

中国散杂居民族
工作丛书

SANZAJU
MINZU
GONGZUO
GAILUN

主编 杨侯第

散杂居民族 工作概论

沈林 李红杰 著
金春子 杜宇



民族出版社

中国散杂居民族工作丛书

散杂居民族工作概论

沈 林 李红杰 著
金春子 杜 宇

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

散杂居民族工作概论/沈林等著. —北京: 民族出版社, 2000.8

(中国散杂居民族工作丛书/杨侯第主编)

ISBN 7-105-04280-X

I. 散... II. 沈... III. 民族工作-概论-中国
IV. D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 81801 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2001 年 3 月第 1 版 2001 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8 字数: 200 千字

印数: 0001—4000 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、作用和意义极不相称。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：散居化是民族进程中的一个重要规律	(1)
第一节 历史上的民族散居化过程	(2)
一、古代民族散居化过程	(2)
二、近现代民族散居化过程	(8)
第二节 当代民族散居化过程	(12)
一、当代国际民族散居化过程	(12)
二、新中国民族散居化过程	(14)
第三节 人类对“散居”民族的不同认识与政策选择	(21)
一、种族主义	(22)
二、同化主义	(24)
三、文化多元主义	(28)
第四节 关于民族散居化的理论思考	(31)
一、有关散居化问题的概念	(32)
二、民族散居化的结构分析	(38)
三、关于散居民族的历史地位和命运	(40)
第二章 聚散皆有缘：中国散杂居少数民族的形成与发展	(44)
第一节 散杂居少数民族的概念	(44)
一、民族的居住形式	(44)
二、中国共产党文献史料中对民族居住形式的论述 ..	(46)
三、散杂居少数民族的定义	(50)
第二节 历史上我国散杂居少数民族的形成与发展	(51)
一、我国民族的分布特点	(51)
二、华夏——汉民族的形成与发展	(52)

三、在战争与和平,统一与分离中的民族大迁徙、民族大融合	(54)
四、当代中国民族分布格局的形成	(61)
第三节 散杂居少数民族形成的原因	(63)
一、中国散杂居少数民族形成的特点	(63)
二、散杂居少数民族形成的原因	(66)
第三章 形散神分散:中国散杂居少数民族的特点	(71)
第一节 分布状态与地缘(域)联系	(71)
一、散杂居少数民族的基本分布特点	(71)
二、散杂居少数民族分布的类型特点	(73)
三、散杂居少数民族分布的区域特点	(76)
四、散杂居少数民族分布的民族特点	(77)
五、散杂居少数民族分布的经济文化特点	(78)
六、散杂居少数民族分布的引申特点	(78)
第二节 经济文化社会的适应性与民族传统文化的 依恋	(79)
一、在经济生活中具有较强的适应性	(79)
二、在文化生活中具有兼收并蓄的特点	(81)
三、在社会生活中具有较强的包容性和心理承受力	(84)
第三节 散杂居少数民族的民族关系特点	(85)
一、中国社会主义民族关系的特点	(86)
二、散杂居民族关系的特点	(91)
三、影响散杂居民族关系的因素	(96)
第四章 波浪式前进:新中国散杂居少数民族工作的历程与 成就	(100)
第一节 新中国散杂居少数民族工作的发展历程	(100)
一、开创奠基阶段(1949—1957)	(101)
二、曲折发展阶段(1958—1966)	(110)

三、瘫痪倒退阶段(1966—1976)	(113)
四、恢复发展阶段(1978—1992)	(114)
五、深化提高阶段(1993 至今)	(116)
第二节 中国散杂居民族工作的成就	(117)
一、散杂居少数民族的平等权利得到了切实保障	(118)
二、散杂居少数民族经济文化事业获得了较大的发展	(121)
三、散杂居少数民族的风俗习惯、宗教信仰和语言文字 得到了普遍尊重和保障	(129)
四、散杂居少数民族的三支队伍不断发展壮大	(136)
五、散杂居民族工作的行政法规体系初步形成	(138)
第五章 新瓶装新酒:中国散杂居少数民族工作的内容与 形式	(139)
第一节 散杂居少数民族工作的意义	(139)
一、要站在历史发展的高度来认识散杂居少数民族工作 的重要性	(139)
二、散杂居少数民族工作是我国整个民族工作的重要组 成部分	(141)
第二节 散杂居少数民族工作的内容	(143)
一、最大限度地满足和维护散杂居少数民族的民族利益	(143)
二、充分保障散杂居少数民族的民族权利	(148)
三、加快促进散杂居少数民族的民族发展	(162)
第三节 散杂居少数民族工作的形式	(164)
一、加强对民族工作的领导	(164)
二、建立健全民族工作机构	(165)
三、大力培养和使用少数民族干部	(167)
四、深入开展民族理论、民族政策、民族法规的宣传教育	

