

# 边境地区义务教育阶段 来华留学生教育政策困境与创新 ——以云南省德宏傣族景颇族自治州为例

李芳<sup>1</sup>

（教育部 民族教育发展中心，北京 100816）

**【摘要】** 云南省德宏州现行的义务教育阶段来华留学生教育政策以敞开国门办教育的战略思路与优惠导向的制度安排、“两个主体”政策为主要特点，具有代表性及示范意义。以德宏州为例管中窥豹，综观我国边境地区义务教育阶段来华留学生教育政策的实践困境，仍存在教育政策缺乏有效指导、政府经费保障责任重心较低、教育政策保障机制不健全等问题。面对政策需求与政策供给的矛盾愈发尖锐的形势，函待系统性思考边境地区义务教育阶段来华留学生的教育管理问题。从维护国家文化教育安全、增强国家认同意识的角度出发，责任重心上移，充分发挥中央政府责任；通过教育政策的创新与完善，建立一整套与之相匹配的来华留学生教育政策，适应新形势、新机遇、新挑战。

**【关键词】** 边境地区；义务教育阶段来华留学生；教育政策

**【中图分类号】** G40 - 011.8

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 11672 - 867X ( 2016 ) 06 - 0140 - 08

随着我国国际吸引力的不断提升，边境地区义务教育阶段来华留学生<sup>②</sup>由原本零星化、分散化逐渐呈现出流动日益频繁、人数逐渐增多的特点。同时，伴随着“一带一路”战略的推进，教育文化对外交流合作逐渐深入，边境地区成为对外开放的最前沿，边境地区义务教育阶段的特殊功能与重要战略地位凸显。而边境地区义务教育阶段来华留学生教育政策在一定程度上滞后于形势发展，尚未形成政策体系，存在针对性、指导性不足等问题，诸多实践问题难以找到法律依据：以往凭借经验摸索出的管理办法已经不能完全准确有效地应对实践中的复杂问题。政策需求与政策供给的矛盾将愈发尖锐，时变法亦变，函待建立一整套与之相匹配的来华留学生教育政策，适应新形势、新机遇、新挑战。本文以云南省德宏州义务教育阶段来华留学生教育政策为例，从国家教育安全的角度出发，探讨边境地区义务教育阶段来华留学生教育政策的不足与完善方向。

## 一、云南省德宏州边境四县义务教育阶段来华留学生教育政策的特点

<sup>1</sup> **【作者简介】** 李芳，教育部民族教育发展中心助理研究院，北京师范大学教育部博士研究生。

<sup>2</sup> ①本文中所指义务教育阶段来华留学生是根据《中华人民共和国国籍法》，指不具有中国国籍且在中国学校（主要指国家正规教育机构，包括公立中小学及按规定注册的合法民办中小学）接受教育的外国留学生。

云南省德宏州现行的接收义务教育阶段来华留学生教育政策以主动开放、增强中华民族共同体意识、稳疆固边为价值取向，以“两个主体”政策为主要内容。

### （一）政策效果的代表性及示范意义

以云南省德宏州为例，研究边境地区义务教育阶段来华留学生教育政策问题具有一定的代表性。首先，从历史渊源上看，云南省保持着“中缅友谊”与“胞波情谊”源远流长的传统。现拥有 90 余条边境通道和 100 多个边贸互市点，已建、在建口岸 20 余个，两国经济贸易往来、教育文化交流互动密切。

第二，云南省在西南开放大格局中占有重要地位。2015 年国家发展改革委、外交部、商务部经国务院授权发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》指出发挥云南区位优势，打造大湄公河次区域经济合作新高地，建设成为面向南亚、东南亚的辐射中心。

第三，从边境教育政策来看，云南省是政策思路明确化和政策环境复杂性的结合体。云南省是我国最早出台地方性外国籍来华留学生管理办法的边境省，其敞开国门办教育的战略思路及政策行动，起到了示范性作用，应发挥其样板效应。

同时，云南省边境县的教育政策环境复杂，义务教育阶段来华留学生民族成分多样，在彼此频繁接触中呈现出较为复杂的种群认同与国家认同问题，以及反恐、禁毒、艾滋病和预防青少年犯罪教育等一系列教育与管理难题。

德宏傣族景颇族自治州颇具特色。从地缘上，地处云南西部，除梁河县外所辖芒市、瑞丽市、盈江县、陇川县均属边境县，与缅甸接壤，国境线长 503.8 千米；从民族结构上，居住着汉族、傣族、景颇族、阿昌族、傈僳族、德昂族等，少数民族人口占总人口的 48%，很多为跨境民族。德宏是一个典型的集“边疆、民族、山区、贫困”四位一体的少数民族自治州，且缅籍学生来华就读所占比例最高，在教育管理实践中遇到很多问题，形成了地方创造性解决问题的政策模式。

