

中国民族区域自治的
理论和实践

张尔驹 主编



中国民族区域自治 的理论 和 实践

张尔驹 主编

刘 锴 张乃华 果洪昇

温 华 王戈柳

编著

中国社会科学出版社

1988·北京

责任编辑：周用宜

责任校对：张平贵

封面设计：张明

版式设计：王丹丹

中国民族区域自治的理论和实践
ZHONGGUO MINZU QUYU ZIZHI DE
LILUN HE SHIYUAN

张尔驹 主编

•
中国社会科学出版社 出版
新华书店 发行
新华书店 经销
北京新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.125印张 2插页 1折页 240千字

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

印数1—3500册

ISBN 7-5004-0114-0, D·11 定价：(平)3.20元

出版说明

本书是第六个五年计划国家哲学社会科学研究的重点项目。在编写过程中，我们力求以马克思列宁主义的基本原理，正确地阐明中国民族区域自治理论的形成与发展 and 民族区域自治的实施与经验。由于水平所限，未必能达到这个要求。

本书的编写分工是第一、第二章由刘锬负责,第四、第五章由张乃华负责,第六章由果洪昇负责,第七章由温华、王戈柳负责,第三、第八、第九章及前言由张尔驹负责。全书经过共同讨论后由张尔驹负责修改定稿。

本书在编写过程中得到了国家民委、中国社会科学院民族研究所、全国人大民委、中央民族学院的大力协助。国家民委黄光学副主任对于本书的编写给予了指导。特别应当说明的是本书的出版得到了中国社会科学出版社的帮助，周用宜同志对于本书的内容提出了很好的意见，并在审阅全书和编辑中付出了辛勤的劳动。在此谨向上述单位和同志致以深切的谢意。

前 言

马克思列宁主义认为，民族是一个历史范畴，是社会发 展一定历史阶段的产物。斯大林对于民族定义的论述，是指资本主义上升时期的资本主义民族。中国是一个多民族的国家，而中国的各少数民族除了少数几个民族的社会形态同汉族类似以外，大多数少数民族都处于前资本主义的社会发展阶段。中国共产党从中国民族的具体情况出发，对于这些发展阶段各异的少数民族，不论他们处于哪一个社会发展阶段，都作为民族来对待，把马克思列宁主义关于民族、民族问题的理论同中国民族问题实际结合起来。这样做有利于国家的安定，有利于各民族之间的团结和发展。本书在论及少数民族时就是以这个观点作为指导的。当然，对于这个问题还可以继续研究讨论，但是党和国家在政治上作出这样的决策无疑是正确的。

中国是一个单一制的多民族的社会主义国家。50 多个在解放前处于不同社会发展阶段而又各具特点的民族，构成中国民族问题的复杂性和长期性。马克思列宁主义认为，民族问题在多民族的国家里具有重要的意义，特别是象中国这样幅员广大有着众多民族和人口的大国，更占有重要的位置，解决好民族问题是一件大事。我国民族情况十分复杂，在人口多少、分布状况、历史和文化传统、社会发展阶段等方面，都有着不尽相同的情况，因此解决中国的民族问题是非常艰巨的。如何解决中国国内民族问题，是中国共产党和人民国家在中国人民大革命取得基本胜利后

所面临的一个重要课题。早在旧民主革命时期，中国各民族就开始探索中国民族解放的道路，寻求解决民族问题的真理。但是只有在中国共产党的正确领导下，才找到了马克思列宁主义作为观察和解决民族问题的思想武器，从此对于中国的民族问题的认识，产生了一个飞跃。中国共产党运用马克思列宁主义的基本原理，同中国民族问题的实际相结合，确定了解决民族问题的正确的理论、政策和方针，胜利地解决了民族方面所面临的许多复杂问题，党把民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策和重要的政治制度。

民族区域自治，作为一门科学，作为马克思列宁主义毛泽东思想的一个组成部分，在中国大地上生根开花结果，不是偶然的，有它发生发展的必然规律。解决中国民族问题的其他方式，在中国近代历史上曾经有人提出过各种设想，并试图使之实现，其中包括中国共产党人。但是实践证明，那些设想和主张脱离了中国民族问题的实际，在实践上是行不通的。中国共产党根据马克思列宁主义关于民族问题的基本原理，认真深入研究了我国少数民族的状况，研究了国际的经验，提出了民族区域自治的理论。30多年实践的结果表明，民族区域自治完全符合中国民族问题的实际，符合中国的国情，具有中国的特色。民族区域自治理论的形成是以毛泽东为代表的中国共产党人对中国民族和世界民族的重大贡献，它丰富了马克思列宁主义的理论宝库。毫无疑问，许多长期从事民族工作的领导同志对于这个理论的形成也作出了贡献。

