

●主 编 李若青
●副主编 张亚雄
林庆
杨文顺

ZHONGGUO SHAOSHU MINZU DIQU GONGGONG ZHENGCE ANLI FENXI

中国少数民族地区公共政策
案例分析

云南民族出版社

ZHONGGUO SHAO SHU MINZU DIQU GONGGONG ZHENGCE ANLI FENXI

中国少数民族地区公共政策 案例分析

●主 编 李若青

●副主编 张亚雄
林庆顺
杨文顺

云南民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国少数民族地区公共政策案例分析 / 李若青主编.
昆明: 云南民族出版社, 2007. 7
ISBN 978-7-5367-3738-9

I. 中... II. 李... III. 少数民族-民族地区-公共政策-
案例-分析-中国 IV. D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 082657 号

责任编辑	奚寿鼎
装帧设计	何志明
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路 170 号云南民族大厦五楼 邮编: 650032) ynbook@vip.163.com
规格	850mm×1168mm 1/32
印张	12.25
字数	330 千
印制	云南民族印刷厂
版次印次	2007 年 7 月第 1 版第 1 次
定价	32.00 元
书号	ISBN 978-7-5367-3738-9 / D·346

绪 言

任何一门学科都具有社会实践价值。公共政策理论在中国少数民族地区的实践强调了其理论与实践相结合的重要性和现实性。通过中国少数民族地区公共政策实践的研究,比较分析、归纳总结中国少数民族地区公共政策案例的实际情况和经验教训,进一步推动中国少数民族公共政策理论的发展及其实践运用,为更好地解决民族问题、调节民族关系,促进少数民族地区全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会伟大目标的实现提供理论指导和实践依据。

进行中国少数民族地区公共政策案例分析贵在创新,案例素材的选择尽可能贴近现实、贴近生活,同时还有体现时代性、民族性、区域性、典型性、创新性的特点。因此,中国少数民族地区公共政策案例的选择主要体现中国少数民族公共政策的基本体系,突出少数民族公共政策的特点和主要功能;进行各民族地区公共政策实践的比较,明确各民族地区公共政策的发展情况及其特殊性;分析少数民族地区公共政策实践经验,为进一步规范少数民族地区公共政策的运行和构建少数民族公共政策体系提供理论指导和实践尝试。

《中国少数民族地区公共政策案例分析》主要包括两大方面的内容,一方面是理论研究,即公共政策的基本概述和理论、公共政策案例和比较分析理论、中国少数民族地区公共政策案例概述;另一方面是实证分析,中国少数民族公共政策及少数民族地

区公共政策实践案例。

《中国少数民族地区公共政策案例分析》.坚持从实际出发,在中国公共政策理论的指导下,根据中国少数民族及其地区发展的实际和所面对的民族问题、民族发展、民族关系特点和该地区经济社会发展变化情况,客观分析其公共政策的制定、实施及所取得的成效,公正评价其公共政策,认真总结经验,为中国少数民族公共政策的构建、中国少数民族地区公共政策的更好实施提供理论和实践支持。当然,本书无法穷尽中国少数民族地区公共政策案例,但愿意努力进行尝试,以期更多的专家、学者和政府官员都来关心少数民族地区公共政策,关注和推动少数民族和少数民族地区获得更加迅速的发展!

李若青

2007年2月20日

目 录

上 篇 理论研究

- 第一章 公共政策概述 (3)
- 第二章 公共政策比较及其案例分析 (35)
- 第三章 中国民族理论与民族政策的实践发展 (68)
- 第四章 中国少数民族地区公共政策案例 (85)

下 篇 实证分析

- 案例一：中国民族区域自治制度的形成与实践发展 (101)
- 案例二：西部大开发战略及其实施成效 (123)
- 案例三：云南民族文化产业化发展战略的成功之道 (151)
- 案例四：扶持人口较少民族发展的政策实践 (163)
- 案例五：世界文化遗产地公共事业管理模式分析
——以丽江古城保护为个案 (185)
- 案例六：云南边境少数民族地区境外替代种植项目的
设置与实施 (205)
- 案例七：从二元分治到城乡一体的探索实践
——云南省红河州户籍制度改革与实践 (220)
- 案例八：怒江水电开发政策出台的环境分析 (236)
- 案例九：玉溪市红塔区大营街居委会建设社会主义新农村的
实践成效与经验 (256)

