

【论 文】

“内地新疆高中班”民族教育政策的内容分析¹

欧登草娃²

全球一体化与民族文化多元化的冲突与和谐，国家一体化与民族文化多元化的冲突与和谐，是 21 世纪全人类和多民族国家面临的并不可回避的两大挑战。两大挑战的核心是人类单一文化模式与多元文化模式二者之间的关系问题。³无论是在全球范围还是国家范围，正确认识并处理这两个挑战是人类社会共同发展的前提。世界上除了极少数几个国家由单一民族组成外，大多数国家都是由多族源、多语言的不同民族/族群所构成。历史发展到今天，许多民族国家都面临着在一个多民族国家如何保存和发展多元文化的困境。如何在一个多民族国家范围内既能保护与发展各民族的多元文化，同时又能够保持国家的政治统一和文化和谐共存，这是各民族国家都在面临的重要问题。发展多元文化教育是世界范围内的历史潮流，民族教育是多元文化教育的核心组成部分，因此，对民族教育的关注和研究具有理论意义和实践价值。

中国的民族教育事业，既是中国教育体系的有机组成部分，也是中国民族工作的重要内容。由于民族教育有自身的特点和规律，所以长期以来中国的民族教育的发展都采取特殊的政策；又由于中国的民族教育受自然、历史、社会等多方面因素的影响、它的起点比较低、基础较差、底子较薄，所以长期以来中国还对民族教育的发展采取优惠政策。⁴“内地新疆高中班”这一具体的民族教育政策就是由国家主导，为培养少数民族人才，提高新疆少数民族教育，发展新疆的经济与文化，促进民族团结和维护国家统一而实施的特殊优惠战略政策。“内地新疆高中班”自 2000 年 9 月开办以来，已经走过了 12 年的办学历程。这一目的特殊，学生特殊、管理特殊的异地办学模式已经有了 12 年的实践经历。2000 年，内地新疆高中班开始招生，当年招生 1000 人，2012 年扩大到 8030 人，12 届累计招生 4.3 万人，在校生规模达到 2.4 万余人，学生分布从 12 个城市 13 所学校到全国 14 个省和直辖市的 76 所办班学校。12 年来，内地新疆高中班的发展速度和取得的成效是有目共睹的。但是，对“内地新疆高中班”这一民族教育政策的相关研究相对较少，特别缺少对这一民族教育政策系统，全面，客观的政策分析。正如袁振国所说“没有研究的教育政策不可能成为好的政策，不关心教育政策的研究难以成为有价值的研究”⁵这样一项或多项民族教育政策的研究成果是急需和必要的。其对中国民族教育事业的发展，对新疆经济与文化事业的发展，特别是对我国民族国家构建过程中，少数民族与主流群体之间的交流，对民族团结和维护祖国统一具有深远的意义。

一项系统的教育政策分析，应是教育政策分析者运用科学的方法及技术对教育政策的内容、过程、环境及其价值进行研究，从而促使教育政策达到预期目标的活动。⁶教育政策分析的内容既要分析教育政策的内容，也要分析教育政策的过程（教育政策如何形成、如何执行），还要分

¹ 本文刊载于马戎主编《内地办学的运行机制与社会效果——内地西藏班、新疆班专题研究》，社科文献出版社 2016 年，第 37-57 页。

² 作者为 2014 年北京大学民族社会学博士，2014-2016 年中国人民大学国学研究院博士后研究人员。

³ 哈经雄、滕星，2001，《民族教育学通论》，教育科学出版社，第 1 页。

⁴ 王鉴、万明钢，2006，《多元文化教育比较研究》，北京：民族出版社，第 53 页。

⁵ 袁振国，“教育政策分析与当前教育政策热点问题分析”，《复旦大学教育评论》2003 年第 1 期。

⁶ 孙绵涛，2011，《教育政策分析——理论与实务》，重庆：重庆大学出版社，第 48 页。



析教育政策的结果（教育政策的产出如何）、教育政策环境和教育政策评价。¹教育政策分析的内容首先是要分析教育政策文本形态中的政策规范；进而分析这种政策规范是如何形成、形成后如何执行、执行后的产出结果如何；接着对教育政策的评价进行分析；而教育政策的整个过程又是在教育政策环境中的，所以除上述分析外，最后还必须对教育政策的环境进行分析；由于教育政策过程是离不开教育政策的价值目标的，可以说，教育政策的价值目标渗透在整个教育政策过程之中，因此，除了需要对教育政策的内容、过程和环境进行分析之外，最后还要对教育政策的价值取向进行分析。可以说内容分析是基础，过程分析是主干，环境分析是范围，价值分析是灵魂。²教育政策分析的目的在于完善教育政策的内容、改进教育政策的过程、增进教育政策的价值、改善教育政策的环境、提高教育政策的效能。³专业性的教育政策研究具有一定的理论和实践价值，因此，这样专业性的民族教育政策研究，是中国民族教育政策实践的需要。

本项研究试图从我国“内地新疆高中班”这一民族教育政策入手，对其进行内容分析，是指对“内地新疆高中班”这一民族教育政策的相关政策规范文本进行分析；分析这些政策规范是如何形成的？为了解决什么问题而出台这些政策？相关政策包括哪些主要内容？这些内容之间是怎样构成一个体系的？在对这些问题的探索与回答中，清楚了解和认识国家制定和实施“内地新疆高中班”这一特殊民族教育政策的目标、对象、措施及其相关主要问题。

对内地新疆高中班政策的相关政策法规进行分析是研究这一政策的前提和基础。没有弄清楚内地新疆高中班政策的内容，就不可能真正认清内地新疆高中班政策的内涵，不可能全面认识内地新疆高中班这一民族教育政策的实施、效果及价值。可以说政策的内容分析是政策分析的起点，只有先把政策的内容搞清楚了，关于政策的其它方面的问题才有可能弄清。不仅要概括教育政策文本的静态文本形态，还应当体现教育政策在实践中的过程性和动态性。

