

中国

少数民族教育立法论

陈立鹏/著



院图书馆

.16

中央民族大学出版社

中国少数民族教育立法论

陈 立 鹏/著

中央民族大学出版社

责任编辑：吴 云

封面设计：秀 琴

责任印制：立 彬

图书在版编目 (CIP) 数据

中国少数民族教育立法论/陈立鹏著. -北京：中央民族大学出版社，1998.9

ISBN 7-81056-191-X

I. 中… II. 陈… III. 少数民族-教育工作-行政管理-立法-理论-中国 IV. D922.160.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 19965 号

中国少数民族教育立法论

陈 立 鹏/著

※

中央民族大学出版社出版发行

(北京白石桥路 27 号)

(邮编：100081 电话：68472815)

新华书店北京发行所经销

北京东方印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 7.625 印张 200 千字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数：01—2000 册

ISBN 7-81056-191-X/D·15

定价：16.00 元

内 容 提 要

本书是我国第一本少数民族教育立法专著。全书以我国教育立法、民族立法、少数民族教育及国外多元文化教育为背景，全面系统地阐述了我国少数民族教育立法的基本原理问题与实践问题。特别是书中针对当前我国少数民族教育立法的薄弱状况，深刻论述了本世纪末及二十一世纪我国少数民族教育必须超常规立法的思想及实现这一思想的具体举措，提出了《少数民族教育法》和《少数民族高等教育法》两个草案设想。

本书将我国中央和地方有权机关制定的民族教育法规收录其中，具有重要的资料价值。

序

我国是一个统一的多民族国家，除汉族以外，还有 55 个少数民族。少数民族总人口近 1 亿人，占全国总人口的 1/10。人数虽然不多，但它的分布很广，仅民族自治地方就占全国陆地面积的 2/3，地大物博，对全国经济的发展有着举足轻重的影响。而民族教育又是我国整个教育的一个重要组成部分，其发展的快慢，水平的高低，直接影响到整个国家教育发展的快慢和水平的高低，影响到中央关于“科教兴国”战略的贯彻落实。

建国后，在党中央民族政策的指引下，我国民族教育有了很大的发展，积累了丰富的经验，培养了大量的各级各类少数民族人才，推动了我国民族地区社会主义现代化建设的进程。但是，回过头来看一看，我们所走过的路子，所做的事情，毕竟仍然属于“经验型”的工作方法，致使我国民族教育的发展道路曲折。受人的主观好恶所驱使，反反复复，上下波动很大。这种光凭人的主观好恶、领导者重视与否来领导和管理民族教育的状况，与当前“科教兴国”的形势要求差距甚远，特别是我国民族教育立法严重滞后于民族教育自身的发展的状况，更应该引起有关部门的重视。江泽民同志指出，“加强社会主义法制，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家事务的重要方针。”管理国家事务需要法制，教育的管理同样也需要步入法制的轨道，这也是教育现代化的一个重要标志。因此，在全国进行现代化建设的时候，要使我国民族教育能够与全国教育同步健康发展，就必须加快民族教育自身的立法，使民

族教育尽快步入依法治教的轨道。

青年作者陈立鹏同志，经过多年的调查研究，撰写了这本民族教育立法专著，较深入地阐述了民族教育立法的现状、民族教育立法的基本理论问题、民族教育法规体系以及我国民族教育立法的基本设想等。内容全面，设想合理。这本著作的出版，可以说，给我国民族教育立法开了一个好头，进行了一次好的引导，定会给我民族教育立法创造一个良好的条件。一个少数民族青年作者，能够如此钻研，如此认真地为民族教育立法而努力耕耘，精神实属可嘉。所谈的问题和设想，能够切合实际，有理论，有实践，说明作者并非“无病呻吟”，而是在调查研究的基础上充分运用法制理论的结果。希望作者继续努力，为我国民族教育立法工作再创佳绩。

韦鹏飞

1998年6月20日于北京

导 言

依法治国，建设社会主义法制国家作为新时期治国的重要方针，被写入《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。江泽民同志指出，“加强社会主义法制，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家事务的重要方针。实行和坚持依法治国，就是使国家各项工作逐步走上法制化和规范化；就是广大人民群众在党的领导下依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与管理国家，管理经济文化事业，管理社会事务；就是逐步实现社会主义民主的法制化。”这是对“依法治国”的科学概括。民族教育作为我国教育的重要组成部分和社会的一个重要领域，它的法制化水准直接影响整个国家教育乃至整个国家管理的法制化进程。可以说，没有民族教育领域依法治教的全面实现，实现依法治国将是一句空话。

