

新加坡马来族群教育政策与问题

李晓康*

【摘要】新加坡自1965年独立以来,教育发展备受重视,除了为当地政府所推动的工业化和经济发展提供优质人力资源之外,亦在提升人民的社会经济地位和生活水平,稳定社会及种族和谐等方面发挥了重要作用。作为一个多元种族的国家,新加坡的教育政策必须顾及各个主要族群——包括华人、马来人及印度淡米尔人三大族群——的需要。新加坡的教育政策旨在让各族群享有同等受教育机会,使所有学生能够凭借其学习成绩和才能争取升学和就业的机会,所有族群在不获优待或受到歧视的环境下,进行公平竞争,体现“能者居之”的原则,不致出现偏袒任何族群的情况。然而,现实的情况是新加坡马来人的教育成就较之华人和印度人往往稍逊一筹,这对马来人在新加坡的政治、社会和经济地位构成一定程度的负面影响。有鉴于此,论文通过分析新加坡政府过去40多年来针对马来族群的教育政策,探讨教育政策对马来族群的教育成就和社会经济地位的影响,深入讨论新加坡马来族群在教育成就方面所面临的“边缘化”的问题。论文指出如果新加坡政府能够正视和妥善处理族群之间的教育公平问题,则必有利于维持当地政治和社会的长期稳定。

【关键词】新加坡 马来族群 教育成就 社会及经济地位 种族和谐

【中图分类号】D339.22 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)05-0052-24

一、引言

新加坡1965年独立以来,当地政府一直相当重视教育,历年对教育投入的公共开支仅次于国防,这与当地缺乏天然资源而只能靠

* 李晓康,香港中文大学历史系,讲师。感谢匿名评审人的意见。

人力资源来推动经济发展有相当密切的关系。教育亦肩负着在这个年轻的国家巩固当地人民的国家意识的重要责任,而政府则可通过教育促进当地三大种族——包括华人、马来人及印度淡米尔人——的和谐关系,以避免 20 世纪 50-60 年代的种族暴乱事件重演。自 1959 年由李光耀所领导的人民行动党执政后,政府一直奉行政治精英主义 (political elitism),着重挑选具领导才能的政治人才加入执政党和政府,领导国家的经济与社会发展 (Chua, 1995; Han et al., 1998)。社会和政治精英的挑选主要是以个人的受教育程度和学习成绩作为基本的考量因素,这反映在过去 30 年里建构的一个极具筛选性的教育分流和考试制度上,它根据个人的学习成绩而非家庭或种族等因素来决定其社会、经济和政治地位,让所有不同家庭和种族背景的人能享有均等的机会来争取成为社会和政治精英,这便是“能者居之”(meritocracy)原则 (Mauzy & Milne, 2002)。

新加坡的教育事业不单服务于经济发展,更重要的是为该年轻的独立国家选拔治国人才,发展国民的教育与技能,提升个人的就业竞争力,最终使其生活水平得以改善,从而有助于稳定社会。同时,让所有族群有均等的接受教育的机会,亦即让所有族群有同等机会实现向上的社会流动,以提高其社会及经济地位。长远来看,这对消除族群之间的贫富差距有一定的作用。对于一个多元种族的国家来说,这能促进和维持种族和谐。不可否认,以上所述的是相当理想化的图景,实际上新加坡社会中确实出现了整体马来族群在教育成就、社会经济地位,以及政治影响力等方面稍逊于华人和印度族群的现象 (Rahim, 1998)。拉西姆 (Rahim, 1998) 在其所著的《新加坡的困境:马来社群在政治与教育上的边缘化》中则指出,这种现象不纯粹是由于马来族群的学习和工作能力,而在某种程度上是由当地政府对马来族群的看法和误解所致。一方面马来人的文化特质被认为导致了其表现不如新加坡的其他主要族群 (包括华裔

和印度裔人),另一方面政府没有积极培育马来族群的政治和社会精英,这归咎于马来族群在当地教育系统内的表现不如其他族群,最终导致马来族群在政治、社会和经济层面的领袖和专业人士的比率比其他族群更低。种族之间在教育和社会及经济地位的不平等现象,对于一直强调种族和谐的人民行动党政府来说是一项具破坏力的社会问题,因为马来族与其他族群之间的差异可能会引起前者的不满情绪及强烈反应,这对社会稳定是一种潜在威胁。马来族群与其他族群在教育成就方面的差距问题,并非纯粹是教育问题,由此衍生出来的社会和经济地位差距问题,甚至于政治影响力的问题,彼此之间是互相关联的。因此,当地政府在处理有关马来族群的教育成就问题时相当谨慎,它们试图通过为马来族群提供支援来解决他们在教育成就和社会及经济地位方面所面对的不平等情况,以避免形成严重的社会矛盾。

本文旨在探讨新加坡马来族群在教育成就与社会及经济地位方面较之其他族群逊色的背景和原因,并分析此现象对新加坡维持种族和谐与社会稳定的影响,同时亦讨论政府应如何制定政策来解决问题。本文共分为四部分:第一部分主要讨论新加坡自独立后建构的教育制度对马来族群在教育成就方面所产生的影响;第二部分则从近年的数据来探讨马来族群与华人及印度淡米尔族群在教育成就方面的差异;第三部分从政策角度来讨论新加坡政府为提升马来族群教育成就和社会及经济地位的重要政策措施及其成效。最后的总结部分综合新加坡对马来族群的教育政策推行经验,揭示了多元种族国家在制定教育政策时所要面对的在教育、社会、经济及政治各方面存在种族差异的重大问题。

