

语言权视野下的英国少数民族语言政策 <<

马艳玲^①

当今世界上大多数国家都是多民族多语言国家，文化多元和多语现象是一种社会语言事实。多语社会必然带来语言接触和语言竞争。在这种情况下，制定合理的语言政策显得尤为重要。尤其是少数民族的语言政策更涉及各民族的关系和社会稳定。以语言立法或语言政策来解决语言问题，已经成为当今世界多民族国家的重要举措。近 20 年来，人们逐渐关注语言权，尤其是少数民族的语言权利。联合国、联合国教科文组织、欧盟、欧洲议会都曾宣称少数语言团体有使用其语言的权利。语言权已经成为影响各国语言政策制定的一个主要因素。

虽然英国是传统上的单一语制国家，英语为官方语言。但英国境内生活着苏格兰人、威尔士人、爱尔兰人等不同民族，加之二战后移民数量增加，使这个传统的单一语制国家也面临着如何制定相关语言政策来保证各少数民族语言权的问题。

^① 北京第二外国语学院讲师，北京外国语大学英语学院英国研究中心 2012—2013 学年访问学者。

一、语言权概念

随着工业化、信息化和全球化的形成和发展，世界语言的种类正在逐渐减少。越来越多的人认为维护语言多样性就像维持生物多样性一样，是对语言本身的尊重。语言平等、语言权等概念相继产生。语言权产生于 20 世纪后半叶，“语言权”（language rights）概念由芬兰的语言学家托弗·斯库特纳布·坎加斯（Tove Skutnabb-Kangas）和丹麦语言学家罗伯特·菲利普森（Robert Phillipson）等人于 20 世纪 80 年代提出。他们认为语言是一种权利，一种基本的人权。人们有权“认同母语，用母语接受教育、进行交际、享受公共服务等。”^① 语言权涉及语言的学习权、使用权、传播权和接受权。无论是居于多数还是少数的语言群体，都有语言权利。

早期语言权的含义主要强调少数人使用自己母语的权利，而发展至今已经涵盖了所有的人及群体使用语言的权利。从这个意义上看，语言权不是孤立的“语言的权利”，而是与教育、行政、司法、社会事务、商业和传媒等领域的权利紧密相关。如果在这些领域的权利无法得到保障，少数民族的语言权也只能是空中楼阁。似乎存在两种不同的语言权利，一种是容忍取向的权利，以语言群体的平等为基础，确保一种语言在私人和非政府的范围内得以维持的权利。另一种是推广权，以群体的平等为基础，规定“公共机构如何使用和培植少数民族的语言和文化”^② 的权利。

在国际法领域，《公民权利和政治权利国际公约》（1996 年）第 27 条规定少数民族语言成员使用本民族语言的权利是神圣不可侵犯的，此条款是保护少数民族语言的最重要的条款之一。从 20 世纪 90 年代起，越来越多的国际公约

^① Skutnabb-Kangas, T, R. Phillipson and M. Rannut, *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*, Mouton de Gruyter, 1995, p.1.

^② Heize Kloss, *The American bilingual tradition*, Mewbury House Publisher, 1977, pp. 22-25.

和条约着手维护个人语言权和语言少数民族的权利。1994年欧洲委员会通过《保护少数民族框架公约》承认少数民族成员有权在私下或公开使用其少数民族语言，不应受到干扰（第10条第1款）。1996年于巴塞罗那发表的《世界语言权宣言》对欧洲保护少数民族语言的公共意识产生了积极的推动作用。国际上对保护语言多样化达成了共识，人们对语言权和语言公平越来越关注。现在，少数民族的语言权日益与基本的人权联系在一起。一些少数民族社团把学习和使用自己的语言作为一种普遍人权。过去几十年的国际法也逐渐开始提倡对少数民族语言的认同。

二、语言权与语言政策

语言政策兼属于意识形态范畴，是一种社会政治现象。目前世界上对什么是某一具体国家的语言政策尚无明确答案。澳大利亚语言学家卡普兰（Kaplan）和巴尔多夫（Baldauf）界定“语言政策”是“一个社会、群体或体系为了实现规划的语言变化而制定和实行的语言观念、法律、规定、规则和实践”。^①语言政策是政府对语言文字的地位、发展和使用所作的行政规定。制定语言政策的主要目的就是解决当前社会存在的语言问题，引导社会语言健康、有序地发展，使其更好地为社会交往和人际沟通服务。

语言权对于各国的语言政策制定有很大的影响。在现代独立国家中，多民族、多文化的现实使语言权这一话题变得十分敏感。少数民族要求权利的平等，其中包括语言权。语言权是少数民族享有平等不可或缺的一部分，也成为影响语言政策的主要因素之一。语言权利作为人的基本权利之一，受到了国际公约和一些国家法律的保护，较为完善的法律保障体系基本形成。世界上有一些国家在法律的制定或语言政策的制定过程中考虑了少数民族语言权的问题。

^① Robert B. Kaplan and Richard B. Baldauf, *Language and Language -in-education planning*, Kluwer Publisher, 1997, p. 11.

