

民族宗教研究

Ethnic and Religious Studies (Volumn I)

[第①辑]

广东省民族宗教研究院 / 编



◆ 关于坚持和完善民族区域自治制度的若干问题

◆ 『中华民族多元一体』理论的创立、内涵及影响

◆ 从印度佛教到中国佛教——兼谈佛教的世界性与国学身份

◆ 香港穆斯林的历史与现状

广东省出版集团
广东人民出版社



民族宗教研究

「第①辑」

广东省民族宗教研究院 编

廣東省出版集團
廣東人民出版社
·廣州·

图书在版编目 (CIP) 数据

民族宗教研究. 第1辑 / 广东省民族宗教研究院编.
—广州: 广东人民出版社, 2011. 12
ISBN 978 - 7 - 218 - 07416 - 0

I. ①民… II. ①广… III. ①民族学—文集②宗教学—文集
IV. ①C95 - 53②B920 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 249740 号

MINZU ZONGJIAO YANJIU DI YI JI

民族宗教研究 (第1辑) 广东省民族宗教研究院 编  版权所有 翻印必究

出版人: 金炳亮

策 划: 肖风华

责任编辑: 梁 茵

封面设计: 邓晓童

责任技编: 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路10号 (邮政编码: 510102)

电 话: (020) 83798714 (总编室)

传 真: (020) 83780199

网 址: <http://www.gdpph.com>

印 刷: 广州市穗彩彩印厂

书 号: ISBN 978 - 7 - 218 - 07416 - 0

开 本: 889 mm × 1194 mm 1/16

印 张: 14.75 字 数: 420 千

版 次: 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮 购: (020) 83781421

序 一

陈小山*

民族、宗教问题是当今世界非常复杂敏感的热点难点问题。在世界加速进入经济动荡、格局调整、体系变革的新阶段，民族、宗教问题引发的动荡和冲突，仍然对世界的和平与发展构成严重挑战。当前，我国正处于经济转轨、社会转型和各类矛盾增多的时期。由于区域经济发展不平衡、收入分配差距拉大、农村人口向城市转移浪潮等因素的影响，由于人们思想观念多元化、宗教世俗化、网络传教和宗教渗透等趋势的凸显，涉及少数民族和宗教因素的矛盾纠纷问题不断出现，成为影响社会稳定的重要方面。面对新形势新挑战，党中央强调全面把握与正确处理我国社会政治生活领域涉及党和国家工作全局的民族关系、宗教关系，事关中国特色社会主义事业的全局，事关构建和谐社会的进程，事关党和国家的兴旺发达与长治久安。

广东地处全国改革开放前沿，毗邻港澳台。既是对外开放的窗口，也是抵御外来渗透的桥头堡。改革开放以来，广东宗教对外交往活动比较频繁，涌入广东务工经商的少数民族群众越来越多，民族宗教工作形势一向比较复杂严峻，工作任务日益艰巨繁重。做好新形势下民族宗教工作，对于我省围绕加快转型升级、建设幸福广东这个核心实现“十二五”发展目标，对于我省当好推动科学发展、促进社会和谐排头兵，对于

维护全国民族宗教工作大局的稳定，都具有重要意义。

做好新形势下民族宗教工作，必须准确把握民族宗教省情特点。目前，我省设有3个自治县7个民族乡，还有380多个农村散居少数民族村；56个民族齐全，少数民族人口约260万（户籍人口约60万），约占全省总人口的2.49%。全省有宗教教徒216万人，约占全省总人口的2.07%；宗教活动场所2803处，宗教教职人员9161人，宗教团体273个，宗教院校两所。就民族而言，主要省情特点是：跻身全国少数民族人口大省行列；少数民族地区经济社会发展滞后。3个自治县7个民族乡的经济总量小，缺乏支柱性产业，自治县的人均GDP、人均年纯收入、地方财税等主要经济指标在全省县域排名中，都处在倒数名次；城市民族工作任务日益繁重。来自外省区在粤务工经商的少数民族人口逾200万，主要分布在珠三角地区城市，逐渐向山区扩散。广东已经成为全国输入少数民族人口最多的省。涉及外来少数民族的矛盾纠纷多发、频发，容易形成局部问题扩大化、简单问题复杂化、一般问题政治化；少数民族文化资源丰富，世居的瑶、壮、回、畲、满族的传统文化丰富且大部分文化特色保存下来，外来少数民族的文化

