

我国民族政策制定和落实中 存在的问题与建议

王 鉴

(西北师范大学 西北少数民族教育发展研究中心, 甘肃 兰州 730070)

[摘要] 我国在制定和落实民族政策过程中的主要问题表现为: 民族政策的不同类型区分不清, 功能发挥“表里不一”; 民族政策的科学依据不足, 政治取向明显; 民族政策制定与落实缺乏协同创新研究, 重大民族问题解决乏力。相关建议主要包括: 第一, 民族政策体系既要体现优惠性的一面, 又要展示特殊性的一面, 优惠政策是“表”, 特殊政策是“里”, 民族政策应“表里如一”; 第二, 加强民族政策制定与落实的多元性依据, 尤其是历史性依据、时代性依据、科学性依据、现实性依据、民族依据、比较性依据等; 第三, 分别成立国家层面的“西南民族问题协同创新研究中心”、“西北民族问题协同创新研究中心”, 协同创新研究国家急需解决的重大民族问题, 为国家战略决策服务。

[关键词] 民族政策; 问题; 建议

[中图分类号] G 75

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-5779(2014)06-0025-08

我国的民族政策既是国家政策体系的有机组成部分, 也是国家解决民族问题的专门政策。“当教育政策被理解为一个国家加诸社会的特定教育活动之上的一种具有权威性的价值或议论时, 教育政策研究的目的在于提示教育议论如何形成, 并检视它所制度化的教育价值与实践的认受性基础, 批判它所造成的在教育及社会上的偏向与扭曲。若教育政策被理解为国家及其政府在教育事务上所采取的分支、计划以及工程, 教育政策研究的目标在于对国家在教育领域内所采取的行动、计划与工程加以解释。”^[1]所以, 国家在制定民族政策时, 既要符合它的宪法及各项法律法规, 又要体现其民族问题的特殊性。我国在制定和落实民族政策的过程中, 主要的问题表现为: 民族政策的不同类型区分不清, 功能发挥“表里不一”; 民族政策的科学依据不足, 政治取向明显; 民族政策制定与落实缺乏协同创新研究, 重大民族问题解决乏力。

一、制定和落实民族政策要深入分析 我国民族政策的类型及其各自功能

问题: 民族政策构成体系不清, “优惠政策”与“特殊政策”类型区分模糊, 民族政策实践效果缺乏有效评估。

建议: 将国家民族政策体系分为“优惠政策”与“特殊政策”两大类型, “优惠政策”为“表”, “特殊政策”为“里”, 达成民族政策的“表里如一”。对民族政策的实施进行有效评估。

论证如下:

我国民族政策的基础是马克思主义的民族平等、民族团结理论。中华人民共和国境内各民族一律平等, 只有民族平等才能保证民族团结。而因为自然、历史、社会等原因, 事实上的各民族在经济社会发展方面存在着巨大的差异。因此, 我国对少数民族的政策普遍实行的是一种优惠政策, 即有利于少数民族生存与发展的各类政策。事实上, “一

[收稿日期] 2014-11-04

[基金项目] 2010年度教育部人文社会科学研究一般项目“民族地区双语教学的理论基础与实践模式研究”(10YJA880134)的阶段性研究成果

[作者简介] 王鉴(1968—), 男, 甘肃通渭人, 西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心主任, 教育部长江学者特聘教授, 博士生导师, 教育学博士, 主要从事少数民族文化与教育、课程与教学论等研究

个国家的民族政策，除了优惠政策之外，还应包括民族发展中的特殊政策。”^[2]这两类政策概相似又相关，常常被混为一谈，统称为优惠政策。我国制定和落实民族政策中一个根本性的问题就是没有明确地区分优惠政策与特殊政策的差异，并使二者有效发挥各自的作用。

