

# 波罗的海国家的语言政策与民族整合

戴曼纯 刘润清

**【内容提要】** 由于历史原因及政治因素,波罗的海国家的语言政策带有浓厚的政治色彩。语言政策被当作一种政治工具,为民族整合服务。语言法照顾到人们的语言能力和兴趣,调动了不同群体,在一定程度上起到了权利再分配的作用;对入籍者提出语言要求很好地表达了民族标准。这些国家的语言政策在政治和外交上都蕴含着丰富的启示。

**【关键词】** 波罗的海国家 语言政策 民族整合

**【作者简介】** 戴曼纯,1964年生,北京外国语大学中国外语教育研究中心教授、博士、博士生导师;刘润清,1939年生,北京外国语大学中国外语教育研究中心教授、博士生导师。(北京 100089)

## 一 引言

波罗的海国家(立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚)在20世纪经历了至少六次大的语言政策变化:(1)沙皇时期严重的俄语化及随后短暂的自由化;(2)第一次独立后重申民族语言地位;(3)1940~1941年苏联统治第一阶段的俄语化;(4)1941~1944年德国纳粹占领时期强制推行德语;(5)1944年至20世纪八九十年代苏联解体期间回归“社会主义语言平等”的俄语化;(6)成为独立主权国家后将民族语言确立为唯一的国语<sup>1</sup>。20世纪的波罗的海国家几乎成了语言政策的试验场,民族语言受到一次又一次的生存威胁。

波罗的海国家与原苏联、现今的俄罗斯有着复杂的历史渊源,20世纪初同为沙皇帝国的行省,在十月革命和第一次世界大战德国战败的混局中争取独立,此后在1940年进入原苏联的版图,在1991苏联解体变革中又重获独立。三国在20世纪的历史基本相同或极其相似。它们的语

言渊源略有不同,拉脱维亚语和立陶宛语是印欧语的近亲;与斯拉夫语系、日耳曼语系不同,爱沙尼亚语则是芬兰-乌戈尔语的一支。不过,三种语言都使用拉丁文字,立陶宛语据称是保存最完善的古印欧语之一。拉脱维亚语和立陶宛语是硕果仅存的现代波罗的语言(另一最大的波罗的语言普鲁士语,18世纪末期已经消亡),虽然它们在斯拉夫语及日耳曼语环境包围中生存下来,但是后两种语言对其词汇和结构产生了一定的影响。语言的变迁在很大程度上取决于周边语言环境和语言接触。

原苏联时期,其他共和国的一些民众迁徙进入波罗的海国家,在一定程度上改变了这里的人口结构。爱沙尼亚的原住民族由战前的88%降低至1989年的61.3%,拉脱维亚从77%降至52%,立陶宛变化不大,由80.6%降至79.6%。人口变化必然带来语言使用者群体结构的变化,

<sup>1</sup> Kaplan, R. & R. Baldauf, Jr. (eds.), *Language Planning and Policy in Europe, vol. 3—The Baltic States, Italy, and Ireland*. Clevedon, UK: Multilingual Matters Ltd. 2008.

本地人为了更好地生活下去开始学习俄语,少部分俄语移民开始学习本地语言<sup>1</sup>。俄语成为该地原苏联时期的主要语言。当地开设俄文学校,非本地共和国语言使用者的子女只好在俄文学校和共和国语言学校就读,但是通常会倾向于前者。俄文学校不教授当地语言,而俄语是当地语言学校的必修课,这就导致了一边倒的双语制<sup>2</sup>。当地人不得不掌握俄语,比如在爱沙尼亚,俄语成了工作场所和行政机构使用的语言。有政策规定要求人们在提交学位论文时使用俄语;俄语甚至成了获得职业资质或入党资格的条件;俄语在银行、统计、机场、采矿、能源、军事、国家计划、克格勃等许多行业或机构取代了当地语言。

苏联解体后,波罗的海国家重新独立。从语言和政治角度讲,三国开始重建其社会格局,原有的少数民族通过政治主权的改变转变为语言多数民族<sup>3</sup>。

现在的波罗的海三国早已不同于两次世界大战期间的国家。在原苏联时期,人口的大量迁徙已经将三国变成了多民族地区,俄语成了占主导地位的官方语言,少数民族语言退居相对次要的位置,主要用于私人生活空间,几乎成为濒危语言。原苏联时期形成的社会格局和文化与当前的社会变革及人民的需要交织在一起,对社会的大整合产生了重要影响,其中语言成为社会大整合的一个关键因素。

语言政策是一个社会对其语言赋予一定的价值以达成政治上的一致,语言政策通过立法来实现。语言政策作为国家行使制度赋予的权力的手段,可以从法律、政治理论和其他社会科学角度进行研究;从社会语言学角度看,语言政策研究最有意义的问题不是语言政策的内容而是它与社会语言环境的关系,即语言政策对社会语言环境和语言习惯产生的效果<sup>4</sup>。语言政策与社会格局的变化息息相关,例如,爱沙尼亚和拉脱维亚在要求正式加入欧盟和北约时,其语言政策的出台就引起了很大的反响,有人谴责俄语少数民族被歧视,致使欧盟派遣若干代表团视察这些国家,对其语言、公民资格和社会整合规划提出不同的意见,其中有赞同,也有建议,甚至警告<sup>5</sup>。

