怎样做好地州县民族工作

张协堂　著

民　族　出　版　社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

（京）新登字154号

责任编辑：　张启祥

封面设计：　古　月

怎样做好地州县民族工作

张协堂著

•

民族出版社 出版发行　各地 新华书店 经销

仰山印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32　印张：5 7/8　字数：125千

1992年6月第1版

1992年6月北京第1次印刷

印数：0001—5,000　定价：1.75元

ISBN 7—105—01526—8/D·437

（汉29）

切实加强地县级民族工作

（代序）

文　精

地县级民族工作，是我国民族工作的重要组成部分。进一步加强地（州）、县的民族工作，对于巩固和发展平等互助、团结合作的社会主义民族关系，促进民族地区的稳定和繁荣，有着极其重要的意义和作用。

张协堂同志撰写的这本书，是研究探讨如何做好地县级民族工作的一本专著。其篇幅虽然不长，但讨论的问题比较集中，讲得也比较实在。作为一种探索，是有其现实意义和积极作用的。他这种热爱民族工作、悉心钻研业务的精神，也是值得赞扬和学习的。

与中央、省级民族工作比较，地县级的民族工作要具体一些。各个地区、各个县都有各自的一些不同特点和不同情况，客观上要求我们的民族工作必须把党和国家关于民族工作的总的指导方针与本地区、本民族的实际情况紧密结合起来，必须坚持从实际出发，从民族特点和地区特点出发来做好本地区的民族工作。因此，地县级的民族工作部门，在加强调查研究，努力了解和掌握本地区的实际情况，实事求

是、因地制宜地认真开展工作，采取灵活的政策措施和工作方法等方面，显得尤为重要。

我很赞成本书关于地州县的民族工作必须坚持以经济工作为中心的观点。实践证明，我国现阶段的民族问题，更多地表现为少数民族和民族地区迫切要求加快经济建设的步伐，民族工作中所反映出来的主要矛盾其实质也是经济方面的问题。调整民族关系也好，加强民族团结也好，民族科技教育文化卫生等各个方面的问题，都牵涉到经济问题。因此，一个地区，一个自治州，一个县的民族工作，都需要把经济工作摆在首要位置，把民族经济建设作为中心任务。

改革开放，是我们必须长期坚持的基本国策。少数民族地区要加快经济文化发展速度，其根本出路在于改革开放。只有通过改革开放，才能彻底革除少数民族地区种种与生产力发展不相适应的弊端，才能逐步建立和完善符合少数民族和民族地区特点的经济管理体制，促进生产力的发展，真正走上共同繁荣的道路。因此，在地县级及其广大基层，民族工作必须坚持改革开放的基本方针，在改革开放过程中不断总结经验，不断开创新的局面。

认真贯彻执行《民族区域自治法》，对于巩固社会主义民族关系，增强民族团结，发展少数民族的经济文化事业，建设具有中国特色的社会主义，有着十分重要的意义。本书在总结以往经验的基础上，提出各个地区的民族工作部门，要把坚定不移地贯彻实施《民族区域自治法》，作为民族工作的一项重要任务抓紧抓好。要通过广泛地宣传教育，不断提高广大干部和人民群众对《民族区域自治法》重要意义的认识，增强贯彻实施这项基本法律的自觉性。要通过贯彻实

施的具体工作，推动民族地区的民主和法制建设，推动民族地区的政治、经济和文化事业的发展。

此外，做好地县级和广大基层的民族工作，还应当根据基层的特点，讲究思想方法和工作方法，这也是这本书所讨论的重要内容。我相信，只要我们大家共同努力，不断总结经验，积极地进行探索，就一定能够把我们的工作做好，就一定能够把民族工作不断推向前进。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　　录

切实加强地县级民族工作（代序）……文　精
第一章　地州县民族工作的特点……（1）
一、执行政策的具体性……（1）
二、开展工作的直接性……（5）
三、客观存在的地区性和民族性……（6）
四、参与工作的普遍性……（11）
第二章　地州县民族工作的历史性转变……（13）
一、民族工作进入了一个新的历史发展阶段……（13）
二、民族工作不断向更高层次发展……（16）
三、民族工作的综合性质越来越明显……（20）
四、民族工作更加符合各个地方的实际情况……（21）
第三章　新时期地州县民族工作的指导思想……（25）
一、充分认识民族工作的长期性和复杂性……（25）
二、地州县民族工作必须坚持的一些基本原则……（27）
第四章　地州县民族工作的主要任务……（39）
一、坚持民族平等　加强民族团结……（39）
二、大力发展生产力　加快经济建设步伐……（46）
三、发展民族教育　繁荣民族文化……（53）
四、认真贯彻执行《民族区域自治法》……（56）

