

少数民族预科教育政策执行研究^{*}

——基于黔南民族师范学院、凯里学院的调查数据

季 飞^{**}

摘 要: 本文借用多纳尔德·范米特和范霍恩的政策分析模型对民族预科教育政策的政策标准与目标,可获得的资源与激励手段,组织间关系的性质,执行机构的特征、经济、社会与政治环境,执行人员的处置与回应6组变量进行分析。本文认为民族预科教育政策要以效率和公平作为政策调整的方向,提高政策目标群体的精准性,加大资金的投入和筹措力度,理顺现有的管理体制,完善民族预科教育的考核和评价制度。

关键词: 民族预科 政策执行 效率与公平

引 言

“少数民族预科教育是党和国家为培养少数民族地区各类人才、提高少数民族的科学文化水平、加快我国民族教育事业的改革和发展,巩固和发展边疆的少数民族地区的重要政策措施,是高等教育的一种特殊的教育层次。”^[1]其基本任务是“根据少数民族学生的特点,采取特殊措施,着重提高文化基础知识,加强基本技能的训练,使学生在德育、智育、体育几个方面都得到进一步发展与提高,为在高等院校本、专科进行专业学习打下良好基础”。^[2]少数民族预科教育通常以预科班的形式来实施教学管理,“少数民族预科班是指部分普通高校为当年参加普通高等学校招生全国统一考试,并被普通高等学校适当降分、择优录取的少数民族学生,在其进入本、专科(高职)学习前举办的旨在通过阶段性强化培训巩固提高其基础理论水平的一种特殊办学形式”。^[3]预科班的学习年限一般为1年,学生汉语基础较差的,学习时间为2年。新中国成立后,我国的少数民族预科教育始于1951年成立的中央民族学院,其当时的任务是培养少数民族干部,之后又肩负起为民族地区培养人才的重任。

^{*} 本文系贵州大学引进人才项目“贵州省集中连片特困地区职业教育人才培养模式调查及对策研究”(贵大人合基字2013035)、贵州大学校级课题“我国集中连片特困地区教育扶贫实现路径研究”(ZX2013038)的研究成果。

^{**} 季飞,男,管理学博士,贵州大学公共管理学院副教授。

公共政策（政策）有很多定义：托马斯·R·戴伊认为是“政府做什么，为什么做，会产生什么样的效果”；哈罗德·拉斯韦尔给公共政策下的定义是“一个包含目标、价值观和实践的，经过设计的计划”；詹姆斯·安德森则将其定义为“有一位或者多位参与者，为应对一个难题或者关注的问题，所采取的相对稳定的，有目的的一系列行动”。^[4]简而言之，公共政策就是政府等国家公共权力部门为了解决某一政策问题所颁布的命令、规定以及所采取的相关措施和手段，常常以法律或文件的形式表现出来。要解决某一个政策问题不是一两个法规或是文件就能处理的，往往是由一系列文件协作组成的。为规范和促进少数民族预科教育的健康发展，更好地为民族地区多培养经济和社会发展的各类急需人才，从20世纪50年代起，国家先后出台了一系列涉及少数民族预科教育的政策文件。

本文主要以《国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定》（国发〔2002〕14号）、《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》（中发〔2005〕10号）、《教育部关于贯彻落实〈中共中央国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定〉做好民族教育工作的通知》（教民〔2005〕13号）、《普通高等学校少数民族预科班、民族班管理办法（试行）》（教民〔2005〕5号）、《普通高等学校少数民族预科班、民族班招生工作管理规定》（教民〔2005〕7号）、《普通高等学校少数民族预科班高层次骨干人才硕士研究生基础强化班管理办法》（教民〔2010〕11号）等作为研究对象，选取贵州省黔南布依族苗族自治州的黔南民族师范学院、黔东南侗族苗族自治州的凯里学院少数民族预科教育的执行情况作为研究样本。数据主要采用问卷调查、深度访谈等田野调查法收集。

一 政策执行分析工具的采用

政策执行是解决政策问题的主要手段，是将政策目标（理想）转化为政策现实的唯一途径。政策执行研究路径主要有“由上至下”“由下至上”“复合模式”3种方式。随着主客观环境的变迁，现有政策到底落实得如何，是否达到了政策预期？为此，我们有必要对政策的执行情况做一个调查，以了解政策的实施状况，查找在政策实施中存在的问题以及问题产生的原因，给政策的调整和继续实施提供参考依据。

