

# 中国扶持人口较少民族发展的 的实践经验研究<sup>\*</sup>

石亚洲 高蕊 王锐

发展是人类社会面临的共同难题。中国扶持人口较少民族发展的政策措施、制度机制和成功经验,谱写了人类历史上人口较少民族发展的辉煌篇章,诠释了民族平等的真正内涵。中国扶持人口较少民族发展政策经历了初步探索、重视倾斜与专项规划三个时期,其实践经验为世界多民族国家解决少数民族发展提供了理念、行动、方法论、构建国家共同体等多维的价值。当前,需要进一步谋划制定 2020 年后人口较少民族扶持战略,完善帮扶政策制度体系,以新发展理念推动人口较少民族地区高质量发展。

关键词:人口较少民族 扶持政策 中国经验 中国价值

石亚洲,中央民族大学民族学与社会学学院教授;高蕊,女,中央民族大学民族学与社会学学院博士研究生。地址:北京市,邮编 100081。王锐,中国社会科学院民族学与人类学研究所博士后流动站研究人员。地址:北京市中关村南大街 27 号 6 号楼,邮编 100081。

发展是人类社会面临的共同难题,世界许多国家都有一些发展相对落后的人口较少民族或土著民族。对人口较少民族或弱小民族的政策和态度,更能体现多民族国家对发展理念的认知与实践。在西方国家,人口较少民族或土著民族发展一般采取两种路径,自由主义认为,国家应尊重少数族群公民的族裔文化认同,保持“中立”和不干预,少数民族的经济社会发展状况主要由市场决定,可以概括为“自由竞争型”。<sup>①</sup> 社群主义则主张群体权利高于群体中的个人权利,国家应该通过政策、制度保障土著民族的发展,约翰·泰勒(John Taylor)和马丁·贝尔(Martin Bell)认为,澳大利亚、新西兰、加拿大和美国的土著民族都在一定程度受到了其所在国这类资源再分配政策的影响和保障。<sup>②</sup>

中国人口较少民族制度环境与西方国家有本质的区别。中国采取一系列政策措施,提供良好的政策及社会文化环境,帮助扶持人口较少民族发展,“少数民族的面貌、民族地区的面

<sup>\*</sup> 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“世界主要多民族国家的民族政策实践及对我启示研究”(项目批准号:15JZD034)的阶段性研究成果。

<sup>①</sup> 参见周少青:《中西比较视野下的中国民族交融发展道路》,《民族研究》2019 年第 3 期。

<sup>②</sup> 参见 John Taylor and Martin Bell(eds), *Population Mobility and Indigenous People in Australia and North America*, London, and New York: Routledge, 2004, p. 5。

貌、民族关系的面貌、中华民族的面貌都发生了翻天覆地的历史性巨变”。<sup>①</sup>国内学界对人口较少民族发展做了多视角的研究,<sup>②</sup>本文在此基础上,根据新中国70多年来人口较少民族发展政策治理实践,将其分为初步探索、重视倾斜、专项规划三个时期,总结中国扶持人口较少民族发展的实践经验,为世界多民族国家促进民族发展提供中国经验和中国智慧的借鉴。同时,认为“十四五”期间,重点应是提升人口较少民族发展的内生动力,以新发展理念推动人口较少民族地区高质量发展。

## 一、中国扶持人口较少民族发展的政策历程

人口较少民族是典型的中国概念,指我国56个民族中人口较少的民族,之前有学者称之为“小民族”“小小民族”“少小民族”。2000年,国家民委首先使用“人口较少民族”一词,2001年国务院正式使用“人口较少民族”概念。目前,人口较少民族是指我国56个民族中,人口在30万以下的28个民族。2016年人口合计189万人。<sup>③</sup>这些民族文化多样,各有差异,但仍具有共同特征:一是人口数量少,28个民族189万人,仅占当年全国人口的0.14%,占少数民族总人口的1.66%。二是资源禀赋条件差,社会发育程度低,自我发展能力弱。三是经济社会发展水平较低,贫困问题突出。四是多数居住在边境。28个民族中有21个聚居在边境地区,15个为跨界民族。这些特点决定了人口较少民族与一般民族存在区别,如果不采取专门的扶持政策和制度安排,人口较少民族很容易被忽视,靠自身力量很难实现跨越式发展。另一方面,这28个人口较少民族占我国56个民族总数的50%,解决了这些民族的发展问题,也就解决了中国一半少数民族发展问题,不仅关系到我国发展稳定,对稳固边疆、实现周边睦邻友好关系也有积极作用,其政治意义非常深远。<sup>④</sup>因此,无论从人口较少民族自身发展需求,还是从其在国家发展格局中的重要战略地位以及从中华民族共同体建设来看,都有必要采取特殊政策措施,帮助扶持这些民族发展。

扶持人口较少民族发展政策,是中国为帮扶人口较少民族,促进其政治经济文化社会生态的可持续发展,激发内生动力,实现整体进步而采取的一系列措施和方式。作为一种政策制度安排,是中国民族平等团结的治国理念和社会主义制度的内在要求,扶持政策往往受到不同时期国内国际政治、经济、文化等环境条件的影响和制约。每一个时期扶持政策的内容、方式、重点条件是不同的。为此,本文将中国扶持人口较少民族发展政策历程分为三个时期:

① 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,《人民日报》2019年9月28日。

② 参见普永生:《当代中国人口较少民族经济发展研究》,中央民族大学2004年博士学位论文;于春洋、苏洪波:《关于人口较少民族经济发展问题的政治学思考》,《重庆社会主义学院学报》2009年第1期;石亚洲:《论民族政策制定专家参与制度的完善——以扶持人口较少民族发展政策为例》,《中央民族大学学报》2008年第2期;朱玉福、伍淑花:《中国扶持人口较少民族发展的政策及其实践研究》,《贵州民族研究》2011年第3期;王德强、王峰:《云南人口较少民族发展转型研究:特征、影响因素及实证分析》,《西南民族大学学报》2015年第9期;刘晓春:《人口较少民族的特殊性与发展对策》,《黑龙江民族丛刊》2017年第2期;耿新:《扶持人口较少民族发展政策的演变、特点与启示》,《中南民族大学学报》2019年第1期;陈强:《习近平扶贫思想视角下人口较少民族脱贫攻坚研究》,《河北农业大学学报》2020年第1期。

③ 根据第六次全国人口普查汇总数据计算28个人口较少民族人口数量,总人口为1,891,215人。国家统计局网站, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/dlerkpcsj/201207/t20120718\\_72812.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/dlerkpcsj/201207/t20120718_72812.html), 2019年10月16日。

