

改政治红利”。

与此同时，关凯也指出政府制度安排的一个后果，这就是“少数民族事务”被“民族工作”从其所属的社会大系统里抽离出来，成为一个独立的社会分工领域。这也正是我曾经提出的中国社会体制中的“汉——少数民族二元结构”在行政体系中的表现。

关凯在文章中提出“中国民族政策的理论话语体系，是苏联民族理论中国本土化的产物”，这应当被承认是一个不可回避的客观事实。作为中央民族大学的一名教师，关凯对我国的高等教育体系中的“民族理论和民族政策”专业也提出自己的评价，他指出“其知识基础仍是苏联民族理论。在前苏联解体之后，这可能是全世界唯一如此设置的专业学科了。而这个学科的实际处境，可以部分解释为什么我国在民族问题的表述上缺乏国际话语权，在当今世界上，斯大林无疑是名声最糟的民族政治理论家之一”。这段话说得非常精彩，因为我国的“民族理论界”至今仍把斯大林奉为马列主义经典作家。如果把中国的“民族话语”仍然顽固地构筑在这样一个基础上，其结果是既不能解释当前中国社会发生的现实民族矛盾，也不能与国际学术界进行任何有意义的对话。

文化大革命结束后，官方宣讲的“民族话语”没有变，但是曾经构成了政治凝聚力核心并一度超越“民族差异”的“阶级斗争”已经不复存在，过去的“阶级弟兄”在改革开放和市场经济竞争浪潮的冲击下重新分化为不同的“民族”群体。代际更替也使60年前的“土改政治红利”在80后、90后这几代人的身上几乎不留痕迹。

关凯在文中提到：“民族理论话语的守旧与惯性，不仅约束了中国人在民族问题上的认识能力与政策想象力，也掩盖了常识。在中国社会，人们普遍用‘种族’的眼光看待‘民族’，将民族本质化，认为民族是血缘命定、不可消解的社会现象”。这一观察十分深刻。我们身份证上的“民族成分”就是一个不可更改的族群身份烙印，在现行体制下官方和民间社会提供的许多福利、发展机会、优惠、歧视都与每个人的“民族成分”直接挂钩。因为“地主子女”还可以享受到与“地主”不同的政策待遇，改革开放后“资本家”、“地主”成分的负面影响似乎也有所转变，与之相比，似乎“民族成份”甚至比“土改”时划定的“地主”成分还要僵化而且世代延续。

在文章结尾处，关凯讨论了为当代中国的民族国家建设树立超越56个“民族”的价值坐标，这也可看作是对新世纪如何推动中国“民族构建”的新思考。保卫个体、保卫社会和保卫国家，这三个维度实际上构成了一个重新构建中华民族凝聚力的多层体系。我十分欣赏文章结束语“所有中国人——无论什么族群——共享的历史命运，取决于国家的现实与未来。人民需要国家的保护，需要安全与秩序，需要公平与正义，国家是我们一荣俱荣、一损俱损的共同体”。得人心者得天下，只有把国家利益与公民个人利益、族群利益融合在一起，才能使我国的少数民族对国家建立起真正的认同，也才能建设一个稳定牢固的和谐社会。

## 【政策建议】

# 关于在高水平综合性大学培养人口较少民族 高层次应用型骨干人才的建议<sup>1</sup>

史薇 巴战龙<sup>2</sup>

党的十八大报告指出：“全面正确贯彻落实党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，深入开展民族团结进步教育，加快民族地区发展，保障少数民族合法权益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展”；“大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜”。

进入 21 世纪以来，制定和实施扶持人口较少民族发展系列政策已成为党和国家完善民族政策和建设和谐社会的一个亮点，先后取得了一系列令世人瞩目的成就。在党和国家的关怀支持下，在各族人民的团结奋斗下，目前人口较少民族及其聚居区在经济社会和文化教育方面的发展已进入了自新中国成立以来最迅速、最全面的一个时期，呈现出经济增长和民生改善的良好态势。

但是，由于历史及现实的多重因素的综合作用，截至目前，占全国 56 个民族数量一半的 28 个人口较少民族及其聚居区发展水平与全国的平均发展水平仍有较大差距，亟需制定和实施更有针对性、灵活性和前瞻性的政策。正是在这样的背景下，来自经济学、教育学、人类学和公共政策等学科的研究人员组成专家组，以“较低代价实现快发展”和以“较低成本获取较高收益”为基本原则，就如何促进人口较少民族及其聚居区全面、健康、可持续发展问题，采用实地调查、小型座谈会、历史文献分析等多种方法进行了研究。针对当前人口较少民族及其聚居区的主要问题和现实困难，特别是高层次应用型骨干人才极为缺乏的问题，我们从“教育反贫困”和“教育促发展”策略的角度提出在高水平综合性大学培养人口较少民族高层次应用型骨干人才的建议，供学术界进一步讨论和有关部门决策时参考。