考虑到中国现行的政策实施主要是“自上而下”的模式，本文主要借用美国学者多纳尔德·范米特和范霍恩（Donald Van Meter & Carl Van Horn）所归纳的分析模型进行分析，该模型有6个变量与执行结果存在动态联系。该研究模型如图1所示。

模型中的6组变量分别是：①政策标准与目标；②可获得的资源与激励手段；③组织间关系的性质；④执行机构的特征，包含组织控制的问题，并且也必定要回到组织间关系问题，如“有关机构与政策制定或政策执行主体的正式与非正式关系”；⑤经济、社会与政治环境；⑥执行者的处置与回应，包含3个要素，对政策的认知（领悟与理解）、对政策的回应方向（接受、中立、拒绝）和回应的强度（迈克·希尔，2011）。

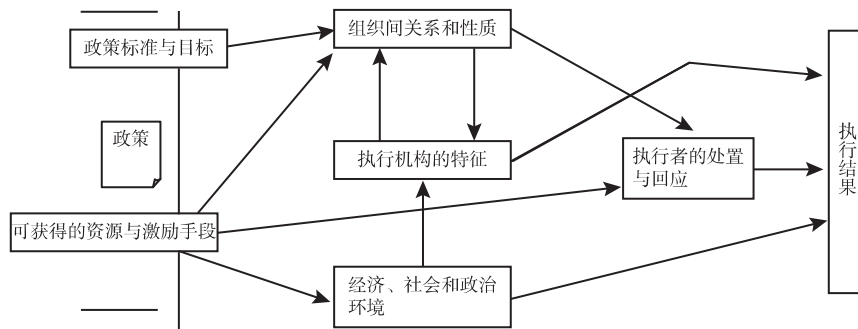


图1 政策执行过程模型

资料来源：范米特和范霍恩，1975，p. 463。

在上述变量中可以看出，第一，清晰一致的目标不仅可以提供评估的标准，还可为政策执行者提供具体的执行依据和政策来源，让执行者清楚地知道政策具体要解决什么问题。目标明确有助于政策目标达成，有助于解决问题。第二，资源的多寡决定了政策工具的采用和运用，也直接影响了政策执行的效果。在多数情况下，政策资源丰富有利于政策问题的解决，执行者在实践中能比较从容地分配资源，灵活地处置问题。第三，组织间关系涉及政策执行部门的分工和事权财权的分配，如果政策问题横跨多个部门，而部门间的协作机制不够具体明确或责任权利划分不清，往往会造成部门间推诿扯皮，政策执行效率不高。第四，执行机构的组织特性决定了该机构对政策问题的控制程度，也决定了政策执行主体和政策目标对象的关系。执行机构对问题的控制力强，有助于解决政策问题，达成政策目标；执行机构和政策目标群体的关系紧张则往往不利于政策问题的解决，影响政策的执行效果。第五，经济社会环境的变化对政策问题的界定会产生影响，因为问题是由环境引发并存在于客观环境中的，一旦环境发生改变，问题的性质也会发生变化，甚至问题会自行消失。问题性质发生改变，原有的政策自然就不能很好地解决问题，从而会影响政策的执行效果；如果问题不存在了，就没必要解决问题了，政策自然就会随之消失或终止。第六，政策执行者对政策的理解与否和理解程度，以及政策执行者对政策的态度都会直接影响政策实施的效果。如果执行者理解政策、吃透政策、支持政策，政策执行的效果就好；如果政策执行者吃不透政策，或是反对政策，这就就会造成政策在执行中大打折扣，政策或者被截留，或是出现上有政策下有对策的情况，从而影响政策的执行效果，甚至导致政策的流产。

二 预科教育政策执行现状调查与分析

我们以多纳尔德·范米特和范霍恩（Donald Van Meter & Carl Van Horn）所归纳的分析模型作为分析工具，以调查获取的数据作为支撑，分别围绕着标准与目标、可获得的资源与激励手段 6 组变量展开调查分析。

