

新疆民族教育优惠政策的供给与需求

张萌

(湖南大学, 湖南省、长沙市, 410082)

摘要:随着我国社会经济的不断发展, 政治体制改革的不断深入, 如何有效地提供公共服务成为学界研究的热点。在国民经济系统中, 教育是一种产业, 近些年, 学界不断争论教育的物品属性, 但不管是纯公共物品, 还是准公共物品, 都是公共服务的重要组成部分。作为一种公共服务, 教育供求问题是我国教育发展的主要问题, 新疆民族教育也不例外。本文拟引入供求概念, 对新疆民族教育发展中的影响和制约因素进行分析, 力求实现二者的动态均衡。

关键词: (新疆民族教育, 优惠政策, 教育公平)

中图分类号: (D05) **文献标识码:** A

新疆维吾尔自治区, 简称新疆或新, 地处亚欧大陆腹地, 中国西北边陲, 山脉与盆地相间排列, 盆地被高山环抱。由于远离海洋, 深居内陆, 四周有高山阻隔, 形成明显的温带大陆性气候, 气温变化大、日照时间长(年日照时间达 2500—3500 小时)、降水量少(年平均降水量 150 毫米)。加上受到天山山脉的阻隔, 南北疆¹的气候条件也大相径庭。南疆大面积的沙漠地带, 使自然条件更为恶劣。这样的自然环境制约着新疆经济的发展, 同时也深深影响着其少数民族教育的发展, 使南北疆的教育水平判若云泥。而新疆的少数民族人口主要集中在相对落后的南疆地区, 这一现状使新疆民族教育优惠政策的推行举步维艰。

随着我国社会经济的不断发展, 政治体制改革的不断深入, 如何有效地提供公共服务成为学界研究的热点。在国民经济系统中, 教育是一种产业, 近些年, 学界不断争论教育的物品属性, 但不管是纯公共物品, 还是准公共物品, 都是公共服务的重要组成部分。作为一种公共服务, 教育必然会受到以下七个因素的影响: 地理位置、资源供给、社会阶层、经济发展、技术变迁、制度选择和需求偏好。²但归根结底是由教育供给与教育需求来决定。教育供求问题是我国教育发展的主要问题, 新疆民族教育也不例外。本文拟引入供求概念, 对民族教育发展中的影响和制约因素进行分析, 力求实现二者的动态均衡。

一、新疆民族教育优惠政策的供给

教育供给是教育的平台、内容、机会等方面的合力, 是一定社会为了培养各种熟练劳动力和专门人才, 促进经济、社会和个体的发展, 由社会教育投资形成的教育设施、教育服务和规范教育产业运行的教育制度, 对接受教育者而言是一种供给。旨在培养各种专业性人才以及熟练的劳动力, 或是要从思想上提升人们的认知, 进而达到促进经济、社会、个体共同发展的目的, 因此需要在一定时期满足不同人群的学习需求。

而新疆独特的地理环境以及复杂的人文因素都对该地区的教育供给产生了不可小觑的影响。并且, 教育的对象是人, 因而一个国家、地区、民族的受教育者个人及其家庭的教育心态、教育投资行为, 这些主客观因素都会极大地影响和决定着教育在这个国家、这一地区、这一民族的实现程度。

¹ 天山山脉将新疆分为南北两大部分, 称天山以北为北疆; 天山以南, 昆仑山系以北, 称之为南疆。其中北疆包括乌鲁木齐市、克拉玛依市、石河子市、吐鲁番地区、哈密地区、昌吉回族自治州、伊犁州直属县(市)、塔城地区、阿勒泰地区、博尔塔拉蒙古自治州 10 个地州市; 南疆包括: 巴音郭楞蒙古自治州、阿克苏地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、喀什地区、和田地区 5 个地州市。

² 陈振明: 《加强对公共服务提供机制与方式的研究》[M]. 东南学术. 2007 年第 2 期。

（一）政策供给

如何促进新疆各民族的发展，实现地区族际整合，政府关于民族教育的有关制度安排是必须重视的一个重要影响因素。新疆维吾尔自治区政府十分重视民族教育的建设和发展，为了促进少数民族教育的发展，将更多的少数民族学生纳入全国统一的现代教育体系中，政府采取了一系列以少数民族为对象的倾斜优惠政策。1987年9月9日，新疆维吾尔自治区政府在《关于当前我区教育工作中几个主要问题的决定》文件中提出：“在自治区教育事业发展中，要继续坚持以少数民族教育为重点。”并对民族教育质量、少数民族师资的培养培训、民文教材建设等作出了明确而详尽的规定。在《关于贯彻实施〈中国教育改革和发展纲要〉的意见》文件中再次强调少数民族教育的重要性。³