* 陈小山，中共广东省委统战部副部长、广东省民族宗教事务委员会主任。



传统有助于丰富我省城市文化内涵。一批少数民族非物质文化遗产分别列入国家和省级名录,民族文化活动日趋活跃。就宗教而言,主要省情特点是:外向特征比较明显,对外宗教交往活动便捷频繁,涉外宗教事务越来越多,境外利用宗教进行渗透问题比较突出。宗教工作重点在农村,城市宗教工作任务不断加重。80%的宗教活动场所、教职人员分布在农村,但生活在珠三角城市的宗教徒占了全省宗教徒总数的一半,占比仍将增大。特别是随着外省区大批宗教徒身份的流动人口进入我省务工经商后,城市宗教工作分量不断加重。宗教文化遗产较多,拥有一批列入全国、省级重点文物保护单位的寺观教堂及宗教文物,以及禅宗六祖文化、佛道教音乐等宗教非物质文化遗产,宗教传统文化资源比较丰富。利益因素对宗教事业发展影响较大,如佛道教界的道风不正问题、假僧人化缘骗财问题等。

做好新形势下民族宗教工作,必须认真总结工作得失并扬长避短。改革开放30多年特别是进入新世纪以来,广东省委、省政府十分重视民族宗教工作,认真贯彻落实党和国家的民族宗教政策和法律法规,推动民族宗教工作取得巨大成就,创造了宝贵的经验。民族工作方面,我省牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,大力宣传“汉族离不开少数民族,少数民族离不开汉族,各少数民族之间也相互离不开”思想,采取有效措施,进一步巩固和发展了全省平等团结互助和谐的社会主义民族关系,推动民族团结进步事业稳步发展。主要经验:一是实现共同进步。认真贯彻落实民族区域自治制度,通过制定实施扶持发展的优惠政策,加大财政转移支付、招商引资力度,帮助民族地区加大交通、水利等基础设施建设,发展农业龙头企业促进特色农业发展,加大小水电开发、旅游业发展,抓

好就业培训和农村富余劳动力转移,发展教育、文化、卫生、体育事业等一系列措施,坚持不懈地促进全省少数民族和民族地区经济社会加快科学发展,创造了“自我发展、科学发展、跨越发展”的“乳源模式”,乳源科学发展的经验得到中央领导和国家民委的肯定。二是注重民生改善。实施“十项民心工程”和扶贫开发“双到”工作中,实行政策倾斜,有效改善全省少数民族群众的生产生活条件,帮助他们脱贫致富,努力提高他们的生产生活水平。三是促进民族团结。通过全面贯彻党的民族政策,大力培养选拔少数民族干部,制定和完善地方民族法规,保障少数民族合法权益。通过进一步健全工作网络、机制,增强服务意识,提高服务管理水平,帮助解决工作中的实际困难,妥善处理有关问题,促进外来少数民族群众与城市的“双向适应”,认真做好城市民族工作。通过发动社会各界支持少数民族和民族地区的发展,表彰民族团结进步模范,开展民族团结进步模范社区创建活动,命名广东省民族团结进步教育基地,开展全省民族团结进步宣传月活动等,推动全省民族团结进步事业稳步发展;四是协调民族关系。积极防范、依法处理民族地区少数民族群众和汉族群众以及少数民族群众之间的矛盾纠纷,积极防范、依法处理涉及外来少数民族群众的矛盾纠纷,维护民族领域的和谐稳定。宗教工作方面,我省全面贯彻落实党的宗教工作基本方针,充分发挥宗教界人士和信教群众在促进经济发展、社会和谐与文化繁荣中的积极作用,做好信教群众工作。主要经验:一是坚持宗教信仰自由政策。尊重宪法赋予公民的宗教信仰自由权利,解决一大批落实宗教房产政策老大难遗留问题,帮助宗教团体改善工作条件,解决自养与维修寺观教堂方面的困难,及时制止和纠正各种侵犯宗教界合法权益的

