

大国地方

中国民族区域自治制度的新发展

Nation & Local: The new development
of Regional National Autonomy in China

主 编 熊文钊

副主编 彭 谦 田 艳



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

大国地方

中国民族区域自治制度的新发展

主 编 熊文钊

副主编 彭 谦 田 艳



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

大国地方:中国民族区域自治制度的新发展/熊文钊
主编. —北京:法律出版社,2008.7
ISBN 978-7-5036-8611-5

I. 大… II. 熊… III. 民族区域自治—研究—中国
IV. D633.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第093519号

© 法律出版社·中国

大国地方:中国民族区域自治制度的新发展

熊文钊 主编

责任编辑 王旭坤

装帧设计 乔智炜

开本 A5

版本 2008年7月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 14 字数 323千

印次 2008年7月第1次印刷

编辑统筹 法学学术出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-8611-5

定价:30.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

国家社会科学基金项目(项目批准号: 01BMZ006)
中央民族大学“985工程”

中国当代民族问题战略研究哲学社会科学创新基地
民族法理论探索丛书编委会成员

杨圣敏 马 戎 郝时远 朱苏力 卓新平

本书撰稿人(按姓氏笔划为序)

田 艳 李兴华 邹 敏 沈寿文 张步峰
彭 谦 雷 堂 熊文钊 翟东堂 戴双喜

目 录

绪论 发展和完善民族区域自治制度的新契机 / 1

第一章 民族区域自治制度的法理基础 / 11

第一节 民族区域自治制度概说 / 11

一、民族区域自治制度的功能 / 11

二、我国民族区域自治制度的发展历程 / 17

三、民族区域自治制度是我国三大基本政治制度
之一 / 26

第二节 民族区域自治权的源与流 / 47

一、自治权的起源与发展 / 47

二、民族“自治权”在中国古代的传统 / 53

三、近代以来自治权在中国的历史演进 / 58

四、民族区域自治权的内涵、性质 / 71

第三节 西部大开发为民族区域自治的发展带来
新契机 / 81

一、“西部地区”界说 / 81

二、西部大开发的重要意义 / 83

- 三、西部大开发战略实施的客观条件与可能性 / 85
- 四、西部大开发的基本原则 / 87
- 五、西部大开发的主要步骤、重点及根本目标 / 91
- 六、西部大开发政策的实施效果 / 95
- 七、西部大开发对民族区域自治制度发展的特殊贡献 / 98

第二章 对中国西部及民族地区开发的历史考察 / 103

第一节 中国历代王朝开发治理边疆的方略措施 / 103

- 一、羁縻政策 / 104
- 二、怀柔政策 / 109
- 三、移民实边 / 112
- 四、贡赐 / 115
- 五、茶马互市 / 117
- 六、豁免赋税 赈济灾民 / 120
- 七、挖渠引水 兴修水利 / 123
- 八、发展交通 建立驿传网络 / 124
- 九、积极发展边境对外贸易 / 126
- 十、边寨城镇建设 / 128

第二节 近代以来中国对西部地区的开发 / 131

- 一、孙中山规划的西部经济发展蓝图 / 131
- 二、新中国成立后实行的区域均衡发展政策 / 136

第三节 对当前西部大开发的启示 / 143

- 一、消除西部大开发是帮助少数民族发展经济等错误观念 / 143
- 二、西部大开发有利于维护多民族国家的统一 / 144
- 三、发展民族经济是实现平等、团结、互助和各民族共同繁荣的基础 / 145

