

# 改革开放以来中国民族政策的变迁

——基于共词分析方法和政策工具的视角

郝亚明,赵俊琪

(南开大学周恩来政府管理学院,天津 300350)

**摘要:**民族政策事关民族事务治理的现代化与有效性,概括其发展和演变的规律具有重要的现实和理论价值。通过对改革开放以来251份民族政策文件提取主题词、编码和统计分析,可以看出我国改革开放以来的民族政策具有较好的连贯性和一致性,但同时也具有一定的阶段性特征。从政策工具的角度而言,能力建设工具始终发挥着核心作用,但是权威工具的运用频率有所下降,而象征及劝诫工具的运用有所上升,反映了进入新世纪之后我国民族事务治理办法更趋柔和、多样的总体特征。

**关键词:**民族政策;政策变迁;共词分析;聚类分析;政策工具

**中图分类号:** C957

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-433X(2018)03-0016-07

政策的制定和发展总是在一定的政治制度和社会环境下进行的,迄今40年的改革开放引发了中国政治、经济、社会等方面一系列重大变迁,在这一背景之下,我国的民族政策经历了怎样的调整 and 适应?其发展历程、发展规律、阶段特征又如何?针对这些问题,有学者进行了相关研究,但是研究方法和研究视角较为单一,主要是从历史学的角度梳理和罗列了改革开放以来我国重要的民族政策,对不同阶段民族政策的内容和意义进行了探讨。这种研究思路对于宏观把握改革开放以来民族政策发展的历程和历史影响具有重要价值,但是缺乏从政策科学角度出发的对民族政策本身发展规律和阶段性特征的总结。本文收集了我国改革开放以来251份民族政策文本,尝试运用共词分析和聚类分析的技术方法,探究不同阶段的核心政策主题词和政策聚焦点的分布,并且在政策工具理论的视角下分析不同阶段民族政策工具的组合运用以及发展演变情况,以期揭示民族政策在不同阶段的特点和发展演变的趋势,把握这种特点和趋势是进一步推动我国民族政策科学化、合理化的前提条件。

## 一、概念界定、研究方法与数据来源

### (一) 民族政策的界定。

政策是政府、政党及其他政治团体在特定时期为

实现一定的政治、经济、文化和社会目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,它是一系列理念、谋略、法律、命令、措施、方法等的总称<sup>[1]</sup>。所谓民族政策,就是政治主体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<sup>[2]</sup>。我国民族政策的出发点和归宿是维护各少数民族和民族地区的根本利益,维护祖国统一,调节民族利益,理顺民族关系<sup>[3]</sup>。

### (二) 作为研究资料的政策文本。

公共政策的物理载体就是政策文本,政策文本是一种文字资料,天然具有传递、记录和保存信息的功能。从研究方法的意义上来讲,政策文本是政府活动留下的印记,可以作为政府行为的观测指标和测度方式,为研究政府活动提供研究路径<sup>[4]</sup>。具体而言,有研究者提出了政策文本分析的五种路径,分别是:(1) 语义学与语法学路径。(2) 语用学路径。(3) 政策内容路径。(4) 文献计量路径。(5) 社会网络路径<sup>[5]</sup>。围绕这几种路径,诸多学者通过收集不同领域的政策文件并对其进行分析,产出了一些富有意义和价值的成果,比如关于中国住房保障政策变迁规律和趋势的研究,泛珠三角区域合作一体化的研究,中国房地产

收稿日期:2017s09-13

基金项目:天津市社科规划项目“增进少数民族五个认同的社会融合路径研究”(TJSR16-003);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“多民族国家的国家认同建构研究”(63172051)。

作者简介:郝亚明,男,南开大学副教授,博士,主要研究多民族国家建设的理论与实践、少数民族社会融合。

调控政策的研究<sup>[6][7][8]</sup>。可见,政策文本研究作为政策研究的一种非介入性方式在政策分析研究领域占有重要地位。

### (三) 数据来源及遴选方法。

本文收集的政策文件主要来自于国家民委门户网站、中央人民政府门户网站、万方数据库、北大法宝数据库等网络数据资源以及民族政策文件汇编等图书文献资料,通过各种数据来源相互补充和印证,以期完整、准确收集到改革开放以来的民族政策,共筛选出 1978-2016 年 251 份民族政策文件。本文在收集筛选文件的过程中遵循以下标准:(1) 本文选取的政策文件类型主有“通知”、“决定”、“办法”、“方案”等,要求能够体现政治主体对某一方面民族事务提出意见、规定、办法等规制性内容。(2) 本文不记录领导讲话、会议纪要、部门间函件往来等文件,因其不具备足够的法律效力。(3) 本文选取发文单位为国家政府机关的中央政策文件。