④ 王铁志:《人口较少民族研究的意义》,《黑龙江民族丛刊》2005年第5期。

### (一)扶持人口较少民族发展的初步探索时期(1949—1977 年)

1949 年,中华人民共和国成立伊始就确立了实行民族平等团结和民族区域自治政策,开启探索扶持人口较少民族发展路径。一是实施民族平等团结政策。保障人口较少民族选举、参政等基本权利,<sup>①</sup>取消了一切民族歧视,更改歧视或者侮辱性质的族称和地名。1954 年《宪法》规定,在全国人民代表大会中,“各少数民族都应有适当名额的代表”,保障了人口较少民族管理国家事务的权利,许多民族有了第一位全国人大代表。二是开展民族识别与大调查。结束了旧中国遗留下来的民族分布、族称混淆不清,社会历史不明的状况,28 个人口较少民族中的 27 个民族得以确认。三是开展“下去上来”行动,即中央人民政府派访问团到少数民族地区访问,同时组织边疆少数民族各方面人士到内地参观,进一步密切了人口较少民族与祖国的联系,增进了边疆各民族国家认同。四是实施民主改革和社会主义改造,帮助扶持人口较少民族经济社会事业发展,引导人口较少民族走上社会主义道路。特别是对社会发展阶段处于原始公社制末期的民族,<sup>②</sup>跨越千年“直接过渡”到了社会主义,创造了人类社会发展史上奇迹。

这一时期,新中国百废待兴,国家话语中并没有出现人口较少民族概念,但是在具体政策实践中,已经初步认识到人口较少民族的特殊性,通过组织和动员人口较少民族参加社会主义建设,消除了民族隔阂,改善了民族关系,加深了其国家归属感与中华民族认同,我国国家制度和国家治理体系的优势初步显现。

### (二)扶持人口较少民族发展的重视倾斜时期(1978—2000 年)

1978 年,中共中央和国务院提出:“重视未实行民族区域自治的赫哲族、俄罗斯族、德昂族等 11 个少数民族的工作。这些民族人口少,更要注意认真贯彻民族平等政策,在经济、教育、文化事业上,给予更多的关心和照顾。”<sup>③</sup>一是人口较少民族政治权利得到保障。1979 年颁布的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定:“人口特少的民族,至少也应有代表一人。”1983 年 12 月,国务院发布《关于建立民族乡问题的通知》,未实行区域自治的 11 个人口较少民族有 9 个建立了民族乡。二是促进人口较少民族地区经济社会发展。国家制定实施了一批支持民族地区发展的重大政策,如对口支援政策(1979)、沿边开放战略(1992)、“八七”扶贫攻坚计划(1994)、兴边富民行动(1999),这些政策都将人口较少民族纳入其中进行支持和帮扶。1999 年国家民委和国务院扶贫办在云南基诺族、布朗族乡开展帮扶试点。三是积极帮助人口较少民族发展社会事业。恢复和办好民族中小学和民族师范学校,开展双语教学,增加对人口较少民族地区教育文化医疗设施投入,加强保护、挖掘少数民族名胜古迹与文物的保护力度。

这一时期人口较少民族经济社会发展取得了显著成就。黑龙江省人口较少民族得到比较快速发展,其中,街津口等 4 个赫哲族村 1996—2000 年经济总收入平均每年达 3589 万元,比

① 包括散居少数民族与当地汉族人民同样享有各项自由权;依法享有选举权与被选举权,其人数较多者,当地人民政府可采取适当办法,使有代表参加政权机关;有关某一少数民族的特殊问题,须有该少数民族代表充分协商等。参见国家民委办公厅等编:《中华人民共和国民族政策法规选编》,中国民航出版社 1997 年版,第 94—95 页。

② 主要有居住在云南省的景颇、傈僳、独龙、怒、布朗、佤、基诺、德昂等民族,居住在内蒙古自治区、黑龙江省的鄂伦春、鄂温克族和海南岛的部分黎族等。

③ 国家民委办公厅等编:《中华人民共和国民族政策法规选编》,第 51 页。

1995 年的总收入提高了 75.1%，是 1990 年的 2.97 倍。<sup>①</sup> 1998 年，赫哲族成为我国人口 10 万以下第一个完成“普九”（普及九年义务教育）任务的少数民族。<sup>②</sup>

### （三）扶持人口较少民族发展的专项规划时期（2000 至今）

进入 21 世纪，党的十六大报告指出：“我们要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。”因此，国家制定专项规划政策，加大人口较少民族的资金投入和政策扶持。2001 年 8 月，国务院办公厅批复国家民委的《关于扶持人口较少民族发展问题的复函》，“原则同意你委关于扶持人口在 10 万以下的 22 个民族发展的具体建议”，标志着我国扶持人口较少民族政策正式实施。之后，国务院相关部门先后制定了《扶持人口较少民族发展规划（2005—2010）》《扶持人口较少民族发展规划（2011—2015）》《“十三五”促进民族地区 and 人口较少民族发展规划》，作为专项规划政策扶持人口较少民族（见表 1）。

表 1 扶持人口较少民族发展三个专项规划

时间	政策名称	发布部门	政策范围	政策目标	政策措施
2005 年 5 月	《扶持人口较少民族发展规划（2005—2010 年）》	国家民委、国家发展改革委、财政部、中国人民银行、国务院扶贫办	22 个人口在 10 万以下的少数民族，合计人口 63 万人。包括 10 省（区）的 86 个县、238 个乡镇、640 个行政村的人口较少民族聚居区	加强基础设施建设、调整经济结构、发展科技教育、卫生文化等 具体目标：“四通五有三达到”	6 个方面：加大基础设施建设、财政资金、信贷资金、社会事业的扶持力度，加大人才培养力度，加强对口帮扶
2011 年 6 月	《扶持人口较少民族发展规划（2011—2015 年）》	国家民委、国家发展改革委、财政部、中国人民银行、国务院扶贫办	28 个人口在 30 万以下的少数民族，合计 169.5 万人。包括 13 个省（区）、新疆生产建设兵团所属的 2119 个人口较少民族聚居的行政村、71 个民族乡、16 个自治县、2 个自治州	加强基础设施建设、培育壮大特色产业、发展社会事业、加强民族文化、加强人力资源开发、增强民族团结构建和谐家园等 具体目标：“五通十有”“一减少、二达到、三提升”	5 个方面：加大资金投入、金融服务、对口帮扶、人才队伍建设力度，加大已有政策法规落实力度，在政策、资金、项目上予以重点支持
2016 年 12 月	《“十三五”促进民族地区 and 人口较少民族发展规划》（2016—2020 年）	国务院	28 个人口在 30 万以下的少数民族，合计 189 万人。包括 13 个省（区）、新疆生产建设兵团的 2390 个人口较少民族聚居行政村，约 1 万个自然村落	同步迈入全面小康、提升发展基础条件、增强发展内生动力、传承弘扬民族文化、加强人力资源开发 具体目标：“一达到、二退出、三保障、四通、八达”	9 个方面：财政政策、投资政策、金融政策、产业政策、土地政策、社会政策、环境政策、人才政策、帮扶政策