二、新加坡教育与马来族群

新加坡是东南亚地区中唯一的华人居多的多元民族国家,除了

华族之外,当地民族还包括马来人及印度淡米尔人。三大民族占当地人口的比重,约为华人 75%、马来人 15%,以及印度淡米尔人占 10% (Ministry of Information, Communications and The Arts, 2007)。2007 年,新加坡的人口总数为 459 万,其中新加坡居民 (Singapore residents) (包括新加坡公民和永久居民) 的人口总数为 358 万,其中有 313 万是新加坡公民 (Singapore citizens),而另外的 45 万为新加坡的永久居民 (permanent residents)。至于非新加坡的居民,包括外来移民、劳工、专才及学生等,约有 100 万 (Singapore Department of Statistics, 2008a)。由此可见,新加坡除了是一个多元种族国家之外,同时亦是一个移民社会,这秉承了它作为自 19 世纪开埠以来吸引外来移民的重要商埠的传统 (Clammer, 1998)。在 19 世纪以前,新加坡原为马来亚半岛南部柔佛州的属地,当时在岛上聚居的多为马来人及与之相关的一些族群,例如活跃于海上贸易的武吉士 (Bugis) 族人,他们是当时新加坡经济发展的重要支柱。英国东印度公司的莱佛士 (Thomas Stamford Raffles) 在 1819 年登陆新加坡,并使之成为英国在远东及东南亚地区首个自由贸易商港,这吸引了外来移民到当地经商和就业。中国自 19 世纪中叶所面对的内忧外患,促使大量华人移民到包括新加坡和马来亚半岛的南洋地区,最终使新加坡的华族人口比重在 1840 年以后超越当地的原住民或马来族群 (Pan, 1998)。此外印度因在英国殖民统治下而向新加坡输出劳动力和囚犯到当地工作,从而使印度裔人口不断增加。最终,新加坡成为多元种族和文化社会,而且华人取代马来人在新加坡的主导地位,自此马来人成为新加坡的第二大族群。

经历了英国近半个世纪的殖民统治之后,新加坡于 1959 年成立了自治政府,人民行动党在当年的议会选举中胜出,该党秘书长李光耀出任总理,并于 1963 年将新加坡与马来西亚合并,后因两地在种族、政治和经济等方面出现严重分歧,新加坡在 1965 年 8 月 9 日脱离马来西亚联合邦,最终成为主权独立的国家 (Turnbull,

1989)。独立后的新加坡奉行务实主义的管治原则,集中力量发展经济,通过工业化政策吸引外资及跨国企业在地设立生产基地,大量吸纳当地劳动人口,使新加坡在独立后的第一个十年内完全解决了失业问题,实现了全民就业的目标,并同时推行了多项社会政策,包括扩大中央公积金计划,推出居者有其屋政策,并且落实全民医疗保险计划等,这就让当地人民不分族群,都能团结起来为新加坡的经济发展和社会稳定做贡献(李晓康,2008)。与此同时,针对人力资源素质应因经济发展而不断提升的要求,政府大幅增加了对教育事业的资源投入,通过推行义务教育政策,为各族群人提供了平等接受教育的机会。除了提升国民的教育水平之外,更重要的是它强化了国民对国家的归属感,从而建构了新加坡人的身份认同(Gopinathan,1997)。

虽然教育政策在新加坡独立后备受重视,但是当地不完善的教育制度难免存在问题。尤其是在20世纪六、七十年代出现的教育资源浪费的情况,引起了政府的深切关注。当时,政府要面对的情况是,大概60%的离校生进入劳动力市场时只有小学文化程度,他们大多欠缺足够的英语运用能力,而英语是新加坡的行政和商业语言。换言之,新加坡的人力资源在教育水平方面很可能满足不了当地经济发展和以高增值和科技为主的工业化过程的内在需求,他们很可能在充满竞争的劳动力市场中被淘汰(Li,1989)。政府在1970年代初所做的调查显示,新加坡的小学生中,只有约70%在小学会考中合格,并继续升读中学,该升学率低于其他亚洲地区,例如台湾和日本(Ministry of Education,1979)。而马来族群没有达到中学或以上程度的比率远远高于华族人口(见表1)。

有见及此,新加坡政府在1979年提出在中小学推行“分流”(streaming)的政策,按学生的学习能力和学业成绩进行分流,借此避免学习能力稍逊的学生因为课程过于艰深而不继续就学,还允许他们以较长的时间来完成中学教育,从而提高当地的中学就

学率,这提高了劳动力人口的教育水平,更有利于新加坡进行经济体系的转型和持续发展。此外,教育分流政策的推行,亦是为促使更多原来没有能力升入中学的马来族群继续接受教育,不致该族群的教育成就与其他族群产生更大的差异。可是,事实却表明,家庭背景较为富裕及其家长教育水平较高的学生,被分流到程度较高的班别的机会较高。因马来族群学生的家庭较多为中下收入群(见表2),从而影响他们在教育分流制度中的表现,如1983年有60%的马来族学生被派到程度较低的中学班别就读,亦即需要5年来完成原是4年的中学教育,远高于华族学生的40%这一比率(Li,1989)。

表1 1980年新加坡华人与马来人之教育程度(%)

最高学历	15-19岁		20-24岁		25-29岁		30-39岁	
	华人	马来人	华人	马来人	华人	马来人	华人	马来人
小学以下	45.2	58.4	64.6	77.2	68.2	80.4	72.0	83.7
中学	8.9	10.5	18.6	18.6	15.8	15.8	12.9	11.6
高中	2.9	0.7	11.7	3.1	9.8	3.2	9.2	3.8
大专	-	-	1.0	0.1	5.8	0.5	5.9	0.8
在读	42.9	30.4	4.1	0.9	0.4	0.2	-	-

资料来源:Li(1989:117)

表2 1975-1980年马来族与华族受雇人士的每月收入状况(%)

	月入低于400坡元		月入高于1000坡元	
	马来人	华人	马来人	华人
1975	62.6	67.1	0.8	7.0
1978	75.8	53.3	1.8	8.9
1980	64.1	41.8	2.7	12.9

资料来源:Li(1989:103)

由此可知,马来人与华人之间的教育成就差异反而因分流政策强化了,而教育成就对学生将来的就业和社会及经济地位有直接的影响,至少马来族群在学校教育体系的弱势情况会导致其接受高等教育或入读大学的比率比其他族群低。尽管自1970年代末沿用至

今的教育分流政策强化了马来族群在教育成就方面的弱势,但设立分流制度的本意是让原来无意继续中学阶段学业的学生,通过在课程深浅程度上的调整,得以继续就学直至中学毕业,从而降低学生的退学率,并减少对政府所投入的教育资源的浪费。

