



世界人权丛书

顾问：赵启正 高秋福

平等 自治 发展

——中国少数民族人权保障模式

董云虎 主编

杨侯第 王平 隋青 著



新华出版社

D082

22

3

世界人权丛书

D205/12

平等 自治 发展

——中国少数民族人权保障模式

杨侯第 王 平 隋 青 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

平等 自治 发展：中国少数民族人权保障模式/杨侯第等著
—北京：新华出版社，1998.10

(世界人权丛书/董云虎主编)

ISBN 7-5011-4246-7

I. 平… II. 杨… III. 少数民族—人权—保护—中国
IV. D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 29609 号

世界人权丛书
平等 自治 发展
——中国少数民族人权保障模式
杨侯第 王平 隋青 著

*

新华出版社出版发行
(北京宣武门西大街 57 号 邮编：100803)
新华书店经销
新华出版社激光照排中心照排
新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 7.125 印张 150 千字
1998 年 10 月第一版 1998 年 10 月北京第一次印刷
ISBN 7-5011-4246-7/D·681 定价：16.00 元

编者的话

今年是联合国《世界人权宣言》发表 50 周年。联合国、世界各国和众多的人权组织都已经并将继续举行各种纪念活动。中国也将举办各种形式的纪念活动，评价《世界人权宣言》的历史地位和作用，展示中国人民为维护和促进人权所作的努力和取得的成就，探讨面向新世纪的世界人权事业。作为从事人权研究的理论工作者，我想，最好的纪念莫过于以积极的努力推动我国的人权理论建设，促进人权概念和理想的普及，从而为我国跨世纪的人权建设作出自己的贡献。这就是我和我的同仁组织编写《世界人权丛书》的初衷。

50 年前通过的《世界人权宣言》是人类历史上第一个真正世界性的《人权宣言》。尽管在此之前美国的《独立宣言》和法国的《人权和公民权宣言》也都曾以“全人类”的名义说话，但是，它们所宣布的“人权”在理论上和事实上都是西方资产阶级的权利，或者说充其量是白种男人的权利。正因为如此，当时的“人权”曾与种族主义、殖民主义长期共存而并不被《宣言》起草者认为有任何矛盾之处。而《世界人权宣言》则是在

两次世界大战后一大批殖民地已经获得独立成为有组织的国际社会平等一员的背景下由联合国制订的。它所宣布的“人权”也是包括殖民地和附属国人民在内的真正世界性的人权，是“不分种族、性别、语言或宗教”的全人类的人权。因此，《世界人权宣言》的最大的历史功绩，就是开创了维护和促进人权和基本自由的世界历程，唤起了世界人民对人权理想的追求，鼓舞了殖民地、附属国人民反帝、反殖和反对种族主义的斗争，使得战后上百个国家获得独立、十几亿人获得解放。饱受帝国主义、殖民主义压迫的中国人民的翻身解放，占世界人口 1/4 的中华民族的独立，是这股世界进步潮流的最具世界历史意义的成果。因此，我们中国人民纪念《世界人权宣言》发表 50 周年，具有特别的意义。

50 年过去了，世界人权发生了重大的变化。人权问题已成为国际社会普遍关注的重大问题。联合国系统先后通过了数十项国际人权公约、议定书、宣言、决议等，亚、非、欧、美等各大洲也都通过了不少区域性的人权文书，世界各国的宪法几乎都载入了人权内容。在这一过程中，人权概念得到了重大的发展。除了传统的公民、政治权利和《世界人权宣言》首次确认的经济、社会、文化权利之外，关系到占人类大多数的发展中国家根本利益的生存权、民族自决权、发展权等集体人权也得到了国际社会的确认。此外，妇女的人权、儿童的权利和少数民族的权利也得到了世界的普遍关切和重视。现在，人权已成为国际法的一项重要内容，许多学

者甚至认为已经形成了国际法的一个重要分支即国际人权法，它以《联合国宪章》的人权条款为基础、以国际人权公约为主体，包括各种具有法律效力的国际人权文书。人权更是国际政治的一项重要内容。它不仅是国际间合作与对话的一个重要领域，也是国际政治斗争的一条重要战线。过去人权是东西方冷战的一个主题，冷战结束后则成为南北对抗的一项重要内容。有的国家把人权作为实现其国际战略的工具，如美国等西方国家推行的“人权外交”；有的则以此作为维护和争取自身合法权利的武器，如广大发展中国家进行的反帝、反殖、反霸和反对干涉内政的斗争。在冷战后出现的南北人权对垒中，有两件事特别引人注目：一是以东亚国家为主体的亚洲国家在人权问题上对西方的“人权外交”和人权观说“不”；一是中国在发展中国家支持下与以美国为代表的西方国家围绕人权问题展开的激烈斗争，特别是中国与美国之间的较量以及由对抗走向对话的历史性转折。世界人权所发生的这一切，都是人们所普遍感兴趣的，也都是值得深入研究和探索的课题。介绍和研究这一切正是《世界人权丛书》的主旨。

