民族社会学研究通讯

黄志通

SOCIOLOGY OF ETHNICITY

主办单位：
中国社会学会 民族社会学专业委员会
北京大学 社会学人类学研究所　　第 360 期
中国社会与发展研究中心　　2022 年 9 月 30 日

※※※

【论　文】

语言、民族国家建构和国家语言政策

——语言问题学习札记之二[1]

菅志翔、马戎

摘要：在近代“民族国家”建构的历史过程中，语言文字作为人类社会最重要的信息交流工具成为群体认同的文化基础并发挥了特殊的凝聚作用，被视为现代“民族”进行政治与文化建构的关键要素。确定并推行国家通用语言，是构建现代国家公民政治认同和建立全国统一劳动力市场的文化基础。中国正走在漫长和崎岖的中华民族复兴之路上，我们既要通过向其他国家学习来吸取人类文明的所有成果和智慧，又要头脑清醒地维护自身的文化传统和文化自信，这绝不是轻而易举的事业。无论是理解和学习其他文明，还是不断对自身文明传统的再认识，语言和语言变迁史分析将始终是我们必须关注的一个重要研究领域。在近代民族国家建构的过程中，各国政府为了强化全体国民的政治与文化认同，各自根据具体国情制定并推行了本国语言政策，这些政策实践中展现的利弊得失功，也为我们提供了宝贵经验和教训。

关键词：语言；民族国家建构；国家通用语言；国家语言政策

语言在人类社会-文化生态体系中具有特殊的角色与功能，是人类思想情感、信息交流和知识创造的工具性载体和主要表现形式。随着人类群体社会组织与文化形态的不断发育和复杂化，语言的形式和内容也变得日益复杂多样，并成为推动社会发展的重要条件。因此，“语言的使用扎根在日常生活的具体活动之中，从某种意义上说，前者也在一定程度上构成了这些活动”（吉登斯，1998：34）。

在更大范围考察语言对于人类生活的功能，可以看到深层语法结构与社会联结的底层逻辑之间，具有对应关系。两个陌生人相遇时，帮助他们确立彼此认同的视觉要素是体质特征，即与血缘直接相关的体型、肤色、毛发等，以“我们看起来是否相像”来判断彼此是否属于“同类”。人们建立彼此认同的听觉要素是语言，用以判断彼此是否可以交流，“你是否能够听懂我表达的意思”，以此考察双方是否属于同一个文明群体并共享基本社会伦理。这是陌生人之间建立相互认同的最基础、最朴素的两个要素。这两个要素也随着人类社会组织的发育具有一些结构性标识和类别体系，形成复杂的同类识别机制。

作为人类社会最重要的信息交流工具，“语言主要是一种语音符号系统，用来表达可交流的思想和情感。……在人类历史的高级阶段出现了模仿口语模式的书写形式”（萨丕尔，2011：1）。人与人之间的互动需要语言工具，而文字的发展又进一步推动人类文明的进步。“如果说语言是观念的载体，文字的出现则使得普遍观念得以形成”（金观涛，2021：19）。没有语言，人类个体之间无法进行信息沟通，也无法形成群体合作和社会组织。而没有文字，人类文明不会出现稳定且定义清晰的概念，也不可能在知识的大众传播和世代积累中得以不断延续与发展。在历史演进过程中，一些地区的人群创造出基于自身语言系统的文字，这些文字被邻近地区的人们所采纳，通过文字创制活动，记载下各群体不同时代的社会政治生活、文学艺术、思想发展和技术成果，为今人留下丰富的历史文献。语言词汇的创新和文字语法的演进，反映出人类群体在经济活动模式、社会组织形态和思想文化领域的探索，并使语言升华为群体的文化符号和认同标志。作为信

[1] 本文是两位笔者学习和思考语言问题的第二篇札记，主要内容刊发在《学术月刊》2022 年第 9 期，第　-　页。第一篇“人类语言与社会发展”（菅志翔、马戎）刊发在《学术月刊》2021 年第 12 期，第 121-138 页。

息情感交流和社会活动运行的工具，语言不仅是群体内部建立认同的重要符号，代代相传积蓄了朴素厚重的情感，也经由不同语言间的互译成为群体间交流的信息传递工具。概而言之，语言是群体传统文化的系统性载体，是群体内部认同和辨别差异的文化基础和情感载体，也是不同群体之间交流并创建复杂宏大社会体系的工具。语言的交汇和词汇的创新是人类社会发展的重要标志。

当人类社会组织发展出复杂的政治、社会、经济、文化形态后，语言文字在形塑人类社会联结方面扮演了更加重要的角色。自 17 世纪以来，起源于欧洲的民族主义运动开启了近代民族国家建构的新时期。在这一历史进程中，语言作为群体文化认同和政治整合的重要工具，扮演了关键性角色。一些在工业化运动中走在前列的人群，为了表达各领域的新发明、新概念和新思想，借用历史上曾经使用的词根演绎出具有全新政治、科学与文化意涵的词汇，或者直接创造许多全新概念与词汇；而另一些发展相对滞后的社会则被迫接受外部强者输入的词汇、概念，并艰难地将其嵌入本土原有文化与知识体系。在这一过程中，知识脉络间的时代断层和突兀嫁接必然造成某些词汇意涵的扭曲和误用。

总之，我们今天使用的许多词汇已被特定历史时期人类文明发展赋予相应的政治与文化内涵，在以语言文字为边界的本土文化体系与外部文化体系的相互交流、互译、交融中不断演化，我们正是在这个过程中不断理解语言文字所承载意义，并依靠这套观念和意义，努力争取主动和系统地参与全球各类事务。

一、语言是构建现代“民族”（nation）的主要元素之一

1. 民族国家在近代成为国际秩序体系的基本单元

20 世纪国际社会的主要成员已经是领土边界明晰、拥有独立主权的社会共同体单元——民族国家（nation-state），二战后成立的联合国是以独立主权国家为成员的国际组织。这个现代国家体制与国际秩序的建立经历了一个漫长的发展过程。国家是“一个相对晚近、起源欧洲的造物，与资本主义的发展并驾齐驱，并最终统治了世界”（拉克曼，2013：XVIII）。“现代民族是范围更大的国际体系的一个部分，在这个体系中，整个世界被分成彼此分离的民族国家，通过包括那些民族主义意识形态中内含的共同观念和实践，这些国家又相互联系起来。这一体系于 1648 年缔结《威斯特法利亚合约》之后出现在欧洲。1818 年以后成为欧洲、北美和拉丁美洲的主导模式，后来由殖民主义以及后殖民时期的国家民族（state-nations）传播到世界其他地方——中东、亚洲和非洲”（Smith, 1995：55-56）。

在工业文明基础上产生了新型政治认同和文化认同，新生的资产阶级为了摆脱欧洲传统世袭封建专制秩序，萌生出用以凝聚新政体的现代“民族”（nation）意识。西欧的民族主义（nationalism）运动催生出现代国家制度。“直到 20 世纪，全球几乎所有领土（南极洲除外）才成为了独立的国家，从而取代了帝国、城邦、部落和神权政体等曾经统治着大多数民众和他们生活地域的政治组织”（拉克曼，2013：XVII）。19 世纪的历史被白芝皓（Walter Bagehot）诠释为“民族创建的世纪（nation-building）……有史以来，欧洲的版图首次依照‘民族原则’（principle of nationality）重新划分，与此同时，欧洲式的民族主义也被殖民地解放运动与第三世界新兴国家争相奉行采纳”（霍布斯鲍姆，2006：1，2）。

2. 共同语言是“民族建构”（nation-building）的重要因素之一

几百年来学者们一直在讨论：在民族主义运动中，各国的“民族”认同究竟依据什么来建构？“民族”之间的边界应当按照什么规则来划分？哪些因素是构成“民族”认同意识基础的核心要素？

在推动现代民族主义运动的多种复杂因素中，使用共同语言被许多学者视为构成“民族”（nation）认同的重要文化基础。韦伯把“共同语言”视为“民族情感形成过程中”“首先出现的”“文化要素”。“无论何处的民族情感形成过程，都会有一些文化要素作为最重要的实证基础，其中首先出现的就是一种共同语言。……随着国家、社会和文化的民主化进程，语言的重要性势必会与日俱增”（韦伯，2010：172）。安东尼·史密斯认为在“族裔的民族模式”中，最重要的两个认同基础就是血缘和语言（史密斯，2018：18-19）[1]。“许多世纪以来，语言‘霸权’（language supremacy）和统治语言的‘纯净’（purity）一度在许多土地上是权力斗争、国家和族群认同的焦点问题”（Simpson and Yinger，1985：401）。埃里克·霍布斯鲍姆认为：“19 世纪末，族裔和语言（ethnic-linguistic）才成为公认的界定民族的重要标准，甚至主导因素”。“根据语言民族主义的古典模式，通常都是有一种族群方言被发展成全方位的标准化民族书写语言，然后这种民族语言又顺势变成官定语言”。“民族主义所要团结凝聚的对象，是具有共同的族源、语言、文化、历史传统，或其他特质的人民”（霍布斯鲍姆，2006：100，155，172）。

马克思和恩格斯指出；“在任何一种发达的现代语言中，自然地产生出来的语言之所以提高为民族语言，部分是由于现成材料所构成的语言的历史发展，如拉丁语和日耳曼语；部分是由于民族的融合和混合，如英语；部分是由于方言经过经济集中和政治集中而集中为一个统一的民族语言”（马克思和恩格斯，1845-1846：500）。这段话清楚地说明，现代语言的发展进程与民族融合、混合过程和经济与政治集中进程同步，正是在这一进程中产生了“统一的民族语言”。这一过程也可被视为与“民族国家”建构进程同步的语言政治化与标准化。斯大林提出的“民族”定义是“民族是人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体”（斯大林，1913：294）[2]。四个要素中的第一个就是“共同语言”。他的民族理论对苏联的“民族识别”和南斯拉夫、中国的民族理论曾产生重大影响。

在人类社会的民族主义运动进入兴盛时期后，语言进一步成为“民族”内部凝聚和彼此识别的重要标志。在近代欧洲，“对于意大利与德国来说，他们主要便是借共通语文来凝聚起民族认同”（霍布斯鲍姆，2006：34）。大量实例表明，语言毋庸置疑地是 17 世纪以来各地民族主义运动用以构建“民族”认同的主要元素。“口语方言之上创造了统一的交流与传播的领域……这些被印刷品所联结的‘读者同胞们’，在其世俗的、特殊的和‘可见之不可见’当中，形成了民族的想象的共同体的胚胎”（安德森，2005：43）。“如果某一类别的人（比如某个特定领土上的居民，操某种特定语言的人），根据共同的成员资格而坚定地承认相互之间的权利和义务的时候，他们便成为一个**民族**”（盖尔纳，2002：9）。“人类被划分为不同的民族，语言是那些将一个民族区别于另一个民族的差异性的外在的和可见的标志；它是一个民族被承认生存和拥有建立自己国家和权力所依据的最为重要的标准”（凯杜里，2002：58）。

正是因为语言在凝聚民族认同方面的重要功能，一些地区的民族主义运动在动员过程中发动“捍卫语言运动”，建国后重视制定国家官方语言政策，目的是借助政府权威性和相关制度对民众的语言观念和行为进行整合。“当斯洛伐克民族主义在 1990 年开始得势之后，其所提出的第一项要求便是：‘确立斯洛伐克语为唯一官方语言，并强迫境内总数达 60 万的匈牙利裔居民必须以斯洛伐克语与官方打交道’。1990 年阿尔及利亚民族主义人士也立法规定：‘以阿拉伯语为阿尔及利亚国语，与官方接洽时若使用其他语言，将处以巨额罚款’。这项法令不像是表示该国已从法

[1] “家族谱系和推定的血缘纽带、大众动员、方言、习俗和传统——这些就是另一种‘族裔民族’概念的构成要素”（安东尼·史密斯，2018：19）。史密斯把“族裔民族模式”（the ethnic model of nation），与“公民民族模式”（the civic model of nation）进行对比（安东尼·史密斯，2018：18-19）。“族裔民族”指的是非西方的、传统社会的“民族”。西方人把对自己政体的称呼“民族”（nation）转用到其它非西方社会。

[2] “A nation is a historically constituted, stable community of people, formed on the basis of a common language, territory, economic life, and psychological make-up manifested in the common culture” (Stalin, 1994: 20).

国影响下获得解放，反倒像是为了攻击其境内约占三分之一人口的柏柏尔人”（霍布斯鲍姆，2006：178）。

3. 国家边界划定可能导致语言群体地理分布与国界不重合

在历史上，各行政管辖实体之间通常以山脉、河流、城镇和庄园领地为界，语言同一性不是划界的单一要素[1]。1659 年《比利牛斯条约》标志着国际关系的重要转型。此后各国开始以经纬度为坐标开展线性边界勘绘工作。由于传统行政管辖边界的历史性延续、历次内外战争造成的各政治实体间的国界变动，加之各语言群体人口的跨界迁移，在各国划定国界的过程中，“语言和国家的界限有时并不一致。很多政治体早在他们最终和某种单一的民族语言相联系之前就长期存在”（拉克曼，2013：65）。同一族群或同一语言使用群体的成员居住在国境两侧是世界各地的普遍现象，这些跨境成员面临所在国推行国家通用语言学习的政策要求也是普遍现象。

“在欧洲民族主义的全盛时期，比起其他任何标准，语言都被更频繁地引用。……尽管如此，出于几个原因，语言并不是构成民族性（nationality）的充分条件。**语言不是固定不变的，政治对语言边界的构建和语言对政治边界的构建发挥同样重要的作用**。例如，欧洲的语言边界很大程度上反映的是 10 至 15 世纪各王国的边界。在世界许多其他地区，语言区域或者过小（热带非洲），或过大（拉丁美洲、阿拉伯中东地区），无法为现代民族国家（modern nation-states）提供适宜的社会地理环境（setting）。如果将世界的语言地图与 20 世纪 60 年代的政治边界进行比较，结果会发现，这两个边界大致相同的有 20 多个国家，其中多数在欧洲。世界上有近一半的国家里讲同一种语言的人口不到 70%，有四分之一的国家中不存在人口占多数的语言群体（linguistic majority）。**在世界大部分地区，如果当前的国家（state）欲成为民族（nation），那么就必须要有意识地去培养语言认同，否则就必须要找到一些不同的民族性（nationality）基础**”（Rustow, 1968:11）。“在当今全世界的一百八十多个国家中，真正有资格宣称其国民皆隶属于同一族群或语言团体者，不会超过十二国”（霍布斯鲍姆，2006：179）。语言群体的居住地域与现代国家的国界普遍不重合，这一客观现状导致各国必须制定并推行本国语言政策，并以此在语言文化认同的基础上巩固国民对所属国家的政治认同。

在建构“公民”身份的意识形态合法性方面，布鲁贝克（Brubaker，1992）认为有两种逻辑可以用来理解民族和语言之间的关系：“一种逻辑是法国模式，对任何愿意习得语言和文化上的基本要求的人都开放公民权；一种是德国模式，即民族通过共同的语言连接在一起，而后再经由政治努力建构国家”（参见拉克曼，2013：68）。值得注意的是：“把所有德语使用者都纳入德国的宏愿也正是纳粹主义的意识形态基础。而纳粹同时企图剥夺那些不‘纯粹’的德国人的公民权，此种公民权恰恰转而以种族而非语言或文化为基础”（参见拉克曼，2013：68）。所以纳粹在推动国家构建和确定公民身份这两个层面上存在内部矛盾性：第一个层面，是以讲德语为依据把各自独立的日耳曼小公国纳入“大德意志”；第二个层面，剥夺境内讲德语的非日耳曼人（犹太人等）的公民资格。在这里，所谓“语言标准”只是国家建构的工具之一。

由于语言被普遍视为是任何一个现代民族国家建构（nation building）的重要文化认同基础，因此，确立国家通用语言、在公共教育和社会生活中推行国家语言文字，被各国政府视为加强民族凝聚力和维护国家统一的主要措施之一。

二、国语或国家通用语言

1. 全国性通用语言是建立统一市场和构建现代国家公民政治认同的文化基础

民族国家是在近代欧洲资本主义经济发展过程中出现的社会政治组织形式，其内涵就是国民

[1] 地方性领主的效忠立场和战争中的军事占领，也影响国界划分（如克什米尔）。

经济和宪政公民权的建构及其边界维持。在日常生活和工作中，人们感到需要掌握自身所在政治共同体、经济共同体内部通用的语言文字进行交流。由于各国创建历史和人口构成的特点，有些国家内部通用语言可以有几种（如瑞士），有些国家主张“文化多元主义”，在推行国家通用语的同时对少数族群语言文字进行保护（如加拿大）。无论属于哪种语言应用和学习模式，在今天，掌握本国国家通用语已经成为各国公民参与公共生活、实现就业和个人发展的重要条件。国家通用语的熟练水平，客观上决定了每个国民在各领域的实际参与程度。因此，全国性通用语言是建立统一市场、落实现代国家公民权的基础条件之一。

语言是文化的重要载体和形式符号。彼此语言不通即无法相互沟通，正是不同的语言把人们区隔为不同的文化群体和社会群落，难以形成统一市场、社会经济活动规范和权力制度。因此语言整合是“民族国家”建构过程中的核心议题。“民族语言基本上是人为建构出来的，……事实上，民族语言却只是从各种不同的通行语言之中，精炼出一套标准化的对话方式，然后再把所有的通行语言降格为方言”（霍布斯鲍姆，2006：52）。“18-19 世纪欧洲民族主义的核心观点或许是，**集体性政治认同（即国家）的基础是共同的文化，而共同文化的核心就是语言**。只有通过语言，个体才能不断地发现并表达出内在的自我和集体性的自我，也就是说，个体和集体认同通过语言得到统一”。“语言是民族国家的基石”（托尔夫森，2014：20，22）。假如没有全国通用的语言文字，本国民众的政治认同就始终缺乏共同的文化基础，通用语言是最深层次的文化认同。而文化认同是政治认同的基础，是民族团结之根，民族和睦之魂。

随着各国政体的逐步稳定，一些国家增强了对国内少数群体文化权利的关注。“很多民主国家虽然过去是‘一个国家，一种语言’政策的典型代表，但如今都采用了更加多语和包容的语言政策”如“采用国语加英语，加本地语及社区语言的多语政策”（肖哈米，2018：47）。在国家通用语言的选择与推行方面，各国依据自身的社会历史和族群人口结构采取了不同模式和具体方法。“世界上，大约 125 个国家的宪法提到了本国的语言问题，其中约 100 个国家指定了一种或多种语言为本国的官方语言或国语，官方语言和国语在使用方面都享有特权”。当今共有 78 个国家（如法国）确定了一种官方语言或国语，有 18 个国家（如阿富汗）确定了两种官方语言或国语，5 个国家（如比利时）确定了 3 种官方语言，4 个国家（如刚果）确定了 4 种官方语言（斯波斯基，2011：6-7，15）。

各国制定的语言政策通常包括三部分内容：“第一，赋予一种或多种官方语言或国语优先的地位，使得它（们）代表国家或主体人群的身份、意识形态、国家忠诚和（或）共同的历史；第二，鉴于英语在贸易、学术和技术等领域的世界通用语身份，大多数非英语国家都选择把英语作为它们学校的主要外语或附加语言来进行教学（有时甚至把英语当作教学媒介语），一般从小学的某个年级就开始教学；第三，出于某种原因，有些国家会重视那些仅代表部分人的地区语言、祖裔语言、原住民语言/或社区语言”（肖哈米，2018：82）。

文字是促进语言统一的重要工具。自秦始皇推行“书同文”之后，汉字在促进中国各地方言之间的口头交流和文字趋同方面长期发挥着特殊的重要作用。“以形、意为主又适应各地方言的方块字被大家所接受，成为其后数千年间维系民族共同体的文化纽带，产生了极强的凝聚力”（苏秉琦，2013：135）。“由于表意性的文字书写系统能够脱离语音而使用，这极大地便利了使用不同方言乃至不同语言的人群之间的交流。春秋-战国时代之后的中国历史表明，虽然帝国儒教为精英文化的统一提供了基础，但为这种文化的传布和绵延提供物质基础条件的却是表意性的汉语文字”（赵鼎新，2011：36-37）。尽管今天有些人在日常生活中仍然使用闽南话、粤语等方言，但是统一的汉字（书面语言）使得全国各地行政、司法、教育系统和经济贸易运行毫无障碍。“印刷语言……在口语方言之上创造了统一的交流与传播的领域。……这些被印刷品所联结的‘读者同胞们’，在其世俗的、特殊的和‘可见之不可见’当中，形成了民族的想象的共同体的胚胎”

（安德森，2005：43）。与国家构建进程同步，“书面语言实际上重新划分了地理版图”（拉克曼，2013：64）。

无论从提高政府运行效率考虑，还是从经济活动的交流语言考虑，各国政府都倾向于采取多种方式在辖区内推行一种共同语言和文字。在中世纪，“基本上出于行政的理由，这些王朝以或快或慢的速度确定了某种方言作为国家语言——只不过，这种语言的‘选择’本质上是不自觉的继承或者出于方便的结果”（安德森，2005：81）。欧洲民族主义运动兴起后，每个民族国家自建立之时起，便开始关注统一语言的推行。“法语对于法国的创建是贡献厥伟的，即使在爆发法国大革命的 1789 年，会说法语的人尚不超过全国总人口的百分之五十。……对意大利的统一而言，意大利文也同样功不可没：……1860 年，也只有大约百分之二点五的人，在日常生活中经常使用意大利文”（霍布斯鲍姆，2006：58）。各国政府出于政治整合和行政效率的考量，全力推行一种通用语，使其成为名副其实的“国语”。“自法国大革命之后，法国便特别注重民族语言的统一问题。……会说法语，便成为法国公民的关键特质（也就是取得法国国籍的必要条件之一）；就像会说英语，是成为美国公民的必要条件一样”（霍布斯鲍姆，2006：20）。在当今许多国家，使用国家通用语言已被全社会公认为国民身份的重要文化符号。

在一些多种语言并存的国家，语言被正式或非正式地区分为“国语”和“方言”，体现了现代国家内部各语言群体在文化体制中的分层结构。“所谓‘方言’，跟国语一样，也是迟至晚近才出现的概念”（霍布斯鲍姆，2006：14）。同时，“国语”学习开始在国家教育体系中占据主导地位。“在国家推行小学教育之前，并没有口语化的‘国语’（national language）存在，只有作为文字或行政谕令的书写文字，或为口语传播而产生的共通语”（霍布斯鲍姆，2006：50-51）。欧洲开创的现代学校教育体系（等级制学校及教学科目）本身即是人类社会政治经济制度和知识体系发展到一定历史阶段的产物。学校使用统一语文教材推动国家通用语言文字的普及，各级学校通过国家法定文字的教材和教学语言向全国青少年讲授主体意识形态、社会伦理与专业知识。在一个现代社会，政府机构、司法部门、公共服务组织、公司企业、民间团体和全体公民在政治经济活动和日常生活中都需要通过国家规定的语言文字传播信息和进行交流。“共同的书写文字除了有助于国家直接管理数量庞大的人民，同时也是科技和经济发展的必备条件”（霍布斯鲍姆，2006：90）。

