

共和国初期民族自治地方干部 队伍建设的经验及启示

陈旭东¹, 李永康²

(1. 云南大学 公共管理学院, 云南 昆明 650091; 2. 云南财经大学 财政与公共管理学院, 云南 昆明 650221)

摘要: 民族区域自治制度是我国民族政治制度历史性飞跃的标志。中华人民共和国成立初期是民族区域自治制度正式确立和推行的关键时期, 是我国民族管理由传统到现代、承上启下的关键节点, 也是民族自治地方干部队伍建设的重要时期。这一时期按照全面从严管理、适度民族化和高度重视民族工作干部教育的原则, 民族自治地方多措并举加强干部队伍建设, 通过举办各级少数民族干部培训班、创办民族院校、发展少数民族党员、实践中培养锻炼少数民族干部, 配合基层干部的选拔任用、吸收少数民族上层人士参政等方式, 为推行民族区域自治制度和促进民族自治地方经济社会发展提供了人才支撑。在中华人民共和国成立 70 周年之际, 应深入探寻历史智慧, 统一认识, 进一步坚定中国特色民族区域自治的正确道路, 健全干部分级分类管理制度和统战工作领导体制机制, 突出关键岗位历练与源头培养, 强化基层少数民族干部和民族工作干部的教育培训, 切实加强干部队伍建设, 进而推动民族自治地方“五位一体”建设和全面建成小康社会。

关键词: 干部队伍建设; 民族自治地方; 共和国初期; 经验启示

【中图分类号】D633

【文献标识码】A

【文章编号】1672-867X(2019)02-0034-07

DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.2019.02.007

干部队伍是公共管理最活跃和最具能动性的因素, 培养和造就大批德才兼备的少数民族优秀干部是推动民族自治地方“五位一体”建设的关键性因素。中华人民共和国成立(以下均简称“共和国”)初期,^①少数民族干部和民族工作干部培养、选拔和任用等具有鲜明的时代特征, 是民族自治地方干部队伍建设最富有成效的历史时期之一。^②随着“一带一路”倡议的深入实施, 民族自治地方尤其是西部民族自治地方迎来了历史性发展机遇, 也对干部队伍建设提出了更高要求。为此, 以新时代中国特色社会主义民族工作思想为引领, 深入研究共和国初期民族自治地方干部队伍建设的经验教训, 探寻历史智慧, 以史为鉴, 进而把干部队伍建设作为高效开展民族工作的先导, 切实推动民族自治地方各项事业健康快速发展。

一、民族自治地方干部队伍建设的政策纲领

共和国初期, 为落实民族平等政策培养少数民族干部, 中国共产党和国家颁布实施了大量政策措施, 确立了民族自治地方干部队伍建设的基本原则。

(一) 干部队伍建设的政策措施

共和国初期, 中国共产党和国家先后颁布实施了《中国人民政治协商会议共同纲领》《关于大量吸收和培养少数民族干部的电报》《培养少数民族干部试行方案》等纲领政策, 规定各民族团结互助, 一律平等, 都应有适当名额的干部; 按照民族人口比例适当分配干部名额, 组建民族民主联合政府, 大力培养少数民族干部; 新疆、青海、宁夏、甘肃、陕西等省省委和一切有少数民族存在的地委, 应开办少数民族干部训练班或训练学校;^③ 设

【作者简介】陈旭东, 云南大学公共管理学院博士研究生, 云南省人社厅行政管理研究所助理研究员。

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“公务员去职行为实证研究”(14BZZ055)、云南财经大学人才引进项目“公务员辞职的问题及对策研究”(YC2014D16)阶段成果。

① 本文中“共和国初期”是指自中华人民共和国成立(1949年)到1956年国务院落实《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等法律的相关配套政令与规范性文件的颁布实施这一时间段。

