

和平解放以来教育援藏政策变迁历程研究

张王勇

(西藏民族大学教育学院, 陕西 咸阳 712082)

[关键词] 和平解放; 对口支援; 西藏教育; 政策变迁

[摘要] 教育援藏政策是中央治藏方略和“全国支援西藏”方针的重要组成部分,对开发西藏人力资源、推进西藏跨越式发展和铸牢中华民族共同体意识有着重要意义。西藏和平解放以来,教育援藏政策一直处在动态的调整演化中,其大致经历了四个阶段,每一阶段中央都会依据治藏方略的变化和西藏教育改革面临的困境,适时地对教育援藏的目标、任务、方式等作出调整,以推进西藏教育的快速发展及其服务西藏经济社会建设的能力。在70年的变迁历程中,教育援藏政策体现出较强的灵活性和创新性特征,但政策制订与实施还存在一些不足之处,需要在今后持续优化援藏政策体系,强化援藏政策执行,健全援藏政策监控和评估。

[中图分类号] G750 [文献标识码] A [文章编号] 1000-0003(2021)06-0008-11

教育援藏政策是贯彻党的治藏方略和“全国支援西藏”方针的重要组成部分,对开发西藏人力资源、推进西藏跨越式发展和铸牢中华民族共同体意识有着重要的意义。1951年西藏和平解放以来,为加快西藏现代教育的创建与发展,党和国家开始有计划地组织中央国家机关、内地省市和高校从人力、物力和财力上支援西藏,并在20世纪70年代探索出“定区定校包干”和“定期轮换”的对口援藏模式。20世纪80年代,经过持续的改革调整,以全方位、多层次、全覆盖为特征的教育援藏政策体系初步成形。1994年,按照中央召开第三次西藏工作座谈会确立的“分片负责、对口支援、定期轮换”的援藏方针和“长期支援、自行轮换”的干部人才支援方式,教育援藏政策步入制度化和规范化轨道,建立起稳

定的教育援藏机制。党的十八大以来,中央不断创新教育援藏机制,丰富教育援藏内涵,采取“组团式”教育人才援藏模式加强对西藏基础教育的支援,加大高校干部援藏政策和“团队式”对口支援西藏高校政策力度,启动对口支援西藏职业教育专项政策,教育援藏质量显著提升。经过70年的实践、探索与创新,教育援藏政策已成为推进西藏教育发展的重要外部动力,有力加快了西藏现代教育的快速起步和跨越发展。近年来,教育援藏政策引起学术界的关注,但对于整个教育援藏政策的变迁历程、演进路径、运行机制及其特征还缺乏系统研究。本文以西藏和平解放为历史起点,以教育援藏目标调整和支援模式转变为主线,对70年来教育援藏政策的变迁历程和演进路径进行系统梳理,对每一时期

[收稿日期] 2021-10-02

[基金项目] 本文系2020年度国家社科基金项目“西藏自治区高等教育发展研究(1958—2018年)”(项目编号:20XMZ052)阶段性成果。

[作者简介] 张王勇(1977—),陕西合阳人,博士、副教授,主要从事民族高等教育、民族政策研究。

教育援藏政策变迁的特征及政策实施成效进行评析,在此基础上对今后教育援藏政策创新提出对策与建议。

一、教育援藏政策的起步与探索 (1951—1979年)

西藏教育既是开发西藏人力资源、加快推进西藏跨越式发展的主要途径,也是加强民族团结、实现国家统一、维护边疆安全、铸牢中华民族共同体意识的重要工作。1951年5月23日,中央人民政府和西藏地方政府签订《关于和平解放西藏办法的协议》(简称“十七条协议”),西藏实现和平解放。按照“十七条协议”中“依据西藏的实际情况,逐步发展西藏民族的语言、文字和学校教育”的精神,中央开始有计划地组织内地省市支援西藏筹建学校,发展现代教育。经过多年的实践探索,教育援藏逐渐由粗放式向精细化发展,初步形成内地省市定区定校包干、定期轮换教师的支援模式。

(一) 教育援藏的缘起与早期探索

1949年10月1日,中华人民共和国成立,标志着国内各民族在政治权利和社会地位上实现了平等,但是少数民族和民族地区在经济和文化教育方面发展还比较落后,基于党和国家“民族平等”的政治伦理和价值追求,中央提出要诚心诚意地帮助少数民族,尽快实现各民族“事实上的平等”。针对西藏社会发展的特殊情况,毛泽东提出“要用特殊的办法解决”^[1],国家要大力帮助西藏,不仅使西藏的“人口要发展,财产要发展”,而且“文化教育也要发展”^{[2]148},不仅要发展小学、中学,还要发展大学。因此,在中央的治藏方略和援藏方针中,教育援藏成为一项重要内容。

对西藏教育的支援,在西藏和平解放之前就已开始启动。1950年,在决定进军西藏时,中央就选派了一批懂藏语文和熟悉西藏民族情况的专家、学者和科技人员随进藏部队开展文化教育宣传,帮助藏族人民发展现代教育。翌年3月,在昌都建立起西藏第一所现代小学——昌都小学。和平解放后,在中央关心和西藏工委努力下,1952年8月、1953

年5月和1956年9月,拉萨小学、日喀则小学和拉萨中学相继成立,标志着西藏现代教育开始起步。为解决教育创办中师资匮乏问题,中央除了从进藏部队中抽调部分知识分子从事学校管理和教学工作外,还要求内地选派教师进藏援教。1954年,中央就选派首批1500名教师进藏长期工作^[3]。1956年7月,教育部发出《关于抽调初中、师范教员和教育行政干部支援西藏的通知》,要求北京、天津等九省市选派27名教师进藏工作^[4]。同年11月,教育部又发出《关于内地支援边疆地区小学师资问题的通知》,要求四川、陕西等协助解决西藏小学师资问题^[5]。此后几年,中央又陆续从内地省市抽调中小学教师和教育行政干部进藏工作。

