

· 民族教育理论与政策研究 ·

我国少数民族教育 60年: 回顾与思考

陈立鹏 李娜

(中国人民大学 公共管理学院教育研究所, 北京 100872)

[摘要] 新中国成立 60年来, 我国少数民族教育事业长足发展, 取得了举世瞩目的成就。但同时存在一些制约其健康快速发展的深层次问题。针对这些问题, 本文提出了相应的对策建议即准确定义少数民族教育的概念、科学确定少数民族教育的目标、大力开展少数民族教育政策评估、超常规推进少数民族教育立法等。

[关键词] 少数民族教育; 成就; 概念; 目标; 政策评估; 立法

[中图分类号] G750 [文献标识码] A [文章编号] 1001-7178(2010)01-0005-09

我国是一个统一的多民族的社会主义国家, 除汉族外, 还有 55 个少数民族, 人口 1.06 亿, 占全国总人口的 8.41%。全国有民族自治地方 154 个, 其中自治区 5 个, 自治州 30 个, 自治县(旗) 119 个, 还有民族乡 1356 个, 民族自治地方面积占全国国土总面积的 63.75%。我国有 9 个省、自治区与周边 17 个国家和地区接壤, 有 30 多个民族是跨境民族。^[1] 因此, 民族教育问题不仅是我国一个重大的教育问题, 也是一个重大的政治问题。新中国成立 60 年来, 在党和政府的高度重视下, 我国民族教育事业发生了翻天覆地的变化, 取得了举世瞩目的成就。但同时必须看到, 与全国教育发展的总体水平相比, 我国民族教育发展相对滞后, 尚不能很好地适应民族地区经济社会发展的需要, 存在一些制约其健康快速发展的深

层次问题。

一、新中国 60 年来我国少数民族教育取得的成就

新中国成立 60 年来, 在党和政府的高度重视下, 通过全国各族人民特别是少数民族大众的艰苦努力, 我国已建立起了包括幼儿教育、基础教育、高等教育等在内的较为完善的民族教育体系, 教育规模不断扩大, 教育质量显著提高。民族教育事业的快速发展, 为提高我国少数民族的科学文化素质, 改善少数民族的生存、生活状况, 促进民族地区的经济社会发展, 做出了重大贡献。

1. 少数民族学生不断增长

新中国成立以来, 各级各类学校中少数民族在

[收稿日期] 2009-06-16

[作者简介] 陈立鹏(1969—), 男(苗族), 湖南城步人, 中国人民大学公共管理学院教育研究所支部书记、常务副所长、教育管理与政策研究室主任、副教授、博士、硕士生导师。现为《中华人民共和国少数民族教育条例》起草小组成员及第一执笔人, 北京市中青年社科理论人才“百人工程”学者, 主要研究方向: 教育政策法规、学校管理、少数民族教育、多元文化教育。

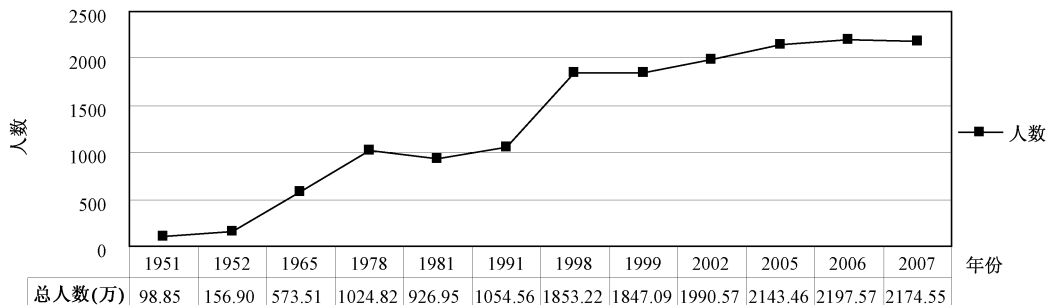
李娜(1985—), 女, 河南安阳人, 中国人民大学公共管理学院教育研究所 2008 级硕士研究生。

[基金项目] 本文是陈立鹏副教授主持的全国教育科学“十一五”规划教育部青年专项课题“少数民族教育法研究”的部分成果(课题批准号: EMA070223)。同时, 本文得到教育部“211 工程”三期子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”及中国人民大学北京市重点学科“教育经济与管理”的资助。

校生持续不断地增长(见表1),少数民族学生在各级学校教育中所占的比重也基本成增长趋势(见表2)。截至2007年底,全国各级各类学校中共有少数民族在校生2174.55万人。其中普通高等学校的少数民族在校生121.1万人,占学生总数的比重6.04%;普通中学的少数民族在校生数为685.46万人,占学生总数的比重8.32%;普通小学少数民族在校生数为1074.18万人,占学生总数的比重10.17%。民族自治地方各类学校毕业生人数迅速

