

# 民族变迁与政策转型

## ——以城市化背景下东北少数民族的发展变迁为例

卢守亭

(洛阳理工学院社科系,河南 洛阳 471023)

**摘 要:** 民族问题是民族政策的根基与前提,民族政策应随民族社会问题的演进而发展。立足现实民族问题,推进理论创新,加快政策转型,是目前中国民族理论与政策发展的必然选择与根本出路。只有牢固树立、认真贯彻发展型民族政策理念,在大力发展经济的同时,更加注重改善民生为重点的社会事业的发展,实现经济、社会、文化的全面、和谐发展,才能实现民族社会的永久和平与稳定。

**关键词:** 民族变迁;政策转型;发展型民族政策

**中图分类号:** D633 **文献标志码:** A **文章编号:** 1004-4922(2011)02-0020-05

民族问题是什么?“民族问题是社会总问题的一部分”。因此,审查当前中国的民族问题,不能抛开中国整体社会矛盾、社会问题状况。民族政策是国家机关、政党等政治实体在一定时期内为处理民族问题,调控族际关系,推动少数民族与民族社会发展和进步,保障多民族社会良性运行而确定的行为准则和行为规范。因此,民族问题是民族政策的根基与前提,民族政策应随民族问题的变迁而发展,应随时代的发展而转变。

有学者指出,从人类社会发展中各国的情况来看,政府在如何引导族群关系方面大致体现出两种不同的政策导向:一种是“政治化”导向,如前苏联、中国;一种是“文化化”导向,如加拿大,中国民族政策导向的“政治化”,“推动了一些族群向加强其‘民族意识’的方向发展”,“使各个少数民族获得了某种独立的政治身份、政治权力和‘自治区’”,从而有可能形成民族分裂,为国家的统一形成威胁<sup>[1]</sup>。我们认为,当前中国民族理

论与政策的症结,不在于什么“政治化”、“文化化”,而在于“理论创新不足、政策转型滞后”。立足现实民族问题,推进理论创新,加快政策转型,才是目前中国民族理论与政策发展的必然选择与根本出路。

东北是我国的老工业基地,也是少数民族聚居地,东北少数民族人口在城市化、工业化方面始终走在全国的前列,下面我们借助国家哲学社会科学规划基金项目《东北城市化进程中的民族关系与构建社会主义和谐社会》(编号 06BM2001)的相关研究成果,以城市化背景下东北少数民族的发展变迁为例,简要谈谈民族政策转型问题。

### 一、城市化进程中东北少数民族的变迁

#### 1. 性别结构

城市化促进了少数民族人口的跨地域流动,东北少数民族与民族地区的性别结构出现失衡,其总体性别比过高,已超过汉族,而4个人口较少

收稿日期:2011-01-13

基金项目:2006年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“城市化进程中的民族问题及其对策研究”(06JZD0024)和国家哲学社会科学规划基金2006年立项课题“东北城市化进程中的民族关系与构建社会主义和谐社会”(06BMZ001)阶段性成果

作者简介:卢守亭(1974-),男,河南濮阳人,洛阳理工学院社区建设与社会发展研究中心教师,讲师,南开大学民族问题研究中心兼职讲师,硕士,主要从事民族社会学研究。

民族则普遍偏低;与城市相比,乡村尤为严重,比如吉林延边朝鲜族自治州,已演变成严重的社会问题<sup>[2]</sup>。

## 2. 婚姻家庭

城市化增进了各民族成员间的交往与交流,东北少数民族人口的婚姻家庭状况也发生着显著变化。已婚率、有配偶率均有较大提高,但同汉族相比,仍有一定差距;丧偶率虽在下降,但速度较缓,离婚率却呈上升趋势,离婚比快速攀升。全户少数民族家庭户以及汉族与少数民族混合户尽管均有增加,但其增幅仍小于全户汉族户,其家庭规模小型化趋势显著。