② 陈旭东《我国民族自治地方政府建设研究(1949—1956)》, 北京: 人民日报出版社, 2018年8月版, 第225页。

③ 金炳镐《民族纲领政策文献选编(第2编)》, 北京: 中央民族大学出版社, 2006年版, 第419页。

立中央民族学院及其分院, 省级设立少数民族干部学校, 专区或县级设立临时性的少数民族干部训练班, 地方设立民族小学、中学和高中; 大力培养少数民族政治工作干部和急需紧缺的专业技术人员, 以及适当数量的民族工作干部。^① 在民族结构多样的云南, 云南省委也提出“民族工作千条万条, 培养当地民族干部是第一条”^②, 并颁布实施了一系列政策措施, 着力培养党的地方民族干部。

此外, 1951年2月, 毛泽东同志在中央政治局扩大会议上指出, 开展民族工作的中心是推行民族区域自治制度和培养少数民族干部。^③ 1952年2月, 政务院通过的《关于地方民主联合政府实施办法的决定》提出, 各级政府应吸收少数民族干部参加工作, 帮助其工作、尊重其生活习惯。^④ 1953年2月, 中央政府委员会第22次会议通过的《选举法》对少数民族代表名额、选举程序等作了具体规定, 为少数民族干部参政议政提供了有效保障。1954年12月, 中共中央颁发的《关于培养少数民族干部的指示》要求, 各地党委政府要进一步发展少数民族党员, 着力强化少数民族干部培养。随后中共中央又提出, 不仅要大力培养少数民族行政干部, 还要培养少数民族党务、军事、科技、教育、文化和企业管理干部。^⑤

(二) 干部队伍建设的基本原则

共和国初期, 民族自治地方干部队伍建设的政策纲领涉及内容较广, 既有少数民族干部占比的规定, 也有教育培训的相关规定。总体看, 它始终坚持全面从严管理、适度民族化和高度重视民族工作干部教育的原则。

1. 全面从严管理的原则

面对执政地位和中心任务的根本变化, 中国共产党和国家始终坚持全面从严管理干部的原则, 通过强化思想政治教育、开展“三反”等政治运动的方式确保民族自治地方干部队伍筑牢全心全意为人民服务的宗旨, 继续保持谦虚谨慎、艰苦奋斗的作风, 不腐化、不变色、不脱离群众。

2. 适度民族化的原则

中国共产党和国家主张各民族在民族自治地方政权机关中应有相当数量的人员。《共同纲领》规定, “凡各民族杂居的地方及民族自治区内, 各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表”^⑥。1954年9月颁布实施的《宪法》也规定, 民族自治地方辖区内的各民族在自治机关中均应有适当名额的代表。^⑦ 这表明民族自治地方实行干部队伍的适度民族化而非无限度的民族化。

3. 重视民族工作干部教育的原则

由于共和国初期大部分民族工作干部存在不熟悉民族政策纲领、不懂民族风俗习惯、不了解民族地区实际情况、残存较浓厚的大汉族主义思想等问题, 以致开展民族工作干部教育成为事关民族政策落实、地方安定团结大局的关键, 引起了中国共产党和国家的高度重视。

二、民族自治地方干部队伍建设的历史实践

共和国初期, 民族自治地方的干部来源主要包括南下工作团和老解放区选调、军队转业、地方秘密党组织和游击队留用干部等。熟悉少数民族特殊情况、掌握党的民族政策纲领的干部的培养、选拔和任用成为民族自治地方干部队伍建设的当务之急和重中之重。

(一) 干部培养

共和国初期, 中国共产党和国家以及民族自治地方党委政府采取举办培训班、创办民族院校、发展少数民族党员、实践中培养锻炼等多项措施培养少数民族干部与民族工作干部。

1. 举办培训班

随着新解放的民族地区急剧增加, 少数民族干部极度紧缺。于是中国共产党和国家提出了加快少数民族干部培养的号召。如云南民族地区在解放战争时期先后举办了小柏木军政干部培训班、鹿窝干训班、者腊训练班、滇南军政干校、车佛南军政干

