

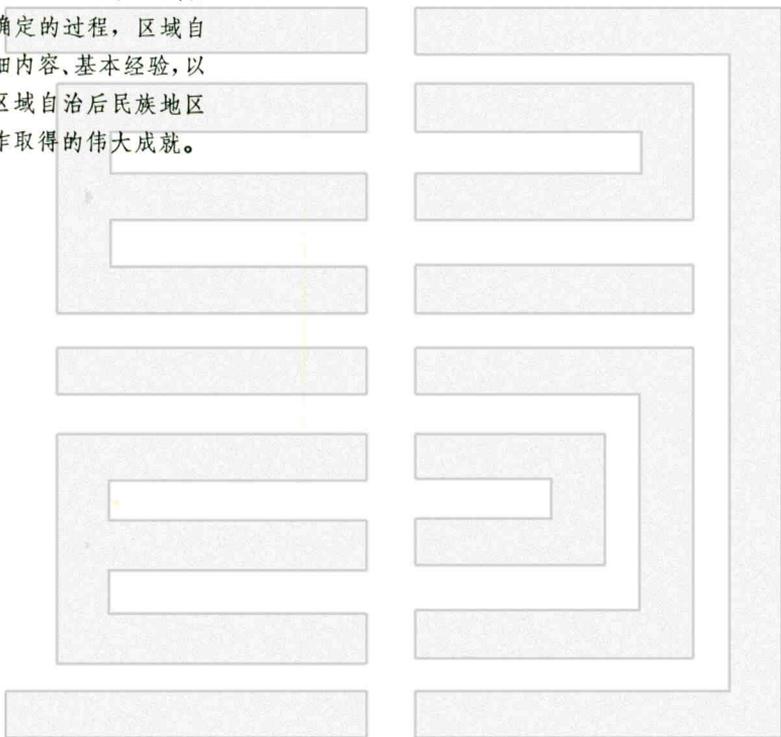
中国民族区域自治的
理论和实践

张尔驹 主编



内容提要

本书是我国第一部用马列主义关于民族问题的理论，结合中国实践阐述民族区域自治问题的专著。书中系统地论述我国民族区域自治政策确定的过程，区域自治的详细内容、基本经验，以及实施区域自治后民族地区各项工作取得的伟大成就。



D633.2

(W)2

0082294

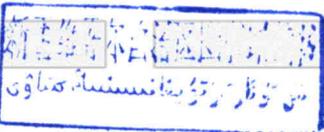
中国民族区域自治 的理论和实践

张尔驹 主编

刘 锴 张乃华 果洪昇 编著
温 华 王戈柳



新疆维吾尔自治区图书馆XT0-0082294



中国社会科学出版社

1988·北京

715423

责任编辑：周用宜

责任校对：张平贵

封面设计：张明

版式设计：王丹丹

中国民族区域自治的理论和实践
ZHONGGUO MINZU QUYU ZIZHI DE
LILUN HE SHIYUAN
张尔驹 主编

中国社会科学出版社 出版
发行

新华书店经销
北京新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.125印张 2插页 1折页 240千字

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

印数1—3500册

ISBN 7-5004-0114-0, D·11 定价：(平)3.20元

中国民族自治地方示意图



出版说明

本书是第六个五年计划国家哲学社会科学研究的重点项目。在编写过程中，我们力求以马克思列宁主义的基本原理，正确地阐明中国民族区域自治理论的形成与发展 and 民族区域自治的实施与经验。由于水平所限，未必能达到这个要求。

本书的编写分工是第一、第二章由刘锴负责，第四、第五章由张乃华负责，第六章由果洪昇负责，第七章由温华、王戈柳负责，第三、第八、第九章及前言由张尔驹负责。全书经过共同讨论后由张尔驹负责修改定稿。

本书在编写过程中得到了国家民委、中国社会科学院民族研究所、全国人大民委、中央民族学院的大力协助。国家民委黄光学副主任对于本书的编写给予了指导。特别应当说明的是本书的出版得到了中国社会科学出版社的帮助，周用宜同志对于本书的内容提出了很好的意见，并在审阅全书和编辑中付出了辛勤的劳动。在此谨向上述单位和同志致以深切的谢意。

前 言

马克思列宁主义认为，民族是一个历史范畴，是社会发
展一定历史阶段的产物。斯大林对于民族定义的论述，是指资本主义
上升时期的资本主义民族。中国是一个多民族的国家，而中国的
各少数民族除了少数几个民族的社会形态同汉族类似以外，大多
数少数民族都处于前资本主义的社会发展阶段。中国共产党从
中国民族的具体情况出发，对于这些发展阶段各异的少数民族，不
论他们处于哪一个社会发展阶段，都作为民族来对待，把马克思
列宁主义关于民族、民族问题的理论同中国民族问题实际结合
起来。这样做有利于国家的安定，有利于各民族之间的团结和
发展。本书在论及少数民族时就是以这个观点作为指导的。当然，
对于这个问题还可以继续研究讨论，但是党和国家在政治上作出
这样的决策无疑是正确的。

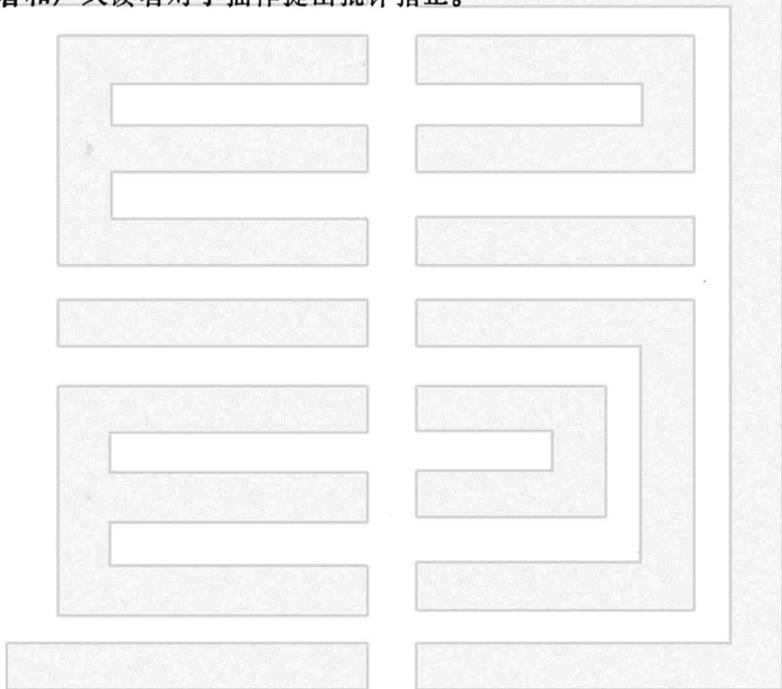
中国是一个单一制的多民族的社会主义国家。50多个在解放
前处于不同社会发展阶段而又各具特点的民族，构成中国民族问
题的复杂性和长期性。马克思列宁主义认为，民族问题在多民族
的国家里具有重要的意义，特别是象中国这样幅员广大有着众多
民族和人口的大国，更占有重要的位置，解决好民族问题是一件
大事。我国民族情况十分复杂，在人口多少、分布状况、历史和
文化传统、社会发展阶段等方面，都有着不尽相同的情况，因此
解决中国的民族问题是非常艰巨的。如何解决中国国内民族问
题，是中国共产党和人民国家在中国人民大革命取得基本胜利后

所面临的一个重要课题。早在旧民主革命时期，中国各民族就开始探索中国民族解放的道路，寻求解决民族问题的真理。但是只有在中国共产党的正确领导下，才找到了马克思列宁主义作为观察和解决民族问题的思想武器，从此对于中国的民族问题的认识，产生了一个飞跃。中国共产党运用马克思列宁主义的基本原理，同中国民族问题的实际相结合，确定了解决民族问题的正确的理论、政策和方针，胜利地解决了民族方面所面临的许多复杂问题，党把民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策和重要的政治制度。

民族区域自治，作为一门科学，作为马克思列宁主义毛泽东思想的一个组成部分，在中国大地上生根开花结果，不是偶然的，有它发生发展的必然规律。解决中国民族问题的其他方式，在中国近代历史上曾经有人提出过各种设想，并试图使之实现，其中包括中国共产党人。但是实践证明，那些设想和主张脱离了我国民族问题的实际，在实践上是行不通的。中国共产党根据马克思列宁主义关于民族问题的基本原理，认真深入研究了我国少数民族的状况，研究了国际的经验，提出了民族区域自治的理论。30多年实践的结果表明，民族区域自治完全符合我国民族问题的实际，符合我国的国情，具有中国的特色。民族区域自治理论的形成是以毛泽东为代表的中国共产党人对我国民族和世界民族的重大贡献，它丰富了马克思列宁主义的理论宝库。毫无疑问，许多长期从事民族工作的领导同志对于这个理论的形成也作出了贡献。

当前，我国正处在社会主义的新的历史时期，客观要求我们对于民族区域自治从理论方面和实践方面进行深入的研究，给予科学的总结。我们所作的初步探讨，希望能够对于阐明民族区域自治的理论发展，推动民族区域自治的实践有所帮助。广大读者

很长时间以来就期望一部较好的具有一定理论水平的并有新意的专著问世，我们清楚地意识到以自己的水平和能力难以克当此任。但我们希望本书能成为引玉之砖。假如本书能够把党和国家的领导人、民族工作负责人、民族理论工作者，在这方面所取得的主要研究成果包括进来，那么我们就有所慰藉了。我们怀着忐忑的心情恳切地希望民族工作的领导同志、民族理论研究工作者和广大读者对于拙作提出批评指正。



目 录

前言	(1)
第一章 中国民族情况和民族问题	(1)
第一节 中国少数民族的基本情况	(1)
第二节 中国民族关系的基本特点	(8)
第三节 中国民主革命时期的民族问题	(13)
第二章 中国采取民族区域自治制度的历史必然性	(23)
第一节 民族区域自治是解决中国民族问题的基本政治形式	(23)
第二节 民族区域自治完全符合马克思列宁主义的理论原则	(26)
第三节 中国的民族区域自治是马克思列宁主义同中国民族问题实际结合的产物	(38)
第四节 中国实行民族区域自治是各少数民族所作的历史抉择	(44)
第三章 关于中国民族区域自治理论的问题	(49)
第一节 对于民族区域自治理论的认识	(49)
第二节 中国民族区域自治理论的形成和发展	(55)
第三节 中国民族区域自治理论的基本内容	(67)
第四章 中国民族区域自治的实施	(76)
第一节 第二次国内革命战争时期及抗日战争时期革命根据地建立少数民族政	

	权和民族自治政权的概况·····	(77)
第二节	解放战争时期内蒙古自治区和其它 民族自治政权建立的情况·····	(82)
第三节	新中国建立初期推行民族区域自治和 建立民族民主联合政府的情况·····	(92)
第四节	社会主义建设时期民族自治地方的 建立和发展·····	(100)
第五节	社会主义建设时期新疆、广西、宁夏、 西藏四个自治区的建立·····	(106)
第六节	社会主义建设新时期民族区域自治 的发展·····	(117)
第五章	民族区域自治的法制建设·····	(124)
第一节	国家根本法关于民族区域自治的规定·····	(124)
第二节	有关民族区域自治的专门法律和国 家法律中有关民族区域自治的规定·····	(131)
第三节	自治条例和单行条例·····	(143)
第四节	有关民族区域自治的行政法规、地方性法规··	(155)
第六章	民族区域自治制度·····	(158)
第一节	民族区域自治制度的基本原则·····	(158)
第二节	民族自治地方·····	(164)
第三节	民族自治地方的自治机关·····	(172)
第四节	自治机关的自治权利·····	(178)
第五节	民族自治地方内的民族关系·····	(187)
第六节	上级国家机关与自治机关·····	(189)
第七章	中国实行民族区域自治的伟大成就·····	(196)
第一节	进一步巩固祖国的统一 加强各民族的团结··	(197)
第二节	少数民族人民享有广泛的民主权利·····	(203)

第三节	促进少数民族地区的社会发展和进步·····	(208)
第四节	社会主义经济建设成就巨大·····	(215)
第五节	民族自治地方文教卫生事业迅速发展·····	(225)
第八章	中国实行民族区域自治的基本经验·····	(234)
第一节	中国共产党的正确领导是实行民族 区域自治的基本保证·····	(235)
第二节	实行民族区域自治必须从少数民族 的特点和实际出发·····	(242)
第三节	必须保证民族自治地方的自治机关 充分行使自治权·····	(249)
第四节	关于自治机关民族化问题·····	(253)
第五节	加强民族自治机关的建设和健全社会 主义民主与法制·····	(257)
第六节	加速发展民族自治地方的经济文化 是民族区域自治的一项主要任务·····	(263)
第七节	正确处理民族自治地方内各民族间的关系·····	(267)
第八节	实行广泛的统一战线·····	(271)
第九章	进一步巩固和发展民族区域自治·····	(276)
第一节	必须继续坚持实行民族区域自治·····	(276)
第二节	民族区域自治的历史任务·····	(281)
第三节	当前加强民族区域自治的几项主要工作·····	(284)
附录一:	中国少数民族情况简表·····	(290)
二:	中国民族自治地方简表·····	(299)

第一章

中国民族情况和民族问题

中国的民族区域自治作为解决中国国内民族问题的基本政策和国家的重要政治制度，已经在全国普遍推行。作为指导思想它已形成了一整套完整的理论，并指导着民族区域自治的实践。对于这个理论的基本点及其形成，需要作深入的研究和探讨。为了阐明这个问题，我们把产生这个理论的客观方面的情况，包括中国的少数民族概况和中国的民族问题，首先介绍给读者。

第一节 中国少数民族的基本情况

中国是一个由多民族结合而成的大国，有 960 万平方公里的国土，10 亿人口。中国各民族都有悠久的历史，在千多年的历史中间，他们以辛勤的劳动开发了祖国的疆土，创造了灿烂的古代文化，对于伟大的祖国都作出了光辉的贡献。一百多年来，中国各民族又英勇地进行了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命斗争，共同缔造了伟大的中华人民共和国这个各民族平等团结、友爱合作的社会主义民族大家庭。

中国是一个多民族的国家，包括 56 个民族，以汉族为主体。汉族同各少数民族人口数量相差很悬殊。全国各民族人口总数为 103 900 多万人。汉族人口 93 670 多万人，约占全国总人口的

93.3%。其余 55 个民族人口合计只有 6 723 万人，只占全国总人口的 6.7%。由于汉族人口占全国总人口的绝大部分，而其他民族人口所占比例很小，所以，在中国习惯上把汉族以外的各民族统称为少数民族。

中国各少数民族的人口数量也很不平衡。人口最多的壮族有 1 337 万多人，人口最少的是赫哲族，只有 1 476 人。其他人口在 100 万到 700 万之间的有回、维吾尔、彝、苗、满、藏、蒙古、土家、布依、朝鲜、侗、瑶、白、哈尼 14 个民族。人口在 50 万以上 100 万以下的有哈萨克、傣、黎 3 个民族。人口在 10 万以上 50 万以下的有傈僳、畲、拉祜、佤、水、东乡、纳西、土、柯尔克孜、羌 10 个民族。人口在 5 万以上 10 万以下的有达斡尔、景颇、佤佬、锡伯、撒拉、仫佬、布朗 7 个民族。人口在 1 万以上 5 万以下的有毛南、塔吉克、普米、怒、阿昌、鄂温克、德昂、乌孜别克、京、基诺、裕固 11 个民族。人口在 1 万以下的有保安、门巴、独龙、鄂伦春、塔塔尔、俄罗斯、珞巴、高山 8 个民族。以上各民族人口数都是 1982 年全国人口普查地区的普查数字，高山族的人口数不包括台湾省高山族人口数在内。

中国各少数民族的分布情况也很复杂。汉族主要居住在祖国东部地区沿海和内地各省市。各少数民族主要分布在从东北到华北、西北、西南的边疆地区。但是这种分布并不那样整齐划一、界线分明。从全国范围来说是以汉族为主体各民族交错聚居和交错杂居的状态。在以汉族为主要居民成分的地区中间大部分县都有少数民族居住，有的并形成大小不同的少数民族聚居区和杂居区。在少数民族地区，也都有或多或少的汉族居民，除西藏、新疆和很少数的县之外，都是汉族居民占多数。少数民族地区也很少是单一民族的聚居区，多数是几个民族杂居或交错聚居；只有西藏比较单纯，藏族占 90% 多，但也有门巴、珞巴、回、汉等民

族的居民。在相当于省的行政区域内，民族成分有的有几个、十几个，多的达二十多个。全国大大小小的互相交错的少数民族聚居区和杂居区构成了少数民族分布的主要画图，在北部有内蒙古，西北有新疆、宁夏，西南有西藏，南部有广西。在吉林、甘肃、青海、四川、云南、贵州、湖南、湖北、广东都有少数民族聚居区或杂居区。从几个人口多的少数民族来看，其分布情况也不是都在一个聚居区内，如蒙古族在内蒙古地区形成了一个从东北到西北的大的民族聚居区，但在新疆、青海、辽宁、吉林、黑龙江、甘肃也有分布并形成了聚居区。藏族在西藏形成了一个大的聚居区，同时在四川、青海、甘肃、云南形成了基本上可以联结起来的几个聚居区。以散居为主的回族分布于全国各地，但在宁夏形成了一个大的聚居区，在甘肃、青海、新疆、河北也有一定的聚居区，并在云南、贵州有同其他少数民族的杂居区。壮族在广西有大的聚居区，在云南、广东也有聚居区或杂居区。维吾尔族主要分布在新疆，但也是同其他民族杂处的。其他少数民族除了畲、毛南、仡佬、阿昌、普米、乌孜别克、德昂、基诺、俄罗斯、塔塔尔、赫哲、门巴、珞巴等 13 个民族主要是散居人口或只在很小的地方丛居外，都有不同的聚居区或杂居区。高山族人口主要分布在台湾省，在大陆上的少数高山族成分都是散居的。在中华人民共和国建立之前，中国各少数民族的分布状况基本上是这样。建国之后由于社会主义事业发展的需要，汉族人口进入少数民族地区，少数民族到内地参加建设，使民族成分的分布发生了一些变化。少数民族地区汉族成分的居民增加了，汉族地区绝大部分县也都有少数民族。

中国各民族的社会政治制度，在中华人民共和国建立之前，从全国来说，处于以国民党为代表的帝国主义、买办资产阶级和封建阶级的反动统治之下，主要是一个半封建半殖民地的社会，但

由于中国各民族社会发展阶段不同，经济基础存在差异，在一些少数民族中也还保存着历史上遗留的许多不同的政治制度。大体说来，在汉族和发展水平与汉族接近的少数民族地区，解放前大都保有封建宗法制度或其残余，族长和地主、豪绅结成一体，与国民党政府相勾结，剥削、统治当地人民。在信仰伊斯兰教的民族中，有的存在着宗教法庭，有的有门宦制度，地主、豪绅、教主等结合一起，利用宗教特权压迫、统治人民。在内蒙古一部分地区存在着封建的王公制度。在西藏地区存在着典型的政教合一制度，许多宗教组织实际上就是政治组织，所谓“政府”也就是贵族、上层喇嘛、官家三大领主的御用工具。在四川、云南、贵州、广西、青海等一些少数民族中，还存在着封建的土司制度。在大小凉山彝族地区则有以血缘为纽带的“家支”制度，黑彝的每一个“家支”，俨然就是一个小的“独立王国”，残酷地统治各自的奴隶。在旧的社会制度下，这些少数民族地区同当时的国家机关有着不同的关系，在土司制度、家支制度及门宦制度地区，国家机构大都只能管辖到县一级。在内蒙古一部分地区则存在蒙汉分治的制度，按照属人的原则，蒙旗管理蒙民，汉人则由国民党政府管理。在西藏，中央政府只派驻代表，地方的行政管辖权完全操在地方政府手里。除了上述各种社会政治制度以外，在那些保存了原始公社制残余的地区，存在着原始社会的氏族部落制度。

中国各民族在解放前社会发展很不平衡，有的民族内部不同地区的发展也有差异，因此政治、经济、文化状况比较复杂。旧中国总的来说是长达两千多年的封建社会，1840年鸦片战争以后又逐步沦为半封建半殖民地社会。在日本帝国主义侵入中国时期成为半封建、半殖民地、殖民地的社会。从整体说，中国是封建和半封建的经济，资本主义经济也有相当的发展。在长期的历史发展中，中国各民族在社会发展方面有在这一共同基础上相互影

响而造成的一致性和共同性，也有各自发展的差异性。一般说来，汉族地区社会发展程度最高，而绝大多数少数民族地区则还停留在资本主义以前的各社会发展阶段上，包括原始公社、奴隶制、封建领主制等各种社会经济形态。其基本情况如下：

第一，在回、维吾尔、苗、壮、布依、满、朝鲜、白、土家、哈尼等 30 多个民族和蒙古、彝、黎等民族的大部分，藏族的小部分共约 3000 多万人口即占当时少数民族总人口 85% 的地区，封建地主经济比较发展，已经占了统治地位，有的地区还不同程度地发展了资本主义因素。这类地区一般都靠近汉族地区或者是汉族和少数民族杂居区、交错聚居区。在这里，仅占人口 7% 的地主、富农占有土地等大部分主要生产资料，广大农民则没有或只有很少的土地和其它生产资料。

第二，在藏族、傣族和一部分蒙古族、小部分维吾尔族共约 400 万人口(约占当时少数民族总人口 11% 多)的地区，存在着领主经济占统治地位的封建农奴制度。在这些地区，农奴主阶级约占人口的 5%，不仅占有绝大部分土地、牲畜和生产、生活资料，而且占有全部农奴和奴隶的人身。西藏地区则是黑暗、落后、残酷的农奴社会。

第三，在云南、四川交界的大、小凉山约 100 万人的彝族地区，还存在着最野蛮的奴隶制度。在这里，人们大致分为黑彝、白彝两大等级，白彝中又分为曲诺、阿甲和呷西三个等级。黑彝是贵族等级，约占人口的 7%，绝大多数属奴隶主阶级。他们不仅占有 50% 以上的土地、山林和其它生产资料，还不同程度地占有白彝三个等级的人身，除曲诺外，奴隶主可以任意买卖、转让或处死。在这里，生产很落后，奴隶们过着牛马不如的生活。

第四，在云南边疆地区的独龙、怒、佤、傈僳、布朗、德昂、景颇、基诺和内蒙古、东北地区的鄂温克、鄂伦春及海南岛

部分黎族、台湾省部分高山族共约 60 万人口的地区，还处于原始公社的末期或者还保留着浓厚的原始公社制度的残余。这些地区，虽然已经出现了土地私有，也有了剥削和阶级分化，但还没有形成阶级，在相当程度上还保存着生产资料公有、共同劳动、平均分配的制度。在这里，无论农业、渔猎业都很原始，生产力水平很低，人们的生活十分贫困。

有些少数民族，由于种种原因，其内部社会生产方式和经济结构也很不同。例如，彝族虽然在大小凉山地区保持着较完整的奴隶制度，但其余大部都已进入封建社会。又如蒙古族、藏族，除了从事农业生产的部分外，还有 200 多万人口从事畜牧业生产，因此无论在生产、生活上，都具有许多特点。

上述无论哪种社会经济形态，都在不同程度上受到外国资本和国内资本的侵袭和影响，逐渐陷于殖民地、半殖民地的地位。少数民族地区成为为资本提供农产品原料的基地和销售商品的市場。这就不能不使少数民族地区的社会经济形态发生解体和变化，产生了或多或少的资本主义因素。资本的侵入使得少数民族人民的生活更加贫困，有的则陷于日益破产的境地。

反动落后的经济制度和政治制度，严重地阻碍了少数民族社会生产力的发展，少数民族人民生活极端贫困。在农业上，许多少数民族一直是使用简单的铁器，甚至木石工具从事生产的。相当一部分少数民族仍然沿用刀耕火种、广种薄收的生产方法。有的民族还没有完成人类社会初期的两次社会大分工，没有独立的手工业。这种十分低下落后的生产力所获得的农产品，也大部或全部被奴隶主、农奴主和地主所占有，而广大少数民族劳动人民则过着食不果腹、衣不蔽体的悲惨生活。而在存在着原始公社残余地区的人们，也仅能维持水平极为低下的生活。

经济的落后，生产力水平的低下，政治上的残酷统治，造成

了少数民族地区文化教育、医药卫生事业十分落后的状态。少数民族的优秀文化艺术得不到发展，绚丽多姿的歌舞和丰富多彩的民间文学遭到摧残，许多悠久的历史文化遗产被埋没。教育事业极为落后，现代教育几乎完全处于空白，掌握现代科学文化的知识分子极少，文盲占人口绝大多数，有的地方识字的人很少。除了少数民间医药之外，基本上没有现代医疗设备和技术，疫病流行，人民健康毫无保障。许多民族人口下降，甚至濒临灭绝的边缘。

各少数民族的语言比较复杂，文字的发展也很不平衡。50余个民族有57种语言，其中有的是几个民族共同用一种语言，也有一个民族使用两三种语言，如裕固族使用两种语言。回族、满族、畚族、土家族的大部分通用汉语汉文。各少数民族中有18个民族有文字，但只有蒙古、藏、维吾尔、朝鲜、哈萨克、傣、俄罗斯、锡伯、柯尔克孜、塔塔尔、乌孜别克、彝等民族有同自己的语言相一致并且通用的文字。许多少数民族如彝、蒙古、壮等民族中有相当数量的人通晓汉语。

中国各民族有多种宗教信仰。不少的少数民族基本上是全民族信仰某种宗教，例如藏族、蒙古族、土族信仰喇嘛教，傣族信仰小乘佛教。回族、维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族、塔吉克族、乌孜别克族、塔塔尔族、东乡族、撒拉族、保安族等10个民族信仰伊斯兰教，俄罗斯族信仰东正教。在傈僳族、怒族、苗族、景颇族、佤族、彝族、拉祜族等民族中有一部分人信奉天主教或基督教。在以上各宗教中大都有不同的教派。各种宗教信仰的存在，给各少数民族的生活习惯和思想意识以极大的影响。有的宗教中存在着封建特权，成为压迫剥削人民的统治工具。由于一部分民族几乎全民信仰宗教，使宗教在这些民族中具有民族性，使宗教问题同民族问题紧紧联系在一起，成为中国民族关系问题的一个

重要部分。

第二节 中国民族关系的基本特点

中国各民族在长期的历史发展中，在开拓祖国的疆土，发展经济、创造文化和缔造统一多民族国家的斗争中，产生和发展了彼此之间的关系。这一关系具有以下两个互相矛盾又互相联系的方面：一方面，各民族在长期的历史发展过程中，很早就以汉族为中心，不断发展和结成了政治、经济和文化的联系，并发展到密切不可分割的程度。另一方面，又长期地存在着民族压迫制度，各民族在政治上是不平等的。在多数情况下是汉族剥削阶级压迫、统治少数民族人民，但也有少数民族剥削阶级压迫、统治汉族和其他少数民族人民的现象。

中国各民族间的联系呈现出复杂的情况，从总的来说主要是汉族和少数民族的联系，表现在很多方面，但最重要的有以下几个方面：

首先，从经济方面说，这种联系很早就开始了。其主要表现是：（一）互相学习生产技术。在历史上汉族人民很早就从少数民族地区引进了棉花、石榴、苜蓿、豌豆、胡桃、葡萄等许多农作物，学习了饲养和役使马、骡、驴、骆驼的技术，还学习了许多手工业生产技术。同时，少数民族人民也向汉族学习了铁的冶炼和铁器制造技术，学习了铜、银的冶炼和铜器、银器的制造技术，也学习了水利灌溉技术，等等。各民族间的这种学习，既有许多历史记载可以证明，如汉代的“丝绸之路”的有关记载和唐代的文成公主嫁往西藏的有关记载，还可以从现实生活中许多少数民族人民至今依然依靠汉族地区制造和供应铁器、铜器等生产工具的事实得到证明；（二）经济分工和交换。有的少数民族如赫哲族、

鄂伦春族长期停留在渔猎经济阶段，有的如蒙古族、哈萨克族等长期处在游牧经济阶段，有的虽已进入农业经济发展阶段，但很少有甚至没有手工业。“人类历史的两次大分工，即畜牧业和农业的分工，农业和手工业的分工，在许多少数民族中都还没有完成。对于这些民族说来，这种分工是存在于民族之间，而不是存在于民族内部。就是经济发展较高的民族，由于地理和历史的特点，也有他们的特产可供输出，同时需要输入他们所不生产的东西。由于这种经济上的分工，我国各民族之间，特别是汉族和少数民族之间，历来就有比较密切的经济交换”^①。这种经济分工和交换，早在商周朝时代即已存在，并且具有相当的规模。到了汉唐时代，特别是唐代，有了更大更广阔的发展。唐代以长安为中心，从甘肃沿河西走廊到今之新疆，由四川到云南各地，由两湖到两广，由山西、河北到东北、内蒙古，都有繁荣的商业通道。商旅往来，络绎不绝。边疆各民族地区的商人、使节、学子驻足首都长安及其它城市的常常成千累万，汉族的商人也常深入各民族地区。大批的生产用品和生活用品，源源不断地从一个民族地区被输送到另一个民族地区。到了宋、元、明、清，随着中国社会生产力的发展和各民族人民生活、生活需要的不断增长，各民族间的经济分工和交换，得到了不断地扩大和加强，内地各大城市吸引着边疆各民族丰富多彩的畜产品、土特产品和其它工商业原料；而边疆各民族人民生活、生活上不可缺少的铁器、木器、瓷器、农具、茶、布、盐、烟及其它物品，也大量地由内地输送过去。到了近代，随着资本主义的发展，各民族之间的经济联系更加密切，更加联接成为一个整体。（三）在社会生产方式上互相影响。在这方面汉族对少数民族的影响是主要的，起着主导作用。从中国历史发展看，由于汉族社会的发展始终走在其他各民族的前面，因此，许多同汉族杂居或靠近、经济联系紧密的少数民族，

都先后地逐步地采取了汉族的社会生产方式，即封建的生产方式。这种现象在史学界，称之为少数民族的“封建化”。到了近代，有的少数民族还在汉族地区的影响下，产生了资本主义的因素。这说明，各少数民族的社会发展、经济进步，都同汉族的影响有着不可分割的联系。

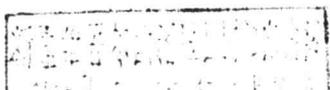
其次，从文化方面说，中国各民族间的交流和互相学习，也早就很密切了。一方面，汉族古老的、先进的文化，如以四大发明为代表的科学技术，以经史典章为主体的诸家思想，以辞、赋、诗、文、传奇、杂剧为代表的文学艺术，以及医药、历算等，对各少数民族产生了极大的影响；另一方面各少数民族也以自己在科学技术方面的创造，影响着汉族，丰富了汉族的文化，促进了汉族文化的发展。例如维吾尔族农学家鲁明善的《农桑衣食撮要》、回族天文学家札马鲁丁编的《万年历》和他制作的八种天文仪器、蒙古族科学家明安图的《割圆密率捷法》、回族建筑学家亦黑迭儿丁对元大都（今北京）的设计及建设等对汉族文化的发展就有很大的影响；又如少数民族在音乐、舞蹈、医药、文学等方面的创造和发明，都为汉族人民所吸收，从而丰富了汉族的文化生活。这样，中国各民族的优秀文化，就融合成各民族共同的精神财富。

第三，从政治方面说，中国各民族在上述经济、文化联系的基础上早已建立和长期保持了统一的中央集权制的封建国家，并且常常为反对国内外反动统治而共同进行斗争，从而保卫、巩固和发展了国家的统一。中国各民族自秦代开始在政治上达到统一以来，已有2000多年了。这中间经过汉、唐两个朝代，不但统一、集中的程度大大加强了，而且统一的规模也大大扩大了。元朝是继汉、唐之后，中国历史上又一大统一的时期，也是少数民族统治阶级建立的第一个全国统一的政权。元代设立了行省制度，同时又在中央设置宣政院直接管理西藏地区，在台、澎设巡

抚司直接统治台湾、澎湖地区。这样，包括西藏、台湾在内的各民族、各地区都已统一在中国之内了。清代是中国这个统一的多民族国家巩固、发展的非常重要的历史时期，也是少数民族统治阶级建立的又一个全国统一的政权。清朝建立之初，经过多年努力，实现了全国规模的大统一，并且遏止了沙皇俄国对中国东北、西北的侵略。其疆土东北至外兴安岭、乌第河和库页岛，北达恰克图，西北到巴尔喀什湖和葱岭，南及西沙和南沙群岛，东括台湾及其附属岛屿钓鱼岛。这个疆域除外蒙古独立以及沙俄侵占的东北、西北边疆 150 多万平方公里土地外，基本上与今天中国的疆域相同。生活在中国境内的各民族，也已最终确定并已发展成今天的各个民族了。

中国各民族人民不仅以自己的辛勤劳动开拓了中国的疆土，创立了统一的国家，而且长期以来共同进行了反对国内外敌人的斗争，结成了休戚与共的亲密关系。早在商末，就有以周人为中心的各族人民联合反对殷商奴隶主的革命。而在漫长的封建社会历史时期中，各民族人民共同反对阶级压迫的斗争就更多了。例如东汉末年羌族人民的多次起义；西晋末年氐、羌、匈奴各族人民的起义；东晋时期东南沿海一带包括汉、越、僚等族的大起义；唐末的得到湘黔桂地区苗族和其他民族人民响应的黄巢起义；元末推翻元朝统治的各族人民大起义；明末曾与李自成起义军联合作战的陕西回民起义，等等。到了近代，中国各民族人民不断地共同进行了反对帝国主义和封建主义的革命斗争，用战斗保卫了中国的国家独立和领土完整。中国各民族人民的这种在共同利益、共同命运基础上进行的无数次共同斗争，乃是把各民族人民团结在统一国家之内，使国家统一不断巩固和加强的强大动力。

中国各民族在历史上长时期的政治、经济、文化方面的联系，对于各民族的形成和发展也有重要的影响。一方面汉族在发展中



融合了许多少数民族，才成为现在这样在世界上人口最多的民族；另一方面各少数民族在发展过程中也同化了一部分汉族。

中国各民族通过长期的接触和交往，在经济上结成统一的经济整体，在文化上结成相互吸收、相互补充的密切关系，在政治上结成统一国家并且最终发展到不可逆转的程度，是中国民族关系发展长河中的总趋势和主流，这一总趋势和主流，是任何力量都无法改变的。

但是，由于中国长期处在封建社会的发展阶段上，长期存在着封建专制主义和民族压迫制度，因此，民族间是有矛盾、有隔阂的，各民族的地位是不平等的。在历史发展的某些时期还曾出现过激烈的斗争，出现过暂时的分裂、割据和几个政权并存的局面。历史上，中国各民族间的冲突和战争，在多数情况下都是由汉族反动统治阶级一手造成的，但也有的是由少数民族统治阶级发动的。暂时的国家分裂局面也是这样，有的是由汉族封建势力造成的，如东汉末年出现的三国鼎立；有些则是由少数民族的统治阶级造成的，如东晋时期的五胡十六国、南北朝时期的北魏、北齐，五代时期的后唐，以及与宋并峙的辽、西夏、金等。中国的这种分裂、割据的现象，在从秦统一以来的两千多年中，断断续续地总共只不过存在了六七百年，而且每次都在人民斗争和历史潮流的推动下复归于统一。这种历史发展的总趋势，贯穿于中国历史发展的整个过程。

然而，中国历史上的民族关系，毕竟是在阶级对抗的社会里的民族关系，不可能没有民族压迫和阶级对抗。我们不能脱离当时的历史条件去观察民族关系问题。历史上的民族关系根本不同于今天的社会主义的民族关系。应当看到，历史上各民族之间政治、经济、文化的关系，有顺利发展友好相处的时期，也有互相矛盾以至采取战争手段的史实；从总的来说是大汉族主义的统治

占主导地位，但也有地方民族主义搞分裂主义的现象。各民族之间的关系的发展往往伴随着民族压迫和民族冲突。经济上各民族联系的实现同地主资本家的剥削结合在一起。统一祖国的建立和发展在某些时期是通过民族战争、民族压迫实现的，而不是通过完全的自愿建立起来的。各民族之间的同化现象，既有因政治、经济、文化联系而产生的自然同化，也有因民族压迫而造成的强迫同化。这就是中国历史上的民族关系发展的辩证过程。

但是，归根到底，中国各民族的关系，经过长期的历史发展，毕竟是在历史的潮流中前进了，并达到了密不可分的地步。正是这种关系，不断地把中国的历史推向了前进，共同缔造了伟大的祖国。

第三节 中国民主革命时期的民族问题

一、中国民族问题的根源

中国在从 1840 年鸦片战争开始到 1949 年中国人民大革命胜利为止的一百多年间，总的说来是一个半封建半殖民地的社会。封建主义、帝国主义和官僚资本主义三位一体，对中国各民族所进行的极其残酷的压迫和统治，造成中国这个历史时期的民族问题，就是中国民主革命时期的民族问题。

封建阶级对各民族人民的统治和压迫，是中国民族问题的一个方面，帝国主义对中国各民族人民的侵略和剥削是中国民族问题的又一个方面。上述两个方面，使中国民族问题具有反对双重民族压迫的性质和内容。

从中国近代史来看，无论是清朝专制政府，还是北洋军阀政府和蒋介石国民党政府，都是实行民族压迫政策的。清朝专制政府代表满族封建贵族的统治；后两个政府代表汉族封建阶级和官

僚资产阶级的大汉族主义的统治。无论是满族封建贵族的统治或汉族封建阶级和官僚资产阶级的大汉族主义统治，对其统治下的各民族的剥削、歧视、侮辱、镇压和残杀，都是无所不用其极的。清朝政府对于少数民族总的来说是实行民族压迫政策，但也有两面性，统治阶级从本阶级的利益出发，对于某些少数民族或在某个时期也采取让步政策。清朝政府的民族压迫政策，可以说是集中国历代反动统治者民族压迫的大成，对各民族采取“怀柔羁縻”、“分而治之”、“以夷治夷”等所谓“恩威并施”的手段，一方面直接镇压各民族人民的反抗；另一方面不断挑拨民族关系，煽动民族间或民族内部的互相仇杀。为了从思想上麻痹人们的意志，清朝政府还在一些少数民族中提倡和扶植宗教，笼络和收买宗教中的反动势力为其所用，从而使一些少数民族深受其害。蒋介石国民党政府继承清朝政府的衣钵，对国内各民族的压迫，无论在行动上或政策上，都更为凶恶毒辣和反动。在政治上完全剥夺少数民族人民的政治权利；在经济上对少数民族课以极端沉重的苛捐杂税，进行敲骨吸髓的剥削和掠夺；在社会生活各个领域，实行强迫同化政策，歧视、限制少数民族人民的劳动就业和上学受教育，强迫推行“国语”，禁止使用本民族语言文字，强迫各少数民族接受汉族的习俗，改变自己的风俗习惯和民族特点，公然宣布汉族以外的各民族都只是什么“宗族”或宗教，而不是不同的民族。历代反动统治阶级对少数民族人民施行的这种残暴的民族压迫政策，使各民族尤其是少数民族处于毫无权利的不平等地位，在中国各民族间造成了很深的民族隔阂；为各民族的团结和互相接近制造了藩篱，使中国各民族的共同发展遭受了极大损害。

这就是中国民族问题产生的国内原因。

100多年间，帝国主义列强对中国的疯狂侵略，其目的是把中国变成它们的殖民地、半殖民地。帝国主义列强曾经对中国使

用了一切军事的、政治的、经济的和文化的压迫、侵略手段。它们对中国发动了多次侵略战争；强迫中国订立了许多不平等条约，把中国划分成它们各自的势力范围，并控制中国的一切重要通商口岸；它们在中国经营工业，开银行，直接掠夺和榨取中国的丰富原料和廉价劳动力，控制中国的经济命脉；它们在中国制造了一个遍及城乡的买办和高利贷的剥削网及为它们服务的买办阶级，同时又把封建阶级变成它们统治中国的支柱；它们对中国实行文化侵略，通过传播宗教、办医院、办学校、办报纸、吸引留学生等手段，麻醉中国人民的精神，培养为它们服务的知识分子。

帝国主义列强对中国的侵略，始终是把汉族人民和汉族地区作为主要对象的。这是因为中央政权在汉族地区，中国的政治重心、经济命脉都在汉族地区，如果掌握了这个地区就可以比较容易地实现其控制、瓜分和灭亡全中国，奴役中国各民族的目的。因此，帝国主义者首先从这里开刀，用大炮和军舰打开了中国的大门。此后，帝国主义列强在这里投下了大量的“心血”和资本，扶植中央的和地方的反动统治势力，把它变成侵略、压迫中国的中心，并且为了争夺这个地区，它们彼此之间也长期地反复地进行了火并。

帝国主义列强在处心积虑地“经营”汉族地区的同时，也毫不放松把自己的魔爪伸进少数民族地区，尤其是广大边疆地区。例如日本对台湾的侵占，日、俄在东北，沙俄在蒙古，英、俄在新疆，英国在西藏，法国在云南、广西、贵州等地划分势力范围，从军事、政治、经济、文化各方面进行侵略，制造分裂和纠纷，用各种手段欺骗麻醉奴化少数民族人民。日本帝国主义还在我国的东北、内蒙古地区推行大陆政策，一度在我国的东北、内蒙古地区建立了伪满洲国、伪蒙疆自治政府等傀儡政权，企图把这些地区从中国分离出去，永远变成他们的附属国和殖民地。对于某

些小民族则用隔离、屠杀、毒化等手段进行民族灭绝，如日本对于他们统治下的鄂伦春、鄂温克、赫哲几个民族就采取了削弱甚至消灭的方法。帝国主义对于边疆少数民族地区的分裂活动的另一个目的是把这些地区作为侵略进攻全中国的基地和跳板。

总之，鸦片战争以来，中国各民族都遭到了帝国主义强盗的侵略和压迫，都遭遇着被帝国主义强盗灭亡和奴役的共同命运。这是近代中国民族问题产生的另一根源，而且是最主要的根源。因为帝国主义对中国各民族的侵略和压迫，不仅在各民族的头上增加了新的残暴的压迫，而且由于它和中国国内的反动统治阶级相勾结，使原来的国内的民族压迫更加惨重。

二、民族问题是中国民主革命总问题的一部分

在阶级社会中，民族压迫实质上是阶级压迫，无论从国际间的民族压迫或国内的民族压迫来说，都是如此。在近代中国，无论是帝国主义列强对中国各民族的压迫，或者是清朝末期、北洋军阀和国民党政府对国内各民族的压迫，其实质都是阶级压迫。

首先，实行民族压迫的，总是占统治地位的民族的反动统治阶级，并不包括统治民族中的被剥削阶级。就国际来说是帝国主义各国统治民族中的大资产阶级；就国内来说，则是满族或汉族中的封建地主阶级和买办资产阶级；就一个局部地区(如果也存在民族压迫的话)来说，情况也是这样，也是在这个地区居于统治地位的民族中的剥削阶级。对于这些民族中的广大人民群众来说，他们同样也受上述阶级的残酷剥削和压迫，他们同样是民族压迫的受害者。而且往往因本民族剥削阶级对别的民族的奴役和压迫而受到更加残酷的剥削和压迫。至于在这些人民群众中存在着民族隔阂和民族偏见，甚至参与过民族间互相屠杀等现象，则完全是反动统治阶级长期实行民族压迫，进行挑拨、煽动、欺骗

和强迫的结果，而绝非出自他们的阶级本性。所以，压迫民族的反动统治阶级是被压迫民族人民和本民族人民的共同敌人。

第二，被压迫民族中的统治阶级，在帝国主义侵略和压迫面前，当危及自己的统治地位的时候，在某种情况下和一定的时期里，有可能参加反抗压迫民族的斗争，或者保持中立、同情的态度，甚至充当领导者。但是在被压迫民族中的统治阶级可以在帝国主义侵略和压迫中保持自己的统治利益的时候，就会毫不犹豫地转而投靠压迫民族的统治阶级，而压迫民族中的统治阶级也正需要这样的工具和走狗，于是统治阶级就互相勾结共同压迫各民族人民，共同对付这些民族的人民大众的联合革命斗争。所以，一切民族的反动统治阶级（不论是压迫民族或被压迫民族的）都是各民族的共同敌人；一切民族的人民大众，包括工人、农民、城市小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主人士，都有共同的利益，彼此都是站在一条战线上的朋友。正如列宁说的那样：“在股份公司里，各民族的资本家都是坐在一起的，彼此十分融洽。在工厂里，各民族的工人都是在一起工作。在任何真正严肃而重大的政治问题发生时，集团都是按阶级而不是按民族划分的。”^②

第三，半殖民地、殖民地国家内部的反动统治阶级，总是同帝国主义联成一体的。他们之间虽有矛盾，但在统治、压迫各民族人民这点上却是一致的。半殖民地、殖民地国家的反动统治阶级统治国内各民族，对各民族实行压迫，是以帝国主义主子为靠山和后援的，同时，它们又充当帝国主义统治这些国家各民族的代理人。在中国，无论是后期的清朝政府，北洋军阀政府，或者是蒋介石国民党政府，都是这样。这就使外来的民族压迫和国内的民族压迫，在事实上结成一体；而中国各民族人民反对这两种民族压迫的斗争，也必然要结合成一个统一整体。

中国自鸦片战争帝国主义侵入以来，国内社会的各种政治势力和各个阶级间的关系，产生了一个重要的发展趋势。一方面是国内各民族反动统治阶级间的相互勾结和联成一气；另一方面是国内反动统治阶级同外国帝国主义间的相互勾结和联成一气。结果，使帝国主义、封建主义和官僚资本主义，逐步形成三位一体，成为压在中国各民族人民头上的三座大山，成为中国各民族人民解放斗争的三大共同敌人。其中，帝国主义是中国各民族人民的最大压迫者，是中国各民族的最主要的敌人。因为，帝国主义是国内封建主义和官僚资本主义统治的靠山，国内封建主义和官僚资本主义则是帝国主义在中国的走狗，是中国陷于被压迫、被剥削和贫困、落后的社会根源。因此，“不反对帝国主义，不仅不可能从帝国主义压迫下解放出来，也不可能从国内民族压迫下解放出来。同样，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中国各民族的压迫。这就使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，而成为反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的总问题的一部分，成为中国民族、民主革命的总问题的一部分”^③。

三、中国民主革命时期民族问题的任务及其实现

中国民族民主革命时期在民族问题方面的任务，就是中国各民族联合起来共同进行斗争，对外推翻帝国主义，实现中华民族的彻底解放和国家的完全独立；对内推翻封建主义和官僚资本主义，实现国内各民族的一律平等，建立统一的民主自由的新中国。

中国的民族民主革命，中国各民族争取民族解放的斗争，是从帝国主义侵入中国后开始的。正如毛泽东所说的那样，帝国主

义列强对中国的侵略和压迫，一方面使中国走上了殖民化道路，把中国变成殖民地半殖民地半封建的社会，给中国各民族人民造成了空前深重的灾难，另一方面又刺激了中国的民族工业，造就了中国的民族资产阶级，特别是造就了中国的无产阶级，使广大农民贫困化、革命化，同时还造成了数百万新式的大小知识分子。对于这些知识分子，帝国主义及中国反动政府只能控制一部分，到了后来，只能控制极少数的反动分子，“这样，西方资产阶级就在东方造成了两类人，一类是少数人，这就是为帝国主义服务的洋奴；一类是多数人，这就是反抗帝国主义的工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、民族资产阶级和从这些阶级出身的知识分子，所有这些，都是帝国主义替自己造成的掘墓人，革命就是从这些人发生的”^④。

从1840年鸦片战争以来，中国各民族人民为了反抗帝国主义的侵略和压迫，争取民族解放，前仆后继，进行了英勇的斗争。从历史的发展进程，从领导这一革命斗争的阶级等方面来看，中国民族民主革命分为两个阶段，第一个是小资产阶级和资产阶级领导的旧民主主义革命阶段；第二个是工人阶级通过中国共产党领导的新民主主义革命阶段。

在旧民主主义革命阶段，中国人民先后进行了鸦片战争、太平天国运动、中法战争、中日战争、戊戌政变、义和团运动、辛亥革命等斗争。由于当时历史条件的限制，中国的先进人士都是向西方学习，仿效西方资产阶级在17—18世纪所进行的那种旧式的民主革命，其终极目的，是企图在中国也建立资产阶级的共和国，发展资本主义。但是，这是不可能的。当时民族民主革命的领导者由于本身的阶级局限性，没有也不可能提出一个真正的革命纲领，并把这个革命引导到胜利；同时，由于帝国主义及其支持下的国内反动统治阶级的异常强大，革命者在斗争中得不到

任何真正的支援，所以旧民主主义革命归于失败。孙中山领导的民族民主革命——辛亥革命，也没有能够完成革命的任务。但是旧民主主义革命斗争却大大促进了中华民族的觉醒，积累了民族解放斗争的经验教训，从而为中国的新民主主义革命作了必要的准备。

中国新民主主义革命阶段，是从第一次世界大战和俄国十月革命以后开始的。这是因为“第一次帝国主义世界大战和第一次胜利的社会主义十月革命，改变了整个世界历史的方向，划分了整个世界历史的时代”^⑤。世界从此进入了无产阶级社会主义革命和社会主义日益发展，帝国主义世界体系日益瓦解崩溃的新时代。世界范围内的民族问题也随着发生了划时代的根本变化。正如列宁、斯大林、毛泽东多次论证过的那样，这种变化主要表现在：第一，民族问题的范围扩大了，由原来的主要是欧洲一些“文明”民族如爱尔兰民族、波兰民族等的局部问题，变成全世界一切殖民地半殖民地和被压迫民族反对帝国主义、争取民族解放的全世界的总体问题。于是在世界范围内开始了一个殖民地半殖民地和被压迫民族打倒帝国主义、实现民族解放的历史时代。民族殖民地解放运动，成为与无产阶级革命运动并行的两个伟大的历史潮流。第二，民族问题与社会主义革命联系起来，并且由原来属于资产阶级民主主义世界革命的一部分变成工人阶级社会主义世界革命的一部分了。“这种革命，是彻底打击帝国主义的，因此它不为帝国主义所容许，而为帝国主义所反对。但是它却为社会主义所容许，而为社会主义的国家和社会主义的国际无产阶级所援助。因此，这种革命，就不能不变成无产阶级社会主义世界革命的一部分”^⑥。中国的民族民主革命，发展到这个时代后，也必然发生这种根本性的变化，即变成了无产阶级社会主义世界革命的一部分。同时由于中国民族民主革命在民族问题方面

的任务是对外解除帝国主义的压迫，对内消灭地主阶级和大资产阶级的统治，消灭国内民族压迫制度，就使这个时期的民族问题成为中国新民主主义革命总问题的一部分。这就决定了中国各民族人民必须在中国工人阶级及其革命政党中国共产党的领导下，互相联合和团结起来，结成广泛的民族统一战线，并且同国际无产阶级和被压迫阶级团结一致，结成广泛的国际统一战线，共同奋斗，而不能互相分离，各行其是。

农民是中国各民族的基本群众，是帝国主义、封建主义和官僚资本主义三大压迫的主要受害者，是民族民主革命的主力军。在殖民地半殖民地国家，民族问题实质上是农民问题。没有农民的广泛而积极的参加，就不会有强大而深刻的民族和民主革命运动；没有农民的解放，就不可能有民族的解放。但是，历史已经证明，中国农民只有在中国工人阶级领导之下，才能得到解放。因此，工农联盟是中国民族统一战线的基础。在中国，民族统一战线，主要是汉族和少数民族的联盟；而这个联盟又主要是汉族的工人、农民同少数民族的农民和其他劳动人民的联盟。由此可见，中国的民族民主革命必须有各少数民族劳动人民参加，否则汉族就会孤立无援，革命就难以胜利；而如果没有以汉族工农为主力的中国民族民主革命的胜利，各少数民族的解放同样是不可能的。

中国共产党从她走上中国政治舞台的时候起，就运用马克思列宁主义，科学地分析中国社会的基本矛盾，为中国革命指出了正确的道路，并领导中国各民族人民进行了长达 28 年的艰苦卓绝的斗争。在长期的革命过程中，党始终把团结、动员各少数民族人民共同奋斗，看作自己的事业必定要胜利的重要保证。随着革命战争和革命根据地向绝大多数少数民族地区的逐步推进，党在各根据地、各革命军队及各种革命组织中，逐步吸收、团结了

大批少数民族的先进分子和革命群众，培养了许多革命骨干。在一些少数民族集中居住的革命根据地中，党还帮助和领导少数民族建立自己的政权，组织自己的革命军队。在革命根据地以外，也通过各种渠道对许多少数民族人民进行工作，播下了革命的种子，扩大了革命影响。这样，中国共产党就逐步把中国各民族的广大人民群众团结在自己周围，从而取得了民族民主革命的伟大胜利，在全国大陆上彻底消灭了帝国主义的压迫和国内民族压迫制度，建立了中国各民族人民平等团结、互助合作、共同发展的民族大家庭——中华人民共和国。

注：

- ① 李维汉：《统一战线问题与民族问题》，人民出版社，1981年版，第625页。
- ② 《列宁全集》第20卷，人民出版社，1958年版，第19页。
- ③ 李维汉：《统一战线问题与民族问题》，人民出版社，1981年版，第635页。
- ④ 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1957年版，第1450页。
- ⑤ 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1957年版，第628页。
- ⑥ 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1957年版，第629页。

第二章

中国采取民族区域自治制度 的历史必然性

中国是一个多民族大国。在中国人民大革命取得胜利后，中国共产党和中国政府采取了建立单一制的人民共和国，在少数民族聚居的地方用实行民族区域自治的形式来解决国内的民族问题。因此，深入探讨中国采取民族区域自治制度的必然性，对于巩固和发展民族区域自治，发展民族区域自治的理论，都具有极为重要的意义。

第一节 民族区域自治是解决中国 民族问题的基本政治形式

马克思列宁主义认为，民族平等是无产阶级解决民族问题的根本原则。民族平等的口号，是资产阶级在反对封建主义的革命斗争中提出来的，在历史上曾经起过进步作用。但是，资产阶级的平等（包括民族平等）口号同它标榜的其它民主口号一样，是虚伪的。资产阶级在个人平等的名义下，宣布本来极不平等的有产者和无产者、剥削者和被剥削者间的形式上或法律上的平等，完全是欺骗被压迫阶级的手段。列宁指出：“宣布各民族一律平等，在资产阶级看来这是一种欺骗，在我们看来却是一句真话，这句

真话将有助于把一切民族迅速地争取到我们这边来。”^①列宁在这里不仅揭穿了资产阶级民族平等的虚伪性，而且指明了无产阶级实行民族平等原则的必然性。

无产阶级主张的“民族平等”，同资产阶级提出的“民族平等”的口号有本质的不同。无产阶级所理解的民族平等就是“消灭阶级的要求”^②。马克思和恩格斯说：“人对人的剥削一消灭，民族对民族的剥削就会随之消灭。民族内部的阶级对立一消失，民族之间的敌对关系就会随之消失。”^③这就是说要实现民族平等就要消灭剥削、消灭阶级，而这只有在无产阶级取得政权以后，消灭了资本主义的剥削制度，建立社会主义公有制才能做到。

一切民族都有自己的长处，民族只有大小之分，而没有优劣之分，每个民族必须一律平等。“绝不能说这个民族是优越的，那个民族是劣等的，这种想法是完全错误的种族主义的想法。德国法西斯认为日尔曼民族是最优秀的民族，说德国日尔曼血统是最好的血统，这是极端反动的思想。我们认为，所有的民族都是优秀的、勤劳的、有智慧的，只要给他们发展的机会；所有的民族都是勇敢的、有力量的，只要给他们锻炼的机会”^④。

无产阶级要求各民族在一切权利上完全平等。列宁说：“马克思主义者重视承认民族和语言的平等，不仅因为他们是最彻底的民主主义者。无产阶级团结的利益、工人的阶级斗争的同志般团结一致的利益也要求各民族的最完全的平等，以消除民族间最微小的不信任、疏远、猜疑和仇视。”^⑤“我们要求国内各民族绝对平等，并无条件地保护一切少数民族的权利”^⑥。所谓一切权利包括政治、经济、文化、语言文字等各个方面的权利。

中国共产党解决中国的民族问题，一贯坚持民族平等的根本原则，保障少数民族在一切权利方面的平等。在新中国诞生后，中国共产党根据马克思列宁主义关于民族平等的根本原则，各民

族共同建立了统一的人民共和国，各个聚居的少数民族实行民族区域自治，保证了民族平等原则的彻底实现。

中国的民族区域自治，是在中华人民共和国的领土范围内，在中央的集中统一的领导下，遵循宪法规定的总道路，少数民族以聚居区为基础，建立自治地方，设立自治机关，行使自治权，享受当家作主、管理本地区本民族内部事务的综合民族和地区为一体的自治。

民族自治地方同全国其它行政区域一样，都是中华人民共和国的行政区域的一部分，是国家的一个不可分离的部分。它无论在任何情况下都不能从国家中分离出去，也不具有主权国家的一切权利，而只作为一种地方政权而存在。民族区域自治的基本精神是反对民族“单干”，反对民族分裂，实行民族合作和团结，在祖国大家庭内实现民族共同繁荣。

民族自治地方设立自治机关，即人民代表大会及其常务委员会和人民政府。由实行自治的民族为主组成的自治机关，是在中央统一领导下的一级地方国家机关，执行统一的宪法和法律，行使宪法和法律规定的自治权利。

自治机关的自治权利是民族区域自治的核心问题。由宪法和法律规定的自治权利，其本质是保障少数民族在本自治地方根据实际情况，贯彻执行党和国家政策的自主权，解决少数民族的特殊性问题，保护少数民族的特殊利益。

民族区域自治是解决中国民族问题的基本政治形式。中国实行民族区域自治使中国绝大多数少数民族人民享有自治权利。中国少数民族中大多数是聚居的，有一定的聚居区。在 55 个少数民族中有 43 个少数民族实行了民族区域自治，从民族来说占了大多数，从少数民族人口分布状况来说，43 个实行民族区域自治的少数民族中大多数人口建立了民族自治地方。大多数少数民族

和绝大部分少数民族人口实行区域自治的情况说明，少数民族的大多数人获得了自治权利和民主权利，这就为解决中国的民族问题，找到了一个适当的形式。民族区域自治，不仅在民族自治地方内，保障了实行自治的少数民族享有充分的民主权利，自主地管理民族内部的地方性事务，同时也有利于保障少数民族参加管理全国的事务的权利。

少数民族在自治地方内实现的民主权利是广泛的全面的。人民的民主权利是多方面的，包括政治、经济、文化、语言文字、风俗习惯等。民族自治地方内少数民族的民主，可以扩展到社会生活的各个方面，如果不实行民族区域自治，少数民族是不可能实现如此广泛的民主权利的。

第二节 民族区域自治完全符合马克思列宁主义的理论原则

中国在革命胜利后，各民族共同建立中华人民共和国，在统一的国家内实行民族区域自治，作为解决国内民族问题的基本政治形式，在理论上完全符合马克思列宁主义原则。

一、关于联邦制问题

无产阶级在取得社会主义革命胜利后解决民族问题的道路首先是建立无产阶级专政的政权，建立社会主义制度。但是国家结构的形式，对于解决民族问题，实现民族平等原则也有着重要的意义。国家结构形式是指国家的统治阶级根据什么原则，采取何种形式来划分国家行政单位，调整国家整体与组成部分之间的相互关系。一般国家结构形式分为联邦制和单一制两种。国家结构形式，在社会主义国家中对于解决民族问题，实现民族平等原则

有直接联系。因各个国家的历史情况和现实条件的不同，一个国家究竟采取单一制或者联邦制的结构，要根据具体情况决定。

关于国家结构的形式及在国家建设方面解决国内民族问题的方式问题，马克思列宁主义经典作家曾经有过很多论述。马克思、恩格斯在1848年欧洲大革命开始的时候就提出：“全德国宣布为统一的、不可分割的共和国。”^⑦在这次大革命失败后的1850年再次提出了建立“统一而不可分割的德意志共和国”的主张，并指出：“……要坚决使这个共和国的一切权利集中于国家政权掌握之下。”“因为革命活动只有在集中的条件下才能发挥出自己全部力量”^⑧。

恩格斯指出：“如果说有什么是毋庸置疑的，那就是，我们的党和工人阶级只有在民主共和国这种政治形式下，才能取得统治。民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式，法国大革命已经证明了这一点。”^⑨

恩格斯在1892年更加明确地阐明他和马克思对于民主共和国的主张：“马克思和我在四十年间反复不断地说过，在我们看来，民主共和国是唯一的这样的政治形式。在这种政治形式下，工人阶级和资本家阶级之间的斗争能够具有普遍的性质，然后以无产阶级的决定胜利告终。”^⑩马克思在《法兰西内战》中指出：“公社正是这种共和国的一定的形式。”^⑪

列宁在《国家与革命》一书中在援引了恩格斯《1891年社会民主党纲领草案批判》一文中的一段论述后写道：“恩格斯在这里特别明确地重述了象红线一样贯穿在马克思的一切著作中的基本思想，这就是：民主共和国是走向无产阶级专政的捷径。”列宁又说：“关于同居民的民族成分有关的联邦制共和国的问题，恩格斯写道：‘应当用什么东西来代替现在的德国呢？……在我看来，无产阶级只能采取单一而不可分的共和国的形式’。”列宁又指出：

“恩格斯对国家的形式问题不但不抱冷淡态度，相反，却非常细致地去分析那些过渡形式，以便根据各个不同场合的具体历史特点来估计某一个过渡形式是从什么到什么的过渡。”接下去列宁再一次指明恩格斯坚持统一的共和国的观点：“恩格斯同马克思一样，从无产阶级和无产阶级革命的观点出发坚持民主集中制，坚持统一而不可分割的共和国。他认为联邦制共和国或者是一种例外，是发展的障碍，或者是由君主国向集中制共和国的过渡，是在一定的特殊条件下的‘前进一步’。在这种特殊条件下，民族问题就提出来了。”^⑫

列宁在《论欧洲联邦口号》一文中提出社会主义可能首先在少数或者甚至在单独一个资本主义国家内获得胜利的著名论断之后，指出：“无产阶级借以推翻资产阶级、获得胜利的社会的政治形式将是民主共和国。”^⑬

斯大林在《再论我们党内社会民主主义倾向》一文中批判了季诺维也夫关于民主共和国的谬论。斯大林写道：“列宁在1915年还不知道苏维埃政权是无产阶级专政的国家形式。列宁早在1905年就知道个别的苏维埃是推翻沙皇制度时期的革命政权的萌芽。但他当时还不知道在全国范围内联合起来的苏维埃政权就是无产阶级专政的国家形式。列宁在1917年才发现苏维埃共和国是无产阶级专政的国家形式，他在这年夏天，主要在其《国家与革命》一书中详尽地研究了过渡社会的这一新的政治组织形式问题。其实这也就说明列宁在上面引文中所说的不是苏维埃共和国，而是民主共和国，从引文中可以看出这指的是社会主义共和国。列宁在这里的做法，正象当年马克思和恩格斯的做一样，马克思和恩格斯在巴黎公社以前认为一般的共和国是从资本主义到社会主义的过渡社会的政治组织形式，而在巴黎公社以后解释这个名词则说这种共和国应当是巴黎公社式的共和国。我更不必说，假如

列宁在那段话里指的是资产阶级民主共和国，那就谈不到‘无产阶级专政’、‘剥夺资本家’等等了。”^④

从以上马克思、恩格斯、列宁、斯大林对于国家结构问题的论述可以得出以下结论：

(一)马克思列宁主义认为，国家结构的形式对于解决民族问题，并不是毫无意义的，而是具有重要的作用。关于建立联邦制国家或者是单一制国家的问题，马克思列宁主义经典作家认为，单一制的民主共和国比联邦制国家更具有优越性，因此他们主张建立单一制的民主共和国。在资本主义存在的条件下，建立单一制民主共和国更有利于工人阶级对资产阶级的斗争。从资本主义的发展来说，建立中央集权制的大国，有利于从封建经济的分散、割据状态走向集中统一，有利于资本主义的发展，工人阶级也可以因之实现更广泛的团结，并在更大的规模上组织对资产阶级的斗争。

(二)马克思列宁主义经典作家认为，民主共和国是无产阶级推翻资产阶级统治的最后形式，甚至只有这种形式才能使工人阶级取得统治地位。

(三)马克思列宁主义还认为，民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式，即社会主义共和国。因为社会主义制度是建立在生产社会化的基础上的，这就要求建立集中统一的国家。

就中国而言，单一制的国家结构形式，更加符合其实际情况，在统一的国家内实行民族区域自治，更有利于民族平等原则的实现。

中国民主主义革命取得胜利后，各民族人民选择了建立单一制的国家结构形式，而没有采取联邦制国家形式，有人说这不符合马克思列宁主义。我们认为，这种观点是不正确的，其所以不正确，是因为这种观点脱离了中国的实际，并且不了解俄国十月革命后建立联邦制国家的具体情况。在革命胜利后俄国建立起联

邦制国家，是由当时的情况、特点决定的。俄国在无产阶级革命胜利后是建立单一制国家，还是建立联邦制国家，是有争论的，也有一个转变的过程。如前所述，列宁对俄国的国家结构，向来主张建立单一制的社会主义共和国，而对联邦制采取否定的态度。一直到十月革命前都是这样。十月革命胜利后，在由列宁起草经党中央批准的《被剥削劳动人民权利宣言》中第一次提出了“俄罗斯苏维埃共和国是建立在自由民族的自由联盟基础上的各苏维埃民族共和国联邦”^⑨。在1919年党的第八次代表大会上才正式确定了建立联邦制国家。关于从主张建立统一的社会主义共和国到实行联邦制这一转变，斯大林在《反对联邦制》一文的作者注中曾经明确指出过。苏联采取联邦制是由于以下几个原因：

第一，十月革命前的俄国是一个殖民大帝国，沙皇俄国对境内各少数民族的压迫极其残酷，以各族人民的牢狱著称，民族矛盾十分尖锐。俄罗斯民族同其他民族的关系是统治与被统治的关系。在二月资产阶级革命后，俄国边疆地区的民族独立运动风起云涌，实际上各民族已经处于完全分离和彼此隔绝的状态。采取联邦制是使这些民族的劳动群众由分散向趋于接近趋于联合前进一步。

第二，俄国也是多民族国家，但俄罗斯族的人口在全国只占43%，而100多个少数民族的人口却占了50%多。同时许多少数民族都处于边疆地带，分布区划也明显，过去都是独立的国家，只是在十月革命前的六七十年到二百年间才被武力征服而隶属于沙皇俄国的。

第三，十月社会主义革命胜利后，年轻的苏维埃国家遭到了帝国主义的武装干涉。为了保卫社会主义革命的胜利成果，各兄弟的苏维埃共和国需要联合。在1919年俄罗斯、乌克兰、拉脱维亚、立陶宛和白俄罗斯结成了军事联盟，粉碎了帝国主义的武

