

马克思主义与社会科学发展文丛

吕振合 主编

民族区域自治地方 理论创新与实践发展研究

郭宝亮 等著

内蒙古人民出版社

马克思主义与社会科学发民文丛

吕振合 主编

民族区域自治地方 理论创新与实践发展研究

郭宝亮 等著

内蒙古人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族区域自治地方理论创新与实践发展研究/吕振合主编;
郭宝亮等著. - 呼和浩特:内蒙古人民出版社, 2006

(马克思主义与社会科学发展文丛)

ISBN 7-204-07795-4

I. 民… II. 吕… III. 民族区域自治 - 研究 - 中国

IV. D633.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第006134号

马克思主义与社会科学发展文丛

主 编	吕振合
出版发行	内蒙古人民出版社
地 址	呼和浩特市新城区新华大街祥泰大厦
经 销	内蒙古新华书店
印 刷	呼和浩特市百银印刷有限公司
开 本	787 × 960 1/16
印 张	126
字 数	1600千
版 次	2006年12月第1版
印 次	2006年12月第1次印刷
印 数	1-2000册
书 号	ISBN 7-204-07795-4/Z · 430
定 价	216.00元(全8册)



郭宝亮 副教授，
1962年出生于内蒙古乌兰察布市。1985年毕业于内蒙古大学，获汉语言文学学士学位。研究方向为公共管理与民族自治地方行政管理。内蒙古自治区行政管理学会常务理事、内蒙古自治区法学会理事。出版主要著作和教材有：《中国民族自治地方行政管理》（合著）、《职业生涯规划与指导》（主编）、《道德青年——大学生情境化思想品德教程》（主编）、《中华爱国主义知识举要》（副主编）等。发表学术论文20余篇，参与国家哲学社会科学基金课题两项、主持内蒙古自治区法学会课题一项、学校课题两项。学术成果获内蒙古自治区社会科学优秀成果一等奖、二等奖各一项。

马克思主义与社会科学发 展文丛

- 唯物史观的历史进程与现实发展
- 当代中国哲学精神导论
- 马克思主义中国化研究
- “三个代表”重要思想的价值 观研究
- 新时期思想政治教育论
- 民族区域自治地方理论创新与实践 发展研究
- 民族地区人力资源开发与管理
- 日本出版文化研究

总 序

吕振合

德国哲学家雅斯贝尔斯(1883—1969)认为,公元前五百年前后,在古希腊、印度、中国和以色列等地几乎同时出现了一批伟大的思想家,他们都对人类关切的根本问题提出了独到的理论。如古希腊的苏格拉底、柏拉图,印度的释迦牟尼,中国的老子、孔子,以色列的犹太教先知们。正是从这些伟大思想家的思想始,形成了不同的文化传统。这些文化传统经过两千多年的发展,已经成为人类文化的主要精神财富。“人类一直靠轴心时代所产生的思考和创造的一切而生存,每一次新的飞跃都回顾这一时期,并被它重新燃起火焰。”(雅斯贝尔斯:《历史的起源与目标》,华夏出版社,1989年版,第14页)人类的历史文化,就是在这一代又一代生生不息的薪火相传中不断得到创新和发展。

《马克思主义与社会科学发展》文丛的编辑出版,正是内蒙古农业大学人文社会科学学院秉承传承学术与文化的使命所做的微不足道的一点工作。然而,它却体现了学院“重树人而弘学术”的理念,意在倡导精心育人的同时开展学术研究,并以此推进学科建设和发展。昌

明学术,始于实践;立言助教,贵在自得。学术研究贵在坚持,重在思考,关键在积累和创新。本着这种信念,我们希望通过持续的长期努力,通过学术积累和思考,孕育和促进一些新的学术生长点。古人有言:“学术者,人才之本也。”(颜元:《习斋记余》卷一《未坠集序》)世易时移,此理犹然。我们也希望通过有计划地组织出版相关学术成果,促进学术研究,促进学术人才的快速成长。

文丛的编辑出版,得到了内蒙古人民出版社以及常青主任的大力支持,在此诚致谢意!

