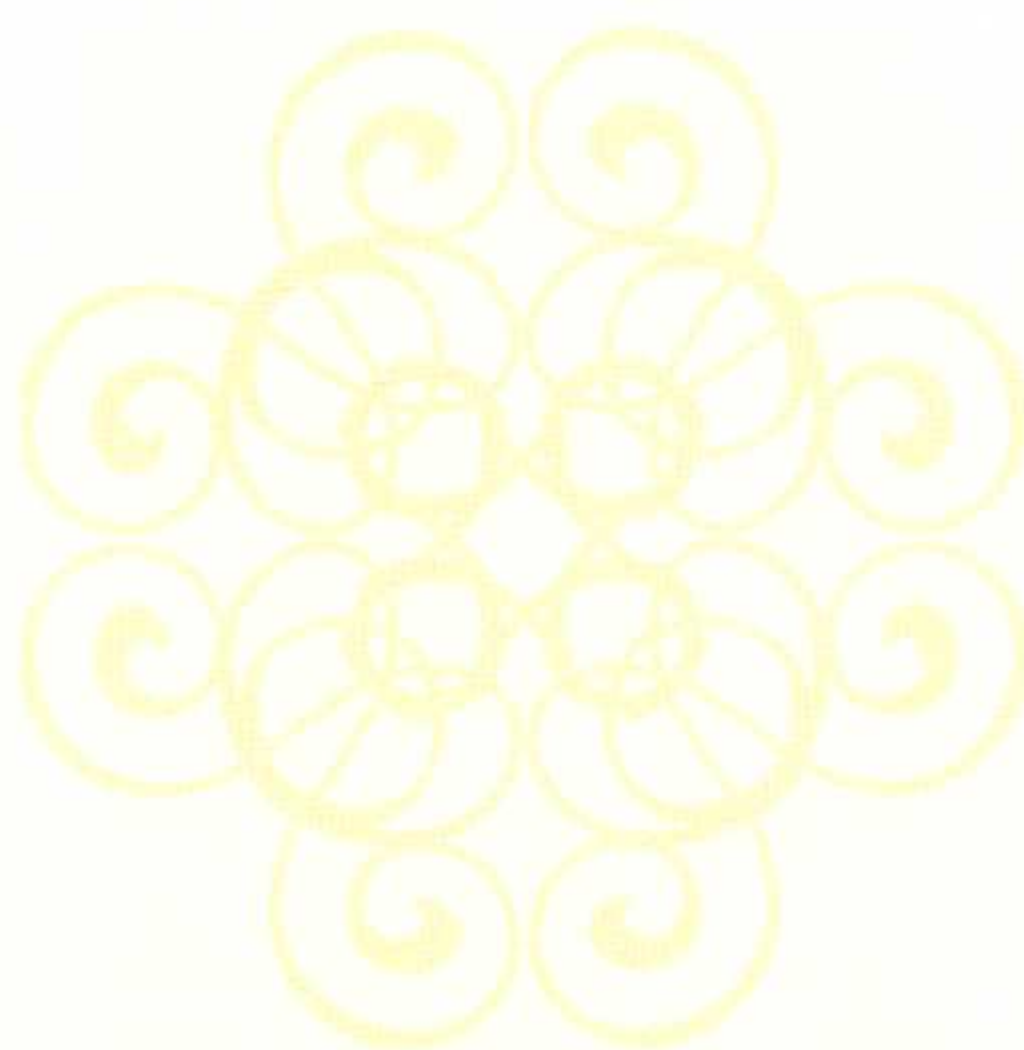


中国特色民族政策与 民族发展问题探究

雷振扬 著



中国社会科学出版社

中国特色民族政策与 民族发展问题探究

雷振扬 著

中国社会科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国特色民族政策与民族发展问题探究 / 雷振扬著 .

—北京：中国社会科学出版社，2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9024 - 1

I. ①中… II. ①雷… III. ①民族政策—中国—文集

②民族发展—中国—文集 IV. ①D633 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 237626 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 石春梅
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 32
插 页 2
字 数 492 千字
定 价 118.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

■ 本书得到教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（项目批准号：10JZD0031）经费资助

自序

“人生天地之间，若白驹之过郤，忽然而已”。^① 转瞬之间，我到中南民族大学工作已经三十五年了。初到民族大学时，二十六岁，如今已年逾花甲，过了正常退休的年龄。从一名地地道道的农民，变成成为一名大学的教授和管理工作者，回望这几十年的人生旅程，不由生出许多的感慨。

