

ZHONGGUO MINZU ZHENGCE SHI

中国民族政策史

中国民族政策史

主编 民族文化研究室编委会

下 卷

中国民族学院出版社

目 录

绪 论	(1)
一、中国古代社会的发展和民族的演变	(1)
二、历代王朝统治民族的思想观念	(6)
三、历代王朝经略民族的方针政策	(13)
四、历代王朝对民族的管辖与民族的贡赋	(24)
五、怎样研究古代的治理民族政策	(32)

第一篇 先秦时期民族政策

——民族政策滥觞时代

第一章 夏王朝民族政策	(45)
第一节 夏王朝政治概状	(45)
第二节 夏王朝疆域及民族分布	(46)
第三节 联姻通婚	(48)
第四节 宗亲分封	(49)
第五节 德化怀柔	(50)
第六节 五服贡纳	(50)
第七节 征服融合	(52)
第八节 结语	(53)
第二章 商王朝民族政策	(55)
第一节 商王朝政治概状	(55)
第二节 商王朝疆域及民族分布	(57)
第三节 朝廷设“宾”	(59)
第四节 联姻结盟	(60)
第五节 封赐爵位	(61)
第六节 五服贡纳	(62)
第七节 惩罚与宽贷	(63)

第八节 掠夺奴隶	(65)
第九节 征服融合	(66)
第十节 结语	(67)
第三章 西周王朝民族政策	(68)
第一节 西周王朝政治概状	(68)
第二节 西周王朝疆域四至及民族分布	(70)
第三节 朝廷设官	(71)
第四节 通婚结盟	(72)
第五节 分封监控	(74)
第六节 五服职事	(75)
第七节 归附贡献	(76)
第八节 因俗而治	(77)
第九节 征服融合	(78)
第十节 结语	(79)
第四章 东周列国（春秋战国）民族政策	(80)
第一节 东周列国（春秋战国）政治概状	(80)
第二节 东周列国（春秋战国）疆域及民族分布	(84)
第三节 朝廷设置管理民族的官职	(85)
第四节 春秋和战国前期分封制	(86)
第五节 “先同姓、后异姓、再后异族”	(86)
第六节 “和亲”联姻普遍化	(87)
第七节 尊崇周王，驱逐夷狄	(88)
第八节 从晋和西戎，到华夏和戎夷	(90)
第九节 华夏夷狄，互学其长	(92)
第十节 兼并统一与民族融合	(94)
第十一节 结语	(96)

第二篇 秦汉魏晋南北朝时期民族政策

——民族政策确立时代

第一章 秦王朝民族政策	(101)
第一节 秦王朝政治概状	(101)

第二节	秦朝时期民族情势	(102)
第三节	朝廷设置管理民族的官职和机构	(106)
第四节	在民族聚居地区设“道”	(107)
第五节	北征匈奴，南平百越	(110)
第六节	制定民族法“属邦律”	(112)
第七节	少量征收，贡献方物	(114)
第八节	修筑通往边疆的道路	(115)
第九节	移民边疆屯垦	(116)
第十节	结语	(117)
第二章	西汉王朝民族政策	(119)
第一节	西汉王朝政治概状	(119)
第二节	西汉时期民族情势	(120)
第三节	中央和地方管理民族的机构	(126)
第四节	对匈奴“和亲”，对百越“和集”	(132)
第五节	汉武帝开拓边疆	(139)
第六节	封赐“王”、“侯”、“君长”	(146)
第七节	输租赋，进贡献	(147)
第八节	徙汉民实边，移夷民内地	(151)
第九节	汉宣帝转变政策	(155)
第十节	王莽改制	(158)
第十一节	结语	(164)
第三章	东汉王朝民族政策	(166)
第一节	东汉王朝政治概状	(166)
第二节	东汉时期民族情势	(168)
第三节	中央和地方管理民族的机构	(172)
第四节	封赐都护、都尉、王、侯、君长	(176)
第五节	靠内交租赋，边远作贡献	(178)
第六节	讨伐匈奴、西羌、南蛮	(180)
第七节	推行“以夷制夷”	(186)
第八节	对西域“三绝三通”	(190)
第九节	结语	(194)
第四章	魏、蜀、吴三国民族政策	(196)

