

我国少数民族地区高等教育公平问题及对策 ——以甘肃省为例

程跟锁, 郭建东, 高 辉

(西北师范大学 招生办公室, 甘肃 兰州 730070)

[摘要] 实现少数民族地区的高等教育公平, 是实现民族平等和社会公正的重要途径, 对促进民族地区社会和谐稳定发展具有十分重要的作用。甘肃作为西部贫困省份和少数民族聚居地区, 在少数民族教育公平、特别是高等教育公平方面存在着严重不足。将教育公平分为起点公平、过程公平、结果公平三个阶段, 从高等教育入学机会、高等教育过程、高等教育就业机会三个方面, 对甘肃民族地区高等教育不公平现状进行分析, 并提出一些对策与建议。

[关键词] 教育公平; 高等教育; 民族地区; 教育机会; 教育过程

[中图分类号] G 75

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2011)05-0109-04

随着社会政治经济的发展, 教育民主进程日益加快, 教育公平问题成了当今世界教育界共同探讨的中心课题。党的十七大报告指出: “教育是民族振兴的基石, 教育公平是社会公平的重要基础。”这是党中央适应社会发展趋势, 对教育发展提出的新要求, 对教育改革做出的新部署。教育公平是教育改革发展到一定阶段的必然要求, 也是社会进步的表现。^[1]高等教育公平是整个教育公平非常重要的一个方面, 毫无疑问应成为我国高等教育的基本价值观念与政策准则。少数民族是中华民族大家庭中的重要组成部分, 西北地区是我国少数民族主要聚居区之一。高等教育公平作为高等教育资源优化配置的重要原则和实现途径, 对西北民族地区的改革、发展和稳定具有十分重要的作用。甘肃省是个多民族聚居的地区, 全省共有 55 个民族成份, 少数民族人口 219.9 万人, 占全省总人口的 8.8%。作为一个民族众多、发展相对落后的西部省份, 多年来在高等教育公平问题方面虽然作出了许多努力, 出台了一些相应的政策措施, 但同党和人民的要求还有相当差距。甘肃许多少数民族群众生活在贫困线下, 基础教育水平低、辍学率高, 对于高等教育这种稀缺资源的公平分配就显得尤为重要。本文试图在同行已有研究的基础上作更深入的探讨, 通过关注甘肃省少数民族地区高等教育公平现状,

分析甘肃省少数民族地区高等教育不公平的成因, 提一些对策参考和政策建议。

一、高等教育公平的内涵

高等教育公平是指在特定的社会条件下, 人人享有平等的接受高等教育的权利和机会, 促使自身的潜能得到最充分与自由的发展。高等教育公平, 主要是指入学机会均等、受教育过程中的教育条件均等和学业成就机会均等三个方面。这是社会公平的重要组成部分, 是世界各国教育改革和发展的基本出发点和共同目标。胡森对教育中的“平等”和“机会”进行界定, 他认为“平等”有三种涵义: (1) 指每个人都拥有不受任何歧视地开始其学习生涯的机会。(2) 以平等为基础对待不同人种和社会出身的人。(3) 促进学业成就的机会均等。“机会”则是指几组变量: (1) 学校外部的各种物质因素。(2) 学校的各种物质设施。(3) 家庭环境中某些心理因素。(4) 学习环境中某些心理因素。(5) 学习机会。^[2] (P269) 从本质上说, “教育公平”是和教育资源的享受联系在一起。有人享受到了这部分资源, 有人则没有; 有人享受到了较多的资源, 有人则相对较少, 这就是教育的不公平。“教育公平”作为社会公平的理念之一就是针对这种不公平的现象提出的。^[3]孔子“有教无类”这一朴素的教

[收稿日期] 2011-03-12

[基金项目] 国家社会科学基金“西北少数民族教育公平发展研究”(08XMZ041)

[第一作者简介] 程跟锁 (1971-), 男, 甘肃秦安人, 西北师范大学副研究员, 从事高等教育管理研究

育公平思想历经演变，让每一学子都能受到合乎社会发展及其身心需要的最好教育，仍然是人们追求的教育理想之一。^[4]甘肃省少数民族传统聚居区，生态环境脆弱，基础设施落后，发展任务严峻。在新的经济发展契机下，各个族群之间既有相互协作的广阔空间，也会出现发展机会和利益分配方面的相互竞争。^[5]在这种竞争与协作并存的情况下，高等教育公平有利于维护少数民族学生平等接受高等教育的权利，有利于促进教育资源的优化配置，有利于促进民族地区高等教育事业的健康协调发展和整体知识水平的提高，从而带动本民族地区经济文化的发展进步，形成教育公平—教育发展—少数民族地区发展的良性循环，对甘肃省少数民族地区的经济发展和社会稳定起积极的推动作用。

