

新时期以来新疆民族教育政策的形成与发展^{*}

葛丰交 刘 彤 马军俊

内容提要:十一届三中全会以来,新疆少数民族教育事业取得了巨大进步,这些成绩的取得离不开党和国家在政策上给予的照顾与支持;同时,自治区党委和政府以及教育行政部门也结合新疆实际,制定了一系列关于教育的具体政策。文章对这些政策的形成、发展及产生的效力做了认真的梳理、归类和总结。

关键词:新时期 新疆 民族教育 政策

中图分类号: G40-011.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5330(2010)03-0062-12

作者简介: 葛丰交,新疆民委(宗教局)民族宗教丛书编辑室副研究员(新疆乌鲁木齐 830002)。

新时期新疆教育的发展大致可以分为三个阶段:十一届三中全会后至上世纪80年代中期,稳步发展阶段;上世纪80年代中期至90年代末期,急速发展阶段;上世纪90年代末至目前,稳步提高阶段。

一、十一届三中全会后至上世纪80年代中期的民族教育政策

随着“十一届三中全会”的召开、国家大政方针的确立,使全国以及新疆的教育工作也走出了“文革”十年的阴影,走向了正轨。

(一) 民族教育方针政策的恢复和发展

1980年10月9日,教育部、国家民族事务委员会《关于加强民族教育工作的意见》提出,少数民族教育要认真贯彻“调整、改革、整顿、提高”的方针,并且在尽快恢复和进行必要调整的基础上,积极稳步地加以发展。1981年2月,中央召开第三次全国民族教育工作会议。会议在对30年民族教育历史经验进行总结的基础上,提出当前和今后一个时期民族教育的中心任务是继续清除“左”的影响,在调整中稳步发展。通过调整,使民族教育的发展规模和速度逐步同我国的社会主义现代化建设相适应,同国家的经济实力和群众的负担能力相适应;为少数民族地区四化建设培养出更多合格的建设人才。同年11月2日,新疆召开了第二次民族教育工作会议,提出“新疆的教育要以少数民族教育为重点,要采取优先照顾的政策,对少数民族教育进行重点扶持”的方针。

(二) 基础教育

1980年12月3日,中共中央、国务院颁发了《关于普及小学教育的若干决定》提出,针对少数民族地区义务教育落后的状况,国家对少数民族地区的教育事业应给予大力扶持,对文化教育十分落后的一些少数民族,更须采取一些特殊措施,最贫困的地区要由国家包下来,实行免费教育。这是“文革”后新疆实施部分地区完全免费义务教育的开始。

* 本文系国家民委民族问题研究项目“新疆民族教育政策的形成和发展”(GM-2009-33)的阶段性研究成果。

为照顾少数民族教育的特点，自治区及各地州先后恢复和创办了一批单一的少数民族中小学，并从每年的教育基建、边境教育和民族教育三项经费中拿出大量的经费，用于改善办学条件。到1985年底，新疆有单一的少数民族小学4919所，民汉合校486所，在校学生1164268人；有单一的少数民族中学850所，民汉合校88所，在校学生316381人，特别是单一的少数民族中学增加得很快。为提高民族学校的教育教学质量，改革开放后，自治区恢复和重新确定了一批包括民族中学在内的重点中学。

（三）高考招生优惠政策

新时期在高等教育招生方面，新疆对少数民族学生实行的是“降低分数线，比例录取”的优惠政策，在全国重点高校举办新疆班。1976年自治区党委在《关于1976年高等学校招生工作的指示报告》提出，大专院校招生时，认真落实党的民族政策，自治区所属高校招收少数民族学生要达到60%，送往内地的少数民族学生不能少于50%。1980年10月9日，教育部、国家民委印发《关于加强民族教育工作的意见》中也提出“高考招生，应对少数民族学生实行择优录取和规定比例录取，其比例应不低于少数民族人口比例”。第一次提出了“比例录取”的优惠政策。新疆规定少数民族学生录取比例不低于50%。这项政策一直持续到现在，对新疆少数民族高等教育的发展、培养少数民族人才起了十分重要的作用。

在此期间，国家和自治区又相继出台了一些细化了的对少数民族考生的优惠政策。如1981年7月教育部、国家民委发布《关于高等学校招生是否按少数民族人口比例录取少数民族学生问题的复函》，要求根据不同情况，坚持德智体全面考核、择优录取的原则与适当照顾相结合的精神，逐步做到高等学校录取少数民族学生的人数不低于少数民族人口的比例；再如《自治区教育厅关于1981年招生工作中的补充规定》中规定：对用民族文字考试的11个少数民族，即维吾尔、哈萨克、蒙古、柯尔克孜、塔吉克、锡伯、乌孜别克、塔塔尔、达斡尔、藏、俄罗斯等民族的考生在录取时降低分数线或分数段；对参加统考的其他少数民族考生，在与汉族考生相同的条件下，优先录取。首次确定了对民考民、民考汉的新疆11个少数民族的考生为照顾录取重点对象的政策。此外，1977年恢复高考后，经请示中央批准，新疆少数民族实行单独命题考试、单独划分数线录取的政策。1980年，根据少数民族考生高考降低录取分数线后在内地高校学习困难的情况，教育部下达了《关于1980年部分全国重点高等学校试办少数民族班的通知》，在部分全国重点高等学校试办少数民族班作为发展少数民族教育而采取的一项特殊措施。

（四）高校民族预科教育

新疆高校民族预科教育始于20世纪50年代，从1959年起，本、专科民族班在预科学习一年汉语后再进入专业学习。十一届三中全会以后，民族预科教育被重新提上议事日程。20世纪80年代初、中期，新疆各高校相继成立专门管理预科教育的教学单位——预科部，90年代初改为汉语教学研究部，简称“汉教部”。1984年12月，自治区教育厅制定了《关于加快发展民族高等教育，努力提高教育质量的意见》，其内容之一就是认真总结预科汉语教学经验、提高汉语教学水平。

