

SHAOSHU MINZU
SHIYE FAZHAN
ZHUANGKUANG
SHIYU PINGGU
BAOGAO

少数民族事业发展 状况“十一五” 评估报告

国家民族事务委员会经济发展司 编

民族出版社

少数民族事业发展状况 “十一五”评估报告

国家民族事务委员会经济发展司 编

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

少数民族事业发展状况“十一五”评估报告 / 国家民族事务委员会经济发展司编. —北京: 民族出版社, 2015.11
ISBN 978-7-105-13747-3

I. ①少… II. ①国… III. ①少数民族-民族工作-研究报告-中国-2006~2010 IV. ①D633

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第043482号

少数民族事业发展状况“十一五”评估报告

责任编辑	毛乐燕
封面设计	海龙视觉
出版发行	民族出版社
地 址	北京市和平里北街14号
邮 编	100013
网 址	http://www.mzpub.com
印 刷	北京彩云龙印刷有限公司
经 销	各地新华书店
版 次	2015年11月第1版 2015年11月北京第1次印刷
开 本	880毫米×1230毫米 1/32
字 数	240千字
印 张	8.625
定 价	25.00元
书 号	ISBN 978-7-105-13747-3/D·2670(汉413)

该书若有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换
汉文编辑一室电话: 010-64271909 发行部电话: 010-64224782

前 言

少数民族事业，是党和国家解决民族问题，坚持和完善民族区域自治，推动少数民族和民族地区经济社会发展，保障少数民族合法权益，巩固和发展社会主义民族关系，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的一项综合事业。大力发展少数民族事业，是适应我国多民族基本国情的客观需要，是增进民族团结和维护社会稳定的重要保障，是实现全面建设小康社会战略任务的必然要求。少数民族事业的蓬勃发展，事关我国各族群众的福祉，事关社会主义现代化建设的全局，事关国家长治久安。

长期以来，党和国家高度重视少数民族事业的发展，作出了一系列重大决策部署，采取了一系列重要举措，实施了一系列优惠扶持政策，极大地促进了少数民族事业繁荣发展。特别是《少数民族事业“十一五”规划》颁布实施以来，我国少数民族事业快速发展，取得显著成绩。2012年7月12日，《少数民族事业“十二五”规划》（国办发〔2012〕38号）获国务院审批通过并向全国正式发布。该规划对我国少数民族事业未来五年的发展作出了详尽规划和具体安排。然而，从总体上看，少数民族事业发展还不全面，发展水平还很低，民族之间、民族地区之间发展不平衡，这与少数民族和民族地区的发展要求不相适应。因此，在“十二五”开局之初，收集整

理少数民族和民族地区发展数据,采用科学的评估方法,对“十一五”时期少数民族事业发展状况进行客观准确评价,回顾过去、展望未来,找出差距、立足优势,提出符合发展实际的对策建议,促进少数民族事业更好更快发展,具有重要的现实意义。

本书对“十一五”时期少数民族事业发展状况进行了全方位评估,特别是科学地设计了评估少数民族事业发展的评估指标体系,运用国内外通用的经济计量分析方法,不仅对“十一五”时期少数民族事业发展进行整体评价,而且还分别从自治区、自治州、自治县三个层次对少数民族事业发展状况进行具体评价和分析,并宏观地找出存在的主要问题,最后提出有针对性的对策建议。

编撰《少数民族事业发展状况“十一五”评估报告》,是国家民族事务委员会经济发展司加强与学术界及有关方面联系的新途径,热诚欢迎广大读者提出宝贵意见。

目 录

第一章 绪 论	1
一、评估背景	1
二、《少数民族事业“十一五”规划》的主要内容	13
三、“十一五”时期少数民族事业发展的支持政策	15
四、“十一五”时期少数民族事业发展概貌	21
五、“十二五”时期少数民族事业发展面临的新形势	28
第二章 少数民族事业发展综合评价监测体系	33
一、构建少数民族事业发展综合评价 监测体系的意义和目的	32
二、国内外各种发展评价指标体系综述	34
三、少数民族事业发展综合评价监测体系构建的 基础和功能	41

