

现阶段中国民族政策 及其实践环境研究

**Studies on China's Current Ethnic Policy
and its Practice Environment**

青 觉 严 庆 沈桂萍 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

教育部,

重大项目研究成果 (项目批准号 05JJD850010)

现阶段中国民族政策 及其实践环境研究

**Studies on China's Current Ethnic Policy
and its Practice Environment**

青 觉 严 庆 沈桂萍 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

现阶段中国民族政策及其实践环境研究 / 青觉等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-5097-2234-3

I. ①现… II. ①青… III. ①民族政策—研究—中国—现代
IV. ①D633.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 066617 号

现阶段中国民族政策及其实践环境研究

著 者 / 青 觉 严 庆 沈桂萍 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

责任编辑 / 张晓莉

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任校对 / 李艳涛

项目统筹 / 张晓莉

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 26

版 次 / 2011 年 12 月第 1 版

字 数 / 436 千字

印 次 / 2011 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2234-3

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

目 录

第一部分 民族政策系统的基本范畴

第一章 民族政策系统	3
第一节 民族政策的实质与构成	3
第二节 民族政策的制定与实施	12
第三节 民族政策的监控与评估	17
第二章 民族政策的实践环境	24
第一节 政策环境	24
第二节 民族政策的实践环境	27
第三章 中国民族政策的总体战略	36
第一节 中国民族政策的历史轨迹	36
第二节 中国民族政策的基本内容	42

第二部分 民族政策的内涵及其实践环境

第四章 民族平等与团结政策及其实践环境研究	55
第一节 民族平等、民族团结政策的历史发展	56



第二节 民族平等、民族团结政策实践环境中的积极因素	60
第三节 民族平等、民族团结政策实践环境中的消极因素	67
第四节 优化民族平等、民族团结政策实践环境的对策	72
第五章 民族区域自治政策及其实践环境研究	79
第一节 民族区域自治政策的初步创立及其实践成效	79
第二节 民族区域自治政策的曲折发展及其实践	84
第三节 民族区域自治政策的恢复及其实践成效	87
第四节 民族区域自治政策的稳步发展及其实践成效	89
第五节 新时期民族区域自治政策的新发展及其实践	94
第六节 民族区域自治政策的效益评估	97
第七节 民族区域自治政策实践环境分析	105
第六章 维护民族团结、反对民族分裂政策及其实践环境研究	111
第一节 维护民族团结、反对民族分裂政策概况	111
第二节 现阶段维护民族团结、反对民族分裂政策	119
第三节 现阶段维护民族团结、反对民族分裂政策的实践环境 及其影响	126
第七章 民族经济政策及其实践环境研究	136
第一节 民族经济政策的概念和特点	136
第二节 新中国成立以来民族地区经济发展取得的成就	138
第三节 新时期我国主要民族经济政策及其实践环境	142
第四节 新时期民族经济政策的启示	187
第八章 民族教育政策及其实践环境研究	193
第一节 我国民族教育政策概况	193
第二节 现阶段我国的民族教育政策	200
第三节 现阶段我国民族教育政策实践环境及其特点分析	206
第四节 现阶段我国民族教育政策环境对民族教育政策实践的	

影响	210
第五节 民族教育实践环境与民族教育政策的实践	219
第九章 发展少数民族社会文化事业政策及其实践环境研究	236
第一节 我国民族文化的总体概况	237
第二节 我国繁荣少数民族文化、促进社会事业发展的政策环境	247
第三节 我国繁荣少数民族文化、促进社会事业发展政策实践的 主要成效	258
第四节 政策实践中存在的主要问题和制约因素	268
第五节 关于我国繁荣少数民族文化、促进社会事业发展政策 环境建设的思考	275
第十章 宗教政策实践环境调查研究	293
第一节 党和国家宗教政策的历史发展	293
第二节 党和国家宗教工作的基本经验及其当下阐释	304
第三节 现阶段党和国家宗教政策实践环境现状及存在的问题	312
第四节 对现阶段宗教政策实践环境和宗教工作的若干建议	318
第十一章 少数民族干部政策及其实践环境	322
第一节 少数民族干部政策实践环境要义	322
第二节 少数民族干部政策实践环境的历史考察	324
第三节 现阶段少数民族干部政策实践环境的个案分析	335
第四节 现阶段优化少数民族干部政策实践环境的若干建议	352

