

# 试论民族教育政策执行中的两难

张善鑫

(西北师范大学 西北少数民族教育发展研究中心, 甘肃 兰州 730070)

[摘要] 作为民族教育公平发展的制度保障, 民族教育政策的核心是保障少数民族成员公平地享受教育权利。长期以来, 涉及民族教育政策的部分研究者却惯用普通教育政策研究的思维和套路, 站在普通教育的立场上, 对民族教育政策进行“指手画脚”的评判, 殊不知民族教育政策在执行的过程中经常面临着尴尬的两难。研究认为, 民族教育政策执行中两难的实质是对差异和公平的权衡; 是权衡民族教育决策者价值取向的体现; 两难的消除也是未来民族教育政策改革的目标和理想。

[关键词] 民族教育政策; 两难; 差异; 公平

[中图分类号] G 75

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-5779(2014)06-0039-05

民族教育政策是“国家政治观念及治国策略以其民族观为中介在少数民族教育领域中的具体体现”,<sup>[1]</sup>其核心是保障少数民族成员公平地享受教育权利, 也是推动民族教育发展的制度保障, 反映了党和政府对民族教育问题的基本立场和价值观。但长期以来, 一些政策研究者却惯用普通教育政策研究的思维和套路, 尤其习惯于站在某种立场上对民族教育政策的执行进行“指手画脚”的评判, 使政策的执行真正陷入尴尬的两难。研究认为, 这种两难的“成因”是对差异和平等的权衡; 两难实质是政策利益相关者在教育公平和教育质量之间进行的博弈; 两难的消除是政策改革的目标和理想。

## 一、“两难”成因: 差异与平等的权衡

公平与正义是人类社会具有永恒价值的基本理念, 也是教育政策价值的核心, 一切不平等的现象最终都可以归因为政策问题。从政策实践来看, 似乎“众多的教育不公平问题, 最终可以还原为政策和制度问题。一是许多不公平问题本身就是政策、制度缺失或不健全造成的; 二是所有的教育不公平

问题最终都必须通过政策的修定和制度创新进行调节。”<sup>[2]</sup>但实质上, 除了政策本身的原因之外, 政策在执行过程中就会发生诸多不公平问题, 即在政策执行的过程中, 政策对象也会出现一些两难“困惑”, 致使无法判断和选择。而且“从政策理论上讲, 在现实世界中, 没有一项公共政策能够以一贯之, 丝毫不打折扣。”<sup>[3]</sup>进一步讲, 公共政策执行中产生偏差是政策实践的常态。民族教育政策也不可避免地发生公共政策执行中出现的共通问题。这主要体现在两个方面, 即在实施过程中出现政策效果的完全“衰减”和“递增”的情形。“衰减”的现象即在政策实施过程中, 越来越远离了政策设计者的初衷, 甚至与事前设置的政策目标背道而驰, 此时就有必要对政策执行进行调整。“递增”的现象即在政策实施的过程中, 不仅达到了预设的目标, 而且使政策在实践中得到了创造性地执行。当然, “衰减”实践的政策改革势在必行, “递增”效果的政策并非没有调整的必要, 也要为使政策取得更好的效果而进行调整和努力, 这亦是政策不断改进的过程。否则难免政策实施过程中产生问题并在

