

中国共产党的民族 政策发展史

金炳镐 著

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国共产党的民族政策发展史/金炳镐著. —北京:
中央民族大学出版社, 2006.12

ISBN 7-81108-295-0

I. 中... II. 金... III. 中国共产党 - 民族政策 -
研究 IV. D633.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 128261 号

中国共产党的民族政策发展史

- 作 者 金炳镐
责任编辑 郑玉琴
封面设计 马钢工作室
出 版 者 中央民族大学出版社
北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编 100081
电话 68472815(发行部) 传真 68932751(发行部)
68932218(总编室) 68932447(办公室)
发 行 者 全国各地新华书店
印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司
开 本 880 × 1230(毫米) 1/32 印张 13.75
字 数 345 千字
印 数 2000 册
版 次 2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷
书 号 7-81108-295-0/D·32
定 价 28.00 元
-

版权所有 翻印必究

目 录

前 言	(1)
第一章 第一次国内革命战争时期和中华苏维埃时期中国 共产党的民族纲领政策 (1921.7—1934.10)	(1)
一、第一次国内革命战争时期党的民族纲领政策	(1)
二、中华苏维埃共和国时期党的民族纲领政策	(11)
三、中国共产党早期的民族理论	(24)
第二章 中国工农红军长征时期的民族纲领政策 (1934.10—1937.7)	(31)
一、长征时期中国共产党的民族纲领	(31)
二、长征时期中国共产党的民族政策	(41)
三、长征时期中国共产党的重要民族理论观点	(53)
第三章 抗日战争时期中国共产党的民族纲领政策 (1937.7—1945.9)	(60)
一、抗日战争时期中国共产党的民族纲领	(61)
二、抗日战争时期中国共产党的民族政策	(66)
三、抗日战争时期中国共产党的民族政策实践	(77)
第四章 解放战争时期中国共产党的民族纲领政策 (1945.8—1949.9)	(86)
一、解放战争时期中国共产党的民族纲领	(87)
二、解放战争时期中国共产党的民族政策	(92)
第五章 新中国建立初期中国共产党的民族纲领政策 (1949.10—1957)	(116)

一、	新中国建立初期中国共产党的民族纲领原则和民族工作方针	(116)
二、	新中国建立初期为贯彻实施中国共产党的民族纲领政策创造条件	(119)
三、	新中国建立初期中国共产党民族政策的基本内容及实施	(123)
四、	贯彻落实中国共产党的民族纲领政策取得的成就	(133)
第六章	全面建设社会主义时期中国共产党的民族纲领政策 (1958—1965)	(136)
一、	全面建设社会主义时期民族纲领政策的主要内容	(136)
二、	社会主义建设时期民族纲领政策的实施	(147)
三、	社会主义建设时期贯彻落实民族纲领政策的成就和教训	(157)
第七章	“文化大革命”时期中国共产党的民族纲领政策 (1966—1976)	(161)
一、	“文化大革命”时期的民族纲领政策	(161)
二、	“文化大革命”时期的民族工作	(172)
三、	“文化大革命”时期民族工作的经验教训	(178)
第八章	社会主义建设新时期的民族纲领和政策 (1978—2005)	(180)
一、	新时期民族工作的纲领和主要任务	(180)
二、	新时期民族政策的主要内容	(182)
三、	社会主义建设新时期民族政策发展的成就	(201)
第九章	中国共产党民族平等和民族团结政策的形成和发展	(206)
一、	第一次国内革命战争时期中国共产党民族平等和	

民族团结政策的主要内容	(206)
二、第二次国内革命战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容	(209)
三、抗日战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容	(214)
四、解放战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容	(217)
五、新中国建立初期民族平等和民族团结政策的全面推行	(219)
六、全面建设社会主义时期和“文化大革命”时期民族平等和民族团结政策在曲折中发展	(222)
七、社会主义建设新时期民族平等和民族团结政策的恢复和发展	(223)
第十章 中国共产党民族区域自治政策的形成和发展	(227)
一、第一、第二次国内革命战争时期中国共产党的民族自治思想	(227)
二、抗日战争时期中国共产党民族区域自治思想和政策的形成	(231)
三、解放战争时期中国共产党民族区域自治政策的确立	(234)
四、新中国建立初期民族区域自治政策从法律上确立并贯彻和落实	(237)
五、全面建设社会主义时期民族区域自治政策的发展	(240)
六、“文化大革命”时期民族区域自治政策遭到破坏	(241)
七、社会主义建设新时期民族区域自治政策的恢复	

和发展	(241)
第十一章 中国共产党培养民族干部政策的形成	
和发展	(245)
一、建党至红军长征前中国共产党民族干部政策的 主要内容	(245)
二、红军长征时期中国共产党民族干部政策的主要 内容	(247)
三、抗日战争时期中国共产党民族干部政策的主要 内容	(249)
四、解放战争时期中国共产党民族干部政策的主要 内容	(252)
五、新中国建立初期民族干部政策的发展	(255)
六、全面建设社会主义时期民族干部政策的进一步 发展	(257)
七、“文化大革命”时期民族干部政策遭到严重 破坏	(259)
八、社会主义建设新时期民族干部政策的恢复 和发展	(260)
第十二章 中国共产党少数民族经济政策的形成	
和发展	(264)
一、第一次国内革命战争时期中国共产党的少数 民族经济政策	(264)
二、第二次国内革命战争时期中国共产党的少数 民族经济政策	(265)
三、抗日战争时期中国共产党的少数民族 经济政策	(270)
四、解放战争时期中国共产党的少数民族 经济政策	(272)

五、新中国建立初期的民族经济政策	(275)
六、全面建设社会主义时期民族经济政策的发展	(278)
七、“文化大革命”时期民族经济政策在曲折中 有所发展	(280)
八、改革开放时期民族经济政策的完善和发展	(282)
九、社会主义市场经济建立时期民族经济政策 的调整和发展	(285)
第十三章 中国共产党民族文化教育政策的 形成和发展	(288)
一、第一次国内革命战争时期中国共产党的 民族文化教育政策	(288)
二、第二次国内革命战争时期中国共产党的 民族文化教育政策	(290)
三、抗日战争时期中国共产党的民族文化 教育政策	(293)
四、解放战争时期中国共产党的民族文化 教育政策	(294)
五、新中国建立初期的民族教育政策	(296)
六、全面建设社会主义时期的民族教育政策	(300)
七、“文化大革命”时期民族教育政策遭到 严重破坏	(302)
八、社会主义建设新时期民族教育政策的恢复 和发展	(303)
第十四章 中国共产党民族风俗习惯政策的形成 和发展	(309)
一、第一、第二次国内革命战争时期中国共产党的 民族风俗习惯政策	(309)
二、抗日战争时期中国共产党的民族风俗	

习惯政策	(314)
三、解放战争时期中国共产党的民族风俗习惯政策	(316)
四、新中国建立至“文化大革命”时期的民族风俗习惯政策	(320)
五、社会主义建设新时期民族风俗习惯政策的恢复、发展和完善	(322)
第十五章 中国共产党民族语言文字政策的形成和发展	(326)
一、第一、第二次国内革命战争时期中国共产党的民族语言文字政策	(326)
二、抗日战争和解放战争时期中国共产党的民族语言文字政策	(329)
三、新中国建立初期民族语言文字政策的发展	(332)
四、全面建设社会主义时期和“文化大革命”时期的民族语言文字政策	(335)
五、社会主义建设新时期民族语言文字政策的恢复、发展和完善	(337)
第十六章 中国共产党少数民族宗教政策的形成和发展	(342)
一、第一次国内革命战争时期中国共产党的宗教政策	(342)
二、第二次国内革命战争时期中国共产党对少数民族的宗教政策	(344)
三、抗日战争时期中国共产党对少数民族的宗教政策	(349)
四、解放战争时期中国共产党对少数民族的宗教政策	(351)

五、新中国建立初期宗教政策的制定及实践	(354)
六、全面建设社会主义时期少数民族宗教政策 在曲折中发展	(357)
七、社会主义建设新时期少数民族宗教政策的恢复、 发展和完善	(360)
第十七章 中国共产党少数民族统一战线政策的 形成和发展	(364)
一、第一次国内革命战争时期中国共产党的 统一战线政策	(364)
二、第二次国内革命战争时期：红军长征前中国 共产党的少数民族统一战线政策	(366)
三、第二次国内革命战争后期：红军长征后中国 共产党的少数民族统一战线政策	(368)
四、抗日战争时期中国共产党的少数民族统一 战线政策	(370)
五、解放战争时期中国共产党的少数民族统一 战线政策	(372)
六、新中国建立初期少数民族统一战线政策 的发展	(374)
七、全面建设社会主义时期少数民族统一战线 政策的完善与发展	(377)
八、“文化大革命”时期民族统一战线 政策的曲折发展	(378)
九、社会主义建设新时期少数民族统一战线 政策的恢复和发展	(380)
后 记	(384)

前 言

中国共产党在领导我国各民族人民进行新民主主义革命、社会主义革命和建设的过程中，把马克思主义普遍原理同中国的实际相结合，提出了解决中国民族问题的纲领和政策，使中国各民族得到解放和自由、得到发展和繁荣。

毛泽东同志是中国共产党的创建者之一，也是中国共产党第一代领导集体的核心。毛泽东同志在领导中国新民主主义革命和社会主义建设的 50 多年中致力于把马克思主义与中国革命和建设的实际相结合，丰富和发展了马克思主义，其中包括形成了毛泽东思想民族理论，提出了解决中国民族问题的民族纲领思想，是中国共产党制定解决中国民族问题的民族政策和进行民族工作的指导原则。

—

1. 新民主主义革命时期毛泽东的民族纲领思想

1921 年 7 月，毛泽东同志参加了中国共产党的第一次全国代表大会，是党的创建者之一。

1922 年 7 月，中共二大提出了中国共产党历史上的第一个解决国内民族问题的方案设想，也可称为第一个民族纲领。《中国共产党第二次全国代表大会宣言》对国际和国内各方面的形势和社会力量进行了科学的分析，对中国多民族的历史状况和蒙古、西藏、新疆等少数民族地区的民族解放运动的发展进行了研究，考虑到蒙古、西藏和新疆地区的特殊性和当时的复杂形势，提出了“尊重边疆人民的自主，促成蒙古、西藏、新疆三部自治

邦，再联合成为中华联邦共和国”^①的主张。大会指出，“只有打倒帝国主义以后，才能实现平等和自决”，^②“推翻国际帝国主义的压迫，达到中华民族完全独立”，“统一中国本部（东三省在内）为真正民主共和国”，“蒙古、西藏、新疆三部实行自治，成为民主自治邦”，“用自由联邦制，统一中国本部、蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国。”^③这个纲领坚持了马克思主义的民族平等、民族联合的原则，提出了少数民族的自决、自主、自治，和建立联邦制共和国，当时对于促进我国各民族人民联合反帝、反封建军阀的革命斗争有着积极的意义。

1931年11月，以毛泽东为主席的中华苏维埃共和国中央，在第一次全国苏维埃代表大会上通过的《关于中国境内少数民族问题的决议案》中明确提出：

“中国工农与劳苦群众，反对一切对少数民族的压迫，而主张他们的彻底解放。因此，中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会郑重地声明：中华苏维埃共和国绝对地无条件地承认这些少数民族自决权。这就是说：蒙古、西藏、新疆、云南、贵州等一定区域内，居住的人民有某种非汉族而人口占大多数的民族，都由当地这种民族的劳苦群众自己去决定：他们是否愿意和中华苏维埃共和国分离而另外单独成立自己的国家，还是愿意加入苏维埃联邦或者在中华苏维埃共和国之内成立自治区。同时，苏维埃共和国完全赞助并拥护一切少数民族反抗帝国主义、反抗中国军

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第17页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第15页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第18页。

阔、地主、官僚、商业高利贷资本的民族革命运动。”^①

“中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会公开地告诉全中国境内各民族劳苦群众：中华苏维埃共和国的目的是建立一个没有民族界限的国家，是消灭一切民族间的仇视与成见；为要达到这一目的，中华苏维埃共和国的一切法令，如像土地法、劳动法、选举法等，绝对应用于共和国的一切劳苦群众，丝毫没有民族的界限，而且苏维埃共和国必须特别注意落后民族共和国与自治区域内生产力的发展与文化的提高，必须为国内少数民族设立完全应用民族语言文字的学校、编辑馆与印刷局，允许在一切政府的机关使用本民族的语言文字，尽量引进当地民族的工农干部担任国家的管理工作，并且坚决地反对一切大汉族主义的倾向。”^②

“中国工农兵苏维埃第一次全国代表大会决定：

（一）中华苏维埃共和国的基本法（宪法）上面，必须明白规定对于中国境内少数民族民族自决权，直到离开中国而独立的自决权，它无条件地承认外蒙古的独立。

（二）凡是居住在苏维埃共和国的少数民族劳动者，在汉人占多数的区域，亦须和汉族的劳苦人民一律平等，享有法律上的一切权利义务，而不加以任何限制与民族的歧视。

（三）委托中央临时政府特别注意中华苏维埃共和国的少数民族共和国或自治区域内的生产力的发展，文化程度的提高与当地干部的培养与提拔，以消灭民族间的仇视与成见，建立一个没有任何民族界限的工农国家。

（四）委托中央临时政府设法积极地具体地赞助和拥护少数

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第169—170页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170页。

民族反抗帝国主义和中国国民党军阀以及一切反对中国与非中国的地主和资本家的革命斗争及民族解放运动。”^①

在这次会议上通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中也明确规定：

“在苏维埃政权领域内的工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众和他们的家属，不分男女、种族（汉、满、蒙、回、藏、苗、黎和在台湾、高丽、安南人等）、宗教，在苏维埃法律前一律平等，皆为苏维埃共和国的公民。为使工农兵劳苦群众真正掌握自己的政权，苏维埃选举法特规定：凡上述苏维埃公民在十六岁以上均享有苏维埃选举权和被选举权，直接选派代表参加各级工农兵会议（苏维埃）的大会，讨论和决定一切国家的地方政治事务。”^②

“中国苏维埃政权承认中国境内少数民族的自决权，一直承认到各弱小民族有同中国脱离，自己成立独立的国家的权利。蒙、回、藏、苗、黎、高丽人等，凡是居住在中国地域内的，他们有完全自决权：加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立自己的自治区域。中国苏维埃政权在现在要努力帮助这些弱小民族脱离帝国主义、国民党、军阀、王公、喇嘛、土司等的压迫统治，而得到完全的自由自主。苏维埃政权更要在这些民族中发展他们自己的民族文化和民族语言。”^③

这是以中国共产党领导下的工农兵（人民）代表大会决议的形式、以苏维埃国家政权的法律形式，把中国共产党有关解决国

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第171页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166页。

