

社会与文化

# 哥伦比亚双语教育政策及其特点、 成效与挑战\*

苟淑英

**内容提要：**位于南美洲的哥伦比亚共和国是一个多民族、多文化的发展中国家。西班牙语是其官方语言，另有60多种土著语言和其他少数民族语言。面对经济全球化的冲击以及英语作为国际语言的突出地位，哥伦比亚政府为了提高其在全球的竞争力、更好地参与全球经济，在全国积极推行以英语为主的精英双语教育。本文以哥伦比亚外语语言政策为研究对象，通过梳理自殖民时期以来的外语语言政策，特别是自20世纪90年代以来政府推出的一系列重大改革措施，对双语教育政策产生的背景、政策的制定、实施的成效以及存在的问题与挑战进行分析，发现政府通过实施如制定国家标准、设定中长期目标、建立一致的评估体系、加强教师培训等一系列积极的外语政策，使英语教师的专业能力以及学生的英语水平得到较大提升，大众学习英语的热情被激发。但另一方面，由于过分依赖国际机构在国家外语政策规划和实施中的作用，忽略了本国教师和教育研究者的声音，过于强调以国际标准衡量外语能力而忽略了当地教学实际和语言文化的多样性，加上政策缺乏连续性等，导致双语教育政策的实施效果不理想。同时，突出英语的价值而忽略本国小族语言的价值，也会带来小族语言被同化、民族身份认同感丧失等一系列社会问题。

**关键词：**双语教育 语言立法 语言多样性 英语教学

**作者简介：**苟淑英，西南科技大学拉美研究中心讲师，中国科学技术大学博士研究生。

**中图分类号：**H09；G511 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649(2020)05-0102-16

---

\* 本文为四川省社科规划项目“中国拉美命运共同体视域下跨文化交流的机制、路径与政策研究”(编号：SC19B146)、教育部国别和区域研究培育基地——西南科技大学拉美研究中心2020年专项课题“哥伦比亚语言政策研究”(编号：20LM0204)的阶段性成果。

哥伦比亚位于南美洲的西北角，是一个在地理、文化和种族上都非常多样化的发展中国家。哥伦比亚共有 5033.9 万人（2019 年联合国拉美经委会数据），其中印欧混血种人约占 60%，白人约占 20%，黑白混血种人约占 18%，其余为印第安人和黑人。官方语言为西班牙语，另外大约有 69 种独立的土著语言存在，包括美洲印第安语、两种土著克里奥尔语、哥伦比亚手语和罗曼语等。<sup>①</sup> 尽管存在着语言上的多样性，但西班牙语仍然是该国的官方语言，在政府机构和教育系统也主要使用西班牙语，只有 2% 的哥伦比亚人说土著语言。面对经济全球化的冲击以及英语作为国际语言的突出地位，为了提高哥伦比亚在全球的竞争力、更好地参与全球经济，哥伦比亚政府于 2004—2016 年期间，颁布了《双语法》，并推出了多项国家双语计划和相关政策法规。作为拉美地区开展外语教育最早且最广泛的国家之一，哥伦比亚一直比较重视宏观层面的语言规划，通过其显性的语言政策来处理与协调主体民族语言、少数族裔语言和外语的关系及使用。因此，分析和总结哥伦比亚在语言政策制定与实施中的经验和教训对多民族、多语言国家的语言战略规划具有一定启示意义。本文将梳理哥伦比亚自殖民时期以来的外语语言政策，特别是自 20 世纪 90 年代以来推出的一系列重大改革措施，如修改宪法、颁布双语法和多个国家双语计划等，对双语政策产生的背景、政策的制定与实施成效以及存在的问题与挑战进行回顾和分析。

## 一 哥伦比亚双语政策制定的历史背景

作为多语言多文化的国家，确定官方语言、少数族裔语言和外语关系的语言政策一直以来都是哥伦比亚各时期政府不能回避的工作议题。通过对殖民时期开始的语言政策的历史演变作一梳理，可以更好地理解哥伦比亚国家双语计划产生的背景和必然性。

### （一）哥伦比亚早期的外语教育政策

哥伦比亚的语言教学政策最早可追溯到殖民时期。随着传教士在哥伦比亚开展传教活动，作为教会语言的西班牙语、希腊语和拉丁语得以在该国广泛传播。从西班牙的殖民统治下独立后，在殖民时期出现的新的哥伦比亚统

<sup>①</sup> Anne - Marie de Mejía, "Language Education and Multilingualism in Colombia: Crossing the Divide", in *Language and Education*, Vol. 31, No. 3, 2017, pp. 249 - 262.