所谓优惠政策，在西方国家中大都称为“补偿政策”，是在充分考虑少数民族经济社会发展中特殊自然、历史、社会等原因之后，所采取的一种倾斜发展政策或优先发展政策。自中华人民共和国成立以来，党和国家一直都对少数民族地区制定和落实的是一种积极的优惠政策。比如国家对西藏自20世纪50年代以来大量经费投入到各行各业的建设与发展，远远大于其他省（区），就是针对西藏的特殊自然、历史及社会问题而实行的优惠政策，正是这些优惠政策保障了西藏经济社会的跨越式发展。^①所谓特殊政策是在充分考虑各少数民族的信仰、语言、文化等特殊情况后而采取的“唯其独有”的政策，特殊政策有时从表面上看是一种优惠政策，其实不然，它是一种“特别的”或“独特的”政策，并没有什么优惠的成份在里面。以民族教育政策为例，民族教育发展中的特殊因素，特别是语言与文化方面的特殊性，要求在民族地区的学校实行双语教学与多元文化的课程之政策。如果不考虑这些特殊因素，民族政策的特点就不能体现出来，就会陷入一般的、普遍的政策的重重复陷阱之中。事实上，优惠政策与特殊政策常常是交织在一起的。优惠政策是“表”，反映着国家对民族地区的“优先”、“优厚”、“优越”的发展政策，以“人、财、物”的大量投入为表征。特殊政策是“里”，反映着国家对民族地区的“特殊”、“特点”、“特别”的认识与把握，以“特点”、“实质”、“核心”等理解为标识。我国的民族政策体系包括民族政治政策、民族经济政策、民族文化政策、民族宗教信仰政策、民族语言政策、民族教育政策、民族科技政策、民族生态保护政策等，而这些政策中既要体现优惠性的一面，又要展示特殊性的一面，使民族教育政策“表里如一”。

长期以来，我国民族政策的制定与落实都是“重”优惠政策“轻”特殊政策，造成的结果是民族地区的各级政府与各行各业过份依赖民族优惠政

策，等待新的优惠政策出台，争抢更优惠政策受益权。比如长期争抢的国家级少数民族贫困县及相关优惠政策便是典型。^②解决这一问题的关键是要有意识地区分民族政策中的优惠政策与特殊政策，使其各自发挥其功能，使优惠政策体现国家的优先发展战略与优惠待遇，使特殊政策能够切合民族地区及民族的实际状况，有较强的针对性。在民族政策调整方面，对过去因轻视特殊政策而产生的问题进行修正，在保障优惠政策的基础上，加强特殊政策的制定与落实，且将重心逐渐地、因地制宜地从“重优惠”转移到“重特殊”上来。

二、制定和落实民族政策要充分考虑民族政策的多元基础

问题：民族政策制定与落实的政治性依据突出，科学性基础不足，自上而下为政治服务目的明显。

建议：深入研究民族政策制定与落实的多元基础，不仅为国家政治服务，也要为民族地区经济社会发展服务，且将二者有机统一起来，增强民族政策的科学性。

论证如下：

（一）民族政策制定与落实的历史性依据

不同的民族问题，在不同的时代都会有不同的表现形式，即使是同一民族问题，在不同的历史时期，也会有不同的表现形式。民族问题是一个历史性的问题，民族政策更是一个历史性的问题。制定和落实民族政策不能凭主观的需求而不顾历史的经验，尤其不能为了政策利益或经济效益而不顾民族问题的历史沿续性。民族政策的发展犹如一条历史的长河，透视历史总能发现共同的规律，这些规律是我们制定民族政策时必须遵守的，否则会受到历史的惩罚。比如，在民族的语言政策方面，我国历来都十分尊重少数民族使用自己语言文字的权利，这一政策在宪法中有明确规定，并在我国历来的教育政策中得以体现。在学习和使用本民族语言的同时，鼓励和提倡少数民族学习通用语言文字，推广普通话。^③当然，这一政策的两个方面会随着时代的发展，语言关系的变化而不断地调整，但其历史的经验与教训不能忘记。如果我们不顾及这一历史经验，而单一强调通用语言文字来制定政策，并企图通过学习汉语或英语等第二语言来代替少数民

