

民族自治地方行政发展研究：

以云南省迪庆藏族自治州为例

赵春盛 著



人 民 出 版 社

民族自治地方行政发展研究：

以云南省迪庆藏族自治州为例

赵春盛 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

民族自治地方行政发展研究:以云南省迪庆藏族自治州为例/
赵春盛 著. —北京:人民出版社,2013.10

ISBN 978-7-01-012473-5

I. ①民… II. ①赵… III. ①民族区域自治-行政管理-研究-中国 IV. ①D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 199331 号

民族自治地方行政发展研究:

MINZU ZIZHI DIFANG XINGZHENG FAZHAN YANJIU

以云南省迪庆藏族自治州为例

赵春盛 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.75

字数:202 千字 印数:0,001-1,700 册

ISBN 978-7-01-012473-5 定价:28.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

总 序

20 世纪 70 年代末期,在西方,由于经济滞胀和政府失败的出现,引发了一场声势浩大的政府管理改革运动。这场政府改革运动随之在世界范围展开。至今,仍在世界范围内以特有的方式走向深入。

从政府管理的角度看,这场政府改革运动与传统上的政府改革最大的不同,不仅仅在于基于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系,确定现代市场经济条件下的政府职能,即解决政府干什么的问题,更在于在行政职能的输出方式,即对政府的行政方式进行探索,着重解决政府如何干的问题。这一场政府改革解决政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题,相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破,其基本逻辑,是在强调政府管理的目标与价值的基础上,加强对公共产品属性的认识,确认了私人和市场参与公共产品生产和提供的必要与可能,进而创新了政府管理的方法与技术,在现实中整合社会资源以满足公共需求,^①从而回应了公众基本生活需求和社会经济发展的需要,并且在一定程度上治理了传统的政府难以应对的问题,即政府机构的“精简——膨胀,再精简——再膨胀”的怪圈。

^① 崔运武:《当代公共产品的提供方式与政府责任》,《思想战线》2005 年 1 月。

政府存在的基本要求,就是处置公共事务以满足公众需求,促进社会的存在和发展,而政府管理公共事务的方式,就是公共管理模式,它由公共管理过程中各公共产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法等基本要素构成。在人类已有的公共管理实践中,主要出现过在公共产品的提供中政府为主并有限投入的公共管理保护模式、政府全面负责乃至完全垄断的干预模式,政府与社会和市场合作的市场模式。^①因此,公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。无疑,自从20世纪30年代中期第一次世界经济危机以后,以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志,随着行政国家的出现,在政府作为公共事务主要甚至是唯一管理者的情况下,现实的公共管理模式就是典型的干预模式或垄断模式。然而,自20世纪70年代期以来,现实政府管理的变革,现实的结果就是公共管理模式的变革,公共管理市场模式的出现和成长。^②正是在这一现实变革的基础上,基于理论与实践的互动,尽管人们对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论的出现存在不同的观点,但可以肯定的是,正是现实变革的推动和新的公共管理理论的迅猛发展,越来越多的人基于对范式的深入的理解,认为即便不提公共管理已是一个新的理论或学科,但至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点,在我国,从1990年代中期教育部规定的学科专业目录的调整,以及近期社会科学研究及管理部门的及时调整,也足以说明。

在当代中国,自1993年建立社会主义市场经济体制的改革展开以来,可以说正是得益建立社会主义市场经济体制改革的展开和深入,以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面,正是随着建立社

① 郎佩娟:《公共模式研究,政法论坛》,《中国政法大学学报》20卷第1期,2002年2月。

② 崔运武:《公共事业管理概论(第二版)》,高等教育出版社2006年版,第二章。

会主义市场经济体制改革的展开和深入,是使作为公共管理模式从干预走向市场的重要因素——以民间组织或非营利组织为基本组织形式的社会(公民社会),相当程度上从无到有,不断发展,而党中央和国务院及时地认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致,又符合中国特点的新型公共管理体制。一句话,当今中国,公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如同当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或说公共管理有明显的不同,因而在理论与实践的互动中形成了对传统的公共行政理论进行重大变革,进而形成“新公共管理理论”一样,当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过新的公共管理实践,它为能够对这一实践做出解释并做出进一步改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自上世纪90年代中期至今,公共管理研究已成为一个理论热点,一个正在探索的理论:面向现实的重要领域。

二

在当代中国,对公共管理理论的探索,我们认为基本目标有二:

第一,总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之,即审视当代世纪范围内,尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践,总结其经验和教训,研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉落,如从管理主义、公共选择理论,到新公共管理理论,再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势,追踪理论发展前沿的基础

