

民族政策科学导论

——当代中国民族政策理论研究

沈桂萍 石亚洲/著

中央民族大学出版社

D633.0

2

0100835

DH45/14

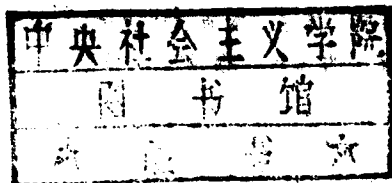


201006357

民族政策科学导论

——当代中国民族政策理论研究

沈桂萍 石亚洲 著



中央民族大学出版社

责任编辑：常远岐

封面设计：赵秀琴

责任印制：燕 琦

图书在版编目 (CIP) 数据

民族政策科学导论：中国当代民族政策理论研究/沈桂萍，石亚洲著．—北京：中央民族大学出版社，1998.6

ISBN 7-81056-153-7

I. 民… II. ①沈…②石… III. 民族政策-理论研究-中国 IV. D633.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 12143 号

民族政策科学导论

——中国当代民族政策理论研究

沈桂萍 石亚洲 著

*

中央民族大学出版社出版

(北京白石桥路 27 号)

(邮编：100081 电话：68472815)

新华书店北京发行所经销

中央民族大学印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 9.5 印张 225 千字

1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

印数：01-3000 册

ISBN 7-81056-153-7/D·7

定价：13.80 元

内 容 提 要

本书分为两编。第一编七章为理论探讨，运用政策科学理论对我国民族政策系统和动态运作过程进行理论考察，探讨我国民族政策运行的规律和特点。第二编五章为个案研究，运用政策科学原理对我国现行民族政策的个案进行具体研究，研究具体的民族政策在我国的运行情况。

本书打破了以往从理论到理论的研究模式，紧密结合我国当代民族政策运行的实际，运用政策科学原理，探讨民族政策运行的规律、原则及特点；并在民族政策结构、体系、本质、功能诸方面提出一些新颖的观点，很值得一读。

前 言

在国家、社会管理过程中，怎样认识和分析民族问题，制定合理的民族政策，怎样理解、解释民族政策，怎样更有效地执行民族政策，避免民族政策在运行过程中出现偏差，使民族政策发挥最大的政策效益，所有这些都是在政策实践中需要研究和解决的问题。

本书对以上问题进行了深入的研究和探讨，并将内容分为两部分。第一部分为理论探讨，运用政策科学理论对我国民族政策系统和动态运作过程进行理论考察，探讨我国民族政策运行的规律和特点；第二部分为个案研究，运用政策科学原理对我国现行民族政策的个案进行具体的、分门别类的研究，从分析政策制定过程到研究政策实施情况，从对政策效益的评估考察到探讨政策调整变化的理论和实践，分项研究具体的民族政策在我国的运行情况。

本项研究具有很强的现实性。它将我们党和国家现行的各项民族政策在动态运作过程中的一些特点和规律进行归纳、探讨，上升到理论的高度，从而增强人们在制定和执行民族政策过程中的科学意识、理论和原则意识，减少随意性。

目前，这个问题已经引起有关学者的重视，并有一些相关文章散见于有关研究刊物。但还没有见到从政策科学的角度研究我国民族政策的理论专著。

如何使我国民族政策的运作更符合我国民族问题发展变化

的规律，如何减少民族政策方面的主观性、随意性，加强决策和执行的严肃性、科学性和有效性等问题，是有关各方面十分关注的重要问题。本项研究试图打破过去在民族理论和民族政策研究方面或脱离实际，或注解政策，流于表层，缺乏理论深度等问题，结合当前我国民族问题和民族政策实践，从政策科学的角度，在民族政策运行规律和特点方面做些突破，以优化民族政策系统和改善运行方式，推动我国民族政策的科学化、规范化，使我国民族政策在动态运作过程中更好地解决民族问题。

作 者

1998 年 3 月

序

政策是理论和原则的运用和体现。在现实社会中，政策涉及社会生活的所有领域，成为管理社会的重要法则。有效的政策规则，是一种推动社会发展的动力。由于对政策包括政策环境和政策运行规律的研究直接来源于实践，用于社会，因而越来越受到人们的重视。本书作者也表现出对这个问题的关注。

民族问题是社会发展总问题的一部分。在多民族国家里，它往往是各种社会、政治利益矛盾的焦点，许多国家爆发的社会政治危机，往往与民族问题密切相关，与有关国家处理民族问题所采取的政策有直接的关系。纵观当今世界，有的国家政策符合实际，并保持了政策的连续性和稳定性，其结果是民族和睦，人民安居乐业；有的国家政策脱离实际，摇摆不定或过于僵化，其结果是民族间冲突乃至战争不断。据不完全统计，第二次世界大战后，在世界各地先后出现的 40 多个地区热点中，因民族问题而引起的占 70% 左右；在 90 年代延续和新发生的 60 多起局部战争和武装冲突中，有 60% 左右属于国家内部的民族或种族间的武装冲突。