在支援西藏基础教育的同时,中央还采取各种办法帮助西藏培养民族干部。按照政务院“目前以开办政治学校与政治训练班,培养普通政治干部为主,迫切需要的专业与技术干部为辅”^{[6]25}的指示,西藏工委先后在拉萨等地成立各类干部培训班(校),培训党政和专业技术干部。1952年1月,西藏工委在拉萨河坝林的仲吉林卡(今西藏大学校址)创办藏文干部训练班,培养翻译人员,培训班师资主要是从内地大学选调的专家以及从军大八分校抽调的干部^{[7]478}。1958年9月,西藏公学(西藏民族大学前身)在陕西咸阳正式成立,专门培训军政和各级行政干部。此外还举办了青年训练班、社会教育班、农业技术训练班、财会训练班和小学师资培训班等。这些干部培训班(校)都是在进藏部队和进藏干部的努力下创建的,培养了大量的民族干部和技术人才,也为以后创办西藏高等教育奠定了基础。

随着西藏民主改革完成,中央加强了对西藏的帮扶,先后制定了《关于抽调干部赴西藏工作的通知》《从内地抽调干部到西藏的通知》等文件,有计划地从内地省市抽调党政干部和专业技术干部(包括教师)进藏支援西藏发展经济和文化教育事业^{[8]93-94}。同时,中央还以政治动员的方式号召内地大学生进藏长期工作。面对新的形势,西藏公学开始调整培养目标和办学任务,由干部轮训向专业

教育发展。为解决专业筹建面临的师资匮乏问题,在中央的政治动员下,1960—1965年,内地高校选派派出六批220名毕业生奔赴西藏公学^[9]。他们的到来使西藏公学迅速建起了一支专业化的教师队伍,学校开始筹办专业,设置系科。1965年7月,西藏公学更名为西藏民族学院,正式纳入中国高等教育序列。

这一阶段的支援方式体现出共建新中国的伟大情怀,缺乏清晰的援藏目标和政策框架,援藏方式略显粗放。但这一阶段的支援为西藏教育留下了一支“永久牌”的教师队伍,这些志愿进藏的内地教师为西藏现代教育的快速起步和早期发展作出了巨大贡献。至1965年底,西藏全区有1所高等学校、5所中学、87所公办小学,在校生7万余人^[10],一个涵盖学前教育、小学教育、中学教育和高等教育的教育体系雏形初步形成。

(二) 教育对口援藏的启动

1970年后,随着全国教育混乱局面的缓和,西藏逐步恢复教学工作,并加快建立各级教育机构。为解决筹建西藏各地市中学和西藏师范学院(西藏大学前身)所需师资,1974年4月,国务院印发科教组《关于内地支援西藏大、中、专师资问题意见的报告》,提出由国家机关及内地六省市负责支援西藏准备筹建的8所中学和西藏师范学院。支援办法为“定区定校包干”和“定期轮换”选派教师,其中由国家机关负责那曲地区和格尔木两所中学,江苏负责扎木中学,四川负责昌都地区中学,湖南负责拉萨市中学,河南负责山南地区中学,辽宁负责日喀则地区中学,上海负责八一中学和西藏师范学院。援藏教师在藏任务是担任教学工作,培养提高当地教师^{[2]291-294}。按照中央政策规定,1974—1978年,相关国家机关和内地六省市共派出三批援藏中学教师1080人^{[7]338},上海市还选派三批援藏大学教师120名^[11]。这些援藏教师在藏出色地完成了援藏任务,加快了西藏教育事业的发展。截至1979年底,西藏有中学55所(其中完全中学12所、初级中学43所),在校生19788人,专任教师1190人^{[7]47}。西藏师范学院得以快速筹建,并获得初步发展,建起

了11个专业,在校生700余人,教职工340人(包括上海援藏教师34人)^[12],为以后西藏大学成立奠定了基础。

“定区定校包干”和“定期轮换”的援藏办法是中央将对口支援模式运用于西藏教育的初步尝试,改变了和平解放以来以政治动员为主的供给式援藏模式,标志着教育援藏由粗放式向精细化发展。“定区定校包干”支援办法使支援方与受援方建立起相对稳定的联系,有助于支援方明确支援对象和支援任务,也有利于支援方规划援藏工作,持续开展对口支援。“定期轮换”援藏教师改变了长期在藏工作给进藏教师带来的诸多弊端,如长期在藏工作导致援藏教师体质下降、夫妻长期分居、子女患病无人照顾,以及退休安置困难等^[13]。“定区定校包干”和“定期轮换”的援藏办法为以后中央制定教育援藏政策提供了基本范式。

二、教育援藏政策的调整与成形

(1980—1993年)

1980年3月,中央召开第一次西藏工作座谈会,标志着西藏进入全面拨乱反正和以经济建设为主的社会主义新时期,也标志着“全国支援西藏”工作的正式启动。1984年3月,中央召开第二次西藏工作座谈会,讨论制定西藏改革开放的方针政策,部署全国援藏工作。两次座谈会也对西藏教育改革及教育援藏提出指导性意见。为加快发展西藏教育,开发西藏人力资源,1987年9月和1993年3月,国务院召开第一、第二次全国教育援藏会议,安排教育援藏任务。这一时期,针对西藏教育基础薄弱、师资短缺、学科专业发展滞后等问题,中央不断调整援藏方式,加大援藏力度,形成了全方位、多层次、全覆盖的教育援藏格局。