### (四) 统计方法及分析步骤。

1. 主题词提取。学术文献的关键词既是为了便于查找和搜索对应的文献,同时也表征了学术论文的核心内容和研究主题。政策文件是一种高度类似学术论文的文献资料,早期我国在拟制公文时曾明确要求确定公文主题词,用以表征公文的内容特征,但是自 2012 年 7 月 1 日起,根据《党政机关公文处理条例》,取消了将主题词作为公文要素之一的规定。为了表征政策文件的核心内容,学者往往将政策文本中出现频率较高、且与政策核心内容密切相关的词语作为政策文件的主题词,以便于为研究政策主题的变迁和聚焦提供基础<sup>[9]</sup>。有鉴于此,本文首先通过词频统计软件提取每一份政策文件的高频词,然后结合政策文件内容筛选和更正能够表征核心内容、起关键作用

的 3-4 个词语作为该份政策文件的主题词。

2. 共词分析和聚类分析。本文对民族政策文本的统计分析主要采用共词分析和聚类分析的技术方法。共词分析和聚类分析最常见于分析某一领域学术文献之间的共引关系和学术文献研究焦点的研究,由于政策文本具有和学术文献类似的结构与特性,这一信息处理方法逐渐被引入到政策科学领域的研究之中。共词分析的主要原理是通过统计一组主题词(关键词)两两同时出现在同一篇文献中的次数,发现这些词之间的亲疏关系,主题词之间的共现频率越高,说明他们之间的关系越密切<sup>[10]</sup>。在主题词关系网中,有些主题词内容联合紧密,相互靠拢聚集在一块,形成概念相对独立的类团。相互关联的共词网络中,一个主题与多个主题形成关联,相互间构成立体状的关系网,在这种关系网中,很难分辨出由哪些主题词组成类团。为此,要借助数据挖掘中的聚类分析法,对共词关系网络中的词与词之间的距离进行数学运算分析,将距离较近的主题词聚集起来,形成一个概念相对独立的类团,使得类团内属性相似性最大,类团间属性相似性最小,这种处理方法就是聚类分析<sup>[11]</sup>。简言之,聚类分析指的就是在共词频次统计的基础之上,将距离较近的主题词聚集起来形成不同的群组,每个群组能够反映一定时期内文献的特定聚焦点,从而判断这些词所代表的学科和主体的结构变化。本文在每份政策文件主题词的基础之上,进一步提取其中出现频率较高的主题词建立高频主题词的词篇矩阵,并在此基础之上运送 SPSS20.0 软件做聚类分析,将分析后的结果进行呈现和解释。

