



中国博士后科学基金会

中国博士后文库 总 编/王 力 潘晨光

**Research
on the Ethnic Cadres Policy
of the Communist Party of China**

中国共产党 民族干部政策研究

刘 荣/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国博士后文库 总编 王力 潘晨光

图书在版编目 (CIP) 数据

中国共产党民族干部政策研究/刘荣著. —北京:
社会科学文献出版社, 2010. 7
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1189 - 7

I. 中… II. 刘… III. ①中国共产党 - 民族干部 -
干部政策 - 研究 - 中国 IV. ①D262. 3②D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 204962 号

中国共产党民族干部政策研究

著 者 / 刘 荣

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / [http: //www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责人 / 周 丽

责任编辑 / 明安书 王玉水

责任校对 / 韩海超

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 三河市文通印刷包装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 17

字 数 / 289 千字

版 次 / 2010 年 7 月第 1 版

印 次 / 2010 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1189 - 7

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

中国博士后科学基金会

中国博士后科学基金是著名科学家李政道先生倡议、小平同志决策于1985年国家拨专款设立的，用以鼓励和支持博士后研究人员中有科研潜力和杰出才能的年轻优秀人才，使他们顺利开展科研工作，迅速成长为高水平的专业人才。1990年5月成立中国博士后科学基金会，小平同志又亲自题写了会名。截至2006年底，博士后科学基金已累计资助12134名博士后研究人员，总资助金额为19397万元人民币。博士后科学基金被视为“种子”基金，为博士后顺利开展科研工作创造了良好条件。获资助博士后在各自的研究领域做出了突出的成绩，取得了令人瞩目的科研成果，很多人成为学科带头人，成为博士生导师，有12位博士后已成为院士，也有一些人走上领导岗位。“十一五”期间，国家将继续加大对中国博士后科学基金的经费投入，累计资助4.7亿元，12000余人。提高资助比率和资助强度，将资助比例稳定在33%左右，资助强度划分为3万元和5万元两档，对基础性、原创性和公益性的研究给予适当倾斜。在加大资助的同时，增加特别资助方式，对在站期间取得了重大自主创新研究成果和在研究能力方面表现突出的博士后，给予一次性10万元的特别资助经费。同时，鼓励各地、各部门、各设站单位给予博士后配套资助，培养更多的自主创新人才。

博士后事业发展20年的实践证明，中国博士后科学基金的设立，在吸引、培养、使用高层次人才方面，发挥了独特的不可替代

代的作用，受到了广大博士后、设站单位和社会各界的充分肯定和欢迎。2005年10月，温家宝总理在全国优秀博士后表彰大会上作了要“培养一大批科技领军人物和世界级的科学家”的重要指示。中国博士后科学基金会将抓住机遇，加快发展，认真落实总理的指示精神，在培养高层次自主创新人才和建设创新型国家事业中发挥更大作用。

作者简介

刘荣，中国社会科学院经济学博士后，云南大学法学博士、哲学学士，云南省委党校科学社会主义专业研究生，长期从事县域经济发展、组织人事、宣传意识形态和民族工作，云南大学研究生导师。

出版著作十余部，发表论文三十多篇。著有《中国族际政治治理的历史传统》、《中国少数民族高级领导干部发展分析》、《前苏联、南斯拉夫族际政治治理对中国的启示》、《以法制权 依法治权 关于建立健全县处级领导干部管理监督机制的思考》、《当代中国少数民族干部政策的形成和发展》、《昆明市建国以来干部统计分析思考》、《县域经济跨越式发展的“双向三化一体”路径研究》、《中国族际政治和谐治理》等。

主持和参与中组部、国家社科规划办《县（市）党政领导干部岗位职责规范考核标准体系研究》、《边疆民族地区政治文明建设研究》和《“三个代表”重要思想与民族理论发展研究》重点课题的调研。科研成果奖励：中组部调研成果一等奖一次，二等奖一次；干部监督局二等奖一次；云南省社科成果二等奖一次。