(一) 教育援藏政策的调整与扩散

为解决西藏教育改革发展中面临的师资匮乏问题,中央继续采取“定区定校包干”和“定期轮换”办法支援西藏教育,并不断调整优化支援对口关系,加大援藏教师选派力度。

在中等教育援藏方面,调整支援对口关系,增加

援藏教师选派人数。1980年3月,教育部发出《关于继续选派援藏教师的通知》,增加山东省和湖北省为援藏省市,并对支援对口关系作出调整,即由山东负责日喀则地区,江苏负责山南地区,河南负责阿里地区,辽宁负责那曲地区,上海负责八一中学,四川负责昌都地区,湖南负责拉萨市,湖北负责格尔木。同时提出援藏教师人数由45名增加到60至80名^{[6]277-278}。此后教育部相继发出选派第五批、第六批、第七批援藏中学教师的通知^①。按照政策规定,1980—1986年,内地八省市共选派四批援藏中学教师1464人^{[7]340},充实了西藏各地市中学师资,保障了中等教育的稳步发展。

在高等教育援藏方面,支援政策扩散至西藏4所高校(1981年后为3所)。1979年,为解决西藏高校师资匮乏问题,中央组织部在《关于抽调干部支援西藏和在藏干部内返问题的通知》中提出由内地八省市选派援藏干部和教师包干支援西藏高等教育,具体办法为:上海、浙江负责西藏医学院,四川、贵州负责西藏农牧学院,天津、吉林负责西藏师范学院,陕西、黑龙江负责西藏民族学院^{[8]406-407}。1980年6月,中央组织部再次发出《关于解决西藏四所高等院校所缺师资的有关问题的通知》,要求八省市继续选派大学教师进藏援藏。1981年起,援藏教师选派工作改由教育部负责办理,国家人事部予以协助,因西藏医学院撤销,支援对口关系调整为天津、吉林对口西藏师范学院,四川、陕西对口西藏农牧学院,上海、浙江对口西藏民族学院^{[6]279}。此后,教育部、国家人事部连续发出选派第三、第四、第五批援藏大学教师的通知^②。按照政策规定,内地八省市共选派五批援藏大学教师425人^{[7]340},确保了西藏高校教学工作的有序开展,加快了西藏高等教育办学的规范化进程。

(二) 教育援藏政策体系的初步成形

为提高西藏教育质量、培养西藏经济社会建设所需各类人才,1987年9月,国务院召开全国教育援藏会议,研究解决西藏教育改革和教育援藏问题,讨论通过了《关于改革和发展西藏教育若干问题的意见》《关于内地对口支援西藏教育实施计划》《关

于为西藏培养旅游人才的计划》等文件^{[6]332-347},对教育援藏作出新部署。

一是中等教育援藏方面,增加了山西省和天津市,撤销了四川省和河南省的支援任务,支援对口关系调整为:上海、浙江对口拉萨市,湖南对口林芝地区,湖北对口昌都地区,辽宁对口山南地区,山东对口日喀则地区,山西对口阿里地区,天津对口那曲地区。支援任务拓展为选派初中、高中骨干教师讲课,帮助培训中学教师和教育行政管理人员,对中学实验室建设给予技术指导。

二是高等教育援藏方面,将内地省市对口支援西藏高校调整为内地高校对口支援西藏高校,具体对口关系为:西北师范学院、南京师范大学、北京经济学院、北京旅游学院对口支援西藏大学;陕西师范大学、西安医科大学、西安体育学院、陕西财经学院对口支援西藏民族学院;西北农业大学、南京林业大学、武汉水利电力学院、甘肃农业大学对口支援西藏农牧学院。支援任务扩大到定期选派骨干教师讲课;接收受援院校教师进修;通过代培本科生、研究生为受援院校培养师资和管理人员;帮助受援院校建设实验室,培训实验人员,联合办系或专业,共同协作搞科研等。采取校际对口支援办法简化了对口支援的中间环节,提高了支援的针对性,增强了援受高校之间的交流交往。此外,针对西藏农牧学院办学基础薄弱的现状,国家还要求农业部、林业部、水电部在财力上给予支援。

三是开启对口支援西藏职业教育政策。为推进西藏职业教育发展,加快专业人才培养,中央还安排相关内地省市和国家部委对口支援西藏中等职业学校。其中,由浙江、辽宁、山东、湖北对口支援拉萨师范学校、山南师范学校、日喀则师范学校、昌都师范

^① 参见《教育部关于继续选派第五批援藏中学教师的通知》(1982年3月25日)、《教育部有关省市继续组织选派高中教师支援西藏的通知》(1984年11月30日)、《国家教委关于继续组织选派高中教师支援西藏的通知》(1986年4月8日)。

^② 参见《教育部、国家人事部关于选派第三批援藏大学教师的通知》(1981年10月16日)、《教育部、劳动人事部关于选派第四批援藏大学教师的通知》(1982年12月29日)、《教育部关于选派第五批援藏大学教师的通知》(1984年1月12日)。

学校,支援任务为定期选派教师进行授课,为受援学校培训教师和管理人员。由相关国家部委对口支援西藏警察学校、艺术学校、农牧学校、财经学校、银行学校、邮电学校、卫生学校、藏医学校、体育学校等9所中等专业学校,支援任务为培养培训师资和定期选派教师进藏授课,并资助改善办学条件。