族母语的学习与使用，不仅是违背历史规律的，而且还会因丧失多元的语言与多元文化而成为历史的罪人。

（二）民族政策制定与落实的时代性依据

民族政策制定与落实的历史性不能轻视，但它绝对不是静态不变的，而是要随着时代的发展不断地变化，这就是民族政策制定与落实的时代性。民族问题在不同的时代会有不同的表现，不同的时代制定相应的民族政策以解决这一时代急需解决的相关问题。比如，在民族团结教育方面，我国一直倡导的是“三个离不开”，即少数民族离不开汉族，汉族离不开少数民族，各少数民族相互离不开。并以此强调民族认同与国家认同的高度统一。理论上形成了费孝通先生著名的“各美其美，美人之美，美美与共，天下大同”的理论和杨建新先生“各民族共创中华”的理论。但在推行民族团结教育的过程中，民族认同与国家认同之间的矛盾有时会成为学校教育的难题。随着时代的发展，随着对民族团结教育认识的深化，民族团结教育的目标有了新的调整。2014年5月28日，习近平总书记在第二次中央新疆工作座谈会上发表重要讲话，他指出：“新疆的问题最长远的还是民族团结问题。民族分裂势力越是企图破坏民族团结，我们越要加强民族团结，筑牢各族人民共同维护祖国统一、维护民族团结、维护社会稳定的钢铁长城。要坚定不移坚持党的民族政策、坚持民族区域自治制度。民族团结是各族人民的生命线。要高举各民族大团结的旗帜，在各民族中牢固树立国家意识、公民意识、中华民族共同体意识，最大限度团结依靠各族群众，使每个民族、每个公民都为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量，共享祖国繁荣发展的成果。各民族要相互了解、相互尊重、相互包容、相互欣赏、相互学习、相互帮助，像石榴籽那样紧紧抱在一起。”^①新的民族团结教育以“紧紧抱在一起的石榴籽”为隐喻，突出强调了“国家意识、公民意识、中华民族共同体意识”，进而把民族团结教育的重点放在了加强“三大意识”的目标上来。又比如，同样是少数民族双语教育政策，随着时代的发展，语言环境的变化，双语教育的有效普及，不同时代双语教育政策重点解决的问题就会不同，相应的双语教育的政策就会打上时代的烙印。经过 60

多年的发展，新时期的藏汉双语教学政策、维汉双语教学政策、蒙汉双语教学政策等各少数民族的双语政策，与 20 世纪 50 年代、80 年代的双语政策相比，都发生了很大的变化，有些民族地区已经提出了三语教学的政策，还有的民族地区将双语教学的重心进行了调整，这些都是时代的需求，是历史性表征中的阶段性政策，这些政策还会不断地变化与调整。我们今天所处的时代，民族问题已经成为全球性的问题，在民族问题领域，还存在极端宗教势力与恐怖主义，还存在民族分裂与流血冲突。而这些问题的解决不能靠军事或武力，而是要依靠教育。正因为这样，民族教育政策中的多元文化教育政策在全球盛行，这也是时代性需求所致。

（三）民族政策制定与落实中的科学性依据

民族政策制定的影响因素较多，科学性应该是较为重要的影响因素。关于民族政策中的区域自治政策就要考虑民族政治学；关于民族语言的政策，就要依据民族语言学的理论；关于民族教育的政策就要充分考虑与民族学生的学习方式与评价相关的民族心理学；关于民族经济政策就要考虑民族地区的生态与传统的产生结构等民族生态学问题；关于民族文化政策必须考虑民族传统文化的特点及传承相关的民族文化学等等。科学的依据是客观的依据，尤其在民族经济发展、民族教育政策制定、民族文化遗产与创新等方面，科学的政策依据需要深入地研究并制定落实，而非一切以政治政策为依据，这还是政治挂帅时代的产物，缺乏一定的科学性。目前，必须在科学发展观的理论指导下，重新考虑制定与落实民族政策的科学依据。民族政策制定与落实中的非科学性的表现在于政治或经济利益至上，主观主义，民族主义成为制定落实民族政策的思维方法等。

（四）民族政策制定与落实的现实性依据

所谓现实依据，又称为实践依据。民族政策的制定应该自下而上，有根有本，从民族地区中存在的问题出发，形成民族问题意识，坚持问题导向，敢于正视民族问题，发现民族问题，为制定民族政策提供充足的实践依据。而不是因为民族问题敏感，有意地逃避民族问题、隐藏民族问题，使民族问题由小到大，进而发展为民族矛盾与民族冲突。所以，在民族地区要善于发现民族问题，坚持用科

