

# 民族社会学研究通讯

## 普考通

### SOCIOLOGY OF ETHNICITY

主办单位：

中国社会学会 民族社会学专业委员会  
北京大学 社会学人类学研究所  
中国社会与发展研究中心

第 117 期  
2012 年 8 月 15 日

\*\*\*\*\*

### 目 录

#### 【论 文】

新疆宗教事务管理政策分析

——以禁止私办经文班（点）为例

李晓霞

新疆快速城市化过程与民族居住格局变迁

李晓霞

青海牧区双语教育发展问题研究报告

完玛冷智

\*\*\*\*\*

Association of Sociology of Ethnicity, Sociology Society of China  
Institute of Sociology and Anthropology, Peking University

【论 文】

# 新疆宗教事务管理政策分析

——以禁止私办经文班（点）为例

李晓霞<sup>1</sup>

**摘要：**宗教事务管理是社会管理的一部分。在新疆，宗教事务管理一直是维稳工作的难点和焦点。包括私办经文班（点）在内的非法宗教活动，长期做为影响新疆稳定的主要危险之一被打击和控制，但屡禁屡兴，宗教极端势力的有意利用和信教群众的感情需求相交织是其禁而不止的主要原因。目前的政策设置并不能有效解决信教群众的需求问题，非法宗教活动还将长期存在。

**关键词：**新疆；非法宗教活动；管理

2012年初夏，新疆先后发生两起案件，引起广泛关注。5月，在库尔勒市一非法教经点一学经儿童被非法学经人员殴打致死，有人在网上传播“维（吾尔族）少年学习《古兰经》被扣在拘留所离奇死亡”，境外媒体借此抨击中国的民族宗教政策；6月，和田市警方在一处非法教经点解救54名被控制的学经儿童时遭暴力抗拒，数名民警受伤，12名儿童烧伤。据官方介绍，近几个月已发生过数起非法学经儿童受伤案件，4月乌鲁木齐市就有一名儿童因无法背诵经文被非法教经点的人打死。非法教经和非法学经都是政府重点打击对象<sup>2</sup>。

宗教是一种社会现象，宗教活动是一种社会行为，宗教事务管理是社会管理的一部分。在新疆，多年来宗教事务管理一直是维稳工作的难点和焦点。1996年中央明确提出“影响新疆稳定的主要危险是民族分裂主义和非法宗教活动”，理论上辨析合法与非法之界、现实中保护合法和打击非法，是宗教事务管理工作中最重要的内容。2012年全国“两会”期间，新疆维吾尔自治区主席努尔·白克力向媒体表示，“非法宗教活动必然导致宗教狂热，宗教狂热必然导致极端宗教思想，宗教极端思想必然导致暴力恐怖事件的发生”，新疆将加强宗教事务的管理，保障合法宗教，制止非法宗教，抵御渗透，打击暴力恐怖活动<sup>3</sup>。根据相关政策，私办经文班（点）、非法修建宗教活动场所、跨区传教讲经、利用课堂宣传宗教、非法印刷传播宗教读物、私自组织信教人员朝觐等都属于非法宗教活动。

做为一个信教者，教授和学习经文如何成为非法，表面的个体行为如何演化成影响社会稳定的重要事件，其中所显示和表达的政治意义、社会影响、文化内涵，做为社会政策之一的宗教事务管理政策如何变化，是本文试图探讨的内容。

一、

<sup>1</sup> 李晓霞，新疆社会科学院社会学研究所研究员，硕士，主要研究领域：新疆民族社会。

<sup>2</sup> 王渠.新疆官员回应“维少年习经被扣后离奇死亡”传言.  
<http://xj.people.com.cn/n/2012/0605/c186332-17110023.html>

<sup>3</sup> 新疆主席：暴力恐怖活动无一不是宗教极端思想作祟. <http://news.163.com/12/0306/13/7RTSS8QS00014JB6.html>

非法教经现象，又称为民办经文班（点）、地下经文学校等，指未经政府批准擅自开办的以传授宗教知识为主要目的的讲经班（点）。在新疆，非法教经现象主要发生在信仰伊斯兰教的教民中。

宗教知识传承、宗教活动延续是建立在宗教经典、教义、教规和仪式传授的基础上的，由此方可代代相传并扩大信众规模。伊斯兰教经典《古兰经》（阿拉伯语，意为“诵读”）被信众（穆斯林）认为是真主安拉的语言，要经常诵读，每一位穆斯林降生后听到的第一句话和离世前听到的最后一句话都是《古兰经》经文，而且只有诵读阿拉伯文本的《古兰经》才有意义。对于非阿拉伯语系的穆斯林，学习诵读阿拉伯语经文，是其宗教活动的一个重要内容。经文教育有学校教育、社会教育、家庭教育等多种途径，对伊斯兰教职人员的培养，多数是通过宗教学校教育完成；而对普通的穆斯林，几种方式都存在。

穆斯林传统的宗教教育形式为经堂教育（又称寺院教育），主要通过经文学校来实施。自伊斯兰教传入新疆，经文学校作为宗教人士的培养机构迅速发展起来，并逐渐垄断穆斯林的文化教育。经文学校分三等，高级学校（大学）设在喀什、莎车等地大寺院内，专门培养上层宗教人士；中级学校设在较大的县镇寺院里，为成年穆斯林学习宗教知识的场所；初级学校遍及乡村，入学者基本为少年儿童。学习内容包括宗教仪式、阿拉伯文、《古兰经》、《圣训》以及伊斯兰哲学、法学、文学等方面的著作，教材均为阿拉伯文或波斯文<sup>1</sup>。新疆建省（1884年）前后，清政府在新疆广设义塾，20世纪初后出现了各类新式学校，经堂教育受到冲击。在维吾尔族聚居的南疆乡村普遍设立小学校，始于盛世才统治新疆时期（1933-1944年）。小学课程包括维文、算术、社会、地理等，并设经文课，聘请阿訇每周给学生教经文两小时。

到上世纪新中国成立之初，新疆的学校教育仍分国民教育和经堂教育两种。遍及南疆各地城乡的伊斯兰教寺院多设经文学校，莎车区四县（莎车、叶城、泽普、麦盖提）有经文学校137所，学生6367人<sup>2</sup>。在阿克苏，由毛拉教的宗教小学和中学学生有2.86万人<sup>3</sup>。公立和会立（即各民族文化促进会）小学也上经文课。1951年上半年，喀什地区共有公立和会立小学291所，学生5.53万人<sup>4</sup>。

坚持无神论的中国共产党治理新疆之初就面临着如何处理宗教问题，认为“少数民族的宗教问题，是一个历史性、民族性的群众思想信仰问题”，应“十分审慎，切忌急躁”，“不要轻言改革”，要“毫不动摇地坚持信教自由政策”<sup>5</sup>。1950年，时任喀什军区政委的王恩茂在给中共中央新疆分局第一书记王震的报告中，专门谈到保留还是取消经文学校的问题。他认为取消经文学校的条件还不成熟，建议暂不决议取消。其理由，一是允许宗教信仰自由政策的要求；二是群众的觉悟还没有达到希望取消的程度，也没有足够的好的新式学校可以替代。但可以对经文学校进行改革，如反对强迫进校，改善课程内容。另一份报告中又指出小学经文课一定时间还可以保留<sup>6</sup>。

由于在宗教方面理想的社会目标和现实的审慎态度相矛盾，政策实践中对经文教育的处理出现反复。1950年，教育部门对小学进行接管和改革，学校停授经文课。1952年，中共新疆分局根据宗教界的要求，在小学恢复了一周两节经文课，规定由学校老师教授，学生学习与否听其自便<sup>7</sup>。1950年，明令取缔经文学校，但并没有被有效实施，1953年后经文学校发展迅速。在疏勒县，上经文学校的学生1949年为625人，1950年为481人，1951年为223人，1952年为196

<sup>1</sup> 薛健《新疆南部地区和田喀什基础教育》，新疆大学出版社/新疆教育出版社2003年，第3页。

<sup>2</sup> 喀什地区教育局《新疆维吾尔自治区喀什地区教育志》，新疆美术摄影出版社2003年，第40页。

<sup>3</sup> 《王恩茂文集》（上册），中央文献出版社1996年，第29页。

<sup>4</sup> 《新疆维吾尔自治区喀什地区教育志》第40页。

<sup>5</sup> 《新疆工作文献选编》，中央文献出版社2010年，第52页。

<sup>6</sup> 《王恩茂文集》（上册），第30、51页。

<sup>7</sup> 新疆教育科学研究所编《新疆教育年鉴1949-1989》，新疆教育出版社1991年，第5页。

人，1953年为1626人，超过了1949年，经文学校达到53所。1953年，新疆省作出宗教不得干涉学校的决定<sup>1</sup>。1956年社会主义改造基本完成，一些初级和高级经文学校停办，宗教学校及学生在减少。莎车县9个区(包括城管区)有经文学校104所，学生2422人，分别比1955年减少5所和683人<sup>2</sup>。1958年自治区再次明令取消经文学校和经文课<sup>3</sup>。

1957年以后，宗教工作中“左”的错误逐渐增长，特别是“文化大革命”中，宗教活动难以正常进行，但并非没有活动，甚至也有私办经文学校的现象。笔者曾在和田地区档案馆看到一份1972年自治区群众工作座谈会的总结，其中提到参会同志反映：近年来宗教活动猖獗，大量修复礼拜寺，经文学校很多……有的大队，小学教员答应宗教人士在孩子放学后，由阿訇管理。建议对经文学校进行取缔，不准宗教人士强迫儿童学经文<sup>4</sup>。70年代末，开始拨乱反正，落实党的民族宗教政策，特别是1982年中共中央下发19号文件，全面阐述了社会主义时期对待宗教问题的基本观点和基本政策，宗教活动由分散、秘密的活动逐步转向集中、公开的活动，“文革”中被破坏的清真寺重新修复并大量新建，宗教人士的社会地位迅速上升，而且宗教活动快速升温，有的地方一度到了失控的程度，其中私办经文点的大量出现成为宗教活动无序的焦点问题之一。对宗教活动的管理，由放任到收缩，非法宗教活动与宗教管理力度此起彼伏，总体上随着非法宗教活动的社会负面影响日益扩大，宗教管理工作愈加深入细致，管控压力增加，反弹压力也在增强，私办经文班(点)现象禁而不绝，部分时期甚至出现高涨。

上世纪80年代初，新疆各地穆斯林群众聚居的城乡都出现了宗教人士擅自开办的经文学校或教经点，以传承宗教知识、培养宗教教职人员为目的。对私办经文班(点)最先表示反对的是教育部门。1983年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅转发教育部《关于正确处理少数民族地区宗教干扰学校教育问题的意见》(中办发[1983]16号)，指出各地擅自开办的经文学校或经文班，使大批学龄儿童弃学念经。对未经政府批准擅自开办的经文学校，要逐步予以解决。某些地区民族中小学要求开设阿拉伯文课，不能同意，更不能借学习阿文之名，恢复宗教课。1984年，自治区党委也明令“绝不允许私自开办经文学校”，要坚持宗教不得干预教育的原则，对于擅自开办经文学校(班)，擅自在家中吸收儿童学经文的，有关部门要“积极做好疏导工作，予以解散”。同时，为解决年轻一代宗教职业人员培养问题，准备在乌鲁木齐市建一所伊斯兰教经学院；允许自治区伊协常委以上具有较高宗教知识水平的宗教界人士，经伊协批准可收2-3名18岁以上的青年学经<sup>5</sup>。

禁令并没有产生明显的效果，其中最为典型的是时任自治区人大代表、伊斯兰教协会常委、叶城县政协副主席的阿不力克木·买合苏木。阿上世纪50年代因参加民族分裂活动，被判20年徒刑，1977年刑满释放。从1987年开始，阿大办地下经文学校。据不完全统计，全疆各地追随阿学经的塔里甫约有800余名，号称“八百弟子”。这些塔里甫后来遍布散落全疆，成为各地从事暴力恐怖活动的骨干分子<sup>6</sup>。库车的阿不都克日木·阿不都外力从1986年开始公开招收塔里甫，到1990年初，已累计培养塔里甫700人。如此众多的塔里甫出现，是疏于管理造成，也是因为当时并没有把此类行为提高到影响国家安全的政治高度来认识。

随着私办经文学校的社会影响增大，政府的政策趋于严厉，开始由“疏导解散”变为“查禁取缔”。1988年，自治区人民政府专门作出规定，严禁地下经文学校和经文班(点)，严禁私自

<sup>1</sup> 《新疆维吾尔自治区喀什地区教育志》，第40页。

<sup>2</sup> 新疆六年来宗教工作报告(1956年8月)，载于中国社会科学院中国边疆史地研究中心编《新疆宗教工作调研报告汇编》(上册)，内部资料

<sup>3</sup> 《新疆维吾尔自治区喀什地区教育志》，第40页。

<sup>4</sup> 自治区群众工作座谈会总结(1972年1月29日)，和田档案馆全宗号51，目录号1，案卷号2。

<sup>5</sup> 郭泰山，李进新《新疆宗教问题政策文献选编》(内部刊印)，第265、278-280页。

<sup>6</sup> 张秀明(曾任新疆政法委书记)《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，新疆人民出版社2009年，第48页。

带培“塔里甫”（亦称满拉，为宗教学校的学生），并对地下经文学校、经文班采取一系列的查禁取缔行动<sup>1</sup>。为规范日益升温的宗教活动，1988年和1990年，自治区先后出台有关宗教活动场所、宗教活动、宗教职业人员管理的3个暂行规定。但地下经文学校仍呈上升趋势。据1990年1月调查，新疆私人擅自办的经文班（点）938个，共带塔里甫（满拉）10742人，其中最多的是喀什地区，350个经文班、4000人。参加学经的人，大部分是城镇初、高中待业青年，较年轻的个体户、初高中学生<sup>2</sup>。自1990年起每年查禁各种经文学校1000余所，其中许多是在校学生<sup>3</sup>。这些在校学生或晚上学经文或半天上学半天学经文，有些辍学全天学经文。

鉴于参与1990年巴仁乡反革命武装暴乱的许多骨干分子是叶城县经文学校培养的，培养宗教接班人的问题，不只是宗教人士和信教群众所关心，也被政府极为关注。1990年，王恩茂指出：经文学校不能不办，但不能办得过多、过滥，放任自流。要在党和政府领导下，由爱国宗教人士办。不允许反动分子利用经文学校培养反革命骨干分子<sup>4</sup>。民办经文学校的问题由人民内部矛盾开始向敌我矛盾转化。私人开办经文学校（班）遭全面解散，各地建经文学校有计划有组织地培养爱国宗教人士。到1991年底，乌鲁木齐等10个地州市已办起经文班31个，经文点57个，培训年轻的伊斯兰教职人员829人。同时解散民办经文班（点）900多处，遣返“塔里甫”10,000多人，让其中18岁以下的少年重新回学校读书，基本改变了伊玛目私带“塔里甫”的无政府状态<sup>5</sup>。1994年颁布施行的《新疆维吾尔自治区宗教事务管理条例》，规定宗教团体经批准，可开办宗教院校和经文班（点），培养宗教教职人员。未经批准，任何组织和个人不得私自开办宗教院校和经文班（点）。1999年，自治区下发《关于组织伊斯兰教爱国宗教人士带培“塔里甫”（满拉）的意见》（新党统发[1999]04号文件），再次规范合法培养宗教教职人员的活动。

事实上非法宗教活动一直没有终止。自1996年中央7号文件把非法宗教活动列为影响新疆稳定的最主要的危险之一，为铲除非法宗教活动、遏制宗教狂热、打击民族分裂分子，1997年后自治区连续多年在重点区域实行集中整治，但非法宗教活动，包括民办经文班（点）屡禁不止。1997年民办地下经文班（点）在有些地方出现更加隐秘化、分散化，甚至向教学手段电子化方向发展的特征<sup>6</sup>。喀什地区，1996年至2000年6月间，学经人员增加了8.84倍。其中年龄最小的3岁，90%为在校学生<sup>7</sup>。

