

“中国族际政治和谐治理”丛书

主编 刘 荣

民族自治地方 发展与社会管理创新

The Development of Ethnic Autonomous Regions and
Social Management Innovation



本书主编 刘光顺 刘 强

副主编 王 伟 王传发

杨玉春 贾正果

 云南出版集团
 云南人民出版社

“中国族际政治和谐治理”丛书

主编 刘 荣

民族自治地方 发展与社会管理创新

The Development of Ethnic Autonomous Regions and
Social Management Innovation



本书主编 刘光顺 刘 强

副 主 编 王 伟 王传发

杨玉春 贾正果



云南出版集团



云南人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

民族自治地方发展与社会管理创新 / 刘荣主编. --
昆明 : 云南人民出版社, 2015. 10
(中国族际政治和谐治理丛书)
ISBN 978-7-222-12187-4

I. ①民… II. ①刘… III. ①民族自治地方—社会管
理—研究—中国 IV. ①D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 187662 号

责任编辑 黄 灿
责任校对 梁 爽
责任印制 杨 立

民族自治地方发展与社会管理创新

主编 刘荣 本书主编 刘光顺 刘强

出 版 云南出版集团 云南人民出版社
发 行 云南人民出版社
社 址 昆明市环城西路609号
邮 编 650034
网 址 <http://ynpress.yunshow.com>
E-mail ynrms@sina.com
开 本 787mm × 1092mm 1 / 16
印 张 23.125
字 数 390千
版 次 2015年10月第1版
印 次 2015年10月第1次印刷
印 制 昆明海冈彩印有限公司
书 号 ISBN 978-7-222-12187-4
定 价 69.00元

“中国族际政治和谐治理”丛书 为下列研究的阶段性成果

国家民族事务委员会民族理论政策研究基地重大课题

国家哲学社会科学基金课题一般项目：

中国族际政治和谐治理研究（登记号：12BZZ020）

云南省哲学社会科学创新团队课题：

中国族际政治和谐治理创新团队（登记号：云社联〔2012〕25号）

云南省哲学社会科学重点研究基地课题

国家民族事务委员会理论政策研究基地
云南省大理历史文化传承与发展研究基地
云南省中国族际政治和谐治理创新团队
大理大学民族文化研究院

閱

贈

“中国族际政治和谐治理”丛书编委会

主 任 刘 荣
主 编

执行主编 刘光顺

副 主 任 刘光顺 赵金元 王红武 张学清 何敬中
邵 备 张继焦 杜发春 骆 洪 张锡禄
赵 敏 匡志明 李学文 李 辉 李 合
喻兴旺 陈艳兰 卜绍先 刘 强 杨顺清

编 委 王丽华 王传发 王 伟 寸云激 张会龙
尤宇川 张 琦 李学龙 王鹏程 雷信来
李 杰 吕跃军 王海龙 李 明 杨红斌
李 钢 杨玉春 高 松 吕 伟 贾正果
贺琳凯 付明喜 兰良平 白利友 卿前锋

编辑校对 张永云 张霁薇 苏文璐 吴 鹏 成 杰
杨少辉 樊小丽 李 钦 李 栋 李石石
王佳宁 宋倩倩 陆贵松 高成海 储修琦
惠文军 焦彩红 孟林秀 齐晓雯 吴芙蓉
钟贵锋 刘钰洁 赵莉莎 汤法远 陆海发
田 园 姚佳秀 晁仙菊 吴玉姣 陶凤丽

首席专家简介

刘 荣 云南省会泽县人，长期从事党的建设、县域经济发展、民族区域建设、组织人事人才管理、干部教育培训、宣传意识形态和高等教育管理工作。

研究员，教授。国家民委民族理论政策研究基地主任、首席专家。国际人类学民族学学会会员（IUAES）、中国人类学民族学学会常务理事、民族政策研究专业委员会副主任、秘书长。中国社会科学院应用经济学博士后，云南大学法学博士、哲学学士，中共云南省委党校科学社会主义专业研究生毕业。云南大学、大理大学硕士生导师。

