

我国少数民族群众体育政策的历史演进

郑国华¹, 祖庆芳², 何平香¹

(1. 上海体育学院体育历史与文化研究中心, 上海 200438; 2. 宁波大学体育学院, 浙江 宁波 315211)

摘要:运用政策学理论,采用文献资料法、访谈法等研究方法,对我国少数民族群众体育政策的演进历程、特点和存在的问题进行了梳理和分析。研究发现:新中国成立以来,中央到地方的各级人民政府出台的体育政策文件中,都包含有大量关于保护和发展少数民族群众体育政策的论述。这些政策扶持和促进了少数民族群众体育工作的开展,维护和保障了少数民族的体育权益。在新中国成立初期,体育成为党和政府融合民族关系,建立统一战线的桥梁。改革开放以后,随着中国共产党领导人的国际性视野不断加强,对民族文化内涵理解不断深化,符合时代需要的少数民族群众体育政策也不断出台,并逐渐完善。特别是21世纪以来,少数民族群众体育政策在中国社会主义和谐社会的建设实践中,不断规范化和法制化,政策体系也逐渐完善,优惠政策也更加细化和多样化。这对新时期制定我国少数民族群众体育政策和发展方针具有较强现实意义。

关键词:少数民族;体育政策;群众体育;历史演变;体育特点;体育工作方式

中图分类号:G812.0 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-3612(2016)02-0016-07

Historical Evolution of Mass Sports Policy to Ethnic Minorities in China

ZHENG Guo-hua¹, ZU Qing-fang², HE Ping-xiang¹

(1. Research Centre of Sports History and Culture, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China;

2. Faculty of Physical Education, Ningbo University, Ningbo 315211, Zhejiang China)

Abstract: Based on theory of policy science, this study used literature review and interview methods to comb evolution process and characteristic of mass sports policy to ethnic minorities in China and analyzed its root of existing problems. The findings concluded that all the documents of sports polices made by central government and local governments were included a large quantity content to protect and develop ethnic minority people sports after the establishment of People's Republic of China. These policies supported and improved the development of ethnic minorities' mass sports work and protect their sports rights. Sports became a bridge to inoculate nationalities relationship and build united front in the early time of People's Republic of China. Since the reform and opening up, the mass sports policies to ethnic minorities that met with the times were put forward and perfected gradually with enlarged international view and deepen understanding to national culture. Mass sports polices to minorities has been normalized and legalized constantly and their system has also been refined with the preferential policy detailed and diversified especially in the 21th century. This study has a great realistic meaning to enact mass sports policy to ethnic minorities and its development policy in the future.

Keywords: ethnic minorities; sports policy; mass sports; historical evolution; sports characteristic; sports work way

据2010年中国第6次人口普查数据,我国少数民族人口为10643万人,占中国人口总数的8.41%^[1]。因此,对于我国少数民族问题的关注也一直是学者研究的热点。国内关于少数民族的相关研究最早可以追溯到20世纪80年代白寿彝、余振贵、邱树森、吴云

贵、金久宜等对少数民族习惯法、少数民族历史、少数民族社会文化等的解读。90年代以后,少数民族相关研究逐渐丰厚,研究领域主要集中在4个方面:关于少数民族风俗习惯的研究、少数民族习惯法的研究、少数民族宗教法研究和少数民族文化保护的研

投稿日期:2015-06-09

基金项目:国家社会科学基金项目(项目编号:10BTY006)。

作者简介:郑国华,教授,博士,博士研究生导师,研究方向体育历史与文化,体育人类学。

究^[2-10]。国外关于中国少数民族的研究比国内要早一个多世纪,主要是 19 世纪中期一些来中国的传教士为了传教的需要而进行的少数民族宗教教法的研究。代表性的学者有 Vasil P. Vasilev、Palladii、Visieres、Dabry de Thiersant、Hartmann 等。20 世纪以后,西方学者对中国少数民族田野调查的研究成果不断涌现,比较有代表性的有 Raphael Israeli (1980)^[11], Dru C. Gladney (1991)^[12], Jonathan N. Lipman (1998)^[13], Dru C. Gladney (2004)^[14], Lawrence Rosen (2006)^[15] 等。这些成果基于对中国的少数民族文化发展和生存状态的长期的考察,进而全面分析了少数民族在当代中国的文化冲突与适应。

