

世界银行贷款新疆职业教育项目

少数民族发展行动计划

(摘要)

“世行贷款新疆职业教育项目”项目办编制

乌鲁木齐·中国

二〇一四年十二月

目 录

1. 简介.....	1
2. 项目实施学校的少数民族师生群体.....	2
3. 政策框架.....	3
4. 公众参与.....	4
5. 少数民族师生群体的态度.....	4
6. 调查中发现的问题.....	4
7. 建议措施.....	6
8. 结论.....	8

图标目录

表 1 项目实施学校少数民族发展计划关键活动	7
------------------------------	---

1. 简介

长期以来，高技能人才规模较小、比例较低一直是制约新疆经济社会发展的关键因子，也是造成新疆与中国其他地区发展差距的重要原因之一。因此，高技能人才培养是新疆经济社会发展的重要基础，而少数民族高技能人才的培养是其中的重中之重。少数民族高技能人才的培养还是促进少数民族社会发展、提高少数民族人民群众生产生活水平的重要前提，也是巩固和发展新疆平等团结互助和谐的社会主义民族关系的重要路径。我们要时刻铭记，在新疆这个少数民族比较集中的地区，地区经济社会发展离不开少数民族社会的参与，必须包括少数民族社会的发展。因此，新疆高等职业教育负有培育少数民族高技能人才，促进少数民族社会发展的历史使命。“世界银行贷款新疆职业教育项目”不仅要提高新疆高职院校整体办学质量、推动职业教育均衡发展，还必须确保项目实施学校的少数民族师生充分地从中获益并实现自身的发展。为实现这一目标，就必须在实地调查基础上编制《少数民族发展计划》。

“世界银行贷款新疆职业教育”项目的主管单位是新疆维吾尔自治区教育厅，实施单位包括新疆工程学院、新疆农业职业技术学院、新疆轻工职业技术学院、新疆维吾尔医学专科学校和乌鲁木齐职业大学。项目设计皆以提高项目实施学校职业教育质量为中心，建设内容中学校改革活动包括校企合作创新、课程教学评价改革、打造高水平教学团队和管理团队、服务地方社会和改善办学条件五个方面。项目的建设周期为五年（2015年—2020年），项目总投资为63662.5万元人民币，世行贷款5000万美元，占项目总投资的48.69%，国内配套资金32662.5万元人民币，占项目总投资的51.31%

为了确保五所项目实施学校少数民族师生群体能够从项目中获益，2014年7月自治区项目办聘请了一支有经验的地方咨询团队承担项目的社会评估和少数民族发展计划的准备工作。少数民族发展计划以五所学校少数民族师生群体广泛的咨询为基础，包括小组讨论、利益相关者访谈和抽样调查，也包括了一部分二手数据。基于咨询的结果及收集的数据，咨询团队做了如下分析：项目学校师生群体的社会经济概况；少数民族政策框架；项目受影响人群尤其是少数民族师生群体对项目的态度、观点、担心、建议。在此基础上，一系列具体的措施（包括每所项目学校在内）被提出来，旨在保证受影响人群的各种关注得到落实，并确保受影响群体可以平等地分享项目利益。一些措施被作为项目活动纳入了项目设计。五所

项目实施学校拟投入资金 3067.15 万元，其中世界银行贷款资金 1071.05 万元，来落实《少数民族发展行动计划》。《少数民族发展计划》内容包括：编制少数民族发展计划的背景、少数民族师生群体、编制计划的政策框架、公共参与、相关利益群体的态度、发现的问题、建议措施和结论等几个方面。

2. 项目实施学校的少数民族师生群体

五所项目实施学校中，三所位于乌鲁木齐市，一所位于昌吉回族自治州的昌吉市，还有一所位于和田地区的和田市。总的来看，新疆的汉族人口比重为 38.06%，少数民族人口的比重为 61.94%，是一个少数民族人口比重较高的地区。三个城市中，乌鲁木齐市与昌吉州的少数民族人口比重相对较低，分别为 27.4%和 26.95%，这与历史上乌鲁木齐市与昌吉州是新疆汉族人口比较集中的地区相关。在乌鲁木齐市的少数民族人口中，维吾尔族和回族分列前两位。在昌吉州的少数民族人口中，回族与哈萨克族分列前两位，维吾尔族居第三位。与前两个城市不同，和田地区的汉族人口比重仅为 3.51%，少数民族人口的比重高达 96.49%。少数民族主要以维吾尔族为主，该地区维吾尔族占全区总人口的 96.27%，这与该地区在历史上就是维吾尔族的聚居区的背景相关。（数据来源：《新疆统计年鉴》）