2006年11月13日于清华园

前 言

在民族区域自治理论指导下建立的民族区域自治制度是我国的基本政治制度,是中国共产党解决中国民族问题明智的制度选择和伟大创举。如何贯彻落实民族区域自治制度,并在新的历史时期使这一制度在国家的政治、经济和社会文化发展中得到创新和发展,是民族自治地方广大从事哲学和社会科学研究工作者所面临的重大课题和历史责任,也是发展和完善民族区域自治制度理论和实践的需要。

民族区域自治 60 年的实践已经证明:民族区域自治制度是民族区域自治地方政治文明、经济发展和社会进步等伟大成就的根本保障,也是今后民族自治地方建设和谐社会的根本保障。

2007 年 5 月 1 日,是我国第一个民族自治地方——内蒙古自治区成立 60 周年纪念日,为了不断总结我国民族区域自治制度 60 年的成功经验,进一步创新民族区域自治的理论和实践,探索民族区域自治制度发展的新途径和新方法,有必要在民族区域自治理论和实践上,做出更加符合民族区域自治地方经济和社会发 展规律的理论探索,而在“依法治国”方略下,探讨民族区域自治的制度建 设就成为发展、创新民族区域自治理论和实践的核心和根本性的任务。

《民族区域自治地方理论创新与实践发展研究》论文集,就是我们力图从制度上探讨民族区域自治在制度创新和发展方面的初步尝试。同时,该文集也是我们学科和专业建设的一项具体工作。依据上述写作意图,从我们现有的资源出发,在文集的设计上,我们把文集从内容上分为四个专题:即民族区域自治的理论与实践探索、民族自治地方政府管理理论与实践、民族自治地方法制建设研究和民族自治地方社会学的发展研究等。

从文集所涉及的领域看,上述四个专题基本上涵盖了民族自治地方几个方面的重大问题,通过研究,力图在这几个方面进行系统的总结,并提出每位作者自己的理论思考和见解,限于我们的学识和水平,这些探索还很不成熟,有时甚至还不免幼稚,但我们探索民族区域自治地方发展的热情和努力是可贵的。

众所周知,无论从全国范围,还是从学术研究的角度来讲,与其他学科的理论研究与实践探索相比,关于民族区域自治制度理论与实践的研究相对来讲比较薄弱,有的方面还仅仅处于起步的阶段,而以民族区域自治制度为明确主题展开系统研究,更加缺乏,因而研究成果还很薄弱,这与民族区域自治制度的丰富实践是不相适应的。

因此,《民族区域自治地方理论创新与实践发展研究》所涉及的许多问题,虽然是初步的,有待于在此基础上进一步深化和完善,但是该书的出版毕竟迈出了可喜的一步,而且我们也相信文集的作者以及参与研究的同志有能力、有热情和有责任继续把这方面的研究工作坚持下去,不断提高研究的科学性、针对性和研究的理论水平,为我国的民族区域自治制度的贯彻落实提供更科学和有效的理论支持。

特别值得说明的是,把民族区域自治理论与实践作为我们今后学科和专业方向予以重点建设,有必要明确以下三个问题:

一是作为学科和专业建设其方向要明确,具体就是要紧紧围绕民族区域自治制度以及民族自治地方的政治、经济、文化和社会发展的实际,运用各自学科领域的基础理论和基本原理,解决民族区域自治地方存在的问题,在此基础上做出符合学科实际的理论总结和相应的成果累积,甚至在某些领域要有具有前沿性的成果产生,其检验的标准是这些成果能够在自治区或全国同类学科中占据一席之地。

二是抓学科和专业建设要坚定不移,学科和专业建设是一项长期而艰巨的任务,不是靠短时间突击所能奏效的。因此,我们要有长期积累的思想准备,更要有具体的学科和专业建设的组织规划和措施的组织准备。本文集的出版就是一种积极组织 and 准备的体现。

三是学科和专业建设的关键是要培养和造就具有一定学术水平和影响力的学科带头人和学科队伍,学科带头人是学科和专业建设的根本,并在此基础上形成一支学科、知识和年龄结构合理、互补的专业