（五）教师队伍建设

1980年10月8日，教育部、国家民委在《关于加强民族教育工作的意见》中提出：“各自治区和各少数民族较多的省，一定要建立并办好一批民族师范院校，这些民族师范院校均应主要招收少数民族学生和少数有志为少数民族教育服务的汉族学生”，“一般的师范学院和师范学校，也应设民族师范班，招收少数民族学生入学”。为了解决少数民族边境地区师资问题，国家划出专项资金和指标将大批少数民族边境地区民办教师转为公办教师。1979年8月7日，自治区人民政府批转国家教育部《关于1979年教育部门补充教师等问题的请示报告》，1980年新疆边境县的1.4万名民办教师和非边境县的7000名民办教师转为公办教师。同年10月8日，教育部、国家民委在

《关于加强民族教育工作的意见》中提出：“在三至五年内，逐步安排劳动指标，把经过考核合格的民办教师转为公办教师。使少数民族地区的公办教师达到70%以上。少数民族地区根据实际需要，教职工编制应适当增加”。

1984年5月14日，自治区人民政府批转自治区教育厅《关于加速发展民族高等教育、努力提高教育质量的意见》的通知，针对全区高校民族师资数量少、骨干教师少、质量需要大力提高的状况，提出了具体措施：从本科毕业生中选择品学兼优者充实师资队伍，经过一定的教学实践，再送内地高校进修，或者一边参加教学工作、一边随研究生听课，积极培养民族研究生，毕业后分配到高校任教师；对讲师以上的民族教师连续三年满工作任务的，要有计划地给他们安排一年的时间进修提高或学术研究；要采取特殊措施培养学术带头人，可选派水平较高的中年骨干教师参加高校研究生班听课，或派往学术水平较高的高校和研究所跟随专家参与教学和科研活动，同时也要抓紧在职进修提高；对学有专长而且学术上有发展前途的民族教师，一般不要调动或委以行政工作，并要改善他们的工作条件和生活条件。

（六）双语教学

根据教学需要，自治区成立以来各少数民族中学一直开设汉语课，少数民族学生升入高等学校后，须先读预科学习1~2年汉语后再进入本科接受专业教学。1977年自治区新的教学计划要求从小学三年级起至高中毕业开设汉语课。1978年6月，自治区教育局颁布了《关于加强民族学校汉语教学的意见》。1982年4月，自治区教育厅下发《关于加强民族中小学汉语教学的几点意见》，提出了10年内汉语基本过关的目标。自治区党委在1984年1月9日下发《中共新疆维吾尔自治区委员会印发巴岱同志〈对加强民族学校汉语教学的建议〉的通知》中指出：“在少数民族学生中加强汉语教学，实现‘民汉兼通’，对发展我区民族教育，提高少数民族人民群众的科学文化水平，促进我区社会主义建设事业的发展，巩固和发展各民族大团结，有着重要的意义。”为此，1984年12月28日，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》，提出7条贯彻实施意见：“确定我区中小学从小学三年级开设汉语课，直到高中毕业。这个计划从1985年秋季开始实行；采取有力措施，建设一支合格教师队伍；加强教材建设；加强组织领导，做到层层有人抓。在自治区教育厅普教处设立汉语教学研究室，全日制民族中小学要建立健全汉语教研组”。

（七）牧区教育

由于牧区的生产生活具有流动性、季节性和偏远性等特点，牧民子女的基础教育问题一直以来是新疆教育的难点。为了办好牧区中小学，提高学生入学率，1978年自治区决定在牧区兴办寄宿制学校。1980年9月15~22日，自治区召开了全疆牧区教育经验交流会，总结交流并推广了几所寄宿制学校的办学经验。1981年8月22日，由自治区人民政府批转自治区教育厅《关于加强牧区中小学教育工作的意见》，提出当前和今后一个时期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；努力提高教学质量。《意见》确定，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》还规定了寄宿学校以国家投资为主的方针；牧区小学均给予50%比例的学生助学金，标准为每生14元/月；牧区学生免收学杂费，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。《意见》发布实施后，自治区教育厅又陆续对发展牧区寄宿制学校的有关问题作出规定，如牧区儿童入学年龄统一为8岁；对牧区普及初等教育的要求，确定入学率90%、巩固率95%、合格率75%，较县镇和农村放低了要求；对牧区教师提出地方化的要求，即今后师范招生，要采取从牧区定向招生，降低分数线录取，毕业后回牧区学校任教。1977年以后，随着民办教师的分批转正，一批牧区民办教师转为公办教师。国家还给一部分寄宿制学校配备了汽车，供学校拉运师生生活必需品和寒暑假接送学生。

为进一步发展牧区寄宿制学校，教育部于1982年10月召开“全国牧区、山区寄宿制民族中小

学经验交流会”并形成了《全国牧区、山区寄宿制民族中小学经验交流会纪要》，自治区和各地认真贯彻经验交流会精神和自治区《关于加强牧区中小学教育工作的意见》，集中财力办起一批寄宿制学校，此后三年，自治区人民政府拨款3400多万元用于新建和扩建少数民族聚居的边远山区、牧区的民族中小学和牧区寄宿制学校。

（八）少数民族教育资金

1980年7月，教育部、国家民委发出《关于从民族地区的各项补助费中适当安排少数民族教育经费的建议》，建议除正常教育经费照拨外，能够从国家对少数民族地区的各项补助费中安排一定比例的款项，用于解决少数民族教育的特殊需要。具体做法是：第一，除原有的特殊照顾仍保留外，允许地方收入增长部分全部留给地方，中央补助的数额每年增加10%；第二，为帮助经济落后地区加快发展，中央财政设立了“支援不发达地区的发展资金”，1980年，西部8省区共分配26亿多元；第三，对边境少数民族地区增设“边境建设补助费”，纳入地方财政包干范围内。

