

单元下的多元——马来西亚的语言权利状况

江伟俊
马来西亚董总资料与档案局

摘要

二战后，帝国主义迅速消退，殖民国家纷纷独立。然而，后殖民国家依旧对于民族国家（前殖民者）仍抱有无限想象，在政策上延续着前殖民者的单元思维，强调族群同化与整合，以建立“想像的共同体”。同时，饱受战火蹂躏的欧洲各国皆已反思单元主义所导致的社会资源分配不均，而引发族群冲突与战争的发生。为了避免悲剧重演，各国政策趋向包容差异与多元开放，语言权利与少数民族权利遂获国际社会所重视。国际与区域性组织也已制定各类公约与协议，以保障基本人权、语言权利以及少数民族权利。本研究藉以梳理国际语言权利的发展概况，并以马来西亚国内相关文件进行比较研究，从而了解语言权利对马来西亚社会所带来的影响。同时，初步探讨马来西亚落实多元文化语言政策之局限与可能。综观而言，少数民族语言在国际上的地位有着巨大的转变，从早期宿命式的冲突观，到如今对差异的包容，提倡多元主义，共存共荣的想法。然而，马来西亚的语言政策乃依据三大因素，即经济、民族主义、全球化而制定，少数民族的语言权利并不在此考量之中，徘徊在语言同化与消极性语言权利保障之间。

关键词：国族打造、语言权利、少数民族权利、多元文化主义

Multilingual Reality Versus Monolingual Mindset: A Study on Malaysian Linguistic Rights

Kong Wee Cheng
United Chinese School Committees' Association
Dong Zong.

Abstract

After WWII, the retreat of imperialism has ignited the independent movement. Nevertheless, the post-colonial countries are still inherent the nostalgia of nation-building that emphasizes the nationalist ideology. By using assimilation or building the common identities, to establish an imagined community. In the meanwhile, the painful experience of war destruction has pushed European countries to review the cause of the conflicts and wars have occurred. From that, they learned the cultural exclusivism has resulted in the socioeconomic inequality and making the social instability. Therefore, European countries have undergone series of policy revamping, for creating a diversified and inclusive society. As a result, the linguistic rights and minority rights become the focus of the international community, hence numerous conventions and declarations were ratified and enforced ever since. The study will use the international documents and Malaysian language policies to conduct a comparative study, as to understand the influence of the linguistic rights to the Malaysian society. Besides that, the study will evaluate the possibility of implementing the inclusive multicultural language policies in Malaysia. Overall, the status of minority languages is having a tremendous shift internationally, from the cause of conflict to the inclusive multiculturalism. Nevertheless, the Malaysian government is considering 3 factors: economy, nationalism and globalization in the language policymaking, minority linguistic rights are never in the picture and hovering in between language assimilation-orientation and passive linguistic rights-orientation.

Keywords: nation building, linguistic rights, minority rights, multiculturalism

一、前言

18世纪末，在法国大革命的影响下普遍视“一个民族，一个国家”的民族国家（nation state）为建国典范。民族主义者将强势族群文化与语言作为国族打造（nation building）之重要工具，以此形塑一个“想像的”国族与健全的国家，而共同语言及文化则是必须的。

二战后，世界各地殖民地纷纷独立立国，这些后殖民主义者虽积极进行去殖民工程，然而思想上民族国家的思维却根深蒂固，认为多元语言与多元文化乃国族打造之阻碍，是引发社会冲突与族群动员的导因。因此，后殖民政府往往无法容忍语言上的多元，而侧重同化政策（assimilation），打压弱势族群的语言及文化。

然而这却与国际的发展趋势相左。战后惨况促使欧洲各国开始寻找和平的可能，反思强势群体与弱势群体在社会的角色，因而人权意识开始萌芽，弱势群体在社会上才有了声音。各国政策开始趋向以多元取代单元，亦以包容和尊重个人与族群间的差异。同时，国际与区域性组织也纷纷制定各项公约与协议，以保障基本人权、语言权以及少数族群的权利。

