



中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



XIBU KAIFAZHONG MINZU LIYI
GUANXI XIETIAO JIZHI YANJIU

王文长 等著

西部开发中民族利益 关系协调机制研究

中央民族大学出版社

中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



王文长 等著

西部开发中民族利益 关系协调机制研究

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部开发中民族利益关系协调机制研究/王文长等著. 北京: 中央民族大学出版社, 2007.4

ISBN 978-7-81108-309-5

I. 西… II. 王… III. ①民族关系-研究-西北地区②民族关系-研究-西南地区 IV. D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 161970 号

西部开发中民族利益关系协调机制研究

作 者	王文长等
责任编辑	张 山
美术编辑	赵秀琴
出 版 者	中央民族大学出版社 北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081 电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部) 68932218(总编室) 68932447(办公室)
发 行 者	全国各地新华书店
印 刷 者	北京宏伟双华印刷有限公司
开 本	880×1230(毫米) 1/32 印张:9.875
字 数	245 千字
印 数	2000 册
版 次	2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81108-309-5
定 价	20.00 元

版权所有 翻印必究

中央民族大学“十五”“211工程”学术出版物编审委员会

主任委员：陈 理

副主任委员：郭卫平

委 员：王锺翰 施正一 牟钟鉴 戴庆厦 杨圣敏 文日焕

刘永佺 李魁正 朱雄全 宋才发 冯金朝 邓小飞

经济学院“十五”“211工程”编委会

主 任：刘永佺

副主任：张丽君 张建平 李克强

编 委：施正一 刘永佺 宋才发 张丽君 李克强 张建平

王文长 王天津 黄健英 李红梅 谢丽霜 王玉杰

目 录

第一章 导论	1
一、导言：选题、思维及方法.....	1
二、中国的民族结构与民族利益关系.....	4
三、民族利益关系协调方式的变化.....	7
四、少数民族在西部开发中的利益	11
五、西部开发中民族利益关系协调机制的建设	17
六、在加快经济发展中促进民族利益关系的协调	26
第二章 中国的民族结构与民族利益关系	29
一、中国的民族结构	29
二、中国的民族利益结构	40
三、民族利益的整合	48
第三章 中国协调民族利益关系的政治内涵	55
一、民族利益关系在民族关系中的核心地位	56
二、协调民族利益关系的法制基础—— 《民族区域自治法》	64
三、协调民族利益关系的国家意志	68
第四章 在不同体制下民族利益关系协调方式的变化	79
一、计划经济体制下民族利益关系的协调方式	79
二、市场经济体制下民族利益关系的协调方式	88
第五章 少数民族在西部开发中的利益实现方式	95
一、西部开发中的利益主体	95
二、少数民族在西部开发中的角色定位	97
三、西部开发中少数民族利益的主要表现形式	99

四、少数民族在西部开发中的利益实现能力 及面临的主要矛盾	104
五、西部开发中少数民族利益实现的主要方式	106
第六章 西部开发政策及项目实施的利益覆盖状态	116
一、西部大开发政策出台的经济社会背景	117
二、西部大开发政策的实施和调整	119
三、西部大开发政策的实施效果评价	124
四、西部大开发政策调整的方向	127
五、西部开发中战略性开发项目的利益 覆盖态势分析	129
第七章 西部开发中民族利益关系协调机制的建设	133
一、西部开发中民族利益关系协调机制建设的背景： 中国的民族结构与民族利益关系	134
二、西部开发中民族利益关系协调机制建设的关键 环节是明晰利益主体的产权关系	135
三、西部开发中民族利益关系协调机制的建设思路	142
第八章 政府在民族利益关系协调中的功能	146
一、政府在民族利益关系协调中的功能产生于 政府在民族利益关系协调中的权益结构	147
二、政府协调功能的表现形式	150
三、政府协调民族利益关系的重要实践	152
四、政府协调的定位与市场协调的关系	155
第九章 西部开发中西南少数民族地区的 利益结构与协调机制	159
一、西南少数民族地区的民族结构与民族关系	159
二、西南多民族地区的民族发展与利益结构状况	164
三、西南多民族地区的资源开发对各民族 发展的影响	172

