民族社会学研究通讯

费孝通

SOCIOLOGY OF ETHNICITY

主办单位：
中国社会与发展研究中心
北京大学 社会学人类学研究所　　　　第 416 期
中国社会学会 民族社会学专业委员会　　　　2025 年 1 月 31 日

※※

目　　录

【语言政策讨论专辑】

【论　文】

民国时期的中国少数民族教育和语言政策　　菅志翔、马　戎

《俄罗斯联邦国语法》的实施及意义　　何俊芳、李艳平

☆☆

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

【论　文】

民国时期的中国少数民族教育和语言政策[1]

菅志翔、马　戎[2]

摘要：中国的中央政权和主流社会始终高度重视建立统一的文化体系和社会伦理秩序，以此维持社会整体凝聚力和共同行为规范。汉语文与其承载的中华文化经典成为对广大民众和边疆“蛮夷”施行“教化”并建立政治-文化认同的主要载体。中国民国（1912-1949 年）是中国近代从传统帝制走向现代“民族国家”的重要转型期。本文主要讨论民国政府在边疆地区推行的教育制度和语言政策，统一学制、加强国家通用语言教育、培育“国族”认同和国民道德精神是民国边疆教育的主线。本文努力在民国政府文件和各地区教育发展情况的纷杂信息中梳理政府机构与民间人士在少数民族教育领域的“耕耘”足迹。

关键词：中华民国；少数民族教育；语言政策

自秦统一中原建立中央政权后，中国历代中央政府和主流社会都非常重视建立统一的文化体系和与之相应的社会伦理秩序，以此维持社会整体性的凝聚力和共同行为规范。秦代推行“书同文”，“统一规范的汉字在促进中国各地方言之间的口头交流和文字趋同方面发挥了重要作用。”（菅志翔、马戎，2023：130）虽然汉代“独尊儒术”，隋唐推行科举制，以儒学为核心经典引领天下学子，以致亨廷顿把中华文明称为“儒教文明”（亨廷顿，2010：24），但以儒释道交融为特征的中华文明核心体系逐步成型。此后，中华历史上各朝各代都十分注重面向周边紧邻群体传播中原文化，以文明区分“蛮夷”，施行“教化”以“化夷为夏”。朝野上下的共识是唯有“教化大行”才是“安边之道”。同时，周边各“蛮夷”群体也倾慕中原的制度、文化和繁荣的经济物产，吸纳中华人才，积极学习中原文化。

在几千年中原与周边群体交往交流交融进程中，中国各“少数民族地区往往是汉语文与少数民族语文同时使用流行。中原地区形成的大量汉文经书、史书、法典及其他文献成为中华民族文化瑰宝，是各民族共同学习、传承的精神财富”（史金波，2024：100）。在族际交往中，汉语和汉字始终发挥着文化积淀、知识交流工具和传播社会伦理的重要作用。“一些少数民族统治者、上层分子通晓汉语文，下层兼通汉语。.....不同民族之间，由于语言不同，相互交际时则往往‘各以汉语为证，方能辩之’”（何俊芳，1998：29）。由于中原地区一直是东亚大陆的政治、经济与文化高地，几千年来，“入主中原”曾是许多边疆政治首领的毕生追求。在以“多元一体”为基本结构特征的中华民族共同体形成与发展进程中，中原文化以及作为重要交流工具的汉语文作为沟通基础，始终发挥着难以替代的凝聚作用，使中华文明发展成为世界古代文明中唯一延续至今的文明体系，其文化影响力辐射至周边。

1912 年至 1949 年在中国历史上被称为中华民国时期，这是中华民族“承上启下”的重要历史转折阶段。在此期间，西方工业文明和政治观念在“船坚炮利”威势下对中华社会制度和知识体系的持续冲击，不仅憾动了中华文化的传统优越感及其在中国社会体系中的统治地位，也改变了汉语文的书写规则和词汇系统[3]。民国时期虽然只有短短的 38 年，但是发生在这一时期的思想荡涤、文化变迁、社会转型和政治博弈，再加上 14 年抗战在中国民众内心留下的惨痛记忆，使得中华民国的 38 年始终是中国社会科学研究者不能忽视的重要历史

---

[1] 本文刊载于《学术月刊》2024 年第 12 期，第 177-199 页。

[2] 菅志翔，浙江大学教授；马戎，北京大学教授。

[3] 包括西式标点符号的引进、书写方式改为横排和自左往右，以及大量在翻译西文小说、诗歌、专业术语中造出的新词汇。日本汉字在西语词汇的引进过程中发挥了重要的媒介作用（裴钰，2009）。

时期。借用毛泽东的话，那是一个“天翻地覆慨而慷”的动荡激情年代。正是在近代抵御西方列强侵略的艰苦斗争历程中，中华民族最终从“自在”的共同体转变为一个“自觉”的现代民族实体（费孝通，1989：18），完成国内政治体制的转型，作为一个真正独立自主的现代国家站立在世界政治舞台。

在这个转型过程中，如何增强中华民族内部的政治与文化凝聚力，在列强环伺的凶险处境中从一个“多元式天下”的传统“中华帝国”[1]转变为一个可以融入现代国际政治秩序的“民族国家”（nation-state），是一个极其困难的“脱胎换骨”的过程。语言是构建现代民族（nation）的主要元素之一。许多民族问题研究者将语言视为“民族（nation，нация）” 定义的重要组成部分（斯大林，1953；韦伯，2010；霍布斯鲍姆，2006；等）。“集体性政治认同（即国家）的基础是共同的文化，而共同文化的核心就是语言。”（托尔夫森，2014：20）在民国时期这个重新构建中华民族“大一统”传统政治-文化凝聚力的历史进程中，通过推行现代教育制度使全国各族青少年获得对“国家”和“中华民族”的全新认知，学习全国通用语言以掌握使国家富强自立的现代知识体系，成为发展现代教育事业的历史使命。

本文主要讨论民国时期中央政府在边疆地区推行的教育制度和语言政策，希望在政府文件和各地教育事业发展的纷杂信息中勾勒出政府机构与地方精英在教育领域的“耕耘”足迹。由于中国边疆地域辽阔，各地区在族群构成、社会组织、语言文字、宗教习俗以及历史上与中央政权关系等方面差异极大，边疆各地区推行的学校体制、教材、语言学习模式等也是本文的关注重点。有关民国时期边疆教育的研究著述很多（庄泽宣、徐易麟，1934；刘曼卿，1937；李旭，1940；曹树勋，1945；朱解琳，1993；余子侠、冉春，2007；张建中，2013；王景，2017；崔珂琰，2017；等），本文仅能择其要点进行梳理和讨论。

一、晚清时期的“废科举，兴新学”

发源于东北地区的满人“入主中原”建立清朝。清廷初年在入关满人中强调“国语骑射”，努力延续其文化传统和身份认同。但是由于汉人庞大的人口规模和卓越的经济实力，满人在民间社会和官场的主要交流、学习和艺术创作工具逐步转为汉语文。1747 年清廷设立咸安宫官学，“有 12 个班学习汉语，3 个班学习满语”（柯娇燕，2023：326）。在科举制的引导下，儒学成为全国性的主导意识形态。由于担心汉人的庞大人口和雄厚经济实力，清廷在内外蒙古、新疆和西藏等地区采用“分而治之”的统治策略，曾一度限制中原地区向边疆地区的人口流动，限制内蒙古、新疆、西藏等地民众学习汉语文[2]。

鸦片战争后，中国周边形势急剧恶化。沙俄强迫清朝签订多个不平等条约，侵占东北地区和新疆大片领土，并觊觎内外蒙古。日本侵占台湾，控制南满铁路并驻军东北。1884 年法国占领越南后入侵广西。英军 1904 年占领拉萨，强迫清廷接受《拉萨条约》。与此同时，帝国主义势力持续渗透进各边疆地区，国内一些边疆部族首领深感清廷的衰弱，在外部势力蛊惑煽动下出现离心倾向。19 世纪末国内流行的《时局图》形象地描绘出中国当年的困境。李鸿章深感中国的统一受到前所未有的威胁，惊呼“此三千余年一大变局”[3]。在“救亡图存”的凶险局势下，清朝开始调整入关初期的“多元式天下”和“联合满、蒙以制汉族”的政体格局（吕思勉，1987：168），开放东北“边禁”，在内蒙古“放垦”，在西藏、川康、外

[1] 这里我们暂时借用“帝国”这个引自西方的概念。国内外学术界对“帝国”（empire）的基本特征已有大量讨论，恕不赘述。这一概念是否适用于中国的历朝历代，是本文之外的研究议题。

[2] “旧例内外蒙古，不准延用内地书吏教读，公文禀牍呈词等件，不得擅用汉文，蒙古人等不得用汉字命名。”（孙懿，2012：7.）

[3] 见李鸿章 1874 年给同治帝的《筹议制造轮船未可裁撤折》。https://zhuanlan.zhihu.com/p/424845208（2024-3-22）

蒙古等地推行“新政”，在新疆正式建省，努力改革边疆地区“因俗而治”的多元化管理制度，“从构筑一个近代民族国家的思路出发，推进边疆与内地的‘均质化’。”（冯建勇，2012：318）为了与外国势力相抗衡，晚清政府积极“在边疆地区推行教育均质化，在教育内容中灌输新的意识形态”（崔珂琰，2017：40），努力在各族边民心目中加强对中华国家的政治与文化认同。

1845 年基督教长老会在宁波建崇信义塾（后迁入杭州，更名之江大学），此后西方教会在中国陆续建立的教会学校有齐鲁大学（1864 年）、圣约翰大学（1879 年）、金陵大学（1888 年）、东吴大学（1900 年）、沪江大学（1906 年）等。欧美教会在中国开办的西式学校强烈冲击了中国传统教育理念和教育制度，也成为“强国新学”的样板，“教育救国”成为时尚潮流。在这样的政治大势下，1905 年晚清政府“废科举，兴新学”，废止中国自隋朝开启的科举制度，把各边疆地区的传统官学、私塾改制为新式学校，推行现代教育。中国传统的教育制度由此发生根本性转变，开始接受以西方工业文明为基础的教育理念、学校建制和知识体系。

1906 年清朝学部公布《教育会章程》，规定“各省、府、厅、州、县，都可设立教育会”（韩达，1998b：293），开始把边疆各族青少年教育逐步纳入全国统一的政府教育体制，在各地学校积极推广国家通用语言学习。“大范围依仗行政力量推广**统一语言**的政策是由**清末‘新政’**开始的：1902 年，在‘钦定学制’中，政府将汉语正式作为**国语**；1909 年，学部尚书荣庆认为应‘于各项学堂预设国语一科’；1910 年 10 月，学部命令各省的小、中学堂在国语教科之外，增设官话教科。从清末开始，在现代民族学校教育中，除了蒙古、藏等民族学校母语与国语课程混合讲授外，大多数民族学校都遵照清政府颁布的《初等小学章程》和《高等小学章程》的规定，**只讲授国文科**。继承了晚清民族教育遗产的民国初年更是将灌输**现代民族国家价值观念、国民道德准则和行为规范**视为民族教育的第一要义，以汉语（国语）及汉文（国文）作为民国学校的主要科目。**国语教育**在**形塑‘国族’**的过程中，功不可没”（崔珂琰，2017：64）。

1905 年之前，我国边疆各地民间教育活动在办学形式和学习内容方面差异极大。1905 年，“清廷废除科举制度，在民族地区推行**教育均质化**，促进传统民族教育的现代转型，形成了民族教育‘普通化’和‘专门化’的双向发展模式。所谓‘普通化’，即将居住分散、人口较少、无独立语言文字（书面或口头）的边疆民族教育纳入所在省区的**普通教育**发展轨道，按照中央政府制定的普通教育法规制度设立学校、进行教育行政管理，组织课程教学活动。‘专门化’即将部分居住集中、人口较多、传统文化保存完整且原有独立语言文字（主要有书面语言）的民族，如蒙古族、藏族的教育单列出来，在遵循中央政府基本教育方针政策的情况下，从政策的制定、行政管理权制到课程设置、教科书使用都与普通教育区别开来，实行专门管理。”（崔珂琰，2017：65-66）在 20 世纪 50 年代“民族识别”过程中认定的 55 个“少数民族”中，拥有相对完善~~独立~~语言文字体系的仅有蒙、藏、维、哈、朝等为数不多的几个民族，许多群体仅有口头语言，并无完善的文字体系。清朝在“兴新学”时把各族分类对待，是符合国情和实事求是的政策。

在教材方面，“旧式满蒙官学、义学、书院等主要采用启蒙教材和儒学经典文集，少数民族语言文字课程也多选用糅合儒学与宗教教义内容的教材，如旧式满蒙课本《清文启蒙》《初学必读》《蒙文析义》《圣谕广训》等。‘新政’教育改革开始，中央与地方两级少数民族新式学堂的教材选用非常混乱，有些地方延续使用传统教材，有些地方照搬学部审定的汉文教科书。”（崔珂琰，2017：70）清廷学部随后审定了上海商务印书馆刊行的《最新国文教科书》（初小），译为《满蒙汉三文合璧教科书》，将其作为国家统编教材于 1910 年 9 月开始在蒙古族小学使用。在教学中多种文字并用，曾是部分地区新式学校的语言政策。

推行全国统一的学校制度，在全民范围内普及国语教育，这是任何一个现代国家在引导本国青少年树立政治和文化认同意识、推进国家“民族构建”（nation-building）的核心内容。“语言是民族国家的基石”（托尔夫森，2014：22）。假如没有全国通用的语言文字，本国民众的政治认同就始终缺乏共同的文化基础。掌握国家通用语言是最深层次、入脑入心的文化认同。晚清政府在各边疆地区积极推行新式学校教育制度和国家通用语言学习，把学校教育工作纳入政府部门的管理体系，这是当时外部形势逼迫下中国社会推行文化和政治整合的大势所趋。

二、北洋政府的边疆治理与语言教育政策

1911 年辛亥革命爆发后清帝退位。《退位诏书》称“**仍合满、汉、蒙、回、藏五族完全领土为一大中华民国**”[1]。中华民国继承了清朝全部领土、属民和清朝签署的国际条约[2]，延续了几千年历史的中国社会进入中华民国纪元。《中华民国临时约法》第二章第五条：“中华民国人民，一律平等，无种族阶级宗教之区别”。[3] 在法律上保障了中华各族的政治平等。这一政治宣言标志着中华民国的族群政策以及相关的国民教育政策随之将出现重大调整。

首先是“民族”概念的再定义。1912 年初，孙中山在就任“临时大总统宣言书”中提出：“国家之本，在于人民。合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国，则合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人，是曰**民族**之统一。”（孙中山，1912：2）他在《三民主义》第一讲中说“民族主义就是**国族主义**。”（孙中山，1924：185）他明确提出应以清朝管辖地域境内全体国民组成的“中华民族”作为现代国际政治体制中的“民族”（nation）单元，大力倡导“国族主义”和建立现代“民族国家”。

1912 年 4 月 22 日袁世凯《临时大总统命令》宣布：“现在五族共和，凡蒙、藏、回疆各地方，同为我**中华民国领土**，则蒙、藏、回疆各民族，即同为我**中华民国国民**，自不能如帝政时代再有藩属名称。此后，蒙、藏、回疆等处，自应统筹规画，以谋**内政之统一**，而冀**民族之大同**。民国政府于理藩不设专部，原系视蒙、藏、回疆与内地各省平等，将来各该地方一切政治，俱属内务行政范围。”（中国藏研中心等，1994：2346）其核心宗旨是“**内政之统一，民族之大同**”，表明民国政府将在国内各族平等的政治基础上，开启全国各地区行政管理体制的统一化调整[4]。

在推进全国政区体制统一化的同时，北洋政府加紧推进各地少数民族教育事业的统一管理和现代化转型，推行借鉴美国教育体制的“壬戌学制”（小学 6 年、初中 3 年、高中 3 年，大学 4-6 年）（王景，2017：26）。其中内外蒙古、青海、康藏地区是政府关注的重点区域。1912 年 3 月北洋政府设立蒙藏事务局，并在教育部下设立蒙藏教育司。1913 年，北京设立国立蒙藏学校，直属蒙藏事务局。《蒙藏学校章程》规定：“该校先设预备科，再办专门科”。预备科所学课程包括汉文、汉语、蒙文、藏文、修身、本国地理历史、外国地理历史、算术、

---

[1] http://www.360doc.com/content/21/1121/16/32829_1005254537.shtml （2022-3-15）

[2] “当时常驻北京的外国公使共同与列强集体‘信任’的民国首任总统袁世凯缔结协定，即民国政府完全认可此前清朝与各国签订的那些不平等条约继续有效，同时作为对袁氏政府的‘安抚’和支持，公使团才愿意**承认《清帝退位诏书》中的包括边疆地区在内的清朝领土皆转由中华民国继承**。”（钟焓，2024：24）当时列强担心新成立的民国政府不承认并不履行清朝签订的有关割让领土和战争赔款的各项条约。

[3] https://www.docin.com/p-2752920195.html （2024-4-9）

[4] 继 1884 年新疆建省后，清廷于 1907 年设黑龙江、吉林、辽宁 3 省。1914 年北洋政府设绥远、察哈尔、热河 3 个特别行政区。1928-1929 年，南京国民政府批准绥远、热河、察哈尔、宁夏、青海建省。1939 年南京政府设西康省。此后除西藏地区和被苏联侵占的外蒙古地区外，全国皆为行省体制。民国时期，中央政府持续加强和完善各少数民族聚居区的行政管理体制，制定各省选举办法和分配名额，积极吸收边疆地区各少数民族代表参与众议院、参议院和国家管理事务（李国栋，2009：111，106-108）。

代数、几何、三角、博物、生理卫生、物理、化学、图画、体操、乐歌、手工、法制经济等。“第一年，**必须多学汉语汉文**，以备后来听讲之用”；“蒙藏青海学生，概不收纳学费，其膳宿费亦由公家备办，以示提倡。”（韩达，1998b：297）《章程》特别强调对国家通用语言的学习。但是由于各地区具体情况差异极大，现代学校教育的发展在一些边疆地区进程缓慢，如内蒙古下辖 50 个旗，在 1919 年仅有小学 30 所（韩达，1998b：92）。

北洋政府教育部于 1923 年规定全国各县设教育局，1925 年督促各边疆地区必须建立系统的教育管理机构。“1925 年，甘肃省改各县劝学所为教育局，甘青藏区各县均次第改设教育局。局设局长一人，县督学及事务员若干人，分掌全县学校设立、经费筹拨、教师聘用及学务督导等事宜。”（韩达，1998b：304）此后，甘青地区的蒙、藏学校教育逐步走上正轨。现代学校教育的核心之一即是普及国家通用语言：“吾国五族之民，果用一致之语言，自无不通之意志，同心协力，息内争而防外患，除偏见而护共和，岂非五族之大幸哉！岂非中华民国之大幸哉。”（邰爽秋，1935：19）可见北洋政府已充分认识到推行国语是通过现代教育巩固“五族共和”的重要条件。

虽然北洋政府正式颁布教育管理机构相关章程并制定教育计划，但是要真正将其具体落实到地广人稀的边疆基层社会仍有极大难度。“北洋政府统治期间，在康区，1925 年军阀成立教育厅，办理兴学事务。但仅在康定、丹巴、巴安等县设有教育局，其他县均由县府兼理。因无专人负责，各县教育计划未能落实。”（韩达，1998b：304）在未设县的边疆地区，早期的现代国民教育主要依靠重视教育的在地官员参照北洋政府有关规定举办，如青海黎丹举办蒙藏学校、马麒举办同仁小学、等，而新疆在保守的杨增新治下现代国民教育几乎没有发展。