我不是民族学科班出身，但自从进入民族大学之后，我就有意识地将自己的科研方向与民族问题“挂钩”。学术方向的定位与参与学校学科建设的需要，使我慢慢地进入民族问题的研究领域。在学界专家与学校同仁的支持下，这些年，我先后承担了教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目、国家社会科学基金重点项目、一般项目等国家级、省部级课题十余项，并在《民族研究》、《东欧中亚研究》、《光明日报》等发表与民族问题相关的论文数十篇。回过头来看，虽然这些文章很难称为严格意义上的学术论文，也谈不上对国家与社会有什么实质性的贡献，但它记录了我学习与思考的历程。在临近退休，即将开始一种新的生活体验之际，我将已发表的与民族问题相关的部分文字进行了整理，交付出版。作为一种记忆文本，算是对本人相关研究的一个总结和给自己的一个交代。

本书收录的文章，时间跨度较长，最早的写于20世纪80年代中期，最晚的直至当下。这一时段，正是我国经济社会快速发展，社会变革最为深刻的时期。回过头来审视这期间发表的文字，心中不免忐忑。所幸的是，虽然三十余年过去了，但文章所述的观点，在今天看来尚未过时。一些文章中所分析探讨的问题，虽因社会发展与政策调整，有了较大的变

^① 杨柳桥译注：《庄子》，上海古籍出版社2007年版，第251页。

化，但其所论述的角度与作出的判断，今天看来也还有一定的价值。为尊重事实，体现文责自担的精神，在本次整理中，只对个别字句做了订正与修改，基本保持了论文发表时的原貌。书中文章，大多数由我独立撰写，也有若干篇与他人合作完成，对此已在各篇中予以注明。在此，谨向各位合作者表示衷心的感谢！同时，也对发表原文的各刊物及编辑人员表示诚挚的谢意！

民族问题是人类社会与现代国家面临的重大问题。自古至今，因民族之间的矛盾冲突引发的战争、仇杀不计其数，导致的社会动荡和政府更迭，数不胜数。民族作为一种特殊的人类共同体，具有十分复杂的影响因子和内在结构，其形成非短期的人为建构，其消亡也非人力突击可为。有专家认为，随着国家逐渐取代民族成为人类更大共同体，导致民族共同体不断衰落和瓦解，“民族走向衰落是历史的必然”。我认为，民族的衰落与瓦解是一个长期的历史过程，民族的消亡可能是极其遥远的事情，民族还将长期存在下去。只要有民族存在，民族问题也就不可避免。作为多元世界的一种人类共同体，民族以特殊的历史传统和语言文化为特征，其生存发展与各类资源的占有与利益的分配密切相关。在世界人口增长、生态持续恶化、资源危机加剧、国际竞争日趋激烈、各种利益冲突凸显的背景之下，民族共同体甚至有被强化、民族问题有趋于复杂化的可能。看不到这一点，就可能产生对形势的误判，犯原则性、颠覆性的错误。

我国是一个多民族国家。正确地解决民族问题，关乎国家统一、民族团结、社会和谐、经济发展、人民福祉。改革开放以来，我国社会进入深刻的转型期，民族发展、民族关系等出现一系列新情况新问题新挑战。加强民族问题研究，既是应对挑战的需要，也是民族理论工作者的使命与责任。实事求是地讲，近几十年我国的民族问题研究虽取得了重要成就，但也存在不少问题。从问题方面看，既有理论创新的不足，也有研究方法的不适应。新时期的民族问题研究，需要从我国的基本国情出发，拓宽研究视野，增强问题意识。既要重视对民族发展、民族关系、民族地区治理等现实问题研究，也要加强对民族历史文化和民族问题基本理论研究；既要重视国内民族问题研究，也需加强国外民族问题研究；既要发挥民族学、人类学在民族问题研究方面的优长，也要更好地与社会学、法学、政治学、公共管理学、国际关系学等学科协同与互动；既要重视民族学田野方

法，也需更好地运用规范分析、比较分析、计量分析、实证分析等方法和现代科技手段。这些算是我对民族问题研究的一点不成熟的建议。

学人常引屈子“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”的名句自勉，却很少关注其“欲少留此灵琐兮，日忽忽其将暮”^①之句的凄美。而我对这后句（在屈原《离骚》原文中是前句），更有一种特别的体悟。疲惫与惜时，也许古人与今人、圣哲与凡夫是相通的。过去了的事，可以反思，却不能改变；流逝了的时光，可以追忆，却不可以重来。刊出的文字，如泼出去的水。书中错谬之处，敬请读者批评指正。