1、普及新疆义务教育

自1980年中共中央、国务院颁发了《关于普及小学教育的若干决定》提出，针对少数民族地区义务教育落后的状况，国家对少数民族地区的教育事业应给予大力扶持，这是新疆部分地区实施免费义务教育的开始。同时，新疆是全国五大牧区之一，牧区总人口中少数民族人口占80%以上，由于生产生活具有流动性、季节性和偏远性等特点，其基础教育成为民族教育中的难点。鉴于此种情况，国家教育部、国家民委也于1980年强调，采取经费和助学金上给予必要照顾的措施，在文化教育较落后的边远地区、牧区、山区大力办好一批寄宿制学校。响应中央指示，新疆维吾尔自治区人民政府[1981]255号文件批准自治区教育厅《关于加强牧区中小学教育工作的意见》，努力改善牧区教学环境，确定了以寄宿制学校为主，以流动学校为辅的方针。⁴此后不断提高牧区寄宿制学校助学金标准，促进了全区牧区教育持续、稳步发展，牧区初等教育的入学率、巩固率、毕业率、普及率均有了较大提高。

并且在党中央、国务院的关怀和大力支持下，新疆从2003年秋季开始在全国率先实施对贫困家庭学生的“两免一补”政策，即免费提供教科书、免收杂费和对寄宿贫困学生提供生活费补助。2005年12月，自治区人民政府办公厅下发了《关于对全区义务教育阶段贫困家庭学生实行“两免一补”政策的通知》，基本上解决了贫困家庭子女因经济困难上不起学的问题，有效地控制了辍学率。为继续做好对贫困家庭学生的资助工作，自治区人民政府决定从2005年春季学期开始，对全区困难家庭子女实行义务教育阶段“两免一补”政策。全区农村中小学学生免除了学杂费和课本费，86%的农牧区寄宿中小學生享受生活补助，农牧区学校办学状况发生巨大变化。这一政策的颁布是国家和自治区政府在对弱势群体进行帮助方面的又一重大举措，它的实施对新疆“两基”工作的按期完成产生了巨大的推动作用。

随着《国务院关于基础教育改革发展的决定》、《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》及《自治区党委、自治区人民政府关于基础教育改革发展的决定》颁布实施，全区“两基”工作即基本实施“九年义务教育”和基本扫除青壮年文盲又有了新的进展。2001年10月，自治区教育厅制定了《新疆维吾尔自治区教育事业发展“十五”计划和2015年规划方案》，提出“2010年，在占人口95%的地区普及九年义务教育”。2003年，又结合实际，对“两基”规划做出了调整。截至2008年底，全区已有93个县(市、区)基本普及了九年义务教育，到2009年9月，新疆通过了“两基”国检。2014年，全疆初中毕业升入高中阶段教育升学率达到90.74%，其中南疆达到84.27%。⁵新疆的义务教育事业，特别是少

³ 《新疆坚持科技兴国战略大力发展民族教育事业》，<http://www.tianshannet.com>, 2009年6月8日。

⁴ 《新疆教育大事记（公元520—1998）》[Z]. 乌鲁木齐：新疆教育出版社，1999.第156页。

⁵ 蒋夫尔.《全力推进新疆民族教育改革发展——访新疆维吾尔自治区教育厅厅长吐尔逊·伊不拉音》.时政

数民族义务教育事业得到了前所未有的发展。

2、高校招生中对少数民族考生实行优惠政策

在新疆少数民族教育事业水平低这样一个现实情况下,为了加快培养少数民族各级各类人才,以适应新疆在不同历史时期对人才总的社会需求,不断提高少数民族人口的素质,高校招生中对少数民族考生实行优惠政策,成为国家对新疆实施的教育政策中力度最强的一项倾斜政策。这项政策经历了三个发展阶段:第一阶段是20世纪50年代提出的“适当照顾录取”的优惠政策。第二阶段是20世纪70年代中期到80年代初实行的“最低分数线,比例录取”的优惠政策,以及全国重点高校开办新疆班。第三阶段是20世纪80年代中期至今的“加分照顾录取”的优惠政策。20世纪90年代以后,随着新疆少数民族整体教育水平的逐步提高,在少数民族高考中,部分学科又重新采用全国统一命题、逐步过渡的办法,对招生政策进行了调整。⁶同时,报考中对少数民族考生文字予以照顾。少数民族聚居地区的少数民族考生在参加高考时,可以使用本民族文字答题。报考用汉语授课的高校,除语文试题要用汉语答题外,其他各科均可翻译成民族文字,用本民族文字答题。此外,在研究生录取的过程中,也采取了降分录取等措施。

这些优惠政策有力地促进了新疆少数民族教育事业的发展,培养了大批少数民族高等教育人才。在高考录取率方面,2000年新疆高考的招生录取率就达到74.2%,为全国最高。⁷根据新疆维吾尔自治区教育厅2010年的统计资料,2009年在普通高等院校中,少数民族学生人数为89538,占学生总数的37.5%,研究生为1705人,占学生总数的14.65%。另外,与20世纪50年代相比,新疆少数民族学生和汉族学生的录取分数线的差距已大大缩小。

3、举办内地新疆高中班

1999年,国家为实施西部大开发,加快新疆少数民族人才的培养,仿照西藏的做法,在内地发达省区、市举办新疆高中班。国务院转发了教育部等部门《关于进一步加强少数民族地区人才培养工作的意见》(教民字[1999]85号)和教育部下发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》(教民字[1999]2号)文件。根据以上政策的精神,为了用好、用足国家的这项优惠政策,保证开办内高班能达到预期的目的,新疆维吾尔自治区人民政府制定了《新疆维吾尔自治区关于在内地部分经济发达城市开办新疆高中班实施方案》(试行)。2000年4月6日,教育部在北京召开会议部署内地有关城市开办新疆高中班工作,确定在京、津、沪等12个内地经济发达城市开办新疆高中班(以下简称内高班),办学方式主要采取异地办班、寄宿制管理,实行定点、包干负责制。到2005年,国家教育部将举办内高班的城市增加到25个。

