



云南省社会科学院研究文库

“民族村”的实践与理论探索

"MINZUCUN" DE SHIJIAN YU LILUN TANSUO

—— 云南散居民族地区农村经济社会发展研究

王 俊 著

中国社会科学出版社



云南省社会科学院研究文库

“民族村”的实践与理论探索

"MINZUCUN" DE SHIJIAN YU LILUN TANSUO

—— 云南散居民族地区农村经济社会发展研究

王 俊 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“民族村”的实践与理论探索：云南散居民族地区农村经济社会发展研究 / 王俊著. —北京：中国社会科学出版社，2015.4

ISBN 978-7-5161-5860-9

I. ①民… II. ①王… III. ①农村经济发展-研究-云南省②农村-社会发展-研究-云南省 IV. ①F327.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 060595 号

出版人 赵剑英
责任编辑 任明
责任校对 石春梅
责任印制 何艳

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2015 年 4 月第 1 版
印次 2015 年 4 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 27.25
插页 2
字数 504 千字
定价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

《云南省社会科学院研究文库》

编纂委员会

主 任 李 涛 任 佳

副 主 任 杨福泉 边明社 王文成 杨正权

委 员 (按姓氏笔画排序)

王文成 王清华 孔建勋 边明社

任 佳 任仕暄 毕先弟 李 涛

李向春 李晓玲 杜 娟 纳文汇

张战边 杨 炼 杨正权 杨福泉

林洪根 陈利君 郑宝华 郑晓云

姚天祥 秦 伟 康云海 黄小军

郭家骥 萧霁虹 董 棣 樊 坚

执行编辑 郑晓云 李向春 马 勇 袁春生

序 言

由王俊博士主持的国家社会科学基金西部项目成果在顺利结项之后，很快就将由中国社会科学出版社出版，真是可喜可贺。在书稿即将付梓之际，王俊博士邀我作序，我欣然应允。之所以如此，主要有以下几点。

首先，这是一部学术理论价值和实践应用价值俱佳的好书。大家知道，云南的民族工作长期走在全国前列，创造了民族关系和谐发展的“云南现象”和“云南经验”。而对民族地区进行因地制宜的分类指导，就是云南经验的一个组成部分。云南省委省政府在多年探索、研究、总结的基础上，将全省民族地区划分为民族自治地方、民族贫困地区、边境民族地区、散居民族地区、人口较少民族地区、特困少数民族共六种类型进行工作指导。因地制宜、因族举措、分类指导的原则和方法，有效避免了“一刀切”的弊端，确保了各项民族政策落到实处、取得实效。例如，在散居民族地区，就围绕着认真贯彻落实《云南省民族乡工作条例》、《云南省城市民族工作条例》等专门针对散居民族地区的法律法规来开展工作，以切实保障散居少数民族的合法权益。

然而，随着城镇化进程的快速发展，很多地方掀起了撤乡建镇的热潮，云南的民族乡也从最初的197个迅速减少为148个，今后还会不断减少。作为党和国家解决散居民族问题的民族乡的体制和政策，随着民族乡建制的撤销，也就丧失了实施对象，云南散居民族地区农村的大批少数民族群众，也就缺少了扶持其发展、保障其合法权益的专门政策和法规，致使一些已经撤乡建镇的民族乡出现了种种新问题。与此同时，云南的曲靖、昭通、玉溪、昆明等散居民族地区的党委政府，为了扶持区域内少数民族加快发展，在实践中创造了“民族村”这一新的分类指导模式，即将少数民族人口占30%以上的村寨命名为“民族村”，将原来在民族乡中实施的许多政策，诸如扶持少数民族经济社会文化发展的政策，延伸到民族村中实施，又专门针对民族村采取了一系列特殊政策，诸如“创建民族团结示范村”、“全面小康示范村”、“三村四化建设”等，收到了较好的效果。

