

教育前沿问题研究丛书

jiaoyu qianyan wenti yanjiu congshu

主 编 陈 洛 副主编 唐晓萍 张进清

中国民族地区 教育行政制度 研究

潘启富 著



ZHONGGUO MINZU DIQU
JIAOYU XINGZHENG
ZHIDU YANJIU

◎广西教育出版社◎

教育前沿问题研究丛书
jiaoyu qianyan wenti yanjiu congshu

中国民族地区 教育行政制度 研究

ZHONGGUO MINZU DIQU
JIAOYU XINGZHENG
ZHIDU YANJIU

责任编辑/陆 毅
封面设计/梁伟琪

ISBN 978-7-5435-4212-9



9 787543 542129 >

定价：15.00元

本丛书由广西教育学院出版基金资助出版

教育前沿问题研究丛书

jiaoyu qianyan wenti yanjiu congshu

主 编 陈 洛 副主编 唐晓萍 张进清

研究 中国民族地区 教育行政 制度

潘启富
著

ZHONGGUO MINZU DIQU
JIAOYU XINGZHENG
ZHIDU YANJIU

©广西教育出版社©

教育前沿问题研究丛书
中国民族地区教育行政制度研究
潘启富 著

☆

广西教育出版社出版
南宁市鲤湾路8号 邮政编码: 530022
电话: 0771-5865797 5852408 (邮购)
本社网址 <http://www.gxeph.com>
读者电子信箱 book@gxeph.com
全国新华书店经销 广西民族语文印刷厂印刷

*

开本 890×1240 1/32 8印张 197千字
2006年12月第1版 2006年12月第1次印刷
ISBN 978-7-5435-4212-9/G·3262 定价: 15.00元
如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换

编委会

主 任:丘贵明 (广西教育学院党委书记、教授)

陈 洛 (广西教育学院院长、教授、博士)

副主任:唐晓萍 (广西教育学院副院长、研究员、博士)

徐书业 (广西钦州学院副院长、教授、博士)

主 编:陈 洛

副主编:唐晓萍 张进清

编 委:(按姓氏笔画为序)

卫荣凡	王兴辉	韦吉锋	丘贵明	朱家安
张进清	陈 洛	罗勇岐	徐书业	徐巧英
唐晓萍	梁肇华	彭运锋	潘启富	黎海英



总序

当前，中国教育正处在急剧变革的整体转型时期，转型期的教育面临着一系列重大的理论与实践问题。教师教育的体制改革和创新任务前所未有地摆在了我们面前，其重要性不言而喻。在广西教育学院改革和发展的历史性关键时期，学院领导班子以科学发展观为指导，以建设新型教师教育机构为目标，经多次研究决定，精心选择学院一些在教学研究方面颇有造诣的学人的力作，编辑出版“教育前沿问题研究丛书”。为保证丛书的出版，学院成立了“教育前沿问题研究丛书”编委会。编委会由一批高水平的教育专家和学者组成，学院党委书记和院长为编委会主任，以保证丛书的学术质量。同时，学院还设立了“广西教育学院出版基金”，以保证丛书的如期出版。

“教育前沿问题研究丛书”所收学术著作，皆是广西教育学院的学人们在教育理论和实践研究园地上辛勤耕耘的劳动成果。广西教育学院的历史，可上溯至 1953 年的广西省中等学校教师进修学校。五十余年沧桑，经过几代人的辛勤耕耘，广西教育学院已从当年蹒跚学步的孩子成长为壮硕的大人，步履稳健地行走在威武雄壮的教育大军中。大学之大，在于有大师也。“教育前沿问题研究丛书”的编辑出版，是广西教育学院科研成果的整体展示，它将激励全院广大教师刻苦钻研业务，总结和推广教育教学经验，提高教学水平。同时，对于推动我院教育改革，促进教育科学研究，提高教育质量，也有着十分积极的作用。

本丛书涉猎广泛，跨度较大。有的侧重在问题研究，有的侧重于现实的讨论。为张扬个性，丛书在体例和格式上不作统一要求，有的采取章节体，有的则是论文结集体，这也是本丛书的特点之一。

还须一提的是，本丛书从选题到撰写、出版，都得到了广西教育出版社黄力平副总编辑的指导和支持。在本丛书付梓之际，谨向各位著者、广西教育出版社的黄力平副总编辑和编辑出版人员，以及一切关心、支持这套丛书的各界人士，致以衷心的感谢。

限于时间、经验和水平，丛书中所存不足，恳请广大读者海涵并指正。

“教育前沿问题研究丛书”编委会

2006年5月

启富同志曾是我的同事,《中国民族地区教育行政制度研究》是他的新作。大作既成,嘱我为序,推之不恭,只有尽我所能,将作者连同他的新书简要介绍如下:

有人说启富“大器晚成”,他笑而纳之。他早已“知天命”:正高职称一拿到手,就成了“老教授”;博士帽子刚戴上,就成了“老博士”。在这个行行业业都竞相“年轻化”的时代,岂能说不“晚”呢!

