

少数民族教育发展研究

SHAOSHU MINZU JIAOYU FAZHAN YANJIU

王世忠◎著



人民出版社

少数民族教育发展研究

王世忠 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

少数民族教育发展研究/王世忠著. - 北京:人民出版社,2013. 11

ISBN 978 - 7 - 01 - 012371 - 4

I. ①少… II. ①王… III. ①少数民族教育 - 研究 - 中国

IV. ①G759.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 171062 号

少数民族教育发展研究

SHAOSHU MINZU JIAOYU FAZHAN YANJIU

王世忠 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18

字数:266 千字 印数:0,001 - 1,700 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 012371 - 4 定价:35.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

前 言

本著作系湖北省社科基金项目《少数民族教育事业发展的研究》(项目编号:BSY11012)的阶段性成果之一,也是该成果的总论部分。所谓教育发展有两种含义:一种是数量的增加和规模的扩张,另一种是质量和效益的提升。教育增长和教育发展既有联系,又有区别。教育增长内涵较窄,教育发展内涵较广。教育增长是一个数量概念,教育发展既是一个数量概念又是一个质量概念;教育增长是教育发展的动因和手段,教育发展是教育增长的结果和目的。本研究中的少数民族教育不仅包括民族自治地区,还包括民族自治地区以外的散杂居少数民族个人和群体的教育。所谓少数民族教育发展是指随着少数民族教育内外部关系等方面从外延的数量增长和规模扩张到内涵的教育质量和效益的转化过程。

本研究以科学发展观为指导,全面统筹我国少数民族地区经济社会发展和教育发展,统筹城乡和区域教育协调发展,统筹各级各类教育协调发展,统筹少数民族教育的规模、结构、质量和效益,统筹少数民族教育的改革、发展与稳定,促进少数民族教育事业科学发展。少数民族教育研究包括两个维度:一是少数民族教育系统本身的发展,即少数民族教育内部结构之间的关系。二是少数民族教育系统与外部因素之间的关系,即少数民族教育与少数民族地区社会、经济、文化、政治等方面的关系。由于我国是一个多民族的国家,民族之间文化存在差异,民族地区之间经济、社会也存在着较大差异,如何遵循教育发展规律,实现少数民族教育全面、协调和可持续发展,则是当前亟待探索的重要课题。首先,坚持科学发展观是处理好少数民族教育发展的内外部关系的重要理论指针。其次,依据教育是培养人的一种社会活动这一质的规定性,要处理好少数民族教育的内部关系,就要处

理好教育与人的全面发展的关系;其三,要处理好少数民族教育与教育外部之间的关系,即教育与经济、社会、政治、文化的相互关系,就要处理好它们之间的优先发展、均衡发展、协调发展和可持续发展的关系,进而达到和谐发展。

第一,优先发展。教育的发展对民族地区的社会、经济、文化等方面有着重要的影响,而在现实中很多地区特别是在经济欠发达的地区,地方政府往往只把眼光放在如何发展经济上,不重视教育的发展,甚至有些地区牺牲教育的利益以发展经济。如减少教育的拨款或将本来该用在教育上的投入挪作它用。这些做法都没有看到教育发展的重要性,缺乏长远的眼光。在民族地区不仅要重视教育的发展,而且还要重视教育的优先发展。本研究从法理分析的角度分析少数民族教育的优先发展,接着分析怎样真正落实少数民族教育的优先发展,探寻现实中如何实现教育事业的优先发展得路径。在少数民族教育的优先发展中,我们对其进行了制度分析和现实分析。在制度设计上,我们应该怎样落实少数民族教育的优先发展。在现实分析中,我们将有限发展和人力资本开发相结合。在科学发展观的指导下,探寻如何把人口大国变成人力资源大国,进而成为人力资源强国。

