

雙語教育的國際趨勢

【語文教育及編譯研究中心副研究員 陳昫萱】

壹、前言

外語 / 雙語學習被認為是推動教育國際化與孕育世界公民素養的起點。過去幾年來，國內社會輿論屢次批評學校外語教育成效，甚至不乏有推動以英語作為第二官方語言之議，也引起正反兩面的討論（自由時報，2018a、2018b）。雙語/外語教育的內涵為何？對於學生的學習會造成什麼樣的影響？其實也有不少研究探討，例如史丹佛大學教育系 Reardon, Umansky, Valentino, Khanna, & Wong（2014）針對舊金山地區公立學校推動雙語沉浸式教學的研究發現：無論是雙語教學或是全英語授課，五年級英語學習生的英語水平都是相同的。儘管雙語教學中的英語學習生在較低年級時略顯落後，到了五年級時這些學生的分數以及英語流暢度都和英語沉浸式教學的學生一樣。該研究建議加州政府應該投資以移民學生母語和英語併行的教學制度。只是，類此畢竟是位於有大量移民的美國舊金山地區，其他國家推動外語學習趨勢又是如何？本文試圖綜整歸納最近 5 年來日、韓、美國與芬蘭等 4 個國家推動雙語 / 外語教育政策的共同趨勢，以供國內相關單位參酌。

貳、國際推動雙 / 外語政策的共同趨勢

觀察日本、韓國、美國、芬蘭四國推動外語 / 雙語學習的政策作為，可歸納出三項基本共同趨勢：併重本國學生外語和移民學生母語、及早開始的沉浸式教學、以及循序漸進的政策與配套。

一、併重本國學生外語和移民學生母語

四國國情不盡相同，美國由於立國之初即已廣納大量移民，歷史上雖曾獨尊英語，但當前最新政策為尊重移民家庭的母語及官方英語

的雙語教育。日本、韓國、以及芬蘭由於國內外來移民相對單純，除了母語外，推動外語學習多強調英語及其他第二外語。例如日本特別著重英語學習；以芬蘭 / 瑞典為雙官方語言¹的芬蘭，則是強調進階英語及其他第二外語的學習；韓國則是同時著重移民家庭的母語教育、也策略性鼓勵專門大學培育多元的高階外語人才。

整體而言，全美中小學的外語師資普遍不足，中小學生學習外語的比例也很低。駐波士頓辦事處教育組報導（2017a）：「美國文理科學院與美國國際教育委員」研究發現：美國的公立學校與州教育局難以覓得合格外語老師，導致外語學習普遍低落，全美僅有 20% 的 K-12 的學生學習外語。即便如此，美國紐約市、西岸加州及東岸麻塞諸塞州都積極開始推動新法案，支持中小學推動雙語教育。

以麻州為例，麻州參眾議會為了提升其州內超過 9 萬名英文非母語學生的學習表現，在 2017 年底通過一項法案：允許學校以移民學生的母語來教學。現行規定學校以英語作為教學語言的制度，源自 15 年前麻州選民的表決，希望藉於學校全英語沉浸式教學來快速提升學生的英語能力，然而當時雙語教育只限於特定語言交換課程。邇來，隨著大量增加的移民，許多議員認為類此規範已不適用當地學生，特別是英語非母語者的移民學生已佔該州中小學生的 10%，強制以英語做為主要學科語言，致使其畢業率以及考試分數變低，儘管許多移民學生最後學習成就並不差，甚至可以成為畢業致詞代表（駐波士頓辦事處教育組，2017b）。

這個法案允許「過渡性雙語教育」，也就是讓學生在英語流利之前，可以用母語來學習各種學科，並且讓學校可同時遵循州及聯邦法令規範、發展出幫助學生學習英語及母語的彈性課程，讓英語或非英語母語學生可以發展雙語能力，進而在全球化經濟發展及市場競爭的態勢

¹ 除了芬蘭語和瑞典語外，芬蘭政府也承認當地三大原住民族語為官方原住民語，包括了：薩米語（Sami languages）、卡累利阿（Karelian）、以及芬蘭羅姆語（Finnish Romani）。