2. 各国国家通用语言的选择

各国政府如何选择与确定本国的通用语言？“如果官方完全是以实用方便的原则来选定国语，那么问题就简单多了。只要选一种最多人使用或最便于大家沟通的方言，来作为一国的国语即可。奥匈帝国皇帝约瑟夫二世，就是基于实用原则，选择德语作为他那个多民族帝国的官方语言。甘地在独立之前，也是基于这种考虑，打算以北印度语作为印度建国之后的国语，虽然他的母语是古加拉特语；至于 1947 年实际建国之后，之所以改用英语为官方语言，则是基于另一层实际情势，因为英语是当时最不容易引起反对的共通语”（霍布斯鲍姆，2006：91）。如果国内不同地区主要人群已有传统语言文字，而且当地精英和民众把使用自己传统语言文字视为不可剥夺的政治权利，中央政府在推行国家通用语言文字时，就不得不在区域性语言政策上进行某种妥协。

“语言在民族主义者的宣传中，可能是任何东西，但绝不可能是实用而不带感情的工具……对他们来说，**语言乃是民族灵魂所在**，而且……语言在日后更**成为决定民族的重要标准之一**”（霍布斯鲍姆，2006：92）。部分民众对地方性语言的学习权和使用权的捍卫，也被称为“语言民族主义”。“‘语言民族主义’始终是与公共教育和官方所用的语言有关。……在威尔士，语言民族主义引发了下列问题：除英语之外，学校是否也该以威尔士语教学？还是干脆只要用威尔士语教学；该不该赋予威尔士语最高语言地位；路标和街道名称该用哪种文字；电视频道等公共媒体是不是该一律以威尔士语发音；地方议会的辩论和议事录登载，是不是都要改用威尔士语；甚至驾

驶执照或水电申请表，是只要用威尔士语呢？还是该两种语言并用？或分开核发”（霍布斯鲍姆，2006：92）。

一些族群捍卫自己的语言权，不仅仅是捍卫当前在学校里学习和公共场合使用本族语言的权利，而且潜在地还和未来通过“民族自决”独立建国的可能性联系在一起。如果我们把“族群”（ethnic group）和“民族”（nation）视为一个“连续统”（continuum）的两端，在内外条件的共同作用下，“族群”可以转变为“民族”并独立建国，例如作为欧洲少数族群的各国犹太人最后在以色列建国，乌克兰从历史上俄罗斯的一部分变为一个独立民族并且与俄罗斯大打出手。“民族”也可以转化为“族群”，如北美印第安人 nation 最终成为美国“少数族群”（马戎，2018：4-5）。

为了了解本国国民的语言能力情况，一些国家开展了语言普查，要求所有公民申报自己的母语或日常使用的主要语言。但是却“几乎没有人警觉到：光是语言普查本身，就足以招致语言民族主义兴起。每一次普查都变成民族主义者较劲的战场，……事实上，语言普查是有史以来第一次强迫**个人必须对其民族归属作出唯一的选择**，而且，还是以语言为标准的民族归属。普查本原本是近代国家在行政管理上的技术需求，然而却再一次助长了民族主义的浮现”（霍布斯鲍姆，2006：96）。这与政府要求每个国民必须确认自己“民族身份”的制度做法一样，把每个人与“语言-民族”身份挂钩的制度本身就会持续地激发人们的民族意识和民族主义情感。在各国的社会实践中，“‘国语’问题很少只被当作实用问题看待，相反，它通常都会引发强烈情绪”（霍布斯鲍姆，2006：92），近些年，我国在新疆、西藏和内蒙古等地区推行国家通用语言教学也曾引发当地部分民众的反弹。因此特别需要注意的是，政府倡导通用语言学习的过程必须充分尊重当地民众对母语的执着情感，欲速则不达，应尽可能采用渐进与平和的方式，要使各族民众感到母语受到尊重，下一代继承母语的权利有保障。在此前提下，人们会理性地接受和学习工具性更强的通用语言。

3. 国家通用语言学习是各群体社会经济发展的需要

现代科学技术的快速发展，不仅新术语新词汇不断出现，人们之间的交流合作的频度和深度也在不断加强，国家通用语言的学习成为当代社会科技经济事业中必不可少的交流工具。中国现代产业的发展吸引了大批乡村劳动者进入城市就业和发展，也吸引了大批来自边疆地区的少数民族青少年和劳动者来到沿海发达地区生活和定居，掌握国家通用语言是他们必要的生存和学习语言工具。这也是为什么习近平总书记强调要“全面加强国家通用语言文字教育，不断提高各族群众科学文化素质”[1]。

从社会学的角度分析，语言在社会功能方面具有双重性。“一是作为一种传统文化的载体，它寄托和体现出人们对这种文化的感情，二是纯粹作为信息交流的工具，实现的是传递信息的功能”（马戎，2003：133）。学生们在课堂上学习外语，并不感觉自己母语被“贬低”或民族情感受伤害，因为他们看重的是这种语言作为现代知识学习工具的必要性。对于少数族群学生而言，学习国家通用语言同样是为了掌握一种重要的学习和交流工具。“在学习新语言的过程中，并不一定会引发意识形态之争，除非是在某种语言刻意遭到压制，或被迫要以另一种语言取代时，冲突才会发生。……随着来自不同地区的人们接触日益频繁，加上乡村自给自足体系也逐渐崩解，因此，急需找出一种共同的沟通语言，而最简单的解决之道，就是努力学习国语。在这点上，小学和军队的贡献最大，他们把国语带入每一位国民家中。只局限在小地方或少数社交场合才使用的语言，一定无法跟通行各地的语言进行对抗”（霍布斯鲍姆，2006：110，111）。在一个社会正常发展的进程中，学习通用语言是每个人生活和发展的自然需求和理性选择，如果没有源于意识形态（“民族”情感）或外部政治势力的干预，人们会很自然地去学习便于生活和工作交流的语

[1] 摘自《人民日报：共享民族复兴的伟大荣光——习近平总书记关于民族团结进步重要论述综述》https://mp.weixin.qq.com/s/pd1PiGH9f_KkHTX8P79Rig（2021-8-25）

言。如中国清代旗人通晓汉语、汉人旅蒙商熟识蒙古语、回民商人掌握藏语，他们看重的即是语言作为交流工具的功能。

由于语言文字在社会运行和民众生活中发挥的重要作用，各国政府都把制定语言政策作为国家社会-文化政策的核心内容，语言政策的任何改变和调整也成为观察该国政治社会变化的风向标。在这样的背景下，公共活动语言和学校教学语言的现状及政府的语言政策也随之成为研究各国多元文化传统能否延续、民族主义思潮演变方向、公共教育绩效、国际交流能力和社会经济发展潜力的重要专题。近些年来，由于人权观念被世界上许多国家接受为基本政治与社会伦理，一些国家以“侵犯人权”为由在国际舞台和外交活动中动辄对其他国家进行“道德审判”，各国少数族群的语言权利开始被用来作为衡量该国“人权”状况的指标之一，并成为某些国家粗暴指责和干涉他国主权和内政的借口。

4. 语言政策属于国家主权和内部事务

当今国际关系中，联合国承认的独立国家制定本国宪法法律，决定本国政治经济制度，发行本国货币，建立相关制度政策为国民提供语言学习和教育、就业、医疗、社会保障福利和各类公共服务。这些权利均属于各国主权范围，他国无权干预。在当代国际关系中，每个人最重要的身份是所属主权国家的公民。国际公认的国界划定各国之间的地理管辖范围，各国颁发的护照划定各国之间的人口身份区隔。

各国政府根据本国国情即国内族群-语言使用情况，根据国家经济社会政治发展目标制定本国语言政策，规定公共事务的工作语言和各级学校的教学语言。相关语言政策的制订和实施，属于国家主权和内部事务，其他国家无权干预。

现今联合国会员国有 193 个主权国家、两个观察员国（梵蒂冈和巴勒斯坦）[1]，根据各国族群人口规模和语言结构可以分为六大类：

（1）人口构成基本属单一族群并使用同一语言（如日本、韩国）。建立主权国家后，国内人口很少的边缘群体（冲绳人、阿伊努人）迅速被同化[2]，国内通用一种语言，可大致归类为“单一民族国家”和“单一语言国家”。

（2）人口由多个群体组成，各有传统居住区和不同语言。中央政府把内部各群体正式识别为“民族”，建立多民族联邦制国家（如苏联、南斯拉夫）。苏联解体后，俄罗斯联邦 1997 年取消“民族身份”，转为多族群民族国家。

（3）人口由多个群体组成，各有传统居住区和不同语言，但主流族群在人口规模和经济活动中占绝对优势，在日常交流中该语言通用性也占绝对优势（如法国）。建成主权国家后，主流群体语言为法定官方语言，其他语言（如科西嘉语）在当地属合法语言。少数族群被视为“族群”而不是“民族”，属于多族群民族国家。

（4）人口特征是多族群多语言，其中一个群体在人口和语言上占优势。建成主权国家后，多个群体语言成为合法官方语言，但主流群体语言被定为“国家通用语言”，成为全国性主要工具语言和学校教学语言（如加拿大）。

（5）人口特征是多族群多语言，没有一个群体在政治结构、人口、语言上占绝对优势。组成主权国家后，各群体的语言都成为同等地位的合法官方语言（如瑞士）。

（6）殖民地经过独立运动建国，某族群（未必在人口规模上占绝对多数）建国过程中占据政治主导地位。由于殖民者语言在社会上已成为重要工具性语言，殖民者语言和该族群语言成为

[1] https://zhidao.baidu.com/question/97349657.html (2021-9-21).

[2] 日本政府 1991 年才认可阿伊努语为本国的一种少数民族语言。但是“现在有多少日本人还能流利地使用阿伊努语至今还是一个未知数，也许只有 30 人，而且，所有这些人的年龄应该都已经在 80 岁以上了。”（斯波斯基，2011：238）

新国家主要官方语言，少数群体语言为区域性官方语言（如印度、巴基斯坦）。

这 6 类国家的基本特征可以用图 1 来表示。

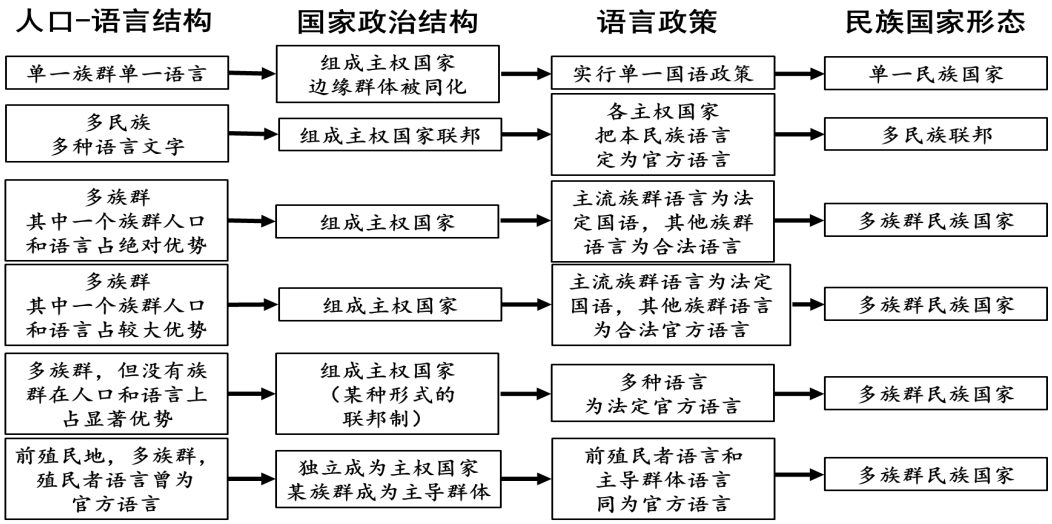

图 1、世界各国人口结构和语言政策分类

世界进入 21 世纪，科学技术的飞速发展和经济活动所需要的丰富知识、复杂技能已经不是二战后的人们所能想象，这是一个激烈竞争的历史时期，各国教育家和年轻一代都认识到通过学习语言掌握新知识的重要性。为了本国社会成员彼此间的顺利沟通和社会秩序、经济活动的顺利运行，语言学习作为各国内部最重要的交流传播功能受到全社会前所未有的重视。在以民族国家为基本政治单元的国际秩序大背景下，在各国争相快速发展和彼此激烈竞争的当代社会，各国不可避免地要制定和推行本国的语言政策和文化政策。同时，为了促进与其他国家的交流，学习工具性外国语言也成为现代国家教育体系的重要组成部分。

三、社会发展与国家语言政策

语言是任何政治共同体进行各项管理工作的交流工具。但是在不同历史时期，不同类型的国家体制会采用不同治理模式，如行政分权的联邦制、中央政府派驻官员直接治理、中央政府委托地方首领实行间接管理、设立自治区等等。在语言使用和学校教学语言方面，不同的管理体制有可能采用不同的政策，同时政府在推行国家主导语言的力度方面也存在差异。“很早以前，占领者很少做出系统的努力将其语言强加于被占领地的人民，尽管在潜移默化的文化传播过程中，占领者的语言经常逐渐为被占领地的人民所掌握。罗曼诸语言和现代阿拉伯语诸方言的传播就是很好的例证。相反的情况也同样频繁地发生，即占领者群体在文化和语言方面被融解，其语言本身消失了，但该群体的特权地位并没有受到威胁。中国的外族王朝总是屈从于中国人更优越的文化，学习其语言。同样，征服印度的穆斯林莫卧尔人，在忠于其宗教的同时，采用了印度土著语之一印度斯坦语，作为穆斯林印度伟大文学语言的基础。**明确地压制被征服者的语言和方言，好像主要是欧洲比较近期的政策**。沙皇俄国企图通过禁止波兰语在学校中的使用消灭该语言，当代意大利也采用了同样的镇压政策，试图在新近从奥地利得来的领土上消灭德语”（萨丕尔，2011：25-26）。所谓“欧洲比较近期的政策”，主要指民族主义运动兴起后，对于语言作为“民族”文化象征和提高凝聚力的重视程度得到加强。

皮埃尔·布迪厄提出两个概念，一个是语言习惯（linguistic habits），还有一个是语言市场（linguistic marketplace）（斯波斯基，2011：208-209）。前者涉及使用语言的每个个体，后者涉及一种语言的使用人群范围。在区域性（或世界性）人口流动和经济活动方面出现的任何重大变化，都会影响在族际互动中各种语言的使用频率和应用性价值，也会因此逐步改变人们在对各种语言体系进行评估时的价值判断。例如全球化进程扩大了国际和各国内部的族际交往与经济活动的广度、深度和频次，各种语言的传统使用范围必然随之改变。人们在交流过程更倾向于使用哪种语言，这既与运用该语言词汇表达内涵的普及性与准确性有关，也与在交流双方中谁更具强势、能够主导交流进程甚至具有强制对方使用某种语言的权威性有关。在广泛的群体和国际交流过程中，有些语言的应用性价值得以提升，而有些语言的实质应用性渐次下降。这些变化完全不以人们的主观意志而改变。

联合国规定下属机构工作语言有 6 种（英语、法语、俄语、阿拉伯语、西班牙语和汉语），联合国对各成员国政府在国内语言政策方面没有具体规定。在语言使用方面，各国政府通常在宪法或相关国家法律中提出本国的语言政策，把本国使用的一种（或几种语言）确定为“国家通用语言”（或称国语）或“公共语言”，作为全国性行政司法、公共服务、学校教学通用语言，以保障法律和国家行政命令的传播与实施。

语言使用的领域可大致分为三类：第一类是公共领域，如行政部门、司法部门、军队等各类机构使用的工具性语言文字和公共场所标牌使用的文字。第二类是政府管理的公共教育领域，如各级学校的教材和教学用语。第三类是大众传播和文化娱乐领域，如广播电视、报纸刊物、网络、印刷品使用的语言文字，既包括政府管控的媒体、出版社等，也包括民间媒体和社交宗教场所使用的语言文字。有学者把国家语言政策的核心问题归纳为 6 个方面：（1）选定并使用官方语言，（2）推动国语规范化，（3）规范语言跨境传播。（4）正规教育体系的语言教学，（5）非正规教育体系中的语言教学；（6）语言本体规划（周庆生，2014）。各国政府对本国少数族群语言文字的学习、使用制定何种政策。如何规范和推行国家通用语言文字，如何保护和发展少数族群语言文字，这些都属于内政的范围。

1. 不同国家的语言管理模式

布迪厄在谈到语言管理模式时，提出了经济源、文化源和社会源概念，“这些因素加起来就是一个人的象征资本（symbolic capital）或荣誉积累（accumulated honor）。语言选择是语言行为或语言实践的基础”（引自斯波斯基，2011：208-209）。随着人口结构和经济模式的变化，很多语言的文化价值和实用价值也在不断变化。从公民个人角度而言，人们完全可以根据语言在自己日常应用中的价值和有效性来选择学习的语种；但是作为国家整体而言，政府部门、司法机关和公共场所使用什么语言文字，各级学校使用什么语言文字编写教材和作为主要教学语言，必须有明确的规定。《语言政策》一书介绍了世界上实行双语制、多语制的国家以及各国政府对于具体语种的管理政策（斯波斯基，2011：181）

在多族群国家的国内政治活动中，语言始终是一个中心议题。“在民族国家内部，各种小型团体（例如，民族、宗教和少数民族群体）都试图修改本国的语言政策。因为这些群体都有他们自己的语言实践和语言信仰。他们都试图想自己管理自己，并试图影响团体中其他人的语言实践或语言信仰。……他们也试图影响到本国更大的政治单元（如民族国家），以便可以要么呼吁**政治独立**（随之拥有控制自己领土的权利），要么要求更多的**有限自治权**（例如，在领土或者人口方面），要么发起争取特定语言权的运动（该运动也许可以独立进行，但往往是与其他文化权、社会权或政治权一同进行）”（斯波斯基，2011：209）。我们在调查和分析任何多族群国家的族群关系时，语言政策是不可或缺和高度敏感的议题之一。

公共空间的语言是指在各种公共场所（办公机构、街道、商店、医院等场所以及广告、报纸、

影视节目中）使用的文字标识和口头语言，体现了“语言生态”模式，并可直接或间接反映社会某些语言出现的中心化或边缘化状况。“新民族国家的语言意识形态斗争就在这里被转化成了语言实践斗争”（肖哈米，2018：113）。研究者需要关注的是：在公共空间的各类文字标识使用哪种文字？如果同时使用几种文字[1]，哪种放在上面？字号是否有大小之别？在不同族群结构的居住区，是否文字标识和不同文字排列方式存在差别？政府对于公共空间的语言使用是否有具体和明确的规定？学者指出，以色列的犹太人聚居区、阿拉伯人居住区和东耶路撒冷公共空间的语言标识模式存在明显差异（肖哈米，2018：124-125）。《语言管理》一书详细介绍了印度、英国、法国、美国、以色列、新加披、加拿大[2]等国各种文字印刷的报纸发行情况，反映出当地少数族群人口/读者的规模与比例。值得注意的发展趋势是，“美国少数民族的报纸都倾向于从少数民族语言转向英语，而且，这种趋势还在继续”（斯波斯基，2016：109-111）。表明美国一些少数族群正逐步转向以英语为主要交流语言。

2. 学术界的语言政策研究

在研究语言政策时，“母语”是常用的概念[3]。学者在讨论中提出“母语”有三个含义：（1）人们最先学会的语言；（2）人们使用最多的语言；（3）标志（民族/族群）自我身份的语言。“而双语跨文化项目的预设就是这三个含义之间完全是同质的关系。但是在多语化的环境中，这种同质关系并非永远存在”（弗里兰，2014：108）。在讨论少数族群语言教育时，人们通常不去具体区分各地区的“多语化”环境差异。在我国藏北牧区，对于当地藏民而言，这三个含义很可能确实是“同质的”。对于成长在拉萨市区的藏族青少年，生活在多语环境中，汉语使用比重会明显增大。内蒙古农区和城镇居民多数是汉族和已转用汉语的蒙古族，加上大量蒙汉通婚，对于一定数量的蒙古族青少年而言，蒙古语可能主要是“标志族群身份的语言”，是文化表征或政治意义上的“母语”[4]。所以，我们讨论少数民族教育和教学语言时，必须了解不同地区语言使用的具体情况，实事求是，因地制宜，既要尊重每个家庭或学生的自我选择，也不宜把居民“民族身份”与某种语言简单“挂钩”，政府更不能制定“一刀切”的学校语言教育政策。

在思考语言政策时，需要承认几个基本事实：（1）人类曾经使用的许多语言在历史演进中已经消失；（2）许多群体（如拉丁美洲）已转用外来者的语言文字；（3）许多群体（如南部非洲）在保存母语的同时，生活和就业中主要使用前殖民者语言；（4）许多少数族群成员（特别是进入城镇生活者）已转为双语者，或者已较少使用本族语言；（5）掌握国家通用语言是少数族群成员学习现代知识和个体发展的重要条件。

一些西方学者认为，学术界的语言政策研究可以划分为两个主要阶段。第一阶段是 20 世纪 60-70 年代，被称为“新古典主义方法”，有两大理论假设是：“（1）民族国家应当是语言规划活动的核心，这主要是以发展和现代化为目标；（2）语言问题的解决方案应该是技术性的而不是政治性的，这应当由语言学专家来设计”。20 世纪 90 年代后，新的语言政策研究被称为“历史-结构方法”（托尔夫森，2014：32）。这些政策研究的背景是欧美社会，总结的经验如转用到亚非拉

---

[1] 如银川市街道标识中曾经有阿拉伯文，但近期取消。

[2] 例如，加拿大出版发行的东亚文字报纸包括中文 12 种、韩文 2 种、日文 1 种和越南文 1 种（斯波斯基，2016：111）。

[3] 任何概念都有其产生的历史社会背景。“母语”是联合国教科文组织语言政策的核心概念，其内涵随历史发展演进，深深烙上不同时代制度环境印记。教科文组织成立于二战结束，大量亚非拉国家独立后开始废弃殖民语言，推广民族语言。此时教科文组织倡导“母语教育”理念，新独立国家的“母语”本质上是与殖民语言相对的民族共同语，呼应了刚摆脱殖民统治国家的扫盲政策（方小兵，2022：16）。

[4] 网络上一篇文章认为“500 多万蒙古族人口的中国，使用本民族母语的人口才 170 万左右。” http://www.mgl9.com/post/3610.html（2020-7-7）。2010 年人口普查长表数据表明，被调查的 1264780 位蒙古族户主中，34.5%与汉族通婚（国家统计局人口司、国家民委经济司，2012：503）。蒙汉通婚夫妇的子女通常申报“蒙古族”身份，但家庭用语主要是汉语。

