

世居少数民族聚居区教育政策的问题及路径选择 ——以湖南省5个少数民族聚居区为例

高山¹, 胡文根², 高琦¹

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083; 中南大学马克思主义学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 以民族教育政策促进各民族共同发展繁荣是一项战略议题。而随着社会转型与民族教育环境的变化, 民族教育政策应做相应调整, 解决民族教育的现实发展问题。鉴于此, 通过选择湖南省5个世居少数民族聚居区为对象, 采取问卷调查与访谈调查法进行实地调研, 发现民族教育政策存在四方面的问题, 即“一个悖论、三个失衡”: 民族教育政策统筹下的“平衡悖论”、民族教育政策本身的“时序失衡”、知识教育与文化教育的“内容失衡”、文化知识 with 团结教育的“功能失衡”。针对这些问题, 分别从政策理念、政策标准、政策资源、政策优势、政策指向等五个方面提出变革路径。

关键词: 湖南省; 世居少数民族聚居区; 民族教育政策

中图分类号: G750

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2016)03-0196-07

一、问题的提出

近代民族国家兴起之后, 民族就逐渐从传统的血缘、地缘与文化框架内凸显而出, 成为一个重要的政治社会概念。本尼迪克特·安德森曾对民族有过如是界定, 认为民族内部存在一种解释的“想象”, 即任何被认为是独立的民族实体都不得不携有意识形态的“想象”成分, 基于此可召唤出强烈的历史宿命感, 也可直接承载现实的民族行为。^[1]而这种“想象”便可视为是教育的结果, 民族概念的获得与阐释, 是与教育因素密不可分的, 因为教育的力量让民族习惯、风俗、信仰等精神的传承成为可能, 并且更为重要的是, 教育通过对知识体系、情感体系、意志体系与行为体系的重塑, 让民族可以更为顺畅地融入到政治意识形态秩序当中。而对于居住样态与文化发展呈现出“长久性”“稳定性”和“不间断性”等特性^[2]的世居少数民族而言, 教育的意义更是非同一般, 它不仅关涉某一民族如何在统一多民族国家的政治建构中保持“一统多元”的地位, 也是构成民族在直面与解决现实经济社会发展问题的智力支持。

从当前我国民族发展的实际情况来说, 大致沿袭如是思路: 在中国共产党的领导下, 各项民族政策必须延续千百年来“大团结”的民族互动逻辑, 更要将这种互动逻辑引入新时期治国理政的实践当中, 尤其是重视长期被舆论所忽视的世居少数民族发展问题, 补全治国理政的“民族向度”。而这些议题的根本保障正是教育, 即如何通过民族教育政策的优化与落实, 实现各民族团结基础上的协同发展与共同进步。

其实民族教育并不是个新兴话题。早在1951年, 第一次全国民族教育工作会议对新中国少数民族教育工作的方针进行过讨论。1984年, 六届人大二次会议通过《中华人民共和国民族区域自治法》对民族教育政策做了法律性的规定。2002年, 国务院发布《关于深化改革加快发展民族教育的决定》, 更是对民族教育政策作出细节性的指导。2013年11月, 习近平总书记赴湖南湘西州调研扶贫攻坚时强调: 最为重要的一件事情就是下一代要接受教育。^[3]我国民族教育政策从无到有、从浅到深, 历经60余年发展至今, 已经形成较为完备的民族教育政策体系, 主要可分为: 法律性的民族教育政策、政令性的民族教育政策以及各地方政府在民族教育领域的相关政策规定等, 见表1。

尽管政策相对完备, 但因为现实需求与关照重点

收稿日期: 2015-12-08; 修回日期: 2016-04-25

基金项目: “荣达教育资助基金”民族教育研究和教育部民族教育发展中心2013年度课题“民族教育重大政策实施效果研究”(RDZC13012)

