

“ 十 一 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划

中国民族区域自治制度

全国人大常委会办公厅研究室组织编写

肖世茂 李养第 编著

(青少年普及读本)

“ 十 一 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划



中青院 11 000623097

中国民族区域自治制度

全国人大常委会办公厅研究室组织编写

肖世茂 李养第 编著

(青少年普及读本)



图书在版编目 (CIP) 数据

中国民族区域自治制度/肖世茂、李养第编著. —北京: 中国民主法制出版社, 2009.2

(中国特色社会主义政治制度丛书)

ISBN 978-7-80219-339-0

I. 中... II. 肖...李... III. 民族区域自治—研究—中国 IV. D633.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第019833号

中国特色社会主义政治制度丛书·青少年读本
全国人大常委会办公厅研究室组织编写

书名 / 中国民族区域自治制度

ZHONGGUOMINZUQUYUZIZHIZHIDU

作者 / 肖世茂 李养第 编著

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号 (100069)

电话 / 010-63292534 63057714 (发行部) 63053367 (总编室)

传真 / 010-63292534

Http: //www.rendabook.com.cn

E-mail: MZFZ@263.net

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 787 毫米×960 毫米

印张 / 8 字数 / 65 千字

版本 / 2009 年7月第1版 2009年7月第1次印刷

印刷 / 中原出版传媒投资控股集团北京汇林印务有限公司

书号 / ISBN 978-7-80219-339-0

定价 / 15.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序

青少年是祖国的未来、民族的希望，是中国特色社会主义事业的建设者和继承者。因此，我们党和政府历来对青少年寄予厚望，也十分重视青少年的健康成长。我们都很熟悉 50 多年前毛泽东对青年人的著名演讲：“世界是我们的，也是你们的，但归根结底是你们的。你们青年人朝气蓬勃，正在兴旺时期，好像早晨八九点钟的太阳，希望寄托在你们身上。世界是属于你们的。中国的前途是属于你们的。”刘少奇、周恩来、邓小平、江泽民、胡锦涛等老一辈无产阶级革命家及党和国家重要领导同志对青少年的责任、成长和培养也有诸多的论述，党和政府也为此采取了一系列的引导、鼓励和保障措施。

青少年要承担起祖国未来、民族希望的历史责任和神圣使命，不辜负党、国家、人民的期望，就要掌握与时俱进的丰富知识，要具有发现问题、分析问题、解决问题的实践能力，更需要深怀推动祖国繁荣、民族复兴的爱国激情。因此，新中国成立以来，党和政府根据国家经济发展状况，采取多种措施为青少年学习知识、提高实践能力提供各种保障的同时，一直把青少年的爱国主义教育作为国民爱国主义教育的最重要工作。如，1994 年 8 月《中共中央关于印发〈爱国主义教育实施纲要〉的通知》和 2009 年 4 月中共中央办公厅转发的《中央宣传部关于围绕庆祝新中国成立 60 周年深入开展群众性爱国主义教育的意见》都明确提出，爱国主义教育的重点是广大青少年。

爱国是人们对祖国和中华民族的一种发自内心的深厚使命感、责任感、自豪感和热爱之情。这种情感，部分是我们中华民族的子孙儿女天生所具有的，更多的是需要后天的引导和培养。培养树立国人爱国之情的方式和途径很多，其中一个重要的方面是要了解和认识祖国历史的源远流长、祖国文化的博大精深、祖国热土的地大物博……更重要的是要了解和认识祖国所施行制度的优越性及这种优越制度所带来的巨大成就，进而促使中华儿女不仅热爱 5000 多年的文明历史、热爱 960 万平方公里的壮丽河山，也热爱中国特色的社会主义制度。这正是我们出版《中国特色社会主义政治制度丛书》的初衷和愿望。