这一时期,教育援藏政策在调整中向前发展,呈现出许多新特征。一是经过持续改革调整,以全方位、多层次、全覆盖为特征的教育援藏政策体系初步成形,并建立起了以中央制定援藏方案,中央国家机关、内地省市和高校对口包干,西藏各级学校共同参与的教育援藏运行机制。二是援藏目标不断拓展,如高等教育援藏由帮助西藏高校解决师资短缺逐渐拓展至帮助西藏高校改善办学条件、培养培训教师,加强学科专业建设等,中等教育援藏由选派教师进藏拓展到帮助培训教师和管理人员,加强实验室建设等。三是援藏主体和援藏方式逐渐多样化。在援藏主体方面,中央国家机关开始参与教育援藏,为西藏各级教育提供专项补助经费,弥补西藏财政对教育投入不足的状况。据统计,1980—1993年国务院及有关部委给予西藏教育专项补助经费达1.54亿元^①。在援藏方式上,由单一的教师进藏授课发展到干部援藏、教师援藏和资金援藏等方式。四是设立教育援藏管理机构。为加强教育援藏的组织与协调,1984年国家在教育部民族教育司设立教育援藏办公室。1987年,国家又提出教育援藏工作由国家教委、国务院西藏经济工作咨询小组共同负责,并会同有关部门和省市共同研究解决援藏政策执行中出现的问题。五是援受双方建立起有效的协调沟通机制。如1988—1990年,教育部连续召开三次对口支援西藏大学联席会议,集中援受高校总结援藏经验,解决援藏问题,落实援藏任务。

在中央国家机关、援藏省市和高校的支援下,西藏教育快速发展,教育体系不断完善,办学规模逐渐扩大,教育质量稳步提高。截至1993年底,西藏有普通高等学校4所,中等专业学校15所,中学69所;各级各类学校在校生24.8万人,专职教师1.4万人^[14]。对口援藏已成为推动西藏教育加快发展

的重要外部力量,但这一时期的教育援藏仍体现为临时性的工作安排,政策频繁调整,还没有形成稳定的对口关系和长效性的运行机制。

三、教育援藏制度的确立与完善 (1994—2011年)

为推进西藏经济社会快速发展,与全国一道建立社会主义市场经济,1994年7月中央召开第三次西藏工作座谈会,提出“分片负责、对口支援、定期轮换”^②的援藏方针和“长期支援、自行轮换”的干部援藏方式,建立起中央与内地省市长期对口援藏的稳定机制。2001年6月和2010年1月,中央召开第四、第五次西藏工作座谈会,不断完善对口援藏制度,并提出“科教兴藏”“人才强区”战略。2002年10月和2007年1月,教育部召开第三、第四次全国教育援藏会议,落实教育援藏任务。这一时期,教育援藏由临时性的政策安排逐渐发展为制度化的治理手段,形成了长效性的援藏运行机制。

(一) 教育援藏制度的确立

按照第三次西藏工作座谈会确立的援藏政策框架,教育援藏由“对口、定点、包干责任制”^③迈向“分片负责、对口支援、定期轮换”的发展阶段,构建起由中央国家机关对口支援西藏高等教育,内地两到三个省市负责对口支援西藏一个地市教育的援藏格局。

在基础教育援藏方面,中央确定由北京、江苏等14个省市包干负责西藏7个地市的教育(见表1)。按照新的支援框架和任务分工,各省市积极探索,形成以“干部援藏为龙头、技术(教师)援藏为骨干、资金援藏为附体”^{[8]115}的援藏思路,形成了稳定的“省对市(地区)”“市包县”的横向对口援藏模式。在政策

^① 依据《西藏自治区志·教育志》第344页相关数据整理所得。

^② 分片负责是指西藏的每个地市分别由两个内地省市负责;对口支援是指中央国家机关各部门对口支援西藏自治区直机关相应部门,相关内地省市在负责的片区按部门与县进行对口支援;定期轮换是指基本按照三年一轮换的固定模式进行支援。

^③ 1993年3月,国家教委召开第二次全国教育援藏工作会议,将“定区定校包干”和“定期轮换”的教育援藏模式概括为“对口、定点、包干责任制”。

执行中,各省市认真落实,加大经费投入、管理干部和教师选派力度。1994—2001年,援藏省市共投入教育援藏资金2.16亿元,捐赠教学设备达514万元,新建、改扩建中小学校137所;选派教育管理干部19名、骨干教师177名,培训西藏教育管理干部和教师273人次^[15],促进了西藏基础教育的快速发展。

表1: 第三次西藏工作座谈会确定的内地省市对口支援西藏七地市教育格局一览表

受援方	支援方
拉萨市	北京市、江苏省
日喀则地区	上海市、山东省
山南地区	湖南省、湖北省
那曲地区	浙江省、辽宁省
昌都地区	四川省、天津市
林芝地区	广东省、福建省
阿里地区	河北省、陕西省

在高等教育援藏方面,确定由中央组织部统筹协调,相关国家部委具体负责,支援任务为资助西藏高校改善办学条件,选派高校管理干部进藏挂职,帮助西藏高校提升管理水平,加强西藏高校与内地的交往交流。在资金资助方面,1995—1998年农业部、林业部和电力部资助西藏农牧学院办学经费800万元^{[7]334},1999年国家计委给予西藏民族学院校舍基建经费300万元^{[7]313}。在干部选派方面,1995—2001年中央组织部选派两批25名高校干部支援西藏高等教育,其中支援西藏大学4人,支援

