



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



教育部人文社会科学  
重点研究基地重大项目成果

# 中国西部民族文化通志

瞿明安 何明 主编

## 政治卷

段尔煜 主编

 云南出版集团

 云南人民出版社



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



教育部人文社会科学  
重点研究基地重大项目成果

# 中国西部民族文化通志

瞿明安 何明 主编

## 政治卷

段尔煜 主编

 云南出版集团

 云南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国西部民族文化通志. 政治卷 / 段尔煜主编. --  
昆明: 云南人民出版社, 2017. 6  
ISBN 978-7-222-15622-7

I. ①中… II. ①段… III. ①民族文化-文化史-西  
北地区②民族文化-文化史-西南地区③地方政治-概况  
-西北地区④地方政治-概况-西南地区 IV. ①K28  
②D67

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第306792号

出品人: 李 维 赵石定  
策划编辑: 尹 杰  
责任编辑: 李 萍  
装帧设计: 王曦云  
责任校对: 余 祁 缪 伟 盛雪梅 温德辉 李 钧  
责任印制: 洪中丽

中国西部民族文化通志 政治卷

作者 段尔煜 主编  
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](mailto:ynrms@sina.com)  
开本 787mm×1092mm 1/16  
印张 33  
字数 580千  
版次 2017年6月第1版第1次印刷  
印刷 云南国方印刷有限公司  
书号 ISBN 978-7-222-15622-7  
定价 165.00元

如有图书质量与相关问题请与我社联系

审校部电话0871-64164626 印制科电话0871-64191534

国家出版基金资助项目

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目

教育部人文社会科学重点研究基地云南大学西南边疆少数民族  
研究中心项目

## 总序

21 世纪之初，中国政府启动了西部大开发的战略部署，将西部各民族的繁荣发展推到了中国现代化建设的前沿阵地，使其成为中国西部发展史上最值得大书特书的一页。国发〔2000〕33 号《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》中规定，中国西部开发的政策适用范围，包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、内蒙古、广西等 12 个省区市（统称为西部地区）。根据以上区域划分的原则，在中国西部地区主要分布着 49 个少数民族，即维吾尔族、哈萨克族、乌孜别克族、塔塔尔族、塔吉克族、柯尔克孜族、俄罗斯族、回族、土族、裕固族、东乡族、保安族、撒拉族、锡伯族、蒙古族、达斡尔族、鄂温克族、鄂伦春族、藏族、门巴族、珞巴族、羌族、傣族、哈尼族、基诺族、佤族、景颇族、德昂族、布朗族、拉祜族、阿昌族、傈僳族、独龙族、怒族、白族、纳西族、普米族、彝族、苗族、瑶族、布依族、水族、侗族、土家族、壮族、仫佬族、仡佬族、毛南族、京族等。在西部大开发的过程中，西部少数民族的现实状况和未来发展趋势将直接影响中国西部经济社会发展的总体进程。2001 年国务院西部开发办《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》中规定，其他地区的民族自治州（湖南湘西土家族苗族自治州、湖北恩施土家族苗族自治州、吉林延边朝鲜族自治州），在实际工作中比照有关政策措施予以照顾。

西部大开发分别包括对西部地区自然资源的开发利用与可持续发展，以及对人文资源的开发利用与保护传承两个方面的内容。而在人文资源的开发利用与保护传承方面，如何充分有效地认识和发掘西部少数民族文化资源的价值和功能，使其在西部大开发中发挥积极的作用就是其中一项十分重要的内容。从应用民族学的角度来看，西部少数民族文化资源的开发利用与保护传承包括多种不同的表现形式，既有从经济发展和提高人民物质生活水平的

