

马来西亚国家教育改革 发展进程中 华文教育的处境

——兼论统合国民教育政策与多元民族语文教育体系难以缓解的矛盾

林国安整理

中文摘要

2013年9月，马来西亚教育部发布《2013—2025年马来西亚教育发展蓝图（学前教育至高中教育）》（以下简称《教育发展蓝图》），再度激化一元语文源流统合国民教育政策与多元民族语文教育体系之间不易协调的矛盾。

这对矛盾的存在，历史久远。尽管马来西亚是个多元民族、多元语言文化的国家，但是马来民族中心主义者主导国家政体模式，支配着国家政治、经济、文化、教育的发展方向 and 施政方针，他们在文化教育领域实施“一个国家、一个民族、一种文化、一种语文”的一元化政策；而华族与印度族基于维护本民族语言文化的需要，强烈主张建立“共同课程，多元语文源流”的学校教育制度。

从英殖民地时期、国家独立前后，以至新世纪，“一元”与“多元”之争，始终贯穿于马来西亚教育发展进程。历次教育政策法规与教育改革方案，也都不忘强调落实马来语文作为所有类型学校主要教学媒介语文的“最终目标”；而凡有“最终目标”之议，必有维护多元民族语文教育的最强音。

2013年马来西亚《教育发展蓝图》沿袭一元化语文教育主导思想，意图以“语文浸濡学习论”为幌子，贯彻马来语文作为全民共通语言和民族团结的工具，以及作为所有教育机构的主要教学媒介语的“最终目标”；强化民族语文学校（华文小学和淡米尔文小学）的马来语文教学和学习，削弱其它基础学科的教学，损害民族语文教育功能；通过不合理倾斜政策，发展国民学校成为首选学校；忽视民族语文中等教育学府（华文中学）的教育贡献与发展需求。

本论文尝试从“社会正义与教育公平”，兼及“弱势族群与教育政策制订”的视角，揭示马来西亚国家教育改革进程中华文教育的处境，期冀引起各方关注，亦为马来西亚华人社会争取华文教育公平地位、发展华文教育事业，提供理论依据。

关键词：华文教育；教育公平；统合国民教育政策；多元民族语文教育。

活动/专题

事件/专题

文献

图表与数据

编后语

编委会名单

壹、前言：“一元”与“多元”语文教育体系并存

马来西亚是个多元民族、多元语言、多元文化的国家。长期以来，马来族、华族、印度族定居本国¹，由于各族人民来自不同的文化根源和社会背景，同时在本国经历的历史发展过程不尽相同，因此彼等对于政治经济文化教育的概念和价值判断也相异，遂产生不同的语文教育源流与学校教育制度。

二战以后，民族解放思潮兴起，世界范围内反殖运动风起云涌。马来亚（马来西亚的前身）马、华、印三大民族携手合作，摆脱英国殖民地统治，取得了国家的独立与自主。马来西亚独立建国后，马来民族以原住民地位自居，主导国家政体形式，其中马来民族中心主义者支配着国家政治、经济、文化、教育的发展方向 and 施政方针，他们主张在文化教育领域实施“一个国家、一个民族、一种文化、一种语文”的一元化政策；而华族与印度族基于维护本民族语言文化的需要，强烈主张建立“共同课程，多元语文源流”的学校教育制度，因而形成了“一元”与“多元”语文教育观念不易协调的矛盾冲突。这矛盾核心主要体现在学校教学媒介语文的应用上。“一元”语文教育政策强调以单一共同语文（即作为马来西亚法定国语的马来语文）作为国内所有学校唯一的教学媒介语；“多元”语文教育理念则主张各民族语文源流学校宜采用各民族语文（即各民族的母语）作为主要的教学媒介语。“一元”与“多元”之争，贯穿于马来西亚教育发展进程，现阶段马来西亚教育系统内，统合国民教育体系与多元民族语文教育体系并存。

贰、马来西亚基础教育系统各类型学校简介

马来西亚基础教育系统涵盖学前教育、初等教育、中等教育（含初中和高中）等教育阶段。

一、学前教育

马来西亚学前教育的宗旨在于为尚未接受正规教育的5、6岁学童提供教育基础，兼有幼儿保育职能。早在1992年，马来西亚教育部就联合乡区发展部门、国民团结和社会发展部门、宗教团体、非政府组织和私人机构等合力开设幼儿园，致力普及学前教育。2011年适龄儿童入园率为77%，当局期冀2020年达成100%适龄儿童入园率（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, pp.7-4,7-5）。

目前马来西亚计有各类幼儿园24240所（Ministry of Education Malaysia, Educational Planning and Research Division, 2013, p.10），分布全国城市乡镇，一般遵照教育部学前教育课程指南办学，采用多元语文教学。马来西亚教育部正通过注册管理和课程规划，督导官办和民办幼儿园，以便把学前教育正式纳入国家教育体系（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, pp.7-5,7-6）。

二、初等教育（小学教育）

马来西亚小学教育属于义务教育性质，学制6年，凡达7岁适龄儿童都应入学受教育。2013年，小学入学率96%，在校小学生274.2万人（Ministry of Education Malaysia, Educational Planning and Research Division, 2013, pp.11,17）。

马来西亚小学按教学媒介语使用，可以分为三种类型：国民小学，国民型华文小学，国民型淡米尔文小学。这三类型小学都由政府教

¹根据马来西亚统计局2013年统计资料，马来西亚人口总数2995万人，其中马来族1503万人（50.18%），华族656万人（21.91%），印度族197万人（6.58%），原住民355万人（11.85%），其它民族26万人（0.87%），非公民258万人（8.61%）。