澳大利亚、加拿大、新西兰等国家都积极采取措施，保护少数民族语言权。

三、英国少数民族语言政策

英国包括英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰四部分，是一个多民族、多元文化的社会。英国的主体是英格兰人，少数民族有苏格兰人、威尔士人、爱尔兰人、盖尔人和犹太人、奥尔斯特人、马恩岛人和诺曼底人等。除了本土的少数民族，大量的移民也可以被认为是少数民族的一部分。1998年签署的《欧洲保护少数民族框架公约》将少数民族分成三类：第一类是原住民；第二类是被整合的少数民族；第三类是新少数民族，他们从祖国新进入另一个主权国家，且尚未充分享受到该国公民权利的群体，即移民群体。如果一个民族通过移民而在另一国成为少数民族，并定居足够长时间，那么这个民族仍被视为移民集团则是荒谬的。^① 移民带来了不同的语言和文化，但移民使用的语言无法要求与英语获得同等的地位。随着时间的推移，许多语言被同化或消失。

少数民族语言一般都属于弱势语言，往往处于劣势地位。布任辛格（Brenzinger）认为：“少数民族语言就是在一个不利的环境里生存的语言，学校、媒体和行政等领域都被其他语言所支配着。”^② 也有学者认为少数民族语言是指一个国家中少数民族、非主流群体或少数人的语言。

根据《民族语》杂志提供的统计数字，除英语外，英国还有12种语言在使用，每一种语言至少有10万名使用者。目前英国流行的少数民族语种不下10种，除了本土少数民族使用的盖尔语、威尔士语等，还有阿拉伯语、汉语、希腊语、印度语、意大利语、葡萄牙语、西班牙语、土耳其语、乌克兰语及几种非洲语。

^① 周庆生主编：《国外语言政策与语言规划进程》，北京：语文出版社2001年版，第498页。

^② Florian Coulmas, *The Handbook of Sociolinguistics*, Blackwell Publishers, 2000, p. 276.

英国人自 18 世纪以来一直认为“语言要有地位，并不是颁布几项法规就可了事的，而是具有社会意识的个人做出自己选择的结果。”英国的语言政策没有明确表述的政策作为支撑，语言政策主要是一些隐形的政策，例如从国家的政府报告，教育领域的法案等梳理出一些不明确的语言政策。从时间上，英国的少数民族语言政策可以分为以下几个阶段：

（一）英语霸权阶段

中世纪末之前，英语地位很低，即使在英国本土也不是具有权势和地位的语言。之后的一段时间里，英国人逐渐摆脱诺曼底人的控制，并意识到英语应该成为英国的语言。此后，英语语言意识逐步成为英国的语言政策的依据。1362 年，英国政府将英语规定为议会和法庭的工作语言。1731 年，英国通过了一项所谓《律师英语法》，要求法院所有诉讼程序都使用英语，不再用法语和拉丁语。在英国，都铎时代确定了英语的国语地位，自那以后，英语成为不列颠岛的统治语言。现在，英语成为官方语言和通用语言，其他语言则成了少数民族语言，为英语扩张同化的对象。

在苏格兰地区，苏格兰盖尔语是高地苏格兰人的传统语言，曾经是大半个苏格兰地区的语言，在苏格兰文化中占据相当重要的地位。“至 16 世纪末，苏格兰语已经发展成为独立的苏格兰的行政、法律、教育、文学，以及大部分苏格兰人的通用语。”^①。但官方从 16 世纪开始就对盖尔语存在着敌视。自 1745 年苏格兰战败后，英国的政策之一就是彻底毁灭盖尔语社会。从那之后英语逐步取代了盖尔语，到 1861 年仍然讲盖尔语的人数据统计只有 30 万人，即苏格兰人口的 10%。

威尔士语是威尔士人使用的主要语言，是凯尔特语族的一支。英格兰吞并威尔士的《1536 年合并法》规定英语是英国唯一的法律语言和官方语言。但威尔士人民民族意识很强，威尔士语的使用一直延续到 18 世纪中叶。英国自 19 世纪下半叶开始推行所谓的标准教育。1870 年，英国政府颁布《初等教育

