。討論澳洲的語言政策，必須考量其人口組成的複雜性，包括最早居住於此地的原住民、早期移民（歐洲白人為主）與晚近以亞裔為主的新移民，這些來自不同文化背景的新舊居民，讓澳洲的語文文化更顯豐富與多元。英語雖然仍為澳洲的官方語言，但隨著移民政策的改變與本土文化意識的抬頭，獨尊英語的單語政策已經無法滿足國家發展之需求，加上強調包容與尊重的多元文化意識，已成為澳洲國家發展的核心價值。晚進全球化的推波助瀾，更讓澳洲重新思考其語文與外語政策，建立多語環境已慢慢凝聚成國家共識。為了兼顧各語言使用族群之需求與國家發展之需要，澳洲的語文政策可分英語與非英語教育兩個主軸，前者著重在兼顧英語母語者的識字率與非英語母語者的融合學習；後者強調保障原住民族與移民社群社區語言的母語使用權，以及配合經濟發展所需的外國語文教育。本文主要回顧分析澳洲歷來主要的語文教育政策，探討其從單一語言政策走向多語語文政策之沿革發展，並提出相關建議與省思，提供本國未來語文教育政策規劃之參考。

貳、語言政策發展四階段

一般談論澳洲語言政策，大致依循 Lo Bianco（1987）的論述，將該國的語言政策發展分為四個階段：

¹ 澳洲聯邦，通稱澳大利亞，在臺灣、香港等地常使用地理名稱「澳洲」代替「澳大利亞」，為行文通順，內文多沿用此通稱。

- 一、二戰後至 60 年代末期為自由放任階段（laissez-faire phase），不論是聯邦政府或是地方政府均未有相關政策介入語言教育。雖然在 70 年代之前，澳洲政府既不重視非英語的母語教學，也未積極提倡英語為第二語言。然而由於白澳政策的關係，主張同質化社會，即便法律並未明文規定英語為官方或國家語言，澳洲早已是以英語為主體的社會，鼓勵歐洲移民及原住民放棄母語，融入主流英語社會²。1966 年白澳政策結束後到 70 年代初期，澳洲從同化過渡到強調融合。
- 二、70 年代初至 70 年代中期為平權階段（rights-equality phase）。1971 年新移民法通過，澳洲接受更多非歐裔的移民，加上 70 年代中葉世界各地民權運動方興未艾，如美國的族裔復興運動。受到這些運動的鼓舞，非英語為母語的移民者更加意識到自身的權益問題，期望政府透過公共政策的介入，改善不平等的處境。在語言方面能提供翻譯服務與英語教學，以助他們更融入澳洲社會。於此同時，人們開始覺得學習母語是人權的一部分，少數民族開始成立全國性的組織，提倡他們的語言和傳統。
- 三、70 年代中至 80 年代中稱為第三階段為「文化主義」或「多元文化」階段（‘culturalist’ or ‘multicultural’ phase）。1978 年 Galbally Report（“The Report on the Review of Post-Arrival Programs and Services to Migrants”）針對非英語系國家移民的問題，正式定調澳洲往後的多元文化政策之核心，確保多樣性作為往後澳洲發展的積極力量，不同族群為社會的共同價值與目標結合在一起。
- 四、80 年代中葉以後至 90 年代，一般咸認為是經濟理性時期（economic rationalism phase）。在此階段，由於對外經貿關係的轉變，歐美的保護主義

² 同化政策引起最受爭議的是澳洲政府在 40 年代從原住民家中帶走了百分之十到百分之三十三的小孩，把他們安置在白人家庭或政府機構以進行「白化」，學習白人的語言、文化與生活方式。這一群「失竊的一代」（stolen generation），被迫與父母永久分離，並遭到不人道的待遇，造成心理與生理的創傷。

抬頭，加上澳洲的地理位置，又和亞洲太平洋區緊密相連，因此主要貿易對象由過去以歐美國家為主體轉到新興的亞洲國家與非英語國家。學習非英語語言的優勢被凸顯出來，語言被視為一種資源，有助於國家經濟發展。

參、澳洲主要語言教育政策

1987 的《國家語言政策》(National Policy on Languages, NPL) (Lo Bianco, 1987) 是澳洲第一個官方語言政策，它的催生來自於專家學者與民間團體長期的努力，一來力陳保留與發展族群語言的重要性，二來說服政府推動第二語言學習有助於國家的發展。它也是全世界英語國家中，最早提出多語語言政策的官方政策³。

該政策的第一部分宣示澳洲境內各語言的平等地位，除了認可英語是澳洲，同時也是官方機構全國性的、最廣為流通、共有的語言。不過該政策也肯定社區語言的重要性，以及使用其他非英語語言的權益，包括手語與原住民語。根據該政策的撰稿人 Lo Bianco，整個政策最主要的著重點在教育，其包含四大要則：一、全民英語 (English for All)；二、原住民族語言 (Indigenous Languages)；三、全民非英語教育 (A Language Other than English for All)；四、語言服務 (Languages Services)，如口筆譯服務與多語媒體傳播等。就全民英語教學而言，針對不同對象，全面性的學習英語，包括英語母語教育 (對象是以英語為主要語言的澳洲人)、英語為第二語言和英語為第二方言，以及英語作為外國語言。原住民語包括澳洲大陸的原住民語與托雷斯海峽群島語 (Aboriginal and Torres Strait Islander Languages)，除了優先維護與支持

³ 為回應專業人士與族裔和原住民團體語言平權的訴求，1982 年澳洲參議院的首次針對該國語文政策進行調查，並於兩年後提出報告，指出語言政策需建立在四項前提下：1. 具備英文能力；2. 維持與發展英文之外的語言；3. 提供非英語之語言服務；4. 學習第二外語的機會。

原住民語的保存與發展，強化原住民語使用者的語言與文化的教育內涵，並讓全澳洲人認識原住民語的獨特性，強化非原住民語使用者對本土語言的語言意識與提供相關語言學習課程，同時加強原住民語與島語的錄音與保存。至於全民非英語的語言學習，包括三個面向：一、針對非英語母語者，把社區語言納入母語教育；二、並針對有知識研究或學術發展目的者，社區語言作為第二語言；三、依據地緣政治與經濟需求的重要性，教導相關國家的語言，並以教導第二語言為豐富知識與文化為目的。

《國家語言政策》正式給予非英語之第二語言教學政策上的支持，試圖打破長久以來單一語言與同化政策的國家發展緊箍咒，並試圖改變主流社會，相信文化多元與語言多樣性是澳洲當前社會的現況與更是國家未來發展的重要資產。因此，除了提供管道讓新移民學習英語，融入社會外，澳洲政府更鼓勵保存與發展包括原住民語在內的，一百多種不同族群之語言。

值得注意的是，此政策雖然由聯邦政府主導，但州與領地的地方政府才是實際負責執行教育政策的單位。政策公佈後，聯邦政府為了州與地方政府配合該政策之執行，從 1987 年至 1991 年，陸續投入了九千三百餘萬澳幣的預算⁴。這段期間，陸續推動的相關計畫有：「英語作為第二語言計畫」（Expansion of the New Arrivals Component of the English As a Second Language Program）、「澳洲第二語言學習計畫」（Australian Second Language Learning Program）⁵、兩年的「成人識字運動」（The Adult Literary Action Campaign）、「亞洲研究的起步」（Initiatives in Asia Studies）、「跨文化訓練計畫」（Cross-cultural Training Programs）、「國家原住民語言計畫」（The National Aboriginal Languages Program）等等，以及成立「澳洲語言及多元文

⁴ 根據 LoBianco（1990），聯邦政府在這段時間撥款挹注教育政策的推行，其中 1987-88 投入 1 千 5 百 1 拾萬澳幣，隔年則花了 2 千 8 百萬澳幣，1989-90 年編列了 2 千 7 百餘萬，最後一年仍達 2 千 3 百萬。

⁵ 該計畫包含社區語言（希臘語、土耳其語或越南語）、基於經貿與地緣政治需求之外語，如阿拉伯語、中文或日本語，以及非英語母語者的母語保存。

化諮詢委員會」(Australian Advisory Council on Languages and Multicultural Education, AACLAME)，用以督促相關語言政策的發展與落實。

整體而言，該政策是澳洲語言教育的重要里程碑，對後來相關語言政策影響深遠。它的重要性有二：一是承認原住民語是澳洲的本土語言，原住民有使用他們的語言以及讓他們的語言被平等尊重的權利，同時承認移民有使用社區語言及社區語言被接受尊重的權利。其二是將語言多樣性視為資源，相較於過去視多樣性為造成社會分歧的問題或是發展的阻力，這一政策的轉變也更加確立了以多元為國家核心價值的重要基礎。然而，由於澳洲政府採聯邦制，各州與領地具有半自治權。基於澳洲的法律，教育是州與地區政府的權責，聯邦政府是提供資金和制訂政策的合作夥伴，但並無強制力，州政府得以自由地依各州需要，選擇或修正該政策，導致「國家語言政策」執行成效未如預期。

1980年代以後，由於歐美保護主義，澳洲對外的經濟關係，慢慢由對英國與其他英語系國家的依賴，轉向與亞洲與其他非英語系國家建立更為密切的關係。經濟因素也促成第二語言從被歧視到尊重、鼓勵，最後當成國家資源的一環。「國家語言政策」當時已選出了包括亞洲語系在內的9種國內、外重要的溝通語言，作為外語推廣教學，包括阿拉伯文、中文、法文、德文、希臘文、印尼文、義大利文、日文與西班牙文。1991年聯邦政府頒布了《澳洲語言：國家語言及識字政策》白皮書(Australia's Language: The Australian Language and Literacy Policy, ALLP)，這份被視為延續「國家語言政策」的重要官方文件，特別強調國民的英語能力提升，包括識字率與英語作為第二語言之學習，同時也強調保存發展原住民語的特殊需求，並肯定非英語之語言能力之重要性。雖然該政策確定了14種優先語言，並進一步肯定亞洲語言的重要性，對亞洲語言的學習與教學，起了很大的作用。然而，就其實際預算分配來看，政策明顯偏向以提升澳洲居民英語識字率與各族裔移民英語文能力之目的(見表一)。

表一 ALLP 語言政策預算補助各年度編列表

	1990-91 \$m	1991-92 \$m	1992-93 \$m	1993-94 \$m
Children's literacy	2.68	6.76	7.87	5.10
Adult literacy	18.02	39.39	52.12	52.63
Children's ESL	92.95	97.96	107.07	117.76
Adult ESL	94.40	106.42	118.46	120.35
Children's languages other than English (LOTE)	16.90	14.29	17.59	17.45
Adult LOTE	5.29	6.25	6.33	5.35
Aboriginal literacy and languages	1.00	1.75	5.63	8.25
Advisory councils/research/other	2.11	5.64	6.44	6.44
TOTAL	233.35	278.46	320.51	333.33

資料來源：Australia's Language: The Australian Language and Literacy Policy, p.xv

1994 年澳洲政府理事會（Council of Australian Governments, COAG）針對澳洲與亞洲太平洋地區的經貿關係，做了一份研究調查報告 *Asian Languages and Australia's Economic Future* (Rudd, 1994)，重申語言教育，特別是對亞洲周遭國家的認識與溝通，是澳洲當下與未來經濟的發展關鍵⁶。鑑於過去語言政策成效不如預期，澳洲政府委員會清楚知道語言教育政策要落

⁶ 在經濟理性的論調變成主流之前，是否推行亞洲語言教育，在澳洲一直有很大的爭議。其中包括英語仍被視為是國際溝通的主要語言，推行亞洲語言的必要性仍有很大的疑慮；推行亞洲語言，會損害澳洲文化裡的歐洲傳統，因此歐洲語系才應納入「外語教育」。持這一論調的人更認為相較於歐語系的拼音文字，學習中文或日語更加曠日費時，因此不適合納入學校教育。支持社區語言教育的人士，則認為政府更應該把資源花在澳洲境內的移民族群，支持他們的母語發展。

實，必須仰賴中央與地方的共同合作，因此以該委員會為平台，在現行架構之外，整合各州、領地與聯邦政府的教育首長⁷，共同簽署制定《澳洲學校亞洲語言與研究國家策略》（National Asian Languages and Studies in Australian Schools (NALSAS) Strategy, 1994），希望透過聯邦政府的長期資助，目標在各州與地區的中小學校全面實施亞洲語言與文化的教學，優先加強中文、日文、印尼文與韓文四種語言，為參與亞洲經濟體做好準備。該計畫承諾從1995至2006為期十二年的資助，並以四年為一階段，進行施行成效評估。

頭四年雖然中央政府與地方政府仍在磨合，但學習亞洲語言的學生明顯的增長。就公立中小學而言，學習亞洲語言的人數從1994年到1997年的增長率超過五成，到了1998年有超過600,000的學生，高達20%的中小學學生曾學習至少一種亞洲語言（NALSAS Takeforce, 1998）。有開設亞洲語言的學校，更從1994年剛開始的2,573所，到1998年增加至近4,000所，有53.4%的成長。儘管初期階段的語言教育有重量不重質的隱憂，但除了人數上的大幅躍進，這個階段最重要的是讓亞洲語言教育在地方得以生根，奠下日後發展的基礎。根據2002年公佈的The Review of Studies of Asia in Australian Schools 普查報告，抽樣的1,000所學校中，超過七成的學校至少開設一種亞洲語言；開設的四種優先語種中，印尼語占31%，25.2%是中文課程，日語31.1%，以及2%的韓語（Rudd, 2005）。八年下來，雖然亞洲語言教育在澳洲中小學有顯著的成長，然而聯邦政府認為語言教育需回歸州與各地區的地方政府，故決定提前於2002年底終止對該計畫的挹注。此一決定，引來許多政府決策短視之批評，除了直接造成學習外語人數銳減外，未來也將影響澳

⁷ 1993年澳洲政府理事會為了有效協調政府各部會之政策，合併一些政府部長理事會，其中之一即合併澳洲教育理事會（Australian Education Council, AEC）、技職教育、職業及訓練部長理事會（Council of Ministers of Vocational Education, Employment and Training）以及青年部長理事會（Youth Ministers Council, YMC），另行成立教育、職業、訓練及青年事務部長理事會（Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs, MCEETYA），成員由聯邦與各州（含領地與特區）教育主管，專職學前、中小學、技職、高等、成人、就業等等相關跨部會教育議題。

洲在亞太區域的參與度（Gurry, 2004; Jeffrey, 2005）。雖然並未達到當年預設的目標，但奠定了亞洲語言在中小學教育制度化的基礎（Henderson, 2007）。

不論是 ALLP 或是 NALSAS 均未達到預設的目標。ALLP 原先預期到了 12 年級有 25% 的學生能學習一種外語，但自從 1991 年政策實施以來，學生數始終很固定地維持在 14-15%，距離目標仍有一段不小的差距。同樣的，NALSAS 政策推行後，從 1995 年到 2005 年間，12 年級生選修四種重點亞洲語言的人數始終未見明顯增長，原先希望到了 12 年級能有 15% 的學生能從這四種選習至少一種的目標也最後確定落空。事實上，全部中小學學生中，選修這四種亞洲語言的總人數未曾超過 15%。針對此目標與實際成果的落差，Liddicoat（2010）認為就語言政策的發展而言，澳大利亞雖然在這方面一直不餘遺力，不斷地檢討演進，推出新的政策，然而從 NPL 到 ALLP 再到 NALSAS，澳洲政府傾向預算編列與目標設定，但相對缺乏實際執行的具體計畫。開設更多的語言課程意味著需要充足的師資，教師的品質與數量是落實語言教育最重要的環節之一，但長期以來一直未能有效解決，是歷年政策成效不如預期的主因⁸。

在澳洲學校教育的歷史上，語言教育納入學校課程中，雖然行之有年，但多半視為學科能力的一環，而非素養教育的範疇。將所有學生納入語言教育政策，是相對較新的概念。這樣的改變主要是九〇年代後，為了達到國家的教育目標，許多州及領地將語言課程引入小學教育。從那個時候開始，不管是語言課程的數量、語言學習的人數及開課的語言種類，都有大幅的增長。2002 年暫緩《澳洲學校亞洲語言與研究國家策略》後，為全面檢視 1991 年澳洲政府公佈《澳洲語言：國家語言及識字政策》白皮書後，語言教育施行的成效，2003 年澳洲就業、教育、訓練及青年事務部長理事會（Ministerial

⁸ 由於地方政府實際負責執行教育政策，語言教學單位如各級學校、公私立中學等對聯邦政府語文教育政策的態度與執行情形，因各州與領地的情況不同，結果也各異。本文限於篇幅，僅就整體中學學生接受語文教育之人數比例討論。

Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs) 在各級學校進行語言教育實施現況調查，發現幾個現象：

- 一、高達一半的學生曾在正規的學校教育體系中學習一種語言；
- 二、包含正規與非正規學校教育在內，共有 146 種語言的相關課程曾在學校開設，其中有 103 種語言（包含 68 種澳洲原住民語）是在公立、天主教以及獨立學校開課⁹；另外族裔／社區語言教育提供 69 種語言課程；
- 三、依據選課人數，日語、義大利語、印尼語、法語、德語以及中文是前六種最多人選修的語言，超過 90% 的人曾經學過其中一種。

然而自 90 年代白皮書公佈後，雖然相關課程如雨後春筍般在各地學校開設，但也衍生出一些新的挑戰需要克服，除了合格並經訓練的語言師資明顯不足外，包括學習延續性的問題（從小學到中學乃至更高的教育，不同階段的銜接與延續）、學習時數分配、資源與校方投入等問題都亟待解決。

鑒於先前政策未竟成功，爲了改善既有的問題，並因應外在局勢的改變，澳洲教育部因而呼籲新的語文教育政策，啓動新的推行計畫。於是在 2005 年揭示《澳洲學校語言教育國家宣言》（2005 National Statement for Languages Education in Australian Schools），並提出《2005-2008 澳洲學校語言教育國家計畫》（National Plan for Languages Education in Australian Schools 2005-2008）。爲了實現優質語言教育，新的計畫特別針對教育品質（quality）與語言教育的提供（provision）兩項重要議題。在品質方面重視：一、優質的教學方案與教師；二、循序漸進的語言學習歷程；三、學校全面投入語言

⁹ 澳洲的公立學校提供澳洲公民及澳洲永久居民免費就讀，而天主教以及獨立學校通常會收學費。大部分的天主教學校由地方教會、地方教區或地方州的天主教教育部門負責運作。獨立學校不隸屬於政府單位，也非由宗教團體或社區團體興辦的營利機構。獨立學校多半基於某些教育理念辦學，例如蒙特梭利學校（Montessori schools）、華德福學校（Rudolf Steiner schools）；或與宗教信仰相關，如伊斯蘭學校（Islamic schools）、猶太教學校（Jewish schools）等；以及非宗教團體如原住民社區學校（Aboriginal community schools）、特殊教育學校（Schools that specialise in meeting the needs of students with disabilities）等。

教育的支持與承諾。在提供語言教育的方面，強調各種語言選擇機會均等，並依地方需求特色設計課程；考量師資、資源與學生，透過多元管道，滿足學習者的不同需求；並再次重申尊重澳洲本土語言存在的事實。

其實早在 1989 年「國家教育目標」(National Goals for Education) 就已指出「語言技能」與「跨文化溝通之能力」是國家發展不可或缺的能力；1999 年的國家目標也再次重申語言能力的重要性，並把英語之外的語言學習列為八大重要學習領域之一，2005 年的宣言更進一步宣示此一目標。有別於過去政策側重語言文化認同、或工具性的經濟實益，該宣言強調素養能力，提出二十一世紀學習語言的六大目的：

- 一、在智識、教育與文化上豐富學習者；
- 二、使學習者具備跨文化溝通的能力；
- 三、透過更好的溝通與理解，促進社會和諧；
- 四、進一步發展延續社區既有的語言與文化資源；
- 五、增進策略、經濟與國際發展；
- 六、強化個人的就業與生涯發展。

該宣言認為二十一世紀的語言教育必須要能回應當前快速變動的社會。資訊與通訊科技加快了人的移動與各種全球流通，並擴大社群，新的教育必須讓學習者不僅具備知識與理解力，更要能參與跨地區、地域、全球社群的活動。在此前提下，培養語言技能與文化敏感度(cultural sensitivity)是當前語文教育最重要的課題。該宣言雖然肯定英文作為國家官方語言與國際主要溝通工具的重要性，但更強調營造多語語境的世界趨勢。基於其原住民歷史、區域地理與移民三大主因，澳洲的未來發展更要建立在語言與文化多樣性的基礎上。英語雖然作為澳洲的官方語言，但在這份宣言中，認可澳洲原住民語才是這個國家的第一語言，英語如同其他外來語言，是經由移民被帶到這塊土地上。

《澳洲學校語言教育國家宣言》提供州、領地與聯邦政府之教育部門共同的語言政策框架，把語言教育納入學校正規課程，並清楚地說明學習語言的目的與本質。為落實該宣言揭舉的方向，澳洲各級教育部門凝聚共識，提出《2005-2008 澳洲學校語言教育國家計畫》，其主要目標如下：

- 一、建立語言教育的長期發展方向；
- 二、強化高品質教育與課程永續；
- 三、最大程度地整合國家、州與領地資源；
- 四、在個別管轄範圍提供政策施行的彈性。

在這四個大方向下，國家與地方政府的語言政策緊密相扣，強調教師與學生，重視教學品質，發展為不同需求設計的專業學習課程，並確保優良師資的維持與教師專業的發展，建立各級評鑑機制，以及鼓勵推廣語言學習的優點。

肆、結 語

從 1987 年的《國家語言政策》到 1991 年《澳洲語言：國家語言及識字政策》白皮書，再到晚近 2005 年的《澳洲學校語言教育國家宣言》，澳洲語言教育政策這一貫的發展脈絡，我們看到澳洲視內部多元、多語的情況為團結國家並連結世界的利基，慢慢地從：一、多元文化的國家認同朝向世界公民觀的型塑；二、重視語言與文化學習，強調跨文化認知是溝通能力的一環；與三、國家發展利益導向轉向個人成長與自我發展。這三種趨勢與轉變，恰可用來作為思索當前台灣語文政策之參考。

從澳洲的經驗，我們看到語言政策與文化政策是緊密扣連的。澳洲多元文化的語文教育政策，源於藉由保障弱勢原住民族與少數移民的語言平等權，來促成各族群間的公平與正義，並凝聚國家的認同。再者，語言政策又與經濟發展密不可分。澳洲成功地將國內多語複雜的情況，轉換成國家對外重要的資

產。面對本土化與全球化兩股既相抗又相承的力量，族群語言與全球語言是語言教育當前的世界趨勢。台灣同樣是一個高度移民的國家，境內原住民與新舊移民共存；同時也是一個高度仰賴與世界密集交流的國家。不管是對內或對外的多元開放，均仰賴平等多語環境的塑造。台灣的語言教育必需兼顧本土語言的發展與持續地推展外國語言，特別是晚近東南亞新移民的語言，未來它將是豐富本國語言的一個重要支流，更是外語教育不可或缺的一環。在一個全球化高度流通的時代，語言政策不僅涉及國家競爭力，更重要的是攸關公民世界參與的能力。未來台灣的語言教育政策，除了傳統語言能力的培養，更應強調跨文化發展的認知概念，整合語言學習與文化認知，協助學習者理解周遭的世界，以及認識不同世界彼此間的差異性與關聯性。

參考文獻

- Council of Australian Governments (COAG) (1994). *National Asian languages and studies in Australian schools strategy*. Brisbane: Government of Queensland Printer.
- Dawkins, John (1991). *Australia's language: The Australian language and literacy policy*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Department of Employment, Education and Training (DEET) (1991). *Australia's language: The Australian language and literacy policy*. Canberra: Australian Government Publishing Service. Retrieved from: <http://www.voced.edu.au/>
- Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs (DEETYA) (1997). *Review of the NALSAS taskforce. Report for David Kemp, Minister for Employment, Education, Training and Youth Affairs*. Canberra: Australian Government Publishing Service. Retrieved from: <http://www.voced.edu.au/>
- Gurry, M. (2004/11/10). An Asia-literate society: Asian studies in crisis. *New Matilda, 10 November*. Retrieved from: <http://www.newmatilda.com/home/articledetail.asp?ArticleID=316&CategoryID>
- Henderson, Deborah (2007). A strategy cut-short: The NALSAS Strategy for Asian languages in Australia. *Electronic Journal of Foreign Language Teaching, 4*(1), 4-22.
- Language policies for Australian languages (2016). <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html>(accessed 2016/3/25).
- Liddicoat, Anthony J. & Scarino, Angela (2010). *Languages in Australian education: Problems, prospects and future directions*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars.

- Liddicoat, Anthony J. (2010). Policy change and educational inertia: Language policy and language education in Australian schooling. In A. Liddicoat & A. Scarino (Eds.), *Languages in Australian Education: Problems, Prospects and Future Directions* (pp.9-22). Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars.
- Lo Bianco, J. (1987). *National policy on languages*. Canberra: Australian Government Publishing Service. Retrieved from: <http://www.voced.edu.au/>
- Lo Bianco, J. (1990). Making language policy: Australia's experience. In R. B. Jr. Baldauf & A. Luke (Eds.), *Language planning and education in Australia and South Pacific (Multilingual Matters 55)*. Philadelphia: Clevedon. Retrieved from: http://www.multiculturalaustralia.edu.au/doc/lobianco_1.pdf
- Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (MCEETYA) (2005). *National statement for languages education in Australian schools 2005-2008*. Canberra: Australian Government Publishing Service. Retrieved from: <http://www.voced.edu.au/>
- Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (MCEETYA) (1996). *National report on schooling in Australia*. Canberra: Australian Government Publishing Service. Retrieved from: <http://www.voced.edu.au/>
- National Asian Languages and Studies in Australian Schools (NALSAS) Taskforce (1995). *NALSAS strategy implementation plan*. Brisbane: NALSAS Secretariat.
- National Asian Languages and Studies in Australian Schools (NALSAS) Taskforce (1996a). *NALSAS Taskforce status report for the ministerial review*. Brisbane: NALSAS Secretariat.
- National Asian Languages and Studies in Australian Schools (NALSAS) Taskforce (1996b). *NALSAS Taskforce response to the Australian Language and Literacy Council's Report "Language teachers: The pivot of policy". Report for David Kemp, Minister for Employment, Education, Training and Youth Affairs*.

Brisbane: NALSAS Secretariat.

National Asian Languages and Studies in Australian Schools (NALSAS) Taskforce (1997). *Submission to the DEETYA review of NALSAS*. Brisbane: NALSAS Secretariat.

National Asian Languages and Studies in Australian Schools (NALSAS) Taskforce (1998). *Partnership for change: The NALSAS strategy*. Brisbane: NALSAS Secretariat.

Rudd, K. (1994). *Asian languages and Australia's economic future. A report prepared for the Council of Australian Governments on a proposed national Asian languages/studies strategy for Australian schools*. Brisbane: Queensland Government Printer. Retrieved from: <http://apo.org.au>

Rudd, K. (2005). *Asian languages and Australian's economic future: A decade of lost opportunity. Address to Australian Institute of International Affairs*. University of Western Australia, Perth, Australia.

王輝（2012）。基於語言規劃的澳大利亞語言政策模型建構及啓示。北華大學學報，13（6），15-19。

范盛保（2002）。澳洲的語言政策—從同化到多元文化。載於施正鋒（主編）。各國語言政策：多元文化與族群平等（111 - 150 頁）。臺北：前衛出版社。

葉兆祺、張鈿富、林友文（2008）。當前澳洲多元文化語言教育政策之分析。中等教育，59（2），23-37。

從歐盟語言教育政策 談臺灣區域性及少數語言的推廣計畫

童春發 (Masegeseg Z. Gadu)

國立東華大學民族語言與傳播學系教授

摘要

歐洲聯盟的語言指歐洲聯盟成員國的民眾使用的語言，包括歐盟的二十三種官方語言以及若干其他語言（「歐洲聯盟」，2015）。語言是人類重要的溝通工具，其目的是用來傳達思想、交流觀念和意見等，故語言除可傳承各民族特有的文化、教育和藝術資產外，完善的多語政策，更有利於各民族互相尊重以減少紛爭。

從語言政策與國際接軌的概念來回顧臺灣的歷史，最早文字化臺灣的主體語言是外來基督教的傳道者和宣教師。為了傳道他們學習臺灣的主體語言，並把聖經翻成臺灣 holo 語、客家語與原住民各族群的語言。臺灣的國際化發展，更吸引外來的學習者學習臺灣的主體語言。與國際的互動更趨多元化之際，多一樣語言的能力會把一個人，或一個國家推進到更寬闊的、靈活的世界舞台。以下將分成歐洲聯盟的語言、歐盟的語言教育政策及對我們的意義等面向分享一些想法。

關鍵詞：歐盟語言、教育政策、少數語言、多語政策、溝通工具、主體語言、多元族群、大地共榮、文化認同、核心價值、多元文化主義、語言平等

壹、前言

語言是人類最重要的溝通工具，沒有語言，我們便無法傳遞訊息、溝通思想、建立與他人的人際關係。語言是人類思想的載體、身份的象徵、認同的工具乃至民族的紐帶，是文化變遷的指示器。一部語言的歷史，簡直就是人類社會的歷史，它能傳達給我們的信息是無窮無盡。只是，在多元族群和語言的區域裡，要如何營造一個促使多元族群大地共榮的語言政策？本文要藉由歐盟的語言教育政策作為借鏡思考國內相關的議題。以下的討論將分為六個面向：相關歐洲聯盟的語言、建構多元文化主義的發展與挑戰、在多元族群意識和語言文化認同環境下落實歐盟語言教育政策的狀況、從臺灣的區域性及少數語言推廣計畫的面向來反思、及歐盟語言教育政策的提示及對我們的意義。

貳、相關歐洲聯盟的語言

人類文化行為的發生絕大部分必須建立在語言的基礎上。除此之外，語言是文化傳播的載體，其目的是用來傳達思想、交流觀念和意見等，故語言除可傳承各民族特有的文化、教育和藝術資產外，完善的多語政策，更有利於各民族互相尊重以減少紛爭。歐盟的語言教育政策就是建立在這樣的認知基礎上。

歐洲聯盟的語言指歐洲聯盟成員國的民眾所使用的語言，包括歐盟的二十三種官方語言以及若干其他語言（「歐洲聯盟」，2015）。歐盟的官方語言大部分屬於印歐語系，三個主要分支為日耳曼語族：含荷蘭、英國、德國、瑞典、丹麥；羅曼語族：含法國、義大利、葡萄牙、羅馬尼亞、西班牙及斯拉夫語族：保加利亞、捷克、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞。據統計，歐盟諸語言中使用人數最多的是德語，而超過半數的民眾以德語、英語、法語或

義大利語為母語且能理解英語（「歐洲聯盟語言」，2015）。語言的多元性和語言的學習，是歐洲公民的生活事實；並且，會說一種以上的語言也是必須具備的生活能力，因為通曉數種語言的能力可增加勞力市場的就業機會，也增加至其他會員國自由工作或求學的便利性。學習他國語言和區域語言，更能夠促進歐洲公民接受其他民族的文化與觀點。

參、建構多元文化主義的發展與挑戰

歐盟機構的工作，在幾種不同的語言共存，或在不同語言的社區交流於一體的地理 / 政治區域組織的政策環境，選擇一種以上的語言操作能力是生活在歐盟的事實和基本原則。歐盟成員國目前並無統一的語言政策，由各成員國各自制定。歐盟諸機構在語言政策方面是輔助作用，目的是增加各成員國之間的合作以及促進各國從全歐洲的視角制定語言政策。歐盟提倡其民眾使用多種語言，鼓勵他們在母語之外至少學會兩種語言，增加相互理解和溝通的利益。

張臺麟（2014）指出歐洲聯盟統合的發展過程之初，雖然是以經濟和安全等議題為優先，但對文化的領域也提出了一些理想與目標。除了依據歐洲共同體條約第 151 條就揭示了應致力於發展會員國的文化以及維護並促進文化的多樣性之外。分別於 2007 年 5 月歐盟執委會提出了「全球化下的歐盟文化計畫」（Un agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation）並勾勒出未來文化政策的策略與重點。2007 年 12 月 14 日的歐盟布魯塞爾高峰會議的結論報告中再度強調推動文化政策與提升競爭力的決心。2009 年 12 月的里斯本條約架構下「歐洲聯盟基礎條約」第 2 條揭示，歐盟認同社會中多元化、非歧視、寬容、公正、團結和男女平等的價值為會員國所共有。在「歐洲聯盟運作條約」第 167 條也強調了，在尊重會員國和區域多元性並發展共同文化遺產的基礎上促進會員國的文化繁榮。2010 年 12 月 2 日歐盟部長理

事會更進一步地確立一項「2011～2014 文化推動綱領」；2011 年 7 月又提出了「歐盟外籍移民融合計畫」（張臺麟，2014）。由此看出歐盟長期在推動文化多元與融合政策上的努力。

歐盟雖然不直接影響各成員國的語言政策，但提供資金予若干提倡語言學習以及多樣化的計畫。在歐洲的多元文化環境下觀察、學習多元語言是文化生命運動的根本。

肆、在多元族群意識和語言文化認同環境下落實歐盟語言教育政策的狀況

歐洲理事會於 1970 年起就開始希望能發展出一個能通行於不同語言間、有個清楚且全面供歐洲語言學習與測驗之架構。經過 11 年後於 1991 年 11 月在瑞士的瑞司里康舉辦的各國政府專題研討會上，正式提出建置「歐洲語文共同參考架構」想法。

建置「歐洲語文共同參考架構」是歐盟語言政策的重要課題。為此，瑞士聯邦政府主動提出「歐洲境內語言學習的透明度與連貫性：目標、評量、認證」的提案：其內容包含會員國必須進一步強化語言的教學，以促進歐洲的流動性與有效的國際溝通。同時進一步整合各會員國之間的多元文化與加強認同感。語言教學能暢通資訊取得的管道，強化人際互動，改善工作關係與促進更深入的了解。其次要達到上述目標，語言學習必須是長期的努力，從學齡前教育一直延伸至成人教育，透過教育體系實行。其三是發展一個歐洲共同語文參考架構，來促進不同國家教育機構之間的相互合作；提供一個健全的理論基礎，來相互認證不同層級的語言資格；協助學習者、教師、課程規劃者、考試單位以及教育行政管理人員調整與整合努力的方向。

為促進整合各會員國之間的多元文化認同，推動語言教學強化人際互動，改善工作關係與促進更深入的了解之目標上，在歐盟之基本人權

憲章第二十一條清楚表明：禁止任何因性別、種族、膚色、血緣由來或社會出身、基因特性、語言、宗教或世界觀、政治或其他觀念立場、屬於少數族群、財產、出生、身心障礙、年齡或性取向之歧視。不管歐盟各條約有什麼特別規定，皆禁止因國籍而歧視。第二十二條文化、宗教、語言的多樣性（「歐洲聯盟基本權利憲章」，2015）。二十一條與二十二條之平衡關係，顯示尊重語言的多元性，是連同尊重個人、接納其他文化、容忍及接受他人是歐盟的核心價值。

基於以上的聯盟核心價值，語言教育政策是建立在「多元語言能力」（plurilinguism）的思維上，而不是一般所謂的「多語言能力」（multilinguism）。「多元語言能力」是指學習者從所處的多元文化中獲得多種語言知識，具有多種語言的溝通能力，尤其是某一社會中共存於不同語言知識，如荷蘭境內至少有荷語、法語、德語、西班牙語、英語，而法國境內也就有八種語言。不像「多語言能力」是透過學校或教育體系所提供多種語言的學習機會，而成爲精通多種語言的能力，多元語言能力強調隨著每個人的語文經驗，在其所處的文化氛圍中增長。從家中所使用的語言到社會中大部分人所使用的語言，再擴大到其他民族的語文。學習者並沒有嚴格地把這些語言和文化做心理上的分隔，而是建立一種由語言知識與經驗形成的溝通能力。在不同的情況下，學習者會有彈性地運用部分的溝通能力，與特定的對話者進行有效的溝通。

歐洲大環境本身是多元族群、文化與語言共存的自然場域。所以，互相交談的夥伴們，都會說而且了解三到四種語言，但不一定精通，而是溝通意義爲目的的取向。因此，法語爲母語者可能和一個會說荷蘭語的人對談，各自使用自己的母語來表達（也許話中夾雜兩種以上的語言），但都可以了解對方所說的話。甚至可以任意從某一語言或區域語言，切換至另一種語言或區域語言，而運用另一種語言來表達自己特定的想法和了解別人的想法（陳錦芬、黃三吉，2006）。

從上述觀點來說，歐盟的語言教育目標作了很大的修正。語言教育的目標不只爲了達成精通一種、兩種或三種語言，或成爲「完美的母語使用者」這樣的終極目標。進而建構一個多元語言儲藏庫，使每種語言都能並容於其中。在這樣的環境中，每一個人都具備了多元語言的記憶體，隨時輸入語音、詞彙、文化意義及辨別力。在這樣的學習環境下，學校的語言教育須多樣化，整合學生所處的語言文化環境，從家中所使用的語言到社會中大部分人所使用的語言，讓學習者有機會培養多元語文的溝通能力。爲了實現多元語言能力的教育目標，歐洲議會訂定了語言教育計畫，研發一個共同的多元語言教育架構，提供歐盟會員國作爲多元語言教學的理論基礎與實行根據。

在多元文化主義思維基礎上，爲方便實踐多元語言能力的教育目的，歐盟也提供各會員國可參考與採用的學習、教學與評量的架構。歐盟執委會於 2006 年針對語言學習清楚地定義與規範，提出「歐洲共同語文參考架構」(The Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment, 簡稱 CEF/CEFR)，作爲外語教育與教學的共同參考資訊，描述外語教育之學習、教學、與評量的參考模式。提出「歐洲共同語文參考架構」的目的是爲促進不同國家教育機構之間的相互合作；提供一個健全的理論基礎，來相互認證不同層級的語言資格；協助學習者、教師、課程規劃者、考試單位以及教育行政管理人員調整與整合努力的方向(陳錦芬、黃三吉, 2006)。

在林娟娟、胡憶蓓、溫雅珺(2010)「淺談歐洲共同語文參考架構(CEF)對臺灣外語教育的啓發」一文中指出從歐盟背景與外語教育架構內涵來看 CEF/CEFR 有以下兩個特色：

第一特色是 CEF/CEFR 兼具行動導向(action-oriented)與社會導向的特色。語言是人在社會中生活的基本能力，所有學生都是「社會人」(social agents)，所有語言也都必須在相對應的社會情境中「說」出來、「用」出來。因此，CEF/CEFR 各階層的能力目

標皆以學生表現能力（“can do”）的角度撰寫，所有的語言學習包含對話、文書、聆聽、溝通等都在社會情境中學習與完成。

第二特色是 CEF/CEFR 在多元文化主義的精神上，強調透過語言背後所代表的文化多元或差異，及尊重文化與國際觀的能力。學習外語的過程中，有四個思維觀點是不斷地交錯：我如何看待自己的文化？我如何看待別人的文化？別人如何看待我的文化？別人如何看待他自己的文化。這四種思考面向化成具體教育藍圖，發展出「跨文化溝通能力」觀念，此觀念深深地影響與融入 CEF/CEFR 的重要指標與內涵。

對我們來說，爲了要幫助學習者瞭解自己的語言能力，除了提供學生自我檢核表，讓學生藉以審核自己語言能力的現況程度之外，也需要類似 CEF/CEFR 的語言指標來鼓勵學生反省自己的學習歷程和多元族群與文化的社會實況的關係。因爲語言必須放在真實存在的社會情境裡，融入課室的學習活動中。

