

教育部哲学社会科学重大课题攻关项目

社会转型期 民族政策专题研究

SHEHUI ZHUANXINGQI
MINZU ZHENGCE ZHUANTI YANJIU

雷振扬 等著

民族出版社

教育部哲学社会科学重大课题攻关项目

社会转型期 民族政策专题研究

SHEHUI ZHUANXINGQI
MINZU ZHENGCE ZHUANTI YANJIU

雷振扬 等著

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会转型期民族政策专题研究/雷振扬等著. —北京:民族出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 105 - 13618 - 6

I. ①社… II. ①雷… III. ①民族政策—专题研究—中国 IV. ①D633.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 000877 号

策划编辑: 虞 农

责任编辑: 唐海琴

封面设计: 雷 宇

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.e56.com.cn>

印 刷: 北京市迪鑫印刷厂

经 销: 各地新华书店

版 次: 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月北京第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 440 千字

印 张: 23.5

定 价: 72.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 13618 - 6/D · 2663(汉 408)

该书如有印装质量问题,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

目 录

引 论	(1)
-----------	-----

第一编 社会转型与民族政策发展

第一章 民族地区治理面临的新情况新问题	(7)
第二章 新世纪我国民族政策发展的新特点	(18)
第三章 当前民族研究的几个热点问题	(28)
第四章 当代中国民族政策的系统阐释	(40)
第五章 中国民族政策形成发展的历史经验	(52)
第六章 坚持中国特色民族政策的路径选择	(61)

第二编 完善民族区域自治制度

第七章 坚定不移地坚持和完善民族区域自治制度	(77)
第八章 民族区域自治与地方自治的比较	(83)
第九章 城镇化与自治州的未来发展	(94)
第十章 自治州自治条例的法律地位	(104)
第十一章 自治州发展水平评估及比较	(111)

第三编 散杂居民族事务管理

第十二章 散杂居民族政策的成就及经验	(123)
第十三章 省际结合部的社会治理创新	(129)
第十四章 城市少数民族流动人口管理创新	(138)
第十五章 民族乡面临的问题及政策完善	(146)

第四编 政策优惠与扶贫攻坚

第十六章 民族优惠政策的价值分析·····	(159)
第十七章 教育公平与高考少数民族加分·····	(172)
第十八章 税收优惠与民族地区引资·····	(183)
第十九章 武陵山区域发展与扶贫攻坚定位·····	(192)
第二十章 特困民族地区跨越式发展·····	(199)
第二十一章 民族地区农村最低生活保障制度创新·····	(221)

第五编 民族地区开发与开放

第二十二章 资源开发收益分配机制创新·····	(229)
第二十三章 资源税改革与民族地区社会发展·····	(243)
第二十四章 民族地区低碳经济发展政策创新·····	(272)
第二十五章 民族地区生态利益补偿·····	(283)
第二十六章 政策创新与沿边地区开发开放·····	(296)

第六编 民族文化保护与传承

第二十七章 少数民族非物质文化遗产保护·····	(317)
第二十八章 加强少数民族特色村寨建设·····	(329)
第二十九章 民族地区宗教事务管理创新·····	(339)
第三十章 国外少数民族语言保护的启示·····	(362)
后 记·····	(370)

引 论

20 世纪 80 年代以来，随着改革开放的逐步深入和市场经济的发展，我国进入了一个深刻的社会转型期。经济方面：从计划经济体制转变为社会主义市场经济体制，经济结构从单一转向多元；市场逐步发挥配置资源的决定性作用；国内经济深度融入世界经济体系，WTO 规则深刻影响国内经济活动；市场竞争机制与利益分配机制改革，激活各种社会生产要素，经济持续快速发展，社会基础设施与民众生活得到较大改善；整个社会逐步由传统农业社会进入新型工业社会。政治方面：政治体制改革不断深化，革命政治转向发展政治，集权政治逐步转向协商民主政治；以阶级斗争为基础的群众性政治运动被否定，高度集权的人治化治国模式逐步向开放民主的法治化治国模式转变；党内民主带动社会民主，基层自治型民主稳步发展，政治开放度、包容度、自由度明显增强；依法治国上升为国家战略，人权保障写入宪法，中国特色社会主义法律体系基本形成；新兴社会组织和社会力量发展，执政党致力于吸纳更多社会力量以扩展执政基础；新闻媒体介入监督，对发展社会主义民主政治发挥越来越重要的作用；整个国家从封闭半封闭性社会转向开放性社会，综合国力明显增强，成为影响国际政治的重要力量。文化方面：从封闭走向开放，文化产品从单一贫乏走向丰富多彩；文化与科技发展联系紧密，传播渠道和手段更加多样化，传播速度快，内容不断拓展；人们的价值观从神性崇拜向世俗转变，从一元性意识形态统领，向阶层多元、利益多元基础上的多元价值观转变；社会群体与个体的权利意识、利益意识、竞争意识、民主意识、法治意识等明显增强，思维方式明显转变。社会方面：社会结构从简单转向复杂，区域发展差距和社会贫富差距扩大，社会利益格局发生重大变化，社会分层日趋明显；社会阶层之间的流动与人口地域之间的流动性增强，生计方式呈现多样化，竞争择业成为社会生活的常态；传统的熟人社会正逐步转变为陌生人社会；人们的生活方式发生巨大变化，行为方式更加开放，更加自我，更加现代。这种全方位的社会转型，使我国的社会面貌在三十多年间发生了翻天

