



教育部人文社会科学重点研究基地
云南大学西南边疆少数民族研究中心
西南边疆民族研究书系

民族政策的实践与发展

——以改革开放以来的云南为例

赵新国 著



人民出版社

民族政策的实践与发展

——以改革开放以来的云南为例

赵新国 著



人民出版社

责任编辑:杜文丽

封面设计:汪莹

图书在版编目(CIP)数据

民族政策的实践与发展——以改革开放以来的云南为例/赵新国 著.

—北京:人民出版社,2016.7

ISBN 978-7-01-012781-1

I. ①民… II. ①赵… III. ①民族政策—研究—云南省 IV. ①D633.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 262458 号

民族政策的实践与发展

MINZU ZHENGCE DE SHIJIAN YU FAZHAN

——以改革开放以来的云南为例

赵新国 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.25

字数:435 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-012781-1 定价:49.80 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

绪 论 / 1

- 一 云南少数民族简况 / 1
- 二 改革开放以来民族政策研究简评 / 6
- 三 改革开放以来民族政策发展简述 / 14

第一章 民族团结政策在云南的实践与发展 / 28

- 一 民族团结政策的含义 / 28
- 二 民族团结政策的实践 / 29
- 三 民族团结政策实践取得的主要成就 / 42
- 四 民族团结政策实践面临的问题 / 47
- 五 完善民族团结政策的建议 / 50

第二章 民族区域自治政策在云南的实践与发展 / 54

- 一 民族区域自治是我国的一项基本政治制度 / 54
- 二 民族区域自治政策的实践 / 57
- 三 民族区域自治政策实践取得的主要成就 / 70
- 四 民族区域自治政策面临的新情况、新问题 / 74
- 五 民族区域自治政策的完善与发展 / 78

第三章 民族干部政策在云南的实践与发展 / 82

- 一 民族干部政策的含义 / 82
- 二 民族干部政策的实践 / 83
- 三 民族干部政策实践取得的主要成就 / 95

四 民族干部培养工作面临的主要问题 / 100

五 完善民族干部政策的建议 / 103

第四章 民族立法政策在云南的实践与发展 / 107

一 民族立法政策的含义 / 107

二 民族立法政策的实践 / 109

三 民族立法政策实践取得的主要成就 / 121

四 民族立法政策工作面临的主要问题 / 129

五 完善民族立法政策工作的对策 / 133

第五章 财政优惠政策在云南的实践与发展 / 136

一 财政优惠政策的含义 / 136

二 财政优惠政策的实践 / 139

三 财政优惠政策实践取得的成效 / 149

四 财政优惠政策实践面临的问题 / 153

五 完善财政优惠政策的建议 / 163

第六章 扶持人口较少民族政策在云南的实践与发展 / 165

一 扶持人口较少民族政策的含义 / 165

二 扶持人口较少民族政策的实践 / 169

三 扶持人口较少民族政策实践取得的主要成效 / 178

四 扶持人口较少民族政策实践存在的主要问题 / 187

五 完善扶持人口较少民族政策的建议 / 191

第七章 扶贫开发政策在云南的实践与发展 / 194

一 扶贫开发政策的含义 / 194

二 扶贫开发政策的实践 / 196

三 扶贫开发政策实践取得的主要成就 / 212

四 扶贫开发政策实践面临的问题及贫困成因 / 216

五 完善扶贫开发政策的建议 / 221

第八章 “兴边富民行动”政策在云南的实践与发展 / 225

- 一 “兴边富民行动”政策的含义 / 225
- 二 “兴边富民行动”政策的实践 / 227
- 三 “兴边富民行动”政策实践取得的成效 / 236
- 四 “兴边富民行动”政策实践面临的问题 / 239
- 五 完善“兴边富民行动”政策的建议 / 242

第九章 对口帮扶政策在云南的实践与发展 / 247

- 一 对口帮扶政策的含义 / 247
- 二 对口帮扶政策的实践 / 248
- 三 对口帮扶政策实践取得的成效 / 255
- 四 对口帮扶政策实践面临的问题 / 265
- 五 对口帮扶政策实践的经验与完善措施 / 267

