

改革开放以来民族自治地方政治发展的过程分析

汤法远, 朱碧波

(云南大学公共管理学院, 云南昆明, 650091)

摘要: 民族自治地方改革开放以来的政治发展表现为一个循序渐进、由局部到整体、由体制内到体制外逐步拓展的过程, 也表现为一个先易后难、先外围后中心、先浅层后深层的深化过程。这种拓展和深化过程具有明显的阶段性特征, 可大致划分为启动调适、全面深入、快速推进三个阶段。在不同的阶段, 政治发展的动力、广度、深度及主题都具有明显的差异性。

关键词: 改革开放; 民族自治地方; 政治发展; 民族政治学

中图分类号: D633.0

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2011)02-0063-05

民族自治地方改革开放以来的政治发展历程可大致划分为启动调适、全面深入、快速推进三个阶段。这种划分是基于以下标准: 一是动力标准。民族自治地方改革开放以来的政治发展虽是由经济、政治、文化、社会、外部等方面的动力构成的复合动力系统推动的, 但这些动力的形成具有明显的时序性和阶段性; 二是广度标准。虽然民族自治地方改革开放以来的政治发展呈现出不断拓展的态势, 但由于各阶段的政治发展动力具有明显的差异性, 致使各阶段政治发展的广泛程度具有显著的不同; 三是深度标准。与前者相似, 政治发展各阶段的深度差异也是政治发展动力的阶段性差异造成的; 四是主题标准。在很大的程度上, 民族自治地方政治发展是对社会变迁形成的政治发展诉求的回应。社会转型不同时期的政治发展诉求的差异性, 决定了各阶段的政治发展在主题尤其是核心主题上的不同。

一、1978~1992 年: 启动调适阶段

1978 年 12 月召开的十一届三中全会是整个中国社会发展的关键转折, 掀开了中国政治发展的新的一页。作为我国整个政治发展进程中的一个侧面, 或者说作为我国政治发展中富有民族自治地方特色的部分, 民族自治地方的政治发展在十一届三中全会后的改革开放及其导致的社会转型过程中也逐步拓展和深

化, 进入以启动调适为整体特征的第一个发展阶段。

从动力上看, 这一阶段的政治发展动力相对单一和片面, 主要来源于民族自治地方的经济体制改革及其促进的经济发展、中央关于政治体制改革的决策两方面。经济体制改革在民族自治地方的开展, 有力地促进了其所有制结构、产业结构、资源配置方式、收入分配形式的变化以及经济发展水平的提高和市场经济的孕育和发展。经济领域的变化不仅为政治的发展奠定了扎实的物质基础, 促进了各民族公民的平等、法治、自由等民主意识和民主观念的增强, 而且更重要的是形成了政治体制改革的压力。因为社会经济关系的变化必然会反映到政治领域, 随着经济体制改革的推进, 社会上逐渐出现了要求改革政治体制的呼声。20 世纪 80 年代中期, 邓小平顺应经济体制改革的需要和国家政治生活中要求政治体制改革的呼声, 提出了加强政治体制改革的思想。他指出: “只搞经济体制改革, 不搞政治体制改革, 经济体制改革也搞不通”,^{[1](164)}“现在经济体制改革每前进一步, 都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制, 就不能保障经济体制改革的成果, 不能使经济体制改革继续前进”。^{[1](176)}也就是说, 政治体制改革和政治发展是经济体制改革深化的必然要求, 当经济体制改革进行到一定阶段而受到政治体制的掣肘时, 政治体制改革自然会提到议事日程上来, 从而形成了政治发展的政治动力。但在此阶段, 虽然民族自治地方文化、社会子系统的内在结构在经济体制改革的推动下也发生着深

收稿日期: 2010-10-19

作者简介: 汤法远(1983-), 男, 贵州大方人, 云南大学民族政治与公共行政专业博士生, 主要研究方向: 民族政治学, 公共政策与管理, 民族自治地方公共管理。

刻的变化,但发轫于此的推动政治发展的文化动力、社会动力尚未充分彰显出来,影响相当有限,使得此阶段的政治发展动力主要表现在经济动力和政治动力上,显得相对单一和片面。

