

## 政策擴散下的路徑分流：臺灣與新加坡雙語教育政策之比較分析

蕭妃真<sup>1</sup>

### 摘要

在全球化浪潮下，以英語為核心的雙語教育成為各國提升競爭力的重要戰略。本研究旨在透過比較制度分析，探討臺灣與新加坡雙語教育政策的政策模式。儘管兩國都回應相似的全球壓力，但其治理模式與執行機制卻大相逕庭。而這樣的分歧是深植於各自在歷史「關鍵轉捩點」上所做出的初始制度選擇，並被後續難以逆轉的「路徑依賴」所強化。

本研究透過政策移轉、歷史制度主義與治理理論的多層次分析框架，說明兩國政策分流現象，新加坡在 1965 年被迫獨立的國家生存危機下，奠定了一條國家中心、實用主義至上的制度路徑；臺灣則在 1980 年代末期民主化的浪潮中，開啟了一個重視多元協商與本土價值的制度軌道。在治理模式上，新加坡以權力高度集中的教育部為核心，形成一個標準化的「層級節制治理」體系。相對地，臺灣則呈現權力分散、充滿協商的「網絡治理」模式。

本研究透過比較分析，論證了忽略各國制度脈絡的政策移轉難以成功。基於此，建議臺灣的雙語政策應在現有的民主協商基礎上，建立更具整合性的治理機制，追求公平的資源分配，並尋求「多語臺灣，英語賦能」的策略共識，在接軌國際的同時，堅定維護本土語言文化的主體性，走出一條兼具全球視野與在地關懷的雙語教育道路。

**關鍵字：**雙語教育政策、歷史制度主義、比較公共政策、治理、政策移轉

<sup>1</sup> 世新大學行政管理學系博士生，E-mail: [D112820003@mail.shu.edu.tw](mailto:D112820003@mail.shu.edu.tw)

本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2025/9/22。同意刊登：2025/9/30。

## 壹、前言

面對全球人才的激烈競逐，將雙語教育視為提升國家競爭力的政策，已成為晚近國際間的普遍趨勢。臺灣於2018年啟動「2030雙語政策」，在相關的政策與學術論述中，由於新加坡與臺灣同樣位處於亞洲、同樣為華人社會，其成功經驗幾乎無可避免地被引為主要的參考標準與借鏡對象。然而，此一慣性比較卻引發一個根本性的問題：新加坡由國家意志強力貫徹的政策模式，移植到臺灣此一截然不同治理結構下的可行性。

對於此一政策移植可行性的質疑，突顯本研究的問題核心：為何面對相似的全球壓力與政策目標，臺灣與新加坡的雙語政策，卻在政策內涵、治理模式與執行機制上走向截然不同的道路？此一政策分流（Policy Divergence）現象，必須從歷史制度的視角中尋找。此外，一個國家長期積澱的內部制度結構，也扮演了關鍵的中介角色，它會主動地過濾並轉化外在環境的壓力，最終形塑出難以輕易複製的政策樣貌。

為驗證此論點，本文的結構安排如下：第二部份為文獻回顧，探討政策擴散、歷史制度主義及治理理論等核心概念，以建構本研究的多層次分析框架。第三、四部份分別深入剖析新加坡與臺灣的雙語政策模式。第五部份進行兩者的比較制度分析。第六部份則根據研究發現，提出對臺灣雙語政策的具體建議與總結。

## 貳、文獻探討

為探討臺灣與新加坡雙語教育政策的發展軌跡，本研究整合政策動機的「政策移轉理論」、解釋歷史軌跡的「歷史制度主義」、分析治理模式的「治理理論」，以及檢視執行機制的「組織理論」等，嘗試建構一個多層次分析框架。

### 一、政策擴散與政策移轉

在全球化的浪潮下，國家間的政策學習與模仿已成為當代治理的普遍現象，此一趨勢引發了學界對「政策擴散」（Policy Diffusion）與「政策移轉」（Policy Transfer）等相關概念的探討。首先，政策擴散是一個宏觀的分析視角，意指政策創新在時間的推移下，透過特定管道，在一個社會系統的成員之間傳播的過程（Rogers, 1995, p. 5）。政策擴散的驅動力相當多元，不僅包含了解決問題而主動的學習，也涵蓋了為避免劣勢的競爭、追求合法性的模仿，乃至於來自外部的強制與規範壓力（柯于璋，2016，頁49；李仲彬，2010，頁49；Berry & Berry, 2014, pp. 224-226）。

本研究將全球雙語教育的興起視為此一宏觀的政策擴散現象。然而，在擴散的過程中，國家的具體應對行為，則可透過政策移轉此一更微觀的機制來理解。

政策移轉強調國家採取有意識、主動的借鑑行為 (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 8)，臺灣的「2030 雙語政策」便是一個典型案例，其在公共論述中，頻繁地將新加坡的成功經驗引為參考標準，此舉可視為一次以仿效 (emulation) 為動機的自願性政策移轉 (Rose, 1991, p. 16)，反映了決策者意圖透過吸取他國經驗，以降低政策不確定性的務實考量。

