

•民族教育理论与政策研究•

新世纪以来少数民族高考照顾政策的回顾与展望

杨怡¹ 京生² 平伟³ 覃鹏⁴

(1. 复旦大学法学院, 上海 200438; 2. 中央民族大学教务处, 北京 100081;
3. 教育部学生司, 北京 100816; 4. 国家民委办公厅, 北京 100800)

【摘要】 少数民族高考照顾政策是我国教育领域贯彻落实党和国家民族政策的重要内容, 长期以来对培养少数民族人才、促进民族地区发展和维护民族团结都发挥了重要作用。进入新世纪以后, 国家和地方政府对少数民族在高考中给予的照顾政策也适时进行了一些调整, 一方面拓宽支持渠道, 另一方面适时适情调整高考加分分值、规范照顾群体和实施办法。少数民族高考照顾政策的未来发展应坚持三个基本原则: 长期坚持、因地制宜、慎重稳进。

【关键词】 民族教育; 高考照顾政策; 调整

【中图分类号】 G40-011.8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1001-7178(2013)03-0005-06

我国是一个统一的多民族国家, 对少数民族在高考录取中给予一定的优惠政策, 是在教育领域贯彻落实党和国家民族政策的重要内容, 从新中国成立之初即以不同形式延续至今。长期以来, 这项政策为培养少数民族人才、发展少数民族文化教育事业、促进民族地区的稳定与发展发挥了重要作用。进入新世纪以来, 随着改革开放的不断深入, 民族地区和少数民族加速发展, 民族教育出现了许多新情况, 面临着一些新问题。在这一进程中, 国家和地方政府对少数民族在高考中给予的照顾政策也适时进行了一些调整, 对这些调整做一个回顾和梳理, 并对其进一步完善提出一些建议, 在政策和学术研究方面都很有必要。

一、新中国成立以来至20世纪末的少数民族高考照顾政策概述

新中国成立之初, 党和政府除了专门举办民族院校培养少数民族人才之外, 在全国统一招生规定中, 制定了对少数民族考生放宽报考年龄限制、录取要求及举办少数民族预科班的照顾政策。

在放宽报考年龄方面, 由于少数民族地区学生一般上学较迟, 且绝大多数新中国成立以后才能上学, 因而高小毕业生年龄一般较大, 所以放宽年龄主要是在新中国成立初期实行的, 采取的是由各地结合当地情况适当放宽的办法。教育部、高等教育部在《关于一九五四年全国中等学校招生工作的指示》中曾有过规定“中等技术学校学

【收稿日期】 2013-03-15

【作者简介】 杨怡(1986-), 女, 云南大理人, 硕士, 复旦大学法学院教师。

京生(1972-), 男(藏族), 西藏拉萨人, 中央民族大学教务处副处长、招生办公室主任。

平伟(1980-), 男, 山西新绛人, 硕士, 教育部学生司干部。

覃鹏(1981-), 男, 广西柳州人, 硕士, 国家民委办公厅干部。

【基金项目】 本文为国家民委2011年重点科研项目“少数民族高考考生录取照顾政策研究”(项目编号: 10XN10)阶段性成果。

生的入学年龄为 15 足岁至 25 足岁”,“少数民族子女入学年龄尚可放宽,但最高不得超过 30 足岁。”教育部在 1955 年 12 月 2 日《关于放宽少数民族学生报考年龄的问题给广西省教育厅的函》中也曾指出“今年在各级学校招生规定报考年龄时,对少数民族学生报考年龄一般应比照当地规定放宽 2—3 岁。同时当年毕业生报考时不受年龄大小之限制。”

在放宽录取要求方面,早在 1950 年第一次制定的高等学校招考新生的规定中就明确指出:“兄弟民族学生”,“考试成绩虽稍差,得从宽录取。”这一规定沿用了 3 年。1952 年至 1961 年间,改为了“同等成绩,优先录取”。

1962 年,中央批转《关于民族工作会议的报告》,提出要恢复高等学校录取少数民族学生的照顾办法。为了具体贯彻这一指示,教育部与中央民委商议后于同年 8 月 2 日下发了《关于高等学校优先录取少数民族学生的通知》,其中作了 3 条专门规定:(1)“少数民族学生报考全国重点高等学校和其他一般高等学校,仍旧恢复过去‘同等成绩,优先录取’的办法,当他们的考试成绩与其他考生相同时,可以优先录取”。(2)“少数民族学生报考本自治区所属的高等学校,可以给予更多的照顾,当他们的考试成绩达到教育部规定的一般高等学校录取的最低标准时,就可以优先录取”。(3)“用少数民族语言进行教学的民族中学毕业生,报考高等学校文史类,今年仍和过去一样,免试古代汉语”。此后十多年,一直沿用了与此大致相同的“适当降分”的录取办法。

