

進一步貫徹民族區域自治的政策

貴州省人民政府民族事務委員會翻印

一九五三年九月

中央人民政府政務院命令

中央人民政府民族事務委員會第三次（擴大）會議關於推行民族經驗的基本總結和關於內蒙古自治區及綏遠、青海、新疆等地若干業生產的基本總結兩個文件，業經一九五三年九月三日政務院第一政務會議討論通過，特令批准並予公布。

總理 周恩來

一九五三年九月九日

中央民族事務委員會第三次（擴大）會議

關於推行民族區域自治經驗的基本總結

（一九五三年六月十五日）

一、推行民族區域自治的基本情況

自中華人民共和國成立之日起，我國各民族人民進入了人民民主和民族平等的新的歷史時期。我們的國家已成爲各民族人民友愛合作的大家庭。各少數民族在中國共產黨和中央人民政府領導下，在漢族人民幫助下，實行了毛主席的民族區域自治政策，建立了或正在準備建立具備了條件的各種自治區和自治機關。民族區域自治政策的推行，使有一定聚居區的各少數民族在中央人民政府和有關上級人民政府的統一領導下，實現了他們在管理本民族事務上「當家作主」的權利，各自從他們的當前發展階段逐步地進入新民主主義的總軌道，從而爲他們的發展和進步開闢了廣闊的道路。

三年多來，中國共產黨和中央人民政府以極大的重視和關懷推行着民族區域自治政

策，一九五二年八月「中華人民共和國民族區域自治實施綱要」的公佈，是一個具有重大歷史意義的措施，使我國推行民族區域自治的工作獲得了指針。

截止一九五三年三月，在全國範圍內已建立起來的相當於縣級及縣級以上的民族自治區四十七個。其中，包括建立最早、規模最大的內蒙古自治區；規模較大的桂西僮族自治區、西康省藏族自治州、湘西苗族自治區、海南黎族、苗族自治區、西康省涼山彝族自治區、雲南省西雙版納傣族自治州、吉林省延邊朝鮮族自治州、青海省玉樹藏族自治州、四川省藏族自治州、綏遠省伊克昭盟蒙古族自治區及烏蘭察布盟蒙古族自治區等。

現在，全國各地建立民族自治區的工作，還在繼續進行。今後還將有許多的新的民族自治區逐步建立起來，目前已建立了籌備機構的，計有新疆省的自治區、甘肅和寧夏的回族自治區、青海和甘肅的藏族自治區、寧夏和青海的蒙古族自治區等。已經建立起來的民族自治區及其自治機關，則將得到進一步的充實和健全。

三年多來，推行民族區域自治的工作，一般是健康的。全國各地的實踐證明了並且還在證明着民族區域自治制度的優越性，它確是解決我國民族問題的鑰匙。民族區域自治實行後，普遍而顯著的效果是：

（一）增強了各民族人民的愛國主義、積極性和自動精神。民族壓迫制度的廢除，民族平等政策的實行，特別是民族區域自治政策的推行，使少數民族人民中的愛國主義正在發展和發揚起來，這首先表現在他們積極參加鎮反、剿匪，參加抗美援朝，參加保

衛祖國邊防等重大行動上。各少數民族人民對毛主席、中央人民政府懷抱着衷心的愛戴和擁護。他們說：「過去我們沒有家，現在毛主席給我們安了家」，「過去我們打仗也爭不來的東西，毛主席給我們了」。他們稱頌毛主席是「冬天的太陽」，「夏天的雨」。各民族自治區的人民對於如何管理好和建設好自己的「家」，表現了很高的熱情，他們的積極性和自動精神空前地提高了，因而自治區的各種工作，無論是抗美援朝、愛國增產、社會治安、訓練幹部等，都能比較順利地開展起來，並且大都獲得了良好的成績。過去認為工作較難進行的某些民族聚居區，在實行了區域自治之後，各種工作也就好做得多了。

