

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

马 戎

自从本世纪初中央政府开始启动“西部大开发”发展战略以来，我国西部地区特别是新疆维吾尔自治区发生了很大的变化，中央主导的能源、交通、通讯、水利、城市建设等大型建设项目推动了新疆城镇的所有制改革和对外开放，也吸引了大量中部和东部的企业和劳动力进入新疆，新疆城乡的经济与社会结构出现了深刻的历史转型。大量汉族人口来到新疆，新疆许多新兴的项目企业由汉族经营，这些汉族流动人口对新疆历史、维吾尔族语言宗教和传统文化普遍十分生疏，但是由于他们在东部市场体制和竞争机制下生活多年，这些汉族人口在汉语交流、适应市场机制、掌握就业技能等方面占有明显的优势，这使他们在新疆城镇各行各业的劳动力市场上具有明显高于当地少数民族就业人员的竞争力，这无疑会对本地少数民族大学毕业生和城乡劳动力形成很大的压力。因此，这些社会结构的深层变化和汉族劳动力的涌入使新疆的社会发展、经济建设和民族关系进入了一个新的发展历史阶段（马戎等，2005）。

2009年乌鲁木齐的“7.5事件”对全国人民都是一个很大的震动，它在很大程度上反映的是在近十年新疆深刻的社会转型中逐渐积累下来的社会矛盾，这些社会矛盾涉及到新疆社会、经济、文化、城市化、教育、就业、人口流动等许多方面的问题，而且由于直接牵涉到新疆的民族关系，也与我国的民族理论、民族制度、民族政策和宗教政策等密切相关。这些问题所涉及的方面和领域十分广泛，而且是长期积累而成，需要政府部门和社会科学工作者在大量深入系统的实地调查中逐步发现问题、分析问题并提出具体可行的调整改善的政策性建议。本文试图通过对两个新疆各族知识分子和普通民众都十分关心的主题——喀什老城区改造和双语教育来分析当前新疆社会发展和民族交往，并希望能够通过对这两个具体问题的讨论来理解新疆和西部地区社会发展和民族交往中普遍存在的主要问题。

一、城市改造和喀什老城区

近十年来，全国各地的许多城市为了提高基础设施的档次，扩宽街道，建设地标性建筑，提高现有居民区的公共设施（上下水、电、天然气、电话、网线、垃圾处理、公共交通、防火和急救条件等），建设新商业区和工业开发区，都在大规模进行老城区的改造与扩建。但是由于许多规划工作简单粗暴，改造规划缺乏透明度，旧房拆迁过程中有时又伴随着行政强制，没有充分考虑当地居民的利益，因此不少城市的旧城改造工作得不到广大居民的认可，在具体实施时极易引发矛盾。

与全国其他地区迅速推进的城市化进程一样，新疆近年来的社会经济发展也与城镇发展、特别是现有城市的改造扩建密切相关。新疆自治区有许多城市都在积极推动旧城改造工作，其中最典型的的就是南疆喀什老城区改造问题工程。喀什地区是我国维吾尔族人口的主要聚居地，喀什市也是南疆的维吾尔传统文化中心（马戎，2000），有的老人告诉我们，老城区有些房子有五、六百年的历史，一些维族知识分子把喀什老城区的民居建筑群比喻为“维吾尔族传统居住区建筑风貌和民族传统文化的结晶”。也正因为如此，喀什老城区改造工程不仅在维吾尔族知识分子中激

外社会学的族群研究回顾”，《民族社会学研究通讯》第79期，2011年1月。



起很大反响，而且也得到国外媒体和学术界的关注。因此，喀什市老城区改造已经成为新疆民族关系的一个重要而敏感的议题。2010年8月，我们在新疆喀什市对该市老城区改造问题开展了实地调研访谈，实地考察了拆迁现场，与多名老城区居民座谈，并访谈了主持老城区改建设计的维族工程师。

（一）从政府的设想和巨大投入来看，喀什市老城区改造项目是一项“惠民工程”

首先，老城区有相当数量居民住房老旧破败，建造时使用的木材和土坯已超过使用年限，使这些房屋成为危房，不仅无法抵御地震破坏，有的随时有倒塌风险。其次，老城区有相当部分街区道路狭窄弯曲，无法出入消防和急救车辆，一旦发生火灾或重症病人，无法及时灭火或进行急救，将造成居民生命和财产损失；第三，老城区基础设施严重滞后，许多住宅缺乏完善安全的电力、天然气、通讯、上下水管道等设施，影响居民的生活质量。从这三个方面看，喀什市开展老城区改造，是城镇建设和改善居民生活条件的需要，政府拨出大量资金推动老城区改造，从立项角度看，是一项必须充分肯定的“惠民工程”。

（二）政府在老城区改造项目中的具体做法

老城区改造项目经过长期论证与讨论，实施方案也经过多次修订。我们2010年8月调查时了解的情况如下：（1）喀什市城建部门、建设设计院等单位合作设计制定老城区改造整体规划，

（2）对规划区域涉及的居民住房进行评估勘测，部分有历史价值而且比较坚固的房屋予以保留或助资维修；部分在80-90年代改建或新建的质量较好的房屋予以保留，确定需要拆除改建的简陋或有危险的房屋，（3）通过街道-居委会和改造项目办公室，对需要拆掉改建的房屋进行丈量，确定补助面积和补助数额，（4）为保存老城区传统建筑风貌，设计部门对在原址重建的居民住房进行“一对一”的住房设计，请居民提出房屋外观图样，由建筑设计部门参照图样进行免费的单体房屋设计；（5）设计方案确定后，政府与住户拆建签订合同；（6）因道路扩展和公共用地造成部分居民房基地面积减少，由政府提供补偿，砖结构住房每平米700元，土木结构每平米580元；