作者简介: 高山(1969-), 男, 湖南长沙人, 管理学博士, 研究员, 主要研究方向: 高等教育管理; 胡文根(1990-), 男, 江西高安人, 中南大学马克思主义学院博士研究生, 主要研究方向: 马克思主义理论; 高琦(1990-), 男, 湖南桃江人, 中南大学公共管理学院硕士研究生, 主要研究方向: 公共政策与社会治理

表 1 我国三层次结构的民族教育政策

法律性的民族教育政策	政令性的民族教育政策	地方政府关于民族教育的政策规定
《宪法》《民族区域自治法》 《教育法》《义务教育法》等	《关于深化改革加快发展民族教育的 决定》《少数民族教育条例》《关于进一 步办好民族院校的意见》《关于内地对 口支援西藏教育实施计划》等	《湖南省部分高考加分项目调整方案》《湖南 省普通高校招生享受民族优惠政策考生资格 审查操作办法》等

的易变性,致使民族教育政策更需进行实事求是、与时俱进的优化和调整。近年来学界也逐渐意识到民族教育政策优化变革的迫切需求,对民族教育政策的经验、问题及优化等进行一系列研究:诸如王鉴对民族教育政策进行脉络梳理,认为当前民族教育政策应实现从以补偿的优惠性政策为主向以兼顾的特殊性政策为主的重心转移。^[4]高岳涵、高永久指出政府制定政策层面与个体执行政策层面之间存在“缺失”与“过剩”的“二律背反”矛盾,民族教育政策的低效率反映出当前制度安排适当性有待提升。^[5]尹玉玲、唐小平认为民族教育政策的多元主义价值应成为某种范式,其作用范围可以突破民族教育界限,各种弱势边缘群体的教育问题可依此范式得以解决。^[6]从诸位学者的研究中不难发现:现阶段民族教育政策缺乏足够的适应宽度与广度,与社会现实需求的“不匹配”正逐渐增大,而学界对该领域的研究却多停留在“面上研究”,针对某一地区具体问题缺乏深入且持续的探讨,尤其是对世居少数民族聚居区的民族教育政策研究力度远远不够。鉴于此,本研究选取相关民族地区为调研地域,通过问卷调查和访谈方式对民族教育政策的具体落实情况进行了解,从而寻找易被忽视的政策盲点。

二、理论基础与研究方法

统一多民族国家里的民族教育政策问题,其实质就是在基本原则与指向不变基础上的教育政策多元问题。班克斯认为多元的教育包括至少三个方面:一种教育平等的思想,一种获得教育平等的机会,一个实现理想目标的持续性教育的过程。^[7]无论文化、宗教、阶层等存在多大程度的“割裂”,专就教育政策的质量评价而言,能否在“差异”之下实现民族教育的理念共鸣、机会共享和行动共为,是民族教育政策的真正生命力所在。该理论对于我国民族教育政策的调整与优化是有启示意义的,因为在具体民族教育政策实践中,往往会因对“多元”问题的把握失范,而陷入到政策功能的“泛化”困局,致使民族教育政策与民族

教育现实某种程度上的脱节。

为了从实践中印证理论与解决问题,我们特选定湖南省湘西州永顺县土家族聚居区、永州市江华瑶族自治县瑶族聚居区、邵阳市城步苗族自治县苗族聚居区、益阳市桃江县回族聚居区和怀化市芷江侗族自治县侗族聚居区 5 个世居少数民族聚居区作为调研地域。在调研中,共随机发放问卷 1200 份,回收有效问卷 868 份,有效问卷回收率为 72.3%。样本的基本信息如下:就性别而言,男性 45.7%,女性 54.3%,男女受访比例基本持平;就年龄而言,少年(7~17 岁)68.8%,中青年(18~50 岁)29.2%,中老年(50 岁以上)2.0%,在校初、高中生受访比例最大;就学历而言,初中及以下 38.4%,高中(中专、职高)44.5%,大专 3.0%,大学本科 12.9%,硕士研究生及以上 1.3%,以高中学历及以下为主;就民族而言,按照所占样本比例大小依次排列为汉族 23.2%,土家族 18.8%,苗族