然而，语言权利与少数族群权利论述是否推动马来西亚民间语言权利的意识？语言权利与多元文化主义是否影响马来西亚的语言政策？为此，本研究将梳理国际语言权利的发展概况，并以马来西亚独立后国内相关文件进行比较研究，从而了解语言权利对马来西亚社会所带来的影响。

二、语言的固有与工具价值

诚然，语言在社会中扮演重要之角色，其价值可区分为二：作为族群固有价值（intrinsic value）之外，以及附带的工具价值（instrumental value）。前者是以尊重族群无可取代的文化特质为依归，后者则是依据实用主义，以相互的利益或是避免冲突而作出的妥协（Reaume, 2000）。以国家角度而言，各族语言乃国家重要与特有的文化资产，应当加以保护。从人权角度而言，无论个人或族群社经地位强弱，其母语权利不容剥夺，须获得应有的尊重与保障（施正峰，2004）。

在固有价值之下，语言是族群的根本、族群的精神，Bahasa Jiwa Bangsa，它既是族群的图腾、沟通的语言、文化的载体，亦是其生活的面貌与脉络，尤其与他族文化互动交流所体现出的差异，更加彰显族群的意识，加强自我肯定与自豪感（Reaume, 2000，页250-252）。

工具价值则强调语言的沟通功用，是获取资讯知识、经济财富、政治权利、文化认同的重要配备。例如母语教育是最有效的学习用语乃基于透过既有工具（母语）知识传递必然更为简易顺畅，因而强化学习的效力。掌握语言既掌握社会流动（social mobility），然而执政者往往要求少数族群承担语言转换的成本，

学习社会主流语言以便在多元族群社会相互沟通, 避免语言成为社会流动的阻碍。语言是族群文化特征, 更是重要的工具, 以致在国族打造中语言总扮演整合者 (integrator) 的重要位置。

三、同化性、消极性与积极性的语言权利

语言权利基本可分成五类, 即从侧重同化的“压制语言权”、“容忍”、“非歧视”、“允许”到以保存为取向的“促进语言权” (Skuttnabb-Kangas & Phillipson, 1995)。前两者乃单元主义, “非歧视”与“允许”属于消极性、中性的语言权, 而“促进语言权”则是积极性的语言权。

- (一) 同化性语言权利在语言政策上独尊强势语言而歧视或打压其他语言, 以及仅给予使用空间却不提供任何制度保障。
- (二) 消极性/包容性语言权强调保障与免于同化威胁, 却不要求政府在公资源上或政策上给予协助, 而是立法保障不歧视任何语言, 并拥有在私人领域自由使用语言的权利。
- (三) 积极性/倡导性语言权则强调争取主动与资源, 不仅要求政府立法确保少数民族语言在公共领域 (医院、法院、学校) 的平等权利, 例如多语媒介与母语为教学用语, 同时要求政府尽义务制定政策与辅助, 支援与保存少数民族语言。

四、国际或区域的语言条约及文件

(一) 国际宣言、条约或文件

与语言权利相关的国际宣言、公约或建议约二十余份, 其中联合国与联合国教科文组织即约有公约与宣言 17 份, 建议案 8 份。以量而言, 语言权利可视为国际社群关切的课题之一, 尤其是在教育的层面。其中, 学习居住国官方用语的同时也学习和使用自身的母语乃是“不可剥夺、基本的语言权利”, 是建构语言人权 (linguistic human rights) 的基本条件 (Skuttnabb-Kangas & Phillipson, 1994)。基于相关文件繁多, 因而本文将以择要方式陈述各文件要点。

1948 年制定的联合国《世界人权宣言》, 第 26 条文中清楚规定“教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。教育应促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊, 并应促进联合国维护和平的各项活动。”

少数民族语言权利也记载于1960年通过的《反对教育歧视公约》条文中。其中, 第5(c) 条文承认“少数民族接受母语教育的权利, 包括建立本身的学校及使用或教导自己的语言。”此外, 在《公民与政治权利国际公约》第 27 条, “在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中, 不得否认这种少数人同他

们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。”

