

改革开放以来国家通用语言文字普及的政策演进

文/董李俊 高雪婷

摘要：国家通用语言文字是指普通话和规范汉字。拥有通用的语言文字是一个国家团结统一的标志，也是增强国家认同的前提。改革开放以来，我国国家通用语言文字政策的发展和完善经历了漫长的历程。本文将改革开放以来国家通用语言文字政策的演进划分为政策恢复、政策稳步发展和政策深化三个阶段，并分别总结了以上三个阶段的特征：加强母语，兼通汉语；双语并进，民汉兼通；全面加强国家通用语言文字教育，尊重和保障少数民族使用本民族语言文字接受教育的权利。

关键词：国家通用语言文字；政策；演进

DOI:10.16855/j.cnki.zgmzjy.2020.09.012

具有国家通用语性质的语言文字，既是一个国家统一的象征，也是维护国家统一不可或缺的文化保障，因而通用语言文字问题不是一般的文化或社会交往问题，而是一个国家重大的政治问题之一。^[1]《中华人民共和国国家通用语言文字法》规定普通话和规范汉字为国家通用语言文字。本文梳理改革开放以来国家通用语言文字普及政策的演进过程，并从国家通用语言文字与民族语言文字的关系这一角度分析总结了不同阶段政策的演进特征。

改革开放以来国家通用语言文字普及政策的演进

综观改革开放以来国家通用语言文字普及政策的演进，笔者从

普通话和汉字的发展、国家通用语言文字普及的特点出发，将政策演进划分为以下三个阶段。

第一阶段（1978—1999年）：政策恢复阶段。新中国成立后，国家重视语言文字工作，颁布了一系列语言文字政策，进行了语言文字改革，完成了对普通话和简化汉字的统一规范，但文化大革命使刚刚建立的语言文字政策体系遭受沉重打击，推广普通话和简化汉字的工作停滞不前。1978年，党的十一届三中全会的召开使语言文字工作迎来了曙光。

1982年通过的《中华人民共和国宪法》将推广普通话作为基本国策和法定工作，并在《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共

和国教育法》等法律中体现。《宪法》第十九条中“国家推广全国通用的普通话”和《宪法》第四条中“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”成为后来“双语教育”政策的先声。1985年，国家语言文字工作委员会成立，负责制定汉语和少数民族语言文字的规范和标准并组织协调监督检查；指导推广普通话工作；促进语言文字的规范化、标准化。^[2]在推广规范汉字方面，为了保持汉字字形的稳定，1986年国家语言文字工作委员会重新发布《简化字总表》，1988年《国家语言文字工作委员会、国家教育委员会关于发布〈现代汉语常用字表〉的联合通知》印发。此后，规范汉字主要指《简化字总表》和《现代汉语常用字表》中收录的汉字。

这一时期国家高度重视语言文字的普及工作，汉字字形基本稳定，使社会各界使用规范汉字有了规范可循，推广普通话成为基本国策，“大力推行，积极普及，逐步提高”^[3]成为这一时期推广普通话的方针，启动了普通话评估检测机制，国家通用语言文字的“构成性规范”基本形成。同时，双语教育制度被正式确定下来，国家大力提倡“双语教育模式”，促进了当时民族地区基础教育的普及、经济的发展。这一时期国家通用语言政策围绕推广普通话、文字使用的规范化和标准化展开，降低了文盲率，提高了国民素质，促进了社会主义市场经济的发展。

第二阶段（2000—2011年）：政策稳步发展阶段。2001年，《中

华人民共和国国家通用语言文字法》正式实施,这是我国历史上第一部关于国家通用语言文字的法律,确定了国家通用语言文字的法定地位,确定“普通话和规范汉字为国家通用语言文字,国家推广普通话,推行规范汉字”,同时规定“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”。《国家通用语言文字法》开启了国家通用语言文字的法制化时代,普通话和规范汉字第一次同时被写入国家层面的法律中,“推广普通话,推行规范汉字”有了法律依据。

2011年1月,时任中共中央政治局委员、国务委员刘延东在纪念《中华人民共和国国家通用语言文字法》颁布10周年座谈会上发表讲话指出:“在新时期做好语言文字工作是传播弘扬中国文化、增强国家软实力的迫切需要,是维护民族团结和国家统一、建设中华民族共有精神家园的迫切需要,也是提升语言文字规范化水平、推进语言文字法制化建设的迫切需要。”同年10月,党的十七届六中全会通过了《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,提出“大力推广和规范使用国家通用语言文字,科学保护各民族语言文字”的指导思想。