不過，政策擴散的壓力與政策移轉的意圖，並不必然導致各國政策實質內容的趨同。事實上，政策移轉研究的先驅，如 Rose (1991) 與 Dolowitz 和 Marsh (2000) 等學者早已警告，政策移轉並非簡單的技術複製，而是一個深度的政治與社會過程，若忽略各國獨特的制度脈絡，政策移植極可能因水土不服而走向分流。事實上，已有實證研究指出，即便面對相同的全球趨勢，政策發展的結果也可能是趨異的，例如廖興中與吳怡融 (2016, 頁 39) 的研究便發現，全球電子治理的發展在不同洲際之間，不僅沒有走向共通的模式，反而各自強化了獨有的發展路徑，使得彼此的差異更加顯著。

因此，僅靠擴散或移轉理論，不足以完整解釋政策變遷的全貌。擴散與移轉理論雖有力地解釋了政策變革的外部動機與傳播過程，卻較難解釋為何相似的外部壓力，會被各國獨特的國內制度過濾、轉化，並最終產生截然不同的政策結果。因此，為深入探究形塑政策最終樣貌的內在結構，本研究的分析框架將轉向歷史制度主義，以探尋塑造兩國歧異路徑的深層根源。

## 二、歷史制度主義

歷史制度主義 (Historical Institutionalism) 為解釋當代政策結果，提供了一個強調時間與歷史序列的分析途徑。其核心論點指出過去在特定時間點所做出的制度選擇，會創造出一條獨特的發展「路徑」，並對未來產生持續性的約束效應 (Pierson, 2004, pp. 17-22)。此一分析途徑的邏輯起點，是探究奠定路徑開端的「關鍵轉捩點」 (Critical Junctures)。其次，它會進一步解釋，該路徑一旦形成，會如何因「報酬遞增」 (increasing returns) 等機制，產生自我強化的「路徑依賴」 (Path Dependence)。最後，為回應早期理論較為靜態的觀點，晚近學者補充了制度在既有路徑中，如何發生「漸進式變遷」 (gradual change) 的動態視角 (Mahoney & Thelen, 2010, pp. 1-2)。

本研究所比較的兩個案例，其制度軌跡的根本差異，便是在各自不同的「關鍵轉捩點」上所奠定的。對新加坡而言，1965 年在族群衝突與生存危機下被迫獨立，是形塑其國家建構的關鍵轉捩點，促使其建立一個強勢、統一的中央政府，並採納英語作為追求經濟生存與族群和諧的工具性語言 (Mauzy & Milne, 2002)。相較之下，臺灣 1980 年代末期的民主化改革，則構成了其最根本的關鍵轉捩點，

根本性地改變了國家與社會的關係，使得政策制定從過去的威權統治，轉向一個多元行動者相互競逐與協商的過程。

在關鍵轉捩點上所選擇的路徑，會透過自我強化的機制，形成穩定的路徑依賴。既有的制度安排會因「報酬遞增」而被「鎖定」（lock-in），使得轉換路徑的成本日益高昂(Pierson, 2000, p. 251)。例如，新加坡自建國起便確立的中央集權式雙語政策，歷經半世紀而不墜，此種「自我強化序列」(self-reinforcing sequences)便解釋了其政策的高度穩定性 (Mahoney, 2000, p.513)。而晚近理論對「制度疊加」（layering）或「制度漂移」（drift）等漸進變遷模式的關注，則為理解制度在維持總體路徑下的動態調適，提供了更為細緻的分析視角。

### 三、治理理論

為了理解這些歷史軌跡如何體現在當代的政策運作上，需透過治理理論（Governance Theory）的分析視角。治理概念的興起，反映了晚近公共事務處理模式的根本轉變，從傳統上由國家單方面、由上而下控制模式，轉向一個更具互動性的協力共治過程。學者 Rhodes (1997) 指出，治理的核心特徵模糊了公與私、國家與社會的界線，政策的制定與執行不再由單一的政府機關所壟斷，而是透過公、私部門行動者之間相互依賴所形成的網絡來達成。而治理光譜的兩端，分別是傳統的「層級節制治理」與晚近興起的「網絡治理」。

新加坡的治理模式是層級節制治理（Hierarchical Governance）的典範。由韋伯（Max Weber）的科層體制說明，核心特徵是由上而下的命令—控制體系，政策權威與資源清晰地歸屬於單一的中央機關—教育部(MOE)，強調透過法規、層級與標準作業程序來進行社會資源分配 (Osborne, 2010, p. 3)，其優勢在於決策效率高、權責分明且易於確保政策執行的統一性，極大化了國家的政策執行能力，並為後續能確保中央政策與基層執行高度一致的運作模式奠定了制度基礎。

與之相對，臺灣民主化的歷史軌跡則形塑了「網絡治理」（Network Governance）的樣貌。在此模式中權力分散於眾多相互依賴的行動者（如中央部會、地方政府、立法機關、學者專家、公民團體等）所構成的政策網絡之中。由於沒有任何單一行動者擁有絕對的權威或壟斷所有資源，政策的形成與執行是多方持續協商、折衝與資源交換的產物 (Osborne, 2010, 頁 11)。這種多中心的治理結構，雖能吸納多元觀點以提升政策的民主正當性，但也使其在追求政策目標的統一性與連貫性上，面臨著因權力破碎化（fragmentation）而產生挑戰，並內生性地導致政策意圖與執行成果之間容易出現落差。

