

民族地区教育优先发展 法律保障研究

李 祥 陈恩伦 著

中国社会科学出版社

民族地区教育优先发展 法律保障研究

李 祥 陈恩伦 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族地区教育优先发展法律保障研究 / 李祥, 陈恩伦著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-5161-8333-5

I. ①民… II. ①李…②陈… III. ①民族地区—少数民族教育—
法律保护—研究—中国 IV. ①G759.2②D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 123956 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孙铁楠
责任校对 林福国
责任印制 张雪娇

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 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 263 千字
定 价 59.00 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

2012 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目
“民族地区教育优先发展的法律保障问题研究”
(项目编号: 12JJD880001) 最终研究成果

前 言

法律具有规范性、普遍性和强制性特征，因此在促进民族地区教育优先发展战略落实过程中具有不可替代的重要作用。我国民族地区教育优先发展相关问题在《宪法》《民族区域自治法》《教育法》等诸多法律文本中得以直接或间接体现，近些年来，通过加强民族教育立法，落实教育优先发展战略，进而促进民族地区社会经济发展和保障少数民族教育发展权，已经成为学界共识。可以说，民族地区教育优先发展是民族地区社会经济经验总结和时代需要，也是学界的广泛共识和社会自觉愿望；而民族地区因其地理、历史、文化等的复杂性和差异性，教育发展具有特殊诉求。但在民族地区教育优先发展法律保障机制逐渐形成的背景下，人们却质疑现有法律保障机制未能在民族地区教育优先发展过程中发挥预期的保障作用和法律价值，对这些问题的回应，关系到对法律保障机制在民族地区教育发展过程中价值和功能的定位，进而影响到民族地区教育优先发展的方向和路径选择。

正是基于此，本研究从实践基础、法理分析、立法保障、法律实施、法律实效、法律保障机制重构等多个角度，系统地对民族地区教育优先发展法律保障问题进行分析，以求为新时期民族地区教育优先发展战略转型寻找新的突破口和应对之策。第一，在实践基础问题上，我们提出法律保障机制要直面民族地区教育发展现实难题，适应社会转型期发展的新需要和新诉求；第二，民族地区教育优先发展的法理分析，涉及法律价值分析和内涵界定两个基本问题；第三，民族地区教育优先发展法律实践问题可以从立法保障、法律实施和法律保障实效三个方面展开讨论，其中立法保障使民族地区教育优先发展利益协调和秩序安排具备合法性和合理性，法律实施作为民族地区教育优先发展立法的价值和目标转化为实际效果的动

态过程,是位于立法保障与法律实效之间的中介环节,法律保障实效讨论法律制度是否实现了法律价值和达到了预期的立法目标,这是重构民族地区教育优先发展法律保障机制的现实依据;第四,民族地区教育优先发展法律保障机制的重构应以保障教育发展权为逻辑起点,重点优化立法保障机制、法律实施路径、法律机制运行环境三个问题。

我们始终认为,无论民族地区教育发展的社会背景如何变迁,优先发展民族地区教育事业的战略定位不会改变,基本内涵也不会改变。但是我们也清醒地认识到,民族地区教育事业发展还存在诸多问题,在不同的历史阶段,民族地区教育事业发展有着自身阶段性、差异性的发展诉求,从时代诉求角度讲,当前民族地区不同类型、阶段教育发展的定位也显示出差异性,《国务院关于加强发展民族教育的决定》(国发〔2015〕46号)(以下简称《决定》)对当前民族地区各级各类教育办学水平提出了明确的提升要求,即加快普及学前教育、均衡发展义务教育、提高普通高中教学质量、加快发展中等职业教育、优化高等教育布局 and 结构、积极发展继续教育、重视支持特殊教育。《决定》还提出今后相当长一段时期,我国民族地区教育事业发展的基本原则是五个坚持,即坚持中国共产党的领导、坚持缩小发展差距、坚持结构质量并重、坚持普特政策并举、坚持依法治教。不仅如此,《决定》明确提出要依据国家法律法规,运用法治思维和法治方式深化民族教育综合改革,扎实推进教育行政部门依法行政、学校依法治校,加强法治教育,增强各民族师生法律意识。应该说,坚持依法治教原则的提出为民族地区教育优先发展法律保障机制变革提供了重要的指导思路和路径指向,值得我们进一步关注。在本书的最后,我们对研究存在的不足和展望提出了自己的思考,在后续研究中将继续深入讨论。