四、少数民族事业发展综合评价监测体系的	
指标框架及说明	44
五、少数民族事业发展综合评价监测体系的评价方法	54
第三章 少数民族事业发展“十一五”整体评价	59
一、评价指标体系与方法	61
二、民族自治地方少数民族事业发展	
综合评价结果与分析	65
三、“十一五”时期民族自治地方少数民族事业发展	
年度对比分析	73
四、“十一五”末与“十五”末民族自治地方	
少数民族事业发展对比分析	79
五、主要结论	82
第四章 民族自治区少数民族事业发展评价与分析	85
一、评价指标体系与方法	85
二、民族自治区少数民族事业发展评价综合结果	
与分析	90
三、民族自治区少数民族事业发展	
评价的各项指标对比分析	95
四、主要结论	126

第五章 民族自治州少数民族事业发展评价与分析·····129

一、评价指标体系与方法·····129

二、民族自治州少数民族事业发展评价综合结果
与分析·····133三、民族自治州少数民族事业发展评价的各项指标
对比分析·····138

四、主要结论·····171

第六章 民族自治县(旗)少数民族事业发展
评价与分析·····174

一、评价指标体系与方法·····175

二、民族自治县少数民族事业发展综合评价与分析·····182

三、民族自治县少数民族事业发展各项指标对比分析·····203

四、主要结论·····220

第七章 “十一五”时期少数民族事业发展
存在的问题·····222一、经济发展差距持续扩大,跨越式发展后劲
明显不足·····222二、社会事业发展严重滞后,公共服务均等化
任重道远·····224

三、民生工程历史欠账太多，项目争取和经费配套	
困难	230
四、科技人才队伍发展滞后，创新性发展后劲	
明显不足	234
五、涉及民族因素事件增多，事务管理制度化	
面临考验	238
六、防灾减灾管理任务艰巨，生态与环境建设	
压力增大	240
第八章 促进少数民族事业发展的对策建议	242
一、深入贯彻党的民族工作方针政策	242
二、加大中央和地方对民族地区的支持力度	243
三、扩大民族地区各级政府的社会管理职能	245
四、推进基本公共服务均等化	245
五、实施科技与人才优先发展战略	248
六、加强民族事务管理工作	251
七、加强生态环境建设，提高防灾减灾能力	252
参考文献	257
后 记	266

第一章 绪 论

一、评估背景

（一）评估目的和意义

少数民族事业，是党和国家解决民族问题，坚持和完善民族区域自治，推动少数民族和民族地区经济社会发展，保障少数民族合法权益，巩固和发展社会主义民族关系，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的一项综合事业。大力发展少数民族事业，是适应我国多民族基本国情的客观需要，是增进民族团结和维护社会稳定的重要保障，是实现全面建设小康社会战略任务的必然要求。少数民族事业的蓬勃发展，事关我国各族群众的福祉，事关社会主义现代化建设的全局，事关国家长治久安，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

第一，加快少数民族事业发展是贯彻科学发展观和全面建设小康社会的需要。科学发展观要求坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济、社会和人的全面发展。少数民族社会事业的发展突出强调民生问题，坚持民生问题与促进社会发展并重，而不是一味强调发展经济，只有使物质文明、政治文明和精神文明协调发展，在开发自然的过程中实现人与自然和谐相处，才是实践

了科学发展观。全面建设小康社会的核心是人的全面发展，也就是人的财富增加和幸福程度增长。仅有经济增长带来的财富的增加、生活水平的改善和社会富裕程度的提高不是全面小康社会，全面小康社会要求经济的增长能更多地满足人发展的需要和获得保障的需要。这正是少数民族社会事业全面发展的要求。

第二，加快少数民族事业发展是维护民族团结和构建社会主义和谐社会的需要。进入新世纪以来，伴随着国际形势的深刻变化，世界范围内的民族问题日益突出。受国内外各种因素的影响，我国国内民族问题也日益凸显，民族关系中的不和谐因素趋于增多，这些因素如果积累到一定程度，就可能会演化为大的社会动荡，将对维护社会稳定发展和民族团结极为不利，也与构建和谐社会的目标相悖。因此，只有全面提升少数民族社会事业发展水平，改善少数民族群众的物质文化生活条件，促进少数民族和民族自治地方经济社会全面协调发展，才能开创各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展的新局面。

