

国家社会科学基金资助 | 北方民族大学文库

王银梅 著

西部民族地区

XIBU MINZU DIQU
ZHUANXING QIJIAN DE
SHEHUI WENDING WENTI SHIWU YANJIU

转型期间的社会稳定问题实务研究

政法论坛



中国政法大学出版社

国家社会科学基金资助 | 北方民族大学文库

王银梅 著

西部民族地区

XIBU MINZU DIQU
ZHUANXING QIJIAN DE
SHEHUI WENDING WENTI SHIWU YANJIU

转型期间的社会稳定问题实务研究



中国政法大学出版社

2018 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

西部民族地区转型期间的社会稳定问题实务研究/王银梅著. —北京:中国政法大学出版社, 2018. 12

ISBN 978-7-5620-8638-3

I. ①西… II. ①王… III. ①民族地区—社会转型期—社会稳定—社会问题—研究—西北地区②民族地区—社会转型期—社会稳定—社会问题—研究—西南地区 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第276522号

- | | |
|-------|---|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区西土城路 25 号 |
| 邮寄地址 | 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 |
| 网 址 | http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) |
| 电 话 | 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部) |
| 编辑邮箱 | zhengfadch@126.com |
| 承 印 | 固安华明印业有限公司 |
| 开 本 | 720mm×960mm 1/16 |
| 印 张 | 17.5 |
| 字 数 | 280 千字 |
| 版 次 | 2018 年 12 月第 1 版 |
| 印 次 | 2018 年 12 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 69.00 元 |



前言

PREFACE

社会稳定问题是古今中外国家治理中必须要面对和解决的重大课题，是执政者治国安邦、发展复兴的基础要务。人类社会的发展反复证明了一条永恒而朴实的道理：社会稳定则国家兴旺，社会动荡则国家衰亡。

社会稳定是一个既具普遍性、共同性、一般性，又具复杂性、特殊性、地域性的问题。所以，认识、研究和解决社会稳定问题，既要注重其具普遍性、共同性、一般性，更要注重其复杂性、特殊性、地域性。忽视前者不利于把握社会稳定问题的一般规律和特征，忽视后者则不利于把握特定时空范围内社会稳定问题的特质，而且从对策研究的角度看，也难以实现“积局部稳定为全局稳定”的目标要求。

我国西部地区地域广袤，边境线长，资源丰富，民族众多，文化积淀深厚，历史传统悠久。西部地区与内地的关系“犹如肢体与腹心也，夫肌肤寒于外，腹肠疾于内，内外之相劳，非相为助也。唇亡则齿寒，肢体伤而心潜恒。故无手足则肢体废，无边境则内国害”^{〔1〕}。西部民族地区特殊的地缘格局、悠久的民族文化、浓郁的宗教氛围、厚重的地域性历史传统、相对较为落后的经济社会发展状况、集“老少边穷”于一体的特点和当下“三股势力”活动频繁、暴力恐怖事件多发并不断升级的现实，决定了西部民族地区在国家政治、经济、文化、国防、军事等战略格局中具有特殊而重要的地位。自古以来，西部稳则国家安，西部乱则国家危。所以，探索和研究这一地区的社会稳定状况不论对国家的整体稳定还是对本地区的社会稳定和经济社会发展都具有极其重要而独特的理论与实践意义。

〔1〕（西汉）桓宽：《盐铁论·诛秦》。

从20世纪60年代开始,国外学术界对社会转型暨现代化进程中的社会稳定问题做了相关研究并形成了诸多成果。近三十多年尤其是近几年来,我国学术界也对此进行了多学科、多层次、多方位的重点研究并取得了相应的成果。同时,也出现了一批关于西部社会稳定问题的研究成果,如《民族问题影响社会稳定的机理分析》(胡联合、胡鞍钢)、《西部民族地区社会稳定的政治心理环境优化研究》(吴永刚、范香立)、《论社会转型加速期西部民族地区的政治稳定》(谢俊春、吐尔逊阿依)等等。这些研究在不同层面上揭示了西部社会稳定问题的极端重要性,提出了具有一定操作性和借鉴意义的维护社会稳定的思路和方法。但从近年来西部民族地区发生的多起影响当地甚至全国社会稳定的事件来看,我们对区域性的社会稳定问题的研究还不够深入,在指导和维护社会稳定工作实践中理论研究应有的先导性、指导性作用(包括思想认知、工作部署、机制体制建设、防范处置措施等)的发挥还远远不够,存在滞后现象。

