

《中国公民民族成份登记管理办法》

解读与释义

国家民委政策法规司 编

民族出版社

《中国公民民族成份登记管理办法》

解读与释义

国家民委政策法规司 编

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中国公民民族成份登记管理办法》解读与释义/国家民委政策法规司编. —北京:民族出版社,2017.3

ISBN 978 - 7 - 105 - 14846 - 2

I. ①中… II. ①国… III. ①民族事务—管理—法律解释—中国 IV. ①D922.155

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 057745 号

策划编辑:赵莹

责任编辑:赵莹

封面设计:金烨

出版发行:民族出版社

地址:北京市和平里北街14号

邮编:100013

网址:<http://www.mzpub.com>

印刷:北京市艺辉印刷有限公司

经销:各地新华书店

版次:2017年3月第1版 2017年3月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 字数:124千字

印张:10.625

定价:29.00元

ISBN 978 - 7 - 105 - 14846 - 2/D · 2885(汉 448)

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换

汉文编辑一室电话:010-64271909

发行部电话:010-64224782

目 录

依法登记管理公民民族成份，提高民族事务法治化水平

——在《中国公民民族成份登记管理办法》指导

培训班上的讲话 国家民委副主任 陈改户 (1)

(2015年11月12日)

中华人民共和国国家民族事务委员会 中华人民共和国

公安部令 第2号 (10)

《中国公民民族成份登记管理办法》释义 (16)

关于起草国家民委 公安部《中国公民民族成份

登记管理办法》的说明 国家民委政策法规司 (16)

关于《中国公民民族成份登记管理办法》有关

内容的答疑 国家民委政策法规司 (22)

民族事务法治化的最新成果

——写在《中国公民民族成份登记管理办法》

公布之际 闵安平 (29)

国家民委政策法规司负责同志答记者问 (31)

相关法规文件汇编	(35)
(一) 国家部委规范性文件	(35)
国家民委、公安部关于暂停更改民族成份工作的 通知 (节选)	
[民委(政)字〔1989〕573号]	(35)
国家民族事务委员会、国务院第四次人口普查领导 小组、公安部关于中国公民确定民族成份的规定 [民委(政)字〔1990〕217号]	(36)
(二) 有关地方制定的实施细则及规范性文件	(39)
天津市民委 天津市公安局关于印发《天津市 公民民族成份登记办理规定》的通知 (津民委〔2016〕13号)	(39)
内蒙古自治区民族事务委员会 内蒙古自治区公安厅 关于印发《内蒙古自治区公民民族成份登记管理 实施办法》的通知 (内民委发〔2016〕13号)	(43)
江西省民族宗教事务局 江西省公安厅关于印发 《江西省公民民族成份登记管理实施细则》的通知 (赣民宗字〔2016〕58号)	(50)
山东省民族事务委员会 山东省公安厅关于印发 《山东省公民民族成份登记管理实施细则》的通知 (鲁民发〔2016〕19号)	(61)
河南省民族事务委员会 河南省公安厅关于印发 《河南省公民民族成份登记管理实施细则》的通知 (豫族〔2016〕10号)	(70)

湖南省民族宗教事务委员会 湖南省公安厅关于印发 《湖南省公民民族成份登记管理实施细则》的通知 (湘民宗通〔2015〕75号)	(77)
贵州省民宗委 贵州省公安厅关于印发《贵州省公民 民族成份登记管理实施办法》的通知 (黔民宗发〔2015〕75号)(存目)	
甘肃省民族事务委员会 甘肃省公安厅关于印发 《甘肃省公民民族成份登记管理实施细则》的通知 (甘族发〔2015〕159号)	(83)
新疆维吾尔自治区民委(宗教局) 自治区公安厅 关于印发《新疆维吾尔自治区公民民族成份登记 管理实施细则》的通知 (新民宗发〔2016〕59号)	(92)
北京市民族事务委员会 北京市公安局关于做好民族 成份登记管理有关工作的通知 (京族字〔2016〕6号)	(107)
辽宁省民族事务委员会 辽宁省公安厅做好民族成份 变更和登记有关工作的通知 (辽民族发〔2016〕8号)	(111)
上海市民族和宗教事务委员会 上海市公安局 关于贯彻落实《中国公民民族成份登记管理办法》 有关精神的通知 (沪民宗发〔2015〕109号)	(119)
江苏省民族事务委员会 江苏省公安厅关于贯彻落实 《中国公民民族成份登记管理办法》的通知 (苏民宗规〔2016〕1号)	(132)

