

中亚与西北边疆研究丛书



政治学视野中的 西北地区治理研究

丁志刚 侯选明 著



兰州大学出版社

中央高校基本科研业务费专项资金资助

政治学视野中的 西北地区治理研究

丁志刚 侯选明 著



兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治学视野中的西北地区治理研究/丁志刚,侯选明

著. —兰州:兰州大学出版社,2010.8

(中亚与西北边疆研究系列/汪金国主编)

ISBN 978-7-311-03584-6

I. ①政… II. ①丁… ②侯… III. ①公共管理—研究—西北地区 IV. ①D674

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 151940 号

责任编辑 高燕平 王晓芳

封面设计 张友乾

书 名 政治学视野中的西北地区治理研究

作 者 丁志刚 侯选明 著

出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)

电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)

网 址 <http://www.onbook.com.cn>

电子信箱 press@lzu.edu.cn

印 刷 兰州残联福利印刷厂

开 本 710×1020 1/16

印 张 24.5

字 数 449 千

版 次 2010 年 12 月第 1 版

印 次 2010 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-311-03584-6

定 价 45.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

目 录

导论.....	1
---------	---

上篇 西北地区治理状况及其评估

第一章 制度、法律与政策.....	11
一、制度、法律与政策的一般供给	11
二、制度、法律与政策的特殊供给	60
第二章 权威、合法性与秩序.....	90
一、权威、合法性与秩序的确立	90
二、变动中的权威、合法性与秩序	93
三、权威、合法性与秩序的转型	99
第三章 治理绩效评估.....	115
一、政治稳定与政治秩序	115
二、政治制度化	118
三、权威理性化	119
四、政治参与水平	121
五、政治文化世俗化	126
六、社会公共利益的增加	129
七、政治运行的法治化	133
八、政府效能	134

中篇 西北地区治理目标

第四章 政治稳定.....	143
一、维护西北地区政治稳定的重要性	143

二、西北地区政治稳定的基本态势	147
三、影响西北地区政治稳定的主要因素	152
四、实现西北地区政治稳定的对策	160
第五章 经济发展	172
一、西北地区经济发展的基本状况	172
二、西北地区经济发展的目标指向	178
三、科学发展观指导下的经济发展	182
四、民族经济的发展	188
第六章 社会和谐	195
一、社会和谐思想及其内在要求	195
二、西北地区社会和谐状况	199
三、建设和谐西北	203
第七章 文化繁荣	208
一、西北地区文化建设概况	208
二、西北地区文化建设中存在的问题	215
三、西北地区文化建设的任务	219
四、繁荣西北地区文化的举措	223
第八章 民族团结	228
一、民族团结的目标要求与任务	228
二、新时期影响西北地区民族团结的主要因素	230
三、新时期维护西北地区民族团结的对策选择	236

下篇 西北地区治理的特殊性

第九章 民族问题	247
一、西北地区民族问题的现状、特征及发展趋势	247
二、西北地区民族问题的现实特征	253
三、西北地区民族问题的发展趋势	256
四、在解决西北地区民族问题上存在的问题	257
五、处理西北地区民族问题的原则	262
六、解决西北地区民族问题的主要对策	267
第十章 宗教问题	276
一、西北地区宗教问题的主要表现	276
二、在贯彻落实宗教信仰自由政策过程中存在的问题	282

三、处理西北地区宗教问题的根本原则、基本原则及具体原则·····	284
四、积极引导宗教与社会主义社会相适应的主要举措·····	293
第十一章 政治文化问题 ·····	300
一、西北地区政治文化的特征·····	301
二、西北地区政治文化建设的主要内容·····	309
三、推进政治社会化进程,加快西北地区现代政治文化建设·····	311
第十二章 经济问题 ·····	331
一、西北地区经济发展现状·····	331
二、落后的经济状况对治理的影响·····	334
三、加快政府治理改革,促进西北地区经济又好又快发展·····	338
第十三章 生态环境问题 ·····	347
一、西北地区生态环境的现状·····	347
二、西北脆弱生态对政府生态治理的挑战·····	355
三、西北地区生态环境治理中的政府角色现状·····	356
四、政府治理生态环境的理性取径·····	357
第十四章 西北地区治理方式及其创新(代结语) ·····	363
一、明晰治理价值·····	363
二、培育治理主体·····	367
三、完善治理机制·····	373
四、优化治理过程·····	375
五、突出治理绩效·····	377
六、降低治理成本·····	379
主要参考文献 ·····	384
后记 ·····	387