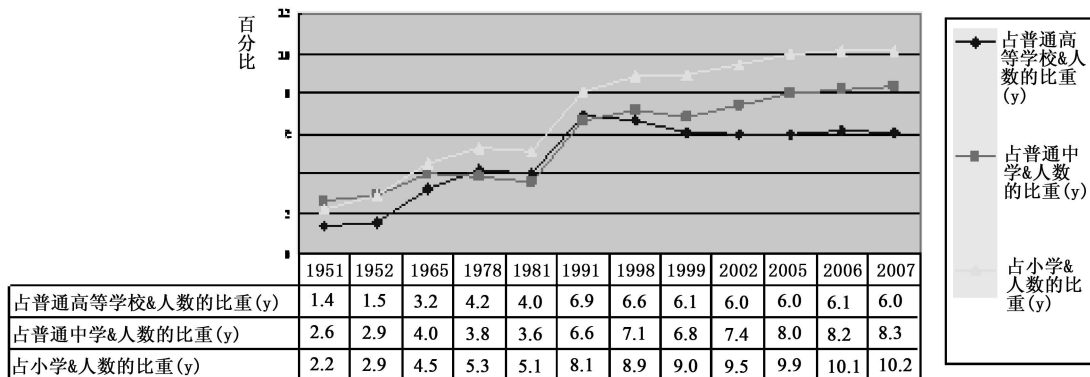
增加,高等学校从1952年的0.03万人增加到2006年的23.92万人,是新中国初期的797倍;中等学校(含中等专业学校和普通中学)从1952年的2.93万人增加到2006年的379.06万人,增加了129倍;普通小学从1952年的22.56万人增加到2006年的276.14万人,增加了12倍多(近年来增幅放慢是因为多数少数民族地区基本普及了义务教育,再加上人口结构原因,需要接受义务教育的少数民族适龄儿童减少)^[2]。

表1 各级各类学校中少数民族在校生总数



(数据来源:1994年之前的数据根据《中国民族统计年鉴 1949—1994》整理而得,国家民族事务委员会经济发展司、国家统计局国民经济综合统计司编,民族出版社,1344 1994年之后的数据根据《中国教育统计年鉴》整理 中华人民共和国教育部发展规划司编,人民教育出版社)

表2 少数民族学生在各级学校中所占的比重



(数据来源:1994年之前的数据根据《中国民族统计年鉴 1949—1994》整理而得,国家民族事务委员会经济发展司、国家统计局国民经济综合统计司编,民族出版社,1345 1994年之后的数据根据《中国教育统计年鉴》整理 中华人民共和国教育部发展规划司编,人民教育出版社)

2. “两基”目标基本实现

新中国成立初期,全国少数民族地区适龄儿童入学率很低,80%的人口为文盲和半文盲,普通教育十分薄弱,全国没有一所正规的少数民族高等学校。据1950年统计,在全国高等学校、中专和中小学在校生总数中,少数民族学生分别仅占0.9%、0.4%和2%左右,远远低于同期少数民族人口占全国总人口6%的比例^[3],其教育的落后可见一斑。经过50年的发展,至2000年,中国

85%以上人口和地区已经实现基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的目标,却剩下一块十分难啃的“硬骨头”:15%的未普及义务教育的人口和地区多数是少数民族地区。在广袤的西部地区,截至2002年底,“两基”人口覆盖率仅为77%,还有410个县尚未实现“两基”目标,人均受教育年限仅为6—7年。而这410个未达标的县,其中有贫困县215个,少数民族县30个,边境县51个。2003年底,由教育部、国家发改委、财

政部等部门联合制定的《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007年)》经国务院审议通过,举全力决胜“两基”。仅仅4年时间,中国政府向世界庄严宣布,西部地区“两基”攻坚任务如期完成:410个攻坚县中,有368个实现“两基”目标;西部地区“两基”人口覆盖率达98%,比攻坚计划实施前的77%提高了21个百分点,超出计划目标(85%)13个百分点;初中毛入学率达到90%以上;累计扫除600多万名文盲,青壮年文盲率下降到5%以下。这一历史性跨越,引起世界震惊,被认为是奇迹。^[4 2]

3. 培养了一大批少数民族高层次人才

为加强少数民族高层次人才的培养,我国于2006年正式启动了少数民族高层次骨干人才培养计划,利用重点大学的优质教育资源,为民族地区培养高层次骨干人才。2006年,全国68所重点高校共计招收860多人,其中硕士研究生640多人,博士研究生220多人。^[5]近年来,国家不断扩大少数民族高层次骨干人才培养的规模,2009年计划招收4700人,其中硕士生3700人,博士生1000人。新中国成立初期少数民族没有自己的博士的历史早已被打破,而且几乎每个少数民族都有了自已的博士。民族自治地方高等学校在校生从新中国初1952年的0.45万人增加到2006年的113.02万人,增长了251倍多;^[3]民族自治地方高等学校毕业生从1952年的0.03万人增加到2006年的23.92万人,增长了797倍。新中国成立60年来,少数民族教育事业前所未有的发展,大批各类高层次专门人才的培养,有力地推动了民族地区的经济文化建设和科技进步。^[6]