下具備競爭力。該法案也呼籲學校建立英語學習者的家長諮詢委員會，幫助家長為孩子選擇課程，要求麻州教育局為流利使用兩種以上語言的高中生畢業證書上註記「雙語認證」章。然而，這項法案並非沒有挑戰，其中之一便是：學校有多大的彈性可以選擇發展雙語課程。為了處理這個議題，這項法案也要求學校在更改課程時還是必須取得教育廳的許可，而州政府如果發現課程品質有疑慮時，也可以進行審查。

臺北駐大阪經濟文化辦事處派駐人員（2017）的報導指出：日本準備於 2020 年開始實施的「小學學習指導綱要」，規劃自小三開始就把「外語活動」列為必修課程。日本現行的中小學指導綱要是在 2008-2009 所修訂，當時除了把外語改為自小學五年級列為必修課程，國中外語課程也從每周 3 堂（一年 105 小時）改為每周 4 堂（一年 140 小時），目標是希望學生在升高中後具備一定能力。但是，目前國、高中生英語能力大多都較目標標準低，聽、說、讀、寫的四個能力也依然不平均。

依據日本網調公司 GMO 一項名為「英語意識調查」的結果：日本 20~59 歲的成年人僅 13.2%認為自己非常或稍微擅長英文；相較於此，15~19 歲的中學生回答非常或稍微擅長者佔了 30.8%，明顯較成年人高。雖然如此，但是 15~19 歲中學生還是有超過一半（50.3%）認為自己不擅長英文。類此結果或許來自成人及學童對於英文的定義不盡相同，但也隱約凸顯出目前日本小五開始教外語的政策成效似乎有待評估。也因此，日本教育即將實施的新課綱也特別將原本小五才開始的英語課程向下延伸自小三，並強調聽與說，希望降低學生對英語的恐懼。

韓國是一方面著重移民家庭的母語教育、同時也策略性鼓勵特殊的大學教授其他外語，鼓勵多元的外語人才。駐韓國代表處教育組報導（2015）：為加強外籍配偶所生子女的母語能力，中央政與地方政

府協力在各地區成立「多元文化教育支援中心」，作為執行外籍配偶親子母語教育的單位，韓國的性別平等與家庭部（Ministry of Gender Equality and Family）並在 2014 年全國 6 個示範區的多元文化教育支援中心示範實施雙語教育。

而在特殊外語方面，為了因應韓國國內企業進出新興市場、回應國際交流、促進海外創業與就業等各種全球化所衍生的需求，韓國政府制定了「特殊外國語教育法」，以國家發展策略角度選定全世界 53 種特殊語言做為重點發展方向，希望可以系統性培育嫻熟這些語言的人才。這 53 種語言包括了：12 種中東與非洲地區語言、7 種歐亞地區語言如哈薩克語、14 種印度及東協、歐洲地區 18 種、與中南美洲 2 種。韓國教育部並依據「特殊外國語教育法」，請韓國國立國際教育研究院規劃執行「振興特殊外國語基本計畫」，希望指定 3 所專門大學實施推動此項計畫，獲評選指定的大學每年可獲得約 2 千萬至 1 億台幣間不等的補助款推動特殊外語教育。目前韓國國內僅有 8 所大學、14 所研究所開設 33 種語言及相關課程（駐韓國代表處教育組，2017）。

以芬蘭 / 瑞典為雙官方語言²的芬蘭，最近也在外語學習範疇開啟了新的政策作為。駐瑞典辦事處教育組報導（2019）：舊有的芬蘭義務教育階段中語言學習選項包括：A 語言選項及 B 語言選項。前者為官方語言（芬蘭語 / 瑞典語）及英語；後者為法語、德語、俄語等各項選一。而 A、B 兩種語言的初級與進階級又分別以 1、2 區分，是以有 A1、A2、B1、B2 等。而依據芬蘭國家教育局統計（Finnish National Agency for Education）：在 1997 年小五生選擇外語 A2 者佔 41%、但是到了 2009 年則降至最低點，只有 21% 的小五生選擇外語 A2 課程，到 2017 年也僅略增至 24% 的小五生選擇 A2 課程。芬蘭教

