

亟待完善的新疆民族教育法制建设

李崇林

(新疆农业大学人文学院 830052)

摘要: 民族教育法律制度的建设是发展民族教育的必然结果和必然要求。首先,以法律的形式规定民族教育的发展方向、培养目标等可以保证民族教育的社会主义性质。其次以法律的形式规定民族自治地方的九年制义务教育、中等职业教育和高等教育等多种教育形式,是民族地区构建和谐社会和繁荣发展的制度保证。本文以新疆民族地区为例,首先对新疆民族教育法制建设进行了回顾,其次探讨了民族教育法制建设存在问题及应遵循的立法原则,最后提出了目前亟待完善的民族教育法制建设。

关键词: 民族地区 民族教育 法制建设 新疆

中图分类号: G4

文献标识码: A

一、新疆民族教育法制建设的回顾

民族地区教育法律制度的建设是发展民族教育的必然结果和必然要求。首先,以法律的形式规定民族教育的发展方向、培养目标等可以保证民族教育的社会主义性质。其次以法律的形式规定民族自治地方的九年制义务教育、中等职业教育和高等教育等多种教育形式,是民族地区构建和谐社会和繁荣发展的制度保证。在民族地区目前的状况下,一方面少数民族群众还没有充分的认识到民族教育的重要性,在接受教育上还缺少一定的自觉性,以法律规范民族教育,从长远利益看,有利于少数民族的自身发展;另一方面,由于历史原因以及国际、国内的复杂因素,一些地区宗教对教育的干扰时有发生,以法律规范民族教育,可以保障各级各类学校良好的教学秩序,保护学校、教师和学生的合法权益不受侵犯。总之现代教育的发展,需要有相应的经济、财政发展的基础,科学文化发展的铺垫和人们的思想观念的变更,同时还要有民主、科学的管理体制和管理方法,这样才能使教育繁荣、顺利地发展,少数民族发展教育的自由和权利只有在法律的保障下才能充分实现。本文所讲的民族教育法制建设是指静态意义上的立法活动。

对民族教育最早做出规定的是起临时宪法作用的是《中国人民政治协商会议共同纲领》,其中规定:“人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的事业。”1951年召开的第一次全国民族教育工作会议,国务院批准颁布了《关于第一次全国民族教育工作会议的报告》,该《报告》是新中国较早和较全面的一部民族教育行政法规。其后的五四宪法中也有条款是关于民族教育方面的规定。十一届三中全会以后,民族教育法制建设进入了一个新的发展阶段。1982年《宪法》、1984年《民族区域自治法》、1986年《义务教育法》、1993年《教师法》、1995年《教育法》均对民族教育做出了规定。同时国务院也制定了一些关于民族教育方面的行政法规。伴随着国家一系列的教育法律、法规和政策措施的出台,新疆维吾尔自治区根据《宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》的相关规定,结合新疆的实际,及时制定出台了一批配套性的地方性法规、规章和规范性的文件。属于地方性法规的有:

1998年自治区颁布了《新疆维吾尔自治区义务教育实施办法》第二条规定:“自治区实行九年制义务教育。义务教育分为初等教育和初级中等教育(含初级中等职业技术教育)两个阶段。在普及初等教育的基础上普及初级中等教育”;第四条规定:“自治区各级人民政府

应指导发展义务教育事业放在重要位置，加强领导，保证义务教育法和本办法的贯彻实施”；第六条规定：“各级人民政府要从实际出发，根据各少数民族教育的状况，采取特殊措施，提高教育质量，加快少数民族义务教育事业的发展。”

1986年颁布、1996年修改的《新疆维吾尔自治区扫除文盲条例》第二条规定：“凡在自治区境内居住的年满十五周岁以上的文盲、半文盲公民，除丧失学习能力者外，不分性别、民族、种族，均有接受扫除文盲教育的权利和义务”；第三条规定：“扫盲工作是各级人民政府的任务，由各级人民政府领导，县(市、区)、乡(镇)人民政府和街道办事处组织实施”；第九条规定：“任何人不得利用宗教活动妨碍和干扰扫盲教育。”