4. 师资队伍建设不断加强

经过近60年发展,少数民族教育已基本形成一支地方化、民族化、专业化、结构合理、相对稳定的师资队伍,各级各类学校中少数民族专任教师数不断增长。此外,在保证教师质量方面,目前已形成少数民族师资培训体系。除各地师范院校承担为少数民族教育培养师资外,以培养少数民族师资为主的专科学校有22所,还建立了西北少数民族师资培训中心。经过近60年的发展,截至2007年底,全国共有少数民族专任教师109.41万人,占129.68万名少数民族教职工总数的84.37%,比新中国初期的6.49万人,增长了将近17倍。^[7]

5. 少数民族学校双语教学不断推进

双语教学是我国民族教育的重要特色,也是民族教育的重要内容和形式,对于保障少数民族教育公平、提高民族教育质量、传承和发展少数民族文化,都具有重要意义。新中国成立后,我国高度重视少数民族双语教学的开展,根据少数民族和民族地区的实际,探索了多种双语教学的模式,双语教学取得了明显成效。目前,全国共有1万多所民族中小学使用21个民族的语言开展双语教学,接受教育的在校学生达600多万人。民族文字教材的编辑、审定、出版和发行工作取得显著成绩,每年编译出版少数民族文字教材3500多种,总印数达1亿多册。^[11]

但不容忽视,由于多方面的原因,我国少数民族教育从总体上还落后于全国教育的平均发展水平,从幼儿教育到基础教育、高等教育都如此,少数民族教育发展明显不足。与少数民族人口占全国人口的比重相比,少数民族学生占全国学生总数的比重相对较低。1990年我国第四次人口普查的数据表明,在全国总人口中,汉族人口占91.96%,少数民族人口占8.04%。2005年全国1%人口抽样调查表明,在我国13亿多人口中,少数民族人口为12333万人,占总人口的9.44%。各阶段普通学校教育中,少数民族学生占学生总数的比重普遍都低于人口比重,只有小学阶段例外(见表2)。而且,从小学阶段到高等教育阶段,少数民族学生的比重不断下降,呈金字塔形,且越到顶端,学生比例越远远低于人口比例,说明少数民族极度缺乏本民族的高层次专门人才。我国少数民族教育发展滞后,已成为制约民族地区经济社会发展的瓶颈,远不能适应民族地区全面建设小康社会和社会主义和谐社会的要求。

二、制约我国少数民族教育健康快速发展的深层次问题

新中国建立60年来,我国少数民族教育发生了翻天覆地的变化,取得了令世人瞩目的成效。但同时必须看到,我国少数民族教育一直落后于全国教育的平均发展水平,与沿海发达地区相比差距更大,且这种差距在进一步拉大。是什么制约了少数民族教育的快速发展?或者说制约了少数民族教育赶超全国教育的平均发展水平?一般认为,制

约民族教育发展的主要因素有办学条件差、优秀师资匮乏、财政投入不足等。我们认为,以上问题确实影响民族教育的发展,但不是根本问题,当前制约我国少数民族教育健康快速发展的根本问题或叫深层次问题,主要包括以下四个方面。

1. 关于少数民族教育的概念

概念是人类思维的起点和细胞,是人类认识客观世界的基础。我们要发展少数民族教育事业,就必须首先搞清楚,什么是少数民族教育,少数民族教育的准确概念是什么。它直接影响到民族教育政策及民族教育规划的制定与实施。

目前,关于少数民族教育的概念并没有完全一致的认识。代表性的观点主要有两种:一是把少数民族教育定义为对 55 个少数民族实施的教育。《教育大辞典·民族卷》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”;《中国大百科全书·教育卷》的定义是:“少数民族教育,就是在多民族国家内对人口居于少数的民族实施的教育,简称民族教育。在中国指对汉族以外的其他民族实施的教育”。二是把民族教育等同于民族地区的教育。在国家政策文献中,一般把民族教育等同于民族地区的教育。^①

以上概念存在明显的问题:一是没有反映事物的本质属性。少数民族教育不同于一般国民教育的本质属性是什么,为什么要实施少数民族教育,少数民族教育的主要内容又是什么等,这两个概念都没有回答。二是过于泛化和模糊。把少数民族教育定义为对汉族以外 55 个少数民族实施的教育,当前全国几乎所有学校都有一个以上的少数民族,那么是不是全国所有学校的教育都可称之为少数民族教育,显然不是;将少数民族教育等同于民族地区的教育,也显然欠妥当,因为民族地区的教育包括民族地区的各种教育形式,既包括少数民族教育,也包括民族地区的一般国民教育,民族地区的一般国民教育显然不属于少数民族教育的范畴。但这两个概念在现实中影响深远,严重影响了我国少数民族教育政策的针对性与实效性,是导致我国少数民族教育发展滞后的重要原因。