第三，加快少数民族事业发展是落实我国“十二五”规划纲要的需要。“十二五”规划纲要指出，以加快转变经济发展方式为主线，是推动科学发展的必由之路。其基本要求是：坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点；坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点；坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。少数民族社会事业的发展要求民族地区人民生活的各个方面质量的全面提升，只有致力于民族地区的经济、社会和资源环境全面协调发展，才能真正地实现转变经济发展方式，更好地实践科学发展观。

长期以来，党和国家高度重视少数民族事业的发展，作出了一系列重大决策部署，采取了一系列重要举措，实施了一系列优惠扶持政策，极大地促进了少数民族事业繁荣发展。特别是2007年《少

数民族事业“十一五”规划》的颁布，为少数民族事业发展明确了总体目标，提出了具体任务，实施了重点工程。

《少数民族事业“十一五”规划》颁布实施以来，我国少数民族事业快速发展，取得显著成绩。但总体而言，由于历史、自然等因素的影响，少数民族事业发展仍面临一些突出问题和特殊困难，民族地区与发达地区的差距仍然存在，与此同时，民族地区内部差距也较为明显。因此，在“十二五”开局之初，收集整理少数民族和民族地区发展数据，采用科学的评估方法，对“十一五”时期少数民族事业发展状况进行客观准确评价，回顾过去、展望未来，找出差距、立足优势，提出符合发展实际的对策建议，促进少数民族事业更好更快发展，具有重要的现实意义。

同时，通过民族地区与其他地区以及民族地区内部之间横向与纵向对比，力图探寻在东部发展、西部开发、东北振兴、中部崛起的不同发展政策背景下，如何结合少数民族及民族地区发展实际，特别是发挥当地的自然生态、文化习俗等特色优势，坚持分类指导方针，明确区域发展政策的效应及其影响， also 具有很强的理论指导意义。

（二）评估对象及其基本情况

少数民族事业是巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，加快少数民族和民族自治地方经济社会发展，促进各民族共同繁荣进步，实现各民族和谐发展的一项社会事业。少数民族事业发展，是指少数民族和民族地区经济、政治、文化、社会、法制等多个领域的一定水平的全面发展和平衡发展。在进行评估时，本研究既着眼于“十一五”时期少数民族事业发展状况的整体分析，又分别从民族自治区、自治州和自治县三个层次开展民族自治地方的具体评价。

本报告选择从民族自治地方的视角开展“十一五”时期少数民族事业发展的评估，其原因是多方面的。民族区域自治制度是我国

解决民族问题的一项基本政策和基本政治制度，民族自治地方是实行民族区域自治的主体。民族区域自治是指在国家的统一领导下，各少数民族聚居地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。实行民族区域自治，对于加强我国各民族平等、团结、互助、和谐的关系，维护国家统一，加快民族自治地方发展，促进少数民族进步，起到了巨大的作用。民族自治地方无论是在人口、面积，还是在区位、资源方面，都在全国具有重要的战略地位。据统计，实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的 71%，民族自治地方的面积占全国国土总面积的 64% 左右。民族自治地方的战略区位更是不容置疑。我国与 15 个国家接壤，在 2.2 万多公里陆地边境线中，约 1.9 万公里在民族自治地方；全国 135 个边境县（旗、市、市辖区），约 80% 在民族自治地方；其中自治区 4 个、自治州 10 个、自治县 17 个，自治地方范围内的县（市、旗）107 个。在 2100 万边境总人口中，少数民族人口占 48%。边境地区经济社会发展是边防巩固的物质基础，边境民族自治地方的发展状况和人民生活水平如何，直接关系到社会稳定、国家统一、民族团结和边防巩固。民族自治地方地大物博、资源丰富，是我国重要的能源和原材料基地。首先，民族自治地方地域面积广大，新疆、西藏、内蒙古 3 个自治区国土面积分居全国前 3 位，加起来超过全国的 40%；青海 96%、云南 80% 以上的地区为民族自治地方；部分面积较大的民族自治州的国土面积甚至超过中等省份的面积，如新疆巴音郭楞蒙古自治州面积（47.1 万平方公里）相当于四川省的面积，青海海西蒙古族藏族自治州面积（32.5 万平方公里）相当于江西、山东两省面积之和。其次，民族自治地方地上物产、地下矿产富集。一些重要的原材料、产品对国家经济建设和人民生活不可缺少。例如，2004 年，民族自治地方牲畜年末总存栏头数及大牲畜、猪、羊年末存栏头（只）数分别占全国的 30% 及 40%、16.5%、44.3%。内蒙古、广西、新疆、西藏分别是我国煤炭、石油、天然气、锰、铝土、铬等能源和

