第一章　中国民族政策概述

纵观世界历史，数千年来，尽管世界各地曾出现过许多幅源辽阔，民族众多，人口繁茂的大国，但在无情的时间面前，它们几乎都是昙花一现。无论是以亚平宁半岛为中心建立的古罗马帝国，还中跨越欧亚非三大洲的奥斯曼帝国和一度自

需要全本请访问 www.ertongbook.com

誉为“日不落帝国”的英帝国，都在无情的历史车轮底下被时间所吞没，所淘汰。特别是自本世纪八十年代末以来，世界各地政局动荡，就连号称超级大国的前苏联也难逃恶运，最终走向民族分离，国家解体。只有我们中国，仍然延续着自己数千年的历史进程，在惊涛骇浪中没有迷失方向，各族人民团结一心，坚定不移地走自己选定的道路。

世界历史长河中的这一奇迹，自然有各方面的原因，包括中国的自然地理、民族构成、社会生产方式和文化背景等。但在我们看来，作为多民族国家，有关民族政策方面符合各个历史阶段的正确决策，也是这一民族国家长期存在并显示出旺盛生命力的一个重要原因。

1. 中国古代的民族政策

在古代，是否能制定正确的民族政策，妥善处理好民族问题，不仅对维护多民族国家的统一具有重要意义，而且对各个朝代维持其统治地位也会产生直接的影响。为此，历代封建王朝都自觉不自觉地重视民族问题，普遍设有研究、制定和实施民族

政策的专业部门和专门人员，并赋予它们许多特殊权力。

早在秦代，面对各地复杂的民族问题，中央王朝设有典客和典属国二官职，典客主管少数民族等事，下设行人、译官等；典属国则掌管少数民族地区事务。汉代延续秦制，景帝时必典客为大行令，武帝太初元年（前 104 年）改名为鸿胪。成帝时又将典属国并入大鸿胪。东汉时只设大鸿胪。魏晋以后，大鸿胪资掌屡有变化。魏晋及北魏，大鸿胪主要是负责各地夺爵削地事务。唐宋时鸿胪卿恢复礼宾事务。元代时专门管理少数民族的中央机构名叫宣政院，负责主持全国释教及吐蕃区军、民之政。清代设有管理少数民族的中央机构，即理蕃院。开始，理蕃院主要处理蒙古事务，后逐步扩大到蒙古以外的新疆、西藏、四川等各少数民族地区。理蕃院的官吏分别由满人和蒙古人担任。这些机构的设置和不断延续，显示了历代王朝对“民族问题和民族政策”的重视程度，使民族政策的决策和实施能够具有相对独立性，为民族政策的稳定创造了机构保证。

在这些机构中元代的宣政院和清朝的理藩院比较典型，具有一定的代表性。

宣政院主要掌管佛教事务并统辖吐蕃地区。开

始时名为总制院，于至元元年（1264 年）设立。后改称宣政院，秩从一品。用三台银印，以帝师领院事。宣政院与中书省、枢密院、御史台交为元翰四个独立的任官系统，握有重要权力。在各地设有很多下属机构。在吐蕃，宣政院分设三道宣慰司，下辖安抚司、招讨司、宣抚司和元帅府、万户府等。自宣慰使都元帅至万户等各级官员多以当地僧俗首领担任，由帝师或宣政院推荐，朝廷授职。

在总结历代王朝经验教训的基础上，清朝的理藩院在机构设置和权务划分等方面达到了更高水平。即使在现代意义上，理藩院也是一个名副其实的民族政策的专门机构。开始它只掌管蒙古事，随着全国政权的建立，逐步波及到西藏、新疆等地，成为负责少数民族地区事务的中央机构。康熙二十六年（1697 年），修订（理藩院则例》，以法律形式固定了对少数民族地区的各项政策。理藩院设有六个司，分管爵禄、朝贡、定界、官制等政令。在一些少数民族地区还派有司员、笔贴式等常驻官员，处理特定事务，定期轮换。

这些机构的设置，为各个王朝收集和研究民族问题、妥善处理民族地区事务发挥了重要作用，在历史上曾产生过良好影响。许多行之有效的民族政策，如对少数民族实行的羁縻政策、和亲政策、抚

