

中国散杂居民族
工作丛书

ZHONGGUO
DE
MINZU
XIANG

主编 杨侯第

中国的民族乡

沈林 著

民族出版社

中国散杂居民族工作丛书

中国的民族乡

沈 林 著

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的民族乡 / 沈林著. — 北京: 民族出版社,
2001.8

(中国散杂居民族工作丛书 / 杨侯第主编)

ISBN 7-105-02846-7

I. 中... II. 沈... III. 民族乡 - 研究 - 中国
IV. D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 052637 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.e56.com.cn>

迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 7.75 字数: 200 千字

印数: 0001—2500 册 定价: 19.80 元

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(总编室电话: 64212794; 发行部电话: 64211734)

《中国散杂居民族工作丛书》编委会

主 编:杨侯第

副 主 编:铁木尔 黄凤祥

执行副主编:沈 林

编 委:李红杰、李志荣、杜 宇
沈 林、张继焦、杨侯第
金春子、铁木尔、黄凤祥
黄荣清

序

散杂居民族工作是我国整个民族工作的重要组成部分,据1990年全国人口普查统计,散杂居少数民族人口约有3000多万,约占整个少数民族人口的32%。

新中国建立以后,根据我国各民族大杂居、小聚居,相互交错居住的分布状况,党和国家在大力推行民族区域自治政策,全面保障自治地方少数民族的平等权利和民主权利,扶持和帮助少数民族发展经济、文化和各项社会事业的同时,高度关心和重视散杂居少数民族工作,采取措施保障散杂居少数民族的平等权利与民主权利,大力促进散杂居少数民族经济文化事业的发展,为此制定了一系列方针、政策和法规,采取了一系列重大措施和工作步骤,尤其是党的十一届三中全会后,全国各地根据党和国家的民族政策,为促进散杂居少数民族的平等、团结、进步事业的发展,做了大量卓有成效的工作,积累了极其丰富的实践经验,使散杂居少数民族沐浴着党和国家民族政策的雨露、阳光,沐浴着平等、团结、互助、友爱的祖国民族大家庭兄弟般的温暖。

但是,由于散杂居少数民族人口相对较少,占各地的人口比例很小,而且居住地域广阔而分散,有城市,有民族乡和民族村,还有星散杂居的,总之,可以说散杂居少数民族在祖国民族大家庭中的分布状况是星星点点的。因此,在各行各业各条战线的工作中,民族工作很容易被忽视,往往列不上当地工作的议事日程,开展散杂居民族工作难度很大。笔者多年来对两件事感触很深。第一件事即一些地区在进行民族团结政策教育时,有时形成了对少数民族自我教育的封闭模式,少数民族干部与群众受教育的机会多,整个

社会受教育的机会少,这种局面使相当多的人认为,民族问题就是“少数民族问题”,也就是少数民族自己的问题。基于这种不正确的认识,一些干部和群众对民族问题要么表现出漠不关心、麻木不仁的态度,要么表现出近乎病态的猎奇心理。这样,在实际生活中,讲民族团结似乎是少数民族一厢情愿的事,这种现象突出反映在民族工作部门与其他政府职能部门之间的关系上,有时协调起来难度很大。本来在处理好汉族与少数民族的关系中,汉族是占主导地位的,是矛盾的主要方面,要搞好汉族与少数民族的团结,首先必须要汉族一方克服大民族主义思想,以平等的态度充分尊重少数民族,以利于少数民族克服地方民族主义思想。民族工作是一项综合性的工作,其范围广泛,涉及各行各业、各条战线,系统性,配套性很强,但不少人认为民族工作是民族工作部门自己的事,其他部门要么不给予配合,要么应付了事。这与党中央和国务院一再强调的“民族工作是全党全社会的工作”,反差很大。第二件事是笔者曾在主持起草《城市民族工作条例》中遇到的,即对居住在城市的少数民族子女在义务教育后阶段升学录取时,给予加分照顾的问题。有关主管和计划等部门认为:在城市中少数民族子女与汉族子女上学的条件一样,基础一样,为什么还要照顾?他们还说:国家有关规定是在同等条件下优先照顾少数民族。要解决这些认识问题,必须列出充分的理由。好在这以前,一些有关部门曾对北京市回民聚居街道进行回、汉民族的对比调查,其结果是汉族文化水平高,知识分子多,而回族文化水平低,知识分子极少;汉族从事脑力劳动的多,技术人员多,而回族从事体力劳动的多,从事脑力劳动的少;汉族住房条件较好,回族住房条件较差;回民小学各年级学生中,学习成绩排在前10名的基本是汉族学生,排在后10名的基本上是回族学生,这与家庭学习环境和条件有关系;回民中学学生多年考大学时上重点线的极少,而在学校有招生自主权的情况下,对考生同等条件优先录取的政策无法落实。况

