

研究論文

課程研究

9卷2期 2014年9月 頁79-96

一核多元、中和位育：中國大陸當代少數 民族教育法律與政策述評

吳明海



摘要

從1950年代到現在，經過60多年的持續建設，中國大陸已經建成以憲法為核心的少數民族教育法律與政策的多元一體之制度體系，有力保障並促進少數民族與民族地區教育事業的健康發展。本研究採用文獻法，著重對有關民族教育的國家層級的法律與政策文本之基本原則和要點進行歸納。中國大陸民族教育法律政策體系建立在中華民族多元一體格局的文化傳統基礎之上，有深厚的歷史基礎與廣泛的群眾基礎，具有連續性、開放性與可持續發展性。其問題的關鍵是政策執行須與廉政吏治相結合，以中和位育為原則，切實落實到位，讓各族人民的子女與廣大教師真正得到實惠。

關鍵詞：中和位育、中國大陸、少數民族教育、法律與政策、當代

Journal of Curriculum Studies

September, 2014, Vol. 9, No. 2, pp. 79-96

One-core with Diversities, Justice and Harmony: An Analysis of Contemporary Education Laws and Policies of Minority Ethnic Groups in Mainland China

Ming-Hai Wu

Abstract

With the continuous exploration and construction in the past over 60 years from 1949 to the present time, the government of Mainland China has established an educational law and policy system of minority ethnic groups with one-core: Chinese Constitution, in a diverse environment. This system has been effectively ensuring and promoting the health development of minority groups and the education in ethnic areas. Through the literature review, this study analyses the fundamental principles and the main points of national laws and policy documents relating to ethnic group education in Mainland China. The educational law and policy system of minority ethnic groups in Mainland China, which is set up upon the pluralistic-one structure of the national cultural traditions, has a profound historical foundation and broad mass base with continuity, openness and sustainability. The key issue is that the policy implementation must be combined with the construction of clean government, and must be based on the principle of justice and harmony, so that the policies will be put into practice and truly benefit the ethnic young generation and the teachers.

Ming-Hai Wu, Professor and Ph.D Supervisor, Institute of Education, Minzu University of China. E-mail: minghaiwu@sina.com

doi:10.3966/181653382014090902004

Keywords: contemporary justice and harmony, Mainland China, minority ethnic education, laws and policies, contemporary

壹、少數民族教育法律與政策體系

中國大陸自1950年開始，通過識別並經中央人民政府確認的民族共有56個。其中，以漢族人口居多，是主體民族；漢族以外的55個民族（還有一些民族身份未識別的族群）相對於漢族人口較少，習慣稱之為「少數民族」。「少數民族教育」是指含有少數民族身分的中國公民的教育實踐活動，習慣簡稱「民族教育」¹，包括少數民族個體的教育、群體教育與民族地區教育。在本研究中，「大陸當代少數民族教育法律與政策」是指，自1949年10月以來在中國大陸地區實行的少數民族教育的法律依據和政府行政政策。其中，「少數民族教育法律」是指全國人民代表大會或其常務委員會制定的在全國範圍內生效的規範性法律檔中有關少數民族及其教育的法律規定；「少數民族教育政策」是指依據法律而制定的有關少數民族教育之法規與規章。法規包括行政法規與地方性法規，行政法規是國務院（中央人民政府）為領導和管理國家各項行政工作而制定的法規總稱；地方性法規是省、自治區、直轄市及省級人民政府所在地的市和國務院批准的較大城市之人民代表大會及其常務委員會，根據中華人民共和國憲法（以下簡稱憲法）、法律和行政法規，結合本地區的實際情況制定的，並不得與憲法、法律、行政法規相牴觸的規範性檔，並報全國人民代表大會及其常務委員會備案。規章一般指國務院各部委及各省、自治區、直轄市的人民政府和省、自治區的人民政府所在地的城市及國務院批准的較大城市之人民政府根據憲法、法律和行政法規等為某一行政事項制定和發布的規範性檔。國務院各部委制定的稱為部門行政規章，其餘稱為地方行政規章。經過60多年的建設，中國大陸少數民族教育法律與政策的制度體系已經成形，具體包括如下層級與方面：第一層級是由全國人民代表大會及其常務委員會所頒布的憲法與法律中所規定有關少數民族教育的條款，即少數民族教育的國家法律原則；第二層級是由國務院及其有關部門依據國家憲法與法律所制定有關少數民族教育的行政法規、行政規章，即少數民族教育的中央人民政府政策；第三層級是有關少數民族教育的省級地方性法規；第四層級是有關少數民族教育的省級地方性規章；第五層級是有關少數

¹ 「民族教育」一詞的概念，是從民族學視角對教育的界定，其廣義是一民族國家的國族教育，包括其境內所有民族的教育；其狹義是指一民族國家內的某一民族的教育，往往特指少數民族教育。在日常話語中，具體何意要看語境。