育部主办，遵照国家课程标准办学，采用各民族语言文字教学。

国民小学，是采用国语（马来语文）作为主要教学媒介语的学校。马来西亚现有国民小学5858所（占全国小学总数75.66%），在校学生206.3万人（占全国小学生总人数75.26%）（Ministry of Education Malaysia, Educational Planning and Research Division, 2013, pp.11,17），绝大部分为马来民族子女。

国民型华文小学，是采用华语文（华族母语）为主要教学媒介语的学校。为适应客观环境需要，在华文小学，马来语文和英文是必修科目。

马来西亚现有1294所华文小学（占全国小学总数16.71%），在校学生56.6万人（占全国小学生总人数20.65%）（Ministry of Education Malaysia, Educational Planning and Research Division, 2013, pp.11,17），大部分为华裔子女。另有约8万名非华裔子女就读华文小学。

国民型淡米尔文小学，是以淡米尔文教学的学校。马来西亚现有淡米尔文小学523所（占全国小学总数6.75%），在校学生9.3万人（占全国小学生总人数3.39%）（Ministry of Education Malaysia, Educational Planning and Research Division, 2013, pp.11,17），多为印度裔子女。

此外，马来西亚国家教育体系也包含小规模宗教小学和特殊教育小学。

三、中等教育

马来西亚的中等教育分为初中和高中两个阶段，学校类型包括官办国民中学和民办中学。

1965年，马来西亚政府废除小学升中

会考，在官办国民中学实施初中义务教育制度，中学教育得以逐渐普及化。2011年，小学毕业直升中学一年级人数比例达86%（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p.3-2）。目前，马来西亚计有国民中学2014所（占全国中学总数86.07%），初中在校学生135.4万人，高中在校学生68.3万人（Ministry of Education Malaysia, Educational Planning and Research Division, 2013, pp.14,20）；学生来自各类型小学，种族结构包括马来民族、华族和印度族。国民中学使用国语（马来语文）作为教学媒介语，初中学制3年，实施普通基础教育；高中学制2年，采用“适能分流制”，含文科、理科、技职科分流教育。

马来西亚中等教育系统除了官办国民中学之外，还有提供中学教育的民办学校，包括采用国家教育课程的私立中学，国际学校和宗教学校，以及采用华文独立中学统一课程、以华语文作为主要教学媒介的华文独立中学。马来西亚现有60所华文独立中学，在校学生近8万人¹。

综上所述，当前马来西亚华文教育学校包含1294所国民型华文小学、60所民办华文独立中学和3所民办大专学院，在校学生总人数70多万人，是中国大陆和港澳台地区以外，规模最大、发展完善的华文教育体系。

多元民族语文源流学校并存，毕竟是马来西亚教育系统的一大特色，也符合马来西亚《国家原则》（1970）秉持“社会的多元文化”是缔造“自由社会”的“资产及力量的来源”的本意（Kementerian Perpaduan, Kebudayaan, Kesenian dan Warisan Malaysia, 2008）。

马来西亚首相纳吉也在《马来西亚教育发

¹华文独立中学，是马来西亚教育系统内的民办中等教育学府，它由华人创办并管理，以汉语言文字为主要教学媒介语，肩负发展民族语文教育，承传民族文化，培育民族子女，为国储才的教育任务。目前马来西亚共有60所华文独立中学，在校学生近8万人，教师4000人。华文独立中学学制为“三三”制，即初中三年普通基础教育，高中三年分流（理、文、商、工）教育；是为华文小学的延续，上则衔接国内外大专院校。马来西亚董教总独中工委统筹办理华文独立中学的统一课程教材和统一考试。



展蓝图（2013–2025）初稿》推介礼上表示马来西亚现有教育系统充分体现民族多元化与融合的特色。在这个教育系统内存在各类型学校，诸如国民学校、国民型学校、华文小学、淡米尔文小学、宗教学校、教会学校、华文独立中学、私立学校等，相信是世界所罕见，甚至绝无仅有的。“我们长期以来就承传先贤的‘遗产’。”（“星洲日报”，2012年9月12日，第1版）

的确，今天马来西亚教育系统形成统合国民教育体系与多元民族语文教育体系并存的格局，理应予以保留并持续发展，作为缔造一个和谐多元教育体系的基础。

叁、华文教育屡遭国家教育政策紧箍

然而，由于历史条件演变、政治形势转化、种族结构改变、倾斜政策失当、教育公平沦丧，“一元化”统合国民教育思潮始终主导国家教育政策制订与施政方针。从英国殖民地时期、国家独立前后，以至跃步新世纪，历次教育政策法规与教育改革方案，都不忘强调落实马来语文作为所有类型学校主要教学媒介语文的“最终目标”，以巩固统合国民教育体系。

回溯历史。20世纪50年代，英国殖民地主义者即将退出马来亚政治舞台之际，加剧实行民族分化政策，对民族语文学校，从最初放任自生自灭，到敌视存在，而至打压消灭。

1951年，英殖民地政府发布《巴恩报告书》，认为只有英语和马来语文是决定国民效忠的绝对因素，“提议取消各民族之方言学校”（“Report of The Committee on Malay Education Federation of Malaya 1951”，1951，chap. IV）。《1952年教育法令》将《巴恩报告书》关于取消各民族方言学校的建议变成

法律条文：“将来马来亚境内，只能设立及维持以英文和马来语文为主要媒介语的国民学校。”“现有的政府津贴学校及若干华校或印校，应予逐渐成为容纳各民族学童国民学校……”（“The Education Ordinance, 1952 (Federation of Malaya No.63 of 1952)”，1952，part I，§ 18, 21）。

