

【民族教育】

民族教育从“整体性优惠”到 “差别化支持”的转向

——基于政策话语分析视角

袁 梅 张苗怡

【摘 要】我国长期坚持对民族教育实行优惠政策的话语选择,对于民族教育的发展起到不可或缺的重要作用。民族教育优惠政策先后经历了萌芽探索期(1949–1978年)、恢复重建期(1978–1992年)、快速发展期(1992–2014年)与内涵丰富期(2014年至今)。尤其是新时代以来时代变革与多元利益主体的博弈,促使以官方、专家、媒体、政策对象、社会为主体的政策话语圈对民族教育优惠政策的现实问题产生探讨,推动民族教育优惠政策话语由“整体性优惠”向“差别化支持”转型,其价值定位、目标群体、资源分配均发生新变化。民族教育差别化支持政策的话语体系建构需明确以铸牢中华民族共同体意识为话语内核,完善话语体系的政策保障机制、主体互动机制和审查监督机制,从而实现新时代民族教育差别化支持政策话语体系的有效建构。

【关键词】民族教育政策;政策话语;整体性优惠;差别化支持

【作者简介】袁梅,中央民族大学教育学院教授;张苗怡,中央民族大学教育学院博士研究生(北京 100081)。

【原文出处】《民族教育研究》(京),2023.4.47~55

【基金项目】本文系2021年度国家社会科学基金教育学项目国家青年课题“新时代民族团结教育话语体系的生成与本土建构研究”(项目编号:CMA210237)的阶段性成果。

引言

话语、文本、社会效应共同构成了政策评价的三个基本维度。^[1]政策话语的导向性对政策的实施与成效具有直接推动作用。民族教育政策是党和政府为解决民族教育的实质性问题,基于一定的利益权衡与价值标准,制定和颁布的目标、内容和行为规范,并通过话语和文本得以实现政策的实施与传播。新中国成立以来,为推动教育事业的均衡发展,我国针对少数民族和民族地区实施了一系列民族教育优惠性政策,并在政策实践探索中逐渐形成了一套系统化的民族教育优惠政策体系,为少数民族和民族地区培养了一大批高层次人才,极大地提升了

少数民族和民族地区教育质量,有效缩小了各民族间的教育差距。在此进程中,政策话语的均等化、补偿性导向占据了公共话语的主导地位。然而,随着我国经济社会的高速发展,全国教育水平的普遍提升,利益敏感度的持续走高,以及民族教育优惠政策在执行过程中存在指标分配、质量把控、结果效应等方面的问题,民族教育优惠政策的政策内容、政策执行、政策效果备受质疑,政策的价值反思与话语重构成为民族教育优惠政策的迫切需求。在面向2035年提高民族地区教育质量和水平的总体目标与铸牢中华民族共同体意识的双线驱动下,把握民族教育优惠政策由“整体性优惠”向“差别化支持”转型的公共

话语互动与政策话语取向,探索民族教育差别化支持政策话语体系建构的基本理路,对于推动新时代民族教育工作的高质量发展具有十分重要的理论价值与现实意义。

一、民族教育优惠政策从“整体性优惠”到“差别化支持”的话语嬗变

纵观我国民族教育优惠政策的发展演变历程,大致可划分为四个阶段:优惠基调初现的萌芽探索期(1949—1978年)、范畴明晰化的调整恢复期(1978—1992年)、执行规范化的快速发展期(1992—2014年)、差别化转型的内涵丰富期(2014年至今)。

(一)优惠基调初现的萌芽探索期(1949—1978年)

新中国建立之初,我国坚持民族平等的基本原则,陆续颁布多项民族教育帮扶性优惠政策,确立了优惠倾斜的政策话语基调。

其一,优惠性话语倾向出现。1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定,“人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业”,^[2]官方话语为民族教育优惠政策的制定奠定了基础。其二,招生话语向少数民族学生倾斜。1950年中央人民政府政务院批准的《培养少数民族干部试行方案》《培养少数民族师资的试行方案》等文件均对少数民族考生进行了年龄、招生比例等方面的优惠倾斜,明确对少数民族学生进行优惠性教育帮扶。其三,外部保障性话语关注民族教育。1956年,国务院《关于少数民族教育事业费的指示》、教育部《关于内地支援边疆地区小学师资问题的通知》颁发,对民族地区教育进一步资助。1974年国务院科教组、卫生部、财政部共同印发的《关于中小学财务管理问题的若干意见》对民族教育助学金发放标准等进行了明确规定,并要求各个学校依据自身财力,因校制宜地实施学费减免政策。基于此,我国民族教育优惠政策经历了从无到有的发展