马来族群在新加坡教育成就和社会及经济地位方面较其他族群逊色的根源是值得关注的。从历史上看,二次大战以前英国殖民地政府漠视当地教育发展,至 20 世纪初才开始对以英语为教学语言的学校(亦即英校)予以资助,对属于其他种族的学校教育不甚关注,包括华校。纵然英国殖民地政府出于历史原因为马来人教育提供援助,却不能吸引大部分居住在新加坡的马来学生接受正规教育,这导致马来族群的教育水平不及华族人口。战后新加坡社会重建,当地涌现不少英校和方言学校,其中以华校及其学生的数量最多,而马来族群所办的马来语学校,一方面以马来语作为教学语言,另一方面要为马来族学生教授宗教知识,政府为尊重马来族群的宗教和传统文化,对这种学校采取较为宽容的态度。可是,直至 1961 年新加坡才有以马来语作为教学语言的中学,此前小学毕业生只可升读英校或被迫终止接受教育。而当时就读马来语中学的学生由 2 002 名增加至 1962 年的 3 586 名(Ismail, 2006: 293)。即使后来在 1964 年大学预备班以马来语授课,碍于师资和教材不足,马来族群在中学公开考试的成绩也远远逊于其他族群(Li, 1989)。由于马来人的英语程度不及日益增多的英校生,自 1960 年代以来马来人入读大学的比率远低于其他族群,而新加坡政府开始采用英语作为行政语言的政策,使马来族群投身专业界别和政府公务员等工作的机会也相对减少,这直接影响了马来族群在新加坡社会中的社会和经济地位,从而对其下一代的教育成就产生一定程度的影响,遂形成一种恶性循环,使马来族群相对处于弱势当中。

除此之外,马来族群在新加坡的教育和社会及经济地位被边缘化(marginalization),也肇因于政府和社会大众对马来人的看

法。部分马来族群精英、政府官员和大部分华人认为,马来人具备不努力工作和不重视学业成绩等文化缺陷(cultural deficit)因素,它最终导致其在强调精英主义的新加坡缺乏竞争力,并在社会上处于相对弱势,甚至被边缘化(Li,1989;Rahim,1998)。换言之,马来族群的弱势问题,被视为马来族群本身的特质和文化问题,并非因为社会和教育制度所引致的,亦即政府对此问题不用承担任何责任(Tan,2008)。这种看待问题的方式,是从一个相当表面的层次和以一般人对马来族群的观感作出的辩解。这无助于解决该族群所面对的困难,而且种族之间的差距拉大不利于政府极力倡导的种族和谐与多元种族主义的核心价值和政策(Vasil,1995),更严重者可能会引致华巫两族之间的冲突,甚至使新加坡独立以前所出现的种族暴乱事件重演。为政者需要在政策和制度层面上作出调整来满足少数族群的需要,使其在社会及经济地位方面有向上流动的平等机会。因此,自1979年教育分流政策推行之后,新加坡政府相继制定了教育与非教育政策措施,以此保护马来族群在社会上可以享有的权益,并以立法和行政手段促进马来族群接受学校和高等教育之机会。下文则利用近年有关各族群教育表现的统计数据,分析马来族群与华族和印度族群在教育成就方面的差异。

三、新加坡各族群教育成就差异

本部分利用相关统计数据,分析过去10年马来族群在教育成就方面的变化,并与其他族群的教育成就做比较。这些数据由2007年新加坡政府教育部发布,主要是有关各族群在校学生于1997-2006年间在当地公开考试中的成绩。

新加坡的教育制度,主要是由三个公开考试作主导,分别是小学六年级的小学会考(Primary School Leaving Examination, PSLE),

亦即中学派位考试;中学四年级或五年级的剑桥普通程度会考(Cambridge GCE-Ordinary Level Examination)(获编入普通学习和工艺组别的学生,需以5年完成中学课程,否则只需修读4年参加会考),当中只有约25%的中学毕业生能升读初级学院(junior colleges)或修读大学预备班(pre-university class),其余则会升读理工学院(polytechnics)和工艺学院(Institute of Technical Education);还有为就读初级学院所参加的剑桥高级程度会考(Cambridge GCE-Advanced Level),它等同于大学入学考试。

在此先比较小学会考的学业成绩,表3列出各族群学生在该考试中考获合格成绩的比率。

表3 1997-2006年各族学生在小学会考中的合格比率(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	90.7	89.6	91.3	88.6	92.0	90.5	92.9	93.5	94.4	93.5
华族	97.3	97.0	97.8	97.9	98.4	98.2	98.6	98.7	98.9	99.0
印度裔	92.8	91.8	93.5	91.6	93.7	93.2	95.0	95.5	96.1	95.9
其他	95.8	97.0	97.2	96.0	96.8	96.7	97.4	97.2	97.7	98.4
整体	95.7	95.0	96.2	95.8	96.7	96.3	97.2	97.4	97.8	97.7

资料来源:Ministry of Education(2007)

如表3所示,马来族学生在小学会考考获合格成绩的比率在各族群中最低。在1997-2006年间,马来族的比例介乎88%-94%之间,尽管在2000年后比例有所增长,并维持在90%以上,但较华族的97%-99%和印度裔的91%-96%的比率要低,同时亦低于整体95%-97%的比率。而从其他科目观之,马来族学生在英语、数学和科学等科目获取C级别或以上的比率亦不如其他两个主要族群,尤其以数学和科学两科为甚(见表4及表5)。至于中学会考的成绩,与小学会考的情况类似,在该考试中考获至少三科合格的马来族学生亦是各族群中最少的(见表6)。若比较在中学会考中马来族学生考获五科合格的比率则更低(见表7)。

表 4 小学会考中数学科考获 C 级或以上成绩的比率 (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	62.4	61.8	63.4	64.6	57.2	56.5	59.3	58.3	59.7	58.9
华 族	91.6	91.3	91.6	91.5	90.2	90.2	90.0	89.8	90.3	90.3
印度裔	69.6	71.6	72.8	72.3	69.0	69.6	72.4	73.7	73.2	74.7
其 他	85.3	83.0	86.4	84.7	83.6	83.5	80.1	82.0	84.9	86.7
整 体	85.5	84.6	85.7	86.5	82.8	83.0	83.3	83.2	83.9	84.1

