

◎ 李国春 著

民族发展 民族平等论

MINZU FAZHAN YU MINZU PINGDENGLUN

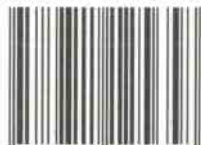
 云南大学出版社

YUNNAN UNIVERSITY PRESS

民族发展 与 民族平等论

MINZU FAZHAN YU MINZU PINGDENG LUN

ISBN 978-7-81112-565-8



9 787811 125658 >

定价：22.00元

◎ 李国春 著

民族发展 与 民族平等论

MINZU FAZHAN YU MINZU PINGDENGLUN

云南大学出版社

YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

民族发展与民族平等论/李国春著. —昆明: 云南大学出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 81112 - 565 - 8

I. 民… II. 李… III. 民族地区—经济发展—研究—中国 IV. F127.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 043127 号

民族发展与民族平等论

李国春 著

责任编辑: 冯 峨 蔡红华

封面设计: 丁群亚

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 云南大学出版社印刷厂

开 本: 889mm × 1194mm 1/32

印 张: 7.375

字 数: 187 千

版 次: 2009 年 4 月第 1 版

印 次: 2009 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 81112 - 565 - 8

定 价: 22.00 元

地 址: 昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内 (邮编: 650091)

发行电话: 0871 - 5033244 5031071

网 址: www.ynup.com

E - mail: market@ynup.com

序 言

纳 麒

我国正处于改革不断深化的重要历史关头，要使少数民族地区从不发达的现实起点上逐步缩小与全国总体发展水平的差距，肯定会遇到因利益分配、人员流动、生产和生活方式变迁所引起的各种社会问题。面对错综复杂的国际、国内形势，我国边疆稳定和民族团结已经成为能否实现新世纪伟大战略目标的关键因素。促进少数民族地区经济社会和谐发展具有重要的现实意义。

我国是统一的多民族国家，民族问题始终是事关革命和建设全局的重大问题。促进民族地区经济社会又好又快地发展，增强民族团结，维护社会稳定，既是构建和谐社会的客观要求，也是构建和谐社会的重要保障。从根本上说，民族发展的价值追求，与构建社会主义和谐社会的目标要求完全一致。民族工作要高扬“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的时代主旋律，为加快小康社会建设步伐、构建社会主义和谐社会作出新贡献。

本书作者在把握我国民族平等理论和政策基本内容及其实践的基础上，结合云南少数民族地区经济社会发展的具体情



况，提出了解决少数民族地区发展中平等问题的思路。第一，分析了云南少数民族地区存在着民族众多和民族分布复杂的多元差别、自然环境和生产条件多类型的差异、社会发展阶段起点多层次的差距的情况，明确其经济社会发展水平的落后状态，从而提出其与社会总体发展水平相比处于不平等的发展地位的观点。第二，从社会历史发展起点、自然地理条件、资源禀赋、政策环境等诸多因素进行比较研究，指出其在市场竞争的“起跑线”上处于事实上的不平等地位，即起点和条件的不平等的观点。第三，回顾和总结了我国民族平等的理论和实践，指出民族理论和政策研究应结合不断发展变化的少数民族地区的实际，提出市场在资源配置中基础性作用的发挥与国家宏观调控的有机结合问题在云南少数民族地区具有特殊性的看法。第四，提出在云南少数民族地区要处理好平等与效率、市场与计划、竞争与扶助的矛盾关系的观点。第五，针对民族平等中机会平等与结果平等辩证关系的把握的问题，提出各民族相同地享有基本权利、按比例地享有非基本权利和对少数民族补偿的民族平等总原则。作者最终提出了科学发展是解决民族问题的根本途径，民族发展与民族平等的实现是一个历史的过程的结论。

在中国民族理论学科的建立和发展中，中国老一辈革命家、老一辈民族理论工作者做了重要的奠基性的工作。中国民族理论和民族政策的教育工作者也在民族理论和民族政策的教学、研究、宣传方面作出了重要的贡献。在他们的努力下，中国民族理论学科体系和民族理论政策课程的教材体系逐步建立起来，对我国民族问题研究的范围日益拓展，研究水平不断提升。这些都为后来者学习和研究民族理论奠定了基础。目前，对民族发展与民族平等的研究方面尚有需要努力的地方，结合



少数民族地区具体实际进行有针对性的研究、结合宏观环境变化的研究、可操作性的对策研究都需要加强。该书的作者对于上述问题有自己的思考，并提出了可供借鉴的观点和对策，可以看出，作者的眼界比较开阔，思路比较活跃，提出的观点符合云南民族地区经济社会发展的实际，对促进民族发展和实现民族平等具有一定的指导意义。希望以本书为起点，持续不断地关注云南民族地区的发展和平等问题，积极探索推动民族团结、社会稳定和共同繁荣的思路和途径，为富裕、民主、文明、开放、和谐云南建设作出新的贡献。

2009年2月

自序

我国正处于从传统社会向现代社会转型的重要时期。与此相适应，在民族发展中要实现两大目标：对外实现中华民族的伟大复兴，逐步缩小与世界发达国家的差距；对内实现各民族共同繁荣，逐步缩小各民族间的发展差距。少数民族地区的稳定与发展是能否实现中华民族伟大战略目标的关键因素。云南是中国多民族和边疆地区的一个缩影，云南的民族问题在全国具有典型性和代表性。

云南少数民族地区存在着民族众多和民族分布复杂的多元差别，自然环境和生产条件多类型的差异，社会发展阶段起点多层次的差距，加之受资源禀赋、政策环境等诸多因素影响，各民族经济社会发展远远落后于全国总体发展水平，出现了民族发展事实上的不平等。在市场竞争面前“先天不足”的地位，表现为竞争“起跑线”上的劣势，其在交通、能源、通信、资金、技术、人才、信息等方面明显处于劣势。发展起点和条件上特殊的地位，在很大程度上决定了各民族经济社会发展进程的快慢，导致了发展差距的出现。

马克思主义民族平等理论是我国民族理论的基石，也是制定民族政策的基本原则，我们的民族政策，是为了实现各民族



的平等和共同繁荣。面对由传统计划经济向社会主义市场经济转变，市场在资源配置中基础性作用的发挥与宏观调控的有机结合问题在云南少数民族地区具有特殊性，要把握这种结合的方式、范围和力度，达到既有国家计划保障对民族不发达地区在资金、物资、技术等方面的扶持和帮助，又通过市场调节来搞活少数民族地区经济，最终正确处理好平等与效率、市场与计划、竞争与扶助的矛盾关系。

民族发展具有一般性规律，民族发展受社会发展规律所制约，社会发展决定民族发展。云南少数民族地区经济社会的发展，要在社会主义现代化建设的总体方略指导下，具体问题具体分析，充分体现国家民族政策的特殊性、灵活性。在把握机会平等的同时充分考虑到民族地区发展的起点、条件平等问题，辩证地处理好机会平等和结果平等的关系。在具体政策的制定和执行中，绝对的市场化倾向和完全依靠政府、计划都不可取；要在坚持市场经济的前提下，体现社会主义的本质要求，在特定范围和时限内，有条件地实行公平优先政策，扶助和培育少数民族地区参与市场竞争的基本条件，并最终使其真正走向社会主义市场经济，实现边疆民族地区和谐发展。

我们在正视民族之间差异的同时，要大力宣传中华民族的多元一体性和民族间的文化认同，引导民族意识与国家意识相统一，使民族自豪感与爱国主义精神相结合，树立正确的国家观、平等的民族观。对于目前我国各民族之间存在的差距，应该引导人们从发展的角度来认识，而且差距的缩小只有通过政府的政策倾斜和各民族自己的努力才能实现。现在处于并将长期处于社会主义初级阶段，是当前我国最大的国情。整个社会主义初级阶段，乃至整个社会主义阶段，是通过加快少数民族和民族地区发展，完成民族工作第二大历史任务，实现各民族



自序

共同繁荣的阶段。因此，加快少数民族和民族地区的经济社会发展，促进中华民族的共同繁荣，必将贯穿于社会主义初级阶段的始终，需要一个相当长的过程，需要各族人民的长期共同奋斗。

本书正是基于以上的思考及多年积淀而完成的一个成果。

2009年2月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究现状	(3)
一、关于少数民族地区的发展模式	(3)
二、关于少数民族地区发展水平的判断	(5)
三、关于少数民族地区发展中的起点平等问题	(5)
四、关于解决民族平等问题的对策	(7)
五、关于少数民族地区的发展对策	(8)
第三节 概念界定	(11)
一、云南少数民族地区	(11)
二、民族发展	(14)
三、民族平等	(21)
第四节 研究视角	(28)
第五节 研究方法	(29)
第六节 研究目的	(30)
第二章 云南少数民族地区经济社会发展现状和特征	(33)
第一节 云南少数民族地区发展现状	(34)



一、发展不平衡, 贫困问题依然存在	(34)
二、基础设施薄弱, 教育科技发展滞后	(37)
三、政策效力减弱, 需加快民族法律法规建设	(40)
四、民族干部数量少, 人才优势不明显	(42)
五、生态环境被破坏, 可持续发展面临难题	(43)
六、民族传统文化流失	(44)
七、贯彻落实《民族区域自治法》的局限	(44)
第二节 云南少数民族地区经济社会发展的基本特征	(46)
一、社会发展起点低	(46)
二、市场体系发育滞后	(46)
三、经济社会发展对政府有较强的依赖性	(47)
四、传统经营方式与资源优势相背离	(47)
五、经济社会发展的民族性和区域性特征	(48)
六、发展效应的连带性和扩展性	(49)
第三节 发展差距对民族关系的影响	(49)
一、对解决民族平等问题的制约	(50)
二、使民族地区发展动力不足	(50)
三、不利于民族关系调整	(51)
四、不利于利益关系调整	(51)
五、对社会和边疆稳定产生负面影响	(52)
第三章 制约云南少数民族地区发展的因素	(53)
第一节 社会发育程度低, 自然环境条件差	(53)
一、历史起点和自然环境差异的影响	(53)
二、社会发育程度低	(56)
三、自然环境条件差	(58)
第二节 经济环境变化对云南少数民族地区发展的影响	(61)



一、市场主体平等与民族平等的区别	(61)
二、建立市场经济体制对民族政策的影响	(63)
三、宏观政策对民族地区经济利益的影响	(65)
第三节 市场发育程度低,市场导向功能弱	(67)
一、思想观念的局限	(67)
二、社会文化环境多元性的影响	(68)
三、二元经济结构的矛盾	(69)
四、产业结构不合理	(71)
五、现实经济条件对建立市场机制的制约	(71)
六、传统追赶战略的局限	(72)
第四章 民族平等的理论与实践	(74)
第一节 有关公平与效率的理论	(74)
一、公平与效率的含义	(74)
二、效率与公平的关系	(76)
三、评判公平与效率的标准具有相对性和历史性的 特征	(77)
四、当代资本主义对平等观的再认识及其修正	(78)
第二节 我国民族平等的理论与实践	(82)
一、我国民族平等理论的基本主张	(82)
二、毛泽东关于民族平等的思想	(84)
三、邓小平关于正确处理发展差距的思想	(86)
四、新时期民族平等的思想	(90)
五、我国民族平等理论和政策的实践及其成果	(91)
六、我国民族平等理论与实践的评析	(98)
第五章 少数民族地区发展中的平等原则和对策	(103)
第一节 云南少数民族地区实现民族平等的原则	(103)



一、平等的一般原则	(103)
二、民族平等的原则	(104)
三、云南民族地区民族平等的特殊性原则	(106)
第二节 云南少数民族地区实现民族平等的对策	(111)
一、充分发挥政府的职能和民族政策的作用	(111)
二、对机会平等和结果平等的选择	(117)
三、局部地区实施公平优先战略	(123)
第六章 民族发展与民族平等的战略选择	(127)
第一节 现阶段我国基本国情和时代任务	(128)
一、我国现阶段基本国情	(128)
二、社会主义初级阶段的主要任务	(130)
三、社会主义初级阶段民族平等的任务	(131)
第二节 社会主义市场经济与民族平等	(133)
一、社会主义市场经济的基本特征	(133)
二、社会主义市场经济推动民族发展与民族平等 进程	(135)
三、社会主义市场经济给民族平等带来的矛盾和 问题	(138)
第三节 全面建设小康社会与民族平等	(141)
一、全面建设小康社会的战略目标	(141)
二、实现各民族事实上平等是全面建设小康社会的 重要内容	(143)
第四节 构建社会主义和谐社会与民族平等	(145)
一、和谐社会的内涵	(146)
二、构建社会主义和谐社会赋予民族平等新的 时代内容	(150)



第五节 新形势下我国民族平等的思路	(153)
一、民族平等面临的新形势	(153)
二、加强民主政治和法制建设,保障少数民族 平等权益	(155)
三、在经济领域正确把握机会平等和结果平等	(159)
四、坚持民族文化平等,保护民族生态文化	(166)
 第七章 科学发展是解决民族问题的根本途径	(169)
第一节 民族发展是协调民族关系的需要	(170)
一、民族发展是协调区域经济发展的内在要求	(170)
二、民族发展是构建社会主义和谐民族关系的 要求	(172)
第二节 科学发展是解决民族问题的根本途径	(174)
一、以科学发展促进民主政治进步	(174)
二、以科学发展促进经济社会发展	(176)
三、以科学发展促进文化交流	(177)
四、以科学发展促进各民族和谐交往	(178)
第三节 和谐发展是少数民族地区发展的必由之路	(179)
一、少数民族地区和谐发展的内涵	(179)
二、少数民族地区和谐发展的要求	(182)
第四节 可持续发展是少数民族地区发展的目的	(186)
一、培育民族地区可持续发展能力	(186)
二、构建多元化的发展模式,实施可持续发展 战略	(191)



第八章 少数民族地区发展是一个历史的过程	(196)
第一节 民族是一个历史的范畴	(196)
一、民族是一个历史的范畴	(196)
二、民族发展的规律	(197)
第二节 社会主义时期是各民族共同繁荣兴旺的 时期	(199)
一、民族问题是社会总问题的一部分	(199)
二、促进少数民族发展是社会主义时期民族 工作的根本任务	(200)
三、社会主义时期是各民族共同繁荣兴旺的 时期	(204)
第三节 民族地区的发展是一个历史的过程	(205)
一、各民族共同繁荣是一个历史过程	(205)
二、树立正确的国家观和民族平等观	(206)
第四节 各民族共同繁荣发展是社会发展的必然 趋势	(209)
一、各民族共同繁荣发展是巩固社会主义制度的 客观要求	(209)
二、各民族共同繁荣发展是发展有中国特色社会 主义现代化的必然要求	(210)
三、各民族共同繁荣发展是实现全面建设小康 社会和中华民族伟大复兴宏伟目标的根本 前提	(211)
四、各民族共同繁荣发展是实现国家长治久安的 基本保证	(212)
参考文献	(213)
后 记	(217)

第一章 导 论

第一节 研究背景

少数民族地区与发达地区发展的差距影响着社会的和谐发展。随着改革开放的深入，我国经济社会持续稳定发展，但是以城乡收入差距和城乡发展差距拉大为标志，工业与农业、城市与乡村再次出现发展失衡的状况，尤其是少数民族地区与其他地区发展差距日益明显，直接影响到国民经济持续、健康发展，同时还导致“三农”问题和许多民族问题的尖锐和激化。

“事实上的平等”是马克思主义民族平等观的核心和归宿。马克思主义对于民族平等问题提出了“法律上的平等”和“事实上的平等”两个范畴，在法律上实现民族的平等权利，即机会平等，仅仅是民族平等的第一个阶段；只有逐步缩小民族之间、民族区域之间发展的差异，才能逐步走向“事实上的平等”，即结果平等。各民族地区在经济社会的发展水平上，存在着历史遗留下来的事实上的不平等，无法跨越的历史的不平等造成了现实发展中的不平等。以云南省少数民族地区



为例,大部分少数民族所脱胎的母体是原始社会、奴隶社会和封建领主制度,他们之所以可以跨越几个社会发展阶段而成为社会主义的民族,从某种意义上说是依靠国家机器的强大外力作用,但是其生产力水平和经济基础并没有完全实现跨越,导致其在市场经济竞争的大潮中明显处于劣势地位。

·在改革深化的进程中,正确认识和协调公平与效率、市场与计划、竞争与扶助的矛盾关系,在少数民族地区显得日益重要。市场在资源配置中基础性作用的发挥与宏观调节的有机结合在少数民族地区具有特殊性,需要把握这种结合的方式、范围和力度,达到既有国家计划和保障对民族不发达地区在资金、物资、技术等方面的扶持和帮助,又通过市场调节来搞活少数民族地区经济。目前,在云南少数民族地区,如何做到不因强调民族平等的重要性而影响少数民族地区市场经济体制的建立和发展,或者反过来,不因片面注重建立市场经济体制而影响了民族关系的巩固和发展,是摆在我们面前亟须研究和解决的问题。

对于少数民族地区发展水平的判断标准存在误区。改革开放后,少数民族地区的经济社会有了较大的发展,但是少数民族地区的发展并不等于少数民族的发展。因为在我国的许多少数民族地区,汉族往往居住在城镇或自然条件好的地区,而少数民族则大多分布在农村、山区等地,在计算一个地区的总体经济指标时,我们会得出乐观的判断,但是更应该看到当地少数民族的经济发展是十分有限的,应该具体地衡量各民族集团的经济活动的实际增长,不能将整个区域的经济增长简单地理解为各民族经济的实际增长,而忽视了少数民族地区内部经济的不平衡发展。

边疆稳定、民族团结是改革与发展的需要。我国正处在改



革不断深化的重要历史关头，现代化进程中的体制改革和发展经济带来的利益分配、人员流动、文化冲突等社会变迁会引发新的社会矛盾，而且当前世界上许多国家面临着因民族主义高涨而引起的政治动荡，因此，面对错综复杂的国际、国内形势，我国边疆的稳定和民族的团结已经成为能否实现新世纪伟大战略目标的关键因素。目前，部分少数民族地区不同程度地存在着中央政府行政控制力被削弱和民族主义思潮及行为滋生的现象，处理好少数民族地区的发展问题具有重大的现实意义。

目前，对经济发展不平衡问题和民族问题的研究有相对的局限性。过去关于经济发展不平衡问题的研究主要侧重于东部与西部的不平衡发展问题、发达地区与不发达地区的不平衡发展问题方面的研究，关于民族问题的研究主要针对民族的历史、人物、语言、宗教、家庭结构，等等，而结合民族地区的发展实际对民族平等问题的研究、民族政策执行中的动态研究、影响民族发展多种因素的综合性研究还比较欠缺。

第二节 研究现状

一、关于少数民族地区的发展模式

发展模式的选择是学术界对不发达民族地区发展中平等问题的研究的核心之一。美国社会学家赫克托（M. Hechter）针对一个国家在发展本国经济过程中经济发达的多数民族居住区和不发达的少数民族居住区之间的关系提出了两种不同的发展模式：扩散模式和内部殖民模式，国内不少学者都是以此为起点进行研究的。扩散模式是指在各民族拥有平等权利的条件下，“核心地区”（经济发达的多数民族聚居区）的社会和经济结



构逐步扩散到“边远地区”（经济不发达的少数民族地区），并使“边远地区”在社会与经济的发展方面达到“核心地区”的水平。内部殖民模式的实质是“核心地区”对“边远地区”的政治统治和经济剥削，就像帝国主义对待殖民地一样，但其对象则是国内的落后地区和少数民族。当然，边远地区有时也会发展起一些资源开发和加工的产业，但是主要是为了向“核心地区”提供资源或提供某项出口商品。^①新中国成立后，我国各少数民族地区先后实行了民主改革，废除了农奴制、奴隶制，各族人民获得了平等的政治权利，逐步实现了法律上的平等。在各少数民族的经济建设和文教医疗事业发展中，中央政府提供了大量的人力、物力、财力的支持，我国的政策应该是积极扶持少数民族地区发展的“扩散模式”。但是，“扩散模式”只是一种理论上的概括，在实际社会的实践中会出现复杂的情况，虽然汉族地区的政治、经济制度已经在各少数民族地区推行，但相同的体制并不一定可以产生相同的经济规模和经济效益。正如马戎在《民族与社会发展》中指出的：“扩散并不等于发展，大量财政补贴也并不一定推动真正的工业化和现代化，如果一个少数民族在文化传统上与汉族存在着重大差异，在文化与经济两个互动因素中，经济并不是万能的。”马戎又提出了“扩散模式”可能产生的两种模式：即“扩散—工业化”模式、“扩散—供给”模式，现在少数民族地区发展的一个不容忽视的问题是，怎样把“扩散—供给”模式转化为“扩散—工业化”模式。^②

① 参见 M. Hechter, 1975. *Internal Colonialism*. Berkeley: University of California press. 第 6 ~ 11 页。

② 马戎：《民族与社会发展》，民族出版社 2001 年版，第 346 ~ 347 页。



二、关于少数民族地区发展水平的判断

“少数民族地区”的发展并不等于“少数民族”的发展，这个观点首先由社会学家费孝通教授提出来。他认为，新中国建立后，随着汉族地区的行政、经济制度在少数民族地区的推行，少数民族的不少地区的工业已经发展起来，许多汉族干部、知识分子也纷纷迁入这些地区，因此，同一民族区域内的经济社会发展也是不平衡的。一个民族自治地区的发展并不等于当地少数民族的发展，因为其工业产值及其他经济指标有可能主要是由该地区的局部发达区来实现的，而从事农业生产和处于落后地区的少数民族多数群众在生产水平、收入和消费水平上可能变化不大，这是另一种意义的“人文生态失调”和民族发展的不平等。^①

三、关于少数民族地区发展中的起点平等问题

经济学家厉以宁就机会均等涉及的“大家处于同一条起跑线上”的问题进行了分析。他认为：“在市场竞争中，果真能做到大家处于同一条起跑线上吗？事实上，不同的人由于家庭背景不同，居住地区不同，天赋不同，获取收入或积累财产的机会并不一样。因此，即使让他们站在同一条起跑线上起跑，这条起跑线也很难称之为公平的起跑线。”^② 社会学者马戎从整个社会均衡发展的角度指出：“美国的平等指的是机会的均等和公平竞争，但是不考虑竞争者在自身条件方面具有的

^① 费孝通：《费孝通学术精华》，北京师范学院出版社1988年版，第156页。

^② 厉以宁：《经济学的伦理问题——效率与公平》，载《经济学动态》1996年第7期，第4页。



差异。”只有“消除各族群之间结构性差异，使所有的民族族群在社会的竞争中都能站在一条起跑线上，才能实行真正的公平竞争，并发展到事实上的平等。只有这样的思路 and 做法，才是真正的力图实现公平、平等、自由的社会”。^① 经济学家董辅初从少数民族的历史、现状出发，提出了民族平等与民族发展的一些看法：“由于历史的原因，少数民族的文化教育水平低于汉族，还有生活习惯和语言的差异，有些少数民族世代以农业和畜牧业为主，毫无经商经验，甚至以经商为耻。在西部开发中，如何使少数民族参与进来，并从中获得利益，是一个值得研究的问题。”他还指出：“虽然市场经济要求公平竞争，但从处理好少数民族与汉族之间的利益关系出发，还不能完全按市场规则办，必须顾及历史上形成的少数民族与汉族之间在教育水平、文化水平、经商能力、管理能力、语言等方面实际存在的差异，给少数民族居民以某些便利与照顾。”^② 丁汉儒从民族的根本问题是民族平等问题，民族平等和民族发展又是不可分割的这一高度，论述了市场经济条件下的民族平等问题，他指出：“不必把各民族间落后与先进的发展差距提为事实上的不平等，也不应把经济文化上的发展差距提为民族不平等。”但是“少数民族地区的经济，由于自然的、历史的和社会的原因，基础薄弱，加上传统经济的制约，未享受投资和开放政策的有限倾斜，滞后了发展的步伐”，因此“竞争从一开

① 马戎：《民族与社会发展》，民族出版社2001年版，第346~347页。

② 董辅初：《西部大开发中的利益关系》，《西部金融报》2000年4月7日，第3版。



始就不在同一的起点上，处于不平等的竞争地位”。^① 学者王铁志提出：“发展市场经济就是要竞争”，“事实上的平等不等于发展的绝对平等，在现实生活中，各民族发展水平和社会经济结构不相同，人口有多有少，有些民族之间的发展程度差别很大，要在各方面都起步发展是不可能的。”但他又认为：“也不能搞绝对的机会平等。市场可以提高效率，但不能解决公平问题，那种听任扩大民族间的发展差距，忽视社会公平的做法，也是与社会主义本质特征相背离的。”^② 这是一个关于辩证看待我国民族平等问题的观点。

四、关于解决民族平等问题的对策

如何对待民族地区发展中的平等问题，用费孝通的话来说，就是要对少数民族地区实行“保而不护”的政策，即“要保住边区发展的条件，而不是保护落后，不是护短”。^③ 厉以宁教授则专门论述了社会收入的三次分配观点：“当我们谈到市场经济中的收入分配的时候，往往把人们向市场提供生产要素所取得的收入称为第一次分配。政府再把人们从市场取得的收入用税收政策或扶贫政策进行再分配，这就是第二次分配。这时每个人得到的是可支配收入，就是纳税以后的收入。在这方面，是不是还有第三次分配呢？在市场分配和政府分配

① 丁汉儒：《社会主义市场经济与民族问题的发展趋势》，转引自郭洪升、金炳镐主编《社会主义市场经济与中国民族问题》，民族出版社1997年版，第101~102页。

② 王铁志：《市场经济条件下的民族平等》，转引自毛公宁、王铁志主编《民族发展的若干理论与实践问题》，中央民族大学出版社2001年版，第61页。

③ 费孝通：《费孝通民族研究文集》，民族出版社1988年版，第403页。



之后,第三次分配是存在的,就是道德力量影响下的收入分配。”^①他所谈到的第二次、第三次分配体现了结果平等的要求。学者胡鞍钢、温军从造成民族不平等的原因判断出发,对解决平等的发展模式进行研究,分析了传统的片面追求经济指标的追赶模式的局限性,提出了民族地区社会发展优先的思路。^②学者唐鸣把民族平等和民族关系结合在一起进行研究,认为民族地区发展差距的拉大,“对于中国民族间事实上不平等问题解决肯定是一个严重的障碍”。他还具体研究了经济体制转轨和变型对民族平等和民族矛盾的影响、国有资源占有和开发对民族平等的影响等。^③云南学者郭家骥则侧重从观念更新、深化改革和中央政府的调控等方面提出了发展对策。^④云南学者史新辰很好地总结了云南少数民族地区解决民族不平等所走的扶贫道路,即:在公平和效率的结合点上改革扶贫工作,实行开发式扶贫方针。^⑤这对于研究和解决云南民族地区不平等有较好的借鉴作用。

五、关于少数民族地区的发展对策

许毅和柳文认为,少数民族地区的经济发展必须坚持充分

① 厉以宁:《关于经济伦理的几个问题》,《哲学研究》1997年第6期,第13页。

② 胡鞍钢、温军:《社会发展优先:西部民族地区新的追赶战略》,转引自铁木尔主编《民族政策研究文丛》第一辑,民族出版社2002年版,第181~203页。

③ 唐鸣:《中国现阶段民族矛盾的经济原因分析》,转引自余振、达哇才仁主编《中国的民族关系和民族发展》,民族出版社2002年版,第21~32页。

④ 郭家骥主编:《云南的民族团结与边疆稳定》,民族出版社1998年版,第272~298页。

⑤ 史新辰:《民族区域经济发展新论》,云南科技出版社1996年版,第264~267页。



发挥“生物多样性、民族文化多样性”的基本方针，立足于少数民族地区的基本区情，充分利用国际国内分工的积极因素，依据产业比较优势，加快推动产业结构转换调整，利用丰富的生物与民族文化多样性的资源优势，建立区域性的本土化民族特色经济，构筑具有民族特色、区域特色的产业结构体系，力争在国际国内分工中取得更为有利的地位。发展少数民族地区经济可以从发展粮食和经济作物的种植、养殖业，发展具有民族特色的特种手工业，发展矿产开发和民族文化旅游等多种途径入手，在充分尊重少数民族生活习惯的同时，对其中不适应现代社会发展的部分也要加以逐步改造。与东部地区农业发展相比，少数民族地区农业的发展具有很多独特之处，为此除了发展农作物的种植，提高农产品的品质之外，更重要的是要根据地区实际，发展农业的多种经营和特种农业，尊重传统并不是要完全保留原样，而要在此基础上有进一步的发展和创新。^① 周伯华的观点是，要进一步提升民族地区的社会事业发展水平。要坚持以构建社会主义和谐社会为目标，把教育、文化、卫生等社会事业的发展纳入少数民族和民族地区发展的整体中来，要继续加大对民族地区发展社会事业的投入。^② 学者段晓红的观点是，随着市场经济的建立和发展，经济活动更多地受市场机制调节，民族地区在旧的体制保护下享受的优惠政策受到冲击，许多实行多年、深受民族地区欢迎的优惠政策或被取消，或名存实亡。财政税收体制的改革、市场竞争机制的引入，事实上拉大了民族地区与汉族地区经济发展的差距，

① 许毅、柳文：《少数民族地区经济发展的路径》，《决策与信息》2005年12期。

② 周伯华：《加大投入，促进少数民族和民族地区加快经济社会发展》，《民族论坛》2005年12期。



这是后发展民族由旧体制向新体制过渡必然要面对的一种“阵痛”。民族地区需要通过改革发展经济。面对经济全球化的新形势，发展民族地区经济一定要结合民族地区的特点，进行财税制度创新。民族自治地方财政与一般地方财政相比，除享有财政自治权外，其财政管理和资金运行又有自身的特点。民族自治地方财政是建立在民族地区经济和社会落后基础上的财政，由于经济发展水平低，财政的集资能力也低，财政收入主要靠税收来维持。而财政支出中非生产性开支所占比例大，缺乏财力进行生产性投入。民族地区如果进行大规模的经济建设，必须要有国家的大力扶持。因此，国家在不同的财政管理体制下，都给予民族地区相应的政策倾斜。^①

大量的研究集中在如下几个方面：一是把民族地区的发展界定为社会的全面发展，那么和谐、平等的社会关系就是我们追求的目标；二是对于少数民族发展政策的变化及其影响的研究；三是在少数民族发展处于不平等的环境下，改变不平等的发展模式的研究；四是民族经济发展与市场经济体制建立、市场机制的形成之间关系的研究；五是对民族地区民族平等问题的概念、内涵方面的讨论。不过，目前对民族不发达地区发展中平等问题的研究尚存在不足之处，表现在对民族平等的理论、政策的宏观研究比较多，而结合民族地区具体实际、有针对性的研究不多；结合民族平等与民族关系的研究不少，但解决民族平等问题的可操作性观点不多。此外，如何在民族工作的实际中辩证地处理公平与效率、竞争与扶助关系的问题也还有待于进一步的探索。

^① 段晓红：《新时期发展民族地区经济的财税法思考》，《中南民族大学学报》（人文社会科学版）第25卷，第5期，第58页。



第三节 概念界定

一、云南少数民族地区

(一) 云南少数民族地区

云南省是少数民族成分最多的一个省份，同时也是山区面积较大的一个省，是中华人民共和国的西南门户。因此，民族、山区、边疆构成了云南省的基本省情。

从民族的角度看，云南全省有 52 个民族成分，其中有 5 000 人以上、长期居住在云南的少数民族有 25 个，其中 15 个民族为云南所特有，尚有 7 000 人左右待识别民族；2007 年全省共有人口 4 514 万人，其中少数民族人口 1 430.3 万人，有 8 个自治州，29 个自治县，197 个民族乡，民族自治地方面积占全省总面积的 70.2%；云南省是全国民族成分最多，民族自治地方最多和自治民族最多的一个省份。^① 这些众多的民族交错而居，不仅相互之间的发展水平不一样，而且同一民族不同地区、不同支系间的发展水平也大不一样；不仅不同民族有自己不同的历史、文化、风俗、语言、信仰等，而且同一民族的不同区域和不同支系的历史、文化、风俗、信仰等也有很大差异；他们呈立体状主要分布于广大山区，正如民间流传的说法：“苗族住山头，瑶族住箐头，彝族住山腰，汉族住街头和坝头，壮族傣族住水头。”

从山区的角度看，山区占全省总面积的 94%，而 80% 的

^① 《云南年鉴》(2008)，云南年鉴杂志社 2008 年版，第 38 页。



少数民族居住在山区。^①

从边疆的角度看,全省有4061公里的国境线,与缅甸、老挝、越南接壤。在边境一线,有壮族、傣族、布依族、拉祜族、怒族、独龙族、佤族、德昂族、布朗族和京族等16个民族,还有尚未确认为民族的克木人等跨境而居。^②

发展问题与边疆问题、山区问题、民族问题交织在一起。作为地理区位特点的边疆和作为自然特点的山区,均可以由作为社会特点的多民族这一特点联系起来,构成三位一体的基本省情特征。因此,云南是中国统一的多民族大家庭的一个缩影,云南的民族问题具有典型性和代表性,云南少数民族地区的发展和稳定直接影响着全省乃至全国的发展和稳定的大局。

(二) 发达与不发达

“不发达”(underdeveloped),在文献中涉及多种称谓,有的称“落后”,这一称谓是不适宜的,它不仅有欠考虑,而且带有低下的意思。有的称“欠发达”(less-developed),这意味着一些地区“比较发达”,另一些地区“比较不发达”。有的称“发展中”,这意味着向前进展的意思。在本书中用“不发达”,它是相对于“发达”(developed)而言的,同时也是相对于“欠发达”而言的,因为云南省本身地处西部、边疆,相对于全国总体发展水平而言已经属于欠发达,本书针对的是属于欠发达地区的云南省的少数民族地区。准确地说,不发达并不等于未发展,而是一种特定的发展状态,它隐含着潜在的、目前还未被发掘和体现出来的发展趋势。可以说,每种经

^① 参见郭家骥主编《云南民族地区发展报告》,云南大学出版社2003年版,第1页。

^② 参见郭家骥主编《云南民族地区发展报告》,云南大学出版社2003年版,第1页。



济的发展都是一个由不发达达到发达的过程。发达与不发达是相对而言的，它们都处于发展之中。但是不发达不仅意味着发展水平相对较低，而且意味着与欠发达地区，尤其是与发达地区的“发展缺口”很大，并且仍处于扩大之中。

（三）云南少数民族地区

所谓“不发达地区”在不同的地域和国家、不同的时期有不同的内涵和名称。在本书中所讲的“不发达地区”是指云南省的那些处于低度开发过程中、受内部制约而发展缓慢、受外部抑制而经济尚未实现“起飞”的地区。它是相对于欠发达地区而言的，其发展指标均低于欠发达地区。本书主要从以下几个方面界定：

第一，“少数民族地区”是在一定地理空间范围内的一个相对概念。一方面它是相对于欠发达地区而言的，在同一个省区范围内，有的地区是发达地区，有的地区是欠发达地区，有的地区是不发达地区；另一方面，由于云南省是一个多民族的地区，少数民族地区一般处于地理环境和经济发展条件比较差的区域，所以从地理范围看，不发达地区多为少数民族主要聚居区。

第二，“少数民族地区”是一个动态、发展的范畴，从时限上看是一个相对概念。它表明：以自身为参照系作历史的比较，不发达地区处于发展状态，但是在发展形态上相对于发达地区和欠发达地区还处于低级阶段；不发达地区发展缓慢的缘由主要是受到诸多制约因素的影响，在一定的时期和条件下，不发达地区的发展会发生质的飞跃。

第三，“少数民族地区”是一个总体概念。本书主要针对的范围是云南省 8 个民族自治州、29 个民族自治县，它们大多处于地理环境和发展条件比较差的区域，经济社会发展水平



一般低于全省的总体水平，其中相对发达的民族地区内部同样存在不发达的区域。

二、民族发展

（一）发展

“发展”一词的拉丁文词根的意思是“舒展”、“展开”。从一般意义上讲，发展指事物在时间、空间上的持续和蔓延，并且在持续和蔓延中有量的增长和质的变化。从哲学的角度看，发展是事物的内在本质、潜能的展开和实现过程。从18、19世纪开始，发展被用来解释社会历史的变化，其基本含义是人类社会不断向前发展的过程和在这一过程中质的飞跃。本书讨论的发展，重点放在以经济学为主的社会科学范畴内。

1956年，美国经济学家刘易斯的《经济增长理论》一书成为发展经济学的开山之作。他认为发展即：总人口人均产出的增长。将发展视同于增长。1968年，瑞典发展经济学家缪尔达尔在《亚洲的戏剧：对一些国家贫困问题的研究》一书中指出，“发展”意味着从“不发达”中解脱出来和消除贫困的过程，“发展”意味着整个体系的向上运动，他认为，发展不仅是GDP的增长，而且包括整个经济文化和社会的发展过程的上升运动。美国发展经济学家托达罗在《经济发展与第三世界》一书中明确指出：“发展不纯粹是一个经济现象，从最终意义上说，发展不仅仅包括人民生活的物质和经济方面，还包括其他更广泛的方面。因此，应该把发展看为包括整个经济和社会体制的重组和重整在内的多维过程。”^① 中国学者对

^① [美] 迈克尔·P. 托达罗：《经济发展与第三世界》，印金强、赵荣美译，中国经济出版社1992年版，第50页。



发展概念也做了许多有价值的探讨。如罗荣渠就主张应该从人类历史发展的大框架来看待发展,把发展理解为从农业社会向工业社会的大过渡,虽然这一过渡对于不同国家有不同内涵:就广大发展中国家而言,是加快向现代社会的有序转变;对发达国家而言是探索现代社会的自身完善与持续发展,因此,他强调:“社会发展的过程实质上就是现代化的过程。”^①学者庞元正、丁冬红则明确提出:“实质上就是指出了发展是一个摆脱贫困、实现现代化的过程。”^②他们进而指出:发展是“以经济增长为基础的社会、政治、经济、文化等结构、体制的演进和变革,特别是指从传统社会向现代社会的转化和变迁。”^③

发展权的内容是一个综合性的指标体系,包含对社会生活、经济生活、文化生活和政治生活各个方面的发展主张与需要。正如汪习根所说:“如果没有对各种具体权利形式的高度抽象,就无法凝结成为一项基本的权利形态,而没有对权利形态所容纳的丰富多样的权利形式及其内在构成的分解与剖析,也不能展示基本人权的生动而富有活力的存在方式与价值。”^④因此,从理论上可以将发展权分解为:经济发展权、政治发展权、文化发展权、社会发展权。从人类发展与实现人权这两者的结合上来认识发展权,发展权又被诠释为(选择)发展方

① 罗荣渠主编:《现代化新论——世界与中国的现代化进程》,北京大学出版社1993年版,第95页。

② 庞元正、丁冬红主编:《发展理论论纲》,中共中央党校出版社2001年版,第3页。

③ 庞元正、丁冬红主编:《发展理论论纲》,中共中央党校出版社2001年版,第80页。

④ 汪习根:《法治社会的基本人权——发展权法律制度研究》,中国人民公安大学出版社2002年版,第88页。



式的权利或（参与）发展进程的权利与人权途径的发展。^①民族发展权是为了促进民族地区的全面、快速发展而为少数民族应当享有的一项基本权利。民族发展权本身也并不只是一项具体的权利，而是少数民族享有的基本权利和特殊权利的综合和概括。民族发展权的内容应当包括：民族经济发展权、民族政治发展权、民族文化发展权和民族社会发展权。

从民族发展权内容划分的类型来看，其内容是全面而又广泛的。它涉及各项具体的权利，而这些具体的权利中都深深渗透着民族发展权的内容。因此，它是一项基础性的、综合性的权利。换言之，民族发展权作为少数民族应该享有的一项基本权利，它不仅自身有其特定的内容，同时也是通过各种其他具体权利来体现它的内容的。民族发展权只有在权利主体行使其他的权利时才能体现出它的价值，若没有其他权利的存在，民族发展权就无法得以表现。少数民族也只有在行使其他具体的权利时，才能逐步实现民族发展权。因此，从某种意义上讲，民族发展权更体现出一种价值取向、价值追求。

发展本身是一个动态的、永无止境的过程。“人的本能不同的历史时期有不同的需求和表现，这正是人权社会属性相对性的表现。”^②由于发展权实现程度本身的不可测度性，因此它是一项永远无法满足或完全实现的权利。而人类所做的一切努力，都是在不断地靠近这个理想目标。就发展权的基本要求而言，发展权是提高人类的生活质量和满足人类福祉的权利。为促进发展权的实现而做出的任何努力和实施的各种政策，其目的都必须是不断提高全体人民的福利，保护本国人民

① 夏清瑕：《个人发展权探究》，载《政法论坛（中国政法大学学报）》2004年第6期。

② 杨成铭主编：《人权法学》，中国方正出版社2004年版。



的公民、政治、经济、社会和文化权利的实现。“显然，这些个人基本权利和自由以及国家权力的实现，必须以经济的发展作为其坚实的基础。没有经济的充分发展，要实现国际人权公约中所规定的基本权利和自由就是一句空话。我们应当注意到经济的发展是其他方面发展的前提条件。因此，经济发展是发展权的核心。”^① 尽管如此，依然有学者认为：“经济增长并不就是社会发展，物质丰富并不等于生活幸福。改善自然环境，改善社会环境和政治环境，是比单纯追求经济发展更为重要的东西。”^②

随着人类的时空观念和社会历史事业的拓展，关于发展的观念正在发生根本性的转变并取得实质性的进展，对发展权的认识也更为全面、科学。从单纯的经济增长转变到以人类社会全面发展为宗旨，将发展理解为社会经济、政治、文化各子系统的相互促进及人类生活方式、心理层面、价值系统的重构，归结起来即是物质发展权与精神发展权的统一，并将可持续发展的理念植入其中。总之，发展权既非独立的公民权和政治权，也非分散的经济、社会和文化权，而是以政治发展为前提、以经济发展为核心的经济、政治、文化和社会发展的各方面内容的有机统一整体。民族地区由于地理位置、文化习俗、社会制度等方面的原因，在历史上一直普遍落后于汉族地区，尤其是由社会生产力所决定的经济发展水平与汉族地区形成了明显的差距。因此，经济发展是解决民族问题的关键。而民族发展权的宗旨正是赋予少数民族和民族地区各民族特殊的权利

① 朱炎生：《发展权的演变及实现途径》，载《厦门大学学报》（哲学社会科学版）2001年第3期。

② [日]山本吉宣主编：《国际政治理论》，王志安译，上海三联书店1993年版，第49页。



或制度，以加快民族地区经济、社会的全面、快速发展。所以，民族发展权理当要以民族经济发展权为重心，与其他各项权利平衡、协调地共同发展。

关于发展，要正确把握几个问题：

一是发展是一个过程，是人民群众生活水平总体提高的过程。剥削、环境破坏、生活质量的下降以及贫困等等，无论如何都表现不了发展，能力、平等、赋权和良好的持续性既是发展的条件，也是发展的内容。

二是发展是相互作用的发展。任何事物或任何客观对象的发展运动都是由这个事物与其周围事物和环境的相互作用而完成的，一个村庄或一个社会之所以使发展运动不断提升，是因为这个村庄或社会，其内在的潜力和质量与有效的资源和机遇得到了最有效的组合。

三是发展是相互渗透式的发展。我们无法清清楚楚和实实在在地在一个客观对象及其周围环境之间划出一条明显的界线，因此，发展是一个大系统内各种因素相互作用和系统外的有关因素作用并不断使影响放大的过程，是一个统一的有机整体。

四是发展是社会总体发展。它不仅仅包括经济发展，而是全社会的发展，因此，对于民族平等的评判也需要从全社会的均衡、和谐、进步的视角来看待。

依据上述的分析，可以概括出：民族发展是在一定政治制度和社会经济以及自然资源基础上，少数民族及其民族地区实现社会、经济、文化和政治等方面相互促进性的变革，最终达到全面和整体性的收入连续稳定增长以及社会整体的进步。

（二）民族发展

民族形成后不是固定不变的，而是处在不断的发展变化



中,民族的发展变化取决于它的社会生产力,分工及内部和外部交往的发展程度。社会生产力的发展是民族发展的决定性因素,随着生产力的发展,生产方式由落后转向先进,民族由低级阶段转向高级阶段。民族发展本质上是民族生存和发展质量的提高,民族凝聚力和竞争力的增强,具体内容包括:一是物质生产的发展、物质文明、民族发展的主要内容与社会生产的进步、物质文明的发展密切相关。二是社会关系的发展与制度文明涉及政治、经济、文化以及语言、风俗习惯、生活方式等各个方面。三是精神生产的发展与精神文明,包括民族文学艺术、科学技术、教育思想、伦理道德、价值观念、民族精神、精神信仰等。四是民族体质形态的发展与体质文明,包括族群生命力和个体生命力的增强和优化。

