

出國報告（出國類別：考察）

新加坡政府族群政策落實作為及發展趨勢

服務機關：國家發展委員會

姓名職稱：賴韻琳專門委員、吳怡銘科長

派赴國家：新加坡

出國期間：2017 年 9 月 26 日至 9 月 30 日

報告日期：2017 年 12 月 6 日

目錄

| | |
|---------------------|----|
| 壹、前言 | 1 |
| 貳、考察對象及行程 | 2 |
| 一、考察對象 | 2 |
| 二、考察行程 | 2 |
| 三、考察議題 | 3 |
| 參、新加坡族群發展現況 | 8 |
| 一、新加坡簡史 | 8 |
| 二、新加坡族群狀況簡介 | 9 |
| 三、新加坡族群政策發展脈絡 | 10 |
| 肆、新加坡族群政策內容與特色 | 15 |
| 一、官方語言與雙語教育政策 | 15 |
| 二、各族群媒體近用政策 | 27 |
| 三、住宅政策與公共組屋 | 30 |
| 四、社會福利 | 34 |
| 肆、新加坡族群政策的觀察與反思 | 36 |
| 伍、新加坡經驗對我國族群發展政策的借鏡 | 41 |
| 參考資料 | 45 |

表目錄

| | |
|--|----|
| 表 1 新加坡族群組成占比與在地住民總人口數歷年變化情形表(1970-2016) ----- | 10 |
| 表 2 新加坡家庭最常使用語言占比----- | 25 |
| 表 3 新加坡電視及廣播頻道使用族群語言情形 ----- | 27 |
| 表 4 各族群公共組屋配額比例 ----- | 33 |

圖目錄

| | |
|-------------------------------|----|
| 圖 1 新加坡國家認同與多元族群論述 ----- | 12 |
| 圖 2 新加坡多元族群論述與相關族群政策架構 ----- | 15 |
| 圖 3 新加坡英語與其他族群語言之語言平等地位 ----- | 17 |
| 圖 4 新加坡小學課程有關語言面向配置 ----- | 19 |
| 圖 5 新加坡中學課程有關語言面向配置 ----- | 20 |
| 圖 6 新加坡雙語政策及語言地位的變化 ----- | 22 |
| 圖 7 HDB 發展區域分布 ----- | 32 |

摘要

新加坡自英屬殖民地時期，社會組成就充滿多樣性，並在人口結構上充分反映移民社會的特色。這個由多數華人組成的移民社會，在馬來人所主導的地緣政治區域中，創建以華人為主的國家，讓新加坡從獨立建國到國家發展的過程中，族群面向一直是其在尋求國家認同、區域穩定、社會進步所不可或缺的重要因素。而其成功的族群發展經驗，也被譽為全球族群融合成功的典範國家之一。

新加坡的族群融合基礎，主要是建立在國家認同基礎上的多元族群(Multiracialism)關係論述，並在 CMIO【華人(Chinese)」、「馬來人(Malays)」、「印度人(Indians)」及「其他(Others)】族群框架基礎上，提出「獨特而平等 (separate, but equal)」的族群地位政策論述，由國家「認定」每一個人的族群身分，並針對族群的集體權利/義務進行界定，以保障不同族群在語言、文化、宗教等差異性價值，並避免個人因族群身分而落入弱勢處境，促進整體社會的和諧。

多元族群亦為我國人口結構與歷史文化的發展特色，依據國家發展計畫與行政院施政方針，政府將加速推動轉型正義工程，以體現族群多元價值與公平發展機會。為汲取新加坡族群融合推展經驗，作為我國規劃與檢討相關族群發展政策之參考，辦理「新加坡政府族群政策落實作為及發展趨勢」計畫，派員至新加坡進行考察。

本次考察規劃，行前先就新加坡相關族群議題與政策現況進行資料蒐整與盤點，並自 2017 年 9 月 26 日至 30 日進行實際參訪行程。在新加坡期間拜會與族群政策所涉語言、教育、媒體、居住與社會福利等相關面向之中央主管機關及非營利組織，並與部門代表進行意見交換，獲得本次考察主題相關之意見回饋與豐富資料，於回國後廣續撰擬完成本報告。本報告分計五個部分，包括前言、考察對象及行程、

新加坡族群發展現況、新加坡族群政策的觀察與反思、新加坡經驗對我國族群發展政策的借鏡等，期能呈現新加坡族群融合經驗下的政策發展脈絡與運作模式，並從多元族群發展的觀點，省思新加坡經驗的優劣得失，提供我國規劃族群發展政策之參考。

壹、前言

新加坡與我國同樣屬海島型國家、移民社會。依據新加坡 2016 年人口統計資料，在總人口數 560 萬人中，新加坡住民為 393 萬人，種族組成包含華族(74.3%)、馬來族(13.4%)、印度族(9.1%)及其他族群(3.2%)；同時該國並存在因工作、求學或居住的外國人非住民(Non-residents) 167 萬人口，將新加坡塑造成十足多元族群特色之社會。

新加坡自建國以來即藉由族群政策推動族群多元文化，落實族群和諧與社會穩定，積極營造多元族群友善環境。考量多元族群亦是我國人口結構與歷史文化的發展特色，且依據國家發展計畫與行政院施政方針，政府將加速相關政策以體現族群多元價值與公平發展機會。因此本計畫期由實地參訪新加坡政府相關機關，汲取該國推動多元族群發展及族群友善環境政策之經驗，作為我國之參考。

貳、考察對象及行程

一、考察對象

本次考察行程主要拜會教育部(Ministry of Education, MOE)、住宅與發展局(Housing Development Board, HDB)、媒體發展局(Info-communications Media Development Authority, IMDA)等政府機關及推廣華語理事會(The Promote Mandarin Council)、新加坡馬來人/穆斯林社區發展理事會(MENDAKI)等非營利組織。

二、考察行程

- (一) 拜會住宅與發展局 (HDB)：與該局梁毓玲處長（社區政策及策劃處）及梁維德高級企業通訊經理(企業通訊司)等人，會談有關新加坡族群整體住宅政策，特別就新加坡政府如何藉由公共組屋住宅政策落實多元文化理念等議題進行交流。
- (二) 拜會教育部 (MOE)：與該部林美君副司長、蘇德望助理司長、吳世偉助理司長（課程規劃與發展司)等人，會談有關新加坡族群教育政策，就學校教育採取雙語主義，並將母語列為第二語言，在母語作為教學語言的發展經驗上，如何傳承與活化各族群之既有歷史文化及語言特色等議題進行交流。
- (三) 拜會新加坡馬來人/穆斯林社區發展理事會(MENDAKI)：與該會 Sabrena Abdullah 高級經理(研究及政策部)、Johann Johari 高級經理(社區學習與賦能部)及 Abd Mateen 高級經理(社區外展服務部)等人，就民間部門的觀點，MENDAKI 對於如何保障新加坡各族群公平發展機會，以及如何結合民間資源，善用第三部門力量，提供相關福利服務來協助弱勢族群等議題進行意見交換。
- (四) 拜會媒體發展局 (IMDA)：與該局 Ahmad Shuhaimi Jailani 副司長(公共廣播司)、Kevin Chan 助理司長(國際策略小組)等人，對

於新加坡族群媒體近用政策，特別是媒體發展局如何藉由媒體近用與傳播政策，確保各族群公平使用媒體之傳播權，並推動符合不同族群需求之族語節目內容製播等議題進行討論。

- (五) 拜會推廣華語理事會秘書處 (The Promote Mandarin Council)：與文化資產局羅冰玲司長與吳翠萍助理司長(文物機構司)等人，對1979年以來新加坡政府所持續進行的「講華語運動」之政策理念、推動策略與成效，以及該項運動對於新加坡族群發展的影響等議題進行交流。

三、考察議題

(一) 法律規範面

1. 政府對於國內族群發展願景與目標為何？是否反映在整體性族群發展政策或專法之制定？
2. 為保障族群平等，政府在法制體系之設計為何，包括整體及個別法案，如何使各族群平等機會獲取社會資源，參與社會及公共事務之機會。

(二) 政策規劃面

1. 政府在擬定法令或政策時是否建置族群影響評估機制，以保障各族群公平發展機會。
2. 政府在擬定如語言、組屋、媒體近用等相關族群政策措施，是否建置跨部會資源整合及協調機制？
3. 政府在政策規劃上，如何傳承與活化各族群之既有歷史文化及語言特色，以落實多元族群文化價值？成效為何？
4. 針對少數族群的扶助，政府的角色定位為何？是否推動相關扶助政策，以確保各族群發展機會的公平性？
5. 如何衡量族群發展政策之執行成效？

(三) 實務執行面

1. 學校教育採取雙語主義，並將母語列為第二語言。在落實母語作為教學語言的發展經驗上，如何進行母語師資培育與教材編撰？
2. 將馬來語、華語、淡米爾語及英語共同列為官方語言，在行政作為上如何落實？
3. 自 1979 年以來所持續進行的「推廣華語運動」之政策理念、推動策略與成效為何？該項運動對於新加坡族群發展的影響為何？
4. 為落實「國族整合理念」，在公共組屋住宅政策上，推動各族群依比例進駐組屋國宅之措施，其影響及成效為何？
5. 政府如何藉由媒體近用與傳播政策，確保各族群公平使用媒體之傳播權，並如何推動符合不同族群需求之族語節目內容製播？
6. 政府在族群扶助措施上，如何透過跨域結合民間資源，善用第三部門力量，提供相關福利服務以協助弱勢族群？其執行機制及成效為何？

四、考察照片



照片 1. 拜會住宅與發展局 (HDB)，與該局梁毓玲處長 (圖右 3) 及梁維德高級企業通訊經理(圖右)等人會談及合影。(作者提供)



照片 2. 拜會(二) 拜會教育部 (MOE)，與該部林美君副司長(圖右 3)、蘇德望助理司長、吳世偉助理司長等人會談與合影。(作者提供)



照片 3. 拜會新加坡馬來人/穆斯林社區發展理事會(MENDAKI)，與該會 Sabrena Abdullah 高級經理(圖左 3)、Johann Johari 高級經理及 Abd Mateen 高級經理等人會談與合影。(作者提供)



照片 4. 拜會媒體發展局(IMDA)，與該局 Ahmad Shuhaimi Jailani 副司長(圖左 3)、Kevin Chan 助理司長等人會談及合影。(作者提供)



照片 5. 拜會推廣華語理事會，與文化資產局羅冰玲司長(右前 1)及吳翠萍助理司長等人會談與合影。
(作者提供)

叁、新加坡族群發展現況

一、新加坡簡史

新加坡於 1819 年由英屬東印度公司(British East India Company) 建立為貿易港開始管轄該地區，於 1824 年正式成為英國殖民地，並 1867 年與檳城、麻六甲並列一個轄區，成為海峽殖民地，受英國直接統治。二次大戰期間，日本於 1942 年短暫占領新加坡，更名為「昭南島」，直至 1945 年日本戰敗，英國重新管轄新加坡，恢復其名為「Singapore」。1959 年新加坡取得自治邦地位，並於 1963 年與馬來亞聯合邦、砂勞越、北婆羅洲共組成立馬來西亞聯邦，正式脫離英國統治。