从广度上看,这一阶段的政治发展的自发性并不明显,主要是体制内的自觉性政治发展,且总体上比较有限。自发的政治发展主要是一种非政府政治体系内部(体制外)的政治发展,往往通过自然演进和自然生成的方式实现。虽然这种政治发展与政治改革和政治建设之间也存在着密切的关系,但不是非常直接。换言之,政治改革和政治建设对体制外政治发展的推动具有时序落差,往往要经过一段时间的积累,其体制外的政治发展效应才会明显地彰显出来。在整个 80 年代,民族自治地方的政治体制改革在直接实现着体制内政治发展的同时,又促进了经济体制的改革和更加深刻的经济、文化和社会结构的变革,从而又加强了促进政治发展的必要性和动因。但从体制外政治发展的角度看,这种影响主要表现为体制外的政治发展积累必要的基础,尚未在大范围内使体制外的政治发展成为现实,因而在此阶段,民族自治地方的政治发展主要集中在体制内,总体上比较有限,主要涉及对民族自治地方政治体系中的政治权力、政治角色、政治关系和政治制度等都具有重大影响的三个方面:调整权力结构、完善政治体制、健全民族法制。这三个方面又具体体现在党政分开、政企分开、政府机构设置、人员编制、职能分工、民族社区自治、民族区域自治权、自治条例和单行条例等内容上。

从深度上看,这一阶段的政治发展主要是在物质技术层面和组织制度层面展开,尚未深入到民族自治地方政治体系的深层结构——政治心理、政治价值观念特别是政治思想层面。在民族自治地方政治变迁和发展的过程中,处于其政治体系最表层的物质技术,往往是最容易和最经常变动的;作为中间层面的政治组织和制度是较为稳定的;而作为政治体系的深层结构,各民族政治心理、政治价值观念和政治思想系统的发展所需动力往往更为多样、全面和强大,因而是最持久、最不易变动的。在 1978 年至 1992 年这一阶段,经济体制改革的推进及其促进的经济发展和政治体制改革,强有力地推动了物质技术层面和组织制度层面的政治发展,但是,这一阶段的政治发展动力主要体现在经济动力和政治动力上,具有浓郁的单一性和片面性,致使政治发展难以深入到政治心理特别是政治思想观念层面。不论是党政分开、政企分开、民族自治权的发展,还是政府机构设置、人员编制、职能分工,抑或是《民族区域自治法》及与之配套的自

治条例和单行条例的健全,都属于物质技术层面和组织制度层面的政治发展的范畴,因而这一阶段的政治发展主要是表面层次的发展。

从主题上看,这一阶段的政治发展过程贯穿着两条主线:一是通过修复性的政治体制改革来恢复和发展社会主义民主和法制。20 世纪 70 年代末以来,民族自治地方的政治发展就一直与改革相伴而行。从改革的历史逻辑中可以看到,1978 年开始改革的首要使命就是使整个国家与社会摆脱危机,重新走上民主集中制的发展道路。^{[2](39)}而“‘民主作为一种政治制度,直接就是政治体制’;‘把民主政治进一步健全,并加以制度化、法律化,就是社会主义法制。’”^[3]因此,民主和法制建设问题,也就是政治体制改革问题。因而在此阶段,通过政治体制改革来全面恢复和发展在“文革”中被破坏的社会主义民主和法制,成了民族自治地方政治发展过程的一般主题。但是,从总体上讲,20 世纪 80 年代的经济体制改革没有突破计划经济的主导地位,因而在计划经济体制基础之上启动的政治体制改革只能是小修小补,具有明显的修复性,即政治体制改革只能在计划经济体制的框架内进行,主要是对政治关系进行调整,使其与经济领域的变化相适应。这种修复性直接决定了民族自治地方的社会主义民主和法制建设的有限性。

