

邁向2030雙語國家之路： 政策社會學之觀點分析

黃家凱* 博士後研究員
國立臺灣師範大學教育學系

摘要

近年在「2030雙語國家政策發展藍圖」政策的催化下，雙語教育在臺灣成為重要的焦點議題。「雙語國家」政策論述的出現，將影響臺灣未來10年的教育內容與方向。為期深入釐清「2030雙語國家」政策論述的背景脈絡，本研究以政策社會學觀點作為研究分析之理論依據，並採文件分析法及內容分析法，針對相關政策文本及報紙資料庫進行資料蒐集與分析，釐清「2030雙語國家」政策的發展脈絡，並探究政策實踐可能潛藏的問題。研究結果顯示，「2030雙語國家」政策文本不夠周延與完整、對於語言定位與概念化不足、相關配套措施不足等問題，影響政策實踐的結果。尤其，資源配置的結果將可能造成更多的不公平議題，包括製造學校階級化與標籤化、擴大校際間之差距，讓弱勢者（或弱勢學校）更加弱勢等，是政策制訂者必須加以思考與防範的重要議題。透過本研究結果期提供政府在制訂政策與政策實踐時之參考。

關鍵詞：雙語國家、雙語教育、政策社會學

*本篇論文通訊作者：黃家凱，通訊方式：hiki@ntnu.edu.tw。



Toward a Bilingual Nation in 2030: A Policy Sociology Perspective

Chia-Kai Huang* Postdoctoral Fellow

Department of Education, National Taiwan Normal University

Abstract

Bilingual education has become an important issue in Taiwan because of the government policy, titled “Blueprint for Developing Taiwan into a Bilingual Nation by 2030”. The emergence of the “Bilingual Nation” policy discourse may affect the education in Taiwan in the next decade. This study applies policy sociology as theoretical framework with document analysis and content analysis as analytical approach to explore the discourse of Taiwan’s bilingual policy. The purpose of this study is to unpack the connotation and development of the 2030 Bilingual Nation Promotion Policy through data collection and analysis of relevant policy texts and newspaper databases as well as to propose potential challenges while implementing the policy. The results show that the policy text of the “2030 Bilingual Nation” is with vague rhetoric and unclear conceptualization. Moreover, there is lack of relevant supporting plans. These factors may affect the results of policy implementation. In particular, the results of resource allocation may cause further unfairness issues, including creating school hierarchies, labeling, and widening the gap between schools so that the disadvantaged (or underprivileged schools) are more disadvantaged, etc. These are the important issues that the policy makers to consider and guard against. The results of this study are intended to serve as a reference for the government in policy formulation and policy implementation.

keywords: bilingual nation, bilingual education, policy sociology

*Corresponding author: Chia-Kai Huang, E-mail: hiki@ntnu.edu.tw

壹、前言

2020年3月23日蔡英文總統主持由國家發展委員會主責召開之第一次「2030雙語國家政策諮詢會議」，強調希望在10年內透過政府及民間共同努力，提升國民英語能力（林朝億，2020），促使雙語國家議題熱度持續不減。儘管臺灣一直都有實施英語教育，且早在1998年即已將英語課納入國小正式課程中（林子斌、黃家凱，2020），然而，「2030雙語國家政策」論述的出現，可以從2018年3月臺北市長柯文哲宣示將增加雙語教學之中小學試辦學校數量（梁珮綺，2018），以及時任行政院長賴清德宣示，我國自2019年起將啟動雙語教育，並以「雙語國家」為政策目標（國家發展委員會，2018），使得「雙語國家」、「雙語教學」乃至於「雙語教育」等詞彙，一躍佔據各新聞版面，也成為教育工作者間不斷討論的話題。

不可諱言的，英語作為國際流通的共同語言，其重要性不容置疑，而臺灣實施英語教育也非「2030雙語國家政策」論述出現才開始，然作為國內中小學教育階段唯一必須修習的外語（Wang & Lin, 2013），學生英語成績卻呈現嚴重的雙峰現象（黃旭磊，2019）。這樣的結果，對於「2030雙語國家政策」的推動，著實必須謹慎規劃、小心實踐。尤其，國立臺灣師範大學研究團隊在2018年針對臺北市小學六年級畢業生進行英語能力檢測結果顯示，儘管小學教英語已實施逾20年，臺北市更從2002年起向下延伸到小一開始教英語，然檢測結果卻不盡理想，在詞彙、文法句型及聽力測驗中，分別有12%、18%、6%的受試者，未達國小四年級程度（林曉雲，2018a，2018b）。對於教育資源相對豐沛的首都圈小學畢業生而言，其英語能力表現結果已然如此，其他縣市學生的英語能力表現將令人更加憂心。而這樣的結果也顯示國內現階段的英語教育存在問題，儘管雙語教育不同於英語教育，然雙語教育要能實踐成功，英語教育勢必為重要之墊基石，兩者實為相輔相成（林子斌，2020a）。

