

# 教育福利视角下的“少数民族高层次骨干人才计划” 政策优化研究

安 华<sup>1</sup>, 陈瑞娟<sup>2</sup>

(1. 内蒙古大学 公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010070; 2. 呼和浩特职业学院, 内蒙古 呼和浩特 010051)

**摘要:** 民族地区由于地理位置、自然环境和相对落后的经济社会基础, 对人才的吸引力较差, 加之民族地区高等教育资源匮乏, 依靠民族地区自身力量很难培养出能够满足民族地区发展需要的高层次骨干人才。因此, 少数民族高层次人才的培养应当纳入教育福利, 由政府提供政策与资金支持, 并进行人才的合理配置。

**关键词:** 少数民族; 骨干计划; 教育福利

**中图分类号:** G750      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-0292(2017)03-0147-07

中华人民共和国成立后, 我国实施民族区域自治制度, 对少数民族地区的教育实施了一系列特殊政策, 极大地提高了民族地区的人口素质, 有效地促进了民族地区经济社会发展。随着经济转轨、社会转型, 民族地区的发展驶入了快车道, 迫切需要一批高层次人才充实到民族地区人才队伍中, 实现民族地区的跨越式发展。为此, 国家从2006年始正式实施“少数民族高层次骨干人才计划”(以下简称“骨干计划”)政策, 十年来为少数民族地区培养了大量的高层次人才, 为民族地区的经济社会发展, 特别是教育科技事业的发展提供了人力资本支持, 政策效果十分明显。但在该政策实施过程中, 也存在一些突出问题, 特别是福利缺失问题逐步显现, 导致实施效果与政策的初衷发生某种程度的偏离, 使政策的公平性与实施的效率性同时受到影响。因此需要从教育福利的视角对骨干计划进行审视, 通过政策优化提高骨干计划的福利性与民族教育的公平性。

## 一、教育福利与少数民族高层次人才培养

教育福利是社会福利的重要组成部分, 在西方福利政策由剩余型到制度型再到发展型转变的过程

中, 教育福利的重要性日益凸显。在福利理念从政府恩赐到公民权利的转变过程中, 公民的受教育权得到了有效保护。在福利由事后补救型向事前预防型转变的过程中, 教育的功能得到了充分发挥, 教育能够促进社会分层的向上流动, 起到了预防和缓解贫困的作用, 同时切断了贫困代际传递的恶性循环。在生活福利向工作福利转变的过程中, 因教育具有人力资本的投资功能, 能够通过学习与培训获得基础知识和专业技能, 使公民获得了谋生的技能, 进而拥有体面的工作岗位和工资待遇, 使工作成为个人人生价值实现的重要途径。教育、培训、健康与流动是人力资本投资的主要形式, 是国家经济发展的根本动力所在, 人力资本投资对经济增长的贡献远高于物质资本投资, 特别是在经济发展新常态下, 通过发展教育福利对人力资本进行社会投资具有积极的意义, 能够为经济的后续发展积蓄能量, 储备创新性人才, 转变经济发展方式, 实现经济的腾飞, 跨越中等收入陷阱。同时教育福利的发展, 可以促进人的全面发展, 进而促进社会发展, 教育的普及性与质量是社会水平的重要衡量指标。进行教育培训的

收稿日期: 2017-03-21

作者简介: 安 华(1980—), 男, 蒙古族, 内蒙古呼和浩特人, 内蒙古大学公共管理学院副教授, 主要研究方向为社会保障与社会福利; 陈瑞娟(1981—), 女, 内蒙古呼和浩特人, 呼和浩特职业学院副教授, 主要研究方向为民族教育。

基金项目: 2015年国家社会科学基金教育学青年课题“‘少数民族高层次骨干人才计划’促进民族地区人力资本开发的效果评估”(项目编号: CMA150133)的阶段性成果。