一、内地新疆高中班的发展

1999年9月，党中央，国务院综合考虑了当时的国际、国内形势之后，为进一步加快新疆少数民族人才培养的步伐，做出了开办内地新疆高中班的战略决策。⁴内地新疆高中班自2000年9月开办以来，已经走过了12年的办学历程。已经成为新疆少数民族教育事业的重要组成部分，在新疆引起了广泛的社会影响，为边疆少数民族人才成长、跨民族文化交流做出了贡献。从2000年的1000人扩大到2013年9122人，累计将完成13届5.13万人的招生任务，在校生规模达到3.1万余人，学生分布从12个城市13所学校到全国45个省和直辖市的91所办班学校⁵。按照中央的部署，“十二五”期间内高班年招生规模将实现10000人的目标⁶。可以看到这十三年来，内高班的发展速度和取得的一些成效。

（一）内地新疆高中班招生人数

内地新疆高中班自2000年9月开办，当年招生为1000人，2001年的招生计划为1000人，2002的招生计划扩大到了1540人，2003年、2004年的招生计划为1540人，2005年的招生计划扩大到3075人，2006年的招生计划扩大到3990人，2007年的招生计划扩大到5000人⁷。2008

1 孙绵涛，2011，《教育政策分析——理论与实务》，重庆：重庆大学出版社，第50页。

2 孙绵涛，2011，《教育政策分析——理论与实务》，重庆：重庆大学出版社，第16页。

3 孙绵涛，2011，《教育政策分析——理论与实务》，重庆：重庆大学出版社，第3页。

4 内地新疆学生工作办公室，2007，《内地新疆高中班-教育读本》，中国青年出版社，第19页。

5 新疆2013年内高班计划招生9122人<http://www.xjedu.gov.cn/jyxxw/jyww/2013/59440.htm>

6 2013年内高班新疆高中班宣传材料<http://www.xjban.com/wjgg/gg/2013/56661.htm>

7 内地新疆学生工作办公室.内地新疆高中班-教育读本.中国青年出版社.2007:27



年的完成招生 5518 人,¹ 2009 年的招生计划扩大到了 5500 人,² 2010 年的招生计划扩大到 6378 人³, 2011 年的招生计划扩大到 7090 人,⁴2012 年的招生计划扩大到 8330 人,⁵2013 年计划招生 9122 人⁶。可以看出,内地新疆高中班在不断壮大。同时,我们可以发现,内高班的发展到目前为止经历了三个阶段:第一阶段:2000 年-2001 年尝试发展阶段,招生人数控制在 1000 人;第二阶段:2002 年-2004 年稳定发展阶段,招生人数扩大到 1540 人,维持三年不变;第三阶段:2005 年-2013 年不断扩招阶段,在这九年中,持续扩招九次。

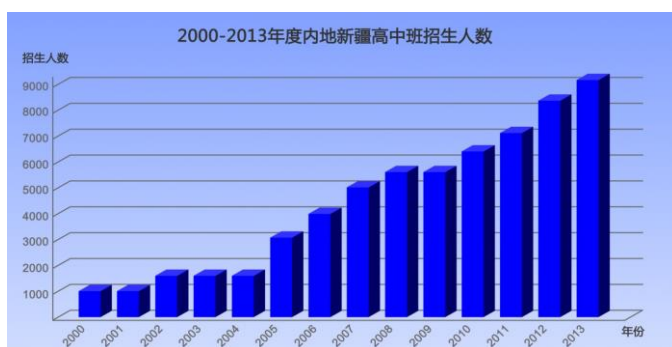


图 1、2000-2013 年内地新疆高中班招生人数图

(二) 内地新疆高中班办班城市分布

从 2000 年秋季开始,在北京、上海、天津、南京、杭州、广州、深圳、大连、青岛、宁波、苏州、无锡等 12 个城市开办内地新疆班。⁷到 2013 年秋季,内高班办班城市将增加到 45 个⁸,北京、上海、天津、哈尔滨、长春、沈阳、大连、西安、郑州、济南、青岛、烟台、威海、潍坊、盐城、徐州、淮安、镇江、扬州、泰州、南京、苏州、无锡、杭州、宁波、嘉兴、温州、连云港、宿迁、海宁、武汉、厦门、广州、深圳、珠海、江门、东莞、肇庆、长乐、福清、台州、淄博、龙岩、莆田、济宁。

¹ 2008 年初教育部下达内地新疆高中班招生计划为 5000 名,7 月教育部追加了招生计划 412 名。此外,自治区教育厅还将 2007 年秋季没有报到的新生和因各种原因转回生源地就读学生形成的上学年空缺计划 106 名补上,所以完成招生计划 5518 人。新疆日报网: <http://news.qq.com/a/20080811/000901.htm>

² <http://edu.sina.com.cn/gaokao/2009-08-12/1102214218.shtml>

³ 2011 年内地新疆高中班宣传材料<http://www.xjban.com/wjgg/wj/2011/41078.htm>

⁴ 2012 年内地新疆高中班宣传材料<http://www.xjban.com/wjgg/wj/2012/48201.htm>

⁵ 2013 年内地新疆高中班宣传材料<http://www.xjban.com/wjgg/wjggtb/2013/56661.htm>

⁶ 新疆 2013 年内高班计划招生 9122 人 <http://www.xjedu.gov.cn/jyxw/jyyw/2013/59440.htm>

⁷ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知(教民[2000]2号)