第一节	魏、蜀、吴三国政治概状	(196)
第二节	魏、蜀、吴三国民族情势	(199)
第三节	魏、蜀、吴三国管理民族的机构	(202)
第四节	魏国民族政策	(206)
第五节	蜀国民族政策	(211)
第六节	吴国民族政策	(216)
第七节	结语	(221)
第五章	西晋王朝民族政策	(224)
第一节	西晋王朝政治概状	(224)
第二节	西晋时期民族情势	(226)
第三节	中央和地方管理民族的机构	(229)
第四节	封赐民族酋领官爵	(231)
第五节	对民族索取与奴役	(232)
第六节	军事管制民族地区	(235)
第七节	对内迁诸族的安置	(239)
第八节	镇压“不听话”、“反叛者”	(241)
第九节	结语	(245)
第六章	东晋和南朝民族政策	(247)
第一节	东晋和南朝政治概状	(247)
第二节	东晋和南朝时期民族情势	(249)
第三节	东晋和南朝管理民族的机构	(252)
第四节	设置左郡左县和僚郡俚郡	(255)
第五节	封赐民族酋领官爵	(260)
第六节	对民族索取与奴役	(266)
第七节	强制蛮夷出居平地或迁徙京邑	(270)
第八节	征集和使用“蛮兵”	(274)
第九节	讨伐越蛮僚人	(277)
第十节	结语	(280)
第七章	“五胡十六国”和“北朝”诸政权民族政策	(282)
第一节	“五胡十六国”前之政治概状	(282)
第二节	“五胡十六国”和“北朝”诸政权建立情形	(286)
第三节	“五胡十六国”和“北朝”诸政权中央及地方管理的	

机构	(293)
第四节 “五胡十六国”前期六国的施政	(297)
第五节 “五胡十六国”后期十国的治理	(303)
第六节 鲜卑族拓跋北魏的政治	(309)
第七节 北魏分裂后相继诸政权之治	(318)
第八节 结语	(324)

第三篇 隋唐五代宋辽夏金民族政策

——民族政策发展时代

第一章 隋王朝民族政策	(329)
第一节 隋王朝政治概状	(329)
第二节 隋朝时期民族情势	(333)
第三节 中央和地方管理民族的机构	(337)
第四节 隋朝治理民族的策略	(341)
第五节 对强族势力“离强合弱”	(344)
第六节 推行怀柔抚绥	(348)
第七节 实行和亲、通好、交好	(352)
第八节 派兵讨伐和远征	(358)
第九节 结语	(362)
第二章 唐王朝民族政策	(364)
第一节 唐王朝政治概状	(364)
第二节 唐朝时期民族情势	(369)
第三节 唐朝中央管理民族的机构	(375)
第四节 唐朝治理民族的方略	(380)
第五节 太宗、高宗、玄宗开拓边疆	(385)
第六节 边疆民族地区的设置	(393)
第七节 对民族首领授予官职册封衔爵及优待	(405)
第八节 “和亲”之策	(410)
第九节 进贡与赋税	(420)
第十节 开展与边疆民族互市	(427)
第十一节 文化交流	(432)

第十二节 结语	(435)
第三章 五代十国民族政策	(439)
第一节 五代十国王朝政治概状	(439)
第二节 五代十国时期民族情势	(443)
第三节 五代十国管理民族的机构	(444)
第四节 后梁王朝对民族的施政	(445)
第五节 后唐王朝对民族的政治	(446)
第六节 后晋王朝对民族的治理	(449)
第七节 后汉王朝对民族之治	(451)
第八节 后周王朝对民族之策	(451)
第九节 结语	(454)
第四章 宋王朝民族政策	(456)
第一节 宋王朝政治概状	(456)
第二节 宋朝时期民族情势	(459)
第三节 宋朝中央管理民族的机构	(463)
第四节 对北方辽、西夏、金政权之策	(466)
第五节 对西北和西南诸民族政权之治	(472)
第六节 对南方民族地区设置与管理	(477)
第七节 “树其酋长，使自镇抚”	(482)
第八节 民族地区征收	(487)
第九节 “因俗而治”	(491)
第十节 结语	(494)
第五章 辽、西夏、金王朝民族政策	(497)
第一节 辽王朝对民族的经略	(497)
第二节 西夏王朝对民族的治理	(507)
第三节 金王朝对民族的施政	(514)
第四节 结语	(521)

