



中央民族大学国家“十一五”“211工程”建设项目

民族自治地方 经济管理自治权研究

MINZU ZIZHI DIFANG
JINGJI GUANLI ZIZHIQUAN YANJIU

随着我国社会主义市场经济体制改革逐步确立
民族自治地方的经济立法也逐渐展开
大量适合少数民族经济发展要求的法律法规、条例相继出台
进一步巩固和加强了民族区域自治制度
有效地保障了少数民族的经济权利

主 编◎田 艳

副主编◎沈寿文

傅智文

李云芝



中央民族大学出版社
China Minzu University Press



中央民族大学国家“十一五”“211工程”建设项目

M
D922
282

民族自治地方 经济管理自治权研究

MINZU ZIZHI DIFANG
JINGJI GUANLI ZIZHIQUAN YANJIU

主 编◎田 艳

副主编◎沈寿文 傅智文 李云芝

凯里学院图书馆



0799340

凯里学院图书馆
藏 书



中央民族大学出版社
China Minzu University Press



图书在版编目 (CIP) 数据

民族自治地方经济管理自治权研究/田艳主编. —北京: 中央民族大学出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5660 - 0253 - 2

I. ①民… II. ①田… III. ①民族自治地方—地方经济—经济管理—经济法—研究—中国 IV. ①D922. 290. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 193672 号

民族自治地方经济管理自治权研究

主 编 田 艳

责任编辑 黄修义

封面设计 汤建军

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 厂 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 880 × 1230 (毫米) 1/32 印张: 16. 375

字 数 410 千字

版 次 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5660 - 0253 - 2

定 价 42. 00 元

版权所有 翻印必究

目 录

导 论	1
一、我国少数民族发展简况	1
二、制约民族地区经济发展的主要因素	4
三、赋予民族地区经济管理自治权的意义	8
第一章 经济管理自治权概述	11
第一节 民族区域自治权概述	11
一、民族区域自治权的含义	11
二、民族区域自治权的分类	13
第二节 经济管理自治权的界定	19
一、经济管理自治权的定义	19
二、经济管理自治权的种类	20
第三节 经济管理自治权的实施主体	28
一、自治机关	28
二、上级国家机关	29
第二章 上级国家机关的职责	32
第一节 肯定性行动政策对我国民族法制的影响	32
一、肯定性行动计划的历史发展进程	32
二、肯定性行动计划的价值	44
三、肯定性行动计划对中国的启示	48
第二节 上级国家机关履行职责的基本原则	58
一、坚持从民族自治地方的实际情况和特点出发的原则	58
二、坚持上级国家机关帮助与民族地区自力更生相结合的原则	60

三、坚持立足全局、统筹兼顾的原则	61
四、坚持检查和监督上级国家机关履行职责的原则	63
第三节 上级国家机关履行职责的方式	64
一、政策优惠	64
二、经济扶持	66
三、技术支援	69
四、人才培养	69
第三章 对口支援民族地区法律制度	78
第一节 对口支援制度的沿革	78
一、对口支援制度的产生	78
二、对口支援制度的演进过程	81
第二节 对口支援制度的现状分析	84
一、对口支援制度的优势与特点	84
二、对口支援制度的理论基础	87
三、对口支援制度的实施	91
四、当前对口支援制度存在的主要问题分析	94
第三节 对口支援制度法治化的路径选择	97
一、立法方面	97
二、执法方面	101
三、特别制度	104
第四章 民族地区反贫困法制	109
第一节 贫困与贫困线	109
一、贫困的定义	109
二、贫困、风险与脆弱性	112
三、贫困的界定标准——贫困线	114
第二节 民族地区的贫困问题	120
一、民族地区的概念	120
二、民族地区贫困现状	123

三、民族地区贫困的成因	129
第三节 民族地区反贫困实践	141
一、中国反贫困的历史实践	142
二、民族地区反贫困的特殊政策	146
第四节 民族地区反贫困的法制化	155
一、法制化反贫困战略	156
二、民族地区反贫困的法律法规	160
三、民族地区反贫困的部门规章——以扶持人口较少 民族发展为例	166
四、民族地区反贫困的地方性法规与规章——以广西 壮族自治区为例	171
第五章 民族地区产业政策法制	182
第一节 民族地区产业政策法制的背景	182
一、产业区域转移概述	182
二、东部地区的产业区域转移的现状	185
三、民族地区调整产业政策的历史性机遇	185
第二节 民族地区产业政策法的现状	186
一、我国的产业政策法的现状	186
二、产业政策法的实质	188
三、民族地区应采取的产业政策法立法模式	191
第三节 民族地区的产业政策立法	193
一、产业结构政策立法	193
二、民族特需用品生产企业促进法——以清真食品为例	198
三、产业调整政策立法	205
四、产业技术政策立法	209
第六章 贸易管理自治权	216
第一节 民族贸易管理自治权	217
一、民族贸易的定义和特殊性	217

