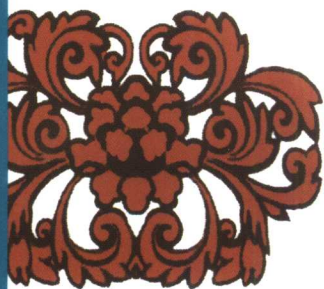


中国人口较少民族发展研究丛书

中国人口较少民族 经济和社会发展 调查报告



《中国人口较少民族发展研究丛书》编委会 编

 民族出版社

中国人口较少民族发展研究丛书

中国人口较少民族 经济和社会发展 调查报告

■ 《中国人口较少民族发展研究丛书》编委会 编

 民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人口较少民族经济和社会发展调查报告/《中国人口较少民族发展研究丛书》编委会编写. -北京:民族出版社,2007.3

(中国人口较少民族发展研究丛书)

ISBN 978-7-105-08160-8

I. 中… II. 中… III. ①少数民族-民族经济-经济发展-调查报告-中国 ②少数民族-社会发展-调查报告-中国
IV. F127.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 032500 号

民族出版社出版发行

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

北京市和平里北街 14 号 邮编 100013

北京市迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

(汉编一室电话:64271909 发行部电话:64211734)

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:21.25 字数:573 千字

印数:0001-2000 册 定价:42.00 元

ISBN 978-7-105-08160-8/F·238 (汉 206)

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换

一项学者参与决策研究的可喜成果

——《中国人口较少民族发展研究丛书》序

2000年7月，国家民委组织有关专家学者开展了“中国人口较少民族经济和社会发展调查研究”，由这项调查研究引发了政府全面实施扶持人口较少民族发展的工作计划，同时也带动了一些专家学者关注人口较少民族研究工作。这套丛书就是该项研究的成果之一。

为便于读者了解这些研究成果，我们需要对中国人口较少民族的人口状况和特点、人口较少民族研究的意义和过程、中国政府开展的扶持人口较少民族发展工作做一简要介绍。

一、人口较少民族及其特点

由这项研究和政府开展的扶持人口较少民族发展工作，引发了人们比较频繁地使用一个新的概念——中国人口较少民族。应该说明的是，本项调研所提的人口较少民族是个相对性的概念。在中国，55个少数民族虽然有1.05亿人，也仅占全国总人口的8.47%，相对于拥有11亿多人口的汉族来说，他们是少数民族。而在少数民族中，一些民族人口数量更少，有的只有几千人或几万人，相对于那些有几十万人、几百万人乃至上千万人口的少数民族来说，他们是少数中的少数，因此可以称其为人口较少民族。但是人口少到什么程度才可称其为人口较少民族呢？这的确是个见仁见智的问题。这次调研所指的人口较少民族，具体是指那些人口数量在10万人以下的民族，根据1990年人口普查数据，这些民族包括鄂伦春族、赫哲族、塔塔尔族、塔吉克族、保安族、裕固族、撒拉族、阿昌族、德昂族、布朗族、鄂温克族、乌孜别克族、俄罗斯族、怒族、独龙

族、普米族、京族、毛南族、门巴族、珞巴族（指我国实际控制地上居住的人口）、基诺族、高山族（仅限于大陆范围内，下同）22个少数民族。^①需要指出的是，划分人口较少民族的数量标准应该还是比较模糊的，我们把人口较少民族划分为10万人以内，是因为在中国来说，这类小民族群体遇到一些因人口数量少而产生的特殊性问题。但从严格的意义讲，10万人的标准不应该是精确的，因为超出这一标准几百人或几千人的民族与人口较少民族相比，也不一定就能显示出有本质性的差别。但不论从便于研究问题的角度，还是从民族工作分类指导的现实需要来说，确定这种粗线条的划分标准还是很有必要的，否则研究对象的范围就不好确定。

对人口较少民族的人口分布和发展现状进行简要分析，可以发现他们具有以下特点：

第一，人口数量特别少。这些民族成分虽多，但各民族人口加起来仅有63万人（2000年第五次全国人口普查，实际上，我们在启动这个项目时，依据1990年的普查结果，总人口还不足60万人），约占全国人口总数的0.05%。其中人口在1万人以下的有塔塔尔族、独龙族、鄂伦春族、赫哲族、门巴族、珞巴族、高山族7个民族，人口在5千人以下的有高山族、塔塔尔族、赫哲族、珞巴族4个民族。由于人口总数少，在各方面和各层次的代表人物就相应少一些，在经济总量中所占的比重也较低，有的甚至微乎其微，如果不加注意，这些民族的意见就有可能反映不上来，他们的特点和要求就有可能被忽视。