著有学术专著《中国共产党民族干部政策研究》《中国族际政治和谐治理》《区域政治和谐治理》《县域经济的包容性增长》《县域经济和谐治理》等。编著《中国人才蓝皮书：2012年中国人才发展报告》、“中国族际政治和谐治理”丛书。编写和参编教材十余部，发表论文七十多篇。主持和参与中共中央组织部、国家哲学社会科学规划办基金项目课题多项，主持云南省哲学社会科学“中国族际政治和谐治理”创新团队，主持云南省哲学社会科学重大课题“云南省增强县域经济发展能力研究”和“边疆民族地区党的组织建设的统计学研究”，主持云南省哲学社会科学研究课题两项。科研成果奖励：中共中央组织部调研成果一等奖一次、二等奖一次，中共中央组织部干部监督局二等奖一次，云南省哲学社会科学优秀成果二等奖两次、三等奖一次。

About the Chief Expert

Liu Rong, from Huize County of Yunnan Province, China; having long been engaged in Party construction, cadre and personnel administration, cadre training and education, ideology dissemination and higher education administration.

Professor and Researcher; Director and Chief Expert of Ethnic Theoretical Policy Research Base of State Ethnic Affairs Commission, Member of IUAES, Executive Member of China's Anthropology & Ethnology Academy, Deputy Director and Secretary General of the Specialized Committee of Ethnic Policy Studies; Post doctorate of Applied Economics from Chinese Academy of Social Sciences, Doctor of Law and Bachelor of Philosophy from Yunnan University; having been trained in the MA Program of Scientific Socialism in Party School of the CPC Yunnan Provincial Committee; Currently Supervisor of MA candidates in Yunnan University and Dali University.

Publications

Monograph: The CPC Ethnic Cadre Policy Studies, Inter-Ethnic Politics and Harmonious Governance in China, Regional Politics and Harmonious Governance, Inclusive Growth of County Economy, County Economy and Harmonious Governance. Editor of Annual Report on the Development of Chinese Talents (2012), Series of "the Harmonious Governance of Inter-Ethnic Politics in China" and more than ten textbooks co-edited.

Articles: over 70

Research Programs: leading and participating in several programs of the CPC Organization Department and National Philosophy and Social Science Program Office; Leading the Key Programs of Yunnan Provincial Philosophy and Social Sciences, Respectively entitled "Enhancement of County Economy of Yunnan Province" and "A Statistical Study of Party Construction in Ethnic Frontier Regions"; leading the Innovative Group studying "China's Inter-Ethnic Politics and Harmonious Governance" and leading two programs under Yunnan Provincial Philosophy and Social Sciences Planning Office.

Awards: having won several research work awards at different levels, one First-Prize Award and one Second-Prize Award for Research Work from the CPC Organization Department, one Second-Prize Award from Cadre Supervision Bureau of the CPC Organization Department and two Second-Prize Awards and one Third-Prize for Excellent Research from Yunnan Provincial Philosophy and Social Sciences Planning Office.

目 录

导 论·····	刘 荣	1
羁縻制与民族区域自治制·····	刘 强	20
民族自治地方政治发展路径·····	王传发	25
民族自治地方政策制定与族际政治互动·····	汤法远 马博韬	35
民族自治地方政府职能模式·····	汤法远 马博韬	44
民族自治地方政治发展的动力机制·····	汤法远 朱碧波	54
民族区域自治建设的有关问题·····	汤法远	66
立法自治与民族关系的调整·····	付明喜	76
立法自治与中国族际政治和谐治理·····	付明喜	81
民族自治县立法自治的效应与问题·····	王传发	86
民族区域自治与政治稳定相关性·····	史世奎 吴 勇 赵若州 杨光兵	97
民族区域自治地方发展断想——以大理州为例 ·····	赵丕煜	109
云南民族区域自治的成就、问题及完善·····	贺琳凯 汤法远	125
自治权未能得到切实贯彻的原因分析·····	刘 强	135