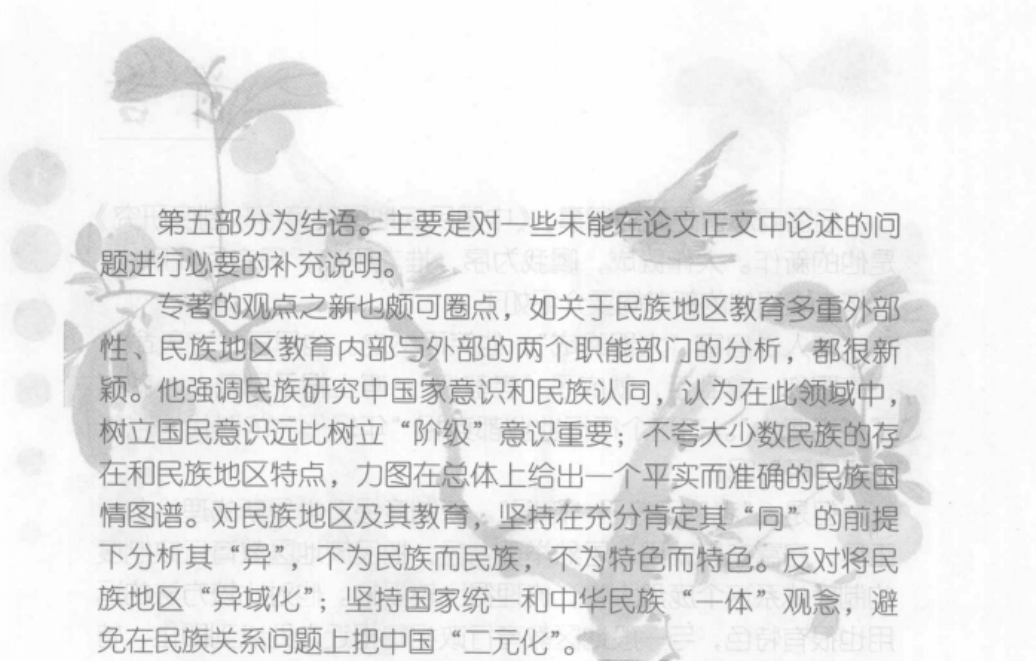
但是,“老”不等于“陈旧”。新制度经济学是新的理论分析工具,启富拿来就用,居然举重若轻,把民族地区教育行政制度的制度体系这个庞然大物,梳理得比较妥帖。他对比较方法的运用也很有特色,与一般地区教育行政相同相近之处点到即止,特色部分浓墨重彩。按照这个梳理,启富将全书分为5大部分。

第一部分为绪论。主要述及研究主题的主要内容、出发点和意义,相关的基本概念,还介绍新制度经济学的一些基本理论;这部分既是对全书内容的总括,也是研究的准备部分。

第二部分,即第二章。分三个方面介绍中国民族地区的概况,目的是将民族地区教育行政制度置于民族地区的自然环境、社会环境以及经济和社会发展的背景下考察,提出新时期民族地区教育行政的主要任务。这是研究的过渡部分。

第三部分,包括第三、第四、第五和第六章等。对民族地区教育行政制度本身进行直接的分析 and 研究,指出其特点,优势所在和存在的某些不足。为民族地区教育行政制度体系结构的合理化、运行机制的科学化,为民族地区教育行政制度的安排、变迁和创新提供了依据。这是本书主体部分之一。

第四部分,即第七章和第八章。运用多学科的理论和方法,对中国民族地区教育行政制度的安排(供给)、变迁与创新等问题,提出意见和建议,是对策性的研究。第七章侧重理论方面,第八章侧重在实践中提出的一些具体问题。这也是本书主体部分之一,体现了本书研究目的和结论。



