

边疆民族地区发展和稳定的特殊工作机制^{*}

——以五次中央西藏工作座谈会为中心

王 茂 侠

在改革开放的转型期,助推边疆民族地区发展、维护边疆民族地区稳定,需要创新工作思路。五次中央西藏工作座谈会即是国家在边疆民族地区工作中的创新。五次中央西藏工作座谈会不仅仅是“会议”,更是国家在解决边疆民族地区发展和稳定问题的探索中形成的特殊工作机制,是对民族区域自治制度在实践中的辅助和补充,对于解决我国边疆民族地区的发展和稳定问题有着重要的理论和现实意义。

关键词:中央西藏工作座谈会 边疆民族地区 发展和稳定 工作机制

作者王茂侠,山东工商学院社会科学教学部讲师。地址:山东省烟台市,邮编 264600。

边疆民族地区的发展和稳定是影响国家全局的重大问题。在当前改革开放的转型期,我国边疆民族地区与内地的发展差距依然很大,边疆民族地区的稳定形势也越来越复杂。因此,边疆民族地区工作需要有新思路、新探索。自 1980 年至 2010 年,中央连续召开了五次西藏工作座谈会,几乎涵盖了西藏改革开放的全过程。中央就某一地区连续召开相同主题的高层会议,这在我国的政治生活中尚不多见。所以,我们不应将中央西藏工作座谈会简单地视为“会议”,而是应从“工作机制”^①的角度进行整体的考察研究。

学术界关于中央西藏工作座谈会的研究成果较为丰富,但这些研究多以单次会议为对象,且以解释性、宣传性为主。将五次中央西藏工作座谈会作为一个整体进行综合研究的成果则相对较少,研究尚显薄弱,综合近十几年来的研究成果主要有:孔艳霞的《重视西藏,发展西藏——从中央三次西藏工作座谈会看党在西藏问题上的立场》(《西藏大学学报》1995 年第 2 期),李良玉、房灵敏的《从中央四次西藏工作座谈会看西藏工作在党和国家全部工作中的地位》(《西藏发展论坛》2008 年第 3 期),孙勇的《从制度理论角度解析中央西藏工作座谈会内涵》(《西藏研究》2010 年第 2 期),马宁的《中央西藏工作座谈会与西藏非物质文化遗产保护》(《西藏民族学院学报》2011 年第 1 期)。此外,朱晓明在《当代西藏前沿问题研究》(中国藏学研究中心当代研究所 2011 年编印)中,对几次中央西藏工作座谈会进行了综述;王小彬在《经

* 本文系 2012 年度教育部人文社会科学青年基金项目“中央西藏工作座谈会研究”(项目编号:12YJC810023)的阶段性研究成果。

① 本文所使用的“工作机制”一词,主要是指以“中央西藏工作座谈会”为核心开展的完整工作过程,既包括会议本身,也包括由中央组织各相关部门和省市贯彻落实会议决策的过程。

略西藏——新中国西藏工作60年》(人民出版社2009年版)中,对历次中央西藏工作座谈会的成功经验进行了总结。整体考察五次中央西藏工作座谈会,可以看出,其主题从单一到双层,其决策愈加科学,在实践中形成了多方协同合作的组织结构。因此,中央西藏工作座谈会理应被视为解决边疆民族地区发展和稳定问题的特殊工作机制。深入研究这一工作机制,挖掘其理论与实践意义,考察其决策和运行特点,对于探索我国的边疆民族地区工作有着重要的意义。

一、五次中央西藏工作座谈会概述

1980年,中共中央书记处主持召开了第一次中央西藏工作座谈会。会议在纠正“民族问题的实质是阶级问题”的这一错误论断、推进西藏拨乱反正的同时,还通过“放开”启动了西藏农牧区的改革进程。第二次中央西藏工作座谈会召开于1984年,通过进一步放宽政策,强化对外开放、对内交流,使西藏进入了改革开放时期。1994年,中共中央、国务院召开了第三次中央西藏工作座谈会。会议确定了发展和稳定两大主题,提出了“框架一致,体制衔接”的体制改革思路,制定了“分片负责,对口支援,定期轮换”的援藏制度。^①2001年,中央又召开了第四次中央西藏工作座谈会。会议在指导思想增加了“确保国家安全”的内容,正式提出了促进西藏实现跨越式发展的总任务。2010年召开的第五次中央西藏工作座谈会分析了西藏存在的社会主要矛盾和特殊矛盾,提出“四个坚持,一个中心、两件大事,四个确保”^②的指导思想,在继承前次会议成果的基础上大大丰富了西藏工作的内容。