1995年《中华人民共和国教育法》的颁布和实施，标志着我国教育工作进入了全面依法治教的新时期，带来了我国教育领域的深刻变化。《教育法》颁布后，我国教育立法步伐明显加快，依法治教工作不断加强，教育体制改革顺利推进，教育优先发展的战略地位逐步得到落实，全社会关心和支持教育事业的良好社会环境进一步形成。但是，由于多方面原因，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，不能起到其应有的对民族教育事业的保障与促进作用。特别是在当前民族教育与我国教育的总体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主要因素。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，采取切实有力地措施，进一步推进民族教育立法进程。

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。本书以我国教育立法、民族立法、少数民族教育及国外多元文化教育为背景，力图较全面深入地阐述我国民族教育立法的基本理论与实践问题，探寻本世纪末及 21 世纪民族教育立法的发展轨迹。本书在调查研究的基础上提出了《少数民族教育法》和《少数民族高等教育法》两个草案设想，为一家之言，供有关机关和人员参考。此外，本书还将中央和地方有权机关制定的少数民族教育法规选录其中，以便社会各界学习、遵循。

作者簡介

陈立鹏，男，苗族，1969年3月生，祖籍湖南省城步苗族自治县。中南民族学院教育学教育管理专业硕士。现为国家高级教育行政学院民族教育教研部讲师，教育部青年理论研究小组成员。曾参与、完成了科研课题10余项，包括联合国UNDP普教项目课题“‘八五’期间我国中小学校长岗位培训情况分析”、亚洲开发银行技援课题“中国教育行政研究”、国家哲学社会科学“八五”重点课题“中国少数民族教育的若干理论与实践问题研究”及“七五”重点课题“中国少数民族教育立法研究”、国家民委“九五”重点课题“中国少数民族高等教育改革与发展”等。已于《教育研究》、《民族研究》、《学术研究》、《民族教育研究》、《中国民族教育》、《中国教育报》等国家级和省级报刊发表论文30余篇。其中，《论我国市场经济条件下民族高等院校的专业建设》一文，被认定为国家“八五”科学技术成果，收入《中国“八五”科学技术成果选》；《我国少数民族教育立法的几个问题》一文，获1996年原国家教委征文一等奖。

目 录

序	韦鹏飞
导言	1
第一章 绪 论	1
一、我国教育立法的现状	1
二、我国民族立法的现状	12
三、我国少数民族教育的现状	19
四、国外改革和发展多元文化教育的基本策略	38
五、研究少数民族教育立法的意义	52
第二章 我国少数民族教育立法的基本理论问题	60
一、少数民族教育立法的概念	60
二、少数民族教育立法的依据	61
三、少数民族教育立法的指导思想、基本原则	67
四、少数民族教育立法的内容	70
五、少数民族教育立法的程序	72
六、少数民族教育立法预测与立法规划	75
第三章 我国少数民族教育法规体系	80
一、少数民族教育法规体系的概念	80
二、少数民族教育法规体系的基本结构	81
三、《少数民族教育法》构想	85
第四章 我国地方少数民族教育立法	95
一、地方少数民族教育立法的概念	95

二、地方少数民族教育立法的法律依据	96
三、地方少数民族教育立法的特征	97
四、地方少数民族教育立法的基本原则	98
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	99
第五章 《少数民族高等教育法》草案设想	102
一、《少数民族高等教育法》的立法基础	102
二、《少数民族高等教育法》的法律地位	103
三、《少数民族高等教育法》调整的主要方面	104
四、《少数民族高等教育法》草案设想	104
第六章 少数民族学校章程	111
一、学校章程的概念	111
二、学校必须具备章程	114
三、怎样制定学校章程	116
四、制定学校章程应注意的几个问题	118
第七章 我国少数民族教育立法实践	121
一、少数民族教育立法的历史与现状	121
二、少数民族教育立法存在的问题	127
三、世纪抉择：少数民族教育必须超常规立法	129
附录	
《中华人民共和国宪法》中有关少数民族教育的条款	142
《中华人民共和国民族区域自治法》中有关少数民族 教育的条款	145
《中华人民共和国教育法》等法律中有关少数民族教 育的条款	149
关于建立民族教育行政机构的决定	152
关于正确处理少数民族地区宗教干扰学校教育问	

题的意见·····	154
关于加强民族教育工作若干问题的意见·····	159
国家民委高等教育事业“九五”计划和2010年发展 规划纲要·····	167
少数民族和民族地区电化教育发展纲要·····	178
关于加强民族地区教育行政管理干部培训工作的意见·····	182
关于加强民族散杂居地区少数民族教育工作的意见·····	184
关于加强少数民族与民族地区职业技术教育工作的意见·····	186
关于进一步加强贫困地区、民族地区女童教育工作 的十条意见·····	192
黑龙江省民族教育条例·····	196
湖南省少数民族地区普及义务教育若干规定·····	201
云南省楚雄彝族自治州民族教育条例·····	204
云南省西双版纳傣族自治州民族教育条例·····	215
 主要参考文献·····	 227
后记·····	229