1955年“联盟”¹在马来亚联合邦第一次大选获胜，延续执行殖民地教育政策，1956年提出《拉萨报告书》，明确指出国家教育政策的“最终目标”：“本邦教育之最后目标，必须为集中各族儿童于一种教育制度之下。而在这种制度之下，本邦国语（马来语文）乃主要教学媒介语。然本委员会应承认，达到此目标，必须是逐渐推行。”（“Report of The Education Committee 1956 (Razak Report 1956)”，1956，chap. II，paragraph 12）

《1957年教育法令》确定马来文小学为“标准小学”，英文小学、华文小学、淡米尔文小学为“标准型小学”（“The Education Ordinance, 1957 (Federation of Malaya No.2 of 1957)”，1957，§ 2），都享有国家教育津贴；马来文中学为“国民中学”，英文中学和华文中学为“国民型中学”（“The Education Ordinance, 1957 (Federation of Malaya No.2 of 1957)”，1957，§ 2）。国民中学和国民型英文中学都享有国家全部教育津贴，国民型华文中学只享有国家部分教育津贴，如要获得国家全部教育津贴则必须改制为国民型英文中学，以英文教学（“The Education Ordinance, 1957 (Federation of Malaya No.2 of 1957)”，1957，part II，§ 37）。

《1961年教育法令》进一步确认马来文小学为“国民小学”，英文小学、华文小学和淡米尔文小学为“国民型小学”（黄士春（译）（1987）。1961年教育法令。页4,5）。对于中学教育，新法令采纳《1960年拉曼达立教育

¹1954年10月，马来亚马来人统一机构、马华公会、印度人国大党联合组成统一政党“联盟”，参与1955年马来亚联合邦第一次大选。

报告书》的建议：“为国家团结，教育政策的目标必须是从国家制度的学校中取消种族性的中学，以确保各族学生在国民中学和国民型中学就读。”（“Report of The Education Review Committee 1960”，1960, chap.IX, paragraph 175）因此，马来文中学仍为“国民中学”，英文中学则为“国民型中学”。至于华文中学，被献议改制为国民型中学，以英文教学，可以享有国家教育津贴；如不愿接受改制，则为“私立中学”，不能享有国家教育津贴（黄士春（译）（1987）。1961年教育法令，第134、136条文。页77-78）。

由此引发华文中学改制风暴。马来西亚原有164所华文中学，大部分因为办学经费问题、生源问题，屈服于政客的威迫利诱而接受改制为国民型中学。只有16所华文中学为维护民族教育本质，宁可放弃政府教育津贴，坚决不接受改制而成为“华文独立中学”。其后，一些已改制为国民型中学的华文中学在本身校园增设独立中学部，招收政府会考落第生和超龄生就学。这些附设于国民型中学的独立中学部得以逐步发展，最后脱离母体，独立成校。因而，目前马来西亚共有60所华文独立中学。马来西亚政府把华文独立中学的存在当成历史既定事实，局限其扩大发展。即使华人社会迫切需要增建新的华文独立中学，政府也不予批准。

《1961年教育法令》也强调了国家教育政策“最终目标”的落实，法令第21（2）条文阐明：“在任何时候，部长确认为一所国民型小学可以适当地改制为一所国民小学时，他可以训令该小学必须改制为一所国民小学。”（黄士春（译）（1987）。1961年教育法令。页17）

《1961年教育法令》实施，让马来西亚华文教育“失去半壁江山”：华文中学被排挤出国家教育主流，华文小学“被套上绞绳”，

危在旦夕。

《1967年国语法令》规定马来语文是国家唯一的官方语文。其后，所有英文小学和国民型中学（英文中学）逐步改用马来语文为主要教学媒介语，而成为国民小学和国民中学。

《1996年教育法令》声称“将通过一项规定国语（即马来语文）为主要教学媒介、国家教育课程和共同考试的国家教育制度”（“1996年教育法令（中译本）（2006）”。页1）来建设一个具有国际水平的教育系统。为此，该法令第17（1）条文规定：“国语必须是国家教育制度内所有教育机构的主要教学媒介，除了在第28条文下设立的国民型学校，或者由部长豁免不受本条款约束的任何其它教育机构。”（“1996年教育法令（中译本）（2006）”。页10）

《1996年教育法令》毕竟把国家教育政策的“最终目标”变成“现行目标”，使国民型小学失去了“使用民族语文作为教学媒介”的法定地位。

世纪之交，世界范围内兴起教育改革大潮。马来西亚政府也致力建设符合国际标准水平的教育制度，落实教育体系转型计划，培养具备高尚德行、渊博知识、新世纪技能、批判思维、创新意识，能应对全球化、自由化、知识经济挑战的国民，发展具有国际竞争力的人力资本，促使经济转型，以实现国家“2020宏愿”¹。为此，教育部启动了《2001-2010年马来西亚教育发展计划》《2006-2010年马来西亚教育发展蓝图》《2013-2025年马来西亚教育发展蓝图（学前教育至高中教育）》系列教育改革与发展规划。

遗憾的是，这一系列国家教育改革与发展规划，一脉相承，沿袭“一元化”统合国民教育政策的主导思想和施政原则。《2013-2025年马来西亚教育发展蓝图（学前教育至高中教育）》草拟之际，马来西亚副首相兼教

活动/专题

事件/专题

文献

图表与数据

编后语

编委会名单

¹1991年2月28日，马来西亚首相马哈迪在马来西亚商业理事会成立典礼发表重要讲话：《马来西亚：迈向前路》，提出“2020年宏愿”概念，即政府将在未来的30年内依据自身的模式全面发展马来西亚，促使国家跻身先进工业国行列。

