

民族乡

法制化进程研究

李 鸣 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

民族乡

法制化进程研究

李 鸣 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

民族乡是我国特有的、少数民族自己管理本地区行政事务和本民族内部事务、依法行使当家作主权利的一种基层政权形式，它是解决我国散杂居少数民族问题的一种较好的政治形式。为了充分保障这些较小聚居区少数民族人民的利益，中国政府经过了从政策到法制的实践，创立了民族乡制度，为更好地解决中国的民族问题，特别是散杂居少数民族的问题，找到了有效的途径和方法。本书系统回顾和思考了中国民族乡法制化的进程，同时也提供了大量民族乡调查研究报告，具有重要的理论和现实意义。

图书在版编目（CIP）数据

民族乡法制化进程研究 / 李鸣编著. — 北京：中国水利水电出版社，2011.7
ISBN 978-7-5084-8835-6

I. ①民… II. ①李… III. ①民族乡—民族区域自治法—研究—中国 IV. ①D921.84

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第137715号

书 名	民族乡法制化进程研究
作 者	李 鸣 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn
经 售	电话: (010) 68367658 (营销中心) 北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京京润天源科技有限公司
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 18.5印张 275千字
版 次	2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷
印 数	0001—4500册
定 价	29.80元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换
版权所有·侵权必究

谨以此书

恭祝

中国政法大学法学院
民族法研究中心成立

序



Foreword

我国的少数民族以“大杂居、小聚居”的格局分布，民族乡如散落在中华大地上的明珠，对散杂居少数民族权利的保障，各民族内部事务的管理，少数民族传统文化的传承，均发挥着十分重要的作用。党和国家历来重视民族乡工作，五十多年来，民族乡的政策和法制建设已经取得了突出的成就。但同时，随着经济发展和社会变迁，民族乡工作所处的环境和工作的内容已经发生了变化，原来的诸多法律和政策已不能适应新的形势，无法应对许多具体问题。完善民族乡的法律法规，应当从相关的理论探究和经验总结开始。从学界的研究现状来看，全面系统研究民族乡法制问题的专著依然尚付阙如，这与该课题的重要性和紧迫性是极不相称的。

本书正是带着问题意识和时代意识，针对民族乡的法制化进程问题开展的重要研究。在上篇中，作者科学界定了民族乡的法律内涵，并站在少数民族权利和人权保障的理论前沿，开创性地提出了“民族乡法制化”的基本理论及法理基础。作者继而以历史的眼光，追溯了民族乡政策及法律产生、发展的曲折历程，并对其经验和得失进行了总结。民族乡的法制化，不仅是各项政策措施法律文本化的过程；更重要的，它是法律规范在执法、司法、守法和法律监督各个环节得到具体实现的过程；它同时还是处理民族问题的法治观念在人们心中，尤其是执法者心中逐渐生根发芽的过程。作者不仅关注民族乡的立法问题，同时还关注制度实现和法律运行的实际情况，这体现了法制的应然性研究与实然性考察的结合。在坚实的理论建构和深入的现状分析之后，作者提出了解决当下民族乡治理问题的理论思考和具体途径，这些思考均是围绕着“民族乡法制化”来展开的。

本书下篇收录了十三篇与民族乡法制化问题相关的田野调查报告。这些调查报告使用的均是通过实地调查获得的第一手资料，同时经过了作者的精心挑选，以求囊括不同民族、不同地域，反映不同问题。作者及其调研团队的足迹

遍布全国各地的几十个民族乡，他们克服了书斋学者难以想象的山高路险和“文化震撼”，不远千里“问道”于乡土。这不仅是一种研究方法，同时体现出研究者的治学态度。法学研究固然有自己的“看家本领”，但打破画地为牢的学科界限，借鉴民族学、社会学的理论和方法，这对于开阔视野、深化研究具有重要意义。在回归乡土的历程中，作者的研究既是艰辛的，也是欣慰的、兴奋的。如何避免空泛的理论假说、纸上谈兵？法律如何在民族地区运行和实现？乡土中的个体具有怎样的体验和诉求？……田调查报告不通过理论，而是通过平实的记录和描述，就传递了许多重要的信息。在长期的实践活动中，乡土当中的执法者、司法者乃至少数民族群众，逐渐形成了一套行之有效的经验，这些经验本身即是一种重要的地方性“知识”。通过这些典型个案我们可以发现，法律本身是鲜活的，从文本到现实，总是依赖于人的摸索尝试和经验的积累创造。民族乡的法制化实践，是权力运作的过程，是社会管理的艺术，更重要的，是少数民族各项权利的表达与实现。

