

新时期少数民族 基础教育政策理论与实践

王世忠◎著

中国社会科学出版社

新时期少数民族 基础教育政策理论与实践

王世忠◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期少数民族基础教育政策理论与实践/王世忠著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8704 - 3

I. ①新… II. ①王… III. ①少数民族教育—教育政策—研究—中国 IV. ①G759.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 182762 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 周晓东
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 9 月第 1 版
印 次 2016 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 25.5
插 页 2
字 数 403 千字
定 价 92.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

本书是作者从事少数民族教育事业发展研究的系列成果之二（成果之一：专著《少数民族教育发展研究》，人民出版社 2013 年版）。基础教育是根据一定社会的发展需要，遵循少年儿童身心发展规律，有组织、有计划、有目的地引导受教育者掌握知识、发展智力、提高能力、培育道德的一种社会活动。基础教育是终身教育体系的重要组成部分，是为人一生的学习和发展打下良好基础的重要阶段，更是使学生养成健全人格的重要时期。广义的基础教育包括学前教育、小学教育、中等教育（含初中教育、普通高中和中等职业技术教育）。它自身包含着两大矛盾：一是如何处理好学生升学与就业的关系；二是如何处理好促进学生学业发展与提高学生核心素养的关系。基础教育位于整个国民教育体系的最基层，不仅是促使个体全面而自由发展的最基本的教育，同时也是为国家培养合格公民、推动社会发展进步的奠基性教育。

在新的历史时期我国为推动少数民族基础教育事业的发展，制定了一系列相关政策。新时期少数民族基础教育政策指国家或政党为实现新的历史时期的少数民族基础教育路线而制定的行动准则。所谓“新时期”是一个动态的概念，通常包括两种含义：一是指时间；二是指时代。在政治上，我们通常是在“时间”这个含义上使用“新时期”这个概念的。也就是说，新时期一般是指正在展开着的现实，是从某个时刻开始一直延续至今的时间段。具体指的是一个什么时间段，则要因时而异、因事而异。新中国成立初期，从 1949 年 10 月 1 日开始的时期，就曾被称为“新时期”。如“新时期的总路线”等。改革开放以后，一般把 1978 年 12 月召开的中共十一届三中全会召开作为新时期开始的标志。与中国特色社会主义事业同步，中国特色民族理论政策发轫于我国民主革命时代，形成于改革开放。自 20 世纪 90 年代以来，以中央民族工作会议的形式来总结、部署民族工作已成为中国民族工作的一种惯

例。其中 2005 年第三次中央民族工作会议之后直到 2014 年召开第四次会议，相隔近 10 年。比较前两次会议的间隔期，这个 10 年时间最长，民族领域面临的问题最多，认识上的分歧最大，而中国特色民族理论政策的进步也最为明显。因此，而至最近 10 年，我国民族工作不但完成了它的体系化形成过程，也实现了自身的全面推进和发展。2014 年 9 月召开的中央民族工作会议，是党的十八大后中央召开的首次民族工作会议。会议着眼于我国民族团结进步事业新的形势和新的发展，提出了一系列新思想、新论断和新认识，做出了一系列新决策、新部署、新要求。^①全面系统地深化了对多民族基本国情的认识，是一个具有基础性、全局性和战略性意义的重大贡献，在党的民族工作思想和理论建设史上具有里程碑意义。在这里，“新时期”之“新”是一个相对概念。随着时间的推移和变化，“新时期”具体指代的时间段也会发生变化。少数民族基础教育政策，是指适用于少数民族和民族地区（少数民族区域自治）的个体和群体的基础教育政策。

本书研究的少数民族基础教育政策是广义范围的。选择少数民族基础教育政策理论与实践作为本书的研究内容，主要是因为少数民族基础教育政策是指导少数民族基础教育实践活动的依据、纲领和准则。如果没有正确的少数民族基础教育政策，那么少数民族基础教育事业就不会朝着正确的方向迈进。过去，在发展民族基础教育方面，党和国家，包括民族地区各级地方政府都十分重视民族基础教育政策的方向性和指导性，在各个时期，制定了大量有关少数民族基础教育发展的方针政策和实施措施，对民族基础教育事业发展起到了重要的统领和推动作用。在应对 21 世纪的教育挑战面前，回顾新中国成立 60 多年以来的民族基础教育政策，研究当前以至于今后一个时期我国的民族基础教育政策，包括借鉴和吸取世界发达国家发展民族基础教育政策方面的经验与教训，是十分必要的。

