

中央民族大学国家“985工程”

民族理论与政策研究中心博士文丛



西部民族地区 政治文明建设研究

赵新国 / 著

XIBU MINZU DIQU
ZHENGZHI WENMING
JIAN SHE YANJIU



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



中央民族大学国家“985工程”
民族理论与政策研究中心博士文库

西部民族地区 政治文明建设研究

XIBU MINZU DIQU ZHENGZHI
WENMING JIANSHE YANJIU

赵新国 / 著



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

图书在版编目 (CIP) 数据

西部民族地区政治文明建设研究/赵新国著. —北京: 中央民族大学出版社, 2009. 9

ISBN 978-7-81108-767-3

I. 西… II. 赵… III. ①民族地区—社会主义政治学—研究—西北地区②民族地区—社会主义政治学—研究—西南地区 IV. D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 168661 号

西部民族地区政治文明建设研究

作 者 赵新国

责任编辑 李苏幸

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 者 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张:9.25

字 数 230 千字

版 次 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81108-767-3

定 价 22.00 元

版权所有 翻印必究

序：民族区域自治与政治文明

金炳镐

2002年11月，党的“十六大”首次把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，确定为我国社会主义现代化建设和全面建设小康社会的重要目标。在这次大会上进一步把坚持和完善民族区域自治制度纳入到建设社会主义政治文明的总体要求和进程中，强调指出，坚持和完善民族区域自治制度是发展社会主义民主政治的重要内容，是党领导人民建设有中国特色社会主义必须长期坚持的基本经验。

一、民族区域自治的“三大理论贡献”

我国民族区域自治理论，是具有中国特色的民族理论。它的成功实践，丰富和发展了马克思主义民族理论体系。这一理论主要包括民族区域自治的本质、内容、形式、原则、特点、作用及民族区域自治产生和发展规律的理论。它既是中国民族区域自治实践基础上的科学概括，也是在指导中国民族区域自治实践过程中得到实践检验的经验的结晶。民族区域自治作为我国解决民族问题的基本原则和基本理论是中国化的，具有独到的开创性。

我国的民族区域自治理论，为我国民族政策的形成提供了理论依据，也为我国处理民族关系的基本法律提供了理论指导，还为民族区域自治制度成为我国的基本政治制度之一提供了理论支撑，表明了民族区域自治这一重要理论成果的科学性和重要地位。

我国的民族区域自治理论对马克思主义民族理论的贡献有

“三大理论”：

一是发展了马克思主义的国家学说。我党坚持建立民主集中制大国的原则，把民族区域自治作为解决我国统一的多民族国家内民族问题的政治方式。这样，既保证了社会主义国家的集中统一，又保证了少数民族在其聚居地方实行民族区域自治，成功地处理了中央与地方、集中与民主的关系。这样使马克思主义关于建立集中制的统一多民族的国家学说，在我们统一的多民族的社会主义国家得以实现。

二是发展了马克思主义关于解决民族问题的政治制度的理论。民族区域自治理论原则在我国的成功实践，形成了具有中国特色的基本政治制度的框架。我国明确规定了民族区域自治在国家政治体制中的重要地位，这是对马克思主义民族区域自治理论的创造性运用，标志着我们党对马克思主义民族区域自治理论的成功实践与重大发展。

三是发展了马克思主义的社会主义本质论和发展观。党把民族区域自治作为基本政策，其主要功能就是促进少数民族和民族地区经济社会文化事业发展，实现各民族共同繁荣。中国共产党的三代领导集体都很关心民族自治地方的发展，采取了许多促进民族地区发展的举措。西部大开发就是其中的一个重大战略措施。在新世纪新阶段，以胡锦涛为总书记的党中央提出了各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的民族工作主题，强调要使民族地区又快又好地发展。这是党在新世纪坚持民族区域自治的重大举措。这些都是对马克思主义民族区域自治理论的重大贡献。

二、民族区域自治的“三个不容”

胡锦涛同志在 2005 年中央民族工作会议的重要报告中指出：“民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度，是发展社会主义民主、建设社会主义政治文明的重要内容，是党团结带领各族