2. 关于少数民族教育的目标

在世界开放已成潮流的人类进程中,不仅区域间、民族间的交流趋于频繁,而且在各个社会领域之间相互交叉、影响的特点也日益显著。人类社会的发展呈现了鲜明的整体性。正如马克思和思格斯在《共产党宣言》中所指出的:“过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态,被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了。物质的生产是如此,精神的生产也是如此。各民族的精神产品成了公共的财产”。^[8]从宏观的社会需求看,教育是传承人类精神财富的重要渠道;从微观个体讲,教育要追求个体的全面发展。少数民族教育作为我国教育事业的重要组成部分,它应该追求什么样的目标才是合理的?这是发展少数民族教育事业必须首先解决的问题之一。我们认为,不论是少数民族学生还是汉族学生,他们在作为人的意义上是没有差别的,少数民族教育亦应该追求学生个体的全面发展。但是,从宏观目标看,少数民族教育要传承什么样的精神财富则是一个必须考虑清楚的问题。

目前,少数民族教育目标存在的主要问题为,我国少数民族教育比较注重学生学习和掌握主流文化,培养进入主流社会生活的能力,但同时忽视了对少数民族文化的学习和传承。我国现行民族教育政策很少有关于维护和发展少数民族传统文化的内容,更多的是关注少数民族学生对汉语的学习和掌握,如规定在使用民族语授课的民族中小学逐步从小学一年级开设汉语课程、制定了《全日制民族中小学汉语教学大纲》、《全日制民族中小学汉语课程标准》、《关于在有关省区试行中国少数民族汉语水平等级考试的通知》等,有关少数民族学生学习、运用本民族语言文字的规定非常缺乏。语言文字是文化的载体,民族语言文字的失传,将导致民族文化的消失。因此,我们既要通过少数民族教育传承国家主流文化,努力提高少数民族成员适应主流社会生活的能力;同时又要传承、发展少数民族的优秀传统文化,两者不可偏颇。不能只把少数民族教育作为对少数民族学生实施汉族教育的桥梁和手段,更不能使少数民族文化在融合中丧失,使我国的 56 个民族文

^① 参见:2002 年《国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定》、《中华人民共和国教师法(1993)》第二十一、二十七条;《中华人民共和国教育法(1995)》第十条。

化成为一个民族的文化。

3. 关于少数民族教育政策评估

政策评估是我国政策过程的薄弱环节,关于少数民族教育的政策评估更是所有链条中最薄弱的一环。政策评估不到位既影响了已有政策的实施效果,又影响了新政策的出台。目前,关于少数民族教育政策的评估主要存在以下问题:

第一,评估主体对少数民族教育政策的评估认识不到位。当前我国还没有形成科学的政策评估机制,评估主体(往往也是决策主体)常常视政策评估为可有可无的工作,没有引起足够的重视。如《国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定》作为进入新世纪以来我国最重要的民族教育政策文件,自2002年出台至今已经7年,该文件到底实行得怎样,其规定的一些政策、措施在实践中落实得怎样,取得哪些成效,遇到哪些困难和问题,下一步应作怎样的政策调整,没有做很好的评估和研究。

第二,缺乏独立的专业评估组织。关于少数民族教育政策的评估,无论是官方还是民间都没有一些组织独立地专门从事此项工作,表现在:一是官方评估组织的缺位。我国政策过程的显著特征是“行政的双轨结构功能系统”。^[9]在形式上,我国从中央到地方的各级政府内部均设有相关的政策评估组织,但在实际运行中,这些机构往往摆脱不了对政府的依赖性,处于附属地位。这些机构由于受到来自上级领导的压力,无法独立、自主、客观和公正地展开工作,导致这些评估机构往往名存实亡。少数民族教育政策更是因为涉及多部门的交叉利益影响,进一步增加了评估难度。二是非官方的民间政策研究组织仍然相当缺乏,难当重任。即使有些作出了较为科学的政策评估报告,也很少被重视和采用,往往被政策制定机关和政策执行机关束之高阁。在美国,西屋公司(WestHouse)和俄亥俄大学对“启智”(Head Start)计划的评价报告可以成为政府决策的重要依据,并成为今后教育政策评价研究的典范。中国的民间政策评估组织要走到这一步却还要经历一个很漫长的过程。

