

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫  成果報告  
 期中進度報告

歐洲聯盟推動多元語言制度的發展與挑戰：兼論對台灣的影響與借鏡

(計畫名稱)

計畫類別： 個別型計畫  整合型計畫

計畫編號：NSC 96-2414-H-004-032-

執行期間：2007年8月1日至2008年7月31日

計畫主持人：張台麟

共同主持人：

計畫參與人員：湯美玲

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告  完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫

及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學歐洲語文學程（外文中心）

中 華 民 國 97 年 8 月 25 日

## 壹、中、英文摘要及關鍵字

### 一、中文摘要

1951年歐洲統合起步之始就強調了文化平等與多元語言的特色。隨著歐洲統合的廣化與深化以及全球化與知識經濟時代的來臨，1995年，歐洲聯盟提出了新的多元語言策略，並推動會員國的國民同時精通至少2國以上的其他會員國語言。2000年，歐盟所通過的基本人權憲章中第21條和22條揭示了文化、宗教以及語言的平等與多元性。2001年，歐洲聯盟與歐洲理事會更將該年定為「歐洲語言年」，並積極推廣歐洲語言的多元價值與學習。2004年3月，歐盟理事會通過了執委會所提的一項多元語言的學習方案，除了提供各種學習計畫之外，並要求各會員國應於2010年之前，在所有的中學乃至於小學提供各種多語學習環境與資源以使所有的中學生在高中畢業時已具備良好及多語的條件。2005年11月，盟執委會再度提出了一份「多語制度新策略報告書」，並要求會員國提出具體的步驟。由這些發展可以看出歐盟對建立多語制度的基本立場。本文將就歐洲聯盟統合之下，其語言政策的發展沿革、歐盟語言政策相關的法理基礎以及執行與實務層面的問題加以研究，最後從台灣的觀點提出借鏡。

**關鍵字：**歐洲聯盟、多語制度、語言政策、文化多元、台灣

### 二、英文摘要

The language equality and diversity has been emphasized by all member States of European Community since 1951. Under the age of globalization and the rapid development of European integration, The European Union has made a new strategy declaration in 1995 in order to promote the multilingualism. In 2000, the European Union has adopted the European Charter on Fundamental Rights in which are included the principle of equality on cultural and language diversity. In 2005, the European Commission has published a very important document in which all 25 member States are requested to take necessary measures in order to establish the multilingualism in European Union. This research project will be conducted in five aspects:

- 1) The historic background of language policy in European Union.
- 2) The legal basis on the language diversity in European Union.
- 3) The current implementation of multilingualism in EU and its problems.
- 4) A comparative study between European Union and Taiwan.
- 5) Propose the lessons and recommendations for Taiwanese language and cultural policy in the future.

**Keywords: European Union, Multilingualism, Language Policies, Cultural Diversity, Taiwan.**

## 貳、報告內容

### 一、前言與研究目的

1951 年歐洲統合起步之始就強調了文化平等與多元語言的特色。隨著歐洲統合的廣化與深化以及全球化與知識經濟時代的來臨，1995 年，歐洲聯盟（the European Union - EU，簡稱歐盟）提出了新的多元語言策略，並推動會員國的國民同時精通至少 2 國以上的其他會員國語言。2000 年，歐盟所通過的基本人權憲章中第 21 條和 22 條揭示了文化、宗教以及語言的平等與多元性。2001 年，歐洲聯盟與歐洲理事會更將該年定為「歐洲語言年」，並積極推廣歐洲語言的多元價值與學習。另外，2000 年歐盟所通過的「里斯本策略：邁向 2010 年」的政策白皮書中也特別指出，為了提升歐盟的總體經濟成長以及國民的競爭力，歐盟必須積極推動教育改革以及多元語言的學習。2004 年 3 月，歐盟理事會通過了執委會所提的一項多元語言的學習方案，除了提供各種學習計畫之外，並要求各會員國應於 2010 年之前，在所有的中學乃至於小學提供各種多語學習環境與資源以使所有的中學生在高中畢業時已具備良好及多語的條件。