资料来源:Ministry of Education(2007)

表 5 小学会考中科学科考获 C 级或以上成绩的比率 (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	72.2	79.2	79.4	82.0	76.0	77.6	77.5	78.4	76.8	75.3
华 族	93.0	94.7	95.9	95.7	94.5	95.0	94.9	94.2	94.3	94.2
印度裔	76.8	84.4	87.6	87.7	84.1	85.4	86.2	85.5	85.5	84.8
其 他	89.8	91.1	93.5	94.6	94.6	94.5	92.3	92.3	93.5	93.1
整 体	88.6	91.2	92.7	93.3	90.5	91.4	91.3	90.9	90.7	90.5

资料来源:Ministry of Education(2007)

表 6 1997 - 2006 年各族学生在中学会考考获至少三科合格的比率 (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	75.4	75.4	78.4	79.5	83.9	84.9	85.3	85.6	89.7	87.1
华 族	93.0	93.9	94.5	94.7	95.3	96.2	96.4	96.6	96.5	96.8
印度裔	84.2	84.0	88.0	87.2	89.1	90.1	91.8	91.3	92.6	92.9
其 他	86.2	89.5	88.7	91.9	91.0	91.7	94.3	93.7	95.8	94.9
整 体	90.3	91.1	92.1	92.3	93.5	94.2	94.7	95.0	95.4	95.2

资料来源:Ministry of Education(2007)

虽然马来族学生在中学会考中考获五科合格的比率较低,但在过去 10 年期间,其百分比却有显著上升,在 1997 - 1999 年间少于一半马来族考生考获五科合格的成绩,而 2005 - 2006 年间已有逾 60% 的马来学生可考获五科合格,此趋势与印度裔学生相似,皆有

表7 1997-2006年各族学生在中学会考考获至少五科合格的比率(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	46.0	46.0	49.0	52.8	56.5	58.0	59.0	59.3	63.2	60.3
华族	77.7	79.2	81.2	82.6	84.3	84.6	85.9	86.5	84.8	86.3
印度裔	59.1	59.8	65.5	66.2	70.3	71.3	73.5	73.7	72.9	75.0
其他	63.2	70.0	72.4	75.8	74.7	76.6	80.9	77.2	78.6	76.5
整体	72.7	74.0	76.3	77.8	80.0	80.0	81.6	82.7	81.1	82.0

资料来源:Ministry of Education(2007)

较显著的升幅,而华族学生的比率则显得相对较为平稳。但马来族学生英语和数学的成绩则与其他族群保持一段距离(见表8及表9)。而在高级程度会考或大学入学试方面,马来族学生亦处于弱势的位置(见表10)。

表8 1997-2006年各族学生在中学会考英语科考获合格的比率(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	59.8	58.2	61.4	66.4	70.9	72.7	74.8	76.7	85.1	80.6
华族	69.9	71.2	74.8	77.1	80.4	82.3	85.0	85.6	85.5	86.8
印度裔	79.9	77.8	82.0	83.7	87.1	86.1	88.5	89.9	92.2	92.4
其他	79.2	82.1	82.5	87.5	87.6	86.8	89.9	89.9	93.1	92.4
整体	69.4	70.2	73.8	76.3	79.8	81.4	84.1	85.0	86.0	86.5

资料来源:Ministry of Education(2007)

表9 1997-2006年各族学生在中学会考数学科考获合格的比率(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	60.7	58.3	60.8	64.2	64.1	66.9	66.2	67.8	69.4	68.3
华族	90.0	90.1	91.2	91.8	91.0	92.2	92.1	92.8	92.5	92.6
印度裔	69.3	67.3	73.9	73.3	73.5	75.6	76.1	77.3	76.8	79.0
其他	75.4	82.3	77.8	84.5	83.0	85.5	85.5	85.3	87.4	85.6
整体	85.2	84.9	86.3	87.1	86.6	87.5	87.7	89.0	88.3	88.4

资料来源:Ministry of Education(2007)

表 10 1997 - 2006 年各族学生在高级程度会考考获四科

(包括通识必修科)合格比率(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	72.0	77.2	80.3	74.4	82.7	82.2	84.3	86.1	84.2	83.6
华 族	84.5	86.2	86.6	86.0	87.9	89.4	90.7	92.6	91.6	90.9
印度裔	84.0	88.7	88.6	88.2	90.1	89.2	93.4	93.4	90.0	88.9
其 他	93.7	89.1	95.1	91.6	94.6	93.1	89.8	96.4	95.3	92.0
整 体	84.2	86.0	86.5	85.6	87.9	89.1	90.6	92.3	91.2	90.5

资料来源:Ministry of Education(2007)

由此可见,马来人在中小学教育阶段中,其整体的学业成绩和教育成就确实逊于其他族群,但根据部分数据显示,马来族群的学习成绩亦有所进步,在某种程度上缩小了与华族和印度族学生的教育成就差距。但马来族学生始终在英语、数学及科学等学科的成绩上与其他族群存在较大差距,而新加坡社会相对较为重视这三个科目,马来族群在这些科目上的弱势位置,不利于其争取升学和接受高等教育的机会,甚至于借以提升其社会及经济地位的就业机会。

表 11 列出各族群中学毕业生继续升学和入读中学后的教育机构,包括就读大学预备班的初级学院、理工学院和工艺学院等。

表 11 1997 - 2006 年各族群学生入读中学后教育机构的比率(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
马来族	54.5	62.6	66.4	70.0	74.6	76.9	79.8	80.7	83.1	83.2
华 族	78.2	81.0	82.4	88.4	90.2	92.2	93.4	94.8	95.5	95.8
印度裔	58.7	61.1	64.6	74.9	77.7	81.9	84.9	88.9	89.3	90.1
整 体	72.9	76.3	78.2	83.8	86.2	88.5	89.9	91.6	93.0	92.7

