

·新 论·

# 我国民族教育的政策工具发展研究

扶松茂

(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

**摘要:**本研究利用自愿性、强制性与混合型政策工具及其细分项目,对国家及五个自治区的《中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中民族教育政策规划进行了文本分析,并总结出若干特点。在此基础上,研究对推动我国民族教育的政策工具发展提出了若干建议。

**关键词:**民族教育;教育政策;政策工具;文本分析

**中图分类号:** G520 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0059(2011)05-0014-04

## The Application of Policy Instruments in China's Ethnic Education Reform: A Text Analysis

FU Song-mao

*(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)*

**Abstract:** The "Outline for Medium and Long-term Education Reform and Development (2010-2020)" at both the national and regional level serves as the blueprint for China's education reform and development in the 21st century. This paper classifies policy instruments into three categories, i.e. voluntary instrument, mandatory instrument and mixed instrument, and then analyzes the outline's text concerning ethnic education policy. Suggestions to promote the development of policy instruments for ethnic education are also put forward.

**Key words:** Ethnic Education; Educational Policy; Policy Instrument; Text Analysis

新中国成立 50 多年来,特别是改革开放以来,我国民族教育取得了巨大成就,初步形成包括幼儿教育、基础教育、职业技术教育、成人教育和高等教育在内的民族教育体系,为提高我国少数民族的科学文化素质、促进少数民族地区经济发展和社会进步、加强民族团结、保持民族地区社会稳定和维护国家统一做出了重大贡献。为推进我国少数民族及其教育事业的发展,党中央和各级人民政府出台了一系列民族教育政策,并产生了巨大的政策绩效,为我国民族教育的跨越式发展奠定了基础。针对我国民族教育政策的研究已经有了很丰富的成果,并为我国民族教育政策的发展提供了智力支持。本文从政策工具分类与创新的角度,对我国民族教育政策进行梳理,特别是对中央及五个自治区《中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中的民族教育政策规划进行文本分析,力求为我国民族教育政策工具的创新与发展提供参考。

### 一、国家层面的民族教育政策工具

(一)拓展民族教育政策领域,推进政策工具多样化

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》在第九章中专门针对民族教育进行了规划设计,提出要“重视和支持民族教育事业”和“全面提高少数民族和民族地区教育发展水平”。重视和支持民族教育事业,主要通过加强领导、解决难题以及开展民族团结教育这两方面的政策来体现。而全面提高少数民族和民族地区教育发展水平,主要通过以下四方面的政策来推进:(1)倾斜公共教育资源,加大政府支持力度;(2)促进各级各类教育协调发展;(3)大力推进双语教学;(4)加强教育对口支援。

针对这 6 个方面的政策,《纲要》确定了 19 项具体政策工具。其中,强制性工具 12 项,混合型工具 7 项。强制性工具又可作如下细分:(1)体系建设和调整 4 项,如“推动党的民族理论和民族政策,国家法律法

规进教材、进课堂、进头脑,引导广大师生牢固树立马克思主义祖国观、民族观、宗教观,不断夯实各民族大团结的基础,增强中华民族自豪感和凝聚力;“大力发展民族地区职业教育”等。(2)设立与调整标准1项,如“支持边境县和民族自治地方贫困县义务教育学校标准化建设,加强民族地区寄宿制学校建设”(3)政府间协议2项,如“进一步办好高校民族预科班”;“认真组织落实内地省市对民族地区教育支援工作。充分利用内地优质教育资源,探索多种形式,吸引更多民族地区少数民族学生到内地接受教育”(4)指示指导5项,如“中央和地方政府要进一步加大对民族教育支持力度”。混合型工具体现为鼓励号召7项,如“国家对双语教学的师资培养培训、教学研究、教材开发和出版给予支持”。

除了在民族教育专门章节对民族教育政策做了规划外,《纲要》还在“发展任务”部分强调通过多种政策工具发展民族地区的各类教育。在规划义务教育均衡发展时,提出“加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区义务教育的转移支付力度。鼓励发达地区支援欠发达地区”。在规划高中阶段的教育发展时,要求“加大对中西部贫困地区高中阶段教育的扶持力度”。在规划高等教育时,提出“设立支持地方高等教育专项资金,实施中西部高等教育振兴计划。新增招生计划向中西部高等教育资源短缺地区倾斜,扩大东部高校在中西部地区招生规模,加大东部高校对西部高校对口支援力度。”同时,《纲要》还提出“加大民族地区双语教师培养培训力度”,“进一步加大农村、边远贫困地区、民族地区教育投入。中央财政通过加大转移支付,支持农村欠发达地区和民族地区教育事业,加强关键领域和薄弱环节,解决突出问题”,“继续推进农村中小学远程教育,使农村和边远地区师生能够享受优质教育资源”。在上述六项政策中,强制性政策工具5项,包括计划、财政拨付、指示指导、政府间协议等;混合型政策工具1项(鼓励号召)。

