

 中南民族大学
重点学科建设丛书

民族地区 经济发展论

MIN ZU DI QU JING JI FA ZHAN LUN

→ 沈道权 柏振忠 主编

湖北长江出版集团
湖北人民出版社



THE JOURNAL OF THE AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION

AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION
535 N. Dearborn Ave., Chicago, Ill. 60610
Subscription Service Dept.

 中南民族大学
重点学科建设丛书

民族地区经济发展论

MINZU DI QU JINGJI FAZHAN LUN

→ 沈道权 柏振忠 主编

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

民族地区经济发展论/沈道权,柏振忠主编.
武汉:湖北人民出版社,2007.6

ISBN 978 - 7 - 216 - 05284 - 9

I. 民…

II. ①沈…②柏…

III. 民族地区—地区经济—经济发展—中国—文集

IV. F127.8 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 138031 号

民族地区经济发展论

沈道权 柏振忠 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉科利德印务有限公司

经销:湖北省新华书店

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印张:14.125

字数:365 千字

插页:2

版次:2007 年 6 月第 1 版

印次:2007 年 6 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05284 - 9

定价:38.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

目 录

民族利益保障

完善少数民族利益表达制度 践行“三个代表”

重要思想	雷振扬(3)
少数民族经济利益探析	雷振扬(10)
少数民族地区自然生态利益探析	雷振扬(24)
社会转型期少数民族文化利益保障探析	雷振扬(40)
民族利益与民族关系初探	雷振扬(56)
试论发展权与少数民族流动人口的权益保护	邓 行(70)

民族地区扶贫

民族地区扶贫工作制度创新	张跃平 周基农(81)
激励制度安排:民族地区扶贫取得成效的关键	张跃平 周基农(88)
少数民族贫困地区农户小额信贷扶贫绩效的 实证研究 ——以湖北省恩施土家族苗族自治州为例	朱乾宇 董学军(96)

- 民族地区脱贫的制约因素探析 柏振忠(109)
- 我国农户小额信贷中激励缺失的博弈分析
..... 朱乾宇 侯祖戎(118)

民族经济学科建设

- 民族经济学的学科性质探析 沈道权(129)
- 关于民族经济学体系建构的宏观思考 李忠斌(135)
- 论少数民族经济的地域特色 沈道权(149)
- 民族院校的科研要面向民族地区
——兼论民族院校的科研发展 邓 行 夏彦芳(159)

民族地区旅游

- 湘鄂渝黔边旅游业建设投融资对策研究 张 英(169)
- 构建湘鄂渝黔边旅游协作区探讨 张 英(178)
- 充分利用非公经济推进湘鄂西民族地区旅游业
发展 张 英(188)
- 恩施州旅游业发展初论 田孟清(204)
- 论科技进步与民族地区旅游资源开发 李忠斌 贺湘滢(215)

民族地区产业经济

- 自治县经济发展的差异性与分类指导研究
..... 成艾华 雷振扬(229)
- 民族地区之间和谐发展问题研究
——以湖北省来凤县、湖南省龙山县为例 段 超(243)

关于建设长阳土家族自治县交通经济带的思考	李俊杰(267)
层次递进:西部大开发的必然选择	沈道权(279)
从产业结构看东西差距	沈道权(287)

民族可持续发展

循环经济:理论与政策选择	陈祖海(305)
环境与经济协调发展的再认识	陈祖海(315)
西部可持续农业与生态环境建设的路径选择	陈祖海(324)
数字农业与我国西部民族地区农业的可持续发展	王小君(332)

小康建设与和谐社会

从局部贫困到全面小康	
——民族地区小康建设的思考	沈道权(347)
土家族地区农村最低生活保障制度建设的思考	沈道权(357)
持续农业:民族地区农村实现全面小康的现实选择	陈祖海(368)
制度创新:西部民族地区全面建设小康社会的有效途径	张跃平 周基农(379)
充分发挥两只“手”的作用	
——新形势下民族地区小康建设的思路	郭广迪(390)
从满足“基本需求”的区域发展理论看西部地区的全面建设小康社会	陈志刚(397)