第三部分 民族政策实践环境评价体系

第十二章 民族政策实践环境评价概述	361
第一节 民族政策实践环境评价体系建构的意义	361
第二节 民族政策实践环境评价体系的基本任务	365



第三节	民族政策实践环境评价体系标准的建构	374
第十三章	民族政策过程与实践环境关系评价分析	390
第一节	民族政策系统与其实践环境关系的评价	390
第二节	民族政策制定过程与政策实践环境关系评价	394
第三节	政策实践过程与其实践环境关系评价	399
第四节	民族政策的评估与实践环境关系的评价	406
后 记		411

第一部分

民族政策系统的基本范畴



第一章 民族政策系统

民族政策作为多民族国家进行民族事务治理的重要手段，体现着执政党的民族纲领和国家的民族治理理念。民族政策作为现代国家公共政策的一个组成部分，从属于国家的宏观政策系统，同时又具有自身的内部系统。

第一节 民族政策的实质与构成

民族问题是多民族国家的基本社会问题之一。因而处理民族问题、化解民族矛盾、维护多民族国家的统一、促进多民族国家的发展便成为多民族国家及其执政党的重要任务。多民族国家及其执政党为调节民族关系、处理民族问题而采取的相关措施、规定等的总和统称为民族政策。

一 民族政策的基本属性

民族政策作为公共政策的一个组成部分，是多民族国家处理民族关系、解决民族问题、开展民族事务所遵循的原则和立场，是执政党的执政主张和执政理念在民族工作方面的具体体现，能够对多民族国家的民族事务行为产生规约效力。

民族政策体现着国家意志，从三个层面发挥着效力：

其一，在宏观层面发挥指导效力，统领政策体系。任何一个多民族国家的民族政策都要遵循一定的指导思想，民族政策的指导思想是执政党民族纲领和国家意志的集中体现，是民族治理的总原则和根本原则。指导思想是民族政策的内在核心，并通过具体内容体现出来，进而渗透在各项民族政策之中。具体而言，我国民族政策的指导思想是民族平等、民族团结，这是处理



我国民族关系、解决民族问题的根本原则，不同层面的民族政策都不得与民族平等、民族团结的指导思想相抵触。

其二，在中观层面发挥法律效力，规范社会行为。我国的《宪法》、《民族区域自治法》、《选举法》、《婚姻法》等法律以及相关条例都以法律法规的条文形式对我国民族平等、民族团结的民族政策予以具体体现，以比较具体的内容将抽象的民族平等和民族团结的指导思想分解在广泛的社会生活中，从社会生活的各个方面体现出执政党和国家对于民族事务的主张和观点。

其三，在微观层面以特殊规定的方式发挥效力。教育、就业、婚育等方面的具体民族政策与民族群众的现实生活息息相关，是能被基层民族群众切实感受到的。具体的民族政策往往针对某些特殊的民族群体，或是为了保护少数民族在某一方面的权益。比如，国家制定的加快人口较少民族发展的政策，其受益的对象是22个人口不超过10万的民族的成员。在升学时给少数民族学生加分的政策则是少数民族成员在升学上受到的照顾。

保护和照顾少数民族是我国民族政策的重要特点，保护和照顾少数民族是马克思主义民族平等观的本质要求。为了实现民族平等既要避免使少数民族在无差别竞争中处于不利地位，又要从大多数少数民族总体发展水平低于汉族的现实出发，因此，对少数民族实行保护和照顾便成为我国民族政策的重要特点。

二 民族政策的类型结构

任何一个多民族国家的民族政策一般都具有涉及范围广泛、内容繁杂、表现形式多样的特点，为了进行针对性研究，可以根据不同的标准和方法对民族政策进行分类。例如，根据民族政策的纵向层级结构可将民族政策分为宏观、中观和微观民族政策；在每一个层级根据民族政策的适用内容可进行横向的具体政策分类；根据民族政策的时效性可将民族政策分为短期、中期、长期民族政策，等等。

对民族政策进行分类是民族政策研究的一项基础性工作，根据研究便利和现实需要，对民族政策可采取不同分类方式和方法。对民族政策进行分类研究，能够体现民族政策之间的差异，有助于更为清晰地把握民族政策的特点，是民族政策比较研究方法的具体运用。

我国的民族政策根植于我国的民族实际，经过实践检验并不断得以完

善、发展，已经形成了一个互相协调、和谐统一、比较完备的体系：政策原则和政策措施互相配套；中央政策和地方政策相互衔接；政策之间互相协调；政策和法律相互呼应。^①从内容上讲我国的民族政策是全面而完整的，包括民族平等团结政策、民族区域自治政策、少数民族干部培养政策、少数民族地区经济建设政策、少数民族和民族地区各项社会事业发展政策、少数民族语言文字使用和发展政策、保持或改革少数民族风俗习惯政策、少数民族宗教信仰自由政策等。

