关于《中华人民共和国国家通用语言文字法（草案）》的说明

　　——2000年7月3日在第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上　　全国人大教科文卫委员会副主任委员　汪家镠 　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：　　我受全国人大教科文卫委员会的委托，现就《中华人民共和国国家通用语言文字法（草案）》作如下说明：　　一、制定国家通用语言文字法的必要性　　语言文字工作关系到国家的统一、民族的团结、社会的进步。实现国家通用语言文字的规范化、标准化，是促进民族间交流、普及文化教育、发展科学技术、适应现代经济和社会发展的需要，是提高工作效率的一项基础工程，对于社会主义物质文明建设和精神文明建设具有重要的意义。　　我国是一个多民族、多语言、多文种的国家，有56个民族，共有73种语言；30个有文字的民族共有55种现行文字，其中正在使用的有26种。制定国家通用语言文字法，用法律的形式确定普通话和规范汉字作为国家通用语言文字的地位，规定国家通用语言文字的使用范围，有利于语言文字的社会应用，有利于各民族之间的交往，有利于促进民族团结，维护国家统一。　　当前，语言文字的应用现状与社会发展的要求相比，还存在某些滞后现象：有些地区方言盛行，在公共场合说普通话还没有真正形成风气；社会上滥用繁体字、乱造简体字的现象比较普遍；有些企业热衷于取洋名、洋字号，在营销活动中乱造音译词；信息技术产品中语言文字使用的混乱现象也很突出；不少出版物、广告、商店招牌、商品包装和说明中滥用外文……大量事实说明，在语言文字工作中没有法律，只靠政策性文件，规范性差，权威性小。制定国家通用语言文字法，把语言文字工作纳入法制轨道，才能适应社会发展的需要，实现科学有效的管理。　　党和国家历来重视语言文字工作。五十年代，毛主席、周总理等老一辈无产阶级革命家对语言文字工作作出了一系列指示。1986年以来，语言文字工作进入了以规范化、标准化为主要标志的新时期，在推广普通话、社会用字管理以及中文信息处理等方面创造了一些新的经验，各地先后出台了4个地方性法规和26个行政规章，为纠正社会用语用字混乱的现象，推进语言文字的依法管理奠定了基础。　　二、本法的起草过程　　语言文字应用中的混乱现象，引起了社会有识之士的焦虑和关注。1990～1996年，全国人大代表和全国政协委员关于语言文字问题的议案和提案达97项，其中全国人大代表提出加速语言文字立法的议案有28项。特别是1996年语言文字立法的呼声最高，在八届全国人大第四次会议上，227位代表提出了7件要求对语言文字进行立法的议案。1997年，在八届全国人大第五次会议上，又有164位代表提出了5件要求对语言文字进行立法的议案。语言文字工作无法可依的状况亟待改变，语言文字立法已十分迫切。　　1996年10月28日，八届全国人大常委会第二十二次会议审议了全国人大教科文卫委员会对代表议案处理意见的报告，同意由全国人大教科文卫委员会牵头起草《中华人民共和国语言文字法》，并列入1997年全国人大常委会的立法计划。　　语言文字法的起草工作于1997年1月正式启动，国家语言文字工作委员会积极配合全国人大教科文卫委员会的起草工作。起草班子在国内进行了大量立法调研，并对国外语言文字立法情况进行了考察。多方征求意见，数易其稿，形成法律草案。经八届全国人大教科文卫委员会第49次会议讨论通过，于1997年9月29日报告了八届全国人大常委会。全国人大换届之后，为了做好九届全国人大常委会审议的准备工作，全国人大教科文卫委员会于1998年9月24日在听取各方面意见的基础上，重新召开新一届委员会的全体委员会议，对草案进行了进一步的认真讨论，总的仍持肯定评价，认为比较成熟，建议全国人大常委会尽早审议。　　