在馬來西亞聯邦時期，當時人民行動黨(PAP)主席李光耀主張以「馬來亞為馬來亞人所有」的民族平等方式¹，反對「馬來人至上」的保護政策²，而與馬來西亞聯邦政府在種族權利分配上意見不一致³，在加上 1964 年發生著名的「Prophet Mohammed Birthday Riot」種族騷亂事件，讓馬來人與華人發生嚴重族群衝突，並成為重要導火線，導致馬來西亞聯邦於 1965 年 8 月 7 日將新加坡州自馬來西亞聯邦中除名，並於 8 月 9 日，解除新加坡與馬來西亞短暫的兩年聯邦政府關

¹ 「馬來亞為馬來亞人所有」，或稱為「馬來西亞人的馬來西亞」。原文為”Malaya for Malaysians”，主要是指早在英國殖民時期，馬來半島長期定居並視馬來半島為家鄉的海峽華人，他們自稱為「Malayan」，鑑於對馬來半島發展與繁榮所作出的貢獻，要求英國殖民政府給予公平的對待，喊出了馬來亞為馬來亞人所有（Malaya for Malaysians）的口號，卻激怒了馬來族群的種族主義者，認為 Malayan 的提出實際上在挑戰馬來人（Melayu）在馬來人領土（Tanah Melayu）的主權。請參閱：<https://www.thenewslens.com/article/24989> ---誰的馬來西亞？從華人移民史看大馬未曾間斷的族群衝突（檢視日期：106 年 8 月 22 日）

²是一種種族主義信條，認為馬來人是馬來西亞或馬來亞的主人或特權者，而華人和印度人構成了馬來西亞的重要少數種族，被認為是承蒙馬來人的恩惠，通過承認馬來西亞憲法規定的馬來人優待，而獲得公民權。請參閱：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A9%AC%E6%9D%A5%E4%BA%BA%E8%87%B3%E4%B8%8A>（檢視日期：106 年 8 月 23 日）

³ 最主要是當時在新加坡的人民行動黨與馬來西亞聯邦政府的巫統(UMNO)所抱持的政治意識型態落差。由李光耀所領導的人名行動黨認為應採取非社群主義式的政治觀點，要求各種族與宗教一律平等；但巫統則認為應該採取社群主義觀點，主張提供特權給屬於原住民族的馬來人。請參閱：https://en.wikipedia.org/wiki/1964_race_riots_in_Singapore（檢視日期 106 年 8 月 15 日）

係，使其成為獨立的主權國家。

1965 年獨立建國後，憑藉著充分發揮國際貿易地位角色以及優質的人力資本，在國家發展主義的發展策略上，讓新加坡迅速轉變成為富裕的亞洲四小龍之一，並且持續為亞洲地區最有競爭力的國家。

二、新加坡族群狀況簡介

新加坡人口結構充分反應其移民社會的特色。自英屬殖民地時期，其人口組成就充滿多樣性，在以華人及印度人為主要定居者中，含括廣泛的族群與地區團體，其移動的軌跡從中國、印度、麻六甲、馬來亞，甚至泰國等各地區，在這傳統上屬馬來人統治領域中，形成以華人為多數⁴的移民社會(Zarine, 2011)。這種「在馬來人所主導的區域創建以華人為主的島嶼」⁵，也讓新加坡從獨立建國到國家發展的過程中，族群面向一直是其在尋求國家認同、區域穩定、社會進步所不可或缺的重要因素。

依據新加坡 2016 年人口趨勢統計數據，在新加坡當年度 393 萬在地住民人口數中(包含公民及具永久居留者)，族群組成以「華人(Chinese)」占比最高，達 74.3%，其次為「馬來人(Malays)」達 13.4%，至於「印度人(Indians)」及「其他(Others)」則分別占 9.1% 及 3.2%。(Singapore Department of Statistics, 2016)

值得觀察的是這樣的族群組成，似乎從新加坡自 1965 年獨立建國以來便持續維持穩定的結構占比。下表 1 是自 1970 年代以來到最近一次的新加坡各族群人口比重變化情形。可以發現近半世紀新加坡在地住民人口數雖從 201.3 萬增長至 393.3 萬人，成長率逾 95%，但在各族群人口比例分布上卻幾乎維持穩定不變狀態。華人族群占比雖

⁴ 依洪鑣德調查，新加坡在英國人占領之初，該島僅有 120 名左右馬來人及 30 名華人，但至 1849 年華人族群人口已經超過馬來住民總數，1860 年時，在全島 80,800 人中，華人就高達 49,000 人，約占 61%；到了 1921 年則是到了 75.3% 的比率。(洪鑣德，2002)

⁵ 引自 Zarine, 2011, pp 97-98；此外，洪鑣德亦將新加坡比喻為「馬來大海中的小蝦」，來凸顯新加坡在面臨鄰國的處境，亦頗為傳神。請參照洪鑣德，2002

些微降低，但在數量上，仍維持該國優勢族群的地位；至於屬原住民族的馬來人，占比也繼續持平，維持該國第二大族群的地位。而印度人與其他這兩類別則呈現提升的趨勢，但變化幅度都不至於過大到改變該國既有的族群結構。

表 1 新加坡族群組成占比與在地住民總人口數歷年變化情形表(1970-2016)

| 族群 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2015 | 2016 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| 華人 | 77.0 % | 78.3 % | 77.8 % | 76.8 % | 74.1 % | 74.1 % | 74.2 % | 74.2 % | 74.3 % | 74.3% |
| 馬來人 | 14.8 % | 14.4 % | 14.0 % | 13.9 % | 13.4 % | 13.4 % | 13.3 % | 13.3 % | 13.3 % | 13.4% |
| 印度人 | 7.0% | 6.3% | 7.1% | 7.9% | 9.2% | 9.2% | 9.2% | 9.1% | 9.1% | 9.1% |
| 其他 | 1.2% | 1.0% | 1.1% | 1.4% | 3.3% | 3.3% | 3.3% | 3.3% | 3.2% | 3.2% |
| 在地住民 總人口數 | 201.3 萬人 | 228.2 萬人 | 273.5 萬人 | 327.3 萬人 | 377.1 萬人 | - | - | - | 390.2 萬人 | 393.3 萬人 |

資料來源：https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Singapore、Singapore Department of Statistics, 2016

三、新加坡族群政策發展脈絡

如同上述數據所顯示新加坡族群比例長年維持幾乎沒有變動性的現象，反映新加坡政府對於這種「穩定性」非常在意。對於新加坡政府而言，維持這種穩定，就表示維持著種族(族群)的和平。(蔡秀敏，2016) 新加坡政府對於這種維持「族群黃金比例」穩定的重視，相當

程度反映以華人為主體的執政黨-人民行動黨在對於新加坡族群發展的主導性地位。

(一) 建立在國家認同基礎上的多元族群關係論述

作為新加坡最大族群的華人族群，在這種「馬來人所主導的區域中創建以華人為主的島嶼」環境下⁶，經歷去殖民化到獨立建國的過程中，與馬來人的族群關係⁷，成為這個華人族群在立國後之族群論述基礎。

回顧新加坡的歷史發展，1963年加入馬來西亞聯邦，到1965年獨立建國前，華人族群所面對的是否要賦予在地馬來人族群特殊政經權利的問題。在政治上，與當時馬來西亞聯邦執政巫統對於種族權利分配上意見相左，以及在社會上，在地華人與馬來人的衝突，雖導致新加坡最後選擇脫離聯邦而獨立建國，但這個新興國家徒有多樣種族的事實，卻在歷史上或實際社會生活中，缺乏對「新加坡」這個新國家存在一個「想像的共同體」。因此面對歸心似箭或要求特殊權利的馬來人族群，如何建立一個可以超越個別種族/族群的一般性概念，來落實「新加坡」這個國家的認同，並同時維持國家的生存發展(Chua,1998 引自 Zarine, 2011；洪鎌德，1997)，便成為人民行動黨在維繫這新興國家生存之道的的主要考量。

此時，「多元族群(Multiracialism)」就成為一種新的國家論述與治理工具。在這個論述中，每一個主要種族/族群都被設想為這個新國家不可或缺的一部分，並伴隨著「功績主義(meritocracy)」

⁶華人族群由於逐漸超越其他種族而成為星洲人數最大的群落，並且是經濟上與社會上最具有主控力與活動力的社群。反之，馬來人雖然是星洲的原住民，卻遭逢社會與經濟的困難，而成為弱勢或獲利最差的族群。馬來族的弱勢與華族的強勢，相對地影響到其他位於新加坡周邊以馬來族為主體的國家，以及她們對於新加坡如何有效平衡種族問題的看法。(洪鎌德，1997)——粗字體為本文自行加註

⁷以族群語言教育舉例而言，1963年新加坡加入馬來西亞，人民行動黨開始鼓勵大家說馬來語，甚至是華校生對於學習馬來語也相當熱衷。但在1965年新加坡脫離馬來西亞獨立，國家的經濟生存成為最高優先考量，英語受到重視，馬來語學校則相對減少許多。(蔡秀敏，2016)

所秉持的「任才唯用」價值，一方面避免賦予任何族群特權，一方面建立國家發展主義的特色。在這個華人人口占居優勢的多種族/族群新興國家，多元種族的論述賦予每一個族群「獨特而平等 (separate, but equal)」的地位，在 CMIO 的族群框架上，讓各個族群都成為國家建立的基礎(如下圖 1)。換言之，將族群意識與國家認同進行緊密連結。從族群關係來理解，特別是針對本地最大族群的華人社群而言，此舉將有助於消解馬來人原本屬於「馬來西亞的馬來人」族群認同，在馬來人也是新加坡立國的主要奠基族群立論上，成功轉移成為「新加坡的馬來人」的國族認同。