从民族政策所规定的方向、目标的层次上讲，我国的民族政策可以分为总政策、基本政策、具体政策。民族平等团结政策是我国民族政策的总政策；民族区域自治政策是我国民族政策的基本政策；民族识别政策、民族干部政策以及有关民族统战、经济、文化、教育、风俗习惯、语言文字、宗教、人口等方面的政策是具体政策。

民族政策的总政策，顾名思义就是民族政策体系中“总管”政策，是民族政策体系中具有统摄作用的政策，对其他各项民族政策具有规范和指导的作用，是制定其他民族政策的基本依据。民族政策总政策的作用在于保障其他各项民族政策遵循同一政策理念，规范民族政策行为，约束民族政策价值取向和保证政策目标。民族平等团结是中国民族政策的总政策。

民族政策的基本政策回答的是国家解决民族问题的政策主张和采用怎样的制度安排。具体政策是针对少数民族和民族地区某一社会领域或社会生活某个基本方面制定的，是民族政策总政策在某一领域或方面的延伸或具体化。

直观地讲，民族政策总政策、基本政策、具体政策组成了金字塔状的结构，居于顶端的民族政策是民族政策的总政策，第二层次是基本政策，第三层次是涉及政治、经济、文化、科技教育、社会等诸多方面的具体政策。

三 民族政策系统的构成

从社会政治运行角度来讲，民族政策系统是民族政策运行的载体，是民族政策过程（包括政策的制定、评价、调整、终结等环节）以及民族政策实践的基础。陈振明将政策系统理解为“由政策主体、政策客体及其与政策环

① 严庆：《坚持和优化民族政策与民族地区和谐社会构建》，《黑龙江民族丛刊》2005年第6期。

境相互作用而构成的社会政治系统”。^① 由此，推及至公共政策之一的民族政策，可以将民族政策系统作为研究民族政策过程的前提或出发点。

民族政策系统是由民族政策的主体、客体以及民族政策的实践环境相互作用而构成的社会政治系统，是三者的动态统一。

民族政策主体是国家政策资源的拥有者、支配者和统筹使用者，政策主体在民族政策系统中处于主导地位，民族政策的时间效力、内容范畴、强制约束力都依靠民族政策主体来确定；民族政策客体是民族政策的适用对象，包括民族政策所要处理的社会问题和民族政策所要发生作用的对象，民族政策客体的范围和权益内容一旦得到政策主体的确定，也会对政策主体产生反作用；民族政策环境是民族政策主体和客体共同所处的自然、社会环境的总和，民族政策主体、客体共同置身于民族政策环境之中，在一定程度上受到政策环境的综合影响，政策主体、政策客体也会对民族政策环境产生影响。

民族政策主体、民族政策客体、民族政策环境三者相互作用、相互依存，共同处在民族政策系统之中（见图 1-1）。

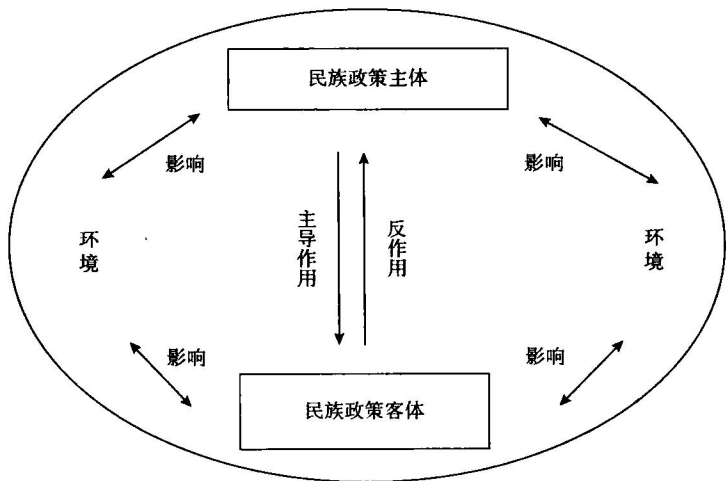


图 1-1 民族政策系统示意图

按照现代政策科学的研究范畴和方法，民族政策系统是由信息、咨询、决断、执行和监控等子系统组成的大系统。^② 民族政策实践的整个过程是通

① 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社，1998，第 105 页。

② 龚志祥：《民族政策分类系统探讨》，《云南民族大学学报》2007 年第 4 期。

过这些子系统共同完成的。信息、咨询、决断、执行和监控等子系统各有侧重、相互独立，又彼此配合、协同运行，共同致力于民族政策按照各个环节顺利运行。

民族政策的信息子系统由专门的民族事务机构人员组成，围绕民族事务信息的收集、整理、储存和传递展开工作，为民族政策的制定和调整全面、翔实、及时地提供相关信息。信息子系统的工作以田野调查为基础，以专业技术为支撑，以为民族政策实践服务为宗旨。

