

中国中文类核心期刊

中国民族学类核心期刊

贵州省优秀社会科学期刊

ISSN 1002-6959

CN52-1001/C

贵州民族研究

4
2009

贵州省民族研究所主办

GUIZHOU MINZU YANJIU

投 稿 须 知

《贵州民族研究》是民族学类综合性学术期刊,主要刊载具有较高学术价值的学术论文,辟有民族工作、民族理论、民族经济、民族教育、民族历史、民族学、民族风俗、民族语言文字、民族民间文学、调查研究、民族学研究介绍等栏目。

为执行《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》,特对来稿作如下要求:

1. 来稿请用电脑打印稿。
2. 篇名一般不超过20个字。
3. 摘要应能客观地反映论文主要信息,不需评论、解释,不超过200字。
4. 关键词不超过5个词。
5. 篇名、作者姓名、单位、摘要、关键词均按序译成英文,且务必撰写准确、规范。
6. 作者简介应注明作者出生年月、性别、民族、籍贯、职称、学历、单位,主要成果、研究方向、联系电话、电子邮箱等。
7. 正文要求字迹清晰、字体规范工整、段落分明。标点符号符合《标点符号用法》(GB/T15834-1995)。计量单位符合国务院《关于我国统一实行法定计量单位的命令》等规定。数字书写符合《出版物上数字用法的规定》(GB/T15835-1995)。
8. 参考文献在引用处右上方标注序号[1]、[2]……,在文末依次按《文后参考文献著录规则》(GB7714-87)书写,格式为:[序号]作者.文献名[文献类型标识]. 出版地:刊名或报名或出版社,出版年,(期次或日期或版次):页码。

文献名一律用全称。示例:

[1] 王铁志. 市场经济条件下的民族平等问题[J]. 民族研究, 2000, (1).

[2] 瞿秋白文集, 第二卷, 政治理论篇[M]. 北京: 人民出版社, 1988.

[3] 周振甫. 周易译注, 周易. 系辞上, 第二章[M]. 北京: 中华书局, 1983.

附: 参考文献类型标识

专著-M; 论文集-C; 报纸文章-N; 期刊文章-J; 学位论文-D; 报告-R; 网上数据库-DB/OL; 磁带数据库-OB/MT; 网上期刊-J/OL; 网上电子公告-EB/OL; 光盘图书-M/CD; 其他未说明的文献类型-Z。

9. 本刊所刊载文章全文收录于《中国期刊全文数据库》(CNKI)、《中国学术期刊(光盘版)》(CAJ-CD), 为《中国核心期刊(遴选)数据库》、南京大学中国科学研究评价中心《中文社会科学引文索引》(CSSCI)来源期刊, 在中国期刊网全文上网, 稿酬已与本刊一并发放。若作者不同意收录、上网, 请注明, 便于本刊酌情处理。

10. 本刊在尊重原作的前提下, 有权对拟用稿件作必要的删改, 如果作者不同意删改, 请在投稿时注明。作者文中所持观点不代表本刊意见, 文责自负。

11. 来稿须为未经发表之作, 切勿一稿多投。来稿逾期三个月未收到本刊刊用通知, 作者可自行处理。拟用之稿, 编辑部将视来稿时间、栏目选题规划及版面情况统筹安排。如果作者不愿待刊, 请函告本刊编辑部, 以便妥善处理。

12. 由于本刊人力有限, 不采用之稿恕不退稿。

贵州民族研究 (双月刊)

GUIZHOU MINZU YANJIU

(Bimonthly)

2009年第4期(第29卷总第128期)

NO.4, 2009 (Vol.29.General No.128)

ISSN 1002-6959



9 771002 695051

08 >

主管单位: 贵州省民族事务委员会
主办单位: 贵州省民族研究所
主 编: 颜 勇
出版单位: 《贵州民族研究》编辑部
出版日期: 2009年8月25日
印 刷: 贵州捷美达彩色印务有限公司
国内总发行: 贵阳市邮局(代号: 66-35)
国内订购处: 全国各地邮局
国外总发行: 中国国际图书贸易公司
北京车公庄西路35号
代号: Q946
国际标准刊号: ISSN1002-6959
国内统一刊号: CN52-1001/C
地 址: 中国贵州省贵阳市市北路
扁井巷27号
邮 政 编 码: 550004
电 话: (0851)6615623
国内定价: 8.00元

Responsible Department: Guizhou Provincial Affairs Commission
Sponsor Department: Guizhou Provincial Institute of Ethnic Studies
Chief Editor: YAN Yong
Published Department: Editorial Office of Guizhou Minzu Yanjiu
Publishing Date: August.25, 2009
Print: Guizholl Czech Mita Color Printing Co., Ltd.
Domestic Distributor: Guiyang Post Office (Code: 66-35)
Domestic Subscription: Each Post Office in China
International Distributor: China International Book
Trade Company No.35, Chegongzhuang West Road, Beijing
Code. Q946
ISSN1002-6959
CN52-1001/C
Address: NO. 27, Bianjing street, Shibe Road,
Guiyang, Guizhou, China
Post Code: 550004
Tel: (0851) 6615623
Domestic Fixde Price: 8.00 Yuan

贵州民族研究

GUIZHOU MINZU YANJIU

2009 第 4 期

[第 29 卷总第 128 期]

主 编 颜 勇

主管单位：贵州省民族事务委员会

主办单位：贵州省民族研究所

出 版：《贵州民族研究》编辑部

贵州民族研究

2009年第4期(第29卷总第128期)

编委会主任:郝桂华(兼)

编委会副主任:徐飞(兼)

李平凡 颜勇

编委:陈国安 黄才贵 王正贤

覃东平 姬安龙

目 录

民族理论与民族法学研究

- 贵州民族区域自治理论与实践.....杨昌儒(1)
- 民族地区政府能力建设与民族地区和谐.....严庆(8)
- 试论少数民族地区群众利益表达的软环境建设.....黄骏(16)
- 浅议少数民族自治地方经济立法的法律问题.....杨东霞(23)
- 论民族自治地方发展自主权的司法救济.....马训祥(27)
- 民族精神的六大功能.....孙文营(32)

民族学与民族文化研究

- 现代化、全球化、城市化背景下少数民族文化的生境.....林庆(37)
- 西南少数民族非物质文化遗产中的宗教要素.....东人达(44)
- 物、物质、遗产与博物馆.....彭兆荣 金露(50)
- 仪式语境中的傣族泼水狂欢节.....王钢(57)
- 试论滇藏茶马古道文化遗产廊道的构建.....王丽萍(61)
- 黔东南山区聚落与建筑文化初探.....周振伦(66)
- 断裂与链接
- 灾后北川羌族非物质文化遗产的传承研究新思路.....郭凤鸣(70)
- 论土家族形象的审美建构
- 以湘西土家族口述作品为例.....陈素娥(74)
- 民族杂居地区土话中的侗台语底层现象
- 以黔南布依族苗族自治州地区为例.....周艳(80)
- 侗语“形名”组合的主项位移功能分析.....龙景科(85)
- 贵州苗医药品牌的构建与传播.....罗坤瑾(91)
- 贵州西江苗族神话史歌生命美学意蕴.....侯天庆(95)
- 我国农村放弃“政策内二孩生育”现象的调查研究
- 以贵州省黎平县为对象.....徐梅 杨达(99)

民族经济研究

- 论少数民族文化资本的运作.....毛越华(108)

贵州民族研究

GUIZHOU MINZU YANJIU

[双月刊]