第四篇 元明清时期民族政策

——民族政策定制时代

第一章 元王朝民族政策	(527)
-------------------	-------

第一节	元王朝政治概状	(527)
第二节	元朝时期民族情势	(530)
第三节	元朝管理民族的机构	(533)
第四节	元朝民族等级政治	(536)
第五节	民族地区设置与参用土酋为官	(542)
第六节	建立土官土司管理制度	(547)
第七节	边疆民族朝贡与纳赋	(551)
第八节	联姻之策	(555)
第九节	尊重宗教	(558)
第十节	组织和使用士兵	(562)
第十一节	结语	(565)
第二章	明王朝民族政策	(567)
第一节	明王朝政治概状	(567)
第二节	明朝时期民族情势	(570)
第三节	明朝管理民族的机构	(574)
第四节	明朝统治者的民族思想观念	(577)
第五节	施行征伐、防御、招降、安抚诸策	(579)
第六节	实行土司制度	(586)
第七节	朝贡和纳赋	(596)
第八节	在边疆民族地区屯田	(600)
第九节	开展互市	(603)
第十节	土兵建立及作用	(607)
第十一节	尊重宗教	(610)
第十二节	施行“文教”	(613)
第十三节	结语	(616)
第三章	清王朝民族政策	(618)
第一节	清王朝政治概状	(618)
第二节	清朝时期民族情势	(621)
第三节	清朝中央管理民族的机构	(625)
第四节	在边疆民族地区管理机构的设置及其变化	(629)
第五节	清朝处理民族关系的总方针	(638)
第六节	清代民族边防变化及签界约	(648)

第七节	对待汉族和边疆民族上层	(660)
第八节	制服民族叛乱与分裂势力	(668)
第九节	清代的土司制度	(676)
第十节	发展边疆民族地区经济	(697)
第十一节	“因俗而治”	(705)
第十二节	民族立法	(711)
第十三节	尊崇藏传佛教与重视伊斯兰等宗教	(717)
第十四节	边疆民族地区教育	(727)
第十五节	推行“新政”	(735)
第十六节	结语	(740)

第五篇 中华人民共和国民族政策

——民族政策发展完善时期

第一章	全国人民代表大会	(749)
第一节	人民代表大会制度是中国的根本政治制度	(749)
第二节	全国人民代表大会	(757)
第三节	全国人民代表大会常务委员会	(763)
第四节	全国人民代表大会及其常务委员会的立法程序	(768)
第二章	国家元首	(775)
第一节	国家元首的历史发展	(775)
第二节	国家主席的地位和作用	(782)
第三节	国家主席的产生和任期	(783)
第四节	国家主席的基本职权	(785)
第三章	国务院	(789)
第一节	概述	(789)
第二节	国务院机构设置	(791)
第三节	行政立法	(801)
第四节	依法行政	(807)
第四章	地方政府	(813)
第一节	概述	(813)
第二节	地方各级人民代表大会	(815)

第三节	地方各级人民政府	(825)
第五章	我国的民族和民族问题基本国情	(829)
第一节	多民族是我国的一项基本国情	(829)
第二节	民族问题是我国的一项基本国情	(842)
第三节	我国民族聚居地区的民族问题	(845)
第四节	我国民族杂散居地区的民族问题	(850)
第五节	我国农业民族地区的民族问题	(858)
第六章	民族平等团结政策	(866)
第一节	民族平等团结的理论原则	(866)
第二节	民族平等团结的总政策	(869)
第三节	保障散居少数民族的平等权利	(872)
第四节	民族平等团结与民主法制建设	(876)
第五节	民族平等团结与经济社会发展	(881)
第七章	民族区域自治政策	(885)
第一节	民族区域自治的原则和内容	(885)
第二节	民族区域自治制度的地位和作用	(891)
第三节	民族区域自治制度的完善和发展	(898)
第四节	民族区域自治的历史发展和实践	(905)
第五节	民族区域自治的法制建设和实践	(910)
第八章	民族干部政策	(913)
第一节	培养和任用少数民族干部的必要性和重要性	(913)
第二节	培养和任用少数民族干部的方针政策	(918)
第三节	重视和加强少数民族干部队伍建设	(922)
第九章	民族经济发展政策	(928)
第一节	加速发展少数民族经济的必要性和重要性	(928)
第二节	发展少数民族经济建设事业的方针、政策	(930)
第三节	发展少数民族地区的社会主义市场经济	(937)
第十章	民族文化教育政策	(940)
第一节	民族教育对民族发展的重要影响	(940)
第二节	党和国家对少数民族教育的政策	(945)
第三节	党和国家对少数民族文化的政策	(954)
第十一章	民族语言文字政策	(959)