我国各民族及民族地区如何实现科学发展,在更高程度上融入国家现代化进程,走出一条具有民族特色和地域特色的科学发展之路,不断创新和完善民族区域自治制度,实现各民族共同繁荣发展,是当代中国的一个重大的理论和现实问题。科学发展观是新世纪我国经济社会发展的指导方针和重大战略思想。它不仅为认识和处理我国民族发展问题提供了新的理论指导,而且形成了一种考察民族发展问题的新视角和新语境。在科学发展观语境中讨论民族发展问题,既扩大了民族问题研究传统的视阈范围,又提升了民族发展问题在国家整体发展中的重要性,同时也为探寻我国多元一体的民族发展之路提供了强大的政治思想支持。科学发展观和新世纪新阶段民族工作主题的提出,明确地揭示了各民族与民族地区的发展方向和发展目的,突出强调了发展的“科学”和“共同”两个方面,反映了在新的历史条件下,各民族与民族区域发展路径的选择客观上存在两个方面的要求:一是只有在国家整体发展中才能实现



各民族的共同进步；二是在融入国家整体发展的进程中，必须坚持和落实科学发展观，走出一条内源化特色发展之路。

新世纪以来，我国进入了面临重大变革的社会转型加速期，即从农业的、乡村的、相对封闭的传统社会向以工业化、城镇化为中心的、开放的现代社会转型的速度逐步加快。处于国家整体社会发展中的民族自治区域，特别是边疆民族地区，由于内外两方面因素的制约，适应性变迁相对缓慢，而这种适应性变迁也要融入整体社会发展的过程。在这一过程中，我国少数民族和民族地区在整体发展中的差距日益拉大，成为我国区域发展不平衡的突出问题。与过去主要是由自然条件和区位优势决定的地区差距不同，现在我们面临的是国家整体工业化和现代化进程中的发展差距问题。针对这一现实发展的差距，党中央适时提出各民族“共同团结奋斗，共同繁荣发展”的思想，并将此作为新世纪新阶段我国民族工作的主题。与此同时，在2003年召开的党的十六届三中全会上，中国共产党领导集体提出了坚持以人为本，实现经济社会全面、协调、可持续发展，促进人的全面发展的科学发展观。在2005年召开的党的十六届五中全会上，又进一步把科学发展观提升为指导发展的世界观和方法论。不仅把科学发展观作为制定和实施“十一五”规划的指导思想，而且作为贯穿于我国改革开放和现代化建设全过程的指导思想。2007年，党的十七大把科学发展观写进党章，并把科学发展观确立为我国经济社会发展的重要指导方针以及发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。

民族地区要实现科学发展，需要有国家主导性的思想文化基础、经济支撑和制度保障。思想文化基础方面，要坚持社会主义核心价值观，学习和实践科学发展观，形成对整体利益和



整体发展理念的认同；以人为本，确立多样性发展理念，即认同多样性发展理念，坚持全面协调可持续发展，肯定民族特色，形成新的价值观和评价指标，承认民族区域在国家整体发展中的重要性和特殊贡献，防止不分区域条件的工业化发展，突破单一经济增长发展模式选择的思维定势。在科学发展观指导下，重新审视传统生产、生活方式的价值和发展潜力。在经济支撑方面，国家的重点应放在政策倾斜和区域性经济分工布局上，通过一系列重大建设项目安排和合理积极的转移支付，实现有效的宏观调控目标，逐步缩小区域发展差距。民族地区应着眼于实际、准确定位，突出重点，搞好规划，用好资金，落实项目效益，获得实效，特别是要在更高水平上解决基本生存问题。制度保障方面，要进一步坚持和完善民族区域自治制度。要处理好国家政治统一和民族区域自治的关系，处理好中央集权和自治地方分权的关系，建立健全与实施《民族区域自治法》相配套的法规体系和监督机制，合理划分中央和民族区域自治地方的经济管理权限，理顺中央和地方的利益关系。既要保证国家的集中统一和整体利益，又要保障民族区域自治地方在国家统一领导下，自主地发展本民族自治地方的政治、经济、文化和各项事业，体现民族自治地方的特殊情况和特殊利益。目前，关键是要针对市场经济条件下民族区域自治实践中出现的新问题，在不断完善制度体系的同时，创造更加民主和宽松的政治环境，激励创新，充分发挥民族地区领导干部的主要推动作用，推动制度化建设。

三、民族平等

民族平等是从一般平等原则发展来的，是平等原则在民族关系方面的推广和引申。



(一) 西方的民族平等观

在当代世界,民族平等是个广泛使用的口号,因为种族歧视已经没有市场可言。但是,尽管许多国家都宣称自己实行民族平等,可他们对民族平等的理解和实践都大不相同。因此,何谓民族平等,不仅要看形式,还要看其具体内容。平等是个古老的话题,萨托利把它叫做“迷宫”,可见其复杂程度;平等也是个历史概念,在不同时代有不同的理解;平等还是个价值判断,不同阶级的人们对它有不同的理解。

萨托利认为,平等可以分为四种形式:(1)法律——政治平等;(2)社会平等;(3)机会平等;(4)经济平等。他还认为,就平等的历史发展而言,前三项平等在拿破仑时代就已经提出来了,而经济平等则应该纳入社会主义的范畴。也就是说,追求经济平等,是社会主义国家的一个特征。他还断言:“平等结果要求不平等的机会。”^①在罗尔斯看来,平等首先意味着每个人对基本权利和自由具有同等程度享有的可能,这是其著名的“正义二原则”的第一个原则所表达的精髓。即:“每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等权利。”^②这一原则所表达的平等内涵实际上是起点的平等。但是他的平等观还包括社会经济平等,也即事实的平等或结果的平等以及机会平等。同时,他还有一个观点,就是如果强行实现社会经济的平等,则违反了正义原则。因此,他主张对社会经济的不平等进行限制,即如果社会经济的不平等是有利于每个人的,那么,这种不平等

① [美] 乔·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,东方出版社1998年版,第396页。

② [美] 约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社科出版社1988年版,第56页。



也是合乎正义的。机会的平等则是他的第二原则，也就是地位和职务向所有人开放。哈耶克认为，平等就是社会成员的机会均等，是对每一个人参与的市场竞争和其他场合，人人都有平等的参加机会、获胜的机会和被挑选的机会。^①

平等表达了相同的概念，这种相同性其实与利益获得有关。在政治平等方面，资产阶级宣称“法律面前，人人平等”，不管他们实际做得如何，在这方面西方世界提出的目标是一致的。但是无论是在追求机会平等还是在追求经济平等方面，则表现出经济自由主义与国家干预主义两大思潮的冲突。而且萨托利还认为，就平等的历史发展而言，前三项平等法律（即政治、社会、机会的平等）是在拿破仑时代就已经提出来了，而经济平等则应该纳入社会主义的范畴。^②也就是说，追求经济平等，是社会主义国家的一个特征。因此，从某种意义上说，在两大阵营对抗的时代，对平等的不同认识又成了资本主义与社会主义的分水岭。

在西方经济学中，经济平等主要体现在收入分配领域，即收入的均等化，因此，经济平等也可以表述为结果平等。这样看来，在平等问题上的分歧主要表现为是要机会平等还是要结果平等。这两个方面的分歧正如皮埃尔·勒鲁所指出的：“作为事实的平等和作为原则的平等之间，存在着如孟德斯鸠所说的天壤之别。”^③在西方资本主义社会，自由主义经济思想占

① [英] 哈耶克：《法律、立法和自由》第2卷，《社会主义的幻景》，1976年在芝加哥出版。转引自李风圣《西方的公平与效率关评价》，《中州学刊》1993年第1期，第34页。

② 乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社1998年版，第387页。

③ [法] 皮埃尔·勒鲁：《论平等》，商务印书馆1996年版，第20页。



据主导地位，因此，机会平等的思想成为社会的主流思想。他们认为，在市场规则面前人人是平等的，个人在财富、权利、声望等方面的差异是天赋和个人努力的结果。萨托利指出，长期以来，自由主义民主理论有些满不在乎地把经济平等问题束之高阁，并称政治平等既可与财产平等同时存在，也可脱离财产平等而存在。^①

（二）马克思主义的民族平等观

马克思主义民族理论是马克思和恩格斯共同创立的，它来源于18、19世纪法国的空想社会主义，产生于无产阶级的社会主义革命实践。列宁和斯大林发展了马克思主义民族理论，毛泽东和邓小平在中国革命和社会主义建设中丰富了这一理论。

马克思民族平等思想包含两个概念，一是法律上、政治上的平等；二是“事实上的平等”。民族之间“事实上的不平等”是马克思主义有关民族平等理论的核心观点，它是指多民族国家在建设社会主义的过程中，各民族在政治上、法律上获得平等权利后，由于历史的和现实的原因，一些民族的经济文化发展水平处于比较先进的地位，而另一些民族的经济文化发展水平则处于比较落后的状态，后发展民族因为自身发展程度低而带来的种种限制导致其不可能与先发展民族同样享受政治上、法律上的平等权利。有关民族的“法律上的平等”和“事实上的平等”问题，列宁和斯大林论述得较为充分，列宁指出：“不能把民族压迫的消灭和民族差别的消失混淆起来。民族差别的消失和民族融合的实现，是社会主义在全世界范围

^① 乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社1998年版，第389页。



内胜利以后的事，这个胜利为一切民族逐渐融合为一个整体创造所需的实际条件。”^① 斯大林认为，在一切方面实行民族平等，是解决民族问题的一个必要条件，但是，“民族之间还存在着旧的资产阶级制度留下来的事实上的不平等，这种形式要求规定一些措施来帮助落后民族和部族的劳动群众在经济、政治和文化上繁荣起来”^②。他指出：“使各民族在事实上（不只在法律上）平等的因素，这是建立各民族劳动群众之间兄弟合作的条件之一。”^③ 恩格斯也已经将民族平等的要求明确地定位到了社会、经济的具体平等上：“无产阶级抓住了资产阶级的话柄：平等应当不仅是表面的，不仅在国家的领域中实行，它还应当是实际的，还应当在社会、经济领域实行。”^④

马克思主义民族平等理论主要包含几个方面的主张：第一，民族不分大小，一律平等。从一国范围来说，国内各民族一律平等；从世界范围来说，全世界所有民族一律平等。第二，各民族在一切权利上完全平等。即不仅在法律上、在国家政治领域实行平等，而且在经济、文化、教育、语言文字、风俗习惯、宗教信仰等一切社会生活领域完全平等。第三，只有消灭阶级，才能实现民族平等。第四，帮助一切民族实现民族平等权利，把弱小民族的利益和平等权利置于本民族之上。即大民族和取得革命胜利的先发展民族，不仅要遵守宪法上和法律上的民族平等，而且要采取各种措施，尽最大努力帮助后进的弱小民族实现平等权利。

① 《列宁全集》第29卷，人民出版社1959年版，第165~166页。

② 《斯大林全集》第5卷，人民出版社1953年版，第32页。

③ 《斯大林全集》第5卷，人民出版社1953年版，第46页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第146页。



(三) 民族平等

民族平等是一个历史过程的平等，要在特殊范围、特殊条件下来看待平等。本研究的主要范围和条件是在云南少数民族地区的特殊环境及其政治、经济、文化的具体社会现实中来研究民族平等问题，并从实际出发，辩证地分析机会平等和结果平等的关系。侧重机会平等与结果平等问题的研究。

首先是探讨机会平等的问题。曾昭宁指出：“将平等原则等同于机会均等加上效率优先无疑是概念上的混淆。”他认为，机会均等有两层含义，一是机会对所有的人不允许歧视地平等开放；二是进入起跑线进行平等竞争之前的生产条件（包括人身条件）的均等。^① 所以，本书对机会平等的界定为：第一，竞争权利的机会平等。即社会赋予少数民族和民族地区参加竞争活动的平等权利，他们拥有自主选择参与竞争的同等机会。第二，拥有条件的平等。即需要研究和正视少数民族和民族地区进入起跑线进行平等竞争之前的发展条件。也就是说，应该在考虑到赋予经济主体平等权利的同时，主体还要具有行使权利的基本条件。要注意解决少数民族和民族地区影响实现机会平等的问题。第三，机会实现过程的平等。在机会实现过程中，既不应该有机会的绝对平均分配，也不应该有过度的非正常因素的干扰。

其次是探讨结果平等的问题。西方经济学的经济平等主要体现在收入分配领域，即收入的均等化，也就是结果的平等。本书界定为：第一，结果平等是少数民族和民族地区应享有的基本权利。由于每个民族都是人类社会的组成部分，都是人类

^① 曾昭宁：《平等与效率》，石油大学出版社1994年版，第84～85页。



社会本身、人类物质财富和精神财富的创造者，对人类历史的发展和世界文明作出了贡献，因而应该完全平等地享有基本权利。社会中每个民族不论政治、经济贡献大小，发展程度高低，先进还是落后，都应该完全平等地享有按照人类基本物质需要而拥有的基本经济权利和基本政治权利。第二，结果平等是有限度范围的，指少数民族和民族地区生存、发展应该拥有的基本条件方面的平等。第三，体现结果平等是由少数民族和民族地区所面对的客观条件局限性所决定的。

最后是探讨机会平等与结果平等的关系问题。机会平等能够给社会成员提供广阔的选择余地和发展空间，为其提供平等竞争的公平环境，从而激发整个社会的活力，促进社会进步。机会平等更有利于发挥个人主观能动性，促进竞争的发展，提高整个社会的效率。马克思认为，在共产主义的初级阶段，按劳分配所造成的事实上的不平等是难以避免的，因为：“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^①但是竞争的结果将会拉大各民族之间和民族地区之间的差距，破坏社会均衡，加剧社会的不平等。每个民族由于居住区域的自然环境、资源存在优劣之别，文明开发和进化存在先后之异，发展基础和水平存在高低之分，面对同等的机会，其发展的状态和结果必然是不会完全同等的。

本研究结合少数民族地区社会的全面发展评判平等问题。民族发展建立在一定政治制度和社会经济以及自然资源基础上，少数民族及其民族地区要实现社会、经济、文化和政治等方面相互促进性的变革，最终达到全面和整体性的收入连续稳

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第305页。



定增长以及社会整体的进步。民族发展不仅仅包括经济发展，因此，对于民族平等的评判也需要从全社会的均衡、和谐、进步的视角来进行。

第四节 研究视角

研究视角的换位。关于平等与效率问题的研究，学者们从理论和现实的角度出发，已经有很多成果，本研究把平等问题放到云南少数民族地区特定的环境和具体现实中进行分析和论证，进而提出了辩证把握和处理机会平等与结果平等在民族不发达地区的关系的观点。

研究对象的转变。过去着重研究的是东部与西部发展的不平衡、大区域之间发展的不平衡，而本研究将视角转向不平衡发展的落后一方，即主要研究少数民族地区内部发展中的平等问题。

本研究从制约民族地区发展的基本要素入手进行分析，在历史和现状调查、分析的基础上，结合市场经济条件下的民族平等问题进行研究。

结合政策研究。注重对与民族问题相关的政府政策的制定、执行和社会实践效果开展调查和研究。

在社会实践中认识和运用马克思主义民族发展和民族平等观。马克思主义民族理论是马克思主义关于民族和民族问题发展规律的论述，是无产阶级及其政党观察和处理民族问题的指导思想。同时，马克思主义具有与时俱进的优秀品质，在建设有中国特色的社会主义进程中，对民族发展问题、民族平等问题的分析和解决需要结合具体的、特殊的实际，在遵循马克思主义基本原理的同时，还要用发展的思维和视角，客观地、辩



证地予以分析和研究。

第五节 研究方法

辩证唯物主义和历史唯物主义的方法。唯物史观和唯物辩证法是一切学术研究的科学方法，任何唯心的、机械的方法论都难以取得科学的结论。马克思主义民族理论的方法论就是唯物史观和唯物辩证法的统一。本研究把这个方法作为探讨民族平等的基本立场和原则，运用马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义方法论研究新形势下的民族平等问题。坚持马克思主义关于民族平等的基本观点和原则，并力图在此指导下有所创新和发展。如提出了大力发展生产力，增加社会财富，是实现民族平等的根本途径；民族平等的内容和特征是随着历史的发展而发展的，随着时代特征的变化而变化；民族发展和民族平等的实现是一个历史的过程；正确处理机会平等和结果平等的辩证关系等，这都是对辩证唯物主义和历史唯物主义的基本观点的具体应用。本研究还遵循史论结合的原则，做到描述史实是为论点服务，同时论点以史实为依据。如对两种制度追求民族平等实践的大量历史资料进行梳理和比较，就是为了总结出人类民族平等追求的主要做法，总结出其对新时期民族平等实践的借鉴意义。

跨学科的综合研究方法。民族平等理论本来就是多学科的综合运用理论。它涉及政治哲学、政治学、社会学、民族经济学、人类文化学，等等。一般而言，平等属于政治哲学、政治学和社会学的范畴，民族平等又是科学社会主义的一个重要理论问题，在民族平等实现的具体环节上，民族经济学和人类文化学又可以为之提供全新视角和一些启发性的研究路径。因



此,单纯从一个学科的知识和方法出发去研究民族平等问题,很难得出科学而全面的判断。本研究以政治哲学和科学社会主义原理的方法为主,运用多学科的研究方法,对民族平等问题进行多视角的综合研究,试图得出一个符合新的现实情况的、比较全面、较有价值的结论。

比较研究的方法。把机会平等和结果平等、西方资本主义的民族平等观和马克思主义民族平等观以及我国追求民族平等的实践进行比较研究,从而更透彻地分析民族平等问题。

定性和定量相结合的方法。观点从对事实和分析中产生,事实和分析佐证观点,这样的研究才具有很强的说服力。本研究尽量收集一些数据和资料,做到事实和数据为定性服务,定性从数据中来,达到大部分的观点用数据和资料来支撑的目的。

第六节 研究目的

各民族之间的团结与合作是国家统一、社会稳定、经济发展的基础。在新的历史时期,我国的民族问题比较集中地表现在少数民族和少数民族地区迫切要求改变经济社会发展落后状况,加快经济社会的发展上。搞好民族工作,增强民族团结的核心问题,就是要积极创造条件,加快发展民族和民族地区的经济、文化等各项事业,促进各民族的共同繁荣。这既是民族和民族地区人民群众的迫切要求,也是我国社会主义民族政策的根本立场,还是我国经济社会持续、稳定发展的重要基础条件。

我国政治和社会发展总目标要求我们,必须有效地改善和发展少数民族地区的生产与生活状况,全国现代化的进程最终



取决于少数民族地区的经济社会发展状况；全面建设小康社会的发展目标同样取决于少数民族地区的经济社会发展状况。

多民族的国情决定了民族地区经济社会发展的多样性。我国有五十五个少数民族，其人口规模、地理分布、宗教信仰、文化传统、经济社会发展水平各不相同，与汉族的交流与融合程度也很不相同，他们居住的各个地区在自然资源条件、经济基础、发展条件方面也各不相同。我们的民族政策，是为了在中国实现现代化的过程中实现各民族的共同繁荣，为达到这个目的，需要根据各个地区、各个民族的实际情况来设计其发展的道路，而且在出现问题时要及时调查研究，并提出解决的办法、途径。

民族政策的制定和执行需要符合我国少数民族问题发展、变化的规律。在建立社会主义市场经济体制的过程中，随着政治、经济、文化等领域改革的深入，随着这些领域相关政策的变化，我国的民族政策也将发生相应的变化。怎样认识和分析民族问题，制定合理的民族政策，怎样理解和解释民族政策，怎样更有效地执行民族政策，避免民族政策在实施过程中出现偏差，使其发挥最大的政策效益，都是摆在我们面前现实而紧迫的任务。少数民族地区经济社会发展的不平衡性问题既有其历史的、自然的原因，更与其现实社会发展变化有密切联系。本研究将为政府各级部门制定和执行少数民族地区的有关政策、法规提供一定的决策参考。

社会主义市场经济的效率原则与少数民族地区经济社会发展的实践之间的关系需要辩证、客观地处理。对少数民族地区发展中的平等问题的研究，可以明确地提出一个不容忽视却恰恰在实践中容易被忽视的问题，即少数民族地区在“公平”的市场竞争面前具有“先天不足”的弱势，也就是说，在竞



争的“准入”问题上存在事实上的不公平，少数民族在交通、能源、通信、资金、技术、人才等方面明显处于劣势。一个典型的例子是，云南省拉祜族中的苦聪人在20世纪60、70年代国家的政策照顾、扶持下，已经走出深山老林，走上发展生产、稳定生活的道路，可是，目前在市场竞争、国家宏观政策效率被削弱的情况下，他们有的又回到了深山老林中，过着类似原始状态的生活。由此可见，所谓的进步与倒退也有一个辩证和客观评判的问题，在社会主义现代化建设的总体方略指导下，同样需要具体问题具体分析，充分体现国家民族政策的特殊性、灵活性。

民族平等是我国民族理论的基石，也是制定民族政策的基本原则。我国现行的民族政策，如果从理论依据上追根溯源，都可以在民族平等理论中找到答案。在向市场经济转轨的过程中，影响民族政策制定的最为直接的理论问题就是民族平等理论。对民族平等理论进行具体的研究，有利于正确把握市场经济条件下实现民族平等的方法和途径。

有限资源无限耗费导致经济社会发展严重滞后的情况在少数民族地区十分突出。正是由于少数民族地区发展的制约因素的存在，于是出现一种恶性循环：落后地区许多资源被闲置、浪费，劳动力大量剩余，人们在致富无门的情况下，不断地向大自然索取，导致生态破坏和环境恶化，破坏了可持续发展的条件；而发展条件的丧失，必然使贫困人口骤增，低素质人口群体扩大，市场购买力萎缩，经济社会发展更加严重滞后。研究少数民族地区发展的平等问题，有利于发现问题的症结所在，以便寻求解决的办法和途径。

第二章 云南少数民族地区经济 社会发展现状和特征

改革开放三十年来，云南各族人民以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻和落实科学发展观，坚持把发展作为执政兴国的第一要务，坚持解放思想、实事求是、与时俱进，聚精会神搞建设，一心一意谋发展，克服了前进道路上的各种困难，云南少数民族地区综合实力明显增强，社会事业全面进步，呈现出经济发展、社会进步、民族团结、边境安宁、人民生活水平不断提高的喜人局面。同时也面临不少突出问题和严峻挑战，发展不够、质量不高、实力不强仍是云南少数民族地区发展中的突出问题，由此说明，云南少数民族地区现在处于并将长期处于社会主义初级阶段低层次。主要表现为：生产力发展水平低，经济竞争能力弱；经济结构不合理，产业支撑能力不强，加快发展的基础仍不牢固；自主创新能力不足，粗放型增长方式还没有根本转变，可持续发展面临日益加剧的资源约束和环境压力；区域、城乡、个人收入之间的差距大，且呈持续扩大趋势；基础设施、基础产业还很薄弱，对经济发展的瓶颈制约仍较突出；贫困人口多，贫困范围广，贫困程度深，农民增收依然困难；社会事业发展相对滞后。云南少数民族地区建设小康社会的任务十分艰巨。



第一节 云南少数民族地区发展现状

一、发展不平衡，贫困问题依然存在

费孝通认为，新时期民族工作重点主要是各民族共同繁荣的问题。他在关注西部开发中少数民族的发展时，特别强调需要研究和解决好边疆民族地区人口较少民族的问题，称之为“小民族，大问题”。由于自然条件和社会环境的改变，人口较少民族在生产能力和谋求职业方面出现了某些不适应，产生了自身文化如何保护、如何更好地适应现代化的问题。云南省少数民族地区由于历史、自然、发展机遇等多方面原因影响，经济社会发展长期处于滞后状态，并且不平衡发展问题较为严重。

以 2001 年为例，全省人均 GDP 为 4 872 元，民族自治地方仅为 3 580 元，相差 1 292 元；全省人均地方财政收入 448 元，民族自治地方仅为 266 元，相差 182 元；全省农民人均纯收入 1 534 元，民族自治地方仅为 1 331 元，相差 203 元。^① 云南省的发达地区、一般地区和不发达地区在经济主要指标方面的反差远远大于其他省区。（见表 2-1）

^① 依据 2002 年《云南领导干部经济工作手册》计算得出，云南科技出版社 2002 年版。



表 2-1 云南省 2001 年部分地区主要经济指标比较

地 区	人均国内 生产总值 (元/人)	财政收入 (万元)	财政支出 (万元)	农民人均 纯收入 (元/人)	城乡居民人 均储蓄存款 (元/人)
昆明市 官渡区	22 148	78 496	67 765	4 552	9 485
沾益县	4 830	11 604	22 413	2 096	1 885
澜沧拉祜族 自治县	1 339	3 871	23 843	740	749

资料来源：《云南年鉴》（2002），云南年鉴杂志社 2003 年版，第 491~495 页。

属于云南省少数民族自治地方的 79 个县（市）中，有 34 个县的社会经济发展水平远远低于全省总体发展水平，尤其是经济发展指标反差极大，而且随着改革开放的深入和时间的推移，差距呈一种加速拉大的趋势。（见表 2-2）

表 2-2 云南省 34 个民族贫困县与全省、全国经济发展差距比较分析

（单位：元）

年 度	与全省相比						与全国相比					
	人均社会 总产值		人均国民 收入		人均工农 业总产值		人均社会 总产值		人均国民 收入		人均工农 业总产值	
	绝对 差距	相对 倍数	绝对 差距	相对 倍数	绝对 差距	相对 倍数	绝对 差距	相对 倍数	绝对 差距	相对 倍数	绝对 差距	相对 倍数
1985	415	0.96	167	0.65	337	1.29	1 135	2.6	376	1.5	997	3.8
1991	1 151	1.4	529	1.1	966	1.34	2 946	3.5	909	1.9	2 420	3.35

资料来源：《边疆民族贫困地区生产力跨越式发展之路》，云南民族出版社 1994 年版，第 63 页。34 个民族贫困县以 1997 年统计数据确定。参见郭家骥主编《云南的民族团结与边疆稳定》，民族出版社 1998 年版，第 270 页。



不仅地区之间发展存在差异,一个地区内的差异也是非常突出的,主要表现为:(1)发达地区与不发达地区的差异;(2)城乡差异;(3)山区与坝区的差异;(4)不同民族的差异;(5)同一民族内不同支系的差异;(6)同一支系分布在不同地区的差异,等等。在普洱市,哈尼族中分布在墨江县的布孔支系无论从社会形态还是经济水平上看,都比同民族的其他支系落后;但分布在普洱县的布孔人,商品经济比较发达,思想观念和生活方式均十分接近汉族。同样在思茅地区,既有普洱市发达的城郊农业和投资3.2亿元的现代化木材精加工工厂,也存在澜沧、西盟等县山区民族原始粗放的农业和分布于乡村的手工业作坊,二者形成巨大的反差。

从经济社会发展的过程看,云南省经过多年的扶贫工作,特别是国家“八七”扶贫攻坚计划和云南省“七七”攻坚计划的实施取得了明显效果,到2000年,按照人均纯收入625元为贫困标准计算,云南省的贫困人口已经下降到了160万。然而,按照国家新确定的人均纯收入825元为贫困标准计算,2001年全省的贫困人口达到1005万人,而其中绝大多数都是少数民族人口。在怒江州,20世纪90年代中期仍然有70%的人口未越过贫困线,其中38.31%的人处于绝对贫困之中,该州1993年人均纯收入为302元,在全国30个少数民族自治州中为倒数第一位,没有解决温饱的农户为33963户,178143人,占全州人数的40%,农业人口的45%。^①“他们当中,有286万人生活在绝对贫困线下;他们当中,有80多万人生活的环境已基本丧失了生存条件;他们当中,有40多万户、200

^① 据2002年《云南经济年鉴》计算,云南德宏民族出版社2002年版。



多万人居住在四面通风、摇摇欲坠的茅草房、杈杈房、木楞房甚至岩洞之中，夏不避雨、冬不御寒；他们当中，有相当一部分人食不果腹、贫病交加；他们当中，有相当一部分人饮水困难、饥渴交困；他们当中，还有许多孩子，因家庭经济贫困，身居校外，不能入学就读。”^① 以上由云南省扶贫办、省民委等12家单位联合发布的《云南向绝对贫困宣战行动倡议书》中的描述，真实地反映了全省贫困人口面临的恶劣处境，其中，绝大多数都是少数民族群众。据不完全统计，云南独有的15个民族中，就有绝对贫困人口100多万，特别是独龙、德昂、基诺、阿昌、布朗、普米、怒等7个民族近23万人中，有一半以上的人口处于绝对贫困状态。

云南少数民族地区贫困状况有较强的个性特征：（1）贫困面大；（2）贫困程度深；（3）相对贫困反差大；（4）生产条件较差；（5）文化贫困突出；（6）返贫率高。经济社会发展的不平衡与少数民族脱贫致富的强烈愿望不相适应，导致少数民族地区干部群众心理不平衡，成为影响民族团结和边疆稳定的重要因素。

二、基础设施薄弱，教育科技发展滞后

云南少数民族大部分分布在山区和边境地区，山高坡陡，边远封闭，开展交通、通信、能源、水利等基础设施的建设难度较大。加之长期以来少数民族地区都不是国家和省的投资、开发重点，导致少数民族地区的基础设施建设长期处于落后状态。2001年，少数民族自治地区人均国有固定资产只有

^① 《云南向绝对贫困宣战行动倡议书》，载《今日民族》2003年第11期。



916.49 元,与全省人均 1 143.84 元相差 227.35 元。^①而且,少数民族自治地方的集体和个体投资所占比重比全省小得多,因此,国有投资的带动效应十分微弱。目前,除回族、白族等少数几个接受新思想快的民族在局部或少部分区域发展较快外,其他大多数民族基本上处在农业小生产状态下。生产工具简单,耕作方式落后,种植粗放;山地零碎,梯田分散,水田量少;劳动艰辛繁重,收获微薄,商品转化率低;只能解决基本的温饱,不少村寨还很贫困。在如此落后的小生产经济状态下起步培育发展与生产社会化程度相适应的市场经济,这显然是一个非常特殊的经济发展大跨越。云南民族地区群山交错,峻岭绵延,交通、通信等基础设施建设的难度本来就很大,投资成本高,回报低,因而基础建设发展缓慢。改革开放 30 余年来,虽然公路、铁路、民航有了大发展,通往省内外、国内外的各种交通网络正迅速构成并日趋完善,为云南民族经济大发展创造了初步良好的环境条件,但少数民族人口集中,而且坐落于大山间的若干个大大小小的民族村寨,通公路、通电和通信覆盖率还较低。所有这些落后的基础设施条件,自然使很多村寨的民族同胞上街赶集困难,信息闭塞。此外,因市场狭小零散,商品流通不畅,不易把山区的资源、产品转化为商品,也很难改变传统的生产方式,提高有限的农副土特产品的产量,提升质量,以获得好的效益。

2000 年,云南省人均受教育年限仅为 6.3 年,只相当于 1990 年全国受教育年限的平均水平,比 2000 年全国的平均水平整整落后了 10 年。而少数民族地区人均受教育年限比全省更

^① 据 2002 年《云南领导干部经济工作手册》计算得出,云南科技出版社 2002 年版。



低。全省青壮年文盲率为 21%，高于全国 9 个百分点，少数民族地区青壮年文盲率高达 30% 以上，其中，独龙族、佤族、傈僳族、拉祜族等民族更是高达 50% 以上。^① 据《中国统计年鉴》（1998 年）统计，云南省 6 岁及 6 岁以上人口的文化构成状况明显低于全国平均水平，也低于中等发达地区。（见表 2-3）

表 2-3 1997 年我国各大省 6 岁及 6 岁以上人口的文化构成
(单位:%)

地区	大专以上	高中（含中专）	初中	小学	文盲半文盲
全国	2.74	10.38	32.07	40.66	14.16
上海	3.08	11.23	33.84	38.50	13.72
武汉	2.67	10.60	34.37	40.50	11.86
湖南	2.49	9.78	31.07	42.20	14.46
云南	2.21	8.48	25.86	44.88	18.57

资料来源：根据《中国统计年鉴》（1998）有关资料计算得出。

少数民族地区的教育发展水平差距更大。普洱市 1996 年人均受教育的年限仅为 4.6 年，其中佤族人均受教育年限 1.7 年，拉祜族人均受教育年限 1.4 年。^② 由于云南省民族众多，语言文字千差万别，不仅汉语文教学困难重重，就是民族语言教学也难以统一文字、教材，加之少数民族传统文化和宗教习俗对现代教育的排斥。于是，教育条件差、辍学率高、完学率低已经成为少数民族地区的普遍现象。民族地区的教育形势不容乐观，而教育科技的落后状态又使许多少数民族地区至今仍然沿袭传统、落后的生产方式，这又严重制约了少数民族地区的发展。

① 郭家骥主编：《云南民族地区发展报告》，云南大学出版社 2003 年版，第 17 页。

② 据《云南经济年鉴》（2002 年）计算，云南德宏民族出版社 2003 年版。



三、政策效力减弱，需加快民族法律法规建设

随着市场经济体制的建立，许多在计划经济时代曾经行之有效的民族经济优惠政策或被取消，或名存实亡，或无从落实。如国家设置的少数民族地区补助费政策、国家实施少数民族地区财政“三照顾”政策、国家规定民族自治地方财政超收分成全额留用政策、国家设立边境建设事业补助费政策、国家设置边疆建设专项补助投资政策、国家设立支持不发达地区发展资金政策、国家规定对民族自治区补助数额每年递增10%政策等，其中绝大部分正相继失去功效。又如从20世纪60年代就开始实行的国家对民族贸易采取价格补贴照顾、自有资金照顾、利润留存照顾的“三照顾”政策，到80年代末之后基本上全部失去了功用。^①（见表2-4）

表2-4 中国少数民族经济政策保证执行程度比较

序号	名称	政策总数	继续执行 政策总数	已停止执行 政策总数	保证执行 程度-(%)
1	财政优惠政策	9	4	5	44.4
2	税收优惠政策	14	5	9	35.71
3	工业发展政策	12	6	6	50.00
4	农业发展政策	7	4	3	57.14
5	民族贸易政策	10	2	8	20.00
6	扶贫开发政策	25	18	7	72.00
7	外贸边贸政策	6	4	2	66.67
中国少数民族经济政策		83	43	40	51.81

资料来源：根据温军《中国少数民族经济政策的形成、演变与评价》，《民族研究》1998年第6期，第14页有关资料整理、计算得出。

^① 温军：《中国少数民族经济政策的形成、演变与评价》，载《民族研究》1998年第6期，第14页。



据笔者到云南省民委的调查,从新中国成立到1995年,中央和云南省人民政府制定的帮助少数民族发展的特殊优惠政策就达到144项。然而,随着经济环境的变化,这些优惠政策能够继续执行的只有50%左右,另外50%左右难以执行或已经停止执行,而仍然在执行的政策功能也大大减弱。实施西部大开发战略以来,中央又制定了一系列优惠政策,但在执行过程中存在着“一刀切”的现象,诸如财政转移支付和投资匹配政策等。新中国成立以来,为了促进和保障少数民族地区的发展,云南省还制定了一系列民族法律法规,但其中的不少条款已经不适应市场经济的要求而被闲置下来。目前存在这样一个现实问题:在新的能够适应市场经济的民族优惠政策尚未系统推出和全面实行的情况下,上述政策的被废止和作用丧失,导致原来在这些政策支持下的民族利益得不到保证和难以实现,结果是民族地区的发展逐步失去了国家政策的支持。

另外,由于经济结构、利益关系的调整,导致民族地区原有的一些利益保障逐步丧失。长期以来,国家在少数民族地区的大型国有企业由于效益不好等原因,未能有效地扭转当地经济社会发展的二元结构,没有能够带动当地的经济。一些国有大中型企业在民族地区进行开发建设时,由于不能很好地处理企业与地方之间相互促进的关系,在利税返还、招工、保护环境等方面,照顾地方利益不够。除此以外,少数民族之间的一些利益矛盾,诸如围绕着草场、森林、水源、土地、矿产等资源之争导致的冲突时有发生。在城市建设中,因国家重点工程的建设、道路拓宽、旧城改造、房地产开发而影响少数民族群众生产生活的情况也有所发生。另外,汉族人口到少数民族地区经商、做工,总体上有利于当地经济的发展,但由于具有竞争优势,因此也在一定程度上对当地少数民族的就业机会



和市场竞争带来较大压力。虽然这些利益矛盾属于人民内部矛盾，但毕竟在一定程度上增加了民族关系的不和谐因素。

四、民族干部数量少，人才优势不明显

用1981年中共中央书记处批准的《云南民族工作汇报会纪要》中关于民族干部构成与民族人口比例大体相当的要求来衡量，到2002年，云南民族地区少数民族干部数量与其人口比例还相差近9个百分点，其中科技人员数量相差9.4个百分点。^①少数民族干部占少数民族人口比例仅为1.7%，尤其是经济文化发展比较滞后的民族，如拉祜族、水族、瑶族、布朗族、德昂族、苗族等民族干部仅仅占本民族人口比例的0.6%、0.65%、0.69%、0.73%、0.97%、0.54%。^②民族干部在年龄、学历、职称等方面的层次结构也不合理，在全省各类专业技术干部中少数民族干部比重不到20%，中级职称中，少数民族干部仅仅占全省的16%，高级职称中，少数民族干部只占10%。^③因此，如何采取更为有力的特殊措施培养、选拔、使用少数民族干部，仍然是关系云南民族地区发展稳定大局亟须解决的问题。

20世纪50、60年代，国家为了开发云南，曾经借助计划手段在云南先后建立了一些企业，大批工人和科技人员调到云南，大大提高了云南科技人员的比重。改革开放以来，随着经济体制、收入分配制度和就业制度市场化改革的深入，以及东

① 郭家骥主编：《云南民族地区发展报告》，云南大学出版社2003年版，第19页。

② 郭家骥主编：《云南的民族团结与边疆稳定》，民族出版社1998年版，第384页。

③ 郭家骥主编：《云南的民族团结与边疆稳定》，民族出版社1998年版，第384页。



部、西部之间发展差距的拉大，并由此而引发的收入差距的拉大，不仅东部地区的人才很少到云南来，而且云南的人才大量外流，仅仅云南省曲靖地区每年流失的人才就达 1 000 人左右。^① 少数民族科技人才奇缺，每万成年人中从事文教、科技、卫生行业的人才云南省为 208.56 人，少数民族为 163.59 人，而瑶族为 75.68 人，拉祜族为 78.84 人，苗族为 80.90 人。^②

五、生态环境被破坏，可持续发展面临难题

2001 年，云南省委、省政府及民族自治地方党委和政府加大了对环境污染治理的力度，仅民族自治地方就安排污染治理项目 246 个，完成投资 0.99 亿元，使工业废水回收量比 2000 年增长 4.7 倍，工业固体废物综合利用率比上年增长 47.55%， “三废”综合利用产品产值 4.3 亿元，比上年增长 101.74%，加之“天保工程”和退耕还林还草政策的实施，使局部地区的生态环境有所好转。^③ 但是，多年不合理开发所导致的生态环境破坏严重的情况迄今没有根本性的好转。据调查统计，仅仅云南民族地区就有 40 个县（市）城镇、30 多个乡镇和大中型厂矿、2 847 个自然村、33 段国道近 3 000 千米、4 段铁路近 346 千米已经受到或正在处于滑坡、泥石流等灾害

① 《开发云南人才资源，加快西部经济发展》，云南省委宣传部编《发展论坛》，1999 年第 2 期，第 80~86 页。

② 郭家骥主编：《云南的民族团结与边疆稳定》，民族出版社 1998 年版，第 353 页。

③ 格桑顿珠：《民族自治地方经济发展概述》，载《云南经济年鉴》（2002 年），云南德宏民族出版社 2003 年版，第 58~59 页。



的威胁之下。^①如 2002 年,新平彝族傣族自治县发生的特大泥石流灾难,就给当地人民的生命财产造成了巨大损失。云南少数民族地区经济发展仍然以高耗费、低产出的粗放生产经营模式为主。随着旅游业的兴起和发展,生态环境受到破坏的问题更为突出,民族地区丰富的生物多样性资源也面临严重威胁。

六、民族传统文化流失

改革开放以来,随着现代化进程和社会转型速度的加快,一方面,云南各民族的传统文化正面临着前所未有的全面冲击;另一方面,由于经济社会发展长期滞后,一些民族特别是弱小民族逐渐对自己的文化丧失了信心,出现了盲目效仿经济发达地区生活方式的倾向,致使民族服饰、语言、传统民居、歌舞艺术、礼仪习俗以至生态保护观念等,出现了自然流失加速的危机。在奔向现代化的急切心情驱使下,传统的价值观和生活方式对青年一代失去了吸引力,在对外来文化和本民族传统文化的双重认同矛盾中,很多人选择了前者,从而形成了民族文化认同的危机。这样的情况如不改变,云南少数民族经历数千年历史发展而积淀下来的珍贵民族文化遗产,就有可能在 21 世纪以后大部分消失。

七、贯彻落实《民族区域自治法》的局限

早在 20 世纪 50 年代初,邓小平在《关于西南少数民族问题》的讲话中就指出:“实行民族区域自治,不把经济搞好,

^① 王云长等:《云南民族贫困地区生态环境保护研究》,载《云南民族文化、生态环境与经济协调发展高级国际研讨会论文集》,云南民族出版社 1999 年版,第 178 页。



那个自治就是空的。少数民族是想在区域自治里面得到些好处，一系列的经济问题不解决，就会出乱子。”^① 1984年《民族区域自治法》颁布实施时，我国尚处于计划经济体制下，党和国家及云南省委、省政府动用计划和行政手段，制定了一系列特殊政策和配套法规，使《民族区域自治法》的许多条款在云南民族自治地方得到了有效的贯彻落实。然而，随着我国从计划经济体制向市场经济体制的转型，原有的许多民族优惠政策已失效或停止执行，从1995年时的144条减少到现在执行的78条，《民族区域自治法》的贯彻落实越来越困难。为此，国家于2001年颁布实施了经过修改完善的《民族区域自治法》。新修改的《民族区域自治法》增加了一些对民族自治地方非常有利的条款，如对国家民族自治地方环境保护和输出资源给予经济补偿，国家在财政、金融、税收、建设投资、边境贸易等方面帮助和扶持民族自治地方加快发展，等等，为云南民族地区的发展带来了新的机遇。但是，由于国务院及其有关部门贯彻《民族区域自治法》的实施细则和配套法规未能及时出台，云南省只能在力所能及的范围内制定实施办法，许多涉及中央或部门权限的内容很难明确规定或具体化；而云南的大多数民族自治地方经济发展滞后，尤其是财政收入普遍入不敷出，有的地方连保工资、保运转都困难，干部的出差费、医疗费都报不了。这就使自治地方一方面缺少行使自治权的必要财力，另一方面要依赖上级国家机关的帮助才能生存和发展，在许多事务上难以行使自主权。

^① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第167页。



第二节 云南省少数民族地区经济 社会发展的基本特征

一、社会发展起点低

在 20 世纪 50 年代的民主改革以前,云南边疆民族地区各民族中分别存在着末期原始公社制、奴隶制、封建领主制、封建地主制等前资本主义社会诸形态,民主改革和社会主义改造,使各族人民在较短时期消灭了剥削阶级、剥削制度和原始落后的社会制度,进入到社会主义社会。但是,并没有在短期内使这些地区的社会生产力赶上先进地区。生产关系可以跨越几个社会历史发展阶段,生产力却无法很快实现自身的飞跃。特别是千百年来形成的传统观念,并未随着经济基础的巨变而寿终正寝。

这样的历史起点,与东部、中部和西部许多地区相比,显然不在一条起跑线上。这一情况决定了云南少数民族地区社会主义初级阶段的长期性、发展社会生产力的艰巨性、建设社会主义政治文明和精神文明的复杂性。

二、市场体系发育滞后

由于受到商品经济发展水平、居住地理条件的双重制约,民族地区市场发育较迟缓,市场体系不健全,市场导向功能微弱。目前,少数民族地区还不具备一个有效的市场环境,企业和个人对于价格、利率、税率、工资、信息等市场信号还不能做出灵敏的反映,使经济参数不能在资源配置上起积极作用。民族经济发展的重要条件,就是要形成生产要素的外部输入与



激发内部经济活力紧密结合的一种灵敏机制。由于民族地区经济发展水平低，市场发育程度低，科技管理和劳动者素质较低，仅靠少数民族自身的努力是不够的，必须依靠国家的大力帮助和支持，从而建立和发展多种经济协作关系。

三、经济社会发展对政府有较强的依赖性

从传统经济模式向市场经济模式转变的动力来源有二：一是靠市场机制自身的诱导，即个人和企业在市场需求的诱导下，为了获取较大收益，自发地进行制度、技术创新，从而推动市场经济的成长；二是靠政策的引导和推动。如上所述，目前云南少数民族地区市场基础设施落后，投资环境差，个人和企业经济实力单薄，劳动者综合素质不高，创新变革的风险成本高，因而市场自发诱导对市场经济成长的推动作用是非常有限的。这就决定了云南少数民族地区在向社会主义市场经济过渡的过程中，特别是初期起步阶段，个人、企业和地区对政府政策的引导和资金的支持有较强的依赖性。