福建省民族与宗教事务厅 福建省公安厅 关于做好民族成份登记管理有关工作的通知 (闽民宗〔2016〕63号)	(135)
广东省民族宗教委 广东省公安厅关于转发 《中国公民民族成份登记管理办法》的通知 (粤民宗发〔2015〕64号)	(141)
广西壮族自治区民委 自治区公安厅关于转发国家民委 公安部《中国公民民族成份登记管理办法》的通知 (桂族发〔2015〕134号)	(142)
海南省民族宗教事务委员会 海南省公安厅 关于做好变更民族成份有关工作的通知 (琼族〔2015〕114号)	(143)
重庆市民族宗教事务局 重庆市公安局关于印发 《中国公民民族成份登记管理办法》的通知 (渝民宗委发〔2015〕35号)	(153)
云南省民族宗教事务委员会 云南省公安厅关于贯彻 执行《中国公民民族成份登记管理办法》的通知 (云民宗联发〔2015〕15号)	(155)
陕西省民族事务委员会 陕西省公安厅关于转发 《中国公民民族成份登记管理办法》的通知 (陕民委发〔2015〕85号)	(157)
宁夏回族自治区民族事务委员会 宁夏回族 自治区公安厅关于认真贯彻落实《中国公民 民族成份登记管理办法》的通知 (宁民委发〔2016〕9号)	(159)
附：《中国公民民族成份登记管理办法》实施以来 取得初步成效	(163)

依法登记管理公民民族成份， 提高民族事务法治化水平

——在《中国公民民族成份登记管理办法》
指导培训班上的讲话

国家民委副主任 陈改户

(2015年11月12日)

同志们：

很高兴有机会与大家在这个初冬的北京相见。在座的各位学员，来自各省、自治区、直辖市，新疆生产建设兵团，以及15个副省级城市民族事务部门，都是具体负责公民民族成份登记管理的工作人员，算得上是我们全国民委系统依法行政、推进民族事务法治化的骨干和中坚力量，希望大家畅所欲言，多给政法司和国家民委提出宝贵的意见和建议。

今年6月16日，国家民委、公安部公开发布了《中国公民民族成份登记管理办法》（以下简称《办法》）。这是国家部委就公民民族成份登记管理工作颁布的第一个部门规章，既是公民民族成份登记管理工作走上法治化轨道的重要标志，也是国家民委深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，紧紧围绕“四个全面”的战略布局，推进民族事务治理

能力和治理体系现代化的一项重要举措。在研究制定这个《办法》的过程中，我们有了一个直观的感觉，就是对于公民民族成份的登记管理工作，中央重视、舆论关注、群众关心、学界关切。为了制定好这个《办法》，国家民委、公安部高度重视，反复研究论证，广泛征求意见，多次研究审议，集思广益、博采众议，最后才形成了公开发布的这个规章。据了解，这个指导培训班，是国家民委有史以来第一次就公民民族成份登记管理工作举办的专题培训班，希望大家认真学习、互相交流，开诚布公地向我们反馈工作中存在的困难和问题，积极向我们提出宝贵的意见和建议，共同把《办法》贯彻好、实施好。

下面，我讲几点意见，供大家参考。

一、高度重视公民民族成份登记管理工作

我国是统一的多民族国家。多民族的基本国情，决定了公民民族成份登记管理工作在我国民族工作中具有十分重要的地位和很重的分量。公民民族成份的登记管理工作，既与每一个民族、每一个公民的民族感情、实际权益密切相关，也与国家的根本政治制度和基本政治制度紧密相连，同时还是反映民族关系状况的现状、评估民族政策执行的效果、体现民委工作能力和工作作风的有效途径和方法，是一项十分重要的基础性工作。各级民族事务部门要充分认识这项工作在民族工作全局中的重要地位，充分认识这项工作对民族关系大局的重要影响，切实把公民民族成份登记管理工作摆上重要的议事日程，抓紧、抓实、抓好，写好这一篇“以小见大”、“见微知著”的大文章。

