

学习贯彻《广西壮族自治区少数民族语言文字工作条例》的几个问题

□余飞

学习宣传和贯彻落实《广西壮族自治区少数民族语言文字工作条例》(以下简称《条例》)是当前我区各级民族部门、民语部门和少数民族语言文字工作者最重要的工作任务。我有幸始终参与《条例》的制定过程,为《条例》的出台而努力,这是我此生的荣幸与财富。下面,谈谈我对《条例》的出台背景、重要意义、制定考虑、基本内容、主要亮点、疑难问题、贯彻落实等的认识,希望能对大家学习贯彻《条例》有所启发、有所帮助。

一、《条例》的出台背景

《条例》的颁布实施是国家有关部门和自治区党委政府高度重视、广西社会各界广泛关注和各民族群众热心支持的结果,凝聚了各方各界的智慧和心血,是集体智慧的结晶,是民主立法的生动实践。

1.《条例》的制定是贯彻落实党和国家民族法律法规政策的过程。我国宪法、民族区域自治法、国家语言文字法、教育法、全国人民代表大会组织法、居民身份证条例、法院组织法、刑事诉讼法、行政诉讼法、著作权法等法律法规都对少数民族语言文字学习和使用等权利作出规定。特别是党的十八大以来,党和国家就国家中长期语言文字事业改革和发展规划纲要(2012-2020年)、加强和改进新形势下民族工作、进一步加强和改进民族地区民汉双语语法官培养及培训工作、加快发展民族教育、国家语言文字事业“十三五”发展规划、加强和改进新形势下大中小学教材建设、推进民族地区干部双语学习工作、实施中华优秀传统文化发展工程、依法治理民族事务促进民族团结、加强和改进少数民族流动人口服务管理工作、“十三五”少数民族语言文字工作规划、国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要、加大边民支持力度促进守边固防等出台了一系列政策文件,都对少数民族语言文字的学习使用提出明确要求。

2.《条例》的制定是广西各民族语言文字事业长期实践发展的过程。多年来,自治区党委、政府高度重视少数民族语言文字工作,认真贯彻落实党和国家有关少数民族语言文字法律法规政策,出台了规范性文件,为《条例》制定提供了重要参考依据。自治区领导多次要求加快少数民族语言文字立法步伐。如2007年11月30日,时任自治区副主席陈武在纪念《壮文方案》颁布实施50周年大会上的讲话中就指出:抓紧立法工作,使壮语文工作能持久地健康发展。自治区出台的多个规范性文件明确了做好少数民族语言工作的要求。如《关于进一步加强壮汉双语教育工作意见的通知》《贯彻落实〈中共中央、国务院关于加强和改进新形势下民族工作的意见〉实施方案》《广西壮族自治区壮汉双语教育发展规划(2016-2020年)》《广西壮族自治区贯彻落实〈推进民族地区干部双语学习工作的意见〉实施方案》《广西依法治理民族事务促进民族团结实施方案》《广西贯彻落实〈关于加强和改进少数民族流动人口服务管理工作的意见〉实施方案》等。

3.《条例》的制定是广西相关部门长期关心支持和持续积累的过程。为做好《条例》制定工作,自治区民语委加强调查研究,与自治区有关部门密切配合,广泛听取意见,通过召开调研论证会、条例讨论会、公开征求草案意见等多种形式,较好地完成《条例》立法调研和文本起草工作任务。《条例》从形成初稿到审议通过历时近三年时间,前后修改了数十稿。开展的立法调研次数之多和形成的调研材

料之多、反复征求意见之多和对条文反复论证之多是比较少的。仅2016年,自治区民语委就先后召开专家座谈会5次、论证会1次,较大范围内征求意见3次,比较大的集中修改有10多次。自治区法制办、自治区人大民委、自治区人大法制委坚持科学立法、民主立法,多次召集人大代表、专家学者和与少数民族语言文字有关人员到区内百色等市和区外四川、新疆等地开展立法调研,并经过多次集中修改,最后形成《条例》(草案)提交人大常委会审议。2017年8月29日自治区十二届人民政府第103次常务会议审议通过《条例》(草案),并提请自治区人大常委会审议。随后,自治区人大民族委员会对《条例》(草案)进行初步审议,书面征求了27个区直有关部门和14个设区的市人大常委会的意见,赴区内外开展调研,并召开座谈会征求意见。2017年11月,《条例》(草案)经自治区十二届人大常委会第三十二次会议第一次审议。自治区人大法制委员会先后于2018年2月8日、5月3日对《条例》(草案)进行认真审议,反复修改。《条例》经自治区十三届人大常委会第三次会议第二次审议表决,以48票赞成,2票弃权,1票反对获得通过。

