

目 录

前言	杨 丹 (I)
----------	---------

第一章 历史之变：大国语言战略的历史经验

第一节 全球语言秩序的历史变迁	赵蓉晖(3)
-----------------------	--------

- 一、世界语言秩序与历史发展..... (5)
- 二、历史进程中的大国语言战略..... (10)

第二节 新中国国家语言能力建设的发展回顾	文秋芳(19)
----------------------------	---------

- 一、国家语言能力“三角理论”概述..... (21)
- 二、中国国家语言能力建设的成功实践..... (26)
- 三、国家语言能力建设的发展趋势..... (44)

第二章 时代之需：大国语言战略的现实需要

第一节 百年变局与语言战略	沈 骑(49)
---------------------	---------

- 一、百年来全球语言治理的困局与变局..... (50)
- 二、中国语言战略的历史变迁与时代走向..... (56)
- 三、中国参与全球语言治理的任务与途径..... (59)
- 四、百年变局背景下语言战略的重要性..... (63)

第二节 “一带一路”建设中的语言发展新需求

-张日培 杜宜阳(67)
- 一、“一带一路”需要高水平语言人才作为基础支撑..... (69)
 - 二、“贸易畅通”需要语言产业与语言教育提供支持..... (74)
 - 三、“设施联通”催生国际化语言环境建设新需求..... (77)
 - 四、“政策沟通”需要加强国家对外话语体系与话语能力建设
..... (80)
 - 五、“民心相通”需要加强区域语言文化传播与交流..... (83)

第三章 理论之源：大国语言战略的理论探析

第一节 大国语言战略的研究回顾..... 李宇明 王春辉(89)

- 一、通用语推广研究..... (91)
- 二、语言传播研究..... (93)
- 三、语言服务研究..... (96)
- 四、语言技术与语言保护研究..... (99)
- 五、语言与国家安全研究..... (102)
- 六、语言智能研究..... (104)

第二节 大国语言战略的理论内涵 张天伟(111)

 一、语言与国家发展的历时演变关系..... (112)

 二、语言与国家的现代阐释..... (118)

 三、中国式现代化理论下的语言与国家新理念..... (122)

第四章 实践之道：大国语言战略的实践探索

第一节 外语教育：赋能国际化人才培养 孙有中 董希骁(127)

 一、新时代高等教育的基本形势..... (129)

 二、高等外语教育取得的成就和面临的挑战..... (130)

 三、赋能国际化人才培养的对策..... (134)

第二节 国际中文教育：推动中文和中华文化走向世界
..... 吴应辉 李敬欢(143)

 一、国际中文教育服务中华民族伟大复兴的三大使命..... (145)

 二、国际中文教育推动中文和中华文化走向世界的十项策略
..... (148)

第三节 语言服务：建设国际传播“立交桥” ... 屈哨兵 张迎宝(157)

 一、向中国翻译世界：世界文化的汉译传播..... (158)

二、向世界表达中国：中华文化的外译传播..... (160)

三、以“译”为媒，“业”通中外：语言翻译产业的现状与展望
..... (165)

四、“贸”通四海，“语”达世界：基于语言服务市场成果的传播
实践..... (170)

五、平时备急，急时不急：多语应急语言服务的实践与体系建设
..... (173)

第四节 语言研究和保护：两个共同体构建的语言基础

.....王 锋(177)

一、语言研究和保护的中国理念..... (179)

二、国家通用语言文字推广普及促进中华民族团结统一... (184)

三、各民族语言研究和保护的中国实践..... (187)

四、中国语言研究和保护的引领性意义..... (198)

第五章 技术之智：大国语言战略的技术支撑

第一节 语言智能技术的发展与应用..... 周建设 薛嗣媛(203)

一、语言智能发展历程..... (205)

二、语言智能国内外发展现状..... (208)

三、语言智能战略趋势..... (222)

第二节 语言智能技术产业发展	李佐文(227)
一、大模型出现以前语言智能技术产业的发展	(228)
二、大模型出现以后语言智能技术产业的发展态势分析 ...	(237)
第三节 语言智能技术带来的挑战与机遇	程南昌(243)
一、ChatGPT国内外总体评价	(245)
二、ChatGPT给世界带来的机遇	(248)
三、ChatGPT引发的风险	(253)
四、智能技术发展之思	(258)
第四节 语言资源建设	许家金(263)
一、语言资源概述	(265)
二、语料库建设	(266)
三、语言资源治理	(272)

第六章 未来之路：大国语言战略的发展展望

第一节 大国语言战略的发展趋势与实现路径	杨 丹(279)
一、大国语言战略的发展趋势	(280)
二、大国语言战略的实现路径	(288)

第二节 大国语言战略的智能载体	杨 丹(295)
一、语言服务面临的现状与挑战	(296)
二、全球语言服务平台的核心目标与建设理念	(298)
三、全球语言服务平台的建设路径	(301)
四、全球语言服务平台的发展展望	(306)

第一章

历史之变：大国语言 战略的历史经验

历史的洪流浩浩汤汤，回顾历史进程，我们不难发现，语言几乎涉及国家发展的方方面面。语言不仅是交际工具、信息载体，同时也是定义群体的鲜明标识和形成认同的社会基础，甚至是经济资源和政治博弈的基础。

本章聚焦历史视角，系统阐释语言与国家的关系，总结大国语言战略的历史经验。第一节放眼世界，梳理世界语言秩序变迁中的重要历史事件，揭示语言秩序变迁的原因，阐释服务于民族国家建设的内部语言战略和服务于国际竞争的外部语言战略。第二节立足中国，基于中国特色的国家语言能力“三角理论”，从国家语言治理能力、国家语言核心能力和国家语言战略能力三方面阐述我国国家语言能力建设的主要实践及成就，探索国家语言能力的未来发展趋势。

第一节

全球语言秩序的 历史变迁

赵蓉晖



赵蓉晖 上海外国语大学教授，博士，博士生导师。国家语言文字工作委员会科研基地暨国家语言文字智库中国外语战略研究中心执行主任，高等学校“语言政策与语言教育”学科创新引智基地主任，中国语言学会社会语言学分会会长、语言政策与规划专业委员会副会长，《中国社会语言学》主编，《世界语言生活状况报告》主编。主要研究领域为社会语言学、语言政策与语言教育、语言学史。主持国家级、省部级等科研项目24项。出版专著、译著等37部，发表论文110篇，获省部级奖项九项。

世界历史波澜壮阔，大国兴衰构成了其中的重要篇章。所谓“大国”也被称为“强国”，是指那些在全球体系中处于顶端位置的国家，它们拥有强大实力，能对国际秩序产生巨大影响。大国也是一个相对的概念，一国是否拥有大国地位取决于在特定历史条件下该国与其他国家实力的比较，是在世界格局中不断演化和调整的动态中形成的阶段性结果，因此就有了“大国兴衰”之论，“大国崛起”也成为众多政治家的治国理政目标。

历史的洪流浩浩汤汤，大国命运如潮起潮落。仅15世纪以来，就有多个国家先后崛起，对现代世界的格局和走向产生了重大影响。15世纪的葡萄牙拉开人类大航海的序幕，成为世界上第一个殖民大国；16世纪的西班牙通过地理大发现，成为美洲大陆的主宰；17世纪的荷兰通过航海和金融资本成为海上霸主；18世纪的英国通过工业革命敲开现代世界的大门，成为殖民地遍布全球的“日不落帝国”；19世纪的法国依靠国家统一和政治思想制度创新成为陆上强国；从俄罗斯帝国到苏联，再到当代的俄罗斯联邦，这个地跨欧亚大陆的国家以其“接合部文明构架”和武力扩张雄踞一方；美国在19世纪末开始崛起，逐步成为世界大国……在回顾历史的过程中不难发现，语言始终在其中扮演着重要角色，上述国家所使用的语言也在世界语言系统中拥有非同一般的地位。在多语的世界里，语言的本质不仅是交际工具、信息载

体，同时也是定义群体的鲜明标识和形成认同的社会基础，甚至成为经济资源和政治博弈工具。语言问题因此也就成为大到国家、小到家庭和个人都必须面对的现实抉择，从战略角度考虑语言问题也就成为国家战略决策中的必然环节。

一、世界语言秩序与历史发展

英国语言学家尼古拉斯·奥斯特勒（Nicholas Ostler）^[1]指出：“如果说是语言让我们成为名副其实的人类，那么也是它让我们变成了超人。……比起帝王、国家、经济这些因素，语言群体才是世界历史的真正掌控者。”如果从语言的角度看，当今世界的人口并不是80亿，而应该只有7 000多。换言之，今天的世界可以分为大约7 000个语言群体，其分布和影响力差异巨大。按母语使用人口计算，汉语、西班牙语、英语、阿拉伯语、印地语、孟加拉语、葡萄牙语、俄语、日语、拉恩达语位居全球语言的前十位，使用人数超过全球总人口的46%；按使用总人口计算，英语、汉语、印地语、西班牙语、阿拉伯语、法语、孟加拉语、俄语、葡萄牙语、乌尔都语则居于全球语言的十强，使用者总数为53亿，约占世界人口的66%；^[2]使用人口不足5 000人的语言占一半以上；有1 000多种语言的使用人数甚至不足10人。在网络世界，仅英语就被58.8%的网站所使用，使用俄语、西班牙语、法语、德语、日语、土耳其语、波斯语、汉语、意大利语、葡萄牙语的网站总和则占30%。^[3]从这些数字不难看出，世界语言系统中的一些“超级语言”拥有大多数的使用人口和最广泛的使用领域，其使用者拥有的社会资本和影响力也远远大于其他语言群体。

[1] 奥斯特勒. 语言帝国：世界语言史[M]. 章璐，梵非，蒋哲杰，等，译. 上海：上海人民出版社，2016：2.

[2] LANE J. The 10 most spoken languages in the world[EB/OL]. (2023-02-09) [2023-07-03]. <https://www.babbel.com/en/magazine/the-10-most-spoken-languages-in-the-world>.

[3] STATISTA. Languages most frequently used for web content as of January 2023, by share of websites [EB/OL]. (2023-02-24) [2023-07-29]. <https://www.statista.com/statistics/262946/most-common-languages-on-the-internet/>.