## 二、改革开放以来民族政策变迁的实证研究

### (一) 政策数量的年度变化。

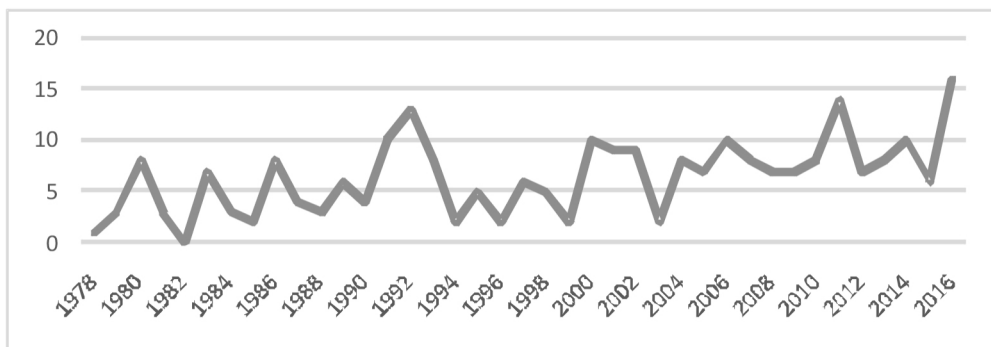


图 1 政策数量的年度变化

由图 1 可知,总体而言,改革开放以来我国民族政策的颁布量呈现波动中上升的态势,这与我国改革

开放以来民族事务日益复杂的形势基本吻合,反映了民族政策的制定具有与时俱进、实事求是的总体

特征。

具体观察民族政策颁发数量的年度变迁图,可以发现大约每三年出现一个转折,最高峰同时出现在2011年和2016年,政策颁布量高达16份。为进一步解释政策数量年度变迁图的形态,本文通过检索政策文件的数据库进行描述。2011年是中国经济和社会发展的第十二个五年规划开局年,“五年规划”是我国独具特色的经济社会发展的宏观调控机制,是全国共同的行动纲领,在“十二五”规划纲要的指导之下,这一年制定并颁布了“民族理论政策体系规划”、“民族法制体系建设规划”、“人口较少民族发展规划”等民族政策的纲领性文件以及其他落实规划的若干具体文件,因此,这一年的政策文件的颁布达到了改革开放以来的高峰,是我国政治运行机制在民族政策领域中的体现与写照,也可以说明我国民族政策与国家整体经济、社会发展规划具有密切的相关性。2016年的政策文件颁布量颇高主要是因为在这一年集中颁发了关于表彰民族团结示范单位的“决定”,使得这一年的政策颁布量陡然上升,具有一定的特殊性和偶然性。

结合政策数量的年度变迁和改革开放以来影响民族政策发展的特殊历史事件的时间节点,本文将民族政策的发展演变分为四个阶段:第一个阶段是1978-1991年改革开放初期的民族政策阶段,这一时期共颁布62份政策文件,平均每年颁布4.4份左右。第二

个阶段是1992-2000年社会主义市场经济建设初期的民族政策。1992年党的十四大正式提出了建设“社会主义市场经济体制”,我国经济体制的改革和对外开放的步伐进一步加快,同年还召开了中央民族工作会议,是我国民族政策的发展过程中具有标志性意义的一年。这一阶段共颁布民族政策文件53份,平均每年颁布5.9份左右。第三个阶段是2001-2011年新世纪之初的民族政策。这一阶段在新的中央领导集体的带领之下,针对我国民族事务出现的新问题、新形势,提出了一系列解决民族问题的新办法、新举措,在这一时期共颁布民族政策文件89份,平均每年颁布8.1份左右。第四个阶段是2012-2016年十八大以来的民族政策。十八大以来我国共颁布民族政策47份,平均每年颁布9.4份。从各个阶段的年均政策颁布量也可以看出,改革开放以来我国民族政策的颁布量总体上逐渐增加的趋势。接下来,本文将具体探究改革开放以来这四个阶段民族政策的关注焦点及发展演进。

(二) 基于共词分析的政策主题聚焦点的变迁。

1. 改革开放初期的民族政策(1978-1991年)。改革开放之初,民族工作的首要任务就是拨乱反正,全面恢复、发展和落实常态化的民族政策。1978到1991年间总共颁发了84份政策文件,本文提取了这一阶段民族政策的高频主题词18个,并按出现频次从高到低排列,具体如表1所示。

表1 1978-1991 民族政策高频主题词

| 主题词    | 频数 | 主题词  | 频数 | 主题词  | 频数 |
|--------|----|------|----|------|----|
| 民族教育   | 14 | 人才培养 | 7  | 医学教育 | 4  |
| 民族用品供应 | 10 | 扶贫   | 6  | 民族团结 | 4  |
| 优惠政策   | 8  | 科技   | 6  | 民族身份 | 4  |
| 经济发展   | 8  | 卫生事业 | 6  | 民族成分 | 4  |
| 民族地区   | 8  | 民族贸易 | 6  | 清真食品 | 4  |
| 尊重风俗习惯 | 7  | 补助   | 5  | 对口支援 | 4  |