因此，管中窥豹，云南省德宏州的边境义务教育阶段来华留学生教育政策可以较为准确地反映出我国边境地区义务教育阶段来华留学生教育政策的总体情况、存在的问题及完善方向。

### （二）政策价值取向的战略思路与优惠导向的制度安排

云南省教育主管部门对待来华留学生入境学习的态度经过了由“不干涉”向“支持”的转变。2009 年 4 月，在“云南省加快教育国际化工作会议”上云南省教育厅明确表示，鼓励边境地区学校招收东南亚学生。<sup>③</sup> 德宏傣族景颇族自治州坚持“开放发展、双向互动”，形成了敞开国门办教育的战略发展思路，边境四县的来华留学生人数增长较快，四县预估未来 5 年外籍留学生人数将增加近一倍。来华留学生多集中在义务教育阶段，学生人数占全县留学生比例：R 市为 78.8%，M 市为 86.98%，L 县为 88.27%，Y 县为 82.26%。由表 1 可见，边境四县义务教育阶段来华留学生所占比例在 2.51%，市比例最高达 6%；寄宿需求较大，初中寄宿率高于小学，但有些学校由于不具备寄宿条件，不能完全满足寄宿需求；小学开设双语双文教学，民族语言种类较多，傣语最为普遍，专任双语教师缺乏，多由懂民族语言的教师兼职；专任小学双语教师缺口较大，M 市缺 60 名，L 县缺 13 名，Y 县缺 30 名。

<sup>3</sup> ①《云南鼓励边境地区学校招收东南亚学生》，新华网，2009 - 04 - 14，[http://www.yunnan.xinhua.org/newscenter/2009-04/14/content\\_16251737.htm](http://www.yunnan.xinhua.org/newscenter/2009-04/14/content_16251737.htm)。

②本文中的数据除特别说明外均来自作者对云南省德宏州的调研，数据统计以 2005 年 12 月 31 日为时间结点，数据来源为云南省教育厅、德宏州教育局及财政局等数据统计，以及在调研中收集整理学校访谈资料。

表 1 2015 年云南省德宏州边境四县义务教育阶段来华留学生基本情况<sup>②</sup>

| 县市  | 缅籍学生比例 |      | 外籍学生寄宿率 |       | 民族语言教学情况       |    |
|-----|--------|------|---------|-------|----------------|----|
|     | 小学     | 初中   | 小学      | 初中    | 小学             | 初中 |
| R 市 | 7.0%   | 3.8% | 29.4%   | 52.5% | 傣语、载瓦语         | 无  |
| M 市 | 2.5%   | 1.0% | 84.8%   | 86.1% | 傣语、景颇语         | 无  |
| L 县 | 1.4%   | 0.7% | 31.2%   | 66.3% | 傣语、景颇语、载瓦语、傈僳语 | 无  |
| Y 县 | 2.9 %  | 1.0% | 22.7%   | 100%  | 傣语、景颇语、载瓦语、阿昌语 | 无  |

与政策价值相匹配，该自治州实施了系列义务教育阶段来华留学生优惠政策。第一，来华留学生享受国民待遇。包括“两免一补”国家向农村义务教育阶段学生免费提供教科书，免除杂费，享受国家贫困寄宿学生生活补助（1000 元 / 年）、营养改善计划补助（800 元 / 年）及国家对在校少小民族生补助（250 元 / 年）。

第二，加强边境学校建设和管理，积极创造条件接纳来华留学生，为其提供良好的育人环境。教育基础设施投入力度不断加大，办学条件和教育质量逐渐改善，实现标准化建设。

第三，教育部门与社区、边防检查站等部门协调为缅籍学生办理“就读卡”，如：被称为“中国第一所边防小学”的姐相乡银井小学，缅籍学生比例高达 43 %。缅籍学生提供经过移民局翻译的身份证明和出生证明就可以就读银井小学。学校帮助缅籍学生办理“优先入境卡”以方便他们进出边防线。拉影国门小学为缅籍学生办了保险，学生生病均能报销。

第四，将来华留学生纳入统一的义务教育阶段教学管理中。根据缅籍学生的比例，学校采取随班就读或单独设立缅籍学生班的形式展开教育教学。课程、教材、教学等环节与本国学生一致。

第五，有序开展两国文化教育交流活动。鼓励并支持学校开展中缅学生夏令营等双向交流活动；实施“请进来”工程，开展缅甸华文教师定期培训，开办华侨班，举办缅北教师假期培训。