（一）世界语言秩序变迁

虽然在当代世界的语言体系中已经出现了明显的层级，但人类语言的早期分布远比现在分散得多，语言种类也更为丰富。在经济、政治、军事和文化等因素影响下，一些语言逐渐获得了“中心”地位，成为拥有更多使用者甚至担当多语人群交流桥梁的“中心语言”，也发挥了整合其他“边缘语言”的功能，在世界语言秩序变迁过程中产生了重要影响。

1. 古代时期（16世纪之前）

历史上的早期政权建立在对农业人口的军事征服之上，征服者在其所辖疆域内推广自己的信仰和语言，推动产生了最初的中心语言。语言的进一步整合与帝国的形成相伴而生，在欧亚大陆出现了三种影响力巨大的语言，包括罗马帝国的拉丁语、中国的汉语、印度的梵语。此后，阿拉伯语在阿拉伯半岛兴起，并伴随着阿拉伯帝国的发展穿越非洲北部传播至西班牙南端，沿东非海岸深入中亚。上述几种语言的分布区域与基督教、佛教、印度教、伊斯兰教等宗教区域大致相吻合，和宗教发展相辅相成。

罗马帝国衰落后，由拉丁语演化而来的诸多欧洲本土语言迅速发展。14世纪文艺复兴运动开始后，意大利语逐渐成为欧洲的文学和外交语言；英语、俄语、德语、法语等在各自的领地中则逐渐获得“霸主”地位，并随着国语统一化进程构筑起语言壁垒，成为民族身份之间和国家之间的有形边界。

2. 近代时期（16—19世纪）

随着大航海时代的来临，新兴的欧洲本土语言随着探险者漂洋过海来到非洲、亚洲和美洲，最终成为当地政治、贸易和宗教的主要用语。同时，阿拉伯语的发展也进入鼎盛期，但由于穆斯林要求《古兰经》的语言保持纯洁形式，由阿拉伯语演化而来的诸多方言未能像欧洲众多语言一样发展成独立的语言。16世纪，中国明朝的统治者停止了海外贸易和探险，汉语的海路传播停滞下来，主要通过陆路传播。16世纪至17世纪，印度的莫卧儿王朝不断南扩，德里地区使用的印地语最终成为该王朝的通用交际语。同一时期，俄罗斯人征服了当代俄罗斯的大部分地区，俄语成为这片广袤领土上的中心语言。

近代时期发生了众多影响世界历史进程的大事，如工业革命期间，殖民扩张进程不断推进。欧洲国家的国力迅速提升，影响波及世界大部分地区。

近代也是欧洲本土语言全球扩张的时期，葡萄牙语、西班牙语和英语几乎覆盖了西半球；英语成为大洋洲的优势语言；法语和阿拉伯语在北非地区并驾齐驱；俄语控制了亚洲北部大部分地区。在非洲撒哈拉沙漠以南、南亚和东南亚大部分地区，英语、法语、葡萄牙语随着欧洲人的殖民扩张而传播，成为行政、贸易、高等教育、国际交往的媒介，但并未完全取代当地语言。

3. 现代时期（进入20世纪以来）

现代世界的语言格局总体上继承了之前的历史遗产，譬如欧洲的语言地图就保持了相当的稳定性，许多欧洲国家的语言边界甚至与国界高度吻合。在亚洲，20世纪的军事征服也在很大程度上决定了当前的语言版图，中国、印度、泰国、马来西亚的语言格局也与一个世纪前的政治格局大体相似。但同时，这一时期发生的历史剧变也影响着一些语言的命运。例如，德语曾随纳粹侵略者一道扩张，但在纳粹战败后退回原地；俄语曾随着苏联的强大在中欧和东欧地区作为中心语言强势推进，但在苏联解体后被众多国家极力排斥；日语也曾扩张到大洋洲和中国东北地区，却在日本战败后几乎消失殆尽；印度尼西亚独立后，荷兰语在该地区彻底消失，马来语遍布印尼群岛；在越南、老挝和柬埔寨，曾经的殖民者语言法语在历经几次战争后逐渐退出。

语言的传播主要有陆路和海路两个途径。德语、俄语、阿拉伯语、印地语、汉语和日语都主要依靠陆路传播；英语、法语、葡萄牙语和西班牙语主要伴随着海上的征服传播。当代的世界语言秩序在历经几千年发展之后已经发生了巨大变化。根据民族语言网的数据，全球现有正在使用中的语言7168种，其中23种语言的使用人口之和就超过全球总人口的一半；有492种被作为教学语言使用，3593种地位稳固，3072种处于濒危状态。^[1]一些拥有庞大使用人口的语言成为“超级语言”，其中的英语已成为当之无愧的“全球语言”，成为“超超级语言”。以这些语言为核心，就形成了当今具有超级影响力的若干语言群体。

[1] ETHNOLOGUE. Languages of the world[EB/OL]. [2023-07-04]. <https://www.ethnologue.com/>.

（二）语言秩序变迁原因

目前的全球语言格局在很大程度上与18世纪至20世纪的政治地图相吻合，从中可管窥语言发展受政治影响的程度。我们甚至可以发现，在一些语言群体的政治根基不复存在时，语言的影响力依然得以保持。例如，非洲各国在历经两次世界大战之后就已摆脱了欧洲人的殖民统治，却依旧广泛使用着英语、法语等原殖民者语言，现在的非洲语言地图和1920年的政治地图并没有很大差别，欧洲在经济和文化上依然对非洲有巨大影响力。难怪有历史学家认为，是语言让特定人群成为文化的连续统一体，将其与历史相连，并且将思想文化传递给后世的语言使用者。于是就不断有人孜孜不倦地探索一个问题的答案：是什么原因能够使一种语言成为世界语言体系中的超级语言？

语言发展是一个长期的历史过程，同时伴随着众多因素的影响。有趣的是，语言学家几乎都认为，一种语言本身所具备的特点（包括语音、语法和词汇等）与该语言能否生存和发展并无直接关系，换言之，语言学家眼中的语言并没有高低优劣之分，真正影响语言发展的是社会原因。一种观点认为，语言群体的团结和人口发展，是决定一种语言兴旺的基本因素。还有人认为，利用语言接触带来的机会进行“语言并购”，有助于形成大型语言群体。例如，以人口迁徙带入新的语言（如英语在北美和澳大利亚），以语言扩散替代其他语言造成语言同化（如英语在印度和斯堪的纳维亚半岛），或者兼有前两者特点的语言渗透（如英语在南非）。

探究推动语言发展的真正原因，显然比总结其路径要复杂得多。英国著名的语言学家约翰·鲁伯特·弗斯（John Rupert Firth）^[1]认为，一种语言背后的强权和强者是最重要的因素，他断言：“世界上的各种强大势力创造了世界语言……罗马帝国成就了拉丁语，大英帝国成就了英语，……政治家、士兵、水手、传教士、实干家、有强烈欲望的人成就了世界语言。它们建立在鲜血、金钱和力量上。”但是，军事和精神上的征服并不足以改变一种语言的命运，有时一个看似弱势的群体却可以做到。例如，公元前8世纪的阿拉

[1] 奥斯特勒. 语言帝国：世界语言史[M]. 章璐，梵非，蒋哲杰，等，译. 上海：上海人民出版社，2016：14.

姆语作为一种游牧民族的语言取代了美索不达米亚文明初期便存在的贵族语言——阿卡德语，15世纪印加帝国通行的盖丘亚语也有类似的发展历程，中华民族所使用的汉语也在朝代更迭中顽强地生存和发展。

人们在谈到英语的全球化传播时，经常把英国和美国的经济实力看作英语大行其道的根本原因，但是这种归因并不能完美解释历史上众多中心语言的命运。公元前的一千年里，腓尼基人支配着整个地中海地区的贸易，但腓尼基语只在腓尼基人的殖民地使用，希腊语却是当时国际通用的交际语言。6世纪至8世纪的丝绸之路上有座名城撒马尔罕，粟特商人富可敌国，但他们却选择使用顾客们的语言进行交流，如阿拉伯语、汉语、维吾尔语和藏语。此外，还有人在观察宗教的版图时发现了宗教与语言格局的相关性，但是传教者似乎并不都关心语言传播和演变对宗教发展的影响，基督教士甚至会努力使用传教地的当地语言，以至于从公元一世纪起基督徒就是一个多语多族群的混合体。^[1]那么，究竟是宗教发展推动了语言传播，还是语言传播使宗教被更多人接受，目前还难以形成统一认识。这个困惑在其他语言文化领域也同样存在。

虽然要明确说出一种语言得以盛行的原因，比大多数人想象的都要复杂得多，但无论是从语言的角度观察世界历史，还是结合世界历史观察语言兴衰，都能发现语言秩序的变迁和不同语言群体的发展有着密不可分的关系。难怪历史学家会认为：“比起那些自封的领导人的所谓先驱性宣言来说，世界语言史更能够展示出历史上各种运动以及民族变迁所带来的真实影响。”^[2]与此同时，由于语言传统的保持往往比政治制度更长久，甚至能够影响人群关系和思想文化的传承，语言的发展动向因此也能向人们展示未来的诸多可能性。于是不难理解，为什么要在国家和社会建设中重视语言问题。

[1] JOHNSON T M. Christianity & Language[EB/OL]. (2020-04-08) [2023-07-04]. <https://www.gordonconwell.edu/blog/christianity-language/>.

[2] 奥斯特勒. 语言帝国：世界语言史[M]. 章璐，梵非，蒋哲杰，等，译. 上海：上海人民出版社，2016：8.

二、历史进程中的大国语言战略

从现实交际和认同的角度看，不论是语言演化造成的自然语言分隔，还是语言的地理和社会差异造成的语言内部分化，都会给语言交际和文化认知带来隔膜。古今中外因此都需要面对语言选择问题，要考虑如何顺应或者对抗语言的自然发展过程。这类人为干预语言发展进程的活动就是语言政策与语言规划，如果将其上升到国家战略层面，就可称为国家语言战略。语言战略是为应对语言发展及其应用问题而进行的全局性谋划，是为特定目标服务的整体性、长期性语言规划活动的总和，主要是为了应对重大语言问题。它包括为应对语言问题而进行的各项准备，以及为预防或制止语言冲突而进行的政治、经济、科技等方面的行动，还涉及和语言相关的战略领导与实施等。和其他领域的战略一样，语言战略的构成要素也包括战略目的、战略任务、战略方针、战略力量、战略手段等，各类要素汇集成完整的体系，服务于总体目标的实现。

（一）大国及其语言战略体系

世界历史上前后出现的国家数量庞大，各国的资源和影响力相差巨大。其中一些处于国际体系中的上游，拥有强大国力，能够对国际秩序产生巨大影响，被人们公认为“大国”或者“强国”，也有人将其称为“一流国家”。大国地位并不是稳固的，历史上的大国名单始终在变化，这是因为不同国家在世界事务中的相对地位总是在不断变化。

历史学家保罗·肯尼迪（Paul Kennedy）^[1]在其著名的《大国的兴衰：1500—2000年的经济变革与军事冲突》（*The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*）中研究欧洲文艺复兴之后五个世纪的国际力量，特别是国际体系中一流强国在发展中的经济与战略关系，考察了不同历史时期的大国，包括1500年前后的中国、奥斯曼

[1] 肯尼迪. 大国的兴衰：1500—2000年的经济变革与军事冲突[M]. 王保存，王章辉，余昌楷，译. 北京：中信出版社，2013.

帝国、印度、俄国、日本、西班牙；1600年至1815年大国之争中西班牙与荷兰的衰落，法国、英国、俄国、奥地利、普鲁士的崛起；1815年之后的英国、美国、俄国；20世纪传统欧洲强国的落伍，20世纪前50年里美国、俄国的脱颖而出，20世纪后期主导世界两极的美国和苏联，中国、日本、欧洲共同体、苏联、美国构成的当代五大政治经济“力量中心”。他发现，经济力量的转移往往预示着新大国的崛起。但同时，一个国家当前富强与否，不取决于它本身拥有的力量和财富，而主要取决于邻国力量的大小与财富的多寡。《大国崛起》^[1]以历史的眼光和全球的视野解读15世纪以来九个世界性大国的崛起，提到了葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄罗斯、美国。此外，还有人对当前各国的领土面积、人口数量、经济总量、军事实力、工业增加值、科技创新力、能源储量、粮食产量、黄金储备、外汇储备、钢铁产量、发电量等各项指标进行综合评估后发现，美国、中国、俄罗斯、印度、日本、英国、法国、德国、加拿大、巴西、韩国这11个国家都至少在近一半的指标中符合世界大国标准，其中，鉴于美、中、俄、英、法五国是联合国安理会常任理事国，还应当考虑为其政治影响力加分。^[2]综上所述，人们对哪些国家属于大国有不同的观点，但还是有一些国家始终在大国名单中。

我们在考察大国语言战略时，重点关注在语言方面有典型战略表现的国家，同时聚焦于大国崛起和维持大国地位过程中需要应对的重大语言问题。根据大国地位的含义和国家建设的基本特点可以发现，国家建设是一个“内外兼修”的过程。从语言和国家发展的关系看，大国兴衰中的语言战略总体上涉及对内和对外两个基本维度——作为国家建设的基础，“内部语言战略”需要有助于实现国家建构和长治久安的目标；作为提升一国国际影响力的推手，“外部语言战略”则需要帮助国家提升其参与和影响国际秩序的能力。以上两个维度构成了国家语言战略体系的基本内容。

[1] 唐晋. 大国崛起[M]. 北京：人民出版社，2006.

