

新加坡語言教育政策之轉變

李懿芳

國立暨南國際大學比較教育研究所研究生

在眾多亞洲國家中，新加坡為少數以英語作為主要溝通語言的國家，然而就一個由多種種族組合而成的國家而言，這樣的決定並非一蹴可成，為顧及各種族的利益，其間經歷許多溝通與協調，均反應在一連串的語言教育政策上面。正由於新加坡具有多種種族的特徵，為了避免引起種族間的衝突，教育一向被政府列為敏感的話題，因此我國國內有關新加坡語言教育政策的資料，也相形鮮少，僅片面了解其實施雙語政策，並有顯著的英語教育成果。我國的語言教育政策自光復以來多有變化，國語與母語之間的關係從對立演變至共存、第一外國語（英語）教育在八十六學年度起，開始延伸至小學階段……，這些種種的變革值得我們加以深思與關注。所謂他山之石，可以攻錯，新加坡在語言教育上的努力與經驗，值得我們進一步的了解。本文擬先從新加坡語文環境著手，探討其種族、文化、歷史等社會背景與語言政策發展的關係，再探究自一九六〇年代以來，新加坡所實施主要的語言教育政策內容，以期了解新加坡整體語言教育政策發展與轉變，做為我國未來語言教育政策發展的參考資料。

新加坡的語言環境

新加坡為一蕞爾小國，位於東南亞中心，總面積約為633平方公里。分析新加坡的地理要素，其中影響語言發展者主要有二：第一、位於太平洋與印度洋的航運要道上，又有天然良港的條件，成為水路交通的重要樞紐，由於鄰近各地的人種往來頻繁，使其形成一多種種族、多種語言的社群；第二、在地形上與馬來半島連成一體，二者之間密不可分，舉凡政治、文化、語言、生活、歷史發展等方面，均深受其影響。

新加坡的歷史尚短，原為一人口稀少的漁村。一八一九年元月二十九日，英人萊佛士登陸新加坡，把新加坡開闢為一自由港，成為英國殖民地，為新加坡歷史的起源。新加坡成為一貿易自由港之後，吸引外地勞工前來，主要以中國、印尼、印度三地居多。其中印尼與馬來人本屬同種，因此新加坡居民以華人、馬來人、及印度人為主，號稱三大民族。根據一九九七年統計，新加坡人口中以華人比例最大，佔77.4%，馬來人次之佔14.2%，印度人佔7.2%，其他種族佔1.2%。

新加坡多種種族的背景，是構成語言多樣化的重要因素之一。雖然新加坡的人口以華、巫、印三族為主，但是各族內又存在許多小族群，根據一九五七年人口普查，新加坡華、巫、印內部大大小小的種族共有二十五個之多，而且無論種

族的大小，都有自己的語言，其間語言之複雜由此可見。

由於外在因素與內在因素的考量，英語在新加坡社會越形重要。就內在因素而言：一、新加坡種族多、語言雜，三大族群中，沒有一種語言有近半數的他族人懂得，選擇任一族語言做為主要語言，均會引起他族的不滿。英語雖本為殖民地的語言，但有過半數的各族人懂得，較易為各族人所接受；二、新加坡政治權力與英語關係密切，統治階級的語言、法律的規定係以英語為主，也奠定了英語不可動搖的社會地位。就外在因素而言：第一、英語為商業及國際貿易用語，此為新加坡的經濟命脈；第二、英語也是現代科技的主要用語，對追求最新科技不遺餘力的新加坡而言，是不可缺少的能力。

新加坡的語言教育政策

根據學者W. Stewart的分析，多元民族的社會在建國過程中，對語言計劃所採取的政策，可歸納為兩大類：第一、獨尊一種語言：利用教育及法律等手段消除其他語言，而獨尊一語作為國語；第二、多種語言併存，而擇一或若干種做為官方語言，及不同族群間溝通的語言（郭振羽，1995：57）。新加坡的語言教育政府基本上是採取第二種策略。以下即自新加坡獨立以前為起點，探討一九九七年以前重要的語言政策，以期獲得整體的概念。

一、一九五六年「各黨派教育報告書」強調平等對待所有語言

一九五〇年代，基於社會文化及政治因素的導向，新加坡眾多語言已經發展成為四個主流—英語、華語、馬來語及淡米爾語。根據一九五〇年各種語言源流學校學生註冊人數統計，當時華語學校為72,951人、英語學校為49,690人、馬來語學校為8,579人、淡米爾語學校為1,205人（Dudley, 1980：204）。在教育系統中，華語使用比例雖高居第一，然而若以就業機會來計算，英語則位居首位，使得越來越多華語學校的畢業生面臨就業困難，尤其在一九五四至一九五六年間更形嚴重。因此「各黨派委員會」（All Party Committee）於一九五五年開始著手調查華語學校的情況，其報告書為新加坡第一個國家語言教育計劃，主導新加坡日後語言政策發展的方向。

