

我国非通用语言文字立法的宪治考量

杨解君, 蒋都都

摘要: 目前, 我国公民的非通用语言文字权利未能得到有效保护, 法律实践中存在许多不符合宪法精神和原则的现象。对非通用语言文字进行立法, 既是规范和保护、促进非通用语言文字发展的需要, 也是“依宪治国”理念的要求。中国的语言文字法, 应构建起以“通用语言文字法”和“非通用语言文字法”为双核的法律体系和制度。非通用语言文字立法, 是依据宪法、实施宪法和具体化宪法的举措。非通用语言文字立法, 应关切实质民主原则下的少数人群体的语言权利, 注重人权保障下的弱势群体的语言权利, 确保国家语言管理权与公民语言自由权的均衡。

关键词: 非通用语言文字; 宪治; 方言; 少数民族语言; 手语; 盲文

中图分类号: D920.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)04-0139-09

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.04.013

本文所称“非通用语言文字”, 即非国家通用语言文字的简称, 与“国家通用语言文字”(以下简称通用语言文字)相对而言。自 2000 年《中华人民共和国通用语言文字法》(以下简称《通用语言文字法》)颁布后, “通用语言文字”的法定概念得以确认, 与之相对应的就是除“通用语言文字”之外的“非通用语言文字”。我国国家通用语言文字是指普通话和规范简体汉字, 因而本文所述的“非通用语言文字”指的是除普通话和规范简体汉字以外的其他语言文字, 包括少数民族语言文字、特定人群语言文字(如盲文、手语)、特定地区语言文字(如各地方言及港澳台地区所使用的语言文字)以及外来语言文字等。由于这些非通用语言文字具有一些共同的特征, 如均为少数人使用、非官方地位或非全国通用、处于弱势地位等^①, 因而本文统一以“非通用语言文字”整体概括之。

与“非通用语言文字”密切联系的是“非通用语言文字权利”一词, 它是语言文字权利的下位概念。“语言权是指自己或自己所属的语言团体, 使用其所希望的语言, 从事社会生活, 不受任何人妨害的权利。”^{[1](P136)}由该语言权的概念界定可知语言文字权利不只是限于通用语言文字权利, 也

基金项目: 2014 年教育部哲学社会科学重大攻关项目“国家语言文字事业法律法规体系健全与完善研究”(14JZD050); 广东省教育厅、广东省语言文字工作委员会重大项目“广东省国家通用语言文字地方立法研究”(GDYW2016A02)

作者简介: 杨解君, 广州大学法学院教授(广东 广州 510006); 蒋都都, 广东外语外贸大学广东国际战略研究院博士研究生(广东 广州 510420)

^① 需要说明的是, “少数人使用”、“弱势地位”是相对于我国国家通用语言文字而言的。我国人口基数大加之一些地方地域特色鲜明等因素, 决定了很多非通用语言使用人口是相当多的, 有些非通用语言在一些地方也表现出相对强势(如粤语)。但是, 一种语言在更强势的语言面前, 尤其是在权力的介入和市场经济的作用下, 是脆弱不堪的, 而且其消亡速度也很快。如满语作为满清的法定国语, 在清王朝灭亡后不到百年间, 便成为世界极度濒危语言。参见裴钰:《解读“世界濒危语言地图”》,《社会科学报》2009 年 4 月 23 日第 008 版。满语的萎缩在满清时期就已经开始。事实上, 作为我国经济最发达地区的粤语也已经出现萎缩现象。

应包括了使用非通用语言文字的权利。同时，我国宪法和相关法律既明确了语言文字权利，也确立了国家对语言文字的管理权，国家大力支持和推广通用语言文字。这种立法规定，也为非通用语言文字及其权利留下了自由的发展空间。为与通用语言文字权利相区分以及论述的方便，本文将与通用语言文字权利相对应的权利（亦即其剩余的权利）统称为“非通用语言文字权利”。鉴于通用语言文字已有专门的法律规定而非通用语言文字立法基本空缺的境况，本文基于宪治的视角，主要从宪政要素，亦即民主、人权、法治等角度对非通用语言文字及其权利展开论述，以期健全和完善我国语言文字的法律体系及其法律制度。