表 2 问卷基本信息

类别		人数	比例(%)
性别	男	397	45.7
	女	471	54.3
年龄	少年(7~17 岁)	597	68.8
	中青年(18~50 岁)	253	29.2
	中老年(50 岁以上)	18	2.0
学历	初中及以下	333	38.4
	高中(中专、职高)	386	44.5
	大专	26	3.0
	大学本科	112	12.9
	硕士研究生及以上	11	1.3
民族	汉族	201	23.2
	土家族	163	18.8
	苗族	157	18.1
	瑶族	151	17.4
	侗族	78	9.0
	回族	48	5.5
	其他	70	8.0
	合计	868	100

18.1%，瑶族 17.4%，侗族 9.0%与回族 5.5%。同时，在调研中还根据研究需要对包括教育领导干部、教师学生代表以及普通群众等 105 人进行了深度访谈，见表 2。

三、世居少数民族聚居区民族教育政策的“四个误区”

在调研中发现，民众(尤其是受到政策照顾与享有政策优惠的少数民族群众)对现阶段民族教育政策的认可度较高，普遍认为民族教育政策对当地教育事业乃至经济社会发展都带来了强劲的助推力，而且也对民族教育政策的改革与发展持乐观态度。但不可忽视民族教育政策在具体操作过程中的一些缺陷或误区，这主要体现为“平衡悖论”“时序失衡”“内容失衡”与“功能失衡”四个方面。

(一) 民族教育政策统筹下的“平衡悖论”

政策平衡是一种基于对大多数人利益考量的政策评价标准，凡是政策所接纳或包含的主体都有寻求“分一杯羹”的权利。然而，在利益资源有限的背景下，必须从政策出发对利益诉求勾画出“平衡边界”。从罗尔斯“平等二原则”理论来看，机会平等原则决定政策享有的平等，而差异原则又赋予“照顾弱者”的必要性。由此可推导，就民族教育政策而言，机会平等原则决定着各民族互动的同一性，而差异原则又人道主义地赋予处于劣势的成员以利益倾斜。正如费孝通所提的“中华民族多元一体”^[8]理论，其实也充分考虑了上述二原则，任何民族都是中华民族大家庭中不可缺少的重要一员，如何在一种弹性政策体系下获得平衡发展是关键议题。然而在具体政策落实中，“平等二原则”却被“平衡悖论”打破，由于过分强调对少数民族群众的利益倾斜，导致原先为防止失衡的机制此时正沦为助长失衡的机制。某些政策向少数民族群众倾斜过度，给予他们的教育优惠要远远超过汉族能享受到的优惠政策，这不仅反映出汉族正处于“尴尬”的政策边缘地位，也一定程度上折射出当前民族教育政策对公平性考量的缺失。

为更清楚说明上述问题，本研究选取世居少数民族地区群众最为关心的“中高考加分”“两免一补”“高层次人才计划”等三项政策，用以测试不同民族群众对这三项政策的满意程度。从表 3(分值为 1-5，1 为满意度最低，5 为满意度最高)可知，汉族与少数民族对于“中高考加分”“两免一补”“少数民族高层次人才计划”的满意程度存在显著差别，汉族学生的满意均值分别为 3.90、3.96 与 3.34，而其他少数民族的满意均值基本上都超过汉族。就“中高考加分”政策而言，

享受到“足够加分照顾”的少数民族是满意的，辅以诸如招生同等条件下优先录取民族学生、享受奖助学金比例、数额要高等政策，这种满意态度更是得到强化与巩固。而这却给汉族群众带来心理落差与不公平感。正如调研所观察到的：

我们班汉族同学很少的，但与少数民族同学玩得挺好，就是(他们)能够比我们多加分，很羡慕他们。(CB-S-3)

若是与他们(指少数民族同学)考一样的分数，我就考不到同样好的大学。(TJ-B-1)