《中国特色社会主义政治制度丛书》最初策划于 2006 年初，并于当年被列入“十一五”国家重点图书出版规划。按照当时的设想，我们希望与教育部基础教育司、团中央权益部共同组织编写，并与相关人士进行了商榷，丛书编写宗旨是为全国广大青少年提供简单明了的介绍我国政治制度的国情教育教材。当时计划分两批出版 8 本图书，第一批是介绍我国的基本政治制度，即《中国人民代表大会制度》、《中国共产党领导的多党合作和政治协商制度》、《中国民族区域自治制度》和《中国基层群众自治制度》。第二批是介绍我国重要的政治制度，即《中国选举制度》、《中国行政管理体制》、《中国司法制度》和《中国国防制度》。由于各种原因，《丛书》的出版工作一直耽搁。也许是时间的巧合，借中共中央宣传部围绕庆祝新中国成立 60 周年开展群众性爱国主义教育活动的契机，我们推出了第一批图书，也算我们对新中国成立 60 周年纪念活动的一点贡献吧！

郭林茂

2009 年 6 月 9 日

（中国民主法制出版社总编辑）

引言

>>>

实现民族平等， 巩固和完善民族区域自治制度

中华人民共和国是一个统一的多民族的社会主义国家。在祖国960万平方公里的广袤土地上，共同生活着56个民族，其中，汉族有11.4亿人，占全国总人口的91.59%，其他55个民族因人口数量相对较少，习惯上被称为“少数民族”。据2000年11月第五次全国人口普查统计，55个少数民族人口总数为10449万人，占全国总人口的8.41%。我国各民族都为缔造统一的多民族国家，创造悠久灿烂的中华文明，推动中国历史的发展进步，作出了自己的重要贡献。

多民族是我国的一项基本国情，这一基本国情决定了民族问题始终是我们建设中国特色社会主义必须处理好的一个重大问题。对我们这个统一的多民族国家来说，民族问题解决得好坏，直接关系到国家的主权，关系到领土完整，关系到社会稳定，关系到边疆巩固，关系到经济发展，关系到国内各民族的团结。我国解决民族问题实行的基本政治制度是民族区域自治，这一基本政治制度充分体现了社会主义的本质和特点，符合中国国情和各民族的根本利益，是正确解决我国民族问题的带有根本性、正确性、稳定性、长期性的政治制度。

迄今为止，中国通过识别并经中央政府确认的民族有56个，即汉、蒙古、回、藏、维吾尔、苗、彝、壮、布依、朝鲜、满、侗、瑶、白、土家、哈尼、哈萨克、傣、黎、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、布朗、撒拉、毛南、仡佬、锡伯、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、塔塔尔、独龙、鄂伦春、赫哲、门巴、珞巴、基诺等民族。除汉族外，其余55个民族由于人口相对较少，习惯上被称为“少数民族”。

新中国建立以来的实践充分证明，我国的民族区域自治制度及其实践获得了巨大成功。采用民族区域自治来解决我国的民族问题，是符合中国国情和各民族共同利益的正确选择。

民族问题的解决是一个相当长的历史过程，这是由民族自身的发展规律决定的。民族问题存在的长期性，决定了我国实行民族区域自治制度是一项长期的历史任务。尽管我们50多年来实施民族区域自治制度取得了巨大成就，但实现各民族的共同繁荣仍然任重而道远。我国不论现在还是今后，仍需坚定不移地从本国国情出发，坚持和完善民族区域自治制度，充分发挥这一基本政治制度的优势，不断充实实行民族区域自治制度的物质基础，促进少数民族和民族地区经济社会的全面发展。

目 录 >>>

序

/ 郭林茂

引言:

实现民族平等, 巩固和完善民族区域自治制度 I

>>> 壹 中国为什么要实行民族区域自治制度 1

(一) 中央集权的统一国家的长期存在, 是实行民族区域自治的历史基础 4

(二) 近代以来各民族外御列强入侵、内求民族解放的光荣传统, 是实行民族区域自治的政治基础 9

(三) 各民族错居杂处、相依共存的状况, 是实行民族区域自治的现实基础 12

(四) 民族地区与汉族地区之间资源条件和发展水平的不平衡性, 是实行民族区域自治的经济基础 15

(五) 中国共产党的英明领导, 是实行民族区域自治的根本保证 17

>>> 贰 什么是民族区域自治 19

(一) 民族区域自治的概念 20

(二) 民族区域自治的特点 20

(三) 民族自治地方的建立	23
(四) 民族自治地方的自治机关	35
(五) 民族自治地方自治机关的自治权	45
(六) 民族区域自治的政治优势	61
>>> 叁 我国民族区域自治的伟大成就	71
(一) 政治方面	72
(二) 经济方面	80
(三) 民族文化方面	86
(四) 民族教育方面	96
(五) 医疗卫生事业方面	105
>>> 附录一：中国少数民族主要分布地区	109
>>> 附录二：中国民族自治地方一览	111

壹

中国为什么要实行 民族区域自治制度

>>>

1949年1月31日，伴随着解放战争的隆隆炮声，北平和平解放，至此，历时142天的辽沈、淮海、平津三大战役宣告结束，人民的胜利已成定局。4月20日晚8时，人民解放军百万雄师过大江，3天之后，南京解放。“占领总统府”这一胜利，不仅宣告了国民党政权的瓦解，同时也宣告了我国境内各民族一律平等时代的即将到来。对中国这个多民族国家而言，要实现国家的富强和民族的振兴，必须解决好民族问题。即将成为执政党的中国共产党面临着一个重大抉择：新中国成立后，解决国内的民族问题，是学习苏联，走联邦制的道路，还是根据我国的具体国情，走出一条我们自己的路？这是关系到新中国的繁荣、中华民族的昌盛的重大抉择！1949年全国政协大会筹备期间，在起草《共同纲领》的时候，关于新中国的民族政策，毛泽东同志就提出，要考虑到到底是搞联邦，还是搞统一共和国，少数民族区域自治。为此，毛泽东专门就有关民族自决权和是否实施联邦制的问题征求著名的民族理论家、卓越的民族工作领导人李维汉的意见。李维汉同志旁征博引，系统地论证了马克思主义关于民族自决权实施的原则和意义，认为“不能不根据各个民族和各个国家的不同情况，经过不同的具

民族平等的理论
奠定了民族区域
自治的基础

体道路,采取不同的形式。”在我国的具体历史条件下,“各民族实现平等联合,不是经过民族分离和建立独立的民族国家,而是从平等联合的革命统一战线到平等联合的统一人民共和国”。在对中俄两国的民族关系和具体国情进行了深入细致的分析和比较后,他建议在即将成立的统一的中华人民共和国内,在少数民族聚居地区实行民族区域自治的政策和制度。李维汉同志的观点,受到毛泽东主席和党中央的充分肯定和采纳。1949年9月7日,周恩来向当时已到北平的几百名政协代表作题为《关于人民政协的几个问题》的报告,其中专门指出:“中国是多民族国家,但其特点是汉族占人口的最大多数,各少数民族总起来还不到全国人口的百分之十。不管人数多少,各民族间是平等的。这里主要的问题在于民族政策是以自治为目标,还是超过自治范围。我们主张民族自治。”1949年9月下旬,中国人民政治协商会议第一次全体会议在北京隆重召开。根据中国共产党的建议,各民族和民主党派的代表共商建国大计,经过共同讨论协商,决定建立统一的中华人民共和国,并通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》。《共同纲领》阐述了新中国的民族政策,明确规定:“各少数民族聚居的地

1949年9月21日至9月30日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开,这是一个全国各族人民大团结的会议。参加这次会议的,有各民主党派、各人民团体、各界爱国人士、人民解放军、各地区、各少数民族、爱国华侨等45个单位,共有代表、候补代表和特别邀请人士662名。由于参加会议代表的广泛性,这个会议具有执行全国人民代表大会的职权。参加第一届全国政协的少数民族正式代表和候补代表共计33人