2002年的《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国教师法〉若干规定》第二条规定：“本规定适用于在各级各类学校和其他教育机构中专门从事教育教学工作的教师”；第四条规定：“教师应当忠诚于人民的教育事业，履行法律规定的义务，遵守职业道德，自觉维护祖国统一和民族团结，反对民族分裂主义和非法宗教活动”；第五条规定：“各级人民政府应当加强和改善学校的基础设施建设，为教师的教育教学工作创造良好的条件。”

1993年颁布、2002年修改的《新疆维吾尔自治区语言文字工作条例》第二条规定：“语言文字工作必须坚持各民族语言文字平等的原则，保障各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，提倡和鼓励各民族互相学习语言文字，使语言文字更好地为自治区改革开放和政治、经济、文化事业的全面发展服务，促进各民族团结、进步和共同繁荣”；第三条规定：“加强对各民族语言文字的使用管理和科学研究，促进各民族语言文字的规范化。”

1993年的《新疆维吾尔自治区实施〈未成年人保护法〉办法》。

属于规范性文件的有：

1992年的《自治区党委关于进一步加强和改革中小学教育工作若干问题的决定》；1995年的《自治区党委、自治区人民政府关于贯彻实施〈中国教育改革和发展纲要〉的意见》；1999年的《自治区党委、自治区人民政府关于贯彻〈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〉的意见》；2001年的《自治区党委、自治区人民政府关于基础教育改革与发展的决定》；2003年的《新疆维吾尔自治区人民政府关于加快中小学教师教育改革和发展的意见》等等，除此之外还有，《贯彻国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定的意见》；《自治区党委、自治区人民政府关于大力推进“双语”教学工作的决定》；《自治区关于加强少数民族学前“双语”教育的意见》；《自治区人民政府关于进一步加强教育督导工作的决定》；《自治区教委关于贯彻〈教育督导暂行规定〉的实施办法》；《新疆维吾尔自治区基本普及九年义务教育规划及实施意见》；《关于城市与农村贫困地区学校对口支援工作实施意见》；《自治区城镇教师赴贫困地区学校支教工作实施方案》；《自治区贫困地区义务教育助学金暂行办法》；《关于做好控制农牧区初中辍学工作确保我区普及九年义务教育健康发展的决定》；等等。

这些政策法规的贯彻实施，有效的调解了教育关系，规范了教育行为，保障了《民族区域自治法》中有关民族自治地方教育事业发展的有关法律规定的贯彻实施，促进了新疆民族教育事业的健康发展。

二、新疆民族教育法制建设存在的问题及立法原则

纵观新疆民族教育发展的50年的历程，民族教育的法规建设总是滞后于民族教育自身的发展，特别是改革开放以后，随着社会主义市场经济的发展、法制建设的加强，民族自治地方的教育立法已远远不能够民族教育发展的需要，这种不相适应的矛盾主要表现在：

1、民族教育法规的层级过低

从我们上述的回顾情况来看，地方性法规很少，自治法规没有一部，大量的的是规范性的文件。由于法规层级过低必然会导致刚性不足，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。对于新疆多民族的现状，目前迫切需要加快边疆的民族教育法制建设，起草《新疆维吾尔自治区民族教育条例》，促进民族自治地方民族教育法规体系的建立，使民族自治地方的教育事业尽快走上法制化的轨道。

2、就现有的地方性法规和规范性文件看，有关民族教育的法规内容不完善

从现有的民族教育方面的规范性文件看，比较注重对少数民族进入主流社会受教育的立法保护，而忽视对民族教育在传承和发展少数民族文化中作用、角色的规范。这是民族教育法制建设内容的重大缺失。这一点从有关“双语”教学的相关规定中不难发现，因此必须重视民族教育立法在保障和促进少数民族文化传承和发展中的重要作用。另一方面，民族教育立法对少数民族学生的升学给与有待于照顾，忽略了对其升学后有关对其学习辅导与帮助的规范。