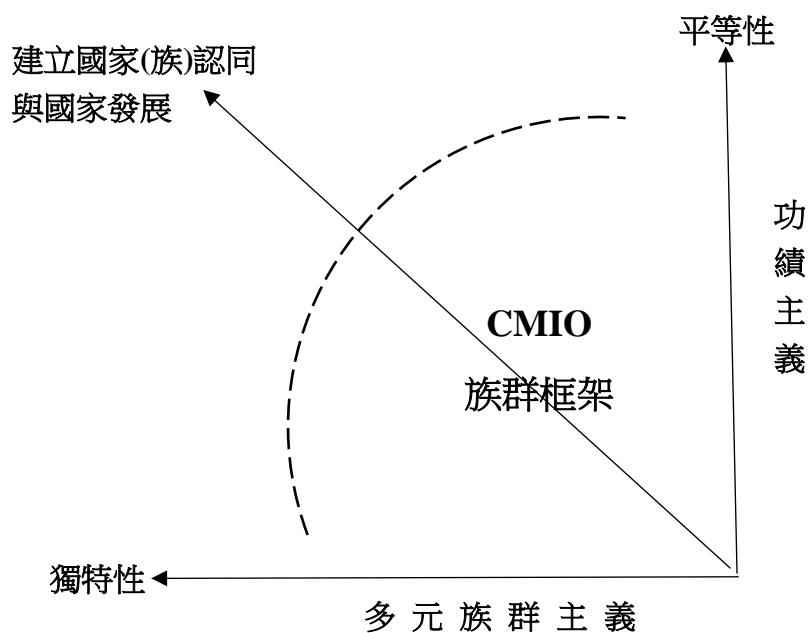


圖 1 新加坡國家認同與多元族群論述

資料來源：作者自繪

(二) CMIO 族群框架與族群身分認定

在多元族群主義針對每一個族群所提出「獨特而平等

(separate, but equal)」地位的論述下，「你/妳是屬於哪一個族群」的族群身分歸屬就顯得特別重要。而這就反映在 CMIO 族群框架對於族群分類所發揮的功能。基本上，CMIO 的族群分類所代表的「華人(Chinese)」、「馬來人(Malays)」、「印度人(Indians)」及「其他(Others)」等四大族群並非是新加坡獨立建國後才突然出現。

早在英國殖民時期，第一次人口普查於 1871 年舉行時，並已經開始大致區分 33 種當地種族群體的分類。再往後每 10 年所進行的調查中，到了 1921 年已簡約成 6 大族群分類⁸，並以此將種族、文化、宗教等等不同特徵歸類於此。其主要的目的是藉由歸類來簡化當地複雜的身分辨識，是十足從殖民者的角度來進行人口管理(Zarine, 2011)。

而為落實多元族群主義下讓每一個人都能依附在特定的種族群體，新興國家新加坡大致延續殖民時期的分類架構⁹，依每一個人的父系族群歸屬來決定你/妳是屬於哪一個族群。這種十分簡化但有效的劃定方式，基本上就是由國家來「認定」每一個人的族群身分，讓每一個人冠上族群角色後，就能掛勾語言、文化、宗教，甚至是先祖血緣的聯結，而被輕易辨識出來。在 CMIO 體系下，新加坡式的多元族群主義賦予更多的壓力讓華人更像華人，印度人更像印度人，馬來人更像馬來人(Benjamin 1976: 124)。

藉由 CMIO 體系「認定」新加坡每一個國民獨特的族群身分，並在日常生活中，從身分證族群註記開始，到宗教節慶與文化習俗的辦理，均具體與每一個族群進行聯結。國家藉由 CMIO 體系來明確標示出各族群間關係，某種程度消除了個人在複雜的族群

⁸ 包括歐洲人(Europeans)、歐亞人(Eurasians)、馬來人(Malays)、華人(Chinese)、印度人(Indians)以及其他(Others)。

⁹ 在新加坡於 1965 年獨立建國後，第 1 次人口普查於 1970 年進行，在族群/方言團體選項中，即採取 C(華人)、M(馬來人)、I(印度人)這三項分類，以及無法於上述三類歸類的 O(其他)。

身分上的「認同」問題，也反映出國家對於不同族群界限間所存在可能模糊空間的忽視。這種將每一個人擺在特定族群位置的做法，伴隨而來的就是在族群身分之上針對不同族群的集體權利/義務進行界定，來保障不同族群在語言、文化、宗教等差異性價值，並避免個人因族群身分而落入弱勢處境，以促進整體社會的和諧，而就必須藉由各種公共政策的介入¹⁰來達成。

¹⁰ 如新加坡國家傳播及教育部長 Puthucheary 針對 CMIO 體系看法的訪問中指出，「CMIO 族群分類架構雖不完美，但卻能發揮功能，……，我們有許多為數眾多的干預性政策，為了就是保持(社會)和諧」。請參閱：<http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/cmio-racial-categorisation-imperfect-but-functional-janil-puthuc-7839324> (檢視日期 106 年 8 月 25 日)

肆、新加坡族群政策內容與特色

新加坡族群政策是依據多元主義下的「獨特而平等（separate, but equal）」原則，在 CMIO 族群分類體系基礎上，就相關政策進行規劃。本文依據族群議題常所面臨之語言文化傳承，以及弱勢扶助等兩面向，分別就其語言、教育、媒體、居住與社會福利等面向(如圖 2)進行探討。

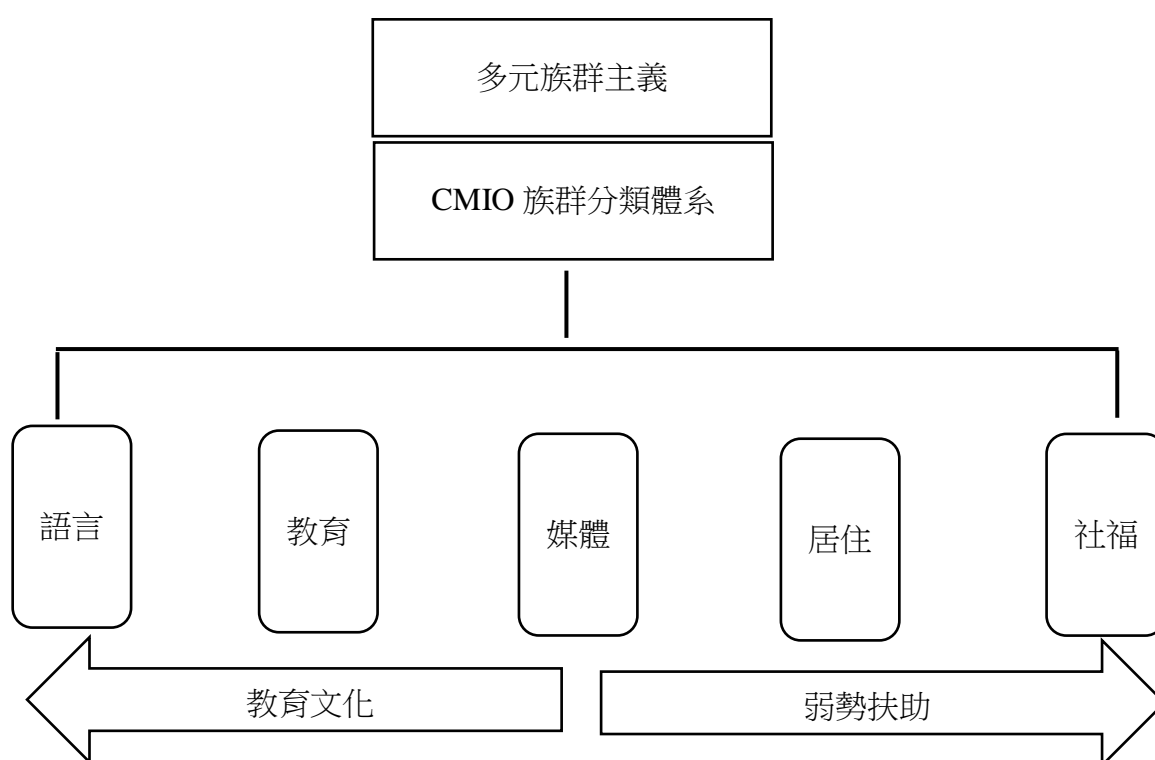


圖 2 新加坡多元族群論述與相關族群政策架構

資料來源：作者自繪

一、官方語言與雙語教育政策

(一) 官方語言政策

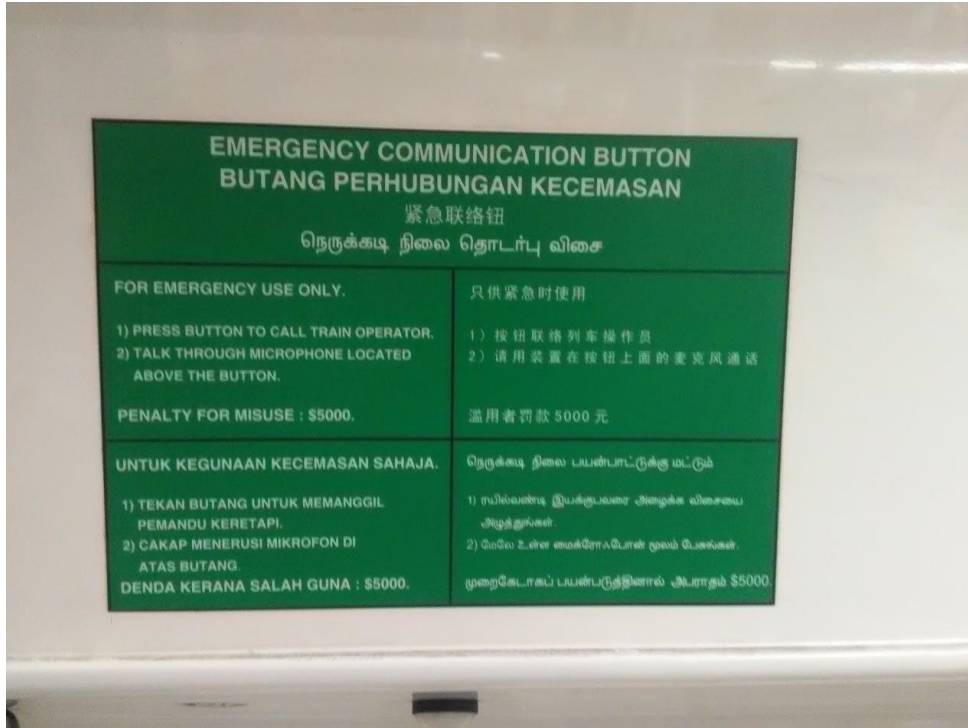
新加坡族群論述是建立在這個獨立新興國家在建國後的生存發展為主要優先考量。因此在語言政策的推動上，則是企圖以語言的平等使用來達成國家建構，一切都是以整個國家的發展與經濟生存作為

最高優先考量(蔡秀敏，2016；洪鎌德，2002)

由於新加坡各族群本身並不具有同質性的語言整體，各族群內需要有一個共同語來扮演聯繫族群與傳播族群文化的角色¹¹，因此在實際作法上，依循 CMIO 架構，將華語、馬來語、淡米爾語及英語分別並列為新加坡的「官方語言(official languages)」。其中華語、馬來語、淡米爾語被指定為不同族群的「母語」，必須做為承載自身族群文化與價值觀念的語言；至於英語則屬於實用工具屬性，作為吸收西方知識與技術的工具語言，並成為上述三族群溝通的共同語言(lingua franca)。依據本次拜會教育部的交流，其官員認為新加坡的語言政策有其獨特性的歷史情境淵源，並可歸納下列三項特色：

