



2019金城峰会 兰州大学管理学院系列研究报告

2019金城峰会 兰州大学管理学院系列研究报告

本系列研究报告是兰州大学管理学院依托学科优势倾力打造的服务甘肃经济社会发展的研究成果。

2019年度《甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展系列报告》具体内容如下：

1. 《基于政务信息公开的甘肃省州市政府绩效评价报告：2019》
2. 《甘肃省地方政府财政预算治理能力评价报告》
3. 《甘肃省绿色发展指数报告》
4. 《西部地区县级政府治理能力状况报告——基于政府履行法定职能的调查分析》
5. 《新时代甘肃文化旅游产业创新发展研究》
6. 《甘肃省基层公共文化服务自主供给研究》
7. 《“一带一路”甘肃枢纽制高点建设研究报告》
8. 《甘肃中小房地产企业的绿色发展之路：管理问题、转型出路与战略对策》
9. 《甘肃农村基层治理研究》

主办单位：兰州大学

承办单位：兰州大学管理学院 兰州大学企业创新研究中心

协办单位：兰州大学中国政府绩效管理研究中心 甘肃大地湾文化传播有限公司

地址：甘肃省兰州市天水南路222号兰州大学管理学院

电话（传真）：0931-8910402

电子邮箱：glxy@lzu.edu.cn

互互联网址：http://ms.lzu.edu.cn

西部地区县级政府治理能力 状况报告——基于政府履行 法定职能的调查分析

兰州大学管理学院
2019年12月



兰州大学管理学院简介

兰州大学管理学院学科的历史可以追溯到1939年国立甘肃学院时期设立的银行会计专修班。2004年2月，学校批准成立兰州大学管理学院。学院专业设置涵盖了公共管理、工商管理2个一级学科。现有公共管理博士学位授权一级学科和工商管理博士学位授权一级学科，自主设置了政府绩效管理博士学位授权二级学科；有公共管理博士后科研流动站；公共管理、工商管理是甘肃省重点学科和甘肃省优势学科。在第四轮学科评估中，公共管理获评B+档（学科前10%~20%），工商管理获评B档（学科前20%~30%）。有工商管理硕士(MBA, 含高级管理人员工商管理硕士(EMBA)和国际工商管理硕士(IMBA))、公共管理硕士(MPA)、会计硕士(MPAcc)专业学位授权类型，MBA教育已形成了自身的优势和特点，成为中国最具影响力和品牌效应的MBA项目之一。在诺贝尔经济学奖获得者蒙代尔教授领导的《世界经理人》杂志评选中连续11年进入“中国最具影响力MBA排行榜”前10名。MPA项目在全国第二批MPA试办院校的教学合格评估中位居第3名。学院设有甘肃省管理学基础科学研究与教学本科生人才培养基地，有行政管理、会计学(含ACCA方向班)、市场营销、人力资源管理、信息管理与信息系统等5个本科专业，其中行政管理专业为教育部高等学校特色专业建设点，人力资源管理专业是甘肃省高等学校特色专业。

根据综合、交叉、弹性、开放的原则，学院成立了战略与组织管理研究所、危机信息管理研究所、运营与财务管理研究所、服务管理研究所、可持续发展与环境管理研究所；兰州大学中国政府绩效管理研究中心是中国行政管理学会与兰州大学共建的研究基地，是甘肃省高校人文社会科学重点研究基地，中心也入选了中国智库索引(CITTI)来源智库，中心已建设成为集中国政府绩效评价、学术研究、人才培养和咨询服务为一体的多功能学术机构。现有兰州大学企业创新研究中心、兰州大学应急管理研究中心、兰州大学绿色管理研究中心、兰州大学医院管理研究中心、兰州大学华夏文化资源数据开发与管理研究中心、兰州大学管理科学研究院(深圳)等6个校级研究机构。

建院以来，兰州大学管理学院积极吸引高层次人才来学院工作，现已建成一支专职与兼职、固定与流动相结合的知识结构、年龄结构、学历结构和学缘结构合理的教师队伍，为建设一流学院奠定了师资基础。

兰州大学管理学院秉承兰州大学“做西部文章，创一流大学”的办学理念，通过“人才强院、国际化和学院文化促进发展”三大战略的组织实施，正在快速向“高度开放、研究支持、国内一流、国际知名的综合型管理学院”的目标迈进。

兰州大学管理学院院训是“学习管理就是学习成功”。

金城峰会简介

“金城峰会”由兰州大学管理学院发起，是专注并探讨甘肃省经济发展和企业成长的高端交流平台，旨在促进大学、企业、政府和社会各界的积极合作，汇集各方智，探讨甘肃发展的重大问题。

峰会每年确定一个主题，于12月中旬举办，由企业家、政府官员、著名学者、社会名流、商会领袖共同参与，并根据需要不定期地设置分论坛，邀请相关领域高端人才就某一主题进行探讨交流。同时，为了进一步提升服务地方经济社会发展的水平和能力，为甘肃发展提供智力支持，兰州大学管理学院将在深入分析甘肃经济社会发展现状及未来基础上发布年度系列研究报告。

“金城峰会”已举办五届，成为甘肃省集政府、企业、大学、社会于一体的“高端平台、高端智慧、高端成果、引领潮流、把握未来”的年度盛会和服务甘肃经济社会发展的品牌项目。

2019年“金城峰会”主题确定为“甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展”。峰会将深入探讨甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展的相关议题，为打造美丽中国建设和绿色发展的“甘肃样本”建言献策，帮助甘肃加快绿色发展崛起进程，为黄河流域生态环境保护、综合治理做出应有的贡献。



兰州大学管理学院



2019金城峰会



扫描阅读金城峰会系列报告

2019 金城峰会

兰州大学管理学院系列研究报告

西部地区县级政府治理能力 状况报告——基于政府履行 法定职能的调查分析

项目负责人：丁志刚

项目组成员：王 杰、瞿煜明、连方园、苟玉洁

联系人：丁志刚

联系电话：13919463108

电子邮箱：dingzhg@lzu.edu.cn

地 址：甘肃省兰州市天水南路 222 号兰州大学管理学院

声明：本系列研究报告版权归兰州大学管理学院所有。未获得兰州大学管理学院书面授权，任何人不得对本系列研究报告进行任何形式的发布、复制。本系列报告基于兰州大学管理学院项目研究团队认为可信的公开资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不承担任何外部机构或个人因使用本系列研究报告而产生的任何责任。

摘要

本研究报告是 2018 年金城峰会研究报告《西部地区县级政府治理能力现代化状况报告——基于政府职能转变的调查分析》的姊妹篇。在 2018 年金城峰会研究报告《西部地区县级政府治理能力现代化状况报告——基于政府职能转变的调查分析》中，主要基于政府职能转变的要求，对我国西部地区县级政府的公共服务能力、依法行政能力、民主行政能力、责任行政能力、信息化建设能力、廉洁自律能力进行了调查研究。

本报告主要基于履行政府基本法定职能的能力，着力于全面提升我国西部地区县政府履行法定职能能力。县级政府治理能力的主要是指其履行职能的能力，是县级政府为完成宪法和法律赋予的职能而对应的行政能力。县级政府只有具备履行宪法和法律赋予的职能，在法理上才具有合法性，法定职能是县级政府的基础性职能。提高县级政府履行基本法定职能能力是县政府治理能力现代化的基本要求，它反映着公共行政的基本内容和活动方向，是公共行政的本质表现。本报告从履行政府基本法定职能的能力出发，研究了西部地区县政府维护社会稳定的能力、发展经济与改善民生的能力、发展繁荣文化的能力、保护生态环境的能力、促进民族关系和谐的能力。

党的十九届四中全会做出了《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，提出要坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系，要优化政府职责体系，完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，建设让人民满意的服务型政府，对于我国新时代各级政府履职能力提出了更高要求。我国西部地区县级政府必须以四中全会精神为指导，在切实履行好基本法定职能的基础上，才能适应新时代西部地区超越式发展和全面深化改革的需要。

目 录

导 论	1
一、研究缘起	1
(一) 治理之要	1
(二) 西部之困	2
(三) 县治之重	3
二、调研对象	5
(一) 西部地区	5
(二) 县级政府	5
(三) 县级政府治理能力	6
(四) 县政府及其治理能力现代化	7
三、调研内容	7
第一章 维护社会稳定的能力	9
一、西部地区县域社会局部欠稳定的表现	9
(一) 涉民群体性事件	9
(二) “三股势力”	11
(三) 黑恶势力	13
二、西部地区社会局部欠稳定因素分析	16
(一) 经济因素	16
(二) 政治因素	17
(三) 文化因素	17
(四) 社会因素	18
(五) 法治因素	18
(六) 其他因素	19
三、提升县政府维护社会稳定能力的建议	21
(一) 依法依规加强民族宗教事务管理	21
(二) 积极协调利益关系，妥善处置涉民群体性事件	22

(三) 坚决打击“三股势力”	23
(四) 坚持打击黑恶势力	24
(五) 加强维护社会稳定的制度、体制和机制建设	25
第二章 发展经济的能力	27
一、县域经济发展存在的问题	27
(一) 经济发展相对滞后	27
(二) 收入水平和就业率有待提高	28
(三) 艰苦的生存条件没有得到根本性改善	28
(四) 脆弱的生态环境严重制约经济发展	29
(五) 贫困面大导致脱贫困难	30
二、推进县政府经济发展和民生建设能力的建议	30
(一) 积极发挥政策的支撑作用	30
(二) 加快基础设施建设	34
(三) 创新发展特色产业	35
(四) 提高医疗卫生服务水平	36
(五) 大力促进就业创业	37
第三章 发展繁荣文化的能力	39
一、县政府在文化建设方面存在的问题	39
(一) 在思想上重经济轻文化依然存在	39
(二) 在资源投入上城乡差别化对待	40
(三) 在文化的载体上重硬件轻教育	40
(四) 在建设的形式上重突击轻规范	41
(五) 在文化人才队伍上总量少且流失严重	41
二、县政府发展繁荣文化能力的建议	42
(一) 提高教育事业快速发展的能力	42
(二) 有效开发和保护优秀文化资源的能力	44
(三) 加强对宗教文化管理的能力	46
第四章 保护生态环境的能力	49
一、县政府在生态环境保护中存在的问题	49

(一) 自然环境先天不足	49
(二) 人为破坏严重	50
(三) 生态环境保护相关体制机制不健全	50
(四) 生态文明建设重视程度不高	51
(五) 粗放型经济发展方式难以转型	51
二、加强县政府生态环境保护能力的建议	52
(一) 进一步转变政府观念, 推进制度创新	52
(二) 建设生态经济, 培育特色产业	53
(三) 完善城镇基础设施, 提升协调效益	54
(四) 开展多方协作, 健全补偿机制	54
(五) 提高人口素质, 推进生态保护意识	55
(六) 完善信息公开, 增加环保宣传	55
三、从祁连山自然保护区看西部地区县政府生态环境治理	56
(一) 祁连山自然保护区简介	56
(二) 祁连山自然保护区的破坏性开发	57
(三) 县级政府在祁连山生态保护方面的角色	60
(四) 对县政府生态治理的启示	60
四、党和国家相关法律、文件对生态环境建设的要求	61
第五章 促进民族关系和谐的能力	65
一、西部地区县域民族关系分析	65
(一) 族际交往	65
(二) 民族身份对个人活动的影响	66
(三) 本地户籍居民与外来人员互评状况	67
(四) 族际通婚状况	68
(五) 宗教信仰状况	69
(六) 民族和宗教纠纷	70
二、现阶段县政府治理民族关系中存在的突出问题	72
(一) 政府的治理主体地位不突出	72
(二) 治理的客体即民族关系出现了新变化	72

(三) 政府治理的方式简单被动	76
(四) 政府治理民族关系的绩效有待提升	77
三、县政府提升构建和谐民族关系能力的建议	78
(一) 牢牢把握民族团结进步这一历史性主题的能力	79
(二) 加强政府经济转型和发展的能力	80
(三) 加强政府对民族宗教事务依法治理的能力	80
(四) 利用新媒体促进和谐民族关系和谐的能力	81
(五) 提高汉族在构建和谐民族关系中作用的能力	82
(六) 建立政府治理民族关系的绩效考核制度	83
参考文献	85

导 论

一、研究缘起

（一）治理之要

1.国家治理体系和治理能力现代化

十八大把中国特色社会主义制度定位为党和人民九十多年奋斗、创造、积累的三大根本成就之一，并指出这个制度包括根本制度、基本制度和具体制度等层次和体系。正是在这个基本前提下，十八届三中全会决定提出了通过推进国家治理体系现代化和治理能力现代化来完善和发展中国特色社会主义制度，党的十九届四中全会就推进国家治理体系和治理能力现代化进行专题研究，通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，指出“坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。”国家治理体系和治理能力集中体现国家制度和制度执行能力，因此，推进国家治理现代化，既要从完善国家治理体系入手，更要提高国家治理能力。由此可见，中国特色社会主义制度是国家治理现代化的前提。那么，国家治理现代化的重点究竟是什么？

2.国家治理现代化的重点是国家治理能力现代化

“近几年来，越来越多的人开始谈论国家治理能力的话题，国家建构、国家能力等概念成为官学两界普遍关注的一些概念”^[1]，30多年的治理变革，“展示了一幅从一元治理到多元治理、从集权到分权、从人治到法治、从封闭到公开、从管制政府到服务政府、从党内民主到社会民主的清晰路线图”^[2]。但随着改革的逐渐深入，中国国家治理体系和治理能力面临诸多挑战和危机，有学者判断：“我国的落后……是治理体系和治理能力的落后”^[3]，更有学者指出，“我们确实存在明显的局部性治理危机”^[4]，“与国家治理体系现代化相比，我们在提高治理能力上需要下更大气力”^[5]。因此，国家治理现代化的重点是国家治理能力现代化。那么，国家治理能力现代化的阻滞因素有哪些？破解这些阻滞因素的关键是什么？

3.政府治理能力现代化是国家治理能力现代化的关键

尽管“国家治理主要表现为政府治理但又不能完全等同于政府治理”^[6]，但很多研究者都坚定地认为，政府在国家治理中充当元治理的角色，在社会管理网络中被视为“同辈中的长者”。有学者特别指出，“善政是通向善治的关键；欲达到善治，首先必须实现善政”^[7]。可见，政府治理能力现代化是国家治理现代化的关键。那么，不同区域（或不同地区）、不同层级的政府如何推进其治理能力现代化？

（二）西部之困

由于地域、经济形态、文化观念等的差异，中国东中西部之间具有典型的历史性、地域性差异；由于经济改革战略的非均衡性特点，一定程度上加大了地区性差异；由于层级、规模等的差异，中国政府间能力也出现了结构性差异。

1.“西部大开发”战略与西部地区治理成就

自实施西部大开发战略以来，西部地区多方面的建设取得了很大成就。据统计^[8]，2014年和2000年相比，西部地区GDP总量增长8.3倍，地区财政支出增长14.9倍，固定资产投资增长21.1倍，社会消费品零售总额增长8.3倍。“十二五”期间，西部地区除宁夏外，其他省（自治区、直辖市）的GDP平均增速都在10%以上，其中重庆和贵州的GDP平均增速分别达12.83%和12.51%。

2.西部地区治理仍然是国家治理的短板

但与全国比较，西部地区治理仍然是制约国家治理现代化的短板：

就经济治理而言，尽管西部地区的经济治理水平有较大幅度的提升，但没有改变总体落后的局面。以2014年为例，西部地区GDP总量为东部地区的39.44%，为全国的21.70%，GDP健康度差异显著^[9]。从整体情况看，西部地区经济治理指数不仅低于国家平均水平，且总体上落后于中部地区，和东部地区差距更大（见图1）^[10]。

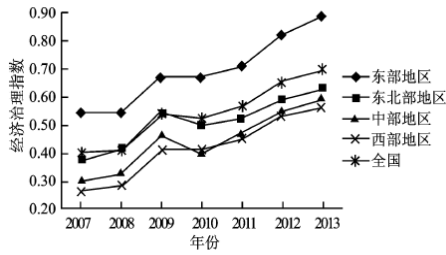


图1 全国及四大区域经济治理指数

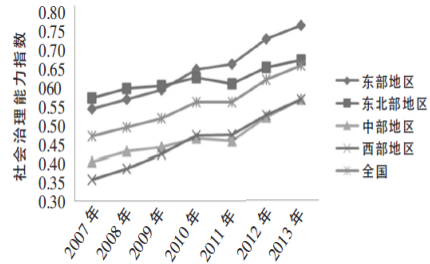


图2 全国及四大区域社会治理能力指数

西部地区在社会治理方面与全国有较大差距。据测算，中国四大区域的社会治理能力，西部地区社会治理能力明显低于全国水平^[11]。

西部地区省际差距也有拉大的趋势。研究显示^[12]，在西部地区生态治理方面，内蒙古、新疆、四川生态环境综合排名居前三，青海、甘肃、宁夏生态禀赋欠佳，云南、西藏、广西的生态禀赋良好，陕西、重庆、贵州综合排名靠后。

西部地区的差距集中体现在县域。据统计，党的十八大前中国共有 592 个贫困县，其中，西部有 375 个，占全部贫困县的 63.34%^[13]。在西部，贫困县最多的是西藏（全境 74 个县均为贫困县）和云南（73 个县），最少的是宁夏（8 个），贵州、陕西、甘肃三省贫困县数量均超过 40 个。由此可见，全面建成小康社会的难点在西部地区贫困县，国家治理现代化的短板也在西部地区贫困县。

表1 西部地区贫困县分布情况

省/自治区/直辖市	四川	重庆	云南	贵州	西藏	陕西	甘肃	宁夏	青海	新疆	内蒙古	广西
贫困县数量	36	14	73	50	74	50	43	8	15	27	31	28

（三）县治之重

客观地看，推进国家治理现代化，政府治理能力现代化是关键，而西部地区县级政府治理能力现代化则是重中之重。

1.县治是国治之基^[14]

在中国国家治理结构中，县级政府居于非常重要的位置，扮演着不可替代的角色。从历史角度看，“上有千条线，下有一根针”，郡县是中国历史上最稳定和最重要的地方政府，是沟通国家与社会的关键层级，有“郡县治，天下安”之说。从现实角度看，县级政府数量多、覆盖面广、服务对象多，是工农、城乡、中央

与地方、宏观与微观、间接与直接、中心与边缘、传统与现代的“接点”^[15]，是落实中央政策、加强行政管理的“前沿”，具有承上启下、联结城乡、沟通条块、上下结合的作用。与此同时，县级政府与县级党委、县级人大、县级政协、县级纪检委构成了县域政权的“五大家”^[16]，是县域政权体系的核心部门。可见，县治是国家治理的重要抓手和国家治理现代化的基础。

2.县级政府治理现代化是贯彻落实“四个全面”战略布局的关键

县级政府既“接天线”又“接地气”。壮大县域经济、维护县域稳定、构建县域和谐、繁荣县域文化、保护县域生态，是全面建成小康社会对县级政府的要求。发展县域经济、推动县域改革，核心是解决好县级政府和县域市场的关系，县级政府经济治理现代化要求市场在县域资源配置中起决定性作用，更好发挥县级政府在县域经济中的宏观调控作用。建设法治中国关键在于建设法治政府，建设法治政府关键在于深入推进依法行政，县级政府是依法行政的前沿阵地，县级政府政治治理现代化程度，关系县级政权的合法性、公信力和权威性，关系全面依法治国战略的落实。全面从严治党要求政府在党的领导下协调推进各项工作，县级政府要协调好党的领导和主导县域社会的关系。因此，县级政府治理现代化是贯彻落实“四个全面”战略布局的关键。

3.县级政府治理能力现代化有助于构建良好的县域治理格局

县级政府治理能力现代化包括经济、政治、文化、社会、生态治理能力现代化。县级政府经济治理能力现代化的实质是县级政府如何协调好“有形之手”和“无形之手”关系，进而发展县域经济的能力；县级政府政治治理能力现代化的实质是构建合理的县级政府与上级政府、县级政府和县域其他政治主体权能关系，进而维护政府公信力和权威性的能力。县级政府文化治理能力现代化的实质是县级政府发展县域文化事业和县域文化产业，进而推动用社会主义先进文化引领县域文化发展方向的能力。县级政府社会治理能力现代化的实质是县级政府如何充分调动县域社会积极性，进而构建和谐的县域社会关系的能力。县级政府生态治理能力现代化的实质是县级政府如何开发县域自然资源、如何保护县域生态环境、如何协调县域人口资源环境关系，进而实现县域可持续发展的能力。因此，县级政府治理能力现代化有助于构建良好的县域治理格局。

二、调研对象

本报告的选题是“西部地区县级政府治理能力现代化状况报告”，旨在从政府法定职能履行的状况，调研研究西部地区县级政府治理能力现代化问题。

（一）西部地区

西部地区首先是一个行政区划概念。根据现行的国家行政区划，中国西部地区是在中华人民共和国版图上的一个行政区划集合（又可以划分为西北地区和西南地区等构件），其土地面积 681 万平方公里，占全国总面积的 71%；人口约 3.5 亿，占全国总人口的 28%；包括 12 个省级行政建制，130 个地级行政建制，1085 个县级行政建制，15848 个乡镇行政建制（见表 2）。西部地区还是一个区域经济概念，就现阶段而言，西部地区在经济发展程度上大体属于欠发达水平，总体上和中国东部、中部和东北地区有一定差距，但又与其它几个地区的经济互补性很强，进而构成了统一的国家经济体。从国家治理角度看，西部地区是“西部大开发”战略和“一带一路”战略实施的特殊区域，是国家治理的重点区域之一。和其他区域相比较，西部地区的优势和劣势都很明显：一是地域辽阔但地形、气候条件差异大，二是接壤国家多、大陆边境线和海岸线长且治理难度大，三是人口密度小但少数民族人口、贫困人口最集中，四是自然资源丰富但经济欠发达，五是传统文化深厚但现代性有待提升。

表 2 西部地区各级行政区划数统计

级别	西部地区各级行政区划												数量
省级	四川	重庆	云南	贵州	西藏	陕西	甘肃	宁夏	青海	新疆	内蒙	广西	12
市级	21	0	16	9	7	10	14	5	8	14	12	14	130
县级	183	38	129	88	74	107	86	22	43	103	102	110	1085
乡级	4648	1023	1389	1396	694	1420	1351	237	399	1038	1010	1243	15848

（二）县级政府

本研究所讲的县级政府，主旨中国现阶段的政府体系中的县一级政府。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第一条和

第五十六条的规定，广义县级政府可理解为县（自治县、不设区的市或县级市、市辖区）的党委、人大、司法、政府以及政协等在内的县域国家机关体系。狭义县级政府是行政级别上相当于县一级的行政机关，主要包括县、自治县（旗）、不设区的市或县级市、市辖区的人民政府（本文用狭义概念）。最狭义的县级政府是指由县长、副县长（市长、副市长，区长、副区长）和局长、科长等组成的县级行政领导班子。县级政府是在中国单一制政权组织形式、国家行政区划和《组织法》中规定的、行政级别上属于“县级”和管辖空间上辐射在“县域”的国家地方公共权力的执行机关。“县级”强调了这一政权机关在国家权力系统中的层次级别或管辖范围，它的上级机关包括了市级、省级和中央级三个层次，它的下级为乡（镇）级，为我国最为基层的国家行政机关。“县域”强调了县级政权辐射的空间范围或地理区域，一般通过历史上形成又经过国家行政区划（行政建制）确认有正式合法名称、有一定人口、资源等客观条件的区域。县级政府具有以下特点：“县政的核心是农政，县政的综合性强、独立性突出，不是基层接近基层”^[17]，具有“准基层”特点。

据国家统计局 2013 和 2014 年的统计资料显示，中国现有 2854 个县级区划，其中包括 897 个市辖区，361 个县级市，1425 个县。其中，县占全国县级区划数的 49.9%。（见表 3）^[18]。

表 3 中国县级行政区划数（2010-2014）

指标	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年	2010 年
县级区划数(个)	2854	2853	2852	2853	2856
市辖区数(个)	897	872	860	857	853
县级市数(个)	361	368	368	369	370
县数(个)	1425	1442	1453	1456	1461
其他	54	54	54	54	55

（三）县级政府治理能力

周平指出，“县级政府能力是县级政府的一种功能性力量，是指县级政府运用权力、履行职能，应对环境挑战，解决面临问题的能力，概括地说，就是县级政府治理县域社会的治理能力。包括规划发展能力、制度创新能力、资源配置能力、

市场规制能力、提供公共物品的能力、组织协调能力、社会控制能力”^[19]。然而，县级政府治理能力不能等同于县级政府能力，所以有必要重新界定县级政府的治理能力。

县级政府治理能力是县级政府在行政权主导下满足县域公共物品需求的能力集合。根据国家治理现代化的需要，应当从处理“政府-市场-社会-自然”关系、“政府自身”建设或制度化、规范化、程序化及职能现代化等角度，来科学认识和理解我国县级政府治理能力及其现代化。县级政府治理能力的内涵中主要是指其履行职能的能力，是县级政府为完成宪法和法律赋予的职能而对应的行政主导能力，包括：经济、政治、文化、社会和生态治理能力。县级政府只有具备履行法定职能的能力，在法理上才具有合法性，也才能为转变职能准备条件。县级政府治理能力现代化就是县级政府顺应现代化特别是国家治理现代化的要求，按照现代治理理念，实现政府重塑和“政府-市场-社会”关系重构的能力。以上诸能力，构成了县级政府治理能力现代化的基本结构和内在要素。