第二，人口基本分布在边境一带。除毛南族、保安族、裕固族、撒拉族外，其他民族大都分布在边境线附近，绝大部分都与国外相同民族相邻而居。如中国的俄罗斯族、鄂伦春族、鄂温克族、赫哲族、塔塔尔族、乌孜别克族、撒拉族在俄罗斯或中亚五国分别被称

^① 根据1990年全国人口普查数据。据2000年第五次全国人口普查资料，毛南族、撒拉族人口均已超过10万人。

为俄罗斯人、奥罗奇人、埃文克人、那乃人、鞑靼人、乌兹别克人、撒鲁尔人；中国的京族与越南主体民族越族为同一民族；中国的德昂族、独龙族在缅甸被称为崩龙人、日旺人。许多跨界民族在国外分布的人口多于国内。有的民族如京族、乌孜别克族、俄罗斯族等，国外的人口有几千万甚至几亿。这些民族人口虽少，但所处的地理位置和对外影响非常重要。

第三，人口居住分散，但有小片的聚居区域。人口较少民族居住特别分散，大多处于与其他民族混合杂居的状态。这些民族主要分布在内蒙古、黑龙江、福建、广西、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、新疆 10 省（区）。其中，俄罗斯族分布在新疆、内蒙古、黑龙江 3 省区；鄂温克族、鄂伦春族分布在内蒙古、黑龙江 2 省区；赫哲族分布在黑龙江省；高山族主要分布在福建省；毛南族分布在广西、贵州 2 省区；京族分布在广西壮族自治区；布朗族、阿昌族、普米族、怒族、德昂族、独龙族和基诺族 7 个民族主要分布在云南省；门巴族和珞巴族分布在西藏自治区；撒拉族分布在青海、甘肃 2 省；保安族和裕固族主要分布在甘肃省；塔吉克族、塔塔尔族、乌孜别克族分布在新疆维吾尔自治区。一个仅有几千人或几万人的民族，有的分布在两三个省区，就是在一个省区，有的也分布在好几个地、县，由此可见这些民族居住是比较分散的。如德昂族在中国仅有人口 17935 人，但在云南省却横跨 3 个地州 9 个县市，星星点点地分布在 70 余个自然村寨，其人口分布基本处于与其他民族交错杂居的状态。但另一方面，这些民族在局部地区聚居的程度还很高，形成了人口分布面上分散、点上集中的特点。目前他们大都保持着历史上形成的民族分布格局，以自然村、行政村为单位相对聚居，大都有小片的聚居区域。如京族主要居住在广西防城港市的京族三岛；毛南族主要居住在环江毛南族自治县的“三南”（上南、中南、下南）地区；保安族主要聚居在甘肃省积石山保安族东乡族撒拉族自治县的大河家乡、刘集乡以及柳沟乡 3 个乡；赫哲族主要

分布在黑龙江省同江市和饶河县的街津口、八岔、四排 3 个赫哲族乡。有的民族村寨集中连片，形成了较大规模的聚居区域，并建立了民族自治地方。目前有鄂温克族、鄂伦春族、毛南族、怒族、独龙族、普米族、布朗族、保安族、撒拉族、裕固族、塔吉克族 11 个民族单独或与其他民族联合建立了自治县，其他民族也大部分建立了民族乡。在这些民族聚居地方，人口较少民族的人口占有一定比例，有的比例还比较高，如塔什库尔干塔吉克自治县有人口 31276 人，其中塔吉克族 25653 人，占总人口的 82%。再如云南潞西市三台山德昂民族乡有人口 6522 人，其中德昂族 3695 人，占全乡总人口的 56.7%。在这些民族人口比较集中的地方，他们使用本民族语言，保持着传统生活习俗，民族特点比较浓厚。