二是民族区域自治的恢复和巩固。这主要表现在两方面:其一是重申和强调民族政策,逐步恢复被取消的民族自治地方,恢复民族自治机关的自治权,恢复民族自治机关的运转。1980 年 8 月,邓小平指出,“要使各民族真正实行民族区域自治”;^{[4](299)}1981 年的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,强调“必须坚持民族区域自治,加强民族区域自治的法制建设,保障各少数民族地区根据本地实际情况贯彻执行党和国家政策的自主权”;1982 年的《宪法》不仅在总纲中规定“各少数民族聚居的地方实行民族区域自治,设立自治机关,行使自治权”,而且专设“民族自治地方的自治机关”一章具体规定民族自治机关的设立及其自治权的内容;1984 年的《民族区域自治法》具体载明了民族自治地方的建立、自治机关的组成、自治机关的自治权等内容;1991 年,国务院又下发了以加速发展民族自治地方的经济文化事业,发挥民族区域自治制度的优越性为核心内容的《关于进一步贯彻落实〈民族区域自治法〉若干问题的通知》。与此同时,《民族区域自治法》的配套法律法规也日益健全。如“甘肃省人大常委会 1988 年 9 月公布实施了《甘肃省实施民族区域自治法的若干规定》,至 1990 年,甘肃省的两个自治州和七个自治县均先后制定了自治条例”。^{[5](921)}

这些努力大大提高了民族区域自治的法制化水平, 促进了民族区域自治制度的巩固。其二是新的民族自治地方的建立。“从1979年到1990年, 全国共建立民族自治地方59个(自治州2个, 自治县57个), 其中, 1984和1985年各建立自治县10个, 1987年更是建立了16个自治县。”^[6]通过新的民族自治地方的建立, 少数民族获得了在本区域内自主管理本民族事务的权利。

二、1992~2000年: 全面深入阶段

从1992年到2000年, 是民族自治地方社会转型以来的第二个政治发展阶段。开启这一阶段的标志性事件, 是以确立和完善社会主义市场经济体制为目标的改革。在这一阶段, 民族自治地方的政治发展无论是在动力、主题方面, 还是在广度、深度方面, 都与前一阶段存在着巨大的差异, 其整体特征是全面深入。

从动力上看, 以确立和完善社会主义市场经济体制为目标的改革使这一阶段的政治发展动力更加多样、全面和强大。由于社会转型的起点低、难度大、进程缓慢以及内生生长力不足等原因, 民族自治地方80年代的社会结构变迁具有很大的局限性, 其为政治发展孕育的文化动力、社会动力等尚处于潜滋暗长状态。但历史进入90年代后, 中国的改革与发展终于走出了计划经济体制的框架, 以确立和完善社会主义市场经济体制为目标的改革在民族自治地方逐步展开。这种改革从两方面深刻改变了民族自治地方政治发展的动力构成因素, 一是通过促进经济结构的剧烈变化、经济发展水平的进一步提高和政治体制改革的市场逻辑的确立, 增强了政治发展的经济动力和政治动力; 二是进一步促进了文化、社会子系统内部结构的进一步变迁, 从而使政治发展的文化动力、社会动力充分彰显出来, 进而使得民族自治地方全面深入的政治发展趋势逐渐明显。

从广度上看, 这一阶段的政治发展的自发性明显增强, 在体制内政治发展不断拓展的同时, 体制外的政治发展也日益广泛。经济的发展制约和决定着政治的发展。“随着经济基础的变更, 全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”^{[7](33)}1992年开始的市场经济体制的建立, 从根本上改变着民族自治地方的经济结构和经济关系。经济基础的这种根本性变化, 要求对建立在计划经济体制基础上的整个政府政治体系进行全面性的变革, 从而使体制内自觉的政治发展更加全面。另一方面, 体制外的自发性政治发展往往需要

一段时间的孕育, 不会随着社会经济生活条件的变化而迅速展开。因而在历史进入90年代后, 民族自治地方政治发展的自发性才明显增强。这不仅表现在80年代的经济体制和政治体制改革以及它们共同推动的社会变迁孕育的体制外政治发展开始明显地显现出来, 而且表现在市场经济体制的建立及其促进的更为全面、深入和剧烈的社会变迁, 为新的政治力量、政治结构、政治关系、政治形式和政治文化的生成提供了更强大的动力和适应的土壤, 从而使得体制外的自发性政治发展日益广泛。

