



民族区域自治 在云南的实践

张锡盛 等 著
金黎燕

云南大学出版社

本研究成果受普通高等学校人文社会科学重点研究基地基金资助

民族区域自治在云南的实践

张锡盛 朱国斌 著
金黎燕 王亚平 字振华

云南大学出版社

责任编辑:张丽华

责任校对:段建堂 阴牧云

封面设计:刘 雨

民族区域自治在云南的实践

张锡盛 朱国斌

金黎燕 王亚平 字振华

著

*

云南大学出版社出版发行

云南科技印刷厂印装

*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7.75 字数:187 千

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第 1 次印刷

印数:0001—1000

ISBN 7-81068-235-0/D·170

定价:16.00 元

代 序

高发元

民族区域自治是我国的一项重要政治制度,也是我国解决民族问题的基本政策。所谓民族区域自治,就是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。民族区域自治体现了国家充分重视和保障少数民族管理本民族内部事务的权利,实行各民族平等、团结、进步、繁荣的原则。

我国是一个历史悠久、民族众多的国家。在汉文典籍中早已出现“夏”、“戎”、“狄”、“夷”、“百越”等族别名称,说明我国在先秦时代以前便已是一个多民族的国家。这个多民族国家,不是由一个单一民族开创的,而是由许多已经消失和正在发展着的民族共同缔造的。

在漫长的历史岁月中,各民族相互依存,密切交往,形成了一个统一的中华民族,并使各民族居住的地区成为我国不可分割的部分。历史和基本国情决定了我国解决民族问题只能走民族区域自治的道路,即只能在统一的单一制国家体制下,在中央政府的统一领导下,在民族聚居地区建立民族自治与区域自治相结合的地方政权,行使管理本民族内部事务的自主权。维护祖国统一和行使自主权是一个相辅相承的权利义务关系。没有前者,各民族就不可能摆脱被奴役被分裂的命运;没有后者,就不可能实现民族平等团结和祖国的真正统一。这是我国民族政策的基本内核,也是国家政体中基本政治制度的重要组成部分。

云南省是中国多民族的一个缩影。少数民族在全省具有举足轻重的作用,认真贯彻区域自治政策,做好民族工作,具有关系全

局的重要意义。

一、云南民族问题的特点

云南地处祖国的西南边疆。云南各族人民与全国其他少数民族一样,有着共同的历史发展进程。相似的历史,共同的命运,但在民族种类、人口数量、民族分布、发展水平、宗教信仰、文化及生活习俗等方面却有许多突出的特点。这些特点主要有:

(1)民族种类多,人口数量相差大。在 20 世纪 50 年代初,云南省 1600 万人口中,少数民族有 530 多万,占全省总人口的 33.1%。当时,未识别的少数民族称谓多达 85 种(如果按有报必录的统计则多达 260 多种)。各少数民族的人口数量差距很大。如彝族有 180 多万人,而独龙族仅有 2000 多人。现在全省少数民族人口已发展到 1400 多万,占全省总人口的三分之一多。人口在 4000 以上的 25 个少数民族中,人口 100 万以上的有 5 个(彝、白、哈尼、傣、壮);人口低于 100 万高于 50 万的有 3 个(苗、傈僳、回);人口低于 50 万高于 10 万的有 6 个(拉祜、佤、纳西、瑶、景颇、藏);人口低于 10 万高于 1 万的有 8 个(布朗、布依、普米、阿昌、怒、基诺、德昂、蒙古);人口超过 4000 人不到 1 万人的有 3 个(水、满、独龙)。另外,民族主体不在云南,且每个民族均不满 4000 人的少数民族有 26 个。其中人口低于 4000 人高于 1000 人的有 4 个(仡佬、土、土家、侗);1000 人以下的 22 个(黎、朝鲜、羌、佤等)。在众多的民族中,没有一个或几个能影响全省、左右全局的民族,这与内蒙、新疆、西藏、广西几个少数民族集中的地区不同。在这里不具备像这些地区一样建立以一个单一民族为主体的省级自治区的条件,而只能在省的管辖下,设立若干行政区划较小的民族自治地区,以满足各族人民实行区域自治的要求。