[2] 鸿鹄高飞翔九天. 当今世界有哪些国家算得上是大国[EB/OL]. (2022-06-22) [2023-07-04]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1736344816601936874&wfr=spider&for=pc>.

（二）服务于民族国家建设的内部语言战略

民族国家是以民族为基础形成的政治共同体，将拥有共同文化特征的民族与世俗政治权力结构融为一体。1648年《威斯特伐利亚和约》的签约国一致认可了民族国家这一国家组织形态，民族国家创建也成为近代以来对国际秩序演进和文化结构变迁影响最重大的事件。

现代民族国家有“一族一国”和“多族一国”（多个民族，一个国家）两种基本范式。从世界范围看，绝大多数民族国家都属于后者，也就是多民族国家。由于不同民族在历史记忆、文化背景、宗教信仰、生活方式等方面的差异以及利益诉求上的分殊，多民族国家内部不同民族之间存在持续不断的张力，容易引发民族关系紧张，甚至出现族际政治冲突。因此，协调族际关系、实现民族和谐就成为多民族国家必须面对的一个基本命题，也就是要实现多民族国家的族际整合。民族语言作为民族身份的基本要素和象征，在国家语言战略需要考虑的诸多问题中，具有基础的、首要的战略意义。现有国家中，超过92%的国家通过语言立法来确定和规范本国民族语言的地位与关系。^[1]

1. 建设国家共通语

语言是民族构建的基本要素和重要标志，尽管对语言重要性的程度有理解上的差异，但古今中外都认可语言和民族之间具有密切联系。语言是民族文化最重要的载体和最集中的体现，也是民族的象征和纽带，斯大林甚至将拥有共同语言作为定义民族的首要因素。由欧洲人提出的早期民族国家理论，将“一个民族、一个国家、一种语言”作为理想，但在为数众多的多民族国家中，上述目标不仅难以实现，甚至会成为语言冲突的导火索。现代民族国家大多建立了“国家通用语言+多民族语言”多语格局，体现语言主体性与语言多样性共存的政策主张。

国家共通语（national lingua franca）指那些获得国家认可且使用广泛、充当族际交际用语的语言，在国家语言政策体系中通常被赋予“国家语言（国语）”或者“官方语言”的地位，或者在正式的官方文件中被确定为“国

[1] 数据来源：中国外语战略研究中心世界语言政策综合资源库。

家通用语言”（如中国的普通话）或“族际交际语言”（如苏联时期的俄语）。建设国家共通语是绝大多数国家共有的语言战略举措，没有国家层面共通语立法的国家（如美国、澳大利亚），则依靠语言应用的实践传统确立国家共通语。在前文提到的世界大国中，尽管各国的表现形式有所差别，但每个国家都有国家通用语建设的政策与实践。基于这些国家的建设成果可以看出，国家共通语确保了国家统一和多民族力量的整合，对国内政治稳定和整体国力提升发挥了重要作用。

由于国家共通语在促进国家认同、族际整合、社会治理、信息沟通中的重要作用，国家治理者往往会借助官方力量规定其地位，支持其发展。除前文提到的语言立法之外，政府还会以专门手段对其进行规范和标准化，以确保国家共通语的规范化使用和传播。例如古印度的梵语就是为应对当时多语多民族现实而进行人为选择和规范后的成果，著名的《帕尼尼语法》（或称《梵语语法》）就是针对梵语的语法规则。在世界大国的历史上，几乎都有国家专门设置的机构，用来研制国家共通语标准，保障其规范的使用和传播。例如中国的国家语言文字工作委员会及其下属的研究机构、法国文化部的语言文化司及其所辖的专家委员会、苏联科学院（今俄罗斯科学院）俄语研究所及俄罗斯联邦的总统俄语委员会、西班牙皇家语言学院、荷兰和比利时共同成立的荷兰语言联盟等等，这些机构的核心任务都会涉及：对国家共通语发展制定政策或提出政策建议，制定和颁布正字法、规范语法，编写标准词典，甚至对社会中的语言文字使用情况进行监督和指导，等等。

2. 包容多民族语言发展

多民族多语言是几乎所有的现代国家都面临的共同现实，其中既包括多元化的本土民族及其语言造成的语言多样性，也涉及由于国际化发展带来的国际移民和国际语言传播。尽管各国都有国家共通语，但由于语言的发展过程总体比较缓慢，语言更替更需要以“代”为单位，因此不论从语言发展的现实，还是从语言平等、语言权利保障的政治原则来看，尊重和包容多民族语言也是多民族国家内部语言战略的重要组成部分。

在拥有语言条款的各国宪法中，大多有相关表述。例如，《中华人民共和国宪法》第四条规定：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都

有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”《印度宪法》第二十九条规定：“凡居住在印度境内具有独特的语言、文字或文化的任何阶层的公民，有权保护其语言、文字或文化。由国家维持或接受国库津贴的教育机构，不得仅以宗教、种族、种姓、语言等理由拒绝任何公民入学。”《俄罗斯联邦宪法》第十九条规定：“个人和公民的权利与自由不论性别、种族、国籍、语言、出身、财产和职业状况、居住地、宗教态度、信仰、所属社会团体以及其他情形均受到国家的平等保护。禁止根据社会、种族、民族、语言和宗教对公民的权利施加任何形式的限制。”第二十条规定：“人人都有使用母语的权利，都有自由选择语言进行交流、培训、教育和从事创作的权利。”《法兰西共和国宪法》第七十五条规定：“地区性语言^[1]属于法兰西的文化财富。”《巴西联邦共和国宪法》第二百三十一条规定：“承认印第安人的组织、风俗、语言、教义及传统，亦承认其对于传统占有的土地的原始权利。”英国的宪法性文件^[2]之一《威尔士政府法》中也对威尔士语言发展有明确的条款予以保障。美国虽然没有国家层面的宪法条款或语言法，但依据1964年的《民权法案》制定了《语言服务政策》，确保没有人会因其英语能力不足而受到歧视、无法享受国家机构提供的服务。

与此同时，面对多语言造成的现实交际障碍，多国都在努力提供语言服务，以免因语言不通损害社会公正，影响社会管理。一方面，一些国家的宪法或语言法明确要求在司法领域为国家共通语能力不足的人提供免费翻译服务，例如《印度宪法》第十四条规定：“被控犯罪者有权以其理解的语言接受审判，或者，若前述情况不可行，则由国家负担费用，以其理解的语言将审判内容进行翻译。”另一方面，多国都在实践中采取多种方式提供语言服务。例如，日本特别重视灾害等突发事件相关的制度建设，根据该国《灾害救助法》，相关的应急语言服务贯穿灾前、灾时和灾后，在多语种防灾教育及灾情信息通报、“简明日语”推广、灾后多语心理援助等方面采取了很多措施。

[1] 各国宪法对非主体民族/人群的称呼不同，法国将法语之外的其他语言均称为“地区性语言”。

[2] 英国宪法不是一个独立的文件，由成文法、习惯法、惯例组成。主要包括《大宪章》《权利法案》、议会法以及历次修改的选举法、市自治法、郡议会法等。

韩国针对跨国婚姻不断增加的现实情况，制定出台了《多文化家庭支持法》，明确政府应为多文化家庭提供生活信息、韩语教育、医疗与健康管理和儿童保护与教育、多语种口笔译支持。美国、德国、法国、英国等国家也有类似情况，都针对本国多语需求的现实进行了制度建设和大量社会实践。

（三）服务于国际竞争的外部语言战略

总体上看，国家发展所需的资源（如土地、能源、矿产等）都是稀缺资源，它们在世界范围内的分布是不均衡的。经济学认为，受资源再生限制，商品、服务、要素等市场供给有限，造成了供求失衡和结构矛盾，就出现了发展中的竞争现象。国家发展也会带来国家之间的竞争，作为竞争主体的国家通过争取国际社会中对自己有利的资源配置地位，努力获得更优势的地位，从而实现本国利益的最大化。由于大国地位是相对于其他国家而言的，一流国家的地位争夺不可避免地引发彼此间的竞争，大国间的竞争往往还会直接影响国际秩序的格局和走向。

当今的国际竞争更多地表现为国家之间在经济、政治、文化等方面的全面竞争，竞争的方式也很多。产业层面，常见的是积极采用新技术、新工艺、新的生产方式和管理方法，通过变革创新争取国际领先地位；或者通过垄断重要资源、采购或销售渠道来维持垄断优势；也有通过国际合作建立稳定同盟，合力争取并分享经济利益；超级大国还努力通过主导制定新的标准、规则，建立新的国际组织，以获得更有利的竞争地位。可以说，当代世界的国际竞争是国家综合实力的全面比拼。语言作为国家硬实力和软实力的共同要素，在国际竞争中也能发挥重要的作用。

1. 推动语言国际传播

早在15世纪欧洲人发现新大陆进而开展全面扩张时，“语言作为立国工具”的重要性就得到了比较普遍的认可，殖民国家通常都把推广普及本国语言作为殖民统治的重要基础和手段。英国、西班牙、葡萄牙、荷兰等先行殖民国家普遍把在殖民地开展语言教育作为“教化属地内有色人种最重要的方式”，殖民者语言逐渐成为文化和经济上步入殖民地主流社会的“通行证”。俄罗斯帝国致力于领土扩张，每占领一地，就会在当地实施“俄罗斯化”政

策，从政治、经济、文化等各个方面加强沙皇的集权统治，包括强制学习和使用俄语。在旧的殖民体系被打破以后，以“文化交流”“文化援助”等方式进行的语言国际推广，成为促使本国语言国际传播的主要方式和手段。这些世界强国之所以如此热衷于此道，是因为它们看到了语言独特的社会功能，是借语言传播扩大自己在世界上的“朋友圈”，为自己争取更大的安全战略空间，提升自己的国际影响力。

回顾世界大国的语言国际传播历程可以发现，他们的做法有一些共性特征。其一，多国都将本国语言向外推广纳入其强国战略体系中。例如，殖民时期的殖民国家普遍将语言同化作为殖民地管理政策的一部分；两次世界大战之后，世界大国几乎都将语言推广作为国家公共外交战略的一部分。现任印度总理莫迪（Narendra Modi）在上台执政后推出印度强国计划，其中包括大力提升印地语在国内外的地位，积极推动印地语成为联合国的官方语言之一。其二，建立专门的机构并投入专项资金作为保障，这是众多世界强国普遍采用的做法。一些重要的语言传播机构对当代世界语言秩序产生了重要影响，对超级语言的发展发挥了促进作用，如英国文化委员会、西班牙的塞万提斯学院、法国的法语联盟、德国的歌德学院、“俄罗斯世界”基金会、日本国际交流基金会、韩国世宗学堂。甚至一些还未进入或者已经退出世界一流国家行列的国家也建立了自己的语言国际传播机构，如荷兰、葡萄牙、希腊、摩洛哥、巴基斯坦。

2. 开展外国语言教育

“外语”是相对于本土语言而言的一个概念，指一个国家中的非本土语言、非原住民语言。在全球化深度发展的当代世界，各类移民造成的人口流动加速也加剧了语言流动和接触，语言间的国家边界开始变得难以确定，因此有人开始采用“第二语言”“非母语”“国际语言”“世界语言”等新概念。鉴于我国的使用习惯，我们仍然采用“外语”来指称一国的非原住民族语言。本土的原住民语言有着自然的语言使用环境，其传承和发展主要通过自然的语言习得来实现。而外语缺乏自然的语言使用环境，其发展基本上依赖后天的语言教育，而选择什么语种来使用或者学习，更依赖于人为的语言政策。世界上共有7000多种语言，能被选择和教授的原因主要在于该种语言的价值（特别是交际价值）。