三、南京政府的边疆政策与边疆教育制度化建设

1927 年 4 月国民党南京政府成立。有学者认为“国民政府民族教育对象历经三个阶段：第一阶段是蒙藏学生，限定为蒙藏地区的蒙藏两民族；第二阶段是边疆学生，即采取属地主义，逐步扩大至数十个省份，又照顾到内地有志服务边疆的汉族学生，但族际待遇差别明显；第三阶段是民族学生，实施属人主义，规定国内语言、文化具有特殊性质者为施教对象。国民政府民族教育对象的伸缩，反映了民族教育受益群体与非受益群体、地方与中央政府的多方博弈，及政府如何分类与识别国内少数民族并对其所作的利益安排。”（李双，2017：50）推行边疆教育的核心目的是“彻底培养国族意识，以求全国文化之统一。并根据人民各别之特殊环境，切实谋其知识之增高，生产技术之增进，生活之改善，体育卫生及国防教育之注重。”（杜元载，1972：94）

1929 年 6 月，国民党三届二中全会通过《关于蒙藏之决议案》，其要点包括：“（1）通令各蒙旗及西藏西康等地的主管官厅，迅速创办各级学校；（2）确定蒙藏教育经费；（3）在教育部内特设专管蒙藏教育之司科；（4）在首都及其适宜地点，设收容蒙藏青年之预备学校。特定国立、省立之学校优选蒙藏新疆西康等地学生之办法。”（韩达，1998b：301）南京政府继承北洋政府的政治遗产，继续在蒙藏地区稳步推行现代学校教育。1930 年教育部成立蒙藏教育司，负责统筹民国各边疆地区的现代学校教育事业。同年通过《蒙藏教育实施计划》，对蒙藏地区的教育行政、普通教育、职业教育、高等教育、社会教育、教育经费、编印教育图书杂志等各领域的相关事项作出具体规定（韩达，1998b：301）。1931 年颁布的《边地青年教育及人事行政实施纲要》规定：“蒙藏及其他各地之人民其**语言文化具有特殊性质**者，一律施以边地教育。”（韩达，1998b：299）把这些地区列入“边地教育”范畴的主要原因就是语言差异。

为使国家发展“边地教育”的意志落入实地，南京政府制定并下发了一系列重要文件，规范和强化国民教育。

（一）1931 年《三民主义教育实施原则》

1931 年 9 月南京政府通过《三民主义教育实施原则》在第六章《蒙藏教育》中规定了“边地教育”的三项目标：“1. 依遵中华民国教育宗旨及其实施方针，力谋蒙藏教育之普及与发展。2. 根据蒙古西藏人民之特殊环境，以谋蒙藏人民知识之增高，生活之改善，并注意其**民族意识**之养成，自治能力之训练及生产技术之增进。3. 依遵中山先生民族平等之原则，由教育力量力图**蒙藏人民语言意志之统一**，以期**五族共和的大民族主义国家**之完成。”（宋恩荣、章咸，2005：47）这里所讲的“民族意识”，即是指“中华民族”的民族意识。同时需要特别关注的是这个《实施原则》提出要通过现代学校教育来推进“**蒙藏人民语言意志之统一**”。“语言之统一”这个工作目标指向国语普及和构建文化认同的语言基础，“意志之统一”的指向是政治认同，最终目的是建成一个以中华民族为政治认同边界和地理管辖边界的“**五族共和的大民族主义国家**”。所以《三民主义教育实施原则》的核心导向，就是通过普及国语[1]，在新式学校教育中培养各族青少年对中华民族的认同意识和爱国主义精神。

《三民主义教育实施原则》对边疆地区办学的教材、课程、训育和设备等方面均提出具体要求。仔细审视这些条款的内容，可以进一步理解南京政府推动边疆教育的政治导向和政策措施。

1、“课程”部分：核心内容是文字政策。“小学校之教科图书，用蒙汉文、藏汉文合编之.。中等以上学校之教科书，以用**汉文编订**为原则。”（宋恩荣、章咸，2005：47）由此可见，在小学阶段推行汉语和少数民族母语并行的双语教育，中学以上阶段使用汉文教材，这是民国时期少数民族聚居区学校语言学习的基本模式。“1936 年新疆省教育厅下令民族学校开设汉语课，**汉族学校开设维语课**，均从小学五年级开始。”（韩达，1998a：257）新疆汉族学校开设维语文课，这在一定程度上是出于当地政府急需汉族维语人才的紧迫需求，同时也是促进当地维、汉民众的日常社会交往，增进感情交流和相互认同的文化基础。

2、“训育”部分：核心内容是道德和“爱国”教育。“各级学校训育之实施，应特别注意下列各点：（1）以科学的常识，破除其对于自然界的迷信。（2） 唤起**民族精神**，以破除**部落思想**。（3）由**国际时事**之讲解，和团体生活之训练，养成**爱国家、爱民族**的精神。”（韩达，1998b：302）当时有些人认为边疆少数民族传统观念中存在对自然界的“迷信”，应当通过学校教育普及现代科学常识，培养未来科技人才。这里所说的“部落思想”，应指蒙、藏民众中的传统部落观念，“国家”指中华民国，“民族”是包括中华民国全体国民的“中华民族”；在“唤起民族精神”和“团体生活之训练”方面，强调“忠孝仁义礼智信”的基本做人原则；强调“国际时事之讲解”，是希望籍此拓展边疆各族民众的政治视野，引导他们从国际形势背景的角度来理解国内族际关系。1928 年日军制造的“济南惨案”曾震惊全国。《实施原则》于 1931 年 9 月通过，与日本发动的“九•一八事件”几乎同时。这即是该文件起草颁布的历史背景。如果联系到 1939 年通过的《推进边疆教育方案》明确规定“边疆民族地区中小学都要兼收当地各民族的学生入学”,“团体生活之训练”这一条则旨在通过各族学生合校教学和混班混宿，在团体生活的陶冶中消除族际隔膜，加强共同体意识。

3、“设备”部分：“各级学校之设备，应特别注意下列各点：（1）多备与蒙藏各地有关之各项书籍及图表；（2）多**陈列内地各种文物**。”（韩达，1998b：302）长期以来，因为地处偏远、人口稀少和交通不便，边疆各地文化事业和通讯设施发展严重滞后。因为缺乏人才和经费，各地很少建有文化馆、博物馆等文化设施，更谈不上文物巡展活动，导致当地民众对内地社会与历史了解甚少。通过边疆教育项目提供相关书籍并“陈列内地各种文物”，可以帮助当地各族民众在阅读或参观时进一步感受到边疆与内地的历史关联和文化交融。这是建立“中华民族”文化认同和政治认同的重要民间基础。近些年来，我国边疆各省区博物馆特

[1] 1932 年，中华民国教育部颁布了《国音常用词汇》，作为中国官方语言标准。

别注意介绍历史上中原与边疆的文化交流活动并展出大量生动的历史文物和古籍，也是出于同样的思路。近期由国家民委主办的“铸牢中华民族共同体意识文物古籍展”即是在这一领域开展的重要工作。我们从《实施原则》中可以看到，民国政府在1931年即已意识到这方面工作的潜在影响和重要意义。

（二）1939年《推进边疆教育方案》

1932年淞沪抗战爆发，民国政府西迁洛阳。此后政府、学术界与社会民众对巩固边疆和边民教育给予更多关注。1935年、1936年民国中央政府在察哈尔、绥远、宁夏、青海、新疆等省增设小学（西尊，1941：46）。自1935年起，教育部“每年派本部司长、科长、督学、视察及专家到甘、青、川、康、滇等省视察藏族教育工作。1940年7月，制定《边远区域教育督导员暂行办法》，规定民族地区设置督导员。当时调划为六区。”（韩达，1998b：305）

1937年“七•七事变”后，抗日战争进入新的历史时期，团结各族民众、巩固边疆的任务变得更加紧迫。1939年4月，国民党第三次全国教育会议通过《推进边疆教育方案》，确定边疆民族教育方针及各级教育的中心目标。主要内容如下：“1. 边疆教育**应以融合大中华民族各部分之文化，并促其发展**，为一定之方针。……3. 边疆教育得适应当地特殊环境及其生活习惯相同之边民，如汉回[1]子弟所入之学校，除学校设备得酌量适应宗教生活外，其余均照内地学校办理。……7. 社会教育使人民**了解国家民族意义，认识国际情况**，并具备近代科学常识，增进知能及养成其优良之生活习惯。”（宋恩荣、章咸，2005：577）这里需要特别指出，“**应以融合大中华民族各部分之文化，并促其发展**”为基本方针，并通过学校教育使青少年“**了解国家民族意义，认识国际情况**”。这与近些年党中央在民族工作中所提倡的“促进各民族交流交往交融”和“铸牢中华民族共同体意识”方针十分契合。

1939年，国民政府颁布的《边疆施政纲要实施计划草案》规定，“边疆各省教育，以并入普通教育范围为原则，但在其人民语言、文化确有特殊情形者，得施以特种边疆教育，仍应**逐步逐渐并入普通教育范围**”。（崔珂琰，2017：117）原则上，边疆族群应并入全国统一的“普通教育”范围，有独特语言、文化的几个群体在短期内可暂时实行“特种边疆教育”，但“仍应逐步**逐渐并入**普通教育范围”。这是边疆少数民族学校发展的历史趋势。

此外，1939年4月的《推进边疆教育方案》与1931年《三民主义教育实施原则》相比，在教材使用文字方面有所调整。1931年提出“小学校之教科图书，用**蒙汉文、藏汉文合编**之；中等以上学校之教科书，以用汉文编订为原则。”1939年《推进边疆教育方案》则要求“初级及中级小学教科书，**以国语为主体，以蒙、藏、回等语文为辅**。高级小学以上学校，以**国语国文编订为原则**。”（宋恩荣、章咸，2005：578）需要注意的是，“**汉文**”的提法在1939年已改为“**国语国文**”，小学各科教材从“**民汉文合编**”调整为“**以国语为主体**”。所以，随着国内外形势的变化，民国政府的语言政策和教科书采用文字的政策，也在调整之中。

与此同时，《推进边疆教育方案》明确规定：“中小学应兼收**当地各族学生**，并**以所在地地名为校名**。”（宋恩荣、章咸，2005：578）所以民国政府在学校招生问题上，明确不主张为当地少数民族学生单独建立“民族学校体系”，要求以当地地名来命名学校，而不是命名为“某某民族学校”。这与30年代苏联的民族学校体系（民族文字教材、民族语言授课、各族单独建校并以当地民族命名学校）形成鲜明反差。

新中国建立后，我国学习苏联的民族教育制度，建立了与普通学校平行的“民族学校”体系，以母语作为民族学校的主要教学用语，以母语文编写教材（马戎，2010）。随着近些年国内外形势的演变，中央政府转为要求加强国家通用语言学习和采用国家统编教材。2000

[1] 这里的“汉回”是指母语为汉语的回族民众，与新疆维吾尔、哈萨克等有自己语言和生活习惯的“缠回”相区别。

年 10 月《中华人民共和国国家通用语言文字法》正式颁布。联想到民国时期的教学语言和教材政策，近期我国教育政策导向的转变值得深思。

（三）1940 年《边远区域教育督导员暂行办法》和《边远区域劝学暂行办法》

1940 年 7 月教育部公布《边远区域教育督导员暂行办法》，规定“民族地区设置督导员……要求聘请担任边疆民族教育工作的负责人员或对民族教育有研究的专家任督导员。”（韩达，1998b：305）由于边远地区交通不便，教育部人员很难对各地教育工作业绩开展实地考察。这些在当地聘任的专职督导员主要可以经常对本地的民族教育工作开展督察，并成为教育部考核边远地区教育机构工作进度和社会效果的重要信息来源。

为了动员社会力量参与办学事业，教育部同月公布的《边远区域劝学暂行办法》规定：“边远区域各级主管教育行政机关，得视各地方之需要，酌聘当地负责政教人员或地方热心教育人士，充任劝学员。……劝学员之职责如下：（1）关于边远区域教育法令之**解答及宣传**事项；（2）关于地方政教人士之**联络及劝导**兴学事项；（3）关于地方教育经费来源之**调查及劝募**事项；（4）关于地方学龄儿童之**调查及劝募就学**事项；（5）关于学生待遇之**考察及建议**事项；（6）关于当地师资之**调查报告**事项；（7）关于主管机关委办事项；（8）关于其他劝学事项。”（宋恩荣、章咸，2005：580）该《办法》规定将依照动员学生的数量给予奖励[1]。除了政府教育主管部门履职尽责、聘用专职督导员加以督察之外，积极发动各方社会力量以“劝学员”的身份参与基层学校工作，同样有助于推动各地教育工作。中国社会传统观念尊重“读书人”，各地民间历来就有一些对教育事业捐款捐物的热心“助学”人士，包括乡绅和退休官员。在政府经费紧张的抗战时期，动员这部分民间人士参与地方教育事业可在多方面起到正面的社会效果。即使在今天，社会捐助、校友捐款也是许多学校解决经费来源的途径之一。

（四）1941 年《边地青年教育及人事行政实施纲领》和《各边远省份边地教育委员会组织纲要》

1941 年各地区先后成立边地教育委员会。行政院颁布《边地青年教育及人事行政实施纲领》，提出的施教步骤要求：“先从调查研究入手，于实施前，办理各种福利事业及宣传劝学等项工作，俟民情融合，即举办各种教育事业。”（韩达，1998b：303）这些要求表明，政府充分认识到边疆地区与内地民情相去甚远、文化差异极大，因此需要遵循“实事求是”原则，先期在当地开展社会调查，充分了解到各种做法推行时可能遇到的障碍。在实地调查的基础上，教育部门应先行开展各项“铺垫”工作（“各种福利事业”），宣传现代学校教育对青少年就业方面的助益（“劝学”），待到在情感上与当地民众拉近距离（民情融合）后，政府举办的学校教育才能获得较好社会效果。

关于“蒙边地青年教育”的指导思想，《实施纲要》明确提出“各级学校之教材，应特别注意下列各点：a. **中华民族之融合的历史**。b. 边疆和内地之地理的关系。c. **帝国主义侵略蒙藏之历史及事实**。d. **蒙藏人民和国民革命的关系**。e. 蒙藏人民**地方自治**和民权主义的关系。f. 蒙藏人民**经济事业**和民生主义的关系。g. 其他有关蒙藏人民特殊环境之教材。”（韩达，1998b：302）由此可以看到，在学校教育过程中，民国政府非常重视在少数民族学生中加强有关“中华民族融合历史”、“帝国主义侵略蒙藏历史”教育。“蒙藏人民和国民革命的关系”实际上是宣讲孙中山《三民主义》中的民族主义，强调蒙藏和新疆各族民众都是中华民族组成部分，应共同推动“中华民族的民族主义”即“国族主义”[2]。“地方自治”体现的是各少数民族的“民权”。“经济事业”则事关少数民族的“民生”。其总体目标依然是“依

[1] 每年劝导学生 30 人以上入学者，授铜质奖章，60 人以上入学者授银质奖章，百人以上入学并劝募经费 2000 元以上者授五等奖状，……成绩特别优良或连得一等奖状二次以上者，题给匾额（宋恩荣、章咸，2005：581）

[2] “甚么是民族主义呢？按中国历史上社会诸情形讲，我可以用一句简单话说，民族主义就是国族主义”（孙中山，1924：2）。

遵中山先生民族平等之原则，由教育力量，力图蒙藏人民语言意志统一，以期**五族共和的大民族主义国家**之完成。”（韩达，1998b：85）

对于少数民族教育事业在各地区应当如何推动，民国政府要求主管部门在本职工作之外加大实地调查力度。1939 年教育部成立民族教育的咨议机构——边疆教育委员会。1941 年 3 月为各地民族教育委员会制定《各边远省份边地教育委员会组织纲要》，规定各民族省份分别成立“边地教育委员会”，其任务为：“（1）**研究**边地教育之办理原则及各项实际问题；（2）**筹拨并审议**推进边地教育各种方案；（3）**建议调整**各边地教育事业机构；（4）**建议调整**边教经费；（5）**指导**边地青年升学及就业。”（韩达，1998b：305）这五项具体工作是否落到实处并产生实际效果，相关咨议部门必须前往各地开展实地调查，这是推动上述具体工作的基础。1941 年，甘青川康边等有关藏区先后成立边地教育委员会。1940 年，由教育部辅助设立的边疆小学已有 2375 所（潘启富，2006：117）。

（五）1941 年《边地教育视导应特别注意事项》

1941 年 4 月教育部公布《边地教育视导应特别注意事项》，对于 1940 年设立的教育督导员的相关工作提出具体要求，要求督导员应注意：“（1）当地主管教育行政机关是否注重边教；（2）当地行政长官对于治理边地之政策是否符合**中央规定之方针**；（3）调查当地边胞之社会生活及风俗；（4）搜集当地教材及有关边教之文物”等。宣传边教政策的要点：“（1）边教设施乃**在不同文化现象中求其相同**；（2）边教应努力**融合**各地民族；（3）边疆应推行**国语教育**；（4）边教应配合国民训练与生产训练。”关于社区环境方面，要求具体调查：本区边胞之分布情形（历史的考据，地理的分布及类别）、本区各地土著边胞之社会生活、经济概况、文化概况、宗教信仰、苦痛及其需要，以及“本区王公、土司、头人、喇嘛、阿訇等之访问及其印象”。关于文物搜集，则包括“各种图书经典及其他文字、歌谣、故事之记录，各种艺术品及乐器，各种生活用品，各种生活及社会环境之照片，各种武器、祭器，其他文献有关之实物及照片。”（宋恩荣、章咸，2005：584-585）开列的最后这些部分，实际上要求督导员们在当地开展系统的人类学田野调查。学校的作用不仅仅是教人识字，更应当在当地社区和民众中推行“教化”，其主要目的是“努力**融合**各地民族”。

当时边疆各县均聘请督学 1-2 人，定期视导学务（韩达，1998b：305）。这里值得注意的是“边地文物搜集”这项工作。抗战时期政府经费紧张，与文化事业（如文物收集、建设博物馆等）相比，教育经费相对稳定并有一定保障。所以政府把边疆地区的“文物搜集”工作也安排给教育督导员。由于边疆基层政府官员的文化素养有限，加上外国“探险家们”的大肆掠夺，我国边疆地区（尤其是甘肃、新疆两地）的大量历史文物或遭损坏或被盗运海外。虽然我们无从知晓各地督导员们“文物搜集”工作的具体成效如何，但是民国教育部能够考虑到这一点，值得肯定。

（六）1944 年《边疆学生待遇办法》

1944 年 6 月，教育部公布《边疆学生待遇办法》，值得关注的有以下几点。

“本办法所称**边疆学生，谓蒙古、西藏及其他语言文化具有特殊性质地方，而其家庭居住于原籍者之学生**。”在录取时“从宽录取。入学试验不及格者，得收为旁听生；其不能随班旁听者，得呈请教育部指定学校补习。前项旁听生听满一年成绩及格时，应改为正式生；其不及格者，得请求继续旁听；如届满一年仍不及格者，取消其旁听资格。”“边疆学生应免收学费，其设有公费待遇者，应依非常时期国立中等以上学校及省私立专科以上学校规定公费生办法，给予公费。”既对这些学生实行“从宽录取”和提供资助，但同时仍有基本要求。此外还设定了学生违规除名及停止补助费的各项具体规定（宋恩荣、章咸，2005：594-596）。