阶段,民族教育实现了由百废待兴到开启新纪元的转变。

(二)范畴明晰化的恢复重建期(1978—1992年)

1978年党的十一届三中全会的召开,为我国民族教育优惠政策的恢复和发展奠定了基础。这一阶段我国民族教育优惠政策以提升民族地区生产力为导向,进入恢复与重建的关键时期。

其一,明确整体性优惠的话语表达。官方话语明确对民族教育的优惠性帮扶范围,政策内容进一步细化。如1980年国家民委和教育部《关于加强民族教育工作的意见》对少数民族教育的基本情况进行了分析,指出“一部分少数民族文化教育同汉族的水平相当,而大多数少数民族,尤其是边境地区、牧区、高寒山区的少数民族,文化教育十分落后”,故而强调“采取特殊措施,重点扶持民族教育,逐步建立适合少数民族地区特点的民族教育体系”,包括办好民族地区学校、开设民族班、高考招生对少数民族学生实行择优录取和规定比例适当照顾相结合的办法等。^[3]其二,明晰招生话语帮扶维度。我国进一步明确民族教育优惠政策的帮扶细则,对招生政策进行了补充。如1980年教育部颁布的《高等学校招生工作的规定》明确指出,在高等学校录取工作中,少数民族考生若来源于边疆、山区、牧区的少数民族聚居地区,可适当降低分数;若散居在汉族地区,则同等条件下优先录取。1984年国家民委和教育部《关于加强领导和进一步办好高等院校少数民族班的意见》细化了民族班招生方式,指出民族班招生要通过对当年少数民族考生的全面考察,采取择优录取、适当降分的原则。其三,外部保障话语支撑力度提升。民族教育优惠政策的执行实施需要系列保障措施加持。基于此,我国进一步强化外部支撑力度,成立西北少数民族师资培训中心等专门性机构,培养少数民族师资力量,并于1990年起由中央财政拨付的每年2000万元专

款支持少数民族教育。

(三)执行规范化的快速发展期(1992-2014年)

1992年,随着改革开放事业的深入发展以及社会主义市场经济体制的确立,我国确立了教育优先发展的战略定位。国家教委制定颁布了一系列民族教育优惠政策,实现了民族教育优惠政策执行的规范化。

其一,整体性优惠话语系统性加强。我国民族教育优惠政策随着时代的发展和现实的需求不断深化改革,走向规范化和科学化。1992年国家教委颁布的《全国民族教育发展与改革指导纲要(试行)》明确了20世纪90年代我国民族教育事业发展的基本目标、方针、任务和政策,指出民族教育办学形式要适合少数民族和民族地区的实际和特点。这一阶段,民族教育优惠政策致力于推进民族地区的社会主义现代化建设,增加人才培养数量。其二,招生话语规范化发展。2004年教育部印发《普通高等学校招生工作规定》,指出“对边疆、山区、牧区少数民族聚居地区的少数民族考生,可在高等学校调档分数线下适当降低分数要求投档,且不得超过20分”。^[4]随后的政策文本中对少数民族招生制度的话语表达也多以“加分录取”为主,招生对象和降分数值等得到进一步规范。其三,外部保障话语要求公共资源倾斜力度加强。2010年国务院《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出“公共教育资源要向民族地区倾斜”,^[5]国家教委《关于进一步加强内地西藏班工作的意见》《关于加强民族散杂居地区少数民族教育工作的意见》《关于加强民族地区教育行政管理干部培训工作的意见》等文件更是从师资力量、经费投入、管理能力等方面完善了相关保障体系。

(四)差别化转型的内涵丰富期(2014年至今)

党的十八大以来,党中央高度重视民族工作,把加快少数民族和民族地区发展摆在了全国改革发展

全局中更加突出的位置,并围绕如何加强和改进党的民族教育工作提出了一系列新思路。

其一,整体性优惠向差别化支持转型。2014年中央民族工作会议上,习近平总书记提出要坚持民族因素和区域因素相结合,“对边疆地区、贫困地区、生态保护区实行差别化的区域政策”,^[6]首次使用“差别化支持”的话语表达,为新时代民族教育优惠政策的差别化支持奠定了话语基调。随后,国务院2015年出台的《关于加快发展民族教育的决定》提出,要“坚持缩小发展差距,坚持民族因素和区域因素相结合,完善差别化区域政策,分区规划,分类指导”,^[7]首次在教育领域提出差别化区域政策,体现了我国民族教育优惠政策话语向“差别化支持”嬗变的话语取向。2021年中央民族工作会议上更是明确指出,要“完善差别化区域支持政策,支持民族地区全面深化改革开放,提升自我发展能力”。^[8]其二,招生话语的针对性加强。当前国家民委拟全面推进民族教育差别化支持政策话语转型,率先对少数民族考生高考加分政策进行调整改革,更加精准地确定加分的区域、群体、条件,让政策能够切实惠及那些需要帮扶的学生,由过去的仅按照民族和地区进行政策对象划分的优惠政策,向按群体和地区划分的民族教育差别化支持政策转变。其三,各少数民族省区完善地方性保障政策体系建设。各少数民族省区积极响应权威主体的话语要求,在民族教育的公共服务、经费投入等方面给予差别化支持。以云南省为例,云南省加快出台了系列政策文件,如《关于加快发展民族教育的实施意见》《云南省深化考试招生制度改革实施方案》《云南省“十四五”高等教育事业发展规划的通知》《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的实施意见》等,对民族教育差别化支持政策进行整体安排。