总体来说,国内外学者关于少数民族文化、风俗、习惯法等的研究建树颇多。但是具体就少数民族体育政策,特别是群众体育政策的相关研究却不多见。而在我国少数民族参与体育中存在大量的优惠政策和特殊政策,它们是不同于汉族体育政策的。因此,拟在前人研究和社会实际调研的基础上,运用政策学理论,从体育的视角出发梳理我国少数民族群众体育政策的演进历程、特点,探讨存在问题的根源,这对新时期制定我国少数民族群众体育政策和发展方针具有较强现实意义。

1 研究方法

研究主要采用的方法是文献资料法,以“群众体育政策”“体育政策”“民族地区体育”“少数民族群众体育政策”“民族体育政策”等为关键词在中国知网上进行全文检索,获得 1949—2015 年间相关词条各 32 条、624 条、687 条、8 条、19 条,选取相关研究论文《论中国少数民族体育政策的特征及启示》等 65 篇;同时通过国家图书馆、人民体育出版社、国家民族事务委员会资料室等查看相关图书资料《国家民委民族政策文件选编》《民族工作文件选编》《新时期民族工作文献选编》《民族纲领政策文献选编》等 39 部。在进行文本分析和实地考察的基础上,梳理了 65 年来我国民族地区群众体育政策的演进,揭示了我国民族地区群众体育政策发展中存在的主要问题。

2 建国以来少数民族群众体育政策的演进

2.1 “慎重稳进、民族融合”的少数民族群众体育政策

1949 年 10 月 1 日,新中国成立并进入了新民主主义社会。但是中华人民共和国成立的基础是百废待兴的国情和国内外错综复杂的局势。特别是多种反动势力存在于各少数民族之中,从而促使民族关系

非常紧张,社会动荡不安,中国共产党的政权还不是十分稳固。而所有这些问题的出现,原于旧中国过去较长的统治期间,对少数民族的歧视和压迫,民族矛盾深厚。再加上各少数民族的生活习惯、宗教信仰、文化基础上的各异,从而给中国共产党在不同民族的行政管理上带来了困难,政令很难执行下去。因此,迫切需要中国共产党结合实际制定一套能满足各民族利益的民族政策,来打开在新中国的工作局面,从而将各民族的人民团结在党中央周围。中国共产党意识到解决民族问题的重要性后,于中国政治协商会议的《共同纲领》中提出了“慎重稳进”的民族政策^[16]。当然,“慎重稳进”的思想也成为了少数民族地区群众体育工作的重心。但由于地方上在处理少数民族群众体育工作时,过分谨慎,担心把群众体育搞成政治运动,对少数民族节假日开展的大型体育活动采取的是限制的政策,伤害了少数民族同胞的感情,引发了地方民族矛盾^{[17]500}。为避免民族矛盾的升级,在涉及民族风俗习惯、信仰、语言文化、体育等方面的矛盾上,中央成立了管理民族工作的独立部门“民族事务委员会”来进行处理,处理的依据是由政务院出台的《关于民族事务的几项规定》政策^{[17]501}。尔后,从中央到地方各部门都成立了中国共产党领导下的主管民族事务的行政机构,并令各级政府和军队加强配合民族工作。少数民族居民聚集区也成立了军事体育部,负责开展少数民族的群众体育工作^{[17]501}。1951 年 3 月,中央政务院又推行了“民族工作会议制度”^[18]。要求所有参与民族事务管理的领导每两周召开一次会议,集中协商解决近期出现的各类问题。并在全国范围内成立了庞大的民族工作机构,规范工作体系,加强对各类民族的统一管理。

2.2 “消灭民族差别,取消民族特殊”的少数民族群众体育政策

1966—1976 年,中国经历了十年“文化大革命”给中国人民带来了巨大的灾难,新中国的民族政策和少数民族群众体育工作也遭受了重大挫折。当时中央政府全面否定了新中国成立初期的民族政策,认为新中国“没有民族差别,更不能搞民族特殊”^{[19]52};取消了少数民族地区的体育机构和组织,少数民族聚集区的各项体育工作基本停止^{[19]49}。民族节日被迫取消,重大的、仪式性、节日性少数民族体育活动处于萎缩的边缘,被迫沉寂,没有什么民族风俗了,情歌对唱没有了,芦笙没有了,民间传统项目流失严重^[20]。

“文化大革命”的 10 年惨痛历史教训证明:何时歪曲、抛弃马克思主义民族理论和民族政策,何时就要在民族工作上犯错误,就要使各民族人民遭受挫折和损失。因此,必须要端正民族工作的指导思想,重