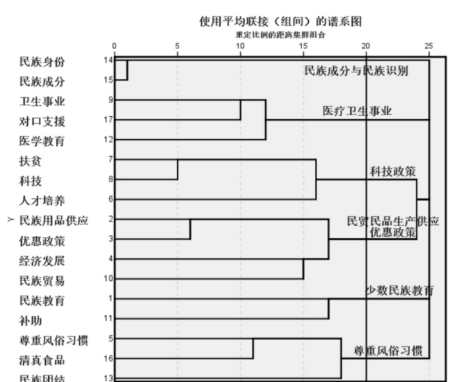


图2 1978-1991年民族政策高频主题词聚类图

总体而言,这一时期的高频主题词涉及范围较广,说明这一时期我国民族政策在各个方面都有所发展。表1中的18个高频主题词经过共词聚类分析,形成了6个群组(如图2所示,刻度为20的纵线与图中树状横横线交叉的点为一个群组),分别是:(1)民族身份与民族识别工作。(2)医疗卫生事业。(3)民族地区科技政策。(4)民贸民品的生产供应优惠政策。(5)少数民族教育。(6)尊重少数民族风俗习惯。

为进一步了解每个群组所代表的民族政策聚焦点的具体含义,本文通过检索政策主题词的方式查找

能够代表该政策聚焦点的具体文件进行内容描述。(1) “民族身份与民族识别工作”政策聚焦点主要包括改革开放初期恢复民族识别的一些具体工作, 比如提出了恢复或改正民族成分的处理原则, 居民身份证关于民族成分如何填写的指导意见, 以及关于暂停更改民族成分的通知, 等等。(2) “卫生医疗事业”是民族政策的重点工作之一, 少数民族地区经济发展相对落后, 少数民族人民生活水平普遍低于其他地区, 而生活水平低和医疗卫生事业落后往往是恶性循环的关系, 改革开放之后我国高度重视民族地区医疗卫生事业的发展, 先后制定了《加强少数民族地区医学教育工作的意见》《关于内地省市对口支援少数民族地区发展医学教育试行方案》《关于全国重点高等医学院校培养少数民族高级医学人才的意见》《关于继承、发扬民族医药学的意见》等一系列政策文件, 主要致力于民族地区卫生事业人才培养、民族医药发展、服务体系等方面。(3) 改革开放初期的“民族地区科技政策”以科技队伍建设、科技扶贫试点、科技普及和工作内容为主, 通过推动少数民族地区科学技术的发展来实现民族地区经济、社会进步的目的。(4) “民贸民品的生产供应”政策聚焦点主要是指民族地区贸易发展和少数民族用品生产供应在税收、贷款、定点生产等方面的优惠政策, 这既是促进民族地区经

济发展的重要举措, 也是保障少数民族权益, 完善少数民族公共服务体系的重要方针政策。(5) “少数民族教育事业”的发展历来是我国民族政策的核心内容, 改革开放初期的民族教育政策主要包括经费问题、高校民族班的问题、民族学院重点学科建设的问题等方面的内容, 这一时期还复办和筹办了一批民族中小学校、民族学院, 为后来民族教育事业的发展解决了大部分基础性的问题。(6) “尊重少数民族风俗习惯”在改革开放初期主要起到拨乱反正的作用, 制定了包括《关于妥善解决回族等职工的伙食问题的通知》《关于宣传报导和文艺创作要正确对待少数民族习俗问题的通知》等指导性的政策文件, 这一系列政策是维护民族团结、处理民族矛盾的重要原则和具体工作方法。

2. 社会主义市场经济建设初期的民族政策(1992-2000年)。这一阶段是我国社会主义市场经济体制正式确立、改革开放的步伐进一步加快的阶段。1992年召开的中央民族工作会议对我国过往的民族工作取得的成就进行了总结, 但也强调要充分认识民族工作的长期性、复杂性、重要性, 并且结合当时中国经济社会的新形势、民族事务的新局面, 针对 90 年代的民族工作任务提出了重要意见。

表 2 1992-2000 年民族政策高频主题词

| 主题词  | 频数 | 主题词  | 频数 | 主题词  | 频数 |
|------|----|------|----|------|----|
| 民族教育 | 22 | 民族用品 | 6  | 经济发展 | 5  |
| 优惠政策 | 9  | 民族院校 | 5  | 高等学校 | 4  |
| 民族团结 | 9  | 民族贸易 | 5  | 扶贫   | 4  |

从表 2 中可以看出, 这一阶段的高频主题词主要有民族教育、优惠政策、民族贸易与民族用品(下文简称“民贸民品”)、经济发展等。经过共词聚类分析, 表中 9 个高频主题词形成了四个群组(图 3), 分别是: (1) 民贸民品优惠政策。(2) 经济发展与扶贫。(3) 少数民族教育事业。(4) 民族团结。