## 中国西部民族文化通志

需要出发对民族饮食、民族服饰、民族建筑、民族生产方式、民族贸易、民族旅游等文化资源的开发利用与保护传承，也有从构建和谐社会的需要出发对民族政治、民族法律、民族道德、民族宗教、民族心理等社会结构及文化要素的调适、引导和传承，还有从提高全民族文化素质和满足人们精神生活需要出发对民族教育、民族科技、民族文学、民族艺术、民族古籍等传统知识及文化要素进行的传承、改造和创新。在对西部少数民族文化资源进行开发利用与保护传承的过程中，应正确处理好突出经济效益的开发利用与关注社会效益的保护传承两者之间的关系，做到开发利用与保护传承两者并重，或在开发利用的过程中高度关注民族文化资源的保护传承。可以说，西部少数民族文化资源的开发利用与保护传承是一项巨大的社会系统工程，它与西部地区自然资源的开发利用及可持续发展具有同等重要的价值。

面对西部大开发这一前所未有的宏伟规划，作为以民族群体及其文化为研究对象的中国民族学研究者，如何在西部少数民族文化资源开发利用与保护传承的过程中发挥独特的作用，就成了当代中国学术界高度关注的现实问题。其实，早在西部大开发之前的 20 世纪 80 年代中期，中国的部分民族学研究者就参与了由国务院委托中国科学院牵头组织的有关西部大开发的前期研究准备工作，为 20 世纪末和 21 世纪初西部少数民族经济社会的发展献计献策。随着 21 世纪初西部大开发的正式启动，中国民族学研究者再一次站在了西部少数民族文化资源开发利用与保护传承的前沿阵地，除了直接参与西部各省区市政府部门有关当地少数民族经济社会发展的应用对策研究以外，为了正确认识把握西部少数民族的历史和现状，继承和弘扬西部少数民族的优良文化传统，还有不少学者撰写了一些与西部少数民族文化有关的著作，在研究西部少数民族文化方面取得了初步的成果。然而，在肯定以上事实的同时也应该承认，目前有关中国西部少数民族文化研究的成果仍处于零散、单一、粗浅的初期阶段，在学术界尚未形成大的气候和雄厚的优势，远远适应不了西部大开发对精神文化产品的客观现实需要。为了改变这种被动的状态，我们策划并组织全国的有关学者撰写了这套《中国西部民族文化通志》，以便为西部大开发提供精神文化方面的优秀产品，同时也为西部少数民族文化资源的保护传承献上一份厚礼。与国内其他同类的书籍相比，本通志在研究对象、学术取向和书写范式等方面具有以下几个鲜明的特点：

第一，坚持民族学的文化概念，系统深入地研究中国西部少数民族文化

的各种构成要素。有关文化概念的界定问题,在不同学科的认识体系中往往存在着较大的差异。在一般人们的视野中,文化主要是指文学、艺术、教育、新闻、传播、伦理道德、思想观念等反映经济基础的意识形态。而从民族学的角度来看,文化则是指整个人类及其各个民族生活方式的总和,包括物质文化、行为文化、制度文化和精神文化等不同的构成要素,是人与自然、人与人、人与社会互动的产物。这两种不同的看法其实就与文化概念的狭义和广义之分相关。本通志坚持民族学的广义文化概念,将中国西部少数民族的各种文化构成要素划分为33个方面,相应形成了哲学卷、伦理卷、心理卷、宗教卷、政治卷、历史卷、古籍卷、法律卷、社会卷、妇女卷、婚姻家庭卷、游牧卷、农耕卷、建筑卷、交通卷、贸易卷、科技卷、生态卷、教育卷、饮食卷、服饰卷、体育卷、娱乐卷、旅游卷、节日卷、礼仪卷、禁忌卷、文学卷、艺术卷、影视卷、工艺美术卷、傩文化卷、吉祥物卷等33个分卷,几乎涵盖了中国西部少数民族文化的方方面面,由此形成一个宏大而多元的文化体系。除了从总体上将西部少数民族的各种文化现象划分为以上不同的构成要素以外,各个分卷的专题民族文化志则更进一步地将某一种特定的文化现象进行细致入微的分解。通过这种层层深入的描述和解析,使中国西部少数民族文化的各种鲜明特点得以充分地显现出来,为人们正确地认识了解中国西部少数民族文化的本质特征和表现形式提供系统翔实的文本资料。