视民族工作的重要性。

2.3 “拨乱反正,恢复完善”的少数民族群众体育政策 1978年12月,中国共产党召开了十一届三中全会。这次会议决定今后党的工作应该从阶级斗争为主转移到社会主义现代化建设为主的路线上来,并对全国各行业,各个领域的错误思想进行拨乱反正,实行改革开放^[21-22]。1979年2月,中共中央国务院陆续恢复了各地各级民族事务委员会及民族工作机构,并迅速展开民族宗教领域冤假错案的平反工作,纠正了民族工作方面的错误^{[23]4}。一些少数民族自治区体委也成立中国共产党组织委员会,负责少数民族地区群众体育发展工作^{[24]17}。1979年5月,第一次国家民族事务委员会扩大会议在天津召开。会议中提出“民族地区要相应地把工作的重心转向为社会主义现代化建设服务上来”^{[23]5}“帮助各少数民族在自力更生的基础上加速教育、经济、文化、卫生、体育的发展,使他们能够赶上或接近汉族的发展水平”^{[23]7}“密切研究在四化中如何注意少数民族地区的特点和照顾少数民族的需要问题,加强对各民族自治地方和其他民族地区经济、文化状况和问题的调查研究,切实关心少数民族的经济、文化建设。”^{[23]18}1983年3月,一些少数民族自治区按照中央政策统一部署,对自治区体育运动委员会进行机构改革,要求“少数民族自治区体委下设机构有办公室、人事教育处、竞赛和训练处、群众体育处,共设定行政编制人数为38名。”^{[24]18}全面开展少数民族地区的群众体育工作。1987年4月17日,中共中央、国务院转发了《关于民族工作几个重要问题的报告》指出:“以经济建设为中心,全面发展少数民族的政治、经济和文化。”^{[23]32}随后,中共中央相继出台了《关于在宣传报导和文艺创作中防止继续发生丑化、侮辱少数民族事件的通知》^[25]《关于进一步贯彻落实〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干问题的通知》^{[26]13}等系列政策,保护和保障了少数民族地区群众的利益。1992年1月,中国共产党中央委员会在北京主持召开了民族工作会议。时任中共中央总书记江泽民在会议中指出:“发展教育、科技、文化和卫生、体育等各项社会事业,努力提高少数民族的科学文化、思想道德水平和身体素质,抓好社会主义精神文明建设,是发展社会生产力的需要,是各民族共同繁荣的内在要求。”^[27]这次会议对90年代以后中国共产党加快推进少数民族地区的经济建设、文化建设、群众体育发展和民族团结,产生了积极的影响。

2.4 “创新体制、面向市场”的少数民族群众体育政策与实践 21世纪以后,中国共产党领导下的中国社会主义经济建设取得了世界瞩目的成就。但是在城市与乡村、民族与民间之间的发展上仍存在较大的差

距。2002年11月,中国共产党召开了党的“第十六次全国代表大会”。会议中提出要在全国各民族中建设小康社会,要让各民族地区“经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”^[28]。随后,中国共产党针对民族地区存在的问题提出“共同团结奋斗,共同繁荣发展,这就是我们新世纪新阶段民族工作的主题”“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,是全国各族人民的共同愿望。”^[28]在中国共产党的十六大报告中,也把少数民族文化建设工作提到前所未有的高度,提出:“多层次、多方面和多渠道,保护、挖掘和发展少数民族文化,保障少数民族群众的文化权益,丰富少数民族的精神文化生活,充分发挥少数民族文化对经济社会发展的推动作用。”^[29]这些文件精神 and 政策的出台,把扶持少数民族地区群众体育工作摆上了重要日程,对少数民族地区群众体育管理体制创新和市场化发展带来了极大的推动作用。少数民族自治区政府顺应形势,出台了《自治区人民政府机构改革方案》政策,要求各少数民族自治区体育运动委员会更名为自治区体育局。形成少数民族自治区体育局与少数民族体育总会一个机构、两块牌子^{[24]17}。并确定少数民族自治区体育局的主要职能为:“贯彻执行国家有关体育工作的方针、政策、法规;研究制定全区体育政策和发展规划并监督实施”“实施全民健身计划,指导并开展群众性体育活动;实施国家体育锻炼标准,指导国民体质监测”^{[24]17}。2009年6月12日,国务院在北京召开了第一次全国少数民族文化工作会议。会议后出台了《国务院关于进一步繁荣发展少数民族文化事业的若干意见》政策,指出了少数民族文化建设的特殊重要性,并具体提出:“到2020年,实现民族地区文化基础设施相对完备,覆盖少数民族和民族地区的公共文化服务体系基本建立,主要指标接近或达到全国平均水平,少数民族群众读书看报难、收听收看广播影视难、开展文化活动难等问题得到较好解决,少数民族优秀传统文化得到有效保护、传承和弘扬等具体目标。”^[30]2011年10月,中国共产党第十七届六次会议中,出台了《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》政策。其中,针对各少数民族文化建设提出“要进行体制创新,深化文化体制改革,建设优秀传统文化传承体系”,“少数民族特色文化保护工作要进行体制创新”,“重视发现和培养扎根基层的乡土文化能人、民族民间文化传承人特别是非物质文化遗产项目代表性传承人,鼓励和扶持群众中涌现出的各类文化人才和文化活动积极分子”^[31]。2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会上,再次提出“面向市场,繁