从深度上看, 这一阶段的政治发展不仅在物质技术层面和组织制度层面继续展开, 而且深入到民族自治地方政治体系的深层结构。政治心理、政治价值观念是政治文化的重要组成部分, 而“政治文化作为社会总文化的一个子系统, 虽然有其自身的发展逻辑, 但其发展的内在动力同样来源于一定时代一定社会的政治和经济的变化”。^[8]改革开放以来特别是90年代正式建立市场经济体制以来, 民族自治地方各民族政治心理、政治价值观念等所赖以存在的各种主客观基础(物质环境、思想文化环境、政治制度体系等)发生了根本性的变化。在这种变化过程中, 民族自治地方的政治发展一方面在遵循市场经济逻辑的情况下, 继续从党的领导方式和执政方式、人民代表大会制度、政府机构设置、干部人事制度、政府职能模式、民族社区自治、民族自治权、民族法制等物质技术层面和组织制度层面进一步展开; 另一方面也日益深入到政治体系的深层结构——各民族政治心理、政治价值观念、政治思想系统。

从主题上看, 这一阶段的政治发展过程也贯穿着两条主线: 其一是通过创造性与建设性的政治体制改革来建设与市场经济体制相适应的政治形态。从历史唯物主义的观点来看, 政治形态要实现整体的转型, 必然与经济基础发生整体转型密切相关, 换言之, 经济基础发生整体转型, 政治形态也必然要发生整体转型。^{[2](43)}历史进入90年代后, 民族自治地方的经济逐渐从计划经济体制全面转向社会主义市场经济体制。经济基础的这一根本性变化, 要求民族自治地方的政治形态(价值系统、组织系统、制度系统)发生相应的转变, 且这种转变必须通过政治体制的改革来实现。但是, 这一阶段的政治体制改革已不是80年代在计划经济体制框架内进行的小修小补, 而是建基于社会主义市场经济的创造性与建设性改革。只有通过这样的改革, 才能建设与市场经济体制相适应的政治形态。

其二是民族区域自治的完善和成熟。这种完善和成熟表现在诸多方面, 如在民族干部队伍上, 表现为

少数民族干部数量的增加和素质的提高。以云南省为例,在数量上,“自1990年至2001年底,少数民族干部总数增加了6.5万余人,总数达到了267 673人,占全省干部总数的25.6%,比1990年增长了2.62个百分点”;^[9]在质量上,“2001年云南省少数民族干部队伍中具有大专以上文化程度的增加到了8.75万人,占少数民族干部队伍总数的32.7%,尽管这一比例低于云南省平均水平6.1个百分点,但与1998年同类少数民族干部队伍总数的24.3%相比,却增长了8.4个百分点”。^[9]又如在民族法制方面,表现为民族区域自治的法制化水平进一步提高。到《民族区域自治法》修改时,全国的12个辖有自治州、自治县的省制定了贯彻实施《民族区域自治法》的地方性法规和规章;154个民族自治地方制定了133个自治条例、267个单行条例和65个变通规定、补充规定。^{[10](5)}民族区域自治制度的完善和成熟,使其作为一项基本政治制度的地位得到了进一步的牢固。

三、2000年~至今:快速推进阶段

从2000年至今,是民族自治地方社会转型以来的第三个政治发展阶段,其最明显的特征是快速推进。开启这一阶段的标志性事件,是西部大开发战略的实施。整体看来,民族自治地方大开发以来的政治发展得到了进一步的拓展和深化,且这种拓展和深化越发地呈现出快速推进的态势。