## 一、问题与困难

### （一）贫困问题是首要和最大的问题

《扶持人口较少民族发展规划（2011-2015）》指出：（1）“到 2009 年底，2119 个聚居村有贫困人口 89.1 万人，贫困发生率 32.7%，高于全国（3.8%）28.9 个百分点，高于民族自治地方（16.4%）16.3 个百分点。特别是云南的独龙族、怒族、景颇族，西藏的珞巴族，新疆的塔吉克族、柯尔克孜族等，所在地区自然条件相对恶劣，脱贫难度大”；（2）“2009 年，2119 个聚居村农牧民人均纯收入为 2591 元，相当于民族地区平均水平（3369 元）的 3/4、全国平均水平（5153 元）的 1/2”。

2011 年 11 月召开的中央扶贫开发工作会议宣布，中央决定将农民人均纯收入 2300 元（2010 年不变价）作为新的国家扶贫标准，这个标准比 2009 年 1196 元的标准提高了 92%，对应的扶贫对象规模到 2010 年底约为 1.28 亿人，占农村户籍人口比例约为 13.4%。新的国家扶贫标准实施

<sup>1</sup> 本文大部分内容曾以“促进人口较少民族发展的路径选择：培养高层次应用型骨干人才”为题发表于《中国民族报》2013 年 7 月 19 日第 5 版。

<sup>2</sup> 作者：史薇，教育部对外经济贸易大学教育与开放经济研究中心常务副主任，教授；巴战龙，北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师。

后，人口较少民族聚居区的贫困问题已经成为首要和最大的社会问题，因为从《扶持人口较少民族发展规划（2011-2015）》提供的人口分布情况看，“人口较少民族聚居区总人口 701.7 万人，其中人口较少民族 153.5 万人，占 21.9%，占 28 个民族全国总人口的 90.6%。其中，2119 个聚居村总人口 272.7 万人，人口较少民族 136.0 万人，占 49.9%”。其中尤其值得注意的是，聚居村的人口较少民族数量占聚居区人口较少民族总数的 88.6%，加之聚居区农牧民纯收入与新的国家贫困标准较为接近，可以推断出在新的国家扶贫标准实施后，人口较少民族聚居区内贫困人口所占比例将有较大幅度提高，导致扶贫工作任务重、难度大，从而使贫困问题至少在“十二五”时期是当地全面建设小康社会最大的“拦路虎”。

### （二）教育基础薄弱和发展滞后问题是最根本的问题

《扶持人口较少民族发展规划（2011-2015）》指出：“人口较少民族聚居区学前教育普及率普遍较低，义务教育学校标准化率低，寄宿制学校规模小，职业教育薄弱，双语教育发展滞后。2009 年，16 个人口较少民族的自治县农牧民平均受教育年限仅为 5.8 年，有的民族青壮年文盲率较高。”造成这种现状原因是综合性的，既有历史因素，也有现实因素，既有人口较少民族生存和发展的外部环境因素，也有内部环境因素。

当代社会人们对“发展”有两点基本共识，一是发展的核心是人的素质和能力的提高，发展要以人为本，二是在众多的发展型投资中对人力资源的投资的回报较高，发展要重视教育。从这两点共识出发衡量，教育基础薄弱和发展滞后问题是人口较少民族聚居区最根本的问题。

### （三）高层次应用型骨干人才极为缺乏问题是最突出的问题

由于人口较少民族聚居区多处边疆地区，农村人口和贫困人口占聚居区人口的比例较高，加之教育基础薄弱和发展滞后，这样就使得在高等教育扩招的背景下人口较少民族高等教育入学率不低，但能进入地方高水平综合性大学就读的较少，能进入全国高水平综合性大学的更是凤毛麟角。据我们调查，一种新的恶性循环正在形成：接受低水平、学术型的地方性高等教育——大学毕业生就业难——年轻一代家长对子女的教育期望降低——年轻一代学生学业成就动机降低——基础教育质量提高难度变大，甚至部分乡镇在“后普九”时代出现了义务教育普及难、巩固差的现象——年轻一代接受低水平、学术型的地方性高等教育的几率增大。

实际上，28 个人口较少民族及其聚居区教育发展的差异较大，但即使在教育发展较好的民族及其聚居区，高层次应用型骨干人才极为缺乏问题仍是最突出的问题。例如，截至目前，人口只有 1.4 万余人的裕固族，已有研究生至少 50 人，有 8 人获得博士学位，在读博士生 3 人，其中还有 3 人在境外获得硕士学位，但几乎都是学术型研究生，而且 3 人中只有 1 人名义上在裕固族聚居区——甘肃省张掖市肃南裕固族自治县工作，实际上在省城兰州攻读博士学位。