從歐洲整合的長遠發展看來，教導學生學習外語時，不只是語言本身而已，而是了解該語言所代表的文化內涵，以及其對自己文化批判性思考，這是 CEF/CEFR 期待外語教育能真正落實的核心能力。語言教育政策的落實，對於培養新一代歐洲市民的歐洲參與能力，加強他們的歐洲意識與歐洲認同有助益之外，對於歐洲整合欲建立一個各成員國與各民族間緊密結合的歐洲聯盟（即市民歐洲）而言，是相當重要的一個跨越族群與文化的環節。

伍、從臺灣的區域性及少數語言的推廣計畫之面向來反思

雖然「多元文化主義」（The Multiculturalism）的理念與實踐在歐洲有約半個世紀的時間之久，但由於這個文字的定義過於廣泛且在發展的過程中涵

蓋了哲學、政治、法律、制度以及社會學等多元的面向，造成在認知和研究上的諸多困難。正如張臺麟（2014）所指，

隨著 2010 年 10 月 16 日、2011 年 2 月 5 日以及 2 月 11 日德國總理梅克爾（Angela Merkel）、英國首相柯麥隆（David Cameron）、以及法國總統薩柯吉（Nicolas Sarkozy）三位陸續發表對歐洲實施的多元文化主義面臨失敗的言論、2011 年 4 月間法國和比利時相繼通過立法禁止伊斯蘭教婦女在公共場所穿戴罩頭面紗、以及 8 月和 12 月間挪威及比利時青年陸續犯下恐怖爆炸及集體殺戮等事件發展所引發出人權和宗教自由的爭辯，因而導致歐洲聯盟及其會員國在推動多元文化主義的理念與實踐上遭遇到許多衝擊和挑戰。

就臺灣而言，基於民主化、自由化與國際化的發展以及日益增加的新移民、新外籍居民與文化，多元文化的理論與實踐也愈來愈受到重視，未來政府如何制定並推動一個具前瞻性且務實的多元文化主義和政策是一個嚴肅的課題？如何在國語與少數族群母語之間取得平衡發展的作法？臺灣在制訂語言政策同時，政府有甚麼樣的輔助原則？在執行多元語言政策的時候，中央與地方是如何相互調和與權限劃分？

臺灣的目前狀況，不僅僅尚未有尊重語言平等與多樣性的憲法基本精神及語言平等發展法的訂定。所以，在沒有憲法賦予所有少數語言平等的地位，允許多個族群的語言同時共存，並給予少數族群選擇制訂保存自己原有的語言之法則前。在各民族語言都未列為官方語言以及受到文化特別保護的情況下，建立起一個多元語言和多樣化的社會似乎還有一段距離。語言政策的成效必需在憲法的保障基礎上以常態性施行情況來評估，才能作完整的考證與分析，否則結果和實地的現狀會有落差。

從臺灣現行的政策下：學校教育、認證考試、社區活動、媒體使用、教材製作、辭典編撰、文學推動、師資與配音人才之培訓等，使我們可感受到弱勢的少數族群對其民族語言的使用率也有增加的跡象。但是，在華語與

英語的強勢及主流社會的價值概念下，又國家要求人民有義務學習與使用華語，此舉卻壓縮各少數語言使用的情況，導致少數族群對其語言的認知有差異。

從實質的語言政策來想，華語是「共通」的官方語言，也就是從公家機關、日常生活、初級教育開始就使用的溝通語言。相對少數族群的語言未受到憲法的保護成為地方政府的官方語言的平等地位。在這樣的架構下無法制訂出與華語相同的語言保存與發展法案、實施相對於華語的教學時數及教師平等的待遇。政府以行政命令的法則，積極的推動各族群的母語或族語的教學與保存措施。然而在沒有憲法的保護，隨著歷史文化的演變，人民對其母語理解程度差異頗大，導致這些族群在制訂母語教育政策採取因地制宜措施，各族群在保障少數語言作法就不一致，呈現一國多元制度模式。其實，目前的狀況就是各族群採取「因地制宜」的措施。故實施多年的多元語言教育的模式來看，亟需語言平等的法律和憲法保障做為基礎。

語言平等精神並非強調不同語言之間的平等，強勢與弱勢語言之間的平等在於人為，是作為政府政策制訂的準則。因此，不同族群語言在臺灣境內是否平等，並非僅止於語意模糊的法律規範，端視政策是否同時保障不同語言的使用權利。臺灣語言社會結構是華語最大、其次是閩南語、第三是客家語、第四是十六個弱勢少數原住民族群的語言、最後是外籍勞工的母語。這其中華語原是一種標準語言，但經過「國語運動」的結果，使用華語的人口越來越多，成為臺灣各族群之間的共通語言，閩南語、客語、原住民族語僅存在地理分佈區域。近來，政府開始重視本土語言 / 母語教育，然而也有人擔憂若要各族群語言教育都要落實情況下，勢必會造成這些族群很大的語言學習負擔。

我們可以主張語言的推廣可交由地方政府，保存自己原有的語言文化特色，制訂出因地制宜的語言教育政策。然而，小區域的臺灣又多元族群共生的環境，就是一個家庭在跨族群通婚的因素下，已形成多重母語和族群語言

的處境。基於以上的顧慮，在語言的推廣上一方面需注重社會的潛移默化功能，從日常生活中接觸與學習，語言才能落實、普及；另一方面要加強民族的認同，對語言認同度高，學習意願自然強，單靠政府政策的推廣，未必能有效改善人民語言程度。其三是由國家挹注力量支助使用母語的家庭，成為部落語言再生與推廣的核心動能。

陸、歐盟語言教育政策的提示

對歐盟語言共同參考架構，雖然仍有學者持不同的意見，但是 CEF/CEFR 確實經過歐洲各國不同領域的學者共同努力建置而成。歐盟執委會深入研究各種不同相關的評量理論、分析比較不同的評量表及能力程度的描述。還請參與 CEF/CEFR 之建構的教師以自己的學生為對象做現場教學。藉以評估這些能力描述的適用性，且以「初級」、「中級」、「高級」來分類這些能力敘述。在制定過程中，不同國家同時負責不同的實驗，從不同的層面來考驗此架構的適用性、彈性與延展性。CEF/CEFR 不但成為歐盟 46 個會員國共同的語言參考架構，它所傳達的觀念，如語言流利度的定義和能力分級的標準，也廣泛地為其他不同語言測試系統的發展者所認同與採用。CEF/CEFR 可作為國內修訂國小英語課程標準與能力指標的參考或根據（陳錦芬、黃三吉，2006）：

首先是成立課程與評量的委員會：由不同領域專家如教育政策行政人員、教育理論學者、語言學家、課程架構專家、英語教學專家、測驗專家以及比較文化學者共同組成專職單位，一起合作從不同的層面與角度再深入研究 CEF/CEFR 的理論、實驗證據與課程架構。藉由共同研究的成果，著手進行修訂國內現行的英語課程架構、能力指標與檢測系統，以符合世界語言架構發展的趨勢。

其次是整合 CEF/CEFR 與國內現行英語課程綱要與能力指標來修訂現有

的內涵：以日常生活、求學、工作所使用的語言智能為核心，明確地列出在相對應的社會情境中「說」出來、「用」出來的能力目標。

其三是制訂持有某種程度的彈性課程架構：能因學習者語言程度、地區、工作領域而列出不同的能力指標。不再強調學習者對所學的目標語言了解多少，而是強調學習者有能力用目標語言做些什麼事。讓教學的老師有一個明確的指標與方向。

其四是學習歐盟設立不同門檻，細分級別，鼓勵學習者朝向更深一層或更高階的能力級別努力。使學習者比較容易達到高一層的目標，而產生成就感。

其五是研究修訂現行的課程標準與能力指標、分級評鑑的功能。打破年齡與級別的限制，完全以學習者的能力，評量出真正達到的語言能力程度為主。

其六是強化教師有多元語言與多元文化智能的訓練並安排到英語系國家實習與在職訓練的課程。一邊訓練英語能力，一方面了解目標語言所具有的另一種不同的文化內涵，以達到外語教師具有多元文化的智能和體驗。

最後是建立跨國的師資培育與教師交換實習的計畫，讓我們的英語教師能真正了解他們在傳授的語言與此語言所隱藏的內在文化意義、生活理念與社會運作的獨特性。

柒、結 語

臺灣本是多元族群、語言與文化的母體環境。先是多元原住民族、後來的荷蘭、漢民族、大和民族及其他東南亞的新住民。在外來的殖民語言與文化單一教育政策下，臺灣已經逐漸在喪失多元民族語言與文化的敏感度。近來政府開始實施多元文化與語言教育，使我們有更多空間向外學習、觀摩與研究他國有關多元語言與文化教育政策及目標。在這樣的時空環境裡，制訂

我國多元語言教育政策，提升國內多元語言教育的實施，需要加強對歐盟文教領域的研究與探討，特別是多元語言與文化教育的部分。要鼓勵英語以外的語言學習，加強外語師資的培育與進修，提升對多元語言與文化的瞭解。普及外語教育並降低外語學習的年齡。尊重境內多元的族群，並鼓勵其語言文化的發展。加強對區域與少數語言的推廣計畫之研究，並建立研究資料網絡。

一、「多元語言能力」的重要性

前面的討論已提到，歐盟「多元語言能力」教育的目標不只是狹隘地以精通一種、兩種或三種語言，或以成為「完美的母語使用者」為終極目標，而是建構一個多元語言儲藏庫，使每種語言都能並容於其中。對我們來說，多元語言教育應是臺灣的認同和主體概念。經驗告訴我們，語言能力（尤其工作情境下所適用的語言），經常對一個跨國活動的人的生涯發展有很大的影響力。因此，建置一個亞太地區語言共同參考架構，有利於亞洲人口的流動與向上提升的動力。

二、國家的語言教育政策

歐盟的語言教育政策，整套指標或許還不是完全詳盡，但整體說，這套指標不失為是具彈性的，可以納入更寬廣的傳統級別的檢測指標。該指標是具連貫性的，儘管類似或相同的組成要素出現在不同的指標中，但這些要素確實具有相似的量表值。而這些量表值也證明那些語文精熟度量表的作者想法是正確的。這些要素不但與歐洲理事會的細則內容連貫，也與通用語計畫及歐洲語言檢測機構協會中所建議的級別相連結。除此之外，這是一個共同語言架構的描述指標必須具備整體性。還包括宏觀功能，在進行量表上描述溝通任務所需要用到一些功能、概念、文法及字彙。

三、公平正義的過程

在歐盟這樣多元族群、語言與文化的環境中制訂學習、教學、評量共同

參考架構是需要公平正義的過程。雖然，「歐洲語言學習、教學、評量共同參考架構」有其缺點及限制，甚至於有人認為一旦 CEF/CEFR 架構被制度化，所遇到的風險就更大。也有聲稱 CEF/CEFR 並沒有一個具有概念且實用的分類方式，也沒有理論基礎及詳細的內容說明，因此沒辦法做為設計測驗時內容說明的基礎。但是，CEF/CEFR 已提供了 47 個國家，8 億人口學習彼此的語言與文化之機會與空間。從公平正義的過程來看，創造空間讓人有機會學習彼此的語言與文化之精神，是推動臺灣區域性及少數語言推廣計畫的借鏡。

四、制定多元語言教育政策與國際接軌

綜合來說，臺灣的國際化發展，及臺灣多元語言與文化之環境，勢必要制定多元語言教育政策並與國際相接軌。在諸多可參考的國外典範之中，歐盟的經驗是很好的典範之一。與國際的互動更趨多元化之臺灣，多一樣語言的能力會把一個人，或一個國家推進到更寬闊的、靈活的世界舞臺。

多元語言是國家和社會團結的一股力量。多元語言應被視為是文化、智慧和政治經濟資源。健全的語言政策是支持政經發展和促成社會團結，使全民能使用華語、英語和其他族群主體語言建立健康的關係。當國家提供全民學習一種主要外語的機會，也要保持各種社區語言的生命與活力。國人有好的語言溝通技巧或多一個自己母語或族語以外的語言能力，無論是臺灣主體語言或英語、日語及其他外國語言、經驗有獲得好工作而為經濟成長做出貢獻的機會，就更會吸引外來的學習者來臺灣學習。

發展與亞洲的關係表示我們需要較多的國人可以說英語、日語、韓語以及南島語言。藉以建立與其他不同語言與文化的人良好關係。為保持少數民族的語言而提供生機之生態環境，不僅幫助他們安頓，也讓他們的小孩具有雙語的智慧，因熟悉自己的語言而受惠。對我們而言，那是對他們的文化根源的一種聯繫。對其他人而言，是增加對臺灣獨特的多元文化的了解。

多學習一個自己以外的語言是鼓勵社會團結、可讓公民發展讀寫能力、了解主體文化的價值、擴大個人的水平和欣賞不同的文化的能量。學習語言幫助臺灣人在全球市場做生意；提供有效的旅遊及賓至如歸的服務；顧及國際教育的市場；加強與其他國家的聯結。多學習一個自己以外的語言可幫助公民變成彈性的思考者；有效的溝通者；寬容的公民。在教育上學習多元語言幫助年輕人擴展他們的視野；承認並尊重差異並挑戰他們的偏見。臺灣多元語言的保持與發展，讓個人可以因他們的差異感到有價值；透過不同的語言和文化技能為臺灣做出最大的貢獻；改善教育成就；保持自己的文化認同。

近來的外籍勞工問題，很多時候是因為語言的服務不周全，又對多元語言與文化的認知不足而引起的。為此，我們需要一個具協調性的語言政策。讓缺乏閱讀、書寫、說話能力的國人及移民者獲得學習的機會。讓那些希望完全參與臺灣社會，要了解臺灣多元語言與文化的人有個方便學習語言的環境。健全之外語技能，以及熟悉其他語言的教育優勢的教師，也有管道讓他們提出最好的服務。那些需要會說其他流利語言者的生意人；將雙語能力視為服務價值的觀光業者；及關心他們子女的未來、他們的文化和他們的族群認同的人有介面可以學習和服務。

五、多元族群與文化語言，大地共生與共榮

語言政策要提供一種架構，既是以研究的方式，利用資源改善全臺灣地方主體語言的教與學。在教育機構和處理語言議題的政府單位提供較好的協調方法。有周全的語言政策，所有臺灣人都有機會變得可以讀寫華語以外的地方主體語言及英語、日語和其他語言。在各語群的所在地之地方政府成立「語言推行委員會」發展一種包括社區語言的推行運動的特別聲明及推動的策略計畫。教育部更要強調多元語言教育的重要性，透過發展特殊語言活動聲明，以及其他一系列的行動鼓勵學習語言。各相關機構應發展一種達成它們目標的語言政策。考慮國內外有心人士們對臺灣的語言議題之觀點、教

學經驗、研究與評估。為使臺灣多元語言與文化有生氣能衍生就得做長期的「運動」。

很多時候，人會把所謂臺灣的主體語言等同於國語，也就是華語，因為它是官方唯一的使用語言。華語的角色已經和英語一樣具有強勢的政治、經濟、文學功能，也是全球人口中最多人使用的語言。雖然如此，從臺灣多元語言與文化的現況談「主體性」一詞的概念，必須用整體的視野和概念來看待臺灣的人、語言和文化。為此，國內須要制定語言平等法，來強調個別語群或社區語言為主體性的意義及價值。重視各族群語言的目的，不是減弱華語的影響面，而是豐富它的內容，強化它的功能。臺灣原住民族的漢語文學不僅持續蓬勃發展，也同時驅動族語文學耕耘的推動。

從歐盟的語言教育政策來看，用平衡國內外語言的策略，促進與國際接軌的最好的方式。諸多國家都採用雙官方語言的政策，同時強化國內的社區語言、各族群語言的教學與服務。英語為主的國家，提昇地方的主體語言為官方用語。提昇地方主體語言的使用空間不僅僅涉及國內的所有生活層面，對國際的服務也是一樣的重要。多元語言教育應是臺灣所認同的主體概念。我們有了強勢華語與正積極推動的英語，更應該讓臺灣地方主體語言生根發展。基於此，平衡國內外的語言政策是一項重要策略。政府要經營習得語言和運用語言的環境，語言教育的時數與經費、師資的產生都要重新檢討提出嶄新的語言政策。

從多元語言與文化的教育理念與共識看歐盟制定語言教育政策及目標時，開始就定位在多元語言與文化的教育理念與共識。然而經過多方的修正之後才訂定歐盟會員國共同的語言參考架構。這意味著我國要達到歐盟般多元語言教育政策，需要花時間整合學習者所處的語言文化環境，從家中所使用的語言到社會中大部分人所使用的語言，讓學習者有機會培養多元語文的溝通能力。除此之外，國會也要像歐洲議會一樣，為了實現多語言能力的教育目標，訂定「歐洲共同語文參考架構」。國內教育行政部門要擬出多元語

言教育計畫，並鼓勵跨領域研發一個共同的語言架構，提供各語族作為多元語言教學的理論基礎與實行根據。

為此，要爭取經由國會、中央教育部與原住民族委員會、客家委員會、及閩南語的代表來提出一項為臺灣快要失傳的地方主體語言能立法保存，並藉多元語言教育政策，豐富所有臺灣人的文化和智慧，拓展經濟、外貿和工作機會。推動社會正義和克服劣勢，達成多元文化的平衡發展，扮演臺灣對外：在區域和世界的角色。國家語言政策要以適合和適當的方法提供華語給全民的同時，要為全臺灣人提供母語 / 族語教學的國家政策。也為全民提供學習外語的環境，並了解多元語言之語言教育。鼓勵亞太國家建置一個亞太地區語言共同參考架構與指標。因為亞太地區的國家有相當高的互動與交流，不管是跨國工作、求學、旅遊或商業合作都很頻繁。這也意味著數百萬人在其生活與工作的場合中，有相當多的人使用第二或第三語言在溝通和作意見交換。經驗告訴我們，語言能力經常對一個跨國活動的人的生涯發展有很大的影響力。因此，建置一個亞太地區語言共同參考架構，有利於亞洲人口的流動與向上提升的動力。

六、人的態度是學習多元語言的關鍵元素

在國外修過博士課程的國人，都有經驗要多修英文之外之其他外國語言：如德文、法文或其他。依我在日本的經驗，一樣的被要求自己的母語及英語之外還要修兩個外國語（含日語）。在口試的過程，學校是以我的母語：排灣族語為基準來算起我所擁有的外國語言。學校認定我的第一外國語是華語、第二是閩南語、第三是英語、第四是聖經研究用語：希臘文。學校就這樣認定我已經具備了外語的基本要求，只要我專注於修習日文並取得認證通過即可。

我的經驗告訴我，在多元語言的社會環境裡，困難的不是語言，而是人的態度。這個態度是對多彩世界的好奇心和語言溝通的慾望，以及正確的

自然方法。人出生似如一張白紙，一開始完全聽不懂，但耐心觀察、傾聽，聽不懂也一直聽，像小朋友一樣學習。透過與環境發生關係，積累語料、經驗意義、好奇與模仿、學習導向與展現、自信與創意等成長過程之態度。這個學習態度是以小朋友怎麼學會語言，我們就怎麼學。人都是先學會母語和大社會共通的語言，才上學識字、背單字、學文法。人們掌握語言後才透過學習語言所追加的任務，如學校語言教育體系。如果把追加任務當成主要任務，學語言的效率就會大打折扣。語言習得的過程不是文法和拼音，而是生活上的隻字片語，必要時搭配比手劃腳，逐漸聽懂「吃飯、喝水、睡覺」這種簡單的詞彙。語言習得是要掌握動機與目標、創造環境，調整觀念與態度，不管年紀多大，人人都能學會多種語言。目前，我是在阿美族的部落環境，快樂學習阿美族語言及文化之美。

參考文獻

- Are Europe's tests being built on an 'unsafe' framework ? Education Guardian Weekly. (2015). *The Guardian*. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/education/2004/mar/18/tefl2>
- COMMON EUROPEAN FRAMEWORK OF REFERENCE FOR LANGUAGES: LEARNING, TEACHING, ASSESSMENT. (2001). *Strasbourg: Language Policy Unit*. Retrieved from: https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_EN.pdf
- Multilingualism - European Commission. (2015). https://ec.europa.eu/education/policy/multilingualism_en. (accessed 2015/6/16).
- Translation and multilingualism. (2014). *EU Publications*. Retrieved from: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0770e72-afa1-4971-8824-6190512537dc/language-en>
- 丁元亨（1998）。歐洲整合與歐盟語言政策（碩士論文）。取自 <http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gsweb.cgi?o=dnclcdr&s=id=%22087NHMC0481003%22.&searchmode=basic>
- 丁元亨（1999）。「歐洲聯盟語言政策之多語教育計畫研究」。載於許任（編），*歐洲問題新論*。嘉義：南華管理學院。
- 外語教學與研究出版社（譯）（2008）。*歐洲語言共同參考框架：學習、教學、評估*（原作者：歐洲理事會文化合作教育委員會）。北京：中國農業出版社。
- 多媒體英語學會（譯）（2007）。*歐洲共同語文參考架構中譯本*（原作者：Council of Europe）。高雄：和遠圖書。（原著出版年：2001）
- 吳東野（1994）。歐洲聯盟條約「輔助原則」條款理論之分析。*問題與研究*，**33**（11），11-20。
- 吳東野（1994）。歐洲聯盟成員國之擴增。*美歐月刊*，（5），37-50。

- 施正鋒（1996）。語言的政治關聯性。載於施正鋒（主編），*語言政治與政策*（53-80頁）。臺北市：前衛出版社。
- 林娟娟、胡憶蓓、溫雅琄（2010）。「淺談歐洲共同語文參考架構（CEF）對臺灣外語教育的啟發」。師培實習輔導通訊，11，8-10。取自 http://www.tecr.pu.edu.tw/files/archive/912_bcaeac8f.pdf
- 卓鳴鳳、梁琍玲、楊奕商、外籍雇員等（2006）。歐盟 2007-2013 年終身學習整合型計畫。歐盟文教簡輯，16，13-17。
- 陳文苓（2007）。歐洲語言學習架構（CEFR）—教出跨文化溝通能力。載於何琦瑜、吳毓珍（主編）。*教出英語力*（43-48頁）。臺北：天下雜誌。
- 張臺麟主編（2007）。*全球化下的歐洲語言與文化政策：臺灣的觀點*。臺北市：政治大學外語學院歐洲文化研究中心。
- 張臺麟主編（2013）。*歐洲聯盟推動建構共同對外政策之發展：機會與挑戰*。臺北市：政治大學歐洲語文學系。
- 張臺麟（2014）。政治大學「歐洲語文學系暨歐盟莫內教學模組計畫」。（計畫編號：NSC-101-2410-H-004-114-）。臺北市：政治大學歐洲語文學系。
- 陳錦芬、黃三吉（2008）。探討歐洲共同語言參考架構理念、內涵與對歐洲多元外語教育之影響。臺北：臺北市府教育局。取自 http://www.openreport.taipei.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09703609
- 張學謙（2003）。回歸語言保存的基礎：以家庭、社區為主的母語復振。臺東師院學報，14，97-120。
- 曾守得（2004年5月）。理想必須面對現實：兼談如何走出英語教室的困境。「二〇〇四年兩岸英語教育學術研討會」發表之論文，國立嘉義大學人文及藝術學院外國語言學系。
- 黃彥蓉（2003）。*歐洲聯盟語言教育計畫之研究*（碩士論文）。取自 <http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gsweb.cgi/ccd=hYKYfS/record?r1=1&h1=3>。

- 黃雅英（2013）。華語文教學之跨文化溝通能力指標研究——以《歐洲共同語文參考架構》為基礎（博士論文）。政治大學，臺北。取自 <http://nccur.lib.nccu.edu.tw/handle/140.119/69223>. www.coe.int/lang-CEFR.
- 黃綉雯（2010）。歐盟多語政策之研究：以保護區域與少數語言為例（未出版之碩士論文）。政治大學，臺北。
- 維基百科，自由的百科全書（2015年6月16日）。【歐洲聯盟】。取自 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%A7%E6%B2%E8%81%94%E7%9B%9F>
- 維基百科，自由的百科全書（2015年6月17日）。【歐洲聯盟語言】。取自 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E8%81%AF%E7%9B%9F%E8%AA%9E%E8%A8%80>
- 維基百科，自由的百科全書（2015年6月17日）。【歐洲聯盟基本權利憲章】。取自 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E8%81%AF%E7%9B%9F%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%AC%8A%E5%88%A9%E6%86%B2%E7%AB%A0>
- 蔡芬芳（1998）。聯邦體制與比利時語言政策（未出版之碩士論文）。淡江大學，臺北。
- 劉海濤（2004）。語言多樣性是語言人權得以存在的氧氣。取自 <http://www.lingviko.net/toverec.htm>

法國外語教育政策評議

吳錫德

淡江大學法國語文學系教授

摘 要

法國在 21 世紀之前是執行單一語言政策最力的國家，歷來政府介入語言政策不遺餘力，一向極力捍衛單語政策及法語的純正性。法語也一直都是國際間重要溝通語言，但隨著法語在 20 世紀在國際上的影響力逐漸式微，法國政府卻無力挽回頹勢。在幾經躊躇、蹉跎及徵詢，法國政府終於在 21 世紀之初（2012 學年）做出重大政策大轉變：在教育體制中規定學生要學會至少 2 種外語。其政策轉變的動因，包括保護法語的現存優勢、提升國人的外語溝通能力，其改革的核心內容，包括徹底「多語制」及多元文化主義的主張等等皆極具代表性和參考價值。

關鍵詞：法語、外語教育、多語制、外語力、語言地圖、歐洲共同語言參考標準

壹、前言

法國在 21 世紀之前是執行單一語言政策最力的國家。過去，法語成功地實現法蘭西的統一及民族的團結。繼而向外彰顯其文明並進行海外擴張。對內則壓抑地區語言及其文化的傳播，並強力阻止地方主義的抬頭。在其歷史發展的過程中，法國歷屆政府皆強烈主導語言政策。包括單語政策合法性的建構以及法語純粹性的提昇（吳錫德，2002:301-310）。且夾其政治實力與文化內涵，法語自 18 世紀即成為西方世界最通行的語言（*la langue universelle*），直到 20 世紀才讓英語超前。從此便與英語展開長期的爭奪。然而礙於情勢，法語還是退居弱勢，其政府只得改弦易轍，調整其語言政策，所做出的反應有三：一是，開放地區語言（即方言）的學習，以符合時代潮流、多元主義原則及社會的凝聚。二是，擴大法語的外交籌碼，組成法語國協，捍衛多元文化主義，以提升法國國際（文化）形象與影響。三是，規劃多語社會，以迎接當前全球化及未來國際競爭的挑戰（吳錫德，2002:305）。外語教育政策便是在如此現實的背景下，被迫所做出的配套做法。

綜觀法國厲行近五百年的單一語言政策，在二十世紀以前它給近代法國帶來無比的建樹與驕傲，法語曾經是國際上最通行的語言，也是大部分的人類樂於學習的一種「值得學習」的語言。如今，物換星移，法國政府不僅積極保護其境內地區方言，鼓勵學習移民母語，更在教育部積極主導下，從 2011 年起規劃了一套既前瞻又開放的外語教育政策，隔年 1 月提出〈學習語言，學習世界〉（*Apprendre les langues-Apprendre le monde*）的報告。規定完成高中教育時每個學生必須能夠使用至少 2 種以上的外語溝通，以及從幼稚園就要融入一種外語課程，國小一年級起就要安排正規外語課程（6 至 18 歲，每週 3 小時），每個年級尤其要優先重視外語的口語表達等等，目標當然是希望一舉提升其國民的外語力，不久的將來讓年輕一代的國民都能操三語溝通。其政策的轉變及其成效值得吾人關注。本文將論述法國政府為何改

弦易轍？其轉變的邏輯為何？新的外語教育政策的成效及配套措施為何？

貳、來自外部的刺激：接受多語制

一、法語作為世界通用語的迷思

在 1919 年巴黎和約大會之前，法語的確就是當時唯一通行國際間的通用語。法國當局安排了這場一次大戰後華麗的終戰盛會，為彰顯東道主的氣度，允許會議的工作語言可法語與英語並行。這是令法國人扼腕及失分的決定。之後，隨著美國超強的興起，英語勢力快速攻城掠地，法國人就只能眼睜睜地看著自己的國語節節落敗。

第二次世界大戰後，法國人莫內（Jean Monnet）及舒曼（Robert Schuman）合力推動歐洲結盟，先主導設立六國（法國、西德、荷蘭、比利時、盧森堡、義大利）的「歐洲煤鋼共同體」（即日後「歐洲共同市場」及「歐洲聯盟」的前身），法語幾乎就是「唯一」的官方暨工作語言。雖然當時規定法、德、義、荷四語為官方語言及工作語言，但文件使用法文的比例高達七成。不過，隨著歐盟的擴編，尤其英國加入（1973 年）也即歐盟所奉行的「多語制」影響，如今 27 個會員國，出現 23 種官方語言。至此，法文就快速失勢了。歐盟執委會的官方文件中，法文的比例從 1986 年的 56%，驟降到 2008 年的 11.8%。1996 年法文與英文的使用比例還旗鼓相當。但 10 年後，英文已攀升到 74%（見表一）。另外，有 85% 的歐盟職員能通曉英文，能通法文的不到三成。再者，歐盟會員中學生修習英語的比例為 95%，法國也有 94%。英語取代法語成為國際最通用的語言已不言而喻。法國上下當然知之甚詳，從上世紀後半葉即想方設法來圍堵及對抗英－美語的長驅直入（De Saint Robert, 2000:8-9），並盡全力拉抬法語在國際間的影響力。但顯然都徒勞無功。不過，隨著 2016 年 6 月英國公投決定退出歐盟，這種向英語傾斜的現象應可稍加減緩。

表一 歐盟執委會處理的文件語種比例 (%)

	法 文	英 文	德 文	其 他
1986	56	26	11	5
1989	49	30	9	12
1991	48	35	6	11
1996	38.5	44.7	5.1	11.7
1997	40.4	45.3	5.4	8.9
1998	37	48	5	10
1999	35	52	5	8
2000	33	55	4	8
2001	30	57	4	9
2002	29	57	5	9
2003	28	59	4	9
2007	12.3	73.5	2.4	11.8
2008	11.8	72.5	2.7	13

資料來源：Wikipédia (2015/11/10). *Politique linguistique de l'Union européenne.* (https://fr.wikipedia.org/wiki/Politique_linguistique_de_l%27Union_europ%C3%A9enne)

二、法語式微、法國人外語力低落

法語在國際場合的退位，先是外交領域，繼而國際商務，這已嚴重影響法國的影響力及形象，也損及它的經濟發展。尤其歐盟擴編後，重心北移，

新會員國泰半不是法國傳統的影響區域，使用英文溝通成了必然的趨勢。這樣的發展才真正敲醒法國當局，在廿一世紀出做了極為徹底的改變。

事實上，上世紀法國政府與英語競逐之際，已積極在國際場域爭取可操作的空間，也提出了許多建設性的做法，包括 1986 年成立「國際法語區國家組織」（OIF），並召開法語區國家高峰會議，有 55 個國家首長應邀出席。是年，法國內閣也設立一個「法語區事務次級部長」。此外，法國外交部及文化部也聯手向海外擴大其「文化影響」，包括設立五洲法語衛星電台 TV5，以及仿照美國 CNN 成立「法國 24 小時」（France 24）網路及衛星電視台，全天用英語播放法國觀點的新聞。同時也強化法國海外法語推廣機構「法國文化協會」（Alliance Française）的活動。這個 19 世紀末由一批重量級名人，如著名科學家巴斯德（Louis Pasteur）等人所發起的協會已有百餘年歷史，目前在全世界 140 個國家設有 1060 個支部，招收學生超過 32 萬人。在台灣，分別在台北及高雄設有兩個中心。據國際法語教師聯盟（FIPF）統計，全球有 90 餘萬名法語教師，8 千萬人學習法語（De Saint Robert, 2000:8-9）。此外，法國派駐海外各地使館皆編制有「法語專員」及「電影專員」，負責向各國推廣法語及法國電影等等。這些外交及推廣法國文化的活動的確有若干助益，但還是不易在現實的商業活動利益上立竿見影，也無法抵擋英語的狂瀾。

另一項新思維則發生在本世紀初，法國新的領導階層終於體認到經濟誘因不足，以及國民外語能力低落，才是造成法語無力反彈的主因。根據歐盟歷來的統計，法國人的英語能力是會員國中與幾個拉丁民族國家一起敬陪末座（見表二）。另外，根據法國自己的研究機構「全國統計及經濟研究中心」（INSEE / 1996）的調查，有 50% 的法國人（年滿 15 歲者）不懂任何外語，36% 略通英語、14% 西班牙語、11% 德語（Mermet, 1999:110）。法國自詡 2014 年成功吸引 8500 萬外籍觀光客到訪。但新聞報導中，所有的觀光客都抱怨法國人的英語能力低落，無法享受應有的起碼招呼。

表二 歐盟 15 國國民英語能力（2000 年）

國 家	年 齡 層				國 家 平 均 值
	15-25	26-44	45-64	65+	
西 德	54.8	40.4	32.3	13.8	34.6
東 德	47.7	22.5	10.9	4.0	18.6
奧 地 利	50.9	33.6	18.6	10.2	29.4
比 利 時	49.5	33.8	24.7	8.7	29.5
丹 麥	74.4	66.2	50.2	31.3	56.1
西 班 牙	29.8	18.7	6.0	1.3	15.3
芬 蘭	59.6	47.4	21.3	6.2	36.9
法 國	42.0	28.7	15.2	5.4	24.4
希 臘	67.3	36.9	12.0	4.9	29.4
義 大 利	45.3	26.9	7.8	2.3	21.5
盧 森 堡	46.2	43.5	36.0	32.5	40.3
荷 蘭	76.0	73.2	53.0	38.1	63.7
葡 萄 牙	42.6	24.9	9.7	2.3	21.3
瑞 典	93.1	86.9	72.5	55.1	78.3
15 國 平 均 值 *	40.2	30.3	18.5	8.5	24.6

* 包含英國及愛爾蘭

資料來源：Enquête Eurobaromètre (INRA, 2001)；引自 François Grim, *L'enseignement des langues étrangères comme politique publique*, 2005.09, p.119.