作者 谨识

2016年8月10日

^① 文怀沙著：《屈原离骚今译》，上海古典文学出版社1956年版，第58页。

目 录

自序	(1)
----------	-----

经典作家的思想与实践

马克思的社会发展理论与我国民族地区的社会发展	(3)
列宁关于发展社会主义民族关系的思想与实践	(14)
斯大林民族政策评析	(25)

民族政策的坚持与完善

中国特色民族政策形成与发展的基本经验	(41)
坚持中国特色民族政策的现实意义与路径选择	(58)
坚定不移地坚持和完善民族区域自治制度	(72)
积极探索中国特色民族政策的与时俱进	(79)
社会转型与民族政策的完善创新	(90)
建立健全民族政策评估制度	(103)
创新民族团结进步政策	(125)

加强少数民族权益保障

民族利益与民族关系	(137)
“管理本民族内部事务权利”的历史考察	(149)

社会发展与少数民族权益保障 (164)

完善少数民族利益表达制度 (177)

村民自治与少数民族基层政治参与 (183)

少数民族经济利益探析 (193)

社会转型与少数民族文化利益保障 (205)

维护民族地区的自然生态利益 (220)

威尔·金里卡的少数群体权利思想评析 (234)

帮助民族地区加快发展

帮助民族地区加快经济社会发展政策述评 (247)

民族地区财政转移支付的制度安排与实践效果 (263)

民族地区财政转移支付的均衡效应 (276)

民族地区各类财政转移支付的均等化效应评价 (293)

民族优惠政策的价值分析 (308)

民族地区基本公共服务存在的问题与对策 (324)

少数民族牧民定居政策的实施效果与完善建议 (341)

对质疑民族政策的回应

如何看待对当前民族政策的一些质疑 (357)

对当前民族研究中几个热点问题的分析 (362)

新时期涉及民族因素事件的类型、特点及原因 (376)

促进各民族之间的交往交流交融 (392)

“去民族优惠”的观点不可行 (404)

正确看待美国等西方国家的民族政策和民族关系 (418)

民族法治建设问题探讨

论我国民族法的基本原则 (435)

完善民族立法的三点建议 (449)

把民族工作纳入法治轨道 (455)

以法治思维与方法反对民族歧视 (463)

调整“两少一宽”民族刑事政策 (477)

加强民族地区的普法工作 (491)

经典作家的思想与实践

马克思的社会发展理论与 我国民族地区的社会发展

随着国家西部大开发战略的实施，我国少数民族地区面临前所未有的发展机遇。在贯彻执行西部大开发战略的过程中，如何从少数民族地区的实际出发，实现经济社会的全面发展，是摆在我们面前的一个重大课题。马克思的社会发展理论是马克思主义的重要组成部分，是人类社会发展经验的科学总结。在历史的机遇面前，重温马克思的社会发展理论，坚持以马克思主义关于社会全面发展的理论为指导，是我们做好民族地区发展工作的重要保障。

一 经济发展与社会的全面协调发展

马克思的社会发展论主张在生产力发展基础上的社会全面协调发展。马克思认为，人类社会是从物质生活资料的生产这个基础上发展起来的，“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”^①；生产力发展水平决定生产关系状况，生产力与生产关系矛盾运动推动社会的变革和发展。只有大力发展生产力，创造出极其丰富的社会物质财富，才能为社会的全面发展提供物质的基础，才能为“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式创造现实基础”^②。但是，马克思并没有把问题绝对化，否认政治、文化等非经济因素对于社会发展的作

① 《马克思恩格斯全集》第13卷，人民出版社1962年版，第8页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第649页。

用。相反,他认为,社会的发展是一个综合因素的作用过程,政治、文化等对经济社会的发展有着巨大的反作用。恩格斯晚年明确指出,“政治、法律、哲学、宗教、文学、艺术等的发展是以经济发展为基础的。但是,它们又都互相影响并对经济基础发生影响。并不是只有经济状况才是原因,才是积极的,而其余一切都不过是消极的结果。这是在归根到底不断为自己开辟道路的经济必然性的基础上的互相作用”^①。