荣发展少数民族体育文化事业”^[32]是当前建设社会主义文化强国的重要因素。

3 建国以来少数民族群众体育政策演进的特点

3.1 建国初期到改革开放前少数民族群众体育政策存在明显的曲折性 新中国建国初期的少数民族体育政策,最显著的特点是体育成为了服务党和政府实现民族团结,建立统一战线,实现民族融合的桥梁。但由于指导思想的偏差和地方政府管理行为的主观个人主义,使少数民族体育政策出现了曲折性与反复性。总的来说,这时期我国少数民族群众体育政策的历史演进经历了4个阶段:1949—1957年“实现统一战线、疏通民族关系”阶段、1958—1960年“消灭民族差别”阶段、1961—1963年“民族区别对待”阶段、1964—1976年“实现民族融合,消灭民族差别,强改民族风习”的阶段。其具体表现为少数民族群众体育政策的不稳定性,并且政策缺少持续性,前后政策矛盾的内容也比较多。比如:在对待保护少数民族民间传统体育的问题上,建国初期的政策内容是“取其精华,弃其糟粕,尊重差异”^{[33]211};1958年以后这一政策就变成了“不搞特殊,消灭民族差别”^{[33]211},少数民族群众体育的内容应该与汉民族一样;到了1961年,中央又重新提出“少数民族的问题有其历史的特殊性,应该区别对待”^{[19]49},鼓励少数民族地区开展民俗节日活动和民间传统体育活动;而到了1964年,中央又将少数民族民间体育定性为“阶级斗争新动向”^{[33]211},给予批判。尔后,文化大革命开始,“撤消少数民族体育机构,否定民族差别,强改民族风习和民间体育文艺传统”^{[24]17}行为不断出现,少数民族群众体育发展受到阻碍。从整个少数民族群众体育政策演进的过程来看,是非常曲折和反复的。

3.2 改革开放后少数民族群众体育政策注重了时代性和实用性 改革开放以后,中国共产党和政府恢复了原有正确的少数民族群众体育工作政策,对少数民族地区体育工作中出现的冤假错案进行了平反,对少数民族体育事务进行了拨乱反正^{[24]18}。同时,结合新的时代形势,出台了保护和发展的少数民族体育文化的新政策^{[34]1},丰富了中国民族政策体系,有力地促进了少数民族自治区群众体育工作的开展。从而使中国少数民族群众体育事业的发展进入了全新的阶段,也面临新的环境。1)由于经济社会的快速发展,少数民族同胞的生活水平日益提高,人们对体育文化的需求慢慢变得强烈。2)全球化背景下,外来体育文化不断涌入中国,少数民族地区也遭受外来文化的冲突。为

此,中国共产党以少数民族地区民族团结和共同繁荣为主题,出台了与时代性相符合的少数民族体育政策,使少数民族体育政策符合人们的生产、生活实际^{[34]2}。具体来说,在少数民族体育竞赛上,将一些少数民族传统体育活动融入现代体育的元素进行改编,使其符合现代运动的竞赛要求,成立大众基层体育协会和体育组织开展形式多样的体育活动^{[24]472}。而在保护少数民族民间体育风俗习惯问题上,注重将解决少数民族民间体育风俗习惯与现实生活的冲突问题放在首位,并严厉打击侮辱少数民族体育文化的行为和活动^{[24]475[25]}。另外,这段时期,中国共产党的少数民族体育政策在内容上更为详细,在目标上更为明确,注重了体育政策的实用性。如,在群众体育上,号召举行“节日性群众体育运动”,并通过各种先进表彰评选,将群众体育的开展落到实处^{[24]473[25][34]3}。可见,这阶段中国共产党的少数民族群众体育政策,在新的历史时期做出了方向性和策略性的正确调整。少数民族群众体育政策反映了改革开放后少数民族地区人民生活水平的不断发展变化,也体现出中国共产党对于少数民族体育文化发展规律和建设规律的认识逐渐清晰。

