

民族政策学

杨昌儒 著

贵州民族出版社



杨昌儒 著

民族政策学

贵州民族出版社

黔新登字(04)号

责任编辑:郭堂亮

封面设计:王 剑

民族政策学
杨昌儒 著

贵州民族出版社出版发行

(贵阳市中华北路 289 号)

贵州省侗学会印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 32 开本 6.375 印张 150 千字

1998 年 3 月第 1 版 1998 年 3 月第 1 次印刷

印数:1~1500 册

ISBN 7-5412-0777-2/C·23 定价:12.80 元

序

李廷贵

随着社会经济的发展、交通的发达、电视的进步特别是信息高速公路网络的普遍覆盖,使地球上的各个角落以及这些角落所发生的问题很快就摆在全世界人民的面前,并为仁者智者所关注。众所周知,目前人们所关心的是战争与和平问题、人与自然的关系问题即环保问题。还有就是民族与民族的关系问题即民族问题,而战争与和平问题既与削减军费、禁止使用或销毁一切毁灭性武器有关,也与正确解决民族问题有关;而人与自然关系的环保问题,既与为了生存而掠夺自然关系,也与为了争夺空间而同异族争斗有关。可见,三大问题中的民族问题均与各个问题串连而显示出其敏感性、复杂性和尖锐性。而且,民族问题还具有历史性和国际性。难怪一些国家的政府要员惊叹:地球越来越小了!民族问题正在困扰着我们!这当然不是什么智者的高见,但却是对客观事实的正视。承认事实而不是睁着眼睛说瞎话,这是一种进步或者说也是一种智慧吧。

古今中外,各国历朝的当权者,为自己的利益计,都对解决民族纷争制定了一些政策,或“羁縻”,或“和亲”,或“同化”,都有自己的套路。当前各国政府的政策,有“联邦”,有“自决”,有“融合”,有“区域自治”,都有自己的根据。研究这些“套套”和“根据”。不能不是一门学问,而且是一门大学问。

必须指出的是,只有中国共产党敢于主张“各民族一律平等”,敢于高呼“世界人民大团结万岁”,以此为出发点的民族政策才是

最科学的政策。我们也敢于宣布：在物质和文化高度发展以后，先是阶级消亡，而后是政党消亡，而后是国家消亡。而后是民族消亡，最后走向世界大同。一切资产阶级政党或社会民主党，甚或某些挂羊头卖狗肉的所谓共产党，都不敢主张“民族平等与民族团结”，更不会承认自己会消亡，因而不能不作茧自缚，酿成各式各样的悲剧！正反双方的经验与教训，都令我们加强对民族问题的研究。

我是主张创立“民族政策学”这门学科的。我所接触的“民族问题理论与民族政策”的教授者和研究者，也都认为应该有独立的“民族政策学”。这项艰巨的工程建设由杨昌儒同志完成了，可喜可贺。

昌儒的《民族政策学》一书，在全国乃至全世界是第一本，这门学科自然是开创性的新兴学科，是填补空白的应用学科。它的意义和价值将随着震荡五洲的民族问题而日益显示其重大与份量。

昌儒把《民族政策学》的电脑打印稿捧在我面前，要我写序，我乐于从命，就写了上面这些话。多为感慨之词，似乎题外之语，该搁笔了。

值得一提的是，昌儒同志的行政事务和学会工作十分繁忙，却还能潜心研究，不断有大作问世，真是难能可贵。据我所知，1989年12月，昌儒出版了《民族理论概要》，20万字；1997年4月，又出版了《民族学纲要》，35万字；现在又推出《民族政策学》，15万字；另外还有多篇论文。属于多产的学者。这一方面说明了昌儒同志的聪明才智，理想远大，另一方面也说明了他的超人劳作，他的灵活实践。相对于物欲横流、争权夺利、巧取豪夺、拜金主义的阴暗习气而言，昌儒同志的奋斗精神，显得纯净，显得正直，显得伟大，显得高尚，因而值得钦敬，值得赞扬。

我坚信，《民族政策学》一定会受到读者的好评，也一定会促使人们深沉地思考。

1998年3月8日于园丁山庄

目 录

序.....	(1)
第一章:绪 论	(1)
一、建立民族政策学的必要性	(1)
二、民族政策学的研究对象	(5)
三、民族政策学的特点	(8)
四、民族政策学与其他相关学科的关系.....	(10)
第二章:民族事务管理与研究概述.....	(12)
一、民族事务管理的机构和职责.....	(12)
二、民族事务管理的原则与方法.....	(15)
三、现阶段中国的民族问题.....	(17)
四、现阶段民族工作的根本任务.....	(20)
第三章:杂居散居民族工作.....	(26)
一、杂居散居少数民族的概况.....	(26)
二、城市民族工作.....	(35)
三、民族乡的工作.....	(40)
第四章:制定民族政策的指导思想与系统方法.....	(47)
一、制定民族政策的指导思想.....	(47)
二、现代决策科学与系统方法.....	(51)
三、系统方法的主要原则.....	(53)
第五章:民族政策的系统结构.....	(59)
一、民族政策的要素、功能与特点	(59)

