

# 一些国家的语言立法及政策述略

普 忠 良

随着社会的进步和时代的发展,与语言有关的民族关系和民族问题越来越受到人们的关注。采用语言立法或制定语言政策来解决语言问题,已成为当今世界多民族国家的重要决策。下面就国外一些多民族国家的民族语言立法及语言政策作一简要概述。

## 1. 加拿大的语言立法及政策

加拿大有 2936 万人口(1994 年),其中 42% 为英裔人、27% 为法裔人、5% 为土著人。相当长的一段时期内,加拿大语言问题突出表现在法语能否享有同英语一样的平等权利。历史上法兰西人曾是北美最早的欧裔移民,17 世纪 20 年代以后,英国远征军开始入侵这块领地,1763 年,法兰西人最终败在英军手下。从此,一大批操英语的人从美国和英伦三岛流入,到 19 世纪下半叶,操英语者上升为主体民族,操法语的人反而成为少数民族,法兰西人对此对自己的政治、宗教、语言和文化上的地位开始敏感,要求保护自己的语言、土地和文化。

到了 20 世纪 60 年代,随着加拿大工业化进程的迅猛发展,传统的法兰西文化受到强有力的冲击,法裔后代失去母语改用英语的现象越来越普遍。因此,法裔加拿大人要求彻底修改宪法,承认他们的独特地位。于是 1963 年成立了“皇家双语双文化委员会”,1969 年议会通过了《官方语言法》。该法宣布,英语和法语是加拿大的两种官方语言,在加拿大议会政府中,英语和法语“共同享有同等的地位和平等的权利”。这一规定写入了 1982 年《加拿大宪法》的《权力与自由宪章》中。根据这些规定,议会、联邦法院和政府部门的法令、记录、期刊都用英法两种文字出版,在执行任务,会议发言,接待来访和对外联络时均有权使用英语和法语。加拿大《官方语言法》的诞生,标志着加拿大语言立法工作取得了突破性进展。

随后,1987 年加拿大多元文化主义政策 8 项原则中提出了提高多元文化在双语范围内的作用(第 2 项),保护加拿大所有的“遗产”语言,提高世界各地移民带到加拿大的非英、法语言和加拿大土著语言的地位(第 7 项)。加拿大多元文化局起草的新多元文化主义政策还规定,在确保加拿大官方语言地位和使用的同时,保护和提高英语、法语以外其他语言的使用(第 9 条)。这些规定和政策在 1988 年加拿大政府通过的《多元文化法》中得到充分的反映。加拿大魁北克省在 1974 年还通过了确定该省法语文本的地位在英语文本之上的《魁北克官方语言法》(议案 22)。该议案被看作是魁北克语言地位规划中最重要的一项法规。该法案规定,法语是魁北克省的惟一官方语言,并提出了实现魁北克的工作语言法语化的措施。该法还规定,要设立该法的监察、实施机构。如果小学生的教育用语不是法语,则要采用语言测试的方式,检查他们是否能熟练掌握所选定的教育语言,对于不能通过测试的学生,则要求他们接受法语教育。1976 年 11 月,魁北克党在选举中获胜,1977 年,省议会通过了《法语宪章》(议案 101)。该宪章规定,只有法语的法律、法令和法规才是官方的。该宪章颁布之后,法语在魁北克的

地位得以上升,而英语(原为该省的官方语言)的地位逐渐下降。

## 2. 秘鲁的语言立法及政策

秘鲁共和国是南美洲第三大国,总人口 2212 万(1993 年),其中印第安人占 41%,印欧混血人占 36%,白人占 19%,其他人种(即指黑人、意大利人、德国人、华人和日本人等)占 4%。另外还有近 200 个印第安森林部落约 10 万人分布在东部原始森林地区。西班牙语是秘鲁第一官方语言,克丘亚语和艾马拉语是主要的族际用语,其地位在西班牙语之下。综观秘鲁语言政策的历史和现状,其语言政策的选择历经了一个从本土语言到殖民语言的发展变化过程。