且现实情况是：包括首都北京在内，全国许多城市在招生时，对义务教育后阶段的少数民族考生都给予不同程度的加分照顾。通过这些情况的介绍，有关主管和计划等部门最终同意在《城市民族工作条例》中明确规定：地方招生部门可以按照国家有关规定，结合当地实际情况，对义务教育后阶段的少数民族考生，招生时给予适当照顾。由此，笔者联想到“隔行如隔山”这句俗语，民族工作部门在做协调工作时，首先必须做好调查研究的工作，多将有关少数民族的真实情况向有关部门通报和介绍，才可能取得有关部门的理解和支持，才可能开拓民族工作的新局面。另一方面，散杂居少数民族分散杂居在汉族之中，或各少数民族交相杂居，存在着语言、文化传统、生活习俗和宗教信仰等诸多方面的差异，有时由于相互了解、相互尊重不够，而交往又很频繁，因而很容易发生摩擦和矛盾，甚至酿成纠纷和事件。据多年来的调查统计资料表明，我国各民族之间发生的纠纷和事件，有一半以上是发生在散杂居少数民族之中，而且往往是很快速波及到边疆民族地区，也就是通常所说的“散杂居少数民族咳嗽，边疆民族地区就感冒”。再者就是，散杂居少数民族人口有3000多万，相对数虽然较少，但绝对数也不算小，它接近我国少数民族人口总数的三分之一，相当于世界上一个中等国家的人口，因此做好散杂居少数民族工作，注意保障他们的合法权益，其意义非常重大。首先，它关系到我国全面贯彻落实党和国家的民族政策，进一步巩固和发展我国平等、团结、互助友爱的社会主义民族关系，全面维护祖国统一和加速中华民族的伟大振兴。其次，它有利于提高我国在国际上的地位，我们做好散杂居少数民族工作，保障他们的合法权益，是联合国法律文书中保护少数和保护弱者这一精神的具体体现，是实践这一精神的典范，也是我国民族理论和民族政策的成功，是中国特色社会主义的胜利。

既然散杂居少数民族工作重要，党和国家以至地方各级党委和政府很重视。新中国成立五十多年来，尤其党的十一届三中全

会以来,散杂居少数民族的面貌发生了巨大的变化,散杂居民族工作积累了丰富的经验。但是散杂居民族工作也存在着容易被忽视的一面。鉴于这些情况,理应对散杂居民族工作进行系统的深入研究,全面介绍散杂居少数民族及其工作的概况,系统分析散杂居少数民族的特点和散杂居民族工作的地位与作用,全面总结散杂居民族工作的经验,研究散杂居民族工作遇到的新情况、新问题,提出进一步做好散杂居民族工作的意见和建议等等。但是,现实情况除了一些研究散杂居少数民族及其工作的论文外,至今还没有一本系统论述我国散杂居民族工作的著作。这与散杂居民族工作的地位、作用 and 意义极不相称。笔者与国家民委政法司其他同仁一样认为,编写关于散杂居少数民族及其工作的论著,是我们义不容辞的责任,一方面可以起到抛砖引玉的作用,使更多的有关散杂居少数民族及其工作的论著出现,另一方面,可以为关心散杂居少数民族及其工作的各方面人士提供一些学习资料,使散杂居少数民族及其工作为社会广泛了解,从而得到理解与支持。这就是笔者与各位同仁编写《中国散杂居民族工作丛书》的初衷。

尽管笔者与各位同仁从事散杂居民族工作多年,在散杂居民族工作理论上做了一些探索和研究,在工作中有不少体会和感触,也学习了各地不少好的经验,笔者也曾于1991—1994年主持过国家社会科学基金研究课题“散杂居少数民族现状及发展趋势研究”,主持了国务院批准发布的《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》的起草工作,但是在编写丛书的过程中,还是感到理论功底单薄,对全国各地情况了解得也不够,因而,编著中的错漏在所难免,衷心希望得到全国各地各位专家、学者、民族工作者的帮助、指正。

黄凤祥

2001.1.18

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 中国的民族与民族问题	(1)
一、中国少数民族的基本情况	(1)
二、中国民族问题的特点	(6)
第二节 中国解决民族问题的纲领和政策	(9)
一、马克思主义民族理论是中国解决民族问题的指导 思想	(9)
二、中国解决民族问题的纲领和政策	(11)
第三节 民族乡制度是解决中国民族问题的一种政治 形式	(14)
一、民族乡制度的建立是由中国民族国情所决定的…	(14)
二、民族乡概述	(15)
三、民族乡制度是解决中国民族问题的一种政治 形式	(16)
第二章 民族乡的建立与发展 (上)	(18)
第一节 民族区域自治的实施	(18)
一、中华人民共和国成立初期的民族政策和民族工作…	(18)
二、中国的民族区域自治政策	(20)
三、中国民族区域自治地方的建立(新中国建立初期)…	(24)
第二节 民族民主联合政府的建立	(26)
第三节 民族乡的提出及其含义	(31)
一、民族乡的行政地位的确立	(32)
二、1954 年宪法对民族乡的规定	(32)
三、民族乡的基本含义	(36)

