

1

香港「兩文三語」 政策的制定與實踐

「兩文三語」中對於中文和普通話的提法，符合「一國」的要求，對於英文和英語、廣東話的提法，則保留着「兩制」的特點。「兩文三語」的語文教育政策尊重香港百年來的歷史和回歸中國的實際，反映了語言和社會的密不可分的關係。在充滿競爭和希望的二十一世紀，這一政策將提高香港在世界上的競爭力。

——田小琳教授

香港位於中國南部，開埠前是以漁農業為主要經濟活動的偏遠地區。1842 年清廷因鴉片戰爭戰敗而簽訂《南京條約》(Treaty of Nanking)，香港島遂成為英國的殖民地。在英人的管治下，香港開放港口成為自由港，轉口貿易與各類商業活動開始活躍，本地人口開始增加，外來移民湧入，逐步建立城市並成為今日的國際大都會。隨着社會的百年變遷，香港的語文政策亦因應時勢而同步改變，以配合整體經濟發展和需要。1997 年香港主權回歸中國以後，特區政府在語文教育上推行「兩文三語」(biliteracy and trilingualism) 政策。此政策首先在《教育統籌委員會第六號報告書》(ECR6, 1996) 中提出，並於 1997 年 10 月，由第一任香港特別行政區行政長官董建華在回歸後第一份《施政報告》中正式宣佈，其目標為「所有中學畢業生都能夠書寫流暢的中文和英文，並有信心用廣東話、英語和普通話與人溝通。」(第 84 段) 藉以加強香港人在全球化下的競爭力。自此，這一項語文教育政策就成為了隨後二十多年來香港社會經濟持續發展的基礎。

然而，語言學上中文和英文本來就存在巨大差異，而香港社會確實又缺乏英語和普通話的語言環境，加上政府從未明言語文學習的水平應達至甚麼程度，是功能主導？還是程度均衡？這都使「兩文三語」實行起來面臨着諸多困境與挑戰。其中最受社會關注的議題，莫過於由 1998-99 學年起開始着力推行的「母語教學」政策，中學派位實行三七分的措施，將全港超過 70% 的小六學生分流至以中文授課的中學。此政策一刀切將中學分為「中中」和「英中」，製造標籤效應，引來社會極大爭議，最後教育當局以「未能完全滿足及照顧個別學生的需要」為由，於 2009 年就中學教學語言安排作出微調。至於英語課堂上，目前在「單一語言環境」的指引下，即使學生出現學習困難，教師亦只能拋棄「語碼混用」的彈性雙語教學方法；可是大量在不同的多語國家、地區進行的研究均證明，學生的母語能轉化成為學習資源以協助學習目標語言，課堂上多語言轉換並不是造成語文水平低落的元兇，「語言穿梭」(translanguaging) 反而更有可能提高學生的學習成效。此外，另一個有關教學語言安排的辯論焦點，為普通話納入常規教育之後，是否應該以「普教中」為遠程目標，「普教中」又能否提升學生在中文讀、寫、

聽、說四個範疇的能力。對於此等問題，我們認為在「母語教學、中英兼擅」的政策目標下，當局應參考學術界實證研究和行動研究的成果，就長遠的語文教育發展作出更全面而周詳的規劃；而且把支援延伸至義務教育以外的幼兒教育、高等教育和在職培訓。

香港的語言狀況與兩文三語形成的契機

香港是以華人為主的社會，學習中文口語和書面語，自然對凝聚族羣、文化傳承有推動作用，同時也有實際生活上的需要。根據特區政府統計處《2016 年中期人口統計》(2016 Population By-census) 結果，華人佔本地總人口約 94%，按慣用語言劃分的五歲及以上人口，以廣州話為慣用語言的佔 88.9%，英語佔 4.3%，普通話佔 1.9%，以其他中國方言為慣用語言的佔 3.1%，其他語言則佔 1.9%。這種多語 (multilingual)、多方言 (multidialectal) 的語言現象與歷史發展和社會組成有密切關係。