① 中共中央党校理论研究室 《历史的丰碑中华人民共和国国史全鉴(民族宗教卷)》, 北京: 中共中央文献出版社, 2004年版, 第7683~7685页。

② 王连芳 《云南民族工作回忆》, 北京: 民族出版社, 2012年版, 第223页。

③ 金炳镐 《民族纲领政策文献选编(第2编)》, 北京: 中央民族大学出版社, 2006年版, 第447页。

④ 金炳镐 《民族纲领政策文献选编(第2编)》, 北京: 中央民族大学出版社, 2006年版, 第461~463页。

⑤ 中央组织部 《组织工作》第83期, 第11页。

⑥ 张培田 《新中国法制研究史料通鉴(第3卷)》, 北京: 中国政法大学出版社, 2003年版, 第2653页。

⑦ 张培田 《新中国法制研究史料通鉴(第3卷)》, 北京: 中国政法大学出版社, 2003年版, 第2357页。

校和随军干部学校等,培训了大量少数民族军政干部。^①形式多样、针对不同少数民族的干部培训班和培训学校纷纷开办,为少数民族干部和民族工作干部短时间内领会民族政策纲领、熟悉少数民族特殊情况、尽快进入工作状态奠定了一定基础。随后中共中央决定依托工业大学举办领导干部特别培训班,对少数民族干部进行专业知识教育,^②分批抽调在职正副厂长、大型国企的处级和少数优秀科级干部参加短期培训班,着重提高其马列主义理论水平和专业技术能力。此外,通过举办培训班和开办军政大学、革命大学等形式,教育、改造和培养传统知识分子。^③

2. 创办民族院校

随着民族自治地方建政、疏通民族关系、恢复经济社会秩序等工作的推进,短期培训班已不能满足实践需要。为此,全国先后开办了中央、西南、西北、中南、广东、广西、贵州和云南民族学院等8所民族高等院校,为高层次少数民族干部培养创造了条件。在筹建云南民族学院时,云南省委将其任务明确为2条,即招收少数民族青年培养为民族干部,以及集中民族地区县(区)领导干部学习民族政策。第一期共招收出身包括少数民族农民青年、奴隶、奴隶主、土司、贵族子弟、山官、头人、阿訇和海里凡等在内的学员共685名,初步分为政治训练班和政策研究班,之后又把政治训练班分为3个班,其中1班和2班为懂汉语班,3班为不懂或略懂汉语班并配有翻译;政策研究班分为甲、乙班,其中甲班为少数民族上层人士学习班,乙班为各地领导干部学习班。^④据统计,至1954年底这8所民族学院共培养少数民族干部1.1万多人。^⑤

3. 发展少数民族党员

1954年12月,中共中央指出大量培养少数民族干部是在民族地区开展工作、帮助少数民族发展进步的关键,须积极、稳步地发展少数民族党员。^⑥针对一些少数民族干部和骨干分子的政治条件基本具备,但是对中国共产党的性质和宗旨认识不全面、不深刻,甚至有的还具有一定的狭隘民族

主义情绪,有的则信仰宗教,尚未达到《党章》对发展党员和建立党组织有关要求的情况。中国共产党灵活运用建党原则,适当吸收历史清楚、政治上成熟可靠、承认党的纲领与章程,在实际工作中能够积极贯彻落实党的路线、方针和政策的少数民族人员入党,并通过强化党内教育促使其逐步达到党员标准。通过这些措施,少数民族党员数量、基层党组织得到了较快发展,为民族区域自治制度的推行和社会改革创造了重要条件,丰富和充实了民族自治地方干部队伍建设的内容。

