

XIBU

民族问题论丛 第二辑

西部大开发与我国民族问题

主编：毛公宁 王铁志

国家民委民族问题研究中心/编



中央民族大学出版社

民族问题论丛 第二辑

西部大开发与我国民族问题

毛公宁 王铁志 主编
国家民委民族问题研究中心编

中央民族大学出版社

责任编辑 黄修义

封面设计 赵秀琴

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发与我国民族问题/毛公宁等主编. -北京: 中央民族大学出版社, 2000.11

(民族问题论丛. 第2辑)

ISBN 7-81056-471-4

I. 西… II. 毛… III. 西部大开发(中国)-关系-民族问题-研究-中国-文集 IV. D633.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 52703 号

西部大开发与我国民族问题

出版者: 中央民族大学出版社

中国北京市海淀区白石桥路 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815 68932751 传真: 68932447

印刷者: 北京科普印刷厂

发行者: 新华书店

开 本: 850×1168 (毫米) 1/32 印张: 10.625 字数: 262 千字

版 次: 2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-81056-471-4/D·40

定 价: 18.00 元

版权所有 翻印必究

编 委 会

顾问：文 精 杨侯第

主编：毛公宁 王铁志

编委：毛公宁 王铁志 黄 飞

高占福 李红杰 宋 全

出版说明

党中央和国务院提出西部大开发战略，对于推进全国的改革和建设，对于加快少数民族和民族地区的发展，具有重大的经济意义和政治意义，对解决我国的民族问题也将产生深远的影响。作为一项长远的战略任务，在具体的实施过程中，必然会在民族方面遇到一些新情况新问题，需要我们认真研究并妥善加以解决。有鉴于此，我中心组织有关专家学者围绕“西部大开发与我国民族问题”这一主题，从不同侧面进行了比较深入的研究和探讨，取得了一批质量较高的成果，现汇编成册，公开出版。论文集的选题和筛选工作由我中心副总干事毛公宁、王铁志同志主持，宋全同志参与了相关的具体工作。

论文集的出版得到了中央民族大学出版社原副社长崔立群和编辑黄修义的大力支持，在此谨致谢意。

国家民委民族问题研究中心

2000年8月20日

目 录

·西部大开发与我国民族问题（代序）	李德洙（1）
-------------------------	--------

·特 稿

致“兴边富民行动”领导小组的一封信	费孝通（9）
-------------------------	--------

积极开展工作 全面推进“兴边富民行动”	牟本理（13）
---------------------------	---------

·宏观战略

西部大开发与民族问题	黄 铸（21）
------------------	---------

关于实施西部开发战略的几点认识	毛公宁（27）
-----------------------	---------

从沿海发展战略到西部大开发	王铁志（38）
---------------------	---------

西部大开发的宏观背景和民族地区

面临的挑战	敖 嫩 龙远蔚（49）
-------------	-------------

关注西部大开发的六大问题	毛公宁（67）
--------------------	---------

关于实施西部民族地区开发战略的几个问题

.....	郎晓东 田联刚 盘小梅（75）
-------	-----------------

正确处理西部大开发中的几个关系	宝贵珍（87）
-----------------------	---------

民族学视野中的西部大开发	刘宝明（92）
--------------------	---------

西部大开发中需要注意的若干与民族有关的

问题	李红杰 母景林（101）
----------	--------------

试论西部开发中需要关注的若干与民族因素

相关的问题	宋 全（118）
-------------	----------

西部大开发中的民族问题趋向浅析	王希恩（128）
-----------------------	----------

西部大开发与民族发展	张建新（140）
------------------	----------

·民族法制

西部大开发 立法要先行	吴大华（149）
-------------------	----------

抓住历史机遇 充分行使自治权利	乌小花 (157)
西部大开发与地区间权利义务的合理分担	
——从《禁伐令》实施谈起	温晓莉 (168)
•民族关系	
关于西部大开发中的民族关系问题	刘万庆 (182)
论西部大开发对民族关系的影响	周 健 (191)
西部大开发的主体性及民族性：利益关系与	
社会稳定	陈运辉 (202)
西部大开发与增强中华民族凝聚力	杨盛龙 (221)
西部开发与民族利益的协调	王文长 (230)
•经济发展	
充分利用有利条件加快西部民族地区发展	金安江 (238)
论当前西部民族地区大开发的宏观环境和	
应对策略	李含琳 (249)
西部大开发与民族经济发展决策取向的反思	彭国铭 (265)
培育和激活西部资本市场	李红光 (273)
•文化建设	
文化认同是实施西部大开发的一个重要基础	钟敬文 (280)
西部大开发：中国穆斯林的历史契机	高占福 (283)
西部大开发与繁荣民族文化	张佳生 (290)
•人才培养	
西部开发与民族地区人才政策的调整	孙 懿 (296)
西部大开发最根本的是人才	李建辉 (304)
•国外借鉴	
国外开发不发达地区的实践及其对我国西部	
大开发的启示	郑长德 (313)