这一阶段最重要的成就是《国家通用语言文字法》的颁布,一方面,它使国家通用语言文字在规范化、标准化和法制化的道路上迈出了决定性的一步。另一方面,它将

普通话和规范汉字确定为“国家通用语言文字”,因此推广普及“国家通用语言文字”不仅包括汉语方言地区,也包括少数民族地区,也就是说,普通话和规范汉字实际上已经成为我国各民族之间共同的族际语言文字。^[4]国家通用语言文字的普及程度成为衡量国家语言能力的重要指标。至此,国家通用语言文字的“构成性规范”和“使用性规范”都已经基本完成。

第三阶段(2012年至今):政策深化阶段。2012年,党的十八大召开,提出“推广和规范使用国家通用语言文字”的方针,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的突出短板和底线目标,要求确保农村贫困人口到2020年如期脱贫。党的十八大以后,国家通用语言文字普及政策表现出鲜明的时代特征,即推普脱贫,普及国家通用语言文字承担起脱贫攻坚的重任。

2011年,中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,在“行业扶贫”中提到“在民族地区全面推广国家通用语言文字”,这是国家层面的扶贫政策中首次出现普及语言文字措施的表述。^[5]2012年,教育部、国家语委发布《国家中长期语言文字事业改革和发展规划纲要(2012—2020年)》,要求加快民族地区国家通用语言文字的推广和普及,明确提出“普及推广工作的重点从城市转向农村、边远和民族地区”。2015年,国务院教育督导委

员会办公室颁布《语言文字工作督导评估指标体系框架》,将语言文字事业发展水平纳入各地政府的绩效管理目标,普通话推广长效监管机制正式确立^[6]。《国家语言文字事业“十三五”发展规划》明确指出:“与国家扶贫攻坚等工程相衔接,在农村和民族地区开展国家通用语言文字普及攻坚。”2018年,教育部、国务院扶贫办、国家语委联合发布了《推普脱贫攻坚行动计划(2018—2020年)》,提出“扶贫先扶智,扶智先通语。到2020年,贫困家庭新增劳动力人口应全部具有国家通用语言文字沟通交流和应用能力,现有贫困地区青壮年劳动力具备基本的普通话交流能力,当地普通话普及率明显提升,初步具备普通话交流的语言环境,为提升‘造血’能力打好语言基础”。

语言扶贫是摆脱贫困的根本性策略。不会说普通话和不会写规范汉字造成的交流不便利,会限制个人和社会发展的机会。同时,对少数民族而言,学会国家通用语言文字也能反哺母语,母语与时俱进才能不被淘汰。任何文化如果故步自封,最终都会消亡。保护语言文化资源不是一成不变的,而是取其精华、去其糟粕、推陈出新。

综上所述,改革开放以来,国家通用语言文字政策的发展经历了“大力推广普通话,制定和推行规范汉字”——“推广和普及国家通用语言文字”——“大力推广和规范使用国家通用语言文字”三个阶段。三个阶段政策的目标和使

命分别是“降低文盲率,提高国民素质,服务于经济建设”——“全面提高国民素质,增强文化软实力”——“脱贫攻坚”。2000年以来,我国语言政策的总体导向是大力普及和推广国家通用语言文字,同时,始终坚持尊重和保障少数民族使用本民族语言文字的权利。

国家通用语言文字普及政策的特点——国家通用语言文字与少数民族语言文字关系的视角

我国是一个多民族多语言的国家,普及国家通用语言文字必定会涉及如何对待少数民族语言文字的问题。新中国成立以来,普及国家通用语言文字与尊重和保护少数民族语言文字是我国语言政策的两个方面。以下从国家通用语言文字与少数民族语言文字关系的角度,分析总结国家通用语言文字普及政策的特点。

第一阶段:加强母语,兼通汉语。改革开放后,我国确立了双语教育制度,但总体上来看,当时民族学校的教学以“一类模式”为主,“二类模式”为辅。1982年版《中华人民共和国宪法》在保留1954年版《宪法》“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”的基础上,将“国家推广全国通用的普通话”写入宪法,双语教育作为一种制度被正式确立下来。1984年通过的《中华人民共和国民族区域自治法》第三十七条指出:“招收少数民族学生为主的学校(班级)和其他教育机构,有条件的应当采用少

数民族文字的课本,并用少数民族语言讲课;根据情况从小学低年级或者高年级起开设汉语文课程,推广全国通用的普通话和规范汉字。”《中华人民共和国义务教育法》规定学校应推广普通话,以少数民族学生为主的学校可以用少数民族通用的少数民族语言文字教学。《中国教育发展和改革纲要(1990—2000)》提出:“国家重视、扶持和帮助少数民族发展教育事业,采取适当的办学形式贯彻双语教学政策。”这是“双语”作为教育政策在政府文件中首次正式提出,并逐渐取代了之前通用的“汉语文”和“民族语文”并举的提法。^[7]1992年,国家语委呈送给国务院的《关于当前语言文字工作的请示》提出:“少数民族地区也要重视推广普通话;在学校中应推行当地民族语言和汉语普通话的双语教学。”