第四，经济社会总体发展水平相对落后。新中国成立以来，人口较少民族的经济和社会有了很大的发展，但是由于自然、历史等原因，他们的总体发展水平仍处于相对落后状态。如 2001 年国家民委的摸底调查资料显示，这些民族主要分布在云南、新疆等 10 个省（区）中的 86 个县、238 个乡镇、640 个行政村。在人口较少民族聚居的行政村中，有剩余贫困人口 17.5 万人，占总人口比重的 18.4%，而同期全国的贫困发生率为 3.5%。这些民族的贫困率比较高，有的处于整村贫困的状态。由于地处偏远、山川阻隔，这些民族村寨的基础设施条件较差。在这些民族聚居的 640 个行政村中，有人口较少民族相对聚居的自然村寨 2519 个。其中，不通电的自然村占 24.6%；不通电话的自然村占 72.1%；不通邮的自然村占 53.7%；不通公路的自然村占 43.2%；没有有线广播的自然村占 86.3%；不能接收电视节目的自然村占 50.1%；没有安全饮用水的自然村占 67.2%。^①在经济和社会发展中，他们是需要政府帮助的弱势群体。

① 《中国民族工作年鉴》编辑委员会：《中国民族工作年鉴 2003》，254 页，北京，《中国民族工作年鉴》编辑委员会出版，2003。

二、开展人口较少民族研究的意义

开展人口较少民族经济和社会发展研究,首先是民族工作的现实需要。在迈入新世纪的历史时期,中央决定实施西部大开发战略。中国的少数民族主要分布在西部。西部大开发必然带来西部大发展,但地区发展不完全等同于民族发展。因为如果在政策上不注意,西部发展可能首先带来这些地方中心城市的大发展,但居住于边远地区的少数民族可能还需要一个较长的时间才能受益,这样就会产生新的社会问题。在西部大开发中,很重要的一点就是要让少数民族从中得到大发展。在2005年召开的中央民族工作会议上,胡锦涛总书记进一步强调,支持少数民族和民族地区加快发展,是推进西部大开发的首要任务。因此,要把西部大开发的优惠政策落实到少数民族中去,就需要有合适的工作切入点、有效的形式和载体。近年来,国家民委推动开展了旨在促进边境地区县域经济社会发展的“兴边富民行动”,人口较少民族大多分布在边境地带,自然而然被纳入了这次帮扶行动的范围。我国民族政策的目标是实现各民族共同繁荣,在现代化进程中,不能让每个民族特别是那些比较弱小的民族落伍,这是制定政策者不能逃避的一个问题。而这些民族目前大都处于相对落后状态,需要政府对他们给予帮助。如果找准他们面临的主要困难和问题,明确解决问题的思路,并针对他们存在的问题进行研究和制定特殊政策,对他们加以扶持,这些民族就会很快发展起来。解决了这22个民族的发展问题,也就解决了中国近一半少数民族的发展问题,其政治意义非常深远。因此可以说,研究和解决好人口较少民族在发展中存在的突出问题,使他们与其他民族共同走上繁荣富裕的道路,对于巩固和发展平等、团结、互助、和谐的民族关系和全面建设小康社会都具有重要的意义。

对于理论工作者来说,对22个人口较少民族单独进行研究,并设计专门针对他们的特殊政策,在类型学上具有一定的意义。

一般来说,民族是在相对隔绝的环境下形成的,不同的生态环

境决定了人们开发利用自然资源的生计方式，影响着社会组织的建构和运行模式，也孕育了五彩缤纷的民族文化。边疆地区地理环境的封闭性、生态环境的复杂性和生物品种的多样性，是人口较少民族群体得以形成并延续至今的一个重要条件。研究人口较少民族发展面临的问题，如果追根溯源，都与这些民族所处的自然地理环境和民族特点联系在一起。对此，我们可以从经济、社会、文化三个方面来进行分析。

从经济发展来看，影响人口较少民族发展的因素主要是地理环境制约和传统生计方式影响。中国地域辽阔，边疆地区自然资源丰富，形成了许多独特的经济条件。如，边疆地区生态环境的多样性和生物品种的多样性，导致了依赖当地资源生存的人口较少民族形成了多样的生计方式，有的形成了与民族发展休戚相关的特色产业。像生活在茫茫草原的鄂温克族、哈萨克族擅长畜牧业；生活在深山老林之中的鄂伦春族擅长狩猎业；居住在大江大海之滨的京族、赫哲族以捕鱼为生；一些南方山地民族从事刀耕火种的山地农业，同时以采集、捕鱼、狩猎作为补充手段。这些生计方式的产生和延续，是与小规模人口和一定的环境资源承载力密不可分的。但当人口压力增加和环境资源改变后，人口较少民族的传统生产方式有的就难以为继，需要进行产业结构调整甚至转产。转产有的意味整个民族要放弃传统的生产方式，转而去经营那些他们非常陌生的新产业。转产也意味着某些传统文化的断裂，对一个民族来讲，这无疑是一次历史性的转变。顺利实现这种转变，有诸多问题要从学理上进行研究。