西部大开发与我国民族问题

李德洙

西部大开发战略是一件具有划时代意义的大事。实施西部大开发这一英明决策的提出，充分体现了以江泽民同志为核心的党中央统揽全局的远见卓识，表明了在实践中和发展邓小平理论上达到又一新的高度，是在实现各民族共同发展繁荣的道路上，迈出的新的重要的历史性步伐。

一、实施西部大开发战略，是在新的历史条件下解决我国民族问题的必然选择

西部是中华民族的发祥地，也是我国少数民族分布最集中的地区。在历史上，西部地区的各族人民为建设边疆、巩固边疆、维护国家统一做出了重要贡献。在一个相当长的时间内，西部曾经是我国政治、经济和文化的中心，有着辉煌的历史。新中国成立后，党和政府十分重视东西部发展不平衡问题。早在 50 年代，党的第一代领导集体就开始着手解决这一问题。毛泽东同志在他著名的《论十大关系》中强调，要处理好沿海地区工业和内地工业的关系（这里的内地主要就是指中西部地区），国家开始将工业重点投向西部。特别是 60 年代，根据国际局势的变化，从战备的角度出发，进行了“三线”建设，东部地区的大量厂矿企业内迁，在西部地区初步形成了一批现代的工业企业，在一定程度上改变了东部地区工业密度过高的状况。

党的十一届三中全会后，改革开放为我国经济发展注入了巨大的活力。经过 20 多年的发展，东部沿海地区在国家政策的支持下，充分运用自身的区位优势 and 较好的经济基础，经过各方面的共同努力，发生了翻天覆地的变化，积累了相当的实力。以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体高瞻远瞩，从历史与现实的结合出发，明确提出“加快中西部地区发展的条件已经具备，时机已经成熟”，并把这项重大战略任务摆在非常突出的位置。这是继承和发展邓小平同志“两个大局”思想、开创建设有中国特色社会主义事业新局面和实现第三个战略目标所做出的重大决策。

江泽民同志多次强调，要站在全局的高度，学会用政治家的眼光来看待经济问题，善于从政治的角度来认识和分析一切经济活动，要透过经济现象看到它的政治意义。我们一定要站在维护民族团结和祖国统一的全局高度，充分认识加快西部地区特别是少数民族地区的经济和社会发展，对解决当代中国的民族问题具有的十分重大的意义，把思想统一到中央的决策和部署上来。

现阶段，我国的民族问题比较集中在少数民族和民族地区迫切要求加快经济文化的发展上。邓小平民族理论内容十分丰富，其中很重要的一点就是解决我国现阶段的民族问题，要用“三个有利于”的标准，大力发展少数民族和民族地区的经济文化事业。在 1999 年召开的中央民族工作会议上，江泽民同志对我国民族工作的任务作了深刻的总结，提出建国以来我们解决民族问题有两大历史任务，“一是通过进行社会制度的变革，引导翻身解放的各民族人民走上社会主义道路；二是通过社会主义建设，加快各民族特别是少数民族和民族地区的经济社会发展，促进各民族共同繁荣。”通过对少数民族地区进行民主改革和社会主义改造，第一个历史任务已经胜利完成。在此基础上，党和政府

制定了一系列政策措施，大力帮助少数民族和民族地区发展经济和社会各项事业，特别是改革开放以来，少数民族地区的生产力有了很大的提高，各项社会文化事业也有了长足发展，少数民族群众的生活水平大大改善，民族工作的第二项历史任务取得了举世瞩目的成就。现在党中央提出并实施西部大开发战略，既是建设有中国特色的社会主义、实现第三步战略目标的需要，也是完成民族工作第二项历史任务的重大举措。

社会主义时期是各民族共同发展繁荣的时期，是各民族在经济、文化等方面充分发展的时期。我国各少数民族跨越不同的社会制度和发展阶段进入社会主义后，历史上形成的各民族之间发展不平衡的状况还没有完全消除。这既包括少数民族与汉族之间发展上的不平衡，也包括少数民族之间发展上的不平衡，还包括各民族内部发展上的不平衡。在少数民族聚居的西部地区，这些不平衡十分突出。这种发展不平衡的现象，影响和制约了社会主义初级阶段民族问题的解决。解决这些问题，归根到底要靠发展，就是要大力发展民族地区的社会生产力。实施西部大开发战略，促进西部地区经济发展，就是加快少数民族和民族地区发展的根本途径，也是在新的历史条件下，解决我国民族问题的必然选择。