① 蔡永良：《美国的语言教育与语言政策》，上海：上海三联书店 2007 年版，第 43 页。

法》，由此整个威尔士地区建立了初等教育网，英语成为中小学唯一的教学语言。英国政府推行的语言高压政策使得讲威尔士语的人口锐减。在英语成为主要语言后，威尔士语的使用率不断降低。

在这个时期，英语比其他语言获得更多的资源和权力，英语的这种权势在一定程度上削弱了他种语言的功用，如盖尔语和威尔士语。英国基本实现了国家与语言社区的相一致，这样为文化和种族同质创造了基础，但同时对于少数民族的压迫和排斥也显而易见。20世纪中期以前，英国一直倡导建立以共同文化为基础的单一社会。

（二）同化阶段

20世纪中期至80年代，英国对少数民族语言采取了“同化”政策，强调同化和吸收。同化政策认为主流文化是“优秀的”，忽视和否定了非主流文化的价值。这一阶段也是英国移民大量增长的阶段。

因为工业革命需要大量的劳动力，来到英国的移民人数增多，当时的移民来自欧洲、非洲、亚洲等不同的国家，讲着不同的语言。20世纪中期以后，大批移民到英国定居，他们主要来自东欧、地中海、加勒比海、东非、西非、中东、南亚、东南亚和太平洋等地区。二战后，由于劳动力匮乏，又有大量移民涌入英国。移民在一定程度上缓解了英国劳动力的不足，但也带来许多社会问题。虽然英国移民和其他欧洲国家相比数量较少，但移民的到来改变了英国的人口构成。据英国国家统计局数据显示，在2004—2031年，英国国内人口将增长870万，其中720万来自移民。

由于移民数量的增加，种族冲突不断发生，英国政府也开始考虑移民的语言教育问题。1963年，英国教育部颁布了《移民的英语教育》，此项举措旨在提高移民的英语水平，要求移民儿童尽可能快速高效的学习英语。为了使移民子女尽快随主流班级就读，英国政府实施了双语教育。通过提高英语水平，使他们适应英国的学校教育体系，但忽视了移民儿童接受本民族语言和文化教育的问题。1965年、1968年和1976年英国三次颁布了《种族关系法》，并成立了“种族关系委员会”。该法规在法律上确立了移民在受教育、就业、社会

服务等方面的平等地位。但由于民族、国籍歧视依然存在，种族问题并没有得到根本的缓解。少数民族受教育的机会也远低于白种人。1992年，欧洲委员会通过《欧洲区域或少数民族语言宪章》。依据宪章，“只要某一行政区域内超过10%的居民愿意使用某种民族语，那么该语言就可以被界定为‘区域语言’。”当时英国弃权。

同化阶段的语言政策重视英语教学，强调以英语为第二语言的教学，而忽视了少数民族的母语教学，忽视了少数民族的文化差异。

（三）多元文化阶段

由于英国语言政策属于隐形语言政策，在这个阶段，主要体现在教育领域。英国的多元文化教育虽然从20世纪50、60年代就已开始，但英国在80年代之后才开始强调种族融合，并颁布了一些相关的教育法案。1984—1989年英国大伦敦市议会及内伦敦中央教育局颁布了《伦敦教育白皮书》，明确指出要帮助少数民族发展母语教育。1985年《斯旺报告》(Swann Report)指出“当今的英国社会是一个多种族、多民族、多文化的社会”。90年代全球化的加剧使得英国社会的多元化程度随之加深，各种价值冲突愈演愈烈。为此，英国政府要求学校强调民主、平等、宽容、和谐。2000年，英国政府颁布《少数民族关系法〈修正案〉》规定，为促进少数民族平等，学校不得实行少数民族歧视政策；各地方当局必须制定“促进种族平等计划”。这些政策在一定程度上满足了少数民族的语言权要求。英国的多元教育致力于使各民族在教育、社会和政治方面保持机会均等及使各民族保持和维护其民族的个性和独特的文化。

在威尔士，《1988年英格兰和威尔士教育改革法案》规定，威尔士语是威尔士学校和双语学校的核心课程之一。1989年《威尔士语对未来的策略》(The Welsh Language: A Strategy for the Future)颁布，这是威尔士政府第一次为推广威尔士语制定的细则。《1993年威尔士语言法》颁布，其制定者为国会，因此是具有较高效力的成文法。该法强调威尔士语与英语具有同等效力，威尔士语被确定为威尔士地区的官方语言之一。1999年威尔士议会政府成立，威尔士拥有了教育自治权。“近期的国际背景促使英国政府与威尔士和苏格兰之间

