

緬甸語言教育政策的「內部殖民」現象

林大鈞

暨南國際大學東南亞學系碩士班研究生

摘要

近代緬甸語言教育政策的發展，與獨立後緬甸政府推行「緬族化運動」的「國族建構」過程具有高度關聯；而緬甸之所以會走在國族建構的道路，又可以追溯到十九世紀末英國殖民統治的影響。本文根據近代緬甸政治史的角度作為論述軸線，分析英國殖民時期所種下的民族主義遠因，以及獨立後受該意識形態影響的吳努政府時期、軍政府時期與民主化時期，緬甸政府在語言教育政策上的「獨尊緬語」方針，對於境內少數民族造成的「內部殖民」壓迫現象。緬族政府試圖以緬語作為霸權主體，壓迫作為「他者」的少數民族，希望藉此達到「我們」的民族建構目標，以穩定國家的局勢與聯邦的統一。然而，本研究認為，從施政的過程與結果來看，抑制多元文化的共存共榮，反而會製造更多衝突，陷入惡性循環。

關鍵詞：緬甸、語言教育、內部殖民主義、多元文化主義、文化霸權

壹、緒論

緬甸語言教育政策的制定方向，與近代緬甸在推行「緬族化運動」的「國族建構」過程高度相關；而緬甸國族建構的原因，又可以追溯到十九世紀末英國的殖民統治對其造成的影響：殖民印記所帶來的民族恥辱感、「分而治之」(divide and rule) 政策造成各民族間存在差異感與低度向心力，加之「民族主義」思想的傳入，都成為影響日後翁山 (Aung San)、吳努 (U Nu)、及奈溫 (Ne Win) 等曾經求學於仰光大學的往後各領導人們在施政方針上的催化劑。緬族政府試圖透過以緬語為霸權主體的單一語言教育政策，壓迫少數民族的「他者」，希冀藉此達到「我們」的民族建構目標，認為此舉可以達成一個穩定的國家。然而，從施政的整個過程與結果來看，種種的壓迫並沒有達成預期的目標，反而離目標越來越遠。

由於語言教育政策的發展有很大部分是取決於當時的政治背景，因此，本文的論述軸線將以政治史的角度作為時代劃分的歷史維度，嘗試透過「政治歷史背景」、「語言教育政策」、「內部殖民現象分析」等三個層次的劃分，先從英國殖民時期 (1886-1948) 爬梳，了解語言教育政策在制定上的根源遠因，再到近代緬甸的政治與政策發展以理解當時執行語言教育政策時的思想根據；再透過各時期語言教育政策的脈絡梳理，進一步分析與回答緬族政府對於少數民族在其母語教授、學習、使用上的種種「內部殖民現象」所帶來的各種壓迫，並提出反思。

「內部殖民」的概念是由殖民主義概念演變而來；是指在二戰後，許多國家紛紛脫離殖民者獨立建國，原先「外國人」對「本地人」的殖民統治終止後，所出現「本地人」對「本地人」在政治、經濟或文化上的剝削統治現象；而不同學者對於內部殖民理論有著不同的側重點與切入點，例如 Stavenhagen 的分析集中在階級關係，以及拉丁美洲的不發達地區與城市間的內部殖民地現象；Havens 和 Flinny 則是在對哥倫比亞的研究中，將內部殖民主義的分析建立在兩方面：結構安排和對資源分配的控制，以及階級分析的重要性；而 Gonzalez Casanova 則強調內部殖民主義是一種基於不同群體之間文化異質性 (cultural heterogeneity) 的統治和剝削的社會關係

結構 (Chaloult & Chaloult, 1979: 85-86)。

貳、英國殖民時期：緬語霸權教育政策形成的遠因

近代緬甸在先後遭遇英國三次的侵略戰爭 (1824-26、1852、1885) 後，英國取代原先統治緬甸的貢榜王朝 (1752-1885)，展開殖民統治。在治理上有意識地採取「分而治之」的民族分裂政策¹，亦即，將緬甸的主體民族「緬族」以及其他少數民族採取相異的政策及統治方式：在緬族居住區域進行「直接統治」，廢除貢榜王朝的封建政治體系；而在少數民族區域則實施「間接統治」，少數民族得以在不影響英國最高統治權的大前提下，保有其原先的社會政治組織、經濟體制及語言文化 (梁志明，1999：289)。

而這樣的施政前提也因此影響了殖民時期的語言教育政策，「英語」被規定為官方語言，主要民族緬族的「緬語」在行政系統中受到抵制，其地位被當局不斷打壓；而少數民族則可以相較不受壓迫地使用和學習自己的民族語言² (Khin Khin Aye & Sercombe, 2014; 李佳，2009：76)；該時期的學校大致可分成四種類型：英語學校、英—緬語學校、本土學校和寺廟 (Davis, 2020: 5)；該時期英語已逐漸成為緬甸人獲取訊息、族際交流的工具，影響著緬甸人的日常生活 (劉澤海，2016：40-41)。

