

关于新时期民族政法工作的几个问题

——在全国民委政法工作会议上的发言

(1991 年 6 月 11 日)

同志们：

这次的全国民委政法工作会议，是建国以来的第一次。这次会议是在当今国际形势变幻多端，我们党和国家确立了我国各族人民在今后十年的奋斗目标和各项任务情况下召开的。我们希望，通过这次会议，能够有助于进一步加强新形势下的民族政法工作，以巩固祖国的统一和各民族的团结，促进边疆民族地区乃至全国的稳定和发展，为保证我国社会主义现代化建设在 90 年代的宏伟目标和各项任务的顺利实现做出贡献。

下面，我根据政法司的具体任务，就有关新时期民族政法工作的几个问题谈些意见。

一、关于新时期民族政法工作的特点、地位和任务

民族政法工作是民族工作的重要组成部分。民族政法工作的历史很长，自有民族工作就有了民族政法工作。国家民委一成立，首先就有了政法司。民族政法工作，是指涉及民族政治和法制方面的工作。从理论和实践上看，民族政法工作有这样几个特点：

(1) 民族政法工作涉及政治、法律、意识形态等上层建筑的各个领域，具有范围广、战线长的特点。

(2) 民族政法工作作为上层建筑的范畴，是由经济基础决定

的，但它又反作用于经济基础。也就是说，民族政法工作抓好了，则有利于经济基础的巩固和发展，否则可以起到阻碍、削弱乃至破坏经济基础的作用。其在整个国家的稳定与发展中的重要地位和作用是显而易见的。

(3) 民族政法工作属于民族工作，它以民族关系作为调整、协调对象，具有政策性、敏感性强的特点。

(4) 民族政法工作在不同时期、不同阶段有不同的内容和不同的工作侧重点。应当审时度势，把握这个变化。鉴于当今国内外形势的变化，新时期民族政法工作的内容也发生了变化。适应这一变化，其工作侧重点大致有三个方面：一是围绕经济建设这个中心，为少数民族和民族地区的改革、开放和稳定发展服务；二是加强民族立法，为把民族工作逐步纳入法制轨道，为加强具有中国特色的社会主义法制建设服务；三是为我国在国际人权领域有关民族问题方面的斗争服务。

(5) 先是阶级的消亡，尔后是国家的消亡，最后才是民族的消亡。民族问题存在的长期性，决定了民族政法工作的长期性，只能加强，不能削弱。

有鉴于此，在新的历史条件下，民族政法工作的主要任务是：正确区分两类不同性质的矛盾，旗帜鲜明地反对分裂祖国、破坏民族团结的行为；妥善处理民族关系方面的问题，维护、促进民族地区的改革开放和稳定发展，进一步巩固和发展社会主义的新型民族关系；坚持和完善民族区域自治制度，推进民族法制建设；配合我国在国际人权领域有关民族问题方面的斗争，为保证我国社会主义现代化建设在 90 年代的宏伟目标和各项任务的顺利完成做出贡献。

二、关于完善民族区域自治制度

民族区域自治，是中国共产党解决国内民族问题的一项基本

政策，是社会主义中国的一项重要政治制度，是中国共产党把马克思主义民族理论同我国民族情况相结合的一个创举，也是全国各族人民的共同选择。实践证明，民族区域自治制度既体现了马克思主义关于民族平等联合的原则，又有利于在国家统一领导下，采取适合民族特点和地区特点的政策措施，调动各族人民的主动性和创造性，加速少数民族地区政治、经济和文化事业的全面发展，从而有利于增强中华各民族的向心力和凝聚力，保证我国多民族国家的大统一、大团结，完全适合我国国情，是中国社会主义制度的一大特色。如果从成立内蒙古自治区算起，我国民族区域自治制度的历史已有 44 年。44 年来在建立民族区域自治地方的工作中，我们注意掌握了以下几条主要原则：