投资不仅是社会福利供给,同时也是一种经济投资,它既是社会福利,也是经济效率。<sup>[1]</sup>

根据《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》和《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)》等中央文件政策规定,人才是指具有某种知识和技能,能够进行创造性社会活动的人,是具有较高素质和能力的劳动者。人才资源包括党政人才、社会工作人才、高技能人才、专业技术人才、企业经营管理人才、农村实用人才。对于民族地区而言,因这六类人才资源匮乏,制约了民族地区经济与社会的发展。民族地区由于地理位置、自然环境和相对落后的经济社会基础,对人才的吸引力较差,很难吸引到外来人才,原有人才的流失也非常严重。因此,在市场机制人才配置失灵的情况下,少数民族高层次人才的培养应当纳入教育福利,由政府提供资金支持,并进行人才的合理配置。人才的培养与开发需要基础教育,更重要的是高等教育,特别是研究生教育。我国按照纯公共产品的模式供给义务教育和中等教育,九年义务教育逐步向十二年义务教育过渡,并逐步完善学前教育,总之我国的基础教育应当属于严格意义上的教育福利。高等教育是一种准公共产品,介于公共产品和私人物品之间。在相当长的时间内,我国实行福利性质的免费高等教育,20世纪90年代经济体制改革后,我国在高等教育的改革导向中引入了市场化机制,以弥补高等教育投资和供给规模的不足,导致高等教育的市场化程度较高,福利性不足。而印度在经济发展不及我国的条件下实现了高等教育的福利性供给,政府对高等教育的投入比例甚至超过了英国等福利国家,由此实现了印度高等教育的跨越式发展。因此,有必要增加国家对高等教育的投入。增加高等教育的福利性,应把民族地区的教育福利放在优先发展的位置。针对少数民族裔的弱势地位,第二次世界大战后,西方福利国家对少数民族裔的教育问题给予了高度重视,相继出台了一系列针对教育弱势群体的补偿政策,向少数民族裔和贫困家庭倾斜,例如美国的1964年的《民权法案》(Civil Rights Act of 1964)提出反种族隔离促进种族融合的教育主张。<sup>[2]</sup>

近些年,随着国家和地方出台针对少数民族高等教育的倾斜政策以及高等教育的日益普及化,少数民族中拥有大学本科学历的比例在逐年增加,但少数民族中具有硕士、博士学历的比例相对较低。研究生以上学历的高层次人才缺乏不仅是少数民族,从整个民族地区的人口看,也是如此。因此,应

把少数民族地区高层次人才的培养纳入教育福利制度,提升民族地区的人力资本水平和发展能力。教育福利制度应以公平为基本价值取向。教育公平包括起点公平、过程公平和结果公平。起点公平是指保障公民的基本生存权和发展权,核心是教育权利的平等,即所有公民不分性别、民族、家庭经济状况都能有平等的权利与机会接受教育,实现个人的全面发展。过程公平是在教育福利供给的过程中,通过相应的制度安排与政策设计维护教育公平,它是通过教育资源的均等化配置来实现的。在公民接受教育的过程中,要保障他们不会因为家庭经济状况、个人身体健康状况、宗教信仰与风俗习惯而被排斥和边缘化。结果公平是教育政策的绩效结果评价指标,它以教育质量的均等为核心。从结果公平的导向上看,教育应在保障公民平等接受基础教育和高等教育的基础上,通过政策设计保障公民获得平等的社会参与能力,包括对社会经济生活的参与和政治与公共事务决策的民主参与。

## 二、骨干计划实施现状与存在的福利缺失问题

少数民族高层次骨干人才计划自2006年实施以来,教育模式和人才培养质量在探索中不断改进和提高,为民族地区培养出了数以万计的高层次人才,成为民族地区经济社会发展的骨干力量。但与此同时,从教育福利的视角对该政策进行审视,仍存在一些福利缺失的问题,在一定程度上影响了政策的实施效果。