英國的殖民造成緬族文化、語言以及宗教教育的衰落，緬族人的語言教育受到壓制，隨之而來的是以殖民者的英語成為正規教育與日常中頻繁

¹ 在殖民時期以前，緬甸這塊土地基本上是以緬族為主體的多民族國家，各民族都有其獨特的社會組織形式；而緬族所建立的歷代封建王朝對於少數民族地區亦採行「間接統治」的方式 (梁志明，1999：289)。然而之所以採取間接統治的原因卻大不相同：緬族王朝是基於封建體制，而英國殖民者是為了分化緬族跟少數民族—主要藉由「社會制度與文化保存權利」、「基督宗教信仰傳播」與「資格僅限部分少數民族的軍警訓練」以塑造少數民族對英國的忠誠，此一忠誠除了用以穩定秩序，軍警對內被用以鎮壓緬族，對外可訓練為帝國軍隊向外征戰 (Cockett, 2016: 161-64; 梁志明，1999：288-90)。

² 1824 年英國入侵緬甸後，基督教傳教士的傳教活動逐漸擴及至原本信奉原始宗教的少數民族區域 (梁志明，1999：290)；傳教士們為便於傳教，先後還以他們的語言為其創建文字；如 1832 年牧師依據緬族文寫法創制克倫文、20 世紀初英國牧師卡森創造欽文、1895 年美國牧師漢森用拉丁字母拼寫成克欽文等 (劉澤海，2016：41)。

出現的語言，少數民族的語言教育則相對受到的影響較小；而這也成為獨立後緬族政府將「緬語」作為「官方語言」的原因之一；因為在歷史上，「被佔領」是一個全新的經驗，對於獨立後掌權的緬族人而言是一個莫大的屈辱，因此將軍們傾盡心力想將這些殖民遺緒徹底根除（Cockett, 2016: 114-15）；另一方面，由於殖民時期「分而治之」的政策強化了緬族與少數民族之間的差異性與獨立感，在少數民族眼中，不存在「一個緬甸」的意識（或者非常薄弱），因此在獨立後的語言教育政策上，政府也刻意忽視，乃至禁止少數民族語言的教育權利。

參、吳努政府時期：在「緬族國族建構」與實行少數民族「語言文化保障」的雙軌道路上

在 1947 年 2 月 7 日，翁山將軍和英國自治領事務國務次官波通里（A.G. Bottomley）前往緬甸撣邦的彬龍（Panglong），和撣族土司、撣族、克欽族、欽族代表商議；同年 2 月 12 日，翁山將軍和上述代表們簽署『彬龍協議』（*Panglong Agreement*）；協議中除了表明三族將和緬族人合作，聯合起來一同為脫離英國殖民統治奮鬥，成立一個將國防和外交交給聯邦政府的聯邦國家，允諾獨立後將給予撣邦及克欽邦自治地位等條件外，同時也承諾少數民族的語言應該被承認為官方語言（陳鴻瑜，2016：181；Thein Lwin, 2011: 10）。

1948 年 1 月 4 日，緬甸正式脫離英國殖民者獨立建國，至 1962 年主要由吳努政府主政（1948-62），期間推行了一些為全國各個民族設想的計畫，隱約承認與同意緬甸並非由緬族所獨占；然而整體仍是朝著以緬族為核心的語言、文化與宗教等層面的同質化道路上推進（Cockett, 2016: 118-19）。緬甸獨立之初所頒布的『緬甸聯邦憲法』在民族國家構建的核心思想上，有增強聯邦中央政府的權力，削弱少數民族的權力／權利的傾向³，但當中

³ 站在少數民族的角度而言，該部憲法給予他們的權力、及權利遠少於在彬龍會議上緬族代表所做出的承諾；在對比聯邦憲法和『彬龍協議』的內容後，少數民族視前者為多數

也提及了一些語言相關的權利維護：所有的公民都有權利實踐自己的文化和宗教 (Ganesan & Kyaw Yin Hlaing, 2007)；因此在吳努政府執政的這段時期，少數民族邦內的公立中小學，可以教授當地主要少數民族的語言（如欽語、撣語、克耶語、克倫語、孟語），並以此作為教學媒介語言；此外，政府對於少數民族的文化生活與民族出版物採取默許的態度，例如在中部地區有 11 家使用少數民族語言辦的報紙（李佳，2009：77）；政府也在 1950 年代編寫了許多少數民族語言版本的教科書（McCormick, 2019: 247-48），國家的廣播電台在這段時期播送時，曾有約二十種的民族語言（Cockett, 2016: 118）。

