

第一章 绪论

第一节 中国的民族与民族问题

一、中国少数民族的基本情况

中国是一个多民族的国家，至今为止经过国家认定的民族有 56 个，在几千年的历史发展过程中形成了以汉族为主体的多民族结合而成的东方大国。由于汉族人口在全国总人口数量中占绝大部分，而其他 55 个民族人口合计起来所占的比例较小，所以，在中国习惯上把汉族以外的各民族统称为少数民族。根据 2000 年第五次全国人口普查表明，汉族人口有 12.8 亿多，而其他 55 个少数民族人口共有 1 亿多，占全国总人口的 8.46%。中国各民族的基本情况有以下几个特点：

1. 中国各少数民族的人口数很不平衡，相差悬殊

据 1990 年第四次人口普查统计，在 55 个少数民族中，人口在 1000 万以上的只有壮族 1 个民族；人口在 1000 万以下、100 万以上的有蒙古、回、藏维吾尔、苗、彝、布依、朝鲜、满、侗、瑶、白、土家、哈尼、哈萨克、傣、黎等 17 个民族；人口在 100 万以下、10 万以上的有傈僳、佤、畲、高山、拉祜、水、东乡、纳西、景颇、柯尔克孜、土、达斡尔、仫佬、羌、仡佬、锡伯等 16 个民族；人口在 10 万以下、1 万以上的有布朗、撒拉、毛南、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、基诺等 15 个民族；人口在 1 万以

下的有塔塔尔、独龙、鄂伦春、门巴、珞巴、赫哲等 6 个民族。从上面的几组数字比较，我们可以看出，不仅汉族人口在中国总人口中占 90% 以上，汉族与少数民族人口数量相差悬殊，而且少数民族中的人口数量也是很不平衡的，100 万人口以上的少数民族只有 18 个，而大多数少数民族人口都在 100 万以下。少数民族人口数量之间的比较相差一般都在几倍、几十倍、几百倍，甚至上千倍，由此可见中国少数民族人口数量相差是十分悬殊的。

2. 中国少数民族人口分布很不平衡，情况复杂

中国各民族经过几千年的不断相互交往，形成了各民族既杂居又聚居，互相交错的居住状况，这就形成了中国各民族分布的最显著的特点，即大杂居、小聚居的分布特点。一般相对来说，在祖国的东部地区沿海和内地各省市，主要居住着汉族，而各少数民族主要分布在从东北华北、到西北西南的边疆地区。但是这种分布并不是整齐划一、界线分明的。中国各民族分布除了大杂居、小聚居的特点外，还可以归纳为以下几个特点：

(1) 分布地域辽阔。少数民族在全国县级行政区域都有居住，绝大多数县都有两个或两个以上的民族成分。

(2) 分布极不平衡。中国西北、西南地区的少数民族人口分布较多，分别占全国少数民族人口的 30% 左右，仅这两个地区的少数民族人口就占了全国少数民族总人口的 60% 以上，另外东北和华北地区也有较多的少数民族人口分布。而华东地区的少数民族人口只占全国少数民族人口的 1.9%。从全国省级行政区域来看，少数民族人口主要分布在辽宁、吉林、内蒙古、新疆、宁夏、广西、西藏、云南、青海、四川、贵州、甘肃、湖南、湖北、河北、海南、重庆等 17 个省、自治区、直辖市

(3) 民族地区人口密度较小。据 1998 年人口年报数，民族自治地方的人口为 16,616 万人（其中少数民族人口为 7577.5 万

人)，占全国人口总数的 13.7%，平均每平方公里只有 27 人，仅相当于全国平均人口密度 126 人的 1/5。

(4) 各少数民族分布也较广。从整体上来看，在汉族主要居住的地区绝大多数部分都有少数民族居住其中，有的还形成了大小不同的少数民族聚居区和杂居区，在少数民族地区或多或少都有汉族居住。从单一民族来看，分布也是跨地区的，如蒙古族，除主要分布在内蒙古自治区外，在新疆维吾尔自治区、黑龙江省、辽宁省、甘肃省、青海省等都建立有自己的自治地方。而以散居为主的回族除分布于全国各地外，在宁夏、甘肃、青海、新疆、河北、云南等地也形成了较大的聚居区，都建立有自己的自治地方。就是藏族虽然在西藏自治区占总人口的 90%，但在四川、云南、青海、甘肃等地区都建立有自己的自治地方。

