

国家能力视角下的当代中国语言规划与语言立法

——从文字改革运动到《国家通用语言文字法》

尤陈俊

摘要：在对语言规划和语言立法的研究方面，中国法学界的专门研究成果长期以来相当少见。甚至当《国家通用语言文字法》自2001年初施行以来，语言规划和语言立法问题依然少有法学研究者问津。若要深刻认识普通话推广及其相关立法的重要意义，我们可以结合法学、语言学、民族学、社会学、历史学的相关学术资源，将其看做是国家能力建设不断深入开展的历史过程，并从语言经济学和语言政治学的两大角度，来理解依法在全国大力推广作为国家通用语言的普通话之举措的必要性和正当性，特别是其对于铸牢中华民族共同体意识的重大现实意义。

关键词：国家能力；语言规划；普通话；《国家通用语言文字法》；中华民族共同体意识

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-778X (2021) 01-0134-10

引言：语言规划与语言立法

“语言规划”这一概念的提出与正式使用，是在20世纪50年代后期。^①而“语言规划”（language planning）的具体内容，通常被认为包括语言的“本体规划”（corpus planning）和“地位规划”（status planning）两个彼此相关但又不同的方面。^②无论是语言的本体规划还是地位规划，都不仅仅只是关涉语言学领域，而是往往还与法律实践有着非常密切的关系。尤其是语言的地位规划，在现代社会当中，更是常借助于国家立法决策机构颁布规范性文件对其予以规定这一典型的法律形式（即语言立法）付诸实施。

在中国，与语言学界关于语言规划和语言立法的研究成果为数甚多相比，法学界关于此领域的研究成果在数量上显然无法与之相提并论。此种研究现状缺憾的典型表现之一，便是法学界迄今很少有学者专门针对《中华人民共和国宪法》（下称《宪法》）第19条第5款“国家推广全国通用的普通话”（下称“普通话条款”）展开过深入研究，甚至当《中华人民共和国国家通用语言文字法》（下称《国家通用语言文字法》）自2001年1月1日起施行以来，在讨论这部法律的那些学者们当中，我们很少能看到法学研究者的身影。总体来看，我国法学界目前关于语言规划和语言立法的研究成果，不仅为数甚少，而且除了极个别是从国家能力建设等新角度展开讨论外，^③绝大多数在视角与框架方面亦较为单一，通常要么主要借助所谓“语言权”

基金项目：司法部国家法治与法学理论研究中青年项目“中国法制实践中的国家能力问题：历史与现实的双重视角”阶段性成果（15SFB3002）

作者简介：尤陈俊，中国人民大学法学院副教授、博士生导师，教育部青年长江学者（北京，100872）。

①参见陈章太《语言规划概论》，北京：商务印书馆，2015年，第2页；E. Haugen, “Planning for a Standard Language in Modern Norway”, *Anthropological Linguistics*, vol. 1, no. 3 (1959), p. 8.

②参见〔美〕戴维·约翰逊《语言政策》，方小兵译，张治国审订，北京：外语教学与研究出版社，2016年，第25~26页。

③例如尤陈俊《法治建设的国家能力基础：从国族认同建构能力切入》，《学术月刊》2020年第10期；常安《论国家通用语言文字在民族地区的推广和普及——从权利保障到国家建设》，《西南民族大学学报》（人文社会科学版）2021年第1期。

的理论展开学理性分析，要么结合实践现状或一些具体事件阐发对于我国语言立法的制度设想。

与法学界在此领域先前的绝大部分研究有所不同的是，本文首先将细致梳理新中国成立以来在定位“普通话”时的表述方式之微妙变迁，考察相关政策与立法当中那些关于为什么要推广普通话的理由说明，然后结合法学、语言学、民族学、社会学、历史学的相关学术资源，将其看做是国家能力建设不断深入开展的历史过程，并从语言经济学和语言政治学的两大角度，来论述在全国依法大力推广作为国家通用语言的普通话之举措的必要性和正当性，尤其是其对于铸牢中华民族共同体意识的重大现实意义。