² 除了芬蘭語和瑞典語外，芬蘭政府也承認當地三大原住民族語為官方原住民語，包括了：薩米語（Sami languages）、卡累利阿（Karelian）、以及芬蘭羅姆語（Finnish Romani）。

育部長 Grahn-Laasonen 認為：「多元語言技能是未來國際化社會最重要的能力之一，因此最好讓學生及早接觸語言、以創造他們終生積極學習語言的動機」，而此種狀況將使芬蘭的語言學習日趨單一。

Grahn-Laasonen 部長指派專責工作小組規劃兩大重點：在學前教育階段導入多語學習環境、並在義務教育階段強化外語 A2 教學。並規劃自 2019 年秋季學期開始，入學的小一新生就開始學習一門外語。工作小組也針對幼兒園的語言教育環境提供更多種的語言選項供學習。

二、合理及早開始的沉浸式教學

許多研究已證實，沉浸式教學對於語言學習是最有效的學習方法。因此無論是移民者母語或是外語學習，四國的共同趨勢也都是合理及早開始的沉浸式教學。

前述所提日本將於 2020 年推行的小學指導綱要，即將自小學三年級就開始英語聽與說課程，且自小五開始加強英語聽說讀寫四項能力，從小降低對英文的抗拒、也不恐懼與外國人接觸，並希望從國中開始便可以接受英文授課，逐漸增強外語能力（臺北駐大阪經濟文化辦事處派駐人員，2017）。

前述韓國性別平等與家庭部（Ministry of Gender Equality and Family）設立的「多元文化教育支援中心」所提供的雙語教育計畫，目標對象便是育有 0-5 歲學前兒童的外籍配偶，提供一期 5 次、每次 2 小時的親子母語教導及學習溝通，希望這些外籍親子可以在日常生活多接觸原生母語和文化，培養雙語能力的國際人才（韓國代表處教育組，2015）。簡言之，韓國推動移民子女的母語教育時，特別注重從小扎根、從家庭生活中著手。

麻州和加州兩州新通過的雙語學程法案，也是強調自小學就開始的雙語教育。以加州為例，在 2016 年 11 月透過州民投票支持第 58

號提案，正式解除 20 年來公立中小學獨尊英語的時代。駐洛杉磯辦事處教育組（2016）及駐舊金山辦事處教育組先後報導（2016）：在 1998 年時，加州 60% 以上的選民支持以英語作為學校唯一的教學語言。家長甚至必須簽署「免責書」，其子女才能「選擇」加入雙語教學學校。但是今天，加州有 140 萬的學生母語不是英語，佔公立學校學生 20% 以上，甚至有幾項研究發現 2007-2008 學年度有約 2 萬名的非英語母語學生並未得到適當的英語及其他學科教學。

在加州居民普遍支持下，2016 年底通過第 58 號提案，不僅免除家長簽署免責書的規定，也允許學區在諮詢家長意見後提供新的語言課程，設立雙語學程也更容易，學區可以決定英語非母語學生如何進行學習；此外，學區可以因應在特定數量家庭的要求，來提供特定學程（自然也可以包括現存之全英語課程）。這項新舉的目標不僅希望學生維持現有的英語流利標準，也提供更多學區及家庭可以在全英語學習外有所選擇。這些新的措施，都對於有意學習第二外語的英語母語學生、以及英語非母語學生都有極大的幫助。類此措施也是向下延伸母語/外語教育的典型。

芬蘭教育部 Grahn-Laasonen 在推動鼓勵中小學生學習外語時曾言：「語言學習的時間應涵蓋至幼兒園開始，第二外語教學也應更早就開始。目標是希望有更多人選擇除英語以外的外語來學習。現在開始的籌備工作可提供下屆政府任期內新措施施政機會」。因此其所委託推動的工作小組依據多語學習效益的相關研究結果，也提出幾項建議方案，包括了：加強語言學習及支持學前教育的要素；擴大外語 A1 選項，以利學生選擇英語之外的其他外語；改由小學三年級開始學習外語並加強 A2 教學，督促地方政府提供更多種其他外語選項；運用特殊課程及強化母語教師教學知能措施，以強化義務教育時期的母語教學（駐瑞典辦事處教育組，2019）。這些建議方案充分顯示出芬蘭在