二、甘肃省少数民族地区教育公平问题分析

（一）甘肃省少数民族地区入学机会不公平

高等教育公平最重要的内涵是机会公平，即人们接受高等教育的入学机会公平。我国政府重视高等教育机会公平问题，曾规定：少数民族大学生占全国大学生总数的比例与其人口在全国人口中所占的比例应大体相当。但在实施过程中，这一比例标准并未达到^[6]。甘肃省少数民族群众大多聚居在偏远贫困的农村，许多家庭极度贫困，甚至家徒四壁，根本没有供给孩子上学读书的经济能力，甚至连基本的义务教育都无法完成。另外，由于基础教育条件落后，水平低下，即使勉强完成初等教育的学生，其学业水平和应试能力与高考的要求相差甚远。由此导致许多家庭对于教育的期望值降低，主要关注当下如何维持家庭生计，是否能增加家庭经济收入，怎样才能改善家庭的生存状况，而对子女的教育升学问题和长远前途问题根本无暇顾及，甚至干脆不予考虑。这就限制和阻碍了基础教育的普及和发展。所以，即使根据国家的优惠政策降低分数线，大量的适龄学生还是根本不可能达到录取分数线。于是，我们看到这样一种现象：国家为提高少数民族学生高等教育入学机会的优惠照顾政策，在实施中不但没有提高贫困地区的民族学生入学率，反而使一部分散居在城市与汉族学生具备同等生活条件，享受同等教育资源的少数民族学生成了受益者。这样做的后果，就使得偏远贫困的甘肃农村地区的少数民族学生的入学率，不但大大低于发达地区学生，而且还远远低于甘肃省本地区的城市民族学生。总之，国家实行的优惠政策，结果有违

初衷，并未达到预期效果。由于在高等教育资源的分配上受到双重的不平等待遇，甘肃省偏远贫困地区的少数民族学生不是增加、而是减少了高等教育的入学机会。这一问题应该引起我们的重视，需要进行相关政策的适当调整。

（二）甘肃省少数民族地区教育过程不平等

从稳定发展、长治久安的大局出发，国家通过政策倾斜优惠，经济扶持照顾，使少数民族学生接受高等教育的入学率有了很大提高。但应清醒地看到，虽然国家对西部地区少数民族学生实行学费减免和经济补助政策，投入了大量资金，但甘肃民族地区的高等教育发展水平与东、中部经济发达地区依然存在很大的差距，国家的教育拨款还难以维系西部地区整个高等教育发展的庞大开支，且多项优惠政策在地方各级政府的执行和实施过程中存在许多问题。甘肃作为多民族聚居地区，办学条件落后，自然条件艰苦，师资力量不足，教学设备简陋，无论是高校教学手段的现代化发展，还是学生综合能力的培养，都显得滞后，难以为民族学生提供先进的教学设施和良好的生活条件。这些都从根本上限制了甘肃民族地区高等教育的跨越式发展。

（三）甘肃省少数民族地区就业机会不公平

就业问题是全社会普遍关注的问题，在民族地区又有着特别重要的意义。它关涉民族地区的民生改善和教育发展，也关涉民族团结和社会稳定。然而，我们注意到，甘肃的许多民族地区，有相当一部分学生家庭，曾经付出了难以承受的巨额代价供孩子上学，而最后的结果却是“一无所获”，学生毕业后找不到工作，就不了业。这既直接影响学生本人的前途和供给孩子读书的兴趣，也间接影响到民族地区的官民关系和社会稳定。这一现象的原因是多方面的，其中对优惠倾斜政策的理解不到位和执行措施的简单粗糙值得反思。比如，一个自治县的公务员考试，对少数民族学生和双语考生，不考虑其民族语言问题，直接采用汉语考试，最后又用同一个分数线标准，实行“一刀切”的录取方法。这种办法，看似公平，实质上掩盖着对少数民族学生的不公平。对此，我们一定要注意把党的好政策落实好，把好事办好，这就需要根据既平等又优惠的原则，有针对性地制定选拔少数民族人才、促进少数民族学生就业的政策和措施，把国家的优惠政策创造性地落到实处。总的看来，甘肃省少数民族地区教育上的不平等，在高等教育层次上表现尤为突出。我们应该认识到，政府有必要改变