第五部分为结语。主要是对一些未能在论文正文中论述的问题进行必要的补充说明。

专著的观点之新也颇可圈点，如关于民族地区教育多重外部性、民族地区教育内部与外部的两个职能部门的分析，都很新颖。他强调民族研究中国家意识和民族认同，认为在此领域中，树立国民意识远比树立“阶级”意识重要；不夸大少数民族的存在和民族地区特点，力图在总体上给出一个平实而准确的民族国情图谱。对民族地区及其教育，坚持在充分肯定其“同”的前提下分析其“异”，不为民族而民族，不为特色而特色。反对将民族地区“异域化”；坚持国家统一和中华民族“一体”观念，避免在民族关系问题上把中国“二元化”。

同时，“老”也有“老”的优势。专科、本科、硕士、博士，四个阶段的高等教育，启富一个不缺，他的学历跨3个学科大类、4个专业。他早年在各种类型的基础教育学校工作过，到高等院校工作也是数易岗位，曾挂任地级市的教育行政领导职务，主持过一个省区范围内的教师继续教育业务指导工作，参与过多项教育评估。所以他的专著中所云多有亲历，并非无源之水、无本之木。该书对现行制度体系结构、运行机制和功能的研究，为民族地区教育行政制度的改革与创新提供了理论依据。所提出的一系列创新性的对策性的建议，针对性强，有付诸实践的价值，可供政府部门决策参考。

启富同志思想活跃，思维跳跃，他所写的东西，我不敢恭维全对，但足成一家之言，足以启发思路，足供研究参考，那是不成问题的。

是以推荐给读者。
此为序。

袁鼎生

2006年9月10日

(袁鼎生为广西民族大学副校长、教授、博士)

目录

第一章 绪论	(1)
第一节 新制度经济学与本书的研究	(1)
第二节 研究的主要内容、意义及出发点	(10)
第三节 对其他基本概念的理解及阐释	(13)
第二章 中国民族地区的国情与教育	(20)
第一节 民族地区概况	(20)
第二节 民族地区经济和社会的改革与发展	(32)
第三节 改革开放与民族地区教育	(36)
第四节 民族地区国情与民族地区教育行政制度	(46)
第三章 民族地区教育行政的制度环境	(49)
第一节 民族地区教育行政制度环境概述	(49)
第二节 教育行政制度环境特点分析	(55)
第三节 民族地区教育行政制度环境的优势和存在问题	(61)
第四章 民族地区教育行政的制度安排现状	(65)
第一节 直接涉及民族地区教育的国家政策	(65)
第二节 民族地区的地方教育法规	(72)
第三节 教育行政制度安排的特点分析	(94)
第五章 民族地区教育行政制度的实施机制	(100)
第一节 民族地区教育行政制度的实施机制概述	(100)
第二节 教育行政制度实施机制的特点	(110)
第三节 教育行政制度实施机制存在的问题	(112)
第六章 民族学校系统与教育行政制度	(117)
第一节 民族学校系统概述	(117)
第二节 与民族学校系统相关的教育行政制度	(127)
第三节 与民族学校系统相关的管理制度分析	(146)
第七章 民族地区教育行政制度的安排、变迁与创新 (一)	(155)

第一节 制度安排、变迁和创新的概述	(155)
第二节 教育行政制度变迁与创新的模式	(161)
第三节 教育行政制度变迁与创新的任务和目标	(170)
第八章 民族地区教育行政制度的安排、变迁与创新 (二)	
.....	(183)
第一节 教育行政制度环境的安排、变迁与创新	(183)
第二节 教育行政制度安排的安排、变迁与创新	(190)
第三节 教育行政制度实施机制的安排、变迁与创新	
.....	(206)
第四节 与民族学校相关的制度的安排、变迁与创新	
.....	(219)
结 语	(228)
主要参考文献	(233)
后 记	(241)



第一章 绪 论

本书研究新中国实行民族区域自治制度以来，在民族地区逐步形成和发展起来的教育行政制度。绪论将对这个主题能否成为独立的研究对象、研究的主要内容、出发点、涉及的主要基本概念及其他相关问题作扼要的阐述。

第一节 新制度经济学与本书的研究

20 世纪 60 年代以来，经济学最为引人注目的发展之一就是新制度经济学的出现和发展。新制度经济学的创始人科斯和主要代表人物诺思先后于 1991 年和 1993 年被授予诺贝尔经济学奖，就充分地说明了这一点。新制度经济学不仅是一种经济学理论，也是一种方法。这种理论和方法正在被广泛运用于其他学科领域，特别是公共行政学领域。本书引进了新制度经济学作为分析的工具，有必要对新制度经济学与本书研究主题的关系作简要说明。