#### 四、組織理論

政策目標與執行成果之間的落差，始終是公共行政研究的核心難題。本研究引用組織理論 Karl Weick (1976, p. 1) 提出的「耦合」(Coupling) 經典概念，Weick 最早便將此概念應用於教育組織，他指出由於教育工作的目標模糊、核心技術不確定，學校的行政管理與課堂教學之間，本質上即存在著「鬆散耦合」(Loose Coupling) 的關係。基於此，本研究運用「緊密耦合」(Tight Coupling) 與「鬆散耦合」的對比，作為進一步分析前述兩種治理模式如何在教育體系內具體運作的檢視框架。

在傳統的科層制想像中，理想的政策執行體系是一個緊密耦合的機械結構。上層的政策意圖能透過清晰的權威鏈，被不失真地轉譯為基層的標準化行動，從而達成高度的「政策保真度」(policy fidelity) (Orton & Weick, 1990)。然而，Weick (1976)的創見在於，他揭示了多數組織，尤其是學校，實際上是以鬆散耦合的方式運作。在此體系中，組織的各個單元（如行政系統與教學現場）雖彼此關聯，卻各自保有顯著的自主性，使得中央政策在傳遞過程中，必然會經過地方行動者的詮釋、協商乃至轉化。

此一洞見，突顯了教育治理中一個兩難困境。一方面，鬆散耦合並非組織失能的同義詞；相反地，它賦予了系統必要的彈性，允許第一線的專業人員（教師）根據現場情境進行調適與創新，並能有效隔絕外部環境的短期干擾，從而維持組織穩定 (Orton & Weick, 1990, p. 209)。但另一方面，正是這種結構特性，成為系統性、由上而下改革的主要障礙，並引發了關於課責性的持續詰問。

更重要的是，Weick 的理論框架在當代的治理脈絡下，呈現出新的張力。晚近全球性的新公共管理 (NPM) 改革浪潮，其核心精神強調績效指標、標準化評鑑與市場競爭。因此，當代的教育政策分析，不能再將鬆散耦合視為一個靜態的組織特徵，而必須將其理解為一個動態的角力場域：一個是源於教育專業本質的鬆散傾向，另一個則是來自全球治理趨勢的拉緊壓力。本研究正是立基於此一理論關懷，將新加坡與臺灣的案例，視為回應此一核心治理張力的兩種不同制度路徑。

綜上所述，本研究建構了一個整合性的分析框架。首先，政策移轉理論解釋了研究問題的起點，即臺灣推動雙語政策的外部動機與對新加坡的參照。其次，歷史制度主義提供了核心的解釋變項，論證兩國在不同的「關鍵轉捩點」後，形成了難以逆轉的「路徑依賴」，此為兩國政策分歧的根本原因。再者，此一路徑依賴體現在當代的治理模式上，形成了新加坡層級節制與臺灣網絡治理的對比。最後，不同的治理模式進一步導致了不同的政策執行機制，即新加坡教育體系的「緊密耦合」與臺灣的「鬆散耦合」。從宏觀歷史到微觀執行的多層次分析框架，

作為後續比較台灣與新加坡兩國案例的理論基礎。此外，本研究亦將在案例分析中，進一步探討執行結果如何透過回饋機制，反向影響治理模式的動態演化。

## 參、新加坡雙語政策模式

新加坡的雙語政策是為應對 1965 年建國之初的生存危機，由國家菁英由上而下所擘劃的重大政策。其核心的制度特徵，是透過一個權力高度集中的中央集權式治理，並藉此建立一套能確保政策目標與教學實踐高度一致的執行體系。此一制度安排，雖在經濟發展與社會整合上取得了顯著成效，卻也衍生出文化認同失落與加劇社會不均等非預期後果，從而迫使政府必須在既有的制度框架下，進行持續的動態調適。

### 一、從務實主義到路徑依賴：語言政策的鎖定機制

1965 年新加坡在非自願的情況下脫離馬來西亞聯邦而獨立，此一歷史事件構成了其國家發展史上最根本的「關鍵轉捩點」。獨立之初隨即面臨三重危機：內部多元族群缺乏共同認同，隨時可能因語言與文化衝突而撕裂；外部缺乏自然資源與經濟腹地，生存完全依賴於能否成功融入世界經濟體系；在地緣政治上被規模懸殊的鄰國所環繞，使其國家安全處於高度脆弱的困境(Mauzy & Milne, 2002)。

為因應此一局勢，由李光耀領導的人民行動黨 (People's Action Party, PAP) 政府，確立了以「務實的語言工具主義」(linguistic instrumentalism) 為核心的政策 (王凌芳、林弘昌，2021，頁 89)。該政策延續並前殖民時期英語的地位，將英語確立為「工作語言」與「通用語」，此決策不僅是基於其經濟價值與族群中立性，更是將語言視為達成國家生存的必備工具 (王凌芳、林弘昌, 2021, 頁 89)。與此同時，為維繫各族群的文化認同並確保政治穩定，政府在憲法中明確將華語、馬來語、淡米爾語 (Tamil) 與英語並列為四種官方語言，並將前三者分別指定為官方「母語」 (Mother Tongue)，賦予其傳承倫理價值的功能。