民族教育的市級地方性法規；第六層級是有關少數民族教育的市級地方性規章。第一、二層級的法律法規是中央級（也可稱之為國家級）的法律與政策；第三至六層級屬於地方性政策，其間法律關係是下級服從上級，地方服從中央，政策服從法律，憲法是一切法律與政策之根本，具有最高法律效力。從1950年代開始，中國大陸一直持續建設少數民族教育法律與政策的制度體系，有力保障並促進少數民族與民族地區教育事業的健康發展。限於篇幅，下文主要對中央層級的法律與政策進行歸納總結。

貳、少數民族教育國家法律原則

《憲法》序言指出：「本憲法以法律的形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。」作為國家根本法，憲法是中國少數民族教育法律與政策的最根本的依據。以憲法為依據，《中華人民共和國教育法》、《中華人民共和國民族區域自治法》（以下簡稱《民族區域自治法》）、《中華人民共和國義務教育法》（以下簡稱《教育法》）、《中華人民共和國高等教育法》、《中華人民共和國職業教育法》、《中華人民共和國教師法》、《中華人民共和國國家通用語言文字法》（以下簡稱《國家通用語言文字法》）等法律相互支撐，為少數民族教育提供了較為完整的法律保障體系。

一、各民族群眾有相同的受教育權利、義務與目的

《憲法》第33條將「公民」界定為：「凡具有中華人民共和國國籍的人都是中華人民共和國公民。」同時規定：「公民在法律面前一律平等。國家尊重和保障人權。任何公民享有憲法和法律規定的權利，同時必須履行憲法和法律規定的義務。」《憲法》第46條規定：「公民有受教育的權利和義務。國家培養青年、少年、兒童在品德、智力、體質等方面全面發展。」《教育法》第9條規定：「公民有受教育的權利和義務。公民不分民族、種族、性別、職業、財產狀況、宗教信仰等，依法享有平等的受教育的機會。」各民族的群眾，包括少數民族群眾，只要擁有中華人民共和國國籍就是中國公民，依法有平等的受教育的權利與義務，都有通過教育使德、智、體等素質得到全面發展的權利與義務。因此，從公民人權角度而言，德、智、體等方面之全面發展是民族教育的個體發展目的。

《憲法》序言指出：「中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家。平等、團結、互助的社會主義民族關係已經確立，並將繼續加強。……國家盡一切努力，促進全國各民族的共同繁榮。」《憲法》第4條規定：「中華人民共和國各民族一律平等。國家保障各少數民族的合法的權利和利益，維護和發展各民族的平等、團結、互助關係。」第52條規定：「中華人民共和國公民有維護國家統一和各民族團結的義務。」由此可見，從公民的社會責任而言，團結、平等、互助、共同繁榮是我國各族人民攜手前進共同奮鬥的出發點與歸宿點，也是民族教育的社會發展目的。

各民族的群眾，包括少數民族群眾都是公民；各民族教育，包括少數民族教育，都具有公民教育共同的個體發展目的與社會發展目的。在此，「德、智、體等方面全面發展」與「團結、平等、互助、共同繁榮」是內外統一、相輔相成、相得益彰的。

二、國家領導、幫助各少數民族地區發展教育事業

《憲法》第85條指出：「國務院，即中央人民政府，是最高國家權力機關的執行機關，是最高國家行政機關」。第89條指出：「國務院行使的職權包括領導和管理民族事務，保障少數民族的平等權利和民族自治地方的自治權利；領導和管理教育、科學、文化、衛生、體育和計劃生育工作。」少數民族教育事業是國家教育事業與民族事務的組成部分，國務院對其具有領導權。

《憲法》第122條規定：「國家從財政、物質、技術等方面幫助各少數民族加速發展經濟建設和文化建設事業。國家幫助民族自治地方從當地民族中大量培養各級幹部、各種專業人才和技術工人。」《教育法》第10條規定：「國家根據各少數民族的特點和需要，幫助各少數民族加速發展教育事業。」因此，國家具有幫助少數民族發展教育的權利與義務。

在國務院領導下，民族自治地方自治機關可以自主地管理和發展本地方的文化教育事業，開展國內、外文化教育交流。《憲法》第119條規定：「民族自治地方的自治機關自主地管理本地方的教育、科學、文化、衛生、體育事業，保護和整理民族的文化遺產，發展和繁榮民族文化。」《民族區域自治法》第36條規定：「民族自治地方的自治機關根據國家的教育方針，依照法律規定，決定本地方的教育規劃，各級各類學校的設置、學制、辦學形式、教學內容、教學用語和招生辦法。」第42條規定：「民族自治地方的自治機關積極開展和其他地方的教育、科學技術、

文化藝術、衛生、體育等方面的交流和協作。自治區、自治州的自治機關依照國家規定，可以和國外進行教育、科學技術、文化藝術、衛生、體育等方面的交流。」

三、支援各民族自由使用民族語言文字，提倡學習與使用國家通用語言文字

《憲法》第4條及《國家通用語言文字法》第8條規定：「各民族都有使用和發展自己的語言文字的自由」。《教育法》第12條規定：「漢語言文字為學校及其他教育機構的基本教學語言文字。少數民族學生為主的學校及其他教育機構，可以使用本民族或者當地民族通用的語言文字進行教學。學校及其他教育機構進行教學，應當推廣使用全國通用的普通話和規範字。」《民族區域自治法》第37條規定：「招收少數民族學生為主的學校（班級）和其他教育機構，有條件的應當採用少數民族文字的課本，並用少數民族語言講課；根據情況從小學低年級或者高年級起開設漢語文課程，推廣全國通用的普通話和規範漢字。各級人民政府要在財政方面扶持少數民族文字的教材和出版物的編譯和出版工作。」