偏离与调适：规范民族区域自治运行·····	王传发	144
民族自治县自治机关干部民族化分析·····	王传发	161
移民和多元文化对经济发展的影响·····	杜发春 曹谦	168
土著 / 少数民族的现代发展 ·····	杜发春	186
民族地区社会管理创新的特殊性·····	赵金元 洪丽芬	229
加强城市少数民族流动儿童服务均等化的建议·····	贾正果	241
民族地区社会管理的利益诉求表达机制·····	张永云	245
三江源生态移民的动因和实施过程·····	杜发春	253
西部草原畜牧业经济发展的走向·····	杜发春 曹谦	276
民族地区增强县域经济发展能力的思考·····	沈朝华	297
族际政治和谐治理视阈下社会救助发展机制·····	米恩广	310
新时期促进云南边疆民族地区混合经济发展的两个问题·····	刘方舟	320
边疆民族地区要重视经济情报信息资源建设和开发运用·····	刘光顺	326
民族地区科普工作的本土化·····	杜发春 张锋	332
西部开发及其经济社会变迁·····	杜发春	346

Contents

Introduction.....	Liu Rong	1
Restraint System and Self-Governance System in the Ethnic Autonomous Regions.....	Liu Qiang	20
Approaches to the Development of the Ethnic Autonomous Regions	Wang Chuanfa	25
Interactions between Policy-Making and Ethnic Politics in the Ethnic Autonomous Regions.....	Tang Fayuan, Ma Botao	35
The Modes of Government Functions in the Ethnic Autonomous Regions.....	Tang Fayuan, Ma Botao	44
Motivation Mechanism for the Political Development in the Ethnic Autonomous Regions	Tang Fayuan, Zhu Bibo	54
Issues on the Autonomous Construction of Ethnic Regions	Tang Fayuan	66
Legislative Autonomy and the Adjustment of Ethnic Relations	Fu Mingxi	76
Legislative Autonomy and Harmonious Governance of China's Ethnic Politics.....	Fu Mingxi	81

The Effect and Problems in the Legislative Autonomy of Ethnic Autonomous Counties	Wang Chuanfa	86
The Interconnectedness between Ethnic Regional Autonomy and Political StabilityShi Shikui, Wu Yong, Zhao Ruozhou, Yang Guangbing		97
A Brief Commentary on the Development of Ethnic Autonomous Regions	Zhao Piyu	109
The Achievements, Limitations and Improvement of Yunnan's Ethnic Regional Autonomy	He Linkai, Tang Fayuan	125
The Causes of the Failure in the Complete Implementation of Autonomous Right.....	Liu Qiang	135
Deviation and Readjustment Normalization of Ethnic Regional Autonomy Operation.....	Wang Chuanfa	144
Appointment of Ethnic Cadres in Government Organs of Ethnic Autonomous Counties.....	Wang Chuanfa	161
The Influences of Immigrants and Diversified Cultures on Economic Development	Du Fachun, Cao Qian	168
Modern Development of Aborigines and Ethnic Peoples	Du Fachun	186
Specificity in the Social Management Innovation of Ethnic Regions	Zhao Jinyuan, Hong Lifan	229
The Equalization Measurement in Strengthening Basic Public Services for Urban Migrant Children.....	Jia Zhengguo	241

Interest Expression Mechanism in the Social Management

Innovation of Ethnic Regions Zhang Yongyun 245

The Motivation and Implementation Process of Eco-Immigration in Sanjiangyuan,
the Source of Three Rivers..... Du Fachun 253

The Tendency of Animal Husbandry Economy

in West China's Grassland..... Du Fachun, Cao Qian 276

Reinforcement of County Economy in Ethnic Regions

.....Shen Chaohua 297

Social Assistance Development in Terms of Ethnic Politics and

Harmonious Governance..... Mi Enguang 310

The Study on Two Issues about the Development of Mixed Economy

in the New Period in the Frontier Ethnic Region of Yunnan Province
.....Liu Fangzhou 320