全书内容共分十三章，主要在于通过对少数民族基础教育政策文献的梳理，抓住“均衡发展”这根主线，系统阐述了少数民族基础教育政策的理论。与现有相关文献研究不同的是：本书从教育利益论的角度

^① 王正伟：《做好新时期民族工作的纲领性文献——深入学习贯彻习近平总书记在中央民族工作会议上的重要讲话》，《求是》2014 年第 20 期。

切入,对民族教育政策的理论基础展开深入系统的研究,首先回顾了新中国成立以来的民族基础教育政策发展的历程,总结了经验和教训,分析了少数民族地区,特别是对少数民族地区基础教育政策执行面临的问题和困难,深入探讨了民族地区基础教育办学体制、教师政策、生态环境与民族地区义务教育布局调整政策、留守儿童教育、散杂居少数民族基础教育等当今教育领域的热点问题,并就少数民族基础教育加快改革和发展的策略、途径进行了较为深入的思考,以期通过这些研究成果为我国少数民族基础教育发展提供有益的政策咨询和理论支撑,对民族教育发展的战略抉择作出理性回应。

本书的前期成果除了部分论文发表在 CSSCI 期刊上,还有多篇调研报告呈报省部委相关部门决策层参考,其中参与雷召海教授主持的《内地西藏(校)办学模式的研究报告》被评为 2010 年度国家民委社会科学研究成果二等奖。同时感谢作者指导的研究生参与了本课题的研究,其中,土登·贡布(第六章第四节)、童艳(第九章)、王明露(第十一章)、覃文斯等(第七章第三节)。邹筱雯、刘霖玲、杨朝林、赵冬参与了本书的有关资料的整理和打印工作。本书参考或引用了国内外学者的有关研究成果,在此深表谢意。限于作者知识水平和能力,难免有疏漏之处,恳请读者指正。

本书作为专题性成果完成于 2011 年,并于 2012 年通过了湖北省社会科学基金委的评审立项。由于作者行政、教学和科研任务繁杂,出版一事搁置很久。俗话说“好事多磨”,2014 年 9 月 29 日中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行。这次会议的主要任务是:准确把握新形势下民族问题、民族工作的特点和规律,统一思想认识,明确目标任务,坚定信心决心,提高民族工作能力和水平。2015 年 8 月 11 日,国务院印发了《关于加快发展民族教育的决定》,对民族教育实现新发展、新跨越提出了明确要求。2015 年 8 月 18 日,第六次全国民族教育工作会议召开。上述“两会”和《决定》的精神为本书的研究内容和理论体系建设进一步指明了方向,并提出了更高的要求。

当前,民族教育发展由于历史、自然等原因,仍面临一些特殊困难和突出问题,整体发展水平与全国平均水平相比差距仍然较大。为了实现 2020 年我国全面建成小康社会,基本实现教育现代化,进入人力资

源强国行列的目标，就必须维护民族团结和社会稳定，不让一个民族地区掉队，不让一个少数民族掉队，就必须加快发展教育。就某种程度而言，民族教育正处在教育事业和民族团结进步事业的交汇点和结合部，做好民族教育工作，对于保障少数民族和民族地区群众受教育权利，促进教育公平，提高各民族群众思想道德水平和科学文化素质，维护民族团结和社会稳定，实现国家长治久安和中华民族繁荣昌盛具有重要意义。

非常感谢中国社会科学出版社的编辑刘晓红同志，本书的出版离不开她的支持、帮助和耐心指导。并且还得到了中南民族大学党委书记陈达云教授、校长李金林教授、副校长段超教授、副校长李俊杰教授的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。