第二,对中国西部少数民族文化进行整体的研究,为中国民族学西部学派的形成奠定坚实的基础。中国民族学以往的研究曾显现出一个鲜明的倾向,就是绝大多数学者的精力和时间都投入了对某些单一民族及其文化的研究,对田野调查报告或民族志的关注超越了对文化整体的认识。在对中国少数民族的历史和现状缺乏了解的背景条件下,对各个单一民族及其文化开展的调查研究不仅是非常迫切需要的,而且也符合现代民族学的学科发展规律。而在对各个单一民族及其文化所进行的田野调查和民族志资料积累发展到一定程度时,对中国少数民族文化进行宏观和微观相结合的整体研究,就自然而然地成了当代中国民族学学科发展的必然趋势。本通志的研究对象和学术取向就是这一学科发展趋势的具体体现。与国内已出版的各个单一民族的文化志有所不同的是,本通志各个分卷的民族文化志都不是只单独涉及西南、西北和内蒙古等地区各个单一民族,而是打破原有的地区和民族界限,将西南、西北和内蒙古等西部地区所有少数民族的特定文化现象作为一个有机的

## 中国西部民族文化通志

整体来看待。通过对各种文化现象的描述和概括来认识中国西部少数民族文化的总体特点，在此基础上建立中国民族学西部学派。所谓中国民族学西部学派，就是在中国民族学研究者中以西部少数民族文化为整体研究对象的学术群体和学术取向。它既从学科发展的角度关注整个中国西部少数民族文化的构成要素和总体特点，同时又从应用实践的角度重视中国西部少数民族文化资源的开发利用与保护传承，以便在基础研究和应用研究方面构建当代中国民族学的学科体系。可以说，本通志的出版就是中国民族学西部学派正式形成的标志，同时也为今后中国民族学的学科建设和发展打下了坚实的基础。

第三，把描述性与解释性有机地结合起来，使中国西部少数民族的各种文化现象得以较完整地呈现出来。以往志书的一个鲜明特征就是完整地记录和描述某一特定的事项，即古人所谓的“述而不作”。而本通志的设计和写作则突破了这一窠臼，即注重描述性与解释性两者之间的有机结合。本通志各个分卷主要包括导论和正文两个部分，其中各个分卷的导论是具体专题民族文化志的核心和灵魂。每一种具体的民族文化均有其基本特点、形成因素、表现形式、特定内涵、价值取向、应用功能等方面的重要内容。本通志各个专题民族文化志的导论部分，需要作者具有扎实的理论功底和素养，熟练地运用民族学有关民族文化的相关理论方法来进行高度的概括和分析，使人们对纷繁复杂的中国西部民族文化现象有一个较高层次的感悟和较全面的理解，为进一步认识中国西部民族文化的具体构成要素提供总体的思维模式和分析框架。而本通志各分卷的正文部分则是具体专题民族文化志的主体内容。它们分别对每一种涉及的具体民族文化要素进行层层深入的描述和解释，充分展现中国西部民族文化各种构成要素所具有的特色鲜明的表现形式、内在含义，以及与其他文化要素之间的互动关系。其显著效果就是使被描述、解释的内容显得细致入微和丰富多样，以便加深人们对这些特定民族文化现象的认识程度。

第四，把横向的民族志资料与纵向的历史文献相结合，充分显现出中国西部少数民族传统文化形成和发展的特点。通常情况下，民族文化志书写的特点都是侧重于横向的研究，即对某一特定时期的民族文化现象进行全面客观的描述，很少涉及历史上这种特定民族文化现象形成、发展、变化的过程和特点。本通志则在这一方面有所突破，即分别从横向和纵向两个方面入手，既描述某一种民族文化现象的具体表现形式和鲜明特征，同时又对这种民族



文化现象在历史上的演变乃至在现代社会中发生的变化进行简要的概括和分析,使得各个专题民族文化志能够融贯古今,使其显现出本身应有的资料价值和学术价值。而在横向与纵向相结合的书写过程中,则以横向的民族志描述为主,以纵向的历史演变为辅。通过阅读本通志,既可以从文化体系的角度认识 and 了解中国西部少数民族传统文化的基本特征、表现形式、形成因素、价值取向、象征意义、社会功能等,也可以从历史发展的角度洞察中国西部少数民族传统文化在历史上的演变以及在现实生活中的状态和未来发展的趋势,让读者从各种不同的民族文化构成要素中充分体悟中国西部少数民族文化的多样性和复杂性。