“民贸民品的优惠政策”依然是民族政策的焦点之一, 不同之处在于对扶持和优惠的具体方式进行微调, 扶持力度有所加大。“经济发展与扶贫”涉及到民族地区改革开放实验区的建设、民族贸易的扶持、边销茶的产销管理、定点扶贫工作的开展等内容。这一时期“少数民族教育事业”有了进一步的发展, 在民族地区职业技术教育、民族地区电化教育、民族院校的思想政治工作等方面制定了相关规定。“民族团结”政策聚焦点在这一阶段也采取了一些新的形式和办法, 主要包括民族团结进步的表彰、对文艺作品中

防止丑化和侮辱少数民族的规范、学校民族团结教育的实施等内容。其中, 第一次全国民族团结进步表彰大会正是在这一阶段召开, 自此之后这项活动演化成了一项常设制度。

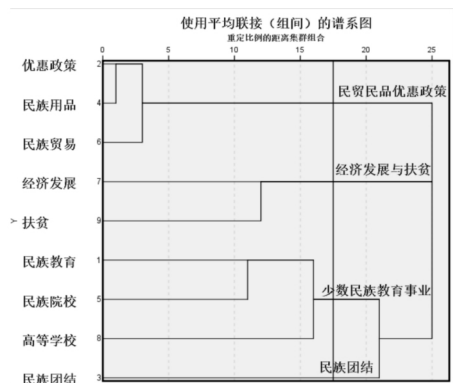


图 3 1992-2000 年高频主题词聚类图

3. 新世纪之初的民族政策(2001-2011年)。这

一阶段是进入新世纪的前十年,我国的民族事务与民族关系在这一阶段也出现了一些新的情况,面临新的挑战,以胡锦涛为总书记的党中央领导集体针对新出

现的问题和严峻的形势,提出了一系列解决民族问题的新观点和新理论。这一时期政策颁布量相比之前有大幅上涨,共计颁发了89份政策文件。

表3 2001-2011年民族政策高频主题词

| 主题词  | 频数 | 主题词  | 频数 | 主题词    | 频数 |
|------|----|------|----|--------|----|
| 经济发展 | 16 | 民族用品 | 9  | 公共服务   | 5  |
| 民族教育 | 15 | 民族体育 | 7  | 民族区域自治 | 5  |
| 民族团结 | 13 | 文化事业 | 7  | 表彰     | 4  |
| 优惠政策 | 13 | 发展规划 | 6  | 传统文化   | 4  |
| 民族贸易 | 11 | 贷款   | 5  | 民族古籍   | 4  |

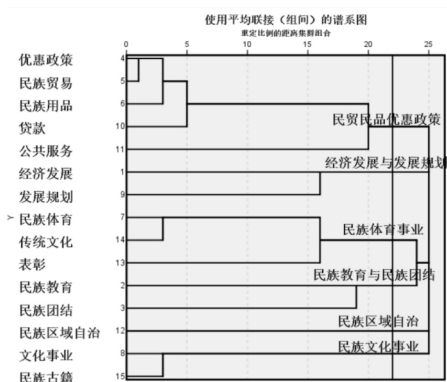


图4 2001-2011年民族政策高频主题词聚类图

从表3高频主题词来看,这一时期的民族政策关注点较上一时期更多,显示出新的时代特点。主题词经过聚类分析之后形成了图4所示的6个群组:(1)民贸民品优惠政策。这一时期民贸民品的优惠政策依然是民族工作的核心聚焦点。(2)经济发展与发展规划。坚持用科学发展观指导民族地区经济社会的发展全局是这一时期的重大战略思想,在这个根本方针的指导之下,国家民委联合国务院有关部门组织编写了“十一五”《扶持人口较少民族发展规划》、“十二五”《扶持人口较少民族发展规划》、《兴边富民行动规划》与《少数民族事业规划》这四个国家级专项规划,为促进民族地区经济社会的发展卯足了马力。(3)民族体育事业。21世纪以后,我国对少数民族体育文化内涵的认识不断加深,将少数民族体育发展置于重要的战略地位,实施了一系列详细、多样、科学的少数民族体育政策<sup>[12]</sup>,印发了《关于加强少数民族传统体育工作的意见》以及少数民族传统体育运动会等相关规定,使少数民族体育政策体系更趋完善和稳定。(4)少数民族教育与民族团结教育宣传。这一阶段的教育政策更加细化,主要出台了关于少数民族预科教育、高层次骨干人才培养、民族地区职业教育的相关政策。在经历了拉萨“3·14”事件和新疆“7·5”事件之后,党和国家对民族团结的教育宣传更为重视,印发了《学校民族团结教育指导纲要(试

