

中国国务院新闻办公室白皮书

**中国的民族政策
与各民族共同繁荣发展**

(2009 年 9 月)

中国的民族区域自治

(2005 年 2 月)

**中国的少数民族政策
及其实践**

(1999 年 9 月)



人 民 出 版 社

中国国务院新闻办公室白皮书

中国的民族政策
与各民族共同繁荣发展

(2009 年 9 月)

中国的民族区域自治

(2005 年 2 月)

中国的少数民族政策
及其实践



人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国国务院新闻办公室白皮书 中国的民族政策与各民族
共同繁荣发展 中国的民族区域自治 中国的少数民族
政策及其实践/中国国务院新闻办公室 著.

-北京:人民出版社,2009.10

ISBN 978-7-01-008353-7

I. 中… II. 中… III. 民族政策-白皮书-中国
IV. D633.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 135433 号

**中国国务院新闻办公室白皮书
中国的民族政策与各民族共同繁荣发展
中国的民族区域自治
中国的少数民族政策及其实践**

ZHONGGUO GUOWUYUAN XINWEN BANGONGSHI BAIPISHU
ZHONGGUO DE MINZU ZHENGCE
YU GE MINZU GONGTONG FANRONG FAZHAN
ZHONGGUO DE MINZU QUYU ZIZHI
ZHONGGUO DE SHAOSHU MINZU ZHENGCE JIQI SHIJIAN

中国国务院新闻办公室 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京外文印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:4.5

字数:67 千字 印数:00,001-10,000 册

ISBN 978-7-01-008353-7 定价:12.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

中国的民族政策与各民族共同繁荣发展 （2009 年 9 月）.....	（ 1 ）
中国的民族区域自治 （2005 年 2 月）	（57）
中国的少数民族政策及其实践 （1999 年 9 月）	（93）

中国的民族政策与各民族 共同繁荣发展

(2009 年 9 月)

前 言

一、统一的多民族国家和中华民族的多元一体

二、坚持各民族一律平等

三、巩固和发展全国各族人民的大团结

四、坚持和完善民族区域自治制度

五、加快少数民族和民族地区经济社会发展

六、保护和发展少数民族文化

七、加强少数民族干部和人才队伍建设

结束语

前 言

我们生活的地球,是一个民族的世界。当今世界,约有3000个民族,分布在200多个国家和地区,绝大多数国家由多民族组成。

中国是全国各族人民共同缔造的统一的 multi-ethnic 国家。在漫长的历史进程中,中国各族人民密切交往、相互依存、交流融合、休戚与共,形成了中华民族多元一体的格局,共同开发了祖国的大好河山,共同推动了国家发展和社会进步。

新中国成立以来,中国共产党和中国政府牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,坚持从本国国情出发,总结历史经验,借鉴世界其他国家的有益做法,开创了具有中国特色的解决民族问题的正确道路,确立并实施了以民族平等、民族团结、民族区域自治和各民族共同繁荣为基本内容的民族政策,形成了比较完备的民族政策体系。

符合国情的正确的民族政策,促进了中国各族人民同心同德、和睦相处、和衷共济,开创了经济发展、政治安定、文化繁荣、社会和谐的良好局面,少数民族的面貌、民族地区的面貌、民族关系的面貌发生了历史性巨大变化。

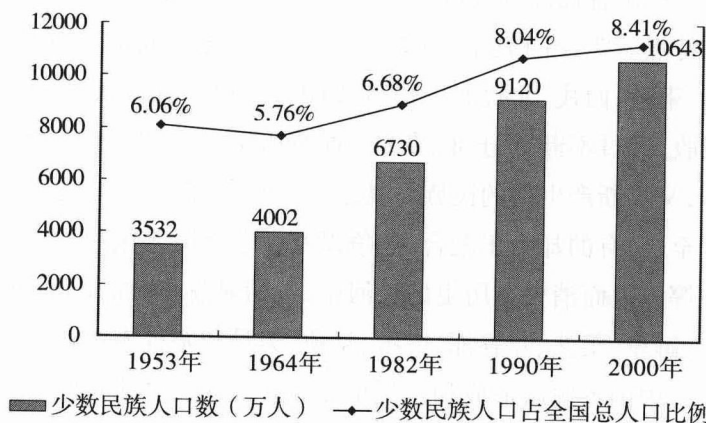
一、统一的多民族国家和 中华民族的多元一体

1949 年中华人民共和国成立以来,通过识别并经中央政府确认,中国共有民族 56 个,即汉、蒙古、回、藏、维吾尔、苗、彝、壮、布依、朝鲜、满、侗、瑶、白、土家、哈尼、哈萨克、傣、黎、傈僳、佤、畲、高山、拉祜、水、东乡、纳西、景颇、柯尔克孜、土、达斡尔、仫佬、羌、布朗、撒拉、毛南、仡佬、锡伯、阿昌、普米、塔吉克、怒、乌孜别克、俄罗斯、鄂温克、德昂、保安、裕固、京、塔塔尔、独龙、鄂伦春、赫哲、门巴、珞巴和基诺族。其中,汉族人口占绝大多数,其他 55 个民族人口相对较少,习惯上称为“少数民族”。

