

中国少数民族教育政策研究丛书

苏 德 主 编



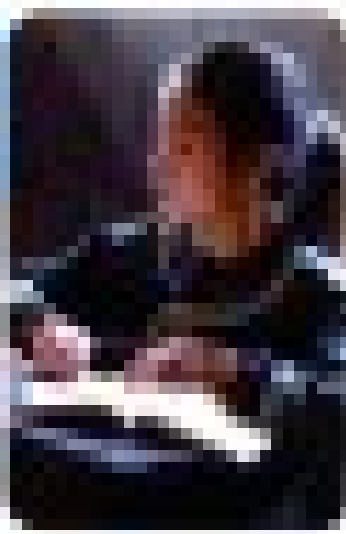
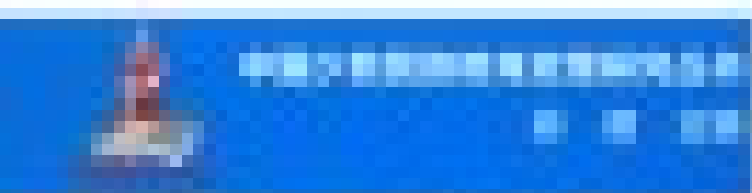
民族教育政策： 行动反思与理论分析

苏德 等 著



教育科学出版社

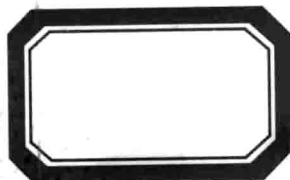
Educational Science Publishing House



民族教育政策： 行动反思与理论分析

唐敏 著

重庆大学出版社
CHONGQING UNIVERSITY PRESS



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国少数民族教育政策研究丛书

苏 德 主 编

民族教育政策： 行动反思与理论分析

苏德 等 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出 版 人 所 广 一

责任编辑 夏辉映

版式设计 杨玲玲

责任校对 贾静芳

责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

民族教育政策：行动反思与理论分析 / 苏德等著. —
北京：教育科学出版社，2013. 12

(中国少数民族教育政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5041 - 8178 - 7

I. ①民… II. ①苏… 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 (2013) 第 313310 号

中国少数民族教育政策研究丛书

民族教育政策：行动反思与理论分析

MINZU JIAOYU ZHENGCE: XINGDONG FANSI YU LILUN FENXI

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

邮 编 100101

传 真 010 - 64891796

市场部电话 010 - 64989009

编辑部电话 010 - 64989363

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米 × 239 毫米 16 开

印 张 17.75

字 数 252 千

版 次 2013 年 12 月第 1 版

印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

定 价 46.00 元

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

中央民族大学“985工程”建设项目
中国少数民族教育研究创新基地文库

丛书编委会

顾 问

顾明远 哈经雄 阿布都 张 强 陈中永
钟海青 郑新蓉 曾天山 王嘉毅 刘贵华

主 编

苏 德

编 委 (按姓氏拼音排序)

敖俊梅 常永才 董 艳 海 路 胡迪雅
江凤娟 李 剑 吕佩臣 陶格斯 滕 星
吴合文 吴明海 夏仕武 袁 梅 钟志勇

Min Bahadur Bista Robert Rhoads

Ulla Ambrosius Madsen

丛书总序

我国是一个统一的多民族社会主义国家，民族教育是我国教育事业重要的组成部分，民族教育的发展是促进各民族共同团结进步、共同繁荣发展的重要基础。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》专门对民族教育做出全面的规划和部署，这无疑为民族教育学科的跨越式发展提供了大好机遇。

中央民族大学作为党和国家为解决中国民族问题、培养少数民族干部和高级专门人才而创建的高等学校，在我国民族事务与民族教育事业中具有举足轻重的地位。该校是一所汇聚了56个民族师生的国家“985工程”和“211工程”重点建设大学。中央民族大学教育学院一直致力于我国民族教育的田野调查和理论研究，是我国民族教育研究领域的“带头人”。通过“211工程”和“985工程”三期

建设项目及其他项目的积累，教育学院形成了以少数民族教育为特色和优势的学科，凝聚了一支在国内外有影响、团结协作并有奉献精神少数民族教育创新研究团队，在少数民族教育的理论与实践方面取得了丰硕成果。