第一，确认、登记公民民族成份，是我国人民代表大会制度、民族区域自治制度顺利实施的重要基础。根据宪法和人民

代表大会选举法、组织法等相关法律，我国各民族不论大小，都应在全国人民代表大会和地方各级人民代表大会有适当名额的代表，充分保障各民族当家作主、平等参与管理国家事务的权力。根据我国民族区域自治法，国家在少数民族聚居地区建立民族自治地方；民族自治地方人民政府的行政首长由实行区域自治的少数民族公民担任，充分保障民族自治地方管理本地区、本民族内部事务的权力。确认、登记公民民族成份，是人民代表大会制度这一根本政治制度和民族区域自治制度这一基本政治制度得以顺利实施的关键环节，是确保少数民族依法平等享有管理国家事务和施行民族区域自治这两项重大权力的重要基础。

第二，确认、登记公民民族成份，是我国少数民族公民依法享有宪法和法律所赋予的各项基本权力和各种合法权益的重要保障。根据我国宪法和相关法，除了平等享有各项基本权利以外，少数民族还依法享有保持和改革本民族风俗习惯、使用本民族语言文字、禁止受到民族压迫和歧视等特定权利。同时，为实现各民族共同繁荣发展，国家和地方在教育、就业、计划生育、社会保障、干部培养等领域，制定实施了一系列优惠、倾斜政策。这些优惠、倾斜政策，与每一个少数民族公民的学习、工作、生活都密切相关，甚至有可能影响其一生的前途命运。做好公民民族成份的登记管理工作，是把宪法和相关法落到实处，确保每一个少数民族公民都能切身感受到党的民族政策和中华民族大家庭温暖的重要保障。

第三，确认、登记公民民族成份，是开展民族工作、处理民族事务的重要依据。民族工作归根结底是做人的工作、做群众的工作。少数民族群众是民族工作的主要工作对象。要做好民族工作，党和政府首先需要清楚了解和掌握少数民族群众的

基本情况，包括人口分布、社会结构、收入水平、教育程度等数据和信息，而确认、登记公民民族成份，是获得这些基本情况的重要前提。另一方面，在我国城镇化进程不断加快、人口流动日趋频繁的大背景下，少数民族的分布格局、各民族的交往格局，以及民族工作的基本格局，都在发生巨大变化，公民民族成份的确认、登记，是加强和提高社会综合治理能力和治理水平，推进和实现少数民族流动人口服务管理精准化、精细化的重要依据。

第四，公民确认、变更民族成份的趋向和趋势，是反映民族政策贯彻落实情况和民族关系总体状态的重要指标。根据历次人口普查数据来看，各民族人口统计数据的波动和起伏，与党和国家民族政策的贯彻落实情况存在密切关联。据了解，近年来个别地区、个别民族申请变更民族成份，尤其是少数民族申请变更为汉族的案例出现显著增多的现象。从某种程度上看，这种现象集中反映了“3·14”“7·5”事件对我国民族关系产生的负面影响。我们不仅可以，而且应当根据民族成份变更数据的异常波动情况，适时跟踪、评估、预警某一地区乃至全国的民族关系总体状况，为党和政府及相关部门提供重要的决策信息和参考依据。除此之外，公民民族成份登记管理工作，还是民族事务部门为数不多的、直接面向公民个人开展的一项行政确认工作，是展示民族事务部门业务素质、能力水平、工作作风的重要窗口，一直以来都是群众信访、投诉的重要事由。随着我国法治化进程的不断推进，公民法治意识、维权意识也日渐增强，公民民族成份登记管理工作很有可能成为公民提请行政复议、行政诉讼的重要事项，我们应当未雨绸缪，提前做好准备。

二、正确认识、妥善应对存在的争议和挑战

公民民族成份登记管理工作，一直以来都是社会和媒体关注的焦点。《办法》在公开征求意见的过程中，包括新华社、《人民日报》社、中央电视台、香港凤凰卫视在内的，大大小小数十家境内外媒体和网站进行了解读和报道，由此可见一斑。近年来，社会上对党和国家的民族理论政策提出了一些意见和看法，其中也包括对国家确认、登记公民民族成份的一些意见和看法，有的还在学界和媒体上引起了比较激烈的争议和争论。在《办法》面向社会公开征求意见的过程中，也有群众和网民反映了公民民族成份确认、登记工作中存在的一些问题，表达了一些不同的意见和建议。下面，我就如何正确认识、对待这些不同的看法，谈几点意见。