(一) 目标与标准定位不清晰

1. 少数民族预科教育政策目标指向宏大

《教育部、国家民委关于加强领导和进一步办好高等院校少数民族班的意见(1984)》政策文本表述,“更多地培养少数民族地区四化建设需要的各类人才,是目前我们面临的新形势和新任务”,同时指出要“全面贯彻党的教育方针,加速民族高等教育的发展和进一步落实党的民族政策,增强民族团结的重要步骤”。《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定(中发〔2005〕10号)》表述,“培养选拔少数民族干部是解决民族问题、做好民族工作的关键,是管长远、管根本的大事。要努力造就一支宏大的德才兼备的少数民族干部队伍。民族地区人才资源开发是一项战略任务,要大力培养民族地区现代化建设需要的各级各类人才”。《教育部关于贯彻落实〈中共中央国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定〉做好民族教育工作的通知》(教民〔2005〕13号)将目标解读为,“把加快少数民族和民族地区经济社会发展,促进各民族共同繁荣发展作为新世纪新阶段民族工作的主要任务,把扶持民族地区发展教育事业、加强民族地区人才资源开发作为促进民族地区经济社会发展的重要手段和途径之一”。因此,我们分析得出少数民族预科教育的目标很宏大,具体可分为两个层次。第一个层次是培养民族干部,培养民族地区经济和社会发展急需的各类专业技术人才,目的是加快民族地区经济和社会发展,促进各民族共同繁荣。第二个层次是深层次的,目标是解决民族问题。民族问题本身具有普遍性、长期性、复杂性、国际性和重要性的特征。长期以来,国外敌对势力、周边国家宗教极端势力与国内的民族分裂主义在我国一些民族地区不断制造事端,进行民族分裂活动,妄图向我国教育领域渗透,培植民族分裂势力,与我争夺青少年一代。据此,我们可以这样理解,少数民族预科教育是解决我国民族问题的有效手段之一,目的是维护国家统一,加强民族团结、保持民族地区社会稳定,促进各民族共同繁荣。由此可判断,少数民族预科教育政策的目标是非常宏大和深远的,其政治意义远大于经济目的,这是我们评估这项政策的基本出发点。

2. 政策实施对象界定标准指向不具体

少数民族预科教育对民族成分确认一般没有问题,但是生源确认就存在指向不清的问题。《普通高等学校少数民族预科班、民族班招生工作管理规定》(以下简称《规定》)对生源表述为,“预科班、民族班生源限定为当年参加普通高等学校招生全国统一考试的少数民族考生。重点招收边远农村、高寒地区、山区、牧区的考生,并适量招收散杂居地区的少数民族考生”。《规定》中对“高寒地区、边远山区、山区、牧区考生”没有明确界定。首先,哪些地区是高寒地区、哪些地区是边远山区并没有具体的划分。其次,高寒山区、边远山区本身也存在差异,这些差异没有区分出来。比如说高寒地区的地级市、县、乡镇的考生,其接受的教育本身就存在差异,因为在这些地区,城乡差距、地区差距是客观存在的,教育资源的分配在客观上是不均等的,甚至资源分配极为不均。这就造成该区域内不同地区的考生能享受到的教育资

源不尽相同,存在差异性。以黔南民族师范学院的考生来源为例,该校 2011~2013 年共招收预科生 1798 人,实际报到 1619 人。实际上,生源界定只能以城、县、乡、村来划分。该校民族预科生构成为:城市学生 46 人,占 2.84%;县城学生 75 人,占 4.63%;乡镇学生 174 人,占 10.7%;乡村学生 1324 人,占 81.78%。据此看出,这个划分是以户籍居住地为标准划分的,并没有按照山区、边远山区的标准化划分。

(二) 民族预科教育资源配给方式杂散且配给不足

任何政策的实施都离不开资源的配给和保障,没有或缺乏资源配置的政策,其执行很困难,难于落实。资源划分为物资资源、资金资源、人力资源、信息资源、政策资源等,本文主要针对资金和经费进行讨论。在《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》中涉及资源条文的有,“加大对民族地区的财政投入和金融支持。通过一般性财政转移支付、专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付及其他方式,逐步加大对民族地区财政转移支付的力度”。“大力发展民族地区职业技术教育和职业培训。积极发展民族地区高等教育。努力办好民族院校,不断加大投入,改善办学条件,提高教学质量。”“民族院校要适当增招汉族学生,普通院校要适当增招少数民族学生。通过实施国家助学贷款和助学奖学金等方式,帮助少数民族贫困大学生完成学业。”上述 3 条资源配给措施都是原则性的,第 1 条至是直接的补贴形式;第 2 条是鼓励性的,没有很强的约束力,在执行中很容易虚化;第 3 条可以看作采用市场化的方式,给筹集办学经费开口子。但在这 3 种渠道中都未体现对少数民族预科教育直接进行资源配置,只是间接对民族预科教育给予了资源支持。这暴露出如下问题。