纳政策，以及土司制度和改土归流制度，都是这些机构及其人员研究、制定和实施民族政策的产物。

2. 中国近代的民族政策

鸦片战争以后，中国逐渐沦为半封建、半殖地社会。各帝国主义列强用武力打开数千年文明古国的大门，使之变成了列强倾销商品和掠夺原料的市场。但不可否认的是，帝国主义在进行侵略和掠夺的同时，也自觉不自觉地带来的西方较先进的文明成果。特别是在辛亥革命以后，随着我国民族资产阶级出现与壮大，在欧美资产阶级革命中提出和完善起来的诸如民族平等、民族友爱的思想，开始在中华大地得到传播。中国的民族政策研究、制定和实施进入了一个新的发展阶段。

这一时期，主要是民国时期我国民族政策的特点，首先在于它反映了时代的特点，体现了近代资产阶级在民族关系上主张“一律平等”的思想。孙中山的新旧民族主义、特别是新民族主义的提出，为各时期民族政策的酝酿和出台提供了理论依据：反对帝国主义，争取世界上以平等待我之民族；各

需要全本请访问 www.ertongbook.com

民族一律平等，提倡民族团结；各民族联合统一，建立统一民族国家，主张民族自决自治，扶助少数民族发展经济文化。

在资产阶级民族观的影响下，也由于维护自身统治地位的需要，各个政权都比较重视民族政策的研究和制定，并设有不少有关的机构和部门。例如北洋政府在北京成立以后，就设有蒙藏事务处（不久升格为蒙藏事务局、蒙藏院），负责掌管蒙古、西藏等地区的少数民族事务。该处（局、院）内还附设有蒙藏研究会，专门从事调查和研究有关民族问题的工作，为有关蒙藏民族政策的制定提供依据和意见。国民党政府时期，于 1929 年也设立蒙藏委员会，负责管理蒙藏地方的民族事务。内政部也负责管理边疆少数民族的事务。此外，国民党政府还在边疆民族地区派驻各种机构，负责及时处理当地的民族事务。

与此同时，中国开始出现了对国内少数民族研究感兴趣，并力图影响当局民族政策的近代学者。早在 19 世纪末，章太炎开始研究中国民族历史和发展以及民族关系问题。 1928 年蔡元培任中央研究院院长后，在社会科学研究所设立民族学组（后改属历史语言研究所），并对各地许多少数民族地区进行实地调查。 1934 年成立中国民族学会。这

些民族研究机构的建立和对民族地区进行的调查，程度不同地影响和推动了统治集团有关民族政策的决策过程。

在时代特点和许多民族研究学者的努力下，民国时期的民族政策在内容上开始有了不少新的特点。第一，各个宪法性法律文件普遍承认“各民族一律平等”。1912 年 3 月公布的（中华民国临时约法》第五条规定：“中华民国人民，一律平等，无种族、阶级、宗教的区别。”1947 年公布的宪法则进一步明确规定：“中华民国各民族一律平等”。第二，优待少数民族上层人士，注意吸收少数民族的统治者参与政策的制定过程。例如在北洋政府时期的参议院中留出一定的比例专门安排蒙古、西藏等地少数民族代表；国民党时期也规定，在国民大会代表、立法院立法委员、监察院监察委员中都应有边疆各民族的代表。第三，在坚持国家统一的前提下，比较注意考虑民族地区的实际。北洋政府时期，在行政区域划分和行政制度原则上，许多民族地区仍用旧名旧制。特别是在官职上，继续采用清代一直沿用的双轨制，即以监督为主的政府派遣官和直接统治的地方官吏。国民党政府时期，则在主张国家的“自由统一”的前提下，逐步提出“扶助民族自治”。1946 年国民党 6 届 3 中全会通过的

《对于边疆问题报告之决议案》指出：“在根据三民主义五权宪法组成统一民主国家之原则下，宪法中应有明白规定，保障边疆民族之自治权利。”第四，推动民族地区的建设和发展。实施移民垦荒实边，保障“边疆地区各民族之地位”，“并于其地方自治事业，特别予以扶持”。1954 年颁布的宪法规定：“国家对边疆各民族之教育、文化、交通、水利、卫生及其它经济、社会事业，应积极举办，并扶持其发展”。

与此同时，民国时期的各个统治集团都公开提出和实施同化政策：有的只承认中国有不同的“宗族”，而不承认有不同民族，从而在实质上否定民族平等；推行“国语统一”，是否通晓汉语成为众议员议会的条件之一。至于对民族地区实施“分而治之”，镇压和屠杀少数民族等事件的不断出现，则清楚地表明了民国时期各个政府所标榜的“民族平等”、“民族参政”等的欺骗性和虚伪性。