## 3. 劳动就业

东北少数民族在业人口有较快增长,但其增速慢于汉族人口;未就业人口中,料理家务人口急剧减少,就业需求愈加强烈。在业人口职业分布中,农林牧渔水利等职业人口比重在增长,而国家机关党群组织企事业单位负责人和专业技术人员、生产运输设备操作人员的比重在下降,个别地区曾出现下岗职工回流农业现象。

## 4. 迁移流动

城市化带动了人口的迁移与流动,使东北少数民族人口的分布重心越来越偏向辽宁,偏向城市,偏向散杂居地区;城市化促进了东北少数民族人口社会职业地位的变动,致使少数民族人口结构性职业流动趋向高级化,但同时,其职业地位变动又具有职业结构高级化变迁速度相对较慢、上升性职业地位流动的规模较小以及职业地位流动省际差异大等特征<sup>[3]</sup>。

## 5. 经济社会发展

东北少数民族和民族地区经济增长迅速,从2003年到2005年,其民族地区人均GDP增长28.28%,但同东北整体经济增长相比尚有一定差距。东北少数民族和民族地区居民收入大幅度提高,从2003年到2005年,其民族地区农民人均纯收入增长19.8%,但其增幅仍小于东北整体水平,尤其值得关注的是,同经济增长相比,农民收入增长可谓极其缓慢,经济增长成果未能与民共享。

## 6. 受教育状况

东北少数民族教育取得巨大成就,少数民族人口受教育水平大幅度提高,但同东北整体水平

相比还有一定差距,少数民族文盲、半文盲人口绝对数急剧增加,基础教育压力巨大<sup>[4]</sup>。

## 7. 民族传统文化

城市化促进了族际间人口的流动,加快了民族文化的传播与接触,为民族文化的创新与发展提供了机遇;与此同时,城市化又促进了民族文化的普同化,加剧了外来文化对民族文化的冲击,改变了少数民族的生存环境,使民族传统文化丧失了生成与保持的土壤,进而面临着消失的危险<sup>[5]</sup>。

## 8. 民族认同意识

随着城市化、市场化的深入发展,少数民族人口的族体自我意识、民族发展意识、政治参与意识等在交往与竞争中增强,比以往更关注自身和本民族的利益,这为民族发展提供了强劲的精神动力,也为民族社会稳定埋下不安的种子。

## 9. 民族社会关系

城市化促进了少数民族政治、经济、文化、教育的发展,为民族平等和各民族共同繁荣奠定了基础,为民族大团结提供了强大的精神动力,带动了民族社会关系的良性发展;但同时,也使城市民族关系主体更加多元化,使其内容更加广泛并具有多向性特征,使城市民族关系问题引发因素多样化<sup>[6]</sup>。

## 二、政策转型:解决当前中国民族问题的必然选择

### 1. 背景与依据

#### (1) 中国整体社会矛盾的变迁

伴随改革开放30年中国经济的高速发展,我国社会已步入改革的攻坚期、发展的关键期、矛盾的凸显期,可以说,城市化、工业化、市场化、信息化、国际化,共同将中国推向高风险、多矛盾的转型社会。尽管“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,人们日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变”,但是随着我国社会开始由生存型向发展型的转变,正如温家宝总理在2005年9月5日的讲话中指出的“现阶段,原有的社会矛盾已经演化为社会两大突出矛盾:一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾;二是公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺的突出矛盾。”

“民族问题是社会总问题的一部分”,中国新时期的民族问题,比如近年接连发生的民族性群体事件,是民族问题,但它更是当前社会矛盾演变引发的贫富差距大等社会问题的集中体现,社会矛盾、社会问题始终是民族问题的土壤与根基。社会矛盾的演变是中国民族政策转型的宏观背景与深层原因。

## (2) 社会结构性巨变背景下民族问题的演进

民族是在一定的历史发展阶段形成的稳定的人们共同体,民族问题既包括民族自身发展问题,又包括民族之间、民族与阶级、国家之间等方面的关系问题。作为民族问题,它具有鲜明的阶段性特征,即民族问题的主题和内容与民族发展的特定历史阶段相联系,民族问题的主题是随着时代的变化而变化的,一个时代有一个与自身时代相对应的民族问题,在不同的历史时代,民族问题的主题和内容是不同的。