行为,将宗教信仰自由政策落到实处,进一步团结了广大宗教界人士和信教群众,争取了宗教界的人心。二是加强团结教育。通过及时组织宗教人士学习党和国家的重要会议精神与重要方针政策,举办各类培训班,组织参观考察,加强宗教院校办学指导和对学员的思想政治教育,加强爱国宗教人士队伍建设,增强他们的爱国主义思想、法制观念与公民意识。三是加强宗教事务依法管理。学习贯彻国家宗教法规,制定完善宗教地方性法规与配套措施,严格宗教活动场所的登记管理,制止乱建滥建宗教活动场所,防范和制止宗教活动无序现象,开展和谐寺观教堂创建活动和模范宗教活动场所评比表彰活动,帮助宗教团体、宗教活动场所加强自身建设管理,推进宗教活动场所管理制度化、规范化,引导宗教活动在法律法规范范围内有序进行。四是制止非法抵御渗透。加强相关部门的协调配合,防范和及时处理以宗教名义进行渗透破坏活动,在宗教界坚持不懈地进行独立自主自办和抵御渗透教育,发挥宗教界在抵御渗透工作中的积极作用,打击邪教,及时发现和制止各种违法非法宗教活动,使外来渗透和邪教活动、违法非法宗教活动无法形成气候,有效维护了宗教领域稳定。五是发挥宗教积极作用。推动宗教界积极参与和兴办社会慈善公益事业,举办宗教文化活动,发掘整理提炼宗教文化中的和谐思想,发挥道德规范与心理调适功能,开展对外友好交往扩大对外宣传,引导和推动宗教界人士和信教群众凝聚力量在促进经济发展、社会和谐与文化繁荣中发挥积极作用,更好地与社会主义社会相适应。六是增进宗教和睦。加强对宗教领域矛盾纠纷问题的排查调处,帮助宗教界协调宗教与社会其他方面的关系,妥善处理各类矛盾问题,促进信教群众与不信教群众、信仰不同宗教的群众之间的和睦相处。

做好新形势下民族宗教工作,必须把握规律积极应对各种新的挑战。随着形势发展,我省民族宗教工作将面临各种各样的新情况新问题新挑战。要有效应对,就必须深化认识,把握形势和工作发展的规律。在不断遇到新情况解决新问题过程中,民族宗教研究工作所发挥的基础性作用不可替代。有学者指出“基础研究的目的在于增加我们关于我们自身以及我们周围世界的知识,用科学政策制定者的行话来讲,就是所谓的‘好奇取向’(Curiosity-oriented)。应用研究的目的是达到某一明确认识到的实际目标,即所谓的‘任务取向’(Mission-oriented)”(汉伯里·布朗著,李醒民译:《科学的智慧——它与文化和宗教的关联》,辽宁教育出版社,1998年,第114页)。省民族宗教研究院作为我省民族宗教工作的智库,全体研究人员应当正确把握基础研究与应用研究的关系,立足广东,服务全国,更加注重现实问题研究,要把应用研究特别是针对广东民族宗教工作热点重点难点问题和新情况新问题的研究,摆在更加突出的位置,作为最重要的研究任务,增强敏锐性,勤于思考,及时通过深入的研究,透过现象看本质,把握规律性,找准解决问题的突破口,提出符合工作实际的对策建议,多出研究成果,多出理论精品,为领导决策服务,为深化工作助力。在这个过程中,全体研究人员要加强对民族宗教政策和法律法规的学习把握,要深入领会现行民族宗教政策和法律法规的精神,关注和跟踪有关民族宗教政策法律法规实施的效果,总结实施经验,找出政策法律法规制定和执行中的不足,提出有助于政策完善和立法执法水平提升的对策与建议。与此同时,要将理论与实际结合起来,发挥研究院自身优势,在民族宗教工作队伍培训、弘扬少数民族文化和宗教优秀文化等工作实践中,提供人才



和智力支持。

我省民族宗教研究工作起步早，拥有较好基础。早在20世纪五六十年代就对广东各少数民族的社会历史进行调查，曾为各少数民族的民族识别和社会改革提供可靠的科学依据。近年来，研究院在委党组的领导下，紧紧围绕我省民族宗

教工作重点，运用科学的研究方法，扎实有效地开展民族宗教研究工作，取得了较大成绩。当前和今后一个时期，希望研究院以《民族宗教研究》为平台，进一步围绕我国和我省民族宗教重要理论和实践问题，加强学术理论研究和交流，引领我省民族宗教研究科学发展。

序 二

陈绿平*

2009年7月，广东省机构编制委员会下发《广东省民族宗教研究院机构编制方案》，规定研究院的主要任务为：（一）宣传党和国家关于民族、宗教工作的方针政策和法律法规；（二）开展民族、宗教基础理论和广东民族、宗教的历史及现状等研究工作；（三）协助政府有关部门开展有关民族、宗教问题和政策的调查研究工作，提出意见和建议；（四）负责广东民族、宗教的古籍、资料的收集、整理、修复和编撰出版工作；开展广东民族、宗教的文物研究工作；（五）开展国内外民族、宗教学术交流和合作；（六）参与有关院校民族、宗教专业的教学和研究工作，指导、联系广东省民族研究学会、广东省宗教学会和广东瑶学研究会工作；（七）承担上级相关部门交办的有关事宜。当时我在全委干部职工大会上宣布该院领导班子成员任命时，对进一步加强广东省民族宗教研究工作提出了三点要求。