第五章　地州县民族事务部门在同级民族工作中的地位和作用……（60）
一、地州县设立专门的民族事务部门的必要性……（60）
二、地州县民族事务部门的职能作用……（65）
第六章　地州县民族工作对民族事务部门的基本要求……（80）
一、深入调查研究　主动当好参谋……（80）
二、善于掌握政策　发挥职能作用……（91）
三、坚持改革创新　力求多办实事……（100）
四、实行目标管理　加强自身建设……（110）
第七章　地州县民族事务部门参与同级其它部门工作的主要途径及方法……（115）
一、民族事务部门及其工作人员必须树立参与意识……（115）
二、民族事务部门参与其它部门工作的主要途径……（120）
三、民族事务部门参与其它部门工作应当遵循的基本原则……（134）
附　录：全国地州县民族工作机构名录（附邮政编码）……（140）
后　记……（177）

第一章　地州县民族工作的特点

我们伟大祖国，是一个由56个民族结合而成、拥有广大人口的社会主义国家。民族工作历来是中国共产党的全部工作的重要组成部分。尤其是新中国成立以来，党和国家高度重视民族问题和民族工作，并根据马克思主义原理和我国的具体情况，制定了一整套民族工作路线、方针和政策。四十年来，我国的民族工作蓬勃发展，并取得了举世公认的伟大成就。

我国的民族工作，是全党和全社会的工作。但由于我国民族分布的特点和各民族社会历史以及经济文化发展的具体情况，由于我国的政治制度和行政管理体制的具体情况，在开展民族工作过程中，中央与地方、中央和省与广大基层之间客观上存在一些不同情况，各自都有些不同的特点。与中央和各省、市、自治区比较而言，地州县以及广大基层的民族工作，具有如下一些特点。

一、执行政策的具体性

我国是一个统一的多民族国家。领导我国革命和建设事业的核心力量是中国共产党。与其它各项工作一样，我国的民族工作必须服从党中央和中央人民政府的领导，民族工作

总的路线、方针、政策必须由党中央和中央人民政府决定。党的各级地方组织和地方各级人民政府必须坚决贯彻执行党和国家制定的路线、方针和各项政策，必须严格地执行国家制定的法律和法规。从一般意义上讲，各个地区尤其是广大基层，在民族工作方面的主要任务是贯彻执行党和国家的民族政策、法律和法规；贯彻执行党和国家制定的民族工作路线和大政方针。但是，从我国民族工作的实践和当前的工作实际情况来讲，中央与地方在民族工作方面的主要任务又各自有所侧重。中央的民族工作主要是研究制定大政方针并领导全国的民族工作；而地方的主要任务是贯彻执行中央的方针政策（当然地方也有研究制定政策的问题，但其所制定的政策离不开中央政策的原则，目的仍然是为了更好地贯彻中央的方针政策）。因为本书是研究地州县广大基层的民族工作，所以我们在这里主要谈谈广大基层在执行政策方面的具体特点问题。

我们讲各级地方尤其是广大基层在民族工作方面的主要任务是贯彻执行党和国家的路线和大政方针，并不意味着否定地方在民族工作中的能动性。相反，广大基层在民族工作方面应当而且必须充分发挥创造性和积极主动进取精神，切忌机械“动作”。由于我国民族的分布特点和各个民族在社会历史、经济文化方面存在的许多差异，各个地区、各个自治地方，尤其是县以下广大基层，在贯彻执行党和国家的大政方针过程中是可以大有作为的。因为从真正意义上讲，要在广大基层贯彻执行好党和国家的大政方针，是非常具体的工作，有着十分明显的具体性特点。这种具体性特点表现在以下四个方面：

