

語言、政策、學習：香港教學語言政策的困境

Language, policy and learning: The plight of Hong Kong's medium-of-instruction policy

鄧惠欣

香港教育學院教育政策與行政學系

摘要

本文透過檢視香港的教學語言政策制定及執行背後所奉行的理性依據，指出其立論的局限性。有別於語言只是傳遞訊息的工具之觀點，筆者指出學習和語言與公民參與和身份建構等教育原則的密切關係，並藉此檢視香港的教學語言政策在過去二十多年來，不論在政策的制定取向和執行方法，和其在教育及對學習的認知上，有否展示出吸收新思維的能耐。

關鍵詞

教學語言政策，學習，政策學習

Abstract

This paper attempts to revisit the rationale underlying the formation and implementation of the language policy in Hong Kong for the past twenty years or so. It is pointed out that the policy has not been well informed manifested by its approach in policy enactment and not being aware of the close relationship between language and learning and its implications for the importance of cultivating civic participation and identity construction during the schooling process. In virtue of this, this paper argues that the language policy in Hong Kong has been weak in its capacity to learn.

Keywords

medium of instruction, learning, policy learning

引言

完成此文時，教學語言微調方案剛獲行政會議通過，意即中文中學、英文中學一刀切的分割形勢，將於2010年9月起開始遭打破（明報，09/05/27, A12）。方案的內容一直都引起爭議，並因而拖延透露，教育局局長所提出的原因是：「學校多從自己角度出發，局方難以統一各方意見」；雖然「(分班、分科、分時段的微調方案)方向大家都認同」，只是在細節上，「仍需要一些時間與各持分者最後商討」；不過，他補充說，有一點仍是各方均同意的，就是「為學生提供更多學習英語的機會」，但同時，也認同「母語教學有助學生學習」的理念（明報，08/11/22, A12）。上述所提及的兩點關注，包括堅持「為學生提供更多學習英語的機會」和認同「母語教學有助學生學習」，是有關當局一直在教學語言政策上所堅守的一個平衡原則——平衡兩方持分者的期望和利益：前者顧及所謂能透過英語學習的學生及其連帶相關的利益既得者，後者則以教育原則為大前提，認為其餘的學生應透過母語會學得更好。

本文想提出一個被上述那種平衡觀掩蓋，甚至扭曲了的基本教育問題：語言與學習有密切的關係，但語言學習又非等同教育本身。若不了解這個道理，只透過協商而得出的結果，並不一定會促進教育的發展。較早時已有學者作出結論，認為教育的觀點在教學語言政策的議論中，相對於經濟的誘因，一向都是輸家（Tsui, Shum, Wong, Tse, and Ki, 1999, p.199），但作者似未有詳論所謂的教育觀點是指甚麼。本文想針對這方面的缺漏，從語文與學習的關係（非單指語文學習）提出一些有關學習的教育理念，並更進一步以「政策學習」(policy learning) 這個觀念（Gouldson, Hills, and Welford, 2007），透過探

討香港教學語言政策在過去二十多年來所堅持的原則，去檢視政策是否如教育當局一直所提倡的教育理念般「學會學習」。

「政策學習」(policy learning) 這個觀念

究竟何謂「政策學習」？政策也會學習嗎？按Gouldson et al.(2007, p.7)所提供的參考，是指既有政策在面對爭議時，是否存有洞悉問題的能耐(capacities)和機制，並按當時的政治、經濟和文化的處境，及所擁有的技術條件，再加上在知識上的啟迪，吸取新思維，找出解決問題的方案來調節其政策的取向。按筆者的觀察，「政策學習」的能耐能否得著啟動，是與政策制定者所套用的政策分析範式(policy analytical paradigm)有關；Torgerson(1986, p.33)指出，政策分析可沿著知識與政治間的關係之三個面向(faces)去理解，也代表著政策分析發展的三個歷史階段：從「實證主義」(positivism)，到對「實證主義」的批判(critique of positivism)，至「後實證主義」(post-positivism)的實踐。