.....	(168)
五、加强民族法制建设	(170)
六、加强合作意识、提高协调水平.....	(171)
七、充分调动社会力量,促进民族工作的社会化.....	(171)
八、充分发挥少数民族代表人物和民族干部的作用 ..	(172)
九、深入开展民族团结进步表彰活动	(172)
十、强化对民族政策执行情况监督检查的力度	(173)
十一、办实事,及时妥善处理民族关系中的敏感问题和 难点问题	(173)
第六章 交流与冲突:中国散杂居少数民族现实状况分析	(175)
第一节 中国散杂居少数民族基本现实状况	(175)
一、散杂居少数民族的人口与分布	(175)
二、城市散杂居少数民族人口与分布	(182)
三、民族乡少数民族人口分布状况	(185)
第二节 散杂居少数民族发展现状分析	(188)
一、人口流动加速,民族摩擦增多.....	(188)
二、经济联系紧密,利益冲突增多.....	(192)
三、文化交流频繁,民族意识增强.....	(194)
四、经济、社会文化教育事业发展,政治平等权利的要求 提高	(195)
五、发展不平衡,扶贫任务艰巨.....	(195)
六、撤(并)乡建镇,民族乡怎么办?	(196)
七、机构精减,工作任务加重.....	(197)
第七章 得失皆有益:中国散杂居少数民族工作分析	(198)
第一节 总体现状	(198)
一、散杂居民族工作的地位不断提高	(198)
二、散杂居民族工作机构得到不断加强,职能进一步强化	

.....	(199)
三、散杂居民族工作领域逐步拓宽,内容更加丰富.....	(199)
四、散杂居民族工作经验更加成熟.....	(199)
五、有关散杂居民族工作的理论初步形成.....	(200)
六、散杂居民族立法工作有所突破.....	(200)
第二节 经验分析.....	(201)
一、各级领导的重视是做好散杂居民族工作的重要前提	(201)
二、健全的制度是散杂居民族工作的重要保障.....	(203)
三、宣传教育是让社会了解散杂居民族工作的基本手段	(205)
四、调解涉及少数民族的纠纷是散杂居民族工作的重要 职能.....	(207)
五、培养民族干部是散杂居民族工作的重要方面.....	(210)
六、发展民族经济、教育、文化事业是散杂居民族工作的 根本任务.....	(211)
七、少数民族流动人口的管理和权益保障是散杂居民族 工作面临的新挑战.....	(215)
八、对口支援工作是散杂居民族工作的重要延伸.....	(217)
九、尊重少数民族风俗习惯和宗教信仰是散杂居民族工 作的重点之一.....	(218)
十、发挥各种社会力量的作用是散杂居民族工作的重要 补充和未来方向.....	(220)
第三节 需要引起重视的问题.....	(222)
第八章 鲤鱼跳龙门:21世纪散杂居少数民族工作展望	(225)
一、散杂居民族工作范畴将越来越宽,任务也将更加 繁重.....	(225)

二、散杂居少数民族的权利意识将逐渐增强	(226)
三、民族地区的发展对散杂居少数民族的影响增大	(227)
四、散杂居少数民族的教育和文化发展,将更加受到 关注	(227)
五、散杂居民族关系出现新的特点	(228)
第九章 结论:中国保障少数民族平等权利的全面性与彻 底性	(230)
一、全面保障少数民族的平等权利,并针对少数民族的 特点,制定特殊政策和措施	(231)
二、实行民族区域自治制度,充分保障少数民族行使管 理本民族本地区内部事务的权利	(234)
三、对散杂居少数民族采取特殊政策和措施,以保障其平 等权利	(235)
四、建立健全工作机构,从机制上为维护少数民族的平 等权利提供保障	(238)
五、国际人权与少数民族平等权利保护	(239)
后 记	(243)

第一章 绪论：散居化是民族进程中的一个重要规律

人类社会的发展不论在形式上还是在内容上,都不是平面单线的。在形式上,各地各民族的发展都具有并呈现着各自的特点,显示着人类历史的五彩缤纷。在内容上,人类社会的发展和进步也并不仅仅是物质财富的增多和社会文明水平的提高,就从最基本的方面而言,它至少包括两个方面的含义:第一方面是已经提到的,也是人们常说的物质财富的增多,文明水平的提高和与此相伴随的不同社会形态的更迭。由于这种物质财富的不断增多和提高,人类历史上先后出现了原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会等不同的社会形态。这是一个不断从低级走向高级,从愚昧走向文明的过程。人类社会发展的第二个方面是人类各个地区、各个民族社会的自我封闭的不断打破,经历了一个由各地、各民族之间的相互闭塞到逐步开放,由彼此分散逐步到彼此联系密切的过程。这是一个各个部分不断由局部走向全局,不断发展成为一个整体的过程。正是这两个方面的交相辉映、相互影响、相互促进,构成了人类历史的基本脉络。