鉴于爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛有一定的共性,我们把这三个国家的语言政策放在同一框

架下进行讨论,解读它们的语言政策与实践。有学者<sup>6</sup>认为,探讨波罗的海国家语言政策对其他国家和地方语言政策的研究制定至少有以下六个方面的意义。第一,有利于了解如何保护民族语言;第二,有助于解读语言权、人口变迁及语言特权;第三,了解国际组织如何关注民族冲突;第四,了解学术界解读波罗的海国家语言政策的视角;第五,了解语言政策的细节内容存在的问题,比如如何向大语种使用者教授小语种、如何对就业者和入籍者实施语言测试、如何设置学校语言教学、如何更改街道标识语等;第六,了解历史与语言政策的联系,尤其是波罗的海国家与欧洲多国的历史渊源使前者的政策非比寻常,政治体制几经变化。这些都能为我们带来一定的启示。

## 二 语言政策变迁与欧盟干预

20世纪80年代后期,所有非俄罗斯共和国重新要求确立其民族语言的地位,以对抗俄语的统治地位。波罗的海三国的这种情况在1991年独立后愈演愈烈,莫斯科谴责三国歧视说俄语的大少数民族,对爱沙尼亚和拉脱维亚的谴责持续至今<sup>6</sup>。当波罗的海国家重新获得主权后,语言政策成为国民生活和政治的核心问题,与政治关

<sup>1</sup> Kolstoe, P., *Russians in the Former Soviet Republics*. Bloomington: Indiana University Press. 1995. p. 89.

<sup>2</sup> Ozolins, U., Between Russian and European hegemony: current language policy in the Baltic States. *Current Issues in Language & Society*, 1999, №6.

<sup>3</sup> Trudgill, P., *Sociolinguistics: An introduction to Language and Society*. London: Penguin. 1995.

<sup>4</sup> Siiner, M., Planning language practice: a sociolinguistic analysis of language policy in post-communist Estonia. *Language Policy*, 2006, №5.

<sup>5</sup> Ozolins, U., The impact of European accession upon language policy in the Baltic States. *Language Policy*, 2003, №2.

<sup>6</sup> Hogan-Brun, G. U. Ozolins, M. Ramonien, & M. Runnut, Language politics and practices in the Baltic States. In Kaplan, R. & R. Baldauf, Jr. (eds.). *Language Planning and Policy in Europe, vol. 3—The Baltic States, Italy, and Ireland*. Clevedon, UK: Multilingual Matters Ltd. 2008. pp. 31~192.

<sup>7</sup> Alksnis, V., Suffering from self-determination. *Foreign Policy*, 1991, №84; Ramishvili, T. Latvia and Estonia: Human rights violations in the center of Europe. *International Affairs*, 1998, №44/4; Prima News Agency, The state Duma resent Latvia language as the state tongue of Latvia. 7th June 2002. 转引自 Ozolins, U., The impact of European accession upon language policy in the Baltic States.

系、国际关系交织在一起。国际上往往对语言政策很敏感,常常对其做出反应,有时是误解,甚至刻意误解<sup>1</sup>。

### 1. 语言政策及其反响

独立后的第一要事便是确定公民身份。在这方面,立陶宛与拉脱维亚、爱沙尼亚采取了不同的政策。立陶宛认为自己不是新独立的国家,而是恢复独立,他们将公民资格限于1940年已成为公民的立陶宛人及其后裔,其他人则采用归化的方式。只要境内居民(军事及安全部门人员除外)签署声明,表示遵守立陶宛宪法,即可获得公民身份。立陶宛之所以采取这一政策是因为境内人口中的非立陶宛族人数少,而且他们的立陶宛语水平相当高,这些少数民族能很容易地被整合进立陶宛社会。立陶宛语于1988年12月获得国语的资格,2003年国家议会通过的2003~2008年国语政策标准明确了促进立陶宛语的发展策略,即通过确立语言地位、语言体系及用法和语言教学来实现立陶宛语的国语地位,其中一项手段就是语言测试。1992年和1993年政府通过了两项决议:1992年的314号决议要求雇员通过立陶宛语委员会批准的语言测试,该考试包括听、说、读、写四个模块,这给非立陶宛语使用者提出了挑战;1993年的145号决议则将入籍与语言水平联系起来。立陶宛的语言考试只针对公共部门,而拉脱维亚和爱沙尼亚则将语言要求推广至公私全部领域,对与公众打交道的私人领域也有语言要求,而且不同职业有不同语言水平要求,例如保姆仅要求具有最低水平的听、说、读、写能力,护士和警官则要求达到中级水平,教师和医生必须达到高级水平<sup>2</sup>。

