

国家社科规划基金『九五』项目

新时期民族政策的

理论与实践

● 主编 王铁志 民族出版社

国家社科规划基金“九五”一般项目

新时期民族政策的 理论与实践

主编：王铁志

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期民族政策的理论与实践/王铁志主编. - 北京:
民族出版社, 2001. 6

ISBN 7-105-04524-8

I. 新… II. 王… III. 民族政策-研究-中国-
1978~ IV. D633.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 042332 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.e56.com.cn>

民族出版社微机照排 迪鑫印厂印刷

各地新华书店经销

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 12.75 字数: 300 千字

印数: 0001-3000 册 定价: 20.50 元

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(总编室电话: 64212794; 发行部电话: 64211734)

主编简介

王铁志，蒙古族，1953 年生于内蒙古科左中旗，1974 年在内蒙古插队，1982 年毕业于中央民族大学汉语言文学系，此后在国家民委工作，并先后在国家行政学院和北京大学社会学系进修和学习研究生课程。曾任国家民委教育司高教处处长、国家民委政策研究室副主任，现任国家民委民族问题研究中心副总干事，中国民族政策研究会副会长兼秘书长，中国民族理论学会常务理事，中央民族大学兼职教授。研究方向为民族理论与民族政策。参加过《中国少数民族教育学概论》、《新时期民族教育工作手册》、《中国民族政策概览》、《跨世纪民族工作的行动纲领》等书编写工作，组织和编写出版《国家民委文件选编》、《中华人民共和国民族政策法规选编》、《中国民族工作 50 年》、《中国民族政策读本》等书，任编委和副主编，组织和参加编写《中国民族》、《中国共产党民族政策史纲》、《跨世纪民族问题研究与探索》等书，任执行主编或主编。发表有关民族教育、民族理论、民族政策和国外民族问题研究论文 50 余篇。

绪 论

从 1978 年底开始，以中国共产党的十一届三中全会召开为标志，我国进入了社会主义建设新的历史时期。新时期的最大特点就是坚持以经济建设为中心和实行改革开放。改革开放激发了各方面的活力和创造力，极大地促进了生产力的发展，也深刻地改变了社会面貌。

在新的历史时期，我国的民族工作取得了辉煌的成绩。这些成绩的取得，极大地促进了民族地区的经济发展和社会进步。伴随着新时期民族工作的前进步伐，党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。新时期是我国民族工作的黄金时期之一，也是民族政策发展变化内容最为丰富，成果最为显著的时期之一。认真研究这一时期民族政策取得的成就，总结民族政策发展的特点和经验，对于做好当前和今后的民族工作都具有重要的意义。

一、新时期民族政策发展概述

我国新时期民族政策的发展，呈现出鲜明的时代特点。它围绕着党和国家的方针任务和中心工作，服从和服务于全局，在不同的历史阶段有不同的重点。回顾改革开放以来民族政策的发展历程，可以说大体经历了三个历史阶段。

第一个阶段是从 1978 年底至 1984 年。这一阶段民族政策的发展特点是拨乱反正、全面恢复“文革”以前行之有效的各项政策，在此基础上，又适应改革开放的新特点，开拓了一些新领域、增添了一些新内容。

第二阶段是从 1984 年至 1992 年。从中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》开始，我国在经济、政治、文化等领域逐步实行了全面改革，在这一时期新旧两种体制交错运行，互相摩擦碰撞，既表现出社会变革所带来的蓬勃生机与活力，又呈现出某种程度的混乱与无序状态。在社会转型时期，政策调整的内容较为丰富，调整的频率也很频繁。因此，在这一时期，一些具体民族政策也表现出变化多端的特点。有的带有某种程度的过渡性，最为突出的是经济领域，有的民族经济政策实行没有多久，就因为相关领域宏观政策的改变而无法执行了。总的来说，这一时期由于国家进行政治和经济体制改革，政策运行环境不断发生改变，民族政策也就不断重复着调整—适应—再调整—再适应的过程。