考察上述五次中央西藏工作座谈会可以发现,第一次、第二次中央西藏工作座谈会因应于时代需要,侧重于打开西藏改革开放的局面;第三次中央西藏工作座谈会是由“会议”的形式逐渐转变成“工作机制”的关键;第四次、第五次会议基本上继承了第三次会议的工作格局,只是依据形势的发展变化增加了新的内容。从五次中央西藏工作座谈会的承接关系来看,每一次会议都会对前次会议确定的方针、政策和工作绩效进行评估,仍然适用的予以保留,已经过时的果断放弃,同时针对形势变化和认识的深化补充新鲜内容。因此,五次中央西藏工作座谈会实质上已经在长期的实践中形成了一个不断扬弃和不断发展的工作机制。在这一工作机制中,“中央西藏工作座谈会”是核心,提出指导思想、确定工作主题,制定各项政策、分解指派任务都是由会议完成。参与这一工作机制的成员,则以会议精神为指导,以制定的政策为依据,按照任务分工,逐级进行动员并组织具体工作的实施。

中央西藏工作座谈会可以被视为一种特殊的工作机制。所谓“特殊”,首先,因区域特殊性而形成的工作特殊性。中央西藏工作座谈会的工作对象主要是西藏自治区(第五次中央西藏工作座谈会又将甘、青、川、滇四省藏区工作纳入其中)。由于西藏是一个地域特征十分突出的边疆民族地区,与这一实际相适合,中央西藏工作座谈会也就相应地带有一些特殊性。其次,中央西藏工作座谈会的机制是在现行国家政治/行政体系之外,以中央权威配置国家资源而形

^① 参见《中共中央、国务院关于加快西藏发展、维护社会稳定的意见》,中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会编:《西藏工作文献选编(1949—2005)》,中央文献出版社2005年版,第478—491页。

^② 四个坚持:坚持中国共产党领导,坚持社会主义制度,坚持民族区域自治制度,坚持走中国特色、西藏特点的发展路子;一个中心、两件大事:以经济建设为中心,紧紧抓住发展和稳定两件大事;四个确保:确保经济社会跨越式发展,确保国家安全和西藏长治久安,确保各族人民物质文化生活水平不断提高,确保生态环境良好。张庆黎:《奋力推进西藏跨越式发展和长治久安》,《求是》2010年第12期。

成。在中央指导下,国家有关部委、相关省市与西藏自治区组合在一起,突破了现有的体制安排,形成了一种极为特殊的组织架构。再次,中央西藏工作座谈会是“地方—全局”双重性质叠合的工作机制。虽然中央西藏工作座谈会具体的工作实践落实于西藏,但中央西藏工作座谈会的视野更为广阔,不仅把西藏与国家安全和国家的整体发展战略联系起来,而且把西藏工作提升到国家工作的层面上。