装干涉。国内战争结束以后，需要各共和国联合起来，充分利用各共和国的财力、物力、人力迅速恢复经济，进行社会主义建设，因而于1922年正式成立苏维埃社会主义共和国联盟。在这里应当说明，俄国在采取联邦制的国家形式之后，对于不具备建立加盟国家的少数民族仍然采取了民族区域自治，建立了自治共和国、自治省和民族州。到1949年全苏共建立了16个自治共和国，9个自治省，10个民族州。民族区域自治仍然是苏联解决民族问题的一种形式。

苏维埃联盟的建立并不意味着马克思列宁主义关于在一般情况下建立单一制国家的主张已经改变。俄国采取联邦制是由俄国的具体情况决定的。在一般情况下建立单一制国家，仍然是马克思列宁主义关于国家结构学说的一个根本原则。中国在1949年建立单一制国家完全符合这个原则。

中国共产党第二次全国代表大会确定了中国民族民主革命必须反对帝国主义和封建主义的历史任务。在民族问题方面提出：“统一中国本部(包括东三省)为真正民主共和国”；“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，为民主自治邦”；“在自由联邦制原则上，联合蒙古、西藏、回疆建立中华联邦共和国”。^⑩

中国共产党关于解决中国国内民族问题的纲领，从党的“二大”一直到1945年曾多次提出建立联邦制国家的主张。从尔后的革命实践的检验结果来看，建立联邦制国家的主张，脱离了中国的实际，不符合中国的国情，因此在实际上也是行不通的。但中国共产党第二次全国代表大会确定了中国民族民主革命的纲领，并把解决中国国内民族问题作为中国革命历史任务的一个重要部分，为解决我国的民族问题确定了基本方向，无疑具有重大的历史意义。中国共产党第二次全国代表大会所提出的解决国内民族问题的纲领，虽然不符合中国民族问题的实际，但并不能认为是完全

错误的。这是因为，这个民族问题的政治纲领是根据马克思列宁主义关于民族问题的基本理论提出来的，从本质上体现了马克思列宁主义民族平等的根本原则。历史地看，这是中国共产党把马克思列宁主义同中国革命实际相结合的过程中产生的现象，有其主观原因和客观原因。从主观方面来说，中国共产党在她的幼年时期，接受了马克思列宁主义为党的指导思想，但还没有实现同中国革命实际的结合。在这种情况下，中国共产党根据当时国际共产主义运动中对民族问题占统治地位的观点提出建立联邦制国家的主张，是很自然的。中国共产党在“二大”提出的建立联邦制国家的主张，是在中国工人阶级同世界工人阶级联合起来，中国国内民主力量联合起来两个联合的口号下提出来的。正如共产国际的一份文件中所表明的，联邦制是在国共合作的条件下作为三民主义中民族主义内容的一部分提出的。同时中国共产党根据当时中国军阀割据的局面，提出民主统一中国的任务，对中国本部（即指汉族地区）统一为共和国，对西藏、蒙古、回疆建立民主自治邦，建立联邦制国家。从党的“二大”的主张可以看出，党已经开始注意到少数民族地区的特殊情况，并根据其特点提出不同的方针。在1920年召开的共产国际第二次代表大会上，根据当时国际共产主义运动的情况，对于民族和殖民地问题提出了完整的理论和纲领。共产国际的决议案中指出：“联邦制度是各民族劳动者走向完全统一的过渡形式。”这是问题的一个方面。同时，中国共产党是共产国际的一个成员，接受共产国际的指示和主张也是理所当然的。而且俄国共产党在解决国内民族问题中已经采取了建立苏维埃联盟的制度，并且获得了成功。以俄国成功的经验，作为解决中国民族问题的形式，在当时看来是有理由的。

中国共产党当时主张采取联邦制还有一个因素，即党的“二大”宣言中所提出的“蒙古、西藏、回疆建立自由邦”中的蒙古，

也包括外蒙古在内。外蒙古在俄国十月社会主义革命胜利的影响下，于1919年宣布独立，1924年建立蒙古人民共和国。外蒙古实现民族自决权的问题在一个很长的时期还没有完全解决。一直到1946年经国民党政府主持举行公民投票才最后确定了外蒙古民族分立的地位。

综上所述，中国共产党在一个长时期里关于建立联邦制国家的主张，是有其一定原因的。但是从我国总的情况来说，不宜于采取联邦制，也是应当肯定的。

二、关于民族自决权的问题

民族自决权是马克思列宁主义解决民族问题的一项基本原则。马克思列宁主义经典作家对于民族自决权曾经有过很多论述。中国共产党从第二次全国代表大会起，在一个较长时期里曾经多次强调过民族自决权原则，但是在抗日战争胜利后，就不再强调了。这里有一个认识过程。

马克思、恩格斯是主张民族自决的。在波兰问题上，马克思曾强调“必须在运用民族自决权原则的基础上，并通过在民主和社会主义基础上恢复波兰的办法，来消除俄国佬在欧洲的影响”^⑦。在爱尔兰问题上，恩格斯指出：“作为爱尔兰人，他们的首要的和最迫切的职责是争取自己的民族独立。”^⑧马克思也坚决主张爱尔兰从英国分离出去，“即使分离以后还会成立联邦”^⑨。列宁根据第一次世界大战后殖民地半殖民地被压迫民族的实际情况，在世界更广泛的范围内，提出了民族自决权的问题。由于帝国主义对世界的瓜分，民族在世界范围内被划分为压迫民族和被压迫民族，民族问题随之成为一个殖民地半殖民地被压迫民族摆脱帝国主义奴役的问题。民族自决权成为冲垮帝国主义殖民体系的问题。他指出：“民族自决也就是争取民族彻底解放、争取彻底独立和反对

兼并的斗争，社会主义者只要不背弃社会主义，就不能拒绝这种斗争，不管采取什么形式，直到起义或战争为止。”^②

从马克思、恩格斯、列宁对民族自决权的一系列观点可以看出，民族自决权同无产阶级革命的斗争相联系，是被压迫民族无产阶级和劳动人民解放的必要前提和条件。

中国共产党在第二次全国代表大会以后一个比较长的时间里，曾经多次提出中国境内的少数民族有民族自决权的主张。这种提法一直继续到抗日战争的末期。从我国的民族问题的实际来看，民族自决权的提法，不尽符合我国的情况，这是为历史所证明了的。无论马克思、恩格斯或列宁在提出自决的口号时，都是主要指处于帝国主义压迫下的殖民地半殖民地的民族国家来说的。中国的少数民族除了少数几个有相对独立的区域，大部分都同汉族和其他民族交错杂居，所以说提出各少数民族实行民族自决是不适当的。但是中国共产党为什么长期提出民族自决权的问题呢？这要从当时的国际国内形势和中国国内因素去考虑。当时，国际上帝国主义反对民族自决，社会民主党中一部分机会主义者也反对民族自决，中国共产党作为马克思列宁主义的无产阶级的党，坚持民族自决的提法是自然的。同时民族自决权是当时第三国际对民族殖民地问题的占统治地位的提法，作为第三国际成员的中国共产党同共产国际保持一致的提法是可以理解的。从当时中国国内的情况来看，中国各民族处于帝国主义侵略和国民党反动派的统治之下，中国共产党用民族自决权的口号，发动各少数民族起来反对帝国主义及其在中国的走狗的斗争，这是当时的历史现象。

中国共产党后来没有再强调民族自决权的口号，在中国人民大革命胜利后，国内各少数民族也没有实行民族自决，这是不是不符合马克思列宁主义呢？当然不是。马克思列宁主义的民族自

决权原则的真正意义，正如列宁指出的：“所谓民族自决，就是民族脱离异族集体的国家分离，就是成立独立的民族国家。”^{②①}“民族自决权从政治意义上来讲，只是一种独立权，即在政治上同压迫民族自由分离的权利”^{②②}。

列宁在提出民族自决权的时候，也并不是说在任何情况下都要强调民族自决。列宁指出：“在分析任何一个社会问题时，马克思主义理论的绝对要求，就是要把问题提到一定的历史范围之内；此外，如果谈到某一国家（例如，谈到这个国家的民族纲领），那就要估计到在同一历史时代这个国家不同于其他各国的具体特点。”^{②③}在这里列宁指出了必须从无产阶级斗争的利益去考虑民族自决的问题。他在俄国社会主义民主工党第七次全国代表大会一文中更加明确地指出：“决不允许把民族有权自由分离的问题和某一民族在某个时期实行分离是否适当的问题混为一谈。对于后一问题，无产阶级政党应当在各个不同的场合，根据整个社会发展的利益和无产阶级争取社会主义的阶级斗争的利益，分别地加以解决。”^{②④}这里列宁把民族有权分离和是否分离作为一个问题的两个方面加以阐明，说明列宁并不是在任何情况下都赞成民族分离。列宁在另一篇文章中更清楚地阐明：“只有民族压迫和民族冲突使共同生活完全不堪忍受，并且阻碍一切经济关系时，他们才会赞成分离。”^{②⑤}列宁还把自决权比作离婚权，承认离婚权并不是鼓励离婚，并不排斥反对某个离婚案件。

中国共产党对民族自决权问题，从抗日战争胜利以后不再强调，这是正确的。随着人民解放战争的胜利，一个独立、和平、民主的人民共和国即将诞生，在这种条件下，不再继续强调民族自决是理所当然的。1949年9月，在中国人民政治协商会议上，中国各族人民作出了建立中华人民共和国的抉择，最后舍弃了民族自决权的提法，这是完全正确的。中国人民民主革命的胜利，

冲破了帝国主义在东方的阵线，中国各族人民实现了民族平等。在这种情况下，再强调民族自决已经没有什么意义。因为按照上述民族自决权的原则，是向帝国主义分离。已经获得了民族平等的各民族，如果再强调民族自决、分离，在理论上是错误的，它违背了马克思列宁主义民族自决权的原则，在实践上也是有害的。新中国建立后，帝国主义和外国反动派一直没有停止对中国各民族的分裂活动，1959年西藏农奴主的叛乱就是一个显著的例证。在这个时候，如果不是根据马克思列宁主义关于民族自决权的原则去考虑自决问题，坚决平定这种反革命叛乱，那么，只能对帝国主义、外国反动派和民族反动派有利，西藏人民就不能从黑暗的农奴制下得到解放。

三、关于民族区域自治

马克思、恩格斯曾经对于地方自治的问题进行过论述，不但主张地方自治制，甚至强调了自治制。

列宁和斯大林把民族区域自治看作是建立现代真正民主国家的条件。列宁在论述民族区域自治的时候，首先指出了实行民族区域自治的前提是“革命阶级如果不在全国范围内夺得政权，这种自治是不能实现的”^{②⑧}。

斯大林说：“自治是一种形式。全部问题在于这种形式包含的是什么样的阶级内容。苏维埃政权决不反对自治，它主张自治，但是它主张的是全部政权掌握在工人和农民手里的自治。”^{②⑨}

列宁把民族区域自治同民主共和国和民主集中制联系在一起。认为民族区域自治是社会主义国家的一般普遍原则。“至于自治，马克思主义者所维护的并不是自治‘权’，而是自治本身，把它当作具有复杂民族成分和极不相同的地理等等条件的民主国家的一般普遍原则。”^{③⑩}

“非常明显，如果不保证每一个在经济上和生活上具有比较大的特点以及具有特殊的民族成分等等的区域享受这种自治，那就不可能设想有现代的真正民主的国家。”^⑳

“民主集中制不仅不排斥地方自治和具有特殊的经济和生活条件、特殊的民族成分等等的区域自治，相反地，它必须既要求地方自治，也要求区域自治。”^㉑

“毫无疑义，建立拥有完整的、统一的民族成分的自治州，那怕是最小的自治州，对于消灭任何民族压迫都有极其重要的意义。”^㉒

斯大林指出：“正确解决问题的唯一办法就是区域自治……，区域自治的优点首先在于实行的时候所遇到的不是没有地域的空中楼阁，而是居住于一定地域上的一定居民。其次，区域自治不是把人们按民族划分的，不是巩固民族壁垒的，相反的，是打破这种壁垒，把居民统一起来，以便为实现另一种划分即按阶级划分开辟道路的。最后，它使大家不必等待总的中央机关的决议而能最适当地利用本地区的天然富源并发展生产力，……”

总之，区域自治是解决民族问题的一个必要条件。”^㉓

“实行自治的全部意义就在于吸引山民来管理自己的国家。……自治应该使你们学会用自己的脚走路，——实行自治的目的就在这里。”^㉔

从以上的论述可以看出，马克思列宁主义对于民族区域自治的基本观点主要是：

(一) 民族区域自治必须在无产阶级革命胜利，夺取政权以后，建立起社会主义国家才能实现。

(二) 民族区域自治是无产阶级解决民族问题的一个重要条件，是社会主义国家解决民族问题的一般普遍原则。

(三) 民族区域自治是社会主义国家民主的重要标志，如果少

数民族不能实行民族区域自治，就不能建立起真正民主的国家。

(四)民族区域自治是实现马克思列宁主义民族平等原则的重要形式，对于消灭民族压迫具有重要意义。

(五)民族区域自治本质上是占少数民族人口绝大多数的工人、农民的自治。

(六)民族区域自治的目的是使少数民族人民自己管理自己的事务。

在中国人民革命取得胜利后，建立了单一制的中华人民共和国，在少数民族聚居的地区实行民族区域自治，建立了人民民主政权。从有利于中国各民族共同发展繁荣出发，以少数民族聚居区为基础建立了各级民族自治地方，把民族自治和区域自治结合起来，把政治因素同经济因素结合起来。不仅聚居的少数民族，而且杂居的少数民族也都享受了自治权利。民族区域自治的实施，实现了少数民族广大人民的自治，保障了少数民族在一切方面的平等权利，保障了少数民族管理自己事务的民主权利。民族区域自治保障了各少数民族从民主革命到社会主义革命的历史性转变，并继续坚持社会主义的方向，为彻底解决中国的民族问题开辟了前进的道路。这一切都充分表明，中国的民族区域自治制度完全符合马克思列宁主义关于民族区域自治的理论。

第三节 中国的民族区域自治是马克思列宁主义同中国民族问题实际结合的产物

马克思列宁主义是无产阶级解放运动的理论，是无产阶级利益的科学表现，是无产阶级及其政党十分严整而彻底的世界观。马克思列宁主义的基本特点是理论与实践的统一。革命的理论，是指导革命运动的指针。中国共产党在领导中国各族人民的革命

斗争中，从一开始就以马克思列宁主义的基本原理为指导思想，并在长期实践的过程中逐步实现了马克思列宁主义同中国革命实际的结合。

中国共产党对于在中国革命过程中解决国内民族问题方面，同样是以马克思列宁主义作为指导，并逐步实现了同中国民族问题的实际相结合。中国共产党领导中国各族人民解决中国的民族问题，一方面坚持马克思列宁主义关于民族问题的一系列理论原则，同时并不把它当作僵死的教条对待，而是运用马克思列宁主义的基本原理，对中国的民族和民族问题的状况，进行深入地研究，提出适合中国国情的理论、方针和政策。

中国共产党根据马克思列宁主义的基本原则，从建党初期就提出建立联邦国家和民族自决权的设想和主张，也提出以民族区域自治的形式作为解决中国民族问题的基本方式。在中国民族民主革命的过程中，曾在革命根据地内的民族地区先后建立过少数民族的人民政权和民族自治性质的政权。在人民解放战争中又建立了中国第一个大自治区——内蒙古自治区。这些政权的建立，为实行民族区域自治积累了宝贵的经验，同时证明民族区域自治是中国解决民族问题的一种合适的、正确的形式，而联邦制和民族自决原则不适合中国的国情。各民族只能走平等联合的道路，建立单一制的人民共和国，在少数民族聚居的地区实行民族区域自治，此外没有别的道路。

中国实行民族区域自治是运用马克思列宁主义基本理论，结合中国实际作出的抉择。中国采取民族区域自治是从中国的历史情况和现实条件出发的，主要有以下几个方面：

(一)中央集权的统一国家的长期存在是实行民族区域自治的条件。

中国早在秦代就形成了中央集权制的统一多民族国家。在两

千多年的历史过程中，尽管有过分裂的局面，也有割据状态，但是统一的国家不断向前发展，并得到巩固。在长期的历史中存在着民族压迫制度，民族之间也存在严重的隔阂，有过许多次民族间的战争，但民族关系还是向前发展的。在两千多年中间，中国这个统一的国家是以汉族为主体的，多数是汉族统治者建立政权，但是也有少数民族建立的中央政权，如蒙古族建立的元朝，满族建立的清朝。历史上在某些时期少数民族也建立过地方性的政权，例如鲜卑族建立的北魏，契丹族建立的契丹国(后改号为辽)，女真族建立的金国，白族建立的南诏国，西藏的吐蕃，等等。这些地方性政权或者当时就承认中央政权的主权，或者随后加入了当时封建王朝的版图，成为统一国家的一部分。入主中原的少数民族，也都以中国的正统自居，以中国的民族自居。中国在历史上分裂的时期总共不过七八百年，统一的时间却长得多。在分裂的时期里，除了少数外国势力支持的以外，也都是以中国民族自居的。

从中国历史上的国家结构的形式来看，秦代起长期以来就是中央集权制的国家，直到近代也没有出现过联邦制的国家结构。虽然在近代史上曾经有过地方自治，但还不是完全独立的，而是服从或者承认中央政权管辖权的。旧中国统治阶级对少数民族的统治方式，因民族、因地区的不同而异。大多数地区是由中央政权任命少数民族统治者如土司、土官、王公、千百户等进行管理，中央并不征收税赋劳役，或者只征收很少的赋税劳役。在承认中央的管辖权的前提下，中央政府只派代表驻在少数民族地区，而由少数民族中的统治阶级管理内部的事务。这种状况在内蒙古、藏族、彝族等民族地区一直继续到解放前夕。旧中国这种在中央集权制国家里对少数民族地区的管理形式，成为一种历史传统。当然，旧中国的国家结构形式同现在的社会主义制度下的国家结构

形式在本质上是不同的。在旧中国是统治阶级对少数民族进行统治的一种方式，即所谓“以夷治夷”。而我国现在是劳动人民当家作主，是人民管理国家的一种方式。

历史上，中国国家分裂与统一的局面，曾经多次交替出现。总的来说，凡是统一的时期，国力强盛、民族团结、人民生活安定；而分裂的时期，国家衰败、民族纷争、人民困苦。这是历史的结论。历史的经验说明，国家的统一，有利于国家的进步和各民族的发展。中国在全国解放后建立单一制的国家，保持了国家的统一，符合中国的历史传统，符合中国各民族人民的利益。

(二)中国民族分布的特点决定了必须实行民族区域自治。

如前所述，中国各民族在长期的历史发展中，由于各种原因，曾经频繁地迁徙流动，交互穿插，造成了既有交错聚居又有杂居、散居，既有大聚居又有小聚居的状况。绝大多数少数民族都以自己或大或小的聚居区和汉族或其他民族的居住区交错在一起，在全国形成了一个以汉族为主体的各民族大杂居、小聚居的局面。一个民族完全居住在一个地区的情况（即所谓单一民族区）极少。例如新疆地区虽然是少数民族比较集中居住的地区，但它境内却交错杂居着维吾尔、哈萨克、蒙古、回、塔吉克、乌孜别克、塔塔尔、锡伯等十几个少数民族。又如西藏地区，虽然主要是藏族居住的地区，但是，一方面在它的境内有门巴、珞巴、回等少数民族杂处；另一方面在它境内居住的藏族居民也仅仅只是整个藏族的一部分，其余大部分则分别居住在青海、甘肃、四川、云南等地。在这种情况下，要想分别给各民族建立民族国家显然是不适宜，不可能的。正如周恩来所指出的：“要构成一个民族共和国，需要构成一个独立的经济单位，绝大多数的民族人口要聚居。”^④因此，中国只有实行民族区域自治，在各少数民

族聚居区建立与其经济、政治条件相称的不同规模的自治地方，才能适应中国民族分布的特点和最大限度地满足少数民族人民的自治要求。

(三)共同的革命斗争是民族区域自治的政治基础。

近代的中国是半封建半殖民地的社会，整个中国遭受帝国主义的侵略和压迫，中国各民族都处于被压迫的地位。虽然国内还存在着民族压迫制度，但在帝国主义企图变中国为殖民地的严重关头，国内民族矛盾已经成为次要矛盾，帝国主义同中国各民族的矛盾已经成为中国近代社会的主要矛盾。在帝国主义侵略面前，中国各民族的生死存亡，使各民族结成了共同的命运。

中国各民族人民反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义三大敌人的斗争，把全国各民族紧密地联结在一起。百多年来，中国各民族人民为了争取民族解放进行了多次英勇的斗争。太平天国革命运动就有汉、壮、瑶等民族参加。贵州以张秀眉为首的苗族、布依族、侗族的起义，云南以杜文秀为首的回民起义和以李文学为首的彝民起义，配合太平天国作战，反抗清朝统治。居住在新疆、黑龙江、西藏、云南、广西的各民族人民进行了反抗俄、英、法等帝国主义侵略的斗争。此外，还有西藏的两次抗英斗争，云南麻栗坡和马关地区的抗法斗争等，所有这些都打击了帝国主义的侵略。

特别是在中国共产党领导的新民主主义革命的时期，各少数民族人民同汉族人民一道进行了英勇的斗争。中国各族人民在中国共产党的领导下，经过长期的武装斗争，在全国建立了包括少数民族地区在内的农村革命根据地，走农村包围城市的道路，最后取得了中国人民革命的胜利。在共同的革命斗争中，不但建立了工人阶级同农民以及小资产阶级的革命联盟，也使我国各民族人民进一步团结起来，结成了血肉不可分离的兄弟情谊。

中国人民革命的胜利，是我国各民族人民长期奋斗的成果。所以，在新中国建立后，没有理由把中国各民族在革命过程中所形成的团结分开。采取建立统一的多民族国家的形式，实行民族区域自治乃是革命发展的必然结果。

(四)资源分布和经济发展的不平衡，决定了实行民族区域自治是民族繁荣的保证。

建设现代化的社会主义伟大国家，争取各民族的共同繁荣，是我国各民族的共同目标。实现各民族的共同繁荣，基本的一条就是发展社会主义经济。我国是一个经济发展十分落后的国家，要建设起繁荣的社会主义经济，不仅需要各族人民的共同努力，还需要全国各地区各民族的互助合作，需要边疆地区和内地的相互支持。在大规模经济建设中民族地区占有十分重要的位置。占全国总面积60%多的民族地区，有着十分丰富的自然资源，但经济发展水平普遍低于全国其它地区，处于比较落后的状态。少数民族地区现代化建设，是全国现代化建设的一个有机的重要组成部分。如果少数民族地区不能实现现代化，全国也不能达到现代化。因此，少数民族地区迫切需要社会主义现代化。在少数民族地区实现社会主义现代化的过程中，没有国家的大力帮助和汉族地区的支援也是不可能的。少数民族地区的经济建设，一般说来缺乏资金、技术、人力，很需要国家财政的支持。而国家的社会主义建设，离不开少数民族地区，因为少数民族地区丰富的自然资源，是国家进行社会主义经济建设的物质基础，离开物质基础要进行经济建设也是不可能的。从进行社会主义建设的物质基础来看，我国各民族是合则两利，分则两害。把国家的先进的科学技术同少数民族地区的资源结合起来，不仅有利于整个国家的经济建设，也有利于民族地区的发展。而实现这种结合的最好途径就是实行民族区域自治。

(五)统一的无产阶级政党的正确领导形成了在统一的国家中实行民族区域自治的核心力量。

马克思列宁主义同中国工人运动和革命运动的结合产生了中国共产党。由于汉族人口占我国人口的绝大多数，政治、经济、文化的发展也走在其他民族的前面，在我国起着主导作用。中国工人阶级也主要产生在汉族当中。而各个少数民族由于经济发展落后，极少资本主义，甚至处于前资本主义发展阶段，产业工人很少，有许多少数民族根本没有产业工人。中国的工人运动和革命运动，首先是在汉族地区开始，然后逐步在全国范围包括许多少数民族地区发展，因而形成了全国统一的革命运动和统一的无产阶级政党——中国共产党。

中国共产党在领导中国革命的进程中，不少少数民族人民参加了各个阶段的革命运动，从而使中国共产党包括了各民族中大批的优秀分子。

各少数民族地区在近代历史上也出现过各种政治倾向的民族运动，但屡扑屡起，只有中国共产党代表了各民族解放运动的方向。在她领导的长期的民族解放斗争中，各少数民族都产生了一大批优秀分子，成为革命的核心力量。这就为在中国实行民族区域自治准备了大批干部，创造了在中国实行民族区域自治的条件。

第四节 中国实行民族区域自治是各少数民族所作的历史抉择

中国实行民族区域自治，是中国长期革命发展的必然结果。中国近代历史上分裂主义的失败，民族民主革命过程中建立少数民族人民政权和民族自治政权的成功，为中国实行民族区域自治

提供了丰富的经验，证明了在中国实行民族区域自治的历史必然性。

从中国近代历史来看，在少数民族地区曾经出现过若干“独立”事件。1931年英帝国主义走狗萨比提大毛拉和穆罕默德·伊敏等反动分子建立“大土耳其斯坦伊斯兰共和国”；在外蒙古以哲布尊丹巴活佛为首的反动统治集团，利用辛亥革命战争的时机在沙皇俄国的策动下宣布的“独立自治”；在内蒙古，德穆楚克栋鲁普等反动王公在日本的策动下，于1931年以后发动所谓“高度自治”，1935年建立了“内蒙古自治政务委员会”；日本帝国主义在1931年“九·一八”事变后利用清朝余孽溥仪作傀儡在东北建立伪“满洲国”。在西藏，帝国主义势力也策划过所谓“独立”，企图把西藏从祖国分裂出去。

帝国主义策划和支持的这些所谓独立自治运动和建立的所谓独立国，根本背叛了中国各民族的利益，破坏了国家的统一，给少数民族人民也带来了巨大的灾难。这些少数民族在这种“独立”事件中除了极少数的反动统治阶级分子外，绝大多数人根本得不到什么利益，反而生活日益贫困，饱受分裂主义的痛苦，甚至把民族引向濒临灭亡的边缘。各少数民族从切身的经历中体验到任何从祖国分裂出去的活动都是行不通的，只能给民族带来痛苦和灾难。

中国共产党在领导中国各民族进行民族民主革命的过程中，从一开始就重视国内民族问题，探索解决民族问题的道路。

早在中国共产党第二次全国代表大会时，就提出了民族自治的政治纲领。1931年在我国第一个红色革命政权建立后，就提出建立联邦制国家和建立少数民族的自治区域的主张。早在第二次国内革命战争时期，在广西右江地区，就建立过壮族、瑶族的革命政权，在湘鄂西建立过有苗族、土家族人民参加的革命政权。

在中国工农红军长征途中，也在藏族地区建立过博巴政府。这些少数民族劳动人民政权，虽然还不完全是自治政权，但这是少数民族劳动人民在历史上第一次建立自己的政权，第一次自己掌握自己的命运，因而受到了少数民族的衷心拥护和爱戴。这些少数民族劳动人民政权虽然存在时间都不长，但它显示了巨大的生命力，给少数民族的解放指明了道路，也使中国共产党认识到建立少数民族自己的政权对于团结各少数民族解决中国的民族问题的巨大意义和重要作用。

在红军进行长征胜利到达陕北以后，中国共产党在总结了经验之后，在党的六届六中全会上提出：在共同抗日的原则之下，各少数民族有自己管理自己事务之权，同时与汉族建立统一的国家的主张。这实质上就是提出了民族区域自治。这个时期，在中国共产党领导下，于1936年建立了豫海县回民自治政府，1945年在伊克昭盟建立了蒙古族城川自治委员会，在定边县二龙乡，盐池县的四六庄，新正县第一区一乡、陇东三岔镇和曲子乡以及关中龙咀子等地分别建立了回民自治乡。这些少数民族自治政权的辖区一般都不大，由于处于战争环境，有的存在时间也不长。但是，这都是民族区域自治的重要实践，为以后实行民族区域自治积累了经验。

抗日战争胜利后，中国共产党提出了实行民族区域自治的主张，并在内蒙古地区积极开展自治运动，于1947年建立我国第一个省一级的民族自治区。在这个时期，山东鲁中解放区建立了回民自治政权，河北宣化市二区建立了回民自治区，山东枣庄和河北孟村建立了回民自治镇，海南岛琼崖解放区建立了民族自治政府。这些民族自治政府的建立，是民族区域自治的进一步的重要实践，特别是内蒙古自治区的建立，为民族区域自治创造了更为丰富的经验。它证明不仅在较小的区域范围内适合实行民族区

域自治，而且在更大的范围内实行民族区域自治同样是成功的。这样，它就为中国共产党最终确定民族区域自治政策，提供了成功的范例。

1949年，在中国人民大革命取得基本胜利的时候，召开了中国人民政治协商会议。会上对在中国建立什么样的国家，采取什么方式解决民族问题，再一次作了严肃的考虑，最后确定了建立统一的人民共和国和在少数民族聚居的地方实行民族区域自治的伟大决策。

从中国共产党最初提出解决中国民族问题的政治纲领，到确定实行民族区域自治的整个过程来看，经过了一个很长的时期。在这个长时期中，中国共产党根据每个革命时期的任务，进行了建立民族政权和民族自治政权的实践。她总结了这些实践经验，并把马克思列宁主义关于民族问题的理论和国家学说同中国民族问题的实际，在实践中逐步结合起来。中国民族民主革命的正反两个方面的历史经验证明了，联邦制不适合中国的实际情况，独立自主、建立独立国家也都是行不通的。中国只有走各民族平等联合的道路，各民族共同建立统一的人民共和国，实行民族区域自治，才是彻底解决国内民族问题的唯一正确的形式。舍此没有任何更好的办法。中国采取民族区域自治制度，是中国少数民族人民在中国共产党的领导下，根据中国革命的经验所作的历史抉择。

注：

- ① 《列宁全集》第 23 卷，人民出版社，1958 年版，第 16 页。
- ② 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社，1972 年版，第 146 页。
- ③ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社，1972 年版，第 270 页。
- ④ 《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984 年版，第 263 页。
- ⑤ 《列宁全集》第 20 卷，人民出版社，1958 年版，第 288 页。
- ⑥ 《列宁全集》第 19 卷，人民出版社，1958 年版，第 100 页。
- ⑦ 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社，1972 年版，第 197 页。

- ⑧ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1972年版，第390页。
- ⑨ 《马克思恩格斯全集》第22卷，人民出版社，1962年版，第247页。
- ⑩ 《马克思恩格斯全集》第22卷，人民出版社，1962年版，第327页。
- ⑪ 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社，1972年版，第374页。
- ⑫ 《列宁选集》第3卷，人民出版社，1972年版，第231—232页。
- ⑬ 《列宁选集》第2卷，人民出版社，1972年版，第709页。
- ⑭ 《斯大林全集》第9卷，人民出版社，1954年版，第101—102页。
- ⑮ 《列宁选集》第3卷，人民出版社，1972年版，第404页。
- ⑯ 《“二大”和“三大”》，中国社会科学出版社，1985年版，第65页。
- ⑰ 《马克思恩格斯全集》第19卷，人民出版社，1962年版，第164页。
- ⑱ 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社，1972年版，第456页。
- ⑲ 《马克思恩格斯全集》第31卷，人民出版社，1962年版，第381页。
- ⑳ 《列宁全集》第23卷，人民出版社，1958年版，第25页。
- ㉑ 《列宁选集》第2卷，人民出版社，1972年版，第509页。
- ㉒ 《列宁选集》第2卷，人民出版社，1972年版，第719页。
- ㉓ 《列宁选集》第2卷，人民出版社，1972年版，第512页。
- ㉔ 《列宁全集》第24卷，人民出版社，1958年版，第269页。
- ㉕ 《列宁全集》第20卷，人民出版社，1958年版，第423页。
- ㉖ 《列宁全集》第13卷，人民出版社，1959年版，第309页。
- ㉗ 《斯大林全集》第4卷，人民出版社，1956年版，第81页。
- ㉘ 《列宁选集》第2卷，人民出版社，1972年版，第553页。
- ㉙ 《列宁全集》第20卷，人民出版社，1958年版，第30—31页。
- ㉚ 《列宁全集》第20卷，人民出版社，1958年版，第29—30页。
- ㉛ 《列宁全集》第20卷，人民出版社，1958年版，第33页。
- ㉜ 《斯大林全集》第2卷，人民出版社，1956年版，第353—354页。
- ㉝ 《斯大林全集》第4卷，人民出版社，1956年版，第358页。
- ㉞ 《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版，第256页。

第三章

关于中国民族区域自治 理论的问题

中国民族区域自治理论是中国共产党在长期探索解决中国国内民族问题的道路的过程中产生和发展的，它是中国民族区域自治实践的科学概括。深入探讨民族区域自治理论的来源、形成和主要内容是总结中国民族问题历史经验的需要，对于指导民族区域自治的实践，促进中国社会主义革命和建设事业的发展具有重要的现实意义。

第一节 对于民族区域自治 理论的认识

民族区域自治作为中国共产党解决国内民族问题的基本形式，对于中国这样一个多民族社会主义大国具有重要意义。民族区域自治从开始提出到现在已经有半个多世纪了，全面推行也有了近40年的历史。长期以来，民族区域自治不但在实践方面取得了巨大成就，巩固和发展了民族区域自治制度，逐步走上健全和完善的道路；在理论方面也有重要的收获，逐步形成了系统的理论。几十年来，中国共产党对于民族区域自治所作的决策，党和国家领导人、民族工作负责同志对于民族区域自治的论述，民

族研究工作者在民族区域自治方面所作的研究和探讨，都对民族区域自治理论的形成作出了贡献。民族区域自治的研究成果，不但推进了民族区域自治的实践向前发展，也确立了民族区域自治的理论并达到成熟的阶段。但是，对于民族区域自治的研究，还有一些不足之处，主要是对民族区域自治理论来源、形成和发展过程研究不够，对理论研究的范围和主要内容还缺少系统地全面阐述，对于若干重要问题的研究没有给予理论上的科学概括。这种状况显然很不适应客观发展的要求，不利于把民族区域自治理论推向前进。

民族区域自治在中国直接关系到中国大多数少数民族和绝大部分少数民族人民的利益，也关系到广大少数民族地区汉族人民的利益，因此要特别重视，认真加以研究。民族区域自治已经有了悠久的历史，多年来取得了丰富经验，在理论研究上取得了许多重要成果，完全有条件把民族区域自治理论的研究推进一步，使之系统化。

我们当前的任务是应当对于民族区域自治理论的研究深入一步，对于几十年来民族区域自治从理论上给以全面的科学地概括和总结。民族区域自治的理论，无疑地是马克思列宁主义关于民族问题的理论的一个部分，但是民族区域自治的理论又有自己的特点，同马克思列宁主义关于民族问题的理论的其它部分，如民族学说、民族平等、民族团结、民族繁荣等，有不同之处。上述理论问题主要来自马克思列宁主义关于民族问题的理论。而民族区域自治理论不仅来源于马克思列宁主义关于民族问题的理论，它还来源于马克思列宁主义关于国家的学说。

过去长时间里，对于民族区域自治大多都是从民族问题的理论的角度去研究，很少同马克思列宁主义关于国家学说、关于无产阶级专政学说联系起来进行研究，这样不能够全面地探讨民族

区域自治的发生、发展的规律，不利于民族区域自治的实践和理论的发展。

中国民族区域自治的理论，是马克思列宁主义毛泽东思想的一个组成部分，是研究民族区域自治的本质及其产生和发展的规律的理论。中国民族区域自治理论研究的范围是：第一，关于民族区域自治的产生、发展和消亡的规律；第二，关于民族区域自治的本质、内容和形式；第三，关于民族区域自治的原则、特点、规范和作用。研究中国民族区域自治的理论，必须以马克思列宁主义作为指导思想，不但要深入学习马克思列宁主义关于民族问题的理论，还要认真学习马克思列宁主义关于无产阶级专政的学说，并对我国的民族情况和民族问题作深入的研究。实践是检验真理的唯一标准，任何理论都必须由实践检验其是否正确，所以对于民族区域自治理论的研究也必须从她的实践活动的角度去进行研究，这是一个重要的原则。在研究中既要反对把马克思列宁主义作为僵死的教条，生搬硬套，又要反对从狭隘的经验出发，限制思想的发展。

下面我们研究中国民族区域自治理论的来源问题。

我们认为，中国民族区域自治的理论主要来源于马克思列宁主义的国家学说和民族问题的理论两个方面。其次是关于地方自治的思想和理论。首先从马克思列宁主义的国家学说方面进行研究。为了便于说明问题需要从无产阶级专政理论和关于国家结构原理两个问题入手。

马克思列宁主义认为，无产阶级在革命胜利取得政权以后，必须建立无产阶级专政的国家政权，作为由阶级社会向无阶级社会的过渡。每个国家的过渡形式，可以因历史状况、阶级状况和具体条件的不同而有所差异，但是向社会主义过渡的道路则是共同的。无产阶级专政的历史任务是利用无产阶级政权来镇压剥削

者，保卫国家，巩固和其他各国无产者之间的联系，促进世界各国革命的发展和胜利。利用无产阶级专政政权来使被剥削劳动群众完全脱离资产阶级，巩固无产阶级和这些群众的联盟，吸引这些群众参加社会主义建设事业，保证无产阶级对这些群众实行国家领导。利用无产阶级政权来组织社会主义，消灭阶级，过渡到无阶级的社会。

中国根据马克思列宁主义关于无产阶级专政的理论，结合国内的具体情况，是建立人民民主专政，其实质是无产阶级专政。即以工人阶级为领导，以工农联盟为基础的，人民民主与对敌专政相结合的国家政权。少数民族聚居地区的民族区域自治政权，是人民民主专政在民族地区的具体形式，同样负有人民民主专政的历史使命。它一方面具有地方国家机关的职权，还具有自治机关的职权。民族区域自治实质上是少数民族广大劳动人民的自治，是占民族人口绝大多数的工人、农民、牧民和其他劳动人民享有最广大的民主权利，自己管理自己的事务。因此，无产阶级专政即人民民主专政的理论是民族区域自治理论的基础，是民族区域自治理论的一个来源。

实行民族区域自治的前提是建立单一制的人民共和国，这是关于国家结构的问题。国家结构是指国家的构成，就是指国家的整体与部分的组成关系。国家结构形式是指国家的整体和部分按照什么具体原则组成的问题。具体地说是国家统治阶级根据什么原则，采取何种形式来划分国家行政单位，各行政单位的地位及与国家的关系。国家结构形式通常有单一制形式和联邦制形式两种。

单一制的国家是由普通的行政单位或自治单位组成的。在单一制国家里，全国只有一个统一的立法机关，一个宪法，一个中央政府。全国各行政单位，无论是普通行政单位或自治单位都是

国家不可分离的一部分，都受中央政府的统一领导，没有脱离中央独立的权利。在对外关系方面，单一制国家作为一个统一的主权国家而存在，而自治单位不是主权国家，只是主权国家的一部分。

联邦制国家由两个以上的州或邦或共和国结合而成。联邦制国家除联邦设有立法机关和联邦政府以外，各邦或共和国还有自己的立法机关和中央政府。除联邦宪法外，各邦或共和国还有自己的宪法。国家的外交、军事等主要权力一般集中于联邦中央。联邦的各部分拥有联邦规定的某种分权或除联邦规定以外的权力。有的联邦的组成部分还有外交权。

马克思列宁主义关于国家结构的基本观点是在原则上反对联邦制，主张建立统一的单一制国家，但每个国家采取何种国家结构形式，则由每个国家的具体情况决定。国家结构形式同民族问题紧密结合在一起，它体现各民族在国家中的地位，是解决民族问题的一种手段。认为单一制国家是促进资本主义社会生产力发展、推动无产阶级进一步团结和联合的最好的国家结构形式。在社会主义条件下，是巩固无产阶级专政、实现民族平等、民族团结和民族共同发展繁荣的最好的国家结构形式。

以上的论述清楚地说明了马克思列宁主义关于国家结构的原理是民族区域自治理论的一个来源。

民族区域自治理论的另一个来源是马克思列宁主义关于民族问题的基本原理。首先民族区域自治是解决民族问题的基本形式，是根据马克思列宁主义民族平等的基本原则建立起来的。在中国这样的统一的多民族国家里，实现民族平等原则至关重要，如果不能消灭民族压迫、民族歧视和民族间的不平等现象，就谈不到解决民族问题。民族区域自治是实现民族平等原则的最好形式，它是国家民主化的重要标志，也是民族平等的重要标志。民

族区域自治充分体现了各少数民族在国家中的平等地位，保障各少数民族在政治、经济、文化、语言及风俗习惯、宗教信仰等一切方面的平等，使少数民族不仅具有同汉族相同的平等权利，而且具有保护自己的利益、解决民族特殊问题的权利。

民族区域自治又是加强民族团结，发展社会主义民族关系的重要条件。在中国只有通过民族区域自治才能把中国各民族团结起来，把各民族的共同利益进一步很好地结合在一起，正确处理国家同少数民族之间的关系。民族区域自治既有利于发挥少数民族人民建设社会主义的积极性和主动性，也有利于国家的社会主义事业，在共同的事业中使各民族的亲密关系不断发展，形成谁也离不开谁的关系。

民族共同发展繁荣是各民族人民的最大利益，是解决民族问题的目的。达到民族繁荣的道路是要在少数民族地区大力发展社会主义物质文明和精神文明的建设。为此，在发展上还比较落后的民族地区，必须采取特殊的政策和有利于加快民族地区建设速度的措施。在少数民族地区实行民族区域自治才能把中央集中统一的领导同民族区域自治结合起来，把一般和特殊结合起来，把国家的帮助同少数民族地区的自力更生结合起来，使民族地区尽快得到发展，经过长期的努力实现各民族共同繁荣。

中国资产阶级在本世纪一、二十年代曾经提出过地方分权的主张，资产阶级从反对封建主义的立场出发，主张实行省自治形式的地方自治，在一些省还展开了省自治运动。中国共产党对于地方自治曾经表示有条件的支持，在1923年《中国共产党对于目前实际问题之计划》中说：“然在国民统一运动未能集中时，若有由一地方人民奋起反对一地方军阀统治的自治运动及不压迫劳动运动，不依赖帝国主义者之民主省政府，则吾人亦宜赞助之。”^①当然这里所说的地方自治同民族区域自治在内容和形式上都不尽相

同，但在给地方以管理自己事务的权利这一点上是相通的。所以地方自治的主张对于民族区域自治是有一定影响的。

第二节 中国民族区域自治 理论的形成和发展

中国民族区域自治理论的形成经历了一个较长的历史过程。中国共产党在探索解决中国民族问题道路的过程中，根据马克思列宁主义关于国家学说和民族问题的原理，从中国民族问题的特点和实际情况出发，逐步把理论和实际结合起来，确立了中国民族区域自治的理论，又经过认识、实践、再认识、再实践的过程，继续得到丰富和发展，成为系统的理论。这一理论的形成和发展并不总是沿着笔直的大道前进的。它虽经过曲折的道路，但是，这一理论对于民族区域自治的实践的指导作用表明了它具有强大的生命力。我们对于民族区域自治理论的形成和发展所作的探讨，有着重要意义，将有助于把这一理论向前推进一步。

一、民族区域自治思想的提出

马克思列宁主义认为，民族问题从来不是孤立的问题，它同社会发展的问題紧密联系在一起。正如斯大林所说：“民族问题只有和无产阶级革命相联系，并在无产阶级革命的基础上才能得到解决，……民族问题是无产阶级革命总问题的一部分，是无产阶级专政问题的一部分。”^②中国共产党领导的中国民族民主革命是世界无产阶级革命的一部分，而中国国内民族问题是中国革命问题的一部分，也是世界无产阶级革命的一部分。中国多民族国家的特点决定了民族问题在中国革命的过程中占有重要的位置。旧中国半封建半殖民地的社会性质不仅决定了中国民族民主革命反帝

反封建的任务，同时也规定了中国共产党在民族问题方面的任务是争取中华民族的独立和解放，争取国内各民族一律平等。

中国共产党从建党初期就重视国内的民族问题，早在1922年就提出过民族自治的主张。在共产国际帮助下召开的中国共产党第二次全国代表大会根据马克思列宁主义理论提出解决民族问题的政治纲领是蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民主自由邦，建立联邦制国家。以后在1931年《中华苏维埃共和国宪法大纲》中重申少数民族有“成立独立国家”和“加入或脱离中国苏维埃联邦”的权利的同时，提出了少数民族可以“建立自己的自治区域”。并在《关于中国境内少数民族问题的决议案》中对少数民族自治区域提出了包括政治、经济、文化等项具体政策。以后于1935年在《中央关于一、四方面军会合后的政治形势与任务的决议》中再次提出建立联邦制国家的问题，并提出了在有些少数民族中采取人民共和国及人民革命政权的形式。1936年在《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》中提出建立回民自治政府的主张，又提出了有关政治、经济、宗教、文化方面的几项重要政策。以上是中国共产党早期有关民族区域自治的一些提法，可以说它是中国共产党关于民族区域自治思想的萌芽。

从上述中国共产党提出有关民族区域自治的过程可以看出，中国共产党对于解决国内民族问题的方式的认识是逐步发展的。中国共产党在1921年建立时，还只是规定了党的无产阶级性质和无产阶级专政的历史任务，还没有把解决国内民族问题提到日程上来。中国共产党第二次全国代表大会指出了中国革命实现无产阶级的历史任务，并根据马克思主义关于民族问题的一般原理提出民族平等和民族自决的原则，同时着重指出只有打倒资本帝国以后才能实现民族平等和民族自决，把解决国内民族问题的任务同中国革命问题的总任务一般地结合起来。但对于少数民族的

实际状况还停留在一般地了解，因之对于少数民族实行自治的形式仍提出了联邦制。而到1931年中华苏维埃共和国建立时提出了建立少数民族自治区的主张，同时提出了少数民族与汉族在政治上、法律上享有平等权利，在少数民族自治区发展生产力、提高文化、使用民族语言文字、培养少数民族干部等项具体政策，较之党的“二大”的提法进了一步，也使自治更具体化了。经过第二次国内革命战争时期在一些少数民族地区建立以少数民族为主或同汉族联合的苏维埃政权的实践，使中国共产党对国内民族问题和解决国内民族问题的形式有了进一步的认识。历史也证明这些人民政权是少数民族人民有史以来第一次建立的劳动人民自己的政权。这对于打破民族隔阂，改善民族关系，争取革命事业的胜利有重要意义。1934年中国工农红军开始长征，经过西康、四川的藏族、彝族、羌族地区，对于具有显著特点的少数民族的社会阶级状况有了较为深入的认识，根据这些少数民族的特点和实际情况，提出不能到处采用工农苏维埃的形式去组织少数民族的政权，在有些民族中可以采取人民共和国及人民革命政府的形式，帮助少数民族争取解放的运动，实现中国共产党对少数民族的领导。这样就进一步把中国人民的革命利益同少数民族的利益紧密结合在一起，使中国共产党关于解决国内民族问题的思想向前发展了。中国工农红军长征途中少数民族自治政权的建立，受到了少数民族的热烈拥护，证实了少数民族实行自治的主张的正确性。1936年《中华苏维埃对回族人民的宣言》提出了建立回民自治政府，解决回民政治、经济、宗教、习惯、道德教育等一切事情，并且建立回民抗日武装，保护回民宗教信仰自由、发展回民文化教育等具体政策。1936年10月在陕甘宁建立的豫海县回民自治政府已经具有民族区域自治政权的基本形式，成为中国少数民族建立民族区域自治一次很好的实践。这些都为尔后中国

共产党制订民族区域自治的理论和政策作出了贡献。

中国共产党早期提出的关于民族区域自治的几种形式，虽然与现行的民族区域自治不完全相同，表述也尚欠完备，但它终究是民族区域自治的最初形态，从它的基本指导思想来说体现了马克思列宁主义民族平等的原则，反映了少数民族当家作主管理自己民族事务的愿望，这就为民族区域自治的理论进一步形成创造了一个很好的基础。

二、中国民族区域自治理论的初步形成

从抗日战争时期到人民解放战争时期是民族区域自治理论初步形成的阶段。中国共产党关于民族区域自治的主张，主要有以下一些提法：

1937年毛泽东在《为动员一切力量争取抗战胜利而斗争》一文中指出：“动员蒙民、回民及其他少数民族，在民族自决和自治的原则下，共同抗日。”^⑩这时是根据列宁主义的提法，民族自决与民族自治并提。

1938年毛泽东在中国共产党六届六中全会上的报告中指出：“第一，允许蒙、回、藏、苗、瑶、彝、番各民族与汉族有平等权利，在共同抗日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。第二，各少数民族与汉族杂居的地方，当地政府需设置由当地少数民族的人员组成的委员会，作为省、县政府的一部门，管理和他们有关事务，调节各民族间的关系，在省、县政府委员中应有他们的位置。第三，尊重各少数民族的文化、宗教、习惯，不但不应强迫他们学汉文汉语，而且应赞助他们发展用各族自己言语文字的文化教育。第四，纠正存在着的大汉族主义，提倡汉人用平等态度和各族接触，使日益亲善密切起来，同时禁止任何对他们带侮辱性与轻视性的言语、文字

与行动。上述政策，一方面，各少数民族应自己团结起来争取实现；一方面，应由政府自动实施，才能彻底改善国内各族的相互关系，真正达到团结对外之目的，怀柔羁縻的老办法是行不通了的。”^④党的六届六中全会提出的民族政策，比较明确地提出了民族区域自治的主张，比较全面地论述了民族区域自治的主要内容。这时中国共产党并没有明确放弃关于建立联邦制国家的主张，但是党已经正式把民族区域自治作为解决民族问题的一种方式提出来了。

1939年中央西北工作委员会建立，这是中国共产党系统地全面研究我国民族问题的开端。西工委在中央的领导下认真研究了西北五省的民族问题，主要是蒙古族、回族的问题。1940年由中央西北工作委员会拟定，基本上经中央书记处批准的《关于回回民族问题的提纲》、《关于抗战中蒙古民族问题提纲》中提出：“在共同抗日的原则下，允许回族有管理自己事务之权；”“蒙古民族有管理自己事务之权”，“并实现建立统一的三民主义的新共和国的目的”。

1941年《陕甘宁边区施政纲领》规定：“依据民族平等原则，实行蒙回民族与汉族在政治经济文化上的平等权利，建立蒙回民族的自治区。”^⑤

1945年10月中共中央书记处关于内蒙工作的意见给晋察冀中央局和晋绥分局电中指示，对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治。

1946年1月中国共产党代表团在《和平建国纲领草案》中提出：“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权。”^⑥

1947年《中国人民解放军宣言》提出：“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利。”^⑦

以上所举的各点，基本上概括了中国共产党在抗日战争时期

和解放战争时期关于民族区域自治的主要提法。从这些提法中看出，中国共产党对于国内民族问题的认识逐步深入，逐步接近实际。首先是主张民族自决和联邦制转变为在单一制国家内实行民族区域自治，同时逐步明确和充实了民族自治的概念和内容，这些对于民族区域自治理论的初步形成起了重要作用。

在第二次国内革命战争时期以前，中国共产党对于解决国内民族问题的基本方针是实行民族自决和建立联邦制国家，虽然也提出了民族自治，但其含义是在联邦内建立自由邦的自治，并且强调实行民族自决。到抗日战争时期的提法发生了一些变化，把建立民族自治区、少数民族有管理自己事务之权作为主要提法，同时也没有放弃实行民族自决和建立联邦制国家的口号。而到1945年10月提出在内蒙古实行区域自治以后，就不再提民族自决和联邦制的口号。中国共产党从这时起从主张民族自决和建立联邦制国家转变到主张建立单一制国家采取民族区域自治制度，为中国民族区域自治政策的确立奠定了思想理论基础。

到内蒙古自治区成立以前，中国共产党对民族区域自治的认识比较明确了。提出的在内蒙古“实行区域自治”，“在少数民族区域……应承认各民族……的自治权”，都比较接近于中华人民共和国成立后的用法。从以上提法的内容和含义来看，既包括了民族自治，又包括了区域自治。尽管那时还没有把民族区域自治作为一个完整的概念使用，但这个概念的基本思想已经大体形成。再从对于民族区域自治的本质的表述，即少数民族有自己管理自己事务之权，基本上反映了民族区域自治的本质。再有中国共产党在这个时期里对于民族区域自治的具体政策的阐述，如民族平等权利、民族自治政权的组织、保障少数民族宗教信仰自由、尊重少数民族风俗习惯、使用少数民族语言文字、培养和任用少数民族干部、发展少数民族经济文化等，充实了民族区域自治的

概念的内容。

以上所述，表明了中国民族区域自治理论在这个时期已经初步形成。

在抗日民主根据地和解放区建立少数民族自治政府的实践，为民族区域自治积累了有用的经验，为民族区域自治理论的形成创造了前提条件。在抗日战争和解放战争时期，由于抗日根据地、解放区的扩大，有些少数民族地区相继解放，民族工作也在广阔范围内开展起来，这就产生了在少数民族区域建立什么样的政权的问题。为了团结各少数民族，在回、蒙古、黎、苗等少数民族区域先后建立了若干规模不大的民族自治政权。由于这些政权是在战争的环境下建立的，政权的组织还不够完备，但它对于保障少数民族平等权利和民主权利发挥了重要作用。有的民族自治政权在实际工作中逐渐充实了自治的内容，制定了一些法规。抗日战争胜利后，内蒙古东部地区和察哈尔、绥远的蒙古族地区获得解放，这就出现了一个空前规模的蒙古族地区。中国共产党根据当时的形势提出了开展内蒙古人民自治运动，在内蒙古地区实行区域自治的方针。内蒙古自治区的建立是一次重要实践，内蒙古人民自治运动经历了复杂斗争，在建立政权的组织制度等方面，为民族区域自治积累了丰富的经验，同时在民族区域自治的思想理论方面也取得了很大成果。

中国民族区域自治理论是在同帝国主义、国民党政府的大汉族主义、民族分裂主义的斗争中发展起来的。近代以来，帝国主义为了把中国变成他们的殖民地附属国，对中国进行了多次侵略活动。日本帝国主义侵入中国后，实行反动的满蒙政策，在东北建立了伪满洲国傀儡政权，在内蒙古建立了伪蒙疆联合自治政府，还企图在西北建立回回国。英帝国主义也在西藏导演了几出西藏“独立”的闹剧。中国共产党高举民族独立解放的旗帜，领导中国

各族人民进行了反对帝国主义及其走狗的斗争。同时从理论上对帝国主义的殖民主义、法西斯主义及民族分裂主义进行了深刻批判。在抗日战争时期和人民解放战争时期，国民党政府对于各少数民族继续实行大汉族主义的反动统治和镇压，一些少数民族为反抗民族压迫，进行了反对国民党政府的斗争。中国共产党高举民族平等、民族团结的旗帜，坚决支持少数民族人民的正义斗争，同时深刻揭露和严正批判了国民党反动的大汉族主义。在同国民党反动派的大汉族主义的斗争中提出了实行民族区域自治的政治纲领。以上这些在马克思列宁主义民族问题上的建树，对于民族区域自治理论的形成作出了贡献。

到人民解放战争时期，中国共产党在国内的少数民族工作方面，包括实行民族区域自治，取得了比较丰富的经验，在思想理论的认识上也有很大提高。党认识到中国各民族争取民族解放的斗争同中国民族民主革命密切结合在一起，没有中国人民民族民主革命的胜利就没有中国各民族的彻底解放。中国各民族只有实现革命的联合，才能对付强大的国内外敌人，才可能取得胜利。中国各民族只有在中国共产党的正确领导下才能有取得胜利的保证。中国各少数民族必须实行在平等原则下的区域自治，“独立”自治是行不通的。中国各少数民族要取得民族解放，汉族的帮助是必要的条件，实行民族区域自治必须团结少数民族中一切可以团结的力量，结成广泛的统一战线。

三、中国民族区域自治理论的形成

中国人民大革命取得基本胜利，于1949年9月召开了中国人民政治协商会议，中国各民族各民主党派共商建国大计，对国家结构再次作了认真严肃的考虑，经过各民族共同讨论协商，确定了我国建立单一制的人民共和国，在各少数民族聚居的地区实

行民族区域自治。《共同纲领》对民族区域自治政策作出了明确的具体规定，确定了我国民族区域自治的基本内容。

从1950年开始，在全国范围内根据共同纲领的民族政策推行民族区域自治。中央人民政府政务院为保证共同纲领的民族政策的实施和民族区域自治的推行，颁布了有关的行政法规。1951年李维汉在中央民族事务委员会第二次扩大会议上作了《有关民族政策的若干问题的报告》，对我国民族区域自治作了全面的论述。国家在对推行民族区域自治工作经验进行总结的基础上制订了《民族区域自治实施纲要》。1953年中央民族事务委员会第三次（扩大）会议对推行民族区域自治的经验进行了全面总结。1954年民族区域自治载入宪法。以上有关法律法规性文件的发表，对于实施民族区域自治作了全面规定，提出了民族区域自治的基本的法律规范，同时从理论的角度对于民族区域自治问题进行了基本阐述，无疑对于民族区域自治理论的形成有着重要作用。

在这个时期里我国推行民族区域自治取得了很大成就，受到了全国各民族的拥护。这是一个方面。另一方面在部分少数民族地区有少数的民族上层和知识分子提出在我国实行联邦制的问题，在西藏有少数反动分子在西藏和平解放后就坚持西藏“独立”的反动观点，进行了大量的活动。从1955年到1958年，建立了新疆维吾尔自治区、西藏自治区筹备委员会、广西壮族自治区和宁夏回族自治区。在这几个自治区建立过程中，中央根据各自治区的具体情况提出了正确的方针，经过和各方面代表人物的反复协商讨论，解决了面临的一系列疑难问题，制定了合乎实际的方案。为此，周恩来、李维汉作了几次重要讲话。他们不仅阐明了党和国家的民族区域自治政策，同时结合这几个自治区的建立，提出了若干重要的理论观点，阐述了我国民族区域自治的基本特点，并对民族区域自治理论的基本内容的重要部分作了深刻的论述，

这些重要讲话的发表，促进了民族区域自治理论走向成熟。特别应当指出，1957年周恩来在青岛民族工作座谈会上所作的《关于民族政策几个问题的报告》，对民族区域自治理论的形成，作出了重要贡献。他在报告中批判了种种错误的观点和理论，对中国民族区域自治作了全面的系统的论述，以马克思列宁主义的基本理论结合中国民族问题的实际，论述了中国实行民族区域自治的客观必然性，指明了民族区域自治的性质和任务，进一步阐明了中国民族区域自治的理论。在这个时期里民族理论工作者对于民族区域自治作了进一步研究和讨论，从事民族工作的许多负责同志也发表了一系列的讲话和文章，进一步阐明了党的民族区域自治政策，并对民族区域自治的理论作了许多精辟的论述。

可以说，这一时期我国民族区域自治的理论已经完整地形成。它正确地阐明了马克思列宁主义关于建立联邦制国家的理论，结合国际上的经验，具体分析了我国的实际情况，论述了我国建立单一制的统一国家的理论根据；正确地阐明了马克思列宁主义关于民族自决权的论述，批判了我国一小部分人搞民族独立、民族分裂的错误主张。它以马克思列宁主义的理论，进一步结合我国的实际，论述了我国采取民族区域自治的必然性，并对于我国民族区域自治的性质、任务和基本内容作了理论上的概括和论述。民族区域自治理论的完备，对于促进我国民族区域自治的发展有重要的意义，对于指导我国这一个时期民族区域自治的实践发挥了重要作用。

四、民族区域自治理论的发展

我国从50年代末到60年代初，逐渐发展起来的“左倾错误”，毫无例外地影响到民族工作方面，自然也对民族区域自治发生了重要影响。从刮“共产风”、“民族融合风”开始，对于民族区域自

治的必要性和长期性，产生了怀疑，以至在实际工作中忽视民族区域自治，在人民公社化运动中合并、撤销民族自治地方，否认民族问题的特殊性，不重视自治机关的自治权利，等等。民族工作的领导人、民族理论家李维汉以无产阶级革命家的伟大胆略，针对当时民族工作中存在的严重问题，在1962年发表了关于民族问题理论和政策的文章，全面总结了我国民族区域自治的经验，提出了纠正工作中错误的意见，以马克思列宁主义的基本理论，系统地全面地阐述了我国民族区域自治的理论。李维汉的重要著作澄清了在民族区域自治方面的许多重要的问题，使民族区域自治的理论达到了一个新的高度，为指导民族区域自治的实践，纠正工作中的错误，提出了马克思列宁主义的方针，使全党全国人民对于民族区域自治方面的问题有了比较清醒的认识。但是正当全国各民族地区准备或者开始纠正“左”的错误的时候，又受到党的八届十中全会阶级斗争为纲理论的干扰，实际工作中的错误没有彻底纠正，从理论上陷于混乱的状态。李维汉的正确思想被指责为右倾投降主义。

尽管如此，以李维汉为代表的在民族区域自治方面的光辉思想和理论建树仍然是不可磨灭的。李维汉的几篇重要著作，是用马克思列宁主义的理论，研究和探讨我国民族区域自治问题的典范。它从理论上进一步阐明了我国民族区域自治的性质和特点，指明了我国实行民族区域自治的历史必然性，论述了民族区域自治的长期性。李维汉的著作代表了这个时期民族区域自治理论的最高成就，至今仍然是我国民族工作者、民族理论工作者所推崇的优秀著作。

我国的民族区域自治，在1966年到1976年的十年动乱中遭到了严重的破坏，民族区域自治理论也遭到践踏和否定。粉碎“四人帮”后，党开始了在指导思想上的拨乱反正，特别是在党的十

十一届三中全会以后，全面落实了党的民族政策、民族区域自治政策。在党中央的正确领导下，广大群众深入揭发批判了林彪、“四人帮”破坏民族区域自治的罪行及反动谬论。广大民族理论工作者在这场大批判中从理论上作出了很大贡献，不仅批判了林彪、“四人帮”在民族区域自治方面的谬论，同时进一步结合当前的情况阐明了我国民族区域自治的理论。

党中央从1980年开始先后对西藏、新疆、云南、内蒙古、青海、海南岛等地区的工作进行了研究和讨论，落实了党的各项民族政策，制订了适合民族地区的方针、政策和措施，同时提出了若干民族理论上的重要观点。1984年《民族区域自治法》的制定和颁布标志着民族区域自治制度向进一步完善的方向前进。这个时期在民族区域自治的理论研究方面也取得了很大成就。

这个时期在民族区域自治的理论研究方面，进一步重申了民族区域自治是正确解决我国民族问题的基本政策及其实施的重要意义。突出地研究了在实现社会主义现代化的过程中民族自治权利的重要作用，发展民族地区经济文化达到各民族共同发展繁荣和巩固发展民族区域自治的关系，自力更生和国家帮助的关系，民族自治地方在建设社会主义物质文明的同时必须建设社会主义精神文明问题，以及社会主义民族关系同民族区域自治的问题，等等。

中国民族区域自治理论的形成和发展具有自己的特点：

第一，首先从民族区域自治的提出就是以马克思列宁主义的理论作为指导思想的，在实践的过程中逐步把马克思列宁主义同中国民族问题的实际结合起来，这是由于中国共产党从建立之时起就确定了以马克思列宁主义作为党的指导思想和理论基础。这就使中国民族区域自治理论在形成和发展的过程中在指导思想上较少受到资产阶级和小资产阶级思潮的影响。

第二，中国民族区域自治的理论是在中国革命历史发展的过程中，作为中国革命总问题的一部分，随着革命的发展逐步形成和发展的。我国民族区域自治理论的形成和发展是和中国人民民主革命事业的发展，中国革命理论的发展，同步前进的，从来没有同中国民族民主革命运动脱节。

第三，中国民族区域自治的理论是在实践检验的基础上逐步发展的，经过了认识、实践、再认识、再实践的往复过程。在中国革命每一个发展阶段上，中国共产党都根据当时提出的解决民族问题的政治纲领，在建立少数民族人民政权、民族自治政权方面，按照当时的条件作了实验，并且逐步总结提高，由此促进了民族区域自治理论的形成和发展。

第四，民族区域自治的理论是在同帝国主义分裂我国和国内分裂主义的斗争中发展起来的。我国各民族人民不但用自己的英雄行动去反对帝国主义及其走狗对我国的分裂企图，同时还坚决揭露和批判帝国主义和国内民族分裂主义的反动谬论，捍卫了马克思列宁主义。

第三节 中国民族区域自治 理论的基本内容

我国民族区域自治的理论，是我国民族问题理论的一个重要部分，是马克思列宁主义民族理论在我国的实践和发展，是党和国家制定民族区域自治政策的理论基础和指导思想。

中国民族区域自治理论的基本内容可分述如下：

第一，马克思列宁主义认为，社会主义多民族的国家结构形式问题同民族问题密切相关。国家结构形式是解决民族问题的一种手段，马克思列宁主义对于国家结构问题的出发点是只有在无

产阶级革命事业胜利发展中民族问题才可能解决。无产阶级在夺取政权以后，在决定国家结构形式的时候，不仅要首先考虑到无产阶级的利益，同时也要考虑到国内的民族关系和历史情况。运用国家结构的形式，作为解决民族问题的一个重要手段。民族平等联合是马克思列宁主义解决民族问题的根本原则，因此在无产阶级取得革命胜利后，在多民族的社会主义国家里应当实现各民族在平等基础上的自由联合，但是各个国家实现各民族平等联合的具体道路和具体形式，必须根据各个国家的实际情况决定。社会主义国家解决国内民族问题的道路，基本有两种形式，一种是各民族在平等的基础上建立单一制的统一国家；一种是经过自由分立，建立民族国家，再建立联邦制国家。

在相同的条件下，马克思列宁主义坚持建立集中统一的国家，原则上反对联邦制和分立制，只有在特定的条件下，即由于本国民族关系所处的特殊情况不允许建立单一制国家时，才把联邦制作为一种例外。而只有在有利于各民族经过自由分立互相接近走向统一时，才把联邦制作为走向统一的过渡形式。因为单一制的集中统一的国家，可以更好地实现各民族的平等联合，加强民族间的团结合作，有利于实现无产阶级和其他劳动人民完成无产阶级专政的历史任务，促进社会主义事业的发展和民族的共同繁荣。

第二，中国共产党根据马克思列宁主义的理论，从中国的具体条件出发，实现我国各民族的平等的联合的道路是各民族在一切权利完全平等的基础上建立统一的人民共和国，而不是经过民族分立和建立独立的民族国家的道路。

中国民族问题的实际和特点，决定了我国只能采取单一制的国家结构形式，建立统一的人民共和国。历史给了我国各民族合作的基础和条件，合则两利，分则两害。因为：（一）我国长达两千