（四）县政府及其治理能力现代化

通过对既有县级政府治理能力研究的分析，我们可以发现，在现有的研究成果中，对县级政府治理能力研究的角度比较全面，成果较多，且以理论型研究居首位。对实际问题的研究也有不少，但大多都是基于特定区域进行的研究，不具有一般性。对于西部贫困地区，尤其是对于数量巨大的县政府治理的研究少之又少。

西部地区县政府由于其固有的民族问题、文化传统等，治理的难度和广度都更大。同时，西部地区各县与贫困地区往往存在着相当高的重合性，这对于地方政府的治理又是一个巨大的挑战。作为全面推进国家治理能力现代化的重要组成部分，西部地区县政府面临中国县级行政机构治理能力现代化的普遍性问题和地区治理能力现代化的特殊性问题的双重压力，县政府治理能力的强弱关系到县域经济、政治、文化和社会发展，更关系到国家的稳定与长治久安。

三、调研内容

本报告着力于全面提升我国西部地区县政府履行法定职能能力的提升。提高

政府履行基本法定职能是县政府治理能力现代化的首要基本内容。政府履职能力也就是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的法定职责和所发挥功能的能力，它反映着公共行政的基本内容和活动方向，是公共行政的本质表现。

关于政府的法定职能，我国宪法和组织法列举了各级政府应履行的各项职权，如宪法第八十九条规定了国务院行使的 18 项职权，组织法规定了县级以上的地方各级人民政府行使的 10 项职权。学界从不同角度对我国政府各种职能进行了划分，从管理角度往往把政府职能分为经济职能、政治职能、文化职能、社会职能、生态职能等五大职能。本报告在分析提高县政府履职能力时也主要沿用这一划分标准，把县政府履行基本职能能力的主要内容划分为维护社会稳定的能力、发展经济与改善民生能力、发展繁荣文化的能力、保护生态平衡的能力、促进民族关系和谐的能力等构成的能力体系。需要说明的是，由于时间关系，本报告没有对县级政府的社会治理能力进行研究。

第一章 维护社会稳定的能力

维护社会稳定的能力，是指公共治理的主体（主要指政府）以公共利益为诉求，以公共价值为引导，通过提供公共服务和公共物品，来维持公共范围内的治理主体、客体、治理环境及其相互之间关系的稳固安定，由此在治理过程中所体现出的综合素质。简单地讲，就是政府在维护社会稳定的过程中所体现出的综合素质。

我国西部地区的社会状况相比全国其他普通地区要复杂得多。西部地区县政府作为我国一级地方行政机关，既承担着县级行政机关的一般职责，也承担着应对和处理西部地区赶超发展与区域稳定的特殊职责。进入新世纪以来，我国西部地区在经济、社会、文化、环境等方面发生了巨大的变化，同时也产生了一些西部独有的新问题，如区域差距拉大、民族宗教复杂、发展成本高、生态治理的任务艰巨等，这些社会问题如果处理不好，长远讲，必然会对我国西部的社会秩序、民族关系、宗教事务以及经济发展造成难以估计的冲击。因此，在对西部地区县政府治理现状进行调查研究的前提下，分析县政府治理中存在的突出问题，提出适当的治理策略，是加强我国西部地区县政府治理能力建设的重要课题。

一、西部地区县域社会局部欠稳定的表现

尽管我国西部地区县域社会局面总体上是趋于稳定的，但在“风险社会”中，特别是在民族地区的“风险社会”中，由于影响社会稳定的因素更加复杂多变，在西部地区往往社会矛盾和社会问题交织叠加，这些矛盾和问题的集聚，总会通过一定的形式表现出来，这也恰好是导致社会局部地区欠稳定的表现形式。通过调查研究，笔者发现，我国部分县域尚存在以下欠稳定的表现：

（一）涉民群体性事件

群体性事件是指不特定的群体因为某些社会矛盾而临时聚合，通过开展没有合法依据的群体性活动，发生群体之间言语或者肢体上的冲突，对社会稳定造成负面影响的以人民内部矛盾的形式表现出来的各种事件，这些事件或是为了争取

和维护切身利益，或是为了泄愤、制造恐慌。作为一种具有危害性的非法集体活动，群体性事件往往对公共安全、社会稳定造成一定甚至严重的不良影响。根据不同的标准，可以将群体性事件划分为不同的类型，既可以从事件的规模、性质、过程进行划分，也可以按照事件的成因、特征、结构等进行划分。这些划分方法，既适用于西部地区，也适用于一般地区。但是与一般地区相比较而言，西部地区发生的群体性事件往往因为掺杂民族宗教因素而具有特殊性，处理起来也更加复杂。一般而言，判断一个群体性事件是否涉及民族因素，主要有三点判断依据，是否发生在多民族地区、参与人员是否包含少数民族、是否涉及民族利益。我们以为，前两点只是涉及事件本身的表象，而后者才是触及事件的根本。因此，判断一个群体性事件是否涉及民族因素，关键要看是否涉及民族利益。是否涉及民族利益，从群体性事件发生的原因来分析，参照陈焯、杨洋（2016）的观点，可以将涉民因素的群体性事件分为四类：政治因素导致的涉民群体性事件、文化因素导致的涉民群体性事件、法治因素导致的涉民群体性事件和经济导致因素的涉民群体性事件。政治因素导致的涉民群体性事件主要是少数民族群众的正当、合法政治权利、政治利益诉求没有得到满足或者遭受侵害而产生矛盾、冲突，进而发展成为群体性事件的情况。要解释的是，这类群体性事件尽管行为往往不正当甚至非法，但究其目的并无明显非法之处，这么说，是为了与“三股势力”严格区分开来，群体性事件是人民内部矛盾造成的，而“三股势力”其目的具有分裂国家、破坏稳定、严重扰乱社会秩序和人民生活的特点，因此定性为敌我矛盾，这是不可调和的。经走访调研，我们发现这类群体性事件在民族地区很少发生，自然，这与我国政治制度的不断完善是密不可分的。文化因素导致的涉民群体性事件，这类群体性事件发生主要是因为少数民族的历史传统、风俗习惯没有得到尊重，因与其他民族存在显著差异，并产生冲突。相比较政治因素而言，文化因素导致的涉民群体性事件在数量上要多，但其规模往往并不大、危害也较小，影响有限。法治因素导致的涉民群体性事件，目前来看往往是因为执法部门在行使权力的过程中有不正当行为而引起少数民族群众不满所导致的。在民族地区，这类群体性事件发生次数也较多，危害和影响程度与政府应急管理能力密切相关。最后是经济因素导致的涉民群体性事件，这类群体性事件相对于前三种，发生次数最多，影响和危害也较大，主要是少数民族群众的经济利益受到侵害、导致民族情绪爆

发而产生的。2008年的“孟连事件”就是一起典型的因为经济因素导致的涉民群体性事件，因为胶农与企业长期存在经济纠纷未得到良好解决，加之政府也存在行政不作为的问题，最终导致警民冲突。可以说，这几类涉民群体性事件对我国民族地区社会稳定造成了一定影响，特别是经济因素导致的涉民群体性事件。

（二）“三股势力”

“三股势力”指的是暴力恐怖主义势力、民族分裂主义势力和宗教极端主义势力。暴力恐怖主义势力主要是指通过采用各种具有毁灭性质的暴力手段，在一定的区域和范围内制造恐怖，借以爆恐活动来达到政治目的的组织或者团体。民族分裂主义势力主要是指对主权国家进行的一种分裂或分离活动的团体或组织，是民族主义极端化的产物。宗教极端主义势力主要是指打着宗教的旗号，借以宗教活动来肆意传播极端主义思想，专门开展民族分裂和暴力恐怖活动的政治势力。尽管从理论上讲，“三股势力”的内涵有所不同，但从现实来看，一方面，暴力恐怖主义势力所制造的暴恐活动往往带有明显的民族和宗教色彩，另一方面，民族分裂主义势力和宗教极端主义势力为了实现政治阴谋，达到分裂国家、破坏社会稳定、毁坏人民财产的目的，在活动时，往往也采用暴恐形式。因此，尽管有一些不同，但现实中，“三股势力”往往是“三位一体”的，你中有我、我中有你，究其本质，都是反社会发展、反人类进步的邪恶力量。在我国西部地区特别是西北地区，“三股势力”以“双泛思想”作为理论基础，在我国的西北地区的影响由来已久，大致可以追溯到清朝末期。19世纪中期，阿富汗人哲马丁鲁提出联合所有伊斯兰国家创立统一政治实体的主张，泛伊斯兰主义开始传播，到了19世纪80年代末，泛突厥主义在中亚开始兴起，也正是从这一时期开始，“双泛思想”逐渐传入新疆地区，并成为民族分裂的重要理论基础。民国以后，西方开始炮制“中国殖民地”理论，意图将新疆、西藏等地从中国领土中抹去，这一时期，在英帝国主义支持下，以穆罕默德·伊敏、和加尼牙孜为首的民族分裂分子在喀什地区建设了第一个东突厥斯坦伊斯兰政权。虽然这一政权仅仅生存了86天，但影响深远，“双泛思想”在这一时期逐渐理论化和系统化。新中国成立以后，一直到改革开放前，民族分裂分子有预谋、有组织地策划了多起暴乱活动，如1954年和田暴乱、1955年墨玉五区暴乱等。尽管这些意图分裂国土的暴乱活动均以失败

告终，但是对国家统一和社会稳定造成了不小影响。改革开放以后，特别是上世纪 90 年代，民族分裂主义势力开始带有极端宗教色彩。一是因为中央对新疆民族政策做了适当调整，但一些地方官员没有理解和吃透中央文件精神，错误地把一些民族分裂分子平反，甚至让这些分裂分子担任政府要职。再一个是因为 1979 年伊朗伊斯兰革命成功，中东地区、中亚地区“双泛思想”随之兴起。在这样的国内国际背景下，一些蓄谋已久的民族分裂分子在新疆大肆煽动宗教狂热、民族狂热，利用开设地下经文学校、出版非法宗教出版物、非法干涉世俗生活以及组织非法朝觐等一系列非法宗教活动来制造动乱。为达到政治目的，这些民族分裂分子捏造维吾尔族与突厥族具有“同根性”，以“净化伊斯兰”为口号、以宣扬《古兰经》为旗号，极力歪曲正常合法的宗教活动，进行极端化解释，打着宗教的旗号，肆意宣传带有分裂民族意图的、具有极端主义倾向的狂热思想。上世纪 90 年代以来，民族分裂活动的暴力恐怖色彩愈加浓厚。国际上，以美国为首的西方国家试图将中国“和平演变”，国际恐怖主义势力也不断发展壮大。在这一复杂国际背景下，国内民族分裂活动开始进入空前活跃期。民族分裂分子打着“圣战”旗号，大肆鼓吹“消灭异教徒”，1990 年 4 月 5 日的“巴仁乡”东突暴乱，标志着东突恐怖主义正式浮出水面。进入新世纪后，民族分裂分子并没有怠惰，特别是近年来，采用爆炸、纵火、投毒、砍杀等方式制造了多起暴力恐怖事件，例如 2009 年的乌鲁木齐“7·5”事件、2012 年叶城县“2·28”事件、2013 年北京“10·20”事件以及 2014 年昆明火车站砍杀事件等。现在看来，“三股势力”大肆鼓吹“泛伊斯兰主义”、“泛突厥主义”，以“双泛主义”为思想基础，在新疆的历史、民族、宗教、文化等问题上竭力歪曲篡改、捏造杜撰，炮制了新疆独立论、民族至上论、宗教至上论、汉族侵略论、泛突厥共同体论、圣战论等一系列荒谬反动理论，编织了一套系统的分裂思想体系，通过意识形态渗透，制造暴恐事件来企图分裂国家。“三股势力”严重影响了社会稳定，虽然在党和政府的坚决打击下，“三股势力”已经得到有效遏制，不过，就民族地区而言，尽管大多数民族地区，特别是中东部民族地区没有受到“三股势力”的侵害，但是在我国西北穆斯林聚居的一些民族地区，“泛清真化”、“阿化”、“极端化”、“两面人”等现象、党员干部信教问题依然很突出，如何引导宗教与社会主义相适应，如何坚持宗教的中国化，仍然是一项极为复杂的工作。

（三）黑恶势力

黑恶势力是对黑社会性质的犯罪组织与恶势力团伙的统称。根据我国《刑法》规定，黑社会性质的犯罪组织指的是称霸一方、为非作恶，通过暴力、威胁或者其他非法手段，有组织地开展、领导和积极参加违法犯罪活动，来欺压、残害百姓，并对社会经济秩序造成严重危害的犯罪组织。恶势力并非法律用语，对其概念的界定，是国内学者在《全国打黑除恶专项斗争“恶势力”战果统计标准》的基础上，根据实际情况归纳、总结得出的，即恶势力是指在一定的活动范围内，或者特定的行业内，通过暴力、威胁、无端惹事等非法手段或方式，来干扰正常的社会经济生活，对社会经济秩序造成恶劣影响的组织或团伙。黑恶势力并非我国当下社会的独有特色，其产生和发展在任何时代和地区均有所体现。改革开放以后，黑恶势力开始迅速滋长和不断蔓延，对国家安全、社会稳定造成了恶劣影响，给人民群众的切身利益造成了严重损失。在改革开放早期，黑恶势力的表现相对简单、粗暴、直接，在人员构成上以低学历、低素质的社会无业游民、流氓地痞为主，管理运作上显性化特征明显，行为手段上暴力色彩浓厚，且主要分布在东部沿海和内陆经济发达的地区，存续时间较长，具有典型的犯罪亚文化特征。伴随客观环境的发展变化，黑恶势力也不断发生改变，现阶段来看，黑恶势力具有“精英”特征更突出、管理运作更隐蔽、软暴力色彩更明显以及地域分布更广等新特征。这些特征变化，一方面显示我国多年的“打黑除恶”行动起到了一定效果，另一方面也使现阶段“扫黑除恶”面临挑战。

尽管近年来“打黑除恶”坚决严厉，但目前看来，我国西部民族地区依然存在这样一些黑恶势力：

第一类是通过操纵基层选举来把持基层政权，借以公共权力来侵吞国有资产、垄断公共资源的黑恶势力。通过控制或者破坏基层组织的换届选举，要么直接进入基层政府、村级组织，要么通过代理人方式，把持基层政权，横行基层社会，左右资源和利益分配^[20]。如甘肃省临夏县，2006年以来，马赛某、马永某两兄弟及其父先后担任甘肃省临夏回族自治州临夏县某某村村委会主任和清真寺学董期间，长期把持基层政权，控制宗教事务，利用家族势力、宗教势力，欺压百姓，称霸一方，形成恶势力犯罪团伙，多次聚众冲击国家机关，强行摊派清真寺庙维修费用，随意殴打、辱骂、恐吓他人，强拿硬要和侵占公私财物，严重影响

了当地脱贫攻坚和社会秩序。马赛某在担任清真寺学董（寺管委员会主任）期间，置当地群众普遍生活贫困的实际于不顾，修建清真寺贪大求全，强行摊派，以“不让进清真寺”“不举行葬礼”和“除户”相威胁，多次向信教群众强行分摊资金，部分村民因无力缴纳，马赛某迫使到场群众在捐款数额上签名捺手印，待精准扶贫款到位后抵顶摊派费用。事情暴露后，乡政府责令清退，马赛某等人秘密商议边退边收，引起村民强烈不满，多次向有关部门举报。马氏兄弟恶势力团伙犯罪发生在甘肃少数民族地区，涉及精准扶贫、宗教信仰等敏感问题，案情重大复杂，社会关注度高，引起了省州县三级检察院的高度重视。

第二类是以血缘关系构成的“村霸”，利用庞大的宗族势力来欺压百姓、称雄一方的家族黑恶势力。与其他黑恶势力不同的是，这类黑恶势力犯案往往以当地某一人口数量较多、规模较大的家族或宗族为主，其他人员为辅，倚仗人多势众，横行霸道，毫无忌惮，残害一方百姓。这类黑恶势力或被其他黑恶势力所利用或相互合作，通过寻衅滋事将不正当经济利益据为己有。2018年8月2日，重庆市酉阳县公安局打掉的以齐某、冉某为首涉嫌聚众斗殴、寻衅滋事的犯罪团伙，就是典型的宗族势力。

第三类是在征地、租地、拆迁、工程项目建设等过程中煽动闹事的黑恶势力。这类黑恶势力主要通过纠集社会闲杂人等，阻挠政府征地、租地等事宜的正常进行，提出不合理的要求，干扰和破坏正常行政程序，或在拆迁过程中以暴力方式恐吓居民，实施暴力拆迁，又或者对建设工程项目寻衅滋事以攫取不正当经济利益。

第四类是通过恶意竞争、非法占有、强揽抢占、滥开滥采等不正当手段，在建筑、交通、矿产开采和渔业捕捞等各个行业和领域非法活动的黑恶势力。这类黑恶势力通过不正当手段强揽工程、垄断和肆意开采矿产等资源，在招投标项目中恶意竞标，以攫取不正当经济利益。重庆市秀山县要求坚决打击和铲除的非煤矿山黑恶势力就是这类典型。

第五类是通过欺行霸市、收取保护费以及强买强卖等不正当方式在各种商贸集市、车站、码头非法活动的黑恶势力。这类黑恶势力通过威胁、恐吓等不正当手段迫使顾客购买商品，或通过暴力手段控制市场价格，或组织社会闲散人员收取保护费，以攫取不正当利益。

第六类是操纵、经营“黄赌毒”等违法犯罪活动的黑恶势力。这类黑恶势力通过暴力威胁、恐吓对涉足“黄赌毒”的活动人员进行敲诈、勒索，或者以寻衅滋事为由公然的强拿硬要、收保护费以攫取不正当经济利益。2018年2月，河北承德市围场县公安局打掉的许某某、郭某某等人组织的卖淫团伙，就是这类典型。

第七类是非法高利放贷、暴力讨债的黑恶势力。这类黑恶势力通过所谓的“地下钱庄”、“影子银行”放贷资金，收取高额利息，再通过各种暴力方式向债务人讨要本金和高额利息以攫取不正当经济利益。

第八类是插手民间纠纷，充当“地下执法队”的黑恶势力。这类黑恶势力往往并不单独行事而是与其他黑恶势力相勾结，在发生纠纷、矛盾的时候充当职业打手，使得受害人的人身及财产安全面临巨大损失，通过要挟、恐吓等手段来攫取不正当经济利益。

第九类是称霸一方、拉帮结派，进行寻衅滋事、打架斗殴、强拿硬要等破坏一方秩序的帮派势力。这类黑恶势力主要通过纠集流氓地痞，对经营商户进行示威、恐吓、要挟、勒索，或者寻衅滋事、打架斗殴，影响地方治安，对当地社会稳定造成不良影响。2018年2月，河北承德市丰宁县公安局破获的苗某某、柴某某寻衅滋事案，就是这类典型。

第十类是在网络上收受非法利益，通过组织网络“水军”针对特定的实施对象来开展网络暴力活动的黑恶势力。与其他类型黑恶势力不同的是，这类黑恶势力通过网络实施不法行径，只要有网络覆盖就有存在的可能，不受地域限制。通过有偿删帖、发帖、灌水、发送垃圾短信等，实施诽谤攻击、恶意推广等非法活动，侵蚀网络正能量、破坏网络正常生态和秩序，并从中攫取不正当经济利益。

第十一类是向我国政治领域渗透、威胁我国政治制度和政权安全的黑恶势力。这类黑恶势力往往和其他黑恶势力相互勾结、串通一气，通过肮脏交易以攫取不正当利益，现实中更多的充当其他黑恶势力的“保护伞”。

第十二类是境外黑社会入境发展渗透以及跨国跨境的黑恶势力。这类黑恶势力往往打着文化、宗教的旗号进行渗透，破坏边境地区的社会稳定，或者非法控制边境地区的经济营生以攫取不正当经济利益。

这十二类黑恶势力基本涵盖了我国现阶段社会存在的涉黑涉恶犯罪组织、团伙，也正是开展“扫黑除恶”专项行动以来，各个地方要求予以坚决打击的。要特

别说明的是，除了以上黑恶势力，县级政府“扫黑除恶”面临的挑战还在于黑恶势力可能掺和民族、宗教因素，利用民族心理、宗教活动煽风点火、寻衅滋事。例如我国西北地区，由于穆斯林聚居，大多信仰伊斯兰教，穆斯林群众存在被黑恶势力利用的可能。以甘肃省为例，在“扫黑除恶”行动中，要求重点打击利用宗教干预公共事务的黑恶势力违法犯罪。此外，黑恶势力与“三股势力”相互交织的可能，存在“三股势力”利用黑恶势力扰乱社会秩序、宣扬宗教狂热、制造民族分裂的情况。

总的来说，我国西部民族地区黑恶势力情况复杂，如何铲除黑恶势力是当前需要思考的重要命题和要完成的重大任务。

二、西部地区社会局部欠稳定因素分析

县域社会局部欠稳定是因为还存在着涉民群体性事件、三股势力和黑恶势力等社会问题，这些问题不断复现、久治不愈。

一方面，从事物客观发展变化的规律来说，任何事物的产生、发展、衰弱、消亡，都有一个过程，或者说周期。特别的，对于黑恶势力等诸如此类的复杂社会问题，这一过程或许会持续很长一段时间，并不是通过一段时期的高强度治理就能彻底解决的。事物发展的客观规律不以任何人的主观意志为转移，这一规律同时也表明治理不是一蹴而就的，作为治理主体的政府，就是要利用这一规律，通过不断创新治理体系、提高治理能力，持续施策来推动事物向前发展，或者说促进复杂社会问题的解决，既不是行政不作为，任其自由发展、放任不管，也不是下“一剂猛药”以求一劳永逸。

另一方面，从社会发展的大环境中找原因，宏观层面来看，任何一个导致社会欠稳定的复杂的社会问题发生，或者暂时取得一定的治理效果后，又死灰复燃，无外乎关乎这样几方面的因素：经济因素、政治因素、文化因素、社会因素和法治因素等。

（一）经济因素

经济因素方面，主要是因为改革开放以来，我国的经济政策进行了重大调整，鼓励有条件的地区和群众先富起来，并不断加大推进对外开放水平。在以经济建

设为中心的指导方针下，这种经济政策的重大调整势必会造成不同地区和群体之间的发展差异，而把“蛋糕”做大、提升经济总量是需要多年积累才能完成的。在这个过程中，贫富差距、收入差距必然会有所加大，这难以避免，也是社会主义初级阶段经济发展所必须经历的一个过渡时期。但是这种利益格局的失衡和贫富差距的扩大致使一些民众产生了被剥夺感和不公平感，这种被剥夺感和不公平感越是强烈，就越有可能导致一些影响社会稳定的社会问题产生，比如滋生黑恶势力、爆发群体性事件、被“三股势力”蛊惑等。现阶段，我国的发展仍然还存在不平衡、不充分的问题，换言之，群体性事件还有爆发的可能，“三股势力”、黑恶势力还有滋生的余地。

（二）政治因素

政治因素方面，一个是因为基层组织建设不到位，特别是与基层党组织软弱涣散有关，难以发挥基层领导作用。思想上，许多领导干部立场不坚定，甚至丧失理想信念，特别是不讲“四个意识”；作风上，许多领导干部要么作风霸道，为所欲为，滥用权力，搞“一言堂”，通过权力运作来为自己谋取不正当利益，要么行政不作为、懒政怠政，行政施策不以人民利益为中心；制度上，民主集中制没有贯彻落实，既没有民主基础上的集中，也缺乏集中指导下的民主。这一党的根本组织制度和领导制度在一些基层，特别是一些乡镇地区成为摆设、成为空谈。另一方面，在一些偏远的地区，基层权力缺乏有效监督，许多基层干部认为“天高皇帝远”，在权力运用上肆意妄为。这种肆意妄为，就为发生群体性事件，产生黑恶势力等埋下了伏笔。同时，这些地区也是滋生“三股势力”的温床。此外，对于“三股势力”来说，境外恐怖主义组织、民族分裂势力和宗教极端势力的渗透、侵犯，以及西方国家的暗中支持也是一个重要因素。

（三）文化因素

文化因素方面，涉民群体性事件主要是因为少数民族合法的文化传统、风俗习惯等没有得到应有的尊重，或者因为一些民族地区具有多民族、多宗教融合的特点，在交往中产生摩擦、冲突而导致。因为存在文化差异，民族地区，特别是具有多元文化色彩的民族地区比较容易产生民族宗教矛盾，不过，这一矛盾，是可以调和的矛盾，是人民内部矛盾。黑恶势力，一方面是受到了影视作品、武侠

小说中江湖义气、侠客文化的影响，一方面是受到西方拜金主义、享乐主义等腐朽文化的影响，这些不良文化伴随互联网技术的迅速发展，不断侵蚀着青少年群体的大脑。一些心智不成熟、辨别能力不强的青少年就把以暴力、享乐、拜金、色情等色彩浓厚的犯罪文化作为自身的精神支柱和价值观。久而久之，这些价值观念会潜移默化地影响行为主体的行动选择，在文化层面“催化”了黑恶势力的不断发展。“三股势力”的生长发展，在文化层面上主要是受到极端民族沙文主义和极端宗教文化影响，这其中，特别是“双泛思想”作用很大。泛伊斯兰主义主张所有信奉伊斯兰教的国家和民族联合成为一个单一的国家，在伊斯兰教思想的基础上铸造自己的生活方式，坚决抵制无神论和世俗化倾向。泛突厥主义主张所有操突厥语民族联合起来，建立大突厥帝国。“双泛思想”对我国少数民族地区，特别是西北少数民族地区的社会稳定造成了严重影响。