4. 实践中培养锻炼

在实践中培养锻炼少数民族干部,多采用3种方式。^①把开展政治运动、推动中心工作与少数民族干部培养相结合、普遍培养和重点培养相结合,从乡干部和积极分子中发现和培养,并把机关中的少数民族干部下派基层锻炼。同时评比表彰,肯定成绩树立榜样、增强信心。在提拔前交给较为重要和具体的工作任务或代理职务,逐步压担子让其放手工作并帮助树立威信;^②多让少数民族干部参加重大会议学习掌握政策,尽量让其主持小组会议、作总结报告,着力提高其政策水平和掌控全局的能力;^③采取“师带徒”方式,多设副职或指定工作能力强的带能力弱的,及时掌握培养对象的思想、学习情况并随时督促、指导,让外来(汉族)干部把当地少数民族干部逐步从自己的下级培养成自己的上级。

(二) 基层干部选拔与任用

及时充分的发现、选拔和使用优秀的基层少数民族干部和从事民族工作的汉族干部是加强民族自治地方干部队伍建设的重要内容。共和国初期,多采取群众路线与组织审查相结合的选拔方式,坚持步骤稳重的任用方针,既积极培养又坚持按标准提拔使用。

1. 干部的选拔

共和国初期,基层民族工作的主要任务就是联系、争取和团结少数民族群众,而基层干部数量还不足以覆盖民族地区尤其是民族自治地方的每一个

① 金炳镐 《中国共产党民族工作发展研究(第3编)》,北京:中央民族大学出版社,2007年版,第268页。

② 刘维芳 《新中国建立初期干部队伍建设的历史经验》,《当代中国史研究》2006年第3期。

③ 毛泽东 《毛泽东文集(第6卷)》,北京:人民出版社,1999年版,第20页。

④ 王连芳 《云南民族工作回忆》,北京:民族出版社,2012年版,第225~232页。

⑤ 金炳镐 《中国共产党民族工作理论与实践》,北京:中央民族大学出版社,2007年版,第425页。

⑥ 编委会 《当代中国民族工作大事记》,北京:民族出版社,1989年版,第59页。

乡村并掌握基层领导权。基层干部的选拔成为关系民族工作全局的重要环节。采用群众路线与组织审查相结合的办法就是把群众赏识、拥护、认可和有威信的人确定为培养对象,并在培养过程中耐心帮助,开始时少布置、多检查,随后及时帮助总结提高其政治觉悟、政策水平和工作能力。在选拔时,汉族干部的标准高于少数民族干部的,社会发育程度高的少数民族的又略高于社会发育程度低的。只要历史清楚、能联系群众、能执行组织决议和指示、有培养前途、有一定工作能力的少数民族干部均可得到提拔。

2. 干部的任用

科学合理任用少数民族干部既是顺利开展民族工作、推动地方经济社会发展的需要,也是衡量各少数民族发展进步的重要标志之一。李维汉同志曾在《关于建立壮族自治区问题的一些看法和意见》中提出,干部队伍民族化在程度、速度和步骤上都应符合民族自治地方实际,其中速度和步骤取决于少数民族干部成长情况,在少数民族干部任用方针上应当坚定、步骤上应当稳重,既积极培养,又坚持标准提拔。相较于专区级机关、党委机关和其他一般机关干部,优先和着重安排基层部门、自治机关和领导干部。干部队伍民族化的程度不应一般地、机械化地规定比例,而应综合考虑少数民族人口比例、历史情况和政治权利落实情况,在保障民族自治权利的基础上,确保汉族和其他少数民族有适当、必要比例的干部。^①

(三) 吸收少数民族上层人士参政

共和国初期,吸收与少数民族群众联系密切的爱国上层人士参加政权工作并任用其担任适当的领导职务既是统战工作的需要,也是加强民族自治地方干部队伍建设的需要。

1. 对少数民族上层人士的统战

大多数少数民族上层人士被本民族群众视为利益代表和“带头人”。为此,争取、团结少数民族上层人士是开展民族工作,让民族群众了解和拥护中国共产党的方针政策、接受领导的关键性因素。