经过多年的招生实践,对少数民族学生即使降低分数,录取的人数还是较少。为了更有效地培养少数民族学生,除少数民族预科班外,国家民委会同教育部于 1980 年确定在部分重点高等学校举办少数民族班,对少数民族学生给予特殊的培养,并在当年的《招生规定》中制定了新的关于少数民族考生的录取办法,这些政策以基本法的形式在 1984 年通过的《中华人民共和国民族区域自治法》第六十五条明确下来:“国家举办民族学院,在高等学校举办民族班、民族预科,专门招收少数民族学生,并且可以采取定向招生、定向分配的办法。高等学校和中等专业学校招收新生的时候,对少数民族考生适当放宽录取标准和条件。”

1987 年国家教育委员会制定的《普通高等学

校招生暂行条例》第三十七条规定“边疆、山区、牧区、少数民族聚居地区的少数民族学生,可根据当地的实际情况,适当降低分数,择优录取。对散居于汉族地区的少数民族考生,在与汉族考生同等条件下,优先录取。少数民族班招生,以参加当年高考的边疆、山区、牧区、少数民族聚居地区的少数民族考生中,适当降低分数,择优录取。”该条例是招生工作的法规性文件,由此形成了较为稳定的关于对少数民族考生的照顾政策。

逐步形成的上述政策,兼顾了报考条件、录取尺度、特殊培养等各个方面,形成了有中国特色的对少数民族的高考录取照顾政策。

出台这些政策的初衷,既考虑到新中国成立初期各民族发展程度相差很大,事实上处于不平等的地位,也是为了民族团结、国家统一的现实需要。政策执行几十年来,帮助数以百万计的少数民族青年接受了高等教育,提升了少数民族的教育水平和文化素质。这批人绝大多数成为民族地区建设和发展的骨干力量,成为维护民族地区团结和稳定的重要依托。

回顾历史,当时出台的每一项对少数民族在高考中给予的政策优惠都有着切合实际乃至战略上的重要考虑,在长期执行的过程中,取得了巨大成就,且基本没有引起大的争议。

二、本世纪以来少数民族高考照顾政策的法制化进程和适时调整

本世纪以来,民族地区进入了新的发展阶段,民族工作也进一步走上法制化、规范化的道路,民族教育也不例外。具体到少数民族高考照顾政策,法制化、规范化和适时调整的特点更为明显。

(一)少数民族高考照顾政策的法制化和系统化

2001 年修订的《中华人民共和国民族区域自治法》大体沿用了 1984 年的《中华人民共和国民族区域自治法》中关于少数民族高考优惠政策的有关规定并进一步细化。其中第七十一条规定:“国家举办民族高等学校,在高等学校举办民族班、民族预科,专门或者主要招收少数民族学生,并且可以采取定向招生、定向分配的办法。高等学校和中等专业学校招收新生的时候,对少数民族考生适当放宽录取标准和条件,对人口特少的少数民族考生给予特殊照顾。各级人民政府和学

校应当采取多种措施帮助家庭经济困难的少数民族学生完成学业。”

2005年,党中央、国务院召开中央民族工作会议,印发了《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》,并颁布了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(以下简称《若干规定》),这两个纲领性的重要文件明确了我国民族政策的基本原则,在培养少数民族人才的政策方面也有所发展。如《若干规定》第二十一条规定“国家帮助和支持民族自治地方发展高等教育,办好民族院校和全国普通高等学校民族预科班、民族班。对民族自治地方的高等学校以及民族院校的学科建设和研究生招生给予特殊的政策扶持。各类高等学校面向民族自治地方招生时,招生比例按规模同比增长并适当倾斜。对报考专科、本科和研究生的少数民族考生,在录取时应当根据情况采取加分或者降分的办法,适当放宽录取标准和条件,并对人口特少的少数民族考生给予特殊照顾。”

