

การศึกษานโยบายการศึกษาด้านภาษาของประเทศไทย

กรณีศึกษานโยบายการสอนภาษาต่างประเทศ

泰国语言教育政策研究——以外语教育政策为例

ตุลยนุสรณ์ สุภาษา

Tunyanusorn Suphasa

ภาควิชาภาษาและการสื่อสารเชิงสร้างสรรค์ วิทยาลัยนานาชาติ

Department of Languages and Creative Communication, International College

Email: tunyanusorn_sup@cmru.ac.th

บทคัดย่อ

นโยบายการศึกษาด้านภาษาของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน ซึ่งนโยบายนี้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ บทความฉบับนี้อธิบายถึงวิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาของไทยตั้งแต่ยุคการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยุคปฏิวัติการปกครอง จนถึงยุคปัจจุบันที่เป็นยุคสังคม 4.0 โดยเริ่มจากการกล่าวถึงสาเหตุการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการศึกษา จากนั้นวิเคราะห์พร้อมเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนานโยบายการสอนภาษาต่างประเทศของประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน พร้อมวิเคราะห์ปัญหาการสอนภาษาต่างประเทศของไทยและแนวทางการพัฒนาการสอนภาษาต่างประเทศของไทยในอนาคต ซึ่งจากข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์พบว่าประเทศไทยมีการปรับปรุงและพัฒนา นโยบายการศึกษาภาษาต่างประเทศให้ทันสมัยและเป็นสากลมากขึ้นเป็นลำดับ อีกทั้งยังมีการนำมาตรฐานสากลเช่น CEFR มาเป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาอีกด้วย แต่ผลในการดำเนินการนั้นยังพบว่าคงมีปัญหาคงมีที่จกต้องพัฒนาปรับปรุงอีกหลายด้าน อาทิการยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการเรียนการสอน มาตรฐานการศึกษา การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลน ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นต้น

คำสำคัญ: การศึกษาไทย นโยบายการศึกษา นโยบายการสอนภาษาต่างประเทศ

ปัญหาการสอนภาษาต่างประเทศ

摘要

泰国语言教育政策已有悠久的历史，此政策的发展和变迁是由于国家社会与经济发展政策的影响而演变的。本章从古代封建社会，近代政治改革，直到 4.0 时代的语言教育政策发展，从其演变过程和因素开始探讨，再分析出语言教育政策中的外语教学的发展历程和外语教学的发展现状和特征，并浅析了外语教学目前存在的问题以及外语教学的未来发展方向。

关键词：泰国教育 语言教育政策 外语教育政策 外语教学问题

泰国位于东南亚中部，是东盟创始国家之一，国家 GDP 人均收入为 6593.8 美元，被介入为中等收入国家，总人口为 6701 万人，其中泰族人占全国人口的 40%，其余分别为傣族、华裔、马来族、高棉族和其他少数民族，90% 以上的人信奉佛教，以泰语为官方语言。虽然泰语是泰国官方语言，可是在语言使用方面在文件、广播、报刊、会议等多会出现泰语和外语词汇（用泰文注音的外语）混合使用，这显示出泰国是个多元文化国家，因此研究者认为研究泰国教育政策和语言教育政策的发展是对东南亚教育研究者提供很大的贡献。

一、泰国语言教育政策发展史

语言是人类最重要的交际工具，是人们进行沟通交流的各种表达符号。人们借助语言保存和传递人类文明的成果，也是民族的重要特征之一。语言是人们交流思想的媒介，它必然会对政治、经济和社会、科技乃至文化本身产生影响。各民族具有自己的语言，一个国家也是多民族构成，造成多元化语言的国家，因此人类社会群体在言语交际过程中根据对某种或者某些语言所采取的立场、观点而制定的相关法律、条例、规定、措施等等，建立起某群体的语言政策。泰国的语言教育发展已经有近 800 年的历史，自从立国以来泰国就以泰语为官方语言，可由于大国语言、宗教及种族的影响，为了保护本国的文化和精神以及民众的团结，因此国家政府决定把泰语当作本国的官方语言。泰国在宪法上没有明显的提出国家语言政策，而在国家发展计划和教育部的教育政策上却有明显的指出来。下面将阐述泰国语言教育的发展历程，文章把其发展过程分为：古代语言教育政策，现代语言教育政策的屈起两大部分。