对口支援与散杂居民族地区小康建设

——来自江西省少数民族地区对口支援的

调研报告..... 陈志刚(408)

科技进步与民族地区全面建设小康社会 李忠斌(420)

关于民族教育投资几个问题的思考 李忠斌(426)

后 记 (446)

民族利益保障

完善少数民族利益表达制度

践行“三个代表”重要思想

雷振扬

马克思主义认为,利益是社会发展的基础和前提,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”。^[1]在社会的发展过程中,不同的利益集团或利益主体,总是会根据自己所处的地位和生存状态,向执政者或决策者提出相应的利益要求,谋求利益的最大化。“当某个集团或个人提出一项政治要求时,政治过程就开始了。这种提出要求的过程称为利益表达”。^[2]现代政治学研究认为,健全的利益表达制度,是协调不同利益群体关系,维持社会和谐与稳定的重要保证。

胡锦涛同志最近指出:“要加强对社会利益关系发展变化的调查研究,深入认识和分析我国社会利益结构、利益关系等方面情况的发展变化和发展趋势,以利于完善政策措施,更好地统筹各方面的利益关系和利益要求”。^[3]我国是一个多民族的社会主义国家,各少数民族既是重要的利益主体,又是情况复杂的弱势群体。代表少数民族的根本利益,为少数民族谋利益,是我们党的性质和宗旨决定的。而要真正代表少数民族的利益,就需要了解少数民族的利益要求,就需要有健全的少数民族利益表达制度与机制。如果利益表达渠道不畅,或利益表达失真,就可能造成党和政府的决策失误,损害少数民族的利益;就可能使小的矛盾和摩擦酿成大的

冲突与危机,破坏民族团结和社会稳定,阻碍经济社会发展和各民族的共同繁荣。因此,完善少数民族利益表达制度,是践行“三个代表”重要思想,提高党驾驭民族问题的能力,保持共产党的先进性和构建和谐社会的客观要求。

目前,我国正处于社会转型期。社会转型期是社会矛盾和利益冲突多发期。随着改革开放的深入和市场经济的发展,我国少数民族和民族地区在利益结构和利益关系方面已经发生或正在发生重大变化,党的民族工作面临一系列新情况和新问题:民族地区经济快速发展,但与发达地区的发展差距却进一步扩大;少数民族的生活水平有较大幅度的提高,但彻底摆脱贫困的任务还相当艰巨;民族地区面临解决基本温饱问题与全面建设小康社会的双重任务,面临发展经济、改善生活与保护生态环境的双重压力;国家对民族地区的支持力度加大,但与民族地区发展的要求尚有很大的距离;由于工业基础落后,自然地理条件的制约,民族地区的企业在市场竞争中处于不利地位,国有企业改制困难,民营、私有制企业举步维艰,外资投入积极性不高,下岗失业问题突出;受利益驱动,民族地区和少数民族群众与中央在当地的企业、建设兵团、部队争利的情况有所发展;不同民族、不同利益主体之间在草原牧场、水资源、森林矿藏、污染防治等方面的利益冲突有所增加;民族地区的自然生态环境恶化,传统文化面临严重的冲击,进行保护的要求越来越迫切;民族地区开发过程中因移民、搬迁等引发的矛盾和利益冲突时有发生;随着民族交往的增加,不同民族部分群众之间的摩擦和纠纷增多,有的甚至演化为群体事件;少数民族流动人口增加,但在有的地方,他们的合法权益得不到切实保障,风俗习惯、宗教信仰得不到应有的尊重;民族地区的基层政权和农村基层党组织建设面临诸多困难;国际敌对势力企图利用民族、宗教问题对我进行西化、分化的图谋没有改变,并加紧与境内外民族分裂势力相互勾结,利用“人权牌”、“西藏牌”等对我国进行渗透、破坏;随着跨界民族交往的增多,一些周边国家的民族主义思潮和政策

对我国边境地区的稳定也产生一定冲击和影响。这些新情况和新问题,对完善少数民族利益表达制度提出了紧迫的要求。健全的
利益表达制度是了解民族地区的社情民意,有效化解民族矛盾和利益冲突的重要制度,是民族关系的安全阀、预警器。