第一，牢固树立“三个自信”，妥善应对“不该管”的不同声音。有意见认为，公民民族成份强化了民族差别和民族意识，政府不应当确认、登记公民的民族成份。这些意见和看法，是对公民民族成份登记管理工作的严重误解和误判。公民民族成份登记管理工作，关系国家的政治制度、政治体制，关系中国特色解决民族问题的政治道路和民族工作大局，这项工作的正当性、必要性、重要性毋庸置疑，在目前看来，它所发挥的基础性作用也是不可替代的。基础不牢，地动山摇。要切实把思想和行动统一到中央民族工作会议精神上来。习总书记强调，西方没有解决民族问题的灵丹妙药。在公民民族（族裔）身份的确认、登记上，同样如此。我们显然不能脱离国情、国体和中国特色解决民族问题的政治道路，孤立地研究和讨论是否应当确认、登记公民的民族成份，以及如何确认、登记公民的民族成份。对不同的意见和看法，民族事务部门的同志应该有客观、清醒、理性的认识和判断，在公民民族成份登

记管理的问题上，更要牢牢把握和坚持理论自信、制度自信、道路自信，绝不能走改弦更张、改旗易帜的邪路。

第二，建立健全工作机制，集中解决“管不好”的突出问题。公民民族成份登记管理工作，涉及民族成份的确认和户籍登记两个环节，需要民族事务部门和公安户籍管理部门共同负责、共同完成。应该说，各地、各级民族事务部门做了大量的工作，很好地履行了自己的职责。同时，我们也应该清醒地看到，违规变更公民民族成份的现象仍然屡禁不止、时有发生，比如重庆数十名高考考生违规变更民族成份的案件，河南某地政府违规把群众民族成份变更为高山族的案件，等等。湖北某地在短期内变更了相当数量的民族成份，该地民族事务部门的负责同志还把它作为一项工作成绩进行报告和宣传。对违规变更公民民族成份的现象，群众的意见很大，媒体的报道也很多，对民族关系、民族政策、民族工作的冲击和负面影响也很大。这里既有个别人徇私舞弊、滥用职权的问题，也有工作体制、机制不健全的问题。国家民委、公安部这次发布的《办法》，就是要在体制机制上解决“管不好”的问题，明确要求建立备案机制、协作机制、监督机制和责任追究机制，加大对确认、变更公民民族成份的日常监督，加大对违规、违法者的追责和惩罚力度，从根本上杜绝违规变更公民民族成份的旁门左道和歪风邪气。

第三，加强部门作风建设，及时纠正“管严了”的错误认识。在《办法》研究制定和征求意见的过程中，我们也曾遇到这样的意见反映：有同志说，地方民族事务部门“说了就算”的权力就公民民族成份这一项，能够给群众办的“好事”也就这一项，《办法》颁布实施以后就算想给群众“办点好事”都办不了了；有同志说，现在的《办法》对公民民族

成份的变更程序、时限规定得太细、太紧，今后地方民委可能要面临更多的行政复议、行政诉讼案件，反而增加许多不必要的麻烦；还有同志建议不要在《办法》中明确规定追究违规者法律责任的内容，以免“把自己的手脚捆住了”。十八大以来，中央三令五申要“把权力关进制度的笼子里”，明确要求全党要推进法治中国建设，打造服务型政府。各级民族事务部门也不能例外，一定要贯彻国务院“简政放权、便民高效”的决策部署，切实树立正确的权力观、政绩观，切实增强责任意识和群众意识，切实加强队伍建设、机制建设、作风建设，扎扎实实做好公民民族成份登记管理工作。尤其是具体负责公民民族成份登记管理工作的同志，千万不要在认识上犯糊涂，更不要为了给个别人办所谓的“好事”，让自己在法律和纪律面前栽跟头、犯错误。

第四，维护群众合法权益，坚决消除“管歪了”的负面影响。公民民族成份登记管理工作，从本质上看就是政府部门提供的一项基本的公共服务。但是近年来，个别地方、个别领域针对少数民族群众的歧视性做法有所抬头，有的部门和行业根据公民民族成份采取差别化的安检、监控、盘查措施，酒店拒住、商店拒卖、房屋拒租、出租车拒载等侵害少数民族群众合法权益、伤害少数民族群众感情的现象多发频发。这种简单、武断地依据公民民族成份划分特定工作对象、采取特定工作方法、制定特定政策措施的做法，严重背离了国家确认、登记公民民族成份的初衷和本意，是对少数民族群众基本权利和合法权益的严重损害，对民族关系和民族工作大局的长远影响不容漠视、不容低估。各级民族事务部门要切实履行好自身的职能职责，加强民族政策和相关法律法规的监督检查工作，及时向本级党委政府和上级业务指导部门反映相关情况，严肃追

