

云南扶持人口较少民族发展 政策实践研究

李若青 著

中国社会科学出版社

云南扶持人口较少民族发展 政策实践研究

李若青 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

云南扶持人口较少民族发展政策实践研究 / 李若青著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2089 - 7

I. ①云… II. ①李… III. ①少数民族经济—区域经济发展—经济政策—研究—云南省 ②少数民族—民族地区—社会发展—社会政策—研究—云南省 IV. ①F127. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 024658 号

出 版 人 赵剑英
策划编辑 郭沂纹
责任编辑 丁玉灵
责任校对 徐楠
责任印制 张汉林

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.75
插 页 2
字 数 220 千字
定 价 42.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

摘 要

在我国 55 个少数民族中，有 22 个少数民族的人口在 10 万人以下，总人口 63 万人（2000 年第五次全国人口普查数），统称人口较少民族。新中国成立以来，这些民族政治上得到翻身，经济社会持续发展，人民生活得到明显改善。但是，由于历史、自然条件等方面的原因，这些民族的经济和社会发展总体水平还比较落后，贫困问题仍较突出。党中央、国务院高度重视人口较少民族的发展。胡锦涛总书记、温家宝总理、回良玉副总理多次批示要求加大对人口较少民族的扶持。按照各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的精神，根据党中央、国务院的要求，制定扶持人口较少民族发展规划，采取特殊政策措施，集中力量帮助这些民族加快发展步伐，走上共同富裕道路，对于贯彻落实科学发展观，进一步增强民族团结，维护边疆稳定，实现全面建设小康社会的奋斗目标，构建社会主义和谐社会，具有十分重要的理论与现实意义。

为深入贯彻中央、云南省民族工作会议和全国扶持人口较少民族发展工作会议精神，认真落实国务院批准实施的《扶持人口较少民族发展规划（2005—2010 年）》，结合云南实际，制定了《云南省扶持人口较少民族发展规划（2006—2010 年）》，具体采取各种特殊措施，加大了扶持人口较少民族发展的力度，取得了很大成效，并在扶持发展政策的实践中积累了许多很好的经验。因此，就云南省扶持 7 个人口较少民族发展政策体系、实践经验及成效、存在问题与困难等进行全面、系统研究，总结政策经验和实践经验与启示，为“十二五”期间进一步促进扶持人口较少民族发展工作及《扶持人口较少民族发展规划（2011—2015 年）》的实施提供现实启示和借鉴。

《云南扶持人口较少民族发展政策实践研究》主要分为五个部分：

第一部分“扶持人口较少民族发展是共同繁荣发展的必然要求”，主要阐述了人口较少民族概况、扶持人口较少民族发展的理论依据、扶持人口较少民族发展的重要意义和扶持人口较少民族发展的政策内容，同时概括了本书开展研究的主要方法，即SWOT分析方法的运用。

第二部分“云南人口较少民族发展的历史与状况”，主要阐述云南人口较少民族发展状况、云南扶持人口较少民族发展政策的实践、云南人口较少民族发展面临的主要困难与问题。

第三部分“云南扶持人口较少民族发展政策的实践分析”，主要分析云南扶持人口较少民族发展的政策现状，论证了云南扶持人口较少民族发展政策实践的主要途径、经验与启示，揭示了云南扶持人口较少民族发展政策及其实践中存在的主要问题及原因。

第四部分“云南扶持人口较少民族发展政策实践的比较分析”，主要通过阐述国家、各省（区）扶持人口较少民族发展的政策经验及启示、云南省各地扶持人口较少民族发展政策实践的经验，比较分析并得出云南在扶持人口较少民族发展政策实践中的突出成绩、特殊措施及政策创新。

第五部分“完善云南扶持人口较少民族发展政策的思考”，主要论述了云南扶持人口较少民族发展政策的新机遇，提出完善云南扶持人口较少民族发展政策实践的指导思想、主要原则、重点和要求、对策建议及“十二五”期间扶持人口较少民族发展政策与前景分析。