中央西藏工作座谈会是以我国的基本国情、西藏的区情为背景,在改革开放的潮流中生成发展出的特殊工作机制,因而带有鲜明的特点。综合考察五次中央西藏工作座谈会,其特点大致可概括如下:一是中央西藏工作座谈会具有高端决策特征。高端决策缘于西藏工作的复杂性。就西藏而言,不但本地区的发展任务艰巨,还有境外分裂势力时时在西藏煽动策划骚乱事件,一些西方国家惯用“西藏问题”打压中国。这些来自不同层面、不同领域的挑战,远远超出了西藏地方的承接能力,必须由中央运用国家力量加以应对。另外,高端决策特有的权威性可以说服各方在全国范围内进行资源调配以支持西藏。以援藏为例,从第一次、第二次会议安排援藏建设项目到第三次会议制定的“对口支持、分片负责、定期轮换”的援藏制度,没有高端决策的权威性,类似政策的贯彻实施是难以想象的。二是中央西藏工作座谈会具有“增量支持”的特点。考察历次中央西藏工作座谈会确定的各项政策,一个明显的特点就是中央在财政补贴、基础设施建设、社会保障等方面的投入始终保持着增量趋势。几乎每召开一次中央西藏工作座谈会,国家对西藏的政策支持力度就会上一个台阶。一般而言,西藏自治区或中央相关部门呈请中央召开中央西藏工作座谈会,主要是希望中央协助解决西藏发展和稳定的重大问题。随着西藏改革开放程度的不断深化,西藏的发展和稳定必然会遇到更多、更大的难题,自然也就需要中央提供更多的帮助和支持。同时,国家在改革开放中积累起了相对充足的财力,客观上也有能力提供“增量支持”。三是中央西藏工作座谈会具有较强的灵活性。中央西藏工作座谈会的召开并无定规,而是视西藏发展和稳定的形势而定。因此,中央西藏工作座谈会的间隔时间有长有短,最短的间隔四年(1980—1984),最长的间隔则达十年之久(1984—1994)。从会议的形式来看,“座谈会”不像党代会、人代会那样有着严格的法定程序,可视情况加以调整、增减。从内容来看,每次会议都涉及到理论问题,同时又都出台相关的具体政策,可以说既务虚又务实。因此,中央西藏工作座谈会的灵活性使其具有较大的创新空间。

二、中央西藏工作座谈会的产生及功能定位

中国的边疆民族地区有着很大的差异性,各地区在自然环境、资源禀赋、民族结构、社会发育、宗教信仰等方面都有很大的不同。同时,边疆民族地区受“中心—边缘”的辐射与影响不同,少数民族与汉族之间、不同少数民族之间的族际涵化程度也不尽相同。基于边疆民族地区的多样性,历代中央王朝大都采取“因俗而治”的治边策略,在边疆民族地区发展出了诸如蒙古盟旗制、西藏噶伦制、新疆伯克制等带有自治色彩的次级地方政权。近代以来,西方列强用现代民族国家的规则、话语体系冲击着中国传统的政治结构和治理方式,迫使中国不得不进行现代民族国家的塑造。中华人民共和国成立后,在中国共产党的领导下完成对边疆民族地区特殊社会形态和政权形式的整合改造,并通过民族区域自治制度实现了国家的一体化构建。

尽管时代发生了改变,但我国多民族的基本国情没有变,边疆民族地区的差异性特征也没有变。民族区域自治制度能够涵盖民族地区的共性、保障各少数民族共同的利益,却难以涵盖

各民族地区的特殊性。因为作为国家的基本制度,民族区域自治制度和《民族区域自治法》的条款只能规定得较为原则,无法面面俱到地照顾到各个民族地区的特点。当多样性的边疆民族地区被统一纳入民族区域自治制度的大框架之中时,代表共性的基本制度与带有特殊性的民族地区实际,在实践中就有可能出现不相契合之处。民族地区的一些特殊需求无法在民族区域自治制度的大框架内得到实现;民族区域自治制度基于法律意义上的公平公正亦不可能对某个民族地区施以特殊照顾,因此,在现有国家工作体系之中,就出现了一个两者无法交集的“空白地带”。当然,制定民族自治条例或单行条例确实可以弥补“空白”,但是边疆民族地区发展和稳定的任务十分艰巨,完全依靠民族地区很难完成,即便制订相关法律法规,实践中也可能无法得以实现。因此,在现有制度框架之外,针对不同民族地区存在的问题,创设一种特殊的工作机制就成为切实可行的选择。中央西藏工作座谈会的出现就是这一选择下的探索和尝试。

中央之所以选择西藏作为边疆民族地区工作创新的对象,主要是考虑到西藏存在着一些特殊因素,社会经济发展相对滞后,宗教影响既广且深,社会政治稳定形势较其他地区更为严峻。在这些因素的影响和制约下,如果没有一种特殊的工作机制,西藏与其他省区的发展差距将会越拉越大,社会政治稳定也很难得到保证。