第一階段(即「實證主義」)的特徵是重視以自然科學的知識論所強調的「知識的客觀性」(Benton & Craig, 2001, pp.13-27)，較傾向撇下透過政治取得共識的考慮，背後的邏輯是這樣的——「知識」既然是「真理」，便應該成為政策執行的依據；假設了制定政策所依賴的知識理據沒有問題，政策的成敗，就視乎政策在管理和執行上是否有效。持這種態度的政策分析和制定者在推行政策時，會傾向先擬訂清晰能見、可量度和計算的目標，後選取他們認為最「有效」的手段去達成，這是一般政府官僚慣常使用的方法(Amy, 1984, p.210)，接近Hills(2005, p.237)在檢視香港的環保政策時所提出的「指令監控」式(command and

control model) 的政策取向，香港的教學語言政策似乎也不例外。這種思維視價值判斷為偏見，結果便會漸漸遠離了群眾，失去了刺探社會脈搏的能力。Torgerson (1986) 認為，「實證主義」的政策觀是一種「幻想」(illusion)，忘了人是政治性的動物，生活在一個不斷互動的社會裡。這種只會高舉客觀知識的旗幟，試圖藉此在政治上去合理化其決策的舉措，往往不為一般人所理解，很難說服有關持分者，結果，持分者的現實利益考量會阻攔政策「理性」的實踐。

第二階段是對奉行「實證主義」的政策分析範式作出批判，認為其主張忽視了政治的現實考慮，以為屬科學的客觀知識能提供解決社會問題的方法，結果卻會借客觀之名，複製既有意識形態和權利分配的秩序 (Ibid, 1986, pp.38-39)。事實上，選擇某一政策分析範式作為分析工具，已是一種帶有政治立場和價值取向的行為 (Torgerson, 1986, p.40; Alvermann, Moon, and Hagood, 1999, p.136)；批評者因而主張，政策分析的目的並非單純是幫助決策者決定政策的取向，還須說服有關持分者其抉擇背後的智慧和辨識的依據 (Torgerson, 1986, pp.38-39)。不過，過於重視政治手段，而忽視知識的客觀性也會犯上「把政治包裝成知識」(politics masquerades as knowledge) 的危險 (Torgerson, 1986, p.33)。這種知識與政治之間的張力，在 Torgerson 所提及的第三階段政策分析範式「後實證主義」裡得到融和 (converge)：意思就是說，是否決定以知識的客觀性作為政策決定的理性依據，本身已是一種與政治關係有關的考量——一種政治的行動，二者在某程度上須要作出妥協。

若我們接受上述的論說，理性的考量已再不單以所謂準確計算的單一方法為基礎，還須要考慮到參與者或持分者的見識及當時的處境，結果

將會引入不同的觀點，增強過程的互動，甚或導致既有權力關係的轉變 (Torgerson, 1986, p.43)；政策分析在這種情境中便變成了一種對話的過程 (Ibid, p.47)，政策分析者，包括政策制定者，因而再不單以「專家」(expert) 的身份自居，他/她們同時也是社會「公民」(citizen) 的一分子。言外之意，所謂經政策分析所獲得的知識，也應把政治現實納入在考量之列，若政策制定過程缺乏了這種分析的導向，政策的學習能耐還算是弱。本文的目的就是要檢視香港的教學語言政策在學習上有多強。在思考這個問題時，筆者認為有必要堅持一個重要的教育原則，以免犯上「把政治包裝成知識」的危險 (Ibid, p.33)：教學語言的立論必須要在不阻礙學習的大前提下建構起來，有關政策的分析和制定也不可違背這個原則。

香港教學語言政策的理性依據

讓我們先透過思考兩個關鍵性的問題，去揭示政策在 Torgerson 所提及的三個政策分析範式中屬那一個，藉此檢視此政策制定時所奉行的基本邏輯；然後，再提出剛才所申明的一個教育原則，去衡量此政策的「學習」能耐。問題包括：1) 政策一直以來對那些原則堅守不放及其內在有那些矛盾？2) 引發矛盾背後的原因又是甚麼？

語言政策的願景

在此文的引言中已提及，按報導，分班、分科、分時段的微調方案似是各持分者所認同的，但為何要分卻是此文認為最值得探討的問題。首先，讓我們先回顧過去香港教學語言政策所堅持的一些與分班、分科、分時段有關的信念。由於一九九七年所出版的《中學教學語言指引》(後簡稱《指引》) 是整個教學語言政策的分水嶺——導致「中中」與「英中」的分隔，筆者因而選取這個