内民族问题的纲领政策确定下来了，在中国共产党民族理论政策发展史上具有里程碑的意义，对当时的民族工作产生了重要的影响和作用。

1934年1月，在第二次全国苏维埃代表大会上，毛泽东同志亲自作了《中华苏维埃共和国中央执行委员会与人民委员会第二次全国苏维埃代表大会的报告》。毛泽东同志在报告中专门讲了“关于民族政策”，提出：“争取一切被压迫的少数民族环绕于苏维埃的周围，增加反帝国主义与反国民党的革命力量，是苏维埃民族政策的出发点。”^①“苏维埃政府坚决反对一切帝国主义与国民党军阀对于少数民族的统治与掠夺，1931年11月第一次全国苏维埃代表大会在其颁布的宪法大纲的第十四条宣言：

‘中华苏维埃政权，承认中国境内少数民族的民族自决权，直到各民族脱离中国，建立自己的独立自由国家。蒙古、回、藏、苗、黎、高丽人等，凡属居住在中国境内者，他们加入中国苏维埃联邦，或者脱离苏维埃联邦，或者建立自己的自治区域，均由各民族照自己的意志去决定。中国苏维埃政权在现时必须努力帮助这些弱小民族，使他们脱离帝国主义国民党军阀、王公、喇嘛、土司等压迫统治，而得到完全的解放。苏维埃政权应在这些民族中间发展他们自己的民族文化和民族言语。’

这是对全世界帝国主义（连中国国民党也在内）对于民族施行残酷的殖民地政策的响亮的回答。”^②

“共同的革命利益，使中国劳动民众与一切少数民族的劳动民众真诚地结合起来了。”

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第210页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第210—211页。

“民族的压迫基于民族的剥削，推翻了这个民族剥削制度，民族的自由联合就代替民族的压迫。”

“然而这只有中国苏维埃政权的彻底胜利才有可能，赞助中国苏维埃政权取得全国范围内的胜利，同样是各个少数民族的责任。”^①

这是毛泽东同志第一次亲自全面阐述解决中国民族问题的理论、纲领和政策，对当时中华苏维埃和中国共产党的民族工作起了指导作用。

这次代表大会上通过的新的《中华苏维埃共和国宪法大纲》，重申了1931年第一次全国苏维埃代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中有关民族问题的规定。

1935年8月5日，中共中央政治局会议通过了《中共中央关于一、四方面军会合后的政治形势与任务的决议》。这是1935年1月中国共产党的“遵义会议”确立毛泽东在党内的领导地位后召开的政治局会议上通过的一个决议。决议中有“关于少数民族中党的基本方针”的专门内容，其中指出：“一、四方面军的会合，正在少数民族番夷民占多数的区域，红军今后在中国的西北部活动，也到处不能同少数民族脱离关系，因此争取少数民族在中国共产党与中国苏维埃政府领导之下，对于中国革命胜利前途有决定的意义。”^②

“中国共产党与中国苏维埃政府在少数民族中的基本方针，是在于无条件地承认他们有民族自决权，即在政治上有随意脱离压迫民族即汉族而独立的自由权，中国共产党与中国苏维埃政府

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第211页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第306页。

应实际上帮助他们的民族独立与解放运动，反对帝国主义国民党，反对他们的内奸卖国贼、土司、喇嘛与他们自己的剥削阶级。”^①

“在许多其他问题上，马克思、列宁、斯大林关于民族问题的理论与方法，是我们解决少数民族问题的最可靠的武器，只有根据这种理论与方法，我们在工作上才能有明确的方针与路线，学习马克思、列宁、斯大林关于民族问题的理论与方法，是目前我们全党的迫切任务。”^②

这一决议强调了争取少数民族对中国革命胜利前途的决定意义，提出在少数民族中工作的基本方针，特别提出了用马列主义民族问题的理论和方法解决我国民族问题，并把学习马列主义民族问题理论与方法作为当时全党的迫切任务。提出这样的学习任务是中国共产党的历史上的第一次。

1935年12月20日和1936年5月25日，毛泽东同志以中华苏维埃人民共和国中央政府主席的名义分别签发了《中华苏维埃共和国对内蒙古人民宣言》、《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》。

对内蒙古人民宣言的主要条文^③如下：

一、认为原来内蒙六盟，二十四部，四十九旗，察哈尔土默特二部，及宁夏三特旗之全域，无论是已改县治或为草地，均应归还内蒙人民，作为内蒙古民族之领土，取消热、察、绥三行省之名称与实际行政组织，其他任何民族不得占领或借辞剥夺内蒙

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第306页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第307页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第323页。

古民族之土地。

二、我们认为内蒙古人民自己才有权利解决自己内部的一切问题，谁也没有权利用暴力去干涉内蒙古民族的生活习惯、宗教道德以及其他的一切权利。同时，内蒙古民族可以从心所欲的组织起来，它有权按自主的原则，组织自己的生活，建立自己的政府，有权与其他的民族结成联邦的关系，也有权完全分立起来。总之，民族是至尊的，同时，一切民族都是平等的。

三、凡在内蒙古区域的汉、回、藏、满等民族，应根据民族平等的原则，发展民主主义，使这些民族与蒙古人民受同等的待遇，并有应用自己的言语文字及信仰与居住等的自由。

四、首先将井岳秀所占领的把兔湾，与高石秀所占的区域及两个盐池，交还内蒙人民，并将长城附近，如宁条梁、安边、定边等地划为商业区域，以发展你我双方间的贸易。

对回族人民宣言的主要条文^①如下：

一、我们根据民族自决的原则，主张回民自己的事情，完全由回民自己解决，凡属回族的区域，由回民建立独立自主的政权，解决一切政治、经济、宗教、习惯、道德、教育以及其他的一切事情，凡属回民占少数的区域，亦以区、乡、村为单位，在民族平等的原则上，回民自己管理自己的事情，建立回民自治的政府。

二、我们根据信仰自由的原则，保护清真寺，保护阿訇，担保回民信仰的绝对自由。

三、武装，为一个独立自主的民族所不可少的条件。我们联合回族中自己的一切武装力量，并帮助其发展，更愿意武装回民，成立独立的“回民抗日军”。我们希望回民的武装，将来能

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第367页。

成为抗日联军的主要力量之一。

四、取消军阀、官僚、民团的一切苛捐杂税，改善回民的生活。

五、保护回文，发展回民的文化教育，举办回民的报纸，提高国民政治文化的水平。

六、回、汉两大民族亲密地联合起来，打倒日本帝国主义与汉奸卖国贼。

这是毛泽东同志把解决中国民族问题的纲领政策具体运用到解决蒙古族、回族的民族问题上制定的宣言，在指导解决内蒙古和西北地区民族问题方面起了重要作用。

1938年10月召开的中共六届六中全会上，毛泽东同志作了《论阶段》的报告。报告中谈到“团结中华各民族，一致对日”问题，提出：“团结各民族为一体，共同对付日寇。为此目的，必须注意下述各点：第一，允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。第二，各少数民族与汉族杂居的地方，当地政府须设置由当地少数民族的人员组成的委员会，作为县政府的一部门，管理和他们有关事务，调节各族间的关系，在省县政府委员中应有他们的位置。第三，尊重各少数民族的文化、宗教、习惯，不但不应强迫他们学汉文汉语，而且应赞助他们发展用各族自己言语文字的文化教育。第四，纠正存在着的大汉族主义，提倡汉人用平等态度和各族接触，使日益亲善密切起来，同时禁止任何对他们带侮辱性与轻视性的言语、文字、与行动。上述政策，一方面，各少数民族应自己团结起来争取实现，一方面应由政府自动实施，才能彻底改善国内各族的相互关系，真正达到团结对外之目的，怀柔羁縻的老办法是

行不通了的。”^①

这是毛泽东同志在抗日战争时期对中国共产党解决国内民族问题的民族纲领政策的全面的阐述，特别是提出了少数民族和汉族联合建立统一的国家，少数民族自己管理自己事务。毛泽东的这一民族纲领政策指导了整个抗日战争时期中国共产党的民族工作。

1945年4月20日，抗日战争胜利在望之际，中国共产党召开了第七次全国代表大会。毛泽东在大会上作了《论联合政府》的报告。报告的第九部分专门谈了“少数民族问题”，批判国民党的大汉族主义错误的民族思想和错误的民族政策后指出：

“1924年，孙中山先生在其所著的《中国国民党第一次全国代表大会宣言》里说：‘国民党之民族主义，有两方面之意见：一则中国民族自求解放；二则中国境内各民族一律平等。’‘国民党敢郑重宣言，承认中国以内各民族之自决权，于反对帝国主义及军阀之革命获得胜利以后，当组织自由统一的（各民族自由联合的）中华民国。’”

“中国共产党完全同意上述孙先生的民族政策。共产党人必须积极地帮助各少数民族的广大人民群众为实现这个政策而奋斗；必须帮助各少数民族的广大人民群众，包括一切联系群众的领袖人物在内，争取他们在政治上、经济上、文化上的解放和发展，并成立维护群众利益的少数民族自己的军队。他们的言语、文字、风俗、习惯和宗教信仰，应被尊重。”^②

这是毛泽东同志对抗战时期我党民族工作和民族政策实

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

行情况的总结，也是为抗日战争胜利后组成联合政府所制定的民族纲领政策，因而比较系统、全面，指导了解放战争时期我党的民族工作。

此后，1945年10月23日，中共中央确定了“对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治”^①。1947年10月10日，毛泽东发布《中国人民解放军宣言》，其中提出“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利。”^②

新民主主义革命时期毛泽东同志为解决国内民族问题提出了一系列民族纲领政策，这些都反映到由他领导制定的、新中国建立后一段时期起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》中。

2. 社会主义时期毛泽东的民族纲领思想

新中国建立后一段时期，我国的民族工作是遵循新中国建立前夕通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》的。《共同纲领》“第六条 民族政策”^③的条文如下：

第五十条 中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂民族团结的行为。

第五十一条 各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少或区域大小，分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第964页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1133页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

权机关中均应有相当名额的代表。

第五十二条 中华人民共和国境内各少数民族，均有按照统一的国家军事制度，参加人民解放军及组织地方人民公安部队的权利。

第五十三条 各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。

1949年12月，毛泽东同志在《对西北少数民族工作的指示》中指出：“要彻底解决民族问题，完全孤立民族反动派，没有大批少数民族出身的共产主义干部，是不可能的。”^①

1950年6月6日，毛泽东同志在中共七届三中全会报告中提出：“团结少数民族很重要。全国少数民族大约三千万人。少数民族地区的社会改革，是一件重大的事情，必须谨慎对待。”^②“我们一定要帮助少数民族训练他们自己的干部，团结少数民族的广大群众。”^③

1951年2月28日，毛泽东同志在《中共中央政治局扩大会议决议要点》中提出：“认真在少数民族中进行工作，推行区域自治和训练少数民族自己的干部是两项中心工作。”^④

1952年4月6日，毛泽东起草的《中共中央关于西藏工作的指示》^⑤中规定了西藏工作的基本方针，涉及进藏部队生产自给、修通公路、发展生产和贸易、改善藏民生活、西藏的改革、藏军的改编等重大问题。

1953年3月16日，毛泽东同志为中共中央起草的党内指示

① 转引自《人民日报》1973年3月15日。

② 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第23页。

③ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第23—24页。

④ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第37页。

⑤ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第61—62页。

《批判大汉族主义》，指出“有些地方民族关系很不正常”。提出“必须深刻批评我们党内存在着的严重的大汉族主义思想”，“必须立刻着手改正这一方面的错误”。^①要求进行中央民族政策的认真教育。在毛泽东同志的这一指示下，1953年在全国范围进行了民族政策执行情况的大检查。

1954年6月14日，毛泽东同志在中央人民政府委员会第三十次会议上的讲话《关于中华人民共和国宪法草案》中，对宪法中有关少数民族的条文作了说明。^②1954年的宪法有关民族问题的规定，是在《共同纲领》基础上又有了新的发展。

1955年3月，毛泽东同志在中国共产党全国代表会议上的讲话中提出了“很好地处理我国各民族之间的关系”。^③“要反对大汉族主义”。^④强调了“少数民族也极大地帮助了汉族”。^⑤

1955年10月11日，毛泽东同志在中共七届扩大的六次会议全体会议上的结论中提出“要继续反对大汉族主义”。“当然，少数民族中间会要发生狭隘民族主义的，那也要反对。但是，这两个东西，主要的、首先要反对的是大汉族主义”。^⑥又提出：“中国没有少数民族是不行的。”“我国国民经济没有少数民族的经济是不行的”。^⑦

1956年4月25日，毛泽东同志在政治局扩大会议上的讲话《论十大关系》中，把“汉族和少数民族的关系”作为十大关系之六，指出“对于汉族和少数民族的关系，我们的政策是比较稳

① 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第75页。

② 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第128—129页。

③ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第138页。

④ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第154页。

⑤ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第154页。

⑥ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第213页。

⑦ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第214页。

当的，是比较得到少数民族赞成的。我们着重反对大汉族主义。地方民族主义也要反对，但是那一般地不是重点”。^① 提出：“各个少数民族对中国的历史都作过贡献。”“要广泛地持久地进行无产阶级的民族政策教育，并且要对汉族和少数民族的关系经常注意检查”。“在少数民族地区，经济管理体制和财政体制，究竟怎样才适合，要好好研究一下”。“我们要诚心诚意地积极帮助少数民族发展经济建设和文化建设”。“我们必须搞好汉族和少数民族的关系，巩固各民族的团结，来共同努力于建设伟大的社会主义祖国”。^② 毛泽东同志在这里着重谈了搞好民族关系的问题，提出了一系列相关的政策措施。

1957年2月27日，毛泽东同志在最高国务会议第一次（扩大）会议上的讲话《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中提出：“国家的统一，人民的团结，国内各民族的团结，这是我们的事业必定要胜利的基本保证。”^③ 毛泽东同志在讲话的第六部分专门谈了“少数民族问题”，提出“汉族和少数民族的关系一定要搞好。这个问题的关键是克服大汉族主义。在存在有地方民族主义的少数民族中间，则应当同时克服地方民族主义。无论是大汉族主义或者地方民族主义，都不利于各族人民的团结，这是应当克服的一种人民内部矛盾”。^④ 还提出：西藏的“社会制度的改革必须进行，但是何时实行，要待西藏大多数人民群众和领袖人物认为可行的时候，才能作出决定，不能性急。”^⑤

毛泽东同志关于社会主义时期民族问题的论述很多，这里只列出几个重要讲话和文件中的主要思想。毛泽东同志在新中国建

① 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第277页。

② 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第278页。

③ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第363页。

④ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第386页。

⑤ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第386—387页。

立后提出的民族纲领思想是解决社会主义时期民族问题的指导思想。

二

邓小平同志是中国共产党第一代领导集体的重要成员，是第二代领导集体的核心，是建设有中国特色社会主义的总设计师。邓小平同志非常重视民族问题与民族工作，在解决中国社会主义革命和建设过程中的民族问题实践中，坚持并丰富和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想民族理论，在解决我国民族问题的长期实践中逐步形成了邓小平民族理论，提出了一系列中国特色的社会主义建设中解决中国民族问题的指导思想、纲领原则。