然而，另一方面憲法卻只將緬語列為官方語言⁴，在全國用各種策略提高緬語的普及率及使用率，刻意灌輸、形塑特定的價值觀，例如大量出版歷史、藝術、緬甸文化、教育知識、科學等緬語相關書籍、從 1949 年開始舉辦文學作品評獎的年度活動等（李佳，2009：77）。在 1958 年，教育部制定新的語言教育政策規定，緬語被使用為所有公立學校的教學媒介語言，英語只能在五年級才開始教授。儘管如此，這段時期少數民族的語言在教學上仍很大程度地被允許，此時全國各地有廣泛的公、私立、基督教和佛教寺院學校正合法地運作，其中許多私立和基督教學校從小學開始就教授英語。另一方面，緬語成為大學所有科目的教學語言，而碩士班和榮譽班則是使用英語（Thin Zar, 2018; Pon Nya Mon, 2014）。

雖然在吳努執政時期少數民族能夠教授與學習自己的民族母語，但是政府規定在公家、司法、學校裡一律必須使用緬語，國家考試選才上也是一律規定使用緬語；這個條件對於少數民族而言非常不利，這表示如果要透過考試入公家機關服務，就勢必得先學會緬語；然而，對當時剛成立不

對少數的暴政工具，而不是保護工具（劉務，2014：45-56）；由此可知，緬族政府在獨立前就沒有想過要完全遵守協議；而在帶有這種中心思想的前提下，後續無論是吳努或奈溫政府所做的民族國家整合政策，以及為何少數民族會有所不滿並引發各種武裝衝突，也就不令人意外。

⁴ 憲法第十三章第 216 條中規定「聯邦的官方語言是緬甸語，但也允許使用英語」（The official language of the Union shall be Burmese, provided that the use of the English language may be permitted.）（Davis, 2020: 4）。

久的緬甸聯邦而言，可說是一個「沒有民族意識的國家」(a state without a sense of nation)，本質上是由眾多不同語言、文化特徵的「民族」組成(Bigagli, 2019: 4)，因此緬語流通的範圍實際上並不廣泛，主要只有緬族人分布的區域在使用；緬語對大多數少數民族而言是一個「陌生」的語言；因此，少數民族在公立學校的入學考試中的及格率直線下降，據統計，1952 年入學考試的及格率為 19%，到了 1957 年已下降至 6%，而考入大學的比例也曾低於 1%；政府為因應這種現象而調低入學錄取門檻，但實際上也只是治標不治本；在國家公務員考試上，也因為必須完全使用緬語而導致少數民族很難進入政府部門工作(歷史有風，2022)。面臨這種狀況，少數民族只有 2 種選擇，一是學習緬語，二是放棄考入公部門、公立學校的可能。政府並沒有完整兌現憲法中賦予的「有權利實踐自己的文化」的承諾，雖然承諾保障能學習母語，另一方面卻又半強迫地使少數民族學習緬語，否則會有其他方面權利的犧牲。

總體而言，吳努政府執政時期在國族建構上是「以緬族作為國族建構核心」與「對少數民族的語言文化等權利上的保障」雙軌同時進行的，憲法法規一方面有明文保障各民族得以學習自己的母語，但另一方面又將主要民族緬族人的母語——緬語定位為官方語言；雖然少數民族得以使用母語出版刊物，但另一方面政府卻大量出版緬語與緬族相關書籍，沒有主動以政府的力量推廣「多元文化」的發展；儘管少數民族被保證能自由學習母語，但因為正規學校無論在入學考試、授課媒介語言、教授語言都是緬語，少數民族因此被影響進入公立學校就讀的機會；公家機關亦復如是。因此，在這段時期少數民族學習母語的權利雖然有明文保障，實際上也有執行，但可說是只有被實踐一部分，甚至還被政府以其他方式轉而必須改學習緬語或多學一種語言；凡此種種，皆顯示「內部殖民」現象自吳努執政時期就已經存在，且在語言教育上也是明顯地持續在進行。

肆、軍政府時期：「內部殖民」現象的高峰：緬語地位的極致與少數民族語言的禁止

1962年3月，奈溫將軍率領軍方發動軍事政變⁵，推翻由選舉產生的吳努政權，並成立革命委員會與革命政府接管政權，宣稱此舉為維護國家的統一與阻止各少數民族脫離聯邦；他認為聯邦主義會毀滅整個緬甸聯盟，放棄聯邦主義與多黨民主，才能夠鞏固國家的安全與統一。隨之，《緬甸聯邦憲法》被廢除，原先政府與各少數民族之間簽訂的法律協議、各邦委員會、特別區（special division）也被廢止，行政、立法、司法三權集中於革命委員會主席，「緬甸聯邦」在法律意義上已不復存在。4月30日，實施「緬甸式社會主義路線」（Burmese Way to Socialism）⁶的政治與經濟指導原則，推行「國有化」以加強集權管理、實施「計畫經濟」與「排除外國」對緬甸的影響；在政變後的三年內，奈溫政府除了國有化本國與外國的銀行、製造業、醫院、教會學校等事業，也控制、關閉報章媒體與出版，並將各級學校與文化組織進行直接管理⁷（陳鴻瑜，2016：194、204-10）；在此背景下，奈溫政府大力推行「大緬族主義」（Burmese chauvinism）⁸，試圖建構一個高度中央集權，以及種族、文化與宗教同質化的緬甸，意圖「洗