注:1. 学校类型包括:初级学院、高级中学、工艺学院、工艺教育学院、拉萨尔艺术学院、南洋艺术学院,以及其他提供大专水平课程的私立教育机构。

2. 2002 - 2006 年的数据有待确认。

3. 自 2000 年起的数据包括就读于拉萨尔艺术学院、南洋艺术学院,以及其他私立教育机构的学生,同时也考虑到了不在本国就读的学生。

资料来源:Ministry of Education(2007)

同样,马来族学生在中学毕业后,继续升学的比率,亦是新加坡三大族群中最低的,相信这与前述有关马来族群在中小学的公开考试成绩和教育成就的表现有密切的关系。若对各族群人口所拥有的最高学历做比较,则可见马来人口较少拥有高中及大专(包括理工学院和大学)学历,甚至更少于印度族群,绝大部分马来人拥有的是中学或以下学历(见表12)。

表12 1990-2000年各族群人口的学历分布(%)

学历	华人		马来人		印度人		其他	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
没有学历	32.0	20.2	30.5	20.0	27.7	13.9	15.5	7.5
小学	25.6	21.9	33.1	30.1	31.4	24.5	26.5	16.2
中学	25.7	23.2	30.0	32.1	27.8	26.4	33.9	25.2
高中	7.6	15.0	4.9	12.9	7.7	15.6	12.2	19.9
理工学院	4.1	7.0	0.9	2.9	1.2	3.1	2.3	3.8
大学	5.1	12.6	0.6	2.0	4.1	16.5	9.6	27.5

资料来源:Kang(2006:160)

本部分主要是从统计数据来印证马来族群在新加坡教育制度中处于一个相对较为弱势的位置,但不能否认马来族学生在学业成绩方面有一定程度的进步,因此不能完全否定新加坡政府政策对提升马来族群教育成就的成效,这些政策使之能够与主流教育体系互相融合,并借以提高马来族群在教育和劳动力市场上的竞争力。下文将探讨政府自1980年代以来针对马来族群的教育表现所推行的政策对新加坡马来人社会的影响,继而评估这些政策对实现种族和谐及提高马来族群在新加坡的教育成就,从而提升其长远的社会及经济地位的作用。

四、马来族群教育政策的成效与争议

新加坡政府对马来族群的教育成就和社会地位问题的关注是

不容置疑的,这体现为自 1980 年代初开始不断为解决这些问题而制定的相关政策,其中最为重要的是政府在 1982 年成立了“回教儿童教育议会”(Majlis Pendidikan Anak-Anak Islam,简称 Mendaki),至 1989 年该议会被更名为“新加坡回教社区发展委员会”(Council for the Development of Singapore Muslim Community,其 Mendaki 的简称则维持不变)。当时,时任总理的李光耀代表人民行动党政府主动促请当地马来族群领袖重视提高没有中学学历的马来人的教育程度,并为之提供培训机会,使之能够配合当地所进行的第二次工业化,即向高增值和高科技制造业发展的需要,否则这批低学历马来人将会在经济转型中失业,从而为社会稳定带来一定的负面影响。于是在 1982 年马来族群社会领袖和国会议员商讨成立回教社区发展委员会,其成员包括马来族群社会领袖和政府官员,负责统筹社会的资源来协助解决马来族群所面对的教育和就业等社会及经济问题(Tan,1995;Yayasan Mendaki Singapore,2002,2006)。

回教社区发展委员会在马来族群的教育层面的主要职责包括:提供小学至大学预科程度的补习班服务,为马来族群学生准备公开考试;为在公开考试中获优异成绩和在大学修读本科和研究院课程的马来族群学生提供奖、助学金;提倡回教社会价值观,借此鼓励马来族群家庭加强对其子女在接受教育过程中的支援。(Tan,1995:346-347)

另外,该委员会辖下的宗教教育委员会亦为新加坡穆斯林宗教委员会(Singapore Muslim Religious Council)提供意见,协助管理当地 6 所回教宗教学校(madrasahs),为部分马来族群学生提供宗教性较强的中小学教育(Zoohri,1990)。2009 年以前,就读这种回教学校的学生不用参加小学会考,而且继续在该等学校升读中学。可是,政府决定在 2009 年开始强迫回教小学的学生参加小学会考,借以提高回教学校的教学水平,向其他学校看齐。与此同时,6 所回教学校中,其中一所只开办小学,有两所则只开办中学,其余三所则

同时提供中小学教育(Hussain,2007a,2007b)。

除了设立回教社区发展委员会保障和提升马来族群在新加坡社会的权益之外,新加坡还在1991年成立了穆斯林专业协会(Association of Muslim Professionals, AMP)。AMP主要是依靠民间和专业人士的力量,加上政府对该组织的财政资助,与回教社区发展委员会合作,在马来族群教育层面上提供学前教育、家庭教育,为学习能力较弱的小学生提供辅导服务,以及为成绩优异的中学生提供培优课程等。该组织的成立亦在某种程度上鼓励了其他族群,包括华族、印度族群和欧亚族在1990年代初成立类似的族群自助组织。它们接受政府的资助,为各自族群中有需要的人士提供社会援助服务,这些组织包括新加坡印度人发展协会(Singapore Indian Development Association, SINDA)、华人发展援助委员会(Chinese Development Assistance Council, CDAC),以及欧亚人协会(Eurasian Association)(Tan,1997)。各族群成立各自的社会援助协会,皆受到政府资助,没有出现政府偏袒某族群利益的情况。

虽然新加坡政府对马来族群的教育和社会权益是相当关注的,但也曾经出现引起马来族群较激烈反应的社会政策,例如,在1984年李光耀倡议“优生学学说”,指出人与人之间的不平等与生俱来,并相信个人的才能与父母的教育水平有直接关系。因此为提高新加坡整体人力资源的素质,当时政府推行了“高学历母亲计划”(Graduate Mother Scheme)的政策,鼓励高学历妇女,尤其是拥有大学学历的妇女生育。政府为生育多于两名子女的高学历妇女提供直接财政资助,并为其子女在就学注册方面提供优先权,以提高其生育率(Barr,2000; Mauzy & Milne,2002)。相对而言,政府则不鼓励低学历妇女和低收入家庭生育,并对多生育的低学历妇女和低收入家庭采取惩罚措施,政府还通过提供财政资助手段来促使低学历和低收入妇女自愿进行绝育手术。此政策不单对低学历和低收入人士不利,而且对马来族群不利,因为拥有高学历的马来族人口只