新世纪新时期,在城市化、工业化、市场化、信息化、国际化推动下,无论少数民族自身,还是民族社会实践,都已经发生了结构性巨变,这一点通过城市化过程中东北少数民族的变迁已经有鲜明的体现,虽然我国处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国民族问题的核心与本质没有变,仍“比较集中地表现为少数民族和民族地区迫切要求加快经济社会的发展”,但这并不意味着民族问题的具体表现形式没有变。

从城市化进程中东北少数民族的发展变迁看,经济增长、生活改善、素质提高、就业增加、民族关系融洽、社会地位提高等正向发展,始终是少数民族和民族社会变迁的主旋律与主趋势。但同时,也有两方面的问题值得重视:

一是少数民族边缘化问题,主要体现在经济、社会、文化、教育、就业、职业等方面与主体民族的差距有所拉大,集中体现为涉及民生的社会事业(或基本公共服务)发展滞后,社会问题增多。“民族问题源于民族差异”,各民族之间的发展差距,尤其是就业、教育、医疗等事关少数民族人口生活水平与质量的民生事业的发展差距,在某种程度上,构成了民族社会不稳定的根本性因素。西北民族大学赵健君教授研究指出“新疆地区经济与社会发展的结构性分化趋势,是引发‘7·5’事件和影响新疆地区民族关系健康发展

的根本原因。”<sup>[7]</sup>

二是民族社会控制困难化问题,主要体现在城市化、市场化、工业化的推动下,少数民族流动人口增多,居住更加分散,族体自我意识与民族发展意识增强,民族成员间的交往与竞争加剧,民族关系问题引发因素更加多样化,使民族关系调控难度加大,民族问题变得更加复杂而敏感。民族区域自治作为我国的一项基本政治制度,是我国解决民族问题的基本政策,它有效保证了自治地区和自治民族的各项权利,但是民族人口分布的散居化已经成为民族社会变迁的大趋势,杂散居少数民族人口的权益保障至今仍缺少有效的制度形式,致使城市成为民族关系问题的“高发区”和我国民族关系的“晴雨表”,杂散居民族问题甚至成为民族地区重大民族性群体事件的“导火线”,新疆“7·5”事件就是如此。总之,城市化、市场化、工业化、信息化和国际化趋势,使我国民族问题变得异常复杂而敏感,导致民族社会控制极其困难。

少数民族和民族社会问题的变迁是民族政策转型的客观背景与直接原因。

## 2. 当前中国民族政策转型的目标

当前中国民族政策转型的目标是树立发展型民族政策理念,建立和完善发展型民族政策体系。

发展型民族政策,将“发展”这一价值基石引入民族政策,带来了民族政策思维模式的变革。与传统民族政策设计更多采用静态思维相比,发展型民族政策则更加强调动态思维。主要表现在三个方面:第一,超前性,即它主张“上游干预”,力求通过政策设计对民族社会问题进行提前预防。第二,发展性,即它更加强调民族政策随社会环境的变化而发展,随民族社会问题的发展而完善,注重政策设计的历时性和可持续性,并将“与时俱进”作为其本质特征之一。第三,系统性,即它更加注重从不同角度、全方位地对民族社会问题进行政策干预,并不断扩展政策内容,加大干预力度,逐步建立完善的民族政策体系。

发展型民族政策是当前中国民族社会问题的强烈呼唤,它将民族政策加入了发展的维度,进一步彰显了民族政策的发展意义。加快少数民族和民族地区发展是现阶段解决中国民族问题的根本途径,发展型民族政策,不仅从字面上鲜明地体现

