



中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



ZHONGGUO SHAOSHUMINZU JIAOYU
LIFA XINLUN

陈立鹏 著

中国少数民族教育 立法新论

中央民族大学出版社

国家社科基金资助教育科学规划“十五”国家重点课题
“西部大开发与中国少数民族教育改革发展研究”成果
中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



陈立鹏 著

中国少数民族教育 立法新论

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国少数民族教育立法新论/陈立鹏著. —北京: 中央民族大学出版社, 2007.6

ISBN 978-7-81108-345-3

I. 中… II. 陈… III. 少数民族教育 - 教育法令
规程 - 立法 - 研究 - 中国 IV. D922.161

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 044277 号

中国少数民族教育立法新论

- 作 者 陈立鹏
责任编辑 吴 云
美术编辑 赵秀琴
出 版 者 中央民族大学出版社
北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081
电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)
68932218(总编室) 68932447(办公室)
发 行 者 全国各地新华书店
印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司
开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张:9.5
字 数 240 千字
印 数 2000 册
版 次 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-81108-345-3
定 价 20.00 元
-

版权所有 翻印必究

序

改革开放以来,我国民族法制建设取得了可喜的成就,特别是1984年《民族区域自治法》的颁布,极大地推进了我国民族法制建设的进程,保障和促进了我国少数民族各项事业的发展。这一时期,我国教育立法也步入了快速发展的轨道,取得了丰硕的成果,国家相继颁布了《教育法》、《教师法》、《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》、《学位条例》等法律,并颁布了大量的行政法规和规章,这些法律法规对我国教育的改革与发展发挥了重大的作用。

对于少数民族教育立法问题,党和政府一直高度重视,根据各个历史时期少数民族教育事业发展的需要,制定了大量的民族教育法规规章及规范性文件。但是,由于历史、自然条件、经济发展水平等多方面原因,我国少数民族地区教育还滞后于全国教育的平均发展水平,与沿海发达地区相比差距就更大,且这种差距有进一步拉大的趋势。要彻底改变少数民族教育的落后状况,实现民族教育事业的快速发展,必须进一步加快少数民族教育立法步伐。正是基于这一认识,2002年4月教育部正式启动了《中华人民共和国少数民族教育条例》的起草工作。应教育部的邀请,陈立鹏同志成为《少数民族教育条例》起草小组成员及第一执笔人,承担了《少数民族教育条例》的大量调研起草工作。

《中国少数民族教育立法新论》是陈立鹏同志在起草《少数民族教育条例》过程中深入思索、研究的结果,是陈立鹏同志继1998年出版《中国少数民族教育立法论》之后又一部研究我国少数民族教育立法理论与实践的专著。这项研究站在时代和建立

具有中国特色的民族法律法规体系的高度，以科学发展观为指导，以我国是统一的多民族国家的基本国情为依据，以推进我国少数民族教育立法、把民族教育工作纳入法制化轨道、实现民族教育的跨越式发展为根本目标，以探讨我国少数民族教育立法理论和民族教育法规体系为核心内容，以确立超常规立法的思想为我国少数民族教育立法工作的主导思路，对我国民族教育立法的理论、体系和实践，进行了较系统、深入的研究。这是一部思路清晰、观点新颖、内容丰富、研究方法科学，富有创造性和开拓性的学术专著，在国内民族教育立法理论研究、民族教育法律法规体系研究和民族教育立法实践研究等学术领域是迄今所仅见的。从这个意义上来看，《中国少数民族教育立法新论》是新世纪新阶段我国少数民族教育立法研究的重要成果，具有重要的学术价值、理论价值和深刻的现实意义。