此一在建國之初便確立的雙語框架，將後續的教育發展牢牢地鎖定在特定的「路徑」上。而將此政策選擇轉化為不可逆轉的路徑依賴的關鍵，則是 1979 年發布的《吳慶瑞報告書》(Goh Keng Swee Report)。該報告指出當時雙語教育的失敗，並將其歸因於統一課程無法適應學生懸殊的學習能力。據此，報告建議實施「教育分流」制度，依據學生語言能力將其分入不同學習進度的源流。此一制度的建立，成為一個強力的「鎖定機制」，不僅主導了新加坡教育體系數十年的核心特徵，更因其「報酬遞增」效應而不斷自我強化 (Pierson, 2000, pp. 251-252)。

## 二、層級節制與政策工具：國家主導的雙語治理

新加坡雙語政策的制度設計是層級節制治理的典型體現。此一模式將政策權威高度集中於單一的中央機關—教育部（MOE），其對教育體系進行全面的垂直整合與中央集權式管控，範圍涵蓋課程、師資、資源分配乃至全國統一考試，從而確保了政策的高度連貫性與執行力。此一治理模式的穩定性，奠基於《憲法》的法律基礎，以及由高階技術官僚主導的定期政策調適機制之上。

在中央集權的制度框架下，新加坡的政策執行機制展現出高度緊密耦合的特徵 (Orton & Weick, 1990)。此體系透過精準的政策工具設計，將國家意志標準化地傳導至社會各個角落，核心的政策工具包括：標準化的課程與教學媒介（如 English as a Medium of Instruction, EMI）、高利害關係的評估體系（如 Primary School Leaving Examination, PSLE），以及社會語言環境的塑造，如「講好英語運動」。這些工具共同驅動並鞏固了一種由上而下、國民普遍認同必須學好英語才能獲取知識與優質工作的社會共識（王凌芳、林弘昌，2021，頁 90），進一步強化了官方政策的正當性。

## 三、制度的代價與調適

儘管新加坡的雙語政策在其預設的國家建構與經濟發展目標上取得了顯著成功，但歷史制度主義亦提醒任何被長期「路徑依賴」所強化的制度，都會產生其獨特的、非預期的社會後果(Wee, 2018)，並促使國家菁英進行動態的內部調適。

首先，在語言的工具化與文化失落上，政策對英語經濟價值的過度強調，系統性地導致了母語能力的衰退與華人方言的瀕臨滅絕。為回應社會對此文化斷裂的長期擔憂，新加坡教育部近年來對母語教學法進行了多次動態調適，從過去強調記憶的傳統模式，轉向更重視生活化溝通與文化認同的教學策略，試圖在實用主義的路徑下，重新平衡語言的文化功能。

其次，在地認同的張力上，政府長期透過「講好英語運動」將新加坡式英語（Singlish）視為不標準的語言並加以打壓，這反映了國家欽定的全球菁英認同，與民眾真實生活經驗之間的深刻矛盾(Wee, 2018)。然而，隨著社會對在地文化價值的日益重視，近年來官方的態度也出現了些微軟化與調適，例如在某些公共宣導中策略性地使用 Singlish，顯示國家在維持標準英語的總體路徑下，也不得不對此根植於本土的文化現象，做出有限度的容納。

最後，在社會階層的再製上，以英語能力為核心的教育分流制度，長期因可能固化社會階級而備受批評。為回應社會對菁英主義與教育公平的持續質疑，新加坡教育部進行了數十年的漸進式改革，最終全面推行更具彈性的科目分班（Full Subject-Based Banding）以取代傳統的源流劃分。此一重大的制度性調適，

表明了國家菁英為了維持教育體系的正當性，必須對其非預期的社會後果，做出實質性的修正。

## 肆、臺灣雙語政策模式

臺灣的雙語政策是在民主化的歷史路徑下，由多方力量協商、競逐而成。其「網絡治理」與「鬆散耦合」的體系特徵，雖導致政策推動充滿執行落差與社會爭議，卻也展現了一個在持續辯論中動態修正的協商過程。

### 一、雙語政策的議程設定

臺灣雙語政策的制度根源可追溯至 1980 年代末期的民主化此一關鍵轉捩點。這個歷史進程，不僅開啟了多元協商的政治場域，更在語言政策上，促使本土語言的振興，並最終以 2019 年《國家語言發展法》的通過，確立了臺灣多元共存的制度性框架 (蔡淑華，2021，頁 221)。

正是在這個在地化的制度基礎上，為回應全球化的經濟競爭壓力，行政院於 2018 年推出了「2030 雙語政策」。此政策的議程設定，主要源於地方與中央首長的政治宣示，雖迅速成為社會熱門議題，但其規劃卻顯得倉促 (黃家凱，2021，頁 39、41)。其之所以能成功推上國家議程，關鍵在於倡議者策略性地將其重塑為攸關國家整體競爭力的經濟發展戰略，並強調將摒棄考試思維、轉而重視實用溝通能力，從而成功動員了產官學界的倡議聯盟。然而，由於雙語政策的推出並非取代、而是附加於既有的多元語言制度之上，其最終的政策形式，便體現為一種「政策疊加」(policy layering) 的樣貌。這種將全球化目標疊加於在地化制度基礎上的設計，內嵌了全球化（推動英語）與在地化（保障本土語言）兩種相互扞格的價值與目標 (Thelen, 2004, p. 30)，並隨即引發了學界對其可能危及臺灣主體意識與語言生態的批判 (廖敏旬、何佩萱、何萬順，2024，頁 146)。