一、20世纪50年代文字改革运动中的“推广普通话”任务

语言规划的具体实践，在中国历史上不仅古已有之，并且相延既久。^① 中国古代最著名的两个语言规划实例，一为秦始皇时期推行的“书同文”政策，另一为清朝雍正、乾隆年间朝廷下令在闽粤地区大力推广官话、开展“正音运动”。^② 中国古代此类旨在推广“通语”的实践，在发轫于19世纪90年代并广泛开展于“中华民国”时期的“国语运动”当中也得到了延续，且发展出了更为复杂丰富的时代特征。^③ 中华人民共和国成立之后，在对通用语言的称呼上，官方选择了“国语”概念的近义词“普通话”，并在20世纪50年代的文字改革运动中，将推广普通话作为了其三大任务之一，先后出台了有关推广普通话的众多政策性文件。20世纪50年代轰轰烈烈开展的文字改革运动，主要包括“文”和“言”两大方面。其中，“文”是指促进汉字书写规范化（亦即规范字、书面语的问题，当时在具体任务方面被表述为“简化汉字”），而“言”则是指推广普通话的使用范围（亦即标准音的问题，当时在具体任务方面被表述为“推广普通话”和“制定和推行汉语拼音方案”）。

1955年10月，教育部部长张奚若在全国文字改革会议上作题为《大力推广以北京语音为标准音的普通话》的报告，强调“推广普通话的教学，扩大它的传播，是一个严肃的政治任务”。^④ 1956年1月27日，中共中央将中国文字改革委员会党组和教育部党组共同提交的《关于全国文字改革会议的情况和目前文字改革工作的请求报告》转发给各省、市委、自治区党委，以及中央各部委等，强调中央认为该报告中包括大力推广普通话在内的各项措施的意见是正确的，并明确表示“中央同意成立中央一级的推广普通话工作委员会和这个委员会的名单，各省、市、自治区也应及早成立同样的机构（不设编制，其日常工作由教育厅、局负责）来号召和推动这个工作”。^⑤ 次日，国务院全体会议第23次会议决定成立中央推广普通话工作委员会，以统一领导全国的此方面工作，该委员会的主任由陈毅出任，郭沫若等7人担任副主任，王力、叶圣陶、吕叔湘、胡乔木、谢觉哉等43人担任委员。^⑥ 同年2月，国务院发布《关于推广普通话的指示》，不仅给出了中华人民共和国官方对于普通话的权威定义，亦即“以北京语音为标准音、以北方话为基础方言、以典范的现代白话文作为语法规范的普通话”，而且要求各省、市人民委

①参见王启涛《中国历史上的通用语言文字推广经验及其对铸牢中华民族共同体意识的重要意义》，《西南民族大学学报》（人文社会科学版）2020年第11期。

②参见赵云泽，杨启鹏《“书同文”：中国古代政治制度变化与媒介变革影响研究》，《现代传播（中国传媒大学学报）》2019年第5期；邓洪波《清代的推广官话运动考析》，《教育评论》1989年第3期；张昂霄《雍乾时期闽粤地区的“正音运动”与“大一统”》，《东北师大学报》（哲学社会科学版）2016年第1期。

③王东杰：《声入心通：国语运动与现代中国》，北京：北京师范大学出版社，2019年；崔明海：《二十世纪三四十年代关于“国语统一”的思想争论——兼论中共领导下文字改革的理论话语与策略转向》，《中共党史研究》2016年第12期。

④张奚若：《大力推广以北京语音为标准音的普通话》，《人民教育》1955年第12期。

⑤《中共中央关于文字改革工作问题的指示》，载国家语言文字工作委员会政策法规室编《国家语言文字政策法规汇编：1949~1995》，北京：语文出版社，1996年，第7~9页。

⑥《国务院关于成立中央推广普通话工作委员会的通知》，载孟广智主编《语言文字规范化工作手册》（修订本），哈尔滨：黑龙江人民出版社，2001年，第26~27页。

员会皆设立推广普通话工作委员会，以负责在地方上落实此项工作的具体要求。^①

20世纪50年代，在大力宣传推广普通话的重要性时，所强调的最大现实问题是全国各地方言之巨大分歧所造成的不利影响。用周恩来总理的话来说，“这种方言的分歧，对于我国人民的政治、经济、文化生活都带来了不利的影响”，在为建设社会主义而奋斗这个宏伟目标面前，“人们就越越来越感觉到使用一种共同语言的迫切需要”。^②在当时的时代背景下，唯一能满足这种迫切需要的共同语言，便是由明清时期的“官话”之基础上演变而来、在“中华民国”时期得到更进一步广泛运用的普通话。具体来讲，只有历史上最初形成于汉民族内部并经过了长期演化、逐渐普及的共同语即普通话，才能够在“言”的方面，尽快地将全国最大多数的人民从语音、语法、词汇上最大程度地统一起来，以克服各地方言之间的巨大分歧所带来的交流困难。