1999年以后，宗教狂热再升温，各地民办地下教经点增加，学经人员呈低龄化和女性化趋势，不少已经演变成暴力恐怖场所<sup>8</sup>。1999年1至10月，全疆共查处地下讲教点、教经点118处，遣散学经习武人员1,326名<sup>9</sup>。有研究者判断，2002年以后，非法宗教活动在新疆蔓延的势头基本得到遏制<sup>10</sup>。但2004年1至10月，全疆共取缔非法讲经点420处，“泰比力克”活动点10处，查处有关人员2,457人。2006年1-5月，全疆共查处地下教经点112处。在阿克苏查处的一个地下教经点中，40余名学经人员中15岁以下的有18名。随着查处力度的加大，在新疆区域范围内民办经文班（点）的空间缩小，新疆籍人员，主要是青少年，有组织、成规模地到内地省区的经文学校、阿拉伯语学校学经的现象越来越突出。这类学校多以学习《古兰经》为基本

<sup>1</sup> 马品彦《新疆反对非法宗教活动研究》，《新疆社会科学》2003年第4期。

<sup>2</sup> 马大正《国家利益高于一切——新疆稳定问题的观察与思考》，新疆人民出版社2002年，第13-14页。

<sup>3</sup> 马品彦《新疆反对非法宗教活动研究》，《新疆社会科学》2003年第4期。

<sup>4</sup> 《王恩茂文集》（下册），中央文献出版社1997年，第503页。

<sup>5</sup> 王文衡《新疆维吾尔自治区宗教的历史与现状》（1992年2月），载于《新疆宗教工作调研报告汇编》（上册），内部资料。

<sup>6</sup> 李建生《目前新疆地区的非法宗教活动及其遏制和预防》，《新疆师范大学学报》2004年第2期。

<sup>7</sup> 《中国调查报告（2000-2001）——新形势下人民内部矛盾研究》，中央编译局出版社2011年，第270页。

<sup>8</sup> 《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，第142页。

<sup>9</sup> 《国家利益高于一切——新疆稳定问题的观察与思考》，第118页。

<sup>10</sup> 李建生《目前新疆地区的非法宗教活动及其遏制和预防》，《新疆师范大学学报》2004年第2期。

内容，同时灌输民族分裂思想，鼓动学经者在未来为“圣战”奉献自己的一切<sup>1</sup>。2011年新疆查获的非法教经点数量仍呈上升态势，女性教经者增多，在校生学经者增多，跨地区教学经同“迁徙”相结合滋生的暴力恐怖团伙犯罪突出<sup>2</sup>。由于地下讲经活动隐蔽和分散，有的是以走亲访友为名在家中进行的，因此实际被发现被查处的地下经文班（点）只是非法教经活动中的一小部分。

## 二、

由以上概述可见，我国政府对于宗教教育的政策，通过建立合法的宗教学校、经文班（点）满足宗教教职人员培养和提高的需求，同时禁止私办地下经文班（点），规范宗教教育场所和教师，以避免强迫儿童接受宗教教育、打击极端宗教势力、避免宗教狂热现象发生，体现了政教分离、宗教不得干涉教育的原则。从禁止私办经文班（点）的政策变化看，由开始的“疏导解散”变为一律“查禁取缔”；由主要关注宗教干预教育和影响儿童成长到防范宗教极端势力的传播和动员；由全部禁止办班（点）到选择宗教学识高的爱国宗教人士带培，表现出控制为主疏导为辅且控制愈加严格的政策取向。从政策效果看，虽然制定和不断的完善相关法规，并以集中整治、加强学校管理、意识形态领域宣传教育等方式改善社会环境，但私办经文班（点）屡禁不绝，甚至随着国内外形势和管控力度的变化而峰谷迭现，上世纪80年代后期、90年代末都被称为宗教狂热期、非法宗教活动频发时期，至今不断出现的非法教经活动仍在产生着广泛的社会影响。

对于私办经文班（点）何以屡禁不止的原因分析很多，主要有：国外敌对势力分化、西化战略以及国际伊斯兰教复兴的影响；国内民族分裂和宗教极端势力打着宗教旗号、利用信教群众的虔诚信仰培植宗教极端分子，煽动宗教狂热和分裂情绪；信教群众出于宗教感情和学习经文知识的需要，主动送子女进地下经文班学习；教职人员培养多年断档，在位人员多年事已高、宗教学识有限，需要培养大量年轻的后继者；少数民族教育发展滞后，教学条件差、水平低，升学率低，学校教育缺乏吸引力；一些干部对宗教事务“不敢管、不愿管、不会管”，等等。无疑，上述都是很重要的原因，只是在不同时段其重要性有所不同，譬如，宗教教职人员短缺、断档的危险，在上世纪80年代表现的更为突出，政府开始允许建立合法的宗教教育机构后，该问题开始得到缓解；因学校教育落后不能让所有孩子接受正规义务教育的问题也主要在上世纪80、90年代；普通信教群众学习经文知识的需要则一直存在，至今很难从合法渠道得到完全满足。

从研究者的角度，有一个影响因素是应该被提到的。上世纪80年代后期至90年代，所谓的宗教“改革派”，即“瓦哈比派”在新疆一些地方迅速传播，是造成私办经文班（点）迅速增长、屡禁不止的重要原因，而政府相关部门对其如何定性、如何处置审慎决策，部分宗教事务管理干部认识不清、不愿管理，也是许多非法宗教活动的参与者质变为宗教极端分子的原因之一。

新疆穆斯林绝大多数属逊尼派（也称正统派），“瓦哈比派”是传入新疆较早的其中一个教派，但因人数太少，上世纪80年代中期以前影响不大。此后，随着朝觐人数增多和宗教方面国际交往加大，从国外传入的名为“瓦哈比派”的观点得到迅速传播，信众规模迅速扩大，其发展的重要方式就是通过私办经文班（点）方式培养信徒（塔里甫）。叶城县的阿不力克木·买合苏木及其培养的“八百弟子”都属于此类派别。由于其打着逊尼派内改革派的旗号，提倡简化礼拜程序、不收乜贴、扶贫帮困、学习科学知识等，得到年轻人和一些知识分子、工商界人士甚至部分党政干部的支持。发展之初其政治企图尚不明显，与传统派宗教人士为争夺信教群众、争夺宗教领导权，发生冲突，并日益尖锐。传统派认为“瓦哈比派”背叛伊斯兰教义、挑战伊斯兰传统，但他们大多因年事已高，讲经水平有限，在被地下经文班（点）训练出来的年轻塔里甫攻击时，他们应对困难，不能从正面抵销和遏制其发展，因此接受“瓦哈比派”观点的群众迅速增多，最严重

<sup>1</sup> 《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，第193、199、159页。

<sup>2</sup> 阿不都热扎克·铁木尔等主编《2011~2012年新疆经济社会形势分析与预测》，新疆人民出版社2011年，第62

的和田地区由 90 年代初的数千人增加到 1997 年约 10 万人，占和田地区信教人总数的 10~15%。当时地方宗教管理部门大多认为这是宗教内部派别之争，不宜干预和管理。而大量的从民办经文班（点）培养出的塔里甫则处于“三不管”状态：不属宗教人士，职能部门不管；未严重触犯法律，公安部门不管；大多在外活动，基层组织管不了。这些人成了宣传该派观点的骨干力量。

将所谓“瓦哈比派”定性为“反动的”，在 1990 年巴仁乡反革命暴乱发生后就出现了。暴乱发生两周后王恩茂指出，“国外进来的反动教派是来者不善……今后不能允许这些派别进来”<sup>1</sup>。暴乱的组织策划者、骨干分子大多是地下经文学校出来的塔里甫，民办经文学校被认为是极端教势力的摇篮。与传统教派不同，接受该观点的人以“安拉独大”反对政府，以鼓吹“圣战”煽动分裂活动，以宗教派别之争掩盖夺取政权的目的。但政府相关部门对其与非法宗教活动、与宗教极端势力关系的认识也有一个逐渐深入和清晰的过程。1997 年，自治区有关调查组认为：新疆重大的骚乱、暴乱和重大恶性事件都有持“瓦哈比”观点的塔里甫参与或作为骨干，凡是“瓦哈比”活动频繁的地方，就是民族分裂主义和非法宗教活动猖獗的地方，“瓦哈比派”已成为 80 年代以来新疆动乱的主要根源、民族分裂主义势力的重要理论武器、影响新疆长久稳定的重要隐患。传统派宗教人士虽也有从事非法宗教活动的，但主要是不懂法律或法律意识淡薄导致，基本不带有政治目的，更多是出于宗教感情<sup>2</sup>。最终，该观点被认为是“国际极端宗教势力的一种混合物和变种在国内的反映”，明确提出“新疆不存在瓦哈比派”<sup>3</sup>。对宗教极端势力打击的重要内容之一就是打击对民办经文班（点）的打击，取缔他们的培养基地和传播渠道。

“传统派”基本都是爱国宗教人士。政府对爱国宗教人士给予政治肯定、生活补贴、思想培训，并通过宗教院校、经文班（点）培养爱国宗教人士的继承者。但爱国宗教人士也会有民办经文班（点）的现象。因为除了少数社会名望高、学识水平高的教职人员可带塔里甫学经文<sup>4</sup>外，大多数人并没有合法的资格，有的人以培养宗教接班人、传播宗教知识、扩大本人在宗教界的影响、增加个人经济收入等为目的私带塔里甫。这种非法宗教活动，并无分裂目的，属于人民内部矛盾，但因其没有取得合法身份也在取缔范围内。合法带培塔里甫的宗教人士范围被严格限制的原因，一是目前宗教学校及经文班（点）的培养对象主要针对未来的宗教教职人员，其数量有限；二是现有许多宗教教职人员的宗教学识水平不高，能力有限<sup>5</sup>；三是大量分散的讲经活动会强化当地的宗教氛围，不利于管理和引导宗教活动的有序开展，对宗教极端势力形成事实上的支持；

---

62 页。

<sup>1</sup> 《王恩茂文集》（下册），第 503 页。

<sup>2</sup> 有关瓦哈比派的内容主要来源于《关于我区瓦哈比派问题的调查报告》（1997 年 6 月），《新疆宗教工作调研报告汇编》（上册），内部资料。

<sup>3</sup> 《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，第 149 页。不承认瓦哈比派的结果，使部分确属教派因素的瓦哈比派信众直接被认为与宗教极端思想有关。2012 年笔者在哈密市五堡乡调查，当地政府提供的文字材料称该乡“受宗教极端思想影响人员 431 人”。据说这些人是上世纪 90 年代就接受瓦哈比派的影响，现在依然持此观点，年轻男性留大胡子，实行教派内婚。政府不能使其不信，只能限制其不再扩大传播范围。

<sup>4</sup> 上世纪 80 年代前期开始，自治区伊协常委 30 多人每人可带培徒弟 2 至 3 人；没有伊协常委的县，可选一名政治思想好、有宗教知识的爱国宗教职业者，带培徒弟 1 至 2 名（新疆维吾尔自治区宗教事务局《新疆伊斯兰教方面落实政策的基本情况和今后意见》1985 年 7 月 19 日）。1999 年《关于组织伊斯兰教爱国宗教人士带培塔里甫（满拉）的意见》（新党统发[1999]04 号），允许县（市、区）伊协副会长以上的爱国宗教人士经批准后带培 2-3 名塔里甫。2001 年《关于加强伊斯兰教爱国宗教人士队伍建设的意见》（新党办[2001]6 号）规定，优秀爱国宗教人士每位可带培塔里甫（满拉）2-3 名，时间 3-5 年，带培对象自愿、初中以上文化程度、25 岁以下的穆斯林青年，经过推荐、审核、备案程序，发学习证。至 2005 年底，南疆四地州先后安排了 491 名爱国宗教人士带培了 1419 名塔里甫（任红.新疆伊斯兰教教育现状研究.中国穆斯林 2009.2）。北疆的富蕴县 2011 年有持证伊斯兰教宗教人士 87 名。2006 年，经地区统战、民宗部门批准，首批由 13 名爱国宗教人士带培塔里甫（满拉）22 名。（《关于加强爱国宗教人士带培塔里甫的实践与思考》，县委统战部 2011-07-01，富蕴党建网）

<sup>5</sup> 2001 年全疆宗教人士带培培训班对参训人员情况统计显示，2000 名主麻寺哈提甫（维吾尔语系）中，高等宗教院校和中等宗教院校分别占 2.1%、7.4%，1810 人属自学宗教（地下）的占总数的 90.5%；40 岁以下人占三分之一左右；小学和初中文化程度的比重分别为 43% 和 40%。参见阿比孜·尼亚孜《当前新疆反分裂斗争与伊斯兰教关系的几个问题》，《新疆师范大学学报》2004 年第 2 期。

四是许多学龄儿童家长希望孩子学经，教经放开会对义务教育造成冲击，伴随强迫儿童学经现象发生，违背我国宗教活动不能妨碍义务教育、不得向 18 岁以下儿童灌输宗教思想的法律法规。

民办经文班（点）主要面向的是信教群众和他们的子女。笔者以为信教群众对宗教的感情和需求，是民办经文班（点）持续不衰的最重要原因。普通信教群众对孩子学习经文的需求，有宗教原因，有民俗习惯，还有道德希冀。相当一部分穆斯林家长认为，作为穆斯林应该懂得起码的经文知识和宗教礼仪。在穆斯林重要的人生礼仪活动（如婚礼、葬礼等）中，包括诵读经文在内的宗教礼仪早已成为民俗习惯，尤其是葬礼中，参加者口诵经文是礼仪的重要部分。一些家长认为学习经文、接受宗教礼仪训练的孩子更懂礼貌，更听家长的话，在传统观念浓厚的乡村，有宗教常识并遵守宗教规范的孩子会受到村民赞誉。上世纪 60、70 年代“文化大革命”期间出生的信教群众，基本没有受过宗教教育，多数家长并无能力为孩子传授简单的经文知识和教义解析，家庭教育无法胜任宗教知识的传递，对社会教育的需求强烈。每当宗教氛围的浓厚之时，民办经文班（点）即成为宗教升温之表现，又成为推动升温之动力。

如果说教授经文者可能有政治企图，对于绝大多数学习经文者或其家长，并非起于分裂或反政府的思想。但少数别有用心者可顺应群众的需求，民族分裂分子、宗教极端分子的企图和群众的需要在私授经文这一活动上结合起来，部分爱国宗教人士也持沿袭宗教传统、传授宗教知识的观点私授经文，使对私授经文合法与否、禁授经文合理与否的认识并不因为政府禁令就被信教群众，甚至包括不少党员干部，所完全认可和接受。在民办经文班（点）这个问题上，政府的意识形态和维稳责任、少数民族党员的压力和困惑、信教者的传统和感情、宗教职业者的责任和追求、民族分裂势力的利用和企图，相互交织交锋，政府虽严格控制、坚决打击，却防不胜防，屡禁屡兴。

### 三、

多年来，自治区党委政府坚持“保护合法，制止非法，抵御渗透，打击犯罪”的原则，依法加强对宗教事务的管理。随着国际国内形势变化，新疆反分裂斗争的长期性、复杂性、尖锐性更为突出，维稳压力和社会控制力度在不断增大，宗教活动的合法空间收缩、非法范围扩大，宗教人士的自主行为减小、受规范限制行为增多，如不得进行跨地区的宗教活动和跨县（市）的传教活动；以新卧尔兹为范本，规范讲经活动；组织集体朝觐活动，严禁个人私自零散朝觐；加强宗教教职人员管理，定期参加学习、考核及民主评议等。政策针对宗教教职人员的成效明显，如规范教经解经；面对信教群众的则效果有限，如送孩子去民办经文班（点）学经文。非法宗教活动，包括民办经文班（点），长期禁而不止，其主要原因是宗教信仰、宗教活动有着深厚的历史传统和社会基础，虽然大多数信教群众不会主动参与非法宗教活动，但却可能因虔诚的信仰和同教同族感情而默许、认可、庇护各类以宗教名义进行的被认为是无害他人的活动，譬如私授私学经文。

如上文分析，民办经文班（点）的目的主要有三：一是现有教职人员培养接班人；二是宗教极端势力培养同道人；三是普通信教群众及其子女学习宗教礼仪和经文知识。目前，合法的宗教学校及经文班（点）基本可以满足教职人员接班人问题，宗教极端势力属严厉打击对象，绝不能留下让其发展的空间，普通信教群众的需求却难有合法的满足渠道。普通信教群众的宗教感情和极端势力、分裂势力的政治企图混杂于民办经文班（点）的行为中，使问题的复杂性和处理难度极大。有研究者指出，“一律禁止，坚决取缔”的做法，可能将所有学经文的塔里甫推到政府对立面上，使其易被民族分裂主义和宗教极端势力所利用。但其好处是：始终保持一种高压态势免于失控；迫使部分青少年放弃到民办教经点学经的打算；防止实际操作中因分不清敌我或人民内部两种不同性质的教经点而对其制止不力。并认为学经者为少数，处置得当就不会出现与绝大多数信教群众直接对抗的情况。这种高压态势若能坚持十几年、几十年，民办教经点的问题估计将不