学的方法分析和研究民族问题，并且通过一定的试点实验探索，解决民族问题，这都有助于形成民族政策的实践性基础。我国民族政策几十年的发展，解决了民族经济社会发展中的重大问题，形成了中国特色的民族政策体系，这是得到了国际社会的普遍认同的。但是，不能因此而回避我国民族地区的问题与民族政策的问题，尤其在新的历史时期，要勇于面对复杂的民族问题，应当有敢于触及问题、解决问题的责任担当，更要到实践中和群众中寻找解决民族问题的办法，提高解决民族问题的能力以及制定与落实民族政策的能力等。从提升民族地区经济社会发展水平的目的出发，“因地制宜”制定民族地区的政策。国家层面民族政策的制定与落实更应注重专家咨询和调查研究，尤其是要开展试点实验，有理有据地解决民族地区较为突出的重点问题。民族政策制定与落实的实践依据的核心在于“因地制宜”，同一民族政策，应该有多种执行模式。例如，我国新世纪以来实行的教育之“撤点并校”政策，重点考虑了办学的经济效益问题，却忽视了教育文化自身的特点。在民族地区自然环境的特点，人口居住的特点决定了民族地区的办学形式。撤点并校的结果使民族教育的数量化问题再一次成为主要问题，质量问题的重心转移又被人为地推迟滞后。^[3]

（五）民族政策制定与落实的民族性依据

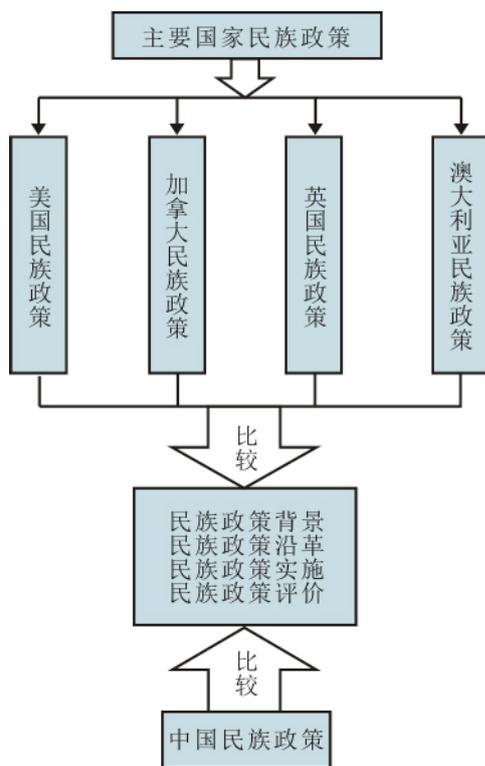
民族政策制定与落实中讲得最多的恐怕是“因地制宜”的问题，其实还有一个问题应该引起大家的重视，即“因族制宜”。将此二者有机地结合起来，才能有效地制定与落实民族政策。所谓“因族制宜”，是在统一的民族政策的基础上，考虑不同民族的具体特点与实际情况而弹性地制定与落实一些民族政策。比如，长期以来，民族问题中最重要也是最困难的恐怕是西藏问题了，因此国家在西藏的政策方面，会考虑专门的优惠政策，我们国家定期召开的西藏工作会议，就是专门解决西藏问题而制定与落实民族政策的会议。“七五”事件之后，新疆的民族问题越来越突出，加上三股恐怖势力在新疆活动频繁，新疆的民族问题又一次成为西藏问题之后国家急需解决的重大问题，新疆工作会议由此产生，一系列有关新疆、有关维吾尔族的政策随之出台，比如国家新疆工作会议提出率先在南疆地

区普及包括普通高中在内的十二年义务教育政策，就是“因族制宜”的产物。即使在国家已有的民族政策中，常常会因为不同民族而有不同的模式，比如双语教学政策，在西藏与新疆有不同的模式，那是“因族制宜”，事实上不同的少数民族内部，各地的差异也很大，双语教学的模式也就不同，这样形成了我国丰富多样而且行之有效的双语教学的多元模式并存局面，这恰恰是有利于双语教学的推进与实施的。“在同一民族内部，不同的地区，双语教学的模式便不相同，西藏的双语教学模式与甘肃甘南的双语教学模式不同，这便是因地制宜。”^[4]所以，将“因地制宜”与“因族制宜”结合起来制定与落实民族政策是我国发展教育地区经济社会的主要经验之一，值得进一步发挥其作用与价值。