国家未必适宜。有些联邦制国家实行区域自治制度，自治地方政府对本地族群语言的公共使用和学校教育拥有一定程度的自主权。因此，世界上可能出现多种社会效果十分不同的语言使用和语言教育模式。

学术界也关注语言传播与宗教之间的关系。人们注意到："不管西方基督教被传播到何处，它都会把拉丁语的书写体系引入那些以前没有书写体系的语言中。同样，伊斯兰教在传播过程中也会将阿拉伯语的书写体系引介给当地人"（斯波斯基，2011：58）。这很可能是一神教的文化特征。与之相比，"佛教向来愿意把自己的经文翻译成其他各种语言"（斯波斯基，2011：59）。在一些伊斯兰教占主导社会如土耳其和中亚国家，使用阿拉伯字母来拼写本地语言，还是改用其他字母（拉丁字母、西里尔字母等）往往与意识形态的调整或回潮相联系，成为理解当地社会发展的重要政治风向标。

四、少数族群的语言权利

推广国家通用语言会不会最终危及少数族群母语的生存？这是每个关心本族语言和文化传统的人十分关心的。这个问题在很大程度上取决于国家当政者的语言观和相关政策。在一个统一的多族群、多语言国家，始终存在着一个维护政治统一的"一体"与保护少数群体文化传统的"多元"二者之间的辩证关系。如何在二者之间的平衡上拿捏好分寸，兼顾共同性和差异性，是对执政者政治智慧的考验。

1. 各国主流群体需要尊重少数群体的语言和文化传统

霍布斯鲍姆提出："倘若该国的主要民族和国语的优越性不致引起争议，倘若主要民族能珍惜并促进其国境内的方言和少数族群的语言，那么各族群的语言文化反倒可得到保存，各少数民族的历史传统与风土民情也可获得延续，从而使该国的民族精神呈现**多姿多彩、多元传统的新气象**。更有甚者，某些小民族乃至民族国家也认为，能够经由整合而融入另一大国之下，其实是具有正面意义的，或有人偏爱'符合进步法则'这个说法。因为它们并不觉得大文化和小文化之间有着无法协调的鸿沟，反倒认为某些即将失传的文化，可在现代化与民族融合的过程中延续下去"（霍布斯鲍姆，2006：32）。

在社会发展进程中，那些缺乏现代词汇和抽象概念的传统语言，特别是没有文字的简单语言，其逐步被淘汰的前景恐怕难以避免，这完全不以人们的情感和主观意志为转移。考茨基谈到捷克语时曾感叹："民族方言会愈来愈局限在家户内使用，就像是一件祖先遗留下来的古董，虽然早就没有多大用处，但是我们都还是会以崇敬之心待之"（霍布斯鲍姆，2006：33）。既清醒地认识到推行国家通用语言的必要性和紧迫性，同时在制度和文化政策上充分考虑少数族群母语的生存和使用空间，切实尊重少数族群精英对于母语的深厚情感，这是各国政府和教育部门必须慎重斟酌、仔细拿捏的敏感议题。

当主流社会对少数族群的语言和文化传统采取漠视甚至歧视的态度和政策时，少数族群的文化自尊和族群意识就会选择最敏感的语言问题进行抗争。"为了同压制力量相抗衡，少数民族群体常常为争取其语言的地位做出不懈努力，试图使其成为完全受到公认的文化和文学表达载体。**这些重新恢复或半制造出来的语言，许多是伴随着对政治文化敌意的抵抗而来的**，如爱尔兰的盖尔语，新生共和国立陶宛的立陶宛语，犹太复国主义者的希伯来语"（萨丕尔，2011：26）。此时，语言问题已不单纯是文化问题，而成为高度敏感的政治议题。

2. 母语学习与少数群体权利

1948 年《世界人权宣言》第 26 条把教育视为一项基本人权。1991 年《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第 4 条："各国应采取措施，在可能的情况下，使在民

族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有充分的机会学习母语或在教学中使用母语”（威利，2014：69）。整体而言，一个国家的“公共教育项目体现了国家对其共同未来的期望，因为教育为社会成功和个人成就提供了能力、价值观、态度和技能等核心的也是最重要的要素”（麦克格罗蒂，2014：42）。人们在讨论少数族群教育权利时，“主要关注于两项基本权利：（1）获取参与社会、经济和政治活动所需要的教育的权利，特别是**优势语言的教育权利**；（2）用母语接受教育的权利。……语言少数族群的学生主张这两项权利，是因为如果他们要想更广泛地参与到社会当中并且延续本族的语言社区和文化，上述这两项权利都是必不可少的”（威利，2014：68）。这两项都被视为“基本权利”，第一项是以“优势语言”接受教育，这是为了使少数族群成员能够“广泛地参与到社会当中”，实现就业和个人发展。所以实行种族主义政策时期的南非政府不允许黑人在学校以英语接受教育，从而在重要的社会岗位上排除了黑人，因此这一政策遭到黑人的痛恨，并在国际上广受批评。第二项是学习母语的权利，其目的是为了“延续本族的语言社区与文化”。

由于少数族群权利是群体权利的重要内容并得到国际社会广泛关注，许多国家在少数族群语言权利方面都制定了法律或者行政规定。欧洲委员会于 1992 年 11 月开始采用《欧洲地区语言或少数民族语言宪章》，在《宪章》序言中强调的理想和原则中，包括“各国要保护具有历史意义的欧洲地区语言或者少数民族语言”，“人们有权在个人生活和公共生活中使用地区语言或少数民族语言”，“人人重视多文化和多语言的价值”。“当然，对这些少数民族语言的保护和鼓励有一个前提，那就是少数民族语言的保护‘**不应该损害官方语言以及人们学习官方语言的需求**’”（斯波斯基，2011：138）。特别需要指出，该《宪章》在提出保护少数民族使用自己语言权利的同时，把推行官方语言以及个体公民学习官方语言的权利作为尊重少数民族语言的前提。

与此同时，少数族群的语言权并不能简单地等同于人权。“语言权在很大程度上是不同于人权的。……大多数语言权都是从一般的个体人权中衍生出来的，也就是说，语言权产生于非歧视原则和言论自由原则，当这些语言权应用于个体公民时，它们已经变得非常明确和具体了。最近这些语言权的享有范围已经扩大到少数民族，乃至许多国家都存在的移民聚居社区，这就增加了语言权的复杂性，并使移民社区的语言权问题更具争议性。对个体而言，任何人都有使用自己母语的权利；对国家而言，国家需要使用和支持少数民族语言，从个体的权利到国家的需要，**每一个环节**都有可能出现语言权问题”（斯波斯基，2011：134）。如果一个少数族群成员希望学习国家通用语言甚至希望子女以通用语言为主要语言，这是他和子女应当享有的权利。如果族群领袖或精英批评甚至压制这种愿望，便是对这位个体公民基本人权的侵犯。无论是以国家的名义还是以“民族”的名义来限制个体人的语言学习选择权，都是侵犯人权。

3. 如何在政策上把握少数族群语言问题

语言是民族传统文化的一个基本载体，民族语言的状况往往预示着一个民族传统文化的前途。因此历史上占据统治地位的民族毫无例外地试图在其管辖区域内推行自己的语言，使其成为“法定通用语言”，只是具体推行时在强制程度和方法上有所不同而已。在不同语言相互竞争的态势中，国家倡导在政治活动和公共领域中使用哪种语言，在学校教学中使用哪种语言，这些制度性安排本身即体现出社会的政治结构（使用不同语言的人群处于不同的社会地位）、基本权利（平等或不平等）和文化规则。

《语言政策》一书谈到“宽容性的少数族群权力”，这是指“法律规定、管理规范和各种措施的总和。国家和公共机构（尤其是公立学校）基于该权力为少数民族提供了各种措施。这些措施，在必要情况下，保障了少数族群在私人领域，即在家庭和私人组织中，培育其语言的权利”（约翰逊，2016：33）。该书把各国政府对待少数民族语言的政策分为几类：第一类是“空白性语言政策”，即不承认少数民族语言的政策，“法律上的政策空白页可能是现实中的限制型语言政策，其实际目标就是限制少数民族语言使用”；第二类是“宽容性语言政策”，国家明显缺乏对少

数民族地区语言生活的干预，“政策允许社区发展私立学校之类的设施，不去干涉。……表明对少数民族语言和土著语言传播与使用的隐性接受”；第三类是“限制性语言政策”，如“美国限制印第安人在寄宿学校使用土著语言的做法”（约翰逊，2016：232）。

但是，在现实社会中还存在第四类即“平等权利型语言政策”，即政府对少数族群语言文字给予更多的法律承认和作为教学语言给予更平等地位的语言政策。例如苏联时期的民族学校体系和 1949 年以后中国在一些民族自治地方建立的民族教育体系，即是这一类政策的代表。这一类语言政策的具体内容展现在国家宪法和民族区域自治法的相关条款中[1]。例如在一个自治地区内，少数族群母语和文字在公共机构和社会应用中被认定为法定语言，不仅不受歧视而且得到特殊支持，政府为少数族群建立从幼儿园到大学完整的母语教育体系，提供特殊财政资助，在本区域公务员招收中规定少数族群的具体比例[2]。

许多国家的少数族群居住在偏远地区，接触工业化时间较晚，少数族群语言缺乏现代知识（如理工科、社会科学、农学、医学等）专业词汇，教科书编写水准偏低，导致少数族群母语授课学校毕业生除了本族语言、历史等特定专业外，其他专业的就业竞争力较弱。但是，如果少数族群作为“自治民族”享受政策优待，在公务员职务竞争中因为政策倾斜具有身份优势。这不仅在一定程度上抵偿了就业市场上的竞争劣势，而且激发当地族群充分利用自治权维护母语教学的动力。因为一旦没有语言差异，自治族群的文化特殊性不复存在，各项优惠政策的公平性和合法性必然受到社会大多数公众的质疑。

我们看到甚至是地方性语言政策也具有很强的社会政策效应。在一些国家，“语言政策被视为造成并维持不平等体系的机制，……采用历史-结构方法及批评语言研究中的相关框架（例如批评教育学）的研究者都认定**语言政策是造成经济资源和政治权力不平等分配**的重要机制”（托尔夫森，2014：33）。所以，在一些少数族群凭靠自治权利制定有利于本族成员的相关政策时，那些在通用语言能力和知识技能水平较弱的少数族群成员，即使就业市场竞争中处于劣势，但是在政治资源分配方面可以享受政策优惠，包括在高考、就业方面享有特殊照顾，其结果是“造成经济资源和政治权力不平等分配”。这与欧美国家更多依赖劳动力市场机制运行的社会模式很不一样。

在西方国家，少数权利的捍卫有时表现为其他方式。欧盟成员国在人口规模和经济发展水平方面存在差别。在欧盟内部进行辩论以确定“工作语言”时，那些人口规模小和经济实力弱的成员国也在极力捍卫自己的“平等权利”。1995 年法国曾经提议把欧盟工作语言的数量从 11 种减至 5 种以降低翻译费用。尽管在欧盟实际运行中，主要的工作语言是英语、法语和德语，但是该提议仍然在欧洲议会投票中被否决。1999 年欧盟仅翻译费即占欧盟内部预算的 30%，即 3.25 亿欧元，但是各国仍努力保持本国语言在欧盟运行中的法律地位，捍卫自己的语言权利（斯波斯基，2011：64）。

4. 政府的正式语言教育政策和教学实践中暗含的“隐形政策”

在语言政策涉及的所有领域中，学校教育是最重要的。学者们归纳的语言教育模式大致分为

---

[1] 如《中华人民共和国民族区域自治法》第三十七条和第三十八条（全国人大常委会秘书处、国家民委政法司，2002：72-73）。

[2] 一个案例是 2016 年颁布的《内蒙古自治区民族教育条例》，明确要求“对民族教育实行**财政优先保障**制度。”“应当**使用本民族语言文字**或者本民族通用的语言文字进行教学。”“双语教学民族幼儿园、中小学校教师**工资待遇应当适当高于**同级同类学校的其他教师。民族学校设置的**教师专业技术岗位，高级岗位比例应当高于**同级同类其他学校。”“民族幼儿园、中小学校公用经费时，**补助标准应当高于**当地同级同类学校标准。”“对双语教学民族中小学校在校学生**免学费、免费提供教科书和一套教辅资料**，对寄宿制学生**补助生活费**，”“公务员考录、事业单位招聘人员时，每年应当从录用计划总数中，划定**不低于百分之十五**的职位用于蒙古语授课大学毕业生。国有企业招录人员时，同等条件下**优先录用**蒙古语授课大中专毕业生。”
https://baike.so.com/doc/28579768-30035040.html（2020-3-28）

三类："第一类教育模式（原英国殖民地国家通常采用这种教育模式）要求在最开始就使用儿童的**家庭语言**教学，在入学的最初几年开始引入标准语言或官方语言，然后在不同的阶段（通常是在中级阶段或第二阶段）逐渐**过渡到用标准语言**或官方语言进行教学。第二类教育模式（原法国和葡萄牙殖民地国家的城市学校往往采用这种教育模式，美国学校在'唯英语运动'期间，为了推广英语也采用这种教育模式）要求从上学的第一天就开始用殖民国的标准语言或**官方语言**上课。该模式的观点是，学生在简单的浸没式环境中就可以学会学校语言。第三类教育模式介于上述两种极端模式之间。该模式的实际应用可能是多种多样的，有些学校声称用标准语言教学，但实际上，师生继续用当地话交流，不过他们只使用用标准语印刷的教学材料；有些学校采用混合模式，从而达到从家庭语言过渡到标准语言的目的；有些学校在把学生从使用家庭语言过渡到使用标准语言后，还试图保持其家庭语言的能力"（斯波斯基，2011：56）。对于这三类语言教育模式的选择，在很大程度上取决于政府（殖民政府）的教育理念和对未来劳动力的语言-技能需求。法国和英国政府对待国内少数语言群体的态度和政策不同，各自把国内语言政策推广到下属殖民地的学校体系中。

一些学者指出，除了"公开颁布的正式文件"之外，研究者还需要关注"从各种语言实践中推导出来的**隐性政策**。在这种情况下，语言教育政策就难以察觉，因为它'隐藏'在公共视野的背后。这样我们就需要研究教材、教学实践，尤其是测试体系，以便从现实的语言实践中推导出语言教学政策"（肖哈米，2018：78）。在一个多层级行政结构并且存在区域自治制度的多族群国家，在中央政府制定的有关语言教育的正式文件之外，拥有一定自治权的少数族群地方政府可能获得一定空间公开或暗中实施地方性语言教育政策，如：（1）中央政府规定全国学校推行"国家通用语言教育"，但是地方政府只把通用语言作为一门语言课，其他课程仍采用当地族群语言教学；（2）地方政府可以在实际教学活动中把国家通用语言课"架空"，课程表上有课时安排，但实际上不开展教学，使其有名无实；（3）地方政府可以通过自编与国家统编教材在意识形态（如历史叙事、国家认同）方面不一致的本地文字教材并在教学中使用；（4）地方政府可以制定地区性大学考试录取方法，使进入当地族群母语授课的学生在录取和就读中得到优惠待遇，从而吸引少数族群学生进入母语中小学；（5）地方政府可以制定就业政策，对当地族群母语学校毕业生实行就业优惠政策，如录取时增加少数族群母语文考试环节、规定政府机构和企业招工时当地母语学校毕业生录取比例等。

我们考察一个国家的公共教育政策时，很可能在中央政府甚至地方政府部门文件中都不能了解到在实际生活中与语言教育密切相关的各类"隐性政策"。课程设置、教材内容、课堂内外教学语言的实际采用和客观效果、教学成果和语言学习的"测试体系"，不同语言教学体系的"社会价值"等，这些表现"隐性政策"的领域，都是研究者在考察一个国家内部各地区教学政策时不应忽视的。在主流群体和少数群体的政治文化认同存在明显差异的社会，"无论是在语言知识、语言使用还是读写实践的教学中，没有一种教学方法是中立的。人们对文字和语言的可接触度受到了不平等权力关系的限制。在这种理论框架之下，课堂就被当成了战场"（肖哈米，2018：80）。

再举另一个"隐形语言政策"事例："美国和其他西方国家出资在中亚（原属苏联的一部分）新建了一所大学。这所大学以英语为教学语言，同时忽略并降低了本土语言的地位。这个学校的语言政策把英语表述为'世界民主的语言'以及'自由和开放的语言'，以此来维护西方国家及其意识形态的统治和影响力。因此，这个学校为英语制定了一个事实语言政策"（肖哈米，2018：79）。以上事例说明，在研究教育政策时，社会学的实证调查非常重要，只靠梳理政府文件和访谈官员无法发现各个层次和各种类型的"隐性教育政策"。

五、各国语言政策及社会实践

世界上有 200 多个国家和地区[1]，各国政府依据本国发展历史、人口族群构成、外部势力影响强弱制定了各不相同的语言政策。我们研究语言政策时，除了阅读与教育相关理论文献，一个重要的信息来源就是阅读各国的语言政策文本和学者对各国语言教育实践的调查研究报告。本文选择了 4 个有一定代表性的国家，概括介绍其语言政策和教育制度的演变及特点，相信这些案例有助于我们更具体地认识现实世界中的语言问题。现实社会永远比书本更精彩，也为理论探索提供大量研究素材。人类社会的实践活动极其丰富并永远在发展。在许多情况下，实践都是走在理论的前面。

1. **苏联的语言政策**

苏联的联邦制是一个不同于世界上任何其他联邦制国家的特殊体制。苏联内部有俄罗斯联邦和 14 个加盟共和国，各国边界基本上以“民族”人口聚居区划定，在联邦框架内实现了“民族”领土化。各国根据苏联宪法享受主权以及分离的权利，以当地民族命名，有各自的宪法、政府和议会，在理论上等同于欧洲其他主权国家[2]。“1936 年的宪法规定了苏联公民有用母语获得中小学教育的权利。第 121 条规定‘各地学校用本族语言讲授’”（刘显忠，2021：111）。各共和国推行党政机关、教育、文化的“民族化”，把本民族母语作为该国“官方语言”，学校采用本族语言为主要教学语言。同时，生活在各共和国但不掌握当地民族语言的俄罗斯人反而受到歧视。“强化民族语言的学习，对少数民族语言文化的繁荣发展，赢得少数民族的支持起了重要作用。但也导致了逆歧视、地方民族主义等现象。”（刘显忠，2021：115）这是一枚硬币的两面。在建国初期，苏联政府“为文字不健全或无文字的 110 种语言中的 50 种语言，创造了文字。…… 在苏联时期曾用 94 种民族语言进行过教学，1925 年俄罗斯用 25 种民族语言出版了教科书”（哈经雄、滕星，2001：181）。

曾长期维持苏联不分裂的传统纽带是统一的共产主义意识形态、共产党组织、军队以及对各共和国官员持续的政治清洗。由于各国间的行政、经济交往需要一个共同工作语言，20 世纪 30 年代，斯大林开始调整各共和国的语言政策，大力推行全国通用语言。“使用本族语言教学的学校被限制在自治地区内，而俄语教学的学校在全国迅速增长，居住在本族自治地区之外的少数族群大多开始使用俄语学习；到了 1938 年，斯大林规定全国所有学校都必须学习俄语”（Connor，1984：256）。“俄语的地位和影响不断提高。1938 年 3 月 13 日联共（布）中央和人民委员会的《关于民族共和国和民族州的学校必须学俄语》的决议，最终确立了俄语在教育标准中的地位”（刘显忠，2021：112-113）。

20 世纪 40 年代，作为在少数民族地区推行俄语使用的举措之一，苏联颁布《少数民族语言政策通用规则》，“该规则要求所有借用到少数民族语言中的俄语词汇必须使用俄语字母拼写，这一规则使得少数民族语言的拼写与发音之间产生了巨大差异”（斯波斯基，2011：41）。苏联各族文字还经历了从拉丁化转为西里尔化的转变。出于对沙皇俄国语言同化政策的方感和语言“国际化”预期，苏联多个民族推行了文字“拉丁化”，包括使用阿拉伯字母的多个突厥语群体，“以拉丁文为基础，为 50 个过去没有文字的民族创制了文字”。确立“一国建设社会主义”路线后，语言政策急剧转为推行基里尔字母（周庆生，2003：5-6）。“俄语影响加大，既是政策导向、压缩民族语教育的结果，也是社会结构总变化及俄语本身的功能、少数民族下层的选择造成的，实际

[1] 截止 2021 年，世界上共有 233 个国家和地区，其中共有 197 个国家（主权国家 195 个，准主权国家 2 个：库克群岛和纽埃，不含马耳他骑士团）、36 个地区。（https://zhidao.baidu.com/question/1954833916893708828.html，2021-3-15）

[2] 乌克兰和白俄罗斯还是联合国成员国。

上也是**现代化进程的一种结果**。苏联的工业化和城市化进程的加速，导致了人员流动的加大，非俄语居民涌入城市，为了交流方便，自觉放弃了地位比较低的母语而选择作为民族间交流语言的俄语。就功能来讲，尽管苏联宪法上说各民族语言平等，但事实上俄语和少数民族语言的功能还是存在着很大差别。用民族语出版的书籍主要是文艺类、儿童类、教育、农业方面的书籍。至于生物学、医学、历史学方面的书籍，主要是用俄语出版，有关工业问题、信息技术、军事、控制论方面的书籍几乎全是用俄语出版的。这也在某种程度上证明了俄语和民族语言在功能方面无法相比。”（刘显忠，2021：116）在推广俄语的过程中，语言作为交流和学习工具的应用性功能发挥着重要作用，也显示出各族民众在语言学习上的理性选择。

戈尔巴乔夫改革新思维冲击苏联传统意识形态和政治体制，斩断保持苏联统一的各条纽带并催生各共和国的民族主义思潮，而民族语言作为民族文化象征在这一过程中发挥了特殊的凝聚作用。各共和国独立后纷纷制定本国语言政策。2002 年俄罗斯杜马通过了一部法律，规定“俄罗斯联邦的国家语言以及俄罗斯联邦各自治共和国的官方语言都必须以西里尔字母为基础”（斯波斯基，2011：3）[1]。获得独立的其他加盟共和国为了与前苏联政权划清界线并重新凝聚本民族的政治认同和文化认同，纷纷兴起“语言民族化”运动，其推动力量主要是政治因素和民族主义情感，使用母语成为政治独立的象征。学校推行民族语言教学，俄语在学校和公共场所一度受到排斥。但是，由于多国在政治、经济和文化上仍与俄罗斯保持千丝万缕的联系，居住着大量俄罗斯人（有的高达总人口的 36%），俄语的实际应用性并没有因为这些国家政治独立而降低。特别是在经济、科技、教育发展相对滞后的国家（如中亚各国），俄语仍是教育和经济工作中最重要的工具性语言。1997 年哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫表示“在哈萨克斯坦决不应限制使用俄语，指出哈萨克人普遍掌握俄语为哈萨克人提供了接触现代化信息的机会，是哈萨克人的财富”[2]。清楚地显示在实际政治和经济、教育活动中，人们无法忽视语言的工具性功能。