3. 中国共产党的民族政策

中国共产党很早就关注国内的民族问题，并在

革命的各个发展阶段都提出了有关国内民族问题的具体政策。不过，由于革命发展过程中的实际情况，中国共产党比较全面接触和研究民族问题乃是在到达陕北以后的事情。1937 年 7 月，中国共产党成立了少数民族工作委员会，1939 年年初，又成立了西北工作委员会。到此，中国共产党的民族政策研究、制定和实施工作进入了一个新阶段。中共中央开始有组织、有计划地研究中国少数民族问题。根据当时革命所处的具体环境，中国共产党特别关注对回回民族问题和蒙古民族问题的探讨，在大量研究的基础上，起草《回回民族问题提纲》和《蒙古民族问题提纲》，并经党中央讨论通过实行。在进行大量民族政策研究的基础上，1941 年颁布实施的《陕甘宁边区施政纲领》规定建立蒙、回民族自治区。此后分别在关中正宁县建立了回族自治乡，在城川建立了蒙古族自治区。1947 年 5 月，中国共产党领导和帮助内蒙古人民建立了内蒙古自治区。这是中国共产党民族政策的伟大成就，并预示着我国民族政策的发展将进入一个新的发展历程。

中华人民共和国成立之后，随着广大少数民族地区的解放，中国共产党在民族问题方面的任务十分艰巨。为了培养有关民族政策研究的专门人才，

在 1941 年成立延安民族学院的基础上，于 1951 年创建中央民族学院（1994 年改为“中央民族大学”）。此后，在全国各个少数民族主要聚居地区相继建立了十多个民族学院。为了进一步加强民族政策的研究工作，以便更好地为民族决策服务，1958 年在中国社会科学院成立了民族研究所。

这些民族院校和民族研究所在成立过程中，面临的首要任务是尽快进行对我国基本“民（族）情”的大规模调查，为新中国民族政策的制定提供科学依据。为此，党和政府领导广大民族政策研究工作者在 50 年代进行大规模的调查考查，并在此基础上进行科学的民族识别工作。民族识别工作是马克思主义的民族理论为依据，结合我国民族的实际情况而进行的，是有中国特色的民族政策重要标志之一。

在建立和健全民族政策研究机构的同时，有关民族政策的决策也开始酝酿并实施。从 1954 年起，全国人民代表大会开始设有民族委员会，负责研究、审议和拟定有关民族问题的议案。该民族委员会在全国人民代表大会和它的常务委员会的领导下，按照宪法的规定，为我国民族决策水平的不断提高，作了大量的工作。另一方面，为了使有关的民族政策得到及时贯彻落实，中华人民共和国成立

不久，就建立了中央人民政府民族事务委员会，负责贯彻执行党和国家的民族政策及有关民族事务的法规、决议、命令。此后，在全国各地各级人民代表大会和人民政府机构中也普遍设有相应的部门和机构。从而保证了民族政策在制定、实施等全过程的民主化和科学化，为各民族的团结进步做出了贡献。

经过长期的实践探索和理论研究，我们党逐步形成了具有中国特色的民族政策，主要内容包括：民族识别政策、民族平等和民族团结政策、民族区域自治政策、培养少数民族干部政策、帮助少数民族发展经济文化政策、少数民族人口政策、少数民族教育政策、少数民族语言文字政策、少数民族风俗习惯政策以及少数民族宗教信仰政策，等等。

在“文化大革命”期间，党的民族政策遭到严重践踏。1978 年中国共产党十一届三中全会以后，党中央在民族政策上作出一系列重大举措，取得了显著的成就，恢复和发展了平等、团结、互助的社会主义民族关系。

计划经济向社会主义市场经济的过渡，对民族政策研究提出了许多新的课题和要求：在计划经济体制下行之有效的政策，不一定完全适应于社会主义市场经济条件下的民族关系；民族地区与其他地

需要全本请访问 www.ertongbook.com

区发展不平衡继续拉大；在市场经济条件下，利益问题成为调节民族关系的重要杠杆；随着人口流动规模的扩大和速度的加快，处理民族问题需要更加及时，需要更强的应变能力，等等。所有这些都要求进一步完善和发展民族区域自治、民族干部、民族经济等各方面的政策。

加强在新的历史条件下的民族政策研究，就需要加强各个地区、各部门民族政策研究工作者之间的联系，协调全国的民族政策研究。为此，1994 年国家民族政策研究室发起建立中国民族政策研究会，经过国家民族事务委员会的同意，这一全国性的民族政策研究学术团体，已于 9 月 4 日在民政部获准登记。中国民族政策研究会的成立，将会对我国民族政策研究的深入展开发挥积极作用。