第一，执行政策的地区是具体的。我国是一个拥有广大区域的大国，而且各个地区之间的自然条件、人文地理以及社会发展又很不平衡。尤其是少数民族聚居的地区比起一般汉族发达地区来，客观上存在许多差异。就是各个少数民族地区之间也有许多不同的情况。因此，按照实事求是、因地制宜的原则，各个地区在贯彻执行党和国家的大政方针的情况是不尽相同的，其表现形式也不可能完全一样。例如自治地方与杂散居地区之间，在贯彻执行党和国家的民族政策过程中，从执行政策的内容到实施方法都不可能完全相同。同样是杂散居地区，城市与农村之间，有民族乡和没有民族乡的地方之间，执行民族政策都有具体的形式、内容、方法和结果。总之，具体到一个地区、一个自治州、一个县、一个乡，都必须把党和国家的大政方针与本地区的实际情况紧密结合起来，都必须把党和国家的大政方针具体化。切忌一般化、“一刀切”。

第二，执行政策的民族是具体的。我们党和国家的民族政策，是根据马克思主义和我国的实际情况制定的。就民族而言，它包括了我国的56个民族。但是，由于我国客观存在的民族分布特点和各个民族发展的不平衡以及风俗习惯、宗教信仰方面的不同情况，在执行党和国家的民族政策过程中，各个民族实际上有个因民族制宜的问题。例如，在我国进行社会主义改造时期，藏族聚居的地区与内地一些少数民族地区在执行民族政策过程中，所采取的步骤、方法就很不相同。再例如，我们在回族聚居的地方执行党和国家的民族政策，一个非常重要的内容就是要注重照顾回族人民的生活习惯和宗教信仰。回族（还有其他一些少数民族）是禁猪的

民族，但土家族（也包括一些其他的少数民族）就没有这个问题。因此，就民族而言，执行政策也不是完全抽象的，而是具体的。在广大基层，就应当根据不同民族情况研究执行政策的具体办法，采取具体的、切合民族实际情况的措施，把党和国家的大政方针具体化。

第三，执行政策的方法是具体的。执行政策的具体性特点，在很大程度上是通过执行政策的具体方法表现出来的。我国幅员辽阔，地域宽广，且民族分布的情况复杂。在这种情况下，要真正使党和国家的民族政策在广大基层得到贯彻落实，其手段、方法不可能是一样的。例如，一个自治县，它可以依据党和国家的大政方针和国家的法律制定自治条例，从而把党和国家的政策法律化，把国家的法律具体化（地方化）。在非自治地方而又有少数民族居住的县，可以采取制定其它有法律效力的规定形式来执行党和国家的民族政策。再例如，当前在全国范围内正在进行的经济体制改革，党和国家对少数民族地区提出了总的原则。但是各个地区、各个民族采取什么样的方法来贯彻实施党和国家的总的原则，就必须根据各个地区、各个民族的实际情况来研究确定，以具体的措施、方法来实施、体现党和国家的总的政策原则。

第四，执行政策所解决的问题是具体的。广大基层贯彻执行党和国家的方针政策，其针对性比较强，措施比较具体，达到的目的和所解决的问题都比较实际。如果具体到某一地区或者到某一个县甚至某一个乡，在贯彻执行党和国家的民族政策过程中不能结合自己的实际情况提出和研究问题，而是只停留在一般的原则上，或者就原则而讲原则，其

需要全本请访问 www.ertongbook.com

结果不仅不能达到贯彻执行政策的目的，不能解决任何实际问题，而且还有可能把事情弄糟。例如，民族平等团结政策，是我们党和国家的民族政策的一个重要组成部分。但在当前的形势下，要在基层认真地贯彻好党和国家的这一政策，就必须紧密地结合实际情况，采取切实有效的具体措施。如在一个地方，就要认真调查这个地方各民族之间的关系的发展历史及其现状，仔细研究分析民族关系方面存在的问题，进而研究解决这些问题的具体措施。这样通过解决一些具体问题来进一步改善民族关系、加强民族团结，就能够从真正的意义上使党和国家的民族平等团结政策落到实处，落实到广大基层。

二、开展工作的直接性

民族工作是一项长期、复杂而且现实性很强的工作。地州县以及广大基层的民族工作，除了具有长期性、复杂性和现实性特点以外，还有直接性的特点。这种工作上的直接性特点，具体表现在三个方面：

第一，是直接与具体实际见面。平时经常听到县里的同志、乡里的同志讲这样的话：“我们是做实际工作的”。从一定意义上讲，这话是有道理的。这是因为：首先，中央的方针政策，省里的文件规定，到了地区、州和县里，就要直接与实际情况结合。从工作角度上讲，这些方针政策、文件规定到了广大基层，就要变成实际的行动准则，就要通过实际的、具体的工作直接落实。其次，民族工作中的各种现实问题、具体情况要通过基层直接收集综合起来反映到上级机