2005 年 11 月，盟執委會再度提出了一份「多語制度新策略報告書」，並要求會員國提出具體的步驟。2006 年 1 月，歐盟執委會所提出的「經濟成長與提高就業」的年度工作報告與施政重點的內容中，加強教育與研究的資源與預算被列為首要工作項目，其中就包括了多元語言學習的計畫。2006 年 4 月 22 日，歐洲議會也表決通過了一項正式報告，除了強調支持歐盟執委會所推動的多語政策有利提升歐盟人民的職場競爭力之外，並建議各會員國要積極的建立起語言的評量指標。由這些發展可以看出歐盟對建立多語制度的基本立場。然而，不可諱言地，在面對歐盟會員國的自主性、資源的有限性以及全球化下英語的強勢影響等因素之下，歐盟此項政策的發展遭遇到其許多的困難與挑戰，並非短時間就可迎刃而解。不過，就歐盟積極推動建立多元語言制度的角度而言，歐盟經驗的研究確實有其學術價值與重要性，值得做較深入的研究。

就台灣而言，受到長久以來歷史、文化以及政治發展等諸多因素的影響，台灣並沒有發展較明確的語言政策，即使是隨著民主化的轉型以及政黨輪替的變遷之下，特別是對所謂「國語」、「官方語言」、「母語」或是「方言」的定義也非常模糊且具爭議性，當然也就談不上歐盟所推動的多元語言制度。不過，台灣在推動外語學習方面則起步相當早，也受到政府相當的重視，特別是以英語做為第一外語學習的目標及做法更已達到不錯的成果，雖然國家教育規定自 13 歲起強制學生學習英語（自 94 學年度起又改為自小學 4 年級起），但實際上，學習的年齡層也隨學習風氣與環境的需要而日益降低。另外，教育部近年來也積極推動母語、鄉土語言教學以及高中的第二外語學習等。不過，這些政策與推動作為似也無法真正展現我國未來的語言政策走向或制度建立的願景。

我們若從歐盟推動建立多語制度的策略與方式來觀察，歐盟不但要建立多元且平等的官方語言制度之外，同時也要推動歐盟人民從小學習至少兩種歐盟官方語言直到精通如同母語的程度，這種目標雖然需要一段相當長的時間才能夠收到成效，但其努力的理想與方向確是具有前瞻性及步驟性。換句話說，我國在面對提升經濟競爭力以及國際化的衝擊之下，我國當前所的推動語言政策似嫌簡化與保守，我們應該從長遠的理想與目標著手，吸取歐盟的經驗，思考推動建立多元語言制度以及落實多語學習、精通多語的目標，而非僅僅獨優厚於英語或美語的外語學習環境或條件（畢竟國際化並非美國化或英語化），造成學習窄化、缺乏視野的情形。

本研究之主要目的就是要探討歐洲聯盟統合之下，其語言政策的發展沿革、歐盟語言政策相關的法理基礎、政策的推動執行與實務層面以及所遭遇之困難以及從台灣的觀點提出一些比較與借鏡等研究重點為主，希望能經由歐盟經驗讓我國未來在擬定及推動語言文化政策上更具多元視野與前瞻性。

## 二、文獻探討

大致觀察，國內有關此計畫之研究文獻並不十分豐富，有丁元亨，《歐洲整

合與歐盟語言政策》，2002年由行政院客家委員會補助出版。這本書是以碩士論文為基礎，雖能有相當廣度的架構與分析，不過，隨著近年來歐盟在此一政策與制度上的積極推動與實際執行，內容已有相當的落差。其他著作大部份皆為經由國別的語言政策研究同時藉以探討台灣的現況，諸如，李憲榮。《加拿大的語言政策：兼論美國和台灣的語言政策》，2004；施正鋒編。《各國語言政策：多元文化與族群平等》，2002；劉阿榮（主編）。《多元文化與族群關係》，2006等。這些書中的文章皆強調語言多元及平等的重要性，但內容並未特別提及歐盟的經驗。有關歐盟語言的文章另有梁崇民老師發表於中研院《歐美研究》的「歐盟對於少數人權之保障：少數民族、少數語言個案分析」（2004年3月），主要仍以人權及少數語言的保護為個案研究，並非針對歐盟多元語言制度的建立為重點。