数据来源：国家民族事务委员会网站，<https://www.neac.gov.cn/seac/xxgk/201101/1074078.shtml>，2019 年 1 月 19 日。

① 参见舒景祥：《我国赫哲族“九五”期间实现了历史性的跨越发展——对赫哲族聚居区“九五”期间经济和社会事业发展的调查分析》，《黑龙江民族丛刊》2001 年第 3 期。

② 夏杰：《有益的尝试 成功的实践——关于黑龙江省人口较少民族“普九”教育的调查》，《黑龙江民族丛刊》2002 年第 1 期。

这一时期,人口较少民族所在的各级政府部门都出台相关政策。云南省出台了《云南省扶持“人口较少民族”发展规划(2006—2010)》《云南省扶持“人口较少民族”发展规划(2011—2015)》等,云南省龙陵县制定了《龙山镇扶持“人口较少民族”(阿昌族)发展“十二五”专项建设规划(2011—2015)》,施甸县编制了《摆榔乡木、老元乡整乡推进布朗族整族帮扶项目实施方案(2015—2017)》。广西、贵州、内蒙古、黑龙江等省、自治区人口较少民族发展也取得了新成效。

通过这些专项规划政策,2005年—2010年底,国家共投入扶持资金37.51亿元,实施项目11,168个,2012—2015年中央和地方安排各类项目9356个,共投入资金66.07亿元,<sup>①</sup>2016年—2018年中央下达扶持专项资金21亿元。这些资金和项目扶持,使人口较少民族地区基础设施升级完善,经济社会不断发展,公共服务水平明显提高,人口较少民族地区取得了较快发展。2018年,人口较少民族聚居的2390个行政村实现农民人均纯收入8387.62元,是2003年的9.49倍,贫困人口只有12.21万人,与2014年的93.8万人相比减少了81.59万人,人口较少民族贫困发生率降至3.64%,比2014年的27.5%下降23.86个百分点,比民族地区的4%低0.34个百分点,“两不愁三保障”基本实现。<sup>②</sup>人口较少民族教育明显改善,6岁及以上人口平均受教育年限不断提升(见表2),文盲数量和小学水平比例有所降低,初中、高中教育有所增加。2010年28个民族接受高等教育的平均水平为9.44%,略高于9.19%的全国平均水平。每个民族都有了属于自己的硕士、博士。此外,京、乌孜别克、锡伯、达斡尔、鄂温克、高山、鄂伦春、塔塔尔、赫哲、俄罗斯等10个民族的受教育年限高于全国平均水平(8.76年)。

表2 人口较少民族6岁及以上人口平均受教育水平及比例 单位:%

指标名称	2000年		2010年		提高百分比		
	人口较少民族	全国	人口较少民族	全国	人口较少民族	全国	比较
未上过学比例	12.96	7.75	7.76	5	-5.2	-2.75	高
小学比例	44.21	38.18	39.72	28.75	-4.49	-9.43	低
初中比例	30.01	39.91	31.93	41.7	1.92	1.79	高
高中比例	6.22	8.81	10.92	15.02	4.7	6.21	低
高等教育比例	3.90	3.81	9.44	9.19	5.54	5.38	高

根据国家民族事务委员会经济发展司、国家统计局国民经济综合统计司编:《中国民族统计年鉴(2012)》(中国统计出版社2013年版)《中国民族统计年鉴(2004)》(中国统计出版社2005年版)相关数据整理。

## 二、中国扶持人口较少民族发展的实践经验

党的十九届四中全会把“坚持各民族一律平等,铸牢中华民族共同体意识,实现共同团结

<sup>①</sup> 国家民委经济发展司、中南民族大学编:《人口较少民族地区民委系统干部检测统计培训班资料汇编》,大连民族学院,2016年,第3—22页。

<sup>②</sup> 根据国家民委扶持人口较少民族发展相关资料整理。

奋斗、共同繁荣发展的显著优势”列为我国国家制度和国家治理体系的13个显著优势之一。我国宪法规定,国家尽一切努力,促进全国各民族的共同繁荣。各民族共同繁荣是中国共产党民族政策的根本立场,是我国社会主义制度的根本要求。中国帮助和扶持人口较少民族的发展原则、主体、政策、制度、动力以及发展方式方面进行的探索实践和绩效,是各民族发展繁荣显著优势的具体体现。总结和发扬这些实践经验,对进一步实现各民族共同繁荣发展,铸牢中华民族共同体意识,构建更加完善的现代化治理体系,具有重大的现实意义。

### (一)坚持民族不分大小的平等团结、共同发展繁荣原则

对于人口较少民族而言,历史上长期是被歧视、被压迫的对象,平等权利弥足珍贵。中国共产党坚持任何民族不论其人口多少、历史长短、发展高低,不分大小,一律平等,一些人口较少民族跨越几个社会发展阶段,走上了社会主义道路,实现了中华民族发展史上最广泛最深刻的社会变革。党的十八大以来,习近平总书记强调“全面实现小康,一个民族都不能少”。<sup>①</sup>国家采取大规模帮扶措施,加快人口较少民族发展,人口较少民族获得感、幸福感显著增强,对党和国家的感情进一步从信任、支持向认同、感恩升华,平等团结互助和谐的社会主义民族关系不断巩固和发展,中华民族大团结格局更加牢固。<sup>②</sup>

### (二)健全政府主导、多元主体参与的扶持主体格局

扶持人口较少民族工作过去一直是以政府主导为主,强调有关省、自治区各级党委政府要加强领导,人口较少民族所在的县(旗)长是第一责任人。<sup>③</sup>从2011年《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》开始强调:“坚持政府主导,社会参与。强化政府主导作用,充分发挥市场机制作用,加强对口支援,鼓励和引导社会各界广泛参与,激发各族群众发掘自身潜力和发挥主观能动性。”<sup>④</sup>这样,逐步建立了“政府主导、多元主体参与”的扶持主体格局。这些主体包括中央政府、地方政府、企业、社会组织、农牧民。