第三章 民族乡的建立与发展 (下)	(40)
第四节 民族乡的建立 (1954—1958)	(40)
一、1954 年宪法的宣传和区乡级民族自治区的停建	(40)
二、关于建立民族乡的规定	(41)
三、相当于区的民族自治区调整改建为民族乡的工作	(43)
四、地方民族民主联合政府的撤销与改建为民族乡的工作	(49)
五、民族乡制度已成为中国解决民族问题的一种特殊政策	(51)
第五节 民族乡的曲折发展 (1958—1978)	(54)
第六节 民族乡的重建与发展	(58)
一、民族乡的恢复与重建	(59)
二、民族乡工作的发展与法制化	(61)
第四章 民族乡理论探索	(68)
第一节 民族乡理论的形成与发展	(69)
一、民族乡理论寻源	(69)
二、民族乡理论的形成与发展	(71)
第二节 民族乡的性质与地位	(74)
一、民族乡是中国解决国内民族问题的一种政治形式	(75)
二、民族乡是一种区别于民族区域自治制度的解决国内民族问题的政治制度	(78)
三、民族乡是一种特殊的基层政权形式	(82)
第五章 民族乡工作的原则和内容	(84)
第一节 乡级地方国家机关的特点和职权	(84)
一、乡级人民代表大会	(84)
二、乡级人民政府	(87)

第二节 如何建立民族乡·····	(90)
一、建立民族乡的基本条件·····	(90)
二、建立民族乡的基本原则·····	(95)
三、民族乡的审批程序·····	(99)
四、民族乡的类型和名称·····	(102)
五、民族乡国家机关及工作人员的组成·····	(105)
第三节 民族乡的特殊权利·····	(108)
第六章 民族乡工作的成就与经验·····	(112)
第一节 民族乡工作的主要成就·····	(112)
一、建立了相当数量的民族乡·····	(112)
二、初步形成了民族乡法规体系和民族乡工作机制·····	(113)
三、充分保障了民族乡少数民族当家作主的平等权利·····	(115)
四、加强了各民族的团结,促进了社会主义民族关系的发展·····	(117)
五、民族乡经济获得了较大发展,人民生活水平不断提高·····	(119)
六、民族乡文教卫生事业迅速发展,各族人民综合素质不断提高·····	(120)
七、发展和壮大了少数民族干部队伍·····	(122)
第二节 民族乡工作的基本经验·····	(123)
一、坚持中国共产党的领导是实施民族乡制度的基本保证·····	(124)
二、各级领导的重视是做好民族乡工作的重要前提·····	(124)
三、坚持一切从实际出发,实事求是,是做好民族乡工作的思想保证·····	(125)
四、加强民族乡法制建设是做好民族乡工作的重要保障·····	(126)
五、加快发展民族乡经济文化事业是民族乡工作的	

根本任务·····	(127)
六、大力培养少数民族干部是做好民族乡工作的关键·····	(128)
七、不断巩固和发展民族乡民族关系是促进民族乡发展的重要保证·····	(129)
八、坚持分类指导,反对“一刀切”,是做好民族乡工作的重要原则·····	(129)
九、加强对口支援工作是加快民族乡经济文化发展的重要手段·····	(130)
第七章 坚持和完善民族乡制度 ·····	(132)
第一节 民族乡的基本情况·····	(132)
一、全国民族乡的总体情况·····	(132)
二、民族乡区域分布情况·····	(133)
三、民族乡的民族分布情况·····	(135)
第二节 民族乡面临的困难和问题·····	(137)
一、民族乡发展缓慢、差距拉大是民族乡工作中的主要问题·····	(138)
二、民族乡发展不平衡是民族乡工作必须考虑的问题·····	(139)
三、对民族乡工作认识不足、重视不够的情况依然存在·····	(141)
四、民族乡民族干部队伍建设还不适应民族乡发展的需要·····	(142)
五、撤(并)乡建镇,民族乡再次面临挑战·····	(143)
六、民族乡法制建设中存在的问题·····	(144)
第三节 坚持和完善民族乡制度·····	(145)
一、必须进一步巩固和发展民族乡制度·····	(145)
二、加强民族乡理论的研究·····	(148)
三、加强研究和解决民族乡实践中出现的新情况新	

问题.....	(150)
四、加强民族乡法制建设，切实保障民族乡人民的平 等权利.....	(155)
附 录.....	(161)
后 记.....	(233)

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