从动力上看,西部大开发战略的实施在为民族自治地方政治发展注入强大的外源动力的同时,也促进了其内源动力的显著增强。西部大开发战略直接构成了民族自治地方政治发展的外源动力,因为大开发本身就要求民族自治地方进一步理顺政治权力关系,增强政府的能力。在大开发战略的实施过程中,其对民族自治地方政治发展的直接促进作用逐渐彰显出来。另一方面,也是最重要的方面,民族自治地方社会转型的外部依赖程度较高,而从20世纪70年代后期开始直到西部大开发战略的实施,国家的投资重心一直在东部地区,这就严重迟滞了民族自治地方社会转型的进程。诚然,在西部大开发战略实施前,民族自治地方的社会转型确实为其政治发展实孕育了政治、经济、文化、社会等方面的内源动力,且这些动力随着社会转型进程的推进不断增强,但在整体上对政治发展的推动作用仍然有限。然而,这种状况在大开发过程中得到了明显的改善,因为大开发为民族自治地方的发展注入了强大的动力,如“近十年来,中央财政向

西部地区转移支付和专项补助超过3.5万亿元,安排中央财政性建设资金7 300多亿元,已开工重点工程120项,投资总规模超过2.2万亿元”。^[11]随着大开发战略的实施,民族自治地方的整体发展水平不断提高,社会变迁日益加速,政治发展的内源动力也显著增强。

从广度和深度上看,民族自治地方此阶段的政治发展呈现出了快速拓展和深化的态势。在大开发的过程中,民族自治地方政治发展的外源动力特别是经济、文化、社会等子系统内在结构的剧烈变迁形成的内源动力显著增强,从而使得政治发展的拓展和深化得到了快速推进。拓展主要体现在党的领导方式和执政方式、人民代表大会制度、政府机构设置、干部人事制度、政府职能模式、民族社区自治、民族自治权、民族法制、政府能力、政府文化、基层政治一体化、政治整合、大众政治参与、公民政治文化、民族政治关系等诸多方面。如在政治参与方面,在一次边疆多民族地区的问卷调查中,对“您认为参加政治生活,对我们生活的最大影响是什么?”这一问题,“18.9%的被调查者选择‘使生活更加丰富多彩’,29.1%的被调查者选择‘能够使生活中的许多问题得到解决’,16.1%的被调查者选择‘实现了自己的政治权利’,6.2%的被调查者选择‘满足了自己的爱好’,22.0%的被调查者选择‘能够为别人做一些力所能及的事’”;^[12]而对于“您是怎样参加的?”这一问题,“88.9%的被调查者选择了‘自愿参加’,11.1%的被调查者选择了‘基层干部逼迫参加’”。^[12]这表明,各民族公民政治参与的自主性和积极性得到了明显增强。在政治发展的诸多方面中,政府文化、公民政治文化等属于较深层次的内容,因而民族自治地方此阶段的政治发展在快速拓展的同时,其纵向深入也在迅速展开。

从主题上看,民族自治地方此阶段的政治发展过程同样贯穿着两条主线:一是社会主义政治文明建设。政治文明建设,就是要通过调整来理顺社会的政治关系结构,构建合理的政治制度,形成有效的政治机制,创造有效的政治方式,推进政治发展,从而保障人民的社会权利和政治权利,保持社会的和谐和稳定。没有政治文明、没有政治文明建设的支持,民族自治地方社会的迅速发展和成功转型就不可能顺利实现。因此,民族自治地方的社会转型强烈地呼唤着政治文明和政治文明建设。而无独有偶的是,在西部大开发刚刚展开的大好形势下,中共召开了第十六次全国代表大会,大会提出了全面建设小康社会的发展蓝图,并指出“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标”。^{[13](10)}在这样的情况下,社会主义政治文明建设在民族自治地方迅