表2: 第四次西藏工作座谈会后内地省市、央企对口支援西藏七地市教育一览表

受援方	支援方
拉萨市	北京市、江苏省
日喀则地区	上海市、山东省、黑龙江省、吉林省、上海宝钢、中国石化进出口总公司
山南地区	湖南省、湖北省、安徽省、中粮集团
那曲地区	浙江省、辽宁省、中国石油集团公司、中国石油天然气集团公司、中国海油总公司、神华集团、中信公司
昌都地区	四川省*、天津市、重庆市、第一汽车集团公司、东风汽车公司、武汉钢铁集团、中国电信、中远集团、中国铝业
林芝地区	广东省、福建省
阿里地区	河北省、陕西省、国家电网公司、中国联通公司、中国移动公司

注:* 四川省于2004年退出,重庆市加入。

西藏农牧学院21人^[16],两批援藏干部在藏期间表现出了较强的工作能力,对西藏高校尤其是西藏农牧学院的改革发展作出了突出贡献,但干部援藏政策的实施却降低了内地高校选派教师力度,援藏人员由管理干部取代了专业教师。

(二) 教育援藏制度的完善

2001年6月中央召开第四次西藏工作座谈会,将对口援藏在原定10年的基础上再延长10年,并进一步扩大援藏省市和援藏范围,增加黑龙江、吉林对口支援日喀则,安徽对口支援山南,使对口援藏省市达到17个,同时安排17个中央企业承担对口援藏任务(见表2)。至此,西藏74个县市区全部纳入受援范围,形成了对西藏县市区及教育支援的全覆盖。2010年中央召开第五次西藏工作座谈会,将对口援藏再延长10年,并建立起援藏资金稳定增长机制,即要求援藏省市年度援藏投资实物工作量,在现行体制下按该省市上年度地方财政一般预算收入的1%安排,中央企业要加大对对口援藏投入力度。在两次座谈会上,中央还要求援藏省市和中央企业加大对西藏教育的支援力度,帮助西藏加快人力资源开发。按照中央部署和教育优先发展原则,各援藏省市对自己负责的地市及县区教育展开全方位援助。2001—2011年,中央国家机关、援藏省市和中央企业共建设教育援藏项目551项,投入资金5.72亿元,派出教育管理干部和教师587人次,培养培训西藏教育管理干部和教师4000余人^[17],明显改善了西藏基础教育办学条件,教师队伍和教育质量显著提升。

2001年后,中央组织部继续实施定期轮换高校干部政策支援西藏大学、西藏农牧学院,并加强援藏干部选派人数。据统计,2001—2011年内地高校共选派4批81名高校干部进藏挂职工作^①。2001年,教育部启动新一轮内地高校对口支援西藏高校政策。同年6月,教育部印发《关于实施“对口支援西部地区高等学校计划”的通知》,提出由西南交通大学以“一对一”方式支援西藏大学,帮助西藏大学筹建工科专业。翌年10月,教育部召开全国第三次教育援藏工作会议,安排20所内地高校以“多对一”的方式对口支援西藏大学、西藏民族学院和西藏藏医学院等3所本科高校,重点支持受援高校的学科建设、教师队伍建设、教学科研和管理工作以及援助教学设备,改善办学条件^[18]。2006年12月,教育部、中央统战部、

国家民委联合印发《关于进一步加强教育对口支援西藏工作的意见》,提出由内地35所^②高校对口支援西藏6所高校,帮助西藏高校制订整体发展规划,加强学科和教师队伍建设,帮助提高教学、科研和管理水平,援建实验室,加强资源库建设,使西藏高校的综合办学和科研能力得到显著增强^[19]。至此,西藏所有本专科院校被纳入教育部高校对口支援政策范围,并实现由内地一所高校对口支援西藏高校一个学院(系)的办法。2011年6月,教育部再次调整高校对口援藏模式,采取超常规的办法对口支援西藏高校,即由内地27所高校组建成6支团队对口支援西藏6所高校(见表3)^③。在干部援藏政策、高校对口援藏政策的合力推动下,西藏高等教育在短短十年内就实现了跨越式发展。

2011年高校团队对口支援西藏高校任务分工

支援高校	受援高校
组长单位: 北京大学 副组长单位: 武汉大学、中国农业大学、西南交通大学 成员单位: 中央财经大学、河海大学、华南师范大学	西藏大学
组长单位: 中国人民大学 成员单位: 中山大学、厦门大学、华东师范大学、东南大学、北京外国语大学	西藏民族学院
组长单位: 北京中医药大学 成员单位: 江西中医学院、哈尔滨医科大学	西藏藏医学院
组长单位: 西北农林科技大学 成员单位: 天津职业技术师范大学、北京电子科技职业学院、深圳职业技术学院	西藏职业技术学院
组长单位: 东北师范大学 成员单位: 苏州大学、首都师范大学、南京师范大学	拉萨师范高等专科学校
组长单位: 中国人民公安大学 成员单位: 中国政法大学、中国刑事警察学院	西藏警官高等专科学校

这一时期,教育援藏政策逐渐制度化和规范化,形成了稳定的运行机制,其主要特征表现为以下三个方面。一是教育对口援藏政策体系不断完善,构建起了一个多层次、多领域、多形式的教育援藏体系,形成了由18个内地省市、17家中央企业对口支援西藏七地市教育,27所内地重点高校对口支援西藏高等教育的工作格局。二是教育援藏逐渐制度化和规范化。在基础教育领域,形成了“省对市(地区)”“市包县”的对口援藏框架,18个省市和17家央企与西藏七地市建立起稳定的对口关系,确保了教育援藏资金投入和援藏干部教师选派的连续性和针对性。在高等教育领域,中央组织部出台《对口

支援西藏干部和人才管理办法》,加强援藏干部的选派、管理和考核,确保干部援藏政策的持续性和稳定性;教育部成立“对口支援西部地区高等学校工

① 依据国家民委人事司等编著的《丰碑: 对口支援西藏十年回顾》(北京: 红旗出版社, 2004年版)和中共西藏自治区党委组织部编写的《援藏: 对口支援西藏纪实》(第四批、第五批、第六批)相关数据统计所得。