一、“制度”的概念与民族地区教育行政制度的特殊性

考究“民族地区教育行政制度”能否成为一个独立研究的对象，必须首先确认它的特殊性（与一般地区教育行政制度相比较）。下面介绍新制度经济学的“制度”概念，并借助这一概念论证其特殊性。

（一）新制度经济学关于“制度”的概念

制度（Institution）一词人们在日常生活中频繁使用，但对其



含义却众说纷纭。

美国政治学者把制度解释为“在有关价值的框架中由有组织的社会交互作用组成的人类行为的固定化模式”。^①

英国法学家麦考密克认为，制度“存在于规范或规则的背景中，并为规范或规则而存在，这些规范或规则（以复杂的组合形式）各自对人在社会背景中的行为赋予意义，使之合法，加以管理甚至予以认可”。^②

我国社会学家吴文藻在《论社会制度的性质和范围》一文中把制度定义为“是由于人类团体活动而引起的某种社会关系”，“是有组织的人类关系的形式或说是有组织的人类活动的体系”。^③

各科学者从不同角度或不同侧面对制度进行的界定，共同之处是：制度是人的行为的一种规则（或规范），都强调了“规范”为制度的核心内容。

新制度经济学认为制度体系由制度环境、具体制度安排和实施机制构成。笔者认为“制度”的概念应该可以容纳“制度体系”的所有内容。本书对制度的定义是：“制度是约束和规范人们行为的各种规则及其实施机制的总和。”如只强调其中的“规范”，就是“制度是约束和规范人们行为的各种规则的总和”。这也是新制度经济学对制度的一般定义。

“制度”是本书研究的元概念。

制度环境（Institutional Environment）是“一系列用来建立生产、交换与分配的政治、社会、法律基础规则”。^④ 制度环境的

① 黄艳芳. 远程教育：制度与质量. 南宁：广西人民出版社，2005. 16

② 黄艳芳. 远程教育：制度与质量. 南宁：广西人民出版社，2005. 16

③ 黄艳芳. 远程教育：制度与质量. 南宁：广西人民出版社，2005. 16

④ [美] R. 科斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集. 刘守英等译. 上海：三联书店，上海人民出版社，1994. 270



外延十分宽泛，宪法不易改变。在制度研究中，一般被设定为已经存在的“制度环境”。宪法为“制度之首”，但在一般的制度研究中人们只探讨宪法以下层次的制度。在我国，一些基本的政治制度，如民族区域自治制度等也属于“制度环境”之列。新制度经济学将制度环境视为制度变迁的“外生变量”。

具体的制度安排 (The Arrangement of Institution) 是“管束特定行动模型和关系的一套行为规则”。^① 如市场制度、教育行政制度、学校里的规章制度等。“制度安排”与“制度”的含义非常接近。通常所说的“制度”包括“制度环境”和“制度安排”。由于“制度环境”被视为已设定的“外生变量”，所以“制度安排”才是新制度经济学使用“制度”一词最通常的含义。

制度有“正式制度”(Formal Constraints)与“非正式制度”(Informal Constraints)之分。

“正式制度”指人们有意识创造的一系列政策法规。它具有等级结构，从宪法到成文法与普通法，再到明确的细则，最后到个别的契约、各种组织机构的规章制度等。正式制度具有强制力，是占主导地位的制度。

非正式制度是人们在长期的交往中无意识形成的，是世代相传的文化的一部分，主要包括价值观、道德观念、伦理规范、风俗习惯、意识形态等，其中意识形态处于核心地位。非正式制度不具有强制力，但其重要性同样不容置疑。首先，正式制度只覆盖社会生活的一小部分，人类活动的许多方面还须靠非正式制度维系。其次，非正式制度作为一种文化，在深层次上制约着正式制度。与非正式制度相容（得到社会的认可）的正式制度，将得到比较顺利的执行；与社会文化背景相冲突的正式制度，其执行的成本将会很高，甚至根本无法施行。

① [美] R. 科斯等，财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集，刘守英等译，上海：三联书店，上海人民出版社，1994. 377。



汉语的“制度安排”一词可以表达动态静态两个概念。从动态上来说，它是“在管理需求的基础上，以一定的管理理念为指导，围绕管理目标的实现，结合可支持的组织、人员等条件，设计出适宜、可行的管理制度的过程”，是“制度的供给的过程”（The Rearrangement of Institution 或 The Supply of Institution）。它包括了制度的变迁和制度的创新（Institutional Changes and Innovation）。从静态上来说，它是已经被确立了的“管束特定行动和关系的一套规则”，即具体的制度安排（The Arrangement of Institution）。因汉语“制度安排”容易引起歧义，后文中必要时将予以说明。