⁵ 在1958年5月，主宰當時緬甸政權的「反法西斯人民自由同盟」（Anti-Fascist People's Freedom League）內部由於軍、文彼此間的矛盾，分裂為以吳努為首的「乾淨派」（Clean AFPFL），以及以社會主義黨領袖吳巴瑞為首的「穩定派」（Stable AFPFL）兩派；「乾淨派」於1960年2月的選舉中獲得大勝，並計畫與克耶邦及撣邦代表討論增加其自治權等事宜，使軍方擔心此舉可能分裂國家，不利形成「統一的緬甸」；此外由於吳努政府治下的緬甸政局仍然不穩，少數民族持續與政府進行武裝對抗等因素（陳鴻瑜，2016），都成為醞釀奈溫發動軍事政變的因素。

⁶ 由隨後成立的緬甸社會主義綱領黨（Burmese Socialist Program Party）領導執行，其思想融合馬克思主義、佛教和人道主義。

⁷ 1962年11月的「國家文藝會議」（National Literary Conference）中強調，應由國家來主導文化發展，鞏固緬甸文化而不受外國文化影響。1965年4月頒布「私立學校國有化條例」。

⁸ 奈溫政府參考了巴莫（日佔緬甸期間於1943-45年所扶植的緬甸領導人）復興緬族的政治藍圖，意圖建立一個以緬族為強勢文化的全面緬族國家。該想法嚴重排除了少數民族在其文化、語言、宗教等方面表述的可能性（Cockett, 2016: 116-17）。

刷屈辱的殖民記憶」，「防止國家四分五裂」；而以此中心思想所做出的其中之一執行政策，也就是制定「國家語言政策」(National Language Policy)，進而推行「單一語言教育」(Monolingual Education) (Bigagli, 2019: 6)。

奈溫主政期間 (1962-88)，以「大緬族主義」為核心意識形態的「緬族化運動」⁹ 如火如荼地展開，在文化、語言政策的大方向上，遠離外國文化影響並壓制本土少數民族文化，執政初期便將所有學校國有化 (Bigagli, 2019)，教會學校的大部分外籍教師被驅逐出校園 (Cockett, 2016: 123)，並將教會學校、私立學校、英語授課學校、雙語學校和少數民族學校都改造成為一個統一的教育體系 (Davis, 2020: 5)；1964 年，基於「國家語言政策」，政府宣布大學、中小學課程均使用緬語教授，緬語成為全國所有的教育體系中唯一可以「使用」、「教授」和「學習」的語言，其地位被提升至最高點，英語的地位從僅次於緬語的「第二語言」降為「外語」，而各少數民族的語言則被禁止在學校教授¹⁰ (Cockett, 2016; Thein Lwin, 2011: 10)。儘管 1966 年政府頒布的『基礎教育法』(Basic Education Law) 規定少數民族區的公立小學在二年級前須開辦母語教學，二年級以上若要開設語言課程，可以在正常上課之外的時間使用公立學校教室授課；教育部也印製了孟語、撣語、欽語、克欽語等教學課本，然而，這些計畫在實際執行上卻非常困難，因為政府並沒有在少數民族區域的公立學校規劃「法律規定」的母語教育執行的經費，因此除非可以招聘到或是既有的一般教師本來就會（同時也願意教、知道如何教，以及考量其他實際執行情形）少數民族的語言，在既有經費基礎的教師編制上是無法執行計畫的；因此許多學校被迫停止，或從來沒有開設過母語課程。換言之，由於缺乏政治與財政的支持力量，『基礎教育法』對於少數民族母語教育所承諾的權利可以說是「看

⁹ 「緬族化運動」是一場在軍政府執政時期，以國家力量透過武力（如 1960 年代中期切斷少數民族武裝團體在「食物、資金、訊息、兵源」獲取管道的「四斷」政策）、教育、新聞出版審查等方式，對於國內各少數民族的宗教、文化、語言與生存等方面的一連串、長時間地壓迫行動，目的是為了要建立一個在各方面以緬族文化為主體的同質國家 (Cockett, 2016: 101-53)。

¹⁰ 緬甸聯邦至少三種語系（藏緬語系、孟-高棉語系、傣語系）、一百多種語言；因此緬文對於少數民族如克倫族和欽族而言，可以說是不折不扣的「外語」(Cockett, 2016: 120)。