第三,评估标准单一化。根据政策学的理论,教育政策评估标准可以分为事实标准和价值标准两大类,事实标准包括政策效率、政策效能、政策效益、回应的充分性和执行力五个方面;价值标准

包括社会生产力的发展、社会健康发展和社会公正三个方面。我国的少数民族教育政策评估存在着评估标准单一化的倾向,看重价值标准,而忽视事实标准,或用价值标准取代事实标准。比如,评估中重视了社会公正的价值标准,但却忽视了对政策效率、政策效能和政策效益等事实标准的关注。另外,就是评估方法单一,主要是使用定性的方法,很少使用定量的方法。

4. 关于少数民族教育立法

法律是一个法治国家一切行动的基本准则,一项事业的发展如果在法律上的不当引导和规范,那么它的发展步伐将注定是曲折的,它的发展前景也是令人担忧的。我国在建设社会主义法治国家的进程中,第一步要做的就是有法可依,要使社会的方方面面都做到有法可依,少数民族教育也不能例外。然而,我国少数民族教育立法工作还远远不尽如人意,远没有发挥其应有的对民族教育的保障与促进作用,主要表现在:

第一,民族教育法规层级过低,至今尚无专门的民族教育法律和民族教育行政法规。从现行的民族教育法规来看,大量的为民族教育行政规章及规范性文件,法规很少。为改变这种状况,早在2002年,时任国务院副总理的李岚清同志在第五次全国民族工作会议就提出:教育部和国家民委要尽快组织力量,抓紧研究和起草《少数民族教育条例》经过一定时期的试行,再着手起草《民族教育法》为民族教育的持续发展提供法律保障。时隔将近7年后,《少数民族教育条例》因种种原因,仍然没有颁布实施。没有《少数民族教育条例》的颁布和实施,《民族教育法》的制定更是遥遥无期。少数民族教育法规层级过低,法规刚性不足,是制约少数民族教育快速健康发展的根本原因之一。因此,有关方面应引起高度重视,早日促成《少数民族教育条例》的出台。

第二,地方民族教育立法严重滞后。地方民族教育立法是我国整个民族教育法规体系中的重要组成部分,是对中央教育法规的补充和进一步实施。但截至目前,我国仅出台了《黑龙江省民族教育条例》、《吉林省少数民族教育条例》、《宁夏回族自治区民族教育条例》、《楚雄彝族自治州民族教育条例》、《延边朝鲜族自治州朝鲜族教育条例》、《海南藏族自治州民族教育工作条例》、《南宁市民族教育条例》等十几项地方性民族教

育法规,全国 154 个民族自治地方中,绝大多数地方还没有制定民族教育法规。这既与中央教育立法的发展不相适应,也与民族教育快速发展的要求及在当地经济社会发展中的重要地位极不协调。

第三,民族教育法规的执法监督机制远未形成。当前,整个社会尚未完全建立起一套严格的执法监督机制,法律监督处于软弱无力的状态。现在地方人大及其常委会对行政机关、审判机关和检察机关的监督还没有形成制度,也缺乏力度和实际操作,这就大大削弱了执法的监督效果,因而,“地方保护”、“部门保护”、“官官相护”以及执法者执法犯法的现象屡禁不止,严重影响了教育执法的监督效果。同时,司法部门管理体制未能形成相对独立的机制也是一个主要原因。另外,各种民间教育组织如教育学会、教育协会、教育专业委员会等,在教育执法中的监督作用没有很好的发挥也是一个重要的原因。与国家总的情况相比,我国民族教育法规的执法监督机制显得更为薄弱。为加强民族教育法规建设,国家应建立民族教育法制工作机构,建立健全民族教育执法的监督检查系统。

三、实现我国少数民族教育科学发展的对策及建议

1. 准确定义少数民族教育的概念

我们认为,少数民族教育是指以少数民族为主要对象、以少数民族文化为重要内容、以少数民族语和汉语教学为重要形式,培养受教育者国家认同和民族认同相统一的教育。

具体来讲,在教育对象上,少数民族教育与一般国民教育不同,它主要面向少数民族成员。由于受历史、地理、社会等多种因素的影响,少数民族成员在语言、文化、生理、心理等方面均有其本民族的特性。因此,少数民族教育必须充分考虑教育对象的这些特点。在教育内容上,少数民族教育在遵照国家课程标准传授国家规定的基本教学内容的同时,要注重传授具有少数民族特色的教学内容。发展和传承少数民族文化,是少数民族教育的重要历史使命。在教学方式上,实行双语教学,是少数民族教育最显著的特征之一,也是少数民族教育的重要教学形式。少数民族教育在