四、传统经营方式与资源优势相背离

云南少数民族 80% 以上的人口居住在山区，约 20% 的人口居住在河谷平坝地区。纬度、海拔和气候的不同，使不同类型的山区和坝区各具特色，表现出不同的自然资源和不同的生物适应性。一般来说，坝区地势平坦、土地肥沃，并且有河流蜿蜒其中，是适宜农耕的粮食生产区。而山区特别是亚热带山区和高寒山区，则因山高坡陡、土层瘦薄，一般不适宜农耕，其优势在于开发地上和地下丰富的自然资源。但是由于传统观念的影响，为了生存而造成几乎所有民族不顾山区和坝区自然条件的差别，全都把力量集中到农业尤其是单一的粮食生产上



来,结果造成那些不适宜农耕的山区,特别是海拔高、坡度陡、无法固定耕地的山区,不仅农业没有发展起来,而且还走上了另外一条完全相反的道路,即普遍陷入人口增长—粮食短缺—毁林开荒—生态恶化的困境之中。上述情况说明,在一般不适宜于农耕但资源十分丰富的云南少数民族地区,与资源优势相背离的低水平单一农耕经营方式已经陷入困境,十分需要国家政策的扶持和引导。

五、经济社会发展的民族性和区域性特征

云南少数民族地区的发展具有民族性和区域性特征。其一,民族地区经济发展除具有与全国一致的特点外,最为明显之处在于其具有鲜明的民族性,广大少数民族群众成为本区域经济发展的主体。因为民族的差异性,决定了他们的区域发展观存在着差异性,广大少数民族群众对本区域经济发展目标、模式的理解,构成独具特色的民族地区区域发展观。其二,民族地区具有各具特色的传统文化、社会结构和价值观,这对民族地区区域经济发展产生了重要影响。无论是市场对微观资源配置的基础性调节作用,还是区域性地方政府的中观层次的调控作用,甚至宏观层次的中央政府调控作用,都必须适应民族地区对区域发展的实际需要,而不能“一刀切”,即要符合民族地区区域资源配置与调控方式的特殊性。其三,由于区位条件、历史发展的不同,民族地区区域经济发展呈现多层次性。在西部不同的民族地区,由于历史因素,基础设施建设程度不同,发展产业形式与结构各不相同,发展的速度也不尽相同,民族地区区域发展呈现出多层次、差异性。其四,民族众多,分布广泛。由于生产力发展水平和居住地自然条件的不同,民族地区区域经济发展的产业结构、市场结构、消费结构、生产



方式很不一样,有的地区旅游业、商贸服务业发达,如云南省的德宏傣族景颇族自治州、西双版纳傣族自治州、丽江市;有的地区畜牧业发达,如迪庆藏族自治州;也有工矿业相对发达的地区,如红河哈尼族彝族自治州,等等,它们体现出民族地区区域经济结构与生产方式的差异性。总之,民族地区区域经济发展呈现出发展水平多元化,民族地区区域经济发展研究、决策和规划都应充分认识这些特点。

六、发展效应的连带性和扩展性

云南少数民族地区在我国的特殊战略地位,决定了加速该地区市场经济发展进程,不仅能够使本地区各族人民受益,而且能够使我国全社会也因此受益。这符合我国全社会的根本利益和长远利益,其发展效应具有显著的连带扩展性。云南少数民族地区是沿海发达地区原材料、能源的主要供应者之一,这一地区的总体发展,将会促进沿海发达地区的加工工业向更高层次发展。更重要的是,云南是面向东南亚、南亚的门户,这一地区经济社会的繁荣稳定,也必将对安定边疆、巩固国防带来积极效应。

第三节 发展差距对民族关系的影响

适度的经济发展差距,对宏观的经济发展有一定的积极作用。让有条件的东部地区先发展起来,把有限的财力和物力集中使用,发挥了地区比较优势,在较短时间内增大了全国的经济总量和综合国力;沿海地区先发展起来,不仅积累了大量的经济财富,而且创造了地区工业化的丰富经验,从而对内地广大地区产生了一种示范、激励和传导效应;经济发展的地区落



差，促成了生产要素的空间流动，使全国资源配置不断优化。但是我们应清楚地认识到，东、西部地区，特别是汉族与少数民族地区在经济发展上的差距不断扩大对我国民族关系带来的负面影响是明显的，也是主要的。

一、对解决民族平等问题的制约

民族间事实上的不平等理论是列宁和斯大林在俄国十月革命胜利后提出的，指的是无产阶级和劳动人民取得政权后，消灭了民族压迫，各民族都取得了政治上和法律上的平等地位后，由于历史的原因，某些后发展的民族与先发展的民族经济文化的发展水平差距太大，没有力量同先进民族一样享有法律赋予的平等权利。在社会主义时期，民族间事实上的不平等“仍然是一切不满和摩擦的根源”。现阶段，我国西部少数民族地区的经济文化有了长足的发展，但与东部沿海地区和汉族的整体发展相比，存在着较大的滞后，这制约和影响我国民族间事实上不平等问题的解决。尽管汉族地区与少数民族地区在经济发展上的差距扩大与民族间事实上的不平等并不是一回事，但经济发展不平衡对民族间事实上的不平等问题的解决肯定是一种障碍。如果东部地区与西部少数民族地区经济发展上的差距在现有基础上不但不能解决反而仍在拉大，那么民族间事实上的不平等问题不仅不能解决，反而会更加突出。

二、使民族地区发展动力不足

西部民族地区经济发展的滞后使西部地区的人才东流和资金外流。由于东部地区的工资收入和生活条件比较优越，西部地区相当一批科技人员、知识分子不愿在西部工作，他们利用自己掌握的专业技术去东部谋生就业。不管是新中国成立后国



家为发展西部少数民族地区调入的大批汉族知识分子和科研人员，还是西部近年来自己培养的人才，都大量外流。人才大量外流的直接结果就是使西部一些边远地区出现了人才匮乏的局面。另外，资金外流也十分严重。改革开放以来，有相当一部分西部资金通过银行存贷差、横向投资和股票交易等各种形式流向东部，特别是经济特区和开放城市。资金大量东流，既抑制了西部民族地区的经济发展，又加速了东西部差距的扩大。这不仅削弱了西部发展的动力，而且增加了西部地区发展的困难。

三、不利于民族关系调整

西部民族地区经济发展的滞后，会使东西部地区的人滋生不满情绪。就西部少数民族地区而言，有些人把西部地区的落后和贫困归结为与东部地区的不等价交换造成的，是中央政策的倾斜或制度安排不当。甚至有人认为，新中国成立后，各少数民族地区源源不断地向国家和先发展的民族地区输出各种原材料和半成品，有力地支援了国家经济建设，但得到的只是低廉的报酬。而发达地区通过对这些原材料和半成品的加工、深加工利用，获得了巨大的利润，这其实是不等价交换。而对于东部地区而言，一些干部和群众认为，支援欠发达地区是一个不公平的负担，因为这实际上是一种“杀富济贫”，谁提供的支持越多，谁吃的亏就越大。这些不满情绪，是滋生新的民族问题的温床。

四、不利于利益关系调整

民族关系实际上是权益分配的关系，其核心是对各种相关民族权益的正确处理和分配。市场经济的发展，激活了人们对



民族利益的感悟，各民族维持自身利益的意识得到了普遍强化。从全局看，中华民族包括汉族和各少数民族的根本利益是一致的。但少数民族群体由于他们在历史上和目前发展的滞缓，边缘化和弱势化趋势越来越明显，这就会引发一些民族利益之争的现象。随着市场经济的发展，各民族对自身利益追求的意识增强，就会感到自己的利益在东西部发展不平衡中受到损害，产生“相对被剥夺感”，围绕利益之争的现象就会层出不穷。

五、对社会和边疆稳定产生负面影响

东西部差距在一定程度上就是由民族间经济利益分配不当造成的。西部地区长期处于发展滞后地位，与东部地区的差距越来越大，必然会影响到民族团结。没有民族团结，也就谈不上各民族共同繁荣。另外，民族地区的发展滞后及其与东部地区差距的拉大，还为国内民族分裂主义势力和国外反华势力的分裂活动提供了口实，他们会利用经济发展差距拉大的事实作为借口进行分裂国家的阴谋活动，这必然影响到社会政治的稳定和国家的统一。

第三章 制约云南少数民族地区发展的因素

任何生产力都是对以往生产力的继承，任何区域经济的发展都离不开原有的基础。在一定程度上，起点的高低决定着今后发展的快慢。^① 云南少数民族地区与发达地区经济发展起点和条件的不平等，在一定程度上决定了各自发展进程的快慢，导致了经济社会发展差距的拉大。

第一节 社会发育程度低，自然环境条件差

一、历史起点和自然环境差异的影响

作为生产力发展的质变形态的生产技术方式的变革和经济形式的变革，是受到社会形态发展状况的历史起点的影响的，是一种深刻而广泛的社会变革。云南少数民族脱胎于多种滞后

^① 陈栋生、魏厚凯、陈耀、刘楷：《西部经济崛起之路》，上海远东出版社1996年版，第63页。



的社会形态，母胎的特殊性，必然带来现实的特殊性，因此，生产技术方式、社会经济形式和人的素质构成等方面的不同发展程度和不同水平层次上的各种遗留，在云南少数民族地区组织了一幅几乎囊括自古及今的不同的生产方式交叉的特殊画面。例如一些脱胎于原始社会、奴隶社会和封建领主制地区的人们，让他们接受精耕细作的手工农业，他们会感到“麻烦”，因此不愿接受而宁可少打粮食，不吃菜。要改变他们的生产生活方式，使其生产力获得质的飞跃，关键在于使少数民族在原来的历史起点上实现跨越性的发展，从生活到生产，从实践到观念，他们都必须改变早已经习惯了的一整套现成模式，建立起新的行为和思维方式。

自然地理对经济社会发展的影响历史久远，汉族与少数民族地区在经济发展上的差距很早就存在了。在古代社会，由于汉族居住于气候温和、地势平坦、雨量充足、适合农耕的地区，因而其生产力和社会分工得到了较早和较快的发展，其居住的地区自然成为经济、政治、文化的中心地带。由于汉族统治者长期掌握云南主要地区的政权，对少数民族实行民族压迫和剥削的政策，因而使少数民族的经济长期得不到发展。正如周恩来曾经指出的：“历史上汉族长期处于优势地位，汉族统治阶级要么把少数民族同化，要么就把少数民族挤到边疆和生产条件差的地区。处于劣势的少数民族得不到发展，因而落后了。”“汉族人口多，所居住地区的地理气候条件好，经济文化也比较先进，处在有利的地位，这样汉族就逐步地得到了较快的发展。”“人们常说，少数民族习惯于游牧、渔猎。事实上，他们不得不那样生活，这也是历史造成的。汉族越发展，就越把许多少数民族挤到边疆，汉族统治者在政治上压迫他们，在经济上剥削他们。由于人口众多的汉族早就占据了有利



于农业发展的地区，致使他们住的地方中有不少是高寒山区和沙漠地带，给他们的发展造成很大困难。”^①

少数民族与汉族的人口地理分布是在长期历史发展过程中形成的，而这种人口地理分布一旦形成，便会反过来对少数民族与汉族各自的发展产生重大而深刻的影响。正如列宁指出的：“地理环境的特性决定着生产力的发展，而生产力的发展又决定着经济关系的以及随在经济关系后面的所有其他社会关系的发展。”^②从云南省总体情况看，少数民族居住的地区大都远离交通要道和城市，地处偏远，交通不便；更有许多少数民族居住在如高寒缺氧，农业生产、牧业生产受到很大制约的不适合人类生产、生活的地区。不利的内外交往条件和严酷的自然地理环境是致使其经济发展长期滞后的一个重要原因。很显然，汉族地区和少数民族地区所处地理环境的差异，一直以来都对两者的经济社会发展有着重要影响。一方面，地理环境及它所决定的交通条件和相关要素，决定着人们社会交往以及经济、文化、技术交流的可能程度；另一方面，按照级差地租理论，地理位置和交通条件的不同还造成地区差价，使条件差的地区的个别劳动和较好地区乃至一般地区的个别劳动不等价，在统一市场上没有竞争能力，因而人们不愿意到那里进行开发。因此，在生产力的发展中，地理条件可以直接转化为经济因素，不像在社会经济形态变革中那样处于间接的、不重要的地位。这一点在云南少数民族地区表现得格外突出而明显：坝区交通便利，就往往成为发达地区；山区交通险阻，就成为

① 周恩来：《民族区域自治有利于民族团结和共同进步》，转引自任一农、杨牧之、宋镇龄主编《民族宗教知识手册》，中共中央党校出版社1994年版，第23、24、27页。

② 《列宁全集》第38卷，人民出版社1959年版，第459页。



不发达地区。

二、社会发育程度低

我们对于少数民族所处的社会历史发展阶段的认识,是在20世纪50年代全国开展的大规模民族调查中确立的。有学者认为,这次民族调查对各民族认识不全面。王天玺指出:不正确之处,主要是拔高了部分少数民族的社会发育程度。如赵延年指出:“实践证明,把少数民族的大多数看作与汉族发展水平相同或相近是不合适的。所以出现这种情况,一是把刚刚进入封建地主制的少数民族,同封建制正走向崩溃、资本主义已有一定发展的汉族等同了;二是过分重视生产关系的相近,而忽视了社会生产力发展水平的巨大差距。”^① 笔者认为这种观点是符合实际情况的。云南少数民族在社会主义初级阶段的脱胎差别主要有以下三种不同类型:

第一种类型是其社会主义初级阶段脱胎于领主农奴制。云南的傣族、藏族、哈尼族等生活的部分地区,到了20世纪50年代仍然存在领主农奴制。其主要社会特征是:全部土地归领主世袭所有,领主既是世袭土地的所有者,又是政治上世袭的统治者,劳动者是世代束缚在土地上的农奴,整个社会的民众划分为多级的、世袭的等级阶梯。与汉族脱胎于半殖民地半封建社会相比,已经不是量的差别,而是质的差别。

第二种类型是其社会主义初级阶段脱胎于奴隶制。滇川交界处的大、小凉山的彝族社会,直到20世纪50年代中期仍然保留了奴隶制的基本特征:奴隶主占有生产资料而且还占有奴

^① 赵延年、王天玺:《社会主义初级阶段与民族问题》,民族出版社1990年版,第44~45页。



隶的人身，整个社会具有一套完整的奴隶等级制度。在西双版纳傣族自治州和德宏傣族景颇族自治州，还处于傣族式的领主农奴制和汉族式的封建地主制。不言而喻，其脱胎起点与汉族多数地区相比较更具有本质性的差异。

第三种类型是社会主义初级阶段脱胎于原始社会。云南少数民族中的独龙族、怒族、佤族、基诺族、景颇族、德昂族等，在20世纪50年代前尚未进入阶级社会，其主要特征是：生产力的原始落后，生产资料的分配属公有制和平均主义，政治上主要依靠传统和习俗进行统治。他们的社会形态不但跨越了资本主义社会，还跨越了汉族式的封建地主制社会，傣族式的领主农奴制社会，凉山彝族式的奴隶主占有制社会。

于是，云南少数民族地区便形成了几种与生产力相适应的生产技术方式：一是原始社会末期的民族，生产力的发展处在由原始的采集、渔猎方式的生产技术向手工农业方式的生产技术过渡阶段。二是实行奴隶制、封建领主制的地区，生产力的发展处于手工农业、手工业的起步阶段。三是进入封建地主租佃经济阶段的民族，属于典型的手工劳动的农业、手工业生产方式和自给自足的自然经济。但云南少数民族地区总体上还处于粗放的手工山地农业技术生产方式，劳动者素质也比一般自然经济形态下的人们要低。

新中国成立后，各少数民族的社会生产力水平有了很大的发展，但传统的生产和生活方式仍然深刻地影响着其发展进程。如拉祜族长期习惯于“缘箐而居”的生活方式，从事极为简单的采集和狩猎劳动，政府为了改变他们的处境，帮助他们迁居下山，学习先进的农耕技术和耕作经营方式，但由于传统的生产和生活方式以及习俗、观念的影响，他们很难适应新



的生产生活方式和意识形态,以致出现几进几出深山老林的情况。^①西盟县中客寨的佤族由于受傣族的影响,已经懂得种水田的好处,但其传统观念仍然影响着他们的稻作生产,他们种的水田多是傣族遗留下来的,有的种田之家发生什么天灾人祸,则把原因归于种田,便会弃田不种。有的佤族群众还认为兴修水利会冲撞鬼神,所以宁肯继续耕种产量很低的旱地也不愿意种水田。^②

任何一个民族的经济社会发展层次和水平,几乎是与它当时的生存条件和生存环境相适应的,但是当时代和社会发生较大的变迁时,其固有的模式和传统仍然会沿着历史的巨大惯性大部分或者局部地延续和生存下来,致使传统和现实发展之间必然发生碰撞,要么新生事物被拒之门外,要么传统的东西被强制性地改变而不能与新生事物完好地结合。民族地区社会发育程度低,一方面,使得民族地区经济社会发展的物质起点低于其他地区;另一方面,民族地区经济社会发展又要受到意识、观念等方面的制约。虽然这些意识、观念不能直接阻碍经济社会的发展,但是,其影响在短期内是难以根本改变的,它必然成为民族地区发展的瓶颈。

三、自然环境条件差

与发达地区相比,云南少数民族地区具有明显的区位优势,存在着极大的差异性和受制约性。

(一) 边疆与内地的差异

云南省与邻国边界总长4061公里,与缅甸、老挝、越南

^① 袁德政、赵俊臣:《云南多民族特困地区脱贫致富研究》,云南人民出版社1992年版,第115页。

^② 史继忠:《西南民族社会形态与经济文化类型》,云南教育出版社1991年版,第111页。



三个国家接壤，有 26 个边境县，15 个跨境而居的少数民族。这些地处边疆，尤其是地处边疆山区的少数民族经济发展水平不仅落后于汉族地区，而且也落后于内地的其他少数民族，其原因一是与经济、科技都欠发达的周边国家毗邻，互相之间不能形成有利经济交往的国际环境，基本处于一种低水平的、自然状态的经济交往；二是一些地区由于受特定时期边境战争的影响，致使这些地区在战争时期付出了巨大的牺牲，在战争结束后又因为出于战略的考虑而在相当长的时期内国家的建设项目受转移，重工业甚至轻工业的建设受到严格限制，地区经济建设与发展处于自然和半自然状态，如文山壮族苗族自治州的情况就是这样的；三是不少边境地区偏僻闭塞，交通不便，信息不灵，制约了经济的发展。

地处边疆，由于受到地理区位的影响，加之地广人稀，市场空间小，投资成本相对较高，收益率相对较低，云南少数民族地区非但不容易吸引到东部沿海地区的投资，也很难吸引省内发达地区的投资，而且有限的资金还往发达地区流失，因而加深了云南少数民族地区经济建设资金不足的程度。就是云南省整体情况也是如此，吸引外资的比例在西部地区的排列也较靠后。（见表 3-1）

表 3-1 1998 年西部各省区（市）利用外商直接投资情况

（单位：亿美元）

重庆	陕西	四川	甘肃	贵州	青海	云南	宁夏	西藏	新疆
4.31	3.00	3.72	0.39	0.45	—	1.46	0.19	—	0.22

资料来源：《中国统计年鉴》（2000 年），中国统计出版社 2001 年版，第 599 页。



(二) 山区与坝区的差异

云南地处青藏高原的南延部分，西部为横断山脉高山峡谷区，东部为云贵高原，南部为中低山区，地形波状起伏。整个地势由北向南呈现阶梯状下降，类型多样复杂，海拔最高达到 6 740 米，最低 76 米。在占云南省总面积 94% 的山区中，高寒山区占 18.1%，中暖山区占 50%，低热山区占 25.90%。由于海拔不同、纬度不等，形成了独特的高原立体气候，从云南北部海拔在 800 米以下的西双版纳傣族自治州，到怒江傈僳族自治州海拔 3 362 米的高黎贡山，有热带、亚热带、河谷热带、温带、寒温带气候的差别。^① 山区、半山区农业生产条件比较差，不仅自然灾害频繁，而且一些地方连生存环境都十分恶劣，经济发展非常缓慢。如地处横断山脉的怒江、澜沧江流域，自然条件差，生产力十分落后，粮食产量很低，1985 年人均粮食产量仅为 449 斤，而当年仅农村返销粮就达到 1 866 万斤，人均工农业产值仅为 318.9 元，人均财政收入 14.6 元，农村人均纯收入 197 元。^② 此外，山区、半山区的地理环境还形成了一道道阻碍各民族经济发展的天然地理封闭圈，尤其是那些高山峡谷和位置偏僻的山区，层峦叠嶂的高山和深邃的河流隔断了当地民族与内地先进地区经济文化联系的通道。怒江傈僳族自治州的怒江、独龙江两岸的部分群众至今仍然靠 49 条溜索过江，不要说经济发展，就连生命安全都难以保障。山区和半山区与坝区农业生产条件完全没有可比性。

(三) 一般山区与高寒山区的差异

云南省的高寒山区大约占全省面积的 18.1%，多为藏族、

① 《新编云南省情》，云南人民出版社 1996 年版，第 3 页。

② 杜玉亭主编：《传统与发展——云南少数民族现代化研究之二》，中国社会科学出版社 1990 年版，第 55 页。



独龙族、傈僳族等少数民族居住。由于海拔高，绝对温度非常低，加之土壤条件不理想，所以限制了大部分农作物的生长，农业生产十分困难，而由于受地理条件的制约，其他产业的发展几乎是不可能的。如怒江州贡山县的独龙族主要生活在独龙江河谷，它位于高黎贡山西麓、担当力卡山东侧，河谷以外的地方皆为高大的山脉，新中国成立以前没有一条像样的路通往内地，新中国成立后，已经修建了贡山县城到独龙江的马帮道路，独龙江上亦架设了钢索人马吊桥，交通状况大为改善。可是，这里每年几乎有半年时间大雪封山，独龙江与内地隔绝的时间每年长达六、七个月，闭塞的社会环境使独龙族的社会发展程度非常缓慢。云南省的迪庆藏族自治州情况也大致如此，虽然香格里拉县的旅游业近年来有长足的发展，但是该州的另外两个县德钦县和维西县仍完全处于生存环境恶劣、经济社会发展困难重重的状况。

第二节 经济环境变化对云南少数民族地区发展的影响

一、市场主体平等与民族平等的区别

我国的市场经济是在坚持社会主义基本制度的前提之下建立的，它能够适应社会化大生产的需要，以市场作为资源配置的方式和手段。市场经济的特征是为社会需要而生产，一切经济活动通过价值规律、供求关系和竞争规律等的作用来运行，以实现资源优化配置和最大的经济效益。参与市场活动的一切个人和社会群体都是经济的主体，对物质利益的追求和市场竞争的压力激发人们去增加产品、产值，发展经济，提高生产



力。每个参加市场活动的主体竞争地位平等，都有平等参与资源配置的权利，通过等价交换、机会均等而体现出新的平等。

应该指出的是，市场竞争排除超经济因素，不管地区、民族、个体和历史的自然差别，不论哪个民族、哪个地区的自然条件、历史情况和经济文化发展的基础如何，都是处于平等地位的竞争者。也就是说，起点平等、条件平等是不在市场主体平等的范畴内的。宪法上规定的民族平等是党的民族政策的根本原则，它包含有四个层次的含义：各民族在法律上一律平等；各民族在一切权利方面平等；平等为了消灭阶级；帮助原先发展滞后的少数民族发展经济文化，使之达到先发展的民族的发展水平。前三个层次在我国已经基本实现，第四个层次仍然处于一个尚待完成的过程。应该说，宪法规定的民族平等主要是与政治上有关系，民族不论大小，不论发展程度如何都是平等的，其基本权利不受限制和侵犯。它与市场上主体的平等，既有内在联系也有一定区别。市场上的平等排除市场主体的各种自然差别，如民族、种族、信仰，等等，不论是自然人还是法人，都是平等的主体，都有平等地进行生产、交换和谋取、支配财富的权利；而照顾弱者，保护落后，在市场上是不实用的，并且是违背公平竞争原则的。

民族地区的实际情况是，由于历史的、自然的和社会的原因，民族地区经济基础薄弱，加上传统计划经济的制约，未享受开放和投资政策的优先倾斜，滞后了发展的步伐，形成先天不足、后天失调的状况。因此在进入市场经济的过程中，问题多，难度大。无论经济基础条件（经济结构、劳动力素质、技术力量）、市场经验和开拓能力、经济环境等与发达地区相比都明显处于劣势，竞争从一开始就不处于相同的起点上，而是处于不平等的市场竞争地位上。当前民族地区发展经济突出



的问题是优势与劣势、机遇与挑战并存，开放与封闭、富裕与贫困、发展与抑制同时存在。当社会的战略目标和价值系统从政治转向经济为中心时，经济差距和经济利益矛盾就会跃居到显著位置，经济问题也就有可能转化为政治问题。

二、建立市场经济体制对民族政策的影响

影响公共政策变化的因素很多，如政策问题性质的改变，政策主体对政策问题的确认标准和认知程度的改变，政策运行环境的改变，等等。在建立社会主义市场经济的过程中，随着政治、经济、文化等领域改革的深入发展，随着这些领域相关政策的发展变化，我国的民族政策也将受到越来越大的影响。市场经济作为开放性经济形态，有利于打破封闭落后的状态，超越民族与地域的界限，使各民族共同进入统一市场；有利于资源的有效利用和优化配置，促进民族区域的资源优势向经济优势转化，为民族经济发展提供机会和条件。现在，国家更加重视中西部的发展问题，这就为区域民族经济变革开辟了更为广阔的前景，为区域民族经济的振兴提供了前所未有的发展机遇。把握时机、发挥优势、发展经济、振兴中华是中华民族的时代责任。不过也应该看到，在市场经济条件下，影响民族政策变化的主要因素是政策运行环境的变化。我国体制改革的核心内容是从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，这是社会主义制度的自我完善，也是一场深刻的革命。改革必然带来社会面貌的深刻变化，必然对民族政策产生直接或间接的影响。经济环境发生了以下几个方面的变化：

一是经济运行机制变了。在计划经济条件下，物质分配、发展计划、平衡地区利益等等一切靠计划。在市场经济条件下，市场调节是第一次调节，政府调节是更高层次的宏观调



节。按照厉以宁教授的说法,就是:“凡是市场做对了,政府就不要干预,政府解决市场所不能解决的问题,政府做市场所不能做的事情。”^①过去,民族政策的许多内容属于国家宏观调控的范畴,现在,民族政策中涉及许多资源配置的问题,都应该充分发挥市场机制的作用。二是经济主体多元化。目前国家虽然继续强调区域之间的互助,但这主要是建立在互惠基础上的,一般都不是无偿的。经济主体多元化后,过去对民族地区实施的“一平二调”思路和做法对于一些经济主体,特别是民办的、私营的企业就很难行得通了。三是鼓励竞争,强调效率优先。过去对弱者给予了较多的倾斜,在市场经济条件下,通行的法则是优胜劣汰,国家的照顾政策目的是为了提高竞争力,而不是包揽一切。四是市场经济中政府调控方式的变化,民族政策所运用的手段、方式也要更新和多样化。过去解决民族问题主要采取行政手段,现在更加注意运用法律、经济等多种手段。五是政策的覆盖范围和力度有较大变化。在计划经济时代,权力高度集中,几乎所有政策都由中央统一制定,目前许多权力已经下放到了地方,地方有了更大的自主权力。

少数民族地区发展市场经济面临的特殊困难和问题主要表现为:一是市场经济需要灵敏的信息、便利的交通和顺畅的流通作保证,而少数民族地区大都处于边远、封闭的山区,居住分散、交通不便、信息不灵、流通不畅。二是风险是市场经济的必然伴侣,民族地区分散经营的经济力量势单力薄,而他们面对的是个内外大市场,因而往往一遇到市场风险便束手无策。三是市场经济是具有较高的社会化程度的发达的商品经

^① 中共中央党校教务部编:《权威人士谈从计划经济转向市场经济》,中共中央党校出版社1993年版,第57页。



济,民族地区生产社会化程度低,许多地方自然经济还占主导地位。四是市场经济是各类生产要素都已商品化,并通过各类市场进行配置的经济,而民族地区目前仅有一些简单的商品市场,各类要素市场远未发育。五是市场经济是依据市场需求进行生产的经济,而民族地区群众市场意识淡薄,不知道如何获取市场信息并根据市场需求关系组织生产。

面对上述特殊困难和问题,民族地区要通过发展市场经济来实现生产力的快速发展,就必须找到一条切合实际的、能够克服这些困难的路子。

三、宏观政策对民族地区经济利益的影响

云南少数民族地区以出产原材料和初级产品加工为主的产业结构和产品结构,决定了它在全国分工体系中处在资源输出型格局中。但是,长期以来原材料价格背离价值,致使云南少数民族地区不仅没有通过输出资源而获得较快发展,反而在资源输出过程中损失了较多的地区经济利益和发展机会。

虽然目前市场机制的资源配置作用正在发挥,但是,云南少数民族地区在传统体制下形成的被动局面并未因此而发生较大改变。因为在改革进程中,深加工的省区和加工工业首先放活、开放,并且通过政府计划拥有了较多的优惠政策和便利条件,而云南民族地区的原材料生产的初级产品,从生产到销售迄今仍然受到国家指令性计划的约束,同时这些初级产品由于起点低、条件差,根本不具备在市场环境中的起码竞争条件。于是便出现了这样一种情况:一方面,云南少数民族地区出产的原材料和各类初级产品被国家指令性计划用大大低于市场价的价格调走,云南少数民族地区的优势产品如烤烟、有色金属、橡胶等源源不断地输出,“六五”期间,仅仅上述三种原



材料平价调出就使云南年均利益损失 20 亿元。^① 另一方面, 云南民族地区生产和生活所必需的原材料和工业品, 却因为指令性计划的大幅度削减, 绝大部分要通过市场议价购进, 造成云南低价输出原材料, 却高价购进工业制成品的不合理格局。1985 年, 全省共从省外购进商品价值 30.8 亿元, 而输出原材料收入仅为 17.2 亿元^②。以这种一进一出、一高一低的格局, 实质上是一种地区资源价值以潜在的效益和价值形态向发达地区流失的“献血”机制。

再如, 国家于 20 世纪 50 年代至 70 年代在云南省的西双版纳傣族自治州建立了 10 个以种植橡胶为主, 伴种茶叶、甘蔗、水稻等作物的县级国营农场, 年产干胶 4.7 万吨, 年创造产值 3.4 亿元, 占全州工农业总产值的 50%, 由于管理体制上的原因, 上级政府不同意自治州收缴所在地国营农场的产品税, 按照税率 5% 计, 达到 5 100 万元; 农村特产税本应收 15%, 但只批准收 5%, 少收 1 200 万元, 两项合计少收 6 300 万元; 此外, 橡胶的收购完全实行国家的指令性价格。^③ 类似问题在外贸政策上也普遍存在, 国家在外汇留成比例、外贸周转外汇额度、出口配额分配等方面的政策同样大幅度地向沿海发达地区倾斜。这就使云南少数民族地区陷入双重利益流失的困境, 从而阻碍了云南少数民族地区的经济发展, 对各民族共同繁荣和发展造成了一定影响。近年来民族自治地方的财政收支差额不断增加, 一定程度上反映了财政政策存在的某些偏

① 温宁军:《从利益分配看西部地区产业结构的调整》,载《云南社会科学》1988 年第 2 期,第 22 页。

② 王连芳:《现阶段民族关系中一个需要解决的问题》,载《云南社会科学》1988 年第 6 期,第 5 页。

③ 木桢、倪慧芳主编:《边疆少数民族地区社会稳定与发展》,中国社会科学出版社 1997 年版,第 82~83 页。



差以及民族地区财政困难不断加大的事实。(见表3-2)

表3-2 1986年—1999年民族自治地方财政收支差额 (单位:亿元)

年份	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年
收支差额	-117.96	-112.96	-121.71	-125.61	-137.63	-138.35	-157.52

年份	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
收支差额	-159.26	-315.47	-346.99	-407.14	-419.31	-469.23	-566.59

资料来源:《中国民族统计年鉴》(1999年),民族出版社2000年版,第531页。

经济运行环境的改变,对民族政策运行环境的改变起了至重要的作用。我国现行的民族政策体系基本上是在计划经济体制下形成和发展起来的,这些政策目前仍然带有一定的原来的旧体制烙印。我们既不能把建立在两种经济体制上的民族政策完全割裂开来、对立起来,但是也不能不看到经济体制变化对民族政策的发展和实施、对民族不发达地区的发展的不同影响。对于民族政策,要在坚持中加以发展,着力于完善和制定适合时代特点和民族发展实际的民族政策。

第三节 市场发育程度低,市场导向功能弱

一、思想观念的局限

由于云南少数民族地区长期处于自给自足的自然经济状态,加之广大干部群众的整体文化素质有待提高,因此许多旧观念严重束缚人们的头脑,成为经济社会发展的障碍。主要表现为:一是安于现状,自我满足。由于生产条件有限,很多少数民族地区的民众都持一种简单的生活态度。民间流传的



“有饭吃，有酒喝，过年有猪杀，有新衣服穿，死了也值得”就是满足于温饱心态的写照。二是以粮为本，轻视经商的传统守旧心理。主要表现为把土地、耕牛视为命根子，把其视为最大的财富，把从事土地生产之外的第二、第三产业，尤其是商业活动视为好逸恶劳和羞耻之事。农事完成，宁愿守着火塘聊天，有的人甚至有惜售思想，多余的家畜也不愿卖，养在家里显示自己的财富。三是长期封闭的政治、经济、文化环境造成的封闭心理。在这种心理状态下，人们往往认为“祖祖辈辈靠山吃山，靠水吃水”，一出门就有“风险”、有“不安全感”，与外界打交道不是怕吃亏，就是顾虑重重，不愿接受甚至抵御新生事物。四是原始社会遗留下来的平均主义习俗仍然束缚人们的思想。主要表现为“撵到鹿子大家分”，“有肉同吃，有酒同喝”，谁富了不让大家沾光就被认为小气、吝啬，受到指责和嫉妒。有的山寨曾经出现过这样的事，有思想开放的人向信用社借贷，开了小商店，可是经营不久就倒闭了，不是经营不善，而是被亲朋好友和同村人拿光、吃光了。值得注意的是，思想观念的落后往往还与各少数民族的信仰、传统、习俗交织在一起，使思想解放工作成为敏感而又艰巨的任务，必须有计划、有步骤地做长期、艰苦的工作。

二、社会文化环境多元性的影响

社会文化环境是影响一个地区经济发展的深层因素。适宜的社会文化环境有助于市场经济的形成、发育和成长；反之，则会阻碍市场经济的顺利发展。长期以来，生活在云南的各少数民族，由于赖以生存和发展的自然环境和经济产业不同，历史背景及宗教信仰各异，因而形成了多层次、多元化的民族文化和地域文化。云南少数民族地区民族众多、地域复杂多样，



每一个民族、每一个地区都有其独特的文化价值体系。

这种独特而又复杂的社会文化环境，是影响云南少数民族地区社会主义市场经济发展进程的一个特殊因素。首先，从总体上看，云南少数民族地区的传统文化体系及与此相适应的价值观、财富观、职业观和生产生活方式，是同现代市场经济运行的基本准则有一定矛盾的。这就使云南少数民族地区在发展社会主义市场经济过程中，面临着比我国发达地区更大的阻力和障碍。其次，云南少数民族地区多层次、多元性的社会文化环境，决定了本地区内部不同民族、不同地域的居民在价值取向、创业精神、竞争意识以及适应市场的能力、对待变革的态度等方面必然存在较大差异，在发展社会主义市场经济过程中，人们的主观能动性、积极性和适应性将因所属文化圈的不同而不同。最后，云南少数民族地区复杂的文化环境和众多的民族成分，不仅使本地区在同其他地区进行经济交流时面临着更多的文化障碍（语言、文字、民族习俗、宗教等），而且使发展市场经济过程中产生的经济利益冲突很容易以民族纠纷和宗教纠纷的形式表现出来。

三、二元经济结构的矛盾

云南少数民族地区的二元经济结构主要是由国家开发资源与民族经济发展相隔离造成的。云南民族地区资源丰富，但开发比较晚。如今遍布民族地区的国有农场、国有林场以及一系列的现代化工矿企业，几乎都是新中国成立后为了满足国家工业化进程对能源、原材料和各类初级产品的需要而建立起来的。这些国有企业及职工对支援国家建设和开发祖国边疆作出了宝贵贡献，但是因为体制上的原因，这些国有企业与民族自治地方低层次农工商产业长期隔离发展，形成了典型的二元经



济结构。二元经济结构双方自成一统，它们不仅行政关系隶属不同，而且二者基本处于隔绝状态，除了偶尔的商品交换以外，很少甚至不存在资金、技术、人力等方面的交流和联系，两部分经济各自有自己的经济活动方式和发展途径，但是，两者发展的机会和条件却大不同，因而在少数民族传统封闭的农村社区与国有企业带动新兴的城镇社区之间产生了巨大的差别。

云南民族地区二元经济结构的封闭性，不但难以促进当地生产力的发展，反而要求传统经济为现代经济作出贡献和牺牲，工农产品价格剪刀差的拉大、大面积土地特别是农田被占用，工业污染的加剧，生态环境被破坏，都不能不构成对民族传统经济的威胁和损害，这必然引起两者利益的矛盾和冲突。例如，建立在红河哈尼族彝族自治州境内的云锡公司，直属国家有色金属总公司，由于体制上的原因，云锡公司要向国家上缴70%的税收，30%交地方财政，但是地方财政却要负担云锡公司职工家属的补贴。^①个旧锡矿开采对象是砂矿，实行水采、水运和水选，开采过后的区域，岩石裸露，植被被彻底破坏。如仅仅个旧东区的砂矿覆盖面积就有51000亩，现在已经征用41415亩，涉及127个自然村，大约5万农民的人均耕地大幅度下降，大量的农村劳动力失去了劳动对象，却无力转入其他产业。^②要彻底解决上述问题，还需要强有力的相应的政策和措施。

① 铁木尔、赵学毅：《云南、贵州有色金属工业调查》，载《民族理论研究》1989年第1期，第26页。

② 铁木尔、赵学毅：《云南、贵州有色金属工业调查》，载《民族理论研究》1989年第1期，第27页。



四、产业结构不合理

云南少数民族地区的产业结构特点总体表现为第一产业过大,第二产业过小,第三产业质量不高,档次过低,重工业过重、轻工业过轻。农业结构特点表现为种植业比重过大,非种植业比重过小,甚至仅仅只有单一的、落后的种植业;乡镇企业发展严重滞后,资源优势未得到较好发展。农业产值在工农业总产值中所占的比重较大,工业产值所占的比重较小;种植业中粮食比重较大,经济作物比重较小。工业结构的层次低,加工工业远远落后于采掘工业,偏重于原材料和初级产品的输出,没有针对民族地区的资源优势建立主导产品以带动整个民族经济的发展。第三产业发展缓慢,不能满足经济发展的需要,交通运输业、邮电通讯业,科学技术事业、商业服务业、信息咨询业等与全国相比都较为落后。云南少数民族地区公路情况不好,车辆少、运输能力弱、运费高,甚至有的乡镇不通标准的公路,邮电通讯网络不发达,通信工具落后,电话难通的乡镇也不少。不合理的产业结构使民族地区丰富的自然资源难以开发出来,使群众的生活十分困难。民族不发达地区无法改变自身的原料供应基地和工业销售市场的地位,再加上价格严重扭曲,长期存在着能源、原材料、初级产品的价格低于价值,加工产品的价格高于价值的剪刀差的问题,致使民族地区自我积累、自我发展能力较弱。

五、现实经济条件对建立市场机制的制约

市场机制的形成及其发挥作用的力度和范围是以商品经济大发展程度和社会化程度为前提条件的。在云南少数民族地区建立市场机制的主要矛盾为:一是自给自足的自然经济或半自



然经济所占比重重大，价格对于生产的刺激作用迟缓或不起作用；二是商品生产的规模和品种由于受到技术水平、管理水平、协作规模、劳动力素质等的影响，因而规模小，品种单一，经济效益差；三是商品生产的社会化程度低，尚未发育出真正的“要素市场”，缺乏扩大生产规模的条件；四是消费水平普遍偏低，消费品市场狭小，供求缺乏自主调节性，甚至会反向影响消费品的生产。

由此可见，云南民族地区的客观经济条件，决定了其不能单纯依靠市场机制发挥资源配置功能以促进发展，而是需要适当发挥计划调节的作用，逐步培育和发展商品市场，进而逐步强化市场机制的调节作用。在发挥计划调节作用时，应既要避免直接指令性计划干预可能造成的大面积的政策失误，又要避免出现不加计划的引导和自发生产可能造成的供求失衡和导向失灵的问题。

六、传统追赶战略的局限

由于人们普遍将缩小少数民族与汉族之间、不发达地区与发达地区之间的经济发展差距作为消除民族发展差距的唯一手段，加上政府宏观调控、引导作用受到削弱，于是云南少数民族地区经济社会发展大多走上了一条传统追赶型的发展道路。其主要特征和局限是：

第一，基本战略目标是经济增长优先，单纯追求 GDP 的增长，追求以“物”为中心，实行狭义的“发展优先”战略。

第二，主要途径是加速资源开发，其促进经济发展的动力主要是立足于丰富的自然资源。这种有限资源的低层次、高耗费式的开发模式只能导致民族经济发展优势的丧失等问题的不断出现。



第三，支柱产业的选择具有明显的趋同化倾向，低层次建设和重复建设的情况在一些少数民族自治州和自治县比较突出。

第四，制度保障趋向于单纯的扶贫，国家财政、资源、产业、扶贫等政策的制定和贯彻执行大多单纯地倾向于经济扶贫。

第四章 民族平等的理论与实践

第一节 有关公平与效率的理论

研究云南少数民族地区的发展与平等问题，就不可避免地需要正确认识和处理效率与公平问题。效率与公平的关系是当前人们关注的热点问题之一，也是西方福利经济所研究的，并在将近一个世纪以来长期争论不休的一个重要问题。

一、公平与效率的含义

在西方经济学中，效率是指资源的有效配置，即实现帕累托的最优状态（Pareto Optimum）。美国著名经济学家保罗·萨缪尔森说：“当社会不能增加一种物品的产量而不减少另一种物品的产量的时候，其生产便是有效的，有效率的位于其生产可能性边缘上。”^①在福利经济学家看来，由于国民收入增长意味着经济福利增长，因此，效率或帕累托最优状态又可

^① [美] 保罗·萨缪尔森：《经济学》第12版，高鸿业等译，中国发展出版社1992年版，第47页。



表述为：社会资源的配置已达到这样一种境界——当一种资源的任何重新配置，都不可能使任何一个人的福利增加，而不使另一个人的福利减少。按通常的话说，即社会已达到了人尽其才、物尽其用，而不存在任何浪费的状态，以致每个经济人都实现了经济福利最大化，这就是效率。

所谓公平（Equity）是指以一定原则（或标准）来对待社会每一个成员，一视同仁，不得有任何歧视。在西方经济学界，由于各人确立的公平的标准不同，对公平内涵的理解也就不同。一种观点是以收入多少为标准，认为公平在于收入均等化。这种观点虽然不要求人人收入完全均等，但认为若收入差别过大就破坏了公平。从20世纪初英国改良主义者霍布森、福利经济学家庇古到20世纪30年代以来的凯恩斯主义者、新制度主义者等大体都持这种观点。凯恩斯针对资本主义经济制度下出现的收入分配差别悬殊现象明确地断言，那是“有欠公平合理”的，并认为这是资本主义社会的“显著缺点”之一。^①另一种观点以参与市场竞争的机会为标准，认为公平在于机会均等，即人人都有平等的权利或机会参与市场自由竞争。伦敦学派自由主义经济学家哈耶克就持这种观点。

其实，所谓机会均等本身就不均等、不公平，或者说是以表面的平等掩盖了事实上的不平等。因为每个经济人在参与市场竞争之前所具有的条件、个人的机遇不平等，从而各人参与市场自由竞争的机会实际上也就不可能平等。比如一个无钱无势的穷人与有钱有势的富人都需要向别人借钱来买房产，房产主是谁有钱就卖给谁，“公平”相待、“机会均等”，然而，实

^① [英] 凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，高鸿业等译，商务印书馆1965年版，第21页。



际上富人因条件优越能借到钱，买得起房，穷人则因条件差借不到钱，买不了房。

二、效率与公平的关系

在效率与公平的关系上，西方经济学家由于各自对公平的标准和内涵的理解不同，以致对二者关系的看法也有很大差别，大体说来主要有两种不同理解：

第一，持收入均等化的公平论者认为，效率与公平存在互替关系，效率的提高必然要以牺牲公平为代价。因为效率是市场机制配置资源的结果，而市场机制实际上就是价格机制，是以资源存在价格为前提的，资源的价格则取决于资源的品质和稀缺程度，但各人掌握的资源条件不同，有的资源多、品质好，有的资源少、品质差，因而他们在市场中出售资源所获得的价格收入自然就不相同。如果收入的分配均等，则资源价格较高的拥有者因感到吃亏而宁愿让其闲置，从而降低效率。于是情况只能这样：越公平，越无效率；越有效率，越不公平。这种效率与公平存在互替关系的看法基本上是符合实际的，但也不能绝对地说，公平对效率没有一点促进作用。由于公平是取得人际关系和谐和社会稳定的重要条件，因而公平在一定程度上有助于效率的提高。