秘鲁印加帝国时期(约 1430-1532 年),印第安人的克丘亚语、艾马拉语和普基纳语是最主要的族际交际语,但克丘亚语是法定官方语言。印加统治者强迫国内每个成员必须学习这种语言。但由于组成这个帝国的 200 个或更多的民族都有自己的语言和方言,因而,印加人的语言政策对于各地的行政官员来说,是一种强制性的行为,而对普通百姓来说,则更像是一种建议,这种强制行为并没有妨碍人们继续自由地使用本民族的母语。秘鲁印加帝国时期的语言政策主要体现在以下几个方面:(1)国家承认的克丘亚语,以“钦查”南部的变体形式为标准,被定为惟一的官方语言。(2)学习克丘亚语,对于当地的贵族阶层、文官阶层以及行政管理机构成员和商人来讲都具有强制性。(3)在国家统治阶层和行政管理部门使用克丘亚语,限制各民族使用他们各自的语言或方言。(4)这种语言是通过“沉浸式”方式,即把未来的地方统治者送到首都(宫廷)进行强化教育的方式加以推广的。可见,印加帝国的语言政策旨在保证印加人的文化传统受到尊重,其宗教信仰得到保持。

1533 年,西班牙殖民者皮萨罗攻占了印加帝国的首都库斯科,西班牙人成了秘鲁的主人,印加帝国成为西班牙的新殖民地。由于西班牙人的到来,打断了安第斯山文化的独立发展,在殖民地时期(1532-1821 年),原处于官方语言地位的克丘亚语被西班牙语所取代,很多印第安部落由此放弃了克丘亚语,转而在各种场合使用本部落的语言。为了巩固和加强西班牙殖民者在新大陆的殖民权威,控制被征服的新大陆民众,西班牙殖民者把土著的语言(主要是克丘亚语和艾马拉语)作为被征服民众皈依天主教首选的教化工具,并通过传教士向被征服民众传教和布道的同时,也极力向安第斯高原地区的印第安人推行以西班牙语取代土著印第安语的西语化政策。这种西语化的殖民政策到 1821 年秘鲁从西班牙人的统治下独立出来,建立共和国后都一直被沿用下来。因此,在共和国时期(1821 年起至今)西班牙语依然是居统治地位的官方语言,而土著语言,尤其是克丘亚语和艾马拉语的地位仍然很低。虽然在 1975 年 5 月 27 日,秘鲁共和国颁布的 21156 号法令中规定克丘亚语为官方语言,但在执行中遭到了失败。1979 年人民行动党费尔南多·贝朗德·特里当选为总统后,21156 号法令的规定被 1979 年宪法所取代。该宪法规定西班牙语为惟一的官方语言,同时也允许克丘亚语和艾马拉语在正式场合使用,充当一定区域内的官方语言。

## 3. 澳大利亚的语言立法及政策

澳大利亚目前除英语外,约有 100 多种社区语言和 50 多种较大的土著语言在使用。70 年代,其语言问题引起各界人士的关注,并在 80 年代开始制订各项语言政策和语言规划。1987 年 5 月 4 日,澳大利亚联邦教育部颁布了《语言问题国家政策》,这是澳大利亚的第一部明确的官方语言政策。该政策确定英语为澳大利亚的国语和官方语言,并一直坚持以下四条澳大利亚语言规划的基本原则:(1)确保英语的支配地位;(2)保护其他语言的稳定发展;(3)提供英语外其他语言的服务工作;(4)提供学习第二语言的机会。同时注重土著语言的保护和研