导 论

一、问题的提出与研究范围、研究方法

在漫长的历史长河中,受特定的生产方式、生存环境和政治统治模式等因素的影响,西北地区在很长的历史时期是中国历代封建王朝着力经营的战略区域。尤其是汉代以后,西北地区的治理状况特别是政治军事形势,对中原王朝的政治统治具有生死攸关的意义,西北地区成为中原王朝抵御外族侵犯并不断扩疆拓土、发展贸易的重点区域。周边少数民族政权也往往取道西北地区南下攻城略地,抢劫财物,威胁中原王朝。因而,西北地区长期以来就是中原王朝政治军事的重点着力区域。

然而,近代以降,西北地区在中国政治经济格局中的地位开始下降,西北地区与东部沿海地区的经济社会发展差距迅速拉大,到19世纪末20世纪初,已逐渐演变为中国政治经济格局中的“边缘地区”。20世纪中国的现代化进程,使西北地区的边缘地位进一步强化,制约西北地区现代化的因素凸现。但新中国成立前,由于受战乱的影响,大西北并没有引起高层统治者的高度重视,统治者事实上也无暇顾及西北问题,西北民众成为地方官僚和权贵任意蹂躏的对象。

新中国成立后,西北地区的面貌发生了很大变化。“三线”建设拉开了西北工业化、现代化建设的帷幕,在国家人力、物力和财力的支持下,西北的交通、工业和城市一时出现了迅速发展的势头,奠定了时今西北工业化的基础,形成了西北地区大中小城市的地域分布和基本格局。农牧业的社会主义改造和基本设施建设、生产工具的改进,一度改变了农牧民的生存状况。但是,由于受计划经济体制的影响,西北地区的工业呈现出畸形结构和粗放经营模式;农牧业本质上依旧传统生产方式,加之人民公社的实践,到1970年代,西北地区特别是广大山村仍处于贫困落后境地,如甘肃的定西,宁夏的固原、海原等是全国有名的贫困地区。

改革开放以来,西北地区与全国一样进入了历史上少有的快速发展时期。

然而,由于地缘、自然条件和孱弱的经济基础,西北经济社会发展与东部沿海地区相比,还是落后了,东西北差距明显拉大。一个不争的事实是,在同样的政策效应下,由于西北地区发展基础的薄弱性、发展任务的艰巨性、发展条件的艰苦性、发展环境的严酷性、发展机遇的稀缺性,使得西北地区的发展更加困难,需要付出的成本和代价更高。一系列深刻影响西北地区政治经济社会发展和现代化的特有因素,以它特有的方式严峻地摆在人们面前,并由此产生了独特的“西北问题”。如何破解“西北问题”这一难题,加快西北地区经济社会发展,成为国家决策层、理论界乃至普通公众关心的问题。

所谓“西北问题”是指制约西北地区政治经济社会发展和现代化的具有复杂性、长期性、艰巨性、全局性、根本性的问题。这些问题既是历史性的,又在新的现实条件下以各种方式存续着;既是经济问题、生态问题,也是政治问题、民族问题、宗教问题和文化问题;既有客观自然条件形成的,也有主观原因造成的。虽然这些问题并非西北独有,但它们对于西北发展的影响更大,解决这些问题的难度更大。这是我们提出“西北问题”这一命题的主要原因。

西部大开发战略实施以来,理论界对“西北问题”的研究也进入了一个相对活跃期。由于“西北问题”的多维性,对这些问题的研究需要从不同学科的视角加以分析和探讨。不同学科如经济学、生态学、教育学、社会学、民族学等都从自己的角度对之加以研究,国家社科基金项目也加大了对西北问题研究的支持力度。在此基础上也产生了一批研究成果,这对我们进一步研究西北问题无疑是有很大帮助的,但从政治学的角度研究“西北问题”的成果相对较少。从已有成果来看,政治学者也主要侧重于从民族关系、政治稳定、基层民主建设等方面加以研究,但由于研究尚处于起步阶段,所以在研究的广度和深度上都还不够。

显然,其他学科对“西北问题”的探讨对政治学的研究有一定帮助,但毕竟不能代替政治学的研究。政治学理当全面介入对“西北问题”的研究之中,以自己特有的视角和方法研究“西北问题”,并力所能及地为相关部门的决策提出自己的政策性意见或建议,以实现有效治理,从而为西北地区政治稳定、经济发展、社会和谐、文化繁荣和民族团结提供良好的政治环境。

然而,“西北问题”又是一个十分宽泛的概念,政治学不可能对所有的“西北问题”展开研究,事实上也做不到这一点。政治学只能根据面对的实际情况,结合自己的学科特点和理论范式展开自己的研究。