二、民族贸易的作用	219
三、我国民族贸易优惠政策的演变	221
四、现行民族贸易优惠政策的主要内容	225
五、民族贸易政策存在的问题和调整方向	228
六、加快民族贸易法治化的建议措施	232
第二节 边境贸易管理自治权	234
一、我国边境贸易的现状	235
二、我国边境贸易法规政策体系及存在的问题	236
三、加入 WTO 对我国边境贸易的影响	239
四、我国边境贸易制度法治化的路径	241
第七章 财税管理自治权	245
第一节 民族自治地方财税管理自治权概说	245
一、民族自治地方财税自治权的基本内涵	245
二、民族自治地方财税自治权实施现状	252
三、民族自治地方财税自治权的完善	257
第二节 完善民族自治地方财政转移支付制度	258
一、政府间财政转移支付的含义	258
二、民族地区财政转移支付的现状分析	259
三、完善民族地区财政转移支付制度的对策建议	265
第三节 调整民族自治地方税收优惠政策的路径	268
一、税收优惠政策的现状分析	268
二、民族地区税收优惠政策存在的主要问题	272
三、民族地区税收优惠政策的调整路径	275
第四节 加大中央经济扶持力度的对策	278
一、专项资金和补助专款	278
二、民族机动金	282
第八章 民族地区旅游资源法制	287
第一节 民族旅游开发的现状分析	287

一、民族地区的旅游资源开发	288
二、民族地区以外的民族旅游开发	291
三、对民族旅游开发现状的思考	293
第二节 民族地区现行的旅游法制	295
一、关于旅游的中央立法	295
二、民族地区的地方旅游立法	298
三、关于民族地区旅游法制的思考	300
第三节 民族地区旅游法制的完善措施	301
一、民族地区旅游立法的完善	302
二、民族地区旅游执法的完善	303
第四节 民族旅游法制中的利益补偿制度研究	305
一、民族地区旅游开发中利益补偿制度构建的必要性	305
二、民族村寨旅游开发中利益补偿制度构建的路径分析	309
三、民族村寨旅游开发中利益补偿制度的模式选择	314
四、民族村寨旅游开发中利益补偿的具体措施	319
第九章 自然资源管理自治权	323
第一节 自然资源管理自治权	324
一、自然资源管理自治权的实证研究	324
二、民族自治地方自然资源管理自治权的现状	329
三、民族自治地方自然资源管理自治权的完善	332
第二节 获得利益补偿的权利	335
一、对民族自治地方进行利益补偿的必要性分析	336
二、对民族自治地方进行利益补偿的法律依据	342
三、国外关于利益补偿的法律规定	343
四、对民族自治地方进行利益补偿的具体措施	351
五、民族自治地方获得利益补偿的权利的完善	355
第三节 民族地区的生物安全立法	364
一、西部民族地区生物安全问题的现状	364

二、实施生物安全法律保护的可行性分析	367
三、生物安全法的适用范围和原则	369
四、生物安全法的主要制度	373
第十章 民族地区集体林权制度研究	377
第一节 民族地区林业资源的特点	378
一、重要的绿色生态屏障	379
二、蕴涵巨大商业价值	380
三、森林文化多样	380
第二节 民族地区集体林权制度的特点	381
一、集体林权属复杂	381
二、集体林公共管理的传统性较强	382
三、森林资源传统管理方式受到冲击	383
四、传统民族文化正逐步流失	384
第三节 民族地区集体林权制度的现状	385
一、集体林权制度立法层面	385
二、集体林权制度实施层面	389
三、集体林权制度运行层面	390
第四节 民族地区集体林权制度改革的社会分析	392
一、政治因素分析	392
二、经济因素分析	397
三、文化因素分析	402
四、其他因素分析	407
第五节 民族地区集体林权法律保障机制的完善	407
一、民族地区集体林权制度改革的应然价值目标	407
二、民族地区集体林权制度保障机制之完善	412
三、习惯法在集体林权制度改革过程中的功能及其考量	421
四、完善民族地区集体林权制度的纠纷解决机制	424