（二）加強了民族間和各民族內部的團結。許多地區漢族的幹部和羣衆對於少數民族建立民族自治區採取了熱情支持和幫助的態度，這就使各自自治區的少數民族人民日益增強了和漢族人民的友誼，認識了作為中國主體民族漢族的先進作用和領導作用。西康省藏族自治區的藏族人民把當地漢族幹部和人民解放軍稱為「嘉色巴」（新漢人），許多少數民族人民把漢族稱為「老大哥」，可以恰當地說明這種情況。實行區域自治的少數民族對於自治區內的其他少數民族，則多能仿照漢族幹部和漢族羣衆對待他們的榜樣，採取積極幫助、主動照顧的態度，從而加強了自治區內各民族間的團結。各民族內部的各地方、各部落、各教派也因自治區的建立和人民政府的教育，它們相互之間聯系密切了，情感溝通了，原來「打冤家」的也多數取得和解，原來分割對立的也逐漸走向

團結合作了，本來是團結的則更加親密了。

(三)密切了自治機關同人民之間的聯系。各民族自治區建立後，大量的少數民族人民中的愛國主義知識分子、積極分子及與人民有聯系的領袖人物，在自治機關中擔任了工作，有許多並擔任了領導工作，少數民族反映說：「反動派統治時代，人們罵我們豬毛趕不得毡，蠻子當不得官，現在毛主席來了，我們的人當了官了。」有民族文字的自治區，民族文字已逐漸成為自治機關行使職權的工具。自治機關的各種設施，一般都注意了運用民族形式，尊重民族的風俗習慣，這樣就使當地的少數民族羣衆感覺到自治機關是自己所熟悉的和可親近的，確是自己的政府，從而密切了自治機關同羣衆的聯系。

(四)逐漸促進了各少數民族政治、經濟、文化的發展。各民族自治區建立後，由於上級人民政府的幫助，由於自治區內各民族人民的團結和覺悟提高，他們的政治、經濟、文化生活一般都有了不同程度的進步和發展。若干建立較早的民族自治區，其發展和進步則較為顯著。其中內蒙古自治區的成就，是值得特別指出的。過去的內蒙古，生產是十分落後的，現在則大大發展起來了。農業方面，一九五二年的糧食總產量比解放前的最高年產量超過百分之二十五，畜牧業生產較一九四七年自治區成立前，增加了一倍，自治區內並開始了若干現代工業的建設，由於生產的發展，現在人民的購買力比較一九四八年增加了三倍多，人民的生活得到顯著的改善。過去識字的人很少，現在不僅

培養了將近三萬名各民族的幹部，而且入學的兒童也達到了學齡兒童的百分之六十以上。過去疾病蔓延，人口急劇地下降，現在由於衛生醫療工作的開展，人口不僅停止了下降，而且開始增加了。上述的這許多成就，使內蒙古自治區達到了「人畜兩旺」、欣欣向榮的境地，給其他的各民族自治區提供了一個向前發展的良好榜樣。

二、推行民族區域自治的基本經驗

三年多以來，各地在推行民族區域自治的工作中，積累了很多經驗。最基本的有下列各點：

（一）必須在一切工作中充分地估計各少數民族的特點和具體情況。各少數民族的情況是極端複雜的，不但在政治、經濟、文化、宗教信仰、風俗習慣等方面，多與漢族不同，而且各少數民族之間也多互不相同，甚至在一個民族內部的各部落間，各教派間，農業區與畜牧區間，情況也多不相同或不完全相同。因此，對於各少數民族的工作，必須從各民族的具體情況出發，必須充分考慮到每一民族的政治、經濟、文化和風俗習慣等一切具體特點，在實行區域自治政策時，還必須考慮每一聚居的民族所具備的具體條件。既不應把適用於漢族地區的一套作法和經驗機械地搬用於各少數民族地區，也不應把某些少數民族和民族自治區中可行的辦法和經驗，機械地搬用於其他的少數民族和民族自治區。這在推行民族區域自治的工作和民族自治區建立後的各項工作中，都

