

有關民族政策的若干問題

(一九五一年十二月二十一日在中央民族事務委員會

第二次委員會擴大會議上的報告大綱)

李 維 漢

各位委員，各位代表，各位同志：

我同意董必武副總理給我們會議作的政治報告；同意劉格平副主任委員關於兩年來民族工作的報告和烏蘭夫副主任委員關於內蒙古自治區工作的報告。

一九五一年十月二十三日，周恩來總理在中國人民政治協商會議第一屆全國委員會第三次會議上的政治報告中關於國內民族關係的估計和指示，即是我們這次會議討論各項民族事務的指針。

現在，我對民族政策方面的若干問題提出一些意見，供大家討論，有講得不對的，請大家批評。

一 民族關係和民族問題方面的任務

中國是一個多民族的大國。

國內各民族，包含漢族和各少數民族在內，用自己辛勤的勞動發展了生產，創造了各民族的歷史和文化，對我們偉大祖國的締造都有

重要的貢獻。

各民族經過長期的接觸，發展了經濟上的合作和文化上的交流；並多次共同抵抗外來的侵略。近百年間，帝國主義勢力的侵入中國，使各民族的命運密切不分離地聯系起來了，特別是近三十年來中國共產黨領導的民族民主革命運動，更使各民族人民逐漸地結合起來了。

在我國各民族的長期發展中，漢族佔全國人口百分之九十以上，軍事、政治、經濟和文化的發展都走在其他各兄弟民族的前面，在全國生活中起着領導的作用；對祖國的形成，尤其對中華人民共和國的創立，起了決定的和先進的作用；對於今後各兄弟民族的發展，將有重大的幫助。

但在很長的歷史時期中，因為存在着民族壓迫制度，各民族的地位是不平等的。自帝國主義侵略中國以來，中國的統治階級特別是以蔣介石為首的國民黨反動統治集團，同時殘酷地壓迫、剝削漢族人民和國內各少數民族的人民，成為各民族人民的共同敵人。

在毛主席和中國共產黨領導下，從漢族人民發展和壯大起來的，並有許多少數民族人民參加了的人民大革命和人民解放戰爭，已在兩年前打倒了這個共同的敵人，使大陸上的漢族和各少數民族都獲得解放。

一九四九年十月一日宣告成立的中華人民共和國，是工人階級領導的人民民主專政的國家，因此成為我國各民族人民友好合作的大家庭。我國民族關係從此根本地改變了，從民族壓迫時代改變為民族平等時代。民族問題方面的任務因此發生了根本的變化，即已不是要幫助各少數民族從民族壓迫制度下爭取解放，而是要幫助他們徹底實現民族平等，首先幫助他們提高到新民主主義的水平，提高他們的物質

生活和文化生活。這就要執行中國人民政治協商會議共同綱領的指示：保障各少數民族享受民族平等權利，即在一切權利方面實行民族平等；實行民族的區域自治和民族民主聯合政府政策；發展各民族的政治、經濟和文化教育；鞏固各民族間和各民族內部的團結，肅清帝國主義侵略勢力的影響和國內反革命勢力的殘餘；加強各民族的愛國主義與國際主義相結合的教育，反對大民族主義和狹隘民族主義，以便團結各民族共同建設我們偉大的祖國。

兩年來各方面的努力，如劉格平副主任委員的報告，為實現上述各項基本任務作了良好開端。

二 民族的區域自治

民族的區域自治，是毛主席運用馬克思、列寧主義解決中國民族問題的基本政策，已受到了各民族人民的熱誠擁護。內蒙古自治區和其他民族自治區的經驗證明，這是解決中國民族問題的鑰匙。

民族的區域自治，是中華人民共和國領土之內的，在中央人民政府統一領導下的，遵循着中國人民政治協商會議共同綱領總道路前進的，以少數民族聚居區為基礎的區域自治（不應以少數民族所佔當地人口的一定比例為基礎；這種看法是錯誤的，違反共同綱領的）。這是一個總原則和大前提。對這個總原則和大前提，不可有任何的動搖。

一切聚居的少數民族，依據這個總原則和大前提，都有權利實行民族的區域自治，建立自治區和自治機關，按照本民族大多數人民及與人民有聯系的領袖人物的志願，管理本民族的內部事務。這就是少數民族「當家作主」的權利，對少數民族的這種權利，必須幫助其實