二、实施西部大开发战略，必须把巩固和发展社会主义民族关系摆在十分重要的位置

西部大开发是我国发展史上的一个重大事件，对我国的经济、政治、文化生活将会产生重大的影响，对西部地区的民族关系也将产生深刻的影响。民族关系既包括少数民族与汉族之间的关系，也包括各少数民族之间的关系。在消灭民族剥削和民族压迫制度、建立社会主义制度之后，中国各民族之间形成了平等、团结、互助的社会主义新型民族关系。民族关系的性质基本上是

劳动人民之间的关系，各民族在交往中虽然还会产生一些矛盾，但这是在根本利益一致基础上的劳动人民之间的矛盾。处理好这些矛盾，对于巩固和发展良好的民族关系是十分重要的。

处理好西部地区的民族关系，有几个方面需要引起我们的注意：在历史上，西部地区就是一个民族关系敏感的地区。一些历史遗留问题在民族关系上的负面影响不可能在短期内消除，还需要做长期的努力；西部地区宗教影响深远，民族问题与宗教问题交织在一起，增加了处理民族关系的复杂性；西部地区常常由于边界、水利、草场、森林、矿产资源等方面的矛盾发生一些纠纷，随着西部大开发实施过程中对各种资源的开发利用，这方面的矛盾还会出现；西部地区少数民族传统文化深厚，各民族传统文化与现行的生活方式相互适应与协调发展事关稳定大局；一些民族跨境而居，由于存在语言、文化、宗教等原因，民族关系容易受到国际因素的影响，特别是国外敌对势力和极少数民族分裂主义分子相互勾结，打着民族宗教旗号或利用民族宗教问题蒙蔽少数民族群众，破坏民族地区的稳定，危害祖国的统一，我们与他们之间分裂与反分裂的斗争将长期存在。妥善处理这些问题，保持一个和谐的社会主义民族关系，对于西部地区的稳定和西部大开发的顺利实施非常重要。

为了妥善处理西部大开发过程中的民族关系，做到未雨绸缪，防患于未然，我们应注意做好以下工作：

一是充分认识民族关系发展的趋势问题。西部地区既是我国少数民族分布最集中的地区，也是市场化、社会化程度最低的地区。西部大开发战略的实施必将加快西部民族地区的市场化和社会化程度，推动全国统一大市场的形成。在这种情况下，在民族关系方面会出现“两个趋势”：一个趋势是，随着西部大开发的深入，原有的地区封闭状态将会逐步被打破，逐渐形成全国统一的大市场，社会主义市场经济成为社会主义民族关系的强大经济纽带，各

民族统一于中华民族大家庭的向心力和凝聚力日益增强。另一个趋势是,随着各民族之间的交往的日益扩大,各民族以自尊心和自豪感为主要内容的民族意识将会不断增强,少数民族干部和群众更加关注本民族的形象和各项合法权益的保障与维护。对此,积极引导,则有利于巩固和发展社会主义民族关系;如任其发展,则会产生不利的因素,损害社会主义民族关系。

二是关注西部大开发中人口“双向流动”的问题。改革开放以来,由于沿海地区发展迅速,西部地区大量的人才流向东部,出现了“孔雀东南飞”的现象;实施西部大开发战略,国家在政策和资金上向西部地区倾斜,西部地区的发展速度将会大大加快,人才也会向西部流动。一些务工人员也会随着西部大开发的实施流向西部。可以相信,随着西部大开发的深入,也会出现“孔雀西部飞”的现象。人口双向流动,是经济发展的必然趋势,必然会促进文化的交流,有助于西部地区文明程度的提高。但同时民族工作方面也会出现一些新情况、新问题。城市中的少数民族成分和少数民族人口会不断增多,城市民族工作成为整个民族工作的重要组成部分,做好城市民族工作,发挥其辐射作用,对于搞好西部大开发十分重要。随着各民族流动人口的增多,民族之间的比例会发生一些变化,在交往中也会产生一些矛盾和摩擦。对此处理不好,对民族团结和社会稳定将会产生一些不利的影响,应当引起高度的重视。