二、20世纪80年代中期至90年代末民族教育政策

（一）民族教育政策在体制改革阶段的新发展

1992年3月，国家教委和国家民委联合召开第四次全国民族教育工作会议，总结交流了十一届三中全会以来民族教育工作的经验，明确了今后民族教育改革的方针和任务，印发了《关于加强民族教育工作若干问题的意见》。这次会议的胜利召开，为新疆民族教育的发展创造了有利的政策环境。

中共中央、国务院于1993年2月13日印发《中国教育改革和发展纲要》，提出发展少数民族教育的相关政策：“重视和扶持少数民族教育事业。中央和地方要逐步增加少数民族教育经费。对有特殊困难的少数民族地区，要采取倾斜政策和措施。在国家安排的少数民族地区各项补助费及其他扶贫资金中，要划出一定比例的经费，用于发展民族教育。对志愿到边疆少数民族地区工作的大中专毕业生的待遇各地要制定优惠政策。认真组织和落实内地省、市对民族地区的对口支援。各民族地区要积极探索适合当地实际的发展民族教育的路线”。随后，自治区党委、人民政府于1995年1月27日，制定和颁布了《关于贯彻实施〈中国教育改革和发展纲要〉的意见》，对发展自治区少数民族教育作出了明确规定，指出“坚持把发展少数民族教育事业作为自治区教育工作的重点。在教育投资、师资培训、教材建设、教育科研等方面，对少数民族教育继续采取倾斜政策”。

（二）高考招生照顾政策

1984年5月31日颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》第65条规定：“高等学校和中等专业学校招收新生的时候，对少数民族考生适当放宽录取标准和条件。”标志着高校招生对少数民族考生优惠政策已通过国家立法的形式固定下来。1986年4月26日，自治区人民政府批转《新疆维吾尔自治区1986年普通高等学校、中等专业学校招生补充规定》的通知，规定：对参加汉文统考的维吾尔、哈萨克、蒙古、柯尔克孜、塔吉克、锡伯、乌孜别克、塔塔尔、达斡尔、藏、俄罗斯族等11个民族的考生在录取时适当降低控制分数线，比汉族考生降低100分；父母有一方是汉族的，享受降低30分的照顾；对回族考生，在预选和录取时，照顾一个分数段；对参加汉文统考的其他少数民族考生，在与汉族考生同等条件下优先录取。同时，注意选拔人口较少少数民族的考生，保证少数民族学生录取比例与人口比例相适应。90年代以后，随着新疆民族教育质量的逐步提高，少数民族高考部分学科又重新采用全国统一命题，逐步过渡。与此同时，招生政策稍有调整，对上述11个少数民族考生在录取时，父母双方均为上述民族者加70分，父母一方为上述规定的少数民族者加10分。针对少数民族考生理科成绩较低现象，自治区人民政府决定从1999年开始

实行普通高校录取少数民族新生数理化单科限分措施,以保证考生的质量。

这些优惠政策的实施,使新疆少数民族高考升学率相应得到了较大的提高,以2000年为例,全区的高考招生录取率达到74.2%,为全国最高。

(三) 教师队伍建设

1987年9月,自治区党委、人民政府印发《关于当前我区教育工作中几个主要问题的决定》中强调:“今后要在资金、师资培养和设备补充以及在职少数民族师资的培训等方面作重点安排”。《决定》中针对新疆民族中小学缺乏合格汉语教师的实际,提出“要进一步扩大高等师范院校和中等师范学校的招生名额,并最好从汉族高中毕业生或汉语授课学校的民族高中毕业生中招生。为了解决一些地区急需汉语教师的问题,今年从干部自然减员指标中调剂500个,招收‘民考汉’的高中毕业生,经过培训,从现在起,用三年左右的时间,首先把所有民族中学和乡中心学校以上的小学的汉语教师基本配备好,然后再用三年左右的时间,把乡以下民族小学的汉语教师配齐,并使现有汉语教师中的绝大多数受到培训”。

(四) 双语教学

1987年7月,自治区党委、政府召开的教育工作会议决定要进一步加强民族中小学双语教学工作,并把这项工作作为发展少数民族教育,提高民族教育质量的一项战略措施。同年9月,自治区教委印发了《关于进一步加强民族中小学汉语教学工作的几项措施》,制定了具体措施办法。从1988年起,自治区高等师范院校汉语专业(包括普通高校代培师资班)每年招生不少于300人,中等师范学校汉语专业每年招生不少于700人;力争1990年以前配齐县镇以上的民族中小学的合格教师,1995年以前配齐农牧区民族中小学的合格汉语教师;制定中小学汉语教师培训规划,实行自治区、地、县三级分工负责。1987年9月16日,在自治区党委、政府印发的《关于当前我区教育工作中几个主要问题的决定》中强调“县以上城镇的绝大多数少数民族中学,力争实现1995年前后的高中毕业生能够在听、说、读、写等方面基本达到‘民汉兼通’的程度”。

自治区十分重视民族中学双语实验工作,1996年2月21日自治区人民政府办公厅下发了《转发自治区教委〈关于进一步做好民族中学部分学科汉语授课‘民汉兼通’工作几点意见〉的通知》,对双语授课实验工作提出了具体要求。之后,自治区教委于1997年7月下发了《关于印发〈新疆维吾尔自治区少数民族中学双语授课实验方案(试行)〉的通知》,对实验目标、实验形式与规模、实验班的基本条件、实验班的管理、实验班的教材与教学语言、实验班的课程计划、实验班的考试与升学、实验经费作出了具体规定。

(五) 牧区教育

为有效加强对牧区寄宿制学校的管理,提高办学效益和教学质量,1991年6月8~11日,自治区寄宿制学校管理经验交流会在阿勒泰地区哈巴河县召开。会议讨论通过的全区第一部牧区教育的行政法规性文件——《新疆维吾尔自治区寄宿制学校管理条例》再次明确了以学生寄宿上学为主的全日制学校是牧区基础教育的主要办学形式。