### （三）“两个主体”政策核心内容

第一个“主体”是中国政府主体责任。义务教育阶段来华留学生教育经费由中国中央政府、省级政府、地市级政府三级共同承担。

德宏傣族景颇族自治州义务教育阶段来华留学生划拨生均公用经费标准同于本地学生，即：城镇小学生均公用经费（含免杂费）每人 640 元 / 年；城镇中学生均公用经费（含免杂费）每人 840 元 / 年；农村小学生均公用经费每人 600 元 / 年；农村中学生均公用经费每人 800 元 / 年。由表 2 可见，义务教育阶段县级财政教育支出比例，除 R 市（8.18 %）数值较低之外，芒市达 40.30 %；Y 县达 77.73 %；L 县达 53.63 %，地方财政均承担了较大的经费保障责任。

表 2 2015 年云南省德宏州边境四县义务教育阶段经费保障情况（单位：万元）

| 市县  | 全县义务教育阶段教育投入总额 | 小学阶段   |         |         |          | 初中阶段   |         |         |          |
|-----|----------------|--------|---------|---------|----------|--------|---------|---------|----------|
|     |                | 中央转移支付 | 云南省拨付经费 | 德宏州投入经费 | 县（市）投入经费 | 中央转移支付 | 云南省拨付经费 | 德宏州投入经费 | 县（市）投入经费 |
| R 市 | 23824          | —      | —       | —       | 1161.6   | —      | —       | —       | 787.92   |
| M 市 | 27407.2        | 7075.7 | 2345.65 | 115     | 2001.75  | 5567.9 | 1236.6  | 22      | 9042.6   |
| Y 县 | 18759.03       | 2529   | 591.74  | 14.5    | 9511.1   | 505.4  | 536.89  | 0       | 5070.4   |
| L 县 | 13225.85       | 980    | 2007.75 | 224.15  | 4854.37  | 857.4  | 1839.97 | 224.15  | 2238.06  |

第二个“主体”是公立国门学校，即以国门学校作为接收义务教育阶段来华留学生的主渠道。

“国门学校”<sup>④</sup>是接收义务教育阶段来华留学生的主渠道。调研发现，德宏傣族景颇族自治州的国门学校面向全体学生（包括来华留学生），以民族文化为载体，重视弘扬中华文化，培育中华民族共同体意识。第一，课堂学习与课外活动相结合，将国家认同教育渗透到学科教学中：通过语文课，认识中华文化的丰富多彩，涵养民族精神；通过历史课程，了解中华民族的历史命运，树立强烈的国家责任感；通过地理课程，认识国家人文地理，激发学生内心的爱国情感。第二，将国家认同教育寓于校园文化活动中。以校园文化为载体，开展世居少数民族歌舞表演；推动少数民族韵律操进校园，将“目瑙纵歌”和“嘎秧”引入课间活动。第三，发挥学校教育辐射作用，充分利用乡村少年宫文化活动，加强与社区的联系沟通，主动将民族文化传播融入到弘扬传播中华文化中。可见，国门学校具有培育中华民族共同体意识主阵地的作用，即有利于引导边境地区少数民族青少年树立正确的民族观、文化观、历史观，增强中华文化认同感，同时还可通过对来华留学生的教育增进文化理解、文化交流、文化认同，有助于其培养对中国的认同意识和友好情感。

## 二、来华留学生教育政策的实践困境

云南省“两个主体”政策在解决边境地区义务教育阶段来华留学生教育问题上卓有成效，但在实施中仍呈现出很多困境，尤其是教育经费、国门学校政策问题在全国范围内具有代表性，制约着边境地区接收义务教育阶段来华留学生的能力与管理水平提高，也存在着国家教育安全隐患。

### （一）缺乏有效指导，处于试错模式

目前，我国边境地区义务教育阶段来华留学生教育政策决策与执行不能完全匹配，主要症结在于在政策执行中遇到诸多现实问题难以找到相关法律依据，决策尚存空白点，未能有效指导实践。

从政策制定层面来看，2014 年教育部颁布了《学校招收和培养国际学生规定》，最后一条指出“教育部、外交部、公安部 2000 年 1 月 31 日发布的《高等学校接受外国留学生管理规定》、教育部 1999 年 7 月 21 日发布的《中小学接受外国学生管理暂行办法》同时废止。”这意味着随着《中小学接受外国学生管理暂行办法》的废止，专门针对义务教育阶段来华留学生的法律文本消失；《学校招收和培养国际学生规定》是指导我国义务教育阶段来华留学生教育管理的唯一法律依据。《规定》立足于全国层面，对全范围、全口径国际学生规定提出指导原则与规范要求，战略性、宏观性、全面性是其核心特点，无法直接转换为实践中的制度安排。