三、实施西部大开发战略,必须坚决维护民族团结和社会稳定这个大局

在现阶段,我国各民族的民族特点和民族文化的差别依然存在,经济发展程度上的差距依然存在,这是由各民族所处的生产、生活环境和生产力发展水平决定的。东西部发展差距就是这种差距的集中表现,如果听任这种差距长期存在下去,势必影响

民族团结，危害社会稳定。以往的经验证明，影响社会稳定有多方面的原因，地区之间、民族之间经济发展程度和人民生活水平的不平衡状况也是其中的一个重要原因。社会主义制度的性质决定了不能搞两极分化，如果东西部差距长期存在，将会出现严重的后果，正如邓小平同志指出的：“民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子。”^①

实施西部大开发战略与维护社会稳定是辩证统一、相辅相成的关系。只有实施西部大开发战略，加快民族地区的发展，才能为加强民族团结、维护社会稳定奠定坚实的物质基础；只有加强民族团结、维护社会稳定，才能为实施西部大开发战略创造良好的社会环境。我们要正确把握两者之间的关系，积极推动西部大开发战略的实施。实施西部大开发战略，是一场深刻的社会变革。在这一过程中，随着经济结构和各种利益关系的调整，必然会影响到政治、经济和文化生活的方方面面，产生一系列新情况、新问题，其中一些问题如果处理不好或不及时，就有可能影响到民族团结和社会稳定。同时，西部大开发必将加快对外开放的程度，国外的民族主义思潮和一些敌对势力也会乘机利用这种宽松的社会环境，以各种形式对我进行渗透。对此，我们必须保持高度的警惕，采取切实有力的措施，坚决维护民族团结和社会稳定的大局，为西部大开发战略的顺利实施提供保障。

四、实施西部大开发战略，必须正确处理国家整体利益与少数民族和民族地区利益之间的关系

实施西部大开发战略，代表了全国人民的根本利益。应当指出，在社会主义制度下，国家的整体利益与少数民族和民族地区

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第364页。

的根本利益是一致的。但由于历史的、社会的、民族的等多方面的原因，少数民族和民族地区相对比较落后，为了帮助少数民族和民族地区加快发展，国家采取了许多政策性的措施。也就是说，少数民族和民族地区除了享有共同利益以外，还有一些特殊的利益。国家的整体利益与少数民族和民族地区的利益是辩证统一、并行不悖的。只有坚持和维护国家的整体利益，少数民族和民族地区的利益才能得到充分保障；同样，只有照顾了少数民族和民族地区的特殊利益，才能充分体现社会主义制度的优越性，才能增强各民族的凝聚力，国家的整体利益才会有更加坚实的政治基础。实施西部大开发战略，既体现了国家的整体利益，又体现了少数民族和民族地区的特殊利益，把西部人民多年来梦寐以求的愿望变成现实，对国家、对民族的发展，都是一件功德无量的大事情。在西部大开发过程中，必须坚持国家利益与少数民族和民族地区利益相一致的原则，实现两种利益的完美结合，确保西部大开发战略目标的顺利实现。

五、实施西部大开发战略，必须提供政策和法律法规方面的保障

民族政策是为解决少数民族和民族地区的特殊性问题而制定的，随着形势的发展变化，一定要做相应的调整，不断充实和完善，根据实际情况还要形成一些新政策。在制定新政策时，一定要坚持四个原则，即：“三个有利于”的原则，就是要有利于社会主义社会生产力的发展、有利于社会主义国家综合国力的提高、有利于人民群众生活的改善；“三个引进”的原则，就是要注意引进人才、引进技术、引进资金；“三个离不开”的原则，就是汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、少数民族也相互离不开；“借鉴吸收优秀文化”的原则，就是既要继承和发扬本民族的优秀文化传统，又要善于吸收汉族和其他先进民族的文

化传统，还要注意吸收国外先进文化和人类一切优秀文明成果。一个民族如果只抱着自己过去传统的文化不放，是没有前途的。同时，要积极协助各级立法部门，及时出台一些法律法规，要用法律的形式把西部大开发中国家对少数民族和民族地区的优惠政策规定下来，使民族政策的落实有法律的保证，以法律、法规保障西部大开发战略的实施。