第三个时期是从 1992 年至今。党的十四大确立了建立社会主义市场经济新体制，进一步明确了改革和发展的方向。这一时期，民族政策的发展方向主要是转换机制，建立适应社会主义市场经济的新的体系。

改革开放以来，我国民族政策的发展内容极为丰富，可以从理论和实践两个方面来考察。

从理论上讲，新时期民族政策发展所取得的成就，是邓小平民族理论在实践中运用的具体成果。新时期产生了当代中国的马克思主义——邓小平理论，这一理论回答了什么是社会主义和怎样建设社会主义等一系列根本问题。邓小平民族理论是这一科学理论体系的有机组成部分，它的核心内容和最大建树就是把发展问题摆在事关全局的突出位置上。小平同志多次强调发展是硬道理，观察少数民族地区主要是看那个地区能不能发展起来。在邓小平民族理论指引下，我国新时期的民族工作在指导思想上拨乱反正，将工作重心从“以阶级斗争为纲”的误区转到以经济建设为中心上来。随着民族工作重点的转移，民族政策发展的重点也

从以往的偏重政治领域转向了经济领域，形成了许多以发展少数民族经济为重点、全面发展少数民族政治、文化、教育等事业的新政策。从理论指导上看，邓小平民族理论对新时期民族政策的发展起了关键的、直接的指导作用。此外，思想理论战线的一些新的观点和新成果，相邻学科和相邻部门的一些新的理论也对民族政策的发展产生了间接影响。在这些影响下，我国民族政策的基础理论也得到了进一步的丰富和发展。

从实践上看，新时期我国民族政策取得了很大发展，但这种发展变化是对我们党历史上形成的民族政策的继承和创新，因此既有很大的继承性又有一定的发展性。所谓继承性，就是说我国民族政策中有许多适合我国国情，体现社会主义本质特征的基本内容，如维护民族平等和民族团结，实行民族区域自治，培养少数民族干部，帮助少数民族发展，实现各民族共同繁荣等等，这些基本政策都有相当的稳定性。这些政策所包含的基本原则，在新的历史条件下不仅没有过时，而且还要继承和发扬光大。所谓发展性，就是任何政策都有一定的时效性，没有永恒不变的政策。在新的历史时期，原有的在计划经济体制下制定的民族政策有的能够适应新的经济体制继续运行，有的因政策运行环境的改变而部分失效，有的因不适应新的经济体制而失去了作用。因此，针对民族问题和民族政策运行环境的发展变化，我国的民族政策也相应地进行了调整，在继承原有政策的同时，适应新经济体制的要求，增加了新内容，运用了新方法和新手段。总的来说，民族政策的基本政策没有改变，但具体政策有了很大的发展变化。在政治领域继承的内容相对多一些，而在经济文化领域发展变化的内容相对多一些。这种变化特点反映了我国的体制改革在经济文化领域比较活跃的特点。新时期民族政策的发展变化从形式上看主要表现在以下四个方面：一是政策规定得更加具体，许多过去比较原则、笼统的规定都增加了具体内容，从而增加了

可操作性。二是政策调整的领域进一步拓宽，增加了扶贫、沿边开放等新的内容，使民族政策变得内容更加丰富，体系更为完整。三是政策调整的手段多样化了。不仅发挥政府宏观调控作用，还注意发挥市场机制的作用。不仅继续运用行政手段，还注意运用法律手段、财政金融等手段。四是政策适用的对象多样化了，不仅有适应全国的通用民族政策，也有适应某一地区或某一民族的特殊民族政策。民族政策的制定也改变了高度集中的做法，注意从不同地区、不同民族的实际情况出发，采取分类指导，制定不同的政策。