目 录

绪 论	(1)
一 民族地区教育优先发展法律保障的问题提出	(1)
二 本研究对已有成果的发展和探索	(7)
三 核心概念辨析	(13)
第一章 民族地区教育优先发展法律保障的实践基础	(18)
第一节 正视教育差距：民族地区教育优先发展法律面临的先决问题	(18)
第二节 回应差异诉求：民族地区教育优先发展法律亟须转型	(22)
一 教育转型与民族地区教育转型	(22)
二 尊重教育差异：民族地区教育优先发展法律转型的原因	(24)
三 适应教育差异：民族地区教育优先发展法律转型的切入点	(27)
第三节 转换研究范式：民族地区教育优先发展转向对法律实效的关注	(28)
一 研究视角的转换	(28)
二 研究内容的转换	(29)
第四节 重视理论推动：教育优先发展理论进展促使法律保障机制变革	(34)
一 教育优先发展理论的产生与动因	(34)
二 教育优先发展理论对法律保障机制的推动	(37)
三 传统民族地区教育优先发展观的危机与变革	(39)

第二章 民族地区教育优先发展的法理	(44)
第一节 民族地区教育优先发展法律价值分析	(44)
一 民族地区教育优先发展法律价值选择的出发点	(44)
二 民族地区教育优先发展法律的基本价值	(49)
三 民族地区教育优先发展法律价值分析的合法性与有 效性	(57)
第二节 民族地区教育优先发展法律的内涵界定	(59)
一 民族地区教育优先发展法律内涵界定的依据	(59)
二 民族地区教育优先发展法律的基本内涵	(61)
第三章 民族地区教育优先发展的立法保障	(66)
第一节 民族地区教育优先发展的法律体系	(67)
一 民族地区教育优先发展的立法演进	(67)
二 民族地区教育优先发展法律体系的构成	(69)
第二节 民族地区教育优先发展中立法内容的词频分析	(75)
一 数据来源及分析工具	(75)
二 词频分析概况	(77)
三 民族地区教育优先发展法律的内容框架	(84)
第三节 民族地区教育优先发展立法保障的特点与不足	(91)
一 民族地区教育优先发展立法内容的特点	(91)
二 民族地区教育优先发展立法保障的不足	(92)
第四章 民族地区教育优先发展法律的实施	(96)
第一节 民族地区教育优先发展法律实施的模式	(96)
一 民族地区教育优先发展法律实施的模式分类	(96)
二 民族地区教育优先发展法律实施的具体做法	(98)
第二节 民族地区教育优先发展法律实施的评价	(110)
一 评价方法选择的依据及操作方法	(110)
二 民族地区教育优先发展法律实施评价结果	(112)
第三节 民族地区教育优先发展法律实施的障碍	(117)
一 法律实施的群体利益逻辑障碍	(118)
二 法律实施的地区文化逻辑障碍	(121)
第五章 民族地区教育优先发展法律保障的实效	(125)