1. 英語非族群語言，但扮演溝通各族群的功能，因此具有「中立語言」的效果，從官方語言的定位來作為行政語言是適當的。
2. 新加坡任何重要文件均以四種官方語言來呈現。即使是水電費單據，內容如有人民的權利義務的宣傳內容，仍會以四種語言呈現。
3. 馬來語被定位為國語，是具有其歷史脈絡的因素，且新加坡人也多認同如此安排。例如國歌或軍隊口令是馬來語，非馬來族群或許不瞭解其意義，但基於共同體認新加坡所處區域政治的特殊性，而不致產生太大異議。因此即使過去曾有將國歌改為英語之議論，但因為考量馬來人身為少數族群的情緒及新加坡整體國家和諧發展，因此仍維持該項措施。

¹¹ 例如華人族群，除華語外，還有南方方言，俗稱福建話、潮州話、廣東話、客家話、福州話、海南話等；更別說如馬來族內部有馬來語、爪哇語、波亞語等。(吳英成，2010)



照片 6. 新加坡捷運上的緊急聯絡標示，均採取四種母語併呈方式展現

(資料來源：作者提供)

這種混合多元主義與實用主義的語言政策，企圖藉由各官方語言處與平等的地位(如圖 3)，讓新加坡在身處於多元族群的社會特徵與追求國家發展的目標上，企求取得平衡。

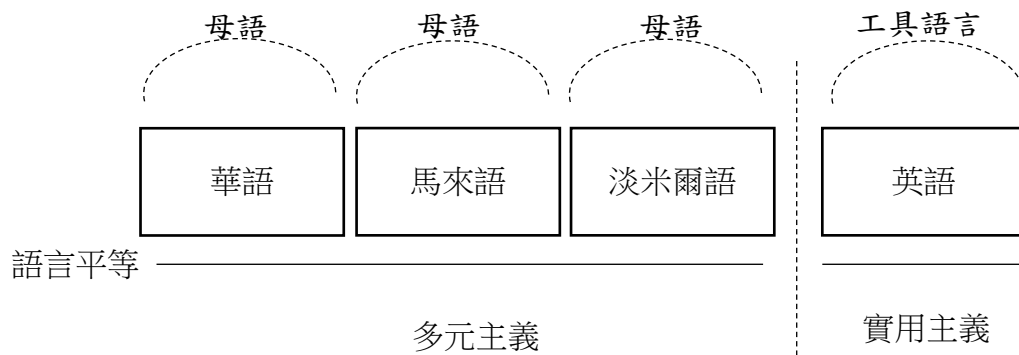


圖 3 新加坡英語與其他族群語言之語言平等地位

資料來源：作者自繪

新加坡的語言政策採取「母語作為認同」以及「英語作為工具的」二分法，充分展現其「在地化」與「全球化」的二元策略(張學謙，2013)。藉由在地化策略，將馬來語定為國語及官方語言，反映在以馬來族群為主體的區域性政治現實的考量，而同時也把華語及淡米爾語並列官方語言地位，除族群和諧考量外，新加坡的多語對應於馬來西亞聯邦的單語獨尊，更能凸顯「馬來亞為馬來亞人所有」多元族群平等的主張，以及達到亞洲人捍衛文化認同與亞洲價值的目標。而採取英語作為工具語言而非國家族群情感的聯結，將是確保新加坡在經濟發展與科技學習上的全球接軌，提升國家競爭力。而這樣的語言政策價值理念則是藉由雙語教育來予以達成。

(二) 雙語教育政策

雙語教育是新加坡教育制度的基石，在所謂的「語言溝通(commutate)」、「培養文化意識(culture)」、「世界接軌(connect)」的3C策略目標下，期待新加坡人能運用雙語優勢，把握全球發展機遇(Ministry of Education Singapore, 2015)。因此除要求學生以英語做為主要教學語言(第一語文)外，必須修讀所屬族群(採父系認同為原則)的母語課程(第二語文)。這種以英語為主，母語為輔的雙語教育，自新加坡獨立建國以來即成為主流教育的基礎(吳英成，2010；張學謙，2013)。

新加坡的雙語教育從 4-6 歲的學齡幼兒園教育就開始，並自小學義務教育開始後，在課程規劃上，將英語及母語為主的語言課程，列為三大核心項目(如下圖 4)。讓英語、母語、數學及科學成為基礎課程。在母語教學上，小學階段主要課程品德與教育課

程，與其他課程授課時數約為 4:6，如果母語能力強的學生，自小五開始的科目分班制度，就可以修讀高及母語課程。母語也列為小學離校考試(Primary School Leaving Examination, PSLE)的考試項目，以評鑑學生的學習成效。而到中學階段，則成為母語課，屬於單一語言專科，分不同程度等級。並在學習英語、母語行有餘力下，可再選修第二外國語言(如下圖 5)

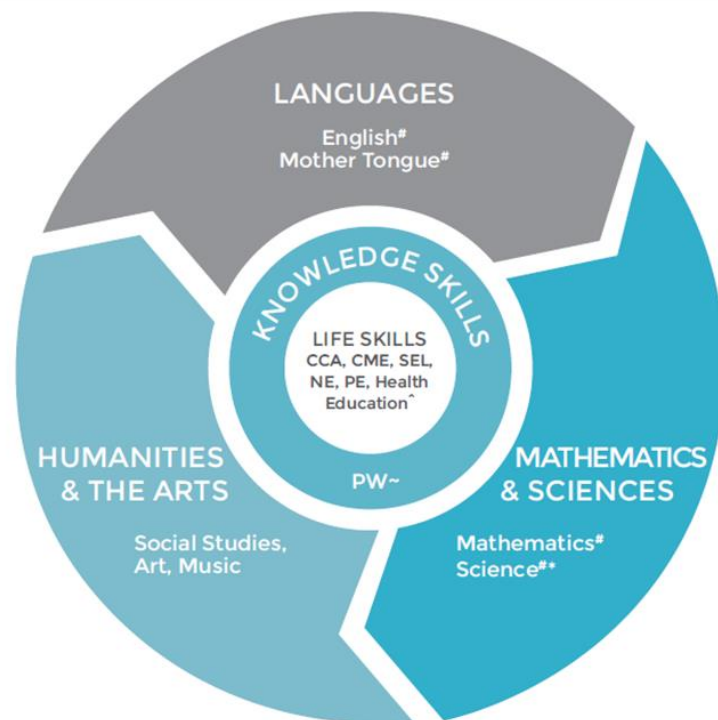


圖 4. 新加坡小學課程有關語言面向配置

資料來源：Ministry of Education Singapore, 2015

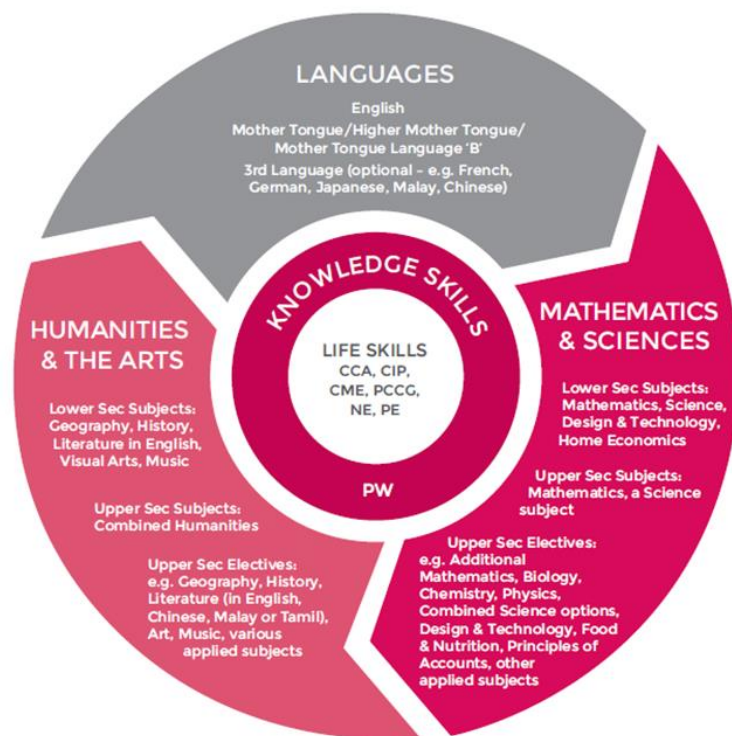


圖 5. 新加坡中學課程有關語言面向配置

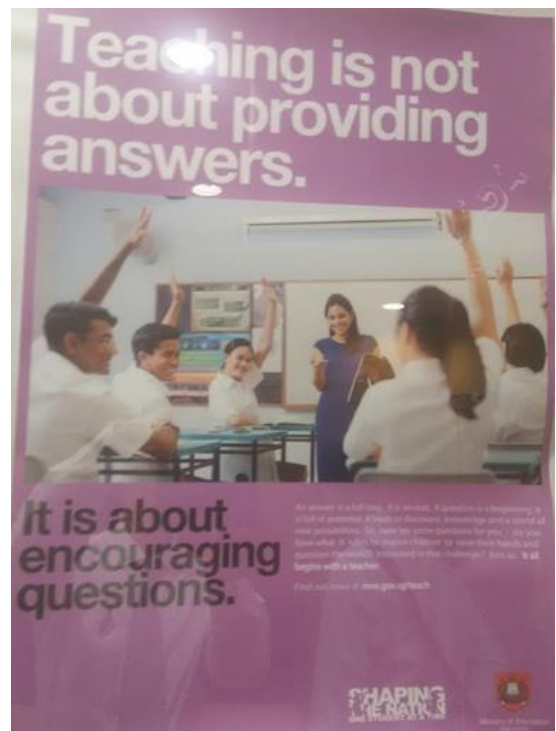
資料來源：Ministry of Education Singapore, 2015

在強調多元文化與雙語教育政策上，新加坡在教育體制上促進族群和諧的做法大致可歸納下列幾種方式：

1. 訂定種族和諧日，透過國定節日，強調種族和諧的重要性。
2. 透過協作模式的教育，如作業或討論都會讓不同族群共同參與，讓學生體認種族和諧，並視為日常生活的一部分。
3. 在語言及道德課程，強調文道合一。除反映母語學習的實用性外，同時強調在文化性上對於文化價值的傳承。而且相較其他課程由民間廠商編撰，唯獨語言及道德課教材內容是由中央主管機關(教育部)統籌編寫，重視對於他族文化的尊重等相關教育內容，以確保族群融合。例如在教育部的宣傳海

報，都會有宣傳族群融合的考量，畫面中都會安排各族群代表，確保不同族群都能納入，並避免族群刻板印象(如下附照片)。

4. 在語言及道德課內容，必須確保各族群在公平性上的一致性標準。例如在 PSLE 母語考試出題上，題目內容均力求一致，僅在不同母語語言呈現上有所差異。



照片 7、8. 新加坡教育部宣傳海報，海報構圖基於族群和諧考量，多會納入不同族群代表

(資料來源：作者提供)