但是，实践走在前面，经验总结和理论升华却远远滞后了，无论是实际工作部门还是学术理论界，都很少有人认真探讨过“民族村”这个概念及其组织模式到底意味着什么。王俊博士及她所领导的课题组，正是在实地调研中发现了“民族村”这一新的分类指导模式，敏锐地感觉到它或许是民族乡撤乡建镇热潮中，促进散居民族地区农村经济社会发展、保障散居民族地区农村少数民族合法权益的一种新的组织模式，于是就以此为主题，向国家社科规划办提出了课题申请，得到批准后随即展开课题研究，对实践经验进行了总结，特别是对其中所蕴含的学术理论意义进行了升华，并对促进云南省散居民族地区农村经济社会发展提出了政策和法律法规建议。本书认为，依托民族村开展散居民族地区农村的民族工作，是符合散居民族地区实际的基层制度创新，可以为丰富、完善和发展中国特色民族理论体系作出贡献。如果说民族乡的建制是为保障散居少数民族合法权益而作为民族区域自治的一种有益补充的话，那么，民族村亦可作为民族区域自治的有益补充和民族乡的延伸形式，为保障散居民族地区农村少数民族群众的合法权益而发挥积极作用。为此，应制定专门针对民族村的经济社会发展扶持政策，制定《云南省民族村工作条例》。总之，将“民族村”纳入中国特色民族理论体系、纳入中国特色民族政策体系、纳入中国特色民族法律法规体系，是对中国特色民族理论、政策和法律的丰富和完善，具有必要性、创新性和可行性，其学术理论价值 and 实践应用价值之高、之重要，也就不言而喻了。

其次，这是一部主要依靠第一手田野调查资料完成的创新之作。课题立项后，课题组进行了充分的前期准备，随即开展了多次反复、前后长达7个多月时间的田野调查。每次调查回来，他们都在我们研究所交流调研心得，我作为他们的领导，云南省社会科学院民族文学研究所的所长，与他们共同分享了田野调查的种种艰辛及其收获的喜悦。全书共完成了由7个章节组成的总报告，昆明、玉溪、曲靖、昭通4个市的散居民族地区农村经济社会发展分报告，以及4个市下属4个典型民族村的个案调研报告，总计近50万字，成为一本分量厚重、从资料到观点都来自田野的理论与实际紧密结合的创新之作。与时下在书店中随处可见的一些人类学逃避田野的空疏之作，或一些东拼西凑的所谓人类学整合之作相比，其学术品位之高下立见。

再次，更为可喜可贺的是，这是由一批年轻同志齐心协力完成的大作。在王俊博士主持下，我所的一批年轻同志加盟其中，有经济人类学博士王贤全、生态人类学博士曹津永和民族民间文学硕士刘镜净。他们出生于20世纪七八十年代，受过系统良好的教育，到我所工作后又负重奋进、自加压力，迅速成长为我所的科研骨干。但是，他们毕竟是第一次承担国家社科基

金课题，国家课题的严格要求使他们常常心怀忐忑。记得在课题全部完成后，王俊博士请我对全书做最后把关，我翻阅一遍后告诉她：“‘丑媳妇总是要见公婆’，只要‘活’干得漂亮，是不会被埋没的。你就放心拿出去吧，鉴定结论我不敢保证得‘优秀’或‘良好’，但合格通过是没有问题的。”尽管如此，她还是抱着将信将疑的态度提交匿名评审了。结果，在国家社科基金项目的结项鉴定和管理日益严格，一次性通过的概率下降到20%左右的严峻形势下，本课题却一次性以良好等级顺利通过了评审鉴定，这充分证明了我说的话：面对再严格的评审鉴定，只要“活”干得漂亮，是不会被埋没的。

当然，本书也存在一些不足，诸如资料很多，但概括归纳不够；涉及的问题很多，但理论提炼较弱；受调研对象用官方工作语言陈述事实的影响，学术话语的分量不够……作为他们的“老师”和领导，我希望课题组成员在今后的学术研究中，百尺竿头，更进一步，继续坚持人类学田野调查的优良学风，以“踏石留印、抓铁有痕”的精神，一步一个脚印地走下去，拒绝浮躁，远离忽悠，继续拿出自己的原创性作品来。我将以此与诸君共勉！

郭家骥

2014年2月21日

内 容 提 要

散居民族是相对于聚居民族而言的。1991 年，敖俊德在《民族研究》第 6 期《关于散居少数民族的概念》一文中，提出散居少数民族包括两部分人群，一是居住在民族自治地方以外的少数民族；二是居住在民族自治地方以内，但不是实行区域自治的少数民族。本书以居住在非自治地方农村的少数民族为研究对象。