关。因此，民族工作的好坏，很大程度上取决于地州县和广大基层工作的情况。民族工作中的许多具体的工作要靠广大基层直接完成。

第二，是直接与人见面。地州县的民族工作，尤其是县和县以下基层单位，要直接与人民群众打交道，做具体的人的工作。党和政府对少数民族的关怀、照顾，党和国家的各项民族政策，都要通过广大基层直接与人民群众见面。从我们国家的实际情况看，县、乡两级党组织和国家行政机关在民族工作方面所担负的任务中，很重要的部分是直接从事群众工作，直接做人的工作。这种直接的群众工作做好了，对于民族团结进步事业，对于国家的政治稳定和社会安定，对于边防的进一步巩固，对于民族地区各项事业的发展，都有着十分关键的作用。

第三，是直接与矛盾见面。民族工作与其它各项工作一样，会经常出现矛盾、出现问题。而这些矛盾和问题，多数是出现在基层（或者最初是出现在基层）。因此，基层的民族工作，势必直接与矛盾和问题打交道，直接处在不能回避的矛盾之中，一旦发生矛盾，必须主要依靠当地组织或有关部门直接协调和解决。而且，地州县由于处于实际工作的第一线，便于及时发现矛盾，及时处理问题。所以，地州县以及广大基层组织的民族工作的直接性特点是显而易见的。

三、客观存在的地区性和民族性

我国是个地区间发展很不平衡的国家，各个民族的发展也很不平衡。由于这种不平衡状况，地州县的民族工作客观

上存在着地区性特点和民族性特点。

首先，就地区而言，民族工作的地区性特点主要是由于这样五个方面的因素决定的：第一，各个地区之间居住的少数民族人口不平衡。我国的少数民族分布呈大杂居、小聚居状况。有的地区少数民族人口比较多，有的地区人口比较少；有的地区少数民族居住比较集中，而有的地区居住则比较分散。第二，各个地区之间居住的少数民族不完全相同。我国的55个少数民族，分布在全国各地。但是每个民族又都有相对集中的区域或地方。由于各个民族的社会发展历史、经济文化状况、风俗习惯、语言文字不同，各个地区之间的民族工作对象、任务、重点都不可能是一个模式。第三，各个地区之间的自然条件、人文地理、经济文化客观上存在许多差异，这种差异必然要反映到民族工作中来，尤其是在当前新的历史时期，民族工作要以经济工作为中心，实行改革开放，其工作特点必然带有明显的地区性质。第四，各地区之间的行政经济管理体制不同。在我国，有些少数民族居住比较集中并建立了自治县或自治州，这些自治地方的管理体制与一般地区不完全相同，享有较多的自治权利。在没有实行区域自治的地方，又视少数民族情况建立有民族乡。有民族乡的地方与没有民族乡的地方的情况又有一些区别。此外，随着改革的深入和开放的进一步扩大，沿海一些地方发展更加迅速，尤其是一些经济特区的情况与内地之间存在许多差异。这些地方的民族工作更具有地区性特点。第五，城市与农村的民族工作也有所不同，也表现出明显的地区性特点。