1. 认识民族问题的长期性、复杂性、重要性

少数民族问题很重要，也很复杂，要经过一个长时间才能解决，应该把少数民族工作摆在很高的位置。这就是邓小平在民族问题上强调的最基本的认识、要求和态度。

中国现处在社会主义初级阶段。社会主义初级阶段，是说这个社会主义是不完全的、不成熟的。这是由半封建半殖民地社会建成社会主义这样一个具体的、特定的历史条件所决定的。中国的少数民族和少数民族地区脱胎于封建社会、奴隶社会和原始公社制度浓厚的社会，还不是完全脱胎于半封建半殖民地社会，因此，处在社会主义初级阶段的“初级阶段”。

社会主义初级阶段是一个很长的历史时期，民族问题将长期存在。社会主义初级阶段的民族问题主要表现在少数民族和民族地区要求更快地发展经济和文化问题上。这是社会主义初级阶段我国社会的主要矛盾，人民日益增长的物质和文化的需要同落后的社会生产之间的矛盾在民族问题上的反映。

邓小平同志早就强调了民族问题的长期性。他说：“在中国的历史上，少数民族与汉族的隔阂是很深的。”“历史上的反动统

治实行的是大民族主义的政策，只能加深民族隔阂。”^① 明确指出：“少数民族要经过一个长时间，通过事实，才能解除历史上大汉族主义造成的他们同汉族的隔阂。我们要做长期的工作，达到消除这种隔阂的目的。”^② 中国共产党人、中华人民共和国政府及其制定的民族政策“一定能够消除这种隔阂，实现各民族的大团结”。^③ 但需要时间，需要有事实使少数民族相信，“在政治上，中国境内各民族是真正平等的；在经济上，他们的生活会得到改善；在文化上，也会得到提高”。^④ 历史上饱经苦难，备受欺压的少数民族，只有亲眼看到，只有亲身经历感受到自己的平等地位和汉族对他们的平等友善的态度，只有实际得到自己的切实利益时，少数民族的不信任心理、隔阂心理才能逐步减弱，民族间的信任感逐步增强，达到消除这种隔阂的目的。

社会主义初级阶段是各民族发展和繁荣的阶段，远远不是完成民族融合和民族消亡的阶段，民族的特点和民族差异长期存在，民族矛盾长期存在，民族问题长期存在。

时代发展的进程和特点、社会主义初级阶段和民族问题本身的性质和特点等决定了社会主义初级阶段民族问题的长期性。邓小平民族理论基于民族问题长期性认识和把握，提出了解决我国民族问题的战略和策略、原则和政策。

邓小平同志多次强调民族问题的复杂性。他在《关于西南少数民族问题》的讲话中，多次指出西南是“我们中国的少数民族最多的地区”，“而且情况也比较复杂。”^⑤ “西南最复杂的又是最

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第162页。

② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第162页。

③ 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第162页。

④ 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第162页。

⑤ 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第161页。

重大的问题——民族团结问题。”^①邓小平同志要求大家分析民族问题的复杂情况，根据实际情况做好民族工作。西南地区经济社会发展极不平衡，西南少数民族的政治制度也比较复杂，而且红军长征路经过少数民族地区时，既播撒了一些革命的种子，也做了一些犯纪律的事，这给当地少数民族留下了一些不好的印象和某些隔阂。这些都造成了西南地区民族问题的复杂性。邓小平同志还以进驻西南地区半年还未搞清楚有多少民族的例子说：“我们对少数民族问题不仅没有入门，连皮毛也还没有摸着。当然经过三两年工作之后，对各个民族有可能摸清楚。”^②说明了中国少数民族问题的复杂性。

由于受到各个方面、各种因素的影响，社会主义初级阶段的民族问题反映的内容和形式等都具有复杂性。又由于我国多种经济成分的存在和多种经营方式的存在以及国外敌对势力对我国国内民族关系的影响，民族问题的内容、性质等并不是单纯划一的，表现出了一定的层次性，民族问题上交织着民族的、阶级的、宗教的等因素。

由于以上各方面的原因，社会主义初级阶段的民族问题表现出了复杂性。邓小平民族理论基于民族问题复杂性的认识 and 把握，提出了解决我国民族问题的策略和方式、方法。

邓小平同志多次从不同的角度强调了民族问题的重要性，要求人们重视民族问题，解决好民族问题。他指出：“少数民族问题，在西南来说是很重要的。”^③西南地区民族多、边境线长、边境地区居住的大都是少数民族，“少数民族问题解决得不好，

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第171页。

② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第161—162页。

③ 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第161页。

国防问题就不可能解决好”。^①“西南的民族问题复杂，西南民族问题必须解决好。这牵涉到各方面的工作”。^②也就是说，西南地区民族问题不仅对国防建设有重要影响，而且对社会经济及政治问题都有重要影响。正像邓小平同志所说：“我们中华人民共和国是一个多民族的国家，只有在消除民族隔阂的基础上，经过各族人民的共同努力，才能真正形成中华民族美好的大家庭。”^③也就是说，不仅是从西南来说，就是从全国来说，解决好民族问题是真正形成中华民族幸福大家庭的前提条件。

我国是统一的多民族国家。在社会主义初级阶段，维护祖国统一，坚持民族平等、民族团结和促进各民族的共同繁荣，是关系到国家命运的重大问题。我国的民族问题与民族关系，对多民族的我国国家统一的巩固，边防的安全，社会的安定，经济社会的发展，都具有重要的意义。

国际国内的形势，民族问题本身的特点等，决定了民族问题的重要性。邓小平民族理论基于民族问题重要性的认识和把握，提出了解决我国民族问题的总方针和总政策。

邓小平民族理论高度重视我国社会主义建设新时期的民族问题。中共十二大明确提出，民族问题是“关系到国家命运的重大问题”，“我们一定要提高全党对民族问题的认识”。中共十三届四、五中全会以后，党和国家强调要搞好民族工作，重视民族问题，认为民族问题是具有非常重要的历史意义和现实意义的大问题，关系到国家的长治久安和繁荣富强，必须高度重视。

从我国这样一个多民族国家的民族问题的长期性、复杂性、重要性和敏感性来看，处理好民族问题，有利于建设有中国特色

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第161页。

② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第163—164页。

③ 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第162页。

的社会主义事业的顺利进行，如果民族问题解决的不好，肯定会对建设有中国特色的社会主义的进程产生不利影响，甚至阻碍和破坏这个进程。正如邓小平同志指出的，如果出现两极分化，民族间、地区间发展差距悬殊拉大，民族矛盾、地区矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子。^①

从国际上多民族国家分裂、动荡的情况看，民族问题是重要的因素。20世纪80年代末和20世纪90年代初，东欧社会主义国家剧变，苏联解体以及这些地区冲突和战争不断，其中很重要的因素是没有解决好民族问题。世界其他地区的冲突和国内、国家间的战争，也大都与民族问题有关。因此，民族问题是当今世界热点问题之一，是必须重视解决的社会问题。

从国际国内社会发展的经验与教训中可以得出重要的结论，多民族国家必须高度重视民族问题，必须认真解决好民族问题。这是社会安定和发展、人民团结和幸福、国家统一和富强的关键问题之一。

邓小平同志在认识民族问题方面坚持长期性、复杂性、重要性的同时，坚持民族问题是社会革命总问题的一部分的观点，总是坚持并善于把民族工作与不同时期的党和国家的基本任务联系起来，结合全党、全国的基本任务与各地区、各民族的具体特点，抓住民族问题的实质，做好民族工作。在抗日战争时期，邓小平同志强调要树立民族自尊心、自信心与自豪感，建设“主张民族独立与解放，提倡民族的自信心，正确把握民族的实际与特点”的“中华民族解放的文化”；^②并把发扬民族精神，强化民族意识教育看作抗日战争胜利的巨大动力。他在新中国成立初期

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第364页。

② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第24页。

明确指出：“现在我们民族工作的中心任务是搞好团结，消除隔阂。”^① 要求将民族问题纳入政治、经济、文化建设的轨道加以解决。在社会主义建设新时期，他又把民族问题的解决与社会主义现代化建设的总目标联系起来，在《新时期的统一战线和人民政协的任务》的讲话中说：“这次会议的目的，就是要进一步动员、团结全国各族人民和一切爱国力量，促进社会主义现代化建设的发展。”^②

邓小平同志以关于民族问题的基本认识和基本观点为基础，在实际解决我国民族问题时立足于民族平等。

2. 立足于真正的民族平等

民族平等是马克思列宁主义、毛泽东思想处理民族问题的基本原则之一，也是邓小平同志民族工作思想的根本出发点。我们党和国家坚定不移地实行这个原则，实现各民族政治上的真正平等。邓小平强调党的民族工作要立足于民族平等，加快民族地区发展。

邓小平同志明确指出：“我们的民族政策是正确的，是真正的民族平等”，^③ 是“真正立足于民族平等。”^④

邓小平同志强调的“真正的民族平等”的含义在于：

一是强调在“政治上，中国境内各民族是真正平等的”^⑤，“中华人民共和国没有民族歧视”。^⑥ 这就是说，各民族的政治平等为各民族的经济和文化平等提供了政治前提和政治保障，从而肯定了我国民族平等这一基本原则和民族工作取得的成绩，进而

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第164页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第185页。

③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第362页。

④ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第246页。

⑤ 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第162页。

⑥ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第246页。

确定了在社会主义中国，民族问题是人民内部矛盾这一实质性问题。

二是强调我国解决民族问题的政策是“真正立足于民族平等”。邓小平同志指出：“历史上的统治者，何尝没有宣布过好的政策，可是他们只说不做。我们的政策只要确定了，是真正执行的。”^①这段话包含了两个方面的含义：一方面我们制定的解决民族问题的政策是在真正坚持民族平等原则基础上制定的，另一方面是指出，我们所制定的政策是真正执行、付诸行动的，是真实的。

三是强调把真正平等作为解决民族问题的立足点。我国在解决民族问题的过程中，不仅是帮助少数民族在政治上有平等地位和权利，而且还要采取一系列有效措施使少数民族在经济上、文化上得到改善和提高，并把帮助少数民族发展经济作为实现真正民族平等的核心。强调民族平等不仅仅是在政治上，同时也是落实在经济、文化各个领域的真正意义上的民族平等。

邓小平同志关于“真正的民族平等”与“真正立足于民族平等”的提法，体现了他实事求是的思想与作风。在邓小平同志“解放思想，实事求是”的思想指导下，新时期民族工作的重点逐渐转移到以经济建设为中心，致力于真正的民族平等目标的实现。正如邓小平同志指出：“粉碎‘四人帮’以后，中央政府采取了很多措施发展少数民族地区。”^②“我们十分注意照顾少数民族的利益。”^③国家在民族区域自治地方开发资源、建设企业的时候，注意照顾了民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活。同

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第163页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第246页。

③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第362页。

时，国家在发展战略布局、重点工程项目安排、基本建设投资、财政补贴、边境建设、“三沿”开放、扶贫开发及文教、卫生、科技事业等方面，还对民族地区实行各种倾斜政策，给予各种优惠和照顾。国家又有计划地调整生产力布局，逐步把开发资源的重点项目转向民族地区。为了加快“三沿”开放，国家还给予民族地区类似特区的优惠政策。正是由于国家的帮助与照顾，使民族地区的经济建设得到加快发展，进一步促进了各民族事实上的平等。

民族平等是贯穿于邓小平民族纲领思想中的红线，也是贯穿于我国民族政策的基本精神。民族团结政策是以民族平等作为前提的，是在各民族一律平等基础上的团结。民族区域自治是体现我国民族平等的主要表现形式，也是我国实现民族平等程度的主要标志。

3. 加强民族团结

民族团结是马克思列宁主义、毛泽东思想的一个根本原则，是我们党和国家民族工作的一个根本性任务。邓小平同志一贯高度重视民族团结，特别强调民族团结的重大意义，把民族团结与不同时期党的中心任务紧密结合，正确把握民族团结的内容，将民族团结作为社会主义革命和建设事业的力量源泉，作为解决民族问题的着手点。在新中国成立初期，邓小平同志把民族团结作为当时民族工作的中心任务，要求尽量采取民主协商的办法，团结少数民族上层分子，做好民族团结工作。中共十一届三中全会后，邓小平同志提出的建设有中国特色的社会主义理论，重新分析了我国的实际状况，指出：“我国各兄弟民族经过民主改革和社会主义改造，早已陆续走上社会主义道路……在实现四个现代化的进程中，各民族的社会主义一致性将更加发展，各民族的大

团结将更加巩固。”^① 邓小平同志的这些论述说明，我国经济民主改革和社会主义改造，各民族中的剥削阶级作为阶级已经消灭，真正开始了各民族大团结的新的历史时期，民族团结的内涵空前宽阔，实现民族大团结的途径也更加明确。

在邓小平同志的民族团结思想中，把党和国家的民族政策视为我国民族团结的保证。邓小平同志指出：“历史上的反动统治实行的是大民族主义的政策，只能加深民族隔阂，而今天我们政协共同纲领所规定的民族政策，一定能够消除这种隔阂，实现各民族的大团结。”^② 也就是说，新中国的民族政策，是各民族大团结的保证。

在邓小平同志的民族团结思想中，把坚持四项基本原则当作民族团结的基础。邓小平同志指出：“只要我们坚持在四项基本原则的基础上，加强全国各族人民的大团结，不断发展和壮大革命的爱国统一战线，任何困难都挡不住我们前进，任何阻力都将被我们所打破。”^③ 邓小平的这些思想强调了我国实现民族团结的基本条件：社会主义道路是民族团结的政治基础；中国共产党的领导是民族团结的核心；人民民主专政是民族团结的政治保证；马克思列宁主义、毛泽东思想是民族团结的指导思想。

在邓小平同志的民族团结思想中，强调的目标是“我们要争取整个中华民族的大团结。”^④ 也就是说，在我国这样一个统一的多民族国家里，不仅要加强汉族与少数民族的团结、少数民族之间的团结，而且要特别强调加强整个中华民族的大团结；不仅包括境内各族人民在社会主义基础上的团结，而且包括港澳同

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第186页。

② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第162页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第206页。

④ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第161页。

胞、台湾同胞和海外侨胞在爱国主义基础上的团结。这是最广泛的民族团结。

如何实现这种最广泛的民族团结呢？邓小平同志指出：“我们不是有个口号叫‘中华民族大团结万岁’吗？只要站在民族的立场上，维护民族的大局，不管抱什么政治观点，……都要大团结。”^①也就是说，以整个中华民族利益为重，实现国家的统一和中华民族振兴，这是团结的根本立场和大局。这个民族立场，就是爱国主义。在爱国主义基础上，争取中华民族的大团结。