笔者于武昌南湖

2011年9月初稿

2016年6月定稿

目 录

第一章 导论	1
第一节 民族基础教育及相关概念	1
一 民族的定义	1
二 民族的基本特征	3
三 民族类型的划分	9
四 “中华民族多元一体”的内涵	10
五 中华民族多元一体格局理论与我国的民族政策	12
六 民族基础教育的内涵及其特点	14
第二节 民族基础教育的地位及其作用	19
一 我国教育事业的重要组成部分	20
二 实现民族地区现代化的必由之路	21
三 促进民族团结进步的重要抓手	21
四 传承和创新民族文化的主要途径	22
第三节 民族基础教育与受教育者平等权利	23
一 少数人概念的演变历程	23
二 教育平等权利保障概述	27
三 民族基础教育与受教育者平等权利的保障	28
第二章 民族基础教育的管理体制	32
第一节 我国基础教育管理体制概述	32
一 教育管理体制的含义	32
二 我国现行的基础教育管理体制	33
第二节 民族基础教育管理运行机制	34
一 我国法律之保障	34

二	21 世纪实现民族教育跨越式发展的基础	35
三	发达国家发展民族教育的经验借鉴	37
第三节	民族基础教育管理体制改革与发展	39
一	民族基础教育管理体制发展中存在的问题	39
二	民族基础教育管理体制改革与发展的价值取向	41

第三章 民族基础教育政策..... 46

第一节	民族基础教育政策概述	46
一	民族基础教育政策的概念	46
二	民族基础教育政策的特点	49
三	民族基础教育政策的本质	52
第二节	民族基础教育政策分类	54
一	民族基础教育政策体系层次	54
二	民族基础教育政策的功能	56
三	民族基础教育政策的内容	57
四	民族基础教育政策的作用方式	58
五	民族基础教育政策制定主体以及办学层次	59
第三节	民族基础教育政策制定的基本原则	62
一	一般政策与特殊政策相结合	62
二	自力更生与国家帮扶相结合	62
三	民族文化遗产与开放包容相结合	63
四	普惠性与差异性政策相结合	64
五	宗教与国民教育相互分离	65
第四节	民族基础教育政策执行	66
一	民族基础教育政策执行的特点	66
二	民族基础教育政策执行	70
第五节	民族基础教育政策的理论基础	73
一	教育利益论	73
二	少数民族利益论	78
第六节	民族基础教育政策的现实依据	79
一	“中华民族多元一体”	79
二	“两个共同”、“两个结合”与“两个关键”	80

三	“三个离不开”	81
四	“四个认同”与“四个重点”	82
五	“五个维护”与“五个坚持”	83
六	民族地区“六大特征”	84
第四章 民族基础教育法规		85
第一节	民族基础教育法规概述	85
一	民族基础教育法规的概念	85
二	民族基础教育法规的本质	87
三	民族基础教育法规的基本内容	89
四	新时期少数民族基础教育的法律内容体系	91
第二节	民族基础教育法规与政策	93
一	民族基础教育政策与法规的联系	94
二	民族基础教育政策与法规的区别	94
第三节	民族基础教育法规的执行	95
一	民族基础教育法规执行中存在的问题	95
二	民族基础教育法规的执行	97
第四节	民族基础教育立法	99
一	民族基础教育立法的指导思想	100
二	民族基础教育立法主体	100
三	民族基础教育立法的权限形式	102
四	民族基础教育立法权限的内容	103
五	民族基础教育立法的基本原则	104
六	完善民族基础教育立法机制	111
第五章 新中国民族基础教育政策的形成与发展		113
第一节	新中国成立初期的民族基础教育政策的 形成(1949—1956年)	113
一	新中国民族基础教育政策体系构建依据	113
二	少数民族教育行政机制和基础教育学制	114
三	少数民族教材、教学用语及课程等的特殊措施	115
四	少数民族基础教育经费方面的特殊优惠政策	117