### (一) 骨干计划实施现状

由于自然和历史等原因,民族地区经济社会、教育科技与文化发展水平都与内地发达地区存在较大发展差距,高等教育资源严重缺乏,博士、硕士研究生等高层次骨干人才的比例不足千分之一,依靠民族地区的教育资源无法满足自身对高层次人才的培养需求。民族地区教育资源的缺乏性与高层次人才需求的迫切性之间存在着较大的矛盾。例如贵州全省高校2013年共招收硕士研究生5063人,招收博士研究生90人,全省研究生招生总量不及东部一所985院校的招生规模。<sup>[3]</sup>人力资本缺乏成为民族地区跨越式发展的瓶颈,民族地区面临人才流失与人才难以引进的双重困境。为了解决上述矛盾和困境,2006年国家正式实施少数民族骨干教育与人才培养政策,为民族地区的社会经济发展提供智力支持。骨干计划是一项针对民族地区和少数民族人口的人力资本投资计划,中央政府是投资的出资人,而最终受益方是民族地区和享受资助的个人。

骨干计划政策,是国家对于教育资源缺乏、教育水平落后的民族地区进行补偿的一种调控手段,是民族教育在高等教育方面的进一步完善。该计划已经实施 10 年,截至 2014 年,计划招收博士、硕士研究生共计 40 400 人。

## (二) 骨干计划存在的福利缺失问题

### 1. 宽进宽出,培养质量有待提高

骨干计划按照“定向招生、定向培养、定向就业”的原则,实行自愿报考、统一考试、单独划线、择优录取的特殊政策。在招生入口处通过降低要求等“宽进”方式,为少数民族提供学习机会。其中,骨干计划博士研究生的招生录取方式由培养单位自定政策,按照笔试面试成绩并结合考生思想政治表现、业务素质等因素,在招生计划内择优录取。对于硕士研究生的招生,培养单位应按照教育部下达的分省计划数和骨干计划最低录取分数线的要求分省择优录取。同时为了确保招录的骨干计划考生能够适应新的学习环境,录取的硕士研究生必须在高校基础培训基地接受为期一年的基础知识强化培训,经考核合格后,方可入学攻读学位。但是骨干计划从未规定纳入该计划的考生毕业时降低要求,实行“宽出”政策,只有达到培养单位统一的研究生毕业要求方可申请学位。但在实际培养中,一些培养单位对骨干计划考生网开一面,降低了毕业要求,把一些尚未达到研究生培养要求的学生送出了校门,定向回到民族地区工作。

面对此问题,尽管近些年骨干计划招生的总规模基本没有变化,每年骨干计划招收博士研究生 1 000 人,硕士研究生 4 000 人,但是一些名牌院校的招生人数却在逐年减少,例如中国人民大学招收骨干计划博士研究生的名额由 2009 年的 20 人减少为 2015 年的 15 人。由此可以看出,一些知名学府已经意识到骨干计划人才培养质量难以保证,通过缩小招生规模,控制培养质量。

### 2. 比例控制不严,民族考生受益有限

骨干计划规定,考生初试成绩达到基本要求的前提下,招生单位按各少数民族的人口比例安排复试和录取,将汉族考生的录取比例严格控制在 10% 以内,然而对于 10% 的汉族考生比例分配,没有明确规定分配方式。由此可见,骨干计划本身是向少数民族考生倾斜的,同时也拿出一定比例关注长期在少数民族地区工作的汉族考生。但在实际操作中,部分招生单位为了完成招生计划且选择更优秀的学生,在实际招生录取中没有严格执行 10% 的比

例限制,导致少数民族考生在与民族地区汉族考生的竞争中失败,未能真正享受到骨干计划的教育福利。

此外,在招生考试中未能考虑少数民族考生英语、汉语水平低的实际,让少数民族语言背景考生与汉语背景考生使用相同的试题参与竞争与选拔,结果导致使用少数民族语言的少数民族考生很难脱颖而出,进入骨干计划的资助范围。骨干计划实际资助的更多是民族地区的汉族考生和掌握汉语较好的城市少数民族考生。可见,目前这种机制存在福利逆向分配的问题,真正需要照顾的少数民族考生是汉语和英语基础薄弱、工作或生活方式保留传统习惯的考生,而不是生活在城市中的汉族和少数民族的考生。

