

### 热门文章

- ◆ 改革开放以来中国民族理论若干问题研究述评
- ◆ 党中央第三代领导集体对民族理论的丰富发展
- ◆ 试论中国特色社会主义民族理论体系
- ◆ 毛泽东解决中国民族问题的理论和政策研究
- ◆ 马克思主义民族理论中的“社会发展总问题”涵义商榷
- ◆ 马克思主义民族理论是一门独立的学科
- ◆ 邓小平民族工作思想的主要特点、理论突破
- ◆ 民族区域自治制度与社会和谐
- ◆ 关于加强民族和谐理论研究的几个问题
- ◆ 构建中国民族理论的学术话语体系

### 相关链接

当前位置: [首页](#) >> [理论政策研究](#) >> [相关研究](#) >> [乡村少数民族社区的制度建设研究](#)

## 乡村少数民族社区的制度建设研究

来源: 《民族问题研究》 作者: 张金鹏 2012-06-20 16:09:31 浏览次数: 154

**内容提要:** 乡村少数民族社区制度建设总体上与全国农村的制度建设同步,但在实际运作中的少数民族乡村社区其制度建设发展滞后,主要表现在乡镇与村社关系不同程度的易位:一是乡镇对村社管理越位。表现为乡镇政权习惯用行政化的手段干预村社自治与村社之间的关系带有较强的传统制度色彩。二是乡镇管理缺位。乡村民族社区长期处于封闭的“二元”体制下,面对全面开放和乡镇权利回归的大形势,乡村民族社区在制度、思想和能力等方面都缺乏应对准备,致使乡村治理与服务功能出现紊乱和缺失。三是乡镇管理错位。在一些民族社区,特别是资源丰富和发育程度较高的社区,与乡镇的关系呈现出强态势,乡镇的权力被虚置,出现乡村关系倒挂现象。笔者认为,乡村民族社区的制度建设应从三方面入手:一是真正赋权乡镇政府,实现越位“回归”;二是发展民间组织,特别重视发挥传统民间组织的作用;三是创建多中心网络结构体制和以农民为中心服务运作机制。

### 一 少数民族社区制度建设现状

从体制上看,民族地区在认真贯彻落实《中华人民共和国民族区域自治法》和各省的《民族乡镇工作条例》外,其社区权力制度与其他非民族地区一样,经历了曲折的发展过程。新中国成立以后,农村社区土地制度和权力结构发生了根本性的变化,在摧毁旧的政治经济势力的同时,国家重建新型乡村基层政权。但农村基层政权体制很快就出现一个大的转折,1958年国家在农村建立人民公社制度,直到1983年10月中共中央国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》正式宣告人民公社体制的终结。农村建制由原来的公社、大队、小队三级改为乡政府、村委会、村民小组,在村一级实施村民自治,政社合一的政体被乡政村治所代替,这一建制大大加强了乡镇政权的主体地位。但村民自治制度真正进入农村运作实践,还是在1998年10月中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》和九届全国人大常委会第五次会议正式通过《中华人民共和国村民委员会组织法》后开始实施。从此,各地农村普遍进行了村民委员会的直接选举,村民自治制度全方位实施,新的乡镇治理机制逐步形成。应该说乡村基层政权的建立,村级自治的实施,包括民族社区在内的乡村社区的制度体制不仅在理论上而且在实际的制度层面上都已基本完成。但现实的情况远非如此,这一农村中的制度安排在少数民族社区实际的运作中,存在两个方面的问题。

#### (一)少数民族社区职能不同程度地存在着越位、缺位、异位、错位现象

其一,国务院对乡镇政府职能有着十分明确的界定,除政治职能外,对乡村社区经济活动限于宏观管理范畴,主要指政策指导、统筹规划、组织协调和服务监督。也就是说,在民族社区,理论上虽然国家的行政职能已上收到乡镇一级,乡镇政权与村民自治之间关系不再是上下级服从关系,而是指导与被指导、协作与被协作的关系。然而由于我国民族地区普遍存在社会发育程度低,社区建设还处于起步阶段,因此乡镇与村社之间的关系上还带有较强的传统制度色彩。习惯于用行政手段和行政化机制以及不愿放弃旧体制下形成的利益格局和利益机制,因而在实际运作中其功能性权力仍然下沉到村,使本应是指导的关系演变成变相的上下级关系。而村级治理功能往往演变成被动地完成政府指令性任务,忽视与无暇顾及少数民族社区群众的需求,使社区治理处在一种角色冲突之中。

其二,随着我国开放程度的提高,沿边的民族社区从相对封闭的态势一下子进入开放的前沿,直接面对开放的国际环境,民族社区无论从制度层面还是社区管理成员素质层面都缺乏应对准备,因而造成少数民族社区功能的紊乱和缺失。而国家农业税的取消也相应促使少数民族社区内部的职能变迁。一方面,少数民族社区的管理职能面临向服务职能转化而造成不适应,另一方面,社区原来承担