（四）社会因素

社会因素方面，主要是我国社会治理结构不完善造成的。在社会治理中，政府依然是主导，是权力最大的治理主体，政府通常以行政的方式自上而下地处理各类公共事务，这种一元化的治理方式，往往由于公众参与不足，导致公共政策失衡、群体利益受损。公众参与不足，不仅是因为公众参与意识不够，情感不积极，更重要的是因为制度性参与机制不健全，利益矛盾表达渠道不通畅，同时，在一些民族地区，特别是一些偏远的乡镇，缺少处理矛盾的协商机制，久而久之，涉民群体性事件等就开始陆续出现。其次，这些问题也与民生建设不足，社会保障不平衡、不完善有关，这也可以给民众造成心理上的被剥夺感和不公平感。上海交通大学 2014 年发布的《中国民生发展报告》显示，有 47.3% 的受访者认为我国现有的社会保障制度有失公正，这主要体现在职业、城乡和区域上有一定差距。此外，黑恶势力与“三股势力”也与基层警务力量不足有关。

（五）法治因素

法治因素方面，主要与我国当前法治建设尚未完善有重要联系。以惩治黑恶势力为例，尽管《刑法》修订之后对黑恶势力的性质、量刑等方面进行区分，做出了更详细的规定，但是，在立法上我国目前尚未对何为恶势力以及如何给恶势力力量刑定罪做出具体法律规定。在现实中，通过十多年的“打黑除恶”行动，现存

的黑社会性质组织的数量远远少于恶势力团伙的数量，换言之，在现阶段恶势力团伙的活跃程度及其危害程度均大于黑社会性质组织，这与没有专门的法律法规对其进行明文约束不无关系^[21]。“三股势力”和涉民群体性事件发生，也与法制不健全有关联。此外，执法不公、不严等问题也是应该引起重视的，这也是导致群体性事件的因素之一。

（六）其他因素

除了这些因素以外，将分析聚焦到治理的主体，也就是人民政府，政府在治理过程中存在的不足更应该引起重视。经走访调研发现，我国一些县政府在社会治理中既存在着治理强度不够，也存在着治理施策有偏，还存在着治理行为过激的问题。

首先是治理强度不够的问题。以黑恶势力为例，从 2000 年算起，我国打击黑恶势力的专项斗争已经持续了 18 年，尽管在这 18 年中，通过集中力量打击确实打掉了为数众多的黑社会性质组织和恶势力团伙，但不难发现，这些成果大多是通过断断续续的“运动式治理”取得的，当政府重视这一问题时，决定开展打击黑恶势力专项行动，通过行动集中打掉一批，行动过后，注意力一旦转移，这些黑恶势力又死灰复燃，在一些民族地区尤其如此。与其他地区相比，民族地区因为民族宗教因素，一些社会问题处理起来往往更为复杂，当中央提出要求打击黑恶势力时，县政府往往响应行动，但一阵风吹过后，一些县政府便在惩治黑恶势力上减少功夫了。虽然，公安部早在 2004 年就决定结束 2000 年开始的“严打”行动，而是把“严打”贯穿于日常行动中，但从实际情况来看，一些民族地区并未将打击黑恶势力常态化，换言之，打击黑恶势力的长效机制并未真正运转，或者并未处于实时有效状态，对黑恶势力的打击，主要还是依靠中央下令开展的各个专项行动。尽管 2018 年 1 月 24 日，中共中央、国务院发出了《关于开展扫黑除恶专项斗争的通知》，一字之差表明了党和政府打击黑恶势力的决心更加坚定，但从本质来看，无论是“打黑除恶”还是“扫黑除恶”都是针对黑恶势力展开的专项行动，这种专项治理具有一定的时效性，因此，特别是一些县政府还应建立和完善打击黑恶势力的长效机制，把行动常态化，适时适当增加治理强度。

其次是治理施策有偏的问题。根据习近平在全国宗教工作会议上的讲话精神，

要做好新时代新形势下的宗教工作，就要坚持运用马克思主义立场、观点和方法结合我国宗教工作实际，在遵循宗教发展规律的前提下，持续深入地研究各类宗教问题，在社会主义建设实践中丰富和发展中国特色社会主义宗教理论的内涵，用社会主义核心价值观来引领和教育宗教界人士和信教群众，在支持宗教保持基本信仰、核心教义和礼仪制度的同时，深入挖掘各宗教教义中有助于促进社会和谐、时代进步的健康文明内容，通过加强对宗教文化的理论研究，对宗教交规教义做出符合新时代中国发展进步要求、符合中华优秀传统文化的合理阐释。与此同时，在新时代积极引导宗教与社会主义社会相适应，始终坚持宗教的中国化方向，也是党的十九大提出的重要要求。不难理解，宗教中国化，主要指的是要将宗教思想文化本土化，赋予中国特色，通过深入挖掘宗教思想文化的优秀内容，做出符合中国特色社会主义发展道路需求的合理阐释，以引导宗教与新时代社会主义发展建设相适应。诚然，中央这一大政方针是完全正确的。但遗憾的是，我国西北民族地区，由于没有真正吃透、没有认真领会中央大政方针的精神和内涵，主观臆断地错误认为，宗教中国化就是要改变宗教现有面貌，于是在治理施策过程中出现了跑偏问题。走访调研发现，一些民族地区对一些宗教建筑，特别是伊斯兰教清真寺进行了人为改造，比较典型的就是将清真寺4个尖塔锯掉。可惜的是，这种不认真思考、莽撞施策的行为，不仅不能坚持宗教中国化方向，还会伤害信教群众的信仰和感情，不利于民族团结，反而给不怀好意的“三股势力”、黑恶势力以动乱借口。要清醒地知道，宗教中国化并不是对宗教原有特征的绝对否定，而是为服务于中国经济社会发展需要，做出符合中国特色社会主义的理论阐释和实践探索。

最后是治理行为过激的问题。由于“三股势力”侵扰，国家安全和新疆社会稳定受到了严重挑衅，为确保国家安全和新疆社会稳定，避免新疆成为“中国叙利亚”、“中国利比亚”，在中央统一领导下，自治区党委和人民政府审时度势，采取了“高压反恐”模式，因而新疆社会处于一种高强度的非常态治理状态。毫无疑问，这一治理模式，是中央和自治区在仔细研究国内国际形势的前提下，经过反复论证，审慎做出的符合客观形势需要、有利于维护国家安全和新疆社会稳定的正确决策。但是，一些心怀叵测、别有用心西方媒体、政客不断地对新疆社会治理发起攻击，他们宣扬新疆“大规模侵犯人权”，诬称新疆是“露天大监狱”，试

图干预新疆事务，给新疆治理制造麻烦，将那里艰难实现的稳定局势再次搞乱。要清醒地知道，捍卫新疆和平稳定，就是最大的人权。新疆的和平稳定有高强度社会治理的贡献。不过，笔者想说的是，无论是一般状态下的常态化治理，还是特殊状态下的高强度治理，都有一个正确治理的前提，就是要区分清楚敌我矛盾与人民群众内部矛盾。与“三股势力”的斗争就是典型的敌我矛盾斗争，这一矛盾是不可调和的，必须予以坚决打击，毫不手软、绝不姑息。对于涉民群体性事件以及正常的民族宗教矛盾，这些应属于人民群众内部矛盾，是基层群众之间的矛盾，是信教群众与不信教群众以及信不同教群众之间的矛盾，这一矛盾是正常的，非对抗性的和可以调和的。遗憾的是，在一些地区，比如偏远乡镇，一些基层政府的行政人员没有认真、仔细地区分敌我矛盾和人民群众内部矛盾，错误的把人民群众的内部矛盾当成敌我矛盾来处理，“一刀切”地采取强制措施，应该说，这一治理行为是过激的。这种不加区分的“一刀切”办法，不仅不能真正做到维护社会稳定，反而会在社会治理中，因简单粗暴的治理行为而饱受诟病，影响社会稳定。

三、提升县政府维护社会稳定能力的建议

从前文的分析我们已经知道，我国西部地区社会现状总体上看是趋于稳定的，但社会总体稳定的同时，也还存在着一些欠稳定的表现，如涉民群体性事件，“三股势力”和黑恶势力等，尤其对于西北地区，维护社会稳定的任务还很严峻。这些问题与经济、政治、文化、社会和法治等因素有密不可分的关系。政府在对某些社会问题的治理中，自身也还存在着治理强度不够、治理施策有偏和治理行为过激的问题。立足于这样的客观实际，政府如何提升维护稳定的能力，来更好地治理社会？我们认为，县政府应该以推进治理体系与治理能力现代化为统筹，重点搞好以下几个方面的工作。

（一）依法依规加强民族宗教事务管理

民族问题是社会革命总问题的一部分。民族之间由于语言文字、生活条件、风俗习惯、宗教信仰的不同而引起的摩擦和矛盾皆属于民族问题。这类问题是由民族差别造成的，在一个时期内不会完全解决，这些问题将会继续存在，直至通

过民族间的交往交流交融导致差异消除。^[22]我国是一个多民族多宗教的国家，要维护好、巩固好国家和社会稳定，民族宗教问题是重要抓手，民族宗教事务管理只能持续加强，不能有一时松懈。从现阶段来看，县政府要抓好民族宗教问题，主要是要依法依规加强民族宗教事务管理。

一个要切实履行法定职责，特别是相关职能部门要做好组织开展民族工作的调查研究，详细了解民族工作现状和可能存在的民族问题，会同其他部门协调处理好民族关系和宗教关系，努力推进民族宗教事务服务体系和事务管理信息化建设，维护好正常的宗教活动和保护好群众的合法权益，促进宗教关系和谐等工作。

二是要贯彻落实好中央对民族宗教工作的精神和要求。民族工作方面，要准确把握新形势下民族问题、民族工作的特点和规律，统一思想认识，明确目标任务，坚定信心决心，坚持走中国特色解决民族问题的正确道路，既要反对大汉族主义，也要反对狭隘民族主义，不断加强民族交往交流交融，增强中华民族文化认同，着力培养中国民族共同体意识。宗教工作方面，要始终坚持马克思主义立场，用正确的观点、方法认识和对待宗教，通过宗教教义和中华文化的不断融合，丰富和发展中国特色社会主义宗教理论，始终坚持宗教中国化方向不动摇，以“导”的方式掌握住宗教工作主动权，坚持政权分离，禁止宗教干预行政、干预司法，加强立法，提升宗教事务管理的法治水平。要把中央和省、直辖市、自治区的《宗教事务条例》、《民族工作条例》、《民族团结进步工作条例》等政策法规、红头文件落到实处。

三是要始终坚持穆斯林聚居区的“去极端化”、“去阿拉伯化”和“去清真化”等工作。由于受到极端宗教势力的侵害，一些穆斯林聚居区域出现了“极端化”、“阿拉伯化”和“泛清真化”问题。这些问题，一经发现就要严肃处理，绝不姑息。要加强对穆斯林群众的思想文化引导，认真分清什么是正常的，什么是极端的，哪些是民族特色，哪些带有极端宗教色彩。做好清真食品的生产、加工、买卖等环节的管理监督和检查工作，依法加强“泛清真化”治理，坚决杜绝清真泛化。

（二）积极协调利益关系，妥善处置涉民群体性事件

西部地区县政府要提升维护社会稳定的能力，做好维稳工作，一个重要的方面就是要积极协调利益关系，妥善处置涉民群体性事件。要把握社会主要矛盾的

变化，现阶段，我国社会主要矛盾是人民群众对美好生活的需求与不平衡不充分发展之间的矛盾。社会主要矛盾发生转变，社会结构和利益格局随之发生变化是正常的，这些变化和调整势必会引起一些摩擦和矛盾，对待涉民群体性事件首先要摆正心态。其次，要着重构建处理涉民群体性事件的诉求表达机制、矛盾协调机制、利益协商机制和权益保障机制。始终坚持以人民为中心，把人民群众的利益摆在维稳工作首位，转变维稳观念和方式，特别要注意处理好人民群众发展的根本利益和当前人民群众的共同利益以及不同人民群众之间的特殊利益，通过构建“四个机制”来认真做好涉民群体性事件的预防和处置。最后，要始终坚持党的群众路线方针，从群众中来，到群众中去，根据涉民群体性事件的不同类型、不同性质和不同主体，分类做好群众工作，有关职能部门要成立专门机构或办公室，形成不同的工作方案来提高治理能力。一方面要让群众上访变为领导干部下访，做好对可能存在的矛盾、冲突和摩擦的摸底工作，深入体恤民情、了解民意，另一方面，就是要积极通过人民调解、行政调解和司法调解等方式，积极干预涉民群体性事件，努力化解矛盾纠纷。还有就是要做好社会稳定风险评估、应急处置预案编制、演练等方面的工作，有关部门要时刻处于战备值班状态。

（三）坚决打击“三股势力”

同“三股势力”作斗争是维护国家安全与社会稳定的一项长期工作，这项工作必须常抓不懈，打击力度只能加强，不能减弱。从现阶段来看，西部地区县政府在继续保持“严打高压”态势的前提下，要切实抓好这样几项工作。其一是要提升情报信息的收集和处理能力。要能够预防“三股势力”作乱，将其消灭在萌芽状态，情报信息的收集处理能力就显得尤为重要，这就需要相关职能部门及其工作人员不断提升自身专业技术和管理能力，一个是要及时地发现问题、再一个是要及时地反馈问题，最后一个是要及时地处理问题，通过这“三个及时”提升情报收发处置能力。同时，基层政权组织要领导群众自治组织切实做好监督基层社会情况、宣传党和政府有关会议精神和红头文件的工作，发挥发现问题、传递情报和宣传教育的作用。其二是要继续加强应对“三股势力”的行动协调能力。县政府一方面要加强纵向的协调沟通能力，及时向上级政府和有关部门反馈县政府打击“三股势力”的相关情况，认真贯彻落实上级部门的行政指令和有关行动部署，及时向

下级政府和有关职能部门传达精神和要求，指导下级政府的打击工作，另一方面，要注意加强与同级兄弟各县的协调行动能力，及时分享情报信息，及时采取联合行动，形成打击合力。此外，要特别提及的是，在打击行动中，要把打击“三股势力”与“两面人”结合起来。“两面人”当面讲马列，背后信鬼神，尤其要注意少数民族干部中的“两面人”问题，这些人往往是干部队伍中的“阴虱”，往往是“三股势力”、“双泛思想”的代言人，危害极大。在采取行动时，要注意协调配合，一并打击“三股势力”和“两面人”。其三是要强化对互联网的管控能力。信息社会，信息、数据、情报传递十分迅速，“双泛思想”以及民族分裂分子和极端宗教分子组织的非法政治活动往往是通过互联网对外传播的。因此，加强对互联网视频、手机信息、社交软件等传播与暴力恐怖、极端宗教、民族分裂、反党反社会言论的管理是十分必要的。

（四）坚持打击黑恶势力

坚持打击黑恶势力是维护社会长治久安的内在要求，也是政府提升维稳治理能力的重要方面。打击黑恶势力不能仅仅依靠专项治理的方式，要实现标本兼治，就要把专项治理与综合治理、依法治理与系统治理以及源头治理有机结合起来。从现阶段“扫黑除恶”发展形势来看，县政府应该坚持做好这三个方面工作。一是要聚焦反映黑恶势力问题突出的行业、地区和领域，对黑恶势力犯法犯罪活动始终保持严打高压态势，做好打早打小、除恶务尽。坚决贯彻落实社会治安综合治理领导责任制，一旦发现有关行业和领域涉黑涉恶，责令其限期整改，整改不到位的，要严肃追责。二是要把打击黑恶势力和基层组织建设结合起来，要扫除黑恶势力，就要坚持党对一切工作的领导，加强党的基层组织建设，突出政治功能、强化政治责任。党的基层组织要全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和纪律建设，并把制度建设贯穿其中^[23]。在制度面前，没有特殊，也没有例外，对于涉黑涉恶的党员和领导干部要严惩不贷，对于基层社会存在的涉黑涉恶问题要及时做出反应。发挥党的基层组织应有的战斗堡垒作用，在有力打击震慑黑恶势力犯罪的同时，有效铲除滋生黑恶势力的政治土壤，切实维护人民群众的生命财产利益和社会稳定，巩固党的执政基础。三是打击黑恶势要结合基层“拍蝇”，深挖背后“保护伞”，黑恶势力难打的一个重要原因就是党政机关有“保

护伞”。因此，要落实好巡视巡查工作，深入排查政府内部可能存在的“保护伞”问题，发现一起，查处一起，坚持一查到底，最大限度地挤压黑恶势力滋生空间。

（五）加强维护社会稳定的制度、体制和机制建设

政府要提升维护稳定的治理能力，搞好社会治安工作，就必须要加强维护社会稳定的制度、体制和机制建设。制度建设，既要做好法律法规、行政条例和规章制度等“硬约束”制度的建设，也要搞好社会公德、职业道德、个人品德等“软约束”制度建设，这些不同方面、不同性质的制度为维护县域社会稳定编织了治理的制度框架，提供了治理的制度依据，为确保社会稳定的良善治理奠定了制度基础。体制建设，就是要构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会稳定治理体制，通过多个治理主体的协同共治方式，来尽可能减少政府治理中可能出现的治理强度不够、治理施策有偏以及治理行为过激问题，同时，不断提升社会稳定治理的社会化、法治化、智能化和专业化水平。机制建设，就要不断推动创新预防和化解矛盾纠纷调解机制、治安防控机制、平安建设协作机制以及社会稳定风险评估机制等的建设，正确处理人民群众内部矛盾，以实现政府治理、社会调解和群众自治的良性互动。

第二章 发展经济的能力

改革开放四十年来，中国经济社会发展不平衡不充分，东、中、西部经济发展差距明显，深刻影响着不同区位政府的治理能力。凡是经济发展好的地方，政府治理能力也强，凡是经济发展不好的地方，政府的治理能力也弱。西部地区由于其特有的地理位置、历史条件、发展环境、发展基础，使得履行发展经济的能力大打折扣。站在新时代的历史起点上，各县面临着发展经济、改善民生的任务。如何提升西部地区县政府发展经济的能力，尽快提高县域经济增长和经济发展，与全国一道实现全面小康目标，并向基本现代化更高的目标迈进，让各民族人民过上幸福满意的现代生活，是摆在县政府面前的艰巨任务。

一、县域经济发展存在的问题

（一）经济发展相对滞后

在研究西部地区县域经济发展的现状时，结合《中国民族统计年鉴 2016》，并对我国西部县域的整体发展水平进行深入探究之后，发现我国西部县域经济发展整体掉队于全国经济水平，主要存在几方面问题：非农产业比重及产值较低、对外贸易规模较小、财政收支极为不平衡以及对中央财政的转移支付和税收减免等政策依赖程度较高等。与其他地区尤其是东部发达地区相比，西部地区县域经济发展总体规模较小，水平不高，该地区脱贫攻坚任务仍然十分艰巨，在全面建成小康社会的关键时期，西部地区的脱贫摘帽问题更要得到足够的重视。

从该地区三大产业的发展可以发现，2015年第三产业总产值高于第一，第二产业总产值。这一方面说明在该地区县域内，由于受到自然灾害，极端气候的影响，农林牧渔业等的发展存在比较大的局限性，产值增长困难；而由于地处偏远、交通不便、投资不足、技术落后等原因，使得工业产值的增加也缺乏动力，而在自然资源尤其是旅游资源丰富的西部地区县域内，通过发展旅游业来带动经济发展越来越被证明是可行的。旅游业通过利用当地原生态自然资源，再加以民俗文化、民俗手工艺品、民俗饮食的结合，不仅是对既有资源的合理优化配置，

而且有助于吸引外来投资、增加就业人口、加强民族交流，促进和谐稳定的民族关系发展。

（二）收入水平和就业率有待提高

从数据来看，全国总计农民人均纯收入为 10772 元，西部地区农民人均纯收入 9469 元，占到全国比重的 87.9%，在东部地区的数据中，农民人均纯收入为 14297 元，不仅远远超过全国平均水平，还达到了 132.7% 的比重。与全国平均水平比较来看，西部地区农民生活水平一般，但若与东部发达地区进行比较则会发现落后程度极深。一方面说明国家的西部大开发战略以及民族政策的履行起到了良好的作用，农民增收的问题得到了有效解决，农民切实享受到了改革和发展的成果；另一方面说明该地区通过发展本地区特色优势产业等实现了经济发展与人民生活水平的提高。与发达地区相比，西部地区人均收入水平和就业率有较大提升空间，这既是目前西部地区县域经济发展存在的问题，也是其经济发展的方向和重点。

西部地区有利于提供大量就业岗位的服务等第三产业发展势头良好，但在商业飞速发展的今天，仍需大量投入资金和设备来支持这些产业的发展。同时，可以看出通过国家一系列促进县域发展的财政税收政策，使得县域经济得到了稳步发展。

（三）艰苦的生存条件没有得到根本性改善

我国的西部地区尽管拥有先天的资源条件，但现实情况表明，县政府并未将其充分利用使其作为发展经济的重要推手。丰富的自然资源尤其是旅游等本应成为当地经济发展有力的基础保证，成为政府治理经济的先天优越条件，但却恰恰相反，一定程度上反而起到了制约作用。究其原因，与作为资源依赖型的西部地区恶劣的气候条件以及偏僻的地理位置条件不无关系。

1. 气候恶劣加大治理难度

首先，西部地区尤其是西北地区缺水严重，常年降水量少，气候反常现象时有发生，这使得当地干旱及半干旱问题，荒漠化问题严重，导致土壤利用率降低，即使西部地区有大面积广阔且可利用的耕地，但干旱、洪涝、滑坡、泥石流、沙尘暴、大风、暴雪等极端气候事件的频繁发生都使得西部大部分土地无法发挥经

济效益，只能退化为戈壁和沙漠。其次，西部地区工农业和生活用水紧张，农业灌溉技术不发达，灌溉率低下，导致农业发展受到制约。最后，气候的极端反常变化不仅使得农业风险加大，生态破坏严重，而且造成了大量的直接和间接经济损失，能源供需矛盾尖锐，影响第二三产业的发展。近年来，虽然各个县政府通过先进技术引进，更新设备等措施试图缓解恶劣气候带来的不利影响，但成本较高，恶劣的气候条件仍然是制约县域经济发展的因素。

2.位置偏僻造成治理困境

西部地区大多身居内陆，往往地处偏远，交通运输基础设施不完善且便利性差，尚未形成四通八达的交通运输网络体系，这也影响了县域的对外交流与内部引进事业的发展。受复杂险峻的地形地势影响，与东中部等经济发达地区的互通有无和经济合作较少。交通基础设施数量少和质量低的特点已经成为阻碍经济发展基础条件的重要问题。在国家的大力倡导下，县政府运用财政资金提供了大量公共设施和公共服务供给，进行了尽可能的公共道路建设，但城乡发展不均衡、农村地区交通条件有限、且不同类别的交通运输设施发展不全面不均衡、资金投入过度依赖国家转移支付和税收优惠补贴政策，自我建设与自我运转能力不足等问题仍在一定程度上限制了县域经济发展，成为治理经济的一大困境。

（四）脆弱的生态环境严重制约经济发展

国家对西部地区脆弱生态环境的改善和治理投入力度在近年来不断提高，取得了可观的成果，生态环境得到明显改善。但在发展的过程中，仍然发现了不少问题。主要有：水土流失仍然严重；荒漠化与草原草场退化还需要遏制；森林和植被覆盖率低，生态保护功能需要进一步恢复；落后的农业经营方式也使得土地资源破坏严重，可再生与自我恢复能力变差。这些问题一方面使得县域的生态环境相当脆弱，发展的基础薄弱，治理经济的难度较大，另一方面也使得人地关系紧张，环境的可承载能力降低，不利于人民生活和经济发展。

脆弱的生态环境也为县政府履行经济发展的职能带来了极大困境。如何在保护生态环境与实现经济发展两者之间实现博弈均衡，是县政府必须首要面对要解决的问题。近年来，西部地区为了发展经济而对生态环境造成严重破坏的案例屡见不鲜，这一方面说明发展经济仍然是竭泽而渔的落后生产生活方式，更重要的

一方面则表现出县政府经济治理的困境。当然，也有不少县依托自身丰富的自然资源，与优良的民俗文化传统相结合，发展新兴产业来带动经济发展。所以，在当前的新形势下，县政府经济职能的履行不能只靠过去运动式的、以破坏生态环境为主的方式进行。在可持续发展道路的倡导下，应当尽快找到经济转变的方向和动力，经济发展的同时更加注重生态关怀和人文关怀。^[24]