(2)分布广泛,交错杂居。各少数民族大杂居,小聚居,交错分布。彝、苗、回族分布最广,几乎遍布全省各个县;白、壮、纳西、傣、

傈僳族次之,全省 90% 以上的县都有分布;阿昌、德昂、独龙、怒、佤、拉祜族相对集中,基诺族聚居性最强,98% 的人都集中于景洪县的一个乡。全省没有一个单一民族的县。在多民族聚居县中,大多数的县是两个以上少数民族的人口相当,有的县甚至 4 个民族的人口接近。

(3) 经济发展滞后且极不平衡。云南少数民族总体发展滞后,各民族之间发展极不平衡。50 年代初,云南少数民族分别处于从原始社会末期到封建地主经济等不同的社会发展阶段。分布于城镇和平坝地区的少数民族,社会经济发展水平较为先进,而分布在山区,特别是高寒山区的民族,生产方式较落后。群众中流传的“苗族住山头,彝族住山腰,瑶族住箐头,汉族、回族住街头,壮族、傣族住水头”的顺口溜,基本反映了在自然经济条件下云南各民族不同的生存环境和不同的生产力水平。不仅多民族之间发展不平衡,即使同一个民族,由于生存条件不同,经济文化差别也很大,如彝族,从山头到街头都有居住,自然环境优越的经济相对发达,偏远山区的经济相对落后。

(4) 习俗各异,宗教信仰普遍。云南的少数民族在政治、经济、文化、语言、生产和生活方式、传统习俗、宗教信仰和心理素质等方面都存在着很大的差异。就最能反映民族特征的语言而言,全省 4000 人以上的 25 个少数民族中,除回族、满族使用汉语外,其他 23 个民族都有自己的语言,有的民族有 2 种至 3 种语言。就宗教信仰而言,基督教、天主教、佛教、伊斯兰教以及原始宗教交织在一起,使本身复杂的民族问题更加复杂。

(5) 强烈的同根意识和内聚传统。云南少数民族主要来源于藏缅、壮侗、孟高棉和苗瑶 4 个语族,都能找到同一根的源。加之各民族历史上的共同遭遇,长期交往和文化渗透、互补,以及在与自然界的斗争中形成相互依存的情况,进一步强化了这种同根意识。特别是面临外敌侵略时能同仇敌愾,一致对外,各民族对祖国

深厚的内聚传统更加强烈。

(6)地处边疆,跨境而居。云南 4060 公里长的国境线上有 13 个少数民族在中缅、中老、中越边境线上跨境而居。他们虽处于不同的国度和不同的社会制度下,但是语言相通、文化相同,境内外走亲串戚、来往频繁,边民互市、互相通婚、过耕放牧,从而形成境内外相互影响、相互比较的复杂关系。国际形势和双边国家政策的变化,对这些地方的民族经济、社会发展的影响极大。这些跨境民族的状况好坏,是检验我国民族区域自治政策成功与否的现实尺度。

云南少数民族的基本情况特点说明,在云南实施民族区域自治是必要的、可能的,同时也告诉我们,在云南实施区域自治是艰巨的、复杂的。

二、云南民族区域自治的实施和发展过程

在过去漫长的年代里,云南究竟有多少民族,可以说无人知晓。1953 年,云南省着手民族人口调查和民族识别工作。当时各地上报的民族名称多达数百个,初步合并后仍达 132 个,其中彝族支系达 60 多个,哈尼族、壮族支系各 10 多个。在 46 位民族专家对云南民族识别研究的基础上,1954 年底,国家确认云南有 21 个少数民族,以后又识别了基诺、布依、水、满 4 个民族,这就是我们常说的云南的 25 个少数民族。

然而云南实施民族区域自治的工作,是民族识别工作之前就已经开始了。1951 年,云南省分别出台了《关于西南少数民族地区实行民族区域自治及建立民族民主联合政权的意见》及《云南省少数民族地区各级政权机构组织暂行条例》(草案)。按照这两个文件的要求,云南省少数民族地区很快就建立了具有广泛代表性的民族、民主联合政府。这些联合政府委员会的组成人员大部分都是各族各界的代表人物,许多少数民族上层人士被选为领导者。