1979年创刊

主管单位:贵州省民族事务委员会

主办单位:贵州省民族研究所

出版单位:《贵州民族研究》编辑部

主 编:颜 勇

学术顾问:

史继忠 何耀华 李绍明

余宏模 林超民 侯绍庄

翁家烈

- 贵州民族地区“两欠”现状及其历史成因研究……………翁泽红(112)
- 西部民族地区小城镇建设刍议
——以贵州省黔东南苗族侗族自治州为例……………何选高(119)
- 贵州少数民族地区旅游品牌化研究
——以松桃苗族自治县正大乡苗王城为个案……………赵 斌(124)
- 黔东南少数民族传统体育旅游资源开发及策略……………吴 萍(128)
- 贵州民俗体育旅游的现状与发展研究……………徐 峰(133)
- 灾害与重建语境中的羌族村寨文化保护与旅游重振
——以汶川雁门乡萝卜寨为例……………张金玲 汪洪亮(138)
- 少数民族地区县域农村剩余劳动力转移背景下的土地流转研究
——以平坝县为例……………张富杰(143)
- 布依族作家莫友芝传统写作技法探析……………郑江义(148)

民族教育研究

- 试析双语教师教学能力的构成……………杨淑芹 孟凡丽(153)
- 开发西部少数民族地区农村学校体育课程资源与传承民族文化的研究……………胡海鹰(159)
- 非连续性教育之本土呈现形式
——以贵州石门坎苗族、穴塘坎汉族、平家寨仡佬族为例……………周贵发 余文武(163)
- 少数民族大学生英语学习焦虑研究
——以西藏大学生为个案……………龚江平 高 学(166)

民族历史研究

- 论历史上民族迁徙主要原因及社会作用……………张玉林(172)
- 抗战时期西南联大的民族学人类学研究及其意义
——以云南为中心的田野调查为例……………杨绍军(178)
- 清代贵州民族地区义学教育试探……………宋荣凯(187)
- 从竹枝词看清代贵州民族生计方式及其特点……………严奇岩(191)
- 中国报刊民族学研究论文索引……………(199)

版式设计:文 力

GUIZHOU MINZU YANJIU

No. 4, 2009 (General No. 128)

Contents

Theories and Practices of Regional Autonomy of Ethnic Minorities in Guizhou	YANG Chang-ru(1)
The Construction of Government Ability In Nationalities Area And The Harmony of Nationalities Area	YAN QING(8)
On the Soft-environment Construction for Minority Areas People to Express Their Interests	HUANG Jun(16)
A Minority Autonomous Areas of Economic Law Legislation	YANG Dong-xia(23)
The Judicial Relief of Developing Autonomous Rights in Minority Autonomous Area	MA Xun-xiang(27)
National Spirit's Six Big Functions	SUN Wen-ying(32)
The Study on the Exist to the Minority Nationality's Culture under the Globalization , Modernization and Urbanization	LING Qing(37)
The Religious Essential Factor Within Non- material Cultural Inheritance of the Southwest Minority Nations	DONG Ren-da (44)
The Object, Matter, Heritage and Museum	PENG Zhao-rong JIN Lu(50)
The Water Carnival of The Dai Nationality in The Ritual Theory	WANG Gan(57)
A Study on Cultural Heritage Corridor Construction of the Ancient Tea And Horse Road in Yunnan—Tibet	WANG Li-ping(61)
The Cultural Research of Qiandongnan Mountain Village and Building	ZHOU Zhen-lun(66)
Interruption and Link New Approach Post—Earthquake Disaster to Research the Inheritance of Beichuan Qiang's Intangible Cultural Heritage	GUO Feng-ming(70)
The Aesthetic Construction of the Tujia People's Image—Cases from verbal works of the Tujia people in Xiangxi ...	CHEN Su'-e (74)
Some Substrata of Dong-Tai Language in Local Dialect at The Regions Inhabited By Multi-nationalities—Take Qiannan Buyi And Miao Autonomous Prefecture for Example	ZHOU Yani(80)
The Dong Language of Analysis to the "Adjectives and Nouns" Combined of the Main Part Displacement and Function ..	LONG Jing-ke(85)
The Construction and Dissemination of Brand of Miao Ethnic Minority's Medicine of Guizhou	LUO Kun-jin (91)
Guizhou Xijiang Miao myth of history songs Life Aesthetics Meaning	HOU Tian-qing(95)
The Study on the Phenomenon of Abandoning "the Right of Bearing Second-child under Policy Permission" in Chinese Rural Areas—Targeting at Liping County in Guizhou Province	XU Mei' YANG Da ² (99)
On the Computing of Ethnic-Folk Cultural Capitalization	MAO Yue-hua(108)
The Research of Guizhou Multi-national Area "Two Less" Present Situation and Historical Origin	WENG Ze-Hong(112)
Discussion of Construction of Small Towns in Western Minority Regions—Take the Miao and Dong Autonomous Prefecture of the Southeast of Guizhou Province as an Example	HE Xuan-gao(119)
On The Drand of Tourism in Ethnic Minority Areas of Guizhou—A Case Study About Rural Songtao Miao Autonomous County Zhengda "Miao Wang" City	ZHAO Bin(124)
The Development and Strategy of Traditional Sports' Tourism Resources about the Minorities in South-Eastern Region of Gui zhou Province	WU Ping(128)
Research On Both The Present And The Development Of The Folk PE Tourism	XU Feng(133)
The Culture Protection and Tourism Revitalization of The Qiang Village in The Context of Disaster and Reconstruction—A Case Study of The Luobo Village in Wenchuan County	ZHANG Jin-ling WANG Hong-liang(138)
On Rural Land Circulation in the Background of Rural Surplus Labor Forces Transfer in the Counties of the Minority Region—Taking Pingba County As an Example	ZHANG Fu-jie (143)
The Buyi National Minority Writer Not Friend Iris Tradition Writing Technique Searches Analyzes	ZHENG Jiang-yi(148)
Analysis the Teaching Ability Structure of Bilingual Teachers	YANG Shu-qin MENG Fan-li(153)
Developing the Resources of Physical Education in Countryside in Western Minority Nationality Areas and the Study to Inheriting of National Culture	HU Hai-ying(159)
On the Indigenous Forms of Noncontinuity Education—Taking the Miao Nationality in Shimenkan, the Han in Xuetangkan, the Kelao nationality in Pingjiazhai	ZHOU Gui-fa YU Wen-wu(163)
On Foreign Language Anxiety of Ethnic University Students—Exemplified by Tibetan University Students	GONG Jiang-ping GAO Xue(166)
On the Chief Causes and Social Functions of Ethnic Migrations in Chinese History	ZHANG Yu-lin(172)
Anthropological and Ethnological Research and Tts Significance by Southwest Union University of Anti-Japanese War Period—A Case of Yunnan-centered Field Investigation	YANG Shao-jun(178)
The Qing Dyneasty Established Charitable School Education in Guizhou Minority Areas	SONG Rong-kai(187)
On Means and its Features of Subsistence of Guizhou's Ethnic Groups in Qing Dynasty from Appreciating Zhuzhi Poems	YAN Qi-yan(191)

贵州民族区域自治理论与实践

杨昌儒

(贵州民族学院, 贵州·贵阳 550025)

摘要: 贵州是一个多民族的省份, 实施民族区域自治的制度架构是贵州社会的必然要求。在六十年的实践中, 我们依据马克思列宁主义国家学说、民族平等理论和中国的经验, 构建了“三州十一县”民族自治地方管理体系, 实践证明, 民族区域自治是适合中国国情、具有强大生命力的政治制度。民族区域自治在贵州的实践, 所取得的成就是明显的。

关键词: 贵州; 民族区域自治; 实践

中图分类号: D633.2.73 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6959 (2009) 04-0001-07

Theories and Practices of Regional Autonomy of Ethnic Minorities in Guizhou

YANG Chang-ru

(Guizhou University for Nationalities, Guiyang, Guizhou 550025, China)

Abstract: Guizhou is a province with many nationalities; it is an inevitable requirement for Guizhou to implement the system of regional ethnic autonomy. We have built an administrative system of "three-state and eleven-county" in autonomous areas on the basis of Marx and Lenin's national theories, nation-equality theory and China's experience through the sixty-years' practice. It has proved that the system of regional ethnic autonomy is a political system, not only suitable for China's national conditions, but also with strong vitality. The achievements which got from the practice in Guizhou are obvious.