“弱势汉族”现象的出现，问题主要出在民族教育政策决策与执行层面：①民族教育政策过于重视民族偏向而忽视地域偏向。诸如少数民族学生高考加 20 分、汉族学生只加 10 分或 5 分，享受同等的教育资源，却按照不同的考核标准，这种“唯民族论”不利于赢得社会民众的普遍认同；②民族教育政策执行的细化不够。正如调研所了解的，到县乡一层的教育部门很少结合本地情况进行政策的调整或革新，基本上是按照“上级怎么安排，我们怎么办”的行政思路，较少发挥出当地的教育能动性；③“弱势汉族”还反映出相关教育部门误解甚至曲解民族教育政策的实质内涵，简单认为让少数民族享受到优惠政策，就能够维持各民族间的和谐关系，而罔顾欠公平的教育现实，这与民族教育政策本质背道而驰，是“懒人治理”的表现。

(二) 民族教育政策存在的“时序失衡”

政策的“时序失衡”是指政策安排未能严格遵循教育客观规律与“效益最大化”目标，以短视的行政手段强行推进有失偏颇的政策。正如戴维·伊斯顿认为：“公共政策并非是资源的分配，而是对全社会的价值所作出的权威性分配。”^[9]也就是说，公共政策的制定要以价值论与结果论作为行动宗旨。就当前民族教育政策来看，便是让不同阶段的民族教育需求能得到满足，而现实离该目标还有一定的距离：现阶段民族教育政策多侧重于经费、设备等硬资源的投入，而忽视师资、课程等软资源的投入，以统一标准来应对各阶段民族教育需求，忽视各个阶段的差异化需求。

为更好说明上述问题，本研究以“民族教育政策是否满足现在或当初你的教育需求”为题，对调研地民众进行了一次小范围的访谈，结果恰好说明这种教育政策“时序失衡”不仅存在，而且在相当大程度上制约个人发展，继而对当前社会经济文化产生不小冲击。例如，在江华县与桃江县的访谈中，就发现民众对民族教育政策存在一些想法。

我成绩不是很好，怕考不上什么好大学，而且大

表 3 对部分民族教育政策的满意程度的调查结果

民族类别	中高考加分		“两免一补”		少数民族高层次人才计划	
	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
汉	3.900 0	1.211 34	3.960 0	1.223 06	3.345 0	1.114 53
土家	4.445 0	0.889 34	4.050 0	1.259 14	3.370 0	1.183 26
苗	4.215 0	1.111 28	3.820 0	1.290 71	3.420 0	1.375 89
瑶	4.515 0	0.934 96	4.205 0	1.187 44	3.680 0	1.336 61
侗	4.290 0	1.073 15	4.090 0	1.216 26	3.650 0	1.267 09
回	4.465 0	0.950 42	4.330 0	1.008 06	3.845 0	1.190 83

学学费比较贵,我想去学技术。但我爸妈觉得学技术没前途。(JH-S-9)

我不记得当初有什么具体的政策,我只读了初中,后面没有考到高中,就没有继续读了。……我们这里没有给我们成年人进修的地方,要是有的话,可以考虑一下,毕竟年轻的时候太想读书了。(TJ-P-13)

总体来说,当前民族教育政策未能实现全面覆盖,也就是未能针对不同阶段的需求制定相应的对策:①对于基础教育阶段来说,民族教育政策要力保民族地区充足的经费、设备、技术、师资等,让适龄民众能够实现“学有所教”与“教有所成”,均等地享受科学文化知识,而就现实来看依然有较长的路要走;②对于高中、高职与普通高等教育阶段来说,应不断夯实学业基本功,特别是针对于民族地区技术型、管理型人才缺位的严峻形势,要加强这类教育的政策扶持。而现实却是教育与就业脱节严重,教育政策目标层面没有对“需要何种人才”的科学考量,甚至还存在“学得好不如上班早”“读了大学也只能给别人打工”等教育偏见,这给民族教育政策制定与实施带来极大考验;③对于成人、老年人来说,民族教育政策未能充分考虑这部分群体的教育需求,让“活到老、学到老”仅是停留在口号层面。

