

新加坡雙語教育政策的演變與發展

Vu Le Toan Khoa
Department of Southeast Asian Studies
National Chi Nan University, Taiwan

一、前言

語言教育政策會反映一個國家的民主思維及意識型態（武黎全科，2020）。新加坡有四大族群包含：華人（Chinese）、馬來人（Malay）、印度人（Indian）和其他人種（Others），簡稱CMIO（張學謙，2013）。1959年，新加坡脫離了英國殖民統治後，而採取「多元語言模型」的國家，所以英語、馬來語、華語和泰米爾語都是新加坡的官方語，其中馬來語作為國語（national language）在各級學校開展教學。不過，英語仍然扮演重要的角色，它則被選為新加坡各族群溝通的「工作語言/實際使用語言」（working language）。在70年代末，新加坡政府採取了雙語教育政策，要求所有學生都用英語學習學科課程，並且所有學生都必須熟練母語。新加坡的雙語教育政策無論是在族群和諧、經濟發展和統一國家意識等方面都獲得非常成功。近年來，臺灣也積極推動雙語教育政策，值得探討與研究。

本文研究方法主要採取文獻分析。本研究將從語言教育政策的觀點出發，探討新加坡歷史背景與推廣雙語教育政策的規畫，根據雙語教育政策的主要特徵和傾向進行歷史分段的縱向考察，力圖清晰描寫其雙語教育政策的面貌，在此基礎上進行分析、解釋、評價。

二、雙語教育政策的理論基礎

語言教育政策表現人類對語言發展的主觀意志。面對多元語言的現象，政府的語言教育政策可分為三大類：語言的消滅（linguistic elimination）、容忍（tolerance）或者推動（promotion）（Annamalai, 2002）。李英姿（2013）在「美國語言政策研究」一書中指出語言政策的形成不是孤立的，而是重要的社會力量，諸如政治矛盾、政府變動、移民、地方經濟結構的變化、全球化、精英競爭等方面互相作用的反應，因此沒有哪個國家敢輕視本國語言政策的制定。因此，語言政策在每個國家的社會生活中扮演重要的角色，基於其國家的語言教育政策，可分成兩種類型：「單語政策」（Monolingualism Policy）或「雙語政策/多語政策」（Bilingualism Policy/ Multilingualism Policy）；而，所謂雙語教育政策（Bilingual Education Policy）是指政府為了執行雙語教育的目的，頒佈了一些法規、法令和相關政策等文件（馮增俊、柯森，2003）。「雙語」一詞可被定義為一個人同時能使用兩種不同的語言。Macnarama（1967）也指出，任何一個具有雙語能力的人，除了其母語之外，在其他語言也應該至少可聽、說、讀、寫這四種語言能力中的其中一種。不過，Fishman & Lovas（1970）的研究指出，當兩種語言的功能性重疊，

可隨時互相取代後，另一種語言可能會變成多餘，因為沒有任何一個社會有足夠的動機同時保持兩種功能性重疊的語言。因此，如果某些語言在功能上重疊過多，新加坡可能會面臨一種語言被邊緣化甚至消失的風險。為了避免這種情況，政策制定者需要明確區分和界定各種語言的功能，確保每種語言在社會中都有不可替代的角色和價值，以維持多語言社會的穩定性。

三、新加坡雙語教育政策的歷史回顧

新加坡是一個多民族、多語種的社會，根據新加坡統計局（2021）6月的統計，新加坡的人口結構：新加坡居民有398萬6800人，其中華人佔74.25%，馬來人佔13.66%，印度人佔8.90%，其他佔3.19%。新加坡的馬來人和巴基斯坦人多信奉伊斯蘭教，印度人信奉印度教，華人和斯里蘭卡人多信仰佛教，還有一部份人信仰基督教（黃安餘，2011）。本文針對新加坡在英國殖民統治之前與之後的語言政策進行探討。