四十年前，我曾在广西凤山县金牙瑶族乡（当时叫金牙人民公社）工作，近十年来我又常回到那里去调研，切身感受到瑶、壮同胞法律生活的主动性、创造性和极高的智慧。法学研究应当坚持从书斋到田野，这是由其实践科学的性质所决定的。有学者说，美国法学是“只见树木不见森林”，而中国法学是“只见森林不见树木”，我们要提倡踏踏实实的“种树”学问，把树种好。散杂居少数民族人口众多，并且位于族际互动的前沿，其合法权益的保障工作显得异常重要和紧迫。国家立法和社会发展的现实需求，是法学研究的原动力和“风向标”，研究工作应当为实践活动提供充分的智力支持。本书作者曾在四川羌族地区生活了多年，自20世纪90年代初，就已开始通过实地调查研究少数民族的法律文化，因此，他的著述常常倾注了许多基于“参与观察”得来的体验。作为系统研究民族乡法制问题的著作，本书填补了民族法研究领域的一大空白，这也是作者近年来系统关注民族法制问题的一系列成果的延续。本书在理论上或许都还存在有待深入之处，但我们已经看见了作者的努力，也看见了丰硕的回报。

是为序。

陈金全

2011年5月于重庆

目录

Contents

序

导 论 / 1

- 一、问题的提出 / 1
- 二、研究现状 / 2
- 三、研究的理论框架和方法 / 5
- 四、研究的价值和意义 / 7

上篇

民族乡法制化的理性思考

第一章 民族乡法制化的理论阐述 / 11

第一节 民族乡的基本情况 / 11

- 一、民族乡的分布情况 / 11
- 二、民族乡的状况 / 13

第二节 民族乡的法律地位 / 16

- 一、民族乡的定义 / 16
- 二、民族乡的法律内涵 / 16
- 三、民族乡政府的职权 / 18

第三节 民族乡法制化的理论基础 / 27

- 一、民族乡法制化的含义 / 27
- 二、民族乡法制化的基本原则 / 27

三、民族乡法制化的法理基础 / 33

第二章 民族乡法制化的历史考察 / 45

第一节 民族乡建立前的积极探索 (1949~1954 年) / 45

一、民族区域自治地方 / 45

二、民族民主联合政府 / 49

第二节 民族乡的创立 (1954~1958 年) / 54

一、“54”宪法关于民族乡的规定 / 54

二、国务院关于民族乡的“三个指示” / 57

三、国务院关于民族乡的补充指示 / 64

第三节 民族乡处于动荡的时期 (1959~1978 年) / 66

一、民族乡的曲折发展 (1959~1966 年) / 66

二、民族乡的中断 (1966~1978 年) / 70

第四节 民族乡的重建与再发展 (1978 年迄今) / 70

一、民族乡的重建 (1978~1984 年) / 70

二、民族乡的再发展 (1984 年迄今) / 73

第三章 民族乡法制化的制度分析 / 78

第一节 民族乡立法现状分析 / 78

一、宪法关于民族乡的相关规定 / 78

二、有关民族乡的法律规定 / 83

三、关于民族乡的行政法规、地方性法规和规章 / 88

四、民族乡立法中存在的问题 / 104

第二节 民族乡行政执法现状分析 / 109

一、民族乡行政执法的现状 / 109

二、民族乡行政执法中存在的问题 / 111

第三节 民族乡司法现状分析 / 118

一、民族乡司法现状 / 118

二、民族乡司法实践中存在的问题 / 120

第四节 民族乡法律监督现状分析 / 123

第四章 民族乡法制化的运行机制 / 127**第一节 民族乡的建立 / 127**

一、民族乡建立的基本条件 / 127

二、民族乡建立的主要原则 / 129

三、民族乡建立的法律规定 / 132