联合政府各部门中,也安排了一批少数民族上层人士和少数民族干部。民族民主联合政府的建立,既保证了少数民族参加地方各级人民政府的权利,也为推行民族区域自治作了组织上的准备。1955年,按照国务院《关于改变地方民族民主联合政府的指示》,云南建立的民族民主联合政府有的改建为民族自治州、自治县,有的改建为民族乡,使云南民族区域自治在短期内便形成了较规范的雏形。随着民族政策的贯彻执行,初步疏通了民族关系,培养了一批少数民族干部,团结了民族上层人士,为实行民族区域自治创造了条件。这一时期,云南省的民族区域自治政策得到了比较认真的贯彻执行,少数民族的平等权利和自治权利得到了一定的尊重。民族自治地方的自治机关,根据宪法和民族区域实施纲要的规定,除行使一般地方国家机关的职权外,还依法行使了一系列的自治权。如各民族自治地方的人民政府机关的人员构成,以少数民族人员为主。各民族自治地方的州长、县长均由实行区域自治的民族人员担任。各民族自治地方的自治机关,根据宪法和法律规定,制定结合自身特点的单行条例和法规。自治机关使用当地民族通用的一种或几种语言文字作为执行职务、发展民族教育和普及文化科学知识的工具。自治地方的财政属于一级地方财政,凡是财政收入不敷支出的民族自治地方,国家都给予财政补助。国家对民族自治地方的税收,实行轻税政策,有的还减收、免收。

正当云南民族区域自治工作健康发展的时候,由于50年代末期工作中的失误和十年“文革”内乱,民族区域自治政策遭到严重破坏。直至1976年粉碎“四人帮”后,特别是1978年中共十一届三中全会召开以后,经过拨乱反正,民族区域自治政策才得以恢复。1980年云南省抽调了150多名干部分赴全省各地调查、检查、研究民族工作,进一步落实民族政策。在此基础上,逐步恢复了原有的特殊照顾政策,云南享受民族贸易优惠政策的地区,恢复了省、地州、市、县民族委员会,增设省委民族工作部,恢复了云南省

少数民族语文指导工作委员会；省级各部门设立了分管民族工作的处(室)。此外，恢复了云南民族出版社，新建了德宏州民族出版社。新建和恢复了一批民族自治县。在干部起用、机构改革中，各民族自治地方恢复和建立了人民代表大会制度，加强了民族区域自治政策的实施工作，新选用了许多民族干部。

1984年5月31日是一个具有历史意义的日子，这一天，《中华人民共和国民族区域自治法》颁布了。《自治法》的颁布，标志着我国民族区域自治不仅作为一项基本政策，而且已作为一部较完备的国家基本法纳入国家政治生活，从而使民族区域自治和民族工作进入了从依靠政策向依靠法制的过渡阶段。借《自治法》颁布实施的东风，云南省再建了一批民族自治县，使全省民族自治地方增加到37个，其中，自治州8个、自治县29个。同时，进一步明确了民族自治地方领导成员和工作人员民族干部的配置比例，规定民族自治地方逐步做到，民族干部的构成与当地各民族人口比例大体相当。在经济和社会发展方面，云南省政府及有关部门在计划安排、财政税收、商品生产和流通、资源开发、科技文教卫生等方面采取了一系列措施，帮助民族自治地方加速经济文化建设。各民族自治地方也积极运用《自治法》所赋予的权利，自力更生，艰苦创业，谋求自身的发展。

1991年底，邓小平发表了具有历史意义的南巡讲话。昔日封闭的云南由对外开放的末端变成了开放的前沿，过去关闭或半关闭的国门打开了，人们的思想大解放，观念大转变，改革进一步深入，开放进一步扩大。国家在民族工业(包括乡镇企业)、科技、教育、交通、邮电通讯、旅游等多方面加大投资力度，使民族地区的面貌有了很大改观。在经济方面，一是调整单一的经济结构和所有制结构。对国有小型企业进行拍卖、转让、租赁、兼并、国有私营、股份合作等多种形式的改造，发展了个体和私营企业，出现了一大批农民企业家和一个个有实力的民族企业，在土地使用权上依法