⁸ 新疆 2013 年内高班计划招生 9122 人<http://www.xjedu.gov.cn/jyxw/jyyw/2013/59440.htm>



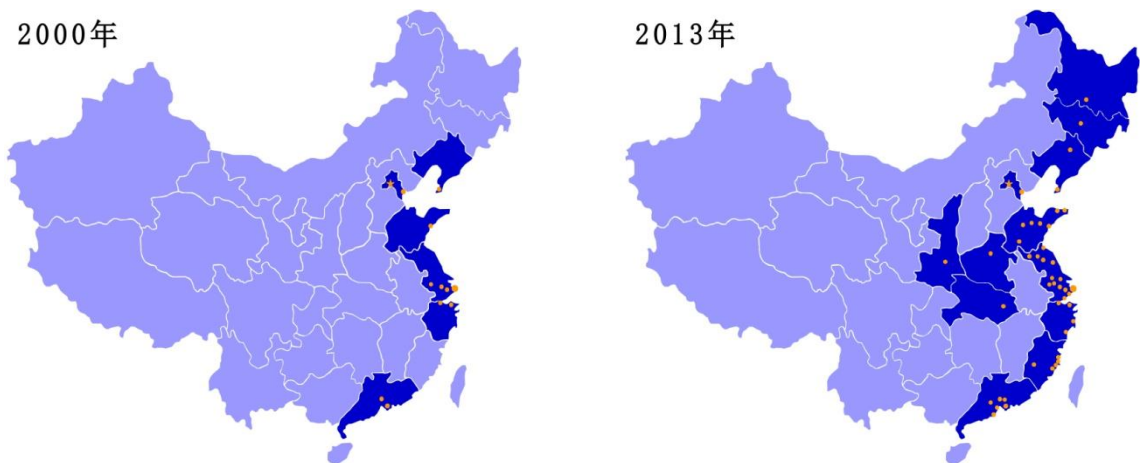


图 2、2000 年和 2013 年内新疆高中班办班城市分布图

（三）内地新疆高中班的办班学校

2000 年承办内地新疆高中班的学校是 13 所，包括：北京通州潞河中学、上海师范大学附属中学、天津市第五中学、南京江浦中学、苏州新区第一中学、无锡市青山中学、杭州师范学院附属三墩高级中学、宁波中学、广州市第六中学、广东广雅中学、深圳松岗中学、大连市第二十三中学和青岛高科园第二中学。到 2013 年办班学校增加到 91 所，包括：北京市 11 所、天津 8 所、上海 13 所、山东 8 所、江苏 11 所、浙江 8 所、湖北 3 所、福建 8 所、广东 12 所、河南 2 所、陕西 1 所、黑龙江 2 所、吉林 1 所、辽宁 3 所。

二、内地新疆高中班政策规范文本的梳理

有关内地新疆高中班这 10 年的主要政策规范，按照时间顺序整理如下。

表 1、内地新疆高中班政策一览



文件号	发布机构	发布时间	文件名
中发[1996]7号		1996-03	《中央政治局常委会关于维护新疆稳定的会议纪要》
		1998	江泽民总书记视察新疆的重要讲话精神
国办发[1999]8号	国务院办公厅	1999-9-10	国务院办公厅转发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意见的通知 ¹
教民[2000]2号	教育部	2000-1-24	教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知 ²
教民[2000]7号	教育部	2000-5-30	内地新疆高中班工作会议纪要 ³
教民[2000]8号	教育部	2000-6-5	内地新疆高中班管理办法（试行） ⁴
教民厅[2000]8号	教育部办公厅	2000-6-26	教育部办公厅关于转发新疆教委《关于报送内地新疆高中班有关经费标准的报告》的通知 ⁵
教民[2003]7号	教育部	2003-10-15	教育部关于做好2004年内地上疆高中班高考招生工作有关问题的通知 ⁶
教民[2005]10号	教育部 国家发展改革委 财政部	2005-5-17	教育部 国家发展改革委 财政部关于扩大内地新疆高中班招生规模的意见 ⁷
教民[2008]3号	教育部 国家民委 公安部 新疆维吾尔自治区人民政府	2008-5-12	教育部 国家民委 公安部 新疆维吾尔自治区人民政府关于做好普通高校招收的内地新疆高中班学生大学毕业就业工作的意见 ⁸

从以上文件的主题和内容当中，我们可以看出这一政策制定的整个过程，并进一步分析一下这些政策规范之间的逻辑关系：《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）政策规范指出：“为贯彻落实《中央政治局常委会关于维护新疆稳定的会议纪要》（中发[1996]7号）、江泽民总书记视察新疆的重要讲话精神和《国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85号）精神，加大内地教育智力支援新疆的工作力度，在内地有关城市开办新疆高中班”。这三个政策是内高班政策实施的主要政策规范。

《中央政治局常委会关于维护新疆稳定的会议纪要》（中发[1996]7号）和1998年江泽民总书记视察新疆的重要讲话精神，这两个政策规范是**政策决策的背景**。《国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85号）是第一个明确提出要落实内地新疆高中班的政策规范。文中首先提出“进一步办好内地西藏班（校）、内地高等学校少数民族预科班和新疆班，**抓紧落实开办内地新疆高中班**”又具体提出“在部分经济较发达的城市开办内地新疆高中班。借鉴举办内地西藏班（校）的经验，于2000年秋季开办内地新疆高中班。”这份政策文件标志着内地新疆高中班政策的决策成功，内地新疆高中班政策就是从这一刻进入中国民族教育政策体系，并走向实践。

教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）这份政策规范文件，明确提出了内地新疆高中班的政策意义，并详细提出了实施意见：办学规模、办学方式、招生计划、招生对象、招生条件、招生办法、教学方式、升学工作、教师配备、管理职责、学生管理和办学经费所有内容。这份政策文本是内地新疆高中班政策历史上第一个完整的政策文件，涉及内容全面，标志着内地新疆班**政策的正式制定**。《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）这一政策规定进一步落实了各地举办内地新疆高中班的政策、措施和

