

利益團體對教育政策制定之影響及因應之道： 以馬來西亞新「數理教學英語化」政策 遭逢之挑戰為例

李秀芬

新竹科學園區實驗中學雙語部教師
國立台灣師範大學教育研究所博士班研究生

摘 要

教育政策的制定，常是利益團體和政治權力之間角力糾葛的過程。檢視馬來西亞「數理教學英語化」新教育政策之決策過程，可以清楚看出利益團體、政黨競爭、行政首長單一決策及政治的角力等因素透過權力運作的交互影響，使原本動機單純的提升英語能力之教育政策決策過程複雜化，導致民心焦慮不安而付出昂貴的社會成本。在此一過程中，馬來西亞華社為捍衛以華語為教學語言之立場而杯葛新政策，運用對政府部門、民意代表及一般民眾的直接、間接遊說及影響力，以形成輿論壓力，達成牽制新政策之目的，以影響教育政策的制定。

本文藉回溯過去五十年來馬來西亞華社在政府教學語政策上之多方牽制，而造成教育政策之制定因之而修訂或擱置之歷史，相對照於本次「數理教學英語化」新教育政策所引發再一次的對峙與角力經驗及其結果，析論利益團體對教育政策制定之影響，並歸納出對利益團體運作應有之因應措施以為建議，作為我國教育政策制定之參考。

關鍵詞：數理教學英語化、利益團體

壹、緒論

2002年，正當國內輿論沸沸揚揚，為教育新政策之政策面與執行面間之各種落差，對建構式數學、九年一貫、多元入學等新政策大加撻伐之際，亞洲鄰國馬來西亞為其新「數理教學英語化」政策，亦在社會間引發一場教育政策制定之決策角力。新政策對教學媒介語之全面性鐵腕干預，再一次引發馬來西亞政府與華人社群利益團體(以下簡稱華社)之強烈對峙。

所謂利益團體是指一群具有共同態度、信念、利益者所組成，採取各種方式，向其他人、其他團體及政府機關提出其主張或要求，以達其共同目標或目的的組合體(吳定，1998)。在教育政策制定上，利益團體常為了爭取其本身特殊的利益，而採取各種施壓的手段，以達到影響教育政策之目的(林筱瑩，2001)。此次馬來西亞「數理教學英語化」政策，華社便以華族文化命脈存亡為訴求，配合媒體輿論的炒作所形成的壓力，獲致馬來西亞政府在教育政策決策上之修正與妥協。

本文擬以馬來西亞華社作利益團體之範例，藉回溯此新政策制定之折衝與修正過程，檢視利益團體在教育政策制定中之角色與影響，及可採取之因應之道，作為我國教育政策決策與施行之借鏡。

貳、種族利益團體牽制馬來西亞教育政策五十年

利益團體是政府之外對決策過程最有影響力者。有正面的支持與促成，也會有負面的反對與牽制。通常是抗議的分貝越高，動員的資源越多，所獲得的關注就越高(許朝信，2001)。在馬來西亞政府的教育決策上，每當涉及教學媒介語及華小存廢問題時，華社輿論經常扮演的是舉足輕重的角色。

一、馬來西亞多元種族生態下的中小學教學媒介語政策之歷史背景

(一)小學教學媒介語之分流

在馬國二千三百萬人口中，馬來人佔60%，華人佔26%，印度人佔8%，其他則是原住民。目前馬國的官方語言是馬來語，但各小學可自行選擇以馬來語、

華語或淡米爾語(印族)教學。由於馬來西亞是由來自不同的社會背景及文化根源的各族所組成，而各族所經歷的歷史發展過程不同，政經文教的觀念態度也互異，就產生了不同的教育制度。各源流小學可分為：國民小學(馬來文)、國民型華文小學、國民型淡米爾文小學、私立小學/僑校(強調英語，而英國人在城市區也設立英校)。

這四種源流其實是各不相干的四個獨立制度；雖均採馬來教育部頒布的統一課程綱要，但除了教學用媒介語的不同之外，在課程內容上也有很大的歧異，也因之塑造了馬來西亞四種不同的民族認同感和意識形態(許子根，1985)。早期的英殖民政府對於這樣的源流生態並不關心，只有在其政權的利益直接或間接地受到某些源流學校發展的威脅或影響時，才予以鐵腕壓制。如 1920 年代打壓控制馬來學校與華校發展的政策即是一例。因此，「殖民政府的教育策略一方面限制了各源流民族教育的發展，另一方面也加深了各源流學校間的隔閡和各民族在意識形態上的歧異。」(許子根，1985)。

二次大戰後，馬來族與華印族成為尖銳對立的主要兩大勢力。對馬來族而言，華印族是外來民族，若希望成為馬來西亞的一部份就必須認同「一個國家，一個民族，一種文化，一種語文」的單元而非多元觀念。而華印族則雖認同馬來西亞為國家，同時也在某種程度上接受以馬來族為中心的政體形式，但在文化語文方面卻要求強烈的獨立自主權。因此華印族與馬來政府在教學媒介語言上之爭議數十年不曾稍息。這兩個主要民族的政治力量在不同的時期的角力和折衷，成為影響馬來西亞教育政策的主要因素。1951 年的「巴恩報告書」主張廢除方言學校，建立馬來文國民學校，是「單元理想的馬來復國主義」的表現。然而由於華社強烈反彈，英殖民政府又設立了「方吳委員會」，其報告書肯定多元制度，可以說是華社輿論力量的成果。從此之後，以巴恩氏為代表性的單元論和以方吳為主的多元論就展開了一系列的拉鋸戰，最終是單元論佔了上風；1956 年的「拉薩報告書」，重點在把課程內容劃一並且馬來西亞化，提出了以馬來國語為教學媒介的「最後目標」。1959 年馬華的大分裂嚴重削弱了華人的政治力量，因此 1960 年「達立報告書」及 1961 年之教育法令，限制了考試用的媒介語，也在第 21 條賦予教育部長把國民型小學(種族語)改為國民小學(馬來語)的權力，導致英小被改為國小，教育生態自此更走向馬來單元化。歷史很清楚地顯示種族利益團體政