第二,均衡发展。当前教育发展的一个热点问题就是教育的均衡发展。在民族地区教育的均衡发展也尤为重要。民族地区农村公共产品的提供存在着两大难题,即“看病贵”和“上学难”。在义务教育均衡的发展中,包括民族地区的义务教育都存在着城乡差别、校际差别和地区差别。从以前的“上学难”到现在的“有学上”,我们更要进一步追求“上好学”,为我们民族地区的义务教育的发展提供优质的教育。胡锦涛同志提出的“包容性的经济增长方式的转变”就是要让广大的改革者享受到改革的成果,使我们的经济状况更好,生活的更好,让每一个人都能公平地受到良好的教育。在少数民族教育均衡发展中也存在很多需要解决的问题。城乡教育发展的不均衡,主要表现在教师队伍的素质、学生的学习条件等方面。在办学结构、层次上的教育发展不均衡主要体现在义务教育发展较快,学前教育和高中阶段职业教育发展缓慢且不规范,在发展层次上的重中间轻两头的现象。而

在办学类型上来看,民办教育与公办教育的发展不平衡。教育均衡不仅是民族地区教育更是全国范围内的发展目标。

第三,协调发展。少数民族教育事业的协调发展,具体来说,它至少包含两个层面的意思:从少数民族教育系统内部来看,“教育协调发展”是指构成教育发展总体的诸要素之间保持均衡和一致,教育的内部结构能够有效支撑教育功能的实现。也就是教育系统中不同层次的系统相互之间以及各系统内部各要素之间有序、协调、统一并和谐发展。在横向方面,职业教育、成人教育和普通教育均衡发展。纵向方面,基础教育、中等教育和高等教育各办学层次之间协调发展。从外部来看,“教育协调发展”主要是指少数民族教育发展与社会经济需求之间保持平衡、少数民族教育系统能较好地实现社会经济发展目标的良性状态,也就是人们通常所说的“教育与社会经济发展相适应”。

第四,可持续发展。少数民族教育的可持续发展是要坚持以人中心,遵循教育发展的客观规律,正确处理教育自身发展与经济社会发展的相互关系,使教育始终保持着可持续发展的生机和活力。教育可持续发展的实现,可以从教育系统的内部与外部两个方面切入。内因条件主要有深刻把握和遵循少数民族教育可持续发展的基本原则、找准少数民族教育的立足点和建立教育的自我制衡机制;外因条件主要有政府强有力的支持,确保对少数民族教育财政投入,切实改善教师待遇,不断提高教师的职业地位、选准“科教兴国”的切入点,使科教兴国从定位走向到位。教育经费是教育得以发展的物质基础,也是教育实现可持续发展的基本保证。我国教育经费投入不足与教育实际需求不断扩大的矛盾日益突出。要实现民族地区教育的可持续发展,增加教育财政投入也是必不可少的。

本研究通过对少数民族地区教育内外部关系的梳理,抓住发展这根主线,即少数民族地区教育事业的发展。由这条主线贯穿着四个部分,即优先发展、均衡发展、协调发展和可持续发展。同时在这四个主体部分里,既有理论的规范性研究,又有实证分析。

本书通过对我国少数民族教育发展的内外部关系进行系统的梳理,提

出了少数民族教育发展的四个基本范畴,即少数民族教育优先发展、少数民族教育均衡发展、少数民族教育协调发展和少数民族教育可持续发展。全书共分十一章,其中,第一章,主要阐述了少数民族教育及其相关概念;第二章,从政策分析的视角对新中国60年来少数民族教育发展的重要历史沿革进行了较为系统的归纳;第三至十章,理论联系实际,分别阐述了四个基本范畴内涵、理论基础及其相关要素的互动关系,并列举了每一范畴在实际运作的个案实证分析;第十一章,针对我国少数民族教育事业发展的现状和问题,阐明了少数民族教育发展的目标选择和价值取向。

本书作为专题性成果完成于2010年,于2011年通过了湖北省社科基金委的评审并立项,由于作者行政、教学和科研任务繁杂,出版一事搁置很久,非常感谢人民出版社的编审陈寒节同志,是他的支持和帮助以及耐心的指导,时至今日得以问世。本书的出版得到了中南民族大学党委书记陈达云教授、校长李金林教授、副校长雷振扬教授、副校长段超教授、公共管理学院孟立军教授的大力支持和帮助,在此表示衷心的感谢。