特别值得注意的是，20世纪50年代在大力推广普通话时，并非仅着眼于这项工作对于当时占全国总人口90%以上的汉民族的功用，而是同时看重其对全国各族人民的长远意义。例如，《人民日报》1955年10月26日发表的社论文章《为促进汉字改革、推广普通话、实现汉语规范化而努力》在谈到推广普通话的目的时，就明确指出普通话乃是国内各民族之间的有效交流工具，亦即同时强调了普通话作为族际共通语的重要角色。^③

二、1982年《宪法》中的“普通话条款”

在从20世纪50年代到70年代的文字改革工作当中，国务院及其下属的教育部、中国文字改革委员会（系国务院直属机构，1985年12月后改名为国家语言文字工作委员会）等部委先后出台了诸多关于推广普通话的指示、通知和政策。^④不过，在1954年《宪法》、1975年《宪法》和1978年《宪法》当中，皆没有出现关于推广普通话的专门规定。直到在1982年12月第五届全国人民代表大会第五次会议通过并公布实施的《宪法》（亦即现行《宪法》）当中，才在第1章“总纲”部分的第19条第5款中规定了“国家推广全国通用的普通话”。这是在1949年之后，我国《宪法》当中首次出现关于推广普通话的明文规定。

与20世纪50年代那些关于推广普通话的表述相比，1982年《宪法》中新出现的普通话条款，侧重从疆域意义上（“全国通用的”）而非从族群角度对普通话加以表述，并且，该条款是被具体放置在关于文化教育的方针性条文而非其他方面的条文之中加以规定的，重点突出了普通话在全国人民文化教育中的实用功能。

1982年4月，在全国人大常委会公布并交付全民讨论的《中华人民共和国宪法修改草案》当中，其第20条第4款规定了“国家推行全国通用的普通话，以利于文化教育事业的发展”。^⑤虽然后来正式通过的宪法文本删掉了上述草案中该条款的后半句即“以利于文化教育事业的发展”（正式通过的《宪法》文本中关于该条款的另一处文字变动，是将《宪法》草案中该条款前半句中的“推行”改为“推广”），但非常清楚的是，1982年《宪法》当中关于普通话推广的规定，是作为其第19条第5款出现的。而第19条通常被认为是关于国家发展教育的总纲条款，是从方针上规定了国家在教育领域的基本政策。^⑥此点在该条前四款的文字表述上体现得尤为明显。正如有学者所概括的，在1982年《宪法》第19条的规定当中，“除第5款相对独特以外，其余条文均可涵盖在受教育权的体系之中，包括教育目的、各阶段的教育、基本教育、设立教育机构的自由等”。^⑦而被认为“相对独特”的第19条第15款，按照一些学者的理解，在