作为针对边疆民族地区工作的一种特殊机制,中央西藏工作座谈会只能是区域性的,可以借鉴运用于其他地方,却不可能扩充为涵盖整个边疆民族地区的整体性制度。因为一旦将其扩充为制度,它也同样无法解决边疆民族地区差异性下的具体问题。^① 中央西藏工作座谈会工作机制的组织构成既有中央直属部门,也包括相关省市,二者结合在一起,构成了“条”、“块”交错的组织结构。这种组织构成多适用于阶段性攻关任务,一般不宜制度化、长期化。否则,现有的国家结构就会被打乱,“中央—地方”的政府管理体系将无法顺畅运行,实际参与者也很难确定自身角色。事实上,中央西藏工作座谈会本身就是为实现阶段性目标而设,当西藏跨越式发展和长治久安的目标实现后,中央西藏工作座谈会的历史使命也将随之完成。综合上述分析,中央西藏工作座谈会这一特殊工作机制只适用于解决特定边疆民族地区在一个时期内出现的重大问题,因而也只能作为民族区域自治制度的补充和辅助机制而发挥作用。

三、中央西藏工作座谈会主题的扩展与丰富

会议主题是对中央西藏工作座谈会在一个时期内全部工作内容的高度概括。一般来说,中央西藏工作座谈会的主题包含在会议的指导精神之中,是整个指导精神中的“核心词”。会议主题看似抽象简单,实则决定着西藏工作的整体走向。中央西藏工作座谈会的主题是发展和稳定。这两大主题的形成经历了一个由单一到双层的扩展过程。细化到不同的主题之中,无论是发展还是稳定,都在随着实践的发展而不断深化和丰富。

第一次、第二次中央西藏工作座谈会的主题以发展经济为主,稳定并不是会议关注的重点,或者说当时尚没有意识到西藏会出现较为严重的稳定问题,甚至认为过度关注这一问题将

^① 有研究者提出,为了加快边疆地区的建设和发展,应制定一个国家战略层面的边疆建设计划,从经济、政治、文化、社会、生态、边防等各个方面,对边疆建设进行全面规划,运用国家政权力量,动员国家资源,推进这一计划的实施。参见周平:《我国的边疆治理研究》,《学术探索》2008年第2期。笔者认为,这一设想在理论上是可行的,但落实到具体的实践之中,就需要面对一个“多样化的边疆实际”如何“统一建设”的问题。

会影响西藏工作发展。^① 在经历了 1987—1989 年连续的拉萨骚乱后,中央于 1989 年 10 月召开了政治局常委会议,专题讨论西藏工作。在会议形成的《纪要》中,将“稳定局势”和“发展经济”确定为西藏工作的两件大事。^② 第三次中央西藏工作座谈会正式提出“发展和稳定”的双重工作主题;第四次中央西藏工作座谈会则认为“进一步做好西藏工作,仍然要继续解决好两大问题,一是加快发展问题,二是促进稳定问题”;^③第五次中央西藏工作座谈会对这一双重主题进行理论分析,指出“西藏存在的社会主要矛盾和特殊矛盾决定了西藏工作的主题必须是推进跨越式发展和长治久安”。^④ 可以说,自第三次中央西藏工作座谈会后,发展与稳定成为贯穿始终的主题,并有可能在今后一个较长的时期内延续下去。

中央西藏工作座谈会两大主题的内涵经历了不断深化和丰富的过程。第一次、第二次中央西藏工作座谈会提出的发展,主要是发展经济,以达到治穷致富、提高群众生活水平的目标;主要举措是打破旧有体制障碍、减轻税费和增加财政补贴。这一时期对发展的认识,还局限于以“物”为主的传统观念。第三次中央西藏工作座谈会开始将“社会进步”列入发展思考之中,文化教育、医疗卫生、广播影视等社会事业的建设力度显著加大。在加快发展的具体措施上,提出了与全国框架一致,体制衔接,发展社会主义市场经济的改革目标。^⑤ 这一改革目标的确立有着重要的意义。目标实现后,西藏与其他省区的交流通道将更加顺畅,市场要素的自由流动成为可能,除了能够促进西藏的社会经济发展外,还可以通过“西藏—全国”的经济一体化进一步巩固国家的一体化。第四次中央西藏工作座谈会首次提出了在西藏实现跨越式发展这一目标,认为“在关系党和国家工作全局的战略地区,通过中央和各地的支持,集中力量推动跨越式发展,是我们必须采取的发展战略”。^⑥ 第五次中央西藏工作座谈会在继续推进跨越式发展战略的同时,提出了西藏要走出一条有中国特色、西藏特点的发展路子。在探索中国特色、西藏特点发展道路的过程中,应牢牢把握“群众意愿”这一衡量标准,因为“如何处理好稳定与发展中的问题,就是一个怎么样读懂藏族群众的心,然后再去谋求符合群众需求和意愿的发展之策的过程”。^⑦ 任何良好的发展意愿和道路设计,只有得到藏族群众的认同和支持,有了藏族群众的积极参与,才能真正转化为良好的社会效益。