第二，持机会均等的公平论者认为，效率和公平是统一的，因为人人在参与市场竞争中的机会越是均等，越能充分发挥市场机制调节经济的作用，从而越能使社会资源获得有效配置，提高效率。相反，如果通过人为干预而破坏了市场竞争中的机会均等原则，阻碍了市场机制自发调节的功能，就会削弱资源的有效配置。可见，效率与公平是完全统一的，不存在任何矛盾的问题。



萨缪尔森和凯恩斯主义者上述有关资本主义市场经济条件下的不公平、不合理的观点是有可取之处的。因为，首先他们终于承认了资本主义社会存在着收入悬殊或“富裕中的贫困”这一事实；其次，他们认识到人类社会毕竟不同于“弱肉强食”的动物世界，不是只让那些“能生存的人才能生存”，而必须有一定的道德规范来维系，需要讲求公平，因而对那种由市场经济所带来的收入悬殊的情况是社会“在政治上或道德上”所不能接受的不公平现象，应当加以改变。

三、评判公平与效率的标准具有相对性和历史性的特征

公平与效率具有相对性和历史性的特征，人们总是从特定的立场和条件出发来评价公平问题，评价的标准总是具有强烈的主观性和巨大的差异性。恩格斯说：“希腊人和罗马人的公平观认为奴隶制度是公平的；1789年资产阶级的公平规则要求废除宣布为不公平的封建制度。所以，关于永恒公平的观念不仅是因时因地而变，甚至也因人而异。”^①

如果每个人都拥有相差不多的物质资本、金钱、土地等，在这种情况下，人们多劳动可以获得较多的物质财富，规则公平显现公平——多劳多得，极大地调动了人们生产的积极性。而在人们占有生产资料资源的差别越来越大的时候，当土地、货币等资源逐渐发展变为高度集中在少数人手里时，这时有土地、货币等资源需求的人很多，需求很强烈。如果此时完全由市场来决定，掌握资源的富人自然利用其经济优势，提高资源的价格，而众多穷人为获得生产资源，不得不以较高的价格去争取，直至只能勉强维持生存。这种状况完全达不到规则公平

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第539页。



的目的——按劳分配，调动积极性，于是规则公平就失去了公平，变为假公平、不公平。

根据马克思主义的观点，公平是一个伦理道德观念，是由经济基础决定的上层建筑的范畴。因而它也是随着经济发展而出现的一个历史范畴。就像在等级森严的奴隶制、封建制下，是谈不上什么平等要求的，而随着资本主义商品经济的产生和发展，为适应其市场自由平等竞争的要求，才首先由资产阶级提出了平等的口号，同时无产阶级也就吸收、利用和发展了资产阶级平等要求中的可取之处作为反对资本家的手段。因此，恩格斯说：“平等的观念，无论以资产阶级形式出现，还是以无产阶级的形式出现。本身都是一种历史的产物。”^① 不同的阶级有不同的公平要求。在收入分配领域，资产阶级的公平要求主要在于实行按资分配；无产阶级的公平要求主要在于实行按劳分配。资产阶级必然要求维护私有制的“神圣权利”；无产阶级则要求废除私有制，最终使阶级本身也归于消灭。

科学的公平与效率观必须符合社会历史发展的规律，包括经济规律，必须具备历史的合理性，并随着历史的发展而发展。在云南少数民族地区这一特殊的范围内，对平等问题的处理，尤其需要一种客观、现实的方法和手段。

四、当代资本主义对平等观的再认识及其修正

民族平等的价值理想和政治诉求是 17、18 世纪由欧美资产阶级思想家、政治家首先提出来的，它作为资产阶级民主革命的一面旗帜，在反对封建统治阶级的专制统治和民族压迫政策，确立资本主义制度的进程中发挥了积极作用。但是，西方

^① 《马克思恩格斯全集》第 20 卷，第 117 页。



资产阶级的民族平等观也有其不可避免的局限性，即西方社会过分强调机会平等，漠视结果平等。由于各个民族在起跑线上有差距，反映在竞争中必然造成民族之间经济和社会地位实际上的不平等，即结果的不平等。这就是西方民族平等观的不彻底性缺陷。

西方民族平等理论和政策造成了严重社会后果。近代以来，西方殖民者对世界上其他民族的政治经济权利进行的剥削和掠夺惨无人道，造成其他民族持续的经济落后和社会混乱。资本主义殖民政策还导致了民族间的不信任和隔阂，以致至今一些地方的民族冲突仍未平息，后进民族依然在贫穷、落后、混乱、战争中苦苦挣扎。在西方国家，种族歧视还很有市场，由此导致的民族矛盾、种族冲突和骚乱在许多资本主义国家都有，并且一直绵延不断，在当代西方各国仍然处处可见种族歧视的痕迹。^① 近年来不断发生的恐怖事件从深层次上分析原因，也是西方殖民主义、帝国主义长期以来造成的世界范围内的民族歧视、压迫的极端恶果。二战后，西方资本主义国家，尤其是美国宣传“自由市场万能”，强调全人类的自由竞争，他们维护本国本民族利益的最大化，却漠视其他民族的平等权利。他们凭借本民族强大的经济、科技和军事实力，在全球化的旗帜下，对其他民族进行肆无忌惮的经济和文化殖民侵略，在经济上、文化上和政治上造成了对其他民族的很大损害，激起并逐步加深弱势民族对其的种种仇恨，在没有其他有效反抗手段的情况下，他们只好以反人类的恐怖方式发泄仇恨。亨廷顿在《文明的冲突》中将此方式称为“弱者的武器”。恐怖主

^① 国务院新闻办公室：《2003年美国的人权记录》，《北京晚报》2004-03-25。



义激起全人类的公愤，但是冷静分析，人们团结一致反对恐怖主义的同时，也应当在造成恐怖主义的根源上寻找解决问题的答案。

二战之后，资本主义国家在自身范围内进行了多方面的调整，其中包括对平等的再认识和修正，使平等观开始被进一步认识和重视。他们一方面通过税收的杠杆以及建立社会保障体系，调整国民收入的再分配使之向低收入者和弱势群体倾斜。另一方面实施对弱势群体和后进民族的扶持政策，通过教育倾斜、投资倾斜等措施，提高他们把握机会、参与竞争的能力。如被称为“福利国家”的政府制定了种种转移支付政策和措施，用以改变弱势阶层和后进民族的经济社会状况。20世纪50年代后，受“黑人运动”和印第安人“红色权利运动”以及凯恩斯国家干预主义的影响，一向强调机会平等、注重自由竞争的美国开始关注社会平等和民族平等问题。原总统约翰逊提出：“我们不仅寻求法律的公正，而且寻求人的能力；不仅寻求作为能力和理论上的平等，而且寻求作为事实上的平等和作为结果上的平等。”^①美国联邦政府、大企业和高等院校实施了旨在增加黑人和少数民族成员升学和就业能力的“赞助性行动”，采取措施保障他们的基本和非基本权利，给他们提供受教育机会，经济上进行救助，政治上给予民族权利。这些被称为“补偿性的民族政策”在一定程度上缓解了弱势民族的困境，改善了他们的经济状况和社会地位，也缓解了日益尖锐的社会危机和矛盾。

与政策制定相呼应，西方理论界也开始了对机会平等弊端

^① 陆镜生：《美国人权政治》，当代世界出版社1997年版，第444页。



的反思和对结果平等理性的关注。罗尔斯认为，资产阶级作为资本主义规则的制定者，是这种规则最大的受益者，他提出了“补偿原则”，指出：“补偿原则就认为，为了平等地对待所有的人，提供真正的同等的机会，社会必须更多地注意那些天赋较低和出身较不利的社会地位的人们。这个观点就是要按平等的方向补偿由偶然因素造成的倾斜。”^①从理论上肯定了“补偿”和结果平等的合理性。二战以后，古典自由主义和新自由主义漠视社会平等的“硬心肠的资本主义”越来越受到新“左派”的“有人情味的资本主义”的挑战。特别是20世纪90年代后半期，西欧社会民主主义抬头、“第三条道路”兴起之后，关注结构平等的思潮有了更大的影响力。

对于资本主义的平等观的变化，我们应该给予全面认识。现代科技浪潮的兴起和生产力的快速发展，为这些调整准备了有效的物质条件，使之有了较前更为充足的手段和能力；人类文明的进步，社会主义在20世纪的兴起，也使资本主义的调整有了内在的动力和压力。但必须看到，这种调整的力度很小，并没有触及资本主义所有制本身，造成其重机会平等、轻结果平等的私有制，仍然起着社会基本理念和基本原则的规定作用。而且，对弱者和后进民族的补偿与资产阶级获得的利益也是不成比例的。局部的、非本质的变化不能从根本上解决民族间的差距问题。更为严重的是，资本主义对外的援助一般都是从本国、本民族的实际利益出发，附加了苛刻的政治经济条件。这些附加条件更加限制和剥夺了不发达国家和后进民族的政治自由、经济独立发展的权利，使他们又背负了新的枷锁。

^① [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社1988年版，第96页。



还应当看到，正是社会主义追求正义、社会公正和各民族平等的理想使资本主义获得了内部调整的灵感，于是对资本主义私有制固有的矛盾采用了具有社会主义属性的某些措施来解决。资本主义的新变化，昭示了只有社会主义才能最终彻底实现各民族之间的真正平等。

第二节 我国民族平等的理论与实践

一、我国民族平等理论的基本主张

我国民族理论的基石是民族平等思想，而实现民族之间的事实上的平等和各民族共同繁荣是其中最具特色的部分和出发点。

第一，主张在政治上、法律上消除民族压迫剥削制度，保障少数民族的平等地位和平等权益，切实尊重各民族在管理国家事务和管理本民族内部事务上当家做主的权利，赋予少数民族发展自己的平等机会。

第二，主张历史地、科学地认识和处理民族间的发展差距和民族间事实上的不平等问题。社会主义基本制度建立、各民族政治上的平等实现后，在经济、文化发展上的差别依然存在。我国少数民族地区经济发展滞后，尤其是基础产业如交通、能源、科技、信息等产业仍然比较落后，这些差距主要是历史、地理及社会等原因造成的。地区发展不平衡是长期的现象，民族地区基础薄弱，在一段时期内同先发展地区的发展差距还可能拉大，解决差距问题需要一个历史过程，这些差距制约着少数民族对平等权利的享有，制约着真正民族平等的实现。所以要高度重视差距问题，要把缩小差距作为发展少数民



族地区经济文化长期坚持的重要方针。而要消除这种历史上遗留下来的民族间经济、文化发展上的差别，要赶上或接近先发展的民族和先进地区，必须加快少数民族经济文化发展，大力发展生产力，为逐步消除历史遗留的民族间不同程度上存在的差距而进行长期不懈的努力。

第三，主张坚持社会主义原则，立足真正的民族平等，实现各民族共同富裕和共同繁荣。为少数民族服务，尽快使少数民族接近或赶上汉族的发展水平，实现各民族共同富裕、繁荣是我国民族平等观的核心内容，也是我们党解决民族问题的一项基本政策，是社会主义民族政策的根本原则。2001年3月5日，朱镕基在《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中着重指出：“结合西部大开发，加大支持力度，加快少数民族和民族地区经济与社会全面发展，促进各民族共同繁荣和进步。”各民族共同繁荣包括四个方面的含义：一是“各个民族的经济、政治、科技、教育、文化、卫生等事业高度发展”；二是“各个民族的优秀文化传统得到充分发扬”；三是“各个民族的身体素质、政治素质、道德素质、文化素质等达到现代文明的标准”；四是“各个民族之间的发展差距逐步缩小，实现全国性的协调发展”。^①

第四，为了实现各民族事实上的平等和共同繁荣，国家和汉族人民要诚心诚意地积极帮助少数民族发展政治、经济和科技文化。

第五，在“共同富裕”理论的基础上，邓小平阐释了“两个大局”的区域发展战略。“共同富裕”的理论的出发点

^① 龚学增主编：《民族宗教基本问题读本》，四川人民出版社1999年版，第105页。



和最终目的是发展经济，让全国各族人民都过上幸福美满的生活，就是要求地区经济的协调发展，要求正确处理东部和西部的关系、沿海和内地的关系、较先进民族地区和后进民族地区的关系问题。我国东部地区由于历史、地理资源等各方面的原因，在改革开放的初期，有着较为有利的发展经济的条件。在一定时期内，应首先发展工业基础较好、市场容量较大、投资收益率高、出口便利的东部地区，以增加国家的整体实力，为发展西部民族地区创造物质条件，这种不平衡的战略实施一个阶段后，再实施发展西部的战略，加大对西部的投资，给予西部更多的转移支付，推进西部的发展。邓小平说：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有2亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展起来，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定时候，又要求沿海拿出更多力量帮助内地发展，这也是个大局。那时候沿海也要服从这个大局。”^①

另外，我们党一直强调防止和克服妨碍真正民族平等的大民族主义和地方民族主义的残余思想，切实尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰，搞好民族关系，增强民族团结。

二、毛泽东关于民族平等的思想

民族平等，是各民族梦寐以求的理想。民族平等问题，是古今中外民族关系中的根本问题，也是民族问题中的核心问题。民族压迫、统治、剥削、掠夺、歧视、限制、奴役、同化等，都是民族不平等的表现或结果。马克思主义主张各民族在

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第277～288页。



社会生活的各个领域完全平等,并把民族平等作为处理民族关系的根本原则之一。毛泽东根据中国“少数民族过去与现在生活的实质”^①,提出了民族平等理论和政策。其要点包括四个方面:一是“对内求国内各民族之间的平等”,^②“允许蒙、回、藏、苗、夷、番各民族与汉族有平等权利”;^③二是“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利”;三是各民族在语言文字、风俗习惯、宗教信仰等方面都有平等权利;四是在一切工作中要坚持民族政策。^④

民族平等是中国共产党和毛泽东的一贯主张,是毛泽东思想民族理论的主要内容之一,是中国共产党民族政策的基本出发点和最终归宿。“民族是至尊的,同时,一切民族都是平等的”,这是毛泽东关于民族的一个基本思想。他一贯主张对国内民族给予平等权利,明确宣布中国共产党和中国苏维埃政府“实行中国境内各民族一律平等政策”。^⑤毛泽东在50多年的革命活动中,始终为实现中国各民族平等而努力,在他的领导下,中国各民族也确实实现了社会主义的民族平等。

对中国国内而言,民族平等是指中国各民族都处在同等的地位、具有同样的权利。毛泽东特别强调少数民族与人口众多

① 《民族问题文献汇编》,中央党校出版社1991年12月版,第210页。

② 《毛泽东选集》第2版第2卷,第752页。

③ 《民族问题文献汇编》,中央党校出版社1991年12月版,第595页。

④ 参见《中华苏维埃中央政府对内蒙古人民宣言》,1935年12月20日,《在中国共产党第六届中央委员会扩大的第六次全体会议上的报告》,1938年10月;《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社1991年12月版,第323页、第595页。

⑤ 《民族问题文献汇编》,中央党校出版社1991年12月版,第304页。



的汉族之间的平等。这是无产阶级彻底的民族平等思想，也是多民族大国中实现真正的民族平等的正确途径，是中国各民族在当今世界一些国家和地区民族分裂、民族关系紧张的环境中，之所以能和睦相处的一个根本原因。

民族平等是全方位的，是社会生活各个领域中的平等。毛泽东十分重视“尊重各少数民族的文化、宗教、习惯”，“赞助他们发展用各族自己语言文字的文化教育”，制定了各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或改革自己的风俗习惯的自由以及宗教信仰自由的政策，从而实现和保障了少数民族在各个领域中的平等、自由权利。^①

在一切工作中要坚持民族平等（和民族团结）政策，这是毛泽东提出并坚持的民族工作的纲领性指导原则。这说明，毛泽东的民族平等理论既坚持了马克思主义处理民族问题的根本原则，具有理论上的彻底性，又坚持了在民族地区一切工作中加以实施，具有实践上的彻底性，是中国能够不断顺利解决民族问题的理论政策基础。

三、邓小平关于正确处理发展差距的思想

各民族共同繁荣和全国人民共同富裕是社会主义制度的基本特点、发展目标和本质要求。邓小平曾经就此进行过一系列重要论述。他的思想大体可以归纳为以下几点：

第一，如果出现两极分化，就可能出乱子。邓小平说：“沿海如何帮助内地，这是一个大问题。可以由沿海一个省包内地一个省或两个省，也不要一下子负担太重，开始时可以做

^① 《民族问题文献汇编》，中央党校出版社1991年12月版，第595页。



某些技术转让。共同富裕，我们从改革一开始就讲，将来总有一天要成为中心课题。社会主义不是少数人富起来、大多数人穷，不是那个样子。社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。如果搞两极分化，情况就不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子。”^①

第二，要研究什么时候和用什么办法解决差距扩大问题。邓小平说：“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕。共同富裕的构想是这样提出的：一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕。如果富的越来越富，穷的越来越穷，两极分化就会产生，而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点税，支持贫困地区的发展。当然太早这样办也不行，现在不削弱发达地区的活力，也不能鼓励吃大锅饭。什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。到那个时候，发达地区要继续发展，并通过多交税和技术转让等方式大力支持不发达地区。”^②

第三，要依靠中央权威来解决这个问题。邓小平说：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第364页。

^② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第374页。



时沿海也要服从这个大局。这一切，如果没有中央的权威，就办不到。”^①

第四，要辩证处理平等与发展的关系。其一，平等和发展是辩证统一的关系，民族平等是发展的基础，只有实现了民族平等，才有民族的团结和国家的统一，才有发展的条件和可能。民族地区的发展是民族平等的保障，只有民族地区发展起来，才能进一步维护和促进民族平等。总之，平等才能发展，发展才能平等，平等和发展是相互联系、相互制约、相互影响的辩证关系。其二，发展是目前民族问题的核心所在。按照马克思主义的原理，从根本上讲，民族平等伴随着民族发展而建立和巩固，在民族平等和民族发展的关系中，民族发展是主要矛盾方面。从我国的实际情况看，民族平等已经建立起来，但民族地区的发展问题比较突出，少数民族地区的落后状况长此下去，必将会影响民族平等。而且少数民族地区人民发展的愿望十分强烈，因此，发展是关键问题，只有少数民族地区发展起来，民族问题才能最终解决，这不仅符合少数民族人民的利益和愿望，也是全体中华民族的利益和愿望。所以，邓小平同志指出，只有发展才有说服力，发展才是硬道理。其三，发展是检验我们的政策的标准。我们的政策是立足于民族平等的，但怎样才能检验我们这一政策的立足点呢？这就要看实质，而不是形式。所谓实质，就是使少数民族地区的经济获得发展，对少数民族人民有利，能使少数民族地区发展起来的政策，就是实行民族平等的政策，就是正确的政策。所以，邓小平明确指出，我们对少数民族的政策是真正立足于民族平等，这个政

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第277～278页。



策就是帮助少数民族地区的发展。观察少数民族地区民族工作是否有成效，主要是看那个地区能不能发展起来，只要有利于当地民族经济的发展，就不是坏事。这个观点就是邓小平一贯坚持的生产力标准的思想。

第五，以发展为核心构建社会主义的和谐民族关系。邓小平认为：“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕。”“实行民族区域自治，不把经济搞好，那个自治就是空的。”观察少数民族地区、衡量民族工作是否取得成效，“主要是看那个地区能不能发展起来”，哪个民族地区能够尽快地发展起来，那里的群众才会安居乐业，民族关系才会融洽，说明那里的民族工作搞好了；哪个民族地区不能发展起来，那里的群众生活水平就不能提高，群众的不满情绪就会增多，民族关系就会紧张起来，就说明那里的民族工作还没有做好。“一系列的经济问题不解决，就会出乱子。”^①

从上述论述中可以看出，让东部沿海地区先发展起来是靠中央的权威实行东部地区倾斜发展政策实现的，那么，发展到一定时候，需要控制东西部贫富差距日益扩大的态势时，也得依靠中央权威实行向民族地区倾斜发展的政策来实现。因此，尽管我国的经济体制已经从传统计划经济向市场经济转轨，但依靠中央权威进行宏观调控仍然必不可少。“因为在发展战略和产业结构这类已被证明是市场无能为力发挥作用的领域内，强调发挥政府作用以弥补市场功能的重要缺陷，正是现代市场经济的一个重要方向。”^②

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994版，第297、152、559页。

^② 叶小文：《论民族地区缩小差距加快发展问题》，载《民族研究》1994年第4期，第7页。



四、新时期民族平等的思想

在改革开放和全面建设小康社会的重要时期，党和政府对民族工作有了新的理念和思想。

首先是对社会主义民族关系基本特征的补充和丰富。胡锦涛在谈到民族关系的特征时，特别强调了“和谐”。主要有三层含义：（1）指出“和谐”是社会主义民族关系的基本特征之一。过去我们一直讲社会主义民族关系的基本特征是平等、团结和互助，胡锦涛在原来的概括中加了“和谐”一词，使“和谐”成为社会主义民族关系的一个基本特征。（2）强调各民族平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系是构建社会主义和谐社会的重要内容。（3）阐述了正确处理民族问题是构建社会主义和谐社会重要前提的思想。

其次是关于如何对待民族差异有了新的思想。按照马克思主义民族问题思想的基本原理，只要民族存在，就有民族差异存在。在我国社会主义制度下，各族人民的根本利益是一致的。各族人民在相互交往、相互学习、相互影响、共同进步的过程中共同因素会不断增多，但不同民族之间的差异还会长期存在。在关于如何对待民族差异问题上，胡锦涛指出，对于各民族在历史发展中形成的传统、语言、文化、风俗习惯、心理认同等方面的差异，我们要充分尊重和理解，不能忽视它们的存在，也不能用强制的方式加以改变。这里，一是把心理认同上的差异性纳入民族差异的范围，这在以前党和国家领导人的讲话中是没有的；二是强调了正确对待民族之间的差异，不能用强制的方式加以改变。

再次是确立了新世纪新阶段民族工作的主题。胡锦涛指出，新世纪新阶段的民族工作必须把各民族共同团结奋斗、共



同繁荣发展作为主题。各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的含义是：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，凝聚到发展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，就是要牢牢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。同时，胡锦涛阐述了各民族共同团结奋斗和共同繁荣发展的相互关系，指出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。胡锦涛还强调了各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展作为民族工作主题的重要性，明确指出，抓住了共同团结奋斗、共同繁荣发展这个主题，就抓住了新形势下正确处理民族问题、切实做好民族工作的根本，就能在全面建设小康社会的历史进程中不断开创民族工作的新局面。各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的思想，是深刻总结古今中外处理民族问题经验教训的科学结论，是“三个代表”重要思想和科学发展观在民族工作中的生动实践，是党和人民对民族团结进步事业的必然要求，是以胡锦涛为总书记的新一届中央领导集体对党的民族理论的创造性运用和发展。

五、我国民族平等理论和政策的实践及其成果

实现中华民族的独立和各民族人民的解放、争取各民族的平等和共同繁荣是中华人民共和国建立以来就致力追求的两大根本目标。毛泽东曾指出：“国家的统一，人民的团结，国内



各民族的团结，这是我们的事业必定要胜利的基本保证。”^①新中国成立以后社会主义建设的 50 多年来，为彻底实现民族平等，党和政府采取了一系列具有里程碑意义的重大举措。

首先，确立民族平等团结为社会主义新中国基本的民族政策，从政治、法律上保障各民族的平等权利。

(1)《共同纲领》作为新中国的临时宪法，用法律形式确定了中国境内各民族的平等地位和平等权利。1949 年 9 月通过的《共同纲领》规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务”，“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂民族团结的行为”。^②

(2) 创造性地把民族区域自治确立为解决我国民族问题的基本政治方式。我们党把马克思主义关于民族平等问题的普遍理论同中国的具体国情有机地结合起来，从实际出发，在《共同纲领》及其随后的一系列文件中规定了民族区域自治的政治制度，在少数民族聚居地区推行民族区域自治。

(3) 完成了民族地区社会制度的彻底改革。社会改革是消灭民族地区民族压迫制度，促进少数民族发展的前提和基础。我们党正确分析了新中国成立初期各少数民族地区社会的特殊性，指出民族地区社会改革的必要性、重要性和改革的方向；同时认为，我国少数民族地区还处于不同的社会形

① 毛泽东：《关于正确处理人民内部矛盾的问题》，《毛泽东著作选读》下册，人民出版社 1986 年版，第 757 页。

② 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社 1997 年版，第 50 页。



态，所以改革的时间、方式和步骤“都将因为各民族发展情况的不同而有所不同”，根据“稳重慎进”的方针，^①已针对不同地区的不同情况和条件，实行不同的政策、措施和步骤，逐步完成了少数民族地区的民主改革和社会主义改造，废除了宗教寺院封建特权和压迫剥削制度，实现了民族群众的当家做主。

(4) 为贯彻落实党的民族平等政策采取的其他措施。一是加强民族政策教育，开展民族政策大检查，集中反对大汉族主义。曾先后在全国范围内进行了三次民族政策执行情况的大检查，进行了反对大民族主义的政策教育。二是开展中国的民族识别工作，改变带有歧视性的民族称谓。民族识别调查研究，通过识别不同的主体，确定他们的族称，最后由法律形式确定下来，这对于帮助各民族充分享受民族平等和民族区域自治政策、实现政治上的平等和发展经济文化事业有着极其重要的作用。民族识别工作的完成，结束了少数民族在历史上长期受歧视、受压迫、不被承认的历史。

中国共产党在中国历史上第一次彻底消灭了民族压迫制度，在政治法律上实现了各民族的平等，从而保障了各民族拥有平等的发展机会，为少数民族社会经济的发展并最终实现各民族事实上的平等打下了坚实的政治法律基础。

其次，帮助少数民族开展经济建设，致力追求各民族之间的结果平等。民族问题的彻底解决、各民族平等的真正实现，只能在民族经济发展和社会全面进步的过程中来完成。党和政府从社会主义价值目标出发，从国家的整体利益出发，从民族平等的立足点出发，认为如果没有国家的倾斜政策和先进地区

^① 《刘少奇选集》下卷，人民出版社1985年版，第166页。



的帮助，难以消除各民族经济文化上过大的差距，难以实现少数民族的跨越发展和真正平等，明确提出“我们要诚心诚意地积极帮助少数民族发展经济建设和文化建设”，帮助少数民族发展生产，解决历史遗留问题的思想。毛泽东指出：“帮助各少数民族，让各少数民族得到发展和进步，是整个国家的利益。”^①

(1) 增加投资，在民族地区着重建设大型工业企业。从1950年至1997年，国家对民族自治地方国有经济基本建设投资累计达5753.94亿元，带动民族地区的工业总产值也有了巨大的增长，全国民族地区工业总产值1952年仅为5.4亿元，1999年达到了5450.43亿元，主要工业品产量也成千百倍地增长。^②

(2) 修铁路，筑公路，打破封闭状态。横贯青藏高原、连接大半个西部地区的大动脉——青藏铁路必将进一步促进其整个辐射地区的发展。西气东输工程的建成也将成为沟通东西部发展的纽带，把西部民族地区的资源优势变成经济优势，从而促进西部民族地区的经济开发。

(3) 实行特殊的向民族地区倾斜的财政税收政策。20世纪50年代中期开始，国家先后设置了民族地区补助费、民族地区机动金等，重点用于少数民族发展生产、文化教育、医疗卫生方面某些特殊困难的补助开支。到1998年，民族地区从新中国成立初期逐步形成并得到长期坚持的财政“三项照顾政策”中累计获得168亿元的补助，对促进民族地区经济发展

① 刘先照主编：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社1994年版，第102～121页。

② 参见国家民委编《中国共产党关于民族问题的基本观点和政策》，民族出版社2002年版，第134、135页。



发挥了巨大作用。1994 年开始实施的分税制的财税制度继续保留对民族地区的补助和专项拨款政策，在支持不发达地区发展资金的分配中对民族地区给予倾斜，并从 1995 年实施针对民族地区的过渡期转移支付办法，进一步加大财政转移支付的力度。^①

(4) 扶持少数民族贫困地区摆脱贫困。中华人民共和国成立以来，尽管少数民族人民群众的生活有了很大改善，但由于自然地理条件的制约，以及社会发展程度低、生产条件差、科技和文化知识不够普及等原因，少数民族较为集中的西部地区与东部沿海地区比较，发展相对落后，有些少数民族地区生产和生活条件还相当困难，还有部分少数民族群众的温饱问题尚未得到解决。中国自 20 世纪 80 年代中期大规模地开展有组织、有计划的扶贫工作以来，少数民族和民族地区始终是国家重点扶持对象。在多年的扶贫开发过程中，少数民族贫困地区除享受其他贫困地区扶贫开发的优惠政策外，还享受国家制定的一系列特殊政策：一是放宽标准，扩大对少数民族地区的扶持范围。1986 年首次确定国家重点贫困县时，将少数民族自治县列为重点贫困县的标准从全国统一的 1985 年人均收入低于 150 元放宽到 200 元，对牧区和民族地区的一些困难县放宽到 300 元，当时确定的 331 个国家重点扶持贫困县中有少数民族贫困县 141 个，占总数的 42.6%。1994 年开始实施“国家八七扶贫攻坚计划”时，重新调整了国家重点扶贫县对象，在确定的 592 个国家重点扶持贫困县中，有 257 个少数民族县，占总数的 43.4%。二是在扶贫资金和物资的分配上重点

^① 参见国家民委编《中国共产党关于民族问题的基本观点和政策》，民族出版社，2002 年版，第 134、135 页。



向少数民族贫困县倾斜。国家在分配扶贫资金和物资时将五个民族自治区全部视同西部省区，予以重点扶持。部分省区在分配扶贫资金时专门切出一部分资金用于扶持少数民族贫困县。据不完全统计，1996年至1998年国家共向257个少数民族贫困县投入中央扶贫资金169.5亿元，占扶贫资金总数的45%。三是对少数民族贫困地区安排专项扶贫资金。从1983年到2002年，中央政府每年拨出2亿元专款用于甘肃和宁夏少数民族比较集中的“三西”（甘肃省的定西、河西地区和宁夏回族自治区的西海固地区）干旱地区的农业建设。从1990年起，国家专门设立了“少数民族贫困地区温饱基金”，重点扶持全国143个少数民族贫困县。四是积极开展同国际组织在少数民族贫困地区扶贫开发的合作。1995年以来，世界银行在中国实施了三期扶贫项目，贷款规模总计6.1亿美元，覆盖了广西、内蒙古、宁夏及其他省区的43个少数民族贫困县。五是组织东部省、市同少数民族地区开展扶贫协作。1996年，中央政府决定组织9个沿海发达省、直辖市和4个计划单列市对口帮助西部10个贫困省、自治区，三年来共捐款捐物10.4亿元，实施合作项目2074个，投资近40亿元。^①

再者，大力发展民族地区科技、教育、文化、卫生事业，培养少数民族人才，提高少数民族整体素质和把握机会、参与竞争的能力。

（1）保护少数民族文化遗产。为使各少数民族传统文化得到保护，国家有计划地组织对各少数民族的文化遗产进行搜集、整理、翻译和出版工作，保护少数民族地区的名胜古迹、

^① 参见《中华人民共和国1998年国民经济和社会发展统计公报》，外文出版社1999年版。



珍贵文物和其他重要历史文化遗产。国家成立了全国少数民族古籍整理出版规划小组和办公室，组织和领导全国少数民族古籍整理工作。全国现有 25 个省、自治区、直辖市，130 个自治州、地、盟建立了民族古籍整理与研究机构，民族院校也建有古籍整理与研究机构。截至 1998 年，已搜集少数民族古籍 12 万余种，整理 11 万余种，出版古籍书籍 5 000 余种。国家组织 3 000 多名专家学者，完成了关于少数民族的五种丛书的编辑出版工作，包括“中国少数民族简史”、“少数民族语言简志”、“民族自治地方概况”等丛书 400 多种，9 000 多万字。现在，中国 55 个少数民族都各自有了一部文字记载的简史。中国政府设立了中国少数民族三大英雄史诗：《格萨尔》（藏族民间说唱体长篇英雄史诗）、《江格尔》（蒙古族著名的英雄史诗）、《玛纳斯》（柯尔克孜族著名的传记性史诗）专门工作机构，有计划、有组织地进行收集、整理、翻译、研究工作。出版了包括少数民族文字、汉文和多种外国文字版本的三大史诗以及一些研究专著，仅关于《格萨尔》就出版了 300 多万字的大型学术资料汇编《格萨尔集成》，涌现出一批卓有成就的“格学”研究专家。近年来，国家拨付了以千万元计的巨额资金支持校勘出版共计 150 部的传统藏学的百科全书《中华大藏经》。^①

（2）全面开创并大力推进我国民族教育事业。经过 50 多年的努力，民族教育事业取得了辉煌的成绩。截止到 1997 年，全国普通高校、中等学校、小学的少数民族在校学生占全国在校学生的比例分别从 1951 年的 1.4%、5.6%、2.2% 上升到

^① 参见《中华人民共和国 1998 年国民经济和社会发展统计公报》，外文出版社 1999 年版。



1997 年的 6.8%、27.5%、9.2%。^①

(3) 大量培养少数民族干部,使其成为领导各民族人民建设社会主义的核心力量。采取多种途径和措施,努力扩大民族干部的数量和提高质量,提高民族干部的政治思想素质、理论水平和业务能力。

(4) 在人力、物力和财力上大力发展民族地区医疗卫生事业,改善少数民族的卫生状况。从新中国成立初期开始,中央及有关地区人民政府长期坚持派卫生工作队或巡回医疗队到少数民族地区防病治病,深入牧区、山区进行免费医疗。20 世纪 90 年代以来,又开展了“科技、文化、卫生三下乡”活动。截止到 1997 年,全国民族自治地区共有卫生机构 1.61 万个,床位 37.89 万张,专业卫生技术人员 47.58 万人。^②

六、我国民族平等理论与实践的评析

我国几十年坚持不懈的奋斗完全是为了完成近代中国的两大历史任务:一是民族的彻底独立和人民解放(实现各民族间的机会平等);二是实现中华民族的共同繁荣,即实现各民族间的结果平等,可以说我们较为正确地处理了民族间机会平等和结果平等之间的辩证关系。

党中央对于民族理论和政策进行简明的概括,主要有三次:第一次是 1992 年江泽民在中央民族工作会议上,从八个方面进行了概括;第二次是 2001 年,中央工作会议进一步从十个方面作了概括;第三次是十六大以来,2005 年召开的中

① 《中国民族统计年鉴》(1998 年),民族出版社 1999 年版,第 515 页。

② 《中国民族统计年鉴》(1998 年),民族出版社 1999 年版,第 331 页。



央民族工作会议以十二个观点进行了新概括，最集中地反映出中国特色社会主义民族理论体系的基本内容。

从十二个观点内在的逻辑关系看，第一个层次集中阐明民族和民族发展过程的规律，提出民族是在一定的历史发展阶段形成的稳定的人们共同体。一般来说，民族在历史渊源、生产方式、语言、文化、风俗习惯以及心理认同等方面具有共同的特征。在一些民族的形成和发展过程中，宗教起着重要作用。这是关于民族定义的新界定。强调民族的消亡比阶级、国家的消亡还要久远，以更加具体明确的表述阐明了民族存在的长期性。明确了社会主义时期是各民族共同繁荣发展的时期，各民族间的共同因素在不断增多，但民族特点、民族差异和各民族在经济文化上的差距，将长期存在。科学地阐明了社会主义时期民族发展过程的二重性特征。第二个层次说明民族问题与中国特色社会主义的关系。阐释了民族问题既包括民族自身的发展，又包括民族之间，民族与阶级、国家之间等方面的关系。在当今世界，民族问题具有普遍性、长期性、复杂性、国际性和重要性。进一步准确地界定了民族问题的内涵和外延，指出中国特色社会主义道路是解决我国民族问题的根本道路。我国的民族问题，只有在发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的事业中才能逐步解决。辩证地阐明了民族问题的解决和中国特色社会主义的关系。第三个层次提出了解决我国民族问题的基本原则，强调祖国统一是各族人民的最高利益。明确了：“一条红线”——坚持民族平等的原则；“政治保障”——坚持和完善民族区域自治制度；“三个离不开”——建立平等团结互助和谐的民族关系；“主题任务”——各民族共同团结奋斗共同繁荣发展；“提升民族素质”——发展社会事业和先进文化。第四个层次是将解决好民族问题的关键归结为干部人



才的培养，强调培养选拔少数民族干部是解决民族问题、做好民族工作的关键，是管长远、管根本的大事。要努力造就一支强大的德才兼备的少数民族干部队伍。民族地区人才资源开发是一项战略任务，要大力培养民族地区现代化建设需要的各级各类人才。四个层次的具体内容密切联系，构成一个有机的整体。

我们党在各个具有不同特征的历史时期，由于面临着不同的历史任务，因而对民族平等的追求在处理机会平等和结果平等的关系上也就表现出不同的侧重点。新中国成立初期和建设社会主义的初步探索时期，我们党领导人民推翻了旧中国“三座大山”的反动统治，面临着废除民族压迫制度、确立人民当家做主的政治制度的任务，所以，此时的民族平等主张必然以消灭剥削压迫制度，实现各民族在政治法律上的平等为中心，比较侧重于给予、保障各民族的基本政治、经济权利。由于当时民族间发展水平极端不平衡，也由于对社会主义进程的乐观认识，某些时候从阶级感情出发，从急于迅速改变少数民族落后的状况出发，更偏重于拉平民族间的差距，更偏重于强调大民族对少数民族的让步、补偿和帮助，更偏重于对结果平等的建设。正是这一时期对民族平等的追求，不仅解决了旧中国根深蒂固的民族压迫问题，而且为解决新中国的民族平等问题起到了理论和政策上的奠基作用。

党的十一届三中全会后，在拨乱反正、实现工作重心转移的过程中形成了邓小平民族平等思想，恢复十年“文化大革命”中被扭曲的民族工作的正确方针，进而大力发展民族地区经济文化，把实现各民族共同繁荣确立为其核心内容。邓小平民族平等思想完成了以争取政治平等为中心而建立起来的民族理论体系向以经济建设为中心、实现真正民族平等繁荣的民



族理论体系的飞跃。同时，建立社会主义市场经济体制、健全公平竞争的环境和市场机制、促进生产力的发展和社会的全面进步是社会主义初级阶段的主要任务，这就要求必须以强调机会平等来打破平均主义、激励各民族人民的积极性、创造性。出于考虑国家整体实力的限制，他又提出了“两个大局”的思想作为补充，积极鼓励条件和基础较好的东部地区能够更好地发展，以创造支援西部发展的物质条件。

进入90年代中期，改革开放使东部地区有了长足的发展，自我发展能力增强，国家也因此积累了一定的实力，为宏观调控、扶持帮助西部民族地区发展提供了较好的物质基础；与此同时，民族地区与发达地区、民族贫困地区与其他地区的发展差距也凸显出来，如果这种差距不能得到有效地解决，就有拉大的趋势，必将增加民族间、地区间的矛盾，影响国家的整体发展和社会的稳定；建立社会主义市场经济体制有了长足的进展，东部地区已经适应了市场经济的规则和运行规律，而西部地区在竞争观念、竞争基础和竞争手段上呈现出非常明显的滞后性。在这些新的历史条件下，如何看待改革开放以来民族地区与发达地区之间的这些差距，在建立社会主义市场经济的转型期怎样坚持民族平等、共同繁荣，怎样正确处理民族间机会平等和结果平等的关系，怎样抓住机遇，开拓创新，促进民族地区社会经济的发展、逐步消除民族间事实上的不平等，解决这些问题的关键在于既要处理好在社会主义市场经济条件下追求资源配置的效率目标，培植、建设市场竞争机制，鼓励各民族积极参与竞争，以促进生产力的发展；也要兼顾社会主义的社会公正原则，采取有效措施，对民族地区进行扶持和给予政策倾斜，逐步缩小东西部差距，实现全国协调发展。以江泽民为核心的中央第三代领导集体审时度势，坚持我党一贯的民族



平等主张和原则，实践邓小平“两个大局”的思想，提出西部大开发的伟大战略，在继续发展东部发达地区的同时，把国家扶持重点向西部倾斜，通过多种渠道扶持西部民族地区；以胡锦涛为总书记的领导集体以科学发展观为指导，以人为本，力求实现民族地区全面协调可持续的发展。

通过分析新中国成立以来民族理论和政策，可以看出：只有区别不同的历史时代和具体国情，提出侧重点不同的民族平等政策主张，才能使我们的民族平等事业充满生机和活力；对民族地区实行的民族平等政策是一个正确处理全局与局部、市场与调控、竞争与扶持的辩证过程。

第五章 少数民族地区发展中的 平等原则和对策

第一节 云南少数民族地区实现民族 平等的原则

一、平等的一般原则

平等实际上是指一种社会权利获得的相同性。社会权利可以分为基本权利和非基本权利。“所谓基本权利，是人们生存和发展必要的、最低的权利，是满足人们政治、经济、思想等方面的最低的、基本的需要的权利；所谓非基本权利，是满足人们生存和发展的比较高级的权利，是满足人们政治、经济、思想等方面比较高级的权利”。^①

一切权利的获得都只应依据于对社会的贡献，按照贡献大小分配权利。要获得社会权利，必须首先为社会作出贡献，并且获得社会权利的大小要和社会作出的贡献的大小成正比例

^① 王海明：《平等新论》，《中国社会科学》1998年第5期，第48页。



关系，对社会贡献越大，获得的权利应当相应的越多。所以，我们要实现平等，就要使得人们拥有的权利与其自身对社会的贡献相均衡。

一方面，马克思指出：“任何人类社会的第一个前提无疑是有生命的个人的超载。”^①正是无数的个体才组成了社会。由于每个人都是社会的一分子，都作出了缔造社会的贡献，而且从这个意义上说，一方面，每个个体的贡献都是不可缺少的，也是平等的，因此，应该完全平等地享有基本权利；另一方面，每个人对社会的贡献又是不一样的，有的贡献大，有的贡献小，所以，每个人因其对社会的贡献不平等而应该享有相应不平等的非基本权利，贡献大者应该享有较多的权利。这种权利的多少之比例与每个人所作出的贡献大小之比例应该完全相同。根据这个原则，社会应该按照比例地分配非基本权利。

需要特别指出的是，在这种“权利不平等”的分配中，由于获利较多者较多地占有了全体社会成员的共同资源，所以又形成了另外的不平等，这就需要调控和补偿。美国学者罗尔斯认为，社会和经济的不平等，例如财富和权力的不平等，只要其结果能给每个人，尤其是那些受惠最少的社会成员带来补偿利益，那就是正义和公平的。

所以，相同地享有基本权利的原则、按比例地享有非基本权利的原则、补偿性原则就构成了实现平等的总原则。

二、民族平等的原则

民族平等实质上也是一种民族之间社会权利的分配。依据

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第24页。



平等的总原则，可以将民族权利分为基本权利和非基本权利。所谓基本权利，是一个民族生存和发展必须要的、最低的权利，是满足这个民族在政治、经济、文化等方面的最低的、基本的需要的权利。所谓民族的非基本权利，是满足一个民族生存和发展的比较高级的权利，是满足这个民族在政治、经济、文化等方面比较高级的需要的权利。

一方面，马克思主义认为，由于每个民族都是人类社会的组成部分，都是人类社会本身、人类物质财富和精神财富的创造者，对于人类历史的发展和世界文明都作出了贡献，因而应该完全平等地享有基本权利。社会中每个民族不论政治、经济贡献大小，发展程度高低，先进还是落后，都应该完全平等地享有按照人类基本物质需要而拥有的基本经济权利和基本政治权利，各民族应该平等地参与管理国家事务。斯大林曾经批判资产阶级的民族优劣论，他指出：“每个民族，不论其大小，都有它自己的，只属于它而为其其他民族所没有的本质上的特点、特殊性。这些特点便是每一个民族在世界文化宝库中所增添的贡献，补充了它，丰富了它。在这个意义上，一切民族，不论大小，都处于同等的地位，每个民族都是与其他民族平等的。”^①

另一方面，每个民族对人类社会的贡献又是不一样的，有的贡献大，有的贡献小，所以，每个民族因其对社会的贡献不平等而应享有相应的权利，每个民族所享有的权利的多少，应该按照其对社会所作出贡献的大小比例来进行分配。这个比例应该是平等的，这样才是公平的。依据此原则，社会应该按照

^① 斯大林：《在欢迎芬兰政府代表团的午宴上的讲话》，《民族问题著作选》，中央民族学院民族研究所编，第700页。



比例分配给每个民族不均等的非基本权利，这样的权利分配结果又必然是“不平等”的，这种“不平等”其实质上，一是保护先进民族因历史上和现实中作出的贡献所获得的利益；二是激励各民族发挥为社会作出新贡献的能动性和积极性。从表面上看是不平等的，但是只要各民族所获得的非基本政治、经济权利的大小与其自身的政治、经济贡献的大小比例平等，那么，其本质上也就是平等的。更为重要的是，由于获利较多、发展程度较为先进的民族较多地占有了全体社会成员的共同资源，于是他们也相应的会创造出较多的财富，并且实现给予获利较少、比较不发达的民族以应有的补偿。