（六）民族政策制定与落实的比较性依据

“他山之石，可以攻玉”，民族政策比较研究是民族政策制定与落实中十分重要的领域。加强不同国家民族政策的比较研究，对于制定我国民族政策有十分重要的参考价值。我国民族政策的理论渊源自然是马克思主义的民族理论与中国实际的具体结合。我国民族政策的实践渊源当然是苏联民族政策模式及我国早期在解放区的实践探索。20世纪50年代，苏联的民族问题得以有效解决，成为中国学习和效仿的对象，甚至成为照抄照搬的模式。到了20世纪80年代末，苏联的民族问题的暴露也成为导致苏联的解体的重要因素，宣告了苏联民族政策模式的结束，我国也随之开始研究与反思苏联民族模式存在的问题，进而在改革开放的大潮中将焦点锁定在美国的民族政策与模式上，多元文化主义的理论与实践盛行至今。然而西方国家的民族政策在成功解决西方民族问题的同时，仍然暴露了其政策的明显不足，反多元文化主义的浪潮此起彼伏。进入新世纪，我国民族地区的问题在国际民族问题层出不穷的背景下也逐渐暴露出来，苏联模式与西方经验都不足以成为我们简单解决民族问题的方法，但其中又不乏我们解决中国民族问题的经验与教训，所以比较研究民族政策，是制定我国新时期民族政策的比较性依据。开展主要国家民族政策的比较研究的学术价值在于进一步分析国外主要发达国家民族政策发生的背景、政策制定的过程、重点解决的问题等，不仅从理论上丰富民族政策研究的内

容，而且从实践上促进中国民族政策的科学制定。开展主要国家民族政策的比较研究的应用价值在于通过学术理念影响治国策略。



三、制定和落实民族政策要牢牢抓住民族问题的重点并开展协同创新研究

问题：民族政策的制定与落实虽然有重点，但并没有通过协同创新解决重大民族问题。

建议：成立国家层面的民族问题协同创新中心，为国家制定与落实民族政策服务。

论证如下：

我国民族政策制定与落实的思维模式是借鉴他国的基础上走中国特色的道路，先是苏联模式，其次是美国模式。但进入新世纪以来，这两种模式都不能有效地解决中国的民族问题。大家都清楚地意识到民族政策的顶层设计与理论基础出了问题，至于如何解决这些问题，大家又陷入了迷茫之中。尤其是面对一些重大的民族问题的解决，缺乏一种大智慧来确定政策，有时还会陷入一种不知所措的困境之中，国家层面原有的民族政策已经不适应现实中民族问题解决的需求，学术层面因国家政策的限制而难以突破性地开展研究。这样，民族政策的制定与落实处在一种等待与变革的过程之中，而民族

问题解决的迫切性时不我待。比如，在西藏问题上，如何解决与达赖喇嘛的谈判问题？如何与西藏分裂势力在藏区的活动作斗争的问题？又比如，在新疆问题上，如何解决恐怖主义和分裂势力的影响问题，如何解决民族地区不同民族之间的冲突问题，如何解决边境民族的发展问题，如何解决少数民族地区发展落实的现实问题，如何解决东西部发展失衡的问题，如何解决民族地区贫富悬殊分配不公问题，如何解决民族地区资源开发与环境保护的问题，如何解决民族地区教育的特殊需求问题，如何解决民族文化的传承与保护问题？等等。这些问题的解决必须依赖国家层面的民族政策支持，而出台这些政策的前提条件是对这些民族问题进行系统深入的协同创新研究，对症下药，稳步解决民族问题中的重大问题，最终解决民族问题中的根本问题。