一是以民族聚居区为建立自治地方的基础和前提。宪法规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治。”这一规定是从我国少数民族的分布特点出发的。实行自治，是在少数民族聚居的地方实行自治，首要的条件是聚居，必须以绝对量来体现自治民族人口聚居的程度，没有一定程度的聚居，就谈不上自治，而聚居就不能不讲到比例。所以，在民族聚居区内建立民族自治地方就应当有一个适当的自治民族人口比例。关于人口比例问题，早在 50 年代便提出来了。1957 年 6 月，原内务部党组、中央民委党组曾就此向中央书记处写过一个报告，意见是：“实行区域自治的民族的人口所占的比例，也应有一个内部掌握的尺度（不对外公布）。我们认为这个比例一般应该是 30% 左右。”当时建立自治地方基本上是按这个尺度办的。经过二十多年的实践，由于情况发生变化，这个 30% 左右的比例显得偏低，1985 年，当时的国家民委主任杨静仁同志，传达了中央书记处负责同志关于今后建立自治地方的自治民族人口要占多数的指示。根据这个指示精神，1985 年 9 月，我们对黑龙江省民委的有关请示作了这样的答复：“实行民族区域自治的民族人口在总人口中的比例，一般

要占多数；个别在全国范围内尚未建立过自治地方的少数民族和其他有特殊情况的，可以不占多数，但不能少于 30%。”在此以后我们都是按这个标准掌握的。我们认为作这种规定是必要的，这有利于宪法和民族区域自治法的实施，有利于自治民族实行有效的自治。

二是根据当地的民族关系、经济发展状况、行政区域特点等条件，并参酌历史情况来建立自治地方。我国的民族自治地方，除了实行自治的民族聚居外，都有一定数量的汉族和其他少数民族杂居其中，如西藏自治区是自治民族人口比例最高的一个地方，藏族人口占到 95%，但还有 3.7% 的汉族和 1.3% 的其他少数民族。其他自治地方内的非自治民族人口都占有相当的比例，这是历史和现实的发展所形成的。

三是充分协商，按照规定报请批准。我们对各省、自治区所提出拟建立的自治地方，在自治民族的聚居程度、区域界线的划分、自治地方的名称、民族关系的调整等方面都与地方和有关的民族代表进行了充分的协商、研究。意见一致后，按照法律规定程序凡拟建自治州和自治县的报请国务院批准；建立自治区则是报请全国人大审议通过的。这样既体现了社会主义民主和民族平等的原则，又充分尊重了少数民族自己管理民族内部事务的权利。截至目前，在全国 55 个少数民族中已有 45 个民族建立了自治地方，实行自治的民族人口占少数民族总人口的 75%，民族自治地方行政区域的面积占全国总面积的 64.5%，自治地方的数量和布局，与我国民族分布和构成基本上是相适应的。近年来，我们与有关自治区和省就建立自治地方的问题交换了意见，认为经过四十多年的工作，除个别的遗留问题外，我国建立民族自治地方的任务已经基本完成。今后主要任务是认真贯彻执行自治法，进一步完善民族区域自治制度。

完善民族区域自治制度，需要做的事情很多，任务相当繁

重。根据建国以来的经验和新时期的新情况，我们认为，要完善民族区域自治制度，必须探讨、研究、解决以下几个问题：

1. 必须加强民族区域自治法的配套法建设

民族区域自治法的颁布标志着我国在使用法律手段调整民族关系的道路上迈出了新的一步，效果是好的。但是，民族区域自治法的条文比较原则，实践证明，单靠这么一部基本法而没有多种法律法规与之相配套，要使自治法的各项原则规定落到实处，是困难的。为此，必须加快各民族自治地方的自治条例、各种单行条例和行政法规的制定和实施工作。这些配套法的内容应力求具体、明确，便于贯彻实施。同时，还要逐步建立和完善监督机制与罚则，保障法律的严肃性和权威性。