拉脱维亚和爱沙尼亚因为少数民族人数较多,其本地语言能力较低,无法采用立陶宛认定公民的方式。爱沙尼亚2004年通过的《2004~2010年爱沙尼亚语发展战略》明确规定爱沙尼亚语为唯一国语。该战略要求其50万非公民居民申请入籍必须掌握一定的爱沙尼亚语。语言测试包括听、说、读、写,听力涉及日常话题;口试谈话内容涉及日常话题,爱沙尼亚历史、地理、人物、文化;阅读理解考察一般知识;写作则为写信和填写表格。老年人及残疾人免试。教育部门也对俄文学校提出较高的爱沙尼亚语课程要求<sup>3</sup>。俄罗斯认

为爱沙尼亚违背了1991年与叶利钦签订的协议,但是爱沙尼亚继续推行其语言及归化政策,甚至通过“外来人口法”(Aliens Law),要求永久居民每五年续签一次居住权。公民配偶及子女、对爱沙尼亚有突出贡献者申请入籍,即可获得公民身份。由于对过严的语言测试的反对声音强烈,爱沙尼亚政府将其测试内容稍作改动,略有简化。

拉脱维亚的公民资格及归化问题更加复杂。1991年10月拉脱维亚宣布的公民资格决议致使70万人失去了公民资格<sup>4</sup>。其归化政策要求公民必须在当地住满16年、懂拉脱维亚语、了解拉脱维亚历史,并且要宣誓效忠国家。此决议引起很大反响,遭到非公民居民的强烈反对。1994年,政府通过修正案,区别对待公民申请人,如出生在拉脱维亚的未满20岁者从1996年起有资格入籍,非拉脱维亚本地出生者从2003年起有资格申请入籍。最为有趣的是,拉脱维亚语掌握优异者可获得公民资格<sup>5</sup>。这条规定比西方众多国家的公民资格标准更加宽松,不过最终未能获得通过,但是它很明显地折射出国家对语言的重视程度,把语言作为民族身份的标志。虽然非公民居民对失去公民资格感到沮丧,但是不愿意在政治上把此事扩大化。三分之二的非拉脱维亚族居民赞成要求语言考试的入籍条件,一半非爱沙尼亚族裔居民也赞成语言考试要求<sup>6</sup>。

独立后的波罗的海国家的语言法要求在所有公共场合必须使用本国语言,包括要求教育系统加强本国语言教育,采取措施推广本国语言在公共标识语、广播、出版和公共生活中的运用。莫斯科则要求把俄语作为这些国家的第二官方语言,这一要求显然旨在保护遗留在这些国家的俄语移民社群。莫斯科把语言权与人权混合在一起,希冀得到西方政府的支持。但是欧盟先前派出的代表团发现,没有证据表明波罗的海国家的俄语少

<sup>1</sup> Ozolins, U., *Between Russian and European hegemony: current language policy in the Baltic States*.

<sup>2</sup> Hogan-Brun, G. U. Ozolins, M. Ramonien, & M. Runnūt, *Language politics and practices in the Baltic States*.

<sup>3</sup> Ozolins, U., *Between Russian and European hegemony: current language policy in the Baltic States*.

<sup>4</sup> Nørgaard, O. et al., *The Baltic States after Independence*. Cheltenham: Edward Elgar. 1996.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Maley, W. & R. Rose, *New Baltics Barometer*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy. 1995. p. 40.

数民族受到迫害,欧洲安全与合作组织对这一结论表示认可和支持,并且认为有必要将俄语少数民族整合进这些国家<sup>1</sup>。代表团的报告内容令莫斯科大吃一惊,在某种程度上也令欧洲感到意外,欧安组织在随后的政策中部分地放弃了1993年带有批评性质的观点。

波罗的海国家没有出现明显因语言问题引起的种族冲突,没有留下让俄罗斯进一步批评的口实。对此,也有人<sup>2</sup>认为,与苏联解体后其他独立的国家相比,俄罗斯对波罗的海国家的政策更加宽容,因为这些国家得到了西方的庇护。

语言政策很容易与语言意识形态和语言实际运用混同起来,而三者本身是有区别的<sup>3</sup>。更有甚者,很容易把语言政策与基本人权纠缠在一起,把个体或团体的利益与国家整体利益对立起来。

我们首先考察一下欧洲有关组织如何将不同的思维逻辑交织在一起,对波罗的海国家的语言政策做出反应,其中最为突出的是从人权角度看待语言政策问题,把语言权作为人权的重要组成部分。但是,由于缺少一部清晰可鉴的语言问题国际法,实际操作起来难有标准。因此,有人<sup>4</sup>呼吁政府以宽容态度对待少数民族语言,认为积极对待少数民族语言权是减少民族冲突的有效措施,因而赞成“双官方语言”的政策。但也有人<sup>5</sup>认为这一观点有待商榷<sup>6</sup>。从20世纪80年代后期到90年代后期,语言立法和国际标准问题在东欧得到重视,欧洲组织在语言权的普遍性问题上日渐一致,认为一切问题皆由法律解决。