当然，党和政府越来越重视决策的科学性依据问题了，对面临的各种社会问题开始注重研究了，形成了以科学研究为政策制定的主要依据的国家决策模式。比如早期对“香港问题”的研究，对“三农”问题的研究，对“三峡”问题的研究，对“西藏问题”的研究，对“新疆问题”的研究，对“南海问题”的研究，对“食品安全问题”的研究，对“公共卫生问题”的研究，等等，均采取了国家战略急需的协同创新研究模式，取得了成功的经验。在这些研究中，以“南海问题”研究为主的“中国南海研究协同创新中心”成为首批 14 个国家协同创新中心之一。这一中心由南京大学牵头，在外交部、海南省、国家海洋局的支持下，联合中国人民大学、海军指挥学院、中国南海研究院、四川大学、中国科学院、中国社会科学院等单位成立，目标是打造综合研究南海问题的中心平台。中国南海研究协同创新中心将依托南京大学地理信息、海洋海岛研究、边疆史学、国际关系、文献情报等方面的多学科优势，协同国内外相关研究力量，通过创新机制的改革，带动南海问题的研究，为国家有关部门提供基础信息与决策支持服务。目前，国家关于南海问题方面的政策制定与落实有了丰富的综合的研究作为基础，这些政策科学合理，有理有据，成为中国解决南海问题的重要智囊机构。这一政策制定与落实的有效模式，对于我们解决民族问

题有着很大的启发。

民族问题的解决复杂而艰难，民族政策的制定必须有充分的研究作为基础。过去我们在解决民族问题时意识到了解决重大问题的必要性、重要性，并出台了相应的民族政策，比如西藏问题与西藏民族政策等。但是这些政策常常是政治决策的一个分支，按照国家的政治政策而演绎出来一个民族政策体系，再根据民族政策体系而演绎不同领域的具体政策。这样形成的一个演绎性的政策体系具有明显的政治色彩，缺乏科学依据，从意图上看，都是好的，都是为民族地区的发展而采取的优惠政策，但在落实过程中常常会遇到许多问题，有时不被民族成员所理解，有时会带来一些负面的影响，有时会执行受阻。遇到问题时，有时又多强制执行，使民族政策的问题越积越多，最终形成较为重大的民族问题。借鉴国家在南海问题及南海政策制定的有效模式，结合国家制定一切政策的战略思维模式，我国在制定民族政策时同样可以形成协同创新研究基地，分别成立国家层面的“西南民族问题协同创新研究中心”、“西北民族问题协同创新研究中心”，前者以“西藏问题协同创新研究中心”为重点，后者以“新疆问题协同创新研究中心”为重点。“西藏问题协同创新研究中心”可由四川大学牵头，联合国家藏学研究中心、西南大学、西藏大学、西藏民族学院、青海大学、甘肃民族师范学院等，形成西藏问题研究的国家队，为国家制定西藏民族政策提供智力支持。“新疆问题协同创新研究中心”可由兰州大学牵头，联合新疆大学、新疆师范大学、西北民族大学、西北师范大学、中央民族大学等形成研究新疆问题的国家队，为国家解决新疆问题，制定民族政策发挥智囊作用。两个协同创新中心可在国家民委、国家教育部、国家统战部、国家宗教局等的支持下，开展有关民族问题的专题研究，比如地理研究、生态研究、历史研究、民族研究、文化研究、教育研究、经济研究、政策研究等。这种协同创新中心是国家 2011 协同创新计划中的区域与文化的结合类型，解决的是国家急需的重大问题。^⑤在协同创新研究成果的基础上，结合国家需求及民族问题解决之需要，制定相应的民族政策，解决中国民族问题中的重大问题。重大问题解决了，民族问题中的其他问题也会迎刃而解。民族问