覆地的变化，构成了具有深远影响的社会大变局。

需要指出的是，我国的社会转型恰逢世界局势和国际关系的巨变：苏联解体，东欧剧变，冷战结束，世界向多极化转变；世界一体化进程加快，传统的地缘政治格局发生深刻变化；第三次民族主义浪潮兴起，周边国家的民族主义活跃，国际恐怖势力、极端宗教势力、民族分裂势力活动猖獗。国际局势的变化，对我国社会转型造成较大影响。

我国是一个多民族组成的社会主义国家，民族问题是关系党和国家事业发展全局的重大问题。民族问题是社会总问题的一部分，在社会深刻转型的过程中，民族问题，特别是民族发展、民族关系问题都发生了新的变化，面临新的挑战。主要表现为：少数民族与民族地区要求加快发展、改善民生的需求，与自身发展能力不足的矛盾进一步凸显；民族地区与经济发达地区的发展差距呈继续扩大的趋势，公共服务均等化问题突出；少数民族与民族地区的利益诉求更加多样化，统筹的难度增加；民族之间的交往交流更加频繁和深入，相伴而生的冲突和矛盾摩擦增多；随着交通、信息、物流的发展，工业化的推进，以及开放与交流的增加，民族传统文化受到前所未有的冲击，传承与保护面临复杂的局面；随着民族地区的开放与开发，民族地区的资源环境受到前所未有的压力，环境保护和资源开发利益补偿成为广受关注的问题，民族地区如何将资源优势转化为发展优势的难题亟待破解；随着代际更替和价值观念的变化，民族认同和国家认同出现新的情况；随着政治经济体制的改革，传统的国家与社会的治理和控制方式发生变化，原来行之有效的一些民族工作手段与方法功能弱化；世界第三次民族主义浪潮及苏联东欧国家的剧变、周边国家的民族主义风潮的兴起，对我国处理民族问题产生消极影响；国际敌对势力对中国崛起实施围堵政策，大打民族牌、宗教牌、人权牌，通过各种方式支持国内的民族分裂势力，企图搞乱政局，从中渔利；国内外“三股势力”相互勾结，利用社会转型出现的新情况，兴风作浪，频频制造事端，从事破坏民族团结和制造民族分裂的活动，威胁民族团结与社会稳定，等等。

社会转型带来的上述变化，使以调节民族关系、解决民族问题为己任的具有中国特色的民族政策的执行环境与政策调节对象都发生了变化，面临一系列新情况新问题新挑战。在社会转型与市场经济条件下，如何落实宪法规定的保障各民族合法的权利和利益，维护和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系？如何根据少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展？如何将各民族法律上的平等转变为事实上的平等？如何落实《民族区域自治

法》明确规定的资源开发利益补偿和生态保护利益补偿？在城镇化背景下，如何加强少数民族流动人口的服务与管理？如何坚持和完善民族区域自治制度？如何适应社会转型的新特点和少数民族与民族地区发展的新情况，调整完善既有的政策，出台新的政策？对当下社会上出现的对中国特色民族政策的质疑甚至否定的声音，应作何回应？等等。这一系列问题，事关重大，需要认真思考，严肃对待，正确处理。