苏联初期语言政策设计的基本思路是强调各族语言绝对平等，甚至为没有文字的民族创制新文字，由于新文字完全脱离该族社会经济文化发展基础，最后只能成为显示“政治正确”的花瓶[3]。社会经济活动必然把应用性最强的一种语言推到引领各族群发展的语言工具的地位。苏联早期的语言政策思路完全背离这一历史趋势，客观上打断或减缓后进民族的现代化进程。此后虽然推行国家通用语言教育及调整政策，但前期语言政策的影响始终存在于意识形态话语中，并持续成为民族主义的动员工具。我们不应忽视“语言是那些将一个民族区别于另一个民族的差异性的外在的和可见的标志；它是一个民族被承认生存和拥有建立自己国家和权力所依据的最为重要的标准”（凯杜里，2002：58）。

苏联是一个因盲目坚持民族语言平等权利、但在语言政策的实践中却创造和强化了民族隔阂的典型案例，其最终解体与其民族理论、制度设计和语言政策分不开。南斯拉夫是另一个类似案例。

2．法国的语言政策

法国是在早期民族主义思潮中建立的“公民民族国家”典型。法国的民族团结原则反映的是“一个国家，一种语言”的意识形态，是一个单语制语言政策的典型国家。早在 17 世纪法国政府即开始努力在所有法国管辖区“把法语树立为统一的、唯一的语言”。1635 年建立的法兰西学术院的职责就是“制定法语使用的明确规则，确保法语语言纯洁、表达力强，并且能够用于表达艺术和科学。……要先在法国建立法语的单语制霸权，然后让法语的影响波及世界各地的法语

[1] 俄罗斯联邦内有 21 个自治共和国、9 个边疆区、46 个州、2 个联邦直辖市、1 个自治州和 4 个民族自治区。各自治共和国有独立的宪法、有权规定本国的官方语言，该语言与俄语一起使用。

[2] 《参考消息》1997 年 12 月 15 日俄通社和塔斯社消息。

[3] 我国政府在 20 世纪 50 年代曾组织语言学家为壮、彝、布依、苗、侗、哈尼、傈僳、黎、佤和纳西 10 个族群制定了以拉丁字母为基础的新文字。（马寅，1981：17）

区。……（法兰西）第三共和国规定小学教育必须用法语教学，这种教育是免费的，但又是强制的”（斯波斯基，2011：74，75）。“将法语定位于能够将法国团结起来的唯一语言。人人平等原则表明要确保所有公民平等就需要对他们一视同仁，即都使用法语，而语言同质性是提供平等机会的工具”。在法国，“法语成为取得教育成功的唯一途径，法语是官方的工作语言，地方语言的使用前提是最终必须过渡到法语”（约翰逊，2016：67，68）。直至今日，“大多数法国人还是接受‘一个国家，一个民族，一种语言’（One state, one nation, one language）的信念。……在法国的法律中，‘国家’（State.）和‘民族’（nation）是同义词。共同的法律体系、行政制度和语言文化一起形成了民族的‘凝聚力’（cement）”（斯波斯基，2011：78）。

许多国家把尊重和保护少数族群语言使用和通过母语接受学校教育的权利视为现代公民社会的平等权利，而法国把法语定位为社会主要工作语言，认为少数族群和移民唯有通过法语接受教育和完全掌握法语这一途径，才有可能在就业竞争市场上获得“真正的公民平等权利”。所以法语始终保持着全国性工具性语言的垄断地位，同时，本土少数群体和移民的“边缘语言”受到“保护少数群体语言文化”意识形态群体的关注。

法国的语言政策在不断调整。“1881 年，小学教育变成了世俗化的免费义务教育。从那时直至第二次世界大战以后，学校一直执行使用法语同时严禁使用地区语言的政策。……1951 年，法国议会采纳了一项十分宽容的议案，允许学校教四种地区语言。……政府于 1983 年公开宣布不赋予作为地区独立象征的地区语言以更大的独立权，拒绝支持‘分裂法国的行为’”（埃杰，2012：18-19）。“大多数法国人会同意，维持民族国家的唯一途径是融入共和国及其价值体系的同化过程；他们认为，盎格鲁-萨克逊的多元文化主义（multiculturalism）是种族主义的、易分裂的，应该加以反对。因此法国的认同是统管一切的：一种语言、一种文化、一片领土、一种政治理念。它没有给其他认同的‘特殊性’留有任何余地，……只有法语才是维护国家统一的语言”（埃杰，2012：20）。总体而言，法国在语言政策领域长期坚持推行国语教学的基本方针。

法国政府推行语言政策的实际效果究竟如何？有些学者认为，导致地方性语言在应用中被弱化的真正原因，并不是中央政府积极主动的语言管理政策，而是当地人口混居态势和经济形态的变化。随着大巴黎区的工商企业向法国边缘地区不断扩展和与此伴随的大规模人口流动，法语迅速在布列塔尼、科西嘉等地区成为当地人使用的主要语言。在非洲的法国殖民地，由于本地精英群体长期接受的是法语教育，这些殖民地在独立后不仅把法语作为与土著语言并列的正式官方语言，而且教育和行政等部门仍通用法语。在这种情况下，由于法语明显是比土著语言更有效的交流学习工具，语言自身具有的工具性功能受到实质性的重视。但是，随着近些年北非和中东穆斯林难民大量迁入和高生育率，穆斯林人口已占法国总人口的 7%[1]，移民保留自身语言和宗教习俗的愿望有可能在未来对法国传统语言政策提出挑战。

3. 美国语言政策的历史演变

尽管美国没有在联邦层面制定明确的语言政策，但是“美国选择英语来书写宪法就表明了其强调英语和压制其他语言的政策的开始”（斯波斯基，2011：105）。“在美国，对于许多人来说，这种使用少数族群语言或方言的儿童应当享有使用其母语进行教育的权利的想法是罕见的：这种想法被认为是与普遍认可的信念（即共同语言远比任何少数族群语言权利的主张更为重要）相冲突”（威利，2014：69）。

这种语言观根植于美国的历史发展进程，同时美国主流社会对不同族群采取区别化政策。1740-1845 年期间，美国多州居住着大量德裔人口，宾夕法尼亚、俄亥俄等州曾立法允许公立学校以德语为教学语言。1840 年代，限制识字教育的政策被编入奴隶法典，禁止黑人接受学校教育。“奴隶主将（黑人）奴隶的识字能力视为对他们控制力的直接威胁。**强制性文盲法律**一直被

[1] https://baijiahao.baidu.com/s?id=1710876434388232554&wfr=spider&for=pc（2022-4-26）

保留到了1865年（南北战争结束）”（威利，2014：80）。1845-1905年期间，美国印第安青少年在寄宿学校被强制学习英语。

进入20世纪后，美国对新移民的语言要求渐趋严苛。1901-1908年期间任总统的西奥多·罗斯福“提议建立移民学校，如果五年内移民还没有学会英语，就把他们遣送回他们的母国”（斯波斯基，2011：111）。1905-1923年，因为德国是交战国，美国绝大多数州禁止或限制德语教学，正式颁布英语为教学语言并限制外语使用的法律。1960-1980年，作为“民权运动”成果，一些联邦裁决案例在多地支持多语制和多元文化观。1968年美国制定《双语教育法》，目的是“使不懂英语的学生免遭语言歧视”（斯波斯基，2011：113）。1980年语言政策出现新转向，联邦政府不再强调双语教育，一些州甚至立法限制双语教育（威利，2014：72-75）。一些研究把美国语言政策简略划为三个时期：（1）双语教育限制期（1900-1950），（2）双语教育蓬勃发展期（1958-1980），（3）双语教育排斥期（1981-2002）（周玉忠，2011）

特伦斯·威利在“美国语言权利的发展简史及评价”一文中列了4张表，分别介绍美国语言政策历史分期、教育政策演变对语言权利的影响和双语教育实践的具体分类（威利，2014：68-84）。美国对各语言群体采取不同的初始吸收模式：所有群体都曾经程度不同地被强制学习英语；亚裔移民中，华裔因为《排华法案》所受歧视最严重；20世纪50年代后以难民身份来到美国的印度支那三国移民除强制学习英语外，其他方面待遇最宽大。

由于各州议会、政府在制定本州法律方面享有很大自主权，所以各州语言政策很不相同。联邦政府、各州政府的语言政策可归为六大类：（1）发展型政策，主要指大多数州支持英语教学，从而为社会提供熟练掌握英语的劳动者；（2）权宜型政策，采用过渡型双语教学模式项目，实行双语选票和双语纳税申报表，帮助不掌握英语的移民；（3）容忍型政策，不干预少数族群社区的语言生活，私立、宗教学校可保持本族语言使用；（4）限制型政策，奴隶制时期限制非洲裔进入学校学习（强制性文盲法案）；法律上禁止或限制少数族群语言使用，对儿童学习少数族群语言或外语有年龄要求；（5）零政策，“承认少数族群语言或语言变体的政策严重缺失”，导致忽视少数族群学生学习语言的特殊需求；（6）镇压型政策，“积极努力消灭少数族群语言”（威利，2014：79）。

在威利的“双语教育分类表”中的“弱”或“强”以是否有效保护母语和发展双语教学来衡量。一些短期过渡型项目和将英语作为第二语言的项目被列入“弱势”类，这是“因为它们未能成功发展或保持参与者的母语。……各自推动了同化和单语（英语）化的发展”（威利，2014：84）。1970年旧金山一些华裔父母和社区领袖向地方法院提起诉讼，认为当地学校未能给华裔学生的英语学习提供帮助，致使学生面临学习和此后就业困境。法院驳回该诉讼，认为学好英语不是学校的责任，还指责“这些孩子是生来有罪的，因为他们居然厚颜无耻地在不会英语的前提下进教室学习”。1974年美国最高法院推翻这一判决，指出“基本的英语技能应该是公立学校的教学核心。强制要求儿童在实际参与教育项目之前就必须掌握这些基本技能是对公立教育的嘲弄”（威利，2014：84）。该判决强调公立学校应把帮助少数族裔学生掌握国家通用语言视为自身不可推卸的责任。

美国社会在语言政策方面存在三种观点：（1）认为美国是使用一种语言的国家，这对每个人都有利，所以应抵制双语教学；（2）承认美国存在一些母语非英语的人，认为他们讲母语只是暂时现象，双语政策将为他们架起一座通往英语的桥梁；（3）承认双语是美国人生活中的现实，而且对美国社会有好处，语言多元化和其他方面的多元化一样是必要的（Simpson and Yinger，1985：401）。1968年美国通过《双语教育法》后，官方语言政策大致是上述第二种。由于财政资源、教育科目的考虑和对分离主义的担心，有些州对学校实行双语教育存在分歧，同时社会上抵制双语教学的倾向上升，开始出现从第二种观点向第一种观点的回归（Simpson and Yinger，1985：400）。

第三种观点仅存在于左翼自由派和人权活动者中。

人权主义者在讨论少数族裔语言时，通常把是否推行双语教育（国家通用语言和少数族裔母语）视为保障基本人权的重要指标。美国也是如此。虽然“美国各州都接受有关人权或民权的条款，但这并不意味着他们一定要提供双语教育。……但是许多少数族群的语言实践者却把双语教育看成是保护少数族群语言的一种方法”（斯波斯基，2011：119）。与之相比，美国主流社会认为英语教育可以帮助少数族裔和移民在美国社会顺利就业和发展，因此加强英语教育本身，就是尊重和保护少数族群生存权和发展权。从保障生存和发展权的角度来思考母语教育与人权/族群平等之间的关系，这是不同于人权主义者的另一个思路。

由于美国各州人口结构与族源不同，各州在制定地方政策方面享有很高自主权，因此显得似乎“美国不管是在语言实践、语言限制还是在语言管理上都没有统一的语言政策，甚至在美国被认为是接受多语制和多元文化最好的时期也没有统一的语言政策”（斯波斯基，2011：115）。事实上，英语作为美国社会公共语言这一强势地位已是公认的现实。而且随着英语在世界各国的接受度持续提高，美国各少数族群转为以英语为母语已成趋势。

4. 以色列的语言政策

2016 年以色列总人口为 834 万，犹太人占 74.9%，其余为阿拉伯人。以色列政府把希伯来语和阿拉伯语都列为官方语言。在以色列有 4 种得到国家承认的教育体系：国立教育、国立宗教教育、正统派犹太教教育、阿拉伯教育。阿拉伯教育作为国立教育的一个分支，从幼儿园到小学及中学，都以阿拉伯语为教学语言，从三年级开始作为第二语言学习希伯来语。除各类基础课程外，还专门开设阿拉伯历史、宗教和文化等课程。但以色列没有独立的阿拉伯高等教育机构，因此以色列阿拉伯学生要跟犹太学生一起在以希伯来语为教学语言的大学读书。“然而，以色列大学入学的主要标准是通过一个高中毕业考试，这个考试要求有很高的希伯来语水平。显而易见，尽管阿拉伯语是阿拉伯裔学生整个教学过程中的教学语言，但对这种语言的掌握并没有给学生带来任何实惠”（肖哈米，2018：102）。这一高考制度导致许多以色列的阿拉伯学生前往约旦和其他阿拉伯国家完成大学学业，被称为“以色列阿拉伯人高等教育的国际化和‘约旦化’……2004 年进行的调查显示，以色列阿拉伯大学毕业生中约 15%拿的是国外高等教育机构的文凭。”（王宇，2018：146）。

在以色列的高考和就业竞争过程中，由于在阿拉伯学校学生把希伯来语作为第二语言学习，用希伯来语作为大学入学测试的语言，实际上对阿拉伯学生是不公平的。阿拉伯人和其他少数族裔因为采用母语作为中小学教学语言，因而导致在社会与公共事务中被边缘化。以色列的语言政策和教育教育虽然保证了少数族群族裔的母语学习权利，但是却在更大的社会空间中把这些掌握母语的少数族裔学生排斥在外。

与之相比较，在我国一些少数民族自治区如新疆，1949 年后维吾尔族、哈萨克族学生使用母语完成小学到高中的课程学习，同时学习国家通用语言课程，在高考时采用母语文试卷，在录取时依据民族身份还可得到大幅度降分录取的政策优惠（马戎，2008）。这体现了另一种语言之间的不公平。我国实行的这类优惠政策无疑鼓励了更多少数族裔学生在母语教学“民族学校”接受教育，尽管因受教材质量和教学质量影响，他们的专业知识水平明显低于汉族学生，但是他们在高考中具有大幅度加分的优势，这是民族优惠政策的结果。但是，如果他们毕业时的专业水平仍然无法与同年级汉族学生相比，他们必然在就业市场上面对严峻困境。由于少数族群学校毕业生没有熟练掌握国家通用语言、专业课程学习成绩较低，多年来在就业市场上遇到瓶颈。有鉴于此，进入 21 世纪后，新疆维吾尔自治区政府开始加强各级学校的国家通用语言教学（马戎，2008）。

母语学习造成以色列阿拉伯人难以考入本国大学，即使考入毕业时也面临就业困难，这始终是困扰以色列社会的一个社会问题。“很多工作或多或少因与军队有关或与普遍意义上的‘安全

因素’有关而把阿拉伯人拒之门外。……调查结果显示从1961年到1971年接近一半（47.3%）的阿拉伯大学毕业生都在当教师，其中相当多的人当教师是因为别无选择，而各公共和私人的犹太机构和企业实际上都对阿拉伯毕业生关闭着大门”（王宇，2018：137-138）。这里反映的就不仅仅是语言问题，以色列长期处在一种特殊的内外环境中，这个犹太人国家和巴勒斯坦阿拉伯人之间关系的紧张状态，以及由此产生的民族隔阂与相互排斥，这些因素直接影响了以色列阿拉伯人的就业。

以色列是一个在二战后因特殊国际政治博弈而建立的移民国家，当时来自欧洲各国的犹太移民都有自己的母语（俄语、德语、法语、英语、意大利语等）。为了体现在通用语言选择方面的公平性，以色列采取的做法是重新恢复犹太人现实生活中久已不用的古老语言希伯来语作为国家法定语言，重新编撰希伯来语词典和语法书。与此同时，以色列的语言政策还必须考虑到以色列的阿拉伯裔公民和贝都因人[1]、始终不忘复国并得到国际支持的巴勒斯坦阿拉伯人，以及周边曾长期敌对的阿拉伯邻国。这样的建国历史、国内族群结构和国际环境对以色列的语言政策造成了多方面的影响。

尽管以色列人口的族群构成和语言使用在当今世界是个极为特殊的案例，但是其语言政策既体现出作为“民族建构”的政治设计，又充分展示了语言工具性功能的现实意义。

5. 瑞士的语言政策

瑞士是一个联邦制国家，包括多种民族成分，“瑞士人是由不一些不愿意做德州人的德意志人、不愿做法国人的法兰西人、不愿意做意大利国人的意大利人，再加上少数族群罗曼什人共同组成了一个混合群体。因此瑞士的语言和文化多样性十分突出，并在宪政制度上尊重这种多样性”（常晶，2014：18）。

1938年，瑞士宪法第116条规定“德语、法语、意大利语、罗曼什语为国语，德语、法语、意大利语为联邦官方语言”（曹枫，1998：47）。瑞士作为联邦制国家下属26个州：14个德语州、4个法语州、1个意大利语州、3个德法双语州和1个三语州（德、意、罗曼什）。瑞士政府主张每个公民至少要熟练掌握使用两种国语，在双语州居民应掌握本州的两种语言，各州学生从小学四年级开始学习母语之外的第二种国语。这既维护了各州独立的文化教育权，也从联邦政府角度对之加以统筹和平衡，以促进不同民族之间的交流。

瑞士政府的语言政策体现了以下原则：（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瑞士意大利语，保护语言环境。瑞士现行的语言教育政策的主要特点：（1）重视国语的基础地位，（2）维护语言平等权和多元文化，（3）加强英语教育，提升国家竞争力。

瑞士联邦在处理族群关系方面被公认是一个典范的国家，文化多元主义在瑞士各族群中得到普遍认同，瑞士因而不被认为是一个“多数族群-少数族群共存的社会”（a minority-majority society），而是一个简单地只“具有文化差别性的社会”（a culturally differentiated society）。瑞士社会把本国的族群差异仅仅看作是“文化差异”，不赋予族群差异以任何其他政治和意识形态的意义。在某种意义上，瑞士可以被视为把族群问题“文化化”而不是“政治化”的一个典范。

德裔人口在瑞士总人口中占据多数，法裔和意大利裔加在一起虽然只占总人口的四分之一，但这两个群体仍然保持了自己的语言和文化特征，同时也没有感到自己是“少数族群”。法裔、意大利裔、德裔和其他族群一起，都认同于“瑞士公民”这个身份。瑞士大多数公民信奉两种宗教：新教和罗马天主教，“瑞士人可以在新教和天主教之间进行选择，两者地位平等。讲法语的

[1] 以色列的17万贝都因人讲阿拉伯语，但贝都因人的阿拉伯语之于现代阿拉伯语，就像莎士比亚年代的英语之于现代英语。

天主教徒和讲德语的新教徒比较和睦地生活在一起，没有一方统治另一方。但是这种情况并不是没有限制的。如果瑞士人同样对待十几个其他民族群体，那么他们的社会就很可能会四分五裂”（波普诺，1999：310）。换言之，这几种欧洲语言之间平等而不会发生冲突，天主教和新教之间平等而不会发生冲突，但是对于其他语言和其他宗教（如伊斯兰教），就不可能得到平等地位并可能与基督教两个分支发生冲突。所以“平等”和“多元”是有选择的，并不是对所有语言、宗教一视同仁。

瑞士于 1648 年宣布独立，1815 年维也纳会议承认瑞士为永久中立国。在历史的发展进程中，瑞士作为一个国家，在政治和经济上形成很强的统一性，这个国家即政治实体的统一性压倒了各族群之间的文化差异（Simpson and Yinger，1985：17）。瑞士的语言使用既不是前苏联、美国那样存在一种通用语言为主的“主导型”格局，也不是南非那样以种族-阶层分野的“两元社会”，而是多种语言并列、平等的“多元结构”。

瑞士在西方社会被公认为处理语言教育和多元文化比较成功的国家。其主要原因有三个：一是瑞士以“公民民族主义”原则建国，平等公民权体现在语言平等方面；二是瑞士作为一个小国，是发达的工业化国家，是全世界人均产值、人均收入最高的国家之一，国民普遍有很强优越感；三是瑞士国内各族发展水平彼此相近并共享国家经济成功的效益，没有明显的族群分层现象，各族国民普遍掌握多种语言，因此语言难以成为民族主义的发酵剂。

6. 菲律宾的语言政策

菲律宾先后被西班牙和美国殖民约 400 年和 50 年。西班牙占领时期，菲律宾的学校采用西班牙语教学。从美国占领菲律宾的 1899 年至 1946 年独立，菲律宾的学校采用英语教学，1957 年才首次开始用本地语言开展小学教育。菲律宾总人口约 1 亿，族群构成复杂，主要有米沙鄢人（又称维萨亚人，占总人口 39%）、他加禄人、伊洛克人、比科尔人、摩洛人、邦板牙人和尼格利陀人，还有约 100 万华裔。复杂的人口族群构成和众多的地方性族群语言和宗教，使菲律宾政府在语言政策设计上面临诸多难题。

菲律宾政府的语言政策需要处理三个问题：一是如何解决英语学习的需求，二是如何解决菲律宾语（他加禄语）学习的需求，三是如何解决约 80 种地区性族裔语言的保护。1987 年菲律宾宪法宣布他加禄语为国语并改称“菲律宾语”，菲律宾语和英语同为官方语言和教学媒介语，本地语言则作为教学辅助语。此后，菲律宾的语言学习出现两个趋势：（1）英语作为通用语的价值在下降，缩小至学校、科技、高端商务和国家交流，而国语占领了其他使用领域，包括大众传媒和电影。这与菲律宾国家民族主义思潮的兴起有关；（2）“有些人不辞劳苦地尝试用地区语言作为小学的教学媒介语”。这与“保护少数族群语言”的“文化多元主义”意识形态的传播有关。

第一个趋势在菲律宾全国迅速普及了菲律宾语，有利于构建全国性文化认同和政治认同，对于经历了 450 多年殖民地经历、国内有大量少数族群人口的一个新独立国家，凝聚国家忠诚与自信在政策设计中占据了第一位。与此同时，英语作为重要的工具性语言，在高等教育、行政管理和企业商务活动中的重要性并未降低。第二个趋势在实践中却陷入困境，菲律宾有 80 种族裔语言，经过百年殖民统治下的劳工流动和二战导致的大量人口迁移，少数族群人口与少数族群语言使用地域在很大程度上并不重合。各地推行用传统本地语言开展小学教育面临阻力。“因为地区语言不一定是许多学生的母语，而这些学生倒希望学号国语和英语，而不愿意学习不是自己母语的地区语言”（斯波斯基，2011：205-206）。语言学家们的设想很真诚，但是脱离社会现实。