目前全国散居地区少数民族人口已超过 3000 万，占少数民族总人口的 32%。其中，居住在民族自治地方以内的有 700 多万，居住在民族自治地方以外的有 2200 多万，分别占散居少数民族总人口的 24% 和 76%。从民族成分来看，散居少数民族人口中，包括我国 55 种少数民族成分。从地域分布来看，散居少数民族人口遍及 30 个省、自治区和直辖市（台、港、澳未统计）以及全国 97% 的县、市，但相对集中在西南、东北以及中间的连接带上。

新中国成立以来，根据我国各民族大杂居、小聚居，相互交错居住的分布特点，党和国家在大力推行民族区域自治政策，全面保障自治地方少数民族的平等权利和民主权利，扶持和帮助少数民族发展经济、文化和各项事业的同时，也高度关心和重视散居民族工作，采取了一系列措施促进散居民族地区的经济社会发展，使散居民族沐浴着平等、团结、互助、友爱的祖国民族大家庭的温暖。

但是，由于散居民族人口相对较少，占各地的人口比例不高，且居住地域广阔，零星分散于城市、民族乡、民族村（指少数民族人口占 30% 以上的村委会）等区域。因此，在工作中，散居民族工作容易被忽视，难以提上议事日程。由于散居民族与汉族或其他少数民族的相互杂居，存在着语言、文化传统、生活习俗、宗教信仰等方面的差异，有时由于了解不够、尊重不够、交往又很频繁，容易发生矛盾和摩擦，酿成纠纷和事件。同时，在现实发展中，虽不排除极少数散居民族地区的经济社会发展处于较快的进程，但绝大部分散居民族地区，尤其是在农村，其发展是相对滞后的，甚至

与周边地区或者其他地区的同一民族之间的发展差距还有扩大的趋势。

在学术研究领域,已有的文献主要围绕散居民族概念、散居民族权益保障、散居民族工作、民族乡理论和工作、城市民族工作等几个主要方面,对散居民族进行了一些研究,为进一步开展相关研究奠定了基本的理论基础,提供了较为丰富的实证资料。但与其重要性相比,散居民族是国内外民族学、民族理论和民族政策研究相对薄弱的环节。特别是目前针对云南散居民族的研究极少,以居住在云南非自治地方农村少数民族的社会经济发展为对象的研究几乎是空白。学术研究关注不够,也是散居民族经济社会发展滞后的主要原因之一。

云南是一个多民族的边疆山区省份,全省有5000人以上的世居少数民族25个,少数民族人口1400多万。2008年末,云南省未列入其他专项扶持规划的散居少数民族人口754.19万人,占全省少数民族人口的53%,自治地方以外的散居少数民族人口约400万,其中约300万人居住在非自治地方农村。散居民族地区占全省总面积的40%。少数民族人口占30%以上的村委会共4437个,辖42453个自然村,分布于今省16个州(市)、109个县(市)、840个乡(镇)。云南散居民族工作主要包括:民族乡工作,城市民族工作,除民族自治地方外少数民族人口占总人口30%以上的村委会、村民小组工作。改革开放以来,特别是“十五”期间,云南省委省政府对云南少数民族发展采取分类指导的特殊政策,对于民族自治地方,实行民族区域自治政策;对于7个人口较少民族,实行人口较少民族发展政策;对于25个与国外直接接壤的边境县,实行“兴边富民”工程,上述三类政策的实施区域,基本上都在民族自治地方,有效地促进了民族自治地区的经济社会发展。对于散居民族地区,主要有《民族乡工作条例》和《城市民族工作条例》两个法律法规在保障少数民族的权益。云南省有197个民族乡(至2009年末,全省有49个民族乡已撤乡建(并)镇、改办,尚保留“民族乡”称谓的还有148个民族乡),其中大多分布在民族自治地方,《云南省民族乡工作条例》主要保障的是自治地方非自治民族的权益;《云南省城市民族工作条例》保障的也只是居住在城市中的少数民族的权益。而对居住在非自治地方农村的大约300万散居少数民族,其权益至今没有得到国家民族政策和法律的保障,导致其成为云南民族问题最为多发的地区。主要表现为:一是散居民族地区农村与其他地区的发展差距拉大,贫困问题严重。二是经济社会发展水平最低,目前,云南经济社会发展最贫困、最落后的地方不在民族自治地区和边境地区,而在散居民族地区农村。三是民族关系热点难点问题较多,民族关系协调任务较重。四是民族文化流失严重,民族文