治力量的消長主導著教育教學語政策的方向和執行(見表 1 馬華教育教學語政策五十年重要紀事年表)。

(二)中學教學媒介語之一統

為貫徹統一國民教育路線,馬來西亞政府於 1961 年新頒「1961 年教育法令」,該法令採納 1960 年達立教育報告書對中學的建議:「為國家的團結,教育政策的目標必須是從國家制度的學校中消滅種族性的中學,以確保各族學生在國民中學和國民型中學裡就讀。」該法令把中學劃分為三種類型:一是政府給予津貼的國民中學;以馬來學生為主,用馬來文教學。二是原接受政府津貼的准國民中學改名為國民型中學;這類中學以華族和印度族學生為主,用英文或馬來文教學,華文和淡米爾文僅作為一個科目學習。三是原接受政府津貼的華文中學如不改制為國民型中學,將得不到政府的津貼而成為獨立中學(私立)。馬來政府前後分了幾個階段把中學教學媒介語由華文或英文改為馬來文,目前國民中學經已全面採取馬來文為教學媒介語。也因此銜接上,由國民型華文小學和國民型淡米爾文小學升上國民中學的學生都必須修讀一年的馬來文預備班,以能掌握馬來文並適應馬來文為媒介語的課程。私立中學在經濟上未獲政府津貼,辦學經費來源都由學雜費和社會人士捐助;雖然仍遵行教育部推行的課程綱要,但相對的在教學媒介和編排課程上都有相當的自主權和彈性。

二、五十年來華社與馬政府在教學媒介語上之抗爭

馬來西亞的華文教育,若追溯至第一所私塾之設立,至今已有一百八十多年之歷史(陳玉清, 2002)。而過去五十年來的馬華教育史,處處可見馬來西亞華社利益團體為維繫華族文化命脈而與馬來政府在政策上之角力與抗爭(詳見表 1 馬華教育教學語政策五十年重要紀事年表)。自二次大戰前之溫和和放任尺度,到戰後逐漸縮緊掌控。抗爭與政策之溫和或嚴峻互為因果。

馬來西亞獨立於大英國協之外以來,政府一直希望塑造一個全民一體的國家民族認同意識形態,以單元為理想而教育為手段。在政策上不斷的試圖以各種報告書及法令來導正教育方向,但也屢因華社不斷反彈而功敗垂成。本文無意塑造華族在教育政策上與當局處處扞格,導致政府政策窒礙難行之偏頗印象。然檢視過去五十年來的馬來西亞教育教學語政策,從紀事年表看來,表上所列三分之二

的教學語政策均因華校反彈而轉彎、修正或擱置。馬來政府希望淡化各民族色彩，馬來一統，但每一涉及教學語議題必遭致華族反彈，雙方立場十分鮮明，本次「數理教學英語化」政策祇是又一次的決策角力。由下表可推論，只要政府與華社利益團體雙方持續本位性思考，下一次教育教學語政策之制定與實施結果其實已可預見。

表 1 馬華教育教學語政策五十年重要紀事年表

政治時期	年代	重要教育文件/事件	精神	重要條文	華族反應		政策實施情形		備註
					接受	反對	實施	修正或未實施	
戰後英國殖民時期	1950	荷格報告書	民族一統	首議以英語作為唯一之教學媒介語		反對		未實施	
	1951	巴恩報告書	民族一統	建議僅以英語與馬來語作為教學媒介語		正式且激烈反對			
	1951	方吳報告書	較溫和	建議寬大自由的華文教育政策				未採納	
	1952	1952 年教育法令	民族一統	以英語與馬來語作為主要教學語		堅決反對		未貫徹實施	採巴恩報告書之精神
	1954	1954 年教育白皮書	將各民族混校上課	共同課程，統一制度		堅決反對		未實施	
馬來西亞獨立自治期	1956	1956 年拉薩報告書	以馬來語為國語，但仍保留民族語及其文化發展	「最後目標：集中各族以國語（指馬來語）為主要教學語」	較溫和，但成為華族隱憂		實施		
	1957	1957 年教育法令	以馬來語為國語，但仍保留民族語及其文化發展			反對最後目標（政府刪除）		修正後折衷實施	
	1960	達立報告書	建立全國人民可接受之教育制度		可接受		實施		
	1961	1961 年教育法令	教育政策要滿足國家需要	第 21 條賦予教育部長隨時可下令將華小改制為以馬語教學之國小之權力		華族憂心	實施		