上,探求公共管理中具有普适性的因素,本着“他山之石,可以攻玉”的原则,促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二,探索有中国特色的,能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理,是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展,在当代中国特定的社会经济发展条件下,在有中国特色的社会主义政治制度下,在中国共产党的领导下展开的,是公共管理有中国特色的一种管理模式。因此,对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究,归根到底,就是要探索有中国特色的公共管理理论,尤其是要通过这一理论的探索和建构,对改革开放以来我国经济的高速而持续地增长,社会稳定,民主进步,人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足,公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明,为未来的进一步发展基于公共管理做出有价值的参考的预测。

如何展开这一探索,从理论建构的角度看,我们认为最基本的就是要基于学科综合的基础上来进行。当代公共管理理论的产生和发展,正如人们所公认的,当代正在成长的公共管理理论,它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”,由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究,从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题;它倡导的管理理念,其中心问题的“如何提供公共利益和服务”,它提供的一整套管理的方法和技术,则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时,提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。

而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系,则是由于它的知识基础,即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架,把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法融合到公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此,要追踪研究当代世界的公共管理知识,尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论,必须走一条基于以政府为主要研究对象,但又不局限于政府,以公共行政学为基本视野,但

又必须同时关注相关的多学科,即基于以公共事务管理为核心,基于公共管理又必须逃出公共管理,逃出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

三

云南大学在国内对公共管理理论的探索者的行列中,不是先行者,但肯定是一个积极的、孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的历史学和行政学的研究传统。1923年云南大学正式建立后,即于1925年建立了政治学系,展开了政治学和行政学的探索。新中国成立后,云南大学政治学和行政学走过的是和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后,云南大学迅速恢复了政治学学科,并于1980年代初结合地方社会经济发展的需要,开办了少数民族干部行政管理大专班。这一行政管理干部大专班沿至上世纪90年代末,在为云南省培养了大批合格的素质不断提高的少数民族行政管理干部的同时,也促进着我们对行政管理理论和教学的探索。1986年,云南大学获得了政治学理论硕士授权,即在这一专业中根据当时学科划分的要求,开设了行政学方向,培养行政管理方面的高级专业人才。随之,在国家学科专业调整,明确地建立行政管理专业后,云南大学先后获得了行政管理的本科专业和硕士点,开展了行政管理的专业教育。

1999年,世纪之交,世界范围内公共管理模式的变革和我国建立社会主义市场经济体制改革的步步深入,使正在成长的公共管理学科,展现出了前所未有的蓬勃生机。针对云南省社会经济发展的需要,感觉到了时代的脉动,以及公共管理这一高度整合的新兴学科必将成为社科领域的一个显学,一个极为重要的人才培养基地的巨大需求,云南大学依托学校既有的相关学科优势资源,以原政治学与行政管理学系为基础,于1999年7月正式建立了公共管理学院,云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学院,从而使我们对公共管理理论的追踪关注,对新型的具

有公共管理理念、掌握当代公共管理技术和方法的多学科的交叉型、复合型、应用型的人才培养,有了坚实的学科平台和新的人才培养条件。

云南大学公共管理学院建立后,我们积极追踪公共管理理论,展开公共管理学科的建设。我们的建设战略,一是以行政管理学科建设为基本支撑,二是积极将教学与研究相结合,将理论与实践相结合,将科学研究与教学研究。如此,九五期间,行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学等高校的支持下,我们行政管理重点学科建设获得了极大的发展,获得了一大批国家社科基金、教育部基金、教育部青年教师奖基金、国家新世纪重大教改项目等,支撑了整个学科建设,使学科力量不断得到发展,于2003年获得了MPA教育授权,2005年获得了行政管理博士授权,并建立了省部共建的公共管理实验教学中心。

“十一五”伊始,得益于正在深入发展的改革现实对公共管理的需求,基于我们从九五开始的以行政管理为基础的学科建设,以公共管理学科建设为目标——一个以公共管理为核心,一个更加综合的学科整合的建设,即公共管理学科建设,被列为云南省“十一五”重点建设学科。我们基于公共管理的学科特点和基本内涵,确定了公共管理理论与公共事业管理、公共政策与地方政府治理、公共经济与政府理财、区域高等教育发展与管理、电子政务五个建设方向,从更宽广的视野或学科入手,依赖于以往建设的基本路径,展开了新的积极探索。而在“十二五”即将启动之际,根据以项目带动学科加强学科建设的相关要求,我们的“区域公共服务的体制与技术及公共危机管理能力研究”项目,被列为云南大学“211”工程三期重点学科建设项目,从而使我们对公共管理理论的追踪和探索,有了新的更高的平台。