再向现在这样突出<sup>1</sup>。

对于我国的宗教问题，理论上早已形成长期性、群众性、复杂性的共识，在宗教工作中，执行宗教信仰自由政策、依法管理宗教事务、独立自主自办、积极引导宗教与社会主义社会相适应的基本方针，但实践中往往因为意识形态的原因，“宗教鸦片论”的长期影响，宗教被认为是难以控制、制造麻烦的社会问题。很多人认同这样的观点：宗教是愚昧人的信仰，随着教育水平的提高，科学文化知识的普及，宗教的影响力日益衰减；宗教是贫困者的信仰，随着民生改善，生活水平普遍提高，人们由因无奈而相信神力转为靠个人致富而相信人力，信教者将大量减少。甚至一些管理者还主观地认为，只要不给宗教传播的空间，若干年后人们自然会因宗教情感越来越淡漠或宗教知识贫乏无知而放弃信仰，无视在开放的信息社会，人员、信息、知识、思想交流之便利和频繁。对于宗教的长期性、群众性、复杂性认识不足，在管理中有时出现粗暴、简单的做法。1982年，中央就明确指出，“那种认为随着社会主义制度的建立和经济文化的一定程度的发展，宗教就会很快消亡的想法，是不现实的。那种认为依靠行政命令或其他强制手段，可以一举消灭宗教的想法和做法，更是背离马克思主义关于宗教问题的基本观点的，是完全错误和非常有害的。”<sup>2</sup>

新中国成立以后，除上世纪50年代初期新旧制度、新旧政权过渡期间继续经文学校和学校中开经文课的做法外，历来都禁止宗教教育进入学校，禁止私办经文班（点），该政策延续50多年，私办经文班（点）一直禁而不止。那么，有没有可能通过政策调整把信教者让子女学习经文的需求纳入合法渠道，以社会教育的方式完成？与新疆不同的是，内地一些省区在这方面管理相对松弛，甚至一些经文学校、阿语学校有意吸引新疆籍的孩子去学习，由此也引起新疆部分信教群众对本地禁办政策的质疑和不满。显然，目前新疆的宗教问题更为复杂，不是单纯的宗教信仰自由与否的问题，而是和反政府、反“异教徒”的极端思想、和民族分裂主义密切相关。目前主流的看法是：“非法宗教活动呈蔓延之势最直接的影响就是带动境内宗教狂热升温、极端宗教思想抬头、狭隘民族意识膨胀、反汉排汉氛围浓重、境内意识形态领域杂音和噪音不断，借用宗教旗号‘包装’的违法犯罪活动增多等。”“如果人为地扩大宗教阵地，任凭宗教自由发展，不仅会带来很大的现实麻烦，而且后患无穷。”<sup>3</sup>

因此，不论是政教分离、宗教不能干涉教育的要求，还是意识形态领域斗争、制止宗教狂热、反对民族分裂的现实，都不可能出现政策让步的情况。既然不能以合法途径解决目前普通信教群众及其子女学习经文的需求，就只能通过改变现有的社会环境来减少这种需求。努力进行这样的改变是政府教育政策、文化政策、宗教管理政策的目标之一，自治区党委提出“以现代文化为引领”，希望通过倡导现代文化对传统文化，包括宗教文化构成消解，进一步增加信教者社会生活中的世俗化因素，而民生改善、教育水平提高、科学知识普及，也有助于信教者更为关注现世生活和个人成就。由于这是一个长期的、渐进的目标，地方政府和非法宗教活动的斗争仍将是长期的复杂的过程，目前看无法解决甚至难以减少。鉴于非法宗教活动中很多是普通信教群众以非法的方式满足个人的信仰需求，管理者对此进行处置时，应更包容更规范，避免因扩大打击面而使信教群众站到政府的对立面。

---

<sup>1</sup> 申建华《对解决当前宗教方面几个突出问题的思考》（1998年12月），《新疆宗教工作调研报告汇编》（上册），内部资料。

<sup>2</sup> 中共中央印发《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》的通知（1982年3月31日），简称19号文件。

<sup>3</sup> 《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，第84、106页。

## 【论 文】

# 新疆快速城市化过程与民族居住格局变迁

李晓霞

**摘要：**新疆少数民族人口中农村人口多、贫困人口多，近几年大量的少数民族农牧民通过各种形式被纳入城市化进程，生产生活方式、居住分布格局发生明显变化，促进了族际间的交往交流，推动各民族共同发展。同时，跨越式发展会对少数民族原有的生活方式、传统的价值观念带来强烈的文化冲击和沉重的心理压力，以行政手段调整并形成族际间的密切接触也会出现新的问题和矛盾，对此进行前瞻性估计才能提出有效的预防措施。

**关键词：**城市化 民族居住格局

新疆是多民族聚居的以维吾尔族人口为主的自治区。据 2010 年第六次人口普查数据，新疆全区常住人口 2181.3 万人，汉族人口 874.61 万人，占总人口的 40%，各少数民族人口 1306.72 万人，占总人口的 60%。少数民族人口中以维吾尔族人口最多。2009 年，全疆维吾尔族人口数达 1001.98 万人，占少数民族人口的 76.1%，占全疆总人口的 46.4%，其次是哈萨克族(151.48 万人)、回族(98.04 万人)、柯尔克孜族(18.93 万人)、蒙古族(17.96 万人)等。

新疆各民族在居住格局上有几个明显特点：

(1) 各民族人口的分布表现为“大杂居，小聚居，互相交错杂处”的格局，南疆以维吾尔族为主，北疆以哈萨克族和汉族为主；蒙古、柯尔克孜、锡伯、塔吉克和达斡尔等民族分布相对集中，其他民族大多为杂居，没有主要聚居区。改革开放以后人口流动速度加快，个人选择居住地域的自由度增大，总体上的多民族混居与局部区域的民族聚居现象并存。

(2) 少数民族人口中农村人口比重大，从事农牧业生产的人数多。2000 年，新疆少数民族人口比重为 59.4%，而农林牧渔水利生产人员中，少数民族占 75.1%，维吾尔族有职业人口中从事农林牧渔生产的更占到 80.5%；全疆农业人口比重为 69.9%，汉族人口同比为 55.9%，比全疆水平少了 14 个百分点。

(3) 贫困地区少数民族人口比重大。在全疆 27 个国家级贫困县中，少数民族人口占到总人口的 90% 以上。南疆三地州（和田地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）是维吾尔族、柯尔克孜族的聚居区，也是贫困县最为集中的地区，24 个县(市)中有 19 个国家级贫困县。

由于少数民族人口中农村人口多、贫困人口多，因此少数民族人口在生产方式的转变、城镇化进程等方面存在较大的问题，在农村人口向城镇转移的过程中，明显存在速度慢、适应难、管理难、文化及社会冲突较多等问题，处理不好，会极大地影响社会稳定和民族团结。近几年，

新疆进入大开发、大建设阶段，经济社会在快速发展，城镇化进程被急速推进，各族居民的生产方式、生活方式正在发生巨大变化，同时，许多社区的人口居住格局、民族分布格局随之变迁，对人际关系、族际关系的影响显而易见，由政府主导的社会管理工作需要不断与之相适应。

目前影响社区民族居住格局的基本因素有这样几点。

## 一、市场经济大潮带动大量的人口流动改变着社区人口的结构

伴随着西部资源的开发，棉花、粮食、石油石化等基地建设以及沿边城市开放战略的实施，市场经济快速推进，新疆流动人口的规模不断扩大。截止 2009 年，新疆流动人口已达 350 多万人，年均增加近 15 万人。乌鲁木齐作为新疆的首府城市，流动人口的数量也最为庞大，2005 年登记流动人口 38 万人、2006 年登记流动人口 39 万人、2007 年登记流动人口 44 万人，2008 年登记流动人口 49 万人，2009 年约 64 万人，比 2008 年上升了 36%。新疆人口流动有两种主要趋向，一是农村人口流向城市，二是新疆和内地居民的交互流动。对新疆社区人口结构影响较大的主要是农村人口流向城市和内地人口流入新疆。从族别看，除了外地汉族流动人口大量流入新疆，南北疆的大量少数民族人口也向经济发展水平较高的乌鲁木齐市、昌吉、克拉玛依等地流动。

改革开放以后，内地进入新疆经商、办厂、打工的人数也急增，主要生活在城镇，流动性较大。2009 年，据陕西商会监事会主任介绍，改革开放以来，先后有五、六万陕西人到喀什创业办厂<sup>1</sup>。2005 年和田市有常住人口 18.6 万人，其中城市人口 9.6 万人，有流动人口 3 万人，主要从事建筑业和第三产业(据 2005 年在和田市调查)。在城镇，普通的汉族流动人口主要在体制外部门从业，以体力劳动为主，主要分布在建筑业、采掘及建筑材料制作业、房屋装修业、餐饮娱乐业、小商品及农副产品销售业、服务业(诸如搬运、送货、家政、废品收购等)，以及各单位的重、脏、累、险等工种的临时工或合同工。在南疆乡镇，汉族流动人口主要分布于邻近城镇的城郊结合部，包地种菜的较多。在夏秋农忙季节，尤其是在棉花采摘期间，大量的流动人口驻留乡村。如巴楚县阿克萨克马热勒乡，全乡不到 3 万人口，流动人口 159 人，其中汉族 125 人，维吾尔族 34 人(2010 年 1 月乡派出所提供)。每年到 9 至 11 月采摘棉花时，全乡有 1.7 万左右的流动人口。这种农业生产领域的流动，也包括许多少数民族农牧民异地转移从事农牧业生产，如南疆维吾尔族农民跨县境流动从事短期的农业生产，如到北疆或兵团去采摘棉花。

目前在新疆更为突出，并成为社会关注以及社会管理重点的，是南疆农村的少数民族人口向城镇流动，包括新疆和内地，在新疆城镇又以乌鲁木齐市为最大的流入地。在乌鲁木齐市，对自南疆农村流入的人口的工作被视为关系社会稳定的最重要的工作，2009 年“7·5”事件后流动人口管理问题更受到重视。

在乌鲁木齐南部老城区的维吾尔民众聚居程度较高，部分旧的聚居区域因城市改造而被拆散，一些商住小区又逐渐形成新的聚集小区。流动人口来到乌市多通过亲朋、同乡介绍居住场所，往往择族而居，使一些区域民族聚居化程度更高。赛马场东社区是流动人口聚居的社区。2011 年，有常住户 170 户 703 人，流动人口 1542 户 4017 人。流动人口大多数是维吾尔族，其中仅墨玉县籍的就占到了三分之一。该社区居民自建楼房 164 栋，其中 159 栋 1586 间对外出租，加之紧邻乌鲁木齐南郊客运站，该社区成为很多流动人口到达乌鲁木齐市后的首个落脚点<sup>2</sup>。

在乌鲁木齐市边缘地带一些改制、破产的工矿企业所在地，也出现了日益明显的单一民族聚居现象，较明显的如六道湾煤矿所在的水磨沟区立井、斜井社区，八道湾煤矿所在的绿洲社区。绿洲社区 2000 年前为民汉混杂居，维汉数量接近，主要居民是煤矿职工及其家庭成员。2010 年我们调查时，该社区居民中维吾尔族占到 90%以上。其原因：(1)大量的汉族职工迁出，搬迁到

<sup>1</sup>张君辉《5 万三秦儿女喀什辉煌铸业》，新疆新闻网 [2009-2-25 19:36]

<sup>2</sup>《赛马场东社区变化启示录》，2011 年 11 月 03 日 11:新疆日报网

生活环境较好的商住小区；多数维吾尔族职工则因家庭中子女多、储蓄能力低无力买房，或因新房面积小不够居住等原因仍然留在本社区。(2)该社区远离市中心，基本为平房，房价及租金均相对便宜，吸引了收入较低的维吾尔族居民及流动人口在此买房和租房。(3)由于收入水平普遍较低，维吾尔族男性的婚姻大多通过娶南疆同族女子来解决，维吾尔族婚迁女性数量较多。低收入人群聚居、单一民族聚居、流动人口数量大，使这样的区域成为社会治安、稳定工作的重点、难点地区。

其它城镇也有类似的情况。库尔勒市的团结街道办事处位于城乡结合部，有8个社区，2009年办事处共有5.35万人，少数民族人口比重32%<sup>1</sup>。2011年据当地干部介绍，这里5万多居民2万外来流动人口，其中70%多来自南疆三地州，绝大多数是少数民族人口。其中的梨花社区有居民5000多人，80%是维吾尔族。2006年在该社区内自发形成了一个劳务市场，每日人群聚集，平时有200多人，多的时候有2000多人，大多为南疆四地州来的流动人口，成为当地治安的重点区域。

## 二、大量的少数民族聚居的城郊乡村被纳入快速城市化进程

近年，新疆实施新型城镇化战略，城市经济社会的发展速度以及扩展速度都大大加快。巴音郭楞蒙古自治州的州府所在地库尔勒在1979年建市，1989年前市区只有13平方公里，目前城市建成区已扩大至近90公里。阿克苏市是阿克苏地区的行署所在地，2007年市区面积为28.1平方公里，在10年内阿克苏城区面积将扩大到36平方公里<sup>2</sup>。随着城市的迅速扩展，大量拆迁、征地行为随之发生，而这些城市的郊区乡镇少数民族人口的比例普遍都高于城区，在城市扩大的同时，首先面临的征地拆迁的是郊区的这些少数民族居民。失地农民进入城市，从事第二产业、第三产业生产，居民过去居住的传统的平房院落被各类安置房、保障房、商品房等替代，伴随着居住形式的变化，居民的生产生活方式、交往方式也有很大改变，包括族际交往也增加了新的内容。

在伊宁市，近几年的城市建成区在不断扩大，位于城郊的汉宾乡、塔什库勒克乡、喀尔墩乡以及巴彦岱镇的部分地区已经被城市用地包围及占用。2011年，巴彦岱镇(3.2万人，少数民族占总人口的71%，维吾尔族占44.64%)为实施城西市场建设、工业园区建设、国道218线两侧工程建设，征迁安置农民1266户，6330人。在喀尔墩乡英阿亚提村(人口1896人，少数民族人口占91%，维吾尔族占81%)就征收耕地322.87亩，房屋450户，共涉及2286人。随着失地农民增多，部分村组居民已经成为城中村居民，居住楼房，没有耕地，在城镇就业。部分村民耕地数量减少，传统的农牧业生产难以支持家庭生计，以打工、商贸、餐饮、店铺等增加收入。商贸是伊宁市的重要产业，新建集贸市场、增加商铺数量也是政府安置失地农民、促进其就业的一个重要方式。即使还没有被征用为城区的一部分，一些村民也已不再从事传统的农牧生产，村落也不似过去宁静和从容，一些人出去打工，还有很多来自村外的人建厂租房，村内居民的异质性明显增大，族际交往变得频繁和复杂。喀尔墩乡巴依库勒村，全村600多户，3700人，少数民族人口占92%。据统计，全村劳动力866人，从事一产131人；从事二产180人，其中工业120人，建筑业50人；从事三产555人，其中商饮180人，运输110人，服务业215人，其他行业50人。疆外长期转移42人，主要从事餐饮服务。在村落区域内，有各种企业和机构近40家。在外来的各种工厂，从业的汉族人口的比例较高，本村人口中少数民族占绝大多数，汉族人租房和少数民族打工的现象共存。

## 三、由老城区改造带来的居民迁移

<sup>1</sup> 据《库尔勒统计年鉴(2010)》计算

<sup>2</sup> 《阿克苏市城区面积将扩大近三成》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2007年05月26日 13:11:36

老城区改造是城市发展面临的重要任务，一般老城区人口密度大，基础设施落后，新疆不少城镇，尤其是南疆城镇，老城区往往也是少数民族人口聚居的区域，如喀什老城、库车老城区、莎车县城老城区、伊宁市老城区等。老城区改造，重要内容之一是居民住宅条件改善，其方式是修建新住宅，重新规划建设老城格局。对于喀什老城改造来说，在保证原有街区特色和房屋外观的前提下，改善居民住房条件，就要有居民大量外迁来疏减人口密度。