从政策演进看,这一时期,国家通用语言政策主要强调在加强少数民族母语教学的基础上,有条件的地区和学校可以普及国家通用语言文字,但在教学用语和课程开设上还是以少数民族语言文字为主。这一阶段,民族语言文字作为民族学校主要的教学用语和少数民族学生学习国家通用语言文字的中介,为普及义务教育、提高民族地区的识字率和教育水平作出了巨大贡献。

第二阶段:双语并进,民汉兼通。1992年,国家教委民族地区教育司印发的《全国民族教育发展和改革指导纲要(试行)(1992年—2000年)》规定,双语教学工作要纳



入教学计划,由当地教育部门统一管理。2002年,国务院印发《关于深化改革加快发展民族教育的决定》,提出少数民族和西部地区教师队伍建设“要把培养、培训‘双语’教师作为重点,建设一支合格的‘双语型’教师队伍”,同时提出“大力推进民族中小学‘双语’教学。正确处理使用少数民族语授课和汉语教学的关系,部署民族中小学‘双语’教学工作,在民族中小学逐步形成双语教学的课程体系;双语教材建设列入当地教育发展规划,予以重点保障;使用民族语授课的民族中小学逐步从小学一年级开设汉语课程”。《国家教育事业发展规划(2010—2020年)》提出:“大力推进双语教学。全面开设汉语文课程,全面推广国家通用语言文字。尊重和保障少数民族使用本民族语言文字接受教育的权利。全面加强学前双语教育。”



新疆维吾尔自治区墨玉县的少数民族学生练习毛笔书法。 赵岩 摄

以上政策文本中多次强调“培养双语教师”“大力推进双语教学”“逐步构建双语教育课程体系”“加强双语教材的建设”，在民族地区的教学用语和课程上将国家通用语言文字提高到与少数民族语言文字并重的程度，要求双语并进、民汉兼通。

第三阶段：全面加强国家通用语言文字教育，尊重和保障少数民族使用本民族语言文字接受教育的权利。2012年，教育部、国家语委发布《国家中长期语言文字事业改革和发展规划纲要（2012—2020年）》，将普及推广国家通用语言文字的重点转向了农村和民族地区等国家通用语言文字基础薄弱地区。2016年，教育部和国家语委发布《国家语言文字事业“十三五”发展规划》，指出“农村和民族地区国

家通用语言文字普及程度还不高”，因此今后的发展目标是“2020年全国范围内基本普及国家通用语言文字，农村普通话水平显著提高，民族地区国家通用语言文字普及程度大幅度提高，社会用语用字更加规范”，今后主要任务是“以提升语言文字应用能力为重点，加快提高民族地区国家通用语言文字普及率，加强国家通用语言文字教学，确保少数民族学生基本掌握和使用国家通用语言文字”。《推普脱贫攻坚行动计划（2018—2020年）》提出：“大力加强学校语言文字工作……确保国家通用语言文字作为教育教学的基本用语用字，尊重和保障少数民族学生接受本民族语言文字教育的权利……确保各民族中学毕业生具有较好的国家通用语言文字应用能力，能够熟练使用普通话进行交流。”

这一阶段，提倡大力推广和规范使用国家通用语言文字，从国家通用语言文字与民族语言文字的关系来看，要求“科学稳妥推行双语教育”“确保少数民族学生基本掌握和使用国家通用语言文字”“尊重和保障少数民族使用本民族语言文字接受教育的权利”。

结语

国家通用语言文字是中华文化的主要载体，是中华民族共同的心理和思维表征。展望未来，普及国家通用语言文字将强化中华民族共同体意识，助推民族团结进步教育，也将对民族学校的教师队伍

建设、教育教学乃至办学机制提出新的要求，从而推动民族学校的转型和发展。在普及国家通用语言文字的同时，要继续保护和传承好少数民族语言文字。各民族丰富多彩的语言文字是我们宝贵的文化财富，是灿烂辉煌的中华文明不可或缺的组成部分。

参考文献：

[1]马永全.新中国70年来国家通用语言文字教育政策变迁[J].河北师范大学学报(教育科学版),2019,(02)

[2]周庆生.中国“主体多样”语言政策的发展[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2013,(2).

[3]国家语言文字工作委员会政策法规室.国家语言文字政策法规汇编(1949—1995)[Z].北京:语文出版社,1996.

[4]黄行.当前我国少数民族语言政策解读[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2014,(06).

[5]王春辉.中华人民共和国语言扶贫事业七十年[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2019,(04).

[6]杨佳.我国国家通用语普及能力建设70年:回顾与展望[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2019,(05).

[7]李郭倩.改革开放40年来我国双语教育政策的回顾与前瞻[J].民族教育研究,2018,(05).

(作者单位:西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心)

责任编辑:赵岩