（五）贫困面大导致脱贫困难

“据统计，全国 63.3%的贫困县分布于西部地区，中部地区占比 23.5%，东部地区有 13.2%；生态脆弱县和经济贫困县相互重合的几率在西部地区为 0.699，中部 0.414，东部 0.233。”^[25]贫困和生态脆弱问题互为因果关系，贫困使得当地居民为了生产生活不惜浪费自然资源，而资源的过度消耗，造成生态脆弱，导致竭泽而渔的后果，在此条件下发展经济摆脱贫困的难度将变得更大。“贫困—资源开发—生态破坏—经济发展缺乏动力—贫困，这种恶性循环在西部地区尤其表现突出。”^[26]可以看到，在众多的西部地区，贫困化与生态脆弱存在极强的耦合性。为此，一方面，要改变深度贫困的现状必须要先转变当地居民的思想文化观念。而县政府在治理贫困问题时，仅仅看重“数字扶贫”，并没有发现致贫的深层次原因，贫困群众除了依靠政府外并没有增加家庭收入的技能和方式，甚至于不少贫困群众完全依赖政府而不愿摘掉贫困户的帽子，所以对贫困问题的治标不治本，导致返贫现象多次出现。另一方面，县政府忽视了自身的资源禀赋度以及随之带来的致富契机，没有充分挖掘自身优势，使得仅仅依靠国家财政资金投入这一单一来源，脱贫的进程缓慢，代价高昂。所以，县政府在进行经济治理来改善贫困现状的同时，也应看到自身的优良条件以及自主发展的能力。

二、推进县政府经济发展和民生建设能力的建议

（一）积极发挥政策的支撑作用

党和国家始终主张全面贯彻落实国家区域协调发展战略，对西部地区给予最大的支持和帮助。例如西部大开发战略、“一带一路”战略、“兴边富民行动”、以及重点扶持人口较少民族地区发展的战略等。但目前西部地区的经济发展水平与其他地区相比，仍然有较大差距。充分利用好党和国家的一系列优惠帮扶政策，

充分释放政策红利，解决西部地区经济发展、脱贫致富，实现建设全面小康社会的目标。

1.精准扶贫政策

当前我国正处于全面建成小康社会的攻坚克难阶段，如何实现彻底脱贫是摆在全体人民面前的重大历史任务。而在贫困县众多的西部地区，自身的特殊性使得扶贫工作的开展具有更大的艰巨性。“扶贫要实事求是，因地制宜。要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标。”^[27]这是习近平总书记2013年11月在湖南湘西时首次提出的对“精准扶贫”思想的论述。也是“精准扶贫”重要思想第一次面向社会大众。之后习近平在两会代表团上进一步阐述了“精准扶贫”的内涵和理念。2015减贫与发展高层论坛上，习近平指出：要“通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过低保政策兜底一批，广泛动员全社会力量参与扶贫。”^[28]精准扶贫是我国全面建成小康社会目标的重要任务和支持保障。就我国现实情况来说，西部地区贫困县居多，不少还是国家级贫困县，所以，对县政府来说，发展经济的能力从很大程度上来说也就是精准扶贫的能力。而精准扶贫战略的成功实施不仅关系到西部欠发达地区的经济发展，而且事关全面建成小康社会的按时实现。

西部地区是贫困现象多发地区，贫困问题不仅包含着经济，生态等因素，而且包括教育、民族等各种因素，所以在西部地区实施精准扶贫政策需要对其进行多层次，全方位的综合考虑。首先，县政府作为主要力量，首先要做到对扶贫对象的精准识别，对贫困人口做到全方位调查追踪，发现其深层次贫困原因；其次对扶贫资金要精准利用，确保资金的利用效率和监督机制，杜绝扶贫资金滥用的现象，但也不能让扶贫资金无用；同时对扶贫干部和工作人员要及时进行培训，对扶贫工作进行按期考核和及时反馈，将合适的干部安排在合适的岗位上；最后要创新扶贫模式，转变经济发展方式，将本地区比较优势与现代产业结合起来实现脱贫目标。总体上来说，县政府相关部门不仅要在静态上对贫困问题进行有效治理，改变贫穷落后现状，切实提高人民收入和生活满意度；而且也应对贫困人口进行动态管理，确保扶贫效果和政策的持续性，适时追踪调整，实现贫困人口跳出贫困怪圈以达到真正脱贫的目标，最终实现全面建成小康社会的美好夙愿。

以甘肃省东乡县为例。东乡族是甘肃省特有的少数民族之一，是东乡族的发

祥地，同时也是国列省扶的重点贫困县和六盘山特困片区县，属于甘肃省最贫困的县之一。县境内群山起伏，沟壑纵横，干旱缺水，灾害频繁，全县 29 万多群众居住在 1750 条梁峁和 3083 条沟壑中，自然资源十分匮乏，典型的穷山恶水，县穷民穷地区。同时，经济社会发展滞后，主要经济指标均处于全省、全州后列；而且特殊的地理环境使得东乡灾害频繁发生，返贫现象时有发生。在十多年的扶贫工作过程中，不仅国家为了东乡县脱贫目标的达成投入了巨额的财政资金，纵向的县乡村各级组织也做了大量艰苦卓绝的工作，累计解决了 16 多万人的不愁吃不愁穿问题，这对东乡县经济发展的基础动力条件具有很大的促进作用，同时也推动了文化教育等其他各项事业的蓬勃发展。但在扶贫过程中，仍然出现了不少问题，比如对贫困户的精准识别不到位，扶贫资金的精准使用不准确；过于重视“面子工程”，贫困群众面临的实际问题得不到解决；资金使用效率低，发展起点得不到提高；其次不同贫困户在致贫原因、脱贫需求、家庭特征等方面有着巨大的差异，政府的统一程式化的扶贫措施无法精准对接贫困户的真实需求；同时扶贫帮扶主体仅仅依靠政府，政府压力扩大的同时造成扶贫的可持续性差。最后扶贫运行管理机制尚不健全，扶贫效果和质量大大缩水。

针对扶贫过程中存在的上述问题，东乡县从当地实际情况出发，并考虑到自身的特殊性，进行了一系列对策探索：

(1) 重视精准识别贫困户与精准利用扶贫资金工作的开展。在精准识别上，积极引导群众参与，把权力下放给基层干部和基层群众。在资金来源上，东乡县政府邀请实力企业、金融机构相关负责人到东乡考察。在贫困户的需求问题上，东乡县针对每个贫困户的不同需求与家庭特征，分别制定了不同的扶贫建议、产业培训以及必要的资金扶持项目。在此基础上，利用村党支部等基层的党员及先进群众代表，向贫困户宣传扶贫政策、做好思想动员与激励工作，提高贫困群众的积极性，增强他们的脱贫信心。

(2) 扶贫主体不仅依靠政府，多元主体协作共治的局面得以实现。东乡县政府除了向中央积极争取财政扶贫资金外，还引进省内龙头企业盛达集团与金融机构甘肃银行等合作，使其作为扶贫的多主体来源，保障了资金的后续供给。当然，东乡县在精准扶贫过程中，不少旅游大企业、旅游产品的生产企业、农产品加工企业、金融机构、公益组织等也和政府一起参与扶贫工作，起到了协同治理

的作用。所以扶贫多元主体参与的作用是很重要的。

(3) 运行管理机制逐步走上健全规范化的道路。东乡县的精准扶贫，在运行管理机制方面做出了积极有效的探索和尝试，东乡县利用分门别类的动态运行管理机制，利用电子化信息化技术做到与贫困户精准对接，真正实现对贫困群众的动态追踪管理系统。不少一人，也不多一人。而且贫困户即使在脱贫之后，也能在未来的发展中继续得到相应的扶持政策，排除了他们的后顾之忧。同时，精准扶贫的可持续发展机制不仅在经济上强调可持续发展，在生态、教育、医疗等方面都强调了可持续发展。

2. 财政政策

在我国经济快速发展的过程中，由于地理区位因素、自然资源禀赋度、早期国家政策、基础设施条件等因素的影响，使得东部与西部，民族地区与其他地区的经济发展速度和发展水平差距逐渐增大。^[29]西部地区各级政府对国家财政政策依赖性较强，所以，财政政策的科学合理有效制定，对地方经济发展具有重要意义。

首先，中央应适时持续出台相关支持西部地区培育特色产业的财政政策和货币政策。西部地区各县一般位置地处偏僻，虽生态环境恶劣，但自然资源丰富，可利用国土面积大，可充分利用既有资源来发展旅游业、手工业等特色产业，同时可作为承接东部发达地区产业转移的有力对象，这就需要支持各县发展特色产业的财政政策来降低交易成本，尽快发展经济。其次，中央要继续加大对贫困县的转移支付、专项资金优惠和税收减免等政策。西部地区经济基础薄弱，财政收入尚不足以弥补财政支出，所以财政政策应向西部地区进一步倾斜，弥补财政收支缺口，通过政策支撑来确保基础设施完善，进而改善其投资环境，推动产业结构和空间布局合理化。另外，加大财政政策改革创新力度，探索资金来源的多元化主体和方式。尤其是在当前在政府部门机构化改革的浪潮之中，公共服务外包已经作为政府部门推行市场化的重要工具。对财政资金来说，除了必须由财政资金支持的项目之外，可以适当采取社会资金、民间资本、银行信贷资金等来支持产业发展，支持县域基础设施项目建设。

3. 生态保护政策

科技的发展使得现代社会适应极端天气变化的手段越来越成熟，西部地区长

期以来许多资源的过度开发和浪费使用等使得环境和生态受到严重破坏，再加之反复无常的气候变化，使得生态更加脆弱。对于自然资源，首先，要明确产权，通过产权明晰这种制度化安排来规范市场行为，降低交易费用，实现资源的合理开发与利用。一方面有利于保护自然资源和生态环境，另一方面有利于营造合理规范的经济规则，推进市场化发展进程。其次，县政府可采取的生态保护措施主要有：植树造林来防风固沙，减少沙尘暴；通过生态移民和搬迁等措施来保护森林，重建植被的自然恢复能力；增强农业方面的水利基础设施的完善；对不同季节的农作物进行分时种植；充分利用天然冰雪融水，改善灌溉体系和方式方法，进一步提升水资源利用率；此外，对各地的资金投入、人才交流、技术引进、信息沟通等扶持政策也将在一定程度上减轻生态破坏带来的不利影响。除此之外，还要通过大力宣传环境保护的意识来提高群众对生态环境的认识。包括进行加强生态环境教育的多媒体宣传，使公众形成可持续发展的科学观，保护环境的生态观，转变以往破坏生态环境健康运行的生产生活和消费方式，为科学发展营造出一个良好的社会氛围和思想前提条件。

（二）加快基础设施建设

世界银行 1994 年发展报告中称，发展中国家基础设施存量增加 1%，GDP 就会增长 1%。^[30]基础设施的改造和完善对经济增长和经济发展具有相当大的促进作用。一方面，基础设施的投资使得对原材料、劳动力、物质资本等生产要素的需求增加，刺激了生产规模的扩大，提高了就业人数，进而增加劳动力等要素报酬，加快经济发展速度。另一方面，基础设施投资建设之后，对其他产业的引进与发展都起到了强大的奠基作用，有利于改善投资环境，是促进经济发展的必要条件。

尽管在过去改革开放和西部大开发战略的指导下，不少西部地区的基础设施建设和完善已经取得了不少成就，但仍然存在交通运输网络不发达、市政公共设施落后、通信设备覆盖率低等问题。首先，县政府应做好完善基础设施的统筹规划，根据国家经济发展战略规划和本地区现实发展情况来拟定总体计划，来指导具体基础设施建设，以此达到完善交通运输网络、市政公共设施、通信设备、水电设施的建设目标，遵守规划形成合法、过程合理、建设成果有效的原则。其次，

对基础设施的建设应向广大社会公众进行细致说明，必要的项目进行公开招标，广泛吸引社会资本和民间资本的参与，做到与人民群众共商、共建、共享。最后，西部地区由于地处偏远、地形地势复杂、交通不便等特点，基础设施的建设带有很大的挑战性，国家应出台相关法律法规以提供资金保障、技术支持、人员和物资配备等措施来加快基础设施建设，尽快为经济发展提供制度和物质的双重保障。

（三）创新发展特色产业

西部地区县域生产结构单一，主导产业仍然是农牧渔林业等传统农业。为了经济发展，最重要的就是要实现从传统的生产方式向现代生产方法的转变。但是，由于生产方式落后、工业素质与技能欠缺、资金不足等，限制了现代产业的引进和增长。在特色产业贡献率越来越高的今天，必须通过发展区域特色产业来加快当地传统农牧业向现代产业的转变并使之成为当地经济发展的新动力。

1.积极探索开发特色农牧业

在西部地区，农牧业经济是经济结构中的重要组成部分，但在多年来的培育和发展中，仍然存在着商品化程度低、产业规模小、体制机制不健全等问题。因此，县政府要加大举措实现农牧业的升级提效，为经济发展增添活力。首先要加大对农牧业相关项目的扶持力度来争取国家财政资金的扶持，切实推行有利于当地经济发展的建设项目；其次利用优惠政策来吸引社会资本尤其是外来资本投资，扩大招商引资强度，加快建立农牧业市场化经营体系，扩大规模，提高产业集中度；最后要通过与科研机构的广泛合作来培育优质品种，提高农牧产品质量，通过制定严格的质量和技术标准，培育健全的市场流通和销售网络来促进农牧业的发展。比如甘南藏族自治州的特色牦牛肉、藏羊肉；内蒙古自治区的风干牛肉等都已形成了一套标准化的生产和销售流程，值得其他地区学习和借鉴。

2.大力发展旅游业

西部地区得天独厚的自然景观、浓厚的民俗文化氛围、商业开发的气息淡薄等原因使得西部地区成为我国旅游资源丰富区。因此，通过对西部地区丰富的旅游资源进行合理优化的开发利用来达到脱贫致富的目标就成为解决西部地区发展的亮点。在目前精准扶贫、产业扶贫的大背景下，通过发展旅游业来发展经济、消除贫困，不但是当地政府履行经济建设职能的重要举措，更是适应宏观扶贫目

标的体现。一方面，旅游是对西部地区丰富的自然旅游资源的合理高效利用；另一方面，旅游不但有利于当地居民提高收入，改善生活水平，而且可以使外界了解各民族的民俗传统，改善以往外界对西部地区的认知，促进西部地区开放式发展。

3.继承和创新民族特色传统手工业

传统手工业作为非物质文化遗产，不仅包含有重要的文化价值，而且包含着巨大的经济价值。但作为中国灿烂文化瑰宝之一的民族传统手工业，在科技飞速发展的今天，正面临着生存危机和传承者不足的困境。民族传统艺术不仅是原生态民族文化的象征，更是我国灿烂文化遗产中的精华，对继承和弘扬民族文化，挖掘文化底蕴具有深刻意义。县政府一方面应深入挖掘民族手工业中的文化内涵，通过与旅游业的结合开发出特色手工业产品来实现它的经济潜力，另一方面可通过政策扶持和技术创新为民族特色传统手工业增添现代化元素，使之适合信息社会发展的要求。总的来说，县政府通过在对民族特色传统手工业的开发利用中不但可以有效传承民族传统文化，实现民族遗产的保护，而且开发出它潜在的经济价值，为当地经济发展注入新鲜血液，最终达到文化遗产保护与经济的双赢。

[31]

（四）提高医疗卫生服务水平

西部地区医疗卫生服务普及率低、基础设施与资源短缺、社会保障资金不足等问题，使得基本医疗卫生服务资源无法满足人民日益增长的有效需求。为了有效提升县域基本医疗卫生服务水平，应该做好以下三个方面工作：

1.确保医疗卫生服务体系真正服务到民

首先，国家应实行必要的财政优惠来有效保障居民医疗卫生服务体系构建，在投入资金之后，抓落实，抓监督，加大对县医疗卫生基础设施建设和高科技医疗设备的投入以及培训使用，确保投入的资金合理有效的配置利用。其次，对医护人员进行社保、工资补助、人员培训、人才流动等机制，大力鼓励提倡年轻的医务人员到当地就职，稳定人才队伍。除此之外还应积极利用多种举措对医疗卫生保健意识和医疗卫生服务体系进行广泛的宣传教育。县政府要通过电视、广播、多媒体等途径加大对地区地方病的宣传，从而鼓励居民建立更加健康卫生的生活

方式，减少不必要的疾病产生。同时，对当地居民进行全面有效的讲解和宣传国家医疗卫生服务救助体系，努力使人民群众了解政策，享受政策。

2.规范县基本医疗卫生服务体系

应当建立健全疾病保障机制，减轻当地民众在应对重特大疾病时的资金压力。应当完善相关药物制度，严格制定和规范基础药物和医疗设施设备的采购和分配政策，实现有效监督，减少寻租的空间。目前，阻碍民众看病贵问题解决的一个主要方面就是药品价格高，应当实施合理的药物管制制度，降低药品价格，确保群众能用药、会用药、用好药，从整体上降低民众医疗卫生的成本。

3.多元主体共同培育民族医药业成长

在长期的生活中，有一些民族地区逐渐形成了自身的一套疾病预防和治疗体系，构成了我国民族医药学中重要的组成部分，比如藏医、藏药等民族医学，在广大的边远农牧民区发挥了重要的作用。所以县政府需要投入人力、物力、财力等来支持传统民族医药学的继承和发扬，通过与医学类院校的科研交流和合作，设立研究机构，成立研究队伍，成立硕博士点来培养专业人才等来发挥民族医药学特色优势，将民族医药学与现代医学相结合，探寻中医药发展新模式，从而传承和创新民族医药学中的优秀部分，并对我国整个医药学发展事业做出有益的探索和贡献。

（五）大力促进就业创业

西部地区经济增长主要以农牧渔和种植业等第一产业为主，现代新兴产业和第三产业发展势头不足。就业率低、就业观念落后、经济发展活力不足等问题也严重影响着地区创新创业思潮的发展。因此，要实现西部地区经济发展和扩大就业的目标，不仅要积极组织动员和正确吸收引导来自社会各界各组织的力量，而且要完善体制机制使其充分发挥各自所具有的资源禀赋和未来潜力，最终凝聚成一股促进就业创业的合力，而这个目标的达成则更需要以推进西部地区治理体系和治理能力现代化作为目标引领。^[32]

1.积极促成第三产业的投资与成长

第三产业作为提供就业岗位，降低失业率的有力推手，已被证明对于经济发展有着重要意义。县政府作为当地经济发展的主导力量，一方面要通过政策支持

和资金投入创造当地第三产业发展的有利机会，通过积极招商引资，鼓励企业入股等措施来鼓励第三产业的兴起和发展；另一方面要支持本地居民自主创业、独立自主进行商业活动等来促进本地更多的群众参与就业。

2. 加强对本地中小微型企业的支持力度

西部地区的中小微型企业生存环境艰难、发展动力不足、技术落后、资金缺乏等问题严重制约着中小微型企业的进一步发展壮大。在此条件下，县政府更要通过加大对中小微型企业的金融贷款支持和税收减免等优惠政策来保障中小微型企业的基本生存发展，鼓励中小微型企业利用当地特色来发展经济，提供就业岗位、打造品牌，进而吸引社会资本入驻投资来促进当地经济发展。

3. 加强就业指导培训

西部地区就业率不高的一个重要原因是居民观念没有从根本上得到转变，对现代职业教育的认识不到位。对县政府来说，要加快发展县职业教育，设立人力资源市场，无偿提供职业生涯规划，吸纳更多的劳动力参加就业培训与指导，培养适应经济发展所需人才；同时，在与当地职业技术学院合作的基础上，对学杂费等制约学生参与职业教育的有关费用给予最大程度上的减免，并扩大政策的覆盖范围和受众面，以此来减轻家庭的财务压力，动员更多人加入到职业技能培训的队伍中来。当地院校可以考虑引进并发展创新富含本地特色的，有助于带动当地就业创业的专业，通过这种举措来减轻就业方面出现的结构性矛盾。^[33]

第三章 发展繁荣文化的能力

文化是一个国家的软实力，是国家精神文明建设的重要内容，也是一个国家繁荣发展的重要标志。在不同时期和不同地区，文化表现出不同的特征。西部地区作为我国多民族的聚居区，因历史传承和地域特点，其文化呈现出丰富多元、色彩斑斓的局面，这些多民族文化既是各民族在长期历史发展创造的精神财富，也是中华多元文化大花园中的美丽花朵，是社会主义文化建设的组成部分。县域文化的发展，不仅有利于丰富各族人民群众的精神生活，也有利于促进西部地区的经济发展、民族团结和和谐民族关系的建设。发展和繁荣县域文化，是县政府的应有职责，提高发展和繁荣文化的能力，是县政府治理能力现代化的应有之意。

一、县政府在文化建设方面存在的问题

改革开放四十年来，我国经济社会得到发展的同时，西部地区的各项建设事业也取得了重要的成就。就文化建设来说，文化建设所依赖的经济基础不断得到发展巩固；文化事业的形式更加多种多样，内容涵盖的范围也越来越广；民族文化的影响力也日趋扩大。但即使如此，县政府在推动文化建设事业的进程中仍然存在着诸多问题，需要高度重视，妥善解决。

（一）在思想上重经济轻文化依然存在

一直以来，国家对西部地区优秀传统文化的保护与传承都非常重视，加大力度促进优秀传统文化的延续。但具体到各县，仍然存在着不少思想懈怠的情况。从政府的角度讲，盲目强调发展经济、忽略传统文化的巨大潜力，对文化建设的重视程度不到位，过分看重经济增长指标。这主要是因为文化建设是一个长期事业，成果和业绩很难量化，也很难达到上级的考核要求，这就导致不少县政府将文化建设摆在末位，甚至达不到经济社会发展规划中的重要日程安排，更没有将其作为重要的绩效指标纳入党政干部的工作考核体系当中。所以县领导干部在工作中基本上都形成了一种经济发展至上的风气，在思想观念的深处存在着忽略或者看轻文化建设倾向。

（二）在资源投入上城乡差别化对待

用于县文化建设的资源投入虽处于稳步增长的状态，但在总量偏低的情况下还存在着城乡投入非均衡的问题。重要表现就是农村的文化建设事业的水平和数量远远不及城市文化建设，而这又进一步拉大了城乡公共服务的差距。“三农”问题始终是我国发展的重要问题，而在这其中，农村的文化建设又是不可忽视的一个问题。农村的文化活动形式单一，内容匮乏，远远无法满足人们的文化需求。在西部地区的广大农村，文化站、文化中心、图书室、乡镇综合中心等基础设施配套都无法得到基本满足，与之相关的经费和人员等更是严重短缺。而在城市，动辄上百万左右的一场文化活动几乎县县搞、年年搞。另外，即使基础设施已经建立，但由于后期管理不到位，连最基本的日常维护和更新工作都一再搁置，导致不少文化活动场所废弃，资源浪费严重。

（三）在文化的载体上重硬件轻教育

近年来，随着国家对文化惠民工程的重视和投入力度的加大，民族地区的文化服务体系不断得到完善，各县也陆续建立、完善了文化馆、图书馆等。但与此同时，也产生了一些问题。首先就是顶层制度机制等的欠缺。在硬件设施不断得到扩充完善的同时，文化方面的制度建设本应齐头并进，但目前看来，监督考核的体制机制、绩效考核指标、动态的追踪监测机制等仍然存在法律漏洞。在调研过程中可以发现，各地政府经过多年的努力，在文化馆、图书馆等这些基础设施方面得到了极大的改善和提高，不少项目都超额和提前完成指标，但基础设施配套完成后的后续工作安排却仍然存在空白。相关的法规政策和文件也不配套、不完善。如何让这些场所发挥它应有的作用来提供公共文化产品以更好服务于群众文化需求，仍然是一个迫切需要解决的问题。一些地方政府虽然曾经出台了关于图书馆、文化馆、文化站等个人平均服务时长的要求，但并没有引起有关各方的重视，制度规定名存实亡。所以，在大力进行基础设施投入的前提下，相关的制度建设和法规约束也不容忽视。离开了规范化的制度约束，硬件载体将无法真正发挥它所具有的功能。

（四）在建设的形式上重突击轻规范

在西部地区组织开展丰富多彩的文化活动，是满足各民族文化需求的基本形式，也是作为文化部门所应尽的职责。通过开展各种形式的文化活动，满足人们的文化需求，提高人们的文化素养，对政府文化部门和相关单位来说是一个重要工作，也是检验文化建设能力的一个重要指标。形式多样和内容丰富自然成为文化建设的题中应有之义。就目前情况来看，文化下乡活动是基层开展文化活动的最主要形式。而通常的做法都是文化队在乡村汇演一两场即结束。而这明显无法满足民众对于文化活动的稳定性、长期性、多样性的需求。只有稳定性、长期性、多样性的文化活动才真正有利于丰富民众的文娱生活，让文化生活深入人心。所以，稳定化、队伍化、职业化是当前文化活动形势的基本要求。除此之外，对文化活动的管理也存在着规范性不高的问题。在重大节日和庆典、专项活动开展时，文化部门的各项工作都能够稳步推进，但在其余时间，“不作为”、“慢作为”的现象仍然存在。一个重要的体现就是对于文化的保障机制还很不完善。即使当地政府已经充分看到文化发展的内在潜力和未来带来巨大的经济效益，并且积极的通过各种新兴形式来开发利用文化资源，确保优秀文化具有生命力等，但成效甚微，文化建设事业的发展依然滞后于其他各项事业，对文化建设的重视程度仍然有待提高。具体来说，文化建设的制度保障并不完善，管理机制改革急需提上日程，相关的法规文件不完备，文化建设方面的服务机制也略显滞后，与文化建设相关的配套产业基础薄弱等，都制约了文化建设。因此，如何将这种散漫的管理模式转化为规范化、制度化的管理模式，是县政府文建管理中的重要任务。