达成妥协，威尔士和苏格兰有权实行领土自治。英国政府随即也修订了本国的语言政策，并把该语言政策的实施任务交给了新成立的地区政府。”^①

四、英国语言政策中的少数民族语言权

少数民族语言权的保障涉及教育、行政、公共媒体等各方面。在英国建立一个多元文化社会并不容易。不可否认，英国政府在保障少数民族语言权方面起到了一定的推动作用，如在英国的法律中融入欧洲人权公约、鼓励母语为非英语者的初中学生参加自己国家语言的能力考试等。在苏格兰地区，苏格兰议会和地方政府也正在发展和推广盖尔语网上词典。在威尔士地区，由于英国政府下放了权利，许多不同的语言政策和规划正在进行，以强化威尔士语。但是，纵观英国语言政策，可以看出英国的语言政策对少数民族语言权的保障十分有限，更多体现出的是一种英格兰民族的语言中心主义，具体表现在：

（一）少数民族语言权的保障缺少法律依据

语言是民族的重要特征之一，反映了一个民族的历史文化，也反映了不同民族之间的差异。语言对于形成民族的共同意识和思维具有重要的作用。语言权的保障首先应该体现在立法上，立法可以提高少数民族语言在行政和司法事务中的地位，也可以提高少数民族语言在教学中的地位。大体上说，关于少数民族语言和教育，可以从一个国家法律结构中的三个不同层面得到确定：关于语言地位和基础教育权利的宪法条款；有关语言少数民族的普通教育法；关于少数民族特殊教育形式的法令及较低级别的法规。在英国，英语是绝对的主体语言。虽然英国在 20 世纪 80 年代颁布了一些法律法规来推动少数民族教育的发展，但这些法律法规只是为了解决当下出现的矛盾，没有长远的规划和具体

^① [以] 博纳德·斯波斯基：《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 2011 年版，第 210 页。

的实施细则。斯达布斯(Stubbs)谈及英国解决少数民族语言问题的经验时指出:在英国,政府的报告“对语言的权利以及民主与自由总是用同一个修辞学意义来表达……这样虽然不会引起道德方面无休止的争议,但是它缺少立法的依据与基础,因此显得十分空洞。”^①一些学者指出在立法机制上,英国没有对一些民族团体使用语言的问题进行过正式的、规范性的认可。

虽然英国制定了一些法规来保护少数民族语言。例如,英国颁布了《威尔士语言法》,但此法的颁布也是在威尔士人要求用立法保护威尔士语,并经过多年的斗争才取得的成果。但英国很少通过立法来保护移民少数民族的语言权。由此可见英国的语言政策仍旧不情愿保护和提倡少数民族语言。少数民族语言权遭受抑制的后果是削弱了少数民族语言认同和语言感情。

(二) 法规的确立并没有真正推进少数民族语言权

在英国,虽然有一些文件和法规承认少数民族语言权的重要性,但这并不意味着少数民族的语言权得到实际落实。其中一个例子来自威尔士。虽然《威尔士语言法》于1967年获得通过,并规定在威尔士地区,用威尔士语发表的任何法案、任何书面文字形式与英语发表的具有同等效力。但在现实中,英文版的文件或陈述仍然更具权威性,威尔士语的行政、司法地位没有得到真正改变。英国政府也没有采取积极措施来改变当时的语言现状。

另一个例子是《斯旺报告》。《斯旺报告》是英格兰于1985年为了改善少数民族居民落后的教育状况而发表的。尽管报告强调了少数民族语言的重要性,但在涉及具体操作时却含糊不清;虽然指出少数民族居民融入主流社会是维持国家稳定和谐的重要前提,但未能就如何融入提出具体建议。且中央政府制订的政策和采取的许多措施与《斯旺报告》的建议并不一致。三年后这个法案就被教育改革法案所取代。

现实生活中的语言使用和语言权的维护远远要难于政策法规的界定和规

^① 王莉颖:《双语教育理论与实践:中外双语教育比较研究》,上海:上海教育出版社2008年版,第187页。

定。英国只是消极地保障了使用少数民族语言的权利，并没有积极增加在公共场合使用少数民族语言的机会。虽然英格兰的报纸和政府机关及其相关文件也使用其他多种语言出版，如印地语、古吉拉特语和汉语等，但在公共、文化和行政服务方面，少数民族的语言权没有得到相应的保障。