（一）泰国古代语言教育政策 1249 年-1868 年

泰国古代教育是以寺院、宫廷和家庭为教育的主要学习基地，宫廷教学以治国、国法、宫廷礼仪、战术等治理国家的知识为主要教学内容，寺院的教学大部分是佛经、泰语、武术，家庭教学内容为礼仪、农耕、手工艺术等日常生活的知识。根据历史的记载，泰国语言教育政策从素可泰国就已经出现了，可是在古时候的教育政策是由执政权（国王

）制定的，因此这个时代语言教育的发展是由政治的变化而进行的。下面将分析泰国古代语言教育政策的发展历程。

（1）素可泰王朝及大城王朝（Ayutthaya）时期（1249年-1782年）

素可泰王朝是泰国文字发明时期，造字后就把泰语指定为国家官方语言，可以官方语言而言，除了使用泰语以外，朝廷里还使用高棉语为第二主要官方语言，僧侣为了翻译佛经，必须学习巴利语和梵语，后来中国的文明和国家的强大给南亚地区巨大影响，这时中泰双方开始建交，因此汉语就开始进入了泰国，到了阿瑜陀耶王朝时期除了与中国和周边国家交流之外，还开始与西方国家如，葡萄牙、西班牙、荷兰、法国、英国等欧洲发达国家建交，使泰国的语言更加多元化，可是在语言政策方面还是按照素可泰的政策为标准，书生大多数学习泰国语文，外语只限于有关部门的官员。

（2）吞武里王朝及曼谷王朝初期（1783年-1868年）

这个时代是泰国摆脱缅甸执政后重新建国，又是重新对外建交时期，因此吸引很多西方国家与泰国向往，例如，英国、美国、葡萄牙、法国及其他欧洲国家，尤其是英国，因为当时是英国开始第一次工业革命，大量的英国商人向往亚洲各地销售他们的产品，可是在印度和马来西亚经济开始淡化，为了改善经济情况又打算扩展销售市场，因此就看中了泰国这地区。除了西方国家以外，亚洲国家有中国作为泰国关系最长久最友好的盟友。1855年泰国与英国签署贸易合作，并允许英国在曼谷建立英国驻泰大使馆，后来西方很多国家也逐渐向泰国建交并请求建立各国大使馆，因此泰国外语教育就在此时期开始发芽。虽然有许多国官员、商人、传教者进入了泰国，可是这个时期的教育还是与前段时期一样，还是以上一时期的教学传统为基础，以泰国语文为主要教学。

（二）泰国语言教育政策的屈起 1869年-1980年

（1）拉玛王朝中叶至政改时期（1869-1960年）

这个时代是西方国家在东南亚地区寻找殖民地时期，泰国周边国家比如，缅甸、老挝、越南、柬埔寨等已经成了西方国家的殖民地。这一阶段英语是最重要的外语，次要的是汉语。因为当时英语是西方国家最强大、最有权力的国家，东南亚至印度洋地区大部分航线除了中国商船，其余都是印度东方公司（East India Company）下属的商船。为了防止殖民危机，拉玛五世国王就对国家政策进行全面改革，尤其是国家教育，皇上陛下认为教育是国家发展的基础，学习国外的知识是国家发展的首要，因此就下令让教育部开办有系统的、现代化的教育系统。据历史所记载在拉玛五世国王时期开设的学校有三种类型，一、宫廷学校，二、公立学校，三、民办学校。宫廷学校是培训官员的学校，学生大部分是宫廷官员和贵族及官员的孩子，课程设为官方泰语，部门事务和外语；公立学校是政府为老百姓能过接受到教育而创办的；民办学校是政府与老百姓或者传教道士合作创办的学校，公立学校和民办学校的培养目标和教学课程大致上都与宫廷学校相似，可是这两类学