3 中国各少数民族在 1949 年前社会发展很不平衡，大多数社会发育程度较低

在 1949 年中华人民共和国成立以前，中国少数民族地区的社会经济结构十分复杂，各民族的社会发展极不平衡。从总体上来说，旧中国是长达两千多年的封建社会，1840 年鸦片战争以后逐步沦为半封建半殖民地的社会。就全国范围而言，中国是封建和半封建的经济，资本主义经济也有了相当的发展，但是在长期的历史发展中，中国各民族在社会发展方面虽然有着在这一共同基础上相互影响而形成的一致性和共同性，同时也存在着各民族在发展上有相当大的差异性。一般来说，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个社会发展阶段上，大体上可分为四种社会形态：封建地主经济、封建农奴制、奴隶制和原始公社制残余。

(1) 处于封建地主经济社会形态的民族，主要有壮、回、维吾尔、苗、布依、满、朝鲜、白、土家、侗等 30 个民族和蒙古族、彝族、黎族的大部分以及藏族的小部分，共约有 3000 万人

口，即占当时少数民族总人口 85% 的地区。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地区、交错聚居地区。

(2) 处于封建农奴制社会形态的民族主要是藏族、傣族、哈尼族和一部分蒙古族、小部分维吾尔族，共约有 400 万人口（约占当时少数民族人口 11% 多）的地区。

(3) 处于奴隶制社会形态的民族主要是四川、云南大小凉山大约 100 万人口的彝族地区。

(4) 处于原始公社制残余社会形态的民族地区，主要是云南边疆山区的独龙、怒、傈僳、景颇、佤、布朗、基诺和内蒙古、东北地区的鄂温克、鄂伦春及海南岛的部分黎族、台湾部分高山族共约 60 万人口的地区。

有的少数民族内部不同地区由于种种原因其社会发展也有较大的差异。例如，彝族虽然在大小凉山地区保持着较完整的奴隶制度，但其大部分都已进入封建社会。又如蒙古族、藏族，除了从事农业生产的部分外，还有众多的人口从事畜牧业生产，因此无论生产、生活上，都各具有许多特点。

4. 中国各少数民族语言文字的发展很不平衡，即使在同一民族内部的不同地区也有较大差别

中国的 55 个少数民族大多数有自己的语言或文字，在中华人民共和国成立时，已有文字的少数民族有 18 个，其中文字在本民族中比较通行的有 11 个民族，即：维吾尔、藏、蒙古、哈萨克、朝鲜、傣、锡伯、乌孜别克、塔塔尔、柯尔克孜、俄罗斯等民族，而彝、纳西、苗、景颇、傈僳、拉祜、佤等 7 个民族，其文字在本民族中不能全部通用。

中国历史悠久，人口众多，地域辽阔，民族语言也十分丰富，在 50 多个民族中拥有 57 种语言，其中除回族、满族一般使用汉语外，其他少数民族大多数使用一种民族语言，但是也有一些少数民族使用两种或两种以上的语言，如裕固族就使用两种语

言。

在有的民族内部，由于分布区域不同、历史发展不同，在语言文字上也呈现出较大的差异，如彝、苗、瑶等民族不仅其方言差异大，而且不同地区有不同的文字，就彝族而言，云南、贵州、四川（包括云南小凉山）的彝族的语言几乎不能相通，三省都有自己的彝文。

5 中国少数民族信仰多种宗教，民族与宗教关系复杂

在中国少数民族中有多种宗教信仰，既有多个民族信仰一种宗教的，也有一个民族信仰多种宗教的；既有整个民族基本上是全民信仰某种宗教的，也有部分民族成员信仰某种宗教而大部分成员不信仰宗教的。例如在藏族、蒙古族、土族等民族基本上是全民信仰藏传佛教（俗称喇嘛教）；傣族基本上全民信仰小乘佛教；而在回族、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 个民族则基本上全民信仰伊斯兰教；俄罗斯民族基本上全民信仰东正教。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成员信仰天主教或基督教。在以上各宗教中又大都都有不同的教派，因此情况比较复杂，民族问题同宗教问题紧紧联系在一起，成为中国民族关系问题中的一个重要部分。