四、西南多民族地区经济发展中的利益协调方式	178
五、资源开发中民族利益关系协调的案例分折	181
第十章 青藏地区的开发方式和利益关系的协调	188
一、开发青藏地区的特殊性	189
二、青藏地区开发涉及的主要利益关系	200
三、青藏地区资源开发与环境利益的协调	213
四、加快青藏地区经济发展的方式和途径	221
第十一章 西部开发中的新疆民族利益关系研究	231
一、新疆的民族结构与民族发展状况	231
二、新疆的经济发展与民族利益关系状况	245
三、西部大开发对新疆民族利益关系的影响	266
四、经济发展与民族利益的协调方式	283
五、案例分析：“西气东输”项目中的利益关系	289
第十二章 在加快发展中促进民族利益关系的协调	296
一、协调民族利益关系的基础在于加快发展	296
二、加快少数民族和民族地区经济发展是协调 民族利益关系的具体内容	300
三、加快少数民族和民族地区经济社会发展， 促进各民族共同繁荣	303
主要参考文献	306
后记	310

第一章 导 论

一、导言：选题、思维及方法

1.1 选题

西部开发的事实早已存在，自西部地区的居民生息繁衍于西部始，就在谱写西部开发的历史。民族的形成与国家意志的干预，使西部地区的居民在开发过程中的自然关系和自发行为发生了变化，西部开发渐渐成为国家行为主导的概念。国家行为主导的西部开发概念蕴含着西部处于被开发的被动地位的语境，这种语境同时使当地居民沦为被动状态，一方面利益实现受到新开发力量的约束，一方面等待开发成为陪伴国家制度安排的一种姿态。提出“西部开发中民族利益关系协调机制研究”的命题，在潜意识上，正是反映出国家行为主导的西部开发概念所蕴含的语境。这种事实，既然作者也已无法逃脱，直接面对便更是必要了。

对西部开发的探讨，从呼吁到战略的实施，理论界的视野主要集中在开发形式、内容及资源配置的一般过程中，而对利益实现形式及分配过程人的关系则关注较少，物的关系遮蔽着人的关系。实际上，经济活动的物的关系，本质上都是人的利益关系，而且是落实到具体人的利益关系。具体人的利益关系的状态决定着经济活动物的关系的状态，因此，实施西部大开发战略，推进西部开发最核心的问题和关键环节是协调西部开发中人的利益关系。由于中国西部是多民族杂居的地区，西部开发中人的利益关

系必然反映到民族利益关系。民族利益关系是在存在民族身份认同的历史背景下,各民族成员在争取自身利益的过程中,对民族共同利益的认同并构成的相互关系。

1.2 思维

民族利益关系的协调是一种思维方法,也是分析方法的出发点。对西部开发中的民族利益关系协调的逻辑思维建立在四点假设之上:

其一,民族利益关系的形成存在历史的客观基础,与各民族的生存环境并自发形成的社会分工相关。各民族获得的生存环境在一定程度上制约着产业结构的类型和演进状态,进而影响到各自的经济生活特点及发生的社会分工形式。如生活在山区、草原的居民更长久地滞留于农牧业生产方式中。社会分工及市场关系、信息、资源等方面的差异,导致经济利益实现的差异,在民族之间便表现为民族利益差异的形式。民族利益实现状态的差异,既有自然方面的原因,即自然生态环境的影响;也有社会方面的原因,即来自民族关系的影响。而且这两方面因素也是相关联的。

其二,民族利益关系是动态的、变化的。导致民族利益实现的差异的自然方面与社会方面的原因是变化的。技术条件、市场条件、生活方式的变化会引致产业发展潜力和市场利益的变化;改进民族关系,其重要内容就是改进民族间的经济利益关系。民族利益关系的变化与民族关系其他方面的变化紧密相关。

其三,民族利益关系存在一致性的共同基础。民族利益关系不是简单的利益再分配关系,民族利益的实现涉及分配关系,但首先存在分工协作的利益整体,有效率的分工协作是民族利益整体增长的前提,促进民族利益整体的增长是改善民族利益关系的基础。提高民族利益关系的协调效率,减少摩擦和损耗,符合各

民族的共同利益。增进利益整体，降低分配冲突的损耗，也是利益一致性的表现；一致性还表现在国民经济的分配与再分配关系上，表现在国民经济的整体利益和相互依赖上及国民待遇本身。