3、自治法规立法严重滞后

在我国的 154 个民族自治地方中，仅有十几个地方制定了民族教育法规，绝大多数地方还没有制定民族教育法规，这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以及在当地经济社会发展中的重要地位不协调。边疆民族地区的民族教育的自治法规的建设尤其是滞后的。

4、民族教育的规范性文件用语不规范

现有的民族教育的规范性文件大多用“意见”、“通知”、“决定”、“方案”、“实施细则”、“办法”、“规定”等，难以判断其效力、等级、适用范围，它们多属于政策的性质，法律语言不规范，直接套用政策语言，灵活性大、变动性快，在一定程度上影响了其稳定性、严肃性和权威性。

我们也应该看到在依法治国的今天，在构建和谐社会的进程中，光靠政策来推进新疆的民族教育事业的发展还是远远不够的，政策是带有阶段性、局部性的特征，要形成一整套的激励机制，把民族教育的发展纳入到规范化、健康化的轨道，使之可持续的发展，从这种意义上来说还是搞法制靠得住。

《民族区域自治法》第 37 条规定：“民族自治地方的自治机关自主地发展民族教育，扫除文盲，举办各类学校，普及九年义务教育，采取多种形式发展普通高级中等教育和中等职业技术教育，根据条件和需要发展高等教育培养各少数民族专业人才”；“民族自治地方的自治机关为首民族民族牧区和经济困难、居住分散的少数民族山区，设立以寄宿为主和助学金为主的公办民族小学和民族中学，保障就读学生完成义务教育阶段的学业。办学经费和助学金由当地财政解决，当地财政困难的，上级财政应当给予补助”；“招收少数民族为主的学校（班级）和其他教育机构，有条件的应当采用少数民族文字的课本，并用少数民族语言讲课；根据情况从小学低年级或者高年级起开设汉语文课程，推广全国通用的普通话和规范汉字。”民族区域自治法的这些规定是民族自治地方民族教育法制建设的基本出发点。民族教育法制建设应遵循宪法、民族区域自治法、教育法关于教育的相关原则和教育的一般原则，包括教育的思想道德原则、继承优秀文化传统原则、教育公共性原则、平等受教育机会原则、发展终身教育原则、鼓励教育科研原则等等，同时由于民族教育作为教育的特殊组成部分，又有其特殊的原则。民族教育法制建设的特殊原则是指在发展民族教育事业的整个活动过程中必须遵循的基本要求和指导原则。

1. 方向性原则

民族教育法制建设必须坚持社会主义方向，体现社会主义的各项基本要求，保证民族教育沿着社会主义的方向发展。在民族教育的立法中要确认民族教育对民族地确定精神文明建设、政治文明建设和物质文明建设的重要作用，同时民族教育立法也要确保促进社会的政治稳定，维护国家的统一和各民族的团结，维护社会主义社会的正常秩序。

2. 从实际出发的原则

我国是一个统一的多民族的国家，各民族、各地区的情况千差万别，不仅政治、经济、文化发展不平衡，而且各民族特有的文化背景也不相同。“发展民族教育必须坚持从实际出发充分考虑民族特点和地区特点”，¹民族教育不同于一般的教育，必须从本民族、本地区的实际出发，反映民族地区和少数民族的特点，尊重民族教育的实际情况，遵循和确认民族教育发展的客观规律。在确定民族教育的发展规划、改革步骤、目标要求、办学模式、课程设置、学制安排、教师培养等方面应从民族地区的实际出发，因时因地制宜。坚持观念创新、体制创新、机制创新，不断扩大民族间、地区间的相互交流，大胆吸收和借鉴不同民族之间的优秀文明成果，只有这样，才能使制定出的民族教育法规更有效力，发挥出应有的作用。

3. 宗教与教育相分离的原则

《宪法》第36条规定：“中华人民共和国公民有信仰宗教的自由。……国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。”这是民族教育与宗教相分离的最高法律依据。《民族区域自治法》第11条也有明确的规定。《教育法》第8条第2款规定：“国家实行宗教和教育相分离。任何组织和个人不得利用宗教妨碍国家教育制度的活动。”