第二节 民族乡的职能运行 / 134

一、民族乡的国家机关 / 134

二、民族乡国家机关的特殊职权 / 136

三、民族乡国家机关的主要职能 / 139

第三节 民族乡对少数民族合法权益的保护 / 142**第五章 民族乡法制化的发展与完善 / 155****第一节 民族乡法制化的成就与经验 / 155**

一、民族乡法制化的主要成就 / 155

二、民族乡法制化的基本经验 / 157

第二节 民族乡法制化面临的困难 / 160**第三节 坚持和完善民族乡的法制化建设 / 163**

一、加强民族乡法制化的理论研究 / 163

二、推进民族乡的立法进程 / 164

三、加强民族乡的行政执法力度 / 169

四、提高民族乡的司法实践能力 / 171

五、完善民族乡的法律监督体系 / 173

结 语 / 175**下篇****民族乡法制化的田野调查报告**

老有所养 老有所用

——屏边彝族乡爱老、用老、助老的经验 / 179

美丽山川 温馨家园

——麒麟苗族乡创建平安的经验 / 185

因地制宜 依法治乡

——滚贝侗族乡经济发展与法制建设方面的经验 / 191

民主管理 文化扬名

——长哨营满族乡构建文明家园的启示 / 198

综合治理 社区太平

——太平白族乡综治维稳工作经验 / 207

信奉宗教 多元共存

——盐井纳西族乡宗教信仰自由的经验 / 213

维护稳定 创建平安

——黄泥堡裕固族乡依法治乡的经验 / 220

五项制度 为民服务

——力所拉祜族乡密切干群关系的经验 / 227

三乡联动 共谱和谐

——东山瑶族乡解决边界纠纷的经验 / 233

驯鹿品牌 保障民生

——敖鲁古雅鄂温克族乡平安创建经验 / 243

黑土名珠 平安边乡

——室韦俄罗斯族乡和谐建设巡礼 / 254

跨越贫困 和谐腾飞

——陕西省安康市江口回族乡调研报告 / 264

统筹兼顾 科学发展

——新生鄂伦春族乡促进民族发展方面的经验 / 270

参考资料 / 276

后 记 / 280

导 论

一、问题的提出

近年来,随着改革开放和市场经济的飞速发展,我国少数民族的分布呈现出各民族杂居、散居的居住状况和少数民族城镇化加剧的趋势。散杂居少数民族已经成为我国“大杂居、小聚居”民族人口分布格局的主体,我国散杂居少数民族人口约有 3000 多万,约占整个少数民族人口的 32%,散杂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,形成了城市散杂居少数民族和民族乡少数民族两种分布形式。我国民族乡的少数民族人口占全国散杂居少数民族人口的 24.26%,民族乡在散杂居少数民族权益保障的法制建设中已经处于十分重要的地位。

民族乡是我国特有的、少数民族自己管理本地区行政事务和本民族内部事务、依法行使当家作主权利的一种基层政权形式,它是解决我国散杂居少数民族问题的一种较好的政治形式。包括民族乡在内的散杂居少数民族权益的保障是新时期中国民族工作的一个重要问题,它不仅关系到中国对少数民族合法权益的全面保障,民族平等、团结、互助、共同发展和共同繁荣的民族政策的贯彻执行,而且也关系到中国在国际上的声望。目前,中国已经初步建立了以《宪法》和《民族区域自治法》为核心的少数民族聚居地少数民族权益法律保障制度,但是缺乏专门的散杂居少数民族权益的法制保障。2009 年 4 月 13 日,我国发布《国家人权行动计划》,其中专门提到:“从 2009 年到 2010 年,继续推进与少数民族相关的立法,推动制定贯彻实施民族区域自治法的配套规定,修订《民族乡行政工作条例》和《城市民族工作条例》”。仅从立法层面来讲,散杂居少数民族权益