2. 必须正确处理统一和自治的关系

我国所实行的民族区域自治制度是由我国的国情所决定的。我们所说的自治是在国家统一下的自治。首先必须明确，国家的统一和稳定，各民族的团结和进步是我国社会主义各项事业顺利进行的基本保证，也是中华各民族人民的根本利益所在。作为共和国不可分割的一部分的民族自治地方，必须坚持党中央、国务院的统一领导，要坚定不移地坚持四项基本原则，坚决维护祖国的统一，不断增强各民族的凝聚力和向心力。但是，国家的集中统一并不排斥民族区域自治，相反，民族区域自治越充分，就越有利于集中统一。我们必须用马克思主义的这一观点来正确处理统一和自治的辩证关系，在强调集中统一的同时，充分认识和把握自治地方的特殊性，把统一和自治结合到一个恰当的“度”上来。为此，一方面必须充分保障宪法和民族区域自治法所赋予民族自治地方的自治权，要根据民族自治地方的具体情况，在政治、经济、文化、教育等方面制定适合民族自治地方的特殊政策和灵活措施，促进民族自治地方的繁荣发展。另一方面，民族自治地方要全面掌握宪法和民族区域自治法，用好自治权，逐渐完

善各种运行机制，调整好各种关系，维护自己的合法权益，增强内部发展活力，同时，充分履行宪法和法律规定的各项义务。

3. 必须加快发展民族自治地方的经济和文化教育事业

建国以来 特别是近十年来 民族自治地方的经济和文化教育事业虽然有很大的发展，但其总体发展水平与内地及沿海发达地区的差距还很大。民族地区至今还有相当一部分群众的温饱问题尚未解决；民族地区的文化教育还相当落后。毫无疑问，民族自治地方如果不彻底摆脱贫困，走上繁荣富裕之路，那么民族区域自治就谈不上完善。这一点，邓小平同志早就指出：“实行民族区域自治 不把经济搞好 那个自治就是空的。”因此 加快发展经济和文化教育事业，提高少数民族的物质文化水平，是完善民族区域自治制度的重要内容。民族自治地方必须坚持自力更生和国家帮助相结合的原则，坚持改革开放的总方针，坚持从本地实际出发，发挥优势，扬长补短，增强社会主义商品经济观念，加强与各地区特别是发达地区的横向经济联合，积极采用先进的科学技术，努力办好教育 建设团结、富裕、文明的民族自治地方 使我国的民族区域自治制度进一步显示出无比的优越性。

民族政法工作不直接负责民族经济文化建设方面的业务，但是政治是经济的集中表现，不了解民族经济方面的历史、现状和特点，特别是改革开放中出现的新情况和问题，就不可能做好民族政法工作。比如，新时期的民族立法工作，就大量涉及经济问题，民族地区的政治体制改革也涉及经济体制问题。我们要充分认识和处理民族政法工作与经济工作及其他工作的辩证关系，协调民族政法工作部门同其他部门的关系，通过政治、法律的手段，促进民族经济文化的发展。

4. 必须大力建设少数民族的“三支队伍”

完善民族区域自治制度的关键是培养和造就少数民族的干部队伍、知识分子队伍和产业工人队伍。没有这三支队伍就谈不上

少数民族整体素质的提高，就谈不上成为现代先进民族，就谈不上有效地行使法律所赋予的管理本民族本地方事务的权利，也就谈不上民族区域自治制度的完善。建国以来，我们培养了近 200 万少数民族干部，他们在维护祖国统一、促进民族团结以及落实民族区域自治政策的事业中发挥了重要作用。但是，我们要注意到，随着改革开放的不断深入，随着民族自治地方各项事业的迅速发展，在少数民族干部的培养和使用方面出现了一些亟待解决的问题，主要是：少数民族干部特别是领导干部“青黄不接”；在一些地区，少数民族干部的比例与人口比例还不很适应；少数民族干部的结构不合理，科技干部和经济管理干部数量少。同时，我们还要看到，在商品经济日益活跃，新技术革命突飞猛进，社会化大生产迅速发展的今天，民族自治地方产业工人的力量还相当薄弱。无疑，为了充分行使自己当家作主的权利，为了真正担当起历史的重任，迎接新世纪的挑战，我们必须采取各种措施，大力培养少数民族的产业工人队伍和科技骨干，形成新兴产业的强大力量，并由此造就一大批具有无产阶级觉悟的、掌握现代科学知识和管理技能的少数民族干部队伍及各方面的专门人才。他们是党的民族工作所必须依靠的力量，是彻底解决民族问题的中坚，是民族自治地方各项事业兴旺发达的希望所在。