本书参考并引用了国内外学者的有关研究成果,在此深表谢意。同时感谢作者指导的研究生王明露、贺伟、李刚对相关资料的收集和校对。限于作者知识水平和能力,难免有疏漏之处,恳请读者指正。

作者于武昌南湖

2013年6月

目 录

第一章 导论	1
第一节 少数民族与教育发展	1
一、少数民族教育	1
二、少数民族教育发展	6
第二节 少数民族教育的地位和作用	11
一、少数民族教育的地位	12
二、少数民族教育的作用	13
第三节 民族差异与教育平等	15
一、民族问题	15
二、民族差异	16
三、民族平等与教育	17
第二章 新中国少数民族教育发展的历史考察	21
第一节 新中国民族教育政策的初步形成与发展(1949—1965)	21
一、新中国少数民族教育政策体系构建的依据	22
二、设置少数民族教育行政机构	23
三、制定有关双语教育政策	24
四、出台少数民族教育经费的优惠政策	27
五、少数民族地区培养师资、支援师资的特殊政策	28
六、招生及生活待遇方面给予少数民族学生适度优惠	28
七、寄宿制民族中小学校	29

第二节 “文化大革命”时期的民族教育政策(1966—1976)	30
一、关于民族教育经费政策	30
二、关于少数民族中小学教材政策	31
三、关于支援西藏基础教育政策	31
第三节 社会主义建设新时期的民族教育政策(1977—2010)	32
一、关于少数民族教育的法律体系及其基本原则	32
二、新的历史时期少数民族教育政策	37
第三章 少数民族教育优先发展战略	54
第一节 少数民族教育优先发展概述	54
一、教育优先发展	54
二、少数民族教育优先发展	60
第二节 少数民族教育优先发展战略	62
一、少数民族教育优先发展的必要性	62
二、少数民族教育优先发展的政策分析	66
三、少数民族教育优先发展的法理分析	69
第三节 少数民族教育优先发展的实证分析	76
一、甘肃省民族地区教育发展现状	76
二、甘肃省民族地区教育发展的的问题	77
三、甘肃省民族地区教育事业发展的对策	81
第四章 人力资本与少数民族教育优先发展	85
第一节 人力资本的基本原理	85
一、人力资本的概念	85
二、人力资本的性质与特征	86
三、人力资本的构成与功能	88
第二节 教育在经济增长与发展中的作用	89
一、教育在人力资本形成与发展中的作用	89
二、教育与技术进步的关系	91
三、教育对经济增长的作用	93

第三节 人力资本与少数民族教育优先发展	96
一、人力资本积累	96
二、少数民族教育优先发展的运作机制	97
三、少数民族地区人力资本开发	100
第五章 教育公平与少数民族教育均衡发展	103
第一节 教育均衡发展	103
一、均衡的基本概念	103
二、教育均衡发展的内涵	104
三、教育均衡发展的意义	107
四、教育均衡发展的原则	109
第二节 教育均衡发展与教育公平	113
一、教育公平的理论探讨	114
二、教育公平与教育均衡发展的关系	121
第三节 少数民族教育均衡发展的实证分析	122
一、云南省少数民族地区教育均衡发展的个案	122
二、四川省少数民族地区教育均衡发展的个案	131
三、西藏自治区少数民族地区教育均衡发展的个案	139
第六章 教育投入与少数民族教育均衡发展	145
第一节 教育投入的结构及基本特征	145
一、教育投入的结构	145
二、教育投入的特征	148
第二节 教育投入的均衡发展问题	152
一、教育投入的均衡发展问题	152
二、教育投入的均衡发展的对策	155
第三节 关于民族地区教育投入结构调整的思考	158
一、建立以“中央财政为主”的投入体制	158
二、建立“按生拨款”制度	159
三、建立“立体式”教育经费筹措渠道	160