第十章 民族文化政策在云南的实践与发展 / 270

- 一 民族文化政策的含义 / 271
- 二 民族文化政策的实践 / 274
- 三 民族文化政策实践取得的主要成就 / 291
- 四 民族文化政策实践面临的问题及其成因 / 296
- 五 完善民族文化政策的建议 / 300

第十一章 民族教育政策在云南的实践与发展 / 304

- 一 民族教育政策的含义 / 304
- 二 民族教育政策的实践 / 305
- 三 民族教育政策实践取得的主要成就 / 327
- 四 民族教育政策实践面临的问题及其成因 / 329
- 五 完善民族教育政策的建议 / 334

第十二章 民族语言文字政策在云南的实践与发展 / 337

- 一 民族语言文字政策的含义 / 337

- 二 民族语言文字政策的实践 / 338
- 三 民族语言文字政策实践取得的成就 / 344
- 四 民族语言文字政策实践存在的问题 / 349
- 五 完善民族语言文字政策的建议 / 352

主要参考文献 / 355

后 记 / 366

绪 论

1978年12月18日,党的十一届三中全会隆重召开。这次会议,实现了新中国成立以来我们党历史上具有深远意义的伟大转折,开启了我国改革开放历史新时期。从此,党领导全国各族人民在新的历史条件下开始了新的伟大革命。胡锦涛指出:“30年来,我们党的全部理论和全部实践,归结起来就是创造性地探索和回答了什么是马克思主义、怎样对待马克思主义,什么是社会主义、怎样建设社会主义,建设什么样的党、怎样建设党,实现什么样的发展、怎样发展等重大理论和实际问题。30年的历史经验归结到一点,就是把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,走自己的路,建设中国特色社会主义。”^①我们党站在新的历史起点上,在新的实践中,科学回答了“什么是民族和民族问题、怎样解决我国现阶段的民族问题”这个民族理论中最主要的最根本的问题,在建设中国特色社会主义征途中,推进了我国民族团结进步事业的健康发展,形成了我们党关于民族问题的理论的科学体系。在这一科学理论的指导下,我们党和国家的民族政策不论在理论上还是在实践上都有了很大的发展,民族工作取得了辉煌的成就。

一 云南少数民族简况

(一) 云南是我国世居民族种类最多的省份

云南是祖国多民族大家庭的一个缩影,据2000年全国第五次人口普查统计,除汉族外,云南省共有55个少数民族成分,少数民族人口1415.9万人,占全省总人口的33.43%,少数民族人口仅次于广西壮族自治区,居全国第二位。据《云南省第五次人口普查少数民族人口统计表》的数据显示,云南省共有55个少数民族,总人口为14151343人,其中人口最多的少数民族

^① 胡锦涛:《在纪念改革开放30周年大会上的讲话》,人民网,2008年12月18日。

是彝族(4705658人),人口最少的民族是珞巴族(5人),云南省特有民族有15个,人口较少(10万以下)特有民族有7个。2009年云南省各少数民族基本情况如下(见下表):

云南少数民族基本情况(2009年)

	民族	人口数 (万人)	占全省 比重(%)	世居 民族	独有 民族	人口较 少民族	跨境 民族	自治 情况	分布的主要州市
1	汉族	3017.55	66.02	是					各州、市均有分布
2	彝族	510.08	11.16	是			是	有自治 州、县	楚雄、红河、玉溪、 大理、普洱、昆明
3	白族	167.30	3.66	是	是			有自治 州、县	大理
4	哈尼族	156.79	3.43	是	是		是	有自治 州、县	红河、西双版纳、普 洱、玉溪
5	壮族	122.96	2.69	是			是	有自治 州、县	文山、红河、曲靖
6	傣族	134.84	2.95	是	是		是	有自治 州、县	西双版纳、德宏、普 洱、临沧
7	苗族	107.88	2.36	是			是	有自治 州、县	文山、红河、昭通
8	傈僳族	68.38	1.50	是	是		是	有自治 州、县	怒江、迪庆、丽江、 大理
9	回族	70.72	1.55	是				有自治 县	昆明、大理、曲靖、 楚雄、红河、玉溪
10	拉祜族	47.96	1.05	是	是		是	有自治 县	普洱、临沧、西双 版纳
11	佤族	42.26	0.92	是	是		是	有自治 县	临沧、普洱
12	纳西族	32.38	0.71	是	是			有自治 县	丽江、迪庆
13	瑶族	21.21	0.46	是				有自治 县	文山、红河
14	藏族	14.54	0.32	是			是	有自治 州、县	迪庆