培养少数民族“三支队伍”的具体工作，不属于民族政法工作的业务范围，但它涉及民族区域自治制度的完善，同民族政法业务关系密切，因此积极配合有关部门做好这项工作，是我们义不容辞的责任。

5. 必须不断探索研究和解决涉及民族区域自治的体制等方面的问题

我国宪法明确规定，民族自治地方分为三级，即自治区、自治州和自治县。目前，全国除建有 159 个自治地方外，还建有 1700 多个民族乡。关于民族乡的性质，通常解释为民族区域自

治制度的一种补充形式，而且我们也把民族乡的工作纳入了散杂居民族工作的范畴。但是有一些同志对此持异议，认为应把民族乡划入民族自治地方系列。但现行法律并未确认。

近几年来，随着各地经济的迅速发展，人口结构发生了变化，都市化的趋势日益明显。许多符合国家有关条件的县和地区相继建立了县级市或地级市。由于宪法中未规定自治市的体制，因而同样具备建市条件的自治地方（自治州、自治县）只能维持原状。此外，在改革开放的新形势下，诸如人口迁移、人口双向流动管理以及个别民族自治地方的行政区域调整等问题，都需要我们从完善民族区域自治制度的角度，进行深入的探讨、研究和解决。我们认为处理这些问题，总的原则，一是有利于国家的稳定和发展；二是按照民族自治与区域自治相结合，政治因素与经济因素相结合的原则，尊重客观经济规律，要有利于产业的合理布局和协调发展；三是有利于保障少数民族的合法权益和各民族互相帮助，取长补短，促进共同繁荣。

这里我附带谈一下关于搞好民族自治地方庆祝活动工作的问题。民族自治地方逢十周年时举行庆祝活动，已成为各级民族自治地方的工作惯例，也是辖有民族自治地方的省、自治区民委的一项重要工作。通过庆祝活动宣传党的民族政策和进行马克思主义民族观的教育，宣传民族区域自治制度的优越性和增强各民族的大团结，促进民族自治地方的稳定和发展，是十分必要和很有意义的。但一些地区在庆祝活动中存在着规模过大、耗资过多、相互攀比、铺张浪费的现象。针对这一情况，1987年中共中央办公厅、国务院办公厅曾以中办发〔1987〕9号文件通知各地要节俭安排民族自治地方的庆祝活动，国家民委在1988年也以（88）民政字第246号文通知有关自治区（省）民委（局），重申了认真执行中办发〔1987〕9号文件的精神。现在重提此事，也就是要求各地认真执行中央的有关规定。我们要继续发扬艰苦奋斗，勤俭办事的传统

美德 注重实效 给民族自治地方办好事、办实事。在这点上 河北省的做法值得借鉴，他们在自治县庆祝活动时，由主管省长带领省直厅局负责人前往自治地方，采取现场办公的方式，通过省里有关厅局直接与民族自治地方业务部门对口挂钩，有针对性地解决问题 帮助办实事 促进了民族自治地方经济、文化等事业的发展 受到了民族自治地方各族人民的欢迎。

三、关于加强民族法制建设

随着社会主义民主和法制的加强，民族法制已成为我国社会主义法制的一个重要组成部分。民族自治地方的根本利益和自治权利的保障、上级国家机关和民族自治地方关系的调整、民族之间以及民族内部各种复杂关系的妥善协调、边疆民族地区的稳定与发展，这一切都直接与民族法制建设密切相关。社会主义国家的根本性质和现代社会的发展决定了民族工作必须逐步纳入法律化和制度化的轨道。