治精英们开始把子女和亲属送到欧洲学习,使得与法语、德语和英语等有关的书籍和思想被引入。这些都为以上语言进入哥伦比亚创造了条件并且使之与启蒙思想和知识精英相联系,而土著语言和克里奥尔语等则开始与无知和不发达联系在一起。

第二次世界大战后,大约在1950—1980年间,政治、经济全球化使得英语和法语作为哥伦比亚最常用语言的地位得到巩固。特别是在20世纪70年代末到90年代初,学校将英语和法语教学作为经济和政治国际化的举措纳入课程中。<sup>①</sup>例如,在1979年时任哥伦比亚总统访问法国期间,哥伦比亚政府颁布了第1313号法令,将英语作为学校6年级和7年级的必修课,将法语作为10年级和11年级的必修课,8年级和9年级可以在英语和法语中任选一门。因此,英语和法语继续在哥伦比亚的中学教育中得到巩固,而少数族裔的语言没有在国家政策中得以重视。<sup>②</sup>

## (二) 哥伦比亚语言教育政策的转折点

20世纪90年代,哥伦比亚改革宪法,颁布了《教育法》,对整个学校体系进行了重组,并制定了多项重要的语言政策文件。随着以上法律法规和政策文件的出台,多个州、市政府开始制定和实施旨在促进学校和社区层面英语教学的相关政策,因此,该阶段可以称得上是哥伦比亚语言教育政策变迁史的转折点。1982年,哥伦比亚教育部在英国文化协会和“哥伦比亚美国中心”的支持下,启动了“英语教学大纲”(ES)计划。该计划试图解决学生英语水平低而学校缺乏明确可行的目标、语言教学改革计划及最新教材等一系列问题。这项改革提出了6—9年级和10—11年级的英语教学大纲,要求采用交际教学法,并鼓励学校考虑在他们的课程中引入其他语言的可能性。然而,由于大多数学校教师不具备该计划所要求的口语能力,同时也并不熟悉新的教学方法,计划实施的效果不如预期。<sup>③</sup>

在1991—1996年期间,哥伦比亚与英国文化协会合作,共同设立并实施了“哥伦比亚英语框架项目”(COFE)。这是哥伦比亚首次尝试建立语言教育

<sup>①</sup> Anne-Marie de Mejía, “Bilingual Education in Colombia: Towards an Integrated Perspective”, in *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, Vol. 7, No. 5, 2004, pp. 386–387.

<sup>②</sup> Jaime A. Usma Wilches, “Education and Language Policy in Colombia: Exploring Processes of Inclusion, Exclusion, and Stratification in Times of Global Reform”, in *Profile Issues in Teachers’ Professional Development*, Vol. 11, No. 2, 2009, p. 125.

<sup>③</sup> Anne-Marie de Mejía, “Bilingual Education in Colombia: Towards an Integrated Perspective”, in *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, Vol. 7, No. 5, 2004, pp. 386–387.

框架，也成为教师教育项目中第一个系统提高英语教学质量的尝试。参与该项目的成员方包括哥伦比亚 26 所大学、教育部、英国文化协会和英国泰晤士河谷大学。在项目的第一阶段，主要包括为哥伦比亚教师提供奖学金赴泰晤士河谷大学进修，以提升英语专业能力；英国文化协会提供相关咨询建议；建立资源中心；参与高校对教师教育进行改革，支持教师开展教育教学研究等。尽管项目的第一阶段在实施结束后没有再继续，但却为此后的双语政策计划提供了蓝图。

1991 年，哥伦比亚国会通过了新的国家宪法。新宪法规定教育是一项基本权利，宣布西班牙语为国家官方语言，同时给予哥伦比亚各少数民族语言和方言在其区域内的官方语言地位。<sup>①</sup> 1994 年哥伦比亚国会又颁布了《教育法》（第 115 号法案），成为哥伦比亚第一部规范了包括外语在内的教育系统的综合性法律，明确了英语能力对哥伦比亚经济增长及其融入经济和教育全球化的重要性。《教育法》第二十一条明确指出，外语教学的目标是至少发展一种外语对话和阅读的能力。<sup>②</sup> 根据规定，私立双语机构可以雇用具有非教育学位的本国或国际专业人员，在保证对他们进行教学训练之后，可以教授外语或其他科目。《教育法》还引入了学校自治的概念，建立了学校治理机制，使学校可以依据《教育法》中的基本指导方针来设计课程及教学过程。<sup>③</sup> 在这种新情况下，国家强制性英语教学大纲已成为过去。虽然 1994 年的《教育法》公开规定了哥伦比亚学生学习外语的必要性和条件，但从未明确规定具体是指哪一门外语。然而，随着 1999 年《外语课程指南》（CGFL）的颁布，英语成为了事实上的外语教学语言。<sup>④</sup>

虽然英语教学在哥伦比亚已经开展了很长一段时间，也出台了一些比较重要的政策法规，但在 2004 年之前颁布的法律或国家教育计划中并没有提出英语教学的明确标准和目标。2004—2016 年，为了规范和促进国内的英语教

① Mora R. A., Chiquito T., and Zapata J. D., “Bilingual Education Policies in Colombia: Seeking Relevant and Sustainable Frameworks for Meaningful Minority Inclusion”, in B. Gloria Guzmán Johannessen, *Bilingualism and Bilingual Education: Politics, Policies and Practices in a Globalized Society*, Cham: Springer International Publishing, 2019, pp. 55 – 77.

② Anne-Marie de Mejía, “Bilingual Education in Colombia: Towards an Integrated Perspective”, in *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, Vol. 7, No. 5, 2004, pp. 386 – 387.

③ J. F. Ocampo, *La Educación Colombiana: Historia, Realidades y Retos*, Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, 2002.

④ M. M. Gómez Sará, “Review and Analysis of the Colombian Foreign Language Bilingualism Policies and Plans”, in *HOW Journal*, Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 139 – 156.