四、國民教育與宗教分離

《憲法》第36條規定：「國家保護正常的宗教活動。任何人不得利用宗教進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育制度的活動」。《教育法》第8條規定：「國家實行教育與宗教相分離。任何組織和個人不得利用宗教進行妨礙國家教育制度的活動。」當然，學校可以對宗教文化進行研究，可以調動宗教界愛國人士以公民身分參與教育事業。

少數民族教育屬於國家公民教育，包含於國家教育體系之中，具有一般教育的共同性質，也具有自己的特殊性。國家憲法與法律充分考慮並尊重這兩種性質，從教育者與受教育者的權利、義務、目的、管理原則與體制、雙語教育、教育與宗教的關係等方面做了明確的原則規定，為少數民族教育各級政府政策制定與執行奠定了穩定的法律基礎，並指明了發展方向。

參、中央人民政府少數民族教育特殊優惠政策的原則與要點

少數民族教育是國家教育事業有機組成部分。中央人民政府關於教育事業的通

行性政策都適用於少數民族教育；在通行性教育政策基礎之上，為了更好地發展少數民族教育事業，中央人民政府根據各少數民族及各民族地區的具體情況，又賦予其特殊優惠政策。關於少數民族教育的特殊優惠政策之文本呈現，有專項政策檔，但更多的是散見於多個時期多種檔之中；一個政策檔往往是一個綜合政策的檔，綜合程度不一。但就每一項政策而言，各個時間段之間是前後連續的，後一個時期的政策往往在前一個時期的基礎上層層疊加；如果沒有增加或沒有提及的，基本上是「蕭規曹隨」。所以，要把中央人民政府各個時期各種政策文本當著「一本」大書來讀，其形散而神不散。儘管在「大躍進」、「文革」前期因左傾干擾在地方執行中出現問題，但是中央政策文本及精神本身並沒有變。中央人民政府關於少數民族教育政策很多，各位專家歸納不一。本研究在研究者及其他學者前期研究基礎上，按照管理機構、升學優待、生活補助、師資、語言文字、民族高校與民族班、寄宿制中小學、教育投入、對口協助機制等方面對民族教育政策基本原則和要點進一步提煉、歸納。

一、建立健全民族教育行政管理機構

1951年，政務院批准頒布的「關於第一次全國民族教育會議」動議設立各級民族教育行政管理機構。根據此精神，1952年，中央人民政府政務院做出「關於建立民族教育行政機構的決定」，決定在中央人民政府教育部和有關各級人民政府教育行政部門建立少數民族教育機構或指定專職人員負責，掌管少數民族教育工作；並就各級機構設置原則、與同級機構的工作關係、基本工作任務都做出具體規定。其中，工作任務包括：民族教育方針政策的貫徹執行；國家統一的教育方針政策和法令在民族教育方面貫徹執行過程中，因民族特點產生的特殊問題之研究與處理；國家統一規定的學制、教學大綱、教學計畫等，為結合各民族的具體情況而做的變通或補充；掌管民族教育事業計畫、學校網的設置和少數民族教育補助費；有關民族語文教材的編譯工作和新創制的少數民族文字在學校內的實驗、推廣工作；協助和培養民族學校的師資；有關民族院校的工作。到1955年，各個省、自治區、直轄市的民族教育行政機構已基本建立，之後其機構的組織與功能不斷健全與完善。

二、在招生中給予少數民族學生適度照顧

對少數民族考生實行從寬錄取的成績照顧。1951年，高等學校招考新生對兄弟民族學生升學成績從寬錄取，1953年將之確定為對少數民族考生實行「同等成

績、優先錄取」的長期招生政策。改革開放以來對此不斷充實、完善，使之更具體化、規範化：（一）高等學校在招生時，在一定時期內對少數民族考生仍繼續實行同等條件下優先錄取和適當降分錄取相結合的辦法（具體規定由相關省、自治區自定），使普通高等學校在校生中少數民族學生占有適當的比例；（二）邊疆、山區、牧區、少數民族聚居地區的少數民族考生，可適當降低分數，擇優錄取；甚可在高等學校調檔分數線下適當降低分數要求投檔，²由學校審查決定是否錄取。對散居於漢族地區的少數民族考生，在與漢族考生同等條件下，優先錄取；（三）民族班招生，從參加當年高考的少數民族聚居地區的少數民族考生中，適當降低分數擇優錄取；（四）民族地區的委託培養，可以劃定招生範圍，以確定確預備生源，適當降低分數，擇優錄取；（五）普通中等專業學校和成人高等學校招生時，也執行與普通高等學校相似的政策。