本书的研究在空间范围上严格限定在我国西部地区,聚焦于对该地区经济社会发展影响较大和普遍关切的突出社会稳定问题,始终注重凸显和反映该地区的民族、宗教及其地区传统文化因素特色与社会稳定问题之间的关联,力求为客观、全面、准确地认识和把握这一问题提供有益参照。研究的主要内容包括三个方面:一是对当前我国西部少数民族地区社会稳定的总体状况进行研究。通过对西部地区社会稳定的物质基础、社会基础、政治基础和群众安全感、矛盾纠纷化解、遏制“三股势力”破坏活动等多领域的考察论证,得出了“我国西部地区虽然存在着复杂、多变、可预测甚至不可预测的影响社会稳定的苗头性、倾向性、现实性因素,但总体上其规模、性质、演变过程及后果等方面仍然处于可控、可防、可解决的范围,西部少数民族地区政治稳定,政权安全,经济社会发展平稳有序,民族关系和谐,宗教发展和顺,人民安居乐业,社会大局呈现着良好的稳定状态”的判断和结论。同时指出,在社会转型期间,维稳工作正处在刑事犯罪高发期、对敌斗争复杂期、人民内部矛盾凸显期“三个相互叠加”,境内因素与境外因素、传统安全因素与非传统安全因素、虚拟社会与现实社会、敌我矛盾与人民内部矛盾“四个相互交织”,对敌斗争的复杂性、难以预料的风险性、社会管理的难度、执法工作的难度、网上斗争的激烈程度“五个前所未有”的特殊阶段。西部少数民族地区存在着周边地区安全形势和环境复杂、严峻;“三股势力”威胁依然存

在；违法犯罪稳中有升、高位运行；各种社会矛盾纠纷群发多发；社会建设相对滞后、社会问题依然突出，社会管理创新不够；民族矛盾、宗教矛盾及经济发展状况对社会稳定具有重要影响等影响社会稳定的现实与潜在隐患。二是对甄选出的既具有西部少数民族地区特色，同时又对该地区社会稳定问题具有重大影响的突出问题，如“暴力恐怖活动、民族分裂活动、极端宗教活动、涉众型犯罪活动、毒品犯罪活动、制贩枪支活动、藏区自焚事件、虫草采挖纠纷、移民搬迁问题”等进行了比较深入化、专门化的考察、分析和论述。三是从建立和完善社会稳定风险评估制度、发挥西部宗教资源和少数民族习惯法资源在维护社会稳定中的特殊作用、我国维护西部少数民族地区社会稳定的措施与经验等方面对维护西部少数民族地区社会稳定问题提出了具有较强操作性的对策性建议。

在研究方法上，本书注意综合运用实地调查、访谈、座谈、问卷调查、资料分析、案事例佐证、历史与现实纵横向比较等方法，注重从法学、社会学、行政管理学等多学科视角对不同研究客体进行考量和检讨。对具体问题坚持遵循从现象到本质、从一般到特殊、从具象到抽象、从局部到整体、从事实到逻辑的研究路径，并实现和凸显了以下特点：一是严格限定空间领域即西部地区，对超出西部地区的问题不予涉及，力求使研究成果在地域上具有最大化的适用性。二是坚持“问题导向研究、问题引领研究”原则，突出了对特定地域范围内特殊问题的研究，而对即使是存在于该空间范围内同时也与课题核心主题相关但又属于与其他地域存在相同性、相似性的普遍性问题则尽量不予涉猎，从而最大限度地保证本书内容的针对性，避免重复与雷同。三是在每个具体问题的研究中，都尽力做到事实描述客观，佐证资料鲜活，分析论述有依据，对策措施可操作，经验教训可复制，理论实践能结合，力求使研究内容具有较强的理论性、实践性、指导性、借鉴性、操作性。四是千方百计地突出一个“新”字，力争做到研究的内容、对象最新，即所研究的问题是现阶段出现的新问题或老问题在新阶段出现的新变化；借鉴、引用的法律、政策、研究成果及实践做法最新；使用的数据、资料、案事例最新，尽力保证研究成果具有新颖性、鲜活性，以增加其学术价值、应用价值。