民国时期对少数民族学生提供的各种优惠待遇，第一，并不是优待所有的“少数群体”，只是针对蒙、藏、维、哈等有独立语言文化的若干群体；第二，不是单凭户籍登记的“民族

身份”信息，而是要求学生的“家庭必须居住于原籍”。这与今天各地政府根据身份证信息实施“优惠政策”有所不同，更加契合学生的实际情况。

（七）1945 年《边疆初等教育设施办法》

1945 年 9 月教育部公布《边疆初等教育设施办法》。值得关注的条款如下：“第三条，边疆小学以所在地地名为校名，不得冠之以宗族或宗教为名词。”“第四条，边疆小学**应兼收当地各族学生，混合编入各班级教学**。”“第七条，边疆小学课程暂照国民学校法规之规定，但**国语**与边地语文得视地方需要，同时教学或任选一种教学。”“第八条，边疆小学各科教材内容，须力谋切合边地情形，并依据**中华民族为一整个国族**之理论，激发爱国精神，泯除地域观念与狭义的宗教观念所生之隔阂。”“第十一条，……须有下列各项之设备：（一）与边疆有关之书籍图表；（二）内地文物挂图；（三）**党、国旗，国父遗像**、国民政府主席肖像。”（宋恩荣、章咸，2005：596-597）

该《办法》特别强调“兼**收当地各族学生，混合编入各班级。**”这与 1941 年 6 月教育部公布的《边远区域师范学校暂行办法》第二十三条“边师招生，以籍隶本区为限，**不分族别，混合教学**”（宋恩荣、章咸，2005：594）的精神一致，即禁止各校按照“族别”分校或编班。此外，违背第三条把一所学校称为“某族学校”，或者没有依据第十一条在校园、教室等处悬挂本国国旗和领袖像，而是悬挂外国国旗、国徽、地图等政治标志物，这在民国时期属于严重违法。美国在中小学升国旗，唱国歌，悬挂华盛顿和林肯像，背诵《独立宣言》，体现的也是现代国家的“民族构建”（nation-building）导向。

作为一个国家最高行政领导机构，中央政府的政策宣言和相关制度规章是研究者解读这个国家政治纲领和制度政策的核心文本。通过对上述文件的梳理，我们可以看到南京政府在一些议题上的基本立场以及推动具体工作时的大致方向。当然，文件中公布的各项要求，在社会现实生活中不一定都做得到。但是，这些文件所展示的基本观点仍然能够代表政府工作的努力方向，而且从文件用词的前后变化中，也可揭示政府在一些具体领域的政策调整。每当社会环境发生重要变化时，政策调整是应有之义。当然，除了文本分析外，我们更需要加以关注的，则是我国各边疆地区少数民族教育事业在现实生活中如何发展。

民国时期的民族政策及少数民族教育理念有几点值得关注：（1）继承孙中山“民族团结”“民族平等”的政治纲领；（2）1929 年国民党三大提出在蒙古、西藏和新疆实行三民主义，“由此开始，南京国民政府以《五权宪法》和《地方自治实行法》代替《中国国民党第一次全国代表大会宣言》，不再承认蒙古、藏、回等民族之自决权，而转向民族自治的主张。”（崔珂琰，2017：90-91）明确宣布不再承认“民族自决权”；（3）在政府文告和教科书中极力淡化“民族”议题和“少数民族”概念。1938 年《国民政府渝字第 470 号训令》提出：“对于边疆同胞之称谓似应**以地域为区分**，如内地人所称某某省县人等，如此则原籍蒙古地方者可称为蒙古人，原籍西藏者，可称为西藏人，其他杂居于各省边僻地方文化差异之同胞，似亦不妨……称为某某省边地或边县人民，以尽量**减少分化民族之称谓。**”（引自崔珂琰，2017：92）以具体居住地域而不是民族身份来标识国民称谓，强化公民身份，淡化族别差异，这是现代国家的通常做法。

抗日战争时期，“**中华民族到了最危险的时候**”。中国知识界与广大各族人民热切期望能以“中华民族”为边界，凝聚团结全国各族民众共同抗击日本侵略者。1939 年，顾颉刚先生提出“中华民族是一个”的观点，建议此后不再把满、蒙、回、藏等群体称为“民族”，主张把全体中国人心目中的“民族”概念定位于“中华民族”（顾颉刚，1939）。这一观点也体现在当时民国政府有关少数民族教育的文件中。团结一致、救亡图存是当时全国各族民众的共同心愿，民族认同意识培养和少数民族教育应当在“中华民族”这个大前提下加以推进。

四、民国时期边疆少数民族教育事业的发展

中国地域辽阔，各地区历史经济发展和人口民族构成存在很大差异。在清朝政府治理下逐步形成 4 个由边疆民族组成的语言文化区域：新疆突厥语-伊斯兰文化区、北方蒙古文化区、青藏高原藏文化区和云贵川黔苗夷文化区[1]。此外，近代进入东北地区的朝鲜人使用本族语言并设有朝鲜语学校。下面仅对具有代表性的新疆、内蒙古、西藏及其它藏族聚居区、西南多民族地区少数民族教育事业在民国时期的发展概况作简要梳理。

1. 新疆现代学校教育的发展

“清初在南疆维吾尔聚居的地区，设立了为数不多的官办义塾，招收维吾尔学童，由汉族教师教授汉文，学《三字经》、《百家姓》、《千字文》等，有的也教授《论语》、《孟子》、《千家诗》等。但由于宗教、语言隔阂，入学者不及经文学校的 1/10。”（韩达，1998a：226）以维语教学的经文学校是当地教育的主体。“科举教育只是在北疆汉人较多的迪化州和镇西府比较规范，义学也多建于移民屯田聚集之地。直到建省之后，左宗棠、刘锦棠在新疆大兴义学，这种状况才稍有改观。”（崔珂琰，2017：50）“左宗棠办理维吾尔族教育，仍然延续乾嘉时期的**双语双轨制**，即官办的义塾和蒙养学堂，仍然由汉族教习用汉语文教维吾尔族儿童少年，教授的仍然是《千字文》、《百家姓》、《三字经》，学得较深的教授《论语》、《孟子》、《千家诗》……对宗教界办的经文学校不加限制和干涉，经文学校学阿拉伯文（古兰经的文字），也使用本民族的语言文字，进行宗教知识的教育”（韩达，1998a：229）。

1884 年新疆建省后，首任巡抚刘锦堂认为当地民族教育应以“**通华语为先务**”，主张“仿照内地书院章程，取其粗知文义者，按月酌给膏火银粮，以示奖劝。行之数年，渐知**向化**。”（韩达，1998a：230）新疆各地私塾、书院等主要由民间筹资维持。自 1905 年始，新式学堂的学制、教员聘用、教材编印、学费管理等皆参考西式学校的管理制度，学校管理机构被纳入各边疆地方政府体系，办学费用成为地区政府财政支出的重要组成部分。“新政期间新疆共建学堂 606 所，教习 764 员，学生 16063 名，每年经费共需银 348191 两；其中回疆地区[2]设立的学堂有 467 所，教习 547 员，学生 13071 名，每年经费供需银 187388 两。”（王力，2011：201）

1906 年新疆设提学使署作为全省教育行政机关，小学之外开办中学及军校 9 所。各校在教学中“**注重互学语言，令师范、中学皆学维吾尔语**；通饬全省官吏不得歧视维吾尔学生，免除维吾尔族学生的徭役负担，办各种实业学堂，向维吾尔族青少年传授生产技艺。”（韩达，1998a：233）尽管一些开明官吏力推新式学校，但“在一个很长的历史时期中，维吾尔族的教育几乎是**经文学校**一统天下。”（韩达，1998a：234）说明伊斯兰教在维吾尔基层社会具有深厚基础。1910 年全省在校学生总数 15460 人。在官办义塾和蒙养学堂，“由汉族教习用汉语文教维吾尔族儿童少年，……宗教界办的经文学校……学阿拉伯文，也使用本民族的语言文字，进行宗教知识的教育”（韩达，1998a：229）。

辛亥革命爆发后，1912 年新疆各学校大多停办。1912-1928 年杨增新在新疆执政。《维吾尔族教育史》批评他在新疆推行“愚民政策”：教育思想守旧、拖延成立教育机构、不积极筹措教育经费（韩达，1998a：237）。据新疆官方统计，“小学生最多的 1931 年（7162 人），学校数只及 1910 年的 1/4，学生数不及 1910 年的 1/2。1912-1933 年期间，初小毕业者不足 1000 人，高小毕业生不足 100 人”（韩达，1998a：240-241）。“一方面，杨增新扶持经堂教育，在笼络少数民族上层宗教人士的同时，用宗教意识形态排斥新式文化对少数民族子弟的影响。另一方面，**他推广汉语学校、不设使用少数民族语言文字教学的学校**，将儒学的传统

[1] 顾颉刚先生曾把中国划分为“汉文化集团”“回文化集团”“藏文化集团”（顾颉刚，1939）。

[2] 这里的“回疆地区”系指新疆省境内的维吾尔、哈萨克聚居区。

思想和规范作为学校的教育内容传播”（崔珂琰，2017：54）。1928-1933 年金树仁在新疆执政期间，因社会动荡导致许多学校停办。

1933 年盛世才掌权，1934 年提出“八项宣言”中的第六项是“扩充教育”，1936 年公布维吾尔文化促进会创立《章程》对发展学校教育提出八项具体任务。1936 年新疆省副主席和加尼牙孜在《发展民族教育议案》中提出：“停止编译汉维合璧教科书，以免错讹”，“初级小学不授汉文，俟至高小时酌加钟点，以资联系；中学、师范以上则维汉同授。”新疆的双语教育此后持续推进。“1936 年省教育厅下令**民族学校开设汉语课，汉族学校开设维语课**，均从小学五年级开始，当年秋季起，有条件的县城学校大都执行了。”（韩达，1998a：257）可见当时汉族学生在学校学习维吾尔语曾是普遍现象。盛世才在新疆执政期间与苏联关系密切，苏联领事官员曾深度介入新疆各项事务（马戎，2015）。一些中共党员参与新疆省各项工作，包括制定教育计划和参与学校教学工作。苏联的民族理论和民族教育制度因此得以渗透进新疆。

1934-1942 年期间，新疆公立小学从 124 所增至 580 所，学生从 11313 人增至 91065 人。民族文化促进会办的小学从 1300 所增至 1883 所，学生从 19991 人增至 180035 人，均有显著增长。1943 年全疆小学生总数 266035 人，其中少数民族学生 246025 人，占 92.5%（韩达，1998a：256-257，271-272）。盛世才自 1934 年开始向苏联选派留学生。先后送出 5 批共 305 人，其中维吾尔族 162 人，占 53%。“他们当中的一些人，1944 年领导了伊塔阿三区革命，解放后成为新疆维吾尔自治区的重要领导成员。”（韩达，1998a：259）

民国期间新疆省教育事业的整体发展，可以归纳为几个特点：（1）学校、学生的数量和质量均有显著提高，（2）公立学校和民办教育（文化促进会）同步发展，（3）全面推行双语教育，（4）选派留苏学生，（5）中共党员参与教育事业发展。但对于民国时期文化促进会立学校的教育内容，即其以现代教育为主还是以宗教教育为主，则语焉不详，因此，我们无法判断在现代教育体制下进行的是否以及多大程度上是现代教育。

2. 内蒙古现代学校教育的发展

1901 年清政府下令全国所有书院改为学堂，1903 年归绥地区[1]的书院全部改制。1911 年归绥城区有中学堂 2 所、高等小学堂 3 所、初等小学堂 2 所，满蒙学堂 1 所，回部学堂 1 所（侯元，2014：94）。学堂设置情况反映出内蒙古地区居民的多民族构成。

据 1919 年统计，现代学校教育在内蒙古 6 个盟 50 个旗的发展很不平衡。有 2 个旗各有两所小学，26 个旗各有 1 所小学，另外 22 个旗没有学校。到了 1931 年，有 30 个旗共建 158 所小学（韩达，1998b：92）。这些小学主要设在南部蒙汉混居农区和城镇。1912 年归绥中学堂更名为归绥中学校，有 4 个班 200 余名学生。1922 年民国政府实施新学制（“壬戌学制”），要求整顿私塾。内蒙古一些旗县“取缔私塾”，许多私塾转型为私立小学、官办小学。1923 年归绥地区开始使用中华民国教育部统编教材，同年呼伦贝尔成立内蒙古第一所蒙古族中学（侯元，2014：31）。1924 年热河、察哈尔、绥远 3 省政府增设教育厅，绥远各县劝学所改为教育局，负责推动各县教育事业发展。但直至 20 世纪 30 年代，内蒙古各地仍然存在大量私塾。如绥远省下辖各县有私塾 1001 个，学生 15062 人。1936 年哲里木盟 7 个旗县仍有私塾 368 个，学生 4114 人。兴安盟 11 个旗县有私塾 170 个，学生 2799 人。赤峰地区约有私塾 456 个，学生 9985 人。“经过整顿的私塾，所授科目，除沿用《四书》《五经》外，教科书一律使用教育部审定之本，教授时数接近于初等小学”（侯元，2014：102，103）。1926 年土默特旗创立中学。1938 年化德县和张家口元宝山分别建立中学。

与此同时，各宗教团体也开始建校办学。罗马教廷下属天主教会陆续在归化、赤峰、林西等地开办教会小学。1935 年集宁、绥远、宁夏 3 教区共有各类天主教办学校 540 所，共

[1] 其时额济纳和阿拉善隶甘肃省。

有学生 12346 人（侯元，2014：106），规模相当惊人。伊斯兰教组织也在多地开办学校（萨拉齐清真小学、包头镇清真学堂、归绥回民小学等）。其他各族精英也投身现代教育事业，如 1918 年达斡尔族学者在海拉尔开办私立蒙旗小学，1933 年民间团体“朝鲜人民会”在乌兰浩特开办“东光小学校”招收朝鲜族学生（侯元，2014：25-27）。1925 年，绥远都统公署依照民国政府颁布的《外人在华设立学校认可办法》，对辖区内各级各类教会学校履行注册手续，并在原校名前冠以“私立”二字，选任中国人作校长（侯元，2014：29）。如赤峰天主教会办的华峰学校 1930 年改由中国神甫任校长，1932 年改名为“私立华峰完全小学校”。民国政府逐步加强对境内各类办学机构的管理。

教材编写和书籍出版是现代教育事业的重要条件。1917 年汉蒙翻译国华书局在张家口出版蒙汉合璧《幼学须知》，1919 年出版一套 8 册蒙汉合璧国文教科书。1922 年北京创办的蒙文书社先后出版《蒙文教科书》《蒙文分类辞典》《蒙汉合璧四书》和《西汉演义》《成吉思汗传》《元史》《三国演义》《聊斋志异》等蒙文辞典和图书，为内蒙古各地区发展现代学校教育提供教材和蒙文读物。

需要注意的是，今日内蒙古自治区东部在 1931-1945 年期间曾属“伪满洲国”管辖。当地的学校“把日语列为国语”，“按照日本特务机关批准的《统制学生思想方案》的要求，对学生……进行严厉的管束与监督”。伪满政府在乌兰浩特、开鲁等地开办 4 所中学。1932 年伪满洲国通令各校“不得悬挂中国地图，不得使用民国教材。”（侯元，2014：257）1937 年公布“新学制”，使学生“体会**日满**一德一心不可分之关系及民族协和之精神。”（韩达，1998b：85，86）教学内容完全是为日伪政府服务的奴化教育。“伪满洲国”覆灭后，1946 年“教育部严令取缔敌伪教科书，一律采用**国定本教科书**”。（侯元，2014：237）

内蒙古地区现代教育的发展的特点是：东西地域跨度大，民族混杂，农区和牧区在社会组织和经济模式方面差异很大，天主教渗透历史悠久，加上“伪满洲国”统治内蒙古东部长达 14 年，使得内蒙古各地区的现代学校教育发展不同步且呈多种模式。

3. 西藏和川滇藏区以及甘青地区现代学校教育的发展

西藏地区因自然条件限制，人口稀少和缺乏交通通信设施，教育事业相对滞后。1751 年西藏地方噶厦政府成立，开始创办俗官和僧官学堂，学习内容为藏语文、历算、藏医药、占卜等（韩达，1998b：245）。“20 世纪前期，西藏的私塾教育有较大发展，私塾总数达 100 余所，学生总数有几千人之多。……自 1907 年起，清政府在拉萨和昌都地区开办了一些小学堂，总数约 30-40 所，以藏文、汉文为主要教学内容。清政府在西藏设立学务局，负责管理学校事务。……1938 年，国民政府在拉萨设立国立拉萨小学，直属教育部边疆司管理，……学生最多时达 300 余人。”（张荣杨，2005：1-2）

甘川滇藏区以儒学为主的“府、厅、州、县学，生员均有定额。……大多是汉族地主官吏子弟，藏族上层及官吏子弟只居极少数。”与汉族地区邻近的甘南藏族聚居区，土司衙门开办汉文私塾，因此几代土司均能“幼习汉书，汉文汉语皆甚通畅。”（韩达，1998b：249，251）清政府在打箭炉、巴安等地设立私塾，藏族土司、头人子弟也进私塾学习。“按照清朝的统一要求，藏区义、社学的课程，多以启蒙教育的教材。诸如《百家姓》《三字经》《千字文》《幼学琼林》《论语》《孟子》《大学》《中庸》等课。其基本任务是让学生识字、习字。”（韩达，1998b：256）

1906 年张荫棠在西藏推行“新政”，他认为：“**语言文字为祖国与属地联络枢纽**，……语言不通，相视如秦越。”（多杰才旦，1991：45）他提出“广设汉文学堂”“创办汉藏文白话报”等主张。1907 年他主持西藏设立学务局，制定蒙养院、初等小学堂、藏文传习所、汉文传习所等新式学堂章程，提出“计前后藏寺院三千余，拟令自筹经费，各立汉文蒙学堂一所，兼学算学，兵式体操，汉文汉语。”（韩达，1998b：280）1908 年西藏共有初级小学

堂、藏文传习所、汉文传习所、陆军小学堂 16 所。1911 年西藏地区有蒙养院 9 所，学生 274 人。

川边藏区在 1907-1911 年期间已有学校 200 余所，在校生 9000 余人。川滇边务大臣“赵尔丰亲自为官话学堂编写了《西陲三字韵语》等书，以作教本。”（韩达，1998b：291）教学科目包括：修身伦理、藏语文、英语英文、国文、历史、舆地、图画、测绘、算术、体操。“独具乡土教材和藏区教学特点。通过教学，能使学生洞悉**藏区是中国领土不可分割的一部分**，了解藏族人民同祖国各族人民从古至今的亲密关系。”（韩达，1998b：291）打箭炉厅 1910 年成立教育会，其《简章》对推动当地现代学校教育提出各项具体举措。康区 1925 年成立教育厅，办理兴学事务。康区小学学生数从 1927 年的 400 人左右增至 1937 年的 6180 人（韩达，1998b：300）。

民国时期青海割据势力极为重视现代教育的发展。青海地方士绅深受当时兴办教育风尚的影响，一点也不落后。马麒在进入青海之初便与青海的社会贤达一道，对教育投入了极大的热忱，“在振兴文教方面他也有一些建树。如创办蒙番学校、回教促进会立学校、职业学校等，造就实业人才，对乡邦人士的文集诗抄，捐资刊印，广为流传”（魏明章，1984：92）。“1922 年 5 月 27 日正式成立宁海回教促进会，以‘促进回教青年习教育，并阐发回教真谛’为宗旨”（陈新泰，1986：46）。宁海回教促进会成立以后，即在西宁、碾伯（乐都）、湟源、大通、巴燕戎（化隆）、贵德等县设立小学共 7 所，并报甘肃省教育厅备案。（李文实，1989：42）黎丹是马麒的重要幕僚，在马麒支持下，他先后开办了蒙番小学、蒙番师范、筹边学校、女子学校等，还解囊捐资筹办了“职业学校”、“无我学校”、“医学训科学校”。同时，黎丹还十分重视提高民族基础教育，以行政渠道督促在蒙藏民族集中聚居地区设立蒙藏小学二十余处，培养学生八百余人[1]。