1979	1979 內閣報告書					提出建請廢除第 21 條。未獲採納。	實施		
1979	小學 3M 課程改革事件	加強數學閱讀書寫能力	以馬來文教學			極力反對積極爭取		修正後折衷實施	
1984	華小集會用語事件	一切集會以馬來語進行	聯邦教育局通令			團結反對爭取		收回成命未實施	
1985	綜合學校事件	促進民族合作容忍國家一統	統合華印馬三種學校			拒絕接受		擱置	
1987	華小高職事件	增加高級行政主管	以未諳華文或不具華教資格者入主華校			大型抗議罷課，政府引用內安法逮捕多名華人		協商修正後才實施	
1995	宏願學校計畫	鼓勵各族學生交流合作，在同一校區各自上課。	室外活動與集會共同進行，溝通互動勢必仍必須以馬來語為之			大力抗拒		修正後折衷實施，不強制華校加入	
1996	1996 年教育法令	滿足國家需要	國語為主要教學媒介語，國會通過刪除第 21 條	憂心最終目標已融入條文中			實施		第 21 條抗爭歷時 35 年
1996	教育政策目的之制定	以科技和資訊作為知識之基礎							種下 2002 政策之遠因
2002	數理教學英語化	與全球化潮流接軌，加強國際間之強勢權力語言，並縮短與尖端科技知識之距離	小一起全國小學數理科以英語為唯一教學語，2008 年全面完成			激烈反彈，政府指控造成社會不安，揚言祭出內安法		修正後折衷實施	

資料來源：「馬來西亞華文教育政策之演變」，陳玉清，2002，比較教育，52，77-105。

製表：李秀芬

參、馬來西亞新「數理教學英語化」政策

近年來推出的教育政策相當多，本研究以中小學對象為主，本次調查的主要教 2003 年的馬來西亞小學一年級及國一的數理課室中，師生們正經歷前所未有的全新體驗與挑戰：一月五日，馬來西亞 Terengganu, Kelantan 及 Kedah 三個州之

小一及國一率先正式實施「數理教學英語化」之政策，以英語來教數理科，而一月六日起實施面即遍及全國。

此政策涵蓋全國 9198 所中小學，學生人數超過 200,000 人，影響層面極大。這是 2002 年六月起草，十月公佈，2003 年一月正式實施之「全國數理教學英語化」新政策；此一政策呼應馬國 1996 年「以科技和資訊作為知識之基礎，實現 2020 年先進國」之宏願計畫，並將逐年擴展，以「2008 年完成小學六年全程數理教學英語化」為目標。馬來西亞政府宣稱，這是「提升國人英語能力、提高國際競爭力、加強與科技新知接軌」之具高度前瞻性之有效政策。為配合此一政策，馬國教育部規定，自 2003 年起增加口語評量(oral test)以訓練學生使用英語之自信心，提升以英語學習數理之成效。且自 2008 年開始，全國小學數理科的教學與考試之媒介語就只能是英文。

課程上，因應此政策而以新英語課程內容教學的科目中包括小一和中一的數學、科學和英文。馬來西亞課程發展局表示，新的英文數理科課程內容，是以「馬來西亞色彩」為特色，充分透過本地動畫表達簡單、淺白易懂的英文，讓學生容易吸收。藉由專有名詞解釋，有趣的作業及遊戲，讓第一批接受英文教數理的學生不會在學習上遇到難題。馬國教育部並審查了約 10,000 種國外教材，以篩選出適合需要之補充教材約 900 種，其中 90% 自英、美、澳、紐輸入，享特低稅率 5%(一般進口稅為 30%)。但教育部仍希望將來國內能編寫適合馬國國情之英文補充教材。

經費上，2003 年財政預算明列，政府在 2002 至 2008 年將撥款五十億馬幣，以積極推行「數理教學英語化」政策。此一經費主要將用作師資培訓、實際教學及硬體設備等用途，其中包括每一位教師均將配置一部手提電腦以利教學。

師資上，為確保師資充裕及教學品質良好，在師資訓練上分三階段：英語精熟能力、課程熟悉及電腦輔助教學科技。由教育部提供 EteMS(English for Teaching Math and Science, 240 小時)課程，其目的在提升數理教師之英語教學能力。精心設計之課程內容涵蓋教學用語、資料查詢用語以及教學研討用語等豐富多元之英語能力加強課程(ETeMS, 2003)。本課程於 2002 年十月開始實施，到 2003 年一月已有 27,543 位教師完成訓練。受訓教師並學習最新之教學趨勢與教學法。數理教師與英文教師亦將藉 buddy system 緊密配合，以加強對英語之掌握。教育部並以

加薪及延退等優厚待遇來確保數理師資來源充裕：教育部長丹斯里幕沙宣布，全國四萬名小學一年級、初中一年級及大學先修班第一年的英文、數學與科學教師，從 2003 年一月起提高薪金 10% (其他年級之同科教師則不調薪)。且在 2003 年一月宣布數理教師之退休年齡延至 65 歲。

馬國教育部認為，在資訊發達的現代，英語是獲取知識的必要工具。以英語作為教學媒介語是為了讓學生掌握英語，以吸取更多的新知。人民應以積極心態來看待它，把它視為是一種增加本身優勢的政策。教育部並成立電話熱線(03-6200 2300)及網站(<http://myschoolnet.ppk.kpm.my>)以解答疑問並提供師生協助。