我国西部少数民族地区作为经济文化相对落后地区和后发展地区,在西部大开发中必须始终坚持把发展生产力和发展民族经济放在首要的位置。只有大力发展生产力,才能尽快缩小西部地区与发达地区的发展差距,跟上社会主义现代化建设的步伐。改革开放以来,西部民族地区的经济社会事业有了长足发展,但是与东部发达地区比较,差距不仅存在,而且进一步扩大。东西部人均国内生产总值的绝对差距 1978 年为 212.90 元,1995 年扩大到 3832.10 元^②;1995 年民族自治地方人均国内生产总值与全国人均国内生产总值的差额为 1765 元,到 1999 年短短 4 年,二者的差额扩大 2419 元^③。民族自治地方工农业总产值占全国工农业总产值的比重,1985 年为 9.1%,到 1999 年则下降为 5.7%;同期的工业总产值比重由 7.9% 下降为 4.3%^④。随着东部地区的产业升级和高科技的发展,以及我国加入世界贸易组织,西部农业主导型经济面临更加严峻的形势,与东部发达地区的差距有进一步扩大的可能。如果西部地区不能抓住国家西部大开发的历史机遇,把经济搞上去,就可能被历史前进的步伐甩得越来越远,就会扯整个国家现代化的后腿。只有大力发展生产力,才能有效改善西部少数民族群众的生活。1994 年西部民族自治地方最穷的 10 个县农民人均纯收入平均仅为 219 元,与上海农民人均 3436.61 元相比,仅为后者的 6.4%^⑤。民族自治地方农村居民家庭年人均纯收入与全国同类人均纯收入的差距 1980 年为 115.30 元,而到 1997 年扩大到 627.10 元^⑥。在西

① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,人民出版社 1972 年版,第 506 页。

② 魏厚凯、刘楷:《中国地区发展》,经济管理出版社 1997 年版,第 26 页。

③ 根据《中国民族统计年鉴(2000)》(民族出版社 2000 年版)整理。

④ 《中国民族统计年鉴(2000)》,民族出版社 2000 年版,第 396 页。

⑤ 文精:《走向共同繁荣》,民族出版社 1998 年版,第 61 页。

⑥ 根据《中国统计年鉴(2000)》、《中国民族统计年鉴(1998)》整理。

部民族地区，还有数千万人没有摆脱贫困。通过发展生产力，改变西部落后地区人民群众的贫穷状态，使之过上富裕文明的生活，既是社会主义的本质要求，也是摆在西部各级政府面前的根本任务。只有大力发展生产力，才能为西部少数民族地区的政治稳定奠定坚实的基础。我国西部地区地域辽阔，民族众多，战略地位十分重要。保持西部地区的政治稳定和社会发展，是维护祖国统一，推进社会主义现代化建设的需要。而要保持西部地区的社会稳定，最根本的是要尽快把经济搞上去。只有经济发展了，才能有效地提高西部地区广大人民群众的物质文化生活水平，更好地显示社会主义制度的优越性；才能更有力地反击敌对势力和民族分裂势力的颠覆破坏活动。只有大力发展生产力，才能为西部地区其他事业的发展提供必要的条件。西部地区的落后不仅表现在经济方面，而且表现在教育、科技、文化、体育、卫生、交通、通信等诸多方面。归根结底，这些方面的落后，都是受经济落后的制约。如果生产力不能有效发展，经济建设搞不上去，要想改变其他方面的落后状态是不可能的。总之，只有牢牢抓住经济建设这个中心，才能牵住西部地区社会发展的牛鼻子，全面推进西部地区各项事业的发展。

西部大开发和民族地区的社会发展是一个社会系统工程。在坚持以经济建设为中心，大力发展生产力的同时，必须注意西部社会和少数民族地区的全面、协调发展。在当前，要重点做好以下几个方面的工作：第一，做好民族、宗教工作，维护社会的政治稳定。正如邓小平同志所指出的，“稳定压倒一切”，没有社会的政治稳定，西部大开发和经济建设都无从谈起。西部地区是我国少数民族聚居的地区，少数民族人口超过8000万，占全国少数民族人口的80%左右^①。这里不仅少数民族多，少数民族人口多，而且信教的群众多，还有不少跨国界的少数民族，情况比较复杂。实行民族平等，坚持宗教信仰自由，加强民族团结，是党和国家的一贯方针。在西部大开发的过程中，我们必须始终坚持这一方针。我们的每一项工作，都要从少数民族的利益出发，要尊重他们的风俗习惯、宗教信仰，妥善解决民族矛盾和宗教问题，正确调处民族利益关系。同时，要大力进行民族政策、宗教政策的宣传教育，坚决反对破坏民族团结的行为；坚决