在邓小平同志的民族团结思想中，把发展少数民族经济作为加强民族团结的根本途径。邓小平同志指出：“要根据本国的条件制定发展战略和政策，搞好民族团结，通过全体人民的共同努力，使经济得到发展。”^②邓小平同志还强调在四个现代化进程中更加巩固民族团结。他说：“在实现四个现代化进程中，各民族的社会主义一致性将更加发展，各民族的大团结将更加巩固。”^③在邓小平同志的民族团结思想中，强调了党内团结是民族团结的核心。邓小平多次强调要加强“全党的大团结，全国各族人民的团结”，认为“党的团结，人民的团结是我国事业必定要取得胜利的根本保证”。“加强全国各族人民的团结，首先要加强全党的团结，特别是要加强党的领导核心的团结”。^④要把全国各族人民更紧密地团结在中国共产党的周围。邓小平同志的这些论述，指出了中国共产党的领导核心是民族团结的关键，民族团结应以中国共产党为核心，在党中央的领导下不断巩固和加强。邓小平同志说：“相信在党中央的领导下，一定能够把全党、

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第76页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第289—290页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第186页。

④ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第149页。

全军和全国各族人民团结起来。”^①

在邓小平同志的民族团结思想中，把反对大汉族主义和地方民族主义，消除民族隔阂作为加强民族团结的重要的先决条件。邓小平同志认为“两个主义一取消，团结就出现了。”^② 民族工作确有很多问题要提出注意。当前是如何加强民族团结，反对大汉族主义与地方民族主义，重点是反对大汉族主义，有些少数民族也有大民族主义。

在邓小平同志的民族团结思想中，把民族团结作为民族工作的中心任务之一。邓小平同志 1950 年曾指出，现在我们民族工作的中心任务是搞好团结，消除隔阂。新中国成立初期，消除各民族间的隔阂，加强各民族之间的团结，是当务之急，是民族工作中的最复杂、最重大的问题。“搞好团结，就是工作做得好，就是成绩”。^③ 邓小平同志明确指出，新中国的民族政策，“一定能够消除这种隔阂，实现各民族的大团结”。^④

4. 真正实行民族区域自治

民族区域自治是中国共产党解决民族问题的基本政策和国家的重要政治制度之一。

邓小平同志说：“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。我们以为这个制度比较好，适合中国的情况。”^⑤ 在肯定和总结民族区域自治的基础上，邓小平同志进一步强调：“要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治”。^⑥

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994 年版，第 47 页。

② 《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社，1994 年版，第 163 页。

③ 《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社，1994 年版，第 164 页。

④ 《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社，1994 年版，第 162 页。

⑤ 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社，1993 年版，第 257 页。

⑥ 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994 年版，第 339 页。

邓小平同志强调的“真正实行民族区域自治”的意义在于：

要真正实行民族区域自治，就不是形式上、表面上，而是实质上、实际上实行民族区域自治下通过加强社会主义民主和完善民族区域自治法制建设，保障民族自治地方的自治机关充分行使法定的自治权。

要真正实行民族区域自治，就必须强调经济发展在民族区域自治中的地位和作用，实实在在地帮助少数民族地区发展经济、文化，使少数民族真正发展起来。

要真正实行民族区域自治，就必须认真贯彻《民族区域自治法》，切实保障自治机关的自治权，在国家的统一领导下，保障民族自治地方各族人民自主管理和安排本地区经济、文化事业的权利。

要真正实行民族区域自治，还要培养一支德才兼备的，从数量、结构、素质上都过硬的少数民族干部队伍。

要真正实行民族区域自治，还需要少数民族地区的干部和群众发挥主观能动性。要在各级干部中树立法制观念加强对少数民族群众的民主意识培养，改革陈旧的体制和观念，按照中央的方针和政策，结合实际情况，大胆探索，总结经验，制定出适合于本地区少数民族情况的政策、制度，做好建立民族地区市场经济体制，发展少数民族地区经济的工作。只有这样，才能真正发挥民族区域自治制度在各民族社会主义现代化建设中的作用。

邓小平同志关于民族区域自治的论述，对于民族区域自治的完善、发展，具有重大的理论指导意义。从发挥社会主义制度优越性的高度，指出坚持和实行民族区域自治的重大政治意义。从实行民族区域自治的高度，指出一定要把经济搞好，一定要让少数民族得到好处。他指出：实行民族区域自治，如果不把经济搞

好，少数民族从民族区域自治中得不到好处，那个自治就是空的。^①从尊重少数民族自己当家做主的角度，强调尊重少数民族的自治权，加强民族区域自治法制建设。他说：“少数民族的事应该由他们自己当家，这是他们的政治权利。”^②

5. 坚持全面的民族发展

邓小平民族理论的核心内容是让各民族发展。邓小平同志认为，发展是“民族的要求，人民的要求，时代的要求。”^③

邓小平同志关于民族发展的理论，主要是回答和指导在中国这样一个经济文化落后的统一的多民族国家里，在新的历史条件下，如何解决少数民族地区社会主义现代化，如何尽快赶上先进国家的社会发展，实现各民族共同繁荣的问题。

邓小平同志提出；为了帮助少数民族发展经济，^④“采取了很多措施发展少数民族地区”^⑤，而且指出“我们的政策是着眼于这些地区（指少数民族地区 引者注）发展起来”，^⑥“我们帮助少数民族发展的政策是坚定不移的”。^⑦邓小平同志还把民族发展作为判断中国民族政策如何的两个标准之一（另一个是对少数民族人民有利），^⑧作为观察民族地区工作的标准：“观察少数民族地区主要看那个地区能不能发展起来”，^⑨强调“发展才是硬道理。”^⑩

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第167页。

② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第166—167页。

③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第357页。

④ 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第168页。

⑤ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第246页。

⑥ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第247页。

⑦ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第246页。

⑧ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第247页。

⑨ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第247页。

⑩ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第377页。

邓小平同志关于民族发展思想的内容是很丰富的。他把民族发展与实现少数民族地区现代化，实现各民族共同繁荣联系起来，并对民族发展的理论基础、现实意义、战略步骤、发展动力、外部条件等诸方面进行阐述与指导，开创了新时期民族工作的新局面，使各民族走向了共同发展，共同繁荣的康庄大道。

邓小平同志是我们建设中国特色社会主义事业的总设计师。中共十一届三中全会后，他提出了以经济建设为中心的基本路线，实现三大转变：以阶级斗争为纲转到以生产力发展为中心；从封闭转到开放；从固守成规转到各方面的改革。在团结全国各族人民进行社会主义现代化建设的实践上，从社会主义初级阶段的实际出发，提出了分三步走，打破平均主义，体现效率优先，先富带后富的发展战略；在民族地区经济发展上，坚持国家帮助和民族地区自力更生相结合的原则，坚持普遍性与特殊性相结合的原则，提出了一系列行之有效的方针、措施和政策，发展了民族地区的生产力。

6. 实现各民族共同繁荣

邓小平同志以敏锐的政治眼光指出，发展是当今中国、当今世界，也是少数民族地区最大的问题。一切其他问题的解决都有待于发展问题的解决，特别要有赖于为经济发展提供物质基础来解决。因此，他以民族地区发展为着眼点，提出了一整套紧密围绕民族发展这个主题而行之有效地解决中国民族问题的理论与政策，成功地解决了第一代领导人曾提出过，但由于历史条件未能解决的如何实现少数民族地区现代化、实现各民族共同繁荣的问题。

实现各民族的共同繁荣，这既是邓小平民族理论的宗旨，也体现了社会主义的本质要求。“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西，如果搞两极分化，情况就不同了，民族矛盾、区域矛盾、阶级矛盾都会发展，相应在

中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子”。^① 在社会主义建设新时期，我国的民族工作在邓小平民族理论的指引下取得了辉煌的成就，各少数民族有了很大的发展。

三

中国共产党十三届四中全会以来，以江泽民同志为核心的中国共产党第三代领导集体在错综复杂的国际国内形势下，在解决中国民族问题、领导中国民族工作中提出了一系列民族理论观点、民族纲领政策和民族工作思想，逐步形成了一整套内容丰富、思想深刻、特色鲜明、体系完整、适应新时代需要的民族理论，其中包括解决中国民族问题的纲领政策思想。

1. 中国特色社会主义建设中解决民族问题的基本思想

江泽民同志在 1992 年 1 月的中央民族工作会议重要讲话中，系统、全面归纳我们党运用马列主义、毛泽东思想观察和处理民族问题，在几十年的实践中形成的一系列基本的观点和政策时指出：“民族的产生、发展和消亡是一个漫长的历史过程，民族问题将长期存在；社会主义阶段是各民族共同繁荣兴旺的时期”；“大力发展社会生产力是社会主义时期民族工作的根本任务”。^② 这是江泽民同志根据民族发展的客观规律，把“生产力标准”理论引入民族理论和民族工作领域，第一次提出了大力发展社会生产力作为民族工作的根本任务，给中国的民族理论和民族工作提出了重要课题，指明了前进方向。江泽民同志关于社会主义时期民族工作的根本任务是发展社会生产力的论断，是根据马列主义社会基本矛盾的理论 and 民族问题理论，结合中国社会主义初级阶段社会基本矛盾的实际，即人们日益增长的物质文化需要与落后

^① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社，1993 年版，第 364 页。

^② 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 260 页。

的社会生产力之间的矛盾的实际和中国少数民族社会生产力发展滞后的实际，抓住主要矛盾解决问题的典范，是马列主义民族理论和民族工作思想的一大发展。

江泽民同志在 1992 年 1 月的中央民族工作会议重要讲话中提出：“大力发展少数民族和民族地区的社会事业，促进各民族的全面进步。”^① “大力发展少数民族和民族地区的教育、科技、文化和卫生、体育等各项社会事业，努力提高少数民族的科学文化、思想道德水平和身体素质，抓好社会主义精神文明建设，是发展社会生产力的需要，是各民族共同繁荣的内在要求。”^② “要弘扬各民族优秀的文化传统”，^③ “巩固和扩展社会主义思想文化阵地，是发展少数民族和民族地区文化事业的根本任务。”^④ 江泽民同志在这些论述中明确指明了少数民族和民族地区必须弘扬少数民族传统文化中的精华与吸收体现时代精神的现代文明相结合，发展体现民族特色的科学的大众的社会主义先进文化的方向，指出了建设社会主义精神文明是满足少数民族人民群众日益增长的精神文化需求的基本途径。

江泽民同志在 1992 年 1 月的中央民族工作会议重要讲话中指出：“推动各民族发展进步和共同繁荣不仅是个经济问题，而且是个政治问题。”^⑤ “在新的历史时期，搞好民族工作，增强民族团结的核心问题，就是要积极创造条件，加快发展少数民族和少数民族地区的经济文化等各项事业，促进各民族的共同繁荣。这既是少数民族和少数民族地区人民群众的迫切要求，也是我们

① 《中国主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 253 页。

② 《中国主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 253 页。

③ 《中国主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 253 页。

④ 《中国主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 251 页。

⑤ 《中国主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 251 页。

社会主义民族政策的根本原则。”^① 江泽民同志在 1993 年 11 月 7 日全国统战工作会议重要讲话中指出：“在民族平等的基础上加强民族团结和祖国统一，是各民族人民根本利益所在。”^② 以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体又提出并实施了少数民族地区脱贫致富工程和西部大开发的战略，这是代表包括少数民族在内的中国最广大人民的根本利益的重大的理论抉择和伟大的实践。

中共十五大提出了党在社会主义初级阶段的基本纲领，对我们正在建设的有中国特色社会主义的经济、政治、文化的基本内容和特征作了全面阐述。中国共产党第三代领导集体解决中国民族的基本思路就是这一基本纲领在民族工作领域的展开和具体化，就是把加强民族团结、促进各民族共同发展和共同繁荣，作为整个社会主义初级阶段民族工作的行动纲领。

新时期民族工作在经济上的任务是，以加快少数民族和民族地区经济社会全面进步为中心，通过加大扶持支援力度，推进扶贫开发工作，加快改革开放步伐，使资源配置更加合理，区域经济协调发展；在政治上的任务是，以完善民族区域自治制度为中心，加强党的领导，健全民族法制，培养民族干部，抓好宗教工作，打击分裂势力；在文化上的任务是，以加强中华民族凝聚力为中心，高举社会主义和爱国主义两面旗帜，弘扬民族文化，在全社会广泛、深入、持久地开展马克思主义民族观和党的民族政策教育。

1999 年 9 月 29 日，在新中国成立五十周年之时，在即将进入 21 世纪之际，中共中央和国务院召开第二次中央民族工作会

^① 《中国主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 251 页。

^② 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 610 页。

议。江泽民同志在会议上发表重要讲话，提出：“这次民族工作会议的任务，是在邓小平理论和党的基本路线指引下，通过回顾五十年来我国民族工作的伟大成就，进一步认识和把握社会主义初级阶段民族问题的规律，深入研究民族工作面临的新形势，全面部署跨世纪的民族工作，以利更好地团结全国各族人民努力实现党的十五大确定的宏伟目标。”^①

“按照党的十五大提出的跨世纪发展的战略目标，从现在起到2010年，我国民族工作的主要任务是：高举邓小平理论伟大旗帜，坚持党在社会主义初级阶段的基本路线，以经济建设为中心，加快少数民族和民族地区的经济发展和社会进步，提高少数民族人民群众的生活水平，加强民族团结，维护祖国统一和社会稳定，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，逐步实现各民族的共同发展和共同繁荣。”^② 第一，抓住历史机遇，加快少数民族和民族地区的发展。第二，坚持和完善民族区域自治制度，大力培养少数民族干部。第三，加强民族团结，维护祖国统一和社会稳定。这是全国各族人民的共同愿望和根本利益所在。第四，坚持和加强党对民族工作的领导，不断提高民族工作的水平。

中国共产党第三代领导集体正是从这些理论思路把社会主义初级阶段民族工作的基本纲领与现实的民族工作实践有机结合，并以此来指导中国的民族工作。

2. 中国特色社会主义建设中解决民族问题的基本战略途径

中国共产党第三代领导集体先后提出并实施了四大发展战

① 江泽民：《在中央民族工作会议暨国务院第三次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》1999年9月30日。

② 江泽民：《在中央民族工作会议暨国务院第三次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》1999年9月30日。

略：沿边开放战略，科教兴国战略，可持续发展战略，西部开发战略。这些战略与民族地区的发展密切相关，有力地促进了民族地区的改革开放与现代化建设，是中国共产党第三代领导集体解决中国民族问题的基本战略和途径。

对外开放是中国的基本国策，20世纪80年代中国的对外开放主要是东部沿海地区。20世纪90年代初中国提出“四沿”开放的方针，即沿海、沿边、沿江、沿线（主要交通干线）开放，形成全方位对外开放格局。边疆民族地区由对外开放的后方变为前沿。李鹏总理在1992年中央民族工作会议上指出，“积极发展边境贸易，是中国实行对外贸易多元化的一个重要方面，扩大陆地边境的对外开放，是中国整个对外开放的重要组成部分”，要“采取必要的政策和措施，大力发展边境贸易以及同周边国家的经济技术交流，兴边富民，促进边疆地区的稳定和繁荣，促进中国和周边国家睦邻友好关系的发展”。^①沿边开放战略有力地推动了边疆民族地区的经济发展和社会进步。