任何政策的產生，都有其特殊的時空背景環境因素，且往往受到社會發展脈絡的影響。政策不僅僅是立法和規章之間的聯結關係，在不同的環境背景下，具有其獨特性，並對組織或個人產生影響（Mackay, 2011）。「2030雙語國家」政策論述的出現，也等同宣示我國語言政策未來發展的走向。釐清「2030雙語國家」政策論述，是在什麼樣的社會脈絡下產生，以及政策的實踐將可能產生什麼問題，為本研究之主要目的。透過政策社會學的觀點，將有助於發現隱藏在政策表面下的問題，以及不同利益團體之間的競逐情形（Ozga, 2000）。職此，本研究以Stephen Ball政策社會學觀點作為研究分析之理論依據，並採文件分析法及內容分析法，針對政策文本及報紙資料庫進行資料蒐集與分析，進一步釐清「2030雙語國家」政策的發展脈絡，並探究政策實踐所潛藏的問題。

貳、文獻探討

一、何謂政策：政策社會學的觀點

Dye (2016) 對政策作了一個最簡單的定義，即「任何政府選擇作為或不作為」，其凸顯出政策研究不止要關注已做或決策的事情，同時也要關注未做的事情或非決策的事情 (Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997)。此凸顯出政策具「價值的權威分配」特性 (Prunty, 1985)，政策必須具有合法性，且關注權力和控制在政策概念中的中心地位，不僅要考慮其價值在政策中的表現，還要考慮價值如何被制度化。因政策隱含著權力與控制的意義，故政策必須考量誰的價值在政策中具有效益 (張鈿富，1996)，而價值觀並非脫離社會背景脈絡之外。Ball (1994) 認為政策既是文本也是論述，作為文本的政策，其本身不一定是清楚、封閉或完整的，往往是在不同階段中不斷讓步下的產物，並透過各種影響力 (如鬥爭、妥協等) 和議程重新裝配而成。政策在制訂與實踐的過程中複雜多變，且往往充滿著臨時性、偶然性和不斷地討價還價，顯示出政策總是不完整的，充斥著預期和非預期的結果，以致於政策和實踐之間往往存在差距 (Taylor et al., 1997)。

而作為論述的政策，Ball (1994, 2006) 認為，政策文本是由論述所構成，而論述是誰說了什麼？何時說的？在哪裡說的？具有權威的意涵在其中，其關注政策是如何透過真理和知識生產並行使其權力。透過政策社會學的觀點，釐清政策發展之脈絡，考慮政策內所隱含的複雜性，在推論和解釋政策的形成和實施時，進一步考量政策創造、廢續、暫緩、終結之間可能的相互關聯性，政策分析才能彰顯其價值與意義。

二、政策社會學在教育政策分析上的優勢

關於「什麼是政策？」這個問題很重要，尤其當「人們以政策的名義做了什麼？」，更凸顯出政策的重要性 (Wedel et al, 2005)，如同政府透過政策作為改革教育制度的手段 (Fazal & Lingard, 2010)。從前述對於政策的相關定義可發現，政策具有多重意涵在其中，而其中也參雜權力與控制的元素，以及資源分配的競逐關係。傳統係將政策制訂描述為一種線性過程，並側重於應用科學管理技術、程序設計與實施去測量證明 (Birkland, 2005; Diem et al., 2014; Fischer, 2003; Mansfield, Welton, & Grogan, 2014; Rochefort & Cobb, 1994)，這種偏重管理的觀點，往往忽略了對定義問題、研究結果和解決方案的爭議性質 (Blackmore, 1995; Fischer, 2003; Marshall, 1999)。