行)》《关于在广大妇女儿童和家庭中深入开展民族团结宣传教育活动的通知》《关于进一步开展民族团结进步创建活动的意见》以及民族团结进步表彰等一系列文件。(5)民族区域自治。2001年,全国人大常委会颁布了关于修改《中华人民共和国民族区域自治法》的决定,坚持和完善民族区域自治制度也成为2004年在中央民族工作会议上提出的民族工作的主要任务之一。2005年国务院颁布了《实施〈实施中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》之后,各部门有陆续出台了关于贯彻和宣传的意见,为全面贯彻民族区域自治法提供了重要保障。(6)少数民族文化事业。这一时期的少数民族文化事业主要包括民族古籍的保护、民族文物的保护、少数民族语言文字的管理等方面,致力于保护少数民族传统文化和丰富少数民族精神文化生活。

4.十八大以来的民族政策(2012-2016年)。党的十八大以来,以习近平同志为核心的新一代中央领导集体,在肯定以往民族工作成就的基础上,面对新的国情和新的形势,也提出了一系列新思想、新观点、新方法,截至2016年共计颁发了47份政策文件。本文以出现频数3次以上的主题词作为这一阶段的高频主题词。

从表4高频主题词可以看出,总体而言,这一阶段的民族政策继承和丰富了以往的民族政策,保持了政策的连贯性和持续性。表中的15个高频主题词经过聚类分析之后形成了图5所示的4个群组。(1)经济发展、扶贫与民族贸易优惠政策。这一政策聚焦点的内容看上去颇为庞杂,但是实际上都是关于少数民族或民族地区经济发展方面的内容。(2)民族团结表彰。这一阶段关于团结进步创建活动的表彰以及民族团结进步教育基地的命名是维护民族团结政策主要内容。关于民族团结进步的表彰是鼓励各单位、各地区重视维护民族关系,加强民族团结的宣传和探索民族团结活动方式的有效措施,也使得民族团结进步活动进一步规范化和法制化。(3)少数民族教育

事业发展。十八大以来的少数民族教育政策集中解决双语教育、教材建设、预科教育、义务教育课程标准等几个方面的问题。(4) 民族文化事业。十八大以来对少数民族传统文化的传承与创新提出了相应的

意见, 实施了对少数民族语言保护与发展的相关调查, 对少数民族文艺汇演的评奖工作颁布了细化的办法。

表 4 2012-2016 年民族政策高频主题词

| 主题词  | 频数 | 主题词  | 频数 | 主题词  | 频数 |
|------|----|------|----|------|----|
| 民族团结 | 18 | 民族院校 | 5  | 预科   | 3  |
| 表彰   | 14 | 文化事业 | 3  | 优惠政策 | 3  |
| 民族教育 | 9  | 教育基地 | 3  | 发展规划 | 3  |
| 经济发展 | 8  | 科技   | 3  | 扶贫   | 3  |
| 示范   | 9  | 双语教育 | 3  | 民族贸易 | 3  |

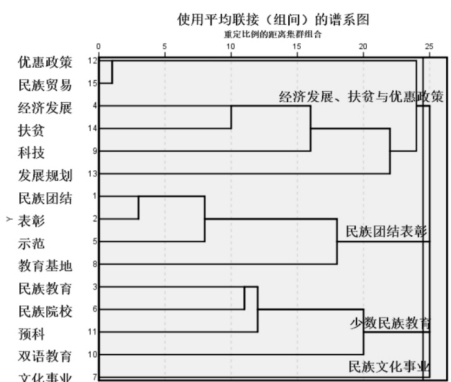


图 5 2012-2016 年民族政策主题词聚类图

5. 四个阶段的变迁分析。汇总改革开放以来所有民族政策的高频主题词发现, 民族团结、民族教育、经济发展、民贸民品、优惠政策、表彰、卫生事业、扶贫等主题词高居榜首, 以民族团结和少数民族发展作为民族政策的核心主题, 充分体现了我国民族工作“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的战略思想。从政策聚类结果的变迁来看, 改革开放以来的民族政策主要围绕经济发展、教育发展、卫生事业、文化事业、科技政策、维护民族团结、尊重风俗习惯几个方面来展开。各个阶段的民族政策聚焦点较为一致, 这说明改革开放以来我国的民族政策连贯性和持续性较好, 民族工作的思路较为清晰, 民族政策的核心目标是实现民族团结、共同繁荣和共同发展。