总 序

中国博士后制度是在美籍科学家李政道教授的提议下，于1985年由邓小平同志批准设立的。它是中国借鉴国外培养优秀人才经验，结合本国国情创立的一项吸引、培养和使用年轻高级人才的制度。经过20多年的发展，中国博士后制度为促进我国教育、科技、经济及社会发展，培养高水平的科研管理人才，发挥了重要作用。

为鼓励和支持博士后研究人员中有科研潜力和杰出才能的年轻优秀人才，使他们顺利开展科研工作，迅速成长为高水平的专业人才，1985年国家拨专款设立中国博士后科学基金，1990年5月成立中国博士后科学基金会，邓小平同志亲自题写了会名。

经过20多年的发展，中国已建立了一套覆盖12个学科门类、86个一级学科的博士后科研工作体系，培养了一大批年轻的高层次专门人才，完成了一大批高水平的研究成果，形成了一整套具有中国特色的博士后制度。到2006年底，中国已设立了1363个博士后科研流动站和1018个博士后科研工作站。累计招收博士后研究人员27000余人，其中1万多人已完成研究课题，顺利出站，目前仍有10000多人在站从事博士后研究工作。

中国博士后制度实施20多年的实践证明，邓小平同志提出的“培养和使用相结合，在使用中培养，在培养和使用中发现更高级人才”的决策是一条正确的培养高端人才的有效途径。博士后制度不同于一般的教育或科研工作制度，其显著特征就是凝聚和吸引人才，在使用中培养人才，把人才的使用和培养有机结合。在现在已出站的1万多名博士后研究人员中，绝大多数工作成绩突出，被聘任为

高级专业技术职称人员，有的直接或很快晋升为教授或研究员，成为高校的学科带头人和科研单位的技术骨干。博士后制度不仅为年轻博士提供了一个脱颖而出的成长途径，同时也是留学博士回国工作前的一种良好的过渡形式。一大批高水平的博士后科研流动站和科研工作站的建立，吸引了大批海外优秀留学人员回国。“栽下梧桐树，引得凤凰来。”据统计，在有志于从事科学研究和高等教育的留学博士中，约有 80% 选择了做博士后。

国家扶持是中国博士后制度健康发展的根本保证。被人们视为“种子”基金的中国博士后科学基金，截止到 2006 年底，已累计资助 12134 名博士后研究人员，总资助金额达到 19397 万元人民币。博士后科学基金为博士后顺利开展科研工作创造了良好条件，获资助的博士后研究人员在各自的研究领域做出了突出成绩，取得了令人瞩目的科研成果。为了反映博士后研究人员的科研成果，展示他们在科学领域的前沿学术观点，中国博士后科学基金会将获基金资助的优秀科研成果分类编辑出版，形成研究成果的产权化和系列化，全方位打造博士后研究成果的学术平台，以创造更大的经济和社会价值。

序 一

培养和造就一支政治坚定、业务精通、德才兼备、以德为先的少数民族干部队伍，是我们党和国家立足于统一的多民族国家国情实际确立的基本政治原则。少数民族干部队伍是维护国家统一、民族团结、实现各民族共同团结奋斗和共同繁荣发展的重要依靠力量，也是建设中国特色社会主义现代化事业和实现中华民族伟大复兴战略目标的根本保障。因此，少数民族干部队伍的建设和发展，历来是党和国家民族政策、干部政策和人才政策的重要组成部分。学术界对党的民族干部政策给予的关注与研究，正是出于对培养和造就少数民族干部的上述重大意义的认识。刘荣同志的这部《中国共产党民族干部政策研究》，即是这方面研究的一部新作。