（7）在原址重建施工中，政府提供每平米400元的补助，不足部分由居民自筹；（8）在重建过程中，政府为居民提供6个月的周转住房，每月租金500元；（9）2009年及以前的拆建工程由本地少数民族施工队负责施工，2010年因民族施工队力量不够，吸收本地汉族施工队参与，维族施工队和汉族施工队的比例大致为六比四。

从以上情况来看，应当说政府主管部门已经考虑到民众关心的许多方面：（1）“一对一”的房屋单体设计防止了单调一致的外观风格，可按照居民的意愿和原来房屋风格予以重建，不会对喀什老城区维族传统建筑风貌造成破坏；（2）有历史文化价值、比较坚固的一批住房得以保留，是有选择的重建；（3）政府对重建给予资金补助，拆建期间安排周转房，对改建造成的面积减少给予补偿，对愿意从老城区搬到政府新建楼房的住户，政府提供条件并给予补偿。

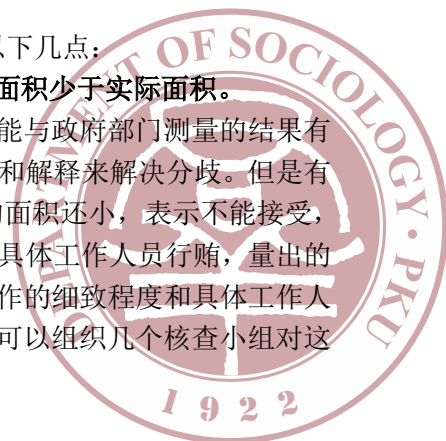
（三）民众反映在拆建过程中出现的主要问题与不满。

既然改建项目过程中所涉及的许多具体问题，政府都已经予以考虑并做出相应安排，为什么当地部分居民和维族知识分子对喀什市老城区改造项目还有那么多意见？问题主要出在哪里？我们在和当地居民的访谈中，主要讨论的就是存在的问题。

在项目实施方面，民众在访谈中提出的问题和不满主要集中在以下几点：

1. 对需拆建的住房面积进行测量核实时，一些居民反映新测的面积少于实际面积。

居民自己的测量数据和方法（包括庭院、阳台等的折算方法）可能与政府部门测量的结果有出入，这在住房拆建中是经常发生的现象，需经过各方的讨论、核对和解释来解决分歧。但是有些居民反映新核实的面积比过去政府正式颁发的《房产证》上注明的面积还小，表示不能接受，希望按照《房产证》上的面积计算。有些居民反映，在丈量时如果给具体工作人员行贿，量出的面积就比较合理甚至比实际面积还大。这主要反映了房屋丈量核对工作的细致程度和具体工作人员的素质和不正之风问题，政府需要给予重视，及时接收民众投诉，可以组织几个核查小组对这



类投诉进行处理，努力把住房实际面积的测量与核对工作做好，体现政府工作的公开、透明和公正。

2. 一些与政府签署正式合同明确“原址重建”的居民住房，政府中途不履行合约，以“公共绿地”或“公共设施”建设为理由，要求居民放弃“原址重建”，接受补偿另购住房。

这一现象反映出街区改造规划的制定不慎重，许多方面考虑不周到，导致在签订合同之后，规划内容仍在改动。但是政府既然已经与居民签订了正式合同，只能与居民协商，动员居民在自愿基础上与政府签订新合同，如居民坚持履行原合同，政府只能按合同办事，决不能以行政压力单方面撕毁有法律效力的正式合同。这一现象反映出来的是政府公务员的政治素质和法律意识问题。

据部分居民反映：一些以“公共绿地”或“公共设施”建设占地为理由，在与住户协商时说服住户放弃“原址重建”的房基地。但是政府部门（街道、国土资源部门等）不久又卖给房地产开发商，转为商业用地，有关部门和经手个人都以此获得高额收入。居民得知这些土地的实际用途后非常气愤，因为他们得到的补偿标准是“公共用地”的补偿标准，远低于商业用地的标准。他们举例说，2004年政府要求艾提尕尔清真寺周边居民把住房卖给政府，用作清真寺建设用地，补偿标准是土木结构每平米220元，砖结构420元。但政府最后把这些宅基地卖给开发商建造商店出租，售价最高为每平米2.8万元，当时接受拆迁的居民对此非常不满。

为了防止征地时的说法与后来实际用途之间出现差距并导致纠纷，政府应当在一开始即向社会公众正式公开老城区的改建规划，使每块土地的规划用途公开透明，既有利于公众和社会监督规划的实施，也可杜绝一些无根据的谣言在民间的恶性传播，建立政府和社会间的互信。现在群众有些疑问，政府应尽快对老城区改建规划予以公布，亡羊补牢，犹为未晚。

现在全国各地政府普遍把土地作为重要收入来源，主要方法就是从农民或城市居民中低价获得土地，再高价卖给开发商。这样对原土地使用者和房屋所有者的合法权益造成不同程度的损害，这也是许多地区和城市在政府与公民之间发生法律纠纷甚至严重群体性事件的主要原因之一。喀什老城区住户均为本地维族居民，改建工程得到维族民众和国外媒体广泛关注，如果政府部门在老城区土地使用、转让过程中一些法律程序、补偿措施处理不当，可能会引发严重的社会后果。

3. 由于政府提供的重建补助标准低，一些低收入住户无力完成住房重建，无法入住。

据介绍，按照目前的建筑成本，目前每平米400元的补助资金只能建起四面砖结构墙体（有的可以把第一层封顶），门窗和内部装修的费用仍需住户自筹（2万元以上），如重建二层，经费需完全自筹。我们访谈的住户和规划设计专家估计：大约有10-20%的重建住户经济实力较强，即使政府不资助，他们也计划重建，政府补贴是“锦上添花”，帮他们省了钱；另有40-45%的住户并不富裕，但是通过银行贷款或从亲友借钱，仍可勉强完成住房重建，但重建使他们欠下债务，对今后生活有明显影响；同时约有30-35%的住户经济困难，无处筹措建房经费，造成工程停顿。我们在老城区看到有部分已经建成墙体的施工现场长期无法完成工程，甚至二层没有封顶。