3.3 改革开放后少数民族群众体育政策体现出延续性和长期性 中国共产党在及时纠正了文化大革命时期的错误体育政策和执行偏差后,总结规律将经过时间检验后被认为是正确和有效的少数民族群众体育政策加以恢复并逐渐完善。如实施少数民族全民健身条例^{[21]276}、重启少数民族群众体育干部的培养培训^{[21]407}、尊重少数民族民间体育风俗习惯^{[23]26}、推行国家体育健康标准^{[26]33}、保护少数民族民间体育文化^{[26]50}、推行全国健身计划纲要^{[23]40}等。这些政策有的是前期政策的延续,有些是在前期政策基础上的后续完善,还有的是依据新形式下出现的新问题后提出的政策性解决依据。这些政策后来又成为了1995年出台的《中华人民共和国体育法》政策体系的核心和基础,从而使中国共产党的少数民族群众体育政策保持了连续性和稳定性。更重要的是,这阶段,中国共产党在少数民族群众体育政策的制定过程中,不再是基于主观的判断,注重了政策的长期性,每条政策的出台都经过了广泛的科学调查和研究,使群众体育政策更加贴近少数民族同胞的社会实际和生活需要。如要求少数民族自治区体育局拟定“体育事业发展五年规划”^[35],并从体育发展目标、基本手段以及人、财、物的积累储备等,要求各民族县、镇、村和各事业部门依据不同实际做好相应的体育事业发展阶段性规划,将少数民族同胞的体育权利保障进行了长期规划^[36]。可以说,改革开放时期,少数民族群众体育政策体现了延续性和长期性,较好地保持了群众体育政策

的连续性,使少数民族群众体育政策的层次性增强了,目的性也突出了,调动了少数民族参与体育活动的积极性。

3.4 21 世纪以后少数民族群众体育政策更加细化和多样化 21 世纪以后,中国共产党和政府对于少数民族体育文化内涵的认识不断加深,对少数民族群众体育活动开展与缓和民族关系的重要性有了更进一步的认识^[30]。于是将少数民族群众体育发展置于重要的战略地位,在新世纪制定并实施了一系列更详细、更多样、更科学的少数民族群众体育政策,探索从根本上解决中国少数民族群众体育发展过程中面临的核心问题,使少数民族群众体育发展面临良好机遇^[37]。这一过程中,少数民族群众体育发展也随着社会的急速变化而不断呈现新问题、新情况。新的中央集体以科学的世界观和民族观为指导,提出了一系列解决民族问题的新观点、新理论,并制定了一系列少数民族群众体育政策和措施,以加快推进少数民族群众体育和少数民族地区经济社会发展^[28,31-32,35]。这一阶段,少数民族群众体育政策表现的更为细化和多样化。群众体育政策在国家层面,有促进国家大政策“民族平等”^[32]“民族区域自治”^[32]“民族地区经济发展”^[32]“中国民族民间文化保护”^[30]“民族地区各项社会事业发展”^[28]等的政策内容;也有针对少数民族体育保护和发展的内容^[30];还有直接针对少数民族地区,促进各少数民族群众体育发展的政策,如“中共中央、国务院关于少数民族自治区人民政府机构改革方案”^[38]^[345]“少数民族自治区体育事业发展第十一个五年规划”^[38]“十二个五年规划”^[39]“关于加强少数民族传统体育工作的意见”^[34]“国务院关于进一步繁荣发展少数民族体育文化事业的若干意见”^[30]等。在地区层面,有加强少数民族地区体育产业发展、体育道德、体育宣传、体育干部队伍建设、老年人体育活动、青少年业余训练、体育竞赛管理、体育场地管理、具体体育条例、高危性体育项目管理、登山管理等少数民族自治区人民政府、体育局出台的政策^[39]。这些政策都是中国共产党和政府在新世纪面临新问题中,提出的具体解决体育现实问题的办法和依据。从政策的内容来看,它比以往的群众体育政策更为具体,并辐射到体育领域的各个方面。从而,为少数民族群众体育创造了更多更好的发展机会,保障了少数民族同胞参与体育的合法权利。

3.5 21 世纪以后少数民族群众体育政策更加注重体育工作方式手段的创新 21 世纪以后,中国共产党和政府总结少数民族群众体育发展的特殊规律之后,针对中国社会转型加速期的特点和国际化逐渐深入的发展特点,提出了多方式、多途径开展少数民族