### 3. 就业渠道不畅,人才未能充分利用

尽管骨干计划培养的在职考生占有相当比例,这部分考生毕业后要回原定向单位工作,但仍然有将近半数为非在职考生,他们毕业面临着艰难的就业问题。根据骨干计划的相关规定,少数民族骨干计划考生,毕业后必须回生源地就业,不允许在外地择业。但骨干计划考生的生源所在地为边疆民族地区和部分省份的民族自治州,经济发展滞后,工业和服务业落后,所能吸纳的毕业生数量有限,加之行政体制的原因,进入公务员和事业单位的渠道并不是十分畅通,很多骨干计划学生毕业后无法在生源所在地实现就业,导致人才资源的闲置和浪费。长期的失业和不稳定就业,也导致部分骨干计划的学生被边缘化,社会参与能力弱化,骨干计划的政策目标在实践中出现了偏差。<sup>[4]</sup>

### 4. 约束机制不强,违约风险较高

为了规避违约风险,招收的少数民族骨干计划考生在录取前都要签订培养协议,其中非在职考生签订招生培养单位、定向省教育行政部门、定向生本人的三方协议,在职考生签订招生培养单位、定向工作单位、定向生本人、定向省教育行政部门的四方协议。但现有的政策规定和协议约定的约束力十分有限,考生的违约成本较低,未能形成有效的制约。在违约风险高发的情况下,遵守协议的考生反而利益受损,未能实现个人效用的最大化,通过示范效应,影响了后续考生的就业选择,加剧了违约的发生概率。

例如对于非在职考生,培养单位向骨干计划研究生发放奖学金和助学金,毕业后将骨干计划学生的毕业证书、硕士在读期间的档案直接寄送定向省

教育行政部门,并由其负责指导就业。骨干计划硕士毕业后在定向省的服务年限不得少于5年,博士毕业后在定向省的服务年限不得少于8年。毕业后未按协议去定向省工作的,应向定向省教育行政部门退还所享受的免费教育经费、普通奖助学金,并缴纳上述费用50%的违约金。考生尽管不能从毕业单位领取毕业证,但回到省教育部门,就很容易通过各种渠道获得毕业证书。此外,违约赔偿金相对于在大城市的工作机会与可观的收入预期,显得微不足道,只要有好的就业机会,很多考生会选择违约。

对于在职考生而言,四方协议相对三方协议从形式上看更有约束力,加之定向单位为考生提供了学习期间的工资、保险福利待遇和职称晋升等待遇,但是也不能有效减少在职考生的违约风险。对在职考生而言,他们会以整个家庭的最优化为出发点,以子女教育成长环境的优化和个人的长远发展为目标进行决策,对因违约退还学费、工资待遇和违约金的经济支付能力比较强,研究生毕业后的5年至8年更是个人发展的黄金期,他们为了追求事业上的更大发展,极有可能会选择违约离开定向的民族地区,去发达省份发展。

### 三、国外少数民族人才培养的经验借鉴

少数族裔教育与人才培养是各多民族国家共同面对的公共政策议题,尽管各国社会制度、文化传统、经济发展水平存在差异,但对少数民族或少数族裔教育和发展机会与权利的重视却存在着高度的一致性。因此,国外针对少数民族人才培养的一些成功经验值得我们借鉴。

#### (一) 美国的“宽进严出”政策

美国对少数族裔教育的重视既体现在法律层面,也体现在政策层面。1964年的《民权法案》首次承认了少数族裔的公民权利,要求各级各类教育机构要向少数族裔提供平等的教育机会,不因民族、种族、国籍等身份差异而区别对待和歧视。1965年的《肯定性行动计划》要求避免少数族裔在教育机会平等方面受到歧视,并通过预防歧视的措施保障教育权利在理论上的平等,追求少数族裔教育权利的事实平等和机会公平。美国针对少数族裔的高等教育优惠政策主要通过招生录取中的配额制来实施。所谓配额制是指高等院校在录取名额上专门针对少数族裔考生保留一定的名额,确保少数族裔考生与白人有着同等的机会进入高等院校学习。尽管配额制使少数族裔有更多的机会进入高校学习,但由于部分少数族裔自身语言、知识基础薄弱,学习方法与学