观念,把消除民族间“事实上的不平等”看成是“还债”,“要以对待自己的‘不平等’来从各方面真诚地帮助少数民族进步发展。”^[7](P631)也就是说,不能以“恩赐或施舍”的强者心态去帮助少数民族。而要以“还债”的情感和平等的姿态来解决少数民族地区高等教育不公平问题,这样才有利于维护民族团结和民族地区的长治久安。

三、甘肃省少数民族地区 高等教育公平发展的对策建议

(一) 落实国家相关民族招生政策,力争甘肃省少数民族地区入学机会公平

从经济学角度来看,教育公平是教育资源,尤其是优质教育资源的公正合理分配。高等教育公平是指高等教育资源、机会的公正合理分配,其实质是制度问题。^[8]结合甘肃实际,现阶段应着重落实两项政策:

第一,对少数民族考生实行本民族语言文字招生政策。在高考录取过程中,除了现行的降低录取分数线政策外,还应考虑实行以民族语言文字考试为主的招生政策。比如,考生的语言能力只需达到听懂讲课的水平即可,少数民族聚居区的民族考生,高考可申请免试外语,如果报考用民族语授课的高校,还可用民族文字考试答卷等。

第二,进一步完善并落实高等学校中少数民族学生的预科政策。实践证明,在有关高校开设少数民族预科班,是实现少数民族高等教育公平的创造性举措之一,要总结经验,完善措施,稳步推广扩展。最为关键的是,真正把“预科”政策落到实处。要保证受惠对象的主体为那些边远贫困农村地区学习优秀的少数民族学生,通过这个渠道进入高校接受高等教育。避免让少数民族的精英分子子女或城市子女,通过不正当关系占据名额,改变了预科制的身份属性和政策初衷。

(二) 多渠道筹集资金,促使甘肃省少数民族地区高等教育过程公平

第一,进一步完善少数民族贫困大学生资助政策和资助系统,把“奖、贷、助、减、免、缓”落到实处,切实帮助那些真正困难的学生。

第二,国家已有“财政专项直接资助系统”,如“国家奖学金”、“西部开发助学工程”、“民族专业奖学金”等,希望能引起我省各级各类学校和相关机构的充分重视,采取切实可行的措施,帮助学生创造条件争取。

第三,借鉴其他省区经验,比如广西的“自治区政府奖学金”、吉林的“民族情”助学计划等,创建适合甘肃省情、具有甘肃特色的少数民族学生的资助系统。

第四,重视社会力量捐资助学对少数民族学生的帮助扶持作用(如宋庆龄基金会、“中海油贫困大学生助学基金”一类的社会组织或力量),积极联系那些有意向、愿担当的社会力量,建立社会捐赠资助系统。^[9]

(三) 改善甘肃省少数民族学生的就业状况,力争就业机会公平

第一,在落实好现有民族地区学生就业优惠政策的基础上,应制定相应的“后续政策”,保证倾斜、优惠政策的刚性实施,防止实践中“歪曲”政策制度的初衷。比如,面对巨大的就业压力,可以考虑在允许少数民族学生参与公平竞争的同时,再配套适当的倾斜和优惠政策,以适当的硬性规定,保证少数民族学生在整个从业群体中达到相当的比例,政府还可以适当的财政支持予以引导和鼓励。尤其要保证民族地区公务员招考、各类就业分配统考等对少数民族学生的优惠,必须有明确的政策和制度予以保障。

第二,完善和实施好定向培养政策。为了给少数民族地区和某些工作条件比较艰苦的行业培养人才,国家教委于1988年将招生来源与毕业分配结合起来,制定了定向培养政策。1993年,国家民委又规定,少数民族地区或某些工作条件艰苦地区的有关用人单位可以通过委托培养的方式补充所需人才,即委托单位按合同约定向学校交纳一定数量的培养费,毕业生应按合同约定到委托单位工作。多少年来,这些政策规定的实施为少数民族地区培养了不少人才,促进了民族地区经济、文化、教育的全面发展。相对其他省区,甘肃在这方面的成绩不小,但进一步扩展的空间还很大。我省应该继续用足用好这些政策,并且还可进一步补充和扩展,比如,偏远贫困地区的民族考生,只要达到一定的分数线,就可以由民族地区出资培养,毕业后回民族地区工作;或者由民族地区和省级政府按不同比例分担培养费用,毕业生回民族地区工作;甚至可以考虑,毕业后如果不回民族地区工作,可酌情缴纳适当的补偿费即可。受过高等教育的少数民族毕业生,无论是否回家乡工作,都会直接或间接地对家乡的建设发展做出贡献。