因此,在整个《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中,推进民族教育发展的政策工具达到25项,相对于1999年颁布的《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中的9项政策工具而言,民族教育政策工具的数量有了很大增幅。同时,政策工具多样化趋势非常明显,在17项强制性政策工具中,体系建设与调整、设立与调整标准、政府间协议等工具开始增多,改变了以往指示指导占绝对多数的状况。此外,混合型政策工具也得到更多的使用。

(二)确立民族教育重大项目,保证各项政策工具的贯彻实施

为切实推动民族教育改革与发展,《纲要》规定了

十项重大项目和改革试点中,其中与民族教育相关的就有两项。一是“发展民族教育”,体现为:(1)巩固民族地区普及九年义务教育成果,支持边境县和民族自治地方贫困县实现义务教育学校标准化;(2)重点扶持和培养一批边疆民族地区紧缺教师人才;(3)加强对民族地区中小学和幼儿园双语教师培养培训;(4)加快民族地区高中阶段教育发展,启动内地中职班,支持教育基础薄弱县改扩建、新建一批普通高中和中等职业学校;支持民族院校建设。二是“实施中西部高等教育振兴计划,加强中西部地方高校优势学科和师资队伍,实施东部高校对口支援西部高校计划”。这些重点发展项目体现了《纲要》对切实执行民族教育发展政策的重视,保证了这些项目对应的政策工具的贯彻实施。

(三)将民族团结教育纳入民族教育范畴,拓展政策工具的创设空间

《纲要》明确将民族团结教育纳入民族教育的范畴,这增加了创设新的民族教育政策工具的可能性,为政策工具选择拓展了空间。根据规划,民族团结教育将纳入各级各类学校教育。教育部、国家民委在2008年颁发的《学校民族团结教育指导纲要(试行)》中,提出实施民族教育要“坚持专项教育与在其他学科教学中的渗透相结合,课堂教育与寓教于乐的实践活动相结合,掌握知识、培养能力与正确人生观、价值观的养成相结合,过程、方法与目标相结合,学校教育与家庭、社会教育相结合,统一要求与体现各民族和地区的特点相结合,贴近生活、贴近实际、贴近学生情感。”这些规定为动员家庭、社会等资源介入民族团结教育提供了依据,从而为自愿性工具的创设奠定了基础。

(四)民族教育政策工具的组合效应仍不明显

在《纲要》中,民族教育新型政策工具的创设并不多,对民族教育资源的投入还是强调政策倾斜,而对于我国民族教育政策的执行监督机制远未形成的状况<sup>[1]</sup>,依然没有做出政策规定。这些都不利于切实保障我国民族教育政策的执行力。同时,在混合型政策工具细分中,“鼓励号召”仍然几乎是唯一的类型,这使民族教育政策的执行力缺乏保障,缺乏对于政府在其他领域中政策工具创新的借鉴和吸纳。更重要的是,在整部《纲要》中,仍没有创设自愿性的民族教育政策工具,这不利于个人、家庭、社会组织以及民族群体等教育资源的开发。

## 二、自治区层面的民族教育政策工具

首先要说明的是,我们对自治区政府《中长期教育改革和发展规划纲要》中民族政策工具的分析,是

基于《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中民族教育部分所包括的民族政策教育、民族团结教育、教育资源保障、协调发展民族地区各级各类教育、大力推进双语教育和加强民族地区的教育对口支援等方面的检索资料,再根据强制性、混合型与自愿性政策工具对检索资料进行分类分析。实际上,在五个自治区中,与国家教育规划对应分设民族教育规划的只有宁夏和内蒙古,而其他三个自治区都没有专设民族教育专题规划,只是将民族教育政策规划分散在自治区整个教育政策规划体系中。因此,我们在对广西、西藏、新疆的民族教育政策进行工具分类时只针对国家教育规划中民族教育规划所涉及的内容。事实上,五个自治区的《中长期教育改革和发展规划纲要》对这些民族地区的教育事业进行了整体规划,这些规划中的政策措施对自治区各民族教育的平等发展都发挥着重要作用,但我们在民族教育政策工具分类中对五个自治区的整体教育政策措施没有进行逐项分类。