育部长竟然还在关注国家教育政策落实《1956年拉萨报告书》到了什么程度（Saharudin Musthafa, 2011, July 17）！当前，马来西亚人民已经当家作主半个世纪，人类社会也已经经历冷战、和平发展时期，进入和谐共处时代，一个计划于2020年跃步新兴工业化的国家规划教育发展大计，竟然奉殖民主义时代的教育政策为圭臬！难怪一元化教育政策“最终目标”的幽灵，徘徊不去，一再给多元民族语文教育带来新的浩劫。

至少，现阶段马来西亚华文教育发展面对如下几个尴尬境遇。

肆、华文教育发展境遇尴尬

一、“民族国家”迷思

《2006-2010年马来西亚教育发展蓝图》鉴于全球化时代在多元种族和多元宗教国度建立“民族国家”，以统合国民共同价值与爱国精神的重要性，倡议通过教育“塑造马来西亚国族，建立马来西亚民族国家”

（Kementerian Pendidikan Malaysia, Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Dasar Pendidikan, 2006, p. 38），并认为，民族国家的建立，应具备五大条件因素（Kementerian Pendidikan Malaysia, Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Dasar Pendidikan, 2006, pp. 38,39）：

其一，要有“共同语言”（Lingua Franca）：马来语文，既是国家语文和官方语文，也作为团结工具和人民共同交际语文。

其二，要有统合特征：在政治、经济、文化、教育、社会各领域，建立国家特征。

其三，要有公民意识：在团结精神和归属感上，建立公民身份认同。

其四，要有爱国情操：热爱国土，愿意为国牺牲。

其五，要有民主精神：培养议会选举文化，提供机会与空间予人民参与治理国家。

至于教育施政的内涵，包括：强化马来语文作为民族团结基础和学习知识的语文；

巩固民族团结和国家统合；培养对民族艺术、文物和文化的热爱；明确伊斯兰文明在营造思维和社会生活的应用（Kementerian Pendidikan Malaysia, Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Dasar Pendidikan, 2006, p. 40）。

从这四方面内涵看来，建立“民族国家”的核心策略在于通过语言、文化、教育，为民族国家重新定位，塑造民族个性，以抵制全球化时代来自不同群体文化的碰撞所引起的“民族国家的理想、文化、价值和尊严”的消失。但是在现代社会，与多元文化接触和交往是客观存在的事实，维系社会的主流文化，在于认识和尊重多元文化的价值观，促进价值、意义和观念体系的文化整合，而不是单一文化独尊，强势同化弱势。再说，当社会需要人们遵循一套基本的共同价值观，就需要每个人有对生生息息的本社会价值观充满炽热感情的心灵，才能使社会具有凝聚力。

实质上，“民族国家”概念是源于几个世纪前欧洲大陆的一种狭隘民族概念，它标榜“一个国家，一个民族”的一元化思想，倾向于强迫少数民族接受多数民族的文化 and 生活方式。马来西亚教育发展致力建设的“民族国家”，基本上就是要塑造一个单一民族的国家，而且是一个马来民族本位和伊斯兰宗教色彩浓厚的国家。为此，其教育施政就强调马来语文的独尊地位和伊斯兰文明社会的独特优势，贬抑其它民族语言文化教育的发展。这毕竟是违背马来西亚多元民族、多元文化色彩的国情，也不符少数民族文化民主与基本人权的原则。

马来西亚多元民族语文教育的生存与发展，还期待营造一个国家和平稳定，族群团结融合，社会生活和谐，民族尊严自觉，文化包容互重，都得到充分发展的空间。

二、从“强化马来语”到“巩固马来语强化英语”

《2006-2010年马来西亚教育发展蓝图》基于《马来西亚联邦宪法》152条款和

《1967年国语法令》赋予马来语文作为国家官方语文地位，以及《1996年教育法令》确立马来语文作为国民教育体系所有学校主要教学媒介语的前提，决意尊重与扩展马来语文的应用功能以强化其地位，包括巩固马来语文作为国家语文、官方语文、全民共同交际语文的地位，并确保马来语文作为学校主要教学媒介语、团结民族、学习知识的功能。“强化马来语”的宗旨是培养马来西亚民族新一代对作为其身份特征的语文达到精通、尊重与荣耀的程度（Kementerian Pendidikan Malaysia, Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Dasar Pendidikan, 2006, p. 42）。

《2013-2025年马来西亚教育发展蓝图（学前教育至高中教育）》进一步强调“马来语的掌握仍旧是马来西亚语文政策的基石，而且重点在于确保各族群学生能够一概地以国语进行学习和有效沟通”（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 4-11），甚而把对马来语的良好掌握提升至国民共同身份认同的高度（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 4-11）。

为此，马来西亚教育部拟通过“语文浸濡学习”，强化民族语文学校（国民型华文小学和国民型淡米尔文小学）的马来语文教学和学习，具体包括调整课程教学标准和教学评价水平，使国民型小学的马来语文课程教学趋向于国民小学同等课程教学标准；大幅度增加国民型小学的马来语文教学课时（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 4-13）。如此，削弱其它基础学科的教学，导致整体课程结构失衡，损害民族语文教育功能。

此外，基于维护马来语文作为民族团结工具、主要交际语言和学习知识语言，以缔造民族国家，实现“一个马来西亚”理想¹，以及良好与有效掌握英语这门国际沟通语言，以便学

习各类知识，增进国内外竞争能力，2011年马来西亚教育部提出“巩固马来语强化英语”的语文教育政策（Kementerian Pelajaran Malaysia, Unit Komunikasi Korporat, 2011, p. 6）。