占少数。限制生育与马来人多生育的文化背道而驰,因此遭到马来族群的强烈反对,这导致执政党在同年大选中的得票率下降,并迫使政府最终撤销该政策(Vasil,2000)。此后,政府尽量避免推行容易激起包括马来人在内的少数族群反抗情绪的政策,以免引起种族之间的矛盾,以及少数族群对执政党的不满。

新加坡政府推行的另一项重要的教育政策是2002年的强迫教育。新加坡在1965年独立以后,强调维持所有国民平等接受教育的机会,自1966年起为所有学童提供免费小学教育,至1970年亦推行免费初中教育,其意义在于让所有入学的学生在义务教育的政策之下能够完成中小学教育,从而提高整体国民的教育水平(Goh & Gopinathan,2008)。那时在新加坡推行的是义务教育而非强迫教育,政府认为立法推行强迫教育是不必要的,因为失学率很低,在1970年代末只有约3%的学童没有入学。可是,新加坡的教育体系在1970年代开始面对愈来愈多学童退学的现象,其中以马来族群学生为甚,因为部分学生无法适应正规课程和考试的要求,这对马来族群的整体教育水平构成了负面影响。随后,政府于1979年推出教育分流政策,学习能力较逊的学生可以就读较浅课程,借以鼓励他们继续接受学校教育,从而降低退学率和避免教育资源浪费。但即使推行了分流政策,学童退学问题仍未完全得以解决,如1993年约有650名学生(占1985年出生的学龄儿童人数的1.7%)在完成小学教育前退学,马来族群学生退学的比率高出其他族群(Tan,2002)。

有关推行强迫教育政策来改善学童停学和马来族群停学问题的讨论,在1990年代中期以后持续不断,当时亦正值政府推行以“思考型学校,学习型国家”(Thinking Schools, Learning Nation)为主题的教育改革,这一改革旨在配合向高增值经济生产模式的转型,应对全球化的挑战,向知识型经济发展(Ng,2008)。直至1999年,时任教育部部长的张志贤表示,在1997年共有1677名学生没有

进行学龄儿童入学注册(占1997年学龄儿童总数的2%—3%),而政府无法与其中28%的未注册学生取得联系。当时政府为了避免行政上的额外负担,只是强调学童入学是家长的责任,政府的角色不是强迫学童入学,而是提供足够名额让所有族群学生入读。可是,时任总理的吴作栋认同不就学和退学问题会对新加坡的人力资源素质 and 经济发展长远会构成一定影响的观点,故赞同推行小学强迫教育政策。针对马来族群学生的教育问题,强迫教育政策亦企图吸纳更多马来族群学生入读主流学校,此举对回教学校的长远发展构成了一定威胁,因为这些学校面临师资素质和课程衔接问题,而且其所招收的马来族群学生只占适龄学童人口的4%—5%,其发展空间因资源和生源短缺而受到限制。因此,强迫教育政策的推行遂引起马来族群对回教学校前途的担忧。政府针对此问题在强迫教育条例立法工作时作了部分修订,使回教学校不受强迫教育条例所限,即马来族群学生仍可选择入读回教学校而毋须注册入读主流小学,但回教学校必须让其学生参加全国性公开考试。强迫教育法令亦只限于小学教育,并没有对中学实施,这是为了顾及回教学校内中学部的生存问题。换言之,强迫教育政策一方面顾及了提升马来族群回教学校的素质及其与主流教育与考试制度的衔接问题,另一方面使新加坡达到真正全民教育的境地。强迫教育法令(Compulsory Education Act)在2000年颁布实施,除了就读回教学校的学生不受条例所规限之外,另外受豁免的情况还包括私立三育学校、在家接受教育者(home-schooling)及特殊教育学校(Tan,2002)。

除了从基础教育层面入手来改善马来族群教育素质之外,新加坡政府还于近年大力推动高等教育的发展,扩充了当地5所理工学院及3所国立大学的营办规模,提高招生名额和入学率。以2007年为例,中学毕业生入读大学的占22%、入读理工学院的则占40%(Singapore Department of Statistics,2007),其余的则入读工艺学院或

就业。换言之,绝大部分中学毕业生有机会继续升学,接受专科和大学教育。马来族群入读理工学院及大学的比率在过去 30 年的确有明显改善,从 1980 年的 1.3% 增加至 2005 年的 34% (表 13)。可是,从入读大学比率的统计来看,马来族群仍然落后于华族和印度族群学生,其比率只从 1980 年 0.5% 增加至 2005 年 5.4% (见表 14)。

表 13 1980 - 2005 年各族群学生入读理工学院及大学的比率 (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
华 族	13	27	42	56	64	69
马来族	1.3	5.8	13	18	26	34
印度裔	4.3	9.7	18	28	35	39
整 体	10	22	36	50	57	60

资料来源: Yayasan Mendaki Singapore (2007:5)

由此看来,专科教育的扩张使马来族群入读理工学院的情况有较明显改善,而对其入读大学的情况则无明显改善,其增长速度远不及华族和印度族群学生。相信此现象与马来族群中学毕业生较多选择入读理工学院和较少选择入读提供大学预科教育的初级学院(junior college)有关,表 14 列出了 1990 - 1998 年间马来族群入读初级学院的统计数字,可见其只占入读该类学校学生总数的 4% - 5%,对于作为新加坡第二大族群来说,这是一个极低的比率(见表 15)。

表 14 1980 - 2005 年各族群学生入读新加坡公立大学的比率 (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
华 族	5.9	9.5	17	23	25	30
马来族	0.5	1.6	2.9	3.3	3.8	5.4
印度裔	3.5	5.4	8.0	10	9.3	11
整 体	4.9	7.9	15	19	21	24