1996年的《世界语言权利宣言》（或称《巴塞罗那宣言》）对语言权进行了广泛且详尽的规范。关于语言教育权利的条文共有8条（23至30条），包括语言平等、教学用语与选择权利等。当中第24条指出“所有语言社群均有权决定其语言被表现的程度：在其领域内各阶段教育上作为媒介语言和被研究的对象，包括学前、初级、次级技术和职业性、大学和成人教育。”

2001年教科文组织所发布的《世界文化多样性宣言》强调文化多样性造就人类与社会的多样化，而文化多样性是人类共同遗产。其中第5条指出“文化权利是人权的一个组成部分，它们是一致的、不可分割的和相互依存的……因此，每个人都应当能够用其选择的语言，特别是用自己的母语来表达自己的思想，进行创作和传播自己的作品；每个人都有权接受充分尊重其文化特性的优质教育和培训；每个人都应当能够参加其选择的文化和从事自己所特有的文化活动，但必须在尊重人权和基本自由的范围内。”

2015年的世界教育论坛通过《仁川宣言》，提出“为所有人确保包容、公平的优质教育并促进终身学习机会”。其具体目标4.1“实现包容和公平的全民优质教育和终身学习”中提到“在使用多种语言的环境下，凡有可能，考虑到国家和国家以下各级的不同现实、能力和政策，应当鼓励使用母语进行教学和学习。鉴于全世界在社会、环境和经济方面越来越相互依赖，还建议至少开设一门外语课程。”“在使用多种语言的环境中，使用儿童的母语进行初始学习，促进双语和多语种教育。”

（二）区域性关于语言权利的条约或文件

纵观世界各国的人权发展，欧洲（尤其欧盟）可谓先行者。欧洲各国了解到过往冲突的导因后，成立了许多跨国性区域组织以推动语言与族群平等。欧洲是个多元文化的区域，几乎各国都有各自的官方用语，社会人口构成亦相对多元。某国的多数（强势）族群在另一国则可能是少数（弱势）族群，因此保障少数族群权益，族群权益平等是避免国与国之间的冲突以及维持友好的先决条件（OSCE, 1996）。

1975年通过的《欧洲安全暨合作会议最后决议书》中，强调各国须尊重少数族群的宗教、人权与语言权利。当中也指出族群平等与自我决策（self determination）的权利，同时也重申对国家领土完整性的尊重。1990年的欧洲安全暨合作会议《哥本哈根人道会议》文件则再次强调成员国必须尊重人权与基本自由，社会发展需依循多元民主与法治的精神，只有这样才能维系国与国之间的合作关与维持欧洲长期的和平。值得一提的是，条文中提出政府在必要时须采取特别的措施以达致族群间的平等。

欧洲议会也通过一连串保护少数族群语言的议案，其中包括Arfè Resolution (1981)，主要针对少数族群语言在社会、媒体与教育方面的平等待遇，比如要求从学前至大专的教材须涵括少数族群的文化与历史，允许各级学校使用母语教学，特别是幼稚园。1987年通过的 Kuijpers Resolution，要求成员国立法承认少数族群，从而保护以及采取积极的措施发展少数族群的语言文化。在1993年《哥本哈根条约》下，欲加入欧盟的候选国须符合其政治条款，即保护与尊重国内的少数族群，而执行委员会则须向部长理事会以及欧盟议会提呈“定期报告”(Regular report)。

欧洲安全暨合作会议于1993年正式成立“少数族群最高公署”(High Commission on National Minorities, HCNM)，主要功用在于为可能发生的族群冲突发出预警，并寻找解决途径。随后，该机构在1996年公布《海牙有关少数族群教育权利建议书》(简称《海牙建议书》)，主要阐述少数族群语言教育的权利。1998年发布《奥斯陆有关少数族群语言权利建议书及说明》，文件阐述少数族群应有的语言权利，涵盖面甚广，如姓名、宗教、社群生活与非政府组织、媒体、经济生活、行政管理与公共服务、全国独立机构/法制机关及剥夺自由权。简言之，这两份文件可说是全面涵盖且详细阐述语言权利涉及之各个层面。