一、语言文字法律制度构建中的非通用语言文字权利保护之失

自2000年《通用语言文字法》实施以来，我国语言文字事业取得了丰硕的成绩。不过，在看到成就的同时也应意识到现实中的不足。通用语言文字的法制建设和成就，对于我国整个语言文字事业的发展来说只是“半壁江山”，语言文字事业不可忽略非通用语言文字法制建设。如果说《通用语言文字法》的价值取向与目标是维护国家主权和民族尊严，促进国家统一、民族团结及各民族、各地区经济文化交流^①，那么，非通用语言文字事业的建设同样有着丰富的政治、经济、文化价值，它蕴含着文化和权利的多样性、公民语言文字权利平等和自由价值，关系着文化传承与认同，影响着我国各民族各地区语言文字的和谐发展。长期以来，伴随着市场经济的形成、改革开放的推进和社会变迁的影响加大，国家对通用语言文字予以大力推广，相反非通用语言文字却未能受到国家和社会的足够重视，公民的非通用语言文字权利受到严重侵犯，一些非通用语言文字甚至面临着日益严峻的生存状况^②。从法治的视角观察非通用语言文字，可以发现该领域至少存在如下一些方面的问题：

一是关于非通用语言文字的宪法地位或宪法权利属性尚不明确。我国宪法中尽管有关于公民享有言论自由的规定，但该规定并不是关于语言文字权利方面的规定。宪法中涉及语言文字的条款主要有两处：一是在民族政策中规定了民族语言政策（宪法第4条），二是在发展教育事业和提高人民科学文化水平条款中规定了“国家推广全国通用的普通话”（宪法第19条第5款）。可见，宪法中缺少明确的关于公民非通用语言文字权利保护的宪法条款。

二是非通用语言文字及权利缺少相应的法律制度安排。由于没有直接而明确的宪法条文依据，非通用语言文字权利的法律制度也相应地缺位。这种缺位，不只表现在现行法律法规中没有专门关于针对种种非通用语言文字的立法，还表现在即使有规定也只是有某些零星破碎的规定且难以得到实施。

三是语言文字的法律制度安排在通用语言文字与非通用语言文字之间表现出资源分配的明显不均。在我国现有的语言文字法律制度中，非通用语言文字处于一种严重不公平的地位。虽然现行的语言文字法律规范体系中都强调了公民有使用本民族语言文字的自由，但是在资源的分配中却向通用语言文字严重倾斜，通用语言文字的发展得到大力支持、奖励、提倡和鼓励，对非通用语言文字却并未采取同样的扶持政策，其发展受到不同程度的限制或诸多因素的制约。从这一立法支持取向

^① 参见《中华人民共和国国家通用语言文字法》第一条、第五条。

^② 如汉语方言正在萎缩，参见付义荣：论汉语方言的萎缩——以安徽无为县傅村为例，集美大学学报（哲学社会科学版），2012年第3期。少数民族语言不同程度上处于濒危的状态，参见乌兰那日苏：我国少数民族语言文字法律保护现状及立法探讨，理论研究，2007年第3期。盲文事业的发展不足制约了视障者对盲文出版物的使用等，参见李晓东：《我国视障者的媒介使用及大众媒介的无障碍供给研究》，《浙江传媒学院学报》2014年第4期。

来看, 非通用语言文字可以说在立法上受到了“歧视待遇”。

四是在实践中非通用语言文字权利侵权现象频现。由于中央有关主管部门对通用语言文字的重视和法律制度对非通用语言文字权利保护的缺失, 频频出现国家公权力侵犯公民非通用语言文字权利的情形。如 2004 年国家广电总局发出《关于加强译制境外广播电视节目播出管理的通知》, 禁止播放方言版的译制片^[2]; 又如, 2007 年 12 月, 广东媒体报导广州市番禺区的小学禁止校园内讲粤语, 2009 年 8 月至 2010 年 3 月, 广州地铁 3 号线和 5 号线取消粤语站台广播^[3]。

以上这些现象, 只是“问题丛林”中的部分问题。这些问题并不仅仅是非通用语言文字问题, 而是关系到整个语言文字的法律体系和法律制度建设问题。对此, 既需要对非通用语言文字法律体系进行从无到有、从零碎到系统化的建设, 又需要对已有的通用语言文字法律制度进行调整。正是基于法律制度的问题意识和整体意识的考量, 需要从宪政角度来审视我国现行的语言文字立法, 以期实现依宪治国和健全完备的语言文字法律体系并推进非通用语言文字的法律制度建设。