在新的历史时期，民族政策覆盖的领域越来越宽，与其他领域的政策结合得越来越密切。这一时期民族政策的发展，除了受民族问题特点的制约外，也越来越受相关领域政策变化的影响。这种双重影响，体现了民族问题与一般社会问题既有共同性又有特殊性的特点。反映在民族政策变化上，就是民族政策的发展变化有实质性的变化与形式上的变化。民族问题的发展有自身规律，在社会主义初级阶段，我国的民族问题将长期存在，这就决定了民族政策有其独特的政策对象和范围，因此，民族政策不是权宜之计。新时期民族政策的发展变化，有一些是民族问题本身变化引起的。这些变化主要体现在实质性的内容有了改变，这种变化是民族政策实质上的变化。但另一方面民族问题又涉及到政治、经济、文化、教育等许多领域，民族问题大多与这些领域的问题交织在一起，民族问题的解决，有赖于这些相关领域总问题的解决。我国的许多民族政策，特别是经济、文化、教育等领域的民族政策，往往是在维护全国政令统一的基础上，根据少数民族的特点做出一些补充规定，是对全国统一政策的补充和完善。因此，其它领域政策的变化，往往会引起与此相关领域的民族政策也发生变化，这些变化，往往是实质性内容并没有改变，只是政策的表现形式发生了变化，因此也可称为民族政策形式上的变

化。我国新时期实行的改革开放政策使各条战线，各个领域的政策发生了根本性的变化，新时期也是我国政策变化最为频繁的时期。其他领域的政策发生变化，往往会引起与该领域相关的民族政策发生连锁变化，与其它领域的政策相比，民族政策更容易受相关领域政策发展变化的影响，这种现象在新时期是比较突出的。

二、研究新时期民族政策的现实意义

毛泽东同志有句名言，政策和策略是党的生命。从这个意义上说，制定和执行好党的民族政策是一个关系到民族工作的成败得失的大问题。要贯彻执行好党的民族政策，就必需深入研究和把握这些政策，因此，研究新时期的民族政策具有重要的意义。

第一，深入研究新时期的民族政策是及时总结历史经验的需要。我国新时期民族政策的发展已经有了 20 多年的光辉历史。这一时期的民族政策不论从理论上还是从实践上都有了很大的发展，也积累了丰富的经验，它值得我们认真研究，大书特书，使其彪炳史册。江泽民总书记指出：“纵观中国几千年的历史，新中国的民族政策是最好的。与世界上其他国家相比，我们的民族政策也是最成功的。”^① 这是对我国现行民族政策取得成就的最高度的概括。正是由于有了这些正确的民族政策，不论是国际上发生什么样的剧变，还是国内出现什么样的困难局面，我国各民族都和睦相处，同舟共济，患难与共，充分表现出了中华民族的强大凝聚力。我们需要认真研究和总结这些成功的经验，以便在跨世纪的民族工作中继续推进民族团结进步事业。深入研究这一时期的民族政策，对这段时期民族工作进行及时、全面的总结，

^① 《江泽民在新疆考察》，《人民日报》1998 年 7 月 11 日。

也是时代赋予我们的历史责任。

第二，深入研究新时期的民族政策是国内经济体制改革深入发展的需要。经过新中国成立 50 多年来的建设，特别是改革开放以来 20 多年的发展，我国的民族政策已经形成了比较完备的体系，这为我们今后搞好民族工作打下了良好的基础。但同时我们也应看到，我国现行的许多民族政策最初是在计划经济体制下制定的，其中有些政策当时还受到前苏联模式的影响。尽管近年来做了许多调整，但一些具体政策的基本思路没有改变。如果把这些政策全盘拿过来运用到市场经济社会中去，显然有些是不适应的。要研究在市场经济条件下如何坚持和完善党的民族政策，除了需要借鉴一些西方发达的市场经济国家成功经验外，更需要加强对新时期我国民族政策理论与实践的研究。因为新时期是社会转型时期，新旧两种体制的摩擦比较突出，各种矛盾暴露得比较充分。新时期也是个过渡时期，社会主义市场经济的民族政策不可能从天上掉下来，只能是在这一时期的民族政策基础上发展起来。因此，深入研究这一时期的民族政策和存在的问题，可以发现我们应该坚持哪些政策，改革哪些政策，发展哪些政策，这样，才能为建立适应社会主义市场经济的民族政策新体系提供理论基础和实践依据。