第十一章 企业管理自治权	433
第一节 企业管理自治权概述	433
一、概念界定	433
二、企业化管理自治权	435
三、技术创新管理自治权	440
四、员工管理自治权	442
五、人力资源管理自治权	446
第二节 企业管理自治权的运行	448
一、企业管理自治权的现状	448
二、企业管理自治权的完善	452
第三节 民族自治地方的企业社会责任	455
一、企业社会责任概述	455
二、企业社会责任的内容	461
三、民族自治地方的企业社会责任	473
四、企业社会责任的实现方式	487
参考文献	497
后 记	510

导 论

一、我国少数民族发展简况

中国自古以来就是一个统一的多民族国家。新中国成立后，通过识别并经中央政府确认的民族共有 56 个。由于汉族以外的 55 个民族相对汉族人口较少，习惯上被称为“少数民族”。2011 年 4 月 28 日，国家统计局局长马建堂发布 2010 年第六次人口普查登记（已上报户口）数据，大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口数为 1339724852 人，其中各少数民族人口为 113792211 人，占 8.49%。同 2000 年第五次全国人口普查相比，汉族人口增加 66537177 人，增长 5.74%；各少数民族人口增加 7362627 人，增长 6.92%。^①我国宪法规定了民族区域自治制度的基本框架，又专门制定了《民族区域自治法》，规定了自治区、自治州和自治县的建立、自治权、自治机关等内容。截至目前，我国共设立了民族自治区 5 个，自治州 30 个，自治县 120 个，分布于全国 20 个省、直辖市、自治区，共有县级单位 700 个；另有 1200 多个少数民族聚居的民族乡。其中，内蒙古自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区和广西壮族自治区五大少数民族自治区和少数民族分布集中的贵州、云南和青海三省，常合称为少数民族八省区。

新中国成立六十多年来，经过各族人民团结奋斗、艰苦努

^① 《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》，载《中国计划生育学杂志》2011 年第 3 期。

力,少数民族地区经济建设、社会发展取得了举世瞩目的成就,经济社会面貌发生了翻天覆地的变化。农业畜牧业落后状况有了根本的改变,大批现代化工业企业建成投产,能源、交通、通信等基础设施大为改观和加强,对外贸易和边境贸易不断增长,教育科技、文化、卫生、体育等各项事业蓬勃发展,国民经济结构得到调整和优化,大多数群众基本解决了温饱问题,迈向小康。

2009 年底,我国少数民族自治地方占国土总面积的 64%,西部和陆地边疆大多数地区都是少数民族聚居区。民族自治地方拥有草原面积 3 亿公顷,占全国草原面积的 75%,中国著名的五大天然牧区,都在少数民族地区;森林面积 5648 万公顷,占全国的 42.2%,林木蓄积量 52.49 亿立方米,占全国的 51.8%;水力资源蕴藏量 4.46 亿千瓦,占全国总量的 66%。^①此外,还有大量的矿藏资源,以及丰富的动植物资源和旅游资源。这些数字充分显示了少数民族和民族地区的发展在我国国家安定统一、经济社会发展全局中占有极其重要的地位。加快少数民族和民族地区经济社会发展,是我国现阶段解决民族问题的根本任务,不仅关系我国区域发展总体战略的实施,关系全面建设小康社会奋斗目标的实现,而且关系民族团结、社会稳定和边防巩固,关系国家的长治久安。“十一五”以来,民族地区的地区生产总值、财政收入每年均以两位数的速度增长,高于全国平均增速,综合经济实力大幅提升。2009 年,民族八省区地区生产总值达到 34619 亿元,年均增长 13.1%;人均地区生产总值达到 18014 元,占全国的比重比 2005 年提高了 5.1 个百分点。^②

① 《中国统计年鉴 2010》,载 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/index-ch.htm>, 2011 年 12 月 26 日最后访问。

