

国家民委民族问题研究中心

民族问题论丛第4辑 主编 ◆ 毛公宁 王铁志

民族 区域 自治

新论

MINZUQUYUZIZHI XINLUN

民族出版社

D633 2-53

W36

民族区域自治新论

顾问 文 精

主编 毛公宁 王铁志

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族区域自治新论/毛公宁,王铁志主编. —北京:民族出版社,2002.6

ISBN 7-105-05087-X

I.民... II.①毛...②王... III.①民族区域自治—政治制度—研究—中国 ②民族区域自治法—研究—中国 IV.①D633.2 ②D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 040567 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.e56.com.cn>

零起点照排部照排 迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11 字数:280 千字

印数:0001-1000 册 定价:20.00 元

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换

(总编室电话:64212794;发行部电话:64211734)

出版说明

2001年2月28日，修改后的《中华人民共和国民族区域自治法》颁布施行，这是新世纪初我国民族法制建设的一项重大成果。它对新形势下党的各项民族政策的贯彻和落实，对西部大开发战略在民族地区的实施，对社会主义市场经济体制在民族地区的建立和发展，对规范民族地区的政治、经济和文化建设，均具有重大的理论和现实意义。围绕《民族区域自治法》的修改和实施，理论界也仁者见仁，智者见智，其中不乏许多有一定理论见地的方家之言。为此，我中心组织专门力量，围绕“民族区域自治制度及《民族区域自治法》在新中国的实践和发展”这一主题，进行了研究和探讨，并从国内相关研究成果中，有重点地选择了一批观点明确，理论性强，对民族区域自治制度和《民族区域自治法》的施行有一定参考价值的代表作，与我们自己的部分研究成果一起汇编成册，公开出版发行。相关成果的筛选工作由我中心副总干事毛公宁、王铁志同志负责，李养弟同志参加了具体工作。

论文集的出版得到了民族出版社的鼎力相助和支持，在此谨表谢意。

国家民委民族问题研究中心

2002年1月8日

目 录

贯彻实施西部开发战略 促进民族地区经济持续快速

发展——对新疆维吾尔自治区的调查与思考 …… 布 赫 (1)

解决中国民族问题的成功之路…………… 铁木尔·达瓦买提 (8)

成功解决民族问题的伟大实践…………… 李德洙 (22)

民族区域自治制度的比较研究…………… 牟本理 (31)

认真学习 提高认识 把《民族区域自治法》的

精神落到实处…………… 文 精 (46)

以邓小平理论为指导 切实做好新世纪的民族

工作…………… 毛公宁 (54)

国际视野中的民族区域自治——“民族区域自治

国际学术研讨会”综述…………… 王铁志 (64)

新世纪初我国民族法制建设的新成果——论《民族区域自治法》的修改·····	敖俊德 (73)
财政自治及其在中国的实践——兼论民族自治地方财政自治·····	戴小明 (86)
民族自决权·联邦制·民族区域自治——抗日战争时期中国共产党民族理论思想的再探讨·····	周昆云 (99)
民族区域自治制度与西部民族地区的市场经济体制建设·····	李富强 (128)
西部大开发与自治权·····	额·乌力更 (140)
中国共产党对民族区域自治理论的重大贡献·····	王有星 (147)
论中国民族区域自治制度的功能·····	吴仕民 (155)
全球化与中国的民族区域自治·····	王希恩 (165)
历史的抉择——民族区域自治理论的创建与发展·····	杨盛龙 (174)
民族区域自治制度在我国的确立·····	敖俊德 (179)
我国民族区域自治制度的成就和基本经验·····	王 平 (185)
论中国共产党第三代领导集体的民族理论·····	金炳镐、青 觉、张 谋 (192)
中国实行民族区域自治制度的必然性·····	龚学增 (210)

民族区域自治与中国少数民族的生存权和发展权	果洪升 (217)
中国的民族区域自治的历程与经验——在民族区域自治国际学术研讨会上的演讲	文 精 (228)
自治机关建设与自治权的行使	金炳镐 (236)
民族区域自治制度与社会和谐	周传斌 (245)
关于做好新时期民族区域自治工作的几点思考	谢 热 (256)
试论民族区域自治制度对云南民族文化的保护和发展	保定召 (265)
民族区域自治与扶贫开发	张北平 (271)
民族自决权新议	陈联璧 (281)
党的三代中央领导集体对民族区域自治制度的贡献	奥 古 张 静 (293)
我国民族区域自治法律制度的完善	刘惊海 施文正 (305)
试论我国民族区域自治制度的四个发展阶段	李保林 (325)
民族区域自治是民族地区发展的最大优势	李凤海 王志伟 (337)