人民建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的重要保证。在国家统一领导下实行民族区域自治，体现了国家尊重和保障少数民族自主管理本民族内部事务的权利，体现了民族平等、民族团结、各民族共同繁荣发展的原则，体现了民族因素与区域因素、政治因素与经济因素、历史因素与现实因素的统一。实践证明，这一制度符合我国国情和各族人民的根本利益，具有强大的生命力。民族区域自治，作为党解决我国民族问题的一条基本经验不容置疑，作为我国的一项基本政治制度不容动摇，作为我国社会主义的一大政治优势不容削弱。”这一讲话提出的民族区域自治方面的“三个不容”，充分表明了我们党对民族区域自治这一政策、制度、形式的肯定，充分表达了我们党对民族区域自治坚持和完善的坚定信念：

一是民族区域自治作为党解决我国民族问题的一条基本经验不容置疑。

中国共产党从成立的第二年即第二次代表大会宣言中提出民族自治到 1931 年中央苏维埃代表大会上提出建立少数民族的自治区域，到 1938 年中共六届六中全会提出少数民族自己管理自己内部事务，和汉族建立统一国家，再到 1945 年党中央确定在内蒙古实行民族区域自治，经历了 20 多年的探索。内蒙古自治区的成立在我们党民族区域自治政策和民族区域自治实践中具有重要意义。1949 年 9 月，中国人民政治协商会议共同纲领把民族区域自治确定为解决国内民族问题的基本政策。中华人民共和国成立后 60 年推行民族区域自治的实践经验证明，民族区域自治是解决我国民族问题的基本政策的地位不容置疑，应该坚持和不断完善。

二是作为我国的一项基本政治制度不容动摇。

中华人民共和国成立后，党和国家把民族区域自治作为一种政治制度；改革开放以后的 20 世纪 80 年代又把它作为一项重要

的政治制度；20世纪90年代（1997年）党的“十五大”政治报告又把它作为我国三大民主政治制度之一。60年来，民族区域自治制度作为解决民族问题的基本制度发挥了重要作用。我国是统一的多民族社会主义国家。因此，民族区域自治作为我国三项基本政治制度之一的地位不容动摇，必须发展和完善这一制度。

三是作为我国社会主义的一大政治优势不容削弱。

我党根据我国的民族情况和国情，在解决民族问题的基本形式上选择了民族区域自治，没有采用联邦制。60年中国社会主义建设的实践证明，20世纪八九十年代东欧剧变的实例证明，我国采用民族区域自治而没有采用联邦制是英明的，民族区域自治具有很大的优越性。我们一定要保持民族区域自治的优越性和政治优势，并与时俱进地加强和扩大这一政治优势。

三、民族区域自治的“三个创新思路”

实践无止境，发展无止境。马克思列宁主义理论是不断创新的，是与时俱进的。民族区域自治理论在建设社会主义市场经济的今天，必须继续坚持和完善，不断适应新形势新任务的需要，始终体现“三个代表”重要思想。通过创新与发展民族区域自治理论与政策实践，使我国的民族区域自治制度在国家的社会主义现代化进程中发挥更大的作用。

民族区域自治制度，在与时俱进、不断创新方面需考虑“三个创新思路”：

一是民族区域自治组织形式的创新与发展。

全国人民代表大会制度、多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度是我们国家的三大基本政治制度。民族区域自治制度作为三大基本政治制度之一，其组织形式也应与其他两大基本政治制度一样从上到下具有同样规模同样地位的组织形式，以有利于保护少数民族和民族地区的利益，促进少数民族和民族地区的

发展。

全国人民代表大会制度的实现有全国人民代表大会及常委会、各级地方人民代表大会及常委会作组织保障，多党合作与政治协商制度的实现有全国人民政治协商会议及常委会、各级地方政治协商会议及常委会作组织保障。而作为三大基本政治制度之一的民族区域自治制度在目前还没有相应的依存组织作保障，在建立社会主义市场经济的今天，在许多领域都是按经济规律办事，以我国目前的发展现状来看，少数民族和民族地区均处于弱势地位，无论从全国还是地方来讲，都更加需要相应的组织为其制度的实现作保障。

目前，在国家行政系统从上到下有民族（宗教）事务委员会（局）来管理具体的民族事务工作，在立法方面有全国人大和地方各级人大的民族委员会具体负责，各级政协组织中也有民族宗教机构处理相应工作。但是，从机构的政治地位和机构级别来看，没有相应的国家机构和地方机构与民族区域自治制度匹配，也就是说从形式看，民族区域自治制度作为三大基本政治制度之一，从机构设置的待遇讲，不如全国人民代表大会制度和多党合作与政治协商制度规格高。作为一种平等待遇的体现，有必要从组织形式上创新，以适应制度的创新。