對少數民族考生語言文字予以照顧。民族自治地方用本民族語文授課的高等學校或系，由自治區命題、考試和錄取，不參加全國統一考試。用本民族語文授課的民族中學畢業生，報考用漢語文授課的高等學校，應參加全國統一考試。漢語文由教育部另行命題，不翻譯，並用漢文答卷；其他各科（包括外語試題的漢語部分）翻譯成少數民族文字，考生須用本民族文字答卷。在考漢語文的同時，由相關省、自治區決定也可以考少數民族語文，並負責命題；漢語文和少數民族語文的考試成績分別按50%計入總分；但漢語文成績必須達到及格水平方能錄取。

實行「定向招生、定向分配」招生政策是為了幫助邊遠地區、少數民族地區和某些工作條件比較艱苦的行業培養人才，把招生來源地區和畢業生分配去向適當結合起來的一項政策。本專科定向招生政策於1982年試行，1988年成型。研究生定向招生政策有「雙少」政策與「少數民族高層次骨幹計畫」兩項。從1987年開始，逐漸形成對來自少數民族地區的少數民族考生在報考碩士研究生時，於複試分數線及最終錄取分數線方面給予適當優惠的「雙少」政策。2009年起，國家採取「定向招生、定向培養、定向就業」和採取「自願報考、統一考試、適當降分、單獨統一劃線」的原則，在內地相關部委所屬高校和科研院（所）招收少數民族高層次骨幹人才研究生（含碩士研究生、博士研究生）。各級、各類考試在報考年齡、地區的限制方面對少數民族考生也予以適當放寬（顧明遠，2012，頁2557）。

² 此處「投檔」是指中國大陸高考錄取工作中的一個環節，即各地招生辦公室根據考生分數、志願填報情況和各大專院校在該地區的有效招生計畫調檔比例，把考生檔案投放給需要招生的學校。

三、少數民族學生生活待遇從優

1950年頒布的《培養少數民族幹部試行方案》及1952年通過的《少數民族待遇暫行辦法》確立了少數民族學生生活待遇從優政策的基礎，之後不斷改進。目前，對基礎教育階段學生實行「兩免一補」政策，即全部免除西部農村義務教育階段學生學雜費，免費提供教科書和補助寄宿生生活費，補助標準逐步提高。對西藏中、小學學生，國家實行「三包金」（包吃、包住、包學習費用）政策。2011年，國務院辦公廳印發《關於實施農村義務教育學生營養改善計畫的意見》，國務院相關部委及各級地方政府積極回應並制定出配套實施計畫，有力保障民族地區尤其是農牧區義務教育階段適齡兒童的身體健康。無論是公費制階段、人民助學金階段還是獎學金與貸款制度階段，對高校及中等專業學校的少數民族學生都實行待遇適當從優政策，確保被錄取的學生上得起、學得起（顧明遠，2012，頁2556-2557）。

四、加強少數民族地區師資隊伍建設

1951年，第一次全國民族教育會議通過《培養少數民族師資的試行方案》。以此，中央一直把教師隊伍建設作為民族教育發展的重點予以重點投入，興辦並辦好一批民族師範院校和民族師資培訓中心，大力培養當地各民族教師，加強在職教師的培訓，以提高工作效率；鼓勵師範生與教師熱愛教育事業，既能教授文化課，又掌握一兩項實用技術，一專多能；建設一支熱愛中華優秀文化、國家通用語言文字水準較高、教育教學能力過硬、能適應民族地區發展要求的雙語教師隊伍；提高師範院校教師隊伍的教學和科學研究水準，加強縣級教師培訓基地的建設；採用遠端教育等現代化方式，提高教師繼續教育的品質和效益；加強校長培訓，提高民族地區學校的管理水準；鼓勵教師參加各類業務學習，提高教師學歷學位層次；民族地區根據實際需要，教職工編制可適當增加。1956年，教育部發布《關於內地支援邊疆地區小學師資問題的通知》，開內地師資援邊之先河，國家組織內地相關省、市和高等學校、師範院校，採取代培、委培、派專家、教授定期講學，接受在職教師進修等多種辦法，為民族地區各級、各類學校培養師資或輸送師資。

五、重視少數民族語文教學，提倡民漢雙語教學

1951年，《關於第一次全國民族教育會議的報告》指出：「少數民族教育的內容與形式問題、課程教材問題，既要照顧民族特點，又不能忽視整個國家的統

一性。」在此原則下，該報告針對雙語教學政策指出：「有現行通用文字的民族，小學、中學必須用本民族語文教學。有獨立語言而尚無文字或文字不全的民族，一面著手創立文字和改革文字；一面得按自願原則，採用漢族語文或本民族所慣用的語文進行教學。少數民族各級學校得按當地少數民族的需要和自願設漢文課。」1950年代初期，中央人民政府開始組織少數民族社會歷史與語言文字調查工作，在此基礎上，1957年國務院批准少數民族創制和改革文字的方案，為一些民族語言確立了標準音，為10個無文字的民族創制了14種新文字，為文字不完善的民族改進了8種文字。1958年第一屆全國人民代表大會五次會議通過《關於中文拼音方案的決議》，為民漢雙語教學更廣、更有效的開展，尤其為民族文字課程教材教法建設奠定了基礎。