进行了有偿转让的试点工作。二是变革落后的生产经营方式,建立社会化服务体系,统分结合,发展社会化大生产。三是调整产业结构和转变经济增长方式,以市场为导向,确保资源的合理配置和一、二、三产业的发展,开始从单纯追求速度、数量的粗放经营,向讲求质量、效益的集约经营转变。将不少过去只进行初加工便低价卖出的产品进行深加工开发,从而增加了效益。四是针对云南省民族地区贫困状况,组织“民族地区的扶贫攻坚战”。民族自治地区在坚持“自力更生、生产自救、各方支持、共同富裕”方针的同时,本着“发挥优势,扬长避短”的原则,培养支柱产业,发展区域经济,重点实施了“改土、治水、办电、通路、绿化”5大工程,大力实行科技扶贫、教育扶贫、文化扶贫,有组织、有步骤地实行异地开发,使民族地区的各项事业迅速发展。可以说,邓小平南巡讲话以后的数年来,是云南省民族区域自治政策贯彻落实得最好的时期,也是民族事业有史以来发展得最快的时期。

三、云南实施民族区域自治带来的变化

云南从实施民族区域自治以来,在各方面都发生了变化和取得了历史性的进步,尤其是在经济建设,民族干部培养、选拔及民族教育方面更为突出。

在经济建设方面,民族自治地方经济得到持续稳定发展。在农村经济体制改革中,实行政社分开,推行以家庭联产承包责任制为基础的双层经营,发展农、林、牧、副、渔各业,使延续了多少个世纪的自然经济向商品经济转化。许多少数民族干部群众经商办企业,对他们来说做生意、会赚钱不再是羞耻的事;在一些城镇和乡村中兴办和发展乡镇企业,扩大了农村的就业门路,增加了民族群众的收入,并逐步形成了一批重要的社会生产基地;在对外开放中,开展了国内、省内、国际间的横向经济联合和经济技术协作,从国外和省外引进了大批资金、技术、设备和人才,开拓了新的生产

领域。在边境地区,设立了3个开放城市及一批国家级口岸和省级口岸,发展了与周边国家的边境贸易和转口贸易,逐步形成外贸和内贸相结合、边贸与大贸相结合,以开放促发展的好势头;在共同发展中,不同的民族地区分别在烟、酒、糖、茶、橡胶、咖啡、水果、蔬菜、药材、香料、矿产、养殖以及边贸、旅游等方面逐步形成和发展了各自的优势产业。尤其在基础建设方面成果更为显著,不仅下大力修建了一条条公路、铁路,而且还扩建和新建了8个机场,使云南成为中国拥有能起降波音飞机民用机场最多的省份;在全省所有的地州全部开通了程控电话并全部升到7位,电话装机容量可满足到2050年的需要;电力、煤炭等能源生产能力增长了100到400多倍。人民生活水平显著提高,过去云南少数民族将吃饱穿暖看做是最大的满足,而今天,许多民族自治地方的群众不仅解决了温饱问题,还盖起了新房,买了汽车,添置了最现代的家用电器,而且在吃好、吃出营养,穿好、穿出档次和特色的基础上,开始了过去连做梦也未曾想过的旅游,甚至出国旅游。

民族地区在经济建设和发展中,政府给予了政策上的优惠照顾和经济上的扶持,民族地区也曾以最优价向国家提供了大量原材料和市场急需的紧俏商品,民族团结、国家稳定、共同繁荣、协调市场、平抑物价等方面做了大量具体的工作。

在干部方面,培养了大批少数民族干部和专业人员,壮大了少数民族干部队伍。人才是事业发展的关键,尤其少数民族地区,高素质的民族干部便是群众脱贫致富、发展经济的带头人。据统计,50年代初,全省的少数民族干部仅有1390多人,他们主要来自内地白、彝、回、纳西等经济文化相对发达的民族,大多数出身于少数民族的上层家庭,基层群众出身的少数民族干部微乎其微。到1995年,全省少数民族干部总数已达23万余人,他们绝大部分是有文化,有觉悟并懂得管理的“德才兼备”的人才。所有民族都有自己本民族的干部,都有自己的知识分子。人口少,经济文化后进