案例十：丽江纳西族东巴文化保护传承模式	(271)
---------------------------	-------

附 录

附录一：《中华人民共和国民族区域自治法》（2001年2月28日由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议审议通过施行）	(287)
附录二：《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》（2005年5月11日国务院第89次常务会议通过）	(304)
附录三：《中国的民族区域自治》（白皮书）（2005年2月28日国务院新闻办公室发表）	(312)
附录四：《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》（国务院西部开发办2001年8月28日）	(335)
附录五：《国务院进一步推进西部大开发的若干意见》	(360)
附录六：《扶持人口较少民族发展规划（2005~2010年）》（国务院第90次常务会议审议通过）	(366)
附录七：《云南省民族乡工作条例》（2004年7月30日由云南省第十届人民代表大会常务委员会第十一次会议审议通过，2004年10月1日起施行）	(374)
附录八：《云南省丽江古城保护条例》（2005年12月2日云南省第十届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过）	(380)
后 记	(387)

上篇 理论研究

任何学科都有其理论基础，少数民族地区的公共政策也不例外。正确认识和理解其基本理论直接关系到能否掌握该门学科的指导思想、框架结构和范畴体系，从而在实践分析中综合运用其理论和方法，才能科学、客观地解决实际问题。

第一章 公共政策概述

公共政策是政治科学的一门分支学科，又是政治科学研究的一个重要领域。公共政策系统包括政策科学及其政策分析两个部分；政策科学及政策分析又以公共决策系统及其运行（政策系统及政策过程）为研究对象；政策系统是由政策主体、政策客体和政策环境三种因素及其相互作用的过程所构成的社会政治系统。

一、公共政策的基本内涵

政策（policy）和经济社会的发展密切相关。伴随人类文明的进步，政策始终是国家与社会管理中不可缺少的重要手段，并影响、支配着人们的社会行为。公共政策（public policy）具有明显的跨学科特征并被社会各领域广泛应用，不同的研究角度使得人们对公共政策有了不同的认识和理解，并用不同的理论去研究和解释政策现象，从而使公共政策有了多样化的解释。

（一）公共政策的涵义

1. 政策概念的起源

政策作为一种社会现象，随着国家和人类组织行为的出现，很早就存在于社会中。在人类社会发展中，不论是与外部自然界搏斗以求得生存，还是通过调整国家或非国家组织的内、外关

系,以促进社会发展与进步,都需要进行政策实践活动。任何人或组织要解决面临的各种问题,就要制定行动计划,分析可利用条件,明确行动步骤和要求,这从本质上看就是政策制定;将制定的政策付诸于实践,就是政策执行;针对政策实施结果的总结,就是政策评估。随着人类社会的进步与发展,政策实践的内容越来越广泛,也越来越复杂。

人们对政策、公共政策概念的理解也随着公共政策的产生和发展在不断加深。在西方,英文“政策”(policy)一词是从政治(politics)中派生来的。日本明治维新期间,从西方国家引进了policy一词,并采用与其意义相近的汉字“政”与“策”加以连用,将其译为“政策”。19世纪末期,随着变法维新运动的兴起,政策一词传入了中国。^①

其实从词源上考究,在中国古代早已出现“政”与“策”。古人云:“政者,正也”(见许慎《说文解字》)。“正”的含义为“规范、规正”的意思。而“策”则指“计谋、谋划、策略”。《战国策》就用“策”为名。《吕氏春秋简选》中解释:“策,谋术也。”^②

在中国,今天我们所指的政策就是指政府制定的所有法律法规、规章制度和文件。它通常与路线、方针、战略、纲领、规划、措施、办法、计划、命令等词相互交替使用,这些其实就是政策的具体表现形式和载体。公共政策就是从中抽象出的更具代表性和明确化的概念。

2. 公共政策含义

公共政策是随着公共权力机关的形成而产生的。随着公共政

① 兰秉杰、刁田丁:《政策学》,北京:中国统计出版社,1994年版,P₂。

② 陶学荣:《公共政策学》,大连:东北财经大学出版社,2006年1月版,

策的产生与发展,也就开始了人们对公共政策的思考和研究。对公共政策进行研究,首先必须要弄清楚“什么是公共政策”、“公共政策有何特点、功能和作用”等问题。因此,作为一门新型而独立的学科,人们对它作出许多解释和界定:

行政学鼻祖伍德罗·威尔逊(美)(Woodrow Wilson)先生认为:公共政策是由政治家制定的并由行政人员执行的法律法规。这一定义主要是从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定,对理解公共政策具有一定的启发性,但也存在不全面性。因为,社会实践中公共政策的制定者不仅限于政治家,执行政策的也不单是行政人员,公共政策的表现形式还是多种多样的。