首先,政府是扶持人口较少民族的主导力量。各级政府主要在扶持人口较少民族政策的制定、执行,具体到资源调度、社会力量整合、平台建设、资金投入等方面发挥主导作用。其次,社会力量是扶持人口较少民族的重要参与者。主要发挥社会力量在资本、技术、资源、组织、人力等方面的优势,通过合作、共建、购买等形式参与扶持,在基础设施、实用技术、产业合作、生态保护、文化教育、医疗卫生服务、就业培训、关爱救助等领域为人口较少民族发展贡献力量,是人口较少民族发展的重要助推力。<sup>⑤</sup>再次,多元主体良性互动,实现协同扶持效应。各主体通过相互间沟通、协调、整合等机制的良性运转,实现扶持人口较少民族在政策目标、行动及效果上的统一协同,最终建立起极具中国特色的政府主导、全社会共同参与的帮扶发展体系,最大程度地激发社会创新活力。

### (三)全面构建中国特色的扶持人口较少民族政策体系

中国扶持人口较少民族发展作为一项长期、系统工作,既是全面贯彻党的民族政策,遵循

① 《习近平:全面实现小康,一个民族都不能少》,新华网,2015年1月23日。

② 参见王延中:《中国民族工作70年的巨大成就与基本经验》,《社会治理》2019年第10期。

③ 参见《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010年)》,国家民族事务委员会网站, <https://www.neac.gov.cn/seac/xxgk/201101/1074078.shtml>, 2019年1月19日。

④ 《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》,国家民族事务委员会网站, <https://www.neac.gov.cn/seac/xxgk/201107/1074074.shtml>, 2019年1月19日。

⑤ 参见闫丽娟、孔庆龙:《政府扶持、社会助力与农民行动》,《西南民族大学学报》2016年第7期。

民族政策的普遍规律,又是依据人口较少民族聚居区的特殊性,建立了中国特色的扶持人口较少民族的政策体系。这一政策体系既包括扶持人口较少民族专项政策,也包括国家其他政策中包含扶持人口较少民族内容的重要政策(见表3)。

这一政策体系的特色,一是坚持顶层设计与动态调整相结合。中央从顶层明确扶持人口较少民族政策的基本价值、基本方向、基本目标,各层级政府积极响应,形成扶持政策集群。同时根据不同时代特征及时动态调整政策内容。如每五年一次制定扶持人口较少民族规划、进行政策中期评估。二是坚持整体推进与因地制宜相结合。把22个(后为28个)民族作为一个整体对象进行政策推进,人口较少民族聚居区所在的省区、县旗、乡镇、行政村都整体推进,执行整体统一标准,整体考核评估。同时要求各部门和地方制定具体扶持措施,避免一刀切。这样既有总体的方针政策,又有差别化的专项规划与措施,具有统一与多样、宏观与微观的政策组合特点,提高了扶持政策的精准性、有效性和可操作性。三是注重多项国家政策叠加结合效应。在国家重大政策设计中,无论是在建国初期的民族大调查、社会改造,还是改革开放,特别是21世纪以来,国家实施的对口支援、西部大开发、兴边富民行动、扶贫开发等一系列重大政策措施,都将人口较少民族发展列入其中,以实现其较快发展。多项重大政策与专项政策共同发挥作用,产生了极具政策能量的叠加效应、组合效应,大大提升了政策绩效。

表3 2001年—2019年中央部委涉及人口较少民族的其他重要政策

发布时间	政策名称	政策部门	人口较少民族内容
2001年3月	《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》	国务院	首次提出“注意支持人口较少民族的发展”
2002年2月	《“十五”西部开发总体规划》	国家发改委、国务院西部开发办	注意支持人口较少民族的发展
2002年7月	《关于“十五”期间扫除文盲工作的意见》	教育部、中央宣传部、国家民委等	在22个人口较少民族中,要设立民族扫盲项目
2004年1月	《关于继续推进兴边富民行动的意见》	国家民委、财政部	确定全国兴边富民行动重点县重点考虑人口较少民族分布数量等因素
2005年5月	《实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》	国务院	将人口较少民族聚居的地区发展纳入经济和社会发展规划;对人口较少民族聚居地区的义务教育给予重点支持
2005年9月	《切实做好贫困地区劳动力培训促进就业工作》	劳动和社会保障部	加强对人口较少民族劳动力的技能培训,鼓励和组织他们转移就业
2006年8月	《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》	水利部	优先解决人口较少民族的饮水安全问题
2006年9月	《公路水路交通“十一五”发展规划》	交通部	继续支持兴边富民行动,基本解决人口较少民族地区146个建制村不通公路的问题

2006 年 10 月	《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》	中共中央	加大对人口较少民族的支持
2007 年 5 月	《关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》	国务院	人口较少民族家庭经济困难学生资助资金全部由中央负担
2007 年 7 月	《加强农村饮水安全工程建设和运行管理工作》	国家发改委、水利部、卫生部	规划目标:到“十一五”末,人口较少民族的饮水安全问题全部得到解决
2007 年 7 月	《关于做好家庭经济困难学生助学贷款工作的通知》	中国人民银行	人口较少民族家庭经济困难学生资助资金全部由中央负担
2009 年 7 月	《关于进一步繁荣发展少数民族文化事业的若干意见》	国务院	进一步加强人口较少民族文化遗产保护
2010 年 5 月	《关于进一步支持甘肃经济社会发展的若干意见》	国务院办公厅	扶持保安、撒拉等人口较少民族发展
2011 年 6 月	《关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》	国务院	加大对鄂伦春、鄂温克、达斡尔、俄罗斯四个人口较少民族的扶持力度
2012 年 2 月	《西部大开发“十二五”规划》	国家发展和改革委员会	支持发展民族特色产业,着力保障和改善民生,进一步加大对人口较少民族支持力度
2012 年 3 月	《全国土地整治规划(2011—2015 年)》	国土资源部	以人口较少民族地区等地区为重点积极开展坡耕地整治
2012 年 5 月	《文化部“十二五”时期文化改革发展规划》	文化部	加强西部地区和少数民族尤其是人口较少民族非物质文化遗产抢救和保护工作
2012 年 6 月	《国家教育事业第十二个五年规划》	教育部	支持人口较少民族的教育发展。
2012 年 10 月	《国家“十二五”少数民族语言文字出版规划》	新闻出版总署	确定少数民族语言文字重点出版项目包括《最后的遗产——云南七个人口较少特有民族原生音乐》
2013 年 1 月	《大兴安岭南麓片区农牧业发展规划(2012—2020 年)》	农业部	加快生活在大兴安岭南麓片区的达斡尔族、锡伯族、柯尔克孜族等 3 个人口较少民族的农牧业发展,促进民族团结进步、推进沿边开发开放



