

国家社科规划基金“八五”青年项目

中国西北民族地区 乡镇政权建设研究

刘建兰 王宗礼 著



甘肃人民出版社

GAN SU REN MIN CHU BAN SHE

目 录

第一章 理论和实践的双重召唤·····	(1)
一、乡镇政权:国家政权体系的根基·····	(1)
二、西北民族地区乡镇政权:特殊的支点和资源·····	(6)
三、以结构功能为中心的研究视角·····	(12)
四、体系和方法的说明·····	(23)
第二章 西北民族地区乡镇政权所处自然和社会系统 的概略考查·····	(27)
一、脆弱的生存条件·····	(27)
二、低下的经济社会发展水平·····	(32)
三、彼此分割且相互覆盖的社会文化·····	(39)
四、低层次的政治整合·····	(47)
第三章 轨迹追溯:西北民族地区乡镇政权的历史演变·····	(52)
一、民国以前的西北民族地区乡镇政权·····	(53)
二、民国时期的西北民族地区乡镇政权·····	(73)
三、新中国成立后的西北民族地区乡镇政权·····	(88)
第四章 现状审视:西北民族地区乡镇政权的制度分析·····	(104)
一、结构格局的制度性变迁·····	(104)
二、传统体制的惯性·····	(114)
三、走向:深层次的变革·····	(124)
第五章 总体抉择:西北民族地区乡镇政权建设的基本 思路·····	(131)
一、战略目标·····	(131)

二、主要内容	(139)
三、基本原则	(147)
四、操作方略	(154)
第六章 职能重构:西北民族地区乡镇政权建设的关键 ..	(161)
一、以职能重构为中心:西北民族地区乡镇政权建设 的新思路	(161)
二、西北民族地区乡镇政权职能重构的依据和出发点 ..	(168)
三、现阶段西北民族地区乡镇政权职能行使的现状 剖析	(183)
四、重构西北民族地区乡镇政权职能体系的途径	(187)
第七章 结构优化:乡镇政权内部构成及其关系的合 理化	(197)
一、乡镇政权的内部构成及其相互关系	(197)
二、结构失调:西北民族地区乡镇政权建设中的顽症	(208)
三、优化乡镇政权内部结构的思路和途径	(213)
第八章 理顺关系:优化乡镇政权外部关系的思考与 对策	(229)
一、理顺县乡关系:使乡镇政权成为一级完整的权力 实体	(229)
二、理顺乡村关系:使村(牧)民委员会真正成为一级 自治组织	(238)
三、理顺政企关系:建立与西北民族地区实际相符合 的政企关系体制	(243)
四、理顺政社关系:实现社会秩序和社会活力的根本 举措	(247)
第九章 建章立制:西北民族地区乡镇政权建设的根本 保证	(255)
一、健全乡镇政权组织规范,实现乡镇政权组织的合	

理化	(256)
二、健全乡镇政权行为规范,实现乡镇政权行为的规范化	(259)
三、健全乡镇政权运行规范,实现乡镇政权运行的程序化	(263)
四、健全乡镇政权的责任规范,实现乡镇政权的责任化	(266)
五、树立规章制度的权威,确保各项规章制度的落实	(271)
第十章 干部队伍建设	(275)
一、成就与问题并存:西北民族地区乡镇干部队伍建设 的现状剖析	(275)
二、西北民族地区乡镇干部队伍建设的总体思路	(287)
三、素质建设与制度建设并举:西北民族地区乡镇干部 队伍建设的现实抉择	(297)
第十一章 西北民族地区乡镇基层群众性自治组织 建设	(307)
一、乡政村治	(307)
二、西北民族地区村民自治组织分析	(312)
三、西北民族地区村民自治组织的强化	(320)
后记	(334)

第一章 理论和实践的双重召唤

在临近 21 世纪的今天,再也没有什么能比“走向现代化”更能令国人动心了。走向现代化,已经成为 12 亿中国人的共同心愿和共同行动。然而,走向现代化,决不仅仅是高新科学技术和市场经济体制的简单拼装。走向现代化乃是一项颇为复杂的社会系统工程。其中,政权的建设状况,在很大程度上影响和制约着包括政治生活在内的整个社会生活和现代化进程。中国在很大程度上是一个乡村国家。乡镇政权的建设状况,则在很大程度上直接制约和影响中国广大农村和牧区以至整个中国的现代化进程。其中,西北民族地区的乡镇政权建设则在很大程度上影响着全国乡镇政权的建设进程。故而,所有关心中国现代化的人们都不能不关心中国乡镇政权的建设,不能不关心西北民族地区的乡镇政权建设。