贯彻实施西部开发战略 促进民族地区经济持续快速发展

——对新疆维吾尔自治区的调查与思考

全国人大常委会副委员长 布赫

党中央确定的实施西部大开发的伟大战略部署，使西部边疆民族地区广大人民迎来了振兴民族经济、加快发展步伐的大好时机。但是如何才能通过实施西部大开发战略，走出一条符合民族地区实际的成功的发展道路，达到加快发展的目标，仍然是一个摆在西部地区各族人民面前的大课题。

在具有 166 万平方公里土地面积、拥有 1 775 万人口的新疆维吾尔自治区，各民族人民正在自治区党委、政府的领导下，沿着改革开放的正确路线，努力探索符合民族地区发展实际的大开发之路。这个探索还要继续下去，但是已经有了一定的经验和做法，值得总结。

一、要充分认识改革开放所取得的巨大成就，坚定实施西部大开发战略的决心和信心

几十年来，特别是改革开放二十多年来，新疆和全国各地一样，各方面建设都取得巨大成就，社会经济面貌发生了巨大变化，国民经济取得全面发展。这些成就为在新世纪实施西部大开发战略奠定了坚实的基础。

（一）国民经济取得巨大成就。新疆维吾尔自治区 1999 年国

民生产总值达到1 169亿元,比1978年增长7倍,年均递增10.5%;财政收入保持稳定增长,1999年地方财政收入74.4亿元,比1978年增长9.4倍,年平均增长11.8%。1999年全区农业增加值达到268亿元,比1979年增长1.3倍,其中棉花总产135万吨,比1979年增长23.5倍,瓜果总产120万吨,年末牲畜存栏头数4 436.5万头,肉类总产量81万吨,比1979年增长1.3倍。

(二)民族和睦,共同繁荣。新疆全区总人口1 775万人,共有47个民族成分,其中少数民族人口约占62%。各民族在长期生产建设、社会生活中,建立了和睦的民族关系。改革开放以来,新疆的民族团结进步事业得到更大发展,《民族区域自治法》得到深入的贯彻实施,党的各项民族政策得到正确的贯彻执行。现在全区少数民族干部达到32.9万人,占干部总数的49.65%;少数民族各类专业技术人才达23.9万人,占全区专业技术人员的50.42%;少数民族妇女干部达13.2万人,占全疆妇女干部总数的46%以上。

(三)社会稳定,边疆巩固。地处祖国西北边陲的新疆维吾尔自治区,面积占全国国土总面积的1/6,是全国面积最大的省区。自治区与蒙古国、俄罗斯、哈萨克斯坦等8个国家接壤,边境线5 600公里。几十年来,特别是改革开放以来,随着新疆社会经济的发展和党的民族政策的深入贯彻落实,边疆民族地区的社会更加稳定,边疆更加巩固。现在边疆正在成为民族地区走向开放,扩大经贸交流和合作的繁荣地带。

(四)人民生活水平有较大提高,人们的精神面貌很好,对未来发展充满信心。1999年新疆全区城市居民人均可支配收入5 428.9元,农民人均纯收入1 500元。增加农牧民收入的潜力很大,广大群众对未来充满信心,充满希望。

总之,改革开放以来,新疆民族地区经济发生了巨大变化,

成就十分显著，为西部大开发战略的实施奠定了坚实的基础。有改革开放的丰富实践和经验，西部大开发一定会取得更大的成功。

二、要积极探索符合边疆民族地区实际的西部大开发的正确道路

西部大开发是改革开放的延续和深化，是边疆民族地区经济发展的新机遇，是实现边疆民族地区富裕繁荣的必由之路。现在新疆维吾尔自治区党委、政府，正在领导全区各族人民，按党中央确定的实施西部大开发的战略部署，结合新疆的实际，从几个方面探索西部大开发的正确道路。

（一）加快基础设施建设。加快基础设施建设是中央确定的西部大开发的一个战略重点。这个重点对于新疆维吾尔自治区具有更为重大的意义。新疆地大物博，资源丰富。据预测，新疆石油资源为 208.6 亿吨，天然气资源量为 10.8 亿立方米，各占全国资源量的 1/3 强。1999 年原油产量达到 1 744.71 万吨，完成原油加工量 944.46 万吨，成为全国第三大石油生产基地。石油、天然气开采及加工占全疆工业增加值的比重达到 60% 左右。至 1999 年底，全区累计探明煤炭储量 960 亿吨。此外还有极为丰富的有色金属资源。根据资源开发的特点，新疆认真抓好基础设施建设的规划论证，确定铁路、公路、机场、输油管道建设方案，同时加快能源、通信和城市改造等基础设施建设，一个全面加强新疆基础设施建设的工作正在展开。