不同於傳統管理的觀點，Ball、Maguire與Bruan（2012）指出，政策制訂是一種動態和非線性的複雜歷程；政策的創建起點不同，將產生不同的軌跡和生命。政策在實踐的過程中，有些可能被丟棄、重製，同時部分政策可能產生聚合、相互關聯，也可能相互碰撞、重疊、矛盾或不連續，甚至產生混亂的情形。此外，政策的表述會變化，尤其當關鍵的政策解釋者改變，政策目的和意圖將可能因此重新設計和重新定向，例如：一項執行中的政策，可能因為政黨輪替、教育部長的異動，或者利益／壓力團體的消長，使得政策執行的優先次序產生調整，或與另一項政策合併，甚至可能嘎然而止不再執行，此即凸顯政策歷程所充滿的不可預測性。

政策社會學對於政策的制訂過程，朝向更複雜、批判性的理論觀點，其認為大多數政策是搖搖欲墜的、妥協的、偶然作出（hit and miss）的事件，並經由複雜的影響力、文本產生、傳播、重製、修飾、微調等，通過複雜的影響歷程，最終在實踐的脈絡下重新創造（Ball, 1998）。政策社會學研究取向強調社會結構性的不平等，其重要性在於它對政策的批判性和論述的重視，認為政策不僅僅在於文本和過程，並承認存在於政策週期中彼此之間的脈絡關係（Lingard & Sellar, 2013）。如同前述，傳統將政策分析視為一種線性過程，側重科學管理技術的分析方法，往往導致對複雜社會的政治現象概念化不足之結果（Fusarelli, 2003），透過政策社會學觀點，強調「脈絡」的影響，將有助於釐清教育政策制訂過程中的動態、非線性的複雜歷程，將有助於我們發現隱藏在政策表面下的問題（Ozga, 2000）。

參、研究方法與設計

在研究方法方面，本研究採文件分析法及內容分析法進行分析。文件分析法是利用文件或檔案資料來了解人類思想、活動和社會現象的一種方法，其所指文件係包括政府官方文件如白皮書等。由於文件往往是在特定的社會文化脈絡下產生，透過文件和檔案資料的應用，可使研究的範圍突破時空的限制（黃國彥，2000）。尤其，官方文件往往是為了解決某件社會問題或設定政策未來發展目標而產生。文件分析法重視概念發展及關係的連結，是一種確認文件之間的關係、意義與重要性的方法（Altheide, 1996）。本研究分析之文件資料包括「2030雙語國家政策發展藍圖」、「2030雙語國家政策（110年至113年）」等相關政策文本，藉以進行深入分析「2030雙語國家政策」之內涵。

內容分析法是一種對於傳播媒介的訊息作客觀而有系統的量化及描述的研究方法，將語文的、非量的文獻轉變為量的資料（王文科、王智弘，2006）。透過內容分析法可以有系統地整理與綜合紀錄中明顯與暗藏的內容，其量化方法是計算各種不同主題在報紙篇幅、收音機和電視播放時間中所占的比例進行統計分析。雖然是一種量化分析的過程，但並不表示是純粹的量的分析，只是從量的變化來推論質的變化，是一種質量並重的研究方法（陳雅文，1995）。為能了解「2030雙語國家政策」相關議題發展脈絡，研究者針對臺灣發行量最高且持續發行之聯合報、中國時報、自由時報及蘋果日報等四大報為主要資料檢索來源，並透過「知識贏家」、「全文報紙資料庫」及「臺灣新聞智慧網」三種報紙資料庫檢索系統，分別檢索自2011年1月1日起至2020年11月30日止，近10年期間平面新聞媒體有關「雙語國家」、「雙語教學」及「雙語教育」等議題報導情形，並依報導議題出現之時間、次數進行分析說明。

肆、研究分析與討論

一、邁向「2030雙語國家」之路：是穩健前行還是急就章上路

為能了解並釐清「雙語國家」政策議題在社會發展的脈絡，研究者主要以中國時報、聯合報、自由時報與蘋果日報等四大報進行新聞議題檢索，在中國時報與聯合報部分，分別透過「知識贏家」、「全文報紙資料庫」檢索自2011年至2020年共10年間，相關議題報導情形。在自由時報與蘋果日報部分，則是透過「臺灣新聞智慧網」進行檢索，惟該資料庫僅收錄報紙資料至2018年，故自由時報與蘋果日報部分僅檢索自2011年至2018年共8年間，相關議題報導情形。此外，為避免與「雙語國家」議題相關之重要議題遺漏，研究者同時納入「雙語教學」及「雙語教育」關鍵字，並以「雙語國家」、「雙語教學」及「雙語教育」關鍵字分別進行檢索。