本书通篇注重和坚持“问题导向和问题引领”原则，以“是什么”“为什么”“怎么办”为课题研究的基本模式和途径，尽力追求和实现“弄清问题真实状况、剖析问题形成原因、寻求问题解决之道”的目标。因此，形成

的研究结果具有较强的“实务”特征，实践性、应用性、操作性、指导性、可借鉴性较为鲜明。通过研究，本书在以下方面取得了收获：一是对我国西部少数民族地区尤其是新疆、西藏地区社会稳定问题在国家整体安全格局架构和当地经济社会发展中的战略地位、历史尤其是现实状况进行了概括性研究，得出了清晰的判断结论。二是对长期以来国家维护西部少数民族地区社会稳定的经验、教训、措施进行了探索性的归纳总结，对今后进一步认识和做好相关工作提供了清晰而有益的借鉴。三是通过对影响我国西部少数民族地区社会稳定的重点问题、突出问题、特殊问题进行了专题性、集中性、深度化研究，不仅使研究的范围与课题的主题紧紧相扣，使研究的内容更具地域性和地域内的文化性、民族性、宗教性特色，而且从宏观上共同组合、勾勒出了我国西部少数民族地区社会稳定状况的整体景象，对从点与面相结合的角度认识、了解、判断、把握我国西部少数民族地区社会稳定问题提供了具有建设性、便利性、简洁性的观察视点。四是高度重视实务性研究，不仅针对每一个专题性问题提出了具有操作性、实用性、多维度、多层面的对策措施，而且对其在学科性、理论性进行了适度、合理的扩展，从而使其有了一定的可复制性、可借鉴性。

由于我们在学术能力、知识结构、研究视角、调研范围、资料占有等方面还存在诸多不足，致使研究成果还存在一些缺陷：一是体系化程度不够高。二是理论性及理论的概括性不够强。三是研究社会问题的面还不够广。四是对一些专题性问题的研究还不够深入。尤其是如何对维护西部少数民族地区社会稳定工作进行更加切合地域、民族、宗教、文化、历史等实际特点的顶层设计和机制体制建设，如何在西部民族地区有针对性的打击和防范“三股势力”，如何运用好西部少数民族地区维护社会稳定的经验教训，如何挖掘和利用好特殊的文化、宗教、习惯法资源为维护社会稳定服务等问题尚需在今后进行进一步的深度研究。

目 录

CONTENTS

前 言	(001)
-----------	-------

第一编

我国西部民族地区社会稳定总体状况评析



第一章 西部民族地区社会稳定总体状况	(003)
一、西部民族地区社会稳定状况总体良好可控	(003)
二、西部民族地区社会稳定中存在的现实威胁与隐患	(017)

第二编

影响西部民族地区社会稳定的突出问题与治理



第二章 西部民族地区的暴力恐怖活动与社会稳定	(031)
一、恐怖主义的兴起、演变与发展概述	(031)
二、西部民族地区在反恐怖斗争中的战略地位	(036)
三、西部民族地区暴力恐怖活动的现实	(038)
四、西部民族地区暴力恐怖活动的成因	(045)
五、西部民族地区暴力恐怖活动的特点	(048)
六、打击西部民族地区暴力恐怖活动的主要措施	(053)