五所项目实施学校有少数民族学生 24670 人，占学生总人数的 44%。2010 年以来，各高职院校，少数民族学生的数量增加了 2-3 倍。少数民族学生在在校学生人数中的比例也进一步增加。新疆农业职业技术学院由 2010 年的 24.4%增至 43.8%，新疆工程学院由 2012 年的 19.6%增至 39.5%，乌鲁木齐职业大学由 2010 年的 38.8%增至 51.2%（2012 年最高曾达 56.3%）。这三所学校少数民族学生的比例都增加了约 20 个百分点，增速相当快。新疆轻工职业技术学院由 2012 年的 22.9%增至 29.0%，只增加了 6.1 个百分点，是增速最慢学校。2014 年前，新疆维吾尔医学专科学校是 100%的少数民族学生，2014 年招收了 81 名汉族学生后少数民族学生的比例为 97.6%。少数民族学生中，维吾尔族占绝对多数，其比例达 97.8%。显然，该校学生总人数的增加主要来自少数民族学生的增加。这些数据揭示出，新疆高等职业教育中少数民族学生数量和比例增加已经成为一个普遍趋势。这既反映出相关发展少数民族职业教育政策（比如要求按照 30-40%的比例招收少数民族学生）得到了落实，也是对少数民族社会多获得高水平职业教育诉求的回应。

五所项目实施单位少数民族学生贫困生为 18002 人，贫困生的比例高达 72.9%，主要来

自南疆和田、喀什、阿克苏和克州四地州，以及北疆阿勒泰、塔城和伊犁等传统牧区。事实上，这两片区域正是新疆最主要的两个贫困带，也是新疆国家级贫困县最为密集的区域。新疆 27 个国家级贫困县中，有 25 个分布在这些区域，占比高达 92.5%。另外，除了新疆轻工职业技术学院外，四所学校少数民族学生的就业率多在 80%左右，普遍比全校平均水平低了 10-15 个百分点，而新疆轻工职业学院少数民族学生的就业率仅为 38.5%。换言之，与汉族学生相比，少数民族学生就业相对困难。

五所学校中，有 4701 名少数民族新生需要接受预科汉语教育，约占一年级少数民族学生总人数的 70%。从今后发展趋势来看，预科教育在短期内仍将继续，接受预科教育的学生也可能进一步增加。这有两方面原因：一方面，少数民族学生的规模和比例都在增加，一些学校“民考民”学生数量增长速度较快；另一方面，相当比例的双语学生汉语能力在入学时水平较低，也需要接受预科汉语教育。

5 所项目实施学校教师共有 2519 人，其中少数民族教师 775 人，占总教师人数的 30.7%。5 所学校中，新疆维吾尔医学专科学校少数民族教师 190 人，占全校教师 236 人的 80.5%。其他四所学校，少数民族教师的比例都在 30.4%（乌鲁木齐职业大学）以下，其中新疆工程学院的比例仅为 23.5%。应该指出，相当比例的少数民族教师在学校后勤等非教学部门任职。5 所学校专任汉语教师为 105 人，占教师总人数的 4.1%。人数最少的是新疆农业职业技术学院，仅为 8 人，占教师总数的 1.9%。人数最多的是新疆工程学院，36 人，占教师总数的 6.3%。预科汉语教学师资不足与少数民族学生快速增长之间的矛盾较为突出，导致预科学生班级规模过大（50—60 人不等），师生比多在 1:50-60 不等。总的来讲，预科汉语教学严重违背了语言教学规律，不利于少数民族学生的汉语学习。结果是每年少数民族预科生参加自治区统一组织“中国少数民族汉语水平等级考试”（MHK）的过级率仅在 25-30%之间，而且学生汉语听、说、读、写能力普遍较弱。为解决师资不足的问题，各项目实施学校都需要外聘 20-30 名不等的汉语教师。