¹ http://www.xjdr.gov.cn/copy_3_copy_1_second.jsp?urltype=news.NewsContentUrl&wbtreid=11118&wbnewsid=122283

² http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_752/200407/1008.html

³ http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_752/200407/1010.html

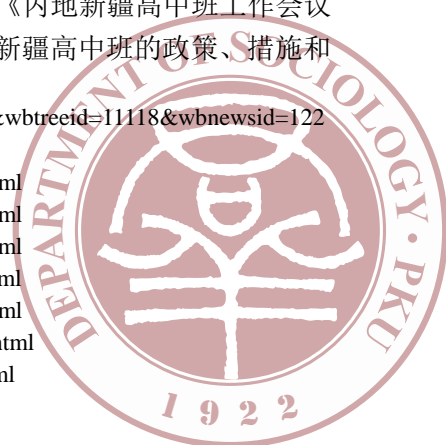
⁴ http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_752/200407/1009.html

⁵ http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_752/200407/1011.html

⁶ http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_752/200410/4123.html

⁷ http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_752/201001/77957.html

⁸ <http://www.xsjy.whu.edu.cn/zhengceguiding/guojiujiyuezhengce/2011-03-16/202.html>



任务。

三、内地新疆高中班政策规范的主要内容

从涉及内地新疆高中班的政策规范来说，以上内地新疆高中班政策规范文本主要是围绕由什么实施、由谁来实施、对谁实施、实施目标是什么？怎样实施和如何保障实施这样几个问题来对内地新疆高中班政策进行规范的。同时，从这些政策规范中我们可以看到内地新疆高中班政策的政策决策，政策制定、政策执行及其政策背景、政策环境等。

（一）为什么要实施内地新疆高中班政策

政策是某种有目的地进行价值分配、处理问题或实现既定目标的复杂过程。¹在此意义上，教育政策应该是政策主体针对特定的问题，为了实现特定教育目的而制定行为准则，具有明确的政策目标。从梳理内地新疆高中班政策规范来看，内地新疆高中班政策是针对以下三个问题提出的：

1、为了国家政治的需要

《国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85号）提出：“当前，国际上一些地区民族冲突不断。国际敌对势力利用境内外的民族分裂势力，加紧对我国进行渗透颠覆。进一步加强民族教育工作，加大对少数民族地区人才培养工作的力度，不仅关系到少数民族地区的经济发展和民族素质的提高，而且也关系到我国的安定团结和国家统一，从战略角度来看，具有特殊的重要性和紧迫性。”教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）也提到：“举办内地新疆高中班工作是党中央、国务院交给的一项政治任务，也是各地义不容辞的责任和义务。办好内地新疆高中班，事关大局，政治性强，涉及面广，责任重大。各有关教育部门在当地政府的领导下，要把内地新疆高中班办学工作作为政府行为，一要思想认识到位，二要政策措施到位，三要办学经费有保证，以确保此项工作落到实处。”《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）强调：“会议强调，智力支援新疆，开办内地新疆高中班是国家实施西部大开发战略，促进新疆经济发展和社会进步，贯彻党的民族政策、增强民族团结、维护祖国统一，保持国家长治久安和各民族共同繁荣的重大举措之一，是一项光荣而崇高的事业，也是各办班城市政府义不容辞的责任和义务。各有关城市要把举办内地新疆高中班工作作为党中央、国务院交给的一项政治任务，高度重视，认真落实，积极肩负智力支援新疆的光荣使命，为西部的振兴和发展做出贡献。”

从上文的政策表述中，我们可以直接体会到，政治对教育政策的影响；可以看出政治环境直接影响教育政策的制定，教育政策目标的确立。通过对内地新疆高中班这一民族教育政策的梳理，发现这一教育政策的**政策目标之一**：培养具有高度国家认同的少数民族学生。这一民族政策的出台，体现政治环境对教育政策目标的确立有着直接而深刻的影响。

2、为了新疆的经济与社会的发展和少数民族人才的培养

《国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85号）提出：“从整体上看，少数民族地区的教育，仍落后于内地，其人才培养、特别是对较高层次人才的培养，还不能适应形势发展的需要。为此，各地区、各有关部门要按照党中央、国务院的整体部署，认真抓好各项相关工作，针对少数民族地区的困难，特别是针对西藏、新疆的特殊情况，进一步采取有效措施，加大对其人才培养工作的支持力度”《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）强调：“由于历史和自然、地理条件等方面的原因，新疆的教育基础还很薄弱，与内地相比还有相当大的差距，不能满足新疆社会、经济等各项建设事业

¹ 刘复兴，“教育政策的四重视角”，《清华大学教育研究》2002年第4期。



发展的需要。为此，中央决定进一步采取特殊措施，加大智力支援新疆的工作力度，在内地有关城市开办新疆高中班。”会议强调：“智力支援新疆，开办内地新疆高中班是国家实施西部大开发战略，促进新疆经济发展和社会进步。”教育政策是以确定和调整特定的教育关系为直接任务的，对这些教育关系的调整首先是以政策文本为载体来阐释。

教育政策的本质是教育利益的分配和调整。¹每个教育政策都有着各自的政策目标，调整不同的教育关系。从上面的政策规定中，我们可以看出这一民族教育政策制定将调整两个关系：一是、新疆少数民族的教育水平和内地教育水平之间的关系；二是、新疆的经济发展和新疆本土少数民族人才的发展之间的关系。通过分配内地优质教育资源（教育条件），提供教育服务，从而改善上面两对关系。这种分配和调整方式，不仅给少数民族学生提供了发展机会，同时提供了发展条件，使少数民族受教育者获得教育的充分条件。在调整这两个关系的过程中，我们可以发现这一民族教育政策的**政策目标之二**：培养具有一定真才实学的少数民族优秀人才。同时，在这两对关系背后或者通过对两对关系的调整实现新疆和内地两地之间的文化交流，至此这项民族教育政策的**政策目标之三**：通过这项政策，促进新疆和内地的文化交流。