在《海牙建议书》中认为少数族群若维持其族群认同，须在教育阶段习得基础的母语能力(第1条)；在必要的情况下，政府必须采取特别的措施来推动少数族群的语言教育权(第4条)；府应该鼓励少数族群参与相关政策的制定(第5条)；政府应该让地方政府参与少数族群教育的推动(第6条)；政府应该鼓励父母参与母语教育的选择(第7条)；少数族群可以设立自己的学校(含母语教育权)，可申请政府补助，而政府不可设限阻挠(第8~10条)；政府应该让父母有机会选择使用其母语的学前教育(第11条)；理想的小学教学用语应是母语，少数族群学生除应定期学习母语外，更应由熟悉少数族群文化背景的双语教师来教授官方语言(第12条)；在中学里，除了继续母语教学外，其他的科目应该以母语来教学(第13条)；政府应该培训足够的母语教师(第14条)；另外，政府应该致力于少数族群的职训教育、以及教材发展(第15~21条)。

此外，欧洲理事会于1992年通过的《关于少数族群语言之欧洲宪章》(简称《宪章》)与1995年的《保护少数族群之架构协议》中不断提及欧洲各国须保障少数族群在经济、社会、政治与文化语言上平等，各国之间才能建立“更坚固的团结”(greater unity)。其中，也大篇幅细述少数族群的语文教育权利，规定政府有义务在不同程度的教育提供少数族群以母语教学的权利。另外，条文也强调思想转变，呼吁成员国应视多元文化为该国内部社会资产而非负担，是丰富而非分化社会。《宪章》条文7(1)，要求会员国在语言政策、或是法规中，必须符合下列原则：

- (一) 承认少数族群语言是文化资产的表现；
- (二) 行政划分不可妨碍区域或少数族群语言的发展；
- (三) 必须以实际行动积极推广区域或少数族群语言，以保障相关语言；

- (四) 鼓励区域或少数族群语言在公私场合的说或写；
- (五) 鼓励少数族群与其他族群的语言联系以及文化交流；
- (六) 提供区域或少数族群语言在各阶段的教学；
- (七) 提供住在该区域的非少数族群学习区域或少数族群语言的机会；
- (八) 鼓励大学机构学习、或是研究区域或少数族群语言；
- (九) 如果区域或少数族群语言在他国也有使用者，应该鼓励跨国交流。

(三) 小结

综观国际与欧洲各项人权条约（United Nations Human Council, 2013），语言权利的规范虽有不同，但仍有一些像似之处，皆认同与推动包容与尊重、文化与语言的多元性，并且在公共领域保障少数族群语言免受歧视，以及与私人领域自由使用的空间。无论是宣言、条约、建议或是纲领，皆依据语言权利的四个核心加以伸展：

(一) 尊严（dignity）

世界人权宣言第一条声明人人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，这是基本原则与国际法则，尤其在于少数群体特征的保存与推广层面。

(二) 自由（liberty）

在私人活动，语言的使用乃受基本人权如言论自由、隐私权、少数群体使用母语的权利、或反歧视所保障。任何私人事务，无论是商业、艺术、宗教，抑或政治活动皆需获得保障。

(三) 平等与不歧视（Equality and non-discrimination）

反对任何形式的歧视，防止政府依据语言偏好，在其活动、服务、援助或辅助上无礼排除或让特定人士处于劣势。

(四) 特征（Identity）

不管是个人、群体或者是国家，语言是一种基本特征。此特征可在言论自由、隐私权、少数群体使用母语的权利、或反歧视之下获得保障。

依据文件发布时间，国际社群对于语言权利的认知已从消极性保障逐步推进至积极性的推广与支援，除了确保弱势语言免受同化与歧视，一些措施方案也要求执政者积极支援少数族群语言的发展与保存，尤其在语言教学与母语教育层面更为显著。相较联合国与联合国教科文组织，欧盟的语言权利相关文件更加明确且具有法律效力。碍于需顾及世界各国的不同情况，联合国的语言权利文件往往仅限于良善之建议，不具有法律约束力。