應予以特別注意。中華人民共和國民族區域自治實施綱要第三十一條規定「上級人民政府應足夠地估計各民族自治區當前發展階段的特點和具體情況，使自己的指示、命令既符合於中國人民政治協商會議共同綱領的總道路，又適合此種特點和具體情況」。各地經驗證明，凡是依據上述規定的原則辦事的，都獲得了應有的成績，並受到少數民族人民的擁護。例如西康省藏族自治州和青海省玉樹藏族自治區的建立，由於掌握了這些地區政治、經濟、文化和宗教的特點，號召一切愛國分子團結起來，實行區域自治，並採取了團結一切與人民有聯系的領袖人物（包括宗教方面的領袖人物在內）的方針，就把各階層人民廣泛地團結在自治區人民政府的周圍，很快地安定了社會秩序，圓滿地完成了建立自治區的工作。

相反的，由於對於少數民族社會的特點認識不足，錯誤地搬用漢族地區土地改革中的一套辦法，在有的地區曾引起了少數民族人民的不滿，甚至招致了一時的混亂。損害了推行民族區域自治的工作。

依據目前情況看來，不顧各少數民族的特點和具體情況而機械地搬運漢族地區經驗的作法，還不是個別地區的個別現象，而是在不少地區都相當普遍存在的現象，若干上級人民政府不顧自治區的不同情況，一般化地下命令、發指示，也使自治區的工作受到損失。這些情況，亟應引起各有關地區的注意，加以防止和糾正。

另一方面，也要指出對於不顧當地具體情況和歷史條件而機械地搬運先進民族和先

進地區的經驗的錯誤，我們固應堅決反對，但對於依據當地具體情況和歷史條件而適當地運用先進民族和先進地區的經驗，則沒有理由加以反對。中華人民共和國民族區域自治實施綱要第三十四條規定「上級人民政府應利用各種適當的方式，向各民族自治區人民介紹先進的政治、經濟和文化建設的經驗和情況」。經驗證明，適當地學習先進經驗，並依據當地具體情況和歷史條件適當地運用先進經驗，是各少數民族及各民族自治區順利地進步和發展的必要條件。那種拒絕先進經驗，故步自封的思想和作法，是有害於少數民族和民族自治區的進步和發展的，也必須適當地加以說服和糾正。

（二）必須加強、鞏固民族間和民族內部的團結。這是實行民族區域自治所必需具備的一個基本條件，又是實行民族區域自治所要達到的一個重要目的。

三年多來，民族壓迫制度的廢除，民族平等政策的實現，已使我國各民族空前地團結起來了。有些地區，長期歷史上所造成的民族間的隔閡已經基本消除。但有許多地區，這種隔閡仍然存在或尚未能達到基本消除。大漢族主義或大漢族主義殘餘的存在，是許多地區民族隔閡未能消除的主要原因。固然，少數民族中狹隘民族主義或狹隘民族主義殘餘的存在，是不可忽略的，而在某些地區內佔有多數民族地位的某些少數民族中的大民族主義，也是不可忽略的，但就全國來說，大漢族主義却是目前民族關係上的主要危險。

在一切民族中依據馬克思、列寧主義的原則，加強愛國主義與國際主義的教育，加

強民族政策的教育，進行自我批評，是克服大民族主義傾向和狹隘民族主義傾向的有效辦法。目前特別需要在漢族幹部及漢族人民中進行教育和引導他們進行自我批評，以克服大漢族主義或大漢族主義的殘餘。大漢族主義的實質即是資產階級思想在民族關係上的表現，必須克服民族工作中資產階級思想首先是克服大漢族主義，才能真正實現民族平等，並有效地幫助各少數民族克服各種各式的狹隘民族主義，西康省藏族自治區及其他若干民族地區內，由於漢族幹部首先以自我批評的方式，深刻地檢討與批判了大漢族主義的思想和作風，因而少數民族幹部受到感動，也自願地進行批判其狹隘民族主義思想，並要求漢族幹部幫助其進步，這樣，就進一步地增進了民族間的信任，加強了民族間的團結，從而使自治區內的工作有了新的發展。這種經驗值得各地仿行。