(四) 力争扩大全国高校中甘肃籍民族生比例

甘肃少数民族地区考生上大学的录取率比较低,除了在甘肃省范围内采取必要和可行措施提高这一比例外,还应拓展视野,放眼全国,争取国家采取特殊政策和措施,扩大全国高校中甘肃籍民族生的数量,提高全国高校中甘肃籍民族生的比例。全国现有普通高等院校 1000 余所,如果甘肃每年能平均给每所高校增送 1 名少数民族大学生,坚持多年就会有一批数量可观的少数民族大学生,相当于在甘肃新增一所中等规模的普通高等院校。这无疑会增大甘肃籍少数民族大学生基数,进一步减少甘肃省少数民族地区教育不公平问题。当然,对经济落后的甘肃省而言,做这样的事困难不小,但必须克服困难,制定相应的政策,采取必要的措施。参照西藏、新疆的经验,每年从小学、中学选送部分少数民族学生到内地学校学习,创办“西藏内地班”、“新疆内地班”。这些学生高中毕业后,大部分直接考入了全国各类高校。他们毕业后回到家乡,带回了新观念、新意识、新知识、新科技,对带动民族地区政治经济文化的发展起到了巨大的作用。如果甘肃省能够选送一部分特优少数民族的中

小学生到沿海省份的学校去学习,或在优秀中小学中办几个民族班,也不失为一种好办法,应该有利无害,不妨一试。

总之,在现阶段,以民族平等为原则的真正的教育平等的实现还有很长的一段路要走,我们应继续对少数民族教育实施倾斜政策,以期实现最基本的教育公平。甘肃作为少数民族大省,应建立和完善民族地区和非民族地区的教育资源配置的平衡体系,对少数民族实行高等教育优惠政策。打破传统的、单一的以民族成份划分的标准,兼顾到民族间的地域差异、经济水平差异、文化差异、社会阶层差异,以及少数民族受惠群体融入主流社会程度的差异,从多个维度进行综合考察,以“差别对待”的原则来对待差异。同时,必须采取措施,完善政策法规,纠正高等教育领域民族政策实施过程中出现的不足和弊端,从而保证教育的公平、民族的平等和社会的和谐,正如科尔曼所提出的应采取经济补偿给那些能力优秀但没有优越背景的人以达到“矫正平等”一样,应给那些生来处于恶劣环境中的人以补偿来实现“补偿平等”。^[10] (P183)

[参考文献]

- [1] 陈柳. 西北民族地区高等教育公平问题研究 [D]. 兰州大学硕士论文, 2006.
- [2] [瑞典] 胡森. 教育大百科全书 [M]. 海口: 海南出版社, 2006.
- [3] 陈玉琨. 试论高等教育的公平与效率问题 [J]. 上海高教研究, 1998, (12).
- [4] 朱慧欣. 高等教育的外延式增长与教育公平问题探析 [J]. 高教探索, 2003, (1).
- [5] 马戎. 西部开发、劳动力流动与少数民族教育 [J]. 西北民族研究, 2002, (1).
- [6] 程跟锁, 高辉, 郭建东. 甘肃省普通高考招生现状分析及对策研究 [J]. 甘肃社会科学, 2010, (1).
- [7] 列宁. 关于民族或“自治论”问题 [A]. 列宁全集 (第 36 卷) [Z]. 北京: 人民出版社, 1959.
- [8] 张应强, 马廷奇. 高等教育公平与高等教育制度创新 [J]. 教育研究, 2002, (12).
- [9] 杨一星等编. 中国少数民族人口研究 [M]. 北京: 民族出版社, 1998.
- [10] [美] 詹姆斯·科尔曼. 教育机会均等的概念 [A]. 何瑾, 张人杰译. 国外教育: 社会学基本文选 [Z]. 上海: 华东师范大学出版社, 1989.

The Equality of Higher Education in Minority Areas —Taking Gansu as an Example

CHENG Gen-suo, GUO Jian-dong, GAO Hui

(Admission Office, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070, PRC)

[Abstract] In minority areas, the equality of higher education is the important way to improve their politics, economics and culture development. This paper takes Gansu as an example, analyzes the present situation of equality of higher education in minority areas, and puts forward some suggestions and countermeasures for it.

[Key words] education equality; higher education; minority areas; education opportunity education process

(责任编辑 胡晓春/校对 谷雨)