1. 财政补贴方式多,实惠少

民族地区专项转移支付是配合《民族区域自治法》于 2000 年设立的,享受对象是 5 个少数民族自治区和青海、云南、贵州 3 个民族省,以及吉林延边、甘肃临夏等 8 个非民族地区管辖的自治州和重庆市酉阳土家族苗族自治县、黑龙江省杜尔伯特蒙古族自治县等 53 个非民族地区及非自治州管辖的自治县。2000~2013 年,中央财政累计下达民族地区转移支付总额为 2853 亿元。^[5]这笔钱按年划分到各自治区、州、县,份额不大,加之还是在各地的大盘子中进行分配,显然经费有限。在转移支付体系中“民族优惠政策财政转移支付,最能体现对民族地区财政支持,均衡区域基本公共服务差距的效果最明显。但其所占的比例最小,2010 年,民族地区转移支付在民族地区所得的所有转移支付额度中,占比约有 1.5%”。^[6]具体到我们调研的这两所学校,专项资金仅有每年 10 万元的预科教育补助经费,并且该经费是划入学校大盘子使用,没有单列作为预科教育使用。

2. 民族院校通过扩招增加办学经费效果不明显

对民族院校要适当增招汉族学生,普通院校要适当增招少数民族学生的举措,可以理解为是一种增加办学经费的渠道。目前全国高校除了教育部直属师范类院校是免费上学外,其他高校均为缴费上学。现在的状况是,增加招生名额可以等同于增加办学经费,间接导致学校办学经费的不足。其主要原因,一是现在国家对教育指标实施

总量控制，民族院校增招汉族考生，必然要减少民族考生指标，此消彼长，经费增加的实际效果不明显。二是整个社会普遍觉得高校学费标准偏高，增加了普通家庭的生活负担，价格主管部门基本采取严控学费上涨的方式稳定现有学费标准。学校不可能通过调高学费标准来增加办学经费。

3. 民族工作经费和少数民族教育专项经费不直接惠及民族预科教育

国家民委 2004 年下发的《民族工作经费管理暂行规定》中列出了经费适用范围并对申领程序做出了严格具体的规定。经费使用范围是，“民族政法、文化、宣传和教育等方面特殊困难补助；少数民族人才培养、培训经费补助；民族院校教学科研业务补助”。该经费的申请与批准程序是，“地方申请使用民族工作经费须按程序逐级向各省、自治区、直辖市（宗）委（厅、局）和新疆生产建设兵团民族宗教事务委员会（简称“民宗委”）提出书面报告，由省、自治区、直辖市（宗）委（厅、局）和新疆生产建设兵团民宗委审核、签署意见后向国家民委提出书面报告。申请报告经国家民委批准后，由其机关财务部门统一将经费拨至各省、自治区、直辖市（宗）委（厅、局）和新疆生产建设兵团民宗委，各省、自治区、直辖市（宗）委（厅、局）和新疆生产建设兵团民宗委自收到款项后 10 日内直接将款如数拨至使用单位”。^[7]该经费申领是在政府民族工作管理部门、民委系统，经费不在教育行政部门划拨。换言之，这笔经费主要在民委系统体内循环。

4. 少数民族教育专项经费主要用于基础教育和义务教育阶段的“双语教师”培训

财政部、教育部印发《少数民族教育和特殊教育中央补助专项资金管理办法》（财教〔2006〕243号）明确规定，“少数民族教育中央补助专项资金：重点用于支持教育主管部门设置的中西部地区少数民族义务教育阶段中小学骨干师资‘双语’培训，兼顾体现民族教育特色的教学仪器设备购置等”。^[8]

5. 地方政府无力解决民族预科教育经费紧张问题

虽然地方政府在相关文件中提及资金的筹集和分配问题，但是限于地方政府的财力，其往往都是和中央政府的指导意见保持一致，多数是向义务教育和中等职业教育倾斜。例如，《关于黔南州少数民族发展资金和少数民族教育专项补助资金管理使用规定（试行）的通知》规定，“少数民族发展资金，主要使用于解决少数民族边远贫困地区经济社会发展中的特殊困难和协调民族关系”。“少数民族教育专项补助资金，主要使用在补助民族中小学和少数民族聚居区学校改善办学条件；帮助解决民族寄宿制学生困难问题；支持边远贫困地区开展‘双语文’教学等”。^[9]