化保护面临较大困难。五是民族平等地位得不到保障,民族人才和民族干部成长缓慢等。

散居民族人口是民族研究和民族工作不可忽视的重要组成部分,当前在民族工作的实际中,现有的政策已经不能使散居民族平等地享受到党和国家民族政策的帮扶,亟须对现有的民族理论进行研究和探索,不断完善民族政策法规体系。云南散居少数民族地区农村存在的上述问题,在全国都具有普遍性。全国1亿多少数民族中,散居少数民族人口有3000多万;其中有很大一部分居住在非自治地方农村。因此,迫切需要对其进行专门研究。

在云南玉溪、昭通、曲靖等地区,民族工作部门从实际工作出发,已经创造性地以“民族村”(少数民族人口占30%以上的村民委员会)为依托,采取一系列特殊政策促进其经济社会发展,取得了良好效果。因此,本研究对象选择了昆明、玉溪、昭通、曲靖四市辖区的农村,作为云南非自治地区散居民族研究的典型区域。本书在梳理相关概念、理论、政策的基础上,总结云南散居民族地区农村发展的主要成就和经验,分析云南散居民族地区农村发展的主要问题和原因,在民族村的工作实践和典型案例研究的基础上,对“民族村”发展的理论进行思考和探索,并在此基础上提出相关的政策构想和立法倡导,以期推动云南散居民族地区农村的经济社会发展。

本书分为三个主要的部分:总报告、附录一、附录二。第一部分为总报告,是研究报告的主体部分,分为七个章节。总报告通过对散居民族有关研究文献进行述评,分析云南散居民族地区农村发展现状、问题和原因,在云南民族工作实践的基础上,从理论、政策和法律三个层面,提出了云南散居民族地区农村经济社会发展的理论构想和对策建议。附录一为分市报告,在市、县、乡、村多个层面对不同对象进行调研的基础上,总结各地的散居民族工作的成功经验,分析当前发展中存在的主要问题,并提出相应的对策建议。分市报告由昆明、曲靖、玉溪和昭通四个散居民族地区农村经济社会发展调研报告组成。附录二为个案研究报告,分别选取昆明、曲靖、玉溪和昭通市不同类型的四个民族村(昆明的个案由于涉及撤乡建镇、改办问题,还涉及了民族乡)作为研究对象。这四个选点各有不同的区域位置,有不同的发展方式,具有代表性和典型性。分市报告和个案研究报告作为总报告观点形成的实证材料,既有大量第一手翔实的田野调研资料,又有分析、说明和小结。三个部分的内容共计近50万字。首先将总报告的主要内容和重要观点提要如下。

第一章 国内外文献综述与研究的目的、意义和方法

对散居民族进行文献综述是进行研究的基础。对散居民族相关的概念、

历史、分布和特点进行梳理分析、对散居民族的政策法规和权益保障、民族乡的研究、城市民族工作、散居民族工作等几个主要方面进行文献梳理，可以看出近 20 年来有关散居民族的研究呈现上升趋势。尽管目前学术界在一些问题的观点上仍存分歧，但总体上研究得到了更深和更广的推进。从现有研究成果的几个大类，可以看出研究对象主要集中在民族乡和城市散居少数民族。这些成果为掌握散居民族的基本概况，了解有关散居民族的政策法规体系，进一步开展相关的研究奠定了基本理论基础。全国各地区的研究个案和实践经验的总结，为散居民族研究提供了较为丰富的实证资料。

但有关散居民族数据统计和分析，资料的缺乏，不仅给研究带来了难度与不便，也很难通过数据分析散居民族的变化规律，散居的研究还需要继续深入和拓展。从研究对象看，农村中少数民族人口占 30% 以上的民族村（以下简称“民族村”）的理论或实证研究则几乎是空白。从权益保障和政策法规的完善方面看，目前理论界仅有针对城市散居民族和民族乡散居民族的研究，且亟须进行完善，尚未有民族村方面的探索。因此就目前而言，学术界最少关注的研究领域是除民族自治地方外少数民族人口占总人口 30% 以上的村委会、村民小组的民族工作。^① 而民族村恰恰是分布最广、发展最滞后、民族成分最复杂、人口最多、问题最多发的，因此有关民族村的理论和实证研究是十分必要和迫切的。同时，国内学术界与国外学术界在相关领域的研究对话不足。在当前的研究文献中，国外的研究并不多见。