The Study on How to Attach Importance to the Construction and Development

of Economic Intelligence Information Resources in the Frontier Ethnic Regions
..... Liu Guangshun 326

Localization of Scientific Popularization in Ethnic Regions

..... Du Fachun, Zhang Feng 332

West China's Development and Its Economic and Social Evolution

..... Du Fachun 346

导论

刘荣

中国是全国各族人民共同缔造的统一的各民族国家。在漫长的历史进程中，中国各族人民密切交往、相互依存、交流融合、休戚与共，形成了中华民族多元一体的格局，共同开发了祖国的大好河山，共同推动了国家发展和社会进步。^①“‘多元’是指各兄弟民族各有其起源、形成、发展的历史，文化、社会也各具特点而区别于其他民族；‘一体’是指各民族的发展相互关联、相互依存，与整体有不可分割的内在联系和共同的民族利益这种一体性，集中表现为祖国的统一和整个中华民族的大团结，表现为共同关心与争取祖国的完全统一与繁荣富强，大陆上各民族坚持党的领导和社会主义道路。”^②

经历无数次战争、劫难、迁徙、融合，在复杂的族际关系演变过程和特殊的多元一体族际格局中形成了中华民族。“第一是中华民族包括中国境内 56 个民族的民族实体，并不是把 56 个民族加在一起的总称，因为这些加在一起的 56 个民族已结合成相互依存的、统一而不能分割的整体，在这个民族实体里所有归属的成分都已具有高一层次的民族认同意识，即共休戚、共存亡、共命运的感情和道义，这个论点我引申为民族认同意识的多层次论。多元一体格局中，56 个民族是基层，中华民族是高层。第二是形成多元一体格局有个从分散的多元结合成一体的过程，在这个过程中必须有一个起凝聚作用的核心。汉族就是多元基层中的一元，由于它发挥凝聚作用把多元结合成一体，这一体不再是汉族而成了中华民族，一个高层次认同的民族。第三是高层次的认同并不一定取代或排斥低层次的认同，不同层次可以并存不悖，甚至在不同层次的认同基础上可以各自发展原有的特点，形成多语言、多文化的整体。所以高层次的民族可说实质上是既一体又多元的复合体，期间存在着相对立的内部矛盾，是差异的一致，通过消长变化以适应于多变不息的内外条件，而获得这共同体的生

① 国务院新闻办公室《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》白皮书，2009 年 9 月，第 1 页。

② 陈连开：《民族研究新发展的良好开端——1990 年民族研究国际学术讨论会纪闻与体会》，《西北民族研究》1990 年第 2 期。

存和发展。”^①处理好族际关系，确保国家统一、社会稳定、民族团结、边疆安宁始终成为历朝历代中央政权面临的重大历史任务。历史表明，中央王朝不论是由汉族控制还是由少数民族控制，都必须通过一定的族际政治治理，才能保持民族团结、社会稳定、边疆安宁和国家统一。

族际政治治理的目的在于通过多种途径以实现族际关系的调适，其实现形式是多样的。族际政治治理是多民族国家运用国家权力、经济手段、社会力量，将全国各民族结合成一个统一的政治共同体，以及维护这个共同体的政治过程和实现的政治方式。对于任何一个多民族国家而言，全面协调各民族之间的关系，有效地实现族际政治治理，直接关系到多民族国家的维系和巩固。族际政治治理是以中央政权的政治权力为主体，从具体的政策、制度入手，通过政治权力的操作性、政策的适用性，将国内各民族结合成一个统一的政治共同体，以及维护这个共同体的政治过程。^②因此，族际政治治理是指多民族国家中央政权运用国家权力，通过政策、制度等有形的政治手段，以实现族际政治整合为目的的政治过程和政治方式。