二、民族政策的系统结构与整体效应·····	(65)
第六章:制定民族政策的要素和程序·····	(77)
一、决策科学化概述·····	(77)
二、制定民族政策的要素·····	(81)
三、制定民族政策的程序·····	(84)
第七章:民族政策方案的评价·····	(91)
一、评价的一般原则·····	(91)
二、政策方案的评价内容·····	(96)
第八章:民族政策的实施、检查和完善·····	(100)
一、政策方案的试验·····	(100)
二、政策的普遍实施·····	(102)
三、政策的检查控制·····	(109)
四、政策的修正和完善·····	(113)
第九章:民族政策与法制·····	(116)
一、民族法制概述·····	(116)
二、民族政策与法制的关系·····	(123)
三、民族工作者的法律素养·····	(128)
第十章:民族工作队伍建设·····	(130)
一、民族工作者的基本素质·····	(130)
二、民族工作者的能力·····	(140)
三、民族工作者的修养·····	(144)
第十一章:中国历代民族政策研究·····	(148)

一、历代王朝实施的民族政策述略	(149)
二、“羁縻”政策	(151)
三、“土司”政策	(155)
四、“和亲”政策	(157)
五、经济政策	(161)
 第十二章：世界民族政策研究	(166)
一、“多元文化主义”政策	(166)
二、“一体化”政策	(174)
三、“民族融合”政策	(179)
 附录：	
国务院关于《民族乡行政工作条例》的批复.....	(185)
国务院关于《城市民族工作条例》的批复.....	(189)
 后记.....	(193)

第一章^①

绪 论

政策是国家、政党为实现一定历史时期总任务而制定的行动准则。它具有鲜明的个性特征。不同的国家、政党运用政策来作为处理阶级与阶级之间、社会集团之间、国家与国家之间的关系及指导社会经济文化的发展。在多民族国家,民族政策作为国家政策的一个重要组成部分,是调适民族与民族之间关系,指导各民族社会经济文化发展的行动准则。从世界各国的情况来看,有远见的政党、政府都非常重视民族政策的研究,都把制定和实施民族政策看成关系国家、政党利益的头等大事。

一、建立民族政策学的必要性

中国共产党在各个历史时期都十分重视民族政策研究工作,许多重要政策都是在充分的、科学的研究基础上形成的。可以说,中华人民共和国的民族政策的研究工作和民族政策的制定是同时起步的,因为要制定民族政策特别是要制定适合各民族实际情况的政策,必须对各民族现实情况有充分了解,必须使政策的原则适应执政党和国家总任务的要求。这就需要深入调查和认真

① 本章全文载于《贵州民族研究》1997年第2期。中国人民大学资料复印中心《民族研究》1997年第8期全文复印。

地研究。早在延安时期,李维汉在西北工委期间,与贾拓夫同志一道,深入调查和研究西北少数民族问题,写出了《回回民族问题提纲》、《蒙古民族问题提纲》和《回回民族问题》等著作,为中国共产党制定民族政策奠定了基础。中华人民共和国成立后,全国人民代表大会民族事务委员会组织了少数民族社会历史调查组,以空前的规模开展了对我国各少数民族社会历史的调查研究工作。所以,中国的民族政策研究工作和制定工作都取得了较大的成就。成功地调适了各民族之间的关系,使各民族人民紧密团结在中国共产党的周围,保证了国家的稳定和各民族的团结。

但非常遗憾的是,到目前为止,在我们的学科谱上,尚未有“民族政策学”。虽然中央和省的民族事务委员会都设有“民族政策研究室”,但人们通常把民族政策看成民族理论的一部分。造成这种现状的原因是:

1. 民族政策学尚未形成自己的学科体系。其原因是多方面的,首先,行政学和决策学等学科在中国是在本世纪 80 年代中后期才逐渐形成和兴起的,因此,作为与这些学科相关联的民族政策学也只是在孕育之中。其次,理论界尚未廓清民族理论与民族政策研究的领域。在培养民族工作者的过程中,从 50 年代开设的“民族政策讲座”到 1982 年国家民族事务委员会主持编写的教材,虽然教材名称定为“民族理论与民族政策”,但从教材的编排到教材内容,都没有涉及到民族政策的研究,只侧重于民族工作方针的解释而已。事实上,现在教材中关于民族政策部分的内容,即所谓“八大政策”,我认为它是对马克思主义民族理论的发展,已经成为马克思主义民族理论的重要组成部分。或者说,“八大政策”仅是我国民族政策的纲领和原则的部分,不能把它作为民族政策的全部。

2. 国家在构建学科体系时,没有把它作为一门独立学科看待,而是把它列入民族问题或者民族理论的栏目之下。显然,民族政

策研究不能成为一门独立学科,没有自己独特的研究体系和方法,其研究的进展就不言自明了。

正是由于民族政策学尚未成为一门独立的学科,从而造成了民族政策的研究不能完全适应新的形势和任务的需要,正如国家民族事务委员会副主任江家福指出的:民族政策研究工作局面显得比较沉闷;研究成果少有突破和创新;在对社会主义市场经济中出现的新问题、新情况作出预测和科学的说明并提出相应的对策方面,反应比较迟钝,缺乏及时研究和超前研究;在研究工作的组织方面,各个研究部门缺乏有效的协调,集中力量突出重点,进行攻关不够,理论工作者和实际工作者沟通渠道不畅;在研究方法和手段上显得比较陈旧,仍然沿用五六十年代的方法和资料;对基础理论的研究和民族地区长期发展政策的研究不够;政策的配套措施的研究十分薄弱;民族政策研究机构还不健全,研究人员的数量不足、素质有待提高。^① 上述这些问题和不足,需要引起我们的高度重视,为开创民族政策研究工作的新局面,必须加强民族政策学的学科建设,为民族政策研究提供理论的、方法论的指导。

民族政策研究工作与民族问题、民族事务管理工作有着密切的联系,加强这方面的工作,有着十分重要的意义。

首先,民族政策研究是民族事务管理工作有机的、重要的组成部分。我国是一个由 56 个民族组成的大家庭,汉族遍布全国各地,55 个少数民族基本上分布在边疆或靠近边疆的地区,呈现出大杂居、小聚居的分布格局。而且,南北方的少数民族发育程度不一,生产生活条件参差不齐,其特点也不一样。因此,民族事务管理工作是中国共产党和各级人民政府的一项重要任务,做好民族工作对于国家的安定团结、地区经济文化的发展繁荣具有十分重要的意义。要做好民族工作,必须有正确的民族政策。民族政策

● 江家福《加强政策研究、促进民族工作》,《民族理论研究》1995 年第 4 期。

的制定和完善离不开对民族事务理论研究和民族现状的调查。如果没有深入民族地区进行认真的调查研究,民族政策就可能脱离实际,无法拥抱实践;如果没有不断地深入民族地区进行认真的调查研究,民族政策就可能成为一成不变的、僵化的条文,无法服务于民族工作。可以这样说,民族政策研究贯穿于民族工作的始终和各个方面。

民族政策的制定、实施是一个复杂的过程。在这一过程中必须进行深入、细致的调查研究,论证政策的合理性、有效性、可行性,预测政策实施后的效果。所以,民族事务研究工作的质量与制定的民族政策的质量息息相关。

其次,民族政策研究工作是民族工作部门的一项重要职责。民族工作部门的职能之一就是要卓有成效地参与制定民族政策和督促民族政策的贯彻执行。要做好这项工作,就必须加强民族政策的研究工作。

第三,国内、国际形势迫切要求加强民族政策研究。民族问题是社会总问题的一部分,随着社会的发展,社会总问题的变化,民族问题也必然地有所变化,解决民族问题的民族政策也必然地相应发生变化。在我国,从十一届三中全会到十四届三中全会,完成了社会的转轨过程,确立了社会主义市场经济体制。社会主义市场经济的建立,为民族地区的发展带来了机遇和挑战,它有力地推动了民族地区的发展和各民族的进步。但由于民族地区社会经济发展水平相对落后等原因,决定了它在市场经济条件下将面临许多困难,要受多种压力。这些困难和压力在体制转轨过程中容易发生震荡,造成不安定因素。当前较为突出的问题是:随着市场经济体制的建立,原有的民族优惠政策(主要是经济方面的),有的不复存在,有的名存实亡,有的难以执行,迫切需要有相应的替代政策;在一定时期内,东西部发展差距将继续拉大;资源配置的市场取向与民族地区市场发育滞后存在矛盾;市场经济公平竞争与民

族优惠政策的矛盾……。这些都是民族政策研究急需探索的问题。

自本世纪 80 年代以来,世界上一些国家和地区由于民族政策脱离实际或比较僵化,造成国家先后解体。据不完全统计,二战后,在世界各地先后爆发的 40 多个地区热点中,因民族问题而引起的占 70% 左右。可以这样说,民族问题与环保、核扩散问题并列成为当今世界面临的重大问题。国际敌对势力就是利用民族问题作为分化我国的突破口,正在加紧对我国进行分化活动。国际社会的经验教训和敌对势力的分化活动迫使我们必须认真研究民族政策。

二、民族政策学的研究对象

任何一门学科都有自己的研究对象。那么,民族政策学的研究对象是什么呢?