現，同樣不可有任何的動搖。

民族自治區的建立，包含着民族組成，區域界綫，行政地位，自治機關，自治權利，內部關係和上下關係等問題。

已經建立的民族自治區，大體有三種類型，即：由一個少數民族聚居區為基礎建立的自治區（例如川北平武藏族自治區）；由一個大的少數民族聚居區和人口很少的其他少數民族聚居區為基礎建立的自治區（例如內蒙古自治區）；由幾個或多個少數民族聚居區為基礎聯合建立的自治區（例如廣西龍勝地方侗、瑤、苗、侏、仡各族的聯合自治區）。可能還有其他的類型。這種種不同的類型，是依據各少數民族聚居地區不同的民族關係、經濟條件和歷史關係等情況，在民族平等、自願基礎上產生的。第三種類型在某些少數民族雜居地區可以推行，它有利於民族間的合作互助，從而有利於各民族的發展；但必須依據自願和平等、互利的原則，不可加以強迫。

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，包含了一部分漢族居民區和城鎮，個別民族自治區所包含的漢族居民甚至佔自治區人口的多數。這是允許的，因為這既有利於民族團結，更有利於自治區的建設。在有關的少數民族願意時，應當鼓勵和說服有關的漢族人民參加自治區。但在自治區範圍內，在漢人特別多的地區，應建立民族民主聯合政府。

上述民族自治區的民族組成關係，是一個複雜而嚴肅的問題，需要依據當地的各種具體情況，經過各有關民族的上層協商和人民同意，加以適當處理，切不可輕率從事。

適當地解決了自治區的民族組成問題，即容易處理自治區的區域界綫和行政地位兩個問題。對區域界綫，應允許先作臨時處理，以免急躁或拖延。對行政地位，原則上可依自治區的地域大小和人口多少決定。

建立民族自治區的步驟和籌備方式，決定於當時當地的具體情況，不可能一律，也不需一律。是否先建立地方民族民主聯合政府，然後建立民族自治區，也要看當地具體情況決定。但只要條件相當具備，例如當地革命秩序已初步建立，各階層人民願意實行區域自治時，即應着手籌備，並認真地進行工作。

自治機關，是與自治區行政地位相當的一級地方政權，是自治區人民的政權機關，其建立和組織應該依據民主集中制和人民代表大會制的基本原則；但其具體形式，則要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，使能適應各少數民族當前發展階段的面貌，成為實行區域自治的民族人民容易瞭解和樂於親近的形式。

自治機關主要應由實行區域自治的民族人員組成，同時必須使自治區內的其他民族都有適當數量的人員參加。

聚居在自治區內的漢族人民，是全國漢族的組成部分，因此，不論他們在某一自治區內所佔人口多少，均無需實行區域自治；但他們的政治制度應依照全國一般通行的制度，他們的政治權利和生活方式，應和自治區內其他民族一樣受到應有的尊重。

自治區內，各民族都有使用和發展本民族語言文字並用以發展其文化和教育事業的權利。自治機關得採用一種在其自治區內通用的文字作為行使職權的主要工具，但對不通用此種文字的民族行使職權

時，須同時採用其本民族的文字。

各族自治機關，在國家統一的制度和計劃之下，都享有與其行政地位相稱的關於經濟、財政、文化、教育及地方人民武裝等自治權利，由中央人民政府或上級人民政府依據具體情況分別加以規定，並幫助其實現。

各自治區自治機關在其自治權限內，得制定單行法規，層報上兩級人民政府核准。

爲便於中央人民政府瞭解和指導全國各自治區實行其自治權利，凡有關上級人民政府對所屬自治區自治權利的規定及單行法規的核准，均須層報中央人民政府政務院備案，至少在一個相當的時間內，這樣作是有利的。

自治權利的行使，自治機關的鞏固和自治區建設事業的發展，有賴於自治區各民族間的友好合作，有賴於各民族人民覺悟性和組織性的不斷提高，有賴於上級人民政府的領導和幫助。因此就有賴於各自治區自治機關能够保障自治區內各民族皆享有民族平等權利，禁止民族間的任何歧視；能够保障自治區內各民族人民不分性別皆享有人民自由權利及選舉、被選舉權，並以愛國主義和國際主義教育人民；能够尊重上級人民政府的領導。