四、注重经济发展和环境与资源保护相结合 / 146

五、西部大开发的措施应该多样化 / 148

第三章 比较与借鉴：国外解决欠发达地区发展问题的做法 / 149

第一节 国外解决欠发达地区发展问题的主要措施 / 150

一、美国解决欠发达地区发展问题的主要措施 / 150

二、英国解决欠发达地区发展问题的主要措施 / 155

三、法国解决欠发达地区发展问题的主要措施 / 158

四、德国解决欠发达地区发展问题的主要措施 / 162

五、意大利解决欠发达地区发展问题的主要措施 / 165

六、苏联—俄罗斯解决欠发达地区发展问题的主要措施 / 169

七、巴西解决欠发达地区发展问题的主要措施 / 173

第二节 国外解决欠发达地区发展问题的主要经验和教训 / 177

一、国外解决欠发达地区发展问题的主要经验 / 177

二、国外解决欠发达地区发展问题的主要教训 / 185

第四章 民族自治地方的立法权 / 188

第一节 民族自治地方立法权的内涵 / 188

一、中国的立法体制 / 188

二、民族自治地方立法权的含义、层级和内容 / 189

第二节 民族自治地方立法权的特征和性质 / 192

一、民族自治地方立法权的特征 / 192

二、民族自治地方的立法权的性质 / 193

第三节 自治立法与一般地方立法自主性大小之比较 / 195

一、立法权限比较 / 195

二、立法主体和立法程序比较 / 197

三、现行自治立法的改进 / 200

第四节 关于“变通规定”和“补充规定”的几个
问题 / 203

一、法律依据 / 203

二、若干问题 / 205

第五章 西部大开发中民族自治地方的产业
政策法 / 211

第一节 西部大开发为民族自治地方调整产业
政策创造了机遇 / 211

一、西部大开发促进了西部地区迎接东部的产业
区域转移 / 211

二、东部地区的产业区域转移的现状 / 213

三、民族自治地方调整产业政策的历史性机遇 / 214

第二节 其他国家关于产业政策法的成功经验 / 215

一、日本的产业政策法 / 215

二、美国的产业政策法 / 216

三、韩国的产业政策法 / 217

四、其他国家的成功经验对民族自治地方产业政策
立法的启示 / 217

第三节 西部大开发法制中应包含民族自治地方
的产业政策法 / 219

一、我国的产业政策法的现状 / 219

二、产业政策法的实质 / 220

三、民族自治地方应采取的产业政策法立法模式 / 222

第四节 西部大开发中民族自治地方的产业政策
立法 / 223

一、产业结构政策立法 / 224

二、产业技术政策立法 / 237

第六章 西部大开发中民族自治地方财税 自治 / 244

第一节 民族自治地方财政税收的历史与现状 / 244

- 一、民族自治地方财税制度的历史考察 / 245
- 二、对民族自治地方财税制度的反思 / 250
- 三、民族自治地方财政运行状况 / 253
- 四、西部大开发背景下民族自治地方财税面临的
新形势 / 257

第二节 民族自治地方财税自治概说 / 262

- 一、民族自治地方财税自治的基本内涵 / 262
- 二、民族自治地方财税自治的特点 / 268
- 三、民族自治地方财税自治的根据 / 271

第三节 自治机关的财税管理自治权 / 274

- 一、自治机关财税管理自治权的概念和内容 / 274
- 二、民族自治地方行使财政管理权的现状 / 276
- 三、西部大开发背景下自治机关财政税收管理权的
行使与完善 / 278

第四节 促进西部大开发的民族自治地方财税 自治 / 284

- 一、树立正确的民族自治地方财税自治观念和
意识 / 284
- 二、大力发展经济,完善民族自治地方的财源建设
体制 / 286
- 三、改革税收制度,调整税收优惠政策,促进民族
自治地方的快速发展 / 289
- 四、建立规范的转移支付制度,进一步完善分税制
财政体制 / 290
- 五、充分落实和依法行使民族自治机关的财税
自治权 / 294