② 2008年,教育部印发《关于增加首都师范大学和北京教育学院对口支援拉萨师范高等专科学校的函》,将首都师范大学和北京教育学院纳入对口支援西藏高校行列,至此“十一五”期间对口支援西藏高校的内地高校数增加至37所。

③ 参见教育部高等教育司《东部高校对口支援西部高校工作经验交流会文件与交流材料汇编》2011年版第21页。

作协调小组”,加强对包括西藏高校在内的西部高校对口支援工作的组织与管理,并通过建立支援工作年报制度、年度例会制度,接受高校领导定期互访制度规范援藏工作。三是国家制定出台了一系列专项政策,有力配合了教育援藏工作的开展。如“国家贫困地区义务教育工程”“农村中小学现代远程教育工程”等政策的实施,有力配合了内地省市对西藏基础教育的支援。教育部的高校对口支援专项资金,对口支援高校联合培养本科生以及支援高校申请定向培养博士硕士研究生单独招生等政策,为西藏高校教师赴支援高校进修、提升学历和创新创业人才培养模式等提供了经费保障和政策支持。

在中央国家机关、援藏省市、中央企业和内地高校的强力援助下,西藏教育办学条件逐步改善,学校管理水平和教师队伍素质有了较大提升,各级各类教育快速协调发展。截至2011年底,西藏有高校6所,中学129所(含中等职业学校),小学860所,幼儿园198所;在校生55万人,专任教师3.6万人^[20]。学前教育入园率达到35%,小学、初中和高中入学率分别达到99.4%、98.5%、63.4%,高等教育毛入学率达到26.7%^[21]。

四、教育援藏制度的拓展与深化

(2012年至今)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央更加重视西藏工作,不断丰富治藏理念,创新治藏方略。2013年3月,习近平提出“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想。2015年8月和2020年8月,中央召开第六次和第七次西藏工作座谈会,对新时代治理西藏和全国援藏作出新部署,也对西藏教育高质量发展及教育援藏提出新的方针原则。2020年6月,教育部召开教育对口援藏会议,系统谋划新时代教育援藏工作,提出要不断深化、拓展和创新援藏方式,提升援藏水平。在新时代中央治边稳藏战略指导下,教育对口援藏内涵更加丰富,援藏机制不断创新,援藏效果显著提升。

(一) 采取“组团式”人才援藏模式强化对西藏基础教育的支援

为落实习近平总书记在中央第六次西藏工作座

谈会上提出的“加大教育援藏力度,重点加强以数理化学科为主的内地教师进藏支教”^[22]的援藏要求,2015年12月,教育部、国家发展改革委员会、财政部、人力资源社会保障部联合出台《“组团式”教育人才援藏工作实施方案》,启动以教育部直属高校附属中小学为示范、援藏省市学校为主体,以10—50名教师组成1个团队集中对口支援1所中小学的教育人才组团式援藏政策。按照规定,2016年4月援藏省市和教育部直属高校附属中小学选派出800名援藏教师和管理人员组团对口支援西藏20所中小学,支援任务是帮助受援学校明确发展思路,加强学校管理,健全规章制度,承担教学管理任务,指导开展教研、培训和教学改革,旨在通过打造20所示范性高中和标准化中小学来辐射带动西藏全区教育质量的提升^[23]。“组团式”人才援藏模式改变了过去分散式选派教师进藏援教的局限性,注重援藏团队协作效应,提升了援藏的针对性和实效性。

(二) 高校干部援藏政策和“团队式”对口支援西藏高校政策力度加大

中央组织部将高校干部援藏政策扩散至西藏所有高校,并加大了援藏干部选派人数。以西藏大学、西藏农牧学院为例,2013—2020年共派出3批81名援藏干部^①。援藏干部优化了西藏高校干部队伍结构,加快了西藏高校办学理念和管理方式的转变,提升了西藏高校治理能力的现代化。教育部实施的高校“团队式”对口支援政策向纵深发展,2017年将南京大学纳入支援西藏民族大学高校团队行列,2018年将复旦大学、四川大学、中山大学、兰州大学、中国人民大学纳入支援西藏大学团队行列,使支援高校团队结构不断优化。通过多年的实践探索,援藏工作不断完善,内涵更加丰富,形成了管理能力建设、教师学历提升、人才联合培养、科研合作、数字资源共享、物资捐赠等多样化的支援模式,推动了西藏高校教育质量的全面提升。

(三) 启动和实施对口支援西藏职业教育专项政策

为加快西藏现代职业教育体系建设,2014年教

^① 依据西藏大学和西藏农牧学院网站信息整理所得。

教育部启动对口支援西藏职业教育专项政策,安排中东部7个职教集团和13所民办本科院校对口支援西藏七地市中职学校^[24]。支援任务是指导受援学校优化专业结构,帮助受援学校共建优势特色专业,建设精品课程资源,培养培训“双师型”教师,互派教师及学校管理人员,改善办学条件。