四、制定适当向少数民族倾斜的政策	160
第七章 教育结构与少数民族教育协调发展	162
第一节 教育结构概述	162
一、结构的概念	162
二、教育结构的含义	162
三、教育结构的分类	163
第二节 教育结构与少数民族经济发展	171
一、民族地区经济结构的需求与人力资源的供给	171
二、民族教育与民族地区经济结构的适应性	175
第三节 教育结构改革	178
一、教育结构改革的必要性	178
二、民族教育结构功能的多样化	179
三、民族教育结构体系发展若干趋势	180
第四节 民族地区教育结构协调发展的实证分析	183
一、民族地区教育结构实证分析	183
二、民族地区社会经济结构变迁与教育结构调整	184
第八章 职业教育与少数民族教育协调发展	187
第一节 职业教育概述	187
一、对职业教育的认识和理解	187
二、职业教育的发展走向	190
三、校企合作将向深层次发展	191
第二节 职业教育在少数民族教育发展中的地位与作用	192
一、从教育文化视角看少数民族教育发展	192
二、民族教育文化对少数民族教育发展的影响	193
三、发展少数民族教育文化	193
四、发展民族职业教育对民族地区的意义	194
第三节 少数民族职业教育面临的问题及道路选择	196
一、少数民族职业教育面临的主要问题	196

二、少数民族职业教育发展走向与道路选择	198
第四节 少数民族地区职业教育的实证分析	201
一、湖北省少数民族地区职业教育发展的个案	201
二、云南省少数民族地区职业教育发展的个案	204
三、贵州省少数民族地区职业教育发展的个案	207
第九章 经济的可持续发展与少数民族教育	210
第一节 可持续发展概述	210
一、可持续发展	210
二、经济可持续发展	212
三、教育可持续发展	212
四、少数民族教育可持续发展	213
第二节 少数民族教育对经济可持续发展的双重作用	215
一、对经济可持续发展的促进作用	215
二、对经济可持续发展的制约作用	220
第三节 少数民族教育对经济可持续发展具有潜在的巨大效益	224
一、教育程度愈高,个人收益和代际价值愈大	224
二、教育可改善民族地区居民安全保障状况	225
三、教育可改善人权状况,促进社会公平	225
四、教育发展有利于民族地区环境保护	225
五、教育发展利于民族安定和国家团结	226
第四节 经济可持续发展与少数民族教育发展的实证分析	226
一、居民的收入状况与受教育的程度相关	227
二、教育在少数民族经济梯度结构中的地位和作用	229
三、经济可持续发展与少数民族教育可持续发展	231
第十章 社会可持续发展与构建民族地区终身教育体系	233
第一节 终身教育、终身学习与学习化社会	233
一、终身教育	234
二、终身学习	235

三、学习化社会	236
四、终身教育、终身学习与学习化社会的比较分析	237
第二节 终身教育与可持续发展	241
一、终身教育与人类社会发展	241
二、构建终身教育体系的理论基础	242
三、终身教育体系构建的目标选择	243
第三节 关于构建民族地区终身教育体系的实证分析	245
一、构建民族地区终身教育体系	245
二、实现学历与非学历的互动:终身教育与学历教育的互动	247
第十一章 少数民族教育发展现状、问题与政策选择	250
第一节 少数民族教育发展现状	250
一、少数民族基础教育的发展现状	250
二、少数民族职业教育发展的现状	251
三、少数民族高等教育的发展现状	253
第二节 少数民族教育发展存在的问题	254
一、少数民族学生的素质教育任重道远	254
二、少数民族地区城乡基础教育差距过大	254
三、少数民族地区师资力量薄弱	255
四、少数民族职业教育发展观念相对滞后	255
五、少数民族高等教育发展步伐缓慢	258
六、教育观念相对落后,教育财政投入不足	259
第三节 少数民族教育发展的政策选择	260
一、少数民族教育发展的目标选择和价值取向	260
二、少数民族教育发展的路径选择	262
参考文献	273