我们认为，中国特色民族政策是中国共产党在革命与建设实践中，经过长期艰苦的探索，形成的符合我国国情的解决国内民族问题的正确选择，是马克思主义中国化的产物；中国特色民族政策经受了实践的检验，取得了巨大的成就，已被实践证明是正确有效的，是我国制度优势的重要体现。在新的历史时期，面对社会转型带来的新情况新问题，我们必须坚持各民族平等团结、民族区域自治、帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展等纲领性民族政策不动摇。如果脱离基本国情，盲目照抄照搬西方国家的制度与所谓处理民族问题的政策和经验，就会搞乱人们的思想，迷失前进的方向，民族矛盾和其他社会矛盾就会激化，社会主义民族关系和社会稳定发展就会受到破坏，各民族的根本利益就会遭受损害。但同时我们也要客观地面对已经发生的变化，研究社会转型给民族问题与民族政策造成的影响，正视少数民族与民族地区发展的新要求，研究面临的新情况新问题新挑战，与时俱进，不断完善创新中国特色民族政策，提出应对新情况新问题的新政策新办法。如果我们对已经发生的变化和出现的新情况新问题视而不见，不去调整、完善和创新民族政策，就不能有效地发挥政策对少数民族与民族地区发展的引领保障作用，以及对民族关系的调节作用，坚持中国特色民族政策也将成为一句空话。因此，面对社会转型带来的新变化，我们必须坚持与完善中国特色的民族政策。坚持是完善创新的前提与基础，完善创新是坚持的必然要求与重要保障；只有与时俱进完善创新，中国特色民族政策才能适应社会的转型变化，满足少数民族与民族地区的发展要求，保持旺盛的生机与活力。

（雷振扬）

第一编 社会转型与民族政策发展

第一章 民族地区治理面临的新情况新问题

目前,我国正处于社会转型过程中。促进经济社会可持续发展与维护社会和谐稳定的任务十分艰巨。社会治理特别是民族地区的社会治理,面临一系列新的挑战。一些长期积累的深层次矛盾、问题与改革发展过程中出现的新矛盾和新问题相交织,具有普遍性的问题与民族地区的特殊性问题相交织。二者的叠加,形成一些新的矛盾甚至冲突。按照党的十八届三中全会提出的“创新社会治理体制”的思路,审视和研究民族地区社会治理面临的新情况新问题,探讨解决的对策,十分必要。

一、民族地区社会治理的经济基础面临老问题新挑战

(一)西部大开发背景下,“惠及民族地区”优惠政策密集出台,但民族地区与全国发展差距仍然明显存在,并有扩大趋势

“十一五”期间,5个自治区国内生产总值年均增速都高于15%,其中广西、内蒙古、宁夏年均增速明显高于全国平均水平,西藏、新疆仅略低于平均水平(表1-1)。但从2010年人均国内生产总值来看,除了内蒙古(47347元)高于全国水平(29748元)外,宁夏、新疆、广西、西藏分别低于全国平均水平3626元、4728元、9061元、12429元,尤其是西藏自治区(17319元)低于全国平均水平41.78%。

表1-1 不同阶段自治区及全国经济年平均增速

单位:%

	广西	内蒙古	宁夏	西藏	新疆	全国
“七五”阶段	19.93	14.28	16.46	9.30	18.43	15.67
“八五”阶段	27.24	21.83	21.99	15.16	25.53	26.15
“九五”阶段	6.79	12.42	10.99	15.99	10.85	10.38

续表

	广西	内蒙古	宁夏	西藏	新疆	全国
“十五”阶段	13.88	20.47	15.74	16.13	13.81	13.65
“十一五”阶段	18.99	24.45	21.82	15.32	15.78	16.46

数据来源：根据各自治区历年统计年鉴、统计公报数据整理。

从人均可支配收入来看，2010年，内蒙古、广西、宁夏、西藏、新疆城镇人均可支配收入分别为17698元、17064元、15345元、14980元、13500元，均明显低于全国19109元的平均水平，同时，增速也低于全国11.3%的平均数。从“十一五”自治区与全国城镇人均可支配收入差距变化趋势来看，新疆、宁夏、西藏与全国差距（新疆：2888.18~5609元、宁夏：2582.19~3764元、西藏：2818.37~4129元）拉大的趋势甚为明显（图1-1）。