五、马来西亚语言政策演变

“所有的语言政策乃依据社会语言情境制定，只有透过分析当时情境才能了解语言制定的原初。”（Cooper, 1989）。马来西亚也不例外，其语言政策皆呼应当时的社会情境与社会需求，进而出现翻转、再翻转的现象。此外，基于马来西亚承续英殖民政府所遗留下的多元流教育体系：马来文、华文、淡米尔文小学，教育权力属中央政府管辖，因而语言政策经常与教育政策紧密挂钩，即也显示马来西亚少数族群的语言权利状况。有鉴于此，除分析马来西亚的语文政策，本文亦着重于教育语言政策层面，以期完整呈现马来西亚的语言权利的演变。

独立后的马来西亚语言政策可区分为3大时期：1957-1970年代：英文过渡马来文时期；1970年代-2003年：马来民族主义兴起时期；2003至今：全球化时期，主要涉及马来语与英语，两大强势语言的地位。其他语言仅在同化性与消极性语言权利之间徘徊，不受官方重视。

（一）1957-1970年代：英文过渡马来文时期

作为后殖民国家，马来西亚在取得独立之后即展开去殖民工程，开始“一个民族、一个国家、一个语言”（*Satu Bangsa, Satu Negara, Satu Bahasa*）打造一个单元政治群体（*political community*）的计划，而获选的是多数族群——马来族群的语言与文化。正因如此，既有的多元语言社会与多源流教育体系则首当其冲，少数族群语言在政策与资源层面倍受歧视。

1956年《拉萨报教育告书》第12条写道“我们相信这个国家教育政策的最终目标必须是把各族群孩童集合在一个国家的教育制度里，以国语作为主要教学媒介语，然而我们知道需循序渐进逐步推进目标，不可操之过急。”此条文明确否定各族群应享有的母语教育权利，引起其他族群的强烈反弹，而不纳入随后公布的《1957年教育法令》。

独尊马来文，打压其他语文出了基于民族主义思维之外，社会经济因素也是另一重要之关键。“强势族群的教育表现与社经地位的成长需要被照顾，确保不会落在后头”（Gill, 2005），而语言则是重要的工具。在英殖民时期，英文学校皆坐落在城市区，就读孩童多为来自非马来族群与少部分的马来精英。英文自然成为经济机会与社会流动的语言，而多数马来族群因无法掌握英文而吃亏。为此，马来族群强烈认为须将马来文确立为国家语言，赋予法定地位使之作为官方行政用语与提升为知识用语。只有这样，才能提升马来文的经济价值、增加马来文的经济机会，马来族群的社会流动力（Gill, 2012）。

1967年通过的《国家语言法》确立马来文为唯一的国家语言的地位，公共机构与官方活动的用语。在独尊马来文也同时打压其他语言的权利，其中马来西亚华社欲争取的以华文为媒介语的独立大学也在此法令中被拒绝。

《马来西亚宪法》第152条（a）文指出“任何人不可被禁止使用（除官方用途），教导或学习任何语言。”其中，“官方用途”包括各级政府之联系与其他

公共机构之联系。诚如该文，我国少数民族语言并不能用做与官方联系之语。相较其他多元族群国家对语言的包容性，制定相关政策、法案甚至修改宪法纳入尊重与保护少数民族平等权利的条文，我国的族群平等仍有很长与艰辛的路要走。

（二）1970年代-2003年：马来民族主义兴起时期

1969年五一三种族暴动后，马来民族主义者认为“马来文地位一日不提升，马来族群的政治与经济地位亦无法提升，不可能达至社会和谐”（Kaplan & Baldauf, 1997），而1971年发布的《新经济政策》则扮演着此重要角色。此政策阐明两大目标，即（一）不分种族的提高国民收入和增加就业机会，以减少贫穷和最终消除贫穷。（二）重组马来西亚社会以纠正不平衡，进而减少及最终消除在经济上的种族区分。然而，此族群扶弱政策，主要藉以实施种种土著优先措施，重新分配社会经济资源，以期拉拔马来社群的社经地位，消除族群经济上的差距。