（二）加强农业的基础地位，促进农业、工业和第三产业协调发展。农业是新疆各族人民的传统产业，也是新疆的一个优势产业。西部大开发不仅不能忽视、削弱农业，而且更应该强化这一优势产业。根据新疆农业资源特点和西部大开发的新形势，自治区明确提出了农业高产开发战略。主要是通过节水增水增地，

不断改善生产条件，加快水土开发步伐，扩大生产规模；依靠科技，加大投入，提高单产；通过粮棉高产开发带动牧林渔业多种经营和乡镇企业的发展，全面振兴农村经济，实现增粮、增棉、增收目标。同时根据新疆农业具有灌溉为主、人均土地相对较多、劳动力素质较差、机械化程度较低、绿洲分布点多线长等特点，继续深化农村经济体制改革。

（三）重视生态环境治理和建设。新疆是个好地方，但从生态环境来说，也有很差的地方，许多地方生态环境还处于恶化之中。新疆沙漠面积 80 万平方公里，占全国沙漠总面积的 47%；全区 60 万公顷农田遭风沙危害，800 万公顷草场沙化。自治区党委和政府西部大开发中正在探索生态环境保护、治理和建设的路子，已经确定了保护和建设并举的方针，重点建设绿洲生态环境，积极保护荒漠生态环境，强化环境污染治理，逐步解决干旱、盐碱、风沙、污染等生态环境危害。在继续建设“三北防护林”的同时，实施天然林保护工程。全面开展塔里木盆地南缘和准噶尔盆地南缘沙漠化治理，恢复塔里木河下游绿色走廊。积极开展退耕还林还草、封山育林工作，动员全社会植树种草，扩大林草植被面积。

（四）实施产业结构调整。面对 21 世纪，面对市场经济体制的全面建立以及中国加入世界贸易组织，全球经济日益融合的新形势，边疆民族地区在实施西部大开发过程中，要进行产业结构的战略性调整，要面向国际、国内两个大市场，以市场为核心，生产适应市场需要的产品，不断提高产品质量，创造名牌。新疆维吾尔自治区主要应抓好几个方面的调整。一是大力发展特色农业。二是调整工业结构，突出发展石油天然气工业。三是积极培育国民经济新的增长点，大力发展第三产业特别是旅游业。四是调整和完善所有制结构，大力发展非公有制经济。

（五）加快农业产业化进程。改革开放的实践证明，农业产

业化是农业走向市场的道路，走向商品经济和农业现代化的必由之路。只有一方面发展农产品生产，一方面延长农业产业链，发展农产品多次加工、转化、增值，才能提高农业的效益，增强农产品的市场竞争力。也只有通过农业产业化才能培育龙头企业，带动千家万户，扩大生产规模，抵御自然风险和市场风险，提高劳动生产率，才能稳定地增加农民收入。新疆维吾尔自治区从抓好培育龙头企业着手，促进农业产业联动、工农结合、城乡一体、融合发展，使一批颇具实力的现代化龙头企业如雨后春笋般迅速发展壮大。如泰昆饲料、大天池奶业、屯河番茄、新天酒业、神内果汁、伊力酒业、银力棉业、广汇石材等企业，规模大、起点高、带动力强，已成为农村经济结构调整，特色优势产品产业发展的有力支撑。

（六）坚持科教兴国、科技兴农战略。实践反复证明，仅仅依靠传统技术是无法实现跨越式的大发展的，只有依靠现代科学技术才能使西部地区发展更快、更好。因此，新疆维吾尔自治区在实施西部大开发中，制定了面向经济建设主战场，鼓励技术创新，加快科技推广和成果转化的新政策。

（七）全方位扩大开放，坚持多层次合资、合作、共同发展的方针。根据自治区实际，新疆确定了“全方位开放、内联外引，东联西出”的指导方针。充分发挥新疆所拥有的 16 个国家（一类）对外开放口岸和 11 个地方（二类）口岸的作用，拓宽对外开放的广度和深度，积极开拓中亚、西亚乃至东欧市场，使新疆在西部大开发中真正发挥“东联西出”的“桥头堡”作用。同时促进地方、兵团、中央企业以及各种所有制经济融合发展，鼓励内地沿海企业到新疆发展，调动方方面面的力量共同参与新疆的开发建设。