第一节 民族语言文字的发展规律和作用	(959)
第二节 马克思主义对民族语言文字的态度	(963)
第三节 党和国家对少数民族语言文字的政策	(964)
第十二章 民族风俗习惯政策	(969)
第一节 民族风俗习惯及其特性	(969)
第二节 民族风俗习惯的社会功能与作用	(977)
第三节 党和国家对民族风俗习惯的政策	(980)
第十三章 宗教信仰自由政策	(987)
第一节 宗教及其社会影响	(987)
第二节 少数民族宗教信仰状况及其特点	(993)
第三节 全面贯彻党和国家的宗教信仰自由政策	(1005)

附录 中国古代边疆少数民族政权辑录

——汉晋、唐宋、明清时期边疆少数民族政权

一、汉晋时期边疆少数民族政权	(1015)
二、唐宋时期边疆少数民族政权	(1084)
三、明清时期边疆少数民族政权	(1119)

第二章 国家元首

第一节 国家元首的历史发展

世界各国发展水平不同，历史演进殊异，具体社会政治制度亦千差万别，但每一个国家几乎没有例外地有行使元首职权的特定机关。在许多场合，尤其是国际场合，元首往往表现为民族的象征和国家的代表者。在世界形势风云变幻的关键时刻，国家元首往往可以决定国际战争局势的变化或者维系几代人的和平。在一个国家的内部，元首的崇高地位同样也是无可争议的，元首可以公布法律，发布特赦令、发布动员令、宣布进入紧急状态等。在一般的国家里，元首通常还统率全国武装力量。可见，国家元首的职位十分重要。

一、国家元首的概念

元首一词，在中国古代文献中，很早就出现了。有籍可查者，当属《尚书》，其中《益稷》篇载有：“元首明哉，股肱良哉，庶事康哉”。这里的元首指君，股肱指臣。其他古文献中也不乏有类似的例子。例如《后汉书·郎顗传》写道：“三公上应台阶，下同元首”，并注云：“《尚书》曰君为元首，臣作股肱。言三公上应天之台阶，下与人君同体也”。在中国古代漫长的历史时期里，虽然社会制度历经变迁，国家的性质和形式变化也相当大，但君主作为国家的元首，却世代绵延，未曾改易。这从清朝政府1908年公布的《钦定宪法大纲》的规定就可见一斑，其中有“大清皇帝统治大清帝国，万世一系，永永尊戴”；“君上神圣尊严，不可侵犯”。至于外国的历史上，元首的称谓，最早在宪法上使用的首推1831年的比利时王国宪法。该宪法规定，国王是国家的元首，未经议会两院同意，不得担任他国元首。

至于外国的元首在事实上的存在，比起比利时宪法来要久远得多，可以追溯到荷马史诗时代的巴息力斯以及古埃及的国王“法老”。但无论东方还是西方，古代历史上的元首一般都是指国家最高权力的体现者——君主。

现代国家的元首概念是从资产阶级国家的建立开始的。众所周知，多数资产阶级国家脱胎于封建专制国家，它们反对封建专制统治，否定君主集权，把分权学说作为它们组织政权机关的指导思想。最早提出分权理论的是英国思想家约翰·洛克（John Locke，1632—1704年），他主张行政权与立法权的分权制衡。在洛克之后，法国思想家孟德斯鸠（Baron de Montesquieu，1689—1755年）提出了立法、行政、司法“三权分立”学说。在此基础上，资产阶级革命家孙中山先生（1866—1925年）提出了立法、行政、司法、考试、弹劾（监察）“五权分立学说”。但不管分权学说的具体内容如何，这些思想家和政治家均主张国家权力应该在几个部门之间进行分配，而不能集中于像过去君主那样的个人手中。对于元首权的归属问题，资产阶级思想家和政治家普遍地认为它应由行政机关拥有。

