

# 地方立法视角下的广西民族教育调查研究

覃淮宇

(南宁师范大学法学与社会学院,广西 南宁 530001)

**[摘要]**广西的民族教育存在部分教育系统工作人员对民族教育的定义理解不准确、民族教育管理机构人员设置不合理、民族教育经费投入不足等问题,导致民族教育无以为继,教师无法安心从事民族教育,壮汉双语教学问题突出,无法有序传承和保护民族文化。针对广西民族教育存在的问题,从立法的视角提出民族教育地方性立法应该从“人、财、物”方面规范的内容:规定各级人民政府以财政拨款为主,多渠道筹措教育经费,增加对民族教育的投入;加大对少数民族聚居县、边境民族地区教育的扶持力度;规范民族教育师资建设,培养一批优秀民族教师队伍;加强对民族教学的建设,积极开展壮汉双语教学实验。

**[关键词]**民族教育;地方立法;调查研究

**[中图分类号]** G64 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2095-3437(2019)07-0001-04

少数民族教育既是民族工作的重要内容,也是教育事业的重要组成部分。目前,我国没有统一的民族教育立法,但教育本身的特点决定其需要一个长效性的法律制度来确保培育人才的优质性,因而,民族地方教育立法的制定成为维护地方民族教育的需要。地方少数民族教育的相关政策、规范伴随着少数民族教育事业的不断发展,奠定了我国少数民族教育地方立法的基础。广西壮族自治区研究制定了一系列保障民族教育事业健康快速发展的政策措施,提出在全面落实国家义务教育和中职教育免费政策的基础上,在自治区重大教育专项资金和项目安排中,对民族地区给予照顾与倾斜,这加快了民族教育立法的进程。随着自治区经济社会的快速发展,广西的民族教育工作面临着新的机遇和挑战,亟须从制度层面加以规范和保障,制定出台自治区民族教育条例,以促进自治区民族教育的健康发展。

从2016年5月起,调研组对广西壮族自治区内民族教育地方立法的情况和经验、自治区及各地贯彻执行相关法律法规及规章的情况、自治区及各地加快发展民族教育所取得的成就以及存在的主要问题、解决问题的意见建议等方面内容进行调研。

## 一、调研基本情况

### (一)实地调研

实地调研分3个小组,分别赴南宁市、上林县、崇左市、大新县、龙州县、百色市、靖西市、河池市、环江县、柳州市、金秀县教育局进行调研。

### (二)书面调研

调研组通过自治区教育厅下发通知,要求各地县按调研提纲组织材料并填写调查问卷。针对自治县和少数民族人口占80%以上的县(市、区)教育局下发《民族

教育政策调查问卷》,共收回河池市的罗城县、宜州市、都安县;来宾市的合山市、金秀县、武宣县、忻城县;崇左市的大新县、天等县、龙州县、宁明县、凭祥市12个教育局的调查问卷,回收84个市县区教育局的民族教育立法调研报告。

## 二、各市县民族教育规范的制定与成效

### (一)民族教育规范的制定情况

1.少数市县制定了单独的民族教育条例。南宁市专门成立南宁市民族教育条例立法领导小组和起草组,并于2005年制定出台了《南宁市民族教育条例》,对促进民族教育发展做出了全面的规范性要求。此外,还相继出台《南宁市社会用字管理暂行办法》《南宁市中小学幼儿园用地保护条例》等法规和《关于加强我市壮文进校实验工作的意见》《关于加强南宁市寄宿制民族班管理工作的意见》等规范性文件。

2.多数市县区尚未制定民族教育条例。广西多地尚未制定出台专门的民族教育法规,在回收的12个教育局问卷调查中,都安县在自治条例中体现了发展民族教育的政策。富川县2013年修订了《富川瑶族自治县自治条例》,规定要“积极发展民族教育,努力办好民族学校”。龙胜各族自治县和恭城瑶族自治县分别制定了《龙胜各族自治县自治条例》《恭城瑶族自治县自治条例》,均有条款规定“积极发展民族教育”,大化县亦有类似的规定。

虽然多数市县没有制定单独的民族教育条例,但根据自治区的安排,在党和政府的工作方案中体现和实施民族教育政策,尤其是在2015年8月17日《国务院关于加快发展民族教育的决定》颁布实施以后,自治区人民政府于2016年4月14日颁布实施了《广西壮族自治区人