在中央治边稳藏战略思想指导下,教育援藏政策趋于完善和成熟,支援目标、支援内容和支援方式体现出许多新特征。一是形成了以多层次、多领域、多形式为特征的教育援藏政策体系。经过近10年的改革创新,最终构建起了由17个内地省市“分片包干”对口支援西藏七地市基础教育,东中部7个职教集团和13所民办本科高校对口支援西藏七地市职业教育,33所国内重点高校团队对口支援西藏7所高校的援藏新格局。二是援藏目标注重西藏教育内涵质量提升。基础教育援藏旨在加强受援学校的师资建设,提升学校发展内生动力;高等教育援藏旨在提升西藏高校师资队伍水平、人才培养质量、学校管理水平以及服务西藏经济社会发展能力;职业教育援藏旨在提升西藏中职学校的管理水平、专业建设、实验实训及人才培养水平。三是政策运行机制更加科学。基础教育的“组团式”教育人才援藏模式改变了以往各对口单位沟通不足、缺乏总体规划和统筹协调,选派教师随意性较强等弊端,各团队单位能够从全局出发,互通有无,步调一致,形成援藏合力;高等教育的“团队式”援藏模式改变了原来一所支援高校只负责受援高校一个学院(系)的方式,扩大了受援高校获取外部援助的范围,各支援高校在保持原有对口关系的基础上能够取长补短、协同推进,提升援藏效果。四是教育援藏开始由对口支援向对口合作转移。随着西藏教育办学水平和自我发展意识的增强,教育援藏开始突破单向支援模式,向互利共赢的对口合作模式发展,在干部和教师互派、学生联合培养、教研合作等领域已取得实质性进展。

在中央关心和援藏政策指导下,内地省市和高校的援藏力度加大,援藏成效显著。据统计,2016年以来17个援藏省市先后选派1676名“组团式”教育人才、505名“支教计划”教师,各对口高校

遴选出312名援藏干部和教师进藏援教^[25]。“十三五”期间,17个对口支援省市累计实施援藏项目461个,投入资金达35亿元,新建、改扩建中小学及幼儿园78所^[26]。西藏教育办学条件得到根本性改善,教师教学科研能力显著提升,西藏教育步入了高质量发展新阶段。2020年底,全区各级各类学校3195所,教职工61239人,在校生近90万人,学前毛入园率、小学净入学率和初中、高中阶段、高等教育毛入学率分别为87.03%、99.93%、106.99%、90.2%、56.14%^[27]。西藏教育发展主要指标达到或超过全国平均水平,实现了与全国教育同步科学发展。

五、总结与展望

教育援藏政策是中央治边稳藏战略和“全国支援西藏”方针的重要内容,是中央关心西藏教育、帮扶西藏教育加快发展的一项重要举措。在70年变迁中,教育援藏政策体现出较强的灵活性和创新性特征。作为推进西藏改革发展的重要外部动力,教育援藏政策始终处在动态的调整和演进中。在不同的发展阶段,根据中央治藏方略的调整、西藏经济社会建设对人才培养需求的变化以及西藏教育改革面临的困境,国家都会适时地对教育援藏的目标与任务、内容与方式、制度与机制进行调整,使援藏政策能够更有效地推进西藏教育改革与发展。通过不断实践、探索与创新,教育援藏政策逐渐走向成熟,援藏机制不断完善,最终构建起以多层次、多领域、多形式为特点的教育援藏政策体系,有效规范和指导着全国教育对口支援西藏工作的有序开展,加快了西藏教育的现代化水平及其服务西藏经济社会发展的能力。

但同时也应看到,受各种主客观因素影响,教育援藏政策及其实施还存在着一些不足之处。一是政策决策机构繁多,部门林立,职责不明,政策规定不尽一致,如援藏干部和援藏教师的选派标准、在藏时间、待遇、奖励等缺乏统一规定。二是政策制定注重政治逻辑,忽视市场逻辑和教育逻辑,如国家通常将援藏政策解释为内地省市和高校应尽的社会责任和

政治任务,而较少谈到援藏的互利性和共赢性,这容易使支援方步入援藏就是无偿支援,是完成国家安排的政治任务的观念误区,由于缺乏互利共赢的援藏理念和相应的激励措施,也导致个别援藏省市和高校的支援创新意识不强,支援工作推进缓慢,支援效果欠佳。三是政策执行中,各援藏省市和支援高校之间缺乏有效沟通与协调,各援藏省市和高校在人、财、物等资源的投入上用力不均,甚至有个别省市和高校没有严格按照国家的政策规定和接受双方签订的协议来执行,而是采取象征性、替换性、选择性的方式,导致政策执行及其结果偏离了原有政策规定。四是援藏政策实施过程缺乏有效监控,政策评估指标模糊,评估过程流于形式,导致政策执行出现变形、扭曲和走样等失真现象。

要推进西藏教育高质量发展,加快实现西藏教育现代化,针对教育援藏政策及其实施存在的问题,笔者认为今后应该在教育援藏政策制定、政策执行和政策监控等环节加强改革创新。一是在政策制定上,中央应加强教育援藏的顶层设计,尽快制定出台统一的支援制度和援藏方案,明确援藏工作的指导思想、目标和原则,理顺各援藏省市、高校和受援地市、高校的责任分工和协作关系,整合援藏资源,形成协同效应。针对个别援藏项目落实难、推进慢的现状,相关国家机关要尽快出台配套政策措施,提供政策支持和经费保障。二是在政策执行中,接受双方要转变援藏思维方式,树立互利共赢的援藏理念。援藏省市和高校要树立起援藏政策在推进西藏教育高质量快速发展、加强各民族民族团结、维护西南边疆安全等方面的重要战略意义;要切实将援藏的资金、人力、物力等资源集中在西藏教育改革的薄弱环节和关键领域,精准发力,重点突破,以点带面促进西藏教育质量的全面提升;要加强对援藏干部和援藏教师的选派、管理与考核,使援藏干部和援藏教师充分发挥示范引领和“传帮带”作用。西藏各级教育管理部门和受援学校要改变以往“等要靠”的思维惯性,加强与支援省市和支援高校的沟通协调,积极寻找与支援方合作的机会和空间。三是中央要加快完善教育援藏政策监控和评估制度,明确援藏政策监控