一、乡镇政权:国家政权体系的根基

在国家政权问题上,人们通常多把目光投射到中央政权上,而对地方政权不大注意,尤其对县以下的乡镇政权更不注意。然而,从现代政治学的观点来看,国家政权是一个完整的体系。乡镇政权乃是这一体系中一个重要的组成部分,并在这一体系中发挥着不可替代的重要作用。乡镇政权是国家政权体系的极为重要的根基。

(一)国家政权体系的基础组织

从纵向划分,我国政权体系大体可以分为 4 至 5 个层级。一般情况下,可以分为中央——省、自治区、直辖市——县——乡镇 4

个层级。在省和县之间设立州的层级情况下，则分为中央——省、自治区、直辖市——州——县——乡镇5个层级。然而，不论是4个层级还是5个层级，乡镇政权都是国家设在农村牧区最低一级行政区划上的政权组织。乡镇政权的这一特性，不仅使乡镇政权在管辖权责、管辖区域和管辖人口等方面与县和县以上政权不同，而且也在某种程度上决定了其在职权行使方式上同县和县以上政权明显不同。县和县以上政权都是以其下一级政权组织为依托，通过一定的领导和被领导关系来行使职权，发挥职能。乡镇政权是国家基层政权组织。在乡镇政权之下没有也不可能再设立一级政权组织。乡镇政权是在同群众的直接联系和直接接触的情势下行使职权和发挥职能的。

乡镇政权不仅是在上述意义上作为国家政权的基础组织的，更重要的是，乡镇政权直接面对的群众，主要是生活在广大农村的农民群众。中国是一个拥有12亿多人口的国家，农民占人口的大多数。农民的向背，对国家政权的前途和命运影响很大。在政治上，我国实行的是人民民主专政。人民民主专政的基础，“主要是工人和农民的联盟”。^①农民是人民民主专政国家政权的基本依靠力量和主要社会基础。在经济上，农民是经济建设的基本力量。农民所从事的农业生产在整个国民经济中处于基础地位。农民创造的农业物质财富，是人民民主专政国家的重要物质基础。所以，人民民主专政的国家政权的巩固和发展，在很大程度上取决于对农民问题解决得如何。解决农民问题，固然离不开中央政权和省、县等地方政权，但大量的问题，要靠与农民群众直接接触的乡镇政权来解决。在解决农民问题上乡镇政权所处的基础地位，是其他层级的政权都难以取代的。

（二）国家各项工作在农村的落脚点

^① 《毛泽东选集》一卷本，1367页。

任何一个组织的活动，大都可以分为决策和执行两大部分。任何一个具有层级结构的组织体系，虽然其每一层级结构都有其决策活动和执行活动，但从整个体系来看，决策活动大都相对集中于较高层级，执行活动大都相对集中于较低层级。而且，组织层级越高，决策的层次也就越宏观，决策的需要量也越大；组织层级越低，决策的层次也就越微观，而执行的需要量也就越大。国家政权体系的活动亦是如此。在我国政权体系的活动中，县和县以上政权的决策层次和决策数量，都相对比乡镇政权高和多。而作为县以下的乡镇政权的执行活动，都要比县和县以上的政权要多得多，从某种意义上说，县和县以上各级政权的决策，尤其是涉及农村牧区的决策，大都要乡镇政权来落实。因而，乡镇政权是国家各项政策和工作的落脚点。正因为如此，人们常常用这样的话语来形容乡镇政权与县和县以上政权的关系：“上面千条线，下面一根针。”