結果顯示（表1），近10年中國時報在「雙語教育」議題計166篇、「雙語教學」議題計126篇、「雙語國家」議題計35篇，若以「雙語教育」、「雙語教學」及「雙語國家」三個關鍵字交集檢索結果，共計284篇。聯合報近10年在「雙語教育」議題計189篇、「雙語教學」議題計211篇、「雙語國家」議題計69篇，若以「雙語教育」、「雙語教學」及「雙語國家」三個關鍵字交集檢索結果，共計415篇。自由時報於2011-2018共8年期間，在「雙語教育」議題計4篇、「雙語教學」議題計11篇、「雙語國家」議題計7篇，若以「雙語教育」、「雙語教學」及「雙語國家」三個關鍵字交集檢索結果，共計21篇。蘋果日報於2011-2018共8年期間，在「雙語教育」議題計1篇、「雙語教學」議題計1篇、「雙語國家」議題計0篇，若以「雙語教育」、「雙語教學」及「雙語國家」三個關鍵字交集檢索結果，共計2篇。

結果顯示，近10年相關報導議題方面，主要仍以「雙語教育」議題360篇、「雙語教學」議題349篇為主，「雙語國家」議題報導量相對較少，僅111篇。

表1

近10年有關雙語教育、雙語教學、雙語國家相關議題報導情形

年 檢索關鍵字	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	合計
中國時報											
雙語教育	5	4	3	4	5	7	12	23	64	39	166
雙語教學	6	7	7	10	12	9	18	16	21	20	126
雙語國家	0	0	0	0	1	0	0	10	13	11	35
相關議題 交集檢索 結果	10	10	10	13	16	16	25	40	85	59	284
聯合報											
雙語教育	6	9	10	4	12	3	8	25	59	53	189
雙語教學	14	15	20	22	27	14	13	21	39	26	211
雙語國家	1	0	0	1	0	0	2	18	19	28	69
相關議題 交集檢索 結果	20	23	29	27	39	16	21	56	100	84	415
自由時報											
雙語教育	0	0	0	1	0	0	0	3	—	—	4
雙語教學	1	0	3	1	0	0	2	4	—	—	11
雙語國家	0	0	0	0	0	0	0	7	—	—	7
相關議題 交集檢索 結果	1	0	2	2	0	0	2	14	—	—	21
蘋果日報											
雙語教育	0	0	0	0	1	0	0	0	—	—	1
雙語教學	0	0	1	0	0	0	0	0	—	—	1
雙語國家	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	0
相關議題 交集檢索 結果	0	0	1	0	1	0	0	0	—	—	2
相關議題 交集檢索 結果數	31	33	42	42	56	32	48	110	185	143	722

進一步分析近10年有關「雙語國家」議題報導結果顯示（圖1），有關「雙語國家」議題之報導主要集中在2018年後，分別為2018年35篇、2019年32篇及2020年39篇。在2017年之前僅5篇有關「雙語國家」議題之相關報導，進一步檢視這5篇之報導內容，發現其與「2030雙語國家政策」無關，主要係提及國外如新加坡、西班牙、德國為雙語國家之報導，並非針對我國進行討論。



圖1 雙語教育、雙語教學、雙語國家相關議題報導量

檢視2018年有關「雙語國家」議題之報導內容可以發現，自2018年臺北市長柯文哲宣布臺北市將在國小小階段導入雙語教學，並增加中小學試辦雙語教學之數量後，經由首都市長的政策宣示，開啟了國內推動雙語教學的熱潮。然而，開啟官方「雙語國家」政策的序幕，則是由前行政院長賴清德於2018年宣示，自2019年起我國將啟動雙語教育，短期以「雙語國家」為政策目標，終極目標為「英語為官方語言」（國家發展委員會，2018），行政院復於2018年12月6日發布「2030雙語國家政策發展藍圖」後，臺灣正式邁向「2030雙語國家」之路。

整體而言，如同文獻中所述，政策的制訂往往是粗糙、簡單化的，政策的實踐則是複雜多變、充滿偶然和不確定性。政策的不完整，往往充斥著預期和非預期的結果（Taylor et al., 1997; Ball, 1994）。此外，政策的表述可能因為關鍵的政策解釋者的改變，而有了新的論述與實踐的方向，政策目的和意圖將可能因此重新設計和重新定向（Ball, Maguire & Bruan, 2012）。從報紙資料庫分析結果顯示，「雙語國家」一詞自2018年起，因首都市長柯文哲、行政院長賴清德等人陸續作相關政策宣示後，「2030雙語國家政策」即以華麗之姿一躍成為社會熱門之議題。然而，政策制訂應該是有計畫性、規劃性的，尤其公共政策是指導某一領域內一系列相關行動的行動方針，並處理複雜且長期存在的問題，係政府根據法律、法規、裁決、決定或命令所採取的行動或不作為，並以重要文