的提供公共产品职能，其主要财源来源于农业税，如今在财源提供渠道中断，国家投入明显不足的情况下，致使社区的服务功能进一步弱化。

其三，民族地区的乡镇政府的职能定位应是积极行政，组织和引导少数民族社区群众进行合作，整合乡村社会资源，帮助其寻找和开拓市场，降低市场风险，实现增收致富。但在某些地区却异化为特殊的经济职能和管理职能，甚至借助行政职能的权威性或党的组织系统，对村治经济进行干涉，把自己作为市场的主体，办实体上项目，甚至包办代替村民自治组织的事务。

其四，有的民族社区，特别是一些资源丰富、经济势力较强的民族社区，因村级力量过于强大而致使乡镇政权的权力被虚置，村不仅在村级治理中占绝对主导地位，并在很多方面超出普遍性管理框架，乡镇在某些方面要依赖于村，出现乡村关系“倒挂”，导致错位现象的产生。因此民族社区的制度化建设任重道远。

云南省昆明市的一个山区白族彝族乡在乡村制度的运行上具有一定的代表性。乡镇府、村委会、村民小组，在全乡利益和各村利益博弈中控制着资源的分配，协调着整个社区的发展。由于政社分开，该乡乡政府由过去的管理机构转变为服务机构，虽然乡政府对村委会没有直接的领导权，但却仍可利用党的组织系统强调这一权力，加强其对村的领导。而随着农民法制、民主意识的增强，在村民自治的过程中，村民们开始逐渐强调村民自身的自治权力。特别在经济发展状况较好的村庄，这一现象相对突出，并主要表现在村委会对村事务的决定权上。比如，该乡的龙潭村，在其经济建设和区域发展中，村委会对该村资源分配的自主作用较大，主意基本上自己拿。相对来说，村民更希望从乡政府的管理权限中获得更多的自治权。而对一些村经济起步较晚，资源条件较差，发展相对缓慢的村庄，仍更多的依赖乡政府，村委会多是处于被支配的地位。这种依赖使得村民的民主参与性较差，一旦某些决策失误，会陷入较被动的局面，影响调动村民的积极性。比如在资源缺乏的和平村，在其发展中仍非常依赖于乡政府。2001年乡政府决定让该村大量发展朝鲜蓟，朝鲜蓟后来种植失败，给村民造成了重大的经济损失。在三级权力结构中，除了乡政府与村委会之间存在着权力之争外，村委会与村民小组之间也存在着权力博弈。由于原由村委会把所属的矿藏、土地等自然资源使用权下放给村民小组，使得村民小组对资源的支配权加大，导致了部分村委会由过去的实权机构变成了组织、协调单位，引发了二者间的权力博弈。尤其在资源丰富、经济条件好、自立意识重的地区，这种冲突就更强。因此，该乡的发展实际上是在三级权力的博弈中进行的。

## （二）少数民族社区、社区成员参与社区管理的意识不强

民族社区制度建设中的另一个基本问题是社区成员参与意识。从一般意义上说，民族社区成员的参与程度，深刻反映着民族自治制度的完善性。当前在农村少数民族社区自治中，村民的民主参与往往是同非正式的精英权力形式以及社区非正式组织的发育程度交织在一起，总体上来看，我国广大的少数民族社区发育程度低，社区成员的民主参与性较差，因而突显了精英权力的需要。上述白族彝族乡的龙潭村委会就存在这样的权力形式。该村自20世纪80年代农村改革开放以来，村委会领导一直在该村发展中起着十分重要的作用。在村委会的带领下，该村最终形成具有可持续发展性的以农家乐为龙头的生态农业、观光农业、生态旅游，带领村民们走出贫穷，过上了富足的日子。对中国广大的少数民族社区来说，只要存在城乡“二元结构”，民族社区的社会结构依然受传统的影响。一些精英人物的存在对少数民族社区的建设，特别是经济落后地区、民族社区的发展是有利的。其次，民族社区非政府组织的发育程度差，是构成民族社区成员的参与度低的另一个重要因素。我国广大的少数民族社区，现代意义上的非政府组织发育程度明显不足。改革开放以来，随着民族传统文化的“复兴”，作为民族文化“复兴”载体的少数民族的传统的非政府组织，也随之而“复兴”，如云南省哈尼族社区的“老人会”、“咪谷”、“莫扎”等，白族地区的莲池会，彝族的取西等传统民间组织。这些民间传统组织在组织少数民族社区民间传统节庆活动，调解村民邻里纠纷，活跃民族社区文化氛围，发挥了组织动员的作用，对调动社区成员的参与起到积极作用。然而，一些与市场经济相关的经济组织虽有所发展，但总体显得不足。