1994年11月,自治区党委、人民政府为贯彻落实全国教育工作会议精神,召开了自治区教育工作会议和“两基”督导工作会议,讨论研究制定包括牧区教育在内的自治区教育改革和发展中的重大问题。1995年1月27日自治区党委、人民政府又联合下发了《关于贯彻实施〈中国教育改革和发展纲要〉的意见》,其中第26条规定:“增加对牧区教育的投入,继续办好牧区寄宿制学校,保证牧区义务教育的实施。从1995年起,牧区寄宿制学校助学金标准由每月14元提高到25元。乡镇政府和农牧场要为牧区寄宿制学校划拨一定数量的牲畜和草场,提高学校自身发展能力”。这些规定的颁布实施,促进了全区牧区教育持续、稳步发展,牧区初等教育的入学率、巩固率、毕业率、普及率均有了较大提高。

（六）民族教育专项经费

为支持老少边山穷地区发展基础教育，自1985年起，国家每年拨出1亿元作为“老、少、边、山、穷”地区普及小学教育基建专款，其中大部分用于帮助少数民族地区解决办学经费不足的困难。与此同时，国家还设立了“少数民族地区补助费”、“边境建设事业补助费”、“支援经济不发达地区发展资金”三项专项补助费，主要用于边境和少数民族地区的中小学建设。在三项资金的分配上，自治区对少数民族集中的南疆地区一直采取倾斜政策，给予了大量的照顾。

（七）实施“内地高校支援新疆协作计划”

为加快少数民族高层次人才培养步伐，1989年开始，新疆与内地百余所高校开展了协作计划。教育部、国家民委和自治区人民政府于1989~1999年先后召开四次内地高校支援新疆协作会议，实施了四期内地高校支援新疆协作计划，国务院有关部委和兄弟省市所属百余所高校（含预科培养学校）承担了这项任务。

（八）教育法规

1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》，其中对与少数民族义务教育有关的条款作出了相应规定。1988年5月，自治区人大通过了《新疆维吾尔自治区义务教育实施办法》详细解释了《义务教育法》的有关条文，增加了适合新疆少数民族教育的相应条款，使《义务教育法》在新疆的实施有了具体细则。

1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国教育法》，规定：“中华人民共和国公民，有受教育的权利和义务，公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰，依法享有平等的受教育机会”，“国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区发展事业教育。国家扶持边远贫困地区发展事业教育”，“汉语言文字为学校及其他教育机构的基本教学语言文字。少数民族学生为主的学校及其他教育机构，可以使用本民族通用的语言文字进行教学”，“国家实行教育与宗教分离。任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动”。这些条款的提出体现了党和国家对民族教育的支持与帮助。

三、20世纪90年代末至今的民族教育政策

（一）民族教育政策在西部大开发战略指导下的新发展

2002年8月国务院作出了《关于深化改革加快发展民族教育的决定》，提出了一系列加快民族教育发展的政策措施。为贯彻这一决定，促进民族教育事业的改革与发展，自治区于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》（以下简称《意见》），提出了新时期新疆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的一系列措施。提出要全面落实“两基”在民族教育“重中之重”的地位，促进各类教育协调发展；不断深化教育改革，优化教育结构，合理配置资源，积极推动管理体制和办学体制改革，加快教育教学和办学模式改革，以加强汉语教学为突破口，努力提高民族教育教学质量和管理水平。《意见》对当前乃至今后很长时间的新疆民族教育的各个方面作出了总体规划和指导，为新疆的民族教育指明了发展方向。该《意见》成为这一时期指导新疆民族教育及民族教育政策工作的重要文件。

（二）基础教育

1. “两基”工作

跨入21世纪，随着《国务院关于基础教育改革发展的决定》、《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》及《自治区党委、自治区人民政府关于基础教育改革发展的决定》颁布实施，全区“两基”工作有了新的进展。2001年10月，自治区教育厅制定了《新疆维吾尔自治区

教育事业发展“十五”计划和2015年规划方案》,提出“2010年,全面实现‘普九’的目标,在占人口95%的地区普及九年义务教育”。2003年,自治区根据《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004~2007)》,结合新疆的实际情况,对“两基”规划进行了调整,确定了2004~2007年用5年左右的时间使未“普九”的28个县(市)全部实现“普九”的任务,同时,抓好已经实现“两基”的县(市)的巩固提高工作。截至2008年底,全区已有93个县(市、区)基本普及了九年义务教育,“两基”人口覆盖率达到99.8%。2007年,新疆获得国家授予的西部地区“两基”攻坚成就奖,基本实现了“基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲”的目标。2009年9月,新疆“两基”达到了规定的标准,通过了国家教育督导团的督导检查。

2. 举办内地新疆高中班

1999年9月30日,国务院办公厅转发了教育部等部门《关于进一步加强少数民族地区人才培养工作意见的通知》和教育部下发了《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》。2000年4月,教育部在北京召开会议,部署内地有关城市开办新疆高中班工作,确定在北京、上海、天津、大连、青岛、南京、无锡、苏州、杭州、宁波、广州、深圳12个东部发达城市举办内地新疆高中班,办学方式主要采取异地办班、寄宿制管理,实行定点、包干负责制。

为了用好国家的这项优惠政策,自治区人民政府制定了《新疆维吾尔自治区关于在内地部分经济发达城市开办新疆高中班实施方案》(试行),成立了内地新疆高中班工作领导小组。内地新疆高中班按照“面向全区,机会均等,德智体全面考核,公平竞争,公正选拔择优录取”的原则,面向全区招收初中应届毕业生。在招生计划中,少数民族学生占90%,汉族学生占10%,农牧民子女占招生总数的80%以上。各少数民族的招生比例,原则上在少数民族招生计划内按各少数民族人口比例确定,特别对发展滞后地区的少数民族学生、女生在同等条件下按标准优先录取。

2000年,国家拨出8750万元一次性办学经费,支持地方政府办学任务的实施。学生在内地学习期间享受的生活补助(伙食、装备、校服、活动、取暖和降温、公杂费等)、医疗补贴、交通补贴等的费用由自治区人民政府及办班城市政府、学校按有关规定,根据学生的具体情况适当补助;学生在学习期间自己承担的部分生活费用,对贫困学生可适当减免。各办班省(市)每年都按照不低于8000元的标准投入生均经常性经费,大部分办班城市超过了10000元的标准。