（一）英國殖民統治時期的語言政策

1819年1月28日，英國探險家萊佛士爵士（Sir Thomas Stamford Raffles）登陸新加坡，揭開新加坡近代史的序幕。1819年2月6日，萊氏與柔佛蘇丹和天猛公簽訂協約，新加坡正式成為英國屬地（洪謙德，2002）。1860年，全島華人高達49000人，約佔61%，當時由於開發需要外來的勞工，殖民政府允許華工和印工大量的湧入（洪謙德，2002）。華人來自中國各個不同區域；馬來人也分為馬來人、爪哇人和玻雅尼人；印度人則分為印度淡米爾人和馬來亞力人。當時，新加坡有四種官方語言：英語、華語、馬來語和淡米爾語。

在英國殖民統治時期，主要的語言政策是英語，因此當時新加坡語言教學主要是英語，「英語獨尊」的語言成為霸權主義語言政策，導致英語是新加坡的各族主要的溝通工具，也是吸收外來文化、科技、對外營商貿易所不可或缺的語言，只要能聽、能講、能寫、能懂英語的人，在政府或公家機關或商社，總有任職與就業的機會，他們或任低級官吏、書記、秘書、或翻譯者（洪謙德，2002）。在這段時期，英國殖民政府採取「分而治之」的政策，因此對其他民族的語言沒有提出鼓勵和推動的政策，造成各族的語言失衡發展。這不但嚴重影響各族間的交流，而且造成社會隔離，整合性偏低，容易發生種族衝突，如50-60年代，已經發生了四次主要的種族騷亂，每次都造成了嚴重的傷亡（Mauzy & Milne, 2002）。

（二）獨立前後雙語政策的演變與發展

1959年，新加坡脫離了英國殖民統治，實現了自治。從自治到獨立前夕，新

加坡致力於實現與馬來西亞合併，同年頒布憲法宣布馬來語為國語，成為各民族交際的共同語言，要求將馬來語作為國語在各級學校開展教學。不過，到了 1967 年，新加坡政府決定放棄以馬來語為共通語的政策。為了扭轉政治形勢不問、族群和諧與經濟發展，1966 年，新加坡政府開始在全國推行雙語教育政策，同時把雙語教育作為新教育體制的基礎。因此，新加坡學生必須學習和使用兩種語言：一種是其母語；另外一種是共同語，協助跨民族交流和溝通（黃明，2008）。

新加坡雙語教學的精神是把英語作為第一語言來教學，官方規定的母語—華語、馬來語和泰米爾語作為第二語言來教學。新加坡政府認為有必要針對不同學習能力、學習態度及學習興趣的學生，安排不同學習語言課程，因此在小學和中學階段實施分流教育制度（許炳煌、陳怡容、陳韋昕，2007）。新加坡的現行語言政策確立了英語為主要教學語言，同時保留華語、馬來語和泰米爾語作為「母語」科目進行教學。政府對雙語教育的推廣依然十分重視，特別強調了在家庭和學校環境中使用母語的重要性。

新加坡有關雙語教育的政策主要體現在下述文件中：1956 年《教育政策白皮書》、1966 年《教育報告》、1979 年《吳慶瑞報告書》/《新教育體制報告》、1991《改進小學教育報告書》。

（一）1956 年《教育政策白皮書》：確立語言平等原則

新加坡各黨派在 1955 年組成「華人教育委員會」發表《各黨派教育報告書》，該報告書對新加坡日後的語言政策制定有著深遠的影響，最為重要的是，族群平等原則的確立。報告書中涉及雙語教育的觀點給予肯定並部分予以採納。新加坡政府也從此開始在少數英語學校進行雙語教育實驗。因此可以這樣認為，《教育政策白皮書》的發表既是新加坡雙語教育政策正式形成的標誌，也是新加坡雙語教育開始的標誌。但由於政治等多方面原因，此階段的雙語教育政策未能得以很好的貫徹執行，雙語教育也流於形式。