件或口頭說明的形式呈現（吳定，2003；Birkland, 2005; Mackay, 2011）。從社會發展脈絡來看，臺灣自1998年起將英語課程列入國小正式課程實施以來，英語即為我國中小學階段唯一必須修習的外語（Wang & Lin, 2013），然而學生英語能力表現並未因此特別突出，更凸顯國內英語教育存在許多待解決之問題。以新加坡為例，其因應時勢所需，並在其國內特殊的社會發展脈絡下，謹慎地在適當時機透過政策的嚴密規劃與執行，並歷經半個世紀的努力才有現在的成果，儘管如此，新加坡在推動雙語教育上仍充滿了許多待解決之問題與挑戰（林子斌、黃家凱，2020）。我國「2030 雙語國家政策」的出現，顯示出政策的不夠周延與不夠完整性。進一步反觀國內的現況，距離2030年僅約10年左右的時間，政策上路顯的過於倉促，而甫施行的108課綱中，國中英語教學時數不增反減，這樣的結果更顯示政策的配套措施不夠周全與完備，甚至產生彼此矛盾的現象，導致未來政策實踐的結果將充滿了不可預期的挑戰與變數。

二、「語言」定位曖昧不明、概念模糊不清

國家的「官方語言（official language）」係由官方（國家）制訂，是國家在所有官方場合與官方文書都必須使用的語言，同時也是公民與國家之間互動的法定語言。「國家語言」則是承認國家各固有族群之母語，同時受到國家保護，並支持其語言文化之傳承與發展。顯然「官方語言」與「國家語言」具有實質上的差異（何萬順，2018）。以我國目前的現況而言，僅原住民族語及客家語係受到立法保護之國家語言，且尚未制訂「官方語言」。在「2030 雙語國家政策發展藍圖」政策文本中指出，短期以打造臺灣成為「雙語國家」為政策目標，終極目標為推動「英語成為第二官方語言」（國家發展委員會，2018）。從前述可發現，臺灣目前並未制訂第一官方語言，將英語推動為第二官方語言，顯示出英語在官方語言上的角色錯置，且政策文本論述與實際之現況充滿矛盾。此外，在「2030 雙語國家政策發展藍圖」政策文本中強調，在推動雙語政策的同時，兼顧母語文化發展，並將母語多元發展與雙語政策並行（國家發展委員會，2018）。然而，進一步檢視《國家語言發展法》之內容，其所稱之國家語言，係指臺灣各固有族群使用之自然語言及臺灣手語（全國法規資料庫，2019），英語未包括其中，顯示出英語在國家語言之定位曖昧不清，政策文本雖然強調雙語與母語兼顧，在法令之規範上則僅強調母語之定位。整體而言，目前「英語」無論在國家語言或官方語言之定位上，處於曖昧不明狀況中。

國家對「語言」定位曖昧不明的現象，也反應在雙語國家政策上。首先，必須先釐清何謂雙語教育？Wright, Boun與Garcia（2015）將雙語教育定義為「在教學環境中使二種語言進行學與教」，意即，透過二種語言為媒介，以有組織和計畫的教學程序，教授特定的內容領域。在目前臺灣的脈絡下，雙語教育係指在教學環境中，使用「國語」與

「英語」進行學與教，這同時說明雙語教育不等同於全英語教育。但是，在雙語教育的歷程中，英語教育的推動也同樣重要，尤其，學生要能在雙語課堂上有效的學習，其英語能力的提升必然重要，因此，雙語教育與英語教育並非互斥的概念，而是具備相輔相成的功能（林子斌，2020b），雙語教育要能成功推動，英語教育的推動必然為重要之基石。