从新民主主义时期开始，我们党就十分重视在少数民族中培养骨干力量和干部队伍，革命年代涌现的一批少数民族的政治家、革命家、军事家为解放全中国的伟大事业做出了突出的贡献，没有这支少数民族党员干部队伍和少数民族的进步力量就不可能实现全国的统一和解放。新中国建立以来，随着民族区域自治制度的推行，国家从法律和制度层面对少数民族人民当家做主的平等地位给予了保障，少数民族干部成为实践当家做主权利的重要责任群体，根据宪法的原则和民族区域自治法的规定，中国解决民族问题的基本政治制度是在少数民族聚居地区实行民族区域自治，在实行民族区域自治的地方（自治区、自治州、自治县）人民政

府，由实行区域自治的少数民族公民担任行政首长，同时自治地方的人民政府合理配备实行区域自治的少数民族和其他少数民族人员。实践证明，少数民族干部是党和政府联系少数民族群众的重要桥梁和纽带，这支干部队伍在中央和地方、特别是民族区域自治地方，从高层到基层发挥着重要和特殊的作用。这只干部队伍在统一的多民族国家权力机构、社会组织和各族人民的互动关系中扮演着不可或缺的角色。这是中国特色社会主义政治文明建设中的重要特征之一。

改革开放以来，特别是实施西部大开发战略以来，随着少数民族地区经济社会等各项事业的加快发展，少数民族干部队伍的成长壮大成为中国特色社会主义现代化建设各条战线日益广泛的需求。“少数民族干部”这一概念的内涵也由过去集中于党政干部扩展为政治、经济、文化、军事、科技等各个领域的领导者和专业技术人才。少数民族及其聚居地区的发展，需要国家的扶持、发达地区的支援和少数民族及其聚居地区各族人民的自力更生。这种发展的根本目的是实现各民族自我发展能力的提高，这是实现各民族一律平等的内在保障。因此，各类少数民族人才的成长或广义的少数民族干部队伍建设不仅是科教兴国、人才强国战略的题中之义，而且是加快少数民族和民族地区经济社会发展的关键性因素。党和国家为此制定和不断加强、日益完善的民族干部政策，即是实践这一题中之义和把握关键因素的保障。刘荣同志的这部著作在前人研究基础上更加系统地梳理和论证了党的民族干部政策，在深化我国民族政策研究方面做出了积极探索。

少数民族干部或各类人才的培养，是中国特色社会主义现代化建设事业中具有长远意义和根本作用的国家大计。民族问题的长期性、复杂性、重要性和国际性等特征，一方面决定了少数民族干部在国家民族工作扮演着重要的骨干力量，另一方面也决定了少数民族各类人才在我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设以及社会各领域中的特殊作用。我国的民族问题只能在中国特色社会主义建设事业的进程逐步得到解决，

随着我国经济社会的发展和东西部日益密切的经济社会互动，现阶段我国的民族问题已经不局限于少数民族聚居地区，城镇化、社会化和民间化的特点日益显著，甚至包括了国内外因素交互影响等问题。所以，各类少数民族专业技术人才的全国各地区、各领域的分布，既是我国各民族人民日益密切、不断接近的重要标志之一，也是关系党和国家全局的民族工作事务在新的历史时期体现的实践需求。同时，少数民族干部壮大和各类专业技术人才的成长及其在全国各地区、各领域的分布，也是各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展、共同推进中华民族伟大复兴的必然结果。

从上述意义说，这部著作对我们党的民族干部政策进行的专题性研究，是一项很有价值的工作。特别是作者从族际关系、族际政治、和谐治理与政策实践等视角对这一主题进行的讨论，以及针对实践中存在的问题进行的思考，是具有现实意义的。作为一名青年学人，能够关注这一重要选题，较为全面地参考和吸收了前人的研究成果，在党和国家民族干部政策研究方面做出了较为系统、深入的研究，实属难能可贵。是以为序。

郝时远

2010年1月

序 二

中国共产党的民族干部政策，是党在领导中国革命和建设过程中，根据中国的民族构成和民族关系的特点以及党在不同历史阶段的任务而形成的有关选拔、培养和使用少数民族干部的政策。它既是党的民族政策，又是党的干部政策，具有双重含义，因而是党的政策体系中一个十分重要且特殊的部分。