民族政策的咨询子系统主要由民族政策专家、学者组成，开展民族政策问题分析、民族政策预测、民族政策设计、民族政策评估以及其他相关咨询活动。咨询子系统的组成者大多精通党和国家的民族政策，同时又熟识政策科学，在民族政策的大系统中发挥着重要作用。

民族政策的决断子系统由掌握领导决策权的政治权威组成，决断子系统在民族政策系统中居于核心地位，是民族政策实践的组织者，决定民族政策效力的产生和终结，领导整个民族政策实践过程。决断子系统具有权威性和主导性的特点。

民族政策的执行子系统由承担贯彻执行民族政策任务的执行组织及其人员特别是政府行政机关和行政人员所构成。执行子系统所发挥的职能是将民族政策方案转变为实实在在的政策效果，执行子系统具有现实性、综合性、具体性和灵活性的特点，其主要作用表现为为民族政策方案的实施做好各项准备，进行必要的指挥、沟通、协调等方面的活动，及时分析总结民族政策的执行情况。

民族政策的监控子系统是由民族政策贯彻落实的督导部门、单位及其相关人员组成的系统，其主要职能是按照民族政策执行的相关规则和目标，及时监控民族政策的执行情况，并对执行情况进行及时的反馈，以确保民族政策达到预期目的，在执行过程中不走样。

民族政策系统的五个子系统相互联系、相互依存、相互作用，共同存在于民族政策实践过程之中，其中决断子系统处于核心地位，信息子系统是整个政策实践的基础，为政策出台、调整或终结提供信息，而咨询子系统则为民族政策实践提供理论咨询与技术咨询，执行子系统是既定政策发挥政策效力、实现政策目标的关键环节，监控子系统则为既定政策如期、如实地执行提供监督保障。五个子系统的作用和地位彼此不能代替，在民族政策实践过程中形成系统合力。

四 民族政策的主体与客体

民族政策主体是指制定、执行、评估和监控民族政策的个人、团体或组织。具体就我国来讲，国家立法机关、行政机关、中国共产党和各民主党派、相关科研机构以及公民个人都有权利就民族政策的制定、实施和评估等提出建议，都可以视为民族政策的主体。

具体来讲，根据分工，关于民族政策的建议、立项、起草、通过、实施、评估等具体工作又由不同的主体来承担。

中国共产党各级统战部门统筹领导包括民族政策实践在内的民族工作全局，这体现了在民族政策实践过程中坚持党的领导。中共中央统战部的主要职责之一就是：负责调查研究、协调检查有关民族、宗教工作的重大方针、政策问题；联系少数民族和宗教界的代表人物；协助有关部门做好少数民族干部的培养和举荐工作；协同有关部门与达赖集团等国内外敌对势力分裂祖国的活动进行斗争。^①

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是不同层级的民族政策的重要主体，尤其是法律、法规以及相关条例形式的民族政策的主体。以全国人民代表大会为例，专设的民族委员会承担着制定和督导民族政策的重要职责。

全国人民代表大会设立有民族委员会，民族委员会是属于全国人民代表大会的常设专门性机构。全国人大民族委员会由全国人民代表大会从代表中选举产生，受全国人民代表大会的领导，对其负责并报告工作，在大会闭会期间受全国人大常委会领导；全国人大民族委员会与人大机关的办事机构不同，它是国家权力机构的组成部分，依法享有议案权、议案初审权、调查建议权和部分监督权；全国人大民族委员会参与和协助全国人大及其常委会依法行使职权。

根据《宪法》和《全国人大组织法》的规定，全国人大民族委员会具有以下主要职责：

审议全国人民代表大会主席团或者全国人民代表大会常务委员会交付的

^① 中共中央统战部网站主要职能，见 <http://www.zyztb.org.cn/zytzbwz/introduce/zhineng.htm>，2000～2009。