根据教育部制定的《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》,内地新疆高中班学生不分民族统一编班(各办班城市选择教学条件、质量好的一类普通高中内附设新疆高中班,也可按排在当地符合条件的高等学校附属中学。目前,内地新疆高中班学生与当地学生合校分班,待条件成熟后再过渡到与当地学生混合编班)、统一使用汉语文授课,与当地同年级教学班统一教学计划,统一教材;同时,要求学生学好民族语文。预科一年教学重点补习汉语文、英语和数理化课程,使用教育部统一组织编写的预科教材;同时,加强思想政治和德育工作。内地新疆高中班学生毕业后参加全国高校招生考试,实行“统一考试、统一阅卷、单独划线、单独招生”的办法。凡符合条件的,可进入内地高等学校学习,不能升学的,回新疆。

2002年4月19日,教育部、国家计委、财政部为贯彻落实《国家科技教育领导小组关于印发国家科技教育领导小组第九次会议纪要的通知》中“继续扩大并办好内地西藏班、新疆高中班”的精神,联合下发了《关于扩大内地新疆高中班招生规模的通知》,决定从2002年起,扩大内地新疆高中班学校招生规模,年招生规模由2001年的1000人扩大到2002年的1540人(其中面向新疆生产建设兵团招收少数民族应届初中毕业生35人,汉族农牧民子女35人,共计70人),每一个城市扩招1个班,每教学班45人,共12个班。截至2009年底,新疆内高班已累计完成10届296万人的招生任务,在校生达2万人,办班城市由2008年的28个增加至2009年的29个,办班学校由2008年的50所增加到2009年的52所。

3. 举办区内初中班、高中班

2004年,新疆参照内高班办学模式,在乌鲁木齐、克拉玛依、石河子、奎屯、昌吉、哈密、库尔勒、阿克苏等8个城市开办了区内初中班,以缩小边远贫困地区教育发展水平的差距,让广大农牧区和边远贫困地区的青少年也享受到高质量的基础教育,并为内地新疆高中班提供高质量的生源。首批招生1000人,主要招收农牧区乡镇村小学和贫困、边境县市小学应届毕业生,其中少数民族学生占90%。学校采用全日制、寄宿制教学模式,统一使用汉语授课。为办好区内初中班,自治区一次性投入基建补贴1.2亿元,并及时下拨区内初中班经常性费用。从2006年起,按每个学生每年5000元经费标准核拨区内初中班经常性费用,同时,按1:8的班师比例核定教职工编制。内初班招生坚持向农牧民子女倾斜,农牧民子女录取比例逐年提高,内初班农牧民子女录取比例2008年、2009年连续两年达到90%。截至2009年底,内初班已累计完成6届2.4万人的招生任务,在校生达1.5万人。

4. 义务教育实施“两免一补”政策

在党中央、国务院的关怀和大力支持下,新疆从2003年秋季开始在全国率先实施对贫困家庭学生的“两免一补”政策,即免费提供教科书、免收杂费和对寄宿贫困学生提供生活费补助。2005年12月,自治区人民政府办公厅下发了《关于对全区义务教育阶段贫困家庭学生实行“两免一补”政策的通知》,由中央财政每年补贴1.4亿元,自治区投入5000万元,对边远贫困地区56个县的205万名义务教育阶段贫困学生实施“两免一补”政策,教材费补助标准为小学生每学年55元,初中生每学年100元,基本上解决了贫困家庭子女因经济困难上不起学的问题,有效地控制了辍学率。为继续做好对贫困家庭学生的资助工作,自治区人民政府决定在继续完善56个县“两免一补”政策的基础上,从2005年春季学期开始,对全区困难家庭子女实行义务教育阶段“两免一补”政策。全区农村中小学学生免除了学杂费和课本费,86%的农牧区寄宿中小學生享受生活补助,农牧区学校办学状况发生巨大变化。这一政策的颁布是国家和自治区政府在对弱势群体进行帮助方面的又一重大举措,它的实施对新疆“两基”工作的按期完成产生了巨大的推动作用。

5. 调整中小学布局,实行民汉合校

2004年4月19日,自治区政府下发了《关于自治区中小学校点布局规划指导意见》,对区内学校布局结构以及办学效益和规模提出了指导意见。《意见》在中小学布局方面提出了六个统一:坚持就近入学和规模化办学的统一;坚持民汉合校和推进双语教学的统一;坚持走好走读学校和发展寄宿学校的统一;坚持城乡统筹和兵地融合发展的统一;坚持整体规划和分步实施的统一;坚持先规划调整和后投资建设的统一。同时,提出“中小学校布局调整工作实行以县(市)为主统筹管理的体制”。

6. 教学语言和少数民族文字教材建设

在发展少数民族教育中,自治区始终贯彻党的民族平等政策,保障各民族使用本民族语言文字的权利。党的十一届三中全会以来,自治区专门成立了新疆教材工作领导小组,加强了新疆教材建设的领导力度。为了使教学内容切合新疆实际,自治区加强自编教材的建设,编印了一些少数民族的乡土、地方教材和一整套新的中小学汉语教材。同时,相继出版了维、哈、柯、蒙、锡文中小学各类自编教材的大纲、配套教材和各种课外读物。进入20世纪90年代以来,新疆民文各类教材品种和册数均大幅度增长,呈现出民文教材蓬勃发展的大好局面。

(三) 少数民族人才的培养、培训

1. 继续实施“内地高校支援新疆协作计划”

1999年9月18日,教育部、国家民委和自治区人民政府在乌鲁木齐召开“内地高校支援新疆第四次协作会议”。教育部、国家民委制定下发了《2001~2005年内陆高校支援新疆培养少数民族