综上所述，少数民族预科教育的资源配置不仅出口杂而且相当有限。预科教育的资金来源主要是民族院校或普通高校的一般性事业经费，和高校扩招后基于成本分担理论产生的学生所缴纳的学费和住宿费。

（三）组织间沟通与执行活动有障碍

涉及少数民族预科教育政策执行的政府部门在中央政府层面有民族事务委员会、教育部和各省级政府以及少数民族预科教育的招生院校；在地方政府层面主要是民委和教育厅（局）以及少数民族预科生招生院校。在中央政府层面的中央民族大学、

中南民族大学、西南民族大学、西北民族大学、北方民族大学、大连民族学院 6 所院校由国家民委管理，其余的招收少数民族预科生的高校分别由教育部和省级政府管理。在组织间关系中就存在民委和教育部，教育部、民委与省级政府，部委和招生院校，民族院校和普通院校几组关系。在中央政府层面，教育部、国家民委的关系是，民委所属的 6 所民族院校人财物等管理权由民委具体负责，教育部只负责宏观政策的指导及依法实施业务指导。民委所属的 6 所民族院校均设有预科教育学院，专施预科教育事务。针对部属院校的预科教育，一是委托中央民族大学等民委直属院代为培养；二是教育部采取试点在南昌理工学院设立了民族教育学院，专门从事民族预科教育。招生计划的确定、招生录取、预科培养及考核等环节基本是理顺的，各组织之间的沟通和协调不存在大的问题。

地方政府层面的组织间关系还需要加大协调力度，其原因是省属的民族院校的管理权是省级人民政府，其同级政府涉及民委和教育厅两个部门，因为没有明确民委和教育厅在民族院校的管理权，教育厅觉得民族院校的民族性较强，很多事务需要会商民委解决；民委由于没有明确其对高等学校的管理权限，对涉及的政策实行也有不便之处。加上现有资源的配置都是分部门安排并下达执行的，部门间的协调时有摩擦，从而造成政策执行遇到沟通障碍，影响政策的执行效率。例如，黔南民族师范学院和凯里学院，一方面两者作为高校其业务指导机关是教育厅；另一方面这两所高校又戴着民族的帽子，也在实施民族预科教育，民委自然也要对民族教育实施行政执法。其结果就是“九龙治水”，责权利不匹配，效能较低。

(四) 执行机构回应能力有待提高

少数民族预科教育政策的执行主体包含政府教育行政部门、民族事务管理部门和各相关招生院校，但最后的落脚点还是各个民族预科生招生院校，因为招生、学生的培养、考核、管理等事务都是由学校落实，教育行政部门和民族事务管理部门主要是做业务指导和执法检查。从执行单位的属性看，实施民族预科教育的主体均是事业单位，事业单位无执法权，作为事业单位法人，其主要承担民事责任。其经费、人员配备等均有上级业务主管部门、行政部门划拨和调配。此外，中国大学缺乏自主性的特征也决定了学校在招生、人才培养和教学改革等事务上不能依据外部环境的变化迅速做出调整，这就决定了学校的政策回应具有滞后性。政府的教育行政和民族事务部门由于其不能全程参与民族预科学生的培养过程，其获取的信息可能存在不完整和缺失的情况，造成学校和政府职能部门的信息不对等。信息的过滤使政策监控和调整也存在滞后性。

(五) 经济、社会与政治环境变迁较快提出新挑战

少数民族预科教育经历了 60 余年的发展，预科教育由最先的培养少数民族干部逐步发展到为民族地区培养经济和社会发展急需的各类专业技术人才。我国的经济制度也由原来的计划经济发展到有中国特色的社会主义市场经济，高等教育也得到了长足的发展，由原来的精英教育模式步入了大众教育阶段，2013 年我国的高等教育毛入学率达到 34.5%。^[10]高等教育管理体制与机制也发生了较大的变化，办学主体由原