3. 政策框架

“世界银行贷款新疆职业教育”项目“少数民族发展计划”的编制以中华人民共和国少数民族的相关法律法规、新疆维吾尔自治区政府的有关条例，以及世行少数民族政策（OP4.10、BP4.10）以及非自愿移民政策（OP4.12、BP4.12）等为依据。主要政策包括中

国相关法律法规及新疆维吾尔自治区的有关条例、国家扶持政策、新疆维吾尔自治区的教育发展规划以及世行少数民族政策（OP4.10、BP4.10）等。中国的政策与世界银行的政策在一些目标上是一样的，都强调尊重少数民族的尊严、权利、经济与文化传统，以及平等发展的权力。在这些地区的少数民族发展计划中，世界银行政策核心的关注是通过自由和充分的咨询获得少数民族群体对项目的支持，发展出一系列具体措施避免或最小化潜在消极影响，并提高项目给少数民族社区带来的积极效益。与少数民族社区的咨询过程和详细的计划将在项目的少数民族发展计划中记录和呈现。

4. 咨询与公众参与

为实现上述目标，在项目学校师生群体，尤其是少数民族师生群体中开展广泛的咨询是必须的。2013年8月以来，各级项目办通过网络（天山网、亚心网）、专题会议、报刊信息和学校简报的方式向师生群体和社会公布了“世行贷款新疆职业教育项目”的相关信息。信息公示达到了预期效果，受访400名教师的知晓率达到99.75%，少数民族教师知晓率达到100%。受访的1731名学生整体知晓率达到96.59%，少数民族学生知晓率达到96.66%。

在社会评估与少数民族发展计划中，我们组织了20人（不计学生）组成的调查团队，其中少数民族研究人员7人，女性研究人员5人，运用了问卷调查、访谈、座谈会这几种调查方法。调查的过程也是公众参与的过程，而且有助于进一步提高人们的参与度。共发放问卷2131份，回收2131份，有效率为100%。教师的问卷400份，其中少数民族教师问卷135份，占总数的33.75%。学生的问卷1731份，其中少数民族学生问卷688份，占总问卷数的39.7%。我们在五所学校共召开座谈会33场，参加座谈会的师生共有292人，其中少数民族117人，占总人数的40%。个案访谈共66人，其中少数民族师生访谈51人，占总访谈人数的77.2%。几种调查形式中，少数民族师生的比例略高于几所学校少数民族师生的实际比例，可以较为客观、真实地反映少数民族师生群体的观点和建议。

5. 少数民族师生群体的态度

考虑到项目将从教育体系到硬件条件等诸多方面为项目学校带来提升，五所项目实施学校的师生群体——不分民族——都表达了对项目较高的支持度。问卷调查的结果显示，对项

目表示欢迎的少数民族教师为 133 人，占受访总少数民族教师的比例为 98.5%。对项目表示欢迎的少数民族学生为 628 人，占受访总少数民族学生的比例为 91.3%。表示无所谓少数民族学生为 57 人，占受访总少数民族学生的比例为 8.3%。表示反对的少数民族学生为 3 个，占受访总少数民族学生的比例为 0.4%。这些数据表明，项目设计的各个层面对应支持学校不同方面的发展，将满足他们对发展的需求，也与项目学校师生群体普遍的期待相符。同时，调查也揭示出少数民族师生群体面临一系列问题。要让他们更好地从项目中获益，这些问题需要得到解决。

6. 调查中发现的问题

少数民族师生群体面临的核心问题就是如何增强自我发展能力。对少数民族学生而言，关键是提高汉语学习效果与就业率。对少数民族教师而言，关键是把握各种自我发展机会的能力。这些问题需要认真对待，也需要深入分析问题产生的原因。