本专科生第四期五年规划》，五年从新疆招收5 000余名少数民族学生，由国务院有关部、委（局、公司）和河南省等所属的有关高校办班培养，这是国家指令性定向招生计划。同时，教育部、国家民委联合下发了《2001~2005年关于落实内地高校支援新疆培养少数民族本专科生2001~2005年招生规划的通知》，明确了内地高校为新疆举办民族班的任务。要求强化政府行为，贯彻长期坚持、不断完善方针，实行定点、包干责任制的原则，确保招生计划任务的落实。同时，要求继续完善内地高校新疆民族班招生、管理和分配制度。招生工作要采取公平竞争，择优选拔，严格把关，保证生源质量。加强管理，确保培养质量。

2003年10月18~21日，教育部、国家民委、自治区人民政府等有关部委和清华大学、北京大学等100多所高校的200多名代表，在乌鲁木齐召开“内地高校支援新疆第五次协作会议”，讨论制定《内地高校支援新疆第五次协作招生规划》，确定了2006~2010年内内地高等学校支援新疆培养少数民族本科生招生计划，五年共计招收10 000人。其中，国家民委所属民族院校每年还招收500名少数民族预科生。

2 少数民族高层次骨干人才培养

2005年10月，国家正式启动“少数民族高层次骨干人才培养计划”，重点在西藏、新疆等西部12个省市、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团定向招收并培养大批硕士生和博士生。为此，教育部制定了《培养少数民族高层次骨干人才计划的实施方案》，新疆也制定了相关实施意见，就新疆少数民族高层次骨干人才培养的指导思想和目标要求、招生范围、招生计划和经费、报考条件、培养任务、考试和录取、教学工作、职责和管理等方面作出了明确规定。招生工作实行“定向招生、定向培养、定向就业”和采取“自愿报考、统一考试、适当降分、单独统一划线”的原则。学生毕业以后，全部回定向地区和单位就业，硕士服务期限为5年，博士为8年。

3 高校民族预科教育

进入21世纪，新疆高校民族预科教育进入了一个新的历史时期，主要表现在以下几个方面，一是预科教育模式多样。从学制上分，有一年制和两年制的；从培养对象来分，有为本校培养预科生的，有为内地高校培养预科生的。二是教材的选用多样化。三是课程设置日趋合理。四是预科管理体制各不相同，有的高校成立了预科部（或汉教部、语言部），有的高校把预科教育归入某个系管理。五是积极推行HSK，以HSK为中心，全面进行教学改革。

国家在湖南等17个省、自治区和国务院6个部委所属的81所普通高等学校中举办了少数民族预科班，每年招生7 200余人。其中约2 000人在中央部委所属的高等学校中学习（在教育部直属高等学校中学习的有500人）。国家要求少数民族预科班要继续办下去，但总体规模不再增加，重点是逐步提高办班的层次与质量，逐步扩大在水平较高学校学习的人数比例，以2 000人为基数，将其在中央部委所属高等学校学习的人数逐步扩大到3 000人左右。为提高中央部委所属高等学校办少数民族预科班的积极性，改善相应的办学条件，中央财政对承担任务的中央部委所属高等学校参照普通高等学校本科生标准，拨给正常的事业费。

4. 开展“少数民族科技骨干特殊培养工作”

从1992年起，国家人事部、科技部、自治区人民政府会同有关部门，从新疆选拔具有中、高级专业技术职务的少数民族专业技术人才，安排到国务院有关部门和部分地区所属的教学、科研机构和企事业单位，进行为期数月至两年的特殊培养和工作锻炼。到2006年，已完成两批特培任务，培养了11个民族的716名科技骨干，科技部、教育部、卫生部、农业部、水利部等45个部委，北京、上海等9省市和110多个内地培养单位承担了特培任务。自治区也先后投入700多万元资金用于特培工作的开展和学员返回工作岗位后科研项目的启动。国家决定在“十一五”期间，为新疆继续开展第三批特培工作。

5. 实施“海外智力援疆工作”

从2004年起,国家在新疆实施“海外智力援疆工作”,在今后五年中,每年向新疆及兵团提供资金1 000万元用于聘请外国专家对新疆进行智力援助和派出人才出国、出境培训,每年选派400人次赴国(境)外培训,其中各级党政领导干部200人、企业经营管理人员和专业技术人员各100人,五年共计2 000人次。

(四) 资助内地高校新疆少数民族特殊困难学生

为了解决高等院校少数民族特困生的困难,从2000年开始,国家对内地高校新疆贫困学生每年补助1 600万元,用于特困生的学习和生活资助,保证贫困大学生顺利完成学业。自治区还制定了《内地高校新疆少数民族特殊困难学生资助办法》。从2010年开始,自治区党委、自治区政府决定启动3 400万的配套资金,用于对内地高校新疆贫困学生的补助,使这部分资金投入由原来的每年1 600万元增加到5 000万。

(五) 高校毕业生就业

为促进大中专毕业生就业,2000年以来自治区党委、人民政府出台了一系列措施,鼓励大中专毕业生到基层就业。2002年以来先后下发了《关于鼓励大中专毕业生到生产建设兵团工作的规定》、《关于鼓励普通高校毕业生到基层就业的意见》、《印发〈关于进一步促进大中专毕业生面向基层就业的意见〉的通知》和《关于全面做好大中专毕业生工作的意见》等文件,出台了高校毕业生面向基层就业的考研照顾、户籍和人事档案迁转、职业培训、创业扶持、税费减免、权益保障等各项就业扶持政策。自治区党委决定从2006年起,在县以上各类学校、医疗卫生机构和农机部门现有编制的基础上,增加5%的人才储备编制,专门用于招录高校毕业生下派到乡(镇)学校、卫生院、农技部门工作。新录用人员在农村基层单位至少工作2年;并规定今后县以上教育、卫生和农技部门自然减员空编全部通过正式招录的在基层锻炼满2年以上的大中专毕业生补充。