得到，但基本上吃不到」的一塊大餅。當公立學校無法提供母語教育時，學生學習母語的方式除了家庭中的非正式學習，尚且能在傳統的寺廟和西方教堂學習（李佳，2009：77-78）。

有克欽族長輩回憶過 1960 年代的時期，由於中央直接指派過來克欽族地區學校任教的教師都是不會說克欽語、也不關心在地母語保存的緬族人，克欽語除了依規定不能被教授與使用，學校也張貼海報警告「說學校老師聽不懂的語言是無禮的」。在這種教育環境下，學生只得學習緬語，即便私底下也不敢說克欽母語。1940 年代末出生的克倫族發言人之一 Alan Saw U 曾表示，該政策最令所有少數民族氣憤的點在於，他們竟然不能教、也不能學習自己的母語，對於過去數十年與緬族政府間的武裝衝突實為火上加油（Cockett, 2016: 120-21）。

1974 年 1 月奈溫政府正式頒佈並實施新憲法，確立走社會主義民主路線，「緬甸聯邦」改名為「緬甸聯邦社會主義共和國」（Socialist Republic of the Union of Burma），並走向一黨專政，緬甸社會主義綱領黨成為緬甸唯一的合法政黨。新憲法的第二章「基本原則」中第 21 節（b）款中規定（Davis, 2020: 4）：

各民族享有信奉其宗教，使用和發展其語言、文學、文化，遵循其珍視的傳統和習俗的自由，只要任何此類自由的享有不違反法律或公共利益。

The national races shall enjoy the freedom to profess their religion, use and develop their language, literature and culture, follow their cherished traditions and customs, provided that the enjoyment of any such freedom does not offend the laws or the public interest.

以及在第十一章第 152 節（b）款中規定：「緬甸語是通用語言，其他族群的語言也可以被教授」（Burmese is the common language. Languages of the other national races may also be taught.）（Davis, 2020: 4）。

然而，顯然奈溫政府並沒有打算為其所制定的法規買單，在對於少數民族的語言教育上，仍然缺乏政治與財政上的具體支持；1960 年代到 1970

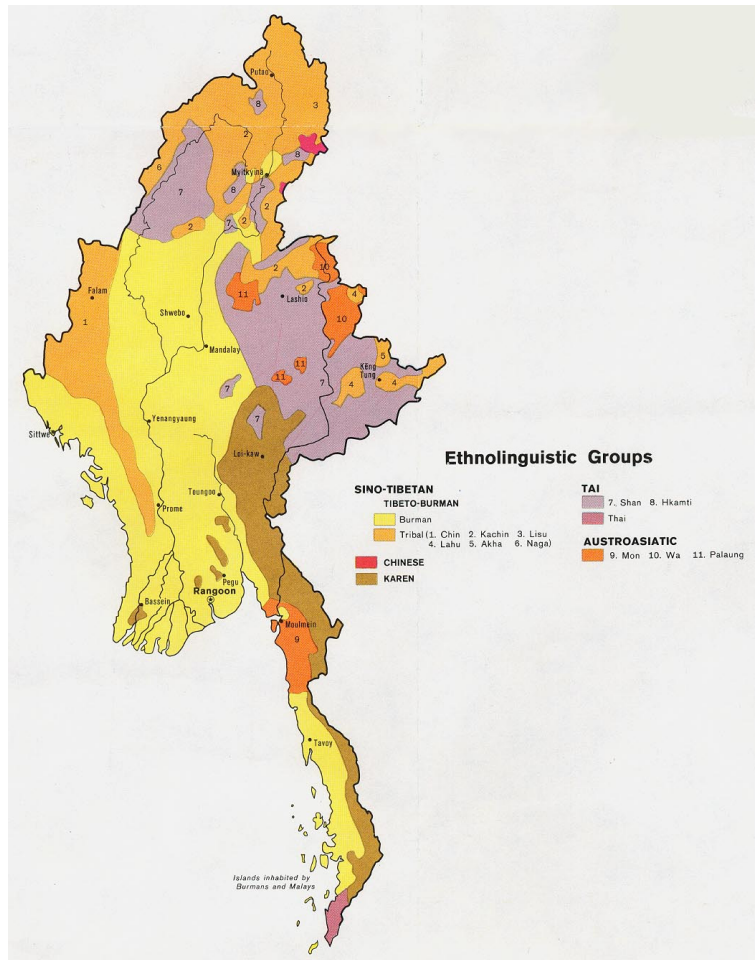
年代，一些少數民族分離主義者利用推行母語教育來促進和加強種族民族主義的意識 (ethno-nationalist identities)，塑造少數民族的自我身分認同以抗衡軍政府 (1962-2011) 的語言同化政策 (South & Lall, 2016: 138)。根據東南亞教育部長組織 (SEAMEO) 的說法，政府在 1980 年代末減緩了對原先少數民族語言政策的實施 (Young & Kosonen, 2009: 30)。1990 年代時，許多少數民族 (如撣族、克倫族、孟族等) 所組成的民族文學與文化委員會 (ethnic literature and culture committee) 擴大推行民族語言掃盲計畫 (ethnic language literacy programmes)，在武裝衝突的少數民族控制地區，發展自己的教育制度，提供母語教學；各團體組織在課程的教授內容等方面都有顯著不同；但此舉在緬族政府訂定的法律面前不被承認為正規的學校教育。有些少數民族武裝團隊在 1990 年代中期先後與軍政府簽訂停火協議後，在母語教育上與政府取得一些共識並展開新的教育計劃，如孟族國家教育委員會 (Mon National Education Committee) 和克欽獨立組織教育部門 (KIO Education Department)，採用了政府的翻譯課程，並結合教授少數民族的歷史和母語；小學階段以本族母語、歷史文化教學為主，在國中與高中階段則加入政府的教育系統，也能繼續學習其母語和歷史文化課程；當時少數民族普遍上認同這種變革的價值 (South & Lall, 2016: 137-39)。