肆、新「數理教學英語化」政策遭逢利益團體之挑戰

一、族群利益團體對新政策之回應

此一新政策初成型時，其理想原本是所有學科一律以英語教學，然而一開始便引起馬國各主要族群全面性的疑慮與一致反對，擔心此舉將因獨崇英語而使各族群母語消失。在各族群一致反彈下，實施科目範圍縮小至只限於數理科教學。

要理解各族群質疑教學語政策之心態，便需回溯馬來西亞深具歷史淵源之族群與語言問題。族群與語言問題一直是馬來西亞的高度敏感議題。種族政爭與暴動在 1969 年造成數百人死亡，其肇因便是馬族對華人掌控經濟繁榮之深切不滿，至今歷史課本仍殷殷提醒以為借鏡。該事件後馬國政府便制定一連串照顧馬族的特別法令，包括公立大學及政府機關設馬族保障名額及銀行貸款及政府工程合約之特惠等，實施數十年來深深造成華族心中之不平，因此雖流血事件在 1969 年之後鮮少聽聞，但政府當局仍保持警戒狀態。「數理教學英語化」新政策提出後，對華社而言，在小一強制更換數理科之教學語之隱含意義，是延續五十年來馬來西亞政府對華小以華語為教學媒介語之又一次政策性箝制，是馬來政府消滅華語和華族文化之另一次嘗試。這樣本位鮮明之對立立場，自去 2002 年六月至今引發政府與華社之間無數次的言語衝突與抗爭。因此，當華社輿論一再強烈表達不滿與反對時，馬來西亞內政部副部長曾重話警告，如果極端分子繼續利用此一議題煽動種族情緒，政府可能援引內安法令(有權不經審判而對人民作無限期監禁)對付，以免重蹈當年種族政爭白熱化的流血覆轍。

二、各非主流族群反應兩極。

(一)印族認同

在初始之疑慮稍解之後，輿論反應大部分印度族均能認同此一政策。他們認為印度族學生過去一直在銜接中學課程時因語言不同而飽嚙艱辛，因此若小學便以英語來授數理，則更容易進入科學領域。新增之課程雖將使以英語教學之課程達到所有課程之 45%，但其餘 55%則仍以淡米爾文教學，仍不致構成對母語之威脅。印族黨魁並樂觀的宣稱數理教學英語化政策會將印度族社區提升到可充分獲得資訊溝通及科技的社會層面，也會使就業之途更寬廣。

(二)華族反彈

相較於印族之認同態度，華族則不能接受馬來政府對教學媒介語突如其來之鐵腕干涉。當年在華文中學改制為國民型中學時，政府曾經保證華文節數會佔課程之三分之一(陳玉清，2002)，結果卻只剩三、五節課。政府之不能信守承諾公平對待種族語之記憶猶新，使華族對新頒之數理教學英語化政策產生極度之不信任與疑慮，華社及華教團體間反彈甚大。華族認為新政策將剝奪華小學生接受母語教育的機會，無形中也將改變華族小學教育的特徵與地位，尤其可能導致華小變質的危機。

三、華社利益團體與政府之角力過程及政策之修正

呂亞力(2003)認為決定利益團體成敗的因素中，會員的社會地位與團結性能使成員不多的團體仍有強大的影響力。華族在馬來西亞雖僅佔人口之 26%，但由於會員具有較高的社會經濟地位，且團結力堅強，因此影響力足以在過去五十年來的教育政策上產生與政府相抗衡之效應，而本次之新教學語政策亦不例外。

「數理教學英語化」計畫在提出後同年十月二十二日獲得除華基(以華人為基礎)政黨之外之所有其他政黨之共識；然而華族掌控全國大部分之財富，馬國政府亦不宜採取鐵腕壓制；因此總理馬哈地在內閣會議上向華基政黨攤牌，限於十月三十一日之前提出可以讓華社同意又能符合政府新措施要求的折衷方案來討論，其原則為「方式或可不同但其精神與政策需與國家一致」(由表 1 可看出五十年來馬國政府教育一統的理想不曾稍歇)。馬來西亞四個華基政黨幾度協

商，提出一項雙方可接受之折衷方案。這項新方案是二、四、三式，即華小一年級開始，每週共有 9 節英語文的課程，其中 2 節是純英語課，4 節是使用英語教數學，另外 3 節以英語教科學。華小六年的課程，原本除了個別語文科外，其餘科目都是以母語（即華語文）來作為教學媒介語。此一新擬定的折衷方案中，多了 9 節以英文作媒介語的課，數學便由原有的 7 節，縮成 6 節；原有的體育課與健康課也各由 3 節縮成兩節，這樣便空出 3 節課作為以英語教數學之用；另外再新增加 5 節課，供純英文課（2 節）與以英語教科學之用。如此一來華小一年級原本每週 45 節課，現在要增至 50 節。華小在原有課程教學語保持不變的基礎上，增設英語、數學英文詞彙和科學英文詞彙等課程。