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》精神，进一步提高民族教育科学研究的质量和水平，促进我国民族教育科学事业的繁荣和发展，为新时期国家民族教育改革决策和实践服务，教育学院专门成立了“中国少数民族教育政策研究丛书”编委会，以科学发展观为指导，围绕民族教育改革发展的重大理论和重大现实问题，邀请国内外民族教育研究的优秀专家学者开展了一系列基础研究和应用研究，撰写和出版了中国少数民族教育的系列专业教材和学术著作。

“中国少数民族教育政策研究丛书”以中央民族大学“211工程”和“985工程”三期建设项目为研究平台，在中央民族大学教育学院院长苏德教授主持的联合国教科文组织西班牙千年发展目标促进基金“中国文化与发展伙伴关系”项目“中国少数民族基础教育政策研究”课题（2008—2011），以及国家社会科学基金教育学重点招标课题“民族教育质量保障和特色发展研究”的系列研究成果的基础上形成。该项目研究者历时五年，主要在我国西南地区的云南省、贵州省和西北地区的青海省进行多次田野调查，收集了大量的一手资料。研究者从教育政策的不同角度对我国的民族教育政策做了实践上的梳理和理论上的提升，最终形成了此套丛书，即《民族教育政策：质性研究与案例分析》《民族教育政策：文化思考与本土建构》《民族教育政策：行动反思与理论分析》《民族基础教育质量保障的政策研究》《民族教育政策：基层官员政策再制定行为研究》《民族教育质性研究方法：理论、策略与实例》《民族教育政策文化分析——以民族预科教育政策为线》等。

该丛书在理论和实践层面，对我国民族教育发展过程中存在的实际问题进行了深度描写和梳理，并从当地的生态环境、独特的语言文化出发，提出了有针对性的、有意义的对策和建议，是中央民族大学民族教育学学科建设的标志性成果之一，为中国少数民族教育学科与民族教育事业的发展做出了重要贡献。

顾明远
2013年2月

目 录

第一章 中国少数民族基础教育政策执行研究：理论分析 / 1

第一节 少数民族基础教育政策执行的意义 / 2

第二节 政策执行的价值 / 8

第三节 政策执行的功能 / 9

第四节 政策有效执行的影响因素 / 13

第五节 促进政策有效执行的建议 / 19

第二章 中国少数民族基础教育政策：执行的研究路径 / 22

第一节 少数民族教育政策田野调查的价值 / 22

第二节 少数民族教育政策田野调查设计 / 24

第三节 田野个案点基本情况 / 31

第三章 中国少数民族基础教育焦点政策解读 / 45

第一节 少数民族基础教育政策实施的基础 / 45

第二节 少数民族基础教育政策文本分析 / 62

第四章 少数民族基础教育政策执行的现状与事实 / 75

- 第一节 学校布局调整政策执行研究 / 75
- 第二节 寄宿制政策执行效果研究 / 90
- 第三节 民族民间文化进校园政策执行效果研究 / 100
- 第四节 “两免一补”政策执行效果研究 / 109
- 第五节 双语教育政策执行效果研究 / 117
- 第六节 教师队伍建设政策执行效果研究 / 127
- 第七节 新课程改革政策执行效果研究 / 143
- 第八节 “控辍保学”政策执行效果研究 / 150

第五章 少数民族基础教育政策执行偏差的归因分析 / 156

- 第一节 教育政策价值取向存在不一致 / 156
- 第二节 “一刀切”式的政策忽视少数民族教育的特殊性 / 158
- 第三节 不同政策文本之间的偏差导致实践矛盾 / 159
- 第四节 政策执行缺乏辅助性措施 / 160
- 第五节 政策执行过程中存在急功近利的行为 / 161
- 第六节 政策评估缺乏儿童关怀和缺少文化性指标 / 162
- 第七节 政策执行者的文化敏感性不强 / 162
- 第八节 不同地区政策执行动力不一 / 163
- 第九节 政策执行中的信息不透明和监督反馈机制不健全 / 164

第六章 中国少数民族基础教育政策执行的个案解读（上）

——以蒙汉双语教育政策研究为例 / 165

- 第一节 蒙汉双语教育政策历史沿革 / 167
- 第二节 蒙汉双语教育政策的理论价值 / 184
- 第三节 蒙汉双语教育政策效果评价 / 187
- 第四节 关于进一步完善蒙汉双语教育政策的对策及建议 / 196