2008 年軍政府推出新憲法，作為民主路線圖的一部分；根據新憲法第 354 節 (d) 款 (Thein Lwin, 2011: 9)：

緬甸公民在不影響一個民族與另一個民族之間或民族之間以及其他信仰的關係的前提下，有發展他們的語言、文學，他們所珍視的文化、他們所信奉的宗教和習俗的自由。

.... citizens of Myanmar have the liberty to develop their language, literature, culture they cherish, religion they profess, and customs without prejudice to the relations between one national race and another or among national races and to other faiths.

儘管緬甸政府多次在新頒布的憲法中明文保障國家的民族文化發展多樣性，但卻不在憲法中承認少數民族語言為其所在地區的官方語言 (official



資料來源：Hult 等人（2009）。

圖 1：緬甸三大語系及各民族語言使用分布情形（1972）

language) (Thein Lwin, 2011: 9)。在實際執行層面上，政府並沒有積極地保護與發展少數民族語言，而且聲稱沒有責任為少數民族發展相關教材；許多少數民族地區學校因為沒有政府提供經費，仍需要自己籌措 (Davis, 2020: 4-5)。

從 1962 年以來，少數民族的語言一直沒有得到政府的正式承認；軍政府統治期間所實施的語言教育政策，比吳努時期所推行的程度更為強烈；即便自 1948 年以來，緬語就被規定為公立學校的教學語言，但至少在 1962

年以前，少數民族得以在民族區域自辦、非公立正式學校學習母語，但奈溫上台後，就被完全地禁止。軍政府以犧牲少數民族的語言和身份為代價進行緬甸化，試圖同化 (assimilate) 而不是整合 (integrate) 種族多樣性；此外，國家考試與公立學校入學在語言方面也因為仍然只限定必須使用緬語，而造成少數民族在考試上的低錄取率與高輟學率 (Thein Lwin, 2011; Bigagli, 2019)。此外，被派往少數民族地區公立學校教學的教師品質普遍不佳，由於幾乎清一色是只會說緬語的緬族人，教學品質不佳、教師缺勤等現象，對少數民族學生而言可說是一場教育災難 (Bigagli, 2019)。

在殖民與後殖民背景下，為了強化凝聚社會，促進歸屬感 (sense of belonging) 及不同群體間在各方面的整合，採用主導語言 (dominant language) 常常被合法化作為國族建設 (nation-building) 與國家維護 (nation-maintenance) 的工具 (Ulasiuk, et al., 2018)。然而，並沒有經驗證據表明「少數民族語言教學一定會削弱政治團結的意識」(Bigagli, 2019)。只不過，對奈溫，及後續的統治者蘇貌 (Saw Maung)、丹瑞 (Than Shwe) 將軍而言，似乎認為「對少數民族的壓迫」與「國家的穩定性」有著必然的關係。

伍、民主化時期：在語言教育改革路上嘗試取得共識

作為「民主路線圖¹¹」(Roadmap to Democracy) 的其中一步，2010 年 11 月緬甸舉辦大選，選出新國會與新總統；2011 年丹瑞將軍主導的軍政府下台，由軍方所支持的聯邦鞏固發展黨領導人、前將軍登盛繼任，象徵緬甸結束軍政府的統治，走在民主道路的進程 (2011-20)。登盛執政後進行了一系列的變革，推行效率之迅速，令許多政府高官們感到驚訝。就教育