#### (一)政策工具细分趋向多样化

在五个自治区的《中长期教育改革和发展规划纲要》中,尽管民族教育政策工具的类型还只限于强制性与混合型,但政策工具细分已经趋向多样化,特别是强制性政策工具的多样化细分非常明显。强制性工具主要细分为指示指导、政府间协议、体系建设和调整、命令执行、财政支出、计划与法规、政策实验、监督检查与设立和调整标准等,其中体系建设和调整类工具的应用明显增多。混合型工具的细分也明显增加,尽管鼓励号召仍占绝对主导,但出现了呼吁、示范、公私合作与学习教育等新的工具类型。

#### (二)强制性与混合型政策工具的运用趋向平衡

各自治区政府在规划民族教育政策时,强制性与混合型工具趋向平衡。广西有强制性政策工具7项,混合型政策工具5项;宁夏有强制性政策工具9项,混合型政策工具9项;内蒙古有强制性政策工具18项,混合型政策工具17项;新疆有强制性政策工具18项,混合型政策工具19项;西藏有强制性政策工具14项,混合型政策工具11项。这说明自治区政府在规划民族教育政策时,已经不再完全依靠政府强制,而是利用多种政策工具来推进民族教育事业的发展。民族教育政策工具的多样化、均衡发展意味着我国民族教育政策的转向。强制性与混合型政策工具的均衡使用,特别是强制性的指示指导工具的减少,意味着民族教育政策从强制执行逐渐转向了寻求人们对民族政策的认同与支持。

#### (三)政策工具的“因地制宜”性不强

教育纲要战略目标的确立对民族教育政策的制

定与政策工具的选择和创新有着决定性影响。为贯彻实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,新疆、内蒙古、宁夏和广西都制定了自治区《中长期教育改革和发展规划纲要》,西藏制定了《实施意见》。尽管各自治区在本自治区的教育规划纲要中提出了实施规划的战略目标,但对民族教育的特性强调不够,只有广西与西藏在教育规划纲要的战略目标中明确了民族教育的具体目标。广西提出建成“国家民族教育示范区”,西藏则提出建立更加完善的“有中国特色、西藏特点的现代教育体系”。内蒙古、宁夏、新疆在教育规划纲要的战略目标中没有体现出任何民族教育特点。这极大地影响了各个自治区因地、因民族差异而创设民族教育政策工具。

同时,由于民族教育观念的偏颇以及自治区政府教育规划战略目标中民族特性的强调不够,对国家民族教育规划的具体内容基本上纳入自治区整个教育事业的发展中,只有宁夏、内蒙古在教育规划纲要中明确列出了民族教育专题,广西、西藏和新疆没有单列民族教育一项,而是将其涵括在民族地区的整个教育发展系统中。这使民族教育的政策工具设计无法在教育体系规划中占据应有的聚焦位置,影响了适合不同民族的民族教育政策工具的创设。

#### (四)自愿性政策工具完全缺失

在五个自治区政府的教育规划纲要中,仍然只有强制性与混合型两种政策工具类型,自愿性工具完全缺失。在民族地区,尤其对具有全民宗教信仰的民族而言,家庭、族群、部族领袖或宗教机构与宗教人士在民族文化遗产与教育中具有长期的传统和各自的优势。然而,五个自治区都未能积极开发这些资源,创设出自愿性政策工具。

### 三、优化我国民族教育政策工具发展的建议

#### (一)科学统一民族教育内涵,拓展政策工具的创新空间

中央政府以及国家教育主管部门力争在第六届全国民族教育会议上,对饱受争议的、不合时宜的民族教育观做出科学的修正。《教育大辞典·民族卷》和《中国大百科全书·教育卷》都把民族教育仅仅定义为少数民族教育。这种说法在理论和实践上的严重缺陷在于将民族教育的内涵人为地缩小了。而《教育大辞典·民族卷》又错误地认为“民族教育是中国少数民族教育的简称,特指除汉族以外,对其他55个民族实施的教育”。这种定义不但将中国的主流民族——汉族的教育排除在民族教育的范畴之外,而且还把世界各国的各民族教育(包括少数民族教育)也排除在外。其