第一节 民族地区教育优先发展法律保障实效的评价路径	(125)
一 民族地区教育优先发展法律保障实效评价的依据	(125)
二 民族地区教育优先发展法律保障实效评价体系的构建 ...	(128)
第二节 民族地区教育优先发展法律保障的成效分析	(132)
一 基于“地区优先”的教育平等实施成效	(132)
二 基于“文化优先”的教育差异实施成效	(149)
三 基于“教育优先”的教育与社会协调发展实施成效	(163)
第三节 民族地区教育优先发展法律保障的满意度分析	(169)
一 教育起点平等满意度	(170)
二 教育过程平等满意度	(171)
三 教育差异保障满意度	(174)
四 教育结果满意度	(175)
第四节 民族地区教育优先发展法律实效的影响因素	(177)
第六章 民族地区教育优先发展法律保障机制的重构	(184)
第一节 重构民族地区教育优先发展法律保障机制的逻辑 起点	(184)
第二节 重构民族地区教育优先发展法律保障机制的基本 原则	(188)
第三节 重构民族地区教育优先发展法律保障机制的对策 建议	(192)
一 健全民族地区教育优先发展立法保障机制	(192)
二 优化民族地区教育优先发展法律实施路径	(198)
三 改善民族地区教育优先发展法律保障机制的运行环 境	(202)
第七章 民族地区教育优先发展的前景展望	(212)
结 语	(220)
附录：民族地区教育优先发展满意度调查问卷	(222)
参考文献	(224)
主题索引	(235)

绪 论

一 民族地区教育优先发展法律保障的问题提出

作为一个多民族的社会主义国家,我国 55 个少数民族拥有 1.14 亿人口,在历史进程中,少数民族逐渐形成了大杂居、小聚居的居住特点;同时,民族自治地方占我国国土面积的 63.75%,9 个省、自治区与 17 个国家和地区接壤,超过 30 个民族属于跨境民族,民族问题的复杂性决定了党和政府必须坚持民族团结和平等,尊重民族地区自治权利,实现各民族共同发展进步的民族政策,这是中国社会主义发展道路的本质要求和社会主义现代化建设需要的现实反映。教育是民族地区社会经济发展的全局性、基础性和先导性事业,这决定了加快民族地区社会经济发展需要把教育放在优先发展的位置,但是与国家长期以来一直强调教育优先发展战略形成鲜明对比的是,民族地区因其地理、历史、文化等的复杂性和差异性,教育优先发展诉求又具有特殊性。学界普遍认为,法律因其具有的规范性、普遍性和强制性特征,在促进民族地区教育优先发展战略落实过程中具有不可替代的重要作用,但是在民族地区教育优先发展法律保障机制逐渐形成的背景下,无论是理论层面还是实践层面,人们却质疑现有法律保障机制未能在民族地区教育优先发展过程中发挥预期的保障作用和法律价值,具体而言又涉及三个方面,一是民族地区教育优先发展立法内容偏离民族地区教育发展的实际需要,二是民族地区教育优先发展法律实施没有全面落实教育优先发展相关立法要求,三是民族地区教育优先发展法律保障实效不佳,受多方面因素影响,法律保障机制作用有限。对这三个问题的回应,关系到对法律保障机制在民族地区教育发展过程中价值和功能的定位,进而影响到民族地区教育优先发展的方向和路径选择。

(一) 民族地区教育优先发展立法保障与民族地区教育发展现实诉求脱节

从立法保障角度看,教育优先发展战略已成共识,民族地区教育优先发展也被法律认可,但民族地区教育优先发展具体实施路径缺乏法律的明确规定,民族地区和少数民族特殊性的教育发展诉求没有得到彰显。

一方面,目前民族地区教育优先发展立法保障更多是提出民族地区教育发展的“优先原则”,但“为什么优先”的问题解决了,教育优先发展战略目标是什么却仍然没有得到厘清,这导致一些地区“教育优先发展”仅仅演变成一种宣示性的口号和形象工程,推进教育优先发展战略还没有形成一种规范和制度。教育优先发展战略是指,“在国家和社会的发展中,以教育的发展作为核心动力和主导因素,以提高人的素质、培养人才和提高知识贡献为主要措施,带动科技的发展,从而促进经济和社会的整体发展”。^①教育优先发展战略相比其他发展战略(例如工业主导型、市场主导型等),具有知识性、文化性、跨越性、和平性等特征^②,优势十分明显,因而受到当前世界各国的青睐,也成为我国现代化建设中的基本共识。然而从立法实践层面来看,虽然我国从中央到地方,围绕教育优先发展战略出台了相关制度规定和许多具体措施,但是由于将教育优先发展问题立足于一个简单因素的逻辑推导之上,措施呈现随意性和零散化,许多具体落实措施都是针对教育发展中出现的具体问题临时出台的方案。如推进民族地区教育优先发展战略的过程中,增加教育经费投入成为当地政府、学校、教师和社会人士最强烈的呼吁,似乎给我们形成了这样一种错觉,教育优先发展就是经费优先,教育发展不好就是经费投入力度不足。