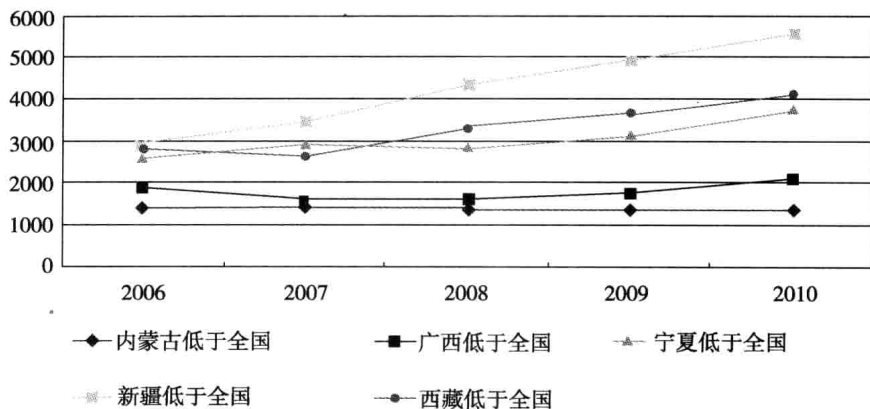


图1-1 “十一五”时期自治区与全国城镇人均可支配收入差距变化趋势

2010年，内蒙古、宁夏、广西、新疆、西藏农村居民人均纯收入分别为5530元、4675元、4543元、4500元、4139元，均明显低于全国5919元的平均水平。从自治区与全国农村人均纯收入差距变化趋势来看，广西、宁夏、新疆、西藏与全国差距拉大的趋势甚为明显（如图1-2）。可见，自治区尽管经济发展增速较快，但是经济绝对数量较低，且与全国平均水平的差距呈现扩大趋势。

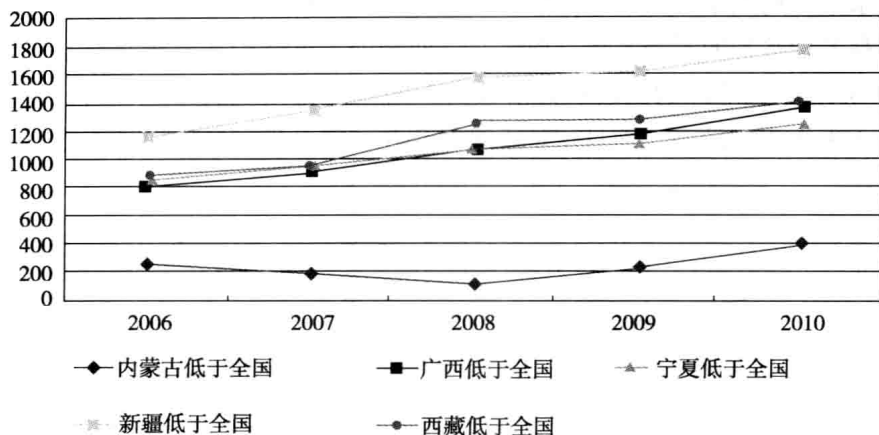


图 1-2 “十一五”时期自治区与全国农村人均纯收入差距变化趋势

(二) 民族地区自身发展不平衡问题凸显，区际、城乡差距扩大呈现加剧态势

从人均国内生产总值来看，2005 年，人均国内生产总值最大的内蒙古自治区比最少的广西高出 8274 元，其比值为 2.02。2010 年，人均国内生产总值最大的内蒙古自治区较最少的西藏高出 30271 元，两者之比扩大至 2.79。2005—2010 年，自治区人均国内生产总值极值差与极值比不断增大的趋势可以看出（图 1-3），自治区间的发展差异明显扩大。