校的外语课程比宫廷学校要多一些比如，一所教堂学校除了教英语以外，学生还学一些拉丁语或者中文，再如一所伊斯兰教学学校除了阿拉伯语以外，还有马来语等。拉玛五世这一时期可以说是泰国语言教育政策系统化的诞生时期，皇上陛下的愿望已将给我们这一代人做出语言教育的奠基。拉玛六世国王继承王位后，还支持其父教育政策，并进一步改善教育系统，使系统更加现代化并建立了泰国第一所大学朱拉隆功大学，陛下于 1913 年和 1921 年陆续进行改革国家教育政策，其内容如下表。

(表 1) 1913 年泰国外语教学大纲

教育类别	小学					中学			大学	
	1	2	3	4	5	初	中	高	初级	高级
普通	泰语 (听, 说, 读, 写)					英语	英, 法, 德	英, 法, 德	英	英
职业	-		职业 (含泰语)			英语	英 法, 德	英 法, 德	法, 德	法, 德

(表 2) 1921 年泰国外语教学大纲

教育类别	小学					中学			大学	
	1	2	3	4	5	初	中	高	大专	本科
普通	不学外语只学泰语					英语	英, 汉 法, 德	英, 汉 法, 德	英	英
职业	-		职业			英语	英 法, 德	英 法, 德	法, 德	法, 德

通过表上的内容可了解到泰国 1913 年和 1921 年语言教育的异同，其相同在于小学和大学的语言课程，这两个框架在小学里都没安排学生上外语课，到了大学除了泰语科目之外，还可以选读英语，法语和德语（其中英语是必修课，法语和德语是选修课），不同的是在中学的中级和高级阶段 1921 年的框架上在普通教育里添加了汉语课。七年后（1928 年）拉玛七世国王继承王位后，把 1921 年的中学的中级和高级阶段的外语课程修改，中级和高级生除了以英语主修外语课之外，还必须学第二外语即法语和德语，于此可见在这一次改革汉语已不在国家的外语政策之中。虽然汉语和一些外语没有归入本政策，可是这时泰国的各个华人会馆都开设了华文学校，根据 Richard J. Coughlin, 1960 的记载在 1920 年在泰国的华文学校（已通过政府审核并允许开办的学校）共有 30 所。到了 1932 年泰国发生了改变，新国民政府成立后立刻对国家教育政策进行改革，在 1932 年至 1960 年期间发生三次教改，使国家语言教育政策更加多元化。

(表 3) 泰国 1932 年至 1960 年间语言教育大纲对照表

发布年度		1932 年		1936 年		1951 年	
教育类别 教育程度	教	基础	职业	基础	职业	基础	职业
	幼儿园		无幼儿园		×	×	×
小学		×	×	×	×	英语/汉语	×
中学	初中	第一外语 (英语)	×	英语	汉语	英语	汉语
	高中	第一外语 (英语) 第二外语	汉语	英语、汉语	汉语	英语	汉语
大专		×	×	英语为主 再任选法语、 汉语、巴利语 其中一个为第 二外语	英语 、汉 语	英语为主 再任选法语、汉 语、巴利语、日 语其中一个为第 二外语	英语 、汉 语
大学		英语为主修 再选其中一 个第二外语 汉语、法语 、德语、巴 利语、梵语 等等	×	英语为主修 再选其中一 个第二外语 汉语、法语、 德语、巴利语 、梵语等等	×	英语为主修 再选其中一 个第二外语 汉语、法语、德 语、巴利语、梵 语等等	×

根据以上的表格，我们可以看出泰国 1932 年至 1960 年期间语言教育政策的发展，其异同在于 1932 年的教育框架没有设立幼儿教育阶段，而 1936 年和 1951 年设立了幼儿教育。1932 年和 1936 年的语言教育框架安排在初中阶段开始学习外语，可是 1951 年的语言教育框架在小学阶段就开始教外语。另外在这段时间比较有地位的比较被重视的外语是英语，从表上看每次改革无论如何都把英语设为学生必学的第一外语，而汉语设为第二外语。