**[收稿时间]** 2018-10-15

**[基金项目]** 广西教育科学“十二五”规划广西民族教育研究专项课题“广西民族教育法治建设调查研究”(2015ZMJ001)、广西民族法与区域治理研究协同创新中心项目“民族教育事务治理研究”(2017D004)。

**[作者简介]** 覃淮宇(1972-),女,广西环江人,硕士,南宁师范大学法学与社会学院副教授,研究方向:宪法、法治教育。

民政府关于加快发展民族教育的实施意见》，各市县都能较好按照该实施意见推进民族教育工作。

### (二)经费保障方面

目前,设立有民族教育专项经费的有南宁市、玉林市、贺州市各县(区)也安排专项资金用于发展民族教育和创建民族文化教育示范校。

南宁市逐年增加教育经费投入,优先保障教育发展。据统计,从2011年到2015年,全市教育经费总投入为365.41亿元,年平均增长12.27%,并重点向民族地区、贫困地区倾斜。专项设立市本级少数民族教育补助资金。从2011年起,市本级财政每年安排专项资金200万元,用于民族团结宣传教育进校园、民族文化进校园、解决壮汉双语教育特殊困难以及少数民族边远村屯教学点扶持等工作,是全区第一个设立市本级少数民族教育专项补助资金的城市。

玉林市根据自身少数民族人口的特点,也设立有少数民族教育专项经费,经费每年在5万元至10万元之间,且每年都安排1~2万元作为开展民族语言教育工作的专项经费。

桂林、柳州、河池、百色等市县尚未设立少数民族教育专项经费,但在保障经费方面部分市县也做了一些积极的探索:《恭城瑶族自治县自治条例》第五十三条规定“自治机关将民族工作经费和民族教育专项经费列入本级预算……”;桂林市雁山区虽未设立少数民族教育专项经费,但对户籍在草坪回族乡且上学路程较远的学生实行上下学交通补助,补助标准为每学期150~350元/生;河池市安排了学前教育入园补助、农村义务教育家庭经济困难寄宿生生活费补助、普通高中免学费补助、普通高中国家助学金、中等职业学校免学费、中等职业学校国家助学金等教育扶贫项目资金。

### (三)民族学校和民族班方面

多数市县都开设数量不等的民族中小学校,部分学校开办了民族班,对民族学校、民族班的学生在生活补助、入学升学等方面给予一定的优惠。如将义务教育阶段民族班学生纳入家庭经济困难寄宿生生活费补助范围,享受农村义务教育经费保障机制政策待遇。南宁市规定各类民族学校、民族班和贫困、边远的民族地区中小学校在校生的公用经费高于其他普通学校的15%。在中考和高考录取政策上,南宁市规定在同等分数条件时,优先录取少数民族考生;桂林市规定在高考录取时,对十二县苗、瑶、侗、毛南、仫佬、回、彝、京、水、仡佬等十个世居少数民族的考生和龙胜、恭城、资源三个县的考生进行照顾,加20分,市属其他县的除10个世居少数民族外的少数民族考生加7分,市区少数民族考生加5分,并且在同等条件下,优先招收家庭特别困难的少数民族学生。

### (四)民族教育中的教师培养

各市县尽力优化少数民族师资队伍建设,通过各种方式培养现有的少数民族年轻教师,为他们提供机会参

加各类培训,按照“国培计划”“区培计划”“市培计划”的要求,对各级学校的少数民族教师进行业务培训,使其能够吸收新信息,提高业务素质,掌握新的教学手段,适应新课标和教育发展的需要。同时,缩小城乡差距,促进教育均衡发展,想方设法补充教师队伍,优化少数民族师资队伍建设。

### (五)民族双语教育方面

目前,少数民族双语教学主要在各市县民族学校、民族班中开展,开展情况较好的有河池、上林等市县。河池全市有宜州市、环江县、天峨县、东兰县、巴马县5个县(市)开设幼儿教育和义务教育阶段壮汉双语教学,高中教育阶段没有开设壮汉双语教学;全市开设壮汉双语教学的学校(壮文学校)共有26所,155个班,在校学生有6918人。上林县有1所职业技术学校、1所高中、2所初中、29所小学,共有15251名学生,1093名教师全部实行壮汉双语二类模式教学,基本形成了从学前教育到中专教育的壮汉双语教育体系。