第二章　民族平等团结政策

民族政策是协调民族关系，调控民族发展方面采取的措施、规定等的总和。民族政策有重要的社会作用：理论付诸于实践方面的中介作用；协调差别和矛盾方面的调控作用；民族工作方面的标尺作用；民族发展方面的催化作用。

我们党和国家民族政策的基本原则包括：民族平等团结的原则；民族自主自治的原则；民族全面发展的原则；统筹兼顾、照顾扶持的原则。民族平等团结政策，是解决我国民族问题的总政策。

1. 民族平等团结是马克思主义处理民族问题的根本原则

民族平等的由来

民族平等是指不同民族在社会生活和交往联系的相互关系中，处在同等的地位，具有同样的权利，是指各民族在社会生活的各方面的地位、待遇和权力、利益的平等。

马列主义最初提出民族平等原则的基本出发点是反对民族压迫，反对民族歧视。民族平等的核心是要求各民族有同等的地位和权利。

民族平等，作为观念、要求、理论、原则、政策、权利是所区别的。

民族平等观念、要求、原则是特定历史条件下的产物。民族平等观念或思想是般平等观念在民族关系领域中的运用、扩展和引伸。平等观念是一种历史的产物。这一观念的形成，需要一定的历史关系（主要是特定的经济关系），而这种历史关系本身又以长期的已往的历史为前提。

平等要求是同商品生产密切相联的。劳动决定着商品的价值，商品要求按照它的价值在权利平等的商品所有者之间自由交换。这种要求体现在政治上、法律上和社会关系上就成了平等权利。因此，平等作为观念、要求、权利，是特定历史条件下的特定经济关系的产物，是交换价值在上层建筑领域的不同层次的反映。资产阶级鼓吹的平等权利，实际上就是政治化、神圣化了的自由贸易的平等权利，只是由资产阶级把它普遍化了。恩格斯曾指出：“从资产阶级社会的经济条件导出现代的平等观念。”[1] “作为纯粹观念，自由和平等是交换价值过程的各种要素的一种理想化的表现；作为在法律的、政治的和社会的关系上发展了的东西，自由和平等是另一次方上的再生产物而已。”[2]列宁也指出：“平等思想本身就是商品生产关系的反映。”[3]平等，包括民族平等是资产阶级民主主义的一个口号，是 17、18 世纪由小资产阶级和资产

阶级政治家提出来的，后来成为资产阶级民主运动的一个原则。

资产阶级提出民族平等的经济原因和政治目的决定这个口号的虚伪性和阶级私利性。资产阶级民族平等的抽象的、形式主义的提法，也决定了这个口号的虚伪性和欺骗性。资产阶级平等（包括民族平等）的虚伪性，归根结底，就是以平等的形式掩着不平等的内容，以反对特权的形式掩盖的资产阶级的“金钱的大特权”。

无产阶级平等要求的口号是从对资产阶级平等的要求的反映中产生的，而且进一步提出了平等应当不仅是表面的、不仅在国家领域中实行，并且提出了消灭阶级本身的无产阶级要求。这些都为无产阶级彻底的民族平等理论奠定了基础。

马克思主义民族平等的含义

马克思主义诞生后，提出了彻底的民族平等的理论和原则。马克思主义的民族平等含义主要是：

（一）承认和坚持一切民族的一律平等。坚决反对任何民族享受任何特权。从一个国家来说，国

内各民族一律平等；从世界范围来说，世界所有民族一律平等。民族不分大小一律平等；民族无论先进与落后一律平等；聚居和散居民族一律平等。

（二）承认和坚持各民族在社会生活的一切方面的一切权利上完全平等，并无条件地保护一切少数民族的权利。不仅在政治上完全平等，而且在经济上完全平等，还要在文化上完全平等，以及一切社会生活领域内完全平等。

（三）承认和坚持各民族在形式上、法律上，乃至事实上的完全平等。不仅在执政党的党规及国法中要有民族平等的明确规定（纲领、政策、法律），而且要在实际生活中加以实施和保障，还要大民族（原来的压迫民族）采取措施包括照顾、帮助、甚至牺牲自己的某些利益，以对待自己的不平等来抵偿生活上实际形成的不平等。

●民族平等团结是马克思主义处理民族问题的根本原则

民族团结是指不同民族在社会生活和交往联系中的和睦、友好和协调、联合。马克思主义的民族

需要全本请访问 www.ertongbook.com