三、固本務實、正式啓動多語制

從 1919 年的巴黎和約及 1948 年聯合國這個常態化的跨國組織的運作中，都是採行「多語制」。這是必然的妥協辦法，因為要顧及到每個會員國（或重要會員國）的尊嚴及對等。歐盟成立之始也是採行「多語制」，而且是更徹底的多語制。因為每個會員國的官方語言都是歐盟的工作語言。也因此到目前為止，27 個會員國必須使用 23 種語言工作。這應是史上最繁雜的語言轉譯中心。即便翻譯開支龐大、溝通效率延宕，歐盟還是想不出其他更佳的辦法。

事實上，歐盟在使用語言上的基本原則就是「多語制」。1992 年，簽訂馬斯垂克條約，轉型成「歐洲聯盟」，第 217 條即規定，在「共同安全暨外交政策」方面，所有重要文件皆須立即翻譯成所有官方語文。1997 年，簽訂的阿姆斯特丹條約中亦規定，任何歐盟公民皆可使用本國官方語言寫信給歐盟各機構，歐盟職員在回信時必須使用同一語文。2000 年，尼斯高峰會議通過〈基本權利憲章〉，第 21 條明文規定「禁止一切語言歧視」。為利於溝通，歐盟早在 1995 年 3 月 31 日就呼籲會員國國民應具備三種語言溝通能力（母語 +2 種外語）。2008 年 9 月 18 日，歐盟執委會再度提出報告，重申三語學習，並指出「多語」是歐盟的資產，而非障礙，及提醒各會員國公民多語能力有助於增加就業機會和競爭優勢（梁崇民，2010:105-131）。

法國雖然尊重多語制，但骨子裡還是希望能重振法語的影響力。所以也就一直敷衍了事。甚至在歐盟指責其不夠尊重境內少數地區語言的做法，也一再予以擱置。直到 2000 年才正式提出改善措施，開始珍視方言教學及地區語言的保存（吳錫德，2002:306-307）。質言之，法國政府是到了廿一世紀才真正體認到法語在國際間使用範圍的快速萎縮，以及其國民外語能力的不足所造成的負面影響。為釜底抽薪，目前這項積極的多語制：對外可抑制英 - 美語在歐盟及整個歐洲地區的無限擴張，對內積極鼓勵國民學習外語，並透過義務教育管道，「強制」年輕一代學習外語。如此也好迎接全球化的嚴峻挑戰，至少要保住法國的國家競爭力。

參、政策大轉彎：從諮詢到決策

一、2003 年參議院 Jacques Legendre 的研究報告

2003 年 11 月，法國參議院文化事務委員會邀請參議員勒尊德爾（Jacques Legendre）很針對性的做了一份名為《法國的外語教學》的研究報告。這個法國最高民意諮詢機構直截了當地指責政府，早在 1994 年 10 月該院就提醒政府：法國學校的外語教學素質不佳。並曾建議：學生應學習二種外語（母語 +2 外語）、要面向世界、要使用國境內外語資源（按：根據法國人口統計，法國公民一共使用了 75 種外語），以及要重視口語表達及符合企業所需。但 10 年後的光景如何呢？

勒尊德爾參議員的報告指陳，法國學生只肯學英文，但身為歐盟火車頭的兩個重要國家法國與德國，卻不能用彼此的語言溝通。又說：德國是法國最大的貿易夥伴，也是最大觀光客來源國，但法國人能說德語的比例卻快速的萎縮。法國雖然於 2001 推動「歐洲語言年」，但成果依然有限。尤其主要鄰國的國民也對學習法語感到興趣缺缺。報告撰寫人憂心忡忡地指出：法國文化可能就此出不了國境。他也提醒 2003 年 7 月 14 日，法國總統薩柯奇（Nicolas Sarkozy）在國慶演講中也曾說到：「必須改善及加強外語教學。」勒尊德爾參議員總結指出：「外語教學是學校的核心任務」，以及必須傳授各種外語，而非只是英語。

該份研究報告建議政府應儘速採行如下措施：一、提供多種外語學習；二、交由地方政府因地制宜推動；三、教學活潑化：建議國中即應開設第二外語學習、強化語文多元學習，以及技職學校開設專門外語學習；四、呼籲「學習語言是一輩子的事」；五、強化外語師資；六、鼓勵國際移動學習，包括聘用外籍母語人士協助教學，以及開發網路學習等。坦白說，當初這些前瞻性的建言都還蠻對症下藥。只是法國政府的行動力尚未跟得上（Legendre, 2003）。

二、2005 年教育部「學校評鑑高級顧問室」的研究報告

2004 年 9 月 23 日，當時教育部長費雍（François Fillon）寫信請求「學校評鑑高級顧問室」（Haut Conseil de l'Évaluation de l'École）針對有關法國外語教學，尤其是英語已成為第一外語的特殊狀況，提供意見。該顧問室便轉請在日內瓦大學任教的語言學者格林教授做專案研究報告，原名《歐盟擴編中的語言成本與公正》，後來送交歐盟更名為《公共政策中的外語教學》（*L'enseignement des langues étrangères comme politique publique*）（2005 年 9 月公布）。格林教授的研究報告是從經濟成本的角度分析歐盟 27 國運作中語言使用的效益問題，提出：獨尊英語、多語制及改行世界語（Esperanto）三種可能選項。在組織運作上，獨尊英語最務實、也最實惠，但反對聲浪最大。若改行世界語，雖然符合「政治正確」，但推廣不易（Grin, 2005）。目前歐盟仍採行「多語制」，但有向「獨尊英語」的方向傾斜。格林教授甚至估算出，日後如果獨尊英語，英國每年將可賺進 170 億歐元的利益。

格林教授指出他這份研究報告的問題意識有三：傳授何種外語？基於何種理由？以及考慮到何種環境？這種偏向社會學方法論的研究，最後得出的還是成本的估算。當中似乎沒有考慮到國際政治現實及「政治正確」的問題。法國教育部顧問室也針對格林教授的報告做了評估，認為應注意到語言環境及其活力，以及必須落實「多語制」。顧問室並做了檢討，認為過去法國教育部在傳授外語上採放任態度，讓學生自己選讀外語，且沒有提供足夠的語種，最終皆選擇了英語（94%），是項錯誤的做法；也體認到如此趨勢將只會讓英國在文化形象及經濟上更加獲利；同時也建議歐盟必須繼續維持其「多語制」，並認為「多語制」才是保護法語及其他歐洲語言的最佳做法。

「學校評鑑高級顧問室」也針對格林的研究報告做出了評估及回應，供費雍部長參酌：

- （一）教學上不獨尊英語。因為孩子們已都傾向選擇英語，且政治上會讓外界認為法國支持獨尊英語，如此將不利於歐盟未來的發展。

- (二) 在歐盟運作中堅決反對「全英語」(tout-à-l'anglais) 現象。
- (三) 學校義務教育中，學生至少要選讀二種外語。
- (四) 教學內容要偏重口語表達及書寫，同時要強調多語制中的文化層面 (Grin, 2010)。

由於法國教育部長更換頻仍，平均在位不及二年。該研究報告提出時，費雍已不再是教育部長。這份研究報告也就束之高閣。

三、2012 年教育部「語言策略委員會」的研究報告

新任教育部長夏泰爾 (Luc Chatel) 設立「語言策略委員會」(Comité stratégique pour les langues)，並委請巴黎第三大學名譽校長阿米里教授 (Suzy Halimi) 擔任主席。她於 2012 年 1 月提出〈學習語言，學習世界〉的研究報告。它是在過去前述二份相關研究報告的基礎上，加添幾項與時俱增的建議，譬如：學習外語必須從幼稚園到大學，加強國際移動學習，採行「歐洲共同語言參考標準」(CEFR / CECRL) 做為外語檢定標準，以及開發輔助教學之用的外語學習網站等。事實上，這份研究報告就是法國教育部現行採用的改革藍本。因為夏泰爾部長並宣布自該學年 (2012 年 9 月) 開始執行這項破天荒的改革。

阿米里教授不諱言，法國外語教育改革的壓力來自歐盟獨尊英語的傾向以及全球化的事實，並認為立即改善法國學校裡的外語教學朝多語學習的方向邁進是必然的選擇。她也承認，過去外語教學缺乏一套有效的評估機制，未能建立一份外語學習地圖，以及缺乏精準的語言職業規畫。她總結認為，與其任由家長或學生自由選擇學習何種外語，不如規定一定要學的外語數量及合格標準，來做為輔導的誘因。

該份改革法國外語教育的「白皮書」分析並討論了如下幾個主題：學習外語在廿一世紀的重要性、安排從幼稚園到大學的外語學習地圖、規畫並鼓勵國際移動學習、培訓並提升外語教師素質等四大方向。報告中也具體提出

許多建議、做法及實例。該報告最後強調：「學習外語並非只是學校份內的工作，而是整個社會應該關注的議題。」也因此，該報告特別提出應做好對社會各界的宣導，並籲請產官學各界一起投入，合力推動（Halimi, 2012）。

肆、現行外語教育改革方案

法國教育部基本上是依著 2012 年 1 月「語言策略委員會」所提出的〈學習語言，學習世界〉藍本，制訂並改革其外語教育方針的。同時也採納了 2001 年歐洲理事會所擬訂的「歐洲共同語言參考標準」，做為學習者外語能力的評量標準。根據新公布的〈教育法規〉第 312-16 條規定，學生在小學畢業前（10-11 歲），其所選讀的外語必須達於「歐洲共同語言參考標準」A1 的標準（參見表三）。國中畢業前（14-15 歲）其所選讀的外語必須達於 B1 的標準，同時必須選修第二個外語，且達於 A2 標準。高中畢業前（16-18 歲）其所選讀的外語必須達於 B2 的標準，第二個外語必須達於 B1 標準¹。

表三 歐洲共同語言參考標準（CEFR / CECRL）共 6 級 *

等 級	相 關 標 準
A1	能理解並運用每天熟悉、與自己喜好有關且具體的表達方式和非常基礎的語句，可以介紹或詢問、回答自己或他人有關個人的訊息，例如居住地、人際關係、所有物，對於他人緩慢而清晰的對談，只能以簡單的方式產生反應。
A2	能理解在最貼近自己的環境中經常被使用的表達方式或語句，例如非常基本的個人和家庭資料、購物、區域地理、和就業，能與人溝通簡單而例行性的工作，這類工作通常只需要簡單而直接的日常訊息，另外，這個等級的學習者，能夠用粗淺的詞語描述自身背景、以及最貼近自己的環境之中的事物。

¹ 參見網路文獻：<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006182505&cidTexte=LEGITEXT000006071191>

B1	能理解自己在工作、學習環境、休閒環境等等遇到熟悉的事物做出理解，能在該語言使用地區旅遊時對應各種可能的狀況，也可以對於自己感興趣或熟知的事物提出簡單的相關資訊，另外還能夠描述經驗、事件、夢境、願望、和雄心大志，並能對自己的意見或計畫做出簡略的解釋。
B2	能理解複雜文章段落的具體和抽象主旨，包括技巧地討論自己專門的領域，可自然而流暢地和該語言的母語使用者進行例行互動。可以針對廣泛的主題說出清晰、細節性的文字，並且可對於一個議題提出解釋與利弊分析或是各式各樣的想法。
C1	能理解包括要求、長篇文章、或意義含蓄的廣泛訊息，自然而流暢的表達，而沒有明顯的詞窮狀況發生，懂得彈性並有效率的運用語言在社交、學術、專業目的之上，對於複雜的主題能產生清晰且架構良好、細節性的文字，展現收放自如的組織形式、連結和精巧的策略。
C2	能夠輕易理解任何吸收到的訊息，並且針對不同書面或口語來源做出大綱、重新架構不同的論點，提出的表達，自然而非常流暢，緊緊地抓住語言最唯妙唯肖的部分，更能在較為複雜的場合上辨別專業上細微的意涵

* 歐洲會議為幫助語言檢定的發展與應用，於 2009 年 1 月發布修正版，將原本的 6 級修正為 9 級，各級依高低排序如下：C2、C1、B2+、B2、B1+、B1、A2+、A2、A1。

資料來源：維基百科，自由的百科全書（2015 年 11 月 10 日）。【歐洲共同語言參考標準】。取自 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E5%85%B1%E5%90%8C%E8%AA%9E%E8%A8%80%E5%8F%83%E8%80%83%E6%A8%99%E6%BA%96>

法國教育部可說完全採納了「語言策略委員會」的建議，並納為新的教育法規之內。這可說是一種教育政策的一大轉變，也是一種中央集中管理的體現。該份〈學習語言，學習世界〉分七個子項，詳述推動外語教育的策略、方向、採行的辦法及目標：

一、國小階段：幼稚園（在法國屬義務教育）必須讓幼童經常聽到另一種外語，包括安排外語歌曲和兒歌以及基礎的外語交換練習。因為語言專家建議，幼童在 3 至 5 歲時最能辨識發音及掌握發音部位。國小一年級起外語課為必修課程，每週授課 1.5 小時。小學畢業（法國小學共 5 年）時其外語程度必須達於「歐洲共同語言參考標準」A1 的程度（即能夠在

- 對方清楚陳述時進行簡單的溝通)。
- 二、國中階段：國中三年級起（法國國中共 4 年）必須選讀第二個外語。國中階段可依學生外語程度進行能力分班，及開辦雙外語班或加強班。教育部並頒給國家外語專業文憑，為其外語程度必須達於「歐洲共同語言參考標準」A2 的程度（即能夠對熟悉的議題交換意見）。
- 三、高中階段：高中（包括高職）必須提供雙外語教學，並可開辦外國文學專班。高二及高三可選讀第 3 個外語。鼓勵高中與國外高中建立姐妹校及進行教學合作。大學聯招必須通過外語檢定要求或口試。學生在校期間若未取得教育部規定之門檻，可選擇 33 種公告之外語或地區語言（方言）² 之檢定證明，或於會考（即大學聯招）時選擇 56 種公告外語或地區語言（方言）進行口試。
- 四、鼓勵使用外語溝通：法國教育部也投入龐大資金整備相關配套措施，譬如：2014 年自海外延聘 4469 位外語助教至高中授課（自台灣聘了 18 位法文系畢業生），採購 1000 部外語發音的文化資產影片供高中生學習觀賞，鼓勵高中與國外高中進行視訊交流、遠距教學、鼓勵海外移動學習及海外交換計畫等。
- 五、採納 2001 年歐洲理事會所擬訂的外語檢定參考標準「歐洲共同語言參考標準」作為學習者外語能力的評量標準。
- 六、與國外語言檢定機構合作，認可其所頒發之外語檢定證書。

² 計有：阿爾巴尼亞語、德語、阿爾薩斯語、阿姆哈拉語（衣索匹亞）、英語、阿拉伯語、亞美尼亞語、巴姆巴拉語（尼日、剛果）、巴斯克語（方言）、柏柏爾語、布列塔尼語（方言）、保加利亞語、高棉語、卡塔盧尼亞語（方言）、華語、韓語、科西嘉語（方言）、克里奧爾語、克羅埃西亞語、丹麥語、西班牙語、芬蘭語、加羅語（方言）、希臘語、豪薩語（尼日、奈及利亞）、希伯來語、印地語、匈牙利語、印尼-馬來語、義大利語、日語、寮語、立陶宛語、馬其頓語、馬達加斯加語、美加尼西亞語、摩澤爾語（方言）、荷蘭語、挪威語、奧克語（方言）、波斯語、波勒語（西非）、波蘭語、葡萄牙語、羅馬尼亞語、俄語、塞爾維亞語、斯洛伐克語、斯洛文語、瑞典語、斯瓦希利語（東非）、大溪地語、泰米爾語、捷克語、土耳其語、越南語。

之後，法國教育部公布的外語教育改革說帖〈法國學校體系中的外語教學〉(L'enseignement des langues vivantes étrangères dans le système scolaire français) 裡特別強調：從幼稚園到大學聯招外語教育為義務性，以及語言能力的掌握為義務教育中知識與能力七大技能之一。該說帖強調，今後任何法國學生在 16 歲前必須能使用至少二種外語溝通，並達到「歐洲共同語言參考標準」的標準。在國中階段，學生可選擇超過 15 種的外語，包括：德語、英語、阿拉伯語、華語、西班牙語、希伯來語、義大利語、日語、荷蘭語、葡萄牙語、俄語等，每周授課 3 小時。到了高中傳授的語言多達 33 種，大學聯招可受理 56 種外語或地區語言（方言）的口試。此外，法國教育發展中心也開發多種網路線上自學或輔助教學網站，如「English by Yourself」、以及多語版的外語學習網站，如「Educalangue」、「Primlangues」、「Emilangues」、「Clé des langues」。

總之，2012 年「語言策略委員會」所提出的〈學習語言，學習世界〉藍本中特別強調，這項外語教育的改革標示一項政策的大轉變，尤其要引發全民的重視，同時要善加利用及開發國境內現有外語資源，擇優做策略性開發，並構思新政以動員全民，並做好評量。最後也是最根本的，就是增進及提升外語教師的素質及教學熱忱。

伍、結語與建議

法國於 2012 學年所推動的外語教育改革，從歷史的發展而言，是相當石破天驚的舉動。因為幾百年來，法國上下一直活在一項榮光之中，即法語是普天之下最值得學會的一種語言。而它的反作用力便是：法國人可以不必去學外語。但隨著世界局勢的變遷與迭替，法語已不再佔有獨攬的地位。尤其在軍事、經貿，以及全球化的衝擊、網際網路化便捷性的要求，英語早已後來居上。根據聯合國教科文組織 2000 年的調查，網際網路傳播媒介的世界

裡，法文網頁只佔全球總數（1997年）的2%，遠落後於英文（81%）；德文為（4%），與日文（2%）並列（Le Courrier de l'Unesco, 2000:31）。就此趨勢而言，法語至多也只淪為各國肯學習的「第二」外語，甚至沒有必要優先學習的外語。

這項改革是勢在必行的決定，因為「國民的外語力等同國力」，而法國人的外語能力在主要各國中還敬陪末座。今後法國必須面對21世紀的更激烈競爭，才有可能保住當前的優勢，而國民的外語溝通能力被視為必要的條件之一。事實上，歷史的榮光及社會的保守心態，讓法國的外語教育政策一直原地踏步，延宕了數十年，也讓法國的競爭力不斷流失。這項改革也同樣具有政治意涵，因為法國不願在其辛苦締造的「歐洲聯盟」中喪失其「發言權」。如果歐盟繼續快速地向「全英語」傾斜，法文（其他歐洲語言亦同）將一敗塗地。法國的文化和經貿在世界的發展也將一蹶不起。質言之，法國政府終於覺醒，快速實施改革，自己先以身作則，落實「多語制」及「多元文化主義」。

就政策面而言，從幼稚園義務教育中便啟動外語教育，一直達於大專聯招，並依著歐洲理事會（有47個會員國）公布的「歐洲共同語言參考標準」做為外語檢定標準，應是一項最適切的搭配。關鍵是法國教育體系是否能落實這項新政，尤其是外語教師的培訓及提升，及其教學熱忱。從網路的討論及法國外語教師協會的保留態度，包括：學習外語的出路問題、老師上課的教法及態度，以及外語教師不足等。不過，法國政府確實選擇了一個正確的大方向，可供吾人參考，包括：

- 一、面向世界，廣學外語，而未獨尊英語；
- 二、教學重視口語表達，鼓勵全民學外語；
- 三、完善檢核制度，並發予國家外語文憑；
- 四、投入充裕教學資源及引進國外教學資源。

此外，這次改革確實全方位地落實「多語制」，尤其讓會說母語的移民得到一點應有的肯定和優勢，而不致於永遠處於社會的弱勢。這樣的做法絕對有助於新住民的融入、社會的融合及符合社會公義。總之，保守的法國終於肯踏出一大步，相信未來年輕一代的法國人必定是能操三語的「世界公民」！法國政府的這項新政也應能印證一項事實：國民的「外語力」等同「國力」！

吾人以爲，隨著全球化急促的腳步，網路原生代的快速養成，當今教育的學習模式早已丕變。基礎語言教學及基本外語表達能力的培養的改弦易轍早已刻不容緩。尤其我國歷來中小學的外語教學政策不僅獨尊英語，且幾乎都是被動跟隨社會趨向便宜行事的調整，缺乏足夠的資金挹注，也缺少前瞻性、全面性的規畫及設計。筆者授課的大學法文系三年級班上 25 名學生，就讀幼稚園時沒被父母「逼迫」去學英語的只有二名：一名陸生、一名偏遠生。簡言之，社會各界早以認知：外語能力就是就業力，教育部主管可能還在思索，語言力是否就是國力！

我國義務教育規定國中起始學英語，這是舊環境及思維使然。1997 年起，教育部勉強同意下降學習年齡層，從小學五年級起，隔年又允許各地方政府可從國小三年級開始。試問偏遠地區或窮困的縣市的小孩「權益」何在？一直要等到 2005 年，才真正規畫全國從國小三年級起開始學英語。那爲何不從國小一年級開始？教育部的答覆是：缺乏師資。問題是我們每年大專院校英語科系培養多少畢業生？他（她）們被迫學非所用，或流浪街頭，或擠到坊間補習班去打零工，兼任時薪幼童英語教學工作！事實上只要補足 3000~4000 名國小英語教師即可。如果當初教育部逐年招聘這群人，給予培訓，我們義務教育中的英語教學必然有一番新氣象，我們的青年就業率、國家競爭力、國民的國際視野、社會的祥和等等必定與日俱增。

值得肯定的是，郭爲藩擔任部長期間，於 1996 年開始試辦高中第二外語選修。根據教育部最新統計（104 學年上學期）：共有日、法、德、西、韓語

及拉丁文 6 個語種，1745 班，53570 名高中或高職生選讀。這項選修並非強制性，對高中生升學也沒有直接的助益（目前只有少數幾個外語學門的學系在推甄入學時給予加分），但這群年輕學子願意學習，父母也多表鼓勵。另，2002 年 10 月行政院研考會提出「營造英語生活環境計畫」，可說一下子就讓台灣升級為「國際」觀光旅遊重要目的地。公家機關、學校、街道雙語化，讓英語環境垂手可得。大學也開始配合英語授課，外籍生人數節節上升，突破 10 萬人等等，這些「外語」政策不都直接促進我國的經濟成長及影響力！

總之，教育部在外語教學決策上宜快速提出更具前瞻性、成效性及開創性的推動方案。包括：

- 一、做好全民外語能力普查，鼓勵全民學外語（非只限英語）。
- 二、加緊培育外語師資，包括英語、國際重要語言及東南亞語。
- 三、研擬增設「翻譯官」資格考試，支援法院相關翻譯。
- 四、建立外語檢定機制，國家發予或認可外語檢定證書。
- 五、帶頭規定公務員可依外語能力加級敘薪。
- 六、大專聯招及公務人員考試可加考第二外語及加分。
- 七、學校外語教學低齡化、多元化、生活化，國小一年級開始教英語，國小五年級起學第二外語。
- 八、與大學外語系所合作，提出培育外語教師具體計畫。檢定並延聘中高龄國民擔任兼任外語教師或外語課輔志工，以支援教學。
- 九、調查現有中小學外語教師人數，整備教學資源，規畫課程，提高學習時數（每週 3 小時為宜）。
- 十、投入必要資金，添購及開發網路學習數位平台等。

事實上，已有不少業者招聘新進員工時，主動將外語能力（不限英語）視為優先聘用條件，並出資安排員工進修外語，如鼎泰豐小吃店。另，2016 年起，外交部特考不再集中考筆試，只參照應考人的國內外語研檢定機構的

外語檢定成績做為報名門檻，即為具成效性及公平性的做法等等。相信若能因地制宜，採納上述一些意見，應能快速立竿見影，進而達到拉平城鄉、貧富差距，落實社會公義，為國儲才的目標。

參考文獻

- De Saint Robert, M.-J. (2000). *La politique de la langue française*. Paris: PUF.
- Grin, François (2005). *L'enseignement des langues étrangères comme politique publique*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale.
- Halimi, Suzy (2012). *Apprendre les langues – Apprendre le monde*. Paris. Retrieved from: http://cache.media.education.gouv.fr/file/02_Fevrier/91/5/Apprendre-les-langues-Apprendre-le-monde_206915.pdf (accessed 2015/11/20).
- Le Courrier de l'Unesco (聯合國教科文組織通訊) (2000). *Guerre et paix des langues (語言的戰爭與和平)*. Paris.
- Legnedre, Jacques (2003). *L'enseignement des langues étrangères en France*. Paris. Retrieved from: <http://www.senat.fr/rap/r03-063/r03-0630.html> (accessed 2015/11/20).
- Les langues vivantes étrangères et régionales (2015). <http://www.education.gouv.fr/cid206/les-langues-vivantes-etrangeres.html> (accessed 2015/11/20).
- Mermet, Gérard (1999). *Francoscopie (法國百花筒)*. France: Larousse.
- Ministère de l'Éducation nationale (2012). *L'enseignement des langues vivantes étrangères dans le système scolaire français*. Paris. Retrieved from: <http://www.education.gouv.fr/cid206/les-langues-vivantes-etrangeres.html> (accessed 2015/11/20).
- Ministère de l'Éducation nationale (2012). *De la maternelle au baccalauréat : Les langues vivantes étrangères et régionales: à l'école, au collège, au lycée*. Retrieved from: <http://www.education.gouv.fr/cid206/les-langues-vivantes-etrangeres.html> (accessed 2015/11/20).
- Ministère des Affaires Étrangères (1996). *Une politique pour le français*. Paris.

Pilhion, Roger (2008). Vers une politique européenne de l'enseignement des langues. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*. Avril. Paris. Retrieved from: <https://ries.revues.org/325> (accessed 2015/11/20).

Wikipedia (2015). *Politique linguistique de l'Union européenne*. (https://fr.wikipedia.org/wiki/Politique_linguistique_de_l%27Union_europ%C3%A9enne) (accessed 2015/11/20).

吳錫德（2002）。法國的語言政策－全球化與多元化的挑戰。載於施正鋒（主編），*各國語言政策：多元文化與族群平等*（295-339頁）。台北：前衛出版社。

梁崇民（2010）。歐盟多語政策之機會與挑戰。載於卓忠宏（主編），*歐洲聯盟柔性權力之運用*（105-131頁）。新北市：淡江大學歐洲所。

西班牙語言教育政策：輔助原則之運用

卓忠宏*

淡江大學歐洲研究所教授

摘 要

西班牙作為一個多語文化的國家，除通行全國的西班牙語（又稱卡斯提亞語）外，幾個自治區也有其自己的族群語言作為共同官方語言。本文主要在探究西班牙在推廣西語與保護少數族群母語之間如何取得平衡發展的作法。

論文架構以歐盟 - 會員國（西班牙）- 地方（自治區）三個層次為論述的基礎：一是在歐盟層次中確保西班牙語在國際 / 歐盟的應用以及西語文化的推廣；二是國家層次中保護西班牙語的優勢地位；三是在地方 / 自治區層次中對少數民族語言的保障。論文首先以輔助原則解釋歐盟在語言教育政策上權限劃分與運作原則；其次以此基礎解釋歐盟、西班牙與地方政府三個層級在語言政策的內涵、政策上相互調和與權限劃分原則；最後，作出總結。

關鍵詞：西班牙多語政策、西班牙語言教育政策、歐盟外語學習計畫、輔助原則

* 西班牙馬德里康普登斯大學政治學博士。現職淡江大學歐洲研究所教授、淡江大學歐盟莫內教學模組負責人、歐洲研究協會理事。研究專長領域為比較區域主義、歐盟對外關係以及西班牙政治與外交。

壹、前言

歐洲統合從 1950 年代發展至今，現階段涵蓋 28 個會員國，24 種官方語言，約五億總人口，加上歐洲國家內又有不同族群同時共存，不但語言種類繁多，文化展現也相當多元。有鑑於歐洲內部語言、文化的多樣性，歐洲聯盟（European Union, 以下簡稱歐盟）制訂語言教育政策時，一方面尊重會員國多元文化的發展，另一方面採取不歧視原則。目的在透過制度化的管道，促進各國語言文化交流，保障各國語言平等權利，建立一個多元主義發展的歐洲社會。這種由上而下的政策發展，在國家與地方層次來考量其國家官方語言的推廣以及族群母語的保護之外，勢必得考量會員國在歐盟內部的語言應用以及推廣。換言之，會員國在制訂語言政策的同時也會考量與歐盟語言教育政策的相互配合。

西班牙自 1986 年成為歐洲共同體（European Community，歐盟前身）的一員，在歐盟多年來推動外語學習政策輔助下，西班牙同時制訂一連串語言推廣與保護措施，如外語（歐洲國家語言）的學習；確保西班牙語在歐盟以及國內的應用與優勢地位；保障境內少數族群母語等。因此，本文主要從歐盟、國家（西班牙）與地方三個層次來分析：一是在歐盟層次中確保西班牙語在國際 / 歐盟的應用以及西語文化的推廣；二是在國家層次中保護西班牙語。西班牙並非只有被動保護西語在國際 / 歐盟及國內使用的優勢措施，一方面在國際上主動推廣西語，如西班牙在全球各地廣設「塞萬提斯學院」（Instituto de Cervantes），就具有西語教學與文化推廣的功能與角色。另一方面在國內制訂保護西班牙語的優勢措施，尤其是面對外語文化的影響；三是在地方 / 自治區層次中對少數民族語言的保障。西班牙民主化以來一直受制於少數民族自治的要求，在憲法保障所有西班牙民族在人權、文化、傳統語言與制度的行使，賦予少數族群之自治的權力，這些自治區在憲法保障區域自治情況下，組織政府，制訂自治法，以保護原有的政治傳統、語言、歷史

與文化等措施。

本文以輔助原則（Principle of Subsidiarity）為論述基礎，從多層次角度探討上述歐盟 - 國家 - 地方三個層級垂直分工情況下，西班牙制訂語言政策時的內、外干擾因素：外部因素即歐盟制訂語言教育政策保障各國官方語言在歐盟內部機制的運用，西班牙除了推廣與加強西班牙語在歐盟內部的使用與學習之外，同時得避免歐洲強勢語言（主要是英文）對西班牙語的影響；內部因素指的是西班牙一方面推廣官方語言，又如何考量少數民族語言的保護與推廣。

貳、歐盟語言教育政策權限劃分與運作基礎：輔助原則

歐洲統合基礎在於各國所簽署之基礎條約，在 2009 年 12 月生效的里斯本條約修訂之歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union）第 165-167 條確定歐盟在語言、文化、教育、職訓領域的法源基礎。而語言、文化政策並非歐盟之專屬權限，會員國及地方層級於執行此類相關政策時，有較寬廣之空間，也促使各會員國在跨國的教育及訓練政策上有更彈性的作為（OJ 2007, C306/1）。

第 165 條為歐盟教育政策。第 1 項規定：「聯盟藉由鼓勵各會員國之間的合作，於必要時支持與輔助其活動，以助教育品質的發展；同時，聯盟充分尊重各會員國教學內容、教育體系組織與文化及語言多樣化之職責」。第 2 項指出聯盟的行動目標：（1）擴展歐洲面向之教育，特別是透過各會員國語言之教學及傳播。（2）藉由學歷文憑的認證及短期進修之研究，鼓勵學生與教師相互交流。（3）促進教育機構之間的合作。（4）就各會員國教育體系之共同議題，擴展資訊及經驗之交流。（5）鼓勵擴展青年與社教人士之交流。（6）鼓勵遠距教育的發展。（7）促進體育競賽公平、公開及體育機構之合作。第 3 項：「聯盟及其會員國應加強與第三國及相關國際組織，就教

育領域建立合作關係，特別是歐盟理事會（the Council of Europe）。」第4項規定，為達到本條款訂定之目標，理事會應：（1）在諮詢經濟暨社會委員會和區域委員會之後，依一般立法程序制訂獎勵性措施，但不包括會員國間相關法規之調和措施。（2）執委會提案，以「條件多數決」通過決議。

第166條有關職業訓練及其目的。第1項：「聯盟應實施職業訓練政策，以支持與輔助會員國之行動。同時完全尊重各會員國職業訓練內容與組織之職權」。第2項聯盟行動目的在於：（1）協助勞工適應產業變革，特別是透過職業訓練與再訓練之方式。（2）協助勞動市場的整合與再整合，應改善原始與後續的職業訓練。（3）增進職業訓練機會，並鼓勵師資與受訓者之流動，特別是青年之交流。（4）鼓勵教育或職業機構與公司之間的合作。（5）就會員國間培訓制度之共同議題，擴展資訊與經驗之交流。第3項：「聯盟及其會員國應加強與第三國及相關國際組織，就職業訓練領域建立合作關係。」第4項：「部長理事會應在諮詢經濟暨社會委員會和區域委員會之後，經由一般立法程序制訂獎勵性措施，以促進本條約目標之實現，但不包括會員國間相關法規之調和措施。」

第167條為歐盟文化政策。第1項規定：「在尊重會員國國家及地區多元化的前提下，聯盟應致力於協助各會員國發展文化，並將共同之文化遺產發揚光大」。第2項規定，聯盟的行動旨在鼓勵會員國之間的相互合作，在必要時支持與輔助會員國的行動：（1）提升歐洲人民對文化及歷史知識的認知與傳播。（2）保存並維護對歐洲具有重要意義的文化遺產。（3）非商業性質的文化交流。（4）藝術與文學的創作，包含視聽領域。第3項規定，聯盟及會員國應與第三國及其他具相關能力的國際組織，就文化領域建立合作關係，特別是歐洲理事會。第4項規定，聯盟在本條約其他條款下之行動，特別是為尊重及促進文化的多元性，皆應將文化層面納入考量。第5項規定，為達成本條文目標之實踐，部長理事會應：（1）在諮詢經濟暨社會委員會和區域委員會之後，理事會應制訂獎勵性措施，但不包括會員國國家相關

法規之協調。(2) 對執委會提案，以「條件多數決」通過決議。

上述條款屬於正式條約，對歐盟與會員國皆有法律約束力。因語言教育、文化政策並非歐盟之專屬權限，故歐盟的共同行動應視為「支持」及「輔助」會員國的行動，而非強迫會員國國內相關的法律及規範需與歐盟達成一致，直接點出歐盟與各會員國在相關事務範疇上合作的最高宗旨。

這種輔助的原則為社會科學領域經常被引用的一個概念。從字面上解釋，輔助（subsidiary）一詞源於拉丁文“subsidium”，意思為後備、儲存或保留。在軍事上的意涵為支援前線作戰的後勤部隊，在經濟上引申為補貼、救助之意。「輔助原則」被運用為社會準則的概念源自二十世紀天主教教義。根據 1931 年教宗庇佑十一世（Pio XI）公佈之年度通諭（Enciclica *Quadragesimo anno*），指出個人或小規模團體基於己力可完成之事項，大團體不應剝奪其權力，否則視為違反正義。個人及小規模團體都應負起其對社會及國家的職責，這屬於自然權力的一種。此外，任何種類的社會活動依其本質與概念，屬於輔助性質，應協助社會團體成員。國家應將其專屬管轄權之次要事項，透過領導、監督、執行與嚴加管制方式實現，透過輔助原則對不同之社會層級把關越嚴格，對社會威信就越強，對國家之運作也越有利。天主教社會闡述之「輔助原則」的概念在於不同社會層級之間任務分配的基準，一般被理解為個人與團體以及不同層級團體之間權限分配的原則。基此，「輔助原則」說明社會以及國家應扮演協助個人之角色，即使是屬於國家之任務，也應該盡可能優先交由低層級機構執行。換言之，「輔助原則」揭示了個人或小團體在整體社會、國家結構中具有行為優先權。一般而言，「輔助原則」之內涵具有消極意義與積極意義兩種解釋：消極意義之「輔助原則」主要運用於權限防堵之功能。亦即當小單位或個人有能力處理某事項時，大單位、社會或國家不得在具備該事務之管轄權，應容忍個人或小團體有執行任務的空間；反之，積極意義之「輔助原則」主要強調大單位或較高階層單位之援助角色。即當小單位或個人無法或無力單獨完成某事項時，大

單位或較高階層單位不得消極不作為，應負起積極支援與協助之義務，必要時將任務移轉於自己身上。此時較高單位取得執行任務之正當基礎，較低層級單位相對地應容忍其接手的義務（Chicharro, 2001:34-36；吳東野，1994:13-14；詹鎮榮，2003:1-4）。

「輔助原則」的概念對歐洲實施聯邦體制的國家其實並不陌生。這些國家將「輔助原則」納入憲政體制中，作為歐洲國家對政府與人民關係的政治思考，以及聯邦與地方政府分權之準則。上級政府只有在下級政府無法有效解決問題時才介入協助，如此小規模單位如個人、家庭、乃至社區、地方皆能獨立自主處理事務，由下而上，推廣至國家、區域或國際組織。簡言之，讓小單位擁有最大自主權，針對地區社會文化的多元性，制訂符合地方需求的政策。譬如美國憲法修正條款第 10 條規定未授與聯邦或未禁止各州行使之權力，保留予各州或人民。德國基本法第 30 條規定國家權力之行使與國家職責之履行原則上由各邦為之（王玉業，1990:7-9）。理論上，「輔助原則」得以保護國家以下各地區利益，另一方面又成為國家權力介入基礎，能隨著國家不同情況做出不同的詮釋。

輔助原則概念之後被引用在歐洲共同體 / 歐盟的運作中，成為歐盟與會員國之間權限劃分的基礎。輔助原則一詞首次明文出現在一九九三年生效之「歐洲聯盟條約」中。相關的概念出現在 A2 條：「本條約在創設歐洲各民族更緊密的聯盟過程中，開創一個新發展階段，聯盟之決策應盡可能地公開與貼近民意。」；B3 條藉由歐洲公民全概念的指引，加強保護各會員國公民之權益；3b 條有關輔助原則規定：「共同體於本條約所賦予之權限與指定之目標內行使其權限。在非共同體專屬權限範圍內，共同體依輔助原則採取行動，但權限僅止於會員國所採取的行動不足以有效達成預定的目標，且預定之行動目標由共同體執行較易達成時。共同體行動不得逾越為實現本條約目標之所需行動（王玉業，1990:14-15）。

「輔助原則」之適用範圍主要是在歐盟的非專屬權限領域內，允許歐盟

介入執行政策之情況有兩項標準：其一為會員國無法有效達成制定措施之目標時；其二為相較於會員國，此項制定措施由歐盟執行較為適當者。這樣的設計主要是為防止歐盟權力過度擴張，同時確保了會員國地方層級保有某些領域之執行權限，如文化、教育、區域結構基金、社會政策等原屬於地方區域政策之範疇。「輔助原則」的實質目標雖在維持共同體各會員國及各區域的「多樣化」，但共同體機構如有必要未必不可能阻礙「多樣化」之發展，而違背「輔助原則」；反之，會員國「多樣化」之取向當然也會影響共同體機構的效率，而各會員國藉「輔助原則」所維繫之職權亦可能受到削弱。換言之，只有設法讓各會員國相互適應其不同的權責劃分，同時儘量改善共同體各次級體系的不均衡現象，共同體始能永續依「輔助原則」正常運作。

前述之歐盟條約不但對歐洲整合有關鍵性的意義，也確立輔助原則為歐盟運作的基本原則之一。在非專屬歐盟職權範圍內，歐盟必須依據輔助原則採取行動，反映出輔助原則有兩方面的應用：一方面限制共同體干涉（*intervención*）的作用；另一方面保護會員國與地方行動的權限，限制共同體權力擴張（Chicharro, 2001:259）。此點成為歐盟與會員國在語言教育領域分工合作的指導原則，除明訂歐盟在教育政策的權限與目標，依照輔助原則行事，尊重各國多元文化的特質。換言之，在語言教育政策上，歐盟輔助的功能大於主導性質，促進會員國彼此在語言政策同質性，同時各國能保有各自的特色及主權。故語言政策發展的基礎仍有賴會員國的配合（Chicharro, 2001:267-268）。以此為基礎解釋歐盟與西班牙在制訂語言政策上相互調和與權限劃分原則。

參、歐盟層次：歐洲外語學習計畫與西班牙語推廣

歐盟依照上述條款與運作原則制訂發展出歐洲面向的語言教育方針，亦對語言教學的相關計畫提供法源基礎。歐盟制訂語言學習計畫並非取代會員國功能，而是從旁輔助的角色，其任務是促使會員國在教育與職業訓練事務

合作與交流，在歐盟層級制訂一個推廣語言的計畫方針。而在會員國層級，將改善語言能力列為優先事項，由會員國配合推廣語言學習及保護語言多元化發展的政策與運用（European Commission, 2003:5-6）。歐盟部長理事會即依據此原則，授權執委會制訂外語學習計畫，以因應內部市場人員的流通，並從以下兩方面來協助會員國公民：

第一、語言學習計畫，包括一系列的「語言教育預備計畫」（preparatory language education programmes）鼓勵歐盟公民學習各會員國語言。一九八九年，歐盟執委會首先推出「增進歐體外語能力行動計畫」（Action programme to promote foreign language competence in the European Community，以下簡稱Lingua計畫）。計畫目標為推廣會員國外語教學及應用能力，積極鼓勵各會員國機構提供歐盟國家語言的教學課程及機會，並提供補助支持語言教師及學生的交流計畫、語言教師職前及在職的訓練計畫、學生至外國進修或訓練的語言課程、建立職業訓練政策中相關的外語訓練等等，協助各國改進外語的教導與學習，加強歐盟內教師及學生的語言能力。此外，Lingua計畫亦強調，在普及各會員國語言的同時，同時推廣與保護歐盟境內各種少數語言措施。Lingua計畫自一九九五年被併入蘇格拉底計畫（Socrates programme）及達文西計畫（Leonardo da Vinci programme）之中（European Commission, 2000:3）：

蘇格拉底計畫為歐盟所有教育領域的整合性計畫，各項子計畫中多涵蓋和語言教育相關的計畫，其中Lingua計畫是完全針對語言教學、語言學習工具開發及提升語言能力的相關計畫。依歐盟計畫，未來歐洲人民除了本國語言外，也能多方學習其他國家的語言，促進歐盟內部的交流（Decision No. 253/2000/EC；OJ 2000, L 28）。

而達文西計畫則是針對企業員工或剛進入就業市場的年輕人，學習歐語的職業培訓計畫（vocational training programme）。除重視與歐盟其他教育計畫的橫向交流之外，同時側重語言能力（Language Competences）的加強，補助職業訓練中促進多元語言與文化認知的相關計畫，特別針對一般較少使

用的語言，提供有效的教學方法與工具。此外，也能延伸或輔助其他計畫的執行，對於跨國流動具有正向幫助（Council Decision 1999/382/EC）。

第二、提供法律保障，尊重不歧視原則和比例原則。為因應歐洲共同市場人員自由流通事宜，歐盟協助會員國公民事先評估至其他國家之後所可能遭遇到的語言問題，如工作溝通與子女的教育問題等，確認歐洲公民可選擇使用自己的母語以及當地國的語言。在歐洲法院（European Court of Justice）判決之中，某一會員國公民至另外一個國家工作時，可能受到在地國語言政策的特殊限制，亦即需符合特定語言的要求，但是這些限制和要求仍必須符合不歧視原則和比例原則（梁崇民，2004:75-76）。在2000年「歐盟人權憲章」（Chapter of Fundamental Rights of European Union）第21條規定：「禁止任何形式的歧視，包括語言」。第22條說明：「聯盟應尊重語言多元性」（OJ2000, C364/1）。並將2001年訂為歐洲語言年，將每年的9月26日定為「歐洲語言日」（a European Day of Languages），目的在推廣多語言的特質及鼓勵終身學習各種語言，喚起人民對於歐洲文化及語言多樣性的認知，成為歐盟語言教育政策重要里程碑（Council of Europe press release-EDL 2010）。

2003年歐盟執委會制訂一項語言學習的行動方案，目標是推動歐盟學生自小學習「母語加上兩種外語」（Mother tongue plus two other languages）（COM（2003）449），讓學生除了瞭解自己的母語外，也能欣賞其他國家語言、文化，與歐洲其他國家交流。以歐盟國家人口數來看，目前講德語人口最多有九千萬人，其次是義大利語、英語、法語、西班牙文及波蘭文。根據歐盟Eurobarometer（2012）統計，歐洲人民除母語外，懂一種以上歐洲語比例高達54%，25%懂兩種歐洲語。其中有將近38%的歐洲人選擇英語作為第一外語，選擇學習法語佔12%、德語11%、再其次則為西班牙語比例約7%。顯見歐洲人民外語學習比例過渡集中在英文、德文、法文和西文這幾種語言。

西班牙語作為一個國際通用語言，同時是21個國家的官方語言。除西班牙外，多集中在拉丁美洲。此外，在菲律賓、摩洛哥、西撒哈拉地區、甚

至美國也存在一些西班牙語社區。以美國為例，西班牙語是除英語外使用最廣的語言，約有 3 千 9 百萬人使用，其在經濟、文化以及政治方面的影響力與日俱增。有鑑於此，1991 年成立的塞萬提斯學院（Instituto Cervantes）就肩負起推廣西語在歐盟內部運用與學習。塞萬提斯學院創設是參考法國文化協會（Alliance française）、英國文化協會（British Council）、德國歌德學院（Goethe Institut）等功能，負責全球西班牙語學習、教學與文化的推廣。主要功能可分為三部分：