民族間的隔閡，在建立自治區的過程中，往往突出地暴露出來。如在某些地區，一部分少數民族的人民以為實行區域自治就是和漢族分家，可以不要漢人了；那裏的漢族人民也存在着一怕受氣、怕變為少數民族一等顧慮，有的甚至準備搬家了；而當地其他的少數民族則顧慮着可能受到實行區域自治民族的歧視和不平等的待遇，也表現了疑慮不安。對於此類情況，各有關地區的領導機關和領導人員必須預加注意，在建立自治區的籌備階段，即從搞好團結入手，充分尊重各民族的平等權利，以愛國主義和國際主義教育人民，主動地消除各有關民族人民中對實行區域自治所存在的各種誤解和顧慮；對於有關建立自治區的各项重要問題應與各少數民族及漢族人民中的代表人物進行充分協

商，取得他們的同意，再去進行。這樣作，建立自治區的過程就成了加強和鞏固民族團結的過程。經驗證明，各自治區在其籌備建立的階段，即這樣做了的，都加強了民族間的友好合作，使建立自治區的工作能夠圓滿地完成，並為以後進一步地加強民族團結打下基礎；凡是沒有這樣做的，自治區的圓滿建立就都受到了一定的影響。經驗也證明，實行區域自治的民族容易忽視當地其他民族的利益，因此，實行區域自治的民族必須時刻警惕這方面的缺點，經常注意尊重和照顧當地其他少數民族和漢族人民的利益；對於聚居境內的其他少數民族，則應盡可能地幫助他們早些建立起自己的自治區。只有這樣，才能取得自治區內其他各民族的信任，才能加強和鞏固民族間的團結，才有利於自治區建設事業的發展。任何歧視別的民族，不尊重別的民族利益的想法和作法，都是錯誤的，必須注意防止和克服。

在推行民族區域自治的工作中，還必須盡力加強和鞏固民族內部的團結。這也是要在自治區建立之前大力進行民族內部各部落、各地區、各教派之間的團結工作，向他們進行團結教育，調解好他們當前的糾紛和爭端，盡力地消除他們之間的隔閡。在有關建立自治區的一切重大問題上，必須照顧上述各方面的利益。號召他們在上級人民政府領導下，互相尊重，互相協商，很好地團結起來。

幾年以來，各地在調解民族內部糾紛，搞好民族內部團結方面，做了許多工作，取得了很大的成績，使過去各少數民族內部長期歷史上所形成的不團結甚至對立的情況，

逐漸好轉了。但加強民族內部各地區、部落、教派間的團結，仍是推行區域自治和解決民族問題方面的一項重要的任務，各地須依據不同情況，繼續努力進行。

經驗證明：爲了做好民族間的團結及民族內部各部落、各地區、各教派間的團結，都需要注意做好各少數民族與人民有聯系的各方面領袖人物的工作。他們在本民族中有一定的影響和威望，做好了他們的工作，就大大便利於做好人民羣衆的工作。因此，對於有關實行區域自治的各項重要問題，都必須和他們進行充分協商，並取得他們的同意。在籌備機構中，自治機關中，及其他方面的工作中，使他們都有適當的工作崗位，盡量做到各得其所，幫助他們把工作做好，並幫助他們進步。各少數民族的領袖人物亦應當尊重人民的志願，尊重上級人民政府的領導，並積極取得漢族幹部的幫助，努力地向前進步。

帝國主義從其侵略野心出發，千方百計地破壞我國各民族的團結，若干地區所業已揭露的帝國主義及其走狗蔣介石殘餘匪特在少數民族中煽動暴亂的事實，充分證明了敵人的這種陰謀罪行。經驗證明，凡是少數民族地區的暴亂，幾乎沒有一件不是與敵特、反革命的挑撥有關的，幾乎沒有一件不是因爲有關少數民族的個別上層人物——首先上了當而使敵人的陰謀得逞的。對於此種情況，必須引起各少數民族人民及其領袖人物的高度警惕，必須採取揭露敵人、懲辦反革命、加強人民中愛國主義教育的方法，來對付敵人的這種破壞。