另一方面,民族地区教育优先发展立法保障必须回应解决谁的诉求、什么诉求的问题,这既是民族地区教育发展现实目标界定的需要,也是明确法律保障机制在民族地区教育优先发展中功能和价值的首要问题,但是民族地区教育优先发展具有鲜明的阶段性特征,回答这一问题又是十分困难的。自1997年党的十五大确立教育优先发展为核心的科教兴国战略以来,“促进教育发展和教育公平”一直是教育优先发展相关研究的重点,

① 孙霄兵:《教育优先发展法理研究》,教育科学出版社2007年版,第264页。

② 同上书,第275—276页。

教育发展具有长期性和动态性,因此教育优先发展自然是教育研究中的永恒主题,但在不同阶段实际情况和阶段任务不同,其讨论的视角会有区别,可以说,教育优先发展与和谐社会构建、与科教兴国、与西部大开发、与小康社会构建等的关系讨论都显示出鲜明的时代特征。在社会转型时期,回答民族地区教育优先发展要解决谁的诉求这一问题,就涉及民族地区教育发展权利是个人发展权利还是集体发展权利的争论,作为个人发展权利,受教育者个体的教育成就是教育优先发展的最高目标,作为集体发展权利,少数民族群体的整体教育水平进步是最高目标,在理想化的状态下,我们自然希望能实现少数民族个体与群体的教育共同发展,但是,限于教育条件的相对有限性,个人与集体的矛盾始终存在。以高层次少数民族骨干计划为例,许多通过骨干计划培养的人才,为了自身的进一步发展和良好的工作环境,宁愿缴纳高额的违约金也要“东南飞”,个人发展权利得到保障了,但其对民族地区群体的促进和影响实在有限,有学者就此认为“外在的政治经济环境及毕业生内在的价值观念取向影响学生的就业抉择”^①,2015年起骨干人才计划取消了少数民族骨干可以违约的规定^②,显示出对民族地区教育优先发展在解决谁的诉求问题上的摇摆性;与此同时,社会转型时期民族地区教育优先发展还需要进一步回答“什么诉求”的问题。民族地区教育资源如何配置直接反映了民族地区教育优先发展的内容,我们已经意识到,当前民族地区教育资源配置的问题已从早期的增加投入变成了教育资源如何优化问题,特别是民族地区汉族人口占相当大的比例,但许多民族优惠政策只针对少数民族,一些汉族群众为了获取这些教育资源,不惜更改自己的民族身份,例如近年来出现的高考民族身份造假问题。民族地区教育资源的配置方式反映出对民族地区教育发展权利是区域发展权利还是民族发展权利的争议,即使在民族地区内部,也同样存在教育差距的问题,例如有学者提出“虽然中国西部少数

① 朱志勇:《向思·凤凰为何不还巢?——“少数民族高层次人才计划”学生违约个案研究》,《清华大学教育研究》2013年第2期。

② 与以往教育部拟定的《少数民族高层次人才骨干研究生招生计划的通知》相比,2015年的文件最明显不同之处是明确规定:“学生毕业后,必须按协议回定向地区和单位就业,不得违约”,2016年的文件再次强调“骨干计划学生毕业后,必须履行协议回定向地区和单位就业,不得违约”。