20 世纪初是泰国教育改革比较频繁时期，由于西方殖民的威胁、世界第一次大战到世界第二次大战等因素的影响，又出现国内各种因素的影响，例如，国内政变、种族歧视

、政治思想分歧（民主主义和共产主义思想）等，这些事情直接影响到泰国教育的发展，使国家政府及相关部门采取改革措施。

(2) 20 世纪 60-80 年代泰国对外开放的语言教育政策

20 世纪 60-70 年代是泰国向国外交流比较频繁的时期，例如，60 年代与美国建交（1964 年），70 年代与中国重建外交事项（1975 年 7 月 1 日），日本当了亚洲经济强国，泰-日两国贸易日益增加，多家日本企业到泰国投资（占全国外资的 50%）。由于这些因素使泰国语言教育政策再次改革，内容如下表。

表 4 泰国 1961 年和 1977 年外语教学大纲对比表

教学大纲		1961 年外语教学大纲	1977 年外语教学大纲	
等级				
基础教育	小学	1-4	规定学校安排外语课（汉语或英语）华文学校可教汉语 5-10 个学时/星期 其他学校可教英语 5 个学时/星期	规定学校安排外语课（汉语或英语） 5 个学时/星期
		5-6	规定学校安排外语课（汉语或英语） 5 个学时/星期	规定学校安排外语课（汉语或英语） 5 个学时/星期
	初中	规定学校安排外语课（英语） 4-6 个学时/星期	规定学校安排外语课（英语） 6 个学时/星期	
	高中	外语课是选修课可以任选学校开设的一种语言（其实大都是开设英语）	英语为主修，任选一门第二外语（德语、法语和日语）	
高等教育		没明确记载	根据专业安排的课程就读	

从表上可以看到 1961 年和 1977 年的外语教学大纲的异同。1977 年的大纲是从 1961 年演变而来的，可是 1977 年的外语教学大纲是比较有规范化的，而 1961 年大纲的编辑是比较随意不太规范。1961 年和 1977 年的外语教学大纲是根据当时国家发展需求而规划的，在这段时间最重要的外语是英语，因为政府希望英语可以成为国家的第二语言，因此规定每个学校在每一个教育阶段都安排英语课程，不过学习时间不能超过教育部所规定的时间。

二、泰国现代外语教育政策发展现状

泰国古代的教育制度是照搬国外发达国家进行治理教育的，教育政策的发展是根据国家经济发展趋势制定。进入 21 世纪后，世界经济与科技的发展，人才市场需求的变动，国外的教育全球化的潮流，使泰国不得不推动教育规划和改革的计划，以国家特色与国际性教育为基础结构，培养出既有本国文化，又有国际标准化的人才，提倡终生教育以及东南亚教育中心之一，增加教育科研多元化的交流平台。

(一) 泰国语言教育政策发展现状

泰国目前现行的教育政策是按照 1999 年（2010 年修订）的国家教育法案、2009 年国家教育发展计划和 2008 年（2011 年修订）基础教育课程大纲构成的，本政策把国家教育分为两大层面，即基础教育和高等教育，在基础教育中分为三层次，即学前教育、小学教育和中学教育，中学教育含有初中和高中（高中划分普通教育和职业教育），义务教育 9 年，12 年制的基础教育，4 年制的高校本科，全国学校类别统计分别为小学 39181 所，中学 2232 所，大学 166 所。为更加理解泰国的教育现状，下面将展示泰国基础教育、职业教育和高等教育目前使用的课程大纲。

(表 4) 泰国基础教育课程大纲

科目(组)	课时(一学年)											
	小学						初中			高中		
	一	二	三	四	五	六	一	二	三	一	二	三
泰语	200	200	200	160	160	160	120	120	120	240		
数学	200	200	200	160	160	160	120	120	120	240		
科学	80	80	80	80	80	80	120	120	120	240		
社会与文化	80	80	80	80	80	80	120	120	120	240		
体育与卫生	80	80	80	80	80	80	80	80	80	120		
艺术	80	80	80	80	80	80	80	80	80	120		
职业与科技	40	40	40	80	80	80	80	80	80	120		
外语	40	40	40	80	80	80	120	120	120	240		
合计 (基本课程)	800	800	800	800	800	800	840	840	840	1560		
补修课/生活 体验	200	200	200	200	200	200	160	160	160	360		