### 二、多中心、協商式的治理網絡

臺灣雙語政策的治理架構呈現出典型的網絡治理與權力分散特徵。這種結構導致其運作呈現「鬆散耦合」的狀態 (Weick, 1976, p. 1)，意即中央的政策方針，在傳導至地方與學校的過程中，容易因各行動者的自主詮釋而產生執行上的落差與變異 (Rhodes, 1997, p.15)。由於權力與責任分散於多個行動者之間，作為最高倡議單位的行政院與國家發展委員會，主要扮演跨部會協調與設定總體目標的角色，其權力更多是協調性而非命令性的。

而作為主要執行機構的教育部，其權威亦受到多重制衡。其政策推動需與其他部會協商，預算與法案需受立法院監督，且在地方自治框架下，對各縣市政府的教育事務僅有指導權而非絕對命令權。事實上，許多地方政府早在中央政策正

式推出前，便已推動各自的雙語計畫，但因各地資源與條件的差異，導致全國政策執行呈現步調不一的樣貌。根據黃琇屏(2021)統計，至 110 學年度全國雖已有 949 所公立國中小進行部分領域雙語教學，但各縣市的推行比例卻存在巨大落差，嘉義市公立國小實施雙語教學比例最高 96.4%，實施比率最低者為臺東縣僅有 1.9%，反映了政策在地方層級的異質化發展。

因此，中央部會、地方政府、立法與監督機關等多個行動者，在雙語政策的制定與執行過程中，共同構成了一個典型的「多中心、協商式」治理網絡。此結構雖保障了民主社會的多元意見表達，卻也造成了跨部會權責不清、中央與地方步調不一、政策缺乏長期連貫性等顯著的治理困境。

### 三、 執行的三重困境：從教學核心到治理危機

臺灣雙語政策的執行機制，在實踐中充滿了實驗性與爭議。首先，在教學核心層面便內嵌了「學科空洞化」的風險。儘管政策的核心模式是推動學科內容與語言統合學習」（Content and Language Integrated Learning, CLIL）與「全英語授課」（EMI），但教學現場普遍面臨三大結構性限制：雙語師資嚴重不足、缺乏本土化課程教材，以及缺少適切的評量工具（葉若蘭、翁福元，2021，頁 21-22；林志成、黃綺芳，2023，頁 46-47）。在這些配套闕如的情況下，強行推動以英語為媒介的教學，可能排擠專業學科的深度學習，最終導致學科與英語雙輸的局面。

除了教學核心的困境，在資源分配與社會公平上，政策引發了加劇不平等的擔憂。在高等教育端以「競爭型計畫」為主的補助模式，將經費高度集中於少數頂尖大學，恐將產生強者愈強的馬太效應 (Merton, 1968, p.56)。而在國民教育端，雙語師資與學習資源的城鄉差距，則因政策的推行而更為擴大。當優質的英語教育資源成為稀缺品時，英語能力便可能轉化為劃分社會階級的新標籤。

最終，教學的困境與社會的代價，共同引發了政策正當性與課責性的治理危機。上有所衝突，挑戰了政策的根本正當性。另一方面，相較於新加坡的成熟評估體系，臺灣的政策評估機制仍付之闕如。主要依賴宏觀的績效指標與外部商業英檢，不僅與教學實踐連結薄弱，更難以對政策成效進行系統性的課責，從而形成一種深刻的治理困境。

### 四、 民主協商下的動態演化：社會辯論與政策調適

臺灣的雙語政策並非一個靜態的藍圖，而是在民主協商的治理模式下，一個不斷被形塑與修正的動態過程。政策自推行以來，始終伴隨著幾個核心的制度性爭議。首先是全球化與在地化的價值扞格：在《國家語言發展法》的框架下，大力推動英語的作法，引發了排擠本土語言資源、違背語言平等精神的擔憂（梁福鎮，2024，頁 73）。其次是對社會公平的潛在衝擊：公共輿論與初步研究普遍關

注，此政策是否可能擴大既有的教育不均。最後則是執行層面的落差，來自教學現場的回饋，持續凸顯了政策宏觀目標與基層師資、教材等執行能力之間的巨大差距。

面對這些來自公民社會與教學現場的持續壓力，政府近期對政策進行了重大的務實校準。首先，在教學模式上，新任教育部長鄭英耀宣示，將不再強迫非英語科目的教師使用英語授課，而是將政策目標聚焦於優先落實「英語課採全英語教學」。其次，在學習方法上，政策重心從學術性的學科融合，轉向更重視生活化應用，強調在真實情境中提升學生的溝通能力。最後，在課程結構上，則強調政策的推動將立基於既有的 108 課綱之上，進行滾動式修正，而非另立新課綱以增加系統負擔。

總體而言，在一個權力分散的體系中，來自教學現場的執行反饋與公民社會的政策辯論，能夠有效地促使政策從宏大的政治願景，向更具可行性的專業路徑進行修正與演化，具體展現循環回饋機制（feedback loop）運作。