来的部委办学转变为中央和省级政府两级管理分级办学，高等教育的办学经费由原来的政府包干转变为成本分担、学生缴费读书。上述环境的变化给民族预科教育带来了机遇和挑战，一方面民族预科教育的办学规模扩大，高等教育的大众化给民族预科教育带来了机遇，招生指标扩大，惠及的民族学生增多。另一方面也对民族预科教育提出了新的挑战，原来的民族教育定位是培养民族干部及民族地区经济和社会发展急需的专业人才。扩招后的就业政策发生变化，毕业生就业由原来的包分配到自主择业。就业政策的变化加大了社会的流动性和就业的不确定性。另外，预科学生生活环境出现的变化也向政策提出挑战。调查显示，就读的预科学生同时面临多重压力。一是和普通高校毕业生一样，毕业时有就业压力。二是面对机会成本不断上涨的压力。多读1年多付1年的学费和生活费，还多花1年的时间，如果去打工，这1年可多挣多少钱。三是心理压力。民族预科生感觉自己在学校是低人一等，具体表现为学习内容还是高中阶段的知识，像个高中生；有些政策不能享受，如生活困难的预科生普遍不能和本专科生一样享受生源地贷款。

（六）执行人员的处置与回应须随环境的变化做出调整

执行人员的处置和回应包含3个要素。一是对政策的认知、领悟和理解；二是对政策的回应方向，如接受、中立、拒绝；三是对政策回应的强度。在调研中我们发现，有些教师和管理人员对少数民族预科教育政策存在不理解、不认同的回应方向，认为现有的少数民族优惠政策较多，有民族加分政策就足够了，还开办民族预科教育层次，优惠幅度过大，对非少数民族学生不公平。此外，有些教师还认为现在高等教育的毛入学率已经较高，进入了大众化阶段，预科生虽然是降分录取，但是实际的录取分数线和非预科生的录取分数线差距不大，实施预科教育实际上是一种资源的浪费，没有必要再实施预科生教育。就上述观点分析，政策的执行者没有很好地领悟预科教育政策的深层意义，没有从民族的角度、政治的维度来认识预科教育的重要性。上述现象说明，政策执行人员有必要对政策加深理解和认识，有必要做出正向回应。

三 政策执行取得的成绩和存在的障碍

基于黔南民族师范学院和凯里学院调研收集的数据，我们对我国民族预科教育政策的执行做出了以下判断。

（一）政策效果明显，民族预科教育事业势头喜人

1. 预科教育办学形成规模

黔南民族师范学院、凯里学院的前身均为民族师范专科学校，在20世纪80年代，两校均设有少数民族预科班，两校专升本后，仍然继续举办预科教育。两校均经历过贵州省少数民族预科教育的办学模式变迁。民族预科教育办学形成一定规模，黔南师院现有少数民族预科生546人，近3年共录取少数民族预科生1798人，实际报到1619人，报到率为90.04%；凯里学院现有少数民族预科生178人，近3年共录取少数民族预科生874人，实际报到780人，报到率为89%。

2. 预科生源质量提升较快, 生源结构合理

按照《普通高等学校少数民族预科班、民族班招生工作管理规定》,“本科预科班录取分数线不得低于在有关省、自治区、直辖市本科相应批次各有关高校提档分数线以下 80 分”,以两校 2012 年、2013 年的数据分析,两校的本科预科班录取分数线没有低于同批次录取提档分数线的 20 分。录取的最高分仅比同批次提档分数线低 1 ~ 2 分。考生来源基本来自农村和乡镇,有少部分是县城的考生;在男女比例上,女生占较大比例,约占 63%;在民族分布上,以苗族、布依族、侗族、土家族为主体;在专业分布上,文科生多于理科生。

3. 预科教育管理机构基本健全

黔南民族师范学院单独设立了预科部,有专门的专兼职教师和管理人员从事少数民族预科生的教育教学管理。此外,为了便于管理,黔南师院专门将学校的东校区划为预科教学区、生活区,实施半封闭管理。凯里学院则是将预科教育设在学校的教育科学学院,专门设立少数民族预科专业进行管理。

4. 教学活动基本能按照管理办法实施

教学活动基本能按照《普通高等学校少数民族预科班、民族班管理办法》实施。在师资队伍建设方面,黔南民族师范学院通过学校教务处统筹安排,能够保证师资队伍结构合理;凯里学院则采取预科专业教学,师资相对比较紧张。课程开设均按照管理办法开设语文、数学、英语、计算机和基础民族理论政策等主干课,教材均选用教育部统编教材。在课程建设上,黔南师院还开设了电影电视赏析、远程教育等特色课程,课程结构上比较合理。在教学组织方面,黔南师院均采取小班教学,文科、理科各分为 2 ~ 3 个教学班级开展教学,教师喜欢采用多媒体教学,学生比较喜欢,课堂教学互动较多,教学效果较好;凯里学院则采用大班教学,教师学生反映教学效果不是很好。