目前有相当比例的居民无法完成住房重建，无法入住，这是喀什市政府必须及时解决的一个严重的民生问题。目前有两个方法可供选择：一是统一提高重建补助标准，但是这将涉及所有的重建户，连那些已经建好、经济富裕的住户也需要补发补助，这会涉及原来制定补助标准的合理性问题及责任的追究，并将增加政府大量资金的投入；二是对那些确实困难的住户（30%左右）提供长期无息银行贷款，帮助他们及时完成住房重建并入住，之后再根据每个具体住户的经济收入情况（如低保户、贫困户等）逐步减免贷款。我们觉得第二种方法比较可行，涉及的户数较少，也不是无偿资助，还贷时可根据情况零星个案处理进行减免，避免引起社会群体性动荡和反弹。

4. 部分居民对重建结构设计、施工质量的反映

(1) 设计：喀什老城区居民住房，绝大多数是传统的土坯木框架结构，有的墙体厚达70-100厘米，冬暖夏凉，居民说冬天院里水缸也不结冰，夏天十分凉爽，与当地气候特点十分相宜，有

节能效果。同时，厚土墙在室内可设计各式龛室，放置铜壶、瓷器等工艺品，成为维吾尔民居的传统特色。而新设计施工均为砖墙，厚度 24 厘米，许多传统民居的室内装饰无法保留，从维族传统建筑和民居文化的继承方面将是不可挽回的损失。同时新建砖墙很薄，隔热防寒效果差，居住并不舒适而且浪费能源。但据一位设计工程师讲，新式砖墙的好处是节约建筑材料，同时可以扩大室内面积。对新旧设计的利弊，人们各执一词。

其实，只要木料结实，对土坯墙注意维护，喀什老城的传统维族民居是相当坚固耐用的，这是当地居民在几百年居住中逐步总结发展出来的建筑形式，那些通过鉴定达到了一定抗震能力的传统土木结构住房，也应当允许保存乃至重建。在住房结构设计方面，政府需要充分尊重当地居民的意愿，在喀什老城区保留一些多样化的建筑风格，并没有什么不好。

(2) 质量：一些居民反映新建住房的墙体只有 24 厘米厚，中间的钢筋很细，我们在现场看到的施工墙体立柱中的钢筋直径约为 1-1.5 厘米。一些居民对这样的结构设计和施工质量能够达到政府宣传的“抗震安居”效果表示怀疑。我们不是建筑专家，因此对这样的住房质量无法评价，但是需要指出，现在我国建筑行业（特别是偏远地区和少数民族地区的建筑施工）的质量问题比较突出，人们对“豆腐渣工程”的担心是十分自然的。在设计与施工质量问题上，政府应当向居民有所说明并切实承担起监管职责。假如这些新建的房屋今后在地震或因其他情况出现不应发生的损坏倒塌（即证明没有达到设计标准），作为老城区改建项目的主持者和推动者，地方政府将不可避免地承担一定责任。

5. 关于部分老城区居民置换到郊区后的生计问题

部分经济条件较差（如低保户）、原住房面积较小（小于 50 平米）的喀什老城区住户，在拆迁重建过程中放弃“原址重建”而选择迁入政府提供的位于郊区的楼房公寓。但是由于这次搬迁改变了他们的就业环境，这些人当中有相当一部分出现了收入难以维持生活的情况。过去这些居民住在老城区，可就近通过沿街出售干果、烤馕等小生意或打零工维持生计，现在迁到郊区楼房，如继续进城做小生意或打零工每月需支出公共交通费 120 元（每天 4 元），新居的物业费每月 10-11.50 元，而政府的低保补助每月仅为 140 元，这样算下来，一些困难的低保户连吃饭都成问题，因此当他们住所的公寓设施（水管、龙头等）损坏后，他们也无钱修理。

现在喀什物价很高，我们在市场上看到一公斤羊肉卖 45 元，一公斤本地产的桃子 23 元。希望政府考虑到当地物价实际情况，在具体调查的基础上制定新政策，对这些迁到郊区的低保户适当提高低保补助标准。

6. 关于施工进度问题

根据居民与政府签订的合同，政府对“原址重建”部分的居民提供 6 个月周转住房和租金补助。但是部分居民反映，有的住房已经拖了一年多仍未完成施工，无法回迁入住，这些居民意见很大。据反映有的居民甚至给居委会干部送钱，请他们帮助推动施工进度。

据了解政府已经采取措施，为一部分周转期满但仍无法入住的居民延长了周转房的使用期和租金补助。但是为了履行合同并切实解决“原址重建”居民的回迁问题，施工工程进度的监督管理需要进一步加强。

7. 改造项目各项工作在具体推动中出现的工作作风问题

此外，民众反映在具体工作中也出现干部工作作风问题：（1）整个老城区改建工程规划不公开不透明，土地具体用途的说法多变，签订的合同不认真履行；（2）在决定一些房屋是拆还是保留时，干部拍板的随意性很强，有的居民给有关部门和人员送了钱，托了关系，就可以把住房纳入“有历史保护价值”的范围而避免拆迁；（3）在动员过程中，居委会干部每动员一户居民拆迁可得奖金 200-500 元，干部对此项工作积极性高，在过程中对住户施加各种压力；（4）有的住户因为拒签合同，遭遇断水断电。以上现象反映出当地干部的政治素质和工作作风问题。此外，老城区原有 37 个经文学校，在改建中全部拆掉，有的市文物所上报批准的传统文化遗产也未能保