多年各民族统一国家的历史，已把各民族紧密联系在一起，造就了我们建立统一的人民共和国的基础。(二)中国的民族民主革命决定我国民族问题方面的任务是对外反抗帝国主义的压迫，争取民族独立和解放，对内实现各民族的平等，只有各民族实现在平等的基础上的自由联合，才能实现推翻帝国主义及其在中国的走狗的压迫和统治。(三)中国长期历史发展的结果，形成我国以汉族为主体，包括 50 多个少数民族交错杂居在祖国土地上的分布状况，造成了只能建立单一制的统一国家的条件。(四)汉族人口众多，少数民族地区辽阔，汉族地区经济发展水平较高，少数民族地区经济发展落后，长期历史上造成各民族在建设国家方面、经济文化发展方面的互相依存、互相帮助、不可分离的关系。只有各民族间实行联合和合作，才能有利于各民族的发展。(五)国际上帝国主义的存在，国内阶级斗争在一定范围一定时期的存在，都会反映到民族问题方面来，只有各民族紧密联合团结在一起，才能对付国内外的侵略颠覆活动，防止国内反动势力的复辟。

第三，我国民族区域自治是在中华人民共和国领土范围内，各个聚居的少数民族，以少数民族聚居区为基础，建立民族自治地方，是在国家的统一领导下，根据民族平等的原则，聚居的少数民族实行的自治，不是独立自治。每一个民族自治地方都是国家不可分离的部分，服从中央集中统一的领导，执行统一的宪法和法律。

民族区域自治是占民族人口绝大多数的工人、农民、牧民和其他劳动人民的自治。以工人阶级(通过共产党)为领导，工农联盟为基础的民族区域自治，执行无产阶级的政策，代表了民族的利益，保证了民族中绝大多数人享有自治权利和民主权利，实质上是占民族人口绝大多数工人农民的自治。

民族区域自治是民族自治与区域自治的正确结合，是经济因

素与政治因素的结合。实行民族区域自治的不仅应当是聚居的少数民族，同时还要有一定的聚居区域，两者的有机结合构成民族区域自治。关于经济因素同政治因素的结合，体现在聚居的少数民族作为一个政治单位实行自治，同时民族自治地方区域的划分，既有利于实行自治民族的发展，也有利于其他民族的发展，把政治因素同经济因素紧紧结合在一起，形成不仅在政治上可以成为一级行政单位，在经济上也可以发展的单位，这是我国民族区域自治的一个重要特点。

民族自治地方的建立，以少数民族聚居区为基础，对实行自治民族从历史状况和现时条件，在国家中的地位以及民族关系等多方面进行权衡和考虑。而不以少数民族在当地所占的人口比例为基础。

各民族自治地方的行政地位根据实行自治的民族人口和分布区域，以及民族的地位等决定建立自治区、自治州或自治县。

根据各个少数民族聚居的地区的实际状况，建立由一个或两个以上少数民族聚居区为基础的民族自治地方，或由一个大的少数民族聚居区和人口很少的其他少数民族聚居区为基础的民族自治地方。根据实行自治民族的具体情况，可以建立一个民族自治地方，也可以建立几个民族自治地方。

各民族自治地方设立自治机关，行使自治权，保证少数民族处理本民族内部事务的民主权利，其实质是在国家集中统一的领导下，充分保障少数民族解决特殊性问题的自治权，保护少数民族的特殊利益。

第四，民族区域自治的核心是自治权利。实行民族区域自治就是保障少数民族处理本民族内部事务的权利，实行自治的民族管理自己民族的事务，用自己的头脑想问题，用自己的腿走路，用自己的双手建设社会主义的新生活。自治权利实质上是国家赋

予民族自治地方的自治机关根据法律规定的权限解决少数民族特殊问题的权限。自治机关行使自治权利既要保证国家集中统一的领导，又有利于民族自治地方建设社会主义的积极性和主动性的发挥。

民族自治地方的自治机关民族化是保证自治权利行使的一个重要环节。自治机关民族化主要是自治机关干部民族化和使用民族语言文字两个方面，自治机关干部民族化是实现自治权利的关键。只有实现自治机关干部民族化，才能更好地实现民族区域自治的历史任务。自治机关干部民族化就是自治机关以实行自治的民族干部为主组成。但自治机关中各民族干部的具体比例，由于各民族自治地方的差异很大，很难作统一规定。自治机关干部民族化同干部共产主义化是一致的，民族区域自治所要求的自治机关干部民族化是建立在干部共产主义化的基础上的。干部共产主义化的要求也是发展的，当前说来，应当是要求干部具备革命化、年轻化、专业化、知识化。

使用民族语言文字是自治机关民族化的一个重要方面，也是民族平等权利的体现。作为民族自治地方对于少数民族使用本民族语言文字行使职权，发展文化教育的权利必须尊重，任何不尊重少数民族语言文字的现象都是对自治权利的侵犯，对民族平等权利的忽视。

第五，民族区域自治是我国人民民主专政在民族地区的具体形式。它以工人阶级为领导，以工农联盟为基础，对人民实行民主，对敌人实行专政的人民民主专政即无产阶级专政的政权。

我国民族区域自治的各级政权以工人阶级为领导，在执行无产阶级政策，对人民实行广泛的民主、对敌人实行专政的历史任务时，同一般政权机关是相同的，没有区别。但是民族区域自治政权下人民和敌人的范围则同全国其他地区有明显的区别。人民

是什么，在不同的时期范围有所不同。从全国范围来说，在民主革命和社会主义改造前，人民包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、民族资产阶级。而在民族地区，人民不仅包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、民族资产阶级，还包括拥护社会主义的奴隶主、农奴主、封建地主阶级、牧主阶级、土司、头人等剥削阶级分子。中国共产党对于少数民族中的剥削阶级的政策，没有采取同汉族地区相同的政策，而是运用了统一战线政策，采取了与对待汉族中的资产阶级相类似但还要宽一些的政策。对这些剥削阶级分子，给以公民权，不剥夺他们的政治权利，在民主改革中实行赎买政策，不降低他们的生活水平。社会改革完成后，在新的历史时期把人民的范围扩大为包括拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者。这个范围同汉族地区的提法相同，但是应当指出在少数民族中是包括前资本主义的剥削阶级分子，而在汉族中基本已经没有前资本主义的剥削阶级分子。

民族地区人民民主专政的具体形式，是由于少数民族中的剥削阶级，特别是他们的代表人物存在着两面性。在民主革命阶段，他们有剥削压迫少数民族劳动人民的一面，又有在一定程度上代表其本民族利益反抗帝国主义侵略和国民党反动的大汉族主义统治的一面，同少数民族劳动人民有着广泛的联系，有一定的积极作用。其中有的人在历史上起过一定的进步作用，在人民民主专政下有争取他们为社会主义服务的可能，并逐步把他们改造成成为自食其力的劳动者，这是历史的使命。

第六，正确估计阶级、阶级斗争的状况，认识阶级问题同民族问题的联系和区别，对于保证民族区域自治的健康发展具有重要意义。

马克思列宁主义认为，民族问题和阶级问题是两个不同性质的问题，各有其自己的发生、发展和消亡的规律，不能混淆。民

族问题在不同历史时期有不同的内容、性质和任务，因此在考察民族问题与阶级问题的关系时，必须进行历史的具体的分析。在阶级社会中民族问题与阶级问题有密切的联系，否认民族问题的阶级性会犯右倾的错误。彻底消灭民族压迫，必须以消灭阶级压迫为前提。既使在阶级社会里民族问题也不等同于阶级问题，必须作具体分析。

“民族问题的实质是阶级问题”这个命题，只能适用于在阶级社会里对民族问题的观察，而不适用于社会主义时期，不能适用于我国当前的民族关系。我国已经消灭了剥削阶级，阶级斗争已经不是我国社会的主要矛盾，我国当前的民族关系基本上是劳动人民之间的关系。当然阶级斗争还会在一定时期一定范围内有所反映。

实行民族区域自治必须对于阶级、阶级斗争的状况进行具体地分析，根据实际情况制定正确的方针和政策，夸大阶级斗争的影响和作用，就会混淆两类不同性质的矛盾，犯“左”的错误。否认阶级斗争也会犯另一种性质的错误。对于这些必须有清楚的认识。

第七，马克思列宁主义认为，社会主义是我国各民族共同道路，是民族区域自治必须坚持的基本原则。没有社会主义，各民族就不能从贫困和落后走向繁荣和进步。但是各民族实现社会主义的道路和方式要由各民族的历史条件和具体情况决定。

我国民族地区在解放前不仅存在资本主义的所有制，还存在封建地主制、封建农奴制、奴隶制和原始共产主义的残余制度等多种社会制度。因此各民族走社会主义道路，首先要进行民主改革，完成民主革命的任务。使少数民族的生产力得到解放，为经济的发展创造条件。为了使社会生活不遭到破坏，社会生产力能够稳定地发展，必须根据民族地区的特点，对民族地区的民主改

革，采取积极而又慎重的方针，在不同的地区采用不同的方式、步骤和政策，完成民主改革的任务。在完成民主革命的任务以后，继续用和平的方式而不是激烈的斗争方式，实现社会主义改造，完成向社会主义的转变。这样做有利于国家的发展、民族的团结，也有利于少数民族的发展。为了各民族共同繁荣，各少数民族必须始终沿着社会主义的道路前进。

第八，各民族共同发展共同繁荣是我国民族政策的根本目的，也是民族区域自治的一项重要任务。民族的发展繁荣，包括民族的经济、文化、科学技术、语言文字和人口素质各方面都达到高度发展的水平，而主要的是经济文化的发展繁荣。

民族共同繁荣是各民族人民的共同愿望。在消灭了民族压迫和剥削制度以后，各民族劳动人民已经成为社会的主人，必然迫切要求摆脱贫困和落后，要求实现民族的共同繁荣。

各民族共同繁荣是由社会主义的基本经济规律所决定的。社会主义生产的目的是满足广大人民群众物质、文化生活的需要，但是如果高度物质文明和精神文明就无法达到这个目的。

实现各民族共同繁荣的途径是大力发展少数民族地区的经济、文化建设事业，实现社会主义现代化的目标。充分发挥民族区域自治的优越性，自力更生，艰苦奋斗，在国家的帮助下，加速社会主义现代化的步伐，不仅要彻底消除国内各民族间事实上的不平等，使少数民族赶上汉族的发展水平，还要使中华民族赶上世界上最发达的国家的水平，使各少数民族成为具有高度物质文明和高度精神文明的民族。

第九，马克思列宁主义认为，民族区域自治将在今后一个很长的历史时期存在，并发挥其重要的作用。民族区域自治存在的长期性决定于民族问题的长期存在。民族是一个历史范畴，在一个很长的历史时期存在，民族的消亡要经过一个很长的历史过

程，要在阶级和国家消亡以后很长时间民族才会消亡。只要还有民族，就有民族差别和矛盾，就有民族问题。社会主义时期虽然废除了民族压迫制度，各民族间形成了新型的社会主义民族关系，但民族问题仍然存在。旧社会遗留下来的各民族在经济文化发展上事实上的不平等，还长期存在，各民族在根本利益一致的基础上还会产生新的差别和矛盾。解决上述问题是我国民族问题的主要内容，需要一个长期的历史过程，这些决定了我国民族区域自治不仅应当长期存在，而且要继续加强。

对于民族区域自治存在的长期性，必须有清醒的足够的认识。对于问题认识不足，或者忽视民族区域自治的长期性，必然会给工作带来不必要的损失。任何企图过早取消民族区域自治，削弱民族区域自治的观点和做法，都是违反客观规律的，也是违背各族人民的利益的。在理论上是错误的，在实践上也是有害的。

民族区域自治作为党和国家解决国内民族问题的基本政策，将长期存在，这是由客观需要所决定的，违背了它，就会把我们的工作引入歧途。

注：

- ① 《“二大”和“三大”》，中国社会科学出版社，1985年版，第141页。
- ② 《斯大林全集》第6卷，人民出版社，1956年版，第124页。
- ③ 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1969年版，第327页。
- ④ 毛泽东：《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》，见《人民日报》1953年9月9日。
- ⑤ 《陕甘宁边区参议会文献汇编》，科学出版社，1958年版，第105页。
- ⑥ 《八·一五前后的中国政局》，东北师范大学出版社，1985年版，第74页。
- ⑦ 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1969年版，第1134页。

第四章

中国民族区域自治的实施

中国民族区域自治的实施，曾经历过一个较长时期的摸索和实验过程。早在第二次国内革命战争时期即开始了这种探索，在革命根据地建立工农民主政权的同时，就在个别少数民族区域曾经建立有少数民族参加管理的工农苏维埃政权。以后在抗日战争时期和解放战争时期，在少数民族区域继续实验，建立了少数民族的自治政权。特别是在1947年内蒙古自治区的建立，创造了实行民族区域自治的重要经验，也形成了民族区域自治的初型。

中华人民共和国的诞生，为在全国范围推行民族区域自治创造了前提条件。《中国人民政治协商会议共同纲领》确定民族区域自治是解决国内民族问题的基本政策，并对民族区域自治的实施规定了基本原则。从此在全国范围内开始推行民族区域自治，在30多年中间虽然遭受一些波折，但仍然取得了巨大的成就。截至1985年底，在全国已建立了各种类型的民族自治地方132个，其中有自治区5个、自治州31个、自治县96个。一个民族单独建立的民族自治地方有97个，和其他民族联合实行自治的有39个。我国55个少数民族，有43个民族在民族聚居区单独或是同其他民族联合实行了区域自治。各级民族自治地方分布在全国18个省、自治区内。自治地方的总面积占全国总面积的63.4%。自治地方的总人口共有13 547.71万人，其中少数民族有5852.87万

人。自治地方总人口占全国总人口的 13.1%，自治地方少数民族人口占自治地方总人口的 43.2%，实行区域自治的少数民族人口已占全国少数民族总人口的 87%。其余不具备建立民族自治地方的杂居散居的少数民族地区根据规定建立了 2 900 多个民族乡。

第一节 第二次国内革命战争时期及抗日战争时期革命根据地建立少数民族政权和民族自治政权的概况

中国共产党建党初期非常重视国内民族问题，在革命斗争中就注意民族问题的解决。在第二次国内革命战争时期，中国工农红军在少数民族聚居地区曾建立了几个革命根据地，以后红军长征途经川鄂湘黔滇桂甘陕等少数民族区域，最终到达陕北革命根据地。中国共产党在这些省的少数民族地区曾经先后建立过三种形式的政权。

第一种，工农苏维埃政权。第二次国内革命战争时期，在革命根据地的少数民族地区建立了工农苏维埃政权。这种政权的性质、组织形式基本上与其他苏维埃政权相同。如 1929 年到 1930 年在广西右江壮族聚居的 20 多个县包括 200 多万人口的区域内建立了各级工农民主政府。如东兰县工农民主政府实行汉、瑶、苗（当时壮族未按少数民族对待）各民族一律平等。工农政府颁发了条例、纲领，民主政府中有壮、瑶各族贫苦农民担任领导职务，根据各族贫苦农民的迫切要求，进行了打土豪分田地的土地革命，参加了革命战争。在湘鄂川黔革命根据地的苗族土家族地区也建立了工农民主政权。1932 年在陕甘宁革命根据地有 100 多户回族聚居的龙咀子（现甘肃省正宁县境内）建立了苏维埃政权。这些革命政权同样进行了打土豪分田地的土地革命。少数民族贫苦

农民在革命斗争中作出了贡献和牺牲。

第二种，具有民族形式的民主政权。中国工农红军在二万五千里长征途中，经过了湖南、贵州、云南、四川、西康（已并入四川省）等省的苗、侗、布依、壮、土家、纳西、白、彝、藏、羌、回、裕固等少数民族聚居区。如红一方面军长征中约有1/3的时间是经过少数民族地区，红二、四方面军在少数民族地区的时间更长。当时一些藏、彝等少数民族地区还在本民族土司、土官等民族上层的统治下。能否做好民族工作、搞好民族团结和对民族上层的统战工作，是红军能否胜利地完成长征到达陕北根据地的一个关键问题，因之，中国共产党和工农红军非常重视民族工作。长征开始阶段，在少数民族地区的政权建设上，采取的是工农苏维埃的形式。进入藏、回、彝族地区后，开始提出建立少数民族政权问题和对民族上层的统战问题。红军进入彝区后，朱德总司令署名发布的《中国工农红军布告》上说：“设立彝人政府，彝族管理彝族。”^① 1935年5月6日，中共中央委员会在《告川康藏西番民众书》中指出：“康藏的民众要结束这种水深火热的情况必须建立自己的革命政权。”“这种政权是以广大的劳动群众为基础，但是不拒绝一切真正反对帝国主义、国民党军阀的分子参加”^②。1935年8月5日，毛儿盖会议上政治局通过的《中央关于一、四方面军会合后的政治形势与任务的决议》中明确提出应根据民族地区的不同情况，采取不同形式政权的问题，在少数民族地区“一般地组织工农民主专政苏维埃是不适当的”，并且将建立番民革命政府作为对番民的一项工作。于1936年春季在川北阿坝藏族地区建立了几个苏维埃政权。1936年4月建立了道孚博巴（即藏人）独立政府和泰宁、炉霍、甘孜博巴政府，在许多县建立人民政权的基础上，1936年5月5日于甘孜成立中华苏维埃博巴中央政府。各个博巴政府都设有主席、副主席、秘书和土地、劳工、经

济(粮食)、青年、妇女委员。

各个博巴政府更具有民族形式，政府的领导人员中不但有少数民族的劳动群众，还吸收民族宗教上层人士参加。如中央博巴政府的组成：主席是德格县的藏族多德，副主席是甘孜县的藏族达德和孔撒，此外还设有委员。白利寺的格达活佛(藏族)和藏族上层人士夏克刀登均担任政府的重要职务。工作任务不是普遍地开展土地革命，只在部分地区开展打土豪分田地；宣传党的民族平等政策，尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰；帮助群众解决生产中的问题；消除民族隔阂，发动少数民族群众和红军一道反对共同敌人；为红军筹集粮草，解决向导、通司(即翻译)等问题。并号召外逃人员回乡生产，培训少数民族干部，建立少数民族革命武装，维持社会秩序。博巴政府虽然存在的时间不长，但作用和影响很大，消除了少数民族特别是民族宗教上层对共产党的怀疑和不信任心理，发动了少数民族群众，红军受到了少数民族的拥护，有不少藏族青年参加了红军。红军北上抗日，藏族人民千方百计安置和保护红军伤病员，同国民党反动派进行不屈的斗争。甘孜博巴政府副主席格达活佛直到全国解放后的1950年仍为和平解放西藏奔走，在赴藏途中被英国特务杀害，为藏族的解放而牺牲。

第三种，民族自治政权。1936年先期到达陕北的红一军团、红十五军团和陕北当地的回民独立师，为迎接在长征路上的红军，分为左、右两路进行西征，解放了宁夏的盐池、豫旺、固原三县的大部分和海原县的东部地区后，党中央批准在豫旺和海原东部地区10个区范围建立回民自治政权。首先在充分发动群众的基础上建立了区、乡政权，然后于1936年8月下旬由李富春主持在同心县城清真大寺召开了包括300多人的各界代表大会，正式建立了豫海县回民自治政府。大会通过了《豫海县回民自治

政府条例》、《减租减息条例(草案)》、《土地条例(草案)》。大会选举了政府领导人。自治县政府主席是回族人员，并选拔一批回民积极分子参加政府工作。自治政府成立后建立了县游击大队、自卫队地方武装，建立了农会、少先队、儿童团等群众组织。过去被压迫的回族人民当家作了主人。后来红军转移，豫海县回民自治政府仅存在半年的时间，但已使回族人民深刻感受到回民自治政府才真正是回民自己的政权。当红军转移时，出现了不少回族青年参加红军的动人场面。红军撤出这个地区后，又恢复了马鸿逵的黑暗反动统治，自治政府主席被捕壮烈牺牲。这里的回汉人民冒着种种危险将自治政府的印鉴、布告保存下来，并且向往着陕甘宁边区，不少回汉劳动人民冲破重重封锁，以粮食、布匹、食盐等紧缺物资支援边区，甚至逃到边区落户。

1937年芦沟桥事变爆发，中国开始了全面的抗日战争，中国共产党倡导的抗日民族统一战线形成。中国共产党将陕甘宁革命根据地的苏维埃政府改为陕甘宁边区政府。根据中共六届六中全会精神，1940年后陕北建立了几个民族自治政府。在陕甘宁地区有1945年在伊克昭盟南部鄂托克区建立的蒙族城川自治委员会，盐池县四六庄、关中新正县第一区一乡、陇东三岔镇和曲子乡等地分别建立的回民自治乡(镇)。

民族自治乡镇的政权建设，发展了博巴政府和豫海回族自治政府的好经验，在陕甘宁地区的各自治乡都建立参议会，议员由公民直接投票选举产生。参议会议员包括抗日的各民族、各阶层及各界(包括宗教界)人士。参议会选举政府委员会及乡长、委员。乡长由实行区域自治的民族人士担任，自治政府和政府委员会包括具有群众威信的各方面的代表人物。自治乡的参议会也选出代表参加边区的参议会。自治乡的各族人民群众中的问题，由自治乡干部自己直接解决。少数民族人民在政治上与边区汉族人

民一样的有了平等的地位和权利，从根本上改变了国民党统治时期的国民党封建地主阶级专政的情况，从而调动了各族各界人士和广大人民群众的政治积极性。

各自治政府建立后的根本任务是贯彻执行陕甘宁边区施政纲领上所规定的民族政策。当时贯彻民族政策首先的和最为基本的任务是团结抗日。少数民族绝大多数群众处在不得温饱、文化极端落后的状态，要团结广大少数民族人民抗日，必须对于少数民族人民密切相关的经济文化生活实行必要的与可能的改善。因之，各自治政府建立后在上级民主政府的大力帮助下，根据各自治区域的具体情况、民族特点及广大人民当时的迫切需要，实行了各种必要的和可能的民主措施与生产生活方面的改善。如有的地方进行了减租减息、分配土地，普遍地进行了发放农贷、种子，免征公粮，根据民族的特点发展农业、商业、运输、畜牧业和毛、皮、纺纱织布等各种家庭手工业。为了发展少数民族的文化教育事业，在回民自治乡普遍设立伊斯兰小学、民校和各种识字班，进行扫盲工作和开展各种文娱宣传活动。为了贯彻宗教信仰自由政策，在没有清真寺的回民自治乡，自治政府帮助建立了清真寺，请来阿訇主持宗教活动。城川蒙族自治委员会根据当地蒙族人民信仰天主教的特点，为蒙民教徒作礼拜准备了条件。

由于贯彻了党的抗日民族统一战线政策和民族政策，各自治区域的经济的发展，文化提高，民族内部和民族之间的关系有了明显的改善，进一步巩固了抗日民族统一战线。自治地方的各族人民抗日积极性高涨，纷纷组织回民抗日武装、蒙族骑兵队，为抗战、保卫边区、保卫家乡贡献力量。

第二次国内革命战争时期和抗日战争时期在根据地建立的有少数民族参加的人民政权和民族自治政权，虽然存在时间不长，但产生了深远的政治影响，加强了民族团结，鼓舞了少数民族人

民争取民族解放、争取民主的斗争意志。在斗争中也培养了一批革命干部，他们中有的同志为中国各民族人民的革命事业献出了宝贵生命，有的同志在尔后的革命事业中特别是全国解放以后继续为革命奋斗，成为党和国家的领导人或者优秀的少数民族领导干部。这些都为以后实行民族区域自治奠定了一个很好的基础。

从第二次国内革命战争到抗日战争时期，中国共产党在少数民族地区建立革命根据地，特别是建立人民政权、民族自治政权的过程，正是中国共产党把马克思列宁主义基本原理与中国民族问题的实际结合起来，逐渐摸索出一条以民族区域自治为基本内容的解决中国民族问题的道路和形式的过程。

第二节 解放战争时期内蒙古自治区和 其它民族自治政权建立的情况

解放战争时期，1947年5月1日建立的内蒙古自治区，是中国建立的第一个相当于省级的民族自治区。内蒙古自治区东北同苏联接壤，北邻蒙古人民共和国，现有人口1900多万，其中蒙古族250多万，还有汉族、满族、达斡尔族、鄂温克族、朝鲜族、鄂伦春族等民族。

内蒙古自治区是中国蒙古族主要聚居区，具有十分重要的战略地位。长期以来是帝国主义觊觎的地方，沙皇俄国、日本帝国主义早就妄图侵入内蒙古地区，1931年以后内蒙古东部地区逐渐变成日本帝国主义的殖民地。从清朝以来历代统治阶级和蒙古内部封建统治阶级相勾结，都对内蒙古各民族人民进行残酷的剥削和统治。内蒙古各族人民长期以来为反抗帝国主义和本国本民族的统治阶级进行了英勇的斗争，他们渴望内蒙古民族得到解放，实行人民当家作主的自治。

在内蒙古地区，从本世纪20年代中期到内蒙古自治区建立之前，在实行什么样的自治问题上，存在着两条道路的斗争，一条是以乌兰夫为代表的中国共产党人，以内蒙古劳动群众和进步的知识分子为主力，联合包括爱国的王公贵族等上层在内的进步人士，在中国共产党的领导下，为内蒙古民族的解放，在统一的祖国内实行自治的正确道路。另一条是以蒙古反动的王公贵族上层分子为代表的，以维护封建统治为目的的，投靠日本帝国主义的分裂祖国的反动的“自治运动”的道路。

早在1936年，德穆楚克栋鲁普、李守信等在日本帝国主义的策动下，成立了“蒙古军政府”，“七七”事变后改称“蒙古联盟自治政府”，后又改为“蒙疆联合自治政府”，1943年再改为“蒙古自治邦”。名义上是“自治”，实际上一切权力都操在日本人手中。以后在抗日战争胜利后在西部由伪蒙疆政府的法院院长补英达赖纠集一些王公贵族等上层人物，蒙蔽了一部分青年知识分子，在苏尼特右旗成立了“蒙古共和国临时政府”。以上这些“自治运动”都不符合人民的利益，有的甚至完全违反人民的意愿，实际上是代表了封建王公和帝国主义者们的利益。这些所谓“自治运动”的反人民性质决定了必然为人民所抛弃。

中国共产党早在建党初期就十分关心蒙古问题，培养了一批蒙古族干部，并在内蒙古地区建立起第一批党组织。1929年秋，中国共产党派乌兰夫等同志从苏联回内蒙古领导革命斗争。1931年又派王若飞等同志在内蒙古西部广泛开展活动，进行地下斗争。“九一八”事变后，日本帝国主义侵占了我国东北和内蒙古东部广大地区，广大人民群众遭受残酷的屠杀和压迫，中国共产党领导了内蒙古各族人民进行了武装游击战争和各种形式的对日斗争。“七七”事变后，党派杨植霖、高风英(蒙族)、贾力更(蒙族)等同志在归绥、大青山一带开展武装抗日斗争，1938年，中国共

共产党派李井泉、姚喆、武新宇等率领八路军和工作人员，从山西挺进大青山，建立了大青山抗日游击根据地和大青山骑兵支队，在日寇统治内蒙古的中心地带开展武装抗日斗争，并进行建立政权，培养蒙族干部的工作。1945年，在党的七大提出的政治路线的指引下，内蒙古各族人民对日寇展开全面攻击。绥蒙军区部队配合八路军主力部队，解放了集宁、丰镇等八个县和广大地区。又在苏蒙联军的配合下，解放了锡林郭勒、察哈尔、昭乌达、哲里木和呼伦贝尔等盟广大地区。“八·一五”日本宣布无条件投降，内蒙古各族人民和全国人民一道终于打败了日本侵略者，从日本殖民主义的统治下解放出来，为实行民族区域自治创造了前提条件。

1945年抗日战争胜利后，鉴于内蒙古在发展东北、取得华北优势方面的极重要的战略地位，中央书记处在1945年10月23日发出了《对内蒙工作的意见》的电报，提出解决内蒙古民族问题，基本方针是实行区域自治。“首先从各旗开始，争取时间，放手发动与组织蒙人的地方自治运动，建立自治政府”，“准备建立内蒙自治筹委会的组织，统一各盟旗自治运动的领导”，并对盟旗自治政府的工作任务及干部配备等问题作了指示。11月10日中央书记处再次电示，要求先成立自治运动联合会，准备将来成立内蒙古自治政府。在中央指示发出前后，党中央从延安派乌兰夫等一批蒙汉干部进入内蒙古地区进行实行民族区域自治的准备工作。

抗日战争胜利后由于中日民族矛盾基本解决，中国人民大众与大地主大资产阶级的矛盾就成为国内的主要矛盾。国民党蒋介石政府在美国帝国主义的支持下加紧内战的准备，企图恢复在全国范围内的统治。中国向何处去是一个大问题，是国民党反动派继续在全国范围内的反动统治，建立一个大地主大资产阶级专政的半殖民地半封建的国家，还是建立一个无产阶级领导的人民大众

的新民主主义的国家？这是一场很复杂的斗争。当时内蒙古地区也同样面临着两种命运，两个前途的抉择。那时内蒙古地区情况十分复杂。日本帝国主义无条件投降，日本帝国主义卵翼下的伪蒙疆政府和伪满兴安总省也随之倒台。人民政权还没有建立，伪军还在为非作歹，土匪猖獗，社会极不安定。国民党妄图摘取胜利果实，抢占了内蒙古一些地盘，并笼络王公贵族，向一些地方派出特务，秘密建立国民党党部。一些蒙古民族中的反动分子大造“内蒙独立自主”的舆论，力图把内蒙古置于国民党反动派统治之下。少数伪蒙疆和伪满的官僚和王公贵族，打着“民族”旗号，搞所谓“内蒙独立”。以朴英达赖为首的少数上层分子企图维护民族反动上层的统治，在苏尼特右旗成立所谓的“内蒙古共和国临时政府”。

乌兰夫等在内蒙古西部和东部，根据党中央的指示，积极开展工作，宣传中国共产党民族平等的政策，为实现民族区域自治作出艰苦的努力。首先到苏尼特右旗宣传党的民族政策，争取了民族上层中的爱国分子，团结了进步的青年知识分子，孤立了反动的民族分裂分子，“内蒙古共和国临时政府”很快被取消。1945年11月25日到27日在张家口召开了内蒙古各族代表大会，成立了“内蒙古自治运动联合会”。“联合会”是在中国共产党领导下的、团结内蒙古各民族各阶级人士的、统一战线性质的政治组织，是内蒙古自治政府成立之前开展自治运动的领导机构，具有一定的临时政权的性质。代表大会确定了内蒙古自治运动联合会的工作方针，通过了《内蒙古自治运动联合会会章》，最后选出了以乌兰夫为主席包括各方面代表人士在内的内蒙古自治运动联合会执行委员会。

随后，内蒙古自治运动联合会在各盟旗相继建立了分会、支会、小组。

从1946年初开始，在内蒙古地区各盟建立了中国共产党的地方组织。

内蒙古自治运动联合会虽然建立了，但代表的地区主要是西部各盟旗，东部的呼伦贝尔盟和纳文慕仁盟都没有代表。日本投降后内蒙古东部地区一些民族上层人物又打起“内蒙古人民革命党”的旗帜，发表宣言，提出“内外蒙古”合并的主张。1946年1月在兴安盟葛根庙召开了“东蒙古人民代表大会”，成立了“东蒙古人民政府”，并曾派代表分别与蒙古人民共和国、国民党政府联系，都没有结果。东蒙古自治政府的基本倾向是反对国民党大民族主义统治的，又是反美反蒋的。“东蒙古自治政府”的成立对于阻止国民党反动势力进入内蒙古东部地区起了积极作用。它的领导成员中有的人过去曾参加过内蒙古人民革命党，受到过中国共产党的影响，其中还有一批进步的青年知识分子，所以“东蒙古自治政府”和德王等的反动的自治运动本质是不同的。使内蒙古东部和西部的自治运动统一起来，也就是使内蒙古东部的自治运动置于中国共产党的领导之下，是当时一项迫切需要解决的重要任务。

经过同东部“内蒙古人民革命党”联系，1945年12月派出了东蒙工作团去东部地区开展工作，后根据党中央的指示，在冀察热辽分局的领导下，从1946年3月30日到4月3日，由内蒙古自治运动联合会和东蒙古自治政府各派代表七人，在承德召开会议，解决内蒙自治运动的统一问题。会议讨论的中心问题是：内蒙古东部是在祖国大家庭中实现统一的民族区域自治，还是搞“独立自治”？是在中国共产党领导下团结各民族实现内蒙古的民族区域自治，还是以“内蒙古人民革命党”来代替中国共产党的领导？经过反复地座谈、讨论，内蒙古自治运动联合会参加的代表深入分析和反驳了种种在自治问题和领导权问题上的错误认识，用事实说明历史已证明“独立自治”是不可能实现的，是没有出路的。

最后双方取得了一致认识，即：内蒙古自治运动是中国共产党领导下的人民民主革命的一部分。自治运动的正确道路是：在中国共产党的领导下，充分发动群众，同全国人民争取和平与民主的斗争结合起来，打倒美帝国主义和国民党反动派，实现内蒙古统一的民族区域自治。最后，会议通过了《内蒙古自治运动会议主要决议》，确定了内蒙古自治运动联合会是自治运动的统一领导机关，建立了内蒙古自治运动联合会东蒙总分会和西蒙总分会。并决定撤销“东蒙自治政府”，解散“内蒙古人民革命党”。这次会议结束了内蒙古东西两部分分割的状态，把内蒙古地区蒙汉各族人民的力量统一在中国共产党的领导之下，内蒙古自治运动实现了统一。

内蒙古自治运动联合会从建立后，即在内蒙古地区积极开展自治运动，为实现民族区域自治创造了条件。在一年多时间内，主要做了以下几个方面的工作：

第一，自治运动联合会通过各地的分支机构，在干部群众中进行了大量的政治思想工作。宣传了中国共产党的民族政策，宣传内蒙古革命是中国革命的一部分，只有在中国共产党的领导下才能实现民族解放和民族区域自治；反对那种用内蒙古革命党代替中国共产党领导的错误主张；宣传加强各民族的团结，反对那种不用阶级分析把汉族广大人民群众和反动统治阶级不加区别一律排斥的错误思想倾向。

第二，形成由共产党领导的反蒋、反美帝的广泛统一战线。根据党的统一战线政策和民族政策，把凡是拥护人民解放战争和民族区域自治的民族上层人士、伪满官员等各阶层人士吸收到自治运动联合会中来，对于少数坚决与人民为敌的顽固分子，给予揭露和必要的打击。

第三，逐步改造旧军队为人民军队，在发动群众、肃清境内

残匪、安定社会秩序及在和国民党军队的战斗中，逐步改造旧军队，建立了人民骑兵，即内蒙古人民自卫军，共六个师。

第四，发动群众进行必要的民主改革。在农业区进行反奸清算，减租减息；在牧区削弱封建特权势力；改造了部分基层旧政权，建立民主政府。

第五，提倡生产互助，创办实业公司，开办小型工厂，发展牧区贸易，对贫苦群众实行救济或贷款。

第六，大力培养民族干部。自治运动联合会先后在张家口、赤峰、林西、王爷庙等地开办了军政干部学校，并向东北军政大学输送了大批少数民族学员。

内蒙古自治运动联合会成立一年后，所属地区社会秩序大大好转，群众初步发动，各族人民团结加强，生产发展，贸易兴旺。中国共产党提出的在内蒙古实行区域自治的政策，受到各族广大人民的拥护，基本具备了实行区域自治的条件。1947年4月，根据中央的指示，在东北局的直接领导下，进行了建立内蒙古自治区的具体筹备工作。在自治运动联合会执委扩大会议上，通过了提交大会讨论通过的《内蒙古自治政府施政纲领》、《内蒙古自治政府组织草案》，并提出内蒙古政府成立后军事、生产、教育、民主等四大任务。各地联合会在群众中进行了建立自治政府的广泛宣传，并选举了参加自治区成立的代表会议的代表。

1947年4月3日，内蒙古人民代表会议在王爷庙（今乌兰浩特）胜利地召开了。参加会议的代表共计392人，有各盟、旗、各民族、干部、工人、农民、牧民、革命军人、妇女、青年、上层人士、宗教人士的代表。代表会议听取了乌兰夫作的政治报告，总结了内蒙古自治运动的历史经验和自治运动联合会建立一年以来的工作，并且提出了今后的工作任务。代表们还讨论了《内蒙古自治政府施政纲领》和《内蒙古自治政府暂行组织大纲》。

经过代表们认真的讨论，统一了认识，最后通过了《内蒙古自治区施政纲领》。纲领上规定了内蒙古自治政府的性质是：“内蒙古各民族各阶层联合蒙古区域内各民族的区域性的民主政府。”纲领的第八条规定了：“自治政府的组织原则是民主集中制，内蒙古人民所选举的内蒙古参议会为权力机关，参议会选举内蒙古自治政府委员及政府主席、副主席。在参议会闭会期间，自治政府为最高行政机关。自治政府以下各级政府，由各级人民代表大会选举之。人民有罢免其代表及参议员之权，任何公务人员如有不忠于人民利益的行为，人民有控诉之权。”《施政纲领》的这些规定，确定了内蒙古自治政府及所属各级政府是人民民主政权的性质，实行的是民主集中制原则，人民当了主人，从而彻底否定了原有封建王公独裁的盟旗制度；彻底粉碎了某些王公妄图维持或恢复封建王公制的复辟阴谋。《施政纲领》还规定了建设内蒙古自治军和土地政策，发展生产，增加财政税收，发行货币，发展商业贸易、教育卫生事业，奖励生育的人口政策，实行宗教信仰自由政策，提倡婚姻自主、改革旧婚姻制度、保证妇女在社会上的平等地位的政策，还规定了培养青年干部的措施。《施政纲领》还号召欢迎一切热心蒙古民族自治解放的各民族各阶层人士参加内蒙古自治工作。

内蒙古人民代表会议选出了第一届临时参议会议员 121 名。并由临时参议会选举博彦满都(蒙古族)为议长、吉雅泰(蒙古族)为副议长。选举乌兰夫(蒙古族)为内蒙古自治政府主席，哈丰阿(蒙古族)为副主席，选举特木尔巴根、奎璧等 19 人为委员，委员中包括汉族 3 人。1947 年 5 月 1 日内蒙古自治政府宣告成立。5 月 19 日毛泽东主席和朱德总司令复电内蒙古人民代表会议：“曾经饱受苦难的内蒙古同胞，在你们领导之下，正在开始创造自由光明的新历史。我们相信：蒙古民族将与汉族和国内其他民

族亲密团结，为着扫除民族压迫与封建压迫，建设新蒙古与新中国而奋斗。”^③

内蒙古自治政府的建立，为国内各少数民族实行民族区域自治树立了榜样，在国内外都产生了很大影响。内蒙古自治政府建立后，根据党中央的部署，在1947年到1948年进行了农业区土地改革。根据中央《土地法大纲》的规定，结合内蒙古的实际情况制定了具体政策，胜利完成了打倒封建地主阶级，废除封建土地所有制的斗争，无地和少地的农民分得了土地。在牧业区也进行了民主改革，根据牧业区阶级结构和畜牧业生产的特点，制定了“依靠劳动牧民，团结一切可以团结的力量，从上而下地进行和平改造和从下而上地放手发动群众，废除封建特权，发展包括牧主生产在内的畜牧业生产”的总方针，实行了“牧场公有，放牧自由”、“不斗不分、不划阶级”和“扶助贫苦牧民，牧工牧主两利”的政策，这样既废除了牧业区的封建特权，又避免了牲畜的损失和死亡，促进了畜牧业的大幅度发展。在内蒙古地区建立和发展了一些工厂，如军械厂、皮革厂、被服厂，将制造的武器和军需品，源源运往前线，装备了内蒙古骑兵部队，补给了东北野战军。内蒙古各族人民为了支援解放战争的胜利，把最好的粮食、牛羊肉送往前线，组织了28万民工支援前线。内蒙古五个骑兵师和一个纵队积极配合东北民主联军作战，辽沈战役开始后又配合野战部队攻打锦州，会战辽西，为解放沈阳作出了重大贡献。

内蒙古自治区初建时只辖呼伦贝尔、纳文慕仁、兴安、锡林格勒、察哈尔五个盟，面积54万平方公里。在内蒙古地区，实行统一的民族区域自治，一直是内蒙古民族人民的迫切愿望，人民解放战争的胜利特别是中华人民共和国的建立，为内蒙古实行统一的民族区域自治创造了条件。东北全境解放后在1949年中央即将辽北省的哲里木盟和热河省的昭乌达盟划归自治区。

1952年察哈尔省建制撤销前，又将蒙汉杂居的多伦、宝昌、化德三县划入自治区。1954年撤销绥远省建制，将绥远省划入自治区。1956年撤销热河省建制，将赤峰市六个县和乌丹县划入自治区。同年，甘肃省的巴彦浩特蒙古族自治州撤销，和额济纳旗一起划入内蒙古自治区。内蒙古自治区的面积扩大到118万平方公里。内蒙古自治区的建立以及后来区域界线的调整，结束了历史上反动统治阶级分割统治内蒙古的历史，实现了内蒙古广大人民长期要求统一自治的愿望。

内蒙古自治区的建立和发展，为党和国家确定以民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策作出了成功的实践，积累了重要的、较为全面的经验。内蒙古自治区在建立后一直到50年代和60年代，各方面的工作一直走在各自治地方的前面，成为中国民族自治地方的一个好典型，是中国的一个模范自治区。她在培养各民族优秀干部队伍，民族区域自治的建设方面，在根据民族地区的特点实行社会改革特别是牧区的民主改革方面，在执行宗教信仰自由政策方面，在发展畜牧业生产方面，在实行互助合作运动、进行农业和畜牧业的社会主义改造方面都创造了很好的经验，充实了毛泽东思想关于民族区域自治的理论，为全国各民族自治地方的建设提供了极为宝贵的经验。

在中国人民解放战争时期，在山东、晋察冀、琼崖几个解放区，曾建立了少数民族的民族自治政权。1946年在山东鲁中解放区有18个村的回民实行了自治或建立回汉民族联合民主政府。河北省宣化市二区建立了回民自治区。山东枣庄和河北孟村建立了回民自治镇。海南岛的琼崖地区也建立过民族自治政府。自治政权的性质和抗日战争时期的基本相同，仍是新民主主义性质的，选举当地少数民族中具有威信的人士担任自治政府的领导职务，也吸收其他少数民族和汉族人士参加。自治政府的主要任务是：

大力支援解放战争，组织群众恢复和发展生产、贸易和各种传统手工业以解决群众的温饱问题，兴办学校，并且在自治政府的各种工作中尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰。

第三节 新中国建立初期推行民族区域自治 和建立民族民主联合政府的情况

1949年，中华人民共和国的诞生，为在全国范围内推行民族区域自治创造了条件和可能。《中国人民政治协商会议共同纲领》的民族政策，确定了各少数民族聚居的地区实行民族区域自治。根据共同纲领的规定，在全国各少数民族聚居的地方开始推行民族区域自治，建立民族自治地方。

新中国建立初期，国家面临着严重的形势和任务。当时祖国大陆包括西藏在内许多地方尚待解放，人民政权初建，还没有得到巩固。在经济上，土地改革尚未完成，经济凋蔽，物价上涨，财政情况极为严重，国家开始了三年经济恢复时期。少数民族地区的工作也存在很大的困难。许多民族地区刚刚解放，情况复杂，外国间谍、国民党残余势力和特务、土匪扰乱社会治安，挑拨离间少数民族同中国共产党和政府的关系，民族之间和民族内部的纠纷时有发生。由于历史上遗留下来的民族间的隔阂，少数民族对党和人民政府的政策还很不了解，甚至抱有疑虑，一些少数民族上层人士对新中国还持观望态度。由于上述情况，党和人民政府在少数民族地区的工作面临着复杂困难的局面。

为了团结各少数民族，争取民族地区社会情况的稳定，党和人民政府在少数民族聚居区和杂居区，开始推行民族区域自治，建立民族民主联合政府。为此，党和人民政府作了大量的艰苦复杂的准备工作：进行了剿匪反霸，坚决打击帝国主义和国民党的

残余势力；建立人民民主政权，在有条件的地区开展减租退押，通过开展民族贸易，在农业区发放农具、种子、发放贷款，扶植农牧业生产，对生活困难的群众进行社会救济；派出医疗队为群众免费治病，人民政府大力宣传民族平等政策，调解民族纠纷；团结少数民族群众，争取团结少数民族上层人士和宗教上层人士。通过这一系列工作，转变了少数民族对党和人民政府的看法，消除了民族间和民族内部过去存在的严重对立的状况，争取和团结了包括民族、宗教上层人士在内的少数民族各阶层人士，争取了绝大多数少数民族人民群众靠拢人民政府，逐步打消了他们对共产党和人民政府的疑虑，疏通了民族关系。经过上述工作，人民政府在少数民族地区站稳了脚跟，为实行民族区域自治建立自治地方创造了必要的条件。

根据中央制定的在民族地区的工作要采取“慎重稳进”的方针，在少数民族聚居区有步骤有计划地推行民族区域自治。从1950年开始在少数民族聚居区推行民族区域自治，在民族杂居区建立民族民主联合政府，到1953年6月在全国共建立了130个各级自治区。

首先在少数民族地区开始民族区域自治的试点工作。1950年、1951年中央访问团分别到西南、中南、西北、东北和内蒙古等少数民族地区，代表党中央、中央人民政府慰问少数民族，宣传党和国家的民族政策。中央民族访问团在西南、中南少数民族地区，同当地人民政府一起进行了民族区域自治的试点工作。西康省西藏自治区和广西省龙胜各族自治县就是在中央访问团的指导下建立的。

西康省西藏自治区是新中国建立后成立最早的民族自治地方之一，建立于1950年11月。自治区辖20个县，总面积20万平方公里，人口70万，其中藏族60万，汉族近10万，彝族1万，

回族 1000 人。1935 年中国工农红军在长征途中到达这里，曾建立过博巴政府。在旧中国该地的各族人民特别是藏族人民备受国民党反动政府的统治和剥削，广大群众在死亡线上挣扎，生活极为贫困，各族人民流离失所，食不果腹，衣不蔽体，由于大汉族主义的统治和反动统治阶级的挑拨离间，民族之间和民族内部不同部落之间隔阂很深，甚至互相械斗仇杀。1950 年康定解放，成立了军事管制委员会，不久整个藏区相继解放。解放后首先撤出了旧军队，进行了整编和改造，废除了国民党反动政府的苛捐杂税，严格禁止“乌拉制度”^④；修通雅安到甘孜的公路，并继续西修；运进了藏族最需要的砖茶，运出了土特产品，初步改善了人民的生活。通过以上各项工作，藏汉之间的隔阂有所消除，藏族群众称人民解放军和汉族为“嘉色巴”（即新汉人），在民族团结方面前进了一步。人民解放军初步肃清国民党残余匪特，社会秩序安定。各族人民积极支援人民解放军进军西藏。这些工作为建立西康藏族自治区创造了条件。

7 月由各族各界人士 55 人组成筹备委员会进行建立自治区的筹备工作。中央访问团于 9 月到达康定后即对各项筹备工作进行指导。经过半年多的准备，11 月 17 日召开了西康藏族自治区首届代表会议，包括藏、汉、彝、回 4 个民族 271 名代表参加了会议。其中藏族代表 180 名，汉族代表 74 名，彝族代表 12 名，回族代表 5 名。代表有中共康定地委、人民解放军、康定各机关团体、工人、农民、牧民、工商界、自由职业者、土司、千户、百户、头人和宗教界各方面人士。在会议上中国共产党和解放军负责人深入做各界人士的工作，进行了认真的讨论，使各界人士团结起来。会议通过了自治区人民政府工作任务和组织条例、人民代表会议团结公约等三项重要议案。选举成立了自治区人民政府，政府主席 1 人（藏族）、副主席 4 人（藏族 3 人、汉族 1 人），

委员 30 人(藏族 22 人、汉族 6 人、彝族 1 人、回族 1 人)。委员中还包括妇女 2 人。藏族委员中大多数是上层人士,包括土司、活佛、喇嘛。自治区人民政府建立之后各县、区、乡人民政府也相继建立。西康省藏族自治区于 1955 年改为甘孜藏族自治州。

1952 年在中南访问团的指导下,龙胜各族联合自治区成立。龙胜位于广西北部山区,有侗、壮、瑶、苗、汉等几个民族,其中少数民族占 80%,侗族、壮族各在 2 万人以上,瑶族、苗族各在 1 万人以上,汉族近 2 万人。各少数民族有一部分杂居,但大部分有聚居区域。解放前龙胜各族人民生活十分贫困,经济上受地主的剥削,还受奸商的盘剥,政治上毫无地位。龙胜各族人民有着光荣的革命传统,1933 年曾发生大规模地反对国民党反动统治的暴动,失败后,很多村寨被烧光,很多人被杀死,但是仍坚持地下斗争。红军长征时曾到过龙胜,在少数民族中产生了深刻影响。解放前在中国共产党的领导下建立了游击队,培养了大批少数民族干部,建国后这些干部成了各级人民政府的骨干。解放后,经过清匪反霸、减租退押运动,社会秩序比较安定。中央访问团在访问过程中大力宣传共同纲领的民族政策,少数民族人民有了实行民族区域自治的要求,于是,在 1951 年 7 月 21 日到 24 日召开了各民族代表会,成立了龙胜县各民族政务委员会筹备委员会。会议经过讨论确定了筹委会的任务,筹备委员会的名额、民族比例和人选。由于历史上还没有实行民主选举的经验,所以特别对怎样进行民主选举进行了宣传酝酿。经过一段时间的筹备工作,于 8 月 16 日召开了有 201 位代表参加的各族各界人民代表会议,听取了政府工作报告,充分酝酿讨论了县长、副县长、委员候选人的历史和表现,经过讨论撤换了一名候选人。经过民主选举产生了县长、副县长和委员 17 名。龙胜各族联合自治区正式成立。

1952 年制定的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,对

民族区域自治作了比较全面的规定。1953年中央民族事务委员会(扩大)会议对新中国成立以来在全国推行民族区域自治的工作进行了系统的全面的总结,产生了《关于推行民族区域自治经验的基本总结》,为在全国推行民族区域自治提供了宝贵经验,保证了民族区域自治工作的健康发展。同时在广大少数民族地区稳步地完成了土地改革,开展了互助合作运动,取得镇压反革命和抗美援朝的伟大胜利,经过“三反”、“五反”运动,我国财政经济状况基本好转,并在1953年开始了第一个五年计划。这些都为在全国推行民族区域自治创造了极为有利的条件。

从1952年《民族区域自治实施纲要》颁布到1954年《中华人民共和国宪法》公布,全国推行民族区域自治的工作,取得了很大成绩。1952年8月到1954年9月,全国建立的民族自治区有53个。其中相当于专区级的23个,约辖154个县级单位,加上县级自治区31个,共有184个县广大少数民族地区实现了民族区域自治。在仅仅两年多时间里就建立了这么多民族自治地方,可以说成绩非常大。这段时间民族区域自治有以下几个特点:

第一,建立的民族自治区的行政区域比较大,有23个自治区后来改为自治州,其余是相当于县的自治区,而全国刚刚解放时建立的自治区大多是县或县以下的。

第二,由于这些自治区的建立,青海省基本上完成了民族区域自治的任务,新疆基本上完成了专区级和县级民族自治区建立的任务,广西绝大部分少数民族聚居区也实行了区域自治,四川省民族聚居地区基本上实现了区域自治。

第三,从民族成分来看,傣族、柯尔克孜族、土族、撒拉族、裕固族、塔吉克族、锡伯族、黎族的绝大部分人口实行了区域自治。藏族、壮族、傈僳族的大部分人口实行了区域自治。朝

鲜族最大的聚居区建立了自治区。蒙古族和回族在几个主要聚居区建立了民族自治地方。

这一时期建立的自治区都在正式建立前进行了筹备工作。筹备工作一般由该自治区的上级国家机关提出方案后，同各有关民族的各界人士(包括民族、宗教上层人士)进行协商、研究确定建立自治区方案的各项内容，如自治区的行政地位、名称、民族组成、区域界线等问题。待成立自治区的意见形成草案后即着手建立筹备委员会负责筹备工作。筹委会是由有关各民族各界人士协商后，通过召开人民代表会议后正式成立的。筹委会的组成包括当地党政军负责人，实行自治的民族和其他各界人士，其中有工人、农民、牧民、知识分子和与群众有联系的当地民族领袖人物、宗教上层人士，还有一定名额的女代表。代表名额的分配，根据当地具体情况决定，一般在保存旧的社会政治制度的地区，民族宗教上层人士的名额多一些，而且安排他们担任筹委会的领导职务。在一般民族地区劳动人民的代表名额多些，也适当吸收爱国的少数民族上层人士参加。

筹备委员会的任务主要是：

第一，宣传工作。通过各种形式，如召开代表会议、座谈会、组织学习、组织新闻报道，广泛宣传党和国家的民族政策，建立自治地方的重要意义，组织学习有关建立民族自治地方的有关文件等，使民族区域自治政策家喻户晓，深入人心。

第二，负责提出自治机关、人民法院组成人员人选名单，拟定参加自治地方成立大会代表名额分配方案。

第三，负责提交大会通过的各种文件、条例的起草工作。(政府机关、人民法院向大会提交的工作报告的起草工作不包括在内，仍由各有关部门负责起草。)

第四，负责人民代表会议的各项筹备工作。

建立自治区的各项筹备工作完成后，即召开各民族各界人民代表会议，审议讨论并批准工作报告、人民政府组织条例，选举人民政府组成人员和人民法院院长，然后宣布自治区正式成立。

这个时期建立的自治区中有一部分（主要是在西南、西北地区存在土司千户制度的自治区）存在从旧政权到新政权的转变问题。解放之初，由于这些地区社会政治情况复杂，民族间的隔阂较深，少数民族群众对人民政府有很大疑虑，人民政府还有必要通过土司头人进行工作，当群众还未觉悟的时候，还不能用摧毁旧政权的办法解决问题。自治区人民政权建立之后，对于部落、千户、百户和盟、旗的组织形式，可在本民族人民同意的条件下暂时保存，逐渐充实新民主主义的内容，有步骤地改变旧制度，把土司头人吸收到自治机关中任职，在群众有改变旧制度的要求时，经过协商把百户制度变为百户委员会，逐步改变旧制度，把政权转移到劳动人民手中。

这个时期民族区域自治取得了更为全面的经验，并且在民族区域自治制度的建设方面也有很大成果，通过建立民族自治地方培养了大批少数民族干部，开始提出并注意自治机关的民族化问题，加强了民族自治机关的建设，在保障少数民族的自治权利方面也作了很多工作，通过这些工作逐步加强了民族区域自治制度的建设。

中华人民共和国建立初期，在实行民族区域自治的同时，还在民族杂居区及未具备实行民族区域自治条件的民族聚居区建立了民族民主联合政府。中央人民政府政务院在1952年通过了《关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》，根据《决定》的规定，在汉族人口占绝对多数，少数民族人口占10%以上的地方建立民族民主联合政府；或者少数民族人口虽然不足10%，但民族关系显著的地方建立；或是少数民族自治区内汉族居民特别多的地区

建立。在两个以上民族聚居区，或尚未具备实行区域自治条件的，首先建立民族民主联合政府。

民族民主联合政府在全国普遍推行，取得了很大成绩。到1952年底，仅在西南地区(包括云、贵、川)就建立了各级民族民主联合政府163个，其行政地位有相当于专区级、县级、区级、乡级的。在西北新、青、甘、宁、陕各省的民族杂居区也普遍建立了民族民主联合政府，新疆、青海、甘肃、宁夏四省建立了民族民主联合政府。在其他民族杂居或尚未实行民族区域自治的民族聚居区也建立了民族民主联合政府。

建立民族民主联合政府工作主要是解决人民代表会议的代表名额问题。根据建立民族民主联合政府的地区各民族人口比例的不同情况分配代表名额，对人口特别少的民族也给予照顾，也有代表名额，使这些民族也能有代表人物参加到政权中去共商本地方的大事。如宁夏银川市第一届各族各界人民代表会议的代表中有回族代表45名，高于回族人口的比例。新疆、青海、甘肃、宁夏四省人民政府16名正副主席和117名委员中，少数民族正副主席6名，委员49名。甘肃临夏地区所辖6县1市中，有3个县的县长、2个县的副县长、1个市的市长都是回民干部。

1955年12月国务院根据《中华人民共和国宪法》的规定，发布了《国务院关于改变地方民族民主联合政府的指示》。根据指示规定，过去建立的民族民主联合政府，凡适合建立自治州、自治县的改建为自治州、自治县；适合建立民族乡的，可改建为民族乡。凡不适合建立自治州、自治县或民族乡的，改为专区、一般县和乡。到1956年完成了改建工作。如三都民族民主联合政府改建为三都水族自治县。云南丽江地区民族民主联合政府改为专区，丽江县后来建为丽江纳西族自治县。全国各地民族民主联合政府的建立，保障了民族杂居区少数民族的民族平等权利，从而

增强了各民族间的团结，对于各族人民群众进行了民族民主政权建设的实践和民主教育，也为实行民族区域自治准备了条件。

第四节 社会主义建设时期民族自治地方的建立和发展

1954年9月《中华人民共和国宪法》公布，为民族区域自治作出了全面的规定，民族区域自治也进入了健全发展的时期。这一时期从1954年到1965年，长达11年，可以分为两个阶段，即前4年和后7年。前一阶段是顺利发展的时期，后一阶段是曲折前进的时期。

1956年到1958年，在存在奴隶制、封建农奴制的少数民族地区完成了社会制度的民主改革（西藏在1962年完成）。并在喇嘛教、伊斯兰教中进行了废除封建特权的宗教制度改革。大部分少数民族地区在互助合作运动的基础上，实现了农业合作化，对于手工业和资本主义的工商业进行了社会主义改造，在广大牧区对畜牧业进行了社会主义改造，这对于巩固和发展民族区域自治起了很大作用。

1958年开始在全国各少数民族地区农村、牧区开始实现人民公社化。以后在一部分存在原始公社制度残余的少数民族地区开始了向社会主义直接过渡。

这一阶段主要取得了两个方面的成就。

第一，根据宪法的规定，对民族自治地方作了调整、巩固和建设。宪法规定民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级。国务院发出指示：以前建立的相当于县属区、乡的自治区，符合建立自治县条件的改建为自治县，不具备建立自治县条件的改建为民族乡，邻近同一民族自治州、自治县的并入自治州、自

治县。根据宪法的规定，各相当于专区的自治区改为自治州，相当于县的自治区改为自治县。一些相当于县属区、乡的自治区，个别的改建为自治县，如甘肃省永登县天祝藏族自治州改建为天祝藏族自治县。这里还有一种情形，就是由于大的民族自治地方建立，包括了原来建立的同一民族的自治区，原自治区即行撤销，如青海都兰藏族自治州、天峻藏族自治州，在海西蒙古族藏族哈萨克族自治州建立后改为自治州所辖的县。

根据国务院指示，撤销了民族民主联合政府，具备条件的改建为民族自治地方，不具备条件的即行撤销，如贵州省毕节专区民族民主联合政府撤销改为专员公署，作为省人民委员会的派出机关。

在1954年9月20日宪法通过前，全国共建立了相当于县级和县级以上的自治地方75个。宪法通过后，经过调整及新建，到1956年底，共有自治地方86个，其中有自治区2个，自治区筹委会1个，自治州30个，自治县53个。宪法通过后的一个零三个月内，共建立了1个自治区（新疆维吾尔自治区），1个自治区筹委会，6个自治州和19个自治县。

各级自治区改为自治州，自治县或改建为民族乡，或合并于邻近的自治州、自治县，不仅是名称的改变和调整，也是民族自治地方政权建设走向完备的一个重要措施。它有利于民族自治地方的自治机关更好地行使自治权。与此同时，各民族自治地方普遍召开了人民代表大会，这使民族自治地方的政权建设向民主化制度化走出了重要的一步，在更深刻的意义上实现了社会主义民主。

第二，这一时期又新建立了一批民族自治地方。新疆、广西、宁夏、西藏四个自治区都是在这个时期建立的。青海、甘肃、湖南、广西、广东、云南、贵州还建立了一批自治州和自治县。

在这个时期里，各族自治地方的自治机关为加强自身的建设，更好地行使自治权，根据民族特点和地区特点进行工作，制订了一些单行条例，这对于完善民族区域自治制度，有重要作用。国务院所属各部门制定了一些行政法规，对于帮助民族自治地方自治机关行使自治权起了良好的作用。如1962年中华人民共和国商业部《关于恢复和健全民族贸易机构加强少数民族贸易工作的指示》，1963年1月22日，中共中央、国务院批转商业部、对外贸易部、国家民族事务委员会党组《关于第五次民族贸易工作会议情况的报告》均规定了在贸易方面对少数民族地区（包括民族自治地方）的一系列政策，如对边远山区、边远牧区民族贸易企业在资金、利润、价格补贴等方面的“三项照顾”作了政策规定，从1963年开始实行。在民族自治地方财政体制方面，1958年6月，经全国人民代表大会常委会通过、国务院总理周恩来命令公布的《民族自治地方财政管理暂行办法》，经过几年的实践后，到1963年12月14日国务院批转财政部、民族事务委员会制定的《关于改进民族自治地方财政管理体制的报告和关于改进民族自治地方财政管理的规定(草案)》，其中规定了自治区、自治州、自治县都建立一级财政、一级预算，划分了收支范围，还规定了自治地方预算管理的新办法，规定了各项事业费另加机动资金，预备费应高于一般地区，国家预算每年安排一笔民族地区补助费作为解决民族地区一些特殊性开支的专款等优待办法。此外，在发展民族教育等方面中央也有专门的规定。国务院的这些规定对于民族自治地方经济文化建设事业起了不小的扶持、帮助作用。

经过数年的工作，在此基础上建立自治地方，较解放初期已大不相同。如1956年建立的贵州省黔东南苗族侗族自治州和黔南布依族苗族自治州，都是在已建立的县级和区级自治地方的基

础上扩大建立的。如黔东南苗族侗族自治州是在已建立的雷山、炉山、台江、丹寨4个苗族自治县的基础上又划入12个有苗族和侗族聚居地区的县市的范围内建立的。黔南布依族苗族自治州是在已建立的2个县级、5个区级自治区的基础上又划入了周围布依族苗族等民族聚居地区建立的。因之，这两个自治州建立时的有利条件是：实行民族区域自治已有一定的经验，各族群众对于什么是民族区域自治有了一定的认识，要求迫切；已培养了一批实行区域自治民族的干部；经过民主改革，劳动人民当家作主了，民族团结进一步地加强了；普遍实现了农业初级合作化；中央提出了1956到1967年全国农业发展纲要，全国发展国民经济第一个五年计划已进入了第四个年头，自治地方的工业、农业、交通贸易、文教卫生事业都较解放初期有了基础，生活水平有所提高；各族群众的政治热情和生产积极性十分高涨。两个自治州的建立，对于根据民族特点、地区特点，发动各族广大人民群众进行经济文化建设事业是十分必要的，在两个以上少数民族聚居的地方实行联合自治，有利于各族人民团结合作共同建设自治地方。在两个自治州成立的人民代表大会上，各族代表以主人翁的态度总结检查了过去的工作，讨论了今后的工作任务，并且对在发展生产、实行初级社工作中忽视民族特点和民族风俗习惯的作法提出了批评意见。

但是，这一时期民族工作战线同全国其它工作战线一样曾经发生过严重的波折。从1957年夏季以中国共产党开展党内整风运动为开端，犯了“左”倾错误。整风运动后期由于对资产阶级进攻的形势估计过于严重，在全国范围内开展了反对资产阶级右派进攻的斗争，民族工作战线也在此后不久，在全国除西藏和个别少数民族地区以外开展了反对地方民族主义的运动。虽然党中央规定了政策界线，但由于对地方民族主义的倾向估计过分严重，又

未能严格区分地方民族主义同民族感情的界限、地方民族主义同属于对工作上的错误的批评意见的界限，特别是对于地方民族主义的性质作了错误的判定，把本来属于人民内部矛盾范围的问题，当作敌我问题的性质来看待，这就在实际工作中混淆了人民内部矛盾和敌我矛盾两类不同性质的矛盾，产生了严重的扩大化。例如，把某些少数民族中要求建立较高行政地位的民族自治地方的意见，要求一个民族单独建立民族自治地方的意见，要求在民族自治地方经济建设的规模大一些的意见，统统指责为地方民族主义，把本来不存在的建立“独立国”的问题，也牵强附会予以夸大，作为分裂祖国的反动的资产阶级地方民族主义，特别是民族自治地方实行自治民族的同志提出保证行使自治权，尊重少数民族领导干部在自治机关工作的职权，培养和提拔少数民族干部，实现自治机关民族化，要求纠正民族自治地方以党代政、党政不分等现象等正确的批评和建议，也不加区分地当作地方民族主义的表现予以批判，甚至把有的意见当作反对党的领导的表现。

由于上述指导思想上的“左”倾错误，使得反对地方民族主义运动产生了严重的偏差，错误地打击了一部分少数民族干部和从事民族工作的汉族干部，其中有不少是党长期培养起来的优秀分子。错误的严重后果不仅如此，还使在民族工作战线方面、民族区域自治的工作中存在的实际问题未能及时解决，由此并在民族问题、民族工作、民族区域自治等方面的理论思想上产生了“左”的倾向。

1958年5月召开的党的八大二次会议提出了“多、快、好、省地建设社会主义总路线”。以后在全国范围内开始了“大跃进”和在农村实现“人民公社化”，把“左”的错误推向一个高峰。在少数民族地区，随着汉族地区的“大跃进”、“人民公社化”的实现，也展开了“大跃进”、“人民公社化”的运动，除了西藏和个别地区

外，“左”的错误严重泛滥，甚至在原处于封建制度初期、中期社会经济形态的少数民族地区，也大搞“一步登天”，从落后的个体农牧业经济和只有社会主义萌芽的互助组，直接实现“人民公社化”。这种错误在一个时期里继续蔓延，到1960年在一些原存在原始公社残余的少数民族中也继续了这种错误。

在理论思想意识方面，片面强调“民族融合”，强调各民族的共同性越来越多，差别性越来越小，在实际工作中则否认及取消民族特点、民族差别。

“左”的错误造成了严重的后果，严重地破坏了少数民族地区的生产力，一部分民族地区人民生活极度困难，特别是严重破坏了民族关系。在民族区域自治方面，普遍存在忽视自治权利，忽视少数民族语言、少数民族风俗习惯、宗教信仰自由等问题，有的民族自治地方被取消或合并。

1960年到1962年，开始对民族工作战线存在的问题有所认识，曾经提出在实际工作中纠正“左”的错误的措施，在中央的督促下纠正了民族区域自治中的一些错误，制止了在平息民族地区反革命叛乱中、建立人民公社中、少数民族地区农林牧区的工作中极其错误的作法。但由于在指导思想上未从根本上解决，“左”的错误没有得到彻底纠正，1962年9月中国共产党第八届十中全会提出了“以阶级斗争为纲”的错误口号，把社会主义社会中一定范围内存在的阶级斗争扩大化和绝对化，认为无产阶级同资产阶级的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾。因此“民族问题的实质是阶级问题”被当作任何历史条件下都一律适用的马克思列宁主义关于民族问题的普遍真理。对长期以来坚持的民族问题具有长期性复杂性的特点的认识也动摇了，甚至否定了。在大多数少数民族地区的工作中实际上丢掉了“慎重稳进”的工作方针。这一时期，一方面为了缓和由于“左”的错误而造成的紧张的民族关系，纠正了