第三，深入研究新时期的民族政策也是开展国际交往和国际斗争的需要。改革开放以来，中国人的最大特点是不再关起门来搞建设，而是打开国门，走向世界。我们的民族政策是好的，要对外宣传我国的民族政策，就要认真地研究这些政策。对外开放的一个重要内容是学习世界上人类创造的一切文明成果，包括资本主义国家的现代管理方式和经验。要互相借鉴就要认真研究对方民族问题的起源，对方的国家制度和他们处理民族问题的方针政策，因此，就需要将双方的民族政策进行对比研究，从这个意义上说，也需要认真研究我国的民族政策。另一方面，改革开放

以来，我们也面临着国际形势的重大变化。世界已由两个超级大国争霸变为向多极化发展，和平与发展已成为时代发展的潮流。但世界还很不安宁，原苏联解体和东欧剧变引发的第三次民族主义浪潮使民族问题成为世界的热点问题，一些国家和地区因民族、宗教问题不时引起冲突和战争，轻则给人民的生命财产造成重大损失，重则引起国家解体和酿成国际争端。第三次民族主义浪潮的冲击给国内外的民族分裂主义分子打了兴奋剂，他们认为时机已到，抓紧了对我国的“西化”、“分化”活动。他们惯用的技法就是打着“民族”、“宗教”的旗号，煽动起一部分不名真相群众的民族、宗教狂热情绪，以掩盖他们的分裂活动，企图达到破坏民族团结，分裂国家的目的。他们利用“人权”等问题大作文章，攻击我国的民族政策，鼓吹“民族自决权”、“高度自治”。境内外的民族分裂主义分子还相互勾结，搞所谓“西藏独立”、“东土耳其斯坦共和国”等分裂活动。这些活动，得到西方一些国家的支持，成为他们对我国实施渗透、分化战略的一部分。面对国际斗争的复杂形势，我们必须加强民族政策研究，要对外多做工作，以争取更多的朋友对我们的理解和支持，粉碎敌对势力对我们的破坏活动。

三、本书的研究范围和重点

现代政策研究理论认为，广义的政策可分为政府制定的政策（如税收政策、产业政策等等）和企业推行的政策（如市场营销政策、新产品政策等）两大类，前一种政策称为公共政策^①。民族政策是一种公共政策，它是政党或者政府制定的、在全社会范围广泛适用的政策，而不是由企业制定的，在局部范围使用的具

^① 郑新立主编：《现代政策研究全书》，中国经济出版社1991年版，第1页。

体策略或措施。对于何谓公共政策，人们曾从不同的角度做出过多种不同的解释。有的认为“公共政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规”（伍德罗·威尔逊）；有的认为“公共政策是对全社会的价值作权威的分配”（戴维·伊斯顿）；有人认为，公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”（哈罗德·拉斯维尔）；还有人认为，公共政策是“政府选择作为或不作为的行为”（林水波、张世贤）^①。这些对公共政策的定义，都可以帮助我们不同侧面理解民族政策的含义。我国学者张金马认为：公共政策是“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。根据这一定义，我们可以认为，我国当代的民族政策，是党和国家为处理国内民族事务而制定的行为准则或行动指南。

人们根据政策的声明方式对政策进行分类，把政策分为成文政策与不成文政策。我们研究的民族政策主要是成文的政策，也就是那些通过文件形式表现出来的政策。从政策文件的来源上看，它包括中国共产党制定的民族政策，也包括国务院及其组成部门和地方政府制定的有关民族政策，还包括全国人大和地方人民代表大会制定和颁布的有关民族问题的法律。应该指出，政策与法律是两个不同的概念，两者的制定主体、执行方式都有很大的不同。政策是相对持久恒定的决策，而法律是规范的行为模式，只有对全局具有重大影响的、长期稳定的、成功的政策才能上升为法律。上升为法律的民族政策应该是属于民族立法研究领域的问题，但由于民族政策与民族法律有相互交叉重叠的地方，因此，我们也可以通过研究一些有关民族问题的法律规定，来丰

① 以上参见张金马主编：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1991年版，第17-18页。

② 张金马主编：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1991年版，第19页。

富民族政策的研究内容。还需要指出的是,从严格意义上讲,领导者的讲话不等于政策,但我国的一些民族政策是通过领导同志讲话形式表达出来的,而且这些讲话也确实起到政策指导的作用,因此,我们研究收录的文献范围也包括了一些领导同志的讲话。

