



◎ 吴承富 著

当代中国少数民族村社政治体系变迁

Dangdai Zhongguo Shaoshu Minzu

Cunshe Zhengzhi Tixi Bianqian

——以西南少数民族村社作为研究对象

中国博士后科学基金资助



国防科技大学出版社

中国博士后科学基金资助

Dangdai Zhongguo Shaoshu Minzu

Cunshe Zhengzhi Tixi Bianqian

当代中国少数民族村社政治体系变迁

——以西南少数民族村社作为研究对象

吴承富 著

国防科技大学出版社

· 长沙 ·

图书在版编目(CIP)数据

当代中国少数民族村社政治体系变迁：以西南少数民族村社作为研究对象/
吴承富著. —长沙：国防科技大学出版社，2018.7

ISBN 978 - 7 - 5673 - 0524 - 3

I. ①当… II. ①吴… III. ①少数民族—农村社区—社会变迁—研究—西南地区 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 137230 号

国防科技大学出版社出版发行

电话：(0731) 84572640 邮政编码：410073

<http://www.gfkdcbs.com>

责任编辑：罗燕 责任校对：袁媛

新华书店总店北京发行所经销

国防科技大学印刷厂印装

*

开本：710×1000 1/16 印张：14.5 字数：230 千

2018 年 7 月第 1 版第 1 次印刷 印数：1—800 册

ISBN 978 - 7 - 5673 - 0524 - 3

定价：36.00 元

前 言

我国少数民族主要分布在农村，村社是大多数少数民族生产和生活的主要地理空间。对于世居在村社中的少数民族来说，村社政治体系已成为他们表达自身利益、维护公共秩序、参与公共事务管理的最直接、最经常的渠道。

新中国成立前，我国少数民族村社社会大多独立于国家权力管理范围之外，少数民族村社政治体系也呈现出多样性和不平衡性。由于少数民族村社发展极不均衡，分布地理环境的差异，文化信仰的不同，国家政权对少数民族地区的渗透程度不同等原因，我国少数民族村社内部保存着各自不同的社会组织和管理制度，形成了不同的政治体系。新中国成立后，我国对少数民族地区进行了一系列的社会改造，在少数民族地区建立了乡、村一级的管理体制，把国家权力延伸到了村社之中，从而将少数民族村社政治体系纳入了国家政治体系之内，我国少数民族村社政治体系经历了由多元异质性向同一性的发展过程。

通过土地改革，新中国把现代化的政治组织建立到了少数民族村社当中，并得到了广大少数民族群众的支持，他们当中的积极分子成为国家权力在基层的忠实拥护者和实行者。新政权对少数民族村社传统权威人士采取了比较温和的态度，对他们的地位和权力给予了保留，在一定程度上减少了改造过程中的阻力。

人民公社制度打破了我国少数民族村社传统的血缘纽带关系，强化了个人对组织的依附作用，按照地缘来建立新的社区，藉以消除传统的家族、宗族势力的影响。国家把党、政、团、妇、兵等政治和群众组织都延伸到了村社中，建立了广泛的政治网络，把村社成员掌握在其中。少数民族村社传统的政治组织和政治权威退出了历史舞台，少数民族村社政治体系达到了高度一致。

改革开放以来，国家权力从少数民族村社退回到了乡镇一级，少数民族村社传统的政治组织开始复出。同时，随着村民自治的兴起，少数民族村社政治出现了新的变化。但是，由于经济、政治、文化上的特殊情况，少数民族村民自治仍然处于艰难的发展阶段。进入21世纪，我国少数民族村社政治发展迎来了良好的契机。少数民族村社政治、经济、文化如何发展？有哪些发展模式？国家在少数民族发展发挥什么作用？特别是在我国全面建设小康社会的伟大进程中，随着美丽乡村建设、精准扶贫、全域旅游等战略的实施，少数民族村社发展再次迎来了新的高潮，附录《全域旅游视角下下乡开发的思考》反映了作者对少数民族村社在新时期发展模式的探讨。