二、宪法之治与非通用语言文字立法

依法治国首先是依宪治国。无论是立法还是执法甚至司法, 都要依据宪法。同样, 加强非通用语言文字立法, 既是宪法及其实施的要求, 也是彰显宪法精神的应然表现。非通用语言文字立法, 必须要具有宪法依据, 这是其合宪性和合法性的基础; 同时, 对非通用语言文字权利进行立法保护, 则是落实公民语言文字宪法权利的必然选择。依据宪法对语言文字实行治理并进而达致“善治”, 需要有非通用语言文字立法对宪法的具体化与落实, 而非通用语言文字立法是实现宪法治理的具体行动之一。

(一) 非通用语言文字立法的宪法依据

宪法权利, 首先是合宪性意义上的, 是宪法赋予宪法关系主体的一种行为可能性^{[4](P146,149)}。对于公民而言, 可依据宪法所赋予的宪法权利实施一定的行为来获得自身的利益, 并受到宪法的保护。而对国家而言, 公民宪法权利要求国家履行对公民基本权利的保护义务功能。这一保护义务功能也是国家机关行使权力干预和管理社会的依据。语言文字, 从权利的角度来看, 既是一项个人权利, 同时也是一项集体权利和民族权利, 关系到国家主权的维护和社会经济发展。因而, 语言文字的立法必然要涉及个人、社会和国家等多个层面。考量非通用语言文字立法的宪法依据, 一方面是探究非通用语言文字权利存在的宪法正当理由; 另一方面也是探究国家对公民权利的保护义务, 并为国家有权调整和干预非通用语言文字使用提供宪法上的依据。

1. 非通用语言文字权利的宪法来源。语言文字权利, “对各种权利的享有和实现起着至关重要的作用, 语言为所有权利发言”、“是一系列权利的总和”^[5]。在语言文字权利方面, 我国宪法也明确规定: “各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”(第 4 条第 4 款), “国家推广全国通用的普通话”(第 19 条第 5 款)。前者是各民族语言文字权利的总括规定, 后者则表明国家对通用语言文字的支持。单从此两处宪法规定来看, 语义上并不能充分体现非通用语言文字权利的宪法依据, 加之《通用语言文字法》中表现出的只对通用语言文字进行规范(实则间接地隐含了对非通用语言文字的限制), 更加让人难以肯定非通用语言文字的宪法地位^①。这就不免令人产生如下一些疑问: 首先, 从宪法第 4 条第 4 款规定的主体(“各民族”)来看, 语言文字权利是否为一项只以民族为单位的集体权利, 而其他非以民族单位出现的群体则不享有语言文字权利? 其次, 从规定的权利内容

^① 虽然宪法规定了少数民族的语言文字权利, 但有关少数民族语言文字的法律制度建设目前却极不健全和完善。而对于其他非通用语言文字权利, 目前更缺少明确的宪法、法律认可。

来看，是否只有各民族的语言文字才是权利内容，而其他语言文字如特定群体、特定行业、特定地区以及外来语言文字是否包含在内？这就需要从解释学的角度去理解宪法第4条第4款所规定的语言文字权利。从宪法第4条的整体规定来看，第4款关于“民族”的主体性规定是顺延前三款民族政策的规定，是为了完整地表述我国的民族政策，并非是为了限制公民的语言文字权利。由于“宪法采用不完全列举的方式为公民设定各项自由与权利，并且这些自由、权利的设定对于公民来讲，都是一种原则性的、有选择性的指引；同时在权利列举之外，只要宪法未加禁止和限制的领域就应视为公民的自由”^{[6](P164)}。可见，在此扩大解释是有着充分理由的。

以上的扩大解释，还能够从我国宪法的平等原则和文化国策中得到印证。宪法第33条规定“公民在法律面前一律平等”，这意味着非通用语言文字权利不仅是民族主体才能享有，其他非民族语言主体也可以平等享有非通用语言文字权利。在文化国策上，宪法第47条规定了“公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家……给以鼓励和帮助”。非通用语言文字是语言文化多样性的重要组成部分，同时又是诸多文化的载体和窗口，更是非通用语言群体开展文化活动的工具和基础。因此，作为文化活动自由的手段和内容的非通用语言文字权利，是第47条的应有内容。由此可见，宪法第4条第4款中规定的语言文字权利，扩充到包括少数民族语言文字在内的非通用语言文字权利，不仅不存在障碍，而且也是我国宪法平等原则与文化政策的固有内容。