黑色金属、有色金属、非金属矿产资源的重要储藏地。内蒙古的煤炭、天然气、铬、锌储量分别占全国的 21.9%、15.7%、26.7%、13.0%，分居全国各省区第 2、3、2、2 位；广西的锰、铝土储量分别占全国的 50.1%、18.7%，分居全国各省区第 1、3 位；新疆的石油、天然气储量分别占全国的 15.9%、22.4%，分居全国各省区第 2、1 位；西藏的铬矿储量占全国的 37.1%，居全国各省区第 1 位。

依据少数民族聚居区人口的多少和区域面积的大小，我国民族自治地方分为自治区、自治州和自治县。截至目前，我国有 5 个自治区、30 个自治州和 120 个自治县（旗），共有 155 个民族自治地方。民族自治地方分布十分广泛，在全国 31 个省（直辖市、自治区）中的 20 个省（直辖市、自治区）有民族自治地方（详见表 1-1、1-2、1-3）。

表 1-1 5 个民族自治区基本情况

自治地方	自治民族	建立时间 (年、月、日)	面积 (万平方公里)	总人口 (万人)	少数民族 人口比重 (%)
内蒙古	蒙古	1947.5.1	119.75	2384	21.25
广西	壮	1958.3.15	23.77	4889	38.17
西藏	藏	1965.9.1	127.49	274	95.93
宁夏	回	1958.10.25	6.28	588	35.52
新疆	维吾尔	1958.10.1	165.58	1963	60.13

表 1-2 30 个民族自治州基本情况

所在 省区	自治 地方	自治 民族	建立时间 (年、月、日)	面积 (万平方公里)	总人口 (万人)	少数民族 人口比重 (%)
吉林	延边	朝鲜	1952.9.3	4.35	217.7	40.89
湖北	恩施	土家、苗	1983.12.1	2.40	382.7	52.80
湖南	湘西	土家、苗	1957.9.20	1.55	266.6	74.59

续表

所在省区	自治地方	自治民族	建立时间 (年、月、日)	面积 (万平方公里)	总人口 (万人)	少数民族 人口比重(%)
四川	阿坝	藏、羌	1953.1.1	8.42	84.8	73.35
	凉山	彝	1952.10.1	6.04	424.3	47.34
	甘孜	藏	1950.11.24	15.26	91.4	81.73
贵州	黔东南	苗、侗	1956.7.23	3.03	424.3	77.10
	黔南	布依、苗	1956.8.8	2.62	381.7	55.28
	黔西南	布依、苗	1982.5.1	1.68	304.2	42.94
云南	西双版纳	傣	1953.1.24	1.97	87.6	74.83
	文山	壮、苗	1958.4.1	3.22	335.0	56.61
	红河	哈尼、彝	1957.11.18	3.30	404.2	56.26
	德宏	傣、景颇	1953.7.24	1.15	105.9	51.61
	怒江	傈僳	1954.8.23	1.47	48.0	92.17
	迪庆	藏	1957.9.13	2.39	35.5	86.54
	大理	白	1956.11.22	2.95	338.3	49.49
	楚雄	彝	1958.4.15	2.92	256	31.70
甘肃	临夏	回	1956.11.19	0.84	192.5	56.88
	甘南	藏	1953.10.1	4.02	67.9	57.16
青海	海北	藏	1953.12.31	3.93	26.9	61.34
	黄南	藏	1953.12.22	1.80	21.5	93.40
	海南	藏	1953.12.6	4.59	39.5	68.33
	果洛	藏	1954.1.1	7.63	14.4	92.65
	玉树	藏	1951.12.25	18.88	28.3	95.79
	海西	蒙古、藏	1954.1.25	32.58	36.0	26.31