作者

2016年11月

目 录

第一章 绪 论

- 一、问题的缘起 (1)
- 二、研究思路与方法 (3)
- 三、研究内容与框架 (6)
- 四、文献综述与概念说明 (10)
 - (一) 关于中国乡村政治变迁的理论研究 (10)
 - (二) 关于少数民族政治的研究 (18)
 - (三) 相关概念说明 (23)

第二章 新中国成立前我国少数民族村社政治体系状况

- 一、少数民族村社政治体系的特点与成因 (29)
 - (一) 少数民族村社政治体系的特点 (30)
 - (二) 少数民族村社政治体系成因分析 (36)
- 二、村社政治体系的功能与影响 (41)

第三章 新中国成立初期我国少数民族村社政治体系的变化

- 一、新中国对少数民族社会的全面改造 (44)
 - (一) 建立基层政权组织 (45)

(二) 土地改革	(49)
(三) 合作化运动	(53)
二、国家权力与村社政治体系变迁	(56)
三、行政下乡：国家权力深入到少数民族村社	(61)
四、少数民族村社政治体系变化的特点	(64)
(一) 温和性	(65)
(二) 多样性	(69)

第四章 人民公社时期我国少数民族村社政治体系的变化

一、少数民族地区人民公社的反复历程	(73)
二、外部冲击与村落传统：人民公社体制中的国家与村社	(75)
(一) 国家力量：外部冲击的主导力量	(76)
(二) 村社传统权威的消失	(81)
(三) 村社与国家之间的矛盾与冲突	(84)
三、人民公社时期少数民族村社政治体系	(88)
(一) 人民公社制度分析	(88)
(二) 人民公社制度的特点	(91)
(三) 人民公社时期少数民族的政治参与	(95)
四、人民公社对少数民族村社社会变迁的意义	(98)

第五章 改革开放以来我国少数民族村社政治体系的变化

一、人民公社的解体	(107)
(一) 家庭的复归	(107)
(二) 政社分开	(109)

二、村民自治组织兴起	(111)
(一) 村民自治的推广	(111)
(二) 村民自治的制度分析	(112)
三、村社力量的复兴	(117)
四、村社变迁中的国家与社会	(122)
(一) 新中国成立以来村社的发展	(122)
(二) 改革开放以来村社的内在变化	(126)
五、少数民族村社政治体系变迁的特点	(130)
(一) 多元重组	(130)
(二) 各种力量发展不均衡	(132)

第六章 我国少数民族村社政治体系的完善和发展

一、当前我国少数民族村社政治发展面临的环境分析	(136)
(一) 少数民族社会环境变化对村社政治发展的影响	(136)
(二) 少数民族村社政治体系存在的主要问题和困难	(142)
二、少数民族村社政治体系完善和发展的举措	(148)
(一) 推动国家对农村的宏观政策的调整	(148)
(二) 推进村社基层政治体制改革	(152)
(三) 促进少数民族村社经济发展	(160)
(四) 加强少数民族村社的政治文化建设	(165)

第七章 结 论

一、当代少数民族村社政治体系经历了从多元异质向同质化发展的 过程	(171)
---	-------

- 二、国家体制性权力在少数民族村社政治体系变迁中起到了主导性作用 (172)
- 三、重视开展民族工作,保障少数民族权利是少数民族村社变革得以顺利进行的原因 (173)
- 四、少数民族村社政治体系的发展离不开村社政治、经济、文化综合发展,最终也取决于国家对农村宏观政策的调整 (174)
- 五、从长远来看,少数民族村社的范围将不断地缩小,村社人口不断减少,村社政治体系也将向城镇社区体系方向发展 (175)