4. 整体性原则

这一原则又叫法制统一原则，是指民族教育自治法规既要与中央的民族教育法律法规以及地方其他法规相一致，同时，本身又要形成一个完整统一的体系。具体说来，第一，对于民族教育的自治法规，其规定不得与宪法、法律、行政法规所确立的立法精神、基本原则和具体内容有悖，必须与宪法、法律、行政法规相一致。但是，宪法、法律、行政法规中没有规定又没有明令禁止的内容，民族教育的自治法规可以根据本地区实际情况和客观需要创造新的法律规范，以适应调整地方民族教育关系的需要。同时，可根据当地民族的政治、经济和文化特点，对法律、法规作出变通或补充规定。第二，民族教育自治法规是本地整个地方性法规的一个组成部分，它与本地经济、科技、文化、卫生、城建、交通、运输、公安等法规一起共同构成本地区的地方法规体系，教育法规与其他法规之间要协调一致，避免法规之间内容上的矛盾和冲突。第三，民族教育自治法规本身是一个系统，要注意系统中各法规、规章间的衔接、配套、和谐，以逐步建立科学、规范的地方教育法规体系。

三、亟待完善的新疆民族教育法制建设

针对新疆多民族、多元文化的格局现状，没有一部关于民族教育方面的法规是无法适应社会的进步发展的。根据新疆民族地区的实际和特点，应当制定《新疆维吾尔自治区民族教育条例》，1988年颁布实施的《新疆维吾尔自治区义务教育实施办法》距今已有20年，当时的立法背景、现实情况已和今天又有了很大的不同，该法有8章46条，分为总则、学生、教师、学校、经费、监督、奖罚、附则8章。条款规定有的已经不能适应今天的民族教育发展需求，个别条款规定过于原则，操作性不强，因此应当尽快的对其予以修改、补充。除此之外，针对今天的民族教育发展的实际，还应当进行以下几部法规的立法工作：

1. 关于双语教学的法制建设

以国家的政策、法律为依据，新疆维吾尔自治区根据不同时期的历史条件，逐步确定了民族语文与汉语文(双语)的关系，制定了少数民族以学习、使用和发展民族语文为主，同时又自愿学习、使用汉语文的语言政策和双语教育政策。尤其是党的十一届三中全会以后，随着改革开放和社会主义建设事业的不断发展，民族教育，特别是少数民族双语教育的地位日益突出。1977年以后，自治区教育厅多次下发文件，就汉语教学问题作出明确规定。进入20世纪80年代以后，人们对双语教学的认识进一步深化。1984年，自治区党委提出：“各级党委要把加强汉语教学工作当做加速培养少数民族建设人才的一件大事来抓”。同年，自治区教育厅下发了《关于贯彻自治区党委(84)3号文件的几点意见》，要求各地教育行政部门和学校领导提高认识，加强领导，把汉语课视为民族中小学最重要的工具课之一，把“民汉兼通”作为汉语教学的基本方针。再次要求民族学生从小学三年级开设汉语课，直到高中毕业。

20世纪90年以后，双语教育收到了前所未有的重视。1992年，自治区召开了第二届民族语言文字工作会议，提出了“双语是提高民族文化的必由之路”的理念。1993年，自治区八届人大常委会第四次会议通过了《新疆维吾尔自治区语言文字工作条例》，从此新疆的语言文字工作及双语教育工作步入了法制化的轨道。1999年，自治区党委、人民政府在《关于贯彻〈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〉的意见》中明确指出：要把加强汉语教学作为提高少数民族教育教学质量的重要环节。2003年《新疆维吾尔自治区人民政府贯彻〈国务院关于深化改革加快发展民族教育决定〉的意见》中，明确提出了2001年到2010年期间改进和加强“双语”教育的基本任务，2005年，自治区出台了《关于加强少数民族学前双语教育的意见》等等。

目前新疆关于双语教学方面的相关规定主要是靠政策，没有相应的地方性法规或单行条例。民族教育自治法规应从本地的实际出发，进一步明确在新的历史阶段，双语教育的方针、任务、地位和作用，确定了双语教育的指导思想，提出相应的对策、办法和措施，对民族文化的传承也应做出相应的规定，使民族政策法规化，依靠法制的力量对新疆双语教育的发展起到有力的促进和保障作用。