二是民族区域自治实现形式的创新与发展。

我国的民族区域自治制度的创立和发展是中国共产党运用马克思列宁主义民族理论解决中国民族问题的具体实践。民族区域自治制度是在中华人民共和国成立前后开始在民族地区实施的，其自治形式完全符合当时中国的实际，对中国革命和建设事业的发展起了积极的促进作用。历史前进到今天，我们的社会正从传统的计划经济时代向市场经济时代转型，从初步小康向全面小康迈进，少数民族和民族地区同样处于这前所未有的有利于其充分发展的良好时机。民族区域自治制度的实施为少数民族和民族地

区的发展提供了充分的制度保障和政策支持。在建立社会主义市场经济的新形势下，民族区域自治制度必须适应形势的发展，创新其自治的实现形式，更加有利于少数民族和民族地区的发展。

市场经济的进一步发展，西部大开发的推进，必将使民族地区的经济总量增长，少数民族的素质得到较大提高。也就是说，随着经济的发展，全国工业化城市化进程的加快，民族地区的城市化也必将提速。民族地区的城市化，将对民族区域自治制度形成挑战，促使民族区域自治制度的创新，更好地维护和促进少数民族和民族地区的发展。城市化必将导致改自治县（旗）设市、改自治州设市的要求大量出现，这是正确的发展方向，符合少数民族的根本利益。问题是改自治县（旗）设市、改自治州设市后，民族政策的执行就缺乏政策依据和法律支持，民族区域自治制度的实现形式需要创新，需要与时俱进。设立有利于《民族区域自治法》贯彻实施的自治形式，设立自治市是比较理想的形式之一，既有利于民族政策的连续性，又有利于民族地区的城市化进程，现实中的有些问题也就迎刃而解。比如，辽宁省的岫岩满族自治县几年前改为市（县级），湖南省原湘西土家族苗族自治州的几个县划出设立的张家界市（地级）等民族地区要求享受民族政策支持，促进其发展的愿望也就容易解决了。将来工业化城市化步伐快的某些民族地区（比如说延边朝鲜族自治州）设市的问题也就好解决了。城市化是少数民族和民族地区发展中必然经历的过程。设立“民族自治市”是少数民族城市化进程中的必然要求。

三是民族区域自治法律制度的创新与发展。

国家依法保障民族自治地方的自治权利是坚持和不断完善民族区域自治制度的关键之一，要实现邓小平同志提出的使各民族“真正实行民族区域自治”，核心就是确保自治机关依法行使自治权，加快本地区经济和社会事业的发展。

《民族区域自治法》集中体现了党和国家的民族区域自治政策，体现了各族人民的共同意志，是坚持和完善民族区域自治制度的重要法律保障。《民族区域自治法》颁布和实施以来，为加强民族团结、促进各民族共同繁荣进步发挥了积极的作用。

根据各族人民的意愿，国家对《民族区域自治法》进行了修改，并于2001年2月28日在中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上通过，从理论和实践上实现了很大突破，从法律上确立了民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度。社会在不断地发展和进步，民族自治地方的合法权益的保护，民族地区的发展，各民族公民对公民权利的享有，都需要建立健全民族法律制度来保障。以《民族区域自治法》为核心的民族法律体系需要进行创新和发展，协调民族关系，保障民族利益，促进民族发展，实现各民族共同繁荣、共同发展、共同进步。

民族区域自治法律制度的创新和发展过程中，必须尽快制定出五大自治区的自治条例。中华人民共和国成立后的近60年来，没有一个自治区制定出自治条例，很难向各族人民做出解释，也不好让外国人完全相信民族区域自治的优越性。这一事例本身说明，我们在国家统一与民族自治、中央与民族自治地方关系的理论与实践问题上，还没能做到合理的解释和解决。我们应以民族区域自治法律制度的创新来解决这一几十年未解决的问题。

我国的民族区域自治，体现了民族因素与区域因素的结合，体现了政治因素与经济因素的结合，体现了历史因素与现实因素的结合，体现了制度因素与法律因素的结合。实行民族区域自治，有利于把国家的集中、统一与民族的自主、平等结合起来，有利于把党和国家总的路线、方针、政策与民族自治地方的具体实际、特殊情况结合起来，有利于把国家的富强、民主、文明与民族的繁荣、发展、进步结合起来，有利于把各族人民热爱祖国