资料来源: Yayasan Mendaki Singapore (2007:6)

表 15 1990—1998 年马来族群入读初级学院状况

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
马来族群入读人数	1 647	1 369	1 202	1 079	968	894	819	802	1 020
初级学院学生总数	29 214	27 224	24 663	23 958	22 857	21 690	22 032	22 419	23 692
马来学生所占比率(%)	5.6	5.0	4.9	4.5	4.2	4.1	3.7	3.6	4.3

资料来源: Tan & Ho(2001:208)

这种现象与马来族群在分流制度中所处的位置及其学业成绩有一定关系,另外也可能是受到家庭和学校的影响。马来族群学生大多选择入读以职业培训为主的工艺学院和提供专业文凭课程的理工学院,以便在当地劳动力市场上从事技术人员或非专业工作。相对而言,只有少数学业成绩优秀的马来族群学生选择入读初级学院,继而参加高考,再入读大学(Tan & Ho,2001)。由此看来,马来族群的升学取向不单受到个人学业成绩所影响,亦受到外界环境,包括学校、家人、朋辈,以及社会观念所影响。

如此种种的教育政策对于新加坡马来族群来说,在一定程度上能够提升其教育水平,这反映在马来族群学生升读大专院校的比率有所上升上,尽管其增长速度仍远逊于其他族群。新加坡社会是一个相当重视学历和文凭的社会,个人的教育成就自然与其社会及经济地位有密切关系,大学毕业或理工学院文凭是入职的最基本要求,因此马来族群在教育成就方面身处弱势位置,可能会阻碍该族群提升社会及经济地位的机会,并且会拉大其与华族和印度族群在这方面的差距,长远来看不利于新加坡的种族和社会和谐。

事实上,统计数字显示,马来族群与华族和印度族群的社会及经济地位确实有分化的趋势。拿各族平均家庭收入做比较,马来族群在 1980 年的平均家庭收入分别相当于华族的 84% 和印度族群的 96%,马来和印度族群在这方面的差距不大。但是,此数字在 2005

年发生了较大变化,马来族群家庭平均收入分别只占华族的 67% 和印度族的 74%,这反映了马来族群与其他两族群的经济差距愈来愈大。从各族群的职业分布观之,行政和管理阶层的马来族群只占该族人口的 2.4%,华族则占 14.6%,而印度族群则占 11.4%。至于从事专业人士方面,马来族群只占该族人口的 4.6%,华族则占 12.6%,而印度族群则高达 18.2%,因此无可否认马来族群在新加坡的管理和专业阶层的代表性远不及华族和印度族群(Lim & Hussain, 2007; Low, 2008)。

虽然马来族群在教育和社会及经济地位所面临的问题不能在短时间内解决,但在 2007 年,一名马来族群学生首次在小学会考中考获全国最高分数,该名考生当时就读资优教育课程,而且该名学生的父母属于工人阶层,这表明马来族群亦可以在新加坡的教育制度中获得成功(Ho, 2007; Koo, 2007)。另一方面,马来族群还要面对政治地位的问题,较之华族和印度族群,较少的高层政府官员由马来人担任,同时较少的马来人参加政治和国会选举,从而使其在新加坡所发挥的政治影响力有限(Hussain, 2008)。从以上所论,不难发现马来族群在新加坡的政治、社会、教育、经济等方面的地位的确较为逊色,种族之间的差距有扩大之势,这对社会稳定和种族和谐是一种潜在的威胁,当地政府不容忽视。

五、结 语

新加坡的马来族群在教育层面所处的弱势,不可完全归咎于其文化和特性,尽管当地政府似乎亦以马来族群的特质来解释其未能在各方面取得优势,但在各种社会制度上对马来族群给予支援更为重要,否则,单以文化和民族性因素为马来族群的弱势辩解,则显得不负责任(Rahim, 1998)。在一个多元种族国家,平衡各族群在政治、社会和经济上的利益对长远的社会稳定及种族和谐相当重要,

而对于以华族为主导的多元种族和文化国家新加坡来说,更为重要的是,要避免 20 世纪 50 - 60 年代的种族冲突重演(Lee,2008)。

马来族群在教育成就方面的弱势,难免牵涉其他社会层面,尤其在一个相当注重学历和文凭价值的国家,教育上的弱势导致社会及经济地位和其在政治上的影响力的弱化,遂逐渐形成一种恶性循环,最终使马来族群在新加坡长期处于弱势。因此,提升马来族群的教育水平是当务之急,这并非为马来族群提供任何特权,而是提升马来族群对子女教育的重视和支援。在升学和专科教育途径愈益多元化的趋势下,相信马来族群能够实现向上的社会流动。新加坡政府需要得到马来族群的信任,避免其所制定的政策被马来族群视为侵犯其原来权益的针对性措施,例如在 1980 年代中期所提出的优生学理论。

总括而言,确保教育机会平等,让马来族群融入主流教育系统,政府和社会大众抱着对马来族群的同理心(empathy)来处理其在教育和社会及经济上的弱势问题,较之过往以强硬手段来推行被视为不利于马来族群的政策更为可取,同时也避免了种族之间不必要的猜疑。

参考文献

- 李晓康(2008).“小国家,强政府”:新加坡的社会政策发展.载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论》,2:194 - 212. 上海:格致出版社、上海人民出版社.
- Barr, M. (2000). *Lee Kuan Yew: The Beliefs behind the Man*. Surrey: Curzon Press.
- Chua, B. (1995). *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*. London: Routledge.
- Clammer, J. (1998). *Race and State in Independent Singapore 1965 - 1990: The Cultural Politics of Pluralism in a Multiethnic Society*. Aldershot: Ashgate.
- Goh, C. & Gopinathan, S. (2008). The Development of Education in Singapore Since 1965. In Lee, S., Goh, C., Fredriksen, B. & Tan, J. Eds. *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore since 1965*:12 - 38. Washington, D. C.: The World Bank.