留，部分民众对此有意见，我们在老城区也去实地看了这些拆迁工地，旁边有市文物所过去立的“某某历史遗址”的牌子。民众和当地知识分子的这些意见也值得政府重视。

2010年春天新上任的自治区张春贤书记曾来喀什市，对老城区改造项目表过态，指出这一项目的实施必须在群众“自愿的基础上开展”，一些访谈的维族老人对此报以很高期望。

中国要实现现代化就必然要推动大规模的城镇化进程，这是发展趋势。由于我国许多城市的老城区人口过于拥挤、基础设施陈旧、抗震防火能力低，所以旧城区改造是我国城镇化的重要内容之一。但是许多历史上留下来的老城区，无论在街道格局、建筑风格、施工工艺、内部装修等许多方面都是当地传统民居文化的重要载体，一旦拆除，不可重现，很可能是我国各民族传统文化的重大损失。在这方面，我们内地许多城市（包括北京）已经犯过了许多不可挽回的错误，喀什老城区是维吾尔建筑和民居文化的精粹，如果都变成与内地同样规格的砖瓦结构，即使在外观上保留一些传统形式，内部结构也必然无法继承原来的传统风格，这很可能也将成为日后的遗憾。

基于以前的教训，喀什老城区的改建过程应该适当放慢速度，同时政府可聘请各族学者和建筑学家参与讨论老城区的改建方案，在街区规划和房屋结构设计等方面提出最佳方案并取得大多数人的共识与支持，在此基础上稳步渐进地推动改建项目。放慢速度、广征民意，稳步发展，共同推进。如果老城区改建项目能够以这样的方式来推动，这对当地干部在自己任期内“基建政绩”的期待可能贡献小一些，但是对于党和政府的威信和“民心政绩”肯定会加分许多。与此同时，建议市政府在喀什报纸上公布举报电话、设置相应办公室，及时受理居民对相关问题的反映与投诉。

共产党的宗旨就是为人民服务，老城区改建这个完全是以改善民生为目标的项目，更应该广泛征求民众的意见，争取民众的支持和参与，这样才能使这个本意是改善民众居住条件、政府做了大量资金和人力投入的老城区改造项目成为得到广大维族知识分子和民众拥护的真正的“惠民工程”。

任何古老建筑都有自己独特的风范，如何在建设现代化城市的同时保护好古城的文化与历史，中国其他城市也曾面临类似的问题，如北京的胡同和四合院改造、西安“回坊”改造等（李健彪，2009）。喀什老城区居民对他们几代人出生、成长的房屋注入很深的感情是完全可以理解的，即使是窄小、弯曲的巷道也凝集着当地居民的儿时回忆，不规整的土坯墙也已成为戈壁民族建筑文化的一个侧面，雕花木梁和墙内龛室中的民族工艺品展示着一个民族悠久的历史与文化。如果人类的城市和房屋都依据建筑效率和经济成本的原则改建成整齐划一的建筑式样，那么人类的文化生活将是多么贫乏和苍白。我们很快就会发现，恰恰是老城区这些外观古旧、内部多变的传统民居，将是喀什发展旅游观光业的亮点。我们切切不要为了短期的经济效益和官员的“政绩”，使这些历史遗产永远消失。

喀什市老城区的改建已经成为维吾尔族精英和民众最关注的议题之一，面临类似问题的我国其他民族对喀什老城区改建工程的社会效果也非常关注，同时也是境外各类势力炒作的题目，这一工程实施效果如何，可以说已经不仅仅是关系到喀什一个城市的问题，而是与整个新疆的社会稳定和民族团结、中国的文化遗产保护和国际形象等等都紧密相关。

二、新疆双语教育问题

2007年夏天，我们在新疆开展了“双语教学”实地调研，并发表了调研报告（马戎，2008）。2010年8月，我们在新疆（主要是南疆）对双语教育的发展现状和存在问题又进行实地调查访谈。现将两次调查所得出的主要观点和看到的主要问题归纳如下：

（一）双语教育是多民族国家必然发展趋势，加强族际共同语（汉语）学习是就业市场的客



观要求

社会在现代化和全球化激烈竞争中，中国各民族间必然要不断加强政治、经济、文化整合继承。汉语文作为中国各族在交流学习中需要掌握的“国家通用语言文字”，是各族学习现代知识和技能 and 实现就业必不可少的交流工具，在各少数民族聚居区和传统的民语教育系统加强汉语教学和推行双语教育已成为发展方向。同时，在有条件时需要推动外语学习。

在包括大中专毕业生在内的劳动力就业已完全市场化这一宏观社会环境下，新疆民语教育系统各级毕业生就业面临极大困难并由此导致各种社会矛盾。加强双语教学可以提高少数民族毕业生的就业竞争力，这一思路是正确的。新疆自本世纪初开始加强双语教学，从大学的汉语授课逐步推广到中学、小学和学前双语教学，这一方向是完全正确的。

加强双语教育的发展，其意义正如温总理所说：“这是关系每个少数民族家庭、每个少数民族青少年切身利益的大事，同时对促进各民族之间的交流交往、增强中华民族凝聚力和认同感意义重大”。

(二) 新疆中小学义务教育的几种语言教学模式

目前在新疆各地区中小学教学采用以下几种语言教学模式：

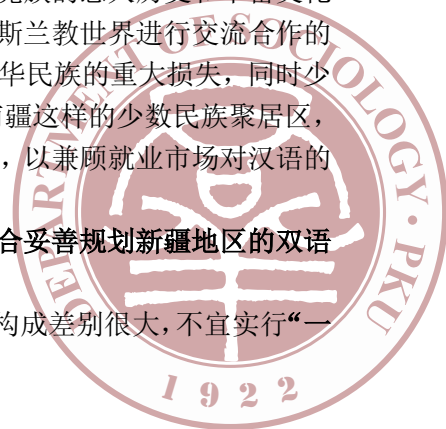
- 1. 传统民语教育模式：**各门课程使用少数民族语言学习，小学三年级开始上汉语文课；
- 2. 传统汉语教育模式：**各门课程使用汉语教学，开设外语课；
- 3. 双语教育模式一：**理科课程（小学数学、科学、信息技术，初中数理化、生物、信息技术、外语）和汉语课使用汉语授课，其他课程（语文、品德与生活、体育、艺术、地方课程、综合实践、历史、地理）使用民语授课；小学一年级同时开设汉语文（每周7节）和民族语文课（每周5节），初中汉语文课每周6节、民族语文课每周4节。
- 4. 双语教育模式二：**“民族语文用民语授课；音乐等课程中涉及民族传统音乐和传统文化的内容，可以用民语教授。其他课程使用汉语授课”。
- 5. 双语教育模式三：**全部课程使用汉语授课，开设民族语文课程。小学一年级开设汉语文（每周7节），三年级开设民族语文课（每周2节）和外语课（每周2节），初中汉语文课每周6节、民族语文课每周2节、外语课每周3节（各类模式定义和具体课程设置方案见新疆教育厅文件2007年第50号）。

