

中国共产党的民族政策与云南边疆治理体系现代化

喻庆江¹，杨林兴²¹

(1 . 云南省人大常委会信息中心，云南

2 . 中共云南省委党史研究室，云南 昆明 650228 ； 昆明 650032)

【摘要】：中国共产党的民族政策与云南边疆治理体系现代化有着密切互动关系。新中国成立后各个历史时期民族政策的制定和调整，推进云南边疆治理体系现代化，而云南边疆治理体系现代化也丰富了党的民族政策。民族政策为云南边疆治理体系现代化提供了根本遵循，在治理理念、治理制度、治理组织和治理方式上与云南边疆治理体系现代化互动发展。云南边疆治理体系现代化的复杂性和艰巨性、民族政策的不完善性和滞后性，迫切要求二者形成良好的互动关系，以国家治理体系和治理能力现代化的总要求为根本方向，健全完善民族政策，主动融入和服务国家发展战略，推动云南边疆治理现代化。

【关键词】：民族政策；边疆治理体系；互动；现代化

【中图分类号】：D633.2

【文献标识码】：A

【文章编号】：1006-723X (2017) 7-0035-07

中国是多民族国家，边疆地域面积广大、民族众多、宗教情况复杂。诚如有学者所论：“边疆问题是多种多样的，但民族问题在其中的位置最为显著，它往往是最根本的边疆问题。在某些特定的社会历史条件下，它甚至就是唯一的边疆问题。”^[1]“治国必治边”，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须大力推进边疆治理体系和治理能力现代化。民族政策是解决民族问题的手段和方式，在多民族国家的政策体系中居于核心地位，是国家治理体系现代化的重要遵循，也是国家治理体系的重要组成部分。民族政策推动国家治理体系现代化，为国家治理体系现代化服务，国家治理体系现代化促进民族政策的完善和发展。研究民族政策与边疆治理体系现代化的互动关系，是深化边疆治理研究的重要内容。云南地处西南边疆，与东南亚多国接壤，是我国世居民族、特有民族、跨境民族最多的省份。新中国成立以来，中国共产党制定实施的民族政策对边疆治理产生了重要影响。换言之，党的民族政策与云南边疆治理体系现代化有着密切的互动关系。梳理新中国成立以来民族政策与云南边疆治理体系现代化互动发展的历程，分析面临的挑战与问题，有益于推进云南边疆治理体系现代化。

一、中国共产党的民族政策与云南边疆治理体系现代化的互动发展

“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。”^{[2] (p91)}国家治理的结构又可以分为治理理念、治理制度、治理组织和治理方式四个层次。^[3]民族政策由一系列解决民族问题的方略构成，包括民族工作纲领、方针、制度、法规、战略和措施等，体现在国家治理体系的各个系统和各个层次。新中国成立后，中国共产党民族政策对中国边疆治理体系的形成和发展发

¹基金项目：2015年度国家社会科学基金项目（15XDJ009）

作者简介：喻庆江（1971-），女，湖南宁乡人，云南省人大常委会信息中心副研究员，主要从事信息技术管理与运用研究；

杨林兴（1970-），男，云南元谋人，中共云南省委党史研究室研究员，博士，主要从事中共党史和边疆治理研究。

挥了重要作用。随着各个历史时期民族政策的制定和调整，云南边疆治理体系从初步建立到逐步完善，形成了自身特点。同时，云南边疆治理体系现代化也推动民族政策逐步调整和完善。这种互动关系，可以通过治理理念、治理制度、治理组织和治理方式对云南边疆治理体系发展演变的相互作用做深入分析总结。

（一）边疆治理体系初步形成：由新民主主义向社会主义过渡时期（1950-1956）

从治理理念来看，中国共产党民族工作的纲领和方针，成为云南边疆治理体系建设的基本遵循。根据马克思主义处理民族问题的基本纲领和根本原则，中国共产党把民族平等和民族团结作为处理民族问题的总原则和总政策。《中国人民政治协商会议共同纲领》就明确规定：“中华人民共和国境内，各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各族民族团结的行为。”^{[4] (p1290)}民族平等、民族团结和民族互助，成为中国边疆治理的基本指导思想。针对云南这样一个多民族边疆地区，党中央强调云南地处边疆，地位重要，民族矛盾、阶级矛盾异常尖锐，各种关系错综复杂，团结问题尤为重要，明确提出云南的工作必须坚持“团结第一，工作第二”的方针。^{[5] (p60)}事实上，实现边疆各民族的平等、团结和互助，作为民族政策的基本目标，也成了云南建立边疆治理体系的重要遵循。