附录一 全域旅游视角下侗乡开发的思考

- 一、全域旅游对侗乡旅游发展提出的考验 (177)
- 二、侗乡全域旅游建设的有利条件 (180)
 - (一) 浓厚的侗族文化是侗乡全域旅游的宝库 (180)
 - (二) 山水环抱的生态自然环境是旅游休闲胜地 (180)
 - (三) 发达的交通体系为全域旅游提供了基础 (182)
 - (四) 良好的政策大环境为侗乡旅游带来空前的发展机遇
..... (183)
- 三、侗乡全域旅游发展存在的主要问题 (184)
 - (一) 侗乡境内旅游发展水平不平衡 (185)
 - (二) 侗族文化消失严重 (187)
 - (三) 旅游产业仍然处于低端水平 (190)
 - (四) 村民参与度较低 (190)
- 四、侗乡全域旅游发展的主要建议 (191)
 - (一) 战略:入主流、创品牌、有特色 (191)
 - (二) 主体:政府主导、社会参与、市场运作 (196)

目 录

(三) 布局: 试点先行、示范引领	(198)
五、新晃在侗乡全域旅游中的战略选择	(199)
(一) 加强新晃与周边旅游圈的融合	(199)
(二) 增强侗乡文化底蕴	(200)
(三) 打造夜郎文化品牌	(201)
附录二 寻找人类疲惫心灵的栖息家园——村寨调研游记	
参考文献	(209)
后 记	(219)

第一章 绪 论

一、问题的缘起

任何一个对中国稍微有了解的人都会知道，农村对于中国意味着什么^①。农村、农业和农民问题始终是关系到中国革命和建设及现代化发展的根本性问题^②。早在民主革命时期，毛泽东就指出：“中国有百分之八十的人口是农民，这是小学生的常识，因此农民问题，就成了中国革命的基本问题。”^③在改革开放和现代化建设时期，中国改革开放的“总设计师”邓小平多次指出：“中国有百分之八十的人口住在农村，中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定”“农村不稳定，整个局势就不稳定”^④。19世纪以来，发展中国家的大量事实证明：农村的兴衰治乱是一个国家稳定与否的基石和标志。国家的乱始于农村，农村的治则带来国家的兴盛和安宁，这几乎是发展中国家政治发展的普遍性规律^⑤。美国政治学家亨廷顿在论及发展中国家的政治稳定时指出：“农村的作用是个变数，它不是稳定的根源，就是革命的根源”“如果农民默许并认同现存制度，他们就为该制度提供了一个稳定的基础，如果

① 程同顺：《当代中国农村政治发展研究》，天津人民出版社，2000年版，第301页。

② 于建嵘：《岳村政治》，商务印书馆，2002年版，第19页。

③ 毛泽东选集，第3卷，人民出版社，1991年版，第692页。

④ 邓小平文选，第3卷，人民出版社，1993年版，第65页、237页。

⑤ 张厚安，徐勇：《中国农村政治稳定与发展》，武汉出版社，1995年版，第12页。

他们积极地反对这个制度，它就会成为革命的载体”^①。

正是由于对我国农村、农业和农民的高度关注，从20世纪80年代以来，我国国内再度掀起了研究“三农”问题的高潮。农村政治也成为一门显学映入人们的视野^②，特别是随着我国农村村民自治的兴起，以农村村民自治为主的农村政治研究也成为我国政治学深入研究的一个重要领域。随之而来的有关农村政治的论文、著作也数不胜数、汗牛充栋，极大地丰富了我国农村政治研究的理论。

与汉族地区农村政治研究的火热情景相对应的是，学术界对少数民族地区农村政治的关注明显不够。长期以来，我国学术界对少数民族问题的研究一般侧重于经济、社会、文化方面。在政治领域，学术界也主要是对马克思主义民族理论、民族关系、民族政策以及民族区域自治制度等宏观或中观领域的研究，而对最基层的少数民族村社层次的政治现象关注得较少。实际上，少数民族村社政治与汉族地区的乡村政治一样，是中国政治发展中一个极为重要的领域，如果离开乡村政治视野，任何农村经济改革和文化发展都将面临失败的境地^③。根据2010年我国第六次全国人口普查主要数据公报：我国汉族人口为12.25亿人，占91.51%；各少数民族人口为1.13亿人，占8.49%。而且，少数民族大多分布在我国发展比较滞后的偏远地区。从所从事的经济生产来看，少数民族从事农业生产的比例更高，因此，村社对于少数民族来说，具有重要意义。少数民族地区村社层面的政治现象是我国少数民族政治现象的基础，如果不对我国少数民族地区村社层面的政治现象进行

① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，三联出版社，1989年版，第267页。

② 我国学者把农村的一切政治现象或者与农村有关的政治问题都泛称为农村政治。农村政治包含了三个方面的内容：一是宏观层次的，包括当代中国农村的政治变迁、农村社会政治稳定与发展、政治民主化建设、政治制度化建设、农村基层政府的效能等；二是中观层次的，包括当前中国的农村、农业和农民问题及政策，农村的阶层分化、政治参与等；三是微观层次的，包括对乡村干部和农民的政治分析、农村的村民自治等。程同顺：《当代中国农村政治发展研究》，天津人民出版社，2000年版，第4页。

③ 于建嵘：《岳村政治》，商务印书馆，2002年版，第19页。

研究,那么,在宏观或中观层次的民族理论和民族政策的研究都将因失去了实践基础而成为空中楼阁。

不可否认,我国少数民族村社政治是我国农村政治研究应当关注的一个领域,少数民族村社政治与汉族地区农村政治发展既有相同之处,又有其独特性。少数民族村社政治发展离不开全国农村政治发展的大背景,也离不开全国范围内的“三农”问题的解决。但是,我们也应该清醒地认识到,少数民族村社政治还具有其特殊性的一面,那么,少数民族村社政治的独特之处表现在哪里?它对于推动我国当前少数民族村社政治发展有什么启发之处?这是本书所关注和力图回答的问题。要回答这样的问题,不能停留在现象的描述和问题的搜集上,而要进行深层次的结构分析,把少数民族村社政治放到历史的长河,特别是新中国成立以来的这段历史中,通过对少数民族村社政治在不同阶段的分析,以及与汉族地区的对比,去寻找我国少数民族村社政治变化的规律和价值,并由此对我国少数民族村社政治未来的发展试图做出有利的预测,这就是本书选题的意旨所在。

二、研究思路与方法

本书研究的第一个视角就是试图从“国家—社会”的关系,审视当代少数民族村社在跌宕起伏的变化过程中,少数民族社会与国家之间权力的变化关系。通过把握国家与社会双方力量的对比,深入分析少数民族村社政治体系变化的特点以及引起少数民族村社政治体系变化的原因。从当代少数民族村社政治体系变迁的历程来看,国家和少数民族村社之间的权力强弱对比发生了如下变化(见表1-1)。

(1) 新中国成立初期国家权力进入少数民族村社之后,就一直呈现出强势状态,并且随着国家在少数民族村社中的政治组织结构和功能的完善,国家对少数民族村社的管控也越来越强。20世纪70年代末80年代初的农村改革初期,由于人民公社制度的废弃,国家体制性权力出现了短暂的回落。随后,国家与社会的关系进行了调整,随着政社分离和新的乡镇体制的建立,

表 1-1 国家和少数民族村社的权力对比

时期	国家	社会
新中国成立前	弱	强
新中国成立初期	强	强
人民公社时期	强	弱
改革开放初期	弱	强
新乡镇体制建立时期	强	弱
未来发展	强	强

国家在村社中的权力又逐渐呈现出强势状态。

(2) 相比之下,少数民族村社内生力量不断地减弱,新政权的建立推翻了少数民族地区传统权威的统治地位,改变了少数民族村社政治体系内部的权力结构,土地改革削弱了村社传统权威的经济基础,随着合作化运动的开展和少数民族地区建立了人民公社,国家对少数民族村社进行了全面的管控,传统政治权威和政治组织的活动受到了限制和禁止,村社的自组织力量消逝在国家权力全方位的掌控之中。人民公社废除之后,少数民族村社内生力量出现了一定的增长,主要表现在传统的政治权威的回复和以村民自治为主的自治权的增长。但是,从整体来看,村社传统的消解是必然趋势,而其回复只是特殊的现象,少数民族村社传统政治权威在经历了短暂地回复之后迅速地消解了,而少数民族村社中以村民自治为主的自治力量仍然在国家权力的监护下缓慢地增长。