(六) 双语教师培养、培训

2003年自治区在《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,明确提出了要培养一支合格的“双语型”少数民族教师队伍,加强汉语教师培训基地建设。2003年9月开始实施总投入达7 600万元的“国家支援新疆汉语教师方案”。自2004年起,在新疆大力推广的一项重大措施是推进中小学双语教育工作,让每一个孩子在初、高中阶段就过了汉语关,为今后的大学教育提供良好的基础。同年3月启动的“新疆少数民族中小学双语教师培训工程”,成为“十五”期间新疆双语教师队伍建设的的重要支撑。2004年7月自治区党委作出《关于大力推进双语教学工作的决定》,一时间,新疆各地掀起了民汉合校、开办汉语教学班的热潮。自治区党委、人民政府适时拿出巨资,选派3 700多人进行双语教学培训,每年还抽调400名干部进行双语支教,使新疆14.5万名少数民族学生进入双语教学班学习。2007年新疆在普通高等教育招生中面向喀什、和田、克孜勒苏、阿克苏四地州乡镇,招收了500名专科层次汉语言(含民考汉)考生,为南疆四地州的农村培养了高素质的中小学“双语”师资。教育部于2007年暑期委托西北师范大学、首都师范大学采取“送培进疆”的方式,实施教育部援助新疆中小学教师培训计划,提高民族地区中小学教师实施新课程的能力和水平。为进一步规范自治区“双语”教师培训工作,自治区决定将2008年定为“新疆中小学少数民族‘双语’教师培训工作质量建设年”,主要采取以下八项措施:一是启动“自治区、生产建设兵团参训‘双语’教师汉语授课能力强化训练”实验计划;二是启动“自治区中小学少数民族双语教师培训者培训计划”,努力构建高质量“双语”师资培训者队伍;三是启动“自治区‘双语’师资培训应用课题研究工作计划”;四是实施“自治区两年制‘双语’教师培训与提升学历相结合工作计划”;五是积极落实“强化自治区中小学少数民族‘双语’教师培训教学实习”的工作计划;六是组织实施“自治区、兵团参训‘双语’教师汉

语教学能力测试”计划；七是启动“自治区‘双语’教师培训远程教育资源研发计划”；八是依托新疆中小学教师继续教育中心，组织针对参训“双语”教师的各类活动。

（七）双语教学

进入21世纪，自治区进一步加大了双语教育的力度。1999年5月28日，自治区教委制定印发了《自治区少数民族中学双语授课实验班评估方案（试行）》、《自治区少数民族中学“汉语”授课实验班参考课程（教学）计划》。2000年11月30日又下发《关于公布开办双语授课实验班学校名单的通知》，公布了新疆实验中学等28所开办双语授课实验班学校名单。到2000年，实验班已发展到15个地、州（市）的28所学校，共开设91个双语授课实验班，在校生数达3867名。

2004年，自治区党委、人民政府下发《关于大力推进双语教学的决定》，确定了少数民族中小学逐步过渡到全部课程用汉语言授课，同时加授母语文的双语教学模式；提出推进少数民族中小学双语教学的方案，要求少数民族学生高中毕业达到“民汉兼通”的目标，并决定实施民汉合校工程。

2005年7月18日，自治区党委办公厅、人民政府办公厅下发《印发〈关于加强少数民族学前“双语”教育的意见〉的通知》，并于同年12月召开自治区“双语”教学工作会议，提出要遵循语言教学规律，不断强化少数民族学前“双语”教育。要求各地以农村为重点，加强少数民族学前“双语”教育，同时，积极推进与学前教育相适应的少数民族小学“双语”教学模式改革，创造条件，从小学一年级起开始招收“双语”教学班，使之与学前“双语”教育相衔接。

2006年，自治区党委提出教育要面向世界、面向未来、面向现代化建设，把加强汉语教学作为提高新疆少数民族素质的根本性举措，全面启动双语教育工程，从学前教育开始解决汉语普及问题，为全面提高教育质量和公民素质奠定坚实基础。2007年自治区成立了“双语”教学工作领导小组，在和田市召开了自治区少数民族学前“双语”教育现场会，进一步明确了“双语”教学的目标任务。

（八）民族政策和民族团结教育

自治区民族政策和民族团结教育的相关政策，在自治区人民政府2003年5月下发的《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》中得到具体体现。《意见》提出：要“进一步加强学校德育和思想政治工作，巩固社会主义教育阵地”，“要高举民族团结进步的伟大旗帜，维护和发展平等、团结、互助的新型社会主义民族关系，始终把热爱祖国、热爱边疆和加强民族团结作为青少年思想教育最鲜明的主题，贯穿于各级各类学校教育全过程。继续坚持以邓小平理论和中央关于维护新疆稳定工作一系列重要指示为核心，以马克思主义‘五观’教育为基础，以爱国主义教育和民族团结教育为主旋律，认真贯彻《公民道德建设实施纲要》，突出马克思主义无神论教育、民族理论和民族政策教育、新疆地方史教育，不断改进思想政治教育的方法和手段，提高思想政治教育的针对性和实效性”。

（九）牧区教育

1998年10月17~19日，自治区教委在阿勒泰地区富蕴县召开“自治区牧区寄宿制学校建设与管理经验交流现场会”，通过加强牧区寄宿制学校建设与管理，提高牧区教育管理水平和加快牧区实施“两基”的步伐。自治区把牧区教育纳入依法管理的轨道。1999年，自治区人民政府正式颁布并实施《新疆维吾尔自治区牧区寄宿制学校管理暂行办法》。这是新疆第一部牧区教育的行政法规性文件。《暂行办法》的颁布实施，对加强牧区寄宿制学校的管理、改善办学条件、提高教育质量和办学效益，使牧区寄宿制学校不断巩固、提高和发展，产生了极其重要的作用。

2005年，教育部、国家民委联合在四川召开“全国民族地区寄宿制中小学管理工作会议”，这次会议的中心议题是如何进一步抓好寄宿制学校的管理，提高办学质量和效益。随后，教育部、国