建国以来,党和国家非常重视民族问题,建立了一套有中国特色的少数民族利益表达制度。(1)党内表达制度。按照党章的规定和相关的程序,民族地区的党组织、党员可以向上级党组织或通过党的各级代表大会反映本地区发展的问题和要求;党的组织可以通过调查研究和其他途径了解民族地区和少数民族群众的利益要求。(2)人民代表大会的表达制度。在全国人民代表大会中,少数民族代表占代表总名额的12%左右,每个少数民族至少有1名代表;在各级人民代表大会期间,少数民族代表不仅就全局性问题发表意见和提出建议,而且就本民族和本地区的特殊发展问题提出建议,反映少数民族的利益要求。如在十届全国人大第一次会议上,新疆代表团报送的144件建议中,要求解决民族地区经济社会发展问题和少数民族生产生活问题的建议就占90%以上。(3)政治协商的表达制度。民族宗教界人士是政治协商制度的重要主体,各级政协组织中都有民族宗教界人士担任委员、常委甚至副主席,这些人士通过政协组织和会议表达民族地区和少数民族群众的利益要求。(4)民族区域自治制度下的表达制度。除了通过自治地方的人民代表大会实现少数民族的政治参与和利益表达之外,按照民族区域自治法的规定,自治地方的人大常委会中应当有实行区域自治的民族的人民担任主任或者副主任;自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的人民担任;自治机关在处理涉及本地方各民族的特殊问题的时候,必须与他们的代表充分协商,尊重他们的意见;自治机关在执行任务的时候,使用当地通用的一种或者几种语言文字;民族自治地方的人民法院和人民检察院应当用当地通用的语言审理和检察案件,并合理配备通晓当地通用的少数民族语言文字的人员,保障各民族公民都有

使用本民族语言文字进行诉讼的权利等等。这些规定为少数民族的利益表达提高了条件。(5)信访表达制度。在我国,县级以上政府专门设立有信访机构,负责处理群众来信来访工作,其他党政部门也设立有领导信访接待制度,各级领导亲自处理群众信访问题。少数民族可以通过信访渠道表达自己的利益要求。此外,还有大众传媒的表达和研究机构、学术团体的表达等等。

上述表达制度在反映民族地区和少数民族的利益要求,沟通党和政府与少数民族的关系,维护社会稳定,促进社会发展等方面发挥了重要作用。但是在社会转型期,既有表达制度的不完善已经显现出来。一是表达渠道不畅。一些地方和部门的领导为了所谓的政绩,常常报喜不报忧,或大事化小,隐瞒不报,少数民族的利益表达在向上传递的过程中,失真和扭曲的现象时有发生。二是表达不及时。人大代表、政协委员兼职制,使其在闭会期间难以实现利益表达与信息传送;代表、委员的产生方式、活动方式、与选民的联系方式,以及代表本身的参与意识和素质也对表达形成制约。三是表达的法制化程度不高。少数民族群众的各种利益要求,应该向谁表达,如何表达,表达受体应依照什么程序进行处理,表达受体的不作为或乱作为应受何种处罚,由谁来处罚等都没有明确的法律规定。四是表达呈单向性。由于表达受体及其义务不明确,导致表达信息呈单向流动的趋向,信息往往在有关机构之间流动,缺少与表达主体的及时交流与沟通。五是表达的组织化程度降低。在新时期,民族地区基层政权和基层党组织建设面临许多困难与问题,基层组织表达的功能弱化,造成分散、无序的表达增加。六是信访机构负担过重,解决问题能力不强。由于制度性表达的不完善,使信访成为我国民众利益表达的重要形式。大量的利益表达以信访的形式出现,而信访机构人员少,权能低,导致问题积压多,批转多,解决少。七是媒体表达功能发挥不够,社团表达系统发育不成熟。制度的不完善,加上一些少数民族缺乏利益表达的知识,正当的利益要求不能及时有效表达,结果造成越级