五	为少数民族地区培养师资、支援师资的特殊政策	117
六	招生及生活待遇方面给少数民族学生适度优惠	118
七	寄宿制民族中小学校	118
第二节	全面建设社会主义时期的民族基础教育政策 (1956—1965 年)	119
一	关于民族教育方针方面的政策	119
二	关于民族教育管理体制方面的政策	120
三	帮助少数民族创制和改革文字, 重视双语教育	120
四	内地支持边疆师资	121
五	关于民族教育经费方面的政策	121
第三节	“文化大革命”时期的民族基础教育政策 (1966—1976 年)	122
一	重建少数民族中小学教材	122
二	重新支援西藏基础教育	122
三	重订民族基础教育经费政策	123
第四节	社会主义建设新时期的民族基础教育政策	123
一	新时期民族基础教育的原则和任务	123
二	健全民族教育管理机构, 深化办学 体制改革	127
三	注重少数民族自治地方教育教学的 自主发展	128
四	加强少数民族师资队伍建设	129
五	重视少数民族文字教材建设	132
六	多渠道筹措并增加民族教育经费	134
七	加大寄宿制民族中小学校建设与管理力度	136
八	实行招生和生活待遇上的特殊照顾政策	137
九	民族教育的对口支援与协作	139
第六章	双语教育政策	143
第一节	双语教育政策的概念	143
一	双语的基本涵义	143
二	双语教育的内涵	147

第二节	我国双语教育政策的历史与现状分析	151
一	少数民族双语教育政策的历史发展	151
二	少数民族双语教育法制建设	157
三	少数民族双语教育的特点与现状	160
第三节	国外双语教育政策的比较	165
一	世界语言中的双语现象及分析	165
二	国外主要双语教育政策法规	167
第四节	藏族中学生双语态度对双语教学影响的调查	178
一	研究背景	178
二	研究设计、样本选择与数据获得	179
三	研究统计分析	182
四	研究结论及其政策解释	199
第七章	民族基础教育教师政策	204
第一节	教师的地位和作用	204
一	教师是教育实践活动的主体	204
二	教师是学生学习活动的指导者	204
三	教师是教育活动的主要教育影响源	205
四	教师必备的教学能力	206
五	当代教师的地位与作用	206
第二节	民族教育师资来源	208
一	开展师范教育,培养民族师资	209
二	加强师资培训,提升民族师资	211
第三节	民族基础教育师资问题实证研究	213
一	D县中小学教师队伍的基本情况	213
二	D县中小学教师数量结构分析	214
三	D县中小学教师队伍建设存在的问题	217
四	D县中小学教师队伍建设的建议	218
第八章	民族教育的办学体制	220
第一节	民族教育办学体制与办学类型	220
一	民族教育办学体制概述	220

二	民族教育办学类型和层次划分	222
三	民族教育的特殊办学形式	223
第二节	民族地区寄宿制学校	227
一	民族地区学校布局的调整	227
二	有关民族寄宿制学校的现状研究	231
第三节	湖北内地民族班(校)办学体制的调查	234
一	问题的提出	234
二	内地西藏班(校)办学政策的历史沿革	235
三	内地西藏班(校)办学政策运行的成效	238
四	内地西藏(校)办学模式的国内比较	240
五	结论与政策建议	241
第九章	生态环境与民族地区中小学布局调整	244
第一节	民族地区中小学分布的生态学研究	244
一	民族教育发展问题的生态学概述	244
二	民族学校组织发展的生态意识	248
第二节	影响民族中小学分布的生态因素	253
一	民族地区自然环境及交通设施与民族教育生态	253
二	民族地区人口与民族教育生态	255
三	社会生态环境与民族教育生态	257
四	语言文化生态环境与民族教育生态	259
第三节	民族中小学校布局规划与学校组织	260
一	民族学校布局规划	260
二	学校内部的生态环境分析	261
三	学校规模与学校布局的生态经济效益	264
第十章	多元文化教育政策	266
第一节	多元文化教育概述	266
一	多元文化教育的概念	266
二	多元文化政策	267
三	多元文化课程与教材建设的基本观点	268
第二节	国外多元文化教育政策比较	272