[收稿日期] 2014-09-18

[基金项目] 2014年度甘肃省高校基本科研业务费项目“西北民族地区县域内教育均衡发展研究”成果

[作者简介] 张善鑫(1977—), 男, 甘肃平凉人, 西北师范大学副教授, 教育学博士, 主要从事民族教育、教育基本理论研究

利益相关者之间进行权益博弈。

如国家在民族地区实施的双语教学政策，其初衷是促进民族地区教育公平发展、保存和发展民族语言和文化的立场上来进行考虑的。但调研发现在民族地区普通民众的理解中，双语教学政策也成了导致其日后教育不公平的根源。因为民族教育对民族语言和民族传统文化的“格外重视”，造成了今后少数民族学生只能选择“民考民”教育路径的事实，影响到他们今后的发展。事实上，为了适应社会的需要，他们不得不学习汉语和英语，出于民族情感和认同的考虑，他们又不得不在双语教学中习得民族语言。因此，对于少数民族学校的师生而言，他们在某种程度上并不将双语教学政策看成是促进教育公平发展的政策。导致在实践中，政策进行了变相地执行，是与决策者的初衷不一致的根本原因。教育公平是社会制度的一种内在安排，教育政策是实现这种制度安排和构建制度文化的基本途径，教育政策本身是一种制度化存在，是完善和发展相应制度的基础。对民族教育政策执行中出现的问题进行归因不难发现，之所以会出现两难，是对民族教育和普通教育差异和公平进行权衡时心理矛盾的反映。

事实上，民族教育有自身的特点和规律，但在现实中，在对待和处理民族教育问题时，人们总是习惯于用规范普通教育的政策、制度来规约民族教育，目的使“大家一样”，这样就自然而然地忽略了与普通教育的差异，人为地让大家“平等”起来。在这种政策实践中，政策对象对这种平等的“优待”有时表现得无能为力，从而使政策主体陷入一种两难。“其实，对于具有平等取向、旨在改善特定群体教育处境的教育政策而言，这种偏颇并不是政策本身所造成的，而是政策制定和实施过程中缺乏规范、利益博弈、寻租行为等所致。”<sup>[4]</sup>

## 二、“两难”实质：政策取向的艰难博弈

政策实施过程中表面上出现的“两难”，实质上是教育公平和教育质量关系矛盾的体现，更是决策者政策取向的艰难博弈。

首先，“两难”是教育公平与教育质量矛盾的体现。民族教育政策就是要把民族地区的现实处境和学校的某些要求结合起来，是首先考虑民族教育

中各个主体的教育需求，保证他们基本的教育权利，还是要优先考虑民族教育发展的质量，这是一对现实矛盾。正因为这种“两难”，民族教育参与者在实践中有不少苦衷，普遍认为民族学校的课程和教学使他们进退两难。原因是如果在实践中对学生降低要求，势必也降低了整个民族教育教学质量。在现行的教育制度和考试体制下，少数民族学生也无法和普通学生（汉族学生）竞争，直接导致民族学生在高考中无法实现接轨（选择普通类高校）。因此从某种意义上说，民族学校的少数民族学生只能走“民考民”的教育路径就是降低教育标准的体现。否则，用一个尺度衡量少数民族学生和汉族学生，肯定存在不公平。现实困难是，在少数民族学生学习民族语言的前提下，学校的课程和教学已大大增加了学生的学业负担。到底是在实践中提高标准还是降低标准，的确让他们在实践中进退两难，问题的实质是公平和质量之间的博弈，即在保证公平的前提下，似乎就很难兼顾好教育的质量；但要真正追求民族教育的高质量，学生公平的权利又该如何体现？这一直是民族教育实践中存在的两难困惑，即使是少数民族教育优惠政策，也存在同样的难题。

其次，“两难”是因为部分政策在执行中改变了受益的对象和主体。众所周知，民族教育政策就是针对民族教育的某种特殊性出台的，但实践中往往忽略了民族教育的特殊性甚至将民族教育当成准普通教育来对待，造成了民族教育政策的变相执行。当一项政策执行过程中被改变了政策对象时，人们的第一反应往往认为政策本身不公平，但实际上是政策变相执行所致，这也成为导致民族教育政策执行过程中两难的成因之一，民族教育政策执行中曾出现过这样的政策案例。如上世纪80年代开始执行的民族预科教育政策，本是为少数民族学生公平地接受高等教育出台的特殊政策，其初衷也是针对学习民族语言的学生，由于少数民族学生语言学习上的弱势，必须通过预科形式进行强化训练，打好基础。但部分学校对民族预科缺乏认识，盲目认为只要少数民族学生就有预科的资格，致使在实际招生过程中“变了样”。殊不知真正的预科是对学生进行语言上的强化训练，要帮助少数学生过“民族语言关”。致使民族预科政策执行到后来，政