在明确本书使用的三个主要概念——散居民族、散居民族地区农村和民族村的基础上，阐述本项目研究的目的、意义和方法。

本书将在分析和梳理相关概念、理论、政策的基础上，总结云南散居民族地区农村工作实践的主要成就和经验，分析云南散居民族地区农村发展的主要问题和原因，在民族村工作实践和典型个案研究的基础上，对“民族村”发展的理论进行思考和探索，并在此基础上提出相关的政策构想和立法倡导，旨在推动云南散居民族地区农村的经济社会发展。其现实意义，在于有利于散居民族地区农村加速小康社会的建设进程、巩固民族团结和维护社会和谐、实现区域协调和可持续发展和实现各个民族真正平等。全国 1 亿少数民族中，散居少数民族人口有 3000 多万；其中有很大一部分居住在

^① 散居民族工作主要包括：民族乡工作，城市民族工作，除民族自治地方外少数民族人口占总人口 30% 以上的村委会、村民小组工作。参见《今日民族》编辑部《加快脱贫发展步伐 力推兴边富民行动——云南“十一五”少数民族和民族地区经济社会发展新布局》，载《今日民族》2006 年第 2 期。

非自治地方农村。因此项目研究也具有理论意义。

本书研究方法主要包括预研究、田野调查、量化研究与访谈研究等。研究报告由总报告、四个分市报告（昆明、玉溪、曲靖和昭通市）和四个个案研究报告组成。采用文字、图片、图表等多种方式，兼顾理论性、学术性、直观性。

第二章 云南散居民族地区农村经济社会发展的现状与问题

云南省散居民族地区农村地域面积广、少数民族多，人口绝对数量不少，但人口所占比例不高，广泛分布于民族乡、民族村委会、民族村民小组中。在居住相对集中的民族乡村中，少数民族人口比重大。云南散居民族地区农村相对于过去而言，资金、项目投入力度逐年加大，基础设施建设得到改善，经济结构不断优化，收入水平逐步提高；少数民族干部培养选拔力度不断加大，民族教育总体向前发展，民族文化事业繁荣发展，医疗卫生体系建设不断推进，民族关系和谐，社会稳定发展。

但从整体发展看，还存在一系列问题：地区间、民族间经济发展不平衡，发展差距逐渐扩大，贫困问题突出；生存条件恶劣，基础设施薄弱；扶贫资金较少，项目投入不足；少数民族人才缺乏，干部队伍补充艰难；民族教育形势不容乐观，文化保护形势严峻；影响民族团结的因素复杂，维护团结稳定的任务繁重等。

云南散居民族地区农村经济社会发展滞后的原因，受自然、历史、地理等客观条件的限制，受人口素质、思想认识水平、项目资金投入、体制、机制和管理的制约，也是散居民族理论研究滞后及政策、法律不完善的直接结果。

第三章 云南散居民族地区农村民族工作的实践、成效和问题

要改变散居民族地区农村经济发展的总体滞后，社会事业亟须扶持的状况，不仅要靠散居民族自力更生，而且要靠各级政府在项目和资金上的倾斜，更要靠基层民族工作部门不断开创有效的工作方式及创新理论和政策才能助推发展。在云南散居民族地区农村，基层民族工作部门创造性地将散居民族工作的重心逐渐下移到民族村，不断加强最基层、最滞后农村地区的民族工作，并取得了一定的实效，积累了一定的经验。

云南散居民族地区农村以“民族村”为依托开展工作的主要做法，包括率先实施民族团结目标责任制签订到村、民族团结示范村创建、三村四化建设、千村扶贫、百村整村推进、866工程、小康示范村、四新工程、挂钩扶贫村、民族村分类指导等。这一系列创新实践促进了经济社会发展，加强了各民族之间的交往、交流、交融，加强了基层组织和制度建设。