《云南扶持人口较少民族发展政策实践研究》主要从政策执行的角度来研究政策执行问题的对策。从公共政策理论与实践角度看，政策执行的基础不仅是政策的制定，还有政策执行的体制因素、主客体因素、环境因素等。政策执行体制包括政策执行的制度建设以及政策的认识水平，也包括政策执行的每一个环节。无论是西方还是东方国家的政策执行体制都要受到社会经济、政治、文化体制的影响。中国以前的政策执行体制主要是受到计划经济体制的影响，以政府为绝对的执行主体，在改革开放后，我国逐步从计划经济体制走向市场经济体制，与之相应的政策执行主体的构成也发生了变化即增加了社会公众的参与，但是还是以政府和公共部门为主体。虽然公共权力随着公共管理中心的下移而日

益社会化，但是其下放是缓慢的，政府的角色转换也是缓慢的。因此，《云南扶持人口较少民族发展政策实践研究》的目的就是通过对政策执行体制方面的分析，进一步明确政府应该根据社会主义市场经济的发展和公共管理的需要，将政府的决策职能与执行职能相互配合，针对政策执行的时滞问题，将一定的政策决策权和执行变动权交与地方或直接执行政策的机构，以便让基层执行机构有一定的自主权从而可以根据具体情况对政策进行适当的修正；在执行过程中还要不断健全相应的政策执行的监督与评估机制，针对政策执行的各个环节进行严密的监督与控制，确保政策执行效果及目标的实现。

目 录

摘要.....	(1)
第一章 扶持人口较少民族发展是共同繁荣发展的必然要求.....	(1)
一 人口较少民族概况.....	(2)
二 扶持人口较少民族发展的理论依据.....	(7)
三 扶持人口较少民族发展的重要意义	(12)
四 扶持人口较少民族发展的政策内容	(18)
五 SWOT 分析方法的运用	(21)
第二章 云南人口较少民族发展的历史与状况	(23)
一 云南人口较少民族发展状况	(24)
二 云南扶持人口较少民族发展政策的实践	(36)
三 云南人口较少民族发展面临的主要困难与问题	(50)
第三章 云南扶持人口较少民族发展政策的实践分析	(56)
一 云南扶持人口较少民族发展的政策现状	(56)
二 云南扶持人口较少民族发展政策实践的主要途径	(61)
三 云南扶持人口较少民族发展政策的经验与启示	(64)
四 云南扶持人口较少民族发展政策及其实践中 存在的主要问题及原因	(70)

第四章 云南扶持人口较少民族发展政策实践的比较分析	(85)
一 国家、各省区扶持人口较少民族发展的政策经验及启示	(85)
二 云南省部分州市县扶持人口较少民族发展政策实践的经验 ...	(99)
三 云南与全国、各省区扶持人口较少民族发展政策实践的 比较结果	(113)
第五章 完善云南扶持人口较少民族发展政策的思考	(117)
一 完善云南扶持人口较少民族发展政策的新机遇	(117)
二 完善云南扶持人口较少民族发展政策实践的指导思想	(122)
三 完善云南扶持人口较少民族发展政策的主要原则	(123)
四 完善云南扶持人口较少民族发展政策的重点和要求	(125)
五 完善云南扶持人口较少民族发展政策的对策建议	(127)
六 “十二五”期间扶持人口较少民族发展政策与前景	(128)
参考文献	(138)
附件一 扶持人口较少民族发展规划(2011—2015 年)	(145)
附件二 扶持人口较少民族发展规划(2005—2010 年)	(176)
附件三 云南省扶持人口较少民族发展规划(2011—2015 年)	(184)
附件四 云南省扶持人口较少民族发展规划(2006—2010 年)	(204)
后记	(212)