不可否认，由于各国国家元首在本质上并不相同，形式上又千差万别，因此很难概括出国家元首的精确定义，这里只能作一个大致的表述：现代国家的元首是一个阶级的、历史的范畴，是依照宪法规定具有特定职权的人格化的国家机关，是一个政权组织的首脑部分或者国家的最高代表者。元首作为国家机构的重要组成部分，不管采取什么形式，总是通过个人表现出来，即使是集体元首亦不例外。

现阶段中华人民共和国实行的是集体元首制，由中华人民共和国主席和全国人民代表大会常务委员会结合行使国家元首的职权。中华人民共和国主席是中华人民共和国国家机构的重要组成部分，属于国家权力机关的范畴。主席是由经过一定程序产生的一个人组成的国家权力机关，主席职权虽然由个人行使但不属于个人，而是属于国家权力机关主席。中华人民共和国主席虽然可以代表国家进行国事活动，但一般不独立决定任何国家事务，而是根据全国人大及其常委会的决定行使职权。

二、中华人民共和国国家元首的历史演变

中华人民共和国成立以来，国家元首制度几经变化，大致可以分为以下几个时期：

（一）新中国建立初期（1949年10月1日至1954年9月）

1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一次全体会议在北平（现在的北京）召开，会议通过了起了临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》、《中国人民政治协商会议组织法》、《中央人民政府组织法》等一系列法律制度，为新中国的建立制度上作了必要的准备。1949年10月1日，中华人民共和国成立。新中国建立初期，国家机构体系中没有国家主席的设置，但有类似的中央人民政府主席。中央人民政府的概念和现在的国务院不同，它包括中央人民政府委员会、政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察署等。因此，这时的中央人民政府实际上就是整个国家中央的政权组织的总和。当时，因为全国人民代表大会尚未召开，由政协全体会议代行全国人民代表大会的职权，组织中央人民政府。根据当时《中央人民政府组织法》第4条规定，“中央人民政府委员会对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权”。中央人民政府委员会的职权大体上可以分为两部分：一部分为后来的全国人民代表大会常务委员会所拥有，另一部分则是后来的国家主席的职权。1949年9月，董必武在《关于〈中央人民政府组织法〉的报告》中指出：“中央人民政府委员会的职权，各国宪法多规定为国家元首的职权”。因此中央人民政府委员会相当于国家元首，也就是说，在这一时期，中华人民共和国实行的是集体元首制。

中央人民政府委员会共由63人组成，其中：中央人民政府主席1人，为毛泽东；副主席6人，为朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗；委员56人。中央人民政府委员会任命周恩来为政务院总理兼外交部长。在此期间，中央人民政府委员会讨论和决定了一系列内政外交方面的重大问题，如恢复国民经济、加强政权建设、进行抗美援朝；另外，还制定和公布了许多重要法律，如土改法、婚姻法等。根据《共同纲领》和《中央人民政府组织法》的规定，中央人民政府主席的权力相当大：有权召集和主持中央人民政府委员会会议，领导中央人民政府的工作；在中央人民政府委员会闭会期间，领导政务院（1954年9月第一届全国人民代表大会改名为国务院）的工作；有权签发中央人民政府公告，公布法令，代表中华人民共和国接见外国使节；兼任人民革命军事委员会主席，统率全国武装力量。可见，当时中央人民政府主席实际上行使了一部分属于国家元首的职权。

（二）1954 年至 1975 年

1954 年 9 月 15 日至 28 日，中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，会议通过了中国历史上第一部社会主义类型的宪法。为了适应国家建设和政治生活进一步民主化、法制化的需要，在总结历史经验的基础上，这部宪法决定设立国家主席，并且明确规定了国家主席的地位、职权、产生和任期等问题。国家主席对外代表中华人民共和国，接见外国使节，根据全国人民代表大会常务委员会的决定派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约，公布法律法令，任免国务院组成人员等。中华人民共和国主席成为一个独立的国家机关，不再是中央人民政府的组成人员。国家元首的职权采取集体行使的方式，刘少奇曾在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中对此作了说明，“适应我国的实际情况，并根据中华人民共和国成立以来建设最高国家权力机关的经验，我们的国家元首职权由全国人民代表大会所选出的全国人民代表大会常务委员会和中华人民共和国主席结合起来行使。我们的国家元首是集体的国家元首。”“不论常务委员会或中华人民共和国主席，都没有超越全国人民代表大会的权力。”“我们国家的大事不是由一个人或少数几个人来决定的。”由全国人大常委会和国家主席共同行使国家元首职权，符合中国国情，是具有中国特色的国家元首制度。