在这一政策下，除了原有“强化马来语”的施政方针和策略计划之外，马来西亚教育部也将规划一系列“强化英语”的措施，其中包括：改革英语课堂教学模式；加强小学生英文读写能力训练；为学生提供个别英语学习辅导；英语列为马来西亚教育文凭考试必须及格科目；提升英文教师专业素质与教学水平（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 4-10）。

除了“强化马来语”和“巩固马来语强化英语”政策，马来西亚教育部也鼓励中小学生学习一种附加语文（如阿拉伯文、华文、淡米尔文等），以提高学生未来在全球职场环境的就业优势（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 4-11）。

综上所述，马来西亚语文教育政策独尊马来语文，马来语文变为一种强势语文，作为团结工具、共同交际语言、教学媒介语言，其来有自，一脉相承，而且政策鲜明，毫不含糊。近年，为了因应全球化趋势，与世界接轨，强化英语教学。却也弱化国内民族语文教育发展！尽管国家教育发展规划声明“国民型小学的地位和基本特征将予以保持，华文和淡米尔文亦将保留作为国民型华文小学和淡米尔文小学的教学媒介语”（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 7-19），但是，历次国家教育改革与发展规划，不见任何发展民族语文教育的具体计划措施。甚而，将民族语文教育局限于小学阶段，忽视其长远发展需要。对于华族母语教育中等学府——华文独立中学的教育贡献与发展需求，也只字不提。

至于教育部鼓励中小学生学习多学一门附加语

活动/专题

事件/专题

文献

图表与数据

编后语

编委会名单

¹ “一个马来西亚”是现任马来西亚首相纳吉上任时倡导的政治理念：在这个国家，不同种族人民的地位和权益是公正平等的，彼此之间能够同沾惠益，团结一致；内阁、政府部门及公务员也要以促进种族和谐与国家团结，并提升工作效率为目标。

文，也只是在“巩固马来语强化英语”政策框架内，以马来学生学习母语和外语的方式为准绳，学习要求也仅限于单纯语言技能层面，并未能涉及其它民族语言文化的推广与交融和跨文化教育因素（邓日才，2014年3月19日）。因此，不能看作是对多元民族语文教育的重视与推崇。

面对马来语文强势同化政策，民族语文教育如何自救？

实质上，马来西亚华人社会尊重国家宪法赋予马来语文国语地位。在中文小学和中文独立中学，除了教学华文母语之外，还把马来语文和英语列为必修必考科目，并以“肯定母语教学功能，提升国语和英语教学水平”作为语文教学基本原则，极力维护与发展多元民族语言文化教育。

三、强化国民学校成为“首选学校”

为了顺畅落实建立“民族国家”、实施“巩固马来语强化英语”政策，近年马来西亚教育发展规划倡议强化国民学校成为各族人民的“首选学校”（Kementerian Pendidikan Malaysia, Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Dasar Pendidikan, 2006, p. 77）。所谓的“国民学校”是指以马来语文作为教学媒介语的国民小学和国民中学。这类学校向来被视为主流学校，是培养国民团结意识的摇篮。

《2006 - 2010年马来西亚教育发展蓝图》引述上个世纪50年代马来民族主义者阿米努丁·巴吉关于“多元语文教育制度鼓励种族隔离”的观点，作为“强化国民学校”的理论依据，并坚信国民学校可以成为马来西亚多元现象的熔炉，促成国民团结（Kementerian Pendidikan Malaysia, Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Dasar Pendidikan, 2006, p. 76）。基于这样的主导思想，教育部优先将教育资源投入发展国民学校，以对国民学校的基本设施、纪律与安全、学术与体育表现、教育信息技术应用、教师专业素质、学校领导等方面予

以强化；同时为国民学校提供华文和淡米尔文课程，吸引各族家长把子女送读国民学校。

《2013 - 2025年马来西亚教育发展蓝图（学前教育至高中教育）》鉴于现行事实：94%入读国民小学的学生是马来民族，88%报读国民型华文小学的学生是华裔子女，96%入读国民型淡米尔文小学的学生为印度裔子女；认为民族语文学校“族群单一化环境”是国民团结面对的最大挑战（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 7-19）。于是，倡议延续2003年“宏愿学校”建设，把各民族语文学校汇集同一屋檐下，以增进各民族学生互动交流。此外，也将强化“学生交融团结计划”，通过体育和课外活动促进各族群学生之间的交流与融合。这些措施的目的也在于促成国民学校成为家长首选，以便来自不同族群、不同社会经济文化背景的学生得以在校自然互动，促进民族团结。

“强化国民学校成为首选学校”政策的落实，不仅蓄意剥夺各族家长为其子女选择接受民族语文教育的权益，还加剧长期以来存在的基于种族、肤色、语言、宗教、政治、文化背景等差别而产生的“教育歧视”，也不符合“教育公平”的原则，最终将导致民族语文教育的消亡。

四、倾斜政策失当，“教育公平”未能落到实处

二次大战以后，以至国家独立前后，马来西亚的马来民族基本处于封闭落后状态，政府采取倾斜政策，借助政治主流力量，在经济、文化、教育各领域扶持马来民族发展。特别是1970年推行新经济政策，致力消除贫穷，重组社会结构，马来民族政经文教诸领域一枝独秀，尤其教育事业发展一日千里。国家独立前后，马来民族语文教育发展停留于初等教育水平，当时只有二千多所马来语文小学，没有马来语文中学。今天，马来语文教育体系包含5858所国民小学，学生206.3万人，国民中学2014所，学生213.9万人（Ministry of Education