二、《条例》的重要意义

在新时代里,在民族自治地方,制定一部地方民族法规意义重大,而在各民族融合度比较高的广西,其意义更为重大。可以说,《条例》出台的意义,怎么说都不为过。可以概括为以下5个方面:

1.政治意义。《条例》的颁布实施,是广西认真贯彻落实党和国家民族法律法规政策以及习近平新时代中国特色社会主义思想的具体体现。这不是套话空话大话,其具有特殊的政治意义。《条例》是国家有关法律政策法规在广西的具体化,是贯彻落实习近平对广西提出的“把……维护少数民族群众合法权益纳入法治化轨道”“总结好、运用好、发展好民族团结进步的成功经验”要求的具体行动,是认真总结广西民族团结工作经验做法、充分发挥少数民族语言文字作用的具体体现,是认真总结广西少数民族语言文字工作、把一些好的经验做法上升为法律规范的具体成果。

2.法治意义。《条例》的颁布实施,是广西民族区域自治法规体系中的重要法规,是广西民族事务管理法治化的重大成果。《条例》颁布实施之前,除了各自治县自治条例外,自治区一级的民族法规有两部,即《广西壮族自治区非物质文化遗产保护条例》和《广西壮族自治区非物质文化遗产保护条例》,南宁市两部即《南宁市民族教育条例》《南宁市清真食品管理条例》。但是没有一部是规范全区民族事务的专门的民族法规。《条例》的颁布实施,为我们构建具有广西特色的民族法律法规体系积累了宝贵的经验,为推进广西民族事务管理法治化开了个好头,作出了贡献。

3.现实意义。《条例》的颁布实施,是广西少数民族语言文字事业发展进程中的一座里程碑,是指导和规范广西少数民族语言文字工作的行动指南。60年来,我区少数民族语言文字工作取得了很大成绩,但与其他自治区相比、与广西民族群众的愿望要求相比仍有较大差距。一些地方对壮语文工作重视不足,机构不健全,专业人才缺乏;壮语文社会应用领域尚待拓展;壮语文工作政策法规的执行力度不足不够,少数民族聚居地区干部双语学习培训、考核评价、提拔使用等工作有待改进等。

近年来,广西社会各界一再呼吁加快少数民族语言文字立法步伐。

4.历史意义。《条例》的颁布实施,是广西各族人民历史发展中的重大事件,是广西民族事业发展进入新的历史阶段的重要标志。《条例》不仅具有重要的现实意义、语言文字的意义,而且具有重要的历史意义、民族发展的意义。《条例》的颁布实施不仅对于加强广西少数民族语言文字的抢救、保护和传承、发展具有特别重要的意义,必将有力增强民族意识、民族自信和传承民族精神、民族文化,而且对于推进广西改革、发展、稳定也具有重要意义。

5.团结意义。《条例》的颁布实施,是广西民族团结进步成功经验得到总结、运用、发展的具体体现,是推进广西民族团结进步模范区建设的重要举措。总结60年来广西民族团结进步的成功经验,各族人民语言上的认同、兼容、并存、互通,即多民族语言和谐发展是广西的一大法宝、优良传统和特色优势。《条例》的制定是我区民族团结进步的一件大事,其标志着我区民族团结进步工作实践经验法定化迈出坚实的第一步,这是对我区各民族语言和谐这一民族团结成功经验和优良传统的充分肯定,也是贯彻落实习近平总书记提出的“总结好、运用好、发展好广西民族团结进步的成功经验”要求的具体成果。

三、《条例》的定位考虑

当前,民族法规的制定比较复杂、艰难和敏感。《条例》中内容的有效性、合法性、可行性、可操作性如何把握?这是我们在《条例》起草过程中较为纠结的实际问题。对此,我们是这样考虑的。

1.坚持符合习近平新时代中国特色社会主义思想要求。在《条例》起草过程中,各地普遍建议把最新的科学理论成果和政策措施融入《条例》之中。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视包括少数民族语言文字在内的民族工作,作出了一系列重要部署。如何全面准确把握习近平少数民族语言文字思想要求并把它融会贯通到《条例》之中是我们考虑最多的问题。目前《条例》突出时代特点,基本符合新时代要求。比如在内容条文上坚持科学理论指导,体现党的十九大提出的“加强文化遗产保护传承”的要求,在相关条文中加强濒危语言和古文字的抢救保护;体现习近平关于“汉族干部要争取会讲少数民族语言”的要求,在相关条文中强调培养使用双语干部。