六、加强民族自治地方财税法制建设 / 295

七、国家财政政策的支持和投入 / 297

八、加强财政自治理论研究 / 299

第七章 西部大开发中民族自治地方的环境资源 法制 / 301

第一节 民族自治地方自然资源管理自治权 / 302

一、民族自治地方自然资源管理自治权的实证
研究 / 302

二、民族自治地方自然资源管理自治权的现状 / 307

三、民族自治地方自然资源管理自治权的完善 / 309

第二节 民族自治地方获得利益补偿的权利 / 312

一、对民族自治地方进行利益补偿的必要性
分析 / 313

二、对民族自治地方进行利益补偿的法律依据 / 318

三、国外关于利益补偿的法律规定 / 320

四、对民族自治地方进行利益补偿的具体措施 / 327

五、民族自治地方获得利益补偿的权利的完善 / 330

第三节 民族自治地方的生物安全立法 / 338

一、西部民族自治地方生物安全问题的现状 / 338

二、实施生物安全法律保护的可行性分析 / 340

三、生物安全法的适用范围和原则 / 342

四、生物安全法的主要制度 / 345

第八章 西部大开发中民族自治地方扶贫开发 法制建设 / 349

第一节 民族自治地方的扶贫开发 / 350

一、西部民族地区扶贫开发状况 / 350

二、西部少数民族地区扶贫的几个问题 / 352

第二节 西部民族地区扶贫法律问题 / 355

- 一、扶贫法律制度建设状况 / 356
- 二、扶贫法制建设应注意的问题 / 359

第九章 西部大开发中民族自治地方文化管理自治权 / 362

第一节 生态移民、旅游与少数民族文化权利 / 362

- 一、生态移民与少数民族文化权利 / 363
- 二、旅游开发与少数民族文化权利 / 368

第二节 民族自治地方的非物质文化遗产保护 / 371

- 一、非物质文化遗产的界定 / 371
- 二、国外非物质文化遗产保护立法概况 / 374
- 三、我国非物质文化遗产法律保护实践 / 377
- 四、民族自治地方非物质文化遗产保护制度的完善 / 378

第三节 西部大开发与民族自治地方科技、教育、医药卫生 / 384

- 一、西部民族自治地方科技 / 384
- 二、西部民族自治地方的民族教育 / 388
- 三、西部民族自治地方传统医药卫生法律保护 / 394

第十章 新形势下民族区域自治制度的展望 / 398

第一节 和谐社会与民族区域自治制度 / 398

- 一、西部大开发与和谐社会的构建 / 398
- 二、民族区域自治制度对构建和谐社会的作用 / 401

第二节 经济全球化与民族区域自治制度 / 408

- 一、经济全球化及其特征 / 408
- 二、WTO 规则与民族区域自治制度的关系 / 410
- 三、经济全球化对民族自治地方带来的机遇和挑战 / 412
- 四、WTO 规则与民族区域自治制度的互动 / 414

第三节 积极采取有效措施,努力推进民族区域

自治制度的发展与完善 / 419

一、加强《民族区域自治法》的可操作性 / 419

二、进一步落实并扩大自治机关的自治权 / 424

三、完善《民族区域自治法》的监督救济机制 / 426

四、协调好不同利益主体之间的关系 / 430

绪论 发展和完善民族区域 自治制度的新契机

西部大开发是中华民族发展史上的伟业。实施西部大开发,加快中西部地区发展,是国家关于促进我国各地区经济协调发展,推动国民经济持续增长,最终实现各民族共同团结奋斗和共同发展繁荣的重大战略决策,这是涉及我国现代化建设全局的大事,也是正确处理我国民族关系,加快少数民族和民族地区发展的重大政治问题,是在新的历史时期协调中国各民族关系的新实践。西部大开发是西部大建设、大发展,是现代化建设的重要组成部分,标志着中国西部步入现代化建设的一个崭新阶段。