究,在制订的语言政策中,土著语言事务被当作一项国家事务来对待。主要表现在:(1)尊重、保护土著语言的使用和发展。《语言问题国家政策》规定,土著语言问题应引起全国的关注,每个与土著事务有关的联邦政府部门都应该对语言政策中有关土著语言的部分加以重视;(2)记录、挽救濒临灭绝的土著语言。这方面主要是投入一定的资金(如1987-1990年共投入600万澳元)用于国家土著语言课题和项目;成立众多的研究机构,如国家土著教育委员会、澳大利亚土著研究院、土著语言协会等。近年来,各种土著语言研究机构也取得了很多成果;(3)开展双语教学。澳大利亚语言规划认为,坚持使用土著语言有利于土著文化生存、繁衍。某些地区的土著人希望保存自己的语言,认为让儿童学习母语则更有利于语言的保护和发展,并在土著区陆续开展双语双文化教学。同时注重培训土著出身的语言教师。总之,澳大利亚一方面强调英语的绝对支配地位,另一方面又承认其他语言的地位,并注意实施双语双文化教育,保护语言生态平衡,提供多语言媒体和翻译服务,废除禁止双语制的法规。

#### 4. 埃塞俄比亚的语言政策

埃塞俄比亚是个非洲东北部多民族的内陆大国,民族成分比较复杂。据埃塞俄比亚自己的划分,共有80多个民族,其中比较大的民族有奥罗莫族、阿姆哈拉族和提格雷族,其他较大的民族还有阿法尔族、索马里族、锡达尔族、古拉格族和沃莱塔族等。阿姆哈拉语是埃塞联邦政府的工作语言(即国语)。埃塞俄比亚以民族为基础分为9个州,各民族州可确定本民族语为本州的工作语;英语在政治、经济生活中较为通用。1995年埃塞俄比亚人民革命民主阵线在全国大选和地方选举中获胜,制定了《和平、民主和发展五年规划》作为其执政纲领,开始实施一项全新的民族政策,即为“建立在民族区域自治基础上的联邦制”。埃塞俄比亚的新民族政策规定各民族可以保留各自的民族特征,发展自己的文化,在其辖区内管理自己的事务,并有效参与联邦政府的工作,阿姆哈拉语和英语被定为全国的工作语言,各族可以根据自己情况决定本州的工作语言,州属下的区还可以根据自己的情况确立本区的工作语言。

#### 5. 瑞士的语言立法及政策

瑞士是多民族多语言的国家,除外国移民外,主要由德意志人、法兰西人、意大利人及罗曼什人组成。瑞士联邦实行多语主义政策。产生于1848年9月12日联邦议会通过的瑞士第三部宪法第109条明确规定:“瑞士以德语、法语和意大利语为国语;德语、法语和意大利语为联邦的官方语言。”1874年,针对第三部宪法的不足,瑞士联邦政策在扩大联邦权限、保证宗教信仰自由及教育应该脱离教会等方面又做了进一步的修改与补充,将原来的第109条顺延至第116条。1938年,瑞士联邦政府对“瑞士第四种语言——罗曼什语应该作为瑞士国语”的提案举行全民公决和各州投票表决,结果以绝大多数人赞成获得通过。从此罗曼什语完全和德、法、意三种语言一样,被列为瑞士的国语。瑞士宪法第116条被补充为:“瑞士以德语、法语、意大利语和罗曼什语为国语;德语、法语和意大利语为联邦官方语言。”自1874年以来,瑞士联邦曾对其宪法有过115次个别条款的补充与修正,但对瑞士的多语言政策,除将使用人数甚少的罗曼什语上升为国语外,始终未做过任何方针上的变动。该语言政策受到各语区的一致赞同,一直稳定地沿用至今。

1996年3月10日,在瑞士政府所发起的全民公决中,又一次以绝对多数通过罗曼什语上升为罗曼什地区与瑞士政府之间的沟通语言的提案,从此罗曼什语成为瑞士联邦政府与罗曼什人联系的“半官方”语言。这次公决通过的具体内容包括:(1)德语、法语、意大利语和罗曼什语同为瑞士的国语;(2)瑞士联邦及各州鼓励各语言社区之间的理解与交流;(3)瑞士联邦支持