文本作分析基礎瞻前顧後，嘗試道出制定此政策背後的重點、來龍去脈和有關假設。

《指引》的「前言」已表明了政策清晰的立場：「兩文三語」是願景，及在「鼓勵母語教學」之同時，也要「提高學生的英語水平」(教育署, 1997, 前言)。這些願景和立場與孫明揚局長的兩個堅持完全吻合：一方面支持「母語教學有助學生學習」之說，另一方面也致力「為學生提供更多學習英語的機會」(明報, 08/11/22, A12)；前者是照顧本土的身分認同和某些學生的學習需要，而後者則假設能有助「增強我們的經濟競爭能力」(教育署, 1997, 前言)。我們很容易在整個教學語言政策的文件裡找到這種平衡的意識和明證，而這種平衡觀也間接造就了「標籤效應」(labeling effect) 的出現，關鍵是來自一個至現時還未有接受過檢視的判斷 (Lin, 2000)：認為「中英混雜教學語言」會對學生的學習有害，必須被摒棄 (教育署, 1997, p.1)。但有關依據在《指引》中似隻字也沒有提及。

政策的內在矛盾

雖然政策是「鼓勵中學採用母語教學」(教育署, 1997, p.1)，但言下之意卻隱藏了一個訊息：母語教學是不受歡迎的，不受欢迎的原因並不意味著母語教學對教學沒有好處，只是它的「實用」性不能直接與經濟價值掛鉤，因那是英文的「專利」。模仿 Torgerson (1986) 的用語，這種把語文與經濟資本結合，並化裝成「知識」(linguistic capital masquerades as knowledge) 的結果，使「英中」成為資本的「收集站」。在這種價值傾斜的處境中，《指引》並不須要化太多的篇幅去為「提高學生的英語水平」辯護，卻前呼後應地為「鼓勵母語教學」辯解(這個表現可見於《指引》的第二頁，內文刻意地把自八四年所出版的《教統會第一號報告書》，到九零年的《教統會第四號報告書》，

及至九六年的《教統會第六號報告書》，以口徑統一的姿態，展示這政策理念的貫徹一致性)，這只是表面的矛盾 (教育署, 1997, 前言)。當政策制定者斷定了「中英夾雜教學語言」會對學生的學習有害的時候，矛盾才真正開始。自此，這個主張便在政策分析及制定者的意識中，成為把「中中」和「英中」分隔的「合理」依據；「微調」方案之遲遲未能公布的原因，表面上就如孫局長所言：「(分班、分科、分時段的微調方案) … 在細節上 … 仍需要一些時間與各持分者最後商討」，一種屬政治妥協、尋求共識的必要，底蘊卻是在堅守著上述信念的原則下稍作「微調」。究竟這個信念在學術上有何依據？有謂，《教統會第六號報告書》對此早有論斷，故此，筆者覺得有必要從教育的觀點再檢視這個論斷。

矛盾背後的邏輯

《教統會第六號報告書》的論斷基本上是源於《教統會第二號報告書》內所發表的研究報告。政府曾委託了大學做研究，宣稱約有 30% 的學生能「有效」地運用英語 (教統會, 1986, AnnexIVA, p. 234)；不過，有參與研究的學者已表明，界定那些學生能「有效」地運用英語的界線是人為的決定 (Choi, 2003, p.681)。事實上，在同一項研究中，也指出只有 2 至 3% 的學生喜歡全面透過英語 (monolingual English) 「學習」(教統會, 1986, AnnexIVA, p.234)，但是這項數據卻甚少或根本上沒有在任何一份《教統會報告書》裡提及；況且，所謂「喜歡」的意思，是指喜歡學多一點英文，還是指透過英文「學習」時學習得更好呢？兩者可有很大的分別，若是前者，結果很可能就如蔡寶瓊 (Choi, 2003, p.681) 所言，只是能以英語承載多一點資訊罷了；換言之，真正願意，又能透過全英語「有效」地學習的學生應更少。

為什麼整個政策議論過程很著意地去指出有 30% 的學童能「有效」地運用英語，卻沒有提及只有 2 至 3% 的學生喜歡全面透過英語「學習」呢？原因可有兩個：1) 政策分析是按著政策制定的目標而進行，換言之，有了目標——香港需要約有 30% 的學生與國際接軌，再尋找大學的研究結果作為理據，將目標合理化；2) 在認知上對只有 2 至 3% 的學生願意全面透過英語「學習」的結果並不以為然。這種有意或無意、選擇性地披露數據的姿態，實難令人信服內裡沒有隱藏的議程 (hidden agenda)——就是力保英語在一定程度上得以維持其「曝光率」。結果也許未為政策分析和制定者所預期：在假定了「純語境」能促進學生的（英語）語文能力，和判定了「中英夾雜語言」的教學模式 (mixed-code teaching) 是不利於（英語）學習的大前提下，「中中」與「英中」的分隔應運而生，分班、分科、分時段的微調方案委實也離不開這種意識形態的宰制。