本通志由云南大学西南边疆少数民族研究中心的瞿明安教授和何明教授担任主编,组织了以云南大学为主、其他院校和科研单位为辅的研究团队。分别由云南大学、中山大学、北京师范大学、四川大学、中央民族大学、中南民族大学、广西民族大学、云南民族大学、贵州民族大学、云南师范大学、云南农业大学、云南省社会科学院、云南行政学院、武汉工商学院、中国妇女儿童博物馆、云南人民出版社等国内十五所大学、科研机构和出版社长期从事民族文化研究的三十余位知名专家学者领衔撰写,参与人员近百人。全套通志约一千六百万字,可以说是目前国内规模最大、体系最完整的一套专题民族文化志,在中国民族学界尚属首次出版,堪称传世之作。这也是一项重大的基础建设工程,对于继承和发扬中国西部少数民族的优良文化传统,增强各民族自豪感和自信心,提高中国民族学的整体研究水平具有重要的学术价值。

本通志的编辑和出版得到了有关方面的大力支持和帮助。其中云南人民出版社人文读物编辑部尹杰主任最早提出了编写这套通志的构想,并在具体策划和编辑过程中付出了辛勤的劳动,云南人民出版社刘大伟社长对本通志的出版给予了全力的支持,责任编辑李萍女士为通志的编辑出版敢担其责、倾尽全力。云南大学西南边疆少数民族研究中心将本通志申报立项为瞿明安主持的2010年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(批准号:10JJD850007)。本通志还得到了云南出版集团和云南大学的大力支持,在此表示衷心的感谢!

《中国西部民族文化通志》编委会

2013年10月31日

# 目 录

导 论 .....	(1)
一、基础概念界定 .....	(1)
(一) 西部民族 .....	(2)
(二) 民族管理 .....	(3)
二、民族政治与民族文化的关系 .....	(4)
(一) 内涵丰富的民族政治 .....	(4)
(二) 多元一体的民族文化 .....	(7)
(三) 民族政治与民族文化的互动 .....	(8)
三、民族政治的历史演进 .....	(9)
(一) 演进的整体轮廓 .....	(10)
(二) 演进的几条主线 .....	(16)
四、民族政治的基本特征 .....	(18)
(一) 多种社会政治形态共存 .....	(18)
(二) 多种政治组织并存 .....	(20)
(三) 沿袭性与发展性相统一 .....	(21)
(四) 冲突与协调相伴 .....	(21)
五、民族政治研究的意义 .....	(22)
(一) 构建民族政治理论体系和话语体系 .....	(23)
(二) 发掘借鉴和启示的作用 .....	(25)
六、研究思路与方法 .....	(26)
(一) 研究思路 .....	(26)
(二) 研究方法 .....	(26)
第一章 西部民族地区的建制与区划 .....	(27)
第一节 西部民族地区的建制 .....	(27)
一、同一建制 .....	(27)

二、特殊建制 .....	(46)
<b>第二节 西部民族地区的区划</b> .....	(54)
一、古代西部民族地区的区划 .....	(56)
二、现代行政区划 .....	(90)
<b>第二章 政权组织</b> .....	(99)
<b>第一节 西部民族地区的统一政权</b> .....	(99)
一、政权机构 .....	(100)
二、机构职能 .....	(105)
三、运行方式 .....	(126)
<b>第二节 西部民族地区的区域性政权</b> .....	(155)
一、政权机构 .....	(156)
二、机构职能 .....	(159)
三、运行方式 .....	(173)
<b>第三章 西部民族政治制度</b> .....	(185)
<b>第一节 封建王朝民族政治制度</b> .....	(185)
一、“五服”纳贡制 .....	(186)
二、羁縻府州制 .....	(189)
三、土司制 .....	(196)
四、土流并存制 .....	(203)
五、乡里制 .....	(212)
<b>第二节 地方民族政治制度</b> .....	(221)
一、特有型政治制度 .....	(221)
二、杂糅型政治制度 .....	(228)
三、效仿型政治制度 .....	(233)
<b>第三节 民族区域自治制度</b> .....	(236)
一、解决民族问题的基本政策 .....	(236)
二、国家的基本政治制度 .....	(243)
三、确立民族区域自治制度 .....	(246)
四、推行民族区域自治制度 .....	(249)