民族的教育获得仍显著落后于汉族,但其教育不平等更多地来自城乡和阶层之间的差异”^①。在社会转型时期,推进民族地区教育优先发展战略过程中如何兼顾区域发展需要和民族发展需要将是一个必须认真对待和回应的问题。

(二) 民族地区教育优先发展的法律实施与立法目标有偏差

不仅民族地区教育优先发展立法保障机制没有彰显民族地区教育发展的特殊性诉求,即使是已有的相关教育优先发展法律条款,在法律具体落实过程中也存在偏差的问题,主要表现为象征性实施偏差、选择性实施偏差、替代性实施偏差等几个方面,排除法律制度本身的可操作性因素和监督制度外,我们认为,这些实施偏差的核心在于相关法律制度的实施并不遵循法律制度的实施逻辑,而是利益群体的逻辑,在民族地区,因为文化差异,还体现出实施的文化逻辑。在实践中我们发现,片面理解教育与经济的关系以及对教育优先发展战略目标的理解偏差,造成民族地区教育发展过程中的“等靠要”思想。出于群体利益逻辑的思考,民族地区教育发展存在短视和滞后的问题,在实践中,能够直接看见的基础设施建设、短期内收效最快的升学率等往往成为民族地区教育发展乐于追求的重点目标。在许多媒体上我们都可以看到这样的标题,“坚持教育优先发展,办人民满意的教育”“坚持教育发展,促进教育公平”“确立教育优先发展,推进教育强市行动计划”,甚至“坚持教育优先,建设美好家乡”,似乎“优先发展是个筐,什么都能里面装”,作为一种象征性的口号,至于教育优先发展是什么优先、怎样优先,已经显得并不重要了。造成这种现象的原因,一是基于当前政府绩效评价方式的功利性和短期性,教育本身又具有长期性和滞后性,很难在短时间收效;二是教育发展深受社会各种因素共同影响和作用,而一些地区存有将教育视为经济的附属物的消极思想,因此教育优先发展战略的落实逐渐演变成为一种象征口号或者面子工程。此外,民族地区教育优先发展还受到文化逻辑的阻碍,民族地区的宗教、文化、语言等对法律实施都产生了影响,从法理上看,少数民族教育发展权问题是民族地区教育优先发展的主要法律问题之一,但教育与社会

^① 洪岩璧:《族群与教育不平等:我国西部少数民族教育获得的一项实证研究》,《社会》2010年第2期。

其他子系统关系呈现复杂性和交叉性等特征,少数民族教育发展权问题还涉及语言权、文化权等,民族地区的道德、风俗、宗教、文化等差异性在很大程度上对教育优先发展相关法律的实施产生了积极或者消极的影响,导致法律实施与立法目标的偏差。

(三) 民族地区教育优先发展法律保障实效不佳

随着民族地区教育优先发展战略的落实,民族地区与非民族地区教育发展差距已明显缩小,但与此同时,学界却对法律保障实效并不满意,除了提出民族地区教育发展过程中存在的教育投入、教育基础设施、人才培养和使用、教育与地方社会发展的契合等问题外,许多学者还提出当前民族地区教育优先发展与非民族地区同质化的问题,认为民族地区教育发展权缺乏专门的法律保障,少数民族特殊的教育需求、文化需要及民族地区社会经济现实的现实诉求没有得到彰显。