同时，马来民族主义者亦对国语政策进展缓慢表示不满，因而促使政府加快提升马来文的步伐，并更严厉与广泛的实施国语政策。随之，马来族群呈交备忘录与政府要求设立以马来文为教学媒介语的大学，以致所有国立大学都需符合教育政策，即马来文为教学媒介语。¹

此外，1971年发布的《国家文化政策》的三大原则：

- 1) 国家文化应该以土着文化为核心；
- 2) 其他文化中适合以及恰当之项目，可被接受为国家文化的一部分；
- 3) 伊斯兰教是塑造国家文化的一个重要部分。

文件强调以伊斯兰和马来族群的文化语言列为国家文化。其他族群文化在没有抵触国家利益与伊斯兰精神的情况下，才会获得考虑。显然，文化政策乃排他主义即仅以马来文化为其核心，少数民族的语言文化被排除在外，无法取得官方地位。

（三）2003年至今：全球化时期

全球化浪潮带来了多样性与多元文化思维，冲破了国与国之间的疆界，促使各国需直接面对国际的竞争与挑战。马来西亚政府亦有此焦虑，尤其2002年全国教育脑力信托（National Brains Trust on Education）公布了一份报告指出未来

¹ 除马来亚大学（UM）与理科大学（USM）仍可保留以英文为数理科的教学媒介语。

社会，实际生产的 P 经济需求将逐渐下降，取而代之的是着重于思考与创意的 K 经济，而马来西亚急需建立 K 经济型的劳动群。然而，科学与科技的知识载体多为英文，而马来西亚在全力推动马来文的当儿，虽造就了精通马来文的人才，却也弱化了其英文能力，以致大学毕业生无法符合以英文为主的私人界的需求，因而造成大批大学毕业生失业（Gill，2004）。

2003 年马来西亚否定母语教育之原则，仓促推行在中小学以英文教数理科计划（Pengajaran dan Pembelajaran Sains dan Matematik Dalam Bahasa Inggeris，简称数理英化），希望借此提高学生的英文水平，以协助学生掌握数理科知识。事与愿违，教学媒介语大幅度的反转并未带来英文水平的大跳跃，反而造成学术水平的大崩坏。由 7 所国立大学所组成的研究团队，针对全国中小学生的测试结果显示，数理英化因用学童不熟悉的语言教导并不能有效传递知识，对郊区学校影响更为严重。根据马来西亚于 PISA 和 TIMSS 的每况愈下的表现，不难发觉数理英化对国民教育整体素质破坏之巨。有鉴于此，马来西亚政府宣布于 2009 年起终止数理英化计划，让各源流小学回归其母语教育。

随后推出的《2013-2025 年马来西亚教育大蓝图》承认我国社会中的多元文化乃国家资产，亦首次纳入联合国教科文组织的立场，即母语教育为最有效的教学媒介语。然而，政府对于少数民族语言权利仍有所保留，仅提供单科的语言选修课而已。

（四）小结

“使用语的政策将决定哪个社会与语言群体将会获得政治与经济的机会，哪个群体被排除在外。有鉴于此，它是权利（再）分配与社会（再）建构的重要之匙。”（Tsui & Tollefson，2004）正因如此，教育在语言政策有着关键地位，以确保强势族群的社经发展与社会流动力处于核心地位。这正是为何马来西亚独立后欲在 10 年内，逐步以马来文取代殖民者语言：英文作为公共机关：行政（宣导推行）、执行（政策制定）、立法（制定法令）、司法（依法裁定）的官方用语，籍此保障马来族群的主导地位。

此外，马来西亚的语言政策乃呼应民族主义思维，是为了打造共同的政治群体，也是强势族群对于国家主权的宣誓。前首相马哈迪在新情境、新现实：语言与国家国际研讨会中提出“我相信多元族群、多元语言、多元文化与多元宗教的马来西亚人此主题（研讨会主题）感兴趣，因为我们正积极尝试推动以一个共同国语建设国家，一个原住民语言：马来文，历史上居住在马来国度所有族群的语言（Kim, Tan, & Bakar，2005）。”