实行民族区域自治，是中国共产党解决民族问题的基本政策

区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。”从此，民族区域自治正式被确定为我国的一项基本国策和重要的政治制度，并在中国历史上第一次以国家根本大法的形式固定下来。

我们的党和国家之所以作出这样的重大历史选择，把民族区域自治确定为国家的一项重要政治制度，主要基于对中国国情的把握。

（一）中央集权的统一国家的长期存在，是实行民族区域自治的历史基础

在中国历史上，各民族的辛勤劳动为统一的多民族国家奠定了基本格局

中国是世界上疆域最大的国家之一，也是人口最多、文化发达最早的国家之一。中华民族有着悠久的历史。从遥远的古代起，中华各民族的先民们就劳动、生息、繁衍在祖国美丽富饶的土地上。从夏、商、周至秦汉时期，当汉族的先民华夏族开拓黄河流域的时候，各少数民族的先民们也为我国辽阔的边疆地区的开拓作出了巨大贡献。例如，东胡、肃慎、夫余、乌桓等民族在东北的广大地区，狄、匈奴、鲜卑等民族

在今蒙古草原和华北北部及西北一些地区，乌孙、月氏、龟兹、于阗、鄯善等部在今新疆及其以西地区，戎、羌、氐等民族在今青藏高原地区，三苗、濮、南蛮等民族在长江流域和今天的四川、云南等广大地区，东夷等族在江淮流域，黎族和高山族的先民分别在海南岛和台湾，越人的一支在今港澳地区，等等。在祖国不同的地区，各民族的先民们以他们的辛勤劳动，为统一的多民族国家的建立奠定了基础。公元前 221 年，秦始皇扫灭六国，建立了中国历史上第一个封建专制的中央集权制的王朝，标志着我国开始形成统一的多民族的国家。这时，东北地区的肃慎诸族系，东方淮河流域的东夷各族，南方江汉流域的南蛮各族，东南沿海及珠江流域的百越各族，西方的诸戎以及西南地区的滇、夜郎各族，都在秦王朝统一政权管辖下，并设立郡县加以直接统治。随后建立的汉朝，继承了秦代的统一大业，先后统一了西域的 30 多个“城廓”国家、西北的羌族地区、东北的乌桓族地区、海南岛的“蛮族”以及南匈奴等，进一步发展了统一的局面。秦汉在全国推行郡县制，统一法律、文字、历法、车轨、货币和度量衡，促进了各地区各民族的交流，奠定了中国长达两千多年统一的多民族国家在政治、经

公元前221年，秦始皇统一中国标志着中国统一多民族国家的形成

我国历史上中央政权对边疆少数民族政权采取和亲政策，开始于汉代汉高祖七年。唐朝进一步发展了汉代以来的和亲政策，据史料记载，唐代公主正式与边疆少数民族首领结亲的共有17人，结亲的对象除匈奴、乌孙外，还有吐蕃、吐谷浑、突厥、奚、契丹、回纥等民族。需要说明的是，唐代的和亲并不是发生在受到军事威胁时的被迫之举，而是为了达到民族通好的目的，出于怀柔羁縻的宗旨而实施的。如公元641年文成公主入藏与松赞干布赞普联姻，公元710年金城公主入藏与墀德祖赞赞普联姻，都对密切汉藏关系发挥了积极作用

