

长江师范学院
民族理论政策研究文库

主 编：彭寿清
执行副主编：王希辉

创新与发展 民族政策研究

龚志祥 著

民族出版社

民族理论政策研究文库

长江师范学院科研资助项目《武陵山片区对口支援问题调查与研究》(2017KYQD91)
三峡大学区域社管中心项目《武陵山片区民族社会结构与社会治理研究》(2017-SDSG-06)

创新与发展 民族政策研究

龚志祥 著

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新与发展:民族政策研究/龚志祥著. —北京:
民族出版社, 2018. 5

(长江师范学院民族理论政策研究文库)

ISBN 978 - 7 - 105 - 15395 - 4

I. ①创… II. ①龚… III. ①民族政策—研究—中国
IV. ①D633. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 124890 号

策划编辑: 于玉莲

责任编辑: 于玉莲

封面设计: 海龙视觉

出版发行: 民族出版社

地 址: 北京市和平里北街 14 号

邮 编: 100013

网 址: <http://www.mzpub.com>

印 刷: 北京中石油彩色印刷有限责任公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32 字数: 250 千字

印 张: 7.5

定 价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 15395 - 4/D · 3015(汉 472)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

汉文编辑—室电话: 010 - 64271909

发行部电话: 010 - 64224782

《民族理论政策研究文库》编辑委员会

主 编：彭寿清

副 主 编：张明富 米永生

执行副主编：王希辉

编委会成员：龚志祥 龚义龙 珠 颀 双 喜

雷信来 吴兴德 曾 超 吴明永

黄 金 李 伟

目 录

第一章 民族政策的概念、作用及分类	(1)
第一节 政策和公共政策	(1)
一、政策、公共政策、政策科学的定义	(1)
二、公共政策的本质及功能	(4)
三、公共政策分类	(5)
第二节 民族政策的概念及功能	(7)
一、民族政策概念	(7)
二、民族政策特征、功能及目标	(8)
第三节 民族政策的分类	(14)
一、总政策、基本政策和具体政策	(15)
二、政治、经济、社会、教育科技文化政策	(21)
三、指导性、指令性民族政策, 强制性、 非强制性民族政策	(23)
第四节 民族政策的形式构成探讨	(24)
第二章 民族政策系统	(28)
第一节 民族政策系统构成	(28)
一、民族政策系统定义及特征	(28)
二、民族政策主体	(30)

三、民族政策客体	(33)
四、民族政策环境	(35)
第二节 民族政策系统划分	(39)
一、民族政策信息咨询系统	(40)
二、民族政策决策系统	(43)
三、民族政策执行系统	(44)
四、民族政策监控系统	(46)
第三章 民族政策过程	(49)
第一节 民族政策的制定	(50)
一、民族问题及民族政策范围认定	(50)
二、民族政策制定的原则	(53)
三、民族政策制定的影响因素	(56)
第二节 民族政策的执行	(58)
一、民族政策执行含义及重要地位	(58)
二、民族政策执行环节	(60)
三、民族政策执行手段	(63)
第三节 民族政策的评估及分析	(66)
一、民族政策评估含义及作用	(66)
二、民族政策评估分类、标准	(67)
三、民族政策评估过程及存在问题	(68)
四、民族政策分析	(72)
第四节 民族政策的监控	(77)
一、民族政策监控的定义、作用	(77)
二、民族政策监控的目的及类型	(78)
三、民族政策监控的主体分析	(78)
第五节 民族政策的实现和终结	(82)

一、民族政策的实现和终结定义及其意义	(82)
二、民族政策终结类型	(83)
三、民族政策终结方式	(85)
 第四章 民族政策创新	(86)
第一节 民族政策科学化、民主化、法制化	(87)
一、现实意义	(87)
二、民族政策科学化	(87)
三、民族政策民主化	(89)
四、民族政策法制化	(90)
第二节 民族政策的创新和发展	(92)
一、民族政策创新和发展的五次飞跃	(92)
二、民族政策创新和发展的原则	(94)
三、民族政策创新发展的内容	(94)
第三节 民族区域自治政策的创新与发展	(103)
一、民族区域自治实现形式的创新与发展	(104)
二、自治机关民族化与自治机关设置的创新与发展	(106)
三、民族区域自治法律制度的创新与发展	(108)
 第五章 民族政策个案研究	(111)
第一节 民族贸易和民族特需用品政策研究	(111)
一、民族贸易和民族特需用品政策发展历程	(112)
二、当前民族贸易和民族特需用品生产和 供应面临的问题	(117)
三、完善民族贸易和民族特需用品政策的建议	(120)
第二节 民族地区环境保护政策研究	(123)
一、环境保护政策发展历程	(123)

