



中国少数民族教育政策研究丛书

苏德 主编

国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



民族教育政策文化分析

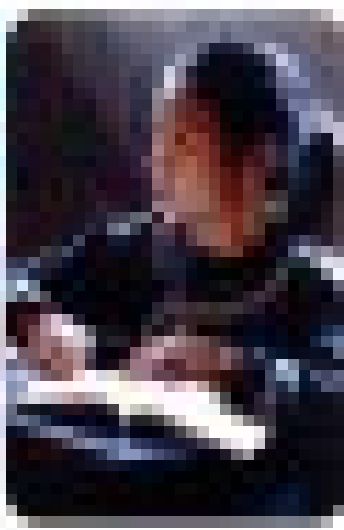
——以民族预科教育政策为线

敖俊梅 著



教育科学出版社

ESPH Educational Science Publishing House



民族教育政策文化分析

——以民族地区双语教育为例

张其成 著

北京師範大學出版社
Beijing Normal University Press



国家出版基金项目

办 德 主编

国少数民族教育政策研究丛书

国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

办 德 主编

民族教育政策文化分析

——以民族预科教育政策为线

敖俊梅 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 孔 军
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

民族教育政策文化分析：以民族预科教育政策为线 /
敖俊梅著. —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 - 7962 - 3

I. ①民… II. ①敖… 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 212310 号

中国少数民族教育政策研究丛书

民族教育政策文化分析——以民族预科教育政策为线

MINZU JIAOYU ZHENGCE WENHUA FENXI——YI MINZU YUKE JIAOYU ZHENGCE WEI XIAN

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

市场部电话 010 - 64989009

邮 编 100101

编辑部电话 010 - 64981167

传 真 010 - 64891796

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 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

版 次 2013 年 12 月第 1 版

印 张 16.5

印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

字 数 235 千

定 价 39.00 元

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

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）》中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的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，收集了大量的第一手资料。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