- （一）西語教學：課程分為初級、中級、進階和高級班，以及負責西班牙語言檢定考試（Diplomas de Español como Lengua Extranjera, DELE）。
- （二）教師培訓：制訂「西班牙語教師培訓學程」，各地塞萬提斯中心可依照當地特色設置課程以及跟拉丁美洲合作設立師資培育中心，培養西語師資。
- （三）文化推廣：一是廣設塞萬提斯中心（分院）和教室。二是與「西班牙皇家學院」定期舉辦學術活動、文學、藝術、展覽、演出等。三是在 2001 年成立了線上學習中心，建立起一個泛西語文化的網路學園。

透過各國塞萬提斯分院的設置作為文化橋樑，推動西班牙語的教學、應用和西語文化推廣，幫助各國瞭解西班牙和其他西語國家文化，同時也讓西班牙和其他西語國家人民瞭解他國文化。目前西班牙在歐盟主要國家中皆設立塞萬提斯中心，且根據歐盟公佈的《歐洲語言教學及其評估》的架構下進行教學大綱、教材之修正，使其與歐盟內部語言政策的發展相配合（卓忠宏，2010:273-296）。

此外，歐盟將其會員國的官方語言皆列為歐盟官方語，乃既定的歐盟語言政策，但在少數語言方面，歐盟政策比較不明確。歐盟目前將境內少數語言概分為三類（European Commission, 2004:10-11）：

- （一）屬於單一國家內部區域或橫跨兩國以上的少數語言，如法國布列塔尼亞語（Breton）、英國威爾斯語（Welsh）、西班牙巴斯克語

- (Basque)、加泰蘭語 (Catalan)、義大利薩丁尼亞語 (Sardinian)。
- (二) 歐洲國家官方語言但在另一個國家屬於少數語言，如斯洛伐克的匈牙利語、南丹麥地區的德語。
- (三) 無固定領土、疆域的語言，如吉普賽人使用的羅曼語 (Romany) 或伊底序語 (Yiddish)。

歐盟將少數語言保障視為文化遺產的一部份，在 1987 年成立麥卡托網絡 (Mercator Network)，在歐洲境內三個區域設置中心：西班牙巴塞隆納中心負責少數民族語言法制訂；荷蘭菲士藍 (Frisian) 中心負責學校各層級的語言教育；英國威爾斯大學研究少數語言及資訊媒體應用。透過法律、教育、資訊傳播方式促進境內少數語言區域彼此的經驗交流 (European Commission, 2004:10-11)。但歐盟境內語言種類繁多，少數語言問題複雜，歐盟在處理類似問題時，勢必得透過國家協調。且由於各國立場不同，因此在實際作法上亦頗多歧異，一如西班牙少數語言政策 (參閱本文第伍部分)。其次，因少數民族屬於會員國管轄的事項，在輔助原則情況下，歐盟機構在推廣少數語言的相關計畫多為原則性宣示，並無擬出具體政策 (梁崇民, 2004:75-76)。

肆、國家層次：西班牙語保障

西班牙是一個由多元種族所建立的國家，境內行政區域劃分為十七個自治區 (Comunidad Autónoma) 和兩個自治城市，分別為：安達魯西亞 (Andalucía)、亞拉岡 (Aragón)、阿斯圖里亞斯 (Asturias)、坎達布里亞 (Cantabria)、卡斯提亞 - 拉曼恰 (Castilla-La Mancha)、卡斯提亞 - 里昂 (Castilla-León)、加泰隆尼亞 (Cataluña)、巴斯克 (El País Vasco)、艾斯特略馬都拉 (Extremadura)、加利西亞 (Galicia)、拉里歐哈 (La Rioja)、馬德里 (Madrid)、木西亞 (Murcia)、納瓦拉 (Navarra)、瓦倫西亞 (Valencia)、巴列亞斯群島 (Las Islas Baleares)、及加納利亞群島 (Las

Islas Canarias)。另外，位於摩洛哥北邊兩個殖民城市為塞烏塔（Ceuta）與梅利亞（Melilla）。其中僅安達魯西亞、坎達布里亞、卡斯提亞 - 拉曼恰、拉里歐哈、馬德里、及加納利亞群島這 6 個自治區使用單一語言，其餘 11 個自治區皆使用雙語（Herreras, 2006:80）。若用語言來劃分，西班牙境內至少包含 5 個以上族群語言。除西班牙語，又稱卡斯提亞語（castellano；castillan）是通行全國的官方語言之外，尚包括幾個少數族群的語言：

- 加泰隆尼亞自治區、巴列亞斯群島使用的加泰蘭語（catalán）；
- 瓦倫西亞自治區內的瓦倫西亞語（valenciano）；
- 巴斯克、納瓦拉兩自治區的巴斯克語（euskera）；
- 加利西亞自治區的加耶哥語（gallego）。
- 阿斯圖里亞斯及卡斯提亞 - 里昂部分地區使用的巴別語（bable），
- 在亞拉岡及加泰隆尼亞西北部靠法國邊境地區使用的亞拉尼斯語（aranés）。

有關國家與自治區語言權限的劃分，西班牙憲法採取聯邦制度之列舉主義：依憲法第 3 條第 1 項規定：「卡斯提亞語為西班牙官方語言，人民均有熟悉之義務與使用的權利」；第 2 項亦說明：「西班牙各地區語言依自治法規定得為自治區之官方語言」。第 3 項：「西班牙多樣化的語言傳統為文化遺產的一部分，應受到特別的尊重與保護」；同時在憲法第 148 條列舉 22 項屬於自治區的職權，其中包括推廣自治區文化語言。由自治區政府機關處理地方性事務，而中央政府則保有處理國家整體利益的權力。換言之，在憲法賦予所有自治區平等的地位，允許多個族群的語言同時共存，並給予少數族群選擇制訂保存自己原有的語言。在各民族語言都列為官方語言以及受到文化特別保護的情況下，建立起一個多語言和多樣化的社會（Herreras, 2006:71-72）。

上述憲法的規範，保障了西班牙語成為該國共通的官方語言與主要的溝通語言。然而西語目前面臨的困境並非來自國內，而是外部因素。尤其在 2003 年歐盟執委會制訂「母語加上兩種外語」政策推廣下，西班牙語的運用

上面臨外語（尤其是英文）的威脅（Vendrell, 1994:30-31）：首先是外語學習過渡集中於英文。在西班牙，33%學生從初級教育開始接觸外語，到中學則有90%以上的人選擇英文，英語成為西班牙人學習外語的第一選擇；其次，區域化與科技發展帶動新一波外來文化的挑戰，使得西班牙語面臨英語文化的入侵，尤其受到美國影響比較大的拉丁美洲裔，進而影響西語系國家字彙的用法；第三個原因是西班牙語面對科技快速發展，很多專業術語來不及翻譯成正式的西文用語，而直接從外文翻譯，但未必符合外文原意，就可能造成字義上的誤解。

針對上述問題，Vendrell（1994）曾提出幾項建議：在某些特定情況下，可沿用外文原文，但反對者擔心使用太多外來字（foreign language words）會阻礙人民對西文字彙的瞭解與受到外來文化的影響；或依照外文直接翻譯成西文名詞，好處是效率佳、接受度高，但缺點是未必符合外文原意；在專業術語的翻譯，應依照外文原意，參考西班牙社會文化所使用近似的名詞，創造出新的西文字彙，如英文 marketing 已經有正式西文翻譯名詞 mercadotecnia。困難的是如何讓所有西語系國家及人民廣泛接受與使用。

面對英語文化的優勢，以上三種建議各有其優缺點，必需兼顧西文質與量、跟上國際腳步並維持效率、同時讓西語系國家普遍認同使用三項要素。但因牽涉到西班牙以外拉丁美洲國家人民的配合度，而非西班牙單一國家可以解決，這種英、西語的混合運用的方式還找不出有效解決的辦法。

伍、地方層次：雙語教育

西班牙語言權是在憲法保障下，少數民族地區得恢復使用母語權利及地位，且西語與少數族群語言在其自治區內同為西班牙共同官方（co-official）語言。從技術上考量，少數族群語及西語在其自治區內處於平等地位，但憲法規定西班牙語是該國“共通”的官方語言，也就是從公家機關、日常生活、初級教育就開始使用的溝通語言，要求人民有義務學習與使用西班牙語。從

表一可看出，西班牙境內雙語自治區（西語及族群母語）人民平均有高達九成以上對西班牙語具備聽、說、讀、寫能力，在西語應用如此普及的情況下，西語在國內的優勢已無庸置疑（Marcos-Martín, 1995:144-147）。

表一 雙語自治區人民使用西班牙語普及程度

	加泰隆尼亞自治區	瓦倫西亞自治區	巴列亞斯群島	加利西亞自治區	巴斯克自治區	納瓦拉自治區
聽、說、讀、寫	96.7	95.8	94.9	92.5	98.2	98.7
聽、說、讀	0.9	1.4	0.4	2.4	0.7	1.1
聽、說	2.4	2.3	3.0	2.5	0.7	0.2
聽	-	0.4	1.3	2.4	0.5	-
完全不懂	-	-	0.4	0.3	-	-
總計	100	100	100	100	100	100

資料來源：作者製表，資料引自 CIS. (1998). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües (II)*, No. 2295-2300, available at http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no (retrieved October 1, 2015).

西班牙語既是該國共通的官方語言，少數民族的語言在各自治區中也受到法律的保護。少數族群對其民族語言的使用率雖有增加的跡象，但隨著歷史文化的演變，使用雙語情況卻呈現雙峰發展，導致自治區人民對其族群語言的認知差異。根據西班牙「社會學研究中心」（Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS）於 1998 年針對雙語自治區語言普及率的調查顯示：

第一、自治區人民普遍使用西班牙語，但對族群母語知識差異頗大。在加利西亞、加泰隆尼亞兩自治區方言使用最普遍。相對來講，巴列亞斯群島、巴斯克、納瓦拉及瓦倫西亞方言使用率就比較低，其中巴斯克及納瓦拉更有高達 56.6% 及 77.3% 人民完全不懂當地方言（參閱表二）。

第二、在語言認同度方面，多數會說雙語的自治區族群比較認同自己的族群母語。巴斯克及納瓦拉兩個自治區有超過 40% 人民認為民族語言是自治區主要語言（main language of the region），另有差不多比例的人口認為西班牙語比較重要（參閱表三）。

表二 雙語自治區人民對族群語言瞭解程度

	加泰蘭語 (加泰隆尼亞自治區)	瓦倫西亞語 (瓦倫西亞自治區)	加泰蘭語 (巴列亞斯群島)	加耶哥語 (加利西亞自治區)	巴斯克語 (巴斯克自治區)	巴斯克語 (納瓦拉自治區)
聽、說、讀、寫	48.1	19.3	31.1	52.9	16.5	7.1
聽、說、讀	23.2	19.6	24.7	15.5	3.6	3.8
聽、說	7.8	16.7	15.9	20.8	8.5	4.7
聽	18.3	33.6	20.7	9.7	14.7	7.1
完全不懂	2.7	10.8	7.6	1.2	56.6	77.3
未回答	-	-	-	-	0.2	-
總計	100	100	100	100	100	100

資料來源：同表一。

表三 自治區人民（懂雙語的前提下）對語言認同度

	加泰隆尼亞自治區	瓦倫西亞自治區	巴列亞斯群島	加利西亞自治區	巴斯克自治區	納瓦拉自治區
西班牙文	27.6	32.9	25.4	29.7	41.0	36.2
民族語言	51.5	52.0	57.5	51.7	41.0	40.6

雙語	20.7	14.9	16.2	18.6	17.3	23.2
未回答	0.3	0.2	0.9	-	0.6	-
總計	100	100	100	100	100	100

資料來源：同表一。

西班牙少數語言政策並不統一，見諸於各自治區頒佈的法令，針對自治區特色所制訂出一連串的行動方案或措施。以下僅以雙語教育比較成功之加泰隆尼亞、巴斯克及加利西亞三個自治區制訂之語言教育政策做一敘述：

一、加泰隆尼亞自治區

從聯邦法觀點，西班牙憲法賦予各自治區制訂地方語言文化的權限。依照加泰隆尼亞自治法（Statute of Autonomy of Catalonia, 1983）第三條規定，加泰蘭語為加泰隆尼亞自治區語言，與西班牙語同為自治區官方語言，自治區政府需保障兩種語言在官方機構及民間社會的同地位（Act on Linguistic Policy No. 1, 1998）。這說明加泰蘭語為加泰隆尼亞人的母語，而人民有權自由選擇使用哪一種語言。現今加泰隆尼亞人受到佛朗哥時期種族、語言同化政策的影響，使用加泰蘭語情況並不像西語如此普及。到民主化時期，加泰隆尼亞區域政黨主導自治區政府，採用「混合語言教學模式」（mixed language instructional model）推廣民族語言，其措施如下（Ferrer, 2000:191-193）：

- （一）加泰蘭語為所有教學中心主要溝通語言。
- （二）從接受教育（3-7 歲）開始，所有學生皆有權利學習母語，學校行政機構應確保學生這項權利。
- （三）學生於接受義務教育期間，各級學校有義務推行加泰蘭語與西班牙語

教育，確保學生對兩種語言的應用。

(四) 嚴格禁止因語言不同將學生分為加泰蘭語與西班牙語兩團體。

這種教學模式是因應西語在加泰隆尼亞社會、傳播媒體的優勢，對加泰蘭語所採取的額外保護與加強母語措施，目的在促使加泰蘭語成為日常生活的通用語言，而將西語定義為跟西班牙其他地區溝通的語言。一九九八年加泰隆尼亞自治區議會通過「語言法案」(La llei de Política Llingüística；Language Policy Law)，要求：增加大眾傳播媒體（電視、廣播）使用加泰蘭語的比例；電影增加使用加泰蘭語配音；在自治區官方及私人機構加註加泰蘭語標示；鼓勵在公共場所使用加泰蘭語；相關勞工權益保障（集體協議、勞動契約）以及財務報表（支票、收據、本票等）使用加泰蘭語（Ferrer, 2000:191-193）。

語言法案更進一步賦予自治區政府採取高度干預措施，推廣加泰蘭語在社會各層面的應用。依照西班牙「社會學研究中心」調查顯示加泰蘭語在日常生活中的應用：66.1%加泰隆尼亞人在購物時使用；66.4%至銀行辦事；59.5%在講電話時使用；58.4%跟家人溝通；60.5%在工作、讀書時會用到（CIS, 1998d:2298）。人民對加泰蘭語的知識逐漸普及情況下，母語在日常生活中應用的程度已有相當幅度的改善。

二、巴斯克自治區

巴斯克民族在佛朗哥統治時期被嚴重打壓，境內有一半以上居民來自西班牙其他地區，導致巴斯克語言、文化的式微。一九七六年巴斯克民族主義政黨取得自治區執政權之後，將巴斯克語及西班牙語皆列為自治區官方語言（The Statute of Autonomy of Basque Country, 1979），開始加強主體意識，要求老師、書籍、出版品能強調巴斯克民族的獨特性，讓人民瞭解巴斯克語言、文化、藝術、傳統、歷史、地理等相關知識，推動雙語教育（bilingual

education)。有鑑於巴斯克自治區內來自西班牙其他地區移民較多，學校雙語教學發展出三種不同的模式（Etxeberria Balerdi, 1997:145-146）：

- （一）A 模式以西班牙語作為教學語言，另外教授巴斯克語；
- （二）B 模式以巴斯克語及西文雙語教學，各佔 50%；
- （三）C 模式以巴斯克語作為教學語言，另外教授西語課程。

這是巴斯克為了因應不同社會文化狀況、西班牙其他地區移民、人民對巴斯克語程度差異大（56.6%的人完全不懂當地語言）等因素所採取因地制宜的措施。根據一九九〇年代巴斯克所做的多份教育報告結果顯示（Etxeberria Balerdi, 1997:147-148）：

- （一）對巴斯克語教學，越密集使用巴斯克語成效越好；A 模式對巴斯克語教學成效不佳，甚至無法使用任何標示巴斯克語的器具；B 模式成效佳，各校評估原因不一；C 模式成效最好。
- （二）依社會現況、不同類型學校、三種語言教學模式來考量，對西語學習成果並無實質上的不同。
- （三）採用哪一種教學模式對學生在數理、社會學科領域發展並無重大差異；但英語學習卻會壓縮學生對巴斯克語學習的意願與時間。

以三種教學模式交叉分析結果，使用巴斯克語教學的確有助學生學習民族語言，且並不影響學生西班牙語水平及將來發展。但以巴斯克語普及的情況，人民使用與學習意願顯然有待加強。這牽涉人民對其民族文化的向心力，族群認同度高，學習語言意願自然強，單靠政府政策推廣改善人民語言程度的這種作法未必有效。

三、加利西亞自治區

加利西亞自治區受到佛朗哥時期語言同化政策的影響較小，居民仍普遍

保有對加耶哥語的認同。一九八三年加利西亞自治政府通過「語言普及法」(Ley de Normalización Lingüística) (Ley 3/1983, de Normaización Lingüística, Comunidad Autónoma de Galicia, DOG n. 84 de 14/7/1983.)：恢復加耶哥語在加利西亞自治區的合法地位（第一條）；將加耶哥語及西班牙語同樣列為自治區的官方語言（第二條）；自治區政府得採取必要措施，確保人民使用民族語言的權利（第三條）。規定在自治區內官方機構、法律條文、公報需同時使用加耶哥語及西班牙語（第四～六條）。而人民在自治區內有權使用兩種語言中任何一種語言，並由法律保護之（第七條）。經由上述法律的保障，說明加耶哥語及西班牙語兩種語言在加利西亞自治區內的平等地位。

加利西亞自治區採取的語言教育政策與加泰隆尼亞自治區的作法類似：

- （一）規定加耶哥語為各級學校的教學語言。
- （二）從初級教育到大學前教育，所有學生皆有義務學習母語，無論公、私立學校機構應確保學生這項權利。
- （三）學生於接受義務教育期間，各級學校應確保學生對加耶哥語及西班牙語的說寫能力。
- （四）大學教育期間，教授學生得依個人偏好選擇教學語言。自治區政府與大學行政部門可採取權宜措施規定加耶哥語作為大學的教學語言。
- （五）大學及其附屬研究中心人員有義務使用加耶哥語。
- （六）成人教育與特殊教育有義務教授加耶哥語。
- （七）公立學校取得文憑的條件需訂定加耶哥語及西班牙語的程度水平。

上述教學模式保障加耶哥語在加利西亞自治區官方及各級學校的優勢地位，倘若沒通過民族語言的標準，則不易進入官方機構或取得高學歷，不利於融入當地社會。在民間社會同樣規定大眾傳播媒體（電視、廣播）使用加耶哥語，確保人民對母語的知識及日常生活的通用語言。

陸、結 論

從前文敘述得知，西班牙實施多年的多元語言教育的模式，對其社會形成幾種發展趨勢：

一是西班牙雖為歐盟的一員，受限於歐盟政策的發展與規範，但在語言政策的發展上，歐盟扮演輔助的功能大於主導性質，主要在推廣歐洲語言的學習以及促進會員國在語言政策的同質性，西班牙仍保有自身語言的特色及政策的主導權。歐盟在推廣少數語言也僅止於原則性宣示，在處理類似問題時，還是透過國家協調。輔助原則概念同樣適用西班牙國內，在保障西班牙語優勢前提下，西班牙政府讓境內少數族群採因地制宜之語言政策。經由三級體制分工，制訂出一個多元語言發展的社會。

第二、西班牙人民在歐洲國家語的學習上，過度集中在英文教育，或許是英語方便與世界接軌，在歐洲語（英文）—國語（西班牙語）—母語（少數族群語）三種語言都要落實的情況下，英文是國際重要的語言，西班牙語是該國主要與共通之官方語言，英文、西文在西班牙內部比少數族群語言更容易受到重視，壓縮部分少數族群學生對其母語學習的態度。

第三、西班牙語言社會結構呈現「一大數小」情況。一方面，西班牙語言政策建立在各族群語言平等的法律基礎上，但西語明顯呈現一枝獨秀情況，其他少數語言僅存在其自治區內。另一方面，西班牙充分授權給地方政府，由自治區採取「因地制宜」的措施，賦予少數族群制訂保存自己原有的語言政策。從西班牙發展經驗看，語言的推廣一方面需注重社會的潛移默化功能，如加泰蘭語及加耶哥語在社會各層面的推廣，從日常生活中接觸與學習，語言才能落實、普及；另一方面要加強民族的認同，對語言認同度高，學習意願自然強。

台灣語言社會結構呈現「二大數小」情況，與西班牙語言所面臨的狀

況類似。華語原是一種標準語言，但經過「國語運動」的結果，使用華語的人口越來越多，成為台灣各族群之間的共通語言。而台灣有超過 85% 的台灣人，其中約有 10% 到 12% 是客家人（黃宣範，1995）。台語族群則約占 73.3%，使用的比例頗高，雖然年輕一輩仍有語言流失現象（引自匿名審查人意見，或請參閱黃宣範，1995）。客語、南島語僅存在這些族群分佈的地理區域。如今政府開始重視鄉土語言 / 母語教育，若要各族群語言教育都要落實情況下，勢必會造成這些族群很大的語言學習負擔，在學校擠壓到原本設定之基礎科目的學習時數。語言的推廣可交由地方政府，制訂出因地制宜的語言教育政策。藉由推動各族群（閩南語、客家話、原住民語等）語言的教學，投入語言復興的工作，或推廣鄉土教育與母語教學的理念，或積極編寫鄉土文化、母語教材，保存自己原有的語言文化特色。

此種由下而上語言政策的回溯，有助於建構出由多元文化理念為基礎的多語社會。母語政策的施行不應只是保護弱勢語言，而是語言下的文化發揚。學習的不單僅是溝通用途的說寫能力，甚至包涵其核心文化思想。由下而上的母語復興方式，先由家庭而社會，從地方到中央，比較能兼顧文化價值以及語言的傳承。從西班牙例子可以看出，學校教育僅在於基礎。語言的推廣一方面需注重社會的潛移默化功能，如加泰蘭語及加耶哥語在社會各層面的推廣，從日常生活中接觸與學習，語言才能落實、普及；另一方面要加強民族的文化認同，對語言學習意願自然會加強，譬如巴斯克自治區雙語教學，單靠政府政策的推廣，未必能有效改善人民語言程度。

參考文獻

- Almond, C. W. (2004, August). Implementing Language Policy in Schools: the Case of Basque. *Monograph International Educational Administration and Policy Analysis*, 1-70.
- Ammon, U. (2006). Language conflicts in the European Union. *International Journal of Applied Linguistic*, 16(3), 1-20.
- Chicharro Lázaro, A. (2001). *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- Castillo Lluch, M. & J. Kabatek (Eds.)(2006). *Las Lenguas de España: Política lingüística, sociología del lenguaje e ideología desde la transición hasta la actualidad*. Madrid: Iberoamericana.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998a). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Galicia(II)*. No. 2295. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998b). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües el País Vasco(II)*. No. 2296. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998c). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Navarra(II)*. No. 2297. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998d). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Cataluña(II)*. No. 2298. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998e). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Valencia(II)*. No. 2299. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.

- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998f). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Islas Baleares(II). No. 2300*. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Comunidad Autónoma de Galicia (1983). *Ley de Normaización Lingüística*. DOG n. 84 de 1983/7/14.
- Council of the EU (2016, January). *European charter for Regional or Minority Languages: Application of the Chapter in Spain*. ECRML 1, Strasbourg, 1-111.
- Díaz Gijón, José R. et al. (1998). *La Historia de la España Actual 1939-1996*. Madrid and Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A.
- Eurobarometer 386 (2012). *Europeans and their Languages* (pp.1-145).Retrieved from: https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S1049_77_1_EBS386
- European Commission (2007). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union, C306*, 1-272.
- European Commission (2000). *Joint Educational Projects—LINGUA*. Luxembourg: Official for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2003). *Promoting Language Learning and Linguistic Diversity: An action plan 2004-06. COM(2003) 449 final*, 1-30.
- European Commission (2004). *Many tongues, one family: Languages in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Etxeberria Balerdi, F. (1997). Bilingualism and Biculturalism in the Basque Country. *Educational Review, 49(2)*, 141-149.
- Ferrer, Ferran (2000). Language, minorities and education in Spain: The case of Catalonia. *Comparative Education, 36(2)*, 187-197.
- Grutman, Rainier (1991). En torno a la Política lingüística en España: Anotaciones

- a un artículo reciente. *Filología Románica*, 8, 213-220.
- Herreras, José Carlos (2006). *Lenguas y Normalización en España*. Madrid: Editorial Gredos.
- Huguet, Angel et al. (2000). Minority Language Education in Unbalanced Bilingual Situation: A case for the Linguistic Interdependence Hypothesis. *Journal of Psycholinguistic Research*, 29(3), 313-332.
- Jáuregui, G. (1997). *Los Nacionalismos Minoritarios y la Unión Europea*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- Marcos-Martín, F. A. (1995). Política Lingüística y Lenguas Ibero europeas. *Razón y Fe*, 331, 139-159.
- Marisol López Martínez (2009). *La Política Lingüística en Galicia*(pp.40-41). Retrieved from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3004295>
- Neville, A. (2001). *Language, Education and Race Relations*(pp.1-17). United Nations Research Institute for Social Development(UNRISD).
- Núñez Seixas, X. M. (1997). Idioma y Nacionalismo en Galicia en el Siglo XX: Un desencuentro histórico y diversos dilemas en el futuro. *Revista de Antropología Social*, 6, 165-191.
- Romaine, S. (2002). The Impact of Language Policy on Endangered Languages. *International Journal on Multicultural Societies*, 4(2),1-28.
- Vendrell, I. B. (1994). To Translate or not to Translate: Spanish-speaking communicators face an influx of English words. *Communication World*, II(11), 30-31.
- Zabaltza, Xabier (2006). *Una Historia de Las Lenguas y los Noacionalismos*. Barcelona: Editorial Gedisa, S. A.
- 王玉業 (1990)。歐洲聯盟之輔助原則。歐美研究，30 (2)，3-30。
- 吳天泰 (2005)。族群與社會。台北：五南圖書出版社。

- 吳東野（1994）。歐洲聯盟條約輔助原則條款之理論分析，**問題與研究**，**33**（**11**），11-20。
- 卓忠宏編（2011）。歐洲聯盟柔性權力之運用。台北：時英出版社。
- 梁崇民（2004）。歐盟對於少數人權之保障——少數民族、少數語言個案分析，**歐美研究**，**34**（**1**），51-93。
- 黃宣範（1995）。語言、社會與族群意識。台北：文鶴出版公司。



世界各國

語文教育政策研究

德國語文教育政策

—以原生少數民族索勃人與土耳其移民為例

蔡芬芳

國立中央大學客家語文暨社會科學學系副教授

摘 要

本文旨在以原生少數民族索勃人及土耳其移民為例，探討德國語文教育政策的政策意涵、政策規劃與執行情形。然而值得注意與思考的是，制訂語文教育政策的對象分別是原生少數民族與移民，背後實為以德意志民族為主體的思維邏輯，因此，在探討語文教育政策時，首先須理解語言在德國國族認同建構過程中所被賦予的意義與扮演的角色。其次，介紹與索勃人語言文化維繫相關的法令依據以及母語課程規劃與實際運作情形，以瞭解原生少數民族在德處境，以及如何因應環境變遷重新定位索勃語的學習。再次，則以土耳其人為例分析德國對移民所施行的語文教育政策，其牽涉到德國對自身國家是否為移民國家的認知，以及對於公民身分的認定。最末，本文提出在制訂語文教育政策時，德國可提供台灣思考的議題在於清楚定義政策所指涉的對象；在台灣國族認同建構中，如何定位我群與他者以及公民身分；在語文教育政策中如何定義語言。

關鍵詞：德國語文教育政策、國族認同、索勃民族、土耳其移民

壹、前 言

當我們要討論國家語文教育政策時，首先必須釐清以下幾個問題：確認所指涉的討論對象是誰，是本國人或是外來移民；是以那一個學校層級作為分析，是學齡前機構、小學、甚或大學；以及所討論的語言是該國官方語言，或是族群語言，抑或是外來移民的母語，還是國際語言，例如英語。此外，更重要的是，在何種脈絡下來談國家語文教育政策，是為了建構國家認同，凝聚國族意識，抑或是在多元文化政策之下予以原生少數民族或族群，或是外來移民及其子女群體權利，抑或是因為身處超國家組織成員國（例如歐洲聯盟）而須與該組織目標相符。從這些問題的提出，可以看到語文教育政策涉及的對象與範圍實為多重且多樣的。無論對象與範圍，皆無法不正視今日的語文教育政策與全球化息息相關。在全球化的趨勢之下，語文教育政策所指涉的對象相當容易地直接與外來移民連結，然而，同時值得注意的是，國家的原住民族或原生少數族群的語文教育亦須顧及，因為全球化與移民的出現刺激我們重新思考國族、地區、族群認同。有鑑於上述思考，筆者認為在探討德國語文教育政策的觀點應該要包括以下幾個面向：

- 一、德國原生少數民族 / 族群；
- 二、外來移民；
- 三、英文是否作為通用語（*lingua franca*）以及在高等教育的運用；
- 四、歐盟的影響¹。然因篇幅限制，本文僅就前兩項提供概略介紹。

¹ 此想法的來源主要受到由德國亞歷山大·馮·洪保德基金會（Alexander von Humboldt Stiftung/Foundation）於 2007 年出版的 *Braucht Deutschland einebewusstere, kohäsive Sprachenpolitik?* 的啟發。

從原生少數民族以及外來移民來探討德國語文教育政策，可以反映出德國如何看待非德意志民族的觀點，以及植基於德意志國族認同的政策制訂思維。此外，我們亦可因此理解原生少數民族以及外來移民在主流社會中的自我定位。因此本文在內容安排上首先介紹德國國族認同，其次則分別討論以索勃人為例的原生少數民族，以及以土耳其人為例的外來移民之語文教育政策，最後則為結論。不過，需要注意的是，德國基本法中未見任何針對國家語言的相關規定，從實際狀況觀之，德語即為現行唯一的國家語言。由於德國為聯邦制度，中央並無統一規定學校語文教育，而是十六個邦之間各自規定以及互相合作。因此，在探討索勃民族以及土耳其移民時皆以其所在的邦別之規定與情形為主要分析內容。

貳、德國國族認同一語言

德國人口總數約八千兩百七十萬人（2017），其中 12% 為外籍人士，土耳其人最大宗，人數為約 150 萬（2017）（Statistisches Bundesamt, Destatis 2018）。德國境內除了主體民族德意志民族之外²，其他尚有少數民族與外來移民。相較於其他西方民族國家，德國可說是一個「遲來的國家」（die verspätete Nation）。雖然如此，十九世紀初的「德意志浪漫主義」（Die Deutsche Romantik）運動卻奠定了語言之於國族認同的重要性，並且由之形塑而成的「語言國族主義」（philological nationalism）對十九世紀的歐洲國族

² 基本上德意志民族被視為一個整體來看待，但需要注意的是其因為德國 1990 年再統一（Wiedervereinigung）而凸顯的內部差異，亦即 Howard（1995）所提出的「前東德五邦人民是否可被視為一個族群？」除了因統一後所面臨的社會與經濟差距之外，更甚者，前東德人民彼此因為共同的歷史、記憶、價值觀、奮鬥歷程，共享榮耀、尊嚴而凝聚，並且產生與他人有所區分的「我們」意識。此外，兩德統一之後，因為德西要求德東適應德西的標準，然同時意謂著德東人的低下，「尚不夠」符合德西的水準；而德東自身又希望被德西認可為德國的一部份，因之在此情況下，「何謂德意志國族」需要重新協商與討論（Rätzl, 1997:198）。

主義具有極大的影響力。

語言在德意志國族建構中扮演凝聚國族認同的重要角色，係源自十九世紀拿破崙入侵並佔領德意志之時，德意志浪漫主義思想家、文學家及歷史學家等，如洪堡特（Wilhelm von Humboldt, 1767~1835）與格林兄弟（Jacob Grimm, 1785~1862 and Wilhelm Grimm, 1786~1859）爲了反抗，更重要的是要找出「德意志性」，因此從研究民俗傳統文化以及採集民間歌謠著手，語言即爲構成國族意識的核心要素。赫德（Johann Gottfried Herder, 1744~1803）更加強調語言是民族文化遺產中最特殊的因素（鄧伯宸，2004:146），而且「一個民族、一個國家、一個語言」爲其理想中的政治體（*Sämtliche Werke*, 18:347, 引自 Bauman & Briggs, 2003:193）。費希特（J. Fichte, 1762~1814）認爲語言是延續民族及國家的文化與命脈，且認定德意志民族是日耳曼民族中唯一仍說德語的民族，並且保留德語言原貌，未受到其他語言的滲入及影響，所以德語遠優於其他的語言，因此之故，德意志民族及國家亦較之其他民族與國家更爲優秀（Räthzel, 1997:71-74）。從語言學的角度來說，費希特的論點實係無稽悖理，然它卻展現出語言國族主義的強大力量（Edwards, 1995:131）。

參、原生少數民族－索勃人

德國原生少數民族計有四個，分別爲在德國北部什列斯威－霍爾斯坦邦（Schleswig-Holstein）的丹人（Dänen）、弗里斯蘭人（Friesen）、在德國東部勞席茨地區的索勃人（Sorben）以外，還有散居德國各地的辛提人與洛瑪人（Sinti und Roma）³。除此之外，德國亦將低地德語區域語言

³ 關於德國少數民族的詳細介紹，參閱蔡芬芳（2002）。

(Regionalsprache Niederdeutsch)⁴ 與少數族群並列為受到保護的語言群體。其中本文的探討對象索勃人世居德國東部千餘年以上，操西斯拉夫語系，據統計其人口總數約六萬人，為歐洲最小的民族之一，散居於今日德國東部勞席茨地區 (Łužica/Łužyca/Lausitz/Lusatia)，該地區又分上勞席茨 (Oberlausitz/Upper Lusatia) 及下勞席茨 (Niederlausitz/Lower Lusatia)，在行政區域的劃分上，則分屬薩克森邦 (Sachsen/Saxony) 東北部與勃蘭登堡邦 (Brandenburg) 南部。語言又分上索勃語 (Obersorbisch/Upper Sorbian，近捷克語) 及下索勃語 (Niedersorbisch/Lower Sorbian，近波蘭語)。

雖然德國境內早有少數族群的存在，然而德國於 2002 年方始設置專司國內少數族群相關事務之機構「德裔回歸者⁵問題與少數族群專屬代表辦公室」(Beauftragte für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten)，該機構隸屬內政部，原為 1988 年成立的「聯邦政府德裔回歸者問題專屬代表辦公室」(Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen)。該機構業務對象共計有三類，一、已在德國生活的「德裔回歸者」；二、仍留在「德裔回歸者」所移出國家(如前蘇聯與中東歐國家)中的德裔少數；三、少數民族與語言少數族群(Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2015)。關於與德國少數民族相關的法律規定與權益，在歐洲聯盟基本權利憲章以及德國基本法中皆規定不應因語言或血統而有任何形式的歧視(第三條第三項第一款)，其他詳細規定則見於少數族群所居住的各邦邦憲法之中。各個少數民族與低地德語語言群體皆有其各自代表其權益的組織(Bundesministerium des

⁴ 低地德語區域語言係依據歐洲區域或少數語言憲章(European Charter for Regional or Minority Languages)定義，在德國被承認為區域語言。德國約有 12% 人口使用該語言，主要通行於布萊梅城邦、漢堡城邦、梅克倫堡—前波恩邦、下薩克森邦、什列斯威—霍爾斯坦邦，以及以下三邦的北部，分別是布蘭登堡邦、北萊茵—西伐利亞邦與薩克森—安哈特邦。

⁵ 「德裔回歸者」係始於 1990 年來自於以前蘇聯與前東歐共產國家(尤指波蘭與羅馬尼亞)的德裔人民，據統計從西元 1990~1999 年共移進 2,029,176 人，其中來自前蘇聯的德裔高達 1,630,041 人(Vehlewald, 2001)。

Innern, 2014:59-63)。在兩德統一條約（Einigungsvertrag）第三十五條中有四項與索勃民族相關的規定：一、聲明身為索勃民族及認同索勃文化是自由的⁶。二、確保索勃文化及索勃傳統之維護持續發展⁷。三、索勃民族及其組織成員於公共事務範圍內，享有保護及保存索勃語之自由⁸。四、國家及各邦間基本管轄範圍及權限分配不受影響⁹。

對於原生少數族群來說，與其族群相關的語言政策則是被置入該族群所在的邦憲法當中。若以本文主要探討的索勃人為例¹⁰，其語言相關規定主要列於薩克森邦（Sachsen）及勃蘭登堡邦（Brandenburg）兩邦憲法。在薩克森邦中，索勃語在公共領域上的使用與德語具同等地位，例如選舉公告、通知及結果，皆以德語索勃語雙語並行之形式出現，並有與電視廣播相關法令。在勃蘭登堡邦憲法中亦有針對雙語標示、電視廣播之法令。兩邦皆有與語文教育政策之規定，分述如下：

一、薩克森邦

薩克森邦首先在邦憲法第 5 條第 2 款中針對索勃人權利規範如下：「本邦確保及保護具德國公民身份之少數民族與少數族群之認同維護及其維護並確保對語言、宗教、文化及傳承之保護權利。」¹¹ 在第 6 條第 1 款則強調「本邦內居住屬索勃民族之公民為享有平等權益之國民。本邦確保及保護對索勃民族之認同及其維護之權利，尤其是透過中小學、幼稚園及各項文化設施以

⁶ 德文為 Das Bekenntnis zum sorbischen Volkstum und zur sorbischen Kultur ist frei.

⁷ 德文為 Die Bewahrung und Fortentwicklung der sorbischen Kultur und der sorbischen Traditionen werden gewährleistet.

⁸ 德文為 Angehörige des sorbischen Volkes und ihre Organisationen haben die Freiheit zur Pflege und zur Bewahrung der sorbischen Sprache im öffentlichen Leben.

⁹ 德文為 Die grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bleibt unberührt.

¹⁰ 本文中關於索勃人部份的資料節錄自蔡芬芳（2002）。

¹¹ 德文為 Das Land gewährleistet und schützt das Recht nationaler und ethnischer Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege ihrer Sprache, Religion, Kultur und Überlieferung.

保存及發展該民族語言、文化及傳承。」¹²

除了上述權利規範之外，薩克森邦在 1991 年 7 月 3 日公佈「薩克森自由邦學校法」，其中第 2 條「德國人—索勃人混居區域學校」（Schulen im deutsch-sorbischen Gebiet）第 1 款「依其監護人意願，應給予在德國人—索勃人混居區全體孩童及青少年學習索勃語機會及針對固定科目及依年級進行索勃語教學。」¹³ 第 2 款「依據法律授權，文化部為處理針對德國人—索勃人混居地區索勃中小學或其他中小學制定必要的特別法令規定，尤其是關於 1. 組織；2. 索勃語之地位為母語、第二語言以及外國語。」¹⁴ 再則，薩克森自由邦內所有中小學應教授有關索勃人之歷史與文化的基礎知識（第 3 條第 3 款）¹⁵。

二、勃蘭登堡邦

勃蘭登堡邦在其邦憲法第 25 條第 3 款規定索勃人（溫德人）¹⁶ 之語言文

¹² 德文為 Die im Land lebenden Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit sind gleichberechtigter Teil des Staatsvolkes. Das Land gewährleistet und schützt das Recht auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege und Entwicklung ihrer angestammten Sprache, Kultur und Überlieferung, insbesondere durch Schulen, vorschulische und kulturelle Einrichtungen.

¹³ 德文為 Im deutsch-sorbischen Gebiet ist allen Kindern und Jugendlichen, deren Erziehungsberechtigte dies wünschen, die Möglichkeit zu geben, die sorbische Sprache zu erlernen bzw. in festzulegenden Fächern und Klassenstufen in sorbischer Sprache unterrichtet zu werden.