一些错误；另一方面从理论和指导思想上却又发展了某些“左”的东西。这种状况就在民族区域自治的实际工作中出现了一方面纠正过“左”的一些作法，解决了一些涉及自治权的问题，新建了一些民族自治地方，改变了一些取消、合并民族自治地方的错误作法；另一方面也存在着应当建立的民族自治地方未能建立，已经建立的民族自治地方没有抓紧自治机关的建设的情况。这里需要说明，西藏的工作，在前期坚持了“慎重稳进”的方针，但到1962年以后也产生了“左”的错误。

“左”的错误造成的严重不良后果，是一个极为深刻的教训，影响了民族区域自治制度的推行和建设。但总的看来，在推行民族区域自治工作上无论在广度和深度方面都取得了一定的发展和成就。

第五节 社会主义建设时期新疆、广西、宁夏、西藏四个自治区的建立

新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、广西壮族自治区、西藏自治区的建立，是我国民族区域自治建设的重大成就。四个自治区并不是在同一时期建立的。新疆维吾尔自治区是在第一个五年计划时期中的1955年建立的；宁夏回族自治区和广西壮族自治区建于第二个五年计划开始的第一年即1958年；而西藏自治区则建立于1965年。四个民族自治区在建立前，社会基础、政治情况、民族关系各有不同的特点和情况，所以建立自治区的工作，也采取了不同的方法和步骤。

一、关于新疆维吾尔自治区的建立

新疆地处祖国的西北边疆，是全国面积最大的少数民族聚居

区，有长达 5000 多公里的边境线，同苏联、蒙古人民共和国、巴基斯坦、阿富汗、印度毗邻，有十分重要的战略地位。境内居住着以维吾尔族为主的 13 个少数民族。新疆是和平解放的省分，是历史上帝国主义多次侵入的地区，曾经出现过几次分裂活动，新疆也是遭受历代反动统治者，特别是国民党大汉族主义压迫剥削的地方。另一方面，新疆各族人民有光荣的革命传统，为反抗外国的侵略、分裂和国内反动统治阶级的压迫进行了长期的斗争。1944 年新疆伊犁、塔城、阿山三个地区的各族人民，同国民党的反动统治进行长达数年的武装斗争，直至新疆解放。新疆和平解放后，1949 年人民解放军进驻新疆，同“三区革命”民族军会师。在 1949 年 12 月成立了包括各民族各界人士的新疆省民族民主联合政府。新疆在中央人民政府的领导下多方面的工作都取得了巨大成就，完成了农业区的土地改革。从 1952 年开始到 1954 年新疆境内的哈萨克、回、柯尔克孜、蒙古、锡伯、塔吉克族的聚居区都实行了民族区域自治，在这种情况下，新疆最大的少数民族——维吾尔族实行民族区域自治的问题就突出出来，客观的形势造成必须解决维吾尔族建立民族自治地方的问题。

关于新疆建立省级自治区的问题，在酝酿过程中获得了大多数人的拥护，但在自治区的名称问题上就产生了争论。一是有人主张用维吾尔斯坦；二是是否冠以维吾尔民族名称；三是是否继续使用新疆作为地理名称。这三个问题，经过干部群众反复讨论协商，取得了一致认识。

第一，关于使用“斯坦”一词，是一部分人提出的，由于在历史上新疆有些反动分子在帝国主义支持下搞过建立东土耳其斯坦的分裂活动，再者现在世界上还有的国家名称使用“斯坦”，现在如果使用“斯坦”，既易于同新疆历史上产生的反人民的“斯坦”混同，也不能同国际上的独立国家相区别。同时用“斯坦”一词也不

能确切反映新疆的情况，如在“斯坦”上加维吾尔，成为“维吾尔斯坦”，实际新疆是13个民族居住的地方，仅仅说成维吾尔斯坦，不利于民族团结。“斯坦”也不符合中国的民族习惯。

第二，至于自治区名称是不是冠以维吾尔民族名称，有两个方面的问题，从新疆其他少数民族来说，新疆自治区加上维吾尔民族名称，有在感情上的接受问题；从维吾尔族来说，他们要求冠以民族名称。经过同其他少数民族进行协商研究，充分听取维吾尔族的意见，说服其他少数民族同意在自治区名称中冠以维吾尔民族称谓，这也完全符合《民族区域自治实施纲要》关于确定民族自治地方名称的原则。

关于是否继续沿用新疆一词的问题，在酝酿中曾经提出过几种意见，例如用天山、塔里木代替新疆一词，经过反复酝酿讨论，认为虽然新疆一词有“新的土地”的意思，但无贬意，可以继续使用。最后，在充分听取各民族意见的基础上，从有利于祖国统一和各民族团结出发，确定新疆维吾尔自治区的名称是“新疆维吾尔自治区”，这个名称得到了各民族的一致赞同。

经过反复协商和准备，新疆省人民政府向国务院提出建立新疆维吾尔自治区的报告，1955年9月全国人民代表大会常务委员会第21次会议批准国务院总理周恩来提出的成立新疆维吾尔自治区的议案，撤销新疆省建制，以原新疆省的行政区域为新疆维吾尔自治区的行政区域。1955年9月下旬召开了新疆省第一届人民代表大会第二次会议，到会代表377名，代表新疆省13个民族，480多万人口。大会满意地听取、讨论通过了《新疆省人民政府六年来工作报告》、《关于新疆省发展国民经济第一个五年计划草案的报告》、《关于新疆省五年来财政决算和1955年财政预算的报告》、《关于新疆维吾尔自治区筹备工作的报告》、《新疆维吾尔自治区人民代表大会和人民委员会组织条例》等。最后选举了

新疆维吾尔自治区人民委员会的组成人员，推选了主席和副主席。主席 1 人由维吾尔族人员担任，副主席 3 人，由汉族、维吾尔、哈萨克族人员担任。新疆维吾尔自治区于 1955 年 10 月 1 日正式成立。

二、关于广西壮族自治区的成立

广西壮族自治区在 1958 年 3 月建立。

壮族是我国少数民族中人口最多的一个民族。当时在广西的壮族约有 650 万，1952 年 12 月以宜山、百色、邕宁 3 个专区共 42 个县的地区，建成桂西壮族自治区，根据《中华人民共和国宪法》的规定，于 1956 年改为自治州。

壮族虽然建立了桂西壮族自治州，但是作为我国少数民族人口最多的民族来说，与其在祖国大家庭中的地位并不适应，而且桂西地处偏僻山区，虽有丰富资源，但没有发展余地。为了解决这个问题，中共中央于 1956 年 9 月倡议建立省一级的壮族自治区。中央在倡议中提出两个方案，一是将广西省改建为壮族自治区，简称“合”的方案。一是保留广西省建制，以广西省东部汉族地区为其行政区域，以广西省西部壮族聚居区域建立壮族自治区，这个方案是把广西省一分为二，简称为“分”的方案。

为建立壮族自治区的问题，从中央到广西省的各县市，召开了各种会议，深入发动各族各界干部群众对两个方案进行讨论协商。在讨论协商的过程中主要是做汉族的工作。政协全国委员会于 1957 年 3 月 17 日至 26 日，邀请来京协商建立壮族自治区的广西代表团、广西籍全国政协委员和有关的政协委员，以及在北京、上海、广州、武汉、长春等地工作的广西籍人士，就建立广西壮族自治区的问题进行了协商和讨论。在座谈会上各界人士就建立广西壮族自治区的两种方案充分发表了各种意见和看法。会上，

政协全国委员会副主席、中央统战部部长李维汉发表了关于建立壮族自治区问题的一些看法和意见，政协委员会主席周恩来做了总结发言。

全国政协常委会复于同年5月27日至31日连续举行3次扩大会议，邀请全国人大常委委员、有关单位负责人和有关人士，共同讨论了壮族自治区的建立问题。与会者经过协商和讨论，一致赞同以广西省建立广西壮族自治区的方案。

与此同时，广西省和各地区、县、市分别召开了人民代表大会、政协会议、各族各界座谈会，就广西建立壮族自治区问题及两个方案进行深入的讨论。

在中央和地方就建立广西壮族自治区的问题进行讨论和协商的过程中，各方面人士充分发表了意见，一致认为建立广西壮族自治区是关系到民族团结的大事，表示赞同。对于两个方案作了具体的比较以后认为，“合”的方案有利于民族团结，有利于民族共同发展，有利于经济文化建设事业，合则两利，分则两害。广西人口同其它省比起来并不多，如果采取“分”的方案，力量就更加分散，不利于发展。采取“合”的方案，可以使汉族更好地帮助壮族和其他少数民族发展。从汉、壮两个民族的发展水平来看，比较接近，过去又有长期共同斗争的历史，没有理由不采取合的方案。一部分汉族人士对于采取广西壮族自治区的名称，一时在感情上通不过，经过讨论后也改变了看法。至此，建立广西壮族自治区的方案，得到了各方面的拥护、赞同。在关于实现自治权，处理自治区内的各民族关系，自治机关的民族组成，扩大统一战线，对自治区内汉族干部作用的估价和认识等方面也都进行了讨论，准备在具体实施的过程中予以解决。

1957年6月7日，国务院全体会议第51次会议，经过认真讨论，决定成立广西壮族自治区。1957年7月15日全国人大第四

次会议通过决议，批准周恩来总理提出的议案，撤销广西省建制，成立广西壮族自治区，以原广西省的行政区域为广西壮族自治区的行政区域。

1957年9月，广西壮族自治区筹备委员会成立，负责全部筹备工作。为迎接广西壮族自治区的成立，于1957年9月召开桂西壮族自治区人民代表大会，作出了建议撤销桂西壮族自治区的决议，经省人民委员会转报国务院，国务院于同年12月20日作出了撤销桂西壮族自治区的决定。

筹委会积极进行工作，各项筹备工作按计划如期完成。全省各地先后进行了普选；各县市召开了人民代表大会，选举了广西壮族自治区人民代表大会代表；草拟了广西壮族自治区自治条例和组织条例草案。

1958年3月5日，广西壮族自治区首届人民代表大会第一次会议在南宁举行。大会批准了《广西省八年来政府工作和广西壮族自治区今后的任务》的报告，通过了《广西壮族自治区人民代表大会和人民委员会组织条例》，批准《广西省1957年财政预算执行情况》，原则批准《广西壮族自治区1958年财政预算草案》。大会经无记名投票民主选举产生了自治区主席和副主席、人民委员会委员；选出自治区高级人民法院院长、中级人民法院院长；选出全国人民代表大会代表。大会完成了预定议程，宣告广西壮族自治区正式成立。

三、关于宁夏回族自治区的建立

宁夏回族自治区于1958年建立。关于回族建立一个省一级的自治区的问题，经过了较长时间的酝酿和考虑。

回族是我国少数民族中一个人口比较多，在全国有重要影响的民族之一。当蒙古族、维吾尔族建立了自治区，西藏也建立了

西藏自治区筹备委员会，在广西建立壮族自治区的问题也在酝酿的时候，回族建立自治区的问题就提到日程上来。只有建立回族自治区才能与回族在祖国大家庭的地位相适应，才能更好地加强各民族的团结。回族在全国的分布，大多是散居人口，只有甘肃省有较为集中的居住区，当时全国回族人口有 350 多万，聚居在甘肃省境内的回族有 110 多万，因此在甘肃地区建立回族自治区最为适宜。根据上述理由，中共中央在 1956 年 2 月倡议在甘肃地区建立回族自治区。中共甘肃省委和甘肃省人民委员会，在同年 5 月开始，先后在 4700 多名干部中进行酝酿和讨论，绝大多数人拥护中央的倡议。在酝酿过程中还征求了上层人士的意见，他们也表示赞同中央的倡议。全国政协常务委员会也就建立回族、壮族两个自治区的问题召开了三次扩大会议，邀请全国人大常委会委员、有关单位负责人和有关人士进行讨论。与会者经过协商讨论，一致赞同在甘肃东北部建立回族自治区的方案。

关于回族自治区的行政区域，在酝酿过程中曾提出几个方案，主要有两个方案。第一个方案是以甘肃省包括以原宁夏省地区（蒙古族地区除外）为基础，再划入邻近的地区，即包括银川专区、吴忠回族自治区、固原回族自治区和平凉专区的泾原回族自治县、隆德县共有 17 个县和两个县级市。这个方案的优点是：回民人口比较集中，占全区人口的 1/3 以上，把原来的两个回族自治区、一个自治县连成一片，对回族今后的发展有利。这个方案，有发展农业、畜牧业、工矿企业的良好条件，交通也方便。另外一个方案是：除了第一个方案的辖区外，把平凉专区的其它县、市和天水专区的张家川回族自治县划入自治区。这个方案的好处是：可以把平凉专区各县市和天水专区张家川回族自治县划入自治区，但是在平凉专区回族人口只占总人口的 5%，如采取这个方案，

回族人口在自治区内所占的比例会大大降低，而且这个地区历史上回汉关系非常复杂，仇杀事件很突出，解放后两族关系虽有很大改善，但要彻底消除历史上形成的民族隔阂，还需要一个较长的时间。基于上述原因，没有同意采取第二个方案，如单独把张家川回族自治县划进自治区，会将平凉专区同甘肃省割断，所以这个意见未被采纳。第一个方案作为中共甘肃省委的建议，在甘肃省人民委员会和政协委员会联席会议上讨论通过后，甘肃省人民委员会将这个方案呈报国务院。1957年6月7日举行的国务院第51次全体会议，在听取了民族事务委员会汪锋副主任所作的关于建立宁夏回族自治区的报告以后，讨论并且决定成立宁夏回族自治区，并由国务院向全国人大一届四次会议提出议案。全国人大第四次会议于1957年7月15日通过“关于成立宁夏回族自治区的决议”。

1958年6月宁夏回族自治区筹备委员会在银川正式成立。自治区筹委会是全区带政权性质的领导机构，一方面负责正式建立自治区的筹备工作，同时负责领导全区的工作。因为宁夏同新疆原有省人民委员会的情况不同，需要建立自治区全区的领导机构，重新配备工作人员，筹备委员会要领导全区的工作，所以筹备时间长一些。经过紧张的筹备工作，于1958年10月24日在银川市召开了首届人民代表大会第一次会议，会议选举产生了宁夏回族自治区人民委员会主席、副主席和委员，宁夏回族自治区高级人民法院院长及中级人民法院院长，出席全国人民代表大会代表。会议还通过了《关于工作报告的决议》、《关于1958年国民经济计划执行情况和1959年国民经济计划草案的决议》、《关于宁夏回族自治区1958年预算调整情况和1959年预算的决议》、《宁夏回族自治区人民代表大会和人民委员会组织条例》。至此，宁夏回族自治区正式成立。

四、西藏自治区的建立

西藏是帝国主义长期阴谋侵占的地方，西藏内部一小撮反动分子也在帝国主义的支持和怂恿下企图从祖国分裂出去。中央人民政府为使西藏脱离帝国主义的羁绊回到祖国大家庭中来，解放西藏人民，于1950年10月7日发布进军西藏的命令，同时通知西藏地方政府派出代表团前来北京谈判和平解放西藏的办法。1950年10月19日人民解放军解放了昌都。西藏地方政府派出的代表团于1951年4月到达北京，同中央人民政府代表举行了谈判，在1951年5月23日签订了《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解决西藏办法的协议》。协议规定：驱逐帝国主义势力出西藏，实现西藏同中华人民共和国祖国大家庭的统一，西藏地方政府积极协助人民解放军进入西藏，巩固国防，西藏军队逐步改编为人民解放军，在中央人民政府的领导下，实行民族区域自治及有关西藏的改革和实现西藏内部的团结统一，等等。1951年8月8日中央人民政府驻西藏代表抵达拉萨。10月26日，人民解放军进藏部队进驻拉萨。

西藏的和平解放，使西藏人民回到中华人民共和国民族大家庭中来，开始了新生活，为在西藏实行民族区域自治，创造了前提。

西藏实现和平解放后，根据和平解放西藏的《十七条协议》，在中国共产党中央和中央人民政府的直接领导和关怀下，为建立西藏自治区进行了大量的工作。

第一，中国人民解放军进驻西藏，驱逐了帝国主义势力，守卫祖国边防。

第二，在中央的关怀下，解决了达赖、班禅历史上遗留的问题，班禅回到西藏，两部分力量实现了团结。

第三，西藏各主要地区和城镇设立了贸易、银行、邮电等机构。发放无息农牧贷款，扶助农牧业生产，高价收购滞销羊毛、平价供应茶叶，进行社会救济等。

第四，修筑公路。修筑了川藏、青藏、拉萨到黑河及泽当、黑河到阿里的公路。

第五，创办公办小学校，设立医院和派出医疗队为西藏人民免费治病。

第六，培养藏族干部。

第七，发展反帝爱国统一战线，争取和团结了民族宗教上层人士。

第八，对西藏一小撮反动分子阻挠十七条协议执行的破坏活动和国际反动派的干涉捣乱进行了有理有利有节的斗争，打击了反动分子的反动气焰。

通过上述一系列工作，西藏已经具备了建立西藏自治区筹备委员会的条件。按照十七条协议，在西藏应当建立军政委员会。因宪法业已公布，各大行政区的军政委员会已经撤销，国务院1955年3月9日第7次全体会议决定成立西藏自治区筹备委员会。国务院是根据中央人民政府驻西藏代表和西藏地方政府代表、班禅堪布会议厅委员会代表、昌都地区人民解放委员会代表经过充分协商提出的关于成立西藏自治区筹备委员会具体方案的工作报告作出这个决定的。

1956年4月22日在拉萨正式成立了西藏自治区筹备委员会，以达赖为主任委员，班禅、张国华为副主任委员，阿沛·阿旺晋美为秘书长。筹委会并设立了常务委员会。筹委会成立大会通过了西藏自治区筹备委员会组织简则。筹委会设秘书长、副秘书长，办公厅、财政经济委员会、宗教事务委员会、民政、建设、文教、卫生、农林、畜牧、交通、工商、财政、公安、司法等处作为办

事机构。

根据国务院的决定，西藏自治区筹备委员会是在国务院领导下的负责筹备成立西藏自治区的带政权性质的机关。其主要任务是依据宪法的规定以及关于和平解放西藏办法的协议和西藏的具体情况，筹备在西藏地区实行区域自治。西藏原有的达赖、班禅的西藏地方政府和班禅堪布会议厅依然存在，各级僧俗官员照常供职。

西藏自治区筹备委员会建立后，即积极开展建立自治区的各项筹备工作。但是，就在这个时间里伪人民会议分子又恢复活动，到处上书请愿，反对自治区筹委会，反对民主改革。1956年11月，应印度政府的邀请，达赖、班禅去印度参加释迦牟尼涅槃2500周年纪念。西藏少数反动派乘机捣乱，一方面阴谋在拉萨等地发动叛乱，一方面在印度包围达赖，要达赖留在印度，搞所谓“西藏独立”。周恩来总理在访问印度的过程中，对达赖、班禅及其随行官员进行了耐心细致的工作。向他们转达了党中央的决策：在第二个五年计划期间，即六年内（在1962年以前）西藏不进行民主改革，第三个五年计划期间是否改革也要到那时看情况再定。在经过工作后班禅毅然返回西藏，随后达赖也回到了西藏。

但是，西藏反动派继续在西藏进行破坏和捣乱，从1958年5月间起在昌都、丁青、黑河、山南等地进行武装窜扰，奸淫烧杀、残害人民、袭击中央派驻当地的机关、干部，到1959年3月，终于在西藏发动了全面武装叛乱。3月28日国务院发布命令，解散西藏地方政府，由西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府职权。驻藏人民解放军在很短时间内就平息了武装叛乱。1959年7月17日西藏自治区筹委会第二次全体会议通过了《关于进行民主改革的决议》。决议规定对未参加叛乱的领主的土地和生产资料采取赎买政策，采用自上而下的进行协商，自下而上的发动群众的方

法完成民主改革。1961年7月国务院第111次全体会议同意，结束班禅堪布会议厅委员会，两个政权并存的局面结束了。从此，建立西藏自治区的各项筹备工作全面展开，全区进行了普选，建立了基层人民政权和县人民政府，培养了一批藏族各级干部和工人队伍；在实现民主改革的基础上全区普遍组织了农牧业生产互助组，发展了农牧业生产；建立了几十个中小型工厂企业。川藏、青藏、新藏公路的通车，建成了以拉萨为中心的公路交通网，根本改变了西藏闭塞的状况；邮电机构普遍设立；教育、文化、卫生事业也有很大发展。社会秩序安定、民族之间和民族内部团结加强了。上述成就标志着成立西藏自治区的条件已经成熟。

1965年8月24日国务院第158次全体会议讨论了西藏自治区筹备委员会关于正式成立西藏自治区的报告，同意正式成立西藏自治区，并提请全国人大常委会批准。1965年8月25日第三届全国人大常委会第十五次会议批准国务院提出的成立西藏自治区的议案。

1965年9月1日至9日，西藏自治区第一届人民代表大会第一次会议在拉萨召开。大会通过了西藏自治区人民代表大会和各级人民委员会组织条例，1964年财政决算和1965年财政预算等项决议，选出西藏自治区人民委员会主席、副主席和委员，选出了西藏高级人民法院院长、中级人民法院院长。至此，西藏自治区筹备委员会结束了长达九年的筹备工作，宣告西藏自治区正式成立。

第六节 社会主义建设新时期 民族区域自治的发展

1966年5月至1976年10月的“文化大革命”，使党、国家和

人民遭到最严重的挫折和损失。党的民族政策、民族区域自治和民族地区的工作遭到全面破坏，民族自治地方和各民族人民遭到空前浩劫。林彪、江青反革命集团否定社会主义时期民族问题的存在，用阶级斗争代替民族问题，诬蔑民族区域自治是“人为地制造分裂”、是“反革命修正主义路线”，进行了所谓批判斗争。他们不但歪曲诋毁党的民族区域自治政策，还千方百计地破坏民族区域自治，在各级民族自治地方搞反革命夺权，砸烂民族工作机构，撤销民族自治地方，使绝大多数民族自治地方的自治机关陷于瘫痪状态，自治机关根本无法行使自治权。他们为了残酷迫害少数民族干部和从事民族工作的汉族干部，制造了多起冤假错案，甚至把大批无辜的少数民族群众也牵连进去，横加以“特务”、“内奸”、“里通外国分子”、“叛国分子”等罪名，甚至使用酷刑逼供，使许多优秀的同志遭到非人的折磨。林彪、江青反革命集团的倒行逆施理所当然地受到民族自治地方各民族干部、群众的反对和抵制。但是由于这个破坏带有全局性，并且历时十年，给民族区域自治事业带来的损失和危害是很大的。

1976年10月粉碎江青反革命集团，我们的国家进入了新的历史时期。在民族工作和民族区域自治工作方面，开始进行拨乱反正，重申党和国家的民族政策，落实了党的民族政策、宗教政策、统一战线政策，并取得了很大成绩。特别是在1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会以后，开始全面地认真地纠正“文化大革命”中及以前的“左”倾错误。从1980年3月开始，在党中央直接领导和关怀下，先后召开座谈会，讨论了西藏、新疆、云南、内蒙古、青海、海南岛等地区的工作，产生了相应的文件，其中对于尊重民族自治地方自治机关的自治权，培养少数民族干部，加快民族自治地方的建设作出了重要的指示。

在粉碎“四人帮”以后几年里，在拨乱反正方面，作了大量

工作：

第一，完成了在民族问题和民族工作方面指导思想上的拨乱反正。充分发动群众彻底揭发和批判了林彪、江青反革命集团在民族工作和民族区域自治工作方面的严重罪行和反动谬论，并肃清其流毒和影响，广泛深入地进行了党的民族政策再教育，重申了党和国家的民族政策，同时也批判了“文化大革命”以前的“左”倾错误，肯定了我国民族问题存在的长期性，摒弃了在民族问题方面以阶级斗争为纲的错误方针，批判了社会主义时期民族问题的实质是阶级问题的错误理论，明确社会主义时期我国的民族关系主要是劳动人民之间的关系，肯定民族区域自治是解决我国民族问题的基本政策，巩固和发展民族区域自治是当前和今后长时期里的一项重要任务，把民族工作、民族区域自治的工作从“左”倾错误的束缚下解放出来，为民族工作和民族区域自治的发展确定了思想基础。

第二，民族自治地方的工作和民族工作的着重点转移到社会主义现代化建设方面来，根据改革的方针，民族工作和民族区域自治的工作开创了社会主义建设的新局面。

第三，解决历史遗留问题。平反了林彪、“四人帮”在民族地区和民族工作方面制造的大量冤假错案，为无辜遭受迫害的同志恢复名誉。改正了在反右派运动和反对地方民族主义运动中错划的“地方民族主义分子”、“右派分子”。纠正了平叛斗争扩大化的错误，为错捕、错划的人恢复名誉。

进一步落实了党的民族政策、宗教政策和统战政策。

经过上述一系列消除“文化大革命”消极后果的努力，民族工作重新回到正确的道路上来，民族区域自治工作出现了蓬勃发展的新形势。我国的社会主义民族关系得到进一步巩固和发展。进入了建国以来民族工作最好的时期。1980年6月党的十一届六中

全会第二次全体会议通过的《关于建国以来的若干历史问题的决议》指出：“必须坚持实行民族区域自治。”1980年8月邓小平在中共中央政治局扩大会议上的讲话中指出：“要使各民族真正实行民族区域自治。”在党中央的直接领导和关怀下，对西藏、新疆、内蒙古等民族自治地方的各方面工作进行了深入认真地研究和探讨，结合我国民族地区的实际，作出了重要的决策，正确处理了我国民族区域自治中集中统一和自治的关系，从法律方面、政策方面保证民族自治地方的自治机关充分行使自治权利，指示了正确解决民族自治地方内各民族间关系的原则，阐明了发展民族自治地方经济建设是达到各民族共同繁荣的根本途径，丰富和发展了民族区域自治的理论。

1976年10月粉碎“四人帮”后，从1977年起开始民族自治地方的调整工作和建立的工作。到1985年全国新建了一批自治州、自治县，并对个别自治州、自治县的行政区划、隶属关系、自治地方名称作了某些调整。在七年间建立了黔西南布依族苗族自治州和鄂西土家族苗族自治州两个自治州，寻甸回族彝族自治县等26个自治县。

黔西南布依族苗族自治州是在贞丰、望谟、册亨、安龙4个自治县的基础上建立的。黔西南地区原有8个县，布依族苗族除聚居在4个县外，在各县都有分布，在粉碎“四人帮”后，党的民族政策逐步落实，一部分群众恢复了布依族、苗族成分，布依族苗族人口在本地区的比例上升，需要建立自治州，经国务院批准，在1982年5月1日正式建立了自治州，同时撤销了4个自治县的建制。

新建的自治县当中有一部分是50年代遗留下来的问题，如广西罗城仫佬族自治县，早在50年代末就提出建立自治县的问题，当时因受“左”的错误思想影响而没有建立。仫佬族有9万人

口，绝大部分聚居在罗城，建立仫佬族自治县十分必要，1984年1月经国务院批准建立了罗城仫佬族自治县。又如辽宁省的新宾、岫岩、凤城3个满族自治县的建立也是在50年代就提出的问题，当时中央和地方有关部门就对满族实行区域自治作过研究，进行了调查，认为满族应当建立自治地方，但因“左”的错误思想影响，未能实现。粉碎“四人帮”后重新提出这个问题，1984年根据满族在辽宁的分布情况确定建立新宾、岫岩、凤城3个自治县，经国务院批准后在1985年5月正式成立。另外，云南维西、双江等8个自治县的建立也有上述类似的情况，虽然不是50年代就提出来的，也已经酝酿了相当长的时间。

鄂西土家族苗族自治州和一些自治县的建立是由于1980年以后相当一部分群众恢复了少数民族成分后引起的。土家族在1956年被确认为单一民族，在湘西同苗族联合建立了自治州，但在反对地方民族主义的运动中对一部分土家族干部进行了错误的批判，所以影响到在川东、鄂西地区确认土家族成分的工作没有很好进行，使得这个地区大部分土家族没有恢复土家族成分，这个问题延续到80年代才重新提出在川鄂地区进行了土家族恢复民族成分的工作。由于这些地区土家族成分的恢复，土家族人口比例大大提高，所以经国务院批准在湖北建立了1个自治州，2个自治县，在川东建立了5个自治县。

在这个时期里，还有几个自治州、自治县调整了行政区划和隶属关系，或改变了名称。凉山彝族自治州原辖11个县，州府设于昭觉县，为了有利于凉山自治州的发展，经国务院批准于1979年将西昌地区大部分县并入，辖区扩大为18个县市，州府也迁至西昌市。还有青海海西蒙古族藏族哈萨克族自治州，因境内哈萨克族于1984年返回新疆故乡，州内已没有哈萨克族居民，相应改为海西蒙古族藏族自治州。

马边、峨边两县原隶属凉山彝族自治州，因同凉山州交通阻隔，长期由乐山地区代管，除召开州人民代表大会外同凉山州很少联系，这样的体制很不利于这两个县的发展，而交通的状况在一个短时间内还不能解决，为了有利于两个县的发展，于1984年4月经国务院批准将马边、峨边两县从凉山彝族自治州划出，建立了马边、峨边两个彝族自治县。还有云南楚雄彝族自治州的禄劝县从自治州划出归昆明市，建立了禄劝彝族苗族自治县。另外还有天祝藏族自治县、江华瑶族自治县的人民政府驻地迁移到新址。广西东兴各族自治县人民政府驻地由东兴镇迁往防城镇，自治县名称相应改为防城各族自治县。

这一时期，民族区域自治得到全面健康的发展，不但新建了一批自治地方，同时加强了民族区域自治的民主和法制建设，重视了保证民族自治地方自治机关自治权利的行使，民族区域自治制度也逐步完善。如《中华人民共和国民族区域自治法》的颁布施行；各自治地方自治机关根据自治法等法律的规定，结合本自治地方民族的社会、经济等方面的特点，制定自治条例和单行条例；自治县及自治区、自治州内所属的县与县以下人民代表大会实行了直接选举，等等。

民族区域自治在社会主义现代化的建设上也发挥了巨大的优越性，各自治地方的自治机关都在调查研究如何在经济上根据本地区的民族特点起步，发挥本地优势，以改变历史上遗留下来的贫困落后面貌；如何在国家的帮助下，在先进民族的帮助下，提高本地方本民族内部活力，有效地发展本自治地方的经济文化事业。各自治地方和全国一样大力进行体制改革，从本地区本民族的实际出发，进行两个文明建设。

总之，这一时期民族区域自治思想理论建设、法制工作的成就和实践工作的成绩，标志着我国民族区域自治走上了健康发展

的轨道。

注：

- ① 《朱德选集》，人民出版社，1983年版，第29页。
- ② 《前进日报》1936年第2期。
- ③ 《人民日报》(晋冀鲁豫版)1947年5月22日，第1版。
- ④ “乌拉”藏语意为差役。在民主改革前，藏族地区封建农奴制度规定的农奴主向农奴支应的各种劳役——包括人役和畜役。



第五章

民族区域自治的法制建设

中国民族区域自治的法制建设，是中国法制建设的一个组成部分，在民族区域自治的实施过程中，逐步得到发展和完善，经过 30 多年的努力，有关民族区域自治的法律法规的制定，已经取得了很大成就。民族区域自治制度的建设也逐步趋向完备。本书第六章对民族区域自治制度将作专门论述，本章主要论述有关民族区域自治的法律、法规的制定情况及其基本内容。

第一节 国家根本法关于民族区域自治的规定

中华人民共和国建立之前，在中国近代历史上曾经有过多项制宪活动，从清朝末年到蒋介石的中华民国政府，起草的宪法、约法、信条、宪草、宪法大纲有 11 部，如 1908 年清政府颁布的《钦定宪法大纲》、1911 年清政府颁布的《重大信条十九条》、1912 年中华民国南京临时政府颁布的《中华民国临时约法》、1913 年的《中华民国宪法》（天坛宪法草案）、1914 年袁世凯的《中华民国约法》、1923 年曹锟的《中华民国宪法》（十二年宪法）、1925 年段祺瑞的《中华民国宪法草案》（十四年宪法）、1928 年的《训政纲领》、1931 年蒋介石的《中华民国训政时期约法》、1936 年国民党

政府公布的《中华民国宪法草案》（五五宪草）、1947年蒋介石政府公布的《中华民国宪法》，都没有民族区域自治的条文和内容，就连少数民族也很少涉及。1947年的《中华民国宪法》所规定的“蒙古各盟及西藏自治”，同中国共产党主张的由各族人民当家作主的民族区域自治的性质根本不同，它只是地方自治的一种形式。在这里说明一个情况，1946年1月有各党派和无党派代表人物参加的《政治协商会议》在重庆召开，中国共产党代表团于同年1月16日在作为中国共产党政治纲领的《和平建国纲领草案》中提出了“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权”的主张。在同年1月25日政协会议上达成了《关于宪草问题的协议》，其中有“聚居于一定地方之少数民族，应保障其自治权”^①的条文，这在实际上是关于民族区域自治的规定。但以后蒋介石一手撕毁政治协商会议的协议，悍然举行了伪国民大会，通过了伪宪法（即《中华民国宪法》），在伪宪法中完全没有接受政协会议宪草协议，有关民族区域自治的规定被取消。

1949年新中国成立以前，在革命根据地由人民政权制定的几个宪法性文件中对民族区域自治曾经作了一些规定。中国共产党建立的中央红色革命根据地（瑞金）于1934年1月公布了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，这是中国历史上由人民政权制定并公布施行的第一个宪法性文件。由于当时条件的限制，只提出了17条基本原则，也就是中国共产党当时的根本国策。其中提出在苏维埃政权领域内，各种族在苏维埃面前一律平等，“中华苏维埃政权承认中国境内少数民族的自决权，一直承认到各弱小民族有同中国脱离，自己成立独立的国家的权利。蒙、回、藏、苗、黎、高丽人等，凡是居住中国的地域内的，他们有完全自决权：加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立自己的自治区域。”^②

1941年5月1日，中共陕甘宁边区中央局提出，由中共中央政

政局批准的、参议会通过的《陕甘宁边区施政纲领》，是革命根据地一部带有根本法性质的文件，代表了各抗日阶层的根本利益。《施政纲领》规定了中国共产党新民主主义政治制度和基本政策。《施政纲领》共有 21 条，其中第 17 条是民族政策，规定：“依据民族平等原则，实行蒙、回民族与汉族在政治、经济、文化上的平等权利，建立蒙、回民族自治区，尊重蒙、回民族的宗教信仰与风俗习惯”。^③这是因为当时陕甘宁边区的少数民族主要是蒙古族和回族，所以作了这样的规定。

1946 年 4 月 23 日，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过的《陕甘宁边区宪法原则》，更进一步规定了：“边区各少数民族，在居住集中地区，得划成民族区，组织民族自治政权，在不与省宪抵触原则下，得订立自治法规。”^④这一规定是在革命根据地建立民族自治区域的法律依据。在有少数民族居住的其它革命根据地的施政纲领中也做了类似的规定。在这里需要说明，陕甘宁边区制定的宪法原则和施政纲领，还是地方性的立法。

1947 年 5 月内蒙古自治区建立，《内蒙古自治政府施政纲领》和《内蒙古自治政府暂行组织大纲》都是民族区域自治原则的具体化和法律化，当然也都属于地方性的法律文件。但是在革命根据地和解放区产生的这些法律文件，无疑地是民族区域自治在发展过程中的一个重要里程碑。

民族区域自治作为国家的一项基本政策载入国家的根本法还是在中华人民共和国建立的时候。1949 年制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》是新中国起临时宪法作用的重要法律。《共同纲领》规定了中华人民共和国在各个方面所要实行的基本政策，其中包括民族政策。《共同纲领》第 51 条关于民族区域自治的规定是：“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。凡

各民族杂居的地方及民族区域自治地方，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”同时《共同纲领》对于民族区域自治的提法也加以规范，如过去有时称“自治”，有时称“民族自治”，在《共同纲领》中统一规定为“民族区域自治”，概念更加明确，避免了单纯以“民族”为单位实行自治的误解，体现了我国以民族聚居区为基础实行民族区域自治的特点。《共同纲领》关于民族区域自治的有关条文的规定具有十分重要的意义，民族区域自治不仅作为一项基本政策也作为一项政治制度载入国家的临时宪法《共同纲领》，初步规定了民族区域自治制度的型式，为在全国推行民族区域自治制定了法律依据。

1954年的《中华人民共和国宪法》，以共同纲领为基础，并有所发展，总结了民族区域自治的成果和经验，对民族区域自治作了比较全面详尽的规定。

1954年宪法从以下几个方面对民族区域自治作了规定：

第一，规定了我国民族区域自治的性质和在国家中的地位。宪法总纲的第1条、第2条，确定了我国实行的是统一的单一制的、工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。宪法第3条规定了我国是统一的多民族国家，民族平等是处理中国民族关系的基本原则和民族区域自治是解决我国民族问题的基本政策，以及“各自治地方是中华人民共和国不可分离的部分”这一民族自治地方和国家关系的前提条件。

第二，确定了我国民族区域自治制度的基本内容。（一）在国家机构这一章的第四节《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会》中，改变了原来各级自治地方统称为“自治区”的提法，将自治地方的行政地位规定为：自治区、自治州、自治县三级，明确了各级自治地方在国家行政区划中的地位和上下级领导关系。（二）第二章第五节，规定了民族自治地方的自治机关的组

织原则是民主集中制，这也是全国各级政权机关必须遵守的基本原则。但是在自治机关的形式上，可以根据实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定。关于自治机关的组成，宪法规定了在少数民族杂居的自治地方的自治机关中，各有关民族都应当有适当名额的代表，体现了在自治地方内的各民族都有平等的民主权利。

(三)关于自治机关的职权，宪法第69条规定了自治地方自治机关行使宪法第二章第四节规定的地方国家机关的职权；宪法第70条规定自治机关依照宪法和法律规定的权限行使自治权，并具体规定了自治机关行使三个方面的自治权，即：依照法律规定的权限管理本地方的财政；依照国家的军事制度组织本地方的公安部队；依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准。宪法第71条还规定了自治机关在执行职务的时候，使用当地民族通用的一种或几种语言文字。宪法规定自治机关既行使一般地方国家的职权，又行使自治权，是与我国自治地方的自治机关，既是一级地方国家政权机关，又是自治机关的两重性质相适应的。这是由于民族自治地方和实行区域自治的民族，在政治、经济、文化等方面具有不同程度的民族特点，同时为了有利于民族自治地方各民族的发展，所以规定了自治机关较一般地方国家机关有更大更多的权利。

宪法第72条还规定了自治地方的各上级国家机关应当充分保障各自治地方的自治机关行使自治权，并且帮助各少数民族发展政治、经济、文化的建设事业。

1954年宪法中关于民族区域自治的规定，意义非常重大，是中国历史上第一次将民族区域自治作为在祖国统一的多民族大家庭内，实现真正的民族平等、实现各民族团结互助的唯一正确的重要的政治制度载入国家的正式宪法中，使民族区域自治制度走

向完备迈出了重要的一步。

1957年开始的“左”倾错误，在民族问题上只强调共同性，否认少数民族和民族自治地方的特殊性，特别是在十年浩劫期间，国家的宪法和一切法律制度更遭到严重的破坏，民族自治地方有的被取消，有的名存实亡。1975年的《中华人民共和国宪法》，正是在这种无政府状态和极“左”思想指导之下诞生的。1975年宪法中民族自治地方的自治机关这一节虽然保留了，但1954年宪法中规定的各项自治权的具体内容均被取消了，只笼统地写了自治机关“可以依照法律规定的权限行使自治权”，而当时在一切法律都被否定的状况下，实际上是取消了自治权。因之，“各上级国家机关应当充分保障各民族自治地方的自治机关行使自治权”的规定必然空洞无实际内容。特别是规定自治地方的上级机关要“积极支持各少数民族进行社会主义革命”，完全不符合少数民族地区的实际。1975年的少数民族地区和汉族地区一样，已完成了社会主义革命，1975年宪法还规定要支持“少数民族进行社会主义革命”，这正是“以阶级斗争为纲”、“继续革命、不断革命”等错误理论和政策的表现，1954年宪法规定自治地方的各上级国家机关应当“帮助各少数民族发展政治、经济、文化的建设事业”，1975年宪法则改为“积极支持”，在民族自治地方经过空前浩劫，根本无力进行社会主义建设的情况下，不“帮助”仅“支持”，只能是一个空洞的法律条文。1975年宪法关于民族区域自治的规定较1954年宪法是一个大倒退。

1978年3月5日，中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，仅仅部分恢复了1954年宪法有关自治机关的内容。关于自治机关自治权的规定，恢复了自治机关“可以依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准”。

这一自治权利，并且增加了“充分考虑各少数民族的特点和需要，大力培养各少数民族干部”，但是仍然规定“积极支持和帮助少数民族进行社会主义革命”。这部宪法并未彻底纠正 1975 年宪法的错误。但在中国共产党十一届三中全会以后，在实际工作中，在民族工作方面，包括民族区域自治，进行拨乱反正，作了大量的工作，民族区域自治也逐步走上正确发展的道路。

1982 年 12 月 4 日，由中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》，是在党和国家完成了指导思想上的拨乱反正，确立了全面开创社会主义现代化建设新局面，实行民主与法制，在国家的工作重点转移到社会主义现代化的经济建设的历史条件下制定的。新宪法继承和发展了 1954 年宪法的基本原则，充分注意总结我国社会主义发展的丰富经验，也注意吸收国际经验，即考虑到当前的现实，又考虑到发展的前景，是一部具有中国特色的、适应新的历史时期社会主义现代化建设需要的宪法。新宪法中有关民族区域自治的规定也是本着上述精神制定的，不仅恢复了被 1975 年宪法取消的 1954 年宪法的一些重要原则，并且根据新的历史时期的要求和总结长期以来民族自治地方发展中存在的问题，扩充了新的规范：（一）在第六节民族自治地方的自治机关中规定：“自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。”“自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任”。（二）为了使自治地方的自治机关，可以发挥更大的主动性，因地制宜地根据民族特点，发展本地方经济文化的建设事业，新宪法不同程度地扩大了自治权中的自主范围。如规定自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业；在管理自治地方财政方面，新宪法规定：“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。

凡是依照国家财政体制属于自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。”在科学文化教育方面的自主权规定得更宽，自治机关可以在没有任何前提的条件下“自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育、事业，保护和整理民族的文化遗产，发展和繁荣民族文化”。（三）新宪法较1954年宪法更为具体地规定了“国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业”，并且规定了“国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人”。这些规定对于经济文化十分落后的民族自治地方加速发展本地区的经济文化是十分必要的。特别是从当地各少数民族中大量培养干部、专业技术人才和工人，这是发展民族自治地方生产力，彻底改变落后面貌的一项根本性的措施。这些规定体现了社会主义民族平等团结互助新关系的新内容。

新宪法中关于民族区域自治的规定，反映了中国民族区域自治制度进一步发展和完善，是在新的历史时期加速民族自治地方政治、经济、文化的发展，尽快消灭经济文化的落后状态，达到各民族共同繁荣的法律保证，标志着我国的民族区域自治制度进入了一个新的历史时期。

第二节 有关民族区域自治的专门法律和 国家法律中有关民族区域自治的规定

宪法（包括起临时宪法作用的《共同纲领》）对于民族区域自治制度作了原则规定，这非常重要，但是还需要有专门的法律以保证民族区域自治制度的实施。新中国成立后至今制定过两部关于民族区域自治的专门法律：1984年颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》是实施民族区域自治的基本法；1952年公布施行的

《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，由全国最高行政机关中央人民政府政务院政务会议通过，中央人民政府主席命令公布施行。就纲要通过的程序和基本内容来说，也带有基本法的性质。

《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》制定时的1952年，那时全国已建立了130个包括相当于省级、专署级、县级及县辖区级的自治单位，积累了实施民族区域自治的一定的经验。同时，对于民族区域自治政策和实施问题也存在着各种不同的认识和作法，很需要有一个统一的法律规范，以便在民族聚居地区逐步地把自治地方建立起来，把《共同纲领》的民族政策正确地贯彻下去。《民族区域自治实施纲要》就是根据党中央、毛泽东主席和中央人民政府对于实行区域自治的各项重大的原则性指示和政策，吸取了内蒙古和建国后建立的自治区的实际经验制定的。制定的过程，乌兰夫1952年8月8日在中央人民政府委员会第十八次会议上《关于中华人民共和国民族区域自治实施纲要的报告》中曾加以说明：“中央人民政府民族事务委员会遵照政务院的决定，在去年12月召开了具有全国民族代表会议性质的第二次委员会的扩大会议，在这次会议上总结了各地实行民族区域自治的经验，统一了对民族区域自治的认识，着重地讨论了实行民族区域自治需要解决的一些重要问题，而最重要的是这次会议提出了一个民族区域自治实施纲要的草案。这个草案提出后，曾经政务院发给各大行政区及有关的省广泛地征求意见，并于今年2月22日提请政务院第125次政务会议讨论通过。本月3日又经中国人民政治协商会议全国委员会政法组及民族组联合座谈讨论，这个草案提请中央人民政府委员会审查批准后，由中央人民政府主席毛泽东命令公布施行。”^⑤

《实施纲要》是新中国成立初期关于民族区域自治的一项重要

法律。在当时国家法制初创的情况下，它的诞生，说明党和国家对民族区域自治十分重视。

《实施纲要》分总则、自治区、自治机关、自治权利、自治区内的民族关系、上级人民政府的领导原则和附则七章。第一章总则根据《共同纲领》规定的原则，更为详细地规定了我国实行民族区域自治的总原则和前提，“各民族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各民族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导”。“中国人民政治协商会议共同纲领，为中华人民共和国各民族现阶段团结奋斗的总道路，各民族自治区人民管理本民族内部事务，须遵循此总道路前进”。以上规定确定了我国民族自治地方及自治机关的性质和地位。

自治区、自治机关和自治权是民族区域自治的三个主要因素，在实施纲要中均各立专章。

当时各个实行民族区域自治的地方，没有从名称上区分其行政地位，而统称为“自治区”。在第二章自治区一章中规定以下内容：（一）建立不同类型的民族自治地方；（二）自治地方区域界线划定的原则及自治地方内包括汉族居民区的问题；自治区内汉族人民特别多的地区，应建立民族民主联合政府；（三）自治地方行政地位区分的原则；（四）自治地方的名称问题；（五）自治地方区域界线的划定、调整，行政地位和自治地方名称的确定及批准手续。

在第二章里规定了各少数民族聚居的地区可以建立自治地方。但由于我国少数民族大分散小聚居这一特点，纲要里规定了可以根据当地民族关系、经济发展条件、并参酌历史情况等条件，建立各种不同民族组成类型的民族自治地方。由于大多数少数民族聚居地区，在长期历史上形成了与汉族居住在同一行政区域内，有着极密切的经济联系，所以纲要第五条规定了各民族自

治地方中得包括一部分汉族居民区及城镇，这是从实际出发，为发展少数民族地区经济所必需的。上述这两个问题的解决也就基本上解决了自治地方区域界线的划定问题。民族聚居及人口的情况，民族关系，经济发展条件及政治需要，历史情况等都是在建立自治地方应考虑参酌的重要方面。

自治机关即自治地方的政权机关。《实施纲要》第三章明确地规定了自治机关的建立是根据我国政权机关依据的同一原则即民主集中制和人民代表大会制的基本原则。

当时自治地方的政权机关是人民政府，那时实行自治的民族人口比例在自治地方内一般较高。为了实现民族平等权利和自治权利，纲要规定了“各自治区的人民政府机关，应以实行区域自治的民族人员为主要成分组成之；同时应包括自治区内适当数量的其他少数民族和汉族的人员”。还规定各自治区自治机关的隶属关系，除特殊情况外，决定于各该自治区的行政地位。

自治权利是民族区域自治的一个重要的因素。《实施纲要》在自治权这一章，规定了十个方面的内容：（一）自治机关的具体形式，依照实行区域自治的民族大多数人民及与人民有联系的领袖人物的志愿。（二）自治机关得采用一种在自治区内通用的民族文字为行使职权的主要工具，对不适用此种文字的民族行使职权时，应同时采用该民族的文字。（三）自治机关得采用各民族自己的语言文字，以发展各民族的文化教育事业。（四）各民族自治机关得采用适当措施以培养热爱祖国的、与当地人民有密切联系的民族干部。（五）各民族自治地方的内部改革，依照各民族大多数人民及与人民有联系的领袖人物的志愿。（六）在国家统一的财政制度下，各自治区自治机关得依据中央人民政府和上级人民政府对自治区财政权限的划分，管理本自治区的财政。（七）在国家统一的经济制度和经济建设计划之下，各自治区自治

机关得自由发展本自治区的地方经济事业。(八)各民族的自治机关得采取必要的和适当的办法,发展各民族的文化、教育、艺术和卫生事业。(九)各民族的自治机关按照国家统一的军事制度,得组织本自治区的公安部队和民兵。(十)自治机关在中央人民政府和上级人民政府法令所规定的范围内,依其自治权限,得制定本自治区单行法规,层报上两级人民政府核准,凡经各级地方人民政府批准的各民族的自治机关单行法规均需层报中央人民政府政务院备案。上述自治权的内容,有较一般地方国家机关更宽的权限和特点,如自治机关的形式、民主改革、使用民族语言文字、培养少数民族干部、组织本地方的公安部队、制定单行法规等,这些自治权的规定的出发点是要调动各族人民的积极性,根据民族特点和需要,发展自治地方的政治、经济、文化建设事业,其总的特点是要在国家的统一领导下,在法律规定的权限内,根据本地方政治、经济、文化等方面的特点,行使管理属于本自治地方民族的内部事务的自治权,自治机关除了由各族人民行使民主权利外,纲要还特别强调尊重与少数民族人民群众有联系的民族领袖人物的志愿,这是在解放初期顺利地实行民族区域自治、建立自治机关、行使自治权,进行民族内部的改革、改造和各项建设事业所必需的。

《实施纲要》还规定了自治区内的民族关系和上级人民政府的领导原则,加强自治地方内的民族团结,对于实施民族区域自治十分重要。《实施纲要》规定各民族的自治机关要做好以下几项工作:(一)保障自治区的各民族都享有平等权利,这是搞好民族关系的基础;(二)保障自治区的各民族人民都享有共同纲领规定的各项自由权及选举权;(三)帮助聚居境内的其他少数民族实行区域自治;(四)对有关自治区内其他民族的特殊问题须与各该民族的代表充分协商;(五)教育自治地方内人民与全国各民族

实行团结互助，爱护中华人民共和国。

民族自治区的自治机关是一级地方国家政权，实行民主集中制必须接受上一级国家机关的领导监督，这是我国民族区域自治的重要特点，也是一个必须遵循的民主集中制的重要原则，所以自治区的上级国家机关的正确领导，对于自治地方的建立和发展起着非常重要的作用。纲要第六章“上级人民政府的领导原则”，首先规定了上级国家机关应尊重各民族自治地方自治机关的自治权利，并帮助其实现。在工作和领导方法上，纲要规定了“上级人民政府应充分地估计各民族自治区当前发展阶段的特点和具体情况，使自己的指示、命令既符合于中国人民政治协商会议共同纲领的总道路，又适合此种特点和具体情况”。这是上级人民政府对于自治地方领导的最为基本的原则，上级人民政府很好地贯彻这一原则，对于所领导的自治地方也就会从各该自治地方的实际特点、情况出发，从需要和可能出发，使帮助落在实处，避免一般化的领导方法。纲要规定了上级人民政府应帮助各民族自治区自治机关有计划地培养当地民族干部及根据需要派遣适当干部参加自治区的工作，帮助各民族自治区发展其政治、经济、文化、教育和卫生事业；利用各种方式向自治区人民介绍先进的政治、经济和文化建设的经验和情况。这些规定是实现少数民族人民用自己的腿走路、帮助各自治地方发展的最为关键的问题。纲要还规定上级人民政府应教育并帮助各民族人民建立民族平等、团结、互助的观点，克服各种大民族主义和狭隘民族主义的倾向。

《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》是第一个关于民族区域自治的专门法律。《实施纲要》为民族区域自治制度规定了基本的型式和内容，为推行民族区域自治制定了法律依据，对于民族区域自治制度的实施起了重大推动作用。

《中华人民共和国民族区域自治法》是关于实施民族区域自治的第一部基本法。它的产生经历了较长时间的酝酿。全国人民代表大会民族委员会从1955年起即着手进行这项法律的草拟工作，但从1957年起就开始受到各种干扰，不能顺利进行，起草工作几度停顿，到临近“文化大革命”时，则完全搁置下来。中国共产党十一届三中全会以后，党和国家完成了在指导思想上的拨乱反正，党和国家的工作重点逐步转移到现代化社会主义建设轨道上来，民族工作也进入了一个新的历史时期。全国各民族人民，特别是各自治地方，对于制定民族区域自治的法律的呼声很高。1980年叶剑英委员长在全国人大五届三次会议上提出“要加强民族立法”，于是中断了20多年的民族区域自治法的起草工作于1980年重新提到日程上来。党中央批准设立了由全国人大常委会副委员长乌兰夫主持的民族区域自治法起草领导小组，领导自治法的起草工作。以全国人大民族委员会为主组织的起草小组研究了马列主义毛泽东思想的有关理论、新宪法的有关规定，进行了重点调查、研究、座谈，总结了执行《民族区域自治实施纲要》和其它有关的方针政策的经验和存在的主要问题，在此基础上拟出了民族区域自治法草稿。自治法草稿经过十多次反复大修改，形成征求意见稿，两次发往中央国家机关的有关部门、有关的省市和自治地方的自治机关，以各种形式征求各方面的意见，进行了多次修改，形成了草案。1984年3月和5月，经过全国人大常委会两次审议修改后，1984年5月31日经过第六届全国人大第二次会议通过，5月31日中华人民共和国主席公布，并在1984年10月1日起施行。

民族区域自治法根据宪法制定，是仅次于宪法的关于民族问题的基本法律。自治法包括序言、总则、自治地方的建立和自治机关的组成、自治机关的自治权、自治地方的人民法院

和检察院、民族自治地方内的民族关系、上级国家机关的领导和帮助、附则等7章，67条。

关于自治法的结构，根据本身的特点和实际需要，在法律条文之前写了序言。序言写了在条文中无法表达的内容，序言肯定了民族区域自治是中国共产党运用马列主义解决我国民族问题的基本政策，是国家的一项重要政治制度，并且充分肯定了我国实行民族区域自治对发挥各族人民当家作主的积极性，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固国家的统一，促进民族自治地方和全国社会主义建设事业的发展的巨大作用。并且指出这一制度将在国家的社会主义现代化建设过程中发挥更大的作用。

序言总结了历史的经验，指出要坚持实行民族区域自治必须根据本地方实际情况，贯彻执行国家的法律和政策；必须大量培养少数民族的各级干部、各种专业人才和技术工人；必须发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，努力发展本地方的社会主义建设事业；国家要努力帮助民族自治地方加速经济和文化的发展；在维护民族团结的斗争中，要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义。

序言指出了民族自治地方在新的历史时期的任务和努力的方向，是在四项基本原则的指导下，“集中力量进行社会主义现代化建设，加速民族自治地方经济、文化的发展，建设团结、繁荣的民族自治地方，为各民族共同繁荣，把祖国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家而努力奋斗”。

第一章总则，共有11条。总则首先明确自治法依据宪法制定，然后规定了民族区域自治制度的原则和主要组织原则，民族自治地方的行政地位，并对自治州行使设区的市的国家机关的职权作出了规定，民族自治地方自治机关的职权，自治机关的基本

任务，自治机关对国家的义务。总则还重申了宪法关于宗教政策的规定，并对上级国家机关帮助民族自治地方建设的总精神作了原则规定。

第二章民族自治地方的建立和自治机关的组成。规定了民族自治地方建立的原则、条件，自治地方的名称和区域界线的确定。针对过去曾发生过任意取消自治地方，变动自治地方区域界线的情况，规定“自治地方的区域界线一经确定，不得轻易变动”，并规定了必须变动时要履行的法律程序。

关于自治机关方面，重申了宪法中什么是自治机关的规定，确定了自治机关民族组成的原则，规定了自治地方行政机关同本级权力机关和上级国家机关的关系。

第三章自治机关的自治权是自治法核心的一章，共37条。关于政治方面的自治权，重申了宪法赋予的自治地方人民代表大会制定自治条例和单行条例的自治权，自治机关报经该上级国家机关批准变通或停止执行上级国家机关不适合民族自治地方实际情况的决议、决定、命令和指示的自治权，使用当地通用的语言文字的自治权，组织本地方公安部队的自治权，并详细规定了培养少数民族科技、管理事业人才和技术工人及采取特殊措施鼓励各种专业人员参加自治地方建设的自治权。自治机关有从农村牧区招收少数民族人员（自治州、自治县需报省或自治区人民政府批准）、制定管理流动人口及实行计划生育的办法的自治权，等等。这一章中在财政、经济、文化、教育、卫生、体育等方面的条文较《实施纲要》大大增加了。有关财政经济的自治权条文有11条，文化、教育、卫生的自治权有7条。这些条文的增加是由于在新的历史时期民族自治地方所面临的任務同建国初期大不相同了，经济文化建设的任务已经成为自治机关的主要职能。

自治法关于自治权的规定，比较适合当前的情况，既以宪法

和法律为依据，又根据民族自治地方的特点和需要作出符合实际的规定，较好地协调了中央和自治地方、一般和特殊的关系。当然自治法关于自治权利的规定有的还比较原则，这是由于100多个民族自治地方情况差别很大，加之中国经济体制的改革正在进行中，因此还不能作出太具体的规定。

自治法第四章是民族自治地方的人民法院和人民检察院。按照宪法规定，民族自治地方的人民法院和人民检察院不是自治机关，但它们都由民族自治地方的人民代表大会产生，并受它监督。民族自治地方人民法院和人民检察院要向民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作，这就涉及到民族自治地方人民代表大会行使权利的问题。这一章根据宪法规定的原则对民族自治地方的人民法院和人民检察院同本级人民代表大会及其常务委员会的关系，两院领导成员、工作人员的民族组成，保障公民使用当地通用的民族语言文字诉讼的权利，两院在执行职权时使用民族语言文字等方面作出了规定。

自治法中民族自治地方内的民族关系一章，结合时代的特点，明确规定了各民族团结的基础、目的和作法。如第48条规定了自治地方的自治机关“保障本地方内各民族都享有平等权利”，这是民族团结的基础。并指出团结的目的是充分调动各民族的干部和群众的积极性，共同建设民族自治地方。第51条规定：“自治机关在处理涉及本地方各民族的特殊问题的时候，必须与他们的代表充分协商，尊重他们的意见。”这是保障民族自治地方内的其他各民族的平等权利的一项重要措施。

关于各民族语言文字的使用，自治法规定：自治地方的自治机关“教育和鼓励各民族的干部互相学习语言文字。汉族干部要学习当地少数民族的语言文字，少数民族干部在学习、使用本民族语言文字的同时，也要学习全国通用的普通话和汉文。”这就将

使用语言文字的内容扩大了，不仅是民族平等权利之一，而且是将之作为相互交往，学习先进的民族科学文化的工具来对待。这对于自治地方各族人民学习先进的科学技术、培养各级干部、各种技术人才，对改变落后状态是十分必要的。在对待本地地方其他聚居的少数民族，自治法不仅限于《实施纲要》规定的自治机关帮助其实行自治，而且规定了“帮助本地各民族发展经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业”，使各民族共同发展繁荣。各民族地区经济的共同发展，在全国来说是各民族团结的物质基础，在民族自治地方同样如此，自治法在民族关系这一章中特别作了这个规定，是因为在自治地方内其他民族，特别是人口少的民族，经济文化等方面的发展容易被忽略，影响自治地方内实行区域自治民族和其他民族之间建立真正平等团结互助的关系。帮助自治地方内其他民族的发展，是自治机关责无旁贷的责任。自治法强调自治机关要提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，进行爱国主义，共产主义民族观、民族政策及维护国家统一、民族团结的教育，对于加强社会主义精神文明的建设，发展社会主义民族关系，抵制资产阶级大民族主义（特别是大汉族主义）以及地方民族主义的影响有重要作用。

自治法第六章上级国家机关的领导和帮助，包括13条。第54条“上级国家机关有关民族自治地方的决议、决定、命令和指示，应当适合民族自治地方的实际情况”，是上级国家机关从实际出发对自治地方领导的一条重要原则，它使这种领导更富有成效。这一章以多数条文规定了上级国家机关帮助民族自治地方发展经济文化事业的原则和措施。例如从财政、物资、技术等方面帮助自治地方加速发展经济建设和文化建设事业，国家设立各项专用资金和民族补助专款及使用原则问题，国家对民族贸易的照顾，帮助从当地民族中培养各级干部、各种专业人才和技

术工人，根据需要，采取多种形式，调派适当数量教师、医生、科学技术和经营管理人员参加民族自治地方的工作，对他们的生活待遇给予适当照顾，帮助民族自治地方加速发展教育事业，提高当地各族人民的科学文化水平，以及国家举办民族学院、在高等学院举办民族班、民族预科，专门招收培养少数民族学生，以及考生录取的优待，对民族干部、群众加强民族政策的教育，经常检查民族政策和有关法律的遵守和执行等。其余五条是根据自治地方经济发展的需要，需要上级国家机关加以扶持和帮助的问题，如上级国家机关合理核定或者调整民族自治地方的财政收入和支出的基数；在分配生产资料和生活资料时，应照顾民族自治地方的需要；在投资、贷款、税收以及生产、供应、运输、销售等方面，扶持民族自治地方合理利用本地资源，发展地方工业、交通、能源和传统手工业品的生产。这一章的规定对于民族自治地方的自治机关更好地实现自治权利，发展经济、文化事业有现实的意义。

民族区域自治法是中国实施宪法规定的民族区域自治的基本法，它是马克思列宁主义毛泽东思想同中国民族问题的实际相结合的实践总结，是有关政策和制度的法律化。自治法对民族区域自治制度的全面规定，大大充实和发展了我国的民族区域自治制度，使我国民族区域自治制度更趋于完善。

国家制定的法律中，为了保证在民族自治地方根据民族特点贯彻执行，有的法律中也做出了有关的规定。自1979年以来，在党的十一届三中全会路线方针指引下，我国社会主义法制建设取得很大成就，从1979年到1986年3月底，全国人民代表大会及其常委会制定了47个法律，除民族区域自治法外有17个法律，如全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、全国人民代表大会和地方各级人民政府组织法、

民事诉讼法、婚姻法、刑法、刑事诉讼法、兵役法、森林法、草原法、关于刑事案件办案期限的补充规定,等等,均对民族问题作出了规定;有5个法律(婚姻法、森林法、继承法、刑法、民事诉讼法)有专门条款授权自治地方可以做出变通规定、补充办法;有4个法律(海洋环境保护法、经济合同法、草原法、国家建设征用土地条例)规定了省、市、自治区可以制定实施办法。

第三节 自治条例和单行条例

为使民族区域自治的实施得到充分地法律保障,使国家的法律能结合少数民族的特点正确地贯彻执行,宪法第116条规定:“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。”这一规定较1952年公布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》的规定有所发展,纲要规定的是可以制定“单行法规”,1954年宪法改为自治区、自治州、自治县的自治机关可以制定“自治条例和单行条例”。1982年新宪法作了同样的规定,但修改了批准程序。

民族自治地方的自治条例和单行条例属于地方性法规。但又不同于一般地方性法规。不同点在于:

第一,自治条例单行条例和地方性法规制定的前提条件不同。在《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(1982年五届人大第五次会议修正的)第27条规定:“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的情况和实际需要,在和宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下,可以制订和颁布地方性法规。”而宪法第116条规定“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例”。

第二，自治区、自治州、自治县的人民代表大会都有制定自治条例和单行条例之权，而地方性法规，只有省、直辖市、省所在的市，或是全国人大常委会批准的市的人民代表大会和它们的常务委员会可以制定，省辖市或是县都没有制定的权利。

第三，批准程序不同。地方性法规由省、直辖市人民代表大会及其常委会制定通过即生效，报全国人大常委会备案，而自治条例和单行条例的批准权不在本自治地方的权力机关，自治区的自治条例和单行条例要报全国人大常委会批准，自治州、自治县的自治条例和单行条例要报其所在的上级省或自治区或自治区人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会备案。⑥

关于民族自治地方的自治条例的制定，由于民族区域自治法颁布较迟，各民族自治地方制定自治条例缺少依据，故在一个长时期里各民族自治地方都没有产生自治条例，其间虽有个别民族自治地方曾经写出过草案，因为很不成熟，没有报请全国人大常委会批准。由于在一个长时间里民族自治地方没有自治条例，这对民族区域自治制度的建设是有一定影响的。1984年民族区域自治法颁布后，各民族自治地方正抓紧自治条例的起草工作，由于国家经济体制改革、政治体制改革正在进行中，对自治条例的制定有一定影响，所以目前已制定的自治条例还不多，到1985年底，只有延边朝鲜族自治州制定了自治条例，已经吉林省人民代表大会常务委员会批准，并报全国人大常委会备案。自治条例的制定，有利于根据本自治地方的特点和实际，发展本地方的政治、经济、文化教育事业，也利于上级国家机关对各自治地方的领导，所以不仅自治地方自治机关重视这一工作，各有关上级国家机关也都非常重视这一工作，并予以大力支持和帮助。

各民族自治地方制定的单行条例较多。已制定的单行条例从时效来看，大致可分为短期的和长期的两种。前者如自治地方的

民主改革实施办法，只适用于民主改革，后者如婚姻法的补充规定(条例)、森林、草原管理条例等，在相当长时期内持续有效。

新中国成立后已颁布实行的自治地方单行条例，从内容上看，大致有以下几类：

第一类，政权建设类

(一)自治地方自治机关的组织条例。经全国人民代表大会常务委员会批准，由中华人民共和国主席公布施行的自治地方自治机关的组织条例，到1966年3月底止，共有41个(4个自治区的、18个自治州的、19个自治县的)。“文化大革命”以后建立的各自治地方没有制定这类单行条例。自治机关的组织条例在内容和中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法基本相同，包括有总则、自治区、自治州、自治县人民代表大会的组成、职权；人民委员会的组成、职权、机构设置等条文，并且比一般地方政权机关的组织条例更加具有民族特点，有民族平等团结、男女平等、宗教信仰自由等方面的内容。如《内蒙古自治区各级人民代表大会和各级人民委员会组织条例》第7条规定，“内蒙古自治区各级人民代表大会中，各民族都应当有适当名额的代表”，第20条规定，“内蒙古自治区各级人民代表大会举行会议的时候，使用通用的蒙、汉语言文字，并且为其他民族代表准备必要的翻译”等。新疆维吾尔自治区内民族成分较多，为了保障自治地方内各民族的平等权利，组织条例的第35条规定：“新疆维吾尔自治区各级人民委员会会议如通过有关本行政区域内其他民族的特殊问题的决议，须事先与有关民族的委员充分协商。”由于新疆维吾尔自治区内中央国家机关直属的企事业较多，所以在第47条规定有“自治区、市、县、市辖区的人民委员会应当协助设立在本行政区域内不属于自己管理的国家机关、国营企业和公私合营企业进行工作，并且监督他们遵守和执行法