3、西藏班的经验

《国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85号）提出“借鉴举办内地西藏班(校)的经验，于2000年秋季开办内地新疆高中班。”《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）“与会代表根据15年来举办内地西藏班的经验和教训，一致认为，办好内地新疆高中班，事关大局，政治性强，涉及面广，责任重大，具有很强的政府行为性质。为此，必须做到思想认识到位、政策措施到位、管理工作到位、办学经费有保障。”

教育政策目标是政府及其教育行政部门为了解决教育问题或实现教育价值诉求而采取的行动所要达到的目标、指标和效果。²教育政策目标对于教育政策的制定、执行和评估都具有非常重要的意义。确定教育政策的目标是制定教育政策的根本出发点和落脚点，也是教育政策制定的决定性环节。确定的教育政策目标可以为教育政策的具体实施提供依据和明确的指导方向，教育政策目标还为评价教育政策方案的优劣以及检验教育政策的执行效果提供了核心的评价标准。³

通过对以上政策规范产生背景的了解，我们可以发现内地新疆班政策是针对什么问题提出的，同时我们也明确的看出了这样一个政策所以达到的政策目标是什么。教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）“利用内地发达地区的经济、教育优势，组织内地发达地区加大对边疆民族地区教育支援的力度，举办内地新疆高中班，着力培养和造就一大批坚定地维护祖国统一，密切联系群众，具有强烈革命事业心和一定业务能力的少数民族优秀人才，促进新疆经济发展和社会进步，增进各民族的大团结和凝聚力，保障国家的安全和边防巩固，意义重大而深远。”《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）“明确了内地新疆高中班办学的指导思想和培养目标。在指导思想，要以邓小平理论、江泽民总书记关于教育问题的重要谈话和党的民族政策为指导，坚持社会主义的办学方向，全面贯彻党的教育方针，全面实施素质教育，始终贯彻教育工作的‘三个面向’和‘四个统一’的要求，使德育、智育、体育、美育、劳动技术教育和社会实践诸方面相互渗透，促进学生的全面发展和健康成长。对培养目标的要求是，以全面提高学生的综合素质为根本宗旨，以培养学生创新精神和实践能力为重点，培养‘有理想、有道德、有文化、有纪律’、维护国家统一、献身西部建设的德智体美等全面发展的质量较好的高中毕业生。”

¹ 范国锐、杜成宪，2011，《教育政策的理论和实践》，上海教育出版社，第7页

² 范国锐、杜成宪，2011，《教育政策的理论和实践》，上海教育出版社，第105页

³ 范国锐、杜成宪，2011，《教育政策的理论和实践》，上海教育出版社，第106页。



以上两个政策规范全面，系统的论述了内地新疆高中班政策的政策目标：国家举办内地新疆高中班的一个非常重要的目的是要培养一批国家认同感强的少数民族人才。¹从而促进新疆和内地之间的文化交流，实现民族团结、边疆稳定和国家统一。

（二）谁来实施以及对谁实施内地新疆高中班政策（政策主体）

谁来实施，对谁实施这两个问题涉及教育政策主体问题和教育政策客体问题。政策主体是指直接或间接参与教育政策决策、制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。²在教育政策过程的每个阶段都会有各种主体参与其中，通过彼此间的互动，对教育政策发挥不同的作用。一般分为，决策主体，执行主体。

1、决策主体，是指拥有法定决策权的高层组织和个人组成，包括国家的立法组织，行政决策组织，司法机关、政党领袖及某些高级官员等，他们是教育政策决策活动的组织者，又是政策的最终决定者，拥有最终的决定权。³在内地新疆高中班民族教育政策过程中，党中央、国务院是决策主体。《国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85号）提出“各地区、各有关部门要按照党中央、国务院的整体部署，认真抓好各项相关工作，针对少数民族地区的困难，特别是针对西藏、新疆的特殊情况，进一步采取有效措施，加大对其人才培养工作的支持力度。

“教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知”（教民[2000]2号）指出“举办内地新疆高中班工作是党中央、国务院交给的一项政治任务，也是各地义不容辞的责任和义务。”《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）“为此，中央决定进一步采取特殊措施，加大智力支援新疆的工作力度，在内地有关城市开办新疆高中班。”“各有关城市要把举办内地新疆高中班工作作为党中央、国务院交给的一项政治任务，高度重视，认真落实，积极肩负智力支援新疆的光荣使命，为西部的振兴和发展作出贡献。”以上这些描述就对内地新疆高中班政策决策主体进行了规范，即党中央，国务院决定在内地有关城市开办新疆高中班。

2、执行主体，是指负责政策执行的组织及其人员，特别是政府行政机关和行政人员构成。教育政策执行主体一般为中央和地方政府的教育行政部门，主要职责是根据区域教育发展的实际情况，制定具体的政策措施，以实现国家和地方政府制定的教育政策目标。在具体的政策执行过程中，政策执行主体，需要将政策目标分解和具体化，将政策方案转变为政策现实。包括政策的宣传、政策任务的分解、建立执行机构与制度、培训执行人员、开展政策实践，总结实践经验和教训，从事指挥、沟通、协调等方面活动。⁴在内地新疆高中班政策过程中，执行主体包括：教育部，各地方人民政府、新疆维吾尔自治区人民政府，还有具体办学的每个学校。