¹⁴ 德文為 Das Staatsministerium für Kultus wird ermächtigt, die erforderlichen besonderen Bestimmungen zur Arbeit an sorbischen und anderen Schulen im deutsch-sorbischen Gebiet zu treffen, insbesondere hinsichtlich 1. Organisation; 2. des Status der sorbischen Sprache als Muttersprache, Zweitsprache und Fremdsprache.

¹⁵ 德文為 Darüber hinaus sind an allen Schulen im Freistaat Sachsen Grundkenntnisse aus der Geschichte und Kultur der Sorben zu vermitteln.

¹⁶ 根據 Higounet (1986:28) 以及 Blaschke (1997:10)，溫德人名稱有三個可能來源：（1）西元一世紀時羅馬史家稱呼當時居住於喀爾巴什山（Karpaten or Carpathian Mts.）以北的斯拉夫部族為 Venedi，其後始音轉為溫德（Wenden）；（2）意即「金髮者」，可能為該民族成員多為金髮有關；（3）意謂「皈依者」，隱含有貶抑的色彩，係因德人在數世紀的東向移民及擴張運動後，已然完全將溫德人征服，並將之德意志化及基督教化。此外，另一種說法是納粹黨人所倡導的民族主義色彩，即溫德人係日耳曼民族汪達爾人（Vandalen）移向南歐及北非後留在中歐的殘餘部族，後來因斯拉夫人向西遷徙，才被西斯拉夫民族所同化並轉操斯拉夫語，而其族名亦由 Vandalen 音轉為 Wenden。然今日史學界及人類學家已證明兩者間毫無關聯，上古中古之交的日耳曼民族大遷徙舉族遷徙，因此汪達爾人並未在其遷徙之途上遺留任何部落（蔡芬芳，2002:253，註釋 13）。

化的權利：「索勃人有權就公共事務中維護及促進索勃語言及文化，於中小學及幼稚園教授索勃語言及文化的相關知識。」¹⁷ 與薩克森邦學校法不同的是，勃蘭登堡邦在「勃蘭登堡邦索勃人權利組織法」（1994年7月7日公佈）中規定與教育相關的語言規定，前提是「保護及促進索勃語，尤其是下索勃語。有使用索勃語之自由。」¹⁸（第8條「語言」）在第10條「教育」則有以下五項規定：（一）依父母意願，應給予索勃人（溫德人）聚居區孩童及青少年學習索勃語之機會¹⁹。（二）於索勃人（溫德人）聚居區之幼稚園及中小學內，以符合年齡的方式將索勃人（溫德人）的歷史與文化納入遊戲設計及正規課程中²⁰。（三）勃蘭登堡邦政府促進教授索勃語教師之養成、深造及進修。由本邦與薩克森自由邦共同合作²¹。（四）藉由成人進修教育促進索勃（溫德）語及文化之維護與保存²²。（五）就經由聚居區之索勃（溫德）組織所推動成立，並以保護、促進及教授索勃（溫德）語言及文化且致力於達到雙語目標為首要任務之幼稚園及中小學，邦政府特別促進及支持²³。

上述為兩邦邦憲法與相關法令的規定，實際的執行情形則由學校課程

¹⁷ 德文為 Die Sorben haben das Recht auf Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und ihre Vermittlung in Schulen und Kindertagesstätten.

¹⁸ 德文為 Die sorbische Sprache, insbesondere das Niedersorbisch, ist zu schützen und zu fördern. Der Gebrauch der sorbischen Sprache ist frei.

¹⁹ 德文為 Kindern und Jugendlichen im angestammten sorbischen(wendischen)Siedlungsgebiet, deren Eltern es wünschen, ist die Möglichkeit zu geben, die sorbische Sprache zu erlernen.

²⁰ 德文為 In den Kindertagesstätten und Schulen im angestammten sorbischen(wendischen)Siedlungsgebiet ist die sorbische (wendische)Geschichte und Kultur altersgerecht in die Spielgestaltung und Bildungsarbeit einzubeziehen.

²¹ 德文為 Das Land Brandenburg fördert die Aus-, Fort-und Weiterbildung von Lehrern der sorbischen Sprache. Es arbeitet auf diesem Gebiet mit dem Freistaat Sachsen zusammen.

²² 德文為 Durch Angebote in der Weiterbildung für Erwachsene soll die Bewahrung und Pflege der sorbischen(wendischen) Sprache und Kultur gefördert werden.

²³ 德文為 Kindertagesstätten und Schulen, die durch sorbische(wendische)Verbände im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben(Wenden)betrieben werden, werden durch das Land besonders gefördert und unterstützt, sofern diese Einrichtungen vorrangig der Pflege, Förderung und Vermittlung der sorbischen(wendischen)Sprache und Kultur dienen und somit dauerhaft zweisprachig betrieben werden.

的設計與內容觀之。在索勃學校教育方面，從 1952 年到 1999 年，中小學校教授索勃語的課程分為兩類：一為以索勃語為教學語言的 A 型班級（A - Klasse）；二為將索勃語視為他種語言，每週上課時數三小時課程的 B 型班級（B - Klasse）。如此的課程安排，看似索勃語得以維繫，然而在 1960 年代，東德政府實際的作為意在打擊索勃語，例如提出在 A 型班級，自然科學、數學等理科以及公民課僅能以德語教授，再則若要上索勃語課程或上索勃學校皆需要父母特別登記，此舉導致在短短一年內，學生從 12,000 人驟降至 3,000 人（Budarjowa, 2010:178）。至於班級 B 的索勃語課程並非必修，且課程時間往往被安排在正規課程後，學生如果上課的話，無公車可搭回家，因此學生人數減少（Budarjowa, 2010:178）。

到了兩德統一（1989 / 1990）之時，雖然索勃民族的權益以及索勃語的學習受到兩邦憲法的保障，然而索勃人因為經費短缺、出生率下降以及因為失業率過高而導致人口大量外移，人口總數下降，遂使勞席茨地區的許多學校被迫關閉，致使索勃語的傳承更形困難。因此，為解決上述問題，從 1999/2000 學年度開始，不再以 A 與 B 班級作為課程分類方式，而是以 2plus 做為新的概念，意即索勃語及德語再加一個外語，希望透過個別科目的雙語專業教學以及密集的索勃語課程，盡可能使得學生之索勃語及德語皆能達到母語程度（Budarjowa, 2010:179）。此外，學齡前兒童教育部份則有專司機構「歡迎語言中心」（WITAJ²⁴-Sprachzentrum）於 1998 年 3 月 1 日成立「歡迎」幼稚園。其成立係依據西元 1992 年歐洲區域暨少數族群語言憲章（Europäische Charta der Regional-und Minderheitensprachen）中所言：「於私人領域及公開場合中使用區域及少數語言的權利為一不可剝奪之權利，這與聯合國公民及政治權利國際公約一致，而且符合歐洲理事會對人權及基本自

²⁴ Witaj 在索勃語中為「歡迎」之意，目前已為註冊商標（Budarjowa, 2016:18）。

由保護公約之精神」。索勃民族之「歡迎」幼稚園係學習自法國布列塔尼從1977年開始實施的DIWAN（意即「種子」）模式而來，成立宗旨在於培養孩童具有索勃語及德語雙語能力—課程採「沉浸式」（immersion）教學方法，完全以索勃語教學，學童在幼稚園中亦以索勃語交談。參加課程的孩童有可能是來自家中使用德語的索勃家庭或是德國家庭，他們在家說德語，在學校說索勃語。「歡迎」幼稚園的理念在於如果孩童從小在雙語的環境中成長，不僅使其能以開闊心胸面對未來，對於其他文化會有較高的接受程度，而且有助於增進學習其他語言的能力，無形中亦培養出廣闊的世界觀。再者，學會索勃語，等於是搭起東西歐的橋樑，因為同時擁有德語能力的背景，當能以索勃語為基礎對於未來進一步學習捷克語及波蘭語或是其他斯拉夫語言有極大之助益。

肆、外來移民－土耳其人

移民是機會以及豐富的展現²⁵

Angela Merkel, 2013

德國不是移民國家²⁶

Helmut Kohl, 1991

我們招募工人，就來了人²⁷

Max Frisch, 1965²⁸

以上三句話分別是瑞士作家 Max Frisch、德國前總理 Helmut Kohl（任

²⁵ 德文為 Einwanderung ist Chance und Bereicherung.

²⁶ 德文為 Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland.

²⁷ 德文為 Wir riefen Arbeitskräfte und es kamen Menschen.

²⁸ DOMiD（Das Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland e.V，德國移民資料中心與博物館協會）將上述三句引言並至刊登在說明為何德國需要移民博物館的小冊 Auf dem Weg zu den deutschen Migrationsmuseum.

期 1982-1998)、德國現任總理 Angela Merkel (自 2005 年迄今) 發表與移民現象相關的言論, 這亦說明德國在這五十年間如何看待移民的觀點。在德國戰後經濟起飛年代, 從土耳其與其他地中海國家招募人力, 以補充德國短缺勞力, 他們在德國政府與社會的眼中是為客工 (Gastarbeiter) 的身分, 同時應該是短期與過渡性質的, 合約到期即刻返國。然而隨著時間的拉長, 客工開始留在德國安身立命, 並因第二代與第三代的出生, 移民逐漸成為德國的一部分。然而, 他們卻被視為「外國人」(Ausländer)²⁹。由於德國依血統 (jus sanguinis) 原則作為是否為德國公民的判準, 德國基本法序言中以德意志民族 (das Deutsche Volk) 指稱基本法權利義務規範的對象, 由此可觀察到血緣在身分認定上的重要性。另在第 116 條第一款所定義之「德國人」, 意為擁有德國公民身份者以及第二次世界大戰結束後被中東歐各國強行逐出的「德裔難民」或「德裔被驅逐者」(Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit)。在 1998 年之前, 德國政府不認為自己是一個移民國家 (Einwanderungsland), 上述前總理 Kohl 的言論則是例證。1998 年至 2002 年之間, 德國政府在移民政策方面開始有所改變 (Hell, 2005)。其中, 1999 年德國政府將屬地原則 (ius soli) 納入取得公民身分的原則之一, 以符合歐洲與其他西方國家標準, 自此德國方始為移民國家 (Steinbeis, 2009:71)。2015 年 6 月 1 日, 德國現任總理 Merkel 在柏林召開的「與人民對話」的座談中, 正式表明「德國是一個移民國家」(Deutschland ist ein Einwanderungsland), 同時強調德國需要一個較友善之歡迎移民的文化, 並有意識地認為移民能為德國帶來豐富的視角 (Frankfurter Allgemeine, 2015, June 01)。

移民與全球化基本上擴大了德國的語言潛能 (Clyne, 2007:7)。以土

²⁹ 以土耳其移民在德國的發展為例, 可分為三個階段: 1960~1973 年, 年輕的土耳其勞工獨身來德; 第二階段自西元 1967 到 1980 年代初期, 原在德工作的土耳其勞工將土耳其的家人接到德國同住; 第三階段則為土耳其人開始在德國安家立業並同時建立屬於他們自己的社區 (Özcan, 1995:513-515)。

土耳其人的母語傳承為例，土耳其孩童除了一般正規課程之外，在學校中亦修習母語課程，但各邦規定不同。在土耳其裔最多的北萊茵－西發利亞邦（Nordrhein-Westfalen），土耳其語不只是母語課程，亦被列為第二外語選修課程。此外，大學提供教授土耳其語的師資養成教育班。

當移民來到德國以後，語言的學習與孩童如何適應德國社會的過程息息相關。1964年開始，移民孩童被要求入學，但未包括幼稚園階段（Penn & Lambert, 2009:59）。然而這樣的安排對移民孩童產生負面影響，因為長久以來，在德國學齡前教育被視為對後續表現與造詣有強而有力的正面影響。不過如此觀點無法成立，因為一方面缺乏實證資料的支撐（Diefenbach, 2007）；另一方面根據 Avenarius（2003）研究，德國孩童與外國籍孩童就讀幼稚園的比例相差無幾，前者 91.7%，後者則為 88.3%（Penn & Lambert, 2009:59）。一般說來，德國移民孩童進入主流社會中的公立學校就讀，因而德語為主要的課程教學語言，有時會提供過渡時期課程，以便輔助移民孩童盡可能地完全融入學校環境。此外，在課後提供移民孩童母語課程。根據 Kupfer-Schreiner（1996）的研究，1995年紐倫堡（Nürnberg）學校中有三分之一的學童參加這類課程（Penn & Lambert, 2009:59）。此外，在巴伐利亞邦（Bayern），有些課程先以移民孩童的母語教授，到進階時才以德語教授，以有助於孩童完全吸收德語，不過，實際上，甚少有孩童以這類方式受教（Penn & Lambert, 2009:60）。在巴伐利亞邦，學童從三年級開始學習第二語言，通常是一個星期上一到兩個小時的英語。不過，一直到五年級，外國語言的學習才真正開始。一般說來，還是以英文為主，例如在職業預校（Hauptschule）與實科中學（Realschule）即是如此，而文法高中（Gymnasium）除了英文之外，法文以及拉丁文是最常教授的外國語，其他尚有俄文、中文、義大利文。土耳其文及前南斯拉夫的語言皆不在巴伐利亞邦的課程表內（Penn & Lambert, 2009:60）。相對來說，柏林、漢堡、北萊茵

西發利亞邦皆有提供土耳其語，不過，依舊未見前南斯拉夫不同國家的語言被列入課程選項（Clyne, 2007:19-20）。

在多元文化社會中，從公民文化的角度來觀察，學校教育中國家語言使用與移民學童或學生所使用的母語之間的關係以三種方式呈現：一、語言屬於少數族群政策：掌握移入國的國家語言意味著移民整合至主流社會程度的評斷標準，並且與認知及社會能力相關；二、語言為文化政策：由於語言為族群區分我族與他者的重要標誌，因此母語可被視為認同政治的主題，以及以此做為與主流社會協商文化權利的依據；三、語言對溝通模式產生影響：不論是國家語言，抑或是移民的母語，皆是日常生活互動中態度測量的標準。特別是在每天的學校生活中，因為學校都期待學生的行為能夠符合禮貌與社會互動顯性或隱性的規則（Sunier, 2004:147）。以上這三種不同看待國家語言與移民母語關係的情形，核心議題在於在公民文化中，究竟如何獲致適當的公民身分？接下來則依據 Thijl Sunier 的研究（2004），以柏林 Lise Meitner School 為例，說明土耳其裔學生使用母語的情形，以及從師生的角度來探討在學校使用母語的態度與看法。

在這所學校內，不論在教室內或教室外，學生們常常說土耳其語。土耳其語雖然是學生在家中以及與同儕之間所使用的語言，但是經過調查，學生們鮮少能夠操持標準土耳其語，多是土耳其語和德語交叉使用。不過，需要注意的是，是否能夠掌握母語或是德語與移民至德國的年齡與世代有關，例如，學校中約三分之一學生在德國出生，另外三分之一則是在上小學前即移民到德國，這兩類學生具有優良的德語能力。剩餘的三分之一的學生移民到德國的時間介於小學高年級到 16 歲之間，則面臨著較多的語言問題（Sunier, 2004:148-149）。基本上，學生經常使用土耳其語，當提到與土耳其文化相關特定的範疇時，土耳其裔的學生使用母語，而且認為如此能夠達到極佳的溝通效果。

在學校內，對於使用土耳其語沒有明顯的規定，亦即學校在這方面並無確切的語言政策。若是較大的年齡才移民到德國且無法流利操持德語的學生，爲了讓他們可以跟上課程，需要參加語言測驗。在大部分的情形下，學校安排他們參加準備課程，時間長達一或兩年，至多再延長一年，最後參加測驗（Sunier, 2004:152）。

由於德語的優勢地位，土耳其裔學生被期待能夠掌握德語，因爲這是一項基本的認知技巧（a basic cognitive skill），但是如果學生不會德語，學校並非社會責備的對象，而將責任歸咎父母。在 Lise Meitner School 中，老師們對於學生是否使用土耳其母語有不同的看法。有些老師嚴格反對學生使用土耳其母語，若聽到，則會立刻制止學生，有時甚至提出學生應該學習德語，並非窩在自己的土耳其的「第二個社會」（second society）之中（Sunier, 2004:153）。然而，另一個極端則是有些老師鼓勵學生使用母語，尤其是學生無法理解課程內容時，他們認爲母語能夠幫助他們在學習上獲得極佳效果。在這兩個極端之間，許多老師並不在意學生之間在上課的時候說土耳其語，因爲老師們認爲學生們無法以他們的德語能力了解課程，所以學生可以使用母語，以確保他們能夠理解與明瞭上課內容。此外，對於老師們而言，土耳其語在學校的地位也是一個衝突的來源，因爲從七年級開始，學校將土耳其語列入母語課程，做爲一般科目的補充；從九年級開始，土耳其語則被列入全校學生的選修科目之一，但事實上，並未真正對所有學生開放。許多老師傾向於讓所有學生有修習土耳其語的機會，如此可以賦予土耳其語現代外國語的地位。不過，這樣的討論到 Sunier（2004）研究結束時，尙未有具體的結果。有些課程是被視爲母語來教授的。有兩位土耳其裔老師同時教授土耳其語以及其他科目。他們因此更加確認他們教授土耳其語有助於提升許多學生不佳的語言能力，而且母語能力對於其他語言能力的發展是有所助益的，他們的課程不對非土耳其學生開放。因之如此的原因無關於文化認同的政策，而是將語言能力的發展導向認知能力的提升。

從上述許多任課老師對土耳其語言的反應可以觀察到，說土耳其語對他們而言，意謂著不願意融入德國社會，同時也是「他者性」(otherness)的表現，如此無法融入德國社會。再者，持續說土耳其語亦表示未將德國互動與禮貌的價值內化於心，因為說土耳其語等於將其他非土耳其人排除在外(Sunier, 2004:154)。以此觀之，從有許多德國學校內老師對於土耳其裔學生說土耳其語的態度看不到任何教育(pedagogical)意涵或考慮，而是一味地認為土耳其裔學生缺乏語言能力，並且學生與家長都未努力亦無意願融入德國社會。然而，缺乏教育意涵也可以被解釋為因為德國沒有聯邦一致的移民與整合政策所導致的。

對於土耳其裔學生來說，他們雖然知道大眾對於他們說土耳其語持負面態度，但他們並不在乎，他們並不瞭解他們為何不應該說土耳其語(Sunier, 2004:155)。雖然學生在學校學土耳其語，但對於從小就在德國學校就學的學生來說，他們無法學好土耳其語，因為他們從來沒有系統性地學會讀與寫土耳其語。

從柏林 Lise Meitner School 的例子可以思考一個問題：對於德國土耳其人或土耳其裔學生來說，土耳其語的學習與土耳其文化認同之關聯何在？³⁰這個問題呼應前述在多元文化社會的學校教育之中，國家語言使用與移民學童或學生母語之間的關係。從不同的角度來說，這個關係是多面向的，亦即在土耳其裔學生的眼中，土耳其語能夠傳達與土耳其文化相關特定的範疇並達到極佳溝通效果，此可被視為文化認同的展現。然而，從老師對於學生使用或學習德語或是土耳其語的態度，則可觀察到不同的關切點：有的老師認為學生應該學習德語，或是不應該以土耳其語進行溝通，此一觀點意味著將語言放置在少數族群政策之下，側重於語言的認知與社會能力。此外，使

³⁰ 感謝本篇文章匿名審查委員的提問。

用土耳其語造成一方面未能納入非使用土耳其語者，另一方面顯示出移民無意融入德國社會，如此對於溝通模式產生影響，無益於移民在接待社會中的社會互動。值得注意的是，贊成使用土耳其語的老師的觀點亦與認知能力有關，有助於學生理解科目以及提升其他語言的能力。若就 Sunier (2004) 所研究的 Lise Meitner School 學校來說，並未看到將土耳其語定位在文化政策的範疇之內，以此與德國主流社會進行文化權利協商。

伍、結 論

本文主要以德國原生少數民族索勃人與外來移民土耳其人為研究對象，分析德國語文教育政策。如在前言所述，制訂語文教育政策的對象分別是原生少數民族與移民，然而映射出的卻是德國以德意志民族為主體的國族認同。在長達千年以上的歷史過程中，索勃民族因遭受德意志化與基督教化，致使語言文化流失，雖然在現代的國家制度下，其語言受到德國與國際法令保障，然因現實環境與社會變遷將原來的 A 班級與 B 班級改變為 2plus，並同時推廣 WITAJ 幼稚園之沉浸式教學，以維繫語言與文化。至於以土耳其為例的外來移民，所遭遇的問題則來自於德國是否以移民國家自居，以及如何認定公民身分。從柏林 Lise Meitner School 中土耳其裔學生使用母語情形以及師生如何看待使用土耳其語的態度來觀察，發現語言無關乎文化認同，而是認知能力的問題。再則，由於德國並無統一的聯邦政策，因此與移民相關的語文教育政策上未見任何教育意涵。

那麼德國的語文教育政策可以帶給台灣何種的思考角度，或是我們是否可以從中學習？筆者認為，台灣現今隨著族群意識提升與多元文化政策的執行，再加上原住民委員會與客家委員會的計畫的推動，例如在幼稚園與小學實施客語教學，如屏東縣客家事務局已推出幼稚園客語沉浸式教學計畫，桃園市在 2015 年亦開始培養相關師資，期以從幼兒園與家庭開始傳承客家語

言及文化。然而，若有國家政策與法令的相關措施配合，例如增修客家基本法，社區才能有推動語言政策的動力與資源，將有助於以社區做為語言使用的整體環境，俾利客語維繫及發展³¹。另在移民方面，政府推出「全國新住民火炬計畫」，注意到新住民子女學習父親或母親母語之重要性。整體看來，台灣目前在語文教育政策上的規畫與執行上，已在持續進展當中。然而，實際成效須要深入與長期分析與評估，方能有所定論。台灣可以從德國語文教育政策意涵、規畫及相關討論反思當我們在制定政策時，思考的廣度與深度是否能夠兼具，而且思考層次與指涉對象勢必須先清楚定義，始能有一完整的語文教育政策。更甚者，筆者認為，在語文教育政策的背後思維邏輯涉及的是在台灣國族認同建構之下，我群與他者的定位為何？在今日多元文化社會下的台灣，又是如何定義公民身分，以及誰才能獲致公民身分？最末，延伸 Sunier (2004) 在探討學校教育中使用國家語言與具移民背景的學生母語之間的關係中所言，我們需要關切的是我們如何定義語言，其為少數族群政策？文化政策？抑或是與社會互動有關的溝通模式？希冀藉由這些議題的思考有助於台灣的語文教育政策更臻完善。

³¹ 此政策建議引用自陳秀琪等主持之客委會委託研究案《客語推廣相關政策研究計畫》結案報告（2016年6月）。

參考文獻

- Bauman, Richard & Charles L. Briggs (2003). *Voices of Modernity. Language ideologies and the Politics of Inequality*. Cambridge:Cambridge University Press.
- Budarjowa, Ludmila (Ed.)(2010). *20 Jahre Sorbischer Schulverein e.V.* Bautzen: Sorbsicher Schulverein e.V.
- Budarjowa, Ludmila (Ed.)(2016). *25 Jahre Sorbischer Schulverein e.V.* Bautzen: Sorbsicher Schulverein e.V.
- Blaschke, Karlheinz et. al. (1997). *Die Sorben in Deutschland*. Bautzen:Stiftung für das sorbische Volk.
- Bundesministerium des Innern (2014). *Nationale Minderheiten:Minderheiten und Regionalsprachen in Deutschland*. Berlin:Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2015). <http://www.aussiedlerbeauftragter.de/> (accessed 2015/6/30).
- Clyne, Michael (2007). Braucht Deutschland einebewusste, kohäsiveSprachenpolitik-Deutsch, Englischals Lingua Franca und Mehrsprachigkeit? In Alexander von Humboldt Stiftung/Foundation (Ed.), *Braucht Deutschland eine bewusstere, kohäsive Sprachenpolitik?*(pp.4-28). Bonn:Alexander von Humboldt Stiftung/Foundation.
- Frankfurter Allgemeine (2015). <http://www.faz.net/> (accessed 2015/6/29).
- DOMiD (無日期). *Auf dem Weg zu den deutschen Migrationsmuseum*. Köln:DOMiD.
- Edwards, John (1995). *Multilingualism*. London:Penguin Books.
- Higounet, Charles (1986). *Die deutsche Ostsiedlung im Mittelalter*. Berlin: Siedler Verlag.

- Howard, Marc Alan (1995). Ostdeutsche als ethnische Gruppe? Zum Verständnis der neuen Teilung des geeigneten Deutschland. *Berliner Debatte Initial* 4/5,119-131.
- Özcan, Ertekin (1995). Die türkische Minderheit. In Cornelia Schmalz-Jacobsen und Georg Hansen (Eds.), *Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland:eine Lexikon* (pp.511-528). München:Beck.
- Penn, Roger & Paul Lambert (2009). *Children of International Migrants in Europe: Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan Ltd, Basingstoke.
- Räthzel, Nora (1997). *Gegenbilder:Nationale Identität durch Konstruktion des Anderen*. Opladen:Leske + Budrich.
- Statistisches Bundesamt, Destatis (2018). <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html>(accessed 2018/5/10).
- Sunier, Thijl (2004). National Language and Mother Tongue. In Werner Schiffauer et al. (Eds.), *Civil Enculturation:Nation-state, Schools and Ethnic Difference in Four European Countries* (pp.147-163). New York and Oxford: Berghahn Books.
- 陳秀琪等（2016）。《客語推廣相關政策研究計畫》結案報告（2016年6月）。臺北：客家委員會。
- 蔡芬芳（2002）。德國語言政策—以索勃人為例。載於施正鋒（主編），各國語言政策—多元文化與族群平等（239-294頁）。臺北：前衛出版社。
- 鄧伯宸譯（2004）。族群（原作者：Harold Issac）。臺北：立緒。（原著出版年：1975）



世界各國

語文教育政策研究

英國語言教育政策

陳茹玲

國家教育研究院語文教育及編譯研究中心助理研究員

查日蘇

國立清華大學語言學研究所博士班研究生

摘要

英國具備發展多語性的歷史及地理背景，但是英國公民的外語能力卻相當有限。在歐盟的多語性主張與倡議，以及英國官方與民間逐漸意識到英國人外語能力不足對國家的經濟文化與社會可能的影響下，英國的語言政策逐漸被大眾所關心。民間單位與研究團體開始對國家語言政策進行回顧、評論、建議與深沈的反思，這些努力敦促了英國政府制訂並推動新的國家語言政策，其後某些程度影響了相關的語言教育政策。

關鍵詞：多語性、語言政策、語言教育

緒 論

英語作為國際上最主要使用的語言之一，為英國帶來了極多的利益與優勢，也許英語可被視為英國最重要的資產之一，甚至讓英國人自滿於英語為母語的優勢（British Council, 2013a）。然而，全球大部分人的母語並非英語，當其他國家已經開始加強其國民英語以外的外語能力時，英國在國際上的優勢地位持續消退，甚至已經在對外貿易上造成負面效果（British Academy, 2013a）。無論造就英語的全球優勢（甚或稱為獨霸）之歷史與文化原因為何，英國政府、企業界與學界已經逐漸意識到英國人外語能力不足，對國家未來發展的可能影響，開始對國家語言政策進行回顧、評論、建議與深沈的反思，不少有關的調查與實徵研究陸續出現。對於關心英國語言政策及其對國家與公民所可能產生的影響的人而言，這或許是一個轉機。

英國人的外語能力究竟有多差？根據 2006 年的調查，25 個歐盟的成員國中，約一半的歐盟公民具備至少使用一種外語的能力，英國公民卻有高達六成無法掌握任何外語，在歐盟為倒數第二（European Commission, 2006）¹。英國議會以英國在經濟、地理政治、文化與教育上的需求分析，歸納出未來英國人可能需要的十種重要外語，發現約僅三分之一的英國人有能力以這些重要的外語與人溝通。此外，英國的企業界對其員工與畢業學子的語言能力之滿意度普遍低落。

歐盟在 2000 年即提出 multilingualism（多語言主義、多語言論或多語性）主張，希望藉此增加歐盟公民彼此間的相互理解，並維護文化和語言多樣

¹ 英國於 2016 年 6 月 23 日舉行英國去留歐盟公投（The United Kingdom European Union membership referendum），就其歐盟成員資格去留問題公投表決，結果 51.89% 公民贊成脫離歐盟。然而啓動脫歐的時間點尚未明確，完成脫歐的程序至少需要兩年，脫離歐盟產生的衝擊包括政治、外交與貿易層面，短期之內尚無法預知脫歐將對英國語言教育政策的影響。

性。屬於歐盟會員國之一的英國，歷史悠遠，地理環境與人口多樣而複雜，居民流通使用上百種的多樣語言，學童在很小時就接觸且有能力說多樣的語言，種種條件顯示，英國有發展多語性的先天優勢。但相較歐盟的多語性主張與倡議，英國公民有限的語言能力更顯得是明顯對比，其語言政策的輪廓與實施成效值得深入探討。

語言能促進國家貿易與全球經濟，語言也能作為文化的載體。歐盟多語言主義的主張已是基本理念，在英國，多語性也逐漸成為國家的重要政策²。對英國而言，採納多語言主義對國家在認知與健康、社會溝通、商業行為、學術發展、公眾服務、語言政策及教育與訓練等各面向，均有重要的正面影響。英國官方在 2002 年的語言政策中，明訂多語政策並在國家課程中訂定外語修習規範。此外，英國的民間團體與組織也積極參與英國語言政策發展與實施狀況的調查研究，希望提供政府語言政策與語言教育的具體建議，如 2000 年的納菲爾德調查（the Nuffield inquiry）和 2007 年的迪靈報告（the Dearing report）。然而訂定政策與具體落實之間，畢竟仍有一段距離。迄今，英國的語言教學策略，仍植基於 2002 年頒佈的國家語言策略（National Language Strategy, NLS），民間與學界則是持續檢視與監督語言政策與語言教育的有關議題。

壹、英國公民語言能力與其對國家未來的挑戰

英國有著豐富的語言多樣性環境，居民使用的語言約有 200 至 300 種，此多語特性與歷史發展背景有高度相關。英國（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland），簡稱聯合王國（United Kingdom, UK）或不列

² 本文所指的「多語」大多數皆為移民的母語而非外語。英國位居歐洲大陸的海上樞紐，運輸貿易頻繁，移民種族多元且豐富，英國的多語性政策，是指英國對國內不同種族母語的政策。

顛 (Britain)，由英格蘭、蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭及附屬島嶼逐次合併組成。中世紀時，英國海權擴展，於世界各地建立殖民地，如澳大利亞、南非、愛爾蘭印度與埃及等地區。現在則因移民、旅遊和歐盟多語言政策等因素，加速不同語言背景的人口移動。這些國內外的特殊條件及背景，增加了英國居民在日常生活的外語溝通機會與挑戰。

孩童、學校與家庭部 (Department for Children, Schools and Families) 於 2008 年公布的一份調查指出，約有 14.3% 英國小學學童，以及 10.6% 中學學生的母語非為英語。另外，英國官方的調查指出，英國兒童最常使用的十種語言中，有四種是印度語言 (旁遮普語，烏爾都語，古吉拉特語和孟加拉語)，三種為歐洲語言 (波蘭語、法語、葡萄牙語)，其次為阿拉伯語，泰米爾語和索馬里語。而根據 2005 年國家語言中心 (National Centre for Language, CiLT) 的調查，英國 5-18 歲學生族群流通著多種的社區語言，在蘇格蘭與威爾斯約一萬名學童能講多樣的社區語言，其種類約 100 種，英格蘭約計有 70 萬名學生能講多樣的社區語言，種類約計 300 種，倫敦則是英國語言最多樣的地區，居民至少使用 167 種社區語言。所謂的社區語言泛指相對於主流或官方語言，被少數團體或社團成員所使用的語言 (CiLT, 2005)。在英國，學校或社區利用非正式課程時間增設的補充課程教學之社區語言約有 55 種，更有 17 種社區語言則被主流的中學 (secondary school) 納入核心課程，在正式授課時間教學。這些資料顯示，英國的中小學生處於語言與文化多樣的環境，且學生有使用外語的能力。未來如何善用這些學生的語言能力，將英國與該外語發源的國家間形成文化與經濟的連結，值得深入思考。

雖然英國在 2002 年公布新的國家語言政策，實施一系列的多語言相關政策。同時，2005 年國家語言中心出爐的外語學習成效報告也指出，英國的語言地圖已經慢慢改變，公民使用的語言種類已經逐年成長，且往原本僅使用英語的區域擴展。但是，由 2013 年英國議會公佈的 Language for the future 報告看來，似乎顯示這些政策並未獲得理想的成效，不僅如此，目前英國公

民的語言表現面臨嚴峻的挑戰。

首先，英國學生的語言表現與語言學習普遍低落。英國 16 歲學生，在所學科語言科目的合格考證書檢核 GCSE (General Certificate of Secondary Education)，有三成左右學生的語言能力無法達到基本的水準，表現比歐洲其他國家差。此外，在中學後兩年選擇繼續升大學者所修的 A Level 課程中，修習語言課程的學生逐年下降，2013 年的數量只有 5%，僅佔所有科目的 3.8%，不到 1/26 的學生在語言學習能達到基本的程度，也遠比法國與德國差，而蘇格蘭學生在法語與德語在標準評量 (Standard Grad) 與高等考試 (Higher examinations) 的表現也持續下降。同樣的現象也發生在大學，修習語言學位課程的學生相當稀少，2013 年修習語言學位的學生僅有商業領域的十分之一。

其次，英國的企業雇主經常對中學生與大學生的語言程度表示不滿意，相較於近九成企業滿意學生在資訊科技的表現，不到四成的企業對其員工的語言能力感到滿意。英國公民外語能力不足的現況，也嚴重影響到英國的經濟與貿易方面的表現，例如，無法以英語以外的語言與其他國家貿易，而影響英國的出口表現。此外，有高達九成的廠商，連在自己所投資市場所使用的語言能力都有問題，遑論面對快速開發的新興市場所需的語言能力。

綜合上述調查資料可知，英國有語言多樣的環境，但英國人民的外語能力卻仍然相當低落，如何強化英國公民的多語能力成為英國語言政策的核心議題。

貳、多語言主義對英國的重要性

學習外語能讓人們了解不同文化間的差異，珍視彼此文化差異的價值，並打破國際藩籬。因此，無論是國內外，了解非英語以外的語言及其文化與社會，可以促進國際交流並增進社會健全 (British Academy, 2011)。對英國而言，採納多語言主義則可利於認知與健康利益 (cognitive and health

benefits)、社會溝通 (social communication)、商業行為 (business)、學術發展 (academia)、公衆服務 (public services)、語言政策 (language policy)、教育與訓練 (education and training) 等層面 (British Academy, 2013b; British Council, 2013b; CiLT, 2005)。

一、認知與健康利益

雙語或多種語性 (bi-and-plurilingualism) 有助一般認知能力，如增加短期記憶與思考能力、提升注意力與認知控制，也可有較佳的後設語言理解，並增強情緒智慧。研究指出雙語者認知保留較佳，較有能力處理老化問題抵抗阿茲海默症。此外，雙語對語言與教育的發展有正面影響，兒童第一語言的學習與發展程度是第二語言的重要預測因子，雙語孩童的思考也更有創意、更靈活 (CiLT, 2005; Cummins, 2000)。

二、社會溝通

多語言的能力有助於在不同國家間工作、求學與旅遊。此外，多語性也影響不同文化間的關係，可幫人們了解彼此的生活方式，同時也能增強彼此的容忍度與正向的社會關係。透過分享彼此間的不同語言技能和文化資源，也可以幫助當地不同團體間的融合，建立社會和諧 (Migrant and Refugee Communities Forum, 2011)。

三、商業行為

多語性助於創造商業活動與全球市場的就業機會 (CiLT & InterAct International, 2006)。全球性的金融服務和其他產業，如藥物、化學、自動化、資訊科技極仰賴語言能力，商業公司的領導階級多半認同語言和溝通對於商業活動的重要性。一份 2012 年對英國企業領導階層的調查指出，外語能力不足可能會流失兩成的商業機會。業者評估學校畢業生的就業技能時，外語性向能力是最具代表性的指標，但是約有五成的英國企業不滿意學生的外語能力，有四成也不滿意畢業學生的國際文化意識 (CBI, 2012; Department

for Children, Schools and Families, 2008)。此外，語言能力的限制容易造成文化的隔閡和誤解，進一步也會對英國貿易造成影響。過半的英國企業主會雇用語言能力較高的求職者，因為商業行為中雙方信用的建立，不只是依賴良好的外語能力，更需要對雙方文化與社會習慣的了解，才能適切有效地建立合作關係。事實上，人與人之間即使只是對話溝通，就足以協助或增加正向的社會關係。因此，企業主並非只評估員工的語言能力，也考慮其對於外語文化的了解程度。

四、學術發展

英國國家學術院（British Academy, 2011）研究指出，語言能力不足會限制研究者在國際合作上的參與、發展、學術研究以及就業機會。語言能力不足所帶來的潛在危險，可能影響英國的國際學術聲譽以及領導地位。更廣泛地說，外語能力的不足可能使得新進的研究人員限縮擴展國際視野的機會，也讓資深的研究人員不易與國際接軌，這些都將影響英國是否有國際競爭力，以及能否提升英國在全球化下的利益。

五、公眾服務

政府應不論公民使用何種語言，提供相同的社會福利，並重視使用不同語言能帶來的經濟性、便利性與高服務品質。以醫療選擇為例，通常非英語使用者會選擇英國的事故與緊急服務 A&E（Accident and Emergency）而非一般家庭醫師，因為前者提供翻譯員服務，後者則無，此醫療選擇會致使國家衛生事業部較無效率與產生非必要支出。此外，若醫師無法說英文以外的語言，醫療行為也會困難且沒有效率。有時語言障礙甚至會阻礙基本人權，語言能力的不足或翻譯品質不良，可能使法庭上證詞的表達、理解與回應產生困難，而影響判決的公平性。此外，多語言現象也與社會治安息息相關，部分研究與政策指出超過一半的犯罪團體或集團其成員都非使用英文，此意味著多語性政策的規劃對於社會安全與福祉有深遠的影響。

六、語言政策

當英國尚未為多語性做出官方政策時，歐盟已經開始提倡三語概念，鼓勵公民學習：家庭用語言、另一種歐盟語言以及一種世界語言（European Commission, 2012）。相較於歐盟，多語性雖已然是英國人民生活的一部份，但英國是對於不同語言的「地位」存在既有的偏見：在雙語是經由後天學習（learned）而非天生習得（acquired），以及雙語被認為是具有相對優勢（prestige）語言的兩種情況下，雙語被認為是種資產。當雙語在移民或較弱勢的家庭中所習得的、是非標準的語言、不太有「市場」價值，或當雙語會阻礙主要語言的學習造成半語言（semi-language）以及和社區語言使用者（community language speakers）連在一起時，則被認為是缺點。雖然英國有關多語性有關的公眾意見未見定論，「鼓勵特定種類的雙語」的想法卻已成型。

七、教育與訓練

語言教育須考慮到語言學習者的動機與目標，以提供合適的學習環境。文化學習也必須要和語言教學的方法及英國豐富的社區為基本的文化資源相互配合，此外，教學機構應該善加利用學生的語言差異，鼓勵學生和不同語言團體間的互動和交流。善用網路世界的社群媒體，可創造極佳的互動機會，語言趨勢的調查發現大約有八成的學校會經常性以資訊通信科技進行語言教學，但是只有少數班級會使用推特和臉書等社群網站與其他學校交流互動（CiLT, 2005）。在大學，藉著吸引更多國際學生，或送更多英國學生海外留學，則能使語言資源更加流暢，增加跨文化的彼此認識，進而強化職場競爭力。