的感情与热爱自己民族的感情结合起来。一句话，就是要使各民族在统一的国家内，既和睦相处、和衷共济、和谐发展，又各得其所、各尽其能、各展所长。实践充分证明，民族区域自治适合中国国情，得到各民族人民的衷心拥护，具有强大的生命力和无比的优越性。我国实行民族区域自治的成功做法，受到世界上一些国家的关注，被称为处理民族问题的“中国经验”。

金炳镐

2009年3月5日

前 言

党的“十六大”把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，确定为我国社会主义现代化建设和全面建设小康社会的重要目标。西部民族地区的政治文明建设除了要与全面建设小康社会相适应，加强民主政治建设，推进政治体制改革，坚持和完善各项政治制度，改革和完善党的领导方式和执政方式，实施依法治国等一般性的原则外，还要与西部的实际相结合解决好面临的重大问题。当前，西部民族地区社会主义政治文明建设面临着一些重大的问题：政治稳定问题、民族关系的调适机制建设问题、民族区域自治制度建设问题、政府行政能力提升问题、党的执政能力建设问题，等等。

本书采用理论联系实际的方法及跨学科的研究方法。绪论部分界定了政治、文明、政治文明、社会主义政治文明的科学内涵，并简要概说了我国政治文明建设的一般性原则。

第一章介绍了西部民族地区的基本情况、西部民族地区政治文明建设成就、政治文明建设存在的问题以及政治文明建设的必要性。

第二章分析了西部民族地区政治文明建设所处的自然、经济、政治、文化、国际等方面的环境条件，提出加强西部民族地区政治文明建设的方针和原则。

第三章分析了影响西部民族地区政治稳定的因素，提出了维护政治稳定的对策。政治稳定问题是西部民族地区的政治文明建设必须十分关注的问题。西部民族地区在现代化进程迅速推进的过程中，出现政治不稳定的因素在所难免。正如著名政治学家塞

缪尔·亨廷顿指出的那样：“现代性意味着稳定，而现代化意味着不稳定。”当然，生成和存在不稳定因素只是表明这里存在不稳定的可能性，只有当这些不稳定的因素达到一定的度，才会酿成现实的政治不稳定。西部民族地区的政治文明建设，必须把这些不稳定的因素控制在一定的度的范围内，避免出现现实的政治不稳定。

第四章分析了西部民族地区民族关系的基本类型、主要影响因素以及建立以法律调适为主，行政、社会调适为辅的调适体系。民族关系的调适机制建设问题是西部民族地区政治文明建设必须要解决的一个重要问题。在西部民族地区，民族关系是一种重要的政治关系。现存的民族关系是党和政府通过政策和其他政治手段不断调节和构建的结果，但这种关系也会随着民族自身的发展和形势的变化而发展变化。

第五章分析了西部民族地区地方政府从转变职能、依法行政等方面探讨政府能力的提升问题。地方政府能力的建设问题也是西部民族地区政治文明建设必须解决的一个重要问题。西部民族地区地方政府体制落后是制约经济发展的关键，因此，我们在实施西部大开发战略，全面建设小康社会的进程中，必须以转变观念为先导，把转变政府职能作为突破口，通过制度创新加快西部地区政府职能的转化，提高西部民族地区地方政府依法行政的能力，改善西部民族自治地方的投资环境和经营环境，营造一个良好的市场机制，这是当前西部民族地区地方政府经济工作中的一项重要任务，也是西部民族地区政治文明建设的一项重要任务。

第六章提出了完善和发展民族区域自治制度的对策，对西部民族地区政治文明建设具有重要意义。民族区域自治制度建设问题是我国社会主义政治文明的重要组成部分，其内含丰富的政治文明意蕴。民族区域自治制度是我们党政治文明理念在中国民族问题上的体现，是党从本国实际出发解决我国民族问题的伟大创

举，是国家的一项基本政治制度。经过几十年的探索和完善，已经形成比较成熟的组织和运行机制。但是，民族区域自治还存在一些问题，比如，自治权的流失相当严重，民族意识日趋强化，民族自治地方内的非自治民族的权利问题逐步显露出来，等等。

加强党的各级组织建设和提高党员队伍各方面的执政能力建设问题，是西部民族地区政治文明建设的重要内容之一。党的各级组织是西部民族地区各项事业的领导核心。党的执政能力主要表现为各级领导班子、领导干部的领导能力和领导水平，它直接关系到一个地区经济社会的全面、协调、可持续发展。作为民族地区党政领导干部来说，要推进西部大开发战略，加快民族地区发展，全面建设小康社会等各项事业都需要不断提升自身的执政能力。大力加强西部民族地区党的队伍建设，把少数民族中的先进分子吸收到党内来，把少数民族党员培养成致富带头人，是西部民族地区党的执政能力建设的重大任务。第七章就此问题进行了初步探讨。