推广使用汉语的同时,还要根据少数民族和民族地区的实际,考虑民族母语对少数民族成员思维、学习能力的影响,采取民族语和汉语两种语言文字进行教学。特别是在不通汉语的少数民族聚居区,双语教学是少数民族教育不可缺少的重要教育形式。最后,实施少数民族教育的根本目的是增进民族团结,增强国家的凝聚力。因此,少数民族教育既要培养受教育者的国家认同,使他们认识并尊重国家的主流文化、主流价值观念,认识到各民族都是祖国大家庭的重要一员;同时,又培养少数民族学生的民族认同感和自豪感,使其成为合格的本民族成员,担当起继承、发展和繁荣少数民族文化的责任。

由上可知,我们不能简单地把少数民族教育理解成对少数民族成员实施的教育,也不能将少数民族教育等同于民族地区的教育。当前,民族地区不少学校实施的是一般国民教育,其中也不乏一些民族学校,虽冠以“民族”二字,但其教学内容和教学方式没有任何民族特色,其实实施的也不能算是少数民族教育。厘清了少数民族教育的概念,对于加快我国少数民族教育的改革与发展有着重要的意义,特别是有利于增强我国少数民族教育政策的针对性和有效性,有利于将国家有限的教育资源真正用于少数民族教育,用于少数民族教育的薄弱环节。

2. 科学确定少数民族教育的目标

我们认为,少数民族教育既要遵循国民教育的一般目标,培养有理想、有道德、有文化、有纪律,德、智、体、美等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人,又有其特殊目标。少数民族教育的特殊目标是,一方面帮助少数民族学生提高适应主流社会的能力;另一方面传承和发展少数民族文化,培养少数民族学生的民族认同感。具体讲,当前关于少数民族教育的目标,需突出以下两点:

第一,促进少数民族学生全面、自由的发展。在少数民族教育发展中,不能因为少数民族教育的滞后性、特殊性,而降低对民族教育的质量要求,降低对少数民族学生的学业要求,必须坚持民族教育与一般国民教育、少数民族学生与汉族学生同等的质量标准。当然,由于多方面的原因,许多民族地区少数民族教育发展滞后的现象的确存在,学校教育对此不能忽视。正如亚里士多德所

说,“平等对待平等的,不平等对待不平等的”,这才符合公平的要求,才能实现让每一个少数民族学生自由、全面发展的目标。鉴于此,在少数民族教育实践中,应进一步建立寄宿制民族小学、中学,进一步推进和完善民族班、民族预科班政策,进一步加强民族院校建设,进一步加大对少数民族学生的升学优惠与学习辅导等。

第二,传承和发展少数民族文化。我国各少数民族在长期的生产、生活实践中创造了绚丽多姿的民族文化,少数民族文化是中华文化大家庭中的奇葩和瑰宝。针对当前少数民族传统文化日益濒危的趋势,应明确提出传承和发展少数民族文化,是民族教育光荣而神圣的使命。少数民族教育有义务向学生灌输国家主流文化和主流价值观念,同时也有义务继承、发展和繁荣少数民族文化。特别是在当前少数民族文化不断流失的情况下,更应突出后者。各少数民族学校都要担当起传承和发展少数民族文化的责任。有条件的少数民族学校除教授民族语文外,还应教授民族历史、民族体育、民族艺术等。传承和发展少数民族文化不能仅仅是一句口号,要反映在课程教学大纲及课程体系上,以必修课或者选修的形式在课程设置中增加学习少数民族传统文化的课程,要组织力量挖掘和编写具有少数民族特色、有针对性的、通俗易懂的乡土校本教材,因民族、因学校、因学生施教。为切实推进少数民族教育中民族传统文化的传承和发展,国家应出台相关政策,如建立少数民族语言文化认证制度,通过相关考试获得相应资格者,在升学、就业等方面享受一定优惠,从而极大地调动少数民族学生学习、掌握本民族语言文化的主动性、积极性。

3. 大力开展少数民族教育政策评估

根据教育政策专家彼得森的观点:作为公共政策的分支学科,教育政策研究并不需要特殊的分析、特殊的概念或是特殊的方法。因此,加强少数民族教育政策评估可以借鉴其他领域政策评估工作的已有经验,当前应主要做好以下三方面的工作:

第一,提高对少数民族教育政策评估重要性的认识。首先,要让全社会,尤其是少数民族教育政策部门充分认识到政策评估的意义。使人们认识到政策评估是必不可少的一环,它不仅有助于政策部门认识到政策的特点、优劣和成效,监督政

策的执行过程,补充、修正和完善政策,而且有助于开发政策资源,增强政策效益,从而在思想上予以重视并采取相应的行动。再就是,应端正教育政策评估的指导思想,改变一定程度上存在的视“评估”为“评优”、为“歌功颂德”的错误观念,正视评估的批判性功能,发挥评估应有的作用。

