

中国 民族语文政策 与法律述评

Review of Policy and Law on Linguistic
Minorities in China

马丽雅 孙宏开 李旭练 周勇 戴庆厦 编

民族出版社

THE ETHNIC PUBLISHING HOUSE



中国民族语文政策 与法律述评

王德胜 著



中国民族语文政策 与法律述评

Review of Policy and Law on Linguistic
Minorities in China

马丽雅 孙宏开 李旭练 周勇 戴庆厦 编

民族出版社
THE ETHNIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民族语文政策与法律述评 / 马丽雅等编. - 北京:
民族出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 105 - 08996 - 3

I. 中… II. 马… III. ①少数民族—民族语—语言
政策—中国②少数民族—民族语—法规—中国

IV. H2 - 01 D922. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 173993 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.mzcbs.com>

北京金若龙公司微机照排 迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32 印张: 10.875 字数: 260 千字

印数: 0001 - 2000 册 定价: 22.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 08996 - 3 / D · 1364 (汉 221)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(汉编一室电话: 010 - 64271909; 发行部电话: 010 - 64224782)

出版前言

本书出版的主旨，是客观地描述和揭示中国民族语文工作半个多世纪以来的发展轨迹。希望能在 1999 年和 2004 年两次《中华人民共和国宪法》修正案的基础上，进一步完善中国民族语文的法制体系，切实保障少数民族的语言权利。

为实现上述这一研究目标，我们对中华人民共和国成立以来具有历史性意义的民族语文政策和法律进行了回顾与评述。这一设计全书架构的思路，由马丽雅和周勇提出，经与孙宏开、李旭练多次研讨后加以补充、修改和完善。本书的编辑组织工作由马丽雅、孙宏开、李旭练、周勇、戴庆厦组成编委会（排名依姓氏笔画为序），约请在相关领域内资深的研究专家写作。这里呈献给读者的是各位作者个人的智力成果，文责自负，并不代表本书编委会的观点。本项工作的酝酿和计划从 2006 年夏季开始，由于时间的限制，难免有疏漏之处，希望得到专家批评指正，以便这项研究在今后能有机会补充完善。

本书的研究和出版得到挪威发展署和奥斯陆大学法学院中国民族法项目的资助，特此致谢！

编委会

2007 年 8 月

中国民族语文政策概述

(代序)

戴庆厦

一、中国民族语文政策的基本思想

中国民族语文政策的基本思想就是《中华人民共和国宪法》上所一再规定的一句话：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由。”这是中国政府对待少数民族语文问题的立场。中国民族语文政策是中国民族理论问题的一个重要组成部分。

早在中华人民共和国成立之前，中国共产党的理论纲领就包含有坚持民族平等、反对民族压迫和民族歧视的思想。在这一思想的指导下，对待民族特征之一的民族语言，也必然是坚持语言平等，尊重各民族使用的语言。1935年，毛泽东主席在《在中国共产党第六届中央委员会扩大的第六次全体会议上的讲话》中，就已提出要帮助少数民族发展自己的语言文字，指示全党要“尊重各民族的文化、宗教、习惯，不但不应强迫他们学习汉文汉语，而且应赞助他们发展用各族自己的

语言文字的文化教育。”1945年在《论联合政府》中又重申：“他们的语言、文字、风俗习惯和宗教信仰，应被尊重。”中华人民共和国成立后，这一原则在中国共产党和中央人民政府制定的宪法、政策、法令中一再被重申，成为中国共产党和中央人民政府解决民族问题和民族语文问题的基本纲领，受到少数民族的拥护。

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第五十三条就已规定：“各少数民族均有发展其语言文字，保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。”1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第三条规定：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由。”后来，这一思想反复写进历次的宪法中。如1978年3月5日第五届全国人民代表大会第一次会议、1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议、1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议、1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议、1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议、2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议等通过的《中华人民共和国宪法》，都有“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”的规定。

所谓“自由”，主要包括两个方面的内容：一是各民族不分大小，对自己的语言如何使用、如何发展，都有自己的权利，其他人不能干涉，更不能歧视。二是政府对各民族使用和发展自己语言的权利，一律予以保障，根据各民族的意愿帮助他们使用和发展自己的语言。为什么中国始终坚持“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”？