的怒族、独龙族、基诺族的干部达到高中以上文化水平的已超过全省平均水平。全省具有大专以上文化的民族干部占干部总数的20%以上,他们在从乡到省的各级领导班子中任职。全省8个民族自治州和29个民族自治县的领导班子中,民族干部占60%左右。各类专业技术干部达13万余人,占少数民族干部总数的一半以上。一些建国初期处于原始公社制末期,仍靠结绳记事的民族,如独龙、德昂、基诺族都有了自己的知识分子和专业技术干部。这些党政干部和专业技术干部的年龄结构已日趋合理,40岁以下的占70%以上,形成了民族干部后继有人的可喜局面。

为了有针对性地培养民族干部,除民族学院外,各地区还根据自己的能力建立了以民族干部学校为主体的培训基地。50年代初全省民族干部学校只有3所,现已发展到10所。民族干部培训基地和网络已形成,云南少数民族干部的成长已有了必要的保证。茁壮成长起来的少数民族干部已成为贯彻执行国家大政方针,实施民族区域自治,管理本民族内部事务的一支骨干力量,在加快民族地区各项事业的发展中,发挥着重要作用。

在教育方面,民族教育硕果累累。民族地区的发展离不开劳动者的素质,要提高人口素质,教育必须摆在最重要的位置。云南各民族自治地方的自治条例对发展民族教育作了专门规定,如有计划地发展寄宿制、半寄宿制和以助学金为主的公办民族中小学;重视民族语文教学;在发展基础教育的同时,大力发展多种形式的职业技术教育;在高等学校和中等专业学校开办民族班,并在升学考试中适当放宽少数民族考生的录取分数线,有的实行定向招生、定向分配等。这些切实可行的规定,有力地促进了民族教育事业的发展。1951年,云南边疆民族地区27个县(镇),只有中学12所,而现在已县县、镇镇有中学;当时全省小学仅915所,现已达3000所。到1995年止,全省各级各类学校少数民族在校生比例已与民族人口占全省总人口比例持平。现在全省有40所全寄宿制民族中小学;33

所贫困县一中民族部和 2 所省级中学民族部;3 所民族中专;11 所民族师范学校;10 所地州民族干部学校和 1 所 1951 年开办的民族学院。从小学到大学,初步形成民族教育体系。为增加民族干部数量和提高民族干部素质,省民委从机动资金中,每年安排近 300 万元在 8 所大专院校、10 所普通中专学校开办民族干部大专班和普通中专民族班,每年培养近 1000 名大中专毕业生。

四、民族区域自治实施的经验和问题

云南实行民族区域自治政策,取得了成绩,同时也积累了经验。

1. 在民族地区实行民族区域自治,符合我国国情,是我国经过几十年在理论上和实践中探索的结果。在我国,只有坚持实行民族区域自治,才能维护国家的统一,实现民族平等、团结、进步和繁荣。离开了民族区域自治,不仅各民族无平等可言,甚至还会造成国家的分裂。这两种情况,在历史上都曾经出现过。历史的经验值得注意。

2. 民族区域自治必须制度化。有制度作保障,才能有效地克服和避免工作中的随意性,使民族区域自治不因领导人的变动或领导人注意力的转移而改变。实践证明,有没有制度,情况就大不一样。在《自治法》颁布以前,民族区域自治政策还带有一定的随意性,那时解决民族问题主要依靠政策,而政策往往缺乏一定的稳定性。《自治法》颁布实施以后,解决民族问题逐步由依靠政策向依靠法制过渡。民族区域自治,不仅仅是一种政策,而且已经成为国家的一项重要政治制度。民族区域自治的实施已有了可靠的法律保障。