群众体育工作的思想^[30],从而在少数民族地区提高了群众体育政策的效力与效果。从前文各阶段少数民族群众体育政策主要内容的比较来看,在少数民族群众体育政策的类型上,少数民族地区体育干部由过去主要依靠中央和各部委的行政命令式政策来进行群众体育管理的模式,逐步转变为以国家的体育法律法规为核心,辅以必要的具体的地方性群众体育政策的体育管理模式^[34],使少数民族群众体育政策体系更趋完善、稳定,实用性和延续性更强。从另一个比较的角度来看,少数民族群众体育政策已逐步告别了过去较为单一的国家法规、制度为主的结构,基本实现了国家纲领性法规、制度与地方具体实施的管理性规章、制度相结合,群众体育近期发展目标与五年发展相结合的群众体育政策体系^[40-41]。如国家层面的《关于加强少数民族传统体育工作的意见》^[34]一出台,各少数民族自治区马上相应出台《自治区全民健身条例》^[42]政策,从而形成了国家与地方相互协调、有序联动的体育政策结构体系。另外,在扶持少数民族群众体育发展的方式上,改变了过去由国家单纯增加群众体育奖励补助和体育发展资金投入的工作方式,通过推行多种渠道的扶持政策来构建少数民族群众体育发展的长效机制。如,促进各少数民族社会体育指导员人才的培养^[34]、加强各少数民族体育文化保护和发展的科学研究^[21]、培育少数民族体育文化市场^[43]、建立特殊的大众体育运营税收制度^[28]等。从而使少数民族群众体育走上良性发展的轨道。

4 建国以来少数民族群众体育政策存在的主要问题

4.1 少数民族地区群众体育政策的制定部分脱离了民族群众生活实际 中国民族地区的群众体育政策的制定较大部分是属于顶层设计,政策的制定过程是从上到下的传统模式。有些民族群众体育政策是挪借其它行业的政策,进行简单的加工而来,缺少对本民族群众生活实践的调研。如“1997 年至 2013 年各民族自治地区出台的《老年人权益保障条例》第 28 条,《旅游条例》第 8 条,《清真食品管理条例》《少数民族权益保障条例》第 6、11、32 条,《广播电视管理条例》第 25 条,《散居少数民族权益保障条例》第 3、7、8、24、25 条,《关于运用传统节日弘扬民族文化的优秀传统的意见》等等”^[44],针对少数民族群众的这些相关政策一出台,民族地方体育局便马上出台相似的体育政策。制定政策的管理机构仅是觉得其它行业出台了保护、开发、宣传、尊重民族传统文化、习俗的政策内容,体育行业内也应该出台相应的或相似的政策,

而对政策的实际意义缺少调研,“跟风”现象严重,体育政策缺少实用性。

4.2 民族地区群众体育政策的法制化建设力度不够

我国民族地区群众体育政策出台的随意性比较强,体育政策的法制化程度不高,与保护、发展少数民族体育和风俗的相关法律法规条文尚为数不多。尽管在全国《全民健身纲要》《中华人民共和国体育法》等大的政策法规的统领下,少数民族群众体育政策体系已基本建立;但是我们从前文的研究可以看出,大部分少数民族群众体育政策是以通知、意见、条例、规划、决定、方案等形式出台,如《自治区体育条例》^[42]《关于进一步加强和改进新时期民族地区体育工作的意见》^[35]《关于加快全区体育系统体育产业发展的意见》^[39]《自治区十一五体育事业发展规划》^[36]等,而关于少数民族群众体育政策的法律法规数量非常少,仅有的部分内容也是分散在某些纲领性法规或宏观性法律的条款之中。并且,这些法律法规出台有一定的社会文化基础,是针对各少数民族的行业规范,其表现为缺少时效性和语言的空泛性。有些内容的存在,仅针对各少数民族,或者仅针对文化风俗,而对民族体育的内容没有具体的指向性,可操作性不强。

4.3 常规化的保护发展少数民族群众体育的政策还不完善

新中国成立以来,中国各级人民政府确实颁布了一系列保护少数民族体育文化的相关政策。但是政策表现为抢救性、短期化的保护发展措施比较多。大部分政策仅是在政策出台的一个时间阶段产生一些效果,尔后,政策的影响就基本消失。如国家关于“抢救民间文化”的政策出台后,少数民族地区就全民挖掘整理民族民间体育,特别是“少数民族武术”、民族民间游戏等。可是当这些传统体育文化资料整理出来后,政策的时效性也过去了,重视的人少了,这些资料有的也就废弃了。这种情况的出现与政策的制定相关,因为政策本身就是存在疏漏。如《关于进一步加强体育宣传工作的意见》^[42]《关于运用传统节日弘扬民族文化的优秀传统的意见》^[45]《关于在国庆节期间开展全民健身活动的通知》^[39]等,这些政策本身就存在较多漏洞。国庆节期间开展全民健身运动,那么其它时间呢,是否就可以不要开展?这类政策就其性质来说,本身就是短期化的行为规划,不带有常规化的治理性质,故地方实施起来,就必然是短期化的。由于在民族地区体育事务管理中常规化政策法规较少,故在民族地区群众体育的常规化保护和发展措施就比较少。往往是出现问题之后再出台相应政策进行补救,体育政策滞后于民族人民的体育需求。