就国内的民族构成而言，我国是一个典型的多民族国家。中华人民共和国成立之后，国家通过三次大规模的民族识别工作，把全国的民族种类确定为 56 种。其中，少数民族 55 种。而在此之前，属于少数民族范畴的民族种类还更多，自称和他称的少数民族多达数百种，而且十分庞杂。如此复杂的民族构成，使得民族关系成为国内最为重要的社会政治关系。与此同时，少数民族在国家社会政治生活中发挥着极其重要的作用。不论是革命还是建设要想取得成功，都离不开少数民族和少数民族干部的积极参与。党在领导中国革命和建设的过程中，从这样的国情出发，实事求是地制定了一整套民族干部政策。

党的民族干部政策形成于民主革命时期。民族干部政策提出以后，就处于不断的发展之中。经过实践的检验和不断地调整而日渐成熟、完善，并随着时代的发展而不断地丰富，体现出与时俱进的特点。作为政策主体的党自身的发展，作为政策客体的少数民族和少数民族干部的发展，以及作为政策环境的革命和建设的实践发展、民族干部政策与其他政策的相互关系的状况等，都

对党的民族干部政策产生着直接的影响，并促进着民族干部政策不断发展。

在长期的发展过程中，党的民族干部政策也越来越丰富，越来越严谨，形成一个包括民族干部的选拔任用、民族干部的比例、民族干部的培养、民族干部的考察、民族干部的管理、民族干部的照顾、民族妇女干部的使用、民族专业技术干部的培养和使用等丰富内容在内的民族干部政策体系，而且各项民族干部政策之间，以及民族干部政策与党的其他政策之间，形成了紧密的联系，构成一个完整的政策体系。

党的民族干部政策，在培养、选拔和使用少数民族干部的过程中发挥了重要的作用。而且，对于动员少数民族参加党领导的新民主主义革命、社会主义革命和社会主义建设，对于社会主义新型民族关系的形成、巩固和发展，对于少数民族自身的发展，都产生了极其深远的影响。从这个意义上说，党的民族干部政策，是一项对党领导的革命和建设以及当代中国都具有深远影响的政策。

对于这样一项具有丰富的历史内涵、严整的结构，并产生了重要影响的政策，进行全面的研究是十分必要的。通过深入的研究，揭示其发展和演变的规律、总结和概括其深刻的历史内涵、描述其严整的内部结构和外部结构、分析其作用的机制和积极影响、考察民族干部政策与其他相关政策的关系等，对于全面认识党的民族干部政策，自觉贯彻党的民族干部政策，尤其是对于党的民族干部政策的进一步发展，都具有十分重要的意义。

我指导的博士研究生刘荣，曾经在党的组织部门具体地贯彻实施过党的民族干部政策，攻读博士学位后又具体地学习和研究了民族政治学基本理论和党的民族政策，随后又到一个民族自治县具体地运用和实践党的民族干部政策。他对党的民族干部政策所经历的这样一个从实践到理论，再由理论到实践的过程，使他对党的民族干部政策有了具体的认识和深切的体会，于是便把研究的重点集中于党的民族干部政策，并以此作为博士论文研究的

选题。

经过具体而深入的研究，他对党的民族干部政策有了全面而深刻的认识，并完成了博士论文《中国共产党民族干部政策研究》。在论文中，他全面地梳理了党的民族干部政策的形成和发展过程，分析了党的民族干部政策的内部结构和外部结构，考察了党的民族干部政策取得的实绩以及面临的挑战，指出了党的民族干部政策进一步发展的走向，并构建了一个民族干部政策研究的理论框架。论文按照严格的程序，依次通过了校外专家的匿名评审和学校组织的博士论文答辩。获得法学博士学位后，他又对博士论文进行了修改、补充和完善，最终形成了目前这部著作。