目 录

绪 论 中国特色社会主义政治文明建设概述·····	(1)
第一节 提出政治文明建设的意义·····	(2)
一、提出社会主义政治文明建设的理论意义·····	(2)
二、提出社会主义政治文明建设的现实意义·····	(3)
三、提出社会主义政治文明建设的历史意义·····	(3)
第二节 政治与文明概说·····	(5)
一、政治的含义·····	(5)
二、政治的地位和作用·····	(6)
三、文明的含义·····	(7)
第三节 政治文明概说·····	(8)
一、政治文明研究简述·····	(8)
二、政治文明的概念·····	(16)
三、政治文明内涵的具体表现·····	(17)
第四节 社会主义政治文明·····	(20)
一、社会主义政治文明是新型的政治文明·····	(20)
二、社会主义政治文明的内容·····	(22)
第五节 中国特色社会主义政治文明建设·····	(24)
一、中国特色社会主义政治文明建设的指导思想·····	(24)
二、中国特色社会主义政治文明建设的基本内容·····	(30)
三、中国特色社会主义政治文明建设的评价体系·····	(39)
第一章 西部民族地区政治文明建设概况·····	(40)
第一节 西部民族地区概况·····	(40)
一、西部民族地区民族分布特点·····	(41)

二、西部地区民族自治地方特点	(47)
三、西部地区少数民族宗教信仰特点	(49)
第二节 西部民族地区政治文明建设成就	(50)
一、实现民族平等	(51)
二、确认少数民族	(54)
三、建立和完善人民代表大会制度	(57)
四、确立和发展共产党领导的多党合作和 政治协商制度	(60)
五、实施和发展民族区域自治制度	(66)
六、加强民族法制建设	(67)
七、大力培养少数民族干部	(69)
八、逐步落实基层民主制度	(70)
九、逐步提高政府行政效率	(71)
第三节 西部民族地区政治文明建设存在的问题	(72)
一、政治稳定方面存在的问题	(72)
二、民族关系的调适机制建设方面存在的问题	(74)
三、地方政府能力提升方面存在的问题	(75)
四、民族区域自治建设方面存在的问题	(76)
五、党政执政能力建设方面存在的问题	(77)
第四节 西部民族地区政治文明建设的必要性	(78)
一、西部民族地区政治文明建设研究简介	(78)
二、西部民族地区政治文明建设的意义	(82)
三、西部民族地区政治文明建设的必要性	(83)
第二章 西部民族地区政治文明建设的环境、 方针和原则	(86)
第一节 西部民族地区政治文明建设所处的自然环境 ...	(87)
第二节 西部民族地区政治文明建设所处的经济环境 ...	(90)
一、自然资源丰富，人口压力较大	(90)

二、西部民族地区绝对贫困和相对贫困状况较严重 …	(91)
三、西部民族地区农村商品经济不发达 ……………	(99)
第三节 西部民族地区政治文明建设所处的	
政治环境……………	(100)
一、西部民族地区传统的政治文化因素……………	(100)
二、西部少数民族政治参与因素……………	(104)
三、西部民族地区党政机关的领导方式因素……………	(107)
四、西部民族地区民族矛盾因素……………	(108)
第四节 西部民族地区政治文明建设所处的	
文化环境……………	(109)
第五节 西部民族地区政治文明建设所处的	
国际环境……………	(112)
第六节 西部民族地区政治文明建设的方针和原则……	(114)
一、西部少数民族地区政治文明建设的基本方针……	(114)
二、西部少数民族地区政治文明建设的基本战略……	(114)
第三章 维护政治稳定是西部民族地区政治文明	
建设的前提……………	(117)
第一节 西部民族地区政治稳定为西部大开发	
奠定政治基础……………	(118)
第二节 影响西部民族地区政治稳定的因素……………	(121)
第三节 维护西部民族地区的政治稳定……………	(127)
第四章 调适民族关系是西部民族地区政治文明	
建设的基础……………	(138)
第一节 民族关系概说……………	(139)
一、民族关系的含义……………	(139)
二、西部民族地区民族关系的类型……………	(140)
第二节 现阶段西部地区民族关系的主要影响因素……	(143)
一、经济体制转轨给西部地区民族关系	