## 2. 欧盟干预

西方国家一般以语言权为基本人权和公民资格为借口对其他国家的语言政策进行干预,对于想要加入欧盟的波罗的海国家亦不例外。Ozolins<sup>7</sup>举了三个例子说明欧洲国家的干预:(1)公民资格与语言,(2)私人空间的语言运用,(3)公共职位候选人的语言要求。

(1)公民资格和归化条件迄今尚无国际公约,一般由主权国家自行处理。有的国家宽松包容,也有的国家相当严格。即便如此,欧洲国家没有放弃对波罗的海国家的干预,如爱沙尼亚提议“1995年外来人口法”带来的交锋,又如拉脱维亚1998年修改民法在先期得到欧洲机构同意后引起的广泛关注。两次干预均与国际法律标准无

关,而是显示了欧洲加速归化过程的政治决心。

在爱沙尼亚和拉脱维亚,外来人口归化要达到一定的语言要求。欧洲安全与合作组织注意到了语言和公民资格之间的联系,虽然希望归化加速,但也意识到语言能力不可能速成,在批评这两国的语言测试存在问题的同时,为语言教学提供大量的资金支持。

(2)私人空间的语言运用也引起过较大的争议。20世纪90年代国际社会施压,要求波罗的海国家放弃其语言法中关于私人经济领域的语言要求。波罗的海国家的语言法要求任何行业的从业人员与公众打交道时必须具备一定的国语能力,不同行业有不同的等级要求。欧洲安全与合作组织反对拉脱维亚1997年新语言法的此类要求,认为除非与公共利益有关,私人经济领域不能规定语言的使用;欧洲安全与合作组织同样批评了爱沙尼亚的相关做法,多次派出代表团敦促、警告其按要求修改语言法。

虽然欧洲组织不停施压,拉脱维亚议会1999年通过的新语言法仍然包含私人经济领域使用国语的规定,在总统行使否决权后,该规定修改如下:

“私人机构、组织和企业(或公司)的语言运用及个体从业人员的语言在下列范围内按规定使用:其活动关系公共合法权益(公共安全、健康、道德、保健、消费者权益保护、劳动权利保护、工作场

<sup>1</sup> Ozolins, U., The impact of European accession upon language policy in the Baltic States.

<sup>2</sup> Kozhemiakin, A. V. & R. E. Kanet, Russia and its Western Neighbours in the 'Near Abroad'. In A. V. Kozhemiakin & R. E. Kanet (eds.). *Foreign Policy of the Russian Federation*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

<sup>3</sup> 语言意识形态是关于语言如何承载道德、社会和政治价值观的观念,是人们关于语言的(明示的和非明示性)看法,例如某国人民认为所有国民必须使用同一种语言,又如怎样使用语言才算得体等。语言政策是一套思想、法律、法规体系,是语言社团(代言人)关于其语言价值系统达成的共识等语言意识形态的体现和表达。语言运用则是社会语言生活实践,包括语言行为和语言产品。参见 Siner, M., *Planning language practice: a sociolinguistic analysis of language policy in post-communist Estonia*.

<sup>4</sup> de Varennes, F., The protection of linguistic minorities in Europe and human rights: Possible solutions to ethnic conflicts? *Columbia Journal of European Law*, 1995/6, No2/1.

<sup>5</sup> Druviete, I., Linguistic human rights in the Baltic States. *International Journal of the Sociology of Language*, 1997, No127.

<sup>6</sup> Ozolins, U., The impact of European accession upon language policy in the Baltic States.

<sup>7</sup> Ibid.

地安全和公共管理监督);对语言运用的限制性规定必须保证公共合法权益与私人机构、组织、公司(或企业)的权益得到平衡。”(第2节第2条<sup>1</sup>)

爱沙尼亚在2000年也采取了类似的做法,修改其语言法,使用了几乎与拉脱维亚相同的措词,但是列举的行业及“正当的公共利益”领域要求的语言水平令欧委会不满。该语言法的行文表面上满足了欧洲组织的要求,实际上把问题转向如何解读“正当的公共利益”这个模糊词。《2004~2010年爱沙尼亚语发展战略》中没有提私人领域的语言运用,但是指出爱沙尼亚语是人们在所有生活领域使用的公共语言,并且力争在2010年实现公共语言运用领域主要使用爱沙尼亚语。

(3) 竞选公职者的语言要求(要求候选人能使用官方语言)也招来旷日持久的批评。欧洲组织甚至威胁,如果不修改这一语言规定,将拒绝有关国家加入这些组织。爱沙尼亚答应2001年修改语言法,但是通过立法使爱沙尼亚语成为国会规定的语言,拉脱维亚在2002年5月也做了相似的决定。拉脱维亚发生的波德科尔金娜案(Podkolzina)反映出语言要求引发的批评。