从文化发展来看，制约人口较少民族文化发展的因素主要是人口数量。人口较少民族的文化各具特色，他们都是中华文化宝库的重要组成部分。但在现实生活中，不同民族文化发展遇到的问题有所不同，其发展机遇也不大一样。人口较少民族的文化由于受众面小，缺乏经济实力和现代传媒手段的支持，其发展空间和影响就很

有限。如国家法律规定各民族都有使用和发展本民族语言文字的自由，但是一个只有几千人或几万人的民族，在使用本民族语言文字进行教学和新闻出版等方面遇到的困难和问题，与有几百万或上千万人口的民族遇到的问题显然是不同的。特别是当文化作为产业市场化经营的时候，人口较少民族的文化发展往往缺乏经济利益的驱动，面临比人口较多民族更大的困难。在全球化冲击和强势文化影响下，这些民族的传统文化丧失较快，一些民族的语言已成为濒危语言，那些千百年流传下来的传统技艺和口传文化在急剧消失。因此，保护和发展人口较少民族文化对于保护人类文化多样性具有重要意义。

从社会发展来看，一些人口较少民族所处地理环境比较封闭，生产方式落后，社会发育程度低，在 20 世纪中叶，有些民族如独龙族、怒族、布朗族、基诺族、鄂温克族、鄂伦春族、赫哲族等还处在原始社会阶段或保留着浓厚的原始公社残余。门巴族、阿昌族等还保存着封建农奴制的残余。新中国成立后，人口较少民族与其他民族同步进入了社会主义社会，生产关系发生了重大变革，但与过去生产力发展水平和社会形态相适应的观点、习俗等变化起来却不是那么容易，一些落后的思维方式和生产生活习俗仍然制约着他们的发展进程。全球化和现代化意味知识化、专业化、工业化和城市化，意味着社会组织化程度更高，社会结构变得更加复杂。而那些从事原始农业、渔猎业或畜牧业的人口较少民族经济结构和社会结构都比较简单，群体规模小，知识化、专业化、工业化、组织化程度都较低，比起那些以集约农业为主，或有工业基础和商业基础的民族来说，要适应这种转变更为困难。

以上研究主要集中在人口较少民族的发展方面，属于应用性学术研究的范畴。在人口较少民族研究中，也有偏重纯学术的民族过程研究，这类研究主要集中在民族特性、民族意识、民族交往、民族分化、民族融合以及民族发展趋势等方面。从民族形成和发展看，

人口较少民族的形成是与边疆地区封闭的地理环境和多样的生态环境分不开的,但在民族发展过程中,其他一些社会性的因素如战争、历史事件、国界划分、人口迁徙、民族分化或融合、政府政策引导等,对人口较少民族的发展和人口分布都带来一定影响。从民族意识来看,一般来讲,人口较少民族由于群体规模小,社区范围小,社群内部人际关系比较密切。出于互助和自我保护的需要,以及历史上遗留的民族隔阂的影响,这些民族内聚力比较强,有较强的民族自我认同意识,有的对外界仍有防范心理。从民族特征来看,除了一些所处地理环境比较封闭,民族人口聚居程度高一些的民族还相对完整保持了民族文化形貌外,一些人口分散、城市化程度较高的民族体现本民族特点的外部特征消失得很快。尽管各民族之间的共同性在逐步增加,但他们也都试图通过某种方式来保持本民族的内部认同。

三、人口较少民族研究过程和成果

中国对少数民族包括人口较少民族的研究由来已久,如在新中国成立前,就有凌纯生先生的《松花江下游的赫哲族》问世。新中国成立后,党和国家重视少数民族研究和民族工作,通过20世纪50年代的民族大调查和民族语言调查,以及近年来对少数民族和民族地区的研究工作,形成了大量有价值的关于人口较少民族文化和经济社会发展的研究成果,但是把人口较少民族作为一个类型集中研究并采取行动措施,则是近几年的事情。

