

SHAOSHU MINZU CANZHENGQUAN YANJIU

YI 1949 NIAN ZHI 1954 NIAN CANJIA

QUANGUO ZHENGXIE YU QUANGUO RENDA WEILI

少数民族 参政权研究

——以1949年至1954年参加
全国政协与全国人大为例

柳杨 著



西南交通大学出版社
<http://press.swjtu.edu.cn>

西藏自治区高等学校“专业（法学）综合改革试点”项目成果

SHAOSHU MINZU CANZHENGQUAN YANJIU

YI 1949 NIAN ZHI 1954 NIAN CANJIA

QUANGUO ZHENGXIE YU QUANGUO RENDA WEILI

少数民族 参政权研究

——以1949年至1954年参加
全国政协与全国人大为例

柳 杨 著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

少数民族参政权研究：以 1949 年至 1954 年参加全国政协与全国人大为例 / 柳杨著. — 成都：西南交通大学出版社，2013.7

ISBN 978-7-5643-2475-9

I. ①少… II. ①柳… III. ①少数民族—参政议政—研究—中国—1949~1954 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 163085 号



少数民族参政权研究

—以 1949 年至 1954 年参加全国政协与全国人大为例—

柳 杨 著

- | | |
|-------|---|
| 责任编辑 | 邹蕊 |
| 助理编辑 | 吴明建 |
| 封面设计 | 何东琳设计工作室 |
| 出版发行 | 西南交通大学出版社
(四川省成都市金牛区交大路 146 号) |
| 发行部电话 | 028-87600564 028-87600533 |
| 邮政编码 | 610031 |
| 网 址 | http://press.swjtu.edu.cn |
| 印 刷 | 四川川印印刷有限公司 |
| 成品尺寸 | 148 mm×210 mm |
| 印 张 | 5 |
| 字 数 | 150 千字 |
| 版 次 | 2013 年 7 月第 1 版 |
| 印 次 | 2013 年 7 月第 1 次 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5643-2475-9 |
| 定 价 | 18.00 元 |

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

前 言

我国是一个多民族国家，除了占人口绝大多数的汉族以外，还生活着 55 个少数民族。由于少数民族人口少，在国家事务采取多数表决原理的民主决策过程中就需要制定特殊的制度，以保证少数民族的代表能参加到国家的民主决策机构中去，并有效地保障其各项民主权利。众所周知，实行民主制度是人类社会发展进步的标志之一，民主的基本含义是政治事务中最基本的权力应属于人民。尊重个人的价值和尊严是民主理论的基础，每个人都必须受到社会和国家权力的尊重，社会与国家尊重个人的方式是给予个人民主权利，使他们能够参与社会的管理。但在现代社会，所有公民直接参与管理是不可能的，而必须选择将自己参加管理的权利授予自由选举产生的代表，国家事务由这些代表通过民主的“多数表决原则”做出决定并通过法律实施管理。但在这样的民主程序中，有些人群总是处于不利的地位，有可能被排斥在外，因此，为了实现真正的社会公平和正义，宪法不仅要设定保障少数人权利的实质性界限，而且必须要确保所有的少数人群体都有能平等参与和影响政治过程的机会。在我国，如何使各个少数民族都能通过其选出的代表或委员来实现对国家事务的参与权利，就是一个十分重要的现实问题。

1949 年至 1954 年是新中国各项制度的创建时期。在这一历史时期，中国共产党在领导人民创建国家根本政治制度的过程中，

对保障少数民族的政治参与权利十分重视，在总结新中国成立前历史经验的基础上进行了积极的探索和实践，有许多有益的历史经验值得我们去总结。研究这一问题不仅有利于了解新中国成立以来我国少数民族政治参与权利发展的源与流，加深对我国人民民主政权性质的认识，也有助于我们了解其对今天我国社会主义民主制度建设和国家法治建设所具有的重要意义和作用，以便为我们今天建立完善的少数民族政治参与权利机制服务。