波德科尔金娜案曾轰动一时,该案主角波德科尔金娜是一名俄罗斯血统的拉脱维亚公民,由于被认定拉脱维亚语水平不够而被拒绝竞选拉脱维亚议会职位。按照议会竞选的要求,波德科尔金娜通过了最高等级的拉脱维亚语测试;后来国家语言中心的考官突然来访,面试其语言能力,要求她用拉脱维亚语完成作文,但被波德科尔金娜以无准备和紧张为由拒绝了。考官因此出具了其拉脱维亚语水平不合格的报告,结果选举委员会将其从候选名单中删除。在她的诉求被当地法院裁决败诉后,波德科尔金娜提出,剥夺其竞选权力违反了欧洲人权公约关于自由选举的条款。法院的裁决很耐人寻味,一方面裁定选举委员会违反了欧洲人权公约,赔偿波德科尔金娜损失,指出行政和司法过程中的缺点;另一方面又考虑候选人语言要求问题是否合理。法院的结论与申请人的诉求有出入。法院认为立法规定议会选举禁止国语尚未达到高级水平的公民竞选是为了保证拉脱维亚政府机构正常运转,法院无权决定国家议会选择什么样的工作语言,语言的选择由历史和政治原因决定,原则上完全由国家决定<sup>2</sup>。Ozolins

指出,从法院对波德科尔金娜案的判决来看,这一要求没有违反国际法。

Ozolins的三个例子说明,国际标准需要不断修订,国际组织威胁制裁也能带来一定的变通。波罗的海国家认为这些标准对它们不合适,抗议欧洲组织变得越来越文本主义,希冀找到合适的行文,保证标准得到遵循。有人<sup>3</sup>认为拉脱维亚和爱沙尼亚之所以就其涉及公民权和少数民族权利的语言政策做出让步,是因为它们认识到这种让步有利于加入欧盟。

### 3. 语言生活实际状况

欧洲安全与合作组织开展许多项目,寻求确立可接受的少数民族权利和少数民族语言国际规范,其中《奥斯陆少数民族语言权建议书暨说明》(OSCE, 1998)专门阐述在一国占人口多数而在邻国占人口少数的民族所涉的语言权情况。第18条关于司法机关语言运用的建议指出:在少数民族众多的地区和地方,如果有愿望使用自己民族的语言,该少数民族群体的人应该有权在司法程序中使用自己的语言进行陈述,如有必要,还可得到免费的翻译服务<sup>4</sup>。但是,这类建议在波罗的海国家的合适性问题很快显露出来。

波罗的海国家的情况与建议书所涉及的情况恰好相反,不存在公职人员不懂少数民族语言(俄语)的问题,无论哪个地区的司法人员都能用俄语进行法庭陈述,反而有很多人不能使用当地的官方语言。在波罗的海国家,原苏联几十年的影响使俄语成了这些国家多数人掌握的少数民族语言。当前,不同民族的沟通中,人们仍然更愿意使用俄语。关于操俄语者掌握爱沙尼亚语的调查很有水分;按照自评,有60%~70%的非爱沙尼亚本国公民无法通过爱沙尼亚语考试,通过考试者比期望的人数少。所以有人指出,根据自我报告调查出的爱沙尼亚语言状况反映的情况不甚明

<sup>1</sup> 转引自 Poleschuk, V., *Estonia, Latvia and the European Commission: Changes in language regulation 1999-2001*. <http://www.eu-map.org/articles/content/40/402>.

<sup>2</sup> Ozolins, U., *The impact of European accession upon language policy in the Baltic States*.

<sup>3</sup> Budryte, D., *Taming Nationalism? Political Community Building in the Post-Soviet Baltic States*. Aldershot: Ashgate, 2005.

<sup>4</sup> Hogan-Brun, G, U. Ozolins, M. Ramonien, & M. Runnut, *Language politics and practices in the Baltic States*.

朗,通过爱沙尼亚语考试的人数也不能真实反映出语言整合的实际情况<sup>1</sup>。

波罗的海国家的语言政策并非象欧盟组织担心的那样,民族语言之间的关系也没有莫斯科想象的那样紧张。更有趣的是,大多数俄语居民不反对要求他们学习本国官方语言;波罗的海国家的合法性和有关公民资格的语言政策得到广泛的支持,俄语使用者整体上没有感受到威胁。从社会语言学角度看,俄语使用者和本地原住民族之间高度宽容,俄语依然广为使用,俄文学校、新闻出版和文化机构未受影响<sup>2</sup>。

与此同时,俄语使用人群中掌握本国官方语言的人数大幅上升,拉脱维亚由1989年的22.3%上升至2000年的58.5%<sup>3</sup>,爱沙尼亚从15%上升至39.7%<sup>4</sup>。有人<sup>5</sup>认为,就业要求有语言考试证书是学习官方语言的主要因素,比获得公民资格重要得多<sup>6</sup>。波罗的海国家留下来的俄语少数民族并非一个统一的群体,而是一个高度分化的群体,心态差异较大。欧洲组织没有充分认识到这一点,它们所担心的内部冲突并没有实际表现出来。