外语教育的目标是培养具有外语能力的人才，使其帮助国家获得国际竞争中的优势地位。世界大国都很重视外语教育，借助这一途径提升国际竞争力，使本国的国家利益实现最大化。例如，日本有着悠久的历史外国、学习外语的传统，曾有长期的学习汉语、使用汉字的历史传统。明治维新之后的一百多年中，日本的外语教育迅速发展，成为其全面学习西方的有力助推器。进入21世纪后，日本深感英语能力对国家持续发展和国际化公民培养的重要性，对英语教育提出更高要求，特别是在2003年正式实施“培养具有英语能力的日本人”计划、“超级英语”教学项目等，以适应新形势下的国家发展需求。再例如，当代法国同样高度重视外语教育，认为在全球化大背景下，外语教育要以面向国际和跨文化的理念为中心，面向欧洲发展趋势开展多元化的外语教育，特别要“从娃娃抓起”。

甚至以英语为国家共通语的英国、美国，也很重视外语教育的发展。英国的外语教育经历了三个基本发展阶段：19世纪末20世纪初，该国把外语教育作为对公民开展现代教育的基本手段；20世纪，主要将其作为提升英国经济国际影响力的重要途径；进入21世纪后，外语教育成为培养国民的国际理解力和全球胜任力的有机组成部分，教授的语言种类也更加丰富。而在美国，外语教育发展随着美国对国际知识需求的增加和安全环境的改变而发展。第二次世界大战结束后，美国的经济和政治影响力在全球迅速发展，对全球知识的需求也达到了前所未有的程度，服务于区域国别研究的外语教育稳步发展。1957年苏联成功发射人造卫星后，服务于冷战的美国语言战略就一直处于不断地修正和完善中。直至2006年“国家安全语言计划”实施，服务于国家安全的外语发展战略基本形成了完整的体系，成为保障美国国家安全的重要语言支撑。

语言与国家之间的关系既古老又重要，几乎涉及国家发展的方方面面。语言是工具，是身份，是资源，是力量。进入21世纪以来，世界发展局势变得更加波谲云诡，国家竞争已渗透到各个领域，信息化、智能化时代又赋予语言以更多的资源属性和社会功能。面对众多与语言相关的重大战略问题，新时代的决策者必须更加重视语言的影响，更深刻地理解语言的作用，只有这样，才能在重要的语言战略决策中做出正确的选择。

第二节

新中国国家语言能力 建设的发展回顾

文秋芳



文秋芳 北京外国语大学许国璋语言高等研究院院长，中国外语与教育研究中心教授，博士，博士生导师。国家教材委员会外语学科专家委员会主任，亚洲英语教学研究会副会长。主要研究领域为国家语言能力、外语教育。完成省部级以上科研项目30余项。出版专著、编著等30余部。先后七次获国家级奖项，先后18次获省部级奖项，2001年获国务院政府特殊津贴，2003年获评江苏省三八红旗手，2010年获“北京市先进工作者”“北京高校育人标兵”称号，2014年获评北京市三八红旗手。

国家语言能力既是国家的软实力，又是硬实力，关乎国家的政治、国土、军事、经济、文化、社会、科技、信息、生态和资源等多个领域的安全。2022年发生的俄乌冲突进一步显示，全球信息战、认知战、心理战、舆论战与战场兵器热战越来越呈混合趋势，语言与枪炮几乎发挥着同等重要作用。中华人民共和国成立70余年来，积累了丰富的建设国家语言能力经验，取得了显著成就。遵循习近平总书记的重要指示，在新的历史起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明，要坚定文化自信，坚持走自己的路，立足中华民族伟大历史实践和当代实践，用中国道理总结好中国经验，把中国经验提升为中国理论，实现精神上的独立自主。^[1]认真回顾这70余年的发展过程，实为必要。鉴于此，本文将用中国特色的国家语言能力“三角理论”为框架（下文简称“三角理论”）^[2]，总结我国国家语言能力建设的主要战略及其取得的成就。全文主体分为三个部分。第一部分讨论国家语言能力理论的发展过程，第二部分依据构建的理论框架阐述我国国家语言能力建设的实践过程，第三部分讨论未来的发展趋势。

[1] 新华网. 习近平在文化传承发展座谈会上强调 担负起新的文化使命 努力建设中华民族现代文明[EB/OL]. (2023-06-02) [2023-06-24]. http://www.news.cn/2023-06/02/c_1129666321.htm.

[2] 文秋芳. 对“国家语言能力”的再解读——兼述中国国家语言能力70年的建设与发展[J]. 新疆师范大学学报（哲学社会科学版），2019，40（5）：57-67.

一、国家语言能力“三角理论”概述

按照习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上讲话的精神，秉承广阔和纵深的时空观，坚持“古为今用、洋为中用”的原则，同时遵照辩证唯物主义认识论解决问题的基本过程：用理论指导实践，又用实践检验理论，边实践、边思考、边总结，不断完善理论、实践、诠释。基于学习借鉴构建了国家语言能力“三角理论”。

（一）“三角理论”构建过程

学习借鉴是构建本理论的起点。在学习借鉴之前，首先要确立构建者坚持辩证唯物主义本体论、认识论和方法论的哲学立场。^[1]作为中国研究者，一定要立足中国国情，从中国实际出发，借鉴一切有价值的理论和经验。有了这个前提，学习借鉴才能有积极正面的作用。学习借鉴的内容包括一切已有的理论和经验，也包括自身具有的知识和经验。研究者只有接续前人的研究，才能更有效地攀登科学研究高峰。从时间维度，一是横向，要看当下全中国和全世界的情况；二是纵向，要将现在与过去和将来相连。从空间维度，一是向内，要看我国国内的理论和实践；二是向外，要看国外的理论和实践。

学习借鉴时，遵循辩证唯物主义的方法论，围绕主要矛盾，学习多种国内外相关文献，结合中国的国情、社情，用外国理论分析中国实践，同时用中国理论审视外国实践。在互为对比中学习借鉴，为理论构建打下基础。

下页表列出了“三角理论”学习借鉴的思路。不同类型的文献对应各个具体任务，侧重了解美国国家语言能力建设的理论观点和实践，分析我国学者对国家语言能力的初步研究结果，梳理中国国家语言能力建设实践的发展历史。

[1] 文秋芳. 中国特色的辩证研究范式——以国家语言能力研究为例[J]. 语言文字应用, 2022 (4): 49-60.

学习借鉴中涉及的文献和任务

序号	文献类型	任务	思路
1	美国学者有关国家语言能力的论述和美国国防部有关国家语言能力建设的文件、州/大都市语言能力发展路线图；基于美国国家语言能力建设实践撰写的专著《国家语言能力理论体系构建研究》 ^[1]	了解美国学者提出国家语言能力概念的背景及其内涵；分析美国提升国家语言能力的政策和实践；借鉴中国学者基于美国国家语言能力建设实践构建的理论框架	借鉴国外
2	国内学者对语言与国家安全关系的研讨（例如，李宇明 ^[2] ，戴庆厦 ^[3] ，王建勤 ^[4] ，赵蓉晖 ^[5] ，靳光瑾 ^[6] 等）；国内学者有关国家语言能力的论述（例如，李宇明 ^[7] ，赵世举 ^[8] ，魏晖 ^[9] 等）	厘清学者对语言与安全的认识；梳理不同学者对国家语言能力定义的相同点和不同点，以确定本课题的研究范围	立足中国
3	新中国成立以来有关语言文字工作的专著（例如，王均 ^[10] ，苏培成 ^[11] ，陈章太 ^[12] 等）；文件（例如，国家语委和国家民委历年制定的各类语言文字规划）；法令法规（例如，《中华人民共和国国家通用语言文字法》）；编著（例如，《新时期的语言文字工作——全国语言文字工作会议文件汇编》 ^[13] ，《新时期语言文字工作记事（1978—2003）》 ^[14] ，国家语委组织编写的白、绿、蓝、黄“语言生活皮书”系列）	梳理新中国70余年来国家语言能力建设的实践	立足中国

- [1] 文秋芳，张天伟. 国家语言能力理论体系构建研究[M]. 北京：北京大学出版社，2016.
- [2] 李宇明. 语言与国家安全专栏主持人语[J]. 云南师范大学学报（哲学社会科学版），2010，42（2）.
- [3] 戴庆厦. 语言关系与国家安全[J]. 云南师范大学学报（哲学社会科学版），2010，42（2）：1-6.
- [4] 王建勤. 美国“关键语言”战略与我国国家安全语言战略[J]. 云南师范大学学报（哲学社会科学版），2010，42（2）：7-11.
- [5] 赵蓉晖. 国家安全视域的中国外语规划[J]. 云南师范大学学报（哲学社会科学版），2010，42（2）：12-16.
- [6] 靳光瑾. 语言文字信息化与国家安全[J]. 云南师范大学学报（哲学社会科学版），2010，42（2）.
- [7] 李宇明. 提升国家语言能力的若干思考[J]. 南开语言学刊，2011（1）：1-8.
- [8] 赵世举. 全球竞争中的国家语言能力[J]. 中国社会科学，2015（3）：105-118.
- [9] 魏晖. “一带一路”与语言互通[J]. 云南师范大学学报（哲学社会科学版），2015，47（4）：43-47.
- [10] 王均. 当代中国的文字改革[M]. 北京：当代中国出版社，1995.
- [11] 苏培成. 当代中国的语文改革和语文规范[M]. 北京：商务印书馆，2010.
- [12] 陈章太. 语言规划概论[M]. 北京：商务印书馆，2015.
- [13] 全国语言文字工作会议秘书处. 新时期的语言文字工作——全国语言文字工作会议文件汇编[M]. 北京：语文出版社，1987.
- [14] 费锦昌. 新时期语言文字工作记事（1978—2003）[M]. 北京：语文出版社，2005.

续表

序号	文献类型	任务	思路
4	1949年以前我国有关语言文字工作的文献（例如，黎锦熙 ^[1] 等）	了解秦朝“书同文”和清朝“语同音”的历史	挖掘历史
5		完成上述各项任务的同时，思考提升我国未来建设国家语言能力的方略	面向未来

综上，“三角理论”的构建基于古今中外的相关文献，其中主要包括学者的论文和专著、国家的政策和文件，对于国家政策文件中不清楚或有疑问的地方，笔者及团队一方面将不同文件对照验证，另一方面通过电话、微信等方式同有关人士进行核实。如此学习借鉴，为本文构建国家语言能力理论打下了扎实基础。

（二）“三角理论”要素说明

就构建国家语言能力理论而言，主要完成了三项任务。第一，对国家语言能力进行定义。第二，明确国家语言能力在宏观层面上的构成要素及其关系。第三，说明每个构成要素所涵盖的主要维度。

第一，对国家语言能力下定义就是确定其内涵。从辩证唯物主义本体论的角度，该定义一定要能反映中国国家语言文字工作真实而丰富的理念和实践，而不是从西方文献上找依据，或是依据学者个人的逻辑推理。从这个客观实际出发，我们须厘清语言能力、个体语言能力和国家语言能力之间的差异及其关系。这就是从客观现实世界存在的普遍联系中，分清各自的关系，特别是区分与国家语言能力相连又有本质差异的概念。语言能力是上位概念，其下位概念有个人语言能力和国家语言能力，国家语言能力虽与个人语言能力之间存在互动关系，但有本质区别。^[2]本文将国家语言能力定义为“政府处理一切与国家利

[1] 黎锦熙. 国语运动史纲[M]. 北京: 商务印书馆, 2011.

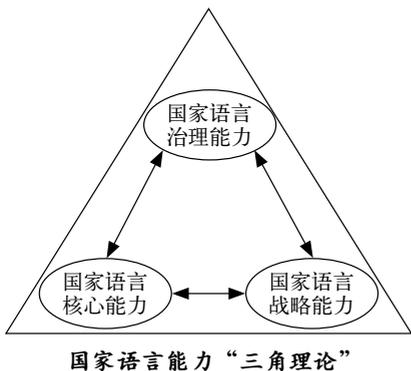
[2] 李宇明. 试论个人语言能力和国家语言能力[J]. 语言文字应用, 2021 (3): 2-16.