保障立法是一个宏大的工程，因为它要解决的是构建一个完整的散杂居少数民族权益保障的法律法规体系。因此，立法需要权衡各方利益、进行综合考虑，立法工作中还需要制定严密的、可行的立法规划。实践证明，由于散杂居少数民族权益保障法所具有的综合性和复杂性是非同一般的。这也是散杂居少数民族权益保障法呼吁了很多年，但是仍然没有提上立法日程的原因之一。相比之下，根据散杂居少数民族居住地区的实际情况，先修订和完善现行的行政法规、地方法规和规范性文件，逐步积累和掌握散杂居少数民族权益保障方面的共性问题 and 亟待解决的现实问题，为最终制定散杂居少数民族权益保障的专门法律作好准备，不失为现阶段我国民族立法较为稳妥和务实的方案。因此，民族乡法制化建设在散杂居少数民族权益法律保障的大背景下，有了它的立足之地。

在国务院发布《民族乡行政工作条例》以前，民族乡工作在全国各地的发展很不平衡，民族乡工作还处于无法可依的状态。《民族乡行政工作条例》颁布实施之后，民族乡工作从此有法可依，并且相关省、自治区、直辖市结合自己的实际情况，纷纷制定落实《条例》的实施办法或细则，极大地推动了民族乡工作的发展，民族乡这种形式，正在保障散杂居少数民族的平等权利方面发挥着独特而积极的作用。进入 21 世纪，民族乡工作将会得到更大的发展机遇，但同时也还存在许多困难和问题。因此，推动民族乡法制化进程势在必行。

二、研究现状

对于民族乡法制化涉及的基本民族法理论，许多学者进行了探讨。如吴宗金、张晓辉详细地阐明了民族法制建设的基本原则是各民族一律平等、保障各民族合法权益、促进各民族共同繁荣、维护民族团结和国家统一，树立了这些原则的民族法制建设是少数民族人民群众权利的保护伞。^①少数民族人民作为我国人民群众的重要组成部分，必须遵守法律法规，保护自己的合法权益，同时履行自己应尽的义务。在民族法制建设途径上，

① 《2000 年全国民族乡镇经济发展情况》，载《中国民族》2002 年第 1 期。

学者们均主张和强调社会主义国家的民族法制建设必须以建立平等、团结、互助、和谐民族关系为基础，同时加强民族立法，对民族法律制度的实施进行监督，并普及法律意识。

在民族乡问题上，学者们主要围绕民族乡的建立、民族乡的性质、民族乡的重要性等问题提出了许多观点。关于民族乡的建立时间，各学者有不同的观点。但主要观点是一致的，即中国的民族乡经历了曲折的发展过程，民族乡的建制与一般乡一样曾被取消，后又恢复。在民族乡的性质问题上，学者们达成的一致观点是，民族乡制度是一种区别于民族区域自治的解决中国民族问题的政治形式，在某种意义上它与中国实行民族区域自治制度的意义是相提并论的，它是为了实现民族平等而在中国采取的不同形式。它是我国基层政权的一种形式，是我国民族区域自治地方的重要补充，是解决我国杂散居少数民族平等问题的一种特殊政治形式，是对民族区域自治制度的发展和完善。

在民族乡法制化建设问题上，学者们主要围绕其重要性、现状、存在的问题以及建设的途径等问题，进行了分析论证。认为，实现党的十六大提出的本世纪头20年全面建设小康社会的战略目标，国家和地方必须加强和完善民族乡法制建设。加强民族乡法制建设是作好民族乡工作的重要保障，民族乡法制建设有利于民族团结、加强民族乡的工作有利于贯彻执行党的各项政策，保障各民族公民在法律面前一律平等。民族乡的法制建设，除了《宪法》、《民族区域自治法》和其他法律法规的有关规定之外，1993年国务院颁布了《民族乡行政工作条例》，我国民族工作已经驶入了法制化的轨道，我国已经初步形成了民族乡法规体系和民族乡工作机制。但是，我国民族乡法制建设取得巨大成绩的同时，依然存在许多问题，如民族乡法律法规体系在总体上不能满足民族乡发展的需要，现行的民族乡行政法规缺少一些相应的内容，在关于民族自主权利、民族传统文化、少数民族管理自己内部事务等方面规定还不够全面具体。民族乡法律法规中许多规定已经不适应当前的情况和社会主义市场经济发展的要求。