从治理制度来看，国家制度、体制机制及法规制度的确立，奠定了国家治理体系的制度基础，为云南边疆治理体系的建立提供了制度保障。在社会主义根本制度方面，1956年云南边疆与全国一道建立了社会主义制度，实现了历史性跨越，为以后云南边疆治理体系的发展进步奠定了制度基础。在国家基本制度方面，人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，保障了云南边疆各族人民平等参与国家治理。云南边疆民族地区建立民族区域自治制度，对于云南边疆治理体系起到了关键作用。国家制定一系列民族政策和民族立法，保障边疆各民族平等参与国家事务管理，促进民族平等团结，构成云南边疆治理体系中的政策法规体系，促进了云南边疆治理体系的形成。

从治理组织来看，新中国成立后迅速建立各级党政组织，负责各领域的治理工作。在成立军管会接管政权的基础上，云南边疆民族地区建立民族民主联合政府，原来在少数民族边远地区设立的设治局和在边境口岸地区设立的对汛督办继续保留了一段时间，有土司的地区还暂时保留土司制度。在此基础上，建立民族区域自治政权组织。同时，建立云南边疆民族工作机构，设立云南省民族事务委员会，成立省委边疆工作委员会，领导边疆民族工作，省委边委书记由省委书记兼任。创造性地建立民族工作队，赴边疆开展民族工作。民族工作队这种特殊治理组织模式一直延续至今，为云南边疆治理提供了一种有效的治理组织模式。随着边疆治理组织体系的建立，云南从特殊省情出发，制定并报请党中央批准，实施一系列特殊民族政策。20世纪50年代中期云南以“团结、生产、进步”为方针，制定和实施特殊的“直接过渡”政策，使边疆尚处于原始社会末期当时有66万人的地区，直接地但却是逐步地过渡到社会主义，实现历史性跨越，这是云南边疆治理中的一个成功探索。

从治理方式来看，采取“慎重稳进”方针，坚持特殊治理的方式。针对1950年初云南民族关系和阶级关系、民族矛盾和阶级矛盾错综交织的复杂情况，云南省委做出民族工作“首先是联络感情，搞好关系，十分谨慎稳重、长期工作、切忌性急”的指示，^{[6] (p15)}制定了“民族和睦、加强民族团结、消除历史造成的民族隔阂、工作稳步前进”的工作方针和坚持“宜缓不宜急，讲团结不讲斗争，反左不反右”的指导方针；^{[7] (p12)}制定了分类指导的原则，将云南分为边疆与内地。在民主改革中又分为内地坝区、内地山区、缓冲区、和平协商民主改革地区和“直接过渡”地区。同时，国家开展民族识别，科学鉴别云南的民族成分，为制定和贯彻民族政策提供了科学依据；开展慰问走访和学习考察，解决历史遗留问题，疏通民族关系，加强民族团结，密切党和政府与各族人民的联系。采取特殊措施，促进边疆发展，实现各民族共同进步。由于采取特殊的治理方式，稳步推进云南边疆治理工作，初步形成了云南边疆治理体系。这一阶段国家制度和政策体系不完善，使得边疆治理方式体现出具体性、灵活性和日常性、非程序性等特点。

（二）边疆治理体系建设的探索和挫折：全面建设社会主义时期和“文化大革命”时期（1957 - 1978）

这一时期，由于国家治理理念受到“左”的思想影响，民族平等、团结的总原则在认识上和执行上出现挫折。在反右派扩大、“大跃进”和人民公社化运动、“四清”运动期间，民族平等和团结政策遭到破坏。推行“民族融合论”，反对“特殊论”“条件论”“落后论”，特别是“文化大革命”中，“以阶级斗争为纲”成为国家治理的指导思想。“民族问题的实质是阶级问题”等错误理论混淆民族问题与阶级问题，否认民族特点，否认新中国成立以来党执行的正确民族政策与方针，云南边疆治理体系建设遭受挫折。