益相关事务的语言能力”^[1]。这个定义明确了国家语言能力的实施主体是政府。根据词典定义，“政府”指国家行政机关，一般分中央政府和地方政府。^[2]国家语言能力涉及的范围是与国家利益相关的语言事务，这就排除了与个人学业、职业选择和岗位升迁相关的语言事务。做出这一区分的目的是厘清中国政府在国家语言能力提升中应承担的责任和采取的方略。

第二，从新中国成立以来语言文字工作的历史事实出发，确定国家语言能力的宏观结构，即国家语言能力的主要构成要素。通过梳理史实，本文确定了三要素：国家语言治理能力（下文简称“治理能力”）、国家语言核心能力（下文简称“核心能力”）和国家语言战略能力（下文简称“战略能力”）^[3]，并根据它们在新中国建设中实际发挥的作用，构建了“三角关系”，简称为“三角理论”（见下图）。治理能力位于最上层，具有全局性和统领性特点，决定着政府处理国内外两类语言事务的效力和效率，也影响着核心能力和战略能力的发展方向、质量和速度。核心能力位于左边，具有基础性和先导性特点，是国家政治安全、领土完整、社会和谐、民族团结、经济发展、文化繁荣、信息安全等的基础性支撑，是战略能力发展的前提，置于国家语言能力建设的优先位置。战略能力位于三角形的右边，具有前瞻性和长远性特点，

是国家外交往来、对外开放、维护国家主权、塑造国家形象、提升国际地位的重要工具，对核心能力建设有促进作用。核心能力和战略能力又反作用于治理能力的建设和发展。因此这三要素之间，两两由双向箭头相连，表示彼此存在互动关系。

这三要素及其关系的确立符合新中国国家语言能力建设的实践。这就是辩证唯



[1] 文秋芳. 对“国家语言能力”的再解读——兼述中国国家语言能力70年的建设与发展[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(5): 57-67.

[2] 李行健. 现代汉语规范词典(第4版)[M]. 北京: 外语教学与研究出版社, 2022: 1761.

[3] 同[1].

物主义本体论的客观性。1949年10月10日，新中国刚刚成立不久，在毛泽东主席亲切关怀下，中国文字改革协会正式成立。协会亟待完成的主要任务是简化汉字、推广普通话、制定和推行《汉语拼音方案》。由此可看出，新中国成立初期党中央对国家层面的语言治理工作非常重视，首先着手建设的是治理机构，其首要任务是建设核心能力。随着我国外交事业的发展，国际交往面扩大，战略能力的建设逐步提上议事日程，成为重要任务。20世纪60年代是我国非通用语发展的第一个黄金期。例如，1961年北京外国语学院（今北京外国语大学）新设了斯瓦希里语、柬埔寨语、僧伽罗语和老挝语本科专业；21世纪党中央提出“一带一路”倡议，非通用语发展进入第二个黄金期。^[1]外国留学生来我国学习中文虽始于20世纪50年代，但一直规模小、来源国单一，直到21世纪，才出现了国际中文教育的热潮。^[2]

第三，进一步深入分析新中国的语言文字工作的具体实践，下表列出了每个要素上的主要维度及其解释。需要特别说明的是，下表中每个维度的确立都以我国实践的事实为依据，而不是依据学术逻辑或者套用西方理论框架。遵循辩证唯物主义本体论的动态发展观，本理论强调每个要素上的主要维度可以动态调整。换句话说，这里列出的主要维度不是封闭、固定不变的，而是可根据未来情况的实际变化而增减。

国家语言能力主要要素涵盖的维度及解释^[3]

类型	各维度名称	解释
国家语言 治理能力	国家语言治理机构体系构建	政府能否有效构建国家语言治理的行政体系
	国家语言规划与实施	政府对国家语言事务治理是否有系统的计划和落实措施
	国家语言生活研究与交流	政府语言治理机构是否对社会语言生活进行系统研究，并开展国内外交流

[1] 丁超. 中国非通用语教育的前世今生[J]. 神州学人, 2016 (1): 6-11.

[2] 文秋芳, 杨佳. 新中国国家语言能力研究[M]. 北京: 外语教学与研究出版社, 2021: 113-114.

[3] 文秋芳. 对“国家语言能力”的再解读——兼述中国国家语言能力70年的建设与发展[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40 (5): 57-67.

续表

类型	各维度名称	解释
国家语言 核心能力	国家通用语普及	政府能否依法依规有效普及国家通用语
	国家通用语使用规范	政府对通用语的使用是否采取了系列规范措施
	国家语言智能化	政府能否有效运用智能化技术输入和处理不同语言，从而满足机器翻译、人工智能、智慧教育等方面的需求
	国家语言和谐生活建设	政府能否恰当处理通用语、少数民族语言、方言之间的关系，纸质媒体和网络媒体之间的关系，构建语言生活的和谐社会环境
国家语言 战略能力	国家外语教育	政府能否培养出外语语种数量多且质量高的国际化人才，以满足国家处理各种国际事务的需求
	国家通用语国际拓展	政府能否在国际上有效提升国家通用语的地位并达到预期效果
	国家语言人才资源掌控	政府能否掌控并有效使用国家的各种语言人才资源
	国家对外话语表述	政府能否在国际场合有效表述国家话语并恰当译成所需的外语语种

二、中国国家语言能力建设的成功实践

因为治理能力处于“三角理论”顶端，起着定向把舵的作用，下文分时段详细说明国家语言治理能力发展过程。有关核心能力和战略能力，由于篇幅所限，就依据典型指标分别概述新中国成立以来在这两方面所取得的骄人成就。

（一）国家语言治理能力

根据上文对国家语言治理能力的定义，治理能力建设可从三个维度入手：治理机构体系构建、规划制定与实施、语言生活研究与交流。新中国成立70余年来，我国国家语言治理能力发生了翻天覆地的变化，从无到有，从弱到强，逐步适应并推动了语言强国的建设。

回顾我国语言文字工作70余年（1949年至今）发展情况，本文以中华人

民共和国成立、“文革”结束和《中华人民共和国国家通用语言文字法》审议通过为标志，将其划分为三个阶段：1) 建设期（1949—1977年）；2) 发展期（1978—1999年）；3) 繁荣期（2000年至今）。^[1]总体上，我国治理涉内语言事务的能力稳步提高。经过70余年的努力，现已构建了较为完善的行政治理机构体系，制定并落实了多个语言文字事业发展的五年规划。进入新世纪，各方面工作更是朝着规范、系统、创新方向发展，语言生活研究的顶层设计进一步优化，对研究成果的国内外交流力度明显加大，各方面工作呈现出一派欣欣向荣的景象。限于篇幅，本文聚焦涉内事务的语言治理，围绕机构体系构建、规划与实施、研究与交流三个方面，呈现各阶段的特点与成就。

1. 机构体系构建

“机构体系构建”指政府是否建立了自上而下的国家语言治理机构体系。我国国内语言事务的治理工作沿着两方面进行：国家通用语和少数民族语言。这两方面的工作时而分开、时而交叉。

(1) 我国国家通用语事务

在建设期，国家通用语治理机构体系整体上处于初创阶段。尽管如此，中央政府因地制宜，采取了特殊的自上而下、自下而上、反复征求意见的方式，弥补了当时行政体系不健全的弱点。下页图^[2]大致展示了这一阶段国家通用语事务治理状况。

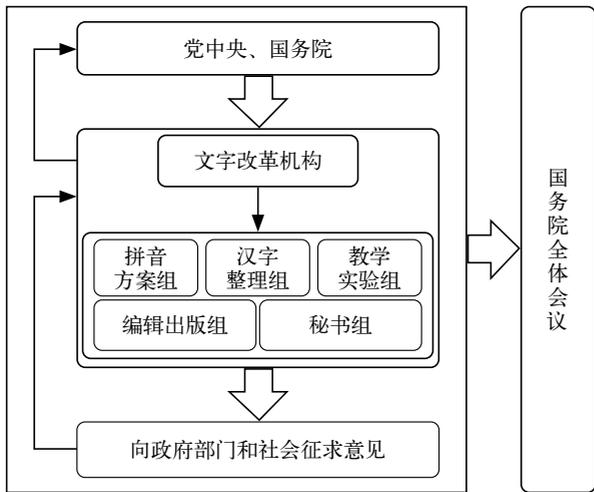
位于下页图中央的文字改革机构，几经更名，但中心任务未有根本变动。1949年10月10日中国文字改革协会在北京成立，这是政府支持成立的首个研究文字改革的民间组织。^[3]1952年2月5日更名为中国文字改革研究委员会，隶属于政务院文化教育委员会，内设拼音方案组、汉字整理组、教学实验组、编辑出版组、秘书组，^[4]这是首个国家级文字改革研究机构。1953年10月1日党中央

[1] 文秋芳. 国家语言治理能力建设70年：回顾与展望[J]. 云南师范大学学报（哲学社会科学版），2019，51（5）：30-40.

[2] 同上。

[3] 王理嘉. 汉语拼音60年的见证与前瞻[J]. 语言文字应用，2009（4）：36-45.

[4] 王均. 当代中国的文字改革[M]. 北京：当代中国出版社，1995：60.



建设期国家通用语事务治理结构

成立了中央文字问题委员会，主要任务是协调党内对于文字改革的不同意见，研讨文字改革工作上的重大原则和实行步骤，向党中央提供切实可行的意见。^[1]1954年12月23日中国文字改革研究委员会正式改为中国文字改革委员会（下文简称“文改会”），直属国务院领导。

1956年1月28日中央推广普通话工作委员会成立，具体工作由文改会负责，不另设机构。1956年6月文字改革出版社成立，专门出版文字改革和语言文字书刊。1956年8月《拼音》杂志创办，1957年8月改名为《文字改革》。^[2]1966年至1971年由于“文革”，文改会工作被迫停止。1972年至1976年，在周恩来总理的指示下，文改会职能逐步恢复，普通话推广工作得以延续。这一体系具有两个显著特点。第一，文字改革机构的工作直接受党中央、国务院的领导，其文字机构人员与中央领导循环互动，反复斟酌和打磨各种将要出台的文字改革方案，文字改革出版社为文字改革机构服务，宣传其方针、政策。例如，毛泽东主席曾就汉字简化方案作过两次批示。第二，文字改革机构拟订的草案获得中央领导同意后，立即向各相关政府部门和全社会征求意见，集思广益，对草案进行多轮讨论和修改，直至获得国务院全体会议正式通过。

在发展期，我国语言事务治理逐步形成了国家级与省级的两级机构体系。截至1979年，全国已有27个省（自治区、直辖市）成立了文字改革的专门机构、临时领导机构或指定机构，完成中央布置的有关文字改

[1] 王均. 当代中国的文字改革[M]. 北京: 当代中国出版社, 1995: 62.

[2] 同上: 81-82.