2. 国家保护义务与非通用语言文字立法。既然非通用语言文字在权利属性上属于宪法性权利，那么，作为一项宪法性权利理所当然地应受到国家的保护。与保护其他基本权利一样，“国家权力不仅要保持理性的克制态度从而减少自身侵害公民权利的可能性，同时还需积极提供保护，以使公民权利免受私人权力的不正当侵害。”^[7]对此，一方面要求国家不侵犯公民的非通用语言文字权利，这“要求立法机关在必要时通过立法将基本权利具体化，从而保障公民的基本权利不受国家权力的侵犯”^[7]；另一方面，国家还应保护非通用语言文字权利免受私人（包括自然力）的侵犯。这些都需要国家通过立法确立相关的制度以保障公民非通用语言文字权利的实现。

（二）非通用语言文字立法与宪法实施

宪法的实施是实现宪治的基本途径。宪法规定和赋予人民权利，最终目的是为了保障人民享有和行使宪法权利。因此，宪法实施对于公民宪法权利的享有至关重要。目前，我国公民语言文字权利中的非通用语言文字权利未能得到充分的保障，如，一些少数民族语言、汉语方言濒危，而残疾人群的盲文哑语则更是缺乏宪法和法律保障。非通用语言文字权利作为一项弱势群体的权利，需要国家积极地履行其保障义务，而不能简单地消极保障。现阶段，我国宪法不能在司法判决中直接引用，行政机关也很少直接以宪法为依据进行执法，我国宪法的实施主要依赖于立法机关。事实上，我国宪法的实施也主要是通过立法机关的立法（及行使监督权）来加以实施的，也即通过立法机关对宪法进行具体化从而将公民的基本权利落实于法律之中。当前，我国公民的语言文字权利，就通用语言文字而言得到了立法的保障和落实，公民的非通用语言文字权利却基本上被置于法律保障之外，立法上几乎处于空白状态（其中，仅对少数民族语言文字权利有立法规定，但是这些规定分散，不成体系，呈碎片化，且保护力度不够）。因而，非通用语言文字法的空缺更加表明宪法实施尤为重要。公民的基本权利，并不是只需宪法的明确赋予或规定即可实现，还需要通过各项具体法律制度予以落实或保证。因此，在我国现行宪法体制下，加强对非通用语言文字的立法，是对公民语言文字基本权利的重要落实，是宪法实施的重要一步。从目前宪法关于非通用语言文字权利的模糊规定来看，对非通用语言文字进行立法，有着赋予和保障公民基本权利的宪法性和法律性的价值意义。

在宪治的理念之下，无论是从体现和保障公民基本权利的角度还是从国家机关介入语言文字生活秩序的角度，抑或法律体系的完整性和完善法律制度等多个角度，都需要构建起完整的语言文字

权利法律制度, 协调发展和同步推进“通用语言文字”与“非通用语言文字”, 从而实现立法功能的多维: 既保障国家的语言文字主权和通用语言文字的主导性地位, 又全面保障非通用语言文字使用群体的语言权利, 促进文化的多样性; 既赋予国家语言文字管理机关一定的干预和管理权又规范和约束其管理监督行为。

三、民主之需与少数群体的语言文字保护

民主构成了宪政的核心, 是宪政的基本要素之一, 同时也是语言文字(包括非通用语言文字)立法的基础与途径。在语言文字立法中, 不仅要保护全体国民通用的语言文字权利, 而且也要保护只限于少数群体所使用的非通用语言文字权利, 这是宪政民主的内在要求。

“民主最基本的含义仍然是古老的‘人民统治’的概念”^[8]。理论上, 民主代表着人民的普遍利益。而实践中, “人民统治”就是大多数人统治或者少数服从多数, 因此, 基于民主而形成的法律和决策基本上就成为大多数人的利益表达。从民主的这一特性来看, 《通用语言文字法》在我国的确有着民主性的基础, 而非通用语言文字权利由于受众为少数群体, 故难以获得多数人的认同从而失去立法的保护, 此即形式民主之缺陷所在。