美国的政治学家哈罗德·D·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)、卡普兰(Abraham Kaplan)认为:公共政策是“具有目标、价值与策略的大型计划。”——《权力与社会》1970年英文版第71页。这一定义强调了公共政策的设计功能及其目标取向,有一定道理,但行动计划和方案难以涵盖所有的公共政策内容。

美国学者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为:“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”——《公共政策引论》,1975年英文版第1页。这一定义侧重了政府的作为和无为,突出了公共政策的行为特征,说明了公共政策不仅涉及政府所采取的行动,而且还涉及政府将要停止的行为和根本没有采取的行动。这对我们全面理解公共政策予以重要的启发。但又忽视了政府决定要做的或不做的事情与实际总有一定距离,常常会出现不一致性。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为:“公共政策是对全社会价值作权威性的分配。”——《政治体系》,1953年英文版第129页。这一定义是从传统政治学原理的角度理解公共政策,侧重于公共政策的价值分配功能。这种理解隐含

了一个最基本的政治学假设,使人们看到利益及利益关系是人类社会活动的基础,而政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配。

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)认为:“公共政策就是政府机构与其周围环境之间的关系。”——《公共政策的思路:对政策领导的研究》,这种理解是从系统角度认识公共政策,认为公共政策是政府与其环境互动的结果,突出了环境因素的作用。但这种定义的外延太宽,难于把握其实质内涵。

英国学者理查德·罗斯(Richard Rose)认为:“公共政策是或多或少有联系的一系列活动所组成的一个较长的过程,”以及这些活动对有关事物的作用和影响。——《英国的政策制定》,1969年。这一定义明确了公共政策不仅是一种决策,还是一种活动过程或一种活动方式。

美国学者斯图亚特·S. 内格尔(Stuarts Nagel)认为:“公共政策是政府解决各种各样的问题所做出的决定。”——《公共政策:目标、手段与方法》,1984年美国圣·马丁出版社第1页。这种理解具有代表性,但是社会实践中并非所有解决问题的政府决定都可以成为公共政策。

美国学者叶海卡·德罗尔(Yehzekel Dror)认为:政策制定作为“在指导社会行动的两个主要方案之间进行选择的自觉性意识。”——《公共政策再审查》,1989年英文版。这一定义可以追溯到古希腊和文艺复兴时期的政治理论,提出公共政策就是从个人利益出发,做出最大价值的选择。

台湾学者伍启元先生认为:“公共政策是政府采取对公私行为的指引;公共政策是将来取向的;公共政策是目标取向的;公共政策是与价值有密切关系而受社会价值所影响的;公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的;公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”——《公共政策》,1985年台湾

商务印书馆出版。

同时,还有许多学者对公共政策进行界定,概括说:首先,公共政策是政府的一种行为,或者准确地说,是社会公共权威的一种行为。其次,公共政策是政府或社会公共权威的一种选择行为。再次,公共政策是政府或社会公共权威为解决某种社会矛盾而作出的选择行为。最后,公共政策是政策或社会公共权威作出的一定社会生活的行为准则和行为依据。综合公共政策多方面的界定和描述,主要包括以下基本含义:

(1) 公共政策是由政府或其他权威人士所制定的计划、规划或所采取的行动;

(2) 公共政策不只是一种孤立的决定,而且是由一系列的活动所构成的过程;

(3) 公共政策具有明确的目的、目标或方向,并以一定的价值观作为基础;

(4) 公共政策是对全社会有价值之物所作的权威性分配,即涉及人们的利益关系。

综上所述,公共政策是指国家(政府)、执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。简言之,公共政策也可定义为社会公共权威在一定历史时期为达到一定的目标而制定的行动方案和行为依据。

3. 公共政策的特点

公共政策作为社会公共权威在一定历史时期为达到一定目标而制定的行动方案和行为准则,在实践中体现出以下特点:

第一,权威性。公共政策具体由特定的主体,即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定和执行。它是一种公共决策,是统治阶级意志的集中体现;与个人决策、企业或市场决策不

同，具有法定的权威性。

第二，时效性。公共政策具有特定的价值取向，要实现特定目标或目的，政策主体尤其是执政党总是试图通过制定和执行政策来实现自己的价值目标。同时，政策总是在一定时期起作用，具有很强的时效性。

第三，政治性。公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的行动，是与谋略、法令、措施、办法、规定等密切相关的政治行为。它是一种政治过程，并按政治程序和原则运转。

第四，价值选择性。公共政策具有特定的价值取向，要实现特定目标或目的，政策主体尤其是执政党和政府总是试图通过制定和执行政策来实现自己的价值目标。政策制定者的价值观体系对公共政策的内容有着非常重要的影响，因而政策制定必然涉及价值判断，受价值观左右。