1940 年后在上述地区创办的国立小学有：西藏拉萨小学、西康德格小学、西康木里小学、青海果洛小学、西康越嶲小学、国立康定师范附属小学、国立巴安师范附属小学、国立丽江师范附属小学、国立西宁师范附属小学以及国立西北师范附属小学、国立肃州师范附属小学等。据 1947 年统计，教育部在藏族聚、散居区内建有 9 所直属国立小学，共 84 个班，学生合计 2592 人（韩达，1998b：311）。各级政府及民间机构先后筹资在临潭、临夏、乐都、西宁、康定、茂松理汶、维西、西固等地建立中学，1938 年在西宁、酒泉创建国立湟川中学和河西中学。“上述各藏区所办的中学与班级，其学制、课程等制度，一般都与内地中学相同。只加授藏文课，为学生回藏区服务提供方便。”（韩达，1998b：323）现代学校教育初具规模。

1935-1947 年期间，教育部为各藏区的文教补助费为：西康 5154.0 万元，西藏 1024.9 万元，青海藏区 3539.8 万元，甘肃藏区 6455.2 万元，四川藏区 2053.4 万元，云南藏区 2089.4 万元。此外各地政府也为本地学校提供相当数额教育经费（韩达，1998b：337-338）。在民国教育部和地方政府的大力推动下，各藏族聚居区的现代学校教育得到显著发展。

与内蒙古情形相似，外国传教士也在我国藏族聚居区设立教堂，先后在西宁、巴安、道孚、丹巴等地开办学校，“学生都在百人左右。”（韩达，1998b：356）这些教会学校通过办学在当地民众和学生中开展传教活动。1923 年英国政府在江孜开办的英语学校和 1944 年在拉萨成立的英语学校，都由于当地僧俗民众的反对先后停办。

4. 西南少数民族聚居区现代学校教育的发展

由于历史上西南诸地即与中原保持密切的人员与文化交流，本地大多数族群仅有语言而缺乏完善的文字系统，汉字成为主要的书写记述工具。云南“南诏政权除王室外，其主要官员多是白族儒学家。”“大理国时期，‘曾开科取士，所取悉僧道读儒书者’。”（韩达，1998b：

[1] https://baike.baidu.com/item/%E9%BB%8E%E4%B8%B9/68873?fr=ge_ala

682，683）元朝在四川、云南、贵州和广西等西南地区建立行省并设立府、厅、道和县，中央政府在这些地区实施有效的行政管辖。以云南为例，元代已有官办学宫 10 所，明代新建学宫 63 所，书院 70 所；清代新建官学 27 所，新建书院 226 所。学宫是 1 县（州、府）1 座，书院为 1 县 1-2 所，清代还有义学 683 所，讲授的内容从《三字经》到“四书”“五经”（张继康，1995：120-135）。来自内地的大量汉人移民改变了当地人口民族构成，许多基层社区少数民族民众与汉人混居，彼此分享文化观念和生活习俗，许多词汇彼此通用，与内地的人员物资交流在当地民众的经济生产和贸易活动中扮演着重要作用。元、明、清政府在云南、贵州、广西、四川等地持续积极推行汉语和儒学教育，这与地方性族群高度聚居并自成经济体系的西藏、新疆和内蒙古牧区的情形不同。在西南地区，尽管有些山区仍然保留传统土司制度，但自元代之后，政府的行政命令和各项政策已在很大程度上重塑了当地群体的社会结构、经济活动和文化模式。

民国时期，“中华职业教育社农学团国内农村考察团”1934 年曾深入四川凉山彝族聚居区进行考察。凉山汉区、彝区之间呈现明显的文化教育不平衡状态。“凉山为数寥寥的几所书院、学堂多建于汉区。民国初，这些书院、学堂改为国民学校，又继续增设，推行国民教育。在汉区学校里就读的是官家子弟和汉族富家子弟，而彝族子弟很少有机会入学。”（韩达，1998b：582）1937 年四川省政府在冕宁、盐边、盐源三县各设边民小学一所，加上私立斯补边民小学，4 所学校当年统计约有学生 167 名，主要是彝、苗、夷番等少数民族学生（韩达，1998b：584）。1929-1946 年间凉山地区中学和师范学校学生约 340 人，其中少数民族学生 150 人；小学 39 所，少数民族学生 1800 多人（韩达，1998b：586）。现代学校教育已初步成型。

1935 年云南省教育厅公布《实行苗民教育计划》等文件，“规定对藏、傣、彝、苗、佤、傈僳、怒、独龙、拉祜族的儿童施行‘苗民教育’”，在多个地区设立省级小学，其中包括“土民小学 35 所”。“规定以通习国语国文为主，初期兼用土语”（韩达，1998b：586）。少数民族的母语主要作为教学辅助用语。1937 年“贵州苗夷地区建有省立初级小学 12 所，都系专收苗夷子弟，学生学习用品亦由学校供给。”（韩达，1998b：588）

1936 年教育部颁布《优待苗夷学生通令》：“苗夷各族同为边疆民族，散布区域广泛，其文化程度较之蒙藏各族，尤为低落，在此推行边疆教育之际，所有苗夷学生来中央各省求学，自宜格外优待，以示提倡。”（韩达，1998b：587）1940 年教育部颁布《国民教育实施纲要》，西南各省的现代学校教育得到进一步发展，1945 年，今大理州境内各县有保国民学校 1183 所，中心国民学校 154 所，受教育儿童 68178 人，占学龄儿童 188549 人的 36%（韩达，1998b：754）。这个比例已经不低于中原各省，说明西南地区的现代学校教育已有显著成效。

中国的陆地边境线约 2.2 万公里，沿边境线居住着许多少数民族群体。由于各地区的地理自然环境、人口密度和族群混杂程度差异很大，语言文化和宗教信仰情况千差万别，我们在研究少数民族教育议题时，只能依照不同区域甚至分族梳理当地教育史并开展实地调查。

尽管民国政府为了推动边疆地区少数民族教育事业的发展，制定和颁布了许多文件并积极开办学校和设立基层教育管理机构，但是由于许多偏远地区人口稀少、交通不便，经济发展滞后，因此许多文件并未能真正落到实处。据《都安瑶族自治县概况》介绍：“1946 年以后，国民党政府在壮、汉族地区的乡一级设立中心小学，村一级设立初级小学，但名多实少。……居住深山的瑶、苗、毛难、仫佬等少数民族，反动当局视为‘化外’民族，不予开办学校。……拥有十余万瑶族的都安县，时至 1948 年，才……设置了一所小学，在 32 名学生中，瑶族只有 4 名”。（韩达，1998c：512-513）“民国时期，瑶族地区的许多山寨仍处于既无学校也无私塾的状况之中”，“如广西田林县凡昌乡瑶族地区，解放前没有一所学校，只是有个别人家请塾师到家里来教育自己的孩子而已，聘请的实践也很短暂，有时两个月，有

时三个月”。（韩达，1998c：506）这种现象在西南地区的山区应该是普遍现象。由此可见，在少数民族聚居的偏远地区，现代学校教育事业并未能按照政府文件得到全面的推行和发展。

中国的陆地边境线约 2.2 万公里，沿边境线居住着许多少数民族群体。由于各地区的地理自然环境、人口密度和族群混杂程度差异很大，语言文化和宗教信仰情况千差万别，我们在研究少数民族教育议题时，只能依照不同区域甚至采用分族梳理的方法对当地教育发展史开展实地调查和资料收集。

五、民国时期我党领导下的陕甘宁边区少数民族教育

1936 年 10 月，红一、二、四方面军在甘肃会宁胜利会师，长征胜利结束。1937 年 9 月 6 日陕甘宁边区政府在延安正式宣布成立，辖 23 个县及神府特区，面积 12.9 万平方公里，人口约 200 万，其中少数民族人口主要是回族和蒙古族。此后，陕甘宁边区在中国共产党中央直接领导下成为抗日战争和抵制国民党反动势力的革命根据地。在 1950 年 1 月正式撤销之前，陕甘宁边区为夺取抗战胜利和建立新政权作出巨大贡献。

进入民国时期后，内蒙古各地区特别是城镇的现代学校教育已取得一定发展。“20 世纪 30 年代初，内蒙古各盟旗已有民族初级小学 160 多所，民族高级小学 24 所。蒙旗师范学校及中学 10 余所……（这些学校）大多采用近代教学内容和教学方法，使用蒙文教科书及本民族语言讲授语文、数学、史地、音乐、美术、自然等课程，普遍开设汉语，有点学校还加授外语”。（侯元，2017：597）这些学校主要分布在察哈尔、热河和绥远地区，相比之下，陕甘宁边区所辖的内蒙古西南地区的学校教育发展较落后。推行双语教学是这些学校的基本语言政策。

陕甘宁边区正式成立后，边区政府对于辖区内民众的教育发展非常重视。针对边区居民中的回、蒙民众在语言、宗教和生活习俗方面存在民族特点，边区政府页特别重视开展双语教学。1938 年毛泽东在《论新阶段》一文中特别提出：“尊重各少数民族的文化、宗教、习惯，不但不应强迫他们学汉文汉语，而且应赞助他们发展用各民族自己语言文字的文化教育”。（中共中央统战部，1991：595）明确提出应帮助少数民族用母语文开展学校教学的政策导向。由于边区的回族居民通用汉语，所以，陕甘宁边区下属学校中的少数民族语言文字应用问题主要体现在蒙古族学校中。据一些研究介绍，边区政府在蒙古族居住的巴勒葛素和哈拉西里开办了两所小学。“这两所小学各设一名蒙文教员和汉文教员，课程除蒙、汉文以外，还有算术、常识、卫生、唱歌等。学校采用生产自助的办法，种蔬菜、纺毛线筹集资金，贫困学生的学习费用完全由学校供给。每个学校均吸收当地蒙、汉儿童入学，各有 50 名学生，计划学制定为 3 年”。（宋太成，2001：45）这样的学制充分体现了我党坚持民族平等的原则，同时也表明边区政府对少数民族学校教育的大力支持。

1946 年 5 月，陕甘宁边区政府在关于加强西乌审旗建设的命令中规定：“切实办好该处的现有小学，尽量吸收蒙民子弟入学，在经费及课本方面，由政府给予补助之。……从 1938 年到 1945 年间，边区内陆续办起八所伊斯兰小学、一所伊斯兰公学和三所蒙民小学”。（化世太，2010：76）陕甘宁边区位于我国西北地区土地贫瘠的黄土高原，没有几个像样的城镇和地方工商企业，地方经济发展整体滞后，再加上国民党军队长期对边区的进攻、围困与物资封锁，边区各地在开办学校时既缺乏必要的资金支持，同时急缺师资人才。考虑到上述客观条件的多重限制，陕甘宁边区在短短几年内即在当地的少数民族教育领域取得这样的成绩已实属不易。

六、对民国时期中国少数民族教育发展的思考

（一）民国政府推行少数民族教育事业的基本思路

民国时期政府在各边疆少数民族地区推动现代学校教育发展的努力应予肯定，有的地区甚至是开创性的。1940 年由教育部辅助设立的边疆小学已有 2375 所（潘启富，2006：117），而且各地都逐步形成初级小学、高级小学、中学、师范和职业教育的完整体系。考虑到当时的特殊国情（军阀割据、红军战争和抗日战争）造成的各地政令不通和经费紧张，取得这些成绩十分难得。

对于民国政府在边疆教育领域的基本原则，40 年代主持民族教育工作的朱家骅[1]，在为民国教育部边疆教育司编印《边疆教育概况》（续编）所写的《代序》中曾做出以下归纳。

（1）谋适应、求交融，推进具一致性的国族建设。“边疆教育除保存及传授各族之固有文化或地域文化之外，并须灌输**民族国家所需的统一文化与现代文化**，其文化的内容为二元的，如何使二元文化同时传授而不相冲突，如何使二元文化趋于一元而创造国族文化之最高型式，则应确守下述两大原则——**谋适应，求交融**。……以从异为起点，以求同为终点。求同，非任何一个民族之个别目的，而为**整个国族一致之要求**。”（朱家骅，1947：3-4）

（2）尊重少数民族传统文化，培养国族认同。“民族教育之方针，一方面，必须尊重边地各族之历史传统、宗教信仰、语言文字、风俗习惯，以及一切文化生活方式，并择其善者发扬之，择其不善者改进之，使各族之青年学子，**首先了解本族，爱护本族**；另一方面，为防止单纯的民族观念可能发生之流弊，使其放大眼光，扩张胸襟，**体认国族之伟大，进而爱护国族**。此二方面，实为民族教育之双翼，缺其一，即无以完成民族教育之使命。”（朱家骅，1947：5-6）

（3）关于语言学习。小学阶段应由学生自由选择教材语言，中学以上必修国家通用语言：“政府对于边地国民教育阶段之教本，当供备两套，一为边文译本，一为国文教本，边地学生，如以边文为便者可选用边文译本，如以国文为便者可选用国文教本。**中学以上学生，为深造之便利，开始必修国语国文**。”（朱家骅，1947：6）

（4）关于教材。朱家骅提出：第一必须把握政治大方向，“语文之学习，教材之内容尤关重要。**边地教材，必须由政府审定，以期与主义国策相符合**”。即必须与“国族建设”这个政治方向高度一致。第二，教材具体内容必须坚持因地制宜。“惟审定非划一之谓，草原帐篷，不为山地居民所了解，高山寨子，不为草原居民所了解，而内地高楼大厦，又不为边地居民所了解，划一教材，常引起教学上之困难。故国民教育阶段之教材，应以分区编译为原则，教材内容，**有关边疆民族性者可占百分之五十，有关全国统一性者，可占百分之五十**，兼筹并顾，不失偏颇。迨至中学阶段，想象丰富，思考推理之能力增进，求知之欲发达，便**可用统一教材**而无碍矣。”（朱家骅，1947：6）这里强调教材内容选择必须考虑学生的客观接受效果，采用循序渐进的办法。

（5）关于教师队伍。朱家骅特别提出“边教人员先行边化”：“凡入边教育人员，必须熟悉边情，**通晓边疆语文**，对边地同胞之宗教信仰，应有同情的了解，对于边地同胞之生活习惯应全部适应。……边教人员苟能边化，则人事关系，必臻和洽，工作开展，必叨便利，而生活安定惯习，无格格不入之感，尤能久于其任。”（朱家骅，1947：8）来到边疆少数民族地区学校任教的教师，如果不懂当地民众的语言，不了解当地社会的宗教文化和生活习俗，自然在情感上很难与学生、家长们交流沟通，很难预期取得较好的教学效果。

[1] 朱家骅（1893-1963）早年参加辛亥革命，1922 年德国柏林大学地质学博士，曾任中华民国教育部部长、中央研究院总干事和代理院长等职务。

朱家骅特别强调：边疆教育的“**终极目的，在巩固地理的边疆，改进政治的边疆，融合文化的边疆。**”（朱家骅，1947：11）今天我们在解读南京政府边疆教育政策和思考今后各地区少数民族教育工作时，上述各点仍可参考借鉴。

（二）大力推动国家通用语言学习

南京政府在《三民主义教育实施原则》中明确提出：“由教育力量力图**蒙藏人民语言意志之统一**，以期**五族共和的大民族主义国家**之完成。”（宋恩荣、章咸，2005：47）显示出南京政府已充分认识到“语言统一”对于构建“中华国族”的重要意义。习近平总书记指出：“语言相通是人与人相通的重要环节。语言不通就难以沟通，不沟通就难以达成理解，就难以形成认同”。[1] 他提出：“要坚定推行国家通用语言文字教育，逐步提高群众使用国家通用语言文字的意识和能力。”[2] 这是构建和加强中华民族共同体意识的基础性文化工程。

“清末民初，在少数民族地区设立学校，确立‘汉语’的‘国语地位’，推行以国语教育为核心的国民教育政策，设置与内地完全或大体一致的课程，提供给少数民族平等的教育内容和受教机会等，这些都是晚清民初政府在对少数民族开化启蒙的同时，构建新的集体认同的方式。作为推行国民教育的手段，采取‘普通化’的民族教科书政策，为少数民族学生提供负载主流文化的教科书，将‘国民意识’‘国家观念’‘中华民族共同史’‘五族共和’等新的意识形态整合、修饰后变成教科书中的‘官方知识’。由于‘普通化’的民族教科书政策导向，在民族学校中使用与内地完全相同的教科书，在民族间统一架构整合了民族国家所确立的领土、主权等重要观念，这在很大程度上缓解了儒家文化沉沦之后带来的集体认同缺失的压力，一定程度上平复了族群间的紧张关系，取代传统儒家文化认同标准，教科书所承载的主流价值观成为新的族群认同符号，充当起文化整合的工具。”（崔珂琰，2017：83）

我国 2000 年 10 月通过的《中华人民共和国国家通用语言文字法》的第五条：“**国家通用语言文字的使用应当有利于维护国家主权和民族尊严，有利于国家统一和民族团结，有利于社会主义物质文明建设和精神文明建设。**” 第十条：“**学校及其他教育机构以普通话和规范汉字为基本的教育教学用语用字。法律另有规定的除外。**”[3] 长期以来，我国一些民族自治地方建立的“民族学校”体系一度以当地民族语言文字作为主要教学语言和教材文字，不仅在客观上不利于少数民族学生学习数理化各科的知识和取得良好考试成绩、进入普通大学深造，而且不利于各族民众在日常生活和工作中的交往交流交融。有鉴于此，中央政府出台《国家通用语言文字法》并在新疆、西藏、内蒙古等地持续加强国家通用语言作为主要教学语言的地位，是非常及时和完全必要的。

（三）边疆少数民族地区教育事业发展中的教师问题

民国时期边疆教育存在的最大问题之一，就是“人才缺乏”：“边地生活贫苦，其气候水土等亦特异，更有烟瘴之区，外地人士，往往视为畏途，又因语言隔阂，交通阻滞，待遇菲薄，物质享用缺乏，以及边民风俗之特殊，内地教育人才，不愿服务边区。即其本地曾受教育人士，亦因待遇低微，不愿为乡土之教育而致力，因此教育人才缺乏，学校机构无法改善。其任教师者，多是滥竽充数，却因待遇过少兼任其他职务，对于教学，诸多荒废。”（西尊，1941：44）

在分析边疆地区教师队伍时，作者提到四个问题：一是出生于本地、熟悉当地语言习俗的教师数量少，这是由于当地现代学校教育长期滞后造成的；二是外来教师不熟悉本地语言

---

[1] “学习强国”学习平台 https://www.xuexi.cn/lgpage/detail/index.html?id=5095514752145351873&item_id=5095514752145351873VW001.036.20140928.024

[2] “学习强国”学习平台 https://www.xuexi.cn/lgpage/detail/index.html?id=2272474041690290216&item_id=2272474041690290216VW001.036.20230826.003

[3] https://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/31/content_27920.htm（2022-10-5）

和生活习惯，因与当地社区隔膜无法融入而离职；三是偏远地区教育经费紧张，教学条件差，教师薪金待遇偏低，难以留住人才；四是偏远地区学校的教师往往被当地政府安排其他非教学工作，影响教师对教学工作的投入。我们在新疆、内蒙古等地的学校调查表明，这些民国时期即存在的“痼疾”似乎至今仍然存留在我们的身边。