（三）必須逐步使自治機關民族化，這是加強和鞏固民族團結，密切自治機關與各族人民聯系的重要環節。

自治機關的民族化，依照中華人民共和國民族區域自治實施綱要有關各條的規定，包括：使自治機關以實行區域自治的民族人員爲主要成份組成之，並包括自治區內適當數量的其他少數民族和漢族的人員；自治機關的具體形式，依照實行區域自治的民族大多數人民及與人民有聯系的領袖人物的志願；使自治機關採取一種在其自治區內通用的民族文字，爲行使職權的主要工具，並對不適用此種文字的民族行使職權時，同時採用該民族的文字；使自治機關在其工作中注意運用民族形式。

總起來說，自治機關的民族化包括民族幹部、民族語言文字及民族形式三個主要問題。這是需要較長時期的努力才能完全解決的問題。

關於培養民族幹部：各自治區建立後，民族幹部的培養和成長是比較快的。現在各自治區都已有一定數量的民族幹部，他們參加了自治機關的各項工作，一部分已擔任了領導職務。他們大都與當地人民有密切聯系，熟悉當地情況，並在實際工作的鍛鍊中，使自己的政治、文化水平和工作能力得到了一定的提高。這些成績是與上級人民政府的關懷和漢族幹部的幫助分不開的。但是自治區內民族幹部的培養，還遠趕不上自治區建設事業的需要。各有關的上級人民政府必須加強指導和幫助自治區培養幹部的工作，繼續從少數民族人民中的愛國知識分子、羣衆積極分子及與人民有聯系的領袖人物中，培

養和提拔出適合各種需要的幹部與人材。爲此，需要檢查總結經驗，並依據各地具體情況克服培養民族幹部工作方面所存在的缺點。

各自自治區的建立和自治區內各項建設事業的發展，有賴於漢族幹部和少數民族幹部的團結和合作。參加各自自治區工作的漢族幹部，大都滿懷熱情地爲少數民族服務，在幫助自治區培養各種民族幹部上起了重要作用，獲得少數民族幹部的愛護，這是值得稱讚的。但仍有一部分漢族幹部存在着不尊重民族幹部職權和包辦代替的不良作風，必須克服和糾正，以利民族幹部的培養和生長。

關於民族語文和民族形式：各上級人民政府必須幫助自治機關採取一種在其自治區內通用的民族文字爲行使職權的主要工具，並對不適用此種文字行使職權時，同時採用該民族的文字。對於那些確有成爲民族特徵的語言但沒有文字的各民族，應如何幫助其創造文字，是一個既迫切而又複雜的問題，需要經過周密的調查研究，分別訂出可行的計劃，逐步地進行，使能取得交際工具，發展民族文化。目前對自願學習漢文或其他進步民族文字的，應當積極加以幫助，但不得有任何強迫。個別已經通用漢語，漢語實際上已成爲其民族通行語言的民族，則應積極幫助其學習漢文。少數民族中有許多優良的文化藝術傳統，應該予以適當的發揚，並幫助它們逐漸吸收新的內容。在這方面，我們的工作還作得很少，需要提起注意。對於少數民族的風俗習慣，應該予以應有的尊重，在其他方面，如自治區內行政單位的名稱等，也應注意民族形式的運用。在尊重民族語

文與運用民族形式方面，許多自治區都做了許多工作，並獲得良好的成績。除內蒙古自治區和延邊朝鮮族自治區外，如西康省藏族自治州人民政府去年訂出了發展民族語文的實施辦法，各行政機關及財經機關，都充實了藏文翻譯幹部，自治區的漢族幹部都學習藏文藏語，各種文告，宣傳品都以藏、漢兩種文字印行，今年二月開始一切公文也都使用了藏、漢兩種文字，使藏文成為自治區人民政府行使職權的主要工具。在這些自治區之內，民族幹部也正在熱心學習漢族語文，這是應該歡迎的。但是也有些地方領導機關，對於民族語文和民族形式的使用是不重視或不夠重視的，個別民族地區的某些幹部甚至硬要少數民族說漢話穿漢裝，硬要以漢族地區的秧歌舞去代替少數民族的舞蹈，這都是極端錯誤的。民族形式問題是有關民族權利、民族發展的重大問題。我們的許多工作，要通過適當的民族形式，才能深入到少數民族羣衆中去。各民族對其風俗習慣和各種民族形式，有保持或改革的自由，但必須依據各民族大多數人民及其與人民有聯系的領袖人物的自願，別人不得加以強迫，任何強迫都是錯誤的和不可許的。但尊重民族形式，不等於要保持某些足以阻礙民族前進和發展並為廣大人民及其領袖已經意識到應該加以改革的形式，這也是應當加以注意的。