推動外語教育時注重向下延伸、並盡可能擴大語言使用範疇。

三、循序漸進且有系統的政策與配套

以大規模推動中小學相關雙語教育或外語教育的美國、韓國與芬蘭為例，這些國家在推動相關政策時，皆同步發展出有系統並循序漸進的政策與配套。

美國外語教學委員會執行董事 Mary Abbott 說，「美國的外語學習需求真的在增加，但我們沒能供給」。為了解決此項問題，美國國際教育委員會就發起「Lead with Languages」的公民意識運動，希望讓學習外語成為國家優先政策。美國文理科學院（American Academy of Arts and Sciences）也因應國會要求，成立「語言學習委員會（Commission on Language Learning）」研究語言學習如何影響經濟成長、文化、外交、以及國民生產力，委員會也提出名為《America's Languages: Investing Language in the 21st Century》報告書（2017），提出幾項具體政策建議，包括：加強使用線上及數位教學工具，協調全國性的教師資格認證，讓老師能夠在師資短缺的地區找到工作，與促使大學承諾培訓更多的外語教師（駐波士頓辦事處教育組，2017a）。

除此之外，積極推動「雙語教育」的紐約市教育局長 Carmen Farina 在 2016 年宣布要投入更多經費開辦新的雙語教育近年來積極在公立學校推動雙語教育，投注大量經費與人力調整學校課程並進行師資培訓，以推動運用英語及第二語言教授各科標準課程，成效就是學習雙語的學生在各科表現及學習成效都有提升，頗受各界好評。而紐約市教育委員會也自 2016-2017 學年開始，在紐約市五大區公立學校會增設 38 個雙語計畫，讓學生可以有機會自中、法、阿拉伯、波蘭和西班牙文選一種作為其他科目的學習語言（駐紐約辦事處教育組，2016）。

駐韓國代表處教育組（2015）指出：韓國政府的「多元文化教育支援中心」雙語教育計畫除了提供課程外，也有「雙語」教師每周定

期訪問外籍配偶家庭 2 次，除了觀察學習應用情形也提供諮詢服務。2014 年開始時僅有 60 戶家庭參與，在 2015 則推廣到 190 戶家庭。除了提供學齡前的雙語教育，針對已入學的多元文化家庭子女，地方政府也培養雙語教師協助教學。例如首爾市在 2015 年新增分發 86 名教師到全國外籍配偶子女較多的 78 所中小學及幼稚園服務，負責多元文化家庭學生之韓語及母語教育、家長諮商、與多元化理解課程。這些教師的背景多為中國、日本、菲律賓、蒙古、泰國、及中亞地區，在首爾教育大學修習 900 多小時的「多元文化教育課程」並通過相關考試。

韓國教育部在推動特殊外語教育時，除了制定「特殊外國教育法」外，也請專責單位（國立國際教育研究院）執行，更擬定「振興特殊外國語 5 年基本計畫」，其內涵重點包括：調查特殊外國語現況及需求分析、深化大學課程已培養特殊語系人才、培養活用實務型特殊語系人才、擴大特殊語言教育基礎並建立平臺（駐韓國代表處教育組，2017）。在這些重點方向下，也都發展出全面且詳盡的執行策略。

駐瑞典辦事處教育組報導（2017）：芬蘭小一新生學習外語政策於 2019 年秋季正式上路前，其實已在 2017 年芬蘭教育暨文化部（Ministry of Education and Culture）與國家教育署（Finnish National Agency for Education）決議下試辦小一外語課程計畫，當時的目標是希望找到適合各地區的外語教學模式、以吸引更多學童學習多語、鼓勵更多學校參與。2017 年時芬蘭教育暨文化部下國家教育署編列 500 萬歐元（折合約 1 億 7 千 5 百萬臺幣），鼓勵有意參與試辦學校提出申請，希望藉此機會讓全國小一新生都有機會接觸外語，並發掘適合區域性與各校的外語教學模式，逐步擴大施行。由此可知，芬蘭推動小一新生外語學習政策時，也是採基於研究成果後的試辦、並逐步擴大推行。