(表 5) 职业教育课程标准框架

类别	学习年限	学分	课程安排 (学分最低值)		
			基本课	专业课	选修课
中专	3	100-120	21	69	6
大专	2	78-90	18	54	6

(表 6) 高等教育课程标准框架

类别	学习年限	学分 (最低值)	课程安排 (学分最低值)		
			基本课	专业课	选修课
专升本	3	90	转换	42	6
本科	4	120	30	84	6
	5	150	30	114	6
	6	180	30	144	6
类别	学习年限	学分 (最低值)	课程安排 (学分最低值)		
			基本课	专业课	课题研究
硕士	2-3	36	-	36	
博士	3-4	48	-	48	

(二) 泰国语言教育政策发展特征

泰国自古以来就以泰语为国家官方语言，经过了社会、经济的发展，语言也随着发展与演变。泰国教育政策从 1932 年以来就是以国家经济、社会发展计划为指定教育的标准。1970 年至 1986 年间是政治对教育影响重大的时期，这一段时间是国家政治流派分歧为了保持社会人民的团结之心，政府决定以泰语为主要语言，以英语为主要外语，并控制以及抵押一些外语。1992 年至 2000 年国家社会经济发展迅速，外资基金及公司日益增多，因此教育部决定再次对国家教育进行规划，经过规划后教育部决定解除控制第二外语的法案，学校可以开设第二外语。2002 年教育部再次进行教改，为了教育国际化，此次调整是以 21 世纪学习技能为培养目标，并发布允许中小学以及大学开设双语班和国际班的法案。这次规划使泰国语言教育政策改头换脸，将语言教学分为 4C 模式，即语言交际 (Communications)、语言与文化 (Culture)、语言与其他课程的联系性 (Connections)、社会与世界 (Communities)。2008 年泰国皇家社会语言协会 (Royal Society of Thailand) 提出国家语言政策 (National Language Policy)，该提案提出为加强研究国家多元化的语言 (国内使用的语言和外语)，提高国民的社会语言交际能力。

泰国教育特区，泰国南部是泰国教育特区，这个地区的人民大部分使用马来语，因此教育部把此区的教育制度设计为双语教学，使用泰语和马来语进行教学。

泰国当前现行的教育政策 2008 年的语言教育政策和基础教育课程大纲，在语言教学方面本政策大致上是按照 2002 年的大纲为基础，这两次规划的语言教育特征分析内容如下表。

(表 7) 泰国 2002 年与 2008 年语言教育大纲对照表

学习阶段		年度	2002 年		2008 年	
			泰语	外语	泰语	外语
小学	1-3		25%	5%	200 课时/年	40 课时/年
	4-6		20%	7%	160 课时/年	80 课时/年
中学	初		12.5%	12.5%	120 课时/年	120 课时/年
	高		15%	15%	80 课时/年	80 课时/年

从表上看，2002 年的语言教学时间是比较宽松的，没有明确指定的，而以平均方法来安排每一课的教学时间。2008 年进行调整后语言教育更加系统化，方便于管理与评估，并且在外语教学标准方面教育部与国外教育机构合作，并引进个语言的标准测试进行实施，例如，英语水平测试使用了欧洲语言标准(CEFR)为测评学生英语水平，汉语水平测试以国家汉办孔子学院的汉语水平考试(YCT, HSK)为水平标准，德语、韩语和日语也是如此。除了各种测试以外，还规定每一阶段的学生经过学习后应有的语言能力，内容如下表

(表 8) 泰国外语能力标准表

学习阶段		外语能力标准
小学	1-3	能使用简单的外语进行沟通，词汇量在于 300-450 个单词左右 (偏重于听-说)
	4-6	学生能够运用复句进行表达，词汇量在于 1050-1200 个单词左右 (听-说-读-写)
中学	初中	学生能够运用复句和生活上的话题进行表达，词汇量在于 2100-2250 个单词左右 (听-说-读-写)
	高中	学生能够运用复句和生活上的话题进行表达，词汇量在于 3600-3750 个单词左右 (听-说-读-写)
大学	本科	能够如意运用外语交流