### (六)民族团结及传统文化教育

广西各市县都在积极推进民族团结及传统文化教育,把祖国统一和民族团结作为重要教学内容,还把民族传统文化教育开进课堂,部分市县将其纳入入学、升学的科目中。

南宁市从2006年开始将广西少数民族的传统体育项目纳入中考范围。体育中考除了跑、跳、力量三大常规项目外,学生可以选择抛绣球、踢毽子等民族体育类项目进行考试。南宁市积极打造民族文化教育基地,率先在全区开展民族风情进校园活动,得到了国家民委和自治区民委的充分肯定。目前,民族团结教育进校园示范学校已覆盖至全市的200多所学校。在马山县设立了三声部民歌教育基地、会鼓教育基地、扁担舞教育基地,在上林县建立了双语教学培训基地等。在课程设置上,美术课教授民族画、剪贴民族作品、制作民族工艺品,音乐课学习民族歌舞和乐器,体育课设抛绣球、打陀螺、踩高跷、顶竹杠等民族传统体育项目等,使学生充分感受到民族文化的魅力。南宁市还要求各学校积极发掘打造学校民族特色校本课程,将民族教育内容有机融入学校教育全过程,效果显著。

桂林市在中小学校大力开展民族团结教育和法治宣传教育活动,弘扬少数民族的优秀传统文化,提高学生“平等、团结、互助、和谐”的民族关系意识,扎实开展民族团结进步工作,努力探索推进民族文化进校园工作,取得了一定的实效。恭城瑶族自治县教育局组织开展民族文化进校园试点活动,以瑶族《梅山图》及吹笙、打鼓、舞蹈、羊角舞、长鼓舞为重点,聘请非物质文化遗产人及其他民间艺人传授瑶族文化及舞蹈技艺,使瑶族优秀的文化得以传承和发展,编写了《瑶族研究》《梦里瑶乡——细说恭城》等书籍或刊物,让传统文化走进课堂。

河池市开设民族团结教育课程,各级各类学校每年都定期开展“民族团结宣传月”“弘扬和培育民族精神月”等专题活动,开发了民族团结教育地方课程——《最



美河池》，经常组织学生到市非物质文化保护中心等民族文化景点参观学习，夯实民族团结进步思想基础。

贺州市投入资金，创建自治区民族文化示范学校，全市建设了16所民族传统体育示范学校，民族传统体育特色项目有三人板鞋、抛绣球、踩高跷、跳绳、踢毽球、背篓等；在大平瑶族乡民族学校修建民族文化长廊，创办民族文化教育活动中心，增设校园文化宣传栏，开办瑶绣班、瑶歌班、瑶族长鼓班、瑶族唢呐班，购置民族文化教育器材和瑶族服装。

崇左市各市县教育系统把当地富有壮族特色的天琴艺术、抛绣球等文体活动安排进学校教学当中，并取得了一定的成绩。

### 三、民族教育发展中存在的问题

#### (一)民族教育概念模糊

在调研工作中笔者发现，教育系统部分工作人员对民族教育的概念理解不准确，其认为民族教育主要是指民族传统知识的教育或者指少数民族双语教学，这导致他们在工作汇报中主要围绕这两方面进行总结。根据教育部和国家民委的规定，民族教育应指对少数民族地区、少数民族的教育。从宏观的角度看，广西壮族自治区作为少数民族地区，其教育应属于民族教育范畴；从微观角度看，民族教育既包括少数民族学生的教育，也包括在少数民族地区的汉族学生的教育，而民族教育立法调研应包括民族教育发展中涉及的人、财、物等方面的政策规定及其执行情况的调研。

#### (二)未建立民族教育管理机构

因人员、经费紧缺，多数市县教育局都未建立专门的民族教育工作机构，而是归口到办公室或基础教育科等部门进行管理，指派某个管理人员附带负责民族教育工作。

#### (三)民族教育经费投入少

广西是教育欠发达地区，地方财政困难，各项教育基础设施相对较差。从目前的情况看，民族学校的教育硬件差，教学基础薄弱，师资严重不足和不均衡，缺少英语等专业教师，教师的工作和生活条件差，特别是在偏远乡村小学教学点，基础设施严重不足，办学条件亟待改善，基层中小学教师收入严重偏低，基本生活难以保障。以河池市为例，由于是特困地区，地方财政困难，教育投入不能满足当前教育形势的发展需要。多年来，地方财政投入教育只能保运转，地方财政投入学校基础设施的资金只够支撑学校基础设施建设的配套资金，金城江区、宜州市、南丹县和天峨县不属于民族自治县、边境县（含享受民族自治县和边境待遇县），寄宿生生活费补助没有实行全覆盖，民族学校基础设施设备普遍较差。学生宿舍、教室、食堂和教师宿舍、学校功能室不足，大班额、大通铺现象普遍存在。