- Gopinathan, S. (1997). Education and Development in Singapore. In Tan, J., Gopinathan, S. & Ho, W. Eds. *Education in Singapore: A Book of Readings*: 33 – 54. Singapore: Prentice Hall.
- Han, F., Fernandez, W. & Tan, S. (1998). *Lee Kuan Yew: The Man and His Ideas*. Singapore: Times Edition.
- Ho, A. (2007). Parents Gave Top PSLE Scorer a Head Start. *The Straits Times*, November 24.
- Hussain, Z. (2007a). Madrasah Revamp to Lift Academic Standards. *The Straits Times*, October 27.
- Hussain, Z. (2007b). New Madrasah System to Address Two Key Concerns. *The Straits Times*, October 27.
- Hussain, Z. (2008). Non-Chinese PM? Possible, But Not Soon. *The Straits Times*, November 9.
- Ismail, I. (2006). Education and the Malays, 1945 – 1965. In Khoo, K., Abdullah, E. & Wan, M. Eds. *Malays/Muslims in Singapore: Selected Readings in History 1819 – 1965*: 281 – 313. Subang Jaya: Pelanduk Publications.
- Kang, T. (2006). Issues of Educational Inequality: Social Class, Ethnicity and Gender. In Tan, C., Wong, B., Chua, J. & Kang, T. Eds. *Critical Perspectives on Education: An Introduction*: 151 – 174. Singapore: Prentice Hall.
- Koo, T. (2007). Record PSLE Score: Singapore's Education System Works. *The Straits Times*, November 24.
- Lee, E. (2008). *Singapore: The Unexpected Nation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Li, T. (1989). *Malays in Singapore: Culture, Economy, and Ideology*. Oxford: Oxford University Press.
- Lim, L. & Hussain, Z. (2007). Malays' Progress: Why is Good not Good Enough? *The Straits Times*, September 15.
- Low, A. (2008). Nation's Interests must Come before Race: PM. *The Straits Times*, November 9.
- Mauzy, S. & Milne, D. (2002). *Singapore's Politics under the People's Action Party*. London: Routledge.
- Ministry of Education(1979). *Report on the Ministry of Education 1978*. Singapore: Ministry of Education.
- Ministry of Education (2007). Performance by Ethnic Group: 1997 – 2006. Singapore: Ministry of Education. From: http://www.getforme.com/previous2007/141207_educationperformancebyethnicgroup1007-2006.htm.

- Ministry of Information, Communications and the Arts (2007). *Singapore 2007*. Singapore: Ministry of Information, Communications and the Arts.
- Ng, P. (2008). Thinking Schools, Learning Nation. In Tan, J. & Ng, P. Eds. *Thinking Schools, Learning Nation: Contemporary Issues and Challenges*: 1 – 6. Singapore: Prentice Hall.
- Pan, L. (1998). *The Encyclopedia of Overseas Chinese*. Harvard: Harvard University Press.
- Rahim, L. Z. (1998). *The Singapore Dilemma: The Political and Educational Marginality of the Malay Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Singapore Department of Statistics (2007). *Singapore Statistical Highlights 2007*. Singapore: Singapore Department of Statistics.
- Singapore Department of Statistics (2008). *Population Trends 2008*. Singapore: Singapore Department of Statistics.
- Tan, J. (1995). Joint Government: Malay Community Efforts to Improve Malay Educational Achievement in Singapore. *Comparative Education*, 31(3): 339 – 353.
- Tan, J. (1997). Improving Malay Educational Achievement in Singapore: Problems and Policies. *Asia-Pacific Journal of Education*, 17(1): 41 – 57.
- Tan, J. (2002). Why Have Compulsory Education in Singapore? Hong Kong: Comparative Education Policy Research Unit, Department of Public and Social Administration, City University of Hong Kong.
- Tan, J. (2008). Managing Diversity: The Singapore Experience. In Wan, G. Ed. *The Education of Diverse Student Populations: A Global Perspective*: 159 – 181. Dodrecht: Springer.
- Tan, J. & Ho, B. (2001). A-Levels or a Polytechnic Diploma: Malay Students' Choices of Post-secondary Options. In Tan, J., Gopinathan, S. & Ho, W. Eds. *Challenges Facing the Singapore Education System Today*: 207 – 223. Singapore: Prentice Hall.
- Turnbull, C. (1989). *A History of Singapore, 1819 – 1988*. Oxford: Oxford University Press.
- Vasil, R. (1995). *Asianising Singapore: The PAP's Management of Ethnicity*. Singapore: Heinemann Asia.
- Vasil, R. (2000) *Governing Singapore: A History of National Development and Democracy*. Sydney: Allen & Unwin.
- Yayasan Mendaki Singapore (2002). *In Quest of Excellence: A Story of Singapore Malays*. Singapore: Yayasan Mendaki Singapore.
- Yayasan Mendaki Singapore (2006). *In Quest of Excellence: Yayasan Mendaki Annual Report 2006*. Singapore: Yayasan Mendaki Singapore.

Yayasan Mendaki Singapore(2007). *Progress of the Malay Community in Singapore since 1980*. Singapore: Yayasan Mendaki Singapore.

Zoohri, W. (1990). *The Singapore Malays: The Dilemma of Development*. Singapore: Singapore Malay Teachers' Union.

(责任编辑:朱亚鹏)

《公共行政评论》征订启事

为了更好地服务读者,自2009年起,《公共行政评论》已交由邮政发行,邮发代号为46-364。欢迎全国各地读者直接到所在地邮局营业网点订阅本刊。

为了鼓励学生订阅,学生读者在2010年度仍然享受每期10元,全年6期共60元的优惠定价,请学生读者通过本刊编辑部直接订阅,也可以选择到在邮局订阅(无优惠)。

自创刊以来,《公共行政评论》已越来越受到读者关注。编辑部不断收到读者的意见与建议。编辑部已就读者提出的相关问题进行了解答,并充分吸收了有关意见。在此,编辑部向所有关心支持《公共行政评论》的读者朋友们表示真诚的谢意与诚挚的问候,希望读者朋友们一如既往地关注、支持本刊,我们也将继续认真听取读者朋友们的宝贵意见与建议,尽最大努力将《公共行政评论》办得更好!