这项研究工作能够开展,与我国著名人类学家、社会学家费孝通教授的积极倡导密不可分。1987年,费孝通曾到鄂伦春族地区进行调查,后来,他对国家民委领导建议专门研究几个人口较少民族的发展问题,提出:“如鄂伦春族、赫哲族,可先易后难,将这些人口较少民族问题先解决了”^①。1999年夏,国家民委主任李德

^① 参见《认真研究和解决人口较少民族发展问题——国家民委主任李德洙同志部署人口较少民族调研工作》。

洙同志去看望费先生，当时商定，国家民委把开展中国人口较少民族调研问题纳入 2000 年工作计划，同年，由北京大学、中央民族大学和国家民委民族问题研究中心的二十余位专家学者组成课题组，在国家民委领导下开展了“中国人口较少民族经济和社会发展研究”工作。这项研究工作由费孝通教授担任学术指导，课题组的具体工作由北京大学的马戎教授、中央民族大学的杨圣敏教授和时任国家民委民族问题研究中心副总干事的王铁志同志负责。在调研组临行前，李德洙同志接见调研组成员，对调研工作进行了专门部署。

研究工作分为两个阶段。第一阶段主要为政府扶持人口较少民族发展工作提供决策依据，这项工作从 2000 年 7 月开始，到 2001 年 1 月结束。这一阶段的田野调查工作是分两批进行的。第一批组成甘肃和青海、云南、新疆、黑龙江和内蒙 4 个调研组，由马戎、杨圣敏、王铁志、麻国庆同志分别担任组长，对裕固族、保安族、撒拉族、布朗族、德昂族、阿昌族、塔塔尔族、塔吉克族、赫哲族、鄂伦春族 10 个民族进行了调查研究。首批调研工作从 8 月初开始，9 月底结束，在 10 月初调研组完成了调研报告初稿，并向国家民委李德洙主任和国务委员司马义·艾买提同志专门作了汇报。原计划其他民族的田野调查在总结经验的基础上第二年再从容展开，但根据领导的指示，要尽快拿出其他民族的调研报告，争取将扶持人口较少民族工作纳入国家“十五”计划的要求，在 2000 年底，又开展了第二批调研工作。第二批调研仍以原有的调研人员为主，同时吸收了地方社会科学院和高等学校的部分研究人员参加，调研组直接调查了广西的京族、毛南族，云南的怒族、普米族、独龙族，内蒙古的鄂温克族，西藏的门巴族、珞巴族，新疆的乌孜别克族、俄罗斯族，同时委托云南省民委开展基诺族调查，委托福建省民委开展高山族调查，调查范围包括 12 个民族。两批调研结束后，形成了一份综合调研报告和 24 份分民族调研报告。这些调研报告，

以详细的调查资料，专家学者特有的观察问题视角，对政府决策部门了解人口较少民族的发展状况和存在的问题，制定解决问题的方案和政策起了重要的参考作用。

第一阶段的研究成果对政策制定的影响作用至少有两个方面。一是调研材料支持了扶持人口较少民族发展的必要性。如在调研前，对人口较少民族发展水平的落后程度只是大致判断，但是与当地其他民族相比究竟落后多少，差在哪些方面，人口较少民族之间情况又有哪些不同，人们并不清楚。研究成果以大量数据和第一手资料说明了这些问题，而且分析了制约人口较少民族发展的因素与地理环境和民族特点密切相关，这些资料使人信服，扶持人口较少民族发展不仅合情也是合理的。二是提供了实施扶持人口较少民族发展计划的可行性。扶持人口较少民族发展的方向确定后，工作的落脚点在哪里？人口较少民族居住比较分散，政府通过什么途径才能把扶持政策落实到这些民族身上？应该说在调研工作开始时，对这些问题的认识还是模糊的。但是经过一段时间调研后，研究者们发现，由于受历史上聚族而居的影响，人口较少民族基本聚居在以本民族为主的自然村寨。如德昂族在云南有 17000 余人，其中有 16000 余人居住在 72 个以德昂族为主的自然村寨，这些村寨的人口占本民族总人口的 90.42%。其他民族有的聚居程度低一些，但也有以自然村或行政村为单位的小片聚居区域。调研组根据调查资料推算，人口较少民族主要聚居在 600 个左右行政村内，如果解决了这些自然村或行政村的发展问题，也就基本解决了人口较少民族的发展问题，同时可以带动相邻其他民族的发展。这一思路也与国务院扶贫办关于下一阶段扶贫工作重点要从县转移到村，实行“整村推进”的方针相吻合，能与国家的扶贫开发政策相衔接，因此调研组提出了以这些民族聚居的自然村寨为重点，以解决群众最基本的生产生活需要为主要内容，争取用两个五年计划的时间，从根本上解决这些民族整体发展面临的关键性问题的一些政策建议。