Key words: Guizhou province, practice, regional autonomy of ethnic minorities

“中国人民从此站立起来了”是毛泽东同志60年前向全世界的庄严宣告。1949年11月15日, 贵阳解放, 12月26日, 贵州省人民政府成立。自此, 贵州的民族关系进入了一个全新的时代。虽然, 时至今日贵州依然是“欠开发、欠发达”的省份, 经济发展较落后于其它发达地区。但是, 从贵州今天的发展程度来看, 少数民族地区经济、社会、文化等方面的发展今非昔比。在贵州60年的发展历程中, 各民族日益亲近, 各民族团结奋斗, 形成了“三个离不开”的社会关系格局。这样的民族关系格局理应归功于我国的民族区域自治理论与政策的成功实践。

一、历史的起点: 20世纪50年代初贵州民族关系和民族问题现状

贵州是一个以山地高原为基本地理特征的省份, 全省各地的地形地貌千差万别, 气候水文呈垂直变化, 资源物产迥异。在这样复杂的自然生态环境下, 贵州各民族和地区之间, 呈现出参差不齐的状态。有些民族处于自然环境较好的地区, 获得的能量相对要多一些, 因而发展的速度就快一些。而有的民族则长期居住在穷乡僻壤, 散布在与世隔绝的边远山寨或深山幽谷, 与外界的物质交换、信息交流甚少或完全隔绝, 获得的能量相对要少一些, 因而发展的速度相对就要慢一些, 甚至有些民族的部分群体长期处于一种停滞不前的状态之中。因此, 贵州大地上的各民族、各地区之间的经济、社会发展水平呈现出

收稿日期: 2009-04-23

[作者] 杨昌儒 (1956-), 男 (布依族), 贵州民族学院民族学教授, 硕士生导师。

多样性和极大不平衡性。

贵州是一个民族成分较多较复杂的省份。20世纪50年代初,贵州省人口有1400多万,其中少数民族人口约有340多万,除苗族、布依族、侗族、彝族、水族等几个民族人口较多,达到10万人以上外,其他民族的人口都很少,有的几万人,或几千人。一些民族内部又分为众多的支系。各民族之间,民族的支系与支系之间,又往往交往甚少,差异极大,从而造成民族社会机体的分割破碎,难以形成在价值观念、信仰文化、心理素质等方面为民族共同体普遍接受的文化共识体系。同内地汉族相比,贵州的一些少数民族,在社会结构及其功能方面呈现出不发达或不完整的状态。从民族分布的情况来看,许多民族的居住方式多为分散村寨,或同其他民族杂居,有的民族长期处于迁徙状态之中。这样的聚落形式,难以像汉族那样,形成文化上的深厚积淀以及文明成果的系统积累和社会经济持续稳定地增长。

20世纪50年代贵州的经济和社会发展状况,总体上仍然处于一个很不发达的、较低层次的历史起点上。无论是政治经济、文化教育,还是社会生活,相对来说都比较落后。贵州省各民族、各地区之间的发展状况又是千差万别且极不平衡,由此而确定了各民族在政治、经济中处于不同的层次上。总的说来,占统治地位的是汉族,虽然在一些地方某一少数民族的人口占绝大多数,执政者是当地少数民族人士,但执政的制度与理念均来自汉族社会。就一个民族来看,在不同地区所处的政治、经济地位完全不一样。这种复杂的和不平衡的情况铸就了贵州民族关系的复杂性。

从全国范围看,贵州是少数民族和汉族接触的边区地区。汉族以中原为中心,不断向边区拓展,他们在向边远地区拓展的过程中带来了汉族的文化和科学技术,对少数民族和民族地区的发展产生了巨大的影响,因各民族所处地理自然条件的差异和文化的不同,汉族文化的影响力也不尽相同,处于交通要道的地区和民族群体主动接受汉族的文化和科学技术,其社会经济、文化发展速度与贵州的汉族社会并驾齐驱。处于深山幽谷的地区和民族群体,因为山川的阻隔,汉族的文化和科学技术的影响力相对较弱,其社会经济、文化依然沿着自己的发展运动轨道蹒跚地前进。

所以,在中国共产党夺取全国胜利,各民族洞开山门,迎接中国人民解放军时,根据马克思主义的社会发展理论,专家学者们发现,贵州的大部分少数民族聚居区的社会经济结构与汉族地区基本相同,即已经发展到封建地主经济阶段。只是由于各民族文化的相异,各民族社会呈现出各自的一些特点而已。但是,在黔西北地区的彝族、苗族聚居区还存在农奴制的残余,罗甸、望谟、册亨等地的布依族还保留有亭目制度,黔南瑶族聚居区还保留原始公社制的浓厚遗迹。

综上所述,我们可以这样对贵州当时的民族关系和民族问题作如下的总结:

1. 各民族之间的了解、理解不深,加之阶级压迫和民族压迫制度的存在,导致民族间出现信任危机。具体表现在:少数民族和汉族之间相互不信任;少数民族之间相互不信任。
2. 少数民族社会经济、文化的发展比较汉族落后。
3. 少数民族间的发展极不平衡,同一民族的不同支系的发展也不平衡。

二、历史的进程:贵州民族区域自治的实施

贵州是一个多民族省份,在我国西南乃至全国的少数民族地区中扮演着极其重要的角色,其境内民族关系和谐与否直接关系到国家的稳定与发展。从地域特点来看,贵州也明显具有国家稳定的战略意义。贵州多民族、多文化和发展极不平衡的特点决定了在其境内实行民族区域自治的重要性。

(一) 贵州少数民族概况

贵州的少数民族有着悠久的历史,较早可以追溯到古代的南蛮、越人、濮人、氏羌等几大族系,据《史记》载,“西南君长数十,夜郎最大。”夜郎当在贵州境内。足见当时贵州境内有若干地方政权。汉、唐以降,汉人迁居西南,与南蛮、越人、濮人、氏羌等几大族系的人民杂处,逐渐形成当今贵州的民族分布格局。各民族长期以来也养成了自己独特的生活方式、风俗习惯和宗教信仰,形成丰富多彩的民族文化。清代嘉庆年间八寨理苗同知陈浩在整理典籍的基础上辅以实地调查,成书《八十二种苗图并说》,系统描述了贵州的民族情况。1950年中央民族访问团在历时6个月的调查后发现,贵州有30多种民族和人们共同体(还有自报的约82种)。为进一步开展民族工作,从1953年起,国家将民族识别工作提到了议事日程。