稳定,是中央西藏工作座谈会的另一个重要主题。自 20 世纪 80 年代中后期,西藏进入了稳定局势相对严峻的时期。第三次中央西藏工作座谈会开始将“稳定局势”列为重要内容,并确立了实现西藏“长治久安”的远景目标。第四次会议则在上述基础上增加了确保“国家安全”

① 会议认为西藏的同志在四个方面过于担心(担心是不是在搞社会主义,担心党的领导会不会削弱,担心宗教的影响会不会愈来愈大,担心将来会不会发生大的叛乱),在三个方面缺乏兴趣(对发展西藏的经济有没有兴趣,对做好上层人士的统战工作、做好宗教工作有没有兴趣,对西藏的文化,包括语言、文艺、历史有没有兴趣),只要丢掉“四个担心”,提高“三个兴趣”,就能使西藏工作大进一步。参见王小彬:《经略西藏——新中国西藏工作 60 年》,第 242—243 页。

② 参见中共西藏自治区委员会党史研究室编:《中国共产党西藏历史大事记(1949—2004)》(第 2 卷),中共党史出版社 2005 年版,第 551 页。

③ 江泽民:《促进西藏实现跨越式发展和长治久安》,中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会编:《西藏工作文献选编(1949—2005 年)》,第 551 页。

④ 胡锦涛:《紧抓发展和稳定两件大事》,《新华每日电讯》2010 年 1 月 23 日。

⑤ 参见《中共中央、国务院关于加快西藏发展、维护社会稳定的意见》,中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会编:《西藏工作文献选编(1949—2005)》,第 483—484 页。

⑥ 参见《中共中央、国务院关于做好新世纪初西藏发展稳定工作的意见》,中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会编:《西藏工作文献选编(1949—2005)》,第 581 页。

⑦ 徐志涛等:《怎样读懂西藏老百姓的心》,《人民论坛》2010 年第 11 期。

的内容;制定了“主动治理、强基固本,标本兼治、重在治本”的工作方针,强调在坚决依法打击分裂活动的同时,加强基层工作、基础工作和意识形态领域的工作,逐步铲除分裂活动的社会基础。^①第五次会议在继承前期工作思路的前提下,对反对分裂、维护稳定的方针和策略作了新的补充。总体来看,“稳定”这一主题在几次中央西藏工作座谈会中呈现出的是一种“继承—发展”演化路径——在总体思路不变的情况下,根据形势的变化和认识的深化,不断增补新的内容。“继承—发展”的演进方式使中央西藏工作座谈会在处理西藏社会政治稳定问题时保持了较强的连贯性。西藏的稳定关键在于人心的稳定。鉴于西藏稳定问题的复杂性和敏感性,如果在工作思路上出现左摇右摆,政策上形成大起大落,就很容易引发社会思想的混乱。而一旦社会稳定的群众基础出现松动,就会使境内外的分裂势力有机可乘、有隙可入,安定团结的局面也就很难得到保证。

四、中央西藏工作座谈会的决策与工作实施

政府工作的核心是决策,决策是否真实有效取决于决策是否科学。中央西藏工作座谈会的决策程序大致包括会前筹备、会议召开、形成政策、出台文件等环节。这一决策程序对应着政治决策理论中的“分析信息、确定目标、提出方案、做出评价、得出结论”^②过程。考察五次中央西藏工作座谈会,其决策的科学化经历了一个不断修正和改进的过程,在长期的探索中形成了针对自身组织特点的决策创新。