为了记录和展现我们探索的结果,我们计划将近期比较成熟的成果付梓出版。当然,尽管当今世界已是一个信息社会,资讯的传递和使用已非传统社会可比,但由于原有的学科基础和研究力量,以及地域等条件所限,我们对当代公共管理理论的追寻和探索,难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为,对在一个诱人的,但实际上又充满艰难、困惑,迷宫般的思想殿堂里的探索者而言,或许同样重要的,不仅仅在于所得,还在于有一种

为理想而追求的锲而不舍的探索精神,一种为中国公共管理理论发展贡献一得之愚而带来的创造的欢乐。

是为序!

崔运武

2010年1月5日于昆明

自序：“解惑”的实践转向

自1999年从教开始,教学过程中笔者一直面对着一个简单而又难以找到确定答案的问题:作为政治学与行政学领域的专职教师,我应该而且能够在当前“教学相长”的执教过程中给学生些什么东西?一个特定事件使这个令我困惑的问题进一步显著,迫使笔者在完成博士选题过程中不断反思所从事的教师职业。这个事件就是2002年末的SARS事件。当时,学生在上课时就SARS事件提出诸多问题,诸如:我国有无危机管理的相关法规和机制?我国目前的公共卫生体系包括哪些具体的内容?我国农村的医疗卫生体系能阻止SARS在农村的传播吗?我国每年的公共卫生服务支出有多少?东西部之间、城乡之间的公共卫生服务的均衡度如何?在国家之间比较时,这些数字又意味着什么?SARS事件开始之初,政府的突发事件应对为什么出现了问题?这与市场取向的改革对我国传统行政伦理的冲淡相关吗?面对学生的问题,笔者几乎没有能够准确而完整地给出一个自己能够说服自己的答案。作为一个政治学与行政学领域的专职教师,面对这些实际问题怎会凸现出如此的困窘?细想如此窘境,一方面,从政治学与行政学专业研究的视野而言,政府的活动范围有多广,这一专业的视野就应该有多宽,但作为单个教师而言却只能做到“术有专攻”;另一方面,我在政治学与行政学专业上一直走的是一条“理入”的路线,加之“政策网的透明度不足”,很多研究止于“说明道理”。在从教之前,笔者基本上走的是一条“从一个学校到另一个学校”的成长道路,尽管父亲曾经是“民办教师”,笔者也从未认真思考过教师职业的规定性问题。然而,“政治机构实际运作的主要

事实上,高校是一个学生时代最后的驿站,至少在这一个教育阶段,“实践转向的教学”必须贯穿高等教育的教学过程。^①以“概念—判断—推理”为授业方式的“理性教学模式”受到了很大的挑战。笔者希望通过完成博士选题的契机,“重置”对“教师”概念的理解,为今后的教职生涯提供更好的“实践之知”。

2002年末至2003年初,笔者正考虑博士选题方向和介入该选题的研究方式。就博士选题而言,笔者必须遵循所学民族理论与政策一专业的两个基本方向规定性,即民族的、政治的或行政的。就研究介入方式而言,也有两种基本的取向,一为“理入”,即从观念逻辑的线路来对所选定的问题进行研究;一为“践入”,即从实践逻辑的线路对所选定问题进行研究。当然,这两条线路不一定是对立的,在后来的实地调查和选题写作过程中,笔者越来越清楚地认识到了这一点,并坚持“知行统一”的传统。^②为了方便,

① “实践转向教学论”是相对“理性主义教学论和科学主义教学论”而言的。“理性主义教学论”强调利用“人类通过观念活动把握和处理外部世界的特殊能力”,通过“概念的逻辑推理以表达纯粹原理的致知方式,把经验世界之外的理念世界作为致知的领域,突出概念及其逻辑关系”。“理性主义教学论”的局限性包括:强调理论陈述的绝对确定性,与教学的人文性格相悖;追求理论的普遍性,实践解释能力下降;追求宏大体系,试图充当教学世界的“立法者”。“科学主义教学论”又称“实证主义教学论”,依然把追求“普遍性和确定性”放在教学之知的首位,只是在达成目标的途径上强调实验精神,仍然没有解决教学无法回避的人文性、价值性、理解性和不确定性等。“实践转向教学论”强调要直面“教学生活世界”,“致力于为教学活动提供实践智慧(实践之知)”,“在实践的反思和批判中,实现理论的阐释与对话”。认为教学是一种“教师和学生根据实践之知自由选择成长可能性的生活实践,教学世界首先是个可能的价值世界,……”。“实践转向教学论”观点包括:以具有基础性意义的“教学生活世界”为对象;以体现为“教学智慧”的“实践之知”为基本致知目标;以价值性理解与洞察为基本致知方式,强调理论与实践的“共在性”;以教学理想和教学信念的自由表达为基本的陈述方式。(参见郭晓明:《论教学论的实践转向》,《南京师范大学学报(社会科学版)》2002年3月第2期,中国学术期刊(光盘版)电子杂志社。)