1954 年 9 月至 1959 年 4 月，毛泽东和朱德分别担任国家主席和副主席。在此期间，国家主席根据全国人大及其常委会的决定，公布了国务院组织法、人民法院组织法等法律法令，召集了 16 次最高国务会议。在 1959 二届全国人大一次会议上和 1965 年三届全国人大一次会议上，刘少奇两次当选为国家主席。刘少奇主席在任职期间，曾颁布过一些法律法令，发布过特赦令，还进行过其他一些国事活动。1966 年“文化大革命”开始后，国家政治生活秩序混乱，国家机器运转失灵，国家元首制度遭到严重破坏，刘少奇主席受到错误批判，遭到林彪、江青集团的政治陷害和人身摧残，被撤销一切职务，直至 1969 年 11 月 12 日在河南开封病逝。国家主席的职位也长期处于空缺状态。在刘少奇主席被非法停止主席职务和逝世后的 9 年中，董必武副主席代行主席职权，主要从事接受外国使节和一些外交礼仪活动。1980 年 2 月中共十一届五中全会为恢复刘少奇的名誉作出了专门决定。

（三）1975 年至 1982 年

1956 年，全国已基本完成对农业、手工业和对资本主义工商业的社会主义改造，生产资料的社会主义公有制已经成为国民经济的基础。国内的主要矛盾已经不再是无产阶级和资产阶级的矛盾，而是落后的生产力同日益增长的人民的物质和文化需要的矛盾。这样，1954 年宪法的部分条款已经不能反映社会生活发展的需要，应该进行修改了。另一方面，从 1966 年开始的“文化大革命”这时已经进入第 10 个年头，“四人帮”反革命集团乘机篡夺了一部分国家权力，他们想修改宪法之机巩固夺权成果并加强自己的地位。因此，在“四人帮”的操纵下，1975 年 1 月 17 日四届全国人大一次会议通过了国家第二部宪法。该宪法具有严重缺陷，它确认了“文化大革命”中国国家机构的混乱状态，打乱了国家机构的合理分工和正常活动。该宪法取消了国家主席的建制，属于国家主席的职权改由全国人民代表大会常务委员会、中共中央主席、中共中央委员会共同行使，党政不分，在国家的制度建设史上留下了极其恶劣的影响。

1976 年 10 月粉碎了“四人帮”，1977 年 8 月召开的中共十一大宣布“文化大革命”结束。为了适应新时期国家民主与法制建设的需要，必须对 1975 年宪法进行修改。1978 年 3 月 5 日，五届全国人大二次会议通过了 1978 年宪法。由于“解放思想、实事求是”的思想路线和“实践是检验真理的唯一标准”的原则还没有得到确认，“两个凡是”的错误思想还继续禁锢着人们的头脑，中共十一届三中全会还未召开，1978 年宪法并没有完全摆脱 1975 年宪法的影响，仍然存在着许多问题，在其通过并公布实施后不久虽两次进行局部修改，还远不能适应时代的需要。但 1978 年宪法的效力延续到 1982 年 12 月通过新宪法时才告结束。1978 年宪法中仍未设置国家主席。不过，这部宪法恢复了 1954 年宪法中国国家元首的部分职权，如颁布法律法令、接见外国使节等，规定由全国人大常委会委员长行使。由于宋庆龄同志（1893—1981 年）对中国革命和建设的杰出贡献，1981 年 5 月 16 日五届全国人大常委会在她临终前授予她中华人民共和国名誉主席荣誉称号。以后国家再未授予“国家名誉主席”的荣誉称号。

（四）1982 年至今

1978 年 12 月召开的中共十一届三中全会作出了把全党工作重心转移到