重視少數民族文字教材建設工作包括：（一）建立健全民族語文教材編寫、管理與審查、獎勵制度體系。教育部民族教育司設有教材處，協調民族教材建設的規劃出版；民族語文教材使用範圍在一個省區的，由本省區負責規劃和編寫出版；跨省區使用的，成立由相關省區參加的教材協作組織。1970年代先後成立八省區蒙文協作、五省區藏文協作、三省區哈文協作及東北三省朝文協作。實行民族語文教材編寫與審查分開制度，跨省、自治區使用的教材，由教育部組織審定；本省、自治區使用的教材，由省、自治區教育廳組織審定。未經審定，不得作為教材使用。1986年，教育部分別成立藏文、朝鮮文、蒙古文教材審查委員會。與審查制度相配套建設獎勵制度。（二）明確民族文字教材建設的基本原則：1.各民族地區的中、小學和師範學校應譯用或採用全國通用教科書，可自編本民族語言教材、民族學校漢語教材、民族補充教材及鄉土教材；2.民族教材，特別是語文和歷史教材中，應根據各個年級的不同情況，適當選編一些本民族的優秀作品，或本民族發展歷史的內容；3.少數民族文字教科書的內容和形式，必須有利於祖國的統一、民族的團結、民族政策的落實、少數民族優秀文化遺產的繼承和發展；必須符合少數民族少年兒童的知識水準、學習規律和生理與心理發展特徵，體現民族特點和地區特點，符合教育規律；4.民族文字教材的編譯要提高品質，注意解決各科教學大綱、教材、教學參考書、工具書、課外讀物的配套問題，要加強各省、自治區之間的協作（吳明海，2006a，頁114-116）。

民漢雙語教學因地制宜。學校教學語言文字政策的具體實施，主要由各省、自治區根據憲法等法律規定，按照堅持開放、擴大交流和有利於發揚民族優秀文化傳統、有利於民族間科學文化交流、提高各民族教育品質的原則和當地的語言環境、

教學條件及多數群眾的意願決定。凡使用民族語言授課的學校，須辦好「雙語」教學，推廣全國通用的普通話，積極創造條件，逐步從小學一年級開設漢語課程。在民族中、小學逐步形成少數民族語和漢語教學的課程體系，正確處理好兩者關係。學校中的雙語教學工作，要納入教學計畫由當地教育部門統一管理。國家對雙語教學的師資培養培訓、教學研究、教材開發和出版給予支援，提倡和鼓勵不同民族學生合校分班或合校合班，提倡漢族學生學習少數民族的語言文字、文學藝術、歷史、醫學等；要使各族學生增進彼此的瞭解、廣交朋友、團結互助、共同進步（滕星、王鐵志，2009，頁214-216）。

六、建立健全寄宿制民族中、小學校、民族高校和內地民族班

寄宿制民族中、小學主要設在民族聚居和多民族散雜居的邊遠農村、牧區、山區，1950年代初開始興辦，1980年代以來不斷加強。辦學經費由各級人民政府負責，分為省辦、州辦、縣辦等形式，學校以公辦為主和助學金為主，實行全日制中小學計畫。學生食宿在校，享受助學金，減繳或免繳學雜費、書本費，特別困難者還發給日常生活用品、服裝等。國家在經費、師資、設備等方面給予特殊照顧，並配足炊事員、保育員，給學生較多的助學金，由國家管住、管吃、管穿。發揮社會各方面的積極性，實行多種形式辦學。

民族高校主要是為各民族和民族地區培養專業人才的綜合性高等院校，共有中央民族學院（建於1950年，前身是建於1941年的延安民族學院，1993年更名為中央民族大學）、西北民族學院（建於1950年，2003年更名為西北民族大學）、中南民族學院（建於1951年，2002年更名為中南民族大學）等15所民族高校。民族高校創立之初的辦學方針是「培養普通政治幹部為主，迫切需要的專業技術幹部為輔」，1979年改革開放開始後調整為「大力培養四化所需要的具有共產主義覺悟的政治幹部和專業技術人才，為少數民族地區的社會主義現代化建設服務」，專業設置也隨之轉型。

民族班是內地及邊疆較大城市的學校利用其在師資、設備等方面較為先進的條件，專門為偏遠民族地區學生設立的教學班，包括：（一）中等學校民族班：即在普通中學、中等專業學校為少數民族學生設立的教學班，如內地西藏班（校）、內地新疆班、新疆區內初中班；（二）高等學校民族班：即在普通高等學校為少數民族學生設立的教學班；（三）高校民族預科班（部）；（四）在黨校、團校為少數民族學生設立的教學班。民族班於1950年代興辦，1960年代部分停辦，1980年代開