马来西亚政府亦借以打压其他族群语言，以突显及提升马来文的特别地位。换言之，马来西亚少数民族仅拥有宪法上消极性的语言权利，然而现实中却不时被同化性语言政策干扰，例如马来文作为国家唯一的官方语言，所有公共事务与活动皆须使用马来文为媒介语，商店招牌非马来文字母不可大于马来文，马来文

须考获优等才可进入国立大学，少数族群母语班须在15位家长要求且具有相关师资情况下方能开办等。马来文为国语地位超然，任何质疑或反对的声音将被视为违宪与挑战马来族群特别地位的敏感举动（Rappa & Wee, 2006）。

马来西亚语言政策也因应全球化而改变。为了与国际思潮接轨，马来西亚政府已认同多样性与多元文化为国家资产，而不再是负担。教育政策首次与官方文件承认母语教育的有效性，也鼓励与培养学童成为多语使用者，然而仍视其他族群语言为继马来文与英文之后的附加语言。产业转变与国际挑战也让马来西亚政府感到焦虑，而转换数理教学媒介语，却因为舍去母语教学影响教育素质而再转换。

六、总结

全球语言约有7千种，但只有二百多个国家，因此多语国家实乃常态，而单语国家反而仅是少数特例。其中，东南亚乃语言最繁盛、最多元的区域。马来西亚共有136种语言，其中93种语言状况处于危险水平，16种语言濒临灭绝，2种语言已经不复存在。

纵观而言，少数族群语言在国际上的地位随着时间推进而有着巨大的转变，从早期宿命式的冲突观，到如今对差异的包容，提倡多元主义，共存共荣的想法，甚至把语言当成化解族群矛盾的调和剂。在尝到单元主义下否定多元所造成的族群冲突（南斯拉夫的分裂与卢旺达大屠杀），承认少数族群权利与多元文化主义已是国际社会的普世价值。

许多国家担心认同少数族群语言权利将对国家团结与社会凝聚力造成负面影响而趋向否定其基本的语言权利。然而根据欧洲过往种种实例，认同少数族群语言权利不仅不会威胁国家团结，禁止语言歧视与包容少数族群语言反而可降低族群间的冲突，实符合国家的利益（Arzoz, 2007）。

否定少数族群的存在与倡导同化政策并不能解决族群矛盾，反而弄巧成拙。不平等政策必然激化族群意识，增加社会的不安定因素。为了国家长期的稳定、民主发展与和平，承认少数族群权利与提供保障是必要的，尤其在语言方面。语言对维系少数族群认同（ethnic identity）的重要性是不可取代的，政府有责任提供完善的教育体系，以便少数族群能更好的学习及掌握本族语言。此外，教学用语也应多元化，确保各族学童都享有平等权利，不因无法掌握特定语言而影响学习进度。

与此同时，少数族群也必须学习官方语言（多数人的语言），与其他族群沟通互动，融入大社会。政府需保障少数人的语言权利，秉持平等与不歧视原则，切忌动用国家机关与政策上打压少数族群的权益。

在多元族群国家，语言将是政府难以处理的政策问题，越多元的社会，争议愈大越难处理。政治精英则以语言作为形塑社会与政治的工具，以符合他们预期的未来（Rubin, 1971）。正因如此，马来西亚的语言政策乃依据三大因素：经济、民族主义、全球化而制定，少数族群的语言权利并不在此架构考量之中，徘徊在语言同化与消极性语言权利保障之间。随着时间推进，遂见马来西亚政府稍微认可少数族群语言权利，逐渐以“多元中的团结”（unity in diversity）取代“一个民族、一个国家”的概念。然而，至今尚未见任何保障或推广语言权利的政策与法令。

族群内部并非单元，也会有内部政治而引发争执甚至暴力冲突，他们鲜少能团结一致向执政者提出要求。然而，语言确是族群的基本认同，它能超克族群内部的分歧，团结与动员族群力量（Esman, 1992），而马来西亚华教运动既是最好的案列。因而少数族群语言权利已广泛被国际和区域性文件认可，并认为只有尊重人权与各族的语言权利，才能避免族群意识的繁衍，造成族群冲突。国家的和平与族群和谐是建立在平等权利与公平对待之上，这是历史教导我们不争的事实。