第二,建立并完善少数民族教育政策评估组织。纵观政策评估开展得比较好的西方国家,无不有相对完善而独立的政策评估组织,政府和民间拥有大批职业的政策评估人员,独立地开展工作。针对我国政策评估组织的现状,我们可以考虑从以下两个方面进行建设:一是规范、健全政府的政策评估组织。目前我国党政部门有不少的政策研究组织,必须强化这些机构的政策评估职能。改变政策的制订、评估合一的状况,把政策制定和政策评估交由两个相互分开的机构独立履行,使各司其职。二是大力发展民间的政策评估组织,并使之逐渐成为开展政策评估的重点。应发挥各种民间教育组织如少数民族教育学会、少数民族双语教育学会、民族中学协会等在民族教育政策执行中的监督评估作用,特别是应发挥它们的专业评估优势及社会监督职能。此外,还要成立专业评估机构,并依法界定政策管理部门与专业评估机构的职能,在法律确定的职能范围内,各司其职,无任何隶属关系。为了防止评估机构的“异化”,评估组织应采用社会非营利性组织的管理模式,避免其主观动机或对教育政策的认识偏差对教育政策评估活动的影响,从制度建设上保证教育政策评估的信度和效度。

第三,加强少数民族教育政策评估研究,引进科学的理论和技术。“没有研究的政策不可能成为好政策”,同样的道理,没有教育政策评估的研究工作作为基础,也没有科学的教育政策评估。目前,我国教育政策评估除了受主观因素的影响外,也有客观上对教育政策评估研究上不足的原因,如教育目标的具体化问题、教育政策尤其是具体的教育政策效果的厘定问题,还有评估标准、方法和手段的多样化和科学性等问题等,这些问题的解决都有赖于教育政策评估的研究。为此,可设立少数民族教育政策重大研究专案、少数民族教育政策研究中心,除了《民族研究》和《民族教育研究》外办更多的学术期刊供学者讨论,或者在教育类综合期刊中开辟“少数民族教育”专栏。

另一方面,我们应学会用两条腿走路,研究与引入并举,结合中国的教育政策的特点和国情,大力引入西方国家教育政策评估的研究成果,在吸收借鉴的基础上,洋为中用,为我国的教育政策评估服务。

4. 超常规推进少数民族教育立法

要根本改变我国少数民族教育事业的落后状况,实现少数民族教育的跨越式发展,就必须采取超常规举措推进少数民族教育立法,当前及今后一段时期应着重抓好以下几方面的工作。

(1)广泛宣传少数民族教育立法的重要性和特殊性

要通过各种方式和渠道,如新闻媒体、知识竞赛、专题培训等,让全社会特别是各级领导干部(不仅仅是民族地区的干部)熟悉、了解少数民族教育和少数民族教育立法的基本知识、基本理论;认识少数民族教育的特有规律及在我国教育事业和推进社会主义现代化进程中的重要地位,深刻认识在我国发展少数民族教育的艰巨性和紧迫性;认识少数民族教育立法对改变当前少数民族教育的落后状况以及推进我国教育立法、民族立法的重要意义,深刻认识少数民族教育立法现状的不适应性。从而树立和坚定少数民族教育必须超常规立法的思想。

(2)切实加强少数民族教育立法的理论研究

我国少数民族教育立法的理论研究,从总体上说还较为薄弱,还没有形成完备的少数民族教育立法理论体系,这是导致少数民族教育立法实践滞后的重要原因。为此,要紧密围绕少数民族和民族地区的实际,对少数民族教育立法重大的基本的理论问题,如立法的依据、内容、特点、原则、程序、意义,立法的预测和规划,民族教育法规体系,中央立法与地方立法的关系,以及境外原住民族教育立法、国外的少数民族教育立法等,进行深入的研究。要通过研究,探寻少数民族教育立法的一般规律和基本原理,及实现少数民族教育超常规立法的策略与措施等。为推进少数民族教育立法理论研究工作的开展,教育部、国家民委应建立民族教育立法理论研究专项基金,设置全国重点研究的课题,组织相关方面的专家、学者集体攻关。同时,积极指导、支持各地结合本地区实际进行的研究。当前及今后一段时期,民族教育立法理论研究要在加强基础性的同时突出应用性,