从熟练掌握两种语言文字的角度来看，**模式一**（汉语学习数理化、母语学习文科）是培养双语人才的有效模式。用汉语开设数学、物理、化学、生物等专业技能类课程，可以使学生适应劳动力市场对汉语和知识交流的要求，而用母语开设历史、思想品德、地理、地方课程，可以保证学生对母语和传统文化的继承。这是真正意义上的“双语教育”模式，可以培养出熟练掌握两种语言的各类人才，同时这一模式是我们在调查中绝大多数维吾尔族知识分子和干部表示支持和接受的语言教学模式。

模式三则是以汉语文教学为主导的语言教学模式，除了一门母语课外，学生所获得的全部知识都是使用汉语文学习，这对学生掌握现代化科学知识、进入就业市场十分有利，但是对本民族语言和传统文化的学习和继承存在明显的负面影响。维吾尔族、哈萨克族的悠久历史和丰富文化是中华民族传统文化的重要组成部分，也是中华民族和中亚邻国、伊斯兰教世界进行交流合作的文化桥梁，从长远历史发展的角度看，这些民族传统文化的弱化是中华民族的重大损失，同时少数民族知识阶层在感情上也难以接受。因此，在目前发展阶段，在南疆这样的少数民族聚居区，可以同时保留模式一和模式三，招生比例可根据当地民众的意愿确定，以兼顾就业市场对汉语的要求和继承民族传统文化两个方面的需要。

(三) 应根据社会经济发展和民族共同繁荣这两条基本原则来综合妥善规划新疆地区的双语教育工作，根据不同地区的民族构成实行不同的语言教学模式

语言的学习和运用需要一定的语言环境，新疆各地区人口的民族构成差别很大，不宜实行“一



刀切”的制度安排。维吾尔族聚居在南疆和田（97%）、喀什（90%）、阿克苏（73%）、克孜勒苏（64%）和东部吐鲁番（70%），哈萨克族集中在北疆的阿勒泰、塔城和伊犁地区。考虑到当地人口的民族构成，政府教育部门需要根据各地区城镇、乡村各自不同的民族构成和语言环境条件，设计多种教学模式（各科目教学语言构成），由各地依据本地实际情况（语言环境、师资状况）和实践效果，**实事求是**地予以选择。

以乌鲁木齐市和南疆4地州的情况为例，可对各级学校的语言教学模式提出以下设想。

表 1、乌鲁木齐市和南疆 4 地州各级学校语言教学模式设想

	汉语教学模式	民语教学模式	模式一	模式三
乌鲁木齐市 汉族聚居区 维族聚居区	√		√	√
南疆 4 地州 城市 县城 乡镇中心小学 村小学	√ √	√	√ √ √ √	√

究竟在一个地区究竟采用哪一种模式最符合“实事求是”精神和民众的愿望，完全取决于对当地人口的民族构成、语言环境和就业市场的语言要求。如乌鲁木齐市汉族聚居区，可保持传统汉语教学模式，但考虑到乌鲁木齐市有 13%的维族（不包括流动人口），在维族聚居区的小学可根据需要分别采用模式一（父母不会汉语的城市居民和南疆流动人口子女）和模式三（城市维族干部职工子女）。

南疆地区政府所在地的城市（如喀什市、阿克苏市），对维族学生可分别采用模式一（父母不会汉语的城镇居民和农村流动人口子女）和模式三（城市维族干部职工子女）。据我们今年 8 月调查，县城中小学并没有充足的双语教学师资，全面推行模式三的难度极大。因此县城和乡镇中心小学，从语言环境和师资力量看，在今后几年内，模式一是确实可行的教学模式。而在村小学，可能完全采用真正合格的模式一的条件也不成熟，很可能是传统民语教学模式和模式一同时并行。

（四）中央提出的新疆“双语教育”发展目标

在中央新疆工作座谈会上，胡锦涛总书记提出“到 2012 年基本普及学前两年以国家通用语言文字为主、本民族语言文字为辅的双语教学，并加快对少数民族中小學生实行国家通用语言文字教学、加授本民族语言文字的双语教育步伐，加快解决新疆特别是困难地区中小學校双语教学师资短缺问题，到 2015 年基本普及双语教育”。温总理强调“中央提出到 2012 年在新疆基本普及学前两年双语教育，2015 年基本普及双语教育，2020 年使少数民族学生基本熟练掌握和使用国家通用语言文字”。这是中央领导对新疆教育工作提出的总体目标。

在中央提出的发展目标后，如何在新疆各地区加以具体落实，仍然需要根据各地的客观条件和可行性，制定各地区的具体发展规划。

（五）为了发展双语教育，地方教育部门所能够做到的努力

新疆各地州（特别是南疆各地州）把双语教育作为中心任务之一来积极落实。

自 2000 年以来，新疆维吾尔自治区政府就开始大力推动双语教育。2004 年双语教学班（模式一）就读学生数为 35,948 人，2005 年 9 月增长为 145,138 人，一年内即增长 4 倍。2008 年“双语”教学班总数已达 5,000 个，就读少数民族学生达到 15 万人，仅占新疆少数民族学生的 6.6%。因此，要想在几年时间内用模式三全面取代模式一（6.6%）和传统民语模式（87.6%）（另有 5.8% 的少数民族学生在汉校就读），将需要几十万名真正合格的民汉兼通又熟悉专业教学的教师。仅