一、立足新定位，开拓新思路。在全国率先成立副厅级的民族宗教研究工作机构，既是广东省委、省政府对民族宗教工作高度重视和大力支持的具体体现，也是广东争当推动科学发展、促进社会和谐排头兵的客观需要。当今世界，80%以上的纷争、动荡、战争、分裂都和民族宗教问题有关，民族宗教问题关系到祖国统一和国家稳定大局。广东作为改革开放的先行省份，有些在经济社会发展过程中不可避免的问题会出现得早

一些，加强对民族宗教重点、热点、难点问题研究，为党和国家制定正确的民族宗教工作方针、政策和决策新形势下的民族宗教工作服务，具有十分重要的意义。因此，对于省民族宗教研究院的成立，不能简单地理解为只是人员的增加和机构的扩大，而要立足新的定位，开拓新的思路。要由做大做强民族宗教研究工作机构向争当全国民族宗教研究工作排头兵转变；由原来以基础理论研究为主向基础理论研究和前沿现实研究并重转变；由原来主要围绕广东省民族宗教事务委员会的中心任务思考工作向站在全省、全国乃至全球的高度谋划工作转变。

二、引入新理念，建立新机制。人力资源管理是科研机构管理的基本职能之一，随着我国改革开放的深入，国外先进的人力资源管理理念和机制不断被引入和借鉴，提倡学习型、创新型和以人为本的管理模式越来越成为国内许多高层次科研机构的共识。要争当全国民族宗教研究工作的排头兵，必须引入先进的管理理念，建立科学的管理机制。首先，要在巩固2008年开展深入学习实践科学发展观活动取得的成果的基础上，以学习贯彻党的十七届四中全会精神为契机，进一步营造以人为本的氛围和鼓励学习、激励创新的环境，吸引更多更优秀的人才发展创业，努力造就全国一流的科研人员队伍，注重培养学习型的领军人才，让创新智慧竞相迸发、创新人才大量涌现。其次，从民族宗教研究政治性、政策

* 陈绿平，原中共广东省委统战部副部长、广东省民族宗教事务委员会主任，现中共揭阳市委书记。

性、敏感性、保密性较强的实际出发,创新科研人员高级职称的评聘和获评人员的考核机制,即采用评、聘分开的办法考评其高级职称,结合获评者完成当年国家和省现实前沿研究课题情况对其进行年度考核并决定是否续聘。再次,打破在本院范围内配置资源的思维定势,通过全脱产借调到省民族宗教委机关一至两年、半脱产到机关相关处室兼职、兼任机关民族宗教业务处领导职务等途径,既使科研人员深入、全面了解民族宗教工作情况,令研究工作贴近现实、具有前瞻性,又有利于资源共享,改变因人员编制不足对机关工作造成的被动局面。

三、树立新形象,实现新跨越。围绕争当全国民族宗教研究工作排头兵的目标,广东省民族宗教研究院要树立新的形象,实现新的跨越。树立新形象,队伍是基础;实现新跨越,班子是关键。首先,要以科学发展观和党的十七届四中全会精神为指导,将研究院领导班子建设成为清醒坚定、团结向上、开拓创新、干净干事、凝聚人心、公道正派的领导集体。其次,学习借鉴广东省民族宗教委机关近年来行之有效的经验和做法,建立干部年度考核和选拔任用工作机制,营造公平公正、风清气正的选人用人环境,建立一支善于学习、业务精湛、工作扎实、作风优良的队伍。再次,加强制度建设,推动体制创新,以前所未有的工作力度、世界一流的研究成果,展示新形象,实现新跨越,开创新局面。

研究院成立以来,在广东省委、省政府的正确领导和关怀支持下,坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,认真学习贯彻党的十七大、十七届四中全会和省委十届四次全会精神,围绕省民族宗教委的各项重点工作要求,保持优良的工作作风,提高了执行力。在马建钊院长的带领下,该院坚决拥护和大力宣传党和国家关于民族、宗教工作的方针政策和法律法规,坚守客观、公正、严谨的学术原则,形成了求真务实、客观深入、团结向上的学术氛围,各项研究工作得以全面推进。深入开展