学，哥伦比亚出台了国家双语法和4项国家双语计划，旨在提高哥伦比亚公民的竞争力，使他们能够通过熟练掌握英语而参与国际交流与合作。

## 二 哥伦比亚国家双语计划

接下来，本文将按照哥伦比亚4项国家双语计划颁布的先后顺序论述其起因、目标和内涵，包括在期间颁布的相关重要法规。

### （一）“2004—2019年国家双语计划”

在《教育法》、“英语框架项目”以及《外语课程指南》颁布之后，2004年教育部推出了一项“2004—2019年国家双语计划”（NBP）。这是哥伦比亚前所未有的语言政策，属于“教育革命”总计划中的长期、全面的政策，主要目标是使公民能够以具有国际可比标准的英语水平进行交流，参与到全球化进程中。它不仅是国家政府提高基础、中级和高等教育质量的战略计划，还是提高哥伦比亚公民竞争力的一项战略。2006年，教育部在国家双语能力计划官方文件中发布了《外语（英语）能力基本标准》，作为“教育革命”及“教育发展规划”的一部分。文件将英语解读为一门不带偏向的中立语言，并对教学内容和方法作出了严格规定。外语能力标准成为推行双语教育政策的指南。<sup>①</sup>

为了实现国家双语计划的总目标，教育部实施了以下几项策略。其一，采用《欧洲语言共同参考框架》（CEFR）作为国家标准，制定了到2019年要达到的目标水平，例如到2019年所有高中毕业生应达到《欧洲语言共同参考框架》英语中级B1水平，而所有大学毕业生应达到中高级B2水平，英语专业的本科生应达到高级C1水平。该计划是哥伦比亚制定的第一个有可衡量目标的外语教育政策。其二，设制了评估学生成绩的工具——国家考试“知识测试”（Prueba Saber），其中高中毕业生要参加“知识11级”（Saber 11）考试，大学毕业生要参加“知识专业级”（Saber Pro）考试。其三，为公立学校的英语教师增加培训机会，采用浸入式课程、出国留学资助、虚拟课程、讲习班等多种方式提升英语教师的专业能力。<sup>②</sup>

在这项全国性的外语政策制定前，教育部于2005年委托波哥大英国文化

<sup>①</sup> 戴曼纯：《哥伦比亚语言立法及语言教育政策》，载《拉丁美洲研究》，2015年第1期，第65页。

<sup>②</sup> M. M. Gómez Sará, “Review and Analysis of the Colombian Foreign Language Bilingualism Policies and Plans”, in *HOW Journal*, Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 139 – 156.

协会在哥伦比亚主要城市的公立和私立学校进行了3项评估研究，测试结果构成了国家双语政策制定的基础。其中，研究评估了3422名教师的沟通能力，测试了243名教师的教学知识，并对公立学校的2467名学生和私立学校的1293名学生（不包括双语学校）进行了测试。教师测试结果显示，虽然教师在教学知识测试中的表现令人满意，但只有1.8%的教师达到《欧洲语言共同参考框架》设定的英语高级水平，32.8%处于中级水平，65.4%仅达到了入门水平。学生英语能力的测评结果显示，高中毕业生只有6.4%达到英语中级水平，而绝大多数学生（93.6%）仅达到英语初级水平，无人达到高级水平。

作为对国家双语计划的额外支持，政府还颁布了系列补充条例来规范新的制度。如第1064号法令制定了支持和加强非正规教育项目的规范，公共经费可划拨给经认证的私立学校等；第3870号法令规定以《欧洲语言共同参考框架》作为语言学习、教学和评估的基础，规范外语课程的组织 and 运作，同时，也规定了大学语言课程须经过强制性认证，而由国际合作组织提供的项目不需要任何认证等。<sup>①</sup>

## （二）外语能力发展计划

2010年，随着政府的更迭，教育部启动了“外语能力发展计划”。实际上，该计划并非是一个全新的计划，而是对“2004—2019年国家双语计划”的改造。该计划保留了2004年国家双语计划确立的2019年目标，同时增加了2010—2014年的中期目标，即到2014年，40%的高中毕业生应达到英语B1水平，20%的大学毕业生应达到英语B2水平。<sup>②</sup>计划还确定了4个优先事项：加强对在职教师的培训和指导，给予更符合教学实际如教材资料等的教学支持，每年继续开展自愿的、针对教师专业知识和教学技能的评估测试，继续用“知识测试”系统对学生的英语水平进行考核分析并加强教育系统体制机制建设。<sup>③</sup>

2013年7月，哥伦比亚国会通过了《双语法》（第1651号法案），对哥

<sup>①</sup> Jaime A. Usma Wilches, “Education and Language Policy in Colombia: Exploring Processes of Inclusion, Exclusion, and Stratification in Times of Global Reform”, in *Profile Issues in Teachers’ Professional Development*, Vol. 11, No. 2, 2009, p. 129.

<sup>②</sup> Julio C. Alonso Cifuentes, Diana M. Díaz Mejía and Daniela Estrada Nates, “Achievements of a Bilingual Policy: The Colombian Journey”, in Beban Sammy Chumbow, *Multilingualism and Bilingualism*, London: IntechOpen, 2017, pp. 57–74.

<sup>③</sup> M. M. Gómez Sarú, “Review and Analysis of the Colombian Foreign Language Bilingualism Policies and Plans”, in *HOW Journal*, Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 139–156.