边疆治理制度受到破坏。党的八大以后，云南民族区域自治制度得到发展，8个自治州相继成立，自治县一级的自治地方建设步伐加快。但是，在反对“地方民族主义”中，云南民族区域自治制度受到严重破坏，名存实亡。特别是“文化大革命”使民族区域自治政策、民族干部政策等制度体系受到严重影响。与此同时，社会主义民主和法制建设被忽视，云南人民代表大会制度被削弱，人民政协被迫停止活动。

治理组织遭到破坏。大办人民公社，“三级所有、队为基础、政社合一”，实行“一大二公”“一平二调”，此前符合云南边疆实际的治理组织被破坏。“文化大革命”中，各级党政组织遭到破坏，实行军事管制，建立边疆生产建设兵团，建立革命委员会，实行一元化领导，民族工作机构受到影响，省委边疆工作委员会、省民族事务委员会、省委民族工作队先后被撤销。在边境管制上，推行“政治边防”，破坏边疆稳定。全省民族工作、边疆工作陷于停滞。

治理方式上采取简单粗暴的模式。采取“一刀切”的方式，否定边疆民族地区实际，批判边疆“特殊论”，与内地采取一样的治理方式，放弃行之有效的“慎重稳进”方针和“分类指导”原则。采取运动式的治理方式，贯穿到政治、经济、文化、社会各领域工作中，如采取“大跃进”和人民公社化运动的方式，大力推行组织军事化、行动战斗化、生活集体化，将劳动力按军队编制组成班排连营，采取“大兵团作战”的方法，夜以继日，连续作战，对边疆稳定造成消极影响。

（三）边疆治理体系建设的恢复与创新：改革开放新时期（1978-2012）

这一阶段，党的治理理念得到恢复发展，确立“以经济建设为中心”的指导思想，恢复民族工作的正确理论路线方针政策。特别是中共中央书记处批准《云南民族工作汇报会议纪要》，系统阐述党的民族工作总方针，是党正确认识和解决新时期民族问题的重要纲领性文件，是党的民族理论的新发展，成为云南边疆民族地区治理理论对全国民族工作的重要理论贡献。党中央总结历史经验，提出民族关系“三个离不开”的重要思想，即汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、各少数民族也相互离不开。在民族平等、团结、互助的基础上，提出民族和谐的理念，注重政治、经济、文化、社会和生态文明建设的和谐发展，注重人与自然、人与人之间的和谐。^[8]强调“共同团结奋斗，共同繁荣发展”的思想，提出“决不让一个兄弟民族掉队，决不让一个民族地区落伍”。这些国家治理、边疆治理和民族事务治理的指导思想，使云南边疆治理体系在恢复中不断完善，表现在以下方面：

治理制度健全完善。探索实践和完善具有中国特色的社会主义理论、制度、道路，恢复并出台一系列民族政策，健全民主法制建设。进一步完善民族区域自治制度的行政体系，完善政策法规，切实保障少数民族平等发展的权益。制定一系列特殊政策措施，促进边疆政治、经济、文化、社会和生态文明建设的发展。特别是在边疆民族干部的培养选拔上，出台许多特殊政策，培养了大批民族干部，确保边疆少数民族“用自己的脚走路”，在全国率先出台关于培养选拔少数民族干部的两条硬性规定：一是全省25个世居少数民族必须各有一名以上厅局级干部；二是每个省级所属部门必须至少有一名少数民族干部。这些目标的实现，成为各民族共同管理国家事务的重要标志。云南省在全国率先实行民族团结目标管理责任制，并列入党委政府年度考核内容。