教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）要求各执行主体管理职责如下：1、教育部主要负责宏观指导，对内地新疆班工作进行政策研究并制定相应的政策措施；协调各地办学中出现的重大问题；制定招生计划和办法并组织实施；负责预科等有关课程建设和教材建设；组织有关行政管理干部和骨干教师培训以及办学工作检查、评估，总结交流经验，表彰先进等。2、内地新疆班办学工作以支援城市人民政府管理为主。各承担办班任务的城市要成立以政府分管教育领导为组长、有关部门参加的内地教育支援新疆工作协调领导小组，负责本地区教育支援新疆工作的管理和协调，明确当地各有关部门的工作职责；落实内地新疆班办学所需经费；负责内地新疆班行政管理干部和教师的培训培养工作；帮助学校解决办学中的问题。3、新疆维吾尔自治区人民政府的主要任务是，配合教育部、内地支援

¹ 古丽孜依帕·依力拉斯，“新疆班学生的国家认同与民族认同——北京潞河中学新疆班的一项研究”，北京大学2010年社会学硕士论文。

² 范国锐、杜成宪，2011，《教育政策的理论和实践》，上海教育出版社，第47页。

³ 范国锐、杜成宪，2011，《教育政策的理论和实践》，上海教育出版社，第73页。

⁴ 范国锐、杜成宪，2011，《教育政策的理论和实践》，上海教育出版社，第73页。



城市，做好内地新疆班新生选拔录取工作；提出每年内地新疆班升学分流的建议；组织内地新疆班学生安全到达内地学校；按照学用一致、优才优用的原则，负责组织内地高校新疆本专科毕业生就业工作；负责选派内地新疆班管理教师（每办学点派 1-2 名），协助做好内地新疆班的管理工作和处理突发性的事件；补助部分贫困学生；定期组织对内地办班情况的考察和调研等。

综合上述三点，我们可以看出内地新疆班的管理体系可以概括为：国家统筹全局、新疆负责“出”、“入”、其他省市负责培养。特别是每个具体的学校担负着学生的培养，学校的具体实践，影响着这一政策实施的效果。学校作为一个比其他社会组织功能更齐全的组织，其内部的微观过程（教育、教学、管理）提供了政策重新融入情境的环境，这种重新融入与其说是执行政策，不如说是再造政策，与其说是再生产，不如说是生产。¹因此，教育政策也是在其自身的制定执行过程中动态创生性的，除“静态的”文本形态之外，它同样存在着一个“动态的”实践形态。²所以，学校在这一政策实施过程中，承担着重要的角色。特别是，内地新疆班的学校分布地域广泛，东、中、南、北各地省市。

3、政策对象（教育政策客体）是指教育政策发生作用的人群，他们受政策规范制约，可以说是教育政策对象。内地新疆班高中班政策的政策对象就是选择去内地求学的新疆班各族孩子们。在一项教育政策分析中，我们需要对政策对象涉及的范围、构成有充分的了解，此外，还需要了解教育政策对象的价值取向和他们对政策本身的认同。教育政策所要调整或规范的是人的行为以及人与人之间的关系，尤其是利益关系，或鼓励人们从事某些活动，或静止人们从事某些活动，引导人们朝政府所期望的目标前进。因此，教育政策目标群体的需要、利益和心态对于政策的顺利执行和作用发挥有重要的意义。³

（三）怎样实施内地新疆高中班的政策（如何保障内地新疆高中班政策）

为了贯彻，落实内地新疆高中班教育部印发了教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号），并组织召开内地新疆高中班工作会议，具体落实各项工作，《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）。这两项政策规范详细的制定了“怎么做”的问题，确定了实现教育目标的具体途径、措施和手段，包括：招生计划和招生原则；招生对象，招生条件招生办法；办学方式、教学方式和学生管理；管理职责、教师配备和办学经费

1、 招生计划和招生原则

2000 年刚开始实施办学时规定，每年招收新疆维吾尔自治区少数民族应届初中毕业生 1000 人，按每班 40 人，共办 25 个教学班。⁴在校生总规模 4000 人，100 个教学班。⁵经过这 12 年的发展，我们看到了内地新疆高中班的招生人数和变化。教育部下达每年的招生计划。

招生原则：主要考虑民族、地区、城乡差异。在每年招收的学生中，少数民族农牧民子女应占招生总数 80%以上，同时亦可适当招收在新疆维吾尔自治区的汉族农牧民子女，但所占比例一般应掌握在 10%左右。⁶各少数民族的招生比例，原则上在少数民族招生计划内按各少数民族人口比例确定。特别是对发展滞后地区的少数民族学生、女生，在同等条件下按标准优先录取。⁷为了平衡这些差异，内地新疆学生办公室制定了统招计划和分地区计划。内地新疆学生办公室

¹ 林小英，2007，“理解教育政策：现象、问题和价值”，《北京大学教育评论》2007 年第 4 期。

² 范国锐、杜成宪，2011，《教育政策的理论和实践》，上海教育出版社，第 85 页。

³ 范国锐、杜成宪，2011，《教育政策的理论和实践》，上海教育出版社，第 60 页。

⁴ 《国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85 号）。

⁵ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）。

⁶ 国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85 号）。

⁷ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）。



在统招和分地区计划里严格按照教育部规定的比例，即统招计划占 35%，分地区计划占 65%。举例来说，在 2007 起每年的招的 5000 人中，65% 的生源，即 3250 人是按照人口比例、民族比例分到各地州去的，剩下的 35%，即 1750 个名额。留给所有符合条件的考生公平竞争。¹

2. 办班城市：对办班城市的选择标准是内地沿海经济教育比较发达的地方。第一届办班城市是：办班地点主要集中在北京、上海、天津、南京、杭州、广州、深圳、大连、青岛、宁波、苏州、无锡等城市。²2013 年办班城市增加到了 45 所。