①《国务院关于推广普通话的指示》，《人民教育》1956年第3期，第21~22页。

②周恩来：《当前文字改革的任务》，《文字改革》1958年第2期，第3页。

③《为促进汉字改革、推广普通话、实现汉语规范化而努力》，《人民日报》1955年10月26日。

④参见王均：《当代中国的文字改革》，北京：当代中国出版社，1995年，第53~138页。

⑤《中华人民共和国宪法修改草案》，《中华人民共和国国务院公报》1982年第9期。

⑥杜文勇：《受教育权宪法规范论》，北京：法律出版社，2012年，第103页。

⑦管华：《教育人权：国际标准与国家义务》，载齐延平《人权研究》（第16卷），济南：山东人民出版社，2016年，第72页。

性质上可被具体看作受教育的语言宪法委托条款。^①

20世纪80年代为何要在《宪法》当中专门规定“国家推广全国通用的普通话”，以及普通话条款为何是被具体规定在《宪法》关于国家教育事业基本政策的条文而非其他条文里面？据曾参加过《宪法》修改工作的肖蔚云回忆，当时曾有过讨论。肖蔚云介绍说，之所以在《宪法》当中专门规定推广普通话，是因为当时宪法修改委员会在讨论语言问题时强烈提出，中国各个地方“彼此语言不通的现象再也不能继续下去了”，否则将“非常妨碍经济建设的发展和文化交流，不利于‘四化’建设”。至于具体是将关于推广普通话的内容规定在《宪法》的哪一条里面，宪法修改委员会的委员们当时曾有不同的意见。有委员提出应当规定在关于国旗、国徽、首都的那一章当中，也有委员主张应当写入第4条即以民族问题为其调整对象的那一条当中，但这两种建议皆受到了其他许多委员的反对。其中，反对后一种建议的理由是认为，若将推广普通话规定在《宪法》第4条当中，则“意味着似乎只有少数民族才有这个语言问题，而汉族就不存在这个问题”，这样做显然并不合适。宪法修改委员会大部分的委员都认为，“语言问题主要是一个推广、教育的问题，放在其他条文里都不太合适”。因此，关于推广普通话的条款，最终是被规定在了1982年《宪法》关于国家之教育基本政策的第19条当中。^②

从今天来看，1982年《宪法》当中新出现的普通话条款及其位置安排，体现了一种巧妙的立法智慧。一方面，此种表述可以兼容于《宪法》当中其他地方关于各民族、少数民族聚居地区或者多民族共同居住地区之语言文字使用的规定（例如《宪法》第4条第4款中所规定的“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”），从而与《宪法》所规定的民族政策并不冲突。另一方面，这种并非将其规定在以民族问题为调整对象的条款当中，而是侧重于从全国的文化教育角度强调推广“全国通行的”普通话的功用，为后来以“国家通用语言文字”来指称普通话和规范汉字并专门颁布《国家通用语言文字法》奠定了《宪法》上的坚实基础，同时又留出了灵活的空间。

三、我国语言政策与立法中关于推广普通话的目的表述

前已述及，1982年《宪法》中新出现的普通话条款，侧重于从“全国”这一疆域范围，而非从突出语言的族群色彩，来强调普通话在新历史时期文化教育领域中的实用功能。这种表述风格，在20世纪80年代以来颁布的诸多官方文件和法律规定中得到了进一步的丰富和发展。

一方面，越来越多的部门、机构和行业，此时结合其实际工作的具体特点，从不同的角度强调推广普通话的重要性。例如1986年7月，国家教育委员会、国家语言文字工作委员会、商业部、国家旅游局、城乡建设环境保护局、交通部联合下发的《关于加强开放、旅游城市推广普通话工作的通知》强调，随着开放、旅游城市中的国内外人员交往和信息交流越来越频繁，推广普通话已经成为贯彻对内搞活对外开放政策的迫切需要；1992年5月，商业部和国家语言文字工作委员会联合下发的《关于在全国商业系统加强推广普通话工作的通知》认为，在商业系统中加强普通话的推广工作，有利于“提高企业的经济效益和服务质量，树立良好的企业形象”，进而有助于“在改革开放和社会主义商品经济日益发达的形势下”提升企业的竞争能力；1999年5月，最高人民检察院办公厅下发的《关于在检察系统做好推广普通话工作的通知》中写道，检察人员在诉讼活动中说普通话，“有利于更好地进行法制宣传，增强司法活动的严肃性和规范化，树立检察机关的良好形象”。^③

另一方面，重点突出普通话在全国人民交往当中的共通功能，在对其加以指称时，更多使用“共同语”或者抽象的“民族共同语”等表述。例如1993年12月，国家语言文字工作委员会和