參、歐盟的多語言政策

語言是最能夠直接表達歐盟豐富文化內涵的媒介，語言多樣性（linguistic diversity）已是歐盟公民生活的一部份，不過，會員國間的語言多重性可能

會產生複雜的文化與政治問題。對歐盟而言，外語學習是形塑歐洲認同的重要關鍵，其多語性主張，便是希望歐盟公民增加彼此的相互理解（mutual understanding），並維護文化和語言多樣性。由於意識到語言對歐盟整體發展的重要性，歐盟議會做了許多努力，其一便是訂定每年的9月26日為歐盟語言日，用意為讓歐盟成員國知道歐盟的核心價值之一即為文化多樣性，也希望藉由發揚多語性的重要，增加相互理解，減少不同語言的猜忌與種族間的隔離，提高人與人彼此的容忍度（European Commission, 2000）。

對歐盟的個體、組織與企業而言，能以多種語言溝通交流是必備能力，因此歐盟制訂的語言政策主要目標即是促進歐盟的外語教學與學習。其中，外語的語言能力（language competence）影響公民在歐盟區的教育、就業機會和移動自由（freedom of movement），因而被視為應具備的基本能力之一。歐盟的教育與職業訓練目標，便是使歐盟公民會使用兩種以上外語，因而孩童在學校時就必須接受兩種不同外語課程。

歐盟也考量成員國來自不同語言背景，因此歐盟議會在2001年制訂了一套不限語言溝通導向（communication-based）的外語能力描述系統——歐洲共同語言架構（Common European Framework of Reference for Languages: learning, teaching, assessment, CEFR），用來為外語能力分級（foreign language proficiency），CEFR在歐洲各國被推廣應用，目前已經是國際認定的語言能力參考標準之一。CEFR的設計目的有二，其一為作為語言能力的評量基準，以促進教育和職業流動；其二則提供一套透明、連貫且全面性的參考基準，以作為教學材料的設計、外語能力的評量，以及語言教學大綱與課程規劃的參照。CEFR採三等六級的語言能力分級方式，先分成A、B、C三個等級，分別為基礎、獨立、精熟使用者。接著在每等級中再細分兩個階層，共有A1、A2、B1、B2、C1、C2等六級，分別為入門級、基礎級、進階級、高階級、流利級和精通級，每一等級皆有符合該等級的能力指標說明，CEFR受到許多國家所採納，許多語文能力測驗都以CEFR作為參考架構，如多益英語測驗、托福測驗等（Tannenbaum & Wylie, 2005）。許多教學者也以CEFR作為設計

教材或課程的依據（Nagai, Ayano, Okada, & Nakanishi, 2013; Sung, Lin, Dyson, Chang, & Chen, 2015）。迄今，不止是在歐盟區的外語教學，已經有 39 種不同語言版本的 CEFR，包括歐盟會員國、加拿大、日本、紐西蘭等四十餘國都以 CEFR 做為外語教學課程設計、教材編纂及評量工具的參考依據。

歐盟隨後提出政策性的架構：教育和訓練 2020（European Council, 2009），則把語言學習列為首重工作，而為了提升教育和訓練的品質與效率，此架構特別提到八個關鍵能力需要被改善，外語溝通便是其中之一。

然而，歐盟雖然提倡多語言學習，但據 2006 年的調查，25 個歐盟的成員國中，約 56% 的歐盟公民具備至少使用一種外語的能力，但僅有 28% 能使用兩種外語，有能力使用三種外語則僅 11%，無法使用外語的人則高達 44%。不過同屬歐盟的英國公民卻有高達 62% 無法掌握任何外語，位居倒數第二，在歐盟中僅優於愛爾蘭，能掌握兩種以上外語者僅有 18%，三種以上的人數更僅有 6%（European Commission, 2006）。

肆、英國現有的國家語言教育政策

受到前述歐盟的多語言主義，以及英國本身意識到語言多樣性對政治、經濟與文化的重要影響，英國現代外語的發展方向已經是大眾討論的熱門議題之一。然而，政府機關對此議題的回應通常只有簡單的正面評論，或是提出學生語言測驗的相關數據，甚少提及世界英語（Global English）對英語為母語學習者的衝擊。所謂的世界英語的概念指將英語做為全球在不同文化間的一種溝通媒介。因此，許多民間團體或組織便主動調查與研究英國語言教育政策與教學策略的實行狀況。其中，較大型的公眾調查是 2000 年的納菲爾德調查和 2007 年的迪靈報告。

納菲爾德調查在 1998 至 2000 年執行，於 2000 年出版。納菲爾德調查的重要性在於其對當時英國看待語言教學與學習的態度提出令人憂心的觀點，

敦促了英國政府制訂並推動新的國家語言政策。這份調查是由兩位爵士（Sir Trevor McDonald 與 Sir John Boyd）出任主席，其目的是回應一群來自各國的勞資團體組成的代表所提出的目標：檢視英國的語言能力、未來 20 年的策略方針、戰略性計畫、行動倡議和國家層級的改善方法，並做出政策建議。在 2000 年的總結報告（Languages : the next generation）中，調查委員會提出了「會英文並不足夠」（English is not enough）的口號，認為英國的語言教育讓「英國停留在母語技能」（UK resting on its L1 skills only），且政府沒有針對語言學習提出完整作法，執行時的作法也不佳。委員會當時因而提出 15 個建議，其中的重點建議為：一、在高等教育入學條件中，設立至少 16 種語言的資格標準。二、認定語言是關鍵技能。三、從七歲起即提供語言課程。四、實施「語言主管（Language supremo）」的計畫，主導並改善英國的語言教學機構的課程規劃。

英國政府雖對納菲爾德的調查結果做出回應，但實際上只有採納少數建議。其原因可能是當時英國還無法提出一個足以整合全國的語言政策，也可能是仍採「英文帝國」為思維核心所致。此又催生了納菲爾德語言計畫（the Nuffield Languages Programme），其目標就是要執行調查報告中的各項建議。隨後，英國的教育與技術部（the Department of Education and Skills, DfES）公布了新的國家語言政策，名為 Languages for All : Languages for Life，旨在提出未來十年語言學習的進程與執行方式（Department of Education and Skill, 2002）。Languages for All : Languages for Life 的策略包括以下幾項：一、改善語言教學與學習，包括制訂關鍵階段二（key stage 2, KS2）學童的語言學習，並確保課程能延伸至中學。二、將現有語言測驗的資格架構制訂的更加完整，並且給予受試者語言能力認證（credit）。三、藉著刺激語言學習需求、開發虛擬語言社群，以及鼓勵公司企業之雇員參與語言學習等方法，增加外語語言學習的人數規模。四、認可更多的語言，包括社區語言（community languages）、雙語，以及英語以外新學習到的語言。五、善用資訊與溝通科

技 (information and communication technology)，使個體能評量並記錄學習成果，同時強化線上學習的材料與品質。六、加強專門語言學院 (specialist language colleges) 和其他語言卓越中心對於語言學習的角色與功能。七、鼓勵成人教育 (further education) 和高等教育 (higher education) 與當地學校合作建立合作夥伴，使學生了解學習外語對社會、經濟、文化等不同層面的價值，並成立聯合學位 (joint degree) 或強調原本學位中的語言能力證明。八、增加企業在語言學習的參與度，並鼓勵招募更多不同語言能力的員工，以滿足更多企業的需求。九、將外語課程導入小學與中學，並延攬更多語言教師。

不過，英國雖制訂了語言學習策略，落實成效卻不彰。爲了對學校語言課程的持續衰退做出反應，英國政府於 2007 年，任命迪靈伯爵 (Lord Ron Dearing) 爲主席大規模地檢視 NLS 的進度，此即爲迪靈報告。迪靈報告一共羅列出 15 個政策方向，97 項建議，和納菲爾德調查下了一致的結論，認爲英國的現代外語教學處於一個關鍵轉捩點，並據此提供一些建議。其中一項建議即是爲在小學 (primary schools) 設定法定語言課程、編制外語老師的數量、設立組織來推動語言學習，並延攬更多人才。報告中提到學童普遍認爲學習語言無聊且困難 (Department for Education, 2007)，建議要爲學生的 GCSE 中的語言測驗提供其他認證方式，一來是可以更加了解現代語言國家課綱 (Modern Languages National Curriculum) 的教學優缺點，二來是希望能吸引更多學生學習語言。然而，2010 年英國政府重組之後，這些建議被暫緩執行。

即使納菲爾德調查與迪靈報告均提供語言政策或語言教育的建議，英國官方也做出一些回應嘗試改變英國的語言教育。然而，英國政府最終並未採納全部建議，其原因之一可能與政治與經濟考量有關，例如：迪靈報告中建議重新界定學生貸款、借貸規範及還款條件。但這些與國家財政計畫與措施有關，如欲改變需要跨部會的討論與法條的修改，此外，英國民衆也可能無法立即接受這些財政會計制度上的變革。整體而言，英國迄今尚未有一個提升語言學習和教學的完整全國性政策，以致現代外語 (modern foreign

language)、社區語言與英語等不同類型的語言，被視為不同的問題以不同方式處理 (Lamb, 2001)，因而 1995 年版本的英國國家英語課綱，反而回歸到更傳統的標準、價值與教學方式，而非以宏觀的架構處理。而 1999 年現代外語版本課綱，也沒有特別針對具有多重語言背景的學童提供政策性的課程調整。此外，政府提供的新手老師訓練標準 (Priming Standards for Initial Teacher Training) 也沒有處理雙語性的議題 (Lamb, 2001)。迄今，英國的語言教學策略還是植基於 2002 年頒佈的國家語言策略，民間與學界則是檢視與監督語言政策與語言教育的有關議題，由英國教育與技能部和其他組織合併而成的國家語言中心 (National Center for Language) 則每年會定期報告政策落實成果和相關願景。例如，納菲爾德基金會 (Nuffield foundation) 針對教育政策相關研究提供經濟支持，鼓勵更多研究者投入研究，期望能影響教育政策和實作，以確保所有的年輕人皆能具備足夠的知識和能力挑戰未來社會。

伍、英國的學制與國家課程架構中的語言學習規劃

要了解英國的語言教育，需要先了解英國的學制、國家課程架構與此架構在語言教育的規劃。

一、英國的學制

英國的學制以年為單位，分成四個關鍵階段 (key stages, KS)，關鍵階段一 (key stage 1, KS1) 為期二年、關鍵階段二 (key stage 2, KS2) 為期四年、關鍵階段三 (key stage 3, KS3) 為期三年、關鍵階段四 (key stage 4, KS4) 為期兩年 (表一)。每一個關鍵階段各有課程的規劃，課程結束時，會以正式的評量評估學童的進步情形，並對家長進行報告 (Department for Education, 2014a)。不過英國在 2008 年通過教育與技能法案 (Education and Skill Act) 逐年將義務教育延長，2013 年以前義務教育只到 16 歲，2013 年到 17 歲；2015 年則到 18 歲。

表一 英國的學制以及國家課程規範的關鍵階段語言教育架構

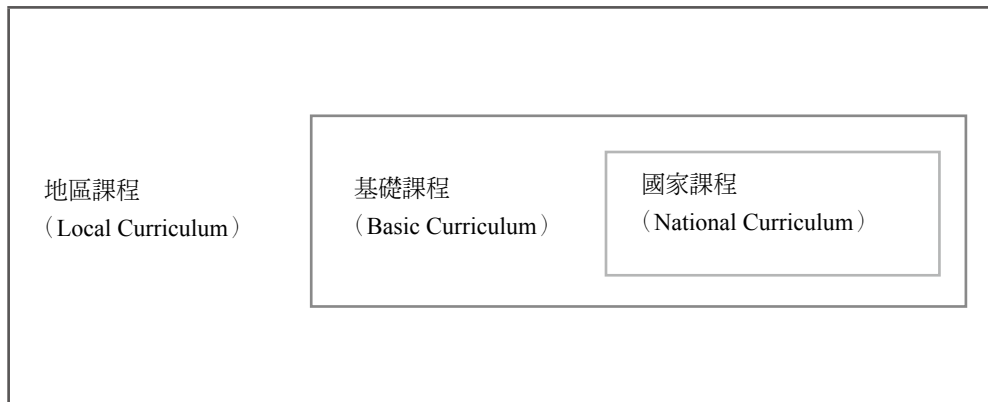
學年	年齡	各級學校名稱	別稱	關鍵階段	語言科目	評量	
	3-4	Foundation Stage	Nursery	Early years		Phonics screening check	
	4-5		Reception	Early years		Teacher assessments in English	
1	5-6	Primary School	Infant	KS1	English	Teacher assessments	
2	6-7			KS1	English	Teacher assessments	
3	7-8		Junior		KS2	English Foreign language	Teacher assessments
4	8-9				KS2	English, Foreign language	Teacher assessments
5	9-10				KS2	English, Foreign language	Teacher assessments
6	10-11				KS2	English, Foreign language	National tests and teacher assessments in English
7	11-12	Secondary School	High School	KS3	English, Modern foreign language	Teacher assessments	
8	12-13			KS3	English, Modern foreign language	Teacher assessments	
9	13-14			KS3	English Modern foreign language	Teacher assessments	
10	14-15			KS4	English	Some children take GCSEs	
11	15-16			KS4	English	Most children take GCSEs or other national qualifications	

學年	年齡	各級學校名稱	別稱	關鍵階段	語言科目	評量
12	16-17		Sixth form	KS5		A Levels
13	17-18			KS5		A Levels
14	18+	Post-secondary				

二、英國國家課程架構

英國的國家課程（The Framework for national curriculum）是用於小學（primary schools）及中學（secondary schools）學科的系列性課程，包括在基礎學校課程（basic school curriculum）之內。國家課程架構中明訂各科目教學重點與教學目標，使學生在學習上有一致性。不過，學術型學校（academies）與私立學校（private schools）不需遵循國家課程（參見圖一）。國家課程架構提供課程的規劃原則，規範各關鍵階段應教授的科目，而且這些規劃原則對學校課程有實質的影響力，接受英國的教育法規州補助（state-funded）的學校需要依循國家課程的規範，且 2012 年起學校必須將其課程公布在網路上（Department for Education, 2014b）。

圖一 英國的小學與中學的課程架構圖



三、英國的國家課程架構在語言教育的規劃原則

英國的國家課程架構的語言教育針對語言與素養有一般性的原則規範，其目的是希望培養學生在聽、說、讀、寫的全面性發展，國家課程規範各關鍵階段的語言教育原則，並針對語言教育的成果進行評量（Department for Education, 2014b）。

（一）語言與素養方面

國家課程架構明訂學校課程發展目標是提升學生包括聽、說、讀、寫全面性的素養。其中，英語是一個學科也是一個教學媒介，英語能力可以幫助學生了解學科內容，流利的英語則為各學科學習的基礎，因此教師需在各學科教學時，同時協助學生在口語、閱讀、書寫、詞彙全面向的發展。

（二）口語與表達方面

學生應能以標準英語，清晰說明並有自信的闡述理念，並學習以論據論述自己的理念。此外，也要能以提問檢核自己的理解狀況，發展詞彙與建構知識。另外，也要能夠協商、評估並整合別人的理念，以及適當語體進行有效溝通。教學上則要教導學生完整論述，透過推測、假設與發想，並解釋理念，以助於想法釐清以及寫作組織。

（三）閱讀與寫作方面

其目標在發展學生各科目的閱讀與寫作能力，以協助其獲得學科知識。發展閱讀流暢性，促進閱讀動機，鼓勵學校提供圖書資源促進廣泛閱讀，並建立讓學生在家閱讀的教師期待。寫作方面則應教導學生正確使用文法，在已經學過的文法上擴充寫作與文法的多樣性，拼字與標點正確，並有耐力與技巧寫夠長的句子，寫作的材料應包括敘說、解釋、描述、比較、摘要與評估，前述類別的寫

作練習，能幫助學生預習、理解並強化他們聽與讀的能力。

(四) 在詞彙發展方面

其目標為習得詞彙、認識學科術語並能正確使用，此對課程學習與進步扮演關鍵的角色。教師應該根據學生現有的知識，幫助學生有系統的擴充詞彙，連結已學詞彙與新詞彙，分析相似詞彙意義間的相同與相異處，幫助學生發展寫作能力。

四、外語與現代外語的課程規劃原則

外語的課程規劃主要是希望讓學生脫離孤離並進行文化交流，此外，高品質的語言教育也在提升學生的好奇與對世界更深層的理解。外語教學的目標著重學生語言能力的實質進步，因此應提供實際溝通的機會，學習新穎的思考以及閱讀偉大文學著作原文。在教學上，要讓學生能夠透過討論、提問進行溝通，並改善發音與語調的正確性。建立能有自信、流暢且主動地用外語表達想法，以及溝通與書寫的能力。此外，語言教學也應提供學習其他語言的基礎，為其將來到其他國家學習與工作做預備（Department for Education, 2013a）。

(一) 關鍵階段二的外語學習（foreign language）的規劃原則

著重學生在語言上實質的進步。在口說與書面語均平衡側重，並建構作為 KS3 進一步學習外語的基礎。教學上應以結合學生經驗，讓學生能以所知的語音、文法結構與詞彙來理解與溝通。現代外語應著重實際的溝通，如果選擇古代語言（ancient language），則應著重在閱讀理解與對古文明的賞析，並作為 KS3 學習現代外語的基礎（Department for Education, 2013b）。

(二) 關鍵階段三的外語學習（modern foreign language）的規劃原則

現代外語的學習應植基在 KS2 的外語學習的基礎。學生應

根據 KS2 學習的語言繼續精進或另外再學一種新的語言，在教學上應該基於重要的文法與詞彙發展學生在聽、說、讀、寫能力的寬度與廣度。此外，不僅要教導學生根據興趣與需求彼此理解與面對面溝通的能力，也要讓學生能正確、獨立且主動地論述理念，並提供進階學習的準備（Department for Education, 2013c）。

五、語言教育的評量

英國在語言教育的評量有完整地規劃，各發展階段有其不同的表現標準與評量規劃。首先，學童入學的第一年會先進行語音篩選檢驗（*phonic screening check*），其作法為請學童大聲朗讀 40 個詞，用以評估學生是否需要額外的閱讀協助。其次，在 KS1 的評量則包括聽、說、閱讀與書寫；KS2 評量包括英語閱讀、英語文法、標點與拼音。KS3 與 KS4 的語文科目包括英語與現代外語，KS4 時，學習科目包括核心科目與基礎科目，英語與算數及體育都被歸為核心科目，此外，學校必須至少開授一種當代外語科目。KS4 階段多數學生要參加 GCSE，通過者可以得到英國普通中等教育證書。

GCSE 是英國義務教育結束的證書考試，通常學生會依據學習能力與興趣選則科學、英語、數學與體育等必修課程以及選修課程，在高中前兩年（學生 15 歲或以上）各科目課程告一段落時可參與 GCSE 考試，通過的科目則可獲得該科的 GCSE 合格證書。GCSE 成績分成 A+、A、B、C、D、E、F、G 八個等級，低於 G 則不合格無法拿到證書。

GCSE 是國家級的考試，課程成績通常可作為繼續升學或就業的參考。選擇繼續升大學者，則繼續參加兩年的 A Level 課程，有些大學會以 GCSE 科目的某些科目成績設低標，只要成績符合入學要求，即可申請進入大學就讀。選擇就業者可直接進入就業市場，有些公司會以某些科目成績作為錄取的參考。

陸、討 論

英國對優勢雙語存在既定的看法，傳統上英國學校會教授法語及德語，西班牙語也是熱門的學習語言。但認定哪種語言為優勢語言其實有著潛在的問題，首先，當政府在政策上認定某些語言為優勢雙語，必然會影響弱勢語言的教育與學習。通常，弱勢的雙語往往也就是在規模較小的團隊流通的社區語言，這類語言也常是移民或較弱勢的家庭中常用的語言。從文化與社會安全的角度來看，側重特定優勢雙語，意味著官方對弱勢語言提供的資源與學習機會相對變少，因此而衍生的問題將可能造成更大的社會成本，如語言的隔閡產生社會不安、族群不合，語言問題產生醫療資源的浪費，重大政策無法有效推行。

其次，也是相當重要的一點，如果多語性是英國語言教育政策的主要方向，來自於多語言家庭的孩子也應該是英國的重要資產。這些原生雙語家庭的孩子已經擁有良好的雙語環境，是不同文化、語言、國家間的重要橋樑。但是英國政府似乎不太重視，也不常討論雙語孩子所能帶來的影響和他們的重要性。學校缺乏外語課程，合格的外語教師數量不足，甚至無評定外語語言測驗。再加上社會對「有價值的外語」已有定見，這些因素皆導致雙語孩子失去其天生優勢。而即便在課程中教授社區語言，若無持續培養語言師資，建立完整的師資能力認證，並有足夠資源組成評量該語言的委員會，在 GCSE 資格的認證上也會有問題，此外，大學若無法提供該種語言的課程，仍然沒有辦法讓社區語言受到應有的重視（Lmab, 2001; The Nuffield Foundation, 2002）。

第三，除非政府相當有遠見，可以預測影響未來國家政經發展的重要語言，否則那些使用被認為是弱勢雙語的國家，極可能未來是英國重要經貿夥伴，忽視則可能喪失潛在合作契機。事實上，近年來英國政府與民間研究

組織也意識到這個問題，並做了相關的研究。此研究考量英國現有的出口貿易、商業需要、政府貿易的優先順序、新興市場、外交與國安優先順序、大眾興趣、國際遊客、政府國際教育、英語在其他國家的位階，以及網路上盛行的外語等十個指標，分析出未來對英國重要的十大語言為：西班牙語、阿拉伯語、法語、漢語、德語、葡萄牙語、義大利語、俄語、土耳其語、日語（British Council, 2013a）。而目前英國人在這些外語的能力普遍低落，政府也應訂定語言教育政策，以提升英國公民語言能力。

另外，在語言政策的規劃方面，英國政府該重視研究單位或民間團體提供的專業意見適時調整，才可能讓語言教育更周延完整，如適當地回應納菲爾德調查與迪靈報告，又如回應 Oates 等人組成的專家委員對國家課程綱要的規劃與課程相關建議，他們主張：國家課程綱要的發展應基於傳遞自由、責任與公平等核心價值，但僅止於提供重要基本知識的原理原則之綱領，應給學校有更多的自主權來發展符合學生需求的課程（Department for Education, 2011）。此委員會也建議調整英國現有的學年與科目設計，將 KS2 四年再分成前兩年的初階（Lower KS2）與後兩年進階階段（Upper KS2），並建議現代外語應該由原來 KS3 至 KS4 教授，提前到 KS2 至 KS4，不過，現代外語學習的適合年齡，在研究上仍存在不一致觀點，在 KS2 的初階階段的教學則需要更為謹慎，此外，現代外語課程也應考慮母語非英語的學生修習外語的需求（Department for Education, 2015）。總的來說，語言政策與語言教學需要參考更多實徵研究證據，並根據研究單位或民間團體提供的專業意見適時調整，才能更臻完善。

柒、結 論

英國具備發展多語性的歷史及地理背景，但是英國公民的外語能力相當有限。在英國官方與民間逐漸意識到英國人外語能力不足對國家的經濟、文

化及社會可能的不利影響，與多語性對國家的國際交流、經貿發展、個體健康、學術發展與社會健全等各面向的正向幫助。英國的語言政策逐漸被大眾所關心，民間單位與研究團體對國家語言政策進行一系列的回顧與深沈的反思，這些努力敦促了英國政府制訂並推動新的國家語言政策，其後某些程度影響了相關的語言教育政策。整體而言，更為宏觀且完整的全國性語言教育政策、適時主動回應研究單位與民間團體對語言教育的想法與需求，融合國內語言多樣化的社會環境與多元族群，並培養英國公民具備多語能力，以面對未來國際社會，應是關心英國語言教育政策者的共識。對臺灣而言，由民間與官方合作，著手進行全國性的語言政策規劃，參考國際間語言政策研究所採取的取徑，如歷史文件分析、政治理論與法律研究、媒體論述、民俗誌研究、論述分析等，方能制定基於理論與實徵基礎，宏觀且完整的語言教育政策。

參考文獻

- British Academy. (2011). *Languages matter more and more*. Retrieved from: http://www.britac.ac.uk/policy/Language_Matters_More_And_More.cfm
- British Academy. (2013a). *Languages: The state of the nation*. Retrieved from: http://www.ucml.ac.uk/sites/default/files/pages/160/State_of_the_Nation_REPORT_WEB.pdf
- British Academy. (2013b). *Multilingual Britain*. Retrieved from: <http://www.ucml.ac.uk/sites/default/files/Multilingual%20Britain%20Report.pdf>
- British Council. (2013a). *Languages for the future*. Retrieved from: <https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/languages-for-the-future-report.pdf>
- British Council. (2013b). *The English effect*. Retrieved from: <https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/english-effect-report-v2.pdf>
- CBI. (2012). *Learning to grow: what employers need from education and skills*. England: Pearson. Retrieved from: <http://creative-blueprint.co.uk/policy/item/cbi-pearson-education-and-skills-survey-2012>
- CiLT and InterAct International. (2006). *Elan: Effects on the European economy of shortage of foreign language skills in enterprises*. London: The National Center for Language. Retrieved from: http://ec.europa.eu/languages/policy/strategic-framework/documents/elan_en.pdf
- CiLT. (2005). *Language Trends 2005: community language learning in England, Wales and Scotland*. London: The National Center for Language.
- Cummins, J. (2000). *Language, power, and pedagogy: Bilingual children in the crossfire*, 23. England: Multilingual Matters.
- European Commission. (2006). Europeans and their Languages. *Special Eurobarometer*, 243. Retrieved from: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_243_en.pdf
- European Commission. (2000). Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Communities*, 364. Retrieved from: <http://>

- www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- European Commission. (2012). *First European Survey on Language Competence*. Retrieved from: http://www.surveylang.org/media/ExecutivesummaryoftheESLC_210612.pdf
- European Council. (2009). *A strategic framework for European cooperation in education and training 'ET 2020'*. Retrieved from: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52009XG0528\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52009XG0528(01))
- Lamb, T. (2001). Language policy in multilingual UK. *Language Learning Journal*, 23, 4-12.
- Migrant and Refugee Communities Forum. (2011). *Migrant Communities and the Big Society: struggling to belong in the age of austerity*. Retrieved from : <http://www.mrcf.org.uk/wp-content/uploads/Migrant-Communities-and-the-Big-Society-report-MRCF-2011.pdf>
- Nagai, N., Ayano, S., Okada, K., & Nakanishi, T. (2013). Adaptation of the CEFR to remedial English language education in Japan. *Language Learning in Higher Education*, 2, 35-58.
- Sung, Y. T., Lin, W. C., Dyson, S. B., Chang, K. E., & Chen, Y. C. (2015). Leveling L2 Texts Through Readability: Combining Multilevel Linguistic Features with the CEFR. *The Modern Language Journal*, 99(2), 371-391.
- Tannenbaum, R. J., & Wylie, E. C. (2005). *Mapping English language proficiency test scores onto the Common European Framework* (ETS Research Report No. RR-05-18). Princeton, NJ: Educational Testing Service.
- The Nuffield Foundation. (2002). *Languages: the next generation*. Retrieved from http://www.nuffieldfoundation.org/sites/default/files/languages_finalreport.pdf
- U.K. Department for Children, Schools and Families. (2008). *Annual school census*. Retrieve from: www.statistics.gov.uk/education/preliminaryreport-2008.pdf
- U.K. Department for Education. (2007). *Language review*. Retrieved from: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/http://www.education.gov.uk/publications/standard/publicationDetail/Page1/DFES-00212-2007>

- U.K. Department for Education. (2011). *The Framework for the National Curriculum. A report by the Expert Panel for the National Curriculum review*. London: Department for Education.
- U.K. Department for Education. (2013a). *National curriculum*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/collections/national-curriculum>
- U.K. Department for Education. (2013b). *National curriculum in England: languages programme of study - key stage 2*. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/239042/PRIMARY_national_curriculum_-_Languages.pdf
- U.K. Department for Education. (2013c). *National curriculum in England: languages programme of study - key stage 3*. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/239083/SECONDARY_national_curriculum_-_Languages.pdf
- U.K. Department for Education. (2014a). *National curriculum in England: framework for key stages 1 to 4*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/national-curriculum-in-england-framework-for-key-stages-1-to-4>
- U.K. Department for Education. (2014b). *National curriculum in England: English programmes of study*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/national-curriculum-in-england-english-programmes-of-study/national-curriculum-in-england-english-programmes-of-study>
- U.K. Department for Education. (2015). *GCSE and A level subject content: equality analysis*. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397687/GCSE_and_A_level_Subject_Content_Equality_Analysis.pdf
- U.K. Department of Education and Skills. (2002). *Languages for all: languages for life*. Retrieve from: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/http://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownloadDfESLanguagesStrategy.pdf>

美國 e 語言教育政策

李勤岸

國立臺灣師範大學臺灣語文學系教授

摘 要

美國依英國傳統並無正式訂定國家語言或是官方語言，英語因此從未成爲美國的官方語言，因爲如果訂英語爲官方語言，違反美國憲法第一修正案，違反人民的言論自由。但是美國卻又實質上以英語爲共通語，而且也有不少州訂定英語爲該州的官方語言。本文探討美國自開國以來，語言教育政策的幾個轉變及其關鍵因素，特別是對美國原住民與新移民的語言教育政策。台灣與美國一樣有原住民，也有新移民，我們如何借鏡美國，使我們的母語教育可以有較好的政策？本文建議台灣與美國應該落實多語的語言教育，使台灣成爲語言資產豐富的多語國家，後代的台灣人成爲俱備多語能力的多語人。

關鍵詞：語言政策、語言教育、美國、原住民語言、移民語言、多元文化、官方語言、英語

壹、美國語文教育政策制定ê緣起

一、原住民 ê 語言情形

Tī 歐洲人「發現」新大陸進前，北美洲 ê 語言 kap 文化是相當多元 ê，tī 現今美國五十州內底有二百外個完全互相 bē 通（mutually intelligible）ê 語言，約屬十五種 ê 語系（language families）（Leap, 1981）。

1492 年到 tann，經過五百外冬，美國印地安話（American Indian languages）當然是 teh 消失中，有寡語言已經完全消失，有 ê 已經真少人 teh 講。不過，情形比咱想像 khah 好，比咱台灣原住民 ê 語言情形好真濟。雖然有政府 ê 壓迫，教會 kap 大多數美國人 ê 壓力，印地安人比 hiaê 非英語 ê 新移民對語言 ê 保存做了加真好。有 ê 甚至比以前 koh khah 濟語言人口。Navajo 是上蓋成功 ê 例，有 175,000 個人 teh 講（Leap, 1981）。

雖然按呢講，根據美國人口普查局（1993）統計，1990 年，三分之一以上 ê 美國印地安話 kap Alaska 母語，tshun 無夠 100 人有 tī 厝裡 teh 講。

Crawford（2000）轉述 Krauss（1995）ê 統計，美國有 175 個原住民語言有人 teh 講。其中 89%，抑就是有 155 個，已經是死亡中 ê 語言（moribund）。到 2050 年，這 155 個印地安話攏會失落。

二、移民 ê 語言情形

根據 1994 年人口普查局（Census Bureau）ê 統計，美國有 8.7% ê 人口是 tī 別個國家出世 ê，有 31.8 百萬人 tī 厝裡講英語以外 ê 語言。Tī 美國超過 300 個語言有人 teh 講（Headden, 1995:38-40）。

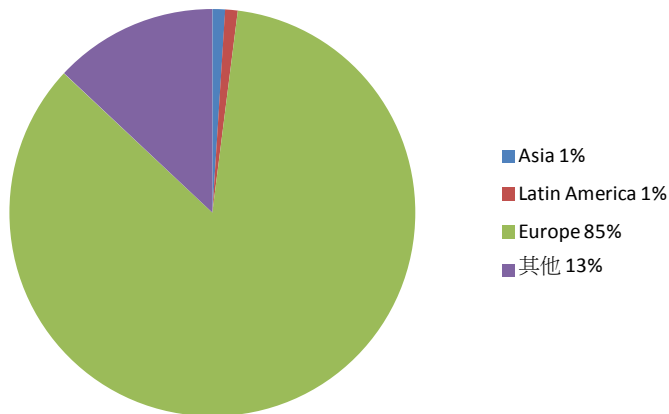
Crawford（1992）形容美國 ê 新移民叫做「tī 家己土地上 ê 異鄉人」（strangers in their own land）。除了英語語族 ê 主流移民以外，其他所有 ê 移民語言，包括歐洲所有 ê 強勢語言，tī 美國，攏成做「異鄉人」。

美國是一個移民國家，除了原住民以外，攏是移民。有一款是主動性移民，in ui 其他國家前前後後、陸陸續續自願移民來美國。1820 年進前，主要是英國，1820 以後，北歐（愛爾蘭、挪威、德國）的移民大量增加，十九世紀末，南歐及東歐移民增加。

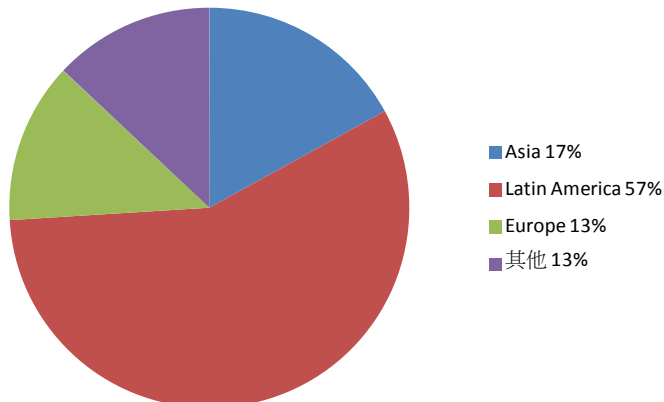
在 1900 年代，大部份的移民來自歐洲，不過到 1990 年代，主要來自南美及亞洲：

圖一 1900 及 1990 外國出生 的 移民比例（Tse, 2001; Lapham, 1993）

1900 年：



1990 年：



表一 外國出生 ê 美國移民數目及比例 (Tse, 2001; Lapham, 1993)

原 來 國 家	數 目 (比 例) ， 1 9 9 7 三 月
全部	25,779,000 (100.0%)
Mexico	7,017,000 (27.2%)
Philippines	1,132,000 (4.4%)
China & Hong Kong	1,107,000 (4.03%)
Cuba	913,000 (3.5%)
Vietnam	770,000 (3.0%)
India	748,000 (2.9%)
Dominican Republic	632,000 (2.5%)
El Salvador	607,000 (2.4%)
Great Britain	606,000 (2.4%)
Korea	591,000 (2.3%)

這個表格並無台灣人，應該是去包含 tī 中國人 hit 個項目，無顯示出來。

另外一款是被動性移民，是因爲予人掠來做奴隸 ê 非洲裔美國人，抑是美國去侵略 in ê 國家，比如講 Puerto Rico，抑是德州、Arizona、新墨西哥州 kap 加州 ê 西班牙語人口，Louisiana ê 法語人口，Hawaii 講南島語 ê Hawaii 人。

雖然有程度、速度 ê 差別，不過整個來講，各種移民攏經驗語言失落 (language loss) kap 語言轉移 (language shift)，攏漸漸失落 in ê 母語，緊差慢攏轉移過去英語。「事實是，除了 tī 真隔離 ê 所在，美國 ê 移民典型是到第三代就失落 in ê 母語」(Crawford, 2000:6)。

貳、美國語文教育政策制訂ê過程，政策內涵kap特點？

一、美國無國家官方語言

大部份 ê 人攏掠準英語是美國 ê 官方語言。其實，美國並無明文制定英語做 in ê 官方語言（official language），抑是做國語（national language）。黃宣範（1993:423）講，「美國是世界上所知唯一憲法上沒有明文規定官方語言 ê 國家。」

雖然美國聯邦政府無明文制訂官方語言，全世界 ê 人攏認為英語是伊 ê 官方語言。爲啥物？Schiffman（1996:211）分析了真入骨：「美國語言政策 ê 力量並毋是 tī 法律制訂抑是正式寫出來，是 tī 伊 koh khah 微妙 ê 處理（subtler workings），我 kā 叫做隱形及模糊（covert and implicit）ê 語言政策。」

Schiffman 講：「... 美國這個隱形 ê 語言政策並非中性 ê，伊『俗意』（favours）英語。根本無需要憲章抑是憲法修正案抑是普通法律來維持這個隱形 ê 政策 --- 伊 ê 力量在 tī 美國社會對語言 ê 基本假設。」（ibid.）。伊 kā 這個對語言 ê 基本假設稱做「美國語言文化」（American linguistic culture），這個美國語言文化就是美國隱形 ê 語言政策 ê 中心點。

雖然 tī 聯邦層次無制訂官方語言，自從 1981 年開始一直攏有議員提案要求制訂英語做官方語言，形成英語獨尊運動。雖然 tī 聯邦層次無制訂官方語言，不過真濟州卻有明文制訂英語做官方語言。

二、為何美國無官方語言？

無管是美國獨立宣言抑是聯邦憲法攏無講英語是官方語言，雖然 in 攏是用英語寫 ê。「這毋是講 hia ê 開國先祖忽略去，是 in 計畫 tik ê 政治策略，是真仔細思考過 ê。」（Heath, 1977:272, 1981:6）。

Marhall（1986）歸納出三個原因：

(一) 英國 mā 無官方語言

英國 tī 1066 年被講法語 ê Norman 征服，英語人 tī 法院被逼使用法語陳情、辯護 (pleading)。一直到 1356 年才會使口頭使用英語，不過 mā bē 使用英語紀錄。到 15 世紀末英語才 tī 英國法庭普遍使用。Tī 1650 年才通過英語做正式法庭語言。1731 年才通過英語是法庭唯一 ê 語言。

1650 年新大陸已經有英國殖民。新大陸初代移民主要是英國人，母國含糊 ê 語言政策自然就移植過來殖民地。英國 mā 有真濟無仝 ê 少數語言，比如 Welsh, Irish, Scots Gaelic kap 法語，英國 1500 冬來攏無官方語言，美國不過短短 ê 歷史，無理由 ài 制訂官方語言。

(二) 語言是個人選擇 ê 代誌

美國開國元老對英語是毋是做官方語言是經過正式辯論 ê。Thommas Jefferson, John Marshall 及 John Trumbull 一開始傾向制訂英語做官方語言，in 認為按呢有象徵意義，不過 in 嘛同意語言 ê 自然性真 oh 「規定死」 (fixing)，而且，語言是 tī 無仝 ê 環境無仝 ê 人學來 ê，bē 當成做一個固定 ê 象徵。語言 ê 選擇是個人 ê 代誌，這 khah 合 tī 當初時共和國 ê 民主精神。

(三) 新國家真需要新移民

建國初期吸引移民是一個重要 ê 目標。新移民無一定講英語，莫清楚規定英語做官方語言，khah 會當吸引人移民。抵開始，真濟州甚至用別款語言印法律條文，比如 1805-1850 賓州除了英語以外，嘛用德語印憲章；1804-1867 Louisiana 用法語，真濟印地安法律，同時有英語及印地安語 (Heath, 1977:273)。真

明顯，按呢做是 beh hōo 這個新國家成做歡迎新移民 ê 國家，無管 in ê 語言是毋是英語，無管 in 是毋是來自無仝 ê 文化背景。

參、Uī 英語獨尊到雙語教育—對新移民 ê 語言政策

我及阮某 tī Miami 海灘 ê 路邊 teh 散步阮當然是講西班牙話，因為彼是阮 ê 語言。雄雄有一個穿球鞋、戴帽仔，跤手 mé-liah、矮矮 ê 查某人 kā 阮喝：「講英語！你是 tī 美國。」—— Carlos Alberto Montaner

一、英語修正案（ELA）

1981 年，加州 ê 日裔參議員 S.I. Hayakawa 首先提出「英語修正案」（ELA, English Language Amendment），要求制訂英語做官方語言。伊提出三個理由：