策实践中改变了受益的对象和主体。甚至将民族预科教育办成了汉族学生顺利进入高校的“跳板”，严重歪曲了设置民族预科教育的目的，扭曲了预科政策执行的本意，相关研究对这一问题进行了深刻分析。又如关于少数民族学生高考加分的优惠政策，前两年在少数民族聚居地区执行时遇到了困惑，因为对少数民族学生都进行了降分录取的优惠，但聚居区的汉族又成了这个地区的“少数”，这样他们又受到了不公正的待遇，后来由于研究者的呼吁和政府的重视，使居住在少数民族聚居区的汉族学生也享受到了相应的优惠政策，这样的政策实践似乎保证了所有人的公平。殊不知当一项政策能保证所有人享受了公平待遇时，这项政策本身又是不公平的。如何保证公平，难道扩大政策对象受益的主体就能体现公平？其中的问题显而易见。总之，无论是政策的原本执行，还是后来的应急改进，从理论上讲，政策对象应该是一贯的，任何符合常理的变通都是解决政策问题的集中反映，决策者应该从政策设计上进行反思，明确政策取向，细化实践操作，确保取得实效。

再次，“两难”折射出民族教育理论面临的现实困惑。虽然建国后我们出台的一系列民族教育政策在确保民族教育发展、提升民族教育质量等方面发挥的作用不容低估，但目前民族教育政策执行的两难折射到师生层面，就是在教育实践中面临更多的现实困惑，让民族教育当事者无所适从，文化冲突和内心矛盾在一定程度上客观存在，诸多的研究反映了其中的现实困惑。如时下有研究对民族教育优惠政策提出过质疑；有研究对民族双语教学的深入推进提出了对策和建议；有研究也对民族基础教育的价值取向进行了理性反思；有研究对民族教育体系合理性进行探讨，认为建国后我们虽然针对少数民族教育建立了相对完整的教育体系，但少数民族学生却在相对封闭的体系中演绎着他们的教育之路，因此也使他们失去了相应的与普通学生交流的机会，使“多元文化整合教育”缺乏实施的环境和条件等观点和看法。

以上诸种民族教育政策执行中面临的困惑，是民族教育当事者在面对教育现实问题时内心真实写照，更是对公平和质量关系的权衡和博弈，最终映射出民族教育决策者的价值取向。

### 三、“两难”的消除：

#### 民族教育政策改革的预期

深刻解读民族教育政策执行过程中“两难”的成因及“两难”的实质，如何减少政策执行中的两难，是政策研究必须面对的现实问题。研究表明：两难的消解，最终有赖于政策或制度的不断改进，这也是民族教育政策改革的预期和理想。

首先，合理关切政策对象的不同利益诉求。就政策的运作程序而言，政策执行是对政策各利益相关者权益的保障。从这个意义上讲，政策的改革是对政策利益的重新分配和调整，必须合理关切政策对象的不同利益诉求。民族教育政策执行中出现的两难是政策利益相关者对政策“不适应”的具体体现，也反映出政策对象对政策改革的某种期待和诉求，也是他们对未来政策的理想表征。从根本上讲，之所以在政策执行中出现“两难”，是对政策对象的各种权益难以完全关照所致。从根本上讲，每一种政策的执行，理论上政策对象群体既包括其直接受益对象，也有其间接的受益对象。民族教育政策的直接政策对象毫无疑问是学校的师生，而间接的政策对象则是所有民族教育参与者，直接受益对象和间接受益对象的最大区别是政策利益分配不同，也是政策执行中权益分配的常态。但是，理想的政策改进绝不是给所有的受益群体和对象平均分配政策利益，吃“大锅饭”。实际上，相关利益群体表现出的政策诉求是政策改进的内在动力，最初的政策诉求经过实践的博弈，推动了政策的持续改进，也进而使政策执行过程成为科学合理分配政策利益的过程。政策之所以会在执行的过程中“扭曲”决策者的初衷，究其实质，根本原因之一是其权威性大打折扣，政策被变相执行实质上是人们忽略政策权威性的表现。当然这种对政策权威性的忽略不是在短期内形成的，它亦经历了一个漫长的过程。典型表现就是部分政策对象逐渐出现了一些不合政策的思想行为并在实践中被部分政策对象默许和接受，造成了政策执行的后果完全不是政策设计者的预期。实践表明，政策的执行是在一个“黑箱”中完成的，民族教育政策也不例外。各个政策利益相关者要在政策实施过程中自觉维护政策的权威，这既是对现行政策的忠实执行，更是对政策利益相关者自身合法权益的维护。