阿克苏地区 2010 年就提出需要双语教师 11706 名。全自治区的缺口还需要仔细推算。

1. 现在各地县教育局关注的矛盾焦点

主要焦点集中在 5 岁、6 岁的“学前双语班”和 2010 年一年级新生班的“模式三”教学。根据自治区的要求：2010 年 5-6 岁学前儿童必须全部进入“双语学前班”，层层负责，定下考核指标，压给县市政府。9 月份兑现，10 月份考核。没有教师，就从小学教师中抽调，或者从县市在职干部中抽调。同时要求 2010 年的一年级入学新生班，必须全部实行模式三（即全部课程都用汉语授课，三年级开始加授维语文课）。这相当于在三个年级（二个学前年级、一个小学一年级）同时推行全面汉语教学，可以想像，这三个年级所需的教师队伍是多大的一个规模。

我们在南疆的阿克苏地区、喀什地区调查和学校访谈发现，这几乎是完全不可能实现的。县教育局为了为在 9 月份为这三年级配备必要的汉语授课教师，采取了以下办法：

(1) 把在高年级的“双语班”（模式一）和民语班的汉语文课老师都抽调出来。

(2) 增加教师的课时量，从过去每周 15-18 节增加到现在的平均 25 节（每天 5 节）。

如果把五、六年级的“双语班”（模式一）的汉语课和（汉语）数学课的现有教师抽调走，那么这些年级的教学怎么办？在我们列席的温宿县教育局召开的校长座谈会上，校长们提出两个建议：

一是重新在 5-6 年级用维语上数学课，从模式一退回到传统民语模式，但是学生已经在一至四年级以模式一用汉语学习了数学课，现在退回去，家长和学生的阻力肯定很大。

二是在形式上保留模式一的“双语班”数学教学，课本用汉文课本，但上课用维语讲解。这又出现一个如何考试的问题，是否允许用维文数学考卷？这也是从模式一退回到传统的民语授课了。

如果为了在低年级推行模式三，结果是使已经实行多年的“双语教学”（模式一）在高年级退回到传统民语模式，这恐怕不是中央希望的新疆双语教育的“进步”。

2. 2010 年的问题解决了，今后几年怎么办？

而且，2010 年在一年级推行模式三，就已经对高年级的汉语教学造成严重的负面影响，那么，随着模式三今后从一年级逐年提高到六年级，几乎需要增加 4 到 5 倍的双语教师，之后再提高到初三由需要更多教师。在学前教育阶段，除了需要聘用大量合格教师外，这存在一个编制问题。在小学和初中阶段，由于南疆基层学校的许多维族教师不能适应汉语教学要求，解决双语教师的方法之一是对现有教师进行培训，不足的部分需要进行招聘，那些经过培训后仍不能适应汉语教学要求的部分教师还存在一个妥善安置的问题。

温宿县教育系统双语“模式三”教学班学生数长期规划统计表

单位（公章）：温宿县教育局 法人签名：吴淋 填表人：张兰 时间：2010年5月25日

学 年	项目		小学								初中				高中			
	中班 5岁	大班 6岁	合计	1年级	2年级	3年级	4年级	5年级	6年级	合计	7年级	8年级	9年级	合计	高一	高二	高三	合计
2009--2010学年	2770	2480	5250	163						163								
2010--2011学年	2881	2770	5651	844	163					1007								
2011--2012学年	2996	2881	5877	2770	844	163				3777								
2012--2013学年	3116	2996	6112	2881	2770	844	163			6658								
2013--2014学年	3241	3116	6356	2996	2881	2770	844	163		9654								
2014--2015学年	3370	3241	6611	3116	2996	2881	2770	844	163	12770								
2015--2016学年	3505	3370	6875	3241	3116	2996	2881	2770	844	15848	163			163				
2016--2017学年	3645	3505	7150	3370	3241	3116	2996	2881	2770	18374	844	163		1007				
2017--2018学年	3791	3645	7436	3505	3370	3241	3116	2996	2881	19109	2770	844	163	3777				
2018--2019学年	3943	3791	7734	3645	3505	3370	3241	3116	2996	19873	2881	2770	844	6495	163			163
2019--2020学年	4100	3943	8043	3791	3645	3505	3370	3241	3116	20668	2996	2881	2770	8647	844	163		1007

备注：1、城镇教职工编制标准（高中1:12, 初中1:14, 小学1:19, 学前班1:21）；农村教职工编制标准（初中每班3.8人，小学每班1.8人，班额取30人/班）。 2、填报时必须通过校委会研究决定并与基层事业统计报表吻合。

年增长 %



根据阿克苏地区温宿县中小学各年级自 2009-2010 年实行模式三的学生人数逐年增加的规模和师生比推算，该县（模式三）各教学年所需教师数量见下表。

阿克苏地区温宿县（模式三）各教学年所需教师预测

学年	学前班		小学		初中		所需教师总数
	学生数	教师数	学生数	教师数	学生数	教师数	
2009-2010	5250	250	163	9	0	0	259
2010-2011	5651	269	1007	53	0	0	322
2011-2012	5877	280	3777	199	0	0	479
2012-2013	6112	291	6658	350	0	0	641
2013-2014	6356	303	9654	508	0	0	811
2014-2015	6611	315	12770	672	0	0	987
2015-2016	6875	327	15848	834	163	12	1173
2016-2017	7150	340	18374	967	1007	72	1379
2017-2018	7426	354	19109	1006	3777	270	1630
2018-2019	7734	368	19873	1046	6495	464	1878
2019-2020	8043	383	20668	1088	8647	618	2089