民族宗教领域调查研究工作,积极开展学术交流,出版学术研究成果,同时还发挥部分行政职能,协助有关部门开展工作。

2010年7月16日,中共广东省委十届七次全会召开,专题研究建设文化强省,接着出台了《广东省建设文化强省规划纲要(2011—2020)》。省委全会专门讨论文化工作,规格之高,历史少见。《纲要》指出:“文化建设是中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分,是保障人民基本文化权益的根本要求,是我省努力当好推动科学发展、促进社会和谐排头兵、全面实现小康社会的必由之路。改革开放以来,我省高度重视文化建设,特别是通过实施建设文化大省战略,文化建设取得重大成就,为推动全省经济社会发展提供了强有力的文化动力。但是,当前我省文化发展水平总体上仍落后于全省经济社会发展步伐,与人民群众日益增长的精神文化需求不相适应。今后10年,是广东加快转变经济发展方式、实现经济社会转型的关键时期,也是推动文化大发展大繁荣的重要阶段。站在新的历史起点上,面对日益激烈的国际国内文化竞争和文化与经济加速融合发展的新趋势,我们必须充分认识文化建设在凝聚民族精神、提升公民素养、促进社会和谐、推动加快经济发展方式转变中的重要地位和作用,进一步增强紧迫感、责任感和使命感,全面推进文化建设,实现由文化大省向文化强省的跨越。”2011—2015年,全省准备投入250亿元以上,用于支持文化强省建设。《纲要》还设定了广东文化强省建设十项工程,未来10年“文化强省”的蓝图清晰可见。

《纲要》特别提出加强对重点文物、非物质文化遗产、古籍的有效保护、开发和利用,保护和发展文化遗产。做好国家级和世界文化遗产申报和保护利用工作,推动有条件的地区申报国家和省级历史文化名城、名镇、名村。加大重点非物质文化遗产项目及其生态环境的整体性保护,建立广府文化、客家文化、潮汕文化、雷州文

化、华侨文化、禅宗文化、海洋文化、少数民族文化等文化生态保护区，打造若干个国家级文化生态保护区，例如韶关乳源瑶族自治县文化生态保护区、清远连南瑶族自治县文化生态保护区、清远连山壮族瑶族自治县文化生态保护区等。组建广东文物保护科技中心和广东省水下遗产保护中心。加强精神性文化遗产发生地和名人故居的保护利用。加大对我省稀有剧种和民间绝技、绝艺、绝活的抢救保护。启动流失海外的广东文化典籍整理工作。这些都与研究院的研究范围息息相关，特别是其中的“禅宗文化”及“少数民族文化”，更是研究院的直接研究范畴。

研究院的成立恰逢其时，必将会有大的发展，迎来民族宗教研究新的高峰。研究院在长期的学术实践中形成了自己的研究特色：第一，对广东五个世居少数民族瑶、壮、回、满、畲的研究居于全国前列；第二，对广东少数民族关系史的研究比较全面、系统；第三，对城市民族问题的研究在全国具有代表性；第四，对伊斯兰教和道教的研究比较深入；第五，研究具有鲜明的岭南特色，兼顾港澳地区的民族宗教历史与现状。从2010年到2011年，研究院从人员编制到机构建设基本实现了“做大”这一步骤，而我们的目的是“做强”，出学术精品，出兼具世界眼光和现实关怀的力作；出研究人才，培养出在全国

乃至全世界具有影响力和号召力的学术大家。

以研究院的成立为契机，我们希望创办公学术性院刊，以推动广东乃至全国民族宗教问题的研究，促进学科发展，提供信息交流。院刊的创办，将起到以下至关重要的作用：第一，及时发表国内有关民族宗教问题的重大理论和实践专题，为民族宗教问题研究提供正确的政策导向；第二，聚集国内外一流专家学者，为民族宗教研究之学术论文、调研报告、重大课题提供发表园地；第三，可以形成视角高远、观点前沿、研究深入、方法科学、材料扎实、逻辑严密、结论权威的学术阵地；第四，率全国之先，为民族宗教问题的研究提供国际学术交流平台；第五，为党和政府对民族宗教工作的决策提供科学依据和智力支持；第六，展示以广东为重心的，兼及海南、广西、香港、澳门等地民族宗教问题研究的前沿成果，突出鲜明的地域特色。

广东建设“文化强省”的盛举，是千载难逢的历史际遇。让我们抓住机遇，勇攀学术高峰。坚持以马克思主义的民族观和宗教观引领民族宗教研究工作，坚持实事求是，坚守学术道德，遵守学术规范。把《民族宗教研究》办出水平，办出特色，办出声誉，为民族宗教研究领域增添一个高品质的学术平台。