3. 办班学校：有条件的地方，新疆高中班可尽量安排到所在地的高等学校附属中学³各办班城市要选择教学条件、质量好的一类普通高中内附设内地新疆班，也可安排在当地符合条件的高等学校附属中学。⁴内地新疆高中班应选择省（市）一类非民族学校举办。这将有利于促进新疆少数民族学生与内地汉族学生广交朋友，相互学习，共同进步；有利于今后新疆与内地建立紧密的协作关系。并且，国家举办内地新疆高中班和内地西藏班是一项特殊政策，在非民族学校举办，有利于学校办学工作的稳定和健康发展。⁵以上是教育部所规定的办学学校的选择标准，到 2013 年，办班学校已经增加到了 91 所。

4. 分班方式：新疆高中班学生一律不分民族混合编班。⁶目前，内地新疆班学生与当地学生合校分班，待条件成熟后再过渡到与当地学生混合编班。⁷高中阶段的编班形式要有利于新疆班学生全面发展和综合素质的不断提高，具体由办班城市教育行政部门和学校根据新疆班学生的实际确定，不作统一要求。⁸以上是教育部的要求，在具体的实施过程中，由于各地区和各学校的情况不同，内高班学生生源的差异性，目前存在各种各样的分班方式。不同的分班形式，对学生和学校的影响是不同的。

5. 语言使用：统一使用汉语授课。

6. 办班师资：办班的教师、职工，由办班所在城市按普通高中标准选配⁹内地新疆高中班教职工“定编不定人”，实行定期轮换，对不合格教职工及时调剂，确保优秀教师到内地新疆班任教。¹⁰

7. 教学和教材：学制：2000 年规定的学制为四年（含预科一年）。¹¹从 2012 年起内高班试行弹性学制。内高班学生入校后，由办班学校统一组织摸底测试，对于测试成绩达到当地学生平均水平且学生自愿的，可免除一年预科学习，学制变更为三年，若 3 个月内跟班学习有困难的，转回预科阶段学习，学制仍为四年；摸底测试达不到要求的学生预科一年，学制为四年。¹²内地新疆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，要学好民族语文。预科一年教学重点补习汉语文、英语和数理化课程，使用教育部统

¹ 刘艳. 新疆内高班学生语言使用和语言态度调查-以北京潞河中学和上海七宝中学为例. 中央民族大学. 硕士学位论文. 2009 年。

² 国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85 号）。

³ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2 号）。

⁴ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2 号）。

⁵ 《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7 号）。

⁶ 国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85 号）。

⁷ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2 号）。

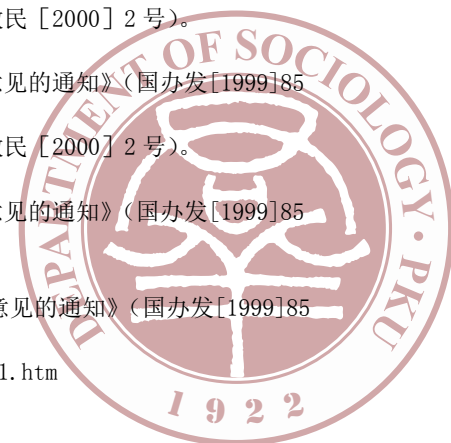
⁸ 《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7 号）。

⁹ 国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85 号）。

¹⁰ 《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7 号）。

¹¹ 国务院办公厅转发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意见的通知》（国办发[1999]85 号）。

¹² 2013 年内地新疆高中班宣传材料 <http://www.xjban.com/wjgg/gg/2013/56661.htm>



一组织编写的预科教材；同时，加强德育教育。¹由教育部统一组织编写教学计划和预科教材，其中，汉语文、数学教材委托新疆维吾尔自治区教委负责，英语教材委托无锡市教委负责。9月开学前汉语文、数学、英语三种预科教材（试用）的上册完成出版，确保课前到书，人手一册。高中三年的课程，统一教材，按当地高中教学计划要求执行。²

8. 民族团结教育：在内地、沿海举办新疆高中班，是国家和内地人民支援新疆、促进西部发展的一项特殊的重要措施。办班学校在当地政府和教育行政部门的领导下，全面贯彻党的教育方针，从实际出发，全面实施素质教育。在认真打好文化知识基础和不断提高学生综合素质的同时，要高度重视教育工作，尤其要把加强马克思主义民族、宗教观和党的民族宗教政策的教育放在突出位置，使学生树立坚定的社会主义信念。为此，办班城市教育行政部门，要根据教育部、国家民委《关于在全国中小学开展民族团结教育活动的通知》（教民厅[1999]1号）关于“以多种形式在所属中小学开展民族团结教育活动，以营造内容丰富、形式多样生动活泼的民族团结教育的社会氛围”的精神，举办内地新疆高中班的学校，要开展此项工作，统一使用由教育部、国家民委编审的《民族政策常识》读本。其他普通中小学可自愿选用。³

9. 毕业升学：内地新疆班学生高中毕业后，升学工作实行“统一考试、统一阅卷、单独划线、单独招生”的办法，即在当地参加全国普通高校统一招生考试；由当地招办统一负责阅卷、登分和排序，报教育部；本着培养好了再送回去的原则，根据新疆的人才需求建议，各省市单独制定内地新疆高中班普通高校招生计划，将内地新疆高中班纳入本省市总的招生规模之内，报教育部统一下达，录取工作由教育部内地新疆高中班招生办公室负责。有关普通高校择优录取。⁴凡符合条件的，可入内地的高等学校学习；不能升学的，回新疆。⁵

10. 学生管理：内地新疆班的管理要按照当地学校学籍管理规定和教育部内地新疆班学生管理补充规定（另发）执行。对内地新疆班学生既要热情关心，又要严格要求，特别是生活上，要注意尊重民族习惯和生活习俗。⁶要严格执行当地高中学校学籍管理规定和教育部内地新疆高中班管理办法以及校纪校规，统一要求，统一标准。内地新疆高中班学生根据学习的需要，原则上每两年安排返疆探亲一次。⁷但是从实施开始每年暑期回家一次。