<sup>4</sup> ①国门学校在学术界多被定义为处在边境线上的学校。本文在调研中发现，云南省教育厅在教育实践中建设国门学校所适用的提法是“边境线三公里以内的学校”。一些学者也呼吁，将国门学校的范围扩展到边境线二十公里甚至更远。究竟距离边境线多少公里的学校可纳入国门学校建设范围？这个问题有待进一步研究。

云南省教育厅、外事办公室、公安厅于 2003 年联合印发了《云南省接受外国学生管理暂行办法》，这是省级层面对国家教育政策的细化，标志着云南省已经迈出了“省级统筹”的第一步，领先于其他拥有陆地边境线的省份。《办法》立足于全省情况，停留于对国家文件的解释，对本省的具体情况分类不够细致、分类指导力度不足，并未针对边境地区专门制定相关的教育政策，使得实践中出现的问题仍难以解决，政策有效性大打折扣。敞开国门办教育的政策思路与优惠导向的制度安排也未形成专门的政策文本。边境地区义务教育阶段来华留学生教育管理与本国学生并无区别。同时，在《规定》这一新法规出台后，《办法》未能及时修订，一方面由于《办法》以《高等学校接受外国留学生管理规定》及《中小学接受外国学生管理暂行办法》为依据，而二者同时废止，从法理上讲，《办法》已经失效；另一方面，旧的《办法》难以对边境地区义务教育阶段来华留学生教育管理出现的新问题、新情况作出及时回应。

从政策执行情况来看，从上述德宏傣族景颇族自治州义务教育阶段来华留学生教育政策特点来看，其教育政策呈现出试错性发展轨迹，多数是地方性的自我探索、逐步形成的经验总结与习惯性做法，多停留于部门规章，甚至是村寨土办法、学校校规，尚不能上升为法制化政策。尽管自治州教育局及边境四县教育局已经形成了一套具有地方特色且初见成效的管理办法，但对来华留学生教育管理中最大困惑仍是缺乏政策指导，在实践中遇到的问题难以找到对应的法律规范依据，缺乏完整的政策周期。

教育政策法律文本的制定与实践困惑之间存在巨大反差。这一反差表明，上述两部法律规章作为指导我国义务教育阶段来华留学生教育管理的法律依据，对边境地区义务教育阶段来华留学生的现实状况估计不足，对其特殊情况反映不充分，政策指导解释力不足、针对性不强。从国家层面到省级层面，均缺乏针对边境地区义务教育阶段来华留学生教育的专门政策，因此其教育管理只能纳入全国、全省来华留学生教育管理的统一规定，无法体现边境地区义务教育阶段来华留学生教育的特殊性与独特战略要求。

实际上，不同于其他省市，边境地区来华留学生呈现出义务教育阶段人数集中、生源质量较差、多以学习汉语为目的、基本是跨境民族、受跨国婚姻影响较大等特点。在接收来华留学生问题上存在理论意义与实践操作之间的矛盾。从其政治意义、战略意义、国防意义而言，接收来华留学生可增进两国睦邻友好，体现我国的大国形象；从实践看，存在水平较低、管理难度较大、规范性欠缺等难题。由于边市互通、跨境民族文化相通、血脉联姻等因素，边境地区两国边民频繁往来，在边民管理方面有别于外国籍来华人员；我国邻国普遍经济水平、社会保障等不够发达，教育观念、法律意识较为淡薄，传染病防治等具体事项上存在漏洞。这就对法律政策的针对性提出了更高的要求。

## （二）经费保障中政府责任重心较低，地方财政不堪重负

边境县（市）由于缺乏产业支撑，经济水平欠发达，地方财政有限。尽管如此，教育支出占地方财政比例很高。如，R 市教育经费投入做到了“三个增长”，且教育费附加资金、农村税费改革转移支付资金的 61 % 及土地出让收益金 10 % 计提的教育专项资金，全额拨付用于教育工作。而且，教育财政投入增幅较大，R 市、Y 县教育财政投入 2015 年比 2010 年增长 1 倍以上；M 市增长近 2 倍；L 县也增长了一半以上。