革任务。^[1]1984年国务院批准成立语言文字应用研究所（下文简称“语用所”）。^[2]1985年12月文改会经国务院批准更名为国家语言文字工作委员会，其主要职责是：贯彻执行国家关于语言文字工作的方针、政策和法令，促进语言文字的规范化、标准化，继续推动文字改革工作，做好相关的社会服务工作。^[3]1986年2月国家教委推广普通话办公室正式划归国家语委。1986年3月《文字改革》杂志更名为《语文建设》，由国家语委主办，成为向社会宣传国家语言文字政策、方针等的刊物。^[4]1990年5月国务院批准国家语委正式成立文字应用管理司。^[5]1998年国务院机构改革，国家语委由教育部领导，对外仍旧保留国家语委的牌子，内设语言文字应用管理司（下文简称“语用司”）和语言文字信息管理司（下文简称“语信司”）。下表列出了这一时期从文改会到国家语委的机构变迁情况。由此可以看出，从改革开放之初至世纪之交，我国国家层面的语言治理体系在不断探索中逐步完善。

发展期国家语言文字机构的变迁

年份	国家层面文字改革机构的变化
1980	根据国务院精神，文改会人员增补了10人，由20名委员组成；将文字改革出版社更名为语文出版社，直属文改会领导；普通话推广工作正式划归教育部。
1984	成立语言文字应用研究所，接受中国社会科学院和文改会双重领导，以中国社会科学院为主。
1985	文改会改为国家语委，由26名委员组成。
1986	国家教委推广普通话办公室划归国家语委。
1990	国家语委内设普通话推广司、文字应用管理司。
1991	国家语委公布经国务院批准的国家语委委员名单37人。
1994	国家语委设立宣传政策法规室；国务院批准调整后的国家语委委员名单33人。
1995	国家语委机关进行调整，普通话推广司改名为语言文字应用管理司，文字应用管理司改名为中文信息司，信息司下设信息处和文字处。

[1] 王均. 当代中国的文字改革[M]. 北京：当代中国出版社，1995：106.

[2] 费锦昌. 新时期语言文字工作记事（1978—2003）[M]. 北京：语文出版社，2005：37.

[3] 同上：50.

[4] 同上：55.

[5] 同上：82.

续表

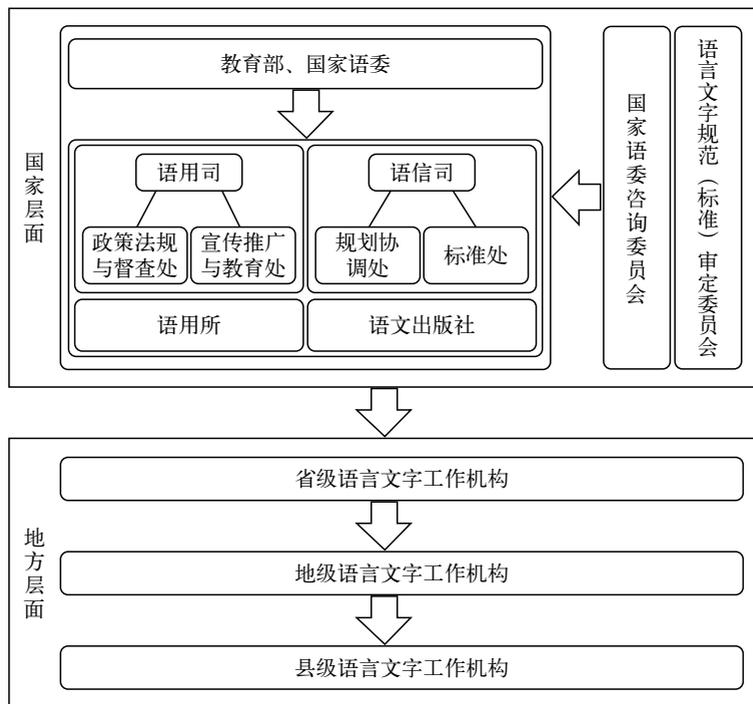
年份	国家层面文字改革机构的变化
1998	国务院机构改革，国家语委并入教育部，对外仍旧保留国家语委的牌子，内设语用司和语信司，每个司下设两个处。
1999	国家语委调整国家语委科研规划领导小组和语言文字规范（标准）审定委员会，科研办设在教育部语信司规划协调处，审定会办公室设在语信司标准处。

在繁荣期，以国家语委为主体的语言事务治理体系已基本完善。整个体系由国家 and 地方两个层面构成（见下页图）。

国家层面有教育部和国家语委。国家语委是规划、统筹国家语言文字事业的职能部门。国家语委委员单位由30个党政部门、社会团体等组成。依据“党委领导、政府主导、语委统筹、部门支持、社会参与”的工作机制，国家语委每年召开一次全体委员单位代表会议，报告每年的工作情况和来年的工作计划。下设机构有“两司”“一所”“一社”。“两司”指语用司和语信司，负责承办国家语委布置的具体工作。每个司内设两个处：语用司设立了政策法规与督查处、宣传推广与教育处；语信司设立了规划协调处、标准处。“一所”指语用所，专门研究有关语言文字应用问题，内设多个处、室和中心，还负责出版《语言文字应用》杂志。“一社”指语文出版社，服务于语言文字出版工作。

2000年12月13日，首届国家语委咨询委员会成立，2019年3月18日调整了委员人数，由18名增加到27名。2001年11月23日，国家语委21世纪第一届语言文字规范（标准）审定委员会成立。这两个委员会都是国家语委的高层智囊团。前者重点对国家语言文字重大问题、热点问题建言献策，就国家语委的年度工作和未来计划给予评价和建议；后者主要负责审定语言文字标准，为语言文字规范化、标准化工作咨政建言。

在地方层面，省、地、县三级自上而下联动的语言文字机构体系基本建成，对接国家层面的国家语委工作。截至2016年，全国除港澳台地区以外的31个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团都设有省级语言文字工作机构；截至2017年，地、县级行政机构共有2 238个，另有277个地、县级无行



国家语委主导的国家语言能力治理机构体系

政机构，但有明确人员负责。^[1]

(2) 我国少数民族语言事务

在建设期，新中国成立初期只有九个民族有文字体系和相应读物，五个民族有文字但无相应读物，四个民族有文字但未普遍使用，还有相当一部分民族无文字。^[2]1951年2月中央政府颁发文件，要求设立机构帮助少数民族创建文字。于是，同年10月少数民族语言文字研究指导委员会成立，隶属国务院，其任务是“指导和组织关于少数民族语言文字的研究工作，帮助尚无文字的民族创立文字，帮助文字不完备的民族逐渐充实其文字”^{[3][4]}。1954年后，

[1] 国家语言文字工作委员会. 中国语言文字事业发展报告 (2018) [M]. 北京: 商务印书馆, 2018: 149-151.

[2] 周庆生. 中苏建国初期少数民族文字创制比较[J]. 民族语文, 2002 (6): 47-57.

[3] 史筠. 民族法律法规概述[M]. 北京: 民族出版社, 1988.

[4] 同[2].

该委员会由中华人民共和国国家民族事务委员会负责管理。^[1]为了确保少数民族语言文字创建工作的顺利完成，截至1959年，全国成立的民族语言文字工作机构已达11个。^[2]这比国家通用语省级工作机构体系的建设提早十多年。可见中央对少数民族语言文字创建和改革工作极其重视。为了解决同一种少数民族语言跨省区使用的复杂情况，民间还出现了被政府认可的民族语文协作组织，后成为政府的议事协调机构。这种跨省区的协作组织解决了同一民族在不同省区的民族教育、文化领域发展中遇到的实际问题。根据1974年国务院发出的《关于内蒙古自治区蒙古语工作问题报告的批复》精神，1975年5月成立了八省区蒙古语文工作协作小组。^[3]

在发展期，民族语文协作组织继续增加。从1977年起，东北三省建立了朝鲜语文出版、朝鲜文教材、朝鲜语文三方面的协调机制。后经三省协商，1989年东北三省朝鲜语文协作领导小组正式成立，主要负责民族教育和朝鲜文字的规范化、标准化和信息化，并协调朝鲜文字的调查和相关学术研究。1982年3月在国家民委和教育部的协调下，西部五省区藏文教材协作领导小组成立，主要负责编译不同教育层次、不同学科的藏文教材，实现了藏文教材的全覆盖，做到“配套建设、同步供书、课前到书、人手一册”。1993年，西部四省区彝文协作机构在昆明成立，办公室设在云南省少数民族语文指导工作委员会。协作的主要成果有两项：一部《彝文字典》和一部《彝文字集》。^[4]1998年少数民族语言文字研究指导委员会归国家民委领导，指导少数民族语言文字的翻译、出版工作；少数民族语言文字的规范化工作由国家语委负责。^[5]由此可见，国家语委和国家民委的工作有一定交叉。

进入繁荣期后，国家民委的少数民族语文工作在深度和广度上都有了明显拓展。2013年4月9日国家民委民族语文工作专家咨询委员会（下文简称“国家民委咨询委员会”）成立，包括11个语种，涵盖民族语文理论政策、民

[1] 陈章太. 语言规划概论[M]. 北京: 商务印书馆, 2015: 191.

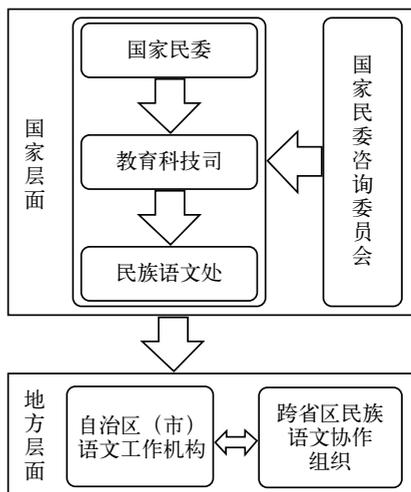
[2] 周庆生. 中苏建国初期少数民族文字创制比较[J]. 民族语文, 2002 (6): 47-57.

[3] 苏培成. 当代中国的语文改革和语文规范[M]. 北京: 商务印书馆, 2010: 790.

[4] 同上: 791-792.

[5] 同[1]: 190-191.

族语文应用研究等领域的知名专家学者。2017年12月国家民委咨询委员会的换届工作完成，新增了语言规划、政治学、法律学、历史学、管理学等领域的著名专家。^[1]下图描述了我国现有的少数民族语言治理机构体系。在国家层面，隶属国家民委的教育科技司内设民族语文处，具体负责与少数民族语言相关的事务。同时国家民委咨询委员会是我国少数民族语言文字工作的智囊团，为国家民委献计献策。地方层面既有与国家民委民族语文处对接的区（市）语文工作机构，又有跨省区的民族语文协作组织。这种协作组织能够更好完成单一省区难以完成的任务。需要说明的是，教育部下设了民族教育司。^[2]由此可以看出，国家民委与国家语委、教育部在民族语言文字工作方面有重叠和交叉。



国家少数民族语言事务治理机构体系

2. 规划与实施

我国国民经济迄今已有14个五年规划（计划），语言规划起步相对较晚。国家语委的语言文字工作规划始于“七五”计划（1986—1990年），其后我国语言规划基本能与国民经济规划同步制定。国家民委的少数民族语言文字工作仅有“十三五”规划（2016—2020年）。下文将分别描述国家语委和国家民委两个系统制定的规划与实施情况。

（1）国家语委的规划与实施情况

迄今为止，国家语委已制定了多个语言文字规划。每个规划大致包括四部分内容：1）前期主要成绩；2）新规划的主要目标；3）新规划的主要

[1] 国家民族事务委员会. 国家民委第二届民族语文工作专家咨询委员会第一次会议在京召开[EB/OL]. (2018-01-02) [2023-06-24]. <https://www.neac.gov.cn/seac/xwzx/201801/1002009.shtml>.

[2] 教育部. 民族教育司介绍[EB/OL]. [2023-06-24]. <http://www.moe.gov.cn/s78/A09/>.