討論和建議

上述的分析究竟對政策學習，特別指香港的教學語言政策，有何啟示？討論將聚焦在上一段所提出的兩個造成政策在認知上偏離了學習原則的因素上。筆者認為，兩個因素是有很密切的關係的，若第一個因素，即「有效學習」的假設，沒有建基於第二個，即有關學習的本質的立論上，整個政策便會在教育上失去了立足之點。故此，筆者先討論語言與學習的關係，然後再評論此政策的學習能耐。

我們必須要首先重新檢視「有效」學習的含意。據筆者的理解，當局所引用的大學研究結果，是建基於測試學生的聆聽能力，換言之，他們透過英語積極參與 (actively participate) 課堂討論的能力測試是欠缺的；從「積極了解」(active

understanding) 的學習觀點出發，並不足以支持說，學生已達到了「有效」地運用英語的水平；他們只處於如 Paulo Freire 在他的著作《被壓迫者教育學》(Pedagogy Of The Oppressed) 中以比喻所指的「銀行戶口儲蓄」式的教育 (banking concept of education) 境況當中 (Freire, 1993, pp.52-67)——一種單向被餵養式的學習觀。這種教學模態與現今所推崇的「建構主義」教學觀 (constructivist pedagogy)，強調以學生主動參與，透過與社群互動去獲得知識的理念南轅北轍。另外，以「純英語」(purist linguistic approach) 上課在某程度上會削弱了學生在課堂上「發言」及參與討論的自信心，發揮不了語言的社會性 (Bakhtin, 1981, p.294; Gee, 1999, p.1; Tang, 2002, p.769; Landay, 2004)，甚或引致學生在心底裡經常存在一種不能達意的無能感。所謂達意者是指那種無阻隔 (spontaneous)，激勵「即興交流對話」(improvised dialogue) 的狀態 (Sawyer, 2003)；語言在這方面的潛在能耐，與「身份建構」(identity construction)、「公民參與」(civic participation) 和「平等的公平學習機會」(equal opportunity in learning) 等教育原則有密切的關係 (Alejandro, 1993)。若我們都嚴肅地去思考這些教育議題與語言的密切關係 (鄧惠欣, 2008)，說香港有 30% 的學生能「有效」地運用英語學習是不足以說服大眾的；因此，我們必須重視「只有 2 至 3% 的學生願以全面透過英語學習」的這項數據。

基於上述的推論，我們可以暫且推斷，政策在有限的認知下，只把語言看成是一種提供資訊、可被「輸入→加工→產出」這種工廠生產線的運作模式所塑造出來的工具：先有既定目標 (30% 能操英語「有效」地學習的學生)，附上大學研究得出的結果 (「知識」) 為依據，去合理化其目標和手段 (一刀切地把中學分隔成「中中」與「英中」)。

這種表現基本上是近似 Torgenson 所指的「實證主義」(positivism) 的政策分析和執行思維，在《指引》中所申明的政策貫徹一致性間接地說明了這一點，而「知識」只是被利用為達成目標的工具，可被「搓圓禁扁」。很自然，這種思維在政治上不會打算容納公眾的參與，也因而展示不了吸取另類思維的能耐。不過，這裡也有另一個可能性，一刀切的決定或許已是政治利益平衡的結果，但包容性有多廣則是一個疑問；若真的是這樣，就犯上了「把政治包裝成知識」(politics masquerades as knowledge) 的危險 (Torgenson, 1986, p.33)。不過，上述兩種可能性的底蘊，實質沒有多大的分別，都是要維護英語在港增強「曝光率」的目標。

微調方案提出以分班，分科，或分時段去執行，表面上是展現了聽取持分者的意願，顯示政策已進入 Torgenson 所指的第三階段，開始對「實徵主義」的政策分析和制定範式作出檢視，換言之，就是改變過往只訴諸所謂客觀「知識」為衡量的準則。但是，「微調」在字面上已說明，其基本的邏輯將不會有改變，意思就是說，當局將不會

檢討「中英夾雜教學語言」會對學習有害的這個論斷。很諷刺地，當我們從建構主義和解釋學的語言觀出發去了解時，語言在傳遞訊息之同時，也是建構身分、履行公民參與和塑造現實世界的一種推進互動的媒體；從這個觀點出發，有那一種媒介比自己的母語更能發揮這些素質？