6. 中国历史上各民族关系的基本特点

中国各民族在长期的历史发展过程中，在开拓祖国疆土，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。总的来看，这种民族关系在新中国成立以前具有既相互联系又相互矛盾的特点：一方面，各民族在长期的历史发展过程中，很早就形成了以汉族为中心，不断发展和结成了政治、经济和文化的联系，并发展到了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。在较长的时间内是汉族剥削阶级压迫少数民族，但也有相

当的时间是少数民族剥削阶级压迫汉族和其他少数民族。中国各民族通过长期的接触和交往，在经济上结成了统一的经济整体，在文化上结成了相互吸收、相互补充的密切联系，在政治上结成了统一的多民族国家，并且形成了牢固的多元一体格局，这是中国民族关系发展过程中的总趋势和主流。

但是，由于中国长期处在封建社会，长期存在着民族压迫制度，因此民族间是有矛盾、有隔阂的，各民族的地位是不平等的。在某些历史发展时期，还出现过民族间的冲突和战争，出现过暂时的分裂、割据和几个政权并存的局面。中国历史上的这种民族关系，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，因此，历史上的这种民族关系与今天中国社会主义时期的民族关系是根本不同的，是有本质区别的。

二、中国民族问题的特点

民族关系是古今中外普遍存在的一个重大社会问题。民族问题是随着民族的产生而出现的重要的社会问题。一般来讲，民族问题既包括了民族从形成、发展直至消亡之前的各个历史阶段，不同民族之间在社会生活各个领域中所发生的各种矛盾问题，也包括民族自身发展的问题及民族与国家之间的关系问题。因此，民族问题是一个十分复杂而又重大的社会问题。

民族是在人类历史发展过程中形成的，民族问题的发生和发展也经历了很长的历史过程，但在不同的历史时期，民族问题具有不同的内容和表现形式。在社会主义社会之前的各个历史时期，都是阶级剥削、阶级压迫、阶级对抗的关系，在民族关系问题上则表现出民族剥削、民族压迫、民族对抗的关系。例如，在奴隶社会和封建社会，民族之间的关系在很大程度上是掠夺与被掠夺、征服与被征服、同化与被同化的关系。在资本主义和帝国主义阶段，随着统一的民族市场和经济、文化中心的建立，资本

主义的现代民族开始形成，资本主义的发展不但没有消除民族压迫，而且继承了封建专制的民族压迫政策的遗产，并将其发展到了极至，民族问题更加尖锐，各帝国主义列强为了攫取最大限度的高额垄断利润，拼命地争夺市场和原料产地，疯狂地进行瓜分世界的斗争。它们凭借自己强大的武力把亚洲、非洲、拉丁美洲等广大地区变成自己的殖民地或半殖民地。帝国主义使民族压迫超出了民族国家的范围，成为世界的普遍现象。

社会主义社会，消灭了阶级剥削和阶级压迫，产生民族剥削和民族压迫的阶级根源已经不存在，民族间的对抗已为平等、团结、互助的新型民族关系所替代，这就为民族问题的解决奠定了坚实的基础，并不断创造着有利的条件。但是，在社会主义阶段，民族问题还是不可能消失的，由于还存在着民族差别，还存在着民族间发展的不平衡，还存在着历史上遗留下来的民族偏见和歧视等，民族问题还将长期存在。

中华人民共和国成立以后，废除了民族压迫制度，开创了民族平等的新时代，在统一的多民族大家庭内，各民族在一切权利完全平等的基础上，自愿地联合和团结起来，这是社会主义新中国民族问题和民族关系的本质特征和崭新的内容。新中国民族问题的特点既是由社会主义社会的性质所决定的，也是受中国民族的基本情况所决定的，一般来说主要有以下几个方面的特点：

1. 民族平等是新中国解决民族问题的前提

在新中国，由于社会主义民族关系的确立，因此中国的民族关系基本上是各民族劳动人民之间的关系。社会主义民族关系的基本特征，就是在民族平等基础上的团结以及与之相联系的互助、友爱、合作。

2. 民族发展是新中国解决民族问题的核心

中国现阶段的主要矛盾，是人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾，社会主义的根本任务就是解

放生产力，发展生产力，以经济建设为中心，推动社会的全面进步。中国一切问题的解决都要靠发展，民族问题也不例外。江泽民曾在 1994 年的中央民族工作会议上指出：“我国的民族问题，比较集中地表现在少数民族和民族地区迫切要求加快经济文化发展的问题上。”这一论述指明了解决民族问题的方向。