（八）实施旅游兴区、旅游富区的战略方针。新疆维吾尔自治区具有得天独厚的旅游资源。这里自然景观奇异，气候生态多

样，境内野生动植物一千多种，已建成了二十多个自然保护区。新疆素有天马故乡和歌舞之乡的美誉，古丝绸之路横贯东西，高昌古城、楼兰古城和克孜尔千佛洞等蜚声中外，民族风情独具特色。新疆维吾尔自治区正在通过西部大开发，加快建立旅游基础设施，发展旅游产业，通过旅游产业大量地创造投资和就业机会，增加各民族农牧民的收入。

总之，西部大开发是一个世纪性的宏大战略行动，涉及内容是全面的、广泛的。边疆民族地区目前力量有限，不可能在所有方面都进行探索，只能集中力量，突出重点，争取在一个相对较短的时期内，在某些方面取得突破，取得显著成效。

三、要团结边疆各族人民，共同努力，艰苦奋斗，坚忍不拔地长期干下去

西部大开发是一个前无古人的伟大事业，任务艰巨，但是也充满希望。从新疆维吾尔自治区改革开放和实施西部大开发战略的实践中，我们看到，边疆民族地区要做好西部大开发工作，一定要凝聚各民族的力量，团结奋斗，共负西部大开发的伟大历史使命，只有这样，西部大开发才能取得最后的成功。

（一）要切实加强党的领导。党的领导是核心力量，在中国没有共产党的核心领导是不可能取得革命和建设的成功的，当然也不可能取得西部大开发的成功。加强党的领导就要加强各级党组织和政府对于西部大开发的领导和组织。要统一认识，统一思想，转变观念，广泛、深入地宣传党中央关于西部大开发的伟大历史意义。面对西部大开发中必然遇到的困难，各级党组织既要解放思想，转变观念，又要领导和带领人民发扬愚公移山的精神，一步一个脚印，扎扎实实地向前进。同时，还要抓好长远规划，不能急功近利，不能犯急躁病。要充分发扬党员的先锋模范作用，以江总书记关于“三个代表”的重要思想，指导西部大开发的实

践。

(二)要进一步加强民族团结,促进社会全面进步,实现共同繁荣。民族团结是西部大开发中各项工作得以胜利开展的前提和保障。在新时期,加强民族团结就是要不断地进行民族团结的教育;抓好民族干部队伍建设,大力培养、使用和提高各民族干部。

(三)要继承和发扬各民族优秀传统文化,在西部大开发中促进“两个文明”建设。在中华民族的长期发展过程中,各民族都对祖国民族文化的发展作出过重要的贡献。新疆各族人民长期以来所创造的歌舞、戏曲、绘画、民间文学、建筑艺术等等,过去对新疆民族地区经济社会的发展发挥了重要的促进作用,现在也一定能够在西部大开发中发挥更大的作用,为西部大开发提供更有力的精神动力,营造良好的文化氛围,提供智力支持。

(四)要通过国家重点项目建设,带动当地民族经济的发展,特别是带动当地第三产业的发展和小城镇建设。西部大开发中,国家在民族地区安排了大量的重大建设项目,这些项目都直接或间接地支援地方经济的发展。民族地区一定要主动支持国家重大项目的建设,积极地为重大建设项目提供各方面的服务。

(五)要进一步抓紧西部大开发的法制建设。西部大开发必须从一开始就建立在法制的基础上,依法行政,依法开发。要贯彻落实《民族区域自治法》,同时还要不断建立健全各方面的法律体系,健全招商、投资、融资的法律法规,依法保护各种所有制成分的经济利益,依法保护和建设生态环境,并不断加强法律监督和执法检查工作。

(六)要向国内外广泛介绍和宣传边疆民族地区的情况,增强各族人民对西部大开发的信心,增强各族人民的凝聚力,吸引国内外企业家特别是乡镇企业家,到边疆民族地区投资,参与边疆民族地区的建设和开发。