邓小平同志曾指出,各项工作要遵循一个原则,即凡事都要与少数民族协商,取得大多数尤其是民族上层人士的赞成;基本工作态度是老老实实、实事求是。^②此外,对民族地区爱国爱民、接受新政权领导的少数民族上层人士,在政治上适当安排,生活上适当照顾,政策上适当妥协。对土司和较大的“头人”,除土地、高利贷外其他财产一律不没收,并在生活上采取包养措施,保障民主改革后的生活水平不降低。^③此外,对少数民族上层人士及其代理人占有的多余的生产资料实行“赎买”与没收相结合、以“赎买”为主的政策,即对土地、房屋、耕畜、农具等生产资料进行合理估价和赎买,对高利贷等剥削性收入进行没收。如云南在边疆民族地区通过自上而下的和平协商方式,在各族群众、少数民族干部和上层人士“三点头”的前提下开展土地改革工作,共安排1000余名土司或其属官参与政府工作,或贷款扶持其发展工商业。^④

2. 少数民族上层人士的任用

民族自治地方多按历史影响力、社会地位、个人专长、工作能力和贡献程度任用少数民族上层人士,让其担任一定级别的正职领导职务,让汉族干部担任副职,从而使少数民族上层人士、民族群众和汉族干部都满意。这对于落实民族平等政策、培养少数民族管理本民族事务的能力、调动其参政主动性都发挥了重要作用。据不完全统计,这一时期云南参加政权工作的少数民族上层人士约1.3万余人,其中担任县级以上政府领导职务的115人,担任区(乡)级领导职务的约2700余人,尤其是边疆民族地区的少数民族上层人士约占基层民族干部的一半。^⑤

三、民族自治地方干部队伍建设的特点与作用

共和国初期,民族自治地方干部队伍建设呈现出鲜明的时代特征,同时也取得了显著成效,为推行民族区域自治制度提供了人才支撑,成为政权建设的基础和落实自治权的关键。

① 广西壮族自治区民族事务委员会《广西民族工作文件资料选编(1951—1986)》,南宁:广西人民出版社,2007年版,第175~176页。

② 金炳镐《民族纲领政策文献选编(第2编)》,北京:中央民族大学出版社,2006年版,第434~436页。

③ 《中共云南省委目前边疆改革问题向中央的报告》,载秦和平编《云南民族地区民主改革资料集》,成都:巴蜀出版社,2010年版,第3~7页。

④ 金炳镐《中国共产党民族工作发展研究(第三编)》,北京:中央民族大学出版社,2007年版,第312页。

⑤ 金炳镐《中国共产党民族工作发展研究(第三编)》,北京:中央民族大学出版社,2007年版,第333页。

(一) 自治地方干部队伍建设的特点

1. 培养与改造并重

自治地方多把培养新干部和改造传统精英摆在了同等重要的地位。首先,通过培训和教育等方式消除大汉族主义和狭隘民族主义等不良思想,培养和造就大批优秀的少数民族干部和民族工作干部。其次,对少数民族传统精英采取耐心细致的开导、说服、培训和组织到内地参观等措施,使其自我教育、自我改造,逐步提高思想政治觉悟、政策水平和工作能力。

2. 以政工干部为主专业技术干部为辅

贯彻和落实党的民族平等政策,不仅需要广泛宣传、多交朋友,还要多做好事、实事,尽快恢复与促进民族地区政治、经济、文化和社会事业发展。这样以政治工作为先导,辅以各项惠民实事成为自治地方民族工作的必然选择。这一必然选择传导到干部队伍建设中自然形成以政治工作干部为主、专业技术干部为辅的实际需求,进而成为干部队伍建设的又一鲜明特点。