国际社会的事实表明，民族政策的正确与否，直接影响民族关系的和谐和社会的稳定。因此，加强对民族政策的理论研究，是关系到社会稳定发展的重大问题。

中国共产党在解决中国民族问题的实践中，形成了一整套符合中国国情并行之有效的解决中国民族问题的政策体系。我

们应从理论的高度研究这些政策，并总结其经验和教训，提出完善、改进的意见和建议。但是，许多民族理论论著，常常以解释政策代替理论研究，未能对党和国家的民族政策进行深层次的理论探索。本书的作者在民族政策的理论探索方面作了有益的尝试。

这本论著有一个鲜明的特点，即打破了以往从理论到理论的研究模式，紧密结合当代中国民族政策运行的实际，运用政策科学原理，探讨民族政策运行的规律、原则和特点，提出了任何政策都具有一定的时效性，都需要在指导实践中不断丰富、发展和完善的观点。民族政策运行过程既是指导民族工作实践、有效解决民族问题的过程，也是不断丰富完善自身的过程，这就是民族政策运行的规律。民族政策主体不断根据情况的发展变化调整、充实和完善政策，是民族政策运行的必然要求。作者探讨了民族政策运行的环境、条件和阶段特征，探讨了政策主、客体之间的关系以及影响民族政策运行的有关因素，提出了民族政策运行科学化、规范化问题。

本书作者在民族政策结构、体系、本质、功能和特点等方面提出了许多新颖的观点，比如，民族政策是执政党和国家管理民族事务的手段，是一种用民族形式体现国家宏观战略的形式；民族政策的本质是政策主体将国家可调动的资源在各族体之间进行分配，合理的民族政策应该以平衡各民族利益为目的；民族政策的根本宗旨是维护各民族团结，民族政策的实质是维护少数民族权益，实现各民族共同发展繁荣；民族政策的重要功能是将国家可调动的资源在各族体之间合理分配，以制约各民族之间发展上的不平衡，促进各民族协调发展，共同进步；在民族政策制定上，就是要在各民族整体利益一致的基础上，最大限度地维护少数民族权益，使各族体之间利益日趋均衡等。因此，我国民族政策的最大特点是体现对少数民族的优惠和照顾。

本书还对我国现行民族政策从政策科学角度进行了个案分析，提出了相关的政策建议，这既是一种理论创新，也是一种方法论的探索。这些有益的尝试和探索无疑丰富了我国目前的民族理论研究，将进一步促进我国民族政策科学的发展。

金 炳 镐

一九九八年三月

目 录

前言.....	(1)
序.....	(1)

第一编 理论探索

第一章 绪论	(3)
第一节 政策科学的兴起与发展.....	(3)
第二节 民族政策科学.....	(8)
第三节 民族政策科学的学科地位	(13)
第二章 民族政策概论	(19)
第一节 基本概念	(19)
第二节 民族政策系统	(25)
第三节 民族政策环境	(32)
第三章 民族政策制定	(37)
第一节 民族政策制定的主体和依据	(37)
第二节 民族政策制定的原则	(42)
第三节 民族政策制定过程	(50)
第四节 影响民族政策制定的主要因素	(62)
第四章 民族政策执行	(69)
第一节 民族政策执行概述	(69)
第二节 民族政策执行的原则和步骤	(76)

第三节	影响民族政策执行的主要因素	(88)
第五章	民族政策评估	(100)
第一节	民族政策评估概述	(100)
第二节	民族政策评估标准	(109)
第三节	影响民族政策评估的主要因素	(112)
第六章	民族政策调控	(117)
第一节	民族政策调控概述	(117)
第二节	民族政策调整的内容	(120)
第三节	影响民族政策调控的主要因素	(126)
第四节	民族政策稳定性与民族政策调整之间 的关系	(129)
第七章	民族政策的法律化	(136)
第一节	民族政策和民族法律的联系	(136)
第二节	民族政策和民族法律的区别	(140)
第三节	民族政策和民族法律的关系	(143)
第四节	加强民族法制建设, 促进民族政策的 法律化	(147)

第二编 个案研究

第八章	中国共产党民族政策战略	(156)
第一节	中国共产党民族政策总战略	(156)
第二节	社会主义革命时期民族政策战略	(162)
第三节	建设有中国特色社会主义时期民族政策 战略	(169)
第九章	少数民族政治政策	(180)
第一节	少数民族政治政策概述	(180)
第二节	民族区域自治政策过程	(188)

第三节	少数民族干部政策评估·····	(207)
第十章	少数民族经济政策·····	(215)
第一节	少数民族经济政策概述·····	(215)
第二节	少数民族经济政策制定·····	(216)
第三节	少数民族经济政策执行·····	(224)
第四节	少数民族经济政策评估·····	(230)
第十一章	少数民族文化政策·····	(240)
第一节	少数民族文化政策概述·····	(240)
第二节	民族教育政策过程·····	(245)
第三节	尊重少数民族风俗习惯政策·····	(258)
第四节	尊重少数民族宗教信仰政策·····	(263)
第十二章	少数民族人口政策·····	(269)
第一节	少数民族人口政策的演变·····	(269)
第二节	少数民族人口政策的依据·····	(273)
第三节	少数民族人口政策的主要内容·····	(276)
第四节	政策建议·····	(279)
主要参考书目·····		(283)
后记·····		(284)