任务；4) 完成新任务的保障措施。比较已有规划，可看出国家语委的规划种类不断增加，规划覆盖内容不断拓展，规划重点越来越突出，拟完成的任务越来越具体、明确。总体而言，与发达资本主义国家不同的是，我国语言文字规划最显著的特点是具有长远性、连贯性与持续性。

在建设期，中央政府虽未就国家通用语制定过专门规划，但这一期间，目标明确，任务具体，其中包括简化汉字、推广普通话、制定和推行《汉语拼音方案》。在发展期的初期，各部门基本上无暇顾及规划制定。从1986年开始，也就是20世纪最后的15年，语言文字规划开始进入议事日程。首先，国家语委拟订了“七五”计划。1991年公布了十年规划（1991—2000年），随后公布了“八五”（1991—1995年）和“九五”计划（1996—2000年）。从语言规划学角度来看，这一时期规划内容以“地位规划”和“本体规划”两个维度为主。1982年12月全国人大通过的《中华人民共和国宪法》中，明确规定了“国家推广全国通用的普通话”条款，因此推广普通话、推行《汉语拼音方案》一直是“七五”“八五”“九五”计划中的首要任务。第二大任务是推行已公布的简化汉字，规范现代汉语词汇和科技名词术语的使用。从“八五”计划开始，增加了有关语言文字信息化的新任务，提出要建设大型汉语语料库，加强科学研究。

在繁荣期，我国语言文字规划工作呈现出一派欣欣向荣的景象。随着《中华人民共和国国家通用语言文字法》颁布实施，语言文字工作步入了法治轨道。这一阶段的规划制定与实施更为系统、全面。从内容上看，与前期规划相比有两大不同点。第一，从“十一五”规划（2006—2010年）颁布起，推行《汉语拼音方案》不再是主要任务。这表明该任务已在2006年之前基本完成。第二，从2012年起，规划内容增加了“弘扬传播中华优秀传统文化”。这一变化反映了国家语委积极响应党的十八大报告中提出的建设社会主义文化强国的号召。从规划实施来看，“十三五”规划实施的力度显著增强。与前面规划不同的是，国家语委编制了“十三五”规划的分工执行方案。该方案将“十三五”规划中的六项任务逐项分解为若干子任务，并列出了每项任务的牵头单位和参与单位。根据《教语用函[2016]6号》文件精神，制定分工方案的目的是“对规划当中提出的任务目标进行明确的责任分工”，遵循的基

本原则是“政府主导、语委统筹、部门支持、社会参与”，对目标和任务的详细分解，为顺利完成“十三五”规划中提出的各项任务提供了有力保障。这是新中国成立以来我国语言文字事业工作首个落实计划的执行方案。这就好比造房子，不仅有设计图纸，而且有施工方案，从而确保“十三五”规划制定的蓝图能够变为现实。笔者认为，这是繁荣期最为突出的亮点。

(2) 国家民委的规划与实施情况

在“十三五”规划之前，国家民委未制定有关少数民族语言文字的五年计划，因为少数民族语言使用规范化、标准化和信息化的工作由国家语委负责。之所以再次强调民委的职责，是源于2014年召开的中央民族工作会议。该会议对民族地区语言相通、干部群众双语学习等工作作出了重要部署，为深入抓好民族语文工作指明了方向。为了更好地贯彻中央民族工作会议精神，国家民委于2015年初启动了“十三五”规划的编制工作，整个编制过程历时近两年。编制组进行了多次调研，征求了五轮意见，还进行了一次合法性审查，最后提交国家民委委务会审议并获得通过。2017年3月国家民委公布了《“十三五”少数民族语言文字工作规划》。这是首份有关民族语文工作制定的规划，其内容包括四部分：1) 指导思想和基本原则；2) 发展目标；3) 主要任务和重点项目；4) 组织实施和保障措施。规划中占篇幅最大的是第三部分。每项任务和每个项目后都注明了牵头单位和参与单位。以第一项任务为例，列出的牵头单位是国家民委下属的教科司，参与单位是国家民委下属的政法司、文宣司以及各有关地方民族语文工作部门。为了更好地宣传“十三五”规划，国家民委教科司司长还在国家民委网站上撰文，专门介绍了该规划制定的指导思想、背景、过程和意义等。

3. 研究与交流

体现国家语言治理能力水平的第三个维度“研究与交流”指“政府语言治理机构体系能否组织学者系统研究社会语言生活，搭建国内外研究成果的交流平台”。新中国成立70余年来，我国语言治理能力在这一维度上呈现明显的阶段性特点。

在建设期，文改会面临着汉字简化、《汉语拼音方案》设计和普通话推广的艰巨任务。这些任务本身就是庞大的科研项目，需要广泛发动群众，凝

聚各方智慧，集中力量攻克难关。然而当时人们并未有显性的科研意识。

在发展期拟订“七五”计划时，政府开始将语言生活的科学研究提到议事日程上来。^[1]经国务院批准，国家教委和国家语委于1986年1月6日至13日在北京召开了全国语言文字工作会议。时任国家语委主任刘导生在作“新时期的语言文字工作”报告时，特别指出“加强科学研究，开展学术交流”^[2]。1986年9月在北京召开了“七五”期间语言文字工作规划会议。该会议强调，结合语言文字工作的需要，大力开展基础研究和应用研究是“七五”期间的重要任务之一。在会议期间，国家语委还邀请了部分代表与参会专家学者专门讨论了《“七五”期间语言文字科研项目表（1986—1990）》。这是国家语委作为国家语言治理机构首次把“研究与交流”列为重要任务，在“八五”和“九五”计划中都有类似的文字表述。这个阶段对科研工作进行顶层设计还刚刚起步，处于逐步完善的过程中。

繁荣期的语言生活研究与成果交流有了跨越式的发展。组织研究语言生活成了国家语委常态化工作的一部分。在这一阶段国家语委建立了完善的科研领导机构，制定了详细的管理办法，设计了研究规划和措施，设立了科研基地和智库，培养了一批优秀中青年语言文字工作者。同时，国家语委开展了多种形式的研究成果交流，例如组织出版系列皮书、举办国内外学术会议。这一切都充分彰显出我国国家语言治理能力在科学研究与交流方面攀上了新高峰。下文将分别阐述“语言生活研究”与“科研成果交流”两个方面。

（1）语言生活研究

国家语委的工作进入繁荣期后，开展了一系列的语言生活研究。第一，建立了科研领导机构，制定了科研管理章程，使国家语委的科研工作进入了规范化、制度化、体系化的可持续发展新阶段。2001年8月教育部、国家语委印发了《国家语言文字工作委员会科研规划领导小组职责与构成》，文件明确了国家语委主任担任组长，语信司和语用司负责人

[1] 陈乃华. 国家语委和国家教委联合召开“七五”期间语言文字工作规划会议[J]. 语文建设, 1986 (6): 7-8.

[2] 刘导生. 新时期的语言文字工作[J]. 语文建设, 1986 (Z1): 8-14.

担任副组长，成员包括语用所、语文出版社、中国社会科学院语言研究所、中国社会科学院民族学与人类学研究所负责人，其职责为：1) 领导、规划、部署国家语委的科学研究工作，拟定国家语言文字工作科研方向，编制科研项目指南和科研规划，制定年度科研计划；2) 决定国家语委重大科研项目的立项；3) 对国家语委立项的科研项目进行阶段性检查、评估；4) 制定科研基金管理办法和科研成果奖励办法。同期，教育部、国家语委还印发了《国家语言文字工作委员会科研项目管理办法》，对科研项目的申请、立项、成果鉴定、经费管理与使用、成果的所有权与使用形式都作了详细规定。

第二，向社会公布了与语言文字工作规划配套的“十五”“十一五”“十二五”“十三五”“十四五”科研规划。每个规划主要包括指导思想和发展目标、重点研究方向和保障措施等。

第三，根据国家语委工作需要，在全国建设了科研基地。2004年至2022年，国家语委先后与高校、地方研究机构共建了25个科研基地。^[1]每个基地根据国家语委规划，遵循“一机构、一方向、一特色、一品牌”原则，充分发挥依托单位学术优势，聚合依托单位科研资源，深入开展语言文字科研。聚焦研究重点，开展课题研究，为国家语委工作提供科研支撑。

第四，有计划、有步骤地培养优秀中青年文字工作者。从2014年起共举办了九期语言文字应用研究优秀中青年学者研修班，参加人员共有500余名，每期时长一周。研修内容涵盖我国语言文字政策法规、语言文字规范标准体系、语言学的新使命、人工智能与语言信息化处理、语言资源保护、民族语文政策、国际中文教育等。2017年至2019年国家语委与国家留学基金委联合组织了三期“语言文字中青年学者出国研修项目”，邀请了英国十多所大学的26位授课专家。课程内容涵盖七个板块：语言政策与规划、语言教育与教学法、语言保护与文化多样性、语言服务与传播、语言资源监测与研

[1] 国家语言文字工作委员会. 中国语言文字事业发展报告(2018)[M]. 北京: 商务印书馆, 2018.

究、国外教育体制、语言学理论前沿。^[1]这一批批研修班毕业的学员，为我国青黄不接的文字工作队伍输送了新鲜血液，补充了有生力量，有些已成了中青年骨干。国家民委于2012年12月12日公布《国家民委科研项目管理办法》，从2013年1月1日实行，2017年4月又作了进一步修订。^[2]国家民委科研项目分为招标项目、委托项目和后期资助项目类别。从2015年起国家民委也举办了六期全国民族语文应用研究中青年学者研修班，其学习方式及其功能与国家语委研修班很相似，共培训300余名学员。

(2) 科研成果交流

在建设期和发展期，人们对语言生活研究成果的交流还缺乏意识，无计划、无系统。进入繁荣期后，情况大为改观。第一，国家语委组织学者编撰了白、绿、蓝、黄年度“语言生活皮书”系列，向国内外展示我国对语言生活研究的成果。^[3]第二，国家语委组织举办不同级别和类型语言文字学术会议，积极推动了中外交流与合作。

在“语言生活皮书”中，绿皮书《中国语言生活状况报告》是国家语委组织的首套皮书，2004年筹编，2006年出版。该皮书主要报告我国当年发生的语言生活重大事件、热点事件及各种调查报告和实态数据。2016年开始出版蓝皮书《中国语言政策研究报告》，主要报告及评述有关中国语言政策及规划方面的学术研究状况，为未来研究提供参考。2016年开始出版黄皮书《世界语言生活状况报告》，主要介绍当年世界各国和国际组织语言生活中发生的重要事件和热点问题，为我国语言生活决策提供借鉴。2017年出版了《中国语言文字事业发展报告》首部白皮书，主要宣传介绍国家有关语言文字方面的政策主张，用数据、事实来说明国家当年在语言文字事业中取得的成就。迄今为止已经出版了六部，为国内外读者及时了解我国语言文字事

[1] 国家语言文字工作委员会. 中国语言文字事业发展报告(2019)[M]. 北京: 商务印书馆, 2019.

[2] 国家民族事务委员会. 国家民委科研项目管理办法[EB/OL]. (2012-12-12) [2023-06-28]. <http://www.seac.gov.cn/seac/xxgk/201212/1065216.shtml>.

[3] 国家语言文字工作委员会. 中国语言生活状况报告(2019)[M]. 北京: 商务印书馆, 2019.

业的建设和发展提供了丰富的一手资料。这四个系列皮书各有侧重，相互补充，描绘出一幅完整的语言生活画卷。从共时角度，这些皮书可以为政府决策和学者研究提供参考；从历时角度，可以为研究语言生活的变迁提供真实数据，为语言规划学的研究提供丰富史料。

除了定期出版年度“语言生活皮书”系列以外，国家语委配合政府和联合国教科文组织召开了多个国际学术会议，有力提升了中国在国际语言文字工作中的话语权。第一种是世界性大会，第二种是区域性学术会议，第三种是两国之间的学术交流。世界性大会有四个。第一个是2014年6月5日至6日在苏州召开的世界语言大会^[1]，第二个是2017年9月11日至13日举办的中国北京国际语言文化博览会（下文简称“语博会”），第三个是2018年9月19日至21日在长沙举办的世界语言资源保护大会，第四个是2018年10月25日至28日举办的第二届语博会。区域性大会有两个。一个是中国—东盟语言文化论坛，目前已经召开了两届。第一届于2021年9月25日召开，第二届于2023年8月29日召开。另一个是2022年8月25日至26日召开的东北亚语言文化论坛。国与国之间的语言政策研讨会已分别在中德、中法、中俄两国之间举办。2012年9月3日在北京召开了首届中法语言政策与规划国际研讨会，2014年9月29日在巴黎召开了第二届，2016年11月1日至2日在北京召开了第三届；2013年12月8日在北京召开了中德语言文化政策高层论坛；2015年3月30日至4月6日在中国举办了“中德语言文化研习之旅”活动；2018年11月15日至16日在俄罗斯圣彼得堡举办了首届中俄语言政策论坛。

将现有治理机构体系与国家语言能力构成相匹配，我国仍旧面临四个挑战^[2]。第一，地方层面还有20%以上的地（市）级和县级治理机构体系有待落实；第二，对国家语言战略能力的治理相对薄弱，国家对外话语表达这一维度目前尚无专门机构管理；第三，不同学段的外语教育由基教司、职成司和高教司三

[1] 教育部语言文字信息管理司. 中国语言生活状况报告(2015)[M]. 北京: 商务印书馆, 2015.