本书的研究范围是我国新时期的民族政策。贯穿全书的一个基本思路就是,探索新时期影响制定民族政策的理论,归纳新时期民族政策的体系和主要内容,总结新时期民族政策发展的成就、特点和经验,探索市场经济条件下民族政策的发展趋势。政策研究是一项应用性很强的研究,因此本书的研究重在应用性,同时也兼顾了一些理论性。各章研究的主要内容和目的如下:

绪论部分概要地介绍了我国新时期民族政策研究成果的主要内容,并论述了进行新时期民族政策发展研究的重要意义。

第一章对党的民族政策形成和发展的历史做了简要回顾。新时期的民族政策是在我国原有民族政策基础上发展起来的,这些政策源于新中国成立前中国共产党的民族理论和民族政策主张,经过新中国的实践,在20世纪60年代初步形成了体系。了解这些政策形成和发展的历史,有助于把握新时期民族政策的发展变化和时代特点。

第二章对新时期民族政策发展的历史过程做了详细介绍。根据我国经济体制改革发展的历程,本书将新时期民族政策的发展分为三个历史阶段,并运用比较翔实的资料,采取纵向与横向描述相结合的办法,勾画出新时期民族政策发展的历史轨迹,反映出每个历史阶段民族政策发展的主要成就和时代特点。

第三章概括了新时期民族政策发展的理论。需要说明的是,这里并不是从人们一般所惯用的政策过程(政策制定、运行、监督、反馈、调整等)方面来研究民族政策的理论,而是研究有哪些理论对新时期制定民族政策产生了直接或间接的影响。毫无疑

问，影响最大的是邓小平民族理论，此外，其他领域的一些理论成果和实行的政策也对民族政策的发展产生了影响。

第四章和第五章是本书的重点。作者运用了比较翔实的资料，概括了新时期党的民族政策的体系和主要内容。过去介绍民族政策的文章或书籍较多，但概括的内容有的不全面，有的过于简略。我国的民族政策究竟是一个怎么样的体系，有多少条主要政策，一般人并不十分清楚。因此，有必要对此进行全面的、权威性的概括。这样的概括，对一些从事专业民族研究和具体民族工作的同志是很需要的。为了提供这样的成果，本研究采用了新的手段，主要办法是将已公开出版的民族政策法规文件录入计算机，并按设计的政策条目和时间顺序进行分类和重新排列组合，在对这些资料进行全面对比分析的基础上，归纳了呈现在读者面前的民族政策体系和内容。作者分门别类共概括出 15 各方面的 100 条具体民族政策，相信这些成果能为读者研究和使用的带来方便。作者对这些政策的归纳，一是力图具有全面性，即将新时期形成的全国性民族政策尽可能都收集在内，除了党中央、国务院和中央有关部门制定的政策外，还包括了一些地方制定的重要政策。二是反映出民族政策的发展过程。如对概括的理论和政策，一般都引用了最初的提法或规定，并介绍了现行规定的提法或规定。通过这种概括和比较，可以使读者感觉到这些政策发展变化的历史进程。

第六章概括了新时期民族政策取得的成就、特点和经验。这是在前几章描述性介绍的基础上所做的带有一定理论抽象的概括。通过这样的概括，我们可以更深刻地体会到新时期民族政策发展的时代特点，并可以得出这样的结论，新时期党的民族理论和政策是成功的，

第七章对转轨过程中民族政策贯彻落实遇到的问题进行了理论分析。这一时期政策变动频繁，一些政策带有一定的过渡性，

坚持和完善党的民族政策成为人们关注的一个问题。这一章重点介绍了湖南、湖北的一些做法，目的使读者对中央和地方在这一历史时期调整和发展民族政策所做的工作及工作重点有所了解，以加深对这一时期民族政策发展变化的认识。