目 录

序一 陈小山 / 1

序二 陈绿平 / 5

理·论·前·沿

关于坚持和完善民族区域自治制度的若干问题 毛公宁 毛乐燕 / 3

改革开放以来中国共产党对宗教问题认识的发展 杨源兴 / 9

中国民族政策体系结构与功能别白 余梓东 / 16

流动人口社会融合的现状与途径 ——以北京市为例 包路芳 / 23

民·族·研·究

“中华民族多元一体”理论的创立、内涵及影响 邱永君 / 35

粤北连南瑶族自治县大坪镇四村瑶民语言生活状况调查 林伦伦 陈亚静 / 45

民族地区经济跨越式发展前瞻 ——以广东为例 李筱文 / 50

城市少数民族流动人口问题研究 盘小梅 / 59

妙吉祥室与满洲 黄兆辉 / 69

宗·教·研·究

从印度佛教到中国佛教 ——兼谈佛教的世界性与国学身份 郁龙余 / 87

中世纪中国佛教文化研究绪论 [美]罗伯特·沙夫撰 夏志前编译 / 95

道教与南方山地民族——宗教文化融合的视角 王建新 / 112

道教《度人经》研究 张泽洪 / 125

明代江南的回回铜匠 马明达 / 134

广州怀圣塔遗存的考古学问题 刘有延 / 141

清宫法国画家王致诚在华活动考述 汤开建 韦羽 / 152

中国教徒的冥府之旅 [比]钟鸣旦撰 赵殿红译 / 172

近代基督宗教在民族地区的传播策略和传播效果分析 何星亮 / 179

广东历代官方祀典及其对民间信仰的影响 陈泽泓 / 196

港·澳·专·题

香港穆斯林的历史与现状 马建钊 / 205

学·术·动·态

“当代民族研究的地位和作用研讨会暨全国民族研究机构联席会议”会议综述 温士贤 / 221

英文目录(Contents) / 223



理 · 论 · 前 · 沿

关于坚持和完善民族区域自治制度的若干问题

毛公宁 毛乐燕*

一、实行民族区域自治是由中国的基本国情决定的

我国实行民族区域自治而不采用苏联那样的联邦制，是由我国的基本国情决定的。

第一，从历史发展来看，我国从秦汉形成统一的多民族国家直到清末，中央政权对少数民族地区一直是实行间接的统治和管理体制，即所谓的“因俗设治”。早在《礼记·王制》中，就提出处理民族关系的原则：“修其教，不易其俗，齐其政，不易其宜。”秦汉以来，少数民族只要臣服统一多民族国家的王朝，就由朝廷对民族首领封以官职爵号，由他们“以其俗制”，世袭其地，世兴其民，允许保留原来的社会、经济、政治形态和风俗习惯，只征收少量纳贡。这在历史上称为羁縻制度，到唐代达到极盛。到宋元时期，特别是元代，演变为土司制度，其基本体制与羁縻制度没有本质的区别，即对臣服的少数民族首领封以土官，如宣慰司、宣抚司、长官司的官职，世袭统治其地，不改变原来的政治、经济、社会形态，只是在机构、承袭、贡赋、征调等方面有更严格的规定。这种体制一方面保证了多民族国家的统一，一方面又照顾了少数民族在政治、经济、社会特点和风俗习惯，对我国多民族国家的形成、发展和长期稳定，起到了重大作用。可以说是民族区域自治的一种早期形式，为新中国成立后实行民族区域自治提供了有益的借鉴。

第二，从各民族人口及其分布情况来看，汉

族人口占全国总人口的绝大多数，少数民族人口在全国总人口中所占比重较小，各民族的分布形成大杂居、小聚居和交错居住的格局，即使在少数民族相对比较集中的地区，也是几个甚至十几个民族杂居和交错居住，大部分民族聚居区没有明显的界线，民族之间你中有我、我中有你，相互间已经很难分开。

第三，从民族关系来看，在长期中央集权的统一国家里，中国各民族之间在政治、经济、文化上形成了密切联系。1840年鸦片战争以后，中国沦为半殖民地半封建的国家，包括各民族在内的整个中华民族曾长期遭到帝国主义、封建主义和官僚资本主义压迫，有着共同的命运。中国各族人民在中国共产党的领导下，经过长期的共同的革命斗争，取得了民族民主革命的胜利，实现了各民族的解放，创建了各民族共同的家园——中华人民共和国，各民族之间结成了谁也离不开谁的关系。