可以说，目前学术界对于民族乡的研究已经在理论和实践上均取得了一些成绩，为今后这一领域的研究打下了基础。但是不能不看到，民族乡

的研究还存在明显的滞后性，这不仅与中国近年来强调经济和社会加速发展有关，也与民族问题研究的理论选择有关，如经典进化理论认为现代社会提倡个人自由平等，民族集体认同是过时的观念和现象，现代化要以民族消亡为前提。在这种理论之下的观念就是，处于民族互动前沿的散杂居少数民族就是民族消亡的前奏。相当长的时间里，进化论思想都是主导学界的基础理论，甚至至今仍活跃在很多学者的思想深处，这对于民族研究中处理诸如民族乡的民族工作等新时期的新问题，显然是一种限制。因此，从理论层面，为民族乡法制化建设找到正当性和合理性的法理依据也是当前民族乡法制研究中迫切需要突破的重大问题。

21 世纪初，我国学者开始更多地关注散杂居少数民族权益保障的立法研究：在杨侯第主编的“中国散杂居民族工作丛书”的一系列图书中，对于民族散杂居化的历史进行了追溯，并结合人类对于“散居”民族的不同认识和政策选择进行了梳理和总结，并且提出了对于民族散杂居化的理论思考，可以说是中国散杂居少数民族研究的重要参考文献。这五本一套的丛书中，沈林的专著《中国的民族乡》是目前国内对于此研究的较完备的文献资料。另外陆平辉主编的《散居少数民族权益保障研究》中对民族乡理论和实践问题的探讨，也为民族法学研究这一问题开启了一个理论探讨新框架。张海洋、良警宇主编的《散杂居民族调查：现状与需求》则为我们的研究提供了丰富的实践调研材料和民族学、社会学的相关论点。陈有红、杨桦、佟磊、马昌忠分别对新疆、山东、吉林和湖南的民族乡法制化现状及问题进行了比较具体的论述。可以说，中国民族乡的研究正在受到学术理论界越来越多的关注。

但这些研究多过于泛泛而谈、点到为止，特别是目前国内外尚无一部全面系统研究民族乡法制化的专著问世，相对于该课题的重要性和紧迫性而言，这是极不相称的，有待我们在前人的研究基础上作进一步深入系统的探讨。另外，现有科研成果对民族乡法制化问题的实证性研究十分欠缺，对民族乡的具体情况和处境十分隔膜，缺乏对民族乡法制化取得的成就和经验作及时的总结和推广。因此，我们只能尽力在收集相关的理论研究成果的基础上，结合到民族乡实地调研的感悟和体验，对民族乡法制化

问题提出切合实际的看法和建议。

三、研究的理论框架和方法

(一) 民族政策理论

马克思主义民族理论认为,“民族是一个历史范畴,有其形成、发展和消亡的客观规律,各民族不分大小一律平等。民族团结是无产阶级革命和建设事业取得胜利的必要条件,各民族共同繁荣是社会主义在民族政策上的根本立场。民族问题是社会发展总问题的一部分,在建立国家政权的时候,必须考察、研究、探索、揣测和把握住民族的特征,国家的集中统一和民主是解决民族问题的必要条件。在民族问题的解决办法上,应在坚持统一的宪法性法律权利的前提下,进行民族立法,实行民族区域自治,以保障民族平等”。^①我国是一个统一的多民族社会主义国家,少数民族作为中华民族的重要组成部分,少数民族地区占全国领土总面积的60%以上,聚集了少数民族的主要人口。根据具体国情,中国共产党领导各族人民,把马克思主义民族理论同中国革命和建设的具体实践联系起来,同时根据我国各民族分布特点,创造性地提出了具有中国特色的解决中国民族问题的政策,即实行民族区域自治,以及在不具备民族区域自治条件的少数民族地区建立民族乡。

各民族生来就是自由和平等的,要以民族平等作为解决民族问题的出发点和立足点。民族政策在国家建设过程中起着举足轻重的作用,它不仅保障了少数民族人民当家作主的平等权利,而且为少数民族人民管理本民族内部事务提供了依据。同时,也加强了各民族的团结,促进了社会主义民族关系的发展。一方面,要坚持在中央集权领导下实行民族区域自治,制定保障民族区域自治地方行使自治权的专门法案,依法办事,促进民族地区少数民族各项事业长足发展。另一方面,民族乡是在我国不具备实行民族区域自治条件的少数民族较少的相对聚居地方建立的、由少数民族自主管理内部事务的乡级基层政权,是国家保障散杂居少数民族合法权利的