二、话语圈互动下的民族教育优惠政策问题探讨

福柯认为,话语是权力的有效陈述。^[9]权力启动

了话语,话语形成了不同利益圈层,不同利益圈层又是话语的生产场所,多元话语圈共同构成了话语系统,从而影响并驱动着政策生成。在民族教育优惠政策的制定和执行过程中,官方话语、专家话语、媒体话语、政策对象话语和社会公众话语从自身需求出发,形成各自的话语圈,并在互动中构成完整的政策话语场。^[1]在处于多元价值取向社会的当下,多元话语的表达和价值冲突在民族教育优惠政策的执行过程中愈发凸显,其现实表征就是各话语主体间的话语圈互动与博弈。

(一)官方话语:民族教育公平问题的不断探索

公共政策是公共权力机构(官方话语主体)对社会利益进行权威性分配的政治活动过程,用以规范、引导有关机构团体和个人的行动依据或准则。^[10]官方话语作为政策话语圈的权威性存在,是充分考虑多元利益的话语表达,是官方权威与价值取向的集中表现,整合多元主体利益并实现有效权衡是官方话语的基本原则,客观、严谨、准确、合理是官方话语表达的必备特点。纵观我国民族教育优惠政策的官方话语,其核心目标在于全面缩小教育差距,真正实现教育公平,在此过程中根据时代需求不断进行调整。从1950年提出“兄弟民族学生考试成绩虽稍差,得从宽录取”^[11]的话语倾斜,到1980年“采取特殊措施,重点扶持民族教育”的话语明晰,到2010年“公共教育资源要向民族地区倾斜”的话语支撑,再到2021年“完善差别化区域支持政策,提升自我发展能力”的话语坚持。这一话语转变的逻辑蕴涵着我国民族教育优惠政策权威主体对民族教育公平问题的不断探索。由于民族教育优惠政策需要与民族教育实际和民族地区发展实际相结合,因而官方话语不断对政策话语做出调整,其根本目标在于夯实民族教育发展基础,缩小区域之间发展差距,更好地实现教育公平。由此可见,民族教育公平问题的实现不仅需要民族教育优惠政策满足共识性、权威性和前瞻性

特质,具备合理性和可操作性原则,还需在不同主体需求中寻求多元利益的平衡点,从而实现民族教育优惠政策社会效应的最优化发展,真正解决民族教育中各民族、各区域间的公平问题。新时代以来,随着我国经济社会发展水平的不断提升,多元主体利益需求明显增长,民族教育优惠政策的时代背景发生变化,促使官方话语亟须重新探索保证教育公平和优化社会效应间的话语平衡。

(二)专家话语:内涵式帮扶效果不够显著

政策研究是制定好政策的基础。作为教育政策研究的主体,专家话语在民族教育优惠政策的执行和变革过程中承担着重要的监督、指导价值,在民族教育优惠政策的公共话语形成进程中更是具有靶向作用。我国专家话语圈高度重视民族教育优惠政策问题,相关研究逐渐进入蓬勃发展期,其关注焦点在于民族教育优惠政策是否有效作用于少数民族和民族地区受益群体的内涵式发展。其一,民族教育优惠政策是否真正从根本上改善了民族教育资源较差、高水平人才较少、教育水平较弱的问题。不少专家学者认为,目前原有的民族教育优惠政策已无法承担起实现教育公平使命,反而使政策受益群体和非受益群体都对现行无差别优惠政策是否公平公正开始产生怀疑,^[12]整体性优惠已无法真正实现民族教育的内涵式发展,存在“宽进宽处”的问题,应更多地关注民族教育问题的内涵,而非外延指标,真正提升民族地区的教育质量和少数民族学生素养,而非停留于外显性公平。^{[13]、[14]}其二,民族教育优惠政策是否实质性提升了少数民族和民族地区人才质量,其政策受益群体是否真正作用于少数民族和民族地区的生产生活。有专家认为,由于招生门槛相对普通计划要低,但教学要求和课程标准一致,大量民族教育优惠政策的受益群体难以通过课堂学习获取更多的知识,无法有效提升学习能力,^[15]另有专家研究发现,民族优惠政策的受益群体在具备学业能力和