通过民族识别,到20世纪90年代中后期,在贵州省17.6万平方公里多山的土地上,有18个世居民族:汉族、苗族、布依族、侗族、土家族、彝族、水族、瑶族、仡佬族、回族、壮族、毛南族、白族、羌族、蒙古族、满族、畲族、仫佬族等。据2005年统计,贵州省世居民族数仅次于云南和新疆,居全国第三位。全省少数民族人口占总人口的38.75%,仅次于西藏、新疆、青海、广西,居全国第五位。其中人口超过10万人的少数民族有苗族、布依族、侗族、土家族、彝族、水族、白族、回族等9个。其中苗族是贵州省人口最多的少数民族;布依族、侗族、土家族人口均在100万以上。布依族、水族、仡佬族90%以上人口生活在贵州。

(二) 贵州民族区域自治实施情况

1951年中共贵州省委重点在专区、县建立民族民主联合政府,区、乡实行民族区域自治,于此探索建政经验,展开民族民主建政工作。先后建立了5个专区、30个县、3个区、1个镇的民族民主联合政府,3个区、4个乡的民族区域自治(政权)。在各专区联合政府委员中少数民族委员占总数的24%以上,各县联合政府委员中,少数民族委员占总数的35.8%。其中,有4个副专员、2个县长、14个副县长。^[1]少数民族获得当家作主的权利,民族团结得到加强。

1952年下半年,根据中央人民政府公布的中华人民共和国民族区域自治实施纲要精神,结合贵州省具体情况与民族地区工作条件,建立了炉山、雷山、丹寨、台江等苗族自治区、惠水夷族苗族自治县、罗甸夷族自治县,威宁彝族回族苗族自治县。

1954年9月,我国第一部宪法明文规定各少数民族聚居区分别建立自治区、自治州和自治县。遵照宪法规定,1955年报经国务院批准将威宁、罗甸、惠水、雷山、炉山、丹寨、台江7个自治区改为自治县。1956年4月,撤销贵定、镇远、都匀3个专区,设置黔东南苗族侗族自治州和黔南布依族苗族自治州,改两州所辖的雷山、台江、炉山、丹寨、罗甸、惠水6个自治县为县。同年11月,撤销松桃县,设置松桃苗族自治县;撤销三都县,设置三都水族自治县。1963年5月,撤销镇宁县,设置镇宁布依族苗族自治县。1965年12月,从黔南布依族苗族自治州中划出望谟、册亨、安龙、贞丰县归兴义专区管辖,紫云县归安顺专区管辖,并分别设置望谟布依族苗族自治县、册亨布依族自治县、安龙布依族苗族自治县、贞丰布依族苗族自治县、紫云苗族布依族自治县。1981年3月,撤销关岭县,设置关岭布依族苗族自治县。9月,撤销兴义地区,改设黔西南布依族苗族自治州,所辖各自治县改为县。1983年9月,撤销玉屏县,设玉屏侗族自治县。1986年,撤销务川、道真、沿河、印江等县,设务川仡佬族苗族自治县、道真仡佬族苗族自治县、沿河土家族自治县、印江土家族自治县。至此,贵州的民族区域自治形成了“三州十一县”的大格局。

另外,贵州还有253个民族乡。其中贵阳市有18个,六盘水市50个,遵义市8个,安顺市11个,毕节地区77个,铜仁地区56个,黔东南州17个,黔南州12个,黔西南州3个。全省少数民族自治地方的土地面积占全省总面积的55.5%。在这里必须指出,民族乡与民族自治地方是有着明显区别的,民族区域自治地方最小只能到县级,民族乡由于地域过小、人口较少不能构成民族自治地方,但它无疑是民族自治地方的有效补充和整合形式。中国的民族乡是指在相当于乡的少数民族聚居地方建立的一级国家政权,或者说民族乡是中国在不具备实行民族区域自治条件的少数民族较少的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。它是解决中国散杂居少数民族问题的一种特殊的政治形式,是中国民族区域自治制度发展和完善的结果。因此,从某种意义上讲,贵州的少数民族地区是由“三州十一县”和253个民族乡构成的有序整体。

从新中国建立至今,可以说,民族区域自治制度在贵州的实践已经取得的成绩也是十分明显的。贵州少数民族地区深化改革,扩大开放取得显著成效,地方工业快速发展,基础设施不断改善,科教文卫等社会事业不断发展。尤其是三个自治州的发展一直在稳步推进,各自治县的发展势头也在逐年上升,而各民族乡也取得不少可喜成绩,特别是在改革开放以来,较之解放前已经有了翻天覆地的变化。当前,贵州各族人民正在为在21世纪的头20年全面实现小康社会而团结奋斗。

三、理论依据:马克思主义与中国经验的结合

中国的民族区域自治,是中国共产党把马列主义民族理论与中国民族问题的实际相结合,解决中国

民族问题的基本政策和重要的政治制度,也是具有中国特色的解决中国民族问题的基本形式。它能最大限度地满足各少数民族平等自治、自主管理本民族、本地区的内部事务的需要,在加强我国各民族之间的团结,巩固国防,促进经济社会发展方面,也起到了重要作用。

中国民族区域自治理论的主要理论来源,就是马克思列宁主义的国家学说,即关于坚持民主集中制,坚持建立统一而不可分割的共和国,坚持建立尽可能大的国家的原则;马克思主义关于民族平等、团结、互助、和谐发展的民族问题理论;中国历史上关于地方自治的思想。

马克思列宁主义的国家学说,基于以下原因:

首先在于这类国家符合整个社会发展的要求。人类社会总是不断地由分散、孤立状态走向集中、统一的。建立民主集中的、统一的大规模的国家,乃是顺应和促进这一发展趋势的重大的历史步骤。

其次在于这种国家有利于经济发展。社会生产力和生产规模越发展越扩大,就更加要求有越来越大的活动范围,越来越广泛的分工合作和在资源、生产资料及科学技术等各方面的互相交流。集中的统一大国,显然比小的国家更能适应这种要求。

马克思列宁主义的民族平等、团结、互助、和谐理论,基于以下认识:

第一,各民族都是人类物质财富和精神财富的创造者,对人类历史文化的发展都作出了应有的贡献,因而每个民族同其他任何民族都应当是平等的。

第二,马克思主义坚持民族平等和民族团结原则是从民族问题发展的客观规律出发的。

列宁说:“在资本主义的发展过程中,可以看出在民族问题上有两个历史趋向。第一个趋向是民族生活和民族运动的觉醒,反对一切民族压迫的斗争,民族国家的建立。第二个趋向是民族之间各种联系的发展和日益频繁,民族壁垒的破坏,资本、一般经济生活、政治、科学等等的国际统一的形成。”^[1]这两个历史趋向,对资本主义来说,是民族问题上的一种不可克服的矛盾。因为资本主义的社会化大生产,必然驱使各民族越来越接近,这是一种历史的趋势。但是,由于资本主义所具有的贪婪性和掠夺性,又必然地加剧民族矛盾,产生彼此对立和分离。这就决定了资产阶级根本无力解决民族问题。马克思主义从社会发展、各民族的接近和实现社会主义的角度出发,坚持民族平等和民族团结的原则。首先是坚持民族平等和语言平等,不容许在这方面有任何特权,其次是坚持国际主义原则,因为只有这样,才能把阻碍民族接近的障碍减少到最低限度,才能使各民族工人和劳动人民消除民族隔阂,加强信任,团结起来,为各民族在社会主义基础上的日益亲近和接近创造条件。