据此,国家以基本法律和国务院行政法规的形式,明确了少数民族高考照顾政策的形式、内容和范围。

依据《中华人民共和国民族区域自治法》和《若干规定》,教育部于2005年印发了《普通高等学校少数民族预科班、民族班管理办法(试行)》,同时出台了《普通高等学校少数民族预科班、民族班招生工作管理规定》、《普通高等学校招收非西藏生源定向西藏就业学生管理工作管理规定》、《普通高等学校招收内地西藏班、新疆高中班学生管理工作管理规定》。

同时,自2002年以来,教育部每年颁布一次《20××年普通高等学校招生工作规定》,在其中明确规定:对边疆、山区、牧区、少数民族聚居地区的少数民族考生实行不超过20分的降分录取;对散居在汉族地区的少数民族考生,在与汉族考生同等条件下,优先录取。

因此,可以说,到2005年,尽管统一的《民族教育法》仍未能出台,但是在少数民族高考照顾政策方面,已经形成了国家基本法、国务院规定和部门规章的完整体系,使原已存在的各项照顾政策都能有法可依并有了一定的发展。

(二)新世纪以来少数民族高考照顾政策调

整综述

新世纪以来,中国各地社会经济环境发生了巨大变化。一方面,部分民族地区相对落后状况凸显,民族问题和民族因素成为各级政府关注的重要方面。另一方面,少数民族流动人口不断增加,尤其是到中东部城市工作甚至长期居住的少数民族人口迅速增加,以及出现了部分考生及家长为了获得高考照顾而“假造民族身份”现象并引起广泛舆论关注。根据这些情况,中央和各地政府对少数民族照顾政策进行了一些调整,有的地方调整幅度比较大。

调整主要体现在两个方向:一个方向是如民族班、预科班等专项计划招生人数的大幅增加和对办好民族院校的巨大支持;另一个方向是对高考加(降)分政策的适度调整。

1. 民族班、预科班等专项计划招生规模不断扩大,国家进一步支持办好民族院校

国家除继续办好并逐步扩大民族班、预科班招生规模外,还不断扩大教育援疆、援藏的规模,如除继续办好西藏班外,2000年起开设内地新疆高中班,办班城市已达44个,办班学校85所,在校生2.7万人,多数为少数民族农牧民子女。

为解决少数民族和民族地区硕士以上高层次人才匮乏的状况,国家于2005年出台了“少数民族高层次骨干人才培养计划”,通过“单独划线、单独录取、定向培养”的方式,每年为民族地区培养5000名左右硕士和博士研究生。

“十一五”期间,国家发改委会同国家民委出台了“民族院校建设工程”,自2008年起已投资超过20亿元改善民族院校基础设施和办学条件,支持民族院校扩大办学规模、提高办学质量。目前全国十多所民族院校年招生约6万人,在校生超过25万,其中一半以上为少数民族学生。国家还重点支持办好中央民族大学,先后将其列入“211工程”和“985工程”重点院校序列,并将投入巨资支持中央民族大学建设新校区,使其更好地发挥在民族教育领域的旗舰作用。

2. 各地普惠性的加(降)分政策幅度有所减少

为便于分析,笔者对2005年、2010年各省(区、市)执行的少数民族高考照顾政策中的加(降)分幅度进行了统计。由于各省(区、市)少数民族情况的差异及历史原因,少数民族照顾政策

的适用范围和优惠幅度有所不同,甚至在同一省域内也有所差别。如对偏远山区少数民族给予较多加(降)分、对中心城市的少数民族给予较少加

(降)分,为便于分析,统一取最能说明情况的最大照顾分值统计并分析如下:

表 1 2005 年全国各地对少数民族高考优惠分值简表

最大加(降)分幅度(该范围内省区数)			
0-5 分(5)	6-10 分(7)	11-20 分(12)	20 分以上(7)
山西、河南、吉林、上海、天津均为 5 分	辽宁、河北、山东、浙江、湖北、内蒙古、北京均为 10 分	重庆、湖南、福建、安徽、江西、江苏、甘肃、广西、西藏、黑龙江、海南、贵州均为 20 分	广东、宁夏、青海、云南 30 分,陕西 40 分,四川、新疆及兵团 50 分
全国各地最高照顾分平均值: 19.2 分			

表 2 2010 年全国各地对少数民族高考优惠分值简表

最大加(降)分幅度(该范围内省区数)			
0-5 分(5)	6-10 分(13)	11-20 分(9)	20 分以上(4)
山西 0 分,上海、天津、安徽、河南均为 5 分	辽宁、重庆、河北、山东、浙江、江苏、吉林、内蒙古、福建、北京、江西、湖北、陕西均为 10 分	湖南、甘肃、广西、西藏、黑龙江、海南、贵州、广东、云南均为 20 分	四川 50、新疆及兵团 50、宁夏 30 分、青海 25 分
全国各地最高照顾分平均值: 15.6 分			