第一章 导 论

民族教育是一个民族经济文化发展的标志和反映,民族地区的发展,离不开教育的发展。而民族教育要想获得长足发展,首要的因素就是要确立"教育是少数民族和民族地区发展的必由之路"的思想。因此,加快民族教育发展是提升少数民族成员的素质,协调民族地区经济社会发展,加强民族团结,维护社会稳定和谐的重要基础。

第一节 少数民族与教育发展

一、少数民族教育

(一) 少数民族

1. 民族

民族这一历史范畴的产生及其发展并不是偶然的,它是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物。任何事物都有其特定的产生、发展和消亡的规律,并不以人的意志为转移。民族也不例外,它并非一开始在人类社会就存在,同样也不会永恒的存在下去,民族是在原始社会崩溃、阶级社会确立的时期形成的,只能在阶级消亡和国家消亡之后自行消亡。对于民族这一概念的界定,首先它属于人类学,历史学的概念,其次它的形成必须是在特定的历史条件下,具备共同语言、共同地域、共同经济生活及共同心理素质四个基本特征的基础之上。吴仕民先生认为,关于民族有广义和狭义概念

之分。^① 广义的民族,指人们在历史上形成的,处于不同社会发展阶段的诸如古代民族,近代民族,现代民族等各种人们共同体;或作为多民族国家内所有民族的总称,如中华民族;作为一个地域内所有民族的统称,诸如阿拉伯民族、非洲民族等等。在关于民族问题的理论争论中,斯大林在《马克思主义和民族问题》一文中,综合了马克思、恩格斯、列宁关于民族特征、民族特点的论述,在对欧洲众多民族及其存在发展的情况进行全面分析的基础上,将民族定义为:“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于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。”^②简而言之,民族是在一定的历史发展阶段由共同语言、共同地域、共同经济生活以及共同心理素质四个主要基本特征结合而成的人们共同体。

2. 少数民族

少数民族指多民族国家中人数最多的民族以外的民族。我国是由 56 个民族组成的祖国大家庭,除汉族人数最多以外,还有 55 个少数民族。他们即蒙古、回、藏、维吾尔、苗、彝、壮、布依、朝鲜、满、侗、瑶、白、土家、哈尼、哈萨克、傣、黎、傈僳、佤、畲、高山、拉祜、水、东乡、纳西、景颇、柯尔克孜、土、达斡尔、仫佬、羌、布朗、撒拉、毛南、仡佬、锡伯、阿昌、普米、塔吉克、怒、乌孜别克、俄罗斯、鄂温克、德昂、保安、裕固、京、塔塔尔、独龙、鄂伦春、赫哲、门巴、珞巴、基诺等民族。^③ 主要聚居在内蒙古、新疆、宁夏、广西、西藏、云南、贵州、青海、甘肃、四川、重庆、湖南、湖北、吉林、辽宁、黑龙江、海南、台湾等省(市)自治区,此外还有约 1000 万人口散居在全国各地,占全国总人口的 8.41% 以上。据 2010 年第六次全国人口普查统计,我国各少数民族人口为 113792211 人,占总人口的 8.49%,同 2000 年第五次全国人口普查相比,各少数民族人口增加 7362627 人,增长 6.92%。各少数民族中人口最多的是壮族,有近 1700 万人,人口在 1000 万以上的还有回族、满族、维吾尔族,人口在 1000 万以下、100 万以上的有苗族、彝族、土家族、藏族、蒙