3. 理论培训与实践锻炼相结合

当时由于新解放地区急剧增加,民族工作任务极为繁重,少数民族干部和民族工作干部极度紧缺。因而从中央到大行政区、省级、行署级和县级开办大量以党的民族政策理论、少数民族历史文化等为主要内容的短期培训班,并选派部分少数民族优秀青年到民族院校、医疗专科学校、工业大学等进行系统的理论学习,但是这还远远不能满足民族工作对干部的需求。在实践中发现积极分子、锻炼工作骨干并对他们进行有针对性的培养,成为少数民族干部和民族工作干部的重要补充。为此,少数民族干部和民族工作干部培养呈现出了理论培训和实践锻炼高度结合的时代特点。

4. 干部梯次培养结构显现

共和国初期虽然基层人民政权已逐步建立,但是民族聚居区尤其是边疆民族地区的民族工作仍面临诸多困难与矛盾。一是大量残存的国民党溃军、特务和党团分子与土匪、地方恶霸、反动“会道门”组织勾结,杀人越货、抢夺财物、破坏交通和基层政权、残杀干部群众,严重威胁到民族地区

的和平、稳定、团结与经济社会建设。^①二是由于封建统治阶级和国民党政权实施残酷的民族压迫政策,加之受境内外敌对势力挑唆,各民族间尤其是汉族与少数民族间隔阂、猜忌甚至仇恨很深,^②民族工作极难开展。三是少数民族上层人士与民族群众间存在一定的阶级矛盾,该矛盾虽然常因面临外来侵略或压迫威胁而有所缓和,但是从未消除。错综复杂的民族工作形势必然要求民族地区尤其是自治地方党委政府多层次、多梯次地培养少数民族干部和民族工作干部。在实践中,这不仅体现在被培养对象的年龄结构、文化知识结构与阶级结构上,还体现在培养方式上。如云南民族学院第一期学员在年龄结构上从14岁到51岁不等;文化水平上从大学、中学、小学到文盲;阶级出身上既有土司、贵族子弟等民族上层人士,也有农民、奴隶等被统治阶级,还有士兵、工人等出身的民族工作干部;在培养方式上既有短期培训班,也有云南民族学院、西南民院和中央民院等的中长期脱产或全日制学习教育。^③

(二) 自治地方干部队伍建设的作用

共和国初期,自治地方政府的干部队伍建设取得了显著成效,发挥了非常重要的作用。

1. 落实民族区域自治制度的人才支撑

实行民族区域自治是中国共产党在实践中探索出来的运用马列主义基本原理解决国内民族问题的经验总结和唯一正确选择。合理选拔、培养和使用少数民族干部既是各少数民族政治权利平等的标志,也是构筑党和政府密切联系少数民族群众、疏通民族关系的重要桥梁,推进民族聚居区社会改革、实现繁荣发展的基本保障,^④对落实民族区域自治制度具有极其重要的支撑作用。

2. 夯实政权组织建设的基础

“政治路线确定之后,干部是决定的因素。”^⑤为此,加强干部队伍建设,培养大量懂民族政策、会民族语言、掌握适当工作方法、具备较高素质的干部,成为政权组织建设的重中之重。唯有如此才能够充实力量、行使职权、落实职责、履行职能,并有效提高效能。

① 陈旭东 《我国自治地方建设研究(1949—1956)》,北京:人民日报出版社,2018年8月版,第59~60页。

② 金炳镐 《中国共产党民族工作发展研究(第3编)》,北京:中央民族大学出版社,2007年版,第275~276页。

③ 王连芳 《云南民族工作回忆》,北京:民族出版社,2012年版,第225、152页。

④ 乌小花,郝因 《中国特色马克思主义民族理论的新发展——习近平民族工作思想解读》,《民族研究》2017年第3期。

⑤ 毛泽东 《毛泽东选集(第二卷)》,北京:人民出版社,1988年版,第354页。

3. 落实自治权的关键

有关法律、法规和政令对民族自治地方政治、经济、文化和社会管理等方面的自治权进行了规定,为自治权落实提供了法制保障。然而从本质上讲,自治权是实行区域自治的少数民族自主管理内部事务的权利,也是少数民族群众公共意志在执行层面的具体体现。与汉族干部相比,少数民族干部熟悉本民族的历史与现实、传统文化与习惯法则等情况,与民族群众具有天然的情感联系,能够主动、真实反映本民族诉求,维护民族平等权益,是落实民族自治地方自治权的积极因素。加强少数民族干部队伍建设成为培育民族区域自治能力的关键行动和根本所在。