当前，我国正处在社会主义的新的历史时期，客观要求我们对于民族区域自治从理论方面和实践方面进行深入的研究，给予科学的总结。我们所作的初步探讨，希望能够对于阐明民族区域自治的理论发展，推动民族区域自治的实践有所帮助。广大读者

很长时间以来就期望一部较好的具有一定理论水平的并有新意的专著问世，我们清楚地意识到以自己的水平和能力难以克当此任。但我们希望本书能成为引玉之砖。假如本书能够把党和国家的领导人、民族工作负责人、民族理论工作者，在这方面所取得的主要研究成果包括进来，那么我们也就会有所慰藉了。我们怀着忐忑的心情恳切地希望民族工作的领导同志、民族理论研究工作者和广大读者对于拙作提出批评指正。

目 录

前言	(1)
第一章 中国民族情况和民族问题	(1)
第一节 中国少数民族的基本情况	(1)
第二节 中国民族关系的基本特点	(8)
第三节 中国民主革命时期的民族问题	(13)
第二章 中国采取民族区域自治制度的历史必然性	(23)
第一节 民族区域自治是解决中国民族问题 的基本政治形式	(23)
第二节 民族区域自治完全符合马克思列宁主义 的理论原则	(26)
第三节 中国的民族区域自治是马克思列宁主义 同中国民族问题实际结合的产物	(38)
第四节 中国实行民族区域自治是各少数 民族所作的历史抉择	(44)
第三章 关于中国民族区域自治理论的问题	(49)
第一节 对于民族区域自治理论的认识	(49)
第二节 中国民族区域自治理论的形成和发展	(55)
第三节 中国民族区域自治理论的基本内容	(67)
第四章 中国民族区域自治的实施	(76)
第一节 第二次国内革命战争时期及抗日战 争时期革命根据地建立少数民族政	

	权和民族自治政权的概况·····	(77)
第二节	解放战争时期内蒙古自治区和其它 民族自治政权建立的情况·····	(82)
第三节	新中国建立初期推行民族区域自治和 建立民族民主联合政府的情况·····	(92)
第四节	社会主义建设时期民族自治地方的 建立和发展·····	(100)
第五节	社会主义建设时期新疆、广西、宁夏、 西藏四个自治区的建立·····	(106)
第六节	社会主义建设新时期民族区域自治 的发展·····	(117)
第五章	民族区域自治的法制建设·····	(124)
第一节	国家根本法关于民族区域自治的规定·····	(124)
第二节	有关民族区域自治的专门法律和国 家法律中有关民族区域自治的规定·····	(131)
第三节	自治条例和单行条例·····	(143)
第四节	有关民族区域自治的行政法规、地方性法规···	(155)
第六章	民族区域自治制度·····	(158)
第一节	民族区域自治制度的基本原则·····	(158)
第二节	民族自治地方·····	(164)
第三节	民族自治地方的自治机关·····	(172)
第四节	自治机关的自治权利·····	(178)
第五节	民族自治地方内的民族关系·····	(187)
第六节	上级国家机关与自治机关·····	(189)
第七章	中国实行民族区域自治的伟大成就·····	(196)
第一节	进一步巩固祖国的统一 加强各民族的团结···	(197)
第二节	少数民族人民享有广泛的民主权利·····	(203)

第三节	促进少数民族地区的社会发展和进步·····	(208)
第四节	社会主义经济建设成就巨大·····	(215)
第五节	民族自治地方文教卫生事业迅速发展·····	(225)
第八章	中国实行民族区域自治的基本经验·····	(234)
第一节	中国共产党的正确领导是实行民族 区域自治的基本保证·····	(235)
第二节	实行民族区域自治必须从少数民族 的特点和实际出发·····	(242)
第三节	必须保证民族自治地方的自治机关 充分行使自治权·····	(249)
第四节	关于自治机关民族化问题·····	(253)
第五节	加强民族自治机关的建设和健全社会 主义民主与法制·····	(257)
第六节	加速发展民族自治地方的经济文化 是民族区域自治的一项主要任务·····	(263)
第七节	正确处理民族自治地方内各民族间的关系·····	(267)
第八节	实行广泛的统一战线·····	(271)
第九章	进一步巩固和发展民族区域自治·····	(276)
第一节	必须继续坚持实行民族区域自治·····	(276)
第二节	民族区域自治的历史任务·····	(281)
第三节	当前加强民族区域自治的几项主要工作·····	(284)
附录一:	中国少数民族情况简表·····	(290)
二:	中国民族自治地方简表·····	(299)