<b>第四章 西部民族管理</b> .....	(261)
<b>第一节 民族管理机构</b> .....	(261)
一、朝廷机构 .....	(261)
二、地方官府 .....	(267)
<b>第二节 民族管理策略</b> .....	(272)
一、因俗而治 .....	(272)
二、德化怀柔 .....	(277)
三、离强合弱 .....	(291)
四、武力征服 .....	(296)
五、移民 .....	(301)
六、屯田 .....	(315)
<b>第三节 民族管理内容</b> .....	(319)
一、官吏管理 .....	(320)
二、经济管理 .....	(330)
三、边疆管理 .....	(335)
四、文教管理 .....	(338)
五、宗教管理 .....	(345)
<b>第五章 西部民族社会政治形态</b> .....	(349)
<b>第一节 原始社会残余政治形态</b> .....	(350)
一、氏族残余形态 .....	(350)
二、农村公社残余形态 .....	(353)
三、部落与部落联盟残余形态 .....	(356)
<b>第二节 转体变迁的社会政治形态</b> .....	(360)
一、向奴隶社会转变的社会政治形态 .....	(361)
二、向封建社会转变的社会政治形态 .....	(365)
<b>第三节 封建领主制社会政治形态</b> .....	(377)
一、游牧宗法制社会政治形态 .....	(377)
二、母权制社会政治形态 .....	(380)
三、村社联合制社会政治形态 .....	(384)

四、亭目制社会政治形态 .....	(391)
五、则溪制社会政治形态 .....	(395)
<b>第四节 封建地主制社会政治形态</b> .....	(399)
一、经济基础 .....	(399)
二、社会等级制度 .....	(403)
三、剥削关系 .....	(406)
<b>第六章 西部民族军事活动</b> .....	(409)
<b>第一节 中华民族内部的西部民族战争</b> .....	(409)
一、民族掠夺战争 .....	(409)
二、民族征服战争 .....	(418)
三、民族起义战争 .....	(424)
四、民族分裂与叛乱战争 .....	(441)
五、中国共产党领导的西部民族革命战争 .....	(448)
<b>第二节 西部民族反抗外来侵略的斗争</b> .....	(451)
一、爱国官兵的抗击 .....	(451)
二、民间自发的抗击 .....	(455)
三、中国共产党领导的抗日战争 .....	(460)
<b>第七章 西部民族政治关系</b> .....	(463)
<b>第一节 西部民族外部政治关系</b> .....	(463)
一、与中央王朝的政治关系 .....	(463)
二、少数民族间的政治关系 .....	(488)
<b>第二节 内部政治关系</b> .....	(494)
一、个体间的政治关系 .....	(494)
二、群体间的政治关系 .....	(503)
<b>参考文献</b> .....	(507)
<b>后 记</b> .....	(512)

# 导 论

我国西部地区自古就居住着大量少数民族。据《尚书·夏书》及相关史籍记载，先秦时期西部主要民族就有：（夏朝时期）昆仑、析支、渠搜，（商时期）西戎、氐、羌、昆夷、蜀，（西周时期）众戎、混夷、蜀、巴，（春秋战国时期）匈奴、氐、羌、义渠、绵诸、大荔等。至秦汉时期，形成了全国性的相对统一的多民族国家，并逐步形成了汉族和少数民族之分。自此各民族走上了不平衡发展之路，至中华人民共和国成立初期，西部省区 40 多个少数民族中尚有极少数处于原始社会末期，有的处于原始社会向奴隶社会、封建社会过渡时期，有的处于封建领主社会时期，有的则处于封建地主制社会时期，也有部分民族已产生了资本主义经济因素的萌芽。从先秦至民国时期，西部众多发展不平衡的民族经历了 10 多个中央王朝政权，以及前后数十个区域性民族政权。历朝历代中央王朝在经略西部时，均采取了一系列包括政治、军事、经济、文化、社会等在内的措施和办法，建立了涵盖民族政治统治、民族政治管理、民族政治参与和民族关系调和在内的一系列制度规则体系。而各个地方性民族政权也有不同的组织框架、运行方式、政治制度模式、民族管理内容和民族冲突与协调方式等。由于西部聚集了我国绝大部分少数民族，各民族均有悠久的历史、文化传统，且在中华人民共和国成立后聚集了全国 155 个民族自治地方中的 115 个，各民族共同体、民族精英、民族群众、中央王朝和地方性民族政权等主体的民族政治历史实践，构成了一幅丰富多彩、极具研究价值的重要民族政治画卷。