綜上，無論是全美層級推動中小學外語學習所需要的配套、或是紐約市教育局積極投入經費進行相關工作；韓國所推動的移民家庭母語扎根教育、與特殊外語人才培訓；以及芬蘭模式，都是立基於實證研究，同時發展重要完整相關配套措施的方式，以循序漸進進行。

整體而言，以上四國依移民學生或本國學生對象不同，而有不同著力點，然而共同趨勢都是及早開始的語言沉浸式教學。若為外語學習，除了向下延伸自小一或小三開始外，也盡力鼓勵營造各種語言學習環境；若為雙語學程，則是以雙語同時橫向進行多項學科學習。強調的都是語言應用最大化，也就是鼓勵學生盡量在生活與學習過程中，同步運用兩種語言，以達精熟的境界。無論是雙語學程或是外語教育，所涉及的層面都既深且廣，包含培育雙語 / 外語師資、設計學科課程內涵、發展雙語 / 外語教學方法、調整學生學習成就的評量方式、甚至規劃相關學制（如排課節數或雙語認證制度）使其更有彈性……，這些都需要主政單位有系統且循序漸進思考安排，才有可能發揮成效。因此，四國政府在推動雙語 / 外語教學制度或法案時，都經過充分討論，盡可能回應當地學區家長與學生的需求，發展各種相關配套措施。這些方式，或許可為我國思考相關議題時的參考。

參考文獻

自由時報 (2018a)。英語列第二官方語？政大教授：對自身語言文化自卑。取自

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2366334>

自由時報 (2018b)。黃昆輝教授教育基金會民調：87%支持英語列第二官方語言。取自

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2649915>

臺北駐大阪經濟文化辦事處派駐人員 (2017)。增加擅長英文人口，日本 2020 年度小學三年級開始訂為必修課程。國家教育研究院國際教育訊息電子報，138。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=138&content_no=67

26

駐波士頓辦事處教育組 (2017a)。外語師資不足，美國中小學生僅少數學習外語。國家教育研究院國際教育訊息電子報，132。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=132&content_no=6538

駐波士頓辦事處教育組 (2017b)。麻州議會通過雙語教學法案。國家教育研究院國際教育訊息電子報，138。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=138&content_no=6751

駐洛杉磯辦事處教育組 (2016)。加州公立中小學可望恢復雙語教育。國家教育研究院國際教育訊息電子報，112。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=112&content_no=5849

駐紐約辦事處教育組 (2016)。紐約市積極推展雙語教育，提升國際競爭力。國家教育研究院國際教育訊息電子報，99。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=99&content_no=5306

駐瑞典辦事處教育組 (2017)。芬蘭將自小一開始提供外語課程。國家教育研究院國際教育訊息電子報，117。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=117&content_no=6013

駐瑞典辦事處教育組 (2019)。芬蘭推動於學前教育階段開始營造語言學習環境，並增加第二外語語種供選擇。國家教育研究院國際教育訊息電子報，165。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=165&content_no=7459

駐韓國代表處教育組 (2015)。韓國對加強母語教育措施概況。國家教育研究院國際教育訊息電子報，74。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=74&content_no=4149

駐韓國代表處教育組 (2017)。韓國教育部發表第一階段「振興特殊

外國語 5 年（17'-21'）基本計畫」。國家教育研究院國際教育訊息電子報，123。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=123&content_no=6221

駐舊金山辦事處教育組（2016）。加州廢除「獨尊英語」教學。國家教育研究院國際教育訊息電子報，114。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=114&content_no=5927

Commission on Languages Learning（2017）。*America's Languages:*

Investing Language in the 21st Century. Retrieved from

<https://www.amacad.org/publication/americas-languages>

Reardon, S. F., Umansky, I., Valentino, R., Khanna, R., & Wong, C.

（2014）。*Differences Among Instructional Models in English*

Learners' Academic and English Proficiency Trajectories. Retrieved from

<https://www.edpolicyinca.org/sites/default/files/PACE%20slides%20feb2014.pdf>