我国的民族法现在正以自己独特的调整对象、立法原则和立法程序而初步形成了一个具有特色的民族法体系。其主要标志就是我国颁布了以民族区域自治法为基本法的一系列民族法规。

我国的民族法制包括了这样几个方面。首先是宪法，它规定了我国民族政策的基本原则；第二是全国人民代表大会制定的基本法律和全国人大常委会制定的法律，这其中既有专门规定民族问题的，如民族区域自治法，也有部分涉及民族问题的，如选举法、草原法等等；第三是国务院颁布的专门规定或部分涉及民族工作的行政法规以及决定、命令等；第四是国务院各部门发布的有关民族工作的规定、指示等部门规章；第五是各民族自治地方的人民代表大会及其常委会制定的自治条例和单行条例；第六是各省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会制定的关于民族工作的地方法规；第七是县以上地方各级人民政府制定的有关

民族工作的行政规定、措施等。

在我国的民族法制体系中，宪法和民族区域自治法占有突出的地位。1982年的宪法继承和发展了有关民族问题的规定，总结了三十多年来实行民族区域自治制度的经验，体现了民族法制的基本原则。《中华人民共和国民族区域自治法》是我国三十多年民族区域自治制度实践的结晶，它一方面遵循宪法的原则和规定，充实了民族自治地方的自治权利，保障了少数民族的平等权利和自治权利；另一方面又加强了上级国家机关对民族自治地方领导和帮助的责任，规定了正确处理民族自治地方与国家的关系的原則，维护了祖国的统一和民族自治地方的权益。

民族自治地方制定自治条例是宪法和民族区域自治法赋予自治机关的一项重要自治权。到目前为止，全国 159 个民族自治地方中，已有 24 个自治州、72 个自治县经过法定程序批准、颁布实施了自治条例。中央对五个自治区的自治条例的制定工作也十分重视。全国人大民委、中央统战部、国家民委、国务院法制局已组成专门工作班子，负责协调自治区做好自治条例的制定工作。同时，四川、青海、甘肃、云南、湖北、广东、辽宁、湖南等 8 个辖有民族自治地方的省制定并颁布实施了《关于实施民族区域自治法的若干规定》。还有一些民族自治地方制定了关于语言文字、自然资源保护和利用、未成年人保护、婚姻、计划生育等方面的单行条例或变通补充规定。目前，民族自治地方制定的单行条例已有六十多个，民族自治地方和有关地区制定的地方性民族法规已达数百件。这些自治条例和单行条例的制定和实施，保障了民族区域自治的贯彻执行，为调整民族关系、促进社会经济建设事业的全面发展起到了重要作用。

我国的民族法制建设虽然取得了重大进展，但是我们仍要清醒地看到，目前在民族法制建设中还存在着一些亟待解决的问题，其中最主要的是如何深入贯彻落实民族区域自治法和完善民

族法制建设的法规配套问题。为了完成这两项繁重的任务，我们首先要牢固树立民族法制意识，充分认识健全民族法制的重要意义。国家民委将在有关部门的大力支持下，加快民族法学研究和民族立法的工作步骤。大家知道，这次中国法学会民族法学研究会的成立，对我国民族法制建设将产生重大影响。两个重要的民族工作行政法规，即《民族乡条例》和《城市民族工作条例》，国务院也拟于今年公布实施。

现在我简单说明一下代国务院起草的关于实施民族区域自治法的重要文件的情况。

党中央、全国人大常委会和国务院领导非常重视完善民族区域自治制度的工作。江泽民同志在西藏、内蒙古、新疆、广西等地考察工作时，都反复强调了这一点。李鹏总理特别强调要加强民族法制建设并指示国务院要加快制定实施民族区域自治法的具体办法。遵照李鹏总理的指示，国家民委党组把代国务院起草实施自治法的文件作为一项重要的工作，并将具体任务主要交由政法司承担。文件的起草工作是从 1989 年开始的，我们原来草拟了一个行政法规，即《国务院关于实施 中华人民共和国民族区域自治法 的若干规定》。后来根据国务院有关领导以及国家民委党组的要求，本着解决一些亟待解决又有条件解决的问题的指导原则，采用了国务院行政命令的形式，暂定为《国务院关于进一步贯彻实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干问题的通知》，现由国务院办公厅负责与有关部门继续协调。同时，国家民委党组也已决定将其列为将要召开的全国民族工作会议的重要文件之一，争取早日颁行。