四、民族自治地方干部队伍建设的问题与启示

(一) 干部队伍建设存在的问题

由于受特殊行政生态环境影响,共和国初期民族自治地方干部队伍建设还存在管理机制不健全、“两个民族主义”思想残余较浓等问题,整体效能未能有效发挥。

1. 管理机制不健全

共和国初期,中国共产党和国家的干部管理体制尚未实现从党组织“直接管理所有干部”模式到“分部分级”管理模式的转变,以致干部管理权力过度集中,选拔缺乏科学标准和有效制度保障,难以确保管事和管人的有机统一。同时在法治建设滞后、民主观念薄弱和干部素质普遍偏低的情况下,过度依赖政治运动的方式推进干部队伍建设,容易形成唯上命是从、“左倾”盲动和管理失控等负面效应。此外,虽然民族自治地方对干部队伍的业业务技能和专业水平有所强调,但是在实践中过分强调思想政治标准、革命精神和主观能动性,大量革命热情高、缺乏理性精神和专业态度的干部被选拔任用,为“浮夸风”等不良风气的产生埋下了伏笔,助长了官僚主义作风,严重妨碍了干部的健康成长。

2. “两个民族主义”思想残余较浓

大汉族主义和狭隘民族主义是民族压迫制度的产物,是影响民族自治地方建设的重要因素。共和国初期,“两个民族主义”尤其是大汉族主义不同程度地存在于干部队伍中,严重影响了民族平等团结,阻滞了民族自治地方经济社会各项事业的发展。

(二) 干部队伍建设的启示

正确认识和总结共和国初期民族自治地方干部队伍建设经验教训,以史为鉴,以新时代中国特色社会主义民族工作思想为引领,进一步坚定中国特色社会主义民族区域自治的正确道路,统一思想,健全干部管理体制与统战工作制度,突出关键岗位历练与源头培养,加强基层干部教育培训,切实推进民族自治地方干部队伍建设。

1. 统一认识高度重视

少数民族干部培养尤其是高素质少数民族干部培养是坚持和完善民族区域自治制度、做好民族工作、高效推进民族自治地方“五位一体”建设和全面建成小康社会的关键。为此,应统一认识、高度重视,坚定中国特色解决民族问题的正确道路,把干部培养尤其是高素质少数民族干部培养作为开展民族工作的先导,坚决消除“两个民族主义”的影响,切实增强“五个认同”,着力打造“明辨大是大非的立场特别清醒、维护民族团结的行动特别坚定、热爱各族群众的感情特别真诚”^①的民族自治地方干部队伍。

2. 健全干部管理与统战工作制度

完善分级分类管理制度,建立健全多渠道、多领域发现、识别、推荐优秀少数民族干部办法,加大从大学生村官、“三支一扶”、村社干部中招录少数民族公务员力度。完善选拔、任用与重点培养机制,切实打破条块壁垒,从国有企事业单位选拔少数民族优秀干部进入党政机关。同时进一步健全统战工作领导体制,完善民委委员制度,建立领导干部直接联系少数民族干部和代表人士制度,形成党委领导、政府负责、有关部门协同配合、全社会通力合作的工作格局。