(三) 講華語運動

1. 英語基於工作語言的優勢地位及中文方言的消失

新加坡自 1987 年開始¹²，全國所有學校均用英語教學，英語成為教學媒介語，族群語言則作為第二語言，僅用於母語科及道

¹² 當年新加坡政府即推出「人人講英語 (English for all)」的口號。

德教育科。導致在學校中，各族群語言使用逐漸式微，英語席捲整個國家，成為獨尊英語而母語作為附屬地位的格局(蔡秀敏，2016；張學謙，2013；吳英成，2010)。

這樣的雙語政策，顯然未達成如上圖 3 的各族群語言平等原則的概念，反而基於英語在工作語言地上的優勢，逐漸成為共通語，母語在淪為附屬地位的發展下(如下圖 6)，有逐漸衰微的趨勢。

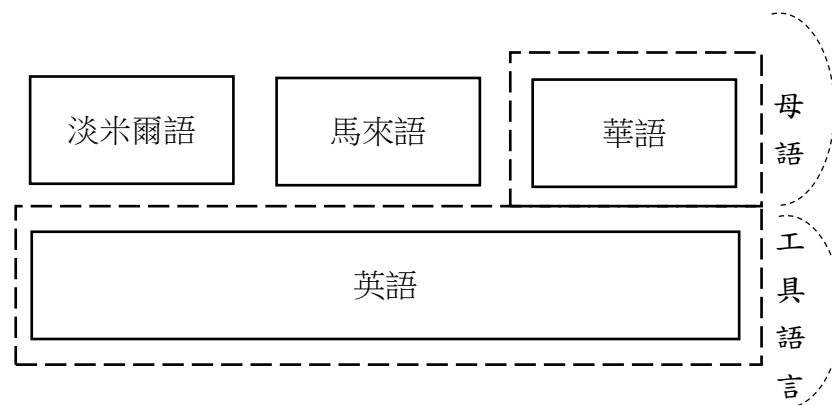


圖 6 新加坡雙語政策及語言地位的變化

資料來源：作者自繪

新加坡學者吳英成依據新加坡教育部統計數據所進行 1980 年至 2009 年間華人族群小一新生家庭常用語變化情形的分析顯示，英語成為家庭常用語的華族小一新生人數比率，從 1980 年的 9.3%，到 2009 年已高達 60%。但反觀華語作為小一新生的家庭常用語比率，從 1990 年達到最高峰 67.9%後，隨即逐年遞減，至 2009 年已降至 40%。(吳英成，2010)

2. 推動講華語運動

新加坡自 1964 年開始推動雙語政策以來，如上述所提，由於以英語做為家庭用語的小一新生占比逐年提高，因此自 2004 年實施教改後，在學校教育體制上，進行課程變革，以加強母語(華文)

學習為重點。並設置推廣華語學習理事會¹³，由社會各界人士組成，以學生為對象，加強華文學習，營造華文學習友善環境。

至於在教育體系以外的一般社會大眾，則更早始於 1979 年由當時總理李光耀所推動「講華語運動(Speak Mandarin Campaign)」¹⁴。該運動當初最主要的目的是要確保雙語政策的成功。因為當時學校雖然採取英語及華語兩種教學語言，但卻有 85%的學生回到家中仍然使用方言，導致李光耀在抱持方言有礙學生有效學習英語及華語的論點上，決定在華人族群中推動華語來取代方言(照片 9)。一方面可以藉由華語作為共同語言來凝聚當時使用不同方言的華人社群，另一方面也達到保留傳統文化的目的，避免以英語為主流的西方文化對新加坡社會的影響。



照片 9. 1979 年新加坡總理李光耀於全國推廣華語運動開幕儀式上致詞

資料來源：推廣華語理事會 2014

¹³ 基於族群平等考量，針對馬來與印度族群，亦分別設置馬來語及淡米爾語學習理事會，加強學生母語語文的學習。

「講華語運動」初始目標在於抑制方言，在獲得一定成效後，自 1994 年開始將目標轉移到習慣講英語的新加坡華人，並持續藉由建立「華語 Cool」等流行文化主題(照片 10)，或「華文?誰怕誰」趣味問答比賽(照片 11)等娛樂活動來加強對年輕一代華人的吸引力。近年來則更運用社群媒體與資訊科技，如「iHuayu (愛華語)」應用軟體(App)，來為華文創造有利的社會學習環境。



照片 10. 2005 年「華語 Cool」宣傳海報

資料來源：推廣華語理事會 2014



照片 11. 2009 年「華文?誰怕誰」趣味問答比賽電視總決賽

資料來源：推廣華語理事會 2014

從新加坡統計局最近四次普查(如下表 2)，新加坡家庭最常使用語言的占比變化觀察，英語成為家庭日常生活語的比例從 1980 年的 11.6%，提升到 2010 年的 32.3%；反觀原屬華人族群的「正港母語」，如福建話、潮州話、廣東話、客家話、福州話、海南話等中文方言，則由 1980 年近六成比例，至 2010 年已降至 14.3%，反觀華語的使用比例則從剛開始推動「講華語運動」的 10.2% 提升到 35.6%。換言之，華語與英語則吸納這些使用方言的族群，成為最主要的使用語言¹⁴。

表 2 新加坡家庭最常使用語言占比

| | 1980 年 | 1990 年 | 2000 年 | 2010 年 |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 英語 | 11.6% | 18.8% | 23.0% | 32.3% |
| 華語 | 10.2% | 23.7% | 35.0% | 35.6% |
| 中文方言 | 59.5% | 39.6% | 23.8% | 14.3% |
| 馬來語 | 13.9% | 14.3% | 14.1% | 12.2% |
| 淡米爾語 | 3.1% | 2.9% | 3.2% | 3.3% |
| 其它 | 1.7% | 0.8% | 0.9% | 1.1% |

資料來源：Singapore Department of Statistics

新加坡語言政策與雙語教育在將英語與母語作為互補性功能分配的角色無疑是成功的。特別是將英語、華語、淡米爾語等原本非屬既有族群母語的語言地位，藉由共通語的落實，讓每一個族群均有一個代表性語言，來維持語言與族群文化聯結的象徵性。但這也無可避免的造成既有族群語言使用的大規模移轉，甚至是流失的現象。而這主要反映在既有中文方言逐漸為華語所取代，以及各族群也逐漸轉向使用英語的語言位移變化。

¹⁴ 學者吳英成即以「脫方(言)入華(語)」及「脫華(語)入英(語)」來說明新加坡華人族群語言地位轉換。(吳英成，2010)

因此在方言地位與使用上，近年新加坡社會，特別部分青年世代已開始有保存方言的呼籲。但除現任總理李顯龍在公開訪問中明白宣示新加坡「不可能，也不應該」有方言政策，並認為普遍始用方言是「一種浪漫的幻想」外(推廣華語理事會，2014)，本次在參訪教育部過程中，提及新加坡方言問題，其亦表示新加坡對於方言並無教育政策，除要減輕學生的學習負擔外，主要原因是基於官方語言定位，方言非官方語，不具教育語言定位。至於各族群方言的傳承，多由民間社會的相關組織(如福建會館、客家會館)來進行傳承與學習。

此外，針對過去習慣使用方言的中高齡族群，在參訪媒體發展局過程中，其也表示政府在 80 年代就已禁止方言節目，但為向高齡華人族群傳達政策資訊，在 2017 年開始製作方言電視劇「吃飽沒?」(照片 12)，於每週五上午 10 至 12 點固定時段播出，是目前新加坡唯一的方言電視節目。



照片 12. 新加坡媒體發展局針對「吃飽沒?」方言電視節目的廣宣

(資料來源：作者提供)

二、各族群媒體近用政策

新加坡媒體有其獨特的發展環境，因此得以配合政府在 CMIO 族群架構上，發展多元的族群語言媒體管道。新加坡的主要媒體集團是「新傳媒有限公司 (Media Corporation of Singapore Pte Ltd)」，簡稱新傳媒(Mediacorp)，是新加坡最大且唯一的無線電視傳播機構，共擁有 7 個電視頻道與 12 個電台頻道。其特殊之處在於機構定位雖然是屬於商業媒體，但主要股東卻是由新加坡政府所操控的淡馬錫控股公司。即使在 2001 年至 2004 年短暫所推動的媒體自由化期間，與「新加坡報業控股 (Singapore Press Holdings, SPH)」所經營的「報業控股電台私人有限公司 (SPH Radio Pte Ltd)」的電台進行競爭，但仍由於激烈的市場競爭，以及新加坡政府認為該國的電視市場過小，不宜有超過一家以上的電視公司，因此新傳媒與報業控股電台公司進行合併，成為新加坡唯一的電視傳播機構。

在新傳媒獨占新加坡媒體市場的環境上，所擁有 7 個無線電視頻道及 13 個無線廣播頻道，則依據國內族群語言分類與需求，提供英語、華語、馬來語及淡米爾語等不同的族群廣播電視頻道，並在頻道數量上，也適時反映各族群人口比例在媒體市場上的需求。(如下表 3)

表 3 新加坡電視及廣播頻道使用族群語言情形

| 電視頻道名稱 | 內容/語言 | 廣播電台名稱 | 語言 |
|---------------------|----------|---|-----|
| 5 頻道 (Channel 5) | 英語新聞綜合頻道 | Gold、Symphony、 938Live、Class 95FM、987、Lush 等 6 個電台 | 英語 |
| 8 頻道 (Channel 8) | 華語新聞綜合頻道 | YES 933、Capital/城 市頻道、Love/最愛 頻道等 3 個電台 | 華語 |
| 朝陽頻道 | 馬來語新聞綜合頻 | Ria、Warna 等 2 個 | 馬來語 |

| | | | |
|---------------------|----------------------------|--------|------|
| (Suria) | 道 | 電台 | |
| 春天頻道 (Vasantham) | 淡米爾語新聞綜合 頻道 | Oli 電台 | 淡米爾語 |
| U 頻道 (Channel U) | 華語青年綜藝娛樂 頻道 | | |
| 亞洲新聞台 (NewsAsia) | 英語亞洲新聞及資 訊頻道 | | |
| 奧多頻道 (Okto) | 英語兒童、生活、文 化、紀錄片節目頻 道 | | |

資料來源：自行整理

新加坡政府在媒體監管政策上，隨著資通訊產業的高度匯流所導致廣電與電信界線日趨模糊，並強調媒體監理的科技應用及整合能力，在 2016 年重組「新加坡資通訊發展管理局 (Infocomm Development Authority of Singapore, IDA)」與「媒體發展管理局 (Media Development Authority, MDA)」，並成立「資通訊媒體發展管理局 (Infocommunications Media Development Authority of Singapore, IMDA)」與「政府科技管理局 (Government Technology Organization, GTO)」，並由前者改善資通訊產業發展環境，推動發展數位匯流政策。