## 伍、兩種制度模式之比較分析

本節旨在將兩個案例並置，透過系統性的比較制度分析，提煉其根本差異。為系統性地闡明此一分流現象，從以下四個層次展開分析：首先，追溯兩國政策差異如何源於各自獨特的制度根源；其次，剖析這些歷史根源如何體現在政策的核心內涵上；接著，向下檢視這些根源如何塑造出迥異的治理模式；最後，探討這些治理模式如何在實踐中，導致了截然不同的執行機制。透過此一層層遞進的分析，揭示兩國政策的根本差異。

### 一、制度根源的對比：歷史決定論下的路徑起點

兩國政策內涵的根本差異可追溯至其關鍵轉捩點的截然不同。新加坡的轉捩點是 1965 年的被迫獨立，其核心課題是攸關存亡的國家建構，此一背景使其必須採納一種工具性的「教育語言」來追求社會穩定與經濟生存，這種以生存為導向的務實主義，正是人民行動黨一貫的治理哲學 (Mauzy & Milne, 2002)。此一選擇之所以可行，根源於新加坡有被英語系國家殖民的歷史，教育體系中早有英校基礎，為其後續發展奠定了制度先決條件 (王俞蓓、林子斌，2021，頁 27)。

與之相對，臺灣的轉捩點則是 1980 年代末期的民主化，語言政策的核心動力來自於對過去單一國語政策的反思與本土認同的追尋，缺乏新加坡模式所具備的歷史與社會基礎，臺灣的語言政策傾向於在既有學科框架下的「語言教育」，導致其後續的推動挑戰更為巨大 (王俞蓓、林子斌，2021，頁 27)。

## 二、政策內涵的對比：工具主義與學科主義的殊途

源於上述截然不同的制度根源，臺灣與新加坡的雙語政策在核心內涵與哲學基礎上，走向了不同的道路。學者提出了「教育語言」(language in education)與「語言教育」(language education)的區分，恰可作為理解兩國模式差異的立足點(林子斌、黃家凱，2020，頁3；王俞蓓、林子斌，2021，頁21)。

新加坡的雙語政策是將英語定位為工具性的「教育語言」，亦即傳授知識的媒介語(medium)。在此框架下，英語不僅是一門學科，更是學習數學、科學等內容科目的核心工具。與之相對，臺灣的模式則將英語視為一個學科化的「語言教育」，一門待學習的目的語(target language)。其政策焦點在於提升學生「英語力」此一學科能力，而非全面地以英語取代母語作為知識傳遞的媒介。此一政策內涵的根本差異，正是兩國不同歷史路徑的必然產物，並進而決定了後續治理與執行模式的分流。

## 三、治理模式的對比：國家自主性與多元協商的殊途

源於不同的制度邏輯與政策內涵，兩國發展出截然不同的治理模式。新加坡為確保其「教育語言」政策的貫徹，體現了高自主性的層級節制治理模式。學者 Neo 與 Chen (2007)提出新加坡「動態治理」(Dynamic Governance)的兩大基石，一個由專業菁英領導的文官體系，憑藉其前瞻思考的規劃與反思能力的政策修正彈性，形塑出強韌的國家能力，從而能有效地由上而下推動與貫徹國家意志。

相較之下，臺灣在推動語言教育時，則受其多元民主體制的制約，體現了一種網絡治理模式。在此模式下，權力分散於中央、地方、立法部門與公民團體等眾多行動者之間。根據政治學家 Tsebelis 的理論，每一個關鍵行動者都構成一個理論上的「否決點」(Veto Point)，意指行動者之間若不同意，便能有效延宕或阻擋政策議程。例如立法院的在野黨團，能透過預算審查來制衡政策規模；擁有地方教育事權的縣市政府，可決定執行的優先順序與資源投入程度；以及憂心師資配套不足的全國教師工會，與擔憂本土語言遭排擠的倡議團體等。這些立場各異的否決點數量眾多時，任何政策變革都必然是一個尋求最低共識、充滿妥協的漫長協商過程。

## 四、執行機制的差異：耦合的兩極

迥異的治理模式，進而形塑了政策在執行層面上「緊密」與「鬆散」兩種截然不同的樣貌。新加坡的層級節制治理，在執行層面體現為一個受「績效主義」(performativity)邏輯所驅動的緊密耦合體系(Tan, 2008, p. 113)。在此框架下，教育的價值被定義為對國家經濟競爭力的貢獻，其成效則依賴可量化的產出。為

了貫徹此一國家意志，全國統一的課程與高利害關係的評估工具（如 PSLE），便成為確保政策忠實度、並形塑教學現場行為模式的關鍵控制機制。

與之形成鮮明對比的是，臺灣的網絡治理結構，在執行上則呈現「鬆散耦合」（Loose Coupling）的樣態。此現象源於臺灣民主化後的教育改革，其核心精神便是強調「去中央化」與「學校本位課程發展」，旨在賦予地方學校更大的課程詮釋權與專業自主空間（行政院教育改革審議委員會，1996）。然而，這種賦權地方的理想，也內生性地導致了中央政策與地方執行之間的「執行落差」（implementation gap）。例如在推動十二年國教等重大改革時，政策的宏大目標與教學現場的實際條件、教師的理解認同之間，便存在巨大鴻溝。這種因協商而產生的異質性，正是臺灣民主治理模式的內在特性。