2013年9月	《“溜索改桥”建设规划(2013—2015年)》	交通运输部、国务院扶贫办	将涉及多个人口较少民族聚居地区的以通行为主要目的的溜索全部改建成安全便捷、高质量的桥梁
2015年11月	《关于打赢脱贫攻坚战的决定》	中共中央、国务院	出台人口较少民族整体脱贫的特殊政策措施
2016年12月	《“十三五”脱贫攻坚规划》	国务院	加快推进民族地区重大基础设施项目和民生工程建设,实施少数民族特困地区和特困群体综合扶贫工程,出台人口较少民族整体脱贫的特殊政策措施
2018年1月	《进一步加强少数民族传统体育工作的指导意见》	体育总局、国家民委	推进少数民族传统体育文化传承发展
2018年2月	《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》	国务院办公厅	确定了家庭经济困难学生生活补助,对人口较少民族寄宿生增加安排生活补助所需经费,由中央财政承担
2018年6月	《网络扶贫行动计划》	中央网信办、国家发改委等	采取特殊措施和手段推动人口较少民族贫困人口精准脱贫
2019年6月	《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》	国务院办公厅	制定人口较少民族寄宿生生活补助国家基础标准,人口较少民族寄宿生增加安排的生活补助全部由中央财政承担

数据来源:根据中国政府网、国家民委网站、北大法宝数据库等网站和相关资料整理。

#### (四)完善中国特色的制度化扶持机制

建立完善扶持人口较少民族发展工作科学发展的体制机制,包括组织领导机制、组织实施机制、项目管理机制、资金运行机制、宣传机制、考核验收机制六大制度化扶持机制体系。

一是建立扶持人口较少民族发展部际协调机制。由国家民委牵头成立扶持人口较少民族发展部际联席会议,统一领导、组织、协调扶持人口较少民族发展专项规划的实施。<sup>①</sup>在地方层面,云南、甘肃、青海等省建立了联席会议制度,相关州、县、旗及乡镇成立专门工作机构,将扶持人口较少民族发展的各项政策措施落实到村、落实到户到人。二是建立“国家扶持,省负总责,地县落实,整村推进”的组织实施机制。三是落实扶持人口较少民族项目管理机制,确保每个项目实施。四是建立扶持资金运行机制。国家专项建设资金对人口较少民族聚居区予以适当倾斜,地方财政特别是省级财政对人口较少民族发展也加大投入力度。五是健全宣传机制。广泛宣传扶持人口较少民族发展的方针、政策,宣传扶持人口较少民族发展的重大意义,宣传规划实施中的典型经验、做法和取得的成效,创造良好的社会环境和舆论氛围。六是建立

<sup>①</sup> 《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》,国家民族事务委员会网站, <https://www.neac.gov.cn/seac/xxgk/201107/1074074.shtml>, 2019年1月19日。

健全考核验收机制。加强督促检查和审计监督,对规划实施情况进行监测评估,考核验收,确保各项扶持政策和资金项目落到实处。扶持人口较少民族的制度化扶持机制体系,充分体现了我国“党的集中统一领导”和“全国一盘棋,集中力量办大事”的举国体制的制度优势,为人口较少民族的发展提供制度保障。

#### (五)推动形成外在帮扶与内生动力相结合动力机制

马克思指出:“不仅一个民族与其他民族的关系,而且这个民族本身的整个内部结构也取决于自己的生产以及自己内部和外部的交往的发展程度。”<sup>①</sup>因此,民族发展取决于内部和外部因素的交往互动,是外部动力与内生动力聚合互动共同作用的结果。在扶持人口较少民族发展的过程中,中央政府和各级政府帮扶是人口较少民族发展中最重要的外源动力,社会力量则是人口较少民族发展的助推力。<sup>②</sup>通过外源帮扶推动人口较少民族实现了历史性跨越,促进了民族团结、边疆巩固和社会稳定。外因是发展的条件,内因是发展的动力。内源内生动力是民族发展的根本动力。《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》强调指出:“以转变发展方式、增强自我发展能力为主线。”<sup>③</sup>民族发展内生动力主要包括要素投入、产业发展、文化带动和创新驱动。通过提高人口较少民族内源内生发展能力,创造不同的发展模式等。例如,内蒙古额尔古纳市俄罗斯村采取民俗+旅游发展方式,敖鲁古雅鄂温克族发展成为全国唯一的“驯鹿文化之乡”,<sup>④</sup>广西东兴市京族地区形成旅游业+传统手工艺品发展方式,<sup>⑤</sup>云南独龙族的生态观光、民族文化体验、生物多样性研学“三位一体”的旅游融合发展模式。正是通过推动形成动力机制,提高了人口较少民族内生动力,人口较少民族地区逐步实现了外源动力主导向内源动力扩张的转换,走向小康之路。

#### (六)持续迭代民族发展方式,实现人口较少民族全面发展

民族发展是民族生存和演进的质和量的提高。<sup>⑥</sup>人口较少民族的发展包含政治、经济、文化、社会、生态等不同内涵和主题。根据不同的自然、历史条件和国家需要,人口较少民族通过发展方式的不断迭代,实现共同富裕、开启全面小康生活。新中国成立以来,人口较少民族发展方式实现了三次转变迭代。首先,改造式发展。社会主义是各民族走向繁荣和发展的必由之路。正如马克思和恩格斯所说:“人对人的剥削一消灭,民族对民族的剥削就会随之消灭。”<sup>⑦</sup>人口较少民族通过社会主义改造与民主改革,迈向新社会实现新发展,建立了新的政治制度、基层社会组织 and 民族自治地方,人口较少民族的面貌焕然一新。其次,开发式发展。改革开放以来,人口较少民族与全国一样走以经济建设为中心的发展道路,通过加大人口较少民族地区自然资源开发力度,开发农牧业及相关产业,实现了开发式发展。但是由于生产市场条件、社会发展程度低下,对民生关注不够,人力资本开发有限,人口较少民族发展与发达地区差

① 马克思、恩格斯:《费尔巴哈——唯物主义观点和唯心主义观点的对立》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社1972年版,第25页。

② 参见闫丽娟、孔庆龙:《政府扶持、社会助力与农民行动》,《西南民族大学学报》2016年第7期。

③ 参见《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》,国家民族事务委员会网站, <https://www.neac.gov.cn/se-ac/xxgk/201107/1074074.shtml>, 2019年1月19日。