表 3 2015 年德宏州及边境四县教育投入增长情况

| 市县  | 生产总值<br>(亿元) | 生产总值<br>增长率 | 财政收入<br>(亿元) | 公共财政教育<br>投入 (亿元) | 教育投入占全州<br>财政总收入比例 | 教育投入比 2010<br>年的增长比例 |
|-----|--------------|-------------|--------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| 德宏州 | 292.32       | 7.8%        | 50.29        | 18.15             | 36.1%              | 64.8%                |
| R 市 | 77.14        | -           | 7.30         | 2.60              | -                  | 125%                 |
| M 市 | 84.27        | 8.08%       | 26.36        | 7.76              | 29%                | 182%                 |
| Y 县 | 36.798       | 7.97%       | 3.7          | 2.58              | 69.67%             | 110.55%              |
| L 县 | 75.30        | 54%         | 4.2641       | 4.77511           | 6.3%               | 52.44%               |

边境县（市）义务教育经费保障是教育经费的主体部分，义务教育经费的地方财政贡献率很高且压力颇大。在教育经费投入逐年增加的情况下，边境地区义务教育阶段基本办学条件得以改善，但尚未完成资源配置均衡发展，仍需较大投入实现义务教育标准化建设，经费缺口仍旧较大。据测算，德宏州边境四县义务教育阶段“全面改薄”所需经费约为 5.2 亿元，目前到位的经费由中央财政拨款、省级财政拨款及县级财政能力范围内筹措三部分组成，经费缺口约为 3.5 亿元。

在边境地区地方财政有限的情况下，边境地区义务教育阶段来华留学生的经费由地方财政负担，这使得原本捉襟见肘的县级财政更加不堪重负。云南省德宏州边境地区义务教育阶段来华留学生享受国民待遇，因为留学生没有中国户籍，并不能享受到生均经费中央转移支付，其全部费用由县级财政支付。虽然来华留学生比例不高，但经费总计也是不小的负担。如，通过对 R 市义务教育阶段来华留学生经费投入进行测算，发现，按常年来经费投入预测，取农村、城市生均公用经费与营养餐补助的平均值：753.33 元 / 生 / 年；学校人员配备资金 592.746 万元，平均每名来华留学生每年占用 2963.73 元；合计常年来华留学生每年占用 R 市教育资金 3717.06 元 / 生 / 年。R 市义务教育阶段共有 1476 名来华留学生，全年来华留学生经费投入达 548.64 万元。边境地区义务教育发展实践证明，地方财政为来华留学生买单困难较大，边境地区义务教育阶段来华留学生的经费保障应由中央政府承担。

### （三）以国门学校为代表的边境学校建设尚未建立系统的教育政策保障机制

“国门学校”等边境学校作为边境地区接收义务教育阶段来华留学生的主渠道，在实践中其保障体系建设处于灰色地带。

第一，在教育基本条件保障方面，边境学校建设缺乏专项经费保障，来华留学生的涌入使得原本办学条件较差的边境学校雪上加霜。寄宿制学校校舍、食堂、操场、实验室、功能教室等基础设施建设及现代信息教学设施配备由生均经费支付，难以得到有效改善。尤其是国门学校的建设，2008 年财政部拨付专项经费启动建设国门学校，但此后专项经费取消，国门学校的运转、基础设施维护及改善、现代化装备配置等陷入经费不足的境地。如 R 市的姐告小学现仅有一幢教学楼 2236 平方米，生均建筑面积仅 2.9 平方米，离国家最低办学生均 6.6 平方米，差 3.7 平方米，建筑面积总体差 2852 平方米。

第二，在课程与教学质量保障体系上，边境学校统一执行国家规定的课程标准，在课时安排、教学内容、教材开发等方面缺乏自主性，难以根据边境地区的实际情况对教学内容进行相应调整。与国门学校的独特功能相对应，在其课程内容、教学模式、师资配备、质量评估等方面均缺乏明确有效的指导及政策保障支持。依靠学校自行探索的发展方式，不连续、不稳定，难以充分发挥出国门学校培养学生、辐射边民、维护边疆稳固的重要作用。

第三，教师队伍培养培训保障机制不健全，缺乏有针对性的保障措施。双语双文教师紧缺，尚未建立起边境地区教师长效补充机制。职后培训以教学技能等常规手段为主，难以对边境地区教师在班级管理、校园文化建设、国家认同教育等个性问题

起到有针对性的指导作用。同时，在国门学校从教的教师，在享有周转房住宿、提高福利待遇、职称评聘倾斜等方面保障力度不大、措施不到位，与边境地区较为繁重的工作不相匹配。

第四，学历互认、学籍衔接保障机制有待启动。由于边境地区来华留学生流动性较大，较多出现回国学习、随家庭迁移等现象，学籍管理难度增大，尚未出台学籍管理的相关细则及较为先进的学籍管理方式，只能将学籍系统中由于转回或辍学按退学或流失处理，影响学籍管理的准确性。