在内地学习期间,根据教育部制定的《实施意见》,内高班学生不分民族统一编班、统一使用汉语文授课,与当地同年级教学班统一教学计划,统一教材;同时,要求学生学好民族语文;并加强思想政治与德育工作。在毕业与高考时,凡符合条件的可入内地的高校学习,不符合条件的回新疆按有关招生规定办理。⁸

为了保证内高班的顺利运行,支持地方政府办学任务的实施,国家在生活上给予一定的支持。学生在内地学习期间享受的生活补助(伙食、装备、校服、活动、取暖和降温、公杂

解读.

⁶ 李晓霞:《新疆高校招生中对少数民族考生优惠政策的分析》,《新疆大学学报》2005年第1期。

⁷ 罗树杰、徐杰舜主编:《民族理论和民族政策教程》,北京:民族出版社2005年版,第256页。

⁸ 葛丰交、刘彤、马军俊.《新时期以来新疆民族教育政策的形成与发展》.新疆社会科学.2010年第3期。

费等)、医疗补贴、交通补贴等的费用由新疆维吾尔自治区人民政府及办班城市政府、学校按有关规定,根据学生的具体情况适当补助;学生在学习期间自己承担的部分生活费用,对贫困学生可适当减免。新疆每年向内地每个城市的高中班派两名教师,教师待遇按在内地挂职学习的人员对待,每年享受一次探亲假,教师在原单位的待遇不变。学生两年探亲一次,往返费用由新疆维吾尔自治区人民政府补贴。承担办班的内地有关城市,为办好新疆高中班,地方政府和学校均投入了大量的经费和人力。

到2002年4月19日,教育部、国家计委、财政部联合下发了《关于扩大内地新疆高中班招生规模的通知》,决定从2002年起,扩大内高班学校招生规模。并按照“阳光招生”政策的要求,从每一位考生的切身利益出发,实行严格、公开、透明的招生制度。自此至今已顺利完成了11次大规模扩招,极大地满足了全疆各族适龄青少年接受内高班教育的迫切需求。截至2016年秋季,内高班累计招收17届9万余名各族应届初中毕业生,在校规模达到3.8万余名。

(二) 物质资源供给

广义上可将物质资源分为货币资源和实物资源两类。本章中货币资源供给就是各级政府对民族教育的资金投入,而实物资源是为改善就学环境、教书环境、住宿环境等一系列在民族教育领域的物资投入。

1、教育投入逐年增加,并向南疆倾斜

自西部大开发政策实施以来,新疆的国家财政性教育经费投入随着经济的发展逐年增加,尤其是2010年中央新疆工作座谈会召开以来,新疆教育事业迎来了历史上难得的发展机遇。新疆教育经费投入总量不断快速上涨,由2004年的 133.15×10^8 元增长至2013年的 636.36×10^8 元,十年间增长3.78倍。其中处于主导地位的是国家财政性教育经费,其在教育经费总投入中所占的比例由2004年的69.46%上升至2014年的92.20%,在教育经费投入来源中主导地位在不断巩固。⁹2013年自治区教育专项重点投入学前教育方面,落实双语教育发展保障经费7.47亿元;各级助学体系趋于完善,全面共发放助学金18.09亿元;落实中职教育基础能力建设资金5.39亿元,实施了一系列高校建设规划,还落实了4.96亿元资金支持直属高校改善办学条件。¹⁰

从南北疆教育投入来看,2014年,北疆教育投入为 296.84×10^8 元,南疆教育投入为 339.52×10^8 元。由此看来,中央新疆工作座谈会以来,自治区将南疆教育发展列为重中之重,在政策、资金、人力等方面均向南疆倾斜。2013年,自治区在实施南疆三地州普通高中资助政策的基础上,从2014年秋季学期起,将阿克苏地区纳入政策实施范围。至此,南疆四地州实现了免费教育。国家、各省以及新疆逐年加大对新疆的教育投入,尤其是近年来新疆教育经费投入中新增财政性教育经费坚持向南疆四地州和其他农村、贫困、边远地区倾斜的政策落实,南疆地区教育投入整体已经超过了北疆。¹¹

从各教育层级每个学生平均(以下简称生均)公共财政预算教育事业经费情况来看,新疆各教育层级生均公共财政预算教育事业费逐年增加,且呈现高等教育大于中等教育大于初等教育良好结构态势。但与全国平均水平进行比较发现,新疆初等教育、中等教育生均公共

⁹ 《新疆统计年鉴》(2002—2013年)相关数据整理计算。

¹⁰ 陈霞、郭卫香.《新形势下新疆教育经费投入的思考》.新疆财会研究.2015年4月.第26卷第2期.

¹¹ 王雅楠、孙慧、何昭丽.《教育投入与经济增长关系计量模型分析——以新疆教育投入为例》.干旱区地理.2016年11月.第39卷.第6期.