④ 参见耿新:《扶持人口较少民族发展政策的演变、特点与启示》,《中南民族大学学报》2019年第1期。

⑤ 参见朱玉福:《中国扶持人口较少民族发展的理论与政策实践研究》,民族出版社2015年版,第244页。

⑥ 参见金炳镐:《民族理论通论》,中央民族大学出版社2007年版,第147页。

⑦ 马克思、恩格斯:《共产党宣言》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《马克思恩格斯选集》第一卷,第270页。

距拉大。再次,全面发展。进入新世纪,针对全面建设小康社会的新要求,人口较少民族发展不再简单地追求经济数量、速度和规模,而是注重科学发展、全面发展。《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》强调,坚持统筹规划,全面发展。2016年《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》提出经济持续较快发展、社会事业稳步提升、民族文化繁荣发展、生态环境明显改善、民族团结更加巩固的全面发展目标。可见,持续推动发展方式的迭代升级是扶持人口较少民族发展的关键。全国毛南族70%居住在广西环江县,经过脱贫攻坚帮扶,转变发展方式,毛南族贫困人口人均纯收入从2015年的3570.9元增加到2019年的11,756.7元,贫困发生率从2015年的19.56%下降到2019年底的1.48%,特色产业覆盖率已达100%,毛南族实现整族脱贫。<sup>①</sup>

### 三、中国扶持人口较少民族发展实践的价值蕴意

世界各国的人口较少民族或者弱小民族民族政策各有不同。一些国家能够妥善处理,采取从文化角度保护少数民族的政策,但是这种单方面的帮助、保护,只能让少数民族维持生计,整体处于国家边缘。北欧的萨米人、北美的因纽特人等就发展比较缓慢,难以融入主流社会。一些国家则对少数民族要么采取歧视、不平等政策,使其处于贫困边缘,要么无暇顾及,让其自生自灭。中国的发展实践不仅推动了中华民族从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,而且给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新的选择,为解决人类问题贡献了中国智慧和方案。<sup>②</sup>中国扶持人口较少民族发展实践为中国道路中国经验提供了鲜活案例,符合马克思主义民族理论价值取向,也是对“中心—边缘”二元对立的西方人类学结构的反思,更是对当前,乃至未来国情、世情的认知与预判。中国扶持人口较少民族政策蕴含的理念、行动、方法论以及国家构建价值等多维价值,持续彰显中国实践的特色与优势,为世界多民族国家协调民族关系、解决民族问题贡献中国经验与中国智慧。

#### (一)理念价值

中国在解决人口较少民族发展上取得的历史性成就,为多民族国家解决人口较少民族发展提供了理念导向。一是平等理念。中国主张民族不分大小一律平等,各民族是统一的大家庭成员。无论是人口最少的、只有3556人的塔塔尔族,还是几万、几十万、几百万人口的民族,都是平等的,不仅是形式上平等,而且努力实现事实上平等,与一些国家不承认“少数民族”,或者把少数民族分为三六九等有根本区别。二是帮扶理念。人口较少民族资源有限,发展能力弱,很容易被边缘化,难以取得实质性发展。正如费孝通所言:“放任各民族在不同的起点上自由竞争,结果是可以预见到的,那就是水平较低的民族走上淘汰、灭亡的道路。”<sup>③</sup>中国宪法确定了帮助少数民族发展的国家义务,运用国家资源和力量,采取对口支援等多元化帮扶,推动了这些民族经济社会跨越式发展和脱贫奔小康。三是共同发展繁荣理念。促进各民族共同繁荣发展,是我们党的基本立场。习近平总书记更强调“全面建成小康社会,一个民族不能少”,

<sup>①</sup> 参见周仕兴、蒙宏谦:《让日子越过越红火》,《光明日报》2020年5月21日。

<sup>②</sup> 参见习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第10页。

<sup>③</sup> 费孝通主编:《中华民族多元一体格局》,中央民族大学出版社2018年版,第45页。

既包括少数民族个体一个人不能少,帮扶到村到户到人,也包括一个民族族体不能少,实现全国56个民族全面脱贫。避免了西方国家少数民族群被边缘化和贫困化的命运,以及“因富而分”或“因贫而分”的分离主义滋生问题。<sup>①</sup>

## (二)治理经验价值

中国扶持人口较少民族发展实践过程具有三方面显著特点:一是政府驱动。坚持政府主导,政府通过科学编制发展规划,动员、协调和整合资源,形成全国一盘棋的强大行动力,促使扶持政策落地。二是制度保障。坚持民族因素与区域因素相结合,坚持国家扶持、社会帮助与自力更生相结合,实施分类扶持,构建扶持人口较少民族可持续发展的制度体系。三是方式方法可行。以经济发展优先,带动文化、社会、政治全面发展;通过大规模基础设施建设,完善发展硬条件,以实现追赶型发展;发展文化事业和文化产业,繁荣民族文化,开展民族团结进步创建,维护社会和谐稳定,形成民族发展软实力;通过成立工作机构,因地制宜,因族施策,层层落实,为扶持人口较少民族发展提供组织保障。总之,中国扶持人口较少民族政策没有仅停留在价值观的宣示和法律文本中,而是将马克思主义民族平等发展繁荣原则与改善各民族现实结合起来,真诚帮助少数民族发展,真正形成荣辱与共的命运共同体。

## (三)方法论价值

中国用几十年时间走完了发达国家几百年走过的发展历程,开辟了现代化治理新路径。中国道路的成功实践向世人表明,现代化绝不是只有西方现代化一条道路,只有适合本国国情的道路才是最好的现代化道路。每个民族发展都需要探索自己的发展方式模式。中国人口较少民族的跨越式发展,是有着一系列实践设想相配套的方法论,给多民族国家少数民族发展带来方法论上启示价值。首先,坚持基本路线与改革开放相统一。一方面坚持党的领导、坚持中国特色社会主义不动摇。党的领导是中国特色社会主义的根本保证和最大优势,是少数民族发展的领导力量。其次是根据国家不同时期战略和现实考量,阶段性地确定不同区域民族的发展方式和方法手段,精准施策。另一方面坚持优化政府与市场关系。在人口较少民族发展中,遵循市场经济的一般原则,发挥市场决定性作用,提高资源配置效率。同时针对人口较少民族基础弱、条件差、能力不足的现实,政府及时提供扶持政策,加大对口援助力度,避免陷入西方自由竞争而引发民族矛盾,发挥政府调节作用,优化市场与政府的动态组合。其次是理顺中心与边缘关系。“中心—边缘”是众多领域的概念、理论或分析视角。<sup>②</sup>而在中国传统的疆域观念中,中心—边缘并不是平等的互动关系,往往是矛盾冲突与调和妥协的交织更替。<sup>③</sup>人口较少民族多居住在边缘和边疆地区,如果处于中心的国家政权采取不平等或者忽视政策,“中心—边缘”关系就会成为矛盾焦点,引发分裂恶果。中国政府采取政策措施,加快边疆人口较少民族地区发展,更通过“一带一路”建设把边疆民族地区转变为新时代改革开放的前沿地带,构建起新时代的“中心与边缘”关系。通过理顺中心与边缘的关系,加强互动,既保证各民族发展权利,又加强了国家统一,防止了分裂动荡。