二、民族地区环境保护政策现状和问题·····	(127)
三、民族地区环境保护的政策建议·····	(131)
第三节 民族地区资源开发政策研究·····	(135)
一、民族地区资源开发政策发展历程·····	(135)
二、当前民族地区资源开发政策面临的问题·····	(140)
三、完善民族地区资源开发政策的建议·····	(141)
 第六章 新世纪新阶段民族政策创新与发展·····	(146)
第一节 民族政策理念的创新与发展·····	(146)
第二节 民族政策内容的创新与发展·····	(148)
第三节 民族政策过程的创新与发展·····	(153)
第四节 民族政策法规的完善与创新·····	(155)
 第七章 少数民族干部政策研究·····	(158)
第一节 少数民族干部队伍建设的主要成就和经验·····	(159)
第二节 少数民族干部队伍建设存在的问题·····	(162)
第三节 加强恩施土家族苗族自治州民族干部队伍建设的 几点思考·····	(165)
 第八章 民族政策案例分析·····	(170)
第一节 鄂发〔1995〕26号文件的政策背景·····	(170)
一、恩施土家族苗族自治州概况·····	(170)
二、恩施州委政策研究室的三个考察报告·····	(173)
三、湖北省主要领导调研·····	(176)
第二节 鄂发〔1995〕26号文件的内容及 民族政策分析·····	(178)
一、鄂发〔1995〕26号文件的政策内容·····	(178)

二、鄂发〔1995〕26号文件的民族政策要素分析	(187)
三、鄂发〔1995〕26号文件的民族政策效果分析	(191)
第三节 鄂发〔1995〕26号文件的民族政策评价	(195)
一、关于鄂发〔1995〕26号文件的民族政策定位	(195)
二、关于鄂发〔1995〕26号文件的民族政策系统	(197)
三、关于鄂发〔1995〕26号文件的民族政策过程	(199)
四、关于鄂发〔1995〕26号文件的民族政策效用	(200)
 第九章 民族区域自治政策实践研究	(203)
第一节 恩施土家族苗族自治州实行民族区域 自治的发展历程	(204)
第二节 恩施土家族苗族自治州实行民族区域 自治的建设成就	(206)
第三节 恩施土家族苗族自治州实行民族区域自治过程中 面临的困境和问题	(211)
第四节 发展和完善民族区域自治制度的几点建议	(219)
 参考文献	(228)
 后 记	(232)

第一章 民族政策的概念、作用及分类

民族政策是公共政策的一个重要组成部分，是党和国家为解决国内民族地区和少数民族的各类民族问题，调适民族关系，实现国家利益和民族利益所采取的一系列行动纲领、准则和措施。它是遵循一定的政治路线、国内外形势和民族问题的轻重缓急而制定的，是为了促进少数民族和民族地区发展，同时也体现中国共产党和无产阶级的利益。

第一节 政策和公共政策

一、政策、公共政策、政策科学的定义

制定政策和实施政策是一个政党和国家政府存在的基础，国家公共权力机关通过制定和实施政策来实现国家的职能。

如大多数名词一样，其定义均有广义和狭义之分，政策一词的概念亦不例外。广义的“政策”概念国内外研究政策科学的专家学者从各自研究的需要出发给予不少定义，如美国学者安德森认为：“政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的。”安德森认为他提出了

“一个有益的政策概念”，他说此定义不只是提出或只是打算做的事情，强调的是实际所做的事情。^① 政策科学的创立者之一哈罗德·拉斯韦尔认为，政策是一种含有目标、价值与策略的新型计划。^② 学者林水波、张世贤认为“政策是执行行动的指引，它是一个人、团体或政府在固定的环境中，所拟定的一个行动计划。”^③ 从上述定义可以看出政策的主体不仅包括国家和政府，还包括个人与团体。