（五）在文化人才队伍上总量少且流失严重

文化建设离不开人才队伍建设，因为文化本质上是人的创造性活动，是人的主体性力量的展示。文化人才既包括文化创造型人才，也包括文化管理型人才。就文化创造型人才而言，一方面，人才外流不仅表现在具有民族文化遗产力量的“老人”无法胜任已有的工作难度和强度，一些独特的传统文化品种存在缺乏“继承人”的情况，一些传统的文化形式得不到保留而不得不面临消失的困境；另一方面，一些年轻的、经过专业训练的年轻高学历人才，不愿回到家乡或者在县域就业创业。而这些对当地传统文化从小就经过耳濡目染的“内行”，通过将自己所学到的技术专长与传统文化相结合，对传统文化的挖掘和传播力量是巨大的。区

域传统文化的传播不仅要靠地方政府的大力宣传，一支训练合理有素的文化人才队伍更能大力提高文化的传播力和影响力。在西部地区，专业的文化管理人才缺乏严重制约着文化建设的开展。而更严峻的形势是，已有的人才管理队伍专业性不强，管理能力不能适应文化发展、文化建设的要求，这也深刻影响着西部地区文化工作的发展后劲。

二、县政府发展繁荣文化能力的建议

（一）提高教育事业快速发展的能力

西部地区教育事业的发展，从经济上来说，不仅有助于提高整体国民素质，而且可以为当地经济发展提供动力支持和基础人才保障。从政治上来说，有助于平等团结互助和谐的区域关系、民族关系的建设。从文化上来说，在传承和保护优秀传统文化的同时，可以赋予其新的内涵，为社会进步提供新的时代内涵和动力源泉。

1. 教育投入和文化建设并举

从县政府来讲，过去对文化事业发展的疏忽、投入欠缺等，致使文化事业的成长明显滞后于经济事业等其他各项事业的发展，进而影响了各民族人民群众整体素质的偏低。所以，当前在文化建设与其他各项事业稳步推进目标的达成，需要文化建设首先实现自身的跨越式发展。在这其中，保证对文化建设的各项投入必不可少。现阶段不能仅仅局限于图书馆、文化馆、文化站等基本公共文化设施的配套完善，也不应仅局限于广播、电视、电影、电话和互联网等的普及。应该在解决上述基础文化设施的基础上，致力于创新各族群众喜闻乐见的文化形式和内容。总的来说，要通过创新具有地域特色、能够让各族群众通俗易懂、多姿多彩的出版物、电视电影、图书、网络信息等形式来真正符合各族群众在现阶段对文化的真实需求。

2. 提高学校教师质量

学校办学质量和教育水平提高的关键取决于教师的素质。而教师的素质则主要取决于其个人的能力和意愿。我国教育经过不断改革和发展，基础教育有了长足进步，高等教育快速发展。西部地区也是如此。而在西部学校中的教师，大多

都来自于普通高校，由于国家对其施行的教育理念、教育政策、招生标准等，其与高水平院校的师资水平、科研能力等均存在差距。所以，普通院校的学生与高水平院校学生的综合素质、创新能力、科研能力等相比，还有进步的空间。所以，要提升西部地区学校的办学素质，首先要提升老师的教学素质和综合素质。对新入编的老师实行进入机制标准的强化，对在岗教师进行业务能力培训则是当务之急，在此基础上，还可探索与高水平师范院校合作办学的机制，提供政策资金等来积极引进高水平院校的优秀毕业生到西部地区县级学校就业。

3.积极开展职业教育

职业培训和职业技术教育可以为地区经济发展提供大量的熟练工以及初中高级技术工人，而且有助于提高西部地区劳动者的整体素质拔高，提升工作效率。现在职业技术教育已经成为我国各地重要的一种教育形式，不仅可以为当地提供熟练的劳动力，而且可以优化当地的就业现状和劳动力结构。政府应立足于本地现实，秉持为本地区培养优秀人才的指导办学理念，与省内以及邻近各省的中高等职业技术学院开展合作办学，积极改革深化教育管理体制机制和提高办学能力，通过对教育资源的不断整合达到资源优化配置的基本要求。同时，在对职业教育和培训的过程中，要注重与当地产业的匹配度，理论与实践相结合，确保职业培训能够真正提高劳动者的劳动素质和能力，给本地经济带来经济效益的增长。

4.加强学校教育和社会教育中各民族共创文化的内容

通常来说，文化的继承和发展可以通过学校、家庭和社会三种场所进行。家庭教育一般在一个人的幼年时期发挥较大影响，学校教育则伴随着一个人的少年时期，社会教育则影响一个人的青年乃至更长时期。但是可以看到，学校教育和社会教育也是党政机关以及教育部门法定职责范围以内以及容易附加影响的地方。所以，通过学校教育加强文化建设是一个主要渠道。然而，在学校教育中我们过去偏重强调各民族的民族文化建设，将一些已经过时、陈旧的民族文化挖掘出来，硬性让学生学习。诚然，各民族的民族文化很重要，这些民族文化对于提高民众对传统文化的认同感和自豪感，主动加入到保护和传承传统文化的队伍中来，具有重要意义。但是，西部地区的民族传统文化毕竟是地域性文化，是相对落后的生存条件下形成的文化，而且一些文化中还包含许多宗教内容、宗教因素，与现代社会社会主义先进文化有很大距离。况且，在长期的历史交往中，各民族共创

的主流文化才是民族文化的主体，因此，对县政府以及教育部门来说，在学校教育中，除了有适当的体现本地民族文化的成分，增强青少年对优秀传统文化的感知力，更要偏重学习中华民族是一家、各民族共同创新中华文化的内容。

5.培养专业文化人才

西部地区经济基础薄弱、科技实力不强、人才数量不足等都制约着文化事业的发展。即使引进了高素质的文化人才，但由于工资福利、基本保障、位置偏僻、社会地位等因素的限制，使得人才外流的情况严重。而这又造成文化事业队伍变动系数高、高素质人才数量不足、文化产业结构不合理等问题的凸显。因此，政府推动文化事业的发展就需要培养专业化的文化人才，这些文化人才既要熟悉传统文化的相关知识，更要深刻了解世界文化的发展史、中华文化的发展史，要掌握民族文化、中华文化的发展潮流和发展的趋势，用先进文化引领西部地区文化建设。同时，这类人才还要熟悉现代文化产业运行的体制机制与逻辑，能够在将民族文化与现代科学技术和产业相结合的过程中，找到新的契合点，赋予民族文化新的生命力和时代内涵，这对于县域文化产业的发展具有重要的意义。

（二）有效开发和保护优秀文化资源的能力

1.合理开发保护和弘扬地区传统文化精华。西部地区的自然资源和文化遗产十分丰富，从历史发展的脉络来看，各个历史时期都遗留下来了大量具有丰富研究价值的文物、建筑物、遗迹等这些寄托着民族文化的载体。我国是历史悠久，国土辽阔的多民族国家，正是由于地理区位、自然条件、历史传统等因素的差异，天然地保存着丰富的民俗传统文化资源。各地的手工艺品、食品、服装等均具有鲜明的当地特色，每个民族独特的风俗习惯、饮食和居住文化、服饰文化等都蕴含了各自丰富的人文价值。所以，县政府应看到这一发展契机，充分利用这一独特优势，在对民俗传统文化进行深入挖掘的基础上，结合现代形式推陈出新，展示出符合当下发展潮流的民俗优秀传统文化。更进一步地，可以将当地民俗文化镶嵌到本地的经济产业中，实现文化资源的经济效益化实现。通过这种渠道，不仅可以成为当地经济增长的一个新着力点，而且宣传推广民俗文化，不仅有助于文化资源的开发利用和合理优化配置，而且有助于外界了解基层，提升对外形象。当然也应注意到，在对地区特色文化的保护过程中，政府不仅应通过投入金钱、

政策、科技、人才等举措创造一个适宜民族文化发展的体制机制环境，也要加强监督引导，防止破坏生态环境，防止不利于可持续发展情形的出现。

2.继续发展文化事业，满足各民族群众的文化需求

党和国家关于传统文化事业进一步发展繁荣等若干政策的出台，对我国民族文化事业来讲是一个良好的发展契机。县政府应积极抓住机遇，将发展重点放在乡镇一级的文化站、艺术乡、艺术镇，评估建立一批民俗文化优秀示范村等，同时充分发挥人民群众的作用，积极鼓励民间艺术团，文化中心等的建立和发展，以此来推动民族文化资源的深入挖掘和文化事业的繁荣。同时，对文化基础设施的建设力度和强度也应进一步扩大，不断完善当地文化服务体系，改善当地群众可利用的文体设施，创新各种形式来丰富群众文化生活，满足群众的多样文化需求。

3.发展地区特色文化产业

在西部地区发展有特色的文化产业，不仅是富含本地区文化的独特象征意义的表现，而且有助于其成为当地一个新兴增长点，在满足本地群众文化需求的同时带来经济效益的提高。我国的西部部分县域地理位置偏僻，交通基础设施尚不完善，而且还存在着新兴产业不发达，网络化水平低等问题，但与此同时，该地区又拥有得天独厚的丰富自然资源、旅游资源和地区传统文化资源，这又构成县政府发展文化产业的天然禀赋。通过将该地区优秀传统文化与现代商品经济相结合，不仅有助于保护民族优秀传统文化，而且可以作为县域内一个新的经济增长点，缩小不同县域经济差距。

当前，特色文化产业还是一个新事物，需要县政府应积极通过招商引资、政策优惠、对外宣传推介等方式，鼓励当地文化企业的建立和创办。对外来的资金、人才、技术等也应加以支持和积极引进。

在发展地区特色文化产业的同时，县政府仍然要做到两个坚持。一方面对地区文化资源重新整合开发利用的同时，不能只顾当下，而应目光长远，注重保护地区文化的良好生态环境，实现可持续发展。另一方面，在地区文化产业的培育中，要注重维护各民族群体的基本权益，以及保护文化资源产权主体的合理利益。创新生产方式让当地群众实际参与到产业开发、资源利用、生产流通、推广服务等环节中，树立起群众的主人翁意识，激发经济增长的内生动力。

（三）加强对宗教文化管理的能力

宗教文化是我国民族文化中独特的文化品种，在民族文化中占有突出位置。宗教文化是依附于宗教而存在的文化，本质上反映的是宗教的内容与形式，是为宗教服务的。但是，一些宗教文化一经产生，在长期的历史长河中也会脱离宗教本身，按照文化生成、发展的规律，发展成与民俗文化、世俗文化、民族文化。但是，不论是宗教文化以及由宗教文化发展而来的民俗文化，毕竟不是社会主义先进文化，毕竟不是现代文化。现代文化、社会主义先进文化取代宗教文化是文化发展的必然趋势。在我国西部地区部分县域，宗教文化既有存在的空间，有广泛的群众基础，要取消宗教文化是不现实的。如何加强政府对宗教文化的管理能力建设，是县政府有别与普通县政府治理能力的重要方面。

1.加大马克思主义宗教观和党的宗教政策的宣传教育力度

实现民族地区稳定团结的关键在于全面正确地贯彻落实和执行党的民族政策、宗教政策，用马克思主义民族观，宗教观来引领和教育广大的人民群众。党的民族宗教政策是党在中国长期的革命建设和改革过程中，为了解决我国的民族宗教问题而逐步探索和总结出来的，是解决我国民族宗教问题的重要思想和伟大举措，这些政策有利于民族平等、民族团结、各民族共同繁荣局面的实现。

改革开放以来，我国社会主义市场经济不断蓬勃发展，社会矛盾也不断涌现。在民族地区，一些民族分裂势力、极端宗教势力等的破坏活动都使得民族关系变为一个敏感领域，不少人对党的民族政策所持的立场开始动摇，信心开始下降。曾几何时，一些反党反社会主义的宗教极端思想在西北民族地区泛滥，错误的宗教思想、宗教观念占领了群众，占领了民间舆论，基层政权被宗教分子所把持，宗教场所成为公共场所中的核心舞台，宗教精英成为社会精英，一些地方甚至出现非法宗教势力与黑恶势力相勾结鱼肉百姓、横行乡里的情况，一些非法宗教势力甚至本身就是黑恶势力。这些极不正常的现象背景，都与错误、反动的宗教文化的传播有关。所以，对马克思主义宗教观以及党的宗教政策的宣传教育力度势必要加大加强。历史一再证明，马克思主义的宗教观是正确的宗教观，依据马克思主义宗教观制定的党的宗教政策也是科学正确的。县政府在宗教文化管理中，始终要坚持马克思主义的宗教观，认真执行《宗教事务条例》，认真识别宗教文

化与非宗教文化的区别，引导合法宗教文化在民族文化建设中的作用，坚决打击错误的、没落的、腐朽的、丑陋的宗教文化的滋生与蔓延。

2.加大对宗教工作的管理力度

对于县政府来说，对宗教文化的管理工作，一定要从当地实际情况出发，结合当地实际，创新宗教工作管理的新思路，依法依规管理宗教。

在管理理念上，要敢于亮剑，敢于发声，敢于斗争，敢于与非法宗教分子和非法宗教活动正面碰撞，不故意回避，消极无为。

在管理人员和队伍上，一定要将那些思想立场坚定、政治意识强、有党性的干部选拔到管理队伍中来，政府民族宗教职能部门和人员不能是宗教的保护伞，坚决清理干部队伍中的“两面人”。

在管理内容上，以和谐民族关系的构建和社会主义先进文化建设为重点，认真研究宗教教义，正面阐发宗教思想，要对宗教传统文化中符合我国社会主义核心价值观，体现出的爱国统一、团结互助、和平发展等有助于我国社会主义建设的行为加以鼓励。要在信教群众与不信教群众之间，建立起一种互尊友善的和谐氛围，信教群众不能干涉不信教群众的思想与行为，不信教群体也不能侮辱、戏弄、刁难信教群众。在宗教内部及其各个教派之间，也要倡导和平共处。

在管理的手段上，一方面要充分发挥党和政府的主要监管力量，严格贯彻落实党对宗教有关的政策和法律法规。只有将宗教活动纳入我国的法治轨道上来才能对其实施更加有效的监管，才能更好保护人民宗教信仰的合法权益不受侵害。另外，从宗教的角度来看，宗教教职人员应首先做到知法、懂法、守法、做到法律意识、公民意识、国家意识的树立。同时，对于利用宗教和宗教势力、宗教活动开展的危害国家统一和人民生命财产安全的违法犯罪活动要进行坚决制止和严厉打击。

3.加强对宗教教职人员的培训教育

对宗教教职人员的培训教育是做好宗教文化管理的重要环节。在宗教兴盛的民族地区，宗教教职人员是宗教文化最主要的传播者、宣扬者、维护者，是宗教文化中的关键少数，事实证明，宗教教职人员的思想和言行、看法和态度，在广大教民中有着广泛而显著的影响。

对宗教教职员的培训教育，首要重点是在教职人员进行思想教育，从思想

上引导宗教与社会主义社会相适应，引导宗教的中国化发展方向。要对教职人员进行党和国家宗教政策、宗教管理的宣传教育，使宗教教职人员全面了解并深入贯彻落实党和国家对于民族宗教的方针政策 and 法律法规，要让教职人员依法依规办教。同时，利用网络等新兴大众传播媒体，进行社会主义核心价值观的倡导和宣传教育，从未形成社会主义道德建设和和谐社会建设的良好舆论氛围，引导宗教教职人员与少数民族群众一道，对其进行深刻理解和认识。要教育和引导教职人员切实推进宗教的中国化。与此同时，对当地宗教场所的具体运行情况要进行好登记管理，以便于宗教活动规范化和法治化的开展。要坚决清理宗教教职人员中的“两面人”，坚决揭露教职人员以宗教名义对教民的欺骗、愚弄和剥削，坚决反对用外来宗教绑架本土宗教，用外来资金、非法集资新建、扩建寺庙的做法。

4. 发挥好宗教界人士的积极作用

在我国西部地区，特别是西北地区，民众主要信仰伊斯兰教和藏传佛教，受历史和现实的影响，从某种程度上来说，宗教权威对于广大信教徒的影响力是显而易见而且广泛深远的，这就要求县政府首先在贯彻落实党对民族地区宗教政策的基础上，与宗教权威力量积极开展广泛友好的交流，共同建设和管理宗教文化。

应当说，许多宗教界人士是爱国爱教的，是坚持党和国家的宗教政策的，是宗教优秀文化的传播者。因此，如何充分发挥宗教界爱国爱教人士的作用，是县政府在宗教文化管理中的应当借用的力量。政府要在积极引导宗教与我国社会主义社会相适应的过程中，搭建起宗教力量在党和政府与教徒之间的桥梁，充分利用宗教在民族地区所处的特殊地位以及重要的影响力与扩散号召力，宗教信仰在教徒心目中的神圣性与其拥有的巨大凝聚力，将各种因素充分调动起来，以实现宗教文化的繁荣发展。

第四章 保护生态环境的能力

党的十八大以来，国家把生态文明建设摆在更加重要的战略位置，纳入“五位一体”总体布局，生态文明建设不仅是现阶段国家需要重视的重大议题，也是实现国家持续繁荣、民族长久富强的重要保障。对生态环境的保护不仅是提高生态环境承载力的迫切需求，更是实现可持续发展的必要条件。西部地区处于内陆偏远地区，自然环境恶劣，对资源的无序过度开发，导致其脆弱的生态环境遭到严重破坏。生态环境的日益恶化反过来又影响到群众的生活质量，甚至影响到国家的生态安全，因此，加强县政府治理和保护生态环境的能力，显得十分迫切。

一、县政府在生态环境保护中存在的问题

生态文明建设的主要目的是寻求自然和生态系统的最优化运行模式，实现经济、社会和生态的可持续发展。但生态建设存在的问题很多，任务十分艰巨

（一）自然环境先天不足

生态环境部 2008 年印发的《全国生态脆弱区保护规划纲要》以生态交错带为主体确定了 8 个生态脆弱区：东北林草交错生态脆弱区、北方农牧交错生态脆弱区、西北荒漠绿洲交接生态脆弱区、南方红壤丘陵山地生态脆弱区、西南岩溶山地石漠化生态脆弱区、西南山地农牧交错生态脆弱区、青藏高原复合侵蚀生态脆弱区、沿海水陆交接带生态脆弱区，但未发布全国生态脆弱区空间分布图。^[34]“根据我国生态环境公报显示，东北的长白山和大兴安岭以及秦岭淮河以南属于生态环境质量“优”和“良”的地区；东北平原中西部、华北平原、青藏高原、内蒙古中部和新疆北部等地区属于生态环境质量“一般”的地区；甘肃西北部、内蒙古西部、青藏高原北部和新疆大部分地区属于生态环境治理“较差”和“差”的地区”。^[35]这些地区主要分布着高原、沙漠、草原、裸岩以及雪山等生态脆弱地域，地广人稀，具有地质地貌复杂特殊，环境承载能力有限等显著的生态特点。如西北的黄土高原区多是水土流失区、沙化地貌和黄土粘土荒漠地貌，不适宜耕种；西南的云贵高原大多是典型的喀斯特地貌，不利于居住；青藏高原和横断山脉等高地

以寒冻风化地貌为主。因此，这些地区虽然拥有广阔的地域空间，但绝大部分地处偏远、环境恶劣、且资源开发难度大、发展容量极为有限。

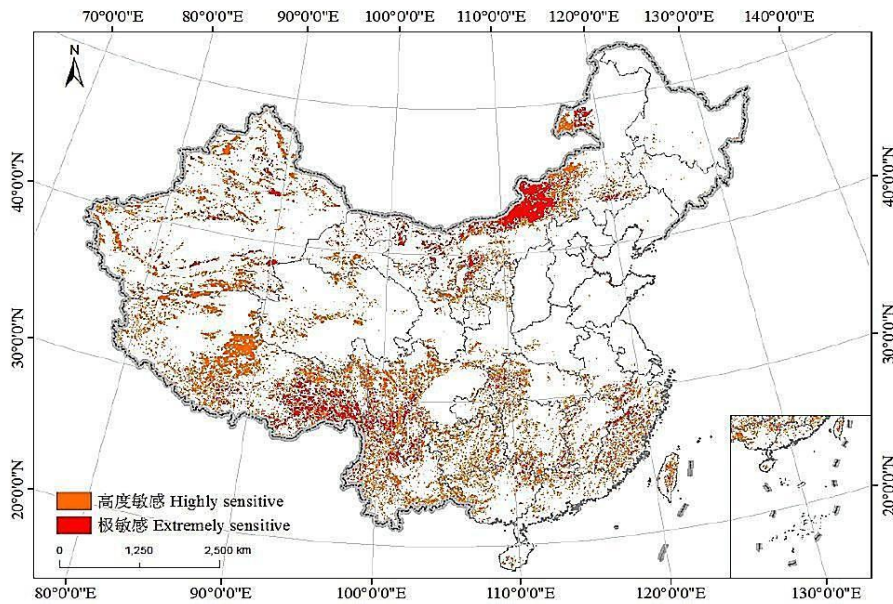


图3 全国生态环境敏感性综合评价分布图

（二）人为破坏严重

截止2018年2月，根据国务院发布的《国家扶贫开发工作重点县管理办法》，统计得出我国现有585个国家级贫困县。我国大部分贫困县位于地域边远偏僻、交通不便、信息闭塞、文化落后的地区。具有基础设施差、经济发展落后、缺乏对外吸引力、文化封闭落后等特征，极大的限制了县域经济的发展。因此这些县域大多延续着粗放的生产方式，其不当的行为严重破坏着土地、植被、矿产资源、水资源、森林等，导致自然灾害频繁发生，并对生态环境构成致命的破坏。譬如，过度开采地下水导致地面沉降和裂缝、以及灌溉农田导致土地的盐碱化、发展农牧业引起的人为地质灾害。部分县政府为了摆脱贫困，追求经济效益，盲目引进高污染和高排放的企业，资源的无序开发、不合理的垃圾处理设施和垃圾管理制度，工业垃圾、农业垃圾、生活垃圾的倾倒都造成了土壤污染和空气污染，不合理的发展方式和生活方式使得本来脆弱的生态系统雪上加霜。

（三）生态环境保护相关体制机制不健全

在生态环境破坏中，既有民族群众，也有企业行为和政府行为，显然对于相

关问题的治理单单依靠民众自觉意识难以实现，必须要通过法律手段来使各种资源开发利用行为得到有效规范。^[36]作为正式制度的法律显然对生态文明建设具有直接的引导作用，因此有必要从法律法规角度约束政府和居民的行为。目前，县政府虽然也依据自身情况制定了相关法规措施以加强环境整治、空间规划和建设，但生态环境相关法律法规具有一定的滞后性，普遍存在内容笼统、措施含混、目标空洞，甚至出现了“抄法”等一系列问题，在开发自然资源和保护环境的关系上，很多具体的环节和行为存在无法可依、无章可循的问题。生态环境保护的体制机制不健全不完善还体现在：执政理念落后，仍存在重经济轻生态的决策行为，难以落实绿色执政的要求；合作机制不完备，县国土、城建环保和水务等部门各自为政，生态环境保护缺乏统一部署，形成了责任推诿的局面。

（四）生态文明建设重视程度不高

西部地区各县急于经济发展，从而欠缺环境承载力的考虑，盲目开发、无序建设是这些地区的典型经济发展方式。对生态文明建设低重视是这些地区在推进生态文明建设中遇到的主要问题之一，也是生态环境治理难度高的原因之一。一方面，为摆脱贫困，政府进行远超前于环境负荷的经济发展，职能部门放松与生态环境相关的行政审批，不合理和不长远的规划导致生态环境破坏陷入恶性循环。长期以来，对居民生产活动实践中产生的环境恶化的负面后果，政府也睁一只眼闭一只眼，没有进行及时的劝诫和引导，导致居民对生态环境破坏的负面后果变现冷淡。另一方面，忽视生态文明宣传教育。生态环境保护仅靠政府一方施力远远不够，生态文明宣传是针对大众主题的生态文明建设，生态文明理念为民众提供生态环境保护的环境氛围。通过走访调查，大部分县政府的生态文明建设流于形式，生态文明宣传方式只停留在应付上级检查的阶段，并未深入社区和学校开展采取切实可行的宣传活动，未形成经常性的生态环境保护教育体系，导致居民普遍认为政府的生态文明建设没有发挥应有作用。

（五）粗放型经济发展方式难以转型

十八大以来，县政府在经济发展、发挥资源优势和循环高效生态经济体系上取得了初步发展。但总体来看，多数为传统农业县，耕地贫瘠、土地生产力水平低、粗放经营是大多农户的直接选择，其低生产水平、低效益和高消耗的传统经

济发展模式尚未得到转变。一方面，农业污染严重，缺乏有效的技术和人才培养机制，特别是缺乏适应开放性和生态循环产业发展的复合型人才，尚未形成循环经济集体效应。粗放的经济发展方式仍然广泛存在，农药的过度使用使得地下水、河流、土壤等资源存在不同程度的开发过度和利用水平低。另一方面，生态经济的发展缺乏促进产业发展的政策法规体系和激励机制，缺乏有效壮大农村经济和贯彻执行生产循环经济的政策措施。政府的招商引资也多是引进高污染、高排放的企业投资办厂，使得原本严峻和脆弱的生态环境雪上加霜。县政府无法寻求到科学合理的经济和生态环境的平衡关系，只是追求片面经济效益，这直接导致了人与自然的进一步恶化，制约了其生态文明的推进，进而影响了经济的可持续发展。