要想吸引高素质的教师来到边疆学校长期安心任教，一个重要的客观条件就是必须提高教师的工资待遇。在人才自由流动的体制下，优秀教师通常会从自然条件恶劣、工资待遇低、无发展前景的学校向自然条件好、工资待遇高、有发展前景的学校流动。那么，为了尽快提高边疆学校的教学质量，为国家培养一大批有爱国意识、有研究能力的少数民族人才，国家必须为边疆地区的教师制定相应的工资政策，即工作条件越艰苦的地区，工资待遇就越高，标准应提高到相应的优秀教师会安心在边疆学校长期任教的程度。而我国目前的现实情况是：越是大城市，越是条件好、机会多的重点中小学，学校提供的待遇越优厚。这样的现实状态，怎么能够抱怨优秀教师不愿意留在边疆的偏远学校任教？许多西方国家为了“公共服务均等化”，对那些偏远地区、生活条件恶劣的职位即采取的是高薪政策。公立教育是应当由国家经费支持的。习近平总书记 2019 年 9 月 27 日在全国民族团结进步表彰大会上的讲话提出：“我们要加快少数民族和民族地区发展，推进基本公共服务均等化”[1]。这里的“基本公共服务均等化”，当然包括边疆少数民族学校的教育质量应当努力达到沿海地区、大城市学校的教育质量，这在很大程度上由教师的水平和服务精神所决定，而这又取决于政府能否提供较高的待遇来吸引并切实留住这些教师。

（四）教材建设

辛亥革命后，历届民国政府十分重视中国少数民族教育事业。在民国时期的新疆，除传统汉文启蒙教材外还编印“民汉合璧”识字课本。少数民族精英开办的学校（如阿图什依沙克学校）开设维语文、汉语文、外语（阿拉伯语、俄语）及算术、地理等课程。1931 年发布的《三民主义教育实施原则》第六章“蒙藏教育”在“实施纲要”的“课程”部分提出“小学校之教科图书，用蒙汉文、藏汉文合编之；中等以上学校之教科书，以用汉文编订为原则”（韩达，1998a：245，257；韩达，1998b：85）。由此可见，汉语和少数民族母语并行的双语教育，是民国时期新疆、西藏、内蒙古等少数民族聚居区学校语言教育的基本模式。

民国时期政府“学部和教育部都明确要求无论是中央还是地方的少数民族新式学校，应按照《奏定学堂章程》和《国民学校令》中学制的要求开设全国统一课程，实施‘国民教育’，‘学堂教科应遵照**学部订课程表**教授’。**教材则必须选用学部和教育部审定的教科书**。东三省颁布的《鄂伦春国民教育简章》第 15 条规定：‘各路国民学校教科宜注重修身、国文、算术、体操四科，并应添设**汉语**一科’。‘各路国民学校所用教科书，需选购审定者用之’”。（崔珂琰，2017：79-80）统一各校课程、加强国语教学、采用国家统编教材，这三条是民国边疆教育政策的核心内容。

在教材编写中，国民政府非常重视在少数民族学生中加强有关“中华民族融合历史”、“帝国主义侵略蒙藏历史”的教育，强调蒙藏人民是中华民族的组成部分，提出“唤起民族精神，以破除部落思想”，共同推动“中华民族的民族主义”即国族主义。“地方自治”体现的是各少数民族的“民权”。“经济事业”则事关少数民族的“民生”（韩达，1998b：85）。与此同时，政府在文告和编写的教科书中极力淡化“民族”议题和“少数民族”概念。1938 年《国民政府渝字第 470 号训令》提出：“对于边疆同胞之称谓似应以地域为区分……称为某某省边地或边县人民，以尽量**减少分化民族之称谓。**”（引自崔珂琰，2017：92）这即是努力通过强调“地域身份”来逐步淡化“民族身份”。

---

[1] “学习强国”学习平台 https://www.xuexi.cn/lgpage/detail/index.html?id=8644492379735343760&item_id=8644492379735343760 VW001.036.20190927.006

（五）一些边疆地区由外国教会开设的教会学校对当地各族民众的影响

我国西南山区，由于当地政府的教育机构长期未能在当地开办学校，导致一些偏远地区的识字与教育工作是由外国传教士开拓的。如云南路南、阿西地区为彝族聚居区之一，晚清成为天主教传教重点区域，法国传教士于 1889 年和 1906 年先后在该地创办崇德小学、天民小学。英国传教士 1893 年在昭通创办中西学堂，英国教会先后在威宁彝族地区开办了 22 所学校（韩达，1998b：572）。澳大利亚传教士“在黑彝聚居的撒老乌建立总堂，在……地区建立支堂。撒老乌总堂设有高级、初级小学，各支堂也附设初级小学，招收彝族子弟入校读书。曾在这些高初级小学读书的彝族子弟共有四五百人之多。”“自 1915 年到解放前夕，基督教在滇北的武定、禄劝、元谋等县共建立总、分、支教堂 226 个。大部分教堂设有学校，许多彝族子弟进入这些学校学习。”（韩达，1998b：573，574）据《威宁县彝族教育概况》介绍：“1952 年，全县彝族人口为 46566 人，彝族小学在校生为 1532 人，按人口比例，彝族小学在校生已超过我县汉族学生数。”（韩达，1998b：578）因此，在分析民国时期的西南边疆教育发展时，教会学校是我们必须加以关注的一个重要议题。

民国期间，北洋和南京中央政府比较重视新疆、蒙古、西藏等地区的教育发展和人力资金的投入，相比之下，西南少数民族聚居区的现代学校教育发展缓慢，这也为西方天主教会在西南地区（川、滇、贵等省）开办学校留下很大的空间。相比之下，这些天主教会在开办学校方面有更多的资金投入，导致在教会学校的数量和招生规模方面甚至超过地方政府开办的学校，而这种局面对新中国成立后的教育事业发展无疑具有深远影响。

在这些教会学校开设的课程和教材中，“除学习《圣经》等宗教书籍外，还开设中文课程，学习《三字经》《百家姓》、‘四书’‘五经’等。后来也教授一些自然科学和社会科学知识，如天文、历法、算术、物理、化学、地理、历史、音乐、美术、体育等科目。民国期间，**教会学校开设的课程除宗教内容外，其他均按当时民国政府教育部颁布的教学计划开设课程，**进行文化基础教育。”（韩达，1998b：575）

在《中国少数民族教育史•彝族教育史》有一个章节的题目是“彝族地区的教会学校为解放后彝族教育事业的飞速发展奠定了基础”，并且提出“第一，彝族地区近代外国传教士的传教活动及教会学校，是西方列强对华侵略的一部分，他们以西方殖民者为后盾，以不平等条约中的有关条款作保护，是中国社会半殖民地半封建化的产物。……第二，将那些因宗教献身精神而来彝族地区的外国传教士的活动与近代一些披着宗教外衣而直接为帝国主义服务的所谓的‘传教士’区别开来。……第三，教会深入彝族地区开办学校，为广大彝族子女提供就近免费上学的机会，这是中国历代封建统治阶级未能做到的，它对彝族文化教育事业的发展起到了积极作用。”（韩达，1998b：579）

上述评价特别是有关课程的介绍，与当年的实际情况可能存在距离。由于西南地区的一些少数民族一直没有自己的文字，“这些传教士为要求传教的便利，各于其所驻在的区域内，应用其所属国的字母或类似的符号，来另外创造一种适合于土著的方言文字，自编教材，自行教学。”[1] 但是，在“（这些教材里）只有小猫小狗，耶稣十字，并没有中国，更没有中国的历史”。有的研究指出，这些传教士自行创立了少数民族文字后，在编写少数民族文字教材时，“他们根本不曾理会过地方教育当局，而我们也没有人注意到这些事，更没有人追究其内容如何，糊里糊涂过了若干年，到最近才发现里面的问题很多。”（张廷休，1941：92）所以，对于上述“教会学校开设的课程除宗教内容外，其他均按当时民国政府教育部颁布的教学计划开设课程”的论断，可能还需要进一步查阅相关档案材料予以确认。

[1] 19 世纪末至 20 世纪 20-30 年代，在滇、黔、川边活动的外国传教士创制了多种少数民族文字：英国传教士柏格理创制老苗文，英藉传教士富能仁和缅甸克伦族传教士巴东创制了老傈僳文，美国传教士库森、欧.汉逊等创制景颇文，美国传教士永文生创制了拉祜文、佤文；英籍澳大利亚传教士张尔昌等创制了黑彝文。https://www.cnki.com.cn/article/cjfdtotal-zjyj201004024.htm

如果这类“问题教材”现象在民国时期确实存在，那么新中国成立后是否就杜绝了呢？我国少数民族中小学的教材，长期以来通常是由政府组织当地民族的学者们编写的。由于政府机关包括教育机构的汉族干部几乎无人能读民族文字教材，所谓的“审读”程序往往走过场。自从近年的新疆维吾尔文问题教材事件出来后，中央开始重视对民族文字教材的审读。2017 年国家教材委成立后，一方面在各少数民族地区推行国家统编教材，另一方面组织专家对各少数民族教材进行审读。这方面的教训十分深刻。

（六）双语教育

双语教育在中国边疆地区已有多年的历史实践。自乾隆、嘉靖年间始，清政府在新疆推行“双语双轨制”。在官办义塾和蒙养学堂，“由汉族教习用汉语文教维吾尔族儿童少年,……宗教界办的经文学校……学阿拉伯文，也使用本民族的语言文字，进行宗教知识的教育。”（韩达，1998a：229）下面以新疆为例分析当地“双语教育”的演变历史进程。

民国时期，以国语和民族语同时作为教学语言的“双语教育”曾以不同模式在多个边疆地区实施。1913 年，新疆阿图什商人开办的学校曾开设维语文、**汉语文**、算术、地理、历史、自然、外语（阿拉伯语、俄语）、音乐、体育等课。1914 年，新疆哈巴河哈萨克族创办的学校曾教授汉语文（韩达，1998a：245）。“1936 年（新疆）省教育厅下令民族学校开设汉语课，汉族学校开设维语课，均从小学五年级开始，当年秋季起，有条件的县城学校大都执行了”（韩达，1998a：257）。1940 年，新疆省教育厅公布《各级学校加授民族语文办法》，“规定其他民族与汉族互学语言，中等学校汉回班 50%学维文，30%学哈文，20%学蒙文；高中、高师开外语，学俄文；民族中学一律加学汉文。民族小学和汉族小学五六年级开设互学语言课程”（韩达，1998a：265）。1946 年，新疆省联合政府公布《施政纲领》，提出“小学与中学用本民族文字教学,中学以国文为必修科。大学依教学需要,并用国文和民族文字”。（韩达，1998a：299）。与此同时，由于借鉴苏联民族政策开始推行民族分校，“省会迪化原有的从 1935 年以来就是多民族的三所中等学校变成汉回族学校，新组建了四所维哈族中等学校”（韩达，1998a：300）。这是与民国中央政府在边疆教育中对于“民汉合校”的基本方针不一致的。“1947 年 1 月，……《新疆省中小学课程标准审查报告》经省府会议通过。报告提出：‘（一）小学语文课，维、哈、柯、乌、塔吉克、塔塔尔、塔兰奇（维吾尔的一部分）修本民族语，**不加修国语**；回族修国语，加维语；满、汉修国语，加修维语；蒙、锡、索、俄加修国语或维语，本族语每周 6 小时；……（三）中学民族**加修国语**，汉、满、回加修维语，蒙、锡、索、俄加修国语或维语；国语每周不少于 4 小时’”（韩达，1998a：300）。这是“小学修母语，中学修国语”的“两阶段语言学习模式”。

1950 年新疆和平解放后，“省政府就令少数民族中学开设汉语选修课”（韩达，1998a：325）。1958-1966 年民族小学教学计划中，只有“语文”（民族语文）课，没有汉语课。同期民族初中和高中的“语文”（民族语文）周课时分别为 5-6、3-5 学时，“汉语文”分别为 4-5、5-6 学时（韩达，1998a：319-324）。初中偏重母语，高中加强国语。1970 年 3 月新疆自治区各委会下发《关于试行自治区（农牧区中小学教育大纲）的通知》，在“教学工作”部分提出：“民族中学设汉语课，汉回族中学设维语课，有条件的中学可以开设外语课”（韩达，1998a：374）。

1977 年，自治区下发《新疆维吾尔自治区全日制小学教学计划（试行草案）》。“五、民汉学校（班）互学语言和学习外语的安排。民族学校（班）一律从小学三年级起至高中毕业开设汉语课。为了保证学好汉语，民族学校一般不开外语课。汉、回小学除重点学校外，一般开设民族语言课，不开外语课。汉、回初中，可根据城镇、农村的不同情况和师资条件，2/3 左右的学校开设民族语言课。1/3 左右的学校开设外语课。汉、回高中一律开设外语课，不开设民族语言课。”（韩达，1998a：395-396）1981 年新疆的五年制民族小学教学计划（试行草案）：四年级和五年级开设汉语课，周 4 学时（韩达，1998a：397）。1988 年，三至六

年级开设汉语课，周 4 学时（韩达，1998a：401）。长期以来，各地民族学校的教材和授课语言都当地民族母语为主，汉语仅是一门语言课程。这一制度基本上延续到本世纪初。在有的地区（如内蒙古）的民族学校，到了 2020 年才开始有所转变。根据中央要求，部分课程已开始强制性使用国家通用语言讲授并采用国家统编教材。

结语

“语言除了它的符号和工具特点与功能之外，语言还是文化，是教育，是经济，是科技，是生产力，更是政治。语言与民族团结，语言与文化传承与推广、语言与国家战略安全，任何一点都是很大的政治。”（苏金智、夏中华，2013：117）如何对待国内拥有不同族源、语言、宗教信仰和生产生活方式的各族群，历来是世界各国在构建现代“民族国家”过程中最重要的政治议题。在中华民国期间，国内民族政策的政治基础是《中华民国临时约法》，即“中华民国人民，一律平等，无种族阶级宗教之区别”。根据“民族平等”政治原则，1938 年国民政府对少数民族称谓进行改革，规定：“将含有侮辱之名词，一律予以改正，而普通文告及著作品、宣传品等对于边疆同胞之称谓似应以地域为区分，如内地人所称**某某省县**人等，如此则原籍蒙古地方者可称为蒙古人，原籍西藏者，可称为西藏人，其他杂居于各省偏僻地方文化差异之同胞，似亦不妨……称为某某省边地或**边县**人民，以尽量减少分化民族之称谓”（《国民政府渝字第 470 号训令》，转引自马玉华，2006：125）。用地域来代替传统族称，这是现代民族国家的认同思维。纵观民国 38 年的历史，我们可以看到政府如何以“民族平等”为政治原则在边疆各地推行现代国民教育。

1939 年，“南京国民政府第三次全国教育会议通过《推进边疆教育方案》。……是战时及之后国民政府指导民族教育发展的集大成者，……在这个方案中，国民政府彻底将**民族教育**纳入地域‘**边疆范畴**’，将其逐步并入**普通教育**。……随着中日战争的胶着持续，国民政府正有意将民族问题转向边疆问题，寄希望于‘边地教育应打破种族界限之观念’，‘养成国族统一之情绪，团结一致之精神’”（崔珂琰，2017：101-102）。当时一些学者提出：“我辈治边疆教育者，当努力设法消灭各民族隔阂之成见，而为**大中华民族唯一单元**之团结。此种团结，当从**‘公民’**责任一观念培植之。”（徐益棠，1942：110-111）即主张通过普及现代“公民”观念来加强边疆各族民众对国家和“中华民族”的政治认同，。

牢固的政治认同必须以文化认同为基础，而“文化”的核心内容必然以语言文字为载体。所以，因地制宜、循序渐进地推行国家通用语言教育，便成为民国学校教育的核心宗旨。那么，应当如何看待边疆少数民族语言的传承？一些民国学者提出：“我们根据‘一个统一的中国和一个民族的文化’为效力目标，似不宜有多元语文的长久存在，但为顾及边民需要及实际教学效率起见，亦须允许使用边民固有之语文，因此，一面须确定以国语国文——汉文为主体，一面于初等中等教育阶段，仍可任其自由使用方言文字。”（黄熙庚，1942：122）当时提出的具体办法是：“（一）小学之教科图书，以国语为主，以边地语文为辅。（二）边省接近蒙藏区域之中等学校尤其注重职业学校，应指定数校以蒙藏文为必修科，每周教学时数，初中不得少于三小时，高中不得少于四小时。（三）专科以上学校，得由部指定设立边疆文化讲座及蒙藏回文选修科目。”（吴踌人，1939：170）

在对民国时期边疆教育的讨论中，也有学者指出：“在挽救国家危亡和团结全民抗战之际，以国语为主导的边疆语言教育政策在优先培育中华民族和国家认同、提升边疆民众的国家观念和民族意识、促进边疆的政治整合和国家统一等方面也发挥了积极作用。然而出于政治实用主义和语言同化色彩的政策设计偏离了边疆社会的实际语言需求和历史文化传统，国语教育的过于强化超越了边疆民众的文化适应能力，破坏了边疆各语言集团利益的均衡，引

发了边疆教育中新的语言矛盾。”（张军历，2018：1-2）在推行国家通用语言教育与少数族群母语继承这两个方面，必须审时度势，有所兼顾。否则必然是“欲速而不达”。

由于深知在边疆偏远地区推行国民教育是一件非常艰苦的工作，唯有提高教师待遇才能留住教育人才并切实发展边疆教育，一些民国学者提出：“边疆荒远，罗致人材至为困难，必须特别优遇，如**教员薪俸之特别提高**，往返旅费之供给，及其眷属旅费之支付。为安定其生活，乐于从事服务边教，使其具有终生服务边教之精神起见，须拨巨款筹建教职员宿舍。”（余书麟，1947：207）

我国各边疆地区社会发展水平很不均衡，有些地区已有一定规模国语使用人群，而另一些地区则完全缺乏国语使用环境。因此，在各地如何“因地制宜”开展现代国民教育，在制度上应具有一定灵活性。如凌纯声曾建议：“关于边地语文教学方面：本部规定在国民教育阶段，国文与当地语文并重，中等以上教育阶段，则以国文为主，边地语文任学生自由选习，惟在份量上应如何配合，似须予以酌定。”（凌纯声，1946：252）在术语使用方面，今天国内政策文件不再出现民国时期“国语”和“官方语言”这两个概念，而采用“国家通用语言文字，体现了国内各民族在政治上的平等（王福美，2014：27）。

语言统一对于构建一个现代国家至关重要。在这方面，国外学者已有大量论述。如乔纳森·普尔在《国家发展与语言多样性》一文中提到：“一个在语言方面极其繁杂的国家却总是不发达的，而**一个发达的国家总是具有高度统一的语言**——如果不是在语言起源上的统一，就是一种共同语言的广泛传播。语言的统一性是经济发展必要的但不是充分的条件，而经济发展是语言统一性的充分的但不是必要条件。没有（或甚至有）语言的同化，经济增长可能不会发生，但是，如果经济增长确实发生了，那么语言的统一（首先是通过语言的学习，然后是通过语言转用）也将接踵而至。”（乔纳森·普尔，2001：7）格林伯格则认为：“经济生产力的增长和政治组织的扩大所带来的交往的增加通常将导致一种通用语的传播，不管它是基于本族语还是接受外国语，其结果是广泛出现的双语现象，**最终只有一种优势语言能够幸存**。”（乔纳森·普尔，2001：13）在现代社会，国家通用语言的学习和使用是这个国家政治、经济、教育等各项事业得以发展的文化基础。