3. 各民族共同繁荣是新中国解决民族问题的目标

1957 年周总理在青岛民族工作座谈会上指出：“我们社会主义的民族政策，就是要使所有的民族得到发展，得到繁荣。所以，我们国家的民族政策，是繁荣各民族的政策。在这个问题上，各民族是完全平等的，不能有任何歧视。我们的根本政策就是达到民族的繁荣。”其后，在 1982 年修订的宪法中规定“国家尽一切努力，促进各民族的共同繁荣”。为了实现各民族的共同繁荣，国家采取了一系列的方针政策。如国家帮助扶持，各地区各民族对口支援，互助协作，实行对外开放，制定符合民族地区实际的发展战略和生产方针，实施西部大开发战略等等。

4. 民族问题的多种属性是解决民族问题时必须注意的问题

民族问题具有长期性、复杂性、综合性、国际性、敏感性的特点。在民族工作中只有充分认识了这五性，才能较好地解决民族问题。民族问题同民族一样已经存在了数千年，在当今世界上仍然十分普遍，而在民族消亡前，民族问题总是存在着的，这就是长期性；民族问题是社会总问题中的组成部分，其之所以复杂，不仅涉及政治、经济、文化、教育，而且涉及民族的语言文字、地域分布、传统习惯和心理状态，同时还常常与阶级利益、国家关系、宗教问题等等交织在一起，现实问题与历史问题交织在一起；所谓民族问题的综合性，是指民族问题并不是单纯的政治、经济、社会、文化等某一方面的问题，而是这些方方面面综合而产生的问题；多民族国家是世界的主体，在不同的国家中存在着相同的民族，因为这些民族有相同的起源、相同的民族称

谓、相同的民族传统文化，有着深厚的民族感情，这样就往往使得一个国家的民族发生的问题，就波及和影响其他国家；民族问题往往涉及的不只是个体而是整个民族，由于中国民族分布的大杂居、小杂居，使民族问题往往“牵一发而动全身”，十分敏感。

第二节 中国解决民族问题的纲领和政策

中国解决民族问题的纲领和政策，是中国共产党在领导中国各民族人民进行新民主主义革命和社会主义建设的过程中，把马克思主义普遍原理同中国的实际相结合而提出的。这一解决中国民族问题的纲领和政策，使中国各民族得到了解放和发展，民族关系得到了不断协调，民族团结不断加强和巩固，成为世界上多民族国家圆满解决民族问题的光辉典范。

一、马克思主义民族理论是中国解决民族问题的指导思想

马克思主义民族理论是指以辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和民族观为指导的科学的民族理论学说。这一理论学说是各民族无产阶级和劳动人民根本利益的体现，是无产阶级及其政党观察和对待民族和民族问题、制定和执行民族纲领和政策的理论基础和行动指南。

马克思主义民族理论的基本要点，主要有以下一些方面：

1. 民族是一个历史范畴，有其形成、发展和消亡的客观规律

民族是人们在一定的历史发展阶级形成的具有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现在共同的民族文化特点上的共同心理素质的稳定的共同体。民族是随着社会的发展而发展变化的。社会主义制度为民族的发展提供了优越的条件。民族最终是要消亡的，但民族消亡是一个漫长的历史过程，先是阶级的消亡，尔后是国家的消亡，最后才是民族的消亡。

2. 民族差别是产生民族问题的基本因素

在私有制社会里，阶级剥削和阶级压迫制度是产生民族问题的根源。在社会主义社会，民族差别仍然存在，而且将长期存在；历史上遗留下来的民族间在经济、文化上的发展差距还存在，民族问题主要表现在各民族迫切要求加速其经济、文化的发展上。

3. 民族问题是社会发展总问题的一部分

民族问题不是孤立的社会问题，由于社会发展总问题在不同的历史时期具有不同的性质和内容，同样民族问题在不同历史时期也具有不同的性质和内容民族问题始终是各个不同历史时期社会总问题的一部分，民族问题不可能孤立地得到解决。在社会主义时期，民族问题是社会主义革命和建设总问题的一部分，它是伴随着无产阶级革命和建设总问题的解决而逐步得到解决的，因而必须服从于革命和建设的整体利益。与此同时，也必须充分认识到民族问题对革命和建设整体利益的影响和反作用，只有高度重视和正确处理民族问题才能推动、保证革命和建设的胜利发展。