律、法令和政策，但是无权干涉他们的业务”。《宁夏回族自治区人民代表大会和人民委员会组织条例》中着重规定了有关男女平等的条款。如第 10 条规定了禁止虐待妇女的行为。规定了解放妇女劳动力，男女同工同酬；第 11 条规定了实行一夫一妻制，自由自在的婚姻制度。第 16 条规定有保障妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面与男子享有平等的权利等内容。《西藏自治区各级人民代表大会和人民委员会组织条例》第 39 条中规定有“保护具有历史、艺术、科学价值的文物、古迹；管理宗教工作”。

有关自治地方基层政权组织的单行条例有《内蒙古自治区嘎查、村民委员会工作简则》。

(二)有关自治地方各级人民代表大会选举法的变通规定和实施细则。1982 年 12 月修改重新公布《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，1983 年 8 月 5 日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》之后，根据自治地方的实际情况制定的变通规定有《黔南布依族苗族自治州、县、乡人民代表大会选举变通规定》、《黔西南布依族苗族自治州执行〈中华人民共和国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的变通规定》。制定变通规定的还有凉山彝族自治州、威宁彝族回族苗族自治县、镇宁布依族苗族自治县等。制定地方各级人民代表大会选举法实施细则的有内蒙古自治区、广西壮族自治区和西藏自治区。其中除《内蒙古自治区旗县级直接选举实施细则(试行)》是在 1982 年制定的以外，其它都是在 1984 年前后制定的。变通规定或是实施细则主要在以下几个方面有所变通：

1. 关于差额选举问题。由于少数民族人民居住分散，交通闭塞，文化较为落后，加上各民族特点不同、风俗习惯各异，根据

几届选举代表的经验，一般是选民只选举自己认识的本村、本队、本民族的候选人，对外村、其他民族的候选人不愿选举。特别是实行差额选举后，被推荐的候选人在落选后有不满情绪，很难做通思想工作，因之，一些民族自治地方的自治机关认为差额选举不利于加强民族团结，不利于做到各民族、各地区、各方面都选出适当的代表，也不利于照顾一些民族选民的民族感情，所以在自治地方选举的变通规定或实施细则上对差额选举问题普遍做了变通规定，即：可实行选举法规定的差额选举，也可以实行等额选举。如黔西南布依族苗族自治州的变通规定，规定自治州境内州、县两级人民代表大会在选举上一级人民代表大会代表时，各级人民代表大会主席团汇总大会代表、中国共产党和各民主党派、各人民团体提出的代表候选人名单，组织全体代表反复讨论、协商，根据较多数代表意见，确定正式代表候选人；或通过预选代表候选人名单，正式代表候选人名额可以多于应选代表名额的 $1/5$ 或 $1/2$ ，也可以与应选代表名额相当。直接选举代表的县、民族乡、镇的人民代表大会的代表，也可以实行等额选举。

2. 关于代表名额。三个自治区的实施细则对于实行区域自治的民族和其他少数民族代表名额均作了变通规定，如西藏自治区的实施细则规定：自治区各级人民代表大会的代表名额藏族和其他少数民族的代表，不得少于 80% （按西藏自治区内藏族人口占总人口 96% 左右）。内蒙古自治区在自治区的选举实施细则中规定：“聚居境内的蒙古族人口数占境内总人口数 15% 以上的，每一代表所代表的人口数应相当于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数，不及境内总人口数 15% 的，每一代表所代表的人口数可以比当地人民代表大会每一代表所代表的人口数少 $1/2$ 。”（《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会

选举法》的规定是“少于 $1/2$ ”)并规定“对于上述规定,经过充分协商,基本取得一致,蒙古族和其他少数民族的代表,超过这个法定比例是可以的”。还规定散居的和其他少数民族应选当地人民代表大会的代表,每一代表所代表的人口数可以少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数;自治旗实行区域自治的民族代表,每一代表所代表的人口数可以比当地人民代表大会每一代表所代表的人口数少于 $1/2$ 。《广西壮族自治区各级人民代表大会选举实施细则》规定,聚居境内的少数民族总人口数占境内总人口数 10% 以上的(选举法规定 15%),每一代表所代表的人口数应相当于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数,少于 10% 的,可以少于当地人民代表大会每个代表所代表的人口数,但不得少于 $1/2$ 。

3. 选举工作机构。西藏自治区由于地域辽阔、居住分散,为了加强联系,在选举细则中规定,各地区可由自治区人大常委设在各地的联络处同行政公署的领导人员组成选举工作小组,起上下联系作用。

4. 在自治地方内少数民族(系指实行区域自治的少数民族外的其他少数民族)选举问题。广西自治区的实施细则规定,在少数民族聚居的地方,应根据当地的民族关系和居住状况照顾民族特点,合理划分选区,各少数民族是单独选举或者采取联合选举的方式应根据当地民族关系决定。在民族杂居地区,可通过民主协商办法,将少数民族代表名额分配到各选区,以保证每个少数民族都有适当数量的代表。选举代表时,如有必要可在选票上标明候选人的民族族别。

5. 统战和民族团结方面。西藏自治区实施细则规定,在国外的藏胞,保留其选举权和被选举权,待其回国后行使。

西藏自治区和广西壮族自治区的实施细则中规定,在选举过

程中加强以民族团结、民族平等为中心内容的民族政策的教育。

第二类，有关社会改革方面的单行条例

(一)有关民主改革方面的单行条例。为了根据民族特点、贯彻中央关于少数民族地区实行民主改革的方针政策，保障在少数民族地区顺利实现民主改革，有些民族自治地方制定了单行条例。如云南德宏傣族景颇族自治区(州)的自治机关制定了《傣族景颇族自治区(州)关于傣族地区和平协商土地改革办法的规定》；《云南省德宏傣族景颇族自治区(州)傣族地区农村债务和土地抵押、典当纠纷处理办法》；《云南省德宏傣族景颇族自治区(州)傣族地区划分农村阶级成分的补充办法》。四川省的民族自治地方的自治机关制定的有：《四川省甘孜藏族自治州农业地区民主改革实施办法(草案)》；《凉山彝族自治州民主改革实施办法》、《凉山彝族自治州关于组织清匪治安武装自卫队暂行办法(草案)》、《凉山彝族自治州劳动人民协会组织章程(草案)》，等等。在有关和平协商土地改革的单行条例中，将党的有关的方针政策和本地方的民族特点紧密地结合起来。例如《云南省德宏傣族景颇族自治区(州)关于和平协商土地改革办法的规定》的第2条规定了“和平协商土地改革本着依靠各族劳动人民，团结其他各阶层人民和与各族人民群众有关系的民族公众领袖的精神，采取自上而下和平协商的办法，废除领主、地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，以解放农村生产力，发展农业生产”；第3条规定：“没收领主、地主的土地归农民所有。并废除领主、地主的特权、杂派、高利贷。领主、地主的土地以外的其它财产一律不动。分配土地时，先留给其与农民同等的一份土地……领主自己经营的果园、菜园、咖啡园、藕池和小块园林等，予以保留。解放后，领主、地主自己劳动开垦的荒地不动，并且不计入其应分土地数目内。凡依靠官租维持生活的领主和山官，如生活

确有困难，酌予适当补助。领主、地主的公民权利一般不予剥夺。”这种和平协商、赎买办法的和平改革方式是与汉族地区没收地主除商业外的全部土地财产，剥夺政治权利，用急风骤雨强力斗争的方式摧毁封建土地所有制的作法是大不相同的。在和平协商土地改革单行条例中也注意了宗教和风俗习惯问题。如德宏规定“佛寺、教堂占有土地和其它财产一律不动。社神地、坟地和‘布冒布少田’”^⑦一律不动。并对解放前后外逃人员也分别情况分给土地，第17条“外逃人员原则上分给与农民同等的一份土地，由其家属代管。外逃为匪者，原则上亦留给土地，由乡人民政府管理，并争取其悔过自新”。德宏傣族景颇族自治州内的景颇族不实行民主改革，所以和平改革办法中规定了“景颇族在坝区出租土地，一律不动，其所收的保头税亦不动。政府扶持景颇族就地发展生产。个别地区确无就地发展之条件，而附近之坝区又有大块荒田可开垦者，在坝区土地改革结束后，由政府有计划地组织下坝生产”。这些单行条例的制定对于民族团结，对于团结少数民族内部一切可以团结的力量，废除剥削制度，解放生产力，发展生产起到良好的作用。

(二)有关贯彻《中华人民共和国婚姻法》方面的单行条例。1984年《中华人民共和国婚姻法》颁布后，根据新婚姻法第36条的规定，“民族自治地方人民代表大会和它的常务委员会可以根据本法的原则，结合当地民族婚姻家庭的具体情况，制定某些变通的或补充的规定”。各民族自治地方的自治机关普遍认为婚姻法关于婚姻家庭关系的基本原则，如男女平等、一夫一妻制、男女婚姻自主、反对包办买卖婚姻等是适合于各民族的，但有的民族旧有的风俗习惯，由于各种原因不是短期可以改变的。一些民族自治地方的自治机关根据新婚姻法第36条的规定，制定了施行婚姻法的变通和补充规定。据1979年11月至1984年12月统计，

有5个自治区、7个自治州和7个自治县制定了这方面的单行条例，报全国人民代表大会常务委员会备案。其中主要在以下几个方面对婚姻法有所变通或补充：

1. 根据少数民族农牧区普遍存在早婚习惯，在结婚年龄上，按照婚姻法规定的婚龄分别降低两岁（男不得早于20岁，女不得早于18岁）。

2. 实行婚姻自由，一夫一妻制、男女平等的婚姻制度。凉山彝族自治州规定“废除旧的等级婚姻制度”，“禁止利用等级、家支、宗教或其它形式干涉婚姻自由，禁止包办买卖婚姻”，“禁止借结婚索取财物，禁止重婚”，“禁止干涉丧偶妇女的婚姻自由，不许强迫丧偶妇女转房^⑧”。《西藏自治区施行婚姻法的变通条例》和《甘孜藏族自治州施行婚姻法的补充规定》均规定：“废止一夫多妻、一妻多夫婚姻，对执行新条例之前形成的上述婚姻关系，凡不主动提出解除婚姻关系者，准予维持。”

3. 结婚、离婚必须履行登记手续。有的地方规定用口头或文字通知对方离婚无效；有的自治地方规定，禁止以宗教仪式代替法定婚姻登记；禁止未达结婚年龄的男女预先订婚，订婚没有法律效力。关于三代同姓旁系血亲结婚问题，由于在少数民族偏远地区，交通不便，人烟稀少，多聚族而居，三代内表兄弟和表姊妹结婚的相当普遍，禁止三代以内旁系血亲结婚有实际困难，为了提高少数民族身体素质，有的自治地方规定禁止，有的规定大力提倡三代以内旁系亲不得结婚（内蒙古），有的在规定的说明中强调要着重进行宣传教育，使群众认识这类婚姻的危害性，而不宜简单地加以禁止。

4. 规定对于少数民族传统的婚姻仪式，在不妨碍婚姻自由的原则的前提下，应予尊重。如藏、彝族中流行的“抢婚”仪式有两种不同的性质，一是对自主婚姻采取民族传统的抢婚仪式，应尊

重；另一种是家长违反男女双方意愿，强迫性的抢婚，应禁止。

5. 对待非婚生子女生活费和教育费的负担问题。藏、彝等民族的传统习惯是全部由生母负担。条例里一般规定由父母双方负担抚养和教育的责任，以改变旧习俗，减轻妇女的负担。

6. 关于计划生育，由于大多数民族自治地方地广人稀，少数民族人口较少，大多数民族自治地方制定了比汉族宽一些的计划生育办法。内蒙古自治区为了发展少数民族人口，规定了“在蒙古族和其他少数民族中不提倡计划生育”。

各自治地方有关贯彻婚姻法的补充规定，或变通办法，实际是对少数民族原有的奴隶制的、封建制的落后婚姻制度的重大改革，对少数民族社会、家庭的发展，有重大的意义。

第三类，有关财政经济方面的单行条例

主要是关于自然资源的管理方面的单行条例。近年来，有的民族自治地方为了适应经济体制改革的需要，规定了一些解决某些经济工作中长期悬而未决的重要问题的单行条例。例如在1985年《中华人民共和国草原法》通过前，内蒙古自治区制定了《内蒙古自治区草原管理条例》（1984年6月7日内蒙古自治区第六届人民代表大会第二次会议通过），新疆维吾尔自治区也制定了《新疆维吾尔自治区草原管理条例》（1984年11月2日自治区六届人大常委会第九次会议通过）。这两个条例根据宪法的有关规定和自治地方的特点，对于草原的所有制、草原建设、草原保护、国家建设使用草原、处理草原纠纷等问题和关于建立草原管理防护、保护、利用和建设责任制等问题都作了较为具体的规定，基本上解决了草原和畜群承包责任制，并指出了草原现代化建设的方向，对于促进畜牧业发展有重要作用。

我国森林大部分分布在民族自治地方，在森林问题上民族自治地方意见较多，1982年西藏自治区自治机关即制定了《西藏自

治区森林保护条例》。在《中华人民共和国森林法》颁布后，拥有林业资源的自治地方分别制定有关林业管理的单行条例。如1984年12月22日，内蒙古自治区第六届人大常委会第九次会议，通过了《内蒙古自治区森林管理条例(试行)》；青海互助土族自治县制定了《森林管理暂行办法》等。有关农田水利水产资源方面，新疆1980年通过了《水产资源繁殖保护管理条例》；1983年广西壮族自治区制定了《广西壮族自治区水源动植物自然保护区管理条例(试行)》，宁夏人大常委会在1982年通过了《增强黄河本区段抗洪能力的决议》；1983年通过了《宁夏回族自治区水利管理条例》和《宁夏回族自治区土地管理暂行条例》、《广西壮族自治区农村房屋建设用地管理暂行办法》等。

在工商管理方面有《西藏自治区城乡集市贸易市场管理暂行办法》、《西藏自治区查处投机倒把活动暂行办法》等。

各自治地方有关经济方面的单行条例虽然很不完备，但对于建设开发保护自治地方的优势——自然资源，对于因地制宜地开展多种经营、发展生产、搞活经济，起到了一定的促进作用。

第四类，关于公安司法方面的单行条例

自治地方在这方面的单行条例，主要有以下两类：

(一)关于实施《中华人民共和国刑事诉讼法》的若干变通规定，主要变通内容如下：

1. 关于刑事办案期限的变通规定。内蒙古、西藏、新疆、广西、宁夏5个自治区，甘肃省的甘南、天祝等6个自治州、自治县，青海省的玉树、果洛、海西、海北、黄南等自治州的牧区；云南省28个自治县和自治州所属的县，由于地域辽阔、交通不便、气候恶劣(如大雪封山)影响交通，或地处边境线上，多重大复杂的案件，对于执行《中华人民共和国刑事诉讼法》第92条、97条、125条、142条规定的办案期限有具体困难，所以各自治地

地方的自治机关根据本地方的实际情况制定了变通规定，延长办案期限。如刑事诉讼法第 92 条规定“对被告人在侦查中的羁押期限不得超过 2 个月”的期限，内蒙古自治区变通规定可延长为 3 个月。如刑事诉讼法规定办案时间从批准、逮捕到二审终结，最长为八个半月，西藏自治区的变通办法规定办案时间最长不超过一年零二个月。

2. 关于延长审理审批权限的变通。西藏自治区由于地域辽阔，交通不便，案情复杂的案件如按规定期限不能终结的如按法律规定必须层层上报批准才能延期，不利于打击罪犯，所以将审批权限下放到自治区，由自治区人民检察院报请自治区人大常委会批准延长时限，不必层层上报到全国人民代表大会常务委员会批准。

3. 关于进行诉讼法活动和法律文书使用民族语言文字问题的具体规定。西藏的变通办法规定，公安机关、人民检察院和人民法院在进行侦查、起诉、审判时，以藏文藏语为主。根据当事人的情况，可以使用藏汉两种语言文字中的一种，对于不懂藏汉文的当事人要为其翻译。

(二) 有关治安方面的。如《宁夏回族自治区禁止赌博暂行条例》，等等。

第五类，关于文化教育卫生方面的单行条例

有关这方面单行条例制定的情况掌握得还不多。内蒙古自治区地方在五六十年代制定过一些有关研究推广和使用蒙古语文和中小学教育方面的单行条例，如《内蒙古自治区蒙古语文工作暂行条例(草案)》、《内蒙古自治区全日制蒙古族及其他少数民族中小学暂行工作补充条例》等。近几年来，报全国人大常委会备案的只有新疆维吾尔自治区人大常委批准《全面使用维吾尔、哈萨克老文字的决议》。内蒙古自治区 1982 年制定了《环境保护条例》，新

疆维吾尔自治区制定了《消烟除尘管理条例(试行)》，青海省化隆回族自治县制定《普及初等义务教育暂行条例》等。

总的来看，各级自治地方根据本地方政治、经济、文化特点制定的单行条例还不多。随着自治地方经济、文化教育事业的发展，民主与法制建设的加强，有关这方面的工作必然日益加强和完善。

第四节 有关民族区域自治的行政法规、地方性法规

实行民族区域自治，贯彻宪法、民族区域自治法，保障民族自治地方的自治机关切实行使自治权利，是一个涉及面很宽的问题，不仅需要各民族自治地方制定本地方的自治条例和单行条例，还需要国务院及所属有关部门根据实际情况制定有关的行政法规，辖有民族自治地方的省、自治区的权力机关制定有关的地方性法规。为了保证国家法律在自治地方的贯彻执行，有的法律在条文中也作出相应的规定。

有关民族区域自治的行政法规，前中央人民政府政务院在新中国成立之初，曾制定过《培养少数民族干部试行方案》、《筹办中央民族学院试行方案》、《关于民族事务的几项决定》等，这些法规中均包括有关于民族区域自治的内容。1984年宪法公布后，国务院发布了《关于更改相当于区的民族自治区的指示》、《关于更改地方民族民主联合政府的指示》、《民族自治地方财政管理暂行办法》。财政部、中央民族事务委员会制定过《关于改进民族自治地方财政管理的规定(草案)》，财政部制定过《关于计算民族自治地方百分之五机动金的具体规定》。1982年《国务院关于改进“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》中对于民族自治地

方执行“划分收支、分级包干”的办法作了专门规定。1985年国务院《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的规定》中规定：“为了照顾民族自治地区发展经济和各项文化教育事业的需要，对民族自治地区和视同民族自治地区待遇的省，按照中央财政核定的定额补助数额，在最近5年内，继续实行每年递增10%的办法。”

国务院对某个民族自治地方发布的行政法规有：《国务院关于成立西藏自治区筹备委员会的决定》、《国务院关于解散西藏地方政府由西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府职权的命令》、《国务院关于结束班禅堪布会议厅委员会的决定》等。

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第6条规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”第27条也有同样内容的规定。根据这一规定，辖有自治地方的一些省根据国家和国家的法律、法令制定有关的地方性法规，以指导自治地方的工作。如1980年青海省通过了《青海省县、自治县、市辖区人民代表大会选举试行细则》，1983年制定《青海省草原管理试行条例》等。1982年《宪法》和自治法公布后，各自治地方在制定自治条例的过程中，遇到一系列涉及上级国家机关的问题，其中特别是有关财政、税收、经济等方面的问题。为了协调上级国家机关与自治地方的关系，辖有较多自治地方的省如湖南、云南、贵州、四川、甘肃、青海等省的人民代表大会都在制定本省贯彻自治法的“若干规定”之类的地方性法规，根据国家的法律、自治地方的特点、需要和可能，在财政、税收、资源、企业管理等方面适当下放一部分权利和经济利益给自治地方，或作出有关政策的规

定，以利于自治地方因地制宜地行使自治权，及为发展自治地方的政治、经济、文化建设事业创造一些有利的条件。这类地方性法规，解决了自治地方的具体问题，受到各自治地方的欢迎。

注：

- ① 韩延龙、常兆儒编，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，中国社会科学出版社，1981年版，第9页。
- ② 同上书，第11页。
- ③ 同上书，第36页。
- ④ 同上书，第60页。
- ⑤ 《民族政策文件汇编》第1编，人民出版社，1958年版，第74页。
- ⑥ 1952年《民族区域自治实施纲要》第23条规定：自治机关制定单行法规，要层报上两级人民政府核准。凡经各级地方人民政府核准的各民族自治区单行条例，均需层报中央人民政府政务院备案。1954年宪法第70条第4款规定：自治机关制定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准。1982年宪法第19条规定：自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。
- ⑦ “布冒”、“布少”系傣语未婚青年男女的称谓。傣族传统习俗，每个家庭要分给本家庭中未婚儿女每人一块田，称“布冒、布少田”，由他们自己耕种，收获归己，作为私房钱。
- ⑧ “转房”系藏族、彝族等民族中的一种传统婚姻制度。凡丧偶的妇女，不能自由改嫁外人，必须嫁给已死丈夫的兄或弟为妻。

第六章

民族区域自治制度

民族区域自治是中国共产党运用马克思列宁主义民族问题的基本原理和国家学说，结合中国民族问题的实际，解决国内民族问题的一项基本政策和纲领；是在多民族单一制的社会主义国家内，实现各民族平等联合的一项重要政治制度。民族区域自治是根据人民民主专政制度建立起来的，是中国人民民主专政制度的重要组成部分，是少数民族实现民主权利、当家作主的一种最好的政治形式，是解决少数民族情况复杂的特殊问题、保护少数民族利益的一种手段，是促进民族地区发展繁荣的最好的政治制度。

在我国社会主义革命和建设不断发展的过程中，民族区域自治也在逐步得到巩固和发展，成为具有中国特色的一项重要政治制度。民族区域自治是国家实行的一项长期政策和制度，要不断发挥它的重要作用，这是全国各民族人民根本利益的需要和共同意志的体现，是各民族平等团结、互助合作，建设社会主义现代化国家，实现共同繁荣，维护祖国统一和安全的重要保证。

第一节 民族区域自治制度的基本原则

一、什么是民族区域自治

民族区域自治是中国共产党和国家解决国内民族问题的一项

基本政策。它作为国家的一项重要政治制度，载入了中华人民共和国宪法，国家制定了民族区域自治法和其它一些法律、法规，以保障民族区域自治制度的贯彻实施。

民族区域自治制度是各少数民族在中华人民共和国国内在国家的统一领导下，遵循中华人民共和国宪法规定的总道路，以少数民族聚居区为基础建立民族自治地方，设立自治机关，行使自治权利，实现各族人民当家作主管理本民族内部事务的一种政治形式。

民族区域自治制度包括民族自治地方的建立、区域界线、行政地位，自治机关的民族组成、职能和自治权利，自治地方内部的民族关系，同上级国家机关的关系等内容。构成民族自治地方的有聚居地域、自治机关、自治权利三个因素互为条件，缺一不可。

民族区域自治是在多民族社会主义大家庭内，在各民族平等的基础上，实现少数民族当家作主、自己管理本民族内部事务权利的一项具有我国特色的基本政治制度，依据民主集中制原则建立起来的民族自治地方，是保障少数民族平等自治，实现人民民主专政的一种政权形式。

实施民族区域自治的基本原则，大致有以下几个方面。

(一)维护国家统一的原则。实行民族区域自治必须维护国家统一。这主要体现在民族自治地方是中华人民共和国领土内并接受中央的统一领导和自治地方必须遵循统一的宪法总道路前进两个方面。

宪法总纲规定：“各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”^①每一个实行民族区域自治的地方都是中国领土范围内的行政区域的一部分，同国内其它区域一样，是中央统一领导下的一级地方政权，没有同祖国分离的权利。从国家主权上说，也是统一而不可分割的。只有国家最高机关才能全面行使完整的

主权，各民族自治地方只能行使本地方的权利。各民族自治地方是统一国家的一部分，必须维护祖国的统一。民族自治地方的自治机关是国家的一级地方政权机关。根据宪法规定，必须承认并接受中央的统一领导，在上一级国家机关、全国人民代表大会、国务院的领导和监督下行使法律规定的职权。

中华人民共和国宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，各民族自治地方都必须遵循。各民族自治地方没有制宪权，不能另外制定宪法，这与联邦制国家各成员可以制定自己的宪法不同。各民族自治地方无权否定宪法的任何条文，在它的活动中不能违反宪法的原则。民族区域自治制度由宪法规定，而有关民族区域自治的法律、法规的制定也必须遵循宪法的总原则。宪法反映了我国各民族人民的统一意志，代表了各民族人民的根本利益。只有遵循统一的宪法规定的总道路，才能真正实现民族平等和少数民族的自治权利，加速社会主义现代化的进程，达到各民族的共同繁荣。

(二)民族团结的原则。民族团结的状况，在统一多民族的国家内是关系到国家兴亡盛衰的大事，应当予以足够的重视。建立民族自治地方必须把民族团结作为一项重要原则。这就是说必须有利于全国各民族的团结，有利于本地区各民族的团结。我们的方针是通过民族区域自治的实行，进一步增强全国各民族的团结，使社会主义民族关系得到发展和巩固。在建立民族自治地方时，对于确定自治地方的民族组成和行政地位、划分区域界线、配备自治机关干部等方面都要照顾到各民族的实际情况和利益，还应当照顾到民族的感情、妥善处理有关问题，让实行区域自治的少数民族感受到自己同样是国家的主人，同时也得到汉族人民的支持和拥护。在实行联合自治的民族自治地方要处理好实行自治的民族之间的关系。在民族自治地方内要处理好实行区域自治的民

族同汉族和其他少数民族的关系。在有的民族自治地方还存在一个民族内部不同部分的关系问题，也必须依照加强团结的原则予以解决。总之，在实行民族区域自治中必须恰当地解决涉及各民族政治权利、经济利益、民族发展等方面的问题，能够有益于各个民族，给各民族创造有利于实行互助合作的条件，使各民族都能够得到繁荣发展。

（三）从实际出发的原则。从实际出发是马克思列宁主义毛泽东思想的原则，是指导一切工作的根本原则。实行民族区域自治也不例外。只有遵循从实际出发的原则，才能使民族区域自治制度建立起来，并得到巩固和发展。民族区域自治的实施，要做到从实际出发，就应当对中国的实际情况，特别是中国少数民族的实际情况，进行深入地调查研究，取得对中国社会和中国民族问题的规律性认识。

民族区域自治制度遵循从实际出发的原则，应当特别重视以下两个方面。首先，必须符合中国的国情，这包括中国的历史传统和现时情况及中国各民族的相互关系和地位。其次，必须针对各少数民族在历史、政治、经济、文化上的不同特点和特殊性问题，确定民族自治地方的各项制度、方针政策和法律规范的制定。根据从实际出发的原则还要解决好一般和特殊的关系，民族自治地方的区域划分、行政地位、自治机关的组成。自治地方的自治权利，一方面必须依据国家统一的原则，另一方面又必须照顾少数民族的特点，允许变通处理。在工作上也要按照少数民族的不同情况确定工作进度和工作方针和步骤。总之，我国民族区域自治制度必须适合中国的情况，具有中国的特色。

（四）社会主义民主的原则。社会主义民主是最广泛的民主，基本要求是以工人、农民、知识分子为主体的全体人民能够平等地参加国家事务的管理，享有充分的民主权利。在民族自治地方

主要是保障实行自治的民族充分行使自治权利，管理本民族内部事务，同时也要保障其他少数民族和汉族的平等权利和民主权利。实行社会主义民主需要制度化、法律化，而这就是人民代表大会制。各民族人民民主权利的实现可以通过多种途径和方式，但基本的形式是人民代表大会制。根据宪法的规定，民族自治地方的政权组织形式是人民代表大会制。民族自治地方代表机关的组成人员和代表机关行使地方国家机关的权利，是实现社会主义民主的基本政治制度。国家法律规定民族自治地方的自治机关有较其它地方国家机关更大的自主权，体现了社会主义民主。

民族自治地方人民代表大会实行民主集中制。民族自治地方的人民代表大会是执行本地方人民意志的权力机关。它由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。民族自治地方的人民政府，即民族自治地方的行政机关和审判机关，检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。民族自治地方的自治机关根据民主集中制原则，遵照中央和上级国家机关的领导，因地制宜充分发挥主动性、积极性，把本地方的事情办得更好。

二、民族区域自治是中国一项重要的政治制度

(一)民族区域自治是人民民主专政的组成部分。中国是一个以工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家。人民民主专政就是无产阶级的民主制，是对人民实行最广泛的民主和对敌人实行最严厉的专政两个方面不可分割的辩证统一。对极少数敌视和破坏社会主义的敌对分子实行专政，正是为了保障绝大多数人民充分享有民主。人民民主专政执行无产阶级政策，负有建设和保卫新型的社会主义制度的历史使命。其主要任务是：镇压社会主义的敌对分子，保卫人民的民主权利和国家领土主权的完整，建立最广泛的国际统一战线，支援世界人

民的正义斗争；组织和管理社会主义经济，加快社会主义现代化的发展，逐步消灭三大差别；组织社会主义精神文明建设，不断提高人民的共产主义觉悟，发展社会主义的科学文化事业。民族自治地方的自治机关在少数民族地区担负人民民主专政历史使命和任务，它是根据人民民主专政的组织形式，并按照民主集中制的原则，具体运用民族形式建立起来的中央统一领导下的一级地方国家政权，所以说它是人民民主专政在民族地区的具体形式，是人民民主专政的组成部分。

(二)民族区域自治是解决国内民族问题的一项重要政治制度。民族问题在中国这样一个统一的民族大国里，是一个至关重要的问题。在社会主义祖国民族大家庭中，民族问题是不是能很好解决，各民族是不是都能各得其所，各民族的地位是不是适当，是一个重要关键。而解决上述问题，如果没有一定的政治形式，也是难于实现的。经过长时期的探索实践，才找到了民族区域自治这种政治形式。通过民族区域自治，聚居的少数民族建立了自己的行政区域，从而确立了少数民族在各地方的政治地位，恰当地解决了少数民族同汉族的关系中的首要问题，同时也解决了各少数民族之间的关系问题，这就为彻底解决民族问题奠定了坚实的政治基础。

中国在社会主义时期的民族问题基本上是历史上遗留下来的各民族之间经济文化发展不平衡所造成的事实上的不平等。解决上述问题是一项重要的历史任务，必须通过多种途径才能实现，而集中少数民族人民的智慧和力量是基本方面。只有实行民族区域自治，采取适合本地区特点的措施，才能充分调动和发挥少数民族人民建设社会主义的积极性，加速社会主义现代化建设的步伐，逐步消灭各民族间在经济文化发展上的事实上的不平等，因此民族区域自治制度是解决国内民族问题最适宜的政治制度。

(三)民族区域自治是实现民族平等的一种政治形式。民族平等原则属于社会主义民主的范畴，是社会主义国家的一项基本原则。在中国，民族平等原则的实现首先是国家在法律上的保障，但是要彻底实现民族平等，必须建立具有一定政治形式的制度。在少数民族聚居的地区这种政治形式就是民族区域自治制度。民族区域自治制度体现民族平等原则，主要有以下几个方面：民族自治地方的自治机关行使自治权，较其它行政区域有更大的自主权；自治机关根据宪法和法律制定自治条例和单行条例，保障了各少数民族在一切方面的平等权利的实现；自治机关使用当地通用的民族语言和文字行使职权、发展文化教育事业，从而保证了在民族语言文字方面的平等权利；民族区域自治本身就是民族平等原则的体现。为了保证民族自治地方的杂居少数民族有同聚居的少数民族同等的自治权利，可以建立相应的自治地方或者民族乡。

民族乡不是民族自治地方，但又不同于一般乡。民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任，乡人民政府配备工作人员必须照顾到本乡内的各民族；民族乡比一般乡有更多的权利；乡人民代表大会可以依照法律规定的权限，采取适合民族特点的具体措施，结合本地区的情况，因地制宜地发展经济、文化、教育、体育、卫生各项事业，有权使用当地通用的语言和文字；民族乡少数民族的特点和需要，受到上级人民政府的照顾。建立民族乡有利于保障杂居少数民族平等权利和国家对这个地区的领导与帮助，是民族区域自治的重要补充。

第二节 民族自治地方

一、民族自治地方的建立

民族自治地方的建立，这是一个较为复杂的问题，必须依照

宪法和民族区域自治法规定的原则，从多方面的因素和条件考虑决定。

(一)民族的分布情况。建立民族自治地方，必须以一定的少数民族聚居区作为基础。中国的民族区域自治，不是单纯以民族作为自治单位，也不是单纯以区域作为自治单位，而是两者的有机结合。民族和区域两者不可分割，没有少数民族的区域，不存在自治问题；只有少数民族而没有一定的聚居区域，不具备实行自治的条件，不能成为自治单位。根据宪法和民族区域自治法的规定，从我国实际出发，在少数民族聚居的地方可以建立以下三种类型的民族自治地方：

1. 以一个少数民族聚居区为基础建立的自治地方，即基本上是一个民族实行自治。如宁夏回族自治区、吉林省延边朝鲜族自治州。

2. 以一个人口较多的少数民族聚居区为基础，包括其他一个或者几个人口较少的少数民族聚居区建立的自治地方。如新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区。

3. 以两个或者两个以上的少数民族聚居区为基础联合建立的自治地方。如云南省文山壮族苗族自治州、元江哈尼族彝族傣族自治县，以及广西壮族自治区的龙胜各族自治县。

建立哪一种类型的自治地方，即自治地方的民族组成，是一个应当慎重处理的问题。主要有两种情况：

一种是以一个少数民族聚居区为基础建立民族自治地方，比较易于处理和解决。而涉及少数民族人口比例问题，需要根据该民族及地区的历史情况、地位、作用，对全国民族关系的影响等因素决定。

另一种是以两个以上民族聚居区为基础建立的自治地方。几个人口情况相似的民族聚居区联合建立自治地方比较容易处理。

而在一个较大的民族聚居区内同时还有一个或几个较小的少数民族聚居区，是以较大的民族聚居区为基础建立一个民族的自治地方，还是两个或几个民族联合建立自治地方，只能全面权衡各方面的条件分别不同情况处理。例如青海省海西蒙古族藏族哈萨克族自治州（由于哈萨克族于1984年迁回新疆故乡，现已改为海西蒙古族藏族自治州）是三个民族联合自治。哈萨克族人口在当地只占极少数，但由于历史的因素在解放前夕民族关系比较显著，所以实行联合自治。

在以一个民族聚居区为基础建立的自治地方内，还聚居着人口较少的其他少数民族，这些民族也可以建立相应的自治地方。如在内蒙古自治区内又分别建立有鄂伦春、达斡尔、鄂温克三个民族自治旗。

民族自治地方依据本地方的实际情况，可以包括一部分汉族或者其他民族的居民区和城镇。这是从有利于民族自治地方发展出发的。

在民族自治地方内，实行自治民族所占人口比例过去在法律上没有具体规定。在民族区域自治的实施中，没有把人口比例作为建立民族自治地方的唯一条件。但是这并不是说根本不考虑人口比例。根据已经建立的民族自治地方分析，实行自治的民族人口比例在50%以上的民族自治地方只占少数，而人口比例在30—50%以内的占相当部分。也有一部分民族自治地方的少数民族人口比例较低，从20%到百分之几。从全国各民族自治地方少数民族人口平均占自治地方人口总数的42.6%可以看出，绝大多数民族自治地方都有大量汉族居民。应该看到这种情况既是长期历史发展形成的，也是由于社会主义建设事业需要，汉族迁入民族自治地方造成的。随着经济发展，人口流动形成一种客观趋势，今后在某些待开发的民族自治地方还将有所发展，应该引起重视。

民族自治地方少数民族人口比例下降，汉族人口比例增加，如果处理不当就会影响民族关系，造成少数民族不满。为此国家采取了一定的措施：一方面限制非必要的汉族人员盲目迁入民族自治地方，在民族区域自治法中规定了民族自治地方可以制定管理流动人口的办法。另一方面要充分保障民族自治地方自治机关的自治权利的实现。同时民族自治地方可以从农村人口中招收职工和干部。在实际工作中各民族自治地方的自治机关都加强了对各民族人民的宣传教育，强调汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，特别强调汉族要尊重少数民族，少数民族要欢迎汉族人民的支援和帮助。

(二)民族关系。我国的民族自治地方大多不是单一的民族居住，处理好自治地方区域内外各民族之间的关系，是民族自治地方建设的一个重要问题。各民族之间在政治、经济、文化、社会生活各方面存在着密切关系，建立民族自治地方必须从有利于民族团结出发。

(三)经济文化建设的发 展。实行民族区域自治，就是要使少数民族当家作主，发挥少数民族人民的积极性，加速少数民族地区经济文化事业的发展，实现各民族的共同繁荣。建立民族自治地方，必须考虑到为民族自治地方经济文化建设的发展创造良好的条件。因此，应当在区域界线、地理环境、各种资源分布、完整的经济结构等各种因素中考虑比较，作出最有利于自治地方经济文化事业发展的选择。

(四)历史传统情况。在长期历史发展中，反动统治阶级实行了民族压迫和歧视政策，而各民族人民之间相互杂居，在一定的行政区域内共同生活，形成了密切关系，共同开拓了祖国的疆域和创造了各民族的悠久历史与灿烂文化。建立民族自治地方，必须参照当地各民族的历史传统和状况，以有利于民族团结和各民

族的发展，促进各民族的共同繁荣。

因此，各民族自治地方在建立过程中，必须根据当地的民族分布、民族关系和经济文化建设的发展等条件，并参照历史传统情况综合分析考虑，这是几十年实施民族区域自治经验的总结，需要认真对待。

(五)各民族共同协商。民族区域自治法规定：“民族自治地方的建立、区划界线的划分、名称的组成，由上级国家机关会同有关地方的国家机关和有关民族的代表充分协商拟定，按照法律的程序报请批准。”^②民族自治地方的建立、民族的组成、名称的确定、区域界线的划分等一系列重要问题，直接关系到当地有关民族人民的切身利益，必须同他们的代表充分协商、征求意见，再作出决定。这是对少数民族实行民族区域自治、自主地管理自己内部事务权利的尊重，也是社会主义民主和各民族平等团结原则的体现。

二、自治地方的行政区域划分及其行政地位

行政区域的划分由国家的本质决定，属于国家结构的范围。它是统治阶级为实现自己的统治，把国家领土划分成若干大小不同、层次不同的部分，建立相应的各级国家机关实行管理。行政区域的划分不是自然形成的，而是人为的，是国家根据多种因素决定的。民族自治地方的区域划分根据经济原则、民族原则、便于人民群众参加管理国家的原则并参照历史情况确定。在实行中既要特别注意民族原则(主要是民族成分的分布)，又不能完全依照民族成分的分布。从执行经验看，必须根据各种因素和条件，综合考虑作出决定。例如全国五个自治区建立时，既注意到民族成分的分布，又考虑到经济发展的需要和历史传统区划等多种因素。内蒙古自治区是在长期历史发展中自然形成的。新疆维吾尔

自治区、宁夏回族自治区、广西壮族自治区区划的确定，都充分考虑到经济的发展和有利于民族团结。西藏虽然从民族分布来说，同四川、青海、甘肃、云南几个省的藏族聚居区可以并在一起，但没有建立一个大的西藏自治区，而是分别建立了西藏自治区和九个自治州，这是因为从很早以来这几个省就单独设治，在政治、经济、文化方面同本省的汉族地区联系更为密切，几个省内的地区之间的依存关系已经不可分割，如果勉强建立统一的民族自治地方，将会影响到藏族地区的发展。从西藏来说，国家需要采取更加特殊的政策和措施，发展西藏的政治、经济、文化事业。所谓建立“大西藏自治区”的意见，是不符合中国实际情况的，也容易被分裂祖国的敌对分子所利用。

宪法规定，中国行政区划的地位分省、县、乡三级。而民族自治地方分为自治区、自治州、自治县和自治县以下的乡、镇(或民族乡)共四级。自治区同省、直辖市相同。自治州的地位，因为一般行政区域没有这一级(地区设行政公署系省的派出机构，不是一级政权)，则由民族区域自治法根据宪法的原则明确规定，自治州行使设区县的市的职权。自治县与县相同。民族自治地方的行政地位服从于行政区域划分。它是根据实行自治民族的历史和现状及其地位、作用、人口多少、区域大小等情况全面考虑决定的。

各民族自治地方的区域界线要保持相对的稳定，每个民族自治地方都有一定的管辖区域，同其它地区有明确的界线，并受到国家法律保护。鉴于已往在某些地方曾经发生过任意改变民族自治地方界线，出现矛盾和问题，以致造成很大损失的情况，民族区域自治法规定“民族自治地方的区域界线一经确定，不得轻易变动”^⑥，否则被认为是对自治地方利益的侵犯。在特殊的情况下需要变动时，也应当按照法定程序办理，即“由上级国家机关的

有关部门和民族自治地方的自治机关充分协商拟定，报国务院批准”。^④宪法规定了国务院有“批准省、自治区、直辖市的区域划分、批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分”^⑤的职权。保持区域界线的稳定性，便于民族自治地方计划安排各项建设，对自治地方的发展具有重要意义。

三、民族自治地方名称的确定

民族自治地方是中国行政区域的一部分，但是它同一般的行政区域又有所不同。民族自治地方名称的确定具有重要意义，它对民族关系产生深刻影响。民族自治地方名称的组成，不仅要反映地理特征、行政地位，而且还要反映由哪一个或几个民族实行自治这个基本事实。民族区域自治法规定：“民族自治地方的名称，除特殊情况外，按照地方名称、民族名称、行政地位的顺序组成。”^⑥如新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、云南省西双版纳傣族自治州、青海省黄南藏族自治州、吉林省前郭尔罗斯蒙古族自治县等都是反映了地理特征、行政地位和实行自治的民族三个方面，但其情况又不尽相同。新疆、广西都是历史上中央设治的名称，而西双版纳的含义则是傣族历史上设治的12个行政单位的意思，黄南在青海省取其地理位置在黄河之南而得名，前郭尔罗斯是历史上蒙古族的部落名称今作为地方名称使用的。个别的特殊情况如内蒙古自治区和西藏自治区。内蒙古和西藏都作为中国的一个行政区域已经为人们所熟知并接受，而且这个名称也包括了民族名称，不需要再冠以民族名称了。也有的民族自治地方只用了民族名称，如内蒙古自治区的鄂伦春自治旗、鄂温克族自治旗，甘肃省的东乡族自治县的名称组成中没有地名。这是因为这三个民族自治地方都是每个实行自治的民族在全国只建立了一个民族自治地方，不存在区别的问题。同时内蒙古自治区的三

个县级民族自治地方都沿用了传统的“旗”作为称谓。内蒙古自治区蒙古族聚居区相当于地区的行政机构称为盟，相当于县的地方称为“旗”，这也是一种民族形式的称谓方法。西藏自治区的县，在使用藏语文时称为“宗”，这于藏族人民更较县喜闻乐见。还有极为特殊的情况是广西壮族自治区隆林、防城、龙胜三个各族自治县。由于这几个自治县实行自治的民族包括了几个，不便一一标明民族名称，而使用了“各族”这一概括的方法。龙胜、隆林各族自治县分别建立于1951年和1953年，建立时实行自治的民族都包括壮族在内，后来广西壮族自治区建立，壮族已成为自治区范围内实行自治的民族，就不应该继续成为自治区管辖下的自治县内实行自治的民族了。根据有利于民族团结的原则和尊重少数民族的意愿，各族自治县的名称一直没有改变，至今仍在继续使用。防城各族自治县原称东兴各族自治县，属广东省，建立于1958年，1965年划归广西壮族自治区。

四、民族自治地方的政治中心的选择

民族自治地方的政治中心，即民族自治地方自治机关的驻地（自治区、自治州均称首府）的选择也是一个重要问题。它对民族自治地方政治、经济、文化的发展有着重要影响。确定政治中心大体上有以下几点：

第一，地理位置应当是处于民族自治地方的中心，而且交通方便，具有进一步发展的条件。

第二，有利于各民族参加国家事务的管理和监督。

第三，有利于促进经济、文化的交流和发展。

第四，照顾到当地民族，特别是实行自治民族的历史传统和思想感情，最好是实行自治民族的聚居地区。这是选择政治中心应当综合考虑的因素。怎样具体确定，还要同各民族人民协商并

取得大多数人的同意。从实际结果看，各族自治地方的政治中心也不一定是区域地理位置上的中心地带。如新疆、西藏、广西、宁夏的首府，都不是处于自治地方的中心，但因为历史上在那里设治的时间较久，已经形成了政治、经济、文化的中心。不少自治州、自治县也都有这种情况。在一些边远地区的自治州、自治县，除沿袭历史设治的情况外，从建立民族自治地方开始才选定政治中心，往往是在自治地方的中心地带选择。这样在个别地方也出现了一些问题，有的自治州首府和自治县自治机关所在地并不是实行自治民族的聚居区；有的由于自然条件不好或地方狭小没有发展余地。为了解决这些矛盾，不得不迁徙到条件较好的地点。

第三节 民族自治地方的自治机关

一、自治机关的组织

各自治地方设立自治机关，是实行民族区域自治，保障少数民族平等权利和自治权利的基础和前提。宪法规定：“民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。”^①它是地方国家机关的重要组成部分，在整个国家机关中占有很重要的位置。党和国家的政策、法律、法令、决议、决定、命令，要通过各自治地方的自治机关贯彻实施。各自治地方的自治机关是国家领导机构联系广大基层人民群众的纽带和桥梁。其组织机构的健全和工作的开展，直接关系到党和国家的信誉及各民族人民的切身利益，直接影响到民族区域自治制度的实现和发展。只有不断地从制度上对各自治地方的自治机关加以健全与完善，才能使它充分行使法定的权限，发挥它的重要作用。

(一)权力机关。民族自治地方的权力机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会。自治区、自治州的人民代表大会代表由下一级人民代表大会选出，自治县人民代表大会代表由选民直接选出。自治区人民代表大会代表的名额由自治区人民代表大会常务委员会决定并报全国人民代表大会常务委员会备案。自治州、自治县的人民代表大会代表名额，由自治区、省人民代表大会常务委员会决定并报全国人民代表大会常务委员会备案。

自治区、自治州、自治县的人民代表大会设立常务委员会。自治区、自治州的人民代表大会常务委员会由本级人民代表大会在代表中选举主任、副主任若干人、秘书长、委员若干人组成；由常务委员会主任、副主任和秘书长组成主任会议。自治县的人民代表大会常务委员会由本级人民代表大会在代表中选举主任、副主任若干人和委员若干人组成；由常务委员会主任、副主任组成主任会议。主任会议处理常务委员会的重要日常工作。常务委员会的名额：自治区 35—65 人；自治州 13—35 人；自治县 11—19 人。常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。

各民族自治地方的人民代表大会会议，每年至少举行一次，由本级人民代表大会常务委员会召集。

自治区、自治州人民代表大会每届任期五年，自治县人民代表大会每届任期三年。

(二)行政机关。民族自治地方的国家行政机关是自治区、自治州、自治县的人民政府。各级人民政府是本级国家权力机关的执行机关。

民族自治地方的人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。民族自治地方人民政府对上一级国家行政

机关负责并报告工作。民族自治地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。

自治区人民政府由主席、副主席、秘书长、各厅局长、委员会主任组成，设主席一人，副主席若干人；自治州人民政府由州长、副州长、秘书长、各局长等组成，设州长一人，副州长若干人；自治县人民政府由县长、副县长、各局、科长等组成，设县长一人、副县长若干人。各民族自治地方人民政府分别实行自治区主席、自治州州长、自治县县长负责制。人民政府每届任期与本级人民代表大会相同。

二、自治机关的民族组成

各民族自治地方自治机关的民族组成，要体现少数民族实行区域自治和民族平等团结的原则。民族自治地方人民代表大会的少数民族代表名额，考虑到少数民族人口虽少，但民族成分多、分布地区广等特点，《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》对少数民族每一代表所代表的人口数，针对不同情况，分别作出了规定。在聚居区内同一少数民族的总人口数占境内总人口数 30 % 以上的，每一代表所代表的人口数应相当于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数；在聚居区内同一少数民族的总人口数占境内总人口数 15 % 以上，不足 30 % 的，每一代表所代表的人口数，可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数，但该少数民族的代表名额不得超过代表总名额的 30 %；在聚居区内同一少数民族的总人口数不及境内总人口数 15 % 的，每一代表所代表的人口数可以比当地人民代表大会每一代表所代表的人口数少 1/2；实行区域自治的民族人口特少的自治县，经省、自治区的人民代表大会常务委员会决定，可以少于 1/2。人口特少的其他民族，至少应有代表一人。散居的少数民族应选当

地人民代表大会的代表，每一代表所代表的人口数可以少于当地人民代表所代表的人口数。有少数民族聚居在境内的市、市辖区、县、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表的产生，按照当地的民族关系和居住状况，各少数民族选民可以单独选举或者联合选举。选举法的这些对少数民族每一代表的人口数少于汉族每一代表所代表的人口数的规定和少数民族可以单独选举的规定，正是宪法中民族平等政策的体现。近几年来，全国实行民族区域自治的地区，选出的少数民族代表名额都高于本民族在其境内所占总人口的比例。

宪法规定民族自治地方各级人民代表大会常务委员会中，应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。

宪法规定自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。民族区域自治法规定自治区、自治州、自治县的人民政府的其他组成人员，要尽量配备各实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。

民族区域自治法规定民族自治地方的自治机关所属工作部门的干部中，要尽量配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。

各民族自治地方的民族构成很复杂，在多数民族自治地方内，实行区域自治的民族人口数量虽然发展较快，但由于多种原因，其人口比例不同程度有所下降。各民族自治地方自治机关的领导人员和干部的民族构成保持一定的稳定性是十分必要的。实行民族区域自治的民族人口占本地区总人口 $1/2$ 或超过 $1/2$ 的，其干部构成应当与本民族人口比例大体相当；实行民族区域自治的民族人口不到本地区总人口 $1/2$ 或者更少的，其干部构成一般宜高于本民族人口比例。民族自治地方的其他少数民族干部构成，也应同本民族人口比例大体相当或者略高于人口比例。在自治机关中尽

量配备实行自治的民族和其他少数民族人员，是保障民族区域自治制度的重要措施，应当认真地、有计划有步骤地实现，经常给予注意。为此要根据革命化、年轻化、知识化、专业化的原则大力培养选拔少数民族干部。正确地处理民族自治地方自治机关的民族构成，是民族自治机关更好地履行自己职责的组织保证。

三、自治机关的职能

民族自治地方自治机关在组织原则上同一般地方国家机关一样，实行民主集中制。依照宪法、组织法和民族区域自治法的规定，具有同级一般地方国家机关共同的职能外，还有行使自治权利的职能，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律和政策。

(一)权力机关的职能。自治区、自治州、自治县的人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律的遵守和执行；依照法律规定的权限，通过和发布决议，审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共建设事业计划，审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算及其执行情况的报告；有权改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会不适当的决定。

民族自治地方的人民代表大会，依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报自治区或省的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

自治区、自治州、自治县的人民代表大会选举并有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员，自治区、自治州、自治县人民代表大会分别决定并且有权罢免本级人民政府的主席和副主席、州长和副州长、县长和副县长。自治区人民代表大会选举并有权罢免本级人民法院和中级人民法院院长、本级人民检察院

检察长和检察分院检察长，选出或者罢免人民检察院检察长须经上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。自治州、自治县人民代表大会选举并有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长，选出或者罢免人民检察院检察长，须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。

民族自治地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作；撤销本级人民政府的不适当的决定和命令；撤销下一级人民代表大会的不适当的决议；依照法律规定的权限决定自治机关工作人员的任免；在本级人民代表大会闭会期间，撤换和补选上一级人民代表大会的个别代表。

(二) 行政机关的职能。民族自治地方的人民政府实行自治区主席、自治州州长、自治县县长负责制，分别主持本级人民政府的工作。

民族自治地方各级人民政府依照法律规定的权限，执行国民经济和社会发展计划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和城乡建设、财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令、任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。自治区人民政府决定乡、民族乡、镇的建置和区域划分。

民族自治地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作，有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定。

民族自治地方各级人民政府设立审计机关。审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。

四、人民法院和人民检察院

依照宪法规定，民族自治地方的人民法院和人民检察院不是自治机关，但都由民族自治地方的人民代表大会产生并受它监督。

各民族自治地方的人民法院是审判机关，依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；各级民族自治地方的人民检察院是法律监督机关，依照法律规定独立行使检察权；同样不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

民族自治地方的人民法院和人民检察院对本级人民代表大会及其常务委员会负责。民族自治地方的人民检察院并对上级人民检察院负责。

民族自治地方人民法院的审判工作，受最高人民法院和上级人民法院监督。民族自治地方的人民检察院的工作，受最高人民检察院和上级人民检察院领导。

民族自治地方的人民法院和人民检察院的领导成员中，应当有实行区域自治的民族的人员。

民族自治地方的人民法院和人民检察院应当用当地通用的语言检察和审理案件，保障各民族公民都有使用本民族语言文字进行诉讼的权利。对于不通晓当地通用语言文字的诉讼参与人，应当为他们翻译。法律文书应当根据实际需要，使用当地通用的一种或者几种文字。

第四节 自治机关的自治权利

一、自治权利的内容

民族自治地方自治机关的自治权利由宪法和民族区域自治法

规定。自治权利的主要内容如下。

(一) 在政治方面。

1. 民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。1954年全国人民代表大会制定的我国第一部社会主义宪法规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关可以依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准。”^⑧将1952年制定的《民族区域自治实施纲要》规定的各民族自治地方有权制定“单行法规”改为“自治条例和单行条例”。依照宪法的规定，很多民族自治地方都结合本地区的特点和需要，陆续起草了自治条例或者制定了一些单行条例。1982年全国人民代表大会通过的宪法中，对各民族自治地方制定自治条例和单行条例仍为自治权利的一项重要内容，但在批准手续上作了改变。“自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案”^⑨。由于省和自治区对所辖自治州、自治县的情况和民族特点比较了解，这样规定，既便于根据实际情况审批，也简化了手续，有利于自治州、自治县的自治条例和单行条例的制定工作。

2. 各民族都有使用和发展自己语言文字的自由。语言文字平

等是民族平等的一个重要内容，是少数民族享有的一项重要民主权利。宪法和民族区域自治法都明确规定，民族自治地方的自治机关，保障地方各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由。自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或几种语言文字。同时使用几种通用的语言文字执行职务的，可以以实行区域自治的民族语言文字为主。各民族语言文字平等，各民族都有使用、改革和发展自己的语言文字的自由，是自治机关民族化的一项重要内容，是少数民族人民的一项政治性的自治权利。

3. 大量培养和任用少数民族的各级干部、各种专业人才和技术人员，是实行民族区域自治的关键。各民族自治地方培养和任用民族干部，就是让少数民族人员通过自己的干部，在党和国家的领导下，当家作主管理自己内部事务，用自己的脚走社会主义道路。在新的历史时期，当前少数民族干部无论从数量来说，或者是按干部“四化”标准衡量来说，都还不适应实行民族区域自治制度和民族自治地方现代化建设的要求。因此，大力培养和提高他们的政治、文化和业务素质，是实行民族区域自治的根本问题。民族区域自治法规定：“民族自治地方的自治机关根据社会主义建设的需要，采取各种措施从当地民族中大量培养各级干部、各种科学技术、经营管理专业人才和技术工人，充分发挥他们的作用，并且注意在少数民族妇女中培养各级干部和各种专业技术人才。”^⑩ 鉴于少数民族干部、工人数量少和在城镇的人口少的情况，还规定：“民族自治地方的企业、事业单位在招收人员的时候，要优先招收少数民族人员，并且可以从农村和牧区少数民族人口中招收。”^⑪ “上级国家机关隶属的在民族自治地方的企业、事业单位，在招收人员的时候，应当优先招收当地少数民族人员”^⑫；“上级国家机关帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干

部”^⑬。民族区域自治法又规定：“自治机关可以采取特殊措施，优待、鼓励各种专业人员参加自治地方各项建设工作。”^⑭不少民族自治地方已经制定了优待、鼓励办法，公开从全国各地招贤，应招的干部大都成了各项事业的骨干力量，对自治地方现代化建设的发展，起了一定作用。

4. 根据宪法和民族区域自治法的规定：“民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地方维护社会治安的公安部队。”^⑮这种部队也是我国统一的武装力量的组成部分，对于维持本地方的治安，保卫边疆具有重要意义。

(二) 在经济建设方面。

1. 民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候应当照顾民族自治地方的利益。

2. 民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，根据本地方的特点和需要，制定经济建设方针、政策和计划。

3. 民族自治地方的自治机关在坚持社会主义原则的前提下，根据法律规定和本地方经济发展的特点，合理调整生产关系，改革经济管理体制。根据法律规定，确定本地方内草场和森林的所有权和使用权。

4. 民族自治地方的自治机关依照法律规定，管理和保护本地方的自然资源；保护、建设草场和森林，组织和鼓励植树种草，禁止任何组织或者个人利用任何手段破坏草原和森林。根据法律规定和国家的统一规划，对可以由本地方开发的自然资源，优先合理开发利用。

5. 民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，根据本地方的财力、物力和其它具体条件，自主地安排基本建设项目。

6. 民族自治地方的自治机关自主地管理隶属于本地方的企业、事业；自主地安排利用完成国家计划收购、上调任务以外的工农业产品和其它土特产品。

7. 民族自治地方依照国家规定，可以开辟对外经济贸易活动。经国务院批准，可以开辟对外贸易口岸。与外国接壤的民族自治地方经国务院批准，开展边境贸易。自治机关在对外经济贸易活动中，在外汇留成等方面享受国家的优待。

这些规定，对于保证民族自治地方根据本地方的特点和条件，因地制宜地搞活经济、改革管理体制、加速经济的发展具有重要的意义。

(三) 在财政税收方面。

1. 民族自治地方的财政是一级地方财政，是国家财政的一部分。自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。民族自治地方的财政收入和财政支出的项目，由国务院按照优待民族自治地方的原则规定。民族自治地方依照国家财政体制的规定，财政收入多于财政支出的，定额上缴上级财政，上缴数额可以一定几年不变；收入不敷支出的，由上级财政机关补助。民族自治地方的财政预算支出，按照国家规定，设机动资金，预备费在预算中所占比例高于一般地区。自治机关在执行财政预算过程中，自行安排使用收入和支出的节余资金。

2. 民族自治地方的自治机关对本地方的各项开支标准、定员、定额，根据国家规定的原则，结合地方的实际情况，可以制定补充规定和具体办法。自治区制定的补充规定和具体办法，报国务院备案；自治州、自治县制定的补充规定和具体办法，须报省或者自治区人民政府批准。

3. 民族自治地方的自治机关在执行国家税法的时候，除应由国家统一审批的减免税收项目以外，对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的，可以实行减税或者免税。自治州、自治县决定减税或者免税，须报省或者自治区人民政府批准。

自治机关管理本地方财政和税收，是自治权利十分重要的内容，非常有利于民族自治地方各项社会主义建设事业。

(四) 在文化教育建设方面。

民族区域自治法对民族自治地方自治机关在教育方面自治权作了较多规定。主要包括：

1. 自治机关根据国家的教育方针，依照法律规定，确定本地方的教育规划和各级各类学校的设置、学制、办学形式、教学内容、教学用语和招生办法。

2. 自主地发展民族教育，扫除文盲、举办各类学校，包括民族中等专业学校、民族职业学校和民族学院，培养各少数民族专业人才；可以为少数民族牧区和经济困难、居住分散的少数民族山区，设立以寄宿和助学金为主的公办民族中学和民族小学。以少数民族学生为主的学校，有条件的应当采用少数民族文字课本，用少数民族语言讲课，同时在小学高年级或者中学设汉文课程，推广全国通用的普通话。这对于文化交流和提高少数民族科学水平是非常必要的。

3. 自治机关自主地发展具有民族形式和民族特点的文学、艺术、新闻、出版、广播、电影、电视等民族文化事业，有权收集、整理、翻译和出版民族书籍，保护民族的名胜古迹、珍贵文物和其它重要历史文化遗产。

4. 自主地决定本地方的科学技术发展规划，普及科学技术知识。

5. 自主地决定本地方的医疗卫生事业发展规划和发展现代医药、民族传统医药。

6. 自主地发展体育事业，开展民族传统体育活动，增强各族人民的体质。

7. 自治机关有权开展和其它地方的教育、科学技术、文化艺术、卫生、体育等方面的交流和协作，依照国家规定可以和国外进行教育、科学技术、文化艺术、卫生、体育等方面的交流。

8. 有权根据法律的规定，结合本地区的实际情况，制定实行计划生育的办法。

民族自治地方自治机关的自治权利包括了政治、经济、文化、社会生活各个方面，这是少数民族人民享有的一种社会主义民主权利，是少数民族人民当家作主的体现。随着我国社会主义事业的发展，我国人民的民主权利不断扩大，各民族自治地方自治机关的自治权利也在不断充实和完善，并且从法律上给予切实的保障。

二、自治权利的行使

民族自治地方的各级人民代表大会是自治机关的权力机关。根据宪法和民族区域自治法的规定，有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。这是民族自治地方各级人民代表大会的主要职责。

在社会主义国家里，必须把体现劳动人民共同利益的社会主义民主制度化法律化，来保证劳动人民的权利和意志的实现。建设高度的社会主义民主，必须同健全社会主义法制密切结合起来。作为社会主义民主的重要组成部分的少数民族人民的平等权利和自治权利，是民族立法的内容和基础；民族工作的法制建设，又是少数民族人民平等地位和自治权利的体现。因此民族自

治地方的各级人民代表大会要运用自己的权力，加强民族立法工作，根据本地区的实际情况和特点，制定各项条例，从法律上保证平等权利和自治权利的实现。同时还要监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作。

民族自治地方的各级人民政府是本级权力机关的执行机关，负责宪法、法律、政策、法令和同级权力机关制定的条例、决定的实施。因此在采取灵活措施组织和领导本地区各民族人民发展民族自治地方各项事业，实现平等权利和自治权利方面起着重要的作用。

三、实施自治权利的意义

(一)实施自治权利在于解决少数民族的特殊问题，发挥少数民族人民的积极作用。我国的民族问题是党领导各族人民革命和建设问题的一个重要组成部分。我国的少数民族在历史上长期受大汉族主义的封建统治，多数生活在边远地区，社会发展处在落后状态。在党的领导下，经过几十年的革命斗争，各族人民得到了解放，废除了压迫剥削制度。为了尽快消除历史上遗留下来的这种“事实上的不平等”，新中国成立后，党和国家对我国少数民族采取了特殊政策，确定了民族区域自治作为解决民族问题的一项基本政策和一项重要政治制度，使少数民族人民充分享受平等权利和自治权利，不断发展各民族之间的平等、团结、互助的社会主义民族关系，以利于安定、团结、共同繁荣，加速全国社会主义建设的发展。胡耀邦在党的第十二次全国代表大会上的报告中指出：“民族团结、民族平等和各民族的共同繁荣，对于我们这个多民族的国家来说，是一个关系到国家命运的重大问题。”“我们一定要提高全党对民族问题的认识，教育全党努力完成党在民族工作中的任务”^⑧。因此，只有给予少数民族更多的社会主义民

主，建立区域自治，真正实现当家作主、充分享有自主权，使他们平等地参加到管理国家大事的政治生活中来，才能调动他们的积极性，最大限度地发挥他们的主人翁精神。

(二)自治权利的实现，有利于巩固边防、维护祖国的统一。中国同 13 个国家接壤，有 21 000 多公里的陆地边防线，绝大部分在少数民族地区。由于历代统治阶级实行大汉族主义的统治（少数民族统治者建立中央王朝后多数实行了大民族主义统治），边疆的动乱常常影响到中央王朝的安定。近百年来，帝国主义、殖民主义也经常在我国边疆地区，挑拨民族关系，进行分裂我国统一的阴谋活动。新中国的成立，标志着我国开始实现了真正的统一。建国 30 多年来，外国势力虽然也多次在我国边疆地区制造事件，挑拨民族关系，妄图分裂我国各民族大家庭，但是我国各少数民族广大群众，人心内向，坚决在中国共产党领导下，走共同富裕的社会主义道路。“左”的错误，特别是“文化大革命”动乱造成的破坏，大大影响了少数民族地区各项事业的发展。党的十一届三中全会以来，党和国家不断重申了民族政策，还分别确定了许多有利于少数民族地区经济和文化发展、有利于实现各少数民族的自治权利、有利于加强各民族团结的政策和措施。民族区域自治法的制定，从法律上保证了民族自治地方的自治机关的自治权利。现在各民族自治地方的自治权利正在随着我国社会主义民主的发展而不断充实。随着自治权利的不断完善，各少数民族人民建设社会主义的热情不断高涨，更加积极地投入四个现代化建设中来，它对保持边疆的团结安定，巩固边防，维护国家统一，发挥着重大作用。

(三)民族自治地方各项事业的发展，对全国社会主义现代化建设不断作出贡献。我国的每一个民族，对祖国的历史发展都作出了自己的贡献。各民族发展的不平衡，是历史上反动统治造成

的，是历史遗留下来的问题。少数民族地区同汉族地区相比，各有长短。少数民族地区虽地大物博、资源丰富，但人口较少，约占全国面积 63% 的自治地方，包括当地汉族居民在内，人口只有全国人口总数的 12% 左右。经济文化比较落后，缺乏人力、物力、财力和技术力量。汉族地区虽经济、文化的发展水平稍高一些、人口众多，但土地较少。汉族地区包括当地散居的少数民族居民在内，人口约占全国总人口的 88%，而面积却不到全国总面积的 40%。因此，只有在国家的统一计划和领导下，把两方面结合起来，取长补短，共同发展。这种相互合作的过程，不能认为只是单方面的帮助，而是互相支援、相互的帮助。只有这样，才有可能把我国建设成为现代化的社会主义强国。

近几年来，各自治地方虽有很大发展，但大部分民族地区，在经济上每年仍得到国家的补助，大多用原料和部分农牧业产品支援国家建设。现在国家不断放宽政策，采取各种措施加速各自治地方的发展。不久的将来，各自治地方逐步会从物力、财力等方面支援国家建设，在祖国四个现代化过程中，发挥更大的作用。

同时各民族在上层建筑领域内，用自己优秀的遗产，不断丰富祖国各民族大家庭的灿烂文化，对祖国的历史发展继续作出了自己的重要贡献。

第五节 自治地方内的民族关系

各自治地方民族构成复杂，几乎所有自治地方都有两个以上的民族居住，这就产生了自治地方必须处理好各民族间的关系问题。自治地方内各民族的关系，对于民族区域自治制度关系极大，甚至影响到国家的安定团结，必须高度重视。民