问题1：预科汉语教学质量不高，少数民族学生汉语能力提高的困难较多

少数民族预科生在接受一年预科教育后，MHK通过率很难超过30%，而预科汉语教师认为在现有条件下很难有所突破。也普遍存在着“哑巴汉语”的现象，通过MHK考试的学生中仍有约有30%的少数民族学生很难用汉语正常交流。不能通过预科教育快速提高汉语水平，已经成为少数民族学生专业学习和求职就业的最大障碍，严重影响了少数民族学生的个人发展。

造成这一问题的原因是多方面的，按照重要性依次为：第一、预科汉语教学师资严重不足，长期未得到重视和解决，造成师生比和班级规模过大，无法按照语言学习规律进行教学；第二、语音室、多媒体教室等汉语教学条件和设备严重不足，不利于教学方式改革和学生语言学习；第三、语言学习环境不理想，民汉合班、民汉合住、民汉结对子等有利于语言学习的校园环境建设未步入正轨；第四、使用的语言教材不符合少数民族学生语言基础，与专业知识学习相脱节，而且以MHK通过率为唯一准绳——重功利而轻能力；最后，未按照语言基础进行严格的分级教学或是分级教学难以推进，而汉语不达标的双语学生是否接受预科教学无统一的标准和政策要求。

问题2：少数民族学生就业率相对较低，遇到的障碍较多

与汉族学生相比，项目学校少数民族学生面临的另一问题是就业率相对较低。五所学校

少数民族学生的就业率普遍比全校平均水平低了10-15个百分点。原因既来自少数民族学生群体的语言能力、就业观念等方面，也来自就业环境和就业政策难落实等方面，按重要性依次为：第一、少数民族毕业生就业观念较为“陈旧”，一方面倾向于正在体制内和家乡就业，另一方面对就业薪酬期待过高。当然，这受到了少数民族社会就业观念，以及语言、风俗和习惯差异的影响；第二、实习、实训条件不理想。一些专业没有固定的少数民族学生实习与实训基地，这是因为一些与学校合作的企业出于降低管理成本的考虑不愿意接受少数民族学生实习和实训，制约了少数民族学生专业技能提高；第三、国家和自治区关于照顾少数民族学生就业的法律法规难落实，企业主动执行相关政策或招收少数民族学生的意愿不强；最后，部分学校开设的就业指导课未考虑少数民族学生的需求，流于形式，没有创新性，学生反映在求职中的作用不大。

问题3：少数民族教师把握各种自我发展机会时的顾虑较多

总的来看，几所项目实施学校已经为教师提供了包括攻读学位、访学、培训在内的自我发展机会。调查表明，这些机会对所有教师都是均等的，但少数民族教师在把握这些机会时的顾虑较多：一是，担心到内地学习、生活中出现语言、风俗和习惯等方面的不适应；二是，与汉族教师相比，少数民族教师的家庭负担较重——家庭规模相对较大，孩子和需要赡养的老人较多。这说明，现有教师发展的各种形式与少数民族教师的实际情况相脱节，这导致少数民族教师不得不放弃诸多发展机会。

7. 建议措施

我们认为，上面提到的少数民族师生群体面临的问题已经对他们的发展产生了明显不利的影响。在世行项目中，针对上述问题若不做出相应的制度和政策安排，并将这些安排落到实处，少数民族师生群体从项目中获益的程度将受到影响，不利于他们的发展。因此，我们反复与自治区项目办和各所学校沟通，强调要编制《少数民族发展计划》和各校的《少数民族发展计划实施方案》，有针对性地解决少数民族学生预科汉语教学、就业中遇到的困难，并为少数民族教师提供更具保障的发展机会。比如，在预科教育问题上，我们提出五所学校都要加大预科汉语师资的引进和培养力度，增加包括语音室在内的教学设备、制定符合少数民族学生的语言培养计划和推进利于语言学习的校园环境建设等建议。还建议自治区项目办牵头，对双语学生汉语能力和水平进行客评估等。在少数民族学生就业问题上，我们提出各

校可以发掘少数民族学生就业成功的典型，用身边的案例引导少数民族学生转变就业观念。在少数民族教师发展问题上，提出探索“就地培养和就地提高”的模式。这些建议得到了自治区项目办和各校的认可和回应，并已经被纳入了项目办 2015-2016 年的年度计划和各校《发展计划实施方案》之中，其中一部分建议已经在项目活动中做了安排。