各民族相同地享有基本权利原则、按比例地享有非基本权利原则和对民族补偿原则构成了实现民族平等的总原则。在各民族之间分配政治、经济权利，应该依据这个平等原则。任何对各民族基本权利的漠视和对先进民族非基本权利的压制都会因其不公平而妨碍整个社会的效率。当然，由于政策性的原因而造成的不平等和发展中的差异，同样需要引起高度重视，逐步给予解决。

三、云南民族地区民族平等的特殊性原则

在云南少数民族地区效率与公平的选择集中地表现在对机会平等与结果平等的辩证选择和运用上，既要给各民族提供平等的机会，保护先进民族发展的积极性和既得的先进性，又要致力于逐步缩小民族之间发展的差异和消灭“事实上的不平等”，还要逐步解决因阶段性发展需要、全局发展需要而牺牲部分民族地区利益而造成的遗留问题。



(一) 坚持一般指导和分类指导相结合，实行有区别的民族政策

在少数民族地区，要把党和国家的大政方针同民族地区的特殊情况结合起来，争取实施一系列适合于不同民族、不同民族地区，以及民族地区不同政治、经济、文化情况的民族政策。一是对民族地区和非民族地区加以区别。两者经济社会发展水平极不平衡，“一刀切”的政策弊端较多。二是对不同的民族地区加以区别。民族地区历史发展、地理环境、人文背景、生产力水平、生产方式等均有较大差异，需要区别对待。三是对民族地区经济发展的不同阶段加以区别。国家和地方政府对于民族地区经济社会发展的不同阶段、不同程度的政策导向也应有所调整、有所不同。

云南省委、省政府高度重视民族问题和民族工作，结合云南少数民族地区实际，全面贯彻和实施了《中共云南省委、云南省人民政府关于进一步做好新形势下民族工作的决定》、《云南省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉办法》、《云南省民族乡工作条例》、《关于进一步做好培养选拔少数民族干部工作的实施意见》、《关于正确处理新形势下影响民族团结问题的意见》和《关于采取特殊措施加快我省7个人口较少特有民族脱贫致富发展步伐的通知》等一系列政策和法规，充分研究和把握新形势下民族问题发展变化的特点和规律，始终高举民族团结的旗帜，在民族工作的实践中不断创新，坚持以发展为第一要务，实行分类指导，因地因族制宜，在边境和人口较少地区总结推广“一族一策”、“一山一策”、“一族几策”的成功经验，促进各民族共同繁荣发展。

(二) 按照社会主义本质要求，坚持普遍参与的原则

实现社会成员共同富裕，是社会主义的基本原则，也是发



展社会主义市场经济的根本目的。邓小平指出：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕。”^① 由于资源储备、发展起点、文化素质等业已存在的差异以及二元经济结构的影响，云南少数民族地区在向社会主义市场经济转变的过渡时期，出现城乡之间、地区之间、部门之间、个人之间的收入差距是不可避免的。但是，如果把市场化简单地等同于工业化和城市化，而忽视对少数民族传统农业和农村的市场化改造，如果从市场化改革中受益的仅仅是少数人和个别地区而把大部分人排除在外，那就不仅失去了发展社会主义市场经济的真正意义，而且还会给民族地区的长期发展带来新的经济和社会问题。为此，在云南少数民族地区发展社会主义市场经济的过程中，应本着“普遍参与，共同富裕”的原则，正确处理改革与发展的关系、先富与后富的关系、城市与乡村的关系、工业现代化与农业现代化的关系，把各族人民普遍纳入社会主义市场经济发展的现代化进程中来。

（三）按照价值规律中等价交换的原则调整民族地区的经济关系

等价交换是价值规律的核心所在。云南少数民族地区的经济正在融入全国市场经济体系中，从发展看，它与其他地区的经济关系，尤其是发达地区的经济关系应该是一种商品交换的关系，因此，按照等价交换的原则处理这种经济关系正是发展市场经济的必然要求。但是，新中国成立以来，在民族地区形成的工农业产品价格剪刀差、基础工业产品和加工产品价格之

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第373～374页。



间的剪刀差,以及国家指令性计划对民族地区资源的开发和征集,既严重违背了价值规律中等价交换的原则,实际上又形成了一种不利于民族地区经济发展的不合理的经济关系。正如有学者指出:“建国后,各少数民族地区源源不断地向国家和先进民族地区输出各种原材料和半成品,有力地支持了国家经济建设,得到的只是低廉的报酬。而发达地区通过对这些原材料和半成品的加工、深加工利用,获得了相对巨大的利润。这其实不是等价交换。”^①这也是一种市场竞争中的新的机会不平等,而民族地区则要背负起机会不平等和结果不平等的双重重压。必须认识到,这种经济关系如果长期不改变,民族地区的经济发展,特别是自身发展能力的提高,以及逐步摆脱对民族地区的财政补贴负担都是不可能的。

(四) 正确处理共同性与特殊性的原则

我国各民族长期生活在统一的多民族国家里,相互间经济文化联系密切,经济社会发展的共同因素很多,市场经济又促进了各民族的相互交往,使各民族的一致性越来越多。市场经济也提倡文化的多样性,这样会使人类社会更加丰富多彩。我们应充分注意各民族的一致性,同时也要充分注意各民族的差异性,如果没有差异性,民族政策也就没有存在的依据。我们在制定政策时既不能夸大民族的共同性,忽视民族的差异性,犯超越历史发展的错误,同时也不能夸大各民族的差异性,忽视共同性,人为地增加民族之间的隔阂。

根据这一原则,需要在一定条件下采取竞争机制和扶持政策并存的政策,少数民族要适应竞争机制,任何民族都不可能

^① 韦以明:《民族自治权与国家机关的领导和帮助》,吴大华主编《民族法学讲座》,民族出版社1997年版,第125~126页。



避免竞争机制而发展成为现代文明的民族。但是，竞争也是一柄双刃剑，应该采取适当的政策，为少数民族和民族地区参与竞争创造必要的和适宜的条件。竞争机制是为了使少数民族自身经济社会发展的竞争能力逐步提高，扶持政策是为了使少数民族逐步具备竞争的条件并最终适应竞争环境。

（五）依据民族自治法的原则推动民族地区发展

我国是一个统一的多民族的国家，除汉族外，还有 55 个少数民族。少数民族人口占全国总人口的 8.41%。在历史发展过程中，各民族频繁迁徙，逐渐形成了大杂居、小聚居的分布格局。这种你中有我、我中有你、相互依存的人口分布状况，决定了以少数民族聚居的地方为基础，建立不同类型和不同行政级别的民族自治地方，有利于民族关系的和谐稳定和各民族共同发展。55 个少数民族中，有 44 个建立了自治地方，实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的 71%，民族自治地方的面积占全国国土总面积的 64% 左右。在少数民族地区实行民族区域自治，实现了国家的真正统一，而且通过《宪法》、《民族区域自治法》等法律规范了自治地方与整个国家的关系，有力地维护了国家的统一。当前，坚持和完善民族区域自治制度，关键是全面贯彻落实好《民族区域自治法》。上级国家机关要切实履行法定的责任和义务，充分尊重并切实保障自治地方依法行使自治权，这是社会主义民主政治建设的重要内容。

《中华人民共和国民族区域自治法》以及各自治区、州、县制定的相应自治条例，都对民族地区经济社会发展给出了一定的特殊政策，结合云南少数民族地区的特殊情况，还应该着重研究、制定和实施几个方面的政策和措施。

第一，在坚持四项基本原则、坚持改革开放的前提下，允许



并鼓励少数民族地区选择符合本地区特点的发展道路和模式。

第二，允许少数民族根据自主选择的经济道路，构建适宜的经济管理体制。云南少数民族地区最突出的一个特点就是生产力水平的多元性，这种多元性不仅体现在少数民族地区和汉族地区之间，也体现在各少数民族地区之间和同一少数民族地区内部。多元的生产力，必须有以公有制为主体的多元的生产关系与之相适应。也就是说，是计划机制还是市场机制，是计划成分多还是市场成分多都是可以因时、因地选择的。在一段时期以内，采取竞争机制和扶持政策。

第三，在财政、金融、外贸等方面应给少数民族地区更大的自主权。民族地区经济发展滞后，因此，应该给他们一个更为宽松的经济环境，以利其积累资金，提高劳动力素质，引进先进技术和设备，加快经济发展，缩小与先进地区的差距。

第四，在资源开发过程中真正实现优势互补。少数民族地区的一般特征是资源丰富，但生产力水平低下，即在生产的诸多要素中，只有资源这一要素最具备优势。根据这一特点，中央政府应该允许少数民族地区在资源收益的分配中拥有比其他发达、较发达地区更大的份额，使少数民族地区以此去换取自身较为短缺的资金、技术、高素质劳动力等生产要素，以优势互补劣势，促进少数民族经济更好更快地发展。

第二节 云南少数民族地区实现民族平等的对策

一、充分发挥政府的职能和民族政策的作用

（一）充分发挥政府职能

政府是体现和代表国家意志、利益的行政机构，从立法和



执法的角度来说,政府的职能是一系列国家法律法规的执行机构。不同的社会制度、不同发达程度的国家,政府的职能是多样化的,但归纳起来,主要包括以下几个方面的职能:第一,为法律和产权奠定基础;第二,维持宽松的政策环境,即保持非扭曲性政策环境,包括宏观经济的稳定;第三,投资于基本的社会服务和基础设施,如教育、文化、医疗、卫生以及其他公共基础设施;第四,保护承受力差的阶层,实行社会保障、社会援助,完善社会保障体系,实现社会的公正和稳定;第五,保护自然环境,不断增强政府对环境保护及可持续发展的功能。

市场与政府的作用是云南少数民族地区发展的一系列问题中的一个焦点问题。政府职能是在西方资本主义生产方式萌芽以后就长期争论的政治和经济、理论与实践的焦点问题。从古典自由主义到国家干预主义、从新自由主义到新制度主义、从英美模式到东亚模式,对市场经济条件下的政府职能和作用究竟应该有多大的问题始终未达成共识。但是有一点却是肯定的,即政府职能的界定和实施如果脱离历史、社会实际,脱离政治、经济、文化的具体环境而强求一致,则无异于削足适履。针对少数民族地区的政府职能发挥尤其需要从实际出发。同时,对于政府与市场的作用,应该建立一种辩证的认识:传统的计划经济体制,排斥甚至否定市场机制,政府包揽和统管一切,实践证明,政府并不是万能的,离开了市场机制,政府并不能把经济运作得很好;同样,市场也不是万能的,国外经济发展的实践证明,离开了政府的适度宏观干预,市场机制也不能把经济调节得很好。

辩证唯物主义认为,任何事物都是共性和个性的统一,共性存在于个性之中,个性也必然与共性相联系而存在。因此,



政府职能的模式和具体实施是市场经济一般规律的内在要求和本国国情的特殊要求的有机统一。在保持宏观经济稳定、组织与实现公共物品的供给、调节社会分配、实施社会保障、健全市场法规等方面的职能和作用，既属于政府职能的范畴，同时也是市场经济发展的必然要求。

（二）积极发挥民族政策作用

有效的政策规则是一种推动社会发展的动力。在国家、社会管理过程中，怎样认识和分析民族问题，制定合理的民族政策，怎样理解、解释民族政策，怎样更有效地执行民族政策，避免民族政策在运行过程中出现偏差，使民族政策发挥最大的政策效应，都是民族地区经济社会发展的关键问题。

具体而言，政策对民族地区发展的推动作用缘于以下原因：一是从理论上说，政策是调节经济活动最有力的杠杆。政策属于上层建筑的范畴，调节经济活动是它的职能，是其产生和运用的目的，是为了对经济发展方向、发展途径、发展速度起重大影响作用。如果民族地区被赋予了宽松而强有力的政策，经济发展的刺激力就会加大，发展速度就会加快，自我生存、自我发展的能力也就会增强。二是从实践上说，政策的先发性和滞后性带来利益的滞后性，这已经成为带有普遍性的客观规律。综观国内外的经济发展历史，不难发现，原来落后的地方，在短期内得到较快发展，无不是主要依赖政策达到目的的。例如深圳、珠海等地，如果不是中央政府给其“特区政策”，在投资、税收、财政、金融、外贸等等方面予以优惠，无论如何，都不可能在很短的时期内取得举世瞩目的成绩。从一定程度上可以说，政策优惠程度与经济利益成正比例关系。三是从效应上说，政策不仅具有经济效应，而且具有社会效应。一旦政策投入增加，民族地区就可



以利用政策当中较高的“含金量”，形成对自身经济发展有利的扩大再生产资金，获得极其必要的第一推动力从而迅速增长实力。同时，随着经济的发展，群众物质文化生活及劳动者的素质也能得到相应提高，最终形成良性循环。

（三）正确处理几个关系

掌握政策的规律，就是从理论和实践的结合上把握政策的本质和特点，了解政策的功能和作用，懂得政策的内在联系和外在联系，明确制定和执行政策的依据、原则、步骤和方法，在科学理论的指导下制定和执行政策。

首先是坚持统一与多元的一致性。

一是要把握和处理国家意识和民族意识的关系。在一个多元一体的统一多民族国家中，多元和一体实际上具有矛盾的对立统一性质，其中统一的一体是矛盾的主要方面。离开了统一，国家就不复存在，而多民族的多元性又是当前中国的现实，过分地强调多元，势必会对统一产生影响。随着改革开放的深入，政治环境的宽松和历史文化的复兴和繁荣，民族感情和民族意识不可避免地增长与发展。以自强、自立与自在为主的民族发展意识和责任意识，包括对本民族的热爱，对本民族繁荣和发展的期望和努力，同时包括对其他民族的尊重和热爱，与其他民族携手并进、共同繁荣和发展的意识，是有利于国家统一和民族团结的，但是带有情绪偏见的民族意识，包括“以我为中心”、闹独立、担心在社会经济发展中被别的民族同化、敌视和排斥其他民族等意识，则很容易被敌对势力和分裂势力利用，进而影响国家的统一和民族的团结。对此，必须进行引导和教育，把民族意识纳入国家意识之中，用“统一”去包容“多元”。要以国家意识制约和规范民族意识，强化“三个离不开”的中华民族整体的民族意识和国家意识。坚持



民族责任意识和国民责任意识的一致性、民族利益和国家利益的一致性，提倡中华民族多元一体宽广的开放性、博大的兼容性，提倡作为中华民族一员的自尊、自爱、自豪，倡导中华民族各成员之间的相互尊重、平等团结、互惠互利、共同发展与繁荣的民族精神。

二是要把握和处理好民族自治与区域自治的关系。民族区域自治包括民族自治和区域自治两个相互关联的内容，是政治因素和经济因素的结合，它不仅使聚居民族能够享受到自治权利，而且使杂居民族也能享受到自治权利。目前在贯彻执行中存在的问题是，关于两个“自治”的认识未受到应有的重视。有的地方较多强调的是民族自治，而忽视了区域自治及区域自治与民族自治的结合；在落实“不仅使聚居的民族能够享受到自治权利”上做了很多工作，但是在“使杂居的民族也能享受到自治权利”上做得却不够。因此，要进一步完善和准确地实施民族区域自治法，在执行民族自治的同时，更多地注重区域自治的实施。

三是要把握和处理好政治的统一性和文化的多样性关系。2004年联合国人文发展年度报告指出，保持文化多样性和少数民族的权利，对发展和社会稳定至关重要。报告称，在世界上大约20个国家中，生活着500多个不同的民族。各国都面临着这样的选择：要么接受并促进文化多样性，要么遭遇暴力冲突、发展滞后等问题。这些在文化认同方面的斗争，如撒手不管或处理不当，就会很快演变为国内或国际局势动荡的根源之一，引发冲突，从而导致发展倒退。并指出，政府采取有利于少数民族的赞助性行动或多语教学政策，可以促进民族的团结，降低民族之间爆发冲突的危险性。这说明民族政策的作用非同小可，政治的统一性和文化的多样性是相辅相成的。



其次是坚持原则性与灵活性相结合。

对民族政策而言，原则性就是指国家意志和人民的意愿在民族政策中得到体现，国家关于处理民族问题的大政方针在民族政策中得到贯彻，一些最重要的政策原则在任何地区都应当得到贯彻执行。灵活性就是指根据民族地区不同的情况，在制定政策时留有余地，使民族政策在执行的过程中可以根据各地的不同情况灵活处置。坚持原则性与灵活性相结合，要提倡有民族差异的平等观念。民族之间存在着经济文化的差异，是历史上存在民族压迫的社会制度和不同的地理环境等各方面因素造成的。承认这种差异，把握民族发展的客观规律，采取积极的、有差异的民族政策，促进各民族平等协调发展，从而发展中国经济和推动社会协调发展，是当前解决民族问题的重要途径，也是科学执政的要求。

再次是坚持稳定性与变动性相结合。

民族问题是一个客观存在，民族的特点变化是一个缓慢的过程，因此，基于民族情况而制定的中国共产党的民族政策保持了它相对的稳定性，维护了中国各民族的根本利益。比如坚持各民族平等团结的政策、实行民族区域自治的政策、培养少数民族干部的政策、帮助少数民族发展经济文化的政策等，中国共产党一直加以强调，一直认真执行，没有进行过改动，实现了很强的稳定性。但政策的稳定性是相对的，不是绝对的。2004年10月21日，中共中央政治局第十六次集体学习，进行了中国民族关系史上几个问题的专题学习。胡锦涛在主持学习时发表讲话，强调在新形势下全党特别是各级领导干部都要坚持学习和实践马克思主义民族理论，深入学习党的民族政策和有关民族问题的知识，坚持理论联系实际，进一步认识和把握新的历史条件下民族问题发展变化的特点和规律，创新民族



工作的思路和方法,不断提高驾驭和解决民族问题的能力。并提出 21 世纪头 20 年民族工作的四项主要任务,就是:围绕全面建设小康社会的宏伟目标,牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,努力把民族工作提高到一个新的水平;要抓住国家实施西部大开发的历史机遇,牢固树立和落实科学发展观,加快少数民族和民族地区经济社会发展的步伐,不断改善少数民族群众的生活;要全面贯彻落实民族区域自治法,用法律法规来保障少数民族和民族地区经济社会发展,用发展的成就不断充实实行民族区域自治制度的物质基础;要在全社会广泛开展民族团结的教育,真正做到各民族同呼吸、共命运、心连心。

二、对机会平等和结果平等的选择

(一) 对机会平等与结果平等的宏观把握

社会主义市场经济条件下的民族平等问题,从根本上说就是在社会主义初级阶段,在市场经济条件下,正确把握民族问题的规律,正确处理机会平等和结果平等的辩证关系问题。社会主义初级阶段理论有两个基本内涵:一是我国的社会制度是社会主义,我们要坚持社会主义,努力发展社会主义;二是我国的社会主义还处于初级阶段,是不发达的社会主义,这个阶段的基本任务是大力发展生产力,解决日益增长的人民物质文化需要与落后的生产力之间的矛盾。面对这样的国情,我党作出了建立社会主义市场经济体制的决策。市场经济体制是解放和发展生产力的一个最有效途径,它通过一个开放运行的系统,使各市场主体内有追求利润的动力,外有竞争的压力,形成特有的激励机制,从而调动各方面的积极性,更好更快地发展生产力。要使竞争健康发展,就要有公平的规则,使各市场



主体拥有平等的机会。但另一方面，机会平等包含两方面的含义，一是机会对所有的人不存在歧视地开放，二是进入公平竞争的起点条件应当均等。况且机会不平等必然导致结果的不平等，产生差距的拉大，与社会主义本质相违背。所以我们在民族平等问题上必须正确处理机会平等和结果平等的辩证关系，既保证各民族公平竞争，调动各民族的积极性，又不至于造成民族间过大的差距。

一方面，应当贯彻各民族机会平等的原则，创造和保障各民族平等竞争的环境，以刺激和促进生产力的快速发展，允许民族间存在适当的差距，但同时这种差距应当以不至于造成两极分化为限度。而且单单提供公平竞争的机会是不够的，人们必须有均等的竞争能力和条件，如同拳击赛中规则是平等的，但双方选手还要处于同样的重量级上。我们应当十分重视提高少数民族的竞争能力。另一方面，社会主义原则理想不能丢，而且要比以往任何时候更加重视对少数民族发展的扶持，更加重视先进地区和民族对后进地区和民族的帮助，以逐步缩小以至最后消除民族之间的差距，使民族间结果平等日趋实现。但这种发展水平的拉平应当以不损害效率和生产力的发展为限度。资本主义和社会主义民族平等实践的经验教训都昭示我们：为了发展而造成两极分化和为了平等而损害效率都是不利于全体民族的利益的，因而也都是不可取的。

（二）在实践中具体把握机会平等与结果平等的关系

在云南少数民族地区的经济社会发展中，应该明确：一方面，各个民族的基本政治、经济权利平等应是无条件的，决不能因为一些民族发展落后，就以机会平等的原因而使他们不能享有应有的基本权利。在这方面即使有一点点的不平等，也是与社会主义原则不相容的，会极大地伤害少数民族的感情。在



文化上，每个民族的文化都有各自的特点和优势，都有其存在的合理性，没有优劣之分，我们要大力弘扬各民族文化中的优秀成分，以发展中华民族文化的丰富内涵。另一方面，社会主义市场经济体制的建立必将对民族地区经济社会的发展产生积极的推动作用。它将打破各民族的封闭状态，加强民族间经济文化的交流，加深民族间市场和经济上的互补性，并最终提高民族地区的生产力。所以，构建市场竞争、优胜劣汰的机制，实现市场主体的机会平等，也是一种发展的必然趋势。

在经济领域要正确把握机会平等和结果平等的限度：

首先，应当积极鼓励公平竞争，努力为各民族平等竞争提供良好的环境和秩序。在社会主义初级阶段，我们要以相互帮助、彼此吸收、共同繁荣为根本目的，积极促使各民族在竞争中求发展。竞争具有利害相关、盲目性和可控性并存的特征，它造成的负面后果需要采用一定的控制手段加以解决。在资本主义制度下，由于剥削阶级的本性使然，资产阶级在竞争中获得了较大的权利，但它不可能使竞争得到正确的控制和引导，因此，它虽然极大地促进了社会生产力的发展，丰富了社会财富，但同时却使弱肉强食的兼并加剧，造成了贫富悬殊、各民族间发展差距无限拉大的社会痼疾。在社会主义条件下，消灭了民族压迫中剥削制度，实现了民族间政治上平等团结，生产关系实现了以公有制为主体，这样就完全能够正确控制和引导竞争，充分发挥其积极作用，为国家的繁荣和各民族的发展服务。健康的竞争能够有力地推动民族经济、民族文化独特性和中华民族文化多样性的发展。通过平等竞争，各民族能借鉴、吸收、消化其他民族的经验 and 优秀传统，带动本民族观念的更新，消除沉淀在民族心理深层的消极因素，促进观念和思维方式的现代化。如果不参与竞争，仍待在封闭保守的恒温箱里，



少数民族只会离现代化越来越远，民族间的差距也会越来越大。毫无疑问，少数民族由于历史和所处的地理条件等原因，将会处于竞争的不利地位。但国家不应当因此在市场的规则上片面压抑先发展的民族和地区的竞争力而保护少数民族的消极性。应当制定统一的规则，为各民族提供平等的竞争机会。政策的照顾只能够是间接的杠杆调节，不能够直接干预。直接干预会影响效率，有害于整体的发展，最终的结果恰恰不利于各民族事实上平等的实现。

要尊重市场经济的规律，建立各民族公平竞争的市场机制。经济发展的规律最终将说明，云南少数民族地区的发展始终受市场经济规律的约束，少数民族只有自觉学习、掌握并灵活运用市场经济规律，才能实现大开发和大发展。从民族地区的情况看，市场经济发展与东部沿海发达地区相比已明显滞后。由于市场经济发展的滞后，使民族地区在加快发展的过程中不同程度地存在着竞争观念、竞争物质条件和竞争手段的不适应，例如不是通过市场经济规律的调节作用，而是希望通过国家采取行政手段的方式给资金、物资、技术以及财政政策等方面的照顾支持而获得发展的思想还不同程度地存在，反映出思想观念上的某种不适应和对市场经济规律的认识不足。江泽民指出：“在发展社会主义市场经济的条件下加快开发西部地区，要有新的思路。要适应建立社会主义市场经济体制的要求和新的对外开放环境，充分考虑国内外市场需求的新变化，按客观经济规律办事。”^①

建立社会主义市场经济体制是一场广泛而深刻的革命，它将推动包括经济、政治、文化在内的整个社会生活的变革，引

^① 《人民日报》，1999年6月19日，第1版。



起人们精神道德、价值观念、生活方式的重大转变。

民族地区要在经济社会发展中有所作为、行动上有所突破，首先，要在思想上有突破，要有改革意识、市场意识、金融意识、科技意识和信息意识，要研究制定与市场经济规律相适应、适合少数民族和民族地区特点的新政策，并努力去实践和开拓。要逐步丢掉等、靠、要的依赖思想，更新观念，创造条件，既勇于竞争，又善于竞争，力争在竞争中全面发展自己。

其次，国家应当在帮助和扶持民族地区的发展上有更大的作为，利用国家的宏观调控职能，从以下几个环节调节和控制竞争的运行。

第一，通过有效途径和方法提高少数民族竞争的起点。增加国家投资，改善民族地区通信、交通、城市公共服务、农业水利等基础设施，开发自然资源，治理自然环境，改善投资环境，以国家投资带动更大规模的社会投资、国内外投资和东部较发达地区的投资。大力发展民族地区的教育，把普及教育和人才教育结合起来，既要培养民族地区自己的人才，又要整体提高少数民族干部群众的文化素质，使他们树立市场经济观念，熟悉市场经济规律，增强参与竞争的能力。

第二，加大财政转移支付力度，在国民收入再分配中，使西部民族地区获得更多的收益。这是对竞争结果进行调整和控制的一个有效手段。在市场经济的竞争中，较为发达的地区和先发展的民族，在国民收入的初次分配中必然会获得较多的非基本经济权利，实质上是较多地占有了共同的社会资源，因而，国家应当发挥调控职能，通过分配手段，把一定限度的可调控的权利让渡给不发达地区和发展滞后的民族，使之获得补偿，以缩小地区间、民族间的差距，达到结果的趋于平等。由



于民族地区财源基础薄弱，人均财政收入水平低，财力对财政收入的增长弹性较差，加之民族地区主要分布在边远地带，自然条件较为艰苦，人口稀少，财政支出成本较高。如果按一般省市转移支付的计算方法，难以体现中央对民族地区的倾斜政策。由中央财政从收入增量中拿出一部分资金，逐步调整地区利益分配格局，重点缓解地方财政运行中的突出矛盾，体现国家对民族地区的适度倾斜，弥补民族地区的人均财力与全国人均水平的差距，并根据中央财政当年财力情况确定一个政策性转移支付的较大系数。

实现民族间的结果平等是一个历史过程。在这一过程中，政府必须正确处理好结果平等和机会平等的关系，以求得效率和社会均等的和谐统一。一方面，政府应当强调机会平等对发展的激励作用，为各个民族提供平等的发展机会，营造一个具有公正竞争规则和充满活力的社会秩序；另一方面，政府应当对整个机会平等实施的全过程加以控制，不能放任自流，任由民族个体之间的差距两极分化。要尽力为实现前提性的平等，即平等地进入竞争创造条件，更多地关注那些居住条件恶劣、自然资源贫乏、发展相对滞后的民族，使他们获得较多的政治、经济权利。要遵从补偿原则，在国民收入再分配中，更加重视地区收入差距的调节，加大社会财富转移的力度，从宏观上向民族地区倾斜，来抵消机会平等带来的负面影响，以最终实现共同富裕。

总之，只要我们遵从民族平等的基本原则和基本原理，处理好机会平等和结果平等的关系，扎扎实实地工作，诚心实意地帮助和推动民族地区的发展，就能加快全面建设小康社会的进程。



三、局部地区实施公平优先战略

(一) 公平优先战略实施的条件

公平优先战略的实施有两个前提条件：其一，实施范围特指云南少数民族地区和地处边远地区的少数民族；其二，实施时间具有明确的时限性，是以帮助少数民族地区基本实现经济社会初步发展，即使其初步具备进入市场自我发展的基本条件作为时限的。

(二) 公平优先战略实施的理论依据

首先，公平优先战略实施的理论依据，一是邓小平理论中有关“共同富裕”即社会主义本质的论述，^①以及“各民族共同繁荣”即邓小平民族观核心的论述；^②二是我们党实事求是的思想路线，它既是马克思主义的精髓，又是党的思想路线与一切工作的基本准则。二者可谓公平优先战略立论的理论基础。

其次，在云南少数民族发展滞后地区实施公平优先战略具有事实依据。如居住在德宏傣族景颇族自治州山区的德昂族、景颇族，1984年包产到户前实行集体生产与分配，政府对当地生产和人民生活进行了帮助和扶持，他们的生活尚过得去，与坝区傣族、汉族间的经济发展差距并不大。但1984年后土地包产到户，个体家庭难以独立计划生产，生活贫困者增多，山区和坝区差距拉大。有的德昂族农民为了增收，以每亩30元/年将田地租给坝区农民耕种，自己出外打零工，结果仍摆脱不了贫困。有的景颇族农民为了增收，把水田租给坝区农

^① 《邓小平理论》第3卷，人民出版社1993年版，第110～111页。

^② 《邓小平理论》第3卷，人民出版社1993年版，第407页。



民，自己去开垦山坡荒地种甘蔗，而坝区农民则将租来的水田种甘蔗，其收益大大高于开垦山地种甘蔗的农民，结果出租水田后另去开垦山地种甘蔗的景颇族农民也没有摆脱贫困。^①

又如澜沧拉祜族自治县是拉祜族主要聚居区，有拉祜族 20 万余人，但作为该县主体民族的拉祜族，却有约 2/3 处于贫困线以下，占了全县 26 万贫困人口的一大半，而且他们多属社区性的集体贫困。值得注意的是，凡拉祜社区中有少数汉族农民杂居的，其经济状况就好一些，贫困人口就少一些。究其原因，则在于拉祜族传统生产方式是“由头人带领，集体耕作的方式”，所以他们对人民公社时的集体劳动方式较为适应，加之当时有政府的帮助和扶持，所以经济社会发展出现良好势头。但改革开放后形势发生了变化，而他们又无法适应新形势的变化，因此发展滞后是必然的。曾被称为苦聪人的金平县拉祜西（黄拉祜）20 世纪 50 年代走出深山老林的事迹曾被媒体传播而闻名全国。他们进入坝区后走上了合作化道路，这种组织形式恰与其社会发展方式合拍，故他们很快就达到了自给自足的水平，者米乡还产生了一位拉祜西的劳动模范。但改革开放后，由于劳动者素质偏低，又不具备个体生产的基本经济条件，个体家庭难以经营分配到户的土地，故他们不久便陷入贫困，以致有一部分拉祜族群众返回深山老林去过原始的贫困生活。^② 这说明，一些少数民族传统观念和生产方式与现代社会还不相适应，在历经近 50 多年社会主义建设的今天，仍需妥善研究解决这一问题。其实，这正是公平优先战略的现实

① 张锡盛：《改革开放与民族区域自治地方的发展》，载杜玉亭主编《传统与发展》，中国社会科学出版社 1990 年版，第 540 页。

② 郭正秉主编：《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》，云南人民出版社 1990 年版，第 183 页。



依据。

(三) 公平优先战略实施的可行性

公平优先战略实施的可行性主要表现是改革开放 20 多年来在云南少数民族地区探索出了新时期的扶贫道路。如澜沧拉祜族自治县就是一个典型的例子。该县的扶贫方式主要有以下几种：一是政府的政策性扶贫。如有计划、有重点地安排县城重点资源的开发，以此带动区域经济发展，国家每年向贫困乡发放 50 万元农田水利基建费，减免农业税等。二是中国农业银行与农业发展银行低息或贴息贷款扶持地方农业发展。如在澜沧县建立以银行承贷为主的糖厂，并建立了“公司加基地加农户”的生产经营模式，形成“扶持一个点，安排一批人，带动一大片”的扶贫好路子。三是国家机关挂钩扶贫。国家冶金部定点澜沧县扶贫，派 3 名干部到县政府、扶贫办和教委任职。截至 1998 年共注入扶贫资金 700 万元，主要用于教师培训、教学楼改建、农村医疗卫生状况改善、特困乡镇的公路建设与农民饮水条件改善等项目。澜沧县党政机关亦有各自的挂钩扶贫点。四是推广小额信贷。澜沧县是云南省 23 个小额信贷扶贫试点县之一，面对人纯收入 500 元以下、口粮 300 公斤以下的贫困户，贷款额在 1 000 元以内，实际放贷 930 户，金额 93 万元。五是引进香港民间慈善机构的扶贫。其项目主要是合作医疗、农业科技种田、人畜饮水设施等，其方法是建立科学的项目设计、管理、培训、监督、评估系统，在实施过程中使贫困农户与资金、科学技术相结合，以达到增强贫困户自我发展能力的目的。^① 虽然目前该地区民族的生产、生活水

^① 郭正秉主编：《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》，云南人民出版社 1990 年版，第 149 页。



平尚处于比较低级的状态，但是这一地区正处于酝酿、积聚力量进而走向市场经济发展道路的进程中。

最后需要明确的是，在市场经济条件下，帮助少数民族发展的倾斜政策在方法和手段上要尽量适应市场经济体制，不能完全沿袭计划经济体制的做法。市场经济条件下的优惠政策是扶持那些有志奋斗的先天弱者和地区，目的是让他们能够在竞争中成长起来，而不至于因竞争的初始条件不同而被淘汰出局，要有利于促进少数民族的发展，有利于提高他们的竞争能力。用费孝通教授的话来说，就是实行“保而不护”的政策，即“要保住边区发展的条件，而不是保护落后，不是护短”^①。其目的是为少数民族地区创造相应的发展条件，让少数民族参与市场竞争，最终实现各民族的共同繁荣。

^① 费孝通：《费孝通民族研究文集》，民族出版社1988年版，第403页。

第六章 民族发展与民族平等的 战略选择

我国新形势下的民族平等问题，本质上就是基于社会主义初级阶段这个国情现实，在市场经济条件下，在全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的战略目标完成过程中，准确把握住民族关系的发展规律，正确处理民族平等问题。进入新世纪新阶段，实现全面建设小康社会的宏伟目标，对做好民族工作提出了新的课题和更高的要求，正确认识和把握新形势下的民族问题，切实做好民族工作，加快少数民族和民族地区经济社会发展，促进各民族共同繁荣发展，是全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的必然要求，是巩固和发展全国各族人民大团结、确保党和国家长治久安的必然要求，也是开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴的必然要求。市场经济体制是解放和发展生产力的一个最有效的途径，它通过一个开放运行系统，使各市场主体内有追求利润的动力，外有竞争的压力，形成特有的激励机制，从而调动各方面的积极性，更快地发展生产力。要使竞争健康发展，就要有公平的规则，使各市场主体拥有平等的机会。社会主义市场经济要求维护机会平等的理念和规则。但是，我们实行的是社会主



义制度下的市场经济，这就与资本主义市场经济有着社会制度的内在的不同。我们既要发展市场经济，增加社会财富，又要注重公平，注重各民族平等，不能够因为发展市场经济，就损害民族平等原则。而且全面建设小康社会和构建和谐社会的根本任务又要求我们必须比以前更加关注民族间事实上的平等问题，实现各民族和谐、均衡发展。因此，在新形势下，我们要正确处理民族间机会平等和结果平等的辩证关系，既要维护机会平等的规则，又要致力追求各民族的结果平等。

第一节 现阶段我国基本国情和时代任务

一、我国现阶段基本国情

清醒认识基本国情，准确把握经济社会发展的基础性起点，是确定时代任务、发展路径的必要前提。中国共产党一贯重视国情问题，各个历史时期正确的路线、方针、政策都是建立在对基本国情的研究、判断基础之上的。十一届三中全会以来，党的第二代、第三代领导集体总结党的历史经验和教训，对社会主义国情进行再认识，作出我国当前处于并将长期处于社会主义初级阶段的科学判断。在此基础上，分析了我国社会主义初级阶段的主要矛盾和中心任务，制定了在这个阶段的基本路线和基本纲领，明确了这个阶段的时代任务，形成了社会主义初级阶段理论，丰富和发展了马克思主义。处于社会主义初级阶段的基本国情和这个阶段的时代任务对我国民族平等事业的内涵和实现路径具有根本的规定性。

中国处于并将长期处于社会主义初级阶段，这是现时代中国的基本国情，是从社会性质和社会发展阶段上对中国国情的



全局性、总体性判断，是正确地制定当前路线、纲领的前提和基础。中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，首次作出了“我国的社会主义制度还是处在初级的阶段”的科学判断。中共十二大报告进一步提出：“我国的社会主义社会还处在初级发展阶段”的科学判断，并指出这个阶段的根本特征是“物质文明还不发达”。随着全面改革的展开，随着对于基本国情和社会主义初级阶段问题的认识逐步深化，十二届六中全会通过的《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》，以社会主义初级阶段为立论依据，论述了精神文明建设的战略地位和根本任务等问题，为社会主义初级阶段理论的系统形成奠定了基础。中共十三大的《沿着有中国特色的社会道路前进》的报告，第一次系统地论述了社会主义初级阶段的问题，指出这是建设有中国特色的社会主义的首要问题，并以此为立论基础，论述了中国共产党在现阶段的基本路线和改革、建设的基本纲领，初步形成了中国社会主义初级阶段的理论。

社会主义初级阶段理论有两个基本内涵：一是我国的社会制度是社会主义，我们要坚持社会主义，努力发展社会主义；二是我国的社会主义还处于初级阶段，是不发达的社会主义，这个阶段的基本任务是大力发展生产力，解决人民日益增长的物质文化需要与落后的生产力之间的矛盾。我国的社会制度是社会主义制度，这是对我国现存社会制度的基本性质的概括和规定。社会主义改造基本完成后，社会主义制度已经在我国建立起来。经济上实现生产资料公有制，制度上消灭了剥削和剥削阶级，政治上建立了人民民主专政，一切权利属于人民。看待和处理任何建设中的问题，都不能够忽视这个基本国情，必须坚持社会主义的制度、原则和价值理想。同时我国的社会主



义仍旧处于初级阶段，尽管 20 世纪 50 年代以来，特别是改革开放以来，我国社会主义建设取得了空前的成就，但是由于底子薄、人口多，各地区经济发展不均衡，就生产力和社会发展程度来说仍旧处于不发达的阶段，还远远落后于发达国家，实现工业化和经济的社会化、市场化、现代化的任务仍旧还有很长的路要走。所以我们看待和处理建设中的任何问题都不能够忽视这个实际，不能够人为地逾越这个阶段。

二、社会主义初级阶段的主要任务

面对我国处于社会主义初级阶段这一国情，中共十三大上提出了社会主义初级阶段的基本路线：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。首先，明确提出了党在社会主义初级阶段的奋斗目标。就是要把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。这个奋斗目标集中体现了全国各族人民的共同愿望和根本利益。其次，规定了实现奋斗目标的基本途径和根本保证。就是“一个中心，两个基本点”，即以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放。这是党的基本路线的主要内容。以经济建设为中心，是由我国社会主义初级阶段的主要矛盾所决定的，是实现现代化的根本任务。坚持四项基本原则是立国之本，是实现现代化的政治前提；坚持改革开放是强国之路，是实现现代化的直接动力。再次，指出了建设社会主义现代化国家的动力。这就是坚持改革开放和自力更生、艰苦奋斗。没有改革开放，我国的社会主义事业将失去活力，而如果放弃自力更生，也就没有国家和民族的独立自主性可言。我们在坚持自力更



生、独立自主的同时，必须坚持对外开放；而对外开放的目的，又是为了增强自力更生的能力。最后，指出了社会主义建设的领导核心和依靠力量。中国共产党是全国各族人民不可动摇的领导核心，在改革开放和现代化建设中，必须始终坚持党的领导，并结合新的历史条件的变化，不断完善党的领导。全国各个民族是建设社会主义的依靠力量，在我国这个多民族国家中，坚持民族平等、巩固民族团结、发展各民族互助关系是发展中国特色社会主义建设事业的一项基本保证。^①

三、社会主义初级阶段民族平等的任务

我国社会主义民族关系的实质是平等、团结、互助，共同团结奋斗、共同繁荣的新型关系。但是，在社会主义初级阶段，我国民族关系还不完善，民族关系的发展中依然存在着一些矛盾。主要表现在虽然国家整体的经济总量已经具备相当规模，但人均量却仍然很小，排在世界的后列。这就限制了扶持少数民族和民族地区发展的力度。其次是经济和社会发展地区不平衡，少数民族和民族地区依然相对落后，贫困地区大面积存在，制约着少数民族的继续发展和进步。这种局面就为我们在社会主义初级阶段处理民族平等问题提出了新的要求。

（一）坚持机会平等，鼓励竞争

如前所述，我国社会主义初级阶段的主要任务是大力发展生产力。这个阶段的主要矛盾依然是各族人民日益增长的物质文化需要同我国落后的生产力之间的矛盾。只有这个矛盾得到很好的解决，才能够为其他矛盾的解决提供物质条件和力量。

^① 郑必坚等：《邓小平理论基本问题》，中共中央党校出版社2001年版，第93页。



因此，在社会主义初级阶段要发展社会主义市场经济，增加社会财富，增强国家的经济实力和综合国力，为扶持西部民族地区的发展准备条件，积蓄力量。社会主义初级阶段的民族平等工作的重要一环就是继续使东部地区得到发展。党的十一届三中全会以来，我国沿海地区经济活力迅速增强，乡镇企业异军突起，非公有制经济迅猛发展，与改革开放前相比，东部地区经济实力有了很大的提升，但是从发达程度来说，仍旧处于社会主义初级阶段。因此要在社会主义市场经济体制下，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，坚持按劳分配为主体的多种分配方式，坚持机会平等的理念，继续使东部地区和较为先进的民族以更快的速度发展自己，并积极参与国际市场的竞争。一句话就是通过国内市场的竞争和国际市场的开拓，使强者越强，富者越富，以此推动国民经济的持续快速发展和综合国力的迅速增强。不能因为担心民族和地区间差距的拉大就人为地抑制先发展地区和民族前进的步伐。要看到发达地区的发展也是实现民族平等的有利因素，而不是破坏因素。

（二）走向共同富裕的结果平等

我们已经知道，无产阶级所要实现的民族平等，不仅仅表现在政治、法律上，不仅仅满足于各民族在机会上的平等，而且更以追求各民族事实上的、结果的平等而与资产阶级民族平等观的虚伪性区别开来。我国已经实现了各民族在政治、法律上的平等，但由于历史、自然等原因，西部民族地区起点低，公有制比重大、经营机制不灵活、基础设施形成瓶颈，对外开放条件相对落后于东部沿海地区，所以东部沿海地区与西部民族地区在经济发展上存在着巨大差异。在社会主义初级阶段，一方面要继续发展东部先进地区，而另一方面要促进少数民族和民族地区经济的快速发展。现阶段，对民族地区援助的方式



首先体现在宏观层次上,通过转移支付间接得到实现。中央政府根据国民经济的总体运行情况,确定帮助总量,控制资金流向,重点改善民族发展的软、硬环境,为增强少数民族竞争能力提供宏观支持。在微观层次上,必须以国内外两个市场需求为导向,发挥区域的比较优势,不断提高微观经济的市场竞争实力。要摒弃计划经济体制下配置资源的传统做法,构建东西部要素互补、风险共担、利益共享的稳定的利益共同体。给互助的民族关系注入市场配置资源、国家宏观调控的新的内涵。这样,既能提高互助的经济效益,又能克服因少数民族和民族地区发展起点低而产生的社会不公平的弊端。

第二节 社会主义市场经济与民族平等

基于我国仍旧处于社会主义初级阶段的基本国情,党和国家明确了现阶段的主要任务是发展社会生产力,迅速发展经济和增强国家实力。为了更好更快、更有效地完成这个任务,政府作出了建立健全社会主义市场经济体制的决策。社会主义市场经济既有与资本主义相同的运行机理,也有着截然不同的性质。社会主义市场经济既强调机会平等、公平竞争的规则,也内在的规定了社会主义的价值理想;既追求生产的效率,也兼顾社会的公平。因此,在社会主义市场经济条件下,民族平等面对着全新的形势和任务。