我国是一个具有深厚的中央集权制传统的国家。悠久的中央集权制传统使国民形成了一种重决策而轻执行的不良心理倾向。其实，决策和执行都是实现国家意志即统治阶级意志的活动。决策和执行是辩证的统一。从某种意义上说，决策是执行的基础。一项好的决策，常常有利于执行，有助于获得预期的效果，一项不切实际的决策，一项错误的决策，常常使执行半途而废，或无法取得预期的效果，甚至引发不良后果。同样，任何一项好的决策，都有可能由于执行中的失误，如未能引起执行者的注意而被执行者束之高阁，或因执行者迟迟不予执行而造成执行时机已过，或由于执行者不理解，执行时未能按照其本来精神实质去办，或因执行时方法不当等原因，以至执行未能达到预期目标，取得预期结果，甚至造成不良结果。由此，人们可以得知执行的重要地位和作用。更为重要的是，我国各级政权的决策，常常是在广泛征求群众意见、集中群众智慧基础上形成的，代表着整个国家和大多数群众的利益，其执行结果是否达到预期目标，常常关系着国家意志、人民利益能否实

现的大问题。故而，作为国家政策落脚点的乡镇政权在国家政权体系中的地位和作用，远比人们想象得更重要。

（三）党和国家联系人民群众的桥梁和纽带

直接面对农民群众，直接联系和直接接触农民群众，这是乡镇政权有别于县和县以上政权的显著特点。正是这一特点使乡镇政权自然而然地成为党和国家联系农民群众的桥梁和纽带。一方面，党的路线、方针、政策和国家的法律、法令都要通过乡镇政权贯彻到农民群众中去，国家的各项工作都要乡镇政权动员群众组织群众去完成；另一方面，广大农民群众的呼声和要求、批评和意见也要通过乡镇政权反映到上一级政权机关以至中央政权机关，从而保持和加强党和国家与广大农民群众的血肉联系。

乡镇政权的桥梁和纽带作用，对国家政权体系的巩固和发展具有十分重要的意义。它不仅有利于把国家的基本战略、方针和政策落实到农村基层，确保国家意志即国家的主人人民意志的完全实现，而且也在很大程度上有利于县和县以上政权制定正确的决策。从决策论的观点来看，任何一项决策，尤其是重大决策，都要求决策系统从战略到策略，从宏观到微观，从全局到局部，从目前到长远，从经济效益到社会效益等各种角度进行周密的科学论证。而要做到这一点，其先决条件就是收集与决策相关的一切信息。为此，各级政权机关都要建立专门的信息部门以收集和分析信息。但专门的信息部门的信息收集不能取代乡镇政权反映群众呼声和要求的工作，而且常常要以后者为基础收集信息。这是因为乡镇政权直接处于农村基层，直接面对农民群众。它能够经常地广泛地了解农民群众的呼声和要求，比较及时、比较准确地把握群众的意愿，了解和发现正在实施的决策的不足和失误，从而有利于上级政权机关了解下情，作出正确的决策，或纠正以往决策的失误，弥补其不足，以确保决策获得最大的社会效益。更重要的是，乡镇政权的桥梁和纽带作用，也在很大程度上有利于增强农民群众对党和国

家的政治认同。所谓政治认同即人们在社会政治生活中产生的一种感情和意识上的归属感。乡镇政权的桥梁和纽带作用,既然有利于县和县以上政权集中群众智慧,制定代表群众利益的科学决策,也就必然会增强广大农民群众对党和国家的广泛认同,积极响应党和国家的号召,积极参与党和国家的活动,从而进一步增强党和国家的生命力,进一步巩固和发展人民民主专政的国家政权体系。

(四)农民群众当家做主的重要途径

同县以上政权相同,乡镇政权的权力机关乡镇人民代表大会是由人民群众选举的人大代表组成的;乡镇政权的执行机关乡镇人民政府是由乡镇人民代表大会产生的,乡镇人民政府的组成人员由乡镇人民代表大会选举和任免,乡镇人民政府和其组成人员受乡镇人民代表大会监督。但,乡镇政权同县以上政权的显著不同则在于,乡镇人大代表由乡镇选民直接选举而不是间接选举产生,并接受选民而不是选举单位的直接监督和罢免;乡镇选民主要是直接来自于农业生产第一线的农牧民群众,乡镇人大代表的绝大多数也是直接来自于农业生产第一线的农牧民群众,乡镇人大代表与乡镇农民群众经常生活、工作、生产在一起,与乡镇农民群众具有共同的利益、共同的情感,他们的所作所为,常常直接表达了农民群众的意愿和要求。此外,乡镇行政区域比较小,代表与选民的沟通比较经常和比较方便,选民也可以通过一些直接民主形式,对乡镇人大和乡镇政府的活动产生直接的影响。所有这一切,使乡镇政权成为人民当家做主的直接体现,成为农民群众实现直接民主的重要阵地和途径。