（四）必須幫助自治區逐步地行使其自治權利，各民族自治區在國家的統一制度和計劃下，都享有與其行政地位相應的關於政治、經濟、財政、文化、教育及人民地方武裝等項自治權利。這些自治權利的正確行使，能夠發揮處於不同發展階段的少數民

族在處理內部事務上極大的自動性，因而也就極大地有利於自治區內少數民族政治、經濟、文化的發展。自治區的各項自治權利，即是少數民族自治機關管理本民族內部事務的「當家作主」的權利。因此是一個極其重要的問題。此項權利的正確行使，不僅需要有關各上級人民政府給予應有的尊重，尤需要有關上級人民政府給予必要的指示和幫助。現在看來，大多數有關的上級人民政府對這方面業已作了許多的努力，但也有若干有關的上級人民政府，對於各自治區自治權利的尊重是不夠的，有個別上級人民政府甚至在實際上還沒有把它領導下的相當於專區級的民族自治機關，當作一級地方政權，不是經過自治機關而是直接地向自治機關領導下的下級政權下達命令、佈置工作。這種作法是錯誤的，它損害了自治區的工作引起了自治區內人民的不滿，他們說「建政建政（即建立自治區），原封不動。」對於上述的錯誤作法，各有關的上級人民政府須加以檢查和糾正。

對於自治區自治權利的行使，我們還缺乏經驗，對現有的經驗也還缺乏搜集和研究的工作，因此各種具體的行使辦法，還待作進一步的研究。這方面的工作，我們現已着手進行，還望大家提出意見，以便及早地制定出一個辦法來。

（五）必須在可能條件下盡力發展政治、經濟、文化事業。這是解決民族問題的基本環節之一。區域自治的實行，還不等於民族問題的根本解決，要根本解決民族問題，必須依據可能條件，積極幫助少數民族人民發展他們的政治、經濟和文化，使能逐步達

到先進民族的水平。因此，自治區在其建立之初及建立以後，都必須重視發展政治、經濟和文化的問題。在自治區的籌備建立階段，當處理自治區的民族構成和區域界限時，就需要特別考慮到自治區內各民族，特別是實行區域自治的民族的發展條件。

有些與漢族聚居區相聯接或相交錯的少數民族聚居區，因為經濟、政治和歷史的原因，在實行區域自治時，包括了一部分漢族居民區和城鎮，這是允許的，因為這些地區在經濟上已與少數民族聚居區形成了密切不可分離的關係，其劃入有關的民族自治區，不僅是對實行區域自治的民族的發展有很大好處，對於這些地區的漢族人民也是有利的。但劃入漢族地區問題，是一個涉及少數民族人民和有關漢族人民雙方的問題，因而就必須在事先向少數民族和有關的漢族人民進行充分的工作，絕不可勉強和草率從事。另一方面，某些少數民族聚居區，因受地理、經濟、民族關係和幹部等條件的限制，不能建立或暫時不宜建立大的自治區，勉強建立了反而對民族關係和民族發展不利時，則以不勉強建立或暫時不建立為適當。

各上級人民政府必須關懷自治區少數民族人民的疾苦，特別是那些居住在山區及其他自然條件和生產條件很差的地區的少數民族人民的疾苦，因為那裏的人民在生產和生活方面的困難問題很多，亟需上級人民政府予以特別關懷，盡力幫助他們解決那些迫切的物質生活和生產的需要。那種不關懷少數民族人民的疾苦，特別是山區少數民族人民疾苦的態度，是非常不對的，必須加以改變。此外，應依據不同情況和可能條件，幫助