4. 民族不分大小一律平等

民族有先进和落后之别但绝无优劣、贵贱之分。所有的民族不论大小，都各有自己的长处，都对人类作出过贡献，都应当是一律平等的。任何民族都不应该享有特权，更不应搞民族歧视和民族压迫，而应在平等的基础上互相尊重、互相团结。民族团结是无产阶级革命和建设事业取得胜利的必要条件。

5. 国家的集中统一和民主是解决民族问题的必要条件

在处理国内民族问题时，必须从国家和政权这一根本问题着眼，只有坚持国家的集中统一，才能实现革命和建设的发展、整体国力的增强。而这种集中统一是在民主基础上的集中统一，即民主集中制。但是，在一个多民族的国家里，如果不给那些在经

济上、文化上、生活上具有较大特点的民族成分的地方以完全的民主权利，如果不保障这些地方从实际情况出发来管理自己事务的权利，那就不可能有真正的集中和巩固的统一。

6. 民族区域自治是解决多民族国家民族问题的普遍原则

民主集中制不仅不排斥民族区域自治，相反，它必须要求区域自治。在一切少数民族集中居住的、具有较大特点的地区实行区域自治，是国家实施社会主义民主的普遍原则，如果不保证这些少数民族区域享受这种自治的权利，那就不可能设想有现代的真正的社会主义民主。

7. 各民族共同繁荣是社会主义在民族政策上的根本立场

民族融合、民族消亡是以民族发展繁荣为前提的。社会主义时期是各民族共同发展繁荣的时期，因此国家不应当把民族融合作为社会主义时期的实践纲领，而应当采取有效的政策和法律等措施，帮助那些经济文化相对落后的民族，努力消除历史上遗留下来的各民族间在经济文化上的发展差距，实现各民族的共同繁荣。

二、中国解决民族问题的纲领和政策

中国解决民族问题的纲领和政策是中国共产党领导各民族人民在革命和建设的过程中逐步形成和成熟起来的。资产阶级和其他剥削阶级的民族纲领和政策，主要实行的是民族压迫、民族隔离、民族强迫同化、民族歧视的政策，而中国共产党则是以马克思主义民族理论为指导，实行的是民族平等、团结、共同发展繁荣的政策，确立了民族区域自治的基本政治制度。

1. 民族平等团结的政策

民族平等政策是中国民族政策的基础，其他民族政策的内容，都是与民族平等有关的，离开了民族平等，其他一切无从谈起。民族平等的内容主要包括：各民族不论人口多少，发展程度如何，风俗习惯和宗教异同都一律平等，都是祖国大家庭中平

等的一员； 在政治、经济、文化等社会生活的各个方面一律平等； 努力实现各民族事实上的平等。

民族团结政策就是指各民族平等相待，友好相处，互相尊重，互相学习，互相帮助，为实现建设现代化国家的共同理想而团结合作，努力奋斗。做好民族团结是十分重要的，因为： 无产阶级的革命事业不是少数人的事业，而是广大人民群众的事业，需要各族的共同奋斗； 在过去漫长的历史进程中，各民族人民共同缔造了我们伟大的祖国，共同创造了祖国丰富多彩的文化，今天要建设好社会主义实现共产主义同样需要各民族人民的紧密团结，因此团结是历史的必然，也是现实的需要； 要顺利进行经济文化建设没有安定团结的政治局面，一切就无从谈起； 民族团结有利于各民族互相学习，取长补短和发展进步；

中国民族地区地处边疆，有 30 多个民族跨境而居，搞好民族团结与维护祖国统一是密切相关的。可见民族团结是十分重要的，因此，中国现行宪法第四条明确规定：“禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为”，并为此制定了一系列的政策和法律法规。

2. 民族区域自治政策

民族区域自治是中国解决民族问题的基本政策，也是中国的一项基本政治制度。它是指在少数民族聚居的地区，在国家的统一领导下，设立自治机关，由少数民族人民行使当家作主，管理自己内部事务的权利。民族区域自治，不只是民族自治，也不只是地方自治，而是区域因素和民族因素的结合，是政治因素和经济因素的结合。民族自治地方与一般地方的不同，不仅是名称的不同，而在于“民族自治地方的自治机关（人民代表大会和人民政府）除了行使同级地方国家机关的职权外，同时还行使自治权”。自治权是由宪法和民族区域自治法所赋予的，包括：制定自治条例和单行条例的立法权，对不适合本地实际的上级机关的决议、命令、指示等依法变通执行或停止执行的权利，其他在政