四、关于积极配合我国在国际人权领域有关民族问题方面的斗争

人权问题，是当代国际政治斗争和国际法的重要组成部分

第二次世界大战以来，国际舆论对人权问题的关注日趋高涨。联合国设立了人权委员会，发布了人权宣言；制定了一系列公约，并通过一定程序监督缔约国的人权状况。一些国家的政府和议会也以“人权的国际保护”的名义，评议他国的人权状况。另外，还有许多非政府组织不时搞一些调查报告，评议各国涉及人权的事件。在这些舆论中，对中国少数民族人权状况触及越来越多，其中有善意的赞扬，有不了解情况的指责，但也有肆意的攻击。

1982年，我国加入了《消除一切形式种族歧视国际公约》；1983年，加入了《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》。根据联合国的要求，凡缔约国，每隔两年都要向联合国有关公约的专门委员会报告本国执行公约的情况，并接受审议。这项工作任务交由国家民委承担，具体工作由国家民委政法司执行办理。

从1983年起，我们已4次起草情况报告；国家民委政法司配合外交部先后4次派员前往纽约和日内瓦参加联合国有关公约组织对我国执行公约情况的报告进行审议并答辩。从总的情况来看，许多国家高度赞扬了中国的民族政策，充分肯定了中国政府四十多年来为中国少数民族人权状况的改善所做的努力。

一些国家及国际组织和个人，对中国少数民族人权状况进行指责，主要涉及西藏问题。据称，国际人权中心1987年收到1万件人权方面的控告中，涉及西藏内容的就有300多件。1986年，美国“西藏委员会”致信联合国秘书长，指控中国“对西藏人犯有种族灭绝罪，导致120万西藏人死亡”，“6000座寺院和庙宇遭到破坏”³；至今仍有大约10万西藏宗教和政治犯被关押在监狱或劳动营里”，“大规模、有系统地向西藏移民，正使西藏人灭绝”，等等。还有美国的“西藏协会”和设在印度的伪“西藏人民代表大会”等反动组织也有类似的鼓噪。美国参议院、欧洲议会等西方国家的官方组织也常借西藏人权问题粗暴干涉我国内政。1989年3月，西藏发生骚乱，我国政府采取了戒严措施，

美国参议院立即通过一项决议，要求“中华人民共和国尊重国际上公认的人权，不要再在西藏侵犯人权”，以及要求“中华人民共和国取消政府对西藏的外国记者和人权监督小组实行的限制”。欧洲议会也举行了全体会议，就我国西藏局势进行所谓“紧急辩论”，并通过一项“西藏人权决议”。还有些外国人搞一些经过加工歪曲的关于西藏情况的录像，在国外放映，以攻击我国。

上述对我国少数民族人权现状的反映，从一个侧面说明了国际人权斗争的复杂性。在这种复杂的国际背景下，我们对各种涉及我国少数民族人权的舆论，应当认真分析、区别对待：对广大的第三世界国家，要多交朋友；对那些不了解我国民族政策和真实情况的议论，要澄清事实，宣传真相；对那些借“人权”之名，行干涉内政之实的诬蔑攻击，则应毫不妥协地进行斗争。

为配合这场斗争，各地民委作了大量工作，给了我们很大的帮助和支持，特别是西藏和新疆的同志。去年7月，国家民委政法司和外交部条法司、国际司派同志到西藏调查了解有关人权问题的情况时，西藏民宗委和有关部门给予了大力支持，使我们掌握了大量一手材料，有力地配合了我国在国际人权领域的斗争。我们希望各地民委特别是政法部门的同志，继续给予积极的支持、帮助和配合。