族自治地方内的民族关系包括实行自治的民族同本地方内的汉族和其他少数民族的关系，汉族同少数民族的关系，各少数民族之间的关系。一般说实行自治的民族同汉族的关系处于主要地位。因各族自治地方民族构成不同，在一些族自治地方内也可能是少数民族之间的关系是主要方面。

民族区域自治法对所涉及族自治地方内民族关系都作了比较明确详尽的规定，并专设一章包括六条，规定了族自治地方内的民族关系。主要有以下几个方面：

第一，保障各民族的平等权利。自治机关保障本地方内各民族都享有平等权利。自治机关教育和鼓励各民族干部互相尊重和学习语言文字，汉族干部要学习当地少数民族的语言文字，少数民族干部在学习、使用本民族语言文字的同时，也要学习全国通用的汉语普通话和汉文；在处理涉及本地方各民族的特殊问题的时候，必须与他们的代表充分协商，尊重他们的意见。自治机关提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，对本地方内各民族公民进行爱国主义、共产主义和民族政策教育，团结各民族干部和群众，照顾本地方散居民族的特点和需要，充分调动各民族人民的积极性，共同建设族自治地方。

第二，保障本族自治地方内少数民族的自治权利。自治区、自治州的自治机关帮助聚居在本地方的具备建立族自治地方的其他少数民族，建立相应的自治地方，保障他们的自治权利。尽量配备其他少数民族干部和大力培养他们的各种科学技术、经营管理等专业人才和技术工人，充分发挥他们的作用。对于族自治地方内其他少数民族合乎建立民族乡条件的，帮助他们建立民族乡，以保障他们的民主权利。

第三，保障汉族和其他少数民族的民主权利。自治机关保障本地方内各民族公民都享有宪法规定的公民权利，并且教育他们

履行公民应尽的义务，教育各民族干部和群众互相信任、互相学习、互相帮助、互相尊重风俗习惯和宗教信仰，发展社会主义民族关系，共同维护国家的统一和各民族的团结。

第四，帮助各民族发展经济文化事业，实现共同繁荣。自治机关帮助本地方各民族发展经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业，充分发挥各自的优势，促进各民族的共同繁荣。

以上四个方面反映了国家对正确处理自治地方内民族关系的高度重视，以法律的形式确认民族平等原则是处理各民族的基本原则，从法律上保障各民族一律平等的实施，正确处理各民族之间的关系。用帮助少数民族发展经济文化的方法达到各民族共同繁荣，发展新型的社会主义民族关系。这不仅体现了民族区域自治制度、贯彻民族平等原则的彻底性，还表明了民族区域自治制度体现了社会主义民主，使民族区域自治制度有了更为广泛更为坚实的政治基础，对于进一步巩固和完善民族区域自治制度具有十分重要的意义。

第六节 上级国家机关与自治机关

一、自治机关同上级国家机关的关系

在我国处理中央与地方、上级国家机关与下级国家机关之间的关系的基本原则是民主集中制。它包括两个方面的内容。

一方面是民主基础上的集中统一。各族自治地方的自治机关对上级国家机关负责并接受领导和监督。民族自治地方各级权力机关人民代表大会，依照宪法和法律的规定，制定的自治条例或者单行条例以及其它决定，都需报有关上级国家权力机关批准。民族自治地方各级行政机关人民政府，除向本级人民代表大会负责并报告工作外，还对上一级国家行政机关负责并报告工

作，受上级国家行政机构的领导、监督和帮助。

另一方面是集中统一下的广泛民主。我国各民族地方在中央统一领导下有相对的特殊性和独立性。在普选基础上建立的地方各级人民代表大会是本行政区域内的人民行使权力的机关。地方各级人民代表大会和人民政府，根据宪法和法律的规定，在本行政区域内行使决定和管理政治、经济、文化各项事业的权力。各地方作为国家整体的一部分，都有充分的自主权。民主集中制不但保证了中央的集中统一领导，而且也保证了地方积极性的充分发挥。同样，根据民主集中制的原则，各民族自治地方都必须服从中央和上级国家机关的领导。而各自治区、自治州、自治县的自治机关，比一般地方国家机关享受更大的权力。对上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合各民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准变通执行或者停止执行；而上级国家机关有关民族自治地方的决议、决定、命令和指示，应当适合民族自治地方的实际情况，切实保障各项事业的顺利发展。

二、上级国家机关的领导和帮助

上级国家机关加强领导，切实保障民族自治地方的自治机关行使自治权，努力帮助民族自治地方加速经济和文化的发展，是贯彻执行党和国家的民族区域自治政策的一个非常重要的环节。我国宪法和法律规定，上级国家机关要从财政、物资和技术等方面，帮助各民族自治地方加速发展经济建设和文化建设事业。

(一) 上级国家机关要从民族自治地方的实际出发，采取放宽政策和特殊措施，从政策上扶持民族自治地方根据自己的特点和需要，因地制宜地进行社会主义现代化建设，彻底纠正和防止一般化、一刀切的领导方法。为此，上级国家机关要对民族自治地

方加强调查研究，做到情况明了，心中有数。使自己的决议、决定、命令和指示，尽可能做到适合民族自治地方的实际情况，如有不适合实际情况的，应当允许自治机关报请批准变通执行或者停止执行；上级国家机关在制定国民经济和社会发展计划时，应当照顾民族自治地方的特点和需要，应当对各民族的干部和群众加强民族政策教育，经常检查民族政策和有关法律的遵守和执行情况。

(二)上级国家机关要从财政、物资和技术等方面帮助民族自治地方，以增强其自力更生、加速发展经济文化建设事业的能力。国家设立的各项专用资金和临时性的民族补助专款，任何部门不得扣减截留、挪用，不得用以顶替民族自治地方的正常的预算收入，要合理地核定或者调整民族自治地方的财政收入和支出的基数。根据国家的民族贸易政策对民族自治地方的商业、供销和医药企业，给予照顾；在分配生产资料和生活资料的时候，也应照顾民族自治地方的需要；在制定民族自治地方工农业产品和其它土特产品的收购、上调计划的时候，应当照顾民族自治地方和生产者的利益、确定合理的上调基数或者购留比例；在投资、贷款、税收以及生产、供应、运输、销售等方面，扶持民族自治地方合理利用本地资源发展地方工业，发展交通、能源，发展和改进少数民族特需商品和传统手工业品的生产。

长期以来，国家在财政经济上采取了多种措施，对自治地方和少数民族聚居地方给予了特殊照顾。国家对入不敷出的自治地方和少数民族聚居的省实行了财政补贴政策。从1958年以来，国家对民族自治地方的预算管理，实行“核定收支、总额计算、多余上交、不足补助、一年一定”的办法，即自治地方按照规定划定的各项收入和支出计算，凡收大于支的，超收部分由上级财政和地方财政实行分成；凡支大于收的，超支部分由上级财政按

款补助；上年结余资金归地方自行支配。从1980年开始，在保留原来对民族地区财政所作的某些特殊规定的基础上，中央的补助数额由一年一定，改为一定五年不变，实行包干的办法，五年内收入增长的部分全部留给地方。为了照顾民族自治地方发展经济建设和文化教育事业的需要，对民族自治区和按照自治区待遇的省，中央的补助数额每年递增10%。

国家对少数民族地区还拨给了专用资金和补助专款。近几年来，边境地区基本建设专款和边境建设事业补助费的70%以上都用在少数民族地区，支援民族自治地方、革命老根据地、边远地区和发展比较慢的地区的发展资金总数的2/3也用到了少数民族地区。

国家对少数民族地区的财政照顾还有，国家每年按照民族自治地方上年度的经济建设事业费、社会文教事业费、行政管理费及其它事业费的支出决算数，另加5%的民族机动金。对民族自治地方财政预算安排的预备费高于一般地区，规定自治区的预备费占当年支出总额的5%、自治州占4%、自治县占3%，分别比一般省、地、县高2%。

国家对民族贸易也给予特殊照顾。对边远山区和边远牧区的民族贸易企业，在资金、利润留成，价格补贴方面实行照顾，规定零售企业自有流动资金可占80%；批发企业自有流动资金可占50%；其余流动资金由银行按低息贷款照顾。民族贸易企业的利润留成比例定为50%，而一般地区纯商业只有27%。对民族地区需要的主要工业品实行最高限价(保护价)，差额补贴列入省、自治区财政预算，由国家补贴。

依照宪法、民族区域自治法有关法律法规的规定，国家对各民族自治地方的这些特殊照顾，大大充实了各民族自治地方自治机关的自治权利，加速了少数民族地区各项事业的发展，体现了

民族区域自治制度的巨大优越性。

(三)民族地区的建设是整个国家现代化建设的重要组成部分。国家现代化离不开少数民族的支持，少数民族地区的现代化离不开国家的帮助。民族自治地方要欢迎和积极支持上级国家机关到本地方开发利用资源。但上级国家机关在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活。上级国家机关应当组织和支 持经济发达地区与民族自治地方开展多方面多层次的横向经济联系与经济、技术协作，发展商品经济，帮助和促进民族自治地方提高经营管理水平和生产技术水平。上级国家机关隶属的在民族自治地方的企业事业单位，要尊重当地自治机关的自主权，接受当地自治机关的监督，在招收人员的时候，应当优先招收当地少数民族人员。上级国家机关非经民族自治地方自治机关的同意，不得改变民族自治地方所属企业的隶属关系。上级国家机关更要着眼于帮助民族自治地方在保证完成国家计划的前提下，自主地安排和发展立足于当地资源的地方工业，逐步改变单纯原料产地的经济结构，凡是能由民族自治地方办的企业应当交给民族自治地方去办，切实做到兼顾国家、地方和群众三者的利益。

(四)上级国家机关要帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人员和 技术工人。根据民族自治地方的需要，开通人才输送渠道，采取多种形式，调派适当数量的教师、医生、科学技术和经营管理人员，参加民族自治地方的工作。应当规定优待政策，对他们的生活待遇给予适当照顾，民族自治地方也要采取吸引政策，招贤纳士，使外地人踊跃到民族自治地方服务。从根本上说，上级国家机关要采取有效措施培养当地民族的各种人才，加速发展教育事业，提高当地各民族人民的科学文化

水平。国家举办民族学院，在高等学校办民族班、民族预科，专门招收少数民族学生，并且可以采取定向招生、定向分配的办法。高等学校和中等专业学校招收新生的时候，对少数民族考生适当放宽录取标准和条件，保证从自治地方录取一定数量的少数民族大中专学生。这项工作是对少数民族地区进行社会主义精神文明和物质文明建设的重要智力投资和人才开发，上级国家机关应当给予足够的重视。

各族自治地方的自治机关有取得国家和上级机关帮助的权利。这种帮助是多方面的，内容非常广泛。如何帮助民族自治地方的自治机关进一步民主化以及如何进行和搞好经济体制改革和对外(包括对国外和国内其它地区)开放等都需要认真研究解决。少数民族地区土地辽阔，自然资源丰富，不仅有大量的矿藏，而且全国的森林、草原、牧区大部分集中在少数民族地区。从这个意义上说，中央和自治地方在一定程度上是互相帮助的关系。国家帮助民族自治地方发展各项事业，而民族自治地方也支援了国家的建设，为促进民族团结和国家的社会主义现代化作出了贡献。

注：

- ① 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，人民出版社，1983年版，第35页。
- ② 《中华人民共和国第六届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》，人民出版社，1984年版，第85页。
- ③ 同上。
- ④ 同上。
- ⑤ 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，人民出版社，1983年版，第55页。
- ⑥ 《中华人民共和国第六届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》，人民出版社，1984年版，第85页。
- ⑦ 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，人民出版社，1983年版，第60页。
- ⑧ 《中外宪法选编》，人民出版社，1982年版，第46页。

- ⑨ 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，人民出版社，1983年版，第61页。
- ⑩ 《中华人民共和国第六届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》，人民出版社，1984年版，第87页。
- ⑪ 同上书，第87—88页。
- ⑫ 同上书，第95页。
- ⑬ 同上书，第96页。
- ⑭ 同上书，第87页。
- ⑮ 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，人民出版社，1983年版，第66页；《中华人民共和国第六届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》，人民出版社，1984年版，第88页。
- ⑯ 《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1982年版，第39页。

第七章

中国实行民族区域 自治的伟大成就

中华人民共和国的建立，使中国各民族永远摆脱了长期受帝国主义欺凌和宰割的命运，结束了旧中国四分五裂的局面，实现了祖国大陆的统一和团结。旧中国的民族压迫制度，已随着反动统治的灭亡而被埋葬。人民的新中国正以日新月异的崭新面貌向繁荣富强迈进。

建国以来的30多年间，在内蒙古自治区建立的基础上，全国各少数民族聚居地区实行了民族区域自治，基本上完成了建立民族自治地方的任务。尽管民族区域自治经过了曲折的道路，遭受“左”的错误干扰和林彪、江青反革命集团的严重破坏，仍然取得了光辉的成就。民族区域自治保障了中国各民族在平等团结的基础上实现自愿联合，巩固了祖国的统一和人民民主专政制度，在旧社会处于无权地位的各族人民成为新中国的主人，享有最广泛的民主权力；增强了中国各民族的伟大团结，促进了平等、团结、互助的社会主义民族关系的巩固和发展；保障了少数民族地区的民主改革和社会主义改造的实现，使处于不同社会形态的少数民族跨越了几个时代走上了社会主义康庄大道；少数民族地区发生了翻天覆地的变化，社会主义经济文化事业飞跃发展，给民族自治地方打下了初步繁荣昌盛的基础，为支援全国的经济建

设，国家的社会主义物质文明和精神文明建设作出了巨大的贡献。

第一节 进一步巩固祖国的统一 加强各民族的团结

中国人民大革命的胜利，荡涤了旧中国的污泥浊水，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，完成了祖国大陆的解放事业，把我国各民族从苦难的深渊中解救出来。随着革命事业的发展，在全国范围内建立了人民民主政权，在少数民族聚居区建立了民族区域自治制度，从而实现了我国大陆上有史以来空前的大统一大团结的局面，进一步增强了我国各民族的伟大团结。

一、民族区域自治的实现，使我国达到了空前的统一

中国自古以来就是一个统一的国家，从秦开始实行封建的中央集权制，1911年辛亥革命成功，建立了资产阶级共和国。但是，纵观中国长期的历史，我国在任何时期都没有能够实现政治上的完全统一。从中国少数民族地区的情况来看，在旧中国的少数民族地区保留着不同的政治制度。例如内蒙古地区有盟旗和省县并存，一方面设置由中央委派的官员治理省县，另一方面盟旗的世袭王公统治也存在。西藏地区存在着“政教合一”的僧侣贵族专政制度。大小凉山的彝族地区存在着以黑彝父系血缘为纽带的家支制度。四川、云南、广西、青海、甘肃和新疆等一些少数民族地区，还保存着不同范围的土司制度、山官制度、千百户制度、头人制度和伯克制度等。它们各自为政，互不隶属，在其固定的地域内，按传统的形式对广大的少数民族人民进行统治，这就使旧中国的民族地区基本处于不同程度的割据状态，中央政府的

权力在多数少数民族地区只及于县，而县以下的权力则操在土司手里，这些地区的少数民族也处于分裂状态。

只有在中华人民共和国建立后，特别是在少数民族聚居区实现了民族区域自治，广大的少数民族人民当家作主，建立了人民自己的政权，才从根本上改变了旧中国民族地区某种程度的割据状态，实现了国家的真正统一。在各民族地区完成了社会制度的民主改革和社会主义改造之后，各族自治地方遵循《中华人民共和国宪法》的总道路前进，在中央集中统一的领导下，执行统一的宪法和法律，遵从统一的政令，各族自治地方成为统一祖国不可分割的一部分。

人民民主政权、民族区域自治政权建立后，为巩固国家的统一，巩固人民政权，安定社会秩序，人民政府作了巨大努力，在民族地区开展剿匪、镇压反革命分子的运动。在中南、西南、华南、西北各省歼灭了国民党残部和土匪，甘青围剿了马良股匪，湘西剿灭了张广股匪，新疆活捉了乌斯满、买尼木汗匪首等，并在各地镇压了反革命分子，驱逐了帝国主义分子。中华人民共和国建立之初就粉碎了外国反动派分裂西藏的企图，实现了西藏的和平解放，维护了国家的统一事业，之后又同西藏反动派进行了维护祖国统一的斗争，平定了1959年西藏地方政府和上层反动集团在帝国主义和外国反动派的策动和支持下，背弃“十七条协议”，发动的全面武装叛乱，维护了祖国的统一。剿匪、反特、镇压反革命分子和平定反革命叛乱的胜利，不仅安定了民族地区的社会治安，而且铲除了某些少数民族中搞分裂活动的基础，进一步巩固了祖国的统一，加强了人民民主专政。

二、民族区域自治的实施，保证了祖国边疆的安定

我国幅员辽阔，有两万多公里的陆地边境线，吉林、黑龙江

内蒙古、新疆、西藏、云南、广西等省区，地处国防前哨，战略地位十分重要。30多年来，地处边境的各族人民，为保卫祖国的边防，保证社会主义建设的顺利进行，积极配合边防部队，为反对帝国主义侵略，反对霸权主义和扩张主义者对我国的侵扰和破坏，进行了英勇斗争。1950年当美帝国主义把战火燃烧到鸭绿江和图们江的时候，延边朝鲜族自治州的各族人民奋不顾身，保家卫国，抗击美帝国主义的侵略，朝鲜族青年有4 600余名参加了中国人民志愿军，赴朝作战，还有5 700余名参加了翻译、运输、救护等战勤工作。他们英勇顽强，不怕牺牲，同敌人进行了殊死的斗争，保卫了我们伟大祖国的安全。1962年10月，印度军队在中印边界东、西两段，同时向我发动大规模的武装入侵，我边防部队为捍卫祖国领土不受侵犯，被迫进行了自卫反击。西藏、新疆各族人民给边防部队运送弹药、物资、筑路修桥、作向导、押俘虏，保证了后方运输安全，有力地支援了部队作战，为粉碎印度扩张主义侵扰作出了贡献。当苏联在我国北部边境陈兵百万，对我进行军事威胁时，内蒙古、新疆等边境的各族人民，一边参加生产建设，一边组织民兵协助边防部队把关设防，巡逻放哨，同边防部队共同守护着祖国北大门，形成了一道坚不可摧的铜墙铁壁。如1969年6月苏联军队在新疆北部裕民县巴尔鲁克山西部地区袭扰、1977年7月苏军入侵塔什库尔干县塔合曼地区进行颠覆破坏活动时，我边防部队在各族民兵的支援和配合下，一举消灭了来犯之敌。边防军民以大无畏的斗争精神，保卫了祖国北部边防的安全。在1979年对越自卫反击战中，广西壮族自治区和云南省支前参战的各族民兵达13万人，还有近20万各族民兵、民工担任后方运输任务。各族群众还主动献血70余万毫升，无私地把鲜血献给作战负伤的人民子弟兵，为反击战的胜利作出了重要贡献。正是由于边疆各族人民的英勇斗争，才有了祖国巩固的

国防，安定的建设局面，才保证了四个现代化建设的顺利进行。

三、加强了各民族间的团结，促进了 社会主义民族关系的发展

中华人民共和国成立后，为了消除历史上反动统治阶级所造成的民族之间的仇视、隔阂、歧视和不信任的恶劣影响，党和国家进行了大量工作。先后颁布了保障民族平等的法律、法令，大力调解民族纠纷事件；向各民族地区派出了大批工作队、民族贸易队、医疗卫生队，帮助少数民族人民恢复和发展了生产、解决了生活困难；从1950年开始先后派出了访问团到西北、西南、中南、东北、内蒙古和西藏等全国各民族地区进行慰问，并且宣传了党的民族政策，了解了少数民族人民的要求和愿望；各民族地区也组织了少数民族代表团和参观团到首都和内地参观。1953年和1956年在全国范围内进行了两次大规模的民族政策教育，结合检查民族政策执行情况，并大力开展了争取、团结、教育民族和宗教上层人士的工作。通过以上一系列工作和活动，沟通了中央同各民族之间的联系，提高了各少数民族对伟大祖国的认识，增强了各民族间的相互信赖，加强了各民族的团结。

党的十一届三中全会后，在民族关系基本上是各族劳动人民之间的关系这个正确理论的指导下，处理和解决了民族关系上的许多问题；平反了“文化大革命”中的冤假错案，解决了大量的历史遗留问题。被错划为右派分子、地方民族主义分子、反革命分子以及被错划为各种剥削阶级分子的，都得到改正。许多民族、宗教界的爱国人士，平反后还在政治上得到适当安排。这些工作使民族关系得到很大改善。

1980年初在全国范围内集中进行了一次民族政策的再教育，并结合检查民族政策的执行情况，解决了民族关系方面存在的一

些突出问题，提高了各族人民维护民族团结的自觉性。各自治地方都把维护和加强民族团结作为社会主义精神文明建设的一项重要内容，列入职工守则、学生守则和乡规民约，形成维护和加强民族团结光荣、危害民族团结可耻的社会新风尚。1983年以来各自治地方都召开了民族团结表彰大会，表扬和奖励了一大批为民族团结作出贡献的集体和个人。从表彰的先进集体和个人的事迹来看，有模范地执行党的各项民族政策的代表，有热情宣传马克思主义民族理论、党的民族政策和民族团结的代表，有扎根边疆几十年，全心全意为少数民族行医、办学的模范，有互相学习语言文字和尊重少数民族风俗习惯的模范，有民族之间抚幼养老、照顾残病、相依为命骨肉情深的模范，有民族之间在工作和生产中，互相帮助、亲密合作、协手共进的模范，还有勇于坚持原则、同危害民族团结的错误言行进行斗争的模范，等等。30多年来，各族人民为了社会主义的共同目标，团结奋斗、亲密合作、互相帮助，谱写了一曲曲民族团结的赞歌。如1983年，东乡族自治县果园乡酒勒山特大的山体滑坡灾害发生后，附近的汉、回、撒拉等民族群众及时抢救，支援了粮食、农具、木料等，帮助他们重建家园，并收养了全部孤儿。这样的事迹不胜枚举。

民族区域自治的实施，不仅使民族团结获得了巩固的政治基础，而且促进了民族间的经济文化上的互助合作。30多年来，各自治地方在中央统一领导和帮助下，与汉族地区在经济文化上团结协作，互相帮助，互相支援，得到共同发展和繁荣，为消灭历史上遗留下来的民族间事实上的不平等创造了条件。国家和汉族的大量支援对自治地方的发展起了巨大作用。据统计，自1950年至1985年国家对于自治地方全民所有制单位的基本建设投资累计达10 358 326万元，使自治地方全民所有制单位形成几百亿元的固定资产，为扩大再生产提供了必要条件。对

财政收入不敷出的自治地方，国家实行补贴政策，仅1984年中央对五个自治区及少数民族聚居的云南、贵州、青海三省财政定额补贴62.57亿元。并调运了大量建设物资和生活物资、派遣了大批科技干部和工人，建设民族自治地方。

同时国家还组织经济发达的省市(主要是汉族地区)与民族自治地方对口支援，智力支边，经济技术协作和科学技术咨询，等等，有力地促进了民族自治地方的发展，同时密切了民族间的往来，增强了民族团结。据不完全统计，从1980年以来对口支援和技术协作项目达1800多项，以上海与云南民族地区的对口支援为例，几年来已取得了明显的经济效益和社会效益。上海为云南少数民族地区培训了教师、医生、会计和各行业技术骨干4700多人，帮助自治州、县建立了现代化服装、冷饮、酱油酿造等生产流水线21条。楚雄彝族自治州、全州受援单位原产值836万元，3年后产值达2400多万元，增长了2倍。西藏自治区，仅1985年全国各地支援的商品总额就达37809万元，支援建设项目119个，促进了自治区经济建设的发展。

民族自治地方的发展，又以其资源优势为社会主义建设作出了贡献，支援了内地汉族地区的建设。以内蒙古自治区为例，30多年中，从自治区调出的牛羊肉30多万吨，畜皮6000多万张，绒毛5400多万斤，木材560多万立方米，耕畜234万多头，粮食121亿斤，食油364万斤，煤炭3900多万吨，价值107亿元。

同时民族区域自治的实施，还增强了民族内部的团结。如青海省黄南藏族自治州建立初期的短短几年中，就调解了各种纠纷5000多件，使长达百余年的瓜什则与斯柔群哇之间的草山纠纷得到彻底解决，牧民们在政府的统一领导和规划下放牧，增强了内部的团结。

总之，民族区域自治的实施，使各民族的团结获得了更加巩固。

固的政治基础，在民族区域自治的建设中，各民族之间的关系日益发展，逐步形成了“汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族”的亲密关系。

第二节 少数民族人民享有 广泛的民主权利

新中国的诞生从根本上废除了压迫剥削制度，保证了全体劳动人民包括少数民族人民在内的广大的民主权利。随着民族区域自治制度的建立和发展，聚居的少数民族建立了自己的政权，不仅保障了同汉族人民同等的民主权利，并且享有自己管理本民族内部事务的在更完全意义上的民主，旧中国少数民族那种受奴役压迫，没有任何政治权利的状况已经根本改变。

一、少数民族人民实现了管理本民族内 部地方性事务的民主权利

中华人民共和国建立以来的 30 多年中，国家在基本上具备实行民族区域自治条件的少数民族聚居地区实现了民族区域自治，建立了包括自治区、自治州、自治县多层次的自治地方，不仅人口多的少数民族如壮、回、维吾尔、苗等民族实现了区域自治，人口少的少数民族如裕固、独龙、鄂伦春等族也实现了区域自治。人口分布有几个聚居区的少数民族，只要具有一定的行政区域，都实现了区域自治，回族、藏族、蒙古族都建立了自治区、自治州、自治县。不仅聚居的少数民族获得了民族自治权利，有一定聚居区的杂居的少数民族也享有自治权利，例如湘鄂川黔边的土家和苗族的杂居区，云南一些彝、傣、哈尼等民族杂居区也都建立了自治地方。民族区域自治的实施，最大限度地满足了少数民

族人民实现自治，实施自主管理本民族内部事务的愿望，民族自治地方的各族人民同汉族一样享有社会主义广泛的民主权利，包括选举权、监督权和决策权，成为国家的主人。

民族区域自治制度的实施，保障了民族自治地方的少数民族人民的选举权，少数民族人民民主选举自己所信任的人民代表，并通过人民代表大会制度选举产生民族自治地方的权力机关——自治区、自治州的人民代表大会及其常务委员会，决定自治区、自治州的人民政府组成人员。少数民族人民通过人民代表大会讨论决定当地的重大问题，直接管理本民族本地区事务，并且通过人民代表参与管理国家大事，少数民族有了在旧中国从未有过的民主权利。

通过民主形式产生自治地方的各级人民代表大会及其常委会、人民政府、人民法院和人民检察院的主要领导成员，使实行自治民族的公民担任上述权力机关、行政机关、司法机关和检察机关的主要领导职务，从而使上述机关成为代表各族人民意志和利益的国家机关。目前，全国各级民族自治地方的人大常委会的主任、自治区主席、自治州州长、自治县县长都已由实行自治民族的公民担任。同时，各级领导班子中，少数民族领导干部有相当名额，自治地方的各级机关中，民族干部也占有相当的比例。新疆维吾尔自治区区一级领导干部成员，少数民族干部占60.98%；厅局长中的少数民族干部占67.6%；正副州长、市长、专员中，少数民族干部占59.61%。西藏自治区的藏族干部占全区干部总数的61.92%，全区6个地、市和74个县的正职均由藏族干部担任。内蒙古自治区区一级领导干部28名，其中17名是少数民族，占领导成员总数的60.3%。大批少数民族干部进入民族自治地方各级政权机关工作，充分反映了少数民族人民当家作主，享有充分的社会主义民主。

根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的规定，从1979年以来，民族自治地方同全国其它地区一样实行了县级直接选举，少数民族人民通过无记名投票，直接选举出自己满意的县级人民代表大会代表，并由县级人民代表大会选举产生县级人大常委会，决定自治县、县的县长和副县长，在多数民族自治地方实行了差额选举、充分行使了自己的民主权利，并且扩大了社会主义民主。同时，在代表名额的分配上，注意了实行区域自治的民族和其他民族的适当比例。如云南德宏傣族景颇族自治州的潞西县，确定按人口数分配代表名额的比例：汉族为1 000：1；傣族和景颇族为800：1；其他人口少的民族为400：1；或500：1；人口最少的阿昌族也分配了两个代表名额。通过选举，少数民族代表占全县代表总数的56.9%，高于少数民族人口占全县人口总数49%的比例。同时在各级监督检查机关中都有少数民族的适当代表，并设立管理民族事务的专门机构，这样就有力地保证了各民族的民主权利。

自治地方的人民代表大会在制定自治条例、法规以及决定重大问题时，都广泛地听取了干部和群众的意见，发扬了社会主义民主。如延边朝鲜族自治州，在制定自治条例过程中，先州级后县级和基层，广泛征求意见，先后在州党代会、县委书记会议、州县人代会、政协会议多次讨论，并以文件下达到各基层交予群众讨论。同时还组织州县两级党政机关、按专业对口分别召开会议、广泛征求意见，充分发扬了社会主义民主。另外，各级自治地方在行使自治权的有关规定中，也充分反映了少数民族人民管理本民族事务的民主权利。以延边朝鲜族自治州为例，自治州为加速本州的经济事业的发展，在自治条例中突出了经济建设和财政管理的自主权，主要有：一是资源管理权，条例规定自治州在国家计划指导下，对可以由本地方开发的自然资源，优先合理开发

利用，积极建立开发利用自然资源的企业，大力发展加工工业，对州内的自然资源本着经济合理的原则，可以报请上级国家机关投资开发利用，或者采取与外地联合办企业的办法共同开发利用，或者经上级国家机关批准，同海外华侨、外籍华人及外国人合资或合作共同开发利用。二是企业管理权。对州属企事业实行全权管理，根据经济发展需要，进行调整和技术改造。三是处理地方性经济问题的机动权。上级国家机关分配给自治州的各类物资，除少数重大专项外，自治州可根据需要调剂使用；各项建设投资、拨款、贷款等，除专用款外，均由自治州按资金性质统筹安排使用；对国家下拨的各种地方外汇和外汇留成，自治州可以统筹安排使用。四是财政权。自治州财政收入多于财政支出时，实行定额上缴；收入不敷支出时，报请上级财政机关给予补助。五是外贸权。经上级国家机关批准，自治州可以开辟对外贸易口岸，直接经营进出口业务；在国家计划指导下，自行决定引进外资、引进技术；可以开展边境贸易，除国家控制进出口的商品外，自行决定进口和出口。

二、少数民族获得了参与管理国家事务的民主权利

中华人民共和国成立后，聚居的少数民族不仅在民族自治地方内享有自治权利和各种民主权利，还通过人民代表大会制的实施，参加民族自治地方上一级国家事务的管理，直至全国的事务。这表现在各民族自治地方的人民代表大会选举产生上一级人民代表大会代表，通过人民代表大会行使管理国家事务的权利。由包括自治州、自治县产生的自治区、省的人民代表大会代表在内的自治区、省的人民代表大会产生出全国人民代表大会代表，进入国家最高权力机关参与管理全国的事务。在这方面各少数民族的民主权利得到了充分照顾。民族自治地方选举历届全国人民

代表大会代表名额，一般都超过了他们在全国人口中所占的比例，每一个少数民族，包括人口只有几百人的民族，都有自己的代表。如第六届全国人民代表大会代表中，包括55个少数民族在内的代表405名，占代表总数的13.6%，超过了少数民族人口占全国总人口的比例数。新疆维吾尔自治区出席六届全国人民代表大会代表56名，其中少数民族代表36名，占64.29%，超过了少数民族人口占全区总人口的比例数。在全国人民代表大会常务委员会中，少数民族的常务委员和副委员长中都占有一定的名额，以第六届全国人民代表大会常务委员会的组成为例，在20名副委员长中，少数民族就有4名，在133名常务委员中，少数民族有13名。另外，在全国政协以及在全国总工会、全国妇联、全国青联等群众团体组织和全国性的经济、文化、对外活动等机构中，少数民族代表或委员都超过了其人口的比例，反映了少数民族在国家的各个领域、各个部门都享有民主权利。

三、少数民族享有各项民主权利

民族区域自治的实施，使国家赋予少数民族的政治、经济、文化、教育、卫生、体育、语言文字、风俗习惯、宗教信仰等项的平等权利，通过自治机关的贯彻执行成为现实，体现了民主权利的广泛性。如语言文字的使用和发展是少数民族一项重要的权利，是实现民族平等的重要标志。各自治地方建立以来，自治机关在执行职务，如发布文件、布告、通知等时使用当地通用的少数民族语言文字，自治地方各级人民法院和检察院，在审理案件时均用当地人民通用的语言文字，并配备翻译，使各民族不因语言文字的不同而受到限制。对于需要进行改革和创制文字工作的，自治地方建立了专门委员会，为少数民族语言文字的发展创造了条件。新疆维吾尔自治区以维吾尔语文为主要语文，自治

区内哈萨克、柯尔克孜、蒙古、锡伯等民族自治地方都使用各自民族的语文执行职务。内蒙古自治区的国家机关、企业、事业单位以及在社会交往和文化教育出版工作中，均通用蒙汉两种语言文字。国家机关、团体都设立了处理蒙古族文书的机构和专职干部，机关团体和公共场所的名称、商品商标等都以蒙、汉两种文字标注，各种会议，凡是有不懂汉语的蒙古族干部和群众参加时，不论其人数多少，都使用蒙语翻译，还专门设立了蒙古语文研究机构，大力发展蒙古语文报刊、广播、电视和图书出版事业。这充分体现了各民族语言文字的平等权利。由此可见，民族区域自治不仅是实现各项平等权利的具体途经，而且是少数民族取得民主权利的实体。

第三节 促进少数民族地区的社会发展和进步

中华人民共和国成立后，中国共产党和人民政府为促进少数民族地区的社会发展和进步作出了巨大的努力，领导各少数民族人民完成了民主改革和社会主义改造，引导各少数民族走上了社会主义道路，建立了繁荣昌盛的社会主义制度。经过30多年的不懈努力，少数民族人民初步摆脱了贫穷愚昧，摈弃了一切落后的观念意识，精神面貌发生了崭新的变化，在建设社会主义物质文明的同时建设社会主义精神文明，为跻身现代民族的行列奠定了基础。

一、各少数民族走上了社会主义康庄大道

新中国建立后，少数民族地区先后实现了民族区域自治，建立了人民民主的政权，但是在相当一部分少数民族中由于旧中国遗留的奴隶制、农奴制、封建地主制和原始公社残余制度，严重阻

碍着少数民族地区的社会发展。为了使各少数民族能够走上社会主义的新生活，逐步成长为现代民族，中国共产党和人民政府领导少数民族成功地完成了一系列社会改革。在社会改革中党和国家采取了积极而慎重的方针，根据各民族地区的具体情况和特点，制定了具体政策，采取稳妥的步骤和方式，保证了少数民族地区社会改革的顺利进行。

完成了土地改革。从1950年冬季开始，在东北、内蒙古（一部分地区）、西北、西南、中南大部分少数民族农业区开展了土地改革，于1953年完成了土地改革。废除了封建地主土地所有制，使2000多万无地和少地的少数民族农民获得了土地。新疆地区在土改中共没收地主和征收富农、小土地出租者、工商业兼地主的土地737万多亩，没收耕畜7万多头，农具40余万件，房屋20余万间，还有大量粮食和财物。有65.1万多户、345万多人分得了土地和其它生产、生活资料。广西在土改中共没收和征收土地995.29万亩，没收耕畜33.05万余头，农具178.4万余件，房屋103.58万余间，分配给各族贫苦农民。延边地区共有135081户，636143人分得了225884公顷土地。

少数民族农业区土地改革完成后，开展了互助合作运动，组织了互助组、变工队，并进一步建立了农业生产合作社，到1956年基本上完成了对农业的社会主义改造。与此同时，在少数民族地区城镇完成了对手工业和资本主义工商业的社会主义改造的任务。城乡社会主义改造的实现，进一步解放了生产力，促进了国民经济的发展。广西在1956年完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，到1956年底，有98.6%的农户参加了高级农业合作社，95.2%的手工业者组织了手工业合作社，资本主义工商业者接受了国家的赎买政策，实行了社会主义改造，完成了生产资料从私有制向社会主义公有制的转变。

在存在封建农奴制和奴隶制的藏族、傣族、彝族部分地区，从1955年开始采用和平协商改革的方法，进行了民主改革。在充分发动群众的基础上，由劳动人民和上层人士进行协商，确定改革的时间步骤和具体方法。在这个基础上，分配封建主、奴隶主的土地给无地或少地的农奴和奴隶，废除一切封建特权和剥削制度，解放奴隶和农奴，实行人身自由和政治平等。对接受改革的封建主和奴隶主，不进行面对面斗争，只没收其多余的土地，不征收其它财产，并先留给他们一份土地。在政治上对剥削者不但给予选举权，并给他们中有影响的人物作适当安排，在经济上实行赎买政策。在大部分藏族地区和四川凉山彝族地区，在平定奴隶主和农奴主的反革命武装叛乱后，对没有参加叛乱的奴隶主、农奴主仍然采用和平协商的方式完成民主改革，在经济上实行了赎买政策。这些地区到1960年底基本完成了民主改革。西藏民主改革的胜利完成摧毁了万恶的封建农奴制度，废除的乌拉差役，就达400项。百万农奴和奴隶分得了300万克（每克约相当于1亩）土地，每人平均约3克多。百万农奴获得了真正做人的权力和自由。极大地促进了生产力的发展。

对少数民族牧业区的社会改革，采用了比农业区更为缓和的方式，对牧主经济实行赎买，只废除牧主、头人的封建特权和封建剥削，实行牧场公有，自由放牧，牧工牧主两利，帮助贫苦牧民发展生产的方针。在社会主义改造中，对牧民经济通过组织畜牧业互助组、合作社的方式进行。对牧主经济用办公私合营牧场、加入国营牧场等，逐步进行改造。对牧业区寺庙的牲畜和其它生产资料，也采取稳妥的办法和自愿原则，吸收参加合作社和国营牧场。少数民族牧业区的社会改革到1958年底除西藏外已基本完成。如新疆牧业区在民主改革后，废除了部落头人和牧主的封建特权，牧场租金通过租佃双方协商，做了相应调整。改善了牧

工和贫苦牧民的经济待遇，从而提高了牧民和牧工的生产积极性。1953年全区牲畜总头数比1949年增加了316万头。内蒙古自治区到1958年7月已组成2083个牧业合作社，有85%的牧户入了社，并办起77个公私合营牧场，绝大多数牧主接受了社会主义改造。

在保持原始公社残余较多的少数民族地区（包括云南边疆的景颇、独龙、傈僳、怒、布朗、佤、德昂、基诺等族和内蒙古、黑龙江的鄂伦春、鄂温克等族），采取依靠贫苦农民，团结一切劳动人民，团结和改造一切与群众有联系的民族上层，在国家的大力帮助下，通过发展生产和互助合作的道路，直接过渡到社会主义。在其发展过程中，对妨碍生产发展的旧制度和原始落后因素进行了必要改革。

1958年以后，在中国共产党和人民政府领导下，在喇嘛教和伊斯兰教中进行了宗教制度的民主改革，废除了宗教特权，实行政教分离，废除了宗教寺庙对人民的残酷压迫剥削制度。

1958年以后全国各少数民族地区都陆续实现了农村、牧区的人民公社化，这是对民族地区社会变革的一次尝试。虽然它本身超越了少数民族地区的客观条件，但对民族地区的社会发展仍然有一定积极作用。

少数民族地区在30多年间所进行的一系列社会变革，尽管经过了曲折的过程，但对于少数民族地区的旧制度来说仍然是社会革命运动，促进了民族地区的社会发展，解放了生产力，为社会主义的发展奠定了坚定的经济基础和政治基础，从而促进了祖国的统一和民族间的伟大团结，巩固了人民民主专政制度，为各民族的共同繁荣作出了贡献。

二、少数民族人民的精神面貌发生了巨大变化

民族区域自治制度的推行和逐步发展，民族地区社会改革的

完成，社会主义事业的前进，使民族地区的社会面貌发生了根本的深刻的变化。各族自治地方不仅有了一个人民安居乐业安定团结的大好局面，少数民族人民的思想道德精神生活也出现了崭新的风貌，一种和谐的进步的社会主义生活的新模式正在逐步形成并向前发展。

随着国家社会主义事业的发展，民族地区的进步，广大少数民族地区根本改变了历史上生活闭塞与世隔绝的状态，同全国其它地区的联系日益频繁和紧密，与世界各国的交往也逐步发展起来。社会生活的这种巨大转变，促进了民族地区的社会发展，逐步由封闭型的社会走向开放型的社会，从而冲击着人们头脑中的保守落后安于现状的观念。几千年来遗留下来的不利于开放政策发展商品生产的意识，正在迅速改变。在许多少数民族中存在着的认为做买卖可耻的观念已经逐步改变，不仅在只存在初级农副产品交换的土家、苗等民族中间有了巨大进步，开始发展商品生产，从事商业运销，在过去对商品生产观念十分淡薄的藏族、哈萨克族等民族中也出现了从事商业和发展商品生产的热潮。商业的发展不仅沟通了城乡之间的联系、民族地区同汉族地区的关系，同时给民族地区的发展创造了条件。

民族地区的旧的思想观念在很大程度上削弱了，宿命论、天命论的精神枷锁逐步破除。很多少数民族中的陈规陋习，很多生产生活上的禁忌有了改变，如杀牛祭鬼神、生产忌日、男不插秧、女不犁田的禁忌已逐步破除。一些有利于民族发展的风俗习惯得到了发扬，很多民族节日受到了尊重，不仅剔除了封建迷信色彩，而且充实了社会主义的新内容。如蒙古族等民族的那达慕大会、傣族的泼水节、白族的三月三、壮族的歌墟都成为少数民族进行经济文化交流的场所。婚丧习俗也发生了很大变化，在回、维吾尔、哈萨克等民族中破除了宗教对婚姻的干预和影响，在一

些民族婚姻生活中的抢婚、姑表婚、姨表婚、一妻多夫、一夫多妻、转房、早婚等不仅被禁止，也为少数民族道德舆论所谴责。由于医疗卫生事业的发展，现代医学和民族医学在大部分民族地区成为少数民族防病治病的主要形式，旧社会有病求神、问卜，找巫婆神汉治病的现象已基本得到了解决。傣族的“琵琶鬼”已经绝迹，一些少数民族中的巫婆神汉也基本上没有了。

广大少数民族地区的文化体育设施也有了很大发展，少数民族人民进行具有民族特色的文体体育活动已经比较普遍，近几年来在某些民族地区发展起来的以放映电影、组织书刊阅览的专业户，更丰富了少数民族人民的文化生活，推进了社会主义精神文明建设。广大少数民族人民正在向具有现代科学文化知识的现代民族前进。

三、一支优秀的少数民族干部队伍和大批先进分子在成长

实行民族区域自治 30 多年间，造就了一支包括各类技术干部在内的宏大干部队伍，同时在社会主义革命和建设事业中涌现出大批先进分子。他们为祖国的社会主义建设事业，为民族自治地方的繁荣发展作出了重要贡献。

中华人民共和国成立后，党和国家为适应推行民族区域自治的需要，普遍而大量地培养少数民族干部，除通过各级普通学校外，还专门建立了 11 所民族学院，各民族自治地方及有关省也开办了各级党校、干部学校和训练班，并从实际工作中选拔干部，使少数民族干部大批地、迅速地成长起来。目前，全国已建立起一支包括政治、经济、文化教育、科学技术、医药卫生等方面的少数民族干部队伍，数量达到 137 万多人，为 1952 年的 34 倍。全国 55 个少数民族都有了本民族干部。只有 4 000 多人口的

鄂伦春族，平均每百人中有6名干部。少数民族干部不仅在数量上增长迅速，而且在政治素质、业务能力和文化水平上有了很大提高。他们坚持四项基本原则，忠实执行党的方针政策，热爱本民族、熟悉本民族本地区情况，与本民族保持密切联系。他们上进心强、勤奋好学，吃苦耐劳，忠心耿耿地为各族人民服务。他们同汉族干部团结合作，共同努力，为民族自治地方的社会主义建设事业而辛勤劳动。

经过30多年的培养教育，已有一批干部成长为当地各级机关、部门、企业的骨干力量，担任着各级领导职务。全国担任县级以上行政领导职务的少数民族干部有10000人以上，其中一些优秀分子担任了中央党政领导机关或部门的领导职务。在党的十二届中央委员会中，有30名少数民族当选为中央委员和候补中央委员。目前全国民族自治地方的各级人大常委会主任或副主任，自治区政府主席、自治州州长、自治县县长都由实行区域自治的民族干部担任。五个自治区的地州级以上的少数民族干部已占同级干部总数的37%以上。据1984年统计，新疆维吾尔自治区已有少数民族干部192120多人，占全区干部总数的44%，是1955年自治区成立时的4.1倍，为解放初期的6.4倍。在自治区领导干部中，少数民族占60.98%，厅局级干部占38.34%，县乡级干部占37.3%。内蒙古自治区有民族干部10万多名，比1978年增长了2.4倍，其中任县级以上领导职务的有4000多人。另外，一批中青年干部在当前的机构改革中，被选拔到各级领导岗位，使自治地方的各级领导班子达到或接近革命化、年轻化、知识化和专业化的要求。

30多年来，少数民族的各种专业技术人员也有了很大发展和提高。到1985年，全国少数民族各种专业技术人员，包括工程师、园艺师、会计师、医师、教师、教授、作家、艺术家等各种

自然科学和社会科学的专业技术人员达 76 万多人，占少数民族干部总数的 55%。少数民族干部队伍的结构有了变化。这些专业人员有 99% 是新中国成立后培养的，他们在社会主义建设中发挥了巨大作用。新疆维吾尔自治区已建立起一支多民族的科学研究队伍。全区现有各类自然科学技术人员 161 600 人（其中少数民族科研人员 42 600 人），高中级科技人员 22 500 人，自治区成立以来共取得 2 756 项重要科技成果。延边朝鲜族自治州现有 10 870 多名科学工作者，少数民族占 65.4%，中级以上科技人员 930 名，州农业科学研究所的 74 名朝鲜族研究人员，在近几年中完成了 94 项科研项目，为我国农业科学的发展作出了贡献。

经过 30 多年的努力，在少数民族中成长起一大批先进分子。全国已经有少数民族出身的共产党员 200 多万名，有共青团员 260 多万名，他们大部分分布在民族自治地方内。这些少数民族的优秀分子既包括老一辈的革命家、老干部，也有在社会主义事业中涌现出来的年轻干部。他们在各民族自治地方的各个岗位上起着先锋带头作用，成为工作中的骨干力量。

第四节 社会主义经济建设成就巨大

中华人民共和国成立后的 30 多年间，民族自治地方根本改变了生产停滞、经济凋敝、交通闭塞、人民生活十分困苦的状况，经济建设事业得到了巨大发展。各民族地区从不同的社会发展阶段走上了朝气蓬勃、欣欣向荣的社会主义的康庄大道。旧中国基本没有现代工业的民族地区，已经建立了门类比较齐全的现代工业体系，交通运输事业飞速发展，商业购销兴旺。经过调整，农、轻、重的比例关系基本合理，改变了重工业比重偏高，农业和轻工业比重偏低的不合理状况。经济体制改革以来，工

业、交通运输业、商业企业加强了经营管理，经济效益大大提高。农牧林业生产经过生产结构的调整和农业体制改革，获得了更大的发展。

30多年来，民族自治地方的经济发展以历史上前所未有的速度向前发展。1985年全国民族自治地方工农业总产值达到800.96亿元（按1980年不变价格计算，下同），比1949年增长1.5倍（按可比价格计算）。1953年至1980年平均每年增长6.6%，1980年以后平均每年增长9.7%。自治地方工业总产值在农业总产值中的比重由1949年的14.5%，上升到1985年的55.56%，工业总产值超过了工农业总产值的一半，民族自治地方的经济结构发生了重大变化，表明民族自治地方的经济已经向现代化迈进。

一、工业从无到有，建立了现代化工业基础

民族自治地方工业从无到有，经过30多年的努力，已经建立起现代工业基础。全国民族自治地方工业企业到1985年为43042个，其中一些企业是国家大型现代化企业，在这些工业企业中自治地方管理的约占80%，工业总产值由1949年的5.4亿元增长到1985年的432.72亿元，比1949年增长79倍。内蒙古、新疆、广西等自治区已经建立起以能源、冶炼、机械等工业为骨干，包括轻纺工业在内的门类比较齐全的现代工业体系。一些大型企业如：内蒙古自治区的包头钢铁公司、包头铝厂、吉兰泰机械化盐湖场；新疆维吾尔自治区的克拉玛依油田、七一棉纺厂、哈密露天煤矿；广西壮族自治区的红水河水利工程；宁夏回族自治区石嘴山矿务局、贺兰山煤炭基地、青铜峡水利工程、青铜峡铝厂；甘肃临夏回族自治州的刘家峡水电站；云南红河哈尼族彝族自治州的锡业公司，等等，都成为国家的骨干企业，是我国现代工业的重要组成部分。我国核工业科技工业体系已经建立起

来，其中少数民族地区作出了重要贡献。凉山彝族自治州的西昌市是我国的主要人造卫星发射基地。我国主要钢铁基地之一的包头钢铁公司生产重轨、大型工字钢、槽钢、无缝钢管、石油套管、线材等，从1959年正式投产到1984年，累计总产值71.36亿元，生产铁1 724万吨，钢1 395万吨，钢材595万吨，支援了国家重点建设工程。一些钢材产品填补了我国钢材生产的空白，一部分产品还远销国外。广西红水河水利工程正在建设具有10个梯级的电站，总装机容量为1 200多万千瓦，年发电量为600亿度，全部建成投产后每年能创1 000多亿元的工业产值，根本改变西南、华南的输电格局和贫电状况，并能防洪、灌溉、航运、养殖等。现在新疆已有钢铁、机械、煤炭、电力、石油、化工、水泥、有色金属、纺织、造纸、制糖、制革等现代工业。1984年全区工业总产值达到59.7亿元，与1949年的0.84亿元相比，增长了70倍。许多产品不仅自给，还支援其它省市，甚至远销国外。1985年新疆的物资调出量比调进量多285万吨，工业的发展已基本改变了新疆的落后面貌。

对外开放、对内搞活的政策为自治地方经济的发展打开了新局面。宁夏回族自治区目前已同世界50多个国家和地区建立了贸易关系和经济联系。吴忠塑料编织袋厂从德意志联邦共和国引进塑料编织袋生产线，已正式投产，预计半年产值可达1 000万元，利润100万元。宁夏第一家中外合资企业“宁加公司”在阿拉伯也门共和国和埃及承包建设工程，收到良好效益。宁夏还和国内14个省市达成经济技术协作项目305个，引进资金11 000万元，并发展了技术、人才、信息、咨询等方面的协作。

自治地方生产的工业产品质量不断提高。内蒙古自治区电子工业产品参加了我国原子弹、氢弹、人造卫星和运载火箭的试验，内蒙古的产品还在莱比锡国际博览会上受到国际上的好评。许多

自治地方的工业产品还远销国内外，打入了国际市场。宁夏大河机床厂生产的立式钻床和珩磨机床远销世界 55 个国家和地区，在国际机床市场的竞争中名列前茅。

近几年民族自治地方的工业企业加强了经营管理，一些企业的经济效益和社会效益大为提高。以包钢为例，从建厂到 1977 年的 19 年中，有 16 年亏损，1977 年亏损额达 1.18 亿元，成为全国企业的亏损大户。1978 年开始扭亏为盈，“六五”计划期间向国家上缴利税 4.13 亿元。

二、农牧林业取得了显著成绩

30 多年来，民族自治地方的农业生产发展迅速，生产条件和技术水平有了较大的改变和提高，正在从自给经济向商品经济发展。

1949 年民族地区农业总产值仅为 31.2 亿元，1978 年完成 155.6 亿元，比 1949 年增长 4 倍。党的十一届三中全会后，民族自治地方认真落实了各项农村经济政策，按照民族和地区特点，因地制宜地制定了生产方针和计划，采取了有效措施，使自治地方的农业生产出现了空前未有的好形势。1985 年农业总产值达到 368.24 亿元，比 1949 年增长 11 倍。从 1950 年到 1985 年平均每年增长 5.5%。1985 年粮食产量 4 006.33 万吨，棉花 1935.90 万吨，比 1949 年分别增长 2.46 倍和 17 倍。

新中国成立前，民族自治地方农业生产基本没有机械设备，没有现代水利设施，生产技术落后。经过 30 余年的努力，各自治地方较普遍地使用了机械化、半机械化的农机具。新疆维吾尔自治区 1985 年底全区农业机械总动力达 523.3 万匹马力，有大型拖拉机 4.1 万台，小型拖拉机 4.1 万台，农用载重汽车 1.14 万辆，农用排灌动力机械 564 万匹马力，全年化肥施用量 20.3 万

吨。西藏自治区建立前没有一台机动农具，现已拥有大中型拖拉机 3 550 台，手扶拖拉机 6 000 多台，其它农用机械化、半机械化农机具 5 万台，各自治地区均修建了大中小型水利设施，特别是小型水利设施遍布民族地区。宁夏回族自治区修建了大型水利枢纽工程，大型灌溉渠道，建立了完整的引黄排灌系统，结束了两千年来的黄河水害。用科学种田代替了过去的自然生长、广种薄收。

随着农村经济体制改革的发展，各自治地方推行了多种形式的农业生产责任制。农民有了生产经营和产品分配的自主权，极大地调动了生产积极性。同时，在改革中逐步调整了农业生产结构和作物布局，发展了多种经营，各民族自治地方根据本地优势和民族特点，发展了林业、牧业等多种经济。如四川省峨边彝族自治县根据本县山区的特点，实行了以林为主的生产方针。1980 年以来植树造林成果超过 30 年总和的 5.4 倍，集体收入翻了一番，走上了富裕的道路。广大民族地区出现了一批有技术专长、有经营能力的专业户、重点户和经济联合体。内蒙古自治区在巴彦淖尔盟推行生产责任制后，调整了农业经济结构，农林牧副渔并举，有的发展养殖、林果、瓜类生产，有的离土不离乡，发展副业加工，自办运输等专业，全盟专业户已达到 3 800 多户，占总农户的 17.5%，1983 年全盟农村人均收入 340 元。

30 多年来民族自治地方的牧业发生了重大变化。中国草原面积 43 亿亩(其中可利用草场面积 33 亿亩)，基本上都在民族自治地方，从事畜牧业的有蒙古、藏、哈萨克、柯尔克孜、塔吉克、裕固等民族。新中国成立前，畜牧业经济长期停滞不前，牲畜头数停留在 3 312 万头(只)左右。新中国成立后，党和国家在牧区贯彻了一系列发展畜牧业生产的方针政策和具体措施，建立了种畜场，畜牧兽医站，培育和改良牲畜品种，开展畜禽疫病防治，实

行定居游牧，进行草原基本建设，提高牧业机械化水平，提倡科学养殖，使牧业生产有了较快的发展，逐步改变着靠天养畜的落后状态。1985年，全国民族自治地方牲畜存栏数达19 038.77万头(只)，牛羊出栏率占牲畜总头数的13.14%，牧业产值达到794 629万元。西藏自治区1984年牲畜总头数2 186万头(只)，比1965年自治区成立时增长了27.4%，1984年西藏肉食产量达1亿斤，酥油1 300万斤，羊毛1 798.98万斤，比1965年分别增长242.9%、76.4%和87.5%。

在牧业生产中，培育了大批优良品种，提高了畜产品的质量。例如，新疆细毛羊、新疆羔皮羊、内蒙古绵羊、内蒙古山羊、卡尔库尔羊以及蒙古马、骆驼等。新疆细毛羊1954年刚培育成时，平均个体剪羊毛量3.17公斤，经过有计划的细致培育和改进，现在提高到5.3公斤。两岁半羯羊秋季中上等体膘的平均活重65.6公斤，胴体重30.7公斤，屠宰率为46.8%，净肉重26.8公斤。新疆全区共有细毛羊及改良羊850万只，占全区绵羊总数的42%。细羊毛年产量在25 000吨左右，占全区羊毛总产量的70%左右。

在加强畜牧改良的同时，进行了草原基本建设，多年来在草原上修建牲畜棚圈，进行网围栏建设及草场改良，播种牧草，建设人工草场。至1985年，内蒙古、新疆、青海、西藏、四川、甘肃、宁夏7个主要牧业省区种草改良保留面积达7 058.95万亩，累计网栏草场5 327.1万亩。西藏自治区截至1984年推广钢丝围栏100多万亩。草原水利建设也取得了显著成绩，兴修了一大批中小型水库、塘坝、扬水站，截伏流和自流引灌等水利工程，还修建了各种机井。牧区还开展了灭虫、灭鼠工作。1985年灭虫、灭鼠面积4 363.2万亩。

畜牧业机械化程度也有了较大的提高。许多地区打草、搂草、运草、挤奶、剪羊毛、牛奶加工等实现了机械化或半机械

化。牧业科技事业正在兴起。目前牧区科学放牧、科学养畜、防病治病等能力都有很大提高。牧区基本建立了兽医网点、牲畜传染病基本得到控制。普遍建立了良种人工授精站，有力地促进了牧业生产的发展。

随着经济体制改革的深入，牧业生产正向商品经济发展。横向经济联系有了较大发展，牧区也出现了突破行业范围的牧工商联合体或联合企业，这种新型企业的出现为牧业的加速发展创出了一条新路。若尔盖牧工商联合企业就是一例。这一联合体是由国营经济为主体的多种经济成分组成，采取集体入股，利润往返的办法，围绕畜牧业发展工业和商业，实行多种经营。联合企业实行科学放牧，在三四年内围建了100多万亩天然草场，新建14万亩人工草场和牧草种子基地，扩建了牧畜棚圈、青贮窖、药浴池，使牲畜年增长率达18.7%；围绕畜牧业建立地方工业，加工畜产品、奶制品、制革业等，并与其它地方工业挂钩，加工、行销产品，开设门市部销售，等等。联合企业5年实现利润1440万元，牧民收入比1978年增长一倍多。

我国民族自治地方森林资源丰富，森林面积7.18亿亩，占全国森林总面积的41.5%，林木蓄积量52.43亿立方米，占全国林木总蓄积量的51.1%。内蒙、广西、甘肃、新疆、青海、宁夏等民族地区也发展了1071个林场，职工112800多名，1985年森林工业总产值达8.67亿元。经济体制改革后，一些林业局下放给自治地方管理，更促进了林业的发展。延边朝鲜族自治州内原省属9个林业局森林工业总产值4.1亿元，占全州工业总产值的26.6%，每年为国家提供利税约5000万元，占州财政收入的32%以上，9个林业局下放给自治州管理后，不仅促进了自治州林业的发展，也促进了全州经济的发展。

在植树造林、防风固沙方面自治地方更有突出的成就。1985

年内蒙古、广西、四川、贵州、云南、甘肃、青海、宁夏、新疆等民族地区共造林 5 422 万亩，占全国造林面积的 43%。“三北”防护林体系工程包括 12 个省区，内蒙古、青海、甘肃、新疆 4 省区占有重要地位，1985 年“三北”工程共营造防护林 31 735 万亩，4 省区就完成 1 535 万亩，占总完成数的 49%。其中，内蒙古自治区就完成 1 004.4 万亩，在这些省区内减轻了风沙危害，在一定程度上控制了水土流失，自然生态环境得到改善。新疆维吾尔自治区 53 个县受沙漠的影响，风沙危害严重，从 1959 年开始固沙造林，设置沙障，现在，造林保存面积 179 万余亩，防护林 69 万亩，14 个风沙县营造防风防沙骨干林带 600 公里，面积约 6 万亩，使沙漠逐步得到改善利用，保护了农牧业生产的稳步发展。宁夏自治区防风固沙成就显著。在中卫县建立的沙坡头治沙站，在腾格里沙漠边缘营造防风治沙林、农田防护林，使原来沙赶人退的地方变成了人进沙退的新型农村。特别突出的是在修筑包兰铁路过程中，经过治沙、绿化固定沿线流沙，使包兰铁路顺利穿过长达 44 公里的腾格里沙漠，成为世界上第二条穿过沙漠的铁路，创出了治沙造林的新路。

三、交通、邮电事业发展迅速

民族自治地方的交通运输事业有了较快发展。新中国成立前，新疆、宁夏、青海、贵州、四川等少数民族地区没有一寸铁轨，公路也少得可怜，不少地区以畜力为主要交通工具，甚至只能依靠人力，交通运输十分落后。新中国成立后，国家新建和修复了兰新（兰州——新疆）、兰青（兰州——西宁）、青藏（西宁——格尔木）、包兰（包头——兰州）、成昆（成都——昆明）、南疆（吐鲁番——库尔勒）铁路，以及湘桂（衡阳——睦南关）、黔桂（贵阳——柳州）、黎湛（黎塘——湛江）、京通（北京——通辽），横贯内蒙古

的昭乌达盟、哲里木盟)等铁路。到1985年,民族自治地方铁路营业里程12 495.4公里,比1949年增长25倍。修建了青藏、川藏、新藏公路、包头黄河公路大桥,公路通车里程254 088公里。航空事业发展迅速,各自治区首府都有通往北京的航班,各自治区的主要城市和部分自治州州府都有地方航班。乌鲁木齐还开辟了国际航班。新疆建立了乌鲁木齐航空公司,开通了从自治区首府通往和田、且末、喀什、伊宁、塔城、阿勒泰等区内主要城镇的12条航线。这些交通线的建成,大大加强了自治地方与全国各地的联系。地处世界屋脊的西藏自治区交通运输发生了根本性变化。国家先后在海拔4 000米以上的高山峻岭修筑了全长2 255公里的川藏公路和1 159公里的青藏公路,还修筑了新藏公路、滇藏公路、中尼公路。其中,青藏公路已全部铺设了黑色路面。在区内,公路通车里程21 500公里,全区99%的县通了汽车。民用航空也突破了“空中禁区”,开辟了京、陕、川、甘、青的新航线,最近又成立了西藏航空服务公司。

邮电事业也有了蓬勃发展。到1985年民族自治地方邮电局(所)增至8 075个,邮路总长度为904 000公里,基本上建成了邮电网和电话网。

四、商业、民族贸易繁荣,新型城镇崛起

民族自治地方的商业和民族贸易取得了前所未有的发展。近几年来,在放宽政策、搞活经济的政策下,经过商业的体制改革,民族自治地方已经形成了以国营商业为主导的多种经济形式、多种经营形式、多种流通渠道的社会主义统一流通市场。民族特需品的生产和供应也得到了较大发展。1985年全国民族自治地方国内纯购进总额达2 377 386万元,比1952年增长48倍,1985年社会商品零售总额达4 115 650万元,比1949年增长40

多倍。

商业的发展带来了人们思想观念的变化。过去耻于经商的民族开始有了新的认识，学会了经商、服务、管理，开起了商店、饭馆、旅馆等，这不仅使许多农牧民脱贫致富，同时又活跃了市场，促进了商业发展。

随着民族自治地方政治、经济、文化的发展，形成了一大批新兴城镇。到1985年底，全国民族自治地方已有市镇589个，其中县级以上的市64个，人口在百万以上的城市两个。这些城镇是自治地方各民族的工业、商业、文化中心。城市建设整齐，公共福利设施齐全，建有学校、商店、医院、电影院、图书馆以及供人们休息、娱乐的公园，等等。例如包头市，过去只是一个皮毛集散地，新中国成立后，国家在茫茫的草原上拔地而起建设了国家重点钢铁基地。现在，包头市已是一个既有重工业又有轻工业，既有黑色、有色金属冶炼、机械制造、化学、建材、电子工业，又有纺织、食品、皮革、造纸、制药等工业的一个以钢铁冶炼和机械制造为中心的全面发展的工业城市，被称为“草原钢都”。位于新疆北部玛纳斯河西岸的石河子市，被称为“戈壁滩上的明珠”，这里原来是戈壁滩，只有几间车马店和几十户人家，1951年开始在这里开荒造田，在戈壁滩上建立了农垦场，逐步建成了一座以现代化农业为中心并拥有一些中小型工业的新型城市。市内有2所大学、5所中等专业学校、39所中小学校，有影剧院、医院以及各类工厂，园林绿化十分美丽、整洁，已拥有10多万人口。在青海大草原上，西藏高原上都兴起了不少大小不等的城镇，它象征着民族经济的兴旺、繁荣，民族的进步。

五、人民生活有了较大提高

在民族自治地方经济发展的基础上，各族人民群众生活得到

了改善和提高，各族人民收入大幅度增长。据 1984 年统计，五个自治区的农牧民人均收入在 345 元左右。新疆维吾尔自治区 1985 年农民平均每人纯收入 394 元，比上年增长 64%（均除去物价上涨因素）。西藏自治区 1984 年农牧民人均占有粮食 255 公斤，比 1965 年提高 43 公斤，人均占有肉食 30 公斤、酥油 4 公斤，人均收入 317.43 元，比 1979 年增加 197.32 元。随着收入的增长，消费水平也相应提高。广西壮族自治区城市职工家庭 1984 年每户拥有耐用消费品自行车 181 辆、电风扇 105 台、洗衣机 37 台、电冰箱 29 台、彩色电视机 4 台、录音机 26 架、照相机 5 架。农村每百人拥有耐用消费品大衣柜 6 个、自行车 16 辆、缝纫机 8 架、电风扇 2 台、钟表 23 只、手表 18 只。居住条件有了明显改善，国家对凉山彝族自治州、海南黎族苗族自治州拨出专款，帮助少数民族建筑住房，改善居住条件。新疆维吾尔自治区 1985 年新建城镇住宅 353 万平方米，农村住宅 464 万平方米。广西壮族自治区城市和农村人均住房面积分别达到 7.28 平方米和 13.6 平方米。城乡居民储蓄增加很快。全国民族自治地方 1985 年城乡居民储蓄存款年末余额 151 亿元（其中农民储蓄存款 40.1 亿元），比 1980 年增长近 3 倍。

第五节 民族自治地方文教卫生 事业迅速发展

中华人民共和国建立后，少数民族地区的文化教育、体育、卫生、新闻、出版事业，随着民族区域自治制度的发展，取得了巨大成绩，特别是在中国共产党十一届三中全会以来又取得了新的成就。