1995年5月中共中央、国务院提出“科教兴国”战略。中共十五大为实施这一战略，强调要把加速科技进步放到经济社会发展的关键地位，使经济建设真正转变到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。中国共产党第三代领导集体把发展民族教育和民族地区科技事业与民族地区经济建设联系起来，提出“加快民族地区的发展，必须坚定不移地实施科教兴国战略”。^②为此，“要优先发展教育事业，全面推进素质教育。加快实用科技开发和成果转化，努力推广实用技术和有条件地发展高新技术，支持和鼓励高等院校和科研部门向民族地区转让科技成果，积极

① 《中国共产党主要领导人的民族问题》，民族出版社，1994年版，第269页。

② 江泽民：《在中央民族工作会议暨国务院第三次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》1999年9月30日。

引导科技人才向民族地区合理流动”。^① 通过大力发展教育和科技，使民族地区的经济增长方式发生根本性变化，走出一条速度较快、效益较好、整体素质不断提高的新路子。

中共十四届五中全会和中共十五大明确提出实施可持续发展战略，把计划生育和保护环境作为基本国策，要求正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系。中国民族地区大多位于西部，不少地方自然环境较为恶劣，生态平衡十分脆弱。中国地势西高东低，长江、黄河、珠江等主要河流发源于西部。所以，西部地区的自然环境状况对全国都有着重大的影响。中国共产党第三代领导集体提出，“要注重民族地区生态环境的保护和建设，要把它放在与经济发展同等重要的地位”，“有目标、分阶段地推进民族地区人口、资源、环境与经济社会的协调发展”，“要结合少数民族的实际，实行计划生育和优生优育，以利提高人口素质，使人口增长与经济社会发展相协调”。^② 只有将经济发展与环境保护和计划生育有机结合起来，民族地区的长远发展才能有切实可靠的保证。

中国共产党第三代领导集体在世纪之交的重要时刻，把握大局，审时度势，加快发展西部民族地区，着手解决地区发展差距的重要战略决策。这一战略将极大地促进西部民族地区的开发和发展。

以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体又在 20 世纪末适时地提出了西部大开发的伟大的战略决策。西部大开发是中国的一项涉及面广、影响极其深远的跨世纪的宏伟工程，将对 21

① 江泽民：《在中央民族工作会议暨国务院第三次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》1999 年 9 月 30 日。

② 江泽民：《在中央民族工作会议暨国务院第三次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》1999 年 9 月 30 日。

世纪中国发展进程产生重要的影响。西部大开发战略的实施，无论从经济角度，还是从社会、政治角度，及国防的角度讲，应该说是代表中国最广大人民的根本利益的战略工程。这一工程是中国各民族共同繁荣的根本途径。

中国共产党第三代领导集体的民族纲领思想运用了马克思主义的立场、观点和方法，系统而科学地回答了新时期中国民族工作的一系列基本问题，是中国建设社会主义新时期民族工作的指导思想。

3. 中国特色社会主义建设中解决民族问题的基本原则

江泽民同志为核心的中国共产党第三代领导集体关于观察和处理民族问题的基本指导思想和基本原则，主要的有以下几方面。

要充分认识民族问题的长期性、复杂性和重要性，高度重视民族工作，加强党对民族工作的领导。

“全党都要充分认识民族问题的长期性、复杂性和重要性，高度重视民族工作和宗教工作”。^① 这是江泽民同志在 1993 年 11 月 7 日全国统战工作会议上提出的重要思想。在这之前的中央民族工作会议（1992 年 1 月 14 日）上，他提出“我们必须从振兴中华民族的高度，从巩固和发展中国社会主义事业的高度，充分认识民族工作的长期性、复杂性和重要性”。^② 党和国家主要领导人从以上“三性”的角度强调民族问题、民族工作是前所未有的，对于提高全党对民族工作重要性的认识有重大意义。

江泽民同志在还多次指出：“民族问题始终是马克思主义理

^① 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 611 页。

^② 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 385 页。

论中的一个重要问题。”^① “民族问题始终是中国革命和建设中的一个重大问题。中国共产党从一成立就非常重视民族问题”。^② “民族问题对过去、现在和未来社会，都具有重大的影响”。^③ “民族问题是关系到我们的祖国统一、社会稳定、边防巩固、建设成功的大问题”。“在社会主义条件下，正确处理民族问题是一个带根本性的问题”。^④ “处理好民族问题，做好民族工作，是涉及全局的大问题。”^⑤ 因此，“在国际国内的错综复杂的情况下，我们应该高度重视民族问题”。^⑥ 江泽民同志是从马克思主义理论、革命和建设方面强调了处理民族问题这个“大问题”的，意义重大。

“中国共产党是领导中国社会主义事业的核心力量，也是中华民族团结统一的核心力量。为了适应国际形势和国内建设的需要，继续解决好中国的民族问题，必须进一步加强党对民族工作的领导”。^⑦ 这是江泽民同志在 1992 年 1 月中央民族工作会议上提出的，是中国共产党第三代领导集体在民族工作上的一个重要思想。

坚持和保障民族平等，加强民族团结，维护祖国统一。

① 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 129 页。

② 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 381 页。

③ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 385 页。

④ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 610 页。

⑤ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 397 页。

⑥ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 386 页。

⑦ 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 259 页。

中国共产党第三代领导集体坚持我们党在民族平等问题上的一贯立场和基本观点，认为“在中国，各民族不论人口多少，地域大小，社会发展程度高低，都对祖国历史和现代化作出了宝贵的贡献，都是我们民族大家庭中平等的成员，在政治、经济、文化和生活的各个领域享有平等的权利和承担着相同的义务”，^①中国共产党第三代领导集体强调“在民族平等的基础上加强民族团结和祖国统一，是各族人民根本利益之所在”。^②这是江泽民同志在1993年11月7日全国统战工作会议上提出的在民族问题上的一个基本思想。江泽民同志指出：“如果国家不统一，民族不团结，就没有社会的稳定，就无法集中力量进行经济建设，各民族也就不可能实现共同发展。”^③“国家统一、民族团结，则政通人和、百业兴旺；国家分裂、民族纷争，则丧权辱国、人民遭殃”。^④“团结就兴盛，就繁荣；分裂就动乱、就衰败。”^⑤十五大报告提出要“巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，促进各民族共同繁荣进步”。^⑥

维护祖国统一，反对民族分裂，是一项长期的政治任务；民族分裂分子是各民族人民的共同敌人；必须旗帜鲜明地反对民族分裂主义，最大限度地团结和依靠各族干部群众，最大限度地孤

① 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997年版，第160页。

② 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997年版，第612页。

③ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997年版，第612页。

④ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997年版，第386页。

⑤ 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第238页。

⑥ 《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1997年版，第33页。

立和依法打击极少数分裂主义分子，防范和抵御外国敌对势力的渗透破坏，这是中国共产党第三代领导集体在民族问题上的一个重要思想。“我们必须高举起爱国主义和民族平等团结的旗帜，反对一切破坏团结、分裂祖国的阴谋活动”。^①

民族关系上坚持“三个离不开”的思想。

江泽民同志在1990年9月视察新疆时指出：“我们伟大的中华民族，是由五十六个民族构成的，在我们祖国的大家庭里，各民族之间的关系是社会主义的新型民族关系，汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，少数民族之间相互离不开。”^② 1990年9月，江泽民同志在内蒙古考察工作时指出：“在中华民族的大家庭中，在社会主义祖国中，各族人民形成了‘谁也离不开谁’的亲密关系。”^③ 这“三个离不开”思想是对中国共产党第二代领导集体的汉族与少数民族“两个离不开”思想的进一步阐释和发展。在“三个离不开”思想的指引下，近十年来中国的社会主义民族关系有了进一步的完善和发展。

坚持和完善民族区域自治制度。

“民族区域自治制度是解决中国民族问题的根本制度”。^④ 这是江泽民同志在1990年9月提出的论断。江泽民同志又在1997年9月12日党的十五大政治报告中，把民族区域自治制度作为中国的三大基本民主制度之一提出来。这是继邓小平同志“真正实行民族区域自治”观点之后对中国民族区域自治理论的重要发展，也是新时期发展和完善民族区域自治制度的根本指导思想。

加快少数民族和少数民族地区发展，实现各民族共同繁荣。

① 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第226页。

② 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第237—238页。

③ 见1990年10月1日《人民日报》。

④ 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第239页。

1992年1月14日江泽民同志在中央民族工作会议上讲话时指出：“少数民族和民族地区的经济社会发展，直接关系到中国整个现代化建设目标的顺利实现。民族地区的现代化同全国其他地区的现代化，少数民族的振兴同整个中华民族的振兴，是密不可分、互相促进的。推动各民族发展进步和共同繁荣不仅是个经济问题，而且是个政治问题。中国经济的发展，离不开东部地区，也离不开中、西部地区包括民族地区的经济振兴。”“加快中、西部包括民族地区的开发建设，已成为中国经济发展的必然走向。生产力的合理布局和地区经济的协调发展，对国家的现代化建设和各民族的团结进步，都具有重大的意义”。^①江泽民同志还指出：“在新的历史时期，搞好民族工作，增强民族团结的核心问题，就是要积极创造条件，加快发展少数民族和民族地区的经济文化等各项事业，促进各民族的共同繁荣。这既是少数民族和民族地区人民群众的迫切要求，也是我们社会主义民族政策的根本原则。”^②

正确处理人民内部矛盾，维护民族地区稳定。

“在社会主义制度下，民族问题基本上是属于人民内部矛盾”，^③这是中国共产党第三代领导集体观察和处理现阶段中国民族问题的一个重要的基本观点。江泽民同志在1993年11月7日全国统战工作会议上指出：“民族和宗教问题中的矛盾，大量是属于人民内部矛盾。”^④李鹏同志在1989年3月20日七届人大二次会议政府工作报告中指出：“中国现阶段民族关系中发生的

① 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第250页。

② 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第251页。

③ 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第224—225页。

④ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997年版，第612页。

问题，一般都属于根本利益一致基础上的人民内部矛盾。”^① 李瑞环同志在 1994 年 7 月 4 日也指出：“在现阶段，中国民族、宗教领域发生的问题，主要属于人民内部矛盾。”^② 这些是在认识和处理社会主义时期民族问题方面理论上的重要发展，也是重要的指导思想。

宗教工作中坚持“四个维护”。

江泽民同志在 1993 年 7 月全国统战工作会议上，就宗教问题强调了三句话：“一是全面、正确地贯彻党的宗教政策；二是依法加强对宗教事务的管理；三是积极引导宗教与社会主义相适应。”^③ 这三句话全面地概括了党的第三代领导集体的宗教工作理论。“积极引导宗教与社会主义社会相适应”。这是江泽民、李瑞环同志分别在 1993 年 11 月 1 日、1994 年 7 月 4 日强调的观点。江泽民同志指出：“贯彻党的宗教信仰自由政策也好，依法加强对宗教事务的管理也好，目的都是要引导宗教与社会主义社会相适应。”^④ 李瑞环同志指出：“积极引导宗教与社会主义相适应。”^⑤ 李瑞环同志在 1996 年 2 月 14 日对此解释^⑥ 时说，我们所讲的“相适应”，从根本上说，就是任何宗教都要维护法律尊严，维护人民利益，维护民族团结，维护国家统一。就是要坚持维护人民利益，维护法律尊严这两面旗帜。在宗教工作中高举“两面

① 《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 221 页。

② 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 653 页。

③ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 612 页。

④ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 616 页。

⑤ 《新时期统一战线文献选编》（续编），中共中央党校出版社，1997 年版，第 614、652 页。

⑥ 转引自《人民日报》1996 年 2 月 14 日第 1 版。

旗帜”坚持“两个维护”，是对我党民族宗教理论、民族工作和宗教工作理论的一大发展，

也是重要的指导思想。

总而言之，中国共产党第三代领导集体民族纲领思想是对马列主义、毛泽东思想、邓小平理论的民族纲领思想的继承和坚持、深化和发展，是新时期民族工作的指导思想。

四

2002年，中国共产党第十六次代表大会以后，以胡锦涛为总书记的新的中央领导集体根据新世纪新阶段国际国内的形势和我国面临的任务，在解决我国民族问题方面提出了新的民族纲领和政策，指导新世纪新阶段民族工作的蓬勃发展。

进入新世纪，我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化新阶段。十六大提出了在本世纪头二十年全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的奋斗目标，即经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、经济更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。党根据现阶段我国现代化建设出现的新情况、新目标，坚持以科学发展观为指导，积极建设社会主义和谐社会。同样，作为我国社会总问题的民族问题因其“在现实生活中，往往表现为经济问题与政治问题交织在一起，现实问题与历史问题交织在一起，民族问题与宗教问题交织在一起，国内问题与国际问题交织在一起。正确处理民族问题，涉及我国经济建设、政治建设、文化建设与和谐社会建设各个方面”，^①就出现了事关现代化建设全局的新情况和新问题，我国民族工作面临着新挑战和新任务，需要党对解决新世纪新阶段的民族问题进行新

^① 胡锦涛：《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》，2005年5月27日。

的概括，提出新的纲领。

2003年3月，在全国政协十届一次会议少数民族委员联组讨论会上，胡锦涛同志指出：“落实十六大确定的各项任务，实现全面建设小康社会的宏伟目标，就是要更好地实现各民族的共同繁荣发展。实现各民族共同繁荣发展，需要各民族共同团结奋斗。共同团结奋斗，共同繁荣发展，这就是我们新世纪新阶段民族工作的主题。”^①这是新一届中央领导集体在深刻总结古今中外处理民族问题经验教训的基础上，提出的新世纪新阶段我国民族工作的主题。“两个共同”不仅明确了新世纪新阶段我国民族工作的性质、任务和途径，也是党在新世纪新阶段民族纲领的集中体现和解决我国民族问题的根本原则，同时它还科学地提示了今后我国民族关系发展的基本趋势。它的提出，对全面建设惠及十三亿各族人民的小康社会，实现中华民族伟大复兴，具有深刻的理论意义和实践意义。

2005年5月，胡锦涛在中央民族工作会议上的重要讲话中，全面系统地阐述了“各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展”的科学内涵，标志着党对新形势下我国民族问题的发展规律有了更加深刻的认识和更加准确的把握。“共同团结奋斗，就是要把全国各族人民的智慧和力量凝聚到全面建设小康社会上来，凝聚到建设有中国特色社会主义上来，凝聚到实现中华民族的伟大复兴上来。共同繁荣发展，就是要牢固树立和全面落实科学发展观，切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务，千方百计加快少数民族和民族地区经济社会发展，不断提高各族群众的生活水平。只有各民族共同团结奋斗，各民族共同繁荣发展才能具有强大动力；只有各民族共同繁荣发展，各民族共同团结奋斗才能具有坚实基

^① 中央民族工作会议精神学习辅导读本编写组：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，民族出版社，2005年8月版，第33页。