但由于带动散居民族地区农村经济社会发展的项目,在较短的时间内难以全面覆盖所有的民族村委会。因此,目前仍有大量民族村处于经济社会发展进程的边缘。由于民族村分布面广,十多年没有投入过项目和资金的村子不在少数。这些村子的发展差距必然和周边地区继续扩大。有一部分散居地区在项目安排上有较大的主观随意性,在民族团结示范村等项目实施选点的选择上,往往考虑选择基础条件好、建设成本低、投资见效快、公路沿线、城镇周围、上级领导视察方便、容易出亮点和成绩的地方进行新农村示范点建设,而最边远、最需要扶持的村子却得不到资金和项目支持。因此,通过完善散居民族理论、政策和法律来弥补项目持续性、覆盖面和选择主观性的不足,就显得十分重要。

第四章 云南散居民族地区农村经济社会发展的理论思考

在云南散居民族地区农村民族工作实践中涌现出一批典型的民族村,不断以创新方式开展民族工作,因地制宜地探索着散居民族地区农村的发展思路,体现出了基层的首创精神。云南散居民族地区农村民族工作实践和典型民族村经济社会发展过程中的经验和问题,是创新散居民族理论、政策、法规构想形成的现实依据。

建党90周年以来,以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛为领导核心的中国共产党人前仆后继、继往开来,坚持马克思主义与中国国情相结合的原则,运用马克思主义的立场、观点、方法研究和处理中国散居民族问题,确立和发展有中国特色的散居民族理论,不仅丰富和发展了中国民族理论,对建立平等、团结、互助、和谐的社会主义新型民族关系,实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展以及构建社会主义和谐社会有着重要的理论意义与现实意义。^①但就现有的理论研究而言,对散居民族地区农村广泛分布的民族村还没有专项研究。而民族村是散居少数民族在农村相对聚居的区域,应将“民族村”纳入中国特色民族理论体系。

将“民族村”纳入中国特色民族理论体系是非常必要的。第一,民族村发展的滞后性和不平衡性需要不断完善民族理论。造成民族村经济社会发展滞后的原因很多,但是,缺乏理论、政策和法律体系的保障,也是其中的重要原因之一。第二,用于保障农村散居民族权益的《云南省民族乡工作条例》在新形势下面临调整。一是这个针对云南散居民族地区农村唯一的地方性法规刚性内容不多,不便于操作。近年来,随着国家经济体制改革的

^① 《建党90周年我国散杂居民族理论政策的成就与历史经验》,中国社会科学网, <http://www.cssn.cn/>。

深入,一些政策难以或无法落实。二是随着社会经济的不断发展和民族乡的撤乡建镇,一些原来隶属于民族乡的民族村,也不再享受《云南省民族乡工作条例》中的各项优惠政策,变为普通建制镇中的民族村,从而面临着政策真空。第三,散居民族和散居民族地区的一大特点是发展不平衡,因此从全国范围各民族整体而言,各民族都实现了民族平等(从质上讲),但是各地区之间的民族平等实现(从量上讲)程度是有差别的,民族平等的实现程度出现差别的趋势。^①随着经济社会的快速发展,这种事实上的发展不平衡还在呈不断扩大趋势,有的已经成为影响民族团结、社会稳定的主要因素。因此,缩小现实的发展差距,将“民族村”纳入中国特色民族理论体系是维护民族平等和团结稳定的需要。第四,基层对于“民族村”理论的认定有基本诉求,但面临民族理论界不能对接的矛盾。“民族村”的理论构想,还有助于在政策的实施效果上兼顾到同一区域基本处于同一经济发展水平的非主体少数民族或者汉族,可能会更为公平。

将“民族村”纳入中国特色民族理论体系具有创造性和可行性。第一,依托民族村开展散居民族地区民族工作是实践工作的创造和发现,促进了散居民族地区农村的经济社会发展,促进了民族团结,加强了各民族之间的交往、交流、交融。这些经验为将“民族村”纳入中国特色民族理论体系提供了实证支持。第二,以民族村为依托开展散居民族地区农村工作符合现实需求,对加强散居民族地区村委会的组织建设和制度建设,具有十分重要的现实意义。第三,依托民族村开展民族工作有助于进一步细化散居民族工作,符合分类指导的原则,具有可行性。第四,可以将民族村作为民族区域自治和民族乡制度的补充形式,而不是制度安排。第五,在乡村一级先试先行民族理论、政策、法规的合理适度调整有助于为类似问题的解决积累经验。