各上級人民政府對自治區的領導，則需要尊重其自治權利；需要幫助其發展政治、經濟、文化、教育和衛生的建設事業；幫助其訓練幹部，並依據必要派遣適當幹部去參加工作。在領導方法上，各上級人民政府尤需要足夠地估計各少數民族當前發展階段的特點和具體情況，使自己的指示和命令既符合於共同綱領的基本精神，又適合各民

族的特點和具體情況，防止和糾正簡單地搬用其他地區的經驗和辦法。

要解答各種各樣的對實行區域自治的懷疑或誤解。例如：民族壓迫已經取消，民族平等已經實行，只剩下各民族內部的民主問題了，還要實行區域自治嗎？少數民族幹部已在政權機關担负主要責任，還不是區域自治嗎？某些聚居區的少數民族，其社會經濟與漢族相同，或缺乏獨立語言文字，也要實行區域自治嗎？不應當拿少數民族在當地人口中所佔一定比例為基礎嗎？相當於初級行政地位的少數民族聚居區，也要實行嗎？實行區域自治，有利於少數民族政治、經濟和文化事業的發展嗎？強調民族形式，不會助長狹隘民族主義嗎？等等。這是一類，妨礙了區域自治政策的推行。

另一類，例如：區域自治必須受上級人民政府領導，不可以獨立自主嗎？戴上一個自治區的帽子，不就可以了，難道非有民主不成嗎？自治區內部也要實行民族平等，不可以任意實行區域自治的民族去單獨安排嗎？自治區範圍內，漢人特別多的地方，還要建立民族民主聯合政府，不是重床疊架嗎？對國民黨反動派殘餘和帝國主義侵略勢力的影響，必須徹底加以肅清嗎？非搞好自治區外部的民族關係不成嗎？一定要吸取先進民族的經驗，並需要先進民族的幫助嗎？這一類，妨礙了區域自治政策的正確推行。

三 地方民族民主聯合政府

地方民族民主聯合政府，皆為一級地方政權，是保障民族雜居區各民族在政權機關中享有平等權利，以利於各民族相互合作和發展的基本政策。經驗已證明：這對於滿足少數民族參加政權的要求，使少

數民族人民積極起來參加管理國家的事務，加強民族團結，推行區域自治和推動當地各項工作，都起了良好的作用。

重要的問題是：人民代表會議的名額，應以人口比例為基礎，對各民族作適當的分配，對人口特別少的民族更要加以適當的照顧。代表的產生，得由各民族分別選派，亦得由各民族聯合選派。對有關某一少數民族的特殊問題，須與該少數民族的代表充分協商，取得同意，始作決定。

民族民主聯合政府的政府委員會及民族民主聯合政府人民代表會議的協商委員會，須儘可能有各少數民族的代表參加，其工作方針也要依據上述原則的精神。

甚麼地方需要建立民族民主聯合政府？我們認為：在漢族人口佔絕對多數的地區，如少數民族人口數量佔境內總人口數量百分之十以上的省（行署）、市、專區、縣、區和鄉（村），或少數民族人口雖未達境內總人口數量百分之十，而民族關係顯著，對行政發生多方面影響的省（行署）、市、專區、縣、區和鄉（村），都得建立民族民主聯合政府。此外，兩個以上少數民族雜居而未實行聯合自治的地區，或民族自治區內漢族居民特別多的地區，也得建立民族民主聯合政府。

地方民族民主聯合政府管轄境內，一般包含一個或幾個民族自治區；大的自治區內也可能包含地方民族民主聯合政府。其上下關係及上級人民政府實行領導時需要注意之點，大體上也可適用我們在前一節所說的原則。

有人提議：凡實行民族民主聯合政府制度的地方人民政府，應改稱民族民主聯合政府。我們認為這種改變是不必要的。

四 散居的少數民族成分

由於各種歷史上的原因，有許多少數民族成分長期地零星地居住在漢族居民（主要在城市居民）之中，長期地受到漢族人民的影響，同時也長期地忍受過民族的壓迫和歧視。因此他們固有的民族特徵多已消失，並有故意遮掩其民族面貌的，但民族感情，則以不同的程度保持着。