广义的政策概念范围超出本文对民族政策的研究构想，我们需要将“政策”作狭义界定。《现代汉语词典》诠释：“政策是国家政权机关或政党为了实现政治、经济、文化上的目的，根据历史条件和当前情况制定的一套措施和办法。”^④ 此定义将政策主体界定为国家权力机关和政党，也就是在公共政策范围内解释政策。因此，本文讨论的政策应是指公共政策，但本文的政策含义不应仅仅是一些措施和办法，还应包括战略性的、指导性的、法律层面的政策。对此，我们有必要将政策作符合中国国情的解释。古代汉语中，“政”具有政治、政令、法律、政权、统治阶层的含义，“策”具有谋略、计划、策略、计策、办法、措施、方案的含义。我国编撰的政治学辞典将“政策”定义为：“国家或政党为实现一定的目标所采取的具体行动纲领和准则，它是遵循一定的政治路线和国内外形势而制定的。体现统治阶级或一定阶级的利益。作为国家的政策一般分为对内对外两大部分。对外政策即外交政策。对内政策则包括财政经济政治政策、文化教育政策、军事政策、劳动政策、宗

① 参见[美]詹姆斯·E. 安德森：《公共政策》，唐亮译，4页，北京，华夏出版社，1990。

② 参见沈桂萍、石亚洲：《民族政策科学导论》，19页，北京，中央民族大学出版社，1998。

③ 林水波，张世贤：《公共政策》，5页，台中，五南图书出版有限公司，1997。

④ 中国社科院语言所：《现代汉语词典》，1317页，北京，商务印书馆，2002。

教政策、民族政策等。体现国家或政党政策的形式有国家法律、法令、条例、决定、决议、政治团体的规章制度。无产阶级政党和国家为实现无产阶级的历史使命,以马克思主义理论为依据,根据客观情况,制定自己的政策,它是党和国家一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程中和最终归宿。正确的政策具有动员和团结人民群众的威力,是革命和建设取得胜利的重要保证。”^① 张金马教授给“公共政策”定义为:“党和政府用以规范、引导有关机构、团体和个人行动的准则或指南。”^② 宁骚教授在《试论公共决策的现代化》一文中给“公共政策”下的定义:“公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。”^③

政策是一门科学。政策科学是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域,它的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”(德洛尔、里夫林语)、当代西方政治学的一次“最重大的突破”(冯贝尔语)以及“当代公共行政学的重要的发展”(罗迪语)。^④ 1951年,在美国斯坦福大学召开的“关于国际关系理论的革命性、发展性学术讨论会”上提出并界定了“政策科学”概念,指出:“政策科学是用于解决社会问题的工具,特别是解决那些结构和关系都很复杂的社会问题的工具。”^⑤

公共政策是组织而不是单纯个人的决策行为,个人的决策行为只有在具备组织特征或者参与组织决策过程或者对组织决策行为产

① 皮纯协等:《简明政治学辞典》,472页,郑州,河南人民出版社,1986。

② 张金马:《政策科学导论》,17页,北京,中国人民大学出版社,1993。

③ 《现代化进程中的政治与行政》,下册,722页,北京,北京大学出版社,1997。

④ 参见陈振明:《政策科学》,1页,北京,中国人民大学出版社,2003。

⑤ [日]药师寺泰藏:《公共政策》,32页,北京,经济日报出版社,1991。

生显著影响的情况下，才可能成为公共政策学的研究对象。所谓组织，就是由两个以上的人构成、具有特定的结构和功能、按照一定的目标和形式编制起来的人群体系。并不是所有组织的决策行为都是政策学的研究对象，只有公共组织的决策行为才是公共政策学的研究对象。所谓公共组织，就是以管理公共事务、提供公共服务、协调和增进公共利益为目的的组织。政府组织以外的公共组织被称为非政府组织（NGO），具体地说是指社会团体、基层群众自治组织、各种事业单位（如学校、医院、研究机构等）。^①