习能力欠缺,无法适应高校的学习要求。针对此问题,美国采用了基于“补偿原则”的“入学后再教育”措施,弥补少数族裔学生接受高等教育能力不足的短板,提高少数族裔学生的高等教育适应能力。<sup>[8]</sup> 尽管少数族裔在入学时享受到了特殊的照顾和优惠,但美国高校对少数族裔的学习要求却丝毫没有减低,对于达不到培养目标要求的不合格的少数族裔学生,无法正常毕业并获得相应学位。美国宽进严出的少数族裔教育政策确保了人才培养的质量,捍卫了学校的声誉,并切实提高了少数族裔的自身知识水平和能力素质。这一政策的有效推行依靠的是相关补偿性教育配套政策的实施,即针对有学习障碍的少数族裔学生,通过课外辅导、学分互换等补救措施,并辅之以司法救助和保障制度,使少数族裔学生获得平等的受教育权利,确保其发展机会的实质性公平。

#### (二) 英国的教育公平化政策

1976年英国颁布了旨在调整多族群关系的《民族关系法》,该法成为英国处理民族问题的基本法,确立了处理民族事务的一般性准则。《民族关系法》明确指出,在教育和就业中对于少数族裔的任何直接或间接歧视都属于违法行为,教育部门在招生录取中不得存在种族、民族、国籍歧视,以确保少数族裔平等的受教育权利。在2000年修订《民族关系法》时,明确指出高等院校在推动民族平等中的法定职责和专门责任,高等院校在招生和人才培养方面贯彻教育公平化政策的情况要受到教育标准局的监督。<sup>[9]</sup> 为了贯彻少数族裔教育平等化理念,英国建立了民族公平协会,该协会独立于政府,由立法机关直接进行财政拨款,利用拨款手段来引导和促进少数族裔教育的多方合作,通过教育资源的强制性分配与资源共享机制的建立,提高少数族裔接受高等教育的机会。进入21世纪以来,英国政府更加重视少数族裔的教育公平性,2010年颁布的《平等法案》对各类学校促进教育公平的责任进行了分类界定,该法案扩大了每一类教育机构促进平等的责任范围,将平等的维度由种族、残疾、性别扩大到年龄、宗教、身份、性取向等方面,避免基于以上维度的教育歧视。<sup>[10]</sup>

#### (三) 澳大利亚以就业为导向的教育政策

作为多民族国家的澳大利亚,历史上曾经历了白澳政策、同化政策等民族歧视政策的发展阶段,目前这些政策逐步被更具有包容性的多元化民族政策所取代。澳大利亚的民族教育政策十分重视原住民

和非白人移民的受教育权利,积极倡导教育的公平性。最早原住民和非白人移民是被排除在澳大利亚的正规教育体系之外的,后来的同化政策要求少数族裔放弃自身的文化融入白人文化,但最终未能成功。为了发展多元化的少数族裔教育,政府成立了多元文化事务办公室、土著人事务办公室、移民与多元化事务部等机构,专门负责少数族裔教育的管理和监督工作。<sup>[8]</sup> 政府为各州及地区少数族裔教育提供了充足的经费保障,不仅出资为非英语背景少数族裔提供相关的英语培训,还给移民提供在澳大利亚学习本民族语言的条件和机会。不仅为原住民和外来移民提供公平的基础教育和高等教育,还重点支持针对少数族裔的职业教育和职业培训发展,提高少数族裔的就业能力,促进少数族裔的发展,避免社会排斥,增强其归属感和认同感。澳大利亚工业关系部专门出资设立非英语背景移民工作需求调查项目,并为少数族裔职业培训课程开发与教材编写提供资助,并成立海外移民技能认可办公室,对移民的原有职业资格和职称进行标准化职业认证,提高少数族裔在就业市场上的竞争力。此外,澳大利亚还积极引导少数族裔毕业生参与到民族教育事业中,既解决了部分少数族裔的就业问题,也有利于少数族裔教育事业的发展。