除了教学语言之外，各级学校教科书的内容也必须符合国家的政治大方向。朱家骅在《论边疆教育》一文中认为“**边地教材，必须由政府审定，以期与主义国策相符合。惟审定非划一之谓……故国民教育阶段之教材，应以分区编译为原则**，教材内容，**有关边疆民族性者可占百分之五十，有关全国统一性者，可占百分之五十，**兼筹并顾，不失偏颇。迨至中学阶段，想象丰富，思考推理之能力增进，求知之欲发达，便可用统一教材而无碍矣。”（朱家骅，1947：6）我国各边疆地区组织编写介绍当地社会、经济、文化的《地方课程》及相应教材，即是为了照顾到教育内容应保持一定的“地方性”而设计的。全国统一的教学内容与地方性知识的介绍，二者不可偏废。

在《中国近现代少数民族教科书政策研究》一书中，崔珂琰谈及我国目前民族教科书及其政策遭遇实践的困境：“困境一：民族教科书的内容选择缺失‘中华共同文化’，架空中华民族文化内涵。……这令各个零散的族群体无法在教科书中找到文化的连接点，进而在情感上难以认同中华民族的各个族群体是精神相通、休戚与共的一体。……表面层次的问题是所有的学生无法理解中华民族的共同文化和社会是如何在不同文化元素的复杂合成和相互作用中生成的，深层次的问题是这种缺失将人为地划清民族边界，使各民族学生更加隔膜，最终令教科书变成狭隘的‘民族保守主义’的孵化器。”。“困境二：民族教科书的内容编写与少数族群地区实际情况相脱离。……除了民族语文、汉语文教科书外，大部分少数民族地区使用的教科书都翻译自汉文教科书，进行简单的文字转换。”（崔珂琰，2017： 4-5）。

“到目前为止。新中国的民族教科书政策还都在围绕制度层面进行外围的政策完善，基本未触及民族教科书中文化建构的核心问题。长期以来无论是学术界还是政府行政主管部门

都将中华文化的建构责任放在汉文教科书的编写中，认为**民族教科书的主要功能就是传承少数民族文化**，还有**部分少数民族学者站在族群利益的角度而非国家利益的角度评论目前的教科书政策**。这是一种令人担忧的认识状况。民族教科书中中华共同文化的缺失，其表面恶果是使少数民族学生对本民族文化产生刻板、固化的印象，深层问题是滋长了狭隘的‘民族保守主义’，少数民族学生无法了解本民族文化与中华共同文化的连接点，与其他民族学生在情感上更加隔膜，难以理解中华民族是个同气相求的民族共同体。从某种角度来看，在少数民族教科书中强调中华文化的建构具有更加重要的价值与意义”。（崔珂琰，2017：187）。

历史是一面镜子，在历史上曾经出现的许多社会现象和政策争议也难免会延续到今天。回顾和分析民国时期的边疆少数民族教育所走过的 38 年历程，特别是期间的语言政策，有助于我们更深刻地认识和理解当前中国少数民族教育所面临的各种问题及其成因。新中国成立后，政府参照苏联的民族理论和民族政策，先后在各民族地区建立以汉族为主的“普通学校”和以母语文为主要教学语言和教材的“民族学校”（“回民学校”虽用汉语教学，却同样强化民族区隔），教育体系中的这个“二元结构”必然深刻影响各民族青少年的政治认同和文化认同（马戎，2010）。“事实证明，以种族隔离学校为形式的区别对待的行为（部分也是受偏见的影响）对一个社区来说，是件昂贵的奢侈品，其带来的影响本身就可能导致其他事件，并进一步增强人们的偏见。因此这种影响变成一个原因：正是由于实施学校隔离，能够减少偏见和以平等身份开展的交往活动被降到最低程度；盲目的刻板印象将得以延续，而学生的学业水平被降低。”（Simpson and Yinger, 1985: 155）。世界其他国家的教育制度和语言政策，无疑是我们思考中国少数民族教育事业发展的重要参考系，对于相关议题的讨论也是我们必须关注的研究课题。纵观理解本国的历史变迁，横向开展国际比较研究，这是社会科学的基本研究方法。

参考书目：

埃里克•霍布斯鲍姆，《民族与民族主义》，李金梅译，上海世纪出版集团 2006 年版。

曹树勋，1945，《边疆教育新论》，南京：正中书局。

陈新泰，“西宁东关回民社学的创设及演变”。见《西宁市文史资料》第四辑第 43-50 页。中国人民政治协商会议西宁市委员会编。 西宁：内部资料，1986 年。

崔珂琰，2017，《中国近现代少数民族教科书政策研究》，北京：知识产权出版社。

杜元载，1972，《抗战时期教育》，中国国民党中央委员会党史史料编纂委员会编《革命文献》，台北：民国史料编纂委员会。

多杰才旦，1991，《西藏的教育》，北京：中国藏学出版社。

费孝通，1989，“中华民族的多元一体格局”，《北京大学学报》1989 年第 4 期，第 1-19 页。

冯建勇，2012，《辛亥革命与近代中国边疆政治变迁研究》，哈尔滨：黑龙江教育出版社。

顾颉刚，1939，“中华民族是一个”，《益世报•边疆周刊》1939 年 2 月 13 日。

韩达主编，1998a，《中国少数民族教育史》第一卷，云南教育出版社、广西教育出版社、广东教育出版社。

韩达主编，1998b，《中国少数民族教育史》第二卷，云南教育出版社、广西教育出版社、广东教育出版社。

韩达主编，1998c，《中国少数民族教育史》第三卷，云南教育出版社、广西教育出版社、广东教育出版社。

何俊芳，1998，《中国少数民族双语研究：历史与现实》，北京：中央民族大学出版社。

化世太，“陕甘宁边区少数民族教育政策及实施研究”，《兰台世界》2010 年 1 月上，第 75-76 页。

塞缪尔•亨廷顿，2010，《文明的冲突与世界秩序的重建》，周琪等译，北京：新华出版社。

侯元主编，2014，《内蒙古自治区志•教育志》，呼和浩特：内蒙古出版集团。
黄熙庚，1942，“边疆教育的特性及其应有之设施”，汪洪亮等编《民国时期边疆教育文选》，北京：时代出版传媒集团 2010 年版，第 113-125 页。
菅志翔、马戎，2021，“人类语言与社会发展”，《学术月刊》2021 年第 12 期，第 121-138 页。
菅志翔、马戎，2022，“语言、民族国家建构和国家语言政策”，《学术月刊》2022 年第 9 期，第 121-138 页。
菅志翔、马戎，2023，“中国语言政策的历史演变”，《学术月刊》2023 年第 8 期，第 123-144 页
柯娇燕（Pamela K. Crossley），2023，“满族/满语教育”，本杰明•艾尔曼、伍思德编，《晚期帝制中国的教育与社会（1600-1900）》，严蓓雯等译。北京：九州出版社，第 313-348 页。
李国栋，2009，《民国时期的民族问题与民国政府的民族政策研究》，北京：民族出版社。
李双，2017，“国民政府民族教育对象的伸缩”，《西北民族大学学报》2017 年第 6 期，第 50-56 页。
李文实，“昆仑中学抚今追昔”。见《西宁文史资料》第六辑第 41-47 页。中国人民政治协商会议西宁市委员会编。西宁：内部资料，1989 年。
李旭，1940，《民族教育之理论与实际》，西安：新中国文化出版社。
凌纯声，1946，“边疆教育工作”，汪洪亮等编，汪洪亮等编《民国时期边疆教育文选》，北京：时代出版传媒集团 2010 年版，第 245-252 页。
刘曼卿，1937，《边疆教育》，上海：商务印书馆。
吕思勉，1987，《中国民族史》，上海：东方出版社。
马克斯•韦伯，《马克斯•韦伯社会学文集》，闫克文译，北京：人民出版社 2010 年版。
马戎，2010，“中国社会的另一类‘二元结构’”，《北京大学学报》2010 年第 3 期，第 93-103 页。
马戎，2015，“1940 年的盛世才与他治理下的新疆——读《盛世才上莫斯科斯大林报告书（1940）》”，《青海民族研究》2015 年第 1 期，第 73-81 页。
马玉华，2006，《国民政府对西南少数民族调查之研究》（1929-1948），云南人民出版社。
潘启富，2006，《中国民族地区教育行政制度研究》，南宁：广西教育出版社。
裴钰，2009，《浑身发麻：不讲“日本汉语”就不能说话》，新加坡《联合早报》2009 年 2 月 9 日。
乔纳森 • 普尔，2001，“国家发展与语言多样性”. 周庆生（主编）《国外语言政策与语言规划进程》. 北京：语文出版社。
史金波，2024，“汉语文是中国历史上各民族交际的主要工具”，《中央民族大学学报》2024 年第 1 期，第 88-102 页。
斯大林，1913，“马克思主义和民族问题”，《斯大林全集》第 2 卷，北京：人民出版社 1953 年版，第 289-358 页。
宋恩荣、章咸选编，2005，《中华民国教育法规选编》（修订版），南京：江苏教育出版社。
宋太成，“陕甘宁边区的民族教育方针政策及其实践”，《黑龙江民族丛刊》2001 年第 4 期，第 43-48 页。
苏金智、夏中华主编，2013，《语言、民族与国家》，北京：商务印书馆。
孙懿，2012，《民国时期蒙古教育政策研究》，哈尔滨：黑龙江教育出版社。
孙中山，1912，《临时大总统宣言书》，《孙中山全集》第二卷，北京：中华书局 2011 年第三版，第 1-3 页。

孙中山，1924，《三民主义》，长沙：岳麓书社 2001 年版。
郜爽秋等，1935，《历届教育会议决议案汇编》，南京：教育编译馆。
王彬彬，1998，“隔在中西之间的日本——现代汉语中的日语‘外来语’问题”，《上海文学》1998 年第 8 期，第 71-80 页。
王福美，2014，“我国语言政策与语言规划研究概述”，《民族翻译》2014 年第 4 期。
王景，2017，《民国中央政府少数民族教育政策研究》，北京：民族出版社。
王力，2011，《清代治理回疆政策研究》，北京：民族出版社。
魏明章，“马麒在青海”。见《西宁市文史资料》第一辑第 86 -96 页。中国人民政治协商会议西宁市委员会编。西宁：内部资料，1984 年。
吴踌人，1939，“今后二年之边疆教育”，汪洪亮等编《民国时期边疆教育文选》，北京：时代出版传媒集团/黄山书社 2010 年版，第 167-174 页。
西尊，1941，“边疆政治与教育问题”，汪宏亮等编《民国时期边疆教育文选》，北京：时代出版传媒集团/黄山书社 2010 年版，第 29-62 页。
徐益棠，1942，“边疆教育的几个原则”，汪洪亮等编《民国时期边疆教育文选》，北京：时代出版传媒集团/黄山书社 2010 年版，第 105-111 页。
余书麟，1947，“战后我国边疆教育建设之途径”，汪洪亮等编《民国时期边疆教育文选》，北京：时代出版传媒集团 2010 年版/黄山书社，第 199-211 页。
余子侠、冉春，2007，《中国近代西部教育开发史：以抗日战争时期为重心》，北京：人民教育出版社。
詹姆斯•托尔夫森，2014，《语言教育问题：关键问题》第二版，俞玮奇译，北京：外语教学与研究出版社。
张继康主编，1995，《云南省志》（卷六十•教育志），昆明：云南人民出版社。
张建中，2013，《中国近代边疆教育史论（1901-1949）》，长沙：湖南师范大学出版社。
张军历，2018，《南京国民政府时期边疆语言教育政策研究》，西北师范大学博士论文。
张荣杨主编，2005，《西藏自治区志•教育志》，北京：中国藏学出版社。
张廷休，1941，“国防建设中之边疆教育”，汪宏亮等编《民国时期边疆教育文选》，北京：时代出版传媒集团/黄山书社 2010 年版，第 90-97 页。
中国藏研中心等编，1994，“临时大总统袁世凯命令”，《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》（6），北京：中国藏学出版社，第 2346 页。
钟焓，2024，“北美‘新清史’等研究中的‘拉铁摩尔基因’”，《中国社会科学院大学学报》2024 年第 2 期，第 5-26 页。
朱家骅，1947，“论民族教育”，汪宏亮等编《民国时期边疆教育文选》，北京：时代出版传媒集团/黄山书社 2010 年版，第 1-11 页。
朱解琳，1993，《甘宁青民族教育史简编》，西宁：青海人民出版社。
庄泽宣、徐易麟，1934，《民族教育通论》，上海：中华书局。
Simpson, George E. and J. Milton Yinger, eds, 1985，*Racial and Cultural Minorities* (fifth edition), New York: Plenum Press.

【论　文】

《俄罗斯联邦国语法》的实施及意义[1]

何俊芳、李艳平[2]

内容提要：2005 年，《俄罗斯联邦国语法》出台，这是国际上少有的国家通用语专项法律之一。该法的内容主要包括立法的依据、必须使用国语的范围及标准语的规范、保护和支持国语的措施、权利保障等。在实施该法的机制方面：主要采取修订或制定其他相关法律，以与《国语法》的内容和要求相适应；通过制定和实施“俄语”中长期发展纲要，促进《国语法》的落实；成立俄语委员会，以落实《国语法》的协调工作及促进国语的发展等。《国语法》的实施，不仅进一步巩固了宪法赋予的俄语作为俄联邦国语的法律地位和法律保障，还促进了俄语作为联邦国语的法制化建设进程及其使用的规范性、纯洁性，也有助于理顺联邦国语与共和国国语之间的关系以及俄罗斯公民认同的建构。目前，在俄联邦《国语法》的实施及俄语的推广中，仍存在着一系列问题，其中最主要的仍然是俄语与民族语言之间的关系问题。

关键词：《国语法》；俄罗斯；语言政策；语言规划；语言关系

引 言

在国际上，世界各国对其语言生活采取的法律调节策略是不尽相同的。大部分国家仅在其宪法中对语言的地位和权利作出简要规定，而部分国家除宪法外，还制定专门的语言法，对不同语言的地位、使用范围和权利等做出更明确、具体的法律规定。

语言法作为对语言的地位、权利、使用、发展、保存和保护等起调节作用的法律性文件，是国家语言政策和语言规划在法律形式上的集中体现。[3]相比较而言，在国际上对某种或几种语言从国家层面进行专项立法的情况并不是很多见，而在一国之内制定的地方性语言法规或语言条例等则更常见一些。在已有的专项立法中，如《中华人民共和国国家通用语言文字法》《吉尔吉斯斯坦国语法》《俄罗斯联邦国语法》、加拿大的《官方语言地位和使用法》和阿尔及利亚的《语言法》等涉及的主要是该国的国语或官方语言[4]，其他语言法主要涉及的是该国的某种少数民族语言(如挪威的《萨米语言法》)或两三种,或更多种语言(如美国的《本土语言法》)。[5]

《俄罗斯联邦国语法》(以下简称《国语法》)已颁行 19 年，但目前国内还未见到对这一法律的专题研究，与之相关的一些研究主要包括在有关当代俄罗斯语言政策的学术成果中

---

[1] 本文刊载于《世界民族》2024 年第 5 期，第 70-80 页。

[2] 作者：何俊芳，教授；李艳平，博士研究生，中央民族大学民族学与社会学学院。

[3] 何俊芳:《关于语言法的若干基本理论问题》,载《语言与法律研究的新视野———语言与法律首届学术研讨会论文集》，法律出版社 2003 年，第 28 页。

[4] 目前，关于“国语”和“官方语言”等概念的内涵，不同学科的理解还存在一定的差异。根据 1953 年联合国教科文组织专家的界定，认为二者之间的主要区别在于，“国语”同本国的国旗、国徽、国歌一样，是国家的象征、标志之一；而“官方语言”虽在国家的政治、社会、经济和文化领域起着同“国语”一样甚至更重要的作用，但它一般不具有国家象征的意义。从语言的功能角度看，国语的类型可主要区分为三类：第一类国语只主要起象征意义，基本不行使官方语言的功能，其官方用途十分有限(如新加坡的国语马来语)；第二类国语具有象征功能+部分官方语言的功能(如哈萨克斯坦的哈萨克语)；第三类国语具有象征功能+全部官方语言的功能(如俄联邦的俄语)。另外，还有很多国家不规定国语。

[5] 周庆生:《国外语言立法概述》,载《语言与法律研究的新视野——语言与法律首届学术研讨会论文集》，法律出版社 2003 年，第 53 页。

[1]，但这些研究成果主要涉及对该语言法的简要介绍，对该语言法的内容、实施的机制及意义等未进行系统论述，因此本文拟对该法律进行专题探讨，以弥补这一研究领域的空缺，为学界及相关部门系统了解俄联邦国语法的实施及意义提供参考。目前，我国也在大力推行国家通用语言文字，并将其看作是铸牢中华民族共同体意识的有效路径，而对国家通用语言文字的推行，必须以落实《国家通用语言文字法》为前提，因此，本文的完成也能为我国通用语言文字法的实施以及进行对比研究提供有益参考。

一、《国语法》的实施

（一）《国语法》实施的法律基础及背景

俄语首次被赋予俄联邦国语的地位，最早出现于《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》(1991 年 11 月 25 日通过)中[2]。之后，“俄语作为俄联邦国语”被写入 1993 年颁布的《俄罗斯联邦宪法》，其中第 68 条第 1 款规定：“俄语是俄罗斯联邦全境的国语。”[3]俄语的国语地位具有了宪法层次的法律依据和保障。

但在 20 世纪 90 年代，由于新独立的俄罗斯政治整合乏力，联邦政府不得不放弃苏联时期在教育、语言和文化生活领域高度集权的策略，允许各共和国确定自己的国语和建立其民族语言政策，使联邦国语俄语的使用和发展受到了较大冲击。2000 年后，随着俄联邦中央权力的加强以及把联邦国语—俄语作为建构俄罗斯民族和俄罗斯公民认同基础[4]，俄罗斯在坚持原有民族语言政策基本原则的同时，开始实施一系列措施从联邦层面全面加强对俄语的普及与推广。 其中包括从联邦层面上进行了针对联邦国语的专项立法，并于 2005 年颁布了《俄罗斯联邦国语法》[5]，这不仅进一步巩固了俄语作为俄联邦国语的地位，而且为其更全面、更有效地发展提供了健全的法律依据和保障。

(二)《国语法》的主要内容

于 2005 年颁布的《俄罗斯联邦国语法》共分七章，包括“俄语作为俄联邦国语”“关于俄联邦国语法”“俄联邦国语的使用范围”“俄联邦国语的保护和支持”“俄联邦公民使用国语的权利保障”“违反俄联邦国语法的责任”“本联邦法的生效”各部分。

该法在序言中指出：“本联邦法旨在保障国语在俄联邦全境的使用，保障俄联邦公民使用联邦国语、保护和发展语言文化的权利。”同时该法在第 1 章第 7 条强调了“俄联邦国语使用的必须性不能解释为否定或限制俄联邦各共和国国语和俄联邦各民族语言使用的权利”。

关于俄语作为俄联邦国语的重要作用和意义，在《国语法》第 1 章第 4、5 条分别指出：俄联邦国语是一种在俄联邦统一的多民族国家内促进各民族相互理解、加强族际关系的语言；对俄语作为俄联邦国语的保护和支持有助于增添和相互丰富各民族的精神文化。

关于必须使用国语的范围，《国语法》第 3 章第 1 条 1-11 款中做出了详细的规定，其中

---

[1] 如主要的研究文献有周朝虹:《当代俄罗斯语言政策研究(1991-2015)》,北京外国语大学博士学位论文,2016 年；岳冰:《俄罗斯国家语言政策研究》，对外经济贸易大学硕士学位论文，2013 年；齐桂波:《俄罗斯语言政策:现状与发展》，黑龙江大学硕士学位论文，2014 年；覃汇丽:《语言生态视角下俄罗斯国家语言政策研究》，中央民族大学硕士论文，2020 年；李迎迎:《评析俄罗斯语言政策调整的新变化》，载《民族教育研究》2016 年第 1 期；左凤荣:《俄罗斯的语言政策及其启示》,《中国浦东干部学院学报》2022 年第 1 期等。

[2] 杨艳丽译:《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》,载《世界民族》1995 年第 1 期。

[3] “Конституция Российской Федерации ” (принята всенародным голосованием 12. 12. 1993) , https://legalacts. ru / doc/Konstitucija-RF/.