- （一）一個共通語會當統一社會；無仝 ê 語言會分裂社會。
- （二）學習英語是每一個移民 ê 主要工課。
- （三）一個移民只有透過學習英語才會當參與咱 ê 民主政治。

Hayakawa 同時發起組織一個組織叫做「美國英語」（U.S. English），宣稱有 60 萬個捐助者（Headden, 1995），會員包括 Nobel 文學獎得主 Saul Bellow，影星 Arnold Schwarzenegger，前國會發言人 Newt Gingrich。這個組織 tī 1987 開始衰微，不過另外 koh 有一個類似 ê 組織產生，叫做「英語第一」（English First），創始人是 Larry Pratt，伊是死硬派，伊 mā 另外擁有一個組織叫做「美國有槍者」（Gun Owners of America）。

過去 20 冬來，有超過半打 ê 語言修正案 tī 國會提出。有 15 個國會演說支持，上捷使用 ê 論點就是 Hayakawa 提出 ê 第一點，英語是結合美國社會 ê 黏劑（glue），目前這個理論受著多語主義 ê 挑戰。

表二 支持英語修正案國會演說提出 ê 理由 ê 頻率 (1981-1998) (Tse, 2001:3)

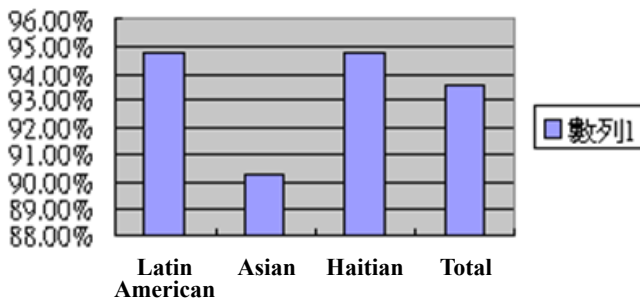
支持英語修正案 ê 論點	演說次數
英語使國家團結 / 多語使國家分裂	13
既然移民入來美國就應該學英語 / 英語需要保留成做國語	10
移民需要動機 / 學英語是為 in 家己好	10
外國語計畫及私下使用並無受影響	10
移民並無 teh 學英語 / 雙語教育阻礙英語學習	7

Ti 遮 ê 論點內底，毋但國家團結受著威脅 (13)，連英語本身 mā 受著威脅，若無 kā 英語訂做國語，其他 ê 語言，特別是西班牙語有可能會取代英語 (10)。另外，koh 講新移民無 teh 學英語 (7)。Tse (2001) 進一步分析，認為主要是驚新移民無 beh 學英語。其實這款指控根本毋是事實，所有 ê 移民攏 mā 恨 bē 得英語會當『一步登天』。為按呢，伊寫規本冊來反駁。

根據 1998 年 Princeton 大學社會學教授 Alejandro Portes 及 Johns Hopkins 社會學教授 Lingxin Hao 針對美國上大 ê 移民社區，Florida ê Miami kap 加州 ê San Diego 移民 5000 個八年級及九年級囡仔所做 ê 研究，平均 93.6% ê 囡仔英語攏講了「好」抑是「真好」。

下面這個圖上蓋會當證明：

圖二 新移民 ê 囡仔英語講了真好 (very well) kap 好 (well) ê 比例 (Tse, 2001; Porters & Hao, 1998)



二、訂英語做地方官方語言 ê 州

Tī 德州 Amarillo 有一個法官判一個媽媽「虐待兒童」(child abuse)，因為伊 tī 厝裡 tsham 囡仔講西班牙話。

因為聯邦 ê 英語修正案攏無法度通過，真濟地方政府開始採取「地方包圍中央」ê 策略。到 2000 年為止，已經有 20 州訂英語做官方語言，另外猶有 12 州有類似 ê 提案猶未通過。

這 20 州是 Alabama (1990), Alaska (1998), Arizona (1988), Arkansas (1987), California (1986), Colorado (1986), Florida (1988), Georgia (1996), Hawaii (1978), Illinois (1969), Indiana (1984), Kentucky (1984), Mississippi (1987), Missouri (1998), Montana (1995), Nebraska (1923), New Hampshire (1995), North Carolina (1987), North Dakota (1987), South Carolina (1987), South Dakota (1995), Tennessee (1984), Virginia (1981), Wyoming (1996) (Tse, 2001:75; Crawford 1999a)。其中上早訂英語做州語 ê 是 Nebraska, tī 1923 年。Illinois tī 1923 年就訂美語 (American) 做官方語言, 1969 年不過 kā 美語改做英語。最近才通過 ê 是 Alaska, 1998 年。有 ê 州, 比如講 Mississippi, Kentucky 及 Tennessee, 訂英語做官方語言只是象徵作用, 宣告對共通語 ê 擁護, 並無對居民有啥物負面意義。不過有 ê 州, 比如加州, 因為有真濟亞洲移民抑是講西班牙話 ê 墨西哥人, 通過英語做州語就相當有挑戰意義。

三、雙語教育

20 世紀, 美國 ê 語言教育進入雙語教育 ê 時代。二次世界大戰以後, 因為對原住民教育 ê 反思, 以及大量 ê 新移民, 加上 60 年代民權運動 ê 影響, 美國 ê 語言教育開始轉向雙語教育。

1968 年《雙語教育法》(The Bilingual Education Act) 制訂。

1974 年《雙語教育法》修訂。主要是因為《教育機會平等法》(The

Equal Educational Opportunity Act) 通過，以及 Lau V. Nichols 案 勝訴促成修訂，將 Lau 案 判決精神推廣到其他學區，「要求各學校，無論是聯邦政府提供經費 學校抑是州政府的學校，一律 為 LESA 學生提供特別 教育項目。」（蔡永良，2007:211）。修改後 《雙語教育法》「規定各個地方必須建立支持雙語教育 中心，提供訊息諮詢、人員培訓、技術指導等，聯邦政府成立專門 的雙語教育交流中心，負責收集和散發相關訊息。」（ibid）並規定各地必須努力擴展課程設備、加強師資、加強科學研究，來提高各學校實施雙語教育的水準 實際效果。

1984 年，《雙語教育法》再度修法。明訂任何有一定數量 LEP/LESA 學生的學校可以申請以下三種項目之一 補助：

（一）過渡性雙語教育項目：

用英語和另外一種語言進行教學。班上如果有 40% 以上的非 LEP/LESA 學生，以達到過渡到正常使用英語教學 目的。

（二）發展性雙語教育項目：

用英語與另一種語言進行教學，以達到掌握英語 第二語為目的。

（三）特別語言教育項目：

無用 LEP/LESA 學生 母語，只用英語教學，加上語言學習 輔助方法，以達到精通英語 目的。

不過，就如同蔡永良（2007:214）對美國雙語教育所做 評論：「儘管美國 1968 年以來對少數族群兒童教育實行的《雙語教育法》體現了美國政府比較寬容和開明的語言教育 其開明與寬容都是十分有限的。」因為每一次 修訂攏無擺脫「同化」 目的。「過渡性雙語教育」一直是唯一 目的。

肆、Uì 語言屠殺到語言保護——對原住民ê語言教育政策

Crawford (1998:157) 講美國原住民 ê 語言被美國政府設定做語言屠殺 (linguistic genocide) ê 目標。

1878 年，印地安事務委員會提出報告，認為 kā 囡仔 tshuā 離開父母 kap 部落，hōo in tuà tī 宿舍，按呢來教育兒童是「教化」(civilize) 印地安人上蓋有效 ê 方法。政府 tī 1879 到 1902 中間，起 25 間寄宿學校 (boarding schools)，tī 1905 年總共有 9,736 ê 學生入學。

Tī 遮 ê 寄宿學校，囡仔 bē 使講母語，若講母語 hōo 人掠著，會用皮鞭 sut。

這款 ê 教育方法受著真大 ê 批評。1933 年，John Collier 擔任印地安事務委員會會長，改革寄宿學校 ê 政策，開始強調原住民 ê 語言 kap 文化，甚至出版印地安話 ê 教科書。

1968 年以後聯邦雙語教育法案資助真濟 ê 印地安雙語計畫，出版母語教科書。

1984 年，北 Ute 部落事務委員會宣佈 Ute 語是北 Ute (Northern Ute Nation) ê 官方語言。

隔冬，Navajo 部落委員會宣佈 Navajo 語是 Navajo 族生活、文化 kap 認同 ê 上基本成分。這二族攏要求 tī 學校教母語。

1990 年 Bush 總統簽署美國原住民語言法案 (Native American Language Act)，承認美國印地安人、Alaska 原住民、Hawaii 原住民以及美國託管 ê 太平洋群島原住民 ê 語言權。

其中第二章第一條按呢講：美國原住民 ê 語言 kap 文化 ê 狀況是獨特 ê (unique)，美國有責任 kap 原住民做伙採取行動，來確保遮 ê 獨特 ê 語言、文化 ê 存活。

第四章第一條：美國 ê 政策是保存、保護 kap 推廣美國原住民使用、實施以及發展 in ê 語言 ê 權利及自由。

伍、美國語文教育政策對台灣語文教育政策規劃的啓示

美國雖然無一憲法內底明訂英語是國家官方語言，不過這款隱性的語言政策顛倒了英語的地位維持一逐家認同的共通語（lingua franca）。美國最高法院（Supreme Court）一直利用言論自由的「第一修正案」來否決「英語修正案」，使得美國聯邦有「英語是官方語言」的事實，而有維護言論自由、維護語言權的好名聲。另外一方面，地方政府各州卻私下一直通過英語做地方官方語言。美國雖然無官方語言，英語卻確確實實有它的官方地位。

人類面臨語言死亡危機之下，美國無應該繼續執行這款「雙面刀鬼」的語言政策，害英語成做語言帝國主義的頭號語言殺手。美國應該積極、主動去制訂多語多文化的語言政策，美國毋是各移民語言的大熔爐，全部一英語的火爐裡熔熔死，反轉會當美國成做各種語言共存、色彩繽紛的大彩虹，替人類語言資產保存盡一點仔心力。

咱國家應該實施母語教育，尊重各語族的語言，放棄獨尊華語的國語政策，開始實施多語的母語教育政策，予台灣成做一個多語言多文學的多元社會多元國家。

美國英語雖然有真濟方言（dialects），嘛有真濟變體（varieties），但是語言教育上，美國採取一個標準化（standardization）的文化多元主義（cultural pluralism）的教育政策。按呢做，一方面會當有效普及英語，同時嘛會當尊重、包容差異。這個過程中，並無引起親像台灣母語教育的亂像，譬如主張「袂當干焦英語會使叫做英語」，抑是「所有的方言攏應該當做一款標準來編寫課本」。台灣的母語教育應該向成功的美國英語教育政策學習。用一個標準編課本，但是同時尊重方言差。這點，台灣的母語教育干焦 Holo 話做了較好勢，制定台羅拼音，規範台語漢字，同時設定尊重方言的原則。客語使用五個方言腔做標準，有 16 族的南島語原住民，卻編出 46 套課本。

這是過度偏向多元主義，卻偏離語言教育需要標準化才可行 e 基本認捩。

另外，針對外語教育，美國 e 語言教育政策為早前 e 保守到鼓勵，特別受著歐盟多語語言政策 e 影響，已經 ti 教育上 ui 小學開始就鼓勵學生修習外語。早前 e 美國人認為 in 足好運，出世著會曉講英語，若像買樂透中頭獎全款，後來才發現干焦有單語 e 英語能力，輸多語人真忝。這幾年美國大學 e 外語課程愈來愈受歡迎就是一個真明顯 e 證明。外語 e 學習並無阻礙母語 e 學習。Ti 美國，外語 e 學習受鼓勵，母語教育受重視，袂親像咱台灣實施母語教育 e 時，家長感覺是予學童加一項負擔。台灣 e 後一代應該成做母語能力好，外語能力強 e 多語人。這才是咱台灣人 ti 世界倚起 e 語言資產。

參考文獻

- Cazden, Courtney B. & David K. Dickinson. (1981). Language in education: standardization versus cultural pluralism. In Charles A. Ferguson & Shirley Brice Heath (Eds.), *Language in the USA*(pp.446-468). New York: Cambridge University Press.
- Crawford, James. (Ed.). (1992). *Language Loyalties: a Source Book on the Official English Controversy*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Crawford, James. (1992). *Hold your tongue: bilingualism and the politics of "English Only"*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Crawford, James. (1998). Endangered Native American Languages: What is to be Done, and Why? In Thomas Ricento & Barbara Burnaby (Eds.), *Language and Politics in the U.S. and Canada: Myths and Realities*(pp.151-166). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Crawford, James. (2000). *At war with Diversity: US Language Policy in an age of Anxiety*. Clevedon: Multilingual Matters LTD.
- Crawford, James. (2002). *Language policy web site & Emporium*. Retrieved from <http://ourworld.compuserve.com/homepages/JWCRAWFORD/>
- Darder, Antonia. (1995). *Culture and difference: critical perspectives on the bicultural experience in the United States*. Westport, Connecticut: Bergin& Garvey.
- Dicker, Susan J. (1996). *Languages in America: a pluralist view*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd.
- Ferguson, Charles A. & Shirley Brice Heath (Eds.). (1981). *Language in the USA*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fishman, Joshua A. (Ed.). (1999). *Handbook of Language and Ethnic Identity*. New York: Oxford University Press.
- Grosjean, Francois. (1982). *Life with Two Languages: an Introduction to Bilingualism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Headden, Susan. (1995). One nation, one language? *U.S. News & World Report*, Sept. 25, 38-42.
- Heath, Shirley Brice. (1977). Language and politics in the United States. In Muriel Saville-Troike (Ed.), *Linguistics and Anthropology: Georgetown University Round table on Languages and Linguistics 1977*(pp.267-296), Washington, D. C.: Georgetown university Press.
- Heath, Shirley Brice. (1981). English in our language heritage. In Charles A. Ferguson & Shirley Brice Heath (Eds.), *Language in the USA*(pp.6-20). Cambridge: Cambridge University Press.
- Huebner, Thom & Kathryn A. Davis. (Eds.). (1999). *Sociopolitical Perspectives on Language Policy and Planning in the USA*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- Lambert, W. E. & D. M. Taylor. (1987). Language minorities in the United States: Conflicts around assimilation and proposed modes of accommodation. In W. A. Van Home & T. V. Tonnesen (Eds.), *Ethnicity and language* (pp.58-89). Milwaukee: University of Wisconsin System Institute on Race and Ethnicity.
- Leap, William L. (1981). American Indian languages. In Charles A. Ferguson & Shirley Brice Heath (Eds.), *Language in the USA*(pp.116-144). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schiffman, Harold F. (1996). *Linguistic culture and language policy*. London and New York: Routledge.
- Schmidt, Ronald Sr. (2000). *Language Policy and Identity Politics in the United*

States. Philadelphia: Temple University Press.

Tse, Luch. (2001). *“Why don't they Learn English?”: Separating Fact from Fallacy in the U.S. Language Debate*. New York and London: Teachers College, Columbia University.

黃宣範（1993）。語言、社會與族群意識。台北：文鶴出版有限公司。

蔡永良（2007）。美國 e 語言教育與語言政策。上海：上海三聯書店。

加拿大的少數族群語言教育權利 —以法語族群為例*

施正鋒

國立東華大學民族事務與發展學系教授

摘 要

在 1982 年通過『加拿大人權暨自由憲章』（Canadian Charter of Rights and Freedoms），將語言權納入憲法保障，特別是少數族群語言教育的權利，已經有相當的經驗。我們在這裡，先將討論少數族群的語言權利、以及少數族群語言的教育。接著回顧加拿大少數族群語言權利保障的歷史背景及發展，再來說明加拿大的語言政策，除了聯邦政府，還將檢視魁北克省、安大略省、曼尼托巴省、以及新布藍茲維省的作為，最後，我們將探討聯邦最高法院的重大判例，特別是針對亞伯達省法裔教育所做出的 *Mahe v. Alberta*（1990）判例。

關鍵詞：加拿大、語言政策、少數族群、語言權、語言教育的權利

* 初稿以〈少數族群語言的教育——加拿大的經驗〉引言於國家教育研究院主辦「世界各國語文教育政策論壇（二）」，台北，國家教育研究院台北院區，2015/7/24。

壹、前 言

所謂少數族群（ethnic minority），是指一個國家內部被支配的族群；一般而言，除了原住民族、以及新移民，少數族群不外依據種族、語言、宗教、國籍、或是其他文化生活中的差異來做區隔。少數族群權利（minority rights）的權利大致可以分為文化權、政治參與權、以及自治權，而語言權（language rights）屬於文化權的一種，包含母語使用、母語受教、族群學校、以及官方語言的地位四大類；少數族群語言教育權利（minority language education rights）包含母語受教、以及設置族群學校。我們將這些相關的名詞整理為表一。

表一 相關名詞對照

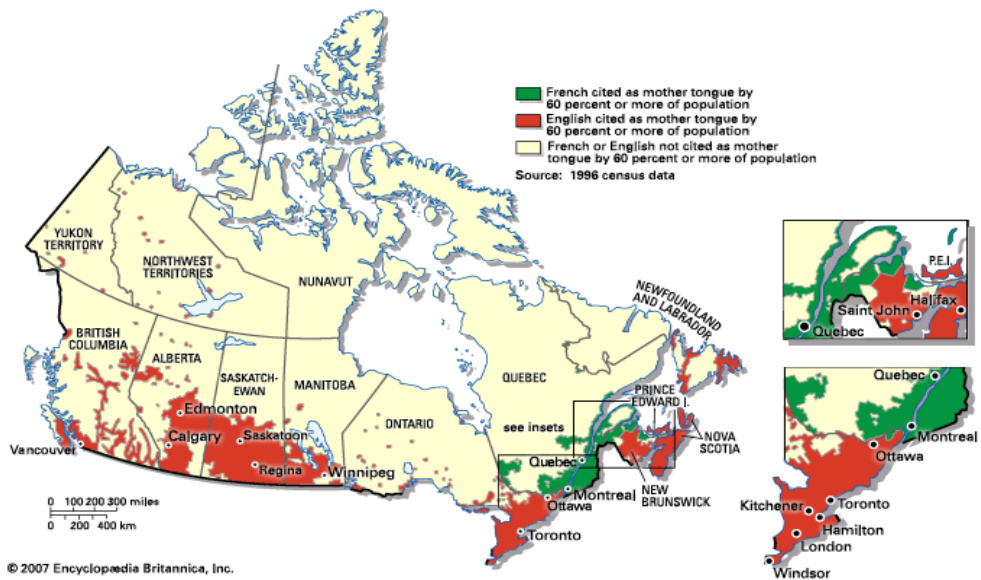
	權 利 種 類	少 數 族 群 權 利 種 類
少數族群	權利	少數族群權利
少數族群語言	語言權利	少數族群語言權利
少數族群語言教育	語言教育權利	少數族群語言教育權利

所謂的「少數族群語言教育」（minority language education）是指「少數族群語言¹」（minority language）的教育、而非少數族群的「語言教育」，換句話說，這是強調「母語受教」，不是狹隘地解釋為「母語學習」、或是「母語使用」而已；自從聯合國教科文組織（UNESCO）在 1953 年宣布支持教導小孩使用母語閱讀以來，少數族群語言教育開始成為研究的領域（Garcia, c., 1999:159, 162）。

¹ 不管是族語（heritage language）、還是母語（mother tongue）。有時候稱為「區域語言」（regional language）、或是「較少使用語言」（lesser-used language）。

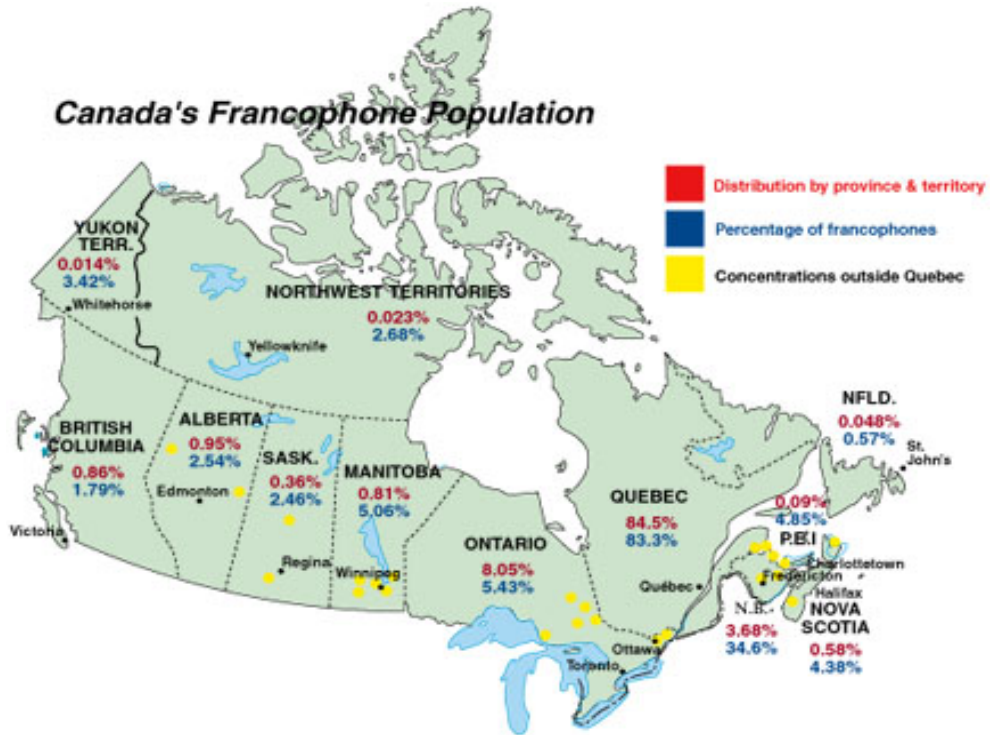
根據 2011 年的人口普查，加拿大使用英文、或法文為母語的人分別佔了總人口的 57.8% (19,137,520)、及 21.7% (7,172,560)，剩下的 20.6% (6,811,059) 母語既非英文、或法文 (Statistics Canada, 2012:12-13, table 3)。在魁北克，以法文為母語的佔 78.9%、以英文為母語的只有 8.3%；家中用語的百分比差不多。基本上，以法語為母語的人口集中在魁北克省，約 6,231,600 人 (85.4%)，在其他省份有 1,066,580 人，包括安大略省 561,155 人、新布藍茲維省 240,455 人、亞伯達省 81,085 人、英屬哥倫比亞省 70,760 人、曼尼托巴省 57,670 人、新斯科細亞省 34,585 人；不過，如果以該地人口百分比來看，依次是魁北克 (79.7%)、新布藍茲維 (32.5%)、育空 (4.8%)、安大略 (4.4%)、愛德華王子島 (4.1%)、曼尼托巴 (4.0%)、以及新斯科細亞 (3.8%) (Statistics Canada, c. 2012:2, 4-7; OCOL, 2015) (圖一、二)。

圖一 加拿大以法語與英語為母語者分佈



來源：Britannica Kids (2015)。

圖二 加拿大法語使用者分佈 (1991)



來源：Canadian Geographic (1994)。

說明：紅色（上）為佔法語人口百分比，藍色（下）為佔該省人口百分比。

在加拿大，少數族群語言未必就是少數族群所使用的語言、母語、或是族語，而是必須加上地域分配的考量。換句話說，就全國而言，法裔是少數族群，因此，法語是全國性的少數族群語言；然而就魁北克來說，英裔才是少數族群，因此，英語是該省的少數族群語言。因此，Duff 與 Li (2009) 將加拿大廣義的少數族群語言分為「原住民族語言」(indigenous language)、狹義的「少數族群語言」(minority language)、及以上皆非的「祖傳語言」(heritage language)；這裡所謂的少數族群是指後者，也就是在魁北克省

的英裔、及在其他省分的法裔²，又被稱為「官方語言少數族群」（official language minority group, OLMG），他們的語言就是少數族群語言，本文所關注的是法裔少數族群的法語受教權。

加拿大的族群大致可以分為原住民族、新移民、以及包含操英語者／英裔（English-speaker, Anglophone）與操法語者／法裔（French-speaker, Francophone）在內的所謂「開國民族」（founding peoples）等三大類。自從建國以來，不管是政治、經濟、還是社會層面，族群齟齬主要是發生在英裔及法裔之間，而語言攸關族群的集體認同、以及各種資源的分配，更是彼此競爭的焦點，也就是不滿被支配的法裔，要求國家保障自己的語言權利，希望法語能跟英語享有同等的地位，特別是在政府、以及教育部門。

在 1982 年通過『加拿大人權暨自由憲章³』（Canadian Charter of Rights and Freedoms），將語言權納入憲法保障，特別是少數族群語言教育的權利，已經有相當的經驗，值得探討。在下面，我們先將討論少數族群的語言權利、以及少數族群語言的教育。接著回顧加拿大少數族群語言權利保障的歷史背景及發展，再來說明加拿大的語言政策，除了聯邦政府，還將檢視魁北克省、安大略省、曼尼托巴省、以及新布藍茲維省的作為，最後，我們將探討聯邦最高法院的重大判例，特別是針對亞伯達省法裔教育所做出的 Mahe v. Alberta（1990）判例。

貳、少數族群的語言權利與少數族群語言的教育

就工具性而言，語言是一種溝通的工具，因此，對於個人來說，語言至少是一種謀生的能力，決定個人是否能獲得合理的政治權力、經濟利益、社

² 前者的人口 647,655，佔總人口 2.0%，後者人口 1,066,580 人，佔總人口 3.0%（Statistics Canada, 2012: 13, table 3）。母語既非英文、或法文者被稱為 Allophone

³ 『加拿大人權暨自由憲章』是『1982 年憲政法』（Constitutional Act of 1982）的第一節，其實就是人權法案。

會地位、以及文化認同分配；對於少數族群來說，如果爲了溝通而單向學習支配者的語言，必須承擔不對稱的公共財學習成本，那是不公平的。此外，對於族群而言，語言更是負載文化、儲存集體記憶及認同所不可缺少的基礎；如果族語消失了，個人失去認同，而族群也喪失存在的意義，因此，語言被視爲基本的權利，而少數族群的語言權保障有助於國家的和諧（施正鋒，2006:80；Gruben, 2008）⁴。

大體而言，語言權利保障的政策可以有下列幾個面向：權力所有者（who）是集體、還是個人，目標（why）是促進溝通、還是地位平等，方式（how）是消極反歧視、還是積極保障，場域（where）是採取屬地、還是屬人（Patten & Kymlicka, 2003:26-31; 施正鋒，2006:80）。針對少數族群語言的保障，歐洲理事會的『歐洲區域或少數族群語言憲章』（1992）規範，國家應該推動少數族群的語言、鼓勵在公私場合的族語使用、提供各階段的族語學習途徑、以及提供多數族群學習少數族群語言的機會等等。歐洲安全暨合作組織的『海牙有關少數族群教育權建議書』（1996）建議，國家必須採取特別措施來保障少數族群的族語教育權、鼓勵父母參與族語教育的選擇、理想的中小學教學用語是族語、以及少數族群可以要求國家補助設立自己的學校等等。又，國際勞工組織（International Labour Organization）『原住民暨部落人口條約』（Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957）也規定，原住民族的小孩應該以族語來教導讀寫。

⁴ 國際上有關語言權的規範，包括聯合國的 International Covenant on Civil and Political Rights（1966）、Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities（1992），聯合國教科文組織的 Convention against Discrimination in Education（1960），歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE）的 Document of the Copenhagen Meeting of the CSCE（1990）、Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities（1996）、Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note（1998），以及歐洲理事會（Council of Europe）的 European Charter for Regional or Minority Languages（1992）、及 Framework Convention for the Protection of National Minorities（1995）。

Garcia (c., 1999:162-63) 把少數族群語言的教育分為七大模式：(一) 純粹族語教育，這是少數族群為了保存族語所所做的補充教學，通常是在課後、或是週末提供，課程主要是以族語進行；(二) 發展維護雙語教育，由族人、或是國家出錢經營，視課程、或是不同日子輪流使用雙語教學；(三) 族語浸淫式雙語教育，這是由長者主導的幼兒族語學習；(四) 雙語跨文化教育，主要是基本的識字及認識他族能力；(五) 過渡雙語教育，主要適用於新移民，用來幫助學習多數族群的語言；(六) 雙向雙語教育，除了讓少數族群可以有母語受教，多數族群的小孩也有機會學習少數族群的語言；(七) 包容性語言意識模型，適用於無法提供少數族群語言教育的情況，鼓勵小孩使用族語讀寫、比較族語與多數族語言的差異，因此，不能算真正的族語教育。

Garcia (c., 1999:161-62) 直言，只要不威脅到多數族群的語言，少數族群語言的教育比較有發展的空間，特別是獲得國家的積極推動；他歸納出具體的因素包括(一) 多數族群的意願、以及政治經濟力量，(二) 少數族群的認同強弱、族語的獨特性、以及族語與認同的關連，(三) 少數族群語言的官方地位、創作傳統及學術文本，以及(四) 少數族群是否聚居、族人使用族語人數的多寡(被同化的程度)。就全國人口來說，法裔是少數族群，不過，由於不是新移民，當然不願意屈就於英裔的同化壓力，更不用說彼此當年在建立聯邦的語言平等共識；而散居魁北克省外的法裔，由於是少數族群中的少數，語言教育更加困難。

根據 Réaume (2010:2)，落實語言權保障有兩種政策途徑：屬地／地域式 (territoriality) 將特定語言的使用規範在某些領域，也就是說，每個地域都有自己的語言、而每個語言都有自己的領域⁵；相對地，屬人／個人式 (personality) 強調語言使用是每個人的權利，不管住在哪裡都可以使用自己

⁵ Chouinard (2013) 以自治著手，認為後者是非地域式的自治，也就是文化自治。

的母語；兩者的目標都是要促進語言權利的平等，只不過，前者保障的是族群的集體權，後者則是要保障個人權。前者的優點是將語言文化與族群的政治、經濟、社會地位結合在一起，缺點是人被土地綁在一起，動彈不得；後者的優點是尊重個人的語言選擇，不用受到地域束縛，缺點則是一旦離開原鄉（homeland），勢必面對當地多數族群同化的壓力（pp.3）。

加拿大自來採取英法雙語官方語言政策，實際上則嘗試混和方式，一方面讓英裔、以及法裔各有自己的原鄉，另一方面，對於原鄉之外的少數族群，試圖以母語受教來達到族群平等（Réaume, 2010:2）。由於這是以地域原則為主、個人選擇為輔，對於住在原鄉的多數族群而言，譬如魁北克的法裔、或是其他省分的英裔，因為教育分別以法語、或是英語為主，父母實際上是沒有多大選擇的空間；相對地，對於少數族群而言，父母為了小孩的前途著想，很難不選擇當地的多數族群語言，特別是在魁北克以外的法裔，更不用說新移民（pp.7-8）。因此，法裔除了要強化法語在魁北克省的地位，更要求其他省政府積極提供母語教學。

參、少數族群語言權利保障的歷史背景與發展⁶

加拿大由法國人在十七世紀開始墾殖，非原住民族的住民當然使用法文。法國在七年戰爭（1754-63）落敗，與英國簽訂『巴黎條約』（Treaty of Paris, 1763）英、割讓魁北克，受教育者從此被迫學習英文，法文變成二等語文；加拿大聯邦政府在 1867 年成立，法語恢復官方語言的地位，正式確立了「雙語主義」（bilingualism）。隨著加拿大的領土往西擴展，法裔的腳步也擴及各省，由於他們人數遠少於英裔，除了在魁北克省，面對相當大的同化壓力；只不過，他們不屈不撓，仍然維持自己獨特的認同。進入二十世紀，由

⁶ 這裡的歷史描述，主要依據 Lindsey（1983）、Ponting（2006）以及、Gruben（2008）。

於教育逐漸與教會脫鉤、工業化、以及新移民大增，給法裔帶來相當大的壓力，不能滿足形式上的語言平等，特別是戰後，終於醞釀 1960 年代的語言政策調整（Burnaby, 2007:2）。

自從英國在 1763 年征服魁北克後，英裔移民由英倫三島蜂擁而至，立意同化當地的法裔墾殖者；沒多久，由於南方面對十三塊殖民地的獨立戰爭，只好暫且忍讓，在『魁北克法』（Quebec Act, 1774）承認其獨特的宗教、以及法治。只不過，當美國獨立後，不少落敗的保王派倉皇北竄，從此改變了當地的人口結構。在 1791 年，英國把魁北克省切割為上、下加拿大，將忠誠的英裔難民安頓在上加拿大（安大略）；為了安撫法裔住民，英國在『1791 年憲政法』（Constitutional Act of 1791）承認法語在下加拿大（魁北克）的合法地位⁷，只不過，英文還是實際上的官方語言。

由於兩個族群之間不斷衝突，法裔甚至於在西部平原發動抗爭，英國決定讓殖民地結合為自治領；在聯邦體制之下，法裔在魁北克省擁有人口多數，省議會得以掌控自己的法務、以及教育。特別是在新憲『1867 年憲政法⁸』（Constitutional Act of 1867）規定法語跟英語都可以在聯邦及魁北克省的法院及議會使用，所有的法律、紀錄、以及公報必須使用雙語記載（Sec. 133），除了雙語主義，這是語言權首度獲得憲法確認；另外，憲法還規定各省必須補助少數族群的教會學校，也就是魁北克省必須支助英語（基督教）學校、

⁷ 24. Provided also, and be it further enacted by the Authority aforesaid, That every Voter, before he is admitted to give his Vote at any such Election, shall, if required by any of the Candidates, or by the Returning Officer, take the following Oath, which shall be administered in the English or French Language, as the Case may require.

29. Provided always, and be it enacted by the Authority aforesaid, That no Member, either of the Legislative Council or Assembly, in either of the said Provinces, shall be permitted to sit or to vote therein until he shall have taken and subscribed the following Oath, either before the Governor or Lieutenant Governor of such Province, or Person administering the Government therein, or before some Person or Persons authorized by the said Governor, or Lieutenant Governor, or other Person as aforesaid, to administer such Oath, and that the same shall be administered in the English or French Language, as the Case shall require.

⁸ 又稱為『英屬北美法』（British North America Act, 1867）。

其他省分必須支助法語（天主教）學校（Sec. 93），用意是在保障法語在魁北克省以外的生存，只不過，法裔的母語受教權並未明文獲得確認（見附錄二）。

隨著其他領地陸續加入聯邦，『1867年憲政法』的語言條款也跟著適用。譬如規範曼尼托巴建省的『曼尼托巴法』（Manitoba Act, 1870），包含跟 Sec. 133 文字幾乎相同的語言權條文（Sec. 23），以安撫該地講法語的 Métis 族群。同樣地，西北領域在 1875 年劃出來，議會也立法通過類似的條款，也是因為該領域有相當多的法裔。這些安排，讓不少法裔覺得加拿大將是一個雙語言、雙民族的國家，法語跟英語可以平起平坐，雙方的認同都可以在全國各地繁衍。然而，由於教育立法權在省議會（Sec. 93），各省政府對於法語教育意興闌珊，甚至於開始出現抵觸的作法。

首先，曼尼托巴省在 1890 年廢除法語的官方地位。接著，西北領域在 1891 年取消法文版的議會公報及記錄，又在 1892 年廢除法語學校。然後，安大略省也在 1890 年禁止學校使用法文，而省教育廳更在 1912 年頒佈『第十七號條例』（Regulation 17），規定小學三年級只能使用英文教學、限制每天法文教學不能超過一個小時。曼尼托巴省在 1916 年規定，公立學校只能只用英文，而薩克其萬省也在 1931 年跟進。這些作為，讓各省的法裔相當不滿，而魁北克省則挾本身的人口優勢，開始從事制度化的努力，確保法裔可以有自己的原鄉。

在 1960 年代，魁北克勵精圖治，進行所謂的「寧靜革命」，法裔運用省政府，將本身的認同由法裔加拿大人調整為魁北克人，聯邦 Pearson 政府驚覺之下不得不正視法裔的不滿，在 1963 年成立「皇家雙語暨雙文化委員會」（Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism）展開進行調查，有關教育的報告在 1968 年出爐，建議政府保障語言權利（附錄一）；同年，聯邦憲改報告《憲法與加拿大人民》（Constitution and Canadian People）也建議母語受教權（Richards, 1991:222）。Trudeau 政府從善如流在 1969 年通過『官方語言法』（Official Language Act），讓個人擁有語言權，也就是政府必須保障每個人的雙語能力；他的作法是將語言與認同切割，試圖遏阻魁北克民族主義的發展。

根據『官方語言法』，法語跟英語都是加拿大的官方語言，不論是法裔、還是英裔，在跟政府部門來往之際，有權利決定使用法語、或是英語；聯邦政府必須具有雙語提供服務的能力，以便法裔可以在工作環境使用母語。這些作法的用意，是要讓魁北克人不再視聯邦政府為外來政權、誤以為只有魁北克政府能代表他們的利益。就政治哲學而言，聯邦政府採取的是「個人雙語主義」（individual bilingualism）、或是「泛加拿大雙語主義」（pan-Canadian bilingualism），而魁北克省所推動的是「地域雙語主義」（territorial bilingualism）（Richez, 2012）。

肆、加拿大的語言政策⁹

一、聯邦

自從『1867年憲政法』通過後，英文及法文儼然是加拿大的全國性官方語言，只不過，魁北克省有少數的英語使用者，而英文使用省分也有使用法文者，就是上述「官方語言少數族群」；一直要到聯邦政府在1969年通過『官方語言法』，少數族群族語（first language, L1）的受教權才獲得保障，這兩個官方語言少數族群的小孩開始有機會學習第二官方語言（second language, L2），只不過，由於憲法規定教育權限歸屬省政府，聯邦政府不能立法約束、只能以計畫補助曉以大義，而各省的實際作法又未全然相同，許多省分根本沒有法語學校可讀（Ménard & Hudon, 2007; Burnaby, 2007:5; Dubé, 2008; Duff & Li, 2009:3-4）。

魁北克省議會在1977年通過『法語憲章』（Charter of the French Language, 又稱 Bill 101），只允許父母受過英語教育者可以送小孩念英語學校，英裔希望能透過聯邦憲改來調整。總理 Trudeau 在1977、1978年與各省省長達成

⁹ 這部分主要整理自 Tetley (1992)、Savoi (1991)、Banks (1995)、Mady (2010)、Kelley (2012)、Hudon (2013)、以及 Wikipedia (2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e)。參見 Levy (2004: 21) 附表比較。

St. Andrews Agreement、以及 Montreal Agreement，同意小孩以父母的語言接受教育，細節由各省決定（Richards, 1991:222）。當魁北克獨立公投在 1980 年失敗，Trudeau 爲了要確保加拿大聯邦體制的團結，特別是安撫離心離德的法語使用者，順勢推動憲改，在 1982 年通過『加拿大人權暨自由憲章』，將原本『官方語言法』所保障的語言權進一步入憲（Secs. 16-23，見附錄三），包括法語及英語都是官方語言、在國會及聯邦法院採用雙語、以及百姓與聯邦政府往來可以選擇兩者之一。大體而言，這是希望透過少數族群文化的保障，來達成促進國家團結的目標（Khan, 1994:399）。

該憲章特別規範「少數族群語言教育權」，適用「官方語言少數族群」，總共有三款（Sec. 23，見附錄三）：（一）公民本身的族語、或是小學教學語言是英文或法文的少數族群，有權利要求小孩的中小學教育使用相同的語言；（二）公民家中的小孩只要有一人的中小學教育用語爲英文或法文者，也就是長子、或是長女，就有權利要求其他小孩也使用相同的語言受教；以及（三）（a）上述族語受教權的適用，包括要求公家出資提供教學（instruction），端賴是否有充分（sufficient）的人數，以及（b）所謂的教學提供，包含由公家提供設施（facilities）。

此後，英文省份都有法文的少數族群語言教育，以 1986 年爲例，有 152,225 名法裔少數族群學生受益於憲章（Sec. 23）而接受法語教育，到了 2001 年，人數也有 149,042；然而，由於加拿大的教育權限隸屬省政府，少數族群教育的推動有不同的作法，爭議不斷，特別是鄉下地方資源不足，加上考慮到魁北克以外很難獲得法語大學教育機會，不少人被迫接受英語學校，最後，由聯邦最高法院出面裁決。

二、魁北克省

民族聯盟黨（Union Nationale）在 1968 年上台後，省長 Jean-Jacques Bertrand 向議會提出『第八十五號條例』（Bill 85）草案，一方面要求所有學生都有起碼的法語能力，另一方面讓父母決定小孩接受教育的語言，換句話說，在維持法語於魁北克支配的前提下，也要保護當地的少數族群語言。大

體而言，該省的英裔表示贊同，而法裔則憂心忡忡，因為工商以英語為主，特別是在大城市蒙特羅，英語儼然決定社會流動、管理階層以英裔為主，連法裔家長都想把小孩送到英語學校；另外，隨著法裔出生率大為降低，新移民又不斷移入，他們多半選擇融入英裔社會，雪上加霜，語言的支配決定於經濟能力，因此，「語言選擇的自由」會進一步削弱法語的地位。面對壓力，省府尷尬地撤回草案。

在 1969 年，省府『第六十三號條例』（Bill 63），要求教育廳想辦法讓英裔孩童、以及新移民有起碼的法語能力，同時，讓父母可以要求學生接受英語上課。法裔譴責該法案，認為自由選擇只會讓新移民同化為英裔，甚至於視為自我繳械。未來將主導政局的 René Levesque 則要求省府宣布法語為單一官方語言、要求移民將小孩送到法語學校。法案在冗長的議事干擾及抗議中過關，然而，已經可以預見語言政策的可能調整。

自由黨 Robert Bourassa 政府在 1970 年上台，在新通過的『消費者保護法』（Consumer Protection Act, 1971）放進保護法語優先、承認英語次之的條款，要求契約必須以法語書寫，除非當事人要求英語；換句話說，為了解決該省的語言困境，省政府希望能在北美的英語世界保護法語，卻又能在魁北克保護英裔的語言權。同樣地，省府在 1973 年修定『公司法』（Companies Act），要求公司登記必須使用法語、或是雙語並陳，對外則可以使用法語、英語、或是雙語。由於法律不能回溯既往，在該省 6 萬家公司當中，只有不到四分之一配合。

Bourassa 政府在 1973 年優勢連任，趁勝直追提出『官方語言法』（Official Language Act, 1974，又稱 Bill 22），確立法語是魁北克省的官方語言，規定在公家機構、公用事業、職場、以及教育的用語，基本上是以法語為優先的雙語政策（附錄四）。根據規定，除非學生對於非法語有「相當的理解」（sufficient knowledge），否則，他們必須接受法語教育（Sec. 41）；另外，儘管學生獲准接受非法語教育，他們必須具備法語說、寫的能力（Sec. 44）。由於有些英裔學生必須接受英語測驗過關，才能接受英語教學（每年約 1,200 人），引起英裔反彈。

魁北克省的英裔擔心這是走向法語支配的第一步，發動 60 萬人打電報向聯邦政府請願，抗議他們的權利被侵犯；不過，聯邦政府則曉以大義說，魁

北克省英裔少數族群的教育權，遠比法裔少數族群在其他省份被尊重的程度還高。魁北克最高法院在 *P.S.B.G.M. v. Minister of Education of Quebec* (1976) 判定，教學用語是省議會的權力，另外，也判定『1867年憲政法』所規範的是雙語在議會及法院的使用，而且保障的是教會學校、而非教學語言。

魁北克黨 (*Parti Québécois*) 在 1976 年上台，主張法語是魁北克的生活方式、甚至於是獨特的民族文化，決定以單語主義取代雙語主義，也就是在以法語為共同語言 (*common language*) 的前提下，尊重少數族群的語言；主事的文化發展廳長 *Camille Laurin* 甚至說，住在魁北克的英裔應該會講法語才對，那是有修養的人 (*good manners*) 早就應該要做的事。經過激辯，省政府通過『法語憲章』，擴充『官方語言法』的法語優先政策，開宗明義宣布法語是魁北克官方語言，通盤規範法語在政府、企業、職場、以及教育的使用，特別是定義「基本的語言權利」 (*fundamental language rights*)，包括在公家機構、醫療社會服務、公用事業、公司行號、議會、工作、消費、以及教育使用法語 (*Sec. 2-6*)。

基本上，『法語憲章』除了保障原住民族的語言 (*Sec. 87-89*)，從小學到中學的教學語言是法語 (*Sec. 72*)，除非父母之一的小學教育使用英語 (*Sec. 73*)。其實，原本條文 *Sec. 73* 的用字是限定父母之一「在魁北克」受教使用英語，在聯邦政府通過『加拿大人權暨自由憲章』之後，聯邦最高法院在 *Attorney-General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards* (1984) 宣判與 *Sec. 23* 抵觸，省議會因此將條件放鬆為「在加拿大」¹⁰。比較起來，聯邦的『加拿大人權暨自由憲章』 (*Sec. 23*) 的用意是雙語在全國可以通行無阻，而魁北克省『法語憲章』 (*Sec. 72-73*) 的目標則是保護該省的法語、以及獨特的法語文化 (*Tetley, 1982:210*)。

¹⁰ 73. The following children, at the request of one of their parents, may receive instruction in English: (1) a child whose father or mother is a Canadian citizen and received elementary instruction in English in Canada, provided that that instruction constitutes the major part of the elementary instruction he or she received in Canada; (2) a child whose father or mother is a Canadian citizen and who has received or is receiving elementary or secondary instruction in English in Canada, and the brothers and sisters of that child, provided that that instruction constitutes the major part of the elementary or secondary instruction received by the child in Canada.