以此折衷方案為藍本，同年十一月一日，內閣便通過 2003 年華小 1 年級學生須上 10 節數學和 6 節科學，其中 4 節數學和 3 節科學以英語教導及 6 節數學和 3 節科學以華語教導。這項新措施為未來數年的華小數理科教育畫出了這樣一個藍圖：華小學生將以華、英雙語版本來學習數學與科學。在考試方面，原本以華文作為教學媒介語的科目，仍將以華文出題與作答；但如果是以英文作為教學媒介語的科目，則以英文出題與作答。換句話說，在華小裏，數理科將會有兩份考卷，一為華文另一為英文。這種雙語學習與考試的情形一直維持 2008 年，之後就只有英文一種。相對的國民小學（馬來文）與淡米爾文（印文）小學，在數理兩科目上則不以雙語進行，而是完全以英文教課與考試，因此這一政策事實上是以「一國兩制」的模式勉強實施。雖然教育部讓華小自行決定折衷方式，但教育部長強調督學團將監督華小是否根據既定的政策行事。當時看來，三個月來的激辯至此似乎畫下句點，不料又生變數。

十天之後的十一月十二日，馬來西亞華教界最高領導機構 --- 董事會聯合總會與華校教師總會（董教總） --- 又發表七點聲明的強烈文告，指出內閣雖允許華小保留原有華文教導的數理科目，卻強硬規定增加九節以英語為教學語的課程。此舉完全違背了母語教育的功能，不僅忽視了兒童身心的健全發展，更加重了華小生在課業與考試方面的壓力。更令華社無法接受的是，該方案之精神其實只是一份權宜式的過渡性方案，因為教育部已明定自 2008 年起，華小數理的教學與考試媒介語就只能是英文，並朝著英文教學與考試的目標推進。董教總認為該方案蓄意使華語在數理教學中逐漸邊緣化終至消失，因此仍堅決反對。然此時

政府政策已定，因此 2003 年一月五日「數理教學英語化」新政策正式實施，華小亦如馬政府要求的以折衷方式施行。

四、檢視決策角力之社會成本

長久以來，華社最揮之不去的夢魘，便是馬來政府欲落實單元論之「最終目標」的精神，以及「1961 年法令」第 21 條賦予教育部長隨時可改制華小的行政權，因為此兩種精神都足以使華小消滅(陳玉清，2002)。從歷史看來，當馬華兩族領袖彼此需要支持，或執政之馬政府在政治決策上需要藉助華基政黨的平衡勢力時，政策之方向與執行便較中庸溫和。在此一教學語新政策上，馬政府要堅持一國一制原則，華族要保住民族尊嚴與民族語言。為緩和華社之強烈輿論反彈，馬國政府只能接受華小仍以華語教數理之堅持；外加課程便成為權宜之計。每週多上 5 節課，等於每天多上 1 節，六歲小孩，每天晚一個小時回家。

當初內閣要求華基政黨提出折衷可行方案，名為「民意諮詢」，事實上僅是一種為政策加上民主糖衣的假象，這些附屬的政黨利益團體終究難拂上意，只能罔顧華社普遍的反對聲浪，迂迴地達成內閣的旨意。也因此董教總悍然拒絕。種族利益和政府威信之政爭鬧劇在各自本位的立場下進退折衝，教育政策在其中擺蕩不定，學生家長無所適從，社會民心亦不得稍安。

教育政策制定過程，是政府管理精英和利益團體之間的教育互動或教育協商過程(譚秉源，1996)。理想的教育決策過程，為提高政策認同與接受性，常是採西方資本主義社會的協同主義原則，吸納有關此政策的利益團體之意見，從而修訂該政策，使之順利推行(譚秉源，1996)。美國公共政策主要的決策模式，即為「團體(利益)決策模式」(唐志堅，2001)：政府的政策制定，透過充分了解各類利益團體的訴求、競爭、談判和妥協，取得利益或政治的平衡點，作為政策決策的依據。馬國之「數理教學英語化」政策之決策過程中，若各種族政黨能真正捐棄本位主義與成見，以國家、學子之福祉為念，真正去研擬出一個可行的完善的政策，不失之偏頗，不操之過急，才是學生之福，社稷之福。

伍、結論與建議

一、結論

利益團體之目的，有公益、有私利，但不論其立場為何，其與教育政策制定糾葛之深以及影響之長遠是不容輕忽的。Ball (1990) 指出，政策問題本身就是一複雜事件，它常受到不同利益團體、意識形態之主導支配。邏輯上，政策不能自利益、衝突、支配或公平中分離。教育政策制定過程中，利益團體常扮演舉足輕重的角色。由本文分析可見，在過去五十年來的馬華教育政策演進史上，華社不斷發揮其關鍵性的影響力，以捍衛華族語言文化在馬來西亞文化中的最後一片淨土。在教育政策不斷演變中，馬來西亞的華文教育之所以仍保有其獨特地位，華社的力量是不容忽視的(陳玉清，2002)。但過度敏感的驚弓之鳥心態，往往也牽制了立意良善的教育良策之成功實施。

梁恆正(1994)曾指出，我國教育政策制定過程常犯決策過程透明度不足之缺失，政策審議修正成型之過程並未清楚公諸於世，也未廣納不同團體的意見，以致於理論和實際嚴重落差。而檢視馬來西亞之「數理教學英語化」政策，其立意固然良好，但顯然在以上方面與我國一般均有不足之處，而時間上之倉卒更使其制定及實施過程粗糙而欠周詳。馬來西亞政府便因此付出極大的代價。