（二）1966 年《教育報告》：多語並存英語獨尊

《各黨派教育報告書》提出的雙語政策是「培養學生精通平衡的雙語」，行動黨執政之後改為「突出英語，保留母語」（黃明，2007）。1966 年既是新加坡真正的雙語教育的開始，也是新加坡新的雙語教育政策形成並得以實施的起點。新加坡此時的雙語教育政策集中體現在政府的《教育報告》中。顯然，此時的新加坡雙語教育政策體現了一種比較平衡的雙語教育理念，那就是全國所有中小學生一律必須接受雙語教育。這種雙語教育政策的實施，兩種語言的掌握，不僅意味著不同民族之間的學生可以溝通，也意味著為民族語言學校的學生開拓了更為廣闊的

就業前景，為這些學生將來步入以英語為主要交流語言的主流社會奠定了基礎。

1979 年《吳慶瑞報告書》公布，認為過去二十年的雙語教育並未成功的培育出通曉雙語的人才，因此根據分流的原則，為不同程度的學生設定語言學習目標：沒有能力學習兩種語言的學生，只要學習英語就行，中等以及中上程度學生學習第一語言（英語）和第二語言（母語）；優秀的學生則把這兩種語言都作為第一語言學習（張學謙，2013）。事實上，新加坡的雙語教育政策最終選擇了不同的策略。新加坡教育體系選擇了一個更統一的雙語教育模式。1987 年新加坡中小學已經全部實行以英語為教學語言，母語為第二語言的雙語教學計畫（馬海玲，2009）。1987 年新加坡政府提出「人人講英語」（English for all）的口號，合併不同語言源流學校，在所有的學校內實施「英語-母語」的雙語教育政策（董霄雲，2008）。自此以後，新加坡所有的學校都以英語為主要教學語言，同時教授華語、馬來語或泰米爾語作為母語，徹底結束了以語言源流劃分學校的歷史。

（三）1991 年《改進小學教育報告書》：現行分流制度之藍本

李光耀（2015）認為人的語文能力和一般能力並不同，新加坡的雙語政策和分流制度需要不斷改良，語文科的考試比重也要重新調整。經歷多次的雙語教育政策改革，新加坡人民的英文能力逐漸提升。馮傳璜（2015）比較 1921 年到 1980 年人口普查統計數據發現新加坡獨立前英殖民政府時期及獨立後行動黨政府實施雙語教育時期華人識字率的變化：全人口中，華文識字率從 25.4% 增加到 49.2%，英文識字率從 5.7% 增加到 42.7%，英文識字率上升的速度驚人。由於英語在新加坡扮演一個中立語言的角色，沒有偏袒任何一個族群；對新加坡成為國際商業中心和地區金融中心有很大的助力，因此應予漸漸成為新加坡主要的工作語言（許炳煌、陳怡容、陳韋昕，2007）。1991 年之後，新加坡的雙語政策繼續強調英語和母語並重。新加坡的分流制度是根據學生的學習能力、成績和興趣來進行，並不允許學生完全自由選擇學習路徑，而是根據他們的表現和能力來決定。

四、新加坡雙語教育政策評析

新加坡的雙語教育政策自 1965 年獨立以來一直是其教育系統的核心組成部分。這一政策旨在使學生掌握英語和一種母語，以應對全球化挑戰並維護多元文化遺產。新加坡雙語教育目的從最初的提高全體學生的雙語或多語能力，逐漸轉變為提高有語言學習能力學生的雙語或多語能力，培養雙語文化人才（王莉穎，2008）。1991 年之後，新加坡政府進一步強化雙語教育，確保學生在全球經濟中保持競爭力的同時，不忘本地文化。新加坡的雙語教育政策還包括一系列激勵措施和評估標準。政府對通過特定語言能力測試的學生提供獎勵，並將英語語言能力納入公務員升遷考量中（Low, 2013）。