治、经济、文化等方面都有着内容广泛的权利。

实行民族区域自治，是中国共产党运用马克思主义结合中国民族的具体情况而制定的基本政策。50 多年来的实践证明，民族区域自治是适合中国国情的，是一项具有强大生命力的政治制度。

3. 各民族共同繁荣的政策

各民族共同繁荣是中国处理民族问题的根本立场，是民族平等、民族团结、民族区域自治、帮助少数民族发展经济文化等政策的归宿。因为，没有中国 55 个少数民族的现代化，中国就不可能实现现代化，没有占全国面积 60% 多的民族地区的繁荣富强，中国就不可能建成社会主义现代化强国。共同繁荣，就是各民族的经济社会文化得到全面发展，民族素质得到提高，各民族的特点得到充分展现，共同走向富裕文明的社会。当然，共同繁荣不等同为同步发展，不是同步繁荣，而是要分阶段、分区域逐步实现的目标，是一个循序渐进的过程。坚持各民族共同繁荣的政策，是由马克思主义的民族观所决定的，各民族不仅要有平等的生存权，还要有平等的发展权，中国是社会主义国家，不会人为地或长期地听任一些民族发展得快一些，而一些民族发得慢一些，因此国家采取了一系列推进各民族共同繁荣的方针政策。

4. 充分保障散居少数民族平等权利的政策

散居少数民族是指居住在民族自治地方以外的少数民族和居住在民族自治地方内但不实行民族区域自治的少数民族。目前中国散居少数民族已超过 3000 多万，约占全国少数民族总人口的 1/3。随着社会的发展和中国特色社会主义市场经济的建立和完善，民族人口的流动将越来越大，散居少数民族人口呈增长趋势。但是由于散居少数民族占当地人口总数的比例小，民族特点容易被忽视，民族平等权利容易受到伤害。因此，中国政府特别重视和强调保障散居少数民族的平等权利。早在 1952 年政务院就发布

了《关于保障一切散居的少数民族成份享有民族平等权利的决定》，1955年国务院发布了《关于建立民族乡若干问题的指示》，1983年国务院又颁布了《关于建立民族乡问题的通知》，1993年国务院批准颁布了《民族乡行政工作条例》和《城市民族工作条例》。这些政策法规的制定和实施，充分保障了散居少数民族各项平等权益。

5. 尊重和保障少数民族风俗习惯和宗教信仰自由的政策
6. 培养和任用少数民族干部的政策
7. 加快少数民族和民族地区经济社会和文化教育发展的政策

第三节 民族乡制度是解决中国民族问题的一种政治形式

民族乡作为一种解决中国民族问题的政治形式，不是凭空而来的，它是由中国的多民族这一国情特别是民族分布等特点决定的，是中国在解决民族问题的过程中逐步形成和完善的，是最具有中国特色的解决国内民族问题最好的形式之一。

一、民族乡制度的建立是由中国民族国情所决定的

在中国这块神奇而辽阔的土地上，自古以来就生活着众多的民族。千百年来，各民族在迁徙和交往中不断融合或分化，至两千多年前的秦汉时期，中国已经形成了统一的多民族国家的格局。统一国家的形成，又进一步促进了各民族的迁徙、交往和融合、分化，从而使得在今天的中国各民族中，都呈现出“你中有我，我中有你”的民族演化过程。正是基于这种统一国家和民族演化过程，中国形成了各民族既杂居又聚居，互相交错居住的状况，这就是一般常说的“大杂居、小聚居”的民族分布特点。中国各民族这种交错居住的分布特点，使得各少数民族在不同地域

形成了大大小小的聚居区域，大的到自治区、自治州的行政区域，小的到相当于乡（镇）、村或街道、居委会的区域。而且这种聚居区域的分布则更多地呈现出“插花式”的分布形式，形成了重重叠叠的民族聚居区域，例如在 A 民族大的聚居区域分布着 B 民族较大的聚居区域，而在 B 民族聚居区域分布着 C 民族较小的聚居区域，而又在 C 民族聚居区域分布着 D 民族更小的聚居区域，这样的情况十分普遍。1954 年宪法颁布后，相当于县级以上较大的民族聚居区域都建立了自治地方，实行了民族区域自治。而为数更多的较小的民族聚居区域则没有条件建立民族自治地方。为了充分保障这些较小聚居区少数民族人们当家作主，管理本民族内部事务的权利，中国政府经过不断实践，创立了民族乡制度，为更好地解决中国的民族问题，特别是散杂居少数民族的问题，找到了有效途径和方法。