第一章

扶持人口较少民族发展是共同繁荣 发展的必然要求

发展是指一个国家或社会由落后的不发达状态向先进、发达状态的过渡与转化，其目标是使全体人民在经济、社会和公民权利的需要与期望方面得到持续提高。“发展才是硬道理”，既是一个非常深刻的命题，又是一个非常普遍的真理。民族作为社会的重要组成部分，其发展状况对社会发展进步有着重要的影响。民族发展则是指民族自身发展，它不仅包括一个民族在经济、文化、社会等方面的发展，也应包括一个民族族体的发展。^①新中国成立后，我国实行民族平等政策，各民族不论人口多少一律平等。这种平等，不仅包含政治上的平等，也包含经济、文化方面发展的平等。特别是国家对少数民族实行优惠政策，为少数民族加快发展，为实现各民族平等和共同繁荣提供了条件。新中国消除了影响人口较少民族发展的制度性障碍，但是，由于历史、地理和自然等各种原因，人口较少民族发展总体水平相对滞后。因此，在中国上下高调追求社会和谐的大背景下，扶持人口较少民族发展不仅是解决民族问题的重要内容，是新时期新阶段各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的必然要求，更是追求社会走向完善与和谐的重要举动之一。

^① 王铁志：《人口较少民族研究的意义》，《黑龙江民族丛刊》2005年第5期，第104—112页。

一 人口较少民族概况

(一) 人口较少民族及其分布

中国自古以来就是统一的多民族国家。今天，在我们 960 万平方公里的广袤土地上，共同生活着 56 个民族。其中汉族人口有 11.4 亿人，占全国总人口的 91.6%，其他 55 个民族占全国总人口的 8.4%，称为少数民族。在 55 个少数民族中，人口在 10 万人以下的民族有 22 个，统称为人口较少民族，总人口 63 万人（见表 1—1）。^①

22 个人口较少民族分别是高山族、布朗族、撒拉族、毛南族、阿昌族、普米族、塔吉克族、怒族、乌孜别克族、俄罗斯族、鄂温克族、德昂族、保安族、裕固族、京族、塔塔尔族、独龙族、鄂伦春族、赫哲族、门巴族、珞巴族、基诺族。

表 1—1 中国 22 个人口较少民族人口分布及其分布的
主要地区（2000 年）^② （单位：人）

民 族	人 口	分布的主要地区
毛南族	107166	广西、贵州
撒拉族	104503	青海、甘肃
布朗族	90388	云南
塔吉克族	41028	新疆
阿昌族	33936	云南
普米族	33600	云南

① 国家民委、国家发展改革委、财政部、中国人民银行、国务院扶贫办：《扶持人口较少民族发展规划（2005—2010 年）》。

② 2000 年人口普查公报数据。

续表

民 族	人 口	分布的主要地区
鄂温克族	30505	内蒙古、黑龙江
怒 族	28759	云南
京 族	22517	广西
基诺族	20899	云南
德昂族	17935	云南
保安族	16505	甘肃
俄罗斯族	15609	新疆、内蒙古、黑龙江
裕固族	13719	甘肃
乌孜别克族	12370	新疆
门巴族	8923	西藏
鄂伦春族	8196	内蒙古、黑龙江
独龙族	5884	云南
塔塔尔族	4890	新疆
赫哲族	4640	黑龙江
高山族	4461 (仅大陆地区)	福建 (未统计台湾)
珞巴族	2965	西藏

人口较少民族在大陆主要分布于内蒙古、黑龙江、福建、广西、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、新疆 10 个省 (区) (见图 1—1、表 1—2)。其中, 内蒙古有俄罗斯族、鄂温克族和鄂伦春族; 黑龙江有俄罗斯族、鄂温克族、鄂伦春族和赫哲族; 福建有高山族; 广西有毛南族、京族; 贵州有毛南族; 云南有布朗族、阿昌族、普米族、怒族、德昂族、独龙族和基诺族; 西藏有门巴族、珞巴族; 甘肃有撒拉族、保安族和裕固族; 青海有撒拉族; 新疆有塔吉克族、乌孜别克族、俄罗斯族和塔塔尔族。