题中的重大问题解决了，就可以在研究的基础上进一步解决中国民族问题的根本性问题，即各民族共同发展、共同繁荣的问题，实现真正的民族平等、民族团结，实现中华民族伟大复兴的光辉梦想。国家层面的民族问题研究协同创新中心的设立，已经有了前期的基础，也有着现实的近切性，是国家发展中的急需。在新世纪初，国家就成立了百所人文社会科学重点研究基地，其中包括民族问题研究中心、民族教育问题研究中心。在中央民族大学设有“中国少数民族研究中心”，在兰州大学、新疆大学设有“西北少数民族研究中心”，在西北师范大学设有“西北少数民族教育发展研究中心”，在四川大学设有“中国藏学研究中心”，在西南大学设有“西北少数民族教育与心理研究中心”，在云南大学设有“西南边疆少数民族研究中心”，这是国家层面的早期协同研究中心，已经在国家决策中发挥了重要的作用。在新的国家 2011 协同创新战略提出之后，也形成了一些协同创新的研究中心，如“中华多民族文化遗产与文化凝聚协同创新中心”，该中心由四川大学牵头，北京大学、中国社科院、文化部、中央民族大学、内蒙古大学、西北民族大学、西南民族大学的相关机构和院所核心协同，复旦大学、厦门大学、南京大学、上海交通大学以及重庆文理学院和成都市人民政府等机构和部门主要参与。中心协同创新的重要机构跨越了内蒙、新疆、西北和西南等国内主要的民族地区，知名学者来自汉族、蒙古族、藏族、维吾尔族、满族、回族、苗族、彝族、裕固族等众多民族，此外还包括了海外人类学、民族学以及文化遗产研究等领域的著名学者数十名。中心的目标是面对社会紧迫问题、响应国家现实急需，力争创建一个好的机制、汇聚一群好的人才、培育一种好的氛围，最终提交一批好的成果，通过进一步发掘源远流长的中华多民族文化遗产，增强国内各民族的团结凝聚、提升两岸四地的文化交往、扩展全球华人的文化认同，为增强中华文化的国际话语权和国际竞争力做出贡献。但这一中心的研究对象较泛，因此还需要进一步凝炼方向，锁定研究问题域。现在根据形势发展的需要，根据国家战略重点的进展，需要对这些已经有相当基础的中心进行再协同，形成真正能为国家战略需要服务的人文社会科学重点研究基地，形

成新时期国家新的协同创新工程的亮点。以其雄厚的综合研究成果，为国家决定服务，进而从根本上解决中国的民族问题。

总之，当前我国民族政策正处在一个特殊的变革与发展的时期，不仅从顶层研究与设计民族政策的理论架构，把马克思主义的民族理论与中国的具

体实际进一步相结合，解决中国当前重大的民族问题，而且从民族政策的制定与落实方面，开展协同创新研究，根据战略发展需要转移民族工作的重心，使民族政策的制定与落实科学合理，同时，将我国民族政策与国家大政方针有机统一起来，使民族政策的价值更加符合其本质的定位。

[注 释]

- ① 关于中央对西藏的优惠政策主要包括六个方面：在中央的统一领导之下，充分行使民族区域自治的自治权利。从当前西藏的情况出发，坚决实行休养生息的政策，大力减轻群众的负担。在所有的经济政策方面，西藏要实行特殊的灵活政策，便于促进生产的发展。国家支持大量经费，用到发展农牧业和改善藏族人民生活。在坚持社会主义方向的前提下，大力地、充分地发展藏族的科学文化教育事业。要正确执行党的民族干部政策，极大加强藏汉干部的亲密团结。这六个方面的政策既有优惠政策，又有特殊政策。政治、文化、信仰、教育等方面多为特殊政策，经济与经费投入、民生、基础设施建设、项目开发等方面多为优惠政策。关于国家对西藏的经费投入，从 20 世纪 50 年代到 80 年代的三十年间，国家给西藏投入了 453,000 多万元，而三十年西藏的地方收入包括工商业税、农业税一共 5,738 万元。到 2013 年西藏地方公共财政收入 641,329 万元，中央补助 5,826,106 万元。2013 年西藏教育投入经费过百亿元。
- ② 国家级贫困县，是国家为扶持贫困地区设立的一种标准。2006 年，全国共有 592 个国家贫困县，其中民族自治区贫困县 341 个。国家级贫困县在各级地方政府中会得到重视，优先发展产业化建设。享受中央财政扶贫资金，同时中央亦会通过多种方式进行扶贫。按照贫困县的标准，即人均 GDP 以 2700 元为标准；人均财政收入以 120 元为标准。有的县已经不在国家级贫困县的范围之内，但各地为了享受到这种优惠政策，而想方设法降低自己的人均财政收入。
- ③ 从我国历届民族工作会议中，可以看出这一政策的发展脉络。1951 年第一次全国民族教育会议。会议规定凡有现行通用文字的民族，小学和中学的各科课程必须用本民族语文教学。有独立语言而尚无文字或文字不完全的民族，一面着手创立文字和改革文字，一面得按自愿原则，采用汉族或本民族所习用的语文进行教育。1956 年第二次全国民族教育会议，提出民族教育事业逐步接近和赶上汉族水平，在民族地区开展扫盲教育和普及小学义务教育。在语言政策方面沿用了