第一章

中国民族情况和民族问题

中国的民族区域自治作为解决中国国内民族问题的基本政策和国家的重要政治制度，已经在全国普遍推行。作为指导思想它已形成了一整套完整的理论，并指导着民族区域自治的实践。对于这个理论的基本点及其形成，需要作深入的研究和探讨。为了阐明这个问题，我们把产生这个理论的客观方面的情况，包括中国的少数民族概况和中国的民族问题，首先介绍给读者。

第一节 中国少数民族的基本情况

中国是一个由多民族结合而成的大国，有 960 万平方公里的国土，10 亿人口。中国各民族都有悠久的历史，在千百年的历史中间，他们以辛勤的劳动开发了祖国的疆土，创造了灿烂的古代文化，对于伟大的祖国都作出了光辉的贡献。一百多年来，中国各民族又英勇地进行了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命斗争，共同缔造了伟大的中华人民共和国这个各民族平等团结、友爱合作的社会主义民族大家庭。

中国是一个多民族的国家，包括 56 个民族，以汉族为主体。汉族同各少数民族人口数量相差很悬殊。全国各民族人口总数为 103 900 多万人。汉族人口 93 670 多万人，约占全国总人口的

93.3%。其余 55 个民族人口合计只有 6 723 万人,只占全国总人口的 6.7%。由于汉族人口占全国总人口的绝大部分,而其他民族人口所占比例很小,所以,在中国习惯上把汉族以外的各民族统称为少数民族。

中国各少数民族的人口数量也很不平衡。人口最多的壮族有 1 337 万多人,人口最少的是赫哲族,只有 1 476 人。其他人口在 100 万到 700 万之间的有回、维吾尔、彝、苗、满、藏、蒙古、土家、布依、朝鲜、侗、瑶、白、哈尼 14 个民族。人口在 50 万以上 100 万以下的有哈萨克、傣、黎 3 个民族。人口在 10 万以上 50 万以下的有傈僳、畲、拉祜、佤、水、东乡、纳西、土、柯尔克孜、羌 10 个民族。人口在 5 万以上 10 万以下的有达斡尔、景颇、仫佬、锡伯、撒拉、仡佬、布朗 7 个民族。人口在 1 万以上 5 万以下的有毛南、塔吉克、普米、怒、阿昌、鄂温克、德昂、乌孜别克、京、基诺、裕固 11 个民族。人口在 1 万以下的有保安、门巴、独龙、鄂伦春、塔塔尔、俄罗斯、珞巴、高山 8 个民族。以上各民族人口数都是 1982 年全国人口普查地区的普查数字,高山族的人口数不包括台湾省高山族人口数在内。

中国各少数民族的分布情况也很复杂。汉族主要居住在祖国东部地区沿海和内地各省市。各少数民族主要分布在从东北到华北、西北、西南的边疆地区。但是这种分布并不那样整齐划一、界线分明。从全国范围来说是以汉族为主体各民族交错聚居和交错杂居的状态。在以汉族为主要居民成分的地区中间大部分县都有少数民族居住,有的并形成大小不同的少数民族聚居区和杂居区。在少数民族地区,也都有或多或少的汉族居民,除西藏、新疆和很少数的县之外,都是汉族居民占多数。少数民族地区也很少是单一民族的聚居区,多数是几个民族杂居或交错聚居;只有西藏比较单纯,藏族占 90%多,但也有门巴、珞巴、回、汉等民

族的居民。在相当于省的行政区域内，民族成分有的有几个、十几个，多的达二十多个。全国大大小小的互相交错的少数民族聚居区和杂居区构成了少数民族分布的主要画图，在北部有内蒙古，西北有新疆、宁夏，西南有西藏，南部有广西。在吉林、甘肃、青海、四川、云南、贵州、湖南、湖北、广东都有少数民族聚居区或杂居区。从几个人口多的少数民族来看，其分布情况也不是都在一个聚居区内，如蒙古族在内蒙古地区形成了一个从东北到西北的大的民族聚居区，但在新疆、青海、辽宁、吉林、黑龙江、甘肃也有分布并形成了聚居区。藏族在西藏形成了一个大的聚居区，同时在四川、青海、甘肃、云南形成了基本上可以联结起来的几个聚居区。以散居为主的回族分布于全国各地，但在宁夏形成了一个大的聚居区，在甘肃、青海、新疆、河北也有一定的聚居区，并在云南、贵州有同其他少数民族的杂居区。壮族在广西有大的聚居区，在云南、广东也有聚居区或杂居区。维吾尔族主要分布在新疆，但也是同其他民族杂处的。其他少数民族除了畲、毛南、仡佬、阿昌、普米、乌孜别克、德昂、基诺、俄罗斯、塔塔尔、赫哲、门巴、珞巴等 13 个民族主要是散居人口或只在很小的地方丛居外，都有不同的聚居区或杂居区。高山族人口主要分布在台湾省，在大陆上的少数高山族成分都是散居的。在中华人民共和国建立之前，中国各少数民族的分布状况基本上是这样。建国之后由于社会主义事业发展的需要，汉族人口进入少数民族地区，少数民族到内地参加建设，使民族成分的分布发生了一些变化。少数民族地区汉族成分的居民增加了，汉族地区绝大部分县也都有少数民族。