第三章 西部地区的民族分裂活动与社会稳定	(062)
一、民族分裂主义性质及其活动方式	(062)
二、我国与民族分裂活动的斗争实践	(066)
三、我国的民族分裂主义组织与活动	(068)
四、西部地区民族分裂活动产生的原因	(079)
五、坚决打击民族分裂活动，维护国家统一和社会稳定	(081)
第四章 西部民族地区的宗教极端活动与社会稳定	(088)
一、西部民族地区宗教状况概述	(090)
二、西部民族地区宗教活动的负面势力	(097)
三、西部民族地区非法宗教活动的表现与危害	(113)
四、有效防治非法宗教活动的措施	(119)
第五章 西部民族地区的涉众型犯罪与社会稳定	(131)
一、西部民族地区涉众型犯罪基本状况	(131)
二、西部民族地区涉众型犯罪的突出特点	(132)
三、涉众型犯罪案件治理中存在的突出问题	(137)
四、大力治理涉众型犯罪，全力维护社会稳定	(139)
第六章 西部民族地区的毒品违法犯罪与社会稳定	(144)
一、近二十年来我国毒品违法犯罪的主要趋势	(145)
二、西部民族地区毒品违法犯罪情况简述	(149)
三、依法治理毒品违法犯罪，维护社会稳定	(155)
第七章 西部地区的制贩枪支活动与社会稳定	(161)
一、非法制贩枪支活动在我国屡禁不止	(161)
二、西部民族地区是非法制贩枪支的重点地区	(163)
三、西部民族地区制贩枪支的主要原因	(165)
四、遏制非法制贩枪支活动的措施	(166)
第八章 西部地区的移民问题与社会稳定	(169)
一、西部地区移民搬迁总体情况概览	(169)

二、移民搬迁过程中产生的影响社会稳定的因素	(177)
三、做好移民搬迁工作,维护社会和谐稳定	(186)

第三编

西部地区社会稳定的经验概括



第九章 我国维护西部民族地区社会稳定的经验与措施	(195)
一、明确战略地位,加强顶层设计	(195)
二、处理改革发展稳定关系,实现经济社会可持续发展	(202)
三、全面贯彻民族宗教政策,依法管理宗教活动	(210)
四、加强党的建设和干部队伍建设,打牢社会稳定的组织基础	(218)
五、坚持并不断完善民族区域自治制度	(220)
六、坚持推动各民族共同团结进步,共同繁荣发展	(224)
七、坚持主流价值观在意识形态领域的引领作用不动摇	(226)
八、建立长效机制,坚持综合治理	(229)
九、准确把控判断外部因素对社会稳定的影响	(233)
十、坚持群众路线,共筑维稳长城	(236)
第十章 少数民族习惯法在维护社会稳定中的积极作用	(242)
一、西南少数民族习惯法简介	(243)
二、西南少数民族习惯法的突出特征	(254)
三、西南少数民族习惯法在维护社会稳定中的作用与发挥	(257)
参考文献	(264)

第一编

我国西部民族地区社会稳定总体状况评析





西部民族地区社会稳定总体状况

我国西部地区地域广袤，边境线长，资源丰富，民族众多，民族传统悠久，文化积淀深厚。长期以来，西部地区的经济社会发展速度相对较慢，与中东部地区差距较大，但在国家的政治、经济、文化、国防、军事等战略格局中具有特殊而重要的位置。这种地缘因素决定了一个被长期的社会历史发展实践不断证明了的真理：西部稳则国家安，西部乱则国家危。

近三十多年来，西部少数民族地区在改革开放政策、西部大开发和“一带一路”战略的多重作用下，经济快速发展，社会平稳有序，群众安居乐业，社会和谐稳定，民族团结进步，民生大幅改善，形成了新中国成立以来最好的发展时期。虽然一度并仍在遭受着“三股势力”的颠覆、渗透、破坏活动，面临着经济全球化和“一带一路”建设中的安全与稳定风险以及在网络时代环境下意识形态范围内形形色色的“西化”与“分化”活动，而且每年也在不断发生着各种类型的影响社会稳定的事件，还存在着复杂、多变、可预测甚至不可预测的影响社会稳定的苗头性、倾向性因素，但在总体上其规模、性质、演变过程及后果等方面仍然处于可控、可防、可解决的范围。西部少数民族地区总体上呈现着政治稳定，政权安全，经济社会发展稳定有序，民族关系融洽，宗教发展和顺，人民群众安居乐业的良好稳定状态。

一、西部民族地区社会稳定状况总体良好可控

改革开放后尤其是进入 21 世纪以来，我国经济总量快速增长，经济质量稳步提高，经济结构逐步改善，群众生活水平日渐改观，民生及社会事业全面推进，国际地位大幅提升，负责任大国的形象得到了国际社会的广泛承认，在国际事务中的影响力显著扩大，话语权分量不断增加，经济社会发展正处