教育政策的制定與執行主導著國家教育的發展。教育改革應以他國既有的經驗與研究作為政策決策之重要參考依據，並應有完整的配套措施，力求改革理念、現有體系、執行機制及落實方法等各層面的相互支援，以確保教育政策達成其最終目標。為提高下一代學子的英語能力，持平而言，馬來西亞之「數理教學英語化」教育政策，其決策理念其實超乎種族一統之狹隘本位主義，而是傾向於「因應全球化考量，以加強下一代之世界主流強勢語言能力，與世界潮流接軌」之國際前瞻觀點，其「以英語為一般學科教學語言」模式也有三十年之國際間研究為基礎，並有不計其數之他國成功之前例可循(李秀芬，2002)。而馬政府在推行這項政策上之各項配套措施亦十分努力。例如前述特別為加強數理教師英文授課能力而設計的 ETeMS 課程，即可見其為達成政策目標之認真與用心(ETeMS, 2003)。若主管機關於政策制定過程能多方溝通、審慎決策，則政策順利修正實施之後，全民英語能力提升，國家經濟、科技、外交等戰力加強，而華社仍能得以延續其語言命脈，雙贏的局面其實是可能亦可行的。

二、建議

本文以馬國經驗，析論教育政策制定時對利益團體影響應有之因應，歸納出以下建議：

(一)教育政策實施前應多舉辦政策說明公聽會

教育政策必須得到社會大眾的瞭解與支持，才能得以順利執行，因此在政策制定的過程中，應重視充分的溝通與協調(林筱瑩，2001)。公聽會可將政策目標、精神與內涵介紹給社會大眾，經由不同背景與專業之參與者對政策本身及其可行性之質疑來集思廣益，使政策的研訂更周延，提高政策之被接受程度及可行性。馬來西亞的新政策之優勢，在於其立意並非毫無根據的神來之筆，而是已有美、加、港、日等國家積三十年之成功經驗可循(李秀芬，2002)。馬政府若能援引此珍貴經驗為例，作為公聽說明會之主軸，導引社會大眾之認知避開意識形態之本位主義，而直接體認此政策超越民族意識。以提升全民英語能力為訴求之核心意涵，則在地球村觀念已蔚為風潮，人人深切體認國際溝通語言能力之重要性的今日，社會大眾是可以被說服的。

(二)教育政策研擬時應以學術研究為基礎

攸關國家未來之教育政策，其制定不宜倉促完成。特別是如「數理教學英語化」這種屬於創新學理的引進，以嶄新的、富創意的方式，不受固有之束縛，謀求問題的解決或目標的達成，雖然可以較傳統小幅修正方式更具時效性及成功性，但也因其創新特質不為社會大眾所熟知，而易引起不安與疑慮，造成教育政策的規劃與實施窒礙難行。幸而國際間針對此一教學模式其實已有無數的學術研究基礎(李秀芬，2002)，因此，若馬政府能鼓勵甚至主動委託學術單位進行資料蒐集並佐以合乎國情之相關研究，並在政策實施前給予學者足夠時程，以蒐集足夠研究結果作為政策制定之參考，則可以藉學術研究結果之證據支持提高其公信力，以化解公益團體疑慮，瓦解私利團體立場，消弭利益團體阻力。

(三)教育政策制定應避免威權心態

威權主導心態常會導致教育政策不能反映社會之多元需求。Dahl (1961)指出，「在跨越不同議題領域中沒有任一固定的與單一的菁英有作決定的權力，作決定實應多參考不同意見，以避免過於專斷」(許朝信，2001)。馬來西亞此一新政策，由最高行政首長以宣示政令方式向社會揭示，政策制定過程中政府傾向強

勢主導推動而疏於說明宣導，高壓政策由上而下引起社會反感，便予利益團體煽起民意反對之可乘之機。

(四)教育政策的規劃要循序漸進

我國教育政策的規劃包含以下幾個步驟：1. 蒐集客觀資料；2. 整理及分析；3. 系統分析資料與政策；4. 書面說明政策：需求、可行性、協調、效果、影響；5. 先行審議政策：參與者包括規劃者、行政首長、專家學者、學生教師社會代表、民意代表；6. 提報行政部門審議；7. 政策的法制化(林筱瑩，2001)。馬來西亞之新政策在 2002 年六月間提出，並即宣稱將於 2003 年一月起全面實施，短短六個月之時程，自然無法如前述理想程序按部就班作週延之規劃，乃至政策從研擬制定到實施均險象環生。不只公佈後便立即遭遇利益團體之阻力而需修正政策，2003 年一月實施之後媒體便披露發現自然教學光碟中含有泳裝美女性感圖片事件，顯示出教材未經嚴格篩選便進入課堂之輕率。未經過嚴格審查之教材便進入課堂，其內容是否能達成教育原有之期望著實堪慮。教育政策關係國家命脈，不應也不能如此粗糙處理。

(五)教育政策的制定要重視媒體與民意之間的關聯

民意帶動媒體，媒體影響民意。媒體將民意或事件擴大成議題，不斷呈現，常造成政策決策者及執行者無比的困擾。馬來西亞之新政策公諸於世後，引起媒體大張旗鼓回應，特別是華社媒體之猛烈抨擊，造成相當嚴重的社會紛擾不安。民心浮動，再一次面臨挑起種族衝突之危機，終導致馬政府必須公開警告媒體即將祭出內安法，之後媒體報導率便大幅降低。而政策也在媒體詭譎的沉默中正式實施。教育政策要獲得國民之認同，如透過媒體善意之宣導，那更能事半功倍。而負面之媒體報導，亦需要正視並疏導溝通。方不致演變得不可收拾。