二、公共政策的本质及功能

公共政策是随着国家的诞生而产生的，是作为统治阶级治理国家和管理社会，实现其阶级意志的工具而产生的。因此，公共政策反映和体现统治阶级（执政党、国家和政府）的意志、愿望和利益，具有鲜明的阶级性；公共政策一般是针对现实问题提出来的，解决急需解决的现实问题，具有现实性；但同时它也是对未来的一种安排，解决问题也是以现实为基础，为未来和长远着想，因此，公共政策又具有超前性；公共政策是国家、政党和政府的行为，因此它是一种“法人行为”，具有合法性；统治阶级要维护其统治，就必须对社会进行治理，保持社会稳定，发展经济和社会文化事业，促进社会发展，提高人民生活水平。这些职能的实现就需要通过公共政策来实现，因此，公共政策的出现是为了服务于社会经济文化发展；社会公共问题错综复杂，各利益群体均有各种各样的需要，矛盾众多，这就需要公共政策进行利益调节和利益分配，化解和控制矛盾，正确处理眼前利益和长远利益，因此公共政策是调节社会各种利益关系的需要。

^① 参见宁骚：《公共政策学》，6~7页，北京，高等教育出版社，2003。

关于公共政策的本质也有学者将其分为公共政策的社会本质和认识论本质。公共权力机关为着一定的目标而进行的社会资源配置和社会价值的分配,这一起决定作用的规定性就是公共政策的社会本质。从认识论的角度看,政策的本质被界定为理论与实践的中间环节,因而政策兼具理论与实践的二重特征。^①

公共政策的功能就是公共政策的效用问题,也就是具有什么样的作用。当前研究公共政策的专家学者对公共政策功能的归纳总结大同小异。有学者将公共政策主要功能归纳为四种:管制功能、引导功能、调配功能和分配功能。^②也有学者将政策功能表述为:导向功能、控制功能、协调功能、象征功能。^③

三、公共政策分类

在高度发达的现代社会,公共政策的内容十分丰富,涉及范围广泛,表现形式多样。根据不同的标准对公共政策可以进行不同类别的分类。各政策科学研究者从自己的研究需要出发,从不同角度来分析考察公共政策,更加深入地揭示公共政策的本质、构成和功能,由此,公共政策的分类方式也多种多样。从本文的研究需要出发,将专家学者对公共政策的分类作如下梳理。

(一) 根据同一政策体系内的各项政策之间的相互关系、涵盖范围和空间层次不同,可以将公共政策划分为总政策、基本政策、具体政策,也有学者将其分为元政策、基本政策、方面政策的。^④总政策就是管总的政策,在政策体系中居指导地位,是指有关政策

① 参见宁骚:《公共政策学》,188~193页,北京,高等教育出版社,2003。

② 参见宁骚:《公共政策学》,228~230页,北京,高等教育出版社,2003。

③ 参见陈振明:《公共政策分析》,45~47页,北京,中国人民大学出版社,2003。

④ 参见张国庆:《现代公共政策导论》,22~25页,北京,北京大学出版社,1997。

制定的策略,包括政策制定的方针、原则结构、过程和人员等,对其他政策起指导和规范作用,保障其他各项政策遵循同一政策理念,实现同一政策目标。也有学者认为,总政策就是政党在一定历史时期内,根据自己的纲领、路线和方针,为完成一定的任务而规定的总的实际行动的出发点,并表现于总的行动的过程和归宿。无产阶级政党的总政策决定着各项具体工作政策。^①可见,总政策带有全局性、根本性,是决定事情发展基本方向的政策。基本政策是针对某一社会领域或社会生活某个基本方面制定的,在该领域或方面起全局性与战略性作用的政策,是总政策的延伸和具体化。如,我国的环境保护政策。具体政策就某一特定事项或部门制定的具体行动方案和行为准则,是实现基本政策的手段。如,水污染防治政策。