我们认为本书具有如下几个显著的特点：

一、选题具有前沿性和开创性

《中国少数民族教育立法新论》这部论著，不仅选题方向正确，研究目的明确，而且选题新颖，为民族教育法学学科前沿学术研究成果。它对于民族教育立法理论研究，对于建立比较完备的具有中国特色的民族教育法律法规体系，对于依法治教、以法促教，充分发挥民族教育立法在民族教育工作和民族教育发展中的作用，保障民族教育事业健康发展，对于建立和健全民族教育的宏观管理等，都具有重要的理论意义、现实意义和学术价值。作者对于相关研究文献的综述，分析得较实事求是，评述得较合理，较好地把握了国内外少数民族教育立法研究的学术前沿动态。作者分析了我国是一个统一的多民族国家的基本国情，并从这一基本国情出发，深刻论述了中国少数民族教育在建设中国特色社会主义全过程中的地位与作用，阐述了加强我国民族教育法制建设工作、建立比较完备的具有中国特色的民族教育法律法规

体系的重要性和紧迫性；通过剖析我国民族教育系统，认为我国现阶段存在着民族教育发展的需要与民族教育立法薄弱、滞后等很不相适应的矛盾，且这种不相适应的矛盾已日显突出，甚至成为制约民族教育发展滞后的关键因素。这种不相适应的矛盾，一方面表现为我国民族教育事业经过半个多世纪的建设、改革和发展取得了巨大成就，现已初步形成了包括幼儿教育、基础教育、职业技术教育、成人教育和高等教育在内的比较完整，具有中国特色的民族教育体系；另一方面表现为我国少数民族教育法律法规建设落后于民族教育自身发展，已远远不能适应民族教育发展的需要。新中国成立以来，特别是改革开放以来，尽管我国民族教育法制建设，无论中央立法还是地方立法都取得了一定的进展和成就，但是不可否认，长期以来，学术界对我国民族教育立法理论、民族教育法律法规体系和民族教育立法实践的研究，跟不上民族教育发展的形势，不能适应我国民族教育和民族地区教育的发展要求。本书实事求是地剖析了目前我国民族教育法律法规建设中存在的一些突出问题，主要表现在：其一，民族教育法规层级过低，至今没有制定专项民族教育法律；其二，现行民族教育法规内容不完善，关于进一步加强维护和发展少数民族传统文化内容较薄弱，甚至对其有所偏颇；其三，民族教育法律法规体系的基本框架有待于构建；其四，民族教育立法有待于全面规划，综合配套，统筹安排，逐步完善。进入新世纪新阶段，促进民族地区实现全面建设小康社会的宏伟目标，对于加强和做好民族教育立法工作提出了新的课题和更高的要求。目前，我国民族教育法规建设的现状距逐步建立比较完善的、具有中国特色的民族教育法律法规体系还有很长的路。本书深入地考察了我国现阶段民族教育立法的必要性与可行性，分析了民族教育立法的现实依据与法律依据，明确提出了加强和改进我国民族教育立法工作的思路：必须确立超常规立法的思想，采取超常规的立

法举措,加快构建起我国少数民族教育的法律法规体系。本书不仅选题切中时宜,符合我国是统一的多民族国家的基本国情,而且其研究内容反映了我国民族教育立法理论研究、民族教育法律法规体系研究和民族教育立法实践研究的学科前沿。

二、特色鲜明,内容丰富,创新成果显著

本书首创把中国少数民族教育立法问题作为一个独立系统进行研究,具有鲜明的民族特点。众所周知,我国是统一的多民族国家,少数民族教育立法问题,既是建立具有中国特色的民族法律法规体系的一个重要组成部分,同时又是建立具有中国特色的教育法律法规体系的重要组成部分;而研究少数民族教育立法问题,既是中国民族法律法规建设不可缺少的重要内容,同时又是中国教育法律法规建设不可缺少的重要内容。本书依据新世纪新阶段民族工作的基本任务,依据少数民族和民族地区经济社会发展的实际需要,依据少数民族教育的特点、现状及其发展趋势,紧密围绕中国少数民族教育立法的理论与实践这一中心内容展开了系统而又扎实的研究。作者运用了新民族观、新教育观和新法学观等学科理论的基本观点,全面地分析了我国少数民族教育立法历史、现状及其存在的问题,从中央和地方两个层面对我国少数民族教育立法的理论进行了较深入的探讨,比较研究了我国台湾地区原住民族教育立法及美国少数民族教育立法的现状、特点及其存在的矛盾和问题,提出:创新民族教育立法工作思路,改进民族教育立法工作方法,加快民族教育立法步伐,全面规划民族教育立法,抓紧制定配套的法律法规及规章。作者以求真务实的工作作风,构建了具有中国特色的民族教育法律法规体系的基本框架,提出了《少数民族教育法》草案设想。