其次，保障政策对象平等的受教育权利。“缩小民族教育与全国教育水平的差距、确实保障少数民族平等的受教育权益，是我国制定民族教育政策的根本目标和出发点。”<sup>[5]</sup>即如何在民族教育政策中既体现公平，又反映民族教育和普通教育之间的差异并保障受教育者基本的教育权利，是政策制定中一如既往的关照点。实际上，“公平”与“差异”本身就是一对矛盾，通过政策本身去解决这对矛盾对于任何政策而言都存在现实困难。其实这对矛盾演进在具体的政策实践中就要体现政策的公平性和特殊性。一是要体现民族教育政策的公平性。从教育的本质而言，它无疑在现实的社会生活中扮演着双重的身份。但以往人们审视教育的过程中，多是从体制职能的角度看待教育，而忽视了教育的社会生活和个体发展的职能。正如杜威批判“教育生活准备说”时所指出的那样，教育的价值被消解，教育成为一个异己的过程。杜威的社会理想是建设一个民主社会，这个民主社会的基本特征就是公平。因此，他把教育观视为实现这一社会理想的重要途径。教育由此成为一种彰显人性的活动，是每个人应该享有的基本权利。因此必须凸显公平性。那么公平性靠什么来维持和保障呢？就是教育政策，其执行就是要维持并体现教育公平。二是要体现民族教育政策的特殊性。众所周知，民族教育与普通教育相比，表现出了自己的特殊性。于民族教育政策而言，这种政策效率的重要指标之一就是要体现差异，否则政策效果就大打折扣。长期以来，由于少数民族的某些特殊性致使民族教育表现出和普通教育的差异，从而使民族教育政策也有了某种特殊性；在国家补偿教育公平观的指引下，针对少数民族教育的特殊性出台了一系列的优惠政策和措施。反思优惠政策实践，都是国家为促进少数民族地区教育公平发展的具有倾斜性的特殊教育政策，反映了国家教育发展的基本政策取向。从这些重大教育发展项目和政策出台的背景来看，这些倾斜政策无不反映了国家、政府和决策者促进民族地区教育公平发展的理想，无不是基于对少数民族教育发展的特殊性而进行的政策考量。从实施的效果来看，这些特殊政策或重大项目在推进民族教育实现跨越式发展、促进教育公平方面发挥了不可替代的积极作用。