续表

	民族	人口数 (万人)	占全省 比重(%)	世居 民族	独有 民族	人口较 少民族	跨境 民族	自治 情况	分布的主要州市
15	景颇族	15.10	0.33	是	是	是	是	有自治 州、县	德宏
16	布朗族	11.33	0.25	是	是	是	是	有自治 县	西双版纳、普洱、 临沧
17	普米族	3.84	0.08	是	是	是		有自治 县	丽江、怒江、迪庆
18	怒族	3.11	0.07	是	是	是	是	有自治 州、县	怒江
19	阿昌族	3.59	0.08	是	是	是	是		德宏、保山
20	基诺族	2.64	0.06	是	是	是			西双版纳
21	德昂族	1.95	0.04	是	是	是	是		德宏、临沧
22	蒙古族	1.98	0.04	是					玉溪
23	独龙族	0.65	0.01	是	是	是	是	有自治 县	怒江
24	满族	1.29	0.03	是					
25	水族	1.08	0.02	是					曲靖
26	布依族	4.88	0.11	是			是		曲靖
27	其他	4.67	0.10	是					
	总计	4571.00	100.00						

数据资料来源:《云南年鉴2010》,云南年鉴社2010年版,第352页。

2009年,在云南少数民族中,人口在一百万以上的有:彝族、白族、哈尼族、壮族、傣族、苗族6个民族;人口在百万人以下、十万人以上的有:傈僳族、回族、拉祜族、佤族、纳西族、瑶族、景颇族、藏族8个民族;人口在十万以下、五千人以上的有:布朗族、布依族、阿昌族(33519人)、普米族、蒙古族、怒族、基诺族、德昂族、水族、满族、独龙族11个民族;除此之外,其他民族人口数为4.67万人,占全省总人口比重的0.01%。

人口在5000人以上并在云南省世居的有彝、白、哈尼、壮、傣、苗、回、傈僳、拉祜、佤、纳西、瑶、景颇、藏、布朗、布依、阿昌、普米、蒙古、怒、基诺、德昂、水、满、独龙25个少数民族,居全国第一位。

(二) 云南是我国特有少数民族最多的省份

云南是全国特有少数民族最多的省份。在云南省世居的少数民族中,白、哈尼、傣、傈僳、拉祜、佤、纳西、景颇、布朗、阿昌、普米、怒、基诺、德昂、独龙 15 个少数民族,80% 以上人口分布在云南省,称为特有少数民族。据第五次人口普查,云南省特有少数民族总人口为 616.7812 万人。

(三) 云南是跨境民族最多的省份

云南省有 25 个边境县(市)分别与缅甸、老挝、越南接壤,边境线长 4061 公里。跨境民族是指由于长期的历史发展形成的,紧靠边境两侧,居住直接相连,分居于不同国家的同一民族。云南省有彝、哈尼、壮、苗、傈僳、拉祜、佤、瑶、景颇、布朗、布依、阿昌、怒、德昂、独龙 15 个少数民族跨境而居,是全国跨境民族最多的省份。

(四) 云南是我国人口较少民族最多的省份

近年来,党中央、国务院作出扶持人口较少民族加快发展的决策。全国人口在 10 万以下的民族有 22 个(统称“人口较少民族”),其中云南省有独龙族、德昂族、基诺族、怒族、阿昌族、普米族、布朗族 7 个,总人口约 22.9 万人,民族和人口数分别占全国人口较少民族的 1/3,是全国扶持人口较少民族发展任务最重的省份。7 个人口较少民族主要分布在怒江、保山。德宏、西双版纳、临沧、思茅、丽江、大理、迪庆等 9 个州市 31 个县的 175 个村委会 1407 个自然村,覆盖人口 31 万人,其中人口较少民族 17.06 万人,占总人口的 55%,占全省人口较少民族总人口的 75%。2005 年,7 个人口较少民族聚居的 175 个村委会农民人均纯收入 845.7 元,为全省平均数的 41.42%^①。有 5 个民族与境外同一民族相邻而居,有 5 个民族直接从原始社会末期过渡到社会主义社会。2011 年,根据国家颁布的《扶持人口较少民族发展规划(2011-2015)》等,云南省编制了《云南省扶持人口较少民族发展规划(2011-2015 年)》,在原来扶持的 7 个人口较少民族的基础上,把人口为 15.1 万的景颇族纳入了扶持范围,从而使云南成为我国人口较少民族最多的省份。