伦比亚教育体系产生了重大影响。它对1994年的《教育法》做出了修改，明确了英语教学的新目标是培养学生的沟通能力，使他们能够正确地用英语阅读、理解、写作、交流和表达自己。《双语法》赋予了外语学习在哥伦比亚各级教育中更为重要的地位，将英语教学放在国家公共教育机构的优先位置，同时又不忽视对各种土著语言的使用。该法案还规定，提供语言课程的机构必须获得机构和语言课程的质量认证。政府负责资助和规范法律的实施。<sup>①</sup>

### （三）2015—2025年国家英语计划——“哥伦比亚很好”

自2012年“外语能力发展计划”提出不到两年，教育部在分析了前面执行的双语政策对哥伦比亚外语教育的影响后，得出结论认为，“2014—2019年国家双语计划”和“外语能力发展计划”采取的策略是积极的，但效果有限。因此，为了改进之前的双语政策，使前两个计划中实施的政策保持其连续性，2014年教育部推出了2015—2025年国家英语计划“哥伦比亚很好！”（Colombia Very Well）。该计划的目标是在全国范围内推广双语，预计10年内投资13亿哥伦比亚比索，在全国公立和私立学校培训1.2万多名英语教师，增加掌握中高级英语水平的学生人数，将会说英语的高等教育学生人数从5.5万名增加到14万名。该计划还将制定激励措施，改善教师的工作环境，提供600万册课本，并鼓励开发手机和平板电脑上的学习应用程序。提高高校英语教学的质量，以期未来提供更多更专业的英语教师。该计划也强调了对劳动力的培训，例如将召集私营部门支持约10万人的培训，政府将为英语培训课程的融资提供便利。<sup>②</sup>然而，这一计划仅仅实施了5个月，就被另一项新的国家双语计划所代替，即“2014—2018年哥伦比亚双语计划”。

### （四）2014—2018年哥伦比亚双语计划

“2014—2018年哥伦比亚双语计划”名称中再次出现“双语”，此举旨在恢复之前的“国家英语计划”中专注于英语而被排除的双语概念。该计划的目标是，到2018年哥伦比亚公立学校中35%的11年级学生达到英语B2水平。在公立学校中，只聘请英语达到B2级水平的教师和以英语为母语的教师对9—11年级学生授课。此外，英语专业本科课程必须确保其中一部分授课教师的母语为英语，英语专业本科毕业生应达到B2+水平，同时为他们提供出国

<sup>①</sup> Presidencia República de Colombia, “Ley 1651 del 12 de Julio de 2013”. <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents>. [2020-04-15]

<sup>②</sup> Dinero, “Colombia Quiere Hablar Inglés”. <https://www.dinero.com/pais/articulo/programa-nacional-ingles-colombia-very-well/198503>. [2020-05-11]

实习的机会。<sup>①</sup> 该双语计划并未在全国范围内实施，只在 36 个城市的 120 所学校中实行，且目标学校的选择标准尚未明确。

### 三 双语教育政策的特点及成效

哥伦比亚实施的系列双语教育政策呈现出“重立法”“国际化、标准化”“凸显英语地位”和“重视教师专业发展”等明显特点，而这些特点又在一定程度上影响着双语政策实施的效果。

#### （一）哥伦比亚双语教育政策的特点

##### 1. 重视语言立法，保障语言政策实施

语言立法是体现语言政策地位的最基本方式之一。斯波尔斯基指出，倘若宪法中包含了语言条款，说明该国的语言问题十分突出或者与政治关系密切。<sup>②</sup> 语言立法的主要目的在于，用立法的形式确定国家的官方语言和其他语言的法律地位，从而保障公民使用语言的合法权利。

法律对语言政策的制定和实施有重要影响。哥伦比亚语言教育政策的实施都是以一些法律法规为驱动的，如制定新《宪法》《教育法》《双语法》等。1991 年新宪法（2005 年修订第十条）首次承认国家的文化多样性，在第一条明文承认哥伦比亚为多元文化国家，第七条声称国家必须保护民族多样性和文化多样性。新宪法还确定了若干允许小众文化群体发展和保护其文化差异的权利，包括自治权、参政权和文化权。1994 年《教育法》颁布的民族教育政策承认土著民族教育的重要性，将土著民族文化知识纳入教学大纲，尊重其文化传统和语言传统。但是，涉及少数民族语言或克里奥尔语的双语教学往往没有按照国家政策来实行，其教学价值也未能得到应有的体现。换言之，哥伦比亚双语教育政策的要求与实践存在较大差距。<sup>③</sup>

##### 2. 双语政策的国际化、标准化

哥伦比亚在第一个国家双语计划中，采用了《欧洲语言共同参考框架》作为国家双语教育政策制定、实施和评估参照的标准，以此制定了 2019 年国

<sup>①</sup> Camilo Andrés Bonilla Carvajal and Isabel Tejada - Sánchez, “Unanswered Questions in Colombia’s Foreign Language Education Policy”, in *Profile Issues in Teachers’ Professional Development*, Vol. 18, No. 83, 2016, p. 195.

<sup>②</sup> B. Spolsky, *Language Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 59.