(六)教育政策要重視與利益團體之溝通以提高可行性

利益團體既是影響決策之可預期的重要因素，政策制定時，便需透過充分了解各類利益團體的訴求，競爭、甚至談判和妥協，取得利益或政治的平衡點，作為政策決策的依據。馬來西亞之新政策在評估其可行性時，未能以馬華教學語之數十年政爭歷史作為警惕，在事先與華社等利益團體預作溝通防範宣導，甚或在政策定案前先作適度修正以合於實際民情需求，反只希望以國家大型政策之鐵腕優勢強力執行來達成政策目標，因而再一次挑起族群分化議題，險些不可收拾，

而最終仍需回應利益團體之需求並進行協商修正。因此，程序上應儘可能在政策制定初期便評估可行性並預估可能阻力，先行主動溝通，才能使政策推展順利無礙。

(七)教育政策需具價值上的可接受性

政策決策需考量公眾及特殊利益團體的順從程度。馬來西亞之新政策未考量在族群意識形態高漲之下的可接受程度，以致政策無法在華族社群中存活。即使是主流馬族社群亦有政府「貶馬崇英」之誤解與輿論反應，使得馬政府需一再強調馬來語仍為官方語，其地位功能均不因此政策而受影響來安撫馬族，也一再澄清此一政策之目標並非進一步消滅華語以安定華族。顯示政策決策需審慎考量社群意識形態與其主流的思潮，以評估因意識型態的不同對法案的支持或反對態度、程度及其影響，並預作處理防範。

一國之重大教育決策必須具有理性與審慎，而「在評估國家政策之利弊得失時，個人及利益團體應捐棄一己私利成見，以大局及人民福祉為唯一考量」更是政府與民間重要且必要之共識。為因應社會的急速變遷及迎接二十一世紀的挑戰，各國教育發展均力求突破，作積極前瞻性的規劃，使教育的發展能適應多元、開放的社會及促進國家發展的現代化。馬來西亞「數理教學英語化」新政策即頗具突破性與前瞻性，顯示政府積極求進步之魄力與決心，然因為時程倉卒、規劃不週、溝通不良、政策透明度不足等人為因素，在利益團體之牽制下其決策過程困難重重，決策內容亦偏離原意，令人遺憾。謹以馬來西亞此新政策的決策經驗，做為我國日後教育政策制定時的借鏡。

參考文獻

- 七年撥款五十億推行英文教數理(2002, September 25)。民 91 年 11 月 10 日，
取自：[http://www.ocacmy.com/new020925\(5\).html](http://www.ocacmy.com/new020925(5).html)
- 大馬第一所華人興辦大學啟用(2002, August 14)。自由電子新聞網。民 91
年 11 月 18 日，取自：
<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/aug/14/today-int4.htm>
- 李秀芬(2002)。學科本位之英語教學課程 --- 以英語為一般學科語言之美加、港、
日經驗。《教育研究月刊》，100。民 92 年 1 月 26 日，取自：
<http://www.edujournal.com.tw/menu/100/129.pdf>
- 吳定(1998)。《公共政策辭典》。台北：五南。
- 呂亞力(1993)。《政治學》。台北：三民書局。
- 明年英文教數理首批學生料可應付(2002, November 9)。中國報。民 91 年 11
月 10 日，取自：<http://www.chinapress.com.my/breaking.asp?a=1110bkg11.txt>
- 邱孝益(2002, October 31)。《馬來西亞透過華文小學英文教授數理課折衷方案》。新
華網。民 91 年 11 月 6 日，取自：
<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-1031/content-61>
- 林筱瑩(2001)。《我國教育政策制定的過程》。民 92 年 1 月 4 日，取自：
[http://web.ed.ntnu.edu.tw/~minfei/curriculum/90eduadmintopic\(full\)-7.htm](http://web.ed.ntnu.edu.tw/~minfei/curriculum/90eduadmintopic(full)-7.htm)
- 馬來西亞教育概況。寬中資訊網。民 91 年 11 月 8 日，取自：
<http://www.foonyew.edu.my/edu/edu03.asp>
- 馬可能引用內安法對付煽動種族情緒者(2002, August 12)。民 91 年 10 月 10 日，
取自：<http://latelinenews.com/ll/fanti/1220808.shtml>
- 英文數理科內容著重提升興趣 動畫教學易學易懂(2002, November
9)。星洲互動。民 91 年 11 月 11 日，取自：
<http://news.sinchew-i.com/article.phtml?sec=243&artid=200211090525>
- 英語教導數理科非改變教育政策(2002, September 22)。星洲日報。民 91 年 11
月 11 日，取自 [http://www.ocacmy.com/new020926\(5\).html](http://www.ocacmy.com/new020926(5).html)

唐志堅(2001, June 13)。公共政策的綜述。民92年11月5日，取自：

<http://www.louhau.edu.mo/www/master/master10.htm>

教育部已作好準備(2002, November 10)。民91年11月12日，

取自：<http://news.sinchew-i.com/article.phtml?sec=1&artid=200211100530>

教長保證新政策不會使華小變質(2002, September 18)。民91年10月10日，

取自：[http://www.ocacmy.com/new020918\(5\).html](http://www.ocacmy.com/new020918(5).html)