续表

所在省区	自治地方	自治民族	建立时间 (年、月、日)	面积 (万平方公里)	总人口 (万人)	少数民族 人口比重(%)
新疆	昌吉	回	1954.7.15	7.76	156.4	43.36
	巴音郭楞	蒙古	1954.6.23	47.15	114.8	42.24
	克孜勒苏	柯尔克孜	1954.7.14	6.98	46.8	16.87
	博尔塔拉	蒙古	1954.7.13	2.49	45.2	32.28
	伊犁	哈萨克	1954.11.27	2.69	251.7	54.83

表 1-3 120 个民族自治县基本情况

序号	自治县 (旗)	所在 省区	自治 民族	建立时间 (年、月、日)	面积 (平方公里)	总人口 (万人)	少数民族 人口比重(%)
1	青龙	河北	满	1987.5.10	3310	51.8	68.4
2	丰宁		满	1987.5.15	8738	38.1	68.05
3	围场		满、蒙古	1990.6.12	9062	51.9	57.84
4	宽城		满	1990.6.16	1932	23.4	63.5
5	孟村		回	1955.11.30	393	18.8	23.98
6	大厂		回	1955.12.7	176	11.2	24.27
7	鄂伦春	内蒙古	鄂伦春	1951.10.1	59800	28.3	11.52
8	莫力达瓦		达斡尔	1958.8.15	10500	32.4	19.7
9	鄂温克		鄂温克	1958.8.1	19100	14.9	39.56
10	岫岩	辽宁	满	1985.6.11	4502	50.5	79.96
11	清原		满	1990.6.6	3921	30.1	61
12	新宾		满	1985.6.7	4288	30.7	73.5
13	本溪		满	1990.6.8	3343	29.9	63.85
14	桓仁		满	1990.6.10	3551	30.3	59

续表

序号	自治县(旗)	所在省区	自治民族	建立时间 (年、月、日)	面积 (平方公里)	总人口 (万人)	少数民族 人口比重(%)
15	宽甸	辽宁	满	1990.6.12	6115	43.7	54.92
16	阜新		蒙古	1958.4.7	6246	73.1	20.3
17	喀左		蒙古	1958.4.1	2238	42.3	19.71
18	伊通	吉林	满	1989.8.30	2523	47	39.71
19	长白		朝鲜	1958.9.15	2498	8.4	15.86
20	前郭尔罗斯		蒙古	1956.9.1	6979	57.9	9.99
21	杜尔伯特	黑龙江	蒙古	1956.12.5	6054	25	21
22	景宁	浙江	畲	1984.12.24	1950	18	9.94
23	长阳	湖北	土家	1984.12.8	3430	40.8	50.65
24	五峰		土家	1984.12.12	2072	20.6	84.88
25	城步	湖南	苗	1956.11.30	2647	25.9	57.59
26	江华		瑶	1955.11.25	3248	46	63.97
27	新晃		侗	1956.12.5	1508	25.8	87.56
28	芷江		侗	1987.9.24	2099	35.5	61.25
29	通道		侗	1954.5.7	2239	21.9	88.5
30	靖州		苗、侗	1987.9.27	2201	24.8	73
31	麻阳		苗	1990.4.1	1568	37	77.97
32	乳源	广东	瑶	1963.10.1	2227	20.4	11.38
33	连山		壮、瑶	1962.9.26	1265	11.5	62.88
34	连南		瑶	1953.1.25	1232	15.5	51.55
35	恭城	广西	瑶	1990.10.15	2149	28	58.98
36	融水		苗	1952.11.26	4624	47.4	71.83
37	金秀		瑶	1952.5.28	2518	15	78.4
38	三江		侗	1952.12.3	2430	35.3	86.4