家民委下发了《关于进一步做好民族地区寄宿制中小学管理工作若干问题的意见》(以下简称《意见》)。《意见》提出了进一步做好民族地区寄宿制中小学管理工作的指导思想、目标要求,明确了地方各级教育行政和民族工作部门进一步做好民族地区寄宿制中小学管理工作的职责,对民族地区寄宿制中小学的布局结构、教育教学管理、日常生活管理、经费管理和教师队伍与教师队伍建设等都作了具体规定。

经过多年努力,新疆牧区教育得到跨越式发展,取得了令人瞩目的巨大成就。截至2007年底,全区已有农牧区寄宿制小学458所、在校生328286人;寄宿制初中653所,在校生477405人;寄宿制高中251所,在校生225980人。

(十) 坚持宗教与教育相分离

新中国成立后到1958年,新疆取消了经文学校和经文课。十年动乱期间,个别地区经文学校曾一度恢复,使部分学生弃学念经,影响了公办学校的稳定和初等教育的普及。针对这种情况,新疆各级党政及民族宗教部门动员说服群众和宗教界,解散经文学校。1982年3月27日,自治区党委发布《批转自治区党委统战部、自治区民委、文委、教育厅党组〈关于对经文学校处理意见的报告〉的通知》,重申宗教不得干涉教育的原则,取缔中小学中任何形式的宗教活动。

20世纪90年代,自治区高校工委、自治区教委先后下发了《自治区教育系统学习中央7号文件,贯彻自治区党委工作会议精神,做好学校稳定工作的意见》、《关于在学校禁止宗教活动的规定》、《自治区教育系统贯彻党的十四届六中全会精神的意见》和《自治区教育系统贯彻区委工作会议精神抓好集中整治工作的意见》,禁止宗教活动和传播宗教的宣传品进入学校;对校内有关宗教倾向、不良政治倾向的社团活动坚决取缔,对参加非法组织活动、被公安部门收审的骨干分子和不思悔改的一般成员开除其学籍;结合贯彻落实中央7号文件和教师资格认定,严把教师政治素质关,对政治思想不坚定、业务能力不强、经常参加宗教活动、师德和作风纪律不好的教职工严厉批评教育,暂缓教师资格;对个别宣扬反动思想、攻击社会主义制度、鼓吹民族分裂主义、参加非法组织和非法宗教活动、胁迫、诱使学生信教的人,坚决清除出教师队伍,保证教师队伍的纯洁性。这一系列《意见》的下发与实施保证了新疆民族教育与宗教的分离,保证了民族教育发展的社会主义方向。

参考文献

王铁志:《新中国民族教育政策的形成与发展》(下),《民族教育研究》1998年第3期。

《培养少数民族高层次骨干人才,促进民族地区的跨越式发展》,《中国民族教育》2004年第5期。

《国家启动民族骨干人才计划》,《新疆教育报》2005年10月5日。

新疆教育光盘编辑部编:《新疆教育(概况、大事记、年鉴)》,乌鲁木齐:新疆电子音像出版社,2004年。

《新疆教育大事记(公元520~1998)》,乌鲁木齐:新疆教育出版社,1999年。

陈立鹏:《改革开放30年我国民族教育政策回顾与评析》,《民族研究》2008年第5期。

责任编辑:刘欣

Philosophical Thoughts on the Concept of "China Model"

Yang Li, Zuo Qingmin(1)

Abstract: China model contains not only a quantity of practical experiences, but also profound ideas of development, such as independence, realistic approach and innovation, progress step by step, overall planning, co-ordinated development, harmonious and scientific development and people-oriented, which reflect the basic logic of historical materialism and dialectical materialism, and also reflects the unity of Marxist philosophy on objectivity and scientific nature, experimental and innovative, progressive and inclusive, independent and nationality.

Key words: China model; idea; coordinate; people-oriented; harmonious development

Empirical Analysis on the Influence of the Financial Expenditure Behavior to the Difference of Infrastructure between Urban and Rural Areas

Chen Jianguo (24)

Abstract: Over the past 30 years of reform and opening up, the difference of infrastructure between urban and rural areas has been widened gradually and this trend originated from the competition of financial expenditure between local governments of different areas. Under given financial condition, as a means to attracting capital inflow, local governments often reduce input for infrastructure in rural areas absolutely or relatively to ensure the attraction of infrastructure building in urban areas for capital and labor force.

Key words: financial competition; expenditure structure; infrastructure; difference between urban and rural areas; difference in construction; convergence and difference

Changes of the Relationship between India and Central Asia before the End of the Cold War

Zhang Jing, Jiang Zhijie (52)

Abstract: In recent years, as one of the important country of BRICs, India's international status has been gradually improved, it not only developed relations with major powers such as the United States, but also developed relations with Central Asia because of the geopolitics, energy, anti-terrorism and other non-traditional security factors. In fact, India always considers Central Asia as its "extended neighbors"; the two got in touch with each other in culture, habits and customs from remote antiquity to modern times. This paper discusses the historical changes in the relationship between India and Central Asia before the end of the Cold War, which can provide the historical experiences for us to apprehend the relationship of India's development with Central Asia in new international environment.

Key words: before the end of the Cold War; historical changes; India; Central Asia

Formation and Development of Ethnic Education Policy in Xinjiang in the New Period

Ge Fengjiao, Liu Tong, Ma Junjun (62)

Abstract: Since the Third Plenary Session of the Eleventh Central Committee of the CPC, the educational works for ethnic minorities have made extraordinary progress. Without the care and support to Xinjiang from the Party and state, these achievements could not be made. Meanwhile, the Party committee, government and administrative department of education of Xinjiang formulated a series of specific policies for education in the light of concrete conditions. This article gives careful analysis, classification and summary to the formation, development and effectiveness of these policies.

Key words: new period; Xinjiang; ethnic education; policy

Loss of Right by Evil Intentions: Perspective Transition and System Correction of Positive Prescription

Wang Lizheng (79)

Abstract: By emphasizing that the obligee knows or ought to know his right but doesn't exercise it and so leads to the establishment of social order, "Loss of right by evil intentions" explains the