个体竞争力后,往往选择流入东部发达地区工作,民族教育优惠政策为支持民族地区区域经济发展和教育水平提升的初衷与现实不相符,甚至在一定程度上加剧了区域间的不平等,间接造成了民族地区人才的流失。^[16]总体来看,当前专家话语圈对民族教育优惠政策的帮扶作用究竟流于表面还是具有实质性效用存在争议,民族教育优惠政策对少数民族和民族地区的内生性帮扶能力仍待加强。

(三)政策对象话语:政策优惠引发反向歧视现象

政策对象是政策实施成效评估的重要主体,也是最有效的依据。民族教育优惠政策自实施以来,有效推动了我国少数民族和民族地区的整体性发展,但社会阶级分层的加剧和资源获取的不均衡致使政策对象话语圈的话语支持已固化为以少数民族身份为优惠对象,使得部分主流群体对受益群体产生质疑。其一,民族教育优惠政策受惠对象的选取缺乏精准性和实效性。经济的高速发展、民族内部的社会分层使得一部分受益群体已脱离弱势群体范畴,但在整体性帮扶的政策话语下,部分生活在教育资源充足地区的少数民族学生仍享受着特殊关照,而同等条件下的偏远民族地区汉族学生却难以享受教育优惠政策,如民族预科教育招生领域出现由“边疆贫困地区学生才能进入预科班学习”转变成了“边疆贫困学生进不了预科班”的教育不公现象,^[17]民族教育优惠性政策的帮扶对象选取标准精准性和实效性的欠缺使得政策对象内部对此产生思考。^[18]其二,民族教育优惠政策受惠对象的个人能力容易受到质疑。由于少数民族和民族地区教育质量的先天不足和后天差距,政策对象往往面临着教育基础薄弱、知识掌握面较窄等问题,教育差距并未实现实质性缩小,^{[19]、[20]}且享受民族教育优惠政策的学生在就业时会因为帮扶性政策而被认为实际能力有所欠缺,进而引发就业时的反向歧视。^[21]在此背景下,政策对象话语圈对民族教育优惠政策的信任度和获得

感有所下降。

(四)媒体话语与社会话语:政策执行规范性有待加强

公共政策的制定和修改是基于公共话语场域实现的,^[22]社会话语对于政策的执行和变革具有重要的监督和评价作用。媒体话语的选择在一定程度上影响着社会话语圈对于政策的实际态度。通过近年来国内主流媒体和非主流媒体关于民族教育优惠政策的相关报道可以看出,当前媒体话语和社会话语对于民族教育优惠政策的政策关照性整体上持认可态度,但认为政策执行过程中存在执行规范性不足的问题。其一,对于民族教育优惠政策执行规范性的质疑。以民族教育高考加分政策为例,媒体话语圈对加分公平和质量问题存在争议,认为加分制度本质上是把非个人禀赋直接强加于竞争结果之上,且不乏有人借政策之利、权势之便搭乘虚假少数民族身份的便车,在政策关照性的正向引导下反向造成人为的社会不公,“初衷可嘉、过程异化、监督缺乏”。^[23]民族教育优惠政策在具体指标确定、执行和监督环节存在监管不到位、细节不明确、行政权力与利益干扰等规范性不足的问题。其二,对于政策执行增加资源倾斜和机会不均衡风险的质疑。民族教育优惠政策直接涉及社会大众切身利益,容易引起各民族之间、同一民族内部对于个体利益与资源倾斜问题的广泛关注。例如,民族高考加分政策在民族混居地区生活条件和教育资源相同的情况下仅给少数民族身份进行特殊照顾的政策倾斜问题等,容易引发媒体话语和社会话语对于民族优惠政策设置初期单纯以民族、区域身份为政策实施主体的政策优惠和资源倾斜产生不满。民族教育优惠政策在提升少数民族教育机会公平感的同时,反向影响了汉族的教育机会公平感。^[24]如何保障民族教育优惠政策的执行效度,避免因政策执行导致的公众话语质疑和信度降低,成为民族教育优惠政

策调整的关键。

三、从“整体性优惠”到“差别化支持”：民族教育优惠政策话语的转型逻辑

政策是关于目标选择、价值定义和资源分配的互动过程,其本质上是关于政治权力运用和使这一过程合法化的话语。^[25]当前我国权威话语主体大力推动民族教育优惠政策由“整体性优惠”向“差别化支持”调整改革,对政策对象的选择、政策方向的把控、政策措施的修正、政策力度的调节进行差别化处理。鉴于此,准确把握“整体性优惠”和“差别化支持”的转型逻辑是民族教育优惠政策得以顺利开展的关键。