三、安大略省

在 1897 年，安大略省通過『司法行政法』（Act Respecting the Administration of Justice），規定法院只能使用英語，並在日後於『司法組織法』（Judicature Act, 1914）再度確認。在 1979 年，省議會修訂『司法組織法』，規定在某些特定郡或區的法庭，只要一方提出申請，法官必須有法語跟英語的能力，而且只要法院覺得可以提高效率，可以進一步訓令庭訊以法語進行（Sec. 130(4)）；此外，以法語所提供的證據，必須以法語加以記錄（Sec. 130(7)）；在這些地方的小額索賠法院，接受各方所提供的法語文件（Sec. 130(8)）。至於議會的辯論、或是記錄，安大略省並沒有相關的語言規定，大體還是以英語為主，而法令更是完全使用英語；只不過，目前有 150 多種重要的省級法令有法語版，只是沒有官方地位而已。

在安大略加入聯邦之際，教育的爭議在宗教學校，並沒有直接涉及語言，在十九、二十世紀交接時，語言問題開始浮現。由於省政府著手教育改革，學校體制逐漸集中及一體化，原本屬於地方權責的教育事務開始受到監督，安大略省政府試圖規範天主教學校的法語使用，終於有所謂的『第十七號條例』（Bill 17, 1912）出現，嚴格限制天主教學校使用法語，認為這是刻意採取同化政策，引起法裔強烈反彈，訴諸法律途徑落敗（Trustee of the Roman Catholic Separate Schools of Ottawa v. MacKell, 1917），刺激法裔體會語言權的重要性。

在 1958 年，省政府接受 Bériault Commission 的建議，修訂『學校行政法』（School Administration Act），將原本心照不宣的法語教學合法化，規定只要有超過 30 名法裔家長的要求，學校應該提供法語教學；另外，只要不影響法裔學生的學習，其他族群也可以申請上法語教學課程、或是學校。在 1968 年，議會修改『中學教育委員會法』（Secondary Schools and Boards of Education Act），規定只要有 20 學生提出申請，學校必須提供法語教學。在『加拿大人權暨自由憲章』（1982）年通過後，法裔爭取有自己的教育委員會，目前共有 12 個（Canadian Encyclopedia, n.d.）。

四、曼尼托巴省

曼尼托巴在 1738 年開始有法語探索者前來，到了 1870 年建省加入聯邦，法語人口比英語人口還多。由於擔心英裔墾殖者會由安大略大舉移入，當時的 Riel 臨時政府建議聯邦政府以憲法保障該地法裔的語言權，經過談判後，仿效『1867 年憲政法』（Sec. 133），在『曼尼托巴法』（1870）加入保障語言權條文（Sec. 23），並經過英國國會加以確認（1871），不管省議會、或是國會，都不可以廢除、或是修改。

好景不常，當英裔人口超過法裔，曼尼托省議會在 1890 年通過『官方語言法』（Official Language Act），廢止該條款，規定省議會的記錄跟公報、法院審理的過程、以及法律的頒佈，只能使用英文。進入二十世紀，各級法院相繼裁定該法越權、違憲，省政府置之不理。國會在 1982 年通過『加拿大人權暨自由憲章』，規定法語跟英語都是法院及議會的用語，法語才恢復原來的官方語言地位。

在 1890 年，曼尼托省議會通過『公立學校法』（Public School Act），以整合型的公立學校廢除原有的教會學校分流體制，由於天主教學校採用法文教學，此舉實質傷害到法語的學習，引起相當大的反彈；對簿公堂（City of Winnipeg v. Barrett, 1892、以及 Brophy v. Attorney General of Manitoba, 1894）的結果，由總理 Wilfrid Laurier（法裔天主教徒）與省長 Thomas Greenway 在 1896 年達成妥協修法（稱 Laurier-Greenway Compromise）：只要市鎮的天主教徒學生有 40 人（鄉下 25 人），父母可以要求學校聘請至少一名天主教徒教師；另外，學校只要有超過 10 名講法語（或其他非英語的母語）的學生，教學必須以法語及英語進行。

然而，省政府在 1916 年修『公立學校法』，廢除以法文進行教學的規定，嚴重打擊法裔；經過 50 年的打壓，一直到 1966 年修法才又恢復，只不過，規定每天法語教學的時數不能過半。在 1970 年的修法，法語跟英語明文規定為公立學校教學語言；在小學，只要有超過 28 名學生的家長要求（中學 23 名），學校必須提供以法語教學（Sec. 258(8)）；如果學生人數不夠，教育廳可以裁量開班（Sec. 258(9)）。

五、新布藍茲維省

在 1969 年，新布藍茲維省議會跟隨國會通過『新布藍茲維官方語言法』（Official Languages of New Brunswick Act），宣布法語跟英語都是官方語言、享有同等地位（Sec. 2），同時規定語言權如何保障：議會進行可以用雙語之一，議會公報或是法令頒佈、以及政府部門或是官營事業的公告或文件必須使用雙語；個人與政府部門接洽時，有權要求公務人員使用法語、或英語溝通；個人在庭訊之際，可以選擇使用法語、或英語。

該法對於教學語言有詳細的規定（Sec. 12）¹¹，包括（一）如果學生的母語是英語，主要的教學語言是英語、第二語言是法語；（二）如果學生的母語是法語，主要的教學語言是法語、第二語言是英語；（三）如果有些學生的母語是英語、有些是法語，那麼，課堂必須做必要的安排，依據母語來決定教學的主要跟第二用語；以及（四）如果課堂的安排因為人數不足而有困難，教育廳可以尋求其他可行的方式，以符合本法的精神。

另外，新布藍茲維省議會在 1981 年通過『雙語社群平等法』（Equality of Two Linguistic Communities Act），正式承認法語與英語平等，規定政府必須保障兩個族群享有平等的地位，確保在文化、教育、以及社會活動可以保有獨特的機構。當國會在 1982 年通過『加拿大人權暨自由憲章』時，只有新布藍茲維省以法律保障語言權。在有關官方語言的規定（Sec. 16-20），特別在第二款提及新布藍茲維，大致上與『新布藍茲維官方語言法』的文字大同

¹¹ In any public, trade or technical school

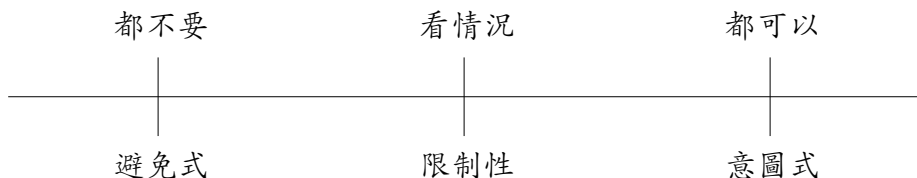
- (a) where the mother tongue of the pupils is English, the chief language of instruction is to be English and the second language is to be French;
- (b) where the mother tongue of the pupils is French, the chief language of instruction is to be French and the second language is to be English;
- (c) subject to clause (d), where the mother tongue of the pupils is in some cases English and in some cases French, classes are to be so arranged that the chief language of instruction is the mother tongue of each group with the other official language the second language for those groups; and
- (d) where the Minister of Education decides that it is not feasible by reason of numbers to abide by the terms of clause (c), he may make alternative arrangements to carry out the spirit of this Act.

小異，包括法語跟英語都是官方語言、地位平等，議會可以使用雙語之一，議會記錄必須使用雙語，法院可以選擇使用雙語之一，以及跟政府溝通可以要求對方使用雙語之一。

伍、法院判例¹²

自從國會在 1982 年通過『加拿大人權暨自由憲章』，司法部門展現相當的司法積極主義¹³ (judicial activism)，願意透過司法詮釋來實踐憲政目標，迄今，聯邦最高法院做出 28 個跟語言權有關的判決，也就是對於『1867 年憲政法』(Sec. 133)、及『加拿大人權暨自由憲章』(Secs. 16-23) 的詮釋 (Chouinard, 2015:1-3)。在加拿大，人民的權利分為法律權 (立法而來)、以及政治權 (由政治妥協而來)，司法界對於這些權利的解釋有三種立場：一些人主張限制性 (restrictive) 詮釋，也就是法律權才可以有較大解釋的空間；有些人則認為，兩種權利的擴張性詮釋都應該避免 (dismissive)；然而，憲章通過以來到 2008 年為止，大法官傾向於大膽做意圖式 (purposive) 釋憲，也就是憲政法與憲章是政治妥協，很清楚就是要保障少數族群的語言權，因此當仁不讓 (Chouinard, 2015:4-5) (圖三)。

圖三 大法官釋憲的態度



¹² 主要整理自 Khan (1994)、Chouinard (2014)、以及 Wikipedia (2015f)。

¹³ 或稱為「政治司法化」(judicialization of politics)，也就是相較於立法、以及行政部門，讓司法對於人權有較大詮釋權；換句話說，此前，聯邦最高法院往往扮演聯邦政府與省政府紛爭的裁判，此後，則介於人民與政府之間 (Richez, 2012: 40)。參見 Chouinard (2014)。

『加拿大人權暨自由憲章』（Secs. 16-23）對於語言權的規定，基本上是由少數族群的父母決定小孩的教學用語，也就是讓少數族群掌控自己的語言教育。只不過，由於加拿大的教育權隸屬省政府，各省對於族少數族群語言教育的推動有不同的作法，而地方法院對於該憲章第 23 條的詮釋也不一致，包括所謂的「充分學生人數」（Sec. 23(3)(a), (b)）、以及「設施」（Sec. 23(3)(b)）的認定，於是，法裔不斷透過司法手段，要求法院釐清憲章保障的內涵、以及行政措施是否充足，獲得相當正面的回應。

以 1980 年代末期的亞伯達省府艾德蒙頓市（Edmonton）為例，在 116,788 名學生裡頭（全省 426,622），其中有 2,948 名家長懂法語，他們的二十歲以下的小還還有 4,127 人（二十歲以下到五歲則有 3,750 人），然而，當地教育委員會在 1984 年同意設立的法語天主教學校，教室僅能容納 720 人，當時只有 315 名學生（幼稚園到小六 242 人，七八年級 73 人）（Mahe v. Alberta, 1990:386-88），法裔家長因此要求省府說明憲章所保障的權利，進而控訴現有設施不足，而且相關的『亞伯達法』（Alberta Act, 1905）、以及『第 490/82 號條例』（Regulation 490/82）的規定已經違反憲章第 23 條的規定。最後，由聯邦最高法院在 1990 年做出 Mahe v. Alberta 判決：

（一）有關於「充分學生人數」，應該採用「滑尺量表」（sliding scale），也就是說，當人數過少時，政府可能無法安排；然而，隨著家長的要求增加，政府可以要求某些學校提供教室、甚至於成立專屬學校（pp.366-67）。（二）有關於少數族群家長有權利「管理及控制」（management and control）的「設施」，並不限於硬體設施，還包含少數族群可以有自己的教育委員會（school board），換句話說，在有權擁有自己的學校（right to school）、以及有權擁有自己的教育委員會（right to school board）之間，當學生人數實在太少的時候，也可以權宜地加入現有教育委員會（學區），只要能確保少數族群的代表權就好（pp.368-70）。（三）前述的代表必須符合學生人數的百分比，而且必須可以全權（exclusive authority）決定族語的教學及設

施，包括經費、主管任命、課程、教師聘任、以及簽訂相關協議（p.377）。

基本上，該判例反映的是加拿大傳統的雙語主義，也就是保護少數族群個人的語言權利，可以在全國通行無止；另外，該判例也顯示司法積極主義（judicial activism），願意透過司法詮釋來實踐憲政目標¹⁴（Richards, 1991:216-17）。首席大法官 Brian Dickson 認為，憲章第 23 條的目的是保障兩個官方語言、以及其個別文化，特別是讓全國各地的兩個族群父母，即使是當地的少數族群，也可以讓小孩享有母語受教權（p.362）；同時，該條款有補救（remedial）過去的不公不義（past injustice）的性質，希望能矯正各省兩個官方語言少數族群凋零的問題、並改變現狀（p.363, 372）。

首席大法官 Dickson 認為，憲章第 23 條所規範「少數族群語言受教權」（right to minority language instruction）隱含「設施權」（right to facilities），兩者不應該切割處理（p.366）。他接著指出，如果少數族群語言受教的設施權不包含相當程度的「管理及控制權」（right to management and control），那麼，條文的規定是多此一舉（pp.370-72）。他以為，少數族群不能老是倚賴多數族群來考量自己的語言文化關懷，並非他們刻意忽視，而是因為他們無法體會到，不同的教育的方式可能會影響少數族群的語言及文化（p.372）：

Furthermore, as the historical context in which s. 23 was enacted suggests, minority language groups cannot always rely upon the majority to take account of all of their linguistic and cultural concerns. Such neglect is not necessarily intentional: the majority cannot be expected to understand and appreciate all of the diverse ways in which educational practices may influence the language and culture of the minority.

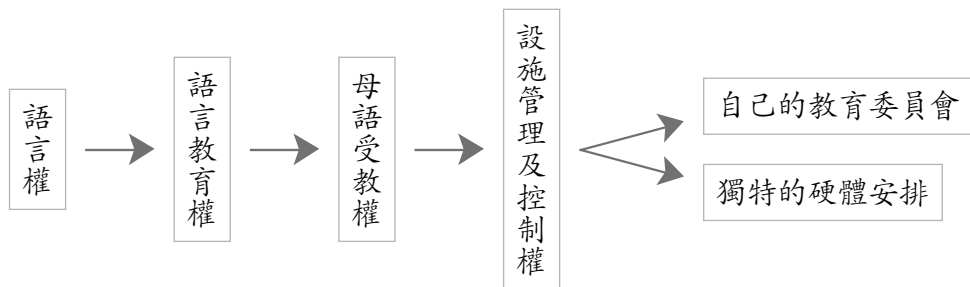
有關法規部分，法官認為『亞伯達法』（Sec. 13, 158-159）未必阻礙當局遵循憲章，然而，卻也未能保證有助於推動憲章第 23 條的保障（pp.391-92）：

¹⁴ 不過，Richards（1991: 223-24, 226）批判，法官未能注意到該條款的歷史脈絡、又做沒有必要的過度解讀。

至於『第 490/82 號條例』規定至少 20% 的時數必須採用英文，可能會妨礙達成學生可以完全使用法語受教的目標，除非省政府可以證明某種程度的英語能力是必要的（p.393）。由於省政府執意要求澄清一些憲政疑點，聯邦最高法院在 1993 年進一步做出 Reference re Public Schools Act (Man.) 判決，指出司法單位不方便過於介入議會立法、或是行政措施，特別是詳細規範技術層面的要求；不過，首席大法官 Antonio Lamer 倒是釐清，由憲章第 23 條所保障的少數族群語言教育設施權，可以衍生出「獨特硬體安排的權利」（right to distinct physical settings）。

另外，聯邦最高法院在 Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island (2000) 判決，儘管愛德華王子島省政府主張當人數很少的時候，可以使用巴士將少數族群的小孩載到附近的族語學校（要花一個小時左右），法官認為憲章所規範少數族群語言教育權利的用意，主要在修補少數族群在過去所遭受的不公不義，因此，在人數一百上下之間，如果省政府可以興建新的族語學校、提供好的教育，說不定會有更多的潛在父母願意把小孩子送過來唸。我們把這些相關的概念，整理成圖四。

圖四 少數族群語言教育權



陸、結 語

加拿大少數族群的語言權利有兩種保障的方式是，也就是地域式、以及個人式，前者是指在聚居的地方作為官方的語言，特別是日常生活的主要語言，後者則是指當少數族群離開原鄉以後，如何能確保其子女的母語受教權。就歷史的發展，各省有各種不同的相關法案，只不過，徒法不足以自行，當政權更迭之後，往往對於法律的適用及執行有不同的見解、甚至於大打折扣，也因此，少數族群的家長必須對簿公堂，讓司法部門來做最後的裁決。

在我國，經過百年的國語政策，少數族群的母語、或是族語淪為邊陲化。儘管近二十多年來的努力，各族群母語仍然面對瀕臨消失的挑戰，即便是在人口聚居的原鄉。如果從供給面來看，語言學習必須有明確的法律基礎，尤其是以母語受教權出發，而非點綴式的母語學習，我們應該有比較通盤的語言法、或是少數族群語言權利保障法，讓各級政府、以及教育機構有可以遵循的依據。

他山之石，我們的規劃可以有兩個方向。首先是在人口聚居的原鄉，譬如南北客、或是 30 個原住民族鄉鎮，因地制宜，可以分別與客語、或是族語為當地的官方語言，至少可以與華語平起平坐，訓令公家機構、以及公共場合的語言使用以母語為中心，包括行政單位、議會、學校、警消、醫院、車站、以及百貨公司等等。換句話說，讓地方政府有法律依據，可以超越目前曉以大義的方式、兼顧胡蘿蔔與棍棒，提供更友善的母語環境。

另一方面，對於離開原鄉的少數族群來說，應該可以把自己的母語權帶著走，也就是說，我們應該在公共場合鼓勵使用母語，當然，前提是每個公民應該在學校有機會學得起碼的他族的族語，循序漸進，而不同職業、或等級也應該有更高的要求。另外，更重要的是在混居的情況下，在尊重少數族群意願的前提下，要求地方政府設置班級、甚至於專門學校，使用母語來從事教學。

參考文獻

- Banks, Margaret A. (1996). Defining “Constitution of the Province” : The Crux of the Manitoba Language Controversy. *McGill Law Journal*, Vol. 31, 466-79.
- Britannica Kids. (2015). *Canada: Anglophone and Francophone populations*. Retrieved from: <http://kids.britannica.com/elementary/art-92315/Distribution-of-majority-Anglophone-and-Francophone-populations-in-Canada> (2015/9/24)
- Burnaby, Barbara. (2007). *Language Policy and Political Issues in Education*. Retrieved from: <http://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/2890/CRLC00349.pdf> (2015/9/30)
- Canadian Encyclopedia. n.d. *Ontario Schools Question*. Retrieved from: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/ontario-schools-question/> (2015/9/26)
- Canadian Geographic. (1994). *Canada's Francophone Population. July/August*. Retrieved from: <http://www.canadiangeographic.ca/magazine/ja94/alacarte.asp> (2015/9/24)
- Chouinard, Stéphanie. (2014). The Rise of Non-territorial Autonomy in Canada: Towards a Doctrine of Institutional Completeness in the Domain of Minority Language Rights. *Ethnopolitics*, Vol. 13, No. 2, 141-58.
- Chouinard, Stéphanie. (2015). *Interpreting 'Political Compromise' : Three Decades of Minority Language Rights Decisions at the Supreme Court of Canada*. Presented at the annual conference of the Canadian Political Science Association, Ottawa, June 2-4.
- De Souza, Mike. (2012, October 24). Census Canada 2011: French Remains Dominant in Quebec, Despite Immigration. *National Post*. Retrieved from: <http://news.nationalpost.com/news/canada/census-canada-2011-french->

remains-dominant-in-quebec-despite-immigration (2015/9/24)

Dubé, Natasha. (2008). *Minority Language Rights in Canada*. Retrieved from: <http://ualawccsprod.srv.ualberta.ca/ccs/index.php/constitutional-issues/the-charter/official-languages-of-canada-sections-16-22/51-minority-language-rights-in-canada> (2015/5/24)

Duff, Patricia A., & Duanduan Li. (2009). Indigenous, Minority, and Heritage Language Education in Canada: Policies, Contexts, and Issues. *Canadian Modern Language Review*, Vol. 66, No. 1, 1-8.

Garcia, Ofelia. c. (1999). *Minority Languages: Education*. Retrieved from: <https://ofeliagarcia.org.files.wordpress.com/2011/02/minority-languages-education.pdf> (2015/5/24)

Gruben, Vanessa. (2008). Language Rights in Canada: A Theoretical Approach. *Supreme Court Law Review*, Vol. 39, 91-130.

Historica Canada. n.d. *Ontario Schools Question*. Retrieved from: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/ontario-schools-question/> (2015/9/26)

Hudon, Marie-Ève. (2013). *Official Languages in Canada: Federal Policy*. Retrieved from: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-70-e.pdf> (2015/9/30)

Kahn, Anwar (Andy) N. (1994). Minority Language Education Rights in Canada. *Journal of Law and Education*, Vol. 23, No. 3, 399-411.

Kelly, James B. (2012). Dialogue as Non-compliance: *Quebec and the Charter of the French Language*. Presented at the annual meeting of the International Political Science Association, Madrid, July 8-12.

Levy, Tamara. (2004). Minority Language Rights: What Matters?: A Comparison of Belgium and Canada. *Federal Governance*, Vol. 4, No.1. Retrieved from: <http://library.queensu.ca/ojs/index.php/fedgov/article/view/4410/4423> (2015/9/30)

- Lindsey, Edward H., Jr. (1983). Linguistic Minority Educational Rights in Canada: An International and Comparative Perspective, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 13, 515-47.
- Mady, Callie. (2010). Learning French as a Second Official Language: Reserved for Anglophones? *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, No. 99. Retrieved from: https://www.umanitoba.ca/publications/cjeap/pdf_files/mady-turnbull.pdf(2015/9/30)
- Ménard, Marion, & Marie-Ève Hudon. (2007). *The Official Languages in Canada: Federal Policy*. Retrieved from: <http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/938-e.htm> (2015/5/24)
- Office of the Commissioner of Official Languages (OCOL). (2015). *Fast Figures on Official Languages by Province and Territory (2011)*. Retrieved from: <http://www.ocol-clo.gc.ca/en/statistics/province-territory> (2015/9/30)
- Patten, Alan, & Will Kymlicka. (2003). Introduction: Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches. In Will Kymlicka, and Alan Patten (Eds.), *Language Rights and Political Theory*(pp.1-51). Oxford: Oxford University Press.
- Ponting, Mike. (2006). Francophone Minority Identities and Language Rights in Canada. *Federal Governance*, Vol. 3, No. 1. Retrieved from: [library.queensu.ca/ojs/index.php/fedgov/article/view/4416/4430](http://www.library.queensu.ca/ojs/index.php/fedgov/article/view/4416/4430) (2015/9/30)
- Réaume, Denise. (2010). *Defining Language Groups: A Case Study of Eligibility for Minority Language Schooling in Canada*. Retrieved from: <http://www3.geh.ox.ac.uk/pdf/crisewps/workingpaper77.pdf> (2015/9/30)
- Richards, Robert G. (1991). Mahe v. Alberta: Management and Control of Minority Language Education. *McGill Law Journal*, Vol. 36, No. 1, 216-27.
- Richez, Emmanuelle. (2012). Francophone Minority Communities: The Last Constitutional Standard-Bearers of Trudeau's Language Regime. *International Journal of Canadian Studies*, Nos. 45-46. 35-53.

- Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. (1968). *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book II, Education*. Retrieved from: <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/dunton1967-1970-ef/dunton1967-70-vol2-eng/dunton1967-70-vol2-part1-eng.pdf> (2015/9/27)
- Savoie, Donald J. (1991). *The Politics of Language*. Retrieved from: <http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/reflectionpapers/Reflections9PoliticsofLanguageDonaldSavoie.pdf> (2015/9/30)
- Statistics Canada. (2012). *Linguistic Characteristics of Canadians*. Retrieved from: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-314-x/98-314-x2011001-eng.pdf> (2015/5/24)
- Statistics Canada. c. (2012). *French and the Francophonie in Canada*. Retrieved from: http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-314-x/98-314-x2011003_1-eng.pdf (2015/5/24)
- Tetley, William. (1982). Language and Education Rights in Quebec and Canada: A Legislative History and Personal Political Diary. *Law and Contemporary Problems, Vol. 45, No. 4*, 178-219.
- Wikipedia. (2015a). *Language Policies of Canada's Provinces and Territories*. (http://en.wikipedia.org/wiki/Language_policies_of_Canada's_provinces_and_territories) (2015/5/24)
- Wikipedia. (2015b). *Regulation 17*. (https://en.wikipedia.org/wiki/Regulation_17) (2015/5/24)
- Wikipedia. (2015c). *Manitoba Schools Question*. (https://en.wikipedia.org/wiki/Manitoba_Schools_Question) (2015/5/24)
- Wikipedia. (2015d). *Reference Re Manitoba Language Rights*. (https://en.wikipedia.org/wiki/Reference_Re_Manitoba_Language_Rights) (2015/5/24)
- Wikipedia. (2015e). *Legal Dispute over Quebec's Language Policy*. (https://en.wikipedia.org/wiki/Legal_Dispute_over_Quebec's_Language_Policy) (2015/5/24)

en.wikipedia.org/wiki/Legal_dispute_over_Quebec%27s_language_policy)
(2015/5/24)

Wikipedia. (2015f). *Section Twenty-three of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*. (http://en.wikipedia.org/wiki/Section_Twenty-three_of_the_Canadian_Charter_of_Rights_and_Freedoms) (2015/5/24)

施正鋒（2004）。少數族群的權利——國際規約的考察。載施正鋒（編），台灣客家族群政治與政策（179-215 頁）。台北：翰蘆。

施正鋒（2006）。語言人權。載施正鋒（編），台灣族群政治與政策（79-88 頁）。台北：翰蘆。

附錄一

『皇家雙語暨雙文化委員會報告：教育』（1968）

9. Minorities, whether French or English, inevitably give priority to their own language. If the majority language is the sole language of instruction in the provincial schools, the survival of the minority as a linguistic group is menaced. Almost by definition a minority is exposed to a social environment in which the majority language is always present. The school must counterbalance this environment and must give priority to the minority language if the mother tongue is to become an adequate instrument of communication. Language is also the key to cultural development. Language and culture are not synonymous, but the vitality of the language is a necessary condition for the complete preservation of a culture.
10. On the other hand, the objective of preserving language and culture must not be interpreted narrowly. An educational system should aim to give every student the opportunity to develop his special talents and skills. In terms of equality, this opportunity should not involve any sacrifice of the student's cultural identity. But, for practical reasons, minority groups because of their smaller numbers cannot always have equivalent educational opportunities in their own language—for example, a secondary school must have a large enrolment before it can offer a wide range of courses and programmes. Furthermore, education is not merely an end in itself: it is expected to serve some social purpose and to prepare the student for a productive adult life. As well as linguistic and cultural equality, equality of access to higher education and equality of economic opportunity are also educational ideals which must be considered.
11. For a minority group, equal partnership means the possibility of preserving its linguistic and cultural identity. Living in a milieu where the other language and the other cultural group are omnipresent, those in the minority face serious difficulties in retaining the vocabulary, the ease of expression, and the modes

of thought of their own tongue. These difficulties are compounded for their children, who are often exposed to the majority language from the time they are able to play outside. The gradual loss of the mother tongue is inevitable without some institution to give formal instruction in the language and to enhance its prestige by according it some social recognition. At the same time, minority-language schools can adapt the curriculum to stress the cultural heritage of the minority group. The importance of such schools can scarcely be exaggerated, and it is not surprising that both official-language minorities have been deeply concerned about the establishment of minority-language schools.

附錄二

『1867年憲政法』

93. In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:

- (1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union;
- (2) All the Powers, Privileges, and Duties at the Union by Law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended to the Dissentient Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec;
- (3) Where in any Province a System of Separate or Dissentient Schools exists by Law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education;
- (4) In case any such Provincial Law as from Time to Time seems to the Governor General in Council requisite for the due Execution of the Provisions of this Section is not made, or in case any Decision of the Governor General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that Behalf, then and in every such Case, and as far only as the Circumstances of each Case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor General in Council under this Section.

133. Either the English or the French Language may be used by any Person in

the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.

附錄三

『1982年憲政法』

PART I: CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

Equality Rights

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.
- (2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Official Languages of Canada

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.
- (2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.
- (3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.
- 16.1 (1) The English linguistic community and the French linguistic community in New Brunswick have equality of status and equal rights and privileges, including the right to distinct educational institutions and such distinct

- cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of those communities.
- (2) The role of the legislature and government of New Brunswick to preserve and promote the status, rights and privileges referred to in subsection (1) is affirmed.
17. (1) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of Parliament.
- (2) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of the legislature of New Brunswick.
18. (1) The statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.
- (2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.
19. (1) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court established by Parliament.
- (2) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court of New Brunswick.
20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where
- (a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or
- (b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

- (2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.
21. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any right, privilege or obligation with respect to the English and French languages, or either of them, that exists or is continued by virtue of any other provision of the Constitution of Canada.
22. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Charter with respect to any language that is not English or French.

Minority Language Educational Rights

23. (1) Citizens of Canada
- (a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or
 - (b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province, have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.
- (2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.
- (3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

- (a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and
- (b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

General

- 27. This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians.
- 29. Nothing in this Charter abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools.

PART VII: GENERAL

- 59. (1) Paragraph 23(1)(a) shall come into force in respect of Quebec on a day to be fixed by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.
 - (2) A proclamation under subsection (1) shall be issued only where authorized by the legislative assembly or government of Quebec.
 - (3) This section may be repealed on the day paragraph 23(1)(a) comes into force in respect of Quebec and this Act amended and renumbered, consequentially upon the repeal of this section, by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.

附錄四

魁北克省『官方語言法』（1974）

40. The language of instruction shall be French in the schools governed by the school boards, the regional school boards and the corporations of trustees.

The school boards, regional school boards and corporations of trustees shall continue to provide instruction in English.

An existing or future school board, regional school board or corporation of trustees cannot validly decide to commence, cease, increase or reduce instruction in English unless it has received prior authorization from the Minister of Education, who shall not give it unless he considers that the number of pupils whose mother tongue is English and who are under the jurisdiction of such body warrants it; in the case of cessation or reduction of such instruction, the Minister shall also take into account, when giving his authorization, the number of pupils otherwise qualified.

Nevertheless, the School Board of New Québec may provide instruction to the Indians and Inuits in their own languages.

41. Pupils must have a sufficient knowledge of the language of instruction to receive their instruction in that language.

Pupils who do not have a sufficient knowledge of any of the languages of instruction must receive their instruction in French.

42. It is the function of each school board, regional school board and corporation of trustees to determine to what class, group or course any pupil may be assigned, having regard to his aptitudes in the language of instruction.

43. The Minister of Education may however, in accordance with the regulations, set tests to ascertain that the pupils have sufficient knowledge of the language of instruction to receive their instruction in that language. He may, if need he, require a school board, regional school board or corporation of trustees to reassign the pupils on the basis of the results of those tests.

Such tests must take account of the levels of instruction, including kindergarten, for which the applications for enrolment are made, and of the age and previous education of the examinees.

The regulations must provide for an appeal to the Minister, who, before deciding the matter, must obtain the advice of a supervisory committee on the language of instruction established for that purpose. His decision is final.

44. The curricula must ensure that pupils receiving their instruction in English acquire a knowledge of spoken and written French, and the Minister of Education shall adopt the necessary measures to that effect.

The Minister of Education must also, take the necessary measures to ensure instruction in English as a second language to pupils whose language of instruction in French.

附錄五

『亞伯達法』（1905）

17. (1) Section 93 of The British North America Act, 1867, shall apply to the said province, with the substitution for paragraph (1) of the said section 93, of the following paragraph:

“Nothing in any such law shall prejudicially affect any right or privilege with respect to separate schools which any class of persons have at the date of the passing of this Act, under the terms of chapters 29 and 30 of the Ordinances of the North-west Territories, passed in the year 1901, or with respect to religious instruction in any public or separate school as provided for in the said ordinances.”

In the appropriation by the Legislature or distribution by the Government of the province of any moneys for the support of schools organized and carried on in accordance with the said chapter 29 or any Act passed in amendment thereof, or in substitution therefor, there shall be no discrimination against schools of any class described in the said chapter 29.

Where the expression “by law” is employed in paragraph 3 of the said section 93, it shall be held to mean the law as set out in the said chapters 29 and 30, and where the expression “at the Union” is employed, in the said paragraph 3, it shall be held to mean the date at which this Act comes into force.

世界各國

語文教育政策研究

主 編：國家教育研究院

總 編 輯：曹逢甫

作 者 群：李勤岸 吳錫德 卓忠宏 林經桓 查日蘇 施正鋒 胡慶山 陳茹玲 童春發
葉玉賢 蔡芬芳 蕭素英（依姓氏筆畫排序）

執行編輯：林慶隆 吳鑑城 陳緒民

封面設計：吳亭葶

出版機關：國家教育研究院

發 行 人：許添明

地 址：237 新北市三峽區三樹路 2 號

電 話：(02) 7740-7890

傳 真：(02) 7740-7064

網 址：<http://www.naer.edu.tw>

排版印製：尙暉文化事業有限公司

出版時間：2018 年 3 月

版 次：初版

電子出版品說明：本書同時登載於國家教育研究院網站

ISBN：9789860556544

GPN：4710700407

• 電子書設計製作

設計製作：尙暉文化事業有限公司

地 址：220 新北市板橋區板新路 103 號 4 樓之 1

電 話：(02) 2958-6010

網 址：<http://www.sun-wei.com.tw>

• 電子書播放資訊

作業系統：PC / iOS / Android

檔案格式：PDF

檔案內容：電子書

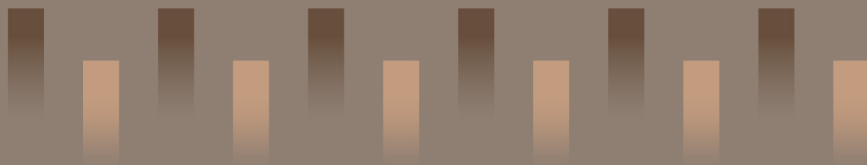
播放軟體：FlipViewer Xpress

著作財產權人：國家教育研究院

本書保留所有權利，欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意及书面授权。

請洽：國家教育研究院語文教育及編譯研究中心 電話：(02) 7740-7890

本書收錄了十一篇有關世界各國語文教育政策的論文，涵蓋亞洲、歐洲、美洲、澳洲等四大洲，包括：中國、日本、馬來西亞、法國、德國、英國、西班牙、美國、加拿大、澳大利亞等十個國家以及一個地區（歐盟）。「他山之石，可以攻錯」，我們可以參考世界各國如何制訂他們的語文教育政策，以便制訂適合我國國情的語文教育政策。



國家教育研究院

National Academy for Educational Research

www.naer.edu.tw