喀什老城区危旧房（棚户区）建筑面积 554 万多平方米，有居民 6.26 万户近 22 万人，老城区核心区人口密度高达 2.6 万人/平方公里，建筑密度达 70% 以上。居民住房近 60% 是土木建筑，多属破旧危房，巷道狭窄，供排水、通讯、消防、供暖等基础设施建设严重滞后。在老城改造中，大量的老城居民搬迁到新建成的安置房中，至 2008 年有 1757 户老城区居民外迁住进抗震安居房<sup>1</sup>。艾提尔清真寺是新疆最大的伊斯兰教礼拜寺，艾提尔广场是喀什市著名的文化、商业、旅游区。2003 年实施广场扩建工程，这里的老房子被直接推掉，大约 5000 户居民被外迁疏散<sup>2</sup>。显然，旧城改造对旧城居民，是改善居住和生活条件的重大契机，也可能使其生产、生活方式发生重大变化，如喀什老城外迁居民对新的生活环境和就业方式的适应<sup>3</sup>。

老城改造还有可能造成民族居住格局的变化。在乌鲁木齐市天山区，回族人口数量仅次于汉族和维吾尔族，1990 年为 2.9 万人，2009 年为 1.2 万人。但在某些街区，回族人口数量明显减少，其直接原因是本世纪初和平南路综合改造工程导致回族外迁<sup>4</sup>。在住房商品化的背景下进行旧城改造，原有居民有重新选择居住地点的条件。一些居民在得到拆迁补偿款后在其他社区购买新房，还有部分居民将分得的补偿住房出租或转手卖给在巴扎上做生意的南疆各地商贩，因此随着回迁住户的外迁代之以维吾尔族居民的大量进入。中央民族大学的刘正江博士认为，政府主导的拆迁导致了原有居民得到经济补偿后搬离，打破了民族聚居格局，但同时拆迁后社区在政府的主导下又建设成具有浓郁民族文化内涵的商贸圈，现代巴扎发展迅速，南疆各地来巴扎做生意的流动人口增多，政府为便于管理通过划定区域经营和限定巴扎范围的手段将流动人口固定在社区内，企业借社区民族文化资源大力投资带动劳动力市场繁荣，社区少数民族人口因此而更加集中。城市拆迁改造没有导致少数民族社区人口密度减少，反而在一些社区片点上有越聚越多的倾向<sup>5</sup>。只是其中的民族成分已经有了新的变化，表现为维吾尔族居民聚居特征更明显了。

表 1、 乌鲁木齐市天山区部分街道办事处回族人口数量的变化

街道名称	1982 年	1990 年	2008 年
胜利路	2341	2075	852
团结路	2228	2855	0
和平路	8694	8706	730
解放南路	6042	4226	540

资料来源：1982 年、2008 年的数字转引自黄达远《乌鲁木齐市城市社会空间演化及其当代启示》（《西北民族研究》2011 年第 3 期），1990 年数字来自《新疆维吾尔自治区第四次人口普查手工汇总资料》（新疆人民出版社 1991 年）第 280 页

据国家民委政法司的一份研究研究，目前在城市民族工作中存在一种倾向，就是在拆迁改造过程中不能正确对待城市民族社区，主要有两种观点：一是主张分散，认为如果少数民族形成相

<sup>1</sup> 《努尔·白克力：老城区的改造迫在眉睫、刻不容缓》 <http://www.tianshannet.com> 天山网 2008 年 06 月 03 日 18:16:14

<sup>2</sup> 张弛《老城重生——喀什改造的 2.0 版》，凤凰网 2011 年 07 月 07 日 07:33 来源：《凤凰周刊》。

<sup>3</sup> 参见马戎教授，“新疆城镇发展和双语教育的进程——南疆地区两个专题调研报告”，（《西北民族研究》2011 年第 2 期）中的调查分析。

<sup>4</sup> 黄达远，“乌鲁木齐市城市社会空间演化及其当代启示”，《西北民族研究》2011 年第 3 期。

<sup>5</sup> 参见中央民族大学博士研究生刘正江的博士论文，《新疆城市民族商业社区变迁研究——以乌鲁木齐市南关民族社区为例》（2009 年）。

对聚居的社区，就会人多势众，形成气候，不好管理，因此，主张趁旧城改造的时机，将民族社区整体或局部地分而散之。特别是有些地方对城市少数民族流动人口形成的聚居区，采取的是驱散、限制的做法；一是主张集中，认为集中便于管理，避免四处开花。尤其对城市少数民族流动人口，通过较为隐蔽的手段将其划在一定城区和范围。该报告明确指出这两种观点和做法都是不对的，前一种观点实际上是人为地搞民族同化的思想在作怪，后种观点则是“非我族类，其心必异”的思想表现<sup>1</sup>。在实际操作中，政府的意愿并不一定能达到其目的，如乌鲁木齐市的南关区域改造后的情况。有时还可能出现预料不到的后果，如伊宁市新城开发带来的老城民族聚居趋向。

伊宁市“汉人街”曾经是汉族人口较多的区域。1945年三区革命初期，很多汉人被杀，汉人数量急剧减少。1997年伊宁“2·5事件”，“汉人街”是骚乱的中心地带之一，事件平息后，这里的汉族人口陆续迁出。原来伊宁市委、市政府在“汉人街”附近的老城区，两三年前搬迁到开发区，机关事业单位大都随之搬迁。几度变迁，使传统的民汉混居巷子越来越少，“汉人街没汉人”已成为事实，维汉相对隔离的现象日益突出。都来提巴格街道办事处辖地即为汉人街，1990年“五普”时，该街办2万人，维吾尔、汉、回三族人口分别占76%、10.3%、8.6%。2010年，该街办3万人，维吾尔族居民占到91.6%以上<sup>2</sup>，实际在此居住的比例可能更高。目前不少城镇为发展开发区、新城区，将原位于商业中心的党政机关迁往新区，机关事业单位工作人员有购买新区住房的优惠和能力，很易导致类似伊宁市的情况。

#### 四、富民安居、牧民定居工程中的农牧民进城安置

近两年，“民生建设”被各级党委政府高度重视，提到关系国家发展、社会稳定、民众幸福的高度。在新疆，民生建设的首推安居富民工程和定居兴牧工程。根据自治区党委的部署，2015年前要完成困难地区70万户农村安居工程和10.6万户游牧民定居工程任务，2011年建设30万套农村安居房。安居房或为原地建新房，或为易地新建安置小区，有一部分安置小区直接建在城镇或城郊，以推动农牧民进城的步伐。由于农牧民人口中少数民族比例高，城镇化的过程也是大量少数民族人口进入城镇的过程。和静县畜牧业户5130户2.2万余人，蒙古族占98%。和静县按照“乡镇农牧民到县城，县城居民到库尔勒定居”的思路，鼓励农牧民在县城购房或在所在乡镇政府驻地集中连片建房。对于无集中连片建设条件的乡镇，鼓励动员农牧民到县城规划区内统一建设住宅楼或在旅游区统一建房<sup>3</sup>。和静县对口支持省河北援建的河北新村，位于县城边，可安置500户牧民，将实行社区化管理。

和布克赛尔蒙古族自治县，曾是一个传统畜牧业大县，2.4万农牧民人口中有85%以上的主要从事游牧生产。近年来，自治县二、三产业发展速度很快，2010年，全县第二和第三产业已占生产总值的85%。2011年县政府启动安居富民工程，计划用3至5年时间，为1984年以前在本县有农村常住户口的农牧民新建一套楼房，将农牧区的5000多户2万余农牧民搬迁到城镇居住。县财政为每户农牧民补助5万元。按照规划，安居富民楼建设将使全县约三分之二的富余农牧民进城或到工业企业，通过技能培训，从事二、三产业<sup>4</sup>。

#### 五、事实上的兵地分治的制度设置，造成城镇化进程中新的居住分离倾向

<sup>1</sup> 杨侯第，《中国城市民族工作的理论与实践》，民族出版社2001年，第26-27页，转引自中央民族大学博士研究生刘正江的博士论文《新疆城市民族商业社区变迁研究——以乌鲁木齐市南关民族社区为例》（2009年）。

<sup>2</sup> 《伊宁市“帮讲唱行”促进民族团结》，2011年01月10日09:25新疆日报网。

<sup>3</sup> 《和静县安居富民、定居兴牧工程实施办法（暂行）》和党发[2011]20号。

<sup>4</sup> 《破解二元格局的和布克赛尔探索》，<http://www.tianshannet.com> 天山网2012年02月13日。

新疆区域内有两个计划单列的省级单位：新疆维吾尔自治区和新疆生产建设兵团。新疆生产建设兵团受中央政府和自治区政府的双重领导，在所辖的垦区内，依照国家和自治区的法律、法规，自行管理内部的行政、司法事务，有 14 个师(垦区)，174 个农牧团场，2008 年总人口 257 万人，其中少数民族人口占 10% 略多。近几年兵团的城镇建设速度很快，新建了 4 座城市，并将按照师建城市、团场建镇的思路，强力推进城镇化建设，到 2020 年，兵团的城镇化率将从 2009 年的 48% 增加到 70%。由于兵团各师的师部过去多建在地州首府所在地，如农一师师部在阿克苏市，农二师师部在库尔勒市，农三师师部在喀什市，在这些城市内兵团人口虽然都因单位制工作及住房供给机制主要呈现小聚居状态，但基本散落在城市各部，是这些城市汉族人口的重要构成。兵团现有的 5 个城市，都是师部和市府两块牌子、一套机构。随着兵团城市化的发展，过去师部所在城市的兵团人口有可能逐渐向兵团新城集中，而老城市的汉族居民比重会随之减少。在阿克苏市，2005 年人口总数 58.28 万人，汉族人口比重 59.8%；2009 年同类数值分别为 47.64 万人和 48.1%，同时居阿克苏市 100 公里左右的阿拉尔市（2004 年新建市，2005 年人口数据尚未单独列出）2009 年 17.69 万人中 92% 是汉族人口。兵团新建城市被誉为“建城戍边”，同时也出现了新“汉城”的城市格局。

一个群体关系的空间是一个包含了意义生产的物理和文化的结晶，这种意义生产则是一种以某种方式将人们与空间相联系，同时使得人们之间相互支持与信任的过程<sup>1</sup>。传统的以亲缘、地缘为基础，建立在共同的生产方式和生活方式、价值观念基础上的村落认同和人际关系，正在随着市场经济的大潮、城市化和工业化发展的步伐，在政府强有力的倡导下，发生着巨大的变化，一些少数民族传统的生产方式、居住地点和居住方式在迅速改变，族际交往增强，族际之间的经济利益、文化观念等矛盾也会增多。从交汇到碰撞甚至冲突，是相容、相融之前必有的过程。

考察族际关系的重要内容之一是族际交往情况，而社区的居住空间为族际交往最重要的场所。随着城市化、工业化进程的加快，城乡社区的居住格局在发生明显的变化，尤其是在城镇，人口流动更为频繁，社区人口异质性增大，不同文化程度、不同地域、不同民族、不同文化的人都可以在巨大的城市空间、庞大人群需求中寻得一份生计，表现出城市大的包容性。但在城市一方面不同民族和文化的人接触、交往的机会增加，另一方面也存在由人口的流动性、异质性以及交往的表面性和工具性带来的人与人关系的疏远甚至冷漠。美国学者科罗德·费舍提出城市性的亚文化理论以解释城市区域存在更多的对立和冲突，其中心观点认为“城市中较高的偏差行为和自组织行为的发生率并不是由于诸如人际的、匿名性和非个性化的交往，而是由于一定数量的能够承载一个可自行生长发育的亚文化人口的存在。”城市地区吸引更多的移民，亚文化类别越多，强度越大，亚文化之间的对立和冲突越多。“因为城市是有差异的，他们的居民比农村居民更经常地遭遇到不同的亚文化成员，这些遭遇常常导致紧张和冲突，这又反过来会增强群体边界”。费舍理论链条可以表述为：城市性→群体聚集→亚文化强度<sup>2</sup>，导致紧张和冲突，由此又增强了群体边界。

当前主要缘于快速城市化和工业化背景下、以政府为主导、旨在改善民生的居住格局变化，对民族关系的影响有的仍是潜在的。显然，改善民生，促进各民族共同发展；人口流动增加了多民族混居，促进族际交流等，对民族关系的影响肯定是正面的。但同时，跨越式发展会对少数民族原有的生产方式、社会结构、传统价值观念带来更强烈的文化冲击以及沉重的心理压力，诸如游牧民定居、失地农民进城、土地集中、农民打工等，其社会适应和文化适应还有一个过程，有时这种适应甚至是艰难的，身份的变化、族际间的密切接触都不可避免地会带来一些族际间的矛盾，所以对民族关系的负面影响也是存在的，对此进行前瞻性估计才能提出有效的预防措施。

<sup>1</sup> Lepofsky& Faser, 2003; Martin, 2003; Mitchel, 2003: 211, 转引自陈福平、黎熙元《当代社区的两种空间:地域与社会网络》，《社会》2008 年第 5 期。

<sup>2</sup> 蔡禾主编《城市社会学：理论与视野》，中山大学出版社 2003 年，第 76-79 页。

## 六、社区居住格局的变化对族际关系可能产生的负面影响

### 1. 少数民族农牧民生产方式的变化带来社会关系变化，其社会适应和文化适应过程可能影响政府与迁移者的关系，也由此影响汉族和少数民族的关系

大量的少数民族人口从农牧区流进城镇，面临着生产生活方式的巨大变化。在美国，除了有些印第安人还分布在乡村、守着保留地外，其余的少数民族大都生活在城市中，因为大部分的乡村土地为白人所有，而美国绝大部分少数民族都属于劳工阶层，这些失去生产资料和土地的劳工阶层只能依附于城市。中国少数民族基本上分布在边疆，基本上从事的是传统的农耕、畜牧或者狩猎采集业<sup>1</sup>，现在这些农牧区少数民族城市化的过程，主要是去城镇打工，因为打工的收入远远高于他们小块土地上种植粮食作物获得的收入。即使是在乡村，许多土地也被流转，成为企业规模化生产的一部分。2011年和布克赛尔蒙古族自治县搬迁定居北部山区贫困农牧民1000户，县里引进香港弘港集团和新疆康隆农业科技发展有限公司，与农牧民签订每亩地承包费为300元的土地流转协议，建设10万亩有机棉基地和5万亩甘草基地，企业承诺安置每户两个劳动力在基地劳动或加工厂做工人<sup>2</sup>。打工使这些农牧民由自主的小农生产者变成了被雇佣者，同时由于雇主往往并非本族人士，以汉族雇主最多，有时双方存在较明显的文化差异，甚至是因语言差异而有交流困难。这种身份的变化和关系的变化对族际关系带来了新的影响。应培养、支持更多的少数民族企业家、管理者，避免社会分层与民族分层相重叠。

新疆目前正在进行的规模巨大又带有明显普惠性的“富民安居”、“定居兴牧”工程，是政府主导并投入大量资金、农牧民普遍受惠的民生工程。安居房建设要求高标准：“每户建筑保证水电气、厨卫浴等设施齐备，房屋内部功能齐全，附属设施配套”，建房资金除国家、援疆省市和地方政府投入、银行贴息贷款外，建房户自筹资金部分占一半多<sup>3</sup>。富民安居工程受到广大农牧民热烈欢迎，同时收入水平低、前景预期尚不乐观的农牧民还有许多担忧，工程的高速运行对低收入家庭形成很大的经济压力和心理压力。真正希望改善住房条件，又难以支持自筹经费的，都是贫困的农牧民。且末县牧区三乡两场1700户5780人，占全县贫困人口37%。县里准备投资4.06亿元，从2010年开始，用三年时间分期分批将牧区1700户牧民集中搬迁，要使每户牧民有“一套抗震安居房、一座暖圈、一群牲畜、一块饲草料地、一个红枣园”。其中的阿羌乡8200人，准备全乡实行整体搬迁，建房需要的6万多元政府帮助解决（有4万元补助、2万元两年无息贷款）。至2011年6月有70户家庭经济条件较好的牧民已搬迁，未搬的牧民普遍认为最大的困难是没有发展资金以后如何生产、如何还贷。除建房外，如果再建围墙、暖圈、开垦草料地等，初步计算一户要投入25万元。纯朴的牧民表示，目前自己虽然贫穷但尚可生活也没有欠债，如果安居房不能按时还贷是否会被收走而无处可居。这种政府主导下的少数民族村落的整体搬迁，居民面临的生存压力，包括心理压力都需要采取有效措施加以缓解，使其能顺利度过适应期。否则如果在新环境中出现许多人适应困难或不愿适应，难免导致更大的社会问题，并引发民族关系方面的问题。