于前所未有的良好时期。改革开放和社会主义现代化建设取得了新的重大成就,西部民族地区更是在改革开放政策和国家西部大开发尤其是“一带一路”战略的驱动作用下,呈现出了经济社会发展快速、平稳、有序,群众安居乐业,社会和谐稳定,民族团结进步,民生事业大幅改善的喜人景象,形成了新中国成立以来最好的发展黄金期。在此期间,西部少数民族地区虽然持续性地发生了一些影响面较大、波及范围较广、持续时间较长的群体性事件(如2008年7月发生的云南孟连事件、2008年11月发生的甘肃陇南事件、2012年7月发生的四川什邡事件),有的甚至是具有明显政治性质和目的的事件(如2008年3月14日发生的拉萨打砸抢烧严重暴力事件、2009年7月5日发生的新疆乌鲁木齐打砸抢烧严重暴力事件、以新疆为主并已经向内地发展的一系列暴力恐怖案件),同时,经济社会发展中也还存在着影响社会稳定的诸多苗头性、倾向性问题,但其规模、性质、演变过程及后果等方面仍在可控、可防、可解决的范围之内,社会大局处于良好的稳定状态。其主要表现在:

(一) 经济快速发展,社会稳定的物质基础不断得到加强

经济因素是社会稳定的物质基础。党的十六大以来,国家部署了继续推进西部大开发的战略,制定了系统的促进民族地区经济社会发展的政策措施,相继出台了一批经济发展规划,实施了全国主体功能区规划。在各项政策的带动下,西部少数民族地区基础设施建设突飞猛进,青藏铁路、西气东输、西电东送工程和一些支线机场、干线公路相继建设完工。西部地区经济发展实现了又好又快的预期发展目标,为社会稳定奠定了坚实的物质基础。2011年,西部地区的地区生产总值占全国的比重达到19.2%,与10年前的2002年相比提高了2%(见图1-1)。全社会固定资产投资额不仅高于东部地区(见表1-1),而且占全国的比重达到了10.7%,比2002年提高了2.4%。^[1]2013年,中、西部固定资产投资均超过10万亿元,占全国比重分别为28.5%和24.3%,各提高了0.5%和0.6%。2014年,西部地区投资129 171亿元,增长了17.2%。2015年,西部地区的投资总额达到140 416亿元,增长了8.7%。2016年,西部地区完成投资154 054亿元,增长了12.2%。2013~

[1] 国家统计局:“新世纪实现新跨越、新征程谱写新篇章”,载人民网:<http://finance.people.com.cn/n/2012/1023/c1004-19359845.html>。

2016 年，东部、中部、西部和东北地区经济平均增长 8.2%、8.7%、9.2%和 5.3%，人均地区生产总值最高和最低省份之比从 4.38：1 缩小为 4.28：1。