通过对比可以看出,在 2005 年,全国所有省级行政区对少数民族在高考中都给予一定的加(降)分照顾,31 个省级行政区(不含港、澳、台)中,照顾分值超过 20 分的有 7 个,20 分的有 12 个,10 分的有 7 个,5 个省份为 5 分。

到 2010 年,山西省取消了对少数民族在分数上的照顾,照顾分值超过 20 分的省份减少到 4 个;20 分的减少到 9 个;10 分以下的省份则增加到 13 个。

鉴于高考加分政策执行过程中出现的新问题,为进一步调整和规范高考加分政策,更好地发挥加分政策的积极导向作用,中央五部委经过认真调研后,于 2010 年出台了《教育部 国家民委 公安部 国家体育总局 中国科学技术协会关于调整部分高考加分项目和进一步加强管理工作的通知》(教学[2010]10 号)。各省(区、市)据此对本区域高考照顾政策进行了进一步清理规范,虽然五部门文件未对少数民族政策做出具体调整要求,仍然有北京、重庆、广东三个省市结合本地实际情况调减了照顾分值。据了解,各省规范整顿后颁布的加分项目将于 2014 年执行,因此到 2014 年,照顾分值在 20 分的将减少到 8 个,10 分

的减少到 12 个,5 分以下的增加到 7 个。

总的来看,从 2005 年起,北京、重庆、山西、江苏、福建、安徽、江西、广东、青海、云南、陕西等 11 个省(区、市)先后减少了对少数民族高考中给予的降分幅度,降幅在 5 分至 30 分不等;只有吉林省于 2006 年将最大照顾分值由 5 分增加到 10 分。因此,取全国各省(区、市)对少数民族的最大照顾分值平均数,2005 年为 19.2 分,2010 年降到 15.6 分,到 2014 年将降到 15.0 分。

对于降低照顾分值造成的少数民族学生高考录取率的变化,目前尚无公开的全面数据可供分析,但已披露的一些情况值得注意。如,据重庆市人大的调研报告,重庆市由于 2009 年的“文科状元民族身份造假”事件之后,2010 年将照顾分值由 20 分调减到 10 分,直接导致当年渝东南 5 个少数民族区县本科上线录取人数平均下降 13%,其中一本上线录取率降幅最大,达到 35.1%。^[1]

3. 少数民族照顾分值形成“西高东低”梯形结构

我国少数民族人口的传统分布是“西高东低”,即西部少数民族自治地区人口多,中东部发达地区人口少。回顾近十年的各地政策调整,由

于北京、重庆、山西、江苏、福建、安徽、江西、广东、陕西 9 个汉族人口占多数的中东部省(区、市)先后减少了对少数民族高考的照顾分值,对少数民族在高考中给予的照顾分值呈现出明显的“西高东低”,即西部民族省区照顾分值高,中东部发达地区和直辖市照顾分值少,这与我国少数民族人口的传统分布格局基本一致。按照照顾分值大小,可分为:

第一层,照顾分值超过 20 分的为新疆和宁夏两个自治区,以及四川、青海的高寒藏区。

第二层,照顾分值达到 20 分的为广西、西藏两个自治区,以及湖南、甘肃、海南、贵州、云南等 5 个少数民族聚居人口较多的省,以及有人口较少少数民族聚居的黑龙江。

第三层,照顾分值为 10 分的有内蒙古、广东、辽宁、河北、山东、浙江、江苏、吉林、福建、江西、湖北、陕西 12 个省份。

第四层,北京、上海、天津、重庆 4 个直辖市,以及安徽、河南两个省的照顾分值为 5 分,山西则为 0 分。

除直辖市外,照顾分值最少的山西、安徽、河南均无民族自治地方,少数民族人口比例较低,受教育程度在全国也相对较高。

同时,考虑到边疆民族地区的汉族与少数民族长期混居、共同建设边疆,云南、海南等省区在历史上形成了对这些汉族考生也给予一定照顾的政策。如云南规定,对土生土长或随父母到边疆,户口、上学逆推连续 10 年以上,现仍在边疆的汉族考生加 20 分,而这部分汉族考生如高中阶段在内地学上的也可加 10 分。