乡镇政权实行直接民主,对整个国家政权建设具有重要意义。我国是社会主义国家,实行的是社会主义民主政治制度。社会主义民主政治的本质要求就是人民当家做主,人民直接参与决策,管理国家和社会事务,行使当家做主的权力。但由于种种原因,人民在建立自己政权之后的相当长时间内,还无法实行对国家的直接管

理,而只能采取间接民主与直接民主相结合的方法,一方面实行人民代表制民主,另一方面在基层逐步实行直接民主。乡镇政权就是在农村基层实行直接民主的重要途径。只有加强乡镇政权的民主政治建设,实行广泛的、真实的、充分的基层民主,使农民群众当家做主的权力落到实处,才能为国家政权奠定坚实的基础。否则,社会主义民主就只是一句空话。此外,乡镇政权实行的直接民主,不仅能使农民群众受到民主的熏陶和锻炼,逐渐消除封建专制思想的影响,而且必将增强其民主和法制意识,提高其依法办事和民主操作的能力,使民主成为群众的生存需要,从而引导群众积极而有效地参与国家各级政权的各种活动,参与国家全部生活,为民主制度的彻底实施提供可靠的保证。

二、西北民族地区乡镇政权： 特殊的支点和资源

西北民族地区既有同其他地区共同的属性,又有不同于其他地区的特殊个性。西北民族地区的农牧民群众,既有与其他地区农牧民群众共同的属性,又有其独特的个性。因而,西北民族地区乡镇政权,既有同其他地区乡镇政权共同的属性,又有其他地区乡镇政权所没有的独特个性。所有这一切,都使得西北民族地区的乡镇政权,不仅同其他地区的乡镇政权共同组成整个国家政权体系的根基,而且在西北民族地区的现代化建设中具有独特的地位和作用。这一独特的地位和作用,如果可以用一句话来概括,那就是本节标题早已点明的:特殊的支点和资源。

(一)发展的特殊资源

追溯人类历史,环视当今世界,“发展才是硬道理”。发展是衡量世界上任何一种社会制度的内在合理性的基本标准。发展是决定世界上任何一个国家和民族的前途命运的根本问题。从1840年

起,无数中华儿女抛头颅、洒热血,前仆后继,英勇奋斗,就是要寻找和开辟一条中华崛起之路;从1949年起,中国人民在党的领导下,自力更生,艰苦奋斗,一心追求的就是中华屹立于世界民族之林;粉碎“四人帮”后,刚刚摆脱“文化大革命”梦魇的中国人民,在其尚未抚平心灵的伤痕之际就踏上了改革开放求发展之路,其原因也在于中国人民比以往任何时候都更深切地认识到,落后就要挨打,落后就要丧失球籍,没有发展,就没有中国的明天。故而,发展就成了中国压倒一切和高于一切的任务。

从地理区划的观点来看,任何地区的发展都对本地区乃至全国有重要意义和作用。我国西北民族地区的发展对本地区乃至整个国家都具有多方面的重要意义和作用。

首先,西北民族地区的发展是西北民族地区农牧民群众脱贫致富和全国稳步发展的重要关键。从目前情况看,贫困仍然是困扰西北民族地区农牧民群众的大问题。产生这个问题的原因不仅仅是经济问题,更不仅仅是自然条件,而是经济、政治、社会、思想文化多方面的不发展和欠发展。显然,要实现脱贫致富就不能仅仅就经济抓经济,而必须抓住发展这一关键。西北民族地区虽然非常贫困,但它同时又是一个拥有大量丰富的自然资源、拥有巨大的农副产品生产潜力和巨大的工业品市场需求潜力的地区,故而这一地区的发展有可能对全国经济发展的速度和发展后劲产生巨大的影响。