^① 云南省民族事务委员会:《团结友爱民族大家庭》(内部资料),2007 年 2 月,第 18 页。

(五) 云南是我国民族自治地方最多、实行区域自治的民族最多的省份

云南有 8 个自治州、29 个自治县,还有 150 个民族乡。8 个自治州:西双版纳傣族自治州、德宏傣族景颇族自治州、怒江傈僳族自治州、大理白族自治州、迪庆藏族自治州、红河哈尼族彝族自治州、文山壮族苗族自治州、楚雄彝族自治州。

29 个自治县:峨山彝族自治县、澜沧拉祜族自治县、江城哈尼族彝族自治县、孟连傣族拉祜族佤族自治县、西盟佤族自治县、墨江哈尼族自治县、新平彝族傣族自治县、元江哈尼族彝族傣族自治县、普洱哈尼族彝族自治县、景东彝族自治县、景谷傣族彝族自治县、镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县、宁蒗彝族自治县、玉龙纳西族自治县、贡山独龙族怒族自治县、兰坪白族普米族自治县、巍山彝族回族自治县、南涧彝族自治县、漾濞彝族自治县、石林彝族自治县、禄劝彝族苗族自治县、屏边苗族自治县、河口瑶族自治县、金平苗族瑶族傣族自治县、沧源佤族自治县、耿马傣族佤族自治县、双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县、寻甸回族彝族自治县、维西傈僳族自治县。

云南省共有 37 个民族自治地方,25 个世居少数民族中有 18 个少数民族实行区域自治,是全国民族自治地方最多、实行区域自治的民族最多的省份。民族自治地方共 78 个县(市),占全省 129 个县(市)的 60.47%;民族自治地方国土面积达 27.66 万平方公里,占全省总面积的 70.2%;另外,还先后建立了 197 个民族乡(至 2006 年 3 月底,已调整撤并 47 个,现有 150 个民族乡)。^①

(六) 云南是边境州县(市)中含有较多民族自治地方的省份

云南省有怒江、保山、德宏、临沧、普洱、西双版纳、红河、文山 8 个边境州市,25 个边境县(市)。25 个边境县(市),占全省 129 个县市的 19.37%,土地面积 9.25 万平方公里,占全省总面积的 23.45%。其中,22 个县是民族自治地方,17 个为国家扶贫开发重点县(其中,14 个县为民族自治县)。2004 年,边境县(市)总人口为 596.99 万人,占全省的 13.5%,其中,少数民族人口 335.53 万人,占边境县总人口的 56.2%,占全省少数民族人口的 23.68%。

(七) 云南是民主改革中首先采取“直接过渡”的省份

20 世纪 50 年代初,云南对傈僳族、佤族、景颇族、布朗族、怒族、基诺族、

^① 《团结友爱民族大家庭》(内部资料),2007 年 2 月,第 7 页。

德昂族、独龙族和部分哈尼、拉祜、瑶族等少数民族聚居地区,实行“不进行土地改革,不划分阶级成分”的过渡政策和特殊扶持政策,使这些少数民族聚居地区的社会形态从原始社会末期和阶级社会初期直接过渡到社会主义社会,这些民族特别称为“直接过渡”民族。“直接过渡”民族地区的范围涉及保山、红河、思茅、西双版纳、德宏、怒江、临沧、丽江8州(市)中的腾冲、金平、绿春、河口、江城、孟连、澜沧、西盟、景洪、勐海、勐腊、瑞丽、潞西、盈江、陇川、泸水、福贡、贡山、耿马、沧源20个边境县(市)以及元阳、梁河、双江、宁蒗、兰坪5个非边境县(市)。其中,乡镇76个、村委会647个、村民小组42个。当时总人口约66万人,2003年年末,总人口125.7万人。