础”。^①

“各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展”是对新世纪新阶段中国共产党民族纲领的集中概括，是解决当前我国民族问题的根本原则。因为“抓住了共同团结奋斗、共同繁荣发展这个主题，就抓住了新形势下正确处理民族问题、切实做好民族工作的根本，就能在全面建设小康社会的历史条件下不断开创民族工作的新局面”。^②现阶段，我国民族工作的主要任务是：全面贯彻执行党和国家的民族政策和民族法律法规，坚持和完善民族区域自治制度，巩固和发展社会主义民族关系，大力培养少数民族干部和各类人才，加快少数民族和民族地区经济社会发展，为社会主义物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会建设全面发展作出贡献。这六项任务是解决新世纪新阶段我国民族问题的具体要求，“各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展”是对这六项任务的高度概括和实现的根本保证。在新世纪新阶段，党和国家出台的一系列解决民族问题的政策措施，开展一系列的民族工作，都是“各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展”的具体要求和体现。

在“各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展”思想的指导下，党和国家在新世纪新阶段制定了一系列解决民族问题的具体政策和措施。

2003年，国家拨专款正式启动了“非物质文化遗产保护工程”，一批著名的少数民族和民族地区建筑得到了妥善的维修和保护。

2004年，国家开始实施西部地区“两基”攻坚计划，中央

① 胡锦涛：《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，第7页，人民出版社，2005年5月版。

② 胡锦涛：《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，单行本，第8页，人民出版社，2005。

财政计划投入 100 亿元。

2005 年 5 月，国务院研究制定了《扶持人口较少民族发展规划（2005 - 2010 年）》，力争用 5 年左右时间使尚未解决温饱的贫困村先于其他同类地区实现减贫目标，经济社会发展达到当地中等或中等以上水平。

2005 年 5 月 11 日，国务院常务会议审议通过了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，该行政法规将民族区域自治法的相关规定进一步具体化。

2005 年 5 月 31 日，中共中央政治局研究和部署进一步加强民族工作、加快少数民族和民族地区经济社会发展，并审议通过了《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作，加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》，提出了党在新世纪新阶段关于民族问题的基本观点和政策共十二个方面：一、民族是在一定的历史发展阶段形成的稳定的人们共同体。一般来说，民族在历史渊源、生产方式、语言、文化、风俗习惯以及心理认同等方面具有共同的特征。有的民族在形成和发展的过程中，宗教起着重要作用。二、民族的产生、发展和消亡是一个漫长的历史过程。在人类社会发展的过程中，民族的消亡比阶级、国家的消亡还要久远。三、社会主义时期是各民族共同繁荣发展的时期，各民族间的共同因素在不断增多，但民族特点、民族差异和各民族在经济文化发展上的差距，将长期存在。四、民族问题既包括民族自身的发展，又包括民族之间、民族与阶级、国家之间等方面的关系。在当今世界，民族问题具有普遍性、长期性、复杂性、国际性和重要性。五、中国特色社会主义道路是解决我国民族问题的根本道路。我国的民族问题，只有在建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的共同事业中才能逐步解决。六、我国是各族人民共同缔造的统一的 multi-ethnic 国家，祖国统一是各族人民的最高利益，各族人民都要继承和发扬爱国主义传统，自觉维护祖国

的安全、荣誉和利益。我国的民族问题是我国的内部事务，反对一切外部势力利用民族问题对我国进行渗透、破坏和颠覆活动。

七、各民族不分人口多少、历史长短、发展程度高低，一律平等。国家为少数民族创造更多更好的发展机会和条件，保障各民族的合法权利和利益，各族人民都有义务维护宪法和法律的尊严。

八、民族区域自治是我们党解决我国民族问题的基本政策，是符合我国国情的一项基本政治制度，是发展社会主义民主、建设社会主义政治文明的重要内容，必须长期坚持和不断完善。《民族区域自治法》是民族区域自治制度的法律保障，必须全面贯彻执行。

九、平等、团结、互助、和谐是我国民族关系的本质特征，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。各族人民要互相尊重，互相学习，互相合作，互相帮助，不断巩固和发展全国各族人民的大团结，构建社会主义和谐社会。

十、各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展是现阶段民族工作的主题。加快少数民族和民族地区经济社会发展，是现阶段民族工作的主要任务，是解决民族问题的根本途径。要坚持科学发展观，大力支持、帮助少数民族和民族地区加快发展。

十一、文化是民族的重要特征，少数民族文化是中华文化的重要组成部分，国家尊重和保护少数民族文化，支持少数民族优秀文化的传承、发展、创新，鼓励各民族加强文化交流。大力发展教育、科技、文化、卫生、体育等各项事业，不断提高各族群众的思想道德素质、科学文化素质和健康素质。

十二、培养选拔少数民族干部是解决民族问题、做好民族工作的关键，是管长远、管根本的大事。要努力造就一支宏大的德才兼备的少数民族干部队伍。民族地区人才资源开发是一项战略任务，要大力培养民族地区现代化建设需要的各级各类人才。

2005年11月，为全面推进少数民族干部培养选拔工作，中组部、统战部、国家民委在北京联合召开全国培养选拔少数民族

干部工作座谈会，研究部署当前和今后一个时期培养选拔少数民族干部的工作。

在“各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展”思想的指导下，新世纪新阶段我国的少数民族和民族地区将更加繁荣发展，民族工作将取得更大的成就。

第一章 第一次国内革命战争时期和中华苏维埃时期中国共产党的民族纲领政策 (1921.7—1934.10)

1921年7月中国共产党的成立，是中国共产党民族纲领政策形成和发展的开端。从1921年到1934年长征之前，中国共产党先后召开了六次全国代表大会，经历了右倾、“左”倾错误路线的考验，在实践中摸索出建立农村革命根据地、以农村包围城市的革命路线。在此过程中，中国共产党的民族工作也逐渐开展起来，民族纲领、政策从无到有地发展起来。这一时期是马克思主义民族理论开始与中国民族国情相结合的时期，是中国共产党民族工作、民族纲领和民族政策、民族理论的创立和早期发展时期。

一、第一次国内革命战争时期党的民族纲领政策

从中国共产党成立到第一次国内革命战争时期（1921.7—1927.7）是中国共产党民族工作和民族纲领、政策的萌芽时期。在这一时期，中国共产党活动的地域范围、开展活动的社会领域、活动的广度和深度都还十分有限。对少数民族的工作尤其如此。因此，这一时期中国共产党的民族问题文献主要是纲领性的论述，具体的政策还不多。无论是纲领还是政策，受马、恩、列、斯的论述和苏维埃俄国的民族工作实践的影响很大。这一时

期民族纲领和政策的主要文献是《中国共产党第二次全国代表大会宣言》(1922.7.)，其基本思想和提法一直指导这一时期中国共产党的民族工作，直到中共六大(1928.7.9.)。

1. 第一次国内革命战争时期党的民族纲领的主要内容

这一时期的中国处在半殖民地半封建社会。中国革命面临着民族、民主革命的双重任务，即对外“推翻国际帝国主义的压迫，达到中华民族完全独立”，对内“消除内乱，打倒军阀，建设国内和平”。^① 中国国内民族问题则是民主革命问题的一部分。在解决国内民族问题的民族纲领方面，这一时期中国共产党的主张可以概括为以下几个方面：

(1) 民族自决权

中共二大宣言第一次提到了民族自决，认为“只有打倒资本帝国主义以后，才能实现平等和自决”。^② 1923年6月中共三大通过的党纲草案明确指出，“西藏、蒙古、新疆、青海等地和中国本部的关系由各该民族自决”。^③ 1923年在蒙古问题上提出“尊重民族自决的精神”。^④ 此外，1924—1926年间，中国共产党的重要领导人陈独秀、萧楚女、李大钊、瞿秋白、恽代英等都主张承认中国境内各民族之自决权。这一时期中国共产党对民族自决权的坚持是明确的、始终一贯的，但是只限于一般的提法，没

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第18页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第15页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第22页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第24页。

有对自决权的内涵作出具体的诠释。

(2) 联邦制

中共二大明确指出，“用自由联邦制，统一中国本部、蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国。”^①认为“蒙古、西藏、回疆等处”“在经济上与中国本部各省根本不同”，依据“经济不同”和“尊重边疆人民自主”的原则，“促成蒙古、西藏、回疆三自治邦，再联合成为中华联邦共和国，才是真正民主主义的统一。”^②1923年在蒙古问题上提出，“在国家组织之原则上，凡经济状况不同，民族历史不同，言语不同的人民，至多也只能采用自由联邦制，很难适用单一国之政制。”^③这比较明显地表明了当时中国共产党对国家组织原则的看法。

(3) 民族独立与国家统一

反帝反封建的民族民主革命是中国共产党领导的新民主主义革命的中心内容。中国人民通过反帝革命达到民族（国家）的独立和自主，通过反封建民主革命达到国家统一，维持中国国内各民族的统一局面。这两点是中国共产党民族纲领中始终一致的内容。1922年中共二大明确提出：“推翻国际帝国主义的压迫，达到中华民族完全独立”；“统一中国本部、蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国”。^④1923年中共三大宣言指出：“我们的使命

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第8页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第17页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第24页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第18页。

是以国民革命来解放被压迫的中国民族”。^① 1924 年中国共产党参与制定的国民党一大宣言解释民族主义的内容之一是“中国民族自求解放”；并提出：“于反对帝国主义及军阀之革命获得胜利以后，当组织自由统一的（各民族自由联合的）中华民国。”^②

（4）中国民族解放运动与世界无产阶级革命的联合

中国共产党作为马克思列宁主义政党，坚决主张把中国民族解放运动与世界无产阶级革命相结合，并对民族运动的性质、无产阶级在民族运动中的作用等问题做了系统论述，使之成为中国共产党民族纲领中的重要内容。1922 年中共二大宣言指出：“中国的反帝国主义的运动也一定要并入全世界被压迫的民族革命潮流中，再与世界无产阶级革命运动联合起来”。^③ 1925 年中共四大对于民族革命运动之决议案系统论述了民族革命问题，指出：“无产阶级的社会革命运动”和“多阶级的民族革命运动”汇合起来“才是整个的世界革命”；无产阶级参加民族运动的目的是“要由民族革命引导到无产阶级的世界革命”，无产阶级在民族运动中不能丧失阶级性和世界性。^④

2. 第一次国内革命战争时期党的民族政策的主要内容

这一时期中国共产党针对国内少数民族问题提出了一些一般性的政策，同时在少数民族地区开展了对少数民族的工作，提出

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 20 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 27—28 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 16 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 31—32 页。

了一些比较具体的政策。这一时期民族政策的内容，在政治方面主要有民族平等、民族自治和自主、在少数民族地区建立革命组织、注意民族利益和民族权利等政策；在经济方面也出现了注意少数民族经济特点等一些政策；在文化方面主要有尊重、发展少数民族文化、教育、语言文字等政策；在社会方面主要有注意民族特点和风俗习惯以及宗教政策等；此外还有统战政策。

（1）民族平等

民族平等是马克思主义在民族问题上的一项基本原则。中国共产党早期民族纲领和政策中处处都体现出民族平等的思想。1921年中国共产党的第一个党纲指出：“不分民族，均可接收为党员”，^①就是民族平等思想的体现。1922年中共二大宣言中指出：“只有打倒资本帝国主义以后，才能实现平等和自决。”^②1923年李大钊指出：“今后中国的汉、满、蒙、回、藏五大族，不能把其他四族作哪一族的隶属”。^③1924年由中国共产党参与制定的国民党一大宣言指出：“中国境内各民族一律平等”。^④同年陈独秀在文章中指出：“无产阶级的民族主义，主张一切民族皆有自决权，主张自求解放，不受他族压制，同时也主张解放隶属自己的弱小民族，不去压制他，这可称做平等的民族主义。”^⑤1926年专门针对苗瑶问题提出：“请政府颁布解放苗瑶的明令，

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第3页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第15页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第56页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第27页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第60页。

使其与汉人政治经济一律平等。”^① 这是第一次在直接针对少数民族的文件中提出民族平等政策。

(2) 民族自治和自主

这一时期的文献中已经出现了“民族自治”的思想，可看作是中国共产党民族自治政策的最早萌芽。这主要体现在中共二大的文件中，提出“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，为民主自治邦”。同时也提到“自主”问题，“一方面又因尊重边疆人民的自主，促成蒙古、西藏、回疆三自治邦”。^② 当然，这里提出的“自治”与后来的民族区域自治理论还有较大差别，所主张的是联邦制下的民族自治，而不是单一制国家政体之下的民族自治。

(3) 在少数民族中（地区）建立革命组织

中国共产党在这一时期已开始重视在少数民族当中和在少数民族地区开展工作，主要表现在对蒙古以及对苗瑶民族的政策当中。1925年中共四届一次扩大执委会议专门通过了关于蒙古问题的决议案，指出：“中国边境农工群众中的工作，对于我们的党，也有很重要的意义。所以我们应当注意内蒙古的工作”；“中国共产党指导之下的农工兵大同盟，要能联合内蒙古中蒙农民的斗争”；“……应当组织内蒙古国民革命党”。^③ 1926年湖南省第一次农民代表大会通过了《解放苗瑶决议案》，提出：“使苗瑶等民族加入当地农民协会，或助其组织单独的苗瑶农民协会”。^④

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第52页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第8、17、18页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第38、39页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第52页。

(4) 尊重民族利益、民族权利

这一时期中国共产党的文献中多次提到尊重少数民族的民族利益、民族权利问题，主要出现在对蒙古、回等民族的政策之中。1925年在关于蒙古问题的决议案里提出，“内蒙古农民中的革命工作，……不应当淹没蒙古人的民族利益”。^① 1926年文件中提出：“对回民须有适当的政策，不损害这些少数民族在政治上、经济上的生存权利”。^② “对于蒙、回民族问题，……应尊重这些少数民族的权利”。^③ “尊重蒙、回少数民族的利益”。^④

(5) 帮助少数民族发展经济

这一时期还没有明确提出少数民族经济政策，但也已经有所涉及。1922年中共二大宣言分析了少数民族地区经济生活的特点，认为“蒙古、西藏、回疆”等处“不独在历史上为异种民族久远聚居的区域，而且在经济上与中国本部各省根本不同”。^⑤ 1923年在谈到国家组织原则时认为，“凡经济不同民族历史不同言语不同的人民，至多也只能采用自由联邦制”；提出“创造他们经济的及文化的基础，达到蒙古人民真正独立自治之客观的可能”。^⑥ 1925年关于蒙古问题的决议案提出应注意蒙古民族的

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第38页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第45—46页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第47页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第46页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第17页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第24页。

“经济利益”。^① 1926 年提出不要损害回民“在政治上、经济上的生存权利”。^②

(6) 民族文化、教育、语言文字政策

1923 年提出“创造他们经济的及文化的基础，达到蒙古人民真正独立自治之客观的可能”。^③ 1926 年在对苗瑶的政策中提出“开办苗瑶简易学校”。^④ 1923 年在谈到国家组织原则时把“言语不同”作为采用自由联邦制的原因之一。1925 年提到在宣传工作上要注意蒙古人的“言语”等特点。^⑤

(7) 注意民族特点和风俗习惯

这一时期的民族政策对民族风俗习惯已有所涉及。中共二大分析了少数民族地区的特点，“现在中国本部做不到和疆部的统一，因为这些地方的经济情况和本部不同，他们互相也有差异”。^⑥ 1923 年在谈到蒙古问题时列举了“经济状况”、“民族历史”、“言语”等民族特点。^⑦ 同年李大钊在文章中列举了“感