研究国际人权的历史、理论与现实，观察世界人权的风云变幻，是为了中国的人权事业。人权问题多年来是我国对外斗争的一个焦点。自80年代末以来，我国与美国等西方国家围绕人权问题进行了尖锐的斗争。虽然这场斗争目前已由过去的直接对抗走向对抗与对话并存但以对话为主的阶段，但由于社会制度、意识形态和

价值观念的不同，我们与美国等西方国家的人权斗争将是长期的、复杂的。为了在这场斗争中立于不败之地，我们需要分析总结这场斗争的深刻的国际原因，研究国际形势和国际人权理论与实践的深刻变化。

人权也是我国改革开放和社会主义现代化建设的基本目标。我国的经济建设、民主法制建设和精神文明建设，说到底都是为了造福于人民，满足人民日益增长的物质文化需要，使人民享有充分的人权，实现全面自由的发展。江泽民同志在党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的要求，强调“共产党执政就是领导和支持人民掌握国家的权力，……保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权”，这就明确地将保障人权和依法治国作为共产党执政的基本治国目标和方略纳入到了跨世纪的发展战略之中。而要实现享有充分人权的崇高目标，就必须立足中国，面向世界，吸收古今中外一切优秀的文化成果和各种有益的经验。我们组织编写《世界人权丛书》的目的之一，正是放眼世界，纵论古今，将人权纳入人类的整个事业之中，将中国放到世界的背景之中，为建立中国自己的人权理论添砖加瓦，为我国的对外斗争和人权建设提供理论支持。

《世界人权丛书》第一批共6本。第一本为《中国人权白皮书总览》，汇编了1990年以来我国国务院新闻办公室发表的10个有关人权的白皮书。这10份白皮书是近10年来我国对外人权斗争的主要理论成果，也是

对中国政府和人民为维护和促进人权所做的努力和所取得的成就的全面、科学的总结。在一定意义上说，它也比较集中地体现了我国理论界近 10 年来在人权问题上的研究成果。在我国对外人权斗争进入新的阶段的时刻，将它们汇编出版，对于向国外说明中国的人权状况和对国内进行人权教育都具有重要的价值。第二本是《平等 自治 发展——中国少数民族人权保障模式》，它将中国的少数民族政策放到国际的背景中来考察，系统地论述了中国政府在维护和促进少数民族平等和发展权利方面的成功经验和特点。第三本为《中美关系中的人权问题》，它集中论述了人权问题对中美关系的影响、中美人权论争的演变过程、中美围绕人权问题斗争的长期性和中美就人权问题从对抗走向对话的必然性。第四本为《东方人看人权——东亚国家人权观透视》，它集中论述的是近年来为世界所广泛关注的东亚国家的人权观，全书比较系统地论述了以东亚国家为主体的亚洲人权观的产生背景、基本内容及其在国际人权领域的地位和影响。第五本为《妇女与人权》，它以近年来为国际社会所确认的“妇女人权”概念为视点，考察了世界各国人民为争取和实现男女平等权利所作的努力、所取得的成果及其在面向新世纪的过程中的前途与命运。第六本为《从国际法看人权》，它论述了人权问题进入国际关系领域以来的发展过程，阐述了国际人权法和国际人权概念的基本内容、围绕人权问题的国际斗争、人权问题在国际关系中的地位与作用以及各国为维护人权应坚

持的原则等国际人权领域普遍关注的问题。《丛书》力求秉持客观、全面的原则，追求较持久的学术价值。能否达到预想的目的，尚需接受读者的检验和时间的考验。

组织编写出版《世界人权丛书》，是在我国已有研究成果的基础上，力图将人权理论研究引向深入的一种探索和尝试。由于本人的水平所限，《丛书》中难免存在这样那样的欠缺甚至错误，欢迎读者不吝赐教。