上访、涉法上访、群体性事件等非制度性表达时有发生。

完善少数民族利益表达制度，必须解决认识问题。各级党的组织和党政领导要充分认识完善少数民族利益表达制度的重要性，克服不敢或不愿正视利益问题的思想障碍，特别是要纠正将利益表达等同于闹事，不服从领导的错误认识。要以积极的态度对待新形势下的少数民族利益问题，教育和引导少数民族群众科学认识利益问题，正确处理整体利益与局部利益，国家利益与集体、个人利益，长远利益和眼前利益，不同民族之间的利益等关系，为他们正确地进行利益表达创造条件。

完善少数民族利益表达制度，要贯彻便民、高效、规范三项原则。所谓便民，就是制度的设计要以人为本，以民为本，有利于少数民族群众表达其利益要求，降低表达的成本；所谓高效，就是利益表达制度要有利于下情上达，上情下达，有利于上下沟通互动，保证利益表达的及时性、准确性和信息处理的高效性；所谓规范，就是要使少数民族利益表达制度化、法治化，做到利益表达有法可依，有章可循，利益表达的不同受体职责明确，处理程序清楚，监督到位。

完善少数民族利益表达制度，目前要重点加强四项制度建设。一是完善人民代表大会制度。要改善人大代表的工作条件和待遇，逐步实行人大代表的常任制，使各级人大代表有更多的时间、精力和更好的条件联系少数民族群众，了解他们的利益要求；要完善人大代表的选举制度，使人大代表更好地受人民群众的监督，更好地对选民负责；要健全人大闭会期间的代表联络制度，使代表的意见在闭会期间也能及时传递到权力机关和决策机关；要进一步明确各级人大民族委员会的职责和工作制度，使之成为反映和研究处理少数民族利益要求的机构。二是加强利益表达的法治化建设。要通过立法，明确规定少数民族利益表达的程序和国家机关受理表达的责任与处理程序；建议在《民族区域自治法》中增加有关少数民族利益表达的制度性规范；建议制定《少数民族权益保护

法》，对少数民族利益表达及其处理作具体的规定；要通过法治来解决利益表达问题，控制或减少非制度性的、违法的利益表达。三是加强各级信访机构的建设。要认真贯彻执行国务院《信访条例》的规定，加大对信访工作的投入，改善信访机构的办公条件，配备高素质干部，使信访机构更好地发挥少数民族利益表达的功能；政府部门对少数民族通过信访表达的利益要求，要高度重视，认真研究，依法及时、妥善处理；对于不合理或暂时不能满足的利益要求，要做耐心细致的解释工作，教育疏导，防止问题的复杂化；对于正当合理要求拖着不办，造成严重后果的要依法严肃处理。四是加强民族地区基层政权和基层党组织建设。在农村税费改革、乡镇机构精简后，国家和地方政府，要给予民族地区的基层政权更多的财政支持，保证其正常运转，有效行使各项职能；要帮助民族地区的农村党支部做好组织发展和领导班子建设，增强“两委会”的凝聚力和战斗力，使之更好地担负起代表少数民族利益和维护发展少数民族利益的责任。在制度设计与完善过程中，要特别重视少数民族群众中特困群体的利益表达，他们是弱势群体中的弱势群体。这部分群众因生活条件的限制，利益表达意识较为淡漠，表达知识较为缺乏，各级党政机关和领导干部要主动关注其利益，维护其利益。在完善少数民族利益表达制度的过程中，要注意将少数民族主动的利益表达与决策机关、党政干部对少数民族利益要求的主动了解有机地结合起来，发扬党的密切联系群众，注重调查研究的优良作风。

少数民族利益表达制度的建构是一个系统过程。其完善不仅有赖于国家政治体制改革的深化，而且有赖于经济社会的发展。发展是解决民族地区和少数民族面临的困难与问题，满足他们的利益要求的根本途径。因此，必须将完善少数民族利益表达制度与推进民族地区的经济社会发展紧密地结合起来。

注释：

[1] 马克思：《第六届莱茵省议会的辩论》，《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第82页。

[2] [美]加·A. 阿尔蒙德等著，曹沛霖等译：《比较政治学》，上海译文出版社1987年版，第199页。

[3] 胡锦涛：《加强调研，着力提高工作本领，落实和谐社会建设各项工作》，《法制日报》2005年2月23日。

〔原载《民族研究》2005年第3期〕