了民族政策对民族发展的重要意义,它还以民族发展作为民族政策设计的出发点和归宿,并将各民族全面、和谐、健康、可持续、共同发展作为核心价值理念,尤其是将扶持弱势民族发展作为民族政策设计的中心任务,因而,它更加有助于解决少数民族和民族地区边缘化问题,实现各民族共同繁荣、发展与进步。

发展型民族政策是对“科学发展”观和“和谐社会建设”思想的回应,是对中国现有民族政策不足的一种矫正。新中国成立60年来,中国特色民族理论与政策建设取得了巨大成就,但到目前为止,还不完善,还存在一些问题,突出表现为:

(1) 残缺性,即少数民族与民族社会发展的许多至关重要的方面没有相应的政策规定,民族政策尤其是民族优惠政策还未形成完整体系。(2) 原则性,即许多民族政策规定比较原则,缺乏相应的实施办法,可操作性差,再加上监督机制不到位,致使许多民族政策如同“水中月,镜中花——可看不可用”。(3) 滞后性,即民族政策不能随社会环境的变化而及时更新,不能随民族社会问题的产生、发展、演变而及时完善,致使民族政策的“制度性真空”屡屡出现。

### 3. 新时期民族理论政策研究方法与内容的转型

当前中国的民族社会问题包括民族性群体事件,从根本上看,不在于民族政策的“政治化”还是“文化化”,而是和转型期中国整体社会变迁尤其是社会矛盾的演变密切相关。“外因”总是通过“内因”起作用,通过建立、完善发展型民族政策体系,发展经济,改善民生,实现各民族共同发展、繁荣与进步,才是解决中国民族问题的根本出路。为此,新世纪新时期中国民族理论政策研究必须尽快实现两个方面的转型:

第一,在研究方法上,实现由书斋型理论向实践型理论的转型。

变革与发展,是当前中国民族社会变迁的一个基本特征,但是,长期以来,我们的一些甚至可以说相当一部分学者习惯于坐在书斋里读经典,在文件和首长讲话中找根据,在术语和逻辑中作推论,创造着所谓的“马列理论”,难怪马戎先生质问“扪心自问,今天我国大学里有关民族理论的教科书和有关民族问题的政府文件,与50年代

相比,可曾……在民族问题的基本概念、理论架构、分析思路方面提出过什么真正带有创新性的东西吗?”难怪我们的民族理论面对现实民族问题总是充满着“滞后性”、“残缺性”、“原则性”特征。

真正的理论必须源于现实实践,尤其要能够预见、指导未来的社会实践,因此,在当前这个民族社会急剧变迁的时代,作为民族理论工作者,必须迈开双腿到少数民族地区去开展系统和深入的社会调查,了解各地社会经济发展和民族关系、宗教问题的实际情况,了解各地少数民族和汉族的干部、普通民众的切身感受和真实想法,以把握社会变迁的脉搏,探寻社会发展的轨迹,进而在民族理论上尝试着提出新视角、新思路,创造新概念、新理论。正如胡锦涛总书记所强调的“要坚持解放思想、实事求是、与时俱进,发扬求真务实精神,从我国国情出发,深刻认识和全面把握我国民族问题实际,既坚持和发扬在长期实践中形成的优良传统和成功做法,又根据新形势新任务推进制度创新、工作创新、方法创新。”<sup>[8]</sup>

第二,在研究内容上,逐步实现由民族政治政策、经济政策向民族社会政策的转型。

有学者将新中国60年的民族政策概括为两个方面:一是以民族区域自治为基础的社会主义式的“肯定性行动”;二是“以发展换忠诚”的经济扶植政策<sup>[9]</sup>。尽管这种概括尚有些偏颇,但也不乏存在着某些合理的成分。新中国成立初期,民族工作的重心是帮助少数民族翻身求解放,走上社会主义道路,并构建新中国民族理论政策的制度性框架,这一阶段的民族政策在内容上偏重于民族政治政策;改革开放以来,民族工作的重心是以经济建设为中心,大力发展少数民族与民族地区经济,缩小东部西部地区发展差距,这一阶段的民族政策在内容上偏重于民族经济政策,实践证明,这一政策成功地实现了西部地区经济的高增长;新世纪以来,以社会事业发展与基本公共服务供给滞后为重点的民生问题日益突出,逐渐成为各种社会矛盾的焦点和各种民族关系问题尤其是民族性群体事件产生的根本性因素,因此,我们应该更加重视民族社会政策建设。