## 五、制度比較總結：殊途不同歸，全球壓力下的在地化路徑

總結而言，臺灣與新加坡的雙語教育政策分別代表了兩種在全球化壓力下，因根本制度差異而產生的不同政策回應模式。將兩者的核心差異總結歸納如表 1。這項比較清晰地顯示，政策並非在真空中運作的技術工具，而是深植於各國獨特的歷史制度脈絡之中。對臺灣而言，若僅試圖複製新加坡的政策成果，卻忽略其背後的制度前提，將會陷入政策移轉研究中最典型的誤區。基於前述的分析基礎，下一節將據此提出政策建議。

**表 1**  
臺灣與新加坡雙語教育政策之制度模式比較分析

比較面向	新加坡雙語政策	臺灣雙語政策
關鍵轉捩點	1965 年獨立	1980 年代末民主化
核心制度邏輯	國家中心的生存主義與經濟實用主義	多元中心的民主協商與在地/全球雙重壓力
治理模式	層級節制	網絡治理
國家能力與自主性	高自主性、高能力的發展型國家	受限於多元行動者監督的協商式國家
執行機制	緊密耦合(中央的政策與地方的執行環環相扣、高度一致)	鬆散耦合(中央的政策與地方的執行連結較為彈性，學校擁有自主詮釋和調整的空間，各地做法可能不同)
政策特徵	目標清晰、長期穩定、由上而下、標準化、高執行效率	目標多元衝突、動態協商、實驗性、執行落差
政策移轉的啟示	在特定歷史條件下形成的、難以複製的封閉系統	典型的開放系統，政策移植前需進行深度的制度分析與社會溝通

資料來源：本研究整理

## 陸、結論與建議

### 一、研究發現

本研究透過對新加坡與臺灣雙語政策的比較制度分析，驗證了在全球化壓力下，各國獨特的國內制度與歷史遺緒，依然是過濾外部影響、形塑政策最終樣貌的關鍵變項。研究發現，兩國政策之所以走向顯著分流，根源於其迥異的「關鍵轉捩點」所開啟、並被「路徑依賴」所強化的制度軌跡：新加坡在國家生存危機下，奠定了追求效率與控制的「層級節制」路徑，其政策演化體現為由菁英主導的內部調適；臺灣則在民主化浪潮中，走向了重視多元與協商的「網絡治理」路徑，其政策修正更多地展現為一個由社會壓力所驅動的循環回饋機制。

在理論層次上，本研究的比較分析為「政策趨同 vs. 政策分歧」的辯論，提供了一個具體的經驗參照點。同時，也對「政策移轉」提出警示，若忽略各國制度根源的根本差異，任何形式的政策複製都可能因水土不服而告終(Evans, 2009, pp. 243-244)。誠然，本研究聚焦於制度路徑的解釋力，並未詳盡探討國家能力或經濟結構等其他重要變項，未來研究可就這些因素與制度路徑的相互作用，進行更深入的探究。

### 二、政策建議

本研究的發現對臺灣的政策意涵在於如何正視並精進自身的制度現實，思考在既有的民主協商框架下，透過更精巧的制度設計，建構一個更具整合性、公平性與效能的治理體系。具體建議如下：

- (一)、**治理結構的再造**：為克服網絡治理的破碎化困境，應建立一個具備明確法律授權與實質協調能力的常設性跨部會語言政策委員會或專責單位，整合相關部會權責，編列預算推動，在一個更高的層級上，以統籌規劃、協調與評估所有國家語言的發展政策，以有效調和當前全球化與在地化目標之間的衝突。
- (二)、**執行機制的校準**：在執行上，檢討資源分配機制，將公平性與需求導向置於優先考量，避免加劇「馬太效應」(Merton, 1968, p. 56)；並發展本土化、支持性與課程緊密結合的評估框架，提供診斷性回饋(Black & Wiliam, 1998, pp. 11-13)，以落實課責並支持教學現場。
- (三)、**政策目標的整合**：在目標上，應發展「多語臺灣，英語賦能」的整合性共識。此一主張呼應了學界對當前政策的反思，應將雙語國家政策修正為更符合臺灣多元社會現實的「多語主義」(multilingualism)政策(梁福鎮，2024，頁 76)，務實地將英語定位為臺灣接軌世界、賦能個體發展所

必需的外國語，而非追求成為另一個官方語言，並採取務實的階段性策略，取代原訂的冒進時程。

綜觀而言，新加坡與臺灣的案例，為我們提供了超越成敗二元論的深刻啟示。在民主協商的框架下，尋找一條既能讓年輕世代自信地擁抱世界，又能讓他們深刻地認同自身所立足的、這片擁有多元語言與文化的土地的發展道路，不僅是臺灣的挑戰，更是所有尋求在二十一世紀的複雜變局中，平衡全球連結與在地主體性的民主社會，所共同面對的時代課題。