(一)价值定位:从人才规模增长到人才内涵化发展

从整体来看,“整体性优惠”和“差别化支持”是民族教育优惠政策的不同阶段产物,“差别化支持”是在“整体性优惠”基础上的政策完善化和精细化管理,总体上具有传承性,包括少数民族高考加分政策、预科班政策、少数民族高层次骨干人才计划、内地民族班计划、东西部对口支援政策、专项经费投入机制、教师激励政策等,已形成一套较为成熟的政策体系。其政策目的都是旨在通过鼓励、支持、优惠等补偿性、激励性政策手段,加快培养少数民族和民族地区人才,实现我国教育水平的整体性提升和均衡化发展,表明了党和国家对民族地区和少数民族学生给予政策照顾与帮扶的优惠倾向,其话语嬗变是一个政策完善和内涵提升的水平递升过程。

“整体性优惠”和“差别化支持”的本质区别在于,“整体性优惠”政策的逻辑起点是发展少数民族教育,提升少数民族高水平人才数量,而“差别化支持”政策更加注重民族教育质量的实质性提升,即提升少数民族和民族地区教育质量,加快民族地区各项事业发展,推动教育公平理念的落地。研究显示,教育水平和贫困发生率之间呈负相关,教育水平提高能够直接降低居民贫困发生率,^[26]教育程度越低

越容易陷入贫困状态。在此背景下,我国从新中国成立之初便大力推进民族教育发展,坚持以优惠性、倾斜性的“整体性优惠”政策推动少数民族和民族地区人才培养数量的发展,短时期内大量提升服务于民族地区经济建设的人才数量,以人才带动民族地区区域经济社会高速发展。随着经济水平的提升,我国进入高质量发展的战略转型时期,加快建设民族地区高质量教育体系,并在时代变革之际加快民族教育优惠政策话语向“差别化支持”转型,政策话语层面强调民族因素同区域因素的结合,从根本上优化民族地区人才质量和人才结构,推动民族地区社会、经济、文化的繁荣,激发民族地区内生性发展动力。

(二)目标群体:从宽泛化选取到精准化识别

我国民族教育优惠政策长期坚持加大少数民族和民族地区人才选拔力度,积极支持并采取少数民族预科班、民族班等照顾措施,确保少数民族和民族地区考生录取率稳中有升,高于全省平均增长水平,地方性加分项目保留少数民族和民族地区考生加分项目,但是“差别化支持”在具体内容上对“整体性优惠”进行了差别化处理,强调对同等弱势条件下各族群众的关照,强调政策对象范围选取的聚焦性和刚需性。

“整体性优惠”强调基于少数民族身份进行政策对象选取,即无论是偏远落后的民族地区还是经济发展良好的民族地区、无论是贫困聚居的少数民族还是已迁移至城镇生活的少数民族,均可不同程度地享受民族教育优惠政策,这就使得同一地区不同民族、同一民族不同发展水平的受众对象享受到的教育政策存在差异,政策范围较大。不同于“整体性优惠”针对所有少数民族和民族地区学生实行加分、降低标准、优先录取等手段的普适性优惠政策,“差别化支持”更加强调政策范围的精准化。该政策是基于实际需求变化对“整体性优惠”的内涵完善,强调要“根据不同地区、不同民族实际,以公平公正为

原则,突出区域化和精准性,更多针对特定地区、特殊问题、特别事项制定实施差异化区域支持政策”,^[9]突出政策对象的针对性选取和差异化照顾。“差别化支持”强调结合区域发展需求和人口结构变化,细化加分赋值,推进民族地区定向招生分配制度,优惠性入学指标和经费投入更加精准化,而非以单一少数民族身份为通行证,造成部分资源浪费和不公现象。如云南省在申报条件和加分分值进行细化,对世居边疆县考生、世居19种少数民族考生、世居农村彝族壮族考生、世居高寒山区少数民族考生分别进行不同加分赋值,^[27]极大程度反映了“差别化支持”的政策内核。

(三)资源分配:从教育均衡到教育优质均衡

教育资源配置的合理性往往与教育资源配置过程中的“均等不相容性”密切相关,^[28]在我国教育实践中具体表现为理想的教育公平理念同有限的教育资源之间存在矛盾和不相容的现象。资源优质均衡化发展在民族教育优惠领域的关键在于教育资源的均衡配置,我国针对民族教育的优惠政策长期追求教育均衡化发展,而民族教育差别化支持政策的落实能够进一步为实现有限教育资源的最优化配置提供政策支撑。