一、民族教育事业迅速发展

30多年来，全国各民族自治地方的民族教育事业得到了迅速发展，全国民族教育出现了蓬勃发展的大好形势。各自治区已经初步形成了从幼儿教育、初等教育、高等教育，从专业教育到业余教育，从学校教育到函授教育的教育体系。到1985年，各自治区和部分自治州建立了包括综合性大学在内的高等院校92所，其中民族学院11所。全国高等院校在校少数民族学生94 095人，比1950年增长72.2倍。全国中等技术学校在校少数民族学生66 491人，比1951年增长了99.7倍。全国中等师范学校在校少数民族学生49 825人，比1951年增长了9倍。全国普通中学在校少数民族学生2 244 707人，比1951年增长了54.7倍。全国小学在校少数民族学生9 548 200人，比1951年增长了9.1倍。其中少数民族学生大部分在民族自治地方内。

内蒙古自治区1983年全区已有小学19 000所，在校学生2 700 000人；中学1 600所，在校学生1 050 000人；建立了内蒙古大学、师范大学、农牧学院、医学院、工学院、林学院等高等院校14所，设有100多个专业，在校学生19 000多人。延边朝鲜族自治州到1985年已建立高等院校、中等专业学校各5所，普通中学226所，小学1 189所，幼儿园遍布全州。全州每万人中具有大学文化水平的为118人，高于全国平均数。

党的十一届三中全会后，从中央到各民族自治地方为发展民族教育事业采取了多种有力措施，制定了许多有利于发展教育事业的政策，大大增加了教育经费。仅1981年和1982年全国民族自治地方自筹教育经费达1.3亿元。在少数民族聚居的牧区、山区和边远地区，总结了过去办寄宿制中小学校的经验，开办了寄宿制民族中学和小学，分别不同情况对少数民族学生采取助学金制，

对生活特别困难的地区采取国家包下来的办法。1980年至1984年在全国恢复和新建寄宿制民族中小学1 120多所，在校学生340 000多人。对少数民族学生报考高等院校实行择优录取和适当照顾相结合的办法，1981年全国高等院校录取少数民族学生13 500人，比1980年增加1 182人。在北京大学等十多所重点院校中开设预科，为少数民族学生补习功课，然后升入本科。为了改变民族自治地方教育落后的状况，采取对口支援，从内地抽调一批有教学经验的大中小学教师去民族地区从事教学，有的还临时去民族地区讲学和帮助培养师资。近几年来各民族自治地方对中等教育结构进行了改革，在部分中学里开设农业、畜牧、兽医、卫生、旅游、会计等专业班和建立专门职业学校，以保证迅速培养人才。

30余年来，全国已经培养了一支忠诚教育事业的少数民族教师队伍。到1985年，全国民族自治地方已有高等院校、中等师范和技术学校、普通中学、小学的专任教师585 685人，比解放初期增长21倍。

为办好民族教育，在民族自治地方的学校里采取了用民族语文教学，有的用民族语言讲课，有的实行了双语教学，大大提高了教学质量。为适应少数民族学生使用民族语文学习的需要，自治区和一些自治州用少数民族文字出版了中小学课本，成人识字课本。到1985年出版的课本有1 084种，2 326万册。

二、科学技术事业方兴未艾

民族自治地方的科学事业是从无到有，从小到大逐步发展起来的。目前各自治区都建立了科学院、社会科学院和机械、气象、电子、地质、林业、草原、能源等各种专业研究机构，不少自治州、县也建立了科研机构，至1985年底，民族自治地方已建立科

研机构 780 所,少数民族专业技术人员发展到 763 000 人,比1957年增长了 28 倍。广西壮族自治区 1983 年底已有从事自然科学工作的科技人员 174 700 人(其中高中级科技人员 17 280 人)比 1978 年增长了 45.2 %。取得科技成果 1 383 项,其中获国家和国务院各部委奖励的有 108 项,自治区奖励的 798 项。广西医学院的梁徐(壮族)教授,在血红蛋白的研究上达到国际先进水平,受到国内外学者的好评。内蒙古自治区 1983 年底有科技人员 277 500 人(高中级科技人员 25 127 人),近年来在微型电子计算机应用、膨化人工乳、牧区压缩饲料、退化碱化草场改良、新能源开发利用(风能、太阳能)、马铃薯无病毒种薯等项研究中取得了新成果,内蒙古大学的副教授旭日干(蒙古族)博士,培育了世界上第一只“试管羔羊”。

近年来科学普及推广工作有了新的进展,各自治地方都建立了人数众多的科普工作队伍,在城镇、农村、厂矿举办科技训练班,用汉文和民族文字出版科技报刊,开办科学园地、建立科普画廊,现代科学知识已进入民族自治地方,进入少数民族家庭,它将启迪人们的智慧,推动社会的进步。

三、文化艺术万紫千红

具有优秀历史传统的少数民族文化艺术百花盛开,群芳吐艳,欣欣向荣。少数民族的传统文化艺术得到继承、发扬,群众喜闻乐见的文艺形式得到发展,民族艺术的创作日益繁荣,艺术水平不断提高,少数民族文学艺术工作者的队伍不断充实壮大,群众性文化活动日益活跃。1985 年底,全国民族自治地方已有艺术表演团体 605 个,职工 25 202 人。5 个自治区都有了自己的艺术院校,通过各级艺术院校培养了少数民族艺术专业人才达 7 050 多人,现在 55 个少数民族都有了自己的专业和业余文艺人员,已

经形成了一支人数相当可观的、有一定业务基础的少数民族专业文艺队伍。1980年在北京举行全国少数民族文艺会演时，集中了全国55个少数民族的专业和业余文艺工作者登台竞献技艺，演出了500多个音乐、舞蹈、曲艺、戏剧节目，充分显示了少数民族文艺丰富多彩和精湛的艺术水平，生动地体现了各民族的亲密团结，在国内外产生了良好的影响。西藏自治区先后建立了11个专业表演艺术团，艺术人员达700多人，其中藏族和其他少数民族占90%以上。他们深入农牧区和边防哨卡，仅1984年就演出944场，近年来，他们先后到北京、广州等地参加会演和演出近20多次，有30多个节目获全国优秀奖，并多次到欧洲、美洲、澳洲、亚洲和非洲一些国家访问和演出，受到赞扬。

30多年来，各自治地方都先后组成了一支充满创作活力的少数民族作家和艺术家队伍，创造了大批具有鲜明的民族特点和地区特点、反映时代精神、为各族人民所喜爱的文学、艺术、音乐、舞蹈、美术等作品，有100多位少数民族作家获得了全国性文艺创作奖。1981年全国少数民族美术作品展览会上，展出作品包括50个少数民族的作者279人，获奖作者有143人。

少数民族过去被埋没的许多文化遗产，正陆续得到发掘、整理，开放出灿烂之花。在史诗、叙事诗方面，继《阿诗玛》问世后，又有彝族的《梅葛》、《逃到甜蜜的地方》。纳西族的《创世记》、《相会调》，傣族的《召树屯》、《娥并与桑洛》、《一百零一朵花》，阿昌族的《遮帕麻和遮米麻》，傈僳族的《逃婚调·重逢调·生产调》，蒙古族的《嘎达梅林》、《勇士谷诺干》，壮族的《布伯》、《双姑传》，瑶族的《密洛陀》，回族的《马五哥与尕豆妹》，达斡尔族的《少郎和岱夫》，裕固族的《黄黛琛》，土族的《拉仁布和且门索》，赫哲族的《满斗莫日根》等整理出版。特别是闻名世界的藏族大型史诗《格萨尔王传》、蒙古族民间文学巨著《江格尔传》正在整理出

版，柯尔克孜族的英雄史诗《玛纳斯》已录制整理成柯尔克孜文，8部20多万行，共240多万字，并将其中的第一、二、五部共11000多行译成汉文出版。《纳西族东巴舞谱》最近在云南丽江纳西族自治县被发掘问世，它纪录了60多套舞蹈动作，是当今世界上独一无二的图象形文字舞谱。许多少数民族的民间神话、传说、英雄史诗等被改编成戏剧和电影，搬上舞台和银幕。

1985年全国民族自治地方已拥有图书馆494个，文化馆579个和文化站7120个。有些地方还从实际出发，办起了“马背文化站”、“驼背文化站”、“流动文化服务车”。基本形成了三级文化网，开展了丰富多彩的、喜闻乐见的文娱活动，活跃了少数民族的文化生活。

此外，自治地方还建立了博物馆、展览馆、文物管理处(所)，等等。这些文化设施为丰富各族人民的文化生活、繁荣自治地方社会主义文艺创造了良好的条件。

四、新闻出版和电影电视事业蓬勃发展

30多年来，民族自治地方的新闻出版事业飞跃发展。到1985年，全国民族自治地方用蒙古、藏、维吾尔、壮、苗、朝鲜、彝、傣、哈萨克、柯尔克孜、锡伯、傈僳、景颇、拉祜、哈尼等少数民族的文字出版了图书3365种，35906.8万册，分别比1978年增加了2.18和2.51倍。出版的图书包括马列著作、毛泽东著作、政治理论读物、社会科学、文学艺术读物、辞书、科技读物和各类教材。用蒙古、藏、维吾尔、朝鲜、柯尔克孜、锡伯、傣、景颇、傈僳、哈萨克等10多种文字出版杂志321种，7818.8万册，比1978年增长了4.9和6.5倍。报纸175种，76847.1万份，比1978年增长了2.3和1.6倍。

广播、电视、电影事业从无到有逐步发展起来。到1985年，

民族自治地方已建立广播电台 42 座，广播站 2 359 个，收音站遍布于广大农村与牧区。除中央人民广播电台设有蒙古、藏、维吾尔、哈萨克、朝鲜等少数民族语言节目外，各地方台也开设了当地民族语言广播节目。目前，5 个自治区和一些自治州都建立了电视台，随着我国通讯卫星试验的成功，地处边远的少数民族地区都可以直接收看中央台电视节目，以内蒙古自治区为例，自治区已建成一个由编播、采录、无线、有线和电视广播组成的较完善的广播系统，全区各盟(市)、旗所在地及其周围的乡镇都能看到电视。电影发行放映网已基本遍及各族自治地方的城乡。据 1985 年统计，民族自治地方共有电影院、影剧院、放映队 26 945 个，内蒙古、新疆、广西 3 个自治区的电影制片厂除担负少数民族语言影片的译制外，还拍摄了许多彩色故事片、纪录片和新闻片。同时，民族自治地方还建立了涂磁录音点 41 个，译配的民族语言达 25 种，每年译配各类影片 330 部，涂磁录音拷贝 1 700 个。新疆维吾尔自治区，近几年来共摄制故事片 10 部，译成故事片 200 部，现在除维吾尔、哈萨克语外，又增加了蒙古语、柯尔克孜语、锡伯语的译制片。

五、医疗卫生事业有很大发展

中华人民共和国建立后，党和国家对少数民族的健康给予了深切的关怀，为发展民族自治地方的卫生事业，增强人民体质，采取了一系列行之有效的政策和措施。经过 30 多年的努力，民族自治地方的卫生事业得到了迅速发展。1985 年全国民族自治地方已建立各种卫生机构 30 432 个，比 1949 年增长了 84.3 倍，其中医院 10 061 个，比 1949 年增长了 43.7 倍。病床 312 137 张，比 1949 年增长了 94.3 倍。专业技术人员 423 733 人（其中少数民族 9 531 人），比 1949 年增长了 120 倍。现在 5 个自治区和一些自

治州都建立了较大规模的综合性医院和医学院，自治州(盟)、县(旗)都有了医院、防疫站、妇幼保健所和医药公司，农村和牧区都建立了卫生院(所、室)。同时各地还建立了一批中等医学教育、科学研究、药品检验、专科防治、口岸检疫、医疗器械修配等机构，基本上形成了民族地区的城乡医疗卫生防治网。

民族医药事业有了较大发展。西藏自治区扩建了自治区藏医院，病床增加了4倍，内蒙古、新疆、西藏自治区、云南西双版纳傣族自治州等都建立了民族医药研究所，编译出版了许多重要的医学著作，如《四部医典》、《藏医医史》、《蒙古本草》、《晶珠本草》、《白琉璃》等，为繁荣祖国的医药学作出了重要贡献。

经过30多年的努力，少数民族地区严重危害人民健康的地方病、传染病和多发病已经消灭或得到控制。少数民族人民的健康水平明显提高。广西壮族自治区在卫生防疫工作方面取得了重要成就，在全区范围内基本上消灭了丝虫病。卫生医疗事业的发展，使少数民族人口数量增长，体质增强，人口平均寿命逐年增长。据内蒙古自治区的调查，解放前夕，蒙古族人口平均寿命为19.6岁，到1980年已增长到64.1岁。少数民族人口有了大幅度增长，1982年少数民族人口与1964年相比，增长了68.4%，55个少数民族中，人口超过百万的，由1964年的10个增加到1982年的15个。

六、体育运动突飞猛进

在经济文化迅速发展的同时，民族自治地方的体育运动也得到了推广和普及，并取得了显著成绩，全国55个少数民族千百年来创造出许多富有民族特色和地区特点的传统体育项目，如赛马、射箭、摔跤、秋千、跳板、刁羊、推杆、响箭等得到了发展。1980年以来召开了三届“全国少数民族传统体育运动会”，使少数民族

传统体育项目不断得到挖掘、整理。活跃了人民的文化体育生活，增强了人民体质，振奋了民族精神，增强了各民族间的大团结。

随着体育运动的普及提高，各自治地方涌现了一批优秀运动员、教练员和裁判员。从1979年至1983年累计，共有少数民族等级运动员4706人，等级裁判员4785人，等级教练员205人。他们在国际和国内的重大比赛中，取得了巨大成绩，为我国体育运动的发展做出了贡献。广西壮族自治区的运动员在各项比赛中，获得了139枚金牌、78枚银牌、52枚铜牌，打破两项世界纪录、两项世界青年纪录、10项(次)亚洲纪录。内蒙古自治区运动员在历年全国比赛中，共打破6项世界纪录、238项全国纪录，以达斡尔族为主的内蒙古曲棍球队，5次参加全国比赛，荣获4届全国冠军。壮族体操运动员李宁，在第六届世界杯体操赛中，获得6枚金牌，在第二十三届奥运会上又夺得了3枚金牌、2枚银牌和1枚铜牌，为本届奥运会获奖牌最多的运动员。朝鲜族运动员李英子创造了女子小口径手枪慢加速射的543环世界纪录，满族运动员金车翔创造了女子小口径标准步枪3×20项目世界纪录和3项亚洲射击纪录，他们为祖国争得了荣誉，为民族增添了光彩。

民族自治地方的体育设施也有了充实和发展。以内蒙古自治区为例，全区有可容纳万人以上大型体育场6个，灯光场203个，足球场84个，运动场73个，体育馆5个，室内田径馆1个，射击场4个，游泳馆19个，为全区体育运动的发展创造了条件。

民族自治地方教育、文化、卫生、体育等事业的发展，以及精神文明建设的广泛开展，使少数民族人民的精神面貌焕然一新，社会风貌根本改观，正在走向文明、向上、蓬勃发展的新阶段。

第八章

中国实行民族区域 自治的基本经验

中国推行民族区域自治 30 多年来取得了前所未有的巨大成就，民族区域自治制度不断巩固、发展和完善。在实行民族区域自治的过程中，取得了极为丰富的经验，这是中国各民族的一项珍贵财富。中华人民共和国成立初期，前中央人民政府民族事务委员会在总结推行民族区域自治的基础上制定了《民族区域自治实施纲要》，经中央人民政府颁布施行，又相继对建国以来实行民族区域自治的经验作了比较全面系统的总结，这对于中国实行民族区域自治起了指导和推动作用。以后又在中华人民共和国成立十周年的时候，再一次对民族区域自治进行过总结，特别在 1961 年召开的西北民族工作会议和 1962 年召开的全国民族工作会议上对民族区域自治进行了总结，对实际工作中存在的问题有了比较清楚的认识，但因为受到以阶级斗争为纲的“左”的思想的影响，工作中的错误并未得到完全解决。此后在“文化大革命”中民族区域自治遭到全盘否定和破坏。粉碎“四人帮”后特别是党的十一届三中全会以后，党中央拨乱反正，重申和落实党和国家的民族政策、民族区域自治政策，民族区域自治得到了进一步发展和完善，但是还没有来得及对于民族区域自治的丰富经验进行全面系统地总结。

中国已经进入一个建设社会主义新的历史时期，民族区域自治也出现了许多新情况新问题，需要很好地解决。在建设具有中国特色的社会主义的今天，对于过去几十年间民族区域自治所取得的正反两方面的宝贵经验认真地加以总结，进一步推动民族区域自治的发展，使民族区域自治制度得到健全和完善，更好地为中国的社会主义革命和建设事业服务，具有十分重要的现实意义和历史意义。

第一节 中国共产党的正确领导是实行民族区域自治的基本保证

中国实行民族区域自治的基本经验首先就是各少数民族只有在中国共产党的正确领导下才能用彻底的民主主义和民族平等的精神解决民族问题，建立起国内各民族之间的真诚合作，在各少数民族聚居的地方真正实现民族区域自治。没有共产党，就没有新中国，没有共产党就没有中国各少数民族的民族区域自治，中国各少数民族从长期革命斗争的实践中才认识到这一点，民族区域自治的全部历史雄辩地证明了这个颠扑不破的真理。

一、中国共产党是中国各民族利益的忠实代表者

中国共产党是由中国各民族中最先进的优秀分子组成的，是中国工人阶级的先锋队。中国共产党的最终目的是要在中国实现共产主义的社会制度。无产阶级是最有远见最富于革命精神的阶级。马克思列宁主义认为，无产阶级如果不解放全人类就不能最后地解放自己。以解放全人类为己任的中国无产阶级先锋队中国共产党的政治纲领包括了争取新民主主义革命的胜利，消灭一切民族压迫，对外解除帝国主义对中国各民族的压迫，实现中华民族

的独立；对内彻底消灭国内民族压迫制度，实现各民族的一律平等，这从根本上代表了无产阶级民族民主运动的方向，代表了中国各民族解放运动的最大利益。

在中国，除了工人阶级以外的农民阶级、城市小资产阶级、民族资产阶级虽然提出过各种主张，但由于他们的阶级局限性，也不能从根本上代表各民族的利益，并且由于他们的软弱性，不可能领导民族民主革命到达胜利。中国共产党产生前中国革命先驱孙中山先生领导的辛亥革命虽然推翻了在中国延续了两千年的封建帝制，但是中国资产阶级革命的任务并没有完成，中国仍处于半殖民地半封建的社会。生活在水深火热之中的中国各民族，外部遭受帝国主义极其野蛮的压迫，在内部受大资产阶级的统治，各少数民族还依然遭受反动的大汉族主义的残酷压迫和统治。辛亥革命已经历史地证明了中国资产阶级不可能领导中国的民族民主革命到达胜利。而以蒋介石为代表的中国大资产阶级背叛中国各民族人民之后，他们同帝国主义勾结在一起，对外丧权辱国，出卖民族利益，对内则加紧对各民族人民的压迫和剥削，成为帝国主义在中国的代理人，成为中国地主阶级和官僚资产阶级最大的代表。他们早已把国家和民族的利益抛在一边，丝毫不代表中国各民族的利益，中国资产阶级民族民主革命的领导责任历史地落在中国共产党人的肩上，只有中国共产党才能担当争取中华民族的解放和各民族一律平等的光荣职责，才真正代表各民族的利益。

从建立的时候起就以马克思列宁主义作为指导思想的中国共产党，早在第二次全国代表大会上就提出了中国民族民主革命的任务，根据马克思列宁主义民族平等的根本原则提出各民族建立联邦制国家的主张，在本世纪30年代末更进一步提出实行民族区域自治的政治纲领，中国共产党的这些主张代表了各少数民族

的利益。

中华人民共和国建立后，中国共产党领导各族人民逐步实现了由新民主主义向社会主义的过渡，消灭了人剥削人的制度，建立了社会主义制度，各少数民族聚居区实行了区域自治，各族人民共同建设繁荣昌盛的社会主义祖国，这从根本上代表了各民族的利益。

二、中国各民族的解放运动在中国共产党的领导下才走上正确的轨道并取得了胜利

从1840年鸦片战争开始帝国主义列强的侵入，使中国成为半殖民地半封建的社会，在日本帝国主义侵入中国时期一度变为殖民地、半殖民地、半封建社会。当时中国存在着两种民族矛盾，一个是帝国主义对中国各民族的压迫造成帝国主义同中国各民族人民的矛盾，一个是国内反动统治阶级对少数民族实行大汉族主义的压迫形成的国内的民族矛盾。

中国各民族为了解决当时中国民族问题存在着的两大矛盾进行了长期艰苦卓绝的斗争，曾经走过曲折的道路。中国各少数民族不仅参加了中国各民族反对内外敌人的革命斗争，还在少数民族地区进行了英勇斗争，如西藏两次抗英运动，云南马栗坡和马关地区抗法斗争，云南佤族班洪部落抗英斗争，新疆各民族反对英帝国主义走狗阿古柏的斗争，所有这些斗争都抗击了帝国主义的侵略，保卫了中华民族的独立。各少数民族为了反抗国内的民族压迫，也进行了多次斗争，如1851年的太平天国运动，以张秀眉为首的苗族以及布依族、侗族起义，以杜文秀为首的回族起义，以李文学为首的彝族起义，陕甘的回族起义，新疆的维吾尔族、回族起义，内蒙古的独贵龙运动，都沉重地打击了反动阶级的统治基础，但由于没有先进阶级的领导，没有正确的政治纲领，这

些革命斗争大都归于失败，或者被统治阶级篡夺了斗争成果。

中国共产党诞生之后，制定了反帝反封建反对官僚资本主义的新民主主义革命纲领，给在黑暗中摸索的中国各民族指明了方向，在我国各个革命阶段，民族民主革命的关键时刻，党都适时地正确地提出民族问题方面的任务，引导各少数民族的斗争走向胜利的道路。我国少数民族地区早在第一次国内革命战争时期就有党的活动，有的地区还建立了党的组织，以后随着中国革命的发展，在第二次国内革命战争、抗日战争和解放战争时期，中国革命的活动扩展到不少少数民族地区，各少数民族的民族解放运动先后汇入中国民族民主革命的洪流，少数民族的革命运动得到了党的领导，经过长期的奋斗取得了胜利。

在革命的洪流中少数民族中的先进分子汇集到中国共产党和革命队伍里来，许多少数民族地区建立了中国共产党的组织，发展了大批少数民族党员，少数民族的斗争有了坚强的领导核心，这对于民族解放运动的胜利起了重要作用。

中国共产党领导下的革命队伍内部实行了彻底的民主主义，在平等的原则下团结一致，保证了各民族的团结和统一，使革命队伍具有无坚不摧无敌不克的旺盛生命力，从而保障了革命的胜利。

在中国各民族夺取政权的革命斗争中，在各个根据地建立了人民的政权，还在少数民族聚居的地方，帮助少数民族建立了具有自治性质的政权，使少数民族看到了民族解放运动的前景，从而鼓舞了少数民族的斗争。

三、中国共产党领导聚居的少数民族 真正实现了民族区域自治

近代以来，中国资产阶级和小资产阶级曾经提出过形形色色

的独立和自治的主张，从辛亥革命以后在某些少数民族中出现过多次自治运动，这些自治的主张和自治运动，大体上有三种类型：一是在帝国主义的怂恿和支持下，由少数民族中的反动的上层分子所导演的自治运动，其目的是从祖国分裂出去，建立独立的民族国家；二是帝国主义扶植建立的傀儡政权，如伪满洲国、伪蒙疆自治政府；三是少数民族中具有浓厚的民族主义思想的知识分子企图建立民族政权。第一类型自治由于它完全背叛了中国各民族人民的利益，为少数民族人民坚决反对，不可能实现。第二种所谓自治，只是一种欺骗人民的口号，它完全受帝国主义的支配和操纵。第三种类型的自治，不过是一部分人的幻想，在世界民族运动区分为两大阵营以后，根本不可能有独立的自治。

中国共产党从建立初期就提出各民族在平等的基础上，实行民族自治的主张，以后并形成了完整的民族区域自治政策，在中国人民大革命的发展过程中中国共产党不仅在理论上和思想上为实行民族区域自治作了准备，还在实践上为实施民族区域自治创造了范例。中国几个主要少数民族走过的道路证明，没有中国共产党领导的自治运动是行不通的。抗日战争胜利之后一些民族上层人物在内蒙古东部地区建立的“东蒙古人民自治政府”，对于号召蒙古民族反对国民党大汉族主义的反动统治，阻止国民党反动派的势力进入内蒙古东部地区曾起了一定积极作用。但是这个政府中的一部分人则提出内外蒙古合并，鼓吹独立自治，有的意图依靠国民党反动派搞民族自治。还有一些上层分子企图利用这个政府维护自己的统治地位，这个政府面临走入歧途的局面。经过中国共产党人耐心细致的工作，接受了中国共产党的领导，自治运动走上了正确的道路。新疆伊犁、塔城、阿勒泰三区革命也是在接受了中国共产党的广泛影响下，纠正了初期所犯的错误走上了正确的

轨道。在许多少数民族地区中国共产党都有广泛的影响，这为尔后实行民族区域自治起了重要作用。

新中国建立后，中国共产党领导各个聚居的少数民族，解决了历史上存在的许多复杂问题，先后实行了民族区域自治。新中国建立不久，1947年建立的内蒙古自治区，相继解决了历史上的悬案，热河、察哈尔的蒙古族地区、绥远和阿拉善旗、额济纳旗先后划归内蒙古自治区，内蒙古实现了统一的民族区域自治。中国共产党经过同各族人民协商，说服了当地的汉族和其他民族接受了建立新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、广西壮族自治区的方案。西藏在1951年实现了和平解放，在1956年建立西藏自治区筹备委员会，1965年正式建立了西藏自治区。在青海、云南、贵州、四川、甘肃、吉林、辽宁、湖南、湖北、广东、河北、黑龙江等40多个少数民族的聚居区也都先后建立了民族自治地方，真正实现了民族区域自治。

四、必须坚持中国共产党对民族自治地方的领导

中国的民族区域自治的全部历史已经证明，中国共产党的正确领导是实行民族区域自治的生命线。脱离和削弱党的领导，都给民族区域自治带来损失，甚至使民族区域自治走入歧途。在建立民族自治地方的时候是这样，在巩固和发展民族区域自治制度过程中也是这样。

有人认为实行民族区域自治可以不要党的领导，这是错误的。民族自治地方是中央统一领导下的行政区域，同其它地区一样，都必须服从党的领导，而且还应当加强。过去在某些民族自治地方，曾经出现企图脱离或者削弱中国共产党的领导的表现，有的人以中国共产党的党员成分中汉族出身的党员多一些，就错误地认为中国共产党是汉人党，这是一种严重的误解。诚然由于中国的

革命首先在广大汉族地区发展起来，所以汉族的党员就多些，随着革命和建设事业的发展，党的组织在少数民族地区逐步建立，少数民族党员也相继增加。说中国共产党是汉人党是没有根据的。中国共产党的党员不仅有汉族，也包括少数民族，无论出身于哪个民族的党员都必须按照党章的规定和要求办事。

这种企图脱离或者削弱党的领导的现象，从历史考察，一方面是来自少数民族中民族主义严重的人，他们反对党的领导。还有在某些民族自治地方建立的时候，某些民族上层人物企图阻止民族自治地方的建立，而反对党的领导。

民族自治地方存在的党政不分以党代政的现象，这在实质上是削弱了党对自治地方的领导。由于党的机关包办了政府工作，使得政府不能正常行使自己的职权，党的领导机关也不能认真抓大事，对政府进行有效的领导，不能很好地发挥党的领导作用。这个问题在相当多的地方存在，应当纠正。

在民族自治地方加强党的领导，首先是加强中国共产党对民族自治地方的政治领导，即政治路线、方针和政策的领导。根据党的路线、方针、政策指导自治机关的工作，审查、研究、检查自治机关关于具体事务的方针、政策，还对自治机关的工作人员进行马克思列宁主义、毛泽东思想的教育，以无产阶级的世界观和民族观武装干部的头脑，使自治机关的工作和行动形成理论联系实际、实事求是的工作方法与密切联系群众的作风，并在干部的选拔、分配、考核上进行监督。同时还必须加强党的组织领导。党的领导既指中央也包括民族自治机关的上级党委和同级党委的领导。民族自治机关设立党组，在党委的领导下认真贯彻执行党的决定、决议。

第二节 实行民族区域自治必须从少数民族的特点和实际出发

马克思列宁主义毛泽东思想的基本点就是实事求是，就是把马克思列宁主义的基本原理同中国革命的具体实践相结合。在实行民族区域自治中也必须坚持实事求是的原则，一切从少数民族的实际出发，违背了这个原则，就会遭到失败。

一、中国各少数民族在政治经济文化方面都有不同的特点

中国各少数民族的情况是极端复杂的。在政治、经济、文化、风俗习惯、宗教信仰等方面，不但同汉族有很大差异，就是各少数民族也互不相同，甚至在一个民族内部的不同部分之间，农业区同畜牧区之间，情况也不完全相同。因此在少数民族中进行一切工作都必须充分考虑少数民族的特点和实际情况，从具体情况确定工作方针、方法。实行民族区域自治也必须充分考虑少数民族各方面的特点和实际情况。

中国各少数民族的社会发展很不平衡。在解放前，其社会发展分别处于原始公社末期、奴隶制度、封建领主制度、封建和半封建制度的阶段。共约60万人口的少数民族，包括鄂温克、鄂伦春、独龙、怒、傈僳、佤、布朗、德昂、景颇、黎族和台湾省的高山族的一部分，处于原始公社末期或者保存浓厚的原始公社制度的残余。在大小凉山地区的约100万人口的彝族中解放前还保存着野蛮的奴隶制度。约占400万人口的少数民族，主要是藏族、傣族和一部分蒙古族，还保存着封建领主制度。在3000多万人即85%的少数民族中包括回、壮、维吾尔、苗、布依、朝鲜、满、

侗、白、土家、哈尼等 30 多个民族以及蒙古族、彝族、黎族的大部分，藏族的小部分，封建地主经济已占统治地位，而且在不同程度上发展了资本主义因素。绝大部分少数民族处于封建和半封建的社会，有些少数民族在不同程度上产生了资本主义，有了资本家，但多是商业资本家，工业资本家则极少。

在一部分少数民族地区还保存着土司制度和封建领主制度，形成一种地方割据的状态。在内蒙古有盟、旗同省、县并存，在云南的许多少数民族地区和四川、青海、甘肃的藏区还保存着政教合一即僧侣贵族联合专政的制度。在西北一部分回族地区存在的门宦制，在其辖区教主是宗教首领又是封建统治者。对这些地区中央政权实际上不能完全行使管辖的权力，中央政权只能通过这些地区的土司、领主、教主进行管理。

在少数民族中存在着多种宗教信仰。藏族、蒙古族、傣族、土族、裕固族信仰佛教。回、维吾尔、哈萨克等十个民族信仰伊斯兰教。西南地区一部分少数民族信仰基督教。俄罗斯族信仰东正教。还有一部分少数民族信仰道教。

从民族关系的情况来看也有不同。有的少数民族在一个较大范围内居住，从历史上就形成了相对汉族居住区的民族地区。有的少数民族虽然相对聚居，但在一个地区内却又同汉族或其他少数民族杂处。有的少数民族虽然历史上遭受汉族统治者的压迫，但在民族地区内其统治者却又统治着别的民族，有的少数民族则从来就处于从属地位。

各民族历史文化传统和现状不同。全国解放前在一部分少数民族如蒙古族、回族、壮族、朝鲜族等民族中由于近代以来革命斗争的兴起，民族的觉醒使这些民族成长起一大批先进分子，有一支坚强的革命队伍。但有些少数民族由于受到革命的影响较小，革命干部也比较少。还有许多少数民族极少甚至没有革命干部。

就文化水平来说，一部分少数民族文化比较发达，知识分子比较多，而另外一些少数民族文化落后，很少知识分子。

上述这些情况都是在实行民族区域自治中必须考虑的特点和实际情况。

二、实行民族区域自治必须充分

考虑少数民族的特点

实行民族区域自治，在各少数民族聚居的地方建立自治区、自治州或自治县，必须充分考虑各少数民族的特点，依据当地民族关系，经济发展条件，并参酌的历史情况，作出决定。

中国各少数民族由于人口多少、居住地区大小的不同和该民族的历史地位等状况，分别建立不同行政地位的民族自治地方。蒙古族、藏族、维吾尔族、壮族都分布于较大的区域内，并且在历史上都受中央的直接管辖，回族虽然大部分散居，但也有较大的聚居区，且历史影响大，因此建立了自治区。彝、哈萨克、朝鲜、苗、侗、黎等民族和分布在自治区以外的藏、蒙古、壮、回等民族的较大聚居区建立了自治州，在其他较小的聚居区建立了自治县。

在不同情况的少数民族聚居区建立不同的民族自治地方，在一个少数民族为主的聚居区，建立一个民族的民族自治地方，在两个或几个民族的聚居区则建立两个民族或几个民族联合自治的自治地方，建立一个民族为主或几个民族联合自治的民族自治地方，人口比例是一个因素，但也要从民族关系来考察。有的参加联合自治的民族虽然人口比例不大，但民族关系比较突出，也可以实行联合自治。有的民族自治地方还适当划入一部分汉族地区，甚至汉族地区的面积大于民族地区，汉族人口也多于少数民族人口，主要从有利于各民族共同发展来考虑。

在社会形态不同的少数民族地区建立自治地方，采取了不同的步骤。存在土司制度的地区，根据具体情况把千百户吸收到自治机关中来，首先强调统一领导，而不强调改变旧制度，在自治地方建立后再采取适当的形式逐步实现从旧制度到新制度的改变，基层政权采取了群众习惯的政权型式。这样既争取了民族上层的赞助，又得到广大群众的拥护，顺利地实现了民族区域自治政权的建立工作。

建立自治地方根据实际情况进行。在部落支系多，暂时尚不能统一，缺乏联合条件的少数民族地区把建立自治地方分步进行，先建立小的自治地方，然后经过协商，逐步联合为大的自治地方。在社会情况、干部条件、群众觉悟、领导力量都比较好的地区则筹备建立大的自治地方。根据客观条件的成熟状况，筹备的时间也有长有短，要根据需要来定，西藏自治区从筹备委员会建立到正式建立，经过了九年时间。在社会改革已经完成的少数民族聚居区实行民族区域自治的时间上要短些，步骤更快一些。

在各少数民族聚居区实行民族区域自治都经过了充分的协商，由于民族关系不同，在协商中有的主要是做各少数民族之间和少数民族内部各个部分的说服工作，有的则主要是说服汉族。

推行民族区域自治，各少数民族聚居区所处的情况和面临的任務不同。把推行民族区域自治同当时的任务结合起来，使少数民族感到民族区域自治的实行有利于发展，这样有利于顺利完成建立自治地方的任务。

根据少数民族的特点和实际情况进行工作是在实行民族区域自治当中始终应当重视的问题。社会主义事业的发展，各民族间的一致性逐步增加，但各民族的特点依然存在，而且将在一个很长的时期内保留着。只要还有民族特点就应当尊重，在实行民族

区域自治中应当特别注意这一点。

三、民族自治地方必须根据实际情况决定工作方针

由于少数民族地区情况特殊，必须采取适合那里实际情况的工作方针。首先是不能把汉族地区的工作方法搬到民族地区。各个民族地区的情况也有很大差别，也不能把这个地区的办法不加区别地搬到其它地区去，边疆同内地、农业区同牧业区的工作方法也有区别，不能机械搬用。总之，在民族地区进行工作都必须根据实际情况决定正确的方针。

社会主义是中国各民族的道路，在少数民族地区进行民主改革——土地改革、废除封建特权、解放奴隶和进行社会主义改造，是实现社会主义的必经之路。但是这种改革和改造，必须根据少数民族地区的实际情况，坚持和平的方式，不采取强力斗争的方式。在什么时候采取什么步骤和工作方法完成，应该由少数民族去考虑，并且同民族上层人物长期合作协商办事。

在实行土地改革的少数民族地区，根据当地民族的具体情况，规定了正确的政策，在消灭封建地主阶级的土地所有制的原则下，采取了灵活的措施，从当地民族的特点出发，对少数民族共有的土地、少数民族特殊用地、寺庙土地都作了照顾。还特别注意了正确处理民族间的关系，对少数民族的地主不进行面对面的斗争，即使进行，也只由本民族的群众进行，从而维护和加强了各民族间的团结。由于采取了正确的政策和妥善的步骤，胜利地完成了土地改革，仅在内蒙西部农业区（原绥远省农业区）、新疆、广西，无地或少地的农民就获得了土地达1 800多万亩。

民族地区的社会改革采取了比较缓和的方法和步骤。例如在新疆、甘肃、青海、宁夏的回族地区和云南某些地区、牧业区采用了和平改革的方法，即和平的斗争方法，采取赎买、和平协商

和自上而下相结合的方式。在凉山彝族地区、在西藏和其它藏区，原来准备采取这种和平改革的方式完成改革，并且把西藏改革的时间推迟到 1962 年以后再考虑。

和平协商就是把有关改革的政策、方针、步骤，都同有关民族的公众领导和一切愿意接受改革的人士进行认真的协商，取得一致，然后由政府颁布法令公布施行。

在改革中说服基本群众，对愿意接受改革的上层人士，在政治的和经济的利益方面作某些必要的让步，作为赎买和代价。一般不降低他们的生活水平；对土地以外的某些生产资料和财物，适当从宽处理。在西藏，对爱国上层人士的生产资料，还付给一定的赎买金。一般不剥夺他们的政治权利，不降低他们的政治地位，并予以适当安排使用。在改革中对遵守土改法令的上层不进行面对面的斗争。同对待民族资产阶级一样采用团结批评教育的方法进行改造。

内蒙古地区在民主改革初期，在牧业区的一些地方曾简单地照搬了农业区土改的办法，造成牲畜大量死亡，牧业生产遭到破坏，引起牧民群众十分不满。后来自治区纠正了这个错误，在彻底废除王公贵族特权的同时，实行了三不两利政策，即不斗、不分、不划阶级和牧工、牧主两利的政策以及扶助贫苦牧民的政策。全国解放以后把这个经验推广到新疆、青海、四川等少数民族牧业区，牧业区的改革获得了成功。

社会主义改造，由于少数民族地区还很少甚至没有资本主义工商业，手工业也多是家庭手工业，所以主要是农业合作化和对畜牧业的社会主义改造。

在农业合作化运动中坚持从有利于民族团结和发展生产的原则出发，尊重少数民族宗教信仰自由，做好上层人士的工作，采取了稳妥的步骤。对于农民中的守旧思想和对私有财产眷恋的特

点予以照顾，采取合作化的低级形式，对民族的习俗需要保留风水林也予以照顾。根据农业社干部的情况，对农业社的管理采取简易可行的制度。在几个民族村建立民族联合社，并正确处理各民族间的关系。

对牧业的社会主义改造，采取了稳宽长的方针政策，即步子稳、政策宽、时间长。一部分采取办牧业社，大部分牧业区采取办公私合营牧场的办法。

对云南边疆的一些少数民族采取直接过渡的方式，团结一切劳动人民，团结和改造一切与群众有联系的公众领袖人物，在国家大力帮助下，通过互助合作的道路，直接过渡到社会主义。首先在政治上安排大的王子、山官，在取得他们同意的情况下，帮助劳动人民办合作社，供给生产工具，帮助口粮，提高耕作技术，迅速发展生产，在合作化过程中，逐步取消某些剥削制度。

少数民族地区的民主改革、社会主义改造由于采取了慎重稳进和平改革的方针，从1947年在内蒙古已经解放的地区开始，到1962年基本上完成了。少数民族地区废除了剥削制度，解放了生产力，为社会主义建设开辟了道路。虽然在局部地区一定的时间内发生过“左”的错误，但总的讲是成功的，那里的中国共产党领导机关和人民政府及时发现了这些偏差，并及时作了纠正。

在伊斯兰教、喇嘛教中进行了宗教制度的民主改革，废除了宗教特权和封建剥削，宗教信仰自由政策也得到充分贯彻。

在农村人民公社化运动中，少数民族地区的大部分同全国一道实行了人民公社化，由于脱离了少数民族的具体条件，盲目搞一大二公，一步登天，使生产遭到了很大的损失。

在社会主义建设事业中，由于脱离实际，忽视地区特点和民族特点，造成极大的损失，也是有过深刻的教训的。例如少数民族牧业区以牧为主的方针，在几十年中有过几次摇摆，不顾客观

条件，盲目开垦草场种粮，造成大片水草丰美的牧场沙化，既没有收获到粮食，也破坏了畜牧业赖以存在的牧场，致使畜牧业急剧下降。直到党的十一届三中全会后才逐步纠正了错误的生产方针，在广大牧业区坚决贯彻以牧为主的方针，使畜牧业重新获得发展。

第三节 必须保证民族自治地方的 自治机关充分行使自治权

民族自治地方的自治机关行使自治权利，是实行民族区域自治的一个极为重要的问题，它体现了民族区域自治存在的全部意义，同时也反映了国家民主化的程度。实行民族区域自治的经验说明，在民族自治地方，当自治权利能够正常行使的时候，民族自治地方的工作就发展前进，而当自治权利不能正常行使时，工作就停滞甚至倒退，因此必须保证民族自治机关充分行使自治权。

一、民族区域自治的核心是自治权利

民族区域自治制度，包括民族组成、区域界线、行政地位、自治机关、自治权利、内部关系和上下关系等各个方面，但其核心是自治权利。

各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。民族自治地方的自治机关作为国家一级地方政权机关，行使地方国家机关的职权，作为自治机关行使宪法和法律规定的自治权利。

国家事务的管理权，是人民的最根本的权利，而自治权利则是少数民族对国家事务管理权的一个方面。自治权利是少数民族人民的一种民主权利，但它同一般的民主权利有区别，它是因民

族问题这个特殊问题而产生的。只有在实行民族区域自治的少数民族聚居的地方才具有这种权利。少数民族作为人民的一分子还有参加管理全国事务的权利。自治权利构成民族区域自治制度的本质内容，民族区域自治制度则由自治权利而获得内容。没有民族区域自治制度的自治权利是没有的，没有自治权利的民族区域自治制度也是不可能的。

中国各少数民族争取实行民族区域自治的目的就是争取管理本民族内部事务的权利。假如没有自治权利，民族区域自治徒具形式，没有实际内容，那就没有任何实际意义。由宪法和法律规定的各项自治权利反映了少数民族管理本民族内部事务的意志和要求，也是少数民族人民民主权利的重要方面，是社会主义民主制度的不可缺少的一部分。

民族自治权利，按照宪法和《民族区域自治法》的规定主要是自治机关的立法权，即制定自治条例和单行条例的立法权，管理地方财政的自治权，管理地方计划的自治权，管理地方教育、科学、文化、卫生、体育事业的自治权，组织公安部队的自治权，使用当地通用的语言文字的自治权，这些构成了自治机关的自治权利，是民族区域自治的核心内容。

二、正确解决中央集中统一的领导和充分行使自治权利的问题

民族自治地方是中华人民共和国不可分离的一部分，民族自治机关也是一级地方国家机关，民族自治机关同中央国家机关的关系是中央国家机关同地方国家机关的关系。因此自治权利实际上也是中央同地方的分权问题。怎样划分自治权利是一个应当认真研究的大问题。

中国是一个统一的多民族的国家。统一和自治的关系一定要

解决好，在中国没有高度的统一，各行其是，社会主义革命和建设不可能取得胜利，旧中国那种分崩离析一盘散沙的状态就是前车之鉴。分散主义的错误在革命政权建立后也曾经造成一定的危害，但统得过多过死，势必影响地方的积极性，妨碍少数民族积极性的发挥。中华人民共和国成立以后一个长时间里曾经有过这种现象，足以引为教训。自治权利的划分应该适当。根据以往的经验，应遵循以下几个方面：

第一，保证中央集中统一的领导和宪法、法律在民族自治地方的贯彻执行；

第二，保证社会主义事业的发展；

第三，有利于加强各族人民的团结和社会主义民族关系的发展；

第四，有利于国家的资金、技术和自然资源的合理使用；

第五，保证最大限度地发挥自治地方和少数民族人民的积极性和主动性。

在自治权利的划分和实施的问题上，应当反对两种偏向。一种是忽视自治权利，一种是不适当地扩大自治权利。这些都不利于民族区域自治的贯彻执行，都必须加以反对。关于忽视自治权利的表现，过去曾经出现过撤销、合并民族自治地方，党的领导机关包办一切等现象。至于在十年动乱中所发生的任意撤销甚至肢解民族自治地方，违反宪法的规定，无视自治权利的现象更是发展到登峰造极的地步。这些表现实际上是把民族自治地方看作一种点缀，可有可无。这些作法是十分有害的，给民族区域自治和社会主义事业带来极大的危害，这些历史经验应当记取。

在对待自治权利上的另一种表现是不适当地扩大自治权利。不顾及民族自治地方的客观实际，无原则地要求扩大自治地方的区域，自治地方的行政地位越高越好，自治地方的权利越大越

好。民族自治地方区划的大小，行政地位的高低，是根据民族自治地方的实际情况决定的，任何无原则地扩大自治地方的区域，提高自治地方的行政地位都是有害的。不适当地扩大自治权利对国家的整体利益会发生很不利的影响，对民族自治地方也会产生不良的后果。

三、必须保障民族自治地方的 自治机关充分行使自治权

民族自治地方自治机关的自治权利的行使，是一个涉及面比较广的问题。除了民族自治机关有效地执行自己的职权以外，有关上级国家机关充分保障民族自治地方自治机关的自治权利是一个重要的条件。

保证民族自治权利付诸实施，必须解决好以下几个问题：

第一，必须实现自治机关的民族化，这是保证自治权利行使的关键。

第二，民族自治机关必须认真履行自己的职权，这里要解决好两个问题，一方面自治机关要把行使自治权利作为一项重要任务，经常检查自治机关行使自治权利的情况，凡是由宪法和法律规定的自治权利都应当切实行使。另一方面要解决党政不分和以党代政的问题。党委对于自治机关不仅要领导，而且应当加强，这里主要是指从方针政策方面进行领导，但不能包办自治机关的工作。

第三，上级国家机关应当保障自治机关充分行使自治权利。民族自治地方的自治权利大部分条款的执行都同上级国家机关有关系，如果没有上级国家机关的支持，民族自治地方的自治权利不能充分实现。上级国家机关应当尊重由宪法和法律规定的各项自治权利，积极支持自治机关充分行使自治权利，在自治机关行

使自治权利遇到困难时应当积极帮助解决。上级国家机关在民族自治地方开发资源，设立工矿企业和其他机构设施时，要照顾民族自治地方的利益。上级国家机关在民族自治地方的工矿企业和派出单位，应当尊重自治机关的领导，服从自治机关的管理，遵守自治机关的法规法令，执行有关自治权利的各项规定。

第四节 关于自治机关民族化问题

自治机关民族化是民族区域自治的基本特征之一，是民族区域自治制度的一个重要组成部分，是实现本民族当家作主管理民族内部事务的一个重要条件。没有民族自治机关的民族化，民族区域自治就不能成其为真正的自治。自治机关民族化，包括三个方面，即自治机关干部民族化，使用民族语言文字和民族形式。

一、民族自治机关的干部民族化 是自治机关民族化的核心

自治机关干部的民族化是实现民族区域自治的主要标志，是实现民族自治权利的关键。斯大林曾经指出：“这里所说的自治应当这样理解，就是在一切管理机关中都是懂得你们的语言和生活习惯的自己人。实行自治的意义就在这里。自治应该使你们学会用自己的脚走路，——实行自治的目的就在这里。”^①

自治机关任用民族干部是少数民族享有民主权利的一种体现。既然自治是用少数民族自己的腿走路，如果不实现自治机关的干部民族化，所谓用自己的腿走路自然也是一句空话。在民族自治地方，也只有民族干部通晓本民族语言，熟悉本民族的情况，能够更深刻体会民族的感情和更好地反映本民族广大群众意愿，以至密切同本民族群众的联系，可以更好地运用民族形式去

贯彻党和国家的方针政策，管理本民族自己的事务，自治机关干部民族化的意义就在这里。

怎样才是实现了自己机关干部的民族化？由于各少数民族的差异比较大，情况复杂，很难制定一个统一的标准。根据历来的经验，可以大致表述如下：自治机关由本民族出身的具有共产主义觉悟的干部担任主要领导职务，并任用一定比例的本民族干部在自治机关内工作。实行自治的民族干部的比例大体上同其人口在自治地方所占的比例相适应，或适当高于人口比例，以保障自治权利的充分行使。自治机关干部民族化的程度，应决定于每个民族自治地方民族关系等方面的具体情况，不要机械地规定比例。

在一个时期里，有人把干部民族化同干部的共产主义化对立起来，然后向干部民族化发难，他们武断地判定提出干部的民族化就是反对干部的共产主义化，对干部民族化进行了错误的批判。实际上干部民族化同干部的共产主义化是一个问题的两个方面，两者是统一的并不矛盾。这里所说的干部民族化是在干部的共产主义化的基础上实现干部的民族化。

实现自治机关干部民族化，要有一个过程，因为每一个民族的具体情况不同，实现的时间也不同。各民族自治地方多年来是重视自治机关干部民族化的。由于50年代后期产生的“左”的错误的影响，特别是十年动乱中林彪、江青反革命集团的干扰破坏，大批少数民族干部遭到迫害，干部民族化的进程大大缓慢了，党的十一届三中全会后，拨乱反正，加强了培养少数民族干部的工作，成绩很大。但要实现干部的民族化还要有一个过程，还要作很大的努力。

实现干部民族化的关键是大力培养民族干部。毛泽东强调指出：“要彻底解决民族问题，完全孤立民族反动派，没有大批

从少数民族出身的共产主义干部，是不可能的。”^②周恩来总理也强调说：“既然是民族自治，就要培养民族干部。”^③经过几十年的努力，中国已经有了一支宏大的少数民族干部队伍，但是干部的数量和素质都远远不能适应四个现代化建设的需要。为了实现四个现代化的宏伟目标，必须造就一支具有共产主义觉悟，坚持四项基本原则，德才兼备的包括科学技术人员在内的宏大的少数民族干部队伍。特别要注意按照干部革命化、年轻化、专业化、知识化的要求把那些符合标准的少数民族干部提拔到领导岗位上来，并注意把各级自治机关的干部充实起来，首先是充实领导干部，配备组织好民族自治机关的领导班子，要使自治机关的领导班子成为坚持四项基本原则，而又勇于开拓富于革命精神的革命化领导核心。

二、关于使用少数民族语言文字的问题

民族自治机关使用少数民族语言文字这是自治机关民族化的又一个重要问题，还是体现民族平等的一个重要方面。列宁指出：“谁不承认和不坚持民族平等和语言平等，不同各种民族压迫或不平等作斗争，谁就不是马克思主义者，甚至也不是民主主义者。”^④宪法规定各民族都有使用和改革语言文字的自由，并规定自治机关在执行职务的时候必须使用通用的语言文字。忽视民族语言文字的使用是对少数民族平等权利的漠视，民族自治机关如果不按规定使用民族语言文字就是对自治权利的侵犯，完全是不能允许的。

语言文字是人们在社会生活中的交际工具，在民族地区如果忽视使用民族文字，自治机关就不能很好地履行自己的职权，党和国家的方针、政策、法律、法令就不能很好地在群众中贯彻，自治机关就会脱离广大的少数民族群众。同时语言文字还是传

播、保存文化的重要手段。少数民族新闻、出版、广播、电视等事业的发展，也依赖于民族语言文字的运用。

民族自治地方使用少数民族语言文字的问题，在多数地方还是重视的，自治机关用民族语言文字发布文件、召开会议。但是忽视民族语言文字的现象在某些地方还存在，把使用民族语言文字当作一种负担，有的自治机关召开会议不用民族语言文字，甚至不设翻译，也不用民族语文发布文件；有的虽然使用民族文字发布文件，但不能同汉文本一样起同等作用，这同样是不平等的表现。这些不重视民族语言文字的错误必须纠正。

对于一些有独立语言而没有文字的少数民族，创造文字是一项很重要的基本建设。中华人民共和国建立以后，人民政府曾帮助少数民族创制文字，取得了很好的效果，受到了少数民族的欢迎。同时，还帮助一些少数民族改革了文字，这对于发展少数民族文化起了重要作用。但有的创制的文字不被少数民族接受，改革的文字群众也不欢迎，不得不中途辍止，有的根本不能推行，有的推行了一段时间又停止，改为使用老文字。

三、关于民族形式的问题

民族形式也是自治机关民族化的一个重要方面。在自治机关民族化的问题上民族形式仍然是一个值得注意的问题，正确的内容必须有适当的形式才能够更好地得到体现。民族区域自治制度本身也是一种形式，只有通过民族形式，才能形成具有中国特色的民族区域自治制度。在民族区域自治中运用民族形式，不仅可以使少数民族群众接受民族区域自治制度，还可以使民族区域自治的丰富内容更加灿烂多彩，有利于各民族间的互相学习，互相交流。如果忽视民族形式，会产生一般化。当然民族形式也是可以互相学习借鉴的，即使如此，如果不同那个民族的传统习惯相

结合，使之成为民族的东西，也不会被少数民族所接受，不会具有生命力。

关于民族自治机关运用民族形式的问题，是一个应当继续深入探讨的问题。根据民族自治地方的历史传统习惯和具体情况，民族自治地方行政单位的名称就可以采取少数民族乐于接受的形式，例如内蒙古自治区相当于县的蒙古族聚居区的行政单位称旗，而相当于地区一级的则称为盟；在西藏相当于县的行政单位称为宗。其它机构的设置和具体的工作程序也都可以采用民族的形式，这样可以使少数民族群众感到更为亲切，易于接受。在这个方面继续进行深入地探讨，对于建立和完善民族区域自治将是有益的。

其它关于少数民族的文化艺术等，都有一个民族形式的问题。如果采取一种对于少数民族群众陌生的一般化的形式，少数民族格格不入，再好的内容也不容易为少数民族所接受。社会主义事业的繁荣发展，使各民族的共同性一致性将逐渐增多，民族的形式也会随之更加丰富多彩。对于少数民族的一切艺术的形式，不仅应当保存，而且应当发展。过去曾经发生过对少数民族的艺术形式采取简单化的作法，有过深刻的教训。在今后的工作中应当避免这种不正常的现象再出现。

第五节 加强民族自治机关的建设和健全社会主义民主与法制

贯彻民族区域自治，完善民族区域自治制度，充分发挥民族自治机关的效能，首先必须加强民族自治机关自身的建设，把民族自治机关建设成为具有高度工作效率的机关。同时还要加强民族自治地方社会主义民主的建设，健全民族区域自治的法制

建设。

一、必须加强民族自治地方自治机关的建设

中国民族自治地方，包括自治区、自治州、自治县，每一级都根据宪法和其它法律的规定设立同自治地方的行政地位相适应的民族自治机关，即人民代表大会及其常务委员会和人民政府。民族自治地方的权力机关和行政机关是民族自治地方行使地方国家机关的权力和自治权的唯一机关。各级民族自治地方的民族自治机关根据行政地位的不同、事务的繁简，按照精简的原则设立若干工作部门，分别负责自治机关的任务。

人民民主的社会主义制度和民族区域自治制度的优越性在民族自治地方能否充分发挥，不仅在于制度本身，还在很大程度上取决于自治机关的工作。因此，自治机关本身的建设具有重要的意义，它决定着自治机关的工作效能的高低。

民族自治地方的自治机关的建设，虽然由于其行政地位的不同、各个民族自治地方的情况的差异，其内容有所区别，但总的来说是有共性的。一般地说民族自治机关的建设主要包括以下内容。

自治机关要根据民主集中制的原则，建成能够准确地贯彻中国共产党的路线、方针、政策，遵循宪法和法令，执行上级国家机关指令的具有高度的工作效率的、能够领导民族自治地方各族人民进行革命和建设的机关。

自治机关必须坚持民主集中制，在自己的活动中贯彻实行集体领导与分工负责相结合的原则，实行少数服从多数、下级服从上级、部门服从整体、全国服从中央的原则。为此，自治机关要建立起一个能够坚持四项基本原则，带领全体干部具有革命首创精神、勇于开拓的，又有一切从实际出发的求实精神的坚强

核心。

自治机关必须实行严格的工作责任制，按照列宁所指出的“任何时候，在任何情况下，实行集体领导都要最明确地规定每一个人对于一定事情所负的责任”^⑥，不断改进自己机关的工作，并尽可能采用先进的手段，提高机关工作效率，使之成为一台运转灵活的机器。

自治机关的干部，特别是领导干部必须逐步实现革命化、年轻化、知识化、专业化，要注意把德才兼备、年富力强的各族干部，特别是少数民族干部提拔到领导岗位上来，以保证民族自治地方的各项事业后继有人和不断发展。同时要加强对干部的培养训练，提高干部素质，使干部的年龄、知识、文化、业务水平的结构更加合理，能够更好地履行自己的职责，完成工作任务。

自治机关的干部应当能够正确执行民主集中制，反对一切官僚主义，反对个人独断专行，全心全意为人民服务，廉洁奉公、不谋求私利和特权，经常保持同人民群众的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民群众的监督，努力为人民服务。干部还应当具有勇于承担工作任务、克服困难的精神，按照工作的要求和领导人的指示及时地、高质量地完成工作任务。

二、关于加强社会主义民主的建设

社会主义民主的建设问题，是一个关系国家和民族兴衰的大事。没有彻底的社会主义民主，根本谈不到建设社会主义；而没有社会主义民主的制度化、法律化，社会主义民主也会流为泛泛空谈。民族自治地方的自治机关应当特别重视社会主义民主的建设。

中国历史上长期是封建主义的统治，很少民主传统。资产阶级的思想影响也存在。中国多数少数民族也是这样，奴隶制、封

建农奴制和封建地主制的统治时间很久，极少现代民主的传统，资产阶级思想的影响也侵袭了少数民族。虽然在新中国成立后，少数民族地区实行了区域自治，建立了人民民主政权，但是残存的封建主义、宗法观念、等级观念，上下级关系和干部同群众的关系中的某些不平等现象，闭关自守、以邻为壑、夜郎自大等思想作风还存在于干部和群众的头脑里，使少数民族还不善于用民主的形式处理社会政治生活，社会主义民主制度还没有完备地建立起来。

问题的另一个方面是资产阶级思想影响。中国绝大部分少数民族地区历史上很少资本主义因素，但这并不意味着在少数民族中不存在资产阶级思想的影响。资产阶级自由化和各种资产阶级思想不可避免地在少数民族地区有所表现。在实行对外开放的同时这种倾向逐渐显露出来。反对封建主义残余，抵制资产阶级思想的侵蚀，应当加强社会主义精神文明的建设，用共产主义思想去教育各族人民，要求越来越多的人成为有理想、有道德、有文化、守纪律的人民。前几年某些少数民族地区在这方面曾经出现过一些问题，这虽然有比较复杂的客观原因，但从思想范围上来看是对社会主义同资本主义民主缺乏正确的认识。中国是一个人民民主专政的社会主义国家，实行社会主义的民主制度，这是现今世界上也是历史上最优越的社会政治制度，各族人民享有广大的民主权利。同资本主义国家的虚伪的民主制度有本质的不同。社会主义民主制度完全能够充分体现各族人民的共同意志，保障各族人民的最根本的利益。同时也应当看到中国社会主义民主制度还处于初级阶段，还要继续完善。加强社会主义民主的建设在少数民族地区必须抵制资产阶级思想的影响，反对资产阶级自由化。民族自治地方的自治机关应当把社会主义民主的建设放在重要位置，逐步完善社会主义的民主制度。

中国的国家制度是人民民主专政。它一方面保证占人口绝大多数的劳动人民当家作主，另一方面对极少数的破坏社会主义的敌对分子进行专政。只有建设高度的社会主义民主才能充分保证人民行使民主权利，增强人民的主人翁责任感，充分发挥主动性和积极性，在民族自治地方也才能保证自治权利的实现。

建设高度的社会主义民主，民族自治机关一定要贯彻民主集中制的原则，把社会主义民主广泛扩展到政治生活、经济生活、文化生活、社会生活等各个方面，使各族人民能够充分享有高度的民主权利，能够更好地参加对国家事务的管理，行使自治权利。民族自治机关根据改革的精神建立起社会主义的体制，更有效地领导和组织社会主义建设。

民族自治机关执行职权必须遵守宪法，在宪法的范围内进行活动。严格遵守法律的规定，按照法定的程序办事，不允许任何违反法律的行为。有的民族自治机关不按照法律规定通过工作决议，不按照法律规定任免自治机关的组成人员，都是不能允许的，都是对民主集中制的违反。这种把民主形式看作无关紧要、可有可无的观点是错误的，这样将可能导致社会主义民主遭到破坏，应当特别警惕。

三、加强社会主义法制建设问题

加强社会主义法制建设是完善社会主义制度，促进社会主义事业胜利前进的保证，而加强民族区域自治的法制建设是社会主义建设的一个重要方面。中国的民族区域自治制度是根据中国实际情况制定的具有中国特色的政治制度，它是马克思列宁主义毛泽东思想解决中国国内民族问题最好的形式。但也有不足之处，这就是实行民族区域自治已近40年，但法制还不够完备，这是一个很大的缺陷。《民族区域自治法》的制定，无疑地使民族区域

自治的法制建设前进了一步，但各民族自治地方大都还没有制定自治条例，单行条例也只有个别的民族自治地方制定过几件。中华人民共和国建立初期，国家根据中国共产党的民族区域自治政策制定了《民族区域自治实施纲要》和有关的法律文件及行政法规，并对推行民族区域自治的工作进行了比较系统全面的总结，这对实行民族区域自治起了积极的推动作用。但在以后一个相当长的时期里，对民族区域自治的法制建设不够重视，没有抓紧民族区域自治的立法工作，对推行民族区域自治的工作也没有继续进行总结，造成长时期内民族区域自治的法制不健全。从50年代后期开始到60年代，当“左”的错误出现时，民族区域自治曾受到干扰，遭到一定的损失。特别是在十年内乱中林彪、江青两个反革命集团对民族区域自治的破坏达到登峰造极的地步，民族自治地方被撤销、合并，自治机关形同虚设，自治权利被剥夺。这是一次严重的历史教训。除了别的原因，民族区域自治法制不健全、不完善是民族区域自治遭到破坏的一个重要原因。

经验告诉我们，没有健全的社会主义法制，民族区域自治政策很难落实。加强民族区域自治的法制建设，就是把中国共产党的民族区域自治政策法律化、制度化，并以国家的强制力保证其贯彻执行。《民族区域自治法》的颁布施行是社会主义法制建设的一个重要成就，对健全民族区域自治制度有重要作用。但单有《民族区域自治法》还远远不够，还要制定有关的法律和法规，使民族区域自治的法制健全起来。另外，在其它立法中有关民族区域自治内容的部分也应作出同民族区域自治法相适应的规定。

民族自治地方的自治机关制定自治条例和单行条例，是加强民族区域自治法制建设的重要措施。制定自治条例和单行条例的作用就是为了解决少数民族的特殊问题。各民族自治地方要根据自己的特点制定法规和条例，保护民族的自治权和民族的特殊

利益。民族自治地方的自治机关应当抓紧制定自治条例和单行条例的工作。

在制定自治条例和单行条例时，一方面应当遵循宪法和《民族区域自治法》规定的总的原则精神，另一方面要从本地区的实际出发，适合本地区和当地民族的政治、经济、文化等方面的特点和需要，具有自己的特色。在进行的步骤上应采取积极的态度，不能求全责备，一劳永逸，又不能草率行事。总之，要制定出符合本地区需要的自治条例和单行条例。

第六节 加速发展民族自治地方的经济文化是民族区域自治的一项主要任务

发展少数民族的经济文化是解决民族问题的基础。民族区域自治的实行，还不等于民族问题的根本解决。要解决民族问题，还要积极帮助少数民族人民发展经济文化，使之能逐步达到先进民族的水平。因此，民族自治地方应当重视发展少数民族的经济文化。

一、国家必须帮助少数民族发展经济文化

中国少数民族地区经济文化落后，生产力水平很低，如果不建立起高度发展的社会主义经济基础，社会主义制度、民族区域自治制度就不能最后获得巩固。中国各少数民族地区有丰富的自然资源，是待开发的地区，新中国建立后，在国家的大力帮助下，许多少数民族地区已经建立了社会主义工业化的基础。

加速发展少数民族地区的经济文化，反映了中国各民族的共同利益，也是整个国家的根本利益所在。国家四个现代化同少数民族有着密切不可分割的关系，四个现代化需要少数民族，少数

民族需要四个现代化。国家在四个现代化的过程中不能没有少数民族，如果占全国面积一半以上的少数民族地区在经济文化上还处于落后状态，全国也不能实现四个现代化。处于贫困落后状态的少数民族尤其需要四个现代化，没有经济文化的发展，少数民族将永远不能摆脱贫困和落后，社会主义制度也将不能巩固。

加速发展民族自治地方的经济文化，没有国家的大力帮助是不可能的。宪法规定：国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。因此，帮助少数民族发展经济文化是国家的一项重要任务。民族自治地方经济文化落后，无论是资金、技术、物资都非常缺乏，如果没有国家的大力帮助，民族自治地方要获得发展是十分困难的。

国家对民族地区进行开发，进行大规模的社会主义建设，也是对少数民族的一种帮助。但是一定要解决好中央和地方的关系，应当做到中央照顾自治地方的利益，民族自治地方动员一切力量从各方面支持社会主义建设。要使中央和地方两个积极性都得到发挥，使少数民族感受到国家的关怀，感受到自己高度的主人翁责任感，使社会主义现代化更顺利地向前发展。

在发展民族自治地方经济文化事业的问题上，曾经有两种错误倾向，一种是认为少数民族地区辽阔、交通闭塞，国家在那里发展经济投资大、收效慢、效益低，这种观点是片面的。在一个时期里，确实存在这个问题，但是从长远来看，这样做是必要的，没有民族地区的开发，全国经济也不可能发展起来，而且少数民族地区将来还是国家的经济开发的战略重点，有计划地发展民族地区经济是完全正确的方针。

另一种观点认为，少数民族地区的发展，可以不要国家的帮助，可以自己孤立起来搞，甚至搞民族工业体系。这种闭关自守的观点不仅在一个国家内进行建设是行不通的，就是在世界范围

内各个国家之间孤立进行建设也是不可取的。

国家对于民族自治地方的帮助是一个方面，过去和现在国家的帮助下，对于促进民族自治地方经济文化的发展起了重要作用，就是在将来这种帮助也是十分必要的。但是单靠这种帮助是不够的，发展民族地区的经济文化，归根到底要靠本地区的各民族人民，发扬自力更生艰苦奋斗的精神，只有把国家的帮助同民族地区自力更生结合起来才能把民族地区的经济更好地发展起来。