## 參考文獻

- 王俞蓓、林子斌（2021）。雙語教育的推行模式：從新加坡、加拿大的經驗反思臺灣雙語政策。*中等教育*，72 (1)，18-31。
- 王凌芳、林弘昌（2021）。從「2030 雙語國家政策（110-113 年）」提出我國雙語發展之我見—以新加坡為借鏡。*臺灣教育評論月刊*，10 (5)，89-95。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。*行政院教育改革審議委員會總諮詢報告書*。行政院。
- 李仲彬（2010）。影響全球電子治理發展的因素：以政策擴散理論為基礎的分析。*公共行政學報*，(36)，39-89。
- 林子斌、黃家凱（2020）。反思雙語教育：從新加坡的雙語經驗看臺灣的政策與作法。*台灣教育*，(721)，1-12。
- 林志成、黃綺芳（2023）。雙語教育政策執行困境與突破方略。*臺灣教育評論月刊*，12 (12)，45-51。
- 柯于璋（2016）。我國「閱讀起步走」政策創新與擴散之研究-政策知識管理的研究途徑。*公共行政學報*，(51)，35-67。
- 梁福鎮（2024）。臺灣雙語國家政策實施的現況、問題與對策。*教育科學期刊*，21 (2)，67-85。
- 黃家凱（2021）。邁向 2030 雙語國家之路：政策社會學之觀點分析。*中等教育*，72 (1)，32-47。
- 黃琇屏（2021）。公立中小學雙語教育實施現況與挑戰。*臺灣教育評論月刊*，10 (12)，6-11。
- 葉若蘭、翁福元（2021）。雙語教育推動的挑戰與配套措施建議。*臺灣教育評論月刊*，10 (12)，19-26。
- 廖敏旬、何佩萱、何萬順（2024）。2030 雙語政策的演變：2017 至 2023 民調變化初探。*臺灣語文研究*，19 (2)，133-185。
- 廖興中、吳怡融（2016）。全球電子治理發展之政策趨同初探：以區域空間自相關為分析方法。*民主與治理*，3 (2)，23-52。

- 蔡淑華（2021）。國家語言發展法之評析與思辨。《學校行政》，(135)，213- 233。
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2014). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (3rd). Westview Press.
- Black, P., & Wilam, D. (1998). Assessment and classroom learning. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 5 (1), 7–74.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13 (1), 5–23.
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30 (3), 243–268.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29 (4), 507–548.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- Mauzy, D. K., & Milne, R. S. (2002). *Singapore politics under the People's Action Party*. Routledge.
- Merton, R. K. (1968). The Matthew effect in science. *Science*, 159 (3810), 56-63.
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). Dynamic governance: Embedding culture, capabilities and change in Singapore. World Scientific.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15 (2), 203-223.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251–267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44 (4), 652–667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations* ( 5<sup>th</sup> ed.) Free Press.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3-30.
- Tan, C. (2008). Globalization, the Singapore state and educational reforms: towards performativity. *Education, Knowledge and Economy*, 2 (2), 111–120.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

- Wee, L. (2018). *The Singlish Controversy: Language, Culture and Identity in a Globalizing World*. Cambridge University Press.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1-19.

## Path Divergence under Policy Diffusion: A Comparative Analysis of Bilingual Education Policies in Taiwan and Singapore

Fei-Chen Hsiao<sup>2</sup>

### Abstract

Amidst the tide of globalization, English-centric bilingual education has emerged as a key strategy for nations to enhance their global competitiveness. Through a comparative institutional analysis, this study investigates the distinct policy models of bilingual education in Taiwan and Singapore. Despite responding to similar global pressures, their governance models and implementation mechanisms diverge significantly. This divergence is deeply rooted in initial institutional choices made at historical "critical junctures" and has been reinforced by a subsequent and hard-to-reverse "path dependency."

Drawing upon a multi-level analytical framework that integrates policy transfer, historical institutionalism, and governance theory, this research explains this phenomenon of policy divergence. Singapore's state-centric and highly pragmatic institutional path was forged amidst the national survival crisis of its forced independence in 1965. In contrast, Taiwan's institutional trajectory, which prioritizes pluralistic consultation and local values, was initiated during the wave of democratization in the late 1980s. This contrast extends to their governance models. Singapore exemplifies a standardized "hierarchical governance" system, highly centralized within the Ministry of Education. Conversely, Taiwan exhibits a "network governance" model, characterized by decentralized authority and extensive negotiation.

This comparative analysis argues that policy transfer is unlikely to succeed when national institutional contexts are ignored. Consequently, the study recommends that Taiwan's bilingual policy should build a more integrative governance mechanism upon

---

<sup>2</sup> PhD Student, Department of Public Administration, Shih Hsin University,  
E-mail: [D11282003@mail.shu.edu.tw](mailto:D11282003@mail.shu.edu.tw)

The paper was published under two double-blind reviews.

Received: September 22, 2025. Accepted: September 30, 2025.

its existing foundation of democratic consultation, pursue equitable resource distribution, and seek a strategic consensus on a "Multilingual Taiwan, English-Empowered." This path aims to connect with the international community while steadfastly safeguarding the subjectivity of local languages and cultures, forging a bilingual education policy that balances a global vision with local concerns.

**Keywords:** Bilingual Education Policy, Historical Institutionalism, Comparative Public Policy, Governance, Policy Transfer