① 《马克思恩格斯选集》(第三卷),人民出版社1995年版,第448页。

核心政策之一。

（二）民族法制理论

讨论民族法制理论对于民族乡少数民族乃至散杂居少数民族合法权利的法律保障有着十分重要的意义。长期以来，我国民族法制建设、民族法制研究都停留在表面、无法深入进行，更是长期被边缘化，这都与我们在民族法制研究中缺乏理论支持和理论创新有关。这在我们这样一个多民族的大国是不能回避的问题。当前，民族问题已经不简单地是一个政治问题，在更广泛的国际层面上，民族问题已经上升为人权问题。因此在研究民族乡法治化建设的若干问题中，法制理论问题尤为重要，它直接决定着民族法制能否站得住脚，能否与国际对话，能否成为各民族争取其合法权利的理论工具。目前，国际社会普遍关注人权问题，民族乡法治化建设事实上就是如何解决民族乡少数民族合法权利的法律保障问题，在这方面人权中的平等权理论、特别保护理论以及人权之发展权理论都为我们的民族法制领域打开了视野，为我们解决长期以来民族法治化没有坚实的法理依据填补了空白。同时，也为论述民族乡法治化建设的必要性提供了理论支持。

党和国家历来十分重视民族乡工作，并把依法治乡视为搞好民族乡工作的重要环节。经过几十年的不懈努力，民族乡法治化取得了明显的进展和突出的成就。要在这一基础上制定政策和法律法规，就需要我们对民族乡的实际状况进行实地考察，就需要对民族乡的法制建设作全面的回顾和总结，就需要对民族乡的法治化作深入细致的理论分析和学术研究，旨在进一步完善具有中国特色的民族乡制度。

（三）研究方法

本课题大致运用了以下方法。

1. 历史分析法

根据大量的文献资料，从纵向发展的角度，对中国民族乡的形成、发展及现状作近乎客观的描述，并在此基础上，揭示民族乡这一政治形式保护散杂居少数民族权益的正当性和规律性，并探求民族乡未来健康发展的

模式。

2. 法律注释的方法

关于民族乡的设立，我国宪法和法律作出了相关规定。法律注释的方法，旨在以特定的法律文本为研究对象，通过对其条文的具体解读和系统分析，全面理解法律条文之间的逻辑关系，正确阐明法律规范的真实内容和深刻含义，以凸现立法者的真实意图和法律条文所包含的基本原则和内在精神，进而提出完善我国民族乡法制化建设的具体措施。

3. 田野调查法

到民族乡进行实地考察，了解真实情况，收集丰富的第一手资料，并通过典型个案调查，准确把握不同民族乡各自的条件、风格和不同的发展道路，并总结经验，以供互相交流，共同进步。

四、研究的价值和意义

（一）研究价值

本文所要论及的民族乡法制化建设将从立法、执法、司法、守法和法律监督五个方面加以考察。本文以民族乡法制化建设的法理基础开始探寻，全面而详细地论述民族乡法制化建设的必要性和紧迫性，接着回顾我国民族乡发展的历程，并进一步反思民族乡法制化建设的现状及存在的问题，最后凭借坚实的法理基础、深入的现状分析，试图阐明解决问题的具体途径。希望能够更好地认识新时期正确处理我国民族问题，以及加强和完善民族乡法制化建设等问题。

本文的研究价值在于：一是，结合民族理论、国际人权保护理论和法学理论，全面透彻地分析了民族乡法制化建设的必要性，也就是解决了长期以来民族立法缺乏充分的法理基础作支撑的困境，为民族乡少数民族合法权益的法制保障提供了依据。二是，从全局出发，以保障民族乡少数民族成员的基本权利为终极价值取向，多方搜集最新的民族乡调查资料，力图探明我国民族乡法制化建设中面临的主要挑战和个别难题，本着民族乡工作的基本原则，即“因地制宜、分类指导”，提出相应的对策。