国家民委是国务院主管民族工作的职能部门，在西部大开发中要责无旁贷地担负起相应的责任。要在更宽广的视野内，用更敏锐的思想和开拓创新的精神，形成新的工作思路。民委发起的“兴边富民行动”就是新的思路，对 22 个人口较少的少数民族的教育和脱贫进行重点扶持，也是新思路。我们不仅要继续为少数民族和民族地区办实事，解难题，更重要的是要把民族工作从繁忙琐碎的事务中解放出来，由事务性服务向宏观性服务转变，集中精力研究国家的战略部署、大政方针，以及少数民族和民族地区的经济社会发展问题，当好中央的参谋和助手；民族工作要由主要依靠各级民委推动向依靠社会力量推动转变，推动民族工作社会化，特别是要抓住多渠道、多层面参与制定有关少数民族和民族地区发展的各项政策的职能；由计划经济体制下的工作职能向市场经济体制下勇于开拓创新转变，使民族工作部门充满活力与生机。

世纪之交的中国万象更新，西部大开发战略的实施使我们的民族工作进入了一个新的历史时期。我们要在以江泽民同志为核心的党中央领导下，以邓小平理论为指导，深入贯彻落实中央民族工作会议精神，同心同德，开拓创新，锐意进取，为西部大开发和开创民族工作新局面做出应有的贡献。我们相信，经过几代人的共同努力，通过西部大开发战略的实施，我国的各个民族一定会发展成为现代的、文明的民族，中华民族一定会以崭新的面貌跻身于世界先进民族之林。

致“兴边富民行动”领导小组的一封信

费孝通

(2000年2月24日)

春节前，国家民委的同志来看我，邀我参加“兴边富民行动”新闻发布会，并就担任领导小组的名誉顾问，征求我的意见。感谢同志们的关心和信任。耄耋之年，动手做事已经力不从心，却很乐意为后来人敲边鼓、跑龙套。所以，名衔，我领受，由于其他原因，没有能够到会，看望久违了的第一线的民族工作的同志们。请代问同志们新春好！

现在，西部大开发这个世纪大题目已立起来了。各地、各部门竞相抓紧研究怎样切题、破题，力争拿出一流的佳作。中央提出总体构想之后，需要有若干的专题规划，以有目标、分阶段地逐步推进和实施。我看，“兴边富民”是可以起到这种作用的专项规划和配套工程。兴边富民，是全国的事情，但首先是少数民族和民族地区的事情。国家民委发起这项行动是应该，也是适宜的，于国于民都做了件有意义和有益的事。

中国形成多民族统一国家已有两千多年了。在两千多年的时间里，有一个重要的历史现象：天下未乱边先乱，天下已定边未定。观边疆治乱兴衰，可知国家统一还是分裂，国力强盛还是贫弱，民族和睦还是纷争，都与边防有着密切的联系。古代称边疆

作“四裔”，称边疆少数民族作“四夷”。总的看，中国历代王朝对边疆和边疆少数民族多采用羁縻怀柔政策，“因俗而治”，“一仍其旧”。就是汉、唐、元、清强盛时期，也都无力实行直接统治，无法做到全国政令统一。根本原因在于他们实行的是民族压迫制度，采取的是民族歧视政策。直到解放初期，边疆少数民族仍然保存着各种各样的政治制度和各种各样的社会经济形态。新中国成立后，党和政府领导了一场社会革命，从而引导边疆各民族共同走上了社会主义道路，帮助边疆地区发展经济文化，取得了历史性的伟大成就。

人类跨入新的千年、新的世纪，大中国正在走向空前的大统一，中华民族正在实现伟大的复兴，在我们朝着现代化建设第三步战略目标迈进，着力提高国际竞争力和增强民族凝聚力的时候，加快边境地区的发展，实现富民、兴边、强国、睦邻，不仅十分重要、十分必要，也是完全可以办得到的。

“兴边富民行动”应当抓住两个中心词作文章。一个是“边”。我国陆地边境的绝大部分地区，都在少数民族地区。“边”有时也是资源，是优势。在海上交通兴起之前的一千多年里，陆路交通发挥了主导作用，正是通过举世闻名的丝绸之路，把亚欧大陆上几乎所有的国家都紧紧地连在了一起。我国边疆各少数民族都为促进中西交流和创造灿烂的中华文明做出了自己的贡献。实践表明，只有开放，才能活边，最终才能兴边。当前，应当更加重视发挥少数民族在对外开放中的优势，通过沿边的大开放，促进边疆的大开发，实现大发展。必须看到，我国西部面对的两种资源和两个市场，比东部面对的两种资源和两个市场更有潜力，而且具有极为重要的战略意义。

另一个是“民”。孟子说：民为贵，社稷次之。富民才是根本。边民富，才能边防固。我一向认为，民族地区的发展必须包括少数民族的发展，不能离开少数民族的发展讲民族地区的发展。