纯粹的形式民主具有其致命的缺陷。民主强调的是全体公民参与政治过程, 主张国家政治事务中最基本的权力应由人民行使, “而不问权力如何行使以及行使到什么范围”^[8]。因此, 形式民主容易导致多数人的暴政, 忽略甚至侵犯少数人的基本权利, 这也就决定了“‘民主’本身无法以‘民主’的方式对待少数人”^[9]。宪政民主则弥补了形式民主的这一缺陷。如同强调对国家权力的控制一样, 宪政也强调对民主的约束和规范。宪政下的民主, 公民基本权利是国家活动不可触犯、不可逾越的界限。这也是宪政对民主最大的规范, 强调公民的一些基本权利是不受任何政治议程的褫夺, 避免“少数服从多数”的规制中少数人的基本权利被侵犯, 形成集体暴政^[10]。事实上, 在宪法实践中, “作为国家的根本大法, 宪法不只是一要保护多数人的权利, 而是要保护所有人——包括少数人甚至一个人——的基本权利。”^{[11](P52)}宪法的超多数表决制度也体现了宪政民主不仅保护大多数公民组成的公共利益, 同时也将侵害少数公民权利的机会降低到最小程度。因此, 宪政下的民主既强调多数人的统治, 同时也保护少数公民的基本权利不受侵犯。

将语言文字权利置于宪政民主的视角下, 可以说我国通用语言文字权利代表着多数人的基本利益诉求。我国《通用语言文字法》肯定了通用语言文字的地位, 规定了推广和规范通用语言文字的政策, 明确界定了国家机关及相关部门的权力和职责, 并激励全社会推动通用语言文字事业的发展。这体现了民主的大多数一面, 满足和保证了我国语言文字整体发展需求, 顺应了大多数人的意志。然而, 由于语言文字存在形式的特殊性, “推广普通话的结果是扩大其使用范围, 无疑其他语言的空间就会缩小”^[12]。对通用语言文字的推广和鼓励以及过分保护会影响到非通用语言文字的生存和发展, 尤其是为了确保通用语言文字的优势地位, 对非通用语言文字使用进行某种程度的限制, 更加会挤压非通用语言文字的生存和发展空间。这种国家强制力的介入和干涉, 产生了不同语言之间的冲突, 使不同语言之间不再是自然状态下的此消彼长的平等竞争, 突显了“通用语言”和“地域方言”这种二元制语言现象, 同时造成通用语言与地域方言的母语(包括了不同少数民族语言)之争^[13]。因此, 即使法律没有从正面去否定或禁止非通用语言文字的发展和使用, 但是由于资源和保护力度对多数人语言的倾斜, 实质上会无形地构成对少数人权利的侵犯, 甚至产生“语言

谋杀”^①现象。尽管宪法和《通用语言文字法》也有关于非通用语言文字权利的条款,但这些规定更多的只是抽象的赋权,缺少可操作的具体法律条款和制度(其中对少数民族语言文字权利在其他诸如民族自治法律法规中有具体可操作的规定,但这些规定过于分散、力度不够,且执行欠佳)。因此,有必要对非通用语言文字进行立法,对非通用语言文字权利作出具体化的制度安排,避免在语言文字领域产生“多数人暴政”。

综上,对非通用语言文字进行立法,构建起以“通用语言文字法”与“非通用语言文字法”为双核的语言文字法律体系和制度,既体现民主对大多数利益追求的政治理想,又体现宪法基本权利保护的精神,使语言文字法律制度既是民主的也是宪政的。

四、人权保障与弱势群体语言权利的平等保护

我国宪法明确规定了“国家尊重和保障人权”。可见,尊重和保障人权,既是宪政的目的也是国家立法的最终目标。加强非通用语言文字立法,可以体现对弱者人权保护的平等价值观,以确保每个社会成员、特别是社会弱势群体享有宪法规定的平等权利。

人权在其发展过程中,随着社会历史环境的变迁而不断地丰富和发展。对于其发展轨迹,卡雷尔·瓦萨克(Karel Vasak)将其描述概括为“三代人权理论”。“三代人权理论”不仅展现了人权的发展史,也体现了人的权利的不同层次需要。纵观“三代人权”理论,都体现了平等保护弱势群体的原则与内涵。

第一代人权,以人的生命、财产、安全自由、宗教信仰自由以及言论自由、出版自由等为内容,是自由主义的人权阶段。这一阶段的人权虽然主要以自由为核心,但其中有明显的人人平等的观念,正如洛克所认为的人生来是自由的,因此人与人之间是平等的。法律文件中的经典的表述最早出现于美国《独立宣言》和法国《人权宣言》中的“人人生而自由平等”陈述。此后各国相关人权文件及联合国《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》等公约中亦强调人人自由平等,我国宪法也明确肯定了法律面前人人平等的原则,也正如有学者所说“平等与不歧视原则是‘人权法的核心’”^[14]。