菲律宾拥有多元的族群、语言构成，而且各族群的人口在殖民地时期曾经历多次独立战争，二战期间被日军占领，各族群人口的跨地域流动现象很普遍，因此，按照其他国家通用的办法在各族“传统聚居地域”实行本地语言教学的做法，在现实中难以推行。所以传统“多元语言教育”模式在菲律宾并不适用。任何社会政策都必须符合具体国情，不能简单照搬他国经验。

7. 马来西亚的语言政策

1920 年至 1942 年日本入侵马来亚之前，马来亚的华文教育曾快速发展，。当时华文学校学生人数几乎是英国殖民者创办英文学校学生人数的两倍，导致英国殖民当局加强管制华文学校。日本侵入马来亚之后，因华人积极抗日，日军强力压制华文教育。

马来西亚在获得独立后，面临复杂的语言政策问题，马来西亚的语言政策争论涉及 4 个议题：第一个是殖民地时期建立的华语学校是否应继续存在，第二个是如何推行英语学习，第三个是如何对待伊斯兰教电台的阿拉伯语广播，第四个是学校的数学和科学课程教学语言是否从英语改为马来语。整体而言，马来西亚独立后采取的是歧视与排斥“外来族群”（华人、印度人等）政策，极力扶持马来土著人在各方面发展。1990 年华人占全国总人口的 27.5%和城镇人口的 40.8%。尽管华人具有可观的人口规模，马来西亚政府宣布马来语和英语是国家的官方正式语言，并在学校教学语言方面排斥华语。1961 年马来亚教育部正式规定“所有官方的、国家的、公共的考试，包括初级教育文凭、马来亚联邦教育文凭等考试，应仅以国家的两种官方语文即马来文与英文举行。教育部应自 1961 年起，终止承认以华文举行的考试，亦即初中三年级考试、华中升学考试以及华中离校文凭”，而且以华文教学的学校，“自 1962 年初起，不具备接受任何政府公费资助的资格”（吴祖田，1995：258）。

在这样的语言和教育政策环境下，华文学校得不到政府任何经费补助，毕业生因为文凭不获承认无法就业，在生源和经费两方面遭遇双重困难之后，马来西亚许多历史悠久的华文学校面临生存困境。除了极少数在华人社团支持下勉强维持外，绝大多数华文学校关门停办。许多有钱的华人家庭把子女送到新加坡或者台湾入学，希望他们能够继续接受中文教育。而那些希望后代在马来西亚就业的华人则把子女送到英文授课学校就读。这样的语言政策加快了华人向国外移民的速度，由于马来西亚华人的受教育水平显著高于马来人而且集中在非农产业就业，华人的移民造成马来西亚严重的人才流失，同时也不可避免加深了族群间的隔阂。在政府全面实行语言歧视政策方面，马来西亚是一个具有典型意义的国家。

面对人才流失和经济发展困境，进入 21 世纪后马来西亚政府开始调整语言政策。2002 年，马来西亚政府颁布政策，允许华语学校用英语和华语作为数学等课程的教学语言（斯波斯基，2011：4）。由于中国经济快速发展并在马来西亚外贸额中所占比例迅速增加，2021 年占马来西亚对外贸易总额的 18.5%。中国既是马来西亚最大对外贸易伙伴，也是马来西亚外国游客重要来源国之一。随着与中马贸易合作不断扩展，华人在马来西亚的社会地位有所改善，华语学校数量在增加。国际经贸合作和国际旅游业发展直接影响国内少数族群的社会地位和语言政策，马来西亚是个案例。

8. 南非的语言政策

南非在白人种族主义者统治时期，英语被认为是白人的语言，种族主义政府曾制定政策允许黑人进入使用自己母语教学的学校，但是禁止黑人进入英语学校。“南非政府支持（黑人）通过自己的母语来接受教育，但是许多南非黑人希望用英语接受教育，因为他们认识到，‘在主要城镇之外并只使用部落语言开展教育的语言政策，很清楚的是这样一种设计，使得在实行文化多元主义的同时也要保证社会分层，即保证黑人不可能学习英语这种技能，而这种技能是争取更多资源所必须的条件’。换言之，这种语言政策将使白人的优越地位永久保持下去”（Simpson and Yinger, 1985：17）。

这是一个可供比较的特殊案例：正当其他许多国家的劣势族群积极争取使本族语言成为学校教学语言，极力争取设立本族母语学校的时候，南非的黑人却在积极争取使自己进入使用英语教学的学校。他们的目的很清楚，通过学习英语和英语教材可以掌握现代国家行政人员、专业人员所必须具备的知识、技能与语言交流工具，从而在政府部门、高科技企业等高薪机构就业。在南非，掌握英语是城镇就业和取得较好职位的必要条件，不会讲英语和没有用英语接受教育会被白

人政府以充分理由拒绝录用，也就意味着接受母语教育的全体黑人被排斥在城镇社会和“白领阶层”之外。几乎所有的黑人都希望能在城镇找到地位和收入较高的就业机会，而他们在黑人学校通过母语教材学得的专业知识与现实社会中的就业市场完全脱节。语言的工具性功能效用在这里表现得最为突出。

在南非，语言成为社会“阶级”的标志，语言的界限把南非分成彼此相对隔绝、互不流动的“两元社会”（英语社会 vs. 黑人母语社会）。在其他国家，在“社会分层”系统中从低层向较高层次的流动并不直接与语言能力挂钩，语言没有成为社会流动的必要条件。在一些国家（如中国），少数族群使用自己的语言文字还受到法律保护，并建立了保障少数族群就业和社会流动的相应制度，各个族群、各个语言集团在一定程度上具有自己的“小社会”和内部的“社会分层”，这样，这些国家的少数族群学习本国主要族群语言的动力也就不会像南非黑人要求学习英语这样强烈。

9. 肯尼亚的语言政策

1963 年获得独立的肯尼亚，在殖民地时代即呈现英语-斯瓦西里语的“二元语言模式”。1949 年肯尼亚的语言学习模式为：小学低年级的教学语言是当地母语，小学 4 年级开始使用东非通用的斯瓦西里语教学，初中开始讲授英语。由于在语言应用方面：“殖民地行政管理的高层用英语，较低的行政机关通行斯瓦西里语”。较晚引入英语教学，导致学生很难进入行政管理的高层。由于受到非洲民族主义者的压力，肯尼亚的学校加快了引入英语的进程。

值得关注的是肯尼亚普遍的多语现象，1974 年对肯尼亚农村的调查表明有 32%的被访者掌握三种语言（英语、斯瓦西里语、母语），只会说母语和斯瓦西里语者占 19%（马兹瑞，2014：157）。尽管肯尼亚宪法规定“国家语言是斯瓦西里语，官方语言是斯瓦西里语和英语”，但是“在所有的官方机构和公共领域中，一定是使用英语的……在银行、邮局、医院和一些可以使用两种语言的场所，人们都更倾向于使用英语。英语最终将在各个关键的领域中取代斯瓦西里语和母语，这一趋势已经一目了然了”（马兹瑞，2014：159）。

肯尼亚民族主义者在独立前就清醒地认识到，英语的工具性功能明显高于东非通用语言斯瓦西里语和当地族群的各种母语，为了肯尼亚社会发展和国家未来，他们在形式上把斯瓦西里语作为“国家语言”，把英语作为“官方语言”，但是“从教育起始阶段就将英语作为教学语言”，虽然存在不少对英语教学质量的批评意见，但是政府对这项政策却“没有丝毫的质疑”。因为“市场力量仍将继续以两种方式在肯尼亚发挥作用，它支持在低层次非正式的经济活动中使用斯瓦西里语，而在正式的经济活动中使用英语。使用英语无疑会拓展个人的经济机遇，但是在向上社会经济流动时，对英语的要求高过斯瓦西里语。从殖民时代的根基到后殖民时期释放出的新力量，英语已经成功地在严肃的讨论中有效地巩固了自身的地位，排除了在教育中选择其他语言的可能性”（马兹瑞，2014：163-164）。“民族主义者要求‘更多的英语’，是要求更广泛机会平等的一部分”（马兹瑞，2014：155）。我们从这一案例里清楚地看到，关注本地民族实际利益的民族主义者，理性的政策选择不是加强母语教学，而是加强英语学习。

10. 莱索托、斯威士兰的语言政策

莱索托、斯威士兰是两个只使用一种语言的国家，即国内绝大多数人口只说一种语言。在莱索托是塞索托语，在斯威士兰是斯瓦特语。在这种语言环境中，似乎把居民单一的母语作为官方语言和学校教学语言天经地义，但实际情况并不是如此。两国分别在 1871 年和 1903 年成为英国殖民地，殖民统治的结果是英语占据了官方语言的地位。独立后，两国政府分别把母语作为“国家语言”，把母语和英语一同作为“官方语言”。但是在两国社会中，“英语被认为是高层语言，塞索托语或斯瓦特语被认为是低层语言。换言之，这两个国家的土著语言在教育等高层领域中并不拥有与英语同等的地位”。尽管“在基础教育的前三年，土著语言被用作教学媒介语，……然而，由于塞索托语和斯瓦特语在当地语言市场上都没有任何经济价值，在这两个国家，家长们反

对在小学低年级教育时把这两种语言用作教学媒介语。……英语是家长希望自己的孩子学习的。这主要是出于以下考虑：应该与与就业机会挂钩；英语……在当地及国际上更有威望；……简而言之，英语是衡量一个人在社区中实际的或潜在的社会经济地位的工具”（卡姆万咖马鲁，2014：171-172）。

在分析这两个案例时，研究者提出两个观点，一是当地精英阶层具有一定的封闭性，二是土著语言在当地语言市场上确实缺乏工具性功能的应用价值。“精英阶层的封闭性是指经济阶级在长期使用‘具有统治地位的语言’过程中所获得的既得利益。……为了保持这种特权，精英阶层往往暗地里抵制、表面上提高大众语言地位的语言教育政策，而这些语言教育政策恰恰是他们所设计的”（卡姆万咖马鲁，2014：171-172）。人们选择语言学习时必然关注其工具性效用，追求“效用最大化”。“考虑用社区民族语言教育孩子索付出的代价和所获得的收益。……在莱索托和斯威士兰，看得见的花费和收益情况往往决定了人们对英语的偏爱超过了塞索托语或斯瓦特语”（卡姆万咖马鲁，2014：175）。在这两个国家，对于语言双重性中的工具性效能的考量显然超过了人们对本族母语的情感性归属。

11. 莫桑比克的语言政策

莫桑比克曾是葡萄牙殖民地，1975 年以殖民地的领土边界获得独立。国内的多个族群都有自己的传统语言，政府机构工作用语和族群之间交流语言是葡萄牙语。如果建国初期以国内某个族群的语言作为国家正式语言，很可能导致其他族群不满并引发内部冲突。因此，“选择葡萄牙语作为莫桑比克人民共和国的官方语言是经过深思熟虑、仔细考察的政治决定，旨在实现一个目标，即维护国家统一和领土完整”（约翰逊，2016：63）。待到国家政局稳定后，政府开始考虑国内各族群母语的政治地位和法定权利，1990 年该国宪法提出“国家重视作为文化和教育遗产的民族语言，并鼓励大力发展和大量使用这些象征身份的语言”。但是直至 2003 年，“指定葡萄牙语是正规教育中唯一官方语言的政策才得以改变”，开始推行双语教育（约翰逊，2016：64）。莫桑比克的双语教育是一种典型的“过渡型双语教育”：小学 1-3 年级使用葡萄牙语和一种本地语言教学，4-5 年级加大葡萄牙语教学比例，之后“开始接受全面的葡萄牙语教学”，因为葡萄牙语是学习现代知识、城镇就业和族群间交流的重要工具型语言。调查者发现：“过渡性双语教育不会带来文化同化，也未必会导致母语的丧失，尤其是在小学生的校外环境仍然是母语的环境中”（约翰逊，2016：66）。

在莫桑比克，国内社会运行与经发展最有效的工具性语言仍是前殖民者的葡萄牙语，同时世界上有 2.5 亿人使用葡萄牙语（葡萄牙、巴西、安哥拉、莫桑比克、几内亚比绍、佛得角、圣多美和普林西比、东帝汶、中国澳门），葡萄牙语也是莫桑比克开展对外交流的重要工具性语言。因此，为了国内社会经济发展以及开展国际交流和贸易，以葡萄牙语为学校主要教学和工作语言是理性选择。同时，为了保护各族母语，在小学的前期阶段仍然保留了母语学习。

12. 尼加拉瓜的语言政策

尼加拉瓜位于拉丁美洲，它的东西海岸地区在历史曾上分别是英国和西班牙殖民地，受到两种殖民者语言和文化的影响，“形成两个完全不同且相互对立的社会形态”（弗里兰，2014：101）。西部的西班牙殖民地因为深受西班牙裔美洲人“混血”观念影响，导致大部分土著社区的身份认同和文化濒临消失。而东部的英国殖民地是一个具有多样性的多语接触区。学术界有一种观念即“将多语看作为一组组双语竞争相叠加的模式，也就排除了多语关系和跨文化关系，而后者正是这一多语接触区的特征”（弗里兰，2014：108） 在尼加拉瓜东部社区，“‘母语’（第一语言）并不是原来的民族语言；在这种情形下，本民族文化是以人们被迫使用的语言为实践媒介的。而这些社区不约而同地把居于民族身份认同‘遗忘的’语言视为他们的‘母语’” （弗里兰，2014：109）。

换言之，在这些社区，在社会日常交流中已被遗忘的语言被人们视为“母语”，因为它是族群身份认同的标志和象征。人们日常交流所广泛使用的是另外一种工具性语言。在这些社区里，“‘母语’项目是以儿童的第一语言为媒介进行的，乌卢亚人使用米斯基托语，说克里奥尔语的拉玛人和加利福纳人用英语，……而在卡卡比拉的米斯基托-克里奥尔双语社区情况则更加复杂”（弗里兰，2014：109）。“语言权利话语将‘母语’概念视为一种单一的、同质性身份的表达。但是，对于许多（尼加拉瓜加勒比）海岸群体而言，他们已经发展出了多语的、多面而动态化的身份，这样的母语观念将迫使他们做出与交际实践相违背的简单选择”（弗里兰，2014：119）。在经历了复杂的殖民地经历和多种语言混杂替代使用的历史过程后，一些族群的“母语”、“第一语言”和“标志（民族）身份的语言”并不重合，在这种重叠和冲突的语言认知情景下，政府推行的“双语跨文化项目从一开始就失败了，失败之处就在于它的平等主义第一原则，即要满足所有海岸人语言权利要求的原则”（弗里兰，2014：108）。而在现实中这是完全做不到的。

学者在对尼加拉瓜语言政策的调查中揭示，当地各族群都试图推动政府制定有利于本族的语言政策，但是，“如果将语言功能对等作为目标，我们所面对的就不是一个生态系统而是一场竞争，在这场竞争中，落后者永远都无法赶超领先者。……在相同的竞争规则下，图阿卡人要求实施自己的‘母语’项目，就会要付出天价的经济代价，且脱离他们的实际情况。这场追求平等的竞赛只会带来不对等、不平等和分化”（弗里兰，2014：118）。在社会发展进程中，不同族群的人口规模、语言词汇吸收现代知识体系的程度、学校教育发展历史等是不同步的，各自语言在学术研究、经济活动应用中的功能与竞争态势是不平等的，如果一个本族语言竞争力明显不如其他优势语言，强行实施“母语”教育对本族青少年的未来发展只会带来“不对等、不平等和分化”，除非中央政府在入学和就业竞争中对弱势语言群体成员采用“不同的竞争规则”即族群优惠政策，但从长远发展来看，这种优惠政策不仅无法提高弱势群体的实质竞争力，还将因制造群体隔阂和利益冲突而不可持续。现实社会中的语言现象以及语言与民族/族群的关系，并非总是维持一种一一对应的刻板模式。“民族的特征之一是共同语言”等政治概念并不是“放之四海而皆准”，而有关“语言权利”的维护正义行动在实际操作中有时也并不容易。

13. 印度的语言政策

印度曾经历了约 200 年殖民地时期，英国统治给印度经济和教育系统留下深重痕迹。1947 年独立后，不同于苏联和南斯拉夫，“印度政府不相信会有巩固的多民族国家，因此不承认不同民族的存在”（何俊芳、周庆生，2010：29），只承认存在多个“族群”（ethnic groups）。印度约有 80 多个族群和 1600 种语言，其中印地语使用人口最多（39.9%）。印度联邦规定的官方语言是印地语和英语，但印度科技和工业体系很大程度上在英语主导的世界体系中运行。

印度独立后，民族主义意识形态长期主导教育制度的设计和政策制定。“自从 20 世纪 50 年代，政府政策已经开始规定在各邦使用地方印度语言作为公立学校的教学语言，但是高等教育的教学语言仍旧是英语，并没有依据政策所建议的，逐渐采用地方印度语言作为教学语言。由此产生的一个重要结果就是新兴私立学校纷纷建立……大部分的私立学校都选择英语作为教学语言，这些学校主要是受到期望向上流动的中产阶级的欢迎，他们摈弃了公立学校，公立学校被认为是只有那些家庭实力和学习能力有限的孩子才会就读的学校。……为了回应社区和个人在教育中的语言选择偏好，国家开始以各种方式来调整它的语言政策，如允许英语和印度语言同时作为教学语言的教学；进一步降低英语教学的起始年级；关闭缺少生源和资源的公立学校，把教育让渡给私立学校，但这些私立学校是穷人读不起的”（安纳马莱，2014：202-203）。

印度文化传统中有深厚的种姓观念和相对僵化的社会流动制度。在殖民地时期，印度高等种姓和中产阶级家庭普遍接受英语教育，但同时具有较强印度民族意识，这种民族主义意识形态要求以印度本土语言作为学校教学语言。但是由于“英语是商业领域交流的工具，也是在新经济背

景下获取有用知识不可缺少的‘桥梁’”（安纳马莱，2014：200），所以语言政策必须兼顾二者的平衡，印度教育体系实质上是“双轨制”。“要接受高等教育的学生与在中小学阶段就打算离开学校去工作的学生之间产生严重的分歧：前者要求在中小学教育中教学语言是英语，以便今后进入大学学习；后者则要求选择印度语言作为教学语言……尽管国家会资助一些语言项目，并且声明语言学习的重要性，但他们同时也造成另一种情况，使得一些人根本无法获得他们所需的语言能力”（安纳马莱，2014：202）。

印度的语言政策造成一个教育分层机制，后者与社会分层流动机制紧密关联。出于“政治正确性”考虑，政府在形式上尊重本地语言并设立以少数族群母语为教学语言的低学费公立学校，以满足各族下层选民的政治诉求。由于母语文教材质量与教学效果较差，导致以母语文为教学媒介的下层家庭学生难以进入大学并终生失去在相应岗位就业的机会，印度的种姓制度传统导致低种姓家庭也不企望子女进入大学深造。与此同时，印度城市里出现的许多以英语为教学语言的高学费私立学校，主要满足印度中上层家庭对于英语学习和高等教育的强烈需求。而在那些印地语非母语的邦，当地社会上层精英把英语学习“作为对抗印地语统治的政治标志”（安纳马莱，2014：206）

在安纳马莱提出的“三层次互动”分析框架中，印度中央政府（三个层次中的“国家”）希望加强民众的国族认同，制定以印度本土语言为中小学教学语言的政策，但是留下一个口子，就是高等教育部分保持殖民地传统，仍以英语教学。印度精英们（三层次中的高等“社区”）为了子女前途，集体逃避公立学校并送子女进入英语教学的私立中小学；而中下层家庭（低等“社区”）则把子女送入自身可负担的低学费公立学校，以母语接受教育。作为三层次中“个人”的学生们，知道用英语学习有更好前景，但只能根据自身家庭经济状况（是否付得起私立学校高额学费）进行分流。由于“教学媒介语选择错误（相对于选择英语）会成为导致一些人今后社会经济地位被剥夺的主要因素，……因此，由于受到其他领域隐性的国家政策和高等教育矛盾的政策的影响，社区和个人的语言选择更多的是倾向于英语。……但在现实中，……这一政策无法实现其所期望的功利性的就业目标。事实上，尽管宪法规定所有孩子应接受小学义务教育，但仍有53%的学生没有完成小学教育就辍学了；留在学校的那部分学生，有14%没能继续中学教育；而在那些继续中学教育的学生中，又有一半的人没能完成高等教育所必需的十年学校教育”（安纳马莱，2014：203-204）。印度许多地区都存在不同程度的语言冲突。如在东北部的阿萨姆邦，1960年语言运动促使政府通过《阿萨姆语言法》，阿萨姆语作为当地官方语言，但来自孟加拉的穆斯林移民拒绝学习阿萨姆语，在示威活动中导致多起暴力冲突（斯波斯基，2011：3）。

所以，印度实际上执行的是一种理论与实践脱节的政策。在印度大城市开展的一项私立学校调查显示，尽管“英语教学并不一定能培养出在国际市场上具有竞争力的学生。但是在母语教学的公立学校中情况更糟糕。即使在学校学习了四五年，有将近一半的学生仍旧不会读、写或基本的算术”（安纳马莱，2014：211）。这在很大程度上归因于母语词汇与现代知识体系缺乏对接和母语教材编写质量。有些学者认为，从整体来看印度的教育由两种基本形式构成：“一种是精英教育，用英语进行；另一种是大众教育，用各种主要的印度语言进行”（斯波斯基，2011：97）。深受种姓制度观念影响的印度，以社会阶层为区隔形成一个二元语言学习体制：下层民众子女进入低收费的母语学习公立学校，上层精英子女进入高学费的英语学习私立学校，离校后各有各的就业模式和社会角色。这样的语言政策和学校体制，持续巩固了印度的种姓社会和“二元结构”。

从印度的案例可以引发有关母语教育-优惠政策的更具普遍意义的讨论。语言政策研究者指出：“对语言政策的研究应该是多元的，应当考虑这三个层面（国家、社区和个人）的政策之间的关系，尤其是它们之间是否冲突或和谐，以及它们的相互作用及影响。不同层面之间的互相影响会引起各个层面的政策改变，……政策的制定是三个层面之间互动的动态过程”（安纳马莱，