本套《丛书》的出版，要归功于新华出版社社长邱永生同志的大力支持和各书责任编辑的高度的责任感。邱永生同志不仅与我一起策划了本套《丛书》，而且自始至终亲自抓《丛书》的编辑出版工作。没有他和各位责任编辑的杰出的工作，《丛书》是难以以今天的面貌与读者见面的。在此，谨向他们一并致以衷心的感谢！

董云虎

1998年9月30日于中央党校

目 录

编者的话	董云虎	I
第 一 章 新中国成立前少数民族社会状况		1
第 二 章 中国少数民族人权保护的历史进程		9
第 三 章 民族平等		21
第 四 章 宗教信仰自由		27
第 五 章 民族区域自治权		37
第 六 章 经济发展权和国家的帮助		52
第 七 章 受教育权		61
第 八 章 使用和发展本民族语言文字的权利		70
第 九 章 保持和发展本民族传统文化的权利		77
第 十 章 保持或改革本民族风俗习惯的权利		85
第十一章 少数民族妇女儿童权益的特殊保护		93
第十二章 西藏自治区人权状况		105
第十三章 新疆维吾尔自治区人权状况		119
第十四章 内蒙古自治区人权状况		127
第十五章 少数民族人权领域的国际关注和斗争		139
附 录 1: 中国少数民族人口及其分布的主要地区		158
附 录 2: 民族自治地方简表		162
附 录 3: 中华人民共和国民族区域自治法		169

◎ 平等 自治 发展

附 录 4: 民族乡行政工作条例	182
附 录 5: 城市民族工作条例	186
附 录 6: 防止及惩治灭绝种族罪行公约	190
附 录 7: 消除一切形式种族歧视国际公约	194
附 录 8: 禁止并惩治种族隔离罪行国际公约	208
后 记	215

第一章 新中国成立前少数民族社会状况

中国是一个统一的多民族国家，在中国辽阔的土地上，生活着 56 个民族。其中，汉族人口最多，其他 55 个民族相对汉族来说人口较少，习惯上被称为“少数民族”。中国少数民族主要分布在中国的西南、西北、东北等边疆地区，少数民族人口虽然少，但分布很广。全国各省、自治区、直辖市都有少数民族。各民族都有自己的聚居区，又散居在全国各地，与其他民族交错居住。呈现大杂居、小聚居，相互交错居住的格局。

中国各民族在长期的历史发展进程中，为中华文明做出了巨大贡献。特别是新中国成立以后，中国各少数民族在中国政府的领导和帮助下，充分发挥资源优势，在经济、文化、教育、科技等各方面取得了举世瞩目的巨大成就。新中国实行以民族平等、民族区域自治和促进各民族共同繁荣为核心内容的民族政策；在全国形成了平等、团结、互助为特征的新型民族关系，少数民族的各项权利得到了充分的保障。

然而，回首往事，翻开历史的画卷，我们便可以清晰地看到，在新中国成立以前，中国各少数民族的社会发展是极不平衡的，是落后的。各少数民族的权利是没有保障的。尤其是少数民族内部也存在着践踏人权的剥削和压迫制度。本章着重就新中国成立以前少数民族社会状况加以简要概述。

一、新中国成立前少数民族社会的 社会结构和经济制度

近代中国各少数民族的社会发展是很不平衡的，甚至在同一民族内部的不同地区之间社会发展程度也是不一样的。一般来说，汉族地区社会发展水平较高，新中国成立前，不但有发达的封建农业经济，而且近代资本主义工商业也有相当程度的发展。同汉族杂居的少数民族，同汉族聚居区相连接、相交错的一些少数民族地区，经济上达到或者接近汉族地区的水平。大多数少数民族地区还处在资本主义社会以前的社会发展阶段，有的是封建农奴制，有的是奴隶制，有的甚至还保存有浓厚的原始公社残余，并存在着各种社会经济形态。

新中国成立前，社会经济结构与汉族相同或大体相同的少数民族主要有壮、回、朝鲜、满、布依、白、土家、侗、苗等民族和蒙古、维吾尔、彝、黎等民族的大部分及藏族的一个部分，人口约 3000 多万，占当时全国少数民族人口的 80% 左右。这些民族大都居住在汉族聚居区周围或与汉族杂居。这些民族虽然也继汉族之后陆续进入封建地主社会，但他们多数仍处在地主经济的发展阶段，其发展水平与地主经济正在瓦解的汉族地区有着较为明显的差异。在这些少数民族地区，少数民族的地主、富农以及他们占有土地的比重，一般都低于汉族地主。例如：当时居住在汉族地区的地主、富农占总人口的 10%，但是却占有土地总量的 70%，而民族地区大都低于这个比例，新疆南部维吾尔族地区的地主、富农，人口占 8%，土地只占 40—50%。由于田地、山林等主要生产资料大部分被以汉族为主的外族地主侵占，一些少数民族基本上没有本民族的剥削阶级。比如：当时朝鲜族的地主就很少，而且占地也少，绝大多数朝鲜族成了满族、汉族地主