(八) 云南是散居少数民族分布较广的省份

云南省散居少数民族一般是指两部分:一是居住在自治地方以外的少数民族;二是居住在民族自治地方但不是实行民族区域自治的少数民族。2002年年末,云南省散居少数民族人口共581.8万人(农村散居少数民族人口约占83%,城市少数民族人口约占17%),占全省少数民族总人口的40.1%。其中,在民族自治地方但不实行自治的散居少数民族人口271.9万,占全省散居少数民族人口的46.7%;自治地方以外的散居少数民族人口309.9万,占全省散居少数民族人口的53.3%^①。散居民族工作主要包括:民族乡工作,城市民族工作,除民族自治地方外少数民族人口占总人口30%以上的村委会、村民小组工作。民族乡工作的范围是全省197个民族乡(至2006年3月底,已调整撤并47个,现有150个民族乡);城市民族工作的范围主要是全省8个地级市的12个市辖区和9个县级市(含自治地方的县级市)。2003年,云南省城市少数民族人口100.9万,约占全省城镇总人口的10%。

二 改革开放以来民族政策研究简评

新中国成立以来,中国共产党坚持从我国国情出发,总结历史经验,借鉴世界其他国家的有益做法,经过长期奋斗和艰辛探索开创了具有中国特色的解决民族问题的正确道路,确立并实施了以民族平等、民族团结、民族区域自治和各民族共同繁荣为基本内容的民族政策,形成了具有中国特色

^① 《云南民族经济工作手册2005》(内部资料),云新出(2005)准印字300号,第138页。

的民族政策体系。针对中国特色民族政策及其完善与创新发展,国内外专家学者开展了大量的研究,形成了一系列研究成果。

(一) 国外学者对民族政策研究简述

国外的一些研究人员对新中国民族政策产生兴趣,进行了研究,撰写发表了相关学术论著及文章。国外对于中国民族政策的研究成果,大都隐含在有关论述中国民族政策的专著或论文中。较有影响的著作有李福乡(Lee, Fu-Hsiang)的博士论文《新疆的突厥穆斯林问题:中国民族政策的个案研究》(1973年),美国学者德雷尔(Dreyer)的《中国的四千万:中华人民共和国的少数民族和民族融合》(1976年),康纳(Conner)的《马列主义理论和战略中的民族问题》(1984年),赫伯尔(Thomas Heberer)的《中国及其少数民族:自治还是同化》(1989年),澳大利亚学者麦克若斯(Colin Mackerras)的《中国的少数民族与全球化》(2003年),日本学者加加美的《不知道的祈求》(1992年)、毛里和子的《中国的周边——民族问题与国家》(1998年)、松本真澄的《中国民族政策之研究——以清末至1945年的“民族论”为中心》(2003年)。在这些有限的涉及民族区域自治的著作中,绝大多数国外学者以西方的人权观和民族自决理论来看待中国特色民族政策。他们不顾中国的历史传统和现实国情,在民族研究中持有双重标准,把本国事实上存在的民族当作文化意义上的族群(Ethnic Group),而把中国的民族当作是政治意义上的民族(Nation),他们从西方的民族单位应当与政治单位相一致的逻辑出发,认为中国的少数民族应当拥有脱离主权国家的民族自决权。

(二) 民族政策的汇编与综合介绍

改革开放以来,有关部门对我国民族政策进行了系统的汇编。由国家民委办公厅、政法司、政策研究室联合汇编的《中华人民共和国民族政策法规选编》(1997),收编了从新中国成立到1996年中央和地方发布的现行有效的民族工作政策法规。由国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编的《新时期民族工作文献总编》(1990),收录了1979—1990年2月中央关于民族工作的主要文件和中央领导重要讲话;《民族工作文献选编(一九九〇——二〇〇二)》(2003)、《民族工作文献汇编(二〇〇三——二〇〇九)》(2010)收录了相应时期中央关于民族工作的重要文件和中央领导人的重要讲话。由国家民委政策研究室汇编的《国家民委民族政策文件选编》(1995),收录了从1979年到1984年国家民委颁发的有关民族政策文件。《国家民委文件选编》(1996)收录了1985年到1995年较重要的民族政策法