根据目前民族社会实践结构性巨变背景下民族问题的演进状况,我们认为,当前中国民族理论

研究与政策设计的重心,应是深入调研,把握民族社会实际,通过制度创新,尽快建立“四个体系”,来有效解决现实民族社会问题,而不是把精力都用在“政治化”与“文化化”的二维空间内作无休止的争论,或囿于现有民族理论政策框架固步自封,绕“文字游戏”。这四大体系依次是:(1)制度化、政策性的少数民族弱势群体生活保障体系;(2)灵活多样、切实有效的少数民族大学生就业保障体系;(3)多元化、专门化的少数民族流动人口社会服务网络体系;(4)反应灵敏、运转高效的民族关系监测预警与危机应急管理体系。

### 三、结语

民族问题是民族政策的根基与前提,民族政策应随民族社会问题的演进而发展。中国整体社会矛盾的演变,少数民族和民族社会的巨大变迁,使中国的民族政策,由民族政治政策、民族经济政策时代,步入民族经济政策与民族社会政策并重的时代,民族社会政策的春天已经来临。只有牢固树立、认真贯彻发展型民族政策理念,在大力发展经济的同时,更加注重改善以民生为重点的社会事业的发展,实现经济、社会、文化的全面、和谐

发展,才能实现民族社会的永久和平与稳定。

参考文献:

- [1] 马戎. 理解民族关系的新思路——少数民族问题的“去政治化”[N]. 北京大学学报, 2004 (6): 122.
- [2] 卢守亭, 南文渊. 东北少数民族人口的性别结构[J]. 大连海事大学学报, 2007 (4): 112 - 115.
- [3] 卢守亭. 城市化进程中东北少数民族人口迁移流动状况分析[J]. 人大复印资料民族问题研究, 2009 (7): 25 - 31.
- [4] 卢守亭. 城市化进程中东北少数民族人口受教育状况与变动[J]. 延边大学学报, 2008 (5): 90 - 95.
- [5] 卢守亭, 南文渊. 城市化进程中民族文化面临的机遇、挑战与对策[J]. 民族工作研究, 2006 (4): 58.
- [6] 卢守亭, 南文渊等. 浅谈辽宁省城市化进程中的民族关系[J]. 满族研究, 2005 (3): 19 - 24.
- [7] 赵健君. 新疆社会结构分化与社会稳定问题探析[J]. 民族工作研究, 2009 (5): 31.
- [8] 胡锦涛. 在国务院第五次全国民族团结进步表彰大会上的讲话[R]. 北京: 人民出版社, 2009: 10.
- [9] 郑永年, 单伟. 疆藏骚乱原因剖析暨新加坡经验的启示[J]. 民族社会学研究通讯, 2009 (11): 57.

[责任编辑 都永浩]

## National transition and political transformation

——Taking the development and transition of the minorities in northeast China under the urbanization background as an example

LU Shou - ting

( Department of Social Science , Luoyang College of Science and Technology , Luoyang 471023 , China)

**Abstract:** The ethnic problem is the foundation and premise of national policy. National policy should develop with the evolution of national and social problem. Chinese national theory and policy development is facing a necessary choice and fundamental way at present—promoting theoretical innovation and quicken policy transformation based on practical national problems. To realize permanent national and social peace and stabilization, we should build up the concept of a developing national policy in our hearts firmly and implement them in earnest, develop economy to a great extent, and simultaneously, pay more attention to the development of social cause which focuses on improving people's livelihood, and eventually realize the all round, harmonious development in economy, society and culture.

**Key words:** national transition; policy transformation; developing national policy