（教师-学生比例：初中 1：14，小学 1：19，学前班 1：21）

据县教育局的总结材料，2009-2010 年度，该县学前适龄儿童入（园）班人数为 2929 人，2010 年秋季将覆盖学前两年幼儿 4530 名（占适龄学童 5651 人的 80%），开设 151 个班，现缺专任教师 205 名。从表中可看到，当 2010-2011 学年只需要 322 名教师时，就缺 205 名教师。即使是 2010 年秋季只在该县 18 个乡镇中心小学推行模式三，将有 25 个班，学生 859 人，仍需 134 名教师，解决 60 名，尚缺 74 名。2011 年秋季学期，全县一年级“双语”模式三教学班将达 107 个，学生 2987 名，共缺专任教师 749 名。

由于每年都要增加一个年级的新生，2019-2020 学年需要 2089 名双语班教师，每年增加的教师从哪里来？教育局长说，他们只能考虑如何应付今年的检查，以后的事以后再说。温宿县是距阿克苏市仅几十公里的相对发达的一个县，如果南疆 4 地州的 29 个县都需要全面推行模式三，所需教师的巨大缺口将如何解决？

另外，合格的双语教师是必须熟练掌握两种语言，并熟悉所授课专业（数学、物理、化学等）教学内容的教师。能讲汉语、识汉字的人并不一定是合格的汉语文教师，否则就不需要师范学校的专业培养了。现在最大的瓶颈，就是极度缺乏掌握民族语言的汉族教师（“汉考民”），这是几十年汉语学校不开民族语文课所造成的后果。同时，也缺乏熟练掌握汉语文的维族教师，2005 年“民考汉”学生在少数民族在校生总数中只占 5.8%（13 万人），其中许多人考入大学，毕业后因为待遇低而不愿意到基层学校任教，所以在县级及以下的中小学校中，“民考汉”教师也是凤毛麟角。

3. 目前的模式一和即将开始的模式三教学，存在不可忽视的教学质量问题

现在虽然各教育局和各学校组织配备了“双语教师”，课程教学也已经在推行之中。但是据我们了解，各级的汉语教学和汉语授课的数理化教学中，由于教师的素质和语言能力不能达到标准，教学质量和学生的成绩存在很大问题。

我们座谈的对象大多是给模式一和模式三中使用汉语上课的维族教师，但是除了个别“民考汉”教师和在大学汉语专业学习过的人员外，大多数教师和我们之间的口头交流仍需借助翻译。由此可见，目前汉语授课的维族教师的汉语能力仍是比较弱的，这无疑会影响教学质量。

据我们了解，疏勒县英尔力克乡中学初二的一个普通班有 48 名学生，汉语文成绩及格的约 10%，维语文及格的约 80%，数学（维语教）及格有 15%。疏勒县牙曼亚乡中心小学二年级一个双语班有 47 名学生，数学及格 80%，汉语文 47 名学生中只有 17 名及格（36%），维语文有 45 名及格（96%）；六年级一个普通班（强化班，准备考内地初中班）32 名同学，汉语及格 20%，

数学及格 80%，维语文及格 90%。

在前几年高速推行模式一的过程中，已经造成了合格教师的重大缺口，严重影响了教学质量和学生成绩，如果在今后几年再不顾客观条件（主要是师资条件）强行全面推行模式三。其后果必然更为严重。我们必须对这上百万的孩子的学习效果 and 未来发展负责。我们在当地教育局会议室的墙上看到“一切为了孩子”的巨大标语，这应当是我们考虑一切教育工作的最基本的出发点。

（六）今后的改进建议

1. 建议对现在新疆维吾尔自治区可以参与双语教育的合格教师队伍进行全面调查

对 2000-2009 年实施模式一的教学效果和学生学习成绩进行系统分析，在此基础上确定双语教育发展的规模和速度。我们必须坚持“实事求是”的科学态度，以“实践是检验真理的唯一标准”为准绳来对过去几年实施的双语教学的成绩和问题进行认真的总结和反思，特别是对（1）教师队伍的状况（学历、语言能力、专业知识、教学效果），（2）学生情况（语言能力、学习成绩和对教学模式的想法），（3）教育管理部门（课程设置、教材结构与内容、教学辅助条件与设施等），（4）家长与社会对双语教育的意见与建议（模式选择、对学校管理、课程设置、教学质量等）。通过以上调查研究，可以总结经验教训，发现目前存在的问题，分析和讨论改进方法

2. 总结出若干个双语教学模式，由各地区根据本地实际情况（师资、学生语言能力）选择教学模式和推行速度

在大量、全面调查研究的基础上，根据各地区人口的民族构成、语言环境、就业的语言需求等因素，提出若干个双语教学模式，供各地区“因地制宜”地选择适合本地的教学模式和“双语教学”的推进速度，经详细论证后上报主管部门，审批后实施。在这一过程中，可组织有教师、教育部门人员、教育学研究人员、劳动就业部门等各方面参与的“双语教育发展研讨会”，讨论实行模式一和模式三需要什么条件？哪些地区在一定时期内只能推行模式一，哪些地区可以适度推行模式三。这些问题都是只有通过调查研究和科学分析才可以得到回答和做出结论的。

选择教学模式和加强汉语教学的推进速度，必须“实事求是”，注重实际条件和学习效果，也要考虑当地民众的自愿程度，不能盲目追求模式三和推进速度。乌鲁木齐和北疆主要城市可能完全适宜推行模式三，而南疆主要城市根据不同街区可能需要同时保持模式一和模式三，南疆县城小学可能目前只能实行和巩固模式一，乡镇中心小学和村小学可能只能模式一和传统民语模式并行。群众目前对推广模式三有疑虑，主要是担心教学效果。南疆维族民众对学习汉语的重要性已有充分认识，愿意送孩子学汉语的积极性很高，只要客观条件确实具备，学习效果好，双语教育和学习国家通用语言文字在南疆地区是完全没有阻力的。