与制度相关的概念还有“制度结构”（Institutional Structure）。所谓制度结构，指的是某一特定对象中正式的和非正式的制度安排的总和。

制度的实施机制（The Enforcing Mechanisms）是使制度功能得以实现的条件和手段的总和。制度的核心功能是对处于制度关系中的人提供激励（当其行为合乎规则时）和约束（当其行为违背规则时）。只有制度安排而没有制度的实施机制，再好的制度也是一纸空文。

新制度经济学的“制度”比我们通常理解的“制度”宽泛得多，通常所说的上层建筑和生产关系，均属“制度”的范畴。

（二）民族地区教育行政制度的特殊性

运用新制度经济学“制度”的概念，循着制度体系的结构剖析，民族地区教育行政制度的特殊性清晰可见，主要表现为：制度环境的特殊性、非正式制度的特殊性、实施机制的特殊性以及制度规范对象的特殊性等。

1. 制度环境的特殊性

国家的宪法和《民族区域自治法》都对民族地区的教育问题作出特别的规定，亦即民族地区教育行政制度有特别的法理依据。我国宪法和民族区域自治法贯彻马克思主义民族理论的精



神，在政策上向少数民族和民族地区倾斜。它为民族地区教育行政制度安排外设了一个发展的框架，提供了价值方面的指引。它是我们不能规避的政治与制度的遗产。

2. 非正式制度的特殊性

马克思主义认为“民族是人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现在共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体”。^①这是一个具有丰富文化内涵的概念。民族地区与一般地区的差异，本质上是文化的差异，民族地区的非正式制度具有比较鲜明的民族文化特色。民族地区教育行政任何正式制度安排及其实施，都必须充分顾及这些特色。

3. 实施机制的特殊性

民族地区教育行政制度实施机制明显的特色在于，它主要依托两个行政系统共同实施。一为国家教育部的系统；一为国家民族事务委员会的系统。国家教育部系统作为专司全国教育行政的机构，其内部从中央到相关的省（市、自治区）均设有主管民族地区教育的部门。各级民委亦设有主管教育的部门。

4. 制度规范对象的特殊性

正规学校教育是现代教育事业的主体，也是教育行政制度规范的主要对象。国家在民族地区建设了两个并行的学校教育系统。一个是一般的学校系统，另一个是“民族学校”系统。

通过以上分析，不仅民族地区教育行政制度的特殊性得以确认，而且整个制度体系也得到了初步的梳理，即可以把它分为“制度环境”“制度安排”“制度的实施机制”和“与民族学校相关的制度”等四个方面。本书的研究将循此体系展开。

二、新制度经济学理论在本书研究中的运用

（一）新制度经济学的一些基本理论

① 斯大林，斯大林论民族问题，北京：民族出版社，1990，28-29



1. 交易费用（成本）

交易费用（成本）是新制度经济学的核心概念和理论基础。

1960年科斯的《社会成本问题》，首次明确使用了交易费用概念。把交易费用、产权界定与资源配置效率联系起来，揭示了产权制度安排对资源配置的重要作用，并把产权制度问题纳入到了经济分析之中。这样就把制度安排与资源配置效率联系起来。

新制度经济学拓展了交易和交易费用（成本）的概念。“交易”不单纯指商业活动，也泛指人与人之间的活动，是与“生产”（人对自然的活动）相对应的范畴。它并非只存在市场制度之下，或只存在可以自由选择或自由交易的场合。只要有人的地方就有“交易”，因而可以分析其交易费用。所谓交易费用（成本），是获得有关他人的信息、处理与他人的关系、确保与人有效沟通和互动的费用（成本），包括所有处理人与人之间相互关系的费用（成本）。

新制度经济学对制度的研究由此而拓展到政治、社会及其他领域。

2. 新制度经济学的人性假设

新制度经济学对新古典经济学的“经济人”假设作了修正，形成“新经济人”假设。

（1）人类行为动机的双重性

一方面，人们追求财富的最大化；另一方面，人们又追求“非财富”（非物质财富的财富）最大化。二者可以用“效用最大化”统一起来。新制度经济学的“效用”（广义的“利益”）采用了最广义的概念，它不仅指商品（物或服务）能满足主体需要的性质，而且把诸如利他主义、意识形态和自愿负担约束等其他非财富最大化行为引入个人预期效用函数。所以人既有利己主义的一面，也有利他主义的一面。

（2）人的理性的有限性

“理性”的含义是经济人通过对“成本—收益”的计算，对