由于政治学研究的是一定经济基础之上的社会公共权力的运行机制及其规律,具有全局性、根本性、综合性的学科特征和理论品性。并且,在某种意义上“西北问题”就是一个政治问题。因此,政治学对“西北问题”的研究具有其他学科不能代替的学科优势,在多学科研究的基础上,政治学理当全面介入对“西北

问题”的研究之中,以自己特有的全局视角和综合方法来探究“西北问题”。

在研究方法上,基于我国社会整体转型的客观现实,政治现代化将成为我们借用的主要理论工具。同时,我国社会主义市场经济的建立、公民社会的成长、社会结构的变化和社会利益的调整,以及由此带来的社会价值观念的变迁,促使我们必须采取多元互动、过程整合的理念和方法去分析问题,从而,现代治理理论及其方法就成为本课题的又一重要分析范式。并且,由于西北地区的独特性以及与其他地区存在的明显差异,比较研究的方法将贯穿研究过程。此外,也应用系统论的相关理论,描述国家政权系统在治理“西北问题”上的动态运作过程,目的在于探寻国家政权系统的各个方面在“西北问题”治理上的合理搭配与协调方式。

依据对论域的界定和研究时所持的标准与方法,我们可以圈定以下几个主要方面:其一,国家政权系统对西北地区的治理状况及其评估;其二,西北地区治理的基本目标;其三,西北地区治理面临的特殊性;其四,西北地区治理方式及其创新。

用政治学的理论和方法研究“西北问题”,将是一个令人心动的宏伟计划,也是展示政治学作为科学的一个极佳机会。但这需要一批热心人从事长期的研究工作,否则,只靠几篇文章或几部专著并不能对西北政治问题做出全面而详尽的分析。本研究只是提出一个宏观的理论分析框架和研究重点,微观的分析只能通过许多学者合力进行大量的实证研究才能达致。

二、政治学视野下的治理理论

治理理论是国际社会科学的前沿理论之一。“治理”概念最早出现在1989年世界银行在概括当时非洲情况的报告中,所使用的“治理危机”(Crisis in governance)一词,在此后逐渐被发展为一个内涵丰富、适用广泛的理论,并在许多国家的政治、行政、社会管理和经济改革中得到广泛的运用。

治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙(J. N. Rosenau)在其代表作《没有政府的治理》和《21世纪的治理》等文章中,将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。治理与政府统治不是同义语,与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。^①治理理论的另一

^① 詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》,剑桥大学出版社,1995年版,第5页;《21世纪的治理》,《全球治理》杂志,1995年创刊号,转引自俞可平《治理和善治引论》,载《马克思主义与现实》,1999年第5期。

一位代表人物罗茨(R. Rhodes)概括了行政学界界定治理的六种涵义,即最低限度的国家干预、企业管理模式、新公共管理、好的治理、社会控制体制以及自组织网络。他认为治理意味着“统治”的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同以前,或是以新的方法来统治社会。^① 研究治理理论的另一位权威格里·斯托克(Gerry·S)对当时各种有关治理的概念作了一番整理后指出,各国学者们对治理理论大致有五种观点。分别是:1. 治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。2. 治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。3. 治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。4. 治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。5. 治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。^②

在众多关于治理的定义中,联合国全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,该报告将治理定义为:治理是各种公共和私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和,并且采取联合行动使之得以持续的过程。治理既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种符合人们共同利益的非正式的制度安排。大体来说,治理具有如下四个特点:(1)治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;(2)治理过程的基础不是控制,而是协调;(3)治理既涉及公共部门,也包括私人部门;(4)治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^③ 该委员会在报告中还列举了几个地方政府治理的实例,如市政府的废物回收利用工程、社区与消费者协会联合管理公共系统,等等。

从政治学的角度讲,所谓治理是国家政权系统按照某种既定的秩序和目标对社会进行自觉的、有计划的控制和引导的活动与过程,它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。治理具有一些基本特征:

首先,治理有着鲜明的阶级性。尽管治理的对象既包括统治阶级也包括被统治阶级,但是,治理所依据的秩序和目标却是统治阶级意志的体现。因此,治理在本质上是要保证将政治权力和政治权利的行使纳入统治阶级的轨道,这就使治理具有鲜明的阶级性。

① 罗茨:《新治理:没有政府的管理》,《政治研究》,1996年第154期,转引自俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2002年版。

② 格里·斯托克:《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学杂志》(中文版),1999年第2期。

③ 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社,1995年版,第2-3页,转引自俞可平:《治理和善治引论》,载《马克思主义与现实》,1999年第5期。