先說粵語，¹ 粵語是珠江三角洲 (Pearl River Delta) 一帶居民一直以來的主要母語及地區通用語，從香港開埠初期至今，就一直是香港市區的主要語言，亦是今天大多數香港人的母語；而世代居於新界的原居民則說客家話、圍頭話（屬粵語分支）、汀角話（屬閩語分支）等其他方言，他們的內聚性很高，有自己的聚居點。目前仍有部分居民，特別是年長的一輩，依然維持其語言文化傳統，不過年輕一代改為使用粵語的比例正持續攀升。另一方面，香港成為自由貿易港之後，因同屬英國殖民地而來港工作的南亞族羣，不少人選擇留在香港定居，其後代成為土生土長的南亞裔香港人，他們都有自己的母語，例如印度人說印地語

1. 粵語 (Cantonese)，屬漢藏語系漢語族的一支，又稱為廣州話、廣東話、廣府話、白話、粵方言等。這些稱謂並非同義關係，撇開純語言學上的學術討論，為方便行文，本書統一使用「粵語」一詞。

(Hindi)、巴基斯坦人說烏爾都語 (Urdu)、尼泊爾人說尼泊爾語 (Nepali)。由於粵語是社會上最廣泛流通的強勢語言，無論新界原居民或非華裔香港人，即使有自己的語言傳統，為了融入主流社會不少人仍會選擇學習粵語口語，以及具本地特色、包含粵語元素的港式中文書面語（有關粵語更多論述，參見第三章〈「三語」政策下粵語的使用現況、定位與發展〉，頁 71）。

至於英語，其為英國本土及其殖民地的官方語言，英殖時期定居香港的英國人（多為公務員、軍人、商人及其家眷）只佔少數，回歸後政府統計處四次人口調查顯示以英語為慣用語的居民約佔總人口 2.8%–4.3%。雖然以英語為母語的本地居民一直以來都只屬小眾，然而香港自開埠至今，基於政治、經濟和法律等因素，英文始終是本地的官方語文。即使中文於 1974 年獲港英政府立法通過與英文享有同等法律地位，而回歸後根據《香港基本法》第九條同樣成為法定語文，²但英文在本地政界、商界、法律界仍具舉足輕重的地位，例如許多昔日沿用至今的法律條文，仍以英文版為準。本地的公務員及一般政府合約非公務員職位，招聘時大部分都對中英文水平有一定的要求，愈高職級所要求亦較高。即使不提過去英殖因素，由於英語是國際間最通行的語言，香港作為金融商業活動頻繁的城市，對外往來、各類商業活動必須依靠英語水平較高的優秀人才是完全可以理解的。

普通話方面，《中華人民共和國憲法》(1982)「總綱」第十九條中明確規定：「國家推廣全國通用的普通話。」這是適用於內地各方言區的政策。殖民地時代普通話在香港並不重要，直至回歸之前，港府逐漸認識到與內地交流的重要性，遂開始逐步加強普通話教育，例如在學校內單獨設立普通話課。回歸後隨着中港交流頻繁，新移民湧入，以普通話為慣用語的人口也逐漸有所增加。內地近年經濟發展快速，與內地投資合作帶來大量商機，這都需要流利的普通話；而中央政

2. 法律條文之序數，使用中國數字或阿拉伯數字，乃按照文件之原文，全書同。

府近年逐步將香港納入國家發展大局之中，2015 年國家文件在「一帶一路」中提出粵港澳大灣區，加上 2019 年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（政府新聞公報，2019）的出台，可預見隨着粵港澳合作更加深入及廣泛，普通話的語言人才將有助商界開拓內地市場。除了經濟上的實用層面，學習普通話具有另一層重要意義，內地於 2000 年通過《中華人民共和國國家通用語言文字法》（Law of the People's Republic of China on the Standard Spoken and Written Chinese Language），訂明國家通用語言是普通話，香港既已回歸祖國，普通話作為國家語言，香港人自然有認識並掌握普通話的義務。