其一,鼓励民族地区学校开发特色专业。“立足资源禀赋、发展条件、比较优势等实际”,^[9]强化民族地区各类教育的多样化、特色化发展,支持少数民族和民族地区学校兴办特色专业,真正培养服务于区域经济发展的各级各类人才。其二,加强学生专项化资助。我国长期坚持对民族地区实施免学费和国家助学金政策,并享受“奖助贷勤补免”和入学绿色通道等多元资助政策。随着民族教育优惠政策向差别化支持转型,政策将进一步向贫困的民族地区学生倾斜,坚持密切关注、科学管理、长效帮扶等多举并行的方针,真正惠及民族地区贫困学子。其三,培养优质化教师队伍。多年来,我国加速扶持民族教

育师资力量,采用选派教师、定向培养、名师工作坊等手段提升民族地区的师资队伍水平。差别化支持政策将进一步强化师资队伍建设和更多资源向教师扶持工作倾斜,在师资引进、职业培训、专业发展、薪资待遇等方面搭建更具吸引力的政策体系。其四,完善基础设施建设。随着民族教育优惠政策从“整体性优惠”向“差别化支持”转型,民族地区学校建设将更多地向基础设施建设倾斜,加速利用教育信息化建设,推动民族教育资源的优质均衡发展。民族教育差别化支持政策坚持“普特并举”原则,普惠性政策向民族教育倾斜,制定特殊政策重点支持民族教育基础薄弱地区教育快速发展。由此可见,民族教育差别化支持政策是真正关注各民族教育资源不均衡现象的合理选择,是实现教育基本公共服务均等化的重要手段,是加速教育资源均衡化的关键之举。

四、民族教育差别化支持政策的话语体系建构

政策话语体系的建构是一项兼具复杂性与系统性的工程,不仅需要话语场域的多元对话,还需搭载配套的政策措施,为政策的话语确立和方向把控保驾护航。具体而言,民族教育差别化支持政策话语体系的构建需明确话语内核,完善话语体系的政策保障机制、主体互动机制和审查监督机制,从而实现新时代民族教育差别化支持政策话语体系的有效建构。

(一)思想基石:明确以铸牢中华民族共同体意识为主线的政策话语内核

新时代以来,我国权威话语主体坚持把铸牢中华民族共同体意识作为党的民族工作的主线,为民族教育差别化支持政策的话语体系建构起到思想奠基作用。其一,在形式上,需把握中华民族共同体意识的本质内涵,明确中华民族几千年文明传承中民族、历史、文化等的交往交流交融,处理好各民族之间共同性和差异性的关系问题,正确把握中华民族

共同体意识和各民族意识、中华文化和各民族文化的关系,在尊重、理解、包容的基础上对民族教育优惠政策进行优化调整,使民族教育优惠政策的“差别化支持”既得到社会各界的有效认同,又真正助力少数民族地区和民族地区群众教育水平提升。其二,在内容上,需以增进共同性为导向,推动铸牢中华民族共同体意识教育与民族教育中的德育教育和思想政治工作紧密融合,加强国家通用语言文字教育,融入中华文化、中华民族历史,加强社会主义核心价值观教育,提升其对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同,进一步提高各级各类教育同铸牢中华民族共同体意识教育的契合度,会同有关部门加强铸牢中华民族共同体意识教育研究基地建设与管理,为政策话语体系的建立奠定价值基础。

(二)顶层设计:完善宏观调控的政策保障体系

完善的政策体系对民族教育差别化支持政策的话语权威性起到支撑保障作用,包括两部分内容:一是横向维度的政策体系构成;二是纵向维度的政策体系层级分布。其一,应完善横向维度的法律法规体系,出台专门的民族教育差别化支持政策指导性文件,如《民族教育差别化支持政策实施条例》《民族教育差别化支持政策经费保障细则》等,将民族教育差别化支持政策的基本内容、核心要义、具体细则、权责分工等进行明确规定,进一步增强权威主体的宏观调控能力和统筹引导能力,为政策话语提供刚性保障;其二,应完善纵向维度的各层级政策体系,各级政府应依据党和中央的政策法规,结合区域经济社会发展特点,按照各地实际情况制定地方性民族教育差别化支持政策,尤其是民族自治地方应遵循当地各民族价值特质和发展现状,加强区域性差别化支持政策体系开发,完善地方性招生考试、结构布局、经费投入等制度设计,充分结合政策的民族因素和区域因素,提升民族教育差别化支持政策的针对性和实效性,为政策话语体系的建立提供政