始恢復並發展。就讀民族班的學生之生活待遇與學習條件都享有適當優惠。民族班教學組織形式多元，提倡多民族學生混合教學。

七、教育經費等公共教育資源要向民族地區傾斜

1951年，《關於第一次全國民族教育會議的報告》明確提出，關於少數民族地區的教育經費，各地人民政府除按一般開支標準撥給教育經費之外，還應按各民族地區的經濟情況及教育工作，另撥專款，幫助解決少數民族學校的設備、學生待遇、學生生活等方面的特殊困難。自此，中央及各級地方政府在一般教育事業費之外，特設少數民族教育專項補助費，用以補助一般教育事業費之不足。1953年，教育部《關於少數民族教育補助費使用範圍的指示》確立該項經費專款專用、不得擠占和挪用的原則；1956年，國務院《關於少數民族教育事業費的指示》確立該專項經費逐年增長的原則。改革開放以來確立國家扶持與自力更生相結合、多管道增加民族教育的投入政策原則，要求中央和地方政府進一步提高對民族教育的支持度，要求各地方本級財政教育經費的支出要切實做到「三增長」（即各級人民政府教育財政撥款的增長應高於財政經常性收入的增長、在校學生人數平均的教育費用逐步增長，以及保證教師工資和學生人均公用經費逐步增長）；各級、各類民族學校要充分利用當地資源，廣泛開展勤工儉學活動；國家撥給民族地區包乾經費中的「三項」補助經費（民族地區機動金、邊境地區事業補助費及不發達地區發展資金），各省（區）要增加用於發展民族教育的比例。在此基礎上，國家西部地區「兩基」（基本掃除青壯年文盲、基本普及九年制義務教育）攻堅計畫（2004~2007年）、農村義務教育經費保障新機制改革（2005年）、國家貧困地區義務教育工程、中西部農村初中校舍改造工程（2007年）、國家扶貧教育工程、西部職業教育開發工程、高等職業技術教育工程、教育資訊化工程、全國中小學危房改造工程、中小學貧困學生助學金專款、青少年校外活動場所建設項目等國家專案向民族地區傾斜並相互配套、相互支撐；國際組織教育貸款以及海外和港、澳、臺教育捐款的分配，重點向少數民族和西部地區傾斜；鼓勵社會力量辦學，支持和調動社會力量參與教育「幫困濟貧」行動；適度運用財稅、金融等手段支援少數民族和西部地區發展教育事業（吳明海，2006b，頁306，308，318-319）。

八、建立健全內地與邊疆的教育對口協助機制

內地對邊疆民族地區的教育對口支援與協作從1950年代就開始，從無中斷，且

強度漸增。改革開放以來，更為廣泛與深入。

有計劃地組織內地省、市和沿海地區與西部少數民族貧困縣開展多種形式結對支援。協助少數民族貧困縣制定教育發展規劃；培養培訓師資、教育行政幹部，辦好重點骨幹中、小學和縣職業技術學校，發展電化教育和開展技術培訓等，使教育更好地為促進當地經濟建設、社會發展及脫貧致富服務；困難較多的一些省、自治區，除國家給予一定的支持外，各級政府動員本省、自治區的力量，選擇一些辦學條件較好的中等學校招收有特殊困難的少數民族和民族地區的學生入學。組織實施「東部地區學校對口支援西部貧困地區學校工程」和「西部地區大中城市學校對口支援本省（自治區、直轄市）貧困地區學校工程」，使民族地區有困難的學校在資金、設備、師資等方面得到區內、區外的幫助。

多方位開展對新疆、西藏的教育援助與協作，主要形式包括：（一）確定內地對新疆、西藏地市的對口教育支援，加強教育部有關直屬單位對新疆、西藏相關單位的對口支援等；（二）組織實施內地高等學校對口支援新疆、西藏高等學校的工作，大力加強教師和教育行政管理幹部的培養、培訓工作，全方位實施對受援高校的支援和合作；（三）內地辦學。根據自願報名、擇優錄取的原則，西藏從1985年開始在本區內招生、在內地多個城市開辦多所西藏中學，並於內地多所中學開辦多個西藏班，新疆從2000年開始在本區內招生、在內地多個城市中學開辦多個新疆高中班，中央人民政府及各地地方政府給予鼎力幫助；（四）加強對新疆、西藏普通高中和中等職業教育的支援；（五）加強新疆、西藏教育研究和中小學語文教材建設（顧明遠，2012，頁2558-2559）。

肆、政策解析：一核多元、中和位育

「一核多元、中和位育」是研究者提出的中國特色多元文化主義及其教育理論範式（吳明海，2013，2014）。研究者認為，「一核多元」的關係是「一核」領導並服務「多元」，「多元」服從並服務「一核」，「一核」與「多元」之間是動態的平衡關係，有條件地互相生成。「核」好比太陽，多元是環繞這一核心在各層級軌道上運行的「衛星」，這些「衛星」功能各異、互相配套，為核心服務。當然，它們相互之間是互動的、相輔相成的。「中」是社會正義，「和」是社會和諧。「一核」按照「中和」的原則領導「多元」。「致中和」，則「天地位焉，萬物育

焉」，「萬物並育而不相害，道並行而不相悖」（見《禮記·中庸》），一核與多元之間、多元與多元之間，才能相互尊重、和平共處、和諧共生，才能「美美與共，天下大同」³。在此試用該理論簡析當代中國大陸少數民族教育政策法律的文本體系與執行體系。