济、文化等方面的基本格局。此后，在我国历史的发展过程中，也有一部分少数民族或者在边疆地区建立政权，或者问鼎中原，成为统治民族，他们都为我们这个多民族国家的发展作出了贡献。如秦代北方的匈奴，西北的西域各族，西部的羌，东北的东胡、夫余等民族都曾建立过自己的政权。三国两晋南北朝时期，除两晋的短暂统一外，汉族和匈奴、鲜卑、羯、氐、羌、巴氏等7个民族先后建立过23个政权。这期间，各少数民族在中原地区建立政权以后，都不同程度地接受了汉文化，其中一部分人融入到汉族中，同时也有一部分汉族因屯垦戍边、逃难谋生而迁徙到少数民族地区，各民族相互吸收、相互融合，使这一时期成为我国历史上有名的民族大融合时期。到了隋、唐时期，在三国两晋南北朝民族大融合的基础上，我国各民族又一次实现了大统一，隋、唐中央政府进一步巩固和发展了同边疆各民族的政治关系，尤其是唐王朝采取“和亲”等政策，发展了中央政府同西藏地方的政治关系，使汉藏“和同为一体”。统一的多民族的国家意识形态初步形成。隋、唐以后，经五代十国到宋、辽、金，我国又一次经历割据，形成各民族政权相互对峙的局面，如宋朝与契丹族的辽、女真族的金、党

项族的西夏对峙，蒙古族与女真族的对峙等等。此后，蒙古族建立的元朝实现了国家空前的大统一，元朝创立的行省制度，初步奠定了今天我国省级行政区划的基础。元、明、清时期，国家的统一和中华民族的凝聚力得到进一步的发展。元朝在全国推行的行省制度，密切了中央政府与少数民族地区的关系。明朝各族人民抗击倭寇侵扰我国东南沿海的斗争，清朝抗击沙俄、英国等殖民主义的斗争，都捍卫了国家的统一和领土的完整。综观我国两千多年的封建王朝史，虽然历史上各民族之间发生过诸如汉朝中央政权与匈奴人、隋唐中央政权与突厥人、蒙古人与女真人等冲突和战争，也出现过三国两晋南北朝、五代十国时期的短暂分裂与割据，但统一始终是我国历史发展的主流和大趋势，从简单的时间计算，国家统一时期共约 1300 多年，割据对峙总共不过六七百年。而在每次暂时的分裂割据时期，各种政治势力总以大一统为目标，并酝酿着更高层次的统一。可以说，中国历史上每一次短暂的分裂和割据，各割据政权在局部地区的统一，实际上是在为新的全国的大统一创造着必要的条件。每一次新的统一，都会使一些少数民族加入到中华民族大家庭的行列，从而使统一的多民族国家更加发展和壮大，

通常所说的元代的行省，主要是指河南、江浙、江西、湖广、陕西、四川、辽阳、甘肃、云南、岭北等10个行省。这10个行省统治着元朝60%以上的国土。元朝创立的这种行省制度，是我国行政区划和政治制度沿革史上的一个重要事件，具有很大的独创性。省的名称，一直沿用到当代

使中华民族的凝聚力得到进一步的升华和加强，特别是元、明、清三代的统一局面，持续长达 600 多年，全国所有的民族地区，全部置于中央直接派官的有效管辖之下，形成了在中央直接管辖下的行省与特别行政区并存的行政制度。这个时期，我国不仅有明确的疆域和稳定的边界，而且形成了稳定而明确的在统一的国家范围内，根据不同民族、文化、历史、地理特点，以不同政策、法令行使管辖权的行政制度。历代中央政权大都对少数民族地区采取了“因俗而治”的政策，即在实现政治统一的前提下，保持民族地区原有的社会制度和文化形态。汉朝在今中国新疆地区设立的西域都护府，唐朝在这一地区设立的安西和北庭两大都护府，都只管理军政要务。清朝中央政权针对不同民族地区的特点采取了不同的治理措施：蒙古族地区实行盟旗制度；对西藏则派驻藏大臣，通过册封达赖和班禅两大活佛实行政教合一制度；在新疆维吾尔族最集中的地区实行伯克制度；对南方一些少数民族地区则实行土司制度。在长期统一的国家里，各民族政治上互相吸引、经济上互通有无、文化上互相交流，逐步形成水乳交融、密不可分的一个整体。中央集权的统一的多民族国家的长期存在所形成的历史惯性和