第七章 中国少数民族基础教育政策执行的个案解读（下）	
——以蒙古族中学民族特色课堂文化建设研究为例 / 203	
第一节 研究个案的选择 / 203	
第二节 蒙古族中学民族特色课堂文化建设的现状 / 205	
第三节 蒙古族中学民族特色课堂文化建设存在的问题及 对策 / 213	
第八章 中国少数民族教育政策的改进建议与行动框架 / 225	
第一节 影响民族教育政策制定的因素 / 225	
第二节 民族教育政策制定的原则 / 233	
第三节 改进建议和行动框架 / 237	
第九章 走向理想的民族教育政策 / 245	
第一节 理想的民族教育政策生成过程 / 246	
第二节 理想的民族教育政策内容 / 250	
第三节 理想的民族教育政策执行 / 253	
第四节 理想的民族教育政策评估 / 259	
参考文献 / 263	
索 引 / 268	
后 记 / 271	

第一章 中国少数民族基础教育政策 执行研究：理论分析

所有政策的制定都是为了解决某些特定的问题，而政策的有效执行和实施则是政策目标实现的保证。中国少数民族基础教育政策的制定，只有在彻底得到贯彻和实施后，才能实现政策目标，也才能解决少数民族基础教育中的问题。中国少数民族基础教育政策的执行，是指执行机构及执行人员通过一定的组织形式，运用各种资源等手段，对相关具体政策进行贯彻、推行和落实的全部活动，以达到预期设定的目标，包括政策的前期准备、发布、执行、监督、效果反馈与调控的整个过程，是一种连续的、动态的、相互联系的发展状态。少数民族基础教育政策执行的主体包括：政策执行者和政策实施对象。少数民族基础教育政策的执行者在实施过程中要坚持实事求是、具体问题具体分析的原则，以创新、科学、求真、务实的态度，将制定的政策方案付诸实践，将政策理想转化为现实，将象征意义的“文件”转变为产生实际效果的措施。

随着少数民族教育的发展，教育政策的研究也越来越受到重视，尤其是中国少数民族基础教育政策的执行问题，更是受到越来越多研究者的关注。中央民族大学苏德教授 2008 年承担的“中国少数民族基础教育政策研究”项目就是该领域的一个典范。根据 2011 年 8 月《中国民族报》的报道，该项目是联合国教科文组织西班牙千年发展目标促进基金“中国文化与发展伙伴关系框架”的组成部分，旨在通过加强中国少数民族基础教育政策制定者和执行者的决策与执行能力，改善少数民族的教育服务体系，解决少数民族教育的主要问题，为进一步高效开发并实施具备文化敏感性的少数民族儿童基础教育政策提供参考。该项目提出“关注少数民族教育的文化特殊性”，“加强少数民族教育政策执行机制建设”，“加强不

同政策之间的衔接，保持一定的延续性和稳定性，发挥不同政策的互补作用”，“加强少数民族教育政策的监督评估”等相关政策建议。苏德教授指出，当前少数民族基础教育面临两个挑战，一是提高质量，二是保持民族特色。少数民族基础教育政策的制定和执行应该确保少数民族儿童既能接受高质量的教育，又能将所接受的教育同自己的民族文化、语言更紧密地联系起来，还能促进其对中华民族文化的认同。政府在致力于提高少数民族群体受教育程度的过程中，既要促进文化多样性，又要推进国家统一与社会和谐。这也是当前中国少数民族基础教育政策执行中需要关注的问题。

第一节 少数民族基础教育政策执行的意义

政策执行是政策方案发挥实际作用、解决实际问题的唯一途径，是整个政策过程中认定问题、规划方案、执行方案、评估结果等部分构成的必要环节。如果去掉政策执行这一部分，整体过程就缺少一个至关重要的环节，运行阶段的缺失即为政策过程的不完整。因此，政策执行是一个关键环节，对于整个政策具有极其重要的意义，也是其不可或缺的一个流程，政策执行的研究更是一项需要认真对待的课题，必须成为政策科学研究的主要内容之一。

一、政策执行是实现政策目标的关键

制定政策方案是为解决政策所涉及的问题提供方向和原则依据，然而，这一目标的真正实现以及政策问题的有效解决还依赖于政策执行，所以政策方案的出台不能表示政策使命的最终达成，只有将政策的具体内容通过执行来付诸实践，才能最终达到政策制定的目的。少数民族基础教育政策若离开了执行，就只是一纸空文，没有任何实际意义。比如，近些年，我国政府针对农村义务教育阶段学生的上学问题所提出的“两免一