马克思列宁主义的国家学说和民族平等理论都来自人类社会发展的现实基础。当人类从分散、孤立状态走向集中统一的社会形态,首先遇到的是帝国体制。在帝国内存在主体民族与非主体民族之分、主流文化与非主流文化之别。于是,非主体民族及其文化要求有自己的发展空间,他们为争取自治权进行了英勇的斗争,由此而生成了民族自决意识。民族自决的意识发轫于人类进入帝国时代。公元前6世纪的波斯帝国,曾经被迫允许受它统治的犹太人和腓尼基人享有广泛的自治权利。在罗马帝国的统治范围内,也曾实行过自治,如古罗马自治市。特别是作为被压迫民族的日耳曼人,为了求得民族独立和当家作主的权利,同罗马帝国奴隶主统治者进行了长期斗争,并且终于取得了胜利。对此恩格斯指出:“同瓦鲁斯的会战,是历史上最有决定意义的转折点之一。这次会战使日耳曼尼亚永远摆脱罗马而取得了独立。”^[2]

中国关于地方自治的实践。中国古代史上的羁縻制度、土司制度、盟旗制度等,就是中华帝国的历代统治者解决民族自决权的一种制度安排。这种制度安排给予了少数民族自己处理地方性事务的权利,在一定程度上缓和了民族之间的矛盾,为中华帝国的稳定奠定了基础。

羁縻制度,是中国秦朝至宋朝时期,中央封建王朝在西南及长江以南少数民族地区实行的一种管理制度。即封授少数民族首领一个官职称号,由他们世袭其地,世长其民,朝廷不过问其内部事务,只要求表示臣服就行。

土司制度,是利用世居少数民族中的上层分子充当地方政权机构的长官的制度,是元、明、清王朝对西南少数民族地区实行的一套较为严格的管理制度。是由羁縻制度发展演进而来的。始于元、盛于明、衰于清。

清朝在蒙古地区建立了许多“旗”和“盟”，它们既是基层政权组织，又是军事和社会组织。每旗设札萨克（旗长）等官员管辖，数旗合为一盟，设盟长和副盟长；清朝通过理藩院管辖各盟旗，即盟旗制度。这是满族贵族创建的八旗制度与蒙古族原有社会组织鄂托克和爱马克相结合的产物。具体建立过程是：清廷对归附的蒙古诸部逐一编旗，划定疆界，从蒙古王公贵族中选任札萨克管理旗政，然后指定数旗定期会盟，商讨盟内重大事务。

基于马克思列宁主义的国家学说、民族理论和中国的经验，中国共产党于20世纪40年代起，选择了民族区域自治的制度。并在中央苏区实行民族区域自治，1947年就建立了内蒙古自治区。1952年政务院（国务院）就颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，1954年将民族区域自治写进《宪法》，1984年出台了《中华人民共和国民族区域自治法》，可以说中国的民族区域自治理论是中国共产党在长期探索解决国内民族问题途径的实践过程中逐渐形成和发展起来的。

中国民族区域自治是在中华人民共和国领土之内、在中国共产党和中央人民政府统一领导之下、遵循宪法规定的总道路前进的、以少数民族聚居区为基础的区域自治。民族区域自治的实质是在统一的多民族的社会主义国家内，使有着一定聚居区的少数民族，有当家作主、管理本民族内部地方性事务的权利，保障少数民族的平等地位，充分发挥他们的积极性，保证各少数民族按照总结的政治、经济和文化特点，发展经济文化事业，促进民族发展和繁荣，巩固祖国的统一和各民族的团结。

中国的民族区域自治的理论，主要是有关民族区域自治的本质、内容、形式、原则、特点、作用及民族区域自治的产生和发展规律的理论。它既是中国民族区域自治实践基础上的科学概括，又是在指导中国民族区域自治实践过程中得到实践检验的经验结晶，是中国共产党把马克思主义理论与中国民族问题的实际相结合提出的具有中国特色的民族理论，是毛泽东思想、邓小平理论的重要组成部分。中国的民族区域自治实践，是以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，在中国共产党和中华人民共和国政府的倡导和推行下，在各民族人民的积极参与下，长期进行的社会实践，是具有中国特色的民族工作实践的重要组成部分。中国的民族区域自治理论和实践，丰富和发展了马克思列宁主义民族理论，树立了多民族国家解决民族问题的范例。总之，实行中国民族区域自治的理论依据就是马列主义的民族理论以及结合中国实际的中国共产党的民族理论与政策，反过来民族区域自治制度的实施和理论的系统形成和不断优化又进一步充实和丰富了马列主义和中国共产党的民族理论与政策。

而民族乡实行的主要理论依据，也是沿袭了马列主义实事求是的思想路线，但也可以看做是中国共产党民族理论的一大创新。中国共产党针对我国散杂居的民族分布特点，独创性地提出了构建了“民族乡”的政权体系，通过宪法的形式确定了“民族乡”的行政地位，进一步完善了我国的民族区域自治制度。民族区域自治制度是用《中华人民共和国民族区域自治法》这样的成文法来进一步确保其地位和完善其体系的，而民族乡制度，则也有相关的行政法规来进行规范，一般称之为《民族乡行政工作条例》。从今天我国民族自治的实践情况来看，无论是宏观的政策法规上还是具体的实践途径上都有了较为系统化的理论体系。

四、历史的成就：民族区域自治在贵州的实践

中国民族区域自治的实践，具有规模化的推行应该是从1950年开始的。截止到2006年底，全国共有5个自治区、30个自治州、120个自治县（旗）；45个少数民族建立了民族自治地方，民族自治地方总面积占全国总面积的64%；实行自治的少数民族人口占少数民族人口总数的75%。实践证明，民族区域自治是适合中国国情、具有强大生命力的政治制度。民族区域自治在贵州的实践与全国实施自治政策是基本同步的，所取得的成就是明显的。从前面我们对贵州少数民族和民族区域自治介绍的情况来看，贵州少数民族民族地区在全国具有典型性和代表性。因此，认真总结民族区域自治在贵州的实践与发展过程，将有利于更进一步推进贵州的民族进步发展事业。

（一）民族区域自治在贵州实践的成就

首先，构建起了“三州十一县”和253个民族乡的少数民族地区格局，形成了贵州省“州县乡”有序的民族地方政权体系，最大限度地满足了少数民族群众的自治需求，并且也构成了解决民族问题的一个有效管理体制。

第二,体现在经济上,经济综合实力明显增强,经济结构不断优化,基础设施条件明显改善,人民生活水平显著提高。新中国成立至今,贵州省各族人民高举社会主义伟大旗帜,经过不断的探索和努力,通过改革开放,促进了经济的快速增长。以贵州黔东南苗族侗族自治州为例,到2004年,全自治州生产总值达到115.75亿元,比1949年增长14.4倍,比自治州成立时的1956年增长14倍,比1978年增长7.1倍。在生产总值中,第一产业增加值42.32亿元,第二产业增加值36.68亿元,第三产业增加值36.75亿元,分别比1949年增长2.4倍、163.8倍和114倍。^[1]从这些数据看来,黔东南州经济发展的突飞猛进,综合实力显著增强,也从中可以窥视贵州其它民族地区经济的发展情况。公元1950年前,贵州民族地区基本上处于传统的自给自足的农耕社会,工商业很不发达。公元1950年后,在中国共产党的领导下,在民族区域自治制度的有效实施下,广大民族干部和人民群众从自身的发展实际入手,使得贵州民族地区的产业结构不断得到了调整和优化,第一、二、三产业均得到了有效发展。产业结构的调整,有力地推动了全自治州经济的快速增长。当然,与此同时农业也得到持续稳定的发展。经济的不断增长,自然直接受益者就是广大的少数民族人民。经济收入的增加,生活水平就自然而然在提升,人们不仅解决了长期以来难以解决的温饱问题,大多数家庭还拥有了很多现代化家具,生活质量明显改善。同时,由于经济的发展,政府和人民有余力提高生产能力,加大投入,形成了持续健康发展的模式。