其四，经济利益是民族利益的核心内容，协调经济利益关系是协调民族利益关系的基础。

1.3 方法

民族利益关系是一种结构，即民族利益关系所结合的整体构成。同时，民族利益关系的结构状态本身就是一种结果，即民族利益关系的结构决定于另一种结构，存在导致民族利益关系结构的结构。民族利益关系可以视为后一结构的功能的呈现；同时，民族利益关系又转而影响调整后一结构的状态。结构关系演化的动力源于关系的矛盾与调整。矛盾的积聚、激化或者导致结构关系的崩溃，或者通过调整而改进结构关系。这是结构关系演化的两种基本形态。要维护民族利益关系一致性的共同基础，就必须明了民族利益关系结构，了解结构关系的矛盾状态，然后才可能协调民族利益关系，建设符合民族利益关系一致性共同基础要求的秩序。因此，结构分析是研究西部开发中民族利益关系及协调机制的基本方法；相应地，整体观也是必然的思想方法。但整体观是以个体的存在和价值为出发点，整体利益必然以个体利益为基础。对民族利益关系的协调，必须建立整体利益与个体利益和谐统一的新思维。

对民族利益关系的协调涉及利益实现的分配与再分配，并通过量加以表现，但对民族利益关系的协调恰恰难以形成绝对量的尺度。民族利益关系的复杂结构和动态性，决定了量的关系具有模糊性和相对性，灵活变通的政策性措施及原则成为更易于把握的工具。

对民族利益关系的结构分析，实证研究主要表现为个案细节

的解构与建构。由此说明个案类型的协调方式,为民族利益关系的协调提供范例。这本身也为结构整体的研究奠定基础。对民族利益关系的结构分析还必然带有规范研究的色彩,因为对民族利益关系的协调本身便蕴含着价值判断,这种价值判断同时也融汇于结构分析的相互约束关系之中。规范研究主要表现在个案分析、比较、抽象化过程和协调原则的判断、选择上。

对民族利益关系的协调,涉及到社会分工的自发过程所造成的利益实现差异,这种状况在中国西部地区还表现出与民族——地域相关的层次差,但这不是典型的社会分层。把社会分层理论或阶级分析方法运用于民族利益关系的分析存在明显的方法局限性,只能作为一种方法借鉴予以关注。

对西部开发中民族利益关系分析方法的运用,不管是哲学思考还是具体工具的运用,都应该是符合历史发展的事实和内在要求,体现以当地居民为主体的人本观以及人与自然、人社会关系和谐的美学观。

二、中国的民族结构与民族利益关系

2.1 中国的民族结构

中国是一个统一的多民族国家,多民族、多人口、多文化类型是中国民族结构的基本特征。多民族大杂居小聚居的统一整体,既形成、塑造了中华民族的凝聚力和一致的利益,又包容了多民族体的文化个性和利益形式。各民族悠久的历史文化自信和强烈的发展要求,形成中国民族发展的生动结构和丰富内涵。55个少数民族人口虽然仅占总人口的8.41%,但总量超过1亿人口,人口数量巨大,民族自治地方占国土面积的63.87%,少数民族和民族地区的发展已成为中华民族振兴的基本内涵。55个

少数民族与汉族在长期的共同发展中已经形成相互依存、不可分离、荣辱兴衰与共的紧密关系，奠定了各民族在共同发展中的利益关系协调的历史前提和坚实基础。多民族共同发展并凝聚的中华民族结构整体是中国民族结构的基本形式。

多民族大杂居小聚居的基本事实是中国各民族在共同发展过程中存在差异的直接原因。与地理环境、自然条件相关的社会经济发育状况并形成的历史基础，遗留、呈现了现实的中国区域经济发展格局。分布在西部边疆地区、高寒山区的一些民族，社会发育相对缓慢，现代经济发展的基础薄弱。发展不平衡成为中国民族结构呈现的民族发展差异的突出现象，这种现象既存在于民族之间，也存在于同一民族内部。

发展不平衡并相应表现出的利益实现不平衡是各民族共同发展过程难以回避的利益关系和历史背景，即历史遗留的事实上的不平等。因此，中国共产党执政以来民族工作的两大历史任务，一是通过进行社会制度的改革，引导翻身解放的各民族人民走上社会主义道路；一是通过进行社会主义建设，加快各民族特别是少数民族和民族地区的经济社会发展，促进各民族的共同发展。^①在这一过程中，因民族关系的根本性变化，民族政策由民族压迫转变为民族平等，民族利益关系由对立转变为人民内部利益关系。这是在新的历史时期中进一步强化的各民族共同发展并凝聚的中华民族结构整体所衍生的民族利益关系结构。这一结构既内在于矛盾，又表现出根本利益的一致性。各民族根本利益的一致性协调民族利益矛盾的内在力量和基础。

^① 参见江泽民：《在中央民族工作会议暨国务院第三次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，载《人民日报》，1999年9月30日第1版。