第一次全国民族教育会议的政策。1981 年第三次全国民族教育工作会议，要尊重民族特点，在学校教育中，要加强少数民族语文教学，切实搞好少数民族语文教材的建设。少数民族学生在中小学阶段应先学好本民族语文，在此基础上学习汉语文，有条件的还要学习外语。1992 年第四次全国民族教育会议，在语言政策上沿用了第三次全国教育工作会议的政策。2002 年第五次全国民族教育会议，民族教育在发展目标上要坚持突出基础教育，大力推进“两基”，促进各级各类教育协调发展的方针。语言政策没有明显变化。2010 年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》有关民族教育的新政策进行了一定的调整，加大了对国家通用语言文字学习要求的力度：大力推进双语教学。全面开设汉语文课程，推广国家通用语言文字。尊重和保障少数民族使用本民族语文接受教育的权利。重视加强学前双语教育。国家对双语教学的师资培养培训、教学研究、教材开发和出版给予支持。

- ④ 在民族教育概念体系中，传统的民族团结教育强调的是民族认同与国家认同的高度统一。而在新有关民族团结教育的概念中强调了国家意识认同、公民意识认同、中华民族共同体意识认同，即强调的是国家公民教育的概念，这一点已经成为全球多元文化国家公民教育的核心理念，在我国已经明确使用。
- ⑤ 在最近几年国家协同创新研究中心的申报过程中，不论西北地区，还是西南地区，不论西藏地区，还是新疆地区，都没有认识到成立国家急需的民族问题的协同创新研究中心。西北与西南地区的一流高校，其实是国内的三流大学，多将自己的目标定位于科技前沿，其实它们根本到不了科技前沿的水平，就是跟着国内科技前沿的后面走，都是跟不上的，定位十分不准。如四川大学的“生物医用材料 2011 协同创新中心”，“先进磷化工技术与装备协同创新联盟”，西北大学的“大陆构造协同创新中心”，兰州大学的“干旱环境与气候变化研究中心”等，而一些民族院校与师范院校，自知科技前沿没有希望，就定位于文化领域，如西北师范大学的“华夏文明与丝绸之路文化传承创新中

心”，宁夏大学的“阿拉伯世界与中国内陆向西开放协同创新中心”，新疆大学的“新疆区域发展协同创新中心”等。在这些各自为阵，难以协同创新的中心中，由四川大学牵头，联合国家民委、云南大学、西藏大

学、新疆大学共同组建的“中国西部边疆安全与发展战略协同创新中心”较为接近国家急需的领域，但是在凝练主攻方向、服务国家战略、联合国内相关机构、提升创新能力等方面还略显不足。

[参考文献]

- [1] 曾荣光. 教育政策行动：解释与分析框架 [J]. 北京大学教育评论, 2014, (1).
[2] 王鉴. 中国少数民族教育政策体系研究 [M]. 北京：民族出版社, 2011: 135.
[3] 王鉴. 当前民族文化与教育面临的主要问题与对策 [J]. 民族教育研究, 2010, (2).
[4] 王鉴. 我国民族教育政策问题研究三题 [J]. 当代教育与文化, 2010, (6).

Issues of and Suggestions for Ethnic Policy-Making and Implementation in China

WANG Jian

(Research Center for the Educational Development of Minorities, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070, PRC)

[Abstract] The main issues in our ethnic policy-making and implementation are as follows: unclear classification of different types of ethnic policies, inconsistent functions, insufficient scientific basis for ethnic policies, evident political tendency, insufficient collaborative innovation research of ethnic policy-making and implementation, lack of power to solve major ethnic issues. Therefore, the relevant suggestions mainly include the following aspects. First, the system of ethnic policies should embody both concessional side and particular side; the concessional terms are “extrinsic” and the particular terms are “intrinsic” and they should be consistent. Second, pluralistic bases for ethnic policy-making and implementation should be strengthened, especially, historical basis, epochal basis, scientific basis, ethnic basis and comparative basis and so on. Third, Collaborative Innovation Research Center of Southwest Ethnic Issues and Collaborative Innovation Research Center of Northwest Ethnic Issues should be established at the state level to collaboratively study the urgent major ethnic issues and provide service for strategic decisions.

[Key words] ethnic policy; issue; suggestion

(责任编辑 张永祥/校对 一心)