这一研究成果,不仅特色鲜明、内容丰富,反映了我国民族教育立法工作的特点和规律,而且观点新颖、理论深刻、创新成果显著。本书的创新点主要表现在:

（一）提出创新民族教育立法工作思路，确立超常规立法的思想。本书依据现代世界各个多民族国家和地区不断建立健全和完善民族教育立法比较普遍的发展趋势，依据我国是一个统一的多民族国家的国情，依据少数民族教育和民族地区教育的特殊性，分析了我国少数民族教育立法与民族教育改革发展之间存在的很不相适应的矛盾，这种不相适应的矛盾主要表现为民族教育立法的被动性、薄弱性和滞后性。为此，作者明确提出必须创新民族教育立法工作思路，认为我国少数民族教育立法工作必须确立超常规立法的思想，选择超常规立法的战略，采取超常规的立法举措，从现在起就着手制定《少数民族教育法》、《少数民族高等教育促进法》、《少数民族教育经费保障法》等民族教育领域基本的法律法规。中国少数民族教育立法工作不能照常规走路，要创新工作思路，改进工作方法，坚定不移地确立超常规立法的思想。这一思路的提出和确立，具有创新性和开创性。

（二）探讨了我国少数民族教育立法理论。本书针对我国民族教育立法理论研究较薄弱的现状，论述了民族教育立法理论研究对民族教育立法实践的重要作用，认为加强少数民族教育立法工作，构建少数民族教育法律法规体系，切实推进少数民族教育立法实践，都离不开民族教育立法理论的指导。本书把我国少数民族教育立法的基本理论问题放在重要的位置，纳入研究的重点内容，对我国少数民族教育立法理论进行了比较系统、全面、深入的探讨。作者从研究中央和地方两个层面的少数民族教育立法问题入手，概括了民族教育立法最为基本的理论范畴；深入地分析了少数民族教育立法的客观依据和法律依据；提出和论证了少数民族教育立法的指导思想和原则；全面地论述了少数民族教育立法的内容；阐述了少数民族教育立法预测、立法规划及其意义；研究少数民族教育立法个案，总结了新中国成立以来我国少数民族教育立法的科学经验，借鉴了我国台湾地区原住民族教育

立法与美国少数民族教育立法的有益经验,在完成上述诸方面研究的基础上提出和构建了我国少数民族教育超常规立法的理论框架。这是国内民族教育学科和民族法学学科领域率先研究我国少数民族教育立法理论问题的阶段性重要成果,具有填补相关领域空白的性质。

(三) 构建了我国少数民族教育法律法规体系。本书认为,新中国成立以来,我国少数民族教育立法工作有了长足的进展,但与现代世界一些多民族国家相比,与我国普通教育立法相比,与我国民族教育改革发展相比,依然显得很不相称、很不完善,特别是离建立比较完备的具有中国特色的民族教育法律法规体系的要求相差甚远。严格来说,我国民族教育立法仍然存在较多的缺失。至今,不仅没有制定一部民族教育的基本法律,就是连一部民族教育单行法律也尚未制定。作者以高度的社会责任和超前的民族教育立法意识,不仅科学地论证了构建少数民族教育法律法规体系的必要性,而且从我国少数民族和民族地区经济社会发展对少数民族教育事业发展的规定性以及教育学和法学的基本原理出发,精心地设计了一幅从内容到形式皆符合我国国情的、具有中国特色的少数民族教育法律法规体系的图案。本书把它称为中国少数民族教育法律法规体系的基本结构。这个基本结构的基本要点可以概括为:我国少数民族教育法律法规体系应在宪法和教育法的指导下,以《少数民族教育法》为龙头,以《少数民族高等教育促进法》、《少数民族经费保障法》、《少数民族教师保障法》、《少数民族学生升学优待与学习辅导条例》等民族教育单项法律、教育行政法规为骨干,是由众多民族教育部门规章、地方性法规所组成的法律法规体系。作者设计的这个民族教育法律法规体系,从纵向构成上看,是以不同适用范围和效力等级的法律法规构成的不同层次的纵向结构;从横向构成上看,是以不同内容的法律规范组成的若干部门法规的横向结构,纵向结构和横向