② 杨晶:《国务院关于加快少数民族和民族地区经济社会发展工作情况的报告》,载中国人大网,2010 年 12 月 22 日最后访问。

经过改革开放三十多年的发展,以及西部大开发等政策的实施,民族地区凭借自身的资源禀赋优势,获得了巨大的发展,尤其是能源产业位居全国前列,如新疆的石油、天然气产量,分别居全国第三位和第一位,棉花产量居全国首位。内蒙古的乳业和羊绒制品多年稳居全国第一位,同时已成为我国重要的煤电能源基地。广西是全国最大的蔗糖、蚕茧生产和综合利用基地,产糖量约占全国的60%,产蚕量占全国的30%,居全国之首。云南的花卉产业,年产值达200亿元,出口创汇1亿美元以上,成为亚洲最大的花卉生产基地。青海成为全国最大的钾肥生产基地。广西、贵州、宁夏已成为我国铝产业的重要省份。但是,民族地区与全国特别是发达地区的发展差距仍然明显存在,尤其是高附加值的加工业、金融业及其他服务业等。2009年,民族地区人均地区生产总值仅为全国平均水平的65.2%,城镇居民人均可支配收入仅为全国平均水平的82.9%,农民人均纯收入仅为全国平均水平的72.4%。^① 党的十七大报告提出了要实现全面建设小康社会的奋斗目标,少数民族地区的小康社会建设步伐将直接影响着全面小康社会建设的步伐。西部大开发战略的切实落实,尤其是对特色高附加值加工业、民族特色产业、旅游业、服务业等的发展,给予更多、更实惠、更有导向的政策措施,更有效地支持少数民族地区加快发展显得尤为重要,避免其以破坏性的攫取自然资源造成生态灾难为代价粗放式的发展。2009年,民族地区尚有1955万农村贫困人口,占全国农村贫困人口总数的54.3%。南疆三地州、四省藏区、六盘山区、秦巴山区等集中连片困难地区,都是少数民族贫困人口比较多的地区,生存条件差,贫困程度深,脱贫难度大,是我国扶贫攻坚最难啃的“硬骨头”。加快少

^① 杨晶:《国务院关于加快少数民族和民族地区经济社会发展工作情况的报告》,载中国人大网,2010年12月22日最后访问。

数民族地区的经济发展,是改善少数民族群众民生、民权的必然要求,是实现民族平等、共同繁荣的必然要求。民族地区经济发展了,人民群众生活富裕了,才能有效地维护民族地区政治稳定、民族团结和边疆繁荣。

二、制约民族地区经济发展的主要因素

(一) 区位、生态因素

我国少数民族聚居地区主要在中国中西部地区,距离国家的政治核心区和经济核心区较远,加上高原或者山区、沙漠、草原等阻隔,交通、信息设备缺乏和落后,造成民族地区生产部门转移成本增加,使生产部门和市场之间难以建立广泛的经济联系,进而造成民族地区的产品缺乏市场竞争力。但是,随着我国与邻国关系的持续改善,陆地边境的稳定,民族地区区位的劣势在不少地区已经迅速转变成区位优势,不断成为我国开发开放的前沿。我国现有的13个陆地边境对外开放城市、241个一类开放口岸、14个边境经济技术合作区中,绝大多数在民族地区。随着边境贸易的持续升温,不少民族地区的经济获得了快速的发展。

我国西部民族地区自身生态环境已经非常脆弱。由于人类活动持续加剧,民族地区水土流失、荒(石)漠化现象比较严重,自然灾害频发。这几年,汶川地震、玉树地震、舟曲特大山洪泥石流、贵州山体滑坡、云南持续干旱等几次大的自然灾害,都发生在民族地区,造成了极大损失。草场存在不同程度退化,牲畜超载现象普遍,荒漠化严重。

少数民族聚居地区自然资源非常丰富,也有不少地区利用资源优势获得了巨大的发展,但是广大少数民族聚居区的丰富自然资源的开发受到了脆弱的生态环境的制约。民族地区的矿产资源丰富,如新疆的石油和天然气、内蒙古的煤炭、稀土、铁等,国家在大力开发的同时,也给当地的生态环境带来了不小的影响,

比如地面沉陷、水污染、占用草地等。2011年6月,内蒙古部分地区因为煤矿开发对当地草场造成污染引发了群体性事件。另外,西部地区是我国水源的发源地,我国主要的河流如长江、黄河、珠江、怒江等都发源于少数民族聚居区,如果大规模开发破坏当地生态环境,可能会给全国带来巨大的生态灾难。2011年7月四川涪江锰矿渣污染,2011年9月云南曲靖镉污染事件,2012年初广西龙江镉污染事件,给当地和下游人民群众生活带来了巨大的威胁。

我国在开发西部,鼓励民族地区经济发展的同时,必须坚持走可持续发展的道路,在经济功能区规划、环境保护、产业政策等方面要通盘考虑,绝不能在西部搞粗放式发展,必须考虑西部的生态承受能力。全国生态建设规划中的四个重点地区和四项重点工程全部在民族地区,民族地区现有79个国家自然保护区,面积占全国自然保护区面积的85%以上。这必然会限制经济发展的选项,会在短期内影响经济增长的速度,但这是我国提出的转变经济发展方式的必然要求,是人与自然和谐的可持续发展的必然要求。