即便有的市县的地方性条例对民族教育有规定，但这些规定并未得到真实落实。如《恭城瑶族自治县自治条例》第三十四条：“自治机关发展民族教育，努力办好民族学校；在边远贫困、居住分散的山区，设立以寄宿制为主的民族班；设立助学基金，加大对困难学生的资助；

把民族文化教育纳入学校教学内容，传承瑶族优秀文化”。但《恭城瑶族自治县自治条例》有关民族教育资金预算在执行中2016年就被取消，县级财政在安排教育经费时，并没有体现出对民族学校、少数民族学生的特殊政策。再如，在贺州，边远山区完小、教学点的基础设施建设滞后，条件较简陋，还需要加大投入。

#### (四)民族教育专项经费匮乏

根据民族教育的定义，民族地区投入教育系统的经费都属于民族教育经费的范畴，但民族教育专项经费对于提高少数民族教育，尤其是民族传统文化教育意义重大。目前除了南宁市、玉林市等市县外，多数市县都没有设置民族教育专项经费，民族教育工作专项资金极为紧张。那坡县财政每年设立10万元少数民族教育专项经费，但在安排教育经费时，对民族学校、少数民族学生没有特殊政策。由于没有民族教育专项经费，很多民族学校开展特色建设，开设民族传统文化课程，聘请民族文化传承人或民间艺人进课堂，购买民族传统文化的物资与设备都较为困难。

#### (五)教师编制与待遇问题重重

在调研工作中，各市县反映较多的问题是城乡之间、区域之间的教育结构和布局的不合理，“城市挤”“农村弱”“择校热”的问题仍然比较突出。农村学校特别是少数民族边远地区教师的工资低，生活条件艰苦，很多农村中小学师资不足且队伍不稳定。反映到教师编制上，部分学校缺编，部分学校超编，由于教师编制掌握在编办手中，教育系统无权在不同学校编制之间进行调整，有的教师解决不了编制选择离开，而一些教师拿到编制之后想方设法离开农村学校，加之多数民族学校受地处偏远、交通不便等因素影响，优秀教师引进难、留住难，偏远的民族学校师资更是严重短缺，教师队伍不能满足教学需求，音、体、美、英等专业教师更是无法达到规定的配备要求。

#### (六)壮汉双语教学难以发展

壮汉双语教学尽管在一些县市取得较好成绩，但同样面临发展的问题。如南宁市民族双语教育规模小，全市开展民族双语教育的学校不多，民族双语教育的氛围不好，教师学习借鉴的经验少，在开展双语教学中碰到的困难越来越多。贺州民族双语教育工作相对滞后，因为师资缺乏，目前全市民族学校和开设民族班的学校均未开展民族双语教育工作。柳州在侗族、苗族等地区，一些学校在低年级可以采用侗汉、苗汉双语进行一定的辅助教学，但是侗语、苗语教学本身没有国家或省级规范要求，导致出现“没有教材、没有专门师资、没有课程计划”的“三无”状况。

#### (七)传承和保护民族文化迫在眉睫

在传承与保护民族文化方面，一方面缺乏较好掌握民族文化的师资人才，因为教师的编制不能解决，造成请来的民族文化教师待遇解决不了；另一方面是缺乏教材，即使有的地方编了教材，内容上也倾向民族知识的介绍，缺乏体现少数民族文化、民风民俗以及经济社会发展的乡土内容，这制约了民族教育特色化发展，民族

地区乡土教材的开发迫在眉睫。

#### 四、广西民族教育地方立法内容的建议

制定地方民族教育促进法规是民族教育快速发展的重要推手。一个地方的发展速度如何,在很大程度上要看当地的法治化建设进程。只有做到有法可依、有法必依才能确保当地各项事业的向前发展。民族教育事业的发展也是如此,需要“科学立法、严格执法”,完善的地方性法规有利于确保推进民族教育发展的各项硬性要求得到贯彻执行。同时要建立民族教育政策法规的落实评价体系,建立对民族教育的专项教育督导制度,建立健全法律责任追究制度,使法规真正落到实处。广西民族教育地方立法应该包含以下内容。