结构的有机结合,便构成内容比较完备、结构比较合理的,具有中国特色的民族教育法律法规体系的总体结构。这个构想既有较强的创新性,又有较好的求实性。在理论上,作者揭示了我国民族教育法制建设的特点和规律,论述了少数民族教育法制建设与普通教育法制建设的相互关系,认为我国少数民族教育法规体系是一个相对独立的法规体系,是我国全部民族教育法律规范的有机结合,同时它又是我国整个教育法律法规体系的一个重要组成部分,是对我国教育法律法规体系的补充和完善。在立法实践上,作者始终坚持从我国多民族的国情出发,分析了我国民族教育改革发展的客观需要和我国民族教育立法的现实条件,把我国民族教育法律法规体系设想为以1个母法、3个子法、8个行政法规以及一批规章、地方性法规构成的法律法规体系。为了实现这一民族教育立法目标,建立比较完备的、具有中国特色的民族教育法律法规体系,作者又拟订了民族教育立法的初步规划,认为在这一法律法规体系中,制定《少数民族教育法》是关键。当前,要抓住起草《少数民族教育条例》的机会,着手起草《少数民族教育法》,争取用3年左右的时间,完成《少数民族教育法》的制定工作。在此基础上,争取再用10年左右的时间,完成《少数民族高等教育促进法》、《少数民族教育经费保障法》、《少数民族教师保障法》等法律法规的制定工作,初步建立起具有中国特色的少数民族教育法律法规体系的基本框架。

三、思路新颖,视野宽阔,研究方法得当

在探究我国少数民族教育立法这一重要课题时,作者提出了多维度、多视角的研究思路,将历史研究与现实研究、理论研究与实践研究、国内研究与国外研究、宏观研究与微观研究、比较研究与实证研究相结合,突破了以往传统的单一思辨研究、定性研究的思维模式,注重实证主义研究方法的运用,从而使得研究更具有客观性、科学性和现实性。特别值得称道的是,作者将本

课题研究与《中华人民共和国少数民族教育条例》的调研起草工作统一起来,注重把理论研究、现实研究和条例的调研起草工作统一到民族教育立法实践中来,以所调研的生动材料来丰富理论研究,又将所研究的理论成果及时运用到民族教育立法实践中,并从实践中吸取新的营养,不断充实理论研究;在课题研究中推进《条例》的起草,在《条例》的起草中深化课题的研究。这是课题研究方法的创新,也是课题研究成果实践与转化形式的创新。

四、体系完整,结构合理

本书从概念的定义界定到框架结构的构建,形成了比较完整的内容体系。全书由绪论和正文构成,正文共分为七个部分,主线鲜明,脉络清晰。各部分之间的内容衔接自然、逻辑性强,超常规立法思路贯穿始终,学术概念表述准确,理论性较强,实用性较突出,材料翔实,论证比较科学。

这是国内目前研究中国少数民族教育立法理论与实践问题的重要论著,是迄今为止国内首部较深入系统地、创新性地研究中国少数民族教育立法理论与实践问题的专著,对推进我国少数民族教育立法理论、体系和实践具有重要的学术价值和现实意义。我们在此对本书的出版表示祝贺,并预祝作者在民族教育立法研究领域取得更多的科研成果,为我国民族教育法制建设做出更大的贡献。