(二) 基础设施建设仍显滞后

由于少数民族地区大多聚居在西部高原、西北沙漠化或者草原地带,人口密度低,基础设施建设、维护成本高,经济效益不显著,导致不少少数民族地区群众“行路难、上学难、看病难”现象仍较普遍,交通、通信、城镇等基础设施建设滞后,信息化建设也落后于东部地区。改革开放以来,中央和地方政府投入了巨额资金,实施了公路、电力、广播电视等村村通工程,修建大量铁路、公路、电网、电视网,基本完善了民族地区的路网、电网和信息网,但与发达地区相比仍有一定的差距,严重影响了经济社会的现代化发展。

一是交通设施依然偏落后、密度不高。根据交通运输部通

报：民族八省区的公路通车里程由 2005 年的 53.2 万公里增加到 2009 年底的 88.6 万公里，但是，仅占全国公路总里程 386 万公里的 23%，与八省区占全国国土面积 58.9% 相比，民族地区公路网密度不到全国平均密度的一半。其中 2 级以上的高等级公路增长 1.5 倍，到去年年底 99.5% 的乡镇和 96.6% 的建制村通了公路。贵州、云南、广西等省区公路网和等级公路网密度已经超过全国平均水平，但是西藏、青海、新疆则远低于全国平均水平。青藏铁路、南疆铁路等一批重点工程相继建成并投入运营，新建铁路里程达到 1 万公里以上。^① 但是，铁路密度除广西、宁夏、贵州之外都低于全国平均水平，总体铁路密度不足全国的一半。

二是水利基础设施条件差。2006 年以来，中央用于民族地区的水利建设投资 251 亿元，一批大型水利工程相继建成并发挥效益。其中，2007 年竣工的宁夏沙坡头水利枢纽工程，结束了当地灌区两千多年无坝引水的历史。但是民族八省区截至 2009 年底共建有水库 13472 座，库容 1538.29 亿立方米，分别占全国 87151 座的 15.46% 和 7063.66 亿立方米的 21.78%。

三是电网、通信网络建设依然滞后。通信基础设施和信息化建设跨越式发展。目前除西藏部分地区外，边疆省区已全部实现行政村通电话；实施邮政局所改造，邮政普遍服务能力有效改善。由于西部地区仍有一些边远山区的少数民族村庄由于居住分散、线路距离远、施工费用高，至今有些村没有实施农网改造，群众用电难的问题十分突出。

（三）人才匮乏问题仍然突出，科技开发实力薄弱

2009 年，民族八省区总共专利申请数 4512 件，占全国 168408 件的 2.77%；技术市场成交额 39 亿元，仅占全国 3039 亿

^① 《中国统计年鉴 2010》，载 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/index-ch.htm>，2011 年 12 月 26 日最后访问。

元的 1.29%。在影响科学技术革新和创新的诸因素中,人才是第一资源,人才的数量、质量、结构和作用的发挥,直接关系到民族地区的兴盛衰亡。民族地区未来经济社会发展的关键是要靠本地区的人才和整体劳动者素质的提高。而这一切都取决于教育的发展。

2009 年,民族八省区举办的高等教育学校(机构)在办学数量、招生数、在校生数等方面与全国总数相比都低于其人口比重,其占比分别为 12.32%、9.57%、9.15%;民族八省区每十万人人口各级学校平均在校生数均低于全国平均数,有些省份甚至不到全国平均数的一半。中等职业学校专任教师数 8.2 万人,占全国的 12%;中等职业学校在校生数 222 万人,占全国中等职业学校在校生数的 12.5%,略低于民族八省区地区人口占全国的 14%;民族八省区中职毕业生能够取得职业资格证书的比例 54.75%,略低于全国的 61.43%。人才问题是关系党和国家事业发展的关键问题,也是民族地区经济发展繁荣的关键。目前民族地区人才流失现象比较普遍,外地人才不愿去、本地人才留不住的问题十分突出,严重影响了经济社会发展。特别是边远地区的县及县以下基层单位普遍缺乏教育、卫生、农业、畜牧等专业技术人才。

(四) 历史积累薄弱,社会事业相对落后

少数民族地区由于历史原因,经济、科技相对落后,资本和技术的积累和再造能力比发达地区要差很多,仅靠自身的力量,要实现发展,甚至跨越式发展,存在诸多的困难。从上文论述也可以看出,快速发展起来的少数民族地区,主要是依赖当地丰富的自然资源,或者开放的边境贸易带来的繁荣,而广大不具备这些条件的地区依然落后。要使民族地区走上可持续发展的道路,除了消耗自然资源,必须投入或者引导资本,加强人才培养和基础工业设施建设。