补”政策，要求对贫困家庭进行资助，免学杂费、免书本费及补助宿舍生活费。但这项政策的提出仅仅是一个开始，最主要的还在于彻底落实、贯彻实施。该政策从2001年开始实施，对于贫困家庭的孩子，中央财政和地方财政分别负责提供免费教科书、免杂费和补助寄宿生生活费。学校根据家庭经济条件确定受助学生，在学生入学时给受助学生开具免收杂费证明，学生凭此证明就可以不用交书费和杂费，学校统一发放课本，并且在每一本书的扉页上加盖“本书由国家免费提供”的印章。关于学生的补助，由学校将受助学生或家长签字的花名册上报给所在的县级教育、财政部门备案，县级财政部门根据花名册确定资助人数和补助标准，将资金划拨到各学校，学校再“对号入座”将补助一次性发放给学生个人，受助人或家长签收后，学校再将花名册返还给上级教育、财政部门备案。以上这些具体的实施内容就是属于政策的具体执行。“两免一补”政策只有落实到基层负责部门，才能真正惠及全国农村义务教育阶段家庭经济困难的学生，使政策最终变成人民的实惠。任何一项政策都只有通过执行才能达到预期效果，没有不需要执行就实现目的的政策，并且政策的实施过程还会影响政策行为的最终结果。如果少数民族基础教育政策的执行出现问题，不仅会影响政策问题的解决，有的时候甚至会导致已有问题的恶化，最后导致整个政策活动的失败。因此，中国少数民族基础教育政策的执行可以说是该政策的灵魂，失去了灵魂，也就等同于失去了本身的意义。

二、政策执行是检验政策正确与否的标准

实践是检验认识正确与否的标准，实践也是检验真理的唯一标准，因此，政策执行是检验政策方案是否属于成功方案的客观手段。尽管每一个政策的出台，在此之前都有专业人员和决策人员的仔细分析和讨论，但那些都只是理论上的推测和演绎，或者小范围的测试，只有在现实生活中，真正依照方案标准推行实施，才能真正体现出它的实践性。少数民族基础教育政策方案的制定是否有效，政策的内容是否能够解决少数民族地区教育中的现实问题，政策的方向是否符合当地情况，是否适合在民族地区展

开,都依赖于政策执行。毛泽东同志在《新民主主义论》里曾说:“真理只有一个,而究竟谁发现了真理,不依靠主观的夸张,而依靠客观的实践。只有千百万人民的革命实践,才是检验真理的尺度。”人们凭借思维创造出来的政策理论是否具有客观性,是一个指向实践的问题,不能在纯意识的范围内加以解决,需要在实践中才能证明理论的正确性。比如,现在教育学研究中的一个热点问题——双语教育,内蒙古、新疆、青海等地近几年的双语教育开展得如火如荼,相关政策也相继更新出台,并且随着政策实施的过程,不断进行完善和丰富,通过对比实施后的效果与预期目标,验证着相关政策的正确性与可行性。中央民族大学苏德教授在《少数民族双语教育研究综述》中列举了加拿大双语教育案例,“加拿大自从1969年建立双语制以来,通过联邦和州政府在双语方面的合作协议,省级学校的多数做法承认了少数民族在他们母语中的指导权利”^①。这就是在实践之中,证实了相关政策的合理性与可推行性,然后得到最终的广泛认可。“如1994年安大略中学的大部分学生都选择法语作为第二语言。同时在魁北克省,他们的同族也有很多人选择英语作为第二语言。”这是在政策执行中出现的效应行为。“法语和英语两种语言在联邦公共服务中的应用,在质和量上都有了实质性的提高。”这是政策执行后的效果,说明该地的双语教育政策方案正确,而且符合现实发展意义。基于中国少数民族的多样性、文化的多元性,少数民族基础教育政策的科学制定与否,更依赖于政策执行的“质检”工作。因此,政策执行可以说是少数民族基础教育政策正确与否的试金石,是衡量政策制定成功与否的标尺。

三、政策执行是政策评估与修订的现实依据

由于在实践中执行政策是检验政策方案正确与否的唯一标准,所以,政策执行也就为政策的全面、客观评估提供了切实、有效的依据,同时也为政策的修订提供了参照物。可以说,社会各领域的任何一项公共政策,

^① 苏德. 少数民族双语教育研究综述 [J]. 内蒙古师范大学学报, 2004 (11).