财政预算教育事业费高于全国水平，而高等教育生均公共财政预算教育事业费是在 2010 年后有了显著性的提高，但与全国平均水平还有一定的距离。¹²

2、加大对学校特别是牧区寄宿制学校基础设施的改造

为支持新疆教育的发展，改变教育、特别是民族基础教育的落后局面，国家投入了大量的资金用于学校的校舍改造和实验室建设。从 1982 年起，国家采取“四个一点”的办法，即：自治区补贴一点，地方财政出一点，社队集体筹集一点，学校勤工俭学解决一点的方针，增加大量资金对民族学校的危房进行改造。1982—1985 年间，中央给新疆小学教育基建补助费 1050 万元，加上当地政府安排的 200 万元，用于 249 所小学和修建、新建工程。1988—1989 年，国家和自治区财政共拨职业经费 290 万元。1990 年 12 月 5 日，国家教育委员会、财政部下发《关于下达民族教育专项补助经费的通知》，提出这项经费只用于少数民族聚居地区的普及初等教育确有困难的地区(含牧区寄宿制学校)危险校舍的修缮、改造、购置课桌椅、图书设备。当年这项专项补助费给新疆下达了 280 万元，为下达 10 个省、自治区之最(四川省 280 万元)。¹³1990 年 10 月 15 日，自治区教委、计委、财政厅联合发出《新疆 1989-1991 年中小学危房，更新改造规划》，中央和自治区计划安排中小学危房改造补助费 4104 万元，地(州、市)县自筹及群众集资 5253 万元，集中安排了 37 个重点县(市)的 44.8 万平方米的危房改造任务。1992 年自治区安排危房改造的县(市)38 个，计划总投资 8557 万元，其中中央补助 3876 万元。

1995 年，国家决定实施“国家义务教育工程”。1998—2000 年，工程项目主战场在西部地区的 469 个贫困县，中央共拨款 24 亿元，地方政府配套 30 亿元，主要用于消除农村中小学危房，按照国家标准配备教学仪器、图书资料和课桌椅、培训教师和校长等。其中，新疆 30 个贫困县全部被列入项目计划，国家级贫困县 25 个，自治区级贫困县 5 个。30 个贫困县中少数民族集中聚集的南疆四地州就占了 21 个(其中有和田市)，占项目县的 90%，人口 440 万人，占全区人口的 26%，其中少数民族人口 394 万人，占项目县人口的 89%。工程项目总投资 65605.5 万元，其中国家投资 25600 万元，占总投资的 39%。¹⁴2003 年，国家又决定从 2004 年开始进行新疆中小学危房的彻底改造，每年中央财政拿出 1.2 亿元，计划三年内彻底解决此问题。¹⁵2016 年，国家发展改革委下达 2016 年中央预算内投资计划，安排 2.4 亿元支持新疆义务教育学校建设，涉及阿克苏、喀什、和田等 11 个地(州、市)18 个县(市)的 19 所义务教育阶段中小学校，总建筑面积 92714 平方米。¹⁶

国家对新疆的危房改造、校舍建设、实验室建设、等投入了大量的资金，使新疆的学校、特别是少数民族地区的牧区寄宿制学校的办学条件得到了很大的改善。

(三) 人力资源供给

教育是传承知识、培育人才的过程，而教师是知识文明传承的载体。因此新疆地区的教师数量、教师质量以及教师队伍结构等就影响着新疆教育的发展。政府在教育领域的人力资源供给，其实质就是教师队伍的建设问题。

1、重视双语教师的培养

¹² wind 资讯经济数据库、《新疆统计年鉴》(2005-2015)。

¹³ 《新时期民族教育手册》[Z].北京：中央民族学院出版社,1991.第 186 页。

¹⁴ 《关于新疆实施“国家贫困地区义务教育工程”工作汇报》，新疆维吾尔自治区教育厅“211”工程项目办。

¹⁵ 人民日报新疆分社.2003 年 8 月 31 日。

¹⁶ 新疆日报.2016 年 5 月 17 日。

新疆维吾尔自治区加大对师资质量的重视力度,培训双语教师是其中重要的一环。早在1950年,就开始创建师范学院,对师资进行培训。¹⁷新疆维吾尔自治区教育厅还下发了《关于布置轮训小学教师的指示》,决定1955年至1957年轮训维、哈、蒙族小学教师590名,给予文化程度较低的小学教师两年的学习,使其在主要学科方面基本上能够达到初级师范毕业的水平。¹⁸以此提高少数民族教师的教学水平。

