

国家教委“95”人文社会科学基金项目

民族政治研究丛书 主编 吴松

中国少数民族地区 农村基层政权建设研究

匡自明 主编

云南大学出版社

责任编辑：张丽华

封面设计：力川

国家教委“95”人文社会科学基金项目

民族政治研究丛书 主编 吴松



总 序

民之为族，是作为群体的人类生活的本质要求和表现。人类生活的共同性，总是体现在个人置身其中的民族特性之中。从个人来到世界的被抛性而言，个人无法选择自己的种族、语言、文化、传统习俗和历史背景。个人的这种被抛性决定了个人的命运，是个人命运的出发点。当个人在成长过程中，有充分的自省能力来关照自己的命运的时候，总是发现自己的理性特质和情感内涵已经打上了民族的烙印。从这个角度看，我们可以说，个人先属于民族，然后才属于人类。

民族是具有相同或相似的历史文化语境的人群组成的共同体。民族以某种社会形式为存在方式。从某种意义上说，民族的内涵，表现在社会生活的共时性和历时性交会的历史文化语境当中，民族的凝聚力、文化精神和气质，来自传统的普遍价值准则，对社会生活有着巨大的影响，甚至可以说，它就是社会生活的本质之一。由此观之，民族是社会的民族；社会也是民族的社会。民族的形成、演进和发展过程，同时也是社会生活的历史过程。

任何一个民族，要维持社会生活的常态，建设和发展民族社会，都需要有效地处理好内部和外部的关系，养成并保持健康的社会秩序。对一个社会来说，秩序来源于个人和群体实现社会理想和价值的要求，文明、有效、符合人性的社会秩序本身，也是社会理想和价值的组成部分。但是，社会秩序并不会自然而然地形成，它不是自然生成物而是人为建造物，需要社会精英引领社会成员去建构。建构一种良好的社会秩序，就需要一种对全体成

员都具有普遍约束力的强制性公共权力，没有这种强制性的公共权力，就无法对社会进行调节和控制。公共权力的调节和控制，是社会形成和维持社会秩序的基本方式。从这个意义上来说，没有公共权力就没有公共秩序，没有公共权力，社会就混乱不堪，以致无法维持自己的存在。通过公共权力对社会进行管理，这就是政治。

社会离不开政治，处于社会中的民族，其存在也离不开政治关系的维系。由于不同的民族在其社会生活的共时性和历时性中所处的社会历史语境不同，所以就产生了具有民族特性的、形态各异的民族政治。在实际运作中，不同性质的政治都有其自身的体系。各种类型的政治通过自身的一整套理论和具体的运作机制，形成自己的体制。几乎每个民族都在自己发展的过程中，建立了形态各异、文明程度不同的政治理论体系和运作体制。有的民族单独建立了自己的国家政治体制，实现了民族与国家的契合；有的民族则与其他民族一起建立了国家政治体制，并在国家政治体制内保持某种次级的民族政治体制；有的民族在相对的时空内运作一个政治体制；有的民族则为不同的政治体制所分治。

民族政治具体体现为民族的政治生活。民族的政治生活同民族的经济生活、日常社会生活、文化生活一样，是民族活动的基本的组成部分。当然，不同民族由于文化背景不同，生活方式和生活习俗不同，即使在同一个国家，其政治生活内涵的差异往往也是显而易见的。在民族政治生活中，无论在本民族内部还是在民族与民族之间，通常也会形成矛盾和冲突，从而形成各种各样的民族政治问题。这就要求我们的学者将政治学和民族学的研究融会贯通，找到产生民族政治问题的根源，为民族政治、经济和文化建设服务，为促进民族团结和发展作出贡献。

在民族共同体形成和发展过程中形成的民族政治，对民族发展发挥着根本性的作用：一方面，它对民族共同体进行着有效的

整合，使民族共同体在文化的整合之外，又有了通过公共权力平衡社会秩序的力量；另一方面，它又有能力对民族间的相互关系进行必要的调整，统领民族共同体驰骋于人类的历史舞台。所以，一个民族的发展状况，乃至民族的命运，都同民族政治紧密联系在一起。