1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议是一次建立新中国的大会，在这次会议上制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》是具有根本法性质的法律文件，在这次会议上成立的政协全国委员会也成为全国政协会议制度的开端。而1954年召开的第一届全国人民代表大会第一次会议则标志着我国根本政治制度的建立，在这次会议上不仅制定了《中华人民共和国宪法》，而且组成了第一届全国人大及其常委会，作为国家的最高权力机关，代表人民行使国家的各项权力。与此同时，中国人民政治协商会议第二届全国委员会第一次会议在性质、职权和人员组成上都发生了重要的变化。这三次会议在新中国政治发展史上具有极其重要的地位和影响。而少数民族的代表或委员正是通过参加这三次会议，实现了政治参与权利，并在会议上发挥了积极的影响和作用。本书就以这三次会议为例，对少数民族代表或委员的产生过程、少数民族代表或委员的基本情况以及其参政议政活动等问题进行研究和分析。

具体来说，本书包括以下几个部分：

第一部分是绪论。主要阐述本书的研究对象、研究意义、研究方法 with 预期目标等问题。第二部分是基础理论，主要阐述有关少数民族参政权的基本理论。第三部分主要阐述少数民族政治参与权利的确立问题。第四部分分章论述了少数民族代表或委员在政协第一届全国委员会和一届全国人大中的参政议政活动。本部分就少数民族委员和代表的人员构成情况和他们的参政议政活动

进行了研究和分析。第五部分论述了政协第二届全国委员会中少数民族人员组成和参政方式的变化。第六部分对中华人民共和国建国初期少数民族参政问题进行了综合评析。结语部分主要总结了研究保障少数民族参政权问题的重要意义，强调今后我们仍需加强这方面的研究，特别是要将法学、民族学和历史学的研究方法结合起来，拓宽研究视野，丰富中华制度文明发展史研究的内容，为社会主义政治文明建设服务。

作 者

2012 年 12 月

目 录

绪 论	1
第一章 少数民族参政权基本理论	9
第一节 参政权	9
第二节 少数民族参政权	22
第三节 少数民族参政的制度途径	30
第二章 新中国成立初期少数民族参政权的的确立	37
第一节 新中国成立前中国共产党关于少数民族 参政权的理论与实践	37
第二节 新中国成立初期确立少数民族参政权的 规范性文件	43
第三节 确立少数民族参政权的两次会议	50
第四节 政协第一届全体会议和一届全国人大 少数民族代表和委员的产生机制	57
第三章 少数民族代表和委员在政协第一届全体会议中的 参政议政活动	72
第一节 参加政协第一届全体会议的少数民族 代表和委员	72
第二节 政协第一届全体会议和委员参政议政的活动	78
第四章 少数民族在一届全国人大会议中的参政议政活动	82
第一节 一届全国人大会议中的少数民族代表	82

第二节 少数民族代表在一届全国人大一次会议中的 参政议政活动	97
第五章 政协第二届全国委员会少数民族委员的 产生及结构分析	103
第一节 政协第二届全国委员会少数民族委员的 产生方式	103
第二节 政协第二届全国委员会少数民族委员 构成情况	109
第六章 新中国成立初期少数民族参政情况评析	117
第一节 继承、创新与意义	117
第二节 起步阶段的历史局限性	130
结 语	134
参考文献	136
后 记	150

绪 论

一、研究对象

本书的研究对象是少数民族参政权。参政权是公民的一项基本权利,强调少数民族的参政权问题,是因为在现代民主社会中,国家事务通常是采用少数服从多数表决的原理作出决定的,这一点在代议制机关中表现得尤为明显,而少数民族人口少,在国家事务的决策过程中必然会居于相对少数地位,如果不对少数民族在这一过程中的权利予以特别的保护,他们很可能被排除在国家政治生活管理权利之外。少数民族是公民的重要组成部分,应该享有参政权,因此,在现代民主社会,必须对少数民族的参政权特别予以关注,并在适当时刻采取适当的方式进行特别的保护。另外,参政权在少数民族的权利体系中是处于核心地位的,在现代社会生活中,人们的生活领域基本上分为政治生活、社会生活与经济生活,其中,政治生活处于十分重要的地位,与此相适应,政治权利在整个国家基本权利体系中占有基础地位。如果一个少数民族公民没有参政权,就不能参加国家的具体管理,也就无法取得享有人身自由、经济自由的权利与机会;如果一个少数民族公民不能有效地行使这项权利,那么少数民族的其他权利的实现也就失去基础。

之所以选择 1949 年至 1954 年这一历史时期,是因为这段时期是新中国各项制度的创建时期。新中国所创建的社会主义制度

在中国历史上是没有现成模式可供参考的，一切都是在摸索中前进，在这个过程中，如何保障少数民族参政权的实现同样也是有一个创造、实践、改良和确立的过程，其中有很多有益的经验值得我们去总结。因此，研究这一段时期内的少数民族参政权问题，有助于了解新中国成立以来有关少数民族参政权发展的源流，为当今更好地完善这一权利服务。