[4] 何俊芳:《试论俄罗斯民族和俄罗斯认同》,载《世界民族》2016 年第 5 期。

[5] 此法律已经过 2013 年 7 月 2 日、2014 年 5 月 5 日、2021 年 4 月 30 日、2023 年 2 月 28 日四次修订,本文使用的是最新修订版本。Федеральный закон от 01. 06. 2005 N 53-ФЗ (ред. от 28. 02. 2023) “О государственном языке Российской Федерации”, https:/ / legalacts.ru/ doc/ federalnyi-zakon-ot-01062005-n-53-fz-o/.

使用于：各级各类国家权力机构、地方自治机构以及其他机构开展的所有活动中；所有机构的命名中；选举和公民投票的筹备和举办中；所有的司法诉讼程序中；俄联邦正式公布的国际条约、法律和其他规范性文件中；各级各类机构与公民、非公民的正式关系中；地名和路标的书写、证件办理以及电视和无线电广播、印刷品的出版、广告中等。

同时，该法规定在上述条款规定的范围内使用联邦国语时，应遵守现代俄语标准语的规范，并指出现代俄语标准语的规范是指规范性词典、手册和语法书中规定的使用语言的规则。这类词典、手册和语法书清单的形成、确认和出版等，应由俄联邦政府根据政府俄语委员会的建议批准(第 1 章第 3 条)。

另外，《国语法》第 4 章就国家权力机关负责保护和支持俄联邦国语的事项做出了明文规定：要保障俄联邦国语在俄罗斯全境的使用(第 1 条)；同时要求制定并通过联邦法律、俄联邦其他规范法律文件，制定并实施旨在保护和支持俄联邦国语为目标的国家纲要，并采取措施保障俄联邦公民使用联邦国语的权利(第 2、3 条)；改进俄语教师的教育和培训制度，支持出版俄语词典、手册和语法书，创建包含现代俄语标准语规范信息的信息资源(第 4-6 条)；实施对遵守俄联邦国语法情况的监察，制定其他措施保护和支持俄联邦国语(第 7、8 条)，等等。

总之，《国语法》的内容涉及作为一部专项法律的方方面面，尽管该法律中列出的保护和支持国语的措施比较笼统，也未涉及国家应承担的明确义务。但这一专项法律的颁布，不仅是对联邦国语地位的进一步巩固，也标志着有关国语的相关工作进入了法制化的管理体系，为俄语在公务活动、科学、文化教育等各个领域、各层次中更好地行使其职能提供了有力的法律保障。

二、落实《国语法》的主要机制

法律只是文本，重在落实。根据《国语法》第 4 章的内容,我们可以将其落实机制主要概括为以下三个方面。

（一）修订或制定相关法律，以与《国语法》的内容和要求相适应

语言的使用和发展主要涉及两方面：一是规范性方面，二是社会功能方面[1]。在联邦国语的规范性使用方面，首先是陆续修订了一系列涉及俄语使用的其他相关立法，这些法律或在有关语言使用的部分与《国语法》的内容不协调、不一致，或者对相关的说明不充分。这方面的法律如包括对《俄罗斯联邦对电影业的国家支持》(1996)、《俄罗斯联邦刑事诉讼法》(2001)、《俄罗斯联邦公民选举权和参加公民投票权的基本保障》(2002)、《俄罗斯联邦关于行政处罚的法令》(2002)、《俄罗斯联邦广告法》(2006)等的修订。[2]另外,如 2009 年,《关于批准现代俄语标准语作为俄联邦国语的语法、词典和参考书清单》的颁布,为俄语的规范使用提供了参考标准和具体书目。[3] 2014 年，俄政府还通过了《禁止使用不良用语》的法律，该法规定禁止在大众媒体、文学和艺术作品、戏剧、音乐会、电影中使用未经审查的不良用

---

[1] 语言有着广泛的社会功能，如促进社会交流、建构社会关系、传播文化、塑造身份认同等。本文所指的社会功能主要是指交流方面的功能大小，包括语言的使用人口数量及其比例，分布范围和使用领域，即语言及其文字在本民族内外和国内外所能起的社会交际作用等。

[2] Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон ” О государственном языке Российской Федерации “и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере использования русского языка ” от 05. 05. 2014 N 101-ФЗ (последняя редакция) , http://static. kremlin. ru /media/acts/files/0001201405050044. pdf.

[3] Приказ Минобрнауки РФ от 08. 06. 2009 N 195 Об утверждении списка грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, https:/ / legalacts. ru / doc/ prikaz-minobrnauki-rf-ot-08062009-n-195 /.

语，违反者将被处以不同程度的罚款。[1]

在提升掌握语言的质量和拓展其社会功能方面，俄政府先是修订了联邦国语俄语的考试制度，于 2008 年、2009 年分别将俄语列为全国统一中、高考中的必考科目，以提升俄语的教育质量。2012 年又对《教育法》第 14 章“教育语言”部分中的若干条款进行了修订，其中修订后的第 2 条规定“教育机构的教育活动应以俄联邦国语进行，除非本条另有规定”。与原《教育法》(1992 年颁布)有关除学前教育机构外，所有国立教育机构的学生必须学习俄语的规定相比,显著拓展了俄语在教育领域的使用范围。 在《教育法》中还强调指出,各共和国教育机构对共和国国语的教授和学习,不应损害联邦国语的教授和学习（第 3 条）。[2]之后,在 2014 年 4 月 15 日通过的《2013-2020 年俄罗斯联邦教育发展国家纲要》(第 295 号决议)中,也提出要在保障俄联邦民族关系和谐、保护民族语言的前提下,重点发展作为联邦国语的俄语教育。[3]

总之,对原有法规的修订和新的法规制度的制定,为依法推动联邦国语在各个领域的普及、规范使用以及俄语水平的提升,都提供了有力的法律依据和保障。

（二）通过制定和实施“俄语”中长期发展纲要促进《国语法》的落实

前述《国语法》第 4 章中规定的具体内容实际上都体现在俄联邦政府制定的有关《“俄语”联邦专项发展规划纲要》中。

俄语《纲要》作为俄联邦支持和发展联邦国语的纲领性文件,为俄语的阶段性发展拟定了时间表和工作重点,较为细致地明确了国语发展规划的目标和任务、主要指标、资金数额和来源、执行的机制、预期成效和社会经济绩效指标等内容。实际上,在颁布《国语法》之前,俄联邦就制定并实施过 1996-2000 年、2002-2005 年的两个《“俄语”联邦专项发展规划纲要》(以下简称《纲要》)，但相对比而言，2005 年《国语法》颁布后实施的纲要在阶段性任务及实施机制方面更明确、具体，也更具有操作性，投入的经费也大幅度增加。如 2002-2005 年的总预算为 1. 65 亿卢布[4]，2006-2010 年为 14. 02 亿卢布[5]，2011-2015 年的预算总额增加到 25. 13 亿卢布[6]，2016-2020 年的总预算额则达到了 76. 05 亿卢布[7]。

从每一期“俄语”联邦专项发展规划纲要的具体内容看，其制定与实施都坚持问题导向的原则，旨在实施系统性措施以更有效地推广俄语。同时，从各期《纲要》的目的可以看出，俄罗斯在注重俄语的普及和发展、规范使用、作为族际交际语作用的同时,还把俄语作为保障俄罗斯国家统一性、国家安全的重要手段,并越来越重视俄语的国家象征意义,俄语的功能被提升到民族团结、公民认同的层面。[8]

---

[1] Владимир Путин подписал закон о запрете мата в СМИ,https:/ / rg. ru/ 2014 / 05 / 05 / leksika-anons. html.

[2] Федеральный закон от 29. 12. 2012 N 273-ФЗ “Об образовании в Российской Федерации” (с изм. И доп., вступ. в силу с 25. 12. 2023), http:// government. ru/docs/all/100618 /.

[3] Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования” на 2013 -2020 годы, http://static. government. ru/media/ files/ 0kPx2UXxuWQ. pdf.

[4] О федеральной целевой программе “Русский язык ” на 2002–2005 годы (Постановление Правительства Российской Федерации от 27. 06. 2001 г. № 483), http://government. ru /docs/ all/39312/.

[5] О федеральной целевой программе “Русский язык (2006-2010годы)” от 29 декабря 2005 г. №833, http:// government. ru/docs/all/55073/.

[6] О федеральной целевой программе “Русский язык” на 2011-2015 годы (Постановление от 20 июня 2011г. №492), http://government. ru/docs/ all/77786 / page= 7.

[7] О федеральной целевой программе “Русский язык” на 2016-2020 годы (Постановление от 20 мая 2015г. № 481), http://static. government. ru/media/ files/ UdArRuNmg2Hdm3MwRUwmdE9N3ohepzpQ. pdf.

[8] 如在 2006-2011 年的《纲要》中指出，要为俄语作为保障俄罗斯国家完整和国家安全的最重要手段的运作创造条件；要为实现俄语作为国家政治、经济和文化生活领域的统一要素创造条件。在 2016-2020 年的《纲要》中，把以夯实俄语作为多民族俄罗斯的公民认同、文化和教育统一的基础作为推广和普及俄语的目的，还认为“俄语是团结俄罗斯多民族人民、决定其独特性和活力的基本因素之一”。在 2019 年俄联邦教育部发布的《俄联邦俄语和民族语言科研、教学和人力资源保障的部门专项规划》(2019-2025 年)中，其目标除继续加强俄语的社会功能、促进俄语成为俄联邦人民文化和教育统一的基础等之外，还把俄语的应用发展作为俄罗斯各民族公民认同的基础为首要目标。 Офедеральной целевой программе “Русский

从每一阶段《纲要》实施的成效看，都取得了大部分的预期成果。如以 2011-2015 年为例，在此期间，俄语的信息资源比过去增长了 2. 7 倍；在工具书、教材方面，如出版了以现代俄语标准语为规范的俄语语法书和工具书共计 44 种、针对中学生的俄语语言文学类教科书 55 种；在师资培训方面，以俄语作为国语为主题，共计培训了师资 1. 1 万人，还共计培训了以俄语为非母语为主体的各类师资 1. 3 万余人。[1]在 2016-2020 年的俄语规划《纲要》实施中，通过实施 44 项措施基本完成了预定的任务。[2]如通过这些措施的实施，制定了为更好地落实《国语法》完善相关法律和科学信息保障的具体建议；建立了反映俄语功能、学习和教学领域需求的关键性数据库；巩固和推动了俄语发展以及完善俄语教育技术和教学法的组织网络机制；从内容到形式和方法，一定程度上提升了俄语教师和相关科研人员的潜能等。

总之，在俄联邦国家权力机构和各主体国家权力机构以及教育、科学、文化等各级各类相关组织的支持和协作下，通过实施全面推广和应用国语—俄语的新方法和技术、研究工作、实施综合项目等，在各个阶段都实现了俄语专项规划《纲要》预定的大部分目标，有力地促进了作为俄联邦国语的俄语的发展。

(三)成立俄语委员会，以落实《国语法》的协调工作及促进国语的发展

实施《国语法》的另一机制，是成立政府部门间的俄语委员会，以促进国语法的落实。如国语法颁布前夕，根据俄联邦教育和科学部 2004 年 12 月 2 日发布的第 124 号令，成立了跨部门的部际俄语委员会（Межведомственная комиссия по русскому языку,下面简称“俄语委员会”）。该委员会作为一个协调机构，对国家支持俄语的全面发展起到了十分重要的作用。根据“部际俄语委员会章程”，该委员会制定关于发展、传播和保持俄语作为俄联邦国语纯洁性、规范性的建议，以及关于在民族间和国际交流中扩大俄语使用的建议，提高俄语水平；改善俄语专业人才的培养；通过大众媒体促进俄语知识的普及。虽然俄语委员会的所有决定都是建议性的，但在此基础上制定了俄联邦政府的决议以及教育和科学部关于支持俄语的一系列法令。[3]

2020 年 8 月 8 日，俄联邦政府批准成立了“政府俄语委员会”(以下简称委员会)取代了“部际俄语委员会”，旨在确保俄联邦行政权力机构与各主体行政权力机构之间的互动，以在俄语的保存、保护和发展领域实施统一的国家政策。其主要的任务包括[4]：（1）分析作为俄联邦国语使用的现代俄语标准语的现行规范，并加以改进；（2）确保联邦行政权力机构和俄联邦主体行政权力机构采取协调行动，在保存、保护和发展作为俄联邦国语的俄语方面实施统一的国家政策；（3）制定旨在完善作为俄联邦国语的俄语的保存、保护和发展领域的国家政策的建议，供俄联邦政府和俄联邦总统俄语委员会[5]审议等。

язык” на 2016-2020 годы (Постановление от 20 мая 2015 г. № 481), http:/ / static. government. ru/ media/ files/ UdArRuNmg2Hdm3MwRUwmdE9N3ohepzpQ. pdf. ,Распоряжение Минпросвещения России от 16. 05. 2019 NP – 60 “ Об утверждении ведомственной целевой программы ” Научно-методическое, методическое и кадровое обеспечение обучения русскому языку и языкам народов Российской Федерации, https: //legalacts. ru/doc/rasporjazhenie -minprosveshchenija-rossii-ot-16052019-n-r-60-ob-utverzhdenii/.

[1] Правительство российской федерации. Распоряжение от 20 декабря 2014г. №2647 - p., http:/ / government. ru / docs/ all/94396/.

[2] О федеральной целевой программе “Русский язык” на 2016-2020 годы(Постановление от 20 мая 2015 г. 481),http://static. government. ru/media/files/UdArRuNmg2Hdm3MwRUwmdE9N3ohepzpQ. pdf.

[3] ernment. ru / media/ files/ UdArRuNmg2Hdm3MwRUwmdE9N3ohepzpQ. pdf. 如 2006 年 11 月 23 日俄联邦政府“关于批准现代俄语标准语作为俄联邦国语使用标准的程序、俄语拼写和标点符号规则”的决议（第 714 号）和 2009 年的《关于批准现代俄语标准语作为俄联邦国语的语法、词典和参考书清单》等法令。Приказ Минобрнауки РФ от 02. 12. 2004 N 124 “О создании Межведомственной комиссии по русскому языку”, https://normativ. kontur. ru / document? moduleId=1&documentId = 81651.

[4] ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 8 августа 2020г, №1197 “О Правительственной комиссии по русскому языку,http:/ / government. ru /docs/all/129305 /.

[5] 俄罗斯总统俄语委员会曾于 1995 年 12 月 7 日根据俄总统第 1221 号令成立，负责审议与支持俄语的发展。1997 年 5 月 23 日，依据《关于精简俄罗斯总统咨询机构》的第 519 号总统令，该委员会被撤销。2014

可见，与部际俄语委员会相比，政府俄语委员会的职能主要在于，在联邦国语的保存、保护和发展工作方面，协调俄联邦行政权力机构与各主体行政权力机构之间的行动，促进统一的国家语言政策和语言规划的实施。从中可以看出，政府俄语委员会的协调工作对象和工作重点发生了一定变化。

另外，俄联邦教育局以及联邦通信、信息技术和大众传媒监督局等机构还通过组织独立专家组，监督社会上对国语法各方面的遵守情况，包括使用不符合现代俄语标准语规范的词语和表达式等，并依据《俄罗斯联邦关于行政处罚的法令》中有关语言使用的规定进行相应的处罚，包括罚款。

三、《国语法》及相关举措实施的意义

《国语法》的制定与实施以及落实《国语法》相关举措的实行，有着多方面的重要意义，这些意义涉及政治、经济、文化、语言本体、法制等方面，现就最主要的方面总结如下。

（一）进一步巩固了俄语作为俄联邦国语的法律地位和法律保障

历史上，俄罗斯帝国一直把俄语作为官方语言推行，但长期以来并没有明确俄语的法律地位，至 1906 年在新出版的《国家基本法》中首次规定，“俄语是全国性的语言，在军队中的使用是义务性的，在海军和所有国家及社会机构中的使用都是必须的”(第 1 部分第 3 条)。[1]苏联成立后，为体现各族裔民族语言的平等，整个苏联时期无论是在宪法，还是在其他重要的法律文件中，均没有关于俄语地位的任何说明，也没有建立起将俄语作为国家通用语推广的法律框架。但在实践层面，却将俄语作为国家通用语、非俄罗斯族的“第二本族语”进行大力推广，这使得其他民族产生了语言同化、俄罗斯化等的普遍质疑，并对民族关系和国家认同产生了十分不利的影响。

苏联解体前夕，虽在 1991 年 10 月 25 日通过的《俄罗斯联邦民族语言法》(总则第 3 条第 2 款)中规定俄语“在俄联邦全境具有国语的地位”[2]，但该法的重心是保障俄联邦各民族使用本民族语言的平等权利，并非主要针对的是作为联邦国语的俄语。而在俄联邦的共和国层面，苏联解体之前就已有图瓦（1990 年 2 月）、楚瓦什（1990 年 10 月）、卡尔梅克（1991 年 11 月）三个共和国颁布了其语言法，确定了本共和国的国语；之后，又有其他 15 个共和国陆续颁布了自己的语言法，确定了其国语及与其他语言之间的法律关系。[3]1993 年颁布的《俄罗斯联邦宪法》中有关“俄语是俄联邦全境的国语”(第 68 条第 1 款)的规定,使俄语的国语地位具有了宪法层次的法律依据和保障,但在绝大部分共和国颁布了其语言法的情况下,俄联邦于 2005 年颁布的《俄罗斯联邦国家语言法》,作为俄罗斯有史以来第一部有关俄语的专项法律,不仅进一步巩固了俄语的国语地位,而且为俄语作为联邦国语的全面推行、保护和发展提供了更加明确、具体的法律依据和保障。

（二）促进了俄语作为联邦国语的法制化建设进程

《国语法》的颁布与实施,同时还促进了与联邦国语相关的语言法律法规体系的基本形成。这具体包括:

年 6 月 9 日，根据俄总统第 409 号令，又恢复成立了总统俄语委员会。该委员会是俄联邦总统的咨询和协调机构，旨在“确保俄语作为俄罗斯联邦国语的发展、保护和支持，并提高俄罗斯联邦国家权力机构在这一领域的活动效率”。总统俄语委员会成员包括语言学家、教师、图书馆馆长、重要国家媒体人等。

[1] Основные государственные законы 23 апреля 1906 г., https://nnov. hse. ru/ ba/ law/igpr/fundgoszak1906.