## 一、基础概念界定

西部民族政治是一个复杂、庞大的概念体系，加之目前学术界使用的有关民族与政治的概念多由西方引进，与西部传统民族政治实践不够吻合。为此，在深入进行研究前，需对涉及的“西部民族”“民族管理”等核心概念

进行辨析，以便研究能够严谨地深入展开。

### （一）西部民族

“西部”和“西部民族地区”是两个现代性名词。参照《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》，中国西部开发的政策适用范围，包括今重庆市、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、四川省、云南省、贵州省、西藏自治区、内蒙古自治区、广西壮族自治区12个省（自治区、直辖市），统称为西部地区，面积约685万平方公里，约占全国国土面积71.4%的区域。2001年国务院西部开发办《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》中规定，其他地区的民族自治州（湖南湘西土家族苗族自治州、湖北恩施土家族苗族自治州、吉林延边朝鲜族自治州）在实际工作中比照有关政策措施予以照顾。但是由于不同历史时期地方民族政权和中原统一政权的实际控制区域不同，西部民族地区的范围也各不相同，有“西羌”“西戎”“西域诸族”“西番”“西南夷”“巴蜀”等。故在《中国西部民族文化通志·政治卷》（以下简称《政治卷》）中，西部是一个因不同历史时期地方民族政权和中原统一政权的实际控制区域不同而内涵不同的地域，在不同历史时期有不同的边界，但是均部分或全部含于现今的“西部”。

“民族”是一个历史范畴，是基于传统、语言、文化、风俗习惯和心理认同等民族差别<sup>①</sup>而形成的具有较强稳定性和明显特征的人群共同体。这种表述科学地揭示了民族的本质属性，但是只适用于现代民族<sup>②</sup>，因而对中国古代的“民族”却不能一概而论。中国各民族间的区别与认同自古就有明确的标准，多以“种”“人”“族”“国”“部族”“族类”“方国”等词语表示，但是现代“民族”一词却源于19世纪末日文对“nation”一词的译文。故《政治卷》中的“民族”，既包括中国西部现有民族，也包括历史上西部的原始群落、民族群体、族群和民族共同体等，在不同的历史阶段有不同的内涵和外延。西部民族在极少地方指西部的现有民族，但主要是指夏朝以来至中华人民共和国成立前，在今西部12个省（自治区、直辖市）辖区内的原始群落、民族群体、族群和民族共同体等，有“种”“方国”“人”“族”“氏族”“部族”“族类”等称谓，是西部民族纵向演进形态的横向呈现。

---

<sup>①</sup> 胡锦涛《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，新华网2005年5月28日。