### 2. 由人口规模性迁移带来的族际居住空间距离缩短，交往形式和内容发生变化，城乡差异、职业差异、收入差异有时与族别差异重叠，对族际关系产生负面影响

过去城乡社区的同质性都相对较强，大家同样的生产生活方式，处于同样的生活水平。市场经济的发展带来了会阶层的分化，人口流动增大了社区人口的异质性，是进城做小商贩还是进厂

<sup>1</sup> 关凯、赵志研文字整理，“从劳务流动到社区拆迁：如何应对城市民族工作的新挑战”，《中国民族报》2010年6月25日

<sup>2</sup> 《破解二元格局的和布克赛尔探索》，<http://www.tianshannet.com> 天山网2012年02月13日

<sup>3</sup> 至2011年6月底，新疆开工的安富民安居工程计划任务22.3万户，累计投入各类建房补助资金105亿元，其中国家和自治区占28.6%，对口援疆资金占8.2%，地州县市补助4.9%，银行贷款7.7%，建房户自筹51.5%。

务工,也包括一些新移民点建设,人们往往都会感受到生活水平和收入水平的巨大差别。由于新疆少数民族人口中农牧业人口占绝大多数,疆内流入城镇的乡村人口主要为少数民族,尤其是来自人口密度大、土地资源紧缺、少数民族人口聚居的南疆农牧民,他们在城镇拥有农民、流动人口、少数民族三种身份,具有国家通用语言能力差、文化水平低、缺少专业技能、难稳定就业、举家流动等特点,所以许多人社会地位低、收入水平低、生活条件差,还可能经常感受到城市中异质文化的差异和冲突。这类社会问题很容易被转化为民族问题,处理不好就可能因巨大差异感而产生强烈的不平等感或被剥夺感,影响族际关系。

在乌鲁木齐市天山区团结路东南部的八户梁社区,居住有维、汉、回、锡伯、蒙等 11 个民族,常住总人口 1041 户,3877 人,其中少数民族占总人口的 68.3%;流动总人口 420 户,1590 人,其中 97.4% 是少数民族人口。流动人口中 72% 是维吾尔族,7% 是汉族,其他民族 21%;由南疆三地州流出的达 65%,还有来自吐鲁番(18%)、伊宁(5%)等地;有 32% 的人是个体户,28% 的人从事个体生产。大多数少数民族流动人口从事推车贩卖、市场搬运、旧房拆迁等简单性体力劳动,多数家庭是依靠男性劳动力在外打工赚钱而女性在家带孩子、干家务,收入水平低,且不稳定,月收入在 1000 元左右,所得只能维持基本的生活支出。流动人口大都居住在该区的棚户区。棚户区的房屋修建较早,房屋结构简易,没有上下水、卫生间、暖气、天然气等基础设施,居住者存在着严重的吃水难、如厕难等问题。而与流动人口聚居的棚户区仅一街之隔就是别墅区,小区居民良好的居住环境和完善的社会服务给少数民族流动人口的心理造成较强的不平衡感<sup>1</sup>。

位于且末县境内的农三师三十八团是新疆生产建设兵团最年轻的团场,2006 年开始组建(土地为巴州政府无偿划拨),到 2011 年 6 月,累计投资(水利工程、小城镇建设、电力设施)11.5 亿,在一片亘古荒漠上开荒、植树,建起基础设施完备的小城镇(团部)。团部建成 4 个住宅小区共 82 栋水、电、暖、天然气俱全的职工住宅楼,住有全团 3000 多职工。与整齐漂亮的团部住宅小区一路相隔的是且末县贫困山乡奥依亚依拉克乡牧民的苏塘定居点,新修的安居房也很漂亮,但在团部整齐的楼房、绿色的草坪相形之下逊色很多,反差很大。奥乡的维吾尔族牧民人均收入 800 多元,生活贫困,451 户牧民整体搬迁三十八团旁的定居点,地方政府有希望团场帮助搞基础设施建设的初衷。团场为实现兵地融合共建社区,计划把定居点纳入团场社区服务范围,并建设了 1 万亩高新节水灌溉土地用于种植红枣,但牧民住上安居房以及生产方面仍面临着不少困难<sup>2</sup>。新建的维吾尔族牧民定居点与新建的基本是汉族人口组成的团场距离如此近,虽然资金雄厚的团场为帮扶贫困乡村投入了不少,但比较后的差异感仍让人印象深刻,甚至是不平等的感受,这可能是兵地双方都没有想到的。这类因体制差异而有民族差异的实例,并非孤例。

### 3. 在经济互助、文化选择和族际关系等多种因素影响下,部分区域的居住相对隔离可能进一步加剧,影响族际交流

新疆民族群体在居住空间上的相对隔离现象一直存在,乡村的相对隔离受土地资源、人居条件、生产方式等因素长久形成,在城镇虽然普遍为多民族混居,部分城镇的部分区域民族聚居的现象仍很明显。其形成有这样几种情况:历史上形成的单一民族聚居的老城,如南疆的喀什老城、莎车老城等;因民族人口变动逐渐形成单一民族聚居区域,如南疆库车老城、北疆伊宁市“汉人街”等;单一民族聚居程度或范围在逐渐增大,有形成单一民族聚居区域倾向,如乌鲁木齐市某些区域。

这种聚族而居现象的形成,除前面所谈到的历史因素外,多数是自然选择的结果。聚居程度较高的区域,能够提供更丰富的本民族需求的商品服务和社会生活环境,如乌鲁木齐市维吾尔族

<sup>1</sup> 引自新疆社会科学院柴林主持的“2010 年乌鲁木齐市百家社区调研”相关资料。

<sup>2</sup> 据《兵团最年轻的团场——农二师三十八团开发建设纪略》,http://www.tianshannet.com 天山网 2011 年 09 月 14 日;《共创美好明天——农二师三十八团开发建设纪略》http://www.tianshannet.com 天山网 2011 年 09 月 16 日。2011 年 6 月笔者曾在该县调查。

人购买许多生活用品都到维吾尔族聚居的二道桥附近，这里可供选择的商品多；维吾尔族人经常参加的婚礼、割礼等各种大规模礼仪活动，也都在二道桥及其周边进行，这里有满足仪式需求的场所宴会厅；而且由于这里是维吾尔族人口集中居住的区域，亲戚朋友等多居住在这里，彼此走动方便。人们在本族的社会文化环境中生活更适宜，而且也便于培养子女的民族认同感。也就是说，聚族而居对个人的物质生活、社会生活、精神生活提供了许多便利，促使人们选择聚居。同样，老城往往延续了过去的居住传统，民族聚居程度较高，人口密度大，居住环境以及公共服务设施差但生活成本低廉，同时传统的小商品经济和手工业生产较繁盛，为社区居民提供了广泛的就业渠道。与长期自然形成的居住状态相伴随，老城居民之间有着密切社会关系、亲属关系和浓厚的民族民俗文化等。喀什老城就是典型。

人们希望与在社会地位、语言、种族、宗教等方面与自己相同或相似的人生活在一起，是一种普遍存在的倾向。与有相似背景的人居住在一起，不仅容易相处融洽，还会产生一种归属感或安全感。只要社会群体之间的差异仍然客观存在，群体意识、群体需要和群体利益就一直会是各社会群体追求的目标，处于社会底层的所谓“弱势群体”尤其如此。无法在社会取得社会平等感的弱势群体，有可能在基于相似群体基础上产生的近邻共同体中得到社会平等感和社会安全感。同时，社群隔离也有其明显的消极后果：社会群体隔离不利于减少社会不平等、缓解社会群体间冲突；限制了社区居民的交往范围和与外界的信息交流，有碍于其向社会高一层级的流动；而且聚居化也是一种加速器，聚居程度越高就越迫使其它民族成员选择搬离，族际间相对隔离程度也就越深。当这种社区的居民是由社会底层群体组成时，有可能导致长期的或永久性的社会不平等，甚至产生对抗社会主义的群体亚文化，因此而成为骚乱和其他形式集合行为的发源地。<sup>1</sup>低收入人群聚居、单一民族聚居、流动人口数量大，使这样的区域成为社会治安、稳定工作的重点、难点地区。

2009年“7·5事件”发生后，这种“隔离”状态加深并显性化。关于民族居住格局出现了两种现象，一是不少政府官员及学者认为，在多民族的城市，聚居的少数民族人口使社会管理难度增大，民族的内向性使族际的个人冲突、小规模骚乱易被利用、扩大成为民族指向明显的大规模冲突，社会稳定形势复杂；二是由于“7·5”主要发生在少数民族人口聚居的城南(所谓老城)，攻击对象主要是汉人，后来的“7·7”、“9·3”主要发生在城北，一些暴力行为又主要表现为汉族人群以少数民族为对象，这使乌鲁木齐市居民对安全的居住环境更为重视，在选择住房时的族别差异更为明显，从而出现更明显的民族聚居倾向。由此调整乌鲁木齐市民族居住格局的呼声日益明显。

需要注意的是，过去以文化(风俗、语言、宗教等)和生活方便为导向主导的自然隔离，越来越成为有意识的选择性隔离，其中很大程度是受到族际关系的影响，一些地方商业小区内居民的民族成分影响到住宅的价格水平，住户有意识地选择、开发商有目的地排斥，有的地方甚至成为公开，这使隔离可能成为一种真事实。阿克苏市过去选择性隔离的现象并不很突出，但2011年笔者在当地了解到，城市内一些区域已经明显被认同为汉族居住或少数民族居住的区域，居民在购买住房时，小区及楼房、单元等居民的民族成分被视为极重要的选择因素，甚至出现有的小区商品房拒绝给维吾尔族购房者出售以避免房价和市场受到影响的情况。可见目前新疆一些城镇的居住选择问题，更多地是受族际关系，尤其是维汉关系(因为在城镇生活人口数量最多的民族是维吾尔族和汉族，其次是回族，其他民族在城镇形成聚居空间的可能性较小)的影响，是族际隐性矛盾一种表现。

希望调整单一民族聚居区的民族构成，实现多民族混居的居住格局，是基于这样的理论支持：民族之间的偏见与接触成反比，即个人接触越多，冲突就越少(偏见、歧视、敌意等)。自然邻近增大了社会交往的可能性。民族杂居区的社会成员由于经常发生族际接触，故能够较好地认知和

<sup>1</sup> 郭星华，“社群隔离及其测量”，《广西民族学院学报》，2000年第6期。

对待民族因素，促进不同民族间的交流、交往与交融。但同时也有一些研究表明，邻近的异族群体可能比距离更远的冲突要多，因为他们更容易陷入对同等资源的竞争中去；而且因为不同族群相邻也使人世间因为习俗、语言等方面的差异而出现冲突行为增多的现象，尤其是对那些不了解彼此文化又缺少宽容精神的人。因此，谈到调整民族居住格局的问题，应该解决好紧缺资源的需求、文化的相互了解，并考虑到相对聚居的合理性成分，而不是片面强调混居。同时，更进一步改善民族关系，并对公开的民族歧视、民族隔离现象进行社会 and 法律的治理，才可能避免新的隔离现象出现或已有的隔离现象加剧。

## 【论 文】

# 青海牧区双语教育发展问题研究报告<sup>1</sup>

完玛冷智<sup>2</sup>

**【摘要】** 本文将共时和历时、典型调查和综合分析相结合，回顾了青海藏族现代教育的百年发展历程，综合分析了目前藏族牧区的教育教学现状和趋势，剖析了当前青海牧区藏汉双语教育面临的困难和突出问题，并从把握特色、瞄准关键、夯实基础、务实创新和突出效益等五个方面提出了对策。

**【关键词】** 藏汉双语；双语教育；双语教学；问题；对策

青海是全国少数民族人口比例很高的省份（只有西藏、新疆的少数民族人口比例高于青海），省内百分之九十的地方是藏族自治州。省内有 5 个世居少数民族，除了回族村社多用汉语、部分地区用藏语外，其他 4 个民族通用本民族语言。藏族、蒙古族有自己的语言和文字。农村牧区基本上没有汉语环境，中小学实行藏（蒙）汉双语教育。土族和撒拉族分布在农村，有语言而无文字，部分地区尚需用本民族语言辅助教学。

青海也是全国四大牧区之一，以牧为主、农牧相兼，形成了城乡、农牧交叉发展的城镇、农村和牧区三元结构。全省有 38 个县，其中牧区县 24 个（14 个为青南纯牧区县），有 180 个乡镇、1,134 个村（牧）委会，分布在 5 个藏族自治州和 1 个蒙藏自治州，主要属于青南和环湖两种自然类型区。另外，省内部分农业县市也分布着牧业乡镇，如海南州尖扎县尖扎滩乡、海南州贵德县常牧乡、海北州门源县皇城乡、海西州格尔木市唐古拉山镇、海东地区互助县巴扎藏族乡、循化县刚察藏族乡，西宁市湟源县日月藏族乡等。这些牧区，所使用的语言完全是民族语言，是典型的单一语言使用区。这是研究牧区双语教育的语言环境和文化基础。这与部分城镇和散杂居地区使用双语，形成双语教育的基础和前提，是完全有别的。

可以看出，青海的牧区涉及纯牧业区、牧区县、半农半牧区、部分农业县域内的局部牧区这 4 种类型。青海的城镇、农村和牧区三元结构以及牧区自身的这些不同类型，构成了青海牧区教育的客观现实基础。而牧区语言生活、语言环境、文化传统和社会背景的差异性，是推广双语教

<sup>1</sup> 本文刊载于《西北民族研究》2012 年第 1 期。

<sup>2</sup> 完玛冷智(1972--), 藏族, 青海省民族宗教事务委员会古籍办副主任、副译审, 省民宗委研究中心主任。

育的决定性因素，也是牧区选择教育模式、教学模式和新一代培养模式的基础。从语言生活和文化传统的社会基础看，牧区城镇的民族交融和文化交流程度深，双语化水平高，双语教育推广的前提基本成熟（除生态移民、定居牧民等）；半农半牧区和农业县的局部牧区，社会发育程度高于纯牧区，双语教育推广有一定的外围支撑和环境条件；而牧区县尤其是纯牧区，民族构成、生活方式、语言使用和文化传统等具有单一性特点（如玉树州治多县全县 97.8%的人口是藏族，共 29,397 人，而汉族和其他民族只有 655 人，且多在城镇），基本上是藏族，人们说藏语、信佛教、过游牧生活，双语教育推广的难度相对较大。研究青海牧区双语教育，务必要基于这些社会基础和环境前提。

## 一、青海牧区双语教育的发展历程和总体趋势

青海的现代学校教育经历了 100 年，起步晚，困难多，发展慢，尤其是牧区教育特殊、复杂，而双语教育则是青海教育的重点和难点。青海的双语教育既是个体问题，也是群体问题，既要体现以人为本的核心要求，也要符合全面协调可持续发展的基本要求。可以说，现阶段青海牧区双语教育发展问题，是关系到青海藏区跨越式发展和长治久安的重大问题，对一个多民族聚居、藏族分布广泛的地区具有重要的政治意义和战略意义。回顾这百年青海的教育发展历程，青海初步摸索出了一条群众认可、效益明显、符合实际、具有地方特点的双语教育之路。这个过程总体上经历了四个重要阶段：

**第一阶段：传统的寺院教育阶段。**从历史上看，基于藏区传统的寺院教育，以大小五明和五部大论为主要教学内容，以藏语为教学语言，同时教授其他民族语言（主要是梵文，不少高僧也通汉语、蒙古语和满语），历史较为悠久。应当说寺院教育造就了传统意义上的藏区文明。