<sup>①</sup> 参见周少青:《从中西比较的视角看中国民族政策的优越性》,《中国民族报》2019年12月17日。

<sup>②</sup> 参见 Stephen P Borgatti, Martin G Everett, “Models of Core/Periphery Structures,” *Social Networks*, Vol. 21, No. 4, 1999.

<sup>③</sup> 参见尹建东:《论历史时期西南疆域空间结构的多元属性和流动特征——兼论中华民族共同体建构的“边疆视角”》,《云南师范大学学报》2020年第3期。

#### (四)构建国家共同体价值

多民族国家构建往往包含一个包容“他者”的历史进程,<sup>①</sup>表现为如何解决民族认同和国家认同之间的冲突或者缓解二者之间的张力。西方国家采用“一个民族一个国家”的民族—国家理论以及“文明冲突论”来判定文明类型,导致少数民族与所属国的主体民族往往形成零和博弈,导致国家认同感降低或缺失。处于弱势地位的少数族群对所属国或主体民族产生怨恨进而成为社会冲突的主要推动者,而那些发展较好的少数族群则民族认同强化,萌生另起炉灶的念头,使国家面临分裂危险。特别是在遭遇危机时,更是如此,例如,当前新冠疫情肆虐,美国民族矛盾激化,出现严重的社会分化问题。中国是统一的多民族国家,扶持人口较少民族发展实践把 28 个民族更好地凝聚成为中华民族共同体一部分,促进了国家长治久安。一是通过人口较少民族参与国家管理和自主管理地方事务,在凝聚共识的基础上构建起各民族大家庭式的政治共同体。二是帮助人口较少民族经济发展,提供公共服务和福利,确保各民族同胞都能与国家发展同频共振,构建利益共同体。三是通过各民族间的文化交流与互鉴,建设共有精神家园,开展“与中国国家建构多重逻辑紧密相关的文化认同、政治认同与人心工程”,<sup>②</sup>形成共同精神纽带的文化共同体。四是既照顾民族因素,又考虑区域特点,促进各民族交往交流交融,形成互嵌型社区,实现从构建地域共同体到中华民族共同体的蜕变升华。这样在理论建构、制度安排、政策制定之间的有效互动,接续增进价值共识和国家认同,构建起稳固的中华民族共同体。这与西方国家的国家共同体构建有根本不同,特别是在全球化遭遇空前挑战的今天,具有十分重要的世界意义。

### 四、2020 年后扶持人口较少民族发展的策略

2010 年以来,民族八省区经济规模和发展水平都有了较大幅度的提高,GDP 年均增长率和农村居民人均收入增长率均高于全国平均水平,但是人均地区生产总值却偏低,如果按此速度继续增长,到 2021 年人均地区生产总值除内蒙古外,云南只有全国平均水平的 65.8%,西藏 73%,广西、贵州 76%左右,青海、宁夏、新疆 80%。可见 2020 年以后民族地区依然属欠发达之列。<sup>③</sup> 人口较少民族地区发展任重道远。习近平总书记在给独龙族乡亲的第二封回信中指出:“脱贫只是第一步,更好的日子还在后头”。因此,需要进一步谋划制定 2020 年后扶持战略,以新发展理念推动人口较少民族地区高质量发展,为中国 2035 年基本实现社会主义现代化夯实社会基础。

#### (一)保持扶持政策稳定,建立长周期的扶持政策体系

人口较少民族即使实现了整族脱贫,其自我发展能力仍然薄弱,缩小发展差距将是一个长期的过程,因此,2020 年后,要保持现有帮扶政策的总体稳定,扶上马送一程。<sup>④</sup> 建立完善长周

<sup>①</sup> 参见陈建樾:《民族国家:认识、分类、治理及其争议——改革开放四十年来讨论的背景与前景》,《中央社会主义学院学报》2018 年第 1 期。

<sup>②</sup> 马俊毅:《国家建构与各民族共有精神家园建设——基于统一多民族国家建构中国话语的理论分析》,《中央民族大学学报》2019 年第 5 期。

<sup>③</sup> 参见郑长德:《2020 年后民族地区贫困治理的思路与路径研究》,《民族学刊》2018 年第 6 期。

<sup>④</sup> 参见《习近平在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,中国政府网站, [http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content\\_5488151.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content_5488151.htm), 2020 年 5 月 18 日。

期的扶持政策体系。一是健全帮扶组织体系。充分发挥政治和组织优势,完善中央政府领导、地方政府统筹实施、各类企业和社会组织广泛参与的全覆盖、全方位的帮扶体系。二是以新发展理念为核心创新扶持政策,实现人口较少民族高质量发展。重点完善扶持人口较少民族的财政金融、投资、产业等政策,体现差别化区域政策原则。发挥人口较少民族地区绿水青山效能,建设资源节约、环境友好的绿色发展体系。三是实施一批重点建设工程。围绕人口较少民族地区发展薄弱环节,实施如基础设施提档升级工程、智慧城乡建设工程、新基建布局工程、基础教育优先工程、民族文化创新工程、促进就业创业民生工程、乡村治理能力提升工程等,补齐短板,推进人口较少民族地区基本公共服务均等化,完善公共服务体系一体化的共享治理机制。