第一编

理论探索

第一章 绪 论

第一节 政策科学的兴起与发展

一、政策科学的发展现状

政策科学的产生和发展既是政治本身发展的产物，也是社会发展到现代阶段的必然结果。

政策是一种政治措施，人们往往把政策与政治当成一种现象看待。以政治为研究对象的政治学是社会科学中一门古老的学科，传统的政治学注重国家的历史、法律和制度等政治现象的研究。1921年，美国芝加哥大学梅里安教授提出“新政治科学运动”，主张运用社会学、人类学、地理学、统计学等学科的成果和方法改革政治学研究，使传统政治学研究进入行为主义政治学阶段。他还主张从动态角度研究政治现象和政治过程，认为政治学应成为一门对政治现象加以解释和理论阐述的科学。正是在此基础上，1951年拉斯韦尔和勒恩纳合写了《政策科学》一书，标志着政策科学的正式诞生。从这一意义上讲，政策科学是政治学学科发展到一定阶段的产物，是学科自然发展的必然。

同时，本世纪二三十年代随着资本主义进入垄断阶段，各种社会矛盾、社会问题大量涌现，特别是经济危机时有发生，一度使西方的政治家们一筹莫展。这时，经济学家凯恩斯的经济

学说和政治主张，为西方国家度过难关做出了理论贡献。这样，各国政府越来越多地介入或直接干预经济和社会的发展，其中主要办法是通过制定大量的政策体现政府意志，进行干预、控制，从而使资本主义有了较快的发展。但是，由于资本主义社会固有的矛盾以及社会发展所带来的负面作用，一方面政府面临的问题具有更专业化的特征，如经济增长幅度问题、社会福利问题、通货膨胀问题、生态环境问题、人口问题等等，需要求助于专门的科学才能解决；另一方面，解决问题本身的过程，即政府的决策过程也受到新的严重的挑战，特别是许多国家原有的政策和政策过程暴露出种种缺陷，同样需要专门的科学来研究和解决。这样，由于社会现实的需要，政策科学作为一门科学就不可避免地发展起来了。

40多年来，政策科学已有了很大的发展。从政策科学的发展过程看，可分为两个阶段：

1. 50年代至60年代末为政策科学的创立阶段

第二次世界大战后，英国出于国际防务的需要发展了运筹学，并逐渐演化为应用系统分析。同时，一般系统论、控制论在社会科学领域得到广泛的运用，并与决策分析和定量、定性分析方法不断结合，从而为政策科学的建立做好了理论上和方法论上的准备。特别是由于各国政府在实践中遇到不少新问题急待解决，政府鼓励学者介入对现实问题的研究，成立了一些以解决具体政策问题为目标的专业研究中心，培养了一批早期的政策科学家。其中以拉斯韦尔为典型代表。拉斯韦尔提出了政策科学的概念并对这一科学的内容加以系统的说明，他把政策制定分为七个过程，即：信息、建议、法令、援引、实施、评价、终止。

2. 70年代至今，为政策科学的科学化、组织化阶段

从70年代开始，美国各大学相继设立了政策科学、政策分

析等专业，开设与政策科学相关的各种课程，培养了许多人才，逐步建立了政策科学的科学体系，出版了大量的政策科学的教材和著作，从而涌现出了一大批政策分析专家。到 80 年代以后，其他一些地区和国家如欧洲和日本等国家的一些著名大学也制定了比较完善的政策科学的教学计划。

与此同时，政策研究的组织进一步强化，从早期的智囊团、思想库演化为更加专业化的组织。这些官方、半官方或民间的、国家性的、洲际性的或国际性的组织或机构中，比较著名的有美国的兰德公司、斯坦福国际问题研究所、罗斯福美国政策研究中心，日本的国策研究会、野村综合研究所，欧洲的政策研究中心，英国的政策研究所、政策分析审核署等等。

政策科学的前景是十分光明的。随着人类社会的发展和日益复杂化，政策科学将越来越发挥它的巨大作用，政策科学本身也将会有很大的发展。经过 40 年的历程后，政策科学逐渐在世界众多的知识科学体系中找到了自己的立足点和发展点。正像它的诞生有助于克服人类在决策和控制社会发展方面的缺陷一样，它的发展必将为人类更加美好的生活提供有效的工具。

二、政策科学在中国的发展状况

我国是世界文明古国，曾经创造出辉煌的文明，有着丰富的政策思想，如：“民本”、“富民”政策，“不患寡而患不均”的政策，“重农抑商”政策，“羁縻”政策等等。由于当时的国家结构比较简单，政府的职能比较单一，加上政策的制定、执行基本上是皇帝和朝廷的特权，因而从严格意义上讲，中国古代无政策理论可言。

中国共产党十分重视对政策的研究。毛泽东同志指出，政策和策略是党的生命线。中国共产党制定了许多成功的政策，形成了一个较完整的政策制定、决策执行体系。新中国成立以后，在县级以上的机关和各部委都设有政策研究室，主要负责调查、