讲罗曼什语的格里松州和讲意大利语的提契诺州为保护、发展罗曼什语及意大利语制订具体的措施；(4)瑞士联邦的官方语言为德语、法语、意大利语；罗曼什语是瑞士联邦与罗曼什地区公民联系的官方语言。同时，瑞士政府重申了以下原则：(1)保证个人语言自由；(2)坚持四种国语权利平等；(3)保证语区领土完整及语区界限的稳定；(4)通过语言上的相互尊重，捍卫语言和平；(5)加强四大语区间的理解与交流；(6)鼓励、捍卫濒危的罗曼什语和受到威胁的意大利语，保护语言环境，积极使用该语言并在全国弘扬其灿烂文化。这种多语政策为巩固和加强瑞士联邦的凝聚力，始终发挥着重大的作用。

## 6. 俄罗斯的语言立法及政策

俄罗斯联邦现阶段语言政策的形成和实现是以1991年10月25日俄罗斯联邦最高苏维埃一致通过的《关于俄罗斯联邦各民族的语言法》(以下简称《语言法》)和于1992年6月3日俄罗斯联邦最高苏维埃民族院赞同的“关于保存和发展俄罗斯联邦各民族语言的国家纲要的构想”两个文件为基础的。俄罗斯联邦是多民族组成的国家，除主体民族俄罗斯人外，还有卡累利阿人、科米人、马里人、乌德穆尔特人、莫尔多瓦人、科米-彼尔姆人、汉蒂人、曼西人、阿列瓦特人、涅吉达尔人、爱斯基摩人等很多把本民族语言作为母语的民族。主体民族俄罗斯人所使用的俄语在俄罗斯联邦的整个领土上被宣布为国语。

俄罗斯的《语言法》确认：“俄罗斯联邦各民族的语言是俄罗斯的民族财产。他们是历史文化遗产并受国家保护。”《语言法》第3条第3款规定：“俄罗斯联邦成员中的各共和国可以规定俄罗斯联邦成员中共和国国语的地位。”《语言法》第3条第2款规定：“俄语在联邦的整个领土上被宣布为国语。”《语言法》第4条第1款规定：“联邦的立法、执法和审判权力机构保证和保障从社会、经济和法律上保护俄罗斯联邦各民族的语言。”第4条所列的规定中，还有诸如保存和发展语言的财政保障、实现优惠的税收政策等等。另外需要提及的是关于前苏联曾颁布过的《苏联民族语言法》，该《语言法》设有总则、公民的语言权利、语言使用范围、责任和处罚等章节，对各民族语言的作用权限、语言法的调节对象、立法基础、语言的法律地位和语言发展的经费等诸多方面都有详细的明文规定。

## 7. 爱沙尼亚的语言立法及政策

历史上，爱沙尼亚曾先后遭到日耳曼、丹麦、德意志、瑞典和波兰等国的侵占。于18世纪并入沙皇俄国。1919-1940年间，爱沙尼亚是独立的国家。1940年6月-1991年8月前，爱沙尼亚是前苏联的一个联邦，于1991年8月20日宣布独立。爱沙尼亚族占该国人口的大多数，其他如俄罗斯人、德意志人、瑞典人、犹太人等是少数民族。1940年6月苏联占领了爱沙尼亚后，宣布爱沙尼亚为苏联的一部分。1958年苏共中央和苏联政府把俄语定为苏联各民族的第二民族语言，硬性规定非俄罗斯人必须学习俄语，原为爱沙尼亚国语的爱沙尼亚语受到歧视，降为从属语言的地位。80年代后期，戈尔巴乔夫实行政治改革，爱沙尼亚人民为恢复爱沙尼亚语言与文化的生存权利而积极准备。1988年11月16日，爱沙尼亚苏维埃社会主义共和国最高会议通过了《主权宣言》，宣布爱沙尼亚语为爱沙尼亚的官方语言，并写入了当年12月6日的宪法修正案中。1989年1月18日通过《爱沙尼亚苏维埃社会主义共和国语言法》，该法成为东方世界第一部地方性语言大法。该法规定：(1)爱沙尼亚语是爱沙尼亚苏维埃社会主义共和国的国语(第1条)。(2)国内任何个人，在国家政府、行政管理部门、机关、企业、组织中办事或交际时，有权使用爱沙尼亚语，俄语或其他语言(第2、3条，本法生效后一年内实施)。(3)各级领导及国家政府、行政管理部门、社会组织、社会治安和监察机构的工作人员，医疗人员和