一、社会主义市场经济的基本特征

社会主义市场经济体制的内在规定性,既有与西方资本主义市场经济相同的一面,也有不同的一面。一个根本的区别是政治经济基本制度不同,西方资本主义市场经济实行的是资本



主义政治制度基础上的生产资料私有制，而中国社会主义市场经济则是以社会主义基本政治制度为前提，实行的是以生产资料公有制为主体、多种经济成分共同发展的经济体制。由此看来，可以说，资本主义市场经济是“冷冰冰的”，而社会主义市场经济则是秉承社会主义追求平等与公平的价值理想的，追求的是效率与公平的“双赢”。而且，资本主义市场经济体制下，国家和政府仅仅只是充当“守夜人”的角色，社会主义市场经济体制下，国家对市场本身的弱点、缺点进行宏观调控的作用则更加明显、有力、有效。考察社会主义与民族平等问题，处理社会主义市场经济条件下的民族平等问题，决不能够忽视这个基本的前提。但从另一方面说，两种制度下的市场经济又有着相似的特征、规律和运行模式。两者都是为了适应社会化大生产的需要，以市场作为方式和手段在资源的配置中起基础性的作用，经济活动都要遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化。资源的优化配置是通过价格杠杆和竞争机制来进行的，参与经济活动的个人和群体，包括民族都是市场的主体，各个市场主体之间的关系是竞争关系，主体获得权利和利益的最直接、最有效的途径就是竞争活动，通过竞争实现优胜劣汰。对物质利益的追求和竞争的压力，激发了各个主体的积极性，通过市场对各种经济信号的灵敏反应，促进生产和需求的及时协调，进而更好更快地发展经济、提高生产力、增加社会财富。每个参与竞争的市场主体地位平等，都有平等地参与资源分配的权利，通过等价交换、机会均等而体现平等。在市场经济条件下，市场竞争排斥任何非市场因素，不管地区、民族等方面的差异，都处于同等的运行规律之下，都平等地进行生产、交换、谋取和支配财富。市场是无情的，照顾弱者、保护落后是违背公平竞争的原则的。其实，前面已经论述，平等



和平等思想就是因应商品生产关系而产生的，而市场经济是商品经济发展的高级阶段。没有平等就没有完备、健康的市场经济，维护规则平等的至高无上是推动市场经济发展的基本前提。不管是资本主义的市场经济，还是社会主义的市场经济，都是如此。由以上分析我们可以说，社会主义市场经济对民族平等既是机遇，也是挑战，既有积极的作用，也必定产生新的矛盾和问题。

二、社会主义市场经济推动民族发展与民族平等进程

（一）为民族平等事业提供物质基础

少数民族和民族地区经济发展的起点比较低，基础薄弱。新中国成立以来，我国部分少数民族和民族地区在政治制度上跨越了若干个社会形态，从奴隶社会、封建社会，甚至是原始社会直接进入了社会主义社会，而经济上却没有达到相应的发展水平。加上长期实行计划经济体制，严重束缚了生产力的发展，一些地方仍旧处于自然和半自然经济和农牧经济分散经营的状态，商品经济的发展与东部较为先进的地区相比差距相当大。而且在计划经济体制下，西部地区大都以资源、能源、原材料输出为主要经济支柱，现代大工业比较薄弱，产业结构呈现低档次和单一性的特征。特别是改革开放后，东部地区冲破传统经济体制的束缚，改革开放搞活，迅速使经济繁荣发展起来，而西部民族地区商品经济落后、封闭禁锢了市场的发育，限制了经济技术的进步，影响了资源的有效配置，导致了生产力总体落后，经济发展和社会进步严重滞后。实行社会主义市场经济，对加快少数民族和民族地区发展具有强大的推动力。在市场经济条件下，民族地区能够利用市场在资源配置中的基础作用，使各项经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系



的变化；可以通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到较好的经济环节中，把本地区拥有的资源优势转变为经济效益优势、竞争优势，极大地消除旧体制下资源调配的利益争执，维护民族地区的资源权益。在新的机制下，少数民族和民族地区能够更好更快地发展本民族和地区的经济，从而也带动社会的文明进步程度，为实现民族间真正的平等夯实物质基础，提高保障能力。

（二）加强民族之间的联系和交流

物质决定意识，经济基础决定上层建筑。在形成民族的共同语言、共同地区、共同经济生活、共同心理素质的四个要素中，经济要素起决定性的作用。“一个民族的经济生活决定一个民族的发展前途、方向和与其他民族的关系。”^①

在社会主义市场经济条件下，无论是经济发展先进的民族还是经济发展滞后的民族，都不可避免地参与其中。各民族群众既是商品的生产者，又是商品的流通者、消费者。民族之间“老死不相往来”的壁垒和民族地区之间的封闭状态必然被打破，商品流通和经济联系日益增强，东西部依托自身资源和经济技术优势，互为对方产品的市场和加工基地，互补性越来越明显。一方面，少数民族把自己置身于充满竞争的市场经济的开放系统中，突破传统的封闭性，提高自身的能力；另一方面，社会主义统一大市场的形成，加速了各民族人员的流动，族际交往越来越频繁，各民族语言交流也进一步加强。这些都有利于民族之间的交流、沟通和相互学习，有利于共同提高素质，共同发展。

^① 杨荆楚：《社会主义市场经济与民族关系的几个问题》，中国民族理论学会编《社会主义市场经济与民族问题》，中央民族大学出版社1997年版，第12页。



(三) 良性竞争促进民族平等关系的发展

在资本主义条件下的市场竞争，是弱肉强食、你死我活的竞争，表现在民族关系上就是以损害其他民族利益为前提，国家对市场竞争的后果，即各民族差距的拉大也表现得无能为力。而社会主义条件下的市场竞争则在中国共产党的统一领导下，在各民族基本利益一致的基础上，由国家和代表各民族利益的政府强有力的宏观调控。它是以国家发展、各民族团结进步、人民共同富裕为出发点的，受着平等、团结、互助这一社会主义民族关系基本准则的制约和指导，为进一步发展社会主义民族关系服务，因而它是和谐的竞争，是有利于各民族平等的竞争。实行社会主义市场经济的实践充分证明，各民族的发展进步、平等互助和共同繁荣，都是与必要的竞争分不开的，竞争是使民族奋发向上的强大动因之一，必将促进各民族在新的发展中更加平等和团结。社会主义市场经济的竞争，增强了民族内部的经济活力，提高了效率，推动了民族地区社会生产力的发展，也为民族之间经济文化的联系和交流奠定了经济基础，为社会主义民族平等关系的进一步发展提供了物质基础。竞争强调机会平等，强调在机会均等的条件下公平竞争。各民族在参与竞争的过程中，民族平等理念进一步确立，权利平等的要求也日渐强化，可以说社会主义市场条件下的竞争有效地促进民族平等观念的更新。竞争的引入和展开，能加速消除沉淀在民族心理深层的消极因素，促进观念和思维方式的现代化，有利于培育和激发各民族内部的自立和进取精神，这些又为社会主义民族平等的发展提供了思想条件。

各个民族，特别是经济发展滞后的少数民族应该增强竞争意识，改变过去那种竞争观念淡薄，缺乏主动性，对竞争有畏惧心理，缺乏足够思想准备的状况，积极参与竞争。要在思想



上明确少数民族不是参与不参与市场竞争的问题，而是怎样参与和如何提高进入市场竞争的起点、增强竞争力的问题。少数民族应在竞争中形成新的发展机制，调动内部活力和人的积极性，提高民族素质，推进自身发展。当然，我们要引入的竞争，不是资本主义冷冰冰的、残酷的、内耗性的恶性竞争，而是秉承社会主义美好价值理想的良性运行的竞争，是着眼于各民族真正平等的健康竞争。在竞争中有互助，互助中有竞争。各民族之间的联合、协作、互助并不排斥竞争，而是在更大范围内和更高层次上继续竞争，使竞争在深度、广度和档次、质量上发展。随着竞争的发展，社会主义民族平等关系也相应得以在更高的水平上发展。

三、社会主义市场经济给民族平等带来的矛盾和问题

社会主义市场经济既是彻底的经济体制转型，也是整个社会秩序的转型，必然给民族平等事业带来一定的冲击。市场经济的价值杠杆和竞争机制使资源的配置适应价值规律的要求，改变了过去计划经济下的统一调拨和资源照顾。而少数民族和民族地区经济基础差，文化教育落后，劳动力素质低，能够熟练掌握现代科技和管理知识的人才缺乏，导致少数民族在市场经济的竞争中处于劣势。因此，在市场经济条件下，民族关系必定会产生新的矛盾和问题，需要认真分析对待。

（一）民族间发展差距拉大

新中国成立以来，特别是十一届三中全会后，我国一直以民族平等、共同繁荣、共同发展作为处理民族关系问题的基本原则，取得了令人瞩目的成就。但是长期以来，由于少数民族地区交通不便，信息闭塞，基本上处于封闭状态，生产力发展缓慢，经济结构依然比较单一，缺乏活力和竞争力，短时间内



难以适应社会主义市场经济迅速发展的需要。在这种情况下,少数民族和民族地区同发达地区的差距不但会长期存在,而且必然会有进一步拉大的趋势。经济上的不平衡必然要给民族平等带来不利的影响。发展上的差距必然会反映到民族地区的政治、文化、社会、民族心理等方面,如果任其发展,一旦超出一定的限度,就会给民族心理带来难以承受的压力,就会转化为民族问题和矛盾。因此,对于这样的差距,我们应该自觉地国家的整体利益出发,高度重视,采取切实措施予以控制和缩小,使少数民族和民族地区早日摆脱贫困,走向共同富裕、共同繁荣。作为少数民族和民族地区更应正确对待这些差距,既要敢于正视差距,有紧迫感,又要看到自己的进步和优势,增强信心,虚心向兄弟民族及发达地区学习,提高消除差距的能力和信心。需要指出的是,少数民族地区与发达地区在经济发展上差距的拉大,并不意味着民族间事实上的不平等加剧。这种差距是在各民族、各地区共同发展过程中产生的差距,同剥削制度下,占统治地位的民族建立在剥削其他民族基础上的高速发展与被统治民族的落后状态所形成的差距有着本质的区别。在社会主义条件下,民族间的差距属于前进中的问题,完全能够在无产阶级政党的领导下,在各民族人民的努力下,在发展中逐步得到解决。

(二) 民族间利益诉求的多元化

民族利益是多方面的,既有经济利益、政治利益、文化利益,也有生态利益;既有属于物质范畴的利益,也有属于精神范畴的利益。民族利益的多元化,使得民族之间的利益差异和矛盾也呈现多元化,民族之间的利益差异和矛盾会在市场经济种种因素的作用下从隐性转化为显形。现阶段我国的民族问题比较集中地表现在少数民族和民族地区迫切要求加快经济发展



的问题上，同时也表现在经济利益关系上。各民族在经济利益上的差别和经济利益关系上的失衡，会在根本上导致民族间的摩擦。因此，随着社会主义市场经济秩序的确立和发展，各民族在经济转型和加快本民族发展时，必然产生许许多多、方方面面的利益协调问题。公平合理地协调好利益关系，将使社会主义民族团结进一步得到发展，反之，协调不好的话，就会引起民族矛盾和民族心理失衡，影响民族平等追求。这是不容忽视的严肃问题。

（三）民族心理失衡的现象

平等竞争，优胜劣汰，是市场经济的重要特征。社会主义市场经济条件下的平等竞争，需要一定的实力和基础，就是要健全的体系，如生产资料市场、消费品市场和资金、劳务、技术、信息、交通等各种生产要素市场，还要有规范而科学的市场规则和管理制度。这些因素在沿海地区已经具备，而绝大多数民族地区却与要求相差甚远。同时，由于历史的原因以及受经济发展基础、教育水平、市场经济经验等因素的影响，少数民族和民族地区与东部改革开放起步较早的地区和民族差距更进一步拉大。在这种态势下，少数民族和民族地区竞争能力难以与先发展的东部地区和民族相比，因而，提高少数民族参与竞争的起点、培养少数民族竞争能力的问题日益凸现。此外，随着市场经济的发展、民族间经济交往的增多、不同民族交流接触的频繁，也会产生与保持和尊重少数民族风俗习惯、文化传统等相关的问题。



第三节 全面建设小康社会与民族平等

一、全面建设小康社会的战略目标

经过近一个世纪的奋斗,我国实现了境内各民族在政治、法律上的平等,形成了平等、团结、互助的新型社会主义民族关系。同时,社会发展上的平等也取得了很大成就,特别是十一届三中全会后,我国少数民族和民族地区的经济和社会取得了较大发展,这一时期是新中国建立以来发展最快的时期,也是各族人民取得实惠最多的时期。可以说,各民族基本上实现了基本政治权利、基本经济权利和基本文化权利的平等。但是这个平等是低层次的,不是完全意义上的平等。因此,发展民族地区经济,提高少数民族的生活水平和文明程度,达到各族人民的全面小康,实现各民族最终的结果平等仍旧是各族人民为之继续奋斗的任务。

全面建设小康社会是党的十六大提出的战略目标,着眼于在取得社会主义现代化建设初步成就之后,更好更快地发展经济,促进社会的全面进步,使我国各族人民生活水平达到更高层次上的小康。这个目标任务,对于相对落后的民族地区来说,显得更为重要和紧迫。

根据对中国仍处于社会主义初级阶段这个基本国情的判断,20世纪80年代我国提出了“三步走”的发展阶段理论。按照这个理论,中国的现代化可分为三个阶段:第一个阶段,到1990年,国民生产总值比1980年翻一番,解决人民的温饱问题;第二个阶段,到2000年,国民生产总值比1980年翻两番,人民生活达到小康水平;第三个阶段,到21世纪中叶,



实现人均国民生产总值 4 000 美元，达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。经过各族人民共同努力，1978 年—2000 年间，国民经济保持了年均 9.5% 的持续快速增长态势，实现甚至超越了发展的总量目标和人均目标，人民生活整体上实现了小康。党的十六大报告指出，经过全党和全国各族人民的共同努力，我们胜利地实现了现代化建设三步走战略的第一步、第二步目标，人民生活总体上达到了小康水平，这是社会主义制度的伟大胜利，是中华民族发展史上一个新的里程碑。然而，由于中国人口众多，幅员辽阔，经济总量虽大，但人均水平仍处于世界的后列，虽有沿海地区的繁荣，但仍有内陆地区的萧疏，当前所达到的小康是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康，人民日益增长的物质文化需求同落后的社会生产之间的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾。鉴于此，党的十六大提出了全面建设小康社会的战略目标。“全面”是相对于“不全面”、“不均衡”（即“低水平”）而言的；全面性体现在：第一，发展目标全面。它的目标是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标，是与加快推进现代化相统一的目标。第二，覆盖范围广。从地域范围来看，包括中国内地的东、中、西部各省区，从人群范围来看，包括城市居民和农村居民，包括全国各族人民。第三，全面参与。十六大报告指出，为全面建设小康社会，必须坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。这条工业化道路的特征之一，是实现工业化过程中的广泛参与和普遍受益。第四，水平更高。相对于整体上已经实现的小康社会而言，将要建成的全面小康社会在人均 GDP、居民收入、居民生活质量、居民享受的医疗



和教育服务水平等方面，都具有更高的水平。

全面建设小康社会是现代化建设第三个战略阶段中具有决定意义的发展阶段。其内涵是：以满足全体人民的物质和精神需求为出发点和落脚点，以科技进步为动力，以民主法制建设为保障，把中国建设成为一个物质相对丰富、文化充满活力、社会各阶层和谐共处的具有可持续发展能力的社会，为本世纪中叶在全国基本实现无民族间和地区间差别的现代化奠定物质和制度基础。

二、实现各民族事实上的平等是全面建设小康社会的重要内容

中国的小康社会目标是建设高水平的、全面的、发展平衡的小康社会，覆盖全国各个地区和人民群众，民族地区的小康社会建设是其中重要组成部分。加快少数民族地区发展，实现各民族事实上的平等是全面建设小康社会的重要内容而且相对于东部经济发达地区，西部民族地区仍然存在着种种困难和问题，全面建设小康社会对于少数民族和民族地区就显得尤为关键，任务也十分艰巨。这些问题表现在：一是发展不平衡，有些民族地区发展较快，有些地区发展较慢，总体上说仍旧落后于全国的平均发展水平。如 2000 年，我国人均 GDP 达到 800 美元，而西部地区只达到 50 美元，与低水平小康社会还有较大差距。二是原有的差距没有缩小，仍然存在继续拉大的趋势。三是少数民族的生活水平低，民族地区贫困面仍很大，全国尚未脱贫的人口中，绝大部分是少数民族。四是加入世贸组织后，在经济全球化的进程中，民族地区将面临更大的困难。就全国来说，已经基本达到小康水平，但在民族地区，相当一部分地区依然没有摆脱贫困，没有完成“脱贫”任务，尚处



于“脱贫”阶段。也正是少数民族的贫困使得当前已经实现的小康社会表现出“不全面”，也使得建设全面的小康社会显得那么必要。没有民族地区的全面小康，实现全国的全面小康的任务就无法完成。民族平等团结、共同发展繁荣是全面建设小康社会的重要任务，全面建设小康社会，“不仅能够使民族地区各族人民普遍受益，进一步促进各族之间的文化交流、社会交往，增进边远地区各民族之间的相互了解、和谐相处，而且对于巩固国家的统一，维护边疆稳定，增强各族人民向心力和凝聚力，促进边疆的经济繁荣发展具有长远的战略意义”^①。全面建设小康社会将极大地促进各民族平等的追求，同时，平等、团结、互助的民族关系能为全面建设小康社会提供更加和谐的社会环境。要充分认识到全面建设小康社会对于民族地区的重要性，提高忧患意识，增强帮助少数民族摆脱贫困、加快建设的紧迫感和历史责任感，坚持民族平等，建设民主的小康社会。全面建设小康社会要求社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，而社会主义的民族平等本身就是全面建设小康社会民主建设的重要组成部分，同时，坚持民族平等又是实现全面小康社会民主建设目标的重要条件。此外，小康社会的民主建设离不开法制保障，民族平等也需要用法律的手段加以维护和巩固，二者有着密切的联系。处理好民族平等、民主建设和法制建设的关系，才能全面落实依法治国的基本方略，切实尊重和保障各族人民的政治、经济和文化权利。坚持民族平等，才能建设文明的小康社会，维护民族平等原则，使全国人民达到思想上、政治上、道义上和精神上的高度团结一致，是

^① 林均昌：《民族平等、团结、共同发展繁荣是全面建设小康社会的重要内涵》，《黑龙江民族丛刊》2003年第6期。



社会主义精神文明建设的一项主要内容，是全面建设小康社会的一个重要方面。十六大报告指出，要高举爱国主义、社会主义的旗帜，加强全国各民族人民的大团结。各民族要树立马克思主义民族观，建设健康、文明的小康社会，只有坚持民族平等，才能建设稳定的小康社会。坚持民族平等原则，建立平等、团结、互助的社会主义民族关系，才能抵制大民族主义、民族歧视等错误思想的侵害和影响，才能保证国内安定团结的政治局势，为实现全面建设小康社会的奋斗目标创造良好的社会政治条件。民族平等团结对我国的国防建设有着举足轻重的作用。邓小平早在 20 世纪 50 年代就指出：“西南的国境线从西藏到云南、广西，有几千公里，在这么长的边境上，居住着绝大多数是少数民族，少数民族问题解决得不好，国防问题就不能解决好。”^①

综上所述，全面建设小康社会是在完成了政治、法律上的平等后，对事实平等或称为结果平等的真挚追求，是为了加快民族地区经济发展和社会的全面进步，缩小、以至消除民族间的差距，从而为实现各民族结果的平等创造条件。在全面建设小康社会的宏观指导下，我国各民族的民族基本和非基本权利将进一步得到维护。全面建设小康社会是对建设小康社会的进一步规划和展望，也是对民族平等团结思想的进一步深化和发展。

第四节 构建社会主义和谐社会与民族平等

中共十六届四中全会提出，要建设一个各尽所能、各得其

^① 《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社 1993 年版，第 162 页。



所而又和谐相处的和谐社会。和谐社会，其内涵就是民主法治、公平正义、诚信友爱，安定有序、人与自然和谐相处，这是充分保障每个公民平等享有社会政治、经济、文化权利和地位的社会。和谐社会表现在我国社会主义民族问题上，就是实现国内各民族和谐共处、协调发展、共同繁荣。其实质是和民族平等关系建设相一致的，就是实现各民族在政治、经济、文化等各方面的高度平等，既有机会平等的内在规定，也有结果平等的追求目标。如果说，社会主义市场经济条件要求各民族之间实现和建立机会平等的运作机制的话，那么，构建和谐社会的目标任务则更强调各民族之间的结果平等，更强调在实践中注意结果平等的建设。

一、和谐社会的内涵

我国改革开放三十年取得的成就令世界瞩目，社会有了很大程度的进步，同时也产生了一些制约社会进一步发展的间题，出现了一些不和谐因素。由于社会主义市场经济体制初步确立，多元的市场主体和利益主体开始出现，追求经济利益的原始欲望被激发出来，加上竞争秩序和竞争机制不太完善，社会成员分化，价值取向各异，人与人之间、民族与民族之间文化碰撞加剧，社会出现不和谐、不稳定因素在所难免。而且根据经济发展规律，若经济总量达到一定的规模，整个社会就会出现一个矛盾集中且大范围发生阶段，使社会的不和谐表现得更为复杂。其主要表现在：一是社会发展滞后于经济增长。改革开放以来，特别是建立市场经济体制后，我国经济成就有目共睹，但由于我国底子薄、人口多，社会问题多，还有工业化初期难以避免的环境恶化、体制摩擦带来的其他问题，使得我们只能在发展经济的同时，更加重视社会的协调发展，更加重



视物质财富增长和社会发展的同步进行，以避免社会系统的整体失衡。二是收入分配差距带来的利益矛盾冲突。让一部分人先富裕起来的政策的成功实施，使我国大部分人进入了小康，但是收入差距过大的问题却凸现出来，这个问题若处理不好，就会影响社会成员的积极性，影响进一步持续、稳定的发展。这个问题关乎大局，不容得有一丝一毫的忽视，要求我们在新阶段的中国特色社会主义建设中，理顺收入和分配的关系，在社会财富增长的同时，推进社会全面协调进步。三是地区发展不平衡造成的区域发展水平相差过大。我国幅员辽阔，地理形态差距很大，由于历史和经济发展的内在规律，近几年来东部沿海地区和中西部民族地区在经济总量、人均收入水平和社会进步等方面差距拉大，西部民族地区贫困人口多，科技、教育、文化、卫生等社会事业发展落后。逐步扭转这种趋势，促进地区协调发展，不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题，关系到社会主义现代化建设的全局。

为了解决这些不和谐问题，党和政府提出了构建社会主义和谐社会的命题，这个命题进一步丰富了小康社会的基本内容，是全面建设小康社会理论的丰富和深化，它完善了中国的发展模式，把我国社会主义现代化建设的总体布局由原来的物质文明、政治文明、精神文明三位一体扩展为包括“和谐社会”在内的四位一体，把构建社会主义和谐社会放在了执政兴国的重要位置上。构建社会主义和谐社会，就是用取得的经济成果作杠杆，最大限度地完善保障体系，减少社会失衡状况，消除社会矛盾，达到社会稳定、国家长治久安的目的。

（一）坚持以人为本，激发社会活力

构建全体成员各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会，是社会主义现代化建设的一个基本目标和任务。各尽所能、各



得其所就是在规则公平、机会均等的前提下，开展良性而又健康的竞争，在公平竞争中，人人都能够取得合乎平等原则的收益和权利，同时又不至于拉大差距。而坚持以人为本是使全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的基本保证。以人为本的“人”，是指全国各族人民，不仅仅是指一部分人或某个民族。同时以人为本涉及的范围很广，包括人的政治、经济、精神文化方面的需要和权益，生存、发展、安全、健康等方面的需要和权益，人的价值、尊严、社会地位方面的需要和权益。具体说，以人为本就是以实现全体人的全面发展为目标，以全国各族人民的根本利益为出发点，制定路线、方针和政策，切实维护各族人民各方面的权益和需要；切实尊重和保障各族人民的基本权利；切实创造使各族人民各尽其能、各得其所的社会环境，创造一个机会均等的良性竞争机制。社会主义的市场经济机制以及建立在此基础上的政治体制、文化体制和其他社会体制，都要依照以人为本的原则进行设计和安排。

（二）坚持全面协调发展，促进社会公平和正义

坚持全面发展，就是指经济、政治、文化和社会的其他方面都要发展，不能有片面性，不能只注重一个方面而忽视和削弱其他方面。经济的发展是实现和谐社会的物质基础；政治的发展，包括民主的健全和法制的完善，是和谐社会的政治保障；文化的发展是构建和谐社会思想基础和智力支撑。构建社会主义和谐社会，不但要求社会全面发展，而且还要求协调发展。协调发展就是指政治、经济、文化和社会的其他方面的发展要相互适应、互相促进和相互配合，不能顾此失彼。构建社会主义和谐社会，还要实现区域协调发展。地区之间关系的和谐与否涉及地区之间人民的利益，它不仅影响到地区之间人民的和谐，甚至会影响到国家的长治久安和整个民族的凝聚



力，影响到各族人民的国家认同、民族平等和民族团结，所以，社会和谐是建立在区域协调发展、各民族共同富裕的基础之上的。中央已经明确提出了促进地区协调发展的战略布局：即坚持推进西部大开发，振兴东北等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区加快发展，形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局。

（三）坚持可持续发展，实现人与自然的和谐

人类的生存与发展依赖于自然，同时也施加影响于自然的变迁，反过来自然的变迁也影响和制约着人类的生存和发展。人对自然的合理利用，可以创造一个持续发展的环境；反之，滥用自然、破坏自然，则会遭到自然界的惩罚和报复。对于那些生态环境比较脆弱的地区，如我国的西部民族地区，这种人、社会与自然的息息相关更为明显。人对自然滥用到什么程度，也就会受到自然界什么程度的报复和惩罚。马克思主义认为，人与自然的关系是人类存在和发展的永恒主题，人与自然的关系和人与人的关系是互为前提和互相制约、互相影响的，人与自然界的和谐与人类本身的和谐是理想社会的两大基本特征。我国人口众多，人均资源不足，生态环境承受能力差，而且目前我国经济增长方式还是粗放型的，资源、环境和生态破坏严重，可持续发展面临巨大的压力和严峻的形势。因此，我们要实现人与自然界的和谐共生，互相促进，要坚持可持续发展的战略，处理好经济建设、人口增长与资源开发利用、生态环境保护的关系，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态环境良好的文明发展道路，做到人与自然的和谐发展。

总之，和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会，是充分保障全体公民平等享有社会政治、经济和文化权利的社会，是不但讲究



全体成员之间机会平等，而且更加强调结果平等的社会。因此，构建和谐社会也对我国新形势下的民族平等事业提出了更高的要求。

二、构建社会主义和谐社会赋予民族平等新的时代内容

民族平等是历史的、具体的，它的内涵、侧重点在不同的国家和社会制度下有不同的表现形式，也随着时代特征和时代任务的不同而发生相应变化。我党总结改革开放的经验后提出来的构建社会主义和谐社会的新思想，其原则、内涵和特征以及实际工作中的具体措施，都对民族平等提出了新的要求，赋予了中国特色社会主义民族平等理论以新的内涵。

（一）以人为本，提高各民族拥有平等权利的能力

坚持以人为本，激发各民族建设和发展中国特色社会主义的积极性，形成各族人民都各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会，是和谐社会的首要原则和根本着眼点。这就包括两个方面的含义：

首先，是更加强调全体成员在发展上的平等。各民族成员在政治、经济、文化、社会发展的机会面前人人平等，没有任何权利只允许某些民族成员享有，或者限制某些民族成员承担或少承担甚至不承担义务。在统一公平的市场规则下，各个民族开展良性而又健康的竞争，在公平竞争中，都拥有同样的发展权利，都能够取得合乎平等原则的收益和权利，同时又不至于拉大差距。

其次，是各个民族不管发展程度如何，都拥有生存、安全、健康等方面的需要和权益，以及作为人的价值、尊严、社会地位方面的需要和权益。这是各民族不可或缺的基本权利。

再次，更为重要的是，和谐社会强调均衡提高各民族成员



之间在平等权利上的行为能力，即提高各民族在同样的发展机会面前拥有平等的把握能力。国家还要通过特殊的政策、灵活的措施、优惠的办法帮助处于弱势的成员，实现事实上的平等，也就是要更加强调保障各民族成员在发展的过程和结果方面事实上的平等。

（二）各民族协调发展，实现民族间的平等和正义

和谐社会是一个公平正义的社会。实现各民族的公平正义，是和谐社会的本质要求。民族平等是民族公平正义的基础和核心，公平正义是平等的实际表达方式。一个各民族严重不公平和不平等的社会，就会引发各种社会矛盾，很难说是一个和谐的社会。我国现阶段民族间的公平正义和协调发展主要表现在各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展上，这也是中国共产党民族政策的根本出发点和归宿。当前，由于地理条件限制、发展基础薄弱、市场开发条件差、自身发展能力弱等原因，民族地区经济社会发展与先发展的民族和地区相比仍然有相当大的差距。构建社会主义和谐民族关系必须以促进各民族共同繁荣发展作为重要目标，加快少数民族和民族地区经济社会发展，逐步缩小发展差距，实现区域协调发展，最终实现全国各族人民的共同富裕。我国现阶段民族间的公平正义和协调发展还表现在对少数民族弱势群体的救助和补偿上。依据民族平等原则，我国各民族在政治上和法律上的地位都是平等的，都享有同样的权利，承担同样的义务，但是由于少数民族相对而言处于发展滞后的弱势地位，欠缺竞争实力，在享有权利和承担义务的过程中，以及在竞争结果上，存在着差距，存在着“事实上的不平等”。比如，我国各民族成员都享有接受义务教育的权利，但在民族地区，由于教育的基础设施、师资水平、教育信息等方面的原因，少数民族在接受义务教育的过程



中存在着一定差距,不可能达到发达地区的程度,而学生的成绩与汉族地区相比在整体水平上也有较大的差距,这还不包括因经济困难而辍学的因素。部分民族的“事实上的不平等”涵盖了政治、经济、文化、社会生活等各个方面。因此,构建和谐社会,实现社会的全面协调发展,就必须通过建立救助和补偿机制,消除这些“事实上的不平等”,使各民族、各社会成员能共同发展。

(三) 加强民族地区的生态建设,实现人与自然的和谐共处

西部地区是中国经济社会发展相对落后的地区,与东部地区相比,面临的发展压力和构建和谐社会的任务更为繁重。西部民族地区的生态环境又是我国生态破坏类型最多、范围最广、程度最深的,因而也是最脆弱的地区,严重地影响着人们的生存状况和地区经济社会的发展。如土地沙质荒漠化、水土流失趋势日益严重。我国沙漠及沙漠化土地主要分布在宁夏、甘肃、青海、新疆、内蒙古等少数民族居住区,仅新疆就有42万多平方公里的沙漠,约占全国沙漠总面积的2/3,占新疆总面积的1/4。西部民族地区是中国水土流失的重灾区,其中南方的长江上游和珠江上游石灰岩山区及泥石流山区、占宁夏全区2/3的南部山区、甘肃的陇东黄土高原区都是水土流失严重的地区。随着自然环境的衰退,水土流失的面积在不断扩大,如广西有些地方水土流失面积已占土地面积的一半。水资源和水生态破坏严重。新疆维吾尔自治区全区湖泊面积比20世纪50年代缩小了大约4952平方公里。我国最大的内陆河塔里木河,由于上中游过量引水灌溉农田,使下游完全断流,实际干流由130公里缩短为100公里,罗布泊也于20世纪50年代干涸。水质不断下降也是西部民族地区水生态的一个大问



题,一些地区的水质矿化、恶化。污染严重,甚至使人畜的饮水发生严重困难,森林和草原生态破坏严重。造成这些严重问题的根源既有自然本身的问题,更有人为的因素。当地少数民族对自然资源的过度开发和不合理利用是其中重要原因。而且换个角度看,西部自然资源的开发利用,帮助了东部地区的快速发展,为国家的经济建设作出了贡献,也付出了沉重代价。从这个意义上说,加强西部生态环境建设是对少数民族的一种补偿。因此,加大国家财政转移的力度、建设山川秀美的西部地区是我们均衡全国发展,实现小康社会、和谐社会的重要任务。我们要构建的和谐社会,是实现生态安全、可持续发展的社会。对于西部少数民族地区而言,要创新发展理念、发展思路 and 评价标准,走新型工业化道路,必须解决好两大问题:一是经济建设对资源和生态环境产生的压力与破坏;二是资源与生态环境保护对经济建设的支援。经济建设和环境保护这两大问题的最终解决要依靠转变发展模式,在开发中保护,在保护中开发,把开发与保护统一到可持续发展上来,使西部民族地区实现区域经济模式由粗放式的资源开发型向保护资源、保护环境、提供环境效益产品的生态型转变,克服将保护生态环境与促进经济增长对立起来,以及为追求政绩与部门利益而对资源进行非理性开发的短期行为。

第五节 新形势下我国民族平等的思路

一、民族平等面临的新形势

当前,我国民族平等问题面临新的形势。首先是社会主义初级阶段的基本国情。现阶段我们处理一切问题都要以国情为



出发点,实现民族平等也不能够脱离国情。其次是社会主义市场经济体制的建设。民族平等追求既要符合市场经济的规律,又要致力于消除市场经济给民族关系带来的负面影响。再次是全面建设小康社会和构建和谐社会的时代任务、战略部署和目标。这个战略部署给民族平等提出了新的要求,赋予了新的内涵。在社会主义初级阶段,市场经济体制无疑是解放和发展生产力的一个最有效途径,通过公平竞争规则的确立和规范,形成特有的激励机制,调动各方面的积极性,更好更快地发展生产力。要使竞争健康发展,就要有公平的规则,使各市场主体拥有平等的机会。但机会平等必然导致结果的不平等和差距的拉大,这与社会主义本质相违背。所以,我们在民族平等问题上必须正确处理机会平等和结果平等的辩证关系,既保证各民族公平竞争,调动各民族的积极性,又不至于造成民族间过大的差距。一方面,应当贯彻各民族机会平等的原则,创造和保障各民族平等竞争的环境,以刺激和促进生产力的快速发展,允许民族间存在适当的差距,但同时这种差距应当以不至于造成两极分化为限度。而且单单提供公平竞争的机会是不够的,人们必须有均等的竞争能力和条件。如前面述及,机会平等包含两方面的含义,一是机会对所有的人不存在歧视地开放,二是进入公平竞争的起点条件应当均等。如同拳击赛中规则是平等的,但双方选手还要处于同样的重量级上。我们应当十分重视提高少数民族的竞争能力。另一方面,社会主义原则理想不能丢,公平正义和各个民族的彻底平等是社会主义的根本追求。而且,全面建设小康社会、构建和谐社会的战略要求我们要比以往任何时候都更侧重于少数民族和民族地区的经济发展和各项社会事业的全面进步,更加重视对少数民族发展的扶持,更加重视先进地区和民族对后进地区和民族的帮助,更加



注重地区之间、民族之间的均衡协调发展，防止差距进一步拉大，逐步缩小以至最后消除民族之间的差距，以求各个民族在政治、经济和文化等方面的权利和利益的结果平等的日趋实现。但这种发展水平的拉平应当以不损害效率和生产力的发展为限度。民族平等实践的经验教训都昭示我们：为了发展而造成两极分化和为了平等而损害效率，都是不利于民族利益的，因而也都是不可取的。

二、加强民主政治和法制建设，保障少数民族平等权益

在新的形势下，要进一步加强民族地区的民主政治和法制建设，从政治、法律、制度上保障少数民族享有平等的权益。市场经济要求每个人、每个民族都公平竞争，以实力来说话，但决不能以机会平等的原因或者以市场经济公平竞争的借口而使发展滞后的民族不能享有应有的基本权利。在这方面即使有一点点的不平等，也是与社会主义原则不相容的，都会极大地伤害少数民族的感情。政治、法律、制度规定着民族平等的原则和实现方式。各个民族基本权利的完全平等必须得到政治、法律的确切保护。因此，在社会主义初级阶段，必须大力推进社会主义民主建设，健全社会主义法制，为实现民族平等创造先决条件。

（一）完善民族法律体系

社会主义初级阶段是社会主义民主法制仍旧不健全的阶段，仍旧负有加强民主法制建设的巨大任务。在社会主义初级阶段，民族地区政治和法制建设的余地更大，完备的民主政治和法律制度是实现平等的前提条件；社会主义市场经济也需要与之相适应的民主政治和完备的法律体系；民族地区的全面小康社会就包括政治文明建设；和谐社会更是一个民主法制的社



会。社会生活的和谐，必须有稳定安宁的社会政治环境和有条不紊的社会生活秩序，而维护这种秩序的基本工具就是法律和制度。民主政治建设首先要保证各民族成员具有平等的政治地位，这是民主的基本前提。实现人民群众当家做主，这也就意味着要充分尊重各民族成员的独立人格和平等的民主权利，充分尊重并维护各民族成员平等的社会知情权、社会参与权、意志表达权和民主监督权，在民主得到充分发扬的基础上，使民族地区各方面的积极因素得到广泛的调动。维护法制，实现依法治国，首当其冲的是保证各民族成员具有平等的法律地位，使整个社会的运转服从于法律的权威。平等的法律地位是民族平等理论的一个重要原则，构建和谐社会，将更多地关注少数民族，关注弱势群体，制定相关的法律和政策措旆，通过依法治国，用法律的手段确保平等权利的实现。

在实际工作中，民族地区政治和法制建设就是民族区域自治法的完善、贯彻。民族区域自治法实施以来，对于保障少数民族管理本民族事务的自治权利，促进民族自治地方的经济发展和社会进步，发挥了很大作用。但是在新形势下，一些规定已经与现实情况不相适应。特别是在有关国家和东部地区对民族自治地方的帮助和支持的法律规定上，需要进一步完善和改进。比如在促进民族地区经济结构的调整方面，在加大财政转移支付力度方面，在加强民族地区基础设施建设方面，在金融支持方面，在环境保护和生态建设方面，在对口支援方面，等等。对民族区域自治法的修改和以前相比，要把民族地区经济社会的全面协调、迅速持续发展作为重点。民族地区政治和法制建设还应包括加强与民族区域自治法相配套的法律法规的制定和配套建设。民族区域自治法是关于民族问题的基本法，内容比较原则而不具体，它需要一系列的各个方面配套的法律、



法规、办法对之加以贯彻实施。修改后的民族区域自治法规定：“国务院及其有关部门应当在职权范围内，为实施本法分别制定行政法规、规章、具体措施和办法。自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会结合当地实际情况，制定实施本法的具体办法。”^①

（二）培养选拔民族干部

少数民族干部是党和政府联系少数民族群众的重要桥梁和纽带，是做好民族工作的重要骨干力量。做好培养、选拔、使用少数民族干部的工作，建设一支政治坚定、业务精通、善于领导改革开放和社会主义现代化建设、深受各族群众拥护的高素质少数民族干部队伍，对于加快少数民族和民族地区经济社会发展、推进我国民族团结进步事业、维护祖国统一和社会稳定，具有决定性意义；造就一支德才兼备的民族干部队伍对于解决民族问题、实现民族平等，具有关键性的作用。这些已经被中国革命和建设的长期实践所证实。在新形势下，面临现代化建设的时代任务，培养和选拔西部民族干部显得更为重要。新时期我国民族干部工作面临新的形势，随着社会主义市场经济体制的建立和公务员制度的实施，当前干部管理体制在逐步引入竞争机制，这就产生了一个如何正确处理干部选拔上的竞争与兼顾民族干部的照顾政策的关系问题。在干部遴选和使用上，竞争是必然的趋势，这有利于任贤选能，有利于保障公正高效的政治运行机制。当今社会的竞争，从某种意义上说是人才的竞争，是领导者才能和民族素质的竞争。但是少数民族民族干部普遍竞争力比较弱，在获得非基本政治权利的竞争

^① 《中华人民共和国民族区域自治法》。中国民主法制出版社 2001 年版，第 12 页。



中处于劣势是不争的事实，而现实中当前的民族干部对于民族发展和国家稳定都有着特殊的作用，是不可或缺的、难以替代的。因此，当前的民族干部工作具有一定的特殊性。在一定时期内，在社会主义初级阶段，在市场经济条件下，民族干部的成长仍然需要一定的照顾。通过照顾增强其竞争能力，以最终使其能够平等地享有获得非基本政治权利和把握发展自己的机会。这是时代赋予的挑战，应当敢于迎接这个挑战，善于解决这个问题。新的形势和任务对培养选拔少数民族干部提出了更高要求，必须选拔与新形势和新任务相适应的新型干部。过去在相当长的时期内，主要是从革命的需要、政治的需要来培养选拔少数民族干部，这在当时的时代背景下是必要的。但由此也使得干部职能和结构不尽合理，党政官员多，技术干部少；政治上已经成熟，经济上却不在行。面对建立社会主义市场经济体制、全面建设小康社会和构建和谐社会的战略任务，必须逐步改善民族干部结构和行业部门分布，培养选拔大批科技和经济管理上的行家里手，为民族地区的发展繁荣提供坚实的人才基础。因此，新形势下的民族干部选拔工作还要注意质和量的关系。“为适应社会主义现代化建设和改革开放的需要，各级党委要以更大的力量，进一步加强少数民族干部，特别是中高级干部和各种科技、管理人才的培养。”^① 培养选拔少数民族干部，既要注重“量”更要注重“质”。在“质”的问题上，既要注重整体素质的提高，也要注重个体素质的提高。要根据少数民族和民族地区经济社会发展的实际需要，制定和实施民族地区人才发展专项规划，建立健全人才管理工作机制，

^① 《新时期统一战线文献选摘》，中共中央党校出版社2002年版，第39页。



采取多种手段和方式帮助民族地区更多地培养经济社会发展急需的企业经营管理人才、专业技术人才和技能人才,不断提高人才素质、优化人才结构。要努力消除束缚人才合理流动的体制性障碍,制定更加优惠的政策,采取灵活多样的措施,创造良好的用人机制和环境,鼓励、支持和吸引各级各类人才到民族地区发展创业,贡献聪明才智。在建立社会主义市场经济体制和建设全面小康社会的过程中,要加大少数民族干部的培训力度,形成规范化、制度化的机制和渠道。长期以来,各地在培训民族干部方面做了大量工作,取得了很大的成效,应当认真总结经验。要把这些经验做法纳入整个干部队伍的培训和干部教育的总体规划中,并根据社会主义市场经济体制、全面建设小康社会、构建和谐社会的要 求,调整培训内容,创新培训方式,组织民族干部学习科技知识、管理知识,使之掌握科学的工作方法,不断提高其领导经济工作的能力,以适应新时期所面临任务的需 要。只有这样,才能够提高整个民族干部队伍的素质,才能够增强民族干部适应新形势的能力,才能够为最终实现民族平等提供足够可靠的人才保障。

三、在经济领域正确把握机会平等和结果平等

(一) 构建良好的环境和秩序

在社会主义初级阶段,应当积极鼓励公平竞争,努力为各民族平等竞争提供保障。要以相互帮助、彼此学习、共同繁荣为根本目的,积极促使各民族在竞争中求发展。在西部大开发中,要尊重市场经济规律,建立各民族公平竞争的市场机制。西部大开发是中央从全国整体性发展大局着眼,考虑西部民族的发展差距,并力图实现西部民族地区跨越式发展,促进各民族共同繁荣的新思路和大战略,是在我国市场经济逐步建立、



市场经济有了一定程度的发展的基础上进行的,因此,大开发和大发展始终受市场经济规律的约束,只有自觉学习掌握并灵活运用市场经济规律,才能实现大开发和大发展。在西部开发战略的实施过程中,西部民族地区必须把对市场经济规律的学习和掌握运用放在非常突出的位置。在发展社会主义市场经济的条件下加快开发西部地区,要有新的思路,要适应建立社会主义市场经济体制的要求和新的对外开放环境,充分考虑国内外市场需求的新变化,按客观经济规律办事。建立社会主义市场经济体制是一场广泛而深刻的革命,它将推动包括经济、政治、文化在内的整个社会生活的变革,引起人们精神道德、价值观念、生活方式的重大转变。西部民族地区要在西部大开发中有所作为、行动上有所突破,首先要在思想上有突破,要有改革意识、市场意识、金融意识、科技意识和信息意识,还要研究制定与市场经济规律相适应、适合少数民族和民族地区特点的新政策,并努力去实践和开拓。西部少数民族也要丢掉等、靠、要的依赖思想,努力更新观念,创造条件,既勇于竞争,又善于竞争,力争在竞争中全面发展自己。

(二) 加大支持西部民族地区发展的力度

解决民族地区的困难和问题,缩小民族地区与其他地区的差距,归根到底要靠发展经济。一是加强道路、通信、电网等基础设施建设。各级政府都要给予支持,中央财政性建设资金和政策性银行贷款要增加这方面的比重。二是发挥民族地区的特有优势,加快发展农牧业、农牧产品加工业、旅游业等特色经济和优势产业,科学规划、合理开发矿产资源。国家重要资源开发项目要向民族地区倾斜。三是加快体制机制创新,进一步扩大开放。沿边民族地区要利用地缘优势,发展边境贸易,办好边境经济合作区。四是处理好经济发展与生态环境保护的