哈经雄 霍文达

2006年11月20日

目 录

第一章 绪论	(1)
一、选题目的与意义	(1)
二、少数民族教育立法研究的文献分析	(3)
三、研究的基本思路与方法	(5)
四、基本观点与创新突破	(6)
第二章 我国少数民族教育立法的历史与现状	(9)
一、少数民族教育立法的历史回顾	(9)
二、少数民族教育立法存在的问题	(38)
第三章 我国少数民族教育立法的基本理论问题探讨	(42)
一、少数民族教育立法的概念	(42)
二、少数民族教育立法的依据	(44)
三、少数民族教育立法的指导思想和原则	(57)
四、少数民族教育立法的内容	(62)
五、少数民族教育立法的程序	(65)
六、少数民族教育立法预测与立法规划	(69)
第四章 我国地方少数民族教育立法研究	(73)
一、地方少数民族教育立法的概念	(73)
二、地方少数民族教育立法的法律依据	(74)
三、地方少数民族教育立法的基本原则	(78)
四、地方少数民族教育立法的特征	(79)
五、中央少数民族教育立法与地方少数民族教育立法的关系	(80)

六、地方少数民族教育立法个案：《楚雄彝族自治州民族教育条例》研究与探讨	(82)
第五章 台湾原住民族教育立法研究	(99)
一、台湾原住民族教育概况	(99)
二、台湾原住民族教育立法缘起	(102)
三、台湾原住民族教育立法的内容	(104)
四、台湾原住民族教育立法的特点	(114)
五、台湾原住民族教育立法的经验及问题	(116)
六、加强台湾原住民族教育立法的思考	(122)
第六章 少数民族教育立法研究的国际视野——美国	
的少数民族教育立法	(131)
一、美国少数民族教育的现状	(131)
二、美国少数民族教育立法的内容	(133)
三、美国少数民族教育立法的特点	(139)
四、美国少数民族教育立法的经验及启示	(140)
第七章 我国少数民族教育法规体系的基本构想	(144)
一、少数民族教育法规体系的概念	(144)
二、少数民族教育法规体系的基本结构	(145)
三、《少数民族教育法》草案设想	(151)
第八章 结论与建议——我国少数民族教育	
必须超常规立法	(166)
一、少数民族教育超常规立法的必要性与可行性	(166)
二、少数民族教育超常规立法的实践框架	(174)
附 录	(179)
国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定	(179)
黑龙江省民族教育条例	(187)
吉林省少数民族教育条例	(192)

宁夏回族自治区民族教育条例·····	(197)
楚雄彝族自治州民族教育条例·····	(203)
云南省西双版纳傣族自治州民族教育条例·····	(214)
海南藏族自治州民族教育工作条例·····	(226)
红河哈尼族彝族自治州民族教育条例·····	(236)
呼和浩特市民族教育条例·····	(241)
包头市民族教育条例·····	(245)
南宁市民族教育条例·····	(249)
莫力达瓦达斡尔族自治旗民族教育条例·····	(256)
喀喇沁左翼蒙古族自治县民族教育条例·····	(260)
鄂温克族自治旗民族教育条例·····	(263)
台湾原住民族教育法·····	(268)
台湾原住民族教育法施行细则·····	(275)
主要参考文献·····	(279)
后 记·····	(287)

第一章 绪论

一、选题目的与意义

1. 选题意义

我国是一个统一的多民族的社会主义国家，除汉族外，还有55个少数民族，少数民族人口1.06亿，占全国总人口的8.41%。全国有民族自治地方154个，其中自治区5个、自治州30个、自治县（旗）119个，还有民族乡1356个，民族自治地方面积占全国国土总面积的63.75%。我国有9个省、自治区与周边17个国家和地区接壤，有30多个民族是跨境民族。^①因此，发展民族教育，全面提高少数民族劳动者素质，大力培养少数民族各级各类人才，对于维护和发展少数民族文化，推进民族地区经济社会发展，保障少数民族平等的生存权和发展权，加快西部大开发战略的进程；对于建立和完善中国特色社会主义教育体系，推进科教兴国战略和人才强国战略的实施；对于全面建设小康社会，实现社会主义现代化建设第三步战略目标及中华民族在21世纪的伟大复兴；对于促进边疆稳定，加强民族团结，维护国家统一，都具有十分重要而深远的意义。

