

当前民族语文专门立法工作的困难、原因及其对策

王学荣 乌尼乌且

【摘要】学术界、人大代表、政协委员对民族语文专门立法有诸多呼吁,对立法必要性、目标定位、指导思想、基本原则也提出了一些思路,但目前仍然存在较大困难,深层次原因主要有立法定位不准、凝聚社会共识不够等。

本文重点从行政管理部门提供公共服务的角度,探讨当前找准立法定位、明确立法内容、争取社会支持的可能。

【关键词】民族语文;专门立法;困难;对策;公共服务

中图分类号: C952

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2014)01—0031—05

作者简介: 王学荣(1978—),男,福建长汀人,国家民族事务委员会教育科技司干部,研究方向:民族政策及其实践。北京 100800 乌尼乌且(1963—),男,彝族,四川九龙人,西南民族大学教务处处长、教授,研究方向:彝族语言文化及双语教育。四川 成都 610041

立法是实现国家事务规范管理的重要手段。一段时间以来,有关方面对民族语文专门立法呼吁较为强烈,学术界进行了比较多的探讨,相关职能部门也为此付出了很多努力,但进展一直不够明显。因此,有必要进一步深入研究民族语文专门立法工作的思路 and 对策,为继续加强民族语文管理工作、促进语言和谐和民族团结作出努力。

一、我国民族语文法制建设基本情况

我国是一个多民族的统一国家,多语言、多文字是我国语言生活的一个基本特点。新中国成立以来,为了保障少数民族语言文字的平等权利,探索语言文字平等权利的实现途径,党和国家先后制定和颁布了一系列方针政策和法律法规,反映了各族人民的意志和愿望。^[1]

资料显示,截至目前,我国与少数民族群众学习使用本民族语言文字相关的法律法规,累计有全国人大制定的《宪法》、《民族区域自治法》、《义务教育法》、《国家通用语言文字法》等法律 12 部,国务院及其职能部门制定的法规和规章 22 项,各级地方人大和政府制定的地方性法规 180 件。^{[2] (P. 1—13)} 此外,2013 年 3 月,云南省出台了《云南省少数民族语言文字工作条例》。总体上看,构成了一个比较完整的体系。

归纳起来,以上法律法规主要表现出以下四个特点:一是规定了各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由;二是规定了民族自治地方的

自治机关在执行公务时应当使用当地通用语言文字,应当教育和鼓励各民族的干部互相学习语言文字;三是规定了民族自治地方人民法院和人民检察院应当使用当地通用的语言审理和检察案件;四是规定了国家应当推广全国通用的普通话,国家机关、学校、广播电台、电视台、公共服务行业等应当使用普通话和规范汉字。

对于我国民族语言政策和法律法规,周明甫认为,党和政府在制订语言文字政策时,从我国的国情出发,把语言文字上的多样性和统一性有机地结合起来,既尊重了少数民族学习、使用和发展本民族语言文字的权利,也保障了各民族互相学习语言文字,特别是少数民族学习、使用国家通用语言文字的权利,充分体现了我国各民族之间平等、团结、互助的社会主义民族关系。^{[3] (P. 2)} 相关学者认为,我国民族语文有关法律法规和文件摒弃了国外常用的“国语”和“官方语言”两个概念,充分保障了我国语言生活的主体性和多样性,符合中国实际,关照了各民族在国家象征上的平等,同时依据集体保障和属地原则,充分保障了少数民族群众学习使用本民族语言文字的合法权益。^[4]