##### (一)规定各级人民政府以财政拨款为主,多渠道筹措教育经费,增加对民族教育的投入

县级以上财政应当保证每年民族教育经费的增长比例高于正常教育经费的增长比例。各级人民政府应当加快发展少数民族和民族地区的学前教育,应当在不通或者基本不通汉语的少数民族聚居乡(镇),举办双语幼儿园,自治区人民政府应当办好示范性自治区级民族中学、民族中等专业学校和民族高等学校;少数民族聚集地的设区市、自治县人民政府应当分别办好示范性民族中等职业学校和民族中小学。加大农村寄宿制学校的建设力度,撤并部分农村教学点,提高办学质量与效益。支持和鼓励开展学校联盟、优质管理输出、师资互派等办学和管理机制创新,组织城镇学校与少数民族自治县(乡)农村学校开展结对帮扶,缩小学校之间的办学水平差距。

##### (二)规定加大对少数民族聚居县、边境民族地区教育的扶持力度

统筹中央财政一般性转移支付和各类教育专项转移支付资金以及自治区本级财政资金给予倾斜照顾;统筹安排资金用于解决双语教育、教师培养培训、民族团结教育、民族文化交融创新等方面的突出问题。各市、县政府要强化教育投入责任,结合实际加强政府统筹,进一步优化支出结构;同时加大对教育发展资金的投入力度,确保加快发展教育所需的资金,鼓励和引导社会力量支持发展民族教育,多渠道增加民族教育投入。此外,还可以加大对边境民族地区的专项支持,安排每县(市、区)学校建设补助经费,改善边境地区的办学条件,建设边疆口岸和重要通道的中小学,发挥对外开放窗口的示范作用,树立良好的国家形象。

##### (三)规范民族教育师资建设,培养一批优秀民族教师队伍

加强少数民族教师的继续教育,对民族学校的教职工编制、中高级教师岗位应当倾斜照顾。完善中小学教职工编制政策,研究制定中小学教职工编制、中高级教师岗位向农村中小学校倾斜的政策,加大力度实施农村义务教育学校特设岗位计划,招录一批“特岗”教师到农村学校任教,按照有关规定,配足民族双语学校双语专业教师,保障开展民族双语教学的师资需要,严格落实

农村地区教师职称评审倾斜政策。

#### (四)加强民族教学建设,积极开展壮汉双语教学实验

尊重和保障少数民族使用本民族语言文字接受教育的权利,不断提高教师利用少数民族语言文字教学的水平。尊重少数民族群众的意愿,积极稳妥地开展少数民族双语教育工作。认真总结壮汉双语教育的经验和教训,深度结合教育教学改革,组织实施不同层次、不同区域、不同模式的壮汉双语教学活动。合理布局壮汉双语学校,适当扩大规模。加强双语教育课程和教材建设,大力培养培训双语教师。支持开展双语教研活动,建立和完善政策措施,为接受双语教育的少数民族学生升学、考试、就业等提供保障。支持有本民族语言文字的少数民族开展民族双语教学实验。展开壮汉双语教育的学生通过少数民族语言考试替代语言类考试的可行性论证。

#### 五、结语

在本次研究中笔者发现,少数民族教育立法中对传统文化的重视程度不够,更多的是对少数民族地区公民受教育权的保护,而没有给少数民族优秀传统文化以足够的重视。研究中笔者发现,对少数民族传统文化保护的条款设立起来很困难;其次,地方性民族教育立法的层级不够丰富,广西少数民族的地域分布并不平衡,其风俗习惯也是千差万别的,难以解决。未来的研究要在地方人大立法的基础上,着重研究制定并颁布省级政府规章或者实施细则、颁行设区市级地方性民族教育法规和自治县县单行条例,构成一个立体化的地方性法规体系,强化少数民族教育立法中对少数民族传统文化的重视程度,开展广西少数民族地区教育立法理论研究,建立少数民族教育立法研究所,鼓励各大高校加强对民族教育领域人才的培养,提高少数民族教育立法的理论研究水平。

#### [参 考 文 献]

- [1] 蔡付容.我国民族职业教育法律保障研究[D].北京:中央民族大学硕士学位论文,2015.
- [2] 陈恩伦.我国民族地区地方教育立法的经验及问题[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016(4):160-164.
- [3] 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):16-24.
- [4] 陈恩伦.我国民族地区地方教育立法的经验及问题[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016(7):160.
- [5] 柳翔浩.和合视域下跨境民族地区中学生国家认同教育研究——以德宏州为例[D].重庆:西南大学硕士学位论文,2013.
- [6] 韦兰明.壮汉双语教育发展的困境与前景[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2017(1):156.
- [7] 许超.地方立法中可操作性原则的践行——以上海市人大的地方立法为例[D].上海:上海社会科学院法学研究所,2015.

[责任编辑:陈 明]