(3) 少数民族村社政治体系的未来发展将会呈现“强国家—强社会”模式,其特点是国家有很大的权威,但也存在着强有力的、高度组织化的社会力量,国家权力与社会权力有着明确的边界,互不侵犯,两者处于一种良性和互动的双赢状态。也就是说,随着少数民族村社政治、经济、文化的发展,村社自主性也会逐渐地增强,形成了独立的力量。而国家仍然保持对少数民族村社的权威,并且通过各种政策继续推动少数民族村社的发展。

从 20 世纪 70 年代末进行农村社会改革以来,少数民族村社政治体系打破了由国家体制性权力一统的局面,出现了多元发展的势头。一是少数民族

传统权威的复出,如家族宗族权威、宗教权威、老人权威的兴起,影响和改变了少数民族村社内政治权力的运行和村社政治的发展。二是村民自治的推行在一定程度上激发了少数民族群众对村社政治事务的参与,进而也推动了以村民自治权为主的村社力量的兴起。改革开放以来,对少数民族村社政治体系变化的影响最大的是商品经济和市场经济的发展所带来的冲击。商品经济和市场经济的发展加快了各种文化的交流和融合,现代文化的传播和扩散削弱了少数民族文化的影响,并且瓦解了传统权威的心理基础;而市场经济进一步瓦解了村社传统权力的社会基础,加快了村社传统权力消失的速度。商品经济和市场经济的发展在销蚀传统村社力量的同时也推动了村社新生力量的发展,特别是少数民族村社内部人口的分化、人地相分离、利益多元化以及人们政治观念的变化,引起了村社内部权力结构出现了多元化,同时也促进了村社内生权力的生长。但是,我们也必须清楚地看到,少数民族地区经济的发展存在很大差距,而且市场经济的发展,使少数民族地区经济的发展陷入了不利的地位,这也导致少数民族地区未来的政治发展举步维艰。在面临全球化、市场化、民主化的社会背景下,如何解决我国少数民族村社政治发展中面临的困难?如何推进少数民族村社中村民自治的发展,从而实现少数民族村社的善治?在少数民族村社处于市场经济的不利地位时,政府应该发挥哪些功能?这是少数民族村社发展面临的新问题。

本书研究的第二个视角就是从少数民族工作视角分析当代少数民族村社政治体系的变迁。中国共产党历来就重视开展民族工作。新中国成立之初就确定了民族平等、民族团结和民族共同繁荣的基本民族政策,并以此作为我国民族工作的基本出发点。民族工作是把党和国家的民族政策、方针落实到位并组织和实施的各种活动。新中国废除了我国历史上存在的民族歧视和民族压迫政策,各民族获得了平等的政治权利和政治地位。但是,民族之间发展的差距仍然存在,一些少数民族仍然处于落后的社会制度之中,严重地阻碍了少数民族的发展。对此,新中国开始对少数民族社会进行改造。新中国成立初期,我国针对少数民族的特殊情况,制定了“慎重稳进”的工作方针。对处于不同社会发展时期、内部社会制度不一样的民族采取了不同的措施,最终使少数民族从不同的社会形态过渡到了社会主义制度。在人民公社时期,

我国民族工作经历了曲折的过程，党和国家的民族政策曾在一段时间内遭到了践踏，民族工作受到阻挠。但是，新中国确立的民族平等、团结和共同繁荣的民族政策得到了全国各族人民的拥护和支持，党和政府也及时纠正了在工作中出现的错误的民族工作方针，在很大程度上推动了少数民族地区的经济、政治、文化等方面的发展。