治理组织恢复加强。云南民族工作的领导体制机制恢复并完善，逐步向规范化、制度化、法制化的目标迈进。省委撤销云南省边疆工作委员会，恢复云南省民族事务委员会，后又设立省委民族工作部。1981年3月，成立省委民族工作领导小组。1993年10月，省委在保留民族工作领导小组的基础上，将省委民族工作部与云南省民族事务委员会合并，进一步理顺民族工

作的领导与工作机制，完善云南边疆治理的组织机构体系。1988年8月，根据云南省委、省政府的决定，组建省民委民族工作队，作为常设机构。

治理方式着力创新。慎重稳进的工作方针得到恢复贯彻，对边疆地区采取一系列特殊治理方式，体现出具体化、工程化、项目化的特点。如在边境民族地区实施以基础设施建设、安居温饱、免费义务教育、文化扶贫为主要内容的“兴边富民工程”，为把云南建设成为面向南亚东南亚辐射中心起到了巨大的推动作用。实施边疆解“五难”惠民工程，改善边疆各族人民生活，维护边疆稳定。开展“边疆党建长廊建设”，创新基层党组织设置方式，全面带动边境经济带建设，完善边疆治理体系。云南边疆治理方式体现出法制化、程序化的特点。

（四）边疆治理体系建设从深化改革到大力推进现代化：2012年党的十八大以来

习近平总书记对全面深化改革做出战略部署，要求通过深化改革，大力推进国家治理体系和治理能力现代化。强调“治国必治边”，把边疆治理作为国家治理的重要组成部分，强调边疆地区要主动服务和融入国家战略。中央提出实现中华民族伟大复兴中国梦的奋斗目标，要求统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，指明了边疆民族地区全面、科学发展的路径、战略和理念。强调要巩固国家统一，加强中华民族大团结，建设各民族共有精神家园。坚持民族平等，加强民族团结，推动民族互助，促进民族和谐。^[9]这些重要的治理理念，是云南边疆治理体系现代化的重要遵循。2015年1月习近平总书记视察云南，要求云南努力成为民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心，为云南边疆治理体系现代化明确了战略定位，为云南制定了“不谋民族工作不足以谋全局”“决不让一个兄弟民族掉队！决不让一个民族地区落伍！”“各民族都是一家人，一家人都要过上好日子”等民族工作指导思想。

治理制度日趋完善。党中央提出中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的“四个自信”，进一步完善了中国特色社会主义的基本架构。明确习近平同志为党中央、全党的核心，坚决维护党中央权威，增强“四个意识”。在全面从严治党战略下，进一步完善中国特色社会主义制度，为云南边疆治理体系现代化提供极其重要的制度保障。民族宗教政策相继出台，政策体系日趋完善，云南逐步形成以政策性文件、地方性法规和自治条例、单行条例相配套的具有云南特色边疆治理体系的政策法规体系。同时，云南坚持开展民族政策落实情况监督检查，有力推动民族政策的贯彻落实。

治理组织全面加强。各级党政组织不断加强领导，健全组织机构，党政组织和社会组织体系不断完善。云南共建立8个自治州、29个自治县，实现了民族区域自治。2013年9月，为深入贯彻落实党中央、国务院关于“把云南建设成为我国民族团结、边疆繁荣稳定的示范区”的部署要求，省委、省政府决定成立云南省民族团结进步边疆繁荣稳定示范区建设领导小组，省委书记任组长，省委副书记、省长任常务副组长，其主要任务是贯彻执行党和国家的民族工作方针政策和法律法规，对云南民族工作和示范区建设工作中的重大问题进行研究、协调和决策。全省民族工作机构进一步完善，民族工作队进一步加强，云南边疆治理的组织体系与边疆民族事务治理现代化更加适应。

治理方式民主化、法治化、制度化、科学化。通过深化改革，突出制度化安排，在民主决策、民主管理、民主监督等各个环节加强顶层设计和制度设计，让群众能够参与到国家和社会事务的管理中，切实保障人民当家做主地位。树立和维护宪法和法律权威，按照法治原则对国家和社会进行治理。依法行政，建立法治政府，推进司法体制改革，提高领导干部运用法治思维和法治方式的能力。在科学的治理体系下，采用科学的方式方法以及现代科学技术手段，将先进的信息技术手段、信息网络平台引入边疆治理之中，提升边疆治理的科学化水平。同时，边疆治理的工程化、项目化、网格化日益突出，分类指导的原则更加突出，体现了精准施策、精准治理方式的特点。