2.2 与民族结构对应的利益结构及关系

中国的民族结构在空间形式上呈现出在一定程度上影响到民族间发展状态的民族分布，与民族分布的空间结构相对应导致了民族利益结构的具体形式。民族分布对民族利益结构形成的影响主要表现在：民族分布影响到产业发展的自然差异和自发的社会分工。民族分布的空间结构与民族发展的客观条件并导致的民族利益结构具有直接的相关性，而且这种相关性呈现出人为因素与客观条件相互强化的状态。人为因素主要是具体社区人的认知状态和能力所形成的自身利益实现状态，客观条件即具体生存环境的资源配置条件。历史上农业社会所强化的农耕优势以及汉族集团的融汇壮大并形成的民族分布格局，使少数民族主要分布于农耕条件较差，并相对于汉族集团的自我中心地区的边远地区。^①人为因素与客观条件的相互强化构造并强化了以不平衡发展为背景的民族利益结构关系。

以不平衡发展为背景的民族利益结构关系，因开放过程的发展竞争而更充分地动员民族意识，强化民族利益认同，各族体的文化和生活状态在获得新的参照区间时，文化差异和发展差距的存在必然导致民族意识的增强和发展与平等意识的觉醒，争取民族权益的要求随经济发展与扩大开放而更加突出，环境自然差异和自发社会分工的一般地域利益关系，也因地域结构与民族分布结构的相关性而采取了民族利益关系的形式。这样，汇合民族分布空间结构、社会发育及资源配置条件的边缘化所强化的民族利益实现差异，便使得民族利益结构更趋复杂，使民族利益关系协调更具艰巨性和特殊性。在封闭状态下民族利益关系的隐性化，

^① 参见王文长：《中国经济发展的B面——经济发展与民族利益的整合》，北京：民族出版社1997年版，第63至68页。

在开放状态下转为显性化，民族利益主体意识强化，利益实现要求更为强烈。而且，在开放条件下，原发展滞后的民族因其经济发展及利益实现能力相对弱，利益实现要求与实现能力严重不对称，矛盾便更加突出。同时，利益协调的市场自发导向总是更倾向于强势一方，即所谓“马太效应”。这也使民族利益关系结构的变化承受着巨大压力，利益关系的协调不仅是经济关系的协调，而且是政治关系的协调。

三、民族利益关系协调方式的变化

3.1 中国民族利益关系协调的政治内涵

以经济利益为基础的民族利益关系是民族关系的核心和集中表现。全部民族关系都根源于利益关系，建立在经济利益基础之上。

马克思主义唯物史观认为，民族间的相互关系取决于各民族的生产力、分工和内部交流的发展程度。法的关系根源于物质的生活关系。协调经济利益关系是协调民族关系的根本，只有在解决民族问题的物质条件已经存在的时候，才可能解决民族问题。因此，发展各民族的生产力是解决民族问题、协调民族利益关系的根本途径，从政治的高度重视民族关系的经济利益基础建设是中国民族利益关系协调的重要内涵。

中国民族利益关系协调的政治内涵还表现在协调民族利益关系的法制保障和国家意志上。中国在社会主义法制的建设完善过程对民族利益关系的协调也趋于规范化，民族区域自治法作为规范民族关系的基本法，奠定了协调民族利益关系的基本制度和法制基础。新修订的民族区域自治法更加突出对民族自治地方经济利益的保障，其有关维护民族权益的条文便是协调民族利益关系

的法律依据。同时通过具体的政策措施,要求更加重视和积极帮助少数民族和民族地区发展经济,体现协调民族利益关系的国家意志。

3.2 在计划经济体制下民族利益关系的协调方式

中国民族利益关系协调的政治内涵规定了协调民族利益关系的基本方向和准则,但不同体制下的民族利益关系协调方式也因管理体制的不同而变化。在计划经济体制下,中央集权并对资源配置的指令性计划安排,是民族利益关系的制度背景和协调方式。公有制的产权结构和大锅饭的利益分享形式在很大程度上模糊了利益主体的界限和意识。这种状态对民族利益关系的演化产生了两方面的影响:一方面充分发挥了中央的协调权威,通过资源配置的指令性计划安排实现生产力布局的意图,从国民经济发展的整体上实现对民族利益关系的协调,构建西部地区、少数民族地区现代经济发展的基本框架,通过一系列重大项目的建设带动少数民族和民族地区的发展;另一方面,也累积了一些矛盾,利益主体界限模糊和指令性资源配置并不等于化解了利益主体差异的存在,民族利益关系只是暂时采取模糊形式而已,各自的利益诉求只是暂时处于隐性状态,一旦社会经济生活的封闭状态和资源配置及分配的强制性略有放松,利益主体及各自的利益诉求必然显现。