## 二 少数民族社区制度建设的创新

在国家关于新农村建设、社区建设总体方针的指导下，少数民族社区制度的建设与创新，一方面承接对传统民族社区的路径依赖，另一方面，转型期民族社区产生的新的功能需求又在实际运作中实现。

### （一）少数民族社区治理制度的建设与创新

现代社区治理理念倡导社区权力的横向扩张和实现多中心构成的网络治理模式，形成政府、经济

组织、非盈利组织和社区公民合作互动、共同实现对社区的管理。从现在我国少数民族社区运作实践情况来看，要在以下方面进行改革与创新。

1. 乡镇政府应在向社区赋权的过程中真正实现从“越位”的回归。建立新型的乡镇管理制度，必须从指导思想上进行创新，根本转变长期以来的传统思维模式，承认政府行政的“有限”性，把行政的立足点放在提供服务、监督和保障上来。从直接的社会活动中退出来，使各种不同社会利益群体成为各种社会活动的主体；从直接参与和管理公共社会活动转变为对不同利益群体的社会活动的宏观调控和间接管理；从习惯用行政手段干涉管理转变为运用法律手段和经济手段、行政手段进行综合治理。

2. 改革治理的核心结构应从单一的政治组织向纵横交错的多中心网络结构转变。目前，我国少数民族社区的权力结构出现一种复杂的互动态势。总体看来，人们期待的与市场经济接轨的经济合作组织发育滞后，只是在一些城乡结合部和交通要道的少数民族社区有所发育，有所成长。在广大的少数民族社区，随着改革开放而出现的民族文化“复兴”过程中，其民间组织、宗教组织也出现了不同程度的“复兴”，其中尤以主持宗教以及民族民间习俗祭祀活动的民间组织的“复兴”更具典型性。由于我国少数民族宗教信仰的全民性，以及与少数民族宗教活动和生产生活相关联的民俗祭祀活动的丰富性，因此这些祭祀和庆典活动在少数民族具有一定的普遍性。如云南的哈尼族一年中祭祀活动有昂玛突(祭寨神)、祭山神、端午节、封火神、苦扎扎(六月节)、七月驱鬼节、尝新节、十月节、中秋节、祭日节、春节等节日。傣族的民间祭祀活动则分为生产祭祀、安居祭祀和生活祭祀。生产祭祀包括对谷神、水神、牛神及水稻耕作中犁田、放水、撒秧、薅秧、收割、进仓形成一整套祭祀礼仪；安居祭祀包括勐神、寨神、寨心祭祀；生活祭祀包括婚育、出行、建房、迁徙等活动。生产祭祀借助宗教和民俗的祭祀活动，在广大的少数民族社区营造了一种浓厚的宗教环境，并在相当程度上重构了曾一度消亡的组织结构，实现了对少数民族社区权力的重构。同时在与社区自治组织的博弈中，实现了社区权力的分割，在民族社区形成一种二元或者双中心的社会权力结构。这种权力结构是民族社区自治组织向宗教组织、民间组织等社区非政府组织让渡权力以及民间宗教、民间组织适应社区现代化过程中自我调适的双向互动选择，并在这种互动中达成一种平衡：少数民族社区特有的村社自治组织负责经济发展和行政事务，而宗教组织和民间组织负责传统文化事务，遇到大事相互咨询、商量。

少数民族社区制度建设在实际运作中出现的双中心体制，实际上是农村管理权力上移到乡镇、乡镇村治体制建立和完善的过程中，实现对民族村寨社区管理本土化传统资源(民族宗教组织及其他民间组织)的整合，并形成乡镇政府领导下的党团组织、村民自治组织和少数民族文化传统中的民间组织、宗教组织相得益彰的新型民族社区组织结构运行体制。这是目前少数民族社区制度建设的一种创新。

3. 当前少数民族社区这种二元结构的社区管理体制所形成的社区治理的平衡与稳定是一种动态的相对的平衡与稳定。少数民族社区维护这种平衡与稳定应贯彻“坚持、提升、引导”的六字方针。首先，坚持对乡政村治多元权力分享格局的平衡，就是必须坚持乡政村治在民族社区权力结构中的主导作用。当宗教组织及其活动超越一定的范围和空间时，必然制约民族社区自治制度的正常运转，就有可能打破这种平衡，并在实际的运行中培育和和完善其他非政府组织，逐步实现由双中心向多中心过渡。提升就是基层政权管理能力的提升，主要指：第一，驾驭经济发展的能力提升。少数民族地区贫困问题突出，脱贫致富是少数民族发展的第一要务。因此引领民族社区经济健康发展，增加少数民族的收入，提高物质生活水平，是检验执政能力、取得少数民族民众信任与支持的关键。第二，提升民族社区政治文明建设的能力。大力拓展社区民众参政、议政的途径，提高民主意识，化解迷信与盲从。第三，提高构建和谐社区的能力。努力改善提供少数民族社区的公共产品和公共服务，提供生存保障，提供发展机遇。引导，即积极引导宗教与社会主义相适应。在社会主义建设时期，广大少数民族的宗教信仰已完全属于私人领域，少数民族的根本利益与社会主义的发展要求本质上是一致的。因此宗教与社会主义相适应是可能的。