二、中国共产党的民族政策推动云南边疆治理体系现代化面临的难题

在国家治理体系和治理能力现代化背景下，推进云南边疆治理体系现代化还面临着许多挑战和问题。

（一）云南边疆民族地区的复杂性和艰巨性

就边疆治理的共性来说，国际形势、边境管控、非传统安全、世界多元价值体系的影响，都会对边疆治理形成挑战。云南作为边疆地区，又是民族地区、资源富集区、生态屏障区、文化特色区、贫困地区，推进边疆治理体系现代化的任务更加复杂、更加艰巨。

“三股势力”是危害云南边疆稳定最危险的因素。当前国际社会充满很多不确定性、不稳定性因素，局部地区战争不断，恐怖主义在世界蔓延，深刻地影响着云南边疆治理。特别是民族分裂势力、宗教极端势力和暴力恐怖势力制造分裂舆论，进行暴力恐怖犯罪活动。云南有 4060 公里国境线，从云南出入境以东南亚为跳板成为恐怖势力的重要通道，云南加强日常反恐和边境管理形势严峻。

境外宗教渗透对云南边疆治理产生重要影响。云南边境地区的宗教具有民族性与国际性交织、地域性与多样性结合、日常性与功利性融合等较为显著的特点，在整体上使云南边境地区的宗教具有特殊复杂性，这种复杂性与周边国家复杂的社会和民族宗教形势相重叠，使边境民族地区成为境外宗教渗透的前沿。

境外民族冲突对云南边疆治理有着重要影响。云南有 16 个跨境民族，血缘、亲缘关系密切，加上云南边境线长、边境通道多，边境管控难度大。一旦境外边民受到战争等因素影响，极易诱发其越境避难。

边疆发展的不平衡性与发展动力不足的问题。是云南边疆治理的一个难题，涉及政治、经济、文化、社会、生态等领域。边疆地区与全国共同团结奋斗、共同繁荣发展成为云南边疆治理的重要目标。邻国政策对云南边疆治理也会产生消极影响。一些周边国家采取的边疆优惠政策，会和我国的边疆政策形成对比，一旦政策有偏差，容易导致边民心态失衡，出现边民外流问题。边境问题、宗教问题与民族问题、贫困问题相互交织，增加了边境地区不稳定因素。

生态环境问题是云南边疆治理的重要内容。云南有着独特的自然地理条件、丰富的物种资源与良好的生态环境，是我国生物多样性最为密集的地区，担负着筑起我国生态安全屏障的重任。但是，随着对自然资源开发力度的加大，人与自然的矛盾日益凸显，极易引起生态问题社会化、群体化。以生物入侵为代表的非传统生态问题也日渐露头。加快建设生态文明排头兵，对云南边疆治理提出了更高的要求。

云南边疆治理是全国边疆治理的重要组成部分，具有特殊性。云南边疆治理的好坏，直接关系到国家治理的成效：一方面对国家治理和整个边疆治理研究不够，另一方面对云南边疆治理的经验教训总结借鉴不够，这是国家治理和云南边疆治理应该引起重视的问题。

（二）党的民族政策存在不完善性和滞后性民族问题是世界性的难题，解决民族问题的民族政策需要与时俱进，不断完善。中国发展的不平衡性，要求民族政策具有较强的灵活性。民族平等与团结的总政策在实践中还需要完善。民族平等和团结要求各民族一律平等、团结和睦。但是由于各民族在历史上发展的不平衡性，造成了实际享有民族平等权利的差异性，还存在事实上不平等的问题。

民族经济政策有待完善。一些政策缺少灵活性，因地制宜、因族施策的分类指导和精准施策不够。政策法律化、规范化程度不够，制约了执行力度和施行效果。“造血”型经济政策不足，一定程度上造成依赖心理。国家资源开发与边疆经济发展的利益分配政策还不完善。边疆农村经济发展模式探索创新不够，发展方式单一。