我国的上述国情与当年苏联的国情有着很大区别，适宜于实行民族区域自治，而不宜于建立也无法建立当年苏联那样的联邦制。根据这种情况，中国共产党选择采用民族区域自治的形式来解决中国的民族问题。1947年在内蒙古成立了我国第一个省一级自治区，1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的具有临时宪法作用的《共同纲领》，专章阐述了新中国的民族政策，把民族区域自治确定为一项基本国策。1954年颁布的我国第一部宪法，以国家根本大法的形式把民族区域自治制度规定下来。六十多年来，民族区域自治取得了辉煌的成就，实践证明，中国共产党的这个选择是完全正确的。

* 毛公宁，中国法学会民族法学研究会会长、国家民委政策法规司原司长，中央民族大学、西北民族大学兼职教授；毛乐燕，民族出版社汉文室编辑。



二、民族区域自治是我国的一项基本政治制度，具有巨大的优越性

（一）民族区域自治的定义

民族区域自治的定义是：在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。

该定义有四个要件：

一是在国家统一领导下。我国的民族区域自治是单一制政体下的区域自治。各民族自治地方都是中国不可分离的部分，都要服从国家的统一领导，保障宪法和法律在本地方的实施。

二是自治必须以少数民族聚居区为基础。建立民族自治地方，还要“根据当地民族关系、经济发展等条件，并参酌历史情况”。

三是设立自治机关。我国有三级自治机关，即自治区、自治州、自治县的自治机关，宪法和民族区域自治法规定了自治机关的人员组成原则。

四是依法行使自治权。民族自治地方的自治机关依照宪法和民族区域自治法以及其他法律规定的权限行使自治权。

（二）民族区域自治的基本特征

一是民族自治地方自治机关具有双重性质。即该自治机关作为国家的一级地方政权，除了可以依法行使一般地方政权的职权以外，同时作为民族自治地方自治机关，还可以根据宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权。

二是民族自治地方自治机关的主要领导由实行区域自治的民族的人民担任。民族区域自治法规定：“民族自治地方的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族担任主任或者副主任”。“自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族担任。自治区、自治州、自治县的人民政府的其他组成人员，应当合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。”

三是民族自治地方自治机关有立法权和变通权。

四是对民族自治地方自治机关使用语言文字方面有专门的规定。

五是民族自治地方自治机关有权自主发展本地方的经济、文化等事业。

（三）民族区域自治制度的优越性

在国家统一领导下实行民族区域自治，体现了国家尊重和保障少数民族自主管理本民族内部事务的权利，体现了民族平等、民族团结、各民族共同繁荣的原则。实践证明，这一制度符合我国国情和各族人民的根本利益，具有巨大的优越性。

一是有利于把国家的集中统一和民族的自主平等结合起来。民族区域自治保障了少数民族在政治上的平等地位和平等权利，满足了各少数民族积极参与国家政治生活的愿望。同时，通过自治机关，国家能够保持与少数民族息息相通、血肉相连，保障在各民族自主平等的基础上，实现国家的统一。

二是有利于把党和国家总的方针政策与少数民族地区的具体实际结合起来。中国的民族区域自治，是在宪法体制内和国家统一领导下的行政自治，各民族自治地方都是中国不可分割的一部分，各民族自治地方的自治机关都是中央政府领导下的一级地方政权，都必须服从党和国家的总的方针政策。同时，上级国家机关在制定各项政策时，必须充分考虑各民族地区的具体情况和实际需要，以利于民族自治地方的发展。

三是有利于把国家的发展与少数民族的发展结合起来。民族区域自治，既是保障少数民族政治权利的良好体制，也是各民族实行经济和文化合作的良好体制。统一的多民族国家可以大力帮助少数民族发展经济文化，组织各民族相互支持，而民族自治地方可以通过调动和发挥少数民族和民族地区的积极性，共同推进各民族的发展繁荣。

经过六十多年的实践，民族区域自治已经成为中国特色社会主义的组成部分，是社会主义政治文明在民族问题上的体现。这一制度，巩固发展了平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，体现了中华民族多元一体的基本格局，保证了中华民族大家庭的根本利益。20世纪80年代末、90年代初以来，在世界民族主义浪潮冲击下，有的国家走向四分五裂，有的爆发惨烈的民族仇杀，有的出现大规模的种族冲突。而我国始终保持了国家统一、民族团结和社会稳定的大好局面，