「各黨派教育報告書」最重要的建議之一：不論各學校所使用的語言為何，一律平等對待。為確保本土語言面臨英語的衝擊不致消失，並增加對本國語學校的經費補助。雖然各黨派報告書對華語學校情況進行深入調查，但其主要目標是在打破英語被其他本國語言學校排擠的障礙，並建立一個能對新加坡忠誠、且具有馬來亞意識的教育制度。委員會認為新加坡的發展，必然走向與馬來西亞聯邦合併的結果。對日後人民行動黨（People's Action Party）在語言與教育方面的宣示，產生極大的影響，如平等對待英語、華語、馬來語及淡米爾語，尊重各種語言源流學校並存發展的形態，指定上述四種語言為官方語言，並規定馬來語為國語等措施。

二、因政治考量，採取以馬來語為主的多語政策

第二次世界大戰結束後，亞非各地紛紛興起了獨立自主的運動，新加坡於一九五〇年代開始，在人民行動黨的領導之下，爭取獨立。當時由於政治策略上的考量，領導階層以謀求與馬來亞聯邦合併為最終目標，在語言政策上也採取相對應的措施—即以馬來語為主的多語政策。

新加坡政府於一九五九年成為一自由邦，人民行動黨在普選後得到多數支持，成為執政黨。同年，自治邦憲法宣布馬來語為「國語」，政府並繼續以各種措施，推廣及提高馬來語的地位，為「合併」做準備。其中較為重要的措施如下（郭振羽，1995：60）：

1. 成立「馬來語語言及文化協會」。
2. 教育部成立「馬來語教育諮詢委員會」。
3. 規定在政府學校任教的教師，須具有第一級馬來語程度；公務員程度則須有第二級馬來語程度。
4. 開辦中學程度馬來語課程，並成立馬來文中學。

一九六三年新加坡如願地加入新成立的「馬來西亞聯邦」，更加積極推廣國語（馬來語），例如成立國語行動理事會、推行「國語月」和「國語週」運動、增加媒體播放馬來語的時間、政府公告及公文，開始使用馬來文等。

雖然積極地加強馬來語的教育，但事實上新加坡政府在教育上仍然堅持四種語文源流學校平等並重的多語政策。所以儘管在政策上新加坡力求與馬來西亞聯邦一致，但在基本語言政策上，二者之間仍存在無法彌補的鴻溝。由於馬來西亞只承認一個國語（馬來語），因此星馬之間語言和教育政策的分歧，以及二者在文化和民族政策上的差異，造成了一九六五年新加坡被迫脫離馬來西亞聯邦而完全獨立。

三、星馬分離，語言政策再次調整

表面上，脫離馬來西亞聯邦對新加坡語言政策沒有很大的影響，依舊維持雙語政策、國語仍為馬來語，並和英語、華語及淡米爾語共列為官方語言。然而，當新加坡確定脫離馬來西亞聯邦時，語言政策也產生了些許改變。

首先，一九六六年起，馬來語不再被視為國家學制中主要的教學語言，也失去做為主要工作語言的功能；其次，媒體轉移焦點到其他語言上。例如：一九七七年二份主要的英語日報定期刊載學習華語的方法、發行量最大的二份中文報，在每日的雙語版中刊載華語及英語的教學內容、廣播媒體也經常性的播出英語課程等，這些種種措施與一九六〇年代早期倡導馬來語為國語時有明顯的不同。這時，馬來語的國語地位只是象徵性的地位。

此時期有二方面的改變值得注意：英語成為主要工作語言，以及對母語保存的重視。由於英語在新加坡為一中立語言，沒有偏袒任何一個族群，並對新加坡成為國際商業中心、地區金融中心等角色提供相當大的助力，因此漸漸成為當地主要的工作語言。另一方面，新加坡人意識到母語的保存，不但能發展文化的根源、提供次國家層次的統整，並能培養「情感上的歸屬感」。

四、雙語政策的評鑑與改革

一九七〇年代影響新加坡語言教育政策最主要的文獻，即為「一九七八年教育部報告書」（the Report on the Ministry of Education 1978）。一九七八年八月，新加坡副總理Goh Keng Swee博士領導的教育研究小組針對新加坡的教育制度及語言政策進行檢討與評鑑。研究小組提出了「一九七八年教育部報告」，對新加坡有關教育方面的語言政策，提出詳細及權威的評論。其中重要的發現如下：