（三）语言教育没有确保少数民族语言权

语言政策涉及社会交流的各个方面，但无疑教育是其中极其重要的一个方面。教育领域的语言政策选择不仅关系到公共教育的有效提供，还关系到少数民族儿童未来使用语言的模式。从少数民族语言在国家正式教育体系中享有的待遇，可以窥见其语言权的状况。

20世纪60年代初的英国，来自印度和巴基斯坦的移民既不会说英文也不会写英文，被排除在学校教育之外。直到目前，少数民族群体学生（尤其是移民群体）与英国学生的学习成绩仍然存在明显差距。《1988年教育改革法》规定实行全国统一的课程，规定了10门基础课程，其中3门为核心课程，即数学、英语和科学，还专门成立了国家课程委员会与学校考试和评价委员会。这个法案被批评过于强调国民身份和学生的整齐划一。有学者指出，英国国家课程使用统一的课程和评价制度，很可能导致在教育过程中漠视少数民族文化的特殊性。

尽管英国实行了双语教育，但一方面是政策的保证，而另一方面又是现实的尴尬。在英国，法语被认为是学校外语教育的第一选择；而德语、西班牙语、丹麦语、荷兰语等欧洲国家主要语言则是第二选择；虽然操孟加拉语、乌尔都语、印地语、土耳其语等多种语言的人不在少数，但英国却几乎没有为他们在小学课程设置中留有一席之地。由此可见，英国存在着一个语言等级体系，这种语言等级体系反映了欧洲中心主义的文化歧视。

在英格兰地区，大多数的双语课程被安排在课后进行，并且学校不承担双语学习的费用。即使是英语教育课程，也很少考虑到那些来自非英语地区人们的需要。因此英国的教育体系利用这种间接的、隐性的方式来控制少数民族语言的传播。英国通过双语教育，巩固英语的主导地位，少数民族的母语受教育

权没有得到切实的保证。英格兰的国民体系中不为非本族裔学生提供母语教学，其母语除了家庭，主要在社区内的业余学校中进行。英格兰政府也没有关于非本族裔学生母语保持的任何强制措施。

虽然发生了争取多元文化的运动，但延续的依然是同化主义的观点。英国的多元文化政策只是象征性地承认语言和文化的多样性。威尔士儿童学习英国和欧洲的历史要多于威尔士和凯尔特族的历史就是一个例证。这种多元文化现象实际上也是向单文化现象的一种过渡。

五、结语

英国的语言政策有时是隐性的，但其语言意识形态却渗透在语言实践中，而语言实践是能被观察到的。权利平等体现在语言权上就是多数人语言和少数人语言享有平等的权利，少数民族语言与多民族语言享有同等权利。但在现实生活中，要做到真正的平等十分困难，甚至可以说是无法实现。“在英国，少数民族语言的使用范围极其有限。只有一些家庭、寺院、当地社区和一些家族企业，如快餐店、街角杂货店等，还在使用自己的民族语言。”^①因此，要实现少数民族语言权就应该赋予少数民族在语言方面的特权，如此才能实现所谓的“平等”。换句话说，少数民族的语言权利的享有者和受益者必须加以明确界定，否则语言权就会停留在理论上，在现实中受到极不充分的保护。而在英国，社会权利掌握在白人群体手中，他们坚持认为移民群体和移民学生可以被同化和融合，但社会的真正权利是不可分割的。

少数民族语言权利的问题是当今世界需要面对的一个重要问题，更是每一个多民族国家需要面对的问题。要保障少数民族的语言权，而不相应的确保其经济、社会、政治和教育的权利，似乎是极为困难的。因为语言权利问题表面

^① 董宵云：《文化视野下的双语教育：实践、争鸣与探索》，上海：上海教育出版社 2008 年版，第 45 页。

是语言的不公平，而实质更多的是少数族群经济地位的不平等。要保持语言的多样性，就要承认所有的个体和群体都享有基本的语言人权。英国的少数民族面对的是一个已经高度制度化，并在发展过程中较少考虑到少数民族权利的体系。

虽然存在众多问题，但英国最近也在教育等方面采取了一些措施。英国政府已正式决定，自 2014 年 9 月起，全国 7 至 11 岁小学生必修一门外语课。英国教育部列出了一个包括法语、西班牙语、德语、意大利语和汉语在内的 5 门现代外语以及拉丁语和古希腊语两门古典外语。各小学将有权自由选择开设以上所列 7 门外语中的任何一种。在此基础上，还可以再选择其他外语。

保护语言多样性和保障少数民族语言权利已经成为一种国际趋势，英国政府也需要采取积极的措施使得居于弱勢的少数语言群体获得充分有效的发展和保护，推行语言民主政策，保障少数民族语言权利，促进语言多元化。