在调研资料的基础上，2001年2月，国家民委起草并向国务院报送了《关于建议把22个人口较少民族发展问题列入国家“十五”计划的意见》。这项应用研究是近年来在民族研究领域内少有的研究部门、专家学者参与政府决策的成功案例。

第二阶段的研究侧重于学术方面，原计划集中对鄂伦春族、保安族、撒拉族、塔吉克族、德昂族、阿昌族6个民族进行重点研究，推出一批有一定学术价值的研究成果。这项工作从2001年夏季开始，至今仍在延续。从目前研究成果看，主要研究了人口较少民族的发展状况，制约人口较少民族发展的因素，以及民族特点、民族教育、民族文化、民族语言使用、族际通婚、文化和社会变迁、民族历史、民族形成和发展、民族认同和民族意识、民族关系等等。这些研究成果，不仅可为制定扶持人口较少民族发展政策提供参考，也可以作为2008年在中国召开的世界人类学大会筹备工作的一部分，用来展示我国的民族研究成果，宣传党的民族政策。

由于这次调研是政府决策与学术研究相结合，政府工作人员与专家学者相结合，因此在调研方法上体现了这种结合的特点。座谈会法、统计调查方法、历史文献法、问卷调查法、入户访谈法等在这次调研中得到较多的运用。各调查组共调查了几十个县（旗），走访了上百个自然村寨，召开与省区有关部门以及有关地（州）县、乡、村级干部参加的各种类型座谈会近百次，入户调查近千户，查阅了大量的地方政府报告、规划、统计资料和有关历史文献。通过这些方法，在较短的时间内了解当地的发展规划、正在实施的项目和面临的困难，亲身观察和访谈，详细了解当地农民的具体生产生活情况。了解问题的深入细致程度远远超过一般性调查。另外，参加这次调研的专家学者大都有社会学或人类学的学术背景，因此这次调研主要采用了社会学和人类学研究相结合的方法。如运用社会学研究社会问题的理论和视角，在定性分析的基础上，运用一些定量分析的方法和手段。普遍采用人类学田野调查方法。调查组成员

住在少数民族村寨，与当地群众同吃同住，通过房东和村中群众，详细了解当地的生产生活情况和文化习俗等情况，了解在经济结构调整和文化、社会变迁中，这些人口较少民族遇到的特殊问题。在调研活动中调研人员还运用先进的技术手段，拍摄了许多民众住房、服饰、饮食、经济生产和日常活动的照片，获得了宝贵的第一手调查资料。这些内容在调研汇报和研究成果中都得到了充分体现。

四、政府开展的扶持人口较少民族工作

2001年8月，国务院办公厅复函，明确了在执行国家支持少数民族地区经济和社会发展的统一政策下，扶持人口较少民族发展，在实际工作中给予更多的支持和照顾的基本原则，并就基本实现乡村通简易公路、村村通电、村村通广播电视，基本解决人畜饮水困难，解决人口的基本素质教育，建设基本医疗机构和设施，改造群众住房，增加财政投入8个方面提出了具体政策措施。^①在国家的“十五”和“十一五”发展计划以及新修订的《中华人民共和国民族区域自治法》中，都增加了扶持人口较少民族加快发展的内容。目前，扶持人口较少民族发展已成为由国家统一部署、许多部门共同参与的一项重要民族工作。

党和政府一贯重视扶持少数民族发展，对其中的人口较少民族给予了特殊关注。早在20世纪50年代，就曾帮助鄂伦春族下山定居，并对他们实行免费医疗和免费教育。为了保障人口较少民族的平等权利，1987年，中共中央和国务院批转的《关于民族工作几个重要问题的报告》提出：“重视未实行民族区域自治的赫哲、俄罗斯、德昂等11个民族的工作，这些民族人口很少，更要注意认真贯彻民族平等政策，搞好团结。在经济、教育文化事业上，给予