关系，搞好生态建设和环境保护。国家要建立生态环境保护和建设补偿机制。五是加大民族地区扶贫开发力度，特别要加大对特困民族地区、边疆民族地区的支持力度。要切实把握好两个环节。

第一个环节是提高少数民族参与竞争的起点和能力，力争实现竞争过程的平等。加大扶持国家力度是提高民族地区竞争起点、加快民族地区发展的重要保证。国家要大幅度增加投资，在发展战略上实施向西部民族地区倾斜的政策，改善西部经济环境和投资环境，以国家投资带动更大规模的社会投资、国内外投资和东部较发达地区的投资。《民族区域自治法》对加快民族地区发展作了专门规定：上级国家机关从财政、金融、物质和技术等方面，帮助各民族自治地方加速发展经济和文化建设事业；国家加大对民族自治地方的金融扶持力度。国家优先在民族自治地方安排资源开发项目和基础设施项目。上级财政逐步加大对民族自治地方财政转移支付力度，增加对民族自治地方的投入，等等。一是基础设施状况是经济社会发展的最基本条件，决定着发展的速度和质量。而基础设施建设薄弱一直是西部民族地区加快发展的“瓶颈”。应加大对西部民族地区的投资，力争上一批重要项目，使水利、交通、能源、市政等设施尽快完善，特别是要配合青藏铁路、西气东输、西电东送、水利枢纽、高速公路干线等具有全局战略意义的工程，使民族地区丰富的资源更多、更顺畅地进入全国统一的大市场。抓紧通信、网络、广播、电视等基础设施建设，促进信息化发展，以此带动工业化。加强农村基础设施建设，抓好村村通电、通柏油路、通电视电话工程，解决引水用水问题，改善医疗卫生条件，提高农民医疗保障水平和健康状况。要加快西部民族地区经济结构调整的步伐，促使其走出一条适应地区



实际情况的新型工业化道路。改革开放以来,民族地区经济发展水平有很大提高,历史上遗留下来的落后面貌已发生根本转变,但经济结构却仍待改善。由于民族地区地理位置因素,工业化、城市化水平普遍较低,农牧产业仍然以资源密集型为主,工业结构也偏重于采掘工业、原材料工业及农畜矿产品加工业等资源密集型产业。民族地区经济结构尚不合理,加之投资规模小,消费水平低,居民收入少,又决定了企业和个人自我发展能力差、发展起点低,对政府的依赖性强。西部比较恶劣的经济环境要求国家在经济转型上给予更大力度的扶持。要采取措施,使西部走出一条:坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的新型工业化路子。二是治理西部自然环境,加强民族地区生态建设。西部民族地区是我国主要河流的源头和上中游,是中华民族共同的生态屏障,加强西部生态环境保护和建设既关系到西部少数民族的生态利益,也关系全国各族人民的共同利益,是全国实现现代化的一项根本保障,也是民族地区加快发展的基础性战略任务。现阶段,要实施好天然林保护工程,促进自然保护区建设,贯彻好中央提出的“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈”的方针。继续实施风沙源治理工程,遏止对江河湖泊水資源污染和水退沙进的局面。要改变过去对自然资源无偿使用的做法,形成有利于生态环境保护和资源合理利用的价格体系,建立可再生资源的经济补偿机制,使生态环境的保护和建设建立在公平公正的基础上。三是要加大西部民族地区的扶贫力度,努力消除贫困。在民族地区面临的生态环境恶化、经济社会发展滞后等诸多生存和发展的挑战中,最突出、最大的挑战是少数民族大面积的贫困。贫困导致了缺乏受教育机会、就业机会,缺乏



竞争能力、自我发展能力和获得政治、经济收益的能力，给少数民族和民族地区的进一步发展带来了深远的影响和制约。消除贫困对于改变少数民族生存境况、提高竞争能力非常重要，因此，仍然是现阶段民族地区的一项迫切任务。在新形势下，国家在扶贫方式和方法上要有新思路，变救济式扶贫为以开发式扶贫为主，实现帮助发展与救济生存相结合。这样才能既保证少数民族生存的基本权利，又不损伤机会平等的公平规则。要转变扶贫的目标，由过去的解决极端贫苦人口的生存和温饱问题转向重点关注贫苦人口的发展问题，扶贫资金重点投向大力发展贫困民族地区基础设施和改善自然环境、经济条件上，投向帮助发展生产、增加收入和提高人力资源素质上；重视教育扶贫，在学校建设、师资培养和学生学杂费收费等方面加大教育扶贫的力度。从根本上提高贫困人口的生存能力和自我发展能力。四是保障少数民族平等地接受教育的权利，大力发展西部地区的教育，提高少数民族把握机会、参与竞争的能力。发展教育，提高人口素质，是民族地区发展的根本，也是民族自身发展的根本。教育是一个民族、社会进步程度的重要指标，也是提高少数民族整体素质和创造能力的最根本手段。提高少数民族素质，核心就是提高其科学文化素质。只有教育得到充分发展，才能够为经济发展和社会进步提供先决条件，才能改善少数民族发展的基础状况。现阶段，要坚持民族教育平等原则，继续对少数民族实施教育倾斜政策。这是不容置疑的。在教育方面，尽管主体民族对给予少数民族优惠政策，如在高考中给予少数民族学生适当的分数照顾、高等学校对民族贫困学生给予学费减免等有一些意见，但坚持教育适当向少数民族倾斜的思路不能够动摇。另外，应建立和完善民族地区和非民族地区的教育资源配置的平衡体系，变单纯的民族身份优



惠为民族身份与居住地域的综合协调优惠。随着社会的发展,受惠群体在价值取向、自身发展程度、各方面条件改善上发生了变化,民族差异在横向(民族之间)和纵向(单个民族内部)上也发生了变化,社会分层和资源配置面临着重新组合和分配,原来制定的少数民族优惠政策在政治、经济、文化和资源配置等方面与社会现实和公平正义的原则出现了冲突,在照顾的程度和地区范围上做些合乎现实的调整是必要的。对少数民族考生降低分数线优惠政策和收费标准的实施,应该打破传统的单一的以民族成分划分的标准,兼顾民族间的地域差异、经济水平差异、文化差异、社会阶层差异以及少数民族受惠群体融入主流社会程度的差异,从多个维度进行综合考查,以差别对待的原则来对待差异和多元化。除了民族差异外,由于其他差异造成的弱势群体也应该享受相关的优惠政策。比如,对边远贫困民族地区基础教育资源薄弱的汉族考生,根据当地的实际情况,也可给予适当降分和降低收费标准照顾。再比如,国家应对社会的基层弱势群体和对国家有特殊贡献的社会群体实行优惠政策,新疆生产建设兵团的汉族考生就应给予适当的照顾。对于教育的平等权利,国家已经有明确的法律规定,但由于经济发展的差距,少数民族在接受教育的过程中还不同程度地存在着“事实上的不平等”。因此,首先要确保义务教育阶段的平等机会,建立由国家承担义务教育投入的管理体制。其次要加强民族地区农民劳动力的培训,培育农村能人,提高其创业和进城务工、就业的本领。要把普及教育和人才培养结合起来,既要培养西部地区急需的人才,又要整体提高少数民族干部群众的文化素质,使他们树立市场经济观念,熟悉市场经济规律,增强他们参与竞争的能力。但另一方面,还应认识到,这种优惠政策只是社会主义初级阶段国家为了平



衡主体民族和少数民族之间的发展而实施的过渡时期的暂时性政策。对少数民族群体来说，还应加强自身的建设和发展，靠自己的力量实现真正的教育平等。

第二个环节是对竞争结果的调整。调整国民收入再分配格局，使西部民族地区获得更多的收益，并平等地享受国家发展的成果。公平和效率是一对矛盾，在实际生活中，不可能完全做到公平和效率的兼顾。是优先考虑公平，还是优先考虑效率，还是选择其他的结合方式，理论界也有不同的观点。我们党也有一个随着市场经济的发展程度而不断深化认识的过程。党的十四大提出要“兼顾效率与公平”。党的十六届四中全会从构建社会主义和谐社会的高度，提出要“注重社会公平”。党的十七大提出“初次分配和再次分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”。这一要求是就全国而言的。就少数民族地区而言，还需要进一步强化效率，这符合少数民族地区经济社会发展的实际和客观需要。从经济发展的历史趋势来看，只有物质财富更加丰富时，才会公平，越是在不发达的阶段，收入分配越不公平。只有到未来的共产主义社会，物质财富极大丰富，全社会也才能达到最大的公平。公平的最终实现要以效率的极大提高为基础。经济发展滞后的少数民族地区强调效率优先是必要的、合理的，有利于增强民族地区的竞争意识，改变人们效率意识不强、平均主义思想严重的问题；有助于提高全社会的经济效率，促进经济的快速发展，真正建立和完善市场经济的运行机制，充分调动方方面面加快发展的积极性，把“蛋糕”做大，与此同时，做好再分配工作，实现改革发展的成果共享，达到公平。



四、坚持民族文化平等，保护民族生态文化

坚持民族文化平等，保护民族文化生态，可以为完成新的时代任务提供强大的精神动力和智力支持，能够更有效地为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会服务。这是完成时代新任务不可或缺的文化因素。

在实施促进少数民族发展这一社会工程中，必须处理好培育、提高民族发展自主性和加大外部支持、支援力度的关系。在促进少数民族的发展过程中一定要使受益群体理解发展安排，接受发展成果。而方法并不单单是在再分配环节上实现财富在各民族社会之间的分配均衡化，更重要的是要通过倾斜性政策，提升发展滞后的民族的自我发展能力，实现各民族自我发展能力的均衡。这就需要实现三个方面的转变：首先，坚持以人为本，尊重、理解少数民族在民族自身发展问题上的观点和主张。其次，坚持观念创新，举措创新，改变传统的生产力单一进化观念。现代发展理念认为，每一种文化都是文化主体与自然界长期适应的结果，因而每一种文化都有不可替代的价值。很多少数民族的文化都蕴涵着朴素的生态环保理念、人与自然和谐的理念。因而，促进少数民族的发展应该进行观念创新，立足于民族生态环境和民族文化传统，破除同一发展模式的束缚，选择因族而异的多样化发展模式。再次，在发展中承袭民族文化。对一些经济类型简单、脆弱的民族来讲，生产方式的改变将意味着传统文化支撑基础的丧失，所以在实施促进少数民族发展的政策中，必须同时考虑如何在发展中传承和繁荣民族文化的问题。

（一）尊重少数民族文化权利，保持文化的多样性

每个民族都有自己独具特色的民族文化，都以自己的特质



为中华民族文化增添了亮丽的色彩。民族文化的多样性是中国几千年历史沉淀下来的巨大财富,保护她不仅是对少数民族文化权利的尊重,而且是在珍视属于中华民族,乃至全人类共同拥有的宝贵资源。“对于自然生态环境脆弱、民族文化传统非常独特、少数民族分布集中的民族地区来说,如果只是一味地单纯注重经济发展,在全面建设小康社会进程中忽视对自然环境,特别是对民族文化生态环境的保护,我们不仅将丧失中华民族的宝贵遗产,而且还将丧失中国最具竞争力的发展空间和发展领域,更为严重的是其发展的结果将导致民族多样性的退化甚至丧失。”^①这不仅是对少数民族文化权利的侵害,而且是对人类共同资源的掠夺。因此,我们要在大力进行经济建设的同时,保护并发扬光大少数民族文化,使经济社会发展与人类文明互为因果,共同前进。

(二) 尊重少数民族文化权利,发展民族文化

文化是一个民族的重要特征,是一个民族发展的内部动力和精神支持;文化的平等权利是民族平等的一个十分重要的组成部分。在建立社会主义市场经济体制、全面建设小康社会和构建和谐社会的进程中,维护民族文化平等权利应当积极发展民族文化,改变其所处的弱势地位。一方面,少数民族自身要与时俱进,充分利用现代化手段不断丰富、创建和发展民族文化;另一方面,国家应投入相应的资金,制定相应的政策,帮助民族地区建设文化基础设施、培养文化人才、发掘和整理传统文化和古籍。还要尊重民族风俗习惯。民族风俗习惯是一个民族在长期的历史发展过程中所形成的生活方式,它与民族的

^① 胡鞍纲:《民族地区全面建设小康社会的战略构想及政策建议》,《民族研究》2003年第3期。



心理、文化、思想感情有密切的联系。一个民族常常会把其他民族对本民族风俗习惯的态度看做是对自己民族的态度。因此，尊重少数民族风俗习惯，就是尊重少数民族人民，就是尊重民族平等，就是尊重民族感情。尊重少数民族风俗习惯，才能够正确处理民族关系，才能够使各民族和谐相处。

总之，在建设中国特色社会主义的过程中，我们始终要充分认识做好民族工作的重要性和紧迫性，进一步增强做好民族工作的责任感和使命感，更加自觉、更加主动地处理好汉族和少数民族、少数民族之间以及各民族内部成员之间的关系，不断巩固和发展社会主义民族关系，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。只要我们遵从民族平等的基本原则和基本原理，处理好机会平等和结果平等的关系，扎扎实实地工作，诚心实意地帮助民族地区，就一定能够实现巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，促进各民族共同繁荣进步的目标。

第七章 科学发展是解决民族问题的根本途径

民族差异是民族问题存在的最基本的因素，这一基本因素与民族主义、国家民族政策等因素复合交织在一起，使民族问题在不同的空间和不同时代呈现出不同的特点。当代的民族问题表现在民族内部、民族与民族之间、民族与国家之间三个方面，又表现在政治、经济、文化和社会交往四个层面，其中经济层面的问题更为突出。当代中国民族问题说到底民族发展的问题，即少数民族和民族地区强烈发展的愿望与自身发展能力不足的问题，与发达地区发展差距的问题，以及如何加快民族地区经济社会全面和谐发展，实现各民族共同繁荣的问题。解决中国当前的民族问题，应以加快少数民族和民族地区的经济社会发展为重点。少数民族和民族地区的经济社会发展问题事关中国当前民族问题的解决，必须以科学发展观为指导，选择科学发展之路。



第一节 民族发展是协调民族关系的需要

一、民族发展是协调区域经济发展的内在要求

我国少数民族人口相对较少，语言、文化各异，民族地区又一般地处偏远，大多自然环境恶劣，远离政治、经济、文化中心。因此，旧中国少数民族地区经济面貌十分落后，生产力水平低下、生产方式原始，少数民族生活极为贫穷，经济结构单一，生产关系类型多样。新中国成立后，少数民族经济有了巨大发展，但由于历史起点较低，仍落后于全国经济平均发展水平。改革开放以来，民族地区经济虽然有了长足的发展，但由于民族地区经济社会发展是在相当落后的情况下进行社会主义现代化建设的，面临着改造自然经济、加快工业进程和追赶知识经济的多重任务。而且由于传统的和现实的、自然的和社会的诸多因素的影响和制约，少数民族地区社会经济与沿海及内地发达地区的差距日趋扩大。此外，由于民族地区长期以来商品经济不发达，人们的市场观念淡薄，掌握不了瞬息万变的市场变化，从而造成了国际交往中的利益流失，加大了与其他地区发展中的差距。从现阶段我国区域经济发展层次和水平上看，我国各地区、各民族间的发展很不平衡，呈现出发展层次的多样性。一些西部民族地区（小范围意义上的）仍未完全摆脱贫困，尚未达到小康水平。因此，在民族地区的发展中，经济发展是最主要、最核心的内容，是决定民族地区全面发展的前提和基础。邓小平曾特别指出：“实行民族区域自治不把经济搞好，那个自治就是空的。少数民族是想在区域自治里面



得到些好处，一系列的经济问题不解决，就会出乱子。”^①“在新的历史时期，搞好民族工作，增加民族团结的核心问题，就是要积极创造条件，加快发展少数民族和民族地区的经济文化事业，促进各民族的共同繁荣，这既是少数民族和民族地区人民的迫切需要，也是我们社会主义民族政策的根本原则。”^②民族地区的基本现状决定了民族发展权的内容必须以民族经济发展权为核心。民族经济发展权包括民族自治地方的经济管理自治权、国家关于发展民族地区经济的特殊措施等方面。在民族经济发展权上，法律不仅赋予了少数民族和民族地区在民族贸易、税收、金融、投资、信贷、经济技术协作等方面广泛的权利，还规定了国家上级机关对民族地区经济发展帮助的权利，以及发达地区对少数民族欠发达地区的对口支援、扶持。此外，党和国家不断地出台对民族地区的优惠政策。民族经济发展权法律应该把经济建设作为民族地区加快发展的中心任务，为实现民族地区经济社会的全面进步制定好发展的战略目标和规划。民族地区与其他地区相比具有自己的特殊性，所以不仅需要规范这些地区正常的经济生活秩序，制定保障市场经济中的公平竞争等方面的法律，更需要制定保证这些地区经济迅速发展，在较短时间内接近或赶上国内的平均发展水平的民族经济法律。只要在坚持国家法制统一的前提下，针对民族地区的民族特点和地区特点，民族自治地方通过充分的经济立法，就一定能促进民族地区的经济持续发展，改善民族地区的发展状况，逐步缩小地区间差距，使民族地区接近或达到全国平均发展水平，实现区域经济的协调发展，我国的国民经济才

^① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第167页。

^② 国家民委编：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社1994年版，第251页。



算真正走上了健康的发展道路。

二、民族发展是构建社会主义和谐民族关系的要求

民族平等是马克思主义处理民族关系、解决民族问题的一项基本原则。我国是一个统一的多民族社会主义国家，民族平等和民族团结在我国至关重要，它是调整民族关系的基本政治原则和法律原则。民族平等是我国社会主义新型民族关系建立和形成的基础，是加强民族团结、促进各民族共同繁荣的基本前提；民族团结则是实现国家统一、社会稳定的政治基础。各民族共同繁荣是民族关系所要达到的结果。

我国政治、法律上虽然规定了公民享有平等的权利，但由于民族地区经济社会发展滞后，各民族在现实生活中处于不同的地位，少数民族在享受权利时存在着“事实上的不平等”的问题。目前，我国民族问题集中表现在少数民族和民族地区要求加快经济文化的全面发展上。少数民族只有享有广泛发展的权利，才能在法律许可的范围内进行全方位的发展实践活动。赋予少数民族全面发展的权利和自由，使少数民族欠发达地区利用后发优势获得“超常规、跨越式发展”，逐步缩小地区间的差距，就能首先实现各民族经济权利上的平等，进而实现政治、法律上的平等权利，最终达到各民族“事实上的平等”。民族发展权不仅能确认发展的成果，维护少数民族发展的合法利益，反过来，在民族发展权保障下获得发展的利益又会进一步充实发展的权利，不断扩大发展权的范围和提高发展权的要求。以权利促进发展，以发展的成果充实权利的内容，是民族发展权特有的价值功能。只有当权利和发展形成一种良性互动的关系时，才能有效地实现发展权的目标。因此，民族发展权“不仅仅是一项实体性的权利，还是谋求实现其他人



权必要手段的权利，也就是说，它既是一个本体论意义上的权利，又是一个方法论上的权利”^①。当前少数民族只有首先实现了民族发展的权利，其后才能实现民族平等权，最终达到各民族之间关系的平等。少数民族如果实现了发展权，充分享有发展的权利和自由，就能扩大各民族之间交往的机会，这就有益于增进各民族之间的相互了解，逐渐消除民族间的隔阂、偏见或歧视。各民族间经济文化的交流将日益频繁和密切，其共同性不断增多，社会主义的民族关系才会得到发展和完善。在社会主义建设中，各族人民为了实现共同富裕的奋斗目标而同心同德、团结一致、真诚合作，从而实现各民族的共同繁荣。因此，民族发展权将是促进社会主义民族关系的科学的制度安排。此外，我国是个多民族的大国，陆地边防线长达 22 000 公里，边境大都居住着少数民族，其中维吾尔、哈萨克、蒙古、哈尼、苗等近 30 多个民族跨境而居。这些民族边境地区直接担负着我们国家国防安全的重要任务，战略地位十分重要。少数民族如果能够实现发展的权利，将会促进跨境民族经济的发展，丰富群众生活，繁荣边疆经济，充分体现出社会主义制度的优越性。如果把民族团结、社会主义新型的民族关系建立在牢固的物质基础之上，就能进一步激发各族人民的爱国热情，增强他们的凝聚力和向心力，这样才能有全国的安定团结和边疆的繁荣，才能把我国的边防建设成真正的铜墙铁壁。

^① 汪习根：《法治社会的基本人权—发展权法律制度研究》，中国人民公安大学出版社 2002 年版，第 127 页。



第二节 科学发展是解决民族问题的根本途径

民族问题是社会总问题的一部分。当代中国一切问题的解决要依靠发展,民族问题也不例外。解决中国当前的民族问题,应以加快少数民族和民族地区的经济社会发展为重点。少数民族和民族地区的经济社会发展问题事关中国当前民族问题的解决,必须以科学发展观为指导,选择科学发展之路。民族问题是多层面性的,而且各个层面之间并非彼此孤立,在一定的时空节点上,各个层面是相互交织渗透的。因而,我国现阶段的民族问题往往表现为经济问题与政治问题交织在一起,现实问题与历史问题交织在一起,民族问题与宗教问题交织在一起,国内问题与国际问题交织在一起。这是现阶段我国民族问题的基本特点。解决我国当前的民族问题,就要针对这些基本特点,同时从多个层面着手,符合这种要求的只能是科学发展。也就是说,科学发展是解决中国当代民族问题的根本途径。科学发展符合科学发展观的要求,是全面、协调、可持续发展。

一、以科学发展促进民主政治进步

政治层面的科学发展以各民族平等的政治地位为基础,以协调民族与民族、民族与国家之间的关系为任务,以公平正义为原则,以民主协商为方法,以实现政治和谐为目标。

马克思主义认为,政治是民族之间、阶级之间等等的关系。分享权力是把握民族命运的基础。在当代中国,扩大民族政治参与是民主政治发展的需要。多民族国家的国体决定了各



民族在国家政治生活中的地位和权利。人民当家做主的社会主义民主本质赋予了我国各民族平等的政治地位和同等的民主政治参与权利。在民主政治发展方面实现科学发展，主要是完善民主政治参与的制度和渠道，达到解决民族问题的根本目的。通过合理的制度安排，让各族人民自主管理本民族本地区的事务，积极参与国家公共事务的管理，以此增强民族群众的主人翁责任感，内化国家认同。设立民情民意上传下达的有效渠道，确保各族群众能够及时表达和反映自己的心声。各级政府及时了解民情民意，及时化解不满情绪，处理各种矛盾。合理的制度安排和有效的沟通渠道的设立，能在国家决策层和民族社会基层之间形成信息贯通机制，避免社会不满情绪在基层的积聚，增进政府和民众之间的信任。在民族群众和国家之间形成默契：国家的事就是自己的事，群众的事就是国家的事。

科学发展还要求国家建立机动、高效的民族社会危机处理机制和民族意识调控机制。民族意识和宗教情感作为有效的政治动员资源，常常被敌对分子利用，煽动破坏国家统一的不法活动，从而危及社会的稳定。民族意识和宗教情感作为敏感的认同纽带，也常常会使局部的、场景式的民族纠纷、摩擦向大的范围扩展、升级，从而形成不同程度的社会危机或群体事件。针对这两类不同的社会危机，应建立起及时、高效、有力的危机应急处理机制，快速稳妥地化解危机，维护社会稳定和民族和睦，捍卫国家主权。民族问题本身是民族之间的矛盾现象，这种矛盾的对立双方是相关的民族整体，而相关民族整体的态度和行动在一定程度上取决于本民族民族意识的强度。关注民族意识的发展轨迹，审视民族意识的发展变化，及时对民族意识进行调适，将有助于避免民族问题的产生和现有民族问题的解决。我国民族工作的经验表明，坚持不懈地抓好民族团



结教育是引导民族意识健康发展的有效手段。

二、以科学发展促进经济社会发展

民族问题也可以说是一个重大的经济问题，事关社会物质基础的稳定。在历史上的民族政治压迫因社会主义制度的建立而被消除之后，经济因素引发民族问题的权重自然空前提升，而消除经济发展的差距只能靠分配环节的均衡化和生产环节的差距缩小。分配环节的均衡表现为国家对民族地区的政策倾斜，生产环节的差距缩小表现为国家对民族地区的政策支持，但如果民族地区的发展模式和发展路径效仿东部地区，一则很难实现赶超，二则可能引发诸如生态恶化等其他问题。因此，缩小经济发展差距，必须立足于民族经济的科学发展上。

民族经济的科学发展关键体现在评价标准的科学性上。民族经济科学发展的标准不是简单的东部地区的指数标准和量化数据的套用，而是要以民族地区少数民族群众的需要满足程度为基点，即民族经济发展应以内生需要为内驱，以外在支持为助推，在发展评价上体现民族特点和地区特点。民生标准、生态标准、质量标准、速度和效益标准、永续性标准统合为科学的评价标准。

费孝通认为，中国社会的民族特征，从历史上一开始就在不同民族的交错地带建立了经济和文化的联系。久而久之，形成了具有地区特色的文化区域。人们在这个区域中，你来我往，互惠互利，形成了多元文化共生的格局。依托历史文化区域推进经济协作的发展思路，如“黄河上游多民族开发区”、“两南兴藏”、“开发大西南”的设想就是基于地区文化传统而提出的。民族经济的科学发展在发展目标设定和发展模式选择上具有多样性的特点。从主观认识方面看，作为本区域经济发



展的主体,少数民族群众因为传统文化、社会结构和价值观的不同,对本区域经济发展的目标、模式理解也不同。发展目标的设定和发展模式的选择只有和发展主体的主观认识趋同或接近,发展主体才会在实践中形成积极性和主动性。从客观方面看,生产力发展水平和居住地自然条件的差异,决定了民族地区区域经济发展的产业结构、市场结构、消费结构、生产方式、主打产业各有不同,因而各民族的经济发展目标和发展模式应从本民族、本地区的实际出发,力争各具特色,各具优势。

三、以科学发展促进文化交流

文化是民族稳定而长久的特征,民族是文化的主体。民族的差异性通常会通过民族文化的差异性表现出来。由于民族文化是民族精神、审美价值的外在表现,所以,民族之间的文化冲突会从较深层次影响到民族关系。费孝通认为,我国民族的形成有自己独特的道路,应从“中华民族多元一体格局”的高度来考察民族问题,中华民族作为一个自觉的民族实体,是近百年来中国和西方列强对抗中出现的,但作为一个自在的民族实体则是几千年的历史过程所形成的。这一思想更加巩固了祖国统一和民族团结的文化认同基础。21世纪中华民族将面对全球经济一体化和文化多元化的新时代,费孝通又及时提出了“文化自觉”的概念,主张各民族在世界多元文化的比较中自觉,在文化自觉中认同,在文化认同中走向自强和自立。

20世纪90年代,美国学者亨廷顿提出了“文明冲突”论。“文明冲突”论在世界范围内产生了广泛的影响。亨廷顿认为,文化、文明差异是产生世界冲突的根源。笔者认为,民族文化差异并不必然导致民族文化冲突。回顾人类文化发展的



历史, 异质民族文化之间的交流、借鉴、合作从未间断过。究其原因, 一方面是因为不同民族之间存在文化通象特征。由于不同民族具有共同的生理构造, 面对的自然及社会环境也有相似之处, 因此, 有些文化现象在几乎所有已知的社会中都存在, 这就是文化的共性。文化共性在人类发展初期表现得更为突出, 不同地域的民族在原始宗教、生产方式等方面几乎都有着共同的特点。也就是说, 各民族的文化成分中有着共性因子, 有着取向整合、遏制冲突的基础。另一方面, 文化差异是否导致冲突关键在于对待他民族文化的态度。如果各个民族像尊重自己的民族文化一样尊重他民族的文化, 就会产生文化包容, 文化多样共存的格局就会形成。如果以自己的民族文化为中心, 歧视、排斥、贬低他民族的文化, 就会埋下民族文化冲突的隐患, 在政治动员的引燃下, 民族文化冲突就会发生。

科学发展落实到民族文化层面, 表现为一是要有尊重和包容的多元文化观。即承认每个民族的文化都是各民族成员长期与自然界和人类社会“对话”的成果, 都有其相对的合理性和价值, 每个民族的文化都应受到尊重, 人类的文化是共生共在、在多样化中发展的。二是要有辩证的文化发展观。民族文化需要创新和发展。各民族在保持自身文化特质的同时, 不断抛弃自身文化中消极、过时的成分, 借鉴和吸收其他民族文化中的优秀成分, 才能使文化体系保持活力和生机。民族文化的多样性通过发展来延续, 实现文化发展, 各个民族才能从文化多样性中受益。

四、以科学发展促进各民族和谐交往

民族散居化和各民族人口多向流动是现代社会的一个特点, 各民族成员彼此交往、接触的机会大大增加, 在社会交往



中出现民族问题的几率也随之提高。社会交往层面的民族问题具有多方面的特点,比如发生的场景多样、引发的原因复杂、发展的规律一致等,了解这些特点是有效解决此类问题的前提。社会交往中民族问题发生的主要症结在于,行为主体缺乏民族政策导向意识和依法维权意识。这就要求通过基层民族工作的创新,规范和引导各民族群众的社会交往,以此减少社会交往层面的民族问题。

民族交往发生在平凡的日常生活中,以一定的社区为环境,所以,结合社区的建设发展,加强社区的民族关系调控工作,尤其是建立健全社区民族关系,协商调控机制是关键。现代社会科学认为,前置性调控是社会调控中成本最小、成效最好的调控方式,因为它能将社会问题解决于萌芽阶段,甚至避免问题萌芽的出现。根据科学发展的需要,协商调控工作前置是有效防止民族矛盾和纠纷发生的调控思路。在基层民族工作部门的统一组织下,发挥协商调控机制工作网络的作用,在社区或村社进行民族团结教育和党的民族政策、法律的宣传;内化民族彼此尊重、互相团结观念;懂得通过法律手段和合法途径保护自己的权益,为正确的行动提供观念指导;关心各族群众的日常生活,了解各族群众的困难,为群众排忧解难,消除矛盾潜在点,赢得各族群众的信任,提升协商调控的影响力。

第三节 和谐发展是少数民族地区发展的 必由之路

一、少数民族地区和谐发展的内涵

科学发展与社会和谐两者密切联系,相互促进,内在统



一。没有科学发展就没有社会和谐,没有社会和谐也难以实现科学发展。少数民族地区要树立正确的观点,把发展与和谐更好地统一起来,实现两者的良性互动,在发展中实现和谐,在和谐中促进发展,以发展保证和谐,以和谐推进发展。

构建和谐社会是少数民族地区人民的强烈愿望。我国是一个多民族的国家。新中国成立前,少数民族地区人民长期受到民族压迫、民族歧视,社会经济发展长期处于落后状态。少数民族地区的历史就是一部镇压与反镇压、压迫与反压迫、战乱频繁、屈辱的历史。新中国成立后,我国实行各民族一律平等,国家保障少数民族的合法权益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系的政策,少数民族地区经济社会事业发生了翻天覆地的变化。但是,由于受自然、历史、地理条件的制约,少数民族地区经济社会发展水平仍然滞后,与发达地区特别是沿海城市相比还有一定的差距。少数民族地区的人民渴望和平、团结、发展,对加快发展、构建和谐社会有着强烈的期盼。构建和谐社会反映和代表了少数民族地区人民群众的根本利益,完全符合他们的心愿和经济社会发展的实际。

构建和谐社会对少数民族地区而言是一个长远目标。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出了从现在起到2020年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务,就是要实现“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的和谐社会和“实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面”。十七大报告指出,构建和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务,是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果。这是一个具体的、历史



的,分阶段、有层次的建设过程,是一个系统工程,涉及解决人民群众最关心、最现实、最直接的利益问题。对经济社会发展相对滞后、基础条件相对薄弱的少数民族地区而言,构建和谐社会不可能一蹴而就,将更加任重道远,也不是通过几场运动或实施几个举措就能实现的,要把构建和谐社会这一思想贯穿在少数民族地区经济社会发展全过程的每一个阶段、每一个重大的工作步骤中。只有经过长期奋斗和不懈努力,才能逐步实现和谐社会的目标。

少数民族地区的和谐必须以充分发展为前提。少数民族地区在构建和谐社会的进程中,必须加快发展,这是任何条件都不能替代的物质基础,是解决少数民族地区所有问题的关键和基础。没有少数民族地区的发展,便没有少数民族地区的和谐。因为发展是构建和谐社会的物质基础和支撑。没有经济的发展和财富的增长,就没有足够的财力发展各项社会事业,就没有足够的财力建立和完善社会保障体系,就没有足够的财力支持产业的发展。构建社会主义和谐社会失去物质基础和物质保障,就会成为一句空谈。但是,少数民族地区的发展,不仅是经济的发展,更要符合“五个统筹”的要求,即统筹城乡发展、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。

少数民族地区要在矛盾的化解中实现和谐。一提到“和谐”,人们自然就会想到天下太平,没有矛盾和争端。和谐社会是否就没有矛盾,是一个“无冲突社会”?这样的理解是片面的。和谐社会不是事物内部矛盾的消失,而是矛盾双方对立统一的结果,是矛盾差异的相对均衡、相对中和。“乌托邦”当然好,但仅仅是一个理想中的社会。任何一个和谐社会,不管是低度和谐的社会,还是高度和谐的社会,都不是“无差



别境界”、“无冲突社会”，更不是没有任何矛盾和问题的社会。少数民族地区矛盾相对更多、更突出，构建和谐社会不能搞一团和气，更不能回避矛盾。有矛盾、有冲突并不可怕，要现实地面对矛盾，科学地化解矛盾，在矛盾的处理中实现和谐。

二、少数民族地区和谐发展的要求

民族关系和谐的利益基础是利益共享，针对民族地区经济发展所影响的利益共享机制滞后与资源开发利益分配不协调问题，需要通过加快民族地区经济发展和资源开发实现利益共享，为民族关系的和谐奠定利益基础。民族地区社会主义新农村建设与和谐社会建设之间有着密切关系，新农村建设的目标应该既有纵向规定，又有横向协调，必须明确责任主体及其责任关系。民族地区的和谐社会建设也包括人与自然的和谐，可从主体功能区域与民族地区发展相协调的视角去探索民族地区生态经济可持续发展模式。和谐民族经济关系的探索还应当借重少数民族经济史的研究；游牧和农耕两个民族经济关系源于两种生产方式，构建不同民族和谐经济关系应当借鉴历史上经济关系形式的合理因素。少数民族地区发展与构建和谐的关系，突出表现为加快发展与保护环境的矛盾、加快建设与构建和谐的矛盾、加快改革与确保稳定的矛盾、强化效率与注重公平的矛盾。处理这几对矛盾关系的基本态度和价值取向必须从少数民族地区的实际出发，坚持发展与和谐的有机统一。

（一）辩证处理环境保护与发展的关系

少数民族地区由于生态脆弱、环境承载能力有限，大多属于资源型地区，经济发展滞后。据统计，全国贫困人口的45%生活在民族地区，全国扶贫攻坚重点县的45%是民族自



治地方,还有部分少数民族地区处于整体贫困状态。民族自治地方人均生产总值不到全国平均水平的70%,人均纯收入也只有全国平均水平的70%~80%。这种状况表明,就加快发展与保护环境而言,既要加快发展,又要保护环境,但首先要发展。现在越发达的地方,生态环境越好;越贫穷落后的地方,生态环境反而越差。加快发展是少数民族地区最紧迫的任务,只有通过加快发展,提升综合经济实力,才能奠定保护生态环境的物质基础,解决资源开发无序、破坏生态环境的问题,提高人民群众的生活水平,实现人与自然的和谐发展。

(二) 在加快建设中实现和谐发展

就加快建设与构建和谐而言,既要加快建设,又要构建和谐,但前提要加快建设。少数民族地区建设滞后、缓慢是不容回避的事实。民族自治地方固定资产投资远远低于全国平均水平,城市化率只有全国平均水平的一半左右。加快建设是民族地区发展的一项重要任务,也是构建和谐的前提。加快建设是为了更好地构建和谐,是为了更大范围的和谐和更长远的和谐。民族地区在加快建设中,要坚持社会主义的和谐观,注重和谐,以人为本,维护好群众利益,不能损害群众利益。建设中会出现一些不和谐的因素和存在一些矛盾和问题,要在建设中化解,要通过加快建设去解决。

(三) 以改革促进发展和稳定

就加快改革与确保稳定而言,既要加快改革,又要确保稳定,但首先要敢于改革。构建社会主义和谐社会的一个重要原则是,必须正确处理改革、发展、稳定的关系,要切实做到以改革促进和谐,以发展巩固和谐,以稳定保障和谐。少数民族地区既要加快改革,又要确保稳定。在推进改革的过程中不仅过去长期积累的深层次矛盾会显现出来,而且还会出现新的矛



盾和不稳定因素，要通过改革去消化和解决，就稳定抓稳定是稳定不了的。少数民族地区发展滞后，发展中矛盾突出，不是因为改革带来了不稳定、带来了矛盾。一些不稳定因素恰恰是改革不彻底、不到位的结果。目前，全国国有中小企业改革改制面已达到 95% 以上，沿海地区基本上已完成，而少数民族地区的改革改制仅在 70% 左右，特别是社会事业单位的改革更是滞后。这一差距与经济发展差距的趋势是一致的。少数民族地区要确保稳定，必须首先要敢于改革。要加快国有企业和教育、卫生、文化、财税体制等领域的改革，积极调整结构，健全处理各种社会矛盾的工作机制，不断消除不利于社会稳定的体制和结构性原因，努力实现改革顺利进行、经济快速发展、社会长治久安。

（四）既要强化效率又要更加注重公平

就强化效率与注重公平而言，既要强化效率，又要注重公平。公平和效率是一对矛盾，在现实中不可能完全做到公平和效率的兼顾。是优先考虑公平，或是优先考虑效率，或是选择其他的结合方式，对此理论界有不同的观点，我们党也有一个随着市场经济的发展深入而不断深化认识的过程。党的十四大提出要“兼顾效率与公平”；党的十四届三中全会提出“效率优先、兼顾公平”；党的十六大提出“初次分配注重效率，再分配注重公平”；党的十六届四中全会从构建社会主义和谐社会的高度，提出要“注重社会公平”；党的十七大提出“初次分配和再次分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”。这一要求是就全国而言的。就少数民族地区而言，还需要进一步强化效率，这符合少数民族地区经济社会发展的实际和客观需要。从经济发展的历史趋势来看，只有物质财富更加丰富时，才会公平，越是在不发达的阶段，收入分配就越



不公平。只有到未来的共产主义社会，物质财富极大丰富，全社会也才能达到最大的公平。公平的最终实现要以效率的极大提高为基础。经济发展滞后的少数民族地区强调效率优先是必要的、合理的，有利于增强民族地区人们的竞争意识，改变人们的效率意识不强、存在平均主义思想的问题；有助于提高全社会的经济效率，促进经济的快速发展，真正建立和完善市场经济的运行机制，充分调动方方面面加快发展的积极性，把“蛋糕”做大，与此同时，做好再分配工作，实现改革与发展的成果共享，达到公平。

（五）加大扶持力度，处理效率与公平矛盾

少数民族地区市场经济的发展程度明显滞后于发达地区，需要进一步建立健全市场经济的运行机制，坚持效率优先，鼓励一部分人先富起来，把经济总量搞上去。在强化效率优先的前提下，要注重公平，这就必须坚持国家帮助、发达地区支援、民族地区自力更生相结合，加大国家对民族地区的投入和各级财政转移支付的力度，同时在投资、财政、税收、金融、产业、对内对外开放等方面实行更多切实可行的优惠政策。特别是要进一步完善与民族区域自治制度相适应的政策性转移支付制度，逐步加大对少数民族地区财政转移支付的力度。

发展与和谐的问题，是少数民族地区不可避免、必须正视的一个现实问题，只有充分认识其极端重要性和紧迫性，在发展与和谐的有机统一中处理和化解少数民族地区存在的突出矛盾，加快发展，缩小差距，才能实现各民族的团结和谐，才能实现少数民族地区又好又快地发展。



第四节 可持续发展是少数民族地区发展的目的

一、培育民族地区可持续发展能力

(一) 树立以人为本的民族发展观

经济发展归根结底是人的发展，只有体现到人的发展上才是真正的发展，这也是与目前提倡的科学发展观相一致的。以人为本，才是发展的本质。坚持以人为本，促进人的全面发展是科学发展观的出发点和落脚点。促进经济社会的全面发展一定要依靠人民群众，必须是为了人民群众，应当以人民群众的经济、政治、文化权益的逐步实现作为衡量标准。这是一个统一的不可分割的历史进程。坚持以人为本，促进人的全面发展，反映了历史唯物主义的本质和人类社会历史发展之客观规律的根本要求。

以人为本也应该作为全社会的共同价值观。经过三十多年的改革开放，我国的社会经济基础已经发生了实质性的变化，社会利益结构多元化的格局已经基本形成。各个阶层、各个利益集团的社会成员既要追求其利益，也要求表达其利益追求。整合各种各样的合理要求，凝聚各种力量，使之各得其所又和谐相处，从而推动社会发展，需要确立广大民众可以共同接受的价值观念。以人为本的价值观具有公正性，它倡导人人平等、扶贫济困、互惠互利；它具有谐和性，在社会多样性中追求协调合作、共赢共进；它具有亲和力，要求社会发展成果惠及全体人民；它具有包容性，尊重人们之间的共性和个性差异。以人为本的价值观还有着广泛的民族认同感。我们党倡导



建设社会主义和谐社会,包括民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处,就要求全体社会成员共同树立以人为本的价值观。以人为本的价值观是辩证唯物主义的观点。以人为本与经济发展水平关系密切,经济发展所提供的物质条件决定着以人为本的实现程度。坚持以人为本,必须加快经济发展。但是在社会主义初级阶段讲以人为本,也不能不顾经济条件的限制一味地提高人们的预期。同时,坚持以人为本又不完全取决于经济发展的水平。在经济条件有限时,按照需求的不同层次和重要程度,有序安排,同样可以说是实现了以人为本的要求。

民族地区适宜的发展模式应该是在正确的民族观指导下的选择,只有符合该区域各民族的发展需求,实现其历史阶段作为民族中的基本元素——“人”的福利最大化的发展模式,加入了人文理念的发展概念,才能真正体现出以人为本的科学发展观的本质,才是实施可持续发展战略的根本。针对少数民族地区经济发展不平衡性,以及多民族大杂居、少数民族小聚居的现实状况,树立正确的以人为本的民族发展观,采取多层次、多元化的发展模式,是实现少数民族地区可持续发展的根本手段。政府的决策措施,以及市场体制的运转都必须考虑到少数民族对发展目标的认同和理解。民族地区的发展必须从广大少数民族群众的根本利益、长远目标出发,获得广大群众的支持,才能取得良好的效果,才能实现可持续发展。

(二) 协调跨越式发展与可持续发展的关系

要使少数民族在现实差距很大的基础上过上全面小康的生活,并最终实现与全国人民共同富裕这一社会主义制度的本质要求,追赶型、跨越式发展是必由之路。然而,自20世纪90年代以来,随着全球生态环境保护和可持续发展浪潮的日益高



涨,为顺应人类整体文明进程和我国发展的需要,党和国家正式将可持续发展确定为国家发展战略。党的十六届三中全会进一步提出了全面、协调、可持续的发展观和“五个统筹”的发展要求。这就意味着少数民族及民族地区在经济社会发展战略上面临跨越式发展与可持续发展的平衡协调问题。

迄今为止,我国已经历了农业社会、工业社会和信息社会等三种社会形态。有的学者根据信息社会时代对环境保护和可持续发展的突出要求,将信息社会概括为生态文明社会,故而也有农业文明、工业文明和生态文明交替演进的说法。云南作为中国的一个不发达省份,可以说正处在三种社会形态同时并存的时期。具体到少数民族地区,农业社会还占主导地位,工业社会有所发展,信息社会才初见端倪,却碰上了全球可持续发展浪潮不断高涨的冲击。在此背景下,少数民族地区便不可避免地面临着两难困境。一方面,少数民族地区由于经济社会发展严重滞后,尚有几百万人口处于贫困状态,因此少数民族地区迫切需要加快发展,迫切需要“赶超”和“跨越”,以便尽快从农业社会迅速走完工业化进程而迈进信息社会。因此,“发展是硬道理”、“发展是执政兴国的第一要务”的思想,是民族地区必须始终坚持的指导思想。另一方面,可持续发展观的提出是对传统工业化以牺牲环境为代价的发展模式的否定和创新。西方国家已进入后工业社会,我国已从整体上进入工业社会,而云南民族地区的工业化才刚刚有所发展,许多地方甚至才刚刚起步,就不得不放弃老路而另创新路,这必然会影响到经济发展的速度,从而影响到云南民族地区小康社会的建设进程和各民族群众生活从贫困向富裕跨越的进程。从这个意义上讲,可持续发展似乎“不符合”民族地区的实际情况,但民族地区既要在十分脆弱的生态环境下支撑起众多