和评估主体、职责权限、任务分工和 workflows 等,增强政策监控和评估的权威性和合法性,确保教育援藏政策的规范、有序和高效运行,提升教育援藏质量。

[参考文献]

- [1]中共西藏自治区委员会党史研究室. 中国共产党西藏历史大事记(1949—2004):第1卷[M]. 北京:中央党史出版社,2005:87.
- [2]中共中央文献研究室,等. 西藏工作文献选编(1949—2005年)[G]. 北京:中央文献出版社,2005.
- [3]刘伟. 西藏教育事业迅速发展[N]. 人民日报,1992-01-11.
- [4]《教育大辞典》编纂委员会. 教育大词典:第4卷[M]. 上海:上海教育出版社,1992:139.
- [5]何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1949—1997)[G]. 海口:海南出版社,1998:707.
- [6]中华人民共和国国家教育委员会民族地区教育司. 少数民族教育工作文件选编(1949—1988)[G]. 呼和浩特:内蒙古教育出版社,1991.
- [7]西藏自治区地方志编纂委员会. 西藏自治区志·教育志[M]. 北京:中国藏学出版社,2005.
- [8]西藏自治区人民政府办公厅,等. 全国支援西藏[M]. 拉萨:西藏人民出版社,2002.
- [9]李世成. 西藏民族学院校史(1958—1998)[M]. 拉萨:西藏人民出版社,1998:35-36.
- [10]《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1984)[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1984:1131.
- [11]李明忠. 雪域情怀[M]. 上海:上海复社图文制作中心,2006:8.
- [12]蓝俊良. 西藏大学建校四十四周年,大学成立二十周年校庆专辑(1951—1995)[M]. 拉萨:西藏人民出版社,1996:8.
- [13]西藏自治区党史资料征集委员会. 中共西藏党史大事记(1949—1994)[M]. 拉萨:西藏人民出版社,1995:212.
- [14]《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴:1994年[M]. 北京:人民教育出版社,1995:747.
- [15]教育部办公厅. 关于做好全国教育支援西藏工作会议筹备工作的意见[EB/OL]. (2002-04-19) [2021-05-10]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/gk_gbgg/moe_0/moe_8/moe_24/tnull_5532.html.
- [16]黄维忠. 西藏民主改革60年·民生卷[M]. 北京:中国

- 藏学出版社 2019: 196.
- [17] 西藏自治区教育科学研究所. 豪迈的跨越 奋力的腾飞——西藏教育事业改革与发展综述[J]. 西藏教育, 2011(1).
- [18] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1998—2002)[G]. 海口: 海南出版社 2003: 1375.
- [19] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(2003—2008)[G]. 北京: 新世界出版社 2010: 1247.
- [20] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴: 2012年[M]. 北京: 人民教育出版社 2013: 702.
- [21] 宋和平. 统一思想 凝聚力量 把握机遇 坚定信心在新的起点上奋力推进西藏教育事业科学发展——在全区2012年度工作会议上的报告[J]. 西藏教育 2012(1).
- [22] 吴建颖. 以“工匠精神”铸就“组团式”教育人才援藏新辉煌——专访教育部民族教育司司长毛力提·满苏尔[J]. 中国西藏 2017(3).
- [23] 徐姗姗, 羌洲. 新时期教育扶贫模式的重大创新“组团式”教育人才援藏[J]. 中国藏学 2018(3).
- [24] 中共西藏自治区教育厅党组. 让高原儿女享有更好更公平的教育——党的十八大以来西藏教育改革发展成就和经验[N]. 西藏日报 2017-09-10.
- [25] 邱熠华. 深化“组团式”援藏 开创援藏工作新局面[N]. 中国民族报 2020-09-29.
- [26] 娄梦琳. 辉煌70年: 西藏教育事业全面发展[EB/OL]. (2021-06-09) [2021-07-23]. http://www.xzxw.com/xw/xzyw/202106/t20210609_3698483.html.
- [27] 达穷, 华旦尼玛. 西藏和平解放70年: 西藏坚持教育事业全面发展[EB/OL]. (2021-06-24) [2021-07-24]. <https://xz.chinadaily.com.cn/a/202106/24/WS60d48527a3101e7ce97570e5.html>.

A Study on the Policy Change of Education Assistance to Tibet Since the Peaceful Liberation

Zhang Wangyong

(School of Education Xizang Minzu University Xianyang Shaanxi 712082, China)

Keywords: The Peaceful Liberation of Tibet; Counterpart Assistance; Education in Tibet; The Policy Change

Abstract: Education assistance to Tibet is an important part of the Central Committee of the Communist Party of China's policy on governing and developing Tibet and the guideline of "national support for Tibet". It is of great significant to develop the human resource, promote leapfrog development and forge a strong community for the Chinese nation. Since the peaceful liberation of Tibet, the policy of education assistance to Tibet has been undergoing dynamic adjustment and evolution and has roughly gone through four stages. According to the change of the governing and developing Tibet policy and the dilemma Tibet's education came across, the Central Committee of the CPC would timely adjust the goals, tasks, approaches of education assistance to Tibet in each stage, therefore, to promoted the rapid development of Tibet's education and its capability of serving the Tibet's social and economic development. In the 70 years, the policy of educational assistance to Tibet has shown strong flexibility and innovation, but there are still some shortcomings in the policy formulation and implementation. Thus, the policy system of assistance to Tibet policy needed to be continuously updated as well as the execution, monitoring and evaluation of the policy.

[责任编辑: 张阳]

[责任校对: 刘乃秀]