**第二阶段：学校双语教育起步阶段。**1910 年（宣统二年），青海蒙藩学堂建立，青海藏族、蒙古族现代学校教育正式起步。民国时期学校教育有所加强，主要集中在西宁市周边地区和玉树结古镇。藏汉双语教育初见成效，但学校和学生数量有限，且要求学生入学须取汉语名子（叫“官名”）。现代学校的建立，彻底改变了青海历史上寺院教育一统天下的局面，突破了以五明文化为主导的课程传统。但此阶段寺院教育依然持续发展。

**第三阶段：双语教育曲折发展阶段。**青海解放后，各地陆续建立马背学校、帐房学校、村社小学等，牧区教育正式起步，学校教育得到发展，并从 1950 年起编译出版部分汉文藏文双语对照初小课本，重点培养民族干部，服务藏区建政。从上世纪 60 年代起，青海建立寄宿制学校，探索建立适合藏区、牧区特色的办学路子。而文革期间，青海则基本禁止民族语文教学。后重新落实政策，并在高校设立民族部、民族班和预科，加强双语教育，还以各州民族师范为基地，为当地培养了大批双语人才。

**第四阶段：双语教育探索改进阶段。**从 20 世纪 90 年代起，青海藏汉双语教育长足发展，探索建立了适合不同区域、不同语言人群的两类双语教学模式，逐步建立了一支具有藏语汉语两种语言教学能力的规模化师资队伍，基本建立了较为完善的各课程民族文字教材体系和从小学、中学到高校的双语教育体系。

当前，青海的藏区教育整体上呈现为**普通教育**（城镇中不设民族语课的汉语学校教育）、**双语教育**（分为两类模式的藏[蒙]语汉语双语学校教育）和**寺院教育**三者并行或交叉发展的格局。截至 2010 年，全省藏语汉语双语学校 582 所（其中小学 510 所、中学 69 所），双语教师 8,391 人（其中大专以上学历的占 80%），在校双语生 194,521 人（其中小学 137,540 人、中学 55,813 人）。民族高考生由 2001 年的 6,058 人增加到 2009 年的 11,356 人。<sup>1</sup> 省内 3 所高校和部分职业

<sup>1</sup> 据报道：到 2011 年 11 月，青海省藏区实行双语教学的中小学有 544 所，在校生 6.1 万人，其中采用藏语汉语双语授课的中学 68 所，在校生 6.03 万人；采用蒙语汉语双语授课的民族中学 2 所，在校生 637 人。参加普通高

学校设有一部分双语理科专业，培养藏区急需的双语人才，主要是培养教师、医务人员、基层干部、草原生态和畜牧兽医人才、技能型人才等。与以往相比，青海牧区双语教育呈现出以几个主要趋势：

**第一，投入逐年增加。**青海虽然财政困难，但逐年增加民族教育经费，2009 年达 10.92 亿元，比 2001 年增加 7.4 亿元。全面落实“两免一补”政策，且寄宿生年均补助达 1,200~1,500 元，尽一切努力，完成“两基”任务，其中，2010 年海南州同德县，黄南州泽库县，果洛州班玛县、甘德县、达日县，玉树州杂多县、治多县、囊谦县、曲麻莱县等 9 个县完成了“两基”任务。这些对普及教育、提高教育质量、巩固教育成果起到了积极的作用。

**第二，质量大幅提高。**双语教学体系不断完善，教学质量不断提升，农牧区教育普及率、儿童入学率、升学率不断提高。截至 2010 年 10 月，共有 38 个县（市、区）实现“两基”，人口覆盖率达 94%（藏区为 81.8%），青壮年非文盲率达到 96%，全省义务教育进入了全面普及的历史新阶段。“民考民”本科录取分数线由 2001 年的 200 分，提高到 2009 年的 312 分，高等教育毛入学率达到 26.17%，高于全国 1.97 个百分点，并建有若干个硕士点、博士点，开启了青海高等教育发展的新历程。

**第三，模式趋于定型。**经不断研究、反复实践、长期总结，藏区双语教学从自发多样，逐步规范化、体系化，并在上世纪 80 年代初步确立了两类基本教学模式，采用不同的课程标准和教材等，各地及各学校根据当地群众意愿、当地语言环境、学生语言习惯和能力等，自由选择。两类基本教学模式为：在以使用民族语为主的农牧区，以藏语为教学语言，单设汉语课程（称“一类模式”）；在东部散杂居地区以及其他汉语环境较好的学校，以汉语为教学语言，单设藏语课程（称“二类模式”）。也有一些学校，根据师资，部分课程用汉语教学、部分课程用藏语教学。

**第四，规模得到优化。**从解放初尤其改革开放以来，牧区办学形式经历了从分散到相对集中，再到规模办学的发展过程。从 2000 年起调整学校布局，全省中小学由 3,887 所调减到 2007 年的 3,222 所。从 2008 年起加大调整力度，当年调减 175 所，2009 年调减 551 所，为 2,496 所。

**第五，寄宿制基本普及。**作为适合农牧区的特色办学形式，寄宿制学校从上世纪 60 年代诞生起，逐步在农村牧区得到普及。截至 2009 年底，在全省农村牧区 69 所完全中学、13 所高级中学、300 所初级中学（含九年一贯制，下同）、1,978 所小学（另有 302 个农牧区教学点）中，实行寄宿制的完全中学和高级中学 68 所、初级中学 197 所、小学 424 所，基本遍及全省所有牧区。

**第六，教材形成体系。**从 1982 年以来，省上加大各课程教材编译出版力度，编译出版了基础教育阶段民族学校三套不同版本的双语教科书、教参、教辅材料，推出各类教材及用书近 1,600 个品种，形成了较为完整的基础教育双语教材体系。供全国藏区学校选用的藏文教材涵盖 18 门课程，品种达 623 种，青海每年的使用量已接近 400 万册，使用学校包括全国藏区的 3,000 多所民族中小学，受益学生达 82 万之多，社会效益十分显著。目前可供选用的各课程藏文编译教材有中小学的 509 个品种，基本实现了与课程配套、同步供书的目标（教辅材料、学生练习、课外读物等尚不能满足需要），基本做到基础教育阶段“配套建设、同步供书、课前到书、人手一册”，正在逐步编译完善学前教材、高校相关专业教材。尤其是近五年，青海编译藏文教材 240 种 3,274.78 万字，包括课本、教师教学用书、同步练习册、假期作业、实验报告等，品种齐全，质量不断提高。

**第七，普遍加强汉语教学。**从上世纪 80 年代起，在广大牧区开始推广汉语教学。2000 年前后，编写、采用适合藏区学生、符合第二语言教学要求的汉语教材，汉语课由小学三年级提前到一年级，课时由原来的每周四五个课时增至六至八个课时。同中考、高考挂钩，推行少数民族汉语水平等级考试（即 MHK），2008 年参加汉语水平三级考试的有 2,857 人，参加二级考试的有

---

校招生考试少数民族考生由 2006 年的 10,565 人增加到 2010 年的 14,047 人。

4,006人，参考人数逐年增加。并通过采用《汉语会话》录音教材、双语版《汉字宫》视频教材，开设汉语会话课等形式，加强对少数民族学生的汉语教学。现已确定学前两年藏语汉语双语教育计划，正制订方案，落实措施。

**第八，招考逐步完善。**高考、中考分别从2003年、2005年开始，针对双语学生提供非语言类各课程的藏汉文对照试卷，允许学生用任何一种文字答卷。在2007年高考中使用藏汉文对照试卷的考生2,237人，占藏族考生的40.9%。当年本科录取分数线312分，比2000年提高了112分。建立实施了双语会考制度。

**第九，双语学校及学生总量趋于减少。**随着“两基”攻坚和教育普及，全省在校生人数虽然从2000年的72.94万人，增加到2009年的85.59万人，净增12.65万人，主要是牧区学生人数大幅增加，入学率迅速提高，但是，由于青海的城镇化速度加快、学校布局调整和学生自发转移等，不论是实行双语教学的学校，还是接受双语教学的学生，总体上都趋于减少，如2010年，双语学校比上年度减少195所，双语小学生比上年度减少6,038人。

## 二、青海牧区双语教育面临的困难和突出问题

青海民族教育的关键是农牧区教育，难点是双语教育。制约青海民族教育可持续发展的突出问题是双语师资队伍建设、教学质量、教育效益和学校布局，民族教育表现出“三差”——质量差、条件差、效益差，不均衡、大差距、无出路三个问题突出。

### （一）教师问题是制约牧区双语教育的瓶颈。

教育，关键在教师。这几年，农村师资紧缺的问题得到普遍重视，通过实施农村教师特岗计划等措施，问题开始逐步缓解。但民族地区尤其牧区的双语教育，教师问题最为迫切和关键，也是长期受地方财力、编制等影响而得不到解决的难点。不少地区的学校建得宽敞明亮，却缺乏数量足够、质量过硬的师资，群众描述为“有个好厨房，但缺好厨师、好饭菜”。问题主要包括：

**1. 教师数量严重不足。**全省各地尤其是牧区普遍缺少双语教师。据统计，全省目前教师缺编7200多人。实际需求可能还大于这个数字，如玉树州各县若要“两基”标准，教师缺编3411人以上，有些小学的师生比1:60，杂多县师生比为1:44，全国罕见。教师不足，导致大班现象普遍（玉树州最多的班有127名学生）。条件最好的牧区双语学校之一海北州西海寄宿校，按师生比标准，仅双语教师就缺编34人。

**2. 教师队伍结构不平衡。**在教师结构上，汉语文、藏语文和数学教师为多，有关部门普查的66所民族中小学的427名专任教师中，315名为文科教师，只有157名是理科教师，且掌握两种语言的只有41人，仅为教师总数的26.1%。音体美等课程的双语教师寥寥无几，多数学校根本没有英语和信息技术“双语”教师，“发课本、不上课”，远离现代教育；不少学校甚至缺藏文教师（如共和县在学校布局调整后藏文教师缺编104人）。一些课完全不上或只在部分年级上，学生从牧区转学到城镇，或从州县转学到省会，学习就无法衔接，不到高中就陆续辍学、弃学或被淘汰。一些学校视师资增减课程，因此各地各校课程不同步，牧区学生因统一考试升学而吃亏。

**3. 教师的专业和双语能力差。**2000年，各州民族师范统一撤销（玉树保留有大专部）、有的甚至改为中学，之后中小学师资来源“去专业化”而趋于多样化。于是，有的人把教师当成求职谋生之道，考教师资格上岗聘用，却连师范专业基础知识都不具备，甚至不会备课；一大部分教师没有“双语”能力，一部分汉族教师根本不懂藏语，而另一部分藏族教师汉语水平差，在教学实践中难以应用双语（不管是教学语言还是辅助教学语言）开发学生智力，影响学生便捷、有效地接受知识。据专业部门调查，全省藏族中小学8,752名教师（其中专任6,510名），兼通两种语文仅占40%（主要是不懂藏语）。海北藏族自治州刚察县民族中学共有56名教职工，只有35名专任教师，其中能用藏语汉语进行双语教学的只有5名。学校布局调整后具有一定代表性的海南

藏族自治州共和县民族中学 169 名专任教师中，除 9 名藏语教师，兼通双语的教师只有 45 名，仅为 30% 左右。在散杂居地区更为严重，如化隆县雄先藏族乡 14 个行政村的 7 所学校，严重缺乏藏语教师，很多学校没有开设藏语文课，其中中心小学 14 个班级只有 2 名藏语教师。在海东的华锐、卓仓和西宁的滚本、东科尔、赛科等藏族部族聚居区，情况更为严重。

**4. 教师培训严重滞后。**有的地方没有培训资金，有的学校教师不足而派不出任课教师，多数牧区教师上岗十几年，没有接受过一次培训，专业知识有限，教学观念陈旧、僵化，教学理念落后，教学方法刻板、雷同，对新教材理解不深，教学辅助参考奇缺，影响教学效益。

**5. 教师待遇差，队伍极不稳定：**牧区人口总量小，教师评定职称相应较难，名额受限，不少县没有一个特级教师，挫伤了教师的积极性、上进心；牧区学校条件艰苦，生活单一，与现代社会几乎隔绝。除了少数责任心强、觉悟高的，有些教师则得过且过，耽误学生，家长意见纷纷。玉树职业学校承担青海民大大专班授课任务，老教师、老专家、研究生不少，教师职称却套用中学系列，没有一个正教授，加上条件差、环境恶劣，骨干教师难以留住。在玉树全州专任教师中具有高级职称的仅占 9%。

**6. 合格汉语教师严重缺乏。**根据藏区实际，国家组织人力为将汉语作为第二语言的学校编写汉语教材，实行少数民族汉语水平考试等，富有科学性、时代性、前瞻性。但全省无一所高校设少数民族汉语教学专业，牧区学校缺乏汉语教学环境和教学方法，教师也几乎没有接受过汉语教学培训，基本上不掌握少数民族汉语教学的特殊性、规律性，“懂汉语教汉语”，“汉语好教汉语”，或“汉族教汉语、藏族带双语”的现象司空见惯。这导致牧区学生不论接受哪种模式的双语教育，汉语水平都很差。有的学校把学生汉语能力低下的原因，归结到非语言类课程的教学语言上，不考虑汉语教师、汉语教学、学生汉语能力培养等问题。除了共和县民族中学曾开展过如何面向藏族学生教好汉语的观摩课外，调研组实地调研的学校的教师中，没有一名以汉语作为第二语言的合格的教师专业毕业生，小学管理层和教学层都基本上不懂“汉语教师”专业和（中文系）汉语言文学专业的区别。

**7. 教师对自身的要求不高。**学校内部的教师管理制度不健全，奖惩不明。学校忙于应付琐碎事情，教师管理松散，得过且过，导致中小学教师责任心不强，应付教学。有的教师教书几十年没有备课教案，更不用现代多媒体手段等。

**8. 对双语教学和双语教育缺乏科学理解和正确认识。**语言学界、教育学界普遍认为“双语教学”和“双语教育”是两个不同的概念。“双语教育”是指多民族国家或地区实行的运用少数民族语言和主体民族语言这两种语言的教育，它涉及整个教育这个大系统，有政治、经济、文化、教育体制、教材改革、学制、升学、就业等方方面面的问题。目前，多数藏语汉语双语学校已经跨入藏汉英三语教育阶段。“双语教学”则是指在语言课以外的其他各门非语言类课程的教学，将两种语文充分结合起来，分别作为主要教学语言和辅助教学语言的教学形式，它是教学语言方面的问题。而在青海多数地区和学校，对这些专业概念至今不能严格区分，甚至存在把双语教学与汉语教学相混淆、把一般民族学校与双语学校相混淆、把语言类课程的作用和非语言类教学用语的作用相混淆等怪现象，背离教育科学规律，影响了学校设置、办学形式和农牧民子女的升学就业。

## （二）办学模式影响双语教学的质量

以前，青海省设置的是以行政区划为基础的“小而全”牧区办学格局，学校规模偏小、办学成本高、办学效益低、教学质量差，教育资源浪费严重。2007 年的青海校均规模，小学 195 人，初中 244 人，高中 762 人，同期西部分别为 341 人、939 人、1,408 人。2008 年，农村牧区在校生小足 50 人的小学和教学点 1037 所。其中海南州，在校学生 50 人以下的中小学 116 所，51 人到 100 人的 89 所，分别占该州学校总数的 31.18% 和 23.92%。仅贵南县就有村级小学 64 所，在校学生 50 人以下的 34 所，51 人到 100 人的 11 所。学校布局调整成为教育发展和改革的重要环

节。为此这两年投入很大，2010年青海决定筹措76亿元，利用三年时间完成学校布局调整和校舍安全工程建设。但这也引发了新的矛盾和问题。

**1. 学校规模不断扩大，教学和日常管理却难以到位。**2006年以后，全省加快学校布局调整，农牧区学校从分散、小规模，迅速向集中、超规模转型，学校学生多上千人，如西海寄校的小学生达1,140人，共和县民族中学的初中生达2,341人，海南州第一民族高中的高中生达2,637人。共和县调整后的13所双语中小学，平均每校约820人，每班约52人。门源县寄校按调整计划，将扩建为有2,947名小学生的学校，其中仅寄宿生就将达2,564人。学校规模猛扩，但教学、食宿、安全、卫生等方面管理经验不足，管理能力、方法等难以跟进，造成新的矛盾和困难。教师们反映：“以前是教师，现在是保姆、陪护、管理员、保安。”各地至今无学校的规模、班次和学生人数等方面的规定，没有适合学校管理、教学水平和能力的办学标准。