① 吴仕民主编:《民族问题概论(第三版)》,四川人民出版社 2007 年版,第 3、5 页。

② 《斯大林全集》第二卷,人民出版社 1953 年版,第 294 页。

③ 引自吴仕民主编:《中国民族理论新编》,中央民族大学出版社 2009 年版,第 2 页。

古族、侗族、布依族、瑶族、白族、朝鲜族、哈尼族、黎族、哈萨克族、傣族,人口在 100 万以下、10 万以上的民族有畲族、傈僳族、东乡族、仡佬族、拉祜族、佤族、水族、纳西族、羌族、土族、仫佬族、锡伯族、柯尔克孜族、景颇族、达斡尔族、撒拉族、布朗族、毛南族,人口在 10 万以下 1 万以上的民族有塔吉克族、普米族、阿昌族、怒族、鄂温克族、京族、基诺族、德昂族、保安族、俄罗斯族、裕固族、乌孜别克族、门巴族,人口在 1 万以下的民族有鄂伦春族、独龙族、赫哲族、高山族、珞巴族、塔塔尔族。这是实施人口普查时实际能普查到的少数民族人口;台湾省居住着 40 多万人口的少数民族,习惯上统称为高山族,而实际上这些少数民族已有 14 个民族的称谓。在我国西南地区还有 70 多万人口尚待识别民族成分。

3. 少数民族地区

地区,在汉语中,常为对一定的区域泛称。它既可指自然地理的概念,如:山区、平原地区等;又可以指人文地理的概念,或是行政区域的一般指称,如省、市、县、乡镇和街道等;而少数民族地区则指的是人文地理的概念,它是依据我国《宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》所划定的社会组织单元,如:自治区、自治州(盟)、自治县(旗)等。

《中华人民共和国民族区域自治法》规定:“民族区域自治是在国家的统一领导下,在少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。”民族区域自治包括以下内容:第一,民族区域自治是在国家统一领导下的区域自治。一切实行民族区域自治的地方,都是中华人民共和国不可分割的一部分。第二,民族区域自治是在少数民族聚居的地方实行区域自治,有一定数量的少数民族共同居住于同一区域,是实行民族区域自治的必要条件。第三,民族区域自治是少数民族行使自治权的政治形式。在实行民族区域自治的地方,少数民族通过设立自治机关、行使自治权,管理本地区、本民族内部事务。^①

少数民族地区是指我国除汉族以外的其他 55 个少数民族分布和聚居

^① 引自吴仕民主编:《中国民族理论新编》,中央民族大学出版社 2009 年版,第 198 页。

的地区。我国少数民族人口数量虽少,但是分布面积却很广,民族自治地方的面积约占全国总面积的 64%。少数民族除了主要聚居在内蒙古、云南、西藏、贵州、甘肃、青海、湖南、四川、湖北、辽宁、吉林、黑龙江、广西、海南、台湾等省区外,大约还有 1000 万人口散居在全国各地。

4. 少数民族分布的主要特点

我国的地理地形结构是西高东低,从西向东高度逐级下降。西部是海拔 4000 米以上的号称世界屋脊的青藏高原,东接横断山脉,地势下降到海拔 1000—2000 米的云贵高原、黄土高原和内蒙古高原,其间有塔里木盆地以及四川盆地。再往东是海拔 1000 米以下的丘陵地带和海拔 200 米以下的平原。我国少数民族大都居住在西部地区。

我国的民族分布特点是各民族大杂居、小聚居,交错居住。汉族主要居住在内地和东南沿海各省、市,并遍布全国各地,在各少数民族聚居的地区,都有一定数量的汉族居民。少数民族主要居住在边疆各省、自治区,又大都都有自己或大或小的聚居区,和汉族或其他少数民族交错杂居。少数民族人口所占比例不大,但分布地区很广大,全国县级以上行政区域基本都有少数民族居住。

我国有 2.2 万公里陆地边境线,其中 1.9 万公里在少数民族地区。这些少数民族地区是我国的国防要冲,战略地位十分重要。我国与周边 14 个国家即朝鲜、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、不丹、缅甸、老挝、越南等国接壤。我国有 30 个民族与境外同一民族相邻而居。

我国各民族的分布状况是在长期历史发展中形成的。也反映了我国各民族之间,特别是少数民族和汉族之间,在政治、经济、文化等各个方面谁也离不开谁的密切关系。^①

(二) 少数民族相关的几个概念

^① 引自吴仕民主编:《中国民族理论新编》,中央民族大学出版社 2009 年版,第 3 页。