研究民族政治是政治学的任务。但是，长期以来，政治学对民族形态的政治的研究没有给予足够的重视。政治学研究的历史表明，对国家形态政治的研究构成了政治学的最主要的也是最基本的内容，民族形态的政治研究则长期被忽略了。但是，我们也注意到，第二次世界大战后，许多长期受帝国主义压迫和奴役的民族获得了独立，建立了自己的民族国家或多民族国家。国家间的民族政治问题和国家内部的民族问题都显得更为突出。在这样的情况下，民族政治问题日渐引起了人们的关注。民族政治研究逐渐兴起，并日趋成熟，形成了自己的理论构架，拓宽了传统政治学研究的领域。

世界两极解体，冷战结束之后，逐渐高涨的民族主义浪潮使国家间和国家内部的民族问题进一步凸现出来，因而民族政治的研究显得日益重要和迫切。毋庸讳言，极端的民族主义无论对本民族还是对其他民族的政治生活、经济生活和文化生活的破坏都是灾难性的。法西斯第三帝国给德意志民族和全人类造成的巨大灾难和伤害即是证明。极端民族主义也是通过自己的民族政治理论来贯彻自己的政治主张的。极端民族主义者一旦控制了公共权力，就会以理想主义的种种许诺，号召本民族的大众奔向那个被理论或口号美化的民族的未来。在这种情况下，个人从日常生活中退场而毫无保留地服从于民族主义的乌托邦。日本军国主义就是一种极端的民族主义，它给亚洲许多国家和地区造成的巨大灾难，给受难各民族的心理造成的巨大伤害是难于形容和难于弥补的。泰戈尔非常痛恨这种极端的民族主义，在《民族主义》一书

中，他写道：“民族概念（指极端民族主义者的民族概念——引者）是人类发明的一种最强烈的麻醉剂。在这种麻醉剂的作用下，整个民族可以实行一整套最恶毒的利己主义计划，而一点也不会感到他们在道义上的堕落——实际上，如果有人指出，他们会感到非常恼怒。”因此，回顾历史、思考今天、展望未来，在深入研究的基础上，逐步完善民族政治学的理论体系，探索新形势下解决民族政治问题的基本方式，既是时代赋予政治学的历史使命，也是有社会良知和责任感的学者们的社会责任。

国外民族政治研究起步较早，不仅形成了较完整的民族政治学体系，而且对一系列的民族政治问题进行了深入的研究。民族政治学已成为一门独立的政治学的分支学科。在我国，民族政治学的研究还处于起步阶段。改革开放以后，政治学的研究得以恢复，一些学者将政治学的研究方法运用于民族政治问题的研究领域，以政治学特有的视觉和理论体系，来研究复杂的民族政治问题。学者们一方面努力建构我国的民族政治学体系，另一方面，在试图探索各种民族问题的政治解决方式。经过一些学者开创性的研究，我国的民族政治学的研究取得了一定的成果。但就目前的情形而言，我国民族政治学的研究还是不成熟的，这与我们这样一个多民族的大国的地位很不相称。筚路蓝缕，我国民族政治学的研究任重道远。为了促进我国民族政治研究的发展，构建和完善具有中国特色的民族政治学理论体系，探索解决民族政治问题的有效方式，为各民族的和睦相处与共同发展作出应有的贡献，我们编辑了这套“民族政治研究丛书”。

吴 松

2000. 1

目 录

第一章 少数民族地区农村基层政权的现状及发展	(1)
一、少数民族地区农村基层政权的演变	(1)
二、少数民族地区农村基层政权的法律地位、基本特征、 目标定位和主要职能	(3)
三、少数民族地区农村基层政权在当前农村改革与发展中 面临的挑战	(6)
四、少数民族地区农村基层政权建设存在问题的原因 ...	(19)
五、少数民族地区农村基层政权功能弱化的消极后果 ...	(24)
六、少数民族地区农村基层政权建设的发展途径	(25)
第二章 少数民族地区农村基层政权的环境	(33)
一、自然环境	(34)
二、经济环境	(35)
三、政治环境	(37)
四、文化环境	(41)
五、国际环境	(43)
第三章 少数民族地区农村基层权力机关与行政机关的职能 和职权配置	(45)
一、少数民族地区乡镇人民代表大会和乡镇人民政府建设 与社会主义民主政治建设	(45)
二、少数民族地区乡镇人民代表大会和乡镇人民政府的地 位、职能和职权配置及其相互关系	(49)