11. 办班费用：办学经费分为一次性经费和经常性经费。一次性经费主要由中央财政投入，经常性经费由办班城市财政列专项负责解决，年生均在8000元以上，大部分学校达到万元以上。自治区人民政府承担学生的探亲交通费以及部分学习、生活费和医疗保险费，年生均2300元。⁸教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）规定了，中央财政决定拨款8750万元作为一次性内地新疆高中班办学经费，国家计委分两年安排一次性基建、交通工具费6250万元（每班250万元），财政部在2000年安排一次性仪器设备、图书经费补贴2500万元。⁹支持各地办班工作的实施。

12. 学生学费：按学生家庭经济情况，分为特困生、贫困生和非贫困生，特困生免交学习生活费，贫困生和非贫困生每生每学年分别交450元和900元学习生活费用。各地方政府和新疆维吾尔自治区政府给内地新疆高中班学生的生活补贴经费的发放，要实行困难补贴金、奖学金制度；

¹ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）。

² 《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）。

³ 《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）。

⁴ 《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）。

⁵ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）。

⁶ 教育部关于印发《关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见》的通知（教民[2000]2号）。

⁷ 《内地新疆高中班工作会议纪要》（教民[2000]7号）。

⁸ 2013年内地新疆高中班宣传材料<http://www.xjban.com/wjgg/gg/2013/56661.htm>。

⁹ 国务院办公厅转发教育部等部门《关于进一步加强少数民族地区人才培养工作意见的通知》（国办发[1999]85号）。



可根据学生家庭经济状况和困难大小,困难大多补,困难小少补,没有困难不补,特困全额补贴。不搞平均主义,体现政策,引进竞争机制,奖励优秀学生。各地根据当地实际情况制定出学生生活补贴具体办法。学生就餐一律实行饭菜票制。¹

13. 就业指导:2008年5月,教育部、国家民委、公安部、自治区人民政府联合印发了《关于做好普通高校招收的内地新疆高中班学生大学毕业就业工作的意见》(教民[2008]3号),明确规定“内高班”高校毕业生就业工作坚持政府推动、政策引导、市场主导的方针。坚持竞争择优原则,鼓励双向选择和自主创业。鼓励毕业生回疆就业,允许毕业生在内地就业。目前,已有五届5500余名“内高班”大学生毕业,其中部分毕业生考取了研究生和在内地实现了就业,大部分毕业生选择了回疆就业,并通过公务员招考、事业单位招聘等多种途径,充实到了各行各业,已成为推动新疆经济社会又好又快发展的一支新生力量。²

小 结

“内地新疆高中班”就是这样一项具有“国家战略”高度的少数民族教育政策,而对这样一项政策及其效果的综合性研究的起点应该是内地新疆高中班政策的相关政策法规的内容研究。本研究就是力图完成这项任务,主要包含了两方面内容:首先,明确了这项政策所要实现的“战略性目标”是什么。在这一部分,回答的问题包括:“内地新疆高中班”的政策是如何出台的?为了解决什么问题?具有哪些短目标?这将为后面评估该项政策的执行效果提供重要的参考指标。其次,厘定了“国家”在这项政策的执行过程中所担当的角色。具体来说,哪些部分或环节是由国家直接控制的,哪些是在国家提出的“指导性原则”下由下级部门具体负责的。这就涉及到内地新疆高中班政策的制度内容。既然这是一项涉及多个层次行动者的综合性政策,自然所涉及的制度规定也是多层次的,每个层次的责任人——国家教育部和国家民委、新疆教育主管部门、地方省市教育主管部门、办班学校——都在自己的责任范围内制定相关的制度和规定。

国家是这项政策的主要决策者,它作为一个政治理性的行动者,提出了明确政策目标,且制定了纲领性的行为规范。通过上文分析,国家作为一个政治理性的行动者,决定实施内地新疆高中班政策的背景和针对的问题主要涉及三个方面:一是、国家政治的需要。少数民族在国家整体政治体制中的地位直接关系到边疆稳定和国家统一,直接关涉到执政党的政治合法性,直接影响到现代民族国家——中国的整合。二是、新疆经济和社会发展需要。新疆的经济发展水平,在改革开放以后已经远远赶不上内地的发展和现代化步伐,在这样的基础上,新疆社会面临着从传统社会向现代社会的转型。作为占中国国土六分之一的地域,及其土地上的各族群众需要跟上中国现代化发展的步伐,国家有责任和义务将新疆的各项工作的的发展纳入现代化中国的发展进程中,并让新疆各族人民享受现代化发展的成果。三是、新疆少数民族人才培养的需要。在新疆经济发展相对滞后的情况下,由于各种历史和现实的原因教育发展也相对滞后,面临这种现状国家需要通过各种办法发展新疆的教育,建国以来国家试图通过各种方式提高新疆的教育水平为新疆培养人才,建立了各类民族院校,制定并实施各类民族教育优惠政策,内地新疆高中班是首次大规模将教育援助政策从高等教育扩展到基础教育。

在这样的背景下国家提出内地新疆高中班政策,明确了内地新疆高中班的政策目标涉及三个层次,一是、培养具有高度国家认同的少数民族学生。二是、培养具有一定真才实学的少数民族优秀人才。三是、促进新疆和内地两个不同地域之间文化交流,促进民族团结。为了实现这三个政策目标,国家制定了大体的行为规范,规范内容主要涉及以下几个方面:对内高班的指导思想

¹ 《内地新疆高中班工作会议纪要》(教民[2000]7号)。

² 2013年内新疆高中班宣传材料<http://www.xjban.com/wjgg/gg/2013/56661.htm>。