规文件。由国家民族事务委员会编的《国家民委文件选编(1996—2007)》(上、中、下)(2010)收录了1996—2007年国家民委颁发的民族政策法规文件。同时,介绍和研究民族政策的成果也陆续出版。李宏烈等人编写的《当代中国的民族工作》(1993)上下两册,系统阐述了我党民族政策的确立以及各项民族政策的内容。由吴仕民、王铁志等主编的《中国民族政策读本》(1997)、江平主编的《中国民族问题的理论与实践》(1994)、布赫主编的《马克思主义民族理论和党的民族政策》(1987)、金炳镐编著的《民族理论通论》(1987)和《中国共产党民族纲领政策通论》(2002)、龚学增主编的《中国特色的民族问题理论》(2000)、吴仕民编著的《民族问题与中国的发展》(2000)和《中国民族问题概论》(1999)等,均对我国民族政策有所论述和研究。一批有分量的学术专著,如费孝通的《中华民族的多元一体格局》(1989)、宁骚的《民族与国家:民族关系与民族政策的国际比较》(1995)、图道多吉主编的《中国民族理论与实践》(2001)、郝时远、阮西湖主编的《当代世界民族问题与民族政策》(1994)、贾东海主编的《马克思主义民族理论与民族政策:中国化的实践》(2007)等,拓展了民族政策研究的领域和视野。国家民委主编的《中国共产党关于民族问题的基本观点和政策》(干部读本)(2002),系统阐述了党的民族理论和民族政策的各个方面;贾东海主编的《马克思主义民族理论与政策五十年研究回顾》(2000)对新中国成立50年来的民族政策研究进行了回顾。王铁志主编的《新时期民族政策的理论与实践》(2001)、沈林等编著《中国城市民族工作的理论与实践》(2001)、金炳镐、青觉合著的《中国共产党三代领导集体的民族理论与实践》(2004)、铁木尔主编的《民族政策研究文丛》第一、第二辑(2002,2003)、毛公宁主编的《民族政策研究文丛》第三辑(2004)等,都对中国的民族政策进行了较深入的探究。金炳镐主编的《中国民族理论百年发展(1900—1999)》对包括民族政策在内的近百年民族理论研究进行了回顾总结。金炳镐编著的《民族理论与民族政策概论(修订本)》(2006)、《新中国民族政策60年》(2009)、《民族理论通论(修订版)》(2007)也是十分重要的研究民族政策的专著。此外,还有大量的学术论文论及新时期的民族政策。

(三)民族政策概念的内涵与实质研究

许多研究者就民族政策的定义、内涵与层次、实质等做了探讨。

金炳镐教授认为:“民族政策是协调民族关系,调控民族发展方面采取的措施、规定等的总和。”“民族的平等、自治、发展,是民族政策的根本立场、根本宗旨。”“民族发展是民族政策的主题、主旨”。他进一步认为,民族

平等团结是我国民族政策中的总政策;民族区域自治是解决国内民族问题的基本政策。他还对我国民族政策主要内容从政治、经济、文化、社会四个方面做了概括^①。有的研究者则提出民族政策有广义与狭义之分:广义上的民族政策是指在民族工作中必须遵循的大政方针;狭义上是对涉及少数民族权益的某一方面做出的具体的政策规定,用于规范民族工作^②。还有研究者认为,民族区域自治制度和各民族平等团结互助、共同繁荣进步是我国社会主义民族政策的实质内容^③。

余梓东专文讨论了“民族政策”的定义问题。他探讨了民族政策概念的内涵、实质和特点等。他把民族政策定义为:“政治主体为规范或引导特定集团或个人对待和处理民族问题、调控族际关系态度、行为的准则以及执行这些准则的策略,体现了政治主体在处理民族问题、调整族际关系方面的意志和利益,具有政治性、民族性、社会性、实用性诸特征,可分为不同性质和类型。”并且认为:“民族和民族问题构成了民族政策存在的基础,解决民族问题是民族政策的基本目标,民族现状是衡量实现民族政策目标程度的尺度。”^④