我们还提出要对《少数民族发展计划》实行为期 5 年的社会监测，确保落到实处，为此要建立包括自治区项目办、各实施学校、外监测在内的监测机构，并搭建起一套有效监测计划方案落实情况与进展的机制。这一建议也得到了自治区教育厅和各项目实施单位的认可和重视，项目实施单位的内监测机构已经成立起来，确立了信息公开的方式和程序，建立了监督、评审的指标、流程和工作细则等。在信息公开中，我们特别强调《少数民族发展计划》和各校《少数民族发展计划实施方案》都必须以“民汉”两种语言文字在学校网站上公布，以确保少数民族师生可以及时获得，并准确理解这些信息。

五所项目实施学校拟投入资金 3067.15 万元，以用于落实《少数民族发展行动计划》，其中的 1071.05 万元为世界银行贷款资金。这些资金具体落实到了各校实施方案的各个项目之中。项目学校少数民族发展计划实施方案的关键活动已经摘录在表 1 中，更详细的活动则已纳入各项目学校的少数民族发展计划之中。

表 1 项目实施学校少数民族发展计划关键活动

项目 学校	投入资金 (万元)	少数民族学生群体			少数民族教师群体	
		双语师资	语音室	课程开发	骨干教师	各类培训
新疆工程学院	376.5	引进 5 名以上	新建 3 个	8 门课程双语教材	2 人	50 人次
新疆农职院	699.5	引进 6 名	新建 1 个	2 门课程全套资源	2 人	64 人次
新疆轻工学院	507	引进 3 名	新建 2 个	8 本专业汉语教材	5 人	126 人次
新疆维吾尔医专	1080.1	引进 4 名	新建 1 个	16 门专业教材	2 人	200 人次
乌鲁木齐职业大学	404.05	引进 10 名	新建 2 个	3 门学生能力本位课程	18 人	90 人次

8. 结论

综上所述，项目将对解决项目实施学校少数民族师生群体面临的问题、确保他们在项目中获益并实现发展产生诸多有利影响。对少数民族学生群体而言，他们将可能获得更好的预科汉语教学服务，包括符合语言教学规律的师生比和班级规模、更好和更有保障的语言教学设备、更具针对性的语言学习方案和更有利的语言学习环境。这将有助于提高少数民族学生MHK的过级率和实际汉语水平，并为他们的专业学习打下坚实的语言基础，缩小与以汉语为母语的学生在专业学习、实训与实训等方面的差距。语言能力的提高将为少数民族学生就业率和就业质量的提高创造更好的条件，当然实习与实训基地的建设、就业辅导课程的创新等也将为此做出重要贡献。对少数民族教师群体来说，他们将获得专项资金资助的各种发展机会，也可能实现“就地培养，就地提高”的梦想。关键在于，少数民族发展计划的落实，将在很大程度上化解少数民族教师“抓住机会，实现自我发展”的后顾之忧。少数民族学生与少数民族教师从项目中获益，也将推动学校整体教学质量的提高，进一步完善学校的师资队伍结构，为学校的可持续发展创造更好的条件。

我们也应该意识到，少数民族师生群体从项目中获益，从少数民族发展计划中实现发展或提高发展能力，本质上有利于扩大新疆少数民族高技能人才的规模并提高比例。随着几所学校少数民族学生比例的进一步提高，社会效益还将进一步扩大。也必须指出，世行项目也将增强五所高职院校服务农牧区少数民族社会的能力。通过带动或支援地方职业教育的发展，形成覆盖全疆的不同层次职业教育体系，为新疆新四化建设提供源源不断的劳动力资源，从而推动新疆经济社会的发展。不仅如此，还有利于推动南北疆农牧区，尤其是少数民族社会的发展，为新疆各民族人口（尤其是少数民族人口）经济收入的增长创造了条件。这些转变有助于缩小各民族经济社会发展差距，促进各民族生产与生活方式、社会结构与文化观念的转型，推动少数民族社会的发展，最终实现各民族共同发展繁荣。