这是我国第一部全面研究党的民族干部政策的理论著作。它既是党的民族干部政策研究的重要成果，又对党的民族干部政策的进一步研究提供了一个良好的基础，也对在全面理解的基础上自觉执行党的民族干部政策的实践有指导作用，还能对党的民族干部政策的进一步发展和完善产生积极影响。当然，该著作也还有许多需要进一步研究和完善的地方，如对党的民族干部政策发展规律的概括，对党的民族干部政策在新形势下面临的挑战的认识，以及党的民族干部政策进一步发展的方向等，都还可以作进一步的提升。

党的民族干部政策研究，既是一个严肃的理论问题，也是一个重大的现实性课题，还需要进行更加深入的研究。希望刘荣博士对这一问题再作进一步的研究，也希望更多的学者和实际工作者来从事这项工作，从而为党的民族干部政策的进一步发展和完善贡献出更多的智慧。

周 平

2009年10月

目 录

导 论	1
一 研究的意义	2
二 研究的现状	6
三 研究的内容	11
四 研究的方法	13
五 研究的特点	15
 第一章 中国共产党民族干部政策形成的历史背景	17
一 中国历代王朝的民族政策	17
二 近代中国历史发展的特殊路径	33
 第二章 中国共产党民族干部政策的形成	44
一 民族干部政策形成的社会历史条件	44
二 中国共产党民族干部政策形成的实践基础	58
三 中国共产党民族干部政策形成的理论准备	64
四 中国共产党民族干部政策形成过程及内容	69
五 民族干部政策的充实	77
 第三章 中国共产党民族干部政策的发展	84
一 发展的动力	85
二 发展的法律与制度保障	92
三 发展的阶段	97
四 发展的特点和规律	134
五 发展的经验	139

第四章 中国共产党民族干部政策的结构	142
一 内部结构	142
二 外部结构	157
第五章 中国共产党民族干部政策的内容	164
一 干部选拔任用政策	164
二 干部比例政策	172
三 干部培养政策	174
四 干部管理政策	184
五 干部照顾政策	187
六 干部考察政策	192
七 妇女干部政策	193
八 专业技术干部政策	194
九 在民族地区工作的汉族干部政策	202
十 对少数民族上层人士的统一战线政策	207
十一 其他民族干部政策	221
第六章 中国共产党民族干部政策的实践	223
一 民族干部政策的基本实践	223
二 民族干部政策的实践促进了民族干部的成长	233
三 民族干部政策的实践促进了民族地区的发展	243
四 民族干部政策的实践促进了多民族国家的统一	252
第七章 中国共产党民族干部政策的进一步发展	256
一 三代领导核心对民族干部培养的理论	257
二 民族干部政策进一步发展面临的问题	280
三 民族干部政策的进一步发展	296
结 语	310
参考文献	312

导 论

中国是统一的多民族国家，少数民族人口有 1.2333 亿人，约占总人口的 9.44%^①，到目前为止，建立了 5 个自治区、30 个自治州、120 个自治县（旗），共有 155 个民族自治地方。民族区域自治地方占全国国土面积的 64.5%，实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的 71%。全国少数民族干部的总量已由新中国成立初期的 3.7 万多人增加到 2006 年底的 299.4 万人^②。约 50% 的少数民族干部拥有大专以上学历，自治地方政府的主要领导全部由实行民族区域自治的民族干部担任，散杂居地区的党政领导班子中也配备了民族干部，形成了包括党务、政务、经济、科技、文化、教育、卫生、体育等方面相当规模的少数民族干部队伍。民族干部是党和国家干部队伍的重要组成部分，是中国共产党联系各民族的桥梁与纽带，是贯彻党和国家路线、方针政策的保证，是组织各民族群众从事革命和建设事业的骨干力量，是带领各民族群众走向富裕的带头人，是实现各民族平等、团结和共同繁荣的保障。研究我国民族干部政策的形成、发展与完善，是加快培养选拔民族干部，大力提高民族干部队伍整体素质，加

① 国家统计局：《2005 年全国 1% 人口抽样调查主要数据公报》，2006 年 3 月 16 日。

② 2007 年 7 月 24 日第 1 版《人民日报》。