二、截至目前民族语文专门立法的理论研究和工作开展情况

不少学者在对我国民族语文法制建设的成就给予充分肯定的同时,也从不同角度表达了自己对进一步加强民族语文法制建设,特别是出台民

族语文专门法律的关切。

王远新认为,《宪法》、《民族区域自治法》虽然对少数民族语言文字的使用有规定,但大都比较笼统,操作起来有一定困难;其他与民族语文相关的行业性法律以及地方性法规、条例、规定虽然比较具体,但行业的专一性以及各民族地区的差异性,致使其无法顾及其他行业,更无法统揽全国。另外,地方性法规、条例、规定受其法律地位的影响,在执行过程中存在许多实际的困难。因此,及时制定一部能够反映我国各民族共同利益和愿望的、概括长期以来少数民族语言文字工作成熟经验的、符合科学发展观和建立和谐社会要求的、具有权威性的少数民族语言文字法,是国家法制建设、依法治国的需要。^[5]戴红亮认为,由各少数民族语言文字工作条例组成的法律系统,因《中华人民共和国少数民族语言文字法》尚未出台,而缺少核心法律。^[6]叶尔肯认为,制定一部专门的民族语文法律,对处理好我国的民族问题,发展各民族的经济文化建设,增强民族间的团结,维护祖国统一都具有重大意义。民族语文立法,是我国民族立法工作的一个十分迫切的任务。^[7]包来福则重点从少数民族濒危语言保护的角度,阐述了民族语文专门立法的重要性。^[8]在此基础上,他们提出了出台《中华人民共和国少数民族语言文字法》的看法。

与此相类似,近年来,多位全国人大代表和政协委员通过建议和提案等不同方式,向国家有关部门提出了对民族语文进行专门立法的要求,其中2013年国家民委就收到3件。

但以上论著、建议和提案普遍存在一个比较明显的缺陷,那就是多数仅从社会学、民族学、语言学的角度,较为充分地论述了专门立法的重要性、必要性、遵循的基本原则等,但对专门立法的基本定位、角度、主要内容、与现有法律法规的关系等论述得不充分,或者完全缺失。其中还特别缺少法律学角度的建设性观点和意见。

笔者了解到,在有关方面的努力下,第七、八两届全国人大常委会分别于1988年和1993年将《少数民族语言文字法》的起草工作列入立法规划。国家民委承担起起草任务,2000年已形成比较成熟的《少数民族语言文字法》(送审稿)并提交有关部门,之后出台工作因故搁置。

与此同时,2000年10月31日,在审议通过《国家通用语言文字法》(草案)时,全国人大常委会

会委员长会议决定,鉴于少数民族语言文字的复杂性和特殊性,少数民族语言文字规范问题,不是《国家通用语言文字法》的调整范围,少数民族语言文字的使用依据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》及其他法律的有关规定执行。^[9]

为加强对新形势下民族语文工作的管理和指导,2010年国家民委出台了《关于做好少数民族语言文字管理工作的意见》(民委发〔2010〕53号)和《关于进一步做好民族语文翻译工作的指导意见》(民委发〔2010〕198号)两份指导性文件,对全国少数民族语言文字和翻译工作的各个方面作了较为明确的规定。

近期,国家民委根据全国人大常委会《关于征求十二届全国人大常委会五年立法规划项目建议的函》(法工办〔2013〕45号)要求,再一次报送了《少数民族语言文字法》立法项目建议和有关材料。

三、民族语文专门立法存在困难的深层次原因分析

根据以上梳理,可以发现,民族语文专门立法目前比较困难。笔者理解,主要原因有:

(一)专门立法的定位不太准确

正如前面所述,学术界、人大代表、政协委员和多数民族语文工作者,尽管对民族语文专门立法的重要性、必要性是清楚的,但对“立什么、怎么立”的根本问题并没有非常清晰的思路。而这,恰恰可以成为立法本身能否成功的关键性因素。应该看到,民族语文的复杂性、敏感性非常强,现有法律法规也作出了比较明确的规定,仅是相对分散而已,要专门立法的话,必须就立法角度、内容等作出清晰的界定。