第八章对在市场经济条件下如何坚持和完善党的民族政策做了一些前瞻性的探讨。作者重点分析了在市场经济条件下应该实行哪种含义的民族平等以及是否需要优惠政策，并认为这些问题是涉及到今后民族政策发展的关键性理论问题，应该引起人们的足够重视。对今后民族政策的发展趋向，需要坚持哪些政策，发展哪些政策，作者也做了一些粗浅的探讨。这是一家之言，仅供读者参考。

本项研究力图体现以下四个方面的特点。一是运用资料力求全面，对于改革开放以来中央制定的主要民族政策尽可能没有遗漏地收入了本项研究的范围，并在书中有了体现。二是研究的资料要新，努力贴近民族工作实际。书中引用的资料上至建党初期，下至2000年初，不仅时间跨度大，而且与当前的民族工作紧密结合。三是运用现代化研究手段。如建立民族政策研究资料库，将已公开出版的民族政策法规文件录入计算机，并按设计的政策条目和时间顺序进行分类和重新排列组合，在对这些资料进行全面对比分析的基础上，归纳了呈现在读者面前的民族政策体系和内容，这在民族研究领域具有开创意义。四是坚持运用马克思主义民族理论为指导，在运用马克思主义经典民族理论的同时，也吸收一些西方社会科学的理论和观点，使研究成果体现出时代特点和创新精神。

目 录

绪 论	(1)
一、新时期民族政策发展概述	(1)
二、研究新时期民族政策的现实意义	(5)
三、本书的研究范围和重点	(7)
第一章 中国共产党民族政策形成和发展的历史回顾	(1)
一、革命战争时期党的民族政策的探索与实践	(1)
二、新中国民族政策体系的初步建立	(5)
三、“文革”时期党的民族政策遭受的干扰和破坏	(32)
第二章 新时期民族工作的发展历程	(35)
一、拨乱反正时期的民族工作	(36)
二、新旧体制转换过程中的民族政策	(64)
三、建立社会主义市场经济过程中的民族政策	(88)
第三章 新时期民族政策发展的理论	(111)
一、邓小平民族理论对民族政策发展的影响	(111)
二、第三代领导集体民族工作思想对民族政策发展的影响	(124)
三、经济体制改革理论对民族政策发展的影响	(142)
四、民族理论的探讨和发展对民族政策发展的影响	(144)
五、社会发展理论对民族政策发展的影响	(148)
六、国外处理民族问题的经验教训对我国民族政策的影响	(151)

第四章	新时期民族政策的体系和内容（上）·····	（156）
一、	民族平等政策·····	（157）
二、	民族团结政策·····	（159）
三、	民族区域自治政策·····	（167）
四、	保障杂散居地区少数民族合法权益政策·····	（175）
五、	培养少数民族干部和加强民族地区干部队伍建设 政策·····	（179）
六、	促进民族地区经济发展政策·····	（189）
七、	繁荣少数民族文化政策·····	（210）
第五章	新时期民族政策的体系和内容（下）·····	（223）
一、	发展少数民族教育科技事业政策·····	（223）
二、	发展少数民族卫生事业政策·····	（252）
三、	发展少数民族传统体育事业政策·····	（257）
四、	尊重各民族语言文字的政策·····	（260）
五、	尊重少数民族风俗习惯政策·····	（268）
六、	尊重少数民族的宗教信仰政策·····	（276）
七、	民族识别与民族成分认定政策·····	（280）
八、	少数民族婚姻和人口政策·····	（285）
第六章	新时期民族政策发展的成就、特点和经验·····	（291）
一、	新时期民族政策取得的巨大成就·····	（291）
二、	新时期民族政策发展的时代特点·····	（296）
三、	新时期民族政策发展的历史经验·····	（305）
第七章	体制转轨过程中民族政策的贯彻落实问题·····	（318）
一、	转型时期民族政策贯彻落实的特点·····	（319）
二、	民族政策贯彻落实存在的问题·····	（323）
三、	转型时期坚持和完善民族政策的实践与经验·····	（327）
第八章	市场经济条件下坚持和完善民族政策的探索·····	（346）
一、	民族政策运行环境的影响·····	（347）