<sup>②</sup> 周星著《民族政治学》，中国社会科学出版社1993年版。

## （二）民族管理

在特定语境下，民族管理与民族行政管理、民族公共管理、民族地区行政管理、民族自治地方行政管理等概念相近或有密切的内在联系，都可同时作为一种静态的基本理论和动态的实践过程，但是细究其内涵和外延却不尽相同。要辨明此组概念，需先厘清民族自治地方与民族地区、行政管理与公共管理两组概念的关系。民族自治地方是指依据《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）、《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》）等法律、法规设立的，其自治机关享有自治权的行政区域。民族地区在中国古代社会主要指多民族聚居，由国家政权通过特殊制度安排、实施特殊政策的区域，而在现当代它则是一个人文、地理概念，不仅包括民族自治地方，还包括少数民族聚居或杂居而未实行民族区域自治制度的区域。时下所称的“行政管理”“公共行政”“公共行政管理”和“公共管理”应是同源异译<sup>①</sup>。而“行政”一词单独使用时，可为“私人行政”，亦可为“公共行政”，当其与“民族”等具有公众性、公共性的词语组合在一起使用时，其“公共行政”之意即不言而喻。由于行政管理是指现代国家各级政府部门在执行法定职能及其具体运作的过程中，对于所经历的程序、环节及所处理的公共事务和解决的问题等一系列的管理活动<sup>②</sup>，故民族自治地方行政管理是指民族自治地方各级政府在执行法定职能及其具体运作的过程中，对于所经历的程序、环节及所处理的各种公共事务和解决问题等一系列的管理活动。但是由于“行政”一词主要源于现代三权分立、政治与行政二分体制之中，具有狭义政府之称，而在中国古代政治格局中，皇权、相权、军权、监察权等都集中于最高统治者一身，高度合一，基本没有分化，在这种情况下就根本不存在“行政”和“政府”之说，仅有传统专制权力的承载者——皇帝、朝廷、各级官府、军事组织等，故民族地区行政管理或民族行政管理只能专指现代社会中民族地区各级政府在执行法定职能及其具体运作的过程中，对于所经历的程序、环节及所处理的各种公共事务和解决的问题等一系列的管理活动。

---

<sup>①</sup> 夏书章主编《行政管理学》（第四版），高等教育出版社、中山大学出版社 2008 年版。

<sup>②</sup> 夏书章主编《行政管理学》（第四版），高等教育出版社、中山大学出版社 2008 年版。



为此,《政治卷》在进行研究时选用了“民族管理”概念而非“民族行政管理”“民族地区行政管理”等概念。民族管理主要指夏朝以来至中华人民共和国成立前,中原统一性政权的朝廷(中央政府)、各级官府、军事组织和地方民族政权组织等“官方组织”在履行职能和具体运作过程中,处理西部各种民族事务的一系列管理活动。其管理主体涵盖了传统社会中所有有权对西部民族事务发布“公共性”指令的政权组织和个人,如最高统治者、朝廷(中央政府)、各级官府、军事组织和地方民族政权组织等。由于受到中原封建王朝盛衰、民族势力大小和民族地理、政治、经济、文化、社会和宗教等多重因素的复杂影响,西部民族管理呈现出主体多元化、内容日渐繁杂化和策略日益多样化等特点。

## 二、民族政治与民族文化的关系

人因其社会性而存在,而人的社会性存在直接导致人群共同体即“族”的产生。在一定的经济、社会、历史、地理条件下,长期生活在一起的“族”的内部联系逐渐紧密、稳固并形成了自身特色,于是“族”具有了共同的传统、语言、文化、习俗和心理认同等,遂产生了“民族”。随着“民族”的社会性存在和发展,民族政治与民族文化逐渐产生。虽然民族政治与民族文化各有其内涵和外延,但是又有着千丝万缕的内在联系。

### (一) 内涵丰富的民族政治

由于我国西部自古以来民族众多且源流复杂,所以需要从历史发展进程中把握其政治属性及内涵等。

#### 1. 民族的政治属性

西部各民族在其起源、形成、发展、演变的历史过程中,必然与中央王朝或中央政权产生多层次、多维度的联系,进而获得多种属性。在不同历史时期具体的经济基础上,西部各民族为了获得和维护自身利益而必须争取政治权力,形成各种力量不一的社会政治势力,构筑起政治权力体系,进而运用政治权力管理自己的经济、社会、文化生活,追逐和实现自身利益诉求,协调与其他民族的政治关系。于是各民族不可避免地与一定的政治权力体系和政治生活联系在一起,进而获得了特定属性,即西部民族的政治属性。

(1) 民族政治实体的形成。我国西部各民族共同体在争取、维护和实现自身利益的过程中,必然围绕政治权力而形成一定的政治实体。西部各民族一旦形成,必然在其内部和与其他民族之间因生存与发展而产生利益关系,