國外有關此一研究的文獻相對稍多，大致分析如下。事實上，「多語主義」或「多語制度」的意義可說是相當的廣泛，依據法國多語維基百科辭典的定義，「多語制度」係指實行於一個特定區域的一項制度，主要用來促進語言的多元性。這種制度時以雙語制度或三語制度來呈現。此外，多語制度也可是針對若干語言的可能消失，或為保障文化的多樣性所發展出來的作法及解決之道（可參閱網址：<http://fr.wikipedia.org>）。加拿大魁北克政府的法語總署也提出類似的定義（可參閱網址：<http://www.webmaestro.gov.qc.ca>）。此外，2005年11月22日，歐盟執委會所發布的「多語制度新策略報告書」（Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme）中就「多語制度」予以定義，所謂「多語制度」係指一個個人能夠具有同時使用好幾種語文的能力，或是在一個特定的地理領域中好幾種語言群體共同存在的現象。報告中進一步強調，歐盟的「多語制度」是包括了為達成上述目標所實行以及推動的各項政策及有利於語言教學之相關作為。

為了呈現歐盟在推動建立多元語言目標的發展過程與實施方式等特色，並為兼顧理論與實際，本研究中將採用「多語制度」一詞，並將依上述之廣義之定義與範圍為論述原則。此外，本研究中所探討之歐盟多元語言政策與制度係以會員國正式語言為範圍，至於有關歐盟少數語言之議題或內容則不在研究範圍。這個

界定也可參閱 Theo van Els, "Multilingualism in the European Union," *International Journal of Applied Linguistics*, Vol. 15, No. 3, 2005, 263-281. 文章引言中所做的解釋；以及 Alan Patten, "Political Theory and Language Policy," *Political Theory*, 29, 2001, 691-715. 文中有關多語制度的廣義面向。

德國語言學教授施洛德 (Konrad Schröder) 研究所指，全世界有近 3000 多種各式各樣的語言，也分別被好幾億或是幾十萬的人在使用，雖然英語佔了很重要的地位，但展望未來，多語制度 (或謂多語主義，法文 le multilinguisme，英文為 multilingualism) 仍是世界的潮流和共通的規範。施氏更進一步強調，歐洲自 1950 年以來就重視並實施了多語政策 (參閱 Konrad Schröder, "Many languages, one world," in Minica Shelley & Magaret Winck (Edited by), *Aspects of European Cultural Diversity*. London: Routledge, 1995, 13-64. )。學者佩克 (Bryan T. Peck) 也撰文強調，唯有歐盟持續推動多語學習政策與制度，歐盟未來的統合進程才會成功 (參閱 Bryan T. Peck, *Teaching and Educating for a New Europe*. New York: Nova Science Publishers, 1997, 95-100. )。歐盟執委會負責教育、職訓文化以及多語制度的執行委員斯洛伐克籍費吉爾 (Ján Figel) 在 2004 年 11 月上任之時也特別指出了，擁有多種語言的能力不只是用以溝通的工具，同時也是用來真正了解其他的國家與文化的工具 (參閱歐盟文教及語言總署網址：<http://www.ec.europa.eu>)。

英文期刊論文資料則有 Alexander Caviedes, "The Role of Language in Nation-Building within the European Union," *Dialectical Anthropology* 27 (2003) : 249 - 268; Virginie Mamadouh, "Dealing with Multilingualism in the European Union: Cultural Theory Rationalities and Language Policies," *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4 (2002) : 327-345; Peter Nelde, "Prerequisites for a New European

Language Policy," *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 21.5 (2000) : 442-450; Stephen Wood, "Building Europe: Culture, History and Politics," *Journal of Historical Sociology*. 11.3 (1998): 397-416 等文章，文章多為分析歐盟推動建立多語制度的發展與策略，基本上多持正面的態度。

有關法文的資料，最重要的應是 2003 年國會議員(Michel Herbillon)主持所出版的研究報告 (Michel Herbillon, *Rapport d'information sur la diversité linguistique dans l'Union européenne*. Paris: Assemblée nationale, No. 902, 2003)，報告中不但對歐盟語言政策的方向提出分析，同時也對其可能帶來的影響提出建議與政策。法國名學者 Claude Hagège 在「雙語兒童」(L'enfant aux 2 langues, Paris, 1997) 專書中也強調歐盟應推動多元語言制度的重要。另外還有法國「外交月刊」(Le Monde diplomatique) 主編 Bernard Cassen 所發表的, "Un monde polyglotte pour échapper à la dictature de l'anglais," *Le Monde diplomatique*, (janvier 2005) : 22-23. 文章中也大聲呼籲法國及歐盟都要加強多語制度，以免被唯一的英語所同化。另外，Jan Fidrmuc, Victor Ginsburgh and Shlomo Weber, "Le Français, Deuxième Langue de l'Union Européenne?" *Economie Politique*. 14 (2004) : 43-63. François Grin, "L'anglais comme lingua franca: questions de coût et d'équité. Commentaire sur l'article de Philippe Van Parijs," *Economie publique*. 15 (2004) : 3-11. Philippe Van Parijs, "L'anglais lingua franca de l'Union européenne: impératif de solidarité, source d'injustice, facteur de déclin?," *Economie publique*. 15 (2004) : 3-22. 等相關文章，這些文章中，除了 Philippe Van Parijs 教授強調獨尊英語的政策之外，大多數的學者，特別是非英語系國家，如 François Grin 則強調多元語言制度的重要性。