#### (四) 俄罗斯的定向培养政策

俄罗斯是世界上民族数量最多的国家,共有193个民族,除作为主体民族的俄罗斯族外,其余22%的人口为少数民族。1992年颁布的《俄罗斯联邦教育法》中明确规定,俄罗斯联邦公民无论种族和民族、无论性别和年龄、无论语言和宗教信仰、无论社会地位和政治党派,都享有平等的受教育权利。该法案同时规定,俄罗斯各联邦主体共和国及其边疆区和自治地区的权力与管理机关,有权依据本地区和民族的发展实际,结合本地区特殊的经济、社会、文化和环境特征与条件,制订地区性教育发展规划,促进民族地区的教育发展。<sup>[9]</sup> 俄罗斯公民的受教育权利包括竞争性选拔考试通过后的免费教育福利,既包括基础教育也包括职业教育和高等教育。俄罗斯针对少数民族高层次人才培养的硕士博士研究生教育,也同样纳入教育福利,实施免费教育。俄罗斯少数民族高层次人才的培养奉行学以致用原则,面向民族地区的实际发展需要进行定向培养。政府和承担少数民族人才培养任务的高校通过实地调查和统筹规划,依据民族地区的资源禀赋、产业优势、社会事业发展需要,调整学科门类、优化专业结

构、整合教育资源,提高人才培养的责任意识和服务意识,促进少数民族教育资源的优化配置,避免出现少数民族人才供求的结构性矛盾,更好地服务民族地区经济建设和社会发展,实现各联邦主体间的经济社会均衡发展与环境协调发展。

#### 四、骨干计划的优化思路

国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)指出,中央和各地方政府要加大对民族教育发展的支持力度,促进教育资源要向民族地区和少数民族倾斜配置,促进民族地区各类教育的协调有序健康发展,提高少数民族和民族地区教育发展的整体水平。规划中重点对少数民族和民族地区高等教育的发展进行了战略部署,通过办好高校民族预科班、推进双语教学、加强对口支援等措施支持民族教育发展,充分利用内地优质资源,探索吸引更多民族地区少数民族学生到内地接受教育的新方式和新途径。相对于基础教育和普通本科专科的少数民族教育层次,硕士博士等少数民族高层次骨干人才的培养模式还需要进一步完善,相关制度与政策还需要不断优化,使骨干计划真正成为促进少数民族个人发展和民族地区发展相协调的教育福利政策与人力资本投资政策。

##### (一) 增加政府投入,提高骨干计划培养质量

由于民族地区教育基础差,教育水平与教育质量偏低,对优秀人才缺乏吸引力,人才流失严重,导致民族地区人才供需结构不合理,从而制约了民族地区经济与社会的发展,加剧了与东部沿海地区的发展差距。经济的发展滞后又反作用于教育,民族地区很难依靠自身的教育资源培养出大量的高层次人才满足民族地区的发展需要。因此,要解决民族地区人才需求与自我发展能力不足的矛盾,就需要党和国家充分考虑少数民族特点和民族地区的实际,采取特殊性倾斜政策培养少数民族高层次人才,满足民族地区的实际需要。<sup>[10]</sup> 提高少数民族地区的人力资本存量绝不仅仅是拥有硕士、博士学历的人数增加,而是具有扎实基础知识和创新能力的人才资源数量的增加。因此,在骨干计划实施过程中,应注重招收的少数民族硕士、博士研究生培养质量的提高。通过增加中央财政的转移支付,提高承担骨干计划培养任务的高校对民族教育的投入力度,为少数民族学生开设相关基础课程与能力提升的实践性课程,弥补少数民族学生的短板。加大奖(助)学金的发放力度,为骨干计划学生提供充足的生活费用,使之能够安心学习,减少因迫于生活压力从事有