(二) 政策执行存在的障碍

预科教育的培养目标及办学模式必须适应环境的变化,对环境做出调整和回应。预科教育政策实施在取得成绩的同时,也面临一些具体的困难和障碍。我们在调研中发现,办学单位都面临一些共性办学障碍。

1. 办学经费短缺,专项资金有缺口

两所学校的财力都比较紧张,均称办学艰苦。预科生的学费是每人 3000 元/年,由于预科生的教学管理成本较高,虽有一些政府补助,但还是感觉到困难。预科生不能享受生源地贷款和国家奖学金的政策,对家庭困难学生,学校又无过多的财力实施补贴和帮助。

2. 教学管理针对性不强

由于预科教育既不同于高中阶段教育,也不同于大学本专科教育,其在教学组织管理上有难度。教师在教学中一方面不能简单重复高中的知识内容;另一方面又不能加大难度,或是直接教授本科的教学内容。教师在教学过程中组织教学内容,在教学方法上有难度。课堂教学对教师的教学技能要求较高。此外,教学过程对教师的考核

手段也不强。一是不能很好地激励老师；二是不能很好地约束老师。管理措施的运用不当反倒引起教师的反感，不愿参与预科教学。

3. 对培养单位和预科学生缺乏有效的考核机制

管理办法提出，要加大对预科生的考核，考核合格获得合格证方能进入本专科继续学习。但在调研中我们发现，这两所学校的预科生基本上为零淘汰率。在访谈和座谈中，教师、管理者、学生均反映预科第二学期的教育教学管理难度加大，老师不好教，学生不好管，教学质量和管理质量均大幅下滑。出于同情、关爱等原因，校方也未采取强力措施将学生退还生源地。这种状况的循环反过来又加大了教育教学管理的难度。

四 强调效率与公平是政策调整的方向

从现有的调研数据看，政策的执行效果是好的，实现了政策的基本目标。一是招收的学生基本是少数民族学生，生源地基本都来自农村。二是办学单位都能够采取集中办学的方式实施办学，办学单位都能够按照《普通高等学校少数民族预科班、民族班管理办法》组织实施教学。三是办学单位都尽力安排优秀师资授课、参与管理。四是所有预科生均顺利升入本科层次继续学习。不过，政策的实施也面临一些具体的困难和障碍，这主要体现在办学经费短缺、考核机制不健全、教学管理针对性不强等方面。由于这些问题以及经济、社会环境的变迁，我们需要对现行的政策做出调整，不断补充和完善现有的政策，使之适应环境要求，满足目标群体的需求。要满足目标群体的需求，我们必须以效率和公平作为方向对现行的政策做出调整。

（一）促进公平：提高政策目标对象的精准性

少数民族预科教育政策本身是社会政策的一种，考量的是公平，是对历史和客观环境恶劣造成的事实的不公平做出的补偿。基于这个出发点，我们有必要对政策的目标对象做出精准定位，让政策惠及那些真正需要补偿的群体。政策必须按照边远地区、贫困地区、农村、少数民族几个维度来定位，对“民考汉”的学生可增加民族语言的筛查项目，提高政策实施对象的精准性。

（二）提高效率：民族预科教育实施归口统一管理

现行的管理体制是央属的6所民族大学由民族事务委员会管理，省属的民族院校基本是由省级教育行政部门管理，相应的民族预科教育事务就分化在教育行政部门和民族事务管理部门，事权的分离造成了办学资金的分离。这种分离一是加大了行政的沟通环节、增加了行政运行成本；二是有限的资源不能很好地发挥使用效率。只要调整现有的管理体制，民族预科教育实施归口统一管理，就可以克服上述的不足，提高管理效率和资金使用效率。

（三）效率和公平兼顾：加大专项资金的投入力度，拓宽资金渠道

现有的经费来源主要有：一般性财政转移支付、专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付；民族工作经费和少数民族教育专项经费；以及鼓励民族院校要适当增招汉族学生，实施收费教育增加办学经费。上述经费来源都是普惠性的事业经费，落实到预科教育的专项经费较少，需要调整现有的经费预算，统一口径实施专项经费

预算。同时还可以通过设立专项民族预科教育基金的方式鼓励把社会资金投入民族预科教育事业的建设,也可以采取从现有的学生学费中按照一定比例留存预科教育经费以缓减办学经费压力。