解放後，中央人民政府民族政策的實施，影響了和喚醒了這些被遺忘了的少數民族成分，他們開始抬起頭來要求享受民族平等權利。但是，他們雖然免除了民族壓迫，在許多地方，却仍然遭遇着民族歧視。

因此，需要在法律上給以保障。保障他們與漢族人民同樣享有人民的自由權及選舉、被選舉權；享有自由保持或改革其生活方式、宗教信仰和風俗習慣的權利；享有參加各種職業和人民團體的權利；其有本民族語言文字者，並得在法庭上以本民族語言文字進行訴辯等等。

各級人民政府對於當地少數民族成分應當享有的平等權利，應加積極注意，並在實際上給他們以必要的和適當的幫助。他們如遭遇到民族的歧視或侮辱，有向人民政府控告的權利。人民政府對此種控告，則要負責予以處理，不可漠視和敷衍。

這些保障，也適用於散居在各少數民族自治區的其他民族成分或漢族成分。

五 發展各民族的政治、經濟和文化

當民族區域自治和民族民主聯合政府已經普遍推行，民族平等權

利已在各方面實現，還不等於根本地解決了民族問題。民族問題的根本解決，有待於改變歷史上遺留下來的各少數民族在政治上、經濟上和文化上的落後狀態。這種落後狀態，使各少數民族在享受民族平等權利時，不能不在事實上受到很大的限制。斯大林同志把這種情況叫作「事實上的不平等」。

中華人民共和國的民族政策，不僅在於保障各民族在政治、經濟、文化以及社會生活各方面的平等權利，而且在於幫助各少數民族發展其政治、經濟和文化教育的建設事業，使能逐步地改變其落後狀態，逐步地達到事實上的平等。

中華人民共和國成立的那一天起，中央人民政府及有關地方人民政府即關心各少數民族的政治、經濟和文化的生活。兩年來，國家經濟還在恢復過程中，國防建設還不能不成為國家事務的重點，但已在政治教育和政權建設，幹部訓練和幹部派遣，貿易、衛生和其他經濟、文化教育諸方面，對少數民族做了不少的工作。預計一九五二年還會有更多的進展。

關於改變民族間「事實上的不平等」狀態，即改變各少數民族政治、經濟和文化方面的落後狀態，我們認為：

第一，這是一個需要長期努力才能解決的問題，只能逐步地前進，不可要求過高過速，因為那是做不到的。

第二，必須盡力解決各民族人民當前迫切需要又可能解決的問題，一般地說，如政權建設，幹部培養，貿易和衛生問題，發展生產的問題。具體地說，每一個民族自治區或民族聚居區又各有其不同的迫切需要。對於少數民族的物質生活和文化生活的迫切需要，必須依

據當時當地的具體情況，認真地儘可能地加以解決。

第三，也需要從保衛國防和各民族的發展前途着眼，依據國家財力情況，有重點地着手某些基本建設。

第四，這是一個需要各民族團結互助，首先需要漢族人民和人民解放軍的幫助才能逐步解決的問題，漢族人民和人民解放軍有幫助各少數民族的義務，各少數民族則應當重視漢族人民和人民解放軍的幫助。

第五，這是一個需要把各少數民族人民的能力和智慧發揮起來才能逐步解決的問題，因此，各民族自治區內部各種固有制度的改革，是必要的和不可避免的。但是，這種改革需要依據各民族人民以及同人民有聯系的領袖人物的志願，並主要地經過他們自己去進行。

有一個迫切的問題，即幫助尚無文字而有獨立語言的民族創造文字的問題。希望同志們提出意見，供中央考慮此項問題的參考。

六 培養民族幹部

普遍大量地培養同人民有聯系的民族幹部，是圓滿地實行民族區域自治和民族民主聯合政府政策，以及發展各民族政治、經濟和文化教育建設事業的關鍵。

各級人民政府已經注意掌握這個關鍵，做了許多工作，獲得相當成績。但這還是一個嚴重的任務，還得我們有系統地去執行。下面這些建議是否適當，請加討論：

(1) 注意團結各民族中一切愛國知識分子，羣衆中的積極分子及其他與人民有聯系的領袖人物，使這三種幹部結合起來，一致爲人民服務，發揮他們的能力，並幫助他們進步。

(2) 實行有計劃的學校訓練，以提高民族幹部的文化和政治水平。

(3) 使地方訓練班、各地民族學院、中等學校、高等學校以及技術訓練班之間，有適當的分工。地方訓練班擔任大量普遍的初級訓練任務；民族學院擔任培養較高級政治幹部和翻譯人才的任務；中等學校和高等學校擔任培養知識分子、師資和專門人才的任務；技術訓練班訓練初級的技術人員。分別由各級人民政府（包括各民族自治區人民政府）及其民族事務委員會、教育部門、業務部門分別主辦。對於各類各級民族幹部學校的政治和歷史等科目的內容，應有適當的規定，並逐步加以具體解決。