3. 民族区域自治内容丰富,是一项复杂的系统工程,要认真研究,精心组织,全面贯彻执行。首先要加强领导,这是做好民族区域自治工作的关键。其次,民族不分大小,都是平等的,在祖国大家庭里,每个民族都是主人,每一寸土地都不可分割。因此,坚持各民族的平等、团结和国家的统一,这是实行民族区域自治的根本

原则,任何时候都不能动摇。第三,各种民族问题的真正解决,归根结底要靠发展经济。因此,坚持以经济建设为中心,加快民族地区的经济发展,缩小差距,消灭历史遗留的民族间真实的不平等,这是解决民族问题的根本途径。第四,从实际出发,不照搬照套,不搞“一刀切”,把原则性和灵活性统一起来,创造性地开展工作,这是做好民族工作的重要方法。第五,加强政策和理论的学习和宣传教育,使广大干部群众懂得民族政策的重要性,学会互相尊重,维护团结。

民族是一种历史现象,它将长期存在。民族问题是世界上最敏感、最复杂的问题之一。我们实行民族区域自治,解决民族问题,不可能是十全十美的。由于历史和现实的多种原因,贯彻实施民族区域自治,不论在认识上或实际工作中,都还存在诸多困难和问题。比较突出的是:(1)贫困问题还没有完全解决。全省还有数百万人没有摆脱贫困,这些贫困人口大部分在民族地区。要彻底改变这种状况,还需要付出艰苦的努力。(2)少数民族地区与发达地区差距拉大。由于沿海发达地区实行特殊政策,发展迅速,而民族地区基础差,发展相对滞后,致使原有的差距不仅没有缩小,反而拉大了。(3)在改革开放和建立社会主义市场经济体制过程中,过去计划经济体制下旧有的对少数民族特殊照顾的许多政策已经失效或弱化,《自治法》的实施面临一些新情况新问题,有的内容已不适应新的形势和要求,需要修改、补充、完善。对这些问题都是不容忽视的。好在从中央到地方的各级领导已注意到,并已开始研究对策,采取措施,加以解决。现在,中央提出了开发中西部的发展战略,包括云南在内的民族地区将作为重点开发的地区进入新一轮的快速发展区域,民族地区将出现新的经济腾飞。

总之,云南 40 多年的实践证明,我国的民族区域自治政策和制度,是各族人民共谋发展,最终实现平等、团结、进步、繁荣的正确道路,是解决我国民族问题的最佳选择。

第一部专门研究 20 世纪 50 年代以来云南民族区域自治的专著，是张锡盛同志长期研究的民族问题和宪法学研究成果的一部分，同时这一研究成果还包括了张锡盛同志的合作伙伴如香港城市大学法学院朱国斌博士、云南社科院民族学研究所金黎燕女士等人的共同研究成果。

这一研究成果试图揭示并回答如下问题：

第一，云南的民族区域自治是在怎样的情况下建立的。如果说，云南自古就与中原地区建立了较密切的关系，其政治、经济和文化更多地是与中原地区相互交流与碰撞，从而逐步与中原地区一体化，是 1950 年代以前云南历史发展的客观事实的话，那么，揭示这些事实对此后云南历史发展的影响就成为必要的了。因为这些历史事实构成了 20 世纪后半期进行政治制度选择的历史基础。虽然中国进行民族区域自治的理论研究和实践经验要比云南建立民族自治地方更早，但是云南不论从居民、地理、历史、经济和文化等等方面来看，都是独一无二的。因此，在云南建立民族区域自治地方所遇到的问题也就具有独特性，建立民族自治地方的过程也就是一个具有创造性的过程，其间充满了各种生动的思想交锋和文化碰撞。不认识这一过程，就很难理解此后的一系列社会变革。

第二，民族区域自治在处理云南各民族文化多样性与 20 世纪后半期的中国一体化的关系中的作用。本世纪中国最为重要的社会发展运动是推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压迫，并在此基础上建设社会主义制度。云南是多民族地区，其文化（其中包括政治制度和经济制度）的多样性非其他地方所能比拟。这种文化的多样性因其在人类历史发展的层面上所呈现的绚丽色彩，曾一直被称为“活化石”。然而多样性与一体化虽然均是当今人们所肯定的两种价值，但两者在发展过程中不可避免地会发生冲突。云南作为中国最边远的省份，在与内地的一体化过程中，曾经屡遭战乱，给云南各民族民众造成了多次巨大的灾难。如