60 年来,中国的少数民族人口持续增加,占全国人口比重呈上升之势。根据已经进行的五次全国人口普查,少数民族人口 1953 年为 3532 万人,占全国总人口的 6.06%;1964 年为 4002 万人,占 5.76%;1982 年为 6730 万人,占 6.68%;1990 年为 9120 万人,占 8.04%;2000 年为 10643 万人,占 8.41%。各少数民族人口数量相差较大,如壮族有 1700 万人,而赫哲族只有 4000 多人。

中国各民族的人口分布呈现大散居、小聚居、交错杂居

图表1：五次人口普查少数民族人口数及占全国总人口的比例



的特点。汉族地区有少数民族聚居,民族地区也有汉族居住,你中有我、我中有你;许多少数民族既有一块或几块聚居区,又散居全国各地。西南和西北是少数民族分布最集中的两个区域。西部 12 个省、自治区、直辖市居住着全国近 70% 的少数民族人口,边疆 9 个省、自治区居住着全国近 60% 的少数民族人口。随着中国经济社会的发展,少数民族人口分布范围进一步扩大,目前全国散居地区少数民族人口已超过 3000 万。

中国少数民族聚居区大都地广人稀,资源富集。民族地区的草原面积,森林和水力资源蕴藏量,以及天然气等基础储量,均超过或接近全国的一半。全国 2.2 万多公里陆地边界线中的 1.9 万公里在民族地区。全国的国家级自然保护区面积中民族地区占到 85% 以上,是国家的重要生态

屏障。

中国各民族的起源和发展有着本土性、多元性、多样性的特点。距今四五千年前,中华大地上就形成了华夏、东夷、南蛮、西戎、北狄五大民族集团。各民族在发展中互相吸收,经过不断的迁徙、杂居、通婚和交流,逐步融合为一体,又不断产生新的民族。其结果是有存有亡,有的民族延续至今,有的却由于融合、战争以及生态环境恶化和改换名称等原因而消失在历史的长河中,包括显赫一时的匈奴、月氏、鲜卑、柔然、吐谷浑、突厥、党项、契丹和塞种人等。

中国各民族形成和发展的情况虽然各不相同,但总的方向是发展成为统一的多民族国家,汇聚成为统一稳固的中华民族。今天中国的疆域和版图,是中华大家庭中各民族在长期的历史发展中共同开发形成的。汉族的祖先最先开发了黄河流域和中原地区,藏、羌族最先开发了青藏高原,彝、白等民族最先开发了西南地区,满、锡伯、鄂温克、鄂伦春等民族的祖先最先开发了东北地区,匈奴、突厥、蒙古等民族先后开发了蒙古草原,黎族最先开发了海南岛,台湾少数民族的先民最先开发了台湾岛……

早在先秦时期,中国先民的“天下”观念和“大一统”理念便已形成。公元前 221 年,秦朝实现了中国历史上第一次大统一,在全国设郡县加以统治,今天广西、云南等少数民族较为集中的区域都纳入秦朝管辖之下。汉朝(公元前 206 年至 220 年)进一步发展了统一的局面,在今新疆地区设置西域都护府,管辖包括新疆地区在内的广大地区,并增

设 17 郡统辖四周各民族,形成了包括今天新疆各族人民先民在内的疆域宽广的国家。秦汉开创了中国统一的多民族国家基本格局。

汉朝以后的历代中央政权发展和巩固了统一的多民族国家的格局。唐朝(618 年至 907 年)设安西和北庭两大都护府,管辖包括今天新疆在内的西域地区,设道、府、州或羁縻府、州,管辖中南和西南各少数民族。蒙古族建立的元朝(1206 年至 1368 年),在南方部分少数民族聚居的府、州设土官(以少数民族首领充任并世袭的地方行政长官),在中央设宣政院统辖西藏事务,在西藏分设三路宣慰司都元帅府,西藏从此处于中央政府有效行政管理之下,并设澎湖巡检司管理澎湖列岛和台湾。元朝的民族成分包括现今中国绝大多数民族。满族建立的清朝(1644 年至 1911 年),在西域设伊犁将军并建新疆行省,在西藏设驻藏大臣,确立由中央政府册封达赖、班禅两大活佛的历史定制,在西南一些少数民族地区实行废除土司制度、选派官员统一管理的“改土归流”(少数民族地方行政长官由中央政府委派)政治改革,最终确定了今天中国的版图。