研究少数民族参政权在中国人民政治协商会议第一届全体会议（后简称政协第一届全体会议）、第一届全国人民代表大会（后简称一届全国人大）第一次会议和中国人民政治协商会议第二届全国委员会第一次会议，这三次会议中的确立和行使状况，是因为以人民政协为制度依托的协商民主和以人民代表大会制度为依托的选举民主一起，构成中国民主政治的两种重要形式。人大制度是我国的根本政治制度，人大是少数民族有序参政的最大平台，少数民族必须通过参加人大才能真正行使权力，进行意志的表达。而人民政协的基本属性、主要职能、组织构成、工作原则和活动方式，都与扩大公民有序参政的各项工作密切相联，是扩大少数民族参政的重要途径和有效方式，政协发挥着其他组织和机构所没有的独特优势。人大制度是我国的根本政治制度，政协制度是我国的基本政治制度，只有这两种政治制度都能够对少数民族参政权予以良好保护，才能真正标志少数民族参政权的实现。另外，这三次会议在新中国成立初期具有极其重要的意义。

政协第一届全体会议是我国的“建国大会”，开创了少数民族参与协商制民主政治制度的先例。例如将“少数民族”设立为独立的界别，沿用至后来的历届政协会议中；还创造了政协会议中少数民族代表的协商推举的参与方式；政协第一届全体会议代行全国人大的职权，会议上通过的《共同纲领》具有临时宪法的作用，为少数民族参政权提供了根本保障。一届全国人大制定了新中国第一部宪法，少数民族通过参与宪法的制定将自己的意志和利益通过根本法的形式确定下来；一届全国人大还创立了许多有

关少数民族参与全国人大的具体制度，沿用至今，例如，在少数民族代表的选举单位上，政协第一届全体会议采用的是协商推举的方式，一届全国人大在宪法草案中最初是有“少数民族”的选举单位，但在最终通过的《宪法》中被取消，改为从行政区划的选举单位中选举产生，但在保障少数民族参政权方面采用特别规定予以保障。之所以还涉及政协第二届全国委员会，是因为一届全国人大会议召开后，政协发生了很大的变化，不再代行全国人大的职权；在组织形式上，不再设政协全体会议这一层机构；在界别构成上也有变化。因此，这次会议在政协史上有一个特殊的任务，就是明确政协在新的历史阶段的性质和任务，顺利实现人民代表大会召开后政协职能的转变，通过研究这次会议，可以发现政协制度中少数民族参政权保障方式的变化。

本书还涉及人物研究。因为少数民族参政权的实现，不可能是抽象的，也不可能是少数民族整体来进行，在具体事件中，是由当时的每个少数民族代表和委员，通过个体的行为代表少数民族整体来行使这项权利。因此，研究这些少数民族代表和委员的民族、党派、身份背景、在会议中的活动等也是本书的重要组成部分。

二、研究相关动态

国内研究少数民族参政权的著作和文章不多，其中比较有代表性的著作是杨侯弟主编的《中国少数民族人权述要》（北京大学出版社，1997年版），郎维伟、王允武的《中国民族政策与少数民族人权保护》（四川人民出版社，2006年版），付春的《民族权利与国家整合——以中国西南少数民族社会形态变迁为研究对象》（天津人民出版社，2007年版）等。其他有关少数民族参政权的论述多集中在关于少数人权利方面，代表性著作有吴双全的《少数人权利的国际保护》（中国社会科学出版社，2010年版），邓红风《少数人的权利——民族主义、多元文化主义和公民》（上海世纪

出版集团，2005年版），周勇的《少数人权利的法理》等。其他与少数民族参政权相关的文章多体现在少数民族政治参与的问题上，研究的内容集中在以下几个方面：

研究实现少数民族参政权的前提条件和基础问题。如有的学者从经济和非经济两个方面对影响少数民族政治参与的因素进行了分析，在此基础上提出了提高少数民族政治参与水平的具体措施。具有代表性的文章有《少数民族有序政治参与问题探析》（单菲菲、高永久）、《民族政治参与刍议》（严庆、张宝成）、《析影响少数民族政治参与的诸种因素》（林霄红）、《刍议利益分化背景下的少数民族政治参与》（于春洋、于春江）、《提高少数民族政治参与水平 发展中国特色社会主义民主政治》（青觉）、《民族地区政治参与的现状与对策分析》（李慧勇）、《利益分化对少数民族政治参与的影响》、《影响民族地区公民政治参与的非经济因素》（杨建平）、《我国少数民族政治政策与少数民族政治参与》（石亚洲、沈桂萍）、《少数民族有序政治参与问题探析》和《少数民族政治参与分析》（周平）等。