香港特別行政區以「兩文三語」作為語文教育政策的核心，矢志培育具有良好語言能力的人才，而香港對人力資源的需求，與經濟環境有着極為密切的關係。香港的經濟環境因外圍變化而經歷過多次變遷，自二十世紀兩次世界大戰之間至五十年代末，受惠於地緣位置，香港進出口貿易繁盛、發展興旺，逐漸需要更多相關人才，其中包括負責對外聯絡溝通，與世界各地業界密切交流的從業員。五十、六十年代由於時局變化，大批內地難民湧入，為香港增加了不少勞動力，其後的二、三十年，本土工業發達，製造業成為香港主要的經濟支柱，讓「香港製造」（Made in Hong Kong）這一標籤盛極一時。這時期的社會，除了需要大量本地工人，亦需要能靈活運用英語的工商界人才。隨着社會分工和生產力進一步發展，更多細分行業不斷誕生並成長起來，若要成為金融界、工商界、法律界、教育界以至踏足政界的中高層人員，良好的英語能力必不可少。

二十世紀七八十年代的香港仍未踏入知識型經濟主導的社會（knowledge-based economy），當時香港只有兩間大學，升學競爭非常激烈，尤其是以英語教學的香港大學，錄取率僅為 2.4%（Poon, 2010, p. 36）。大學畢業生由於具備專業能力，英語水平又高，不愁找工作，高薪厚職不在話下，那時的大學生遂有「天之驕子」之稱。大學畢業生普遍擁有高水平的英語讀、寫、聽、說能力，縱然在數量上對比整體人口仍屬少數，但由於當時社會發展正處於起步階段，對有關人才的需求量與今天比較不可同日而語，因而尚未出現人才短缺的情況。八十年

代中期以後，香港經濟起飛，租金及薪酬的上升導致大量廠房轉往成本較低的內地繼續經營，製造業逐漸式微，在香港取而代之的是知識型經濟，其中發展最蓬勃的是銀行業、投資及金融業、進出口業、電訊業、運輸及物流業、旅遊業、酒店業、餐飲業、保險業、批發及零售業，以及地產服務等行業。隨着新興行業發展，社會的勞動力組成也跟着改變。過去以製造業為主的社會，需要大量勞動力，普遍學歷要求較低、語言能力要求也不高，但當社會結構向知識型經濟轉變，擁有較高學歷、較佳語言能力的人士，逐漸成為社會勞動力的主要構成部分。除了高層職級需要運用英語，就連一般本地公司之間的聯絡、與客戶溝通往來、閱讀資料和文件，以至公司內部的資訊傳遞、各項文書記錄，都需要一定的英語能力。

與此同時，回歸前香港人在職場上已開始運用普通話，這與中國近幾十年的發展有關。在上世紀八十年代，由「改革開放的總設計師」鄧小平領導的共產黨中央政府熱切推動和執行改革開放政策，鄧小平提倡黨的實用主義社會政治路線，即後來所說「有中國特色的社會主義」(socialism with Chinese characteristics)，使中國內地從自我封閉的共產國家，慢慢轉變為愈來愈倚賴出口業的經濟體。中國在 2001 年加入世界貿易組織 (World Trade Organization，簡稱 WTO)，邁出融入全球經濟體系的第一步，並在 2010 年取代日本成為世界第二大經濟體，更在 2013 年首次超越美國成為全球最大貿易國 (世界貿易組織《全球貿易數據與展望》)。這些顯著的成就影響着香港的人力資源分配和需求。從地緣政治的角度出發，香港位於中國南海前沿，直至 1970 年代末改革開放前都是中國通往世界的唯一門戶。隨着愈來愈多內地人加入區域性商圈，以普通話為媒介的商機和貿易往來不斷增加，務實的香港人開始學習以普通話跟內地夥伴、客戶溝通。1997 年 7 月 1 日香港回歸中國，特區政府因勢利導積極提倡「兩文三語」語文政策，大力推行普通話，編製課程教材，制定教師語文基準，使普通話在香港中小學教育中得以長足發展，成為回歸後香港基礎語文教育的重要成果之一。