对一个具体的民族来说,所谓的发展同样包含和意味着这两个方面。它一方面意味着经济发展和文明水平的提高,另一方面又意味着其原有的封闭不断被打破,走向新的世界,开辟新的空间。事实上,人们常说的世界走向一个整体,其基本的含义和过程就在于各个地区、各个民族不断冲破原有的地区界限和民族界限,而实现各民族人口之间的相互“渗透”、相互“杂居”。从根本上来说,这是一个人类历史上始终存在的各民族之间互相“散居化”的

过程。这是历史发展的必然结果,又是历史进步的重要标志之一。

关于物质财富的增多、经济发展和文明水平的提高,古今中外已有十分丰富的研究成果,相比之下,对“发展”所包含的第二个含义,即各个民族从闭塞走向开放、从局部走向全局的“第二”历史的关注,则是相对近期的事情。大体来说,只是到近代以后,很多学者才开始对包括民族散居化在内的民族移动问题感兴趣,并进行了专门的研究。

第一节 历史上的民族散居化过程

纵观世界各地各民族的历史,民族散居化始终是陪伴民族和时代而奏响的宏大的交响曲,也就像不断抛到湖面的石头所激起的涟漪一样,辐射四方。从民族降生时开始起,它的“散居化”与各民族的前仆后继,齐头并进的巨大的历史车轮的共鸣声一道,共同谱写了人类文明进步的壮丽篇章。

一、古代民族散居化过程

每个民族自从诞生起,根据生存和发展的需要,各民族一直处于不断的运动之中。不仅中国的各个民族是如此,国外的各民族也如此;不仅现代的民族在不断地“散化”,古代的民族也同样经历过不断“散化”的过程。

民族散居化自然与相关人口的增长有关。在这个问题上,人们通常以为,所谓的人口爆炸是当今时代特有的现象。其实,每一次壮观的人口剧增都是在生产技术获得重大突破时发生的。早在旧石器时代,在其由初期到后期的过程中,技术就有很大的推进,结果导致了一场人口的急剧增加。据估计,旧石器时代初期,世界的人口数约为 12.5 万人,而迄今一万年的旧石器时代末期即农业革命前夕,地球上的人口已增加到 532 万人,人口增加了 42 倍以

上。这可以比得上后来屡次出现的“人口爆炸”。值得注意的是，技术革命中人口的增长在各地区之间是不均衡的，而这种不均衡使一个地区相对过多的人口有可能“分散”到其他人口较少或无人居住的区域，以至“分散”到世界的每一个角落。当代人类学家普遍认为，距今 400 万年以前，在非洲东部和南部的热带草原上出现最早的现已绝种的灵长类，他们与现代人极为相似。此后，随着技术进步，人类的祖先不断地散居到世界各地，向北扩展到欧亚大陆的温带地区，向南进入到非洲南部和东南亚的热带雨林地区，后又经过陆桥进入到澳大利亚和阿拉斯加，从而散居到世界上所有的大陆。

当时人类散居化的具体过程现在已很难搞清楚，也许永远无法弄清楚。不过，可以肯定的是，到距今约一万年即最后一次冰期的末期，各种族各民族的祖先在全球已有了一个为今人所公认的大致分布。高加索种人分布在欧洲、北非、东非和中东，并正在深入到印度和中亚；黑种人分布在撒哈拉沙漠（那时的水源较现在充足）和沙漠以南一带，而俾格米人和布希曼人与他们后来的情况不同，分布在非洲的其余地方；还有一部分俾格米人生活在印度和东南亚的森林地带，而印度、东南亚的其余的辽阔地区和澳大利亚则为澳大利亚种人所占据；分布在东亚和南北美洲的是蒙古人种。

由此可见，人类的进化的过程也是人类不断“散居化”的过程。而且，随着人类文明史的开始，人类的散居化过程无论在规模上还是在频率上都显得越来越恢弘，越来越剧烈，直至今日。

1. 古代中国民族的散居化

古代我国民族众多，各民族或者相对集中于各自的聚居地，或者是随着经济、社会生活的需要和战争、自然灾害影响而不断从聚居地“散居”到各地，到近代前夕已经形成了各民族大散居、小聚居的局面。

根据一般学者的意见，中国古代的民族散居化过程大体分为