2. 民族职业教育的法制建设

新疆的民族职业教育开始于建国初期，1955年7月，新疆召开第一届初等教育会议，提出小学发展的重点是南疆少数民族地区，并决定贯彻全面发展的方针，即智育、德育、体育、综合技术教育、美育五育并举。改革开放以后，自治区教育厅于1982年4月提出了《关于自治区中等教育结构改革的意见》，要求实行普通教育与职业技术教育并举，大力发展中等职业技术教育，推动了新疆职业技术教育的发展。1983年自治区已恢复和新办了职业中学13所，先后出台了《关于改革我区城乡中等职业教育结构，发展职业教育的意见》、《关于我区职业中学教育若干问题的规定》等，并提出职业教育逐步实行两种证书制度，即一种是毕业证书，一种是相应的技术等级证书。改革开放以来，新疆的民族职业教育取得了巨大的成就，大批职业学校毕业的少数民族技术人才正在实践中发挥着越来越重要的作用，为促进新疆的经济发展做出了应有的贡献。

发展民族职业教育是培养少数民族专门人才的重要手段，目前新疆的民族教育发展水平较低，师资水平较差。2000年7月28日，国家民委、教育部下发的《关于加快少数民族和民族地区职业教育改革和发展的意见》中指出：我国西部大部分少数民族自治地区中等职业学校数量、规模相对较小，职业教育的层次结构、学校布局、专业设置以及办学形式等还不能适应民族地区经济建设和社会发展的需求；民族地区忽视职业教育的现象还存在。这些问题在新疆的民族职业教育中也有不同程度的存在，尤其是民族专业技术人才的匮乏正在日益成为制约新疆经济社会发展的主要因素之一。特别是在南疆少数民族聚居的农村，由于入学

率和升学率较低，少数民族学生的文化素质和专业技能情况更令人担忧。

笔者认为，发展民族职业教育是符合新疆的实际情况的，新疆经济的发展主要在南疆贫困地区，结合新疆南疆贫困地区的特点，大力发展职业教育，是解决南疆贫困现状、提高当地农民素质的有效途径，也是建设社会主义新农村的有效途径之一。因为新农村的建设重点是“新农民”，而“新农民”是要具有一定的文化科技知识，他们是新农村建设的主体，只有发挥了他们的积极性，提高了他们的文化素养，新农村的建设才会实现。但是鉴于目前对于民族职业教育的方方面面，光靠政策的规定是不能够满足社会发展的需要，也是不能够满足新疆职业教育发展的需要。职业教育要可持续发展必须有法制的保障。

加强法制建设，依法保障民族地区职业教育的持续发展。笔者建议尽快制定《新疆民族职业教育条例》，对民族职业教育的任务、目标、指导思想、资金、法律责任等等作出法律的规定，各级政府和教育行政部门要保证民族地区职业教育发展的各项政策落实到位。发展民族地区职业教育，关键是抓落实，特别是投入的资金要落实到位。在具体实施时，应该将国家《职业教育法》、《民族区域自治法》所规定的原则具体化，使之适合于民族地区实际情况，以确保职业教育发展有法可依。各级政府要从提高人口素质、推进科技进步、增强少数民族群众就业竞争力、切实解决民族地区经济落后的问题入手，把职业教育提高到重要的议事日程，放到与普通教育同等重要的位置。下大力气抓好各级各类职业教育的发展，解决好有关职业学校办学方向、办学体制、办学经费和职业学校建设等重大问题。