三、少数民族地区乡镇人民代表大会和乡镇人民政府运行过程中存在的问题	(58)
四、加强少数民族地区乡镇人民代表大会和乡镇人民政府建设的对策	(61)
第四章 少数民族地区农村基层政权与村民自治	(72)
一、对少数民族地区村民自治组织建设的再认识	(72)
二、少数民族地区村民自治组织建设实践的分析	(84)
三、进一步加强和完善少数民族地区村民自治组织建设的思考	(94)
第五章 少数民族地区农村基层政权建设与农村经济发展	(104)
一、少数民族地区农村经济发展现状及其制约因素	(104)
二、少数民族地区农村基层政权在推进农村经济发展中的作用	(110)
三、少数民族地区农村基层政权建设与乡镇企业发展	(120)
四、西部大开发与少数民族地区农村基层政权建设	(139)
第六章 民族乡的政权建设与政治发展	(146)
一、民族乡的建立、发展和基本原则	(147)
二、民族乡的性质、地位、特点和作用	(151)
三、民族乡的职能和职权分析	(156)
四、民族乡的行政管理及存在的问题	(160)
五、非民族自治地区民族乡镇的经济发展	(161)
六、民族乡面临的困难和问题	(162)
七、民族乡建设、发展和完善过程中应解决的几个问题	(163)

第七章 少数民族地区农村基层政权的科学决策	(167)
一、少数民族地区农村基层政权科学决策的客观必然性	(167)
二、少数民族地区农村基层政权科学决策的特征与现状	(170)
三、制约少数民族地区农村基层政权科学决策的因素	(177)
四、少数民族地区农村基层政权科学决策的环境分析	(181)
五、少数民族地区农村基层政权科学决策的途径	(188)
第八章 少数民族地区农村基层政权的监督机制和廉政建设	(200)
一、少数民族地区农村基层政权监督机制建立的重要性和必要性	(200)
二、少数民族地区农村基层政权监督的现状	(207)
三、少数民族地区农村基层政权监督机制的重构	(212)
第九章 少数民族地区农村基层党的建设	(226)
一、少数民族地区农村基层党的建设的重要性和紧迫性	(226)
二、少数民族地区农村基层党的建设的指导思想和主要工作	(231)
三、加强少数民族地区农村党支部建设	(236)
四、加强少数民族地区农村乡镇党务管理和党员目标管理	(243)
五、发展少数民族地区农村集体经济	(246)
六、加强少数民族地区农村基层干部队伍建设	(248)

七、发挥少数民族地区农村党员的先锋模范作用	(249)
八、以农村经济建设为中心大力发展少数民族地区农村 生产力	(250)
九、少数民族地区农村精神文明建设的进步	(253)
十、少数民族地区农村基层民主政治建设的发展	(255)
主要参考文献	(258)
后 记	(260)

第一章 少数民族地区农村基层政权的现状及发展

少数民族地区农村基层政权是指国家在少数民族农村地区设置的最低一级行政区域内的国家权力体系，它由乡（镇）、民族乡（镇）一级的党组织、人民代表大会和人民政府三部分构成。少数民族地区农村基层政权是党和政府各项方针政策和法律的落脚点，是党和政府联系群众的桥梁和纽带，是国家政权大厦的基础。少数民族地区农村基层政权有其产生和发展的过程以及自身的特点和要求，对此，需要我们认真加以研究。

一、少数民族地区农村基层政权的演变

自中华人民共和国建立以来，少数民族地区农村基层政权的演变大致经历了乡（镇）、民族乡（镇）政权——人民公社政社合一——乡（镇）、民族乡（镇）政权三个历史阶段。

第一个阶段是1949~1957年的乡（镇）、民族乡（镇）政权体制。建国后，在条件好的民族地区派出民族工作队，疏通民族关系，宣传党的路线、方针、政策，直接建立了区、乡两级政权（自治区）体制；条件差的地区则先疏通民族关系，再建立过渡性农村基层组织，到向社会主义过渡时才把这些基层组织转化为基层政权组织。这一阶段又分两个时期：一是1949~1954年的区、乡两级政权体制，两级自治区都享有自治权；1953年3月颁布的我国第一部《选举法》规定：地方各级人民政府机关为省、县、乡人民代表大会，并开始撤区并村工作；二是1954~