總之，新加坡政府推行各種措施來提升學生的雙語能力。雙語政策不僅促進了社會的多語言環境，也提升了新加坡學生的國際視野和就業競爭力。同時，政府也不斷進行政策調整，確保雙語教育符合社會和經濟需求的變化。這種平衡策略使新加坡在全球化進程中保持文化多樣性，並鞏固了其國際地位。

五、結語

透過文獻探討新加坡學制、雙語教育背景，研究發現：1.新加坡的雙語教育和分流教育制度息息相關；2.新加坡的雙語教育政策是漸進形成的；3.新加坡雙語政策採用英語為官方語言、教學語言與實際工作語言，促使人民的英文能力提升，但母語能力可能有下降的風險。4.新加坡將英語當作第一語言，每個學科都是用英語教學。

新加坡的雙語教育政策可提供臺灣雙語政策以下啟示：(1)早期教育重視雙語能力，從幼兒園開始；(2)教師培訓和資源投入充足；(3)課程設計融合兩種語言，注重實用性；(4)考試和評估體系支持雙語教育；(5)社會和家庭積極參與，創造良好的雙語環境。臺灣可以借鑒新加坡的經驗，讓臺灣孩子們在小學階段更好地適應雙語環境，加強雙語教師的培訓，並為教師提供持續的專業發展機會，課程設計的實用性，以及社會和家庭的積極參與。

參考文獻

- 王莉穎（2008）。**雙語教育理論與實踐——中外雙語教育比較研究**。上海：上海教育。
- 李光耀（2015）。**李光耀回憶錄：我一生的挑戰：新加坡雙語之路**。臺北市：時報。
- 李英姿（2013）。**美國語言政策研究**。南開大學出版社。
- 武黎全科（2020）。越南語言政策的演變與發展。**臺灣教育評論月刊**，9（12），112-117。
- 洪鎌德（2002）。新加坡的語言政策。載於施正鋒（主編），**各國語言政策—多元文化與族群平等**（543-584 頁）。臺北：行政院客家委員會。
- 馬海玲（2009）。新加坡雙語教育政策及其影響因素分析。**語文學刊**，3，149-150。

- 許炳煌、陳怡容、陳韋昕（2007）。從新加坡經驗談臺灣英語教育。國民教育，47(5)，105-111。
- 張學謙（2013）。新加坡語言地位規畫及其對家庭母語保存的影響。台灣國際研究季刊，9(1)，1-32。
- 黃安餘（2011）。雙語教育理論與實踐研究。上海：上海人民。
- 黃明（2007）。淺析新加坡英漢雙語教育政策。中國教育學刊，4，21-24。
- 黃明（2008）。新加坡的雙語教育政策及“講標準華語運動”。世界民族，1，43-49。
- 馮傳璜（2015）。兩組華文教育有關的統計數字--新加坡雙語教育個案。語文建設通訊（香港），109，9-11。
- 馮增俊、柯森（2003）。雙語教育與綜合英語。廣州：中山大學出版社。
- 新加坡統計局(2021)。人口與人口結構。取自 <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data>
- 董霄雲（2008）。文化視野下的雙語教育—實踐、爭鳴與探索。中國上海：上海教育出版社。
- Annamalai, E. (2002). Language Policy for Multilingualism. Retrieved from http://www.linguapax.org/wpcontent/uploads/2015/07/CMPL2002_Plenari_EAnnamalai.pdf
- Fishman, J. A., & Lovas, J. (1970). Bilingual Education in Sociolinguistic Perspective. *TESOL Quarterly*, 4 (3), 215-222.
- Low, E. L. (2013). Singapore's English language policy and language teacher education: A foundation for its educational success. In S. K. Lee, W. O. Lee, & E. L. Low (Eds.), *Educational policy innovations: Levelling up and sustaining educational achievement* (pp. 85-102). The Netherlands: Springer.
- Macnamara, J. (1967). The Bilingual's Linguistic Performance—A Psychological Overview. *Journal of Social Issues*, 23, 58-77.

- Mauzy, D.K., & Milne, R.S. (2002). *Singapore Politics Under the People's Action Party*. Routledge.