(三) 改革开放以来民族政策工具的分析。

政策工具就是治理工具, 是政府为了实现政策目标所运用的方法和手段<sup>[13]</sup>。政策工具是公共政策研究的一个重要方面, 不同学者对政策工具类型的看法不一, 本文主要借鉴较为广泛采用的施耐德和英格拉姆的分类方法, 将我国民族政策的政策工具分为 5 种类型: (1) 权威工具, 即以政府法定的权威为基础, 在设定的环境下允许、禁止或要求某些行为, 具体表现形式有规定、许可、禁止等等。在本文中, 权威工具主要用于事关民族成分更改、少数民族补助费、尊重少数民族

风俗习惯等方面的明确规定和禁止措施<sup>[14]</sup>。(2) 激励工具, 即依靠有形的回报, 鼓励某些行为。在民族政策中的表现形式包括税收优惠、奖励、表彰等内容<sup>[15]</sup>。(3) 能力建设工具, 即通过提供信息、教育、培训以及资源, 以此为所期待的目标提供支持<sup>[16]</sup>。在本文中, 为了促进少数民族文化、教育等社会事业的发展, 为其提供硬件设备、人才培养、对口支援都方面的支持都是属于能力建设工具的范畴。(4) 象征及劝诫工具是通过对人民信念和价值观的引导、启发, 促使政策对象从个人内部动机决定是否采取与政策相关的行动<sup>[17]</sup>。政府通过加强学校民族团结教育、创建民族团结活动等措施来引导少数民族正确的民族观和国家观使用的主要是象征及劝诫工具。(5) 系统变革工具是通过组织结构的变革来重新分配权威, 以促进政策目标的实现<sup>[18]</sup>。本文中关于组织建设、行政体制改革方面的政策主要采用系统变革工具。

由于相关政策文本中, 这五种政策工具的使用界限并不十分明晰, 因此有些政策文件文本不止为其确定一种政策工具, 最后通过各种政策工具的频数分析来判断不同政策工具的使用情况。

各类民族政策中, 能力建设工具占有所有政策工具总和的 45%, 是改革开放以来民族工作适用频率最高的政策工具; 权威工具占比为 27%, 也是使用频率较高的政策工具; 激励工具、象征及劝解工具使用较少, 占比分别为 14% 和 12%; 系统变革工具占比最少, 为 2%。从中可以看出, 国家主要通过运用能力建设工具推进少数民族经济、社会事业的发展, 希望通过少数民族自身能力建设实现来实现各民族共同繁荣。从系统变革工具看, 该工具的使用仅占比 2%, 表明改革开放以来我国很少通过在机构中变革权力和责任的重新分配, 变革组织制度、系统内外部环境的办法来实现民族团结和民族发展的目标, 这与我国民族工作的基本方针是一致的, 即坚持和完善民族区域自治制度、民委委

员制度等民族工作的基本制度不动摇。从激励工具、象征及劝诫工具的使用情况来看,这两种工具的使用频率较低。然而,对于维护民族团结,象征及劝诫工具的使用必不可少,即通过价值观的引导促使各民族群众树立正确的民族观和国家观,通过中华民族共有精神家园的建设,铸牢中华民族共同体意识来促进民族关系的和谐发展。

总体而言,改革开放以来的民族政策工具的层次较为完整,这些政策工具的运用指导着民族团结和各民族共同繁荣发展目标的达成,与此同时,政策制定主体还应多加思考如何积极发挥激励工具、系统变革工具、象征及劝诫工具的作用。