随着教育的不断发展,自治区逐渐找到了加强双语教师队伍建设的突破口。2003年自治区在《新疆维吾尔自治区人民政府贯彻国务院〈关于深化改革加快发展民族教育决定〉的意见》中,明确提出了要培养一支合格的“双语型”少数民族教师队伍,加强汉语教师培训基地建设。2003年9月开始实施总投入达7600万元的“国家支援新疆汉语教师方案”。2004年3月启动的“新疆少数民族中小学双语教师培训工程”,成为“十五”期间新疆双语教师队伍建设的支撑。2004年7月自治区党委作出《关于大力推进双语教学工作的决定》,新疆各地掀起了民汉合校、开办汉语教学班的热潮。自治区党委、人民政府适时拿出巨资,选派3700多人进行双语教学培训,每年还抽调400名干部进行双语支教,使新疆14.5万名少数民族学生进入双语教学班学习。2007年新疆在普通高等教育招生中面向喀什、和田、克孜勒苏、阿克苏四地州乡镇,招收了500名专科层次汉语言(含民考汉)考生,为南疆四地州的农村培养了高素质的中小学“双语”师资。为进一步规范自治区“双语”教师培训工作,自治区决定将2008年定为“新疆中小学少数民族‘双语’教师培训工作质量建设年”,于1月8日,成立了少数民族中小学双语教师培训基地。通过举办校内教师汉语强化培训班,切实提高在岗教师汉语授课水平。2010年,教育厅面向社会公开招聘中小学教师10643名,补充到教学第一线,在很大程度上改善了农村学校师资状况。新疆从各项政策上予以倾斜,积极提高教师专业汉语水平,教师汉语授课能力明显提高。

此外,积极推行中国汉语水平考试(HSK)。为全面贯彻落实自治区“一杜绝、二普及、三提高”的方针,新疆各级双语教学工作领导小组一方面严把双语教师的入口关,要求在“双语”教师招考中,对普通话水平达不到相应等级或HSK成绩不达标的,不能进入双语教师队伍;另一方面狠抓培训,提高HSK成绩。1996年6月自治区举行第一届中国汉语水平考试,2002年2月,规定汉语水平考试与教师资格证认定挂钩,申请小学、初中、高中、大学的教师资格证必须达到相应的中国汉语水平考试三级、四级、五级、六级,这样少数民族教师任教有了较高的汉语水平起点,有利于双语教育发展。

2、少数民族高层次骨干人才培养计划的实施

为了贯彻落实党中央、国务院关于实施西部大开发战略的有关精神和国务院《关于深化改革加快发展民族教育的决定》,2004年教育部、国家发展与改革委员会、国家民委、财政部和人事部等下发了《关于大力培养少数民族高层次骨干人才的意见》和《培养少数民族高层次骨干人才计划的实施方案》,决定在全国实施“少数民族高层次骨干人才培养计划”。计划从2005年开始选择部分中央部委所属院校试点招收博士生500人、硕士生2000人进行培养。

新疆也制定了相关实施意见,就新疆少数民族高层次人才培养的指导思想和目标要求、招生范围、招生计划和经费、报考条件、培养任务、考试和录取、教学工作、职责和管理等

¹⁷ 马文华. 新疆教育史稿[M].乌鲁木齐:新疆教育出版社,2006,131.

¹⁸ 马文华. 新疆教育史稿[M].乌鲁木齐:新疆教育出版社,2006,134.

方面作出了明确规定。招生工作实行“定向招生、定向培养、定向就业”和采取“自愿报考、统一考试、适当降分、单独统一划线”的原则。学生毕业以后，全部回定向地区和单位就业，硕士服务期限为5年，博士为8年。目前这一计划正在稳步进行，新疆教育厅于2010年专门安排专项人力和经费，牵头开发了《新疆维吾尔自治区少数民族高层次骨干人才计划网上服务系统》，大幅度提高了工作效率和便利。报考“骨干计划”的博士和硕士人数呈逐年上升趋势，并在2010年达到了最大涨幅。这一计划对于加快少数民族高层次人才培养、推动少数民族地区社会经济可持续发展意义重大。

3、国家及内地发达省区教育援疆

在国家发展中国西部政策的大环境下，国家教委和有关部委对国际教育合作与援助资金对新疆实行了一定程度的倾斜。从20世纪80年代中期开始，新疆的民族教育就得到了国际组织及个人的援助与支持。世界银行“贫困二”项目1995年5月底在新疆启动，新疆接受世界银行贷款用于教育投资。1990年开始，“中国——联合国儿童基金会项目”开始对新疆贫困地区的基础教育给予援助。¹⁹2004年开始，国家在新疆实施“海外智力援疆工作”，每年向新疆提供资金聘请外国专家对新疆进行智力援助，并派出人才出国出境培训。

同时，新疆民族教育的改革和发展与内地省市的援助密不可分。目前，内地发达省区不仅实施了“内地高校支援新疆协作计划”而且在师资力量方面，也给予新疆一定的援助。在国家教委的关心与支持下，早在80年代初，内地一些条件好的高等学校，包括北京大学、复旦大学、同济大学、上海交通大学、南京大学在内的38所高校，就分别对口在教师培训、教育信息交流、教学设备等方面支援新疆各高等院校。1987年，国家教委、国家民委下发《关于内地与边远民族地区高等院校支援协作会议纪要》，确定了上海市、江苏省、陕西省作为新疆对口支援省、市。明确了高校对口协作的经费问题。教育部、国家民委和自治区人民政府于1989——2016年国家先后实施了六期内地高校支援新疆培养少数民族人才协作计划，招生规模从当年的800人扩大到目前的6800人，招生学校从54所增加到323所。20多年来，已累计招生6万多人，培养毕业生3万人。²⁰