语言文字是人区别于其他动物的一个重要特征,语言文字权利是一项人之所以为人的权利,且为其他权利发声,这无疑是一项自由权,属于第一代人权范畴。在语言文字权利问题上,我国通过《通用语言文字法》的出台,已规范、保护和明确了通用语言文字的地位和权利。但非通用语言文字权利的法律制度,则基本缺失或空缺。相对于通用语言文字权利来说,公民的非通用语言文字权利并没有受到平等的保护。国家对通用语言文字的积极推广、激励甚至奖励的优待,旨在为了维护我国语言文字主权、增进全国范围的交流与和谐,促进经济发展,从这一意义上来说有其正当性理由。但是,这种国家层面的推广和激励,会造成非通用语言文字使用发展的不利,甚至萎缩。于此,在一定程度上也构成了对非通用语言文字的某种歧视待遇。因而,在重视通用语言文字权利的情况同时,也有必要加强对非通用语言文字的立法,给予其相应的立法待遇和保护。

^① “语言谋杀”是由芬兰社会语言学家托弗·斯库特纳布·坎加斯(Tove Skutnabb-kangas)所提出的一个概念,指一种语言杀死另一种或其他语言。他认为“语言谋杀”是由经济、军事、政治体系导致,由这门语言和其他语言的关系造成的;同时,他认为语言之间并不会互相“杀害”,但语言使用者的权力地位关系是造成语言之间不平等关系的决定性因素,而且这种关系造成了被统治阶层的人群“削减式”地学习占统治地位的语言,并放弃了自己的母语。参见覃涛、王襄:《民族语言权利保护与民族文化遗产——托弗·坎加斯的民族语言权利观分析》,《兴义民族师范学院学报》2015年第6期。在此,我们认为过分的强调通用语言(即使没有限制其他语言)容易出现这种“语言谋杀”现象。

其次, 语言文字权利还具有第二代人权与第三代人权的属性。第二代人权, 是以“经济、社会、文化权利”为内容的社会权, 要求国家对于宪法中所确立的人权负责, 要求政府积极采取保障措施来实现。由于以自由权为核心的第一代人权无法克服其形式平等的价值缺陷, 在权利的享有问题上, 弱势群体往往没有平等条件和竞争能力来与强者一样平等地享有权利, 因此, “社会权则强调权力主体对权利主体应采取积极的作为, 尤其是对社会弱者给予特别帮助和救济, 政府不是被动地不作为而是积极地作为”^{[15](P237)}, 如此来保证公平之实质。据此, 第二代人权被指为“偏向弱者的积极歧视取向, 对经典的人权价值做出补正”^[16], 是实质平等的体现。以发展权为核心的第三代人权, 则以谋求人类全面的持续发展权利的运动而涌现, 既是集体权利又是个人权利; “其独特含义在于它是以既有权利为依托的一种人类普遍享有的发展机会均等权和全面发展的自由权”^{[15](P243)}。这种全面的发展, 要求法律的调整应建立在平等性保障原则的基础上, 坚持“双重性规范”原则, 即根据发展的不同程度、不同主体采取非对称性权利保障方式, 给予向弱者倾斜的保护。

语言文字权利, 从宪法第 4 条第 4 款的规定来看, 是一项自由权; 而从宪法第 47 条来看, 语言文字属于“文化事业”的范畴, 是一项文化权, 属于“第二代人权”; 同时, 语言文字权利是一个集体及其成员个人发展的需要, 因而又是发展权, 属于“第三代人权”的范畴。依据人权理论的发展阶段, 语言文字权利作为近代以来的新型人权, 需要国家积极采取各种措施, 创造条件来保障公民享有和实现。具体到通用语言文字权利和非通用语言文字权利上, 作为非通用语言文字权利主体的群体, 明显处于语言环境及发展上的弱势, 尤其是残疾人群体及人数特别稀少的民族, 在语言文字上很难靠自身的能力和条件进行保护和发展。联合国《在民族或种族、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》、《残疾人权利宣言》中, 就明确要求各国应努力使这些群体享有应有的基本权利。因此, 国家有必要采取各项措施甚至政策倾斜, 提供足够的条件来保障非通用语言文字的独特特征和传统文化得以延续和发展。为此, 法律制度更应跟进。