^① 吴仕民：《西部大开发与民族问题》，民族出版社2001年版，第1页。

打击境内外分裂主义势力和宗教极端主义势力的破坏活动。第二,加强民主法制建设,切实保障少数民族群众的合法权益。民主法制都属于上层建筑的范畴,对经济建设和社会发展有巨大的保障和促进作用。在西部大开发中,要通过民主政治建设,健全人民群众参政议政、民主监督制度,保证科学决策、正确执行;要采取切实措施,落实基层民主自治,保障广大人民群众享有当家作主的权利,从而调动社会各界人士的积极性和创造性,为西部大开发献计出力。民主建设离不开法制。西部大开发要坚持立法先行的原则。不仅要把民主法律化、制度化,而且要通过法制建设,为西部大开发提供必要的法律保障。建议全国人大常委会尽快制定《西部开发法》,将西部大开发的基本原则、方针、政策(包括投资、环保、基础设施、人口等)以法律的形式规定下来。第三,加强精神文明建设,保护和弘扬少数民族的优秀传统文化。精神文明的内涵十分丰富,包括教育、科学、体育、卫生、文学艺术、思想道德等诸多方面。精神文明建设的意义在于,它不仅是社会发展的重要表现,是人类社会进步的重要标志,而且是人类社会发展的必要条件。没有教育科学等方面的发展,没有人口素质和人们思想道德水平的提高,西部大开发和民族地区的经济社会发展就会失去智力的支持和发展的方向。少数民族的优秀传统文化,是祖国精神文明宝库的重要组成部分。在西部大开发中,要把对少数民族群众进行现代科学文明和马克思主义思想道德教育,与保护、挖掘、弘扬少数民族的优秀传统文化紧密结合起来,使少数民族文化中固有的爱国家、爱民族、爱同胞、坚忍不拔、勤奋朴实、助人为乐等传统美德发扬光大。第四,实行计划生育,控制人口过快增长。历史的经验已经证明,人口的增长必须与经济的增长相适应;人口的过快增长,将严重制约经济社会的可持续发展。近20年来,我国西部民族地区由于受各种条件的影响,人口的增长速度过快。据统计,从1978年到1997年,西部民族地区总人口从24763万人增加到31623万人,净增6860万人,相当于德国统一后的总人口^①。这个增长速度是十分惊人的。它在很大程度上抵消了经济社会发展的成果,导致了生态环境的进一步恶化,人口素质的降低,影响了人民

^① 李岚:《人力资源开发是西部大开发的源头工程》,《中央民族大学学报》2000年第2期。

生活水平的提高和社会可持续发展。因此，在西部大开发的过程中，要把实行计划生育，控制人口过快增长放在重要位置，教育人民群众认识计划生育的必要性、重要性、优越性，引导他们跳出越生越穷，越穷越生的怪圈，走少生优育之路，走文明富裕之路。总之，要通过实行计划生育，进一步提高人口素质，保证人口增长与经济社会发展相协调。

二 对外开放与因地制宜发展

马克思在分析大工业和现代科学技术对人类社会巨大影响的基础上，提出了各民族的发展必须吸纳其他先进国家和其他民族的发展成果的观点。他指出，随着大工业和科学技术的发展，各民族的原始闭关自守状态由于日益完善的生产方式、交往以及因此自发地发展起来的各民族之间的分工，而消灭得愈来愈彻底，历史在愈来愈大的程度上成为全世界的历史。“过去那种地方的和民族的闭关自守和自给自足状态已经消逝，现在代之而起的已经是各个民族各方面互相往来和各个方面互相依赖了。物质的生产如此，精神的生产也是如此。各个民族的精神活动的成果已经成为共同享受的东西。”在这样一种情况下，“民族的片面性和狭隘性已日益不可能存在”^①。后发展国家或民族，只有顺应历史潮流，吸纳世界文明的先进成果，才能加快自己的发展，跟上时代的步伐。

我国少数民族地区由于历史的、社会的原因和自然环境的限制，长期处于封闭落后的状态。改革开放以来，随着国家工业化水平的提高，科学技术的进步，商品经济的迅猛发展，少数民族地区的封闭状态初步被打破，贫穷落后面貌初步改变。我国少数民族地区的发展变化，从一个侧面证明了马克思社会发展理论的正确性。用马克思的社会发展观分析我国社会的发展态势，我们可以清楚地看到，不仅国家的整体发展对西部和少数民族地区的加快发展提出了新的更高的要求，而且西部和少数民族地区自身的发展也离不开国家和发达地区的引导和支持。在我国，发达地区与少数民族地区的“相互依赖”关系，既是一种特殊的政治关系，也是一种

^① 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1958年版，第470页。