偿工作而对学习时间的挤占,提高在校学习的含金量。此外,还需严把出口质量关,对骨干计划学生与普通学生采用相同的毕业考核标准,确保人才培养保质保量,使获得学历的骨干人才能够真正为民族地区的发展贡献力量。国家应对承担骨干计划培养任务的高校进行绩效考核和质量评估,并将考核评估结果与财政拨款相挂钩,及时取缔不合格培养院校的骨干计划招生资格。

## (二) 严格比例控制,提高民族考生的受益面

骨干计划的建立初衷是为民族地区培养人才,特别是少数民族高层次人才,提高民族地区的经济发展能力和社会治理能力,促进少数民族自身的发展和社会参与能力的提高。在骨干计划的招生录取中,试卷通常统一为汉语试卷,导致民族地区的少数民族考生与汉族考生无法公平竞争,汉语薄弱的少数民族考生无法与掌握汉语程度较好的少数民族考生公平竞争,少数民族在考试竞争中处于劣势地位,结果是骨干计划的招生名额被汉族考生和精通汉语的少数民族考生占用,真正需要在录取中照顾的以民族语言为第一语言的少数民族受到了教育福利的排斥。因此应严格控制汉族考生的报考和录取比例,同时区分少数民族汉语考生与少数民族母语考生,为少数民族母语考生单独设置招生名额。也可以在考试中加试民族语文,将成绩作为录取的参考依据,民族语文得分高的考生给予政策性加分或同等条件下优先录取。不能仅以地区或民族作为照顾的条件,要把语言的差异造成的考试障碍与社会参与障碍纳入骨干计划的遴选机制,提高政策的有效性和福利的针对性。骨干计划应当是国家对民族语言授课背景考生教育公平性的一种福利性补偿。提高骨干计划的教育福利性,就是要增加少数民族的受益面和福利可及性。

## (三) 完善民族地区人才资源管理体制机制,妥善解决骨干人才就业

骨干计划要求考生毕业后回定向地区或定向单位就业,保障民族地区经济社会发展的人才供给。对于在职考生而言,不存在就业选择的问题,毕业后直接回原单位工作。而非在职考生毕业后回定向省区就业面临着诸多问题。应从如下三个方面着手,提高骨干计划毕业生的就业率。第一,鼓励民族地区的企事业单位雇用少数民族骨干计划毕业生,为招聘骨干计划毕业生的用人单位提供人才补贴、社保补贴,提高企事业单位用人的积极性。第二,定向省区党委组织部和人社部门应重视骨干人才的储

备与使用配置,出台优惠政策鼓励骨干人才在基层工作,在基层行政事业单位留出一定编制,吸纳骨干计划人才。第三,鼓励骨干人才自主创业,以创业带动就业,发挥骨干人才的引领作用。第四,加强骨干人才的公共就业服务供给,为骨干人才提供职业测评、职业培训和就业信息,促进骨干人才的就业能力提升。第五,开发公益性岗位,对暂时未能就业的骨干人才实行兜底性就业保障,发挥骨干人才的聪明才智,增强基层的社会服务能力,提高社区人才队伍的整体素质。