另外,通过梳理发现,首先,不同政策工具的组合在不同时期具有鲜明的特点。比如第一个阶段主要运用权威工具和能力建设工具,主要是因为当时民族工作亟需拨乱反正,并且各项事业百废待兴,因此中央政府较多运用权威工具才能迅速、有效扭转错误的民族政策趋势,辅以能力建设工具使少数民族地区各项事业尽快得到发展。其次,各类政策工具的使用频度随着改革开放的推进,呈现不同的演进发展的趋势,这反映出我国民族工作部署和战略重心的调整。而能力建设工具在每一个阶段都发挥着积极作用,这是因为提高少数民族自身发展能力是实现各民族共同繁荣的根

本之道。

### 三、结语

我国改革开放以来的民族政策具有较好的连贯性和一致性,但同时也具有一定的阶段性特征。改革开放初期的民族政策主题聚焦面较宽,政策工具的运用较为多样,权威工具和能力建设的工具运用频率较高,适应了当时民族工作拨乱反正和开创新局面的任务与形势。社会主义市场经济建设时期的高频主题词主要集中于民族“发展”工作,政策聚焦点较为集中。而进入21世纪之后,民族问题突出,民族事务复杂,导致这一时期的政策颁布量较其他时期更为频繁,但民族工作的主要政策聚焦点并无太大变化,主要以民族团结和各民族共同繁荣作为政策目标。从政策工具的角度而言,能力建设工具始终发挥着核心作用,但是权威工具的运用频率有所下降,而象征及劝诫工具的运用有所上升,反映了进入新世纪之后我国民族事务治理办法更趋柔和、多样的总体特征,符合从“管理型”政府向“服务型”政府转变的趋势。十八大以来的民族政策显示出民族政策在新形势下不断细化、深化、具体化的特点,但也由于这一阶段时间跨度较短,还难以判断其发展演变的总体态势。总体而言,在政策工具的使用上,还需增强激励工具、系统变革工具、象征及劝诫工具的政策供给,进一步提高民族政策制定的现代化水平。

### 参考文献:

- [1] 苏竣.公共政策科技导论[M].北京:科学出版社,2014.
- [2] 余梓东.民族政策定义推究[J].内蒙古社会科学,1996(3).
- [3] 龚志祥.浅议民族政策的特征、功能及目标[J].黑龙江民族丛刊,2009(6).
- [4] 裴雷,孙建军,周兆韬.政策文本计算:一种新的政策文本解读方式[J].图书与情报,2016(6).
- [5] 任翌,黄萃,苏竣.公共政策文本研究的路径与发展趋势[J].中国行政管理,2017(5).
- [6] 吴宾,徐萌.中国住房保障政策主体聚焦点的变迁——基于共词和聚类分析的视角[J].城市问题,2017(5).
- [7] 曾婧婧.泛珠三角区域合作政策文本量化分析:2002—2014[J].中国行政管理,2015(7).
- [8] 黄新华,屈站.中央政府房地产调控政策决策逻辑的理论解释——基于1998—2013年间相关政策文本的研究[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2014(4).
- [9] 黄萃,赵培强,李江.基于共词分析的中国科技创新政策变迁量化研究[J].中国行政管理,2015(9).
- [10] 冯璐,冷伏海.共词分析方法理论进展[J].中国图书馆学报,2006(2).
- [11] 钟伟金,李佳,杨兴菊.共词分析法研究(三)——共词聚类分析法的原理与特点[J].情报杂志,2008(7).
- [12] 郑国华,祖庆芳,何平香.我国少数民族群众体育政策的历史演进[J].北京体育大学学报,2016(2).
- [13] 张文鹏.新中国成立以来学校体育政策的演进——基于政策文本的研究[J].体育科学,2015(2).
- [14] 黄萃,赵培强,苏竣.基于政策工具视角的我国少数民族教育政策文本量化研究[J].清华大学教育研究,2015(5).
- [15] J Hanaway, N Woodruff. Policy Instruments in Education [J]. Review of Research in Education, 2003(1).
- [16] A Schneider, H Ingram. Behavioral Assumption of Policy Tools [J]. The Journal of Politics, 1990(2).
- [17] L M McDonnell, R F Elmorl. Getting the job done: Alternative Policy Instruments [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987(2).
- [18] 蓝洁,唐锡海.地方加快发展现代职业教育的政策文本量化分析——基于政策工具的视角[J].职业技术教育,2016(12).

(责任编辑 马旭)