改革开放以来，少数民族地区即时废除了人民公社制度，建立了新的乡镇体制。国家权力从对村社经济领域的掌控中退了出来，在国家权力的主导和推动下，我国少数民族村社建立了村民自治。从制度变迁的角度来看，少数民族村社的村民自治是在国家力量推动下的强制性制度变迁，而非诱致性变迁，少数民族村社建立村民自治缺乏相应的经济和文化基础。在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，由于多种原因，少数民族地区的发展没有跟上全国其他地区的发展速度。而且，少数民族在市场经济中所处的不利地位越来越明显，与全国其他地区的差距不断在拉大。因此，加大国家对少数民族地区的扶植力度，促进少数民族地区的政治、经济、文化、社会事业的发展仍然是我国民族工作的重要内容。也就是说，少数民族村社当前和未来的发展，都离不开以国家权力为主的外来力量的支持和推动。那么，国家权力与村社权力之间是一种什么样的关系？村民自治权在少数民族村社政治体系中处于什么样的地位？国家权力和村民自治权力之间的关系如何协调？这些都成为少数民族村社政治发展亟待解决的问题。

三、研究内容与框架

本书探讨了当代中国少数民族村社政治体系变迁的过程，并且深入分析少数民族村社政治体系变迁过程中的动力和每个阶段的特点。

对于当代我国乡村社会发展历史的划分，学术界有不同的看法。魏益华将当代我国农村基层行政制度的演变大致划分为四个时期，即新中国成立初

期、合作化时期、人民公社时期和新乡制时期^①。张厚安将当代我国农村基层行政制度划分为三个阶段，即新中国成立初期的新政权阶段、人民公社时期的政社合一体制阶段、政社分开、建立乡政府阶段^②。马曜根据云南省以社会改革和经济建设为基本内容的工作历程，把云南的民族工作划分为疏通民族关系、安定社会秩序、建立人民政权，民主改革，社会农业社会主义改造，曲折发展的十年，“文化大革命”动乱的岁月，改革开放的新时期等阶段^③。本节认为，我国少数民族村社制度的变迁受到我国的基层行政制度的变迁以及国家对少数民族地区的工作的影响。在新中国成立初期，由于少数民族社会发展不均衡，民族关系复杂多样，以及新中国采取了“慎重稳进”的工作方针，对少数民族社会进行了多种形式的改造，各民族进行改造的时间先后相差很大，如靠近汉族地区、社会发展程度与汉族相似的少数民族地区与汉族地区采取了同样的改造，历经了土地改革和合作化运动。而在一些边远山区、地处边疆及社会发展落后的少数民族地区，则推迟了改革的步伐，并且在社会改造中也采取了比较温和的方式。很多少数民族地区刚刚完成了土地改革运动，就在全中国掀起的人民公社化运动中直接建立了人民公社，过渡到了人民公社时期。1978年是我国社会发展的转折点。我国农村开始了联产承包责任制的改革，瓦解了政社合一的人民公社体制的经济基础，但是人民公社的管理制度继续保留，直至1984年全国废除公社建制，建立乡政府。为了研究方便，本书粗略地把少数民族地区从新中国成立开始到建立人民公社时期之前的这段时期，划为新中国成立初期，而把1978年以后少数民族村社进行土地承包到户的改革化作为改革开放以来的新时期。因此，当代中国少数民族村社政治体系的变迁划分为三个重要的阶段，即新中国成立初期、人民公社时期和改革开放以来的新时期。

新中国成立初期少数民族村社经历了土地改革和合作化运动的重大变革。土地改革废除了少数民族村社内的各种剥削制度，在村社范围内重新分配了

① 魏益华：《农村基层党政建设》，中国中央出版社，1992年版。

② 张厚安：《中国农村基层党建制的演变》，四川人民出版社，1992年版。

③ 马曜：《云南民族工作40年》，云南民族出版社，1993年版。