对实现少数民族参政权的制度机制进行了研究。这包括两个方面：一是研究少数民族如何通过民族区域自治制度实现政治参与的问题。如《民族区域自治制度与少数民族公民有序政治参与》（侯万峰）一文，主要围绕民族区域自治制度与少数民族公民有序参政的相互作用进行了阐述。二是研究基层少数民族的政治参与问题。《完善村民自治促进少数民族基层政治参与》（雷振扬、吴开松）一文，主要研究了村民自治对实现少数民族政治参与的作用、村民自治过程中少数民族政治参与的特点、存在的问题以及如何完善等。另外有少数几篇文章对中华人民共和国建国后少数民族政治参与制度的立法问题进行了初步的探讨，如《少数民族公民有序政治参与——我国民族法制立法面临的新课题》（林萧红）。

对少数民族政治参与问题进行调查研究。如有研究者深入云南、西藏、贵州等西南少数民族地区进行实地调查，收集资料，

通过对这些资料的定性分析来分析少数民族政治参与存在的具体问题,例如《西藏民主改革以来农牧民的政治参与问题》(尼玛丹增)、《云南省少数民族动员型政治参与研究》(赵正威、张会龙)、《云南少数民族政治文化对政治参与的影响》(董向芸)、《西南欠发达地区少数民族公民政治参与制约因素及其对策分析——对贵州省少数民族公民政治参与的一项实证研究》(张莉)、《边疆多民族地区村民自治考察与思考——基于新疆农民政治参与视角》(杨丽、徐刚)、《西南欠发达地区少数民族公民政治参与现状及对策分析》(张莉)、《论西藏人民政治参与的历史进程》(宋守荣、房灵敏)、《少数民族公民有效政治参与的影响因素及其实现途径——对西部民族地区的一项实证分析》(柳建文)、《云南省基层彝族群众的政治参与研究——红河彝族哈尼族自治州弥勒县西一彝族镇的个案分析》(贺琳凯、钟瑞华)、《少数民族欠发达地区政治参与现状及制约因素》(尹毅、李卫宁、叶红)等。

有关少数民族妇女的政治参与也有一些研究成果,如《边远地区农村白族妇女的政治参与再研究——云南省大理白族自治州云龙县诺邓村的实例分析》(廖林燕)、《村民自治视野下边远地区农村白族妇女的政治参与研究——以云南省大理白族自治州云龙县诺邓村为例》(廖林燕)、《村民自治视野下云南城郊农村白族妇女的政治参与——以昆明市西山区碧鸡镇观音山白族村为例》(廖林燕)、《藏族妇女政治参与现状及其制约因素分析——一项来自甘南藏区卓尼县的实地调查》(孙继虎、刘军奎)。

三、创新之处

之前对少数民族参政权的相关研究多集中在权利理论的层面,缺少从实践个案的角度来进行的研究;而对少数民族参加全国人大和政协的相关研究,缺乏从权利实现的制度机制这样的角度来对少数民族的政治参与问题进行研究的成果。因此,本书将两者结合起来,以期能弥补这方面研究的不足之处。

本书对少数民族的参政权在这三次会议中确认和行使的基本情况进行了比较全面和细致的梳理，以前的研究缺乏这一时期相关内容的系统总结，因此这一项工作本身就具有重要的基础性学术价值，有助于我们加强中华人民共和国成立以来宪政制度史的研究。

对这三次会议行使参政权的少数民族代表和委员的情况进行相关的梳理、阐述和分析是本书写作的一个方面。这些少数民族代表和委员的资料较为零散，以前的研究没有对相关人物进行过系统总结，本书力图通过对相关人物的梳理，扩展中华人民共和国成立初期少数民族参加全国政协和人大问题的研究视野，弥补这方面研究的不足。