要围绕民族教育领域基础性的、某些急需的内容,加紧立法研究工作,以促成一批重要法律、法规的尽快出台。

(3)尽快制定《少数民族教育法》、《少数民族高等教育促进法》、《少数民族教育经费保障法》等法律法规

1998年台湾“立法院”审议通过了台湾《原住民族教育法》。《原住民族教育法》颁布实施后,全面提高了台湾社会的原住民族教育法制意识,有效地促进了原住民族教育的发展,进一步加快了原住民族教育立法进程,发挥了其他法规不能替代的重要作用。^[10]可以借鉴我国台湾地区的经验,为了从根本上改变我国民族教育立法的薄弱状况,健全民族教育法律制度,抓紧制定《少数民族教育法》、《少数民族高等教育促进法》、《少数民族教育经费保障法》等一些基本的重要的法律法规就成为必然。特别是少数民族教育基本法——《少数民族教育法》的起草制定,将极大地推进民族教育立法工作的进程,开辟民族教育事业和民族教育立法工作的新纪元。但从国家权威部门制定的《教育法规体系基本框架重点立法项目》及《〈教育法〉主要配套法规计划》看,《少数民族教育法》没有作为法律单独列项,只是在行政法规这一层次有所反映。这样立法层次的降低,极不利于少数民族教育立法工作的进一步开展,也不可能充分发挥法律规范应有的对少数民族教育事业的保障和促进作用。因此,应尽快改变少数民族教育立法的这种不适应性,使《少数民族教育法》由客观的迫切需要、专家的强烈呼吁,真正变成立法机关的紧要议事内容。

(4)加大少数民族教育执法监督力度

孟德斯鸠指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止”,“从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^[11]从古今中外来看,这是一条带有普遍性的原理。因此,为保证民族教育法规的贯彻落实,防止民族教育领域权力的滥用,就必须加强民族教育执法监督工作,这也是树立民族教育法规的威严,增强人们对民族教育立法的认识的需要。从目前情况看,我国民族教育执法监督仍很薄弱,民族教育领域有法不依、执法不严、违法不究的现象在一些地方和部门还相当普遍。因

此,必须进一步加大对民族教育执法监督力度。当前,应着重抓好以下几个方面。一是健全、充实民族教育法制的执法监督机构。建议在全国人大、地方人大内设立教育监督委员会,履行对教育法律、法规实施的监督职能;在教育行政部门内设立教育仲裁机构,帮助人们及时、正确地运用有关法律解决所出现的教育纠纷,提高执法处理率;扩大检察机关的职权范围,全面担负起国家法律监督的责任(而不仅仅是对犯罪行为实施的监督)等。二是在民族教育立法中进一步完善监督法规,使罚则具体、明确。对已颁布的民族教育法规,可以制定相应的实施细则,使监督具有可操作性。要建立科学的监督标准、严密的监督程序和合理的

监督方式,使监督处处受法律保障,提高监督效果。另外,与监督权有关的一些制度,如人事制度、诉讼制度、回避制度等都应保障监督权的顺利实施。三是加强人大的执法监督权力,在执法监督的侧重点上做文章。各级政府和有关部门要依法行政和依法管理,这是依法治教的中心环节和重要内容,也是依法治教对政府工作的基本要求。法律绝大部分要靠政府来执行。行政机关能不能严格依法办事是关系到能否实现全面依法治教的一个关键问题。为此,必须进一步加强和完善人大及其常委会对各级政府实施民族教育法规情况的监督检查,要对在民族教育方面执法不好、问题严重的责任者依法处理。

[参考文献]

- [1] 教育部民族教育司,国家民委教育科技司.走向辉煌的中国民族教育——第五次全国民族教育工作会议材料汇编[C].北京:民族出版社,2003:26
- [2] 国家民族事务委员会经济发展司,国家统计局国民经济综合统计司.中国民族统计年鉴2007[C].北京:民族出版社,2008:535
- [3] 陈立鹏.我国少数民族教育50年[J].民族研究,1999(5):46
- [4] 哈经雄.新历史阶段的民族教育[J].民族教育研究,2008(2):5-11
- [5] 中国教育年鉴编辑部.中国教育年鉴2007[C].北京:人民教育出版社,2007:280
- [6] 朱俊杰,杨昌江.民族教育与民族文化发展研究[M].长沙:湖南教育出版社,2006:276
- [7] 中国教育年鉴编辑部.中国教育年鉴2008[C].北京:人民教育出版社,2008:300
- [8] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集(第一卷)[C].北京:人民出版社,1972:255
- [9] 胡伟.政策过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998:292
- [10] 陈立鹏.中国少数民族教育立法新论[M].北京:中央民族大学出版社,2007:117
- [11] 孟德斯鸠.论法的精神(上册)[M].北京:商务印书馆,1993:154

Sixty Years of Education of Ethnic Minorities in China Retrospect and Reflection

CHEN Li-Peng LINa

(Institute of Education School of Public Administration Renmin University of China Beijing 100872)

[Abstract] In the sixty years after the founding of the New China, great development has been made in education of ethnic minorities in China with outstanding achievements. But at the same time, there still exist some problems restricting its healthy and rapid development. In this paper, some suggestions have been put forward to help solve these problems. They are to make an accurate definition of education of ethnic minorities, set up its goal in a scientific way, carry out its policy assessment, and promote its legislation in a hyper-normal way.

[Key words] education of ethnic minorities; achievement; concept; goal; policy assessment; legislation

[责任编辑 葛小冲]