(四) 注重效率: 修订现行的人才培养方案

现行的人才培养方案是按照“补”的原则设计课程体系和教学内容的,现有的生源质量总体在提升,这就造成培养方案和教育对象不匹配,从而影响学生的学习积极性和教师教学的主观能动性的发挥,形成了老师不好教,学生不好学的状态。考虑到生源质量在提升,有必要调整现有的人才培养方案,从“以补为主”转变为“补修结合”,打通预科和本专科的学分互认,提升学生的学习积极性。

(五) 保障效率和公平: 完善现行的考核评价制度

现有的民族预科办学院校还没有一套可行的、比较科学的考核评价制度加以规范办学和提升办学质量。一是预科教育属于一个特殊的办学层次,加之我国教育的不断推进和调整,使预科教育的管理还处于一种调试状态。二是预科教育学科建设还没有形成体系,教师的教学科研发展缺乏学术平台,不能很好地激发教师的专业归属感和岗位认同感。上述的客观原因要求我们在制度上必须进行补充和完善,形成一套覆盖办学者、管理者、教师、学生的完整的制度设计和评价体系,保障和促进民族预科教育健康可持续发展。

五 结论

民族预科教育是一种历史的产物,不论是从历史的、政治的、民族的,还是从社会治理的角度分析,我们都必须将其发展好、建设好,我们也有责任和义务把它发展好、建设好。作为一项特殊使命,我们必须将其落实好、执行好,这点不容置疑。当然,面对经济社会环境的变迁,民族预科教育政策必须对政策环境做出调整,但这种调整不是否定政策目标,而是对政策做出修补。我们可以从政策的目标对象、资源、主体、实施手段等方面做出调整和完善来满足政策对象的需求。总之,民族预科教育政策是一项民族政策,也是一项社会政策,政策回应性强、政策执行得好就能服务好我国各民族共同繁荣的目标,就能促进中华民族伟大复兴,有助于“中国梦”的早日实现。

参考文献

- [1] 韦鹏飞 《造就少数民族高级人才的金色桥梁——普通高等院校少数民族预科教育 60 年的回顾与展望》,中国民族教育,2009。
- [2] 司永成 《民族教育政策法规选编——教育部、国家民委关于加强领导、进一步办好高等院校少数民族班的意见》,民族出版社,2011。
- [3] 《普通高等学校少数民族预科班高层次骨干人才硕士研究生基础强化班管理办法》,中华人民共和国

- 国教育部网, http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_751/201009/xxgk_108628.html。
- [4] 迈克·希尔 《执行公共政策》，黄健荣等译，商务印书馆，2011，第65~66页。
- [5] 《中央财政持续加大对四类地区转移支付力度》，新华网，http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/02/c_118806975.html。
- [6] 李德英 《民族地区财政转移支付制度的完善》，《人民论坛》2013年第8期。
- [7] 《民族工作经费管理暂行规定》，中华人民共和国国家民族事务委员会网站，http://www.seac.gov.cn/art/2004/7/11/art_125_55615.html。
- [8] 《关于黔南州少数民族发展资金、少数民族教育专项补助资金管理使用规定（试行）的通知》，新华网频道，http://www.gz.xinhuanet.com/zfpd/2006-10/22/content_8316526.htm。
- [9] 《2013年全国教育事业发展统计公报》，中华人民共和国教育部网站，http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201407/xxgk_171144.html。

The Study on the Implementation of Preparatory Education Policies for Ethnic Minorities

—Based on Research Data of Qiannan Normal College
for Nationalities and Caili College

Ji Fei

Abstract: This study employed the “top-down” model of public policy implementation to analyze the policy implementation of ethnic minority preparatory education policy’s six variables that include (a) policy standards and objectives , (b) available resources and incentives , (c) the nature of the relationship between organizations , (d) characteristics of the executive outfit , (e) the economic , social and political environment , and (f) the implementers’ disposal and response. It also pointed out that the direction of policy adjustment is to focus on efficiency and equity , to improve the precision of policy’s group targeting , intensify the effort of capital investment and fundraising , straighten out the existing management system , and perfect the assessment and evaluation system of ethnic preparatory education.

Keywords: Preparatory Education for Ethnic Minorities; Policy Implementation; Efficiency and Equity

(责任编辑 胡瑜芬)