<sup>③</sup> 戴曼纯：《哥伦比亚语言立法及语言教育政策》，载《拉丁美洲研究》，2015 年第 1 期，第 65 页。

家英语水平目标，成为哥伦比亚第一个具有可衡量目标的计划。从此，《欧洲语言共同参考框架》成为该国衡量英语能力水平的标准，并通过颁布第3870号法令，规定《欧洲语言共同参考框架》作为哥伦比亚语言学习、教学和成果评估的基础，为采用国际标准提供了法律依据和保障。因此，在随后出台的多个国家双语计划的目标设定、评估以及全国性标准化考试“知识测试”中都以其作为参照标准。

2016年，教育部制定了从幼儿园到5年级和6—11年级的《英语基本学习权利》(BLRE)和《建议性英语课程》(SEC)，旨在帮助学校和家长了解学生在每个学年应该达到的基本英语学习知识和水平、指导和加强公立学校的英语教学、确保教育质量和外语学习的公平性。而上述文件制定的依据则是《外语(英语)能力基本标准》和《欧洲共同语言参考框架》。<sup>①</sup>

### 3. 强调英语的工具价值，凸显其优越性

由于全球化进程和英语在世界范围内的广泛使用，英语被视为一种提高竞争力和国际化的手段。“生产转型计划”(PTP)作为哥伦比亚政府实施的经济国际化的战略之一，明确了提升国家经济竞争力、增加就业和提高生产率的关键部门，其中一些行业如国际外包和旅游业等与劳动力的英语水平有着密切的关系。例如，哥伦比亚政府采取了一项战略，将该国定位为健康医疗旅游目的地，希望到2032年该国在国际医疗旅游市场上占有20%~30%的份额，为实现这一目标其中很重要的一点就是要提高卫生专业人员的英语水平。此外，因为其丰富的自然景观和众多的历史文化景点，哥伦比亚成为《孤独星球》推荐的旅游度假国家，而美国是其游客的主要来源国。因此，为了促进旅游业的发展，哥伦比亚需要提高与旅游业等相关劳动力的英语水平。<sup>②</sup>

把英语作为一种获得全球竞争力和发展手段的理念，也是在哥伦比亚国家双语计划中明确提出的目的。无论其双语政策的名称如何变化，都没有改变以英语为外语的“英语—西班牙”双语定位的本质。另外，从政府发布的众多语言政策法规中，可以明显看出对英语的强调。如《双语法》赋予了外

<sup>①</sup> Mora R. A., Chiquito T., and Zapata J. D., “Bilingual Education Policies in Colombia: Seeking Relevant and Sustainable Frameworks for Meaningful Minority Inclusion”, in B. Gloria Guzmán Johannessen, *Bilingualism and Bilingual Education: Politics, Policies and Practices in a Globalized Society*, Cham: Springer International Publishing, 2019, pp. 55–77.

<sup>②</sup> Julio C. Alonso Cifuentes, Diana M. Díaz Mejía, and Daniela Estrada Nates, “Achievements of a Bilingual Policy: The Colombian Journey”, in Behan Sammy Chumbow, *Multilingualism and Bilingualism*, London: IntechOpen, 2017, pp. 57–74.

语学习在哥伦比亚各级教育中更为重要的地位，将英语教学放在国家公共教育机构的优先位置；《外语课程指南》的颁布使英语成为事实上的外语教学语言，并强调英语是新千年公民的基本语言观念。《外语（英语）能力基本标准》再次明确了英语教学的重要性及英语作为主要外语的地位。

#### 4. 重视教师专业能力发展

哥伦比亚政府充分认识到，合格且充足的师资队伍是国家语言政策得以顺利实施并取得成效的关键条件。从哥伦比亚首次尝试建立语言教育框架——英语框架项目开始，哥伦比亚政府在语言政策规划和实施中非常重视教师专业能力的提升。国家每项双语计划都强调要加强教师培训，通过激励机制对英语教师的语言和教学技能进行评估，以浸入式课程、出国进修、讲习班等多种方式推动公立学校英语教师的专业能力发展，并通过向学校发放教学资源和技术工具包，为教师提供教学支持。

#### （二）哥伦比亚双语教育政策的实施成效

哥伦比亚在 2004—2016 年期间出台了 4 项国家层面的双语计划。为了实现国家双语计划的总目标，教育部实施了多项策略：采用《欧洲语言共同参考框架》作为国家标准，制定中期和长期目标，建立一致的评估体系，每项双语计划都强调并实施了通过激励机制对英语教师的语言和教学技能开展评估与培训，为双语教学提供资源和技术支持，增加外语教学时长，加大双语教育政策的宣传力度等。

自此，哥伦比亚英语教师的专业能力和学生的英语水平得以较大提升，大众学习英语的意识和热情被激发。根据教育部 2014 年的研究，每年的自愿性英语评估测试表明，教师培训提高了教师的英语水平和教师对自身英语水平评估的积极性：2010—2013 年期间，自愿参加英语评估测试并达到 B2 水平的教师比重从 29% 提高到 43%，参与人数从 2008 年的 3525 人增加到 2013 年的 6453 人。<sup>①</sup>

为了检验“外语能力发展计划”中所确立的 2010—2014 年中期目标的完成情况，即到 2014 年 40% 的中学毕业生应至少达到英语中级 B1 水平，20% 的大学本科毕业生应至少达到中级 B2 水平，有学者对 2014 年高中和本科毕业生全国标准化考试“知识 11 级”和“知识专业级”的结果进行了分析。其

<sup>①</sup> M. M. Gómez Sará, “Review and Analysis of the Colombian Foreign Language Bilingualism Policies and Plans”, in *HOW Journal*, Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 139 – 156.