3. 突出关键岗位历练与源头培养

应尊重少数民族干部成长规律,切实统筹考虑、突出针对性地加大培养使用力度,重视关键岗位历练。同时制定少数民族干部队伍建设总体规划,着力加强源头培养与储备,完善培养链条,强化跟踪培养、动态管理,切实发现、培养和使用好各领域的少数民族优秀干部。进一步完善高校定向招生制度,改革职称评聘制度,拓宽边疆民族地区少数民族专业技术干部成才渠道;同时降低少数民族考生尤其是人口较少民族考生考录公务员的门槛。

^① 乌小花,郝因《中国特色马克思主义民族理论的新发展——习近平民族工作思想解读》,《民族研究》2017年第3期。

槛,提高本地户籍少数民族进入公务员队伍的比例,建立健全向艰苦边远地区倾斜的财政转移支付、干部选拔和社会保障、工资福利等政策体系,使边疆民族地区优秀少数民族干部能够留得下来并安心工作、健康成长、发挥作用。

4. 加强基层干部教育与培训

坚持“到基层培养、在基层成长、从基层提拔”导向,强化对基层少数民族干部和民族工作干部的教育培训,是民族自治地方落实“一带一路”倡议、开展新时代民族工作、打赢脱贫攻坚战和促进地方可持续发展的必然选择。

首先,应充分利用好各类教育培训平台尤其是民族干部学院这一综合性平台。突出需求与问题导向,紧扣干部岗位职责与健康成长需要,围绕基层工作实际困难、地方发展短板、学员能力弱项安排培训内容,科学设置培训班,着重突出培训内容的针对性与实用性;根据具体培训内容选配能准确把握形势政策、实践经验丰富、参与政策制定的领导干部或专家学者任教,着力突出培训师资的适配性,并根据培训反馈逐

步积累授课水平高、学员评价好的师资队伍;着重把握好培训内容与形式、方式与对象及不同方式之间的关系,创新教育培训模式,把政策理论、业务知识、职业道德教育培训和少数民族优秀传统文化、习俗习惯相结合,增强教育培训的生动性和有效性;健全教学评估机制,实现对培训课程设置、培训方式和培训效果的及时、有效反馈和结果应用。

其次,应强化教育培训的系统性和全覆盖性,在培训内容上合理配置党性教育、理论武装和能力提升等模块,既注重业务知识、科学素养、民族政策理论等的教育培训,又融入战略思维、科学发展思维、创新思维和法治思维等内容;在培训对象上既应涵盖县、乡(镇、街道)党委政府班子成员、一般干部等,又应包括村(社区)自治组织干部、农村致富能手和宗教教职人员等。

第三,应加强对基层民族工作干部的教育培训,开展学习民族工作优良传统、先进榜样活动,重温历史,增强与少数民族群众的情感联系,着力推动民族自治地方经济社会健康持续发展进步。

Experience and enlightenment of construction of the leadership team in ethnic autonomous regions in the early period of the People's Republic of China

CHEN Xu - dong¹ & LI Yong - kang²

(1. School of Public Administration, Yunnan University, Kunming 650091, China;

2. School of Finance and Public Management, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China)

Abstract: The system of regional ethnic autonomy is the symbol of the historic progress of the ethnic political system in China. The early period of the People's Republic of China is the key period of the formal establishment and implementation of the system of regional ethnic autonomy; it is the key link of China's ethnic management between the traditional and the modern, between the past and the future; it is also an important period of the construction for the leadership team in ethnic autonomous regions of China. In accordance with the principles of strict management in an all - round way, moderate nationalization and emphasis on the education for ethnic leaders, the governments of the ethnic autonomous regions have taken various measures to strengthen the construction of the leadership team. Then remarkable results have been achieved and rich experience has been accumulated. Therefore, it is necessary to explore the historical wisdom to strengthen the construction of the leadership team, and then promote the "five - in - one" construction of ethnic autonomous regions and complete the construction of a moderately prosperous society in all respects.

Key words: construction of the leadership team; ethnic autonomous region; early period of the People's Republic of China; experience and enlightenment

(责任编辑 伍琼华)