IMDA 負責對媒體進行監督，確保各媒體節目內容能符合社會規範與社群價值，這也包括在宗教、種族及文化等敏感性議題上的監督。因此其針對 4 種官方語言，設立 4 個計畫諮詢委員會 (Programme Advisory Committees, PACs)，分別是「英語節目諮詢委員會」(Programme Advisory Committee for English Programmes, PACE)、「華語節目諮詢委員會」(Advisory Committee for Chinese Programmes, ACCESS)、「馬來節目諮詢委員會」(Malay

Programmes Advisory Committee, MPAC)及「印度節目諮詢委員會」(Indian Programmes Advisory Committee, IPAC)。PACs 主要由民間人士所組成，各自分別針對各類媒體不同語言頻道的節目品質、節目與廣告內容是否符合一致性標準等事項，提供 IMDA 諮詢與回饋性意見。

除上述諮詢機制來確保媒體節目品質並符合社會規範外，在參訪過程中，IMDA 代表也特別強調鼓勵與媒體產業進行「合作管制(Co-regulation)」的重要性，讓媒體在發揮社會責任的自覺上，自動採取適當步驟來確保所提供的節目內容能符合社會價值規範與標準。另一方面其也鼓勵社會大眾針對不當的節目內容進行檢舉反映。因此問及如涉及族群歧視等敏感性言論出現在節目內容要如何處理時，IMDA 均抱持在 PACs 委員會監督、媒體責任與公眾自覺的環境下，這種違反新加坡社會價值的節目內容基本上是不會出現的。

此外在數位匯流的應用上，為符合特殊群體需求，IMDA 在「資通訊媒體 2025 計畫(Infocomm Media 2025)」中特別提出「資通訊媒體融合(Infocomm Media Inclusion)」主張。其中針對新加坡多元族群及多語環境的特殊需求，推動語言翻譯技術，這包括即時翻譯(real-time)以及文字轉換成自然語言(text-to speech natural language)的翻譯技術研發，並伴隨機器學習(Machine Learning)技術快速成熟發展的擴大應用。這讓各媒體未來可以充分運用「語言自動辨認技術(automatic speech recognition technologies)」提供自動翻譯及即時多語字幕，讓各族群媒體接觸不因語言隔閡而提升媒體近用的障礙(Infocomm Media 2025, P53)。對於這項科技應用，IMDA 代表說明此是配合新加坡政府在數位產業上的發展規劃，也蘊含對於東協市場在多族群語言環境的企圖心。但也坦言

從技術成熟度而言，多語言即時翻譯與自動辨識技術仍有待提升，因此在應用端的發展，仍有不確定性存在。

三、住宅政策與公共組屋

新加坡的人口空間分布也深受多元族群政策的影響。其主要的論點認為各族群聚居現象是無助於國家和諧，惟有讓各族群能相互混雜居住，才能容易瞭解彼此在宗教、語言、文化與傳統生活習慣上的差異。因此破除族群各自群居現象，透過公共空間的重新規劃，從新市鎮區域開發到個別組屋大樓的內部結構設計，均體現新加坡政府藉由居住空間整合的住宅及公共組屋政策，落實多元族群之理念。

基本上，新加坡對於公共空間改造所推動的組屋住宅政策，源自於戰後住宅短缺的社會問題，以及延續英國殖民時期所欲根除族群各自聚居的「甘榜聚落(kampong)¹⁵」問題。因此自 1960 年人民行動黨設置住宅發展局(HDB)做為推動都市更新與住宅政策的主責機關，並於 1966 年訂定土地徵收法案來奠定政府基於公共用途徵收私人土地的法源依據。這讓新加坡政府一方面可以藉由私人土地徵收的手段，處理甘榜聚落，將這些多處市中心邊緣的貧民窟的人口進行遷移，並同步進行都市更新計畫；另一方面則採用大規模興建公共組屋計畫，讓這些遷居人口接受政府補償方案，遷入政府所興建的公共組屋居住。因此 HDB 三個首要目標，即是**打造設計精良，可持續發展，並以社區為中心的市鎮**¹⁶。

而為避免因大規模人口遷移原居地所造成的「失根」問題，1964 年推動居者有其屋計畫，目的是讓新加坡人擁有有形資產。

¹⁵ 或稱為 **kampung**，為馬來人及印尼人用語，原意為村(聚)落，屬馬來人的傳統鄉村村落，後來也被華人用來稱呼自己的村落。這種村落型態一般屬半自治，且給外界有落後、貧窮的印象。

¹⁶新加坡市鎮層級由高至低分別為「市鎮」、「鄰區」與「院落(precinct)」。其中緊鄰市鎮周圍約有 3-7 個「鄰區」，每個鄰區單位由 2000-5000 個家戶所組成。而「院落」則是由一小群住宅大廈所組成。(葉韻翠，2009)

在推動組屋計畫過程中，新加坡政府同步放寬購買組屋的資格限制。從最早僅限於協助低收入戶，到逐漸放寬到中等收入家庭，而 1968 年推動公積金購屋計畫，允許購買者利用公積金儲蓄金 (CPF) 支付房貸。至 1980 年以後，已高達 95% 的新加坡家庭均有購買組屋的資格。這種藉由購買來鼓勵人民擁有組屋「所有權/財產權」的作法，有助於遷居的人民建立起新居地的土地認同感，並增進與國家的利害關係。(葉韻翠，2009；Zarine, 2011)

經統計，自 1961 年至 1985 年這二十餘年期間，計有 22 至 23 萬家戶被重新安置於公共組屋 (Zarine, 2011；葉韻翠，2009)。而根據本次參訪由 HDB 所提供的資料，截至今日新加坡在 23 市鎮已完成一百萬個組屋單位(如下圖 7)，新加坡逾八成 (82%) 的國人居住在政府組屋中(住屋發展局，2017)。而依新加坡統計局在 2010 年最新的人口普查資料顯示，在 55 個都市計畫區中，各族群在各計畫區中的人口分布狀況，除了樟宜等幾個少數區域外，其餘區域的族群人口分布均大致符合全國族群比例(請參見 Singapore Department of Statistics，2010，Statistical Release 3: Geographic Distribution and Transport：Table 2, pp33-42)，顯現新加坡政府藉由人口遷移來重新形塑各族群在居住空間上的配置目標，無疑是成功的。此外，為促進永久居民(Permanent residency in Singapore)的融合，自 1995 年也允許其在公開市場購買組屋，但仍應受族群比例的限制。



圖 7. HDB 發展區域分布

(資料來源：新加坡建屋發展局 2017)

對於新加坡政府而言，透過大規模遷居與組屋計畫，不僅僅是完成硬體的都市更新來達成現代化國家的管理作為；更重要的是破除過去族群聚居的現象，讓不同種族、宗教、語言及經濟地位的群體，可以共同生活在一個全新的社區中，落實讓各族群人民「生活在同一個屋簷下」的族群融合價值。

藉由土地徵收與都市計畫所帶動的人口遷移，打破族群在地理空間上各自群聚的現象，讓各區域族群人口配置能與全國性比例一致。但如何落實「生活在同一個屋簷下」的想法，則是藉由「先到先服務 (the first-come-first-served rule)」規則及族群別，依登記買/租組屋的時間給與排序編號，據以決定分配組屋的先後

順序。如此，政府可以藉由各組屋樓層的釋出管理，來統籌組屋住房的分配，藉以控制相同族群的人口可以分散於不同的組屋空間。但此仍引發部分組屋社區吸引高比例特定族群居住的問題¹⁷，因此隨後在 1989 年所制定的「族群整合政策(Ethnic Integration Policy)」，推動依據新加坡族群人口比例，配合 HDB 所登記各族群住房需求量，訂定「鄰區(Neighborhood)¹⁸」與「大樓 (Block)」的各族群住房比例(如下表 4)。該族群比例同樣也適用於轉售(二手屋)市場的購屋對象，例如在某居住區域，華人已超過分配比例，則華人屋主可以將房屋賣給任何族群的購屋者，但如果非華人屋主，只能將房屋賣給非華人的其他族群。如此藉由每個族群固定的比例配額，讓組屋的居住狀況可以反映新加坡的族群人口比例，從「鄰區」這種較大的區域範疇，到每棟大樓的居住人口分配，都能適當成現新加坡社會的多元族群縮影，而不會由單一族群過分集中聚居的狀況，影響各族群在日常生活的融合。

表 4 各族群公共組屋配額比例

| 族群 | 全國人口占比註 (%) | 配額比例 (%) | |
|----------|-------------|-------------------|------------|
| | | 鄰區 (Neighborhood) | 大樓 (Block) |
| 華人 | 74.3 | 84 | 87 |
| 馬來人 | 13.4 | 22 | 25 |
| 印度人 / 其它 | 12.3 | 10 | 13 |

註：依 2016 年各族群在全國人口占比估算

資料來源：葉韻翠，2009；謝國斌，2013；HISTORY SG：<http://eresources.nlb.gov.sg/history>

¹⁷ 1989 年 1 月，新加坡國家發展部部長 S. Dhanabalan 在一場針對社區領袖的演講中指出，在如部 Bedok 與 Tampines 地區的部分組屋社區，馬來人族裔比例超過 30%，而在 Hougang 地區的社區，華人族裔比例則高達 90%。他公開呼籲政府應採取適當政策來維持各族群的平衡，以促進社會融合。因此新加坡政府於同年通過「族群整合政策(Ethnic Integration Policy)」來確保更好的組屋居住族群混合作法。請參見：<http://eresources.nlb.gov.sg/history/events/d8fea656-d86e-4658-9509-974225951607> (檢視日期：106 年 9 月 14 日)

¹⁸同註 16

至於社區組屋依族群比例配置，是否會造成少數族群永遠是弱勢的現象？針對這個問題 HDB 代表認為新加坡人在教育階段就已經被教導族群和諧的重要性，並在日常生活中尊重不同族群，避免族群歧視。因此對於與其他族群互動，在意識上不會認為對方是他族群，而是體認到大家都是新加坡人，在屬同一「國族」的感受下融合相處。這導致 HDB 在進行社區組屋規劃，均是以居民生活觀點，而非以族群的觀點來規劃居住的軟硬體需求。此外，HDB 也會定期舉辦活動或補助社區的方式，辦理「溫馨我家」或「好鄰居獎」表揚等有助於社區凝聚力的活動，促進不同族群間的互動與交流。

四、社會福利

新加坡不同族群存在相當程度的社會階級差異。依 2010 年新加坡普查資料所呈現的家庭收入統計數據 (Singapore Department of Statistics, 2010)，在全國平均每月家戶所得 7,214 元新幣的收入水準中，只有馬來人族群的平均家戶所得低於全國平均值，僅達 4,575 元；但華人與印度人則分別為 7,326 元及 7,664 元。而如從家戶所得分配觀察，在低收入家戶占比上，馬來人家戶多屬偏高；相對的，在高收入家戶占比，如以 15,000 元家戶情形觀察，華人與印度人不相上下，約有 11% 的占比，但馬來人家戶則僅占 2%。