波罗的海国家的语言政策是实施民族整合方案的措施之一,实施过程中语言教育成为整合的重点。例如,爱沙尼亚几乎把所有工作重点放在爱沙尼亚语教育上(如增加俄文中学的爱沙尼亚语教学比例、向成年人教授爱沙尼亚语等),欧洲委员会认为此举不妥,因此敦促爱沙尼亚政府重视其在国家整合方案中提出的多元文化整合模式<sup>7</sup>。欧洲委员会的报告也显示爱沙尼亚采取了一些积极步骤,例如语言考试免费、为申请公民资格的候选人增加爱沙尼亚语教学、废除公职人员的语言要求、为2007年推行全面用爱沙尼亚语进行中学教学制定例外条款等。事实上,爱沙尼亚的做法比西欧国家更宽松。欧洲委员会对拉脱维亚的语言政策态度也带有几分不安和专横,这种压力多少具有讽刺意味。在波罗的海国家,实际情况是俄语学得少了,民族语言得到重视,英语日益普及。

欧洲国家给波罗的海国家语言政策施加的压力尚未产生明显的后果。总体上看,由俄语转向民族语言的步伐很大,虽然有人试图挑起事端但是总体上还算平静,至少语言政策在形式上满足

了欧盟的要求。爱沙尼亚和拉脱维亚获准加入了欧盟和北约;尽管俄罗斯抗议,欧洲安全与合作组织对波罗的海国家也做出了让步,例如放弃要求拉脱维亚将俄语作为第二官方语言的建议。Ozolins<sup>8</sup>指出,从人权角度处理语言问题存在许多危险,忽视了语言的具体情况。波罗的海国家情况特殊,由于历史原因,作为国语的民族语言本身已经是濒危语言,它们才真正需要保护。

#### 4. 欧盟干预的启示

波罗的海国家语言政策有一定的启示作用。爱沙尼亚和拉脱维亚非常积极地提出自己的观点,推行自己的政策,挑战国际组织和批评者,争取自己的权益。国际组织的代表来考察时,并没有发现极端的民族主义分子,而是看到思路清晰的语言专家和立法委员,这些人没有报复批评者,而是充分证明自己政策的合理性。实际情况也是如此,那里并没有出现欧盟想象中的民族冲突或动乱。当国际组织以少数民族人权的名义将思想强加在他人头上时,反而可能会出现真正的危险。如果多数民族不敢维护自己濒危的语言而让位于不具有代表性的少数民族要求,他们就成了真正的失败者,失去的将是他们自己的语言、文化、乃至身份<sup>9</sup>。

### 三 语言政策的民族整合作用

语言政策是政府为了管理其辖域的语言使用而制定的相关政策,包括确定官方语言、语言规范

<sup>1</sup> Siiner, M., Planning language practice: a sociolinguistic analysis of language policy in post- communist Estonia.

<sup>2</sup> Ozolins, U., The impact of European accession upon language policy in the Baltic States.

<sup>3</sup> Tsilevich, B., Development of the language legislation in the Baltic States. MOST Journal on Multicultural Societies 3/2. <http://www.unesco.org/most/v13n2tsilevich.htm>.

<sup>4</sup> Estonia Ministry of Foreign Affairs, Citizenship and Nationality. [www.vm.ee/estonia/kat\\_172/2868.html](http://www.vm.ee/estonia/kat_172/2868.html).

<sup>5</sup> Druviete, I., Linguistic human rights in the Baltic States.

<sup>6</sup> Ozolins, U., The impact of European accession upon language policy in the Baltic States.

<sup>7</sup> European Commission, Regular report on Estonia's progress towards accession. Brussels: Commission of the European Communities. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/ee\\_en/pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/ee_en/pdf).

<sup>8</sup> Ozolins, U., The impact of European accession upon language policy in the Baltic States.

<sup>9</sup> Ibid.

标准、语言教育等。政策是文件,管理是实质。语言管理是对他人的语言使用和语言意识形态进行修正<sup>1</sup>。所谓语言意识形态,指的是语言使用者认为应该如何使用其语言的理念,语言实践则是人们具体如何使用语言,如何挑选不同语言的习惯做法。作为民族特征的语言选择、语言习惯及其蕴含的理念,在民族大融合中起着至关重要的作用。在一个国家,起着主导作用的主流语言往往引导着各民族的融合、保证民族团结、促进经济共同繁荣与发展。

语言实践和语言意识形态对语言政策影响巨大。语言管理总是以修正现有语言行为为目的,但是如果社会对现行语言实践看法一致,则无需制定强有力的显性语言政策。即使社会使用多种语言,语言实践复杂,只要语言意识形态统一,语言政策最好是隐性的软政策。在加强国语教育的过程中,人民会做出自己的选择。人生中的重要指标往往成为决定语言选择的主要动机,如更好的教育、更好的就业前景、更好的生活等。

当意识形态出现混乱时,语言往往被用作国家和民族的显性认同标志,有时甚至以语言能力作为公民资格和国籍的基本要求。波罗的海三国的语言政策就体现了这一特点,语言此时起到了甄别族群的作用。当然,此种政策也容易招致其他民族或语言使用者的反对。俄罗斯政府为了保护俄裔侨民的利益而对波罗的海国家有关语言政策采取批评的态度,就说明此类语言政策易于引起国家或民族之间的纷争。印度独立后难以彻底实施印地语作为国语的政策,也是因为非印地语民族强烈反对的结果。南部非印地语邦省宁愿推崇殖民者遗留下来的英语,也拒绝接受其他民族语言作为国语。这也是印度采取三语制的重要原因之一。一个国家的语言生活状况总是在变化的,语言政策也应相应进行调整。波罗的海三国独立前后的语言政策大变化,印度不同阶段的语言政策调整,均反映出这样的规律。