2009 年 4 月，由特區政府牽頭成立的經濟機遇委員會（Task Force on Economic Challenges，簡稱 TFEC）列出六個有未來發展潛力和優勢的產業，分別是檢測和認證、醫療產業、創新科技、文化及創意產業、環保工業和（國際）教育產業（GovHK, 2009）；政府認為這些優勢產業均對保持香港持久活力和促進未來發展至關重要。及至 2019 年，政府在《施政報告》中提出將「繼續支持香港傳統四大支柱行業，即金融服務、旅遊、貿易及物流和專業及其他工商業支援服務，亦致力推動創新及科技、文化及創意和環保產業……把握『一帶一路』倡議和粵港澳大灣區帶來的機遇，為香港經濟帶來新增長點，為香港企業和專業服務拓展更大的市場」（第 47 段）。而隨着《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（2019）出台，特區政府未來的重點工作包括：

- (1) 鞏固和提升香港國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐的地位；
- (2) 建設國際科技創新中心；
- (3) 為優勢範疇開拓發展空間；
- (4) 加強大灣區內城市互聯互通；
- (5) 推動青年創新創業；
- (6) 充分用好香港的國際聯繫和國際網絡，向海外推廣大灣區，吸引資金和人才落戶大灣區。

從政府的未來規劃可見，無論是面向國際而發展的優勢產業，還是未來與內地共同合作發展的重點工作，對中文（包括粵語、普通話和標準書面語）和英文能力都有極高的要求。

通曉兩文三語的人才需求日益增加，這也反映在接受專上教育的學生比例上，從 1980 年代初適齡組別的 2.4%，增加至 1990 年代中的 18%（Lin & Man, 2009; Poon, 2010, p. 33）。然而，倘若翻查文獻，即可發現似乎在中小學義務教育之外，其他用於提升全民兩文三語水平的措施明顯有所不足，以致近年港人的語

文水平一直為人詬病，特別是年青一代。加之，即使香港教育已經連番改革，中小學的語文教學多年來仍不斷受社會各方批評，要求檢討改進的聲音此起彼落。香港人俗語說「有危即有機」，或許目前在整體中英文能力下滑的危機下，亦是重新審視語文教學、扭轉頹勢的契機。

兩文三語的困境、母語教學與教學語言分流

香港是國際化的大都市，從二十世紀八十、九十年代開始漸漸蛻變成知識型經濟體，而能否維持這種經濟模式，語言人才是成敗關鍵之一。香港屬外向型經濟（export-oriented economy），大部分經濟活動，面向國內外市場，都要求頗高的英語和普通話能力，故此這兩種語言對香港社會經濟的活力、持續繁榮和長遠發展非常重要，英語和普通話在香港特區政府語文教育政策中一直扮演着重要角色。

香港的「兩文三語」政策也非一開始就確立。在英國殖民統治時期，政府文書大都以英文為主，中文沒有法律地位。1970年代起，香港教育界及大專學生開始爭取中文成為法定語文（official language）。1974年2月，港英政府通過《法定語文條例》（香港法例第5章），確立「在政府或公職人員與公眾人士之間的事務往來上以及在法院程序上，中文和英文是香港的法定語文。」（《法定語文條例》第5章第3條第1節，1995年修訂）中文才與英文享有同等的法定地位。在過去很長時間，香港法庭都使用英語審訊，直到1995年底，才出現首宗以粵語審訊的案例。

回歸後從第一任行政長官董建華開始，因應香港社會長遠發展所需，「兩文三語」一直為香港語文教育政策的終極目標，期望中學畢業生中英兼擅，能書寫通順的中、英文，操流利的粵語、普通話和英語。然而實行起來卻困難重重，這是由於香港社會長期欠缺說英語和普通話的自然環境，導致英語和普通話的推廣發展緩慢，或者準確來說是缺乏行之有效的發展措施。政府意識到要確切地把