其一，坚持“各民族都有使用和发展自己的语言文字的

自由”，有利于各民族的发展与繁荣。

中国是一个统一的多民族国家，又是一个多语种的国家，这是一个重要的国情。在中国，除了汉族外，还有 55 个少数民族；少数民族人口虽然只占全国人口的 8.04 %，但分布在全国 64% 左右的土地上。少数民族使用 80 种以上的语言，30 种以上的文字。中国少数民族语言的情况十分复杂：诸多语言分属汉藏、阿尔泰、南岛、南亚、印欧 5 大语系；有的语言使用人口多，有的语言使用人口少；有的语言分布在聚居区，有的在杂居区；有的语言在内地，有的在边疆，有的是跨境语言，等等。少数民族文字的情况也非常复杂，除了一个民族使用一种文字外，还有的民族使用一种以上的文字。字母的形式也是多种多样，有阿拉伯文字母、梵文字母、拉丁字母等。有的是拼音文字，有的是音节文字，还有方块汉字的。有的文字历史长，有的文字历史短。语言文字的这种复杂性，给国家解决少数民族的语言文字问题带来困难。

在语言的使用上，中国的少数民族，除回、满、畚等几个民族已全部或大部转用汉语外，大都以本族语言作为日常生活的主要交际工具。这是中国民族情况的又一国情。根据抽样调查资料显示，中国 55 个少数民族中使用本族语言的人数，占 90% 以上的有藏、维吾尔、彝、壮、布依、白、哈尼、哈萨克、傣、傈僳、佤、拉祜、水、纳西、景颇、柯尔克孜、达斡尔、佤佬、布朗、撒拉、德昂、独龙、门巴、基诺 24 个民族。70% 以上的人还使用本族语言的，除上述民族外还有蒙古、朝鲜、侗、东乡、阿昌、塔吉克、苗、黎、毛南、普米、鄂温克、裕固 12 个民族。两项加起来共有 36 个民族。50% 以上的人使用本族语言的，除上述民族外，还有瑶、土、怒、保安、京、珞巴、羌 7 个民族，三项加一起共有 43 个民族。僜人使

用本族语言的人口也占 90% 以上。而使用人口低于 50% 以下的, 只有满、土家、畲、仡佬、锡伯、乌孜别克、塔塔尔、鄂伦春、赫哲、俄罗斯 10 个民族, 其中有的已处于濒危状态。

总的说来, 少数民族语言是少数民族主要使用的交际工具, 对少数民族有着重大的作用。少数民族不仅日常生活需要它, 进行生产生活需要它, 而且发展科学文化、提高人民素质也需要它。因此, 实行语言使用自由的政策, 能够保障少数民族通过使用自己的语言文字, 在社会的进程中不断进步、不断发展; 能够使得少数民族通过自己的母语, 发展智力, 提高科学文化水平。

其二, 坚持“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”, 有利于民族团结, 有利于民族和谐。

我们知道, 语言是民族的主要特征之一, 与少数民族的生存与发展息息相关, 因而少数民族对自己的母语都是充满感情的, 把它当成是民族的象征, 民族精神的力量, 与自己的民族紧密联系在一起。正因为如此, 对待语言的态度是与对待民族的态度联系在一起的。这就是说, 要坚持民族平等, 就必须坚持语言平等。半个世纪的经验证明, 凡是语言平等原则贯彻得比较好的地方, 民族团结加强了, 民族文化教育事业也发展得比较好; 而语言平等原则贯彻得不好的地方, 民族之间也出现了不和谐。

多年来, 人们逐渐懂得了这样一个道理: 语言不仅具有应用的功能, 而且还具有感情的功能或象征的功能。应用的功能容易理解, 容易被认识; 而感情的功能因为不能具体地看到, 所以容易被忽视。认识民族语文的价值, 依据的不仅是它的应用功能, 还要考察其感情功能。总之, 对待任何一个民族的语言, 特别是少数民族语言, 要从感情功能上去认识其重要

作用。

坚持语言文字平等与保障使用、发展自己语言文字的自由是统一的，相辅相成的。语言平等必须通过使用和发展自己语言文字的自由来体现；而使用和发展的自由则是语言文字平等的主要标志。