中国历史上虽然出现过短暂的割据局面和局部分裂,但国家统一始终是主流和方向。无论是汉族还是少数民族,都以自己建立的中央政权为中华正统,都把实现多民族国家的统一作为最高政治目标。广袤的疆域是各民族共同开拓的,悠久灿烂的中华文化是各民族共同发展的,统一的多民族国家是各民族共同缔造的。

统一多民族国家的长期延续,极大地促进了各民族之间的经济、政治和文化交流,增进了各民族对中央政权的向心力和对中华文化的认同感,增强了中华民族的凝聚力、生命力和创造力,促进形成了中华文明的统一性和多样性。历史上,占中国人口多数的汉族主要生活聚居在黄河、长江中下游的中原地区。这里气候温和、土地平坦且肥沃,宜于农耕。而少数民族,大多分布于周边地区,这些地区多草原、沙漠、森林、高原、高山、丘陵、湖泊等,宜于牧业、狩猎、渔业。周边少数民族与中原地区通过“茶马互市”、“绢马互市”等,既满足了中原农业、交通和军事对马匹的需求,也满足了少数民族的日常生活所需,促进了经济互补和共同发展。少数民族建立的辽、金、西夏、大理等政权,在制度建立、疆土治理方面,明显吸收了汉族中原政权的统治经验,融入了中原文化的很多元素。塞北、西域优美的曲调和乐器不断传入中原,对中原音乐的丰富和发展产生了重大影响。随着各民族之间交往和融合程度的加深,交错杂居、共生互补的格局逐步形成,相互依存、共同发展的关系日趋稳固。

1840年鸦片战争之后的100多年间,中国屡遭西方列强的侵略、欺凌,亡国灭种的危机把中国各民族的命运更加紧密地联结在一起。在国家面临被列强瓜分、民族生死存亡的危急关头,各族人民奋起反抗、共赴国难。19世纪,新疆各族人民支持清朝军队消灭了中亚浩罕国阿古柏的入侵势力,挫败了英、俄侵略者企图分裂中国的阴谋。西藏军民

在 1888 年的隆吐山战役和 1904 年的江孜战役中,重创英国侵略者。自 1931 年“九一八”事件后,在反抗日本帝国主义侵略的抗日战争中,中国各族人民同仇敌忾、浴血奋战,其中的回民支队、内蒙古大青山抗日游击队等许多以少数民族为主的抗日力量,为抗战胜利作出了不可磨灭的贡献。各族人民在反抗外来侵略的同时,针对一小撮民族分裂分子在外部势力扶持下策划、制造的“西藏独立”、“东突厥斯坦”、伪“满洲国”等分裂行径,进行了坚决的斗争,捍卫了国家统一和领土完整。

在近代反侵略、反分裂的伟大斗争中,各民族在历史上形成的不可分离的关系变得更加牢固,各民族福祸与共、休戚相关的命运共同体的特征更加凸显,各族人民作为中国历史主人的责任感得到了进一步激发和增强,中国各民族共同的文化和心理特征更趋成熟。今天,中华民族已经成为各民族普遍认同的统称和归属。

二、坚持各民族一律平等

民族平等,是中国民族政策的基石。

实行民族平等是中国的宪法原则。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定:“中华人民共和国各民族一律平等。”根据这一原则精神,《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《民族区域自治法》)等法律法规对民族平等进行了具体而明确的规定。

在中国,各民族一律平等包括三层含义:一是各民族不论人口多少,历史长短,居住地域大小,经济发展程度如何,语言文字、宗教信仰和风俗习惯是否相同,政治地位一律平等;二是各民族不仅在政治、法律上平等,而且在经济、文化、社会生活等所有领域平等;三是各民族公民在法律面前一律平等,享有相同的权利,承担相同的义务。

经过 60 年的不懈努力,中国已经基本形成了一个具有中国特色的保障民族平等的法律规范体系,各民族平等权利依法得到保障。

——人身自由和人身权利不受侵犯。根据宪法和法律规定,国家尊重和保障人权。各民族公民的人身自由不受侵犯,禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民