第一次中央西藏工作座谈会的会前筹备相对较弱,在会议已经召开、文件已经下发的情况下,中央工作组才进藏考察调研,并在考察结束后又临时推出了干部内调等影响较大的政策。第二次中央西藏工作座谈会同样没有进行充分的会前实地调研,仅仅是听取了在京藏族民族宗教人士的意见和西藏自治区的汇报;会议召开过程中,与会者的分歧也较为明显;在贯彻会议确定的方针政策时,又出现了偏离工作中心的倾向,使西藏的社会经济发展受到了影响。^③囿于时代局限和经验的不足,第一次、第二次中央西藏工作座谈会决策的科学化水平尚显不高,决策程序也有不周之处。由于会前筹备不足,缺乏深入的实地调研,会议对西藏实际情况的把握不是很准确,导致其后的决策和工作实施出现了一些偏差。^④

会前筹备特别是实地调研是决策的第一个、也是最重要的环节,直接影响着后续工作的顺利开展,并最终影响工作实效的形成。第三次中央西藏工作座谈会召开前,中央借鉴以往经验教训,提出会议要“重在筹备、抓好筹备”,成立了会议筹备领导小组和办公室,专门组织了28个部门85人调查西藏发展状况,8个小组52人调查西藏社会政治稳定情况。第四次会议的

^① 参见江泽民:《促进西藏实现跨越式发展和长治久安》,中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会编:《西藏工作文献选编(1949—2005)》,第554页。

^② [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编,邓正来等译:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第185页。

^③ 第二次中央西藏工作座谈会后,西藏自治区于1985年12月重新开展了全区群众性的清“左”、批“左”活动,时间长达一年零九个月。由于偏离了经济工作的中心,导致1986年下半年西藏出现了全局性的负增长。参见丹增主编:《当代西藏简史》,当代中国出版社1996年版,第342—343页。

^④ 对于20世纪80年代的第一次、第二次中央西藏工作座谈会,有研究者认为,工作中出现的一些偏差和不足,“究其原因,还是对西藏实际情况的调查研究不够全面、系统、深入,对西藏社会存在的主要矛盾和特殊矛盾的认识不够深刻、准确、到位”。参见朱晓明:《当代西藏前沿问题研究》,第136页。

筹备规模进一步扩大,中央先后派出30多个调研组300多人进藏调研,同时由相关部委就项目规划、对口支援等问题进行专题调研。^①第五次中央西藏工作座谈会的会前调研规格和规模再次提高,调研范围也由西藏自治区扩大到青、甘、川、滇四省藏区,形成了多份调研报告,发挥了重要的决策参考作用。自第三次中央西藏工作座谈会始,原本由正式会议承担的功能,越来越多地在会前筹备中就基本得到了解决,“会议筹备的过程就是提高认识、统一思想的过程,就是研究问题、解决问题的过程”。^②正式会议的召开更多地是总结前期经验、分析当下形势和提出未来战略构想,使具体参与者对总体工作格局有清晰的了解,明确自身职责和所承担的任务,调动其工作积极性、主动性。

中央西藏工作座谈会的决策经历了不断的“试错”后,逐渐形成了“重心前移”的特点:大量的工作放置于会前筹备环节,会前筹备又特别注重实地调研考察。这一特点的形成,与中央西藏工作座谈会的组织结构有着内在的联系。在中央西藏工作座谈会的工作机制中,中央的高层权威和强大的组织体系使其拥有强大的执行能力。要使这种执行能力转化为工作实效,一个基本的前提条件就是对事实的认识和形势判断准确无误,形成的决策能够切中要害,否则,强大的执行力反而会造成负面效应。因此,中央西藏工作座谈会中的“重心前移”,可以看作是针对自身特点而形成的决策创新。