①杜文勇：《受教育权宪法规范论》，北京：法律出版社，2012年，第105页。

②肖蔚云：《我国现行宪法的诞生》，北京：北京大学出版社，1986年，第84~85页。

③孟广智主编：《语言文字规范化工作手册》，哈尔滨：黑龙江人民出版社，2001年，第36页、第81页、第94页、第96页、第156页。

国家教育委员会联合下发的《关于职业中学普及普通话的通知》中写道,“随着社会主义市场经济的迅速发展,推广、使用民族共同语已成为全社会的紧迫需求”;1998年3月,中共中央宣传部、国家教育委员会、广播电影电视部、国家语言文字工作委员会联合下发的《关于开展全国推广普通话宣传周活动的通知》中,在首先说明我国是多民族、多方言的国家这一现实后,强调“共同语的普及程度是国家和民族文明程度的一个重要标志”,并接着指出中华人民共和国成立以来,推广普通话工作已经取得了很大的成就,但仍然“还不能适应改革开放和社会主义现代化建设对于普及民族共同语的客观需要”;1999年9月,时任国务院副总理的李岚清在第二届全国推广普通话宣传周上的书面讲话中谈到,“普及共同语”不仅是社会文明发展进步的一个重要标志,而且对于增强民族凝聚力、维护国家统一等具有重要的意义。^①这些官方通知和讲话中所使用的“民族共同语”“共同语”等具体表述,所指向的是由全国各族人民组成的国民共同体。就此点而言,时任国家教育委员会副主任的柳斌在1986年1月召开的全国语言文字工作会议开幕式上所做的报告《教育战线要重视语言文字工作》中说得非常清楚。柳斌当时指出:“推广普通话的目标是全国通用,使普通话不只成为汉民族使用的共同语,也要成为各族人民之间交际的语言工具……”^②与此类似的对于普通话的功能定位,亦可见之于1994年10月国家语言文字工作委员会、国家教育委员会和广播电影电视部联合下发的《关于开展普通话水平测试工作的决定》当中的表述,亦即将普通话定位为“不同方言区及国内不同民族之间的通用语言”。^③

在2000年10月31日由第九届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过并自2001年1月1日起施行的《国家通用语言文字法》,以及各省、自治区、直辖市随后出台的、关于落实该法律的诸多地方性法规当中,上述这种重点突出普通话对于促进全国范围内各民族、各地区间经济文化交流之重要功能的表述风格,体现得更为清晰。《国家通用语言文字法》明确规定普通话和规范汉字即国家通用语言文字(第3条),并强调该法的立法目的是“为推动国家通用语言文字的规范化、标准化及其健康发展,使国家通用语言文字在社会生活中更好地发挥作用,促进各民族、各地区经济文化交流”(第1条)。而在全国各省、自治区、直辖市随后陆续制定颁布的那些关于具体实施《国家通用语言文字法》的办法或条例当中,对于上述立法目的的理解,则主要是通过如下两种表述方式加以具体阐发。

第一种表述方式是,沿用《国家通用语言文字法》中“促进各民族、各地区经济文化交流”的立法目的描述,强调推广普通话是为了促进本省、自治区、直辖市范围内乃至全国各民族、各地区之间的“经济文化交流”(类似的表述还有“经济社会交流”),或者当地乃至全国的经济建设和社会发展(类似的表述还有“经济社会发展”)。例如,《重庆市实施〈中华人民共和国国家通用语言文字法〉办法》(2004年6月1日起施行)在第1条中规定,其立法目的是为了“发挥国家通用语言文字在经济文化交流中的作用”。采用此类表述的,还有《云南省国家通用语言文字条例》(2005年1月1日起施行)第1条、《福建省实施〈中华人民共和国国家通用语言文字法〉办法》(2006年7月1日起施行)第1条、《贵州省国家通用语言文字条例》(2007年7月1日起施行)第1条、《江西省实施〈中华人民共和国国家通用语言文字法〉办法》(2011年1月1日起施行)第1条、《甘肃省国家通用语言文字条例》(2012年1月1日起施行)第1条等。

第二种表述方式是,强调各级人民政府须将推广普通话的工作纳入作为“爱国主义教育”和“精神文明建设”的重要内容。例如,《江苏省实施〈中华人民共和国国家通用语言文字法〉办法》(2006年3月1日起施行)第3条当中规定,“地方各级人民政府应当加强对国家通用语言文字工作的领导,将推广普通话、推行规范汉字作为爱国主义教育和精神文明建设的重要内容”。与此相类似的规定,还有《山西省实施〈中华人民共和国国家通用语言文字法〉办法》

①孟广智主编:《语言文字规范化工作手册》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2001年,第107页、第375页、第717~718页、第728页。

②孟广智主编:《语言文字规范化工作手册》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2001年,第655~656页。

③孟广智主编:《语言文字规范化工作手册》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2001年,第121页。