至於在教育投入上，依據上開調查所呈現的統計數據，各族群在 15 歲以上人口教育程度分佈，馬來人具有大學學歷的高等教育人口比率僅有 5%，中學以下教育程度的人口占比則達 37%；相對而言，華人族群有大學學歷占比達 22%，印度人族群則更高達 35%。

新加坡族群在教育程度與家戶收入似乎呈現較明確的正向關係，印度人與華人的平均教育程度較高，因此家庭所得也較為良好。而在

教育投資上明顯偏低的馬來族群，在家戶收入上也多集中在低收入端。換言之，馬來人族群在社會經濟地位上，屬較為弱勢的族群意象較為明顯。

一般而言，部分國家基於歷史因素或現實考量，對於公民如因族群因素導致其在社會經濟地位上易淪為弱勢，多會在福利政策上採取「優待政策」(Affirmative action)，以矯正因族群因素所導致個人發展機會受到限制的問題。對於新加坡而言，族群因素雖然在其社會福利領域中仍占相當主導地位，但依循其在多元族群論述中所強調各族群「獨特而平等」(separate, but equal)的主張，基於每一個族群特殊的歷史與文化因素，所面對的福利議題與優先排序都各自不同，如果由國家統一進行福利措施的推動，未必能符合每一個族群議題的特殊需求。此外如果國家獨厚特定族群，給予特別優待的政策資源，亦會破壞國家平等對待每一個族群的客觀中立地位。

因此對於各族群來提供福利措施，執行方式不採取由國家所主導的普及式社會福利體系，而是依循 CMIO 族群架構模式，組成民間「自助」(self-help)團體的形式來執行。在這樣考量下，第一個民間自助團體「新加坡馬來人/穆斯林社區發展理事會(Council for the Development of Singapore Malay/Muslim Community, MENDAKI)」在 1982 年成立。這團體的前身是「穆斯林兒童教育委員會」，原本是針對穆斯林族群人口，並特別是穆斯林兒童的教育議題。在 1982 年由政府提供創立基金後，便將組織目標建立在透過優質教育方式來促進穆斯林/馬來族群的社群增能。其後在 1989 年與 1992 年分別成立「新加坡印度人發展組織(The Singapore Indian Development Association, SINDA)」及「華社自助理事會(The Chinese Development Assistance Council, CDAC)」，分別各針對印度族群與華人族群，採用民間組織「自助」的力量，提供福利服務。

雖然強調自助，由民間團體籌募基金並自行運作，但事實上這些團體均接受政府補助，或由政府投入創建基金。政府藉由輔助這些自助型的族群組織，賦予其擔負社會福利遞送者的角色，目的就是讓這些自助團體在政府所劃定的族群界線上，強調每一個族群內部的同質性，如此在以族群為基礎的社區福利政策上，以社會地位為基礎的階級利益就會被有意的排除。此本次參訪的 MENDAKI 為例，依據所公布的財務年報顯示，在 2016 年該組織 3,831.9 萬元(新加坡幣，換算新台幣約 8 億 5 千萬元)收入中，由政府補助就高達 2,664.7 萬元新幣，占總收入近七成(69.5%)。而該組織的執行計畫則多針對生活所得在 30% 以下並因此需要補助的穆斯林/馬來族群人口，提供早期協助。特別是藉由從教育層面上，對於學童與家庭支持、青年與就業能力培養上的協助。

換言之，國家在社會福利的主導性角色退位，不採取「優待政策」來矯正公民的弱勢處境，轉而藉由補助中介團體的機制，善用民間團體在族群角色上的引導地位，以社區發展為基礎，依族群界線來處理各自族群的福利需求問題。

肆、新加坡族群政策的觀察與反思

一、優勢族群提出多元平等主張的族群論述，並對少數族群具有善意的肯認態度，是新加坡族群融合的重要關鍵：

族群議題存在於不同社會中的歷史脈絡下，對於族群關係的理解與詮釋。因此必須從時間縱軸下的歷史進程加以理解，才能避免在不同歷史脈絡下的族群議題，全部放在同一個平面來處理的錯誤認知。

新加坡推行多元族群主義有其特定的歷史背景與政治社會脈絡，從族群政策的角度分析，其在加入馬來西亞聯邦，到獨立建國前後時期，面臨「在馬來人主導區域來建立以華人為主的島嶼」局勢時，主

張每一個種族/族群都是新國家不可或缺的一部分的族群平等主張，讓多元族群成為新加坡這個新興國家「想像共同體」的重要成分，並成為國家往後穩定的重要基礎。這樣的族群策略無疑是成功的。換言之，其巧妙運用每一個族群「獨特而平等（separate, but equal）」地位的族群政策論述來與國家認同進行緊密連結，有助於讓馬來人從原本屬「馬來西亞的馬來人」的族群認同，成功轉變成「新加坡的馬來人」的國族認同。

這樣的成功也必須歸功於當時的主流/優勢族群--華人族群，特別是其代表性政黨人民行動黨(PAP)在族群關係上對於境內少數族群---馬來人的肯認，賦予其新加坡原住民族的定位，並將馬來語訂定為唯一的國家語言。並在族群平等的價值基礎上，將多數族群的華人，與絕對少數的印度人族群同列為平等地位。這種優勢族群對於少數/弱勢族群所抱持的善意態度與價值主張，是新加坡族群融合的重要關鍵。

這種重視族群融合的態度，在本次參訪中，我們可以觀察到，不論其族群身分是華人、馬來人或是印度人，在言談中均反映出族群和諧對於新加坡社會的重要性。這樣的態度多數反映是認為，保持各族群和諧對於新加坡所處東協地區的特殊地緣政治環境是具有高度必要性；並且從歷史發展的角度，這些參訪對象對於新加坡獨立建國以來能維持高度經濟繁榮與社會和諧，都與建立在多元族群價值上的族群融合政策有高度相關性。

二、 由國家主導 CMIO 族群架構進行族群身分認定，存在世代認知差異。青年世代逐漸有將「新加坡人」的國族認同超越在族群認同的發展趨勢：

CMIO 族群架構是新加坡所有族群政策的主要支撐基礎。以每個人的父系族群歸屬作為原則，來決定其族群身分，並忽視不同族群間

可能存在的模糊界線，有效的將每一個人在語言、文化、宗教、甚至是祖先血緣的歸屬，以單一族群的角色予以框定。換句話說，就是藉由國家單純化下的族群身分「認定」，遏止個人在族群身分上追求複雜的「認同」問題。這可能造成認定上的身分，不一定認同所屬的族群身分，甚至對族群所承載的文化價值體系無感。這種族群身分與族群認同的不協調，在某種程度能說明，為何新加坡總理李光耀要在1979 開始推動「講華語運動」，並倡議亞洲價值，來強調以華人族群為主的傳統文化對於自我認同的重要性，以避免西方文化下的虛無主義與享樂文化造成新加坡人的失根處境。

因此對於以 CMIO 做為新加坡相關族群政策論述基礎的看法上，從參訪對象的互動，可以觀察其多數認為這是具有歷史因素的政策考量，對於老一代在各族群互動上有其確保各族群穩定交流的好處；但對於青年世代則因長期接受族群融合教育及社會與公共組屋的交流環境，對於 CMIO 在族群身分劃定之必要性的認知似乎是在減弱中。因為對於青年世代而言，其所互動的對象，對於「新加坡人」還是「外國人」的認知，是高於「華人」或「馬來人」、「印度人」的族群身分差異。

三、 各族群母語列為官方語言並賦予平等地位，足以體現多元族群主義價值；但語言資源與權利的分配，導致名為多語，卻獨尊單語之實：

將「華語」、「馬來語」、「淡米爾語」視為各族群所代表的母語，並將其列為官方語言且賦予平等地位的語言政策，的確是體現新加坡在多元族群主義價值上的最佳寫照。而為使各族群語言有所連結溝通，並能快速吸收西方知識與工具，促使國家順利發展，從實用主

義角度來善用英語作為共同語的溝通角色，在實踐上也的確達到預期目標。

但當這種實用主義與教育體制進行緊密連結，並落實在雙語主義時，在分流原則下，建立起英語優先的實用原則，無異是築起優勢社經語言地位的高牆。而這也同樣複製在「華語」作為華人族群間各方言的共同語角色，並在「講華語運動」的推波助瀾，以及面對中國崛起所欲搶佔語言先機的實用主義潮流下，讓傳統方言使用比例逐年下降，並逐漸演變成家庭代際語言溝通的障礙。

從英語與華語使用普及性的變化，可以觀察到共通語可能逐漸影響各族群既存的弱勢語言，成為唯我獨尊的語言發展趨勢。當新加坡政府將共通語賦予工具性實用價值，並在教育體系中予以落實，語言的聲譽及使用價值，就成為語言學習的誘因。

因此當拜訪教育部或華語推廣理事會瞭解其對於華語方言復振的看法，其對於語言的看法多側重於實用主義上的溝通能力，至於方言所能發揮傳統文化承載的功能，均表示從雙語政策的觀點，方言並非是國家的官方語言，且學習兩種以上的語言的確會加重學生的負擔，因此非政府在政策上所要推動的事項，政府不會積極鼓勵與介入。但方言的傳承則可由各地方會館自行性的來推動，這部分政府是樂觀其成的。

四、 提供各族群特定族語服務頻道，體現平等友善的媒體環境；現行推動智能科技進行族群語言翻譯之跨域整合思考，打開族群溝通之創新發展方向：

語言實用主義的確讓新加坡在落實語言平等的價值上遭遇相當的挑戰。但在媒體近用環境上，所秉持「獨特而平等（separate, but equal）」原則，提供各族群特定電視頻道與廣播電台的族語服務，卻

也相當能體現平等友善的媒體環境。只是在明確的族群界線下，特定電台只提供特定族語服務，似乎欠缺跨族群相互學習的彈性空間，弱化媒體在促進族群融合所能發揮的積極性角色。

但在數位應用上，新加坡在「資通訊媒體 2025 計畫」中所揭櫫的「資訊媒體融合」主張，的確從科技協助的角度，打開族群溝通便利性的機會之窗。特別是站在 AI 人工智能技術日趨成熟的浪潮上，推動語言翻譯技術，企圖藉由機器學習自然語言的語言自動辨認技術，為實現語言即時翻譯(real-time)的理想溝通情境，建立良好的應用基礎。這種將最新智能學習科技應用與古老的語言溝通議題所進行的跨域整合思考，的確為族群政策帶來一個新的發展方向。

五、 破除單一族群聚居作為，有助實現現代化國家空間規劃與落實居住權，但也應注重區域空間在傳承與孕育族群文化的重要功能：

從 HDB 的創設，到大規模國土空間的規劃與公共組屋政策的推動，新加坡藉由都市更新來實現現代國家的管理作為，在實現現代化國家空間規劃與落實居住權的成果上，多為世界各國所讚許。