再次，加强政策的落实与不断改革。梳理建国后民族教育政策的流变与发展轨迹，国家对少数民族教育的发展出台了一系列的政策，但部分政策并未取得预期效果，这有两个原因：一是政策没有很好地落实；二是政策出台后没有跟进改革。先谈政策落实问题。就政策实施而言，是将决策者政策初衷体现在实践中的过程。当下，民族教育政策的落实就是要通过出台相应的政策和措施，在保证少数民族学生在各个学段顺利就学的同时，进而要保证少数民族学生在社会从业群体中的比例，尤其是保证民族地区公务员招考、各类就业分配统考中等对少数民族学生的优惠。因为这是由民族教育衍生出的社会问题，事关少数民族地区干部队伍建设，事关少数民族地区长期稳定，事关民族地区教育发展的价值与定位，必须有明确的政策予以保障；同时民族教育政策必须有相应的“后政策”来接续，保证政策执行的连贯性和统一性，这应该是当前少数民族教育政策落实的应有内涵。一定要能通盘考虑，不能等到一项政策在执行过程中发现了问题，又考虑出台新的政策来替代，这都是没有长远规划的体现。否则会在实践中“歪曲”政策制定的初衷、抵消政策积极效果，结果往往得不偿失。即使现行的相对成熟的政策，也必需作使政策更有效的努力，如高考录取的优惠政策，也是在实践中进行了不断的完善，在不同时期先后经历了“优先录取——放宽录取——特殊办学——具体分数——人才计划”的发展阶段。就政策理论而言，政策改革是政策实践必需的政策过程，伴随政策实践的始终。不能因为政策产生问题后所做的工作笼统地界定为政策改革，这是对政策改革的误解。因此，政策实践中一定要跟进政策改革，尽力消解政策执行的两难。现实中，民族教育政策和其它公共政策相比，难有或少有改进的一个原因是政策改革的成本巨大。因为“公开的资料能告诉我们民族教育政策是由教育部制定、国务院批准的，但具体政策是谁制定、谁批准的则无从所知。正是因为民族教育政策制定过程的复杂和不透明使得改变这项政策的成本加大。”<sup>[6]</sup>除此之外，政策难以跟进改革的另一个原因是政策周期长，从政策制定、出台、实施到取得实效需要一个完整的政策周期，政策问题在不同的政策阶段会有不同的表现，特别是教育政策效果

涉及到对人的评价，需要决策者完整地审视政策周期，确定政策改进的重点，解决政策问题。

同任何政策运作一样，政策在执行过程中都会出现政策问题。值得一提的是，民族教育政策不仅在执行中会面临其它公共政策所共通的政策问题，

而且会使政策执行陷入两难当中，这也是民族教育政策特殊性的体现。不断推进政策改革，真正在政策执行中落实不同利益相关者合理的政策诉求，是调和民族教育政策实践两难的基本思路，亦是今后政策改革的目标和理想。

[参考文献]

- [1] 张学强. 文化冲突与权力博弈中的元代少数民族教育政策 [J]. 当代教育与文化, 2011, (2).
- [2] 何会宁, 沈晓. 教育公平的伦理审视与制度保障 [J]. 道德与文明, 2006, (3).
- [3] 李允杰, 丘昌泰. 政策执行与评估 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 13.
- [4] 熬俊梅. 试论教育政策文化的形成——以民族预科教育政策为例 [J]. 社会科学战线, 2010, (2).
- [5] 金炳镐. 新中国民族政策 60 年 [M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2009: 430.
- [6] 徐书业、郭裕湘. 新中国民族教育政策演进的制度分析 [J]. 教育研究与实验, 2013, (1).

## The Dilemma of Implementing Ethnic Educational Policies

ZHANG Shan-xin

(Research Center for the Educational Development of Minorities, Northwest Normal University,  
Lanzhou, Gansu, 730070, PRC)

[Abstract] As the system guarantee of ethnic education equity, the core of ethnic educational policies is to ensure the rights of education of ethnic minorities. For a long time, some researchers involving ethnic educational policies have been accustomed to the thinking style of general educational policies, and criticize ethnic educational policies. They do not know the dilemma that ethnic educational policies encounter in implementation. The reasons for the dilemma consist in weighing the differences and fairness in implementing ethnic educational policies and the dilemma embodies the value tendency of ethnic educational decision-makers. Elimination of dilemma is the goal and ideal of future ethnic educational policy reform.

[Key words] ethnic educational policy; dilemma; difference; equity

(责任编辑 陈育/校对 云月)