图 1-1 东部、中部、西部和东北生产总值全国占比

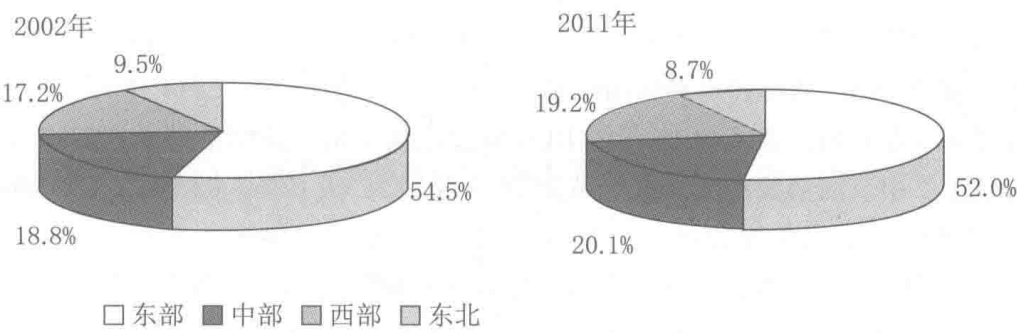


表 1-1 近十五年来西部、东部地区固定资产投资额

年份	累计值（亿元）		累计增长（%）	
	西部	东部	西部	东部
2002	618. 21	1681. 58	47. 8	19. 2
2003	1052. 36	1986. 19	70. 2	18. 1
2004	1707. 50	2333. 00	55. 6	16. 7
2005	2563. 54	2595. 41	50. 1	11. 2
2006	3264. 80	3086. 29	27. 8	18. 9
2007	4085. 11	3597. 29	31. 3	19. 4
2008	5320. 59	3520. 95	25	-5. 2
2009	7144. 35	4149. 63	34. 1	17. 9
2010	8699. 16	4916. 53	21. 8	14. 3
2011	11 732. 22	5519. 86	19. 2	5. 7
2012	88 749	15 1742	23. 1	16. 5
2013	109 228	179 092	22. 8	17. 9
2014	129 171	206 454	17. 2	15. 4
2015	140 416	232 107	8. 7%	12. 4
2016	154 054	249 665	12. 2%	9. 1

（二）民生事业得到发展，社会稳定的社会基础不断趋向良好

《2011 年地区发展与民生指数（DLI）报告》显示：数十年来，我国四大区域发展与民生指数（其评价指标体系包括经济发展、民生改善、社会发展、生态建设、科技创新、公众评价六大方面，共 42 项指标，见表 1-2）均稳步提高（见图 1-2）。从增速看，2011 年，我国四大区域中，西部地区的增速最快（见图 1-3。西部各地具体增长情况见表 1-6、表 1-7）。2014 年 12 月，国家有关专业机构发布了 2013 年的 DLI 统计监测结果。该结果显示：2013 年，我国东、中、西部及东北四大区域的 DLI 分别为 73.17%、62.35%、60.08% 和 63.53%，比上年度分别上升 1.6%、2%、1.86%、1.49%。值得一提的是，近年来，DLI 增长速度较快的省份主要集中在西部地区（如 2013 年，DLI 增速前 10 名的省份中有 7 个位于西部，分别是为重庆、陕西、西藏、四川、宁夏、广西、贵州。其中，贵州的 DLI 由 2000 年的 28.66% 上升到了 2012 年的 54.07%，年均增长 5.43%，增速位列全国第一）。〔1〕

表 1-2 发展与民生指数评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	单位	权重
经济发展 (22.0)	经济增长	人均 GDP	元	6.0
		GDP 指数	上年=100	2.0
	结构优化	服务业增加值占 GDP 比重	%	3.0
		居民消费占 GDP 比重	%	3.0
		高技术产品产值占工业总产值比重	%	2.0
		城镇化率	%	3.0
	发展质量	全社会劳动生产率	元/人	3.0

〔1〕 本段中所列资料来源于中国发展门户网：www.chinagate.cn.

续表

一级指标	二级指标	三级指标	单位	权重
民生改善 (26.0)	收入分配	城乡居民收入占 GDP 比重	%	3.0
		城乡居民收入比	农村=1	3.0
	生活质量	城镇居民人均可支配收入	元	2.5
		农村居民人均纯收入	元	2.5
		城乡居民家庭恩格尔系数	%	1.5
		人均住房使用面积	平方米	1.5
		城镇保障性住房新开工面积占住宅开发面积比重	%	0.5
		互联网普及率	%	1.5
		每万人拥有公共汽(电)车辆	标台	1.5
		平均预期寿命	岁	2.0
		农村自来水普及率	%	2.0
		每千人拥有社会服务床位数	张	2.0
	劳动就业	城镇登记失业率	%	2.5
社会发展 (21.0)	公共服务支出	人均基本公共服务支出	元	2.5
	区域协调	地区经济发展差异系数	1	2.5
	文化教育	文化产业增加值占 GDP 比重	%	2.5
		平均受教育年限	年	2.5
	卫生健康	5 岁以下儿童死亡率	‰	2.5
	社会保障	基本社会保险覆盖率	%	2.5
		农村最低生活保障救助标准占农村居民人均消费支出比例	%	1.5
		城镇最低生活保障救助标准占城镇居民人均消费支出比例	%	1.5
	社会安全	社会安全指数	%	3.0