### 三、边境地区义务教育阶段来华留学生教育政策创新

随着人类生产的国际化趋势日益迅猛，各国间贸易、投资、金融、信息、科技、文化等方面的交往日益扩大，尤其是随着“一带一路”战略的落地，边境地区义务教育阶段来华留学生必然面临人数持续增长、交往日益频繁、思维越发活跃的机遇与挑战。在这一过程中，应站在保障国家安全的战略高度，系统性思考边境地区义务教育阶段来华留学生的教育管理问题，通过教育政策的创新与完善，充分发挥中央政府在维护国家边境教育安全中的重要职能。

#### （一）“两个主体”政策是国家文化教育安全、国家认同意识的重要保障

边境地区是地缘政治矛盾集中反映区域，毒品、恐怖主义等非传统安全问题突出。<sup>⑤</sup> 从非传统安全观的视角出发，法律法规层面治标不治本，教育无疑是改变人的思维、提升国家软实力的重要途径，持续不断的教育、浸入心灵的教化是解决非传统安全问题的治本之法。现代教育在国家安全系统中处于基础地位，它通过提供知识和人才保证，从而促进政治、经济、文化、科技、军事等方面的安全与发展，进而保障国家安全事业。<sup>⑥</sup> 一个国家必须依靠教育来提高民族文化水平，并整合不同类型的文化，以此保持文化的繁荣与发展。<sup>⑦</sup>

与日俱增的边境地区义务教育阶段来华留学生跨境求学在推动“一带一路”战略建设教育共同体的进程中，有效促进了我国与邻国的国际教育文化交流，也展现出我国日益增强的国际影响力。我国与东亚跨界民族之间具有天然的、紧密的历史和现实联系。“探亲访友、通婚互市、拜佛朝庙、过耕过牧、节日聚会等传统交往从未间断，存在着较为稳固的民族认同和内聚力”<sup>⑧</sup>。面对这种历史渊源与天然联系，文教先行、积极主动开放办学是我国树立大国形象及文化教育交流战略发展的要求。而事实上，在实施“爱民固边”战略中，边境教育与边境学校建设对巩固民族团结、睦邻安邦、促进我国与邻国的教育交流、维护边

<sup>5</sup> ①李宇：《边境民族社区建设与“国门学校”功能发挥研究》，《中国成人教育》2016年第6期。

②石中英：《论国家文化安全》，《北京师范大学学报》2004年第3期。

③石中英：《学校教育一与国家文化安全》，《教育理论与实践》2000年第11期。

④刘稚：《跨界民族的类型、属性及其发展趋势》，《云南社会科学》2004年第5期。

⑤周平：《论中国的国家认同建设》，《学术探索》2009年第6期。

⑥周平，白利友：《多民族国家的政治认同及认同政治》，《思想战线》2012年第4期。

⑦廖林燕，王燕飞：《云南跨界民族国家认同研究》，《云南行政学院学报》2014年第4期。

⑧张金平：《云南跨界民族的宗教安全问题探析》，《云南民族大学学报》2010年第4期。

疆稳定起到了积极的推动作用。这些成为敞开国门办教育正当性的注解，中国政府为主体也是彰显大国风范的战略需要与具体表现。

但由于我国边境地区特殊的地缘特点，跨境求学是一把双刃剑，存在着国家教育安全风险。第一，跨境民族的国家认同更容易受到境外因素的影响，极易存在族群认同高于国家认同的风险。跨境民族与境外民族同宗同源，在地域上我国很多边境地区与邻国“山川同脉、江河同流”，在现实生活中语言相通、习俗相同、相互通婚、民族心理交往密切、传统文化和宗教信仰相似，但部分少数民族在国外有本民族独立的主体国家且国家意识形态与我国有所区别，这无疑对我国国内边境地区的少数民族国家认同意识产生冲击。持矛盾冲突论的学者认为，“多样性的民族认同及其增强，会对国家认同产生某种消解性的影响，导致对国家认同的侵蚀”<sup>⑥</sup>，尤其是“高强度的民族认同往往又会削弱、侵蚀乃至消解民族成员对国家和国族的认同。特别是民族认同在民族主义的驱使下附加了政治色彩的时候，民族认同将会对国家认同与国族认同构成巨大威胁”<sup>⑦</sup>。从我国西北个别边境地区爆发的民族分裂主义活动可见，个别少数民族的民族意识与中国民族的民族意识和国家意识之间的平衡受到严重冲击，甚至出现国家认同危机。<sup>⑦</sup>