正确的决策还需要能够在实践中得到贯彻落实才能形成工作实效。在中央西藏工作座谈会的工作机制中,贯彻会议决策的主要动力来源于中央权威下的政治动员。中央从国家全局利益出发,从政治的高度要求部门和地方按照中央的统一安排开展工作。在“全党服从中央”的纪律约束下,各方都能做到团结在中央周围,“讲党性,讲奉献,不讲条件,不讲价钱”。^③部门和地方在各自的工作开展中也大都采取类似方式。中央的意志通过组织渠道层层传递,最终落实到每一个参与者。与利益博弈方式下的讨价还价不同,中央西藏工作座谈会借助执政党的组织优势,实现了中央意志的高效、快捷传递,避免了议而不决、决而不行等消极现象的出现。

贯彻中央西藏工作座谈会决策的是一个“纵横交错”的组织结构。在中央的统一安排下,参与西藏工作的国家相关部门和省市,按照对口支援、分片负责的任务划分,形成了“纵横交错”的矩阵型组织结构。这一组织结构的优势是显而易见的。大量的国家资源沿着不同的传输渠道以“输血”的方式注入西藏,能够在短期内弥补西藏人才、资金短缺的不足;西藏与兄弟省市之间、与国家职能部门之间形成了长期挂钩、互通有无的关系,对于区际交流、族际交流和“地方—中央”的交流大有裨益。在这个矩阵型组织结构中,既有西藏本地的干部,又有来自国家部委和兄弟省市的干部。由于工作经历、生活背景、思想观念差异较大,参与者必须通过积极有效的沟通和协作,才能使各项工作顺利开展。虽然有会议精神和文件的统一指导,但“落实总比开会难”,“落实总要牵扯到上上下下、左左右右、方方面面诸多工作和利益关系”,因此,如何协调各方“形成一个有效的整体”,^④就成为会议决策能否真正得到落实,能否形成工作实效的关键。

① 参见朱晓明:《当代西藏前沿问题研究》,第9—10页、第13—15页。

② 王小彬:《经略西藏——新中国西藏工作60年》,第364页。

③ 李鹏:《抓住机遇,团结奋斗,加快西藏建设》,中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会编:《西藏工作文献选编(1949—2005)》,第474页。

④ 李瑞环:《集中精力发展经济,改善生活》,中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会编:《西藏工作文献选编(1949—2005)》,第574、575页。

五、结 语

五次中央西藏工作座谈会使西藏发生了日新月异的巨变。除了可以直接观察到的变化外,更重要的是无形的、潜移默化的变化。在五次中央西藏工作座谈会的政策供给下,由政府主导的投资在不断改善西藏社会经济基础的同时,也激活了区内和周边地区的要素流动,发挥了促进西藏经济市场化的催化剂作用。^① 与社会变迁同时发生的还有西藏广大干部群众的思想观念。内地干部带来的工作作风更新了当地藏族干部的观念,普通群众也在市场经济的影响下认识到了“没有竞争就没有发展”的道理。^② 社会结构的变化、社会观念的更新是西藏未来形成内生性发展能力的前提。

当然,从探索的角度看,中央西藏工作座谈会工作机制也有进一步改进的空间。在国家的强力政策供给下,西藏的社会经济发展在取得巨大进步的同时,也出现了“援助依赖”的迹象;参与这一工作机制的省市,尚处于完成“政治任务”的层面,还没有与西藏形成互利互惠的双赢关系;随着组织结构的扩大、协同网络的不断复杂化,工作中统筹协调的难度也在不断增大。^③ 换言之,中央西藏工作座谈会作为一种特殊的工作机制,还有许多环节需要进行技术性改进。任何创新都是在“认识问题、解决问题”的过程中得到不断改进和完善的,中央西藏工作座谈会也是一样。中央西藏工作座谈会是一个在实践中形成,并且仍然在实践中发展着的工作机制,其特有的自我发展功能将会使出现的问题和存在的不足逐渐得到解决。

作为边疆民族地区的工作创新,中央西藏工作座谈会战略规划明晰,组织动员能力强大,能够解决边疆民族地区深层的、复杂的问题。同时,中央西藏工作座谈会又具有相当的灵活性、可塑性,可以在借鉴其成功经验的前提下,通过改造应用于其他相似区域。2010年5月,中央召开了新疆工作座谈会。会议确定的工作目标(实现新疆的跨越式发展和长治久安)、提供的政策支持、采取的一些措施(如内地省市“对口援疆”),^④无一不是借鉴于中央西藏工作座谈会。这也证明了中央西藏工作座谈会这一特殊工作机制具有较强的适用性。