其次,西北民族地区的发展是维护民族团结和国家统一的重要基础。西北民族地区分布着40多个少数民族,其中有近20个少数民族的大部或全部集中在西北,如回、藏、维吾尔、满、蒙古、哈萨克、东乡、裕固、保安、土、撒拉、柯尔克孜、俄罗斯、塔吉克、乌孜别克、塔塔尔族。这些民族不少居住在我国与周边国家接壤地带,有些民族,如哈萨克、柯尔克孜、俄罗斯、塔吉克、乌孜别克,大都为跨境民族。故而,西北民族地区的发展,实际上是少数民族的发展。故

而,这一地区的发展状况如何,在实际上必将影响到汉族与各少数民族及各少数民族间的关系,影响到国家的统一。一些敌视我国的反动势力,就正是看到了这一点,利用各种手法从事反动宣传,蛊惑人心,试图制造分裂。但只要西北民族地区有较大发展,敌人是无奈我何的。

第三,西北民族地区的发展是强化国家认同和国家整合的重要保证。从政治发展的观点来看,国家认同和国家整合是一个持续不断的过程。任何国家,尤其是发展中国家在其历史发展的各个阶段,都有可能产生合法性危机,从而影响国家认同和国家整合。现代化是一个剧烈变动的过程,而变革较易带出合法性问题。如果新的变革未能在足够长的时间内满足主要群体的期望,以便在新基础上树立合法性,就会产生新的危机。^① 贫困是西北民族地区的大问题。脱贫致富是西北民族地区主要群体农牧民群众的殷切期望。这一期望将随着社会动员的深入和广泛而日益强烈。因而,实现或加快西北民族地区发展,在发展中尽可能缩小东西部日益拉大的差距,并最终实现东西部同步发展,已经成为强化西北民族地区农牧民群众的国家认同和进一步加强国家整合的重要和主要关键。

最重要的往往是最艰巨的。西北民族地区的发展,是一项十分困难和复杂的系统工程。实现这一工程,乡镇政权具有十分重要的作用。甚至是无可替代的作用。

经济发展是西北民族地区发展的重心和基础。在当今世界各国和地区的经济运行中,存在着两只手,一只被人们称为“看不见的手”,即市场经济;另一只被人们称为“看得见的手”,即政府。这两只手的默契配合,推动着经济运行和经济发展。西北民族地区经济实力很低,经济基础十分薄弱,经济结构单一,市场发育程度很低,不少地方尚未与市场经济接轨。显然,在这种状态下,西北民

^① 利普赛特:《政治人》,商务印书馆,1993年版,第53—54页。

族地区各级政权就不能仅仅像经济发展地区那样只承担看得见的手所应起的作用,而且应当承担增强经济基础、改善经济结构和构建看不见的手的任务。而在这方面,乡镇政权在经济建设的微观结构及其运行中常常起着十分重要的作用。

经济发展固然很重要,但经济发展只是社会发展的基础和条件,社会发展才是经济发展的出发点和终极目的。不仅如此,社会发展还是经济发展的环境、条件和经济发展的动力。社会发展的许多内容,例如:人口控制和计划生育、科学文化教育发展、社会保障、生态环境与资源的保护、卫生保健、政治和社会参与、社区建设、城市化、民主与法制建设、社会秩序等等,都同农村牧区有密切关系,而且其中许多问题的重点和难点也都在农村牧区,同乡镇政权有密切关系。西北民族地区是个社会发育程度很低的地区,因而上述问题在很大程度上甚至基本上要靠乡镇政权来引导、组织、宣传、动员、规划和落实。可以毫不夸张地说,离开了乡镇政权的努力工作,某些民族地区连儿童上学、推广科学种田新技术之类的具体问题都无法解决。

尽管西北民族地区乡镇政权有许多不尽如人意之处,但西北民族地区乡镇政权毕竟是当地最有组织、最有权威、信息最灵通、观念较为开放、组织成员文化水平和综合素质较高的组织,故而在当地(基层)的发展中起着重要的作用,成为当地社会发展的特殊资源。