第五，层次性。公共政策还具有层次性，一刀切的政策是行不通的。通常要把高层次的政策逐层分解并加以具体化，才能使之转化为低层次、可操作性的辅助政策予以实施。

第六，阶段性。公共政策是一个发生、发展的变化过程，表现出阶段性的特征。一般包括政策制定阶段（问题觉察、议程建立、方案评估、政策采纳及其合法化）和后政策制定阶段（政策实施、信息反馈、效果评估、调整优化和政策终结等）。

第七，功能多样性。在现实实践中，公共政策首先表现出导向功能、调控功能和分配功能；其次表现出预测作用、潜在作用、显现作用等多重作用。

第八，稳定性。公共政策必须保持一定的稳定性。朝令夕改、变化无常的政策，不仅会丧失政策的严肃性和权威性，还会大大降低公众对政策的信任度，影响社会秩序的稳定和生产力的持续发展，同时还会导致政策执行的困难。公共政策随社会发展

变化需要调整时,必须注重新旧政策之间的联系和实践的延续,尽可能减少政策终结中出现的障碍,保证新政策的运行。

另外,公共政策的内容要十分明确,决不能模棱两可,还包括政策目标、政策措施、使用范围、文字表达的明确等。在公共政策体系中,不同层次政策明确性的表现形式不同,一般来说,高层次政策的明确性表现比较原则,低层次政策的明确性表现比较具体。

(二) 公共政策的类型

在现代社会,公共政策作为政府对团体和个人行动的有效干预手段,存在于社会生活的各个领域,数量繁多、形式多样,其分类有着不同的标准。

——一般分类法

1. 元政策。任何一种严肃的人类活动都会引起“元活动”。所谓“元活动”就是关于活动的活动;所谓“元政策”就是关于政策的政策。元政策的概念是相对于作为权威机构团体和个人的行为准则或指南的一般公共政策而言的,它指的是规范与引导政策制定行为本身的准则或指南^①,即元政策主要是那些指导和规范政府政策行为的理念和方法,涉及政策的原则、程序、方式、范围等内容。元政策的功能主要表现在:有助于政策制定系统的改进和完善,有助于提高公共政策的决策质量和政策的执行效率。

2. 基本政策。基本政策是相对于具体政策的主导性政策,是政党或国家政府给社会组织、团体和个人的行动规定或指明大

^① 张金马:《政策科学导论》,北京:中国人民大学出版社,1992年8月版,

方向的公共政策,^① 主要是“确定具体政策应采取的态度, 应依据的假设, 应遵循的指导原则, 是一种主导政策”^②。任何国家和政治系统都有若干基本政策或国策作为其根本的行动准则。例如指导我国社会主义建设的根本方针“一个中心, 两个基本点”, 解决民族问题的民族区域自治政策、“实行计划生育, 提高人口素质”的人口政策、“三个面向”的教育方针等。基本政策有以下特征:(1) 层次性。制定和发布基本政策的国家机关规格和级别很高, 通常是由国家最高权威机构或其授权的机关制定和发布。(2) 广泛性。基本政策通常覆盖全国, 或覆盖整个社会领域, 影响面极大。(3) 稳定性。除国家发生重大政治变动外, 基本政策具有稳定性和持续性特征。(4) 权威性。基本政策是制定具体政策的依据, 具有很强的权威性和指导性。

3. 具体政策。具体政策概念很宽泛, 一般是指政党或政府为解决具体问题而给有关部门和个人规定的行动准则。^③ 广义的具体政策是指除基本政策外的所有公共政策, 包括实质性政策、战略与策略、规则与程序等, 例如我国的西部大开发战略、“十一五发展规划”、“三步走”战略目标等; 狭义的具体政策单指实质性政策, 如国家年度财政预算和发展计划、保持共产党员先进性教育活动及各部门的具体措施等。

通常, 基本政策为具体政策指明了方向, 具体政策则应与基本政策相一致; 基本政策是长期性的, 维持的时间较长; 具体政策持续的时间较短, 根据社会形势变化, 可以随时改变。

① 张金马:《政策科学导论》, 北京: 中国人民大学出版社, 1992年8月版, P₂₉。

② 叶海卡·德罗尔:《政策学的构想》, 美国: 美国艾尔希维亚有限公司出版, 1971年版, P₆₃。

③ 张金马:《政策科学导论》, 北京: 中国人民大学出版社, 1992年8月版, P₃₀。