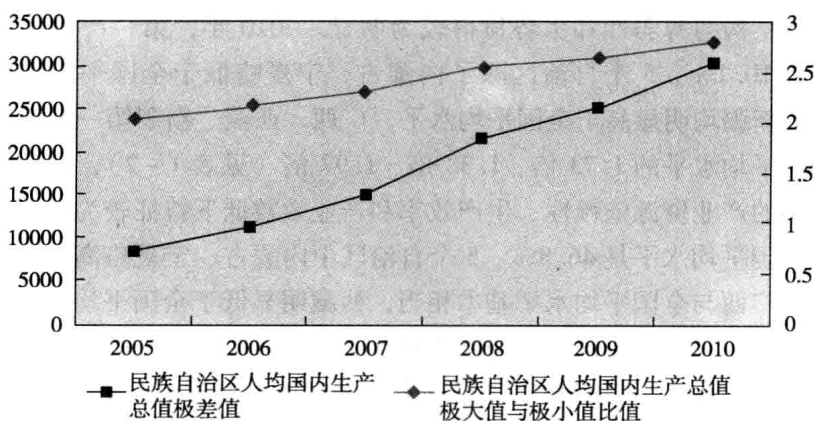


图 1-3 自治区人均国内生产总值的极值差、极值比变化趋势

从近 5 年各自治区的城乡收入比的变化来看，5 个自治区城乡收入比一直处

于较高水平,均大于2,其中宁夏近年来城乡收入差扩大趋势明显。新疆、内蒙古处于高差别水平的平稳态势,西藏、广西则处于更高水平的波动平稳态势(图1-4)。从自治区之间的比较和自治区内部的城乡收入差别可以看出,自治区自身发展不平衡程度较高,而且这种不平衡性在一定条件下呈现加剧态势。

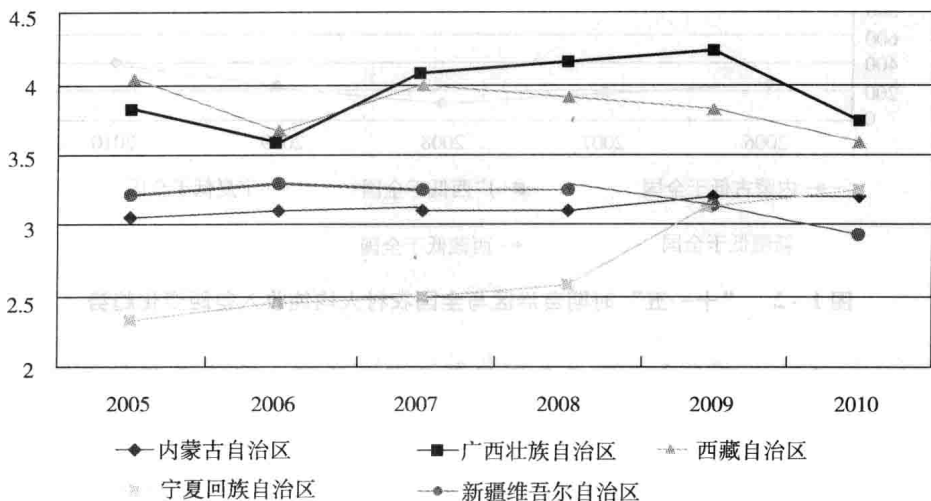


图 1-4 自治区城乡收入差距变化趋势

(三) 产业结构的巨大变化与民族地区落差并存, 少数民族群众利益不均

尽管近年来自治区的产业结构得到了明显的优化, 然而从与全国的比较来看, 其产业结构的薄弱性和劣势显得较为明显。2010 年, 第一产业比重的全国平均水平是 10.1%, 5 个自治区除了内蒙古、宁夏略低于全国平均水平外, 广西、西藏、新疆均明显高于全国平均水平, 广西、西藏、新疆第一产业结构比重分别为全国平均水平的 1.73 倍、1.33 倍、1.97 倍(见表 1-2), 说明自治区目前经济发展的产业资源依赖性、生产效率和产业效益低下特征较为明显。第二产业比重的全国平均水平是 46.8%, 5 个自治区中内蒙古、宁夏略高于全国平均水平, 新疆、广西与全国平均水平基本相当, 西藏明显低于全国平均水平。其中内蒙古第二产业尽管较高, 但是其资源依赖性又是显而易见的。第三产业比重的全国平均水平为 43.1%, 除西藏高于全国平均水平外, 广西、内蒙古、宁夏、新疆均明显低于全国水平。其中, 尽管西藏第三产业结构比重高于全国平均水平, 但是从现实发展来看, 其也仅仅处于一种低水平状态。总体而言, 相比于全国平均水平, 自治区的第一产业比重过高, 而第二产业、第三产业比重则显得偏低, 从

发展的现实表现来看,农业基础薄弱,工业素质不高,第三产业发展滞后,资源依赖性强,产业层次水平较低。

表 1-2 2010 年五个自治区三次产业比重与全国平均水平的比较 单位: %

自治区	第一产业	第二产业	第三产业
广西	17.5	47.5	35
内蒙古	9.5	54.6	35.9
宁夏	9.8	50.7	39.5
西藏	13.4	32.3	54.3
新疆	19.9	46.8	33.3
全国平均	10.1	46.8	43.1