人才队伍。

上述三个方面既是学科和专业建设的根本要求,也是我们今后学科和专业建设的奋斗目标,有了目标,我们的努力就有了方向,而目标和方向是激励我们前进的动力。

总之,民族区域自治制度的发展和完善是一项艰巨的任务,而以民族区域自治理论与实践作为学科和专业建设的工程同样是一项艰巨的任务。但是,只要我们确立了明确的目标,我们的努力就一定会朝着趋近于目标的方向发展和演进。

郭宝亮

2006年10月30日

目 录

总 序	吕振合(1)
前 言	郭宝亮(1)
民族区域自治的理论与实践探索	
中国民族区域自治制度 60 年的发展探索	高 娃(1)
科学发展观与少数民族地区经济现代化	李红霞(7)
坚持和完善民族区域自治制度的思考	布 和(14)
论邓小平的民族发展观及其现实指导意义	保 德(22)
第一代领导集体民族区域自治理论的继承和发展	
.....	张银花(32)
试析增强民族凝聚力与构建和谐社会	张建新(42)
转型期内蒙古地区社会稳定的对策研究	张玲卡等(50)
民族自治地方政府管理理论与实践	
知识经济时代民族地区人力资源开发与管理	
.....	赛音德力根(62)
民族区域自治地方学习型政府建设	张建新(72)
浅谈民族自治地方公共卫生管理	乌云高娃(80)
内蒙古地区电子政务建设初探	陈井平(86)
建设适应市场经济发展的服务型政府的思考	房文双(93)
民族区域自治地方电子政务建设现状与对策	王利清(99)
民族地区公务员薪酬管理新思路——宽带薪酬	张美英(108)
民族自治地方小城镇建设研究	于翠英(116)
民族自治地方法制建设研究	

中央与民族自治地方政府和谐关系的制度建构	郭宝亮(123)
民族地区环境保护中公民参与机制的完善	周红格(144)
民族自治地方立法程序的正当性分析	李二桃(155)
民族自治地方的法治环境建设探讨	黄栓成,刘显峰(171)
民族自治地方立法刍议	王海波(182)
论民族自治地方的法律变通规定	塔娜(192)
论蒙元时期妇女的婚姻家庭法律地位之优越性	陈利音(203)
试论民族自治地方生态环境问题救济体系的构建	
	于翠英(211)

民族自治地方社会学的发展研究

内蒙古鄂温克自治旗民族关系和谐模式探析	张银花(219)
公民政治社会化理论研究述论	侯振虎(225)
全球化进程中东西方民族文化的碰撞	康俊英(239)
草原文化与草原畜牧业的发展	安达(244)
关于自然保护区社区合作问题的若干思考	尚艳春(255)
认知重组训练对民族地区大学生压力的影响研究	
	段兴华(264)
社会资本视野下的民族地区大学生就业	秀英(273)
浅谈民族地区贫困农村男青年的婚姻问题	白萨如拉(279)
后记	郭宝亮(284)

中国民族区域自治制度 60 年的发展探索

高 娃

民族区域自治制度是中国共产党解决国内民族问题的基本政治制度,在中国已实施了 60 年,取得令人瞩目的成就,对实现民族平等、民族团结和维护国家统一发挥了重要的作用。民族区域自治制度是中国共产党把马克思主义民族理论与中国民族关系客观实际相结合,而寻找到的符合中国民族实际的基本制度安排,它创造性地解决了中国国内的民族问题。在中国这样的多民族国家实行民族区域自治制度,是中国长期历史发展所形成的民族格局和民族关系的历史特点所决定的,它虽然在中国仅有 60 年的实践历史,但其探索却经历了长期的过程。

一、民族区域自治制度的提出

中国共产党成立之初,就把解决中国国内的民族问题,实现各民族平等作为中国新民主主义革命的一项重要内容。早在 1922 年召开的中国共产党第二次全国代表大会上就根据马克思主义关于民族平等和民族自决的一般原则,首次提出解决民族问题的政治纲领:即“蒙古、西藏、回疆三部实行自治,成立民主自治邦”,“用自治联邦制,统一中国本部、蒙古、西藏、回疆,建立中华联邦共和国”。^① 中国共产党这时提出建立“中华联邦共和国”的主张,除了希望通过“自治”以统一