民族地区教育优先发展问题源于民族地区与其他地区教育发展的差距,改革开放初期,受经济物质条件、教育体制及教育自身特性的制约,关于民族地区教育优先发展的重要切入点是基于各类学校办学经费短缺、一些地方拖欠中小学教师工资严重等具体问题提出来的,主要涉及教育经费投入、师资配置、校舍修缮等方面,总体上,通过加大教育投入缩小教育差距成为许多民族地区教育发展过程中的优先选择。进入 21 世纪后,民族地区教育经费投入力度逐步加大,特别是 2012 年我国实现国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例 4% 目标实现后,教育资源分配逐渐向民族地区和贫困地区倾斜,教育公平法律保障实效明显提高。教育“十二五”规划明确提出“优先支持民族地区教育发展”,党的十八大进一步提出要“将教育资源向民族地区倾斜,促进民族地区经济社会又好又快发展”,2013 年国务院转发《关于实施教育扶贫工程意见》提出“集中连片特困地区要加快教育发展和人力资源开发,到 2020 年使片区基本公共教育服务水平接近全国平均水平”的目标,2015 年国务院《关于加快发展民族教育的决定》提出力争到 2020 年,民族地区教育整体发展水平及主要指标接近或达到全国平均水平,党中央、国务院明确作出了“决不让一个少数民族、一个地区掉队,推进民族教育全面发展”的庄严承诺。这一系列的政策宣示和利益倾斜,进一步明确了民族地区教育优先发展的战略地位。随着加大教育经费投入、改善办学条件、加强师资队伍

建设等一系列强有力措施的推进,民族地区教育得到了很快发展,民族地区与教育发达地区的教育差距逐渐缩小。可以说,在新时期,民族地区迎来了教育事业发展的春天。而正当我们为所取得的成绩欢欣鼓舞时,民族地区教育发展同质化的问题又慢慢凸显,有学者提出教育同质化“在一定程度上促进了教育的普及与均衡,但也导致了教育和受教育者的工具性异化”^①。民族地区教育发展同质化造成学校办学目标趋同、课程体系相似,从而导致教育实践与受教育者自由全面的教育发展目标脱节,与少数民族文化发展需要错位,与民族地区社会经济发展结构失调。如果说受历史条件制约,同质化的发展道路有利于规模经济的形成,在成本和效率上都具有较大优势,但进入新的历史阶段之时,民族地区特殊的教育诉求决定着在民族地区教育发展如果仍然坚持同质化的发展道路,在教育效益上并不占优。我们必须意识到,民族地区教育优先发展已不是仅仅满足民族地区教育与全国同步发展这一问题,在新的历史时期,民族地区教育发展一方面具有紧迫性,如工业化与城镇化背景下少数民族流动性加强、少数民族文化传承和保护意识提升、部分民族地区民族分离思想抬头、少数民族国家认同弱化等现实因素,另一方面也具有特殊性,“改革开放以来现代化的强烈冲击以及国家和社会对少数民族传统文化着力弘扬的双重作用,使当前少数民族传统文化呈现出复兴、衰退和变异并存的状况”^②,民族文化多元化、教育需求多样性、地理环境差异性等决定了民族地区在追求教育平等的同时,应进一步思考,如何以教育差异为切入点,促使民族地区教育优先发展与地方社会经济发展相协调,并符合民族文化遗产及满足少数民族教育诉求等特殊需要。

同时,教育法律的实效也受到社会环境因素如传统法律文化、社会关系变迁、社会经济发展水平、教育行政管理体制等因素的影响,法律实效不佳成为社会各界对教育法律价值和功能质疑的主要原因之一。例如早在1993年,《中国教育改革和发展纲要》就提出逐步提高财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,计划在2000年达到4%的目标,但这个目标一直到2012年才变为现实,这在很大程度上造成社会各界对民族地区教

① 奚丽萍:《教育同质化现象论》,《教育研究与实验》2009年第5期。

② 王希恩:《论中国少数民族传统文化现状及其走向》,《民族研究》2000年第6期。

育发展过程中法律价值和功能的困惑,也导致在实践中,法律保障陷入工具主义困境,成为一种实现某个目的的工具,而法律本身的独立价值却被忽略。此外,我们还要注意到,随着我国政府职能转变和机构改革步伐的加快,民族地区教育发展正由教育行政主导型的治理方式向政府主导、市场与社会积极参与的合作共生多元治理方式转变,如何积极提高各方面参与民族地区教育发展的积极性,也成为提高民族地区教育优先发展法律实效必须认真思考的新课题。