第五章 云南散居民族地区农村经济社会发展的政策建议

改革开放以来,特别是“十五”期间,云南省委省政府对云南少数民族发展采取分类指导的特殊政策,对于民族自治地方,实行民族区域自治政策;对于7个人口较少民族,实行人口较少民族发展政策;对于25个与国外直接接壤的边境县,实行“兴边富民”政策。在“分类指导、因地制宜、因族举措”的工作思路的指导下,上述不同地区均取得了不同程度的发展,分类指导政策促进了这些地区与全省的协调发展。但对散居民族地农村的民

^① 金炳镐:《民族理论与民族政策概论》(修订本),中央民族大学出版社2006年版,第291页。

族乡,除了《云南省民族乡工作条例》这个地方性法规外,没有其他专项政策法规扶持其经济社会的发展。因此,在分类指导下,当前尤其需要加强散居民族地区农村的扶持政策。

通过制定扶持政策促进散居民族地区农村发展,是贯彻落实科学发展观,实现各民族真正平等的要求,是全面建设小康社会的要求,也是散居民族地区农村各族群众的共同意愿。

制定云南散居民族地区农村经济社会发展政策,应包括科学的指导思想、合理的发展目标、有效的投融资政策和组织领导。制定云南散居民族地区农村经济社会发展政策的主要内容,应包括加强散居民族地区农村基础设施建设、发展民族经济、加强少数民族干部队伍建设、发展民族教育、改善医疗卫生事业和社会保障、发展民族文化事业、积极促进民族团结和加强散居民族地区农村民族工作部门、基层组织建设等。

第六章 云南散居民族地区农村经济社会发展的法律法规建议

归纳起来,我国为促进散居民族地区经济社会发展,所制定的法律法规主要包括以下几个方面的内容:一是切实保障散居民族在政治和族籍领域的平等权利;二是积极帮助散居民族地区发展经济;三是发展散居民族地区的教育和文化事业;四是大力培养和使用散居民族干部;五是尊重散居民族的风俗习惯和严格执行宗教信仰自由。而十多年来,云南省人大先后颁布了《云南省民族乡工作条例》和《云南省城市民族工作条例》、《云南省促进民族自治地方科学技术进步条例》、《云南省民族民间传统文化保护条例》等地方性法规,也是从政治、经济发展、教育和文化事业、风俗习惯和宗教信仰等各个方面保障散居民族的权益。特别是《云南省民族乡工作条例》使得散居民族地区农村群众的权益保障有法可依。

但目前有关散居民族的立法存在着层次较低且体系并不完整、内容适应性不足、特色不突出、保障不均衡、贯彻执行机制不完善等一些问题。究其原因,主要是对散居民族立法工作的重要性认识不够,对现行民族地区法律的片面理解和对民族法律的宣传不尽人意。

因此,加强云南散居民族法制建设,既要提高立法质量,又要加强宣传、执行和监督力度。同时还应该修订完善《云南省民族乡工作条例》指导思想 and 主要内容。建议制定《云南省民族村工作条例》,明确指导思想、基本原则,制定《云南省民族村工作条例》的框架构想,应该包括总则、民族村的设立条件和批准程序的说明、保障民族村散居民族平等权利、发展民族村经济、发展民族村科技教育文化卫生等社会事业、培养散居民族人才、尊重散居民族风俗习惯、罚则等几个部分。

第七章 本书的初步结论

民族理论和民族政策是推进我国民族地区发展的重要手段，当前我国民族理论研究和民族政策实践环境面临诸多变化，民族理论和民族政策应遵循服务于各民族发展、体现社会公平正义的原则，在民族发展问题上践行科学发展观，应不断实现优化与创新。根据研究的内容，得出初步结论如下：第一，云南散居民族地区农村经济社会发展取得显著成就，但仍面临着一系列问题，散居民族理论研究滞后和政策法律不健全是重要原因之一；第二，云南散居民族地区农村民族工作的实践积累了丰富的经验，取得了显著的成效，是“民族村”的理论、政策、法律构想形成的基础；第三，将“民族村”理论构想纳入党和国家的民族理论体系，是对中国特色民族理论体系的丰富和完善，具有必要性、创新性和可行性；第四，制定云南散居民族地区农村经济社会的政策建议，以“民族村”为依托和主要突破口，是对中国特色民族政策体系的丰富和完善，第五，制定《云南民族村工作条例》有助于推动涉及散居民族方面的立法工作，是对中国特色民族法律体系的丰富和完善。展望未来，应重视并科学解决散居民族理论研究和实践工作中存在的现实问题，通过理论和政策的不断创新促进散居民族地区农村经济社会的繁荣发展。