1957年的乡（镇）、民族乡（镇）政权体制，经撤区并村后，1954年宪法规定农村基层政权为乡、民族乡、镇，并建立了人民代表会议制度，规定了乡人大和乡人民政府委员会的职权。从此，少数民族地区农村基层政权体制由区、乡两级政权体制过渡到乡（镇）、民族乡（镇）政权体制。

第二个阶段是1958~1982年的人民公社政社合一体制。“大跃进”和“人民公社化”运动期间，少数民族地区农村基层政权乡（镇）、民族乡（镇）纷纷被取消，被纳入到“一大二公”的人民公社之中，其基层政权体制过渡到人民公社化时期的政社合一体制。人民公社是政社合一组织，既是农村社会结构的基本单位，又是农村政权组织的基层单位，集行政和经济管理双重职能于一身。其特征是：政社合一，党实行高度一元化领导，权力、管理和监察机关分别是社员代表大会、各级管理委员会和监察员。其最大弊端是：党、政、企三者合一，用行政命令搞生产，违背商品经济发展规律，后被新的基层政权体制所取代。

第三个阶段是1983年至现在的新型乡（镇）、民族乡（镇）政权体制。十一届三中全会以来，以分权为特点的农村改革使农村经济生活管理大多归农户，导致农村基层政权对农村社会控制的弱化，使农村处于分散状态。为此，1982年宪法否定了人民公社体制，确立农村基层政权为乡、民族乡和镇政权；1983年党中央国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，农村开始政社分开。同年12月国务院《关于建立民族乡问题的通知》中指出：凡相当于乡的少数民族聚居区，应建立民族乡，由自治民族成员为主组成的自治机关自主管理本乡事务。1984年国务院批转了民政部《关于调整建镇标准的报告》，加快了小城镇建设。1985年政社分开基本完成。1986年党中央国务院发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》，加强了农村基层政权建设。至此，少数民族地区农村基层政权体制从政社合一过渡到

乡（镇）、民族乡（镇）政权体制。其特征是：党仍领导基层政权，但党、政职能已初步分工；乡（镇）政府职能得到强化，人大制度得以完善，干部开始招聘。

由此可见，第一，少数民族地区农村基层政权体制的演变走过了一条“之”字形道路；第二，少数民族地区农村基层政权的设置必须符合当地实际和经济、社会发展需要；第三，必须加强对其监督及民主建设，这是少数民族地区农村基层政权建设的核心；第四，少数民族地区农村基层政权具有自己的特性。

二、少数民族地区农村基层政权的法律地位、基本特征、目标定位和主要职能

1. 少数民族地区农村基层政权在我国国家政权体系中占有十分重要的地位

第一，它是我国国家政权体系的重要构成部分和基础性层次。我国现在除了一些自治区和市辖县外，基本是实行四级政权建制即中央政权、省级政权、县级政权和乡镇政权。少数民族地区农村基层政权即乡镇政权的健全与巩固，在很大程度上影响着少数民族农村地区的安定与发展，从而影响着国家政权的稳定与巩固。

第二，它是国家联系少数民族地区农民的桥梁和纽带。少数民族地区农村基层政权是国家设在少数民族地区最低行政区划的一级政权，它直接接触群众，直接工作在群众之中，组成基层国家政权权力机关的代表是由人民直接选举产生，组成基层国家行政机关的乡镇政府领导由群众选举的代表直接选举产生。因此，少数民族地区农村基层政权是群众了解党、国家和政府形象的窗口。

第三，它是党和政府各项工作的落脚点。党和政府的路线方针政策，国家的法律法规最终都要落实到农村基层政权这一级，并要通过这一级政权去组织和动员群众贯彻实施。《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》指出：“加强农村基层组织建设，要着眼和落脚于保证党的基本路线和农村政策的有效贯彻执行，团结带领广大农民群众为实现农村发展的宏伟目标努力奋斗”。