### 三、研究方法

本計劃擬採用歷史研究法中的文獻分析法和比較分析研究法作為主要研究途徑。首先，以文獻研究作為縱向之觀察，藉由探討歐洲聯盟統合之下，其語言政策的發展沿革、歐盟多元語言制度與政策相關的法理基礎、政策的推動過程、執行與實務層面的特色以及所遭遇之困難等加以深入研究。其次，以比較研究的方法為輔，從台灣的觀點，特別是以歐盟的經驗與台灣目前所推動執行的語言政策予以比較，並提出一些建議與借鏡，希望能經由歐盟經驗讓我國未來在擬定及推動語言文化政策上更具多元視野與前瞻性。

#### 四、結果與討論

為了推動及加強多元語言能力的學習品質以確實符合提升 2010 年歐盟的經濟成長與競爭力的目標，歐盟在 2001 年的歐洲語言年活動中就與歐洲理事會進行密切合作，除了配合施行歐洲語言能力檢定的共同分級指標（le cadre européen commun de référence pour les langues - 簡稱 CECR）之外，並據此提出將擬定一套讓各會員國在實施多語教學的內容與步驟中的共同學習目標，同時也可做為檢視及評估各會員國在此領域成效的標準。2002 年的巴塞隆納高峰會議中，各國領導人一致確立了此項原則，一方面要求執委會加強落實中、小學生儘早學習外語的各項措施之外，同時並要求執委會提出一套評估的施行方法與步驟。2005 年 8 月 1 日，歐盟執委會提出了一項名為「歐洲語言能力指標」(L'indicateur européen des compétences linguistiques) 的報告，主要就是確立加強推動中、小學的學習二種外語的共同學習目標及能力的提升，同時規劃在 2007 年之時就各會員國 15 歲的學生實施測驗以了解此項措施的成果並進一步擬定歐盟各會員國的共同努力方向。這項測驗能力的目標是著重閱讀能力、聽力、口語的理解與表達以及寫作能力。另外，報告也建議在第一階段以歐盟境內使用較為廣泛的英語、德語、法語、西班牙語以及義大利語五大語言為實施重點。此項報告也於 2006 年 4 月 27 日經歐洲議會通過，如此更確立了此項措



施的正當性與共通性，未來歐盟執委會不但可依此檢視各會員國推動多元制度的措施與成效，同時更可強化歐盟多語制度的建立並達到提升經濟成長與競爭力的目標。

由以上的分析觀察，歐盟在推動建立多元語言制度可說是相當的積極且有一定的步驟。不過，由於此項政策是屬於歐盟共同一致決的範圍，加上 2004 年歐盟新加入了 10 個會員國導致語言數的增加以及英語更趨強勢的情況之下，歐盟多語制度也遭遇到許多實務上的挑戰。雖然瑞士日內瓦大學翻譯學院名學者葛漢 (François Grin) 撰文指出，歐盟不應該發展獨尊英語的策略，而要繼續積極推動多元語言制度以期達成建構多元文化社會的目標。歐盟執委會文教總署多語政策小組負責人戴莫利 (Jacques Delmoly) 也特別撰文強調，歐盟推動的多語政策除了要消除歐盟民主赤字、拉近歐盟會員國人民之間的距離之外，同時也要建立歐盟多元文化的社會，因此，歐盟的多語政策不可以僅僅考量市場的機制以及過於簡化的思維模式。