有关议案；向全国人民代表大会主席团或全国人民代表大会常务委员会提出属于全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会职权范围内同民族委员会有关的议案；审议全国人民代表大会常务委员会交付的被认为同宪法、法律相抵触的国务院的行政法规、决定和命令，国务院各部、各委员会的命令、指示和规章，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会的地方性法规和决议，以及省、自治区、直辖市的人民政府的决定、命令和规章，提出报告；审议全国人民代表大会主席团或者全国人民代表大会常务委员会交付的同民族委员会有关的质询案，听取受质询机关对质询案的答复，必要时向全国人民代表大会主席团或者全国人民代表大会常务委员会提出报告；审议自治区报请全国人民代表大会常务委员会批准的自治区的自治条例和单行条例，向全国人民代表大会常务委员会提出报告；协助全国人民代表大会常务委员会，就有关法律实施情况进行监督；对属于全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会职权范围内同民族委员会有关的问题，进行调查研究，提出建议；对加强民族团结问题进行调查研究，提出建议；根据全国人民代表大会常务委员会的统一安排，开展有关外事工作；完成全国人民代表大会及其常务委员会交付的其他有关工作。

国家民族事务委员会和各级地方民族工作机构是国家行政体系中的民族政策主体，履行着事关民族工作的一系列职能。

其中国家民族事务委员会在国务院的统一领导下，贯彻执行党中央、国务院关于民族工作的方针、政策，组织开展民族理论、民族政策和民族工作重大问题的调查研究，提出有关民族工作的政策建议；负责协调推动有关部门履行民族工作相关职责，促进民族政策在经济发展和社会事业有关领域的实施、衔接，对政府系统民族工作进行业务指导；起草民族法律法规和政策规定，负责督促检查落实情况，保障少数民族的合法权益，联系民族自治地方，协调、指导民族区域自治法的贯彻落实；研究提出协调民族关系的工作建议，协调处理民族关系中的重大事项，参与协调民族地区社会稳定工作，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，维护国家统一；负责拟订少数民族事业等专项规划，监督检查规划实施情况，参与拟订少数民族和民族地区经济社会相关领域的发展规划，促进建立和完善少数民族事业发展综合评价监测体系，推进实施民族事务服务体系和民族事务管理信息化建设；研究分析少数民族和民族地区经济发展、社会事业方面的问题并提出特殊政策建议，协调或配合有关部门处理相关事宜，参与协调民族地区科技发展、对口



支援和经济技术合作等有关工作；负责组织指导民族政策、民族法律法规和民族基本知识的宣传教育工作，承办国务院民族团结进步表彰活动，组织协调民族自治地方重大庆典活动；管理少数民族语言文字工作，指导少数民族语言文字的翻译、出版和民族古籍的搜集、整理、出版工作；负责组织协调民族工作领域有关对外和对港澳台的交流与合作，参与涉及民族事务的对外宣传工作；参与拟订少数民族人才队伍建设规划，联系少数民族干部，协助有关部门做好少数民族干部的培养、教育和使用工作。^①

总体来看，各级民委工作部门置身于现代国家的行政系统之中，利用上下贯通的行政体系以及行政资源网络在民族事务中广泛地履行政府职能。各级民委工作部门具有行政优势、专业优势、协调优势、动员优势，能够深入了解民族工作实际，密切联系民族群众，完成专家咨询，与各部门沟通协调，形成政策建议，贯彻执行政策，实施政策评估，所以说，各级民委是最主要的民族政策主体。

地方民族工作机构是地方各级人民政府中管理民族事务的职能部门，也是民族政策最主要的基层主体。

地方民族工作机构建立于新中国成立初期，改革开放以来，不断得到加强和完善。截止到1998年底，全国大部分县级以上人民政府和新疆生产建设兵团都设立了民族工作机构。在历次机构调整的过程中，各地方人民政府根据本地区的实际情况，单独设立或与宗教工作合并成立工作机构，有的地方采取一个机构两块牌子的做法。为方便起见，下文所涉及的地方民族工作机构一律称之为地方民（宗）委（厅、局）。

在少数民族人口较少的地区，地方各级政府内也都有职能部门分管民族工作。地方民（宗）委（厅、局）是地方政府主管民族事务的职能部门。由于形势的需要，中华人民共和国成立后的一段时期内，许多地方的民（宗）委（厅、局）受统战部领导。80年代以来，经过调整，地方民（宗）委（厅、局）基本上归属同级人民政府管辖。在地（州）和县一级政府中，有的民（宗）委（局）与当地统战部合署办公，受同级党委和人民政府领导。

为了便于开展民族工作，部分地方人民政府民委实行委员会制，其委员

① 详见文件《国务院办公厅关于国家民族事务委员会职能配置内设机构和人员编制规定的通知》（1998年6月20日国办发〔1998〕70号）。