民族文化教育政策还需要完善。云南边疆条件相对较差，难以引进和留住优秀人才。资金投入不足，制度建设滞后，民族文化传承保护政策不完备。文化开发政策缺乏必要的科学规划和设计，市场培育程度低。民族文化政策宣传不够，社会参与度

低。

民族干部政策不完善。存在政策体系不健全、政策执行不规范、培养选拔分类指导性不够、缺乏连续性问题，造成民族干部结构不合理、数量不足。

（三）党的民族政策与云南边疆治理体系现代化的互动性不够

民族政策是边疆治理体系的重要组成部分，深刻影响边疆治理体系现代化。民族政策的制定，是边疆治理的体现，良好的边疆治理体系有利于民族政策的制定和实施，使其效果更加优化。当前，民族政策解决边疆治理问题存在滞后性，边疆治理体系与民族政策的互动不够。

民族政策在制定中，要处理好“整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系，既不能以局部代替整体、又不能以整体代替局部，既不能以灵活性损害原则性、又不能以原则性束缚灵活性”。^[2]当前，部分民族政策难以适应新形势、新变化，存在与边疆治理现代化理念契合度不足的问题。

云南边疆治理体系现代化，为民族政策的制定和完善提供了制度和组织保障。但是，在边疆治理的施政过程中，许多民族政策散见于从中央到地方的各级规定、文件乃至指示和领导人讲话中，存在不系统、不规范和主观随意等问题。

三、中国共产党的民族政策与云南边疆治理体系现代化互动发展的对策

民主化、制度化、法治化、科学化，是边疆治理体系现代化的基本标准。党的民族政策的制定和实施，云南边疆治理体系现代化，都要体现民主化、制度化、法治化、科学化，并形成良好互动关系。

（一）大力推进云南边疆治理体系现代化

习近平总书记关于国家治理体系和治理能力现代化的理论和他在视察云南时的重要讲话，为云南落实党的民族政策，推进边疆治理体系现代化指明了方向。“推进国家治理体系和治理能力现代化，要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观，加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。”^{[2] (P106)}党的民族政策和云南边疆治理体系要充分体现中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的要求，体现“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，体现创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。巩固和发展中国特色社会主义制度，巩固国家统一，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系。重视运用文化治理手段，着力建构边疆治理的价值体系，通过社会主义核心价值观的宣传教育，以文化和价值观塑造人、引导人、规范人，不断增强边疆治理的文化软实力，实现“善治”目标。

在边疆治理的战略选择上，要主动服务和融入国家战略。党的民族政策体现国家战略，国家战略通过民族政策在边疆民族地区实现。云南是中国面向南亚东南亚地区和印度洋周边经济圈的关键枢纽，随着国家“一带一路”建设、长江经济带等重大战略的深入实施，云南战略地位更加凸显、发展机遇更加难得、发展动力更加强劲。民族政策的制定和云南边疆治理体系现代化，要体现国家战略，更加自觉主动地服务和融入国家发展战略，抓住国家战略实施契机，促进云南建设成为全国民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵和面向南亚东南亚辐射中心。牢固树立全局意识，重视吸取国家治理经验，特别是边疆其他民族地区的治理经验。加强与其他边疆民族地区良好的沟通联系和合作交流机制。

从维护国家安全和巩固边防的高度，积极开展边境政策法规宣传，强化情报信息收集研判，加强巡逻防控，严格通道管理。加快构建军、警、民协作联动维护边境稳定的工作格局。加强与南亚东南亚国家警务合作，建立和完善反恐合作机制。认真处

理好民族宗教关系，从根本上解决引发突发事件的矛盾，增加边疆地区的向心力和抵御外部势力的渗透能力，确保边疆长治久安。

抓住建设生态文明排头兵的机遇，牢固树立生态文明理念，深入实施“生态立省、环境优先”战略和“绿水青山、节能减排、防灾减灾”计划，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，全面提升生态文明建设水平，以环境保护优化促进经济发展，坚持以最小的环境代价实现最大的经济社会效益，实现生态与经济的可持续发展。建设“森林云南”，为构建云南省生物多样性宝库和西南生态安全屏障奠定坚实基础。