2014：201）。这里所说的“社区”（community），在他国场景中可以转换为“族群精英群体”。譬如，在国家的少数族群聚居区（如印度的邦），中央政府授予地方政府一定程度的教育自治权，地方政府出资建立以母语为教学语言的少数族群学校。但是，在没有种姓制度并有较高社会流动性的其他国家，越来越多的少数族群家长和学生宁愿进入国家通用语言教学的普通学校，以提高自身的学习和就业竞争力。这是典型的从语言工具性效能考虑做出的选择。但是地区少数族群精英感到，如果民族学校生源持续流失，当地族群的文化特色和人口族际边界便会模糊化。那么精英群体作为本“族群”领袖集团在各级政府中的“代表性意义”将会弱化甚至消失。因此，他们会利用手中权力和资源极力维持和强化少数族群语言学校体系，如提供免学费、奖学金、高补贴甚至“保就业”的相关政策，并以这些母语学校的教师、在校生、毕业生为主体组成一个坚定捍卫母语教学体系的既得利益群体，并通过煽动民族情绪来开展社会动员，在地方议会和政府官员选举中争取选票。

因为在入学和就业中享受族群优惠政策，母语学校学生作为“个人”已成为这一教育体系和相关就业政策的“既得利益者”，面对因缺乏实际竞争力而在就业市场上面对的困境，他们和民族意识较强的部分少数族群民众共同组成三个层面中的“个人”层面，并和少数族群精英集团（“社区”）层面联合起来，共同与中央政府代表的“国家”层面进行博弈。而在“国家”层面有几个考量：一是少数族群意识与国家认同之间存在“此消彼长”的关系，担心在“族群语言文化传承”博弈过程中少数族群精英集团的国家认同将不断被削弱，危及国家统一；二是担心母语教育系统毕业生在就业市场的竞争力太弱，单靠国家的族群就业优惠政策无法在根本上改善他们的处境；三是这些毕业生很清楚自己的困境是由于接受母语教育的结果，走出这个困境的选项之一就是“争取本族群的政治独立”，使自己的母语成为“国语”，从而在根本上解决自身的政治地位和就业困境。正是这种潜在的发展态势，有可能形成了少数族群精英集团（“社区”）和少数族群学校毕业生/在校生（“个人”）联合起来，向中央政府（“国家”）施压的局面。

上面简略介绍了 14 个国家的语言使用情况和各国推行的语言政策，与前述 6 大类型（参见图 1）相对照，第一类“单一民族国家”（如日本、韩国）的语言使用情况较为简单，本文未作讨论。日本政府在 1991 年才认可阿伊努语为本国的一种少数民族语言。但是“现在有多少日本人还能流利地使用阿伊努语至今还是一个未知数，也许只有 30 人，而且，所有这些人的年龄应该都已经在 80 岁以上了”（斯波斯基，2011：238）。除了对外籍人口（旅日朝鲜人）和外语学习有具体规定外，这类国家没有实质上的国民语言政策。

在本文中我们介绍和讨论了在第二类中作为“多民族联邦”的苏联、第三类主流族群语言定为“国语”的法国、第四类主流群体语言被定为国家通用语的美国和以色列、第五类实行“语言联邦制”的瑞士，以及第六类有殖民地经历而且国内语言和语言政策具有多样性的 9 个国家：亚洲的印度、菲律宾、马来西亚，非洲的南非、肯尼亚、莱索托、斯威士兰和莫桑比克，以及拉丁美洲的尼加拉瓜。非洲、拉丁美洲、南亚和东南亚都曾沦为欧美国家的殖民地，如菲律宾和尼加拉瓜还曾先后经历过两个殖民国家的统治，语言使用情况更加复杂和多样化。尽管由于篇幅所限，本文对上述各国语言结构和政策的介绍十分简略，但是在这些案例的比较中，我们可以了解到世界各国语言使用情况和各国语言政策的复杂性和多样化。

结　语

在近代民族国家这一现代政治共同体的建构过程中，无论是在工业化进程中走在前列并首创现代“民族”（nation）概念的欧洲国家，还是欧亚大陆传统多族群帝国在欧洲国家冲击后的政体转型，或者是在“去殖民化”进程中获得政治独立的其他亚非拉国家，选择或演化发展出一个共

同语言，始终是各国建构“现代民族”的认同标志和文化基础。在各国创建政治共识的过程中，语言发挥着不可替代的特殊凝聚作用。但是，这一过程并非完全是自发萌生，各种意识形态和政治力量甚至行政力量始终在影响着现有使用语言的政治定位和发展态势。在“民族语言”和其他“民族”特征的选择过程中，“挑选与人为建构之间并非壁垒森严。也许部分人的语言会被强加于所有居民并被宣布为是所有人的母语（或者所有居民都没有语言，语言可以是完全被发明出来的）。一片‘祖传’的领土也许是征战中获得的，‘共同的’历史也许是虚构的，传统也许是被想象出来并投射于过去的”（格林菲尔德，2010：14）。各种力量在语言问题上展开博弈的力度和复杂性远超人们的想象。

在世界各国之间的博弈过程中，语言扮演着潜移默化的作用。第二次世界大战后，俄语在苏联领导下的“社会主义阵营”各国几乎垄断了外语学习。美国通过“马歇尔计划”和经济金融领域的强势主导地位，也使“美式”英语成为许多国家外语学习的首选，而风靡各国的好莱坞电影也在潜移默化地推动全世界对英语的接纳。美国充裕的科研经费和高水平的大学教育持续大量吸收外国留学生和高素质移民，最终使几乎所有学科领域的顶级学术期刊都以英文出版，以法国和德国为代表的欧洲国家、以日本为代表的亚洲国家甚至今天的中国学者，都在用英语撰写论文并发表在这些顶级期刊上。乃至有些学者将这类现象称之为“语言帝国主义”。因为“它迫使亚洲和非洲的广大地区、美洲以及大洋洲一些地区中不计其数的人们，不得不在他们的文化遗产和后代的生存之间做出选择。……强势的全球语言和文化，特别是英语和美国文化，它们的霸权力量左右了落后国家人民的选择”（约瑟夫，2017：55）。

对于任何多族群、多语言的现代国家，为了巩固本国各族民众对国家的政治认同和文化认同，中央政府需要审时度势并非常稳妥审慎地处理好各种语言的相互关系，语言政策必须兼顾两个方面：一是设立一种国家通用语言，作为全体国民内部语言交流工具逐步推广，强化彼此文化认同，在此基础上构建对国家的政治认同意识，防止国家分裂；二是充分尊重少数群体继承和发展自己母语的情感性意愿，根据本国实际情况创立不同模式的语言使用和学习制度，制定使各群体都能接受的国家语言政策。前文介绍的各国语言政策的多样性，反映的就是各国之间差异极大的具体国情。这两个方面必须兼顾，同时需要把握好二者之间在执行过程中的政策力度，如果把握不好，就会出现有分裂倾向的民族主义运动甚至国家分裂的风险。2022 年爆发的俄罗斯与乌克兰的军事冲突，其中一个导火索就是 2019 年 4 月乌克兰通过的《关于确保乌克兰语发挥国语作用法》。根据该法律，乌克兰语是乌克兰唯一官方语言，所有国家权力机关、地方自治机构以及部分公共生活领域必须使用乌克兰语，俄语失去在该国第二大通用语言的地位[1]。这随即引发生活在乌克兰的俄罗斯族民众的强烈不满。

由于在政策制定和政策推进过程中各国政府面临及其复杂的历史社会背景和内外因素的干扰，许多国家的语言政策的实施效果不如人意。也正因为如此，学者们对一些国家语言政策的评价并不高：“从历史上看，语言政策可以成为一种民族统一而非民族分裂的工具，然而今天的大部分语言政策都是在搞分裂”（约翰逊，2016：173）。

斯大林曾对民族语言发展过程提出“三阶段论”：第一个阶段存在于民族压迫历史时期，“各个民族和各种语言的和平与友谊的合作条件还没有具备，摆在日程上的不是各种语言的合作和互相丰富，而是一些语言的被同化和另一些语言的胜利”（斯大林，1950：557-558）。我们在许多国家的历史中都看到了强势国家、族群对弱势群体的语言压迫和同化。第二个阶段是“在社会主

[1] 调查显示乌克兰人口中 68%以乌克兰语为母语，14%以俄语为母语，17%以乌克兰语和俄语两种语言为母语，说其它语言的人仅占 0.7%。
https://baijiahao.baidu.com/s?id=1639381895472452317&wfr=spider&for=pc(2022-4-20)

义在世界范围内胜利以后的时代,……民族平等将会实现,压制和同化语言的政策将会取消,……各民族的语言将有可能在合作的方式下不受约束地互相丰富起来”（斯大林，1950：558）。斯大林判定的第一阶段是对沙皇政府语言政策的否定和批判。他所说的第二阶段的特征，体现在苏联早期对少数民族语言的尊重和支持，甚至为一些只有口头语言而无文字的族群“创造文字”。但是随着对巩固国家整体认同的压力和经济活动对通用语言的客观需求，苏联自 40 年代后即开始推行俄语使用，少数民族的语言并未真正发展起来，所以斯大林提出的第二阶段目标后来被现实进程改变。他设想的第三个阶段：“这些语言由于各个民族在经济上、政治上和文化上的长期合作将首先划分出最丰富的单一区域性语言，然后区域性语言再溶合为一个各民族的共同的语言，这种语言当然既不是德语，也不是俄语和英语，而是吸收了各民族语言和各区域语言的精华的新语言”（斯大林，1950：558）。这一点，他在 1929 年就曾提出过：“当世界社会主义经济体系已经充分巩固，……各民族已经在实践中深信共同语言优越于（本）民族语言的时候，民族差别和民族语言才开始消亡而让位于一切人们共同的世界语言。”（斯大林，1929：299-300）。这只是斯大林对于未来人类语言结构的预想。

我们看到的现实情况是：随着美国在世界科技和经济活动中的影响力持续扩大，现代知识体系的学习发展和贸易、外交活动的增强，并不是诞生一种融合各主要语言的新语言，而是在众多语言中，人们接受了语言实践中公认的一种工具性最强的现有语言。这就是被世界上多数国家接受为“国际共同用语”的英语。各国外交官、科学家、企业家、人文学者等如果掌握了英语，几乎可以与世界上任何国家的人士进行交流。因此亨廷顿说“英语是世界上进行知识交流的方式，正如公历是世界的计时方式，阿拉伯数字是世界的度量方式一样”（亨廷顿，1999：49）。语言在这里所体现的正是作为各国人员有效交流的重要工具性功能。

我们分析国家语言政策时，除了尊重国内族群及其语言的发展历史，慎重地处理现实的语言使用和学习政策外，同时还需要有前瞻性的语言发展战略。列宁在反对强力推行“国语”时曾经强调：“经济比心理状态更重要：俄国已经有了资本主义经济，它使俄罗斯语言成为必不可少的东西”（列宁，1913：500-501）。世界需要一种通用工具性语言，每个国家内部需要一种通用工具性语言，随着社会、经济、科技、文化快速发展，每个人都会切身地感受到这一点，如果没有外在的国家强制或本族社区压力，人们会理性地选择语言学习。瑞士人广泛使用英语的现实趋势引起不少瑞士精英的思考：或许有一天英语会跃居于 4 种国语之上，成为瑞士不同语区之间交往的首选语言（曹枫，1998）。

在以上讨论中，我们可以总结出几点：（1）语言是表现各民族之间政治平等的一项基本权力，如果在各族群中强制推行一种非母语的语言，极易导致民族矛盾与政治冲突；（2）当语言拥有平等权利的政治问题解决后，人们自会根据实际生活和各项事业发展交流的需要，从实用性角度学习一种最有效的工具性语言作为公共交流语言。换言之，如果没有民族主义意识形态干扰，这将是一个自然的选择和没有政治考量的发展过程；（3）在以上过程中，会出现语言间融合和某些实用性不强语言自然消失的态势，这是一个每天都在发生的自然过程。人类社会科技和经济发展的速度越快，这种融合与消失并存的过程也将进行得更快。

对于非母语其他语言的学习，人们既可以通过自学，也可以通过学校实施的正规语言课程。在多族群国家中，学校采用的教学语言部分反映国家的族群政策。一方面，少数族群语言的学习与使用是每个族群的基本政治权利，具有重要的政治意义，在中国和许多国家受到《宪法》保障；另一方面，语言又是人们在社会生活中的应用性工具。使用最广泛、对每个公民学习知识和争取发展机会最有用的语言，也是学生们在学校里最应当学习的语言，尽管这种社会通用语可能不是

母语。如何既保障少数族群学习本族语言的政治权利，又能够使得少数族群学生掌握实际生活工作中最有用的语言，这个矛盾如何解决，需要视各地区语言实际使用情况和具体当事人自己意愿来处理，而不能简单地用统一的政策做出硬性规定。

当我们讨论“语言权利”（language rights）时，我们通常指的是群体的语言权利，“*但个体的语言权利却没有被认真对待的可能*”（约瑟夫，2017：60）。什么是个体的语言权利？这就是每一个人类个体在完全不受干预条件下自由选择学习和使用语言的权利。例如一个族际通婚家庭的孩子，他（她）是否可以自主地选择父母双方之一的语言作为自己最常用的语言？是否可以选择去哪种语言授课的学校读书？在实际社会场景中，我们看到孩子们的选择往往受到父母、家庭、社区甚至族群的干预。我国新疆地区一些人对“民考汉”学生的偏见即是生动的例子。在那些存在多语环境的地区，如果政府能够在语言教学模式方面提供多种类型学校，由学生和家长自由选择，其他人包括家族、社区或官员都不能干预，那么学生就会根据自己意愿选择学校，政府再根据各类学校报名情况决定教育资源（学校教育经费、教师规模等）的分配。如果真的能够做到这一点，相信各类学校的学生规模与当前情况相比，会发生变化。有时在基层社区和学校调查时会发现，人们在维护群体语言权利的同时也许会损害个人语言权利。至于各国各地区的真实情况是否如此，那就只有通过更加广泛和深入的社会调查才能探知了。

进入 21 世纪后的中国正走在中华民族复兴之路上，这是一条漫长和崎岖的道路。我们既要通过向其他族群和国家学习来吸取人类文明所有成果和智慧，又要头脑清醒地维护自身文化传统和文化自信，这绝不是轻而易举的事业。无论是理解和学习其他文明，还是不断对自身文明传统的再认识，语言变迁史和语言政策比较分析将始终是我们必须关注的一个重要研究领域。

参考书目：

D. 波普洛，1999，《社会学》，北京：中国人民大学出版社。

阿拉明·马兹瑞，2014，“第七章 肯尼亚的与雅安和教育：殖民遗产与新宪法秩序”，詹姆斯·托尔夫森编《语言教育政策：关键问题》（第二版），俞玮奇译，北京：外语教学与研究出版社，第 150-165 页。

埃里·凯杜里，2002，《民族主义》，张明明译，北京：中央编译出版社。

埃里克·霍布斯鲍姆，2006，《民族与民族主义》，李金梅译，上海：上海世纪出版集团。

艾拉娜·肖哈米，2018，《语言政策：隐意图与新方法》，尹小荣译，北京：外语教学与研究出版社。

爱德华·萨丕尔，2011，《萨丕尔论语言、文化与人格》，高一虹等译，北京：商务印书馆。

安东尼·吉登斯，《民族-国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，北京：生活·读书·新知三联书店 1998 年版。

安东尼·史密斯，2018，《民族认同》，王娟译，南京：译林出版社。

安纳马莱，2014，“第十章 印度经济转型中的英语教育：代价与收益”，詹姆斯·托尔夫森编《语言教育政策：关键问题》（第二版），俞玮奇译，北京：外语教学与研究出版社，第 200-215 页。

本尼迪克特·安德森，2005，《想象的共同体——民族主义的起源与散布》，吴叡人译，上海世纪出版集团。

博纳德·斯波斯基，2011，《语言政策——社会语言学中的重要论题》，张治国译，北京：商务印书馆。

博纳德·斯波斯基，2016，《语言管理》，张治国译，北京：商务印书馆。

曹枫，1998，《瑞士的多语言主义政策》，《世界民族》1998 年第 3 期，第 44-50 页。
常晶，2014，《瑞士多民族国家治理的制度机制研究》，《世界民族》2014 年第 5 期，第 18-26 页。
戴维·波普诺，1999，《社会学》（第十版），李强等译，北京：中国人民大学出版社。
戴维·约翰逊，2016，《语言政策》，方小兵译，北京：外语教学与研究出版社。
丹尼斯·埃杰，2012，《语言规划与语言政策的驱动过程》，吴志杰译，北京“外语教学与研究出版社。
厄内斯特·盖尔纳，2002，《民族与民族主义》，韩红译，北京：中央编译出版社。
方小兵，2022，“联合国教科文组织语言政策的形成、变迁与影响”，《语言战略研究》2022 年第 2 期，第 12-21 页。
国家统计局人口司、国家民委经济司编，2012，《中国 2010 年人口普查分民族人口资料》（上），北京：民族出版社。
哈经雄、滕星，2001，《民族教育学通论》，北京：教育科学出版社。
何俊芳、周庆生编著，2010，《语言冲突研究》，北京：中央民族大学出版社。
简·弗里兰，2014，“第五章 多语环境下的语言政策纠错：尼加拉瓜加勒比海岸地区的语言政策与实践”，詹姆斯·托尔夫森编《语言教育政策：关键问题》（第二版），俞玮奇译，北京：外语教学与研究出版社，第 99-126 页。
金观涛，2021，《轴心文明与社会社会：探索大历史的结构》，北京：东方出版社。
卡姆万咖马鲁，2014，“第八章 非洲莱索托和斯威士兰单语王国里的语言教育政策与规划”， 詹姆斯·托尔夫森编《语言教育政策：关键问题》（第二版），俞玮奇译，北京：外语教学与研究出版社，第 166-181 页。
里亚·格林菲尔德，2010，《民族主义：走向现代的五条道路》，王春华等译，上海三联书店。
理查德·拉克曼，2013，《国家与权力》，郦菁、张昕译，上海：上海世纪出版集团。
列宁，1913，“给斯·格·邵武勉的信”，《列宁全集》第 19 卷，北京：人民出版社 1959 年版，第 500-503 页。
刘显忠，2021，“俄国及苏联语言政策的演变及启示”，《世界民族》2021 年第 6 期，第 107-117 页。
马克思和恩格斯，1845-1846，《德意志意识形态》，《马克思恩格斯全集》第 3 卷，北京：人民出版社 1960 年版，第 11-640 页。
马克斯·韦伯，2010，《马克斯·韦伯社会学文集》，闫克文译，北京：人民出版社。
马戎，2003，“试论语言社会学在社会变迁与族群关系研究中的应用”，《北京大学学报》2003 年第 2 期，第 129-136 页。
马戎，2008，《新疆民族教育的发展与双语教育的实践》，《北京大学教育评论》2008 年第 2 期，第 2-41 页。
马戎，2018，“从犹太人到以色列国的历史启示”，《思想战线》2018 年第 3 期，第 1-20 页。
马寅主编，1981，《中国少数民族》，北京：人民出版社。
玛丽·麦克格罗蒂，2014，“第三章 语言政策演进中的多重影响因素与领域”，詹姆斯·托尔夫森编《语言教育政策：关键问题》（第二版），俞玮奇译，北京：外语教学与研究出版社，第 41-65 页。
全国人大常委会秘书处、国家民委政法司编，2002，《中国民族区域自治法律法规通典》，北京：中央民族大学出版社。
塞缪尔·亨廷顿，1999，《文明的冲突与世界秩序的重建》，周琪等译，北京：新华出版社。
斯大林，1913，“马克思主义和民族问题”，《斯大林全集》第 2 卷，北京：人民出版社 1953 年版，

第 289-358 页。
斯大林，1929，“民族问题和列宁主义”，《斯大林全集》第 11 卷，北京：人民出版社 1955 年版，第 286-305 页。
斯大林，1950，“马克思主义和语言学问题”，《斯大林文选》（1934-1952），北京：人民出版社，第 520-559 页。
苏秉琦，2013，《中国文明起源新探》，沈阳：辽宁人民出版社。
特伦斯·威利，2014，“第四章 美国语言权利的发展简史及评价”，詹姆斯·托尔夫森编《语言教育政策：关键问题》（第二版），俞玮奇译，北京：外语教学与研究出版社，第 68-98 页。
王宇，2018，《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况》（1948-2018），北京：社科文献出版社。
吴祖田，1995，“马来西亚的族群冲突与整合”，邵宗海等编，《族群问题与族群关系》，台北：幼狮文化事业公司，第 251-265 页。
约翰·约瑟夫，2017，《语言与政治》，林元彪译，北京：外语教学与研究出版社。
詹姆斯·托尔夫森编，2014，《语言教育政策：关键问题》（第二版），俞玮奇译，北京：外语教学与研究出版社。
赵鼎新，2011，《东周战争与儒法国家的诞生》，夏江旗译，上海：华东师大出版社。
周庆生，2014，“国家民族构成与语言政策问题”，《语言政策与规划研究》2014 年第 1 期。
周庆生主编，《国家、民族与语言——语言政策国别研究》，北京：语文出版社 2003 年。
周玉忠主编，2011，《美国语言政策研究》，北京：外语教学与研究出版社。
Brubacker, Rogers, Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992.
Connor, Walker 1985, *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
Rustow, Dankwart A. 1968, “Nation”, in David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 11, New York: The Macmillan Com & The Free Press, pp. 7-14.
Simpson, George E and J. Milton Yinger, 1985, *Racial and Cultural Minorities: An Analysis of Prejudice and Discrimination* (fifth edition), New York: Plenum Press.
Smith, Anthony D. 1995, *Nations and Nationalism in a Global Era*, London: Polity Press.