二、加强县政府生态环境保护能力的建议

当前生态环境建设不容乐观的局面，不仅与县域自然环境和经济状况有关，也受到社会人为因素和政策制度的综合影响。这些因素共同作用的结果就是：这些地区发展中心依然是经济，而生态环境保护处于从属性地位。例如，由于西北地区部分县长期处于全国范围的落后水平，因此急需通过发展经济建设从而缩小与全国其它地区的经济差距，但这些地区又大多处于生态环境的脆弱区，脆弱的环境使其面临着经济发展与生态环境之间的两难博弈。总之，经济发展和生态建设两者应统一于生态经济建设，形成生态经济的耦合协调，共同发展。

（一）进一步转变政府观念，推进制度创新

县域内的复杂性决定了其发展必须在政府的主导下进行。但县政府往往以一味的管控和优惠方式处理问题，因此即便给予民众诸多优惠政策和发展空间，由于政府观念的落后，其发展效果也不尽人意。生态环境建设是一个需要长期坚持和完善的过程，制度创新是政府职能完善的重要推动，生态环境保护能力的建设离不开制度创新。

首先要转变政府观念。生态问题已然成为制约县域经济发展的重大问题，生态建设与经济发展之间的关系并不是观念上的等同关系，在发展经济的同时，要将眼前利于与长远利益结合起来、将生态效益与经济社会的发展结合起来、在增

加剧民收入的同时注重生态效益的加强,去除通过经济的增长数值来衡量一个地区经济社会发展状况的现象。宏观层面,要充分发挥县政府规划、组织、调节、监督 and 管理的职能;微观层面,把生态效益侧重纳入县政府的效益评价体系。

其次要深入推进制度创新。县政府都存在着生态治理的任务被分散为环境、国土、水利等多个部门治理的局面,生态环境工作处理中常常出现权责脱节的现象,不但破坏了政府公信力,更不利于建立融洽的干群关系。县政府生态行政体制创新的目标就是要整合现有的生态执法力量,形成治理的合力。^[37]制度创新的关键在于明确各行政部门的责任,防止各部门相互推诿的现象,从而提高工作效率并促进生态治理合力的形成。

(二) 建设生态经济, 培育特色产业

县域经济运行模式多表现为高开采、低利用、低产出、多污染,呈现资源利用效率低、环境损害大的特点。例如,西部地区大多数县属于贫困集中区的同时也处于生态环境脆弱区,经济的发展会造成生态环境的恶化,而生态环境的恶化又抑制了社会经济的发展,造成社会的不稳定,反向又加剧了生态问题与贫困,形成一个恶性循环。^[38]因此对县域生态建设问题的重视并不是否定经济的发展,而是从生态建设出发,推动生态经济的孵化与建设,形成生态和经济两者良性耦合的良好循环局面。

首先,政府应加大对生态产业的资金投入和政策扶持。要取得生态与经济和谐发展,则需要在注重经济规律的作用外同时考虑生态规律,因此县政府应该抛弃单方面追求经济效益的增长,在生态环境条件的约束下综合考虑经济的增长;其次,要优化地方产品结构,调整地方产业化程度。要在生态环境承载范围之内,利用产业优势因地制宜的发展生态产业;再者,要对产业进行科学管理,利用科学技术来优化产业发展。当今生态产业发展的主要方向是特色产业的发展,因此,该地区的产业发展不仅需要生产的标准化,还需要加强安全管理,对从业人员进行专业化的培训,从而发挥出生态产业的的优势;另外,由于西部地区县域内生态环境脆弱,因此在发展生态产业的过程中应建立起缺失动植物防疫防病和防灾减灾体系。总体来说,只有大力发展生态产业,才能够使得生态效益合理有序,呈现出经济健康、生态和谐的新面貌。

（三）完善城镇基础设施，提升协调效益

交通、通讯等基础建设的完备性，在一定程度上直接影响到该地区的通达性，因此，要加强基础设施建设，首先要加快该地区资金、资源、科技和人才的汇集和流动；其次要对废污处理设施、环境保护设施、防灾减灾等基础设施进行改造和完善；最后要加大力度发展公共事业、加大政府投入、提升集体经济实力、引导农民自主地加入农村基础设施建设，整合水、电、气、环保设施及农田水利设施等，从而进一步改善居民人居环境。基础设施建设是经济发展与生态环境建设良性耦合的重要基础，加快基础设施建设有利于促进县域经济发展，并通过居民意识的改变，从而促进生态环境的保护和优化。

（四）开展多方协作，健全补偿机制

从生态建设的内容而言，西部地区县级政府当前的生态建设是以生态保护为主，生态恢复为辅。大力推进生态建设可能对县域短期的经济利益造成损失，并且在一定程度对其产业发展的类型和方向形成制约，因此，在该地区进行生态建设有一定的经济成本。西部地区，尤其是西北地区本多是经济贫困区，然而用于生态修复的财政投入使其陷入经济和生态的两难抉择。生态建设又是一项长期投入且需要巩固的工程，由于生态消费存在外部性，因此，由生态破坏所造成的影响远远超出了其自身所能承受的范围。民族地区生态补偿机制是一项关系到我国民族地区生态保护和建设成败的系统工程。^[39]西部地区县级政府生态建设的补偿离不开发达地区的经济协作和国家资金的支持，因此主要通过国家的政策补偿和财政转移支付等途径来解决。在完善政策补偿机制方面，国家在加大生态环境资金投入力度的同时，应制定优惠政策、引导和鼓励全社会投资于生态环境建设，多渠道筹集环保资金以降低生态建设单位的初期成本；在健全转移支付机制方面，财政转移支付是分级财政管理体制的重要组成部分，是一种财政资金转移和财政平衡制度，它以实现各地的公共服务均等化为主旨，以各级政府之间存在的财政能力差异为基础。^[40]转移支付是中央支持经济欠发达地区发展的重要方式，在一定程度上缩小了区域发展的不平衡。西部地区县级政府应科学合理的利用退耕还林还草工程、天然林保护工程、基础设施建设的生态专项拨款，提高资金使用效率。此外，还通过调整财政支撑方式，进一步完善和改革资源税，加大税收征管

力度，提高环境破坏成本。使生产部门在经济决策和经济发展活动中以生态环境作为其决定性因素，实现县域经济发展与生态建设的和谐共赢。

（五）提高人口素质，推进生态保护意识

西部地区存在着生态脆弱、经济落后和其自身复杂的特征。民族的复杂性包括其人口的复杂性、文化的复杂性以及其民族成分的复杂性，因此呈现出复杂而又特殊的特征。许多少数民族居住在边远贫困的山区，其生活的封闭性导致当地居民的生活意识保守、愚昧、而又安于现状，许多群众不重视教育、早婚早育、存在靠天吃饭等落后观念，诸多落后的观念世代相传也使群众世代都习惯于单一农业生产方式而不求改变，这些因素对经济发展所造成的消极作用甚至远远超过了自然条件对经济发展的阻碍作用。

因此对该地区生态环境的保护，首先要做到解放群众思想。西部地区县级政府应对其实行全民性的思想教育，对县域内群众逐渐渗透和灌输先进的思想观念、经济观念、市场观念、生态环保观念以及人才培养观念，改变其世代固有的陈规陋习，逐渐改变其居民的落后思想观念；其次，要扩大该地区的教育范围，加强教育力度。主要从提高义务教育水平、加强教师队伍培训，提高教师质量、改善教育教学环境、搞好职业技术教育等五个方面入手，提高群众自我发展能力；最后，还需增加该地区科技人才数量，提高人才质量。县级政府可采取优惠政策加大人才引进，定时进行人才交流输送学习，加大对当地民众科学技术知识的普及和专业技能的培训，努力培养适应新时代的科技人才，提高人口的素质。

（六）完善信息公开，增加环保宣传

县级政府要促进民族地区经济持续发展、生态和谐健康，仅靠提高民众教育水平和科学文化知识是远远不够的，还要积极的培育民众参与政府治理的意识。因此政府应首先实行信息公开制度，搭建信息共享平台，使民众有机会了解生态环境保护和建设的相关情况，确保民众享有平等的知情权。政府还要拓宽居民参与渠道及完善监督方式，形成多方位的监督体系，同时严格实行问责制，对因决策失误造成重大环境事故的领导干部和公职人员追究其行政责任，完善生态环境补偿费征收制度和排污费征收制度，遏制超标排放等环境违法现象，定期开展环保专项执法检查，确保生态建设和环境保护项目公开透明，接受全社会监督，调

动全社会的积极性推动保护生态环境能力的实施；其次应增强居民自觉保护环境的意识。环保意识在确立和调整人与自然的的关系方面，具有非常重要的意义。在县级政府保护生态环境能力建设过程中，该地区民众既是生态建设和环境保护的实施者，也是生态文化价值观的建设者。县政府要加强保护环境的教育和宣传，应通过设置举报电话、意见箱及环境信访等途径及时居民关心的环境问题并予以解决。环保和卫生等部门要形成生态环境治理合力，建立环境信息公开制度并完善网上办事信息平台，切实保障居民的合法环境权益。

三、从祁连山自然保护区看西部地区县政府生态环境治理

（一）祁连山自然保护区简介

匈奴语称“天”为“祁连”，祁连山即“天之山”。祁连山脉位于甘肃省西部和青海省东北部的两省交界处，东西长800公里。在甘肃省境内涉及张掖、武威、金昌3市8县区及山丹马场，地跨天祝、肃南、古浪、凉州、永昌、山丹、民乐、甘州八县（区）。在青海省境内涉及海北藏族自治州的海晏县、西宁市的大通县、互助县、门源县、祁连县的全部乡镇，刚察县的部分乡；海西藏族蒙古族自治州德令哈市、天峻县的部分乡。

国家在1988年成立了“祁连山国家级自然保护区”，专门为保护祁连山地区的生态环境，其森林生态系统和野生动物类型的保护区是目前为止甘肃省最大的，“祁连山国家级自然保护区”地处甘肃、青海两省交界处，东起乌鞘岭的松山，西到当金山口，北临河西走廊，南靠柴达木盆地。祁连山国家自然保护区面积广大，大的祁连山系不仅是56条内陆河的重要水源涵养地和集水区，还孕育了贯穿河西走廊的黑河、石羊河及疏勒河三大水系。2014年，国家对祁连山自然保护区进行重新规划调整，其总面积达到265.3万公顷，包括现有面积198.72万公顷，和划定的外围保护地带66.6万公顷，接近北京、天津两市面积之和。其中张掖段面积是祁连山生态环境保护与修复治理的主战场，包括民乐、甘州、山丹和肃南4个县的16个乡镇，占保护区总面积的76.44%，占全市国土面积的36.2%。青海省祁连山自然保护区位于青海省的东北部和青藏高原边缘地区，成立于2005年12月30日。珍稀濒危野生动植物、湿地、冰川及其森林生态系统为其主要保护对象。青

海省祁连山自然保护区是青海省具有世界意义生物多样性的分布地区之一，也是甘肃、青海两省多条河流的源头区，因此，其保护区的设立不仅具有重要的科学价值，也对保障河流中下游青、甘两省水资源和生态安全有重大意义。

（二）祁连山自然保护区的破坏性开发

祁连山生态破坏始于20世纪80年代，这个阶段的生态破坏以超载放牧为主。该地区为了发展当地经济，对牧民实行草原承包到户、草原补奖政策，牧民的牛羊数量持续增长，导致牲畜超载，草原退化严重。虽然带动了牧民收入增加，却从一个侧面加速了草原退化。这种以生计名义的长期超载放牧，让草原生态遭遇了重大破坏。据相关专家评估，因砍伐和放牧造成的破坏至今仍未完全恢复，生态退化的威胁依然存在。90年代后的生态破坏主要以小型水电开发为主。根据相关资料显示，在20世纪90年代到本世纪初，祁连山干支流承受了高强度开发水电项目，祁连山流域共有水电站150座，其中有42座处于保护区范围内。这些水电设施在设计和运行过程中没有考虑生态因素，并且在建设是也大都存在违规审批、手续不全的问题，因此导致下游河段减水或断流等现象的出现。在祁连山保护区设置的探矿权和采矿权中，有一些是在国务院明确规定其为违法违规后的审批延续，由于长期大规模不合法的采矿、探矿活动，以及保护区周边地区企业偷排偷放现象严重，大量废水、污泥、废机油等有害物质被直接倾倒在河道里，企业环保投入力度不足，治污设施欠缺，造成保护区严重的水土流失、植被破坏和地表塌陷，导致祁连山河道环境千疮百孔。另一方面，据《甘肃日报》的报道，祁连山保护区内共有旅游项目25项，其中张掖市11项，武威市14项。这些旅游项目虽然陆续进入保护区，但其部分进入存在违规问题，也对祁连山的生态环境存在负面影响。旅游业务的发展对祁连山保护区植被的影响方式主要有两类：一是旅游设施的土地占用；二是游客的不文明行为。据相关统计，祁连山保护区内大小住宿、餐饮和娱乐设施共计占地2万多平方米，外加游客在景区有践踏、刻划、采摘和损伤等行为时有发生，保护区内植受到了一定破坏。

十八大以来，我国政府对生态环境问题有了高度的重视。祁连山作为我国西部地区的重要生态屏障，是我国生物多样性的优先保护区域，也是黄河流域重要的水源产地，因此我国甘肃祁连山国家级自然保护早在1988年就批准设立。2017

年2月，中共中央、国务院相关部门组成中央督察组对祁连山保护区的生态问题展开专项督察。直到2017年7月，中办、国办对外公布《甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题的通报》，对祁连山地区存在的违法违规行为进行通告，包括非法开采、非法违建、偷排偷放、整改不力等行为。多名甘肃官员因祁连山生态问题，“扎堆”上了被问责的名单，由此，长达半个多世纪的祁连山保护区生态破坏问题被逐渐揭开。

一是矿产资源违法违规开发问题。祁连山保护区设置的144宗探矿权、采矿权中，有14宗是在2014年国务院明确保护区划界后违法违规审批延续的，涉及保护区核心区3宗、缓冲区4宗。对矿产资源长期不合理的开采造成了保护区的水土流失、植被破坏以及地表塌陷。

二是水电设施违法建设、违规运行问题。祁连山区域高强度的水电开发项目有150余座，其中的42座都位于自然生态保护区内，其开发建设存在未批先建、手续不全以及违规审批等问题。由于其不规范的水电开发和开发过程中对生态流量考虑不足，严重破坏了水生态系统，导致下游河段出现减水甚至断流现象。

三是周边企业偷排偷放问题。保护区临近的巨龙铁合金公司，由于其排放的大气污染物长期无法达标，当地环保部门多次对其进行执法，但却均没有得到执行。还有一些水电站将废机油、污泥等污染物倒入河道，会严重的造成河道水污染。这些保护区周边的企业由于其环境保护力度不足，治污设施不完善，甚至多存在违法违规排放行为，从而给祁连山保护区的生态环境造成巨大伤害。

四是生态环境整改不力问题。2015年9月，环保部与国家林业局对甘肃省林业厅和张掖市政府就生态环境保护问题进行公开约谈。甘肃省却没有对其问题引起足够重视，在约谈过程中隐报整治方案，漏报31个探采矿项目。在进行整治工作和生态修复过程中进展十分缓慢，截至到2016年底，仍有多处生产设施不符标准且未按照要求清理到位。政府对生态环境问题的不作为、对破坏生态环境的违法违规企业不治理，导致生态环境的日益恶化。经济发展与生态环境的严重失衡已然成为甘肃省政府亟待解决的问题。

根据《中国共产党问责条例》、《中国共产党纪律处分条例》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等有关规定，经党中央批准，为严肃法纪，决定对相关责任单位和责任人进行严肃问责。

1、甘肃省委省政府需对生态环境治理问题向党中央作出深刻检查，在任省委、省政府的主要负责人需做认真反思、汲取教训。

2、分管祁连山生态保护工作的杨子兴（甘肃省党组成员、副省长），由于其在修正《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》过程中没有严厉把关，对制止和整查处分违法违规开发项目整改不力，且该条例中有部分内容严重违反上位法规定，因此该责任人对保护区生态环境问题负有领导责任，给予其党内严重警告处分。

3、甘肃省委常委、兰州市委书记李荣灿（时任甘肃省委常委、副省长）对分管部门违法违规审批和延续有关开发项目失察，对保护区生态环境问题负有领导责任，由中央纪委对其进行约谈，提出严肃批评，由甘肃省委在省委常委会会议上通报，本人在甘肃省委常委会会议上作出深刻检查。

4、甘肃省人大常委会党组书记、副主任罗笑虎（时任甘肃省委常委、常务副省长）延续禁止开发项目，对分管部门违法违规审批失察，因此对保护区生态环境问题负有主要领导责任。由甘肃省委在甘肃省人大常委会党组会上提出通报批评，其本人也在会议上作出深刻检讨，并由中央纪委对其进行约谈，提出严肃批评。

在此次事件中，杨子兴、李荣灿、罗笑虎等三名甘肃省时任（曾任）副省长，同时被点名问责。此外，事件相关责任单位的15名相关负责人也被严肃问责，其中负有主要领导责任的省林业厅厅长石卫东、甘肃祁连山国家级自然保护区管理局局长李进军、甘肃省国土资源厅原副厅长郭玉等4人被撤职。据新华社称，因保护区环境问题已有上百人被问责。

2017年7月24日，甘肃省十二届人大常委会第三十四次会议听取了省人民政府关于《甘肃省祁连山国家级自然保护区管理条例(修订草案)》的说明。《条例(修订草案)》严格按照上位法规定的内容，规定了禁止在保护区内进行开矿、采石、挖沙、放牧、狩猎、捕捞、砍伐、采药、开垦、烧荒等10项活动。祁连山自然保护区生态自2017年底落实整改至今，对其保护核心区和缓冲区的开矿项目、旅游开发和水电建设都逐步进行了整改，其中涉及核心区、缓冲区的探采矿活动全面清理。但由于长期过度的破坏和开发，被喻为“中国西部天然生态屏障”的祁连山保护区生态恢复还有很长的路要走。

（三）县级政府在祁连山生态保护方面的角色

课题组对甘肃肃南县、肃北县，青海互助县、门源县进行了调研，发现从2013年至2017年，祁连山保护区内这些县级政府针对祁连山保护区生态保护虽然多次召开会议，但实际上抓落实不够，导致很多生态问题并没有很好的解决。

首先，县政府在生态立法方面存在“放水”情况。大多数县政府仅对近几年很少存在的狩猎、垦荒、烧荒行为提出明文禁止，却对较多存在的开矿、挖沙等行为睁一只眼闭一只眼。同时将祁连山保护区及缓冲区中对于采矿和探矿的规定从禁止改为了“限制”。县政府在明知出台条例不符合中央要求和法规的情况下，依然一路绿灯予以通过。

其次，由于该地区县域经济增长对矿产开发的依赖成果过高，对违法违规项目建设过于放纵，对生态破坏行为查处不力，在实际的生态环境项目核准和监督中，国土、林业及环保等部门监管失守，对大多非法建设项目的验收和违规核准形成督查报告后就草草了事。管理上“两张皮”严重影响了县域经济发展和生态环境保护的协调。在20世纪末到至今，开矿采矿收入是该地区小口径财政的重要来源。根据2015年的数据统计，仅肃南县在祁连山保护区范围内就有530多家矿山企业，甚至能够占全县财政收入的80%以上。

最后，该地区生态环境保护的机制体制存在明显问题的根源，是其行政生态不作为、不担当的落后行政观念。县域经济增长对矿产、草场等资源的开发依赖程度比较高，致使政府并没有正确看待经济和生态之间的关系，生态保护仍然让步于经济发展。同时，中央对祁连山的重视并没有引起县级政府的高度重视。大多数县政府将环境资源类绩效指标设置为8分左右，低于国务院规定的10分水平。

（四）对县政府生态治理的启示

第一，坚决贯彻落实党中央决策部署，加强生态立法。祁连山的生态破坏这也从另一个层面反映了生态保护体制和机制的缺失。因地制宜建立起生态法律法规体系，完善体制机制是祁连山保护区生态保护的根本保证。

第二，引入第三方生态评估，形成监管合力。县政府长期以来只重视生态环境政策的制定，而忽视了政策执行中缺乏监控和评估。独立政府系统之外的第三方评估缺失，影响了政策目标的达成。环保、林业和农牧等多部门应当共同建

立和完善祁连山保护区生态资源的监控和预警机制，形成生态保护的合力。

第三，大力整改落实生态修复。长久以来，在祁连山保护区，靠山吃山的传统根深蒂固。经济发展对草原和矿山的依赖性极强，“掠夺性的放牧和开采”导致祁连山生态恢复依旧需要漫长时间。加强森林和草原保护，大力推进封山造林、人工育林等生态建设工程，严格规范生态环境林地的审批流程。

第四，强调可持续发展经济。产业结构的优化升级是祁连山保护区实现可持续发展的重要环节。推进经济高效利用和开发风能和光能等清洁能源。以打造地方特色优质农牧产品为核心，着力调整农业产品品质和品种结构，通过高效益的农牧产品带动县域经济的长久可持续发展。

四、党和国家相关法律、文件对生态环境建设的要求

2015年4月25日，中共中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》，全文共9个部分35条，9个部分分别包括对加强生态文明建设的总体要求；对主体功能定位进行强化，并对国土空间开发格局进行优化；对结构的调整和对技术创新的推动，对发展效益和发展质量的提高；对高效使用资源节约循环的促进加强，从根本上推动利用方式的转变；对环保力度的加强和自然生态系统的强化，对生态环境质量的切实改善；对生态文明制度体系的健全；对生态文明建设统计监测和执法监督的加强；对形成生态文明建设的良好社会风尚的加快推进；对组织领导的加强。《意见》要求，到2020年，基本形成主体功能区布局、经济的发展效益和发展质量有显著的提高、环境友好型和资源节约型社会建设取得明显进展、在全社会推行生态文明建设主流价值观、生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。《意见》明确，要在坚持环境保护和资源节约的基本国策之上，以人为本、依法推进，把生态文明建设融入政治建设、经济建设、社会建设和文化建设的过程中去，并放在突出的战略位置，重点健全生态文明制度体系，协同推进新型工业化、城镇化、信息化、绿色化和农业现代化，对环境保护和自然生态系统开发加大保护、优化国土空间格局的开发，促进资源的节约利用，对生态文化进行弘扬、大力倡导绿色生活，推动绿色发展、循环发展、低碳发展，加快建设美丽中国，使蓝天常在、绿水青山常在，实现中华民族的永续发展。^[41]

2015年9月21日，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，

对我国生态文明体制改革的指导思想、理念、原则、目标、实施保障等重要内容进行阐述，提出要加快建立系统完整的生态文明制度体系，为我国生态文明领域改革作出了顶层设计。《方案》包括 9 个方面 56 条要求，并设定了我国生态文明体制改革的目标，即到 2020 年，通过对自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等八项制度的改革，构建起产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，从而在生态文明领域推进国家治理体系和治理能力的现代化，使我国努力走向社会主义生态文明的新时代。^[42]

2016 年 11 月 24 日，中共中央、国务院印发了《十三五生态环境保护规划》，作出一系列重大的决策部署，把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，并放在更加重要的战略位置，出台《生态文明体制改革总体方案》，实施大气、水、土壤污染防治行动计划。把发展观、执政观、自然观内在统一起来，融入到执政理念、发展理念中，生态文明建设的认识高度、实践深度、推进力度前所未有。从强化源头防控、深化质量管理、实施专项治理、实行全程管控、加大保护力度、加快制度创新六个方面提出要求。^[43]

表 5 《十三五生态环境保护规划的通知》

目录	
全国生态保护形势	生态环境保护取得积极进展 生态环境是全面建成小康社会的突出短板 生态环境保护面临机遇与挑战
指导思想、基本原则与主要目标	指导思想 基本原则 主要目标
强化源头防控，夯实绿色发展基础	强化生态空间管控 推进供给侧结构性改革 强化绿色科技创新引领 推动区域绿色协调发展
深化质量管理，大力实施三大行动计划	分区施策改善大气环境质量 精准发力提升水环境质量 分类防治土壤环境污染
实施专项治理全面推进达标排放 与污染减排	实施工业污染源全面达标排放计划 深入推进重点污染物减排 加强基础设施建设 加快农业农村环境综合治理
实行全程管控，有效防范和降低环境风险	完善风险防控和应急响应体系 加大重金属污染防治力度 提高危险废物处置水平 夯实化学品风险防控基础 加强核与辐射安全管理
加大保护力度，强化生态修复	维护国家生态安全 管护重点生态区域 保护重要生态系统 提升生态系统功能 修复生态退化地区 扩大生态产品供给 保护生物多样性
加快制度创新，积极推进治理体系 和治理能力现代化	健全法治体系 完善市场机制 落实地方责任 加强企业监管 实施全民行动 提升治理能力
实施一批国家生态环境保护重大工程	
健全规划实施保障措施	明确任务分工 加大投入力度 加强国际合作 推进试点示范 严格评估考核