策保障。

(三)主体互动:构建多元主体协商互动的政策话语场

政策网络理论认为,政府与社会之间并非二元对立关系。^[29]这就意味着,权威话语圈同公共话语圈之间的协商互动对于政策话语网络的形成至关重要。其一,应构建民族教育优惠政策中权威话语圈和公共话语圈的互动机制,健全公共话语主体政策参与体系,强化多元利益主体的话语权,搭载科学有效的协商互动平台。以政府、专家为主体的权威话语圈对政策的确立具有方向把控和统筹协调作用,而由媒介、政策对象、社会大众组成的公共话语圈在政策的制定和执行过程中具有舆情把控和质量监督的重要价值,此二者合力构成了完整的政策话语场,共同作用于民族教育优惠政策的制定、执行和监管。随着新媒介时代的到来,各种话语的充分展现成为可能,尤其是民众信息获取和参与对话的便捷性,使得公共话语空间有可能真正成为影响政策制定和执行的有效力量,^[30]迫切要求民族教育差别化支持政策在制定和执行过程中加强权威话语圈同公共话语圈之间的协商互动,共同作用于民族教育优惠政策话语场的形成(见下页图1)。

其二,应加大话语圈舆论监管力度,高度重视舆论监督的积极参考价值,尊重民族教育优惠政策的舆论发展基本规律,完善协商互动的制度性回应机制,对民族教育差别化支持政策的话语体系建立进行舆情把控和引导。具体而言,应建立事前咨询、事中调整、事后完善的责任制度,使公共话语圈有话可以说,权威话语圈有问必答,真正解决实际问题,助力民族教育优惠政策话语场的形成。权威话语圈应在政策制定和执行过程中充分倾听公共话语主体的意见与诉求,在广泛听取民意的基础上及时调整民族教育差别化支持政策的话语表达,通过有效对话的方式实现政策话语场的正向主导。

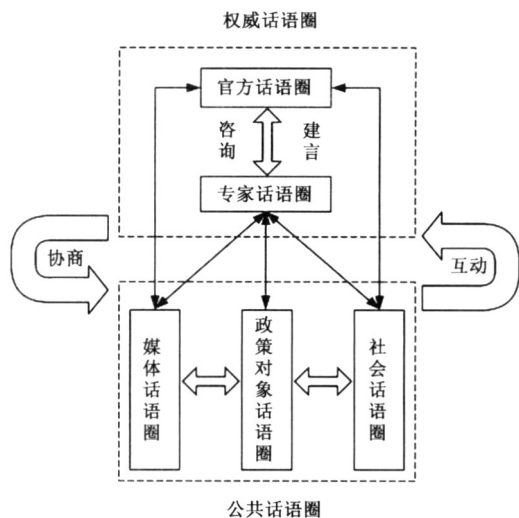


图1 权威话语圈和公共话语圈协商互动的政策话语场

(四)审查监督:强化分类指导的资质审核监管制度

民族教育差别化支持政策的话语体系建立需搭载完善的审核监管制度,强化政策执行过程中的审查监督力度。其一,应细化政策对象选取标准,按照分类指导的基本原则,结合时代需求和区域差异,转变以单一民族身份为划分标准的对象确定标准,制定系统化的分类实施方法,使差别化支持政策真正惠及至迫切需要帮助的少数民族、散居少数民族与民族地区的汉族学生,实现教育机会的均等化目标;其二,应建立资质审查机构,严格把控民族教育差别化支持政策对象的合规性,通过资质多方评定和公示,确定政策对象,使政策话语更加权威可信,这是政策话语实际效用得以发挥的有力手段,也是保障政策执行效度和舆情发展的必然要求;其三,应完善投诉举报机制,严格执行违规责任追究制,落实各责任主体的具体分工,明确对违规行为的查处和惩罚方式,使政策执行更加公开透明,为民族教育差别化支持政策的政策话语体系建立提供强有力的后盾。

参考文献:

[1]涂端午,魏巍.什么是好的教育政策[J].教育研究,

2014,35(1):47-53,59.

[2]中国人民政治协商会议共同纲领[J].江西政报,1949(3):16-20.

[3]张健.中国教育年鉴(1949-1981)[M].北京:中国大百科全书出版社,1984:829-830.

[4]中华人民共和国教育部.关于做好2004年普通高等学校招生工作的通知[EB/OL].(2004-01-08)[2022-12-12].http://www-moe-gov-cn.webvpn.gxmzu.edu.cn/srcsite/A15/moe_776/s3258/200401/t20040108_79897.html.

[5]国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[N].人民日报,2010-07-30(13).

[6]中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行[N].人民日报,2014-09-30(1).

[7]国务院关于加快发展民族教育的决定[N].中国民族报,2015-08-18(3).