第一部分

第一章 导论 / 3

第一节 新时期民族教育政策面临的挑战 / 3

一、问题的现实性 / 4

二、问题的社会性 / 9

三、问题的特殊性 / 12

第二节 民族教育政策研究动态 / 16

一、单一叙述到多元分析：民族教育政策研究现状 / 16

二、附属内容到独立议题：民族预科教育研究现状 / 18

第三节 以“民族预科教育政策”为主线的研究选择 / 19

一、民族教育政策研究的要求 / 20

二、预科教育政策选择的合理性 / 21

第四节 研究思考及意义 / 26

一、研究思考 / 26

二、研究意义 / 27

第二章 民族教育政策及其价值取向 / 31

第一节 民族政策、教育政策与民族教育政策 / 31

一、民族 / 31

二、民族教育、教育政策与民族教育政策 / 34

三、教育政策、民族政策与民族教育政策之间的关联 / 37

第二节 平等——民族教育政策价值取向 / 42

一、实质与形式平等 / 46

二、个体与群体平等 / 47

第三章 民族教育政策与文化分析 / 49

第一节 政策研究与社会理论的契合 / 49

第二节 民族教育政策与文化分析范式 / 53

一、文化内涵 / 54

二、政策文化分析范式 / 56

第四章 研究方法论及方法 / 62

第一节 政策研究方法论概述 / 62

第二节 具体研究方法的抉择 / 65

一、文献分析法 / 66

二、问卷法 / 67

三、访谈法 / 67

四、非参与观察法 / 68

五、个案法 / 68

六、统计分析 / 69

第三节 研究场域 / 69

一、研究场域的选择 / 69

二、研究者的进入 / 75

第二部分

第五章 预科教育政策受益者状况 / 79

第一节 如何评判教育政策效果——政策目标群体受益状况 / 79

第二节 受益者状况分析 / 80

一、受益者社会构成分析的指标项 / 80

二、受益者分析的维度 / 82

三、受益者社会构成状况分析及结果 / 84

思 考 / 98

第六章 国家情境下的预科教育政策 / 101

第一节 社会变迁下的预科教育政策 / 102

一、变化中的预科教育培养目标和任务 / 103

二、招生对象范围边界的变化 / 111

三、不同时期预科教育制度设置的变化 / 116

第二节 理念与现实：影响预科教育政策文本的因素分析 / 120

一、预科教育政策平等取向的形成与定位 / 121

二、预科教育政策文本的政策环境及其变化 / 130

反 思 / 139

第七章 学校场景中预科教育政策相关主体及其行为 / 141

第一节 学校场景中相关主体行为分析的合理性 / 141

第二节 学校场景下预科招生活动中相关主体及其行为 / 145

一、最高权威——教育部及其行为 / 146

二、权威执行者与身份模糊者——国家民委和各省（区、市）民委及其行为 / 147

三、具体执行者——高等院校及其行为 / 150

四、利害相关者——各省（区、市）政府与招生办及其行为 / 159

五、目标群体——少数民族群体及其行为 / 161

第三节 重新阐释和界定：预科教育政策相关主体行为 / 162

一、高等院校对预科教育政策的表层化、扩大化解释 / 164

二、省（区、市）政府及教育主管部门对预科教育政策的
替代式解释 / 166

难解的困惑 / 171

第八章 目标群体选择和行为阐述 / 173

第一节 目标群体的选择及认识 / 173

一、目标群体的选择 / 174

二、目标群体的认识 / 179

第二节 受益群体的行为 / 181

一、预科教育教学管理规定 / 182

二、受益群体的行为描述 / 185

第三节 学校的中介作用：影响目标群体选择和受益群体行为的原
因分析 / 194

一、学校对目标群体选择和行为的影响 / 194

二、学校对受益者个体行为的影响 / 196

需要探讨的话题 / 199

第九章 政策过程中的价值取向、行为选择与实施结果 / 202

第一节 演绎中的预科教育政策平等取向 / 202

一、以平等取向为主导，多种职能并存 / 203

二、政策过程中的多种行为选择 / 210

三、目标群体的多重认识和行为表现 / 212

第二节 完善预科教育政策的路径思考 / 215

一、强调政策定位：阐释预科教育政策的特殊性以发挥其
多种效能 / 215

- 二、完善政策内容：增加办学资格、评估与监督等方面的规定 / 215
 - 三、改进招生机制：协调精英式选拔与教育机会平等之间的关系 / 216
 - 四、关注过程平等：鼓励、支持预科教育教学改革和预科教育研究以提高教育质量 / 216
 - 五、加强民族团结教育：开展好民族政策教育和文化理解教育 / 217
- 总 结 / 218

第三部分

第十章 延伸的探究——文化分析视野下的民族教育政策 / 223

第一节 民族教育政策面临的现实挑战 / 223

- 一、关于政策平等取向合法性与合理性的争论 / 223
- 二、社会转型对政策及其实施提出了挑战 / 226
- 三、关于政策效果评判的争议 / 229

第二节 关于完善民族教育政策的几点思考 / 231

- 一、理念：澄清平等的迷思 / 232
- 二、实践：寻求“变”与“不变”的平衡 / 235

结束语 / 238

参考文献 / 240

索 引 / 248

后 记 / 252

第一部分

第一章 导 论

第一节 新时期民族教育政策面临的挑战

关于如何促进和保障弱势群体平等享受教育机会的议题一直是人们关注的焦点。平等被认为是中国民族教育政策的主要取向。由于社会历史、自然条件等原因，中国少数民族在经济、政治、文化等领域的发展水平相对滞后；同样，他们在教育领域特别是在高等教育领域也处于相对弱势的地位。因此，中国政府制定了一系列扶持民族地区和少数民族教育发展的政策措施，致力于发展少数民族教育事业，使原本一穷二白的少数民族教育获得极大的发展，促进建立稳定、和谐的社会主义民族关系。

可见，推动民族地区和少数民族教育的发展，是关涉新时期国家统一稳定发展的关键问题。因此，制定与少数民族教育发展需要相适应的政策条文是非常必要的，而将这些政策具体落实则是更为重要的。然而，人们更多关注的是国家政府采取什么样的政策来扶持和促进民族地区、少数民族教育发展，很少关注这些政策实施的情况、结果如何。“政策制定得再好，也比不上政策落实得好。”民族教育政策一直被神圣化或被神秘化，其实施状况近乎为一个“闷罐”。对其实施效果也缺乏相应的关注和评估，因为有时候将民族教育政策简单地定位为优惠政策或将其置于教育政策框架内，忽视其特殊性和实施结果的多元性效应。

不仅如此，在当前社会转型时期，随着政策运行环境的变化，民族教育政策实施过程中还出现了一些未预期的行为和后果。笔者在就民族教育或民族教育政策议题深入少数民族地区调查时发现存在以下现象：民族教

育政策中的一些条文在内容上发生了一定的变化；有些政策条文在实施中偏离了最初目的；教育政策执行中忽视民族教育的特殊性；一些从事民族教育工作的人员认为民族教育政策有些条文规定在具体贯彻、落实方面还存在一定的问题和困难；等等。而且，目前民族教育政策所面临的挑战，不仅表现在社会转型时期对民族教育政策制定、执行等实践的质疑；更为重要的是从2000年起出现了对民族教育政策学理上的质疑和争论^①。这些问题、质疑及争论的出现和存在，意味着当前急需对民族教育政策及其实施进行研究和反思。