人口过上富裕生活的需求，又要继续保持生物多样性与民族文化多样性同时并存的良好格局，就必须走可持续发展道路。从这个意义上讲，可持续发展又特别符合民族地区的实际情况。因此，少数民族地区既必须跟上可持续发展的世界潮流和世界整体文明发展的进程，又必须在这个过程中不断地“赶超”和“跨越”，这种双重挑战给民族地区的跨越式发展和可持续发展带来了极大的复杂性和不确定性。为此，如何既能满足少数民族地区跨越式发展的要求，又能确保这种发展的可持续性，正确地选择一种跨越式发展与可持续发展双重目标平衡协调的发展模式，在长期的动态平衡中实现可持续的跨越式发展，就成为云南民族地区在未来的发展中必须不断加以研究解决的问题。

（三）培育驾驭社会主义市场经济的能力

市场经济是竞争的经济，要竞争就必然有赢者和输家。但在民族问题领域，“如果我们放任各民族在不同的起点上自由竞争，结果是可以预见的，那就是水平较低的民族走上淘汰灭亡的道路”^①。中国共产党领导的社会主义中国的民族政策是各民族共同发展和共同繁荣，决不能让任何一个兄弟民族掉队，决不能容许有任何一个兄弟民族在发展市场经济中成为失败者。这是硬道理和大政策，要管许多的小道理和小政策。本世纪头 20 年，是我国改革发展的重要战略机遇期，也是促进我国各民族共同繁荣进步的关键时期，必须围绕全面建设小康社会的宏伟目标，牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，努力把民族工作提高到一个新的水平。要抓住国家

^① 费孝通：《中华民族的多元一体格局》，载《北京大学学报》1989 年第 4 期。



实施西部大开发的历史机遇,牢固树立和落实科学发展观,加快少数民族和民族地区经济社会发展的步伐,不断改善少数民族群众的生活。因此,面对市场经济发展过程中民族之间、区域之间差距的日趋扩大,必须提高全党驾驭社会主义市场经济的能力,按照科学发展观和“五个统筹”的要求,通过党和国家的宏观调控和生产要素的合理布局,大力帮助少数民族和民族地区发展经济,逐步缩小民族发展和区域发展差距,以消除民族团结和边疆稳定的最大隐患。

(四) 培育发展社会主义民主政治的能力

坚持和完善民族区域自治制度,全面贯彻落实民族区域自治法,使各少数民族“真正实行民族区域自治”,用法律法规来保障少数民族和民族地区经济社会发展,用发展的成就不断充实实行民族区域自治制度的物质基础。大力培养、选拔和使用少数民族干部,“把少数民族干部队伍建设作为一件管根本、管长远的大事,加大工作力度”。全面做好宗教工作,贯彻党的宗教信仰自由政策,依法管理宗教事务,坚持独立自主自办的原则,积极引导宗教与社会主义社会相适应。

(五) 培育建设社会主义先进文化的能力

进一步解放思想,提高对文化发展重要性的认识,正确区别对待文化产品的意识形态属性和商品属性,正确认识保护发展民族文化多样性与建设先进文化的关系,发展民族的、科学的、大众的社会主义文化,树立与社会主义市场经济相适应的文化发展观念。深化文化体制改革,创新体制、转换机制,制定和落实文化产业发展的优惠政策,大力发展文化产业。加大投入,确保公益性文化事业繁荣发展;实施外向战略,扩大文化的对外开放;实施人才战略,加快引进和培养文化人才;实施文化渗透和带动战略,扩大文化市场空间。坚决保护民族民



间文化遗产,大力发展民族文化产业,弘扬民族精神,增强中华民族的凝聚力。

(六) 培育构建社会主义和谐社会的能力

充分调动和发挥各民族的积极性和创造力,妥善协调各民族的利益关系,构建社会主义和谐民族关系。创新社会管理体制,充分发挥社团、行业组织、社会中介组织等非政府组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用,形成社会管理和社会服务的合力。建立健全民族关系和民族问题的信息沟通机制和协调稳定机制,鼓励干部群众和社会各界人士大胆地、实事求是地反映影响民族团结和边疆稳定的隐患和潜在矛盾,使少数民族和民族地区的热点和难点问题能够及时得到党和政府的重视和解决。

(七) 培育应对国际局势和处理国际事务的能力

民族问题具有国际性,世界民族问题的发展态势将会深刻地影响国内民族关系。边疆民族地区处于对外开放、对外交往和反分裂、反渗透的前沿。因此,必须大力提高边疆民族干部和群众国际交往的本领,按照国家与邻为善、与邻为伴的周边外交政策,以一个大国的雍容气度,以更加积极主动的姿态,在经济、政治、文化、社会乃至民族宗教领域都主动地走出去,扩大对外开放和对外交往,在积极主动对外交往的过程中有效防范和抵御国际敌对势力的渗透和影响。

二、构建多元化的发展模式,实施可持续发展战略

针对西部民族地区经济多元化的现状,以及多民族大杂居、小聚居的情况,建立适宜的发展模式,是民族地区发展最重要的环节。它不仅涉及发展过程本身的复杂性和民族群体人文类型的丰富性,还涉及文化的价值评判。长期以来,我们自



觉或不自觉地把汉族地区与先进相同,把民族地区与落后相同,于是也就把汉族地区的发展模式看成了民族地区发展的当然选择。这实际上是“民族中心主义”(ethnocentrism)的一种表现。这并不是说少数民族不需要学习和借用。学习和借用在各少数民族的交流史上一直没有停止过,在被称为传媒时代的今天更是一种普遍现象,而且也是谋求发展所必需的方式。问题的关键在于,学习和借用应是自觉的过程。因此,在考虑民族地区的发展模式时,是为他们选定还是帮助他们从自身的实际情况出发选择适合的发展模式,这涉及作为主体民族的汉族是否持有文化相对论的评价观。因为西部民族地区经济现状用一刀切的发展模式根本无法达到和谐发展的目的,所以要分层次、多元化地发展,既要把握原有地区的区位优势、资源优势,又要提倡创新,引入新的产业,并通过本土化吸收提升区域竞争力,还要发展特色经济,形成一个资源互补、产业链衔接、可持续发展的良好局面。

(一) 改革现有产业结构,发展深加工工业,提高产品附加值

无论是整个中国还是西部民族地区,都不可避免地要走上工业化道路,只是在工业化进程中的路径选择有所不同而已。工业化进程的演变规律体现为:工业发展的重心由轻工业向重工业的转移,在重工业化阶段中又经历了由原材料工业向加工装配工业再向高加工度化转移的演变,最后进入技术集约化阶段。这种规律体现了工业对资源的开发由浅层开发到深层发展的进步过程、产业结构由低级向高级的演变过程。西部地区自然资源丰富,开发前景广阔,而且“三线”建设中建立起来一批大型的重工业企业,这是西部地区工业化的奠基石,要充分利用其所占据的资源优势与西部大开发的政策优势,以重工



业为龙头,更新设备,加快技术创新,同时拓展产业链,发展深加工业。发挥重工业的波及效应,形成区域性的产业链,提升区域总体竞争力。西部民族地区不是孤立的区域,只有依托于现实所赋予的基础条件才能走自身发展的道路,与重工业发展相联系的产业链选择是民族地区走工业化之路的总体选择。

(二) 保护民族价值取向认可的生产方式

工业化、现代化在发展的历程中又有不同的路径选择,而民族群体对路径的选择是现代化进程中重要因素。对一种生产方式的评价,并不能单纯从经济的角度进行衡量,还要结合到人文社会中进行评价,并不是能带来效率的就是最好的,任何一种生产方式或生活方式都是人所进行生存与发展的手段而已,在人的群体中进行结合评价才能得到真正的标准。由于历史的原因,各民族都有自己特有的生产生活方式。西部地区少数民族多聚居在比较落后偏远的地方,原有的生产生活方式保存相当完整。当他们面对工业化中所出现的各种现代的生产生活方式时,他们并不能很快适应,而且还可能排斥,所以我们在制订发展规划时要关注这一事实,要有步骤地进行引导,而不是一刀切地对原有生产方式进行否定,针对那些适合当地民族生存的生产方式还要给予政策性保护。

(三) 培育区域发展增长点,促进城乡协调发展

西部地区中也有一部分中心省会城市经济基础较强,工业体系完整,人才结构合理,又有资源优势,可以将这部分城市作为区域发展中的增长极,采用多极化开发,分段与整合相结合的方法。把区域内中心城市、中型城市和县级小城市分为一级、二级、三级,实行多极化开发与管理,加强一级中心城市的增长级作用。对于处于第一级的中心城市,利用其作为中心地带的资金、技术、科研、基础设施等生产要素集聚程度较强



的优势，走“产业链规模经济”的道路，通过规模经济的崛起，使中心城市隆起为强劲的增长极，带动周围二级、三级地带的发展。而二、三级增长极点则根据集中战略原则，走专业化生产规模经营的道路，实施“板块规模经济”模式。培育一大批由生产相同产品和相关产品的小企业，集聚成群体如专业村、专业镇等，以获取规模经济效益。作为区域的第一级增长极，要充分利用中心城市交通与市场营销网络的辐射力，把区域内各个板块的生产能力整合为区域竞争合力。大部分民族聚居地都是县级或县级以下的区域，要充分利用其和周边城市的关系，利用城市的“扩散效应”，走产业链经济发展道路。

（四）培育高素质人才，提高民族整体素质

西部地区经济发展滞后，一个重要的制约因素就是人才结构不合理，高素质人才匮乏。民族的发展不仅体现在整个族群的发展上，而且也体现在单个族人的发展上。发展经济是与人发展相结合的，经济是人的经济，人是经济活动的主体，大量现代化的资金运作与技术都需要相适应的人才进行操作，西部地区要发展首先就需要有与发展经济相适应的人才。西部地区少数民族占很大比重，历史与现实的原因，经济发展的不平衡性，导致少数民族人口整体受教育程度低，所以在西部开发中首先要解决的就是教育问题。要加强人才发展战略，普及中小学教育，培育民族地区各民族高素质的人才，这样才能保证经济可持续发展的人才储备，提高民族的整体素质，促进民族间的平等。民族地区针对民族性的特点，在少数民族聚居地应推行双语教学，既保持该民族的特性又添加现代化因素，从而形成中华民族的大一统格局。

（五）循环经济与粗放型经济并行发展

科学发展观强调以人为本，具体说来就是发展的终极目标



应该是人的福利最大化。必须认识到，人的需要是分层次的，基本生存需要（饱暖）、生活需要、发展需要，从低到高，只能有先有后，逐步解决。在科学发展观下，人的需要既是分层次的又是多样化的，环境质量同样是人的福利之一。经济实力、资源储备、环境质量都成为构成人的福利的要素，都成为稀缺资源，一切人类必不可少的经济、社会，以及资源与环境保护活动都成为创造稀缺资源的活动。这三项人类活动之间的资源配置格局同样应当满足边际投入与获得的边际效益相等的原则。即在资源、环境、资金等稀缺资源间，只能以人的福利最大化为唯一标准来统筹。据此，必须认识到资源、环境固然是有限的，但用来保护它们的经济资源本身也是有限的。不能先验性地决定一个就比另一个更珍贵。哪个更珍贵，取决于哪个的市场价值更高。正确的选择是把有限的经济资源用在效率最高的用途上。但在选择时要注意到，人的健康是第一位的，还有就是生态环境有其不可恢复的特性。由于西部地区经济发展不平衡，少数民族多聚居于偏远地方，存在电脑科技等高新技术与刀耕火种相并存的状况，进行产业选择时，首先就要从当地人的生存状况出发，进行人的福利最大化评价。在还在为满足生存与基本生活需要苦苦挣扎的地方发展粗放型经济也是可取的，而在已经满足基本生活需要的地方要坚定不移地发展循环经济，以实现可持续发展。

第八章 少数民族地区发展是一个历史的过程

构建和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务，是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果。这是一个具体的、历史的过程，是一个分阶段、有层次的建设过程，是一个系统工程，涉及解决人民群众最关心、最现实、最直接的利益问题。对经济社会发展相对滞后、基础条件相对薄弱的少数民族地区而言，要把构建和谐社会这一思想贯穿在少数民族地区经济社会发展全过程的每一个阶段、每一个重大的工作步骤中，以长期奋斗和不懈努力，逐步实现和谐社会的目标。

第一节 民族是一个历史的范畴

一、民族是一个历史的范畴

马克思主义认为，民族的产生、发展和消亡是一个漫长的历史过程。民族是在人类历史发展到一定阶段时才产生的；人类历史发展到一定阶段时，民族就会自行消亡。正如毛泽东同



志所讲，首先是阶级消亡，尔后是国家消亡，尔后是民族消亡。民族一经出现就随着人类社会的发展而发展，直到消亡。人类从原始社会到共产主义社会，民族从产生到消亡，这是人类历史两个并行的过程。当然，并非所有的民族都要经历和走完社会发展的每一个阶段和过程。有的民族从未经历过奴隶社会，而直接进入封建社会，甚至社会主义社会。历史上曾经发生过一个民族同化于另一个民族或分化发展为几个民族的现象；也有几个民族结合成一个新的民族的现象。不同民族在发展过程中有这样那样的差别，是民族发展总过程中的必然现象，也是民族发展规律性的表现。

民族是一个历史范畴，说明民族的一切都不是永恒不变的，而是不断发展变化的。各民族只有在不断的发展中，在政治、经济、文化各方面不断学习吸收其他民族优秀的东西，取代自己落后的东西，才能使各民族的经济文化高度发展并趋于一致，最后达到民族界限的消失。这就告诉我们，对待本民族的一切都不要用固定的、停滞的眼光去观察，而应从社会的、民族的不断发展变化的角度去看待。因为，每个民族优秀的物质和精神文化财富，都是在长期的历史发展中不断总结自己的文化传统并学习吸收其他民族的优秀文化逐渐发展而来的。同样的道理，各民族要继续发展，走向未来更加美好的明天，也只有同各民族和睦相处、彼此学习，才符合民族发展繁荣的客观规律。在现实生活中，各民族互相学习、取长补短是民族发展进步的必然要求。

二、民族发展的规律

民族发展具有一般性规律。民族的发展受社会发展规律所制约，社会发展决定民族发展。所有的民族都存在于一定的社



会之中，而社会的人在一定的发展阶段又属于一定的民族，民族的成员同时也是社会的成员，所以社会的发展决定了民族的发展。民族从产生到发展、消亡，总的一般性过程是与人类社会发展的序列相一致的，即民族发展一般要经历奴隶制民族、封建主义民族、资本主义民族、社会主义民族等基本发展阶段。社会发展的特殊规律和特殊情况决定了民族发展的特殊规律和特殊道路。但并非任何民族都毫无例外地经过每一个社会发展阶段，也不是所有的民族都要走完社会发展的全部过程。在民族发展过程中，有的民族发展了，有的民族消失了，有的民族被同化了，有的民族分化了，等等，各种情况都存在。

民族发展的规律性进程表现为，民族作为一种人类群体聚合的现象，从其产生之时，就始终处于不断发展变化的动态过程之中。一方面不断有旧的民族消失，另一方面又不断有新的民族出现。这是民族发展过程中不断产生的民族更新现象。从根本讲，民族的发展变化取决于它所处社会的生产、分工及其内部和外部的交往程度。民族内部或民族所处社会的生产力和生产关系、经济基础和上层建筑之间的矛盾运动，决定着民族的发展。在这些基本因素的推动下，民族的纵向发展进程同其经历的社会形态相适应，可分为奴隶制时期民族、封建主义时期民族、资本主义时期民族和社会主义时期民族等基本类型，也可分成古代民族（也称前资本主义民族）、现代民族等类型。这是民族发展的基本阶段和基本序列，也是民族发展的总的一般性进程。

自然因素、民族因素、社会环境等因素发展程度也都影响着民族的发展。其中，自然环境是民族生存和发展所依赖的自然物质基础，一个民族所处的自然环境，主要是指其生活的地域及其地理位置、地貌、地质，各种自然资源、气候条件及生



态环境，等等。一个民族所处的自然环境不同，民族发展的自然条件就存在着差别。自然环境在民族的形成与发展过程中不可避免地产生影响。民族基本素质包括科学文化素质、思想政治素质、心理意识素质、人口身体素质。这些基本素质之间是相互联系、相互制约、相互影响的，具有整体性。民族的发展本质是民族生存和演进的质量的提高，其中最根本的内容是民族素质的提高和优化。民族素质既是民族发展的重要内容，又是民族发展的重要条件。民族发展不仅需要有优越的自然地理环境及生产条件，而且需要有合适的社会政治条件。这里包括法律制度的建设，尤其是有关民族的法律，是对民族的地位、权利和发展的重要保障。民族关系是民族发展中不可避免的问题，是民族发展的极其重要的条件，也是民族发展的伴随物和标志。

第二节 社会主义时期是各民族共同繁荣兴旺的时期

一、民族问题是社会总问题的一部分

在当今世界，无论是在多民族国家的内部，或者是在国际政治生活中，民族问题都是一个普遍存在的社会政治问题。古今中外民族问题的状况，特别是当今世界民族问题的热点情况充分表明，民族问题对多民族国家的前途与命运，对民族与民族之间、民族与国家之间以及国家与国家之间的关系，都具有极其深刻而重要的影响。民族作为人类历史发展进程中的一种社会现象，任何民族都无一例外地生活在一定的生产方式和社会形态中，都无法超越各种社会关系的制约。民族的这种社会



性质，当属民族的社会属性。自从民族产生后，一定的社会皆由一定的民族所构成，若干特定的民族是特定的社会存在的实体。

马克思主义认为，民族问题是社会总问题的一部分。在无产阶级革命时期是这样，在社会主义建设时期仍然是这样。民族问题只有在解决整个社会问题的过程中才能逐步得到解决。在阶级社会里，民族问题主要是民族压迫、民族歧视、民族不平等的问题。要解决这些问题，就必须推翻阶级压迫和剥削制度。而在业已消灭了阶级剥削，铲除了产生阶级压迫的根源，实现了民族平等的社会主义条件下，民族问题则主要表现在由于历史遗留下来的各民族在经济、文化发展水平上的差距方面。这是在社会主义制度建立之后的一个较长时期内，仍然存在民族问题的主要原因。从历史发展进程来看，不论任何时期，民族问题的发展变化及其解决，都是和社会发展的总进程及总任务联系在一起的。它的最终解决依赖于社会总问题的解决。一般说来，社会发展到什么程度，民族也会发展到什么程度。民族发展必然是民族自身的发展与民族的社会发展的有机统一，民族发展过程必然是民族自然发展过程与民族社会发展过程的有机统一。在多民族国家中，由各民族共同利益而构成的国家利益至高无上。任何单个民族的利益，都必须服从于国家的整体利益。

二、促进少数民族发展是社会主义时期民族工作的根本任务

民族问题在不同历史时期的社会总问题中具有相应不同的内容和任务。在各个不同的历史时期，民族问题都是当时所处的特定历史阶段不同的社会总问题的一部分。在奴隶社会和封



建社会时期，民族问题在本质上是统治民族或强大民族对被统治民族或弱小民族的压迫、剥削、掠夺和同化，以及被统治民族或弱小民族起来进行反抗和斗争的问题。在资产阶级民主革命时期，民族问题是资产阶级民主革命总问题的一部分。资本主义上升时期，封建独裁、专制与资产阶级民主的矛盾，封建割据、关税壁垒与资本主义统一市场的矛盾日益尖锐起来。随着资产阶级和资本主义生产方式取得完全胜利，资产阶级民主革命运动和民族运动的发展，反对封建专制，反对封建割据，建立统一的民族市场，反对异族压迫，建立资产阶级的民主民族国家，是这一时期民族问题的主要内容，也是民主革命的主要任务。

在无产阶级革命时期，民族问题是无产阶级革命总问题的一部分。资本主义发展到帝国主义时代，少数几个帝国主义国家已将世界瓜分完毕，在全球范围内形成了压迫民族与被压迫民族两大阵营的对立。这个时期的民族问题已经超出一国的范围而进一步扩大成世界性的民族殖民地问题。民族和殖民地问题成为这一时期主要的民族问题，民族解放运动成为这一时期争取解决民族问题的重要形式。

在社会主义时期，民族问题是社会主义革命和建设总问题的一部分。俄国十月革命胜利，世界上第一个社会主义国家诞生，社会主义时代的进程开始了。废除以往的民族压迫剥削制度，确立起新型的社会主义制度，实现了各民族平等的社会主义国家。如何加快发展少数民族的经济和文化事业，消除各民族间事实上的不平等，实现共同繁荣发展的问题，成为社会主义建设时期的主要民族问题。

我国解决民族问题的实践，同样证明了以上观点是正确的。我国民族民主革命时期中的民族问题，是帝国主义和无产



阶级革命时代的民族殖民地问题，并具有反对双重民族压迫的特点。一是反对帝国主义对我国各民族的压迫。帝国主义列强在入侵我国沿海地区的同时，也把魔爪伸向了地域辽阔的边疆少数民族地区。包括汉族和少数民族在内的我国各族人民，都有着遭受帝国主义压迫和奴役的共同命运。争取从这种外来的民族奴役和压迫下解放出来，就成了我国各民族的共同要求和共同事业。二是反对国内存在着的民族压迫。无论是居于统治地位的满族的封建贵族统治，还是代表大汉族主义的北洋军阀和蒋介石国民党的统治，虽然统治方式有所不同，但都无一例外地实行民族压迫，实行民族歧视或强制同化的政策。而且，我国国内各民族的反动统治阶级总是沆瀣一气，国内的反动统治阶级又同帝国主义相互勾结在一起。这样，帝国主义、封建主义和官僚资本主义就逐渐形成三位一体，成为压在我国各族人民头上的“三座大山”，成为各族人民起而与之进行斗争的三大共同敌人。其中，帝国主义既是我国各民族最大的压迫者，又是另外两座大山的“靠山”，而封建主义和官僚资本主义则是帝国主义的走狗和帮凶。由此可见，不反对帝国主义，不仅不可能把各民族从帝国主义压迫下解放出来，也不可能把少数民族从国内民族压迫下解放出来；不反对国内封建主义和官僚资本主义，不仅不可能推翻国内民族压迫制度，也不可能推翻帝国主义对我国各民族的压迫。因此，反对国内民族压迫的问题，同反对帝国主义压迫的问题互相联系和汇合起来，成为反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的总问题的一部分，成为我国民族民主革命总问题的一部分。这是当时我国民族问题的一个基本特点。

我国从这个特点出发，根据马克思主义的基本原理，提出了我国新民主主义革命时期解决民族问题的纲领，即：对外求



中华民族的彻底解放，对内求国内各民族之间的一律平等。中国共产党正是依照这个纲领，在领导我国的民族民主革命中，走出了一条解决我国民族问题、为我国各民族解放而斗争的新道路。这是一条变资产阶级旧民主主义革命为新民主主义革命的新道路。从此，中国解决民族问题的情况为之焕然一新。中国共产党团结和带领各族人民经过长期艰苦卓绝的斗争，终于取得了新民主主义革命的伟大胜利。在我国大地上彻底推翻和消灭了帝国主义的压迫和国内的民族压迫制度，建立了中华人民共和国。

新中国成立后，民族问题又是社会主义革命和建设总问题的重要内容。50多年来，中国共产党以马克思主义民族理论为指导，从中国各民族的实际出发，在处理民族问题时主要努力完成两大历史任务。一是通过社会制度的变革，废除了各民族历史上的落后制度，引导翻身解放的各民族走上社会主义道路，我国各族人民形成平等、团结、互助的社会主义新型民族关系。二是通过进行社会主义建设，加快各民族特别是少数民族和民族地区的经济社会发展，促进各民族共同繁荣。前一项任务早已经胜利完成，后一项任务也已取得了举世瞩目的伟大成就。现阶段，我国民族问题集中表现在少数民族和民族地区迫切要求加快经济社会发展上。加快少数民族和民族地区的发展，是我国社会主义事业的本质要求在民族工作上的体现，也是党的民族政策的基本出发点和归宿。这不仅是一个重大的经济问题，也是一个重大的政治问题。由此可见，民族问题从历史到现在，从外国到中国，都始终是社会总问题的一部分。

马克思主义认为，在现实生活中各民族在经济发展水平和社会发育阶段上的差别，是由历史、自然条件等多种因素形成的。发达民族应努力为不发达的少数民族提供更多更好的发展



机会和条件，动员社会各方的力量真心实意地帮助他们发展经济和文化，这是发达民族应尽的义务。实际上这种帮助也是相互的、互利互惠的，并不是单方面的给予或负担。

一个民族的发展水平，取决于这个民族的物质文明和精神文明所达到的程度。因此，在阶级压迫与民族压迫消除以后，发展经济，发展社会生产力，提高人民的生活水平，实现各民族的共同繁荣，就成为社会主义的根本任务。当然，要消除历史遗留下来的各民族发展水平上的差距，实现共同繁荣，还需要各民族长期共同的努力。

三、社会主义时期是各民族共同繁荣兴旺的时期

社会主义制度的建立，废除了阶级压迫和民族压迫，从而为各民族共同发展繁荣和全面进步开辟了广阔的前景。在社会主义时期，民族之间的差别将长期存在。社会主义阶段并不是民族融合和民族消亡的时期，而是各民族共同繁荣和全面进步的时期。在我国，许多少数民族还处于社会主义初级阶段的较低层次，更加需要充分利用社会主义制度的优越性，加速各民族共同发展，以便达到各民族的共同繁荣；即使到了社会主义的高级阶段，各民族经济文化高度发展了，要实现民族差别的消失和各民族的全面融合，仍将是一个长期的过程。同时应该看到，随着社会经济文化的发展，民族之间共性的东西会不断增多，这是历史发展的必然趋势。马克思主义坚决反对人为地去消灭民族差别，同时欢迎和提倡民族间相互亲近、相互学习，大力促进和加强相互的经济文化联系和兄弟情谊。对马克思主义者来说，在密切联系本民族群众，热爱本民族，及时反映本民族要求和意见的同时，也要积极联系其他民族群众，热爱社会主义大家庭中的所有成员，做促进民族团结的模范。



在社会主义国家,建立了社会主义制度,确立了平等、团结、互助的社会主义民族关系,各民族和睦相处,充分享有平等和自由发展的权利。随着社会主义建设事业的不断发展,将会为各民族政治经济文化的全面发展和繁荣创造坚实的物质基础。

第三节 民族地区的发展是一个历史的过程

一、各民族共同繁荣是一个历史过程

现在处于并将长期处于社会主义初级阶段,是当前我国最大的国情。社会主义初级阶段,是逐步摆脱不发达状态、基本实现现代化的历史阶段;是由农业人口占很大比重、主要依靠手工劳动的农业国,逐步转变为非农业人口占多数、包含现代农业和现代服务业的工业化国家的历史阶段;是由自然经济、半自然经济占很大比重,逐步转变为经济市场化程度较高的历史阶段;是由文盲、半文盲人口占很大比重、科技教育文化落后的阶段,逐步转变为科技教育文化比较发达的历史阶段;是由贫困人口占很大比重、人民生活水平比较低,逐步转变为全体人民比较富裕的历史阶段;是由地区经济文化很不平衡,通过有先有后的发展,逐步缩小差距的历史阶段;是通过改革和探索,建立和完善比较成熟的、充满活力的社会主义市场经济体制、社会主义民主政治体制和其他方面体制的历史阶段;是广大人民牢固树立发展中国特色社会主义共同理想,自强不息、锐意进取、艰苦奋斗、勤俭建国,在建设物质文明的同时努力建设精神文明的历史阶段;是逐步缩小同世界先进水平的差距,在社会主义基础上实现中华民族伟大复兴的历史



阶段。这样的历史进程，至少需要一百年时间。至于巩固和发展社会主义制度，那还需要更长的时间，需要几代人、十几代人，甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗。

整个社会主义初级阶段乃至整个社会主义阶段，是通过加快少数民族和民族地区发展，完成民族工作的第二大历史任务，实现各民族共同繁荣的阶段。从20世纪50年代中期我国进入社会主义初级阶段开始到现在，经过50多年特别是党的十一届三中全会以来30年的发展，我国的生产力有了很大提高，各项事业有了很大进步。经过民主改革和社会主义改造，各少数民族走上社会主义道路，和全国一样，广大少数民族和民族地区也进入了社会主义初级阶段。但是与全国相比，少数民族和民族地区社会主义初级阶段的特征更明显、更突出。少数民族和民族地区的社会生产力更加落后，农业、牧业人口占的比重更大，受自然经济、半自然经济的束缚更深，文盲、半文盲的比例更高，科技教育文化的水平更低，计划经济体制的色彩更浓，少数民族和民族地区摆脱不发达状态、实现现代化的任务更艰巨。因此，加快少数民族和民族地区的经济社会发展，促进各民族的共同繁荣，完成民族工作的第二大历史任务，必将贯穿于社会主义初级阶段的始终，需要一个相当长的过程，需要各族人民的长期共同奋斗。

二、树立正确的国家观和民族平等观

马克思主义哲学认为，思想总是落后于存在的。当某种客观现实已经出现时，人们往往不能立刻形成关于这一现实的概念，反之，当某种客观现实已经不存在了，人们关于这一现实的观念并不随之而消失。不仅如此，某一领域的概念一旦形成，人们还往往把它延伸和应用到其他领域，甚至随意使用、



任意改变和扩大这一概念的内涵和外延，使它变形。而且这种变形的概念的应用，还可能成为一种习惯和传统力量，从而不断地影响人们的思想行为和生活方式。平等和不平等这对概念的演变过程也有类似情况。本来，马克思主义认为，不平等就是指阶级剥削和阶级压迫，而平等就是指消灭了阶级。但是人们却在更广泛的意义上使用了这对概念，使之超出了阶级的范畴。比如，单纯的生活上的差别并不就是不平等，但在现实生活中，人们已经习惯于把它看作不平等，一旦发现自己的生活水平低于别人，便认为是不平等。即使这个人的生活条件在绝对意义上提高了，而在相对意义上没有提高，也就是说他提高的程度没有别人快，他也会产生一种不公平感。在民族问题上也是如此，一个民族的生活水平即使比过去大大地提高了，但只要它低于其他民族的水平，或者低于其他民族生活水平的发展速度，也容易产生不平等感，甚至产生不满情绪。因此，我们在处理民族关系、消除民族间事实上的不平等的过程中，必须注意这种心理因素。平等与不平等作为一种法权概念，是会随阶级的消灭而逐渐消失的。但是由于人们对这对概念的理解附加了另外的含义，而且由此而产生了一些特殊的心理状态，就使得平等和不平等这对概念的消失增加了困难，延长了时间。因为这不仅需要彻底完成消灭阶级的任务，而且也需要通过艰苦的教育工作，彻底消除人们的旧意识和旧观念，消灭由阶级社会给人们造成的任何私念和狭隘心理，这将是一个极为艰巨的任务。总之，平等和不平等的观念，只有在不仅消灭了阶级对立、民族对立，而且在实际生活中人们已经完全忘记了这种对立的社会发展阶段，才可能最后消失。当然，也可能出现另外的情况，那就是说，平等和不平等这两个词完全演变为另外的含义而继续被人们保存和使用，但那就不再是权利意义



上的平等与不平等了。

民族之间关系的协调是一项长期存在的艰巨的任务。民族关系是多民族国家中存在的最为复杂的一种社会关系，只要存在多民族状态，就会存在民族关系，也会因民族关系引起一系列的民族问题。从我国民族关系的发展历史乃至世界民族关系的发展历史看，民族关系是一种动态的社会关系，不同时期的民族关系具有不同的内涵和不同的表现形式，但随着社会的进步和各民族整体素质的提高，人们对民族关系的发展也会产生更高的要求，这是一个普遍的规律。伴随着西部大开发和全面建设小康社会的实践，我国少数民族地区的经济社会发展必然会有一个巨大的变化，但这种变化也会带动西部民族地区全民整体素质的提高，人们价值观念的变革。在这种发展中，人们不仅对民族交往的要求会提高，对国家利益、地方利益的分配也会更加关注，由此导致的民族关系的变化也会带来新的民族问题。

应该加强宣传和引导，使人们树立正确的国家观、民族平等观。我国的宪法和法律规定，每一个公民的权利都是平等的，尽管我国有 56 个民族，但每一个民族成员首先是共和国的公民，然后才是具体的民族成员。因而我们不应该过分强调民族之间的差异，而应大力宣传中华民族的多元一体性和民族间的文化认同，引导民族意识从属于国家意识，使民族自豪感与爱国主义精神相结合，树立正确的国家观、平等的民族观。只有这样，才能使各民族达成思想共识，确认共同利益，增强团结，不仅避免内耗与无谓损失，也为西部大开发和西部民族地区全面建设小康社会提供宽松的外部环境。当然，作为一个具体的民族成员，维护本民族的利益和热爱本民族的文化是正常现象，我们的宣传应该引导人们正确认识自己的民族和民族文化，既要热爱和维护自己民族的利益，同时也要尊重其他民



族的利益,更重要的是要热爱和维护国家的利益。对于目前我国各民族之间存在的差距,应该引导人们从发展的角度来认识,而且差距的缩小只有通过政府的政策倾斜和民族自己的努力才能实现,过分强调差距形成的原因乃至提出“还债”的口号不仅无助于差距的缩小,也容易助长人们产生不平衡的心理,进而影响到民族关系,难以形成宽松的社会环境。对于民族文化,也应该积极引导人们去正确地认识它,民族文化的形成和发展有其历史的和现实的社会和经济条件,但并不是民族文化的所有因素的存在都是符合西部大开发与西部民族地区全面建设小康社会要求的,尤其是一些落后的传统观念。树立正确的国家观、平等的民族观,一方面,要通过我们的宣传,引导人们去改变一些不符合现实需要,尤其是和社会主义市场经济不协调的因素,进而实现民族传统观念和现实市场经济观念的协调一致;另一方面,使人们能正确认识民族特征的弱化和民族文化的流失问题,不仅使有限的资金能真正发挥效益,而且也能使人们的精力集中到经济社会建设上来。

第四节 各民族共同繁荣发展是社会发展的必然趋势

一、各民族共同繁荣发展是巩固社会主义制度的客观要求

各民族共同繁荣发展是我们党在民族政策上的根本立场,也是巩固社会主义制度的要求,这一重要原则已载入我国宪法,成为各族人民共同的奋斗目标。在统一的多民族的国家中,如果一些民族经济文化发达,生活水平较高,而另一些民族经济文化长期落后,人民生活水平低下,并且这样的情况长



期得不到改变,就不利于民族团结,难以巩固和发展各民族政治上的平等。处于执政地位的中国共产党,必须坚持各民族共同繁荣发展的原则,不仅帮助以前受压迫剥削的民族达到政治上的平等,而且通过经济文化的发展,实现各民族的共同繁荣,这样才有利于整个国民经济的发展,有利于社会主义现代化建设,有利于民族的和谐、社会的稳定 and 国家的统一,有利于社会主义制度的巩固,展现社会主义中华民族大家庭的祥和繁荣,使社会主义制度显示出勃勃生机和强大生命力。

二、各民族共同繁荣发展是发展中国特色社会主义现代化的必然要求

我国要建设的现代化,是包括 56 个民族在内的整个中华民族的现代化,是包括民族地区在内的全国的现代化。因此,没有民族共同繁荣发展,没有民族地区的发展进步,中国综合国力的增强、现代化建设以及中华民族的伟大复兴是不可能实现的。我国各民族在新中国成立前,分别处于不同的社会发展阶段,生产力低下,经济文化十分落后。这种民族在经济文化发展差距上的惯性,不可能在短期内消失,在当前,突出表现为民族地区同其他地区、同全国平均水平的发展差距有进一步扩大的趋势。因此,实现民族地区的社会主义现代化,决定了必须全力促进各民族共同繁荣发展。我国的经济格局也决定了必须坚持各民族共同繁荣发展的政策。毛泽东同志说过,中国人口众多,地大物博,实际上是汉族人口众多,少数民族地大物博。民族地区丰富的自然资源和广阔的市场,是发展民族地区经济的优势,也是整个国民经济发展的战略所在。如果民族地区的经济长期落后,发达地区和整个国民经济就会受到资源和市场的制约而缺乏发展后劲,发展中国特色社会主义现代化



的整体目标就会受到不利的影响。

三、各民族共同繁荣发展是实现全面建设小康社会和中华民族伟大复兴宏伟目标的根本前提

我国在 20 世纪末达到的小康是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。这一判断很大程度上是基于对民族地区和少数民族经济和社会事业发展相对滞后、部分地区仍处于贫困状态这一客观现实而作出的。因此，要实现全面建设小康社会的奋斗目标，重点和难点是在民族地区，没有民族地区的现代化，就谈不上全国的现代化；没有少数民族的繁荣富强，就没有整个中华民族的繁荣富强。从当前全党全国和各族人民的奋斗目标来说，没有各民族的共同繁荣发展，没有民族地区和少数民族全面小康社会的建成，就没有我国完全意义上的全面小康社会的实现；没有民族的共同繁荣发展进而实现复兴，就谈不上整个中华民族的复兴。虽然民族地区的社会问题及社会主义时期的民族问题与政治、文化、宗教、经济等其他因素交织在一起，呈现出复杂性、多样性的特点，但发展经济、改善人民生活是总的目标追求。因此，要通过各民族共同繁荣发展来大力发展生产力，不断丰富民族地区的物质财富和精神财富，以满足各民族人民的物质和文化需求，提高其生活质量。同时，在优化民族地区的经济结构和提高效益的基础上，建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系、健全的医疗卫生体系，创造出保障各族人民安居乐业的良好社会运行机制，在多方面提高少数民族群众的生活水平和质量，逐步缩小民族地区同发达地区以及各民族之间的发展差距，最终实现民族地区社会的发展繁荣和全面建成小康社会，实现中华民族的伟大复兴。



四、各民族共同繁荣发展是实现国家长治久安的基本保证

我国有两万多公里的陆地边防线，少数民族大多聚居在祖国的边疆，55个少数民族中有31个少数民族与国外的同一民族相邻而居，这种民族分布与我国边疆建设和国防安全有着极为重要的关系。边防巩固需要有安定的社会环境、深厚的群众基础和雄厚的物质基础，为此，必须把边疆少数民族和经济社会文化发展起来，这是稳定边疆地区，加强民族团结，激发少数民族人民的爱国热情，取得反对境外敌对势力颠覆阴谋斗争胜利的物质前提条件，也是保卫边防、维护祖国统一与安全的必然条件。必须努力发展少数民族地区的经济，促进各民族共同繁荣发展，充分体现社会主义制度的优越性，把社会主义新型民族关系建立在丰厚牢固的物质基础之上，使广大少数民族群众真心实意地拥护共产党，热爱社会主义，铸成祖国边防的铜墙铁壁。有了各民族的大团结，就能保证全国的安定团结，就能保证国家的长治久安。各民族共同繁荣发展揭示了社会主义时期民族发展的规律，指明了做好民族工作、处理好民族问题的方向，具有丰富的内涵和重要的理论意义。

参考文献

一、主要参考著作

[1]《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版。

[2]《马克思恩格斯论民族问题》，中国社会科学出版社1987年版。

[3]《列宁论民族问题》（上、下册），中国社会科学出版社1987年版。

[4]《斯大林论民族问题》，中国社会科学出版社1990年版。

[5]《毛泽东选集》第1、2、3、4、5卷，山东人民出版社1993年版。

[6]《邓小平文选》第1、2、3卷，人民出版社1993年版。

[7]〔美〕阿瑟·奥肯：《平等与效率》，王奔洲译，华夏出版社1999年版。

[8]〔美〕保罗·萨缪尔森：《经济学》第12版，高鸿业译，北京，中国发展出版社1992年版，上册。



[9] 胡鞍钢、王绍光、康晓光：《中国地区差距报告》，辽宁人民出版社 1995 年版。

[10] [英] 弗里德里希·哈耶克：《法律、立法和自由》第 2 卷，《社会主义的幻景》，1976 年芝加哥出版。

[11] 费孝通：《民族与社会》，北京，人民出版社 1981 年出版。

[12] 李强、洪大用等：《市场经济、发展差距与社会公平》，黑龙江人民出版社 1995 年版。

[13] 李强：《社会分层与贫富差别》，厦门，鹭江出版社 2000 年版。

[14] 厉以宁：《经济学的伦理问题》，北京，生活·读书·新知三联书店 1995 年版。

[15] 米尔顿·弗里德曼：《自由选择》，胡骑译，商务印书馆 1982 年版。

[16] 木槎等主编：《边疆少数民族地区社会稳定与发展》，中国社会科学出版社 1997 年版。

[17] 马戎：《民族与社会发展》，民族出版社 2001 年版。

[18] 宁骚：《民族与国家》北京大学出版社 1995 年版。

[19] 潘乃谷等：《边区开发论著》，北京大学出版社 1993 年版。

[20] 潘乃谷、周星：《多民族地区：资源、贫困与发展》，天津人民出版社 1995 年版。

[21] [美] 乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1998 年版。

[22] [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏、何包钢、廖申白译，中国社科出版社 1988 年版。

[23] 《云南年鉴》1996、1997、1998、1999、2000、



2001、2002 年, 云南年鉴杂志社出版。

[24] 《中国民族统计年鉴》民族出版社 1998、1999、2000、2001、2002 年版。

[25] 张曙光:《经济学(家)如何讲道德》, 北京, 生活·读书·新知三联书店 2001 年版。

[26] 赵曦:《中国西部地区经济发研究》, 四川人民出版社 1999 年版。

[27] 曾昭宁:《平等与效率: 中国走向现代化的抉择》, 石油大学出版社 1994 年版。

二、主要参考论文

[1] 陈龙发:《帕累托福利经济学基本思想评述》, 《经济学动态》1992 年第 5 期, 第 65~75 页。

[2] 丁冰、李海珍:《略论效率与公平》, 《财经研究》1995 年第 7 期, 第 27~31 页。

[3] 杜玉亭:《社会主义二极战略说——多民族云南发展研究一得》, 《民族研究》2000 年第 1 期, 第 38~46 页。

[4] 胡鞍钢、温军:《社会发展优先: 西部民族地区新的追赶战略》, 《民族研究》2001 年第 3 期, 第 11~22 页。

[5] 樊纲:《财富分配制度性缺陷》, 《企业技术开发》2003 年第 5 期, 第 8~9 页。

[6] 费孝通:《中华民族的多元一体格局》, 《北京大学学报》1989 年第 4 期, 第 4~18 页。

[7] 费孝通:《简述我的民族研究经历和思考》, 《北京大学学报》1997 年第 2 期, 第 4~12 页。

[8] 李风圣:《西方的公平与效率观评价》, 《中州学刊》1993 年第 1 期, 第 32~35 页。



[8] 李强:《政治分层与经济分层》,《社会学研究》1997年第4期,第32~41页。

[9] 厉以宁:《经济学的伦理问题——效率与公平》,《经济学动态》1996年第7期,第4~10页。

[10] 厉以宁:《关于经济伦理的几个问题》,《哲学研究》1997年第6期,第13~19页。

[11] 孙立平:《从市场转型理论到关于不平等的制度主义理论(一)(二)》,《中国书评》1995年总第7期,第51~66页。

[12] 宋涛:《对民族地区计划经济与市场调节相结合模式的探索》,《学术论坛》1992年第2期,第81~83页。

[12] 唐鸣:《民族矛盾的根本原因和一般原因》,《社会主义研究》2001年第4期,第21~32页。

[13] 王海明:《平等新论》,《中国社会科学》1998年第5期,第48~54页。

[14] 温军:《中国少数民族经济政策的形成、演变与评价》,《民族研究》1998年第6期,第13~26页。

[15] 王连芳:《现阶段民族关系中一个需要解决的问题》,《云南社会科学》1998年第6期,第5~11页。

[16] 王铁志:《市场经济条件下的民族平等问题》,《民族研究》2000年第5期,第27~32页。

[17] 叶小文:《论民族地区缩小差距加快发展问题》,《民族研究》1994年第4期,第1~11页。

[18] [日] 佐佐木信彰:《论中国经济的不平等》,《现代经济译丛》1989年第3期,第39~45页。



后 记

在本书即将付梓之际，我似乎有许多话要说，然而一时又不知从何说起。于一派忙碌之中抽空写作，是一件不容易的事。或许，在经过了太多的思索与磨砺之后，自己倒把一切看得平淡了。所以，此时的我，欲言而无言。不过有一点，我要特别加以说明：在我涉猎、研究这一课题的过程中，我的朋友、我身边的同事，有许多人都曾经真诚地帮助我、指导我，尤其是清华大学的刘美珣教授给予我太多太多的恩泽。对他们为我付出的辛劳，我将永远铭记。云南大学出版社的蔡红华、冯斌老师为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此表示由衷感谢。

本书是云南省社科规划办 2006 年立项的“云南少数民族地区发展中的平等问题研究”课题的成果。当我要把多年的积累和思考竭力组合成为一本气息相通、血脉相连的著作时，并不像当初想象的那么容易，成书的过程颇费周折与思索，写作时感阻滞，处处充满挑战和不能回避的应对。本书的出版，除了让人们分享我的思考之外，更希望通过这本书与关心边疆少数民族地区社会和经济问题的人们进行一次沟通和交流。本书难免有不妥和疏漏之处，敬请广大读者和专家学者不吝批评指正。

作 者

2009 年 2 月