师资力量方面，从1956年教育部印发的《关于内地支援边疆地区小学师资问题的通知》开始，与新疆相邻的省区开始对新疆提供一定的师资力量支持，自治区开始积极从其他地方招收师范生，经过培训后，分配到南北疆地区，支援新疆的教育工作。截至2013年，已累计投入2亿多元，实施长短期结合的各类培训，已培训自治区和兵团各级各类教师3.9万人次。在大力实施受援地区教师培训的同时，还选派专家、骨干教师和管理干部2000余人赴疆支教讲学，给受援地区带来了新的教育理念、新的教学方法，拓宽了受援地教师的眼界。

²¹

二、新疆民族教育优惠政策的需求

教育需求是指国家、社会、企业和个人对教育有支付能力的需要。²²教育需求不仅是人们对教育的一种心理欲望，代表着个人和国家的支付能力，还表现为受教育者为接受教育所牺牲的其他收入，也就是通常所说的教育机会成本。一般而言，民族教育的需求主体可以概括为个人和国家两个主体。

¹⁹ 曹红.《改革开放以来国家对新疆教育实施优惠政策的历史考查》.新疆大学学报(社会科学版).2004年3月第32卷第1期.

²⁰ 新疆维吾尔自治区教育厅网. <http://www.xjedu.gov.cn/xjjyt/jxxw/zhzx/2016/94943.htm>.

²¹ 马佳.《对口支援助力新疆教育发展——新一轮教育援疆工作三年综述》.社会事业.2014年3月下.

²² 范先佐《教育经济学》，人民教育出版社1999年版，第145页.

（一）个体的教育需求

影响个体教育需求的主要因素包括，个人智慧程度、职业的需要、家庭和个人的经济条件、家长对子女的影响和教育的预期报酬率等因素。²³而这些因素中，首要因素是居民家庭的收入水平和由此决定的消费支出结构，其次是教育个人成本和收益率。²⁴可见，家庭对于教育需求具有很大的影响。

而新疆汉族聚居地区，在统一的教育体制下，学生家庭教育、社区教育所传授的文化都与学校这种主流教育所教授的知识文化之间相一致，两种文化之间高度融合；而少数民族聚居地区，存在着少数民族地区风俗文化与主流文化之间的差异，少数民族学生要脱离原有的文化习性，尽量多的融入主流文化之中，在这样的融合过程中，融合度的高低要受到文化背景、民族地区地理分布上的劣势、经济发展水平的落后、社会发展程度的低下等因素的制约。这些也就成为制约个体教育需求的主要因素。

1、个人动机

个体对教育的需求动机是多元的，其中包括未来经济上的收益，也有非经济的精神动机。教育的需求主体是学生和家长，特别是家长对子女教育的需求，在我国民族地区表现的尤为突出。而家庭是所有文化中一种基本的传承与教育机制，是一切文化的基础学校。²⁵费孝通先生曾经指出，文化的深处，并不在典章制度中，而是在人们洒扫应对的日常起居之中；一举手、一投足，看似那么自然，不加做作，可其实正是深层文化的行为体现。²⁶

而在新疆，汉族与少数民族学生家庭文化背景差异很大。据 2016 年调查显示，新疆少数民族就业中学历比例构成呈现明显的区分，其中，就业学历比例最高的是小学文化程度，其次是初中文化程度，高中及以上约占少数民族就业中学历结构比例的四分之一。²⁷由此看出，新疆少数民族家长的学历比例构成中文盲率偏高，学历层次普遍偏低，加上民族间长期的历史发展历程中存在的教育发展水平差距在当下仍有留存，且大多少数民族长期生活在偏远的南疆地区，气候、地形等特殊的自然环境限制，交通不便、信息闭塞、思想保守、接受新鲜事物的能力较弱、汉语水平匮乏，大部分少数民族选择从事农、林、牧、副、渔等第一产业。²⁸这些因素造成少数民族家庭的家长教育需求程度较低，从而也影响着学生的受教育程度。文化资本理论认为“家庭出身不仅通过单纯的经济收入来影响求学的孩子，文化资本的传承也是不同社会出身的学生在学业成就方面差异的重要原因。”²⁹而家庭文化资源主要体现在父母的受教育程度上，其次是家庭所拥有的文化耐用品、文化参与、教育期望等。

“维吾尔族历来认为家庭是子女的启蒙学校，而父母和长辈就是子女的启蒙教师。家庭中，子女能学到从本地的历史、祖辈的家世到礼仪风俗、伦理道德、生活常识、处世之道和生产生活技能等各种知识。”³⁰美国人类学家玛格丽特·米德从文化传递的方式划分，将这

²³ 范先佐《教育经济学》，人民教育出版社 1999 年版，第 147 页。

²⁴ 王善迈：《教育投入与产出研究》，河北教育出版社 1995 年版，第 319 页。

²⁵ 许烺光.宗族、种性、俱乐部[M].北京：华夏出版社，1990：10.

²⁶ 费孝通.美国与美国人[M].北京：三联书店，1986：76.

²⁷ 高永超.《教育平等视角下新疆少数民族受教育程度分析》.和田师范专科学校学报.2016年6月.第3卷第3期.

²⁸ 高永超.《教育平等视角下新疆少数民族受教育程度分析》.和田师范专科学校学报.2016年6月.第35卷第3期.