第五章 促进民族关系和谐的能力

多民族国家的民族关系问题是关系国家兴衰治乱、前途命运的重大问题，处理好国内各民族之间的关系，是国家稳定、社会进步的先决条件。和谐的民族关系是我国社会主义民族关系在平等、团结、互助理念上的更高升华，既是社会和谐的重要组成部分，又是新时期构建中华民族共同体意识、促进和发展良好民族关系的目标，体现了我国社会主义民族关系的发展趋势。所谓民族关系和谐，是指生活在我国境内的各个民族之间、民族内部成员之间，以及各个民族与国家之间的一种和谐关系，在我国少数民族地区，主要是指各个民族之间的和谐关系。民族和谐不是说没有民族矛盾，而是在有效化解或缓和民族间矛盾基础上的和谐，是民族矛盾关系的和谐运动。特别是在西部多民族地区，民族关系是否和谐，对各民族的命运有着重要影响。加强县政府促进民族关系和谐的能力，是新时代政府治理能力现代化的一项重要内容。

一、西部地区县域民族关系分析

新时期西部地区县域内的民族关系现状到底如何？课题组分别选取了族际交往情况、民族身份对个人活动的影响、本地户籍居民与外来人员互评状况、族际通婚、宗教信仰、民族和宗教纠纷等方面，在甘肃省三个县、青海省一个县进行了调研。

（一）族际交往

族际交往是最能体现民族关系基本状况的指标之一。族际交往越频繁、越常态化、生活化，说明民族关系状况越正常，越能反映民族平等、民族团结、民族和谐。调研发现，生活在该地区的人们，汉族愿意与少数民族、少数民族愿意与汉族、少数民族愿意与其他少数民族聊天、成为邻居、一起工作、成为亲密朋友的意愿均很强。在主要针对四十五岁以下人员“是否经常主动愿意与其他民族的成员交往并成为朋友”的调查问卷的统计中，可以发现，有52%的受访者回答非常愿意，41%的人回答比较愿意，二者相加高达93%，只有1%的人回答非常不

愿意，6%的人比较不愿意。



图4 族际交往情况

调研问卷的题项设置为“您过去一年中是否经常与其他民族的人交谈？”，在调研的四个县中，张家川县比例最高（75.8%），其次是积石山县（73.6%），互助县（71.4%）和天祝县（68.9%），总的来看，这些地区，不管出于何种需要，不同民族之间的交往还是比较密切的。

在交流中我们发现，不同民族成员之间的交往内容比较广泛，既包括熟人之间的聊天、谈心、娱乐，也包括成为邻里关系、工作关系，不同民族的成员也普遍有非本民族的朋友，并能够保持下去。访谈中也可以发现，在相互熟识的不同民族成员之间，当对方遇到困难或者重大问题时，也能够主动地相互帮扶。之所以各民族成员间主动交往的意愿很高，其原因主要是随着市场化的发展、劳动力的流动加快、地区间经济社会活动联系更为密切，加之手机、互联网的推动，各民族社会成员在聊天、居住、工作、结交朋友方面已经处于积极开放状态。

在甘肃省人口有约 25.8 的积石山县，除了保安族、东乡族、撒拉族三个主体民族外，还有汉族、回族、土族、东乡族等其他民族，可以说是比较典型的多民族县，其中，保安族、东乡族、撒拉族、回族信仰伊斯兰教，人口占大多数，各民族间交往活动中，信仰伊斯兰教的各穆斯林群体之间交往要比非穆斯林群体频繁，说明共同的宗教信仰对族际交往有明显的影响。

（二）民族身份对个人活动的影响

民族身份对个人活动的影响越大，说明民族关系在社会关系中越重要，反过来，民族身份对个人活动的影响越小，说明民族关系在社会关系中越不重要。

在传统文化、传统习俗较为强大的西部民族地区，民族身份一直是人们一个

十分显著的身份特征，一方面，从自我意识的角度讲，每个成年人都有自觉的民族身份意识，在社会交往、日常生活与个人活动中，人们都比较介意自己的民族身份，大都按照本民族的风俗习惯规范自己的言行；另一面，在社会流行的观念中，也比较在意人们的民族身份，人们会用民族社会长期形成的认知和标准，议论和评价一个人的行为。由此，形成了以民族身份为核心的个人与社会的双向身份确认。但是，现代社会的发展不断冲击人们的民族身份，一方面过分确认人的民族身份会给人们的现代生活带来诸多不便，另一方面，现代生活方式的吸引力和人们对现代生活的追求，必然会对人们的民族身份带来冲击。

从调研的结果来看，总体上民族身份对于生活在西部地区的人们的影响在逐渐减弱。当询问“在您看来，民族身份会对自己在本地区的社会交往、工作、生活造成不便吗？”绝大多数少数民族的被访问者认为不会，特别是青年人，他们四海为家，为了生计，大都有在内地大城市打工、做生意的经历，一年四季大多数时间都在远离故乡的外地城市谋生，生活的现实使他们不得不放弃一些民族特有的生活习惯和生活方式。调研中还可以得知，信仰伊斯兰教的民族成员，因为他们有诸多宗教禁忌，如饮食上要求必须是清真食品，每日还要做礼拜，因此，在选择外出打工时，他们也尽可能选择穆斯林人口相对较多的地方，如兰州、西宁、乌鲁木齐等，这些地方主要能够较为方便地解决他们的饮食问题。

民族身份观念的总体淡化以及民族身份对个人活动影响的减少，从某种意义上说明人们的民族意识在下降，也说明党和国家处理民族关系的难度在减小，当多民族地区各个民族无视自己的民族身份时，也就无所谓民族关系了，这也符合民族和民族关系发展的基本规律。

（三）本地户籍居民与外来人员互评状况

本地居民与外来人员的关系以及相互认知状况，体现的是民族的是否开放包容的心态以及与外部世界的互动状况。本地户籍居民外出流动性越强，越能够自然接纳外来人员和流动人员，外来人员对民族地区的认同与归属感越强，说明该地区民族的排外意识越弱，各民族相处越和谐。

西部地区大多经济落后，主要以农业为主，工业主要是依托当地的某种资源发展一些规模较小的加工业，第三产业以银行、通讯、餐饮为主，县城的商业色

彩浓厚，但消费档次较低。因此，人口流动性小，最大的流动性是当地居民外出打工，这是当地居民特别是农村青年人获取收入的主要途径，也有许多人不愿意离开当地，在县城打工谋求生计。相反，从外地流动到本地的外来人员较为有限。从我们走访的情况来看，外来人员大多是相邻县域到本县打工或者从事餐饮、劳务、运输的人员。另外，还有一些来自东部地区从事商贸的人员，与大多数内地县城不同的是，这些来自浙江、福建、江苏、河南等地的商人，大多不租用固定的铺面，而是临时找一个人口流动大的街口搭起临时的铺面出售一些商品，如丝绸、服装、装饰品、瓷器等。他们短则几天，长则一两个月，风餐露宿，很是辛苦。即便是人员流动性很小，但交谈中，不论是当地人，还是外来人员，尽管没有相互交往，但当地人并不排斥外地人，外地人也不觉得当地人不友好，相反，当地人希望有更多的外地人到当地来，认为这可以将外面世界的新事物带到当地，丰富和活跃了当地市场。但是，当询问外地人是否在当地进行投资，是否打算长期居住时，几乎一致持否定态度，而且是不加思索的回答。这说明，在长期改革开放的环境影响下，当地人的观念是开放的、包容的，对外面的世界充满好奇，希望接触新事物，但在地人看来，尽管当地老百姓老实、友好，但生活水平低，社会不发达，不适合进行投资与居住。

（四）族际通婚状况

族际通婚是一个极其重要的观察族际关系、民族关系的窗口。一般讲，族际通婚率越高，说明族际关系、民族关系越包容、越开放，民族意识越弱化，反之，族际通婚率越低，说明族际关系、民族关系越内向、越封闭，民族意识越强烈。调查中我们发现，西部地区的族际通婚中，凡是信仰伊斯兰教的各民族，对外通婚的概率极低，特别是女性穆斯林婚姻基本是在本民族内部通婚，极少有婚嫁到非穆斯林家庭的，而且这一点对一些穆斯林民族来讲，具有神圣不可侵犯性。在我们调查过程中，没有遇到一例穆斯林女性嫁给非穆斯林的情况。有一些汉族女性有婚嫁到穆斯林家庭的情况，但是要严格按照伊斯兰教的要求接受宗教礼仪，信仰伊斯兰教，俗称“洗肠子”。据当地干部讲，这种情况主要是从上世纪90年代以来随着宗教回潮而形成的，穆斯林家庭把这个问题都看得十分重要。在信仰伊斯兰教的穆斯林中，宗教对人们日常生活、行为规范起着重要作用，可以说我

国西北地区的穆斯林是严格按照宗教要求生活的。还有一个现象，那就是穆斯林青年结婚的年龄普遍较早，特别是在农村，二十岁左右就已经嫁人。严禁与非穆斯林通婚，严禁非穆斯林对伊斯兰教的亵渎，严禁在穆斯林聚居区从事有背穆斯林习俗的事情，成为西北地区信奉伊斯兰教的民族与其他关系中十分敏感的问题。在其他民族中，如汉族、藏族、土族中，族际通婚的现象较为普遍，人们也不太在意，而且一旦某个少数民族男性青年迎娶了汉族姑娘，会被认为是一件值得荣耀的事，说明人家有本事。当然越是社会下层的民族，内部通婚率越高，族际通婚主要发生在受教育程度高、有公职身份的人员当中。

（五）宗教信仰状况

西部地区的各少数民族都有自己的宗教信仰。从现代社会的发展趋势来看，民族的宗教信仰越执着，宗教氛围越浓厚，民族通过宗教认同的程度越高，说明民族自我意识强，反之，民族的宗教信仰淡化，宗教氛围不明显，民族通过宗教认同的程度低，说明民族的自我意识弱。民族意识强，民族本位色彩浓郁，说明民族关系界线清晰，民族关系处理起来难度大，反之则小。

西部地区的民众，绝大多数有自己的宗教信仰，有些甚至是全民信教，宗教信仰、宗教生活是该地区民众的重要组成部分，如在西北地区就存在信仰伊斯兰教的许多民族，回族、东乡族、保安族、撒拉族、维吾尔族等信奉伊斯兰教，藏族、蒙古族、裕固族等信奉藏传佛教。

总体来看，西部地区受到上世纪八十年代国家落实民族政策、宗教政策的影响，受到外部局势的影响，宗教大幅度反弹，各地大建清真寺、寺院、庙宇、道观，宗教职业人员大幅增加，宗教场所成为重要的公众聚会场所，人气高涨，一些已经消失的宗教仪轨再次复活，宗教与民族成员的联系十分密切，教职人员的地位极高。一方面是市场化所带动的世俗化，人们更加看重现实物质利益，另一方面是宗教复兴带来的神圣化，教民对宗教的热情有增无减，个别地方甚至发展到宗教狂热。从访谈中还可以发现，在西部地区少数民族干部队伍中，公务员、党员干部信教的人也不在少数，过去比较隐蔽，后来就发展到公开化，党员干部进入清真寺做礼拜被认为是正常的，一些坚持不做礼拜的党员干部反倒受到指责、辱骂甚至威胁。可以说，宗教的强势回归、宗教信仰的强化，极大地强化了一些

少数民族的民族认同，对构建中华民族共同体意识形成了严峻挑战。

（六）民族和宗教纠纷

民族纠纷主要是不同民族之间因民族习俗、民族传统、民族文化、民族观念等的不同而产生的纠纷，也有因民族关系而产生的民族纠纷。这类纠纷是一个民族与另外一个民族之间的纠纷，在多民族地区历史上大量存在，属于群体性纠纷，涉及人数多，影响面大。这类纠纷的背后往往渗透着某种现实利益的争夺。宗教纠纷既体现为不同宗教之间的纠纷，也体现为同一宗教内部不同教派之间的纠纷，这类纠纷号召力强，争斗激烈，妥协余地小，背后往往受宗教人士的操纵。民族纠纷和宗教纠纷会严重影响民族团结，给西部地区县级政府政府治理带来很大考验。

随着西部地区县级政府不断推进法治化进程，也随着人们思想观念和文化素养的提高，总体上大规模群体性的民族矛盾、民族纠纷、民族冲突已经很少了，存在的主要是个别的小规模的因现实利益矛盾而引发的普通矛盾，只不过这些矛盾进一步恶化会导向民族间矛盾。宗教纠纷特别是伊斯兰教内部的教派纠纷有增长的态势，主要是因为随着宗教势力的崛起，宗教内部各派之间争夺教权、争夺教民的现象增加了，教职人员之间也存在多样化的恩怨。特别需要注意的是，公职人员、领导干部既是宗教教派争夺的对象，也是明里暗里参与的骨干成员。

在问卷调查中，课题组设置的题项“就您所知，本县近几年来，有没有发生过民族之间的纠纷？”，“您对县政府在处置民族纠纷过程中的表现满意？”。回答这一问题的前提是“当地不同民族之间近几年来至少发生过一次纠纷，且该被访者需要知道这次纠纷的相关情况”，所以对于大部分被访者并不适用，仅有 37.8% 的被访者知道县域内近几年来发生民族纠纷。关于政府对民族纠纷的处理，有 51% 的人认为政府处理得好，比较得当，非常满意，有力地维护了民族关系；有 31% 的人对政府的应对比较满意；有 12% 的人认为政府处理得比较差，没能较好地解决问题或是解决不够彻底；还有 6% 的人认为政府没有采取积极的措施来解决纠纷，反而可能使民族关系恶化，对处理结果很不满意。

对县政府处置民族纠纷的满意度

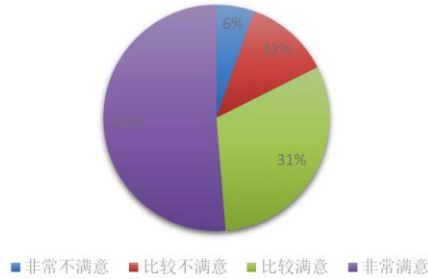


图5 民众民族纠纷满意度

针对是否发生过宗教纠纷，调研组也在积石山县、互助县进行了调查，询问“就您所知，本县近几年来，有没有发生过宗教之间的纠纷？”，“您对县政府在处置宗教纠纷过程中的表现满意吗？”熟悉本县域内近几年来发生过宗教纠纷的民众表达的看法如下图所示。有55%的人对县政府处置宗教纠纷的做法非常满意，还有32%的人也比较认同县政府应对宗教纠纷的做法。仅有13%对县政府处置宗教纠纷过程中的表现不太满意。

对县政府处置宗教纠纷的满意度



图6 民众宗教纠纷满意度

从那些被访者对政府处理民族纠纷和宗教纠纷的态度可以看出，西部地区县政府对民族纠纷和宗教纠纷的重视程度比较高，处理措施比较完善完善，应对能力较强，得到了当地大多数民众的认可。但与此同时，少部分人对政府处置民族宗教纠纷的消极性评价也表明，政府在协调处理民族宗教纠纷时也存在让人们不满意的地方，人们对政府协调民族宗教纠纷或矛盾的能力并不看好，其中一些人始终对党和政府有敌对情绪。在与一些县委党校教员的深度访谈中我们得知，一些人受宗教极端思想、泛伊斯兰主义思潮的影响，内心深处存在极端思想和言论，在私下也比较活跃，但政府找不到证据，无法识别和处理。

二、现阶段县政府治理民族关系中存在的突出问题

（一）政府的治理主体地位不突出

县政府作为民族关系的主要治理主体，应当承担着促进民族平等、民族团结、民族互助、民族和谐的任务，承担着各民族共建美好家园、实现全面小康目标、共同繁荣的任务。但是，调查中我们发现，县政府对民族关系进行治理的主体性地位并不突出，主要表现：

一是对民族关系治理的重视程度不够。调查中可以发现，当谈到民族问题、民族关系时，政府领导人或者相关部门，口头上都很重视当地的民族问题、民族关系，认为对于县政府治理来讲民族关系很重要，也很敏感，在都能认识到在某种意义上民族关系的政治性、政策性、法律性很强，但实际上不重视，在实际工作中都是将县域经济发展问题特别是扶贫工作做为硬任务来抓，我们调研中发现，政府所有部门和人员几乎都将时间和精力放在扶贫工作上。二是普遍缺乏全面系统的民族关系县域治理规划。在课题组调查的地区中，都没有查到政府有关民族关系问题的全面治理规划，在政府主要领导和干部的观念中，他们也说不出非常具体详细的治理方案和行动计划。在查阅政府工作报告与相关文件中，也看不到专门报告民族关系问题的内容，县域民族关系的治理在政府文件或者政府工作报告中的地位不突出。三是缺乏政府内部各职能部门的有效协同机制。政府在治理民族关系时更多地依靠政府内部的职能部门，更多地依靠如民宗局、民政局、公安局等对口职能部门，各职能部门在工作职责中也能够自觉地将民族关系问题列入主要工作任务，对于出现的问题，都是按照问题的性质和归口部门按照普通的社会问题、社会关系进行处理，而缺乏政府内部的相互协调和有效协同。三是民族关系治理中缺乏政府的积极主动创新。各县政府都能清楚地知道本县民族关系的状况、特点、主要问题所在，但都是就事论事，都是按照上级要求按部就班地机械地应对民族问题、民族关系，无论是在政策创新方面，还是治理方法、机制创新方面，都缺乏有新意能解决问题的新思维、新思路、新办法。

（二）治理的客体即民族关系出现了新变化

民族关系是动态的，民族问题、民族关系总是随着形势和环境的变化而变化

的。作为县政府治理对象、治理客体的民族关系其实也发生了新变化。如果不分析研究这些新变化,不根据变化了的形势及时调整治理思路、制定新的治理办法,政府治理就很难取得成效。西部地区的民族关系随着形势和环境的变化也出现了一些新特点、新变化,具体主要有:

1.民族意识增强导致民族间隔阂有所扩大

总体来看,由于受到我国长期以来民族识别、民族政策的影响,在改革开放和市场经济的大潮中,各少数民族的民族意识在增强,地域认同越来越多地让位于民族认同。西部地区各县中,人们普遍有清晰的民族意识和民族界线,尽管大家在交往中表面上还主要是以地域做自我介绍和相互识别的,但其实内心深处都清楚的一点是:我是某某民族,而他则不是,我是本县的主体民族,而他不是。这种情况普遍地存在于各个群体之中,既存在于乡野,也存在于城镇,既存在于大众化的民众中,也存在于精英群体中,既存在于老年人的观念中,也存在于年轻人的观念中。民族意识的增强一方面说明各个民族的主体意识在增强,有利于促进民族平等、确立民族自尊,有利于保护各民族的民族权益,但在多民族国家的大家庭中,这种少数民族的民族意识不利于民族团结,不利于民族互助,不利于民族和谐。这种民族意识明显带来了各民族间的心理距离和隔阂,清晰了民族之间的边界,形成了只要是民族的就要坚守、只要是民族的就是正确的潜在思想,各民族都将自己的利益置于至上地位,助长了民族本体主义,会导致狭隘的民族利己主义。

2.不同民族风俗习惯的强化对民族关系的不利影响

不同民族有不同的风俗习惯,这本来天经地义,但是现代民族社会的发展趋势理应会逐渐弱化各个民族自有的独特的风俗习惯,形成更加普遍的各民族共有的风俗习惯,这对各个民族来讲也是有益的,有利于各民族间的共识、团结、交往交流,降低社会成本。但是,通过对该地区的观察研究发现,不同民族都在强化本民族的风俗习惯,在一些所谓民族精英、民族上层人士的推动下,民族风俗习惯中一些应当做的变成必须要做的,个别人遵守的变成全体民族都必须遵守的。一些已经消失或者即将消失的风俗习惯被不断挖掘出来推广传播。特别是当民族的成员遇到婚丧嫁娶、过节祭祀时,都必须严格按照当地民族的风俗习惯进行。一些民族不但在族内强行推广自己的风俗习惯,还将本民族的风俗习惯强加于人,

要求别的民族也要按照本民族的风俗习惯进行生活，自己不喝酒不吸烟，也不许别人喝酒吸烟，自己不穿戴某种服装，也不允许别人穿戴。在一些穆斯林聚居区，风俗习惯上的过敏、过激反应，往往会引发民族间的矛盾和冲突。更有甚者，西北地区一些少数民族还将外来的风俗习惯主要是中东、阿拉伯世界的风俗习惯植入本民族风俗习惯之中，大肆推广“清真化”、“阿拉伯化”，将外来的宗教仪轨宗教习俗引入本民族习俗之中，在民间实施伊斯兰教法规约人们的行为，教法高于国法现象时有发生。这种现象必然会对民族关系产生极为不利的影响，必须引起高度重视。

3.对少数民族的优惠政策引发的副效应

在我国，少数民族长期以来享受一系列优惠政策，如计划生育、就学就业、扶贫帮困、税收等，就些政策的出发点好的，愿望好的，也对于少数民族的生活和发展起到了重要的促进作用。但是，这一政策长期执行的结果也带来了一些新问题。从各个少数民族的角度看，一些人认为这种优惠政策是天经地义的，理所当然的，来不得半点怀疑和否定，只要是涉及自身现实利益问题，就拿自己是少数民族这一身份作为关键理由来说事。以精准扶贫为例，某县政府将一家少数民族家庭确定为贫困户，其住房也属于危房，政府拿出一部分资金帮其进行住房改造，但这个家庭死活不主动改造旧房，他的理由是要改造政府必做全部出资，而且要将自己的院子全部推倒，全部翻新。课题组与他谈心时，他讲反正政府有钱，帮助他的基层干部也有硬性任务，只要耗下去，政府只能满足他的条件。这种以贫困户为名认为政府理应解决自己问题的少数民族群众不在少数，让扶贫干部非常头痛。当然也有一些比较开明的少数民族人士认为，政府就应该对少数民族实行优惠政策，一些人甚至激动地认为这是对少数民族的歧视性政策，应当早日取消。在实行优惠政策时，基层干部的作风也存在问题，往往以高傲的、简单粗暴的方式对待民众，认为民众应当知足，应当对政府感恩戴德。对于优惠政策最大的意见来自汉族。从人口统计情况来看，该地区汉族人口的生活条件、生活境遇与少数民族没有任何不同，但因为是汉族，他们没法享受到一些优待政策，他们对政府政策的不满，也影响到他们对待少数民族的心理和态度。在与汉族交流中，这种不满是普遍的。由此，在西北地区甚至出现了一种汉族通过各种方法手段变更民族身份的现象，这在该地区已是公开的秘密。

4. 公务员招聘、干部选用中的问题

由于县域内经济社会发展滞后，人们的生活水平普遍较低，政府公务员、领导干部往往是本县收入高、生活安逸、社会地位高的群体，普通民众与政府公务员都认可这种状况。因此，在就业相当困难的情况下，能够进入政府部门工作，能够成为公务员，就成为大学毕业后返回本县的主要甚至是唯一目标。调查中我们发现，公务员的招聘中，尽管各个环节要求很严，程序上没有什么问题，但群众普遍反映，报考人员的民族身份很重要，一些岗位明里不设民族身份要求，但暗里存在身份要求，主体民族的身份要优于非主体民族。群众还反映，报考部门领导的身份也对应聘人员有影响，领导是某个民族的，往往更多地会从本民族成员中选用，这都不是秘密的秘密。这些与老百姓切身利益相关的、社会关注度高的问题，假以时日，会对平等和谐的民族关系带来消极影响。

政府部门中，干部选拔任用中唯民族身份是论的问题更加突出，对民族关系的伤害更大。在该地区干部队伍结构中，总体上看，主体民族的干部占主导地位，一些重要岗位基本都是由清一色的主体民族担任，尽管政策没有相关的规定，人们也很少谈论这一问题，但这已经是干部选用中不言自明的潜规则。可以说，在县政府各级领导岗位领导干部的选用中，民族身份成为最主要的身份之一，岗位固化现象十分严重。如何优化公务员和干部队伍，如何通过优化公务员和干部队伍提高县政府的治理能力，是一个不可忽视的问题。

5. 宗教因素对民族关系的影响极大

宗教在县政府的治理中是一个极其重要的问题，这是基于宗教在民族地区治理中仍然居于重要地位决定的。在西部地区，许多少数民族是全民信教的民族，宗教生活、宗教活动在人们日常活动中占据突出位置，宗教也是联结民族内部不同层次群体、不同人们利益、不同人们心理和认知的纽带，宗教对民间社会的影响力、感召力也很强，甚至超过政府部门。因此，不理解当地民族的宗教，就不能找到有效治理民族地区的办法。但是，宗教毕竟是传统社会中的治理力量，我国也实行宗教信仰自由政策，听任宗教介入世俗事务的规范与调解，会严重弱化党和政府的权威，会对民族关系产生不利影响。需知，宗教的存在是以大量信众的存在为基础的，人们的忠诚转身宗教后，世俗的政治权威部门就被悬置，被虚化；民族的身份认同如果主要是基于宗教的认同，就会在现实的民族关系之上披

上一层神圣的外衣，导致民族之间的交流融合受阻。现实中，西部地区民族关系深受宗教因素的影响，宗教加剧了民族的身份认同，形成了以宗教而不是以法律来解决问题的趋向，阻碍了民族间的互学互鉴。