【论　文】

俄罗斯的语言政策及其启示[1]

左凤荣[2]

【内容提要】苏联解体 30 年来，俄罗斯在构建多民族统一国家的过程中，重视语言政策在其中发挥的重要作用。俄罗斯吸取了苏联时期强力推广俄语的教训，在语言政策方面重视法律制度的建设，明确规定俄语为国语，使推广俄语有法可依，国家为了使全体国民重视和掌握俄语采取了许多措施。在强调俄语作为国语在构建新的多民族统一国家中发挥重要作用的同时，俄罗斯也重视保护少数民族语言文化的发展，并采取了多种措施，保障少数民族语言和文化不被现代化大潮所消蚀。从多年的实践看，俄罗斯的语言政策对巩固多民族国家产生了积极影响，其经验值得研究和借鉴。

【关键词】俄罗斯多民族国家；语言政策；俄语；国语；母语

语言是体现民族特征的基本要素之一，巩固多民族国家的统一离不开国家通用语言的普及。从 20 世纪 30 年代末开始，苏联在文化领域推行俄罗斯化政策，大力推广俄语，并有针对性地向民族地区的各个学校推广俄语，把中学教少数民族母语的时间缩减到了最低限度，限制了民族语言的发展。经过多年的努力，俄语的普及化确实取得了很大成效，掌握俄语的人数大增，许多非俄罗斯民族把俄语作为自己的“母语”。1989 年苏联 2.867 亿人中，俄罗斯族人共 1.452 亿，占 50.6%。在俄罗斯联邦 1.474 亿居民中，俄罗斯族人占 81.5%，但认为俄语是母语并能流利使用的人占苏联人口的 81.4%，占俄罗斯联邦人口的 88%。[3] 要求国民掌握国家通用语言并没有错，这是巩固多民族国家必须做的工作，也是经济社会发展的需要，但由于苏联在推广俄语的过程中存在偏差，侵犯了少数民族使用本民族语言的权利，没有达到巩固多民族统一国家的目的。在苏联解体过程中，一些加盟共和国要求联盟中央承认本共和国有使用冠名民族语言作为官方语言的权利，成为影响苏联中央与地方关系的重要因素，也成为地方民族主义发展的刺激因素，对联盟国家解体产生了不小的影响。苏联解体后，俄罗斯联邦在构建多民族统一国家、增强国家民族认同的过程中，注意吸取苏联时期的教训，实行了积极的语言政策。俄联邦政府一方面注意巩固俄语的国语地位，发挥俄语在构建统一的多民族国家中的作用；另一方面，也注意保护少数民族语言，保障其存在和发展，在保持民族差异而不是消除民族差异的基础上构建多民族统一国家。

对于当今俄罗斯的语言政策，我国学术界研究和关注不够。在已有的研究中，比较有份量的是两篇博士论文：2016 年北京外国语大学周朝虹的《当代俄罗斯语言政策研究（1991-2015）》和 2017 年黑龙江大学张丽娜的《苏联及俄罗斯语言策略的演变与俄语状况研究》，前一篇论文对俄罗斯国内的语言政策关注较多，后一篇论文的重心在俄罗斯对外推广俄语上。此外，还有为数不多的论文涉及到俄罗斯的语言政策，如《民族教育研究》2016 年第 1 期发表的李迎迎的《评析俄罗斯语言政策调整的新变化》和阿依提拉·阿布都热依木的《俄罗斯联邦的语言教育政策》。从这些研究看，学术界缺少对俄罗斯语言政策，特别是国语政策研究的最新成果。鉴于当今俄罗斯的语言政策，从理念、到法律、政策，都有许多不同于苏联之处，而且实践效果也不错，得到了俄罗斯民众的认同，对我们巩固多民族国家也有一定的借鉴意义，因此，对当今俄罗斯的语言政策进行较为系统的研究，并总结其可供借鉴的经验，是有理论与现实意义的。

---

[1] 本文刊载于《中国浦东干部学院学报》2022 年第 1 期，第 124-133 页。

[2] 作者为中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院教授。

[3] Барсенков А.С. , Вдовин А.И. История России. 1917—2004. М.:　Аспект Пресс.　2005, С.572.

一、立法明确俄语的国语地位

苏联解体前夕，各加盟共和国都在强调本民族语言的地位。在民主化大发展的背景下，作为苏联加盟共和国的俄罗斯联邦于 1991 年 10 月 25 日通过了《俄罗斯联邦各民族语言法》，规定“本法旨在为俄罗斯联邦各民族的保留及平等和独立发展创造条件”，“国家在俄罗斯联邦全境促进民族语言、双语制和多语制的发展”。虽然该法在总则第 3 条第 2 款规定“按照业已形成的历史、文化传统，俄语是俄罗斯联邦各民族族际交际的基本工具，在俄罗斯联邦全境具有俄罗斯联邦国语的地位。”但这一语言法的重心并不是保障俄语的国语地位，而是保障俄罗斯联邦各民族使用本民族语言的平等权利，其第 1 款明确规定：“国家承认俄罗斯联邦各民族的一切语言都具有保留和发展的同等权利，俄罗斯联邦各民族的一切语言均受到国家的扶持。”该法案还规定俄罗斯境内的自治共和国可以规定其主体民族语言具有自治共和国国语的地位。[1]这个关于语言的法案，目的是消除少数民族的不满和对国家的不认同，强调的实质是保障各民族的语言主权。在苏联解体后的混乱时期，俄罗斯联邦的各民族共和国各自为政，独立性很强，纷纷制订自己的语言法，鞑靼斯坦、车臣等共和国的语言法甚至提出要用其他字母取代基里尔字母，实际上在去俄罗斯化，在日常工作中，各共和国也更重视本民族的语言。

1993 年 12 月全民公决通过的《俄罗斯联邦宪法》在一定程度上纠正了这一倾向。《俄罗斯联邦宪法》第 68 条规定：“1. 俄语是俄罗斯联邦全境内的国家语言。2. 共和国有权规定自己的国语。在共和国的国家权力机关、地方自治机关和国家机构中，共和国国语和俄罗斯联邦的国语一起使用。3. 俄罗斯联邦保障俄罗斯联邦各族人民享有保留本族语言、建立学习和发展本族语言条件的权利。”这一规定明确了俄语的国语地位，也给了民族共和国把本共和国主体民族语言作为官方语言的权利，同时也表明尊重少数民族保留和发展本民族语言的权利。但在叶利钦当政时期，经济下滑严重，社会不稳，中央制约地方的能力有限，《宪法》并没有得到很好遵守。普京担任俄罗斯联邦总统后，从巩固国家统一的原则出发，要求各联邦主体必须修改与《宪法》相违背的地方法律法规，情况才有所好转。2002 年 12 月 11 日普京签署命令，对 1991 年 10 月 25 日通过的《俄罗斯联邦各民族语言法》的第 6 条进行了补充，明确规定：“在俄罗斯联邦，俄罗斯联邦的国家语言和各共和国的国家语言的字母都以基里尔字母为书写基础。俄罗斯联邦国家语言字母和共和国国家语言以其他字母为书写基础需要由联邦法律规定。”[2]这是对当时有些民族共和国去俄罗斯化政策的纠正，防止在文化上去俄罗斯化情况再次发生，对维护国家的统一是十分重要的。

为了保证国语的地位和发展，俄罗斯专门制订了国家语言法。2005 年 5 月 20 日，俄罗斯联邦国家杜马通过了《俄罗斯联邦国家语言法》，25 日联邦委员会通过，6 月 1 日普京签署生效。这部法律分为以下几部分：俄语是俄罗斯联邦的国语、俄罗斯联邦国语法的法律基础、俄罗斯联邦国语的使用范围、保护和支持俄罗斯联邦国语的措施、保障俄罗斯联邦公民使用国语的权利、违反俄罗斯联邦国家语言法应承担的责任等，这是俄罗斯历史上通过的第一部国家语言法。该法明确规定，俄语是国家语言，同时民族共和国可以把冠名民族的语言也作为官方语言，但不能动摇俄国的国语地位。在民族自治地区，主体民族的语言和俄语都是官方语言。“俄罗斯联邦宪法规定，俄语是俄罗斯联邦全境的国语。”“使用俄罗斯联邦国语的义务不应解释为否认或损害使用共和国国语的权利。”法律还规定下列情况必须使用俄语：联邦国家权力机关、俄罗斯联邦主体权力机关、其它国家机关、地方自治机构、各所有制形式单位开展活动、公文处理和单位命名；

---

[1] 杨艳丽译《俄罗斯苏维埃社会主义共和国民族语言法》，载《世界民族》1995 年第 1 期。

[2] Федеральный закон от 11.12.2002 г. № 165-ФЗ.О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»，http://www.kremlin.ru/acts/bank/18919

筹备、进行选举和公投，宪法、民法、刑法、行政诉讼程序，仲裁法院诉讼程序，联邦法院、国际法院和俄罗斯联邦主体其它法院诉讼程序及公文处理；正式颁布俄罗斯联邦缔结的国际条约、法律以及其它规范性法律文件；处理联邦国家权力机关、俄罗斯联邦主体权力机关、其它国家机关、地方自治机构、各所有制形式单位与俄罗斯联邦公民、外国公民、无国籍人士以及社会团体之间的相互关系；地名书写与路标标注时；办理俄罗斯联邦公民身份证明，俄罗斯联邦法律规定的情形除外，制作公民户籍登记证明表格、办理教育机构颁发的国家承认学历证明及其它文件。此外，还有书写俄罗斯联邦境内往来电报、信件、汇款的收寄人地址；广告语。[1]这些具体的规定有助于落实国家语言法，保障俄语的使用。国家语言法的出台，把俄语的国语地位用法律形式加以巩固，有利于俄语的推广和普及，也有利于保持和巩固国家的统一。

2020 年 7 月俄罗斯以全民投票的方式通过了俄罗斯联邦宪法修正案，新修订的宪法再次重申了俄语的国家语言地位。新宪法是对 1993 年 12 月颁布的《俄罗斯联邦宪法》幅度最大的修改，其第 68 条关于语言的条款补充增加了一些内容："1. 俄语是俄罗斯联邦领土上的国家语言，俄语是作为俄罗斯联邦平等的各民族构成的多民族联盟的**国家民族**的语言。2.各个共和国有权规定自己的官方语言。在国家政权机构、地方自治机构、共和国的国家机构中与俄罗斯联邦的国语一起使用。3. 俄罗斯联邦保障所有民族保存母语的权利，并为其学习和发展创造条件。4. 俄罗斯联邦的文化是其多民族的独特遗产。文化由国家维系和保护。"这里最重要的是增加了"俄语是作为俄罗斯联邦平等的各民族构成的多民族联盟的国家民族的语言。"这是对苏联解体以来，俄罗斯重新塑造国家民族的确认，并明确规定俄语是这个"国家民族"的语言。同时，宪法修正案也注意保护国家民族和文化的多样性，根据对第 69 条的修订，俄罗斯承诺保护国内各民族和族裔的权利，包括语言和文化多样性。[2]现在俄罗斯正在把宪法修正案中关于语言的内容具体化，出台相应的政策与法律。在 2021 年 3 月 30 日主持召开的民族关系委员会会议上，普京表示，"新宪法的所有规定都将在联邦法律中得到体现。如你们所知，这样的工作已经在进行中。具体而言，**政府正在专家的广泛参与下制定国家语言政策构想。**""文件草案中会给俄语以特别地位。你们知道，俄语对俄罗斯所有公民的重要性，对我们的经济社会、精神和文化巩固的重要性。""国家杜马将在今年年底前三读通过**《俄罗斯联邦民族语言法》**修正案，这一法案将反映国家有责任保护各民族的母语，为学习和发展少数民族的母语创造条件。"[3]国家杜马民族事务委员会主席卡扎耶夫在此次会议上也提到了这一法案，他强调制订这一法律的目的是进一步为保护和发展少数民族的母语创造一切必要条件，包括编写相关教材。2021 年 9 月将举行新一届国家杜马的选举，这些工作会在本届杜马使命结束前完成。

苏联解体后，俄罗斯联邦努力建设法治国家，通过立法的式把各项政策措施固定下来，使其永久化，不受领导人变更的影响，语言政策也如此。从俄罗斯关于语言的法律规定看，俄罗斯特别重视俄语作为国家语言的建设工作，明确规定了其适用的范围以及违反国家语言法要负的法律责任。同时，俄罗斯也吸取了苏联的教训，在发展作为国语的俄语的同时，也重视对少数民族语言和文化的保护，使统一性与多样性有机结合起来，力求在保持多样性的基础上寻求统一。这也是普京维护多民族国家统一的重要手段。

二、从巩固多民族国家统一的高度重视俄语

---

[1] Федеральный закон от 01.06.2005 г. № 53-ФЗ.О государственном языке Российской Федерации.http://www.kremlin.ru/acts/bank/22441

[2] Полный список поправок в Конституцию 2020. https://fozo.info/239-polnyj-spisok-popravok-v-konstituciju-2020.html

[3] Заседание Совета по межнациональным отношениям（30 марта 2021 года） http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/65252

苏联解体后，俄罗斯与其他独立的加盟共和国一样，也面临建设新民族国家的任务。在 20 世纪 90 年代，俄罗斯民主化无序发展，带来了混乱，影响着多民族统一国家建设，俄罗斯联邦面临再次分裂的危险。俄罗斯联邦内部的民族共和国独立倾向强，无视中央的号令，各自为政策，车臣共和国甚至以武力对抗中央政府，要求独立。普京当政后，重视塑造国家民族，重要巩固多民族国家的统一。对于分裂国家的行为，普京采取了坚决措施予以镇压，消灭了车臣武装分裂势力。但要保障一个多民族国家的长治久安，肯定不能只靠武力，还需要其他手段，这就是培养国民对国家的认同感。普京强调，“为了成功解决我们国家面临的任务，我们需要有高效的经济和内行的管理，这是很重要的。但对于多民族的大国俄罗斯来说，更重要的是人民的团结、与祖国同呼吸共命运、对现在和未来的责任，也就是通常所说的全俄罗斯认同、公民的自我意识。”“一个人可能属于这个或那个族裔群体，但我们有一个共同的国家——大俄罗斯。”[1] 也就是说，要有国家意识。为此，普京当政以来，特别重视构建新俄罗斯民族国家。

在苏联解体的过程中俄罗斯的民族主义和分离主义，起了非常重要的作用，正是作为主体民族的俄罗斯人没有把苏联当成自己的民族国家，放弃了联盟，谋求独立，使戈尔巴乔夫保持联盟的努力付之东流。普京从中吸取教训，他特别强调，俄罗斯民族是俄罗斯联邦占主导地位的民族，在塑造俄罗斯国家民族中承担重要责任，发挥重要作用，作为俄罗斯族民族语言的俄语和俄罗斯文化是俄罗斯统一国家的象征，发挥着凝聚各民族的作用。俄语是俄罗斯强国的构成因素，是国家认同的基础。普京反复强调这一点，如在 2012 年 12 月国情咨文中普京说：“我们应该珍惜先辈留给我们的独一无二的经验，俄罗斯几个世纪以来都是作为多民族国家（从一开始就是这样）来发展的，由俄罗斯民族、俄语和俄罗斯文学联结起来的国家—文明，对于我们大家来说都是亲切的，这种亲切感把我们联系在一起，使我们不致迷失在这个多样化的世界上。”“对这个世界而言，不管我们的族群属性如何，我们都是统一的民族。我想起了一次与卫国战争老战士的会见，参加者有各个不同族裔的：鞑靼人、乌克兰人、格鲁吉亚人、俄罗斯族人，其中一个老战士，按民族属性他不是俄罗斯族人，但他说：‘对世界而言，我们是一个民族，我们是俄罗斯族人。’”[2] 在 2021 年 3 月民族关系委员会会议上普京再次强调，“我们共同的国家语言——俄语，几百年来形成共同的文化、精神价值观和传统，这是巩固俄罗斯统一，确保其主权和独立的力量。”[3]从普京的阐述中我们看到，他强调无论什么族裔的居民，生活在俄罗斯联邦，都是统一的民族，都是俄国人（俄国民族）；俄罗斯族、俄语和俄罗斯文化是国家统一的基础，也是维系俄罗斯的纽带，需要承认其特殊地位。确实，东欧各国与西欧不同，其国家形成一开始就具有多民族的特色，民族问题始终困扰着这一地区的国家，第一次世界大战后奥匈帝国和俄罗斯帝国的解体，曾经掀起过一轮民族国家建设的浪潮。1989 年至 1991 年苏东剧变后，又开始了新一轮民族国家建设的浪潮，俄罗斯处于这一浪潮中。

统一的民族国家必须有统一的语言，普京十分重视俄语的研究与推广。2013 年 2 月 19 日，在民族关系委员会会议上普京再次强调：“国家统一的基础无疑是俄语，我们的国语，民族间交际的语言。正是俄语形成了共同的公民、文化和教育空间。每个俄罗斯公民都应该高水平地掌握俄语。同时，为了能更深入地研究俄语，需要创造和改善相关的必要条件。”[4]为了让国民重视学习俄语，俄罗斯文学的奠基人、现代俄语的创立者普希金的生日（6 月 6 日）被确定为俄语日，每年的这一天都会有许多庆祝活动，宣传俄语和俄罗斯文学。国民有义务掌握国语，全国统一高

---

[1] Заседание Совета по межнациональным отношениям（30 марта 2021 года） http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/65252

[2] Послание Президента Федеральному Собранию，http://www.kremlin.ru/news/17118

[3] Заседание Совета по межнациональным отношениям（30 марта 2021 года） http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/65252

[4] Заседание Совета по межнациональным отношениям，19 февраля 2013 года, http://state.kremlin.ru/council/28/news/17536

考需要考俄语，对外来移民也要进行俄语、文学、俄罗斯历史和法律知识的考试。为了发展和扩大俄语的影响，俄罗斯联邦制定了《2011—2015 年俄语目标纲要》和《2016—2020 年俄语目标纲要》，国家拿出专款对俄语进行研究，对中小学校俄语教师进行培训，编写和发放统一的俄语教科书、科普书籍和杂志。2012 年没有通过高考俄语考试的比例是 0.17%，布良斯克州、奥伦堡和奥尔洛夫州比其他地区好，不通过率低于 0.3%，成绩不好的主要是阿兰共和国、车臣共和国，不通过率超过 10%。[1]对于高考俄语成绩不好的地区，国家有针对性地采取措施，帮助加强俄语学习。2014 年 6 月 9 日根据普京总统的命令，建立了隶属于总统的俄语委员会，目的是完成发展、保护和支持国家的俄语政策。2015 年 5 月 19 日，普京主持召开的民族关系委员会会议专门研究俄语问题。普京重申尊重少数民族使用民族语言，同时也强调俄语作为各民族共同使用的通用语言的地位，认为这对“协调民族关系、保障国民统一、巩固俄罗斯的国家主权和完整具有重要意义。”[2]在 2019 年 11 月 5 日召开的俄语委员会会议上，普京说：“我再次重申：我们的目标是形成积极的和整体的语言政策，以保障俄语、祖国文学在俄罗斯和世界上的保存和发展。”[3]要求母语不是俄语的居民掌握作为国语的俄语，这不能被看成是民族同化，这是国民进入主流社会，参与社会生活必须具备的技能。

普京强调，贯穿独特俄罗斯文明的主轴线是俄罗斯文化，形成了共同的文化和共同价值观。“这种文化认同以保持俄罗斯文化的主导地位为基础，但俄罗斯文化的载体并不只是俄罗斯族人，还有不分民族出身都认同这一文化的所有人。”普京强调：“任何居住在我们国家的人，都不应该忘记自己的信仰和族裔属性，但是，他首先是俄罗斯公民，并以此为荣，不能将民族、宗教的特殊性置于国家法律之上。同时国家的法律也要考虑民族、宗教的独特性。”[4]普京认为，加强民族和睦、宗教对话，首先应该在教育中增加对俄语、俄罗斯文学、本国历史以及一切民族传统和文化财富的学习，巩固俄罗斯国家在人们观念中的地位。俄国人拥有共同的历史命运，有共同的价值观，俄罗斯的民族政治战略必须建立在爱国主义基础上。俄罗斯科学院的民族学与人类学所季什科夫所长也认为，俄国人作为公民民族拥有的是共同的历史、文化、价值观，以及体现在经济、体育、艺术领域的共同创造的物质财富和精神财富。统一的语言在形成民族国家认同中起关键作用，俄语作为俄国人的共同语言不是从 20 世纪开始的，早在 18 世纪末就已经形成了俄罗斯文学语言。同时出现了俄罗斯知识分子，可以被看成形成了民族自我意识。[5]为了巩固多民族国家，增强国家民族的统一性，普京着手制定俄罗斯联邦国家民族政策战略。

普京俄罗斯族在构建新俄罗斯民族国家中发挥主要作用。当今世界的国际关系主体仍是民族国家，在历史上俄罗斯是多民族的帝国，并没有形成民族国家。在苏联时期，作为主体民族的俄罗斯族和作为最大加盟共和国的俄罗斯联邦，是苏联的支柱，但苏联并不是俄罗斯民族的民族国家。苏联试图塑造一个新的国家民族——苏联人（或称苏维埃民族），并没有成功。普京吸取苏联的教训，在构建国家民族的过程中，特别重视发挥作为主体民族——俄罗斯族的作用，明确国家民族的主体是俄罗斯族。2005 年 10 月，地区发展部受普京的委托，制定了新的《俄罗斯国家民族政策构想草案》，地区发展部、文化部、教育部、财政部、外交部、司法部以及联邦安全局和国家安全委员会的代表参与了制定工作，其核心思想是形成“在俄罗斯族团结作用下的统一的多民族社会”，其主要目的是促进建立公民社会，强调俄罗斯人已经团结为统一的民族。但草案中俄罗斯族起团结作用的表述立即受到了一系列自由主义媒体的指责和俄罗斯民族地区政治家的不满，被指责有帝国主义习气。该法案未能正式出台，但普京并没有放弃自己的努力，他认为

---

[1]Заседание Правительства，19 декабря 2013，http://government.ru/news/9095/

[2]Совместное заседание Совета по межнациональным отношениям и Совета по русскому языку. http://www.kremlin.ru/events/president/news/49491

[3]Заседание Совета по русскому языку. http://www.kremlin.ru/events/president/news/61986

[4]Владимир Путин. Россия: национальный вопрос，http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

[5]В.А.Тишков,Российский народ:история и смысл национального самосознания.М.:Наука.2013. С.106.