²⁹ 余秀兰“中小学教学内容的城市偏向分析”，《南京师大学报》，2005年第9期。

³⁰ 拜合提亚尔·吐尔逊.现代乡村维吾尔族家庭规模与结构、家庭关系及家庭功能初探[J].西域研究，2005

种晚辈主要向长辈学习的方式称为“后喻文化”。³¹然而大多数少数民族家长由于本身受教育程度的有限，文化程度较低，不仅导致他们对本民族文化、教育的认识有限，也无法认识到家庭教育对子女的重要性。既不能对子女的教育做出合理的预期，也不能引导学生对自己的学业做合理的规划。

同时，新疆少数民族家庭与汉族家庭的文化环境差异，对于教育需求也有一定的影响。这些少数民族家庭受到宗教传统习俗、消极文化沉淀的影响，对接受教育的积极性不高，同时存在着顽固的重男轻女的封建思想和愚昧婚俗，往往成为决定男童而非女童成为受教育者的重要因素。

这些因素造成新疆汉族家庭与少数民族家庭对于教育需求的动机差异。一般而言，汉族学生和家长都希望孩子可以得到进一步学习深造的机会，以此获得提升自己 and 取得更高的社会地位的机会；而新疆偏远少数民族地区的家庭由于经济收入低、思想观念陈旧，而教育需要在一个长时期内持续地、不间断地付出大量的人力劳动和资本投入，取得收益的时效性较长，因而极易使包括私人在内的各教育投资主体，对一切“凡属与眼前和切身利益无明显关系的教育、学术研究都不加重视或予以蔑视排斥，轻视文化知识和教育的价值和效用”。³²使新疆许多少数民族地区的家长只看“眼前经济账”，“即使在学校教育是免费的地方，读书也无补于孩子们在田野里、在家里和在店铺里帮父母干活所带来的经济收益。”³³辍学在家干农活的现象屡见不鲜。并且，在通常情况下，家庭是教育费用支出的主体，年幼的、经济不能自立的受教育者个体在入学、退学选择上，几乎完全取决于家庭中成人（主要是父母）的意志，而且，越是在封闭落后的地区，学龄儿童在这一选择上的自主性、影响力越小。这就造成新疆少数民族地区对教育的需求并不是为了得到教育内在的非经济利益。³⁴因此，在某些少数民族地区个体教育需求在某种程度上可以看作是经济上的考虑。

2、个人偏好

在现代社会，人们需要一种丰富多彩的生活，这种欲求在教育上的反映就是个人教育需求的多样化，需求的多样化来自于个体主体性弘扬和个人偏好的差异。当前，新疆不同阶层和不同民族的教育需求显现出较强的差异，其中最为明显的是教育需求的质量差异。

这一现象在新疆经济欠发达的汉族聚居区已经出现，一部分家长将子女送到北疆大城市或者是内地名校就读实际上就反映了对教育质量的高要求。但是，在一些经济落后的少数民族聚居地区仍存在认识误区，不少家长对子女接受教育仅仅满足于认识几个字，以后不当文盲就可以，对教育不重视。新疆少数民族学生在进入学校接受正规教育之前，都是以家庭教育、社区教育的方式耳濡目染民族习俗。而进入学校之后接触的却是完全有别于本民族文化的汉族文化，从接受能力、认知结构上、思维方式上需要改变以往那种与民族生活习性相适应的认知模式。这种矛盾需要学生慢慢调试。同时，语言差异也成为影响新疆少数民族教育质量的一个突出障碍。

虽然，双语教育已经取得了突出成果，但由于缺乏双语教师以及与双语教学相配套的

(3)

³¹ 玛格丽特·米德.文化与承诺——一项有关代沟问题的研究[M].周晓虹.周怡.译.石家庄:河北人民出版社,1987:27.

³² 智利科学领袖萨拉扎·班迪博士 1971 年在维也纳发展研究所举行的“发展的选择”研讨会上的讲话,转引自冯增俊:1991 年《教育人类学》,江苏人民出版社.145 页.

³³ 赵中建《全球教育发展的研究热点》,教育科学出版社 1999 年版,第 100 页.

³⁴ [美]迈克尔·P·托达罗:《经济发展与第三世界》,中国经济出版社 1992 年版,第 316 页.

教材等,有些地方的语言障碍问题还没有完全解决。特别是在南疆地区,当地的维吾尔族学生汉语基础差,而学校开设的语文课和汉语课与普通九年义务教育的汉族初中学生的课程设置没有差别,当地的师资力量匮乏,维吾尔族老师和汉族老师中双语基础好的较少,使当地的少数民族学生的汉语学习困难重重,这就严重影响了授课质量,学生的学习积极性也很低。

伴随着我国新一轮基础教育课程改革,已经提出将学生的生活知识融入课程,但学生的生活知识主要是作为课程资源在学校课程中出现,其价值重点在于引导学生的学习兴趣,帮助学生理解和接受系统科学文化知识。然而,相比较学校教育,在新疆的许多偏远地区,家长对于学校教育过于依赖,使家庭的作用仅限于“养”即管理子女的衣食,而忽视对子女通过文化传递进行“育”。³⁵使学校教育质量在家庭观念的影响下事倍功半。

而如今这样整齐划一的教育模式,新疆少数民族学生由于经济文化水平落后,加上他们进入学校接受正规教育前,所拥有的知识、技术、气质和文化背景与汉族学生差异很大,以及语言文字的障碍,加之家庭的影响,使他们缺乏追求高质量的教育动机。