然而，在「2030 雙語國家政策發展藍圖」（國家發展委員會，2018）政策文本中，並未清楚說明雙語教育之定義，且將雙語、英語交錯使用，將雙語教育某種程度上等同於全英語授課，此對政策推動上恐將產生誤導效果（林子斌，2020b）。尤其，政策文本以「2030 雙語國家政策發展藍圖」作為掩飾，實質上目的只是推動「單語」（即英語），然該語言（英語）並非《國家語言發展法》所界定之多語之一，政策文本的論述，潛移默化地顯現出政策制訂者認為「英語的重要性超過其他語言」的價值觀（許逸如，2019），並透過「雙語教育」進行政策目的之包裝。如此對英語語言的價值觀，也呈現出「英語」語言地位的優越性，如同政策文本中，形塑出「英語」等同於全球化、國際化，甚至是國家競爭力的關鍵。當語言已不僅僅是溝通的工具，並隱含與政治的關聯性，語言與國家發展將密不可分，而語言的使用不僅決定政治權力的分配，同時，語言政策也是政治角力的結果（施正鋒，1996）。

三、前車之鑑：政策配套措施與資源配置情形將影響政策實踐結果

資源投入的程度往往影響政策實踐之成效與結果，尤其，相關資源投入不足，甚至沒有實際投入相關資源，將導致政策難以真正被落實（黃家凱，2020）。在「2030 雙語國家政策發展藍圖」（國家發展委員會，2018）政策文本中指出，該政策方案不特別匡列預算，由各部會以公務預算處理。這樣的結果將可能對政策的執行成效形成挑戰，甚至排擠各部會原本公務預算執行之項目。儘管國發會及教育部（2020）復於2020年推出之「前瞻基礎建設——人才培育促進就業建設：2030 雙語國家政策（110年至113年）」政策文本中，由中央政府前瞻基礎建設計畫項下匡列 100 億元之特別預算，作為2021-2024年之政策推動經費。從資源配置之間的落差，亦顯示出「2030 雙語國家政策發展藍圖」政策初始規劃之倉促與不夠周延，以及資源配套措施不足與政策的不夠完整。

另一方面，政策往往無法獨立執行，必須有相關的配套措施協助與支持，尤其「2030 雙語國家」政策之推動，牽涉層面甚廣，相關法規命令也環環相扣影響。為此，在「2030 雙語國家政策發展藍圖」（國家發展委員會，2018）政策文本中，2019年所訂定之關鍵績效指標包括四大策略、七項指標，其中在「鬆綁教育相關法規」策略中指出，要鬆綁國民教育法、高級中等教育法、私立學校法等及其子法，並將3個月內送立法院審議設定為目標值。然而，在2020年所訂定之關鍵績效指標與目標值指出：

原「鬆綁教育相關法規」KPI，教育部持續蒐集相關文獻、法令規定，及相關國家辦理現況，與各界多方溝通，以凝聚社會共識。（國家發展委員會，2020）

「鬆綁教育相關法規」項目已移除，未列在年度指標與目標值中，顯示欲鬆綁教育相關法規以推動雙語國家政策尚有其難以克服之困難。

在黃家凱（2020）針對《教育部人才培育白皮書》政策研究結果指出，作為擘劃我國10年的人才培育方向與規劃，其對於我國人才培育之發展應具有引導及產生關鍵之作用。然而，受制於政黨輪替、教育部長更換頻繁、配套資源未及時投入、以及法令規章的不完善等，導致《教育部人才培育白皮書》無法真正實踐，影響我國人才培育發展方向。「2030雙語國家」政策作為我國未來10年教育發展的重大政策，其對我國人才培育與國家發展都具有舉足輕重之意義。然而，政策的不夠周延與完整、配套措施不足、法令規章不完善等，將影響政策實踐的結果。

四、「2030雙語國家政策」中的公平性議題

國家發展委員會（2018）於2018年推出「2030雙語國家政策發展藍圖」政策文本中指出：

請各部會就業管對象提出推動方案，並以人為本、以顧客為導向，從需求端積極規劃民眾、產業及政府全面之雙語政策，進而成為全民運動……以2030年為目標，打造臺灣成為雙語國家之願景，設定「厚植國人英語力」與「提升國家競爭力」兩大政策目標。（國家發展委員會，2018）

顯見「2030雙語國家」政策影響層面擴及全民，每個國民都將受到政策影響。林子斌以新加坡為例指出，新加坡雙語政策係以服務國家利益為目的，雙語程度將決定學生能否成為新加坡菁英並進入社會頂端的關鍵之一，同時決定了大學門票的取得（高竹君，2019）。從新加坡的經驗來看，雙語政策的推動成為形塑社會階層的關鍵。國發會及教育部（2020）在「前瞻基礎建設——人才培育促進就業建設：2030雙語國家政策（110年至113年）」政策文本中，擬定我國2021年—2024年雙語國家政策之中程目標，對不同教育階段之雙語政策提出策略目標，然而，政策文本的實踐，在不同教育階段中也可能產生不同的問題。