二、民族乡概述

中国的民族乡是指在相当于乡的少数民族聚居地方建立的一级国家政权，或者说民族乡是中国在不具备实行民族区域自治条件的少数民族较小的聚居地方建立的由少数民族自主管理内部事务的乡级基层政权。民族乡是解决中国散杂居少数民族问题的一种特殊政治形式，是中国民族区域自治制度发展和完善的结果。

中国的民族乡最初是根据 1954 年《中华人民共和国宪法》和 1955 年国务院《关于建立民族乡若干问题的指示》的规定，在相当于乡的各少数民族聚居区和新中国成立初期建立的相当于乡的民族自治区的基础上建立和改建的。建立民族乡的目的是为了适应中国少数民族大杂居、小聚居的民族分布特点和散杂居少数民族比较多的特点，充分保障散杂居少数民族平等权利，特别是保障和实现散杂居少数民族当家作主的平等权利。

民族乡作为一种解决民族问题的政治形式是中国共产党和中

国政府在解决中国民族问题的长期实践和探索中，始终坚持把马克思主义民族理论与中国社会主义革命和建设具体实际相结合，而创立的最具中国特色的民族理论和民族政策之一。民族乡不是民族区域自治地方，它不具有自治地方的自治权利，因为民族乡的少数民族聚居人口总体人口相对比较少，居住的区域面积也比较小，没有条件行使自治权利，因此民族乡不能构成一级民族自治地方。但是民族乡又不同于一般的乡，民族乡拥有比一般乡更多更大的自主权。上级国家机关在制定政策和管理指导民族乡工作时必须考虑民族乡的特点和照顾民族乡的特殊需要。

从 20 世纪 50 年代到现在，民族乡经历了一个曲折的发展过程。民族乡作为一种行政体制、作为一种政治制度，写进了新中国于 1954 年颁布的第一部宪法，得到了党和国家的高度重视。为了贯彻落实宪法关于民族乡的有关规定，1955 年国务院发布了《关于建立民族乡若干问题的指示》和《关于更改相当于乡的自治区的补充指示》之后，民族乡的建立和更改工作得到了迅速开展，到 1958 年，全国共改建和新建民族乡（包括区、镇）1300 多个。但是，正当民族乡工作蓬勃开展，呈现良好势头的时候，受到了“左”倾思想的严重干扰，刚刚建立起来的民族乡就被人民公社的浪潮淹没殆尽。1975 年宪法和 1978 年宪法也取消了有关民族乡的规定。中国共产党十一届三中全会以后，民族乡工作得到了迅速恢复和发展。1982 年宪法首先恢复了有关民族乡的规定，1983 年国务院发出了《关于建立民族乡问题的通知》到 1993 年，经国务院批准发布了《民族乡行政工作条例》，该条例的发布和实施，标志着中国民族乡工作步入了法制化、规范化的轨道，标志着民族乡制度的不断完善和成熟。

三、民族乡制度是解决中国民族问题的一种政治形

民族乡制度是中国共产党在长期的革命和建设的实践中提炼

和总结出来的，是结合中国民族情况解决民族问题的一个创举。民族乡制度的创立无论是在理论上还是在实践中，都具有十分重要的意义，无论是对于现在还是对于将来民族问题的解决都具有重大的现实意义和深远的历史意义。民族乡制度有一个产生、发展、成熟的过程，在过去曾经走过了许多的弯路，在现在也还存在着许多问题和困难。民族乡制度的创立，在某种意义上说如民族不分大小一律平等，实现民族平等的彻底性等方面，它与中国实行民族区域自治制度的意义是相并提论的。但是我们如果不能很好地解决当前存在的困难和问题，就不可能进一步完善民族乡制度。当前民族乡制度的作用还未能充分发挥出来，民族乡制度的意义还未能得到应有的认识，民族乡的工作还没有得到足够的重视。本书的一个目的就是通过民族乡发展历程的描述，通过民族乡性质、作用、意义的分析，通过对民族乡未来发展的探究，引起社会各界的关注，特别是引起民族工作部门的重视和注意，为推进民族乡制度的不断完善而共同努力。