但為落實讓各族群人民「生活在同一屋簷下」的族群融合價值，所進行破除單一族群聚居的作為，讓全國空間，從市鎮行政區域到基本居住單位的大樓，均要符合全國各族群比例的做法，則在程度上降低區域空間在傳承與孕育族群文化的重要價值。特別是藉由都市更新所進行大規模人口遷移，並在以族群比例為基礎的人口居住配置，實際上衝擊了自殖民時期以來，各族群基於地域聚落所建立起來的族群記憶。例如甘榜聚落的消失，就是一種族群記憶的斷裂。

此外，公共組屋政策下的族群比例配置，讓每一個居住社區均能完美的成為全國族群比例下的縮影，並在生活於同一屋簷下的政策目

標，各族群有交流與互相瞭解的機會。但也造成在生活居住空間場域中，優勢族群有較大的機會，將自己族群價值視為主流價值；至於少數族群則可能喪失更多建立所屬族群主流價值論述的機會。

伍、新加坡經驗對我國族群發展政策的借鏡

一、新南向政策應有區域族群論述的主張

新加坡的族群政策論述是建立在區域政治敏感性下的策略主張。這除反映東南亞區域各國在族群議題的敏感度外，亦呈現各國族群政策在區域平衡所扮演的重要角色。因此當我國揭櫫新南向政策，企圖重新連結以東協國家為主的經濟社會深度交流，一個全新視野的區域族群論述，應是臺灣要向南方發展的積極策略。例如新南向政策行動準則所推動四大連結策略，其中在「人和人連結」策略中，強調將觀光旅遊作為人民和人民往來的核心，並據以作為不同文化交流融合的催化劑。在此發展策略上，如能考量我國原住民族與印尼、馬來西亞及新加坡的馬來人族群，以及紐西蘭的毛利族群，均屬南島語系的種族淵源，據以藉由建立起南島文化的族群連結論述，作為推動東協及紐西蘭等相關國家之人與人連結的核心工程；或是配合現行客家委員會從學術、社區、教育、文化等交流面向出發，累積東南亞客家社團及客庄社區的族群文化能量，以提升東南亞客家人對臺灣的認同向心力等做法，強調族群特色在觀光和文化資源上之連結價值，推動雙向往來和交流，將有助於我國進入部分國家之發展助力。

二、政府對於族群身分的認定，應以有助於族群認同為優先前提

從新加坡依據 CMIO 族群架構所進行的族群認定機制，可以觀察到族群身分與族群認同所產生的不協調性。我國針對各族群身分的法定基礎，尚無專法，目前僅限於原住民族依據「原住民族身分法」進

行認定，主要是考量原住民身分與權利賦予具有高度連結。但由於其主要基於血緣主義，並且高度依賴日治時期的族別調查分類與登記結果來區分平地原住民與山地原住民，此對於族群意識的建立仍屬有限。未來如納入平埔原住民的身分認定，建議宜有相關配套措施連結，優先以提升平埔原住民之族群認同為推動重點，俾在身分認定基礎上，強化族群認同之凝聚力。

在此基礎上，新加坡藉由不同族群屬性，成立諸如 MENDAKI 等民間自助組織來協助所屬族群提供相關服務遞送的發展經驗值得我國參考。特別是在我國第三部門具有相當行動量能的發展基礎上，除上述平埔原住民外，包含客家、閩南，甚至是新住民群體如能透過相關民間中介組織的方式，依各自族群特色，就文化、語言等層面發展教育學習與文化傳承的服務，將有助於參與者透過族群意識的培養，建立自我族群的認同感。此外，藉由鼓勵民間中介組織的交流與互動，亦有助於發展多元族群文化的社會氛圍。例如客委會近年持續辦理補助社團辦理青年客家公共論壇計畫，藉由鼓勵在地團體倡導或推動青年關注並投入客家公共事務的做法，除有助於青年世代重新認識所認同之族群文化，深化世代傳承的效果外；以社區為基礎的在地發展，亦強化族群文化與在地文化特色連結的發展經驗，亦值得其他族群學習仿效。

三、建立友善化族群語言溝通環境，並善用資通訊技術應用服務

我國基於各族群語言平等與語言文化的尊重，目前已修訂通過的「原住民族語言發展法」，以及送立法院審議的「客家基本法」修正草案及刻正研擬的「國家語言發展法」草案，對於我國固有族群語言，均朝向國家語言地位進行推動。強調公領域上的公事語言的多元尊重，以及在教育體制上落實沉浸式教學，將族群語言從過去的「語言教學」

進展至「教學語言」，有利於語言使用場域的生活化。這種提升族群語言地位的策略，的確是我國邁向族群多元融合的重要步伐。但從新加坡經驗觀察，多語環境下，扮演溝通功能的共同語地位，多半會基於語言實用主義而被放大，甚至排擠弱勢語言的使用。因此如何建立健全的語言溝通環境，包括在公領域使用族群語言溝通的友善化配套以及對他族語言尊重的基本價值觀，並在教育體制上將沉浸式教學落實在語言生活化，加強與家庭教育進行高度連結，將是我國再將族群語言平等法制化後，後續應持續努力的方向。

至於在族群語言友善化環境的建置上，已逐步在電視與廣播上設置原住民族與客家族群的專屬頻道，擴大族群媒體近用的便利性。接續下來宜善用這些管道的內容創作，作為族語人才培育的重要場域之一。而在各族群語言溝通的友善化上，新加坡藉由人工智能產業來發展即時翻譯技術及服務相當值得我國借鏡。一方面我國在資通訊軟硬體整合實力具有先進優勢，另一方面在族群語言多樣性與豐富性上，如 16 族原住民所擁有豐富語料，或客語及河洛 (Holo) 語系傳承等，均提供厚實的內容發展環境。

目前我國已由科技部推動人工智慧(AI)，以「小國大戰略」的思維，掌握 AI 創新價值，以引導我國成為 AI 發展重鎮，並孕育 AI 新興產業應用發展。其中推動策略「社會參與—科技大擂台 (Grand Challenges)」重點之一，係研發語音對話核心技術，並建置多情境中文語音大數據。因此在此推動策略目標下，如能將上述兩者進行創新整合，推動人工智能語言自動辨識技術與應用服務，將有助於我國在族語多元溝通友善環境的建置上，提供強而有力的支持基礎。

四、重視族群發展的空間地域連結，居住正義應含括族群意識的考量

空間是承載族群文化與記憶重要的發展基礎，從新加坡大規模都市計畫與組屋政策所進行的人口遷移及族群人口計畫性的比例配置，在某種程度上影響族群與土地的連結，並不利少數族群建立自我認同的主流論述。我國族群發展具有相當強烈的地域連結，從原住民族在部落與傳統領域的歸屬主張，到客家族群在客庄聚落的義民爺傳統連結，以及外省族群在眷村社群的集體記憶，均顯現土地記憶對於族群身分認同的重要性，因此包含「國家級臺三線客庄浪漫大道推動方案」等計畫對於各族群在傳統區域聚落所推動保存與活化，對於族群記憶的維繫與傳承，就顯得其具重要性。

除了在空間上的硬體保存，對於因社會發展所造成人口遷移原鄉的情形，如何在異地建立起族群文化的連結，則是接續所必須面臨的挑戰。如現行原住民族人口有近五成生活在都會區，造成部落文化的傳統原鄉缺乏實際連結。因此對於該族群的都會居住政策，應適度考量連結部落文化的群聚特色。目前由中央政府補助，新北市政府針對過去被認定屬違建性質之三鶯部落，採取「易地安置、重建部落」方式，推動由政府、原住民及銀行依比例各自出資的方式，發展以公共建設為基礎，居民自力造屋的「都會型」原住民聚落的發展模式，其運作型態及後續的部落文化連結，應可作為我國在規劃都市原住民居住政策之重要觀察重點。

參考資料

1. Benjamin, Geoffrey (1976), The Cultural Logic of Singapore's 'Multiracialism', in: Riaz Hassan (ed.), Singapore: Society in Transition, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 115-133.
2. IMDA (2015) . Infocomm Media 2025 Repot
3. Kaplan, Robert B., and Richard B. Baldauf, Jr. 2003. Language and Language-in-Education Planning in the Pacific Basin. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
4. Ministry of Education Singapore, (2015). Education In Singapore : Bring out the best in every child.
5. Singapore Department of Statistics.(2010). Census of Population 2010 Statistical Release 1: Demographic Characteristics, Education, Language and Religion 。請參閱 : <http://www.singstat.gov.sg/publications/publications-and-papers/cop2010/cop2010-sr1>
Statistical Release 2: Households and Housing 。請參閱 : <http://www.singstat.gov.sg/publications/publications-and-papers/cop2010/cop2010-sr2>
Statistical Release 3: Geographic Distribution and Transport 。請參閱 : <http://www.singstat.gov.sg/publications/publications-and-papers/cop2010/cop2010-sr3>
6. Zarine L. Rocha (2011), Multiplicity within Singularity: Racial Categorization and Recognizing “Mixed Race” in Singapore, in: Journal of Current Southeast Asian Affairs, 30, 3, 95-131.
7. Yayasan MENDAKI (2017), MENDAKI ANNUAL REPORT 2016.
8. 吳英成 (2010) 新加坡雙語教育政策的沿革與新機遇。臺灣語文研究 第5卷第2期，頁63-80。
9. 住屋發展局 (2017) 《新加坡公共住屋-實現夢想、建立家園、創建社區》。

10. 洪鎌德 郭俊麟 (1997) 「從新加坡看台灣的族群問題 —— 族群和諧與共榮」，載《族群正義與人權保障論文集》(族群正義與人權保障學術研討會專輯，台北：二二八事件紀念基金會。
11. 洪鎌德 (2002)。新加坡的語言政策。載於施正鋒主編，各國語言政策學術研討會論文集。行政院客家委員會出版。
12. 張學謙 (2013)。新加坡語言地位規劃及其對家庭母語保存的影響。台灣研究國際季刊，第 9 卷第 1 期，頁 1-32。
13. 黃子庭 (2008)。新加坡社會福利政策：國家統合主義下的國家與社會團體互動分析。全球政治評論，第 20 期，頁 111-150。
14. 推廣華語理事會 (2014) 《華語。新時代》。National Heritage Board Singapore 出版。
15. 蔡秀敏 (2016) 如何打造一個不會講「國語」的國家？新加坡的語言教育與族群認同。請參閱：<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/3856> (檢視日期 106 年 6 月 6 日)
16. 謝國斌 (2013)。新加坡的族群政治。台灣國際研究季刊，第 9 卷第 1 期，頁 33-58。
17. 葉韻翠 (2009)。新加坡組屋政策中的國族政治。地理研究 第 50 期，頁 1-20。