鉴于少数民族语言文字问题的复杂性和特殊性，2000年2月，委员长会议决定本法主要规范国家通用语言文字，少数民族语言文字的使用留待修改《中华人民共和国民族区域自治法》时另作规定。本法的名称也相应改为《中华人民共和国国家通用语言文字法》。起草班子根据委员长会议精神，对草案内容作了修改。4月21日，教科文卫委员会再次审议通过，于是形成现在提交常委会审议的稿子。　　现在本法草案共计5章30条。各章包括：总则，国家通用语言文字的使用，管理和监督，法律责任，附则。　　三、制定本法的指导思想　　制定国家通用语言文字法的指导思想主要是：1、与宪法等有关法律保持一致；2、坚持新时期语言文字的方针、政策，促进语言文字的规范化、标准化，使语言文字在社会生活中更好地发挥作用；3、在语言文字应用管理中，要体现主权意识，坚持从实际出发，实事求是的原则。　　四、本法的适用范围和主要调整对象　　我国现行语言文字的通用范围有所不同，分为国家通用语言文字和民族自治地方和少数民族聚居地方通用语言文字两个层次。普通话、规范汉字是国家通用语言文字，在全国范围内通用，包括民族自治地方和少数民族聚居地方。本法草案第二条规定：“国家通用语言文字是普通话和规范汉字。”实际上也就是规定了普通话和规范汉字的使用范围。　　本法调整的不是国家通用语言文字的个人使用，而是社会的交际行为。本法第二章对国家通用语言文字使用中的政府行为和大众传媒、公共场合中的用语、用字进行调整，具体针对国家机关、学校、出版物、广播电台、电视台、影视屏幕、公共设施及招牌、广告、商品包装和说明、企业事业组织名称、公共服务行业和信息技术产品中的用语用字，而对个人使用语言文字只作引导，不予干涉。　　至于对少数民族语言文字的规范问题，需要依据其他法律的有关规定，这不是本法的调整范围。草案第八条对此作出了规定。　　五、关于国家语言文字的基本政策　　我国语言文字的基本政策，在我国语言文字规范化进程中发挥了重要作用。制定国家通用语言文字法，应当以我国语言文字的基本政策为基础。我国语言文字的基本政策是：各民族语言文字平等共存，禁止任何形式的语言文字歧视；各民族都有学习、使用和发展本民族语言文字的自由；国家鼓励各民族互相学习语言文字；国家推广普通话，推行规范汉字。因为本法只规范国家通用语言文字问题，因此草案第三条规定：“国家推广普通话，推行规范汉字。”这就将国家语言文字的基本政策上升为法律。用法律形式推广普通话、推行规范汉字，有利于规范国家通用语言文字的社会应用。为了保证这一目标的实现，草案第四条规定：“公民有学习和使用国家通用语言文字的权利”，“国家为公民学习和使用国家通用语言文字提供条件”。　　我国各民族语言文字地位一律平等，推广普通话、推行规范汉字，并不是要限制少数民族语言文字的使用和发展。在民族自治地方和少数民族聚居区，国家通用语言文字和当地通用的少数民族语言文字可同时使用。　　六、关于国家通用语言文字工作的管理体制　　国家通用语言文字工作涉及到社会生活的方方面面，光靠国家语言文字工作主管部门来管是不够的，需要有关部门各司其职，各级地方政府齐抓共管。因此，本法第三章规定：国家和地方语言文字工作主管部门要对国家通用语言文字工作进行统筹规划、管理监督；各级人民政府有关部门管理本行政区域本系统的国家通用语言文字的使用。　　七、关于法律责任　　推广普通话、推行规范汉字，应本着说服教育，以教育为主的原则。制定本法第四章法律责任的指导思想是：对违反本法规定者应该由有关部门责令其限期改正；对拒不改正或造成严重后果者，再给予处分或处罚。语言文字问题不同于其他问题，立法的目的不是为了处分或处罚，而是为了引导大家共同遵守国家通用语言文字使用的规范、标准和有关规定。　　八、关于本法草案中其他一些问题　　1、普通话和规范汉字的定义问题　　在征求对本法草案的意见时，有的同志建议把普通话和规范汉字的定义写进法中。普通话和规范汉字在学术上都有“定义”，但严格地说，“定义”本身是否科学、严密还值得研究，学术上对这两个“定义”有不同的看法。