[2] 杨艳丽译:《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》,载《世界民族》1995 年第 1 期。

[3] 另外达吉斯坦、卡累利阿、北奥塞梯—阿拉尼亚三个共和国没有颁布专门的语言法，但在其宪法中对其国语情况进行了规定。另外，其他一些民族自治地方通过自己的章程和法律，确定其境内的民族语言为当地的官方语言。如一些共和国用官方语言替代了国语(如卡累利阿的卡累利阿语、芬兰语、维普语)，而一些共和国还同国语一起将居住在境内的一些人口较少民族的语言确定为官方语言(如雅库特的多尔干语、楚克奇语、尤卡吉尔语、埃文克语和埃文语)。

（1）全国性的国家语言法律法规及有关规定，其中一些法律是《国语法》公布以前就已制定的，但有的法律与联邦国语有关，现被纳入统一的体系之中。如除《国语法》专项法律外，还有《宪法》（1993）、《民族语言法》（1991）、《教育法》（1992）、《民族文化自治法》(1996)等法律法规中，都有关于联邦国语及其使用的规定。（2）与国语及其使用相关的地方性法规。目前，俄联邦几乎所有的联邦主体都在其语言法或规章中制定了与联邦国语及其使用有关的法规和规章。（3）与国语及其使用有关的行业性法规。如《大众传媒法》（1991）、《消费者权益保护法》（1992）、《关于商标、服务商标和原产地名称法》（1992）、《对电影业的国家支持》（1996）、《地名法》（1997）、《关于行政处罚的法令》（2001）、《广告法》（2006）等。（4）与国语法律法规有关的配套性规定等。

（三）促进了联邦国语俄语使用的规范性和纯洁性

俄罗斯独立后，一直沿用苏联时期制定的俄语使用规范，但随着社会的巨变和语言的发展，原有的规范已不符合社会现实的需求，并有损于俄语的文化功能。[1]《国语法》的制定与颁布，一个重要的方面就是为了推动国语的规范化及其有序、健康发展，提高社会交流的效率，更好地发挥其共同语的作用。就是说，在语言规范化方面，在完善相关法律的同时，还需要制定或修订俄语作为国语使用的新的规范标准。因此，《国语法》颁布后，历经几年对原有规范标准的修订，俄联邦教育与科学部于 2009 年公布了“关于批准现代俄语标准语作为俄联邦国语的语法、词典和参考书清单”的第 195 号法令，其中《俄语语法词典》《俄语正字法词典》《俄语重音词典》《俄语成语大词典》等四本词典被确定为俄语标准语的规范来源。另外，在颁布巩固俄语地位和规范俄语使用相关法令的同时，还组织科研人员对社会上新出现的语言现象进行调查和论证，编纂具有普及性质的、新释义详解的百科词典和修辞词典，如同义词词典、谚语和俗语词典等，这些词典为社会大众规范使用新出现的普通术语和科技词汇等提供了重要参考。

总之，俄语规范新标准的确立，以及对不良语言使用、外语词滥用等语言污染的治理，使作为国语的俄语使用形成了一种良性状态，促进了俄语使用的规范性和纯洁性。

（四）有助于理顺联邦国语与共和国国语之间的关系

在《俄罗斯联邦民族语言法》中，对联邦国语和共和国国语、其他民族语言的具体使用范围及条件做出了比较明确的规定。《国语法》出台后，新修订的《民族语言法》进一步细化和明确了民族语言可以同联邦国语一起使用的场合和条件，这就进一步理顺了联邦国语和共和国国语、其他民族语言在各级各类国家权力机构、地方自治机构、大众传媒、广告等不同领域中使用的秩序。但是长期以来，在一些民族地区的学校教育中联邦国语和共和国国语之间的关系并没有得到很好地解决。[2]

如长期以来，在一些共和国(如雅库特、楚瓦什、巴什科尔托斯坦、鞑靼斯坦等)的学校教育中存在“重共和国国语轻俄语”的现象，一些共和国将其国语确定为本共和国所有学生的必修课程，这缩减了他们学习俄语的时间，使得学生学习俄语的时间少于全国其他地区。如在鞑靼斯坦，如果说非民族地区俄罗斯的学生在 1-4 年级学习俄语的时间为 675 小时、在 5-9 年级为 735 小时，那么鞑靼斯坦的学生在 1-4 年级学习俄语的时间为 405 小时，在 5-9 年级为 490 小时。[3]另据俄联邦总检察长办公室对俄罗斯各地区人们自愿学习语言情况的检

---

[1] 如在俄语使用中，词汇与短语的滥用、公文语体与行话的混用、俄语的随意简化和扭曲、外来词的滥用已成为常见的现象，这将导致俄语的文化功能受到损害。参见阿衣西仁·居马巴依、王希孟:《俄罗斯加强国家语言的保护和发展》,载《语言生活皮书——世界语言生活状况报告》(2021)，商务印书馆 2021 年，第 69 页。

[2] 语言关系是社会语言学领域广泛使用的一个术语，是语言之间各种关系的统称。由于语言的地位、功能上的差异，以及由于国家语言政策的不同等，导致不同语言之间存在着各种不同类型的关系，如和谐、互补、竞争、冲突等。本文所指主要涉及语言之间的竞争与不和谐关系。

[3] Р. Сулейманов. “Этнолингвистический конфликт в современном Татарстане: борьба за русский язык в

查，发现几乎所有的共和国都存在违规行为,其中鞑靼斯坦、巴什科尔托斯坦、雅库特和楚瓦什的父母对强制教授共和国国语和缩短俄语学时的投诉最多，这引起了部分俄罗斯族人和其他民族学生及其家长的不满，并因此导致了长期的语言冲突。[1]

因此，鉴于以上情况，为了进一步落实《国语法》及《教育法》中有关学习共和国国语不应损害联邦国语的教授和学习(第 3 条)之规定，俄联邦于 2018 年 8 月通过了《教育法》的第 317-ФЗ号修正案(自 2018 年 9 月 1 日起生效)[2]，其核心内容是：学生自由选择学习共和国国语；学生(或其法定代表/父母)根据其需求学习母语，包括把俄语作为母语学习的可能性。[3]可见，该项修正案不仅赋予了学生学习联邦国语之外其他语言更大的自由选择权，也同时意味着俄语在民族地区教育、教学活动中的主导地位得到有效加强，并进一步理顺了联邦国语和共和国国语之间的主次关系。[4]

（五）有助于俄罗斯公民认同的建构

民族国家建构是当代国家建设的主要形式，由于基于语言基础之上形成的“文化认同是共同体最稳固而长久的黏合剂”[5]，因此语言是民族国家及其公民认同建构的主要要素之一。在俄联邦的《国语法》中强调国语的作用时，虽未直接指出国语(俄语)对俄罗斯民族和俄罗斯公民认同[6]的建构作用，但事实上，特别是进入 21 世纪以来，俄罗斯在其政治实践中越来越强调俄语在加强民族团结、俄罗斯公民认同方面的纽带作用。

如在 2016-2020 年的俄语发展规划《纲要》中，把夯实俄语作为俄罗斯公民认同的基础作为推广和普及俄语的目标之一；在 2019 年俄联邦教育部发布的《俄联邦俄语和民族语言科研、教学和人力资源保障的部门专项规划》中，也把俄语的应用发展作为俄罗斯各民族公民认同的基础为首要目标。俄罗斯总统普京也曾多次强调了俄语对俄罗斯国家及其认同的作用，并认为俄罗斯联邦对其保护、发展和传播负有巨大责任。[7]

无疑，语言是国家认同或公民认同的要素之一。如 2016 年皮尤研究中心（Pew Research Center）对 14 个国家的受访者进行了调查，了解如何才能成为真正的英国人、荷兰人、美国人等。在提供其他选择的背景下(出生在该国、信奉主流宗教、共享习俗和传统),调查的每个国家/ 地区的大多数受访者认为，为了真正成为“国家的成员”（member of the nation），说该国的主要语言“非常重要”，欧洲国家的平均比例为 77%，美国和日本为 70%，澳大利亚

школах национальной республики”, https://ruskline. ru / analitika/ 2014 / 09 / 22 /tnolingvisticheskij_konflikt_v_sovremennom_tatarstane_borba_za_russkij_yazyk_v_shkolah_nacionalnoj_respubliki/ .

[1] Е. М. Арутюнова. “Языковой конфликт: кейсы Татарстана и Башкортостана”, Социологический журнал, no. 1, 2019.

[2] Принят закон об изучении родных языков, http://duma. gov. ru / news/ 27720 /.

[3] 根据俄罗斯的法律，“母语”的概念适用于除俄语外的所有俄罗斯民族语言。因为俄语具有俄联邦国语的地位，因此不具有母语地位。这种法律解释为鞑靼斯坦等民族共和国提供了法律操纵的借口：如在该地区，学校课程中给俄罗斯族学生分配的学习母语的时间曾被用于学习鞑靼语。结果出现了荒谬的情况：根据文件，鞑靼语被宣布为俄罗斯族儿童的母语。讲俄语的孩子的父母坚持让他们的孩子学习他们的母语俄语，鞑靼斯坦当局不允许这样做，把分配给学习母语的所有时间都用于鞑靼语。结果引起了语言争端。

[4] 如目前鞑靼斯坦已取消了学校教育中等量学习鞑靼语和俄语的规定,并将对鞑靼语的学习区分为作为鞑靼语学校的母语(鞑靼语)、俄语学校的母语(鞑靼语)和俄语学校的共和国国语(鞑靼语的简化课程)三种形式进行学习。

[5] 钱雪梅:《论文化认同的形成和民族意识的特性》,载《世界民族》2002 年第 3 期。

[6] 在《2025 年前俄罗斯联邦国家民族政策战略》中指出,全俄公民认同是俄罗斯联邦公民认识到他们属于自己的国家、人民、社会,对国家命运的责任,尊重公民权利和义务的必须性以及对俄罗斯社会基本价值观的坚守。Указ Президента Российской Федерации от 19. 12. 2012 г. № 1666. http://government. ru/docs/all/85503 /.

[7] 如他曾指出:“对于我们的国家——俄罗斯而言，它(俄语)的意义曾经是、现在仍然是由数十种独特文化和民族构成的精神-历史共同体的基础。在很大程度上，它确保了俄罗斯民族的主权、统一和认同。” Русский язык обеспечивает единство и идентичность нации, заявил Путин. РИА НОВОСТИ, 2019-11-05, https://ria. ru/20191105/1560599548. html.

为 69%，加拿大为 59%。[1]俄罗斯 2015 年的民意调查显示，认为俄语是俄罗斯认同的重要因素之一，其人口比例仅次于“共同的国家”的比例。在本次调查中几乎一半的受访者（49%）选择国语作为团结所有俄国人的因素。[2]

与欧美等国家有关语言与国家认同的比例相比，这一比例显然还比较低，有俄学者认为，这主要与长期以来在俄联邦的语言政策及教育系统中俄语和民族语言的对立有关，“这种对立塑造并巩固了日常语言实践，成为族裔民族主义积极话语和意识形态的基础”；“正是语言与族群的严格绑定是俄罗斯族裔民族主义现代话语的最典型特征之一”。[3]

就是说，在俄罗斯一些民族成员的心里，认为俄语是俄罗斯族人的语言，他们更多地认同俄语的工具性意义，并没有认识到它同时也是国家公民认同的文化纽带和民族凝聚力的来源之一。

但随着《国语法》的不断推行和各项措施的落实，以及在意识形态领域对俄语作为国语的民族团结、文化纽带、公民认同等非工具性意义的强调，俄语的地位和作用在不同民族群体中的认识也在发生变化。在 2020 年 7 月通过的《俄罗斯联邦宪法》修正案中，将第 68 条第 1 款修改为：“俄语是俄罗斯联邦全境的国语,是作为俄罗斯联邦各平等民族组成的多民族联盟的国家民族的语言。”[4]可见,该条款新增的内容不仅是对俄罗斯建构国家民族从宪法上予以确认，而且还明确地将俄语确定为这个“国家民族”的语言。新修订的《国语法》也重申了这一点。《宪法》和《国语法》中对俄语作为联邦国语、作为国家民族语言地位的重申，加之意识形态领域的不断引领，无疑会十分有助于俄语在国家公民认同中的建构作用。

四、《国语法》及相关规划实施中存在的主要问题

如前所述，《国语法》及其相关规划的实施，在促进联邦国语-俄语的规范性、纯洁性及社会功能的拓展方面都取得了很大的成效，特别是随着俄语被列为全国中、高考必考科目，全国各族学生的俄语成绩逐年提高[5]；另外，俄语在全国人口中的普及率也不断提高，如据 2020 年的人口普查数据，占全国总人口 99. 4%的人表示会说俄语，98.5%的人在日常生活中使用俄语，但民族之间仍有一定差异。[6] 可见，在口语使用方面，俄语的普及率已经相当高了，是世界上多语言国家中国家通用语普及率最高的国家之一。但目前俄罗斯在落实《国语法》及俄语的推行中仍存在一系列问题，如主要的有资金预算的不足及其保障问题[7]；机构间协调效率较低；先进信息技术使用不足无法充分满足社会的需求；俄语教师的培训和进修

---

[1] What It Takes to Truly be One of Us. 01. 02. 2017. Pew Research Center. URL:https://www. pewresearch. org/ global/ 2017 / 02 / 01/what-it-takes-to-truly-be-one-of-us/ .

[2] 这一结果是在 2015 年俄罗斯科学院社会学研究所的一项研究中获得的, Российское общество и вызовы времени, Книга вторая //М. К. Горшков и др. ; отв. ред. М. К. Горшков, В. В. Петухов. М. : Весь Мир, 2015, с. 432。

[3] 事实上，在现代条件下,随着语言转用现象的大量发生，很多人已经不会讲本民族语言，如俄罗斯大多数的卡尔梅克人、布里亚特人、莫尔多瓦人、马里人、阿尔泰人和哈卡斯人都不会说自己民族的语言，他们，或者更确切地说，他们的祖先，已经转用了俄语。因此，实际上他们不是“母语人”，他们的母语是俄语。但这种把“民族语言”等同于“母语”并与民族身份绑定的做法，不利于对国语的心理认同。E. M. рутюнова. “русский язык в российской идентичности: теоретические подходы и актуальный контекст” Социологическая наука и социальная практика, no. 1. 2021. https://www. socnp. ru / index. php/snsp/rticle/ view/7876.

[4] Полный список поправок в Конституцию РФ по статьям,https://konstitutsiia. ru/olnyj-spisok-popravok-v-konstituciyu-rf-po-statyam.

[5] 历年俄语考试成绩可查询俄罗斯国家统一考试官网,http://ege. edu. ru/ru/index. php.

[6] Всероссийская перепись населения 2020 о владении языками, https:/ / fadn. gov. ru / otkritoe - agenstvo/ serossijskaya - perepis - naseleniya-2020/ .

[7] 如俄联邦落实“俄语”专项规划纲要中的资金支持主要由联邦财政预算、地方行政预算和非预算支出三部分组成，而地方行政预算和非预算支出常常不能得到保障，加之金融风险、货币贬值等因素，使得一些项目的实施有时无法得到充足资金支持的保障。

制度落后于社会的实际需要，并进而影响到俄语教育水平的提高；规范标准的更新不够及时；法律的执行机制尚不够完善，一些重要条款无法落到实处；俄语作为一种国语和作为一种民族语言在发展中存在着矛盾[1]等。

除上述问题外，我们认为，最主要的问题在于俄语和共和国国语及其他民族语言之间的关系问题。在俄联邦，尽管针对少数民族语言的保存、保护与发展颁布有《民族语言法》《人口较少土著民族权利保障法》《民族文化自治法》[2]等法律，并赋予了共和国有权确定其国语以及在相应法律许可的范围内使用其国语的权利，这都为民族语言的使用和发展提供了法律保障和现实的可能性。但在人们面临外语和联邦国语、共和国国语、本族语三语甚至四语的情况下，多数情况下人们会理性地选择学习功能性更强的语言。另外，在俄联邦的各共和国，对民族语言的保护和发展，也更多的是对共和国国语的保护和发展。就是说，在俄联邦的大部分共和国内，除外语外，存在着俄语与共和国国语、俄语与其他民族语言、共和国国语与本共和国内其他民族语言之间的多组语言关系，往往难以采取令各民族群体满意的语言政策，语言之间的“竞争”关系往往很难调和。

总之，在语言领域，俄联邦正在经历复杂的协调过程，一方面是联邦层面进一步加强了联邦国语-俄语在各个领域的主导地位，并将其作为加强民族团结、公民认同和建构国族的强大纽带；另一方面，其他民族在维护、传播和发展其语言方面有着切身利益，这二者之间存在着一定的矛盾，这就使得当今俄罗斯的语言关系仍具有复杂性和敏感性。

五、结 语

自近代以来，民族国家建设逐渐成为各国现代化进程中的一项本质内容，其内涵实质上就是一个国家通过强有力的政治、经济、语言文化上的整合，其内部从多元走向一体化、使其居民逐渐形成为一个“民族”（nation）的过程，以对应于“一个国家、一种语言、一个民族”的政治理想。但一些民族国家建设的事实证明，这种纯粹的同质化建设根本无法实现，更多更普遍的民族国家建设是包容不同族裔群体存在和语言文化多样性的一体性建设。[3] 俄罗斯汲取苏联民族国家建设的经验教训，在语言政策领域采取法制化治理路径，既颁布《民族语言法》，为民族语言的保存和发展提供可能性和空间，同时又出台《国语法》，加强对作为联邦国语的推广和使用，试图以立法的形式和手段，在作为国语的俄语和民族语言的发展之间采取一定程度的平衡策略，实现语言领域的“多元一体”。 但尽管如此,俄联邦国语—俄语在地位上和使用功能上的绝对优势,使得一些民族精英对本族语言的发展和前途充满着忧虑。这实际上是世界各多民族国家普遍存在的问题，即对国语或官方语言的推广，最终会不会危及少数民族语言的生存？

的确，在全球一体化和各国加大对国家通用语推广的大背景下，语言濒危、消亡的速度在加快，但我们认为，这在很大程度上取决于多民族国家内部语言政策的总体战略，是实行多元主义还是同化主义的语言政策。我们认为，俄联邦的语言政策，虽然经历了从 1990 年代更加重视“多元性”即民族语言的发展，到 2000 年后更加重视“一体性”即联邦国语发展的转变，但其在民族语言发展问题上通过立法形式采取的保护策略，是十分有助于少数民族语言的保存、保护和发展的。

总之，在多民族国家的语言问题治理中，既要认识到推行国语或官方语言的必要性，以

---

[1] 俄语作为一种国语，在其发展中更强调规范性、统一性的建构，而作为一种民族语言，在本质上具有异质性,它以地域方言、社会方言、俗语等形式存在,并承载着相应的文化形式,俄语作为国语的发展无疑对作为民族语言的发展存在不利影响,如随着标准语的普及,方言濒危、消失的速度在加快,尽管保护方言的政策能在一定程度上延缓这一进程。

[2] 该法第 3 章为“确保保存、发展和使用民族语言(母语)的权利”专章。

[3] 王希恩:《中华民族建设中的认同问题》,载《西南民族大学学报》2019 年第 5 期。

确保有效的族际交流、公共管理和民族团结，同时在制度和语言政策上赋予少数民族语言一定的生存和发展空间，切实处理好国家通用语与其他民族语言的关系，并高度重视语言的非工具性意涵和政治敏锐性等问题，只有这样才能真正有助于国家的长治久安和国家认同的建构。[1]

【论　文】

【论　文】

【评议文章】

****
《民族社会学研究通讯》第 1 期-第 418 期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载：
http://www.shehui.pku.edu.cn/second/index.aspx?nodeid=1820
也可登陆《中国民族宗教网》http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm
在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。
《通讯》所刊载论文仅向读者提供各类学术信息，供大家参考，并不代表编辑人员的观点。
****
——

中国社会与发展研究中心　　本期责任编辑：　马戎、王娟
北京大学 社会学人类学研究所　　邮编：100871
中国社会学会 民族社会学专业委员会　　电子邮件：marong@pku.edu.cn

[1] 菅志翔、马戎:《语言、民族国家建构和国家语言政策》，载《学术月刊》2022 年第 9 期；何俊芳、朱国义:《国家建构视角下乌克兰的语言冲突:影响与镜鉴》，载《统一战线学研究》2024 年第 1 期。