中国各民族的社会政治制度，在中华人民共和国建立之前，从全国来说，处于以国民党为代表的帝国主义、买办资产阶级和封建阶级的反动统治之下，主要是一个半封建半殖民地的社会，但

由于中国各民族社会发展阶段不同，经济基础存在差异，在一些少数民族中也还保存着历史上遗留的许多不同的政治制度。大体说来，在汉族和发展水平与汉族接近的少数民族地区，解放前大都保有封建宗法制度或其残余，族长和地主、豪绅结成一体，与国民党政府相勾结，剥削、统治当地人民。在信仰伊斯兰教的民族中，有的存在着宗教法庭，有的有门宦制度，地主、豪绅、教主等结合在一起，利用宗教特权压迫、统治人民。在内蒙古一部分地区存在着封建的王公制度。在西藏地区存在着典型的政教合一制度，许多宗教组织实际上就是政治组织，所谓“政府”也就是贵族、上层喇嘛、官家三大领主的御用工具。在四川、云南、贵州、广西、青海等一些少数民族中，还存在着封建的土司制度。在大小凉山彝族地区则有以血缘为纽带的“家支”制度，黑彝的每一个“家支”，俨然就是一个小的“独立王国”，残酷地统治各自的奴隶。在旧的社会制度下，这些少数民族地区同当时的国家机关有着不同的关系，在土司制度、家支制度及门宦制度地区，国家机构大都只能管辖到县一级。在内蒙古一部分地区则存在蒙汉分治的制度，按照属人的原则，蒙旗管理蒙民，汉人则由国民党政府管理。在西藏，中央政府只派驻代表，地方的行政管辖权完全操在地方政府手里。除了上述各种社会政治制度以外，在那些保存了原始公社制残余的地区，存在着原始社会的氏族部落制度。

中国各民族在解放前社会发展很不平衡，有的民族内部不同地区的发展也有差异，因此政治、经济、文化状况比较复杂。旧中国总的来说是长达两千多年的封建社会，1840年鸦片战争以后又逐步沦为半封建半殖民地社会。在日本帝国主义侵入中国时期成为半封建、半殖民地、殖民地的社会。从整体说，中国是封建和半封建的经济，资本主义经济也有相当的发展。在长期的历史发展中，中国各民族在社会发展方面有在这一共同基础上相互影

响而造成的一致性和共同性，也有各自发展的差异性。一般说来，汉族地区社会发展程度最高，而绝大多数少数民族地区则还停留在资本主义以前的各社会发展阶段上，包括原始公社、奴隶制、封建领主制等各种社会经济形态。其基本情况如下：

第一，在回、维吾尔、苗、壮、布依、满、朝鲜、白、土家、哈尼等 30 多个民族和蒙古、彝、黎等民族的大部分，藏族的小部分共约 3000 多万人口即占当时少数民族总人口 85% 的地区，封建地主经济比较发展，已经占了统治地位，有的地区还不同程度地发展了资本主义因素。这类地区一般都靠近汉族地区或者是汉族和少数民族杂居区、交错聚居区。在这里，仅占人口 7% 的地主、富农占有土地等大部分主要生产资料，广大农民则没有或只有很少的土地和其它生产资料。

第二，在藏族、傣族和一部分蒙古族、小部分维吾尔族共约 400 万人口（约占当时少数民族总人口 11% 多）的地区，存在着领主经济占统治地位的封建农奴制度。在这些地区，农奴主阶级约占人口的 5%，不仅占有绝大部分土地、牲畜和生产、生活资料，而且占有全部农奴和奴隶的人身。西藏地区则是黑暗、落后、残酷的农奴社会。