第三,在政治方面,贵州民族自治地方确立了各民族平等的地位,培养和造就了一支宏大的少数民族干部队伍,有利于自治地方的民主政治建设。党和国家从消除民族压迫和民族歧视、实行民族区域自治、大力培养民族干部等方面,致力于实施民族平等的政策,保障了民族平等政策落到实处。全省“三州十一县”和253个民族乡的政府机关首长均由自治主体民族的公民担任,并且确定了民族自治地方权力机关、行政机关的领导成员和工作人员中民族干部的配置比例。贵州省在培养民族干部方面也是加大了力度的,从建国初开始就设置了贵州民族学院为培养民族干部服务,同时积极引进大量的各类人才,至今已经形成了一支宏大的少数民族干部队伍,比如2003年底,黔东南自治州少数民族干部占78.7%。这些干部的政治水平较高,业务水平也比较高,他们代表着自治地方的人民群众行使国家权利,十分有利于自治地方的民主政治建设。

第四,在社会发展方面,城乡基础设施明显改善,各项社会事业全面发展。新中国成立之初,贵州民族地区的基础设施十分落后,交通闭塞,水利、通信、文化、教育、卫生等方面的基础设施基本上是一片空白。人民政府十分重视民族地区的基础设施建设,在充分了解自治地方的特点基础上,从自治地方的实际出发,不断加大投资力度,改善基础设施条件,取得了十分明显的成绩。比如,从1950年到2004年的55年间,黔东南民族自治州全社会固定资产投资累计达到315.3亿元,其中从2000年到2004年的5年时间,就累计高达232亿元。投资的增长,一是极大地改善了自治地方的交通条件;二是水利、电力、通信和城乡基础设施建设得到加强;三是文化、教育、卫生和体育等基础设施得到不断改善。比如,到2004年,黔东南州有图书馆17个;广播和电视覆盖率分别达到77.8%和94.2%;有高等院校3所,普通中学280所,中等职业技术学院24所,普通小学1989所,各类学校在校学生人数达78.47万人,全自治区“普九”人口覆盖率达到85.1%;^[2]有医院和卫生院等,另外还建成了凯里体育馆等一批体育场馆。基础设施的改善,推动了经济社会文化的发展。

第五,在民族文化的发展方面,主要体现在各民族的优秀传统文化得到有效保护和发展上。首先是民族语言文字工作得到发展。贵州的大部分民族自治地方都在推行双语教学,为保护和发展民族语言文字工作提供了保障,这本身也符合少数民族的意愿。同时,民族文化的保护,有利于吸收民族文化的优秀成分,并在文化融合中更好地服务于自治地方。民族区域自治制度的实行,极大地推动了民族文化的繁荣与发展。比如从1980年至2000年间,黔东南州委先后下拨了160多万元扶持了雷山、黎平、从江、丹寨、榕江、台江、镇远、凯里、天柱等10多个县市业余文化工作队,各县文工队挖掘整理了一大批优秀的传统剧目和传统艺术,极大地丰富了民族文化。

第六,加强了各民族的团结,促进了社会主义民族关系的发展。贵州民族的分布情况十分复杂,在各民族大杂居、小聚居的民族分布格局的基础上,又形成了各民族不同区域范围的交错插花居住的状况,因此各民族之间形成了密切而复杂的民族关系。民族区域自治的实施使得贵州民族关系发展成为新

型的社会主义民族关系，巩固了祖国统一稳定的大局和边疆的安定。民族区域自治地方的建立，首先就是要将当地的民族分布、民族关系、历史传统和经济文化发展等方面的情况进行综合考虑，自治地方的一切工作都必须从维护民族团结促进自治地方发展的目的出发。几十年的实践都紧紧围绕着团结和发展这个中心开展，少数民族地区出现了民族团结、社会稳定、经济发展、文化教育等各项事业欣欣向荣的局面。民族区域自治地方的建立，不仅使各民族的团结获得了巩固发展的政治基础，而且促进了民族间在经济文化上的互助合作，各民族之间的关系日益发展，逐步形成了“汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、少数民族之间也相互离不开”的亲密关系。

总之，贵州60年民族区域自治理论与实践的成果十分丰富，留给我们的经验启示也非常多，与此同时，我们要尽可能地去认识和发现不足，在总结经验教训的基础上，进一步推进贵州乃至全国的民族区域自治工作。在当前构建和谐社会的语境下，我们的民族区域自治工作要与社会主义和谐社会的追求目标协调一致，要努力坚持“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的主题原则，不断去开创少数民族地区工作的新局面。

参考文献：

- [1] 贵州省民族事务委员会. 贵州民族工作五十年[M]. 贵阳：贵州民族出版社，1999.
- [2] 贵州通史编委会. 贵州通史，第5卷[M]. 北京：当代中国出版社，2003.
- [3] 杨昌儒. 民族理论论纲[M]. 贵阳：贵州人民出版社，2006.
- [4] 吴仕民. 中国民族理论新编[M]. 北京：中央民族大学出版社，2008.

(责任编辑：廖 建)

民族地区政府能力建设与民族地区和谐

严庆

(中央民族大学 管理学院, 北京 100081)

摘要: 民族地区的各级政府是民族地区和谐社会建设的组织者, 其能力建设直接影响到民族地区和谐社会构建的进程与质量。本文旨在揭示民族地区政府能力从核心内容到具体构成要素对民族地区和谐社会构建产生的多层面、多角度的影响, 分析民族地区政府能力对民族地区和谐社会构建产生影响的内在机理, 明晰民族地区政府能力建设与和谐社会构建的动态关系。

关键词: 和谐; 民族地区; 政府能力

中图分类号: D633.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6959 (2009) 04-0008-08

The Construction of Government Ability in Nationalities Area and The Harmony of Nationalities Area

YAN QING

(Central University for Nationalities, Management Department, Beijing 100081, China)

Abstract: All ranks of government in nationalities area are the organizers of harmonious society-building, and their ability direct affect the course and quality of harmonious society-building in nationalities area. This article want to open out the effect comes from different layers and different angles to the harmonious society-building which carried by the government ability from its corn and its composing factors, to analyse the inner mechanism of the effect that government ability bring to harmonious society-building, to clear the dynamic relationship between the government ability and the harmonious society-building.