¹¹ 在 2003 年 8 月 30 日，緬甸政府為了打破當時的政治僵局與國際壓力，推行了「民主路線圖」，包含七個步驟：(1) 重新召開自 1996 年以來終止的國民大會；(2) 國民大會召開結束後，逐步落實民主制度的必要任務；(3) 將根據國民大會所制定的原則起草一部新憲法；(4) 憲法草案公布後，交由公民投票複決；(5) 依據新憲法舉行自由公正的選舉；(6) 召開民選國會；(7) 由國會選舉出緬甸國家領導人，並組織新政府 (陳鴻瑜, 2016 : 231-32)。

及語言教育政策而言，2014 年 9 月 30 日政府頒布『緬甸國家教育法』(*Myanmar National Education Law*) 第七章第 39 節 (a) 款指出，其目標是 (Thin Zar, 2018)：

賦予每個民族豐富的文學、文化、藝術、傳統和歷史遺產的能力，以及每個公民應具備的價值觀。

.... giving the ability to raise each ethnic group's rich literature, culture, arts, traditions and historical heritage along with the values that every citizen should have.

其他法規提到，在基礎教育階段，在「必要時」可以在使用緬甸語的同時，使用一種民族語言作為教學語言；以及民族語言和文學的教學可由省或邦政府實施，從小學開始，逐步擴展 (Thin Zar, 2018)；然而，學生、教師團體和民間社會團體從一開始就批評了這項法律，其中，包括民族教育團體在內的廣泛社會階層的組織「全國教育改革網絡」(National Network for Educational Reform, NNER)，也與政府開過幾次會議 (McCormick, 2019: 254-55)；2015 年，學生針對該法規要求增加對於地方少數民族課程及語言教學方面的權限，減少中央的控制；政府後續對法規做了一些修正 (Bigagli, 2019)。然而，最後政府結束了協商，並鎮壓了學生的抗議。

另一方面，政府也制定『2016-21 年國家教育策略計劃』(2016-2021 National Education Strategic Plan)，雖然內容提倡由各少數民族邦自行制定帶有「地方內容」的具體課程，但在小學課程中，每週只能為與當地民族相關的內容上 5 堂課。部分少數民族出於對政府及其所實施教育政策的不信任，仍然不願意將孩童送去政府所辦的公立學校 (Jolliffe & Mears, 2016)。2016 年 2 月，由翁山蘇姬領導的全國民主聯盟 (National League for Democracy, NLD) 上台執政，在教育政策的改革上，政府開始了全面教育部門審查 (Comprehensive Education Sector Review, CESR)，以改造教育系統。此外，除了有些少數民族與政府針對母語教育問題進行過意見交換，一些國際組織，如聯合國兒童基金會 (UNICEF) 也向少數民族給予制度制定方向上的建議。政府雖然表面上對於新的協商進程保持開放態度，然而

到目前為止，大多數想法都還沒有出現在政府政策中。一般認為，未來會進行的方式，會以小學階段使用少數民族當地母語授課與學習，待升上中學階段則轉為國家語言為發展方向，就像孟族的民族學校一樣 (McCormick, 2019)。

總體而言，民主化時期的政府，無論是登盛、或者 2016-21 年執政的翁山蘇姬政府，雖然先後都有限地下放了母語在學校教育的規定，對比於吳努、奈溫軍政府時期有歸還較多語言教育權利，但必須說，如果以少數民族的角度而言，對於能夠將自己的母語成為當地的官方語言，不受壓迫地學習自己的母語，在改革的道路上仍然有很大的進展空間。

陸、結語

英國殖民時期埋下了民族主義的種子，而後續各時期的政府或多或少都受到此意識形態影響，在獨立後以此意識形態為大前提下，開展了獨尊緬語的單一語言教育政策；吳努時期為了取得緬族國族建構與兌現對少數民族的承諾之間的平衡，而實行雙軌並行的施政方向；軍政府時期嚴厲執行緬族化運動，導致各少數民族被禁止在學校學習與使用母語，該時期的語言教育政策的「內部殖民」現象也達到最高峰；及至民選政府時期，雖然開始與少數民族對話，但距離少數民族能夠真正按其意願發展自己的語言，仍有進步空間。

歷屆政權總是站在「一個緬甸」的總目標前提下來制定語言教育政策，都未能站在少數民族的立場圓滿地解決問題，過去是，現在也仍然是。回顧近代緬甸動盪的歷史，將特定的民族文化——緬族文化強加於人，企圖以此建立一個國家的「共同認同感」以維護國家的統一與安全，往往是事與願違，只會使國家陷入長期的衝突、動亂與族群間的不信任，產生更多的受苦者，陷入無止境的惡性循環。能為國家帶來真正和諧的不是靠壓迫與同化，而是尊重多元文化的發展，同理各族群的心聲，如此才能真正達到和諧安定的緬甸。