4. 进一步规范了少数民族加分政策的具体实施办法

为规避“高考移民”和更改民族成分获取加分的情况,各地进一步明确限定了享受照顾政策考生的条件,普遍增加了户籍、学籍时间方面的要求,严格身份(资格)审查及有关信息公示,以维护教育公平,更好地保障享受加分照顾的少数民族考生的利益。如海南省在执行的改革方案中将增加了对考生本人和其法定监护人在少数民族聚居地区户籍时间的要求,一般要求户籍和学籍要达到 5 年以上。

三、对少数民族高考照顾政策的几点思考和建议

少数民族高考照顾政策出台于新中国成立初期,甚至早于“民族识别”,它既有扶持少数民族教育发展、为民族地区培养人才的现实意义,更具有团结“兄弟民族”、促进共同繁荣发展的重要政治意义。这项政策经 60 余年发展,历经多次调整完善,被各民族群众熟知并普遍接受,已经成为有中国特色民族政策的重要部分。

同时,回顾历史可以清晰地看出,这项政策并不是一项僵化的政策,而是与时俱进、不断充实、适时调整的有生命力的制度安排。仅以过去 10 余年的政策实践看,其既有不断拓宽支持渠道,如增设内地西藏班、新疆班、少数民族高层次骨干人才培养计划等内容,也有各地根据实际情况,适时适情调整加分分值、规范照顾群体和办法的丰富实践。

在肯定少数民族高考照顾政策的历史作用和积极成效的同时,也要看到,随着社会的进步、民族地区的发展、各民族之间交流的不断增加,少数民族加分照顾政策面临着新的挑战 and 争论,也需要根据形势变化不断进行调整和完善。

笔者试提出,少数民族高考照顾政策应坚持三个基本原则:长期坚持,因地制宜,慎重稳进。

第一,长期坚持。实践经验告诉我们,少数民族高考照顾政策在我国民族政策体系中具有重要地位,长期以来在培养各民族人才、促进教育公平、维护民族团结等方面发挥了不可替代的作用。要充分认识到我国民族地区与发达地区发展基础、发展水平差异的长期存在,深刻认识少数民族高考照顾政策的政治意义和现实意义,坚定不移地长期坚持在高考招生和高校培养中对少数民族给予一定的照顾。

第二,因地制宜。我国领土疆域广阔,省情及所辖民族地区、人口教育发展情况差异显著,考虑到教育以地方举办为主的现实管理制度和高考“分省考试录取”的模式,少数民族高考照顾政策应体现本地特点和实际需要,不能搞一刀切。在贯彻落实中央基本政策前提下,应体现本地特点和实际需要,由各地方根据本地实际情况提出具体政策安排。如需调整时,也应由地方根据实际情况提出调整建议,报中央有关部门备案后执行。

第三,慎重稳进。少数民族高考照顾政策政治性强、政策性强。如在未来进行高考招生录取有关制度改革时,对于其中涉及少数民族高考录取的部分,应在国家政策框架范围内,结合国家及

本省(区、市)有关高考政策,结合社会发展特点,充分听取各方面意见,综合考虑教育基础、经济发展、民族团结、社会和谐等多方面因素,进行统筹研究,稳步、渐进地调整和完善。

[参考文献]

[1] 本报记者. 市人大民宗侨外委建议恢复少数民族考生高考加分[N]. 重庆商报,2011-05-27.

Retrospect and Prospect of Preferential Policy for Ethnic Minority Students in the College Entrance Examination since the New Century

YANG Yi¹, JING Sheng², PING Wei³, QIN Peng⁴

(1. School of Laws, Fudan University, Shanghai, 200438; 2. Department of Academic Affairs, Minzu University of China, Beijing, 100081; 3. Department of Student Affairs, Ministry of Education, Beijing, 100816; 4. General Office, State Ethnic Affairs Commission, Beijing, 100800)

[Abstract] Preferential policy for ethnic minority students in the College Entrance Examination is an important way to implement ethnic policy of the Party and the State. This policy has played an important role in cultivating ethnic minority talents, promoting development of ethnic regions and safeguarding national unity. Since the new century, some adjustments have been made about the policy by the State and the local governments including expanding supporting channels, readjusting additional scores and standardizing the subjects and implementation of the policy. In the future development of the policy, three principles should be observed, which include long-term adherence, keeping in line with local conditions and taking cautious measures.

[Key words] ethnic education; preferential policy for ethnic minority students in the College Entrance Examination; adjustment

(责任编辑 娜木罕)