第一章

绪论

一、我国教育立法的现状

(一) 教育立法的基本情况

建国近五十年来,根据我国立法体制,我国的教育立法工作,从中央和地方两个方面进行了积极、有效地探索。

1. 中央立法

建国以后,我国在建立和发展社会主义教育事业的同时,开始了新中国的教育立法工作。在不同的历史时期,根据当时的实际制定了不少教育法规。如教育部1961年制定了《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》,1963年又制定了《全日制小学暂行工作条例(草案)》、《全日制中学暂行工作条例(草案)》等。但是,由于教育工作没有被摆到应有的地位,以及人们对教育立法的重要性认识不足,教育立法工作进展迟缓,尚未得到应有的重视。十年“文革”期间,我国教育立法工作遭到重大挫折。党的十一届三中全会以后,我国教育立法工作出现了新的转机,相继修订和制定了一些较重要的法规,如中小学学生守则、《中华人民共和国学位条例》、《高等教育自学考试办法》等。但总的说来,这一时期的教育立法仍很不健全,还没有形成一个体系,且多属行政系统制定的单行法规,国家立法机关制定并通过的教育法律很少。1986年第六届全国人民代表大会第四次会议审议通过了《中华人民共和国义务教育法》。《中华人民共和国义务教育法》的制

定和颁布,带来了我国教育立法的春天,标志着我国教育立法工作进入了一个新的发展阶段。据1996年统计,全国人民代表大会及其常务委员会制定了法律5项,即教育法、义务教育法、职业教育法、教师法、学位条例;国务院制定了《幼儿园管理条例》、《扫除文盲工作条例》、《残疾人教育条例》、《教师资格条例》、《普通高等学校设置条例》、《高等教育自学考试条例》、《教学成果奖励条例》、《学校体育工作条例》、《学校卫生工作条例》等法规及法规性文件62项;国务院教育行政部门制定了规章及规章性文件887项^①。特别是1995年《教育法》的颁布和施行,宣告了我国教育法规体系基本框架的确立,标志着我国教育事业进一步走上全面依法治教的轨道。《教育法》颁布后,围绕着《教育法》的实施,我国教育立法步伐明显加快。1995年8月9日,原国家教委即制定并印发了《〈教育法〉主要配套法规计划》(教策厅[1995]13号),将重要教育法律、法规列入该期紧要议事日程。其中《教师资格条例》、《社会力量办学条例》分别于1995年12月12日、1997年7月31日由国务院颁布,《职业教育法》于1996年5月15日经第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议审议通过,《高等教育法(草案)》于1996年5月初正式报送国务院,与《教育法》的实施直接有关的一批重要规章也陆续出台。当前,为进一步贯彻实施《教育法》,教育部正积极配合国务院法制局,促使高等教育法、教师职务条例、师范教育条例、教育督导条例等尽快出台。

2. 地方立法

新中国成立以来,在相当长一段时期内,我国教育立法制度,强调高度集中统一,只注重中央制定众多的教育法规,忽视地方

^① 参见《国家教育法规库》(软件),原国家教委政策法规司、教育管理信息中心开发,1996年2月。

教育法规建设。建国 30 多年,地方性教育法规仍寥寥无几。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”、“除大政方针和宏观规划由中央决定外,具体政策、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省、自治区、直辖市决定。”“在简政放权的同时,必须加强教育立法工作。”此后,地方教育立法工作开始得到重视。据统计,1986—1987 年,省级和省级政府所在地的市以及国务院批准的较大的市,共发布教育法规、规章 124 件,其中由地方人民代表大会发布 39 件,地方政府发布 85 件。这 124 件法规、规章中,属于基础教育的有 90 件,职业教育 14 件,成人教育 15 件,高等教育 4 件。近几年来,随着我国法制建设的加强,以及计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨带来的地方教育权力与责任的加大,地方教育立法工作进一步发展,各地都加快了法规建设的步伐。据对全国 22 个省(自治区、直辖市)的调查统计,自 1990 年以来,这些地方省级人民代表大会、省级政府共发布地方性教育法规、规章及规范性文件 86 项。如贵州省,先后发布了《关于多渠道筹措基础教育经费暂行办法》(省政府 1990 年 9 月 4 日颁布)、《基础教育实行分级办学分级管理的暂行规定》(省政府 1991 年 9 月 9 日颁布)、《关于改革和发展农村教育的决定》(省政府 1992 年 5 月 23 日颁布)、《关于改革和发展民族教育若干问题的通知》(省政府 1992 年 8 月 15 日颁布)、《关于改革和发展我省高等教育的决定》(省委、省政府 1993 年 11 月 18 日颁布)、《关于实施〈中国教育改革和发展纲要〉的决定》(省委、省政府 1994 年 11 月 16 日颁布)、《实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》(1994 年 11 月 29 日省第八届人民代表大会常务委员会第 12 次会议通过)等法规、政策;又如福建省,1994 年以来仅由省级人民代表大会及其常务委员会发布的法规性文件就有:《打