李红杰也探讨了民族政策的内涵、构成和层次、本质等。他认为民族政策是,“政府就民族问题而制定的各种方针策略,包括与民族问题有关的体现在立法机关和政府机构各种文件中,如决定、决议中的原则、方针等。”他从四个角度对民族政策的内容构成和层次做了划分:(1)根据政策制定者、决策者、执行者和政策覆盖面的不同,可分为中央一级的、部门性的、地方性的三个层次;(2)根据政策表达方式的不同,可分为法律法规中有关民族的内容,各种有关报告和通知、党和国家领导人的有关讲话和报告等三类;(3)根据内容所涉及的覆盖面,可分为涉及政治的、干部的、经济的、财政的、科技的、人口的、教育的、艺术的和新闻的等类;(4)根据政策出台和发挥作用的时间,可分为新民主主义革命时期的和社会主义建设时期的民族政策,改革开放以前的和以后的民族政策等。关于民族政策的本质,他认为“是决策主体意志的体现,它通过调节和理顺各民族的利益关系,以实现各民族协

① 金炳镐:《民族理论通论》,中央民族大学出版社1994年版,第359页。

② 彭谦、廉克训:《浅谈民族政策与民族工作》,《黑龙江民族丛刊》1997年第4期。

③ 王学仁:《关于我国社会主义民族政策的几点认识和体会》,《西北民族学院学报》1994年第3期。

④ 余梓东:《“民族政策”定义推究》,《内蒙古社会科学》1996年第3期。

调发展和共同繁荣”。^①

杨昌儒在《民族政策与民族政策系统浅论》^②一文中认为,民族政策的结构要素为民族政策对象、民族政策目标和实现目标的手段。这三个要素是任何一项民族政策都必须具备的,并且民族政策是一个系统。民族政策系统是由相互联系、相互作用、相互依存的不同层次和不同侧面的政策所组成的。从高低层次上看,有指导全局的高层次政策、有指导局部的中层次政策、有指导某项具体工作的低层次政策;从实施范围来看,有指导宏观的全局性政策、有指导中观的部门政策和地区性政策、有指导微观的基层单位政策;从影响力的大小看,有的是骨干政策、有的是配套政策;从时效上看,有长期性政策、有短期性政策、有阶段性政策、有临时性政策;从政策所起作用的性质上看,有发展政策、有保护性政策、有防范性政策。总之,从不同角度,可以看到每项政策的各自特性,但其基本骨架是政策的纵向的层次结构和横向的部门结构。民族政策的纵向层次结构,是由纲领、总政策、基本政策、具体政策四个层次组成的。民族政策的横向结构,是由社会的横向结构决定的。政策的横向结构,是由指导经济、政治、思想文化、社会生活、对外关系等领域的基本方针政策组成的。这些基本方针政策互相联系、依存、制约、作用、补充。

王勋铭专文论述了我国社会主义初级阶段民族政策的实质。他认为“民族政策是党为实现其解决民族问题总任务而制定的行动准则”。因此,民族政策的实质随民族问题总任务的时代变化而有所不同。新民主主义革命时期,党的民族政策“其实质是实现民族平等”。社会主义建设时期,“党在民族问题方面的总任务,就是要在实现民族平等、民族团结的条件下,帮助少数民族和民族地区发展,尽快实现各民族共同繁荣”^③。与此相适应,邓小平把帮助少数民族发展繁荣的思想升华为民族政策的实质。

(四) 民族政策的特点研究

余梓东列举了民族政策的政治性、民族性、社会性、实用性等特点^④。李红杰认为民族政策的特点是:其内容具有高度统一性(因其主体是政府)、综

① 李红杰:《也谈民族政策的几个理论问题》,《中央民族大学学报》1995年第4期。

② 杨昌儒:《民族政策与民族政策系统浅论》,《贵州民族学院学报》1999年第4期。

③ 王勋铭:《论党在社会主义初级阶段民族政策的实质》,《内蒙古社会科学》1996年第1期。

④ 余梓东:《“民族政策”定义推究》,《内蒙古社会科学》1996年第3期。