第二，国外敌对势力对我国边境的渗透和破坏不断升级，与我争夺下一代的斗争愈发激烈，存在青少年思想不稳定的高风险。西南边境的渗透以传教、助贫济困、公益事业为掩护，利用宗教活动隐蔽进行。如“缅甸、老挝的一些僧侣入境云南跨界民族地区主持寺院、非法传教、攻击中国的宗教政策干涉中国内政，蛊惑中国跨界地区民众到境外接受传教。”另外，“美国等西方国家支持‘全世界文蚌族同盟会’以基督教的信仰鼓动包括景颇族、傈僳族和怒族等影响基督教的跨界民族分裂。”<sup>⑧</sup>西北、东北地区的敌对势力渗透更加公开化，矛盾更为尖锐。如“东突”分子在国内外肆无忌惮地以宗教为幌子爆发恐怖主义活动，故意将宗教与极端民族主义混为一谈，给国家认同带来极大威胁和侵蚀。

因此，边境地区义务教育阶段来华留学生教育管理以公立学校为主体，是以维护国家教育安全为最高利益准则的必然要求与主动适应。公立学校是由政府举办的，公立学校与政府的法律关系成为公立学校代表公共利益、体现国家意志的最大保障。维护边境地区教育安全主要是充分发挥政府的职能及公立学校系统的功能，以积极的态度、稳妥的步骤，以培育中华民族共同体意识、国家认同意识为核心，牢固坚守教育阵地：一方面，有助于增强我国边境地区青少年及边民的认同感及抵御不良外来文化侵袭的免疫力；另一方面，有助于讲好中国故事、传递中国声音，增进文化理解与文化交流，使邻国的青少年对中国文化有正确的认识、理解和友好情感。

## （二）政府责任上移是破解实践困境的有效选择

边境地区义务教育除承担义务教育普遍意义的功能之外，还具有维护国家安全的重要战略功能，从某种意义上讲承担着国防安全的功能。因此，边境地区义务教育具有典型的教育公益性特征。教育的公益性决定了义务教育不可能像商品一样完全通过市场来提供，而必须通过市场以外的资源配置机制来提供。通过公共选择机制，可以有效地解决由于教育产品的非排他性所带来的无人付费消费的问题。同时，通过无偿或低价提供教育服务产品，政府还可以解决由于教育产品的非竞争性所带来的定价问题<sup>⑨</sup>。市场由于其趋利性，如果由市场配置义务教育资源，则很难保障义务教育的公共产品属性及国家教育安全。

中央政府应成为责任主体，全面履行边境地区义务教育资源配置的责任，这是由边境地区义务教育资源配置的重要战略意义、任务艰巨性、实践困境所决定的。边境地区义务教育资源配置涉及人、财、物、力的合理安排，呈现出站位高、头绪多、责任大、任务重、协调难的特点，依靠县级政府难以完成，必须管理重心上移，使中央政府成为第一责任主体。由中央政府全

<sup>⑥</sup> ①劳凯声：《教育体制改革的公益性诉求》，《理论视野》2008年第7期。

②祁进玉：《国家认同与公民身份的生成场域：学校教育的衍生功能》，《民族教育研究》2008年第6期。



面履行责任，通过政策建构与文化建构，作出合理的制度设计与政策安排，有序引导、规范边境地区义务教育阶段来华留学生教育管理，趋利避害，最大限度地发挥出其正向功能。

边境地区义务教育阶段来华留学生教育政策体系的建构，应充分发挥政府主导与调控的作用，利用强制机制维护教育安全，全面、有效地规制参与到教育活动的市场机制，有序引导和鼓励社会力量参与教育活动。履行政府责任并不意味着政府大包大揽，而是要求政府加快自身的职能转变，提升执政能力，“有所为”避免缺位，“有所不为”避免越位、错位。

政府发挥教育管理的职能，政策与法律的制度供给是其主要的手段。中央政府应从国家战略的高度，形成完备的教育法律体系，使边境地区义务教育阶段来华留学生教育管理走上法治轨道。完备的教育法律体系首先实现权利的确立与保障，是对来华留学生和我国边民教育利益合法权利的基本规定与最大保障，其次构成处理冲撞引发的各类纠纷的权威依据。同时，教育法是教育政策的法律化，具有体现国家意志、由国家强制力保障实施等特点，是国家教育权实现的重要途径。边境地区义务教育阶段来华留学生教育管理问题具有重大的战略意义，呈现出高度的特殊性，其中存在的很多问题是通过协商、谈判难以解决的，超出了地方政府的能力范围。加快边境地区义务教育阶段来华留学生教育管理立法是表达国家意志、落实国家治理思路、保障国家边境教育安全的有效、权威之道。