中國大陸當代少數民族教育法律政策體系有六個層級，其間存在多層級的「一核」與「多元」的關係。法律與政策之間、中央政策與地方政策之間、上下級政策之間均是「一核」與「多元」的關係。法律指導政策，政策服從並落實法律；上級政策指導下級政策，下級政策服從並落實上級政策；中央政策指導地方政策，地方政策服從並落實中央政策。一切法律與政策根本之「核」是憲法，都以憲法為出發點與歸宿點，是圍繞憲法在各層級軌道上運行之「多元」，服從並落實憲法，不得違憲。在落實國家法律原則的過程中，中央人民政府政策總是要根據具體情況，以具體發揮與創新，某些具體發揮與創新在全國範圍內試行證明是成功且成熟的，具有普適性與穩定性，經一段較長時間積澱之後往往會被提升進入國家法律。憲法與一般法律之間、上下級政策之間的互動關係也是如此，在適當條件下可以相互生成。因此，中國大陸少數民族教育法律與政策體系是一核多元一體，業已具有依據憲法、上通下達、相互生成、自我修正、自我更新的自組織性質。耿金生與楊芳（2001，頁305）認為要單獨制定《民族教育法》，但研究者以為無此必要，因民族教育法律政策體系已經內含於國家法律政策體系之中，就像人的循環系統已經內含於人的有機體中，與其他各個系統渾然一體不可分離，分則造成《莊子》書中「渾沌之死」（陳鼓應，1983，頁228）的現象。

就教育過程各要素關係而言，民族教育對象為各民族群眾，受教育的各民族學子是民族教育的「核心」，其他各要素是圍繞此核心的「多元」。據此推論，研究者認為，當代大陸少數民族教育法律與政策諸多原則中，核心原則是「各民族群眾有平等的受教育的權利與義務，教育促進各民族學子德、智、體等方面全面發展及各民族團結、平等、互助、共同繁榮」，其他各項法律原則與政策原則皆是「多元」。公民素質與公民精神的培育是「核」，其他目標是「多元」；統一性是「核」，多樣性是「多元」，統一性之「核」並非融化或排斥「多樣性」，而是引導、尊重、相容「多樣性」。

³ 1990年12月，在費孝通先生就「人的研究在中國——個人的經歷」主題進行演講時，提出「各美其美，美人之美，美美與共，天下大同」這一處理不同文化關係的16字「箴言」。

中國大陸少數民族教育法律與政策體系是一棵大樹，其生長不是一朝一夕、一蹴而就的，而是數十年不斷探索、不斷累積、持續建設的。放在時空大背景下來說，它根植於中華民族多元一體格局的文化傳統，根植於「從孔夫子到孫中山」自古及今之歷史土壤（包括三民主義及中華民國時期諸多仁人志士的真知灼見，以及中國共產黨抗日民族統一戰線政策），且吸收了其他國家與地區的經驗與教訓，凝結著歷史的智慧與人類的智慧。這種法律與政策體系具有紮根歷史、海納百川、與時俱進、自力更生、可持續發展的性質，是連續的、開放的，能夠因地制宜、因俗而治，是可以根據新的情況、新的問題不斷修正、調適的。

1949年9月，《中國人民政治協商會議共同綱領》即明確指出，中華人民共和國境內各民族一律平等，實行團結互助，使中華人民共和國成為各民族友愛合作的大家庭；各少數民族均有發展其語言文學、保持或改革其風俗習慣及宗教信仰的自由；中央人民政府應幫助少數民族的人民大眾發展其政治、經濟、文化、教育的建設事業。《中國人民政治協商會議共同綱領》是憲法（1954年第一次立憲，現行憲法為1982年憲法，2004年修訂）之「種核」。從那時起，中國大陸一直以此精神為指導不斷建設自己的民族教育法律與政策體系，並於2005年首批簽署《保護文化內容和藝術表現形式多樣性國際公約》，其政策精神本身是積極、開明、一以貫之的，與當今世界各國各地區同類政策相比具有比較優勢。加拿大長期實行一元同化主義與二元文化主義政策，到1970年代與1980年代才頒布多元文主義政策與法律。美國長期實行高壓同化與種族隔離的文教政策，1954年聯邦最高法院借「布朗訴托皮卡教委案」⁴宣布「隔離但平等」違憲予以廢除，1964年《民權法案》才明文規定取消種族歧視與種族隔離，但至今仍未簽署《保護文化內容和藝術表現形式多樣性國際公約》。

當代中國大陸少數民族教育法律與政策頂層設計具有先進性，問題不大，關鍵是執行。總的來說，執行得較好，成績斐然，研究者及其他學者曾給予高度肯定（吳明海，2006b，頁327-407），此不贅言。中國大陸目前處於社會主義初級階段，各地情況千差萬別，各級幹部政策水準與個人素質又參差不齊，對國家的法律政策理解不到位，導致政策執行過程中出現一些官僚主義、形式主義及草率蠻幹現