(三) 民族教育政策的知识与文化“内容失衡”

“内容失衡”就是指民族教育政策中对于知识教育与文化传承教育投入的失衡。民族文化是指各民族在漫长历史时期沉淀形成的独特物质文化与精神文化的总和,语言、文字、风俗、礼仪、宗教等都属于民族文化范畴内,它是区别于其他民族最显著的标识。因而,重视民族文化的传承与发展是对各民族历史记忆与行为价值的尊重,有助于“以文化人”来实现各民族的互信团结与协同发展。反观现实,民族教育政策在文化传承发展上执行疲软,各民族对现有文化传承发展的教育政策满意度有限。如表 4 所示(分值为 1-5, 1 为满意度最低, 5 为满意度最高),调

查对象对各民族文化遗产政策的满意程度最低为 3.05,最高为 4.20,处于中度满意状态。而就满意分层来说,汉族、土家族等满足程度偏低,苗族、瑶族、侗族等满意程度一般,回族的满意程度偏高,可见各民族对于“双语教学”“民族语文教学”“多元文化课程”等三大民族文化遗产发展政策,在普遍肯定基础上有所差别。

当前民族教育政策对民族文化遗产发展的关注,确实起到一定的效果,尤其是近年来“双语教学”“民族语文教学”“多元文化课程”等的师资建设、教材编写、资金投入等业已发挥功效,民众对这一改观是普遍满意的。但是,知识教育因为投入加大而不断强化的同时,教育政策并没有妥善解决这么一个问题——文化教育该何去何从?围绕文化问题,在调研中了解到这样一些代表性的群众观点:

我们汉族在这里就没有什么文化教育,说有文化的都是少数民族的人,感觉没有什么汉文化的存在感。(YS-C-4)

这个民族(回族)的人大多信教的,文化都保存得很好,政府也比较重视这个,而汉族同胞可能就不算太满意,当然像土家族与汉族差不多,可能这方面都一般吧。(TJ-S-8)

结合这些观点与表 4 的数据,可认为汉族、土家族、苗族、瑶族、侗族、回族等的满意程度,与现阶段各民族身份特征显现程度息息相关。对于生活在少数民族聚居区的汉族而言,少数民族文化的传承发展顶多起到“猎奇”的功效,汉族文化没有得到同等的重视,因此满意程度偏低;对于土家族来说,土家族与汉族融合程度较高,语言、姓氏、风俗、节日等都几乎与汉族无异,对于相关民族文化政策也相对不敏感;而对于苗、瑶、侗、回等民族来说,其民族文化与汉族文化区别度高,但由于对文化教育的关照确实有限,导致民族文化的继承与发展依然是一个难以在短期内妥善解决的问题。

表4 对民族文化遗产发展政策的满意程度的调查结果

民族类别	双语教学		民族语文教学		多元文化课程	
	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
汉	3.060 0	1.313 40	3.135 0	1.205 84	3.120 0	1.145 50
土家	3.060 0	1.499 21	3.050 0	1.434 50	3.185 0	1.396 61
苗	3.205 0	1.484 59	3.495 0	1.421 29	3.625 0	1.289 45
瑶	3.585 0	1.425 81	3.775 0	1.331 63	4.025 0	1.196 47
侗	3.515 0	1.410 58	3.795 0	1.312 09	3.950 0	1.251 13
回	3.635 0	1.389 76	3.900 0	1.244 08	4.205 0	0.925 88

(四) 民族教育存在的文化与团结“功能失衡”