的佃户、雇工。有的民族，如布朗族以及哈尼族、瑶族的一部分，又长期处于外族封建领主的统治下，成为对外族农奴主有人身依附关系的民族。这些民族，深受阶级的和民族的双重压迫剥削。与此同时，一些地主经济正在发展的少数民族，资本主义经济因素也在萌芽，一部分地区有了一些现代工业。如回族，由于大多居住在城镇和交通沿线，又有经营工商业的传统，其资本主义因素有较多的发展，居住在一些大中城市的回族中，已经有了开办纺织、制革等行业的资本家。壮族、白族、纳西族等，也有许多资本主义经济成份发展的实例。但一般来说，少数民族经营工商业的为数不多，尤其是很少有工业资本家，有的多是小商小贩和商业资本家。

还应提及的是，与这些民族封建地主经济和资本主义经济发展相伴生的有两种现象：一是在这些少数民族中一部分地区的地主经济往往和宗教统治相结合。例如，维吾尔族地区的宗教上层，利用大量占有的土地、水磨等生产资料，与世俗地主相互勾结，进行封建剥削。他们对农民征收的宗教税，名目繁多，仅一项名为“吾守尔”的宗教税，就拿去农民 1/10 的收获物。二是一些民族虽处于地主经济的发展阶段，但尚存在着奴隶社会，甚至原始社会的明显痕迹。比如，部分彝族农民仍忍受着地主、富农额外劳役剥削，这是地主、富农利用历史上遗留下来的政治特权对农民的超经济强制剥削，明显有着农奴制、奴隶制的痕迹。部分苗族的家庭、婚姻关系上，还看得出从母权制过渡到父权制，从血缘婚过渡到对偶婚的演变进程。

新中国成立前，保存着封建农奴制的民族有藏族、傣族、哈尼族等，人口约 400 多万。

新中国成立前，藏族地区基本上属于封建农奴制社会，而以西藏地区最为典型。西藏农奴制，是以封建土地所有制和农奴对农奴主的依附关系为基础的。

聚居在云南西双版纳傣族自治州的傣族，1950 年有 12 万人，占傣族人口的 26.7%，在 1954 年西双版纳实行民主改革前，仍保存着比较完整的封建农奴制。西双版纳的封建农奴制与西藏的封建农奴制有所不同，它是农奴主占有基本生产资料土地，但不完全占有生产者为基础的一种社会制度。西双版纳的土地、山林、河流都属于傣族封建领主所有。农奴耕种领主分给的“份地”，必须交纳定额的官租。不种地的，也要买地住房，买路走，买水吃。猎获野兽要拿一半献给领主。农奴主对农奴的剥削，主要手段是利用“份地”向农奴征收役税。农奴对“份地”没有私有权。农奴除负担沉重的官租，有的还要担负修路、架桥、养马、抬轿等无偿劳动。西双版纳傣族农奴制的阶级关系以森严的等级表现出来。农奴主集团，占西双版纳傣族总户数的 1%，其内部又分为三等五级。第一等称“孟”，意为头盖骨，比喻至高无上，专指“召片领”以及其血亲，是领主集团的核心，居于顶点；第二等称“翁”，意为“召片领”的旁系亲属，能在“召片领”的各级统治机构中担任官职；第三等为平民出身的村寨当权“头人”，又分为“叭”、“鲜”、“先”三级。农奴阶级，占当时西双版纳傣族总户数的 94% 多。在农奴主集团与农奴两个阶级之间，还有一个属于农民阶级的“召庄”，意为官家的亲戚，是领主的远房亲属。他们不承担或只承担一般的封建负担，耕种的土地可世代承袭，具有自由的身份和地位。

除了西双版纳的傣族以外，聚居在云南红河南岸的红河、元阳、金平、绿春、江城等县的哈尼族，处于农奴制向地主制过渡的社会形态。内蒙古的一些牧区，到新中国成立以前还存在着封建牧奴制度。贵族拥有全部牧物，他们用强制手段，把牲畜交给牧奴放牧，无偿占有牧奴的劳役。