综上, 首先, 从自由权的角度来说, 非通用语言文字不应受到不正当限制。其次, 从平等保护弱势群体的人权角度来说, 一方面非通用语言文字需要享有与通用语言文字平等的权利而不受歧视; 另一方面, 由于非通用语言文字或因使用人数少或因发展不足等处于弱势的处境, 在语言文字的自然发展中处于先天性的弱势语言地位, 因而应对非通用语言文字区别对待, 采取特殊措施予以优先保护。再者, 为促进各民族各地区的共同发展, 国家法律在非通用语言文字方面不仅要承担起保护的功能而且还应发挥促进发展的功能。这是未来非通用语言文字立法所应承载起的人权保护功能。

五、国家语言管理与公民非通用语言权之均衡

有限政府是法治原则的主要内容, 是宪政的基本内涵与特质, 是“现代立宪政体的规约下, 唯一合法存在的政府形态”^[17]。有限政府原则要求, 政府权力必须受宪法约束, 政府行为必须有宪法依据, 只能在宪法授权范围内活动, 不得肆意而为。有限政府原则是自由主义宪政时期首位的宪政原则, 要求政府以“守夜人”的形式出现, 避免政府干预和侵犯公民自由权利。虽然, 现代宪政已经步入“积极宪政”时代, 但“积极宪政”仍然是以尊重和保护人权为目的, 仍然是在有限原则之下的“积极”。它“要求政府不但是有限的, 更应当是有效的, 通过政府权力的行使, 能够为个人自由和社会正义的实现提供积极的保障”^[18]。因此, 通常情况下, 政府不应干涉公民的语言文字权利, 更不应该限制其权利。然而, 正如前文所述及, 国家为了维护语言文字主权和促进经济、社会的交流与发展, 制定了《通用语言文字法》, 赋予了有关行政机关语言文字规范化标准化的规划指导、管理监督、批评建议、责令改正等权力, 这就为我们提出了一个国家行政管理权与公民非通用语言文字权利之间的关系处理与协调问题。

目前,《通用语言文字法》赋予了行政主管部门对语言文字的管理监督等权力,在不同程度上对非通用语言文字权利进行了某些实际限制。如《国家通用语言文字法》第10条规定学校及其他教育机构只能使用普通话和规范汉字,第12条规定广播电台、电视台只能以普通话为基本的播音用语(需要使用外语的报国务院广播电视部门批准),第14条规定了在五种情形下必须以国家通用语言文字为基本的用语用字,这些规定同时也对非通用语言文字的使用形成了管制。虽然该法在第16、17条规定了可以使用方言、保留繁体字和异体字使用的几种情形,但这仍然是一种形式授权却实质限制其使用范围的规定。不过,在民族自治地区,对少数民族语言文字并没有这种法律上的限制,而是鼓励和帮助,但这种限制也存在于除少数民族语言文字之外的其他非通用语言文字方面。从国家语言文字主权、国家发展、各民族交流与和谐来说,确立普通话的主导地位,规范使用汉字,限制一定场合的非通用语言文字使用,确有其必要性。然而,维护通用语言文字核心地位的必要性,并不能理所当然构成限制非通用语言文字基本权利的正当理由。在这里,旨在维护通用语言文字权威及核心地位的国家语言文字行政管理权与公民非通用语言文字自由权之间形成了一种紧张对峙的关系。

通用语言文字权利与非通用语言文字权利之间的关系,映衬了国家语言文字管理权与公民的非通用语言文字自由之间的矛盾。为了维护国家主权和民族尊严,促进国家统一和民族团结,推进社会主义物质文明和精神文明建设,法律赋予了某些特定国家机关以语言文字管理的权力,就必然会在某程度上限制公民的非通用语言文字权利,并由此导致国家语言文字管理权与公民非通用语言文字权利的失衡。这就需要通过适当的制度安排,对国家语言文字管理权和非通用语言文字权利重新予以合理配置,实现二者的权力与权利的结构均衡。因此,必须加强立法,给予非通用语言文字一定积极保护,建立相关保障机制。非通用语言文字立法,具体来说,一方面需要对国家设置一定的非通用语言文字保护义务,以实现国家的语言文字管理权与非通用语言文字保障义务的均衡;另一方面需要有力地拓宽非通用语言文字群体的语言文字权利,实现非通用语言文字的健康发展,以使国家机关的语言文字管理权力与公民的语言文字权利相均衡,使通用语言文字与非通用语言文字发展相均衡。

因此,对非通用语言文字进行立法,是在满足通用语言文字发展的同时,对非通用语言文字权利的保护,是国家语言管制与公民语言文字自由之间的均衡,也是通用语言文字与非通用语言文字之间的均衡。