3. 寄宿制学校教育的法制建设

新疆是全国三大牧区之一，因此，寄宿制教育在内新疆民族教育的发展中是不可忽视的重点。

在牧区兴办寄宿制学校，是国家和自治区在总结了近三十年牧区教育的经验和教训后作出的正确决定。只有兴办寄宿制学校，采取“以静制动”的办法，才能克服牧区生产和牧民经常迁徙流动给办教育带来的不利影响，这是保障牧区教育教学时间，提高牧区教育质量的主要途径，是符合牧区特有的教育规律的。² 国家教育部于1982年10月召开了“全国牧区、山区寄宿制民族中小学经验交流会”。会后形成了《全国牧区、山区寄宿制民族中小学经验交流会纪要》，于1982年12月20日印发各省、自治区执行。会议总结出寄宿制民族学校的办学形式有以下几方面的优点：便于集中管理和按教学计划组织教学，时间有保证，有利于提高教育质量；便于集中使用人、财、物，有利于提高办学效益；便于学校的巩固和提高，有利于学生德、智、体、美、劳全面发展，也有利于培养一定数量的合格毕业生。

1978年新疆维吾尔自治区正式下文件决定在牧区发展寄宿制学校。自治区人民政府于1981年8月22日发布(1981)255号文件，批转了自治区教育厅《关于加强牧区中小学教育工作的意见》。文件提出当前和今后一个时期内牧区教育的主要任务是：狠抓小学教育的普及，办好寄宿制学校，努力提高教育教学质量。《意见》规定，今后牧区办学形式要以寄宿制学校和全日制固定学校为主，以流动学校为辅，以实现普及牧区小学教育的任务。《意见》还规定了寄宿制学校以国家投资为主的方针，并规定牧区小学50%的学生可享受助学金，标准为每月14元/生。可免收牧区学生学杂费。边境地区和人均收入在百元以下的地区实行课本免费供应。³

为加强对牧区寄宿制学校的管理，1999年新政办(1999)34号文，下发了《新疆维吾尔自治区牧区寄宿制学校管理暂行办法》，有六章23条，包括总则、管理体制、办学规模及办学条件、经费、后勤管理、附则，但它只是部门规章。2003年5月下发了《贯彻国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定的意见》，提出了新时期我区民族教育工作的指导思想、目标任务、基本原则和发展民族教育工作的一系列措施。《意见》对当前乃至今后很长时间

的新疆牧区寄宿制学校教育的各个方面作出了总体规划和宏观指导。2005年9月自治区政府转发了《国务院办公厅转发教育部等部门关于进一步做好农村寄宿制学校建设工程实施工作若干意见的通知》(国办发[2005]44号),进一步对我区的农村寄宿制学校(包括牧区寄宿制学校)建设工程实施工作进行了总体规划和部署。

上述规范性文件的规定,对新疆寄宿制教育的发展起到了积极的促进作用。鉴于牧区寄宿制学校教育作为新疆教育的重要组成部分和牧区的主要办学形式,在推动和发展新疆民族教育、繁荣新疆经济和促进社会发展,构建新疆和谐社会进程中所起的作用,笔者建议尽快制定关于寄宿制教育的相关法规,使新疆的寄宿制教育走上法制化的轨道。

参考文献:

[1] 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》,1992年10月20日;《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》(国法[2003]19号)。

[2] 《新疆农村教育事业迈上新台阶》,《新疆日报》1982年9月11日。

[3] 新疆教育光盘编辑部:《新疆教育》,新疆电子音像出版社2004年。

The Legislation of Xinjiang Ethnic Minority Education

By Li Chonglin

(Humanities College at Xinjiang Agriculture University)

Abstract: The legislation of education for ethnic minority in minority area is development the education for Ethnic minority inevitable result and requests inevitably. Firstly, by the legal form stipulated the education for ethnic minority the development direction, the raise goal and so on. Secondly, by the legal form stipulated Minority areas nine year system compulsory education, the medium vocational education and the higher education and so on many kinds of education form. This paper takes the Xinjiang multi-minority area as an example. The paper introduce for legislative work in Xinjiang education for ethnic minority. And discuss the legislative principle which the education for ethnic minority and question. Finally, paper proposed some legislation about the education for ethnic minority in Xinjiang.

Key words: minority area, education for ethnic minority, legislation, Xinjiang.

收稿日期: 2008-06-10

作者简介: 李崇林, 1965年生, 女, 满族, 法学硕士, 新疆农业大学人文学院副教授, 主要研究方向民族法学、社会学。