二、汉族对少数民族的帮助是必不可少的

民族地区的经济文化建设事业，汉族和先进地区的帮助是一个重要方面，不但是需要的，也是应当的。在中国，由于历史的原因，汉族地区比较发达，少数民族地区比较落后，先进的汉族地区、先进的汉族应当对兄弟民族进行帮助，这是汉族人民的光荣任务。中国共产党经常教导汉族人民和干部要用还债的精神去帮助少数民族发展经济文化事业。当然并不是说今天的汉族人民欠下了债，而是说为了清除历史上汉族统治者给少数民族造成的痕迹，汉族有责任帮助少数民族得到发展进步。汉族对少数民族的帮助，也并不都是单方面的，也是相互帮助的。毛泽东1955年在中国共产党全国代表会议上说过：“少数民族在政治上、经济上、国防上，都对整个国家、整个中华民族有很大的帮助。那种以为只有汉族帮助了少数民族，少数民族没有帮助汉族，以及那种帮助了一点少数民族，就自以为了不起的观点，是错误的。”

在帮助少数民族地区进行建设的时候，曾经发生对少数民族利益注意不够的问题，应当避免。由于少数民族地区劳动力缺乏，汉族的技术人员、工人进入少数民族地区是必要的，但进入人数过多，与此同时不任用或很少任用少数民族人员，势必引起少数民族不满，影响民族关系，应当引起重视。

近几年发展起来的经济技术协作对口支援、智力支边、横向经济联合等形式，是帮助少数民族的很好的形式，对于少数民族地区的发展起了很好的作用，这体现了汉族对少数民族的帮助。

在对待汉族帮助的态度上，必须克服拒绝帮助和民族单干思想。各民族之间团结互助是中国的国情，对于各民族来说合则两利，分则两害，在建立一个统一的人民共和国的问题上是这样，在经济文化建设上也是这样。拒绝帮助只能使少数民族停滞落后，延缓少数民族从落后到先进的转变过程。发展民族地区的经济不但要在国内各民族间加强协作，引进汉族的先进的东西，借鉴汉族的经验，这是基本的，最便于民族地区的发展。根据需求和可能还要同世界各国加强经济文化的合作，以他山之石攻自己之玉。

三、消灭民族间在经济文化发展上的 事实上的不平等是一项历史使命

新中国的建立，民族区域自治的实行，彻底废除了民族压迫制度，为各民族共同发展繁荣创造了条件，但由于中国各民族的发展极不平衡，一些民族发展较快，一些民族则十分落后，造成了这样一种状况：“这里民族权利平等虽然已经完全实现，但是，由于文化上和经济上的落后，这些民族的劳动群众还没有力量充分使用他们已经取得的权利。”^⑥这就是民族间事实上的不平等。

民族间事实上不平等的存在影响着各民族间的关系，是造成民族问题的根源之一，要彻底解决民族问题，必须消除这种民族间的事实上的不平等。消除民族间事实上的不平等，只能通过民族共同发展繁荣的途径解决。

对于民族间的事实上的不平等，有一种观点持否定态度。他们认为不存在民族间事实上的不平等；还有一种观点认为，在社会主义已经建立、民族压迫制度已经废除以后，中国各民族间只

有发展上的不平衡，而没有不平等。这两种观点都是错误的，我们认为各民族间发展上的不平等是存在的，它造成了少数民族中的大多数在经济文化上的落后，从而妨碍了这些少数民族充分行使法律赋予他们的权利。这种不平等主要地是由于历史上政治原因产生的，是一定历史时期的现象，可以经过长期的努力逐步消灭，使落后的少数民族达到先进的民族，而发展上的不平衡，是任何时期历史都存在的现象，无论各民族如何发展，民族之间发展的水平都会有差别，这就是不平衡，这种不平衡的现象是不能完全消除的。

关于民族间事实上的不平等，我们首先是承认它的存在，然后是要消灭它。由于民族间事实上的不平等是由历史上多方面的因素造成的，消灭这种不平等，也不是短时期内可以做到的，它要经过长时期的努力，通过帮助少数民族发展经济文化的方法，逐步消灭。消灭各民族间事实上的不平等是民族区域自治的一项历史任务，民族自治地方的自治机关应当担当起这个光荣使命。

第七节 正确处理民族自治地方 内各民族间的关系

中国各民族自治地方内大都居住着两个以上的民族，随着社会主义事业的发展，各民族的往来将更加频繁，因此在民族自治地方内正确处理各民族间的关系是一个重要的问题，它关系到民族区域自治的巩固和发展，必须予以重视。

一、民族平等原则是正确处理自治地方内各民族关系的准则

改善和发展社会主义的民族关系，加强民族团结，这对于我

们这个多民族国家具有重大意义。中国各民族自治地方内各民族的关系是一个极为重要的问题。马克思主义认为民族平等是处理民族关系的根本原则，民族平等是民族团结的基础，没有民族平等，各民族之间就不会有真正的团结。正如列宁所指出：“马克思主义者重视承认民族和语言的平等，不仅因为他们是最彻底的民主主义者。无产阶级团结的利益、工人的阶级斗争的同志般团结一致的利益也要求各民族的最完全的平等，以消除民族间最微小的不信任、疏远、猜疑和仇视。”^⑦

中华人民共和国建立后民族平等得到充分体现。这表现在：

第一，一切民族完全平等，每一个民族都有自己的长处，都是优秀的民族，虽然民族有大小，发展有先进和落后，但无优劣之分。各民族在平等联合的基础上共同建立了新中国，对外彻底推翻了帝国主义的统治，对内彻底废除了民族压迫制度。

第二，各民族经过民主改革和社会主义改造，消灭了剥削制度，消灭了阶级，从而消灭了产生民族压迫和民族不平等的根源。

第三，各民族在一切权利上完全平等，各民族都按照各民族一律平等的规定，享受管理国家事务的平等权利和广大的民主权利。

第四，各民族共同走上了社会主义的康庄大道，社会主义的发展，为消灭历史上形成的各民族间在经济文化发展水平上的事实上的不平等，达到各民族共同繁荣创造了条件。

第五，发展上先进的民族竭尽全力为帮助发展上落后的民族实现事实上的平等，从经济、技术、物质等方面给予真诚的帮助。

二、审慎处理涉及各民族间关系的事务

正确处理自治地方内各民族的关系，是加强民族区域自治制

度的政治基础。自治机关必须做好这一工作，根据民族平等的原则恰当地处理涉及各民族间关系的事务。在多民族居住的自治地方内由于各民族间的关系错综复杂，涉及民族关系的事情比较敏感，因此必须根据民族平等的精神，从有利于民族团结出发，审慎处理有关问题。

自治地方首先应在保障实行自治的民族充分行使自治权利的同时，保障其他各民族享有平等权利和民主权利。自治机关认真执行法律的规定，在自治地方的人民代表大会及其常委会中，其他少数民族都有适当名额的代表和委员，在自治地方人民政府中，其他少数民族应当配备领导工作人员和干部。处理涉及到其他民族的事务时，应充分听取该民族的意见，进行协商。民族自治区、自治州的自治机关应当保障境内具备实行区域自治的少数民族实现自治权利，帮助他们建立自治州或自治县。符合建立民族乡的应当帮助他们建立民族乡。

对居住在本自治地方内的其他少数民族使用语言文字、风俗习惯、宗教信仰应当尊重。有本民族通用语言文字的，应当尊重他们使用的权利，没有本民族通用语言文字的应根据他们自己的愿望采用其他语言文字，并且创造必要的条件支持他们实现。对于他们保持或改革风俗习惯的自由应当尊重，必须按照其本民族的意愿办事，即使改革某些阻碍民族前进、发展的风俗习惯，也必须由其本民族决定，并由本民族动手去做，决不可越俎代庖。正确执行宗教信仰自由政策，不要干涉他们正常的宗教生活，不歧视信教的群众，还应团结广大教徒一道做好工作。

对于自治地方内的其他少数民族特别是较小的民族应当给予特别的关怀，照顾他们的利益，采取切实措施，帮助他们发展经济，迅速改变他们的落后面貌。

此外对于民族内部的关系也应予以重视。过去不同部落、不

同地区、不同教派之间的关系，也要以平等的原则审慎处理，增强各方面的团结。

对于自治地方内的汉族，同样要按照法律规定，保障他们的民主权利，在人民代表大会和常委会中也要有适当的代表，在政府中要有适当的干部。

三、消除各民族间的隔阂是一项历史任务

中国已经团结成一个各民族友好团结的大家庭，各民族间友好合作的关系日益发展，这是无可辩驳的事实，从总的来说民族间的隔阂已成为历史陈迹，但是不能认为它的残余影响已经完全消除。历史上造成的各民族间的互相不信任、猜忌、疑虑，已经深深刻在人们心里，不可能在民族压迫制度和剥削制度废除的时刻就立刻消失，在一个很长的时间里其影响还将存在。当某些客观情况出现的时候，这种影响就将发生作用，成为各民族关系中的阴暗面。消除这种影响是一项历史任务。

这种存在于各民族间的隔阂，主要是汉族同少数民族之间的，也存在于少数民族之间。各民族间的隔阂主要是由于历史上的民族压迫制度造成的。反动统治阶级为了统治压迫各族人民，极力挑拨离间民族间的关系，在民族间制造纷争。这造成了少数民族用怀疑的眼光看待汉族，是很自然的。为了加强民族间的团结，自治地方的自治机关应当始终不渝地为消除这种隔阂作出努力。

消除各民族间的隔阂，必须首先消除产生这些倾向的历史的、社会的、经济的根源，但这并不是在短时间内可以做到的，要在建设社会主义祖国的共同目标下，经过长期努力，发展全国各民族的经济、文化，才能去掉这种怀疑。消除这种隔阂，还必须向各族人民进行民族团结和无产阶级民族观的教育，加强和密

切各民族人民之间的交流，包括思想感情的交流。还要以十分耐心的态度慎重对待涉及民族关系的事情，禁止对任何民族包括一些较小的民族的歧视，不仅不能允许对民族有任何侮辱的语言或行为，而且不能容忍刺激民族感情的语言。特别重要的是要以真诚的态度关怀少数民族的利益，诚心诚意帮助少数民族，用实际行动作出消除这种隔阂的努力。

对于历史上各民族关系中的一些旧账，不能纠缠，要在对各民族进行思想教育中消除这种痕迹，使人民认识到这个问题是历史上反动统治阶级造成的，人民是没有责任的，从而加强民族间的团结。

第八节 实行广泛的统一战线

中国工人阶级领导的以工农联盟为基础的广泛的统一战线是中国革命的一个法宝，中国各族人民依靠人民民主统一战线取得了新民主主义革命、社会主义革命和社会主义建设的胜利。实行民族区域自治，同样是依靠统一战线取得了胜利，没有广泛的统一战线，民族区域自治也不能胜利实现。

一、实行广泛的统一战线的必要性和可能性

实行民族区域自治，实质上也是建立人民民主政权。这个政权的性质要求必须团结一切可以团结的力量，建立广泛的统一战线，否则人民民主政权就不能建立，就是建立了也不能巩固。人民民主统一战线是以工人阶级（通过共产党）为领导，以工农联盟为基础，团结小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的革命统一战线。在统一战线中包括两个联盟：一个是工人阶级同农民及其他劳动人民的联盟；另一个是工人阶级同民族资产阶级

以及其他可以团结的非劳动人民的联盟。在少数民族中占绝大多数的仍是农民、牧民，统一战线的第一联盟主要是工人阶级同农民、牧民的联盟，没有同少数民族广大农牧民的联盟，不但谈不到民族地区进行革命和建设，甚至站不住脚跟。第二联盟是同少数民族上层人士的联盟。在两个联盟中第一个是基本的联盟，主要依靠这个联盟的巩固和发展取得胜利，在实行民族区域自治中首先是靠这个联盟。第二个联盟是辅助的，但又是不可缺少的，通过第一个联盟使民族区域自治在广大劳动人民中获得广泛的基础，并通过工农联盟给予第二个联盟以积极的影响和推动。在少数民族地区，在某些情况下如果不通过第二个联盟甚至无法开展工作。第二个联盟在更大的范围内团结了一切可以团结的力量，使统一战线更加广泛，统一战线的基础也更加巩固。中国各少数民族在解放前处于前资本主义社会，在各少数民族内部都多少有一些上层人士，他们是前资本主义的或者资本主义的剥削者以及这些剥削阶级的知识分子，包括原始公社制残余的少数民族的山官、王子、头人，处于奴隶制的家支头人、奴隶主，处于封建制阶段的千百户、土司、贵族、农奴主、牧主、地主以及资本家，还有宗教方面的活佛、大喇嘛、教主、阿訇、毛拉等。他们是剥削者，有压迫剥削少数民族劳动人民的一面，但是他们中的大多数又有反对帝国主义侵略和国民党反动派的民族压迫的一面，其中又有的在为民族解放的斗争中作出过贡献，他们在一定程度上代表了本民族的利益，在少数民族中有着广泛的政治影响，特别在新中国成立初期一个阶段里，在某些民族地区如果不通过他们甚至不能做群众的工作。这种状况就决定了争取他们参加人民民主统一战线不但是必要的，也是完全可能的。

几十年的少数民族统一战线工作取得了成功，为实行民族区域自治，团结各族人民，完成新民主主义和社会主义革命、社会

主义建设的任务起了重要作用。作为统一战线组成部分的少数民族方面的人士在中国共产党的领导下，同全国人民一道辛勤地工作和劳动，为实现国家的四个现代化和完成祖国统一大业作出了积极贡献。

二、统一战线保证了民族区域自治的胜利实现

在实行民族区域自治的过程中坚持实行广泛的统一战线，保证了民族区域自治的顺利实现和健康发展。

实行区域自治建立民族自治地方是一个过程，不仅要依靠工人、农民、牧民、知识分子和干部，还要团结民族上层人士和宗教人士和各界人士，有关民族自治地方的重大问题，同他们认真协商，取得他们的赞助。在一部分旧制度还存在的少数民族中由于群众对于人民政府还有疑虑，则通过上层中的积极分子去做群众的工作，宣传中国共产党和人民政府的政策，调解民族之间和民族内部的纠纷，既争取了上层，也争取了群众，得到了少数民族大多数人的拥护。

对于少数民族中的爱国人士采取了团结的政策，吸取少数民族上层人士参加自治机关，各个民族、各个方面、各个部分的人士只要是有一定作用的，都使其在自治机关中有一定的地位，使自治机关有广泛的代表性。对于少数民族上层人士只要是拥护中国共产党和人民政府的，一律不算历史旧账。对于同中国共产党和人民政府在接触中态度有反复的少数民族上层人士，只要认识错误，端正态度，仍然采取团结的政策。对于原有的旧制度不急于改变，在一定时期内可以保存名义，争取一切可以争取的力量。

关于确定自治机关的人选问题，一方面通过群众进行民主选举产生，同时同上层人士进行反复协商，对于还有不同意见的，

进行耐心地说服，一时思想不通的耐心等待，经过各方面的工作，制定出使大多数人都能够接受的方案。

自治机关建立后，同民族、宗教上层人士建立长期的合作共事的关系，注意充分发挥上层人士的作用，一方面支持他们的工作，使他们有职有权，大胆工作，帮助他们做好工作。另一方面教育他们，加强学习和思想改造，“团结——批评——团结”，使他们能够共同进步，跟上时代的要求。

三、统一战线在民族区域自治制度建设的 过程中仍将发挥重要作用

民族区域自治制度的建设，不仅需要加强自治地方的社会主义民主和社会主义法制的建设，以及加强自治机关的自身建设，同时还需要继续巩固和发展统一战线，使之发挥重要作用。

中国在80年代的三大任务是加紧社会主义现代化建设，争取实现包括台湾在内的祖国统一，反对霸权主义维护世界和平。为完成以上任务，必须继续巩固和发展由全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者组成的包括台湾同胞、港澳同胞和海外侨胞在内的最广泛的爱国统一战线。在民族自治地方同样应当加强统一战线工作。

有人认为少数民族的民主改革、社会主义改造早已完成，今后主要是建设社会主义，统一战线作用不大了。一部分少数民族上层人士已经逐步变为自食其力的劳动者，统一战线的范围缩小了。还有人对于少数民族的上层爱国人士是否完成了从剥削者到社会主义的劳动者的转变持怀疑态度。他们完全忘记了历史上曾经犯过的“左”的错误的的事实。少数民族的统一战线工作早已在50年代末期开始，受到阶级斗争扩大化的影响，犯了“左”的错误，

一直到“文化大革命”，林彪、江青两个反革命集团对统一战线进行全面破坏，使许多长期同中国共产党合作共事的少数民族爱国人士蒙受不白之冤，横遭摧残，同时国家也遭到很大损失，中国共产党十一届三中全会以后才得到平反昭雪。这个教训极为深刻，应当永远引为殷鉴。实际上统一战线工作不仅不应削弱，而且应当加强。第一，中国国内民族问题的解决为世界上多民族国家提供了成功的经验。中国许多少数民族同世界上许多民族有着广泛的影响和联系，加强这种联系对于加强中国同世界各国的友谊合作，宣传中国民族工作和民族区域自治的成就有重大的作用。第二，少数民族上层人士对于争取台湾回归祖国也将有重要作用。第三，同少数民族上层人士长期合作是中国共产党的一贯政策，过去他们在社会主义革命和建设事业中作出了贡献，中国共产党没有理由不团结他们一道前进。第四，少数民族上层人士在政治上有很大进步，他们同工人、农民的社会主义一致性，在逐步增长，他们中有的人已成为劳动者的一部分，不少人有文化有知识，能够为社会主义贡献力量。第五，少数民族上层民主人士在群众中还有很大的影响，他们同少数民族群众还有比较广泛的联系，他们还代表着一部分少数民族的利益和意见，成为中国共产党、人民政府联系少数民族的一个桥梁。

注：

- ① 《斯大林全集》第4卷，人民出版社，1956年版，第358页。
- ② 毛泽东：《对西北少数民族工作的指示》（1949年），转引自1973年3月15日《人民日报》。
- ③ 《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版，第269页。
- ④ 《列宁全集》第20卷，人民出版社，1963年版，第11页。
- ⑤ 《列宁全集》第29卷，人民出版社，1963年版，第398页。
- ⑥ 《斯大林全集》第5卷，人民出版社，1957年版，第46页。
- ⑦ 《列宁全集》第20卷，人民出版社，1963年版，第288页。

第九章

进一步巩固和发展民族 区域自治

在中国建设社会主义的新的历史时期，民族区域自治作为党和国家解决民族问题的基本政策和重要的政治制度，将进一步巩固和发展，以适应社会主义革命和建设事业的需要。为此，今后还将进一步巩固和完善民族区域自治制度，并加强民族区域自治的理论建设。

第一节 必须继续坚持实行民族区域自治

中国正处在建设社会主义现代化的新的历史时期，在这个新的历史时期中是不是还要继续坚持民族区域自治，是一个需要解决的问题。有一种看法，认为社会主义新时期主要是帮助少数民族发展经济、文化，民族区域自治不重要了，自治不自治没有多大区别。这种认识是片面的，必须加以纠正。

《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中，在阐明党在新的历史时期的奋斗目标时指出：“必须坚持实行民族区域自治，加强民族区域自治的法制建设，保障各少数民族地区根据本地实际情况贯彻执行党和国家政策的自主权。”^①这里不仅指明在新的历史时期应当继续坚持实行民族区域自治，而且阐明了民族区域自治需要加强的主要方面。

中国在今后一个很长历史时期内还必须继续坚持实行民族区域自治。不仅因为民族区域自治正确反映了中国各民族的最大利益，是把中国建设成为强大的社会主义国家的需要，从根本上说还是由中国社会主义时期存在着的民族问题决定的。

社会主义是社会历史发展的一个重要阶段。社会主义时期由于消灭了阶级，废除了民族压迫制度，为彻底解决民族问题开辟了广阔的道路。但是社会主义制度的建立，只是消灭了民族压迫的根源，并没有也不可能消灭民族间的差别和矛盾。社会主义时期各民族间还存在差别、存在矛盾，一般说存在民族差别和矛盾，就存在民族问题。

社会主义是建立在生产资料公有制的基础上的，民族关系是平等团结互助的关系，因此社会主义时期的民族问题不是从社会主义制度本身产生出来的，而主要是历史上遗留一些问题造成的。我国社会主义制度建立的时间还不长，千百年剥削阶级社会中阶级压迫和民族压迫造成的民族问题，还不可能在短期内解决，清除旧社会的影响还要相当长的时间。这些都会在社会主义时期民族问题方面反映出来。这就是社会主义时期民族问题产生的主要根源。其次，各民族在建设社会主义的过程中还会产生一些新的矛盾，这是社会主义时期民族问题的又一个根源。

社会主义时期的民族问题，主要反映在以下几个方面。

首先，各民族间在发展上的事实上的不平等还存在。虽然从中华人民共和国建立以来少数民族经济文化有了很大发展，取得了巨大成就，但是由于历史上长期民族压迫和阶级压迫造成的少数民族地区在经济文化上的极端落后状况，还不可能在短期内根本改变，绝大多数民族地区仍然落后于汉族地区，这种在发展上的不平衡，造成了民族在经济文化发展水平上的事实上的不平等，消灭这种事实上的不平等是一项长期的任务。

其次，还存在民族隔阂。中国历代反动统治者对少数民族的反动统治，对民族关系的挑拨离间，曾经引起民族冲突和民族纠纷，造成了各民族间严重的隔阂和仇视。尽管社会主义制度已经建立，民族压迫制度已经废除，但遗留的问题还会在一定的时期和一定范围内影响各民族的关系。消除这种影响还要经过长期的努力。

第三，在社会主义社会里，剥削阶级作为阶级已经不存在了，阶级斗争已经不是社会主义的主要矛盾。但是，阶级斗争并不是立即消失，在一定的范围内还会长期存在，在某些条件下，阶级斗争还有可能激化。国际上帝国主义还存在，还伺机对于我们进行破坏、捣乱，进行政治的和经济的、文化的渗透。国内的社会主义的敌对分子同帝国主义分子沆瀣一气，勾结起来破坏社会主义事业。在民族关系、民族问题上是他们猎取的重要目标。这些对民族问题不能不产生重要的影响。在社会主义时期，资产阶级思想的影响、其他剥削阶级思想的影响还大量存在，这在民族问题上都会有所反映。当然，从总的方面来说，社会主义时期的民族问题，不是由阶级斗争所决定和制约的，但在某一个时期的某个方面，阶级斗争也可能对民族问题起决定作用。

第四，各民族间的差异和矛盾还普遍存在。我国各民族间在长期的历史发展过程中形成了在民族心理素质、历史传统、语言文字、风俗习惯等方面各有不相同的特点，这就产生了各民族间的差异。这种差异还会长期存在，反映在民族关系上就表现为民族间的矛盾，这些也是民族问题的一个方面。这些民族矛盾一般不是对抗性的，是人民内部矛盾，但是这些矛盾往往是普遍大量存在的，所以也应当给以足够的重视。

第五，各民族在共同建设社会主义中，联系和交往日益增多，这是大好事，但是也会产生新的矛盾。由于先进与落后的差

别，所处地位不同，会发生矛盾。例如国家同少数民族的关系、中央同民族地区的关系，民族地区同邻近地区的关系，有时都以汉族同少数民族的关系的形式表现出来。其它在国家、集体、个人三者的利益方面、工农关系、工商关系方面，都存在着一些问题，这些问题在民族地区都会有所反映。

综上所述，社会主义时期的民族问题主要是旧中国由反动统治阶级制造的民族间的隔阂和矛盾，历史上遗留的民族间在经济文化发展上的事实上的不平等。

社会主义时期民族问题的性质已经发生了根本的变化，民族压迫、民族统治、民族纠纷已成为历史陈迹，中国各民族在根本利益上完全一致，各民族间建立了新型的社会主义民族关系。各民族间存在的差别和矛盾，基本上是劳动人民之间的关系，是人民内部的矛盾，主要是先进与落后的矛盾。社会主义时期民族问题既然是人民内部矛盾的性质，属于人民内部的问题，这就决定了解决社会主义时期民族问题的方式不是用革命的方法、斗争的方法，而是用“团结——批评——团结”解决人民内部矛盾的方法，即民主的方法。民族地区经济文化落后的矛盾，用发展少数民族的社会生产力加速社会主义建设的方法去解决。

根据上述论述可以看出，在整个社会主义时期民族问题都将长期存在。作为解决民族问题的基本政策的民族区域自治，不但应当存在，而且应当继续加强。坚持实行民族区域自治，是由客观需要决定的，不以人们的意志为转移的。如果没有民族区域自治，中国社会主义时期的民族问题就不能获得很好地解决。

党和国家采取民族区域自治政策，不是权宜之计，而是一项长期实行的政策。有人担心，民族区域自治政策会不会变，这种顾虑是不必要的。虽然过去（主要是在十年动乱中）曾经发生过个别民族自治地方被撤销、合并的情况，但那是在国家极不正常的

情况下发生的。党的十一届三中全会以后，党中央进行拨乱反正，端正了指导思想，落实了政策，纠正了错误。国家制定了《民族区域自治法》，从法律上保障民族区域自治政策的贯彻实施。这些都足以证明党和国家坚持民族区域自治，不会再重演任意撤销合并民族自治地方，忽视民族自治权利的错误作法。

继续坚持实行民族区域自治，健全和发展民族区域自治制度，不仅有赖于搞好经济体制的改革，还必须搞好政治体制的改革。中国政治体制的改革是一件关系全局并有深远影响的大事，必须在中国共产党的领导下有步骤有计划地进行。必须对政治体制的现状作周密调查和科学分析，然后作出决策。有关民族区域自治的政治体制改革，从国家全局考虑，主要内容是要改革党政机关职责不分的现象，改善人民代表大会制度，改革政府管理体制，改革人事制度，改善和健全法制建设。具体地说，为了保障自治机关的自治权利能够切实实现，必须根据宪法和民族区域自治法的规定对各级民族自治地方自治机关的自治权利作出符合实际的规定，以改变权力过分集中的现象，充分发挥民族自治地方的积极性。必须解决党政机关职责不清，党委包办一切的现象，使党委、政府、人大之间都有明确分工，并各司其职，使党委的领导作用能更好发挥。改善和健全政府管理体制，实现政府的职能从以专政职能为主到以组织管理职能为主的转变；改革政府机构，使之成为实现政府职能的一部灵活的机器；改进管理方法和合理调整干部，建设现代化的高效率的行政体系。改善人民代表大会制度，保证决策的民主化和科学化，保证对行政机关的监督。以上只是政治体制改革的重点方面，并不是政治体制改革的全部内容。政治体制改革如何进行是需要认真考虑的问题，决不能草率从事，要注重试验，认真探索，根据实际情况，采取稳妥步骤。我们深信，中国政治体制改革终将获得成功，民族区域自治制度

也必将在政治体制改革中更加完善和成熟。

第二节 民族区域自治的历史任务

中国已经进入一个社会主义建设的新的历史时期。党和国家在这个新的历史时期的任务是把我们的国家逐步建设成为具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的，具有高度民主和高度文明的社会主义国家，并完成台湾回归祖国、完成国家统一的大业。在新的历史时期，民族问题方面的任务是，要坚决贯彻党和国家的民族政策，坚持民族平等和民族区域自治原则，加强民族团结，增强各民族在祖国大家庭中的凝聚力。在实现现代化的过程中，国家大力帮助少数民族加速发展经济和文化建设，培养少数民族干部和各种专业技术人才，逐步消除历史上遗留下来的民族之间事实上的不平等，使各少数民族都能逐步赶上和接近汉族的发展水平。

根据中国在新的历史时期的总任务和在民族问题方面的任务，民族区域自治负有重要的历史使命。党的十一届三中全会以来，中国的民族工作出现了崭新的局面，这为民族区域自治实现其历史任务创造了良好的条件。

社会主义时期我国民族区域自治的历史任务是：

第一，巩固国家统一，建设强大国防。维护国家统一，保卫国家的独立，是全国人民的最大利益。新中国的建立根本结束了旧中国四分五裂的局面，实现了国家空前的统一。但是，帝国主义和国内的反动阶级并不甘心于失败，他们还时时企图分裂我们的国家，特别是挑拨离间民族关系，制造分裂活动。对此，各民族必须提高警惕，粉碎敌人的一切破坏阴谋，自觉地维护国家的统一。只有国家的统一得到巩固，才能保障社会主义建设所需要的

安定团结的局面。

中国各少数民族绝大部分地处边疆，具有重要的战略位置。在帝国主义仍然存在，战争危险还没有消除的时候，一旦发生战争，民族地区就自然成为前线，因此建设强大的国防，离不开民族地区，离不开少数民族。从建设国防的意义来说，也必须做好民族工作，加强民族区域自治，把民族地区建设好，建立起巩固的社会经济基础。这对于增强我国的国防力量，是十分必要的条件。只有建设起强大的国防才能够使我国立于不败之地，应付国内外一切阶级敌人的破坏捣乱和侵略颠覆活动。

第二，加强民族团结，发展社会主义民族关系。中国是一个多民族的社会主义大国，民族关系的状况良好与否，关系到国家的根本利益，关系到国家社会主义的成败。党的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》指出：“改善和发展社会主义的民族关系，加强民族团结，这对于我们这个多民族国家具有重大意义。”^②民族团结是保证我国社会主义事业胜利前进的一个重要条件，是实现国家四个现代化的关键。过去的经验表明，凡是民族团结民族关系良好的时候，我们的事业就发展，否则就遭到挫折甚至失败。

民族团结反映了中国各民族的共同愿望和根本利益，也是民族地区做好一切工作的重要关键。对此必须有充分的认识。维护和加强民族团结是我国各民族的神圣义务，是民族自治地方一项极为重要的工作。民族自治地方和自治机关必须把加强民族团结放在一切工作的首位，要在广大干部和群众中深入进行民族团结、民族政策和马克思主义民族观的教育，要在各民族干部和群众中牢固地树立“汉族和少数民族谁也离不开谁”的正确观点。同时，必须正确贯彻执行民族区域自治政策，坚持民族平等原则，慎重处理涉及民族关系的问题，把平等、团结、互助的社会主义

民族关系不断推向前进，各民族团结一致，为实现国家的四个现代化奋斗。

第三，实现各民族的共同繁荣。各民族共同发展繁荣，是中国各民族广大人民的共同愿望，也是党和国家的民族政策的根本要求。由于历史的原因，中国各民族在经济文化发展水平上还存在不平衡的状况，这主要是各少数民族各方面的发展落后于汉族。彻底改变少数民族的落后状态，使各少数民族跻于先进民族的行列，达到各民族的共同繁荣，是民族区域自治的一项历史任务。

各民族的共同繁荣不仅要求各少数民族在物质生产上具有高度发展的水平，同时还要有发达的教育、科学、文化，要求人们具有高度的社会主义的思想、政治、道德水平。显然实现各民族的共同繁荣不是一朝一夕的事情，而是一个长期的历史过程。为了争取这个目标的实现，各自治地方的自治机关必须充分发挥民族区域自治的优越性，认真贯彻民族区域自治政策，保障少数民族根据实际情况贯彻执行党和国家政策的自主权，充分调动各民族人民建设社会主义的积极性和创造性，建设崭新的自治地方，使各少数民族成为具有高度社会主义物质文明和高度社会主义精神文明的先进民族。

第四，为国家的社会主义事业作出贡献。各少数民族地区土地广阔，资源丰富，在国家的社会主义现代化建设中具有重要的地位。少数民族地区绝大部分是国家待开发的地区，是不久以后国家经济发展的战略地区。随着国家社会主义现代化的前进步伐，少数民族地区在国家社会主义建设中占有越来越重要的位置。

少数民族地区广阔的土地和丰富的资源，是国家发展社会主义经济不可缺少的条件，开发民族地区，充分利用民族地区的资源十分重要。少数民族地区已经建立起一定的工业基础，大量的

工业、农业、牧业、林业的产品是发展经济不可缺少的物资。少数民族地区蕴藏着极为丰富的自然资源，是国家发展工业的物质基础。国家的社会主义建设离不开民族地区的支援，民族地区的建设也离不开国家的帮助。

民族地区过去对于国家的建设曾经作出了巨大贡献，随着民族地区的逐步开发和经济的发展，还要作出更大的贡献。民族自治地方今后要在大力发展地方经济的同时，积极支援全国的经济建设，对国家的社会主义建设作出贡献。这就要求民族自治地方把本地方的局部利益同国家的整体利益更好地结合起来，大力支持国家对民族地区的开发，更好地完成国家给予的任务，为国家的社会主义建设作出更大的贡献。

第三节 当前加强民族区域自治的 几项主要工作

现在全国各族人民正沿着党的十一届三中全会和党的十二大所指引的方向，为实现祖国的四个现代化而努力奋斗。在建设现代化社会主义伟大国家的过程中，必须进一步加强民族区域自治的建设，当前主要是做好以下几个方面的工作。

一、认真贯彻实施民族区域自治法

民族区域自治法业已公布施行，这是实行民族区域自治的法律保证，目前应当真抓民族区域自治的贯彻实施。

当前，在实行民族区域自治中还存在一些问题。例如不尊重少数民族的自治权利，忽视少数民族语言文字的使用，不尊重少数民族的风俗习惯等不正常现象，应当切实纠正。保障民族自治地方的自治权利，正确贯彻民族区域自治政策最主要地是要认真

贯彻民族区域自治法。民族自治地方的自治机关必须严格执行民族区域自治法的各项规定，各有关部门，有关地方都必须尊重民族自治地方自治机关的自治权利，必须纠正有些驻在民族自治地方的上级国家机关的事业企业单位不尊重民族自治地方自治机关的权利，不尊重自治机关的领导和监督的现象。为了更好地贯彻实施民族区域自治法，要在各民族自治地方、各有关部门和各族干部群众中深入宣传民族区域自治法，使各族干部和群众懂法、守法、自觉地贯彻民族区域自治法，做到有法必依，执法必严，违法必究。

当前，民族区域自治的法制建设还不够完备，主要是大多数民族自治地方还没有制定自治条例和单行条例，有关民族区域自治的行政法规和地方性法规比较少，同目前的实际情况和民族区域自治法的规定还不符合。为了保证民族区域自治的贯彻实施，应当尽快完成这项工作。各民族自治地方应当抓紧制定自治条例和单行条例，各有关部门和有关地方应制定相应的行政法规和地方性法规。

二、抓好社会主义物质文明和精神文明建设

建设社会主义物质文明和精神文明是民族自治地方的重要历史任务。建设高度的社会主义物质文明和精神文明，物质文明的建设是基础，应当首先抓好。民族自治地方要把工作的重点放在物质文明即经济建设方面，要使民族地区的生产一年比一年发展，经济一年比一年繁荣，人民生活一年比一年改善，实现在本世纪末把中国建设成为现代化的社会主义伟大国家的宏伟目标。民族自治地方经济基础落后，经济建设起步比较晚，虽然发展的速度高于全国平均发展速度，但实际发展的水平远远落后于全国平均发展水平。因此发展民族地区的经济，在本世纪末实现翻两

番的目标，是非常艰巨的。这就要求民族自治地方各民族人民团结一致，发扬自力更生艰苦奋斗的精神，搞好经济建设。民族自治地方要在深入进行调查研究的基础上，搞好经济体制改革，根据本地区的特点和实际情况确定发展生产的总方针，并采取适合本地区的政策和措施，加快经济发展的速度，改变民族地区经济落后的面貌。

在抓社会主义物质文明建设的同时，还要抓好社会主义精神文明的建设。精神文明的建设是物质文明建设正确方向的保证，也是促进物质文明建设的重要方面。民族自治地方必须把建设社会主义精神文明作为一件大事来抓，不可忽视。社会主义精神文明建设中教育、科学、文化建设和思想道德建设两个方面的建设在民族自治地方都比较薄弱、比较落后，应当给以足够的重视。民族自治地方必须加强文化建设，增加文化教育设施，大力发展文化教育事业。在精神文明的思想道德建设中最根本的是在干部和群众中进行四项基本原则的教育，努力进行社会主义民主的建设，进行马克思主义世界观和共产主义道德的教育，提高人民的政治思想觉悟水平和道德水平，要使全体人民成为有理想、有道德、守纪律和有文化的社会主义劳动者。

在社会主义精神文明建设中，应当特别注意结合各少数民族的特点，发扬少数民族优秀的文化历史传统。我们在讲到少数民族的状况时，常常认为是落后的，但不能说少数民族在一切方面都落后。实际上中国各少数民族有许多优良的传统，很值得学习。比如朝鲜族十分重视教育事业并有尊老的传统，在大多数少数民族中团结协作、助人为乐的传统在群众中蔚然成风。许多少数民族能歌善舞、体育活动十分活跃，在庭院建设、建筑形式上的优美风格，也体现了民族文化的高度水平。要把少数民族中一切优秀的东西发扬光大，升华到社会主义精神文明，同时也要加强各

民族之间互相借鉴学习，共同建设社会主义精神文明。

三、大力培养少数民族干部

加强民族区域自治建设的关键是大力培养少数民族干部。民族干部对于实行民族区域自治，实现自治权利非常重要。没有一支强大的少数民族干部队伍，就不可能真正实现民族区域自治。我国已经培养了一大批少数民族干部，但是总的来说，少数民族干部的状况还不适应日益发展的社会主义革命和社会主义建设事业的需要，从数量上来说多数少数民族干部同汉族干部相比，还低于人口比例。从干部的素质来说，文化水平、业务水平、理论水平普遍比较低。从事科学技术等方面工作的专家学者很少。从少数民族的干部状况来看发展很不平衡，有的少数民族中干部很少。

民族自治地方的自治机关应当大力培养少数民族干部，不仅要有党政干部、党委书记、军事干部，还需要有科学技术专家、企业管理人才、艺术家、教授、教师、医生等方面的人才。培养干部的途径主要是加强学校教育，特别要抓紧基础教育，同时还要通过业余教育和在职培养，提高现有干部的文化水平。义务教育法已经公布，各民族自治地方应当根据本地的实际情况切实贯彻执行，打好教育的基础，提高人民的文化水平，为今后培养大批干部创造条件。要把大批少数民族的优秀人才，既有共产主义觉悟又能正确贯彻执行党和国家政策的具有一定文化科学知识的少数民族干部提拔到领导岗位上来，不断加强少数民族干部队伍的建设，以适应社会主义事业的需要。

四、加强民族区域自治的理论建设

民族区域自治的理论是民族区域自治实践的指南，是党和国

家制定民族区域自治政策的思想基础，是马克思列宁主义毛泽东思想宝库中的瑰宝。民族区域自治的实践在不断发展、前进，民族区域自治的理论也要发展、前进，不断完善。

加强对于民族区域自治理论的研究，关系到中国民族区域自治是不是能够始终沿着马克思列宁主义的轨道前进的问题。当前民族区域自治理论的建设十分紧迫，亟需加强。民族区域自治的理论研究虽然有了很大进展，但总的情况还不能令人满意。这项理论研究还大大落后于实际的需要，这表现在对于民族区域自治在几十年中间取得的极为丰富的经验，还没有进行全面的系统的科学总结，在研究中还存在脱离实际的现象，对于当前实践中的许多重要问题还没有从理论上给予科学的概括和解释，这些都有待于今后的努力。

民族区域自治的理论研究，还没有完全摆脱“左”的思想的束缚，对于过去的问题研究比较多，对于当前的问题研究少；对于民族区域自治的性质、内容和形式研究比较多，对于如何运用民族区域自治的形式发挥其作用方面研究少，特别是对于民族区域自治在实践中产生的许多迫切需要解决的重要的政策性问题研究很少。

民族区域自治的理论同实践的联系非常紧密，并且同党和国家的现行政策密切相关。民族问题又是一个极为敏感的问题，因此，长期以来在民族问题理论、民族区域自治的理论研究中就有许多“禁区”，对于同政策联系紧密的问题很少研究，这种状况很不利于民族区域自治理论的发展。加强民族区域自治理论的研究，必须坚决贯彻“百花齐放，百家争鸣”的方针，允许自由辩论，允许联系实际，联系当前政策上的问题作理论上的探讨，要造成一种自由辩论的风气，使理论战线上活跃起来，不断丰富和发展民族区域自治的理论，把民族区域自治的理论水平提高一

步。过去在民族区域自治的理论研究中存在着同实际脱节的情况，从历史到历史，从概念到概念，理论研究中很多文章是对党的政策、国家领导人的讲话的简单重复，认真说这不是理论研究，这种状况必须改变。

今后民族区域自治理论的研究要打开局面，要创造出一种生动活泼的局面。要端正思想，去掉“怕”字，克服脱离实际的倾向。要提倡鼓励对于民族区域自治中同实际联系紧密的问题的研究，要注重对在实践中出现的新情况新问题的研究，在新的实践中以符合实际的新原理、新结论丰富中国民族区域自治的理论，从而把民族区域自治的实践不断推向前进。

为了保证民族区域自治沿着马克思列宁主义的道路健康发展，得到进一步巩固和完善，在建设社会主义现代化伟大国家的事业中发挥更大的作用，民族自治地方必须继续坚持四项基本原则，坚定不移地贯彻中央的方针路线和政策，同党中央在政治上保持一致，努力建设团结、富裕、文明的民族自治地方，为建设具有中国特色的社会主义奋勇前进。

注：

- ① 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，人民出版社，1981年版，第57—58页。
- ② 同上书，第57页。

附录一

中国少数民族情况简表

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
蒙古族	3 411 657	主要聚居在内蒙古自治区，还分布在辽宁、新疆、黑龙江、吉林、青海、河南等省、自治区	阿尔泰语系蒙古语族，通用蒙古语文	喇嘛教
回族	7 219 352	主要分布在宁夏、甘肃、河南、新疆、青海、在云南、河北、山东、安徽、辽宁、北京、内蒙古、天津、黑龙江、陕西、吉林、江苏等省市自治区，有小片聚居区或散居	通用汉语文	伊斯兰教
藏族	3 870 068	主要聚居在西藏自治区及四川、青海、甘肃、云南等省	汉藏语系藏缅语族藏语支，通用藏语文	喇嘛教
维吾尔族	5 957 112	主要聚居在新疆维吾尔自治区，在湖南省有少数居住	阿尔泰语系突厥语族，通用维吾尔语文	伊斯兰教

(续)

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
苗族	5 030 897	主要分布在贵州、湖南,其次分布在云南、四川、广西、湖北及广东	汉藏语系苗瑶语族苗语支,通用苗语,新创制了苗文方案	部分人信仰基督教、天主教
彝族	5 453 448	主要聚居在云南、四川,其次分布在贵州	汉藏语系藏缅语族彝语支,通用彝语,有彝文	部分人信仰基督教、天主教及道教
壮族	13 378 162	主要聚居在广西壮族自治区,其次分布在云南,在广东、贵州、湖南也有分布	汉藏语系壮侗语族壮傣语支,通用壮语,并通汉语文,新创制了壮文	
布依族	2 120 469	主要聚居在贵州省	汉藏语系壮侗语族壮傣语支,通用布依语,并通用汉语文,新创制了布依文方案	
朝鲜族	1 763 870	主要聚居在吉林省,其次分布在黑龙江、辽宁,内蒙古自治区也有居住	通用朝鲜语文(语系未定)	有人信仰佛教,也有人信仰基督教
满族	4 299 159	主要分布在辽宁、黑龙江、吉林,河北、内蒙古、北京等省、市、自治区	阿尔泰语系满-通古斯语族满语支,有满文,今绝大部分通用汉语文	部分人信仰萨满教
侗族	1 425 100	主要分布在黔、湘、桂三省、区交	汉藏语系壮侗语族侗水语支、通	

(续)

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
瑶族	1 402 676	界地区 主要分布于广西、湖南及广东等省的山区	用侗语。新创制了侗文方案 汉藏语系苗瑶语族瑶语支，用瑶语，部分人语言接近苗、侗语。用汉文	
白族	1 131 124	主要聚居在云南省大理白族自治州。在云南省的丽江、怒江和贵州毕节地区也有分布	汉藏语系藏缅语族彝语支，通用白语，使用汉文	部分人信仰道教、佛教、基督教、天主教
土家族	2 832 743	聚居在湖南、湖北西部、四川东部。贵州省也有分布	汉藏语系藏缅语族，接近彝语支，通用土家语，通用汉语文	少数人信仰天主教
哈尼族	1 058 836	分布在云南省红河、墨江、西双版纳、江城等地	汉藏语系藏缅语族彝语支，通用哈尼语，新创制了哈尼文方案	
哈萨克族	907 582	主要分布在新疆北部、甘肃省也有居住	阿尔泰语系突厥语族，通用哈萨克语文	伊斯兰教
傣族	839 797	主要分布于云南省的西部和南部	汉藏语系壮侗语族壮傣语支，通用傣语文	小乘佛教
黎族	817 562	主要聚居在广东省的海南岛	汉藏语系壮侗语族黎语支，新创制了黎文方案	

(续)

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
傈僳族	480 960	主要分布在云南省的怒江、丽江、迪庆、大理和四川凉山彝族自治州	汉藏语系藏缅语族彝语支，新创制了傈僳文方案	部分人信仰基督教、天主教
佤族	298 591	主要分布在云南省西南部的沧源、西盟、耿马、孟连、双江、澜沧等地	南亚语系孟高棉语族，通用佤语，新创制了佤文方案	
畲族	368 832	主要分布在闽东北和浙南，江西、广东、安徽也有分布	汉藏语系，通用畲语，用汉语文	部分人信仰道教
高山族	1 549	主要分布在台湾省，在大陆主要分布在福建	南亚语系印尼语族，通用高山语	
拉祜族	304 174	聚居于云南省的思茅、澜沧、孟连等地	汉藏语系藏缅语族彝语支，通用拉祜语，新创制了拉祜文方案	部分人信仰基督教、天主教
水族	286 487	分布在贵州黔南布依族苗族自治州、黔东南苗族侗族自治州，云南、广西也有分布	汉藏语系壮侗语族侗水语支，通用水语，用汉文	
东乡族	279 397	聚居于甘肃省东乡族自治县，在临夏回族自治州、	阿尔泰语系蒙古语族，通用东乡语，用汉文	伊斯兰教

(续)

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
纳西族	245 154	新疆也有居住 聚居云南省丽江纳西族自治县, 其次分布在中甸、宁蒗、维西及四川木里、盐边等县	汉藏语系藏缅语族彝语支, 通用纳西语, 新创制了纳西文方案	部分人信仰东巴教、喇嘛教、基督教
景颇族	93 008	聚居云南省德宏傣族景颇族自治州	汉藏语系藏缅语族景颇语支, 通用景颇语, 新创制了景颇文方案	部分人信仰基督教、天主教
柯尔克孜族	113 999	聚居新疆克孜勒苏柯尔克孜自治州, 特克斯、乌什、温宿、昭苏、塔城有分布, 黑龙江省的富裕县也有居住	阿尔泰语系突厥语族, 通用柯尔克孜语文	伊斯兰教
土族	159 426	主要聚居青海省互助土族自治县和民和、大通回族土族自治县, 甘肃省天祝藏族自治县也有居住	阿尔泰语系蒙古语族, 通用土族语, 使用汉文	喇嘛教
达斡尔族	94 014	主要分布在内蒙古、黑龙江, 新疆维吾尔自治区也有居住	阿尔泰语系蒙古语族, 通用达斡尔语, 用蒙古文、汉文	萨满教、喇嘛教
仡佬族	90 426	主要分布在广西的罗城及宜山、	汉藏语系壮侗语族, 侗水语支, 通	

(续)

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
羌族	102 768	柳城、都安、忻城等地 聚居于四川省茂汶羌族自治县，其次分布在汶川、理县	用仡佬语，用汉文 汉藏语系壮侗语族羌语支，通用羌语，用汉文	部分人信仰喇嘛教
布朗族	58 476	主要分布在云南省西双版纳傣族自治州境内的山区和双江、永德、澜沧等县	南亚语系孟高棉语族，通用布朗语，部分用傣语文	小乘佛教
撒拉族	69 102	主要分布在青海省循化撒拉族自治县及化隆回族自治县，甘肃临夏回族自治州也有分布	阿尔泰语系突厥语族，通用撒拉语，用汉文	伊斯兰教
毛南族	38 135	聚居于广西的环江、河池、南丹、都安也有分布	汉藏语系壮侗语族侗水语支，通用毛南语，用汉文	
仡佬族	53 802	主要分布于贵州省，广西隆林各族自治县也有分布	通用仡佬语，语系未定，用汉文	
锡伯族	83 629	主要分布在辽宁、新疆维吾尔自治区	阿尔泰语系满-通古斯语族满语支，居住在新疆的用锡伯语文，其余用汉语文	萨满教

(续)

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
阿昌族	20 441	分布于云南省德宏傣族景颇族自治州	汉藏语系藏缅语族,通用阿昌语,用汉文	小乘佛教
塔吉克族	26 503	分布在新疆西南部塔什库尔干地区,阿克陶、泽普等县也有分布	印欧语系伊朗语族,通用塔吉克语,用维吾尔文	伊斯兰教
怒族	23 166	主要分布在云南省怒江傈僳族自治州,迪庆地区的维西有少数分布	汉藏语系藏缅语族,通用怒语,用汉文	部分人信仰基督教、天主教、喇嘛教
乌孜别克族	12 453	分布在新疆的伊宁、莎车、喀什、木垒、乌鲁木齐等地	阿尔泰语系突厥语族,通用乌孜别克语,有文字,通维吾尔、哈萨克语文	伊斯兰教
俄罗斯族	2 935	分布于新疆的塔城、乌鲁木齐等地	印欧语系斯拉夫语族,通用俄罗斯语文	东正教
鄂温克族	19 343	分布于内蒙古呼伦贝尔地区,黑龙江省也有分布	阿尔泰语系满-通古斯语族通古斯语支,通用鄂温克语,用蒙古、汉语文	多数人信仰萨满教,也有人信仰喇嘛教、东正教
德昂族	12 295	主要分布于云南省德宏傣族景颇族自治州和临沧地区	南亚语系孟高棉语族,通用德昂语,兼用傣、汉语文	小乘佛教
保安族	9 027	主要居住在甘肃	阿尔泰语系蒙古	伊斯兰教

(续)

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
裕固族	10 569	积石山保安族东乡族撒拉族自治县 分布于甘肃省肃南裕固族自治县和酒泉县	语族, 通用保安语, 用汉文 东部用恩格尔语, 西部用尧呼尔语, 同属阿尔泰语系, 分属蒙古语族、突厥语族, 另有部分用汉语汉文	喇嘛教
京族	11 995	主要分布在广西防城各族自治县	通用京语, 语系未定, 通用汉语文	
塔塔尔族	4 127	分布于新疆的乌鲁木齐、奇台、阿勒泰、布尔津、青河、伊宁、昭苏等地	阿尔泰语系突厥语族, 通用塔塔尔语文	伊斯兰教
独龙族	4 682	聚居在云南省贡山独龙族怒族自治县	汉藏语系藏缅语族, 通用独龙语	基督教、天主教
鄂伦春族	4 132	分布在内蒙古自治区呼伦贝尔盟、黑龙江省的逊克、塔河、呼玛等县	阿尔泰语系满-通古斯语族通古斯语支, 通用鄂伦春语, 用汉文	萨满教
赫哲族	1 476	主要分布在黑龙江省同江、饶河、抚远沿江地区及佳木斯等地	阿尔泰语系满-通古斯语族满语支, 通用赫哲语汉文	部分人信仰萨满教
普米族	24 237	主要分布在云南	汉藏语系藏缅语	部分人信

(续)

民族名称	人口数	分布地区	语言文字	宗教信仰
门巴族	6 248	省的兰坪、宁蒗、丽江、维西等地分布在西藏自治区南部墨脱、错那，林芝等地	族，通用普米语，用汉文 汉藏语系藏缅语族，通用门巴语和藏语文	仰喇嘛教 喇嘛教
珞巴族	2 065	分布在西藏自治区的东南部墨脱、米林等县	汉藏语系藏缅语族，通用珞巴语	
基诺族	11 974	聚居于云南省西双版纳景洪县的基诺洛克乡	汉藏语系藏缅语族，通用基诺语	

本表少数民族人口数系 1982 年第三次全国人口普查地区的数字。本表采用了

1982年 11月国务院人口普查办公室公布的手工汇总数字。

(制表人：张尔驹)

附录二

中国民族自治地方简表

自治区名称	人民政府所在地	自治区 (5个)			少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
		总面积	总人口数	少数民族人口数			
内蒙古自治区	呼和浩特	1 180 000	19 274 279	2 996 380	2 489 780	1947年5月1日	
新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐	1 647 600	13 081 681	7 795 148	5 949 661	1955年10月1日	
广西壮族自治区	南宁	235 292	36 420 960	13 936 254	12 325 247	1958年3月15日	
宁夏回族自治区	银川	66 400	3 895 578	1 244 224	1 235 207	1958年10月25日	
西藏自治区	拉萨	1 228 400	1 892 393	1 800 673	1 786 544	1965年9月9日	
自治州 (31个)							
所在省、自治区	自治州名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
吉林省	延边朝鲜族自治州	延吉	42 700	1 871 512	797 272	754 567	1952年9月3日
甘肃省	甘南藏族自治州	夏河县合作镇	45 900	515 453	267 785	230 536	1953年10月1日

(续)

所在省 自治区	自治州名称	人民政府所在地	总面 积	总人口数	少数民族 人口数	实行自治的 民族人口数	成 立 日 期
青海省	临夏回族自治州	临夏市	8 110	1 387 856	729 049	479 515	1956年11月19日
	玉树藏族自治州	玉树县	197 791	192 912	184 401	183 837	1951年12月25日
	海南藏族自治州	共和县	41 633	324 995	179 488	154 513	1953年12月6日
	黄南藏族自治州	同仁县	11 629	147 364	131 153	94 597	1953年12月22日
	海北藏族自治州	门源回族自治县	34 707	219 692	110 214	39 590	1953年12月31日
青海省	果洛藏族自治州	玛沁县	78 761	103 708	92 443	91 250	1954年1月1日
	海西蒙古族藏族自治州	乌兰县德令哈镇	325 787	269 651	57 025	42 348	1954年1月25日
新疆维吾尔自治区	巴音郭楞蒙古自治州	库尔勒市	473 700	755 399	345 782	37 225	1954年6月23日
	博尔塔拉蒙古自治州	博乐市	24 500	287 017	100 424	21 325	1954年7月13日
	克孜勒苏柯尔克孜自治州	阿图什县	67 300	296 326	281 789	85 847	1954年7月14日

(续)

所在省、自治区	自治州名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期	
湖南省	昌吉回族自治州	昌吉市	77 500	1 143 590	271 255	125 996	1954年7月15日	
	伊犁哈萨克自治州	宁市	267 400	2 933 572	1 540 003	709 556	1954年11月27日	
	湘西土家族苗族自治州	吉首市	21 646	2 718 236	1 320 577	1 313 536	1957年9月20日	
湖北省	鄂西土家族苗族自治州	恩施市	24 520	3 251 615	1 318 273	1 288 040	1983年12月1日	
	广东省	海南黎族苗族自治州	保亭县通什镇	16 652	1 898 085	779 889	764 106	1952年7月1日
四川省		甘孜藏族自治州	康定县	148 000	762 373	574 372	554 633	1950年11月21日
		凉山彝族自治州	西昌市	64 501	3 238 668	1 438 950	1 336 637	1952年10月1日
贵州省	阿坝藏族自治州	马尔康县	83 000	725 336	423 430	306 056	1953年1月1日	
	黔东南苗族侗族自治州	凯里市	30 208	3 237 878	2 164 213	1 922 032	1956年7月23日	

(续)

所在省、自治区	自治州名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
云南省	黔南布依族苗族自治州	都匀市	26 403	2 950 445	1 487 763	1 240 053	1956年8月8日
	黔西南布依族苗族自治州	兴义市	16 820	2 166 365	864 049	743 608	1982年5月1日
	西双版纳傣族自治州	景洪县	19 125	646 445	460 555	225 488	1953年1月24日
	德宏傣族景颇族自治州	潞西县	11 190	749 862	375 457	323 730	1953年7月24日
	红河哈尼族彝族自治州	个旧市	31 970	3 220 588	1 693 236	1 240 022	1957年11月18日
	怒江傈僳族自治州	泸水县六库镇	14 275	366 544	336 040	186 395	1954年8月23日
	大理白族自治州	大理市	28 600	2 713 533	1 258 848	863 040	1956年11月22日
	迪庆藏族自治州	中甸县	23 175	276 612	226 420	90 850	1957年9月13日
	文山壮族苗族自治州	文山县	31 300	2 612 587	1 438 558	1 090 880	1958年4月1日

(续)

所在省、自治区	自治州名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
	楚雄彝族自治州	楚雄市	32 652	2 538 426	713 610	485 252	1958年4月15日
			自治县(96个)				
所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
河北省	大厂回族自治县	城关镇	176	87 395	18 101	17 999	1955年12月7日
	孟村回族自治县	孟村镇	387	139 807	31 601	31 581	1955年11月30日
内蒙古自治区	鄂伦春自治旗	阿河镇	49 870	273 897	23 305	1 478	1951年10月1日
	莫力达瓦达斡尔族自治旗	尼尔基镇	13 800	258 877	40 566	22 609	1958年8月15日
	鄂温克族自治旗	巴彦托海镇	19 111	91 313	36 702	6 455	1958年8月1日
辽宁省	新宾满族自治县	新宾镇	4 378	305 029	113 100	99 634	1985年6月7日

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
吉林省	岫岩满族自治县	岫岩镇	4 500	467 871	246 785	240 985	1985年6月11日
	凤城满族自治县	凤城镇	5 755	586 251	229 896	202 718	1985年6月13日
	阜新蒙古族自治县	阜新镇	6,300	675 738	133 714	128 588	1958年4月7日
	喀喇沁左翼蒙古族自治县	大城子镇	2 200	372 393	46 098	43 909	1958年4月1日
	长白朝鲜族自治县	长白镇	2 860	76 048	13 571	13 144	1958年9月15日
黑龙江省	前郭尔罗斯蒙古族自治县	前郭镇	6 150	540 991	40 548	30 762	1956年9月1日
	杜尔伯特蒙古族自治县	康镇	6 200	218 734	35 341	32 429	1956年12月5日
	景宁畲族自治县	鹤溪镇	1 936	162 317	16 300	16 229	1984年12月24日
湖北省	五峰土家族自治县	五峰镇	2 375	188 332	118 467	118 408	1984年12月12日

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
湖南省	长阳土家族自治县	龙坪镇	3 412	399 936	295 574	295 533	1984年12月8日
	江华瑶族自治县	江镇	3 046	317 520	147 566	138 630	1955年11月25日
	城步苗族自治县	林镇	2 397	201 732	92 173	84 533	1956年11月30日
	新晃侗族自治县	晃镇	1 418	216 567	174 059	160 473	1956年12月5日
	通道侗族自治县	双江镇	2 240	173 407	128 144	121 163	1954年5月7日
广东省	连山壮族瑶族自治县	田镇	1 225	89 512	36 929	36 884	1962年9月26日
	连南瑶族自治县	江镇	1 230	127 646	58 484	58 227	1953年1月25日
	乳源瑶族自治县	城镇	2 088	164 750	15 489	15 434	1963年10月1日
	郁安瑶族自治县	阳镇	6 505	815 770	783 142	179 240	1955年12月15日
广西壮族自治区	巴马瑶族自治县	马镇	2 433	242 627	210 347	38 215	1956年2月6日

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
四川省	罗城仫佬族自治县	东门镇	2 713	294 534	199 713	69 233	1984年1月10日
	融水苗族自治县	融水镇	4 601	380 979	256 896	142 712	1952年11月26日
	三江侗族自治县	宜州镇	2 434	279 912	217 639	144 336	1952年12月3日
	金秀瑶族自治县	秀州镇	2 083	58 289	42 781	33 731	1952年5月28日
	龙胜各族自治县	龙胜镇	2 693	150 812	112 880	82 375	1951年8月19日
	富川瑶族自治县	富阳镇	1 552	221 116	79 950	79 406	1984年1月1日
	防城各族自治县	防城镇	3 112	394 669	108 662	24 114	1958年5月1日
	隆林各族自治县	隆州镇	3 543	281 104	225 409	71 442	1953年1月1日
	峨边彝族自治县	沙坪镇	3 000	120 161	28 800	27 468	1984年10月5日
	马边彝族自治县	民建镇	2 374	148 785	53 900	48 711	1984年10月9日

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
四川省	石柱土家族自治县	镇	2 887	417 088	227 700	182 788	1984年11月18日
	秀山土家族苗族自治县	镇	2 462	473 087	229 800	217 050	1983年11月7日
	酉阳土家族苗族自治县	镇	5,158	611 487	367 000	360 032	1983年11月11日
	黔江土家族苗族自治县	镇	2 460	384 708	177 600	145 086	1984年11月13日
贵州省	彭水苗族土家族自治县	镇	3 874	517 766	105 795	103 724	1984年11月10日
	茂汶羌族自治县	镇	3 900	79 208	64 372	62 247	1958年7月7日
	木里藏族自治县	镇	12 000	101 396	71 313	30 118	1953年2月19日
	玉屏侗族自治县	镇	508	106 676	61 000	60 413	1984年11月7日
	松桃苗族自治县	镇	2 833	480 413	137 627	137 107	1956年12月31日
	南	镇					
	钟	镇					
联	镇						
汉	镇						
凤	镇						
博	镇						
平	镇						
蓼	镇						

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期	
云南省	威宁彝族回族苗族自治县	城关镇	6 192	760 763	183 987	177 137	1954年11月11日	
	镇宁布依族苗族自治县	城关镇	1 727	268 215	141 254	136 634	1963年9月1日	
	蒙自县	松山镇	2 273	246 888	137 014	136 321	1966年2月11日	
	关岭布依族苗族自治县	关索镇	1 474	243 210	127 392	74 837	1981年12月31日	
	三都水族自治县	合镇	2 384	231 842	214 029	140 600	1957年1月2日	
	路南彝族自治县	鹿阜镇	1 725	182 948	57 147	56 488	1956年12月31日	
	禄劝彝族自治县	屏山镇	4 378	382 193	116 000	95 717	1965年11月25日	
	寻甸回族彝族自治县	仁德镇	3 850	416 758	84 814	80 251	1979年12月20日	
	峨山彝族自治县	双江镇	1 915	121 843	69 018	58 594	1951年5月12日	

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
	新平彝族傣族自治县	镇	4 100	220 834	147 529	134 627	1980年11月25日
	元江哈尼族彝族自治县	镇	2,775	160 103	119 670	113 410	1980年11月22日
	普洱哈尼族彝族自治县	镇	3 670	173 607	78 952	68 388	1983年12月15日
	景东彝族自治县	镇	4 532	310 932	139 000	112 826	1985年12月20日
	景谷傣族彝族自治县	镇	7 777	254 915	116 000	95 169	1985年12月25日
	墨江哈尼族自治县	镇	5 300	325 864	233 884	188 927	1979年11月28日
	孟连傣族拉祜族佤族自治县	镇	1 900	81 150	72 586	65 501	1954年6月16日
	澜沧拉祜族自治县	镇	8 550	392 631	296 846	161 223	1953年4月7日
	西盟佤族自治县	镇	1 350	64 784	60 885	46 596	1965年3月5日

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
	江城哈尼族彝族自治县	勐烈镇	3 375	77 497	59 122	48 231	1954年5月18日
	双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县	城关镇	2 292	126 140	57 900	52 030	1985年12月30日
	耿马傣族佤族自治县	城关镇	3 725	182 831	90 055	66 776	1955年10月16日
	沧源佤族自治县	勐懂镇	2 465	124 207	115 123	104 766	1964年2月28日
	丽江纳西族自治县	研镇	7 425	291 940	235 709	167 066	1961年4月10日
	宁蒗彝族自治县	兴镇	6 025	168 737	128 369	95 322	1956年9月20日
	金平苗族瑶族傣族自治县	城关镇	3 677	253 220	225 900	105 186	1985年12月7日
	屏边苗族自治县	屏镇	1 850	125 633	72 793	46 769	1963年7月1日
	河口瑶族自治县	城关镇	1 275	67 627	37 135	15 845	1963年7月11日

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
甘肃省	漾濞彝族自治县	上街	1 957	80 818	45 672	30 801	1985年11月1日
	南涧彝族自治县	涧镇	1 750	183 548	85 566	80 226	1965年11月27日
	巍山彝族回族自治县	巍城	2 200	245 443	100 502	94 459	1956年11月9日
	贡山独龙族怒族自治县	茨开乡	4 375	29 000	27 600	9 891	1956年10月1日
	西和县	和镇	4 661	118 229	99 000	63 033	1985年10月13日
	张家川回族自治县	张家川镇	1 293	214 658	145 999	145 990	1953年7月6日
	天祝藏族自治县	华藏寺镇	5 867	184 410	56 983	44 602	1950年5月6日
	肃南裕固族自治县	红湾寺镇	22 102	33 816	16 618	8 088	1954年2月20日
	阿克塞哈萨克族自治县	博罗转井镇	33 374	6 827	2 440	2 313	1954年4月27日
	肃北蒙古族自治县	党城湾镇	72 500	9 516	3 932	3 834	1950年7月29日

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
青海省	东乡族自治县	南 镇	1 518	187 309	156 634	132 760	1950年9月25日
	积石山保安族东乡族撒拉族自治县	麻 滩 镇	1 792	169 482	82 438	21 951	1981年9月30日
	大通回族土族自治县	头 镇	3 084	336 327	137 409	116 814	1986年7月12日
	民和回族土族自治县	上 川 口 镇	1 890	287 393	148 429	140 315	1986年6月27日
	互助土族自治县	远 镇	3 320	305 777	69 343	47 208	1954年2月17日
	化隆回族自治县	燕 镇	2 740	175 748	133 402	86 735	1954年3月1日
	循化撒拉族自治县	石 镇	1 750	83 614	77 153	48 400	1954年3月1日
	门源回族自治县	门 镇	8 620	124 762	58 129	43 458	1953年12月19日
新疆维吾尔自治区	河南蒙古族自治县	千 宁	6 273	20 583	19 346	18 076	1954年10月6日
	巴里坤哈萨克自治县	巴 里 坤 镇	38 400	98 622	24 564	21 632	1954年9月30日

(续)

所在省、自治区	自治县名称	人民政府所在地	总面积	总人口数	少数民族人口数	实行自治的少数民族人口数	成立日期
新疆维吾尔自治区	喀什库勒干塔吉克自治县	塔什库勒干镇	39 400	20 153	19 353	16 337	1954年9月17日
	焉耆回族自治县	焉耆镇	210 000	120 035	52 200	21 208	1954年3月15日
	木垒哈萨克自治县	木垒镇	12 800	77 299	19 841	14 335	1954年7月17日
	察布查尔锡伯自治县	察布查尔镇	4 600	134 546	78 876	17 362	1954年3月25日
	和布克赛尔蒙古自治县	和布克赛尔镇	30 600	35 384	24 774	13 029	1954年9月10日

说明：本表使用的资料截至1985年底。青海省的大通、民和两个回族土族自治县，虽建立于1986年，但国务院批准建立的时间是在1985年，故收入。绝大部分民族自治地方的人口数字是1982年全国第三次人口普查的数字，个别民族自治地方的人口数字是1982年全国人口普查以后的数字。

本表面积单位为平方公里。人口单位为万人。

(制表人：张尔驹)

Дрск 2

(47)2704

ISBN 7-5004-0114-0/D · 11

定价：3.20 元