不過，比利時天主教新魯汶大學知名語言學者汪巴瑞斯 (Philippe Van Parijs) 就撰文指出，歐盟推動多語的制度的代價實在是太高了，以目前會講英語的人較多的情況之下，若推動以英語為主，其他語言為輔的語言制度，不但更符合成本效益及現實的需要，而且也可提升歐盟的競爭力。2006 年 3 月，歐洲中央銀行發表了一份由其法務顧問阿塔納休 (Phoebus Athanassiou) 所撰寫的名為「歐盟架構下多語制度之實行」的研究報告。其中作者藉由中央銀行的語言運用以及歐元的寫法及拼法等例證來強調，歐盟多語制度應該以理性、經濟的方式來研議，特別是應該推動一個核心語言。報告中的結論建議，歐盟只要推動與運用一個英語就好。值得一提的是，歐盟執委會負責調解事務的執行委員第亞蒙度羅 (Nikiforos Diamandouros) 曾於 2006 年 4 月間向部長理事會提出一項申訴，指出歐盟會員國芬蘭及盧森堡兩國在擔任輪值主席期間並未依規定尊重工作語言 (英、德、法) 的原則在網路上同時使用德語提供相關資訊並要求改善。不過，部長理事會卻以無權干涉的理由來回應。另外，更令人憂心的是，在現任歐

盟執委會 25 位執行委員中，除了立陶宛籍的皮布拉（Andris Pieblags）精通 5 種語言（母語加上英、德、法、俄）以及主席巴洛索通曉 3 種語言（母語加法、英）之外，其他的執行委員多僅會另一種外語，雖然其中有 20 位會講法語，但有 5 位只具備簡單的溝通能力，委員們開會的共通語言仍多是英語。由以上的發展與事例可以了解歐盟推動多語制度所存在的困難與局限性。展望未來，歐盟仍將會積極的持續推動這項多語制度。

就台灣而言，受到長久以來歷史、文化以及政治發展等諸多因素的影響，台灣並沒有發展較明確的語言政策，即使是隨著民主化的轉型以及政黨輪替的變遷之下，特別是對所謂「國語」、「官方語言」、「母語」或是「方言」的定義也非常模糊且具爭議性，當然也就談不上歐盟所推動的多元語言制度。不過，台灣在推動外語學習方面則起步相當早，也受到政府相當的重視，特別是以英語做為第一外語學習的目標及做法更已達到不錯的成果，雖然國家教育規定自 13 歲起強制學生學習英語（自 94 學年度起又改為自小學 4 年級起），但實際上，學習的年齡層也隨學習風氣與環境的需要而日益降低。

再者，教育部近年來也積極推動母語、鄉土語言教學以及高中的第二外語學習等。不過，這些政策與推動作為似也無法真正展現我國未來的語言政策走向或制度建立的願景。我們若從歐盟推動建立多語制度的策略與方式來觀察，歐盟不但要建立多元且平等的官方語言制度之外，同時也要推動歐盟人民從小學習至少兩種歐盟官方語言直到精通如同母語的程度，這種目標雖然需要一段相當長的時間才能夠收到成效，但其努力的理想與方向確是具有前瞻性及步驟性。換句話說，我國在面對提升經濟競爭力以及國際化的衝擊之下，我國當前所的推動語言政策似嫌簡化與保守，我們應該從長遠的理想與目標著手，吸取歐盟的經驗，思考推動建立多元語言制度以及落實多語學習、精通多語的目標，而非僅獨尊於英、美語之外語學習環境或條件（畢竟國際化的意涵並非指美國化或英語化），造成學習窄化、缺乏視野的情形。

## 五、研究成果自評

本研究計畫運用比較研究的方法與途徑，就歐洲聯盟所推動的多元語言制度加以深入的分析，同時將所呈現之經驗與特色與我國現行政策與制度加以比較，並期望從而提出具體建議及改進意見，做為政府或相關單位之決策參考。本研究內容與原計畫之預期目標相符且以達到學術與實用價值之效果。此外，對參與本計畫的兼任研究生而言，除了因此而獲得相關的行政與協調經驗之外，同時其在學術研究方法與步驟以及資料蒐集與整理方面的能力亦大幅提升。

※註：本計畫成果已發表於專書。張台麟，〈歐盟推動多元語言制度的發展與挑戰〉，張台麟（主編），《全球化下的歐洲語言與文化政策—台灣的觀點》。台北：國立政治大學外語學院歐洲文化研究中心，2007年7月，頁157-188。