梁恆正(1994)。由國內教育政策制定看教育政策研究的發展。教育研究月刊, 29, 16-20。

許子根(1985)。我國教育制度評析。寬中資訊網。民91年11月8日，取

自：<http://www.foonyew.edu.my/edu/edu01.asp>

許朝信(2001)。我國教育政策制定過程之探討—以教育基本法制定為例。民91

年12月17日，取自：<http://www.epa.ncnu.edu.tw/epforum/vol4no1/7-6-1.html>

陳玉清(2002)。馬來西亞華文教育政策之演變。比較教育, 52, 77-105。

陳毓平(2002, November 13)。大馬華校董教總拒絕在華文小學以英文教數理。

中央社。民91年11月16日，取自：

<http://tw.news.yahoo.com/2002/11/13/international/cna/3645488.html>

陳毓平(2002, November 13)。大馬巫統高官抨擊華校董教總七點聲明。民91

年11月29日，取自：

<http://tw.news.yahoo.com/2002/11/13/international/cna/3646599.html>

陳毓平(2002, October 31)。華基政黨提新方案解決華小用英文教數理科。中央

社。民91年11月10日，取自：

<http://tw.news.yahoo.com/2002/10/31/international/cna/3621724.html>

華小用英文教數理爭議在內閣獲協調解決(2002, November 1)。民91年11月

3日，取自：<http://tw.news.yahoo.com/2002/11/01/international/cna/3623906.html>

督學團監督華小教學(2002, November 9)。星洲互動。民91年11月10

日，取自：<http://news.sinchew-i.com/article.phtml?sec=243&artid=200211090526>

譚秉源(1996, September 4)。 *教育團體在香港教育政策釐訂過程中的角色：香港教育專業人員協會個案研究*。民 91 年 11 月 16 日，取自：

<http://www.fed.cuhk.edu.hk/en/cumphil/96pytam/conclusion.htm>

Ball, S. J. (1990). *Politics and policy-making in education*. London: Routledge
Children pay price for education politics (2002, November 5). Malaysia Kini. Retrieved November 5, 2002, from :

<http://www.malaysiakini.com/letters/200210250033418.php>

D-G: Learn English with an Open Mind (2002, October 24). The Star Online. Retrieved November 15, 2002, from :

<http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2002/10/24/nation/jbndbp&sec=nation>

Dahl, R. A. (1961). *Who governs*. New Haven: Yale University Press.

English plan rankies Malaysians (2002, November 5). The Philadelphia Inquirer.

Retrieved November 5, 2002, from :

<http://www.philly.com/mld/inquirer/2002/09/29/news/nation/4170918.htm> Extra

Extra English classes to be held (2002, October 24). The Star Online. Retrieved

November 5, 2002, from :

<http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2002/10/24/nation/fpekstra&sec=nation>

ETeMS (2003). Retrieved January 5, 2003, from:

<http://www.tutor.com.my/tutor/etems>

Little hiccups as schools start teaching Math and Science in English (2003, January 6).

The Star Online. Retrieved January 9, 2003, from the World Wide Web:

<http://thestar.com.my/news>

Malaysia Chinese back math in English (2002, November 1). The Washington Times.

Retrieved November 5, 2002, from :

<http://www.washtimes.com/world/20021101-23388240.htm>

MIC supports decision on using English, says Samy (2002, October 24). The Star

Online. Retrieved November 15, 2002, from:

<http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2002/10/24/nation/Inenglish&sec=nation>

Ministry all set to implement English usage in schools (2002, October 24) .The Star

Online. Retrieved November 15, 2002, from:

<http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2002/10/24/nation/inenglish&sec=nation>

New year, new teaching tools (2003, January 5). The Star Online. Retrieved January 9, 2003, from: <http://thestar.com.my/news>

Preparing Teachers to teach in English (2002, November 4). Daily Express News.

Retrieved November 5, 2002, from:

<http://www.dailyexpress.com.my/news.cfm?NewsID=14572>

Coping with the Power Play of the Interest Groups in Educational Policy-Making: A Lesson Learned from the Challenges Encountered by Malaysia's New "English for Teaching Math and Science" Policy

Helen Jou

The Bilingual Department, National Experimental High School

Doctoral Student, Department of Education

National Taiwan Normal University

Abstract

The process of the making of the educational policy is often the battlefield of the interest groups and the political powers. Investigating the policy-making process of Malaysia's new "English for Teaching Math and Science" policy reveals clearly the complex interaction through power play amongst the interest groups, political parties and the lead administrators of the country. The original English-proficiency-promoting policy was interpreted differently, and consequently the apprehension of the Chinese ethnic groups was aroused and the society was disturbed.

During this process, the Chinese ethnic groups in Malaysia, for the purpose of ensuring the mother tongue of their ancestors to be legally protected against present or future threat of diminishing, sought to revise the new policy before it became finalized and adopted. Through its influence on the government, the congress and the general public, the Chinese ethnic groups formed a forceful public opinion to hinder and eventually successfully curbed the new policy.

This article recalls the history of the Chinese ethnic groups' definite impact on the policy of language choice in subject teaching for the past 50 years, and the consequent modification or cancellation of the past educational policies. With the historical experience in comparison with the recent "English for Teaching Math and

Science” policy, and the political and social disturbance aroused, this article discusses and analyzes the role and effect of interest groups, and compiles suggestions for coping with the power play of the interest groups in the process of in educational policy-making.

Keywords: english for teaching math and science, interest group