六、结 语

“语言文字事业具有基础性、全局性、社会性和全民性特点”^①,在我国,语言文字事业既关系到国家主权、国家统一和民族团结,又关系到公民语言文字权利、文化多样性和独特性及文化传承,因而在语言文字事业中必须处理好通用语言文字与非通用语言文字的关系问题。

加强非通用语言文字立法,既是依宪治国和依法治国的法治要求,也是语言文字事业发展实践的要求。审视我国语言文字法律制度建设,不难发现通用语言文字的“一方独大”(通用语言文字事业法律制度虽尚待进一步完善,但毕竟立法和执法皆备)与非通用语言文字的“面目不识”(非通用语言文字立法缺位)。语言文字的现实境遇是,国家重点保障和支持通用语言文字事业的发展,而非通用语言文字发展空间日益萎缩,非通用语言文字权利缺乏保障。因而,亟需加强非通用语言文字立法,从立法上确立和保护非通用语言文字权利,改变目前语言文字事业法制的“跛足”之

^① 参见国家语委关于印发《国家中长期语言文字事业改革和发展规划纲要(2012—2020年)》的通知。

状。非通用语言文字立法, 可与通用语言文字立法共同构建起语言文字法律体系的双核, 从而保障全体国民的语言文字权利并推动我国语言文字事业的健康发展。

参考文献

- [1] 施正锋, 张学谦. 语言政策及制定“语言公平法”之研究[M]. 台北: 前卫出版社, 2003.
- [2] 刘飞宇, 石俊. 语言权的限制与保护——从地方方言译制片被禁说起[J]. 法学论坛, 2005, (6).
- [3] 翁金箱. 当前中国语言权立法状况之分析——以近年来的语言事件为契机[J]. 政法论坛, 2011, (2).
- [4] 莫纪宏. 实践中的宪法学原理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [5] 郭友旭. 语言权利和少数民族语言权利保障研究[D]. 北京: 中央民族大学博士学位论文, 2009.
- [6] 周叶中. 宪法[M]. 北京: 高等教育出版社、北京大学出版社, 2008.
- [7] 陈征. 基本权利的国家保护义务功能[J]. 法学研究, 2008, (1).
- [8] 徐国利. 论民主与宪政[J]. 江汉论坛, 2003, (9).
- [9] 陈仁涛. 宪政民主: 一种理想的政制——一种基于宪政与民主关系的分析视角[J]. 中国石油大学学报(社会科学版), 2006, (6).
- [10] 魏建国. 民主与宪政关系的历史检视——以英美与法德之间的比较为线索[J]. 环球法律评论, 2011, (1).
- [11] 张千帆. 宪法学导论: 原理与应用[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [12] 张震. “方言学校”事件评析——以我国宪法文本中普通话条款的规范分析为路径[J]. 山东社会科学, 2007, (5).
- [13] 耿焰. 地域方言权: 从习惯权利到宪法权利[J]. 政法论坛, 2017, (1).
- [14] 李薇薇. 论国际人权法中的平等与不歧视[J]. 环球法律评论, 2004, (2).
- [15] 汪习根. 法制社会的基本人权——发展权法律制度研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2002.
- [16] 刘红臻. 人权的制度表达[J]. 法制与社会发展, 2004, (1).
- [17] 占美柏. 有限政府之合法性论说[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2005, (3).
- [18] 殷啸虎. 积极宪政与当代中国宪政发展的路径选择[J]. 法学, 2009, (5).

Constitutional Consideration on Non-universal Language Legislation in China

YANG Jie-jun, JIANG Du-du

Abstract: At present, the non-universal language right of our citizens cannot be protected effectively, and there are many phenomena that do not conform to the spirit and principle of the constitution in legal practice. The legislation of non-universal language is not only the need of protection and the promotion of the development of non-universal language, but also the requirement of “administering the country by the constitution”. China’s language law should be built from the “common language” and “non-universal language law” for the dual-core legal system, and non-universal language legislation is a measures which is based on, implements and consolidates the constitution. Meanwhile, non-universal language legislation should pay attention to the language rights of minority groups under the principle of substantive democracy including the language rights of vulnerable groups under the protection of human rights, ensuring the balance between the right of national language management and citizens’ freedom of language.

Key words: non-universal language; constitutionalism; local dialect; language of ethnic people; sign language and Braille

(责任编辑 周振新)