(二) 国家的教育需求

国家对教育的需求是基于本国社会经济发展对各种劳动力和专门人才的要求而产生的对教育有支付能力的需要。政府既是教育的供给者,也是教育的需求者,同时还是教育供求关系的调控者。国家作为经济社会发展的规划者,对教育的需求是从社会整体的稳定、繁荣、发展出发来考虑问题。所以,国家对教育的需求一般以教育规划的形式出现。而新疆少数民族地区的教育政策,虽然给予少数民族更多的优惠,但是却没有更多的考虑到新疆少数民族学生,特别是经济落后的偏远农村学生的实际情况。

在新疆少数民族聚居地区,人才培养的过程中也出现了院校的专业设置、课程设置与民族地区经济发展的需要不相适应的局面。民族院校的课程设置过多的体现了全国统一的课程标准,统一的教材版本,却忽略了新疆民族地区教育的特殊性,民族地区急需的课程门类、专业没有及时开设,造成了有需求无供给的局面。在课程内容的讲授上也依然是以汉文化为主,课程内容与少数民族生活、民族文化相脱离。这一方面造成了新疆少数民族学生在接受教育过程中对知识理解的困难,影响学生的学业成就。另一方面新疆少数民族文化中的很多优秀成分没有得到应有的反映,丰富灿烂的少数民族文化没有规范的渠道得以传承、传播,优秀的少数民族文化在被现代社会一点点边缘化的同时趋于消失。

与教学内容的主流文化为主相一致,考试的内容同样是以汉文化为背景。对于发达地区的学生、汉族学生来说,知识的积累和吸收都是平时生活经验的抽象,而这些知识对于处在不同民族文化结构中的新疆少数民族学生来说认知能力是不同的。有些表现城市生活的知识、价值是陌生的、也比较难以理解。而他们所熟知的地方知识,如民间故事、民歌、畜牧业知识却并不是考试的内容。在这样差异明显的知识背景下,也很难说民族学生就能轻易的取得很好的学业成就。

而新疆现行少数民族教育评价标准是以主体民族,即汉族的标准对少数民族学生进行能力素质的评价。学生取得的成绩、学生的升学成为评价学生成功与否的唯一标志。新疆少数民族教育的优惠政策虽然在机会与过程上使少数民族学生能够更接近这种统一的评价标准的要求,但却没有将少数民族的文化多样性,没有将少数民族学生能够适应当地发展需要、实现自身对民族地区发展价值作为对少数民族学生的评价指标。由此出现,新疆少数民族教育水平非常落后,受教育程度低,多数人成为这种评价制度下的失败者;同时,长期的主流

³⁵ 于影丽、孟凡丽.城市化背景下少数民族乡村家庭文化影响变迁现状探析——基于也克先拜巴扎村的调查.新疆大学学报(哲学·人文社会科学版)2015年7月.第43卷.第4期.

文化教育使新疆少数民族学生越来越脱离本民族的文化,从而造成的弊端,也将长期影响了少数民族的可持续发展。

可以说,现行的教育体制是以一种大一统的原则复制、生产着汉族的传统文化,并在不断现代化的今天挤占着少数民族文化的生存空间。而新疆汉族学生与少数民族学生教育需求的差异,在这样的大背景下被放大,也阻碍着少数民族教育的发展。

参考文献

- [1] 陈振明:《加强对公共服务提供机制与方式的研究》[M].东南学术.2007年第2期.
- [2] 蒋夫尔.《全力推进新疆民族教育改革发展——访新疆维吾尔自治区教育厅厅长吐尔逊·伊不拉音》.时政解读.
- [3] 李晓霞:《新疆高校招生中对少数民族考生优惠政策的分析》,《新疆大学学报》2005年第1期.
- [4] 罗树杰、徐杰舜主编:《民族理论和民族政策教程》,北京:民族出版社2005年版.
- [5] 马文华.新疆教育史稿[M].乌鲁木齐:新疆教育出版社,2006.
- [6] 赵中建《全球教育发展的研究热点》,教育科学出版社1999年版.
- [7] 费孝通.美国与美国人[M].北京:三联书店,1986年版.
- [8] 玛格丽特·米德.文化与承诺——一项有关代沟问题的研究[M].周晓虹,周怡.译.石家庄:河北人民出版社,1987年版.
- [9] [美]迈克尔·P·托达罗:《经济发展与第三世界》,中国经济出版社1992年版.

The Supply and Demand of Xinjiang Minority Education Preferential Policies

Zhang Meng

(Hunan University, Changsha/ Hunan, 410082)

Abstract: With the continuous development of China's social economy, the deepening of the political system reform, how to effectively provide public services become a hot topic of academic research. In the national economic system, education is an industry. In recent years, academics have repeatedly argued about the attributes of educational items, but whether they are pure public goods or quasi-public goods are important components of public service. As a kind of public service, education supply and demand is the main problem of China's education development, Xinjiang ethnic education is no exception. This paper intends to introduce the concept of supply and demand, the development of Xinjiang national education in the impact and analysis of factors, and strive to achieve the dynamic balance between the two.

Keywords: minority education in Xinjiang; preferential policies; educational equality