面對香港華洋雜處的這個現實，在肯定母語的功能之同時讓英文混雜其中，是窒礙了學習、還是增強，甚至加速了雙語學習的機會呢？筆者認為這是一個關鍵的問題，一個不能被輕視的研究課題。若「中英夾雜教學語言」會對學習有害的這個論斷站不住腳，整個政策分析將背上「偽實證」或「偽科學」之名。

最後，筆者想回到與學習的一個更根本的教育問題：政策有否使到我們的學生因英文水平不及他人而感到羞恥呢？換句話說，政策能否使我們的學生雖不能流暢地以英文與別人溝通而仍然信心不減呢？以這個問題去檢視香港的教學語言政策是否學會了學習，或許更能展示教育界的專業思維。

參考資料

- 〈教學語言微調方案再延 明年初出公布〉(2008/11/22)。明報，A12。
- 〈教語微調方案周五公布 中學可申英書中教〉(2009/05/27)。明報，A12。
- 教統會 (1986)。《教統會第二號報告書》。香港：教育統籌委員會。
- 教育署 (1997)。《中學教學語言指引》。香港：教育署。
- 鄧惠欣 (2008年4月1日)。〈香港「教學語言政策」的理性與迷信系列 (一)：「母語教學」的功能〉(Function of mother-tongue education)。大公報，教育版「教育觀點」，A26。
- Alejandro, R. (1993). *Hermeneutics, citizenship, and the public sphere*. Albany: State University of New York Press.
- Alvermann, D.E., Moon, Jennifer S., and Hagood, Margaret C. (1999). *Popular Culture in the Classroom: Teaching and Researching Critical Media Literacy*. Newark, Del.: International Reading Association; Chicago, Ill.: National Reading Conference.

- Amy, Douglas J. (1984). Toward a post-positivist policy analysis. *Policy Studies Journal, Volume 13*, 207-211.
- Bakhtin, M.M. (1981). Discourse in the novel. In M. Holquist (Ed.). *Dialogic Imagination: Four essays by M.M. Bakhtin*. (Trans. C. Emerson & M. Holquist). Austin: University of Texas Press.
- Benton, T. and Craig, I. (2001). *Philosophy of social science: The philosophical foundations of social thought*. Houndmills, England: Palgrave.
- Choi, Po King (2003). 'The best students will learn English': Ultra-utilitarianism and linguistic imperialism in education in post-1997 Hong Kong. *Journal of Education Policy, November-December, Vol. 18, No. 6*, 673-694.
- Freire, P. (1993). *Pedagogy of the oppressed*. (Myra Bergman Ramos, Trans.). New York: Continuum.
- Gee, James P. (1999). *An introduction to discourse analysis: theory and method*. London: New York: Routledge.
- Gouldson, A., Hills, P. and Welford, R. (2007). Ecological modernization and policy learning in Hong Kong. *SRI Papers, No. 3*. Sustainability Research Institute: University of Leeds.
- Hills, P. (2005). Environmental reform, ecological modernization and policy process in Hong Kong: An exploratory study of stakeholder perspectives. *Journal of Environmental Planning and Management, Vol. 48, No. 2*, 209-240.
- Landay, E. (2004). Performance as the foundation for a secondary school literary program: A Bakhtinian perspective. In Arnetha F. Ball and Sarah Warshauer Freedman (eds.), *Bakhtinian perspectives on language, literacy, and learning*, (pp.107-128). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Lin, Angel M. Y. (2000). Deconstructing "mixed code". In David Li, Angel Lin & Wai King Tsang (Eds.), *Language and Education in Postcolonial Hong Kong* (pp. 179-194). Hong Kong: Linguistic Society of Hong Kong.
- Sawyer, K. (2003). *Improvised dialogues: Emergence and creativity in conversation*. Westport, Conn.: Ablex Pub.
- Tang, W-Y. R. (2002). Re-conceptualizing the essence of learning: The ethical versus technical aspects. *International Journal of Learning, Volume 9*, 763-772.
- Torgerson, D. (1986). Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences 19*: 33-59.
- Tsui, Amy B.M., Shum, Mark S.K., Wong, Chi Kin, Tse, Shek Kam and Ki, Wing Wah (1999). Which agenda? Medium of instruction policy in post-1997 Hong Kong. *Language, Culture and Curriculum, 12(3)*, 196-214.