究相关部门和相关人员的责任，坚决杜绝民族歧视的言行和做法，同时还要做好相关群众的情绪疏导和舆论的政策引导工作，避免引起连锁反应，产生负面效应。

三、切实做好《办法》的贯彻实施工作

在今年6月发布《办法》时，我们有意留出了半年左右的时间，以便各地了解、宣传、掌握《办法》，研究制定实施细则。现在离《办法》正式施行还有1个多月的时间，各地民族事务部门要按照《办法》要求，切实做好实施前的准备工作。

第一，要准确把握《办法》的新精神、新政策。虽然《办法》关于公民民族成份登记管理的基本原则与此前的文件规定一脉相承，但《办法》在政策上、程序上还是有一些新的调整 and 变化。例如，《办法》对公民申请变更公民民族成份的要求，比以前更加严格，程序更加简化、透明、高效；《办法》对公民变更民族成份的权利保障更加平等，权利救济渠道更加完备；《办法》对民族事务部门与公安户籍管理部门间的职能职责与任务分工更加明确，对公民民族成份登记管理工作的监督、监管机制更加严密，等等。各级民族事务部门一定要深刻领会、准确把握这些政策上的调整 and 变化，建立健全好《办法》所规定的协作、备案、监督、追责机制。省级民族事务部门还要按照《办法》要求，紧密结合本地实际，做好实施细则的研究和制定工作。

第二，要切实加强业务培训和宣传引导工作。各级民族事务部门要加大《办法》的业务培训工作，通过举办培训班、开展知识竞赛等形式，让每一名一线的工作人员都能在较短时期内了解《办法》、掌握《办法》、运用《办法》，提高相关工作人员的业务能力和政策水平。要加强政策宣传和舆论引导工作，对社会上的不同认识、不同看法、不同意见，一方面要多

做解释、疏导的工作，另一方面也要立场坚定、理直气壮，努力让依法、依规登记管理公民民族成份的理念和思想深入人心。对因历史原因形成、积累的遗留问题、疑难问题，有矛盾的要积极化解，有隐患的要认真排查，有疏漏的要依法纠正，切实为《办法》的顺利实施创造良好的社会氛围和环境。

第三，要守住底线、红线，划清高压线。去年召开的中央民族工作会议强调，我国民族识别工作的任务已经基本结束，不存在继续推进的问题。各地要认真学习领会会议精神，不要再做民族识别遗留问题的文章，尤其不要打着实施《办法》的旗号，再搞什么群体性、集团性、运动式的民族识别和民族认同。这是政治底线、红线。除此之外，近年来个别地区还出现了为打造“文化品牌”、开发“旅游资源”，以政府红头文件的形式变更或动员群众变更民族成份的情况，影响十分恶劣，各地要引以为戒。我在这里再次突出强调，国家禁止集团性、群体性地变更公民民族成份，这项政策继续有效，没有变化，各地千万不要再触碰这个政策高压线。各级民族事务部门要当好党委、政府的参谋助手，把好这个政治关、政策关。

同志们，公民民族成份登记管理工作是民族事务部门直接面向各族群众的一项日常性、窗口性的服务工作。这项工作的性质，决定了它不可能花团锦簇、光彩夺目，更不可能轰轰烈烈、威风八面，但它所承载的使命、所担当的责任却光荣而艰巨，于无声处听惊雷，于细微处见真章。希望大家通过这项平凡、普通的工作，严正、严谨地把握政策，真诚、真切地服务群众，共同为推进民族事务治理能力和治理体系的现代化，共同为推进民族团结进步事业，贡献一份自己的力量。

最后，祝大家学习愉快，工作顺利！

谢谢大家。

中华人民共和国国家民族事务委员会 中华人民共和国公安部 令

第2号

《中国公民民族成份登记管理办法》已经2015年5月20日国家民委第5次委务会议审议通过，并经公安部同意，现予公布，自2016年1月1日起施行。

国家民族事务委员会主任 王正伟
公 安 部部长 郭声琨
2015年6月16日

中国公民民族成份登记管理办法

第一条 为了规范公民民族成份的管理工作，根据宪法和《中华人民共和国户口登记条例》，制定本办法。

第二条 中华人民共和国公民适用本办法。

第三条 本办法所称民族成份，是指在户口登记中填写的经国家正式确认的民族名称。