中国族际政治和谐治理是贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要组成部分，是社会主义民主政治建设的内在要求，是解决民族问题和巩固中华民族多元一体格局的题中之意，是实现中华民族社会政治环境稳定的前提条件，是以制度安排保障各族团结友爱、真诚协作的必然选择。中国族际政治和谐治理就是在国家统一的前提下，以人民共和为目标、以权益平衡发展为核心、以民族关系良性互动为宗旨、以民族干部政策为运作机制和实现工具的政治结构、政治过程及政治方式。中国族际政治和谐治理是国家对各民族，对民族杂居地区的和谐治理，是现代民族国家以及民族结构对人们心理、观念、意识的培育和对人们行为的政治制约机制，是将族际政治关系控制在不致危及中华民族多元一体民族国家生存的底线范围内，具有巨大族际利益调适功能，而且由于调适过程的持续不断性，使中华民族多元一体格局得以充分发育并在现代国家中结成利益一致的共同体，实现中华民族的伟大复兴和共同繁荣，实现中国梦。

① 费孝通：《简述我的民族研究经历和思考》，《北京大学学报》1997年第2期。

② 周平：《论构建我国完善的族际政治整合模式》，《当代中国政治研究报告（IV）》，社会科学文献出版社2005年版。

当前,中国经济社会发展虽然取得了举世瞩目的巨大进步,然而,族际政治和谐治理问题仍然是不可回避的现实。新中国成立,尤其是改革开放以来,新的民族关系、新的政治秩序、新的社会秩序逐步确立,民族聚居地区各级地方区域自治政权也随之建立,族际政治关系也呈现出和谐。然而,由于族际关系的长期性和复杂性,古今中外族际政治治理的经验教训很多,特别是西藏的“3·14”事件,新疆的“7·5”事件和近期发生的一些事件以及可以预见与不可预见的未来事件表明:族际政治和谐治理在国家全局利益中具有突出的地位和作用,必须根据民族关系的新特点、新变化,对现有族际政治治理模式进行改造,不断研究和创新族际政治治理理论,建构一整套较为完整、适应新形势变化的族际政治和谐治理模式,实现当代中国族际政治和谐治理。

一、关于研究意义

中国族际政治和谐治理是一个历史过程,属历史范畴,与中国历史发展进程一致,与中国革命和建设实践同步。民族发展问题和国家利益问题始终是中国族际政治和谐治理产生和发展的重要因素。族际政治治理作为一种权威性的价值分配方案,在形式上可以是积极的,也可以是消极的,积极的族际政治治理是与民族发展和国家利益相协调的,是解决族际关系的根本途径。中国族际政治和谐治理是中国共产党和中国政府利用政治权力治理族际关系,实现其阶级意志和中华民族利益的工具。族际政治治理政策的制定权属于中央,族际政治治理是由一系列与时代同步发展的有关政策和法律制度并经过特定程序运作而成的。随着政治、经济社会管理体制改革的不断深入,多种利益冲突必将引起民族关系的新变化。而在民族关系的变动中,族际政治和谐治理的价值取向以及由此支配的行为导向对整体民族关系的走向影响重大。

从理论与实践上看,坚持科学发展观,建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴的中国梦,对中国族际政治和谐治理及其运作机制提出了新的更高的要求。现行族际政治治理政策既有需要摒弃和改造的传统内容,也有需要完善的创新内容;既有需要规范和界定使用范围的内容,也有需要与之相配套和完善的内容;既有如何评价现行族际政治治理政策效用的内容,又有如何进一步设计和完善各项内容的内容。当前,中国族

际政治和谐治理理论还欠缺,对族际政治和谐治理的发展规律,族际政治和谐治理进一步发展的方向的研究都比较滞后,缺乏系统分析族际政治和谐治理的特点、走向与发展模式的系统理论,族际政治和谐治理理论尚需作进一步的探索。因此,运用社会学、政治学、历史学、民族学认真研究中国族际政治和谐治理,并通过政策改革和制度创新,构建科学的政策体系和制度体系,不仅成为新世纪中国民族关系和谐发展的迫切要求,而且对建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴的中国梦具有深远的意义。