根据一些同志的建议，曾将这两个“定义”写进了本法草案中，但反馈意见中对这两个“定义”提出了很多意见，主要是学术方面的意见。因此，在草案的修改过程中，就把这两个“定义”去掉了。把定义写进法中，使学术定义法定化，会引起很多不必要的争议。本法不规定普通话和规范汉字的定义，并不会造成人们对普通话、规范汉字产生误解。而且，如果需要的话，也可以由国务院语言文字主管部门对普通话和规范汉字的定义作出解释。　　2、用词、用语所涉及内容的规范问题　　当前，社会上用词、用语的混乱状况引起了社会许多有识之士的强烈不满，这也是许多全国人大代表提出议案要求国家制定语言文字法的初衷之一。目前存在的这些问题大致属于两种情况：一是思想内容有殖民、封建、色情、庸俗、低级趣味等不健康色彩，不利于社会主义精神文明建设；二是用谐音乱改成语对中小学生造成了误导。　　针对语言文字应用中出现的这些问题，本法的总原则是明确的。草案总则第五条规定：“国家通用语言文字的应用应当有利于维护国家主权和民族尊严，有利于国家统一和民族团结，有利于社会主义物质文明建设和精神文明建设。”这是法律规范国家通用语言文字表现内容方面的总原则。解决社会用词、用语的混乱问题，的确是一个重要而紧迫的问题，不加强这方面的管理，不利于社会主义精神文明建设。但是鉴于本法只对社会生活中使用国家通用语言文字的形式作出规定，只规范在什么场合应当使用国家通用语言文字，因此，对使用这种语言文字所表达的思想内容不宜由本法作出规定。思想内容虽然要借助语言文字来表达，但又不属于语言文字的形式问题，而属于精神文明建设范畴，因此，不属于本法调整范围，应该在其他相关的法律、法规中作出规定。　　3、普通话水平测试问题　　普通话水平测试，是使推广普通话工作深入开展，逐步走向科学化、规范化、制度化的重要举措。本草案第十九条规定：“播音员、节目主持人和影视话剧演员、教师、国家机关工作人员以及有关部门规定的其他人员，应当通过普通话水平测试，并应达到国家规定的等级标准。”对于这一规定，在本法草案征求意见中，有些同志有疑问，认为是不是说话不标准就违法了?也有些同志有疑虑，担心这样规定在现实情况下做不到，认为要求过高、过严。其实，草案对这几类人员工作用语提出的是一个总要求，没有这样的规定是不行的。但是，考虑到目前普通话推广的现状，在具体做法上会区别不同情况，采取不同的办法。1994年国家语言文字工作委员会、国家教育委员会、广播电影电视部联合发布的《关于开展普通话水平测试工作的决定》，对普通话水平的等级和开展测试的具体办法已经区别不同情况作了合适的规定。　　4、方言和繁体字、异体字问题　　汉语除民族共同语外，还有方言，方言是客观存在的，有其自身的使用价值。国家推广全国通用的普通话，并不是要消灭方言，方言将在一定领域和特定地区内长期存在。因此，本法在规定使用普通话的同时，在第十六条对需要使用方言的特殊情况和领域作了规定。　　我们推行规范汉字，并不是要求所有的场合都不能使用繁体字和异体字，而是要把繁体字、异体字的使用限制在一定的范围以内。本法第十七条规定了繁体字、异体字的使用范围。其中，书法艺术是指欣赏用的书法作品。　　5、在中国境内使用外国语言文字的问题　　改革开放以来，随着经济和社会的发展，外国语言文字在境内的使用量剧增，使用中也存在着很多问题，社会上对此反映强烈。外文的使用情况很复杂，有些问题也很难用法律作出规定。因此，草案没有对外文在境内的使用做全面的规定，仅对国家机关、广播电台、电视台、影视屏幕、公共设施、招牌、广告、企业事业组织名称以及在中华人民共和国境内销售的商品包装、说明等使用外文方面作了原则性规定。有了这些原则性规定，根据实际需要，可以制定配套的外文使用管理的法规或规章。在国家通用语言文字法中规定在境内使用外国语言文字的问题，其目的也是为了更好地使用国家通用语言文字。　　我的说明完了，请审议。