(二)按公共政策所涉及的社会领域和所要解决的社会问题不同,可以将公共政策分为政治政策、经济政策、文化政策、教育政策、科技政策、社会政策等。政治政策是指政策主体在政治生活领域里为达到一定的政治目的而制定的相关的行为规范和措施。以此类推,经济政策、文化政策、教育政策、科技政策均是政策主体在相关领域(经济、文化、教育、科技)为了达到一定目标而制定的有关行为准则、规范和措施。社会政策是指政策主体为了解决一定的社会问题(如治安问题、环境保护问题、计划生育问题等),维持社会秩序,主张社会正义和公平,增进社会利益,提高生活质量等,而出台的一系列行为规范和措施。

(三)从政策的调节和分配职能的角度,可以将政策分为调节性政策和自我调节性政策、分配性政策和再分配性政策、鼓励性政策和限制性政策等;从公共政策目标的多样性出发,可以将公共政

^① 参见皮纯协等:《简明政治学辞典》,532页,郑州,河南人民出版社,1986。

策分为单一目标政策和多项目标政策；从公共政策的可预测性、风险性以及政策主体是否作为可以将政策分为确定性政策和不确定性政策、风险性政策与竞争性政策、积极性政策与消极性政策；从公共政策的决策程序和政策效果可将政策分为程序性政策与非程序性政策、物质性政策和象征性政策等。

第二节 民族政策的概念及功能

一、民族政策概念

根据中国现行政治制度的现状和上述有关论述，可将民族政策定义为：民族政策是党和国家为解决国内民族地区和少数民族的各类民族问题，调适民族关系，实现国家利益和民族利益所采取的一系列行动纲领、准则和措施。它是遵循一定的政治路线、国内外形势和民族问题的轻重缓急而制定的，是为了促进少数民族和民族地区发展，同时也体现中国共产党和无产阶级的利益。也有学者将民族政策定义为：“政治主体为规范国家范围内的民族事务而采取的策略、准则和措施。”^① 还有从广义的角度来对民族政策进行解释的，认为民族政策“既应包括制定民族政策的思想、观念，也应包括处理民族关系的具体措施、办法以及制度”^②。党和国家民族政策的表现形式有国家法律、法令、条例、决定、决议、政治团体的规章制度等。民族政策是党和国家权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决民族问题、调适民族关系、以实现民族利益的方案和

① 沈桂萍、石亚洲：《民族政策科学导论》，20页，北京，中央民族大学出版社，1998。

② 田继周：《中国历代民族政策研究》，404～405页，西宁，青海人民出版社，1990。

决策。无产阶级政党和国家为实现无产阶级的历史使命，以马克思主义民族理论为依据，根据客观情况和少数民族实际，制定自己的民族政策，是无产阶级政党和国家对少数民族和民族地区进行治理和变革的方案、规划和措施。正确的民族政策具有动员和团结各少数民族人民群众的威力，促进民族团结，维护祖国统一，是革命和建设取得胜利的重要保证。

二、民族政策特征、功能及目标

民族政策是一门社会科学，当然具有社会科学所具有的特征，涉及系统化的知识和结构化的理性，对民族政策及过程需要进行如科学那样要求评估、检验和实证，以求证民族政策的功用和效能；同时，由于民族政策是作用于人的公共政策，属于公共政策范畴，公共政策所具有的一些特征、功能等，民族政策同样具有，只是表现形式和方式有所区别。学者王红曼从新中国民族政策的内容、政策实践的社会功能和政策的调适性角度认为民族政策具有科学性和合理性、稳定性和调适性、原则性和灵活性等特点。^① 本书主要讨论民族政策所具有政治敏感性、影响深远性、综合性、系统性、统一性、合法性、权威性、普遍性、实践性、明确性、稳定性和强制性。

民族政策是由政治性组织制定的，是党和国家以及政府为实现其政治目的而制定的关于少数民族和民族地区的行动方案和行为准则。如，第二次国内革命战争时期，随着中国共产党在各地工作的开展，帮助少数民族开展革命斗争提上议事日程，在 1931 年颁布的《关于中国境内少数民族问题的决议案》中阐明了帮助少数民族开展革命斗争的主张：“苏维埃共和国完全赞助并拥护一切少数民

^① 参见王红曼：《新中国民族政策概论》，15～16 页，北京，中央民族大学出版社，2000。