笔者曾与有关法律学者进行交流,他们认为,民族语文已有那么多法律法规作出规定,上至地位最高的《宪法》,下至诸多行政法规和规章、地方法规,再立一部专门法,无论在效力上,还是在内容上,均很难超出现有法律法规的框架。同时,他们还介绍,之前国家民委组织专家研究草拟的《少数民族语言文字法》(送审稿),总体上不可避免地有与现有法律法规有很多重复的地方,感觉比较像是现有法律法规涉及民族语文条款的汇编。此外,他们还提醒,民族语文工作政治性、敏感性、复杂性均比较强,在现有《宪法》、《民族区域自治法》等有关法律法规中,涉及民族语文表述条款是经过一再论证并经实践检验的,若就同一个角度

而言,很难找到更恰当的表述方式,部分学者所认为的“细化现有笼统表述,出台操作性更强、统揽全国的下位法”的想法,有理想化的成分,具体操作起来有很大的难度。

所以综上,民族语文专门立法,脱离不了目前已有一系列涉及民族语文法律法规的实际,必须深入研究到底缺什么、应该怎么立的问题。不能仅仅因为缺一部专门法就简单认为立一部专门法即可,该思维是为立法而立法,无助于工作目标的真正实现。

(二)专门立法的社会共识还有待进一步形成

目前看,有关地方和人员对做好民族语文工作仍然存在一些认识上的偏差。尽管为数不多,但也对包括专门立法在内的民族语文各项工作造成一定程度的不利影响。

例如,有一部分人对党和国家的民族语文政策认识不够深入;对少数民族语言文字的价值、作用、意义的认识产生模糊;对民汉“双语”教育的内涵和外延的理解、把握上不全面、不准确。有一部分人对少数民族群众学习使用国家通用语言文字的愿望过于迫切,不尊重语言文字发展的客观规律,不尊重少数民族和民族地区的客观实际,主观臆断、急躁冒进地采取相应措施,使少数民族群众学习使用本民族语言文字的权利受到损害。有一部分人对民族语文工作复杂性、敏感性有一定认识,但对其政治性、重要性认识不足,在工作中奉行“冷处理”原则,任其“自生自灭”。有一部分人甚至持有“民族语文无用论、负担论、隔阂论”观点,认为少数民族语言文字消失得越快越好。

凡此种种,有些是认识不到位的,有些是完全错误的,但相同的是,都对民族语文专门立法工作带来负面影响。对此,一方面,我们要进一步加强党和国家民族语文政策的学习宣传、贯彻落实和监督检查工作;另一方面,也必须采取相应对策,找到民族语文工作与现有社会认识的最大公约数,充分凝聚社会各界对民族语文专门立法工作的共识。

四、国外语言文字专门立法的有关情况

在研究此问题时,笔者通过文献法、实地考察等方法,考察了国外一些国家民族语文立法方面的情况,希望能学习到有益的做法。

文献表明,总体上由于各国的语言政策不尽相同,其在语言文字立法方面情况也千差万别。

例如,加拿大在《宪法》、《官方语言法》、《多

元文化法》、《法语宪章》魁北克省中对语言文字问题作出规定。秘鲁由《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。澳大利亚由联邦教育部颁布《语言问题国家政策》,规定英语为国语和官方语言,同时保护其他语言的稳定发展,提供英语外其他语言的服务工作,并提供学习第二语言的机会和注重土著语言的保护、研究。瑞士《宪法》规定,“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。”俄罗斯则由《关于俄罗斯联邦各民族的语言法》和《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》对语言文字政策作出规定。爱沙尼亚苏维埃社会主义共和国在《主权宣言》、《宪法》中规定爱沙尼亚语为官方语言,并于1989年通过《爱沙尼亚苏维埃社会主义共和国语言法》。越南则在《普及小学教育法》中规定,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,与越语一起用来进行小学教育。美国《宪法》没有明文规定英语是国家的官方语言,但31个州、40多个地方政府相继制定和颁布了规定英语为官方语言的法律。^[10]