⁴ 1951年，堪薩斯州托皮卡的四年級黑人學生L. Brown為了不再到離家很遠的一所黑人學校讀書，而向一所離家較近的白人學校申請就讀，遭到拒絕。女孩父親先向托皮卡教育委員會（Board of Education of Topeka）申訴，結果失敗。後上訴直至美國最高法院。美國最高法院於1954年判決Brown勝訴，宣布黑白分離的種族隔離教育違憲。

象；法律政策監督機制與制衡機制不夠齊全，某些權貴權力尋租、假公濟私，一些優惠政策被層層截留，真正惠及基層不夠，難怪有百姓抱怨「光打雷不下雨」。民族問題（包括民族教育問題）很多是由社會問題造成的，而社會問題則是由行政問題（包括教育行政問題）造成。政通方人和，如何增強政策執行力？第一，建立健全以黨的領導為核心的「一核多元」的教育行政體制與學校行政體制。在中國大陸，確如毛澤東（1954）先生所言：「領導我們事業的核心力量是中國共產黨」。沒有黨核心的堅強領導是辦不成事情的。第二，黨要管黨幹部，建立健全多元監督與制衡機制，加強民族地區與民族學校幹部隊伍廉政建設。民族地區社會治理必須與嚴格的廉政吏治結合起來辯證施治，教育治理也是如此。廉政不能因維穩而網開一面，姑息遷就不是羈縻懷柔，而是姑息養奸。封建社會邊疆治理是靠懷柔籠絡其上層社會，對基層社會不管不問。共產黨是靠勞動人民起家的，人民的眼睛是雪亮的。今天是社會主義社會，民族地區各級幹部是國家公務員、人民的公僕，不是封建社會的「無法無天」的土司與「撈一把就溜」的流官，一切行動必須聽從中央指揮，與中央保持高度一致，大公無私，嚴於利己，努力提高政策水準與業務素質，全心全意為人民服務。廉政有利維穩，得民心者得天下。只有政治天朗氣清、惠風和暢，國家的民族教育法律政策「陽光雨露」才能落到老百姓的田間地頭。各級黨政部門及有關人民團體、社會媒體必須中正督查，做到有法必依、執法必嚴、違法必究，將權力關進「一核多元」的監督籠子裡。第三，以「中和位育」為原則行使教育領導權。民族地區及民族學校的領導幹部，應以高度負責的精神，公正合理配置各種教育機會與公共資源，深入落實國家各項民族教育法律與政策，讓廣大教師、學生真正得實惠。教育事關各族人民千家萬戶切身利益，是改良社會最良性的方式。辦好了教育，邊疆各族人民的子女有出息，就有盼頭，「兄弟姊妹舞翩跹，歌聲唱徹月兒圓」、「萬方樂奏有於闐」（中共中央文獻研究室，2003，頁75-79），⁵民族大團結就有社會基礎。民族教育法律政策文本體系這棵大樹如果束之高閣，就會變成一堆乾柴，所以必須將其根系深埋於人民群眾的草根社會的土壤中，才能根深柢固、枝繁葉茂、開花結果，才會有生命力，生命之樹常青。

⁵ 1950年10月3日，毛澤東與柳亞子在北京懷仁堂觀看西南各民族文工團、新疆文工團、吉林省延邊文工團、內蒙古文工團聯合演出的歌舞晚會。柳亞子先生即席賦《浣溪沙》，以紀民族大團結之盛況，中有佳句「兄弟姊妹舞翩跹，歌聲唱徹月兒圓」。次日，毛澤東步其韻奉和，作《浣溪沙和柳亞子先生》，中有佳句「萬方樂奏有於闐」（於闐：新疆吾維爾自治區西南部縣名，1959年改于田，當地人民以能歌善舞著名）。「於闐」此處借指新疆文工團所表演的音樂歌舞節目。

參考文獻

- 中共中央文獻研究室（編）（2003）。毛澤東詩詞集。北京市：中央文獻出版社。
- 毛澤東（1954，9月16日）。中華人民共和國第一屆全國人民代表大會第一次會議開幕詞（1954年9月15日）。人民日報，第1版。
- 吳明海（主編）（2006a）。中外民族教育政策史綱。北京市：中央民族大學出版社。
- 吳明海（主編）（2006b）。中國少數民族教育史教程。北京市：中央民族大學出版社。
- 吳明海（2013）。古代中國政府多民族政策的文化模式。民族教育研究，24（1），109-115。
- 吳明海（2014）。一核多元、中和位育：中國特色多元文化主義及其教育道路初探。民族教育研究，3，5-10。
- 耿金生、楊芳（2001）。必須進一步加強民族教育立法工作。載於哈經雄、滕星（主編），民族教育學通論（頁305）。北京市：教育科學出版社。
- 陳鼓應（1983）。莊子今注今譯。北京市：中華書局。
- 滕星、王鐵志（主編）（2009）。民族教育理論與政策研究。北京市：民族出版社。
- 顧明遠（主編）（2012）。中國教育大百科全書。上海市：上海教育出版社。
- （本篇已授權收納於高等教育知識庫，<http://www.ericdata.com>）