总之，本书的研究由于引进了法学和民族学、历史学的研究方法，属于交叉学科研究，对于拓宽民族理论与民族政策的研究范围，丰富民族史、中国法制史、中国政治制度史的内容，弥补理论界在这方面研究的不足，都具有一定的创新意义和学术价值。

四、主要内容

本书包括以下几个部分：

第一部分是绪论。主要阐述本书的研究对象、研究意义、研究方法 with 预期目标等问题。

第二部分是基础理论，主要阐述有关少数民族参政权的基本理论。首先，说明了参政权和少数民族参政权概念的含义，在此基础上阐明在我国保障少数民族参政权的重要意义。其次，论述了我国少数民族参政的制度途径，主要包括人民代表大会制度、政治协商会议制度和民族区域自治制度等，进而说明本书研究的是少数民族参与全国政治协商会议和全国人民代表大会的问题。

第三部分主要阐述少数民族政治参与权利的确立问题。中国共产党从 1921 年成立到 1949 年建立中华人民共和国前夕，在不同的历史时期，在创建各个人民民主政权的过程中，都采取各种

措施来确立和保障少数民族的政治参与权利，有比较丰富的理论和实践。而中华人民共和国成立初期的两次会议则标志着少数民族政治参与权利在全国范围内的正式确立，因而具有十分重要的意义。一是政协第一届全体会议，在当时的历史条件下，少数民族代表并非按照选举的一般程序产生，而是在中国共产党的领导下通过民主协商推举产生的。二是一届全国人大一次会议，少数民族参与这次会议与政协第一届全体会议有很大的变化，其参与活动不仅有法律、法规和政策性文件的明确规定，而且少数民族代表主要是通过选举产生的，其参与方式也有不同。

第四部分分章论述了少数民族代表或委员在政协第一届全国委员会和一届全国人大中的参政议政活动。本部分就少数民族委员和代表的人员构成情况和他们的参政议政活动进行了研究和分析。

第五部分论述了政协第二届全国委员会中少数民族人员组成和参政方式的变化。政协第二届全国委员会与上届相比其职能发生重要的转变，因此，这届政协全国委员会中少数民族委员的产生方式也与上届有很大的区别，体现了在实现少数民族参政权上的新特点。

第六部分对新中国成立初期少数民族参政问题进行了综合评析。首先，从纵向来看，少数民族参加全国人大和全国政协，是对清末以来少数民族参加国家代议机构制度的继承和发展，并有许多制度创新。其次，新中国成立初期少数民族的参政实践对于维护祖国的统一、实现民族团结、建立健全民族区域自治制度都产生了重要的影响。最后，由于受当时的历史条件的局限，少数民族参政问题在法制化程度、代表成分的广泛性和相关理论的指导与支持等方面也存在某些不足。

结语部分主要总结了研究保障少数民族参政权问题的重要意义，强调今后我们仍需加强这方面的研究，特别是要将法学、民族学和历史学的研究方法结合起来，拓宽研究视野，丰富中华制度文明发展史研究的内容，为社会主义政治文明建设服务。

五、不足之处

本书的写作需要大量原始资料，但这些资料相对较为分散，且因各种原因未能全部找到，导致某些历史事实无法更完整准确地展现出来，对历史人物的分析也稍显浅薄。另外，本书对资料分析水平的要求较高，笔者虽整理了大量的历史资料，但在对资料的分析方面还存在一些不足之处。

第一章

少数民族参政权基本理论

第一节 参政权

一、参政权的概念

(一) 参政权的含义

参政权，顾名思义是指公民参加国家政治生活的权利，是公民基本权利之一，通常被纳入成文宪法之中。对于参政权的研究，以宪法学者居多。目前，“参政权”在法学界并没有公认的确切的定义，但大部分学者都认为参政权与政治权利是等同的。焦洪昌认为，参政权是公民参加政治生活的民主权利和在政治上享有的表达个人见解和意愿的自由权。在此基础之上，将参政权分为选举权和被选举权、言论自由、出版自由、集会游行示威自由、结社自由。^①董和平认为，参政权是指公民享有参与管理国家公共事务活动的权利，包括依法行使管理国家的权利，在国家公共事务管理过程中发表意见、表达意愿的权利。前者主要体现为选举权与被选举权，后者则体现为言论、出版、集会、结社、游行、示

^① 焦洪昌．宪法学．北京：北京大学出版社，2010：388．