^① 《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991 年版,第 17 页。

“中国本部”外，主要还是受了列宁领导的俄国革命的影响，以至在很长的时间内，中国共产党一直主张通过实行“联邦制”解决中国的民族问题。但这一主张随着党对中国民族问题的认识逐步深入而发生转变。1931年，在《中华苏维埃共和国宪法大纲》中，党虽然仍重申联邦制，但也同时提出了少数民族可以建立自己的自治区域：“蒙、回、藏、苗、黎、高丽人等，凡是居住在中国地域内的，他们有完全的自主权：加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立自己的自治区域”。^①

抗日战争时期是中国民族区域自治理论初步形成的阶段。1936年，中国共产党在《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》中进一步提出了建立回族自治政府的主张，并于同年10月在陕甘宁边区豫海县成立了具有民族区域自治政权基本形式的回民自治政府。1937年毛泽东提出：“动员蒙民、回民及其他少数民族，在民族自决和自治的原则下，共同抗日”。^② 1938年，中国共产党六届六中全会明确地提出了民族区域自治的主张，比较全面地论述了民族区域自治的主要内容，把民族区域自治作为解决民族问题的一种方案提出来了，1940年在《关于回回民族问题的提纲》、《关于抗战中蒙古问题的提纲》中提出：“在共同抗日的原则之下，允许回族有管理自己事务之权”；“蒙古民族有管理自己事务之权”，^③1941年《陕甘宁边区施政纲领》中规定：“依据民族平等原则，实行蒙、回族与汉族在政治经济文化上的平等权利，建立蒙回自治区”。^④ 这是最早将民族自治思想制度化、法律化的文件。根据上述政策的规定，在陕甘宁边区建立了1个蒙民自治区和5个回民自治乡。

解放战争伊始，中国共产党提出了《和平建国纲领草案》，主张“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权。”^⑤并在内蒙古地区领导了建立自治政权的斗争。以乌兰夫为首的内蒙古共产党人和各族群众根据党中央的指示，粉碎了分裂主义分子分裂内蒙古的阴

① 《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166页。

② 《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第557页。

③ 《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第653页—665页。

④ 《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第678页。

⑤ 《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第991页。

谋,说服一些人放弃了“独自自治”的错误主张,于1947年5月建立了内蒙古自治区。这是我国第一个完全意义的上的民族自治区,它的建立为我国全面实施民族区域自治制度提供了宝贵的经验。1949年中国人民政治协商会议正式确定中国实行单一制下的民族区域自治制度,并在《共同纲领》中作了明确规定,后来的中国宪法也加以重申。民族区域自治由此成为我国解决民族问题的基本政治制度和政策。

二、民族区域自治制度是解决我国民族问题的基本政治制度

民族区域自治制度作为中国解决民族问题的基本制度,有着自己独特的内容。它是在国家统一领导下,各少数民族聚居地区实行区域自治,设立自治机关,行使自治权,通过实行自治权实现各民族的平等权利。

从新中国成立到社会主义革命的完成,民族区域自治制度经历了一个不断得到发展完善的过程,在中国共产党领导下,中央人民政府在全国范围内推行民族区域自治制度,同时还进行了民族区域自治法制建设。1952年2月中央人民政府委员会通过了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,初步规范了民族区域自治制度,它既是新中国成立以来在全国范围内实施民族区域自治经验的总结,又为以后推行民族区域自治提供了具体法律依据。1954年9月,新中国第一部《宪法》颁布,以国家根本大法的形式再次确认了民族区域自治制度,并对民族区域自治制度作了更进一步的规范:(1)少数民族聚居的地方相当于县和县级以上行政区域实行民族区域自治,由于县以下少数民族聚居地方不能设立自治机关行使自治权,因此不再实行民族区域自治。(2)民族自治地方名称根据民族自治地方行政地位的高低确定为“自治区”、“自治州”和“自治县”三个层次,由于以往使用的“民族自治区”的名称不能区分民族自治地方行政地位的高低,不再使用。(3)县以下少数民族聚居的地方相当于乡的范围建立“民族乡”以适应这一部分聚居的少数民族的特殊情况。(4)专门规定民族自治地方自治机关的自治权。这些法律、法规在确认和实行民族区域自治制度,规范民族自治地方自治机关的组织工作方面发挥了不同程度的积极作用。