1. 讀寫能力低：至少有25%的小學六年級學生未能達到最低的讀寫能力標準。

2. 一九七五至一九七七年間，參加小學離校考試的學生，62%未能通過第一或第二語言考試。

3. 學校於各種測量能力表現的途徑－測驗、報紙及書本閱讀中，表現不佳。

4. 幾項提升語言程度的策略，經評估後成效不佳。

簡而言之，這份報告發現由於對語言能力要求過高，使得雙語政策未能普遍有效的實施。新加坡政府認為有必要為不同學習能力、學習態度及學習興趣的學生，安排不同學習課程，因此著手實施學制的改革，亦即於小學及中學階段實施分流制度。

依照新教育制度，小學前三年的課程主要以語言學習為主，使學生在此階段能為將來學好數學、科學和其他課程打下一個良好的基礎。小學三年級結束後，學生依分流考試成績及雙語能力分配至「正常雙語課程」(normal)、「擴大雙語課程」(extended)、「單語課程」(monolingual)。中學階段則依小學離校考試，將學生分流進入「特別」(special)、「快捷」(express)及「普通」(normal)課程，特別及快捷課程學生學習兩種語言，四年級結束時參加GCE 'O' level考試，通過者可進入大學預備學校學習；能力較差的普通課程學生，四年級末接受GCE 'N' level考試，通過考試者可以再學習一年後參加'O' level考試，未通過者則參加職業訓練或就業。

五、語言標準化問題－語言本文的轉變

學者Kloss將語言計劃分為兩類：一是「語言本文計劃」(language corpus planning)，指針對語言的設計和處理，包括新字彙和術語的釐定、字典的編撰、新拼音方式或書寫方式的設計等；一是「語言地位計劃」(language status planning)，針對語言在社會上的地位和功能，做適當的處理和調整，以達到某些既定的目標(郭振羽，1995：67-68)。

語言本文計劃涉及語言標準化的問題，由於新加坡早期係由外來移民所組成，使用的語言均為「外來語」，這些語言經過長期使用自然與他種語言相互「干擾」及「借用」，出現與原來語言有異的本土化特色，因此乃有「新加坡華語」、「新加坡英語」的出現(郭振羽，1995：68)。由於新加坡是一個開放的國際都市，若堅持以本地特色的語言做為標準，會造成語言上與外界隔絕的情形，因此語言標準必須遵循外來(原來)的規範，亦即不涉及主動設計或文字的改革，而只是在政策上決定採用何種外來規範，或外來的文字改革，以做為本地的標準。以下分別介紹四種官方語言所涉及的語言標準問題。

華語所涉及的「本文計劃」引起的問題最多，影響也最大，其中特別值得注意的是「簡體字」的使用及「漢語拼音」的推行。新加坡一九六〇年代開始使用簡體字，為符應政策實施雙語政策的一項改革。由於華語最困難的就是書寫能力的學習，簡體字可節省書寫及學習的時間，因此以簡體字取代繁體字，可簡化華語的學習(Dudley, 1980：217-218)。

在拼音方面，早年新加坡華語教學係以「注意符號」為準，自一九七〇年代中期開始，隨著中國「漢語拼音」辦法的公布實施，新加坡教育當局也決定全盤採用，規定華族學生必須用華語姓名的漢語拼音，做為學校使用的英文姓名，以減少方言的影響。但此措施帶來極大的反彈，對於不少華人而言，華語姓名慣以方言發音，因此不論姓Tan(陳)或姓Teo(張)，他們的姓氏已成為身份認同的

一部分。由Tan改為漢語拼音的Chen，或由Teo改為Zhang，雖然都是華文「陳」或「張」，但對他們而言乃是強制改變世代沿用的姓氏，侵犯其基本人權。然而儘管面臨輿論的反對，新加坡政府仍堅持於一九八〇年開始在小學實施，並擴及全國中小學（郭振羽，1995：70）。

馬來語本文的轉變主要依循馬來西亞及印尼二國。印馬兩國均使用馬來語為國語，並各有其語言策劃機構，負責馬來語標準化和現代化的工作，在印尼的機構稱為「語言與文學機構」（Institute of Language and Literature），在馬來西亞的機構稱為「國立語言發展中心」（National Center for Language Development）。為協調雙方關於馬來語的語言計劃，印馬政府組織一個「馬印語言理事會」（Majlis Bahasa Malaysia/Indonesia），負責協調兩國語言發展的決策。新加坡原則上全盤接受語言理事會的決定，將其實施於學校、大眾傳播及政府相關公告文書等。