研究中国族际政治和谐治理,实现中华民族伟大复兴的中国梦是包括少数民族和民族地区在内的全中国科学发展的本质要求。科学发展观是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,加快少数民族和民族地区发展,关键是要以科学发展观为指导,以族际政治和谐治理为重要手段和实现形式,实现中华民族伟大复兴的中国梦转化为谋划族际关系调适的正确思路,转化为促进族际关系和谐发展的政策措施,转化为实现族际政治和谐治理的实际能力,走出一条符合少数民族和民族地区特点,并与全国同步的生产发展、社会进步、生活富裕、生态优美的建设美丽中国新路子。

研究中国族际政治和谐治理,是建设社会主义和谐社会,实现中华民族伟大复兴的中国梦的必然要求。实现族际政治和谐治理,是从中国特色社会主义事业的总体布局和全面建成小康社会的全局出发,是建设社会主义和谐社会的重大战略任务在少数民族和民族地区的自然延伸,是建设社会主义和谐社会在少数民族和民族地区的体现和反映。少数民族和民族地区的和谐建设是建设社会主义和谐社会的重要任务,是以少数民族和民族地区的和谐,全国各民族之间的和谐作为根本出发点,实现族际关系的和谐,实现社会主义社会的和谐,实现中华民族伟大复兴的中国梦。

研究中国族际政治和谐治理,是社会主义民主政治建设,实现中华民族伟大复兴的中国梦的内在要求。人民当家做主是社会主义本质在政治上的体现,是社会主义政治文明的内在要求和价值目标,是社会主义民主政治建设的出发点和归宿。族际政治和谐治理是中国政治生活的重要内容,是各族人民当家做主、民主管理国家事务的重要体现,是各族人民当家做主的重要权利,是社会主义政治文明的显著标志。民主政治,从一定意义上说也是程序政治。因此,

研究族际政治和谐治理，深化制度改革，设定合理而规范的民主程序，建构科学的政策体系，从制度上保证各民族广泛的、有序的民主权利，就能从政策和制度上实现民族平等、民族团结，最终完善社会主义民主政治。

研究中国族际政治和谐治理，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的核心要求。没有各民族的发展，就没有整个中华民族的发展；没有民族地区的进步，就没有全国的进步。中华民族的伟大复兴是包括各民族在内的整个中华民族整体的复兴。在统一的多民族国家中，民族问题直接关系到社会和睦和社会稳定，56个民族之间存在的风俗习惯、语言文字和生活方式等的差异是历史形成的客观现实。只要存在差异就会有矛盾，但差异是同一中的差异，矛盾是同一中的矛盾。长期以来，境内外敌对势力一直把少数民族和民族地区作为进行渗透、颠覆和破坏活动的重点地区，采取种种手段，破坏民族团结、社会稳定，危害国家统一。必须要通过族际政治和谐治理来保障和实现各民族的利益，从制度安排上保证各族人民团结友爱、真诚协作，把中华民族凝聚在一起，使少数民族和民族地区在中国共产党和中央政府的统一领导下团结一心、步调一致、保持稳定、维护统一。

研究中国族际政治和谐治理，是丰富和完善党的民族干部政策及运行机制，实现中华民族伟大复兴的中国梦的紧迫要求。民族干部是中国干部队伍的重要组成部分，民族干部政策是中国干部政策的重要组成部分，是族际政治和谐治理的核心内容。毛泽东指出：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”邓小平强调：“干部问题具有极端重要性，少数民族地区工作能不能搞好，关键是干部问题”，“正确的政治路线要靠正确的组织路线来决定。中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人”。江泽民提出：少数民族干部队伍的状况是“衡量一个民族发展水平的重要标志”，“努力造就一支宏大的德才兼备的少数民族干部队伍，是做好民族工作和解决民族问题的关键。”“当前，培养少数民族干部关键不在数量，最重要的是政治素质。”胡锦涛指出：“培养选拔少数民族干部是一件关系全局，具有战略意义的事。”习近平指出：“当前，全党全国各族人民正在为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而团结奋斗。面对复杂多变的国际形势和艰巨繁重的国