除文盲工作条例》、《中等职业教育条例》、《实施〈中华人民共和国未成年人保护法〉办法》、《实施〈中华人民共和国教师法〉办法》等法规。这些法规、规章的内容包括义务教育、幼儿教育、职业技术教育、成人教育、高等教育、国防教育、教育经费、教师管理、教育督导、管理体制以及社会力量办学、未成年人保护等,几乎涉及了教育事业改革与发展的各个方面。《教育法》颁布后,地方教育立法步伐进一步加快。据对全国16个省(市、区)的调查统计,从《教育法》颁布起至1996年9月,这些地方省一级人大、政府共制定发布了地方教育法规、规章及规章性文件32项,成为我国建国以来地方教育法规建设最好的历史时期。

总之,我国教育立法经过近五十年的积极探索,已经逐步从不同方面、不同角度和不同层次,对涉及教育的各种社会关系进行了法律调整,已基本形成了我国教育法规体系的框架,保障和促进了我国教育体制的改革和教育事业的发展,为进一步加强和完善教育立法工作打下了坚实的基础。

(二) 教育立法存在的主要问题

如前所述,经过几十年的探索和发展,我国教育法制工作取得了较大的成绩,有力地保障和推动了教育事业的改革和发展。但是,不容忽视,由于诸多原因,我国教育立法工作仍存在较多问题和不足,择其要者,可概括如下。

1. 认识不到位

主要原因有三:一是对教育优先发展认识不足。《教育法》明确规定:“教育是社会主义现代化建设的基础,国家保障教育事业优先发展。”但在实际工作中,仍有相当一部分人包括各级政府党政领导对此存在模糊认识或不正确的观点。或认为教育优先发展提得太高,脱离了国情;或认为教育优先发展地位难保证,教育经费投入难落实,教育体制改革难推行;等等。由于对教育优先发展认识不足,对教育立法重要性的认识也就无从谈起。二是对

依法治教认识不足。当前社会主义市场经济的发展、依法治国的全面提出,对依法治教提出了新的更高的要求。《教育法》的颁布和施行,宣告了我国教育法规体系基本框架的确立。随着我国教育法制工作的不断加强,为全面实施依法治教提供了条件。依法治教是我国教育改革与发展的客观要求,也是现代教育发展的必然产物,它关系到社会的方方面面。从教育自身来看,依法治教要求我们的教育管理工作从管理观念上、管理职能上以及管理方式上必须实现两个转变。一个是从过去主要以政策为依据逐步地转移到主要以法律为依据来规范教育工作。另一个是从过去单一地运用行政手段逐步地转移到依法综合运用法律手段、经济手段、教育手段以及必要的行政手段来管理教育工作。要实现这两个转变,要求各级教育管理工作者学习掌握教育法制的基本知识,树立教育法律意识,增强教育法律观念。与此不相称的是,有不少同志包括部分领导干部,或囿于过去的经验,自以为是,“红头文件说了算”;或以言压法,以权代法。由于依法治教观念淡薄,导致对教育立法(依法治教的前提和基础)的认识也就不可能到位。三是“软法”带来的负效应。现实生活中,由于教育执法与监督机制不完善,有法不依、执法不严、违法不究的现象时有发生,严重影响了教育法规的尊严,教育法规被人们视为“软法”。“软法”带来的直接结果就是人们对教育立法没有足够的兴趣和需求,因而也就缺乏责任感和使命感。

2. 存在诸多立法空白点

1995年《教育法》的颁布,宣告了我国以《教育法》为核心的教育法规体系基本框架的确立,极大地推进了我国教育立法的进程。但是,由于我国教育立法起步较晚等多方面的原因,当前我国教育法规体系仍很不完善,一些重要的教育法律、法规没有及时地建立起来,且呈现出中央立法的滞后阻碍地方立法的发展,地方立法的滞后又牵制中央立法发展的恶性循环,严重影响了我

096885