(4) 爭取漢族幹部參加工作。經驗已經證明，漢族幹部與當地民族幹部的合作互助，是發展少數民族政治、經濟和文化教育建設事業的重要因素之一。但漢族幹部必須以幫助培養各種民族幹部為其重要職責。

七 鞏固民族團結

由於驅逐了帝國主義侵略勢力，打倒了國民黨反動統治，結束了民族壓迫制度，我國各民族不團結的時代已經永遠地過去了。前面已經說過，從中華人民共和國成立之日起，我國各民族即根據平等、自願原則開始建立新的友好合作的大家庭。兩年來，各兄弟民族在此大家庭之內，已日益結成了血肉不可分離的關係，這是很值得我們大家慶賀的。

鞏固民族團結，即是鞏固偉大祖國的團結，鞏固祖國各族人民對

帝國主義及其走狗所已取得的歷史性的偉大勝利。鞏固民族團結，即能加強民族間的互助，發展祖國的建設事業，同時也利於發展各少數民族政治、經濟和文化教育的建設事業。

鞏固民族團結，仍然是當前的重要任務，因為妨礙團結的因素並沒有根除。

首先，是從敵人方面來的破壞，即帝國主義及其走狗在各民族間的挑撥、離間。處在祖國從西北到西南邊疆的兄弟民族，特別容易甚至經常地遭到這種威脅。對付這種破壞的主要方法，就是揭露敵人，懲辦反革命，加強人民中的愛國主義教育（特別是抗美援朝教育）。

其次，是各民族間的大民族主義和狹隘民族主義的殘餘。大民族主義殘餘，首先是大漢族主義殘餘（此外還有在一個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殘餘）的特點是：歧視或輕視少數民族，忽視或蔑視少數民族的民族特點和民族形式。由此產生政策上的急性病，冒險主義；作風上的強迫命令，包辦代替。狹隘民族主義殘餘，也或多或少地存在於各少數民族中。其特點是：保守與排外，看不見祖國的偉大和進步事務，看不見本民族的前途，安於現狀，故步自封，阻礙自己民族的前進。大民族主義與狹隘民族主義的關係，常常是互相影響，不可分離的。何者為主要傾向，要依當時當地具體情況加以區別。

在一切民族中加強愛國主義與國際主義相結合的教育，是克服大民族主義殘餘和狹隘民族主義殘餘極重要的辦法。同時要求大民族中首先是漢族中的先進分子負責批判本民族中的大民族主義傾向，特別要求漢族幹部以身作則。一切在少數民族地區工作的漢族幹部，除了

誠心誠意爲少數民族服務的決心外，還必須有遇事與少數民族幹部商量、取得同意、並依靠他們去執行的作風，去掉獨斷專行或包辦代替的作風。這是一方面。另一方面，要求少數民族中的先進分子負責批判本民族中各種各式的狹隘民族主義傾向，教育本民族人員擴大眼界，歡迎進步，努力向前。雙方都能依靠和發揚這種自我教育和自我改造的方法，即可隨時隨地防止和糾正兩種民族主義傾向的發生或滋長。

再次，某些少數民族的內部仍然存在着不團結的現象，其原因有種種：如歷史的仇隙；反革命分子的挑撥；某些上層野心分子的利用；某些具體利益的矛盾等等。上級人民政府需要分別情況，加以調解，勸說雙方以自我檢討和互相讓步的方法結束這類糾紛。

因此，鞏固民族團結，仍然是各民族人民特別各民族幹部當前十分重要的任務。

團結在毛主席和中央人民政府的周圍！

偉大祖國——各民族人民友好合作的大家庭萬歲！

各民族人民的偉大領袖毛主席萬歲！

人民出版社出版·新華書店發行
定價350元·印數1—1,080, 1952年8月初版