（一）對高等教育的影響：製造學校階級化的疑慮

2030 雙語國家政策中程目標中指出（國發會、教育部，2020），現行大專院校僅開設 1% 的全英語課程，且多為國際學生需求開課，並集中在碩博士班，缺乏獨立且有整體課程規劃之雙語教學學院，無法營造校園國際化環境、提升學生學習英語之動機與國際移動力。因此，在大學教學英語化方面，提出二個策略，包括設立雙語標竿學校、設立專業領域雙語標竿學院。在設立雙語標竿學校方面，衡量標準及目標值為 2022 年補助 1 所雙語標竿學校，採逐年擴展學校數至 4 所，2021 年至 2024 年累計投入經費總計 14.3 億元；在設立專業領域雙語標竿學院方面，2021 年至 2024 年將累計補助 7 個專業領域雙語標竿學院，累計投入經費總計 8.7 億元。前述二項策略目標顯示，資源將集中投入至少數標竿學校（院）中，其效益除了無法擴及全國，所產生資源配置不公平的問題，將可能製造高等教育的階級化現象，並將學校標籤化。尤其，資源配置的結果將影響高等教育的發展，甚至改變高等教育發展的版圖（黃家凱，2020）。國內高等教育的資源分配原本即有極大之落差，學生相對獲得之教育資源也不同，校際之間資源差異亦大。盤整目前國內之高等教育，有多少學校具備足夠之師資能以英文撰擬研究報告及授課、學生語言能力足以應付課程需求，以符合爭取雙語國家政策之競爭型經費挹注條件，仍有待考驗政策實踐的結果。

（二）對中等以下教育的影響：加劇學生之間教育資源的落差

甫於 2019 年施行之 108 課綱，對於中小學教學現場產生極大的影響，尤其在教育階段，課程與學習內容都有不同的調整，教學現場正承受著巨大變革之壓力，如：國中階段新增「科技領域」讓學生學習運算思維、程式設計等未來趨勢所需知識；普通高中階段增加多元選修課程、新增自然科學「探究與實作」部定必修、學習歷程檔案等（108 課綱資訊網，無日期），教學現場的轉變對於學校、教師與學生都充滿極大的挑戰。108 課綱一方面減少國中英語課授課時數，另一方面，本土、新住民語都入課的情況下，將更加重學生的學習負擔（吳尚軒，2020；林子斌，2020b）。雙語國家政策之實踐，對中等以下教育階段之學校行政、教師教學與學生學習將增加極大壓力。除課程變動外，師資缺口、雙語教材研發等皆未就序，盲目以雙語進行授課，可能犧牲學生對學科核心知識理解，以及對語言學習的興趣（吳尚軒，2020；林子斌，2020b；許家齊，2020；簡立欣，2018）。尤其，對於弱勢、偏遠學校而言，資源（如師資）原本即已不足，在政策實踐下，每位學習者是否皆能獲得公平資源，弭平校際間之差距，降低校際間之競爭與距離，將考驗政策實踐之效益性與公平性。

伍、結論

在全球化的今天，國際交流變的日益頻繁，作為全球公民的一份子，臺灣自然無法置身之外。擁有與國際互動溝通的能力、提升國際化視野是必然趨勢。英語做為國際溝通最重要的共通語言，國人英語能力的良窳，對促進國家發展與提升國際競爭力具有關鍵影響。然而，英語是否等同於全球化與國際化？是否每人皆需精熟英語能力？是必須更進一步反思之議題。語言作為溝通的工具，英語的學習與能力，應由學習者或國人視自身需要而進修，國家要做的是提供語言環境與學習機會，且必須為每位國民公平共享。

透過政策社會學觀點分析政策文本結果顯示，「2030 雙語國家」政策文本充滿著不夠周延與完整、對於語言定位與概念化不足、相關配套措施未就序等問題，將影響政策實踐結果。尤其資源配置結果將可能造成更多不公平議題，包括：製造學校階級化、標籤化、擴大校際間之差距，讓弱勢者（或弱勢學校）更加弱勢等，皆是政策制訂者必須加以思考與防範重要議題。透過本研究結果提供政府於制訂政策與政策實踐時之參考。