从目前形势看，尽管西方集团在国家关系上与我有所缓和，但在人权领域对我国的攻势并未减弱，他们已把人权手段放在了同经济手段和军事手段同等重要的战略地位上。我们必须掌握这个势态，充分估计国际人权领域这场斗争的长期性和复杂性，以取得斗争的主动权。

我们必须坚持马克思主义的人权观，马克思主义人权观的主旨是为绝大多数人谋利益。人权，包括个人权利、集体权利、民族权利和国家权利。离开了大多数人的权利这个前提，一切人权都无从谈起。从这个意义上讲，最有资格谈人权的是用马克思主

义武装起来的共产党人。江泽民同志最近在谈到人权问题时指出：共产党人的宗旨是全人类的解放。人类的解放不但必须消除奴役、压迫和剥削，还要消除歧视、偏见和陈腐观念导致的不平等现象。无数革命先烈前仆后继、流血牺牲，就是为了争取国家的独立权、人民的生存权和发展权。保障绝大多数的根本利益，是我国在人权问题上的出发点。

我国是一个多民族的社会主义国家，保障少数民族人权是国家政治建设和法制建设的一项重要任务。建国以来，党和国家为此做了大量卓有成效的努力，改变了少数民族人民历史上受奴役、压迫、剥削、歧视和凌辱的地位，少数民族所享受到的政治、经济、文化、教育等方面的权利，在许多方面超出了《世界人权宣言》的范围。当然，由于历史的、文化的、经济的原因，以及法制建设的不够完善，在民族人权方面也有许多需要进一步改进的地方。正如江泽民同志所指出的那样：随着现代化建设的发展，还要实现更高层次和更广泛的人权。必须指出的是，权利是社会经济关系的一种法律表现形式，是历史运动的产物，任何国家关于人权和自由的法律规定都离不开这个国家的社会发展程度和历史条件。我国是社会主义国家，法律规定的少数民族享有的权利，不允许任何组织和个人加以侵犯；也不允许任何人歪曲法律所规定的权利，进行破坏国家统一和安全，伤害民族团结，损害国家和其他公民合法权益的犯罪活动。处置这种犯罪活动，也是为了更好地维护和保障公民的权利。

五、关于加强民族团结，巩固和发展社会主义民族关系

促进民族团结，巩固和发展社会主义民族关系，是民族政法工作的重要内容。民族团结，是我们各项事业取得胜利的基本保证。我国宪法明确规定：“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。”加强民族团结，需要做多方面的工作。

作，要采取政治、经济、法律等综合调整措施。从民族政法工作业务的角度讲，我们应加强同有关部门配合，继续做好以下工作：

1. 配合有关部门广泛深入地开展马克思主义民族观、民族政策和民族团结的宣传教育

教育的重点是各级领导干部、知识分子和青少年。通过教育使大家了解我们多民族国家的国情，增强民族政策观念、民族团结观念、祖国观念和爱国意识，自觉注意防止和克服大民族主义，主要是大汉族主义，同时防止和克服地方民族主义，巩固和发展社会主义民族关系，促进各民族共同繁荣。教育形式要多样，要生动形象，要为群众喜闻乐见，要同检查民族政策执行情况结合起来，要讲求实效。最近中央电视台开辟了祖国大家庭栏目，介绍祖国 56 个民族，并成功地开展了民族知识竞赛活动，形象、生动地宣传了党和国家的民族政策，深受各族人民的欢迎。各地也举办了类似的活动，效果也很好。我们希望各地总结前一段的经验，创造出更好的经验和办法，把这项宣传教育活动不断引向深入。

2. 正确处理好民族关系方面的问题

平等、互助、团结、合作、共同繁荣，是社会主义的重要特征之一。现在，我国的民族关系基本上是各族劳动人民之间的关系，民族关系中的问题大量的属于人民内部矛盾，应当用处理人民内部矛盾的方法解决。在我们这样一个统一的多民族国家里，民族关系方面出现这样那样的问题并不奇怪，重要的是认真对待，正确处理。当然，首先要尽量避免出现问题，把工作做到前面，防患于未然。一旦出现问题，不要等，不要拖，要及时处理，防止矛盾激化。在处理问题时，要用政策和法律来教育和约束当事者，要从维护民族团结的愿望出发，提倡互谅互让，各自多做自我批评；要实事求是，合情合理，是什么问题就按什么问