记者、服务业、商业、通讯、抢险救护服务的工作人员,根据有关规定,要在4年内逐步掌握爱沙尼亚语和俄语等语言(第4条)。(4)领导与下属交际时,要使用下属的语言(第5条),提供服务者要使用服务对象的语言(第6条)。(5)国家政府、行政管理部门在公文处理、工作会议记录、法令颁布以及与其他单位、企业、组织进行书面交往时使用爱沙尼亚语;条件不具备的,在规定期限内,可用俄语。与不懂爱沙尼亚语的人交往时,可用俄语或其他语言(第8-11条)。(6)机关、企业和组织的公文、报表、财政文件,与国家政府和行政管理部门的交际,与私人的交际,均用爱沙尼亚语;条件不具备的,在规定期限内,可用俄语(第12、15、16、17条)。(7)承认全体公民享有使用母语获得普通教育的权利,保障俄语居民获得俄语教育(第19条)。非爱沙尼亚语的托幼机构和学校内部可用母语处理公文,领导和教学、保育人员应掌握该机构的教学、保育用语(第20条)。(8)保障全国公民获得爱沙尼亚语的教育(第19条),在全国各类职业技术学校,中等专业学校和高等院校,在非爱沙尼亚语的学校和班级,公民有权享受爱沙尼亚语的教育。对未来掌握爱沙尼亚语的大学生,要讲授爱沙尼亚语言课程(第21、22条)。用爱沙尼亚语撰写科学论文者,应使用爱沙尼亚语进行答辩(第23条)。(9)优先发展爱沙尼亚语言的文化、大众信息传播、出版物、广播电视、电影和音像制品(第24条)。(10)民族文化团体可用自己的母语处理公文,印刷出版物、卡片和文件(第25条)。(11)除个别情况外,地名、人名以及用人名命名的交通工具、楼房设施等名称,使用爱沙尼亚语,且用拉丁字母拼写,亦可按有关规则转写为其他字母(第27-29条)。(12)卡片、表格、印记、印章、招牌、声明、通知、广告应使用爱沙尼亚文字书写(第31-32条)。

## 8. 越南的语言政策

越南是个多民族组成的国家,1979年,越南政府在全面调查的基础上,根据语言特点、文化特点和民族意识三项原则,正式划分并公布越南共有54个民族,京族是越南的主体民族。

越南由于民族成份多、关系复杂,政府始终坚持保持少数民族语言文字的政策,至今在53个少数民族中有26个民族还有本民族文字。他们主要居住在南部,如巴拿族、埃地族、嘉莱族、占族、华族、克木族等,而在北部30多个民族混居的各省中,只有岱依、依、泰、赫蒙4个民族有文字。1991年8月16日,国家颁布普及小学教育法,其中第4条规定:“小学实行京语(即越语)教育,但同时各少数民族有权使用本民族语言文字,与越语一起来进行小学教育。”由于这种语言权利的法律保护,越南各少数民族充分享有保持本民族语言和文化的权利,越南少数民族文学艺术不断得到发展,涌现出一批少数民族文学家、艺术家,创造出许多优秀的文学艺术作品,越南通讯社创办了《民族与山区》画报,越南民族学会创办的《民族与时代》、少数民族文化研究会创办的《各民族文化》等杂志,得到较好的发行。同时,许多报刊杂志还辟出专栏,关注民族政策和少数民族语言文化。越南广播电台和电视台还开设有少数民族语言频道。

## 9. 新加坡的语言政策

新加坡是一个多民族组成的国家,位于亚、澳两大洲和太平洋与印度洋交汇处,地理环境相对开放,外来文化不断涌入,异域文化竞相传播,在民族结构、宗教信仰、语言文化等方面体现出多元性的特点,是一个典型的“移民社会”。新加坡的人口大多由外来民族构成,华人占总人口的76%,其他人口较多的是马来人,占14.8%,印度人占6.4%,巴基斯坦人和斯里兰卡人约占3.8%。华人是主体民族,马来语是新加坡的国语,行政机关的工作语言是英语。