其次,在作用方式上,治理是政府由上而下的一种支配活动,它以政策的制定、贯彻和执行为主要内容。在社会主义社会中,政府自上而下的支配活动则与人民群众自下而上的监督活动紧密结合。

再次,现代社会的治理是一种参与型的管理。在资本主义条件下,由于政治参与在本质上是一种资本的参与,因此,真正能够参与治理的只是少数有产者。而在社会主义国家中由于人民群众真正成了国家的主人,从而使社会主义的治理第一次真正成为由人民群众广泛参与的治理。

最后,现代治理是一种高度一体化的管理。现代化大生产日益将经济活动、政治活动和社会活动结合成有机联系的整体,从而也使得现代治理日益发展为社会性的系统工程,并日益趋向高度的一体化。这种治理要求治理的主体具备合理的结构、快速的反应能力、高效的管理能力和完善的自我调节能力。

任何现代社会都离不开国家层面的治理活动,国家政权系统的治理在政治形态发展和国家生活中有着重要的作用。治理的作用主要有:

首先,与政治形态的性质相适应,治理体现着国家政治生活的基本方向。一个国家总是要规定其国家性质、国家基本制度、政治生活的基本原则等,即国家政治生活的基本方向。这些国家政治生活的基本方向也总是通过国家的治理活动加以实现。如在阶级社会中,由于代表统治阶级意志和利益的政府与人民群众之间在根本利益上是对立的,因此,为了维护统治阶级的利益,政府总是通过确立各种政治生活的规范和准则,将广大人民群众参与行为纳入“秩序”所允许的范围。而在社会主义社会,治理则主要是调动作为国家主人的人民群众的政治积极性,使其主动参与政治活动,发挥政治主体的作用,自觉地维护国家的政治秩序。而对被专政的对象,则采取强制手段剥夺或控制其参与政治的权利。因此,国家治理体现着国家政治生活的方向,同时也是保证国家政治生活按既定方向发展的重要条件。

其次,治理可以协调统治阶级内部的政治关系。统治阶级内部在根本利益上是一致的,但这并不排除统治阶级内部在诸多具体利益上存在着矛盾和冲突,协调这部分利益矛盾和冲突,是治理不可忽视的作用。特别是在现代社会条件下,随着经济市场化、文化多元化、社会分层化的发展,社会主体成员内部的矛盾和冲突不断出现并呈加剧化趋势,国家通过有效治理协调好统治阶级内部的政治关系,实现社会的整体和谐与稳定,是一项十分艰巨的任务。

再次,治理极大地影响着社会的政治秩序。一个社会的政治秩序状况直接反映着其治理水平,治理就是要实现其既定的秩序目标。一个国家的治理不能达到预期的政治秩序目标,这往往是国家衰败的重要原因。当今世界上很多所谓“失败的国家”其实就是治理的失败。因此,正确有效的治理是政治团结和安

定的重要保证,而错误或低效能的治理是政治秩序不安定的重要根源。

最后,治理能够组织和管理社会经济生活。实践证明,类似传统社会主义国家通过计划经济体制全面控制经济社会的方式是行不通的,鼓吹完全放任自由的市场经济体制也会给经济社会发展带来灾难。因此,现代社会一体化的治理不能不涉及广泛的经济和社会生活,现代治理往往通过各种方针政策,自觉地、有计划地对社会经济生活进行管理,进而保证社会形成良好的经济秩序。

三、国家政权系统与西北地区治理

从政治学的角度探讨西北地区治理问题,主要关注的是国家政权系统运用国家权力对社会的治理问题。为此,首先应当弄清楚西北地区治理状况,主要从西北地区制度、法律与政策的形成与演变、权威、合法性与政治秩序状况、西北地区基本治理机制及其变迁、法治建设与政治建设状况等方面进行描述,并对其治理绩效进行评估。其次,应当明确西北地区治理的基本目标,包括政治稳定、经济发展、社会和谐、文化繁荣、民族团结等内容。再次,要分析西北地区治理的特殊性,这些特殊性主要是民族问题、宗教问题、相对落后的经济社会问题、政治文化问题和生态环境问题。最后,要探讨西北地区治理方式及其创新,主要涉及明晰治理价值、培育治理主体、完善治理机制、优化治理过程、突出治理绩效、减轻治理成本等。