近期,笔者赴美国研修,参访了当地的洛杉矶郡人际关系委员会、哥伦比亚特区亚太地区事务办公室等有关政府职能部门,了解到他们有开展涉及少数民族的语言服务工作。例如,哥伦比亚特区人权办公室常年印发一种宣传单,上面写着“‘语言服务’——您有权利用这项服务!哥伦比亚特区保护英语能力有限或不会说英语的人的权利。《2004年哥伦比亚特区语言服务法》要求哥伦比亚特区政府向不会英文口语、阅读或写作的哥伦比亚特区居民提供接受及参加公共服务、计划及活动的平等权利。如果您要求接受哥伦比亚特区政府提供的服务,但是您不会英语口语、阅读或写作,或不理解英语,您有权要求接受免费口译服务,免费索取用您的语言编写的重要文件,有权提出申诉”。

可见,世界各国的语言立法并没有统一的模式,对语言、少数民族的语言专门立法的情况也各不相同。因此,我国亦要紧密切结合国情,采取务实的态度,妥善的办法,努力解决有关方面呼吁的民族语文专门立法问题。

五、以提供公共服务为基本定位和主要内容,可以作为当前民族语文专门立法的一个选项

当前,党和国家越来越重视加强政府公共服

务能力建设,党的十八大报告就有 12 次提到“加快健全基本公共服务体系”等字眼。最近,国务院办公厅还正式发布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,提出到 2020 年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度,形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系,公共服务水平和质量显著提高。该《意见》的出台,标志着政府公共服务能力建设迈上了新台阶。民族语文工作是政府工作的有机组成部分,也必须实现相应转变,而这点转变,也可以,并且应当,反映到专门立法等有关工作上来。

(一) 把提供公共服务作为专门立法的基本定位和主要内容,有利于更好地贯彻落实党和国家的民族语文政策

我们一再强调要全面贯彻落实党和国家的民族语文政策,但落脚点并不在于作秀式的空喊口号,也不在于流于形式的以文件贯彻文件,以法规贯彻法规,而在于实实在在地对照现有政策法规,把关系少数民族群众切身利益的工作做好,为他们提供语言文字方面的周到服务。只要把这些工作做好了,少数民族的语言文字权益就得到了有效保障,党和国家的民族语文政策也就落到了实处。

随着物质生活条件的持续改善和全面建成小康社会目标的实现,少数民族群众的文化自觉和自信也逐步增强,语言文字是民族文化的重要组成部分,同时还承载着深厚的民族感情,因此,他们对语言文字的学习、使用、传承、保护问题也越来越关注。在这种背景下,我们在民族语文专门立法工作中,更多地把关注点放到为少数民族提供语言文字公共服务上,是用具体措施来贯彻落实党和国家的民族语文政策、从根本上保障他们的合法权益的表现。

从目前看,我国的民族语文工作主要的不足并不在于缺乏政策,而在于缺乏更多的具体措施,因此,通过把提供公共服务作为专门立法的基本定位和主要内容,可以在一定程度上弥补这个方面的不足,使工作更加具有可操作性并容易取得实效。

(二) 把提供公共服务作为专门立法的基本定位和主要内容,有利于更充分地突出当前及今后一个时期民族语文工作提供公共服务的任务和要求

建国初期,我国民族语文工作主要都是围绕

为少数民族新创和改进文字的任务而展开的,而现在,形势发生了很大变化,工作任务也主要转向了为少数民族提供语言文字方面的公共服务。

例如,在双语教育当中,我们应当如何根据少数民族的愿望和需求,为他们提供选择学习各民族语文文字的条件。在少数民族聚居区的广大基层,如何把党和国家的政策文件、文化产品更多、更好地翻译成少数民族群众看得懂、听得懂的形式,使之更加贴近实际、贴近生活、贴近群众。在城市少数民族流动人口中,如何更加有效地为他们提供力所能及的语言翻译服务,减少他们适应、融入城市生活的障碍,共享城市文明发展的丰富成果。^[11]在少数民族语言文字人才培养工作中,如何创新机制、创造条件,培养更多的适应基层需求的民族语文工作人才。在民族语文规范化、标准化、信息化方面,如何建立常态化工作机制,投入资金和项目,促进工作水平持续提高。在民族语文的调查研究工作中,如何为有关方面的学者提供更多便利。在少数民族濒危语言保护工作中,如何纳入有关规划,采取科学措施,加以妥善保护等等。