② “知行”是中国哲学的一对重要范畴。知,即知识、知觉、思想、认识。行,即行为、行动、践履、实践。古人论及知行问题,多从道德意识和道德行为的关系立论,但包含着一般的认识论意义。直到明清王夫之、近代孙中山,才赋予知行以比较纯粹的认识论意义。“知行统一”是毛泽东在《实践论》中运用马克思主义哲学总结的中国革命实践经验,把马克思主义哲学关于认识和实践统一的理论称为“辩证唯物论的知行统一观”,即“通过实践而发现真理,又通过实践而证实真理和发展真理”的知行统一观。(参见:词条“知行”、“知行统一观”,《中国大百科全书〈哲学卷〉(光盘1.1版)》,中国大百科全书出版社。)

士选题、“践入”方式和调查地的选定等还深受笔者的人类学情结的影响。^①有人说,人是被“抛掷”到他(或她)的世界上的。笔者的人类学情结形成似乎就是这样一个“抛掷”的过程。1989年高考结束后,笔者在家中等待着命运的安排,一天一张录取通知书飘然而至,笔者就这样被“抛掷”到云南大学历史系89级人类学专业。^②四年人类学学业过程积累的专业知识,对笔者认识世界的方式产生了很深的影响。人类学让笔者能够走进“他者”的叙事,学会尊重文化的多样性,并在这个过程中反观自身。^③人类学是一门“兼备真理和美感的学问、善待他人的学问”,人类学家要经历“学院—田野—学院”的三段式成长程式,完整的人类学知识由“记录性的个案研究、区域性的文化比较和超经验的理论分析”组成。而且,对人类学研究最为重要的田野调查至少应具备“一年的语言学习”、“一年的调查”,最终完成一

① “情结”原为精神分析心理学的用语,这里借指笔者大学四年本科的人类学专业学习所积累下来的自己对所学专业建立的认知和兴趣,这种认知和兴趣却因工作安排或其它原因无法得以延续,而笔者却在内心希望有适当的机会能够继续人类学领域的学习和研究的心理。

② 这届学生是云南大学的第二届人类学专业学生。之所以说“抛掷”,是因为那时填报志愿和专业录取的透明度和调整力较差,笔者没有填报这一志愿,在接到录取通知书时才第一次听说“人类学”这个名词。据当时同学之间交流,班上的同学只有极少数人第一志愿填报了这个专业。然而,四年的人类学本科学习让笔者喜欢上这个当时被老师和同学们戏称为“苍蝇碰玻璃,有光明没有前途”的专业。

③ “他者(other)”:即别的人、别的物,用以指称“超乎我们想象和把握的领域”(参见黄平等,《社会学·人类学新词典》,吉林人民出版社,2003年2月第1版,154页)。人类学的形成和对“他者”的认识是在西方向外开拓和殖民的过程中完成的。殖民时代结束之前,西方对“他者”的认识坚持一种文明与野蛮的二元价值观。(参见麻国庆,《走进他者的世界》,学苑出版社,2001年1月第1版,8页。)随着人类学学科的发展,“我们的学科让西方人开始理解到,只要在地球表面上还有一个种族或一个人群将被他作为研究对象来看待,他就不可能理解他自己的时候,它达到了成熟。只是那时,人类学才得以肯定自己是一项使文艺复兴更趋完美并为之作出补偿的事业,从而使人道主义扩展为人性的标准。”(转引克罗德·列维-斯特劳语,参见王铭铭:《人类学是什么》,北京大学出版社2002年版,第18页)在人类学的发展中,逐渐出现一种研究途径,即人类学家对本土社会的研究。费孝通的《江村调查》在人类学史上的重要价值之一,就是开辟了人类学者成功研究本土社会的范例。笔者对迪庆藏族自治州的个案研究介于上述的两者之间。一方面,笔者是白族,去迪庆藏族自治州做田野之前没有在藏族社会中生活的经历,藏族社会和研究地点对笔者来说意味着是一定意义上“他者”;另一方面,藏族和白族都是“多元一体”的中华民族大家庭的一员,而且从地缘上来说,笔者的家乡大理白族自治州和迪庆藏族自治州都位于滇西,从小就听过一些关于“古宗”的传说,后来通过文献渠道获得了一些关于研究地点人文地理的认识。