中主要分析了约占哥伦比亚总人口 30% 的 5 个主要城市的考试成绩数据, 包括波哥大、卡利、麦德林、巴兰基亚和卡塔赫纳。该测试根据《欧洲语言共同参考框架》对学生的英语阅读理解能力进行了以下分类: A1 (入门级)、A2 (基础级)、B1 (中级) 和 B+ (中高级, 其中包括更高级别的 B2)、C1 (高级) 和 C2 (精通级)。高中毕业生的考试结果数据显示, 只有 41477 名学生 (6.7%) 达到了 B1 或更高的 B+ 水平。私立学校的学生参与度更高, 而且私立与公立学校学生的英语成绩存在巨大的差距: 两类学校中达到 B1 或 B+ 的学生分别占 17% 和 2.5%。由于超过 2/3 的中学生在公立学校学习, 因此这部分学生的学业成绩不理想, 导致人们对于“外语能力发展计划”的实施效果产生了质疑。大学毕业生的测试结果数据显示, 参加测试的学生中有 49% 来自这 5 个主要城市, 其中 30% 来自波哥大。私立大学毕业生的参与度更高, 比中学阶段的更明显。波哥大私立大学的参与程度最高, 波哥大高等教育机构的数量也比其他城市多。各城市之间的教育成果显示出巨大差异, 这与中学阶段的测试结果呈相同的势态: 没有一个城市达到了目标。测试结果最接近目标的城市是波哥大 (18.1%), 然后是麦德林 (17%)。从学校性质来看, 私立和公立大学的学业成绩差距仍然存在, 有更多私立大学的毕业生英语水平达到 B+ 级。但除了波哥大和麦德林的私立大学接近目标水平外, 其他学校远远没有达到政府提出的目标。

通过对中学和大学毕业生的学业测试结果分析得出, 两者都未达到国家双语计划设定的 2014 年中期目标。到 2014 年, 只有 6.7% 的高中毕业生达到 B1 中级水平, 远未达到设定的 40% 的目标; 同样地, 只有 11.1% 的大学毕业生达到 B2 中高级水平, 仅完成了 55.5% 的目标。私立学校的学生成绩尽管比公立学校的更好, 但仍然没有达到预期目标。<sup>①</sup>

另外, 通过英孚教育 (EF) 发布的“英语熟练度指标”报告, 也能比较直观地看到哥伦比亚整体英语水平的变化趋势。哥伦比亚自 2011 年起一直参与该项测评。从报告的数据来看, 哥伦比亚得分呈逐年增长趋势, 但涨幅较小, 偶尔有小幅回落; 从排名看, 历年排名大体处于中下位置; 从水平层级看, 从开始的“极低熟练度”到目前的“低熟练度”, 水平略有提升, 但整体来看水平依然不高。2019 年, 哥伦比亚在英孚教育全球 100 个调研国家和

<sup>①</sup> Julio C. Alonso Cifuentes, Diana M. Díaz Mejía, Daniela Estrada Nates, “Achievements of a Bilingual Policy: The Colombian Journey”, in Beban Sammy Chumbow, *Multilingualism and Bilingualism*, London: IntechOpen, 2017, pp. 57-74.

地区中排名第 68 位，英语熟练度指标得分为 48.75，属于“低熟练度”水平国家（见表 1）。同时，整个拉美地区的平均英语熟练度也是处于低水平层级，地区平均英语熟练度指标得分为 50.34。而哥伦比亚低于地区平均值，在拉美国家和地区中的排名是 17/19。

表 1 哥伦比亚英语水平变化趋势

年份	得分	排名/参评国家（地区）数量	层级
2011	42.77	41/44	极低熟练度
2012	45.07	50/54	极低熟练度
2013	47.07	46/60	极低熟练度
2014	48.54	42/63	低熟练度
2015	46.54	57/70	极低熟练度
2016	48.41	49/72	极低熟练度
2017	49.97	51/80	低熟练度
2018	48.90	60/88	低熟练度
2019	48.75	68/100	低熟练度

资料来源：根据英孚教育年度报告数据整理。http://liuxue.ef.com.cn/epi/. [2020-05-12]

可见，哥伦比亚的双语教育政策取得了一些成效，教师和学生的英语水平都得到不同程度的提升，但与其设定的计划目标相比，效果还是不尽人意。

#### 四 双语教育政策面临的挑战

从哥伦比亚双语计划及相关教育政策的制定和实施过程以及实施的效果来看，哥伦比亚的双语教育政策仍存在很多问题，引发了国内外学者的讨论和反思。哥伦比亚的双语教育政策面临诸多挑战。

##### （一）政策缺乏连续性和一致性

2004—2016 年，哥伦比亚先后启动了 4 项国家双语计划。每一个计划都与前一个有一定的重叠，虽然每个新计划的目标都变得更加务实，但过于频繁的变化影响了政策的连续性、一致性和清晰度，导致工作节奏缓慢、成效不明显。卡瓦哈尔和特哈达桑切斯认为，计划的频繁更迭反映了哥伦比亚双语政策与现实之间的不匹配。<sup>①</sup> 究其深层原因，可能和保证教育政策连续性的

<sup>①</sup> Camilo Andrés Bonilla Carvajal and Isabel Tejada-Sánchez, “Unanswered Questions in Colombia’s Foreign Language Education Policy”, in *Profile Issues in Teachers’ Professional Development*, Vol. 18, No. 1, 2016, pp. 185 – 201.