包括“改革开放”这样给中国社会带来翻天覆地变化的伟大国策，在制定初期，由于受到各种客观和主观因素的制约，虽然经过专门机构、专业团队和专家人物的反复咨询和斟酌修改，依然不可能做到完全地符合现实需求，一劳永逸地解决各类问题。同时，随着社会的跨越式发展，一项政策付诸实践时的真正客观环境与其制定时的物质基础、时代背景等相比，往往已经发生了不小的变化。因此，任何一项政策，其执行过程都必须通过与现实相结合，在遇到和发现新问题时，做出必要的调整和改变，才能更好地重新投入到现实中，为社会发展做出应有的贡献。例如，城乡教育发展不平衡这一矛盾，在三十多年前的改革开放初期，地域间的差异和不平等并不突出。但随着改革开放的推进，国家教育部门各项教育政策的执行，城乡教育资源、教学设施、师资力量等差距越来越明显，并伴随着经济“剪刀差”的增大而增大，农村教育质量无论从哪方面说都相对落后城镇教育质量，更不用说偏远、边疆、落后、民族居住过度分散的地区。正是通过这些在执行中显现出来的问题，才可以看出教育政策的不足和内容的非有效性，为政策的评估和修订提供事实依据。俗话说，“事实胜于雄辩”，即是这个道理。也只有在执行中发现问题，才能针对问题提出相应的修订意见，并且以实践为参照手段来调整政策内容。中国是一个多民族国家，少数民族的教育问题一直都是国家公共政策中的重点，少数民族基础教育更是重中之重。随着社会的不断进步，各种新情况层出不穷，考虑到少数民族基础教育政策在制定和付诸实践之间的“时间差”，政策中难免会存在个别地方与现实略显“脱节”或不符合受众需求的情况，导致政策在执行过程中不断遇到新的问题和新的挑战，与预期目标发生偏离。这种执行过程中出现的“偏离”，就是对政策评估的依据，而这种新情况的发生，就为调整后续政策内容及实施手段提供了重要参考，从而使我们可以“以事实说话”。实事求是还要求我们以发展的眼光，努力发现和分析新问题的本质，通过采取有效措施，对政策中不符合实际的内容加以删改，对不完善的地方加以添补，对于执行的效果不符合预期目标的相关条款，进行具体问题具体分析，加以修改和调整具体内容，使政策更符合于当地的实际情况，最终完成政策的合理修订。

四、政策执行是调整后续政策内容及实施手段的重要依据

通过政策执行可以发现新问题，同时，针对政策实施过程中出现的问题，在后续政策方案的制定和规划上，就可以避免类似问题的发生，使后续政策更符合现实情况，避开不必要的障碍和困难，使之能够更好地开展，也使政策内容更利于解决实际问题。正如双语教育的实施，现在越来越多不一样的声音出现。比如，双语教育是否适合在所有的地方开展？这项政策内容是否有必要进行调整？在有的地方也许并不一定就适合。中央电视台《新闻1+1》栏目2011年10月11日播出的节目《如何用母语来诉说？》中，白岩松说：“全班24名少数民族的学生，最后会说蒙语的只有一个人，还是因为跟呼伦小学的蒙古族的孩子在一起住宿。我当时心里有点懵。”随着生活方式的转变，以及社会这个大环境的需要，无论是公务员考试还是事业单位考试，都是以汉语为主，再加上双语教育政策近年来的普及，越来越多的蒙古族人开始进入蒙汉双语学校学习汉语，有的甚至远离家乡去外地汉语学校求学，纯蒙语授课学校越来越少，会说蒙语的蒙古族人也在逐渐减少。白岩松说：“呼伦贝尔是我的家乡，我在这出生、长大。我的爷爷只会说蒙语，一句汉话不会说；我的爸爸，蒙汉兼通，因为他是他们那儿的第一代大学生；到我这可以说一些蒙语，比如说吃、喝等，这些都没有问题，能说一些，也能听一些，但是平常基本上是用汉语来主持节目，这一点您是知道的；到了我儿子的时候，用蒙语他完整的一句话都不会说，但是英语说得不错，这是四代人。可能正是因为这样一种背景，我格外关注母语，各个民族的母语，在我们变迁时代中的一个发展。”说到这里，我们就不得不开始考虑，中国的少数民族双语教育政策在以后的执行过程中，该如何调整其侧重点，是继续重视两种语言同时进行，还是更偏重于民族语言的训练、民族文化的传承？在实施手段上，根据前期双语教育政策执行中的结果，是该继续加大对双语学校的建设和发展，还是该注重纯少数民族语言教学的学校数量的增加？政府对双