淡米爾語由於使用人口少，政治及經濟效益低，在新加坡一直未受到政府的重視。印度馬德拉斯（Madras）為淡米爾語的中心，對語言計劃議題有很大影響，例如過去直接借用英語的情況相當頻繁，未來將逐漸以翻譯的方式取代。在馬德拉斯開展的文字改革，經由期刊、雜誌等影響新加坡的淡米爾語；本地的淡米爾報紙在傳播上也扮演相當重要的角色。

英語涉及的語言標準問題，主要是英語方言－「新加坡英語」。政府當局主張必須推行國際標準的英語，亦即以英國廣播公司所代表的BBC English為準，文法和拼音也以英國本土的標準及規範。然而一些語言學家Tongue（1974）、Platt（1975）等的研究，發現新馬地區的英語雖非標準，但有其特色及社會功能，不必完全否定本土英語的地位，甚至可適當承認其存在。儘管如此新加坡政府仍積極推動標準化英語，如招募講道地英語者任職中小學及訓練本地教師、經常性的舉辦在職課程及座談會提升英語水準、教育部也透過語言計劃中心提供學校教師有關提升英語使用的課程等。

六、全國性學制的公告

根據統計資料顯示，登記華語源流學校的小學新生，自一九五九年的46%降至一九八四年的0.7%。一九八三年十二月教育部提出，由於少於1%的小學新生登記華語源流學校，而且已經沒有學生登記就讀馬來語及淡米爾語學校，因此公告所有學生在一九八七年將以英語做為第一語言，為全國性學制的實施。此措施引起相當程度的爭論，其中主要是來自受華語教育者的抨擊，認為華語程度將為此下降。政府則聲稱若有足夠的家長要求學童進入華語源流學校，則會重新開辦以華語為第一語言、英語為第二語言的學校；並增加以華語及英語為第一語言的小學。

七、改進小學教育報告書

一九九一年三月，教育部發表「改進小學教育報告書」（Improving Primary School Education Report）對中小學教育產生深遠的影響。根據調查當時的教育制度存在幾項缺失，急待改進：1. 學習能力較差的學生需要更多時間學習雙語；2. 小學生轉到不同分流課程的比率持續偏高，有延緩一年分流的必要；3. 進入職業暨工業訓練局的單語分流學生未具充份準備，且中輟者多。有鑑於此，改進小學教育報告書主要建議如下：

1. 提供三階段、七年的小學教育（包括一年學前教育，小一至小四基礎階段，小五至小六定向階段）。

2. 重新修訂小一至小四課程分配時間：英語佔33%、母語及道德教育佔27%、數學及其他課程各佔20%。

3. 調整小學離校考試，以「安置性測驗」取代「失敗—通過性測驗」。

4. 小三分流延至小四結束時舉行，並在小五及小六時提供三種語言分流課程，分別為EM1（英語和母語均為第一語言程度）、EM2（母語為第二語言程度）、EMO（母語以口語型式學習）。

結語

由上述可知，新加坡語言教育計劃受政治、族群、經濟、文化等因素影響深遠。綜合分析，今日新加坡的語言政策，係以下列幾點為主軸：1. 華語、英語、馬來語及淡米爾語四種官方語言並存；2. 堅持雙語政策，英語為各民族學生必須學習的共同語言；3. 英語為工作語言，並具有國語的實際地位（*de facto national language*）；4. 各族學生均需學習母語，做為保留傳統文化的媒介。新加坡經歷三十多年的變革，突破種族間的藩籬，在語言政策上找到了一個平衡點，雖然無法滿足所有種族的需求，但多數均能接受這樣的安排。新加坡多年來處理語言政策的經驗，值得做為我國思考這類問題的參考。

參考文獻

中文部分

云惟利（1995）。語言環境。載於云惟利編：新加坡社會和語言。新加坡：中華語言文化中心。

郭振羽（1995）。語言政策和語言計劃。載於云惟利編：新加坡社會和語言。新加坡：中華語言文化中心。

英文部分

Dudley De souza (1980). The politics of language: Language planning in singapore. In Evangelous A. (Ed.), *Diachronic perspectives* (pp. 203-232). Singapore: Singapore University Press.

Gopinathan S. (1994). Language policy changes 1979-1992: Politics and pedagogy. In Gopinathan S. (Ed). *Language, society and education in Singapore: Issues and Trends*. Singapore: South East.

Singapore Legislative Assembly Debates (1956-58). *Official Report*, (Vol. 2,) 1st Series, p. 71.