[2] 文秋芳, 杨佳. 新中国国家语言能力研究[M]. 北京: 外语教学与研究出版社, 2021: 45-46.

个不同机构负责，未形成相互衔接的“一条龙”；第四，国家民委与教育部在语言文字工作上有明显重叠。本文建议国家语委成为统管国家语言能力建设的顶层机构，这样可以保障语言治理能力的完整性、协调度和执行力。

（二）国家语言核心能力

国家语言核心能力涉及四个维度：国家通用语普及、国家通用语规范使用、国家语言智能化与国家语言和谐生活建设。衡量这四个维度的评价指标是政策力、实践力和绩效力（见下表）。^[1]

国家语言核心能力四维度的评价指标

评价指标	说明
政策力	对国家语言核心能力是否制定了相关法律、法规、条例、标准等
实践力	对国家语言核心能力的相关政策是否提出具体的落实措施
绩效力	国家语言核心能力相关政策的落实措施是否取得预期效果

70余年来我国国家语言核心能力建设取得了举世瞩目的成就，为国家统一、民族团结、社会稳定和经济发展作出了不可或缺贡献。下面将根据上表中三个评价指标，以国家通用语普及这一维度为例，说明我国国家语言核心能力70余年的持续稳定发展状况。

政策力是指政府对通用语的普及是否制定了比较完善的政策、法规。自新中国成立以来，中央政府对“书同文、语同音”这项事关民族团结、国家安定和社会和谐的工作高度重视。1956年国务院发布《关于推广普通话的指示》，1958年第一届全国人大通过《汉语拼音方案》，1982年有关推广普通话的内容写进我国宪法，^[2]特别是2000年全国人大通过的《中华人民共和国国家通用语言文字法》明确规定，我国通用语言文字是普通话和规范汉字。截

[1] 文秋芳. 对“国家语言能力”的再解读——兼述中国国家语言能力70年的建设与发展[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版). 2019, 40(5): 57-67.

[2] 陈章太, 谢俊英. 语言文字工作稳步发展的60年[J]. 语言文字应用, 2009(4): 2-14.

至2016年，我国已经发布了与之相应的23部地方性法规。^[1]

实践力是政府对普及国家通用语采取的措施是否具有广度和深度。中央政府在中华人民共和国成立九天后就成立了中国文字改革协会，组织专家队伍设计《汉语拼音方案》。该方案历经八年反复修改与研讨，于1958年正式公布。这为扫盲、识字和推广普通话打下了坚实基础。从国家语言文字工作“八五”计划起，后续每个五年计划都把“推广普通话”作为首要任务。我国改革开放前的推普总方针为“大力提倡、重点推行、逐步普及”。这十二字方针体现了政府充分认识到在全国推普的长期性、艰巨性和持续性，既需要广泛宣传，让全社会更多人参与，又需要突出重点，抓主要矛盾，以点带面，稳步前行。随着改革开放的推进，从“八五”计划起，推普总方针调整为“大力推行、积极普及、逐步提高”，这表明推普工作进入新阶段。政府推普的力度有所加大，措施有所加强，普及率的指标有所提高。2017年国家语委印发了《国家通用语言文字普及攻坚工程实施方案》（下文简称“《方案》”）。这一《方案》制定了明确的目标（全国普通话普及率平均达到80%以上）、任务、措施和验收指标，使推普工作的广度和深度又上了一个新台阶。

绩效力是指普及通用语所取得的成效如何。从1956年2月国务院公布《关于推广普通话的指示》起，普通话得到稳步推广。截至2017年，我国在全国范围内已经实现了1997年提出的普及率奋斗目标，达到70%以上。^[2]不足的是东西部、城乡之间发展不平衡，东西部的普及率差距达到20个百分点，大城市与一些农村的差别达到50个百分点。从1998年起，经国务院批准，每年9月第三周定为全国推广普通话宣传周（下文简称“推普周”）。每年推普周都有不同的宣传主题。例如，2003年是“大力推广普通话，齐心协力奔小康”，2005年是“实现顺畅交流，构建和谐社会”，2013年是“推广普通话，

[1] 国家语言文字工作委员会. 中国语言文字事业发展报告 (2017) [M]. 北京: 商务印书馆, 2017.

[2] 国家语言文字工作委员会. 中国语言文字事业发展报告 (2018) [M]. 北京: 商务印书馆, 2018.

共筑中国梦”，2015年是“依法推广普通话，提升国家软实力”。2017年是推普周活动开展20周年。从中央到地方长年不断举办各种类型的普通话培训班，有效提高了各民族干部、教师的普通话水平。仅2017年，地方上参加培训的人数就达399 692人。^[1]

中华人民共和国成立70余年来，虽然我国普通话普及工作有部署、有落实、有检查，成效明显，但在法律法规上“刚性”显得不足，对违反法律法规者无惩戒措施；对普及普通话在维护国家统一、增强民族团结、提高国家认同方面的意义认识还不够充分；对在普及普通话中起关键作用的学校教师要求不够严格，培训不够到位。这些问题仍需花大气力加以解决。

（三）国家语言战略能力

国家语言战略能力也涵盖四个维度：国家外语教育、国家通用语国际拓展、国家语言人才资源掌控和国家对外话语表述。与国家语言核心能力相比，我国国家语言战略能力发展速度与质量相对滞后。随着我国综合国力不断强大、国际地位持续提升，国家语言战略能力的需求也在不断增强。进入21世纪以来，特别是党的十八大以来，“一带一路”倡议的提出对国家语言战略能力的需求尤为迫切。下文根据“覆盖面”“科学性”“影响力”三个评价指标（见下表），以国家外语教育维度为例，说明我国国家语言战略能力70余年来的建设与发展。

国家语言战略能力四维度的评价指标

评价指标	说明
覆盖面	国家语言战略能力辐射多少国家和地区
科学性	国家语言战略能力的提升是否符合内在规律性，是否符合社会需求
影响力	国家语言战略能力在多大范围内产生正面、积极效果

[1] 国家语言文字工作委员会. 中国语言文字事业发展报告(2018) [M]. 北京: 商务印书馆, 2018.

覆盖面是指我国通过外语教育培养的语言人才种类能够涵盖多少国家和地区。换句话说，我国外语教育涉及的语种数量有多少，能用世界上多少种语言进行直接沟通。根据国家外语人才资源动态数据库^[1]的统计，2010年至2015年我国高校开设的非通用语专业仅有44种，6年招收的总人数仅8万多，其中朝鲜语占33%；2016年增加到65种（包括通用语种），覆盖了欧盟国家24种官方语言和东盟十国官方语言；2017年达到83种；2018年达到98种；2019年新增3个语种；到2020年，北京外国语大学已开齐所有与中国建交国家的主要官方用语。^[2]虽然近十年来，政府下发了多个加强非通用语教育的文件，我国高等教育培养外语人才的种类有了快速发展，但与美国相比，我国仍有明显差距。2009年美国高校已经能够开设259种语言的课程，其中非通用语244种。^[3]

科学性是指外语人才培养方式是否符合内在规律，是否符合社会需求。20世纪80年代后期，只有北京外国语大学、上海外国语大学等少数高校开展了复合型外语人才的教学实验，大部分外语专业主要培养外国文学、语言学和翻译人才。直到1998年12月，教育部高教司转发了《关于外语专业面向21世纪本科教育改革的若干意见》后，复合型外语人才培养的必要性、复合型外语人才的概念和培养模式才得到官方文件的正式确认，复合型外语人才的培养才逐步得到重视。^[4]目前的模式有：“外语+专业知识”“外语+专业方向”“外语+专业”“专业+外语”和双学位。随后2000年颁布的《高等学校英语专业英语教学大纲》首次将复合型人才列为英语专业的培养目标。^[5]自此，外语专业培养复合型人才“名正言顺”。不足的是，这个阶段外语人才的培

[1] 笔者曾承担国家社科基金重大项目“国家外语人才资源动态数据库建设”（批准号12&ZD176）。

[2] 北京外国语大学官网. 大学简介[EB/OL]. [2023-06-24]. <http://www.bfsu.edu.cn/overview>.

[3] FURMAN N, GOLDBERG D, LUSIN N. Enrollments in languages other than English in United States institutions of higher education, fall 2009[EB/OL]. (2010-11) [2019-05-19]. http://www.mla.org/2009_enrollmentsurvey.

[4] 高等学校外语专业教学指导委员会. 关于外语专业本科教育改革的若干意见[J]. 外语界, 1998 (4): 1-6.

[5] 何其莘. 培养21世纪的外语专业人才——新《大纲》的修订过程及主要特点[J]. 外语界, 2001 (1): 4-8.

养强调了语言和专业的叠加，一味强调对西方语言文化的学习，忽略了中国文化，未能恰当处理国际视野和中国立场之间的辩证关系。自党的十九大以来，这一不良倾向正逐步克服，但在课程、教材和课堂教学中得到全面纠正尚需时日。

影响力是指国家投入资源培养出的外语人才能在国内外语言事务处理中产生多大的积极影响。换句话说，他们是否能为国家、为全人类的发展作出积极贡献。应该承认，我国培养出的外语人才为国家的外交、经济、文化、科技、军事发展发挥了很大作用，特别是改革开放以来，大批外语人才有力助推了改革开放初期外资、中外合作企业的发展和外贸进出口业务的扩大，后来对中国企业“走出去”、中国文化“走出去”、中国旅游业“走出去”也发挥了积极的推动作用，但短板还明显存在。例如，语种不足导致国际事务中找不到合适人才承担相应任务；高端外语人才缺乏致使我国在国际组织中任职人数不足。

三、国家语言能力建设的发展趋势

新中国成立70余年来，我国经历了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，实现中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程。国家语言能力的发展与国家整体国力的增强形成互动关系。我国国家语言治理能力逐步完善，核心能力持续增强，战略能力建设加速，有力推动了我国综合国力和国际地位的提升，但总体上，我国国家语言能力与我国日益上升的国际地位还很不相称。国家语言能力与总体国家安全有着密切关系。在和平与发展为主流的时代，国家所有政策、主张都要通过语言向国内外民众宣传、阐释；遇到矛盾或者冲突，也要通过语言协商谈判解决，即便在战争环境中，信息战、心理战、舆论战都离不开语言这一锐器。目前政府和学界亟须联动，进行战略谋划，拿出实招、硬招，尽快将我国建成语言能力强国。

在国家语言能力研究领域，还要进一步向深度拓展，提高国际影响力。目前北京外国语大学研究团队已经组织了九本国别语言能力专著的撰写，对中国、罗马尼亚、俄罗斯、德国、意大利、荷兰、法国、韩国和马来西

亚的国家语言能力开展研究。目前正在组织撰写的专著涵盖英国、加拿大、沙特、南非、印度尼西亚、印度、西班牙等14个国家。本研究团队旨在通过对多个不同国家的研究进行横向比较，优化国家语言能力理论框架，为深入研究国家语言能力提供更强有力的理论支持，并为中华民族伟大复兴实践中的国家语言能力助推提出更积极可行的建议，全面实现强国定强语、强语助强国。