美国著名经济学家 M·P·托达罗对政府在经济发展中的作用有过一个十分中肯而正确的评价,他把政府视为发展中国家的最稀缺的资源。西北民族地区乡镇是个传统观念尤其宗教意识很强,社会发育程度低下的地区。要在这一地区实施发展,必须要有一个具有较高权威、严密组织、观念开放、信息灵通、能够拥有调动该地区政治、经济及社会一切资源的手段的组织。西北民族地区乡镇政权恰恰是这样一个组织,或者说最有可能发展为这样一个组

织。故而,它是西北民族地区乡镇社会发展的特殊资源。

(二)稳定的特殊支点

求发展必先求稳定。稳定是一个国家和社会赖以维持、运转和发展的基本前提。当前,我国正处在一个重要的经济社会转型时期,稳定对我国的经济政治社会发展具有尤为重要的意义。

作为社会整体运动的社会发展,常常伴随着一定的社会动员。社会动员是发展中国家走向现代化过程中必不可少的一环,没有社会动员,发展就很难实现。然而,社会动员又是一个具有双重属性的社会现象。一方面,社会动员引发社会成员个人发展的强烈欲望,促使其积极参与发展,并因此推动整个国家和社会的发展。另一方面,社会动员也不可避免地引发社会成员产生过高的期望值,随着期望值远远超过发展的速度,社会成员便会产生严重的“社会挫折感”。如果社会不能缓解社会成员的社会挫折感,而是加剧了这种社会挫折感,社会就会产生不稳定,并成为困扰发展的障碍。值得注意的是,当前我国正在进行的社会转型,乃是一场空前的变革。这场变革无可回避地把社会现代化过程中的矛盾集中引发出来,如新旧体制的矛盾,旧体制对新体制的障碍;利益分化和调整中的矛盾,尤其是一部分人运用不公正的手段和公共权力攫取利益,直接影响着相当一部分社会成员的实际利益和承受力;以及价值取向和文化观念上日趋复杂和加剧的矛盾。所有这些矛盾,都有可能因一部分社会成员的社会挫折感的加强而尖锐起来,并有可能酿成某种社会冲突,对社会稳定和政治稳定产生巨大的冲击波,从而严重影响整个国家和民族的利益。

西北民族地区有可能是全国最易产生不稳定的地区之一。由于西北民族地区的封闭和落后,西北民族地区的社会动员在整体上往往比全国其他地区慢半拍甚至一拍。当东部或中部地区的人们早已借改革开放的天时地利,步入了奔小康的快车道时,长年困守在传统的樊篱中的西北民族地区群众才开始萌生个人发展的欲

望,才开始参与发展的事业。然而,此时摆在他们面前的困难远多于便利。土地的贫瘠、产出的贫乏、资金的短缺、如同潮水般涌进北方的沿海乡镇企业产品对本地地方企业和乡镇企业的冲击、尚未完全脱离僵化的思想观念、新体制的发展不足、旧体制的障碍、利益分配中的不公正……所有这一切,都可能使西北民族地区的社会成员产生这样或那样的社会挫折感。西北民族地区是一个由藏族、回族、维吾尔族、哈萨克族等多种民族聚居的地区,也是一个佛教、藏传佛教、伊斯兰教、道教、天主教等多种宗教流行的地区,历史上就曾产生过这样或那样的矛盾和冲突;西北民族地区的多民族特点和不发达现状,使其社会变革与社会发展的内容、过程和程度,都比内地汉族地区更广泛、更复杂也更深刻,而由此引发的社会矛盾,也比内地汉族地区更多、更尖锐。再加上西藏、新疆一小撮民族分裂主义分子分裂祖国的活动,因资源权益引发的民族间的纠纷和冲突,以及东西部地区强烈反差而引起的民族关系方面的新问题,都有可能强化该地区社会成员中存在的社会挫折感,引发社会不稳定因素的日益增多,甚至酿成严重的不稳定局势。

需要强调的是,西北民族地区的稳定与否,不仅对西北民族地区的发展有着重要的影响,而且也对全国的稳定和发展有着重要的影响。首先,对西藏地区的稳定有重要影响。从地域和人口分布看,甘青藏区是全国藏区的主体部分之一。尤其是青海与西藏两省区紧密相连,唇齿相依。西藏的藏北和青海的玉树原本是一个整体,清雍正九年勘定界址后才分隶管辖。共同的地域和共同的民族,使甘青藏区与西藏藏区形成了一个密不可分的经济文化圈。从宗教文化看,甘青藏区的宗教活动对全国藏区的宗教活动尤其是西藏藏区的宗教活动有重要的影响。公元9世纪,青海曾是西藏佛教后弘的重要发祥地。以后又是藏传佛教格鲁派的发祥地。历辈达赖与班禅都与青海有不解之缘,十世班禅和十四世达赖生于青海。青海藏区一直是达赖集团分裂渗透活动的重点地区之一。从