在“大跃进”年代，党的民族工作受到不同程度的冲击，但民族区域自治制度仍然在曲折中前进。“文革”期间，民族区域自治制度遭到严重破坏，一些民族自治地方被肢解。

从民族区域自治制度在我国五、六十年代的实践可以看出，我国实行民族区域自治制度并不是权宜之计，它在我国长期实行的制度和政策。民族的存在是一个漫长的过程，有民族就有民族在特点和分布上的差别，就有各民族自己的特殊社会状况，就有各民族自己的各种利益要求，在中国，通过政治制度适应各民族的特殊社会状况和满足、反映各民族的各种利益要求的只有民族区域自治。

三、民族区域自治制度在我国 60 年的成功实践及其经验

1976 年“文化大革命”结束，我国进入社会主义现代化建设新的历史时期，在拨乱反正的基础上，展开了民族区域自治制度的恢复工作，并把民族区域自治制度上升为“国家的一项重要政治制度”的层面上，这表明党和国家对民族区域自治作为国家的一项政治制度是相当重视的。世界进入八十年代之际，世界范围内随着民族意识不断增强而使一些多民族国家广泛出现民族问题，各国各民族为处理和解决民族问题，在政治实践上进行着广泛的探索。基于尊重民族多样性、追求国家统一和社会和谐的各种形式的“民族自治”正在为各国所重视。因而，已取得一定成功的中国的民族区域自治毫无疑问地为世界所关注。现实和未来的民族问题的发展和解决的实践都将使中国的民族区域自治成为一种成功的模式，中国共产党必须在新的历史时期发展和完善这种成功模式。

1984 年 5 月 31 日颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》，是实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法律，是 1952 年民族区域自治实施纲要的继承和发展。民族区域自治制度此时已经有了很大发展，取得了丰硕成果。在我国已有 45 个少数民族实现了区域自治，建立了 5 个自治区，30 个自治州和 120 个自治县（旗），同时作为民族区域自治的补充形式，还建有 1200 多个民族乡，自治地方总面积占全国总面积的 64.3%，自治地方少数民族人口占全国少数民族总人口的

77%左右,基本上实现了少数民族要求自治的愿望。2001年2月28日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议又通过了《关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》,修改的内容涉及39条48处,总条数由67条增加到73条。新修订的民族区域自治法,把民族区域自治制度正式确认为“国家的一项基本政治制度”。

把民族区域自治制度定位“国家的一项基本政治制度”,从我国实施民族区域自治的历史实践看,具有以下几个方面的历史经验值得总结:

首先,因为民族区域自治制度能够有效地维护社会稳定和民族团结。过去半个多世纪的实践证明,民族区域自治既能维护国家的统一和民族的团结,又能最大限度地保障聚居区少数民族行使当家作主的权利,充分体现民族平等的原则。在我国多年来没有出现民族关系方面的重大问题是和民族区域自治制度的优越性的充分发挥分不开的。我国全面进行社会主义市场经济建设,经济发展的第一要素是社会稳定。我国经济高速发展的重要原因正确地处理好改革、开放和稳定的关系。社会稳定、民族团结,人们才能安心经济建设。民族区域自治制度在我国坚持和完善发展就能够在政治上为民族地区的社会稳定创造条件,为经济发展提供前提。

其次,民族区域自治制度的最大优越性在于它可以根据民族自治地方自身特点制定各种特殊政策发展经济和社会各项事业,即民族自治地方依法享有自治权。《中华人民共和国民族区域自治法》明确规定了民族自治地方发展经济和社会事业有充分的自主权。这就使民族自治地方能够根据当地实际情况充分发挥自身的特点和优势从事经济建设和参与经济全球化,同时又能通过国家政策得到在经济和财政等方面的照顾和优惠。这对民族自治地方的发展是十分有利的。民族自治地方所享有的这些条件其他地方所不具有的。

最后,根据《民族区域自治法》的有关规定,上级国家机关有责任帮助各民族自治地方加速发展经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育等事业。帮助落后的少数民族和民族地区加快发展,实现共同繁荣是国家民族政策的一个基本出发点,这在过去如此,未来的整个社会主义初级阶段仍将如此。因此,民族区域自治地方具有不断得到国家帮