6.城市化发展中不同民族间的地域分割越来越明显

民族是以地域为重要特征显示自己的存在的。在长期的历史演化中，各个民族都稳定地生活在一定的地域范围内。至今，在我国西部地区，各个民族无论是在乡村，还是在城镇，都存在地域化分割现象。这本来是一个自然的状况，也无可厚非。问题是，在民族认同、宗教认同强化的背景下，在市场经济背景下，在住宅商品化、自主化的过程中，各个民族逐渐自发形成了新的地域化分割的现象，而且主要发生在县域政治经济文化生活的中心地带，即县城。不管是经济状况落后还是较为发达，县城面貌都发生了深刻变化，一批批崭新的住宅高楼林立，不同住宅小区散布在县城各个区域，人们往往以民族而不是其他标准考虑住宅小区的选择，一定要尽可能选择同一民族或者同一宗教信仰居多的小区来居住。在这一点上，青年一代人较之老年一代人更加执着。虽然国家和政府提倡民族地区建设和实施嵌入式住宅小区，但难以通过简单的行政命令的方式加以推行。

（三）政府治理的方式简单被动

随着我国经济社会的发展，政府治理的现代化水平也不断提升。政府治理中的公共服务意识、法治化思维、责任观念、公平施政理念、民主公开思想、政府创新等新，形成现代政府治理的基本要求。但是，在西部地区，治理的理念还很落后，传统的管治型思维、以我为中心的权力化行政化思维占主导地位。从领导干部的角度讲，更多关心的是自己的职位、利益，关心的是上级领导对自己的评价，而对下级、对群众则往往颐指气使，发号施令。从普通公务员的角度讲，只关心自己的小日子，只求做好领导交办的任务，当一天和尚撞一天钟，但求不失职、不被领导抓住小辫子就行。党的十八大以来，政府的行为较之过去规范了许多，尤其吃拿卡要的现象基本没有了，公然腐败的现象没有了，但公务员队伍的整体素质并没有发生根本性变化。在与公务员的访谈中，很少有公务员能对政府现代治理的理念问题、国务院有关行政体制改革问题有较深的理解和认识，很少有关心国家和民族大业、充满理想信念、敢于担当、一心为民的皎皎者，公务员

队伍中充满了俗气、媚气和低级趣味。反过来，对党的十八大以来以来的政治学习、政治活动、高压反腐、基层扶贫工作等，心怀不满的公务员不在少数，埋怨、抱怨、微词不少，行政不作为、慢作为现象突出。令人吃惊的是，针对现实中涉及的民族关系、宗教问题，许多政府公务员表现得十分麻木，首先在他们的观念中，觉得当地的民族问题、宗教问题是好的，没有什么大的问题。他们甚至连“宗教极端化”、“泛清真化”、“沙化”、“阿化”都不清楚，而事实上在我们的调研中，这种现象还很严重。

政府治理的方式也很单一，开会、学习、传达文件、布置任务、执行任务，命令、要求、检查、汇报，几乎构成政府各部门活动的固定套路。对于建设公共服务型政府、法治政府的要求，只是走走样子，注重形式，而没有渗透到骨子里真正按照服务型政府、法治政府的要求规范政府行为。同时政府治理简单被动，缺乏创新性。对一些复杂的难度大的群众上访案件，只进行程序上的处理，对一些涉及面广、影响大的民族问题、宗教问题，政治立场不坚定，原则性不强，往往采取回避矛盾的大事化小、小事化了的方法加以应对。在这些地区，对复杂的民族问题、宗教问题还存在偏袒一方，打压一方的情况，存在过于依赖民族精英和宗教人士解决问题的办法，党纪国法没有得到就有尊重和依靠。

（四）政府治理民族关系的绩效有待提升

我国民族关系的主流应当是各民族不断加深交流交往，不断走向团结融合，形成中华民族共同体意识。为些，党的十八大以来党和国家召开民族工作和宗教工作会议，修改和完善民族事务、宗教事务条例，提出和制定了一整套适应新时代要求的治理民族问题、宗教问题的方针政策。这是指导地方政府治理民族关系的基本思想和依据。但是，从一些县政府的实际情况来看，政府治理民族关系的措施不得力，绩效不突出。

首先是观念问题。在县政府看来，民族关系问题远不如经济问题重要，经济问题是硬问题，可以有抓手，出政绩，而民族问题是软问题，比较敏感，比较麻烦，不但不出政绩，搞不好还会引火烧身。调查发现，在政府工作报告、部门工作总结中，涉及民族关系和宗教问题的内容少，没有触及实质性问题，往往是用冠冕堂皇的语言加以表述。各县也都会遵循旧例每年展开“民族团结月”活动，也

不时进行民族团结进步的宣传和教育，但内容老套，形式固定，缺乏吸引力和感染力。就各县而言，民族关系、民族问题、宗教问题的实质和表现到底是什么？需要通过什么样的举措和办法解决问题？结果导向是什么？这些问题在县政府的工作中是不清晰的，在民族关系治理中缺乏问题导向思维、结果导向思维。

其次是工作中形式主义和事务主义。官僚主义、形式主义历来是政府工作中的大敌，反对官僚主义、形式主义也是我们党一贯的立场。但是，县政府工作中的形式主义处处存在，在处理民族关系时也存在着形式主义的现象。较有普遍性的现象是，政府对民族关系问题都是口头和表面上重视而实质上不重视，在上级面前重视而在群众面前不重视，在应对检查与考核时重视而在平时工作中不重视，在事发时重视，而在事前与事后不重视。民族关系工作中的事务主义，主要是陷入日常性事务，而对民族关系的认识和理解站位不高，政治性不敏感。调研组的共同感受是，我们高度关注当地的民族问题和宗教问题，但在与地方政府官员讨论这一问题时，他们都觉得没有什么大问题，都是一种轻描淡写的态度。当我们提出本县某些人所共知的事件对民族关系的伤害和影响时，他们也是以就事论事的态度认识问题。当然也可能是由于他们长期生活在民族地区，对民族问题、宗教问题已经麻木了或者司空见惯，只是我们小题大做而已。

最后是缺乏对民族关系治理绩效的科学评价。政府治理绩效评估，对于规范和提升政府治理水平与能力有重要的促进作用。目前，在理论界和东部发达地区，已经形成了政府治理绩效评估的各种模式。我国西部地区政府治理水平普遍偏低，通过政府治理绩效评估来提升政府治理水平，应当是西部地区各级地方政府的必由之路。我国西部地区县政府也尝试进行政府绩效评估，但主要集中在项目评估、专项资金使用评估和经济发展评估上，几乎没有对民族与宗教工作的绩效进行评估，由此使得民族工作和宗教工作成为一笔糊涂帐，由于没有科学合理的评估体系和评估标准，政府的民族工作、宗教工作中经常会出现是非不分、界线混乱、放任演变的情况。因此，如何适应民族工作、宗教工作的新情况、新问题、新要求，对县政府民族关系的治理状况进行绩效评估，对于促进政府民族关系治理水平和能力具有重要意义。

三、县政府提升构建和谐民族关系能力的建议

（一）牢牢把握民族团结进步这一历史性主题的能力

我国是一个统一的多民族国家，民族团结不仅关系到国家的统一和主权完整，还影响到社会稳定以及各民族共同发展的美好愿望。对西部地区居民进行系统、有效的民族团结教育来培育和提高当地的民族团结意识是一项持久而又艰难的社会工程^[44]，也是县政府抓好民族工作的具体有效的抓手，对于西部民族地区的政府更加重要。民族团结意识不仅可以直接约束和指导国民的现实行为，而且有利于各族人民团结一致，同心同德，在面对困难和危机时发挥强大的合力。民族团结教育不仅有利于国民深入理解民族团结的内涵，也可以指导民族工作实践，实现民族团结教育工作的社会化。

党的十九大报告指出：“深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，加强各民族交往交流交融，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同团结奋斗、共同繁荣发展。”^[45]“深入开展民族团结进步教育”是党和国家的要求。在构建和谐民族关系过程中，坚持民族团结进步教育，树立各民族大团结、各族人民一家亲的观念，为国家统一和各民族团结打下了坚实的思想基础。加强民族团结进步教育能够促进各民族和睦相处、取长补短、互帮互助，共同繁荣发展，通过各民族共同努力和奋斗，早日实现中华民族的伟大复兴。

对于县政府来讲，加强民族团结进步的教育活动是政府的一项重要任务，要列入政府的年度工作计划之中，每年举行的民族团结进步宣传月活动也都会有条不紊地进行，每年的主题选择也有时代感、亲和力，但也存在问题，如创新不足，形式多于内容，更多地是各类企事业单位的参与，很难深入到基层群众之中。在新的历史条件下，如何继续加强和创新民族团结进步教育活动，真正让这一活动成为促进民族关系健康和谐发展的抓手，需要新思维、新路子、新办法。将切实改善各民族人民的生活水平与民族团结进步教育相结合，将新时代民族宗教事务的管理与民族团结进步教育活动相结合，将提高民族素养破除落后风俗习惯与民族团结教育相结合，将激发种族青年的创新创业与民族团结进步教育活动相结合，将反对民族分裂、宗教极端与民族团结进步教育活动相结合，同时不断创新民族团结进步教育活动的的方式方法，对进一步促进各民族关系和谐，加快县域经济社会转型和跨越发展，具有十分重要的意义。

（二）加强政府经济转型和发展的能力

发展是解决一切问题的总钥匙。自新中国成立至今，西部地区的发展取得巨大成就，但由于自然、历史等多种因素，该地区整体发展状况仍然相对滞后，人们的生活不如意，生计艰难，日子不好过，与外部世界强烈的反差，成为影响民族关系和民族感情的现实问题。要增强民族团结，构建和谐的民族关系，就要努力克服这一障碍，从根本上来讲还是要加快当地的经济社会发展。

但是，从我们调研的地区情况来看，发展所面临的困难是十分巨大的，吃饭财政导致县政府无力解决一些与群众生产生活有关的基础性问题。在部分县走访可以发现，除了基础教育设施比较先进、各类学校面貌和环境条件比较好以外，县城的其它公共设施相当陈旧，城区基础设施年久失修，街道破破烂烂，交通秩序混乱不堪，卫生环境和条件极差。农业为主的经济结构造成了大多数人口的普遍贫穷，导致县政府无力实现经济结构调整与转型。夏天在一些地区调研，望着绿油油的庄稼和田埂边勤劳的农民，怎么都觉得这里充满生机、充满活力、充满希望，但残酷的现实是这里是国家级贫困县。客观地讲，在目前的条件下，西部地区县政府单纯依靠自己的力量发展是相当困难和有限的，要将党和国家的扶持用足用好。

十八大以来，党和国家高度重视民族地区的发展问题。在2014年3月全国“两会”上，习近平指出，“增强团结的核心问题，就是要积极创造条件，千方百计加快少数民族和民族地区的经济社会发展，促进各民族共同繁荣发展。”在2014年5月第二次中央新疆工作座谈会上，习近平提出，“要紧紧围绕各族群众安居乐业，多搞一些改善生产生活条件的项目，多办一些顺民意、惠民生的实事，多解决一些各族群众牵肠挂肚的问题，让各族群众切身感受到党的关怀和祖国大家庭的温暖。”如何帮助少数民族和民族地区加快发展，习近平总书记提出了一些新的思路：一是民族地区必须实现跨越式发展；二是物质文明与精神文明两手都要硬，要把建设各民族共有精神家园作为战略任务来抓；三是要促进各民族跨区域流动。县政府要认真学习领会习近平总书记关于民族地区发展的指示精神，尽力想办法实现县域经济的转型和发展。

（三）加强政府对民族宗教事务依法治理的能力

政府对民族事务、宗教事务既不能不管，放任自由任其发展，也不能乱管和管死。不管与放任自由，民族宗教就会按照自身的逻辑野蛮发展，就会超出自身范围侵犯现代国家、社会和政府的空间，在民族地区，党和政府不去联系人民群众，不去掌握思想意识形态阵地，民族和宗教就会去占领。乱管会引发混乱，降低政府的威信。管死会隐藏矛盾、导致敌视。民族事务的核心其实往往是群众间的现实利益问题，相对比较好处理，而宗教事务的核心是信仰与观念问题，涉及对宗教寺院、教职人员和信众的管理，还涉及一些领导干部与公职人员的私下信教问题。政府必须要增强对民族宗教事务治理的总体调控能力和依法而治的能力，由不管到管，由乱管到依法而管，由管死到管活。民族宗教问题不能失控，不能造成政治性事件、大规模群体性事件，这是政府治理的底线，必须坚守。现实中，一些影响大、性质严重的民族宗教事件，往往就是由于政府管理的漏洞和疏忽，由小到大不断酿成的。因此，政府必须要绷紧民族宗教事务这根弦，坚持民族宗教事务无小事思维，及时果断处理民族宗教事件，要强化政府对民族宗教事务管理的主体责任。政府必须要坚持法治化思维，依法治理民族宗教问题，不回避矛盾和冲突，不装聋作哑，视而不见。要杜绝处理问题时的无原则妥协与和稀泥做法，不搞机会主义，不将民族宗教做为推动工作的工具。要始终在党和国家的法律与政策范围内解决问题，严格法律与政策界线，该管的一定要管起来。从近年西部民族地区政府管理的情况来看，过去往往是不依法而治，现在则更多的是执法不严不力。由管死到管活，是要充分认识到民族宗教问题的历史性、长期性、复杂性，民族和宗教还有存在的基础和空间，试图身彻底消灭民族宗教问题，是天真的不切实际的。

（四）利用新媒体促进和谐民族关系和谐的能力

以微信、微博、论坛、SNS 等为形式的自媒体、新媒体在现代信息化社会中的起着极其重要的作用。我国西部地区尽管经济社会发展滞后，但在社会信息化领域，在青年一代群体中与东部发达地区并没有多大差距。但凡有一定文化水平的人，都能比较熟练地应用新媒体接受信息、表达意见。调查中我们发现，县内四十岁以下的年轻人都能够熟练地应运新媒体，他们娴熟地通过手机接收信息、传达信息、表达意见。一个敏感问题、热点问题，马上会传播出来并引来众多的

围观者，一些活跃分子在自由地表达着自己的意见，并会提出看法和倡议，参与的人员要么附议，要么提出新看法，十分热闹。当我们对有关政府主管部门调研关于对民族分裂、宗教极端问题的管理时，主管人员谈得很多的一个问题也是关于新媒体的管理问题，他们承认许多错误思想、错误言论都是通过手机微信、微博和一些论坛传播的，他们对此往往感到无能无力。新媒体还是民族成员间对骂、互辱、发泄不满的空间，某个民族成员会对另一个民族的风俗习惯、宗教信仰、生活方式、历史人物和事件提出直白的极端看法甚至辱骂，其他人马上跟进，打打杀杀，好不热闹。通过新媒体传播宗教思想，也是各种宗教新的传播方式，既有传播解释宗教经文和教义的，也有讨论对某一宗教思想、宗教事件看法的。因此，加强县政府利用新媒体传播正能量、弘扬主旋律，引导社会意见，促进民族和谐、宗教和顺，是政府治理中一项急需建设的能力。加强政府的这一能力主要从两方面入手：一是利用政府的权威和信息优势，建设好政府的新媒体。政府的新媒体建设目前主要还是处于政府内部各部门间、某些专项任务的信息传达、情况上报方面，思想宣传、政策宣讲属于党委宣传部门，信息识别和舆情监控主要属于公安部门，能够针对民族关系、宗教问题的新媒体基本没有。因此，除了继续加强传统媒体建设和管理外，还应当强化新媒体建设。二是加强对社会上各种自媒体的管理。针对社会上各类自媒体野蛮生长、野蛮发展的状况，政府进行强制性管治是不可能的，也不可取，关键是在新媒体发展中如何发挥好政府的引导作用。政府可以通过各种方式介入新媒体，以平等参与的方式进行对话、沟通和意见表达，对个别意见领袖、活跃分子可以专门约谈，对违法意见和错误言论理直气壮地进行批评教育。总之，适应新媒体时代的变化，利用新媒体加强政府促进民族关系和谐的能力建设，是县政府治理能力建设中的当务之急。

（五）提高汉族在构建和谐民族关系中作用的能力

在我国广大西部地区地区，尽管生活着许多少数民族，但是，汉族人口仍然是人口最多的民族，民族地区的汉族在推动中华民族共同体建设、维护国家统一和边疆稳定、促进经济社会发展、构建和谐民族关系方面起着重大作用。以甘肃省积石山县为例，县内生活着保安族、东乡族、撒拉族、回族、土族等民族。截至 2011 年底，积石山县总人口为 25.8 万人，有汉族、回族、保安族、东乡族、

撒拉族、土族等十个民族，其中，汉族和回族是人口最多的两民族，分别为 11.89 万人和 8.18 万人，占总人口的 46.1% 和 31.7%，东乡族 2.19 万人，占 8.49%，保安族 1.76 万人，占 6.82%，撒拉族 1 万人，占 3.88%，三者相加才 4.95 万人，占比为 19.19%，其它少数民族 0.78 万人，占 3.01%。各民族在长期的生活过程中形成了大杂居、小聚居的居住方式。各民族在经济、政治、文化和社会发展中形成了汉族离不开各少数民族、各少数民族离不开汉族、各少数民族之间也相互离不开的局面，真正形成了你中有我，我中有你的格局。作为在全县人口中所占比例最多的汉族，在积石山县发展史上作出了不可磨灭的贡献，并且为积石山县民族文化的多元化发展起了巨大贡献。

但是，长期以来在我国多民族地区强调构建社会主义民族关系，更多地是指各个少数民族之间的关系，是要求汉族更多地适应、顺应各少数民族的风俗习惯。国家对少数民族地区的优惠政策和照顾，更多的是对各少数民族的优惠和照顾。在干部培养和使用上更多地强调培养和任用少数民族的干部。这早已引起少数民族地区汉族群众的强烈不满。调研中我们也发现，对这一状况汉族群众意见很大，一些开明的少数民族人士也深有同感。因此，民族县政府应当解放思想，纠正看法，敞开胸襟，充分认识汉族在少数民族地区的重要作用，大胆地吸引汉族同胞积极主动地参与到和谐民族关系的建设中来，提升汉族在构建和谐民族关系中的积极作用。

（六）建立政府治理民族关系的绩效考核制度

科学的绩效考核体系对治理有重要的促进作用，既可以准确地看到治理取得的成绩和变化，也可以发现治理中存在的问题与不足。对于县政府来讲，既要政府对治理的绩效进行整体性考核，也要对政府治理民族关系的绩效进行单独考核。以现代科学的绩效考核制度代替过去传统的检查与巡视、工作总结与汇报，是现代政治治理的新趋向。在西部地区，民族关系问题是一个重要问题，县政府在工作总结与汇报中，都会大谈特谈自己在促进社会主义民族关系和谐方面取得的诸多成绩与工作，但仔细检查一下可以发现，政府致力于和谐民族关系建设的工作往往是一笔糊涂帐，诸项工作能够写在文件上、字面上，但很难落到实处，说起来头头是道，查起来空空落落。因此，由过去的软约束变成硬约束，建立县政府

民族关系治理的绩效考核制度十分必要。

建立政府治理民族关系的绩效考核制度就必须确立科学合理的考核指标体系，这一体系包括：政府治理民族关系的目标与价值、工作规划与布置安排、领导与组织、具体要求与任务落实、实施方案与行动计划。在考核的内容上要结合当地的实际和民族构成，对平等、团结、互助、和谐的民族关系进行全面评估。要突出平等、团结、互助、和谐的民族关系在政治、经济、社会、文化领域的具体体现和发展变化。评估中要突出群众参与，将各族人民群众的真实感受、真实看法、真实变化反映出来，要突出各民族间的族际交流、交往与融合，要突出对民族宗教问题的管理，特别是 2018 年国务院新修订的《宗教事务条例》中关于寺院建设与管理、教职人员的管理、信徒数量的变化等，要突出对非宗教法活动的打击，要突出中华民族共同体意识和社会主义核心价值观的树立，突出正确的历史观、民族观、宗教观的学习和教育，突出政府在移风易俗方面的工作。在考核的形式上，既要有对政府的整体测评，也要有对负责民族宗教事务主要部门和人员的单项测评，既要有定期的考评，也要有不定期的考评。通过科学有效的考核制度的建立，对于西部地区县级政府的民族工作，一定会起到直接的促进作用。

参考文献

- [1] 汪仕凯.论政治体制的能力与国家治理[J].社会主义研究, 2016(2): 58-67.
- [2] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京: 社会科学文献出版社, 2015: 6、84.
- [3] 杨振武.准确把握国家治理及其现代化[J].国家治理, 2014(1): 2-7.
- [4] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京: 社会科学文献出版社, 2015:7.
- [5] 人民日报评论员:准确把握国家治理现代化——二论学习贯彻习近平在省部级专题研讨班重要讲话[N].人民日报, 2014年2月20日第1版.
- [6] 何增科.政府治理现代化与政府治理改革[J].行政科学论坛, 2014(2): 1-13.
- [7] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京: 社会科学文献出版社,2015:3-4.
- [8] 杨庆育.我国西部开发政策轨迹及其效应[J].改革, 2016(5):6-24.
- [9] 人民论坛测评中心 2015 年的测评结果显示: GDP 健康度排名前 10 位的省市, 西部占半壁江山(广西、四川、陕西、云南、宁夏在全国 31 个省市的排名分别是 1、7、8、9、10); GDP 健康度排名末 10 位的省市, 西部同样占有更多席位(新疆、重庆、内蒙古、贵州、甘肃在全国 31 个省市的排名分别是 24、25、26、29、30)。参见: 人民论坛测评中心.哪个省的 GDP 更健康? 桂鲁琼名列三甲 西部省份差异显著——31 省份 GDP 健康度测评即排名(2015) [J].国家治理, 2015(4):3-8.
- [10] 田发、周武星.经济治理能力指标体系的构建及测算-基于公共财政的视角[J].西安财经学院学报, 2016(3):11-17.
- [11] 周武星、田发.公共财政视角下的社会治理能力评估[J].重庆社会科学, 2015(4):18-23.
- [12] 方兰等.西部地区生态环境评价与分析报告[M].北京: 社会科学文献出版社, 2014:328.
- [13] 资料来源: <http://www.chinanews.com/gn/2014/01-29/5797938.shtml>.
- [14] 丁志刚等.论县级政府治理能力现代化[J].甘肃社会科学, 2016(4): 229-234.
- [15] 徐勇.“接点政治”: 农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009(6):2-7.
- [16] 杨雪冬.论“县”: 对一个中观分析单位的分析[J].复旦政治学评论, 2006(1): 153-175.
- [17] 江易华.县级政府基本公共服务绩效评估指标体系的理论构建与实证检测研究——基于社会公正的研究视角[D].武汉: 华中师范大学博士论文, 2009:5.
- [18] 资料来源:<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A010502&sj=2013>.
- [19] 周平.县级政府能力的构成和评估[J].云南行政学院学报.2002(5):24-28.
- [20] 房正宏.村民自治的困境与现实路径[J].华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011 年第 5 期。
- [21] 于冲.黑社会性质组织与“恶势力”团伙的刑法界分[J].中国刑事法杂志, 2013 年第 7 期。

- [22] 王沪宁,《政治的逻辑》,上海人民出版社,2016年,第413页。
- [23] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].北京:人民出版社,2017.
- [24] 刘思华.生态文明与绿色低碳经济发展总论[M].北京:中国时政经济出版社,2011.
- [25] 来源于《2016年国家统计局年鉴》.
- [26] 张军驰.西部地区生态环境治理政策研究[D].西北农林科技大学,2012.
- [27] 习近平在湖南考察时强调:深化改革开放推进创新驱动,实现全年经济社会发展目标.2013年11月05日18:31:03.新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/05/c_118018119.htm.
- [28] 习近平.携手消除贫困,促进共同发展——在减贫与发展高层论坛的主旨演讲.[EB/OL]2015-10-16.<http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/16/c-1116851045.htm>.
- [29] 吴国才.促进西部欠发达地区经济可持续发展的财政政策研究[D].财政部财政科学研究所,2012.
- [30] 世界银行.世界银行发展报告:为发展提供基础设施[M].北京:中国财政经济出版社,1994.
- [31] 贺剑武,高艳玲.民族地区手工技艺类非物质文化遗产开发式保护研究——以广西壮锦为例[J].青海民族研究,2010,21(03):147-151.
- [32] 张立新等.民族地区少数民族就业促进实践分析[J].贵州民族研究,2017,38(09):49-54.
- [33] 张立新等.民族地区少数民族就业促进实践分析[J].贵州民族研究,2017,38(09):49-54.
- [34] 王亮亮.民族地区生态环境保护中的文化引领与法律规范[J].贵州民族研究,2017,38(12):17-20.
- [35] 刘军会等.中国生态环境脆弱区范围界定[J].生物多样性,2015,23(06):725-732.
- [36] 佚名.2016年中国环境状况公报[J].环境工作资料选,2017(6).
- [37] 郭永园.生态化:民族地区生态文明融入政治文明建设的实现路径[J].广西民族研究,2017(03):78-84.
- [38] 刘加林等.绿色发展理念视角下民族地区生态资本运营与生态补偿耦合问题探讨[J].生态经济,2016,32(12):177-181.
- [39] 杨道波.民族地区生态补偿机制研究[J].贵州民族研究,2006(01):87-94.
- [40] 王玉玲.论民族地区财政转移支付制度的优化——基于历史和现实背景的分析[J].民族研究,2008(01):29-38.
- [41] 中央政府.中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见[L].2015-05-06.
- [42] 《生态文明体制改革总体方案》。
- [43] 《“十三五”生态环境保护规划》。
- [44] 谭玉林.我过民族团结教育理论与实践研究[D].中央民族大学,2011.
- [45] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017.