在计划经济体制下,西部开发过程民族利益结构关系的典型形式是上级国家机关在民族地区经济的企业及资源开发项目的利益分配与当地居民的利益关系。计划经济的公有制背景名义上构造了整体利益和一致性,但利益关系事实存在。这样,由其结成的关系结构及矛盾形式也必然存在。国家通过资源的配置计划安排实现生产力布局的调整,争取国民经济在区域格局相对均衡的发展,但企业及开发项目的利益实现、分配形式与当地居民的利

益实现并非天然一致。企业、项目及地方居民的利益形式具体明确,各地的主体形式越明确,利益关系中利益主体的利益内敛现象越突出。凡是企业和项目与当地居民的利益实现形成二元结构和藩篱,企业和项目的利益实现不能相关地带动当地经济发展,不能给当地居民直接造就福祉,利益关系的矛盾必定突出。这正是计划经济体制下民族利益关系协调方式意图或目标与行动及结果之间的差距和矛盾。只有当企业和项目与当地居民的利益呈开放相融状态,有效地带动当地经济发展,直接改善当地居民的生活福利和质量,利益关系和利益整体的形成避免了内耗,其协调方式才富有效率。可见,国家一致的良好愿望必须有良好的协调方式和机制才能落实和形成效率。

3.3 在市场经济体制下民族利益关系的协调方式

市场经济对利益主体自主性和自由竞争的强化,势必影响到民族利益关系。尽管对民族利益关系的协调具有很浓的政治色彩,但在市场经济体制下,经济利益的形成、实现、分配是由市场主导的,西部开发中民族利益关系的协调整体上属于市场协调。

但在现实的制度环境下,市场协调的准则、方式不可避免地受到非市场因素的制约。国家政治资源的配置是协调民族利益关系的重要因素。事实上,现实生活中并不存在纯自发市场协调的准则和方式,来自政权利益的政治意图总是渗透到市场关系中。这一方面为民族利益关系的协调提供新的空间和资源,另一方面也使得民族利益关系的协调愈加复杂化。

争取效率与公平的和谐是市场经济体制下协调民族利益关系的基本原则。借助国家政治资源在市场导向下协调民族利益关系,争取效率与公平的和谐,其主要途径和方式是通过建设效率环境和创造公平机会,保障民族利益得到更充分实现。政治资源

的动员和发挥作用采取市场经济制度规范内的形式,按照市场经济所规范的利益主体合作与竞争框架,合法地、符合市场竞争程序地争取民族利益和协调利益关系。政治资源动员和发挥作用的结果就是保障在遵循市场导向获得效率的同时,也更充分地维护公平,不是把民族利益关系协调放在逆市场的位置上,而是遵循市场经济配置资源,调节经济生活的基本原则。

市场调节客观上增强了民族利益主体的自主性和责任感,更充分地调动利益主体参与关系协调的民主意识。合作竞争与明晰的利益边界是市场经济体制下民族利益主体存在和发展相互关系的基本特点,这就要求协调方式循着明晰的利益边界发展合作竞争关系,在合作竞争框架内构造民族利益关系。

3.4 西部开发的协调内涵

中国的少数民族人口和民族自治地方主要集中在西部地区,西部地区的民族自治地方占西部总面积的 86%,占全国民族自治地方的 96.72%,少数民族人口占西部地区人口的 1/5,占全国少数民族人口的 3/4。实施西部大开发战略,其战略安排本身就是针对中国民族利益结构关系现实状态的一种利益关系协调方式和行动。西部开发的协调存在双重含义:一方面西部开发行动本身便源于中国区域发展格局中民族利益关系结构变化压力和协调的需要,即通过西部开发对民族利益关系历史上的不协调以及这种不协调的延续和消极影响进行协调。西部开发直接以国家战略的高度提出,政府导向、发动成为推进西部开发的重要特点,并直接肯定西部开发就是民族地区开发,是加快少数民族和民族地区经济发展、促进各民族共同繁荣的重大战略举措。可见,对民族利益关系的协调是西部大开发战略的题中之义。

另一方面,西部开发的行为和过程也面临着对民族利益关系的协调问题,即西部开发行为和过程发生的民族利益关系、酝酿