Malaysia, Educational Planning and Research Division, 2013, pp.11,17)。

马来民族语文教育发展固有其政治社会历史因素，但是，倾斜政策失当，却也是违背“教育公平”原则。

“教育公平”是当代马来西亚教育发展五大愿景之一（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 2-1），但是，《2013-2025年马来西亚教育发展蓝图（学前教育至高中教育）》却曲解“教育公平”的含义，断章取义，片面诠释“教育公平”即实现学生之间“平等”的学习成效，夸大学生学习表现和考试成绩的差距，并强调在七年内区域学校之间、学校与学校之间、城乡学校之间、国民学校与国民型学校之间、男女学生之间、贫富家庭孩子之间、官办学校与民办学校之间等各层面，把这项差距缩减一半（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 2-4）。

其实，教育公平作为社会公平价值在教育领域的延伸和体现，是社会公平的重要基石，是提升参与平等竞争的能力、实现社会纵向流动的公器（杨东平，2006）。它的内涵，包括三个不同的层面（杨东平，2006）：

其一是“起点平等”，指教育机会的平等、入学机会均等；尤指保障儿童接受初等教育（义务教育）的权利和机会。

其二是“过程平等”或“参与平等”，指个人或群体在教育的不同部门和领域内经历和参与的性质和质量，以保障接受所需的教育。

其三是“结果平等”，指最终体现为学业成就、教育质量的平等，是一种实质性的、目标层面的平等。

因此，从真正意义的教育公平原则看来，马来西亚教育发展的“教育公平”愿景，并没有泽惠国内民族语文教育发展的需要。马来西亚民族语文教育发展，现阶段还面对诸多教育不公平的困境，其中主要包括以下几个方面：

（一）不基于“教育机会均等”的“教育普及”

“教育普及”是当代马来西亚教育发展五大愿景之一（Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013, p. 2-1），《2013-2025年马来西亚教育发展蓝图（学前教育至高中教育）》矢志让国内各年龄段适龄人口都得以接受各阶段性基础教育，并拟订相关教育普及措施，确保2020年普及学前教育、初等教育和中等教育（含初中和高中）。

遗憾的是，马来西亚仅在国民教育体系框架内推展“教育普及”，并没有顾及民族语文教育“入学机会均等”的要求。长期以来，马来西亚教育部致力建设发展国民学校，对于民族语文学校的申办却诸多刁难与阻挠，蓄意剥夺华裔和印度裔子女接受民族语文教育的机会。马来西亚现有一千二百多所华文小学，大部分创办于国家独立之前；国家独立五十多年来，当局仅批准兴建百余所新华文小学，不足以应付华文小学学生增加之需。一些华裔人口集中的新兴城镇，因为没有华文小学，家长迫于把子女送读国民小学。而一些学生人数稀少的小型华文小学拟申请迁校生源充足的地区，也受限于种种条件，诸如物色适当校址、筹措建校经费等。

表1揭示，1970至2012年间，各语文源流小学学生人数都有所增加，国民小学相应增加1582所，华文小学整体上却减少了52所，淡米尔文小学也减少了134所。

这种教育机会不均等现象，形成了教育在民族之间的极大差异：国民教育发展一枝独秀，民族语文教育难以普及。

活动/专题

事件/专题

文献

图表与数据

编后语

编委会名单

表1 1970年至2012年马来西亚各语文源流小学数量和人数

年份	国民小学		华文小学		淡米尔文小学	
	学校数量	学生人数	学校数量	学生人数	学校数量	学生人数
1970	4,277	1,046,513	1,346	439,681	657	79,278
1980	4,519	1,353,319	1,312	581,696	583	73,958
1990	4,994	1,770,004	1,290	581,082	544	96,120
1999	5,313	2,195,029	1,284	609,673	527	91,085
2000	5,379	2,216,641	1,284	622,820	526	90,280
2001	5,466	2,209,736	1,285	616,402	526	88,810
2002	5,564	2,246,492	1,285	632,180	527	90,502
2003	5,655	2,265,485	1,287	636,783	528	92,699
2004	5,713	2,300,093	1,288	647,647	528	95,374
2005	5,756	2,304,378	1,287	642,914	525	97,104
2006	5,774	2,298,808	1,288	636,124	523	100,142
2007	5,781	2,286,328	1,289	643,679	523	103,284
2008	5,785	2,401,335	1,290	639,086	523	108,279
2009	5,795	2,368,562	1,292	627,699	523	109,086
2010	5,826	2,180,564	1,291	604,604	523	104,962
2011	5,848	2,150,139	1,291	598,488	523	102,642
2012	5,859	2,106,603	1,294	591,121	523	97,884
1970-2012	+ 1,582	+ 1,060,090	- 52	+ 151,440	- 134	+ 18,606

数据来源：马来西亚华校董事联合会总会（董总）资料与档案组整理数据

（二）教育经费分配失衡，忽视民族语文教育发展需求

教育经费的公平合理分配，也是教育公平的外在表现。马来西亚政府对各语文源流学校教育经费分配失衡，形成教育发展的差异。

国民型华文小学和国民型淡米尔文小学是国家教育体系官办学校，理应享有全部行政拨款和发展拨款，以支付日常行政开支，设置、翻修或扩建校舍及其相关配备。然而，对比政府拨给全国各类型小学的发展拨款总额，华文小学和淡米尔文小学所得发展拨款相对不足，学校董事会须对外筹措经费以发展硬件建设。如表2所示，华文小学学生人数占各语文源流学校学生总人数21%。但在各期国家发展计划