除福建省外,其余9个省(区)的人口较少民族相对聚居在西部和边疆地区的86个县(旗、市)、238个乡(镇)、640个行政村。86个县(旗、市)中,属于西部大开发范围的县(旗、市)69个,占80.2%;有少数民族自治县20个,占23.3%;有国家扶贫开发工作重点县34个,占39.5%;有陆地边境县(旗、市)40个,占46.5%。在86个县(旗、市)的238个乡(镇)中,有民族乡66个,占27.7%。^①

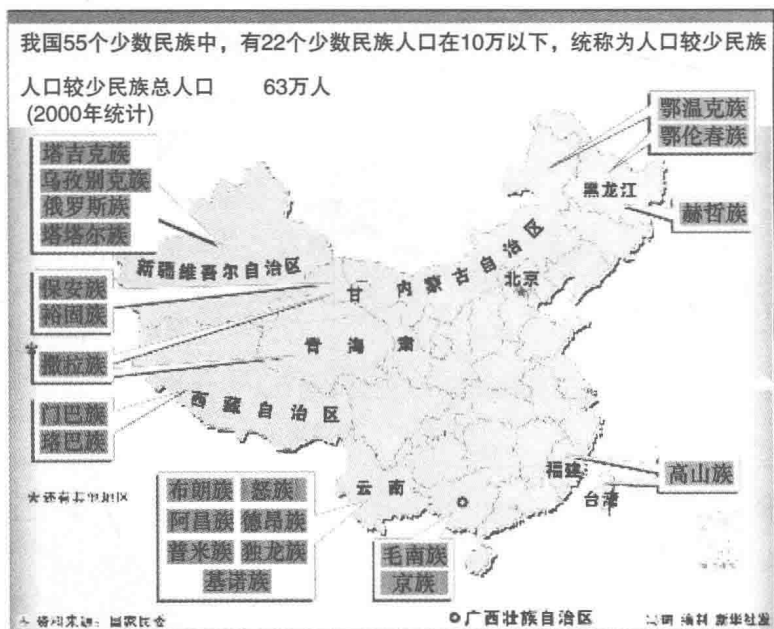


图 1—1 我国 22 个人口较少民族地区分布图^②

① 白祥保:《中国 22 个人口较少的少数民族概况》,中国广播网,2009 年 7 月 6 日。

② 新华社发:《我国 22 个人口较少民族地区分布图》,新华网,http://www.sina.com.cn,2005 年 8 月 31 日。

表 1—2 10 个省、自治区人口较少民族分布情况^①

省 区	民族数	分 布 名 族
内蒙古	3	鄂温克族、鄂伦春族、俄罗斯族
黑龙江	4	鄂温克族、鄂伦春族、俄罗斯族、赫哲族
福 建	1	高山族
广 西	2	毛南族、京族
贵 州	1	毛南族
云 南	7	布朗族、阿昌族、怒族、普米族、基诺族、德昂族、独龙族
西 藏	2	门巴族、珞巴族
甘 肃	3	撒拉族、保安族、裕固族
青 海	1	撒拉族
新 疆	4	塔吉克族、乌孜别克族、塔塔尔族、俄罗斯族

(二) 人口较少民族的共同特点

我国作为统一的多民族国家，历史以来各民族之间都有着良好的交往、交流、合作与共存发展关系，就 22 个人口较少民族的发展现状及其分布实际看，主要体现出如下共同特点。

(1) 人口较少，最少的只有几千人。这些民族的民族种类虽多，但各民族人口加起来仅有 63 万人，约占全国人口总数的 0.05%。22 个人口较少民族中，人口最多的是毛南族，为 107166 人；人口最少的是珞巴族，为 2965 人。

(2) 大多地处边境地区和偏远地区。除毛南族、保安族、裕固族、撒拉族外，其他 18 个人口较少民族大都分布在边境线附近，绝大部分都与国外相同民族相邻而居。如中国的俄罗斯族、鄂伦春族、鄂温克族、赫哲族、塔塔尔族、乌孜别克族、撒拉族，在俄罗斯或中亚五国分别被称为俄罗斯人、奥罗奇人、埃文克人、那乃人、鞑靼人、乌兹别克人、撒鲁尔人；中国的京族与越南主体民族越族为同一民族；中国的德