（二）不断完善党的民族政策

坚持和完善民族区域自治制度，正确处理法治与民族区域自治的关系，加强云南边疆法制建设，把法制落实到民族区域自治的各个方面；正确处理统一和自治的关系，国家的统一是民族区域自治的根本前提，自治只是特殊的民族政治制度，从属于国家统一，国家统一是保障民族区域自治的根本前提；正确处理民族区域自治地方的自治民族与其他民族之间的关系，做到兼顾公平，增强民族平等和团结。

健全完善民族经济政策，促进边疆民族地区的经济建设。推进政策制定法律化、规范化，确保有法可依。制定开发式、“造血”型扶贫政策，从“输血”型为主导的格局向“造血”型转变。调整利益分配机制，多向边疆民族地区倾斜。创新发展模式，把边境经济合作区建设和美丽乡村建设、新农村建设、民族团结示范村建设、历史文化名村名镇建设有机结合起来，探索边疆民族地区跨越式发展的路子。

健全完善边疆民族文化政策。加大资金投入，完善文化保护和传承政策，采取常态化的保护措施，完善人才培养政策。制定科学的文化开发规划，积极培育民族文化市场。因地制宜扶持文化产业，分类指导，大力扶持文化遗产，开发文化产业，支持其进入文化市场，与旅游等产业深度融合。大力宣传民族文化政策，营造全社会共同参与的良好氛围。

健全完善边疆民族地区干部培养选拔政策。习近平总书记强调，“只有以提高党的执政能力为重点，尽快把我们各级干部、各方面管理者的思想政治素质、科学文化素质、工作本领都提高起来，尽快把党和国家机关、企事业单位、人民团体、社会组织等的工作能力都提高起来，国家治理体系才能更加有效运转”^{[2] (P105)}。培养高素质的少数民族干部，这是云南边疆治理体系现代化的组织人才保障。

（三）进一步增强党的民族政策与云南边疆治理体系现代化的良好互动关系

一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。^{[2] (P105)}中国的边疆范围较大，在国家治理体系的总框架下，边疆治理体现出了边疆和民族的特点。在全面深化改革的大背景下，必须进一步增强民族政策与云南边疆治理体系现代化的良好互动关系。

坚持治理理念，从系统性和问题导向向上完善和创新民族政策，更好地发挥其推动云南边疆治理体系现代化的作用。坚持民主决策、民主管理、民主监督，确保“人民当家做主”，切实让群众参与管理国家和社会事务。注重调查研究，分类指导，增强民族政策的针对性，根据政策实施效果，及时做出细致化、个性化的调整和反馈，使政策实施的主客体形成良好互动。

着力提高各级党政组织的自觉性和主动性，积极开展民族政策研究和宣传工作，创新民族工作，不断给民族政策注入新的活力因子。加强建立民族政策执行情况的调查研究、监督跟踪和评估机制，从宏观和微观上把握民族政策的执行效果，充分运用大数据的优势，逐步建设具体到个人的中心数据库系统，将民族政策及实施对象加以数字化、精细化，为更科学、更高效地

制定民族政策提供重要参考。

[参考文献]

- [1] 周平, 等. 中国边疆治理研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2011.
- [2] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社, 2014.
- [3] 许耀桐. 当代中国国家治理体系分析[J]. 理论探索, 2014, (1).
- [4] 中共中央统战部. 民族问题文献汇编[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1991.
- [5] 高治国. 当代中国的云南(上)[M]. 北京: 当代中国出版社, 1991.
- [6] 当代云南编辑部. 当代云南大事纪要 1949-2006 [M]. 北京: 当代中国出版社, 2007.
- [7] 中共云南省委党史研究室. 中国共产党民族工作的伟大实践(云南卷)(上)[M]. 北京: 中共党史出版社, 2014.
- [8] 杨林兴. 云南民族关系的历史形成与现实发展[D]. 云南大学, 2015.
- [9] 金炳镐, 张丽红. 全面系统地学习习近平民族工作思想[J]. 中国民族报, 2016.