速展开, 成了其政治发展的一般主题。

二是民族区域自治制度的发展。制度是一定的经济、社会、历史、文化条件的产物, 在制度的环境条件发生深刻变化的情况下, 只有通过进一步的制度创新, 调整和充实制度的内部规则和机制, 开发和拓展制度自身的功能, 提升制度的操作化和制度化水平, 才能增强制度的复杂性和适应性, 保持制度的生机和活力。正因为如此, 在民族自治地方社会环境已发生根本性变化的情况下, 创新和发展民族区域自治制度的实践也在不断展开, 主要表现在民族法制、自治权保障机制、民族区域自治制度框架下的民族关系协调机制、民族自治地方的责任和义务等方面。如在民族法制的进一步完善上, 2001年2月九届人大常委会对《民族区域自治法》进行了修改; 2003年3月, 胡锦涛指出: “要抓紧制定《自治法》的实施细则, 把法律的一些原则规定具体化, 确保这一法律得到全面贯彻落实”;^[14]2005年2月, 我国政府发表了《〈中国的民族区域自治〉白皮书》, 全面介绍了我国民族区域自治制度及民族自治地方的发展状况^[15]党的十七大报告指出: 要“坚持民族区域自治制度, 坚持各民族一律平等, 保证民族自治地方依法行使自治权”;^[16]在科学发展观指导下, 2005年5月31日国务院实施了《国务院实施〈民族区域自治法〉若干规定》;^[17]截至2006年底, “州、县两级自治地方共制定现行有效的自治条例134个, 其中, 25个自治州自治条例, 109个自治县自治条例; 自治州、自治县实施单行条例429个”;^[18]截至2006年底, 民族自治地方根据本地的实际, 对《婚姻法》等法律的变通和补充规定有74件,^[18]等等。

参考文献:

- [1] 邓小平文选·第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [2] 林尚立. 走向现代国家: 对改革以来中国政治发展的一种解读[C]//黄卫平, 汪永成. 当代中国政治研究报告. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [3] 康文斌. 论民主、法制与政治体制的内在联系[J]. 社会科学, 1998, (6): 20-22.
- [4] 邓小平文选(1975-1982)[M]. 北京: 人民出版社, 1983.
- [5] 甘肃省志·民族志·第十七卷[Z]. 兰州: 甘肃人民出版社, 2003.
- [6] 周平. 新中国边疆少数民族地区政治建设的演进[J]. 云南民族大学学报, 2005, (3): 12-18.
- [7] 马克思恩格斯选集·第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [8] 戴玉琴. 市场经济视域中的中国政治文化建设[J]. 湖北社会科学, 2004, (6): 27-29.
- [9] 孙懿. 云南省少数民族干部队伍现状调查[J]. 云南民族大学学报, 2003, (5): 15-20.
- [10] 王戈柳. 民族区域自治制度的发展[M]. 北京: 民族出版社, 2001.
- [11] 陈栋生. 西部大开发十年回顾与展望[J]. 西部论坛, 2010, (1): 1-6.
- [12] 周平. 边疆多民族地区的社会利益格局变动与利益协调(上)[J]. 云南行政学院学报, 2008, (2): 49-53.
- [13] 江泽民. 中国共产党第十六次全国代表大会报告[R]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [14] 胡锦涛. 共同团结奋斗 共同繁荣发展 实现全面建设小康社会宏伟目标[N]. 人民日报, 2003-03-05(1).
- [15] 国务院新闻办公室. 《中国的民族区域自治》白皮书[N]. 人民日报, 2005-03-01(1).
- [16] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2007-10-25(1).
- [17] 国务院新闻办公室. 国务院实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定[N]. 人民日报, 2005-05-27(1).
- [18] 闵伟轩. 民族法制建设迈出新步伐[N]. 中国民族报, 2007-09-14(1).

An analysis of the course of political development since reform and open-up in the national autonomous areas

TANG Fayuan

(Public Administrative College of Yunnan University, Yunnan 650091, China)

Abstract: Since reform and open-up, the political development in the national autonomous areas demonstrated a course that has expanded progressively step by step, from part to whole and from inside of system to outside of system; At the same time, it also emonstrated another course that deepens progressively from being easy to difficult, from periphery to centre, from light surface to deep layers. This course has obvious phased characteristics. Therefore, we can roughly divide it into three stages, namely, the stage of starting and adjustment, overall deepening stage and rapidly moving forward stage. In different stages, the motive force, broadness, depth and theme of political development have obvious differences.

Key Words: reform and open-up; nationalautonomous areas; political development; course

[编辑: 颜关明]