**2. 学校不断集中，难以适应牧区生产生活方式。**农牧区人口总量小，产业结构单一，生活方式简单，人们居住分散，且山大沟深，成为学校布局调整的客观基础。学校布局调整一刀切，“州办高中、县办初中、乡办小学、村办学前班”，没有自理能力的孩子过早离开父母、离开家庭、离开出生的自然环境和社会环境，与家庭教育、村落社会教育和本土文化隔绝了，缺乏父母家人的感情和亲情教育，在学习、思想、言行、生活等诸多方面产生不适，厌学、辍学成为常见现象，这不利于普及教育、巩固成果。为了保证孩子“上好学”，部分牧区老人进城陪读，成年人放牧谋生，一方面学生隔代教育、放任自流、娇生惯养，另一方面家庭生产生活负担增加，产生所谓的“返盲返贫”现象。海西州都兰县教育资源整合，三个乡的蒙古族小学和热水、沟里两乡4~6年级藏族学生撤并到县民族中学，导致了学生辍学率明显提高、民族学校在校生生人数开始减少的直接后果。

**3. 各类学校随意合并，管理水平和教学质量难以到位。**有的民族学校、双语学校与普通学校合并，合并后学校规模扩大，班级增多，生源结构复杂，学校管理单一化、成本降低，但各类班级的教学要求、教学进度、课程设置都有所不同，教案备课、考试督导等要求不同，或者学校对某些课程的偏爱、照顾各不相同，一校内部难以协调处理这些问题，教学质量难以提升。同时，由于双语教学模式、教材用语、教师能力等不同，不同模式间的学生差距拉大，影响分班、教学和评价。如都兰县民族中学藏族、蒙古族在校生1,478人，基本上都是牧民子女，蒙文班实行“一类模式”（蒙古语为教学语言），藏文班实行“二类模式”（汉语为教学语言），而蒙文班教学效果和升学率一直优先（2009年报考大学的蒙古族学生90人、藏族学生15人，其中上线蒙古族学生50人、藏族学生6人），藏文班则进步缓慢，年级越高，人数越少。

**4. 缺乏科学的评估指标系统，学校布局调整和双语教学的政策存在随意性。**根据全省规划，到2012年，全省中小学将从2009年的2,545所调减到1,127所，<sup>1</sup>调减率为54%。而这些调整，是通过教育行政部门的文件和领导讲话来确定的，只要县教育局、乡村干部群众同意，学校就被纳入调整规划，各地几乎没有严密的、专业化的、科学的考察、论证和评审程序，工作随意性比较强，甚至对农牧文化背景、生产生活习俗等差异，民族乡村的特殊教育需求等未作考虑。一些民族学校、民族乡村的合法权益和合理需求被忽略，如海北州计划通过学校布局调整，将2009年的193所中小学调减至39所，调减率高达80%，而调整后，全州11个乡将不存在小学，其中包括海晏县哈勒景和门源县皇城2个蒙古族乡（即海北州仅有的2个蒙古族乡将不再拥有1所小学）。同时，调整中，不同类别学校的合并、管理制度、教师配置、双语师资准人、多语种教学特殊设备和辅助条件、班额标准、学生双语能力测试及其分班、双语课程和环境创设等方面，普遍缺乏科学、有效的评估指标体系，调整可行与否、科学合理与否，皆以行政部门和投资部门的意愿为依据。

**5. 用行政手段随意转换教学模式，影响了教学衔接。**有些地区的教育行政部门，既不注重教

<sup>1</sup> 2011年10月报道时，已经改为调减到1,260所。

育环境、教学条件以及学生语言经历和能力的差别，也不尊重现有师资队伍的能力和实际，通过行政手段改变教学模式，影响了教学衔接。如海南州共和县民族中学是一所规模较大的寄宿制民族中学，原有在校生 650 人，初中每个年级各 2 个班，高中每个年级各 3 个班，生源主要来自 5 个牧业乡、4 个农业乡及县城。其非语言类课程使用汉语授课，单设藏文课，造成来自牧业乡小学，原本接受藏语教学的学生根本不能适应课堂用语，成绩直线下降，个别学生被迫辍学的后果。这也导致了部分地区少数民族现代人才脱离本民族发展需求的问题。一类模式学生汉语水平偏低，“民考民”升学专业面窄，就业渠道狭窄；二类模式地区的学校民族语文水平低，教学质量又竞争不过周边普通学校，升学录取比例逐年下降。

### **(三) 牧区双语教育整体发展滞后，一些问题带有特殊性**

牧区双语教育，除了教育基础设施薄弱、办学条件差、教育资源分配遭受不公、发展不均衡等外，还在资金、发展速度、地方参与度以及政治影响等方面具有特殊的突出问题。

**1. 资金短缺，教学设施严重不足。**随着“两基”攻坚，青海牧区义务教育阶段学生新增 7.26 万人，约需 128 万平方米校舍，加上学校布局调整，综合实施“寄宿制学校建设工程”，需建设面积 233 万平方米，共需投资 59 亿元。全省校舍危房面积大，仅牧区就有 23 万平方米，主要分布在青南六县。多数寄宿制学校没有洗澡设备，卫生条件差，容易传染疾病，家长不放心。牧区基本没有教师周转房，教师生活难、不方便，子女上学难等难以解决，教学受到影响。寄宿制学校教师周转房人均 35 平方米，共需 50 万平方米，总共需投资 9.96 亿元。中小学“三室”建设严重滞后，仪器设备普遍缺乏，全省实验仪器达标比例，小学的自然为 19.25%，初中的理科为 16.01%，牧区远低于全省平均水平。另外，全省双语教育信息化工程缺口资金 7.4 亿元，等等。果洛州 2005 年在校生 1.5 万人，“两基”普及后今年达 3.1 万人，但各项经费尤其是校舍等没有增加，增加了学校的困难和家长的负担。

**2. 双语学生“民考民”升学渠道狭窄，就业门路不宽，自身适应性不强。**随着牧区教育发展，“民考民”考生人数逐年增加，但招生计划总盘子中“民考民”招生计划数量有限。与普通考生相比，“民考民”考生上线率、录取率都长期低于普通考生 20% 左右，而 2009 年和 2010 年，“民考民”考生双语类本专科升学率只有 25% 左右，而同年普通考生升学率达 80% 以上。而且，招收“民考民”考生的高校及专业极为有限，很多高校并不招收民族语学校毕业的考生（不过，中等专业技术学校的招收规模很大），主要是几个民族院校的双语师范、藏语文和藏医专业在招收，供“民考民”考生选择的专业不足普通考生可选择专业的 10%，这引起了一些家长、社会人士包括人大代表和政协委员的高度关注。2005 年，增加了 20% 的“民考民”考生招生计划，专业多是大专和高职，但仍不能满足考生的愿望和需求，双语学生无学可上、上不了好专业的问题依然存在。同样打破了传统“统招统配”就业形式、人才选用机制逐步市场化的民族地区，虽然人人有公开竞争的机会，但实际操作中不免产生不公平现象，尤其是没有上过好大学、好专业的双语毕业生，依然就业无门，更难适应现代社会。青南藏区人均受教育年限只有 4.5 年，比全省人均受教育年限少 2.78 年，比全国少 4 年。

**3. 双语工具书、辅助教学资料和课外读物奇缺，影响教与学的质量。**以汉语作为第二语言的教学辅助资料、课外通俗读物和工具书普遍严重缺乏，没有一所学校的学生配有双语词典等工具书，甚至一些专科教研室也没有双语对照词典等有用的工具书，使得作为第二语言的汉语在藏区的教学水平较低，不少藏族学生到了初中、高中，汉语应用能力依然很差，甚至不能撰写日常公文或应用文，也基本不能阅读汉文书籍。这阻碍了汉文化在藏区群众中的传播，更阻碍了汉藏两大民族之间的相互交流、交往和了解，同时对藏族人群接受现代文化知识，享受现代信息科学技术成果，扩大藏区的对外开放和交流造成了一定的影响。

**4. 省内区域间双语教育发展不均衡。**经济社会发展越滞后，社会发育程度越低，教育发展则越缓慢，全省城镇教育优于农村，农村教育优于牧区，环湖和黄南牧区教育优于果洛、玉树。海

东地区藏语汉语双语教育，循化成绩显著，化隆这两年才起步，但其他各县和西宁所属的藏族乡村，因多在山区，双语教育名存实亡，尤其多数学校没有配备民族语文教师，乡、村开展的双语教育也无法在初中、高中得到衔接。在六州中，黄南州、海南州双语教育效果明显，双语人才遍布全国，甚至走向国际；海北州和海西牧区双语教育则长期质量不高；果洛州、玉树牧区双语教育发展很慢，2010年“特岗”聘用教师，果洛州招录143名，本地籍者无1人，玉树州聘用小学教师176名，本地籍者只有10余人。加上民族地区双语学校和普通学校的办学形式、层次、水平完全不一样，却实行基本相同的加分照顾政策，导致好多学校录取名额被教育相对发达的州县的学校所占用，分配给一个地区的名额又依次被“隐形高考移民”、外来学生、在本地注册后在外就读学生、城镇普通学生所占用，民族学校高中毕业生难以进入重点高校。

**5. 学校结对帮扶无实质进展。**班玛县江日堂寄宿小学与西宁市古城台学校结对帮扶，但由于两校的课程设置、教学内容等完全不同，帮扶几乎没有产生什么效果。其他结对帮扶多与此类同。

**6. 民族自治地方难以根据本地基础和需要发展教育。**青海各自治地方多为藏区，但各自治地方的生产类型和自然环境各异，经济发展不平衡，教育发展更不平衡。有些地方反映，民族自治地方的自治权在教育领域的应用和国家上级机关、个别部门的行政命令和指示有冲突，自治州一级连确定教师岗位编制、笔试、面试的机会都没有，非教育行政部门录用的教师连起码的师范教育背景、双语教育基本知识都没有，无法适应民族地区双语教学岗位的需要。

**7. 玉树作为青海唯一的藏语康巴方言区，双语教育具有特殊困难。**玉树州地理位置独特，藏族比例高达97.9%，是全国少数民族人口比例最高的自治州，也是青海省内宗教人员最多、国外藏胞最多的自治州。作为青海省内唯一的藏语康巴方言区，玉树的双语教育质量更加突出，全州一直采取单设藏文课的“二类模式”，除了城镇的学校，其他牧区学校教育吸引力很差，群众满意度很低，有的乡村学龄儿童入学率只有40%左右，教学质量也长期偏低，2007年至2009年的高考上线率徘徊在30%左右，其中“二本”上线率仅为10%。而2010年，玉树的驻寺僧尼则达23,017名，约占全省僧尼的一半，占全州总人口的7.1%。

**8. 一个地区双语教育越差，入寺儿童就越多。**有些地方“读书无用论”抬头，地方政府推行强制性义务教育政策，主要通过罚款等强硬手段完成“两基”任务，果洛州甚至将全部在寺学龄儿童强行带入学校，不入校学龄儿童的家庭则被大额罚款。我们在调查时，班玛县民族中学正在开展“两基”验收，在教学楼下碰到一名小僧人，连自己是哪个班级的都不知道。一部分家长和孩子则千方百计入寺接受传统教育或诵经谋生。经全面核实，2009年全省实有驻寺僧尼达46,151人，其中18岁以下的高达7,629人。尤其是僧尼数量占全省僧尼数量的一半、教育普及率低的玉树，在寺未成年人达3,575人，而且汉语、英语课单设，其他课程采用藏语教学的寺院自办学校不少，调查发现的8所寺办孤贫学校就有529名学龄儿童。这些学校层次不高，师资不够，“身份不正”。在囊谦县某乡，公办学校生源不足，寺办学校却人满为患，该县康国寺还有数十个小孩分班学习学校教材和宗教课目。

### 三、对策建议

民族教育的发展由经济基础、社会环境、心理因素和教育教学现实等条件决定的。民族教育政策是民族政策的一部分，各级政府应当为各民族人民平等享受教育积极创造条件，提供平等的教育途径，确保全社会有公平、良好的教育。而全国教育工作会议的召开和教育规划纲要的颁布，是中国教育发展史上一个新的里程碑。会议及纲要把民族教育作为今后十年我国教育发展的八大任务之一，注重强调少数民族双语教育，这有特别重要的意义。目前，青海省基本上按照“坚持方向、依法有序，因地制宜、稳步推进，遵循规律、尊重意愿，积极引导、创造条件”的原则

<sup>1</sup>，依法稳妥推进双语教育。围绕这一原则的贯彻落实，现提出如下建议：

### **(一)把握特色：落实自治权，坚持制度创新，有序、稳妥地推进牧区双语教育**

中国各种类型的牧区，经济发展水平、社会发育程度、民族宗教文化背景、语言环境等各异，各自治地方要根据当地环境、群众意愿和面向未来的教育需求，落实设置学校、确定办学形式等法律给予的权利。

**1. 支持民族自治地方发展符合当地实际和需求的双语教育。**中国民族地区类型多样、环境多样，发展水平和文化传统各异，应当避免搞“一刀切”、走“一步棋”、成“一个样”，而应从经济社会基础、发展水平、教育需求出发，分类指导、分区规划，分步实施、积极推进，建立多层次、多结构、多类型、多功能的适应性强、特色突出的双语教育体系，以保证民族教育“统筹兼顾、因地制宜、突出重点、整体推进”，全面提升双语教育发展水平。要提供诚信服务，采取有效措施，鼓励少数民族居民参与教育决策，包括吸收本土专家、家长和学生参与各层各级教育的决策和评估，提高其参与民族学校的规划、发展和评估的程度，提高其在教育决策中的参与程度，给地方政府和基层群众更多的自主权。为提高群众参与度而提供专门的教育和培训。少数民族语文是民族自治地方各类学校的教学条件之一，除了双语学校，民族自治地方各类学校均须开设当地民族语文课程。要把改革教育管理方式作为决定性步骤，扭转学校的行政化、官僚化趋向，加快民族学校管理工作规范化，真正提高民族学校的管理能力，提升民族学校的教育质量。

**2. 立足双语化程度，稳妥推进双语教学。**在信息、网络和交通高度发达的今天，由于不同语言人群的直接接触，地区性、社会性的双语存在于各种不同社会制度的国家和地区中，可以说这是一种普遍的社会现象。受社会性质、社会条件、社会发展水平等不同因素的影响，世界各地的双语发展也同样具有不同的特点。中国处于社会主义初级阶段，是一个多民族统一的国家，少数民族分布区域广泛，多数地处偏远地方，远离城镇，尤其是牧区，经济社会发展缓慢，人员往来和交流较为有限。在这样的社会、经济和政治背景下，我国双语发展具有自身特点，而不同的省区、不同的民族情况又各不相同，具有社会主义时期双语发展的特点。目前已形成了这样的认识：

(1) 社会主义制度从根本上消灭了阶级压迫和民族压迫，实现了各民族之间的大团结，民族教育的普及、民族交往的密切、经济文化的开放，为双语的发展创造了前所未有的条件，民族地区双语程度大幅提高；(2) 语言本身的变化是缓慢的，语言使用的变化也具有这个特点，而社会主义时期双语的发展也同样具有缓慢性的特点；(3) 双语化同一个地区的开放程度密切相关。我国各民族发展水平不一，居住地域不一，教育发展速度和水平不同，尤其在藏区、牧区，很多学校开设汉语课只有一二十年，且不成系统。因此，要在短时间内在民族地区全部实现双语化，是不现实的。关键要从民族地区的实际情况出发，根据民族地区双语发展变迁的需求和趋势，以及双语发展的缓慢性和渐进性特点，立足民族文化传统和语言使用环境，制订符合实际的措施和办法，稳妥推进双语教育。

**3. 扶持和发展具有民族自治地方特色的牧区职业教育。**果洛州吉美坚赞中等职校，教学方法独特，学校影响较大，其畜牧、乳制品、藏英等专业，深受藏区学生欢迎，报考学生逐年增加，2010年计划招生200人，报名人数则达1,300多人。这类学校在六州藏区还有不少，包括语言文字、工艺美术、技术技能、传统建筑、藏医药等专业。只是由于政策不明确，学校身份不正，教师队伍不稳定，教师职称、待遇无规定，办学不规范。应当给予相应的教育补贴，鼓励民族自治地方立足本地，切合实际，发展特色民办教育，服务群众，服务地方经济社会发展。

