

中国特色民族工作机构的形成和社会化格局

王希恩

新中国建立 70 年来,作为中国特色解决民族问题正确道路重要内容的我国民族事务治理体系已经比较完整和成熟。其中,民族工作机构是实施民族事务治理的主体和实体,它经历了形成和发展的长期过程,也展现了一种社会化的大格局。

早在第二次国内革命战争时期,中国共产党就已经在一些地方党组织中设立了专门的民族工作机构,或称“少数民族工作部”,或称“少数民族工作委员会”、“民族委员会”和“民族部”等。抗日战争时期,党中央成立中央西北工作委员会,除了主持西北各省党的工作以外,也分管少数民族事务。西北工作委员会撤销以后,1941 年 7 月中央设立了少数民族工作委员会,专门负责民族工作。与此同时,陕甘宁边区地方政府中的民族工作机构也开始设立。

随着中华人民共和国的成立,民族工作机构的设置逐步规范化。第一,以统战部保证党对民族工作的领导。自 1939 年起党中央和下属机构中就有了统战部的设置。新中国建立伊始,李维汉就明确将民族关系的缓和、少数民族内部的改革作为统一战线的一项重要职能。第二,设置专门性的政府民族工作机构。1949 年 10 月,中华人民共和国政务院设立的 35 个部门中,中央人民政府民族事务委员会位列其中。在中央民委之下,地方各级人民政府中也大都设有民族事务委员会。1951 年 3 月,为加强对民族工作的指导和部委间的配合,政务院建立了“政务院民族工作会议制度”,由政务院秘书长和 29 个部委的主要负责人组成,每两周举行一次会议,专门讨论、协调处理民族工作中的一些问题。1954 年 9 月,根据第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《国务院组织法》,政务院改称国务院,中央人民政府民族事务委员会也改称中华人民共和国国家民族事务委员会,简称国家民委。第三,人大和政协系统设置民族工作机制,参与民族工作。1954 年 9 月,第一届全国人民代表大会设立了“民族委员会”。政治协商是我国社会主义民主的一种重要形式。根据政治协商、民主监督的性质,各级政协也把协助民族工作作为一项重要职责。第一届全国政协即设立有“民族组”;从第七届开始设立“民族委员会”,第九届后改称“民族宗教委员会”。政协的各地方委员会也都设有相应机构。各级政协在宣传、协助贯彻党的民族政策,争取团结少数民族上层、沟通少数民族和政府的联系,反映少数民族的意见和要求,巩固和发展新的民族关系方面发挥了重要作用。

“文革”期间,上述民族工作机构或被替代或被取消,民族工作受到严重影响。1978 年 3 月第五届全国人大第一次会议决定恢复国家民委。从 1979 年开始,地方民(宗)委(厅、局)也陆续得到了恢复,基本上归属同级人民政府。在地州和县级政府中,有的民(宗)委(局)与当地统战部合署办公,受同级党委和人民政府领导。

民委委员制是我国民族工作的一项重要制度安排。新中国建立之初,中央和地方各级民

委成立时就实行了委员制,最早成立的中央民委就是由来自不同民族的26名委员组成。1979年1月,国务院批准的国家民委委员共73人,也是来自不同的民族。随着时代的发展,这种民族代表性的委员制后来逐渐转变为职能部门代表为主的委员制。2002年7月28日,国务院同意并转发了国家民委上报的《国家民族事务委员会兼职委员单位及其职责》,确定了国家计委、经贸委、教育部、科技部、财政部、人事部等20个国家部门为国家民委兼职委员单位,各部门一位负责同志担任兼职委员。国家民委定期(一年一次)或不定期召开民委委员全体会议,交流民族工作情况,听取兼职委员单位对做好民族工作的建议和意见,研究并协调解决民族工作中的重大问题。目前,国家民委委员单位已有32个。各委员单位按照职责分工,各司其职,结合实际共同做好民族工作。除国家民委之外,一些地方政府也建立了民委委员制。民委委员制度改变了民委一家做民族工作的局面,整合了各个部门的资源,为民族工作提供了制度保证。因此习近平、俞正声等中央领导人曾多次肯定,强调要坚持好、完善好民委委员制。

改革开放以来,经过不断探索和实践,目前我国民族工作的主要部门及其职能是:(1)统战部系统,包括中央统战部和地方各级党委统战部。一直以来,统战部门担负着民族工作大政方针的调研、少数民族干部的培养、少数民族代表人物的联系等职责。2018年党和国家机构改革后,中央统战部在民族工作方面的主要职责明确为:贯彻落实党的民族工作方针,研究拟订民族工作的政策和重大措施,协调处理民族工作中的重大问题,根据分工做好少数民族干部工作,领导国家民族事务委员会依法管理民族事务,全面促进民族事业发展等。(2)民委系统,包括国家民委和地方各级政府民委(或民宗局)。国家民委是主管国家民族事务的国务院组成部门,是党中央、国务院在民族工作中的参谋助手;地方各级民委是地方各级政府管理民族事务的职能机构,是地方党委、政府在民族工作方面的参谋助手。在2018年开始的新一轮国家机构改革中,国家民委除仍作为国务院组成部门之外,又明确归口中央统战部领导。国家民委之下,各级地方民委(或民宗局)也归口同级统战部领导。这一改革是中央为加强党的领导,将民族工作放在统战工作大局下统一部署、统筹协调、形成合力的重要调整,也是民族事务治理体制上的重要调整。(3)人大系统,包括全国人大和地方各级人大的民族委员会,主要职责是民族法律法规的审议、制订和对民族法规的贯彻落实进行监督以及对民族工作的调研和指导。(4)政协系统,包括全国和地方各级政协的民族宗教委员会,主要职能是对民族宗教工作进行调查研究、反映情况、建言献策,并对相关部门的工作给予指导和监督。(5)此外,在文化、教育、经贸等领域也设置有专门或兼顾的民族工作机构。为了加强领导和协调,一些省、区、市也曾根据本地情况,建立了民族工作领导小组或民族工作部、民族工委、民族事务协调委员会等,成员单位由政府各职能部门组成。

新世纪以来,民族工作社会化成为一个日渐凸显的发展方向。目前,关于“民族工作社会化”可有两种理解。一种是指随着民族事务的增多,“民族工作涉及方方面面,方方面面都要做民族工作”,民族工作伸展的空间越来越大,其他党政部门和机构也有了承担民族工作的责任。另一种是指“体制”外社会力量(包括各类社会组织、企业、宗教界人士等)的广泛参与,使民族事务治理渗入到乡村、企业、社区、街道等各个层面。“党委领导、政府负责、各方协调、社会参与”体现了民族工作社会化的大格局。

(作者王希恩,中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员。地址:北京市中关村南大街27号6号楼,邮编100081)

〔责任编辑 马俊毅〕