所得发展拨款比例仅有2.4%至3.6%。

另一方面，为了强化国民学校成为各民族家长首选学校，马来西亚政府对国民学校加大教育投入力度，通过第九大马计划提供95.8亿马元特别拨款，以提升国民学校的卓越性和发展国民学校的基础设施和设备。而其它类型学校却只得总额1亿马元特别拨款（Kementerian Pendidikan Malaysia, Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Dasar Pendidikan, 2006, pp. 77,82）。

表2 第六至第九马来西亚五年发展计划全国各源流小学发展拨款（1991-2010年）

大马计划	事项	国民小学	华文小学	淡米尔文小学	总数
第六大马计划 (1991-1995)	拨款(马元)	1,133,076,000 (89.72%)	102,726,000 (8.14%)	27,042,000 (2.14%)	1,262,844,000 (100%)
	学生人数 (1991年)	1,845,400 (72.98%)	583,218 (23.07%)	99,876 (3.95%)	2,528,494 (100%)
第七大马计划 (1996-2000)	拨款(马元)	1,027,167,000 (96.54%)	25,970,000 (2.44%)	10,902,000 (1.02%)	1,064,039,000 (100%)
	学生人数 (1996年)	2,128,227 (75.30%)	595,451 (21.07%)	102,679 (3.63%)	2,826,357 (100%)
第八大马计划 (2001-2005)	拨款(马元)	4,708,800,000 (96.10%)	133,600,000 (2.73%)	57,600,000 (1.17%)	4,900,000,000 (100%)
	学生人数 (2001年)	2,209,736 (75.81%)	616,402 (21.15%)	88,810 (3.05%)	2,914,948 (100%)
第九大马计划 (2006-2010)	拨款(马元)	4,598,120,000 (95.06%)	174,340,000 (3.60%)	64,840,000 (1.34%)	4,837,300,000 (100%)
	学生人数 (2006年)	2,298,808 (75.74%)	636,124 (20.96%)	100,142 (3.30%)	3,035,074 (100%)

数据来源：马来西亚华校董事联合会总会（董总）资料与档案组整理数据

活动/专题

事件/专题

文献

图表与数据

编后语

编委会名单

（三）合格师资配置不足，民族语文教育水平难以提升

“百年大业，教育为本；教育大计，教师为本。”教师是学校教育重要元素之一，教师素质的水平决定教育改革与发展的成败。长期以来，马来西亚民族语文教育面对合格师资配置不足问题，影响整体教育教学水平的提升。表3所示近年马来西亚国民型华文小学合格师资短缺情况：

表3 2008—2012年马来西亚国民型华文小学合格师资短缺数据

年度	短缺教师人数
2008	4976
2009	4191
2010	3403
2011	2720
2012	1874

数据来源：《南洋商报》A11版 2014年3月21日

造成马来西亚国民型华文小学合格师资长期短缺的主要原因是教育部没有为华文小学提供完善职前教师培养规划，国内师范院校华文小学组招生学额有限，就以2012年招生情况来看，申请人数3003人，录取参加面试1738人，而实际学额仅有490个（马来西亚华校教师会总会，2013）。而每年师范毕业学员人数也不足应付华文小学教职之需。因此，华文小学迫于聘请临时教师任课。

近年，马来西亚教育部还调派不谙华文资格教师到华文小学担任行政高职和副科教师，意图改变华文小学行政语文和教学媒介语文，变质华文小学的办学本质。

伍、结语：维护民族语文教育的最强音

教育发展自受社会生产力、经济基础、政治、文化、科技发展的制约，并服务于一定的社会目的，遂具有教育的生产力功能、经济功能、政治功能、文化功能等。就社会政治对教育发展的制约而言，主要通过政治组织机构或团体，决定着教育的领导权和支配权，并通过教育立法，确立符合本统治集团意志要求的教育发展方向、教育制度、教育性质、教育目的、教育内容和方法。教育，毕竟成为一种政治控制的工具，用以巩固不平等的政治结构，起着保障统治集团利益的作用。世界上不论哪一种政权国家，都重视教育的这种社会控制作用，以巩固既定社会制度，维护社会安定团结（黄济、王策三，1996）。马来西亚教育政策和各项教育改革发展规划的制订，就是定位于教育的现代社会基础，凸显教育的社会功能作用。

然而，马来西亚国家教育政策与教育发展规划的制订却暴露了思维局限与甩不开历史包袱，未能摆脱狭隘种族主义的视角，一脉相承单一语文源流统合国民教育思想，以强势凌驾弱势，贯彻打压甚而消灭多元民族语文教育的措施。

但是，“一元”与“多元”矛盾激化，必有维护多元民族语文教育的最强音。因为：

《马来西亚联邦宪法》152条文：“国家语文必须是马来语文……唯规定任何人不得受禁止或阻止使用，或教授，或学习任何其它语文……”（“Malaysia Federal Constitution”，1957, Article 152）

《世界人权宣言》26（3）条文：“父母对其子女所应受教育的种类，有优先选择权。”（“世界人权宣言”，联合国大会第217号决议，1948年12月10日）

联合国教科文组织《取缔教育歧视公约》第2条文：为避免教育歧视，政府有义务基于宗教上或语言上理由，设立或维持分开教育

制度或学校，以提供一种与学生的父母或法定监护人的愿望相符的教育，而这种制度的参加和这种学校的入学是由人随意选择的（“取缔教育歧视公约”，联合国教科文组织第11届会议通过，1960年12月14日）。