关于语言政策涉及的语言权、公民权、人权等问题,有学者<sup>2</sup>指出,国际上并无关于公民权具体内容的一致看法,《欧洲人权公约》和《国际人权公约》都没有把申请公民身份的权利认定为人权,因此每个国家都有权利决定获得其国籍的资格条件。也就是说,其他国家批评波罗的海国家以语

言作为入籍条件违反人权是没有法律依据的。一个国家要求自己的国民必须掌握国语或官方语言,或者要求公职人员必须参加国语考试,根本不是什么人权问题。所以,这个问题需要从两个角度来看,一方面,人们有选择自己语言的权利,语言权是人权的一部分;另一方面,国家有权利决定入籍条件,个人没有强行入籍的资格。

批评入籍条件中设立语言门槛者很难解释清楚为什么拉脱维亚入籍条件中的语言限制没有引起大规模的抗议,相反似乎成了国家稳定的基本因素。这是一个很值得深思的问题。语言政策的制定是否应考虑外国政府和学者的意见,似乎不是一个问题。关键在于本国语言政策制定各方要认真全面地考虑相关问题,如政治决心和目的、国家实力、语言群体的规模和分布、族群关系、外交关系等。

有学者<sup>3</sup>指出,语言政策制定者、立法机构、语言学家需要认真考虑以下几点:(1)民众对语言政策的渴望度和支持度,(2)实施语言政策所需的财力物力,(3)主要实施人存在的各种偏见及克服偏见的手段,(4)政策有延续性,有足够的实施时间,不会因某一执政者而改变,(5)语言政策不一定有立竿见影效果,(6)语言政策要符合经济形势和其他立法,以免造成冲突。民族整合与民族和谐,是波罗的海国家语言政策追求的目标。

波罗的海国家的语言政策取得了一定的成效,学校教育贯彻实施国语教学,掌握国语的少数民族人数显著上升,例如1989年爱沙尼亚只有15%的俄罗斯族人声称掌握爱沙尼亚语,2000年上升至约40%,带有明显的双语趋势。当然,语言政策没有立竿见影的效果,爱沙尼亚族和俄族社区依然泾渭分明,爱-俄交流主要还是使用俄语。此外,因为宪法赋予新闻媒体言论自由、获取和传播消息的自由,新闻媒体使用的语言依然还

<sup>1</sup> Spolsky, B., Language policy, practice and ideology. In E. Ben-Rafael & Y. Sternberg (eds.), *Identity, Culture and Globalization. The Annals of the International Institute of Sociology*, vol. 8. 2002.

<sup>2</sup> de Varennes, F., The protection of linguistic minorities in Europe and human rights: Possible solutions to ethnic conflicts?

<sup>3</sup> Kaplan, R. & R. Baldauf, Jr. (eds.), *Language Planning and Policy in Europe*, vol. 3—*The Baltic States, Italy, and Ireland*.

是多样化,俄语节目仍然占有相当地位,仍然有俄文学校、媒体和文化机构(当然这有俄罗斯支持的功劳)。例如立陶宛有14种少数民族报纸期刊,其中6种俄文报纸、2种俄文杂志,4种波兰语报刊杂志,俄语和波兰语均有24小时广播节目。语言政策似乎无法对所有地区产生相同的效果,例如北爱沙尼亚的东部接壤地区俄语盛行,因为俄族人数大大超过本族人。与首都塔林相比,此处俄族人的爱沙尼亚语水平相距甚远。

#### 四 结语

波罗的海国家的语言政策取得了相当的成效:(1)迅速改变了城市乡村的公共标识语;(2)逐渐、稳步提高了少数民族居民的国语水平;(3)少数民族基本上对语言政策采取积极的态度;(4)开始加强少数民族中等教育中的国语教学;(5)使服务行业的国语水平达到极高水平;(6)提高了成人国语教学和测试水平,达到国际标准;(7)大大加强了本国语言在欧盟语言中的地位;(8)不但没有消灭少数民族语言(包括俄语),反而在基础教育阶段提供非俄语的少数民族语言教学,因此改变了其他少数民族语言被俄语化的趋势<sup>1</sup>。

波罗的海国家在语言规划过程中大量参考使用《欧共体语言框架》(the Common European Framework)以确定其国语作为第二语言的教学标准和方法,确定外语教学的标准和方法。它们从小学开始进行第二语言和外语教学,采取1+2的语言方案,即国语之外还需学习第二语言和一门外语。波罗的海国家加强外语教学,尤其是英语教学,作为外语的俄语虽然在学校教育有些失势,但它还是商业领域广为使用的外语。