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 38 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 46 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 24 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 52 页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 24 页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 8 页。

⑦ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 24 页。

情、嗜性、语言、宗教”等民族特点。^① 1925 年提到“宣传工作上要注意蒙古人的风俗言语及其他特点”。^②

(8) 宗教政策

这一时期已经涉及到民族宗教政策。中共三大党纲草案提出“教育与宗教绝对分离”。^③

(9) 统一战线政策

民族统一战线政策是我国民族政策的重要组成部分。1922 年中共二大提出“组织‘民主主义联合战线’是我们的一种政策”；“使工人和农民与小资产阶级建立民主主义的联合战线”。“我们共产党人要及时与国民党、无政府党甚至与基督教合作”。^④ 这些都是中国共产党统战思想的最早萌芽和表现。

3. 第一次国内革命战争时期民族纲领和民族政策的特点

第一次国内革命战争时期，中国共产党尚处在幼年时期，无论在理论上还是实践中，还没有能够很好地把马克思主义基本原理与中国的实际相结合。这一时期是中国共产党民族纲领和民族政策的萌芽时期，在很多方面还不成熟。这一时期中国共产党民族纲领和民族政策的特点可以总结如下：

(1) 坚持了马克思列宁主义民族理论、民族纲领的基本原则
中国共产党作为中国的无产阶级政党，从一开始就坚持民族

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 56 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 22 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 8、18、10 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 89 页。

平等、民族自决权、国家民主化和社会主义道路等马克思列宁主义民族理论和民族纲领的基本原则；对压迫被压迫民族的世界帝国主义势力和压迫国内少数民族的本国反动势力给予了坚决的抨击。以解放国内各民族和世界被压迫民族为己任。这就使得中国民族政策的性质发生了根本性的变化，是中国民族政策发展史上的重要转折点。

（2）多项民族政策都已开始萌芽

我国现有的各项民族政策多数都已在这一时期萌芽，奠定了中国民族政策的基本格局。如民族平等、民族自治、民族经济、民族文化教育和语言文字、民族风俗习惯、民族宗教信仰等，在这一时期都已有所涉及。

（3）对民族解放运动研究较多，认识较深入

这一时期，中国处在半封建半殖民地社会，中国革命的性质是民族民主革命。同时，按照列宁关于帝国主义阶段的论述以及对世界范围内压迫民族和被压迫民族的划分，民族解放运动已是世界无产阶级革命运动的一部分。在这种时代条件和理论背景下，中国共产党早期文献中对民族解放运动有较多的论述，中共四大专门通过了《对于民族革命运动之议决案》（1925.1.）。

（4）重视民族问题，通过了专门针对国内少数民族问题的决议案

如：《中国共产党四届一次扩大执行委员会关于蒙古问题议决案》（1925.12.），《湖南省第一次农民代表大会解放苗瑶决议案》（1926.12.）等，并由此提出了一些针对国内少数民族的具体政策。

（5）纲领性的论述较多，具体的政策较少

在这一时期，中国共产党活动的地域范围主要在上海、广州等民族成分比较单一的南方城市，有意识地开展民族工作还很少。因此这一时期中国共产党的民族问题文献主要是集中在纲领

性的论述，具体的政策还不多。

(6) 对国内具体少数民族涉及少，研究少

同样，由于活动地域的限制，这一时期中国共产党接触到的国内少数民族还比较少，对少数民族的研究还没有真正开展。

(7) 理论上照搬马、恩、列、斯论述的成分较多，受苏维埃俄国民族工作实践的影响很大，尚未形成真正适合中国具体民族情况的纲领和政策体系。

二、中华苏维埃共和国时期党的民族纲领政策

从1927年7月到1934年10月的中华苏维埃共和国时期，是中国共产党民族工作、民族纲领政策的创立和初步发展时期。这一时期随着在一些少数民族地区的革命工作的开展和红色政权的建立，中国共产党对国内少数民族的认识正在加深，在民族纲领和民族政策方面与前一时期相比有了较大发展。前一时期已提出的一些政策在这一时期逐渐丰富，并且提出了一些在前一时期未曾涉及的民族政策。这一时期代表性的民族政策文献是《中国共产党第六次全国代表大会关于民族问题的决议案》（1928.7.9）和中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会《关于中国境内少数民族问题的决议案》（1931.11.）。

1. 中华苏维埃共和国时期党的民族纲领的主要内容

这一时期中国共产党的民族纲领没有太多的发展变化，其主要内容仍是民族民主革命、民族自决权等。但是对民族自决权的解释更加清楚，在联邦制问题上有了一些变化。这一时期中国共产党民族纲领的主要内容主要有以下几点：

(1) 关于中国革命性质的分析

1928年中共六大正确分析了中国革命的性质与前途的问题，指出：“中国革命现阶段的性质是资产阶级性的民权革命”；“中国革命有转变到社会主义的前途”，提出了当时中国革命的根本任务与政纲，主要内容是：第一，消灭地主阶级，彻底实行土地革命；第二，驱逐帝国主义，统一中国；第三，武装暴动推翻反革命的资产阶级国民党的政权，建立工农兵苏维埃政权。^①

(2) 关于国内少数民族问题的认识

这一时期中国共产党把国内少数民族问题的重要性提到了较高的高度，很多文献中都专门提出了加强少数民族工作和对少数民族的领导的问题。这一时期中国共产党的历次重要会议上都专门提出国内少数民族问题，中共六大专门通过了《关于民族问题的决议案》，指出：“中国境内少数民族的问题”“对于革命有重大的意义，特委托中央委员会于第七次大会之前，准备中国少数民族的材料，以便第七次大会列入议事日程并加入党纲”。^② 1929年中共六届二中全会也指出：“少数民族问题，确是一个很重要的问题”，并号召各地党部调查少数民族状况“以供给党关于少数民族策略决定的材料”。^③ 1930年，中共六届三中全会也专门提到加紧“党在中国境内少数民族中的工作”。^④ 《关于中国境内少数民族问题的决议案》比较准确、详细地分析了国内少数民族

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第87页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第109页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第133页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第169页。

的状况和他们遭受“剥削和统治”的状况。^① 1934年中共六届五中全会指出：“由于中国境内少数民族斗争的高涨，党在少数民族中的工作的不可容忍的薄弱亦清楚地暴露了出来。党必须加强在蒙古族、回族、苗族、瑶族之间的工作，……五中全会责成政治局及各省委，根据党的革命的民族政策定出各民族中具体工作的纲领。”^② 这一时期中共中央给满洲、内蒙、陕西、云南、广东、四川等省委的指示中都提出了加强少数民族中的工作、领导少数民族运动，是各地党组织的主要任务之一。^③ 这一时期中国共产党对内蒙古的工作十分重视，发布了《中共中央致内蒙特支指示信》（1928.10.23.）、《中共中央给蒙委的信》（1929.2.30.）、《中共中央关于内蒙工作计划大纲》（1930.11.5.）、《中共中央驻北方代表给内蒙党委员会的信》（1934.7.7.）等多个文件，对内蒙古的状况有详细的分析，提出了一些具体的政策。^④

（3）关于民族自决权内涵的阐释

民族自决权仍是这一时期民族纲领的主要原则，而且在提法上有了一些发展和变化，尤其是对民族自决权内涵的阐释比较详细、清楚，主要体现在中共六大文件和中华苏维埃政府的各项文件之中。1928年中共六大明确把“统一中国，承认民族自决权”作为当时中国共产党的十大政纲和口号之一。^⑤ 把民族自决权与

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第205页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第92、100页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第109页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第91、100、136、224页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第86页。

国家统一并提，这就更多的是把自决权当作一项原则，而不是具体的政策。1929年在对云南少数民族的工作指示中提出：“现时在宣传的口号上却是民族自决，而不是民族独立”，^①则明确把承认自决权与民族分离区别开来。1930年的《中国苏维埃的十大政纲》（1930.5.）第五条指出：“根据民族自决的原则，一切少数民族有完全分立与自由联合之权”。^②这就把自决权解释为包含“分立”和“联合”两种内容。此后，《中华苏维埃宪法大纲草案》（1930.5.）、《中华苏维埃宪法大纲》（1931.11；1934.1.）、《关于中国境内少数民族问题的决议案》（1931.11.）等都明确阐述了民族自决权的内涵，即：“彻底的承认并且实行民族自决，一直到承认各小民族有分立国家的权利。蒙古，回回，苗黎，高丽人等凡是居住在中国地域的这些弱小民族，他们可以完全自由决定加入或脱离中国苏维埃联邦，可以完全自愿的决定建立自己的自治区。”1927年中共中央在为中共六大决议案准备的土地问题党纲草案中提出：“消灭对于这些土著民族之一切种种方式的剥削”。^③中华苏维埃共和国时期提出了各民族在苏维埃法律面前一律平等、在选举权与被选举权上一律平等，这是中国共产党民族平等政策在这一时期的重要发展和进步。

（4）民族团结、联合

这一时期中国共产党的文献中比较明确地出现了倡导民族团结、民族联合的政策和提法。特别是在日本全面侵华后，中华民族面临危机关头，民族团结的紧迫性空前增加。中国共产党在

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第110页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第119页。

^③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第83页。

这一方面的提法也逐渐增多。《关于中国境内少数民族问题的决议案》提出“中华苏维埃共和国的目的是建立一个没有民族界限的国家，是消灭一切民族间的仇视与成见”。这实际上是民族团结思想的表白。1934年中国共产党提出“不分党派、职业、民族、性别、信仰都团结起来”一致抗日的口号。^①同年《黔东特区第一次工农兵代表会议决议案》也提出，“苗族与汉族的工农群众，建立亲密的联合，消除一切民族的界限和嫌隙”。^②

（5）帮助少数民族的革命斗争

少数民族的革命斗争是中国共产党领导的民族民主革命的重要组成部分，帮助少数民族的革命斗争是中国共产党民族平等、团结政策的必然结果。在这一时期，随着中国共产党在各地工作的开展，更加重视在少数民族中开展革命斗争，帮助少数民族的革命斗争成为中国共产党民族政策的重要内容之一。1930年《全国苏维埃区域代表大会宣言》（1930.6.4.）明确提出：“坚决赞助各少数民族反帝国主义反汉族地主与封建势力的民族解放斗争，并赞助其建立苏维埃制度”。^③1931年《中共中央给苏区各级党部及红军的训令》（1931.6.16）指出：“党在大会上应提出关于拥护和援助中国境内少数民族自决和解放运动的议决案”。^④《中华苏维埃共和国宪法大纲》提出：“中国苏维埃政权在现在要努力帮助这些弱小民族脱离帝国主义、国民党、军阀、王公、喇

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第219页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第243页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第126页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第153页。

嘛、土司等的压迫统治，而得到完全的自由自主。”^①《关于中国境内少数民族问题的决议案》更加完整、明确地阐述了帮助少数民族革命斗争的主张：“苏维埃共和国完全赞助并拥护一切少数民族反抗帝国主义、反抗中国军阀、地主、官僚、商业高利贷资本的民族革命运动”。^②

（6）建立民族工作机构

这一时期的中国共产党文献中首次提出了建立民族工作机构。《中国共产党党章》（1928.7.10）提出：“为在其他民族工农分子中用其民族语言以便于工作起见，于当地委员会之下设立少数民族工作部。少数民族工作部，应在当地党部指导和监督下工作。”^③1929年《中共中央给云南省委的指示信》指出：“省委必须成立民族运动委员会，调少数民族中一两得力同志参加工作，该会的任务是搜集材料，规定工作方法，并提出少数民族的要求。”^④1930年《中共六届三中全会扩大会议组织问题决议案》提出：“在有少数民族区域的省委，应组织少数民族工作委员会，以管理此事。”同年《中共中央关于内蒙工作计划大纲》提出：“在特委之下，组织民族委员会，在各群众团体中成立民族部发展党或各团体的蒙人工作。”^⑤

（7）民族干部政策

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166、209页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170—171页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第88页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第110页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第133页。

这一时期明确提出了培养少数民族干部的政策，是中国共产党民族政策的一个重要发展。《中共中央致内蒙特支指示信》提到：“特支干事会四人名单批准，并同意在登记完后增加一蒙族同志”。^①《中共中央给云南省委的指示信》指出：“省委必须成立民族运动委员会，调少数民族中一两得力同志参加工作”。^②同年《中共中央给满洲省委的信》指出：“可以派韩国同志到韩国农民群众中去工作”。^③这表明中国共产党已注意在民族地区工作中任用少数民族干部。《关于中国境内少数民族问题的决议案》则明确提出了少数民族干部政策，“尽量引进当地民族的工农干部担任国家的管理工作”；“注意中华苏维埃共和国的少数民族共和国或自治区域内”“当地干部的培养与提拔，以消灭民族间的仇视与成见，建立一个没有任何民族界限的工农国家”。^④

（8）民族自治

如前所述，中国共产党在这一时期对民族自决权的解释中包含了分立权、联合权、自治权等内容。在这一时期的文献中出现了“自治区域”、“自治区”、“自治运动”、“自治团体”等词。提出建立民族自治区域是这一时期中国共产党民族政策的重要发展。1930年的《中华苏维埃共和国国家根本法（宪法）大纲草案》提出：“蒙古，回回，苗黎，高丽人等凡是居住在中国地域的这些弱小民族，他们可以完全自由决定加入或脱离中国苏维埃

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第141页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第91页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第110页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第115页。

联邦，可以完全自愿的决定建立自己的自治区域。”^①《中华苏维埃共和国宪法大纲》也有类似提法，所提到的民族有“蒙古，回，藏，苗，黎，高丽”几种；并提出“建立独立的自治区域”。^②《关于中国境内少数民族问题的决议案》明确提出：“蒙古、西藏、新疆、云南、贵州等一定区域内，居住的人民有某种非汉族而人口占大多数的民族，都由当地这种民族的劳苦群众自己去决定：他们是否愿意和中华苏维埃共和国分离而另外单独成立自己的国家，还是愿意加入苏维埃联邦或者在中华苏维埃共和国之内成立自治区。”^③

一些地方党组织也提出了类似政策。1932年四川省委提出：“建立夷民的人民共和国，或者川边区苏维埃的夷民自治区”。^④1934年党在贵州也提出“帮助苗族建立苏维埃制度的自治区域”。^⑤

(9) 反对两种民族主义

反对两种民族主义是中国共产党民族纲领和民族政策的重要提法。这一时期中国共产党文献中已明确提到了反对大汉族主义和狭隘的民族观念。1929年中共中央给蒙委的信指出：“我们对于每一狭隘的民族主义的宣传，必须立刻予以打击以确立我们在

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170—171页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第123页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166、209页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第169—170页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第220页。

群众中的政治影响”。^① 1930 年指出：“对于大蒙古主义的狭隘民族观念要从宣传上仔细去解释去反对，不要取敌视的态度”。^② 1934 年也提到“反对大蒙古主义”的问题。^③ 《关于中国境内少数民族问题的决议案》明确提出“坚决的反对一切大汉族主义的倾向”。^④ 1932 年中共中央给四川省委的信指出：必须“坚决反对大汉族主义的倾向”；同年中共四川省委的文件中也指出：“反对对少数民族工作的大汉族主义观点。……（指出国民党的民族主义即是大汉族主义）”。^⑤