联合国教科文组织关于防范歧视和保护少数民族权利的建议有言：“在教育体系里应用少数民族的语言是一个关键性的考验因素，它可以决定少数民族是否有能力维持和发展其民族特质。如果国家没有实行母语为教学媒介的教育，一个作为文化团体存在的少数民族将受到危害，因为语言是文化的主要组成部分。职是之故，在一个国家，一个被剥夺以母语为教学媒介的教育体系的所谓有效措施，将会受到质疑的。”¹

马来西亚《董教总母语教育宣言》：“母语教育是最直接有效的教育，有助于培养具有民族自尊、自信及民主和宽容精神的公民。”（“董教总母语教育宣言”，1999，页2）

世界基础教育母语教学目标强调：母语教育是提供优质教育和实现基本教育需要的先决条件。母语学科是一门基础学科，对于学生学好其它学科、今后工作和继续学习，具有重要意义（林国安，2004）。

因此，对于学校教育而言，民族语文教育不仅仅是一门语言学科的学习，它是本民族开发族群智力、造就民族文化繁荣进步的最普遍、最灵便、最有效的手段与途径；本民族语文习得为人们所提供的，远非单纯交流的媒介，而是一种直接影响到人们的“文化归属意识”，乃至正确价值观构建的媒介（高星斗、许文秀，1987）。民族语文教育这些价值取向有赖于一套完整的12年中小学民族语文基础教育体系为之夯实根基。这也就是今天马来西亚华人社会争取教育公平，维护与发展民族语文教育的出发点与落脚点。

参考文献

1996年教育法令（中译本）（2006）。加影：马来西亚华校董事联合会总会。

世界人权宣言（联合国大会第217号决议，1948-12-10）。转引自人权：问题与答案。香港：商务印书馆，1990。

林国安（2004）。华教运动——母语教育的摇篮。载于锺伟前（主编），董总50年（1954—2004）特刊（407—409页）。加影：马来西亚华校董事联合会总会。

取缔教育歧视公约（联合国教科文组织第11届会议通过，1960-12-14）。

马来西亚华校教师会总会（2013）。马来西亚华校教师会总会2012年工作报告书。加影：马来西亚华校教师会总会。

纳吉：“融合”非“同化”教育发展大蓝图照顾各源流学校（2012年9月12日）。星洲日报。第1版。

高星斗、许文秀（1987）。母语教育与智力开发。北京：中国展望出版社。

黄士春（译）（1987）。1961年教育法令。吉隆坡：信雅达法律翻译出版有限公司。

黄济、王策三（1996）。现代教育论。北京：人民教育出版社。

董教总母语教育宣言（1999）。加影：马来西亚华校董事联合会总会。

邓日才（2014年3月19日）。跨文化教育：语文教学新趋势。星洲日报·言路。

杨东平（2006）。中国教育公平的理想与现实。北京：北京大学出版社。

¹联合国教科文组织有关防范歧视和保护少数民族权利的建议（转引自马来西亚华校教师会总会关于检讨教育法令的备忘录，1988）。

Kementerian Pelajaran Malaysia, Unit Komunikasi Korporat. (2011). **Memartabatkan Bahasa Malaysia & Memperkukuh Bahasa Inggeris**. Putrajaya, Malaysia: Kementerian Pelajaran Malaysia.

Kementerian Pendidikan Malaysia, Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Dasar Pendidikan. (2006). **Pelan Induk Pembangunan Pendidikan 2006–2010**. Putrajaya, Malaysia: Kementerian Pendidikan Malaysia.

Kementerian Pendidikan Malaysia. (2013). **Pelan Pembangunan Pendidikan Malaysia 2013–2025 (Pendidikan Prasekolah hingga Lepas Menengah)**. Putrajaya, Malaysia: Kementerian Pendidikan Malaysia.

Kementerian Perpaduan, Kebudayaan, Kesenian dan Warisan Malaysia. (2008). **Rukun Negara Malaysia 1970**. Kuala Lumpur, Malaysia: Arkib Negara Malaysia.

Malaysia Federal Constitution. (1957). Article 152. Approved by Federal Constitution Ordinance, No.55 of 1957, and published in the Supplement to the Gazette dated the 11th December, 1957, as Notification No.(N.S.)885. Printed by the Government Printer with the authority of the Commissioner of Law Revision under section 14 of the Revision of Laws Act, 1968 (Act 1) and containing the amended law as in force on 1st May, 1977.

Ministry of Education Malaysia, Educational

Planning and Research Division. (2013). **Quick Facts 2013 Malaysia Educational Statistics**. Putrajaya, Malaysia: Ministry of Education Malaysia.

Report of The Committee on Malay Education Federation of Malaya 1951. (1951). Kuala Lumpur, Malaysia: Government Press.

Report of The Education Committee 1956 (Razak Report 1956). (1956). Kuala Lumpur, Malaysia: Government Press.

Report of The Education Review Committee 1960. (1960). Kuala Lumpur, Malaysia: Government Press.

Saharudin Musthafa. (2011, July 17). Kajian Menyeluruh Sistem Pendidikan Kebangsaan Disiapkan. **Utusan Malaysia**. Retrieved from http://www.utusan.com.my/utusan/info.asp?y=2011&dt=0717&sec=Muka_Hadapan&pg=mh_03.htm

The Education Ordinance, 1952 (Federation of Malaya No.63 of 1952). (1952). Published in Supplement to the Federation of Malaya Government Gazette of December 30, 1952, No. 30, Vol.V, Notification Federal No.4395.

The Education Ordinance, 1957 (Federation of Malaya No.2 of 1957). (1957). Published in Supplement to the Federation of Malaya Government Gazette of April, 1957, No.9, Vol. X, Notification Federal No.992.