## (二) 少数民族社区制度运作机制的建设与创新

人民公社体制终结之后，乡镇政府职能一直是改革开放以来人们关注的焦点。总体来看，国家对乡镇政府的职能定位在“执行”、“管理”两大类[8]。但在实际的运行中，乡镇政府在中国少数民族社区承担着“全职政府”的角色，而其“管理”的职权在相当程度上异化为催缴各种款项职能，并由此扭曲了少数民族社区与乡镇的关系。国家实施农村税费改革直至全面取消农业税后，给乡镇政府的职能带来了前所未有的挑战，面临着从“管理”向“服务”的根本变革和创新。

### 1. 从农民需求出发重构乡镇职能机构

农业税取消后，逐渐凸现了少数民族社区农民的主体地位。为适应这种变化，各少数民族乡镇也开始进行了职能机构的合并与重构。在组织机构方面，体现了精简的原则，精简幅度达到50%。从人员结构来说，人员进行精简和调整体现了加强面向少数民族农民群众的公共服务原则。但在少数民族社区机构改革的实践中还存在诸多问题需要进一步调适。表现在两方面：一是管理角色定位的转变带来管理态度和管理方式的转变需要调适。乡镇干部由原来的“领导者”、“管理者”转换成“服务者”，由权力的失落以及激励机制缺失带来角色转换的困境。少数民族群众对乡镇政府新的服务角色不满。表现为农业生产提供的配套服务不足，包括农业技术指导、培育特色产业、提供市场信息、开拓新市场等。二是少数民族社区建设，特别是基础设施建设远还没有达到农民的希望。在广大少数民族社区，公共产品的供给严重缺失。税费改革前，公共产品的提供主要依靠农业税的支持，农业税取消后公共产品提供更显困难，举步维艰，需要在深化改革中求得解决。

## 2. 以农民利益为中心，创建“服务型”政府

(1) 强化村民自治组织功能。乡政村治执行以来，长期形成乡镇大包大揽村务，在相当程度上弱化了村民组织的自治功能，制约了少数民族社区自我教育、自我管理和自我服务功能的发挥。“服务型”政府的创建使乡镇政府从“管理”转变为农村提供服务为主，从抓微观转变为抓宏观，从包办代替转变为提供指导，为少数民族社区自治组织松绑，从而激发了村民组织的自治功能、发展能力和建设能力，有力推动少数民族社区的发展。

(2) 培育多元化的社区非政府组织，增强政府服务功能。成立各类中介组织，加强各种专业服务是乡镇政府新时期服务少数民族社区发展、服务民族社区经济建设的一条有效途径。我国少数民族社区整体社会发展程度低，大力培育和发展非营利的自治组织显得更为必要。非营利组织是少数民族社区的延伸，是社区少数民族社会化、公民化以及自我管理、自我教育的平台。同时社区非政府组织，由于服务社区发展的一些特殊方面需要，其服务功能有力支持少数民族社区的社会管理和社区控制，目前在边疆一些深受毒品与艾滋病侵袭的少数民族社区显得更为突出。此外少数民族社区的非政府组织，特别是农民组织，在社区内部村民的认同度高，在化解群体矛盾、干群关系、参与村民自治等方面，承担起联系政府与社会公众的桥梁和纽带作用，成功焊接政府与社群之间“断裂”，是实现少数民族社区农民自我决定、自我教育、自我发展、自我治理“新型社会空间”的力量。从当前少数民族社区的发展状况看，应加大培育和服务于经济建设、服务于市场建设的经济组织。

(3) 创新工作机制确保服务效果。一是强化目标管理，进一步规范职权范围，细化分工，明确责任，落实任务。目前在少数民族社区建立“一访、二定、三评”的工作制度，是一种创新。“一访”就是乡镇党委、政府班子成员正常情况下，每年至少访问一次所联系村的群众，以便掌握村民的所需所想所忧。“二定”就是根据各村经济建设、基础设施、社会事业等方面的发展要求，根据积极行政、量力而行、实事求是原则，确定当年要办的具体工作及具体工作目标。“三评”就是让农民对项目结果进行评定，并根据群众的评议进行量化测评，做到奖优惩劣。