^① 教育部民族教育司、国家民委教育科技司编：《走向辉煌的中国民族教育——第五次全国民族教育工作会议材料汇编》，北京：民族出版社，2003年，第26页。

发展民族教育,最根本的要靠法制。这既是现代社会及现代教育的基本要求,也是新中国民族教育发展五十多年经验教训的深刻总结。特别是,1999年3月“依法治国,建设社会主义法治国家”被庄严地写入宪法。2001年12月我国加入世界贸易组织,这些对民族教育法制建设提出了更高更迫切的要求。但由于多方面的原因,我国民族教育法制工作仍相当薄弱,民族教育立法严重滞后于民族教育自身的发展,不能发挥其应有的对民族教育事业的保障与促进作用。在当前民族教育与全国教育的平均发展水平有较大差距,且这种差距在进一步拉大的情况下,民族教育立法滞后已成为制约我国民族教育事业发展的关键因素。要改变这种状况,就必须从战略高度认识民族教育立法的意义,采取切实有效的措施,进一步推进民族教育立法的进程。

立法工作是一项理论性与实践性非常强的工作。立法实践的顺利进行离不开理论强有力的指导。目前我国民族教育立法理论建设滞后,有关民族教育立法的理论成果严重缺乏。理论的贫瘠,导致了实践的艰难。因此,要深入开展少数民族教育立法研究,全面推进少数民族教育立法的理论建设,通过理论的坚强指导与有力支撑,加快少数民族教育立法的实践进程,从而保障和促进民族教育的发展,完成民族教育所肩负的重大历史使命。有鉴于此,本选题具有重大的理论与实践价值及深远的现实意义。

2. 选题目的

(1) 从中央和地方两个层面切实加强少数民族教育立法的理论研究,推动全国少数民族教育立法理论研究的深入开展,架构起我国少数民族教育立法的基本理论体系,发挥理论对实践应有的指导作用。

(2) 推动教育法学、民族法学和民族教育学的学科体系建设。

(3) 加快《少数民族教育条例》的立法进程。通过本课题的研究,切实推进《少数民族教育条例》的调研起草工作,促成《少数民族教育条例》的尽快出台。

(4) 推进《少数民族教育法》等法律法规的制定工作。促成《少数民族教育法》尽快列入国家有关部门的议事日程,为《少数民族教育法》的制定提供理论指导与支撑。

(5) 提高全社会对少数民族教育及少数民族教育立法的认识,为少数民族教育的发展创造有利的社会环境。

二、少数民族教育立法研究的文献分析

关于我国少数民族教育立法的研究,在我国教育研究中一直是一个薄弱环节。新中国成立后,有相当长的一段时间,这一问题没有引起应有的重视。只是到了20世纪80年代中后期,这一问题才开始引起一些有识之士的关注,有关文章渐渐见诸报端。吴大华、杨宗穗在《贵州民族研究》(1987年第1期)上以《民族教育立法刍议》为题撰文,对民族教育立法的必要性与可行性、民族教育立法的主要内容、民族教育立法的原则及立法中应注意的问题等,进行了初步的研究。李登福、吴宗金在《民族教育研究》(1991年第2期)上以《关于民族教育立法的几个重要问题》为题撰文,对民族教育立法的依据与对象、民族教育立法的主体及其权利义务、民族教育法体系与内容、民族教育法律规范与实施等问题,进行了较系统的研究。刘大友在《民族教育研究》(1994年第4期)上以《关于自治州自治条例有关教育规定的综述》为题撰文,对全国已有的自治州自治条例中有关民族教育的内容进行了比较分析,提出了修改、调整的意见。周林盛在《民族教育研究》(1997年第1期)上以《我国民族教育立法历