序

徐中起

云南是中国少数民族最多的边疆省份,是一个文化多样性最突出的区域,在 1950 年代以前,云南尚有许多地方实行有别于内地的政治制度。但是,这一地方在很早以前就作为中国的一个区域与中原的中央政权发生了密切的联系。如早在 2000 多年前,秦始皇令凿“五尺道”与云南通,且在西南地区的“诸此国颇置吏焉”。西汉时期,汉武帝发巴蜀兵征服云南之后,又在云南设置郡县,并封滇池地区的统治者为滇王,赐“滇王之印,复长其民”。至三国时期,则有诸葛亮七擒孟获,攻心获胜之后设置建宁郡。及至唐、宋,云南出现了南诏、大理两个地方性的割据政权。元代,忽必烈灭大理,在云南设置与全国相同的行政区域——行省,然而碍于云南多民族的多元文化,不得不在行省之下设立土司制度治理云南少数民族地区。自元朝之后,直至民国末年,全国统一的政治体制与土司制度就一直并存于这一边疆地区,成为云南地方行政区划的一大特点。云南上述的历史,学术界都从不同的角度进行了深入细致的研究,获得了丰硕的成果。1950 年代之后,云南文化的多样性仍然存在,但是,她作为中国的一个部分与内地的一体化进程却明显地比以前加快了,而且,从总体上说,这种一体化是在相对和平的状态下实现的。对于这段历史的研究,也有了相当丰富的研究成果,其中包括一些研究民族区域自治的成果。但是,系统地从历史背景、具体过程,以及民族区域自治与各民族多元文化的相互关系、民族区域自治的制度化、法律化等等问题的研究,都还只是以单篇论文的形式进行讨论。现在呈现在读者面前的这本书,是

生活也普遍处于半饥饿的局面。由于经济的落后,科学技术也难以提高,少数民族地区普遍缺医少药,死亡率极高。1950年代以后,随着民族区域自治制度的建立,国家对民族区域自治地方从财政、税收和资金投入等方面给予优待,逐步改变了少数民族地区的贫困落后面貌,使少数民族群众在一定程度上能够参与到市场经济的竞争当中,逐步缩小了民族间的经济差距。这同周边国家和与云南相邻的同样的民族地区相比,可以明显地对比出来。在少数民族传统文化的保护方面,近几十年来也取得了较显著的成就,如大量民族史籍和民族民间文学作品被发掘整理出来,政府还为一些少数民族创制了文字,少数民族的音乐、舞蹈等艺术正在得到发扬光大。在本书作者看来,这些经济社会发展方面的成就与民族区域自治制度的实施具有内在的联系。

第四,民族区域自治的法制化进程。云南民族区域自治的立法曾经是中国地方立法的先声。1950年代针对民族地区的土地改革,一些民族自治地方就制定了和平协商土地改革的单行法规;针对自治地方的政权建设则制定了自治地方人民政府的组织条例。这些法规对于当时民族自治地方各项任务的完成起到了巨大的作用。然而,随着整个国家受到“左”倾错误的干扰,整个国家都陷入了法律虚无主义的泥淖,民族区域自治制度因此而受到了严重的破坏。云南各民族的发展事业也受到了严重的挫折。改革开放之后,随着整个社会对法制的重视,在1982年宪法的框架内,全国性关于民族区域自治的立法,除了民族区域自治法之外,在许多的部门立法中都有有关民族区域自治的规定。云南民族区域自治在这样的环境中,其法制建设取得了相当大的进展。从立法方面说,既有省级的地方立法,也有民族自治地方的自治条例和单行条例。从执法方面说,也出现了多种途径贯彻民族区域自治法规。在云南民族区域自治法制建设方面,既有成功的经验也有不少需要汲取的教训。从理论和实践方面总结这些经验教训是本专著的重要篇幅。