參考文獻

- 108 課綱資訊網（無日期）。12 年國教。取自 <https://12basic.edu.tw/12about.php>。
- 王文科、王智弘（2006）。教育研究法（10 版）。臺北：五南。
- 全國法規資料庫（2019）。國家語言發展法。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0170143>。
- 何萬順（2018 年 2 月 23 日）。笨蛋，臺灣有第一官方語嗎？。獨立評論@天下。取自 <https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/351/article/6632>。
- 吳定（2003）。公共政策。臺北：空大。
- 吳尚軒（2020 年 8 月 26 日）。拚雙語國家卻縮水英語課、多元語言轟炸？學者憂學生吃不消學科還變弱。風傳媒。取自 <https://www.storm.mg/article/2963128>。
- 林子斌（2020a）。臺灣雙語教育的未來：本土模式之建構。臺灣教育評論月刊，9（10），8-13。

- 黃旭磊 (2019 年 7 月 17 日)。雙語教學 教育界要求能力分班。自由時報。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1261890>。
- 黃家凱 (2020)。臺灣高等教育人才培育政策批判論述分析 (未出版之博士論文)。國立臺灣師範大學，臺北。
- 黃國彥 (2000)。文件分析法。國家教育研究院雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網。取自 <http://terms.naer.edu.tw/detail/1303274/>。
- 趙宥寧 (2020 年 7 月 29 日)。雙語師資難找！北市教局放寬培育資格 沒教師證也行。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/7323/4739695>。
- 簡立欣 (2018 年 12 月 7 日)。雙語教學 教團提四大憂慮。中時新聞網。取自 <https://www.chinatimes.com/amp/newspapers/20181207000190-260301>。
- Altheide, D. L. (1996). *Qualitative media analysis*. Thousand Oaks: Sage.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. UK: OUP.
- Ball, S. J. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34, 119-130.
- Ball, S. J. (2006). *Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (2011). *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Sociology*. London: Routledge.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Bruan, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. UK: Routledge.
- Birkland, T. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. London: Routhledge.
- Blackmore, J. (1995). Policy as dialogue: Feminist administrators working for educational change. *Gender and education*, 7(3), 293-313. doi:10.1080/09540259550039013
- Diem, S., Young, M. D., Welton, A. D., Mansfield, K. C., & Lee, P. L. (2014). The intellectual landscape of critical policy analysis. *International journal of qualitative studies in education*, 27(9), 1068-1090. doi:10.1080/09518398.2014.916007
- Dye, T. (2016). *Understanding public policy (15th ed.)*. NY: Pearson.
- Fazal, R. & Lingad, B. (2010). *Globalizing education policy*. New York, NY: Routledge.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press. doi:10.1093/019924264x.001.0001

- Fusarelli, L. (2003). *The political dynamics of school choice: negotiating contested terrain*. NY: Palgrave Macmillan.
- Lingard, B. & Sellar, S. (2013). Globalization, edu-business and network governance: The policy sociology of Stephen J. Ball and rethinking education policy analysis. *London review of education*, 11(3), 265-280. doi:10.1080/14748460.2013.840986
- Mackay, M. (2011). *Understanding and applying basic public policy concepts*. University of Guelph.
- Mansfield, K. C., Welton, A., & Grogan, M. (2014). Truth or consequences: A feminist critical policy analysis of the STEM crisis. *International journal of qualitative studies in education*, 27(9), 1155-1182. doi:10.1080/09518398.2014.916006
- Marshall, C. (1999). Researching the margins: Feminist critical policy analysis. *Educational Policy*, 13(1), 59-76. doi:10.1177/0895904899131006
- Ozga, J. (2000). *Policy research in educational settings: Contested terrain*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- Prunty, J. (1985). Signposts for a critical educational policy analysis. *Australian journal of education*, 29(2), 133-140.
- Rocheftort, D. A. & Cobb, R. W. (1994). *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. Lawrence, Kan: University Press of Kansas.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London and New York: Routledge.
- Wang, L. & Lin, T.-B. (2013). The Representation of Professionalism in Native English Speaking Teachers Recruitment Policies: A Comparative Study of Hong Kong, Japan, Korea and Taiwan. *English Teaching: Practice and Critique*, 12(3), 5-22.
- Wedel, J. R., Shore, C., Feldman, G., & Lathrop, S. (2005). Towards an anthropology of public policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600, 30-51.
- Wright, W. E., Boun, S., & García, O. (2015). Introduction: Key concepts and issues in bilingual and multilingual education. In W. E. Wright, S. Boun, & O. García (Eds.), *Handbook of bilingual and multilingual education* (pp. 1-16). Malden, MA: Wiley-Blackwell.