民族教育政策的“功能失衡”是指当前政策过度强调“学了多少”，而非是对民族团结这一政策目标“理解或实践了多少”，功能指向上功利主义色彩浓郁。因此，少数民族聚居区的各类学校，应发挥对学生群众进行民族团结教育的主阵地、主渠道作用。教育部、国家民委 2008 年 11 月下发的《学校民族团结教育指导纲要(试行)》(教民厅[2008]9 号)提出：“在各级各类学校扎实抓好以马克思主义民族观、党和国家的民族政策为重点内容的民族团结教育工作。”^[10]且对民族团结教育内容作出细致规定：小学中年级阶段(三、四年级)侧重民族知识启蒙教育；小学高年级阶段(五、六年级)侧重民族知识常识教育；初中阶段(七、八年级)侧重民族政策常识教育；高中阶段(普通高中十、十一一年级)侧重民族理论常识教育；高中阶段(中等职业学校一、二年级)侧重民族理论常识实践教育。但是实际情况并不乐观，极少学校会开设专门的民族团结教育课程，且在中小学的思想政治课或思想品德课程中民族团结知识、理论、政策也占较少课时，至于一些民族团结文体活动更是有限。如在访谈中所了解的：

基本上是只有老师在上历史和政治课上会提到团结教育之类的，但是学校没有举行过大型的活动和宣传，我觉得主要是因为我们的少数民族被“汉化”得很严重了，不存在什么民族矛盾。(ZJ-S-4)

上政治课的时候会涉及到一些团结教育活动，不过 6 月 6 日山歌节，很多外面的人会来参观，我们学校负责组织和培训志愿者。(CB-S-36)

究其原因，大致三个方面是需要注意的：①在应试教育体制下，各级学校首要考虑的还是主课分数与升学率问题，而民族团结教育对相关教育教学考核中没有丝毫影响，所以导致学校“懒于安排”、教师“懒于上课”、学生“懒于学习”；②民族团结教育需要专

门的教材教辅，更需要专业的教师，而由于民族地区教育资源较为有限，相关教材资源难以一时备齐，至于教师这方面连起码的主课教师都难以招满编制，更毋庸说民族团结教育的专门教师；③内陆省份民族地区汉族与少数民族文化融合程度较高，关系较为和谐融洽，一些地区少数民族特征并不明显，所以在民族差异不显著的内地民族聚居区，民族团结教育并非向边疆民族地区那般亟需，从而制约民族团结教育教学的落实、发展与创新。

四、结论与建议

通过调查分析，本研究得出如下结论：当前民族教育政策在世居民族聚居区实施中确实存在“平衡悖论”“时序失衡”“内容失衡”与“功能失衡”四方面的误区，究其原因有两点是值得考虑的：其一，各级政府在教育方面的“懒人政治”是导致民族教育政策不能与时俱进、紧跟民众所需的直接原因，再加上政策制定中“自说自话”“自弹自唱”式的行政惯性，导致政策制定缺乏足够的民众监督与建议；其二，民众的“利己主义”情结与“短视主义”心理是导致民族教育政策难以进行重大变革的又一原因，少数民族与汉族群众多在“高考加分”“两免一补”等“打口水仗”，而鲜有民众对造成此种情况背后的诱因做深入思考。因而，要对民族教育政策进行调整与变革，必须坚持四项“平衡”原则，即利益平衡、时序平衡、内容平衡与功能平衡，只要秉持这四项原则不动摇，民族教育政策才能真正迎来全面深化改革之曙光。

(一) 转变政策理念，助推由“管理”向“治理”决策思维的突破

党的十八届三中全会明确提出全面深化改革的总目标，是要“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。虽然从“管理”

到“治理”只有一字之差,却反映出治国理政总模式的深刻变革。就民族教育政策的决策而言,此领域的治理体系和治理能力现代化主要体现为,转变以往政府“一家独大”的决策思维,考虑不同地区、不同民族的差异化教育需求,引入社会多元力量共同参与,从而实现民族教育治理的系统性与科学性。具体来说:其一,通过民族教育政策决策层与社会组织、普通民众的互动与合作,增强政策制定者与政策享用者间的互信;其二,实现政府和社会的教育协同共治,也就是说既要避免政府行动的滞后性与社会行动的自发性,发挥复合协同治理的独特优势,从而真正实现让民族地区学生群众享受到均等的教育机会,以及达成均衡的教育结果。