^① 吴仕民：《中国民族理论新编》，中央民族大学出版社 2008 年版，第 394—397 页。

昂族、独龙族在缅甸被称为崩龙人、日旺人。此外,中国的布朗族、阿昌族以及门巴族、珞巴族在境外相邻地区也有一些分布;如京族、乌孜别克族、俄罗斯族等国外的人口有几千万甚至几亿,比国内人口多;独龙族、德昂族等在缅甸同一民族也有数万人或几十万人。

(3) 大多数聚居在以乡、行政村为单位的农村社区。22 个人口较少民族主要分布在云南、新疆、西藏、广西、贵州、青海、甘肃、黑龙江等 10 个省(区)中的 86 个县、238 个乡镇、640 个行政村,还有部分散杂居于其他民族之中。

(4) 经济社会总体发展水平相对落后。新中国成立以来,人口较少民族政治上得到了翻身解放,经济和社会发生了深刻变化,生活水平有了很大提高。但由于地处偏远、自然条件恶劣、社会发育程度低等原因,人口较少民族的经济和社会发展总体水平相对落后,他们的生产生活还存在诸多困难,贫困问题仍较突出。如 2001 年国家民委对人口较少民族发展情况的摸底调查资料显示,在人口较少民族聚居的行政村中,有剩余贫困人口 17.5 万人,占总人口的比重为 18.4%,而同期全国的贫困发生率为 3.5%,人口较少民族的贫困发生率高出全国 14.9 个百分点。在人口较少民族聚居的 640 个行政村中,有人口较少民族相对聚居的自然村寨 2519 个,其中,不通电的自然村占 24.6%;不通电话的自然村占 72.1%;不通邮的自然村占 53.7%;不通公路的自然村占 43.2%;没有有线广播的自然村占 86.3%,不能接收电视节目的自然村占 50.1%;没有安全饮用水的自然村占 67.2%。^① 这些数据具体揭示了人口较少民族发展存在的困难、差距和问题。

我国政府高度重视 22 个人口较少民族的发展问题。在 1999 年 9 月召开的中央民族工作会议就提出:要加大对全国人口在 10 万人以下的 22 个少数民族的扶持,把他们的脱贫致富发展作为国家民委“兴边富民行动”的重要内容来进行调查研究。2005 年 5 月,国务院常务会议审议通过了国家民委、国家发展改革委员会、财政部、中国人民银行和国务院扶贫办联合编制的《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010

^① 《中国民族工作年鉴》编辑委员会:《中国民族工作年鉴(2003)》,民族出版社 2003 年版,第 254 页。

年)》(以下简称《规划》)。《规划》明确提出通过5年左右的努力,使人口较少民族聚居的行政村基础设施得到明显改善,群众生产生活存在的突出问题得到有效解决,基本解决现有贫困人口的温饱问题,经济社会发展基本达到当地中等或以上水平。再经过一段时间的努力,使人口较少民族达到全面建设小康社会的要求。目前,人口较少民族发展进入“十二五”崭新的阶段,扶持发展力度将进一步加大,各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的步伐将更加坚实。

二 扶持人口较少民族发展的理论依据

(一) 民族平等团结理论

民族平等团结是马克思主义民族观的一个根本原则,也是中国共产党和中国政府制定民族政策的理论基础。在中国特色社会主义实践过程中,马克思主义的民族平等观已经由一种观念、一种政治主张变成为现实的社会生活,成为社会主义民族关系的基本特征之一。随着我国改革开放的深入发展和社会主义市场经济体制的确立,坚持不懈地维护各民族的各项平等权利和合法权益对于加强民族团结、维护祖国统一、实现各民族的共同繁荣、巩固和完善社会主义民族关系都具有重要的意义。^①