**4. 积极探索学校教育和寺院教育相协调的新模式。**宗教文化在历史上一直是藏区社会的主流文化，是藏族传统文化的核心和重要组成部分。藏民族优秀文化的传承和发扬始终离不开藏传佛教文化，而恰恰是藏区的寺院教育贯穿了藏区文明传承、传播和弘扬的整个历史发展过程，而在社会主义初级阶段，寺院教育继续长期存在也是客观现实和必然趋势。一些民办学校将寺院教育

---

<sup>1</sup> 这个原则是青海发生10·19学生事件后，青海省委书记强卫在黄南调研时确定的。

中的背诵习惯、辩论传统和思辨模式引用到课堂教学中，很受学生欢迎。一些地区依靠宗教界上层人士，让其宣传现代文化教育的重要性，兴办地方现代民族教育，积累了不少经验。从另一方面看，在现代科技日新月异的今天，寺院教育的局限性也是明显的和需要注意的。在藏区的教育实践中，需要处理好学校教育和寺院教育的关系，既不能用学校现代教育诋毁和推翻寺院教育，也不能拿寺院传统教育干扰和阻碍学校教育，而是要在确保学校教育的独立性、普及性和大众化的同时，积极主动地探索二者相协调、相结合的途径，使二者互取精华、有序发展。

## **(二) 瞄准关键：创新思路，下大力气解决双语教师的数量和质量问题，全面提升教育教学水平和层次**

教师问题不解决，双语教育改革和发展就可能架子大、投入多却效果差。

**1. 统一解决教师编制。**鉴于民族教育的特殊性，由国家统一解决青海的双语教师编制 7,200 人。招收双语教师，跟招收一般教师是有差别的，双语教师需要掌握双语，这是个前提。

**2. 灵活教师聘任调配制度。**允许民族自治地方(包括州、县和民族乡)自行定编聘请地方教师(不占国家编制)，解决双语教师数量不足问题。部分课程按国家要求设置，但如果缺乏双语教师的话，可动用本校的公共经费聘用临时代课教师。

**3. 建立牧区双语教师轮训机制。**制订“双语师资素质提升计划”，全省现有 8,000 多双语教师，由教育部、国家民委所属院校和省、州采取骨干进修、集中短训等形式，分层次、分课程、分地区，每五年轮训一次。针对校长、教务处长、学生处长、双语师资、汉语教师等，开展不同层次的全面培训和常年在职训练。

**4. 实行双语教师准入制度。**民族学校招收藏汉英三语课程以外的非语言类课程双语教师，要同时进行国家通用语言文字和民族语文资格考试，而汉语教师要取得用第二语言教学的“汉语教师”资格。现有的双语学校非语言类课程任课教师，在教育行政部门限定的时间内通过双语能力和学科专业的培训，合格后方可上岗。

**5. 加快双语教师培养。**牧区双语教师缺编严重，随着中老年教师逐渐退休，双语师资还将继续成为关键问题。民族类、师范类高校要针对双语教师需求，实行免费教育，扩大理科、信息技术、英语和音体美等各科双语生的招收，其他各院校及其专业继续定向培养预科毕业的“民考民”学生，以调整双语教师的专业结构。

**6. 培养合格的藏区汉语教师。**在国内，以汉语作为第二语言的教师的培养已经积累了初步经验。应依托具有“汉语”教师和第二语言教学专业的高校，或者与省内大学、各州职业学校合作，定向培训、培养符合第二语言教学专业要求的“藏区汉语”教师，遏制汉语教师不会教、藏族学生学不好的恶性循环。

**7. 提高教师待遇。**教师待遇包括工资待遇、绩效奖励、周转住房、子女上学、职称评定和晋升等方面，尤其要突破制度性、地区性的职称限制措施，制订符合牧区实际的教师流动交流机制及其落实措施，使骨干教师留得住，优秀人才愿意来。

**8. 加强教师队伍的职业化管理。**实行教师资格动态(认定、聘用、延长等)管理制度，推行校长聘任制度，随时淘汰不合格的教师和学校管理人员，保证教师和学校管理人员充满责任感和活力。

## **(三) 夯实基础：加大投入，推动牧区学校硬软件建设，确保城乡和农牧区教育均衡发展**

均衡发展是牧区双语教育跨域式发展的选择。城乡、农牧区教育发展不均衡，主要表现在牧区自身经济能力弱，投入不足，硬件设施长期滞后，学生不能享受现代优质教育资源方面。

**1. 增加民族教育投入。**民族地区财政困难，各个领域与发达地区的差距不断拉大，教育领域更是如此，这严重影响了社会公平正义。中央政府应确保各地、各级、各类学校基本同步发展，以缩小教学条件的差距。在具体实践中，既要缩小城乡教育差距，也要缩小藏区各地的区域间教育差距，尤其在寄宿学生补助等资金补贴上，应对青南 14 个纯牧业县、其他牧业县和半农半牧

区的寄宿制学校同等对待，避免因行政区划不同造成新的不平衡。

**2. 加强学校硬软件设施建设。**校舍、现代教学设备(语音室、教室投影仪器、信息技术设备)、远程网络教育(包括双语教学的网络资源建设)、信息化建设、教师周转房、师生洗澡场所(防止集体传染病，培养卫生意识)、体育设施和民族文化设施等，要不断提高建设层次和水平，为学校适应现代教育创造条件。

**3. 加强双语工具书、教学辅助资料、课外通俗读物和双语教学网络等共享资源的建设。**培养学生使用汉文、阅读汉文书籍的习惯。促进藏汉文化的交流，引导藏族学生享受现代信息科学技术成果。以小学每五人一本、初中每三人一本等标准，配备日常性、专业性和练习性的双语工具书。中小学图书阅览室，除了各种单语版书籍资料，更要有目的地购置藏语汉语双语版课外通俗读物。宣传、教育、民族、新闻出版等部门要资助开发此类急需图书。

**4. 扩大高中以上双语学生的交流。**投资建设内地高校、高中、职业学校的藏语汉语双语班，推广各类双语生插班进修的做法。支持省内西宁、海东等教育资源较好的地区建十二年一贯制双语寄宿学校。

**5. 结合玉树地震灾后重建，批准成立青海民大玉树民族师范学院。**玉树州政府提出将青海民族大学藏学院玉树大专班、民族职校、卫校等合并，成立独立的师范类地方分院(隶属青海民族大学)，重点培养掌握本地方言的双语教师，这在现实上需要、发展上需要、政治上必要。其各项主要指标要基本达到国家《普通高校学校设置暂行条例》规定的标准，建议归口国家民委所属院校进行建设。

**6. 丰富学校对口帮扶的形式和内容。**提升西宁市区中小学和牧区中小学对口交流的层次和水平，制订发达地区学校和牧区学校结对帮扶计划，落实对口支援学校教学和管理工作的常年化、机制化、务实化，为牧区学校管理和教学的发展注入活力。

**7. 为教育本土化发展提供资金支持。**制订教学本土化计划，允许不同地区在安排教学科目时具有一定的自主性和灵活性。同时开展“本土文化进校园”活动，积极编写本土教材，制作本土知识教学软件和辅助读物，并使之机制化，让学校教育更符合本地自然生态环境和人文生态环境，提高学校教育的吸引力。鼓励历史、政治等课程以外其他课程的自编教材、校本教材的编著出版和推广总结。

#### **(四) 务实创新：树立新时代教育理念，提高教育质量和效益，确保城乡农牧区教育统筹发展**

双语教育必须适应多元文化共同发展的多民族统一国家的需要，排斥通用语言文字和当地民族通行语言文字中的任何一种的单一化倾向，甚至忽略国际通用的外语，都是不符合时代发展潮流和多元文化共生理念的。教育的时代性在于理念的创新。

**1. 探索推行现代多语种教育，并使之制度化。**适应推进藏区跨越式发展的总体战略部署，在师资力量足够、条件成熟的学校，提倡多语化背景下的多语种教育，探索、推行以语言能力培养为中心，“精化母语、强化汉语、优化外语”的三语教学模式，藏语、汉语、外语三门语言的教学同步有序发展，培养“竞争有条件、出去能适应、回乡用得上”的时代性多语人才。适应全球一体化、信息化的时代要求，确保所有牧区双语学校配齐各科教师，按统一规定开设外语(从小学三年级开始)，并均衡开设信息技术、实验、音乐、体育、美术等各门课程，弥补学科缺位。以开发双语产品为重点，发展中小学现代远程教育工程。

**2. 树立多语言和谐理念，鼓励民族地区各类人才提高双语能力。**区域性的语言环境，体现了该区域的民族关系和语言关系，对民族语言的使用和发展具有双重作用，也就是说既有制约、平衡关系的作用，也有促进的作用。为此，坚持人类和谐共处原则，既要强调推广强势语言，也要强调保护和弱势语言，而其关键，就在于树立多元文化的基本理念，为保持多种语言和谐发展创造条件。少数民族积极学习汉语，外来人员积极学习当地民族语，形成和谐的语言生活，促进社会和谐。把少数民族语文作为在民族自治地方就业的条件之一，增加散杂居地区双语人员就

业岗位。

**3. 尊重当地语言环境、语用习惯、学生语言能力及家长意愿，确保双语教学的质量和效果。**课堂教学语言的选择与牧区语言环境、当地语言生活和传统文化、学生语言能力等有关。如玉州长期以汉语为教学语言，但牧区缺乏汉语环境，家庭和农牧区用语为藏语等，其教育质量、教育普及等各方面，远不如主要以藏语为教学语言的海南、黄南。要采取相对稳定的措施，确保双语教学积极稳妥地发展。

**4. 坚持科学、适度的原则，稳步推进教育资源整合和学校布局调整。**要以藏区实际为基础，以学生需求为核心，适度集中，灵活办学，不可贪大求全，盲目扩建学校。调整后的学校规模要适度、适当。为此，应制订相应的规模标准作为“控辍保学”的必要手段，确定在农村或牧民定居点，班级学生人数在 25 人左右的小学保留，班级学生人数在 15 人左右的初小教学点适当保留，避免大校大班无限扩张，遏制教学质量逐年下降的趋势。在教育相对发达的北京，为保证学校管理，近期提出小学每个年级设置 4 个平行班，每班最多 40 人，每校最多 24 个班的管控措施。这些经验值得借鉴。

**5. 认真解决生态移民的子女教育问题。**正视城镇化步伐和生态移民、牧民在城镇附近定居等趋势，建立与民族地区城镇化进程和人口流动相适应的学校教育增长机制，制订生态移民子女入学、升学和就业的特殊政策，确保那些“失去基本经济基础”的移民后代学有所用，生活有保障。

**6. 弥补家庭教育、社会教育和本土文化的缺失。**要树立以人为本的理念，通过家庭活动日、民族文化进校园、本土教材和社会课程开发等多种形式，探索学校、家庭和社会教育有效互动的新途径，提高学校教育的吸引力，巩固学校教育发展成果。

**7. 加强多语种教育和少数民族双语教学的研究。**双语教学科研滞后，只有感性的经验，没有理性的科学总结和思考，模式转换、教学方法等较为随意，是民族教育收效甚微的一个关键。要研究城镇、农村、牧区、散杂居地区等不同类型地方以及环湖、青南、青海东部等不同区域内少数民族群众的不同现状和需求，进行多方面、全方位的双语教学试验，分层次、分地区召开多种双语教学研讨会、交流会、观摩会，积累经验，提升理论，并以此制订和实施符合实际的双语教学政策。要建立和完善科学的双语教育考核和评估指标体系、教育教学用语用材监测体系，积极探索，深入研究，慎重、稳步、科学地推进双语教学。

**(五)突出效益：制订、实行适合双语学生升学就业的积极的高考招生政策，让双语教育成果真正惠及农牧区非汉语家庭子女**

双语教学最终的成败，跟毕业学生能否享受优质的高等教育有关。有些家长埋怨双语学生“读书无门”，其责任不在学生，而在于高校招生政策和策略，关系教育的公益性、公平性。

**1. 单独划分，单独招生，拓宽双语学生的升学渠道和就业门路。**借鉴新疆、西藏、内蒙古等地专门在高校招生中给双语生单独下达招生计划的做法，根据青海的民族自治区域现状，采取区域照顾与学校类型照顾相结合的办法，既照顾整体教育水平和层次低的区域，也照顾教育资源整体滞后的“民考民”双语学生。对于前者实行地区差异化的加分政策，对于后者单独划分、单独招生，并确定进入各高校的比例，从而妥善处理地区教育均衡发展兼顾落后地区的关系。具体是，按照藏语汉语、蒙语汉语双语类“民考民”学生的人数和比例，在高校招生时单独划出适当比例的名额(少数民族汉语水平三级、懂外语)，让更多双语生有机会进入内地大中专院校，增强对汉语世界的适应性。尤其使少数民族定向生、预科生等中“民考民”学生招收总率占百分之五十左右，使国家照顾的少数民族人才适应本族群众、社会文化和发展的需求。扩大民族预科，注重建立专门招收农牧区双语学生的高校双语预科，学生经强化培训后送各大院校。

**2. 民族院校和民族地区高校扩招“民考民”学生。**国家民委所属院校、民族地区高等院校，继续面向民族地区的特殊需求，面向民族地区经济社会文化发展，制订特殊措施，划出一定招生比例招收“民考民”双语学生，分配到各个院系和专业。定向招录、培养“留得住、用得上”的

本地民汉兼通急需人才，让全球化和改革开放的成果惠及广大牧区。可减少其他省区院校的普通生交换计划，增招“民考民”学生，或在交换计划中增加“民考民”招生人数。

3. 采取民族加分、地区加分与双语考生加分相区分的办法，保证教育的公平、公正。有的少数民族学生，从小在城市的重点中小学就读，或在外地就读，回乡参加高考，既享受了优质教育资源，高考升学又加分、享受地区性、民族性加分优惠，对牧区学生造成了实质上的不公平，也引起汉族同学的不满。应根据地区教育均衡水平，在坚持地区性加分政策的同时，明确规定各类考生不能在学籍所在地，而只能在实际就读学校参加高考。

#### 参考文献:

- [1]青海教育科学研究所，《青海藏汉双语教学调研报告》，西宁：青海省教科所，2009.
- [2]省教育厅，省民宗委，《青海省开展藏汉双语教学情况的调研报告》. 西宁：青海省民宗委，2009.
- [3]戴庆厦，董艳，“中国少数民族双语教育的历史沿革”，《民族教育研究》1996，(4).
- [4]才让本，《贵南县牧区学前教育论》(藏文)，西宁：青海省民宗委，2010.
- [5]罗朝阳主编，《青海省牧区县域经济发展思路研究》，西宁：青海人民出版社，2004.
- [6]本课题组，《社会文化变迁和民族教育革新的基础理念——西部大开发背景的视角》，2002.
- [7]姜峰、刘丽莉.“澳大利亚《驱逐民族教育(目标援助)法案》，《中国民族教育》2009，(5).
- [8]马振林，“发展民族地区教育需要认真做好的几个方面”，《甘肃宗教》2010，(3).
- [9]“青海‘两基’工作扎实推进结硕果”，《青海日报》2011-10-08.

## 【书 讯】

# 《中国少数民族地区社会发展与族际交往》

(2012年4月中国社科文献出版社)

马戎 著

导言

### **第一编：民族人口结构演变与经济发展**

中国各族群之间的结构性差异

经济发展中的贫富差距问题

西藏自治区人口结构与变迁

新疆自治区与喀什地区各族人口分布格局变迁

重思援藏项目的经济和社会效益

### **第二编：少数民族教育**

关于中国少数民族教育的几点思考

如何思考我国少数民族地区乡土教材建设

新疆民族教育的发展与双语教育的实践

西藏社会发展与双语教育

新疆城镇发展和双语教育的进程

### **第三编：人口流动**

关于当前中国城市民族关系的几点思考  
新疆乌鲁木齐市流动人口的结构特征与就业状况  
拉萨市流动人口调查报告  
南疆维吾尔农民工走向沿海城市  
外出务工对内蒙古民族混居农村的影响

---

中国社会学会 民族社会学专业委员会  
中国社会与发展研究中心  
北京大学 社会学人类学研究所

本期责任编辑： 马戎、李健  
邮编： 100871  
电子邮件： [marong@pku.edu.cn](mailto:marong@pku.edu.cn)