解决中国民族问题的成功之路

全国人大常委会副委员长 铁木尔·达瓦买提

世界上大多数国家是多民族国家，解决民族问题也自然成为多民族国家普遍重视的国内事务。但是，古往今来，解决民族问题的成功实践并不多见，民族问题至今仍是国际社会普遍关注的重大问题之一。尤其是冷战结束以来，民族主义浪潮持续扩散、余波未消，以致当今世界诸多不安定的因素大都与民族宗教问题有关。然而，作为统一的多民族国家、而且是世界上人口最多的中华人民共和国却在建设有中国特色社会主义现代化的进程中向世界展示了政治稳定、经济发展、民族团结、社会进步的繁荣景象。其根本原因是中国共产党将马克思主义民族理论的基本原理与中国民族问题的实际相结合，创造性地走出了一条正确处理和科学解决民族问题的光辉道路，正如江泽民总书记所指出的：“事实充分证明，我们的民族政策是完全正确的，与世界其他国家相比，我们处理民族问题也是最成功的。”现阶段，中国解决民族问题的成功实践是怎样形成的？这里的秘诀在哪里？值此建党 80 周年之际，认真回顾一下我们党解决民族问题的历程，深入总结一下其中的理论和经验，或许会有助于回答这个问题。

—

近代中国的各民族人民不仅共同遭受帝国主义、封建主义和

官僚资本主义的统治和压迫，而且也遭受阶级社会所产生的民族压迫，其中少数民族从总体上处于比汉族更悲惨的境地。因此，以推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山为己任的中国共产党从一开始便将解决国内民族问题作为一项重要的历史任务。1922年7月党的第二次全国代表大会第一次提出了党的反帝反封建的民主革命纲领，其中的重要内容之一即是解决国内民族问题。1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：在苏维埃政权范围内，不分民族和宗教信仰，在苏维埃法律面前一律平等。强调指出中华苏维埃的任务就是“要努力帮助这些弱小民族脱离帝国主义、国民党、军阀、王公、喇嘛、土司等的压迫统治，而得到完全的独立自主。”在此前后，党的其他一些文件也都有着类似的规定。而在第一和第二次国内革命战争时期，党在培养少数民族干部，动员少数民族群众参加革命运动，争取自身的解放等方面也开始了卓有成效的工作。

抗日战争时期，党的民族政策趋于系统化。1938年9月，毛泽东在党的六届六中全会的报告中详细谈到了抗日时期的民族工作，其中就包括各民族平等，在共同对日原则之下，少数民族有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家，尊重各少数民族的文化、宗教、习惯，赞助他们发展自己的文化教育，纠正存在着的大汉族主义等内容。根据这一精神，1940年中央西北工作委员会拟定了《关于回回民族问题的提纲》和《关于抗战中蒙古民族问题提纲》，经中央书记处批准，成为指导民族工作的纲领性文件，不但对回、蒙古两族，而且也对全国其他地区的民族工作起了指导作用。也正是在抗日战争时期，党在陕甘宁边区进行了民族自治的实践，在属于边区的定边、曲子、伊克昭盟、正宁等县先后建立了一批回族和蒙古族的自治区、乡。少数民族在这些地方选举本民族的干部，自己管理自治区、乡内

的事务。与此同时，中央西北工作委员会、陕甘宁边区少数民族事务委员会等民族工作机构也开始建立，中央党校、西北工委、陕北公学等开办的各种少数民族学习班，使大批少数民族干部得到了培训。

解放战争伊始，党提出了《和平建国纲领草案》，主张“在少数民族区域，应承认民族的平等地位及其自治权”，并在内蒙古地区领导了建立自治政权的斗争。内蒙古的共产党人和各族群众根据中央的指示，粉碎了分裂主义分子分裂内蒙古的阴谋，说服一些人放弃了“独立自治”的错误主张，终于在1947年5月建立起了内蒙古自治区。这是我国第一个完全意义上的民族自治区，它的建立为在我国全面实施民族区域自治制度提供了经验。1949年中国人民政治协商会议筹备期间，中央正式确定中国实行统一国家条件下的民族区域自治制度，并在《中国人民政治协商会议共同纲领》中作了明确规定，以后的宪法也都加以重申。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。

中华人民共和国成立后，各族人民成为新社会的主人。中国共产党全面制定和实施了民族政策，在全国范围内进行了大规模的民族调查和民族识别，全面推行民族区域自治制度，大量培养少数民族干部，从法律和政治上确立了少数民族的平等地位。同时，对带有歧视和侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联等一律予以禁止、更改和清除，派出访问团、慰问团或工作团等深入少数民族地区访贫问苦、宣传政策，邀请和组织少数民族代表到北京和内地其他地方进行参观访问、沟通联系，通过实实在在的工作使少数民族消除了对中国共产党和政府的疑虑，继而使各种民族矛盾、仇怨和隔阂逐步消解。

社会主义是中国共产党领导的民主革命的目标，也是中国各民族人民的共同选择。中国新民主主义革命的完成和向社会主义