制度框架相对薄弱有关。哥伦比亚每4年举行一次全国选举，新旧政府的更迭往往导致各项计划方案缺乏稳定性和连续性，许多长期政策缺乏专门的机构负责以及稳定持续的预算支持。

在哥伦比亚先后出台的官方文件中也存在着术语表述不一致的问题。另外，以英语为主要外语的精英双语教育和属于民族教育范畴的跨文化双语教育分别由教育部下属的双语处和民族处负责管理，而双方对双语教育政策相关概念的界定和诠释以及关注的重点都不同。因此，政策在自上而下的执行过程中，产生了很多理解和具体实施的不确定性和偏差。

## （二）语言教学资源不足

语言教育政策要得到成功实施，必须有充分的资源保障。在学校教育中，基本资源包括教学场地、教学设备、教学管理和教师队伍等因素。在语言教育政策实施过程中合格的师资队伍是否充足，是影响语言教育政策执行效果的最关键因素。在哥伦比亚的语言教育中，师资队伍不足是影响教育质量提高的一个重要因素。公立学校面临的最大挑战就是缺乏足够的英语专业教师，尤其是在小学阶段。例如，2010年安蒂奥基亚州的一项研究显示，在拥有学士学位的小学教师中，只有14%拥有英语教育学位。麦德林市的一项研究发现，在所有的小学教师中，只有5%的教师拥有大学英语教育学位，而其余95%的教师所学专业则为学前教育、小学教育、西班牙语等。小学英语教师短缺的主要原因有两个：一是缺乏更具吸引力的薪水、更多的激励措施以及更好的资源，二是教师培训覆盖率不高，缺乏清晰、连续和内容适当的专业发展规划。此外，小学教师在课堂上还要面对物质和技术资源匮乏、只能进行大班授课、教学时长不足、学生缺乏学习英语的动力等诸多困难。这种困难在公立和偏远地区学校表现得更为明显。<sup>①</sup>

在2013年参加英语测试的英语教师中，只有43%的教师达到了B+水平，虽然较之前有所提升，但基于这样的整体英语师资水平，很难期望实现“外语能力发展计划”中所确立的2010—2014年中期目标，即40%的中学毕业生达到B1或B+水平。哥伦比亚大力推行以英语为主的双语教育政策，却并未做好全面推行该政策的资源准备，在师资储备上供给不足是制约其政策实施效果的重要因素。

<sup>①</sup> D. Correa and A. González, “English in Public Primary Schools in Colombia: Achievements and Challenges Brought about by National Language Education Policies”, in *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 24, No. 83, 2016, pp. 1–26.

### （三）过于强调外语教育中英语的地位

全球化的快速发展加速了英语作为国际通用语言的进程，掌握英语被视为提高竞争力和国际化的一种手段，因此，“双语”一词在哥伦比亚语境中有了不同的含义。在哥伦比亚的“双语”几乎等同于西班牙语/英语的精英双语，而同样存在于哥伦比亚的另一种双语教育，即土著跨文化双语教育（西班牙语/土著语言）却往往被忽略。

尽管土著语言在其使用区域内与西班牙语同属官方语言，政府也于2010年颁布了《母语法》（第1381号法案），旨在承认、保护和发展本国土著语言。虽然该法案致力于促进这些语言的发展，并规定教育应在必要时使用双语，但文化部并未确保这种教育过程。负责双语教育的是国家教育部，它在2013年对现行教育法进行了修改，增加了有关双语的项目。该法律规定，所有公立学校都应至少教授一种外语，且不应干扰西班牙语或母语的教学。<sup>①</sup>但迄今为止的双语倡议没有一项提到土著语言或哥伦比亚非裔族群的语言。<sup>②</sup>在政府部门和商业领域，土著语言的使用仍然受到制约。土著民族教育的主要目标是强化身份认同，增强知识文化修养，促进土著人民社会化，适度利用自然并保护自然等。<sup>③</sup>同样被忽略的还有法语和葡萄牙语等其他外来语，哥伦比亚语言和文化的多样性和差异性在其众多语言教育政策中常常被忽视。

双语教育政策制定者过高地估计了英语对哥伦比亚国家发展的作用，把英语看成影响国家发展、参与全球经济的唯一因素。正如卢克所阐明的，社会流动性不仅取决于对强势语言（the language of power）掌握的熟练程度，还取决于许多其他因素，如公民的经济、社会和文化资本。<sup>④</sup>此外，正如经济合作与发展组织（OECD）所言，阻碍哥伦比亚进入全球市场的不是其公民的英语熟练程度低，而是长期影响该国的多种社会经济问题，如社会不平等程度

<sup>①</sup> Julio C. Alonso Cifuentes, Diana M. Díaz Mejía, and Daniela Estrada Nates, “Achievements of a Bilingual Policy: The Colombian Journey”, in Beban Sammy Chumbow, *Multilingualism and Bilingualism*, London: IntechOpen, 2017, pp. 57–74.