一	西方多元文化教育源与流	272
二	中西民族教育异同之比较	275
第三节	散杂居少数民族教育的发展	286
一	散杂居少数民族的概念	286
二	散杂居少数民族教育发展概况	287
三	散杂居少数民族教育的内涵及其理论观点	289
四	散杂居少数民族教育研究的必要性	290
第四节	多元文化背景下内地边疆民族班(校)现状	
	调查	292
一	研究背景	292
二	研究目标	292
三	研究对象	293
四	内地边疆民族班(校)办学情况	293
五	内地边疆民族班(校)办学模式的优化	301

第十一章 民族地区义务教育财政政策执行情况的调查

第一节	民族地区义务教育概述	304
一	义务教育的概念	304
二	民族地区义务教育发展概况	305
第二节	N 州的义务教育经费的调查	308
一	问题的提出	308
二	研究设计与资料收集	308
三	机制运行状况	310
四	问题及其成因分析	314
五	相关对策与建议	316
第三节	X 州的义务教育的调查	319
一	X 州情概要	319
二	X 州的教育情况	319
第四节	Q 州义务教育的调查	332
一	问题的提出	332
二	研究设计与资料收集	333
三	机制运行状况	336

四	问题的成因分析	343
五	相关对策与建议	344
第十二章	民族地区留守儿童教育问题的调查	348
第一节	留守儿童问题概述	348
一	留守儿童与流动儿童	348
二	留守儿童的现状	350
第二节	武陵山区留守儿童学校教育状况的调查	353
一	调查背景	353
二	调研时间与调研基本情况	354
三	L县留守儿童学校教育的工作及成效	356
四	L县留守儿童的学校教育存在的问题	358
五	对武陵山区留守儿童学校教育发展方向的思考	360
第十三章	区域民族基础教育发展状况的调查	363
第一节	区域经济社会基本情况	363
一	H省面积、人口、行政区划	363
二	H省经济社会发展基本情况	363
第二节	教育基本情况	364
一	学校基本情况	365
二	师资队伍	366
三	教育经费增长情况	367
四	各级各类教育发展情况	370
第三节	教育发展成绩和经验	371
一	各级领导高度重视,民族教育投入不断加大	371
二	构建民族教育体系,改善区域办学条件	371
三	教育信息化网络建设成效凸显	372
四	民族基础教育办学形式多样化	374
五	教师队伍建设得到进一步加强	375
六	民族团结教育得到有效开展	376
七	素质教育扎实推进	377
八	民族教育法制建设取得了新进展	378

第四节	基础教育发展存在的问题和困难	379
一	基础教育面临的困难和问题	379
二	教师队伍建设存在特殊困难	382
三	制约远程教育发展的因素	383
第五节	基础教育事业发展的建议	383
一	义务教育	383
二	师资队伍建设	384
三	远程教育	385
参考文献		387

第一章 导论

第一节 民族基础教育及相关概念

一 民族的定义

马克思主义经典作家将民族定义为人们在历史中形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。由于世界上各国、各地区的情况不同，类似民族的人们共同体也是复杂多样的，其定义甚或各名称概念也会不一样，所以，不能简单地套用外来的民族定义与概念，而是在借鉴外来有用民族理论的同时，发展出适合本国情况、体现本土深刻认知的民族定义与概念。因此，我国新时期的重要文献《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作，加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》（中发〔2005〕10号）对于“民族”这一人类历史、社会、文化现象所做的定义，反映了中国当代马克思主义民族理论界的新思考：“民族是在一定的历史发展阶段形成的稳定的人们共同体。一般来说，民族在历史渊源、生产方式、语言、文化、风俗习惯以及心理认同等方面具有共同的特征。有的民族在形成和发展的过程中，宗教起着重要作用”。这一有关民族的定义，标志着中华民族理论界关于民族的表述又有了新的进展。

民族这一历史范畴的产生与发展并不是偶然的，它是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物。众所周知，任何事物都有其特定的产生、发展和消亡的规律，并不以人的意志为转移。民族也不例外，它并非一开始就在人类社会存在，也不会永恒地存在下去。从世界历史发展过程来看，苏联的民族理论曾对我国有过重要影响，这一理论有关民族的概