—

中国是一个由 56 个民族共同构成的大家庭,民族关系好坏直接关系到国家繁荣与社会稳定。正如胡锦涛同志指出:“民族问题始终是关系党和

国家工作全局的一个重大问题。20 世纪头 20 年,是中国改革发展的重要战略机遇期,也是促进中国各民族共同繁荣进步的关键时期。必须围绕全面建设小康社会的宏伟目标,牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,努力把民族工作提高到一个新的水平。”^①影响我国民族关系的主要因素就是民族差别,而民族差别的主要表现就是经济差别。由于历史原因,我国少数民族主要位于广袤的中西部地区,民族差别也就与地区差别纠缠在一起。因此,解决地区之间的发展差距问题,不仅是一个经济问题,也是一个事关民族团结、社会稳定、国家统一的重大政治问题。

从民族的视角考察,中国西部的显著特点是,民族多、自治地方多。实施西部大开发战略,既是 21 世纪我国发展的一个大战略、大思路,也是党和政府解决当代中国民族问题的新战略、新思路。我国的少数民族人口 86% 在西部,5 个自治区、27 个自治州在西部,另外,恩施、湘西、延边等自治州,也可以享受西部大开发的政策,全国少数民族自治县一半以上在西部。我国地区之间发展不平衡,是长期历史发展的结果。改革开放前,西部地区特别是民族地区发展处于相对缓慢状况,改革开放以后,全国都有很大的发展,但是,沿海地区凭借地缘、人才等优势和国家给予的优惠政策,发展得更快一些,相比之下,西部地区和少数民族地区的发展慢一些,而且发展差距在原来的基础上,又有拉大的趋势。因此,西部大开发是民族自治地方发展的题中应有之义。

从特殊的区位和资源优势考察,中国西部“地大物博”、边境线长,战略地位十分重要,是中国历代统治者都十分关注的区域。古往今来,对西部这块辽阔的地区,政治家们无不投入相当的精力,去研究和治理。究其缘由,是西部除了民族关系复杂、宗教因素突出以外,还在于西部资源富集,与众多国家接壤,战略地位重要。仅就新疆而言,正如清朝统治者说的:“新疆东捍长城,北蔽蒙古,南连卫藏,西倚葱岭,居神州大陆

① 程瑛:“中南海聚焦民族关系”,载《瞭望新闻周刊》2004 年 11 月 4 日。

之脊,势若高屋之建瓴,得之则足以屏卫中国,巩我藩篱,不得则晋陇蒙古之地均失其险,一举足而中原为之动摇。”^①因此,历史上统治者都十分重视开发治理西部地区,采取了羁縻政策、土官政策、因俗而治、屯田戍边等措施,这对于调整民族关系、维护国家统一和西部地区的稳定,具有一定的积极作用。但是,历代统治者对西部地区的治理,往往只注重于政治方面,对经济发展重视不够,所以,西部地区长期处于比较落后的状况。只有在新中国成立以后,党和政府从各民族人民的根本利益出发,高度重视西部地区的建设,西部地区才开始真正得到了长足的发展和进步。

西部大开发,缘起于两个最基本的出发点和归宿点,一是要解决东西部差距问题;二是要进一步加强民族团结,防止民族问题产生。从当今中国与世界发展的趋势考察,加快实施西部大开发战略,是提高国家综合国力,迎接新挑战的重大举措。从国内发展看,要实现现代化建设的第三步战略目标,必须加快西部的大开发大发展。没有西部的现代化,就不可能实现全国的现代化。西部地区资源、区位、人文、地域等条件,对整个国家的发展所发挥的作用是不言而喻的。西部地区地域广大,自然资源丰富,有巨大的发展潜力,也是一个巨大的潜在市场,加快西部发展,可以促进各种资源的合理配置和流动,为国民经济的发展提供广阔的空间和巨大的推动力。从世界发展看,当今世界政治多极化、经济全球化趋势日益明显,科技进步日新月异,综合国力较量和经济、科技竞争日趋激烈,国际大环境中难以预测的因素不断增多,加快西部地区的经济发展,提高国家的综合国力,成为我国经济发展中迎接新挑战的一项重要任务。