次,反映共同文化群体的民族集团的教育也未被涵盖。<sup>[2]</sup>因此,中央政府十分有必要制定相关政策,强调民族教育的普遍性与民族文化的传承性,突破民族教育的地域性狭隘观念,为民族教育政策工具的创新开辟更具民族性、广泛性的领域。

### (二)协同推进民族教育立法,保证民族教育政策工具的执行力

由于我国民族教育法规体系还远远没有建立起来,加上民族教育政策层级过低,必然导致刚性不足,从而影响其效力的发挥,很难起到应有的对民族教育的保障和促进作用<sup>[1]</sup>。我国的民族教育政策,不管是强制性还是混合型,其政策工具执行的自由裁量空间都过大,缺乏具体的法律条款支撑。因此,中央政府与各自治区政府要协同推进民族教育立法,特别是民族区域自治地方要积极推动制定有关民族教育的自治条例或单行条例,为各类民族教育政策工具的切实执行提供有力的保障。

### (三)完善民族教育政策体系,发挥民族教育政策工具的协调互补效应

民族教育政策体系是国家改革与发展民族教育所需要的最基本、最关键的教育政策结构,它包括民族教育质量政策、民族教育管理体制政策、民族教育课程政策、民族教育经费政策、民族教育教师政策和民族教育学生政策等六个方面。这些民族教育政策又与国家民族政策中的民族文化政策、宗教政策、语言文字政策等相互支持、相互促进,形成了中国特色的民族教育政策体系。民族教育政策长期变迁的实践证明,这一政策体系是科学、正确和有效的;从理论依据来看,它同时兼顾了国家民族问题与国家教育问题两方面的价值取向<sup>[3]</sup>。同时,完善民族教育政策体系还要进一步优化民族教育决策系统,在中央政府形成民族教育决策协调机制,在民族自治地方支持教育自治权的实现。民族教育政策体系的建立与完善,不仅为民族教育政策工具的规划设计提供了理论与政策基础,也为民族教育政策工具之间的协调互补创造了可能性。

### (四)积极开发民族地区的教育资源,创设自愿性政策工具

实际上,我国民族教育的自愿性政策工具创新是有政策文件基础的。针对西藏民族教育的特殊情况,国家教委在1988年就提出:“根据藏族几乎是全民信教的特点,以及宗教对民族文化的形成和发展有重要影响,不少爱国的宗教界人士,既有一定的文化知识,又对民族的进步、藏族教育文化的振兴,有着强烈的责任感等情况,要充分发挥他们办教育的积极性”<sup>[4]</sup>。1992年,国家教委、国家民委印发的《关于加强民族教育工作若干问题的意见》进一步指出,发展民族教育,必须充分调动社会各方面的力量。在多数人信教的民族地区,要注意发挥宗教界爱国人士在动员适龄儿童入学、募集办学资金、改善办学条件等方面的积极性。<sup>[5]</sup>这些规定都可以成为支撑自愿性政策工具创新的基础。然而,由于宗教在民族教育问题中的敏感性,这些推动自愿性政策工具创新的文件仍处于“冬眠”状态。自愿性政策工具的创设能有效地推动社会资源与个人力量服务于民族教育政策的贯彻实施,还能拓展政府政策工具的选择空间,增强政府发展民族教育事业的政策效用。

### 参考文献

- [1]陈立鹏.改革开放30年来我国民族教育政策回顾与评析[J].民族研究,2008(5):21.
- [2]滕星.民族教育概念新析[J].民族研究,1998(2):30.
- [3]王鉴.我国民族教育政策体系探讨[J].民族研究,2003(6):36.
- [4]民族风情.怎样发挥宗教界人士支持民族教育事业发展的积极性[EB/OL].(2008-07-11).http://www.stuln.com.
- [5]国家教委,国家民委.关于加强民族教育工作若干问题的意见[EB/OL].(1992-10-20).http://www.pep.com.cn/xgjy/zcyj/zcfg/201008/t20100827\_794589.htm.

收稿日期 2011-08-09

基金项目:国家社科基金重大项目《“十二五”时期八大综合配套改革试验区公共服务体制机制创新研究》(项目编号:10zda009)和复旦大学“985工程”三期整体推进社科项目(项目编号:2011SHKXZD013)的阶段性成果。

作者简介:扶松茂,复旦大学国际关系与公共事务学院讲师,管理学博士,研究方向为公共政策与公共服务。