## (四) 加强诚信体系建设与风险控制,降低骨干计划违约率

骨干计划研究生毕业后,应按照事先的约定回定向单位或定向地区就业,如果未干满服务年限,即为违约。骨干计划研究生违约行为的产生是一种博弈,是面对复杂情境、多元选择和违约成本的一种个人理性选择,以个人利益的最大化为选择依据。<sup>[1]</sup>骨干计划研究生渴望通过接受教育实现社会流动,这与定向就业的政策规定之间存在冲突。<sup>[2]</sup>由于民族认同度与奉献精神缺失,尊重个人意愿就意味着违约,而履约又违背了个人的真实就业意愿。加之教育部门的监督约束机制作用发挥不足,降低了骨干计划研究生的违约成本,违约率居高不下。其中违约风险最大的是骨干计划培养出的优秀硕士、博士研究生,这对民族地区而言,无疑是巨大的损失,同时也降低了骨干计划本身的投资回报率。政府应从以下两个方面入手,减少骨干计划违约风险的发生。第一,省级教育部门和骨干计划培养单位应加强骨干计划考生的民族认同教育和价值观培育,找到民族发展与个人自我价值实现的结合点,鼓励考生以民族发展和地区发展为己任,引导考生主动回到民族地区就业。第二,加大对违约行为的监督和处罚力度,将违约行为记入个人诚信档案。省级教育行政部门应当承担监督主体责任,建立完善的骨干计划考生从报考到录取、从毕业到就业的跟踪机制和数据统计制度,对违约考生要按照协议进行责任追究,避免培养协议流于形式。将违约行为记入诚信档案,对违约者日后的就业升学形成一定制约。通过政策严格执行的示范效应,让考生在报考骨干计划时慎重选择,一旦选择骨干计划,就应履行承诺。有效的约束机制是避免骨干计划福利流失和逆向分配的重要手段,是促进骨干计划可持续发展的机制保障。

#### 参考文献:

[1] 张务农. 福利三角框架下的高等教育福利制度研究[J]. 东南学术, 2014(3).

[2] 刘新民, 江赛蓉. 福利国家弱势群体的教育福利制度研究[J]. 华东师范大学学报: 哲学社会科学版, 2011(6).

[3] 汪伟, 陈旭远. “少数民族高层次骨干人才计划”高等教育政策的伦理困境[J]. 贵州民族研究, 2013(6).

[4] 张国庆. 少干计划实施中双语教育考生面临的问题研究——以少数民族受教育权为视角[J]. 贵州民族研究, 2015(3).

[5] 徐艳君. 补偿, 还是照顾? ——美国照顾政策与我国少数民族教育优惠政策的比较[J]. 湖南大学学报: 社会科学版, 2013(4).

[6] 刘晓凤. 英国少数民族高层次人才培养制度的政策

特征及启示[J]. 黑龙江高教研究, 2015(1).

[7] 王璐, 傅坤昆. 以质量促均衡: 英国少数民族教育机会均等政策研究[J]. 比较教育研究, 2012(10).

[8] 旷群. 澳大利亚少数民族教育政策及对中国的启示研究[J]. 中国电力教育, 2013(7).

[9] 刘晓凤. 俄罗斯少数民族高层次人才培养的政策特征及启示[J]. 上海教育评估研究, 2015(6).

[10] 张姣蓉. 我国少数民族高层次人才培养政策演进探微[J]. 湖北民族学院学报: 哲学社会科学版, 2015(2).

[11] 朱志勇, 向思. 凤凰为何不还巢 —— “少数民族高层次骨干人才计划”毕业生违约个案研究[J]. 清华大学教育研究, 2013(1).

[12] 蒋馨岚. “少数民族高层次骨干人才计划”的就业为何偏离政策目标——基于社会流动的视角[J]. 贵州民族研究, 2013(5).

## The Research on Optimized Policy of Minority High-level Talents Plan from the Perspective of Education Welfare

AN Hua, CHEN Rui-juan

( School of Public Administration, Inner Mongolia University, Inner Mongolia, China, 010070;  
Hohhot Vocational College, Inner Mongolia, 010051)

**Abstract:** Due to geographical location, natural environment and relatively backward economic and social infrastructure, the minority regions cannot attract enough talents, and lack higher education resources, so it is difficult to rely on their own condition to meet the development needs of high-level talents in the minority regions. Therefore, the education of high-level talents should be included in the education welfare, the governments provide policy and financial support, and make the rational allocation of talents.

**Key words:** minority; minority high-level talents plan; education welfare

( 责任编辑 马 燕)