2.坚持先解决有没有的问题,再解决好不好的问题。在《条例》起草过程中,各地普遍建议要有实实在在的内容,也就是要有“干货”,有硬要求,不要成为“盆景式立法”。这也是我们的努力方向,但因为《条例》的制定难度比较大,上没有直接可遵循的上位法,下没有很多的广西民族法规立法经验可借鉴,要把少数民族语言文字工作实践中形成的成熟经验做法,用法规的形式固定下来,用于指导工作,并不容易。特别是广西干部群众中对少数民族语言文字工作存在不同的认识。如果我们在《条例》中片面追求内容全面系统,想在《条例》中把所有民族语言文字问题都解决,或者按照自己意愿和政策彻底解决,是不现实的。因此,我们以各部门对《条例》没有意见为原则,对于存在分歧有争议的问题一般作原则性的规定,或者待《条例》审议通过再说,通过对《条例》的修改和具体细则的制定来逐步解决。

3.坚持立足实际,突出特色,总结巩固发

展广西经验。一些地方有的同志特别是外省的同志建议广西把《条例》变为一个改革性示范性的民族法规,树立起壮族老大哥的榜样。但我们认为,民族语言问题比较复杂和敏感,民族法规创新难度比较大,要创新发展民族语言不是一朝一夕就能解决和做到的,当前稳妥一些更可行。《条例》首先应规定最基础最基本的东西,能够把国家法律法规的相关内容重复汇总起来也是不错的,当然我们在实际工作中并没有停留在这一最低要求,而是坚持从广西实际出发,使《条例》内容有所创新、有所发展,体现广西特有。对于条例的名称问题,开始时,我们也有两种方案,一是制定《广西壮语言文字工作条例》,二是制定《广西壮族自治区少数民族语言文字工作条例》。经过反复酝酿和反复征求意见,多数同志还是倾向后者,认为适用范围更广,共识也较容易达成。当然,在相关条文中,我们也注意强调壮文推行使用的要求。

4.坚持务实管用,兼顾必要性和可行性,注意约束性。民族法规普遍存在失之较软的问题,字词多用“鼓励”“支持”,很少用到“应当”“必须”“不得”“禁止”等。《条例》也不例外。这是我区少数民族语言文字使用和发展的现实环境特点所影响的,比如我区少数民族语言文字使用和发展存在一定的局限性,历史传承度较低,社会化功能相对薄弱,各领域社会应用有限,还有各民族融合程度较好,少数民族对国家通用语言文字认可度高,国家通用语言文字普及率较高等。法治的实现需要法律规范的强制性,但《条例》中的许多内容只属于倡导性规范,并没有上升到强制性规则,其执行主要取决于主体的自觉。因此,有可能影响《条例》的执行效果。在起草工作中,我们也努力改变这种情况,思考如何使“软”问题通过“硬”措施来解决。比如,从技术上增加法律责任相关内容,《条例》中对违反相关规定的处罚,比其他自治区(省)更全面和明确。

四、《条例》的基本内容

《条例》共有5章32条,第一章总则共6条,规定了制定目的依据、适用范围、工作原则、标准壮文使用要求、政府职责、部门职责等。第二章共16条,主要规定少数民族语言文字的学习推行总体要求、规范化和标准化及信息化建设、双语教育、专业和课程设置、教师培养、干部双语学习、汉壮文字同时使用、诉讼使用、文字规范使用、禁止性规定、在公共服务机构的使用、在重大活动的使用、在新闻出版广电领域的使用、公务员招录、职称评聘、文字翻译等方面的要求。第三章共5条,主要是对少数民族语言文字的人才建设、研究创作、开发促进、抢救保护和社会参与作出规定。第四章共4条,规定违反本《条例》相关规定的具体行为及应受何种处罚,处罚的对象,处罚的裁决机关。第五章共1条,规定《条例》的施行时间。主要内容有以下几个方面:

1.明确立法目的和少数民族语言文字工作原则。内容在《条例》第一条和《条例》第三条。规定的工作原则体现了依法管理、以人为本、因地制宜的思想理念,确保工作的正确方向和有效开展。

2.明确广西各民族语言文字之间的关系。内容在《条例》第四条,其规定体现了各民族语言文字平等,明确拼音壮文的地位及其与壮语方言的关系,符合广西实际,反映各民族的愿望和要求。

(未完待续)