加快边境地区义务教育阶段来华留学生教育管理立法，从源头上保证执法力度，使得边境地区义务教育阶段来华留学生的教育管理问题得以真正解决，有法可依。从中央到省级政府、市县级政府建立起完善的教育政策保障体系，将法律规定的条款加以细化、落实，并形成切实有效的政策保障支持系统。

### （三）国门学校等特殊教育政策及保障机制是政府履行责任的有效路径

学校教育是青少年形成正确的世界观、价值观、历史观、文化观、宗教观的重要场所。布尔迪厄认为，社会的统治阶级通过控制教化活动（如教育）使主流的符号和意义内化于下一代中，将自身的文化价值强加在其他阶级身上，从而实现了统治阶级文化特征的再生产<sup>②</sup>。国门学校是一种较为特殊的边境教育形式，可以通过学校教育有效地向学生系统传授具有本国特性的文化及价值观念，并通过家庭交往与社会活动的传递，帮助边民形成对本国文化和政治价值的认同。因此，应进一步探索以国门学校为代表的边境学校建设及运转的系列教育政策及保障机制，使其发挥出最大功能。

第一，建立边境学校建设专项政策及保障机制。将树立国家形象、维护边疆安全作为国门学校建设的价值选择，结合边境地区社会经济发展情况科学规划边境学校布局与结构。完善边境学校经费保障机制及管理体制，着力解决资金不到位的问题，规范资金管理，提高教育资源配置水平与使用效率。确保教室、操场、食堂、宿舍等硬件基础设施完备，图书、多媒体等软件配备及时维护更新。此外，将边境教师补助量化规定，设立专项经费，足额划拨。

第二，建立以国家认同与理解包容为目标的边境教育课程体系及保障机制。边境学校课程体系在国家规定课程及标准的基础上，处理好国家认同与理解包容的关系。以民族文化为载体，将学科教学与社会实践活动相结合，将文化理解、包容交流等内容纳入课程，开发校本教材与校本课程，使中国学生与来华留学生都能以开放、包容、理解的心态面对各国文化。

第三，建立边境地区高质量与特色化发展的国民教育制度体系及保障机制。发挥学校教育的辐射功能，建立家校沟通机制与学校与社会共建机制，有效衔接“学校—家庭—社会”教育。来华留学生家校沟通难度较大，但有效的家校沟通是增进文化往来、教育观念传递的方式，同时也是义务教育阶段家长教育权得以实现的重要渠道。来华留学生家长作为学生的监护人有知情权与配合学校教育的义务。而跨境民族由于语言相通，具有家校沟通的便利条件。以学校为桥梁，将家庭与社会紧密联系，有效整合社会的文化资源与教育资源，逐渐形成浓厚的教育文化氛围及重视教育、热爱学习的社会风气，对于提升边民素养、推动两国友好往来大有裨益。

---

第四，建立边境教育质量多元评价机制及指导机制。树立全面、科学、系统的教育质量观，充分发挥评价的正确导向作用，坚持正确的教育质量发展方向。从宏观上，教育质量是指教育体系质量的建设，关键在于处理好教育系统规模、结构和效益之间协调发展的关系。从微观上，教育质量是指教育输出环节的质量，关键在于培养高质量的人才和生产高质量的成果。因此，一方面全面落实立德树人根本任务，把促进学生全面发展、健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点；一方面把服务经济社会发展作为教育的重要方向，全面适应创新、协调、绿色、开放、共享发展的需求，在服务中体现教育的地位、作用和价值。

建立以人为本、科学有效、丰富系统、多元评价的教育质量评估体系。充分考虑边境地区的历史文化背景、地域特点和特定的发展环境、经济结构、生产生活方式等因素，形成灵活多样、针对性强、实效性强、特色鲜明的评价指标体系。把学生的品德发展水平（包括行为习惯、公民素养、人格品质、理想信念等关键性指标）、学业发展水平（包括知识技能、学科思想方法、实践能力、创新意识等关键性指标）、身心发展水平（包括身体形态机能、健康生活方式、审美修养、情绪行为调控、人际沟通等关键性指标）、兴趣特长养成（包括好奇心求知欲、爱好特长、潜能发展等关键性指标）、学业负担状况（包括学习时间、课业质量、课业难度、学习压力等关键性指标）等方面作为评价学校教育质量的主要内容，着力构建教育质量综合评价指标体系。建立坚强有力的教育质量保障体系。通过教研制度、内地与边境地区教改协同推进制度等，深化课程改革，推动边境学校全面落实国家课程方案和课程标准。强化实践育人功能，改进和完善教学方法，提高教学效率。