但是，在对待少数民族语言的态度上，新中国成立以来曾几次出现过一些错误的思潮和认识。主要有以下两次：一次出现在 20 世纪 50 年代末。当时，随着社会上“浮夸风”的兴起，在民族语文工作领域也出现了一股“语言融合风”。这股风看不到民族语文在现实生活中的重要作用，认为随着社会的发展，民族语文已不再繁荣发展，而是开始融合，甚至走向消亡，因而对民族语文的使用和发展加以种种限制。由于这种错误思想的影响，当时正在试验推行的一些新文字，有的还来不及总结经验就被打压下去了；一些文字虽没被取消，但在使用上却受了种种的限制。这样一来，原本正在蓬勃兴起的民族语文工作遭到了打击，民族语文工作者的积极性受到了严重的挫伤。另一次是“文化大革命”对民族语文工作的破坏。“文化大革命”期间，“左”倾思潮泛滥，反对讲特殊性。有的人认为，民族语文“无用”、“落后”，没有必要学习，不如直接学习汉语，甚至提出了“直接过渡”的错误理论。当时，一些民族语文工作机构被撤销，不少从事民族语文工作的干部被迫改行。民族语文的使用和发展又一次面临着危机。此外，进入改革开放的新时期，由于社会的变革、经济的发展，一些人对民族语文的作用又出现了一些片面的看法。这些年来，少数民族地区的面貌发生了极大的变化：民族地区已不再像过去那样封闭，出来的人多了；随着教育的普及，中青年的汉语文水平有了很大的提高。在这样的形势下，一些人认为民族语文已

不能适应社会迅速发展的需要，忽视其在现代化进程中的作用。

总的看来，中华人民共和国成立半个多世纪以来，主流是好的，是顺着中国共产党和中央人民政府的基本路线发展的，但也受到一些错误思潮和错误思想的干扰，民族语文工作也出现了一些问题。当然，对民族语文作用的不同认识仍将继续存在，民族语文工作仍然要在排除各种干扰中前进。

二、中国政府保障少数民族语言使用发展的具体政策和措施

确立保障少数民族语言使用发展自由的基本思想是非常重要的，但只有总纲还不够，还需要有具体的政策、措施来保障。为了保障“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”，中华人民共和国成立以来，中央人民政府根据中国的国情和各个时期社会发展的需要，制定、颁布了一系列具体的政策和措施。

（一）帮助少数民族创制、改进和改革文字

中国少数民族中，有许多民族没有自己的文字，有的民族虽有文字，但其不同程度地存在一些不足。因而，为了使少数民族语言文字更好地为少数民族服务，中央制定、颁布了有关帮助少数民族创制、改进和改革文字的政策。

1954年5月，中央人民政府政务院文化教育委员会民族语言文字研究指导委员会及中华人民共和国民族事务委员会向中央提交了《关于帮助尚无文字的民族创立文字问题的报

告》。1956年1月3日，《人民日报》发表了《加速完成创立少数民族语言文字的工作》的社论。社论中指出：“创立、改进和改革各民族文字既是一件严肃的政治任务，也是一件细致的科学工作。在加快速度的同时，必须保证工作的质量。”1956年3月，下发了《国务院关于各少数民族创立和改革文字方案的批准程序和实验推行分工的通知》，进一步提出了有关少数民族创制和改革文字方案的批准程序和实验推行问题。明确规定：“中国科学院少数民族语言研究所负责做出创立和改革文字方案的初步设计，由省、自治区人民委员会审核，并广泛征求本民族各界人士的意见，经过充分协商讨论取得同意后，提出意见，报民族事务委员会审查。经确定后，由省、自治区人民委员会公布作为实验推行的方案。”在同年的中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告中又指出：“对于没有文字的少数民族，应当帮助他们创制文字。”周恩来总理在《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议》中也指出：“对于那些还没有文字或者文字尚不完备的少数民族，应该积极地帮助他们创制和改革自己的文字。”

为什么中国如此重视少数民族文字的创制、改革、改进工作呢？因为少数民族文字与少数民族的平等权利、发展繁荣密切相关，是关系到少数民族经济文化建设的大事。

为了做好少数民族文字的创制、改革、改进工作，中国一开始就开展少数民族语言、文字的调查。从1951年起就对民族地区的部分语言进行调查。1956年，中央组织了700多人的中国科学院语言调查工作队（共7个调查队），分赴全国17个省区进行少数民族语言普查。普查前，还在中央民族学院举办了400多人的“语言调查训练班”。训练班举办结业典礼时，周恩来总理还到会看望了训练班学员。1956—1958年，7