新中国成立前，在四川和云南的大小凉山地区约 100 万人口的彝族中，还保存着奴隶制度。在这些地区，社会内部等级森

严，整个社会成员，按照生产资料占有状况和生产中的地位以及血缘关系严格划分为三个基本阶级，一是“诺合”，二是“曲诺”，三是“阿加”（或“安家”）和“呷西”。少数地区在“诺”之上还有一个名“兹莫”的土司等级。“兹莫”亦称“兹”，彝语意为“掌权者”，汉族称土司。在历史上曾是凉山的最高统治等级，其后势力逐渐衰落，其人数仅占凉山总人口数的 0.1%，统治的区域也只占凉山面积的 10%。然而他们仍被视为凉山最高的统治等级。“诺合”，彝语意为“黑色群体”，汉语译为黑彝。他们占凉山总户数的 6.9%，却统治着凉山 90% 的土地。他们享有政治、经济上的特权，而且不同程度地占有其他等级的人身，残酷地剥削和压迫奴隶。“曲诺”彝语意为“诺之下的曲这种人”或“诺之下的清白的人”。汉语称白彝或百姓，约占总人口的 50%，有少量土地和生产资料，人身隶属于黑彝奴隶主，不能搬迁出主子的辖区，每年必须服一定时间的无偿劳役，并受其他各种剥削。“阿加”彝语称为“阿图阿加”，意为主子寨旁的奴隶，汉语称安家娃子。他们是业已成婚的生产奴隶，约占凉山总户数的 33%，大都来源于“呷西”婚配成家者。由于他们具有白彝血统，其政治经济待遇较“呷西”为好，但没有人身权利，亦无自婚权和对子女的亲权，奴隶主有权抽其子女为“呷西”，或赠送、出卖甚至处死。他们被限制在奴隶主宅旁，常年为主子从事田间劳役和家务劳动。“呷西”，彝语称“呷西呷络”，意为主子锅庄边的手脚，汉族称锅庄娃子或家奴。他们是被俘、买来或抽来的单身成年男女，占凉山总人口数的 10%。他们一无所有，地位最低，常年在主子监督下从事繁重的家务和田间劳动。在奴隶制的束缚下，凉山彝族的社会生产力水平极为低下。农业是主要生产部门，但在奴隶主的肆意掠夺下，奴隶像牛马一样被役使。他们对生产没有兴趣，导致土地的荒芜，生产衰败，严重阻碍了凉山彝族社会经济的发展。

新中国成立前，保存着原始公社残余的少数民族主要有：居住在云南边疆山区的独龙、怒、傈僳、基诺、布朗、景颇、佤、拉祜、哈尼，西藏的珞巴，中南地区的瑶族，海南岛的黎族，东北的鄂温克族、鄂伦春族，台湾的部分高山族，约有 60 万人口。这些民族居住地区，已经在不同程度上出现了生产资料私有制，有的还出现了剥削的萌芽，但基本上还没有形成剥削阶级，而在相当程度上保存着生产资料公有，共同生产、平均分配的原始公社制残余。这些民族中不同的民族保留的原始公社制的具体形式各不相同，比如，有处于父系家庭公社制的独龙族，有处于父系家庭公社制的鄂温克族，有处于农村公社制的基诺族，保存有合亩制组织的黎族，有处于家长奴役制的佤族等，他们均已经历了从血缘家族公社到氏族公社这两个漫长而又迟缓的发展过程，并已从血缘按母系计算的母系氏族公社逐渐过渡到血缘按父系计算的父系氏族公社，特别是已进入到农村公社或出现了家长奴役制的民族，已开始慢慢地向奴隶社会过渡。

二、新中国成立前少数民族社会的政治制度

新中国成立前，各少数民族地区与他们的社会结构和经济制度相适应，其政治制度也是十分复杂的。少数民族地区作为统一的中国的一个组成部分，在历代封建王朝，都受封建皇帝和朝廷的统治。

在中国古代社会，自秦汉以后，汉族逐步发展成为占人口绝大多数的主体民族，汉族的封建地主阶级又长期占据统治地位，在汉族“人口众多”，少数民族“地大物博”的背景下，如何维护汉族封建统治，就成为历代汉族统治者必须考虑的重大政治问题。从历史的记载中，我们可以清楚地看到，封建王朝对少数民