据此，马来西亚族群隔阂与误解，某程度上是语言不平等下的后遗症。为此，政府理应适时检讨现有的单语法令与政策，以广被国际接受的多语政策取而代之，只有这样才能符合我国多元族群社会。

提倡母语教学并非等同于拒绝学习官方语言。许多报告已证明接受母语教学的孩童较能吸收新的知识。而学童也须正确掌握其母语，学习第二语言时才会事半功倍。母语像是地基，只有稳固的地基才能支撑上流结构（第二语言）。因此，政府有责任设立以少数族群语言教学的幼稚园与中小学，甚至大专学府。

参考资料

- Arzoz, Xabier (2007). The Nature of Language Rights. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 6:2. 1-35.
- Christina Bratt Paulston (1997). Language Policies and Language Rights. *Annual of Anthropology*, 26, 73-85.
- Cooper, Robert L. (1989). *Language planning and social change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esman, Milton J. (1992). The State and Language Policy, *International Political Science Review*, 13(4), 381-396.
- Ethnologue. Retrieved from <https://www.ethnologue.com/country/MY>.
- Gill, Saran Kaur (2004). English Language policy changes in Malaysia: Demystifying the diverse demands of nationalism and modernisation. In Saran K. Gill (Ed.) Special issues on The English Language situation in Malaysia: Policy, Nativisation and Standards, *Asian Englishes*, 10-25.
- Gill, Saran Kaur (2005). Language Policy in Malaysia: Reversing Direction. In *Language Policy* :241-260.
- Gill, Saran Kaur (2012). The Complexities of Re-reversal of Language-in-Education Policy in Malaysia. In A. Kirkpatrick and R. Sussex (Eds.), *English as an International Language in Asia: Implications for Language Education*, Multilingual Education 1.
- Kaplan, Robert & Baldauf, Richard B. (1997). *Language planning: From practice to theory*. Clevedon, UK: Multilingual Matters.
- Kim, L.S., Tan, S.M., & Bakar, K.A.. (2005). Language and nationhood: Confronting new realities. Speech by Mahathir Mohamad in *Language and nationhood: New contexts, new realities* (pp.vii). Bangi, Malaysia: University Kebangsaan Malaysia.
- OSCE (1996). *The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities*. Retrieved from <http://www.osce.org/hcnm/32180>
- Rappa, A.L. & Wee, L. (2006), The federation of Malaysia. In *Language policy and modernity in Southeast Asia: Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand*. Chapter 2 (pp. 29). New York: Springer.
- Reaume, Denise G. (2000). Official language rights: Intrinsic value and the protection of difference. In Will Kymlicka and Wayne Norman (Eds.), *Citizenship in Divided Societies* (pp. 245-272). Oxford: Oxford University.

- Rubin, Joan (1971). Evaluation and Language Planning. In Joan Rubin & Bjorn H. Jernudd (Eds), *Can Language be planned? Sociolinguistic theory and practice for developing nations* (pp. 217-252). Honolulu: University of Hawaii Press.
- Skutnabb-Kangas, T. and Phillipson, R. (1989). *Wanted! Linguistic Human Rights*. Roskilde: Roskilde University Centre.
- Skutnabb-Kangas, T. and R. Phillipson (1994). Linguistic Human Rights, Past and Present. In T. Skutnabb-Kangas and R. Phillipson (Eds), *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination* (pp. 71-110). Berlin and New York: Mouton de Gruyter.
- Skutnabb-Kangas & Phillipson (1995), "Linguistic Rights and Wrongs", *Applied Linguistics* 16(4):483-504.
- Tsui, A.B.M & Tollefson, J.W (2004). Preface. In A.B.M Tsui & J.W Tollefson (Eds.), *Medium of instruction policies: Which agenda? Whose agenda?* Florence, US: Routledge.
- United Nations Human Council (2013). *Language Rights of Linguistic Minorities: A Practical Guide for Implementation*. Retrieved from http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities_EN.pdf
- 施正峰（2004），*语言人权*，论文发表于语言人权与语言复振学术研讨会。台东：台东大学语教系。