题处理，不能把所有问题都毫不关联地扯到民族问题上来。在社会主义时期，在民族关系方面还会出现另外一种性质的问题，即国内外敌对势力破坏民族团结、分裂祖国的阴谋活动还会发生，这是敌我性质的矛盾。对此我们必须依法揭露，坚决斗争。此外，边境民族地区还要特别注意周边国家政治形势变化可能对我们产生的影响，研究应变对策。我们希望各级民委政法部门的同志与有关部门积极配合，及时掌握民族关系方面的动态，并同我们保持信息畅通。

3. 继续开展民族团结进步表彰活动

1982年，新疆维吾尔自治区首创了开展民族团结进步的活动，并表彰了在民族团结进步事业中涌现出的先进集体和先进个人。全国其他省、自治区、直辖市也先后开展了这一活动，并召开了民族团结进步表彰会。1988年，国务院召开了全国民族团结进步表彰大会，在国内外产生很大反响。去年，国家民委委托地方和军队在全国范围内开展民族团结进步表彰活动。实践证明，开展民族团结进步表彰活动，是在全社会普遍进行以马克思主义民族观宣传教育的好形式，它使民族团结进步成为强大的社会舆论，有利于维护祖国的统一，有利于国家的稳定和发展，有利于促进社会主义两个文明建设，必须继续坚持。关于这方面的情况和今后如何继续广泛深入地开展这项活动，我们政法司搞了一个工作总结，将在会上征求意见，这里不再重复了。

六、关于做好散杂居民族工作

散杂居少数民族：一是指居住在自治地方以外的少数民族；一是指居住在自治地方以内但不实行自治的少数民族。散杂居少数民族约有2300万人，约占少数民族总人口的25%。其中，大约有600多万居住在城市，建民族乡的少数民族有700多万，其他农村零散居住的有1000多万。

散杂居少数民族有如下特点：

(1) 分布面广，全国每个县（市）都有少数民族分布。新中国成立后，随着我国建设事业的发展，由于参加国家建设、干部调动、学生分配、参军、上学等因素，少数民族分布的面越来越广。尤其是党的十一届三中全会以来，散杂居少数民族的人口和分布有进一步发展和扩大的趋势。

(2) 散杂居少数民族同本民族的聚居区有着天然的密切联系，发生在本民族聚居区的重大事情，很容易传递到散杂居的本民族中；同样，发生在散杂居民族中的一些事情，也容易在其聚居地区甚至边疆发生影响，引起连锁反应。而且散杂居少数民族中，有的在港、澳、台以及国外有亲友来往，其影响扩及海外。

(3) 由于长期与其他民族杂居，有些散居的少数民族的民族特征已不那么明显了，但是民族意识相当强烈，对民族尊严和民族平等权利是否受到尊重的问题十分敏感。

(4) 散杂居少数民族与其他民族相互交往频繁，这种状况有利于各民族之间互相了解、互相学习、互相尊重、互相交流、互相帮助，加强团结，共同发展进步。

(5) 散杂居少数民族的经济文化发展水平很不平衡，地区之间差距较大。居住在城市及其郊区、沿海和交通沿线地区的，经济文化比较发达，居住在边远偏僻地区、贫瘠山区和盐碱低洼地区的，一般较贫困，文化素质较低，其中有相当一部分人还未解决温饱问题。

(6) 居住在城市少数民族人口少，居住分散，易被忽视，开展工作难度较大。

(7) 城市少数民族知识分子多，代表人物和知名人士集中，对内对外联系广，影响大。城市民族工作有其独特的作用：一是“窗口”作用，即对内对外宣传我国民族政策和展示我国少数民族的风貌；二是“辐射”作用，即发展同城市郊区少数民族以至