人口较少民族高层次应用型骨干人才极为缺乏，导致其聚居区“高发展、高代价”的发展模式转型难度大且推动力量小，部分地区已经呈现出“经济发展、收入增加”但“生态破坏、文化流失”、地方政府成绩大且欢欣鼓舞而当地人民评价低且忧虑重重的悖论局面。

## 二、对策与建议

人口较少民族及其聚居区发展问题是一个包括生态、政治、经济、社会、文化、教育等在内的多因素多维度的、较为复杂的综合性问题，其过程不可能是一蹴而就、直线上升的过程，而是曲折反复、螺旋上升的过程。经过百余年的现代性发展历程，人口较少民族及其聚居区发展已经到了“传统”与“现代”交替、“转型升级”甚或“浴火重生”的关键时期。这个时期也是一个脆弱性较高且抗逆力较低的“门槛”时期，各项政策的制定实施和各项工作的推进提升都应该严格遵循实事求是和稳中求进的思想原则和实践准则。

由于人口较少民族及其聚居区发展问题具有综合性、复杂性和现实性的特点，要求我们必须

辩证地理解“重点突出”和“整体推进”之间的关系，做到既不“一白遮百丑”，也不“乱撒胡椒面”。本着对 28 个兄弟民族及其聚居区发展、中国和人类的生态多样性和文化多样性高度负责的精神，我们提出国家应该在高水平综合性大学培养人口较少民族高层次应用型骨干人才的建议，限于篇幅，简要分述如下：

（一）我们这里所说的人口较少民族高层次应用型骨干人才，是指那些由国内外高水平综合性大学培养的素质较高、能力较强，长期对人口较少民族及其聚居区发展和全面建设小康社会有着强烈的责任心和使命感，拥有专业硕士及以上学位的实践型人才。

（二）我们这里所说的高水平综合性大学主要指国内具有“211”院校和“985”院校双重资格的综合性大学。用 10-15 年时间，在 3-5 所大学中选择在专业硕士及其以上学位人才培养方面具有丰富经验和较高水平的学院承担培养任务，并向公众公开其师资水平、培养计划、课程大纲等，接受社会监督，保证培养质量。

（三）考虑到人口较少民族高层次应用型骨干人才培养的特殊性，可由教育部、国家民委、发展改革委和财政部联合制定和实施“人口较少民族高层次应用型骨干人才培养计划”，与“少数民族高层次骨干人才培养计划”和“少数民族高端人才培养计划”并列，同时不得因前一个计划的制定实施而减少后两个计划中人口较少民族的比例和数量。

（四）可以在公共管理硕士（MPA）和社会工作硕士（MSW）等专业下设（生物和文化）多样性保护、特色产业发展、社会保障（或社会服务）、社会管理、社会工作、文化遗产（或文化遗产保护）、公益慈善、非营利组织管理和公共（或社会）政策等应用性方向。

（五）生源可由人口较少民族应届本科毕业生（生源地须在人口较少民族聚居区内）和在人口较少民族聚居区生活和工作的符合报考条件者两部分构成，其比例可以总体保持在 1:1 左右，其中在人口较少民族聚居区生活和工作，且为人口较少民族发展作出一定贡献的非人口较少民族成员可以报考，但非人口较少民族学生比例应不超过 10%。

（六）录取考生时，能熟练使用人口较少民族语言的考生可以适当降低外语成绩录取，掌握国家级和省级人口较少民族非物质文化遗产知识和技能的考生可以适当降低录取分数线录取。所有录取考生名单向公众公布，接受社会监督。

（七）国家提供学费、住宿费和奖学金，并给予家庭贫困学生一定的生活补助。国家与学生签订服务合同，所有学生毕业后均须在人口较少民族聚居区服务满一定（如 5 或 8 年）年限方可离开，不满年限者一律视为违约，须一次性退回所有费用或按不满年限退回一定数额费用。

从民族生存和发展的内外条件和整体环境来说，人口较少民族是社会弱势群体，其发展与否、好坏可以说是衡量国家民族工作水平和社会公平正义程度的“晴雨表”或“指示器”。在新的历史条件下，在高水平综合性大学培养人口较少民族高层次应用型骨干人才对于促进人口较少民族及其聚居区全面、健康和可持续发展，对于边疆稳定和民族团结、全面建成小康社会，对于对外树立良好的国家形象都有着重大意义和深远影响。