[8]以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展[N].人民日报,2021-08-29(1)

[9]王海平.文本诠释与话语分析——教育政策社会学方法论初探[J].基础教育,2016,13(5):22-27+33.

[10]万明钢,杨金香.新时代我国民族教育差别化支持政策价值分析[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2022,43(10):207-214.

[11]中央人民政府教育部发布高等学校一九五〇年度暑期招考新生的规定[J].福建政报,1950(5):56-57.

[12]万明钢,周晓彤.从身份优惠到精准差别化支持——民族教育政策演变的内在逻辑[J].民族教育研究,2022,33(4):5-13.

[13]满忠坤,孙振东.民族地区教育发展与民生改善的依存问题[J].教育发展研究,2014,33(Z2):21-27.

[14]白亮,万明钢.西部地区少数民族大学生就业问题研究——基于教育供给侧的分析[J].高等教育研究,2016,37(7):21-26.

[15]洪雷.我国硕士研究生“双少”招生政策的价值实现研究[D].武汉:中南民族大学,2016.

[16]蓝洁,肖凤翔.少数民族高考优惠政策的消极效应及反思——基于民族区域自治的视角[J].广西社会科学,2014(1):188-191.

[17]吴亚男.少数民族预科教育招生政策研究[D].武汉:中

南民族大学,2015.

[18]朱碧波.论我国民族优惠的政策转向与话语重构[J].中南大学学报(社会科学版),2016,22(4):137-142.

[19]严文彤.少数民族教育优惠政策带来的“逆向歧视”问题研究[J].云南警官学院学报,2018(4):125-128.

[20]康翠萍,徐巧云,马超.改革开放40年来我国民族教育研究的内容分析及展望——基于1979-2018年《民族教育研究》期刊的K-means主题分析[J].现代教育管理,2019(4):21-27.

[21]薄辉龙,魏国红.少数民族教育优惠政策评价及影响研究——基于新疆南疆S县的调查[J].新疆社会科学,2019(2):56-64+145.

[22]石国亮.主体特质与话语表达:基于“能量场”的政策体制探析[J].浙江社会科学,2012(6):32-37,122,156-157.

[23]姚晓丹,丰捷.高考加分:破解乱象,重现公平[N].光明日报,2010-08-02(5).

[24]朱志玲.影响教育机会公平感的宏观结构因素及其十

年变迁——基于CGSS2005与CGSS2015的比较[J].当代教育科学,2021(4):54-64.

[25]陈学飞.教育政策研究基础[M].北京:人民教育出版社,2018:281.

[26]闫巍,成前.精准扶贫——教育如何影响了个体贫困[J].投资研究,2019,38(6):82-92.

[27]云南省人民政府.云南省人民政府办公厅关于印发云南省深化考试招生制度改革实施方案的通知[EB/OL].(2016-12-28)[2022-08-10].http://www.yn.gov.cn/zwgk/zcwj/zxwj/201911/t20191101_184122.html.

[28]劳凯声,刘复兴.论教育政策的价值基础[J].北京师范大学学报(人文社会科学版),2000(6):5-17.

[29]邓凡.异地高考政策执行困境与破解——基于政策网络视角的研究[J].教育发展研究,2014,34(5):60-65.

[30]张烨.论教育政策制定与实施中的话语展现——以素质教育政策议题为例[J].教育研究与实验,2005(3):25-30.

The Shift of Ethnic Education from "Overall Preferential Treatment" to "Differentiated Support": Based on the Perspective of Policy Discourse Analysis

Yuan Mei Zhang Miaoyi

Abstract: China has long adhered to the discourse choice of preferential policies for ethnic education, which plays an indispensable role in the development of ethnic education. The preferential policies for ethnic education have successively gone through the embryonic exploration period(1949-1978), the recovery and reconstruction period(1978-1992), the rapid development period(1992-2014), and the rich connotation period(2014 to present). Especially since the new era, the era of change and the game of multiple interest subjects have prompted the policy discourse circle with the government, experts, media, policy objects, and society as the main body to discuss the practical problems of the preferential policies for ethnic education, Promote the transformation of the discourse of preferential policies for ethnic education from "overall preference" to "differentiated support", with new changes in its value orientation, target groups and resource allocation. The construction of the discourse system of the differentiated support policy for ethnic education needs to make it clear that the core of the discourse is to strengthen the consciousness of the Chinese national community, and improve the policy guarantee mechanism, the subject interaction mechanism and the review and supervision mechanism of the discourse system, so as to realize the effective construction of the discourse system of the differentiated support policy for ethnic education in the new era.

Key words: ethnic education policy; policy discourse; overall preferential treatment; differentiated support