附录一 分市报告

本书在结合市、县、乡（镇）、村不同层面的调研基础上，形成了四个分市报告，分别是《昆明市散居民族地区农村经济社会发展调研报告》、《玉溪市散居民族地区农村经济社会发展调研报告》、《曲靖市散居民族地区农村经济社会发展调研报告》和《昭通市散居民族地区农村经济社会发展调研报告》。

四个分市报告分别从该区域“散居民族概况”（分布、民族、特点等）、“散居民族地区农村经济社会发展现状”、“加快散居民族地区农村经济社会发展的经验（做法）”、“当前散居民族地区农村经济社会发展存在的主要问题”、“散居民族地区农村经济社会发展和民族工作开展的对策”五个主要方面，紧扣主题，采用文字、数据表格、数据分析图表、图片等不同的方式，对散居民族地区农村经济社会发展问题进行了详细的分析和阐述，而且运用了大量的第一手的访谈和调查资料。这四个报告反映的问题，有的具有一致性，例如，散居民族地区发展受到理论研究滞后、政策和法律法规不完善的制约，基本是共性。而经济社会发展的相对滞后，也是共同现象。因而，通过理论和政策创新推动云南散居民族地区经济社会发展，的确是一个现实的、重要的命题，也是一个可行的方式。

附录二 个案研究报告

本书在田野调查的基础上,形成了四个个案研究报告,分别是《昆明市民族乡撤乡建镇、改办的个案研究——以谷律彝族白族乡、团结彝族白族乡和阿拉彝族乡石坝彝族村为例》、《玉溪市红塔区春和镇黄草坝村委会经济社会发展的个案研究》、《富源县后所镇庆云彝族村委会经济社会发展的个案研究》和《昭通市永善县马楠苗族彝族乡马楠苗族村经济社会发展的个案研究》。

四个个案研究报告对应的是四种不同类型的散居民族地区农村的典型。昆明散居民族地区农村,随着城市化进程的不断加快,距离城市周边的民族乡发生着一系列的变化。昆明市原有的10个民族乡已经有6个撤乡建镇、并镇或者改办。可以说,这是昆明市散居民族地区农村经济社会发展中一个最为显著的特点。在城市化发展的背景下,很多民族乡为了争取更多的发展资源,甚至主动要求撤乡建镇,使得不断增多的民族村成为政策和法律不能覆盖的区域,这就是散居民族理论、政策和法律需要创新的直接现实原因之一。因此,昆明市散居民族地区农村经济社会发展的情况,将在城市化进程的背景下,把民族乡和民族村结合起来,重点反映这一变化过程,并提出对策建议。

玉溪市散居民族地区农村的发展,采取了分类指导的方式,所选的红塔区春和镇黄草坝彝族村委会是在分类指导中处于经济次发达程度的第二类民族村委会。这一类的村委会一般处于山坝结合区,是大量存在的、经济次发达的非民族乡下的民族村,具有普遍的代表性,既有一定的发展资源和前景,但也存在诸多的发展问题。在玉溪整体经济发展实力较强的背景下,分析其经济社会发展的过程中的问题与与周边发展的差距,探索其在开展散居民族工作中问题,是制定民族村政策和法律所需要考虑的,需要解决的。

曲靖市是典型的工业城市,特别是依托煤炭资源形成的产业是曲靖发展的动力之一。所选的庆云彝族村委会是一个以煤炭开采为主业的村委会,今昔对比,可以探索出工业化背景下,矿村结合发展的模式。通过曲靖市的民族团结示范村建设和创新新农村建设(“四新工程”和“三村四化”建设),庆云村委会曾于2009年荣膺“全国民族团结示范村”称号,在经济社会发展、村委会制度建设等多个方面走出了一条成功探索之路,有助于为类似地区发展提供经验。

昭通市散居民族地区农村的最大特点是贫困,甚至是深度贫困。在区位、自然条件、交通条件等制约因素的限制下,整个散居民族地区农村仍处于欠发达的状况,而最能代表这种贫困的永善县马楠苗族彝族乡马楠苗族