<sup>②</sup> Mora R. A., Chiquito T., and Zapata J. D., “Bilingual Education Policies in Colombia: Seeking Relevant and Sustainable Frameworks for Meaningful Minority Inclusion”, in B. Gloria Guzmán Johannessen, *Bilingualism and Bilingual Education: Politics, Policies and Practices in a Globalized Society*, Cham: Springer International Publishing, 2019, pp. 55–77.

<sup>③</sup> 戴曼纯：《哥伦比亚语言立法及语言教育政策》，载《拉丁美洲研究》，2015年第1期，第65页。

<sup>④</sup> Allan Luke, “Genres of Power? Literacy Education and the Production of Capital”, in R. Hasan and G. Williams (eds.), *Literacy in Society*, London & New York: Longman, 1996, pp. 308–338.

的加剧，国内长期的武装冲突造成的百姓流离失所等。<sup>①</sup>

#### (四) 过于依赖国际机构和国际标准模式

哥伦比亚采用了《欧洲语言共同参考框架》作为国家双语教育政策制定的参照标准，导致英国和美国等一些较有国际影响力的语言文化机构，特别是英国文化协会，在哥伦比亚制定和执行与英语教学有关的官方政策方面发挥着主导作用，成为该国外语/双语政策制定和评估的主要机构。哥伦比亚还与私营跨国出版集团如剑桥大学出版社、牛津大学出版社等合作，后者主要负责对教师和学生的英语能力进行测试和评估，以及提供与双语计划有关的教学参考资料。

在引入国际模式的基础上，哥伦比亚语言教学的标准化趋势日益增强。然而，哥伦比亚学者批评这一标准化模式忽略了该国当地的语境，正在以牺牲本地语言的专业知识为代价，同时也忽略了当地是否具有足够的资源和充分的条件来实施这些措施，如学校的基础设施、材料和技术资源的可获性、教师的语言能力、课堂教学的时长以及使用外语的机会等。另外，将基于《欧洲语言共同参考框架》的标准化考试结果作为评定学生外语水平的唯一标准，也忽略了语言学习过程中的其他指标。<sup>②</sup>

哥伦比亚政府对国际语言文化机构的过度依赖也受到国内学者的强烈质疑，批评其采取的自上而下的语言政策忽略了一线教师和教育研究人员等利益相关者的声音，他们很少能参与政策规划和评估，只是被要求在国际组织的帮助下确认或执行相关决策。

## 五 结语

哥伦比亚是拉美地区开展外语教育、双语教育最早和最广泛的国家之一。为了在全球市场上更具竞争力，哥伦比亚和许多其他拉美国家一样，确立英语为全国各大学校的主要外语。为支持这一举措，在过去的十几年里，哥伦比亚政府推出了一系列国家层面的双语教育计划。从实施效果来看，双语教育有成绩但也面临诸多挑战，包括政策缺乏连贯性、教学资源不足、过于强

<sup>①</sup> D. Correa and A. González, "English in Public Primary Schools in Colombia: Achievements and Challenges Brought about by National Language Education Policies", in *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 24, No. 83, 2016, pp. 1-26.

<sup>②</sup> Anne-Marie de Mejía, "The National Bilingual Programme in Colombia: Imposition or Opportunity?", in *Apples: Journal of Applied Language Studies*, Vol. 5, No. 3, 2011, p. 11.

调英语的地位和过于依赖国际标准。

为确保国家语言政策的连贯性，须重视语言规划和实施的监管力度和可持续性。不仅要明确语言规划的监督部门，使自上而下的监管得到有力保障，还需要确保语言规划所需的配套基础设施全面而均衡。应注重语言教学的师资培养，提高教师的专业知识、语言能力和教学水平。让目标清晰、内容适当且具有连续性的教师专业发展方案覆盖更多教师。采取一定的激励措施吸引有英语教师资格证的教师到公立学校以及偏远的农村学校任教。赋予教师充足的物质和技术资源以及更多的教学时间，扶持相关教学资源的开发，如编写和出版符合当地文化习惯并融合了本地知识的教学指导手册和教学材料，构建和丰富双语教学环境，将语言教育政策转化为与当地文化相一致的课堂教学实践。制定符合哥伦比亚实际情况的教师和相应教学阶段的语言水平标准，帮助教师和语言学习者了解自身当前的语言技能水平。

经过多年的努力，2018年5月，哥伦比亚正式成为经合组织第37个成员国，这也是哥伦比亚政府一直努力在全国推广英语教学的主要原因之一。而在其成为经合组织成员国之后，英语对于该国参与国际合作与交流的重要性则会更加凸显。哥伦比亚当前正处于其历史上的一个重要转折期，政府与国内最大的反政府武装“哥伦比亚革命武装力量”于2016年签署了《和平协定》，结束了长达50多年的内战，全国正逐步走向和平。在这样的大背景下，考虑到哥伦比亚语言、文化的多样性，国家应该推广的是一种更具包容性的双语教育，政策的重点不仅要包含对政治和经济方面的考量，更要考虑其文化价值、教育意义和满足社会发展的需要，要关注不同语言和文化群体的切身利益。在制定和评估语言计划时，要多听取来自哥伦比亚语言教育工作者、研究人员和教育管理者等利益相关者的意见。

哥伦比亚的双语计划和相关语言政策还在继续执行，未来还需以更多不同视角的实证性研究来检验该国双语教育政策的实施效果。

(责任编辑 王 帅)