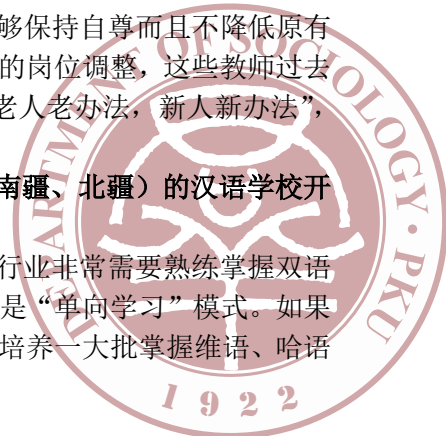
3. 努力改善双语教师培训项目的教学效果，对年级偏大和培训后仍无法适应双语教学要求的部分教师进行妥善安置

在基层调查时，许多少数民族教师对目前各级教育部门组织的“双语教师培训”项目的组织方式、师资质量和教学效果提出意见和建议。指出许多培训模式仍是“应试教育”，进修教师的汉语听力和表达能力并没有质的提高，有些用钱买假证书应付考核。因此需要对这些培训项目进行整顿和提高。

目前政策是对 35 岁以下的少数民族教师进行双语教学培训，但是那些年级偏大、无法适应双语教学的少数民族教师需要进行妥善安置，使他们在新的岗位上能够保持自尊而且不降低原有的收入水平。部分教师离开教学岗位，这是教育体制转型中不可避免的岗位调整，这些教师过去辛辛苦苦地教学，对教育事业做出贡献，对他们的贡献必须肯定。“老人老办法，新人新办法”，这是我国改革开放过程中处理社会变革、化解社会矛盾的有效方法。

4. 建议改变“双语教学”单向学习模式，在少数民族聚居区（南疆、北疆）的汉语学校开设当地民族语文课。

在南疆等地区，少数民族人口占 90% 以上，当地政府部门和其他行业非常需要熟练掌握双语的人才，现在只要求少数民族学习汉语，汉族学校不学习民族语文，是“单向学习”模式。如果这些地区的汉语学校开设民族语文课，不仅体现了民族平等，而且可培养一大批掌握维语、哈



的汉族人才，对加强政府各项工作和许多行业在新疆的发展非常有利。特别是可以为未来培养出一大批民汉兼通的双语教师队伍。根据建国六十年的经验来看，这是一个改善中国民族关系的一个战略性举措。

5. 建议政府大幅度提高基层教师的收入与福利。

为了吸引区外汉族教师和区内“民考汉”毕业生投身于新疆基层的双语教学，政府需要对基层中小学教师工资、福利和其他各项待遇予以大幅度提高，使基层中小学教师成为一个令人羡慕、受人尊敬的职业，这样既可以稳定现有的教师队伍，同时可以吸引更多的人才和大中专毕业生加入教师队伍。

我们调查的学前班教师收入每月约 600-800 元，小学教师每月 1200 元，中学教师每月 1500 元。以当地的物价和日益抬高的房价来看，还不够吸引人，需要进一步提高。中小学教师的工作量很大，每周 15-25 课时，他们的工作是管理和教育尚未成年、有的是连生活也未能自理的中小學生，非常辛苦，确实有必要大幅度提高教师工资。现在教育经费已经占国民生产总值的 4%，中央政府完全有条件拨出部分资金，用于提高和改善边疆地区教师的工资和待遇。

我们在近期的实地调查中，感到新疆（特别是南疆地区）双语教育发展中存在的问题很多，许多教师、校长甚至教育局长们对目前自治区提出的全面推行模式三的要求都持很大的保留意见。当地一个流行的口号是“有条件要上，没有条件创造条件也要上”。这种发愤图强的精神是好的，但是在科学面前，我们不能盲目追求“高指标”、“高速度”，不能在新疆的少数民族教育问题上重复 1957 年“大炼钢铁”的“大跃进”所走过的弯路。

中央领导提出的要求是“到 2012 年在新疆基本普及学前两年双语教育，2015 年基本普及双语教育，2020 年使少数民族学生基本熟练掌握和使用国家通用语言文字”。这里有两点需要思考，一是如何理解“双语教育”，模式一同样是双语教育，不一定片面强调模式三；二是“基本普及”、“基本熟练掌握和使用”，在全新疆自治区有一定比例的少数民族学生分别通过模式三和模式一在一定程度上掌握汉语知识，也可以说就达到了中央领导提出的目标。而且最重要的，并不是比照中央文件如何要求，而是需要考虑在实际教学过程中怎样能够使学生学习得最好，在就业市场上得到更多更好的发展机会，只有达到了这样社会效果，我们的双语教育和政府工作才会得到广大少数民族民众和学生的衷心拥护与支持。这才是真正达到了中央政府提出的要求，也必然会为中央政府赢得威信。

结束语

以上是我们根据 2010 年 8 月在南疆地区的实地调查所写的专题调研报告，由于时间紧促，有些方面的细节还没有机会深入了解，但是即使从以上比较粗浅的资料和访谈信息中，我们仍然能够对喀什老城区改建和南疆双语教育推行现状中存在的问题有一个大致的了解，希望有关部门能够给予关心并采取切实有效的措施来克服存在的问题，更加稳健地推动这两项工作。南疆的稳定和发展得到中央政府和全国人民的高度关注，像喀什老城区改造和双语教育这些工作，从根本上来讲都是利民惠民、推动民众就业发展的好事，如果具体工作做得深入细致周到，一定能够得到民众的欢迎和支持，但是如果缺乏调查研究，简单地以行政手段强制推行，很可能引发群众的不满，这对政府的威信和工作的实际效果都是不利的。

参考书目：

- 李健彪，2009，“历史街区保护与城市现代化并不相悖”，《中国民族报》2009 年 12 月 4 日。
马戎，2000，“新疆喀什地区的民族人口分布”，《西北民族研究》2000 年第 2 期，第 1-9 页
马戎等，2005，“新疆乌鲁木齐市流动人口的结构特征与就业状况”，《西北民族研究》2005 年第 3 期，第 5-42 页。
马戎，2008，“新疆民族教育的发展和双语教育的实践”，《北京大学教育评论》2008 年第 2 期，第 2-41 页。