(二) 变革政策标准,“分民族”与“分地区”要依实际情况区别侧重

民族教育政策应兼顾“分民族”与“分地区”两条标准而灵活落实,尤其是世居少数民族聚居区更是侧重“分地区”而非“分民族”的标准,具体应考虑到三点:①在保障性民族教育政策上,如义务教育、两免一补等,应按照“分地区”标准来保障“学有所教”,避免“因学致贫”,加强对经济发展后进地区的教育帮扶;②在激励性民族教育政策上,如中、高考加分政策等,应按照“分地区”标准来提高民族地区学生的升学率,无论是民族学生,还是汉族学生,都应享受到均等的政策照顾;③在发展性民族教育政策上,如毕业生定向分配政策等,应将政策对象扩大至少数民族地区的全部学生,尤其是有志于投身本民族地区建设的学生,更是应当从政策层面为其提供发展的保障。总体来说,民族教育政策在落实中更应注重区域差别而非民族差异,确保在教育上各民族享受到同等的机会与均衡的投入,避免因政策上对民族差异的过度强调,而导致各民族的心理间隙。

(三) 整合政策资源,关注教育投入上国家支持和社会支持的衔接

在世居少数民族聚居区,教育投入与教育收益比例失衡,人才培养上“为发达地区作嫁衣”^[11]一定程度上打击了教育投入热情,过度依赖于国家财政专项投入与国家教育财政转移支付,自身教育“造血能力”极为有限。因此,必须要整合各方资源,建立多渠道筹集教育经费的体制,积极动员和利用民间力量,实现国家财政支持和社会支持的有效协同:①加大中央民族教育财政投入,适当调整教育配套性补助比例,规范中央与地方的财政转移支付制度;②尝试建立补偿性教育投入体制^[12],秉持“谁受益、谁投资”原则,经济发达地区应为少数民族聚居区的教育“埋单”或

“部分埋单”;③提高社会各界对民族教育的关心和扶持,积极挖掘潜藏于社会中的慈善助学资源,诸如一些大型国有企业、跨国企业、NGO组织等都是可以争取的优质资源;④可以挖掘高等院校对于少数民族聚居区教育的支援潜力,高等院校教育资源、技术资源、经费资源、人脉资源等对于民族教育质量提升起到立竿见影的效果,为引导高等教育力量服务于民族教育事业提供全新思路。诸如,近年来湖南省中南大学对口支援湖南省永州市江华瑶族自治县,就是高等院校对口支援民族教育发展的成功样板。

(四) 发掘政策优势,重视教育中少数民族优秀文化的继承和发展

“现代学校教育与非主流的民族文化相互分离早已是不争的事实。”^[13]即使少数民族聚居区有些学校在尝试进行一些民族文化教学实验,也容易因资源投入有限、升学压力过大、教育主管部门不重视等原因而搁浅。事实上,少数民族优秀文化是重要优质的教育教学资源,民族教育政策的优势所在,便是对少数民族文化的继承和发展,在操作上应从三方面凝聚力量:第一,要因地制宜地开展“双语教学”,通过语言力量来传承传统民族文化;第二,要将少数民族优秀文化融入到人文课程当中,强调教育教学价值的多元性。诸如在调研过程中发现一些学校将瑶族的“竹竿舞”编入学生体育课程中,将苗族的“山歌”编入学生音乐课程中等,这都是富有创见的;第三,民族教育当中强调少数民族文化教育的同时,应避免文化商业化对教育产生的干扰。尤其一些学校刻意编排民族歌舞来吸引消费者等,过分浓郁的商业气息会对民族教育产生消极影响,这点值得警惕。