Key words: Harmony, Nationalities area, Government ability

我国是一个统一的多民族国家, 多民族的国情决定了民族地区和谐社会构建是社会主义和谐社会构建全局的重要组成部分。民族地区的各级政府是影响当地社会发展的中枢, 民族地区政府能力建设事关和谐社会构建大局。

一、民族地区和谐及其特征

民族地区是整个国家社会系统的一部分, 民族地区和谐的特征具有整个社会和谐特征的共性, 同时整个社会和谐的基本特征在民族地区又有特殊体现。民族地区和谐具体涉及到五个方面的和谐, 即经济和谐发展、政治和谐统一、文化和谐共生、教育与社会和谐推进、人与自然和谐共处。^{[1][P60]}

五个方面的和谐涉及到了民族地区的方方面面, 在具体把握民族地区和谐的基本特征时尤其要重点关注民族关系和谐和人与自然的和谐。

民族区域和谐离不开民族关系和谐。我国的少数民族人口主要集中在西南、西北和东北各省、自治

收稿日期: 2009-06-11

基金项目: 中央民族大学“985”工程“中国少数民族地区公共管理与公共政策研究”项目阶段性成果之一。

[作者] 严庆 (1970—), 男, 河北乐亭人, 副教授, 中央民族大学管理学院2007级博士研究生, 研究方面: 民族政治学、民族理论与民族政策、民族教育。

区。民族区域是指少数民族聚居的地方，包括内蒙古、新疆、西藏、广西、宁夏5个自治区和30个自治州、120个自治县(旗)、1,200多个民族乡。^{[2]P32}在民族区域都杂居着不少汉族，其比例也相当高。如在内蒙古、广西、宁夏三个自治区中，汉族人口都超过了少数民族人口，在新疆，汉族人口占40%强。加上随着市场经济的进一步发展以及人们观念的改变，各民族人口跨地区流动的情况较为普遍。在民族区域，社会成员的民族成分复杂多样，文化差异明显，在生产生活中发生摩擦甚至冲突的可能性较大。同时，流动到民族区域经商和务工的其他民族成员由于对当地民族的风俗习惯了解得不多，也可能在交往中发生误会和摩擦。因此，民族区域社会成员民族成分的复杂性、文化差异性决定了要实现民族区域和谐，就要促进民族关系的和谐发展。为了实现民族和谐，就要坚持民主法治，发扬社会主义民主，贯彻民族平等原则，依照国家的宪法、民族区域自治法处理民族问题、协调民族关系；坚持公平正义，保证各民族成员拥有参与社会建设的同样机会和同等权利，在分享劳动成果方面贯彻公平合理的原则；提倡诚信友爱，各民族成员相互尊重，形成良好的社会氛围；就要调动一切积极因素，使民族区域充满活力，尊重差异，承认价值，促进发展；维护民族区域的安定有序，提高社会保障能力，加强社会治理，促进民族团结，营造安定祥和的社会局面。

民族区域和谐离不开人与自然关系的和谐。我国的少数民族分布地区广，所处自然环境差异大，自然条件相对恶劣。民族地区的西部大陆性气候强，半干旱和干旱气候面积大。西北干旱气候区(含半干旱气候区)占全国面积的27.3%，其中民族地区占全国面积的25.75%。内蒙古高原、黄土高原的西部、天山山地等民族地区，为半干旱气候区；塔里木、准噶尔、柴达木盆地和阿拉善高原等民族地区，为干旱气候区。我国95%以上的沙漠和戈壁位于内蒙古、宁夏、青海等民族聚居地区。在西部高山地区，现代冰川覆盖面积达537万平方公里；在大兴安岭、青藏高原以及天山、阿尔泰山和祁连山等地区，多年冻土分布面积有215万平方公里。广西、贵州和云南东部出露大面积的碳酸盐类岩石，面积约占全国同类岩石的42%。^{[3]P10}在湿热气候条件下，岩溶作用强烈，发育了典型的喀斯特地貌。在黄土高原边缘，西起湟水流域，经六盘山麓、鄂尔多斯高原，东止西辽河流域的广大范围内，堆积的黄土经流水作用，侵蚀发育了现代的各种黄土地貌。可见，我国少数民族地区所处的大多自然环境复杂而脆弱，干、高、寒、荒等特点突出。而民族地区的工业现代化水平又相对较低，民族群众对自然条件的依赖性较强，因此在民族地区和谐社会的构建进程中，要处理好经济发展与环境保护的问题，既要开发和利用好自然资源，又要注意保护和改善自然环境，实现人与自然和谐相处，共同发展。

我国民族关系是一个动态的开放性系统，它是社会关系的重要组成部分，它通过人们的社会生活反映到国家政治、经济和文化的各个领域，维系和影响国家的稳定。民族地区的和谐是整个多民族国家和谐的条件和基础之一，民族地区和谐事关国家的整体和谐，民族地区和谐事关整个社会的安定有序，民族地区和谐影响到边疆的稳定和边防的稳固。

二、民族地区政府能力解读

民族地区的各级政府是影响当地社会建设发展的中枢。结合民族地区的实际和任务，民族地区地方政府的角色为“扶贫者(解决温饱问题、消除贫困的组织者和实施者)”、“启蒙者(转变观念、解放思想的宣讲者和倡导者)”、“领航者(地方经济宏观调控者和组织者)”、“保护者(地方稳定秩序的保护者)”、“服务者(地方公共物品提供者)”、“环保者(共有资源和自然资源的保护者)”^{[4]P26-28}。各级政府依法组成后，凭借国家赋予的权力，依靠行政体系，能够根据建设和发展需要进行社会动员，根据既定规划进行人、财、物等资源的调动。同时，各级政府还要积极致力于维护当地的社会秩序，调整各种社会关系，管理公共服务事业，发展社会福利等。加强民族地区政府能力建设对民族区域的和谐社会构建具有重大影响。

民族地区政府能力主要是指民族地区的各级政府，在既定的国家宪政体制内，遵循民族区域自治法的规定，通过制定和执行科学的公共政策，最大可能地动员、利用、组合、发掘、培植各种资源，为当地社会和各族人民提供广泛而良好的公共物品和公共服务，通过确立当地社会普遍遵守的正式规则，积极引导更为广泛的非正式社会规则，维护民族地区的社会公正和秩序，形成有效调节社会关系和社会行为的制度及机制，实现民族地区治理，推动民族地区发展的能力。当前，民族地区政府能力可具体分解

为决策能力、管理能力、创新能力、应对能力、协调能力、回应能力、法治能力等内容,有效性是民族地区政府能力的核心。此外,民族地区的特殊性又赋予了民族地区各级政府特殊的能力构成。

首先,经济发展能力是民族地区各级政府的必备能力。实践表明,经济发展落后,社会发育程度不高是困扰民族地区发展的首要问题,各民族群众的物质文化需要与民族地区落后的社会生产之间的矛盾一直非常突出。2001年底,少数民族和民族地区剩余贫困人口1846万人,农村贫困发生率14.1%,而全国剩余贫困人口2900万人,农村贫困人口发生率为3.2%。少数民族和民族地区剩余贫困人口占全国贫困人口的比例为64.3%,农村贫困率发生率高于全国10.9个百分点。国家扶贫开发重点县共592个,民族自治地方267个(除西藏)。加上西藏74个县整体被列入国家扶贫开发重点扶持范围,民族自治地方享受国家扶贫开发重点扶持的县为341个,占民族自治地方总数的53.5%。^{[18][19]}社会救助和社会保障制度虽然已在民族地区开始启动,但总体上仍然是惠及面窄、保障有限。全国155个民族自治地方的699个县中,尚未建立农村低保制度的还有323个县,占总数的46.2%,这些县至今仍实行传统的社会救济办法,救助力度十分有限。^[20]加快民族地区经济发展是民族地区各族人民的强烈愿望,促进经济发展是民族地区最大的政治,推动经济发展能力是民族地区政府能力构成中的突出部分。

其次,处理民族宗教问题的能力是民族地区政府应具备的重要能力。民族宗教无小事。民族地区的民族问题和宗教问题集中而且敏感,是制约当地经济社会健康发展,甚至危及国家长治久安的权重因素。民族地区的民族问题和宗教问题既有各自的历史渊源,又相互复杂的交织在一起,同时还受到来自其他地区和国际的影响,既重要又难以把握和处理。但是,民族地区的民族宗教问题不仅必须要处理,而且还要处理得稳妥,这无疑对民族地区政府的能力提出了很高的要求。