这与民族区域自治制度在我国的成功实践是分不开的。正如邓小平同志所指出的：“我们中国是团结的，我们在处理民族问题上好的，毛主席是英明的，没有搞什么民族自治共和国。”“解决民族问题，中国采取的不是民族共和国联邦的制度，而是民族区域自治的制度。我们认为这个制度比较好，适合中国的情况。”

三、我国实行民族区域自治的基本经验

基本经验之一是必须坚持和完善民族区域自治制度不动摇。我国是拥有 56 个民族的统一的多民族国家，55 个少数民族人口超过 1 亿，民族自治地方的面积占全部国土面积的 64%。在这种情况下，我国能够长期保持民族团结、社会稳定和国家统一，这与我国实行民族区域自治制度，成功解决国内的民族问题是分不开的。正是基于这一制度的巨大优越性，民族区域自治被我们党和国家确定为必须长期坚持的一项基本政治制度。

我国的民族区域自治制度代表了各族人民的根本利益，获得了巨大的成功，得到各族人民的衷心拥护。同时也要看到，民族区域自治制度作为国内外敌对势力企图分化我国的巨大屏障，不可避免地遭到他们的反对和破坏，以实现他们分裂我们国家的阴谋。我们强调坚持和完善民族区域自治制度，达赖集团也在鼓吹什么要使全体藏人实现所谓“真正的自治”，实现所谓的“高度自治”，其目的是要搞西藏“独立”。国内外三股势力在新疆煽动民族仇恨，破坏民族团结，鼓吹新疆历来就是独立国家，其目的就是要搞新疆独立，把新疆从我国分裂出去。拉萨 3·14 事件和乌鲁木齐 7·5 事件的发生有力地说明了这一点。对此，我们必须保持清醒的头脑和高度的警觉，保持一种忧患意识，坚定不移地坚持和完善我国的民族区域自治制度，坚决维护各民族的大团结和国家的统一。

需要指出的是，拉萨 3·14 事件和乌鲁木齐 7·5 事件发生后，社会上有一些人对我国实行的民族政策和民族区域自治制度提出了质疑，有人认为实行民族区域自治会强化少数民族的民族意识，增强少数民族的分离情绪，有人甚至把拉萨 3·14

事件和乌鲁木齐 7·5 事件的发生归结为我们的民族政策和制度出了问题。上述思想倾向具有一定的代表性和相当的危害性，容易造成思想混乱，动摇我国的民族区域自治制度。对此必须引起足够的重视。胡锦涛总书记早就指出：“民族区域自治，作为党解决民族问题的基本经验不容置疑，作为我国的一项基本政治制度不容动摇，作为我国社会主义的一大政治优势不容削弱。”这个重要结论具有很强的现实针对性和警示作用，我们一定要深刻领会和贯彻落实，把思想认识统一到这个重要结论上来，在任何时候、任何情况下，都要坚持和完善我国的民族区域自治制度不动摇。

基本经验之二是必须处理好统一与自治的关系。从整体上看，我国是一个单一制国家，不是联邦制国家，体现了国家统一领导的特点。但是国家又在单一制政体框架内，在少数民族聚居的地方设立自治机关，行使自治权。因此，中央政府与民族自治地方自治机关之间不是简单的分权关系，而是统一与自治辩证结合的关系。中央政府对民族自治地方实行统一领导，同时要依法尊重和保障民族自治地方自治机关行使自治权。民族自治地方的自治机关要保证国家宪法和法律在本地区的贯彻实施，同时依法行使自治权。如前所述，民族自治地方的自治机关具有两重性，首先作为一级地方政权机关，行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权；同时作为自治机关，依照宪法、民族区域自治法和其他法律的规定行使自治权。统一与自治，是民族区域自治的核心，是中国政治体制的特点和优势。必须把两者有机统一起来，才能发挥出我们在制度方面的优势。能否正确处理好统一与自治的关系，对多民族国家的统一和政权的稳固具有至关重要的意义，当年苏联和南斯拉夫没有处理好这方面的关系，付出了惨痛的教训。我国成功地处理了这方面的关系，有力地巩固和发展了各民族的大团结和国家的统一。

处理好统一与自治的关系，必须完整地、准确地理解民族区域自治的科学内涵。我国的民族区域自治不是简单的民族自治，而是民族因素与区域因素、政治因素与经济因素、历史因素与现实因素的正确结合。我国民族自治地方的建立和行政区域划分，就考虑了上述多种因素的结合。当年成立广西壮族自治区时，周恩来总理提出了