(五) 明确政策指向,加强团结教育从高中、高等教育向义务教育的覆盖

“民族团结是各族人民的生命线”^[14],也是我国各项民族政策与制度的主线,因而在民族教育政策中必须突出民族团结教育。但从实际情况来看,民族团结教育并未对教育各阶段实现全覆盖,尤其义务教育阶段更是缺位。所以在民族团结教育政策上,应着重从三个方面努力:①少数民族聚居区的教育部门或组织宣传部门,应塑造良好的团结教育社会舆论氛围,为学校的民族团结教育提供良好的外部环境;②要将民族团结教育实现从义务教育阶段向高等教育阶段的全覆盖,尤其是要加强对青少年的团结教育,因为这一时期是个体形成正确人生价值观的重要时期,也是进行思想品德容易调整形塑的关键时期;③对于青少年的团结教育的具体做法:一是要充分发挥课堂教学的主渠道作用,贯彻“以教材为主,突出常识,联系

实际,生动有趣”的教学原则;二是开展开展丰富多彩的课外活动,努力抓好民族团结教育与民族传统节日、民族艺术之间的结合;最后是要联系实际,积极开展民族团结教育实践活动,把民族团结教育活动与推进学校素质教育进行有机结合。

参考文献:

- [1] 本尼迪克特·安德森. 想象的共同体—民族主义的起源与散布[M]. 吴叡人译. 上海: 上海世纪出版集团, 2012: 12.
- [2] 李建军. “世居民族”与“居住民族”称谓指向辨析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2013(10): 8-11.
- [3] 佚名. 习近平到湖南考察[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1105/c64094-23440116-9.html>, 2013-11-05/2014-08-30.
- [4] 王鉴. 试论我国少数民族教育政策重心的转移问题[J]. 民族教育研究, 2009, 20(3): 18-25.
- [5] 高岳涵, 高永久. 民族教育政策的制度安排与分析[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2012, 32(6): 68-72.
- [6] 尹玉婷, 唐小平. 论国家民族教育政策的理性选择——基于多元主义的视角[J]. 民族教育研究, 2013, 24(1): 28-33.
- [7] Banks J. Integrating the curriculum with ethnic content: approaches and guidelines multicultural education: Issues and perspectives [J]. New York: Praeger, 1996: 89.
- [8] 费孝通. 费孝通从事社会学五十年[M]. 天津: 天津人民出版社, 1983: 24.
- [9] 石亚洲. 我国民族政策制定的特点与优化路径[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2008, 29(5): 12-15.
- [10] 教育部. 教育部办公厅国家民委办公厅关于印发《学校民族团结教育指导纲要(试行)》的通知[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_2643/200902/44510.html, 2008-11-26/2014-08-30.
- [11] 刘耀, 向军. 基于公共财政理论的民族教育财政体系研究[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2009(6): 75-79.
- [12] 李忠斌. 民族教育投资体制改革及政策建议[J]. 贵州民族研究, 2007(1): 151-158.
- [13] 张蓉蓉. 教育与文化传承: 贵州少数民族教育存在的两个问题[J]. 贵州民族研究, 2006(4): 157-160.
- [14] 习近平. 坚持依法治疆团结稳疆长期建疆[N]. 人民日报, 2014-05-30(001).

Solutions to problems in education policy of traditional minority area: Taking 5 minority areas in Hunan province as an example

GAO Shan¹, HU Wengen², GAO Qi¹

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China;
School of Marxism, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: It is an important educational strategy to promote the common development and prosperity of all ethnic groups in the nation through ethnic education policy. However, with the transformation of the society and the change of the ethnic education environment, the ethnic education policy must be modified accordingly so as to solve some practical problems in the development of ethnic education. Therefore, this project chooses 5 traditional minority areas in Hunan province as the object of investigation which is done in the form of questionnaire and interview. The research finds that there are 4 problems in the ethnic education policy (1 paradox and three imbalances), namely, “balance paradox of the ethnic education policy”, “imbalance of the time order of the ethnic education policy”, “imbalance of the contents of the knowledge and culture”, and “imbalance of the functions of the cultural knowledge and unity education”. In view of these problems, the present study proposes ways to reform education in such 5 aspects as policy concept, policy standard, policy resource, policy advantage and policy direction.

Key Words: Hunan province; traditional minority areas; ethnic education policy

[编辑: 胡兴华]