数据来源:根据各自治区历年统计年鉴、统计公报数据整理。

民族地区第一产业在国内生产总值中的比重虽然下降到 9%~19%,但就业人口占 40%多,而少数民族群众大多居住在边远落后的农村地区,大多数在第一产业部门内就业,这就必然使得民族地区和少数民族与经济发达地区的收入差距越来越大。

(四) 民族地区存在明显的多维贫困的特征

据国家统计局针对全国 6.8 万个农村住户的抽样调查数据,2010 年末,内蒙古、宁夏、广西、新疆、西藏、云南、青海、贵州 8 省区农村贫困人口为 1034.0 万人,比 2009 年减少 417.2 万人;贫困发生率为 8.7%,下降 3.3 个百分点。2006—2010 年 5 年间,8 省区贫困人口占全国农村贫困人口的比重分别为 36.7%、39.3%、39.6%、40.3% 和 38.5%,所占比重在 2006—2009 年呈逐年增加趋势,到 2010 年开始下降。5 年贫困发生率分别为 16.9%、13.8%、13.0%、12.0% 和 8.7%,虽逐年有所下降,但与全国同期贫困发生率(6.0%、4.6%、4.2%、3.8% 和 2.8%)相比,分别高 10.9、9.2、8.8、8.2 和 5.9 个百分点。^① 由于自然条件恶劣,生产结构单一,农村公共基础设施不足等诸多原因,民族地区存在明显的多维贫困^②特征。少数民族群众的贫困不仅仅是收入的贫困,也包括饮用水、道路、卫生设施等其他客观指标的贫困和对福利的主观感受的贫困。从多个维度定义

① 闵荆:《2010 年民族八省区农村贫困监测结果发布》,载《中国民族报》,2011 年 8 月 2 日。

② 王小林、Sabina Alkire:《中国多维贫困测量:估计和政策含义》,载《中国农村经济》,2009 (12)。

和识别贫困,越来越成为反贫困所必须依据的基础和努力的方向。

二、民族地区社会治理老问题与新挑战相互交织的结果

有差距就有势能,有不平衡就会带来冲突。民族地区各种社会矛盾、社会公正问题凸显,成为经济社会发展的主要制约因素。

(一) 生态环境问题亟待纳入“维稳”考量

过去长期不重视环境与生态保护,以及人为粗暴干预河流水系,可能会引发大自然灾害性的报复。实际上,随着百姓对居住环境、食品安全等问题的日益重视,环境问题引发的公众关注也在急剧增加。

民族地区可利用耕地本来就少,人地矛盾比较突出,水电站及库区建设、矿山开采深加工、城镇化工业化布局一般选址在河谷阶地和山谷盆地中难得的耕地中,这些土地是当地居民长期以来赖以生存的宝贵资源,而因建设带来的移民安置往往是边远贫瘠的山区和土地资源缺乏的传统农牧区,给那里新增环境和社会压力,土地、就业、社会、政治势力等方面的矛盾,都可能引发冲突;矿山开采、洗选、冶炼由于选址不当,随意草率决策,给附近乡村城镇带来严重的环境污染。^①可以预计,随着民众对生态环境问题的关注度提高,部分地方政府推动的项目和工程侵害民众生态环境,国家政策支持不足,生态补偿问题没有解决,资源开发利益不均衡已经向社会、民族冲突模式转化,并侵蚀到民族地区社会稳定的基础性结构。相关的群体性事件会有增加的趋势,这也会成为地方政府工作中一个新的风险点。

(二) 搬迁、拆迁补偿过低带来冲突

随着我国经济的快速发展,各项发展规划和项目加快实施,搬迁日益成为社会发展进程中的常态。然而拆迁补偿过低及其引发的社会矛盾也日益凸显,民族地区也不例外。据网易新闻,由于建水电站赔偿过低,2011年3月27日,云南绥江县万名移民堵路抗争,发生较大规模的警民冲突;由中国三峡总公司修建的向家坝水电站,四川屏山县和云南绥江县两座县城属于电站淹没区,共有近10万农民的土地和房子被征用,被淹县城将整体搬迁。^②由于补偿标准过低,影响

① 杨勇:《西部资源开发的环境忧患》,载《中国经济导报》,2010年1月23日。

② 网易新闻:《云南绥江访民堵路事件余波未平移民诉求未解决》, <http://news.163.com/11/0409/04/71605QOE0001124J.html>。