由于我国是一个地域辽阔、人口众多、民族多样、经济社会文化存在较大差异的多民族国家,因此,国家政权系统进行治理时面临的问题更多,治理的难度也更大。当我们用区域性眼光认识这一问题时,西北地区便因其历史、民族、宗教、地缘、文化等特征而具有特殊性。尽管这是一个人口相对较少、经济规模在全国总量中所占比例相对较低的地区,但它在国家政治生活中的政治地位却远大于它的经济地位。因此,政治学加强对西北问题的研究就具有特别重要的意义。这种意义不仅仅在于实现国家对西北地区的有效治理,也在于西北地区的治理状况关系着国家的政治一体化,关系着国家政治稳定的大局,关系着中华民族的伟大复兴。进入 21 世纪以来,国家实施的一系列发展规划既给西北地区的政治经济社会发展提供了契机,也为实现西北地区的现代性治理提出了挑战。特别是 2008 年发生在西藏的“3·14”事件和 2009 年发生在新疆的“7·5”事件,将西北地区的安全稳定问题、民族宗教问题、国家统一问题震撼性地暴露在世人面前。可以这样说,不理解西北民族宗教问题,就不理解西北问题;不理解西北问题,就不理解中国问题。政治学如何利用自己的学科优势积极介入对西北问题的研究,无疑是一个极具挑战性也极具价值的领域。本研究旨在抛砖引玉,如果有更多的政治学者来关注西北问题、研究西北问题,我们就达到了最主

要的目的。

本研究的理论意义就在于以政治学基本理论为框架,结合自己的学科特点和理论范式,通过梳理国家政权系统与“西北问题”的多维关系,在整合多学科研究成果的基础上,从全局性、整体性上来综合研究“西北问题”的治理,从而开辟研究“西北问题”的新视角。本研究的现实意义在于运用现代治理理论,在分析西北地区治理现状的基础上,提出西北地区治理目标,分析西北地区治理的特殊性,创新治理机制与方式,并力所能及地为相关部门的决策提出意见或建议,以实现有效治理,从而对西北地区政治稳定、经济发展、社会和谐、文化繁荣和民族团结,产生积极的推动作用。同时,从经济社会发展水平、民族宗教状况、地缘政治价值和国家长治久安的角度讲,西北地区是我国较为独特的一个区域。因此,研究西北地区的治理问题,对我国构建和谐社会,实现国家的长治久安和中华民族的和平崛起无疑具有重要的战略意义。

上篇

西北地区治理状况及其评估

从政治学的角度探讨西北地区治理问题，首先应当弄清楚西北地区治理状况。本篇主要对西北地区治理状况进行分析，从时间上是从新中国成立特别是改革开放以来作为维度，从内容上选取制度、法律、政策与权威、合法性、秩序作为考查对象，对西北地区治理状况进行系统梳理；最后选取政治秩序、政治制度化、权威理性化、政治参与水平、政治文化世俗化、社会公共利益的增加、政治运行法治化、政府效能等八个方面对其治理绩效进行了评估。

第一章 制度、法律与政策

制度、法律与政策是一个国家对社会进行治理的基本机制。任何国家政权要得以有效运行,除了在特殊情况下运用国家暴力机器外,主要是通过制度安排、法律规范和政策导向来进行。

新中国成立后,随着西北地区的全面解放,各项新的制度、法律法规和政策政令的颁布和实施,有力地支撑着新型国家政权对西北地区的治理,西北地区被有效地纳入到国家统一的政权系统之中。总体来看,国家制度、法律和政策对西北地区的政治格局和政治过程具有实质性意义,而西北各地陆续出台的地方性法规、政策在西北地区治理的过程中发挥着一种补充性、局部性的作用。因此,无论在建国初期还是在改革开放以来,国家制度、法律与政策在西北地区的治理中有着较高的政治绩效。但是,近代以来西北地区不断被边缘化的现实,使得国家制度、法律与政策在西北地区的贯彻质量与落实效果,明显地表现出一定的不彻底性、滞后性,其政治效应和社会综合效应并没有发挥出来,制度、政策与法律的创新相对匮乏。

国家对于西北地区的治理,从制度、法律与政策的供给或政治输出而言,主要表现为两个方面:第一,一般供给,即国家政治体系输出的面向并通行于全国整个政治系统的基本制度、基本法律和基本政策;第二,特殊供给,包括西北地区各级立法主体和党政部门在地方治理的过程中制定颁行的地方性法律、规章、政策、制度等,以及国家政治体系根据西北地区的独特性而输出的特殊制度和政策,重点包括特殊的民族宗教政策和解决西北地区生态资源问题、发展西北少数民族地区的制度规范与政策法律等。

一、制度、法律与政策的一般供给

在制度、法律与政策的一般性供给中,我们以基本政治制度为切入点和主要视阈,来观察法律、制度与政策的确立及其变迁。结合我国政权系统的有机构成和西北地区政治运行的实际状况,本文将西北地区的基本政治制度限定在人民