4.4 民族地区对违反群众体育政策的行为行政执法的力度不够

民族地区各体育行政机关在少数民族

体育的保护中,发挥着重要的作用。但在推广体育政策和严重违反体育政策的行为,明显行政执法的力度不够。表现在体育的重要决策部门,政策的要求是少数民族体育干部占到一定的比例,但很多部门少数民族体育干部没有达到政策要求的比例^{[24]472[46]7}。另外,虽然中国刑法中有较多的侵犯少数民族风俗习惯罪,但刑法仅规定为国家机关工作人员实施的侵犯少数民族风俗习惯才能定罪,而非国家机关的工作人员侵害少数民族风俗习惯时,却找不到刑法定罪的依据。这样在少数民族聚集区就经常出现较多的社会团体和企业个人侵害少数民族群众体育权利,破坏、侵占少数民族体育场地、设施的行为发生^{[24]475[42][46]7}。

5 结 论

新中国成立以来,中央到地方的各级人民政府出台的体育政策文件中,都包含有大量关于保护和发展少数民族群众体育政策的论述。这些政策扶持和促进了少数民族群众体育工作的开展,维护和保障了少数民族的体育权益。在新中国成立初期,体育工作成为党和政府融合民族关系,建立统一战线的桥梁。但“文化大革命”时期,由于实行了错误的民族政策路线,一些良好的促进民族平等、发展民族体育、保护民族体育文化的政策便被抛弃,民族地区的群众体育工作发展受阻。改革开放以后,随着中国共产党领导人的国际性视野不断加强,对民族文化内涵理解不断深化,符合时代需要的少数民族群众体育政策也不断出台,并逐渐完善。特别是21世纪以来,少数民族群众体育政策在中国社会主义和谐社会的建设实践中,不断规范化和法制化,政策体系也逐渐完善,优惠政策也更加细化和多样化。

虽然在新时期,中国各少数民族文化建设取得了一些成绩。但是,在现阶段中国少数民族群众体育政策在制定和执行的过程中,还存在一些问题,主要表现在:民族地区体育政策的制定上部分脱离了民族群众生活实际,民族地区体育政策的法制化建设力度不够,常规化的传承发展少数民族群众体育的政策还不完善,民族地区对违反体育政策的行为行政执法的力度不够等等,导致了体育政策滞后于少数民族群众的需要。

参考文献:

- [1] 马婷,张晓宇. 回族伊斯兰文化传播的历史与现状[J]. 回族研究, 2014, 93(1): 96-100.
- [2] 《回族简史》编写组. 回族简史[M]. 北京:民族出版社, 2009:121.
- [3] 白建灵. 论伊斯兰教的中国化和回族化[J]. 回族研究, 2013, 89(1): 68-73.