的人身自由。各民族公民人格尊严不受侵犯,其名誉权、姓名权、肖像权等受法律保护。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害。新中国成立前,四川等地的彝族地区大约 100 万人口保留着奴隶制度,西藏、云南西双版纳等地区大约有 400 万人口保留着封建农奴制度。这些地区的少数民族群众大都附属于封建领主、大贵族、寺庙或奴隶主,可以被任意买卖或当作礼物赠送,没有人身自由。如,在旧西藏,形成于 17 世纪并沿用了 300 多年的法律——《十三法典》、《十六法典》,将人严格划分为三等九级。《法典》规定:“上等上级人”的命价为与其尸体等重的黄金,“下等下级人”的命价仅为草根绳,而“下等人”占西藏总人口的 95% 以上。新中国为了保障人权,于 20 世纪 50 年代对这些地区进行了民主改革,废除了奴隶制和封建农奴制,昔日广大农奴和奴隶获得了人身自由,成为新社会的主人。

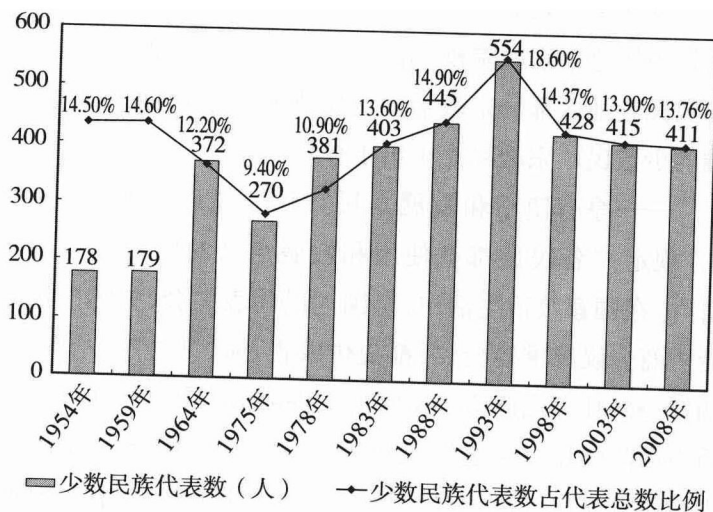
——法律面前一律平等。在中国,任何公民既一律平等地享有宪法和法律规定的权利,又一律平等地履行宪法和法律所规定的义务;公民的合法权益一律受到平等的保护,对违法行为和任何人犯罪都依法予以追究,在适用法律上一律平等,不允许任何人有超越法律的特权。为了保障少数民族使用本民族语言文字进行诉讼的权利,《中华人民共和国民事诉讼法》第十一条规定:“各民族公民都有用本民族语言、文字进行民事诉讼的权利。在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区,人民法院应当用当地民族通

用的语言、文字进行审理和发布法律文书。人民法院应当对不通晓当地民族通用的语言、文字的诉讼参与人提供翻译。”《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国人民法院组织法》均作了类似的规定。

——平等地享有管理国家事务的权利。在中国,各少数民族与汉族以平等的地位参与国家事务和地方事务的管理。《宪法》第三十四条规定:“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权”。不仅如此,法律还为少数民族的政治参与给予了特殊保障。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,是中国各族人民行使国家权力的机关。《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》规定:在同一少数民族人口不到当地总人口 15% 时,少数民族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,人口特别少的民族至少也应有一名代表。历届全国人民代表大会中,少数民族代表人数占全国人民代表大会代表总人数的比例,均高于同期少数民族人口占全国总人口的比例。第十一届全国人民代表大会常务委员会 161 名委员中,有少数民族人士 25 名,占 15.53%。

——平等地享有宗教信仰自由。在中国,宗教信仰自由,指每个公民既有信仰宗教的自由,也有不信仰宗教的自

图表2：历届全国人民代表大会少数民族代表占代表总数的比例



由；有信仰这种宗教的自由，也有信仰那种宗教的自由；有过去不信教而现在信教的自由，也有过去信教而现在不信教的自由。《宪法》第三十六条规定：“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。”为了贯彻宪法原则，国务院颁布了《宗教事务条例》。在中国，少数民族信教群众的正常宗教活动都受到法律的保护，宗教活动场所分布各地，基本满足了信教群众宗教生活的需要。如，在新疆，有清真寺 2.43 万座，伊斯兰教教职人员 2.8 万多人。在西藏，有藏传佛教各类宗教活动场所 1700 多处，住寺僧尼 4.6 万多人，学经、辩经、受戒、灌顶、修行等传统宗教活动和寺庙学