我国边疆民族地区特有的差异性特征,决定了制约和影响地区发展和稳定的问题也各不相同,很难通过整齐划一的制度构建加以解决。因此,只有通过发展特殊的工作机制才能对症下药解决这些问题。当然,这并不意味着要在所有的边疆民族地区都创建类似中央西藏工作座谈会、新疆工作座谈会那样复杂、庞大的工作机制。具体到不同的边疆民族地区,发展特殊工作机制应针对地区特点视情而设、因事而立,而不能照搬照抄、机械模仿。当前我国的边疆民族地区有着各自最为突出和紧迫的问题(如跨境贩毒走私问题、境外分裂势力渗透问题、生态问题、民族传统文化保护问题等),这些问题如不及时而有效地解决,将有可能积小疾成大患。因此,借鉴中央西藏工作座谈会的成功经验,探索边疆民族地区发展和稳定的应对之法、解决之道是一个十分紧迫的问题。

〔责任编辑 马 骅〕

① 参见朱玲:《西藏经济市场化进程中的劳动力流动》,《中国人口与科学》2004年第1期。

② 参见徐杰舜编:《中国民族团结考察报告》,民族出版社2004年版,第100—102页。

③ 参见新薇:《西藏:援助与发展》,西藏人民出版社2010年版,第233—243页。

④ 参见邹声文、顾瑞珍:《中共中央国务院召开新疆工作座谈会》,《新华每日电讯》2010年5月21日。

Contents, Abstracts and Keywords

The Three Levels of Lenin's Discussion on Nationalism: Based on the Analysis about the Development of Lenin's World

Revolution Thought **Zhang Sannan**(1)

Abstract: Among the classic Marxist writers' discussion on nationalism, Lenin's related discussion is more comprehensive and balanced. Lenin's discussion on Nationalism appears as three levels with closely logical relations, namely " global, international, and domestic" level, which not only fully fits the development of Lenin's world revolution thought, but also comprehensively explains Lenin's political views and strategy orientation on nationalism issues. So, it becomes the important component of Marxism national theory and also has obvious contemporary significance for the relative theory and practice.

Keywords: Lenin; nationalism; world revolution; level.

City and Immigrant: A Summary of Western Researches about the Ethnic

Residential Segregation **Hao Yaming**(12)

Abstract: The ubiquity of the ethnic residential segregation and its complicated social consequences makes it become a central issue of academic research and society policies in western countries. Based on the western literatures, this article briefly introduced the causes, the social consequences, the mechanism, and the policy interventions of the ethnic residential segregation in the process of urbanization. At present, China is also facing the serious challenge to the ethnic spatial differentiation in the same process. So, those theories and relative practices from western countries can undoubtedly provide us with some useful experiences.

Keywords: city and immigrant; ethnic residential segregation; spatial differentiation; ethnic relation; social integration.

A Research on the Special Work Mechanism of the Development and Stability of the Frontier Minority Areas in China: Based on the Five Tibetan Work Conferences Held by the Central

Authorities **Wang Maoxia**(25)

Abstract: To safeguard the stability of the frontier minority areas in China and boost its development, it is necessary to start a new work clue during the transitional period of reform and opening up. The five Tibetan work conferences held by the central authorities were an important innovation in the work about the frontier minority areas. Those conferences were not only regarded as " meetings", but also as a special work mechanism of the development and stability of the frontier minority areas, and a supplementary and auxiliary of the system of regional autonomy for ethnic minorities. In a word, those conferences played an important role in the development and stability of the frontier minority areas.

Keywords: Tibetan work conference held by the central authorities; frontier minority areas in China; development and stability; work mechanism.

A Study on the Construction of the System of the Comprehensive Evaluation and Monitoring for the Development of the Minority Cause: A Case from the Empirical Study of the Guangxi Zhuang

Autonomous Region **Bai Zhenzhong and Duan Chao**(33)

Abstract: The paper does a comprehensive evaluation and monitoring for the