交通和国防看,青海自古就是进藏的主要通道,是西藏的战略后方。所以,稳定甘青藏区对于稳定西藏具有重要意义。其次,稳定西北民族地区对稳定全国回族具有重要意义。西北回族地区是我国回族的最重要聚居区,西北回族人口在全国回族人口中占有重要比例,西北回族宗教活动在全国回族宗教活动中占有重要地位。西北回族地区的稳定对全国回族地区的稳定有重要意义。其三,西北民族地区的稳定对全国的稳定,对正确处理和维护中央政权与地方政权的正常关系,防止地方政权尾大不掉,从而维护整个国家的统一也具有重要的影响。

维护西北民族地区的稳定大局,固然需要中央政权的正确领导、各省地方政权的大力关心和其他省份的大力支持,但西北民族地区乡镇政权的作用尤其不可忽视。西北民族地区大部分为农村牧区,西北民族地区少数民族大多为农牧民群众,只有把农牧民的问题解决好,实现农村牧区的社会稳定,整个西北民族地区乃至整个西北就不会出大乱子,即使出现一些乱子,也易于解决。实践证明,社会不稳定常常由一些突发事件引起,由一些具体问题引起。乡镇政权常常处于矛盾的焦点上,处于突发事件的第一线。只有把乡镇政权建设好了,才有可能解决好农牧民群众遇到的各种问题,把可能引发不安定的问题和矛盾解决好,从而实现整个社会的稳定。故而,西北民族地区的乡镇政权乃是西北民族地区稳定的特殊支点。

三、以结构功能为中心的研究视角

上述分析只是表明了研究西北民族地区乡镇政权建设的重要性和必要性,然而要真正进行研究,还必须选择与之相应的研究方法。这里所指的研究方法,主要指的是选择研究问题、研究资源、研究方向与研究角度的准则。从这一意义上看,对研究方法的选择实

际上又可以归结为对研究视角的选择。

对政权建设的研究,可以用不同的方法,从不同的视角进行,如制度分析方法、历史比较方法、系统分析方法等等。然而,我们所关注的则是传统社会向现代社会转型即现代化建设中的乡镇政权建设,尤其是现代化对政权功能的内在要求及这一要求对政权结构的影响等问题,故而,我们选择了以结构功能分析为中心的研究视角。

(一)西方结构功能分析方法

结构功能分析方法是当代西方主要的社会科学分析理论和方法之一。这一理论方法萌芽于第二次世界大战之前,发展和盛行于第二次世界大战之后,并于60年代中期成为政治学的主要研究和解释模式之一。

结构功能分析成为政治学研究的主要方法决非偶然,而是有其发展的内在逻辑和现实条件的。第二次世界大战后,发达资本主义国家阶级结构发生了一定的变化,代议民主制的支持基础有所扩大,资产阶级在政治上的重心已由建立和巩固资产阶级民主制度转向完善和发展资产阶级民主制度,因而其政治研究的重心也由论证这一制度的合理性、优越性转为弄清楚其政治机制的内在因素上。当代经济的迅速发展,经济政治化和政治的经济化,国家职能的扩大,政府事务的增多,统治机构的日益庞大,又使得当代政治的复杂程度和精致程度远远超过了传统的政治实践,传统的政治分析受其研究方法和研究范围的局限,不能适应变化了的政治现实,无法有效地解释当代新出现的政治现象。因而,探求新的政治分析方法已经内在的和逻辑的成为当代政治实际变化的必然要求。与之同时,当代科学技术的迅速发展,当代科学各学科的相互渗透,日趋综合的总趋势则为实现这一要求开创新的政治分析方法提供了现实条件。结构功能分析最初起源于生物学有机体论。20世纪初,人类学家A·R·拉德克利夫——布朗和B·K·