^① 参见《新疆图志》(卷一)中的《建置志一》。

二

民族因素是西部地区社会稳定和经济发展的重要因素,民族问题的解决关系着西部大开发战略的成败。西部大开发和民族问题的解决是互相促进、相辅相成的。

我国民族关系以平等、团结和互助为基本特征和基本内容。西部大开发与民族问题相互联结、相互影响。因为这主要是在广大民族地区进行的开发,这是有众多民族参与的开发,这是与民族问题的解决相联系的开发,这是有利于各民族发展繁荣的开发。因此,在西部大开发中必须重视对民族问题的认识、研究和解决。处理好民族问题、实现各民族的团结进步,是保证西部大开发顺利进行的重要条件。

同时,实施西部大开发战略,加快中西部地区发展,为西部地区的发展开拓了广阔的道路,为中华民族尤其是西部各民族的振兴提供了新的历史机遇。实施西部大开发,能够促进民族地区的经济融入全球化的浪潮中,促进民族地区的经济发展,从而实现各民族的共同富裕和共同繁荣。

首先,实施西部大开发战略,能够提升和开发民族地区的生产力,促进民族地区的经济繁荣。西部地区面积占全国 70% 以上,资源丰富,市场广阔。加强基础设施和生态环境建设,调整和优化产业结构,发展科技教育,是发展西部地区先进生产力的重要基础。增强企业活力,培育商品和要素市场,改善投资环境,是解放西部地区社会生产力的有效措施。发展特色优势产业,加强信息化建设,加快高新技术推广应用并实现产业化,是推动西部地区生产力跨越式发展的重要途径。加快改变西部地区面貌,还为中部地区积极发展创造了有利条件,为东部地区进一步发展开拓了市场空间,是扩大国内需求、调整地区经济结构、促进全社会生产力不断攀登新台阶的重大举措。

其次,实施西部大开发战略,能够在为西部地区各民族文化的保护和发展的提供更好的物质条件的基础上,实现民族文化的多元化发展。西部地区历史文化底蕴深厚,民族文化丰富多彩。加强西部地区文化和社会事业建设,有利于全面建设和繁荣民族文化事业,满足人民群众日益增长的精神和文化生活需求;有利于吸取、继承和弘扬人类一切先进文明成果,发展面向现代化、面向世界、面向未来的和民族的、科学的、大众的多元文化;有利于提高全民族的科学文化素质和思想道德水平,培养有理想、有道德、有文化、有纪律的新一代公民;有利于增强人们的精神力量,提高社会主义精神文明建设水平。

最后,实施西部大开发战略,能够实现东部、中部和西部地区的协调发展,实现全国范围内区域经济的平衡与和谐。20世纪八九十年代,沿海和东部地区优先快速发展,全国经济实力大大增强,人民生活总体上达到小康水平。但与此同时,也出现了东西部差距扩大的趋势,全国区域经济发展不协调的矛盾日益突出。我国西部地区少数民族人口分布较多,地域广袤,资源丰富,由于种种原因经济不够发达。为了协调区域发展的矛盾,国家推进西部大开发,可以改善西部地区群众的生产、生活条件,提高城乡人民的生活水平和质量;可以加快贫困和边远地区的发展,逐步缩小地区差距,最终实现全国人民共同富裕;可以促进各民族共同发展、共同繁荣,增强民族团结,保持边疆长治久安。这一切不仅符合西部地区广大人民群众的根本利益,而且符合全国最广大人民群众的根本利益。

西部大开发是一项系统工程,它将推动西部地区乃至全国的发展,同时也将涉及经济、社会的各个领域,会受到诸多方面的影响和制约。处理好西部大开发中面临的各种关系,解决好种种矛盾,更好地发挥一切有利的因素,对于顺利实施西部大开发战略是很有意义的。当前和今后一段时期,是我国现代化建设的重要战略机遇期,也是实施西部大开发战略的关键时期。我们要弘扬与时俱进、开拓创新精神,密切结合各地实际,勤于分析新情况,善于研究新问题,及时总结新经验,不断开