二 本研究对已有成果的发展和探索

(一) 学界研究概况及评述

1. 国内研究概况

我国学界的相关研究,大体可以分为三个方面。第一是民族地区教育优先发展的实践研究。这是基于马克思主义关于教育与生产力不平衡性理论,邓小平社会主义现代化建设中教育优先发展战略思想,学界对教育本质争论,以及西方人力资本理论等理论依据支撑基础上延伸的;同时也是在我国长期以来将教育作为事关全局性、基础性和先导性的事业来发展背景下,基于教育自身规律、社会发展现实、人民群众高质量教育需求增加、少数民族受教育权等诸多因素考虑的。第二是少数民族受教育权的法律保障研究。受教育权是教育法学研究的重点和热点话题,少数民族受教育权法律保障问题因具有自身的特殊性需求,而被许多学者单独列出予以系统研究,主要涉及少数民族受教育权保障的理论问题与保障现状两个方面。第三是民族地区教育优先发展法律实效研究。学界认为运用教育法律促进民族地区教育优先发展战略落实情况并不乐观,一方面这有法律实施的问题,另一方面,根源上法律实施的社会效果受法律制度之外许多因素的影响,这增加了法律实施和立法目标实现的难度。除了前述的少数民族受教育权保障实效问题外,民族地区教育优先发展法律实效研究主要从民族教育条例实施成效、教育促进社会经济发展实效和教育促进民族文化传承发展实效三个方面展开。

总的来说,当前相关研究由于关注角度的差异形成了不同的讨论和研究范式,例如民族认同研究立足于民族文化遗产的法律保障,教育公平研究立足于少数民族受教育权保障和实现,教育促进地方经济发展研究立足

于教育与地方经济发展关系的问题挖掘。而在社会转型时期,也有学者提出民族地区教育问题研究新的范式问题。例如“民族地区教育不均衡发展研究范式认为,在中国,地区差别、城乡差别和阶层差别所造成的教育不平等要远远显著于族群差别”。^① 这些研究为我们更全面地思考民族地区教育优先发展问题提供了更为广阔的思路,具有积极而重要的作用。

2. 国外研究概况

不同于国内少数民族研究对象的界定,西方学者所关注的对象主要是少数人、种族和土著人的教育优先发展法律问题,但这些研究同样搭建在教育优先、平等与差异等理论上,我们可以分为教育优先发展的问题研究和少数族群(少数人)教育法律问题研究两个方面分别阐述。第一是国外关于教育优先发展问题的研究。西方教育优先理论多受舒尔茨人力资本理论的影响,对其价值已形成共识,在新的历史时期,教育优先发展的战略地位呈现新的特征,有学者提到,人类的未来和解决严重的经济、社会和生态问题取决于所谓的知识经济的发展。为了实现知识经济发展的需要,国家的重点在科学和教育的发展。西方国家相关问题的研究热点包括美国的补偿教育,英国和法国的教育优先区政策,以及俄罗斯的教育优先战略等。第二是少数民族教育法律保障问题的比较研究。这主要涉及美国、加拿大、澳大利亚等国家的多元主义民族教育法律制度。西方国家对少数民族教育问题的关注,是以研究社会公平为切入点,提出社会平等、机会平等和结果平等概念,并探讨其运行机理(罗尔斯、哈耶克、艾德勒、乔·萨托利、阿瑟·奥肯、大须贺明等)。但是一些学者关注群体和个体差异性及其教育权利(米尔恩、迈克尔·沃尔泽、利奥塔等),还关注平等与差异的关系问题,这深深影响到少数民族教育法律保障问题的研究价值取向。事实上,西方国家少数族群相关教育立法已较完善,如美国《部落管理学校法》、《双语教育法》、NCLB 法案,澳大利亚《土著民族教育(目标援助)法案》等,许多学者围绕这些法律的实施和实效展开了分析。

3. 已有研究评述

应该说,学界对民族地区教育优先发展法律保障相关问题的研究是十

^① 陆春萍:《1980~2010年中国少数民族教育研究范式综述》,《西北民族研究》2013年第3期。