- [4] 拜学英. 泾源回族族源及地方回族历史文化的研究[J]. 回族研究, 2010, 79(3): 134-136.
- [5] 高鸿钧. 伊斯兰法: 传统与现代[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.
- [6] 杨继国. 回族文学对中国文学的贡献和启示[J]. 回族研究, 2014, 93(1): 40-44.
- [7] 杨经德. 回族伊斯兰习惯法研究[M]. 银川: 宁夏人民出版社, 2006.
- [8] 杨文笔. 传统乡村回族的家庭与时代变迁[J]. 回族研究, 2013, 90(2): 68-75.
- [9] 中共中央党史研究室著. 中国共产党历史(1949—1978)[M]. 第二卷. 北京: 中共党史出版社, 2011: 1038.
- [10] 朱潇潇, 桂榕. 回族节日文化重构的几种类型[J]. 回族研究, 2013, 91(3): 80-86.
- [11] Raphael Israeli. Muslims in China: A Study in Cultural [M]. London: Curzon Press, 1979.
- [12] Gladney, Dru. Muslim Chinese: Ethnic Nationalism in the People's Republic [M]. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- [13] Jonathan N. Lipman. Familiar Strangers: A History of Muslims in Northwest China [M]. Washington: University of Washington Press, 1998.
- [14] Gladney, Dru. Dislocating China: Muslims, Minorities, and Other Subaltern Subjects [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2004.
- [15] Lawrence Rosen. Law as Culture: An Invitation [M]. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- [16] 中国人民解放军国防大学党史党建政工教研室编. 中共党史参考资料[M]. 第 19 册. 长沙: 国防大学出版社, 1986: 146.
- [17] 李维汉. 统一战线问题与民族问题[M]. 北京: 人民出版社, 1982: 500, 501.
- [18] 马晓军. 试论清代的回族政策及其影响[J]. 民族论坛, 2014, 345(4): 38-41.
- [19] 中国共产党中央委员会. 关于建国以来党的若干历史问题的决议[M]. 北京: 人民出版社, 1981: 49, 52, 53.
- [20] 李志清. 乡土中国的仪式性少数民族体育[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 246.
- [21] 中共中央文献研究室编. 建国以来重要文献选编[M]. 第 11 册. 北京: 中央文献出版社, 1992: 293.
- [22] 国家民委政策研究室. 国家民委民族政策文件选编(1979—1984)[M]. 北京: 中央民族学院出版社, 1988: 276, 407, 408.
- [23] 国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编. 新时期民族工作文献选编[M]. 北京: 中央文献出版社, 1990: 4, 5, 7, 8, 50, 304.
- [24] 宁夏体育志编审委员会. 宁夏体育志[M]. 银川: 宁夏人民出版社, 2000: 17, 32, 40, 58, 59, 68, 69, 70, 472, 473, 474, 475.
- [25] 中共中央宣传部、中共中央统战部、国家民委. 关于在宣传报导和文艺创作中防止继续发生丑化、侮辱少数民族事件的通知(民委发[1987]94号)[R], 1987-06-30.
- [26] 国家民委政策研究室. 国家民委民族政策文件选编(1985—1990)[M]. 北京: 中央民族学院出版社, 1991: 26, 40.
- [27] 国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编. 民族工作文献选编(1990—2002)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2003: 33, 50.
- [28] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2006-10-19(01).
- [29] 江泽民. 江泽民文选[M]. 第 3 卷. 北京: 人民出版社, 2006: 561.
- [30] 中共中央国务院. 关于进一步繁荣发展少数民族文化事业的若干意见(国发[2009]29号)[R]. 2009-07-05.
- [31] 中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2011-10-25(01).
- [32] 中国共产党第十八次全国代表大会上的报告. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗[N]. 人民日报, 2012-11-18(01).
- [33] 《当代中国的民族工作》编辑部. 当代中国民族工作大事记[M]. 北京: 民族出版社, 1989: 211.
- [34] 国家民族事务委员会. 关于加强少数民族传统体育工作的意见(民委发[2006]16号)[R]. 2006-01-16.
- [35] 宁夏回族自治区党委. 关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见(宁党发[2003]10号)[R]. 2003-02-27.
- [36] 宁夏回族自治区人民政府办公厅. 宁夏回族自治区体育事业发展第十一个五年规划(宁政办发[2006]63号)[R], 2006-04-15.
- [37] 国家民族事务委员会编. 国家民委文件选编(1996—2007)[M]. 北京: 民族出版社, 2010: 300, 1126, 1199.
- [38] 国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编. 民族工作文件选编(2003—2009)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2010: 345-346.
- [39] 宁夏回族自治区体育局. 体育产业栏[EB/OL]. [2015-04-08]. 宁夏回族自治区体育局官方网站. <http://www.nxsport.gov.cn.htm>.
- [40] 国家民族事务委员会政策研究室编. 中国共产党主要领导人论民族问题[M]. 北京: 民族出版社, 1994: 248.
- [41] 金炳镐. 民族纲领政策文献选编[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2006: 12, 422, 464, 465.
- [42] 宁夏回族自治区人民政府办公厅. 关于印发自治区《全民健身计划纲要》第二期工程第二阶段(2006年—2010年)实施计划的通知(宁政办发[2006]77号)[R]. 2006-04-25.
- [43] 王银. 回族穆斯林的风俗习惯与刑法的协调保护[J]. 中南民族学院学报, 2001, 21(2): 22-24.
- [44] 周强. 回族风俗习惯法保障研究[D]. 北京: 中央民族大学, 2011.
- [45] 宁夏回族自治区体育局. 关于节日期间组织民族体育活动的通知(宁体发[2005]24号)文件[R]. 2005-03-26.
- [46] 甘肃省地方志志编辑委员会. 甘肃省志第六十八卷·体育志[M]. 兰州: 甘肃人民出版社, 1998: 7.