一、问题的现实性

民族教育是中国教育体制中的重要组成部分，它一直是我国教育工作的一大重点。由于民族教育发展的相对滞后和特殊性，新中国成立不久，中国共产党和政府制定了一系列政策来扶持和发展民族教育，使民族教育在几十年里获得了极大的发展。但是，正如李岚清同志指出的，“由于社会历史、自然条件等多方面的原因，当前我国民族教育的整体水平还不高，与民族地区经济和社会发展的需求相比还有较大差距”^②。如“我国现阶段的贫困问题呈现为结构性贫困、区域性贫困和阶层性贫困。其中结构性贫困表现为少数民族的贫困问题，在8000万农村绝对贫困人口中，少数民族人口占了不恰当的比例。区域性贫困问题也是如此，绝大部分贫困地区是少数民族人口居住的地区。目前，在国家重点扶持的592个贫困县中，少数民族贫困县（旗）有257个，占全国贫困县总数的43.3%”^③。可见，少数民族地区的发展需要开发少数民族地区的人力资源。同时，其经济发展水平高低也影响着对教育的投入和扶持。

① 指的是有些学者从平等、法学等理论层面对民族教育政策存在、实施的价值取向、合法性、合理性等方面所做的讨论。

② 李岚清. 加快民族教育事业发展 促进各民族团结进步与共同繁荣的讲话 [Z/OL]. [2012-09-16]. http://www.seac.gov.cn/art/2004/6/29/art_635_6416.html.

③ 胡鞍钢. 中国地区差距报告 [M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1995: 393-394.

新时期民族教育在其发展过程中面临一些困难和问题需要解决,以少数民族高等教育发展状况为例,虽然少数民族在校生数量整体趋于上升,但自1998年少数民族在校生比率开始下降,至2000年下降为5.70%,下降了1.30%(见图1-1),这与少数民族人口比重与成年型、年轻型的人口年龄结构状况不符。而且,不同少数民族在校生比重之间的差异并没有趋于平衡。有些少数民族高等教育发展水平已超过了全国高等教育平均发展水平,如蒙古族、回族和满族;有些人口较多的少数民族高等教育发展程度不高,如彝族、傈僳族和佤族,他们的每万人拥有大专以上学历教育程度的人数不超过百人;有些刚超出10万人口的少数民族高等教育程度很低,如景颇族;而有些少数民族高等教育发展非常缓慢或呈下降趋势,如拉祜族和东乡族。(1990年人口普查数据表明拉祜族每万人拥有大专以上学历教育程度的人数是44人,2000年人口普查数据表明每万人拥有大专以上学历教育程度的人数是47人,而人口由原来的107744人增至453705人^①。)20世纪80年代后,我国高等教育不断发展壮大,但全国高校分布并不均衡,

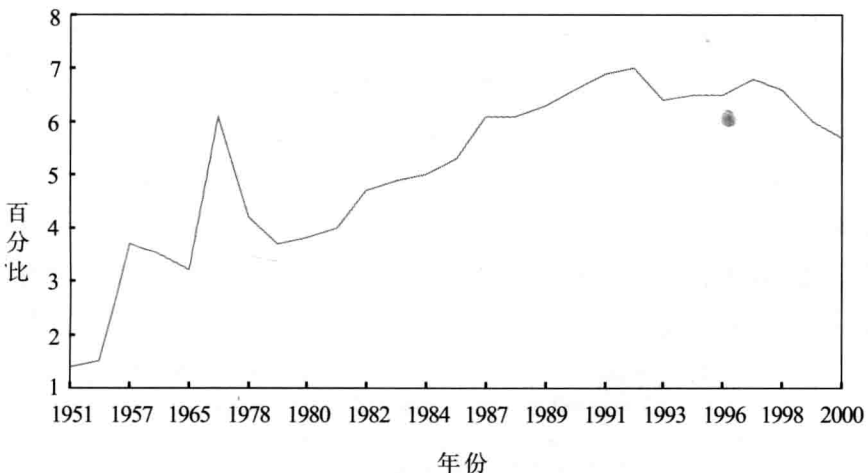


图 1-1 全国高等学校少数民族学生在校比重变化

① 敖俊梅. 少数民族高等教育招生政策探讨 [D]. 北京: 中央民族大学, 2004: 26.