从政治学的角度看,民族政策是政策中的一种类型。它包括了两方面的关系,即民族与政策之间的关系。民族作为人类社会特定历史阶段中存在的一种人们共同体,对人们社会生活的影响是多方面的和深刻的,可以说民族以一种特殊因素的方式,渗透于人们社会生活的各个领域。因此,只要有民族存在,在社会管理方面就必须采取相应的政策。这样,民族与政策就自然紧密地结合在一起。在不同的历史时期,由于民族的社会生存环境不同,民族问题特点不同,族际关系性质不同,政策制定者的民族理论不同,就形成了不同性质、不同种类、不同特征的民族政策。所以,民族政策是指导民族事务活动的原则,民族政策学应该是以民族问题发展变化的一般规律为依据,着重从施政的角度研究做好民族工作的主观指导规律。也就是说,民族政策学要在民族理论的指导下,研究指导民族工作的主观方面的规律,使人们的主观指导更科

学地反映客观实际,依据民族发展变化的客观规律和不断变化的客观形势,制定出指导民族发展的正确的行动准则。无产阶级政党和社会主义国家的民族政策是马克思主义民族理论变成现实的桥梁,是马克思主义民族理论在实践中的具体运用和体现。

在现实生活中,“政策”一词有广义、狭义两种解释,政策的广义解释,就是把政策理解为一个总的行动纲领,比如,“民族平等团结政策”就是无产阶级在革命和建设处理民族问题的总的行动纲领;政策的狭义解释,就是把政策理解为某项法规或法令,或某项具体的措施,即具体工作的行动准则。如果说我们要对现行民族政策进行梳理,民族政策的体系大致是这样:从纵向的方面来看,民族政策是一个多层次的体系,第一个层次是民族工作的奋斗纲领、总政策,即“八大政策”。它是依据民族和民族问题的发展规律以及中国共产党的奋斗目标制定的。一般说来,这个层次上的政策是不会轻易变动的。第二个层次是实现总政策的各项具体的政策。它包括两个方面,一是协调民族关系的政策;一是促进民族自身发展的政策。这个层次上的民族政策是依据总政策(民族纲领)的要求制定的,是总政策的具体化。它会随着民族发展的进程和民族关系演进过程而发生变化,处于一种流动的状态之中。从横向的方面看,民族政策是一个多侧面的协调发展的复杂体系,它包括政治、经济、文化教育、科学技术、外交等等方面。制定和实施某项民族政策是一个关系整个社会协调发展的系统工程,要求我们的主观指导原则必须具有高度的科学性。历史反复向我们证明,只有符合客观发展规律又适应客观形势发展需要的民族政策,才是正确的,才会受到人民群众的拥护,从而也才能推动社会向前发展。无视民族发展规律和不适应客观形势发展需要的政策,是错误的。它会阻碍甚至会破坏社会各项事业的发展。这充分说明政策的制定和实施,不是随心所欲的,而是有规律可循的。因此,怎样才能使执政党和国家的民族政策更好地符合国情、符合社会

发展的客观规律、符合不断变化的客观形势呢？这就是现实给民族政策学提出的任务。

由此看来，民族政策学是一门以民族事务和民族政策为研究对象的科学。它主要研究民族事务的范围、原则与方法，研究民族政策的产生、发展以及实施的规律。具体说来，民族政策学的研究内容有：

1. 民族事务研究。调查研究本地区民族事务的发生、发展规律，了解本地区民族事务的性质、特点。这是做好民族政策研究的前提条件。只有在充分认识和把握本地区民族事务的性质、特点及其发生、发展规律的基础上，才可能制定出符合本地区特点之行之有效的民族政策。这就要求民族工作者大兴调查之风，深入民族地区开展调查研究，在掌握大量第一手材料的基础上，进行归纳分析，得出接近客观现实的正确的认识。