再次,推动民族地区实现跨越式发展的能力。与其他地区相比,由于综合原因,民族地区在经济建设和社会综合发展方面相对落后,自我发展能力不足。在人才缺乏,环境保护压力大,发展任务艰巨的多重困难下,民族地区要通过实现跨越式发展,逐步缩小与其他地区的发展差距,力争达到全国平均水平。以科学发展观为指导,实现永续发展的要求决定了民族地区的跨越式发展并不是简单地完成对其他地区的追赶任务,而是要立足区情,立足于客观实际,通过发展理路创新寻求民族地区发展的比较优势,后发优势。“东亚发展模式”的实践证明,跨越式发展不可能只靠市场力量和社会组织力量的自发推动来实现,而是要依靠政府力量的主导,有机整合市场力量和社会自身组织力量共同推动和实现的。^{[21][22]}民族地区经济和社会力量发育程度相对低下,这就决定了当地政府在整個经济和社会发展中扮演着组织者、决策者、推动者和保障着的重要角色,主导着民族地区整个社会的发展进程。就此而论,如果民族地区的各级政府没有足够的开拓创新的能力,民族地区的跨越式发展就不能实现。

毫不夸张地讲,民族地区政府能力是影响和谐社会建设的核心因素,民族地区政府能力是实现各族人民群众利益的关键因素,民族地区政府能力是推动民族地区各少数民族发展的关键因素。没有民族地区政府能力的提高,民族地区各少数民族的加快发展就无从谈起。

三、民族地区政府能力建设对构建和谐社会的影响

民族地区政府能力建设会影响到民族地区政府的决策科学性及其社会导向力度,会影响到民族地区政府的治理水平及推动社会发展的程度,还会影响到民族地区政府的社会服务水平及社会协调效果。

民族地区政府能力建设是一项复杂的系统工程,有着自身的核心内容和重点领域。其核心内容是民族地区政府能力建设的关键点,而重点领域是当前构建建设社会主义和谐社会对民族地区政府能力的突出性要求的体现,二者相辅相成,构成了政府能力建设的二维框架。科学行政能力、民主行政能力和依法行政能力三位一体构成了民族地区政府能力建设的核心内容。民族地区政府能力的重点领域则突出表现为七种能力:决策能力、宏观管理能力、创新能力、应对能力、协调能力、回应能力和法治能力。其中前五种能力可归类为科学行政能力,而回应能力可归类为民主行政能力,法治能力归类为依法行政能力。^{[18][19][27-32]}

科学行政能力、民主行政能力和依法行政能力作为民族地区政府能力建设的核心内容必然对和谐社会构建产生重大影响。

(一) 科学行政是政府能力建设中的价值取向,是对政府能力建设在专业化、职业化方面的要求。

科学行政能够提高民族地区政府的行政效率与效益，能够在较短的时间内取得较好的社会统筹与治理效果，一方面，能够在较短的时间内用较合理的方式方法消除影响民族地区和谐社会构建的社会不和谐因素，消除或弥合社会秩序中的裂痕；另一方面，通过科学决策、有效动员，加快民族地区的政治、经济、文化和社会发展，“四位一体”的加快推动民族社会的和谐发展。简而言之，民族地区政府的科学行政能力能够有效消除影响社会和谐的不利因素，能够积极主动地引领社会朝向和谐发展。科学行政对民族地区和谐社会建设的助推影响能够在社会发展方面缩小民族地区与其他地区的差距，从而加快实现整个社会的全局和谐。

(二) 民主行政是政府能力建设中的理路选择。实行民主行政要求民族地区的各级政府始终坚持从各族人民群众的根本利益出发，牢固树立为人民行政、靠人民行政的意识，坚持以人为本，牢记各族群众的利益，要充分发挥各族人民群众的作用，做到问政于民，议政从民，实政益民。同时，要紧密结合基层民主制度的建设，扩大各族人民参与，加强公众监督，推行政务公开，保障人民的知情权、参与权与监督权。民主行政最大的效能在于能够缩小或消除可能存在于政府与基层群众之间的对立情绪。缺乏基层群众广泛而全面参与的政府行政往往是单纯的政府行为，基层群众会认为政府的事是“官事”，公共事务决策是“肉食者谋之”的事，这样，基层群众就会对政府决策等行政行为不知情、不热心甚至会产生误解。事实表明，在相当长的一段时间里，干群关系是影响民族地区和谐的一种主要关系。如果政府工作人员能够深刻认识到权力是人民赋予的，就会为人民的利益运用权力谋事，就会将自己的本职与各族人民群众的切身利益紧密联系起来，就会得到各族人民群众的支持和拥护，就会形成干部群众同心同德谋发展，群策群力搞建设的和谐局面，这种干群关系和谐无疑是民族地区和谐社会构建的基础和目标。民族地区的干群关系和谐会加强民族地区社会的内部整合，促进民族地区内聚力的提升，就会形成整个社会中的和谐部分。

(三) 依法行政是民族地区政府能力建设的原则。就我国民族地区来讲，绝大多数地区都处在由传统社会向现代社会的转型过程中，在这一特殊的社会转型期人们的法律意识薄弱、法律知识匮乏，法律远远没有成为维持社会秩序的基础，法律也远远没有成为人们普遍恪守的行为规范。民族地区的各级政府要提高依法行政能力，要大力加强政府立法工作，健全和完善各项法律制度，做到有法可依。同时，进一步完善严格执法、文明执法、公正执法的行政执法体制和权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法责任制，健全对行政权力的制约和监督机制，做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法要追究。在处理民族纠纷、管理宗教事务中更要坚持依法调处和管理。法律是固化社会规则、规范社会行为、维持社会秩序的重要工具和手段，和谐社会构建离不开法律的作用和法治的方式。在法治建设方面，民族地区存在着先天不足，法治意识既是民族地区所缺乏的，又是民族地区和谐社会构建所急需的。依法执政不但能够规范民族地区各级政府的行政行为，提高管理效度，还能够在整个社会范围内宣传法律、示范法律、执行法律，为实现民族地区和谐提供工具和手段。拥有法制基础、法治方式的民族地区和谐才会是牢固而持久的，而牢固而持久的民族地区和谐对于整个社会的全局和谐则具有特殊的意义。

决策能力、宏观管理能力、创新能力、应对能力、协调能力、回应能力和法治能力作为民族地区政府能力的重点领域从不同的角度会对和谐社会构建产生影响。

政府的重要职能之一就是决策，政府决策是政府行政的起点，政府行政的过程就是既定决策执行的过程，因此，民族地区政府的决策能力至关重要。民族地区的各级政府要根据构建和谐社会的总体需要，有步骤、分梯度地进行民族地区综合发展战略规划、就一定时期内的公共政策等重大问题进行科学决策。决策能力体现在民族地区政府能否根据当地的实际情况，抓住影响或促进和谐社会构建的关键问题进行决策。这种决策既要针对现实问题，又要具有一定的发展预见性和前瞻性。

民族地区政府的管理能力体现在具体的经济活动管理和社会事务管理中。其中，经济活动管理是最基本的管理。因为经济活动是民族地区民众最基本的活动，与各个家庭的日常生活密切相关，因而，做好经济管理是实现社会和谐的基础。加快社会建设是中国共产党第十七次代表大会提出的新的指导思想，加快社会建设就是要强化政府的社会管理职能。当前，我国经济社会发展进入人均国内生产总值从1000美元向3000美元迈进的关键阶段。在这一阶段，社会利益格局剧烈变化，社会组织形式、就业