① 《国务院办公厅关于扶持人口较少民族发展问题的复函》，转引自《民族工作文献选编（1990—2002年）》，363~365页，北京，中央文献出版社，2003。

更多的关心和照顾，使他们在民族大家庭中共同发展繁荣。”

2001年，国务院办公厅在《关于扶持人口较少民族发展问题的复函》中，要求国务院有关部门要帮助人口较少民族改善生产生活、基础设施、文化教育卫生条件，帮助他们彻底摆脱贫困，走上富裕的道路。2004年上海召开全球扶贫大会，温家宝总理在《中国政府缓解和消除贫困的政策使命》中庄严承诺：“加快22个人口较少民族贫困地区脱贫步伐，力争先于其他同类地区实现减贫目标。”同年11月，胡锦涛主席、温家宝总理对扶持人口较少民族发展工作做了重要批示，要求国务院有关部门和地方政府加大扶持力度，帮助22个人口较少民族加快发展。

几年来，国务院有关部门和有关省区认真贯彻中央政策，使扶持人口较少民族发展工作取得了初步成效。如国家民委和国务院扶贫办在云南基诺山和布朗山投入7300万元，完成基础设施、社会公益事业、安居工程、基本农田建设、生态环境建设、科技培训及产业开发7大建设项目、198项子项目，实现了村村通水、通路、通电，解决了人畜饮水难等关系群众生产生活的基本问题。国家发改委、财政部、教育部、交通部、卫生部、广电总局等部门优先安排人口较少民族聚居地区的基础设施和社会公益性项目。有关省区将扶持人口较少民族发展工作列入政府议事日程，采取“一族一策”、“一族多策”、“一山一策”等特殊措施，积极为人口较少民族办实事。云南省制定专门文件，对本省7个人口较少民族发展采取特殊政策措施，帮助他们解决经济社会发展问题。新疆维吾尔自治区组织实施《人口较少民族十五规划》，投入资金2.3亿元，安排项目81个，帮助人口较少民族改善基础设施条件，发展文教、卫生等社会事业。内蒙古自治区在鄂温克族、鄂伦春族、俄罗斯族聚居县、乡、村安排各类发展项目233个，总投资2.85亿元。黑龙江省投入资金4000多万元，帮助赫哲族群众修路建桥、加固河岸、建设居住小区、接通程控电话和有线电视，从根本上改善了赫哲族

群众的生产生活条件。

2005年5月18日，温家宝总理主持国务院常务会议，讨论并原则通过了《扶持人口较少民族发展规划（2005—2010年）》。《规划》明确提出，通过5年左右的努力，使人口较少民族聚居的行政村基础设施得到明显改善，群众生产生活存在的突出问题得到有效解决，基本解决现有贫困人口的温饱问题，经济社会发展基本达到当地中等或以上水平。8月29日至30日，国务院专门召开“全国扶持人口较少民族发展工作会议”，回良玉副总理在会上发表了重要讲话，对贯彻实施《规划》做了具体的部署和安排。这标志着中国扶持人口较少民族发展工作已进入了全面实施的新阶段。

目前，扶持人口较少民族发展工作已经进入了编制和实施具体建设项目阶段。这些项目要具体到修筑哪些道路，建设哪些学校，扶持哪些生产项目等等，要根据“让人口较少民族直接受益，以改善群众基本生产生活条件和增加收入为重点，项目直接到村”的原则，一个村一个村地编制规划，一个项目一个项目地具体落实。有关省区都将编制各省区专项建设规划，国务院有关部门也将把扶持项目纳入本部门的“十一五”专项规划和年度计划。此外，还要组织经济较发达的大中城市，采取人员培训、捐资助学、经贸合作、援助基础设施建设等方式，对口支援人口较少民族聚居地区的经济社会发展。规划的项目实施后，人口较少民族将很快摆脱贫困走向小康，这些地区的经济社会面貌将会发生根本性的改变。

五、结语

在20世纪50年代，根据毛泽东主席关于“抢救落后”的指示，我国曾开展了规模空前的少数民族历史大调查和少数民族语言调查。这项有上千名学者参与的社会调查活动所产生的成果，不仅指导了当时正在进行的民主改革和民族政策制定，也为新中国的少数民族研究奠定了雄厚的基础。在当时调研资料基础上形成的少数民