2. 民族政策的制定。制定民族政策就是在调查研究的基础上，进行认真的比较，然后选择一种能够规范人们行为的方案。对于执政党和政府来说，制定出正确的行之有效的政策是至关重要的。为了达到这样一个目的，必须认真研究制定政策的依据、程序和方法。

3. 民族政策的执行。这是政策研究成果转化为社会行为的过程，是民族政策由观念形态转变为现实形态的过程，如何贯彻执行好民族政策，是值得认真研究的问题。一般说来，重视民族因素、尊重民族存在变化规律，是正确执行民族政策的重要前提之一。以往我们制定的一些民族政策难以执行，除了民族政策本身因素和执行者因素、社会因素之外，还有一个重要因素就是如何寻求民族政策与民族实际最佳结合点，脱离民族实际而去执行民族政策是无法实现民族政策目标的，民族政策的实际价值也会因此而丧失。此外，民族工作内容的广博性构成了民族政策的丰富性，民族政策内容涉及到社会生活的方方面面，民族政策的广泛性是任何

部门政策所不能具有的。因此,如何贯彻执行好民族政策,需要调动方方面面的力量共同完成。在这方面我们是有成功的经验和失败教训的。

4. 民族政策的检查和反馈。民族政策的检查和反馈是民族政策学中一个重要内容。执行政策的过程,既是用政策指导实践解决问题、推动事业发展的过程,同时,也是通过政策指导实践结果验证和完善政策的过程。一般说来,人们对客观事物的认识,常常会受到许多限制,不仅要受到科学条件和技术条件的限制,而且还要受到客观事物本质暴露程度的限制。所以,任何一项政策,在时间和空间上都会有它的局限性。这就要求民族工作者认真检查民族政策的执行情况,及时把执行过程中遇到的新情况、新问题反馈到政策决策机关。

5. 民族政策的比较研究。我们不仅要重视现实民族政策的研究,还必须重视对历史上民族政策的比较研究和国外民族政策的研究。虽然我国历史上的许多民族政策具有其明显的阶级局限性,但在协调民族关系方面也有一些值得借鉴的东西。在当今世界上,多民族国家采用的民族政策不同,可谓是“丰富多彩”。但是“他山之石可以攻玉”,无论是成功的经验,还是失败的教训,都有助于我们更好地研究和制定民族政策。

三、民族政策学的特点

民族政策学有其自身的特点,概括起来有以下几个方面:

首先,民族政策学具有鲜明的政党性。在阶级社会里,每个阶级总是按照自己的阶级利益和阶级意志来制定民族政策的,因此,民族政策具有强烈的阶级性。它为执政党和政府提供解决民族问题所需要的大政方针、策略措施。民族政策同其它政策一样,受到阶级经济基础性质的制约,这是客观的,是不以人们的意志为转移

的。所以,民族政策学不能离开产生民族政策的经济基础的性质去抽象地研究民族政策,而必须联系经济基础和上层建筑的实际去研究民族政策,并且科学地去反映它的本质。在我国,民族政策的研究必须在宪法确定的四项基本原则的指导下,在马克思主义民族观的指导下进行。

其次,民族政策学具有强烈的实践性和民族性。社会之所以需要政策,就是因为它具有指导实践的功能。民族政策是为了解决民族问题而制定的,需要在社会生活中实行的行为规范和行动准则。它不是抽象的理论或是简单的政治主张,而是要在实际生活中得到贯彻执行,要在有关部门和人的行为中得到体现。通过政策研究工作,或是促进政策的制定,或是促进政策的执行,从而推动各民族的社会进步和民族团结。所以,它又是一门实践性很强的科学。

民族政策学的民族性,主要是指民族政策的研究应围绕我国各民族的具体情况和特性进行。从民族学研究的成果看,由于各民族社会环境、地理环境、历史传统、宗教信仰等不同,在长期的历史发展进程中,各民族形成了自己的民族文化。因此,制定和实施某项民族政策,必须适合当地民族的文化心态和民族情况。无视民族特点,就会犯主观主义的错误。

第三,民族政策学具有明确的时效性。任何政策都离不开具体的时间和空间范围。从理论上讲,政策具有效益递减的普遍规律。一项政策随着时间的推移,其作用会逐渐缩小,世界上没有永远不变的政策。这就是要求政策研究工作必须和发展变化的时间相适应,与丰富多彩的实际相适应,而不能落后于实践。某项具体的政策研究一旦错过时机,离开特定的时间和空间,这项政策研究也就失去其意义。所以政策研究需要注重和把握时机。

第四,民族政策学具有广泛性和联系性。民族事务工作内容是广博的,涉及到政治、经济、文化、风俗习惯等诸多方面,由此带