个调查队基本摸清了全国少数民族语言文字的基本情况，对需要创制、改革、改进的文字提出了具体的方案。

对新创文字，中央制定了创制少数民族语言文字问题的基本原则。1954年5月，中央人民政府政务院文教委员会民族语言文字研究指导委员会及中央人民政府民族事务委员会《关于帮助尚无文字的民族创立文字问题的报告》中就已对使用拉丁字母作为文字形式做了规定。1957年12月10日，《国务院对〈中国文字改革委员会关于讨论壮文方案和少数民族文字方案中设计字母的几项原则的报告〉的批复》中说：“同意关于少数民族文字方案中设计字母的五项原则，今后少数民族设计文字方案的时候，都应该按照这些原则办理。”这五项原则的主要内容是：“少数民族创制文字应该以拉丁字母为基础”；“少数民族语言和汉语相同、相近的音，尽可能用汉语拼音方案里相当的字母表示”。

这些原则的制定，是从中国的实际情况出发的。因为中国是一个以汉族为主体的多民族国家，少数民族新创文字与汉语拼音方案取得一致，有利于少数民族学习汉语，有利于各民族互相学习语言文字。规定以拉丁字母为基础，符合世界文字发展的潮流。

（二）关于培养民族语文人才的规定

民族语文工作在中华人民共和国成立之前几乎是一片空白，那时从事民族语文工作的人寥寥无几。中华人民共和国成立后，为了发展民族语文事业，中央决定大力培养民族语文干部。

1950年，政务院批准了《筹办中央民族学院试行方案》。《方案》规定在中央民族学院建立语文系，并规定：“语文系

招收高中毕业以上的志愿作少数民族工作的汉民族学生以及有相当学历的少数民族学生，专修各少数民族语文……”根据政务院的精神，除中央民族学院设立语文系，开设了蒙古、藏、维吾尔、哈萨克、朝鲜、彝、苗、傣、景颇、傈僳、拉祜等数十种语言的专业外，西北民族学院（1951年）、西南民族学院（1951年）、广西民族学院（1952年）、云南民族学院（1956年）都相继设立了民族语文专业，培养了大批从事民族语文工作的骨干。

（三）关于民族语文使用的规定

为了保障少数民族语文的使用和发展，中央对少数民族语言文字在行政、立法、司法、教育的使用上都有过明确的规定。

中国在解决民族问题中，实行了民族区域自治制度。民族语言在民族区域自治范围内的公务中使用，是体现民族语文使用自由的一个重要方面。为此，中央从50年代起就对民族语文在行政领域的使用作了规定。

如：1952年2月22日，政务院一百二十五次政务会议通过的《中央人民政府政务院关于地方民族民主联合政府实施办法的规定》关于“人民代表会议”的第四项中规定：“各民族代表在人民代表会议的协商委员会或常务委员会上，有使用本民族语言、文字的权利。会议中重要报告、文件和发言，应尽可能译成参加会议的各民族的文字，或配备译员作口头翻译。”“人民政府”的第四项中规定：“人民政府行使职权时，应尽可能地使用当地各民族的文字。”《中华人民共和国民族区域自治法》（1984）第二十一条规定：“民族自治地方的自治机关在执行公务的时候，依照本民族自治地方条例的规定，

使用当地通用的一种或者几种语言文字；同时使用几种通用的语言文字执行公务的，可以以实行区域自治的民族的语言文字为主。”

有了政策的保障，中国的少数民族语言在行政公务中都得到了自由广泛的应用。但是，由于语言文字特点的不同，使用情况也不相同。人口较多并有传统文字的民族，少数民族语言文字使用于中央及自治地方的公务活动，如蒙古、藏、维吾尔、哈萨克、朝鲜、彝等民族的语言，人口较少的民族主要使用于自治州和自治县，如傣、景颇、苗、侗等民族的语言。