目 录

自序：“解惑”的实践转向	1
导论：发展行政中的行政发展	1
一、问题提出、研究内容和研究价值	1
二、文献综述	5
三、概念工具、研究框架和研究方法	14
四、调研过程	29
第一章 迪庆藏族自治州的行政发展分期	36
一、“前直过代管”时期及其特征	36
二、“直过代管”时期及其特征	40
三、“条块建设”时期及其特征	46
四、“GDP 工具”时期及其特征	50
五、“地方治理”时期及其特征	53
六、民族自治地方行政发展历程的阐释	59
第二章 迪庆藏族自治州行政发展的理论模式	67
一、模式研究及其意义	67
二、里格斯的“棱柱型”模式及其启示	76
三、迪庆藏族自治州行政发展的“整合—传播”模式	83
第三章 迪庆藏族自治州行政系统及其运行模式	88
一、迪庆藏族自治州的行政主体	88

二、迪庆藏族自治州的行政环境·····	94
三、民族自治地方行政运行模式的建构·····	99
第四章 迪庆藏族自治州行政发展中的政策问题与政策类型 ·····	106
一、政策问题与政策类型·····	106
二、外生型与内生型·····	109
三、战略型与项目型·····	116
四、成文型与不成文型·····	118
五、传统型与现代型·····	120
第五章 迪庆藏族自治州行政发展面临的挑战 ·····	122
一、基本公共服务均等化·····	122
二、信息社会的来临·····	124
三、变革社会中的政府职能·····	126
四、社会治理因素的成长·····	129
五、变革社会中政府的“整合—传播”功能·····	133
六、公共行政的异化·····	136
七、公共服务的可及性评价·····	141
八、行政发展中的生态政治伦理·····	143
九、行政主体的政策输出能力·····	146
第六章 民族自治地方行政发展的特质 ·····	149
一、民族自治地方行政发展的“公共性”·····	149
二、民族自治地方行政发展的“历时性”与“共时性”·····	153
三、民族自治地方的行政发展的“普遍性”与“特殊性”·····	157
四、民族自治地方行政发展的“堕距”·····	168
第七章 民族自治地方行政发展的“政策驱动” ·····	172
一、民族自治地方发展的“公共性”基础·····	172
二、行政过程与政策过程的关联性·····	175
三、通过“政策驱动”路径实现民族自治地方行政发展·····	180
四、民族自治地方行政发展“政策驱动机制”·····	183

结语.....	189
参考文献	191
后记	200

导论：发展行政中的行政发展

一、问题提出、研究内容和研究价值

1. 问题提出

民族自治地方发展是中国国家整体发展的有机组成部分。在中国特色社会主义理论体系中，毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观在论及解决中国民族问题的时候，都一脉相承地贯穿着“推动各民族发展进步和共同繁荣不仅是个经济问题，而且是个政治问题”、“加快少数民族和民族地区经济社会发展是现阶段民族工作的主要任务”的思想。^①在民族地区维稳、西部大开发、解决“三农问题”等国家重大政治决策中，财税优惠、扶贫开发、对口支援、文化事业、教育就业、语言文字、人口政策等具体政策领域都把支持民族发展和民族地区发展的民族因素作为公共政策分析的结构性因素，并为此制定有专门的政策安排。但由于历史遗留的滞后效应、区域性、二元性政策所致，民族自治地方主体基础薄弱等多元因素的综合作用，民族自治地方发展在中国整体发展中表现出了“格局上的滞后性”。所以，民族自治地方发展问题是一个中国公共领域的问题。民族自治地方行政发展是一种“发展行政中的行政发展”。笔者在“民族理论与政策”的教研过程中，必须解释一个“问题”，即如何从理论上阐释中国民族自治地方发展在国家整体发展中表现出的“格局上的滞后性”，并在实践层面

^① 参见金炳镐、青觉、张谋：《论中国共产党第三代领导集体的民族理论》，《民族研究》2001年第5期；揣振宁：《发展，解决中国民族问题的核心任务——中国民族发展报告（2001-2006）评介》，《民族研究》2006年第6期。