2. 少数民族地区农村基层政权的主要特征

第一，直接民主性。这一特点包括少数民族地区农村基层政权权力机关即乡镇人民代表大会是经过直接选举产生并由全体选民选举出的代表组成，这是我国宪法作出的规定。直接选举体现着直接民主和少数民族地区农村基层组织的政治民主建设的本质特征。直接的行政管理即少数民族地区农村基层政权对本民族区域村落的各项工作直接进行具体管理，不再经过任何中间环节，不再设派出机构。因而，其工作表现出直接联系群众的特点即直接工作对象是村民委员会和广大农村的人民群众。同时，其工作还要直接受群众监督。第二，基础性。少数民族地区农村基层政权是我国政权体系的最低一级，是党和政府方针政策得以贯彻落实的基础性层级，是发展少数民族地区市场经济的组织基础和领导基础，也是民政部门的工作基础和民政工作的“龙头”。第三，综合性。少数民族地区农村基层政权的工作需要履行各项具体职能，完成各项具体任务，涉及的方面较多较具体，包括经济、治安、公安、民政、司法、计划生育、乡镇企业管理、义务教育、财政与税收等等。第四，整体性。少数民族地区农村基层政权受国家政权建设和政治体制改革的支配与驱动，两者连为一体，不能分离，国家政治体系的变革必然迅速地影响到少数民族地区农村基层政权体系的变革。第五，政治机构设置的特殊性，即少数

民族地区农村基层政权机构设置主要由乡镇人大和乡镇政府两部分构成，它不包括检察机关和审判机关。乡镇法庭是县法院的派出机构而非乡镇的自身常设机构。第六，权力机关行使职权机制的特殊性，即少数民族地区乡镇人大不设常设机构，行使职权的主要方式是举行会议。

3. 少数民族地区农村基层政权建设的目标

在1994年《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》中提出了“五个好”的目标，即建设一个好班子、培养锻炼一支好队伍、选准一条发展经济的好路子、完善一个好的经营体制、健全一套好的管理制度。这是党中央对农村基层政权组织的建设在经过长期的经验总结之后所作出的高度概括和重要的政策性导向，对少数民族地区的农村基层政权组织的建设同样具有直接的指导性意义。要实现这一总体目标，少数民族地区农村的乡镇政权就必须通过充分行使自主权，发扬基层民主，立足本地实际，勇于创业创新，积极改革发展，继续艰苦奋斗，提高干部素质等，形成在基层政权体系的政策制定和政策输出过程中具有活力、具有权威和具有高效能的决策体制与运转机制。

4. 少数民族地区农村基层政权建设的主要职能

《宪法》第107条规定“乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区划内的行政工作”。具体而言，首先是政治职能。是指少数民族地区乡镇政权要维护本民族地区社会生活的正常秩序、进行本民族区域的民主建设、依法办事等；其次是经济管理职能。是指领导和组织本民族区域的经济建设，制定经济发展战略，加强农业的基础地位，把不断增加农民收入作为工作的根本出发点和落脚点。再次是文化建设职能。是指抓好本民族区域的

文化教育科技卫生事业和精神文明建设如义务教育、乡规民约等。最后是履行社会事务管理的职能。是指指导本民族地区的群众自治组织的工作，领导和组织社会保障以及加强对计划生育等的管理。

三、少数民族地区农村基层政权在当前 农村改革与发展中面临的挑战

对当前少数民族地区农村基层政权总的评估，我们可以这样认识：1984年政社分设后重建的现行农村基层政权体制，在相当程度上适应并促进了少数民族地区农村政治经济的发展，促进了少数民族地区生产力的迅速发展，因此，这一政权体制总体来讲是好的和合理的。与此同时，少数民族地区农村基层政权建设中还面临不少问题，其中主要有基层组织缺乏凝聚力，乡镇政权缺乏权威，农村党组织涣散软弱，乡镇和村干部素质差；干群关系比较紧张；农村治安状况不佳；工农城乡矛盾有所发展等。具体而言，少数民族地区农村基层政权在当前农村改革与发展中所面临的挑战或存在的问题主要包括以下方面。

1. 少数民族地区农村基层政权控制力弱化、乡镇政府形象不佳是一个带有一定的普遍性存在的问题

少数民族地区农村基层政权的控制力弱化是指对少数民族地区农村实施的控制力的衰弱。首先表现在控制主体权威的下降即少数民族地区基层政权组织在执行强制性活动和非强制性活动中权威的下降和权力客体对权力主体认同感的减弱。其次表现在基层政权的组织与指挥职能削弱即造成乡镇指挥不动村，村指挥不动组，组指挥不动户的行政功能衰退局面。再次表现在基层政权在政策执行上有障碍即上级决议不能很好地执行，下级行动脱离