俄罗斯族对新俄罗斯国家有特殊的责任，必须承认俄罗斯族的特殊地位。

普京第三次入主克里姆林宫后所制定的俄罗斯国家民族政策战略明确了俄罗斯族的主体地位，俄语的作用自然很重要。2012 年 12 月 19 日，普京签署了《俄罗斯联邦 2025 年前国家民族政策战略》，这一战略体现了普京突出俄罗斯族主体地位的思想，该战略第 11 条明确指出："俄罗斯作为一个统一的多民族国家，其国家组成的内核自古以来就是俄罗斯族。正是俄罗斯族在国家统一中所发挥的作用以及几个世纪以来各民族间的文化交流互动，在俄罗斯国家历史疆土上形成了独一无二的文化多样性和各民族精神共性。在当代俄罗斯国家中已形成了一种统一的文化（文明）密码，该密码旨在保护和发展俄罗斯的文化和语言、俄罗斯各民族的历史文化遗产，同时还体现了俄罗斯各民族对公正和平等的强烈渴望、对俄罗斯民族传统的尊重以及更好地将自己融入俄罗斯统一文化空间的能力。"该文件第 21 条关于俄罗斯联邦国家民族政策第 7 款重申："支持将俄语作为俄联邦国家语言和俄罗斯民族语言：创造良好条件，以保护和发展俄罗斯民族语言，将俄语作为俄联邦国家语言、民族交际语言和国际组织的一种官方语言。"[1] 2018 年 12 月 6 日，普京又签署了对这一战略进行修改和补充的命令。其第 4 条补充强调："俄罗斯民族文化和语言的多样性是由俄罗斯联邦所有民族文化和语言的总和构成的。""保护民族文化和语言的多样性"，"保护俄语作为国语和族际交流语言"。[2]普京制定民族政策，包括语言政策的出发点是培养不同民族属性国民的共同性和统一性，但也不回避俄罗斯族作为主体民族的特殊地位与作用，俄罗斯的民族团结和多民族统一国家建设是以俄罗斯族为核心的，俄罗斯族发挥着特殊作用。

俄罗斯联邦政府注意推广俄语，目前最重要的工作是提高移民，包括从原苏联地区移居俄罗斯的移民子女的俄语水平。"据教育部估计，目前有 14 万移民儿童在俄罗斯学校学习。"[3]在移民需要补习俄语的地区还开办了俄语教育和培训中心。现在还有一千多万俄罗斯族人生活在俄罗斯联邦之外，主要是原苏联地区国家，俄罗斯重视境外俄语教育，在塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯等国家的开设俄语课程，还在俄罗斯面向外国学生开办儿童训练营，"2019 年我们的儿童中心接待了来自其他国家的 3500 名儿童。"[4]这些学过俄语者将来如果移居俄罗斯的话，具备了一定的语言基础。

三、保留和发展少数民族语言

俄罗斯联邦政府在推广国语的同时，也支持少数民族语言的发展，并为此采取了许多措施。"一方面，所有俄罗斯民族的语言、方言、传统，都应该无条件地、平等地对待，把之看成是无形遗产，哪怕是最小民族的语言都要保存下来；另一方面，承认俄语是俄罗斯联邦统一的主要因素，所有俄罗斯公民，不管是不是出生和居住在民族地区，都必须掌握俄语。"[5]俄罗斯境内居民说 277 种语言和方言，在国家教育体系中使用 89 种语言，其中 30 种作为学校教学语言，59 种作为研究工具。

在俄罗斯联邦的民族共和国，主体民族的语言也是官方语言，这些少数民族的语言和文化得到了很好的保护和发展。没有自己民族自治地区的少数民族，可以通过民族文化自治组织发展本

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666.О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512

[2] Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2018 г. № 703.О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666.http://www.kremlin.ru/acts/bank/43843

[3] Заседание Совета по межнациональным отношениям（30 марта 2021 года） http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/65252

[4] Заседание Совета по межнациональным отношениям（30 марта 2021 года） http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/65252

[5] Совместное заседание Совета по межнациональным отношениям и Совета по русскому языку. http://www.kremlin.ru/events/president/news/49491

民族的语言和文化。俄罗斯多数少数民族并没有自己的民族共和国，根据 2010 年 10 月全俄人口普查，俄罗斯共有 1.429 亿人，有 193 个族群，俄罗斯族占 80.9%，百万人以上的民族有 7 个，分别为：鞑靼人 531 万，乌克兰人 193 万，巴什基尔人 158 万，楚瓦什人 144 万，车臣人 143 万，亚美尼亚人 118 万。[1]到 2020 年底俄罗斯有人口 1.4596 亿人。[2]由于 2020 年人口普查数据还未正式公布，尚不知道确切的民族构成情况，但估计不会发生根本性变化。在苏联时期，在加盟共和国内建立民族自治共和国的条件之一是这个民族没有相应的加盟共和国，因为乌克兰人、亚美尼亚人、哈萨克人、阿塞拜疆人、白俄罗斯人等有相应的加盟共和国，尽管其人数在俄罗斯联邦并不少，但没有自己的民族自治地区。苏联解体后，原来这些民族与现在相应国家之间的语言文化联系在削弱，这些民族也有保持和发展本民族语言的强烈愿望。俄罗斯还有许多族群在境外有以其冠名的国家，如：德意志人（59.7 万）、犹太人（26 万）、朝鲜人（14.9 万）、希腊人（9.8 万）、土耳其人（9.2 万）、波兰人（7.3 万）、中国人（3.5 万）、芬兰人（3.4 万）、保加利亚人（3.2 万）、越南人（2.6 万）、罗马尼亚人（5300 人）、叙利亚人（4200 人）、匈牙利人（3800 人）、伊朗人（3600 人）、捷克人（2900 人），还有美国人、阿拉伯人等人数更少的民族。[3]这些少数民族也没有自己的民族自治地区。现在俄罗斯 190 多个族群中只有 30 个族群有自己的民族自治区，绝大部分民族没有自己的民族自治区。即使有自己民族自治区的少数民族，也并不都生活在自治区内，许多人迁居到条件更好的大城市，生活在民族自治区之外。由于市场经济的发展，人员流动性增加，移民增加，还会有更多人离开自己生活的民族区域，少数民族文化受到了主流文化的冲击。为了保持少数民族语言与文化的发展，俄罗斯政府采取了许多措施。

俄罗斯从国家政策层面，不仅重视俄语的应用与普及，也注意帮助少数民族保护自己的语言和文化。《俄罗斯联邦 2025 年前国家民族政策战略》强调，国家保护各民族语言文化的多样性，“为保护和发展俄联邦各民族的文化和语言，提供国家支持”，“在教育系统中使用双语和多语制教学，以有效地保护和发展俄罗斯社会的文化和语言的多样性”，“保障公民学习母语的权利”。[4]在国民教育体系中注意加强对少数民族的民族语言教育。在俄罗斯人数众多的民族，如亚美尼亚人、哈萨克人、阿塞拜疆人、土库曼人等都有自己的民族学校。在民族共和国，也有少数民族的学校，以帮助学生学习本民族语言。在 2021 年 3 月 30 日召开的民族关系委员会会议上，相关官员通报称，“到目前为止，我们有近 200 万儿童学习 76 种民族语言，甚至还有用其母语写的文学作品，这项工作一直在系统和持续地进行着。”“2019 年以来新增了用 15 种语言写成的 252 种教科书，很快还会有已经批准的 7 种语言的 45 种教科书问世。”[5]俄罗斯政府还注意培养教授少数民族语言的教师。国家还支持用民族语言出版刊物和发展少数民族的大众媒体。据统计，用少数民族语言出版的出版物占出版物总数的 30%，用 59 种民族语言出版了 400 份报纸和杂志，有 56 种语言的电视节目，有 69 种语言的无线广播。在科学院的文学研究所研究 44 种民族语言的文学，并把它们翻译成俄语，通过俄语，这些民族文学有了世界性影响。[6] 这些出版物为生活在不同地区的少数民族提供了阅读本民族作品的便利，有助于其文化的继承和传播。

建立文化自治组织，不仅使少数民族在异乡有了归属感，而且也有利于保留其传统民族文化和语言。“民族文化自治”是指少数民族在语言、教育等文化领域不受区域限制而享有自治权。民族文化自治理论主要是由奥地利学者卡尔·伦纳和奥托·鲍威尔基于奥匈帝国的情况提出的，

---

[1] Всероссийская перепись населения（2010）.http://demoscope.ru/weekly/2011/0491/perep01.php#1

[2] Население России 2020. https://countrymeters.info/ru/Russian_Federation#population_2020

[3] Е.Н.Трофимов,Национально-культурная аитономия:от идеи к реализации. *Социологические исследования.*№5.2008.С.91.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666.О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512

[5] Заседание Совета по межнациональным отношениям（30 марта 2021 года） http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/65252

[6] Межэтнические отношения и государственная национальная политика в РФ, http://www.mdn.ru/cntnt/blocksleft/menu_left/nacionalny/lekcionnye/n1726_maya_1/_mezhetnic.html

他们认为，通过这种文化自治，国家能够处理好少数民族问题，既能满足少数民族自治的要求，又能保住多民族国家的基本架构。在俄国，该政策得到了孟什维克党人的拥护和支持，却受到了布尔什维克的反对。[1]布尔什维克认为，民族文化自治是资产阶级的理论，他们坚持民族自决权理论和民族区域自治原则，反对民族文化自治，认为“民族文化自治并不能解决民族问题，不仅如此，它还使民族问题更尖锐，更紊乱，更容易使工人运动的统一受破坏，使工人们彼此按民族隔离开来，使他们中间的纠纷加剧下去。”[2]但苏联的实践表明，民族自决权被理解为政治上的自决不利于国家的统一。俄罗斯独立后，民族学家和政治领导人在反思苏联的民族政策时，认为解决民族问题应该用多种方式，如研究中亚民族问题的著名学者塔吉亚娜·日坦科教授认为，“目前我们所面临的政治上的困境，从理论上分析，其根源是布尔什维克制定的方针以及对民族文化自治理论认识的不足。”[3]俄罗斯民族学家、喀山大学教授布斯金也认为，“任何一个民族文化都应该得到发展，应该发展民族教育、民族戏剧、民族文学和艺术。只有在此前提下方能进行高效的文化与生活交流。只有在这种前提下，一个或另一个民族经过漫长历史创造的珍贵的文化价值才能够被其他民族所接纳，才能成为在同一国度生活着，并在经济、政治、文化方面有密切联系的诸民族共同文化的一部分。”[4]俄罗斯吸取苏共的教训，开始重视民族文化自治。

俄罗斯实行民族文化自治最重要的法律遵循是 1996 年 6 月 17 日叶利钦总统签署的《俄罗斯联邦民族文化自治法》。该法后来有过几次修订，至今仍在起作用。“在淡化民族意识、提倡爱国主义和建设公民社会的大背景下，执政者面临着一个迫切的任务：采取一种现实可行的方法来满足各民族首先是散居和人口较少民族的需要，并且充分保障他们的权利。俄罗斯领导人选择了一种全新的方法：民族文化自治，并进行了专门立法，将少数民族文化权利的保障上升至立法的高度。”[5]《俄罗斯联邦民族文化自治法》规定，“俄罗斯联邦民族文化自治是民族文化自决的形式，是隶属于某个族群共同体、在相应的区域内处于少数的俄罗斯联邦公民的联合，旨在以自主地决定保存其独特性，发展语言、教育和民族文化的自愿组织。”“民族文化自治是社会联合的一种形式，民族文化自治的法律组织形式是社会组织。”民族文化自治机构是公民自愿建立、自我管理的社会组织，可以在村、乡镇、区、市、地区和联邦等各个层次建立，“全权代表文化领域的联邦权力执行机关，按照该机关有关成立各部门间协商协调机构的规定程序，创立民族文化自治事务咨询委员会，该委员会公开活动。”“在俄罗斯联邦各主体执行权力机关下设咨询委员会或其他民族文化自治事务协商机构。”“地方管理机关下可设置咨询委员会及其他民族文化自治事务协商机构。”[6]这些机构的职能主要是加强民族文化自治组织与国家政权之间的联系，确定国家对民族文化自治组织的帮助。民族文化自治组织享有广泛权利：获得各级行政管理机关的支持，向各级立法机关提出民族文化利益的要求，根据法律创办大众传播媒体，使用民族语言传播信息，创办教育与科研、文化机构等。民族文化自治具体实现形式是通过基层民间组织的自我组织和普通居民广泛参与实现，而不是通过官方主导方式。与其他社会组织相比，民族文化自治组织的特殊性有三：一是其专门以保护民族的生活方式、传承民族文化、发展民族语言为目的，是保持俄罗斯多样性发展的措施；二是能够得到各级政府的大力支持。由于国家相关政策规定了国家各级权力机关要根据联邦预算法和地区预算情况，给予民族文化自治组织以必要的财政支持，能够使其的活动有保障；三是为民族文化自治组织的发展创造了自由的空间，只要民族文化自治组织的活动无损于其他民族群体的利益，各级权力机关都不能加以干涉。

---

[1] 何俊芳、王莉《俄罗斯联邦民族文化自治政策的实施及意义》，载《世界民族》2012 年第 4 期。
[2] 斯大林《马克思主义和民族问题》，《斯大林全集》第 2 卷，人民出版社 1953 年，第 326 页。
[3] [俄]B.A.季什科夫：《学术与人生：俄罗斯民族学家访谈录》，中央民族大学出版社 2013 年，第 35 页。
[4] [俄]B.A.季什科夫：《学术与人生：俄罗斯民族学家访谈录》，中央民族大学出版社 2013 年，第 76 页。
[5] 阿茹罕：《俄罗斯民族文化自治法研究》，中国政法大学出版社 2014 年，第 80 页。
[6] Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ."О национально-культурной автономии". http://base.garant.ru/135765/1/#block_100.

俄罗斯民族文化自治组织发展很快。在俄罗斯的每一个行政区，不管是民族自治，还是非民族自治的行政区域，都是多民族的，都建立了许多民族文化自治体。到 2007 年 9 月全俄总计建立了 632 个不同层级的民族文化自治组织，其中包括 17 个联邦民族文化自治组织、206 个区域自治组织和 409 个地方自治组织。就联邦主体而言，莫斯科市(有 65 个民族文化自治组织)、斯维尔德洛夫斯克州(36 个)、鞑靼斯坦(32 个)、秋明州(24 个)、莫斯科州和斯塔夫罗波尔边疆区(各 21 个)、克拉斯诺达尔和克拉斯诺亚尔斯克边疆区(各 20 个)、加里宁格勒州(19 个)和圣彼得堡市(18 个)等十个区域是行使民族文化自治权的主要区域。到 2011 年 5 月，在俄联邦境内由 59 个民族正式注册的民族文化自治组织有 800 个，其中包括 16 个联邦民族文化自治组织。[1]到 2019 年 11 月，“俄罗斯联邦有 1210 个民族文化自治体，其中 20 个是联邦级的，288 个是地区级的，92 个是地方性的。在俄罗斯 193 个民族中有 77 个民族有这样的自我组织形式。”[2]2021 年 3 月 30 日，国家杜马民族事务委员会主席卡扎耶夫在民族关系委员会会议上说：从民族文化自治法实施以来，民族文化自治体经历了漫长的发展历程。到目前为止，已经注册的有 1230 个联邦、地区和地方的民族文化自治体。[3]从以上这些数据变化中我们看到，俄罗斯的民族文化自治体一直在发展，不断有新的机构注册。民族文化自治体是保护我国少数民族传统、文化和语言的重要参与者，在落实保护少数民族语言文化政策上发挥着重要作用。民族文化自治政策推行二十几年来，取得了积极效果，得到了俄罗斯社会的广泛认可。

民族文化自治被认为是代替苏联时期所宣扬的民族自决权、保障各民族发展的有效手段，得到了俄罗斯学者和官员的广泛支持。民族文化自治是对民族区域自治的有益补充，满足了少数民族共同体对本民族语言文化及精神的需求。“民族文化自治正是引导散居的和小的族群将主要精力用到关心本民族文化传统、保护和传承自己的优秀文化上。文化的保留就是民族的保留，文化的发展也是民族的发展，散居的民族要走上一条复兴之路，实行民族文化自治是明智的选择。”[4]民族文化自治对保存少数族裔的语言和文化起了重要作用。一些民族文化自治组织还有助于促进俄罗斯与相关国家关系的发展，成为公共外交的重要内容。如 2006 年德意志文化中心举办了题为“俄罗斯的德意志人作为俄德对话的现实因素”的论坛，在论坛上大家谈到俄罗斯的德意志人可以在欧洲的两大强国——德国和俄罗斯的关系中发挥更大的作用。2006 年 5 月莫斯科还举行了有关德意志人自我组织问题的“圆桌会议”。[5]多民族有时会成为国家不稳定的因素，但民族关系处理好了，也可以成为促进国家间交流的积极因素，有助于民心相通。

俄罗斯保障少数民族语言文化发展的政策增强了少数民族对国家的认同。苏联解体后，俄罗斯联邦不再有统一的意识形态，人们对传统宗教和文化的价值观的兴趣增强了，俄罗斯的传统文化和价值观得到了恢复和发展，具有俄国特点的因素在恢复。俄罗斯联邦政府保障民族和文化的多样性，在民族文化上奉行双重不排他的原则，在民族认同、文化自治等方面实行自愿原则，主体民族文化和少数民族文化平等、不均衡地向前发展，俄罗斯族的语言文化作为国家基础的作用得到加强。俄罗斯的实践证明，人们在认同本民族属性的同时，对国家的认同感也在提高，当今的俄罗斯已经不存在国家分裂的危险，80%的国民对国家的民族关系是满意的。

四、俄罗斯语言政策的启示

---

[1] 转引自何俊芳、王莉《俄罗斯联邦民族文化自治政策的实施及意义》，载《世界民族》2012 年第 4 期。

[2] Заседание Совета по межнациональным отношениям（29 ноября 2019 года）.http://www.kremlin.ru/events/president/news/62160

[3] Заседание Совета по межнациональным отношениям（30 марта 2021 года） http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/65252

[4] 阿茹罕：《俄罗斯民族文化自治法研究》，中国政法大学出版社 2014 年，第 199 页。

[5] *Трофимов Е.Н.* Национально-культурная аитономия:от идеи к реализации. Социологические исследования.№5.2008.С.220.

对于多民族国家而言，国语无疑是增强国家统一性的重要因素。苏联时期推广俄语的做法曾受到批评，其压制少数民族语言文化的发展固然不对，但对国民加强共同的语言文化教育并不错。客观地看，从国家治理层面要求国民掌握国家通用语言是无可厚非的，但在推广国语的进程中，也要注意保护少数民族的语言和文化。现代化大潮对传统文化的冲击是很严重的，如果不注意保护，会导致某些民族与文化的消解。现今俄罗斯的语言政策，继承了苏联时期推广俄语的做法，但与苏联时期不同的是，更注意保护少数民族的语言和文化，实现多样性的统一，得到了国民的认同。俄罗斯的语言政策对多民族统一国家的建设具有一定的启示意义。

首先，对于多民族国家而言，以主体民族语言作为国家通用语言（国语），是国家治理的必然要求。当今国际关系的主体依然是民族国家，多民族国家主体民族的语言与文化往往也是民族国家的语言与文化（当然也有少数例外，如新加坡）。共同语言和价值观，是维系一个多民族国家统一不可或缺的条件。苏联时期虽然俄罗斯民族只占一半多一点儿，但俄语和俄罗斯文化在苏联居于主导地位；美国是多种族裔的结合体，英语居民从欧洲带来的语言、文化和价值观是美国维系统一的纽带；加拿大规定英语和法语都是国家语言，但法语主要在魁北克地区使用，全国范围内通行的还是英语。从世界历史的发展中我们看到，随着市场经济的发展和人类交往的扩大，地域的限制被打破，族际之间的交往越来越密切，需要有通用语言，少数民族自然需要掌握国语。国家通用语言的发展，有利于增进统一多民族国家内各民族之间的相互理解，加强各民族之间的联系。实践证明，国家通用语言的发展是促进各民族交流交往的条件，也是巩固多民族国家的重要条件，因此，对于多民族国家而言，加强国语教育十分重要。

第二，在法律上规定国家通用语言的地位，有利于国语的推广和普及。现代国家是法制国家，国家的法律法规对各级政府和全体国民都有约束力。俄罗斯的《宪法》，各共和国的法律，以及国家对语言的专门立法，都明确规定了俄语是国家通用语言，这有利于国家采取各种措施推广和普及俄语。俄罗斯制定的《俄罗斯联邦国家语言法》明确规定了官方场合必须用俄语，我们看到在普京发表重要讲话、政府通过重要文件、国家杜马和联邦委员会通过重要法律等，均不需要翻译成其他少数民族的文字，因为俄罗斯的公职人员和国民有义务掌握俄语。在国家采取很多措施提高少数民族地区、外来移民俄语水平时，也没有遇到社会的反抗或外界的质疑，这是一国主权范围内的事情，有明确的法律规定，是依法行事。

第三，在推广国语的同时，也要注意保护少数民族的语言和文化。全球化和现代化不可避免地对人们的古老文化和传统习惯带来冲击，特别强烈地冲击着处于弱势地位的少数民族的语言和文化，如果不加强保护，少数民族的语言和文化有被同化的危险。俄罗斯在推广俄语时，很重视对少数民族，特别是人口在 5 万人以下的小民族语言和文化的保护。国家出台的许多措施，也拿出专款发展少数民族的语言和文化。在民族自治地区，少数民族的语言和文化得到了很好的保护，在民族自治地区之外，建立民族文化自治体，也是保护少数民族语言文化的好办法，对于那些离开了自己的民族自治地区，或没有相应民族自治地区的民族成员，特别重要。俄罗斯实行民族文化自治，既满足了民族自我意识增长的需求，也淡化了组建民族自治实体的意识，有助于在保持多样性的基础上，巩固国家的统一。

【网络信息】

乌克兰在俄语领域的“去俄罗斯化”进程

据俄媒统计，自 2014 年以来乌克兰在俄语领域的“去俄罗斯化”进程

2014 年 2 月 23 日　乌克兰最高拉达剥夺了俄语官方语言的地位；

2015 年 8 月 29 日　俄语将从乌克兰护照中删除；

2016 年 6 月 16 日　引入广播和电视语言配额（俄语为 25%）；

2017 年 5 月　9 日　在教育领域禁止使用俄语；

2019 年 4 月 25 日　所有国家官员、雇员、贸易、服务、教育、医学和文化代表在履行职责时必须了解并使用乌克兰语。俄语减少至 10%。所有文化活动必须以乌克兰语进行；

2019 年 4 月 25 日　社交网络中的所有网站和页面都必须是乌克兰语；

2020 年 4 月 16 日　所有广告必须使用乌克兰语；

2020 年 7 月 16 日　科学和医学领域应以乌克兰语或英语出版；

2020 年 7 月 16 日　运输导航必须使用乌克兰语；

2020 年 7 月 6 日　国家安全委员会秘书丹尼洛夫说：“有些事情，例如，语言问题对国家来说是一个非常重要的基本问题。我们不能再有第二种语言，俄语——不是因为它不需要研究，它确实不需要存在。如果我们谈论乌克兰，那应该只是乌克兰的官方语言”。

2021 年 1 月 16 日　包括网上商店在内的服务业所有所有制企业都应改用乌克兰语；

2021 年 7 月 16 日　对公务员实行强制性乌克兰语能力考试；

2021 年 7 月 16 日　旅游必须以乌克兰语进行（讲外语的除外）；

2021 年 7 月 16 日　至少 50% 的图书必须以乌克兰语出售；

2021 年 7 月 16 日　所有电影和剧集必须以乌克兰语独家放映；

2022 年 1 月 16 日　引入了印刷媒体的语言配额；

2022 年 4 月 16 日　国家语言保护专员塔拉斯·克雷曼：从新学年开始，在那些仍教授“俄语”等学科的学校中，应将其替换为其他学科或增加研究现有学科的份额。

2022 年 4 月 15 日　教育监察员谢尔盖·戈尔巴乔夫解读了学习俄语的条件：「如果我们同意教授俄语，那么每节课都应该以「俄罗斯是一个侵略国」开头。普京是战犯。俄罗斯应为乌克兰人民的种族灭绝负责。」

2022 年 5 月 25 日　乌克兰图书研究所打算没收 1 亿本书，包括俄罗斯经典、童话和言情小说。

****

《民族社会学研究通讯》第 1 期-第 360 期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载：
http://www.sachina.edu.cn/library/journal.php?journal=1.
也可登陆《中国民族宗教网》http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm
在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。

《通讯》所刊载论文仅向读者提供各类学术信息，供大家参考，并不代表编辑人员的观点。

****

中国社会学会 民族社会学专业委员会　　本期责任编辑：　马戎、王娟
中国社会与发展研究中心　　邮编：100871
北京大学 社会学人类学研究所　　电子邮件：marong@pku.edu.cn