其次，从民族情况看。民族工作的民族性特点是由于这样六个方面的因素决定的：第一，各民族的社会发展历史不

同。我国各民族政治、经济、文化的发展很不平衡，不仅在民族之间社会发展阶段有所不同，而且在一部分民族内部的不同地区之间，社会经济结构也有很大差异。在民主改革之前，我国少数民族有处在封建地主经济阶段的，有处在封建农奴制阶段的，有处在奴隶制阶段的，还有保留原始公社制度残余的。由于各少数民族处于不同的社会发展阶段，过着不同的经济生活，他们的政治制度也很复杂。这些情况必然要反映到民族工作中来，这样就使得各个地方的民族工作面对不同的民族情况。第二，各民族之间的经济文化发展不平衡。经过民主改革和社会主义改造以后，我国各民族人民都进入了社会主义，开始了共同的社会主义建设。但是，由于历史原因和自然条件等客观因素的制约，各民族之间在经济文化发展过程中仍然存在许多不平衡情况。民族工作不可能脱离这些情况，因而也就不可能不表现出民族性。第三，各民族的风俗习惯不同。我国各少数民族之间，在服饰、饮食、居住、生产、婚姻、丧葬、节庆、娱乐、礼仪等物质生活和文化生活方面都有许多不同的特点，这种特点反映着各民族不尽相同的生活方式、历史传统和心理感情，是民族特点的一个重要方面。这种民族特点反映到民族工作中来，也表现为各地区之间在民族工作方面不同的民族性特点。第四，各民族之间的宗教信仰不同。我国是一个有多种宗教的国家。我国少数民族的宗教信仰是多种多样的，且有些少数民族信教人口占其人口总数的比例较大，有的少数民族在过去基本上是全民信教，宗教影响深入到各民族政治、经济和文化生活的各个方面，宗教上层人士在群众中有一定影响。宗教问题常常和民族问题交织在一起，宗教关系常常和民族

关系有密切联系。这种宗教和民族的关系也必然要反映到民族工作中来，而不同地区、不同民族信仰不同宗教又使不同地区的民族工作表现出不同的民族性特点。第五，各民族的语言文字不同。我国的55个少数民族，基本上都有自己的民族语言，其中有许多少数民族还有自己的文字。民族语言文字，本身就是一项重要的民族工作，这方面工作的民族性特点是不言而喻的。第六，各民族之间的交往、联系不同。我国各少数民族之间和民族内部之间的交往、联系有许多不同特点。有的民族分布较广，有的民族则比较集中，有的居住在内地，有的则居住在边疆。以居住在内地与居住在边疆地区的少数民族为例，我国有些居住在边疆的少数民族，与国外同一民族紧密相连，他们之间的交往和联系，既有民族性又有国与国之间的关系，而这种交往和联系必然要反映到民族工作中来；而内地的民族工作却没有（或很少有）这种特点。

各个地区之间在民族工作方面的地区性和民族性特点，具体到一个地区、一个自治州、一个县乃至一个乡，往往是通过地区性和民族性综合地表现出来。在工作指导思想上，在遵循党和国家的大政方针的基本原则的同时，各个地区都必须依据本地区和所在地区民族的实际情况来确定民族工作的指导思想，各个地区不可能采取同一个模式行事。一个没有或者缺乏针对性的指导思想，是难以在实际工作中发挥应有作用的。在工作任务上，尤其是确定一个地方民族工作方面的具体任务时，更是应当根据本地区、本民族的实际情况而定。例如，在云南省的德宏傣族景颇族自治州，有可能把发展边境贸易从而促进对外开放作为民族工作的一项重要任务；而在湖南省的湘西土家族苗族自治州则不存在与外国直

接进行边境贸易的问题。再例如，在某个回族聚居的城市，可能把做好回民的“三食”供应作为一项重要的工作任务；而在一个苗族聚居的自治县，则可能把做好民族服装、首饰以及其它特殊日用品的供应作为一项重要的工作任务。在工作重点上，各个地区之间也会各有侧重。例如，处在不同地区的两个县之间，同是把做好民族团结工作作为民族工作的重点，但其中某个县可能把着眼点放在改善境内的大中型工矿企业与周围农村乡村的关系方面，而另一个县则可能从解决山林土地或者草场纠纷入手来推动全县的民族团结工作。再例如，同样是以经济工作为中心，福建省的晋江县的民族经济工作主要放在发展工业方面，而湖北省的来凤县则把发展民族经济的主要力量放在山区的农林业方面。在工作方法上，由于各个地区、各个民族之间的情况不尽相同，表现在民族工作的方法上也会不完全一样。民族工作方法的地区性和民族性特点，是通过各个地方在行政管理、工作机构设置、工作计划、工作实施程序的不同形式上体现出来的。例如，我国的民族贸易工作，各个地区不论是在机构设置、管理层次、贸易具体形式方面都有许多不同之处，各有各的特点。再例如，随着建设事业的发展，国家在一些民族地区兴建了不少大中型企业。为了妥善解决好这些大中工程中涉及到的民族利益关系，有的地方采取有偿占有资源或者利益分成的办法，有的地方则采取联合创办的办法，来解决利益矛盾，调解民族关系，等等。这些都综合地表现了各个地区之间在民族工作方面的地区性和民族性特点。

需要全本请访问 www.ertongbook.com