虽然在新加坡都把华语、马来语、泰米尔语和英语定为官方语言,但由于华人华侨在新加坡所占的人口比重较大,新加坡政府始终对华语规范化和华语教育方面较为重视,从教育部、

文化部直至1973年成立的华语研究中心,都为指导华语规范化和推广华语教育做了大量的工作。概括起来,主要有以下几个方面:(1)推行简体字;(2)推行汉语拼音方案;(3)编订常用字汇;(4)改革应用文的格式;(5)译词规范化;(6)推广华语的应用;(7)成立华语标准委员会;(8)推行在职华文教师语音训练计划等。应指出,反映新加坡的官方语言政策的是:国家行政机构本身不只体现哪一个民族的社会、文化或语言特征,而主要是表明多民族和多语言社会的意向,少数民族的利益和特殊情况都得到宪法的保护。虽然华人占新加坡总人口的76%,但政府的语言政策仍然以各种居民集团的一体化出发点,把所有的主要民族集团的语言都赋予官方语言或民族语言的地位,如把华语、马来语、泰米尔语和英语都定为官方语言。新加坡的宪法还规定,关心少数民族的特殊利益是政府的职责。

## 10. 结 语

综上所述,在世界范围内,多民族国家民族语言的地位在不同的国家或地区表现出不同的语言立法及政策特点,这种多元性特点主要取决于不同的社会、经济、政治、意识形态及其宗教信仰和文化等因素。从上述几个多民族国家所实施或推行的不同的语言立法及政策说明:无论在发达国家,还是在发展中国家,无论是在亚洲、非洲,还是在欧洲、美洲及大洋洲,语言权问题实质上已成为民族的生存权问题。因此,对多民族国家而言,关注人们的权利以及对多语并存的敏感政策和对少数民族语言的关注远比使用单一的语言更能奠定和平共处的基石,我们需要关注和接受多语并存的代价和益处。随着社会的进步、时代的发展,语言权问题作为一个主权的多民族国家各民族生存权和民族平等权的重要尺度之一,已为大多数的多民族国家所认识,同时,采取语言立法或制定并推行民族语言政策,已成为或正逐步成为越来越多的多民族国家或地区缓解语言冲突,处理民族矛盾或民族关系的一个行之有效的手段。

## 主要参考书目

- 《爱沙尼亚苏维埃社会主义共和国语言法》,杨艳丽译,载杨艳丽《前苏联各个加盟共和国社会语言状况与社会语言学研究》(打印稿),中国社会科学院民族研究所,1997年。
- 曹枫:《瑞士的多语主义政策》,《世界民族》1999年第1期。
- 刘福根:《澳大利亚语言规划简述》,《语文建设》1999年第5期。
- [俄]M. B. 季亚奇科夫:《当代俄罗斯的语言政策》,钟华译,《民族译丛》1994年第2期。
- 敬蓉:《文化交流与多元融合——新、马、泰文化之比较》,《思想战线》1996年第4期。
- 普忠良:《官方语言政策的选择:从本土语言到殖民语言——秘鲁语言政策的历史与现状问题研究》,《世界民族》1999年第3期。
- 阮西湖:《加拿大民族志》,中国社会科学出版社,1986年。
- B. F. 萨杜尔:《东南亚发展中国家的语言情势和语言政策》,载《发展中国家的语言政策和语言规划》,莫斯科,1982年,第145-148页。
- 田惠刚:《新加坡的华语规划和华语教学》,《语文建设》1994年第1期。
- 吴金华、钟伟云、方卉:《埃塞俄比亚的民族问题与民族政策》,载《世界民族》1998年3期。
- 游明谦:《越南革新开放以来的民族政策及其得失》,《世界民族》1999年第1期。
- 周庆生:《语言立法在加拿大》,《语文建设》1994年第4期;《一种立法模式 两种政治结果——魁北克与爱沙尼亚语言立法比较》,《世界民族》1999年第2期。

(通信地址:100081 北京 中国社会科学院民族研究所)