香港是國際化的大都市，從二十世紀八十、九十年代開始漸漸蛻變成知識型經濟體，而能否維持這種經濟模式，語言人才是成敗關鍵之一。

握兩文三語，必須透過不同向度的支援鼓勵市民持續學習。教育部門為了推行這項政策，回歸後一直在義務教育、高等教育和在職進修等不同層面上投放大量資源，以期提高市民運用中英文的能力。迄今為止僅在教育範疇裏，政府已投放了數以十億元於以下項目：

- (1) 在教育局內專門成立「語文學習支援組」以配合政策有效推行；
- (2) 在常規撥款以外為中小學提供額外津貼，提升語文水平；
- (3) 設立語文基準試、語文教學資料庫，以保證中小學老師的語文水平達標，並提升整體語文教學的質素；
- (4) 提高對大學生的語文要求，包括中英文科在公開試中必須取得一定成績、並向高等院校提供額外資助等；
- (5) 為少數族裔提供語文學習的支援，特別是中文科和普通話科。

這些政策措施說明了政府推行語文教育政策的決心。不過，就教學效能而言，Poon (2010, p. 47) 曾指出：「在 1997 年主權移交後，即使政府已花了數以十億計的公帑以推廣兩文三語政策，但諷刺的是，香港學生的語文水準卻進一步下滑，尤其是英語水平。」這一評論實在可圈可點。若情況未能改善，難免阻礙社會穩定發展。

在香港這個「亞洲國際都會」，要達成通曉中、英「兩文」和粵、英、普「三語」的任務，面對着三個頗為嚴峻的問題：第一個問題，是香港人在現實生活中

缺乏使用和練習英語與普通話的語言環境。換句話說，這兩種語言的地位就像外語，香港的粵語慣用者很少在日常生活中使用。在香港，粵語使用者之間的談話假若僅使用英語或普通話，會非常引人注目，帶頭說英語或普通話的人甚至需要說明使用有關語言來溝通的原因。從另一個角度而言，基於人口組成或慣用語言模式，香港長久以來都被歸類為屬於以粵語為主要語言的華人社會，故居民之間的溝通，廣受接納的非標記（unmarked）語言無疑是粵語。正如 Bolton（2003）所觀察，在更早期有關香港人語言使用習慣的社會語言學研究裏，不少評論都指出香港是一個族羣相對單一的社會。香港人的語言身份意識根深蒂固，在日常生活中甚少以外語溝通，導致許多英語學習者不得不向語言中心繳付高昂的學費（通常以每小時計算），而僅僅為了得到以英語為母語的導師從旁指導的機會，與其他目標相同的學習者一起練習目的語。這些學習者所需要的，就是反覆練習的機會，借用某間語言學習中心廣告標語的說法：「『學習』英語是錯的！」（English Town，2009 年 5 月）。其實要掌握英語並非單單透過學習，多練習才是正確的教學理念，「習」比「學」重要得多。而學習普通話的情況亦相同，許多人意識到能說高水平的普通話能增加工作機遇，然而在課堂之外卻難以在日常生活中找到練習的機會，因而除了向語言中心求助之外別無他法（Li, 2017）。

第二個問題，是目標語言的學習困難，中文（粵語、標準漢語）和英文在語言學上從語音、語法、詞彙、敘事方式以至書寫系統本來就存在高度分歧。從語言類型學（linguistic typology）角度來說，漢語和英語屬於不同語系，上述各種語言特徵的差異極大。就習得的難易程度而言，粵語使用者從母語獲得的語言知識甚少能遷移至英語學習之上，英語對大部分操粵語為主的香港人來說更像外語（foreign language）而非第二語言（second language）。另一方面，香港人要學習普通話同樣不容易，雖然在詞彙上，普通話與粵語存在大量同源詞（cognate），而且書寫系統均為漢字（暫不論繁簡之別），但由於粵語和普通話的語音各有特色，且在音調音韻上有不少容易混淆之處，香港的粵語使用者在不同階段努力掌握普