若能以上公共服务的作为民族语文专门立法的基本定位和主要内容,可以在很大程度上促进民族语文基本工作的规范化、制度化和常态化,确保取得比较理想的效果。

(三) 把提供公共服务作为专门立法的基本定位和主要内容,有利于避免与现有法律法规相应条款的重复,并促进民族语文法制体系的建设和完善

正如前文所述,在简单汇编现有法律法规规章涉及民族语文条款的基础上,进行民族语文专门立法的意义并不大。惟有从法律学的角度,深入辨析各法律法规规章的内在联系,找准定位,才能使新出台的专门法有恰到好处的地位,与现有法律法规规章构成一个有机整体,发挥积极作用。

笔者感到,要推动新出台一部专门性的民族语文法律,必须妥善处理不突破《宪法》、《民族区域自治法》等现有党和国家的政策法律框架、避免简单汇编现有法律条文、取得立法机关认可、实现民族语文立法新的进步等四个关键性问题。如果把提供公共服务作为专门立法的基本定位和主要内容,则可以为处理这些问题提供一条思路。一方面,可以在一定程度上避免与现有法律条文的重复;另一方面,可以把立法重点放在对现有法律

条文的分解细化、落实对少数民族群众的服务措施上,成为现有民族语文政策法规的支撑和延伸;此外,还起到了专门法的地位和作用。

(四)把提供公共服务作为专门立法的基本定位和主要内容,有利于赢得社会各界的支持

尽管社会有关方面对民族语文认识还有不到位的情况,但很好的一点就是,社会普遍认同加强政府公共服务能力建设的观点,因此,只要我们把少数民族群众在民族语文方面的公共服务需求讲清楚,那么,相信社会各界会对“以提供公共服务作为基本定位和主要内容”的民族语文专门立法持认同观点的。这样,我们就赢得了较好的社会支持,有利于法律的早日通过和出台。

当然,民族语文专门立法是一项非常复杂的系统工程,绝不是短短一篇文章就可以论述清楚的,本文的主要目的在于把这个问题提出来,并进行初步的探讨,同时提供一种个人的思路。期待今后通过各有关方面的共同努力,取得新的进步。

参考文献:

[1] 田联刚. 关于我国少数民族语言文字政策的思考[J]. 三

月三(民族语文研究专号) 2012(6).

[2] 国家民委文化宣传司. 民族语文政策法规汇编[M]. 北京: 民族出版社 2006.

[3] 金星华. 中国民族语文工作[M]. 北京: 民族出版社, 2005.

[4] 郭友旭. 语言权利和少数民族语言权利保障研究[D]. 中央民族大学 2009 年博士学位论文.

[5] 王远新. 我国少数民族语言文字立法的必要性[J]. 民族翻译 2008 (1).

[6] 戴红亮. 我国少数民族语言文字法制化的进程和特点[J]. 语言与翻译(汉文) 2006 (1).

[7] 叶尔肯. 民族语文立法刍议[J]. 中央民族学院学报, 1990 (5).

[8] 包来福. 试析我国少数民族语言文字的立法保护现状[J]. 呼伦贝尔学院学报 2009 (4).

[9] 魏丹. 语言文字立法过程中提出的一些问题及其思考[J]. 语文研究 2003 (1).

[10] 巨静. 美国语言立法吊诡性的民族意识形态分析[J]. 语文学刊 2013(1).

[11] 王学荣. 城市民族语文公共服务的原则与思路探析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版) 2013 (6).

收稿日期: 2013 - 09 - 10 责任编辑 孙国英