总而言之，泰国现代语言教育政策是以 20 世纪 60 年代的政策为基础，从而根据政治和经济的变化进行改革。泰国目前现行的教育政 1999 年（2010 年修订）的国家教育法案和 2008 年（2011 年修订）基础教育课程大纲，本政策对语言教育比较重视，尤其是中学阶段，从表上可以了解到教育部把外语的地位和泰语一样重要。泰国外语教育从 20 世纪 30 年代到现在的主要语言仍然是英语，国家教改委希望能够将英语为国家第一外语，并把目标定于 2027 年可以实现该计划，对于其他外语（如汉语、德语、日语、法语、阿拉伯语、东盟国家的语言等）的地位是随着时代和国家经济及产业的需求尽心安排，如果以目前全泰国中小学校所开设的第二外语为标准，汉语是泰国的第二外语，日语和德语是排在其后面。

三、泰国外语教学现存问题及未来发展趋势

泰国现当代教育已经有上百年的发展历程，也经过了四次的教育改革。每个专家和教改工作组都希望改革后会消除问题，可实际上那些问题并没有消除。经过国家教育机构研究发现泰国政府在这十年以来在教育方面投资的金额增加 200,808 亿泰铢，可是这巨额的投资并没有理想的效果，教育质量还是没有达到国家以及国际标准。泰国教育问题可以分为五大题即，教学质量，教师问题，教育平等，缺乏学术合作研究，缺乏人才。这些问题是对泰国教育影响最大的，下面我们将逐个展示出问题的详情及其改革方案。

（一）教学质量

根据每年 Ordinary National Educational Test: O-Net 和 Programme for International Students Assessment: PISA 的测试结果统计，发现泰国百分之七十四的中小学生缺乏语言运用能力（泰语和外语）即不会读、读不懂、没有运用语言引进其他课程的能力等。

（二）教师问题

教师问题可以分析为三个方面即教师质量，教师债务和缺乏教师。教师质量是泰国教育部多年来一直努力解决的问题，可是还没能够完全解决，经过调查发现很多学校的教师水平没达到国家标准，另外教师债务也会影响到教师身心以及工作投入问题，债务打击了教师的心理，给教师带来很大的压力，因此就没有专心工作。泰国教育部近年来一直呼喊缺乏教师，可是每年高校培养出的教师此专业有 12000 人，被聘的只有 3000-4000 人这只是三分之一的，其实这也表现出培养出来的人才质量没有达标或者培养出来的人才不符合目前的人才需求。

(三) 教育平等问题

虽然泰国教育部已经提出教育普及、教育平等的政策，可实际上在边远地区和贫困地区的学校以及教育质量于城市地区相比还是差别很大的。

(四) 缺乏学术合作研究

学术研究是泰国教育最缺乏的一项，据统计泰国高校教师发表的文章每年只有2000篇，与国外相比要少得多。另外高校没有与企业进行合作研究，因此造成培养出来的人才不符合市场的需求。

(五) 缺乏人才

由于大学教育比较普及以及大学生收入高的吸引使高中生选择进入普通高校学习，可是职业高校却不受欢迎。普通高校变成经济化，以热门专业为招牌并使用扩招为招生手段，没关注目前人才市场的需求。虽然每年有上万的大学毕业生走出院校求职，可是因为培养出来的人才的一些热门专业多余市场的需求，而市场需要的专业并没有足够的，这就是该问题出现的原因。

以上几个问题是泰国教育多年来持续存在的问题，国家一直采取针对这些问题的措施，可是还不能解决这些问题。2014年新政府召开教育改革委员会重新调查及研究国家教育问题，并对此推出五年改革计划（2015-2019）六个方面既是（1）教师改革、（2）教育普及与平等、（3）学校治理改革、（4）提高师资水平和（5）教学策略和学习策略的改革。本次改革目标要求必须符合国家的社会与经济的发展和符合东盟经济体的竞争战略，又要符合21世纪教学能力的教学方法与教学课程。泰国未来将走向世界全球化，为了加强国家在世界舞台的竞争力，应该有更好的外语教育，尤其是外语能力，因为语言是交际工具，若能建立国家语言多元化，就使得国家形势更加国际化。