在立法和司法的活动中，中央的原则也是坚持民族语言的使用。如：1954年《中华人民共和国宪法》第七十七条规定：“各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院对于不通晓当地通用的语言文字的当事人，应当为他们翻译。”1986年《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第二十条规定：“自治区、自治州、自治县制定或者公布的选举文件、选民名单、选民证、代表候选人名单、代表当选证书和选举委员会的印章等，都应当同时使用当地通用的民族文字。”即便是散居的民族，也重视民族语言的使用。1952年2月22日，政务院第一百二十五次政务会议通过的《中央人民政府政务院关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》中的第五条规定：“凡散居的少数民族成分，有其民族语言、文字者，得在法庭上以本民族语言、文字进行诉辩。”1979年7月1日，第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国法院组织法》第六条规定：“各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院对于不通晓当地通用的语言文字的当事人，应当为他们翻译。在少数民族聚居或者多民族杂居的地区，人民

法院应当用当地通用的语言进行审讯，用当地通用的文字发布判决书、布告和其他文件。”

多年来，全国人民代表大会一直坚持部分少数民族语种的翻译，满足了少数民族代表的需要。1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第十九条规定：“全国人民代表大会举行会议的时候，应当为少数民族代表准备必要的翻译。”如今，全国人民代表大会的代表虽然已普遍通用汉语，即便是这样，大会仍配有同声翻译，供代表自由选择。各省区在各种形式的立法、司法的活动中，也根据实际需要设立少数民族语言翻译。

少数民族语言也在学校教育中使用。早在1951年11月23日，教育部部长马叙伦在政务院第一百一十二次政务会议上所作的《关于第一次全国民族教育会议的报告》中就已明确指出：“关于少数民族教育中的语文问题，会议规定凡有现行通用文字的民族，如蒙古族、朝鲜族、藏族、维吾尔族、哈萨克族等，小学和中学的各科课程必须用本民族语文教学。有独立语言而尚无文字或文字不完全的民族，一面着手创立文字和改革文字；一面得按自愿原则，采用汉族语文或本民族所习用的语文进行教学。”1952年2月22日政务院政务会议通过，并于1952年8月8日中央人民政府委员会第十八次会议批准的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》第十六条规定：“各民族自治区自治机关得采用各民族自己的语言文字，以发展各民族的文化教育事业。”1980年10月9日，经国务院批准的《教育部、国家民委关于加强民族教育工作的意见》文件中指出：“凡有本民族语言文字的民族，应使用本民族的语文教学，学好本民族语文，同时兼学汉语汉文。为此，必须加

强民族文字教材的编译出版工作。民族文字教材内容一定要注意民族特点和地区特点，要适应多种形式办学的实际需要。没有本民族文字而有独特语言的民族，也应以本民族语言辅助教学。其他如学制长短、学生入学年龄等，也要按照实际情况办事。采取灵活的办法。”

各地根据中央的精神，还分别制定了许多适合本地区的政策法规。如1985年4月24日延边朝鲜族自治州第八届人民代表大会第三次会议通过、1985年7月31日吉林省第六届人民代表大会常务委员会第十四次会议批准的《吉林省延边朝鲜族自治州自治条例》第十八条规定：“自治州自治机关在执行职务的时候，通用朝、汉两种语言文字，以朝鲜语言文字为主。自治州内国家机关、企事业单位召开会议和印发文件、布告，应当同时或者分别使用朝、汉两种语言文字。自治州内国家机关和企事业单位对干部、科技人员和工人进行技术考核、晋级、职称评定时应使用朝、汉两种语言文字。”又如，1986年5月21日阿坝藏族羌族自治州第五届人民代表大会通过的《四川省阿坝藏族羌族自治州自治条例》第十七条规定：“自治州内的国家机关在执行职务的时候，使用藏、羌、汉三种语言和藏、汉两种文字。自治州的国家机关和企事业单位的印章、牌匾，除茂县、民族乡外，使用藏、汉两种文字。自治州的自治机关鼓励汉族职工学习藏语、藏文和羌语，鼓励藏族、羌族和其他少数民族职工学习汉语汉文。自治州的国家工作人员，能够熟练使用两种以上当地通用的语言文字的应予以奖励。”

此外，在民族语文机构的建立、语文经费的筹集和使用、不同省区民族语文的协作、民族语文教材的编写等方面，中央和地方都制定了一些措施和规定。