由于历史原因及政治因素,波罗的海国家的语言政策带有浓厚的政治色彩。语言政策被当作一种政治工具,为民族整合服务。语言法照顾了人们的语言能力和兴趣,调动了不同群体,在一定程度上起到了权利再分配的作用。语言不但象征民族身份,而且体现了独立的含义。提出入籍的语言要求很好地表达了民族标准。

波罗的海国家的语言政策招致邻国俄罗斯乃至欧盟组织的批评,然而,实际情况并非批评者所称的那样。波罗的海国家的语言政策不是极端民

族主义政策,他们独立后加强了新国语的教育,但是依然有俄文学校,大众传媒享受充分的语言自由和新闻自由,俄语在双语交流、求职就业中占有一定优势。在格局产生变化的双语制中,俄语还是大多数人使用的少数民族语言,而拉脱维亚语、爱沙尼亚语和立陶宛语在这些国家是较少人掌握的大民族语言。正因为如此,这些民族语言才需要有效的政策保护。成为国语的民族语言是各少数民族必须掌握的语言,掌握语言是归化和整合的前提,整合则是入籍的基础。这一切为波罗的海国家语言政策的制定和实施找到了依据。

波罗的海国家的语言政策、语言规划蕴含丰富的启示,不但有政治的还有外交的。有人<sup>2</sup>认为以下四点尤为突出。第一,波罗的海国家使边缘化的民族语言获得了国语地位,它们采取坚决的语言政策,保护了自己的民族语言。第二,欧盟以人权为基础的法律框架关注波罗的海国家的语言政策,反而招致波罗的海国家的反驳,普世主义思想遇到具体情况也要考虑当地历史渊源,做出一定的让步。第三,波罗的海国家在语言教学、语言测试、教学大纲、教学方法等方面经历的变化也值得别国参考。第四,波罗的海国家在对待民族语言和多语制问题上,采取彻底的历史观,回归过去的国体和社会。他们制定语言政策时没有采取狭隘的民族观,而是承认长久以来的多语传统,认识到文化在前苏联期间已经粉碎,难以重建,只好保留一定程度的文化自治。显然,这些启示或许在语言规划历史上成为经典范例,至于对哪国有借鉴意义,则要根据具体情况而定。

〔本文系《国外语言规划的理论与实践研究》项目(项目编号: BZ2005-07)系列研究之一。〕

(责任编辑 张昊琦)

<sup>1</sup> Hogan- Brun, G. U. Ozolins, M. Ramonien, & M. Runnut, Language politics and practices in the Baltic States.  
<sup>2</sup> Ibid.



## SUMMARY

**Zhang Yonggang & Fang Zhenbang** A well- built government relation with big enterprises is very important for a country's healthy enterprise development and its political and economic stability. But a country in economic transition is often apt to be beset by ill- balances between them. In the early period of Russian political and economic reform, the absence of institutional systems and the non- institutional role of vested interest groups in public life seriously hampered social justice and administrative power. After 2000 the Russian government repaired the damaged administrative power and set up a relatively stable government- enterprise relationship. Preventing the plunder of social resources by interest groups to guarantee the equal game- play of interest distribution mechanism has become a key to Russia's healthy and harmonious political and economic development.

**Dai Manchun & Liu Runqing** Due to historical reasons and political factors the language policy of Baltic countries is of strong political character. The policy has been used as a political tool to serve national integration. While taking into consideration people's language abilities and interest, the language law activated the various groups of people, playing the role of redistributing interest to a considerable extent. The language requirements for Baltic countries' citizenship applicants have well expressed the national standards. Their language policy involves rich implications politically and diplomatically.

**Guo Peng** In the late 1980s and early 1990s the originally socialist countries in east and central Europe took a drastic change. Ever since then the academic world has been following welfare system with great interest. At that time all those countries without exception in the region opted for the political multi- party system of parliamentary democracy and economic privatization for transition towards market economy. To suit the changes of such macro- economic environment, Poland and Hungary have made a radical reform of their welfare system while Czech has always limited its reform within the framework of Otto Eduard Leopold Bismarck or Beveridge mold. What is the institutional background of Czech's conservative reform, and what are the results? Is there any need to further the reform?

This article tries to give an answer to these questions. By studying the process of Czech's welfare system changes from the establishment and development of its welfare system and the reform measures taken by the Czech government in different periods, it gives a comprehensive elucidation of the traces of Czech welfare system changes, analyses the reasons for the composition of its current welfare system and the pressure facing it and finally makes a forecast of possible development trend.

**Tong Wei** Setting up a financial stability fund by saving the government's surplus income in resource- abundant period for use in drain period is an effective method to meet financial risk in unsustainable financial expenditures and maintain long- term government budgetary stability. Out of this purpose, and to resist mobility surplus, lower inflation pressures as well as to lessen dependence of the national economy on energy resources, the Russian government set up a stability fund in 2004. Within a short span of several years, the sustained increase of international crude oil prices has brought a smart income to the Russian fund. As the current financial crisis spreads globally and the world economic recession continues unabated, the fattened Russian stability fund has effectively suppressed economic fluctuations, attenuated economic recession, quickened economic rehabilitation, helped guarantee state budgetary balance and prevented financial and banking crises.