參考文獻

- 李佳，2009。〈緬甸的語言政策和語言教育〉《東南亞南亞研究》2期，頁75-79。
- 梁志明，1999。《殖民主義史：東南亞卷》。中國北京：北京大學出版社。
- 陳鴻瑜，2016。《緬甸史》。新店：台灣商務印書館。
- 劉務，2014。《1988年以來緬甸民族國家構建》。中國北京：社會科學文獻出版社。
- 劉澤海，2016。〈緬甸語言教育政策的發展特徵及趨勢〉《學術探索》11期，頁40-44。
- 歷史有風，2022。〈緬甸停止英語教育後，降低的不止是教育水平，更撕裂脆弱的社會〉《網易》6月30日 (<https://www.163.com/dy/article/HB4J0V6D05439BHR.html>) (2022/9/5)。
- Bigagli, Francesco. 2019. "School, Ethnicity and Nation-Building in Post-Colonial Myanmar." *Open Access Journal*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-16.
- Chaloult, Norma Beatriz and Yves Chaloult. 1979. "The Internal Colonialism Concept: Methodological Considerations." *Social and Economic Studies*, Vol. 28, No. 4, pp. 85-99.
- Cockett, Richard (廖婉如譯)，2016。《變臉的緬甸》。台北：馬可孛羅。
- Davis, Tyler D. 2020. "Mother Tongue-Based Education in Myanmar: A Literature Review." (https://www.academia.edu/43255536/Mother_Tongue_Based_Education_in_Myanmar_A_literature_review) (2022/9/3)
- Ganesan, N., and Kyaw Yin Hlaing. 2007. *Myanmar: State, Society and Ethnicity*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Hult, Francis, Serafin Colonel-Molina, Rusiko Amirejibi, Candace Luebbering, and Kathy Howard. 2009. "Language Maps and Ethnicity Maps." (<http://ccat.sas.upenn.edu/plc/clpp/images/langmaps/index.html>) (2022/9/12)
- McCormick, Patrick. 2019. *The Routledge International Handbook of Language Education Policy in Asia*. New York: Routledge.
- Sercombe, Peter, and Khin Khin Aye. 2014. "Language, Education and Nation-Building in Myanmar." (https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137455536_8) (2022/8/22)
- South, Ashley, and Marie Lall. 2016. "Language, Education and the Peace Process in Myanmar." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 1, pp. 128-53.
- South, Ashley, and Marie Lall. 2016. "Schooling and Conflict: Ethnic Education and

- Mother-tongue Based Teaching in Myanmar.” (https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/Policy-Brief_Schooling-and-Conflict-Ethnic-Education-and-Mother-Tongue-Based-Teaching-in-Myanmar_ENG.pdf) (2022/9/21)
- South, Ashley, and Marie Lall. 2018. “Power Dynamics of Language and Education Policy in Myanmar’s Contested Transition.” (<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10050289/1/699655.pdf>) (2022/8/22)
- Thein Lwin. 2011. “Languages, Identities, and Education – in Relation to Burma/ Myanmar.” (http://www.thinkingclassroom.org/uploads/4/3/9/0/43900311/9._lwin_t._2011_language_article_english_15thoct2011.pdf) (2022/8/15)
- Thin Zar, E. 2018. “Myanmar Language Education Policy” (<http://www.languageeducationpolicy.org/regionasia/myanmar.html>) (2022/9/3)
- Ulasiuk, Iryna, Laurențiu Hadîrcă, and William Romans. 2018. *Language Policy and Conflict Prevention*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Young, Catherine, and Kimmo Kosonen. 2009. *Mother Tongue as Bridge Language of Instruction: Policies and Experiences in Southeast Asia*. Bangkok: SEAMEO.

The Phenomenon of “Internal Colonialism” in Myanmar’s Language Education Policy

Ta-Chun Lin

*Master Student of the Department of Southeast Asian Studies
National Chi Nan University, Puli, Nantou, TAIWAN*

Abstract

The development of modern Burmese language education policy is highly relevant to the post-independence Burmese government’s “Nation-building” process of the “Burmese nationalization movement,” which in turn can be traced to the influence of British colonial rule in the late 19th century. This article uses the perspective of modern Burmese political history as an axis of discussion to analyze the Nationalist causes planted during the British colonial period, and the “Internal colonial” oppression to the minorities during the post-independence period of the U Nu government, the military government, and the democratization period, when the Burmese government’s “exclusive Burmese language” approach to language education policy was influenced by this ideology. The Burmese government attempted to use the Burmese language as a hegemonic subject to oppress the minorities as the “other” in the hope of achieving the “us” goal of nation-building, in order to stabilize the nation situation and federal unity. However, this study argues that the process and results of the administration suggest that inhibiting multicultural coexistence and co-prosperity will create more conflicts and a vicious cycle.

Keywords: Myanmar, language education, internal colonialism, multiculturalism, cultural hegemony