## (二)加快人口较少民族地区乡村振兴,形成城乡融合新格局

人口较少民族主要居住在乡村,城镇化率低于全国平均水平,城镇化不平衡不充分发展的矛盾突出。加快人口较少民族乡村现代化实现城乡融合新格局是当务之急。一是推进乡村现代化。重新认识人口较少民族乡村的价值,加快美丽乡村建设和民族特色村寨建设,加快农牧区医疗卫生基础建设,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,实现“产业兴旺”“生态宜居”“乡风文明”“治理有效”等多元目标,最终实现人口较少民族生活富裕。二是实现人口较少民族人的现代化。在马克思看来,社会现代化的终极目标是人的发展和人的解放。美国社会学家艾利克斯·英格尔斯(Alex Inkeles)认为,人的现代化是社会现代化的先决条件。<sup>①</sup>人口较少民族现代化归根到底是人的现代化。继续加大教育投入,开发人力资源,解决素质型贫困。加大扶志帮智力度,加强专业人才培养,实施新型职业农牧民培育工程。三是构建新型城乡结构,实现城乡融合发展。健全城乡融合发展体制机制,扩大人才、土地、资金、技术等要素在城乡间自由流动,实现城乡产业互补和协调发展。培育创建一批民族特色小镇,推动人口较少民族市民化,让少数民族群众更好地融入城市。

## (三)培育新动能,建设人口较少民族地区现代化经济体系

实现人口较少民族高质量发展,必需完善人口较少民族地区现代化经济体系,实现三个升级。一是升级完善要素配置机制,培育新动能。全面激活市场、要素和主体,持续改善营商环境,加大政策资源、市场资源和社会资源的集聚度,推进农牧户小生产与特色大产业整体联动,升级产业发展动力,健全充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制。二是升级壮大特色产业。发挥人口较少民族资源比较优势,加快订单农业、乡村旅游、生态产业、电子商务等新业态、特色经济发展,利用“旅游+”“互联网+”机制,促进特色产业发展的规模化、集约化、现代化。建设创新引领、协同发展的产业体系和市场体系。三是升级完善设施,构建现代化基础设施体系。在“四通八达”基础上,加强交通、能源、物流、信息等基础设施建设,促进人口较少民族地区新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化、绿色化“五化协同”发展。

## (四)推动人口较少民族文化高质量发展

文化是一个民族的灵魂。费孝通在考察人口较少民族时曾经注意到,其现代化过程普遍面临“保住人还是保住文化”的问题,提出“保文化就是保命,保住人也才会有文化”的观点。<sup>②</sup>因此需要加快人口较少民族文化高质量发展。一是注重优秀民族文化的保护传承,保住民族

<sup>①</sup> [美]阿历克斯·英格尔斯著、殷陆君编译:《人的现代化》,四川人民出版社1985年版。

<sup>②</sup> 参见费孝通:《民族生存与发展——在中国第六届社会学人类学高级研讨班开幕式上的即兴讲演》,《西北民族研究》2002年第1期。

文化根基。加强濒危文化遗产抢救性保护,推进非物质文化遗产生产性保护和民族特需商品传统工艺和技术保护。培育民族文化新传承人,挖掘人口较少民族的生态文化优势,推动创造性转化和创新性发展,以民族文化推动乡村振兴。二是发展高质量的民族文化产业。以市场机制、资本机制引导民族文化产业发展,开展文化产业中小微企业培育工程,积极发展新型“文化+”业态,注重人口较少民族群众参与。三是加大文化基础投入。建设一批文化站馆示范项目,开展人口较少民族文化示范工程,提升公共文化服务能力。

#### (五)铸牢人口较少民族的中华民族共同体意识

铸牢中华民族共同体意识是新时代民族工作的主线,铸牢中华民族共同体意识,一个民族不能少。从人口较少民族来看,要坚持党的领导,推动人口较少民族经济社会发展,持续开展民族团结创建活动,夯实中华民族命运共同体的现实基础,同时,还需要重点着力。一是拓展各民族交往交流交融的广度和深度。通过各民族经济文化上相互接触、平等交流互动,建立嵌入式社会结构,构建多层次的共同体,最终汇聚成为中华民族共同体。二是构筑各民族共有精神家园。开展人口较少民族文化保护与创新工程,全面推广国家通用语言文字,通过文化借鉴与文化整合,为繁荣和发展中华文化注入活力,不断增强“五个认同”。三是依法治理民族事务。用法律来保护各民族的合法权益,用法律来保障民族团结,增强人口较少民族群众法律意识,确保民族事务治理在法治轨道上运行。

## 五、结 语

中国扶持人口较少民族发展实践是中国特色解决民族问题正确道路的体现,形成了扶持人口较少民族发展的中国经验,为世界多民族国家少数民族发展提供了中国方案。未来,人口较少民族发展将在全面小康社会基础上,以文化生态、自然生态为主,发挥扶持政策辐射效应,推动人口较少民族高质量发展,促进少数民族及民族地区整体发展。当前,需要科学谋划,找准人口较少民族地区高质量的思路政策措施,实现人口较少民族在“十四五”期间的新一轮发展,为建设中国社会主义现代化提供有力支撑。

〔责任编辑 马俊毅〕

## Contents, Abstracts and Keywords

### **A Study of China's Practical Experience in Supporting the Development of Ethnic Minorities with Less Population**

..... **Shi Yazhou, Gao Rui and Wang Rui** (1)

**Abstract:** Development is a common problem to human society. China's policy measures, institutional mechanisms and successful experiences for supporting the development of ethnic-minorities with less population have written a brilliant chapter in human history based on interpreting the connotation of real ethnic equality. The relative policy has gone through three periods including initial exploration, emphasis on preference and special planning. Its practical experience has provided multi-dimensional values such as concept, action, methodology and construction of national community for solving the development of those people in the world. At present, on the basis of new development concept, it is necessary to further plan the supportive strategy after 2020 for ethnic minorities with less population, improve the assistance policy system, and promote the high-quality development of minority areas with less populations.

**Keywords:** ethnic minorities with less population; supportive policy; China's experiences; Chinese values.

### **The Study on the Effectiveness of the Policy for Partnership Assistance Tibet with the View of Public Policy Implementation: A Comparative Analysis Between Changdu and Linzhi Districts**

..... **Xie Weimin and He Donghang** (16)

**Abstract:** The implementation of public policy from the central to the local level often goes through many steps of policy refinement and policy reformulation. Existing research has provided the analysis perspectives of government authority and action, and policy implementation network. Based on the large differences of results of the implementation of partnership assistance policies to Tibet Autonomous Region between Changdu and Linzhi districts from 2001 to 2018, this paper proposes a combined analytic framework of political potential energy and policy implementation network. Under the conditions of weaker political potential energy between 2001 and 2010, Linzhi took the lead in policy implementation efficiency and Changdu slightly lagged behind. In contrast, under the conditions of stronger political potential energy between 2014 and 2018, the nature of the existing policy implementation network structure changed. Changdu's policy implementation progressed rapidly; however Linzhi was slightly delayed. Therefore, political potential energy from the CCP not only profoundly affects the progress and quality of the implementation of the