第三，在云南、四川交界的大、小凉山约 100 万人的彝族地区，还存在着最野蛮的奴隶制度。在这里，人们大致分为黑彝、白彝两大等级，白彝中又分为曲诺、阿甲和呷西三个等级。黑彝是贵族等级，约占人口的 7%，绝大多数属奴隶主阶级。他们不仅占有 50% 以上的土地、山林和其它生产资料，还不同程度地占有白彝三个等级的人身，除曲诺外，奴隶主可以任意买卖、转让或处死。在这里，生产很落后，奴隶们过着牛马不如的生活。

第四，在云南边疆地区的独龙、怒、佤、傈僳、布朗、德昂、景颇、基诺和内蒙古、东北地区的鄂温克、鄂伦春及海南岛

部分黎族、台湾省部分高山族共约 60 万人口的地区，还处于原始公社的末期或者还保留着浓厚的原始公社制度的残余。这些地区，虽然已经出现了土地私有，也有了剥削和阶级分化，但还没有形成阶级，在相当程度上还保存着生产资料公有、共同劳动、平均分配的制度。在这里，无论农业、渔猎业都很原始，生产力水平很低，人们的生活十分贫困。

有些少数民族，由于种种原因，其内部社会生产方式和经济结构也很不同。例如，彝族虽然在大小凉山地区保持着较完整的奴隶制度，但其余大部都已进入封建社会。又如蒙古族、藏族，除了从事农业生产的部分外，还有 200 多万人口从事畜牧业生产，因此无论在生产、生活上，都具有许多特点。

上述无论哪种社会经济形态，都在不同程度上受到外国资本和国内资本的侵袭和影响，逐渐陷于殖民地、半殖民地的地位。少数民族地区成为为资本提供农产品原料的基地和销售商品的市场。这就不能不使少数民族地区的社会经济形态发生解体和变化，产生了或多或少的资本主义因素。资本的侵入使得少数民族人民的生活更加贫困，有的则陷于日益破产的境地。

反动落后的经济制度和政治制度，严重地阻碍了少数民族社会生产力的发展，少数民族人民生活极端贫困。在农业上，许多少数民族一直是使用简单的铁器，甚至木石工具从事生产的。相当一部分少数民族仍然沿用刀耕火种、广种薄收的生产方法。有的民族还没有完成人类社会初期的两次社会大分工，没有独立的手工业。这种十分低下落后的生产力所获得的农产品，也大部或全部被奴隶主、农奴主和地主所占有，而广大少数民族劳动人民则过着食不果腹、衣不蔽体的悲惨生活。而在存在着原始公社残余地区的人们，也仅能维持水平极为低下的生活。

经济的落后，生产力水平的低下，政治上的残酷统治，造成

了少数民族地区文化教育、医药卫生事业十分落后的状态。少数民族的优秀文化艺术得不到发展，绚丽多姿的歌舞和丰富多彩的民间文学遭到摧残，许多悠久的历史文化遗产被埋没。教育事业极为落后，现代教育几乎完全处于空白，掌握现代科学文化的知识分子极少，文盲占人口绝大多数，有的地方识字的人很少。除了少数民间医药之外，基本上没有现代医疗设备和技术，疫病流行，人民健康毫无保障。许多民族人口下降，甚至濒临灭绝的边缘。

各少数民族的语言比较复杂，文字的发展也很不平衡。50余个民族有57种语言，其中有的是几个民族共同用一种语言，也有一个民族使用两三种语言，如裕固族使用两种语言。回族、满族、畲族、土家族的大部分通用汉语汉文。各少数民族中有18个民族有文字，但只有蒙古、藏、维吾尔、朝鲜、哈萨克、傣、俄罗斯、锡伯、柯尔克孜、塔塔尔、乌孜别克、彝等民族有同自己的语言相一致并且通用的文字。许多少数民族如彝、蒙古、壮等民族中有相当数量的人通晓汉语。

中国各民族有多种宗教信仰。不少的少数民族基本上是全民信仰某种宗教，例如藏族、蒙古族、土族信仰喇嘛教、傣族信仰小乘佛教。回族、维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族、塔吉克族、乌孜别克族、塔塔尔族、东乡族、撒拉族、保安族等10个民族信仰伊斯兰教，俄罗斯族信仰东正教。在傈僳族、怒族、苗族、景颇族、佤族、彝族、拉祜族等民族中有一部分人信奉天主教或基督教。在以上各宗教中大都有不同的教派。各种宗教信仰的存在，给各少数民族的生活习惯和思想意识以极大的影响。有的宗教中存在着封建特权，成为压迫剥削人民的统治工具。由于一部分民族几乎全民信仰宗教，使宗教在这些民族中具有民族性，使宗教问题同民族问题紧紧联系在一起，成为中国民族关系问题的一个