民族平等,是我国社会主义制度在民族关系上的反映,是社会主义民族关系的首要特征,也是各民族团结、互助的前提;民族团结,是各民族真诚合作精神在民族关系上的反映,是社会主义民族关系的核心内容;民族互助,是各民族在平等团结基础上,为了共同的利益和奋斗目标,相互支持、相互帮助的关系;民族繁荣,是要通过各方面的努力、奋斗,达到物质文明、精神文明、政治文明、社会文明和生态文明五个协调的高度发展。这个民族繁荣,是中华各民族共同的发展繁荣,只有这样的发展繁荣,才有我们统一多民族国家的繁荣富强。民族和谐发展则是实现共同繁荣的根本途径,因此,弘扬我国新形势下民族工作的主

^① 吴仕民:《中国民族理论新编》(第七章),中央民族大学出版社2008年版。

题“共同团结奋斗，共同繁荣发展”^①，是对我国社会主义民族关系的巩固与发展，是对我国实施民族区域自治制度和政策的深化。因此，积极扶持人口较少民族发展不仅具有重要的理论意义，更具有重大的现实战略意义。

（二）科学发展观的实践理论

科学发展观，是中共中央总书记胡锦涛同志在 2003 年 7 月 28 日的讲话中提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求推进各项事业的改革和发展的一种方法论，也是中国共产党的重大战略思想。^② 在中国共产党第十七次全国代表大会上写入党章，成为中国共产党的指导思想之一，是党和国家制定民族政策的重要理论依据。

坚持和落实科学发展观，把坚持以人为本和实现经济社会全面、协调、可持续发展统一起来，按照“五个统筹”的要求推进改革和发展，是各民族和谐发展的重要指导。^③ “发展是硬道理”，“发展是第一要务”的论断，进一步明确了新形势下民族工作的任务：首先，要抓好经济发展，这是解决西部民族问题的中心。其次，在发展中要统筹兼顾，做到城乡协调发展、区域协调发展、经济社会协调发展、人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进少数民族和民族地区经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。其中实现 56 个民族的共同发展至关重要。只有这样，才能更好地妥善处理当前少数民族和民族地区发展进程中各方

① 胡锦涛：《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》2005 年 5 月 28 日。

② 胡锦涛：《科学发展观重要论述摘编》，中央文献出版社、党建出版社 2007 年版，第 1 页。

③ 全国干部培训教材指导委员会：《科学发展观》，人民出版社、党建读物出版社 2006 年版，第 45 页。

面的突出矛盾、协调好各种利益关系,实现各民族全面、协调、可持续发展。再次,发展要落脚于以人为本,就是以实现人的全面发展为目标,从各民族人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足各民族人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障各民族人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及各民族全体人民。因此,扶持人口较少民族发展政策,就是为实现人口较少民族群众的切身利益、促进人口较少民族及其聚居地区经济社会科学发展而制定与实践的重要民族政策。

(三) 各民族共同繁荣发展理论

“共同繁荣发展”,是以胡锦涛同志为总书记的党中央,科学把握时代特征和我国社会主义发展的要求提出来的。各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”是当今中国民族工作的主题。“两个共同”,是在2003年胡锦涛总书记在政协十届一次会议少数民族界委员联组讨论会上的讲话中第一次提出来的。在2004年10月中央政治局第十六次集体学习会上,他又强调了这一主题。在2005年5月召开的中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的重要讲话中,胡锦涛同志进一步阐明了“两个共同”的科学内涵及其辩证关系。他指出:“共同团结奋斗,就是要把全国各族人民的智慧和力量凝聚到全面建设小康社会上来,凝聚到建设有中国特色社会主义上来,凝聚到实现中华民族的伟大复兴上来。共同繁荣发展,就是要牢固树立和全面落实科学发展观,切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务,千方百计加快少数民族和民族地区经济社会发展,不断提高各族群众的生活水平。只有各民族共同团结奋斗,各民族共同繁荣发展才能具有强大动力,只有各民族共同繁荣发展,各民族共同团结奋斗才能具有坚实基础。”^①各民族共同繁荣发展,具体来讲,就是各民族的经济和社会都得到发展,自身素质得到提高,各民族的特点得到充分展现,共同走向富裕文明的社会主义

^① 胡锦涛:《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,人民出版社2005年版,第7—8页。