（10）少数民族经济政策

这一时期明确提出了帮助少数民族发展经济的政策。《中华苏维埃共和国国家根本法（宪法）大纲草案》提出：“苏维埃政权……还要努力帮助他们发展经济的生产力，造成进到苏维埃的以至社会主义的文明的物质基础”。^⑥ 《中国共产党对目前时局的宣言》指出：“帮助各少数民族之各个民族文化经济的发展”。^⑦ 《关于中国境内少数民族问题的决议案》提出：“特别注意中华苏

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 243 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 103 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 141 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 234 页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 171 页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 179、189 页。

⑦ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 123 页。

维埃共和国的少数民族共和国或自治区域内的生产力的发展”。^①此外，分析了少数民族地区的经济生活特点，提出了一些经济政策（如土地改革）。例如《中共中央关于内蒙工作计划大纲》分析了内蒙古南部和北部的经济差异，提出了一些比较具体的政策。^②

（11）民族文化、教育和语言文字政策

民族文化教育和语言文字政策是中国共产党的民族平等、团结政策在少数民族文化教育问题上的延伸。1927年中共中央临时政治局扩大会议提出：“本党应当努力奋斗，消灭对于这些土著民族之一切种种方式的剥削，而赞助他们进入更高的文化程度。”^③1928年中共六大通过的党章提出：“在其他民族工农分子中用其民族语言以便于工作”。^④这表明了中国共产党发展少数民族文化和尊重少数民族语言文字的主张。1930年《中华苏维埃共和国国家根本法（宪法）大纲草案》提出：“苏维埃政权还要努力去帮助这些弱小的或者落后的民族去发展他们的民族文化和民族言语等等”。^⑤1931年和1934年的《中华苏维埃共和国宪法大纲》也都提出要“在这些民族中发展他们自己的民族文化和

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第129页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第136页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第83页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第88页。

民族语言”。^① 1931年《关于中国境内少数民族问题的决议案》更加明确、完整地表述了中国共产党的民族文化教育和语言文字政策。“苏维埃共和国必须特别注意落后民族共和国与自治区区域内生产力的发展与文化的提高，必须为国内少数民族设立完全应用民族语言文字的学校、编辑馆与印刷局，允许在一切政府的机关使用本民族的语言文字”。^②

（12）民族风俗习惯政策

这一时期对少数民族风俗习惯的具体政策很少，但也有一些关于重视少数民族风俗习惯的提法。1929年中共六届二中全会提出：“各地党部应特别注意调查他们的生活状况及风俗习惯，以供给党关于少数民族策略决定的材料。”^③ 1930年《中共中央关于内蒙工作计划大纲》分析了内蒙古的特点，指出：“它的语言文字、风俗习惯都是特殊的”。^④

（13）统一战线政策

这一时期关于统一战线的提法大都是针对日本侵华和号召全民族抗战而提出的，^⑤ 1934年提出：“不分党派、职业、民族、性别、信仰都团结起来！建立反帝统一战线！”^⑥；“建立反日统

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第123页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166、209页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第109页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第136页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第193页。

一战线，武装保卫内蒙”的口号。^①中共四川省委还提出过“建立少数民族的下层统一战线”的口号。^②

(14) 政教分离原则及宗教政策

这一时期很多文件中都提出不分宗教信仰均有选举权与被选举权的主张，提出了政教分离、信教与不信教的自由等政策。1930年提出对内蒙的“民族政纲草案”包括“政教完全分立，信教自由”的政策。^③1931年中共中央提出：“保证工农劳苦民众有真正信教自由的实际和反宗教宣传自由”。^④《中华苏维埃共和国宪法大纲》比较详细地阐明了中国共产党的宗教政策，“中华苏维埃政权以保证工农劳苦民众有真正的信教自由为目的，绝对实行政教分离的原则，一切宗教不能得到苏维埃国家的任何保护和供给费用，一切苏维埃公民有反宗教宣传之自由，帝国主义的教会只有服从苏维埃法律才能许其存在。”^⑤

2. 中华苏维埃共和国时期民族纲领和民族政策的特点

这一时期是中国共产党民族工作和民族纲领、政策的创立和初步发展时期。前一时期已出现的政策在这一时期有所发展进步，并重新提出了一些以前没有涉及的民族纲领政策内容。这一时期民族纲领、政策的主要特点可以总结为：

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第219页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第232页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第221页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第138页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第163、208页。

(1) 民族纲领和民族政策涉及的地域范围扩大，内容增加。

随着中国共产党开展活动的地域范围的扩大，接触的少数民族增多，民族纲领和民族政策涉及的地域范围也有所扩大。这一时期中共中央文件中有很多是指示地方党组织的民族工作的，涉及内蒙古、东北（满洲）、云南、四川、贵州、陕西、甘肃、海南等地区。随着民族工作实践的开展，为民族纲领、政策的发展提供了现实依据，民族政策在内容上逐渐丰富起来。

(2) 对民主革命中少数民族问题重要性的认识程度上升。

随着中国共产党活动地域的扩大，中国少数民族问题在中国整个民主革命中的重要地位已越来越突出。这一时期中国共产党的很多文件都提到了少数民族工作的重要性问题，把少数民族工作提到了很高的高度。

(3) 通过了专门的国内少数民族问题决议案。

中共六大和中华苏维埃共和国都专门通过了关于国内少数民族问题的决议案，肯定了少数民族问题的重要性，比较完整地提出了对少数民族问题的原则和政策，对很多政策内涵的阐述更加明确和完整。

(4) “民族自决权”理论的内涵有所发展。

对民族自决权的解释中包含了分立权、联合权、自治权等内容，这是中国共产党民族自决权理论的重要发展。表明中国共产党已经开始把马克思主义民族理论、民族纲领与中国的民族实际相结合。

(5) 提出了在统一国家内建立“自治区域”的思想。

在这一时期的文献中出现了“自治区域”、“自治区”、“自治运动”、“自治团体”等词。提出建立民族自治区域的思想是这一时期中国共产党民族政策的重要发展。可以看作是后来民族区域自治政策的最早萌芽，也是中国共产党开始把马克思主义民族理论、民族纲领与中国实际相结合的一个例证。

(6) “民族平等”的内涵有所发展。

中华苏维埃共和国时期提出了各民族在苏维埃法律面前一律平等、在选举权与被选举权上一律平等。把民族平等上升到国家根本法的高度加以确定，这是中国共产党民族平等政策在这一时期的重要发展和进步。

(7) 照搬马、恩、列、斯的著述和苏联实践经验的成分仍然不少，没有形成完整的适合中国国情的民族政策体系。

与前一时期相比，虽然中国共产党的民族工作和民族纲领、政策有了较大发展，但开展工作的地区和领域仍然有限。很多政策性提法都是苏联民族政策的演绎和翻版，真正实现突破和发展的地方不多。当然，这是与中国共产党的成熟程度和整个工作的开展程度相关的。

三、中国共产党早期的民族理论

从中国共产党创立到长征之前的时期（1921.7.—1934.10）是中国共产党的幼年时期，是中国特色的民族理论的最初萌芽时期。本文主要从马克思主义民族理论在中国的发展角度，对这一时期中国共产党文献资料中的重要民族理论观点加以回顾和总结。

中国共产党作为中国的马克思主义政党，其民族理论有三个方面的来源或背景，即：马、恩、列、斯的民族理论为中国共产早期民族理论提供了理论来源和基础；苏俄民族理论及其实践对中国共产党早期民族理论有重大影响；中国的现实国情对中国共产党早期民族理论有不容忽视的影响。

本文所涉及的历史时期，中国共产党民族理论主要体现在几个关键性的文献之中，即：《中国共产党第二次全国代表大会宣

言》(1922.7)——第一次比较完整地提出了中国共产党对民族问题的纲领,指导中国共产党建党初期的民族工作实践和民族政策的制定;《中国共产党第六次全国代表大会关于民族问题的决议案》(1928.7.9)——在中国共产党历史上第一次专门通过的关于民族问题的决议案,对此后一个时期内党在全国各地开展民族工作有重要的指导意义;《中华苏维埃共和国宪法大纲》(1931.11.7,1934.1)——在中国民族政策发展史上第一次以国家根本法的形式对国内民族问题作了比较全面的阐述,从国家根本法的高度确立了民族平等原则;《关于中国境内少数民族问题的决议案》(1931.11)——是对中国共产党解决国内民族问题的第一次全面阐述,也是中国共产党根据马克思主义民族理论的基本原理,结合中国民族的实际制定的民族工作方针和民族政策的全面概括。这一时期中国共产党民族理论、政策的总的状况是照搬马、恩、列、斯的论述和苏联实践的成分很多,没有形成系统的具有中国特色、适合中国国情的民族理论和民族政策体系。但是也有一些重要的民族理论提法,可以看作是中国特色的民族理论的最早萌芽。

1. 民族的定义

“民族”一词是民族理论的核心概念。中国共产党早期文献中已大量使用“民族”一词,但没有对民族概念作出界定。在20年代末,斯大林的民族定义(1913年提出)在先进的知识分子介绍之下已经传入了中国。1929年6月高尔柏以化名“郭真”在上海现代书局出版了《现代民族问题》一书,第一章“民族概念”依照斯大林在《马克思主义和民族问题》中的有关论述转述了斯大林的民族定义。1929年,李达在上海南强书局出版的《民族问题》一书中、邓初民在上海昆襦书店出版的《政治科学

大纲》一书中，分别介绍、引用了斯大林的民族定义。^① 李达和邓初民都可以称得上是马克思主义者。在中国共产党早期文献中斯大林民族定义还没有引起太多的注意。只有李大钊在 1923 年对民族特征有过间接论述。^② 提到过民族间“感情、嗜性、语言、宗教”等不同。这种状况反映了中国共产党早期民族理论的发展还处在十分薄弱的阶段。

2. 民族自决权

中国共产党早期十分强调民族自决权，有如下几个原因：（1）马克思和恩格斯，尤其是列宁和斯大林都十分强调民族自决权；（2）苏联的社会主义革命和建设实践十分强调民族自决权；（3）当时中国共产党对国际形势的认识是依据列宁主义的理论，即认为世界处在帝国主义阶段，殖民地、半殖民地、附属国被压迫民族的解放斗争已成为世界无产阶级革命的一部分，民族自决权是无产阶级政党的重要口号；（4）中国传统上是一个多民族国家，历史上封建统治者一直延续对边疆少数民族的剥削和压迫；同时近代中国已经是一个半封建半殖民地社会，身受帝国主义势力的侵略和压迫；因此中国的国情也决定了民族平等和国家独立是中国革命的重要任务。在以上这些原因的综合影响下，中国共产党早期坚持和强调民族自决权原则是无可厚非的。

^① 郭真：《现代民族问题》第 1—3 页，上海现代书局，1929；《李达文集》第 1 卷第 564 页，人民出版社，1980；邓初民：《政治科学大纲》第 89 页，中国社会科学出版社 1984 年版。转引自易明：《斯大林民族定义究竟是何时传入中国并得到广泛传播的》，载《民族理论研究通讯》，1986 年第 3 期。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 56 页。

3. 联邦制

联邦制是一种国家结构形式。国家结构形式受到一个国家的历史、地理、政治、经济、民族、宗教、文化等等多种因素的影响，马克思主义把联邦制看作民主集中制总原则中的一个“例外”，是解决民族问题的一种途径、形式。十月革命后，苏俄采取联邦制原则是与其历史、现实状况密切相关的。中国共产党早期提出在中国实行联邦制是与中国共产党还处在幼年时期有关。受苏联的影响很大，还没有能够把马克思主义的普遍原理与中国的现实国情结合起来。对中国共产党早期关于联邦制的提法，要实事求是地进行分析。

4. 关于民族自治的提法

中国共产党的早期文献中已经提到了民族自治。早在中共二大宣言中已经把“自治”与“自决”并提。^①特别是在统一国家内建立“自治区域”的提法，可以看作是中国民族区域自治的最早萌芽，也是中国共产党早期民族理论的重要内容和重要发展之一。

5. 民族问题是“党的程度之测量表”

1927年瞿秋白在《中国革命中之争论问题》（1927.2）一书的第七节“民族问题”中指出：“我此地不说这问题之政治上的总意义。只说他亦是党的程度之测量表。”^②把处理民族问题的

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第17页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第79页。

成熟程度上升到党的成熟程度之“测量表”的高度，这在中国民族理论发展史上是十分值得注意的一个重要提法。这个理论提法揭示了民族问题在无产阶级的革命实践中有重要地位，无产阶级只有处理好民族问题与阶级问题的关系，才能真正发扬国际主义精神，表现无产阶级的阶级特性。

6. 两种国际主义和两种民族主义的提法

1923年李大钊在《平民主义》（1923.1）一文中提出了两种国际主义，“一类是中产阶级的国际主义的运动”，“一类是劳动阶级的国际主义的运动”，“后者比前者有望的多”。^① 1924年陈独秀在《我们的回答》（1924.9.17）一文中提出了两种民族主义，“一是资产阶级的民族主义，主张自求解放，同时却不主张解放隶属自己的民族，这可称做矛盾的民族主义；一是无产阶级的民族主义，主张一切民族皆有自决权，……这可称做平等的民族主义”。^② 这两种提法实际上论述了同一个内容，即无产阶级的民族平等和国际主义观念与资产阶级民族主义的区别问题。这说明中国共产党领导人很早已经对此问题做了论述并有了较为深刻的认识。

7. 资本主义发展中民族问题上的两个趋势

列宁在1913年揭示了资本主义发展过程中的民族问题发展规律，1924年斯大林阐述了这两个趋向在帝国主义阶段的表现。^③ 1924年瞿秋白在《十月革命与弱小民族》（1924.11.7）一

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第57页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第60页。

③ 斯大林：《论列宁主义基础》，《斯大林全集》第6卷，第127—128页。

文中也对资本主义发展中的两个趋势做了类似阐述：第一种趋势是“经济日益成为世界的而非民族的”，“各民族因之而日益趋于同化各自消灭他的特殊性；这种过程足以造成将来世界社会主义经济之物质上的前提”；第二种趋势是帝国主义的侵略行为“使弱小民族的敌忾日益增加，民族精神日益准确，互相联合的必要，愈益显露”，“造成将来社会主义经济之精神上的前提”。^①显然瞿秋白的论述比之列宁和斯大林的论述又有了自己的发展，即他把两种趋势与社会主义前途联系起来，认为两种趋势分别造成社会主义的物质和精神上的前提。

8. “消灭民族间的仇视与成见，建立一个没有任何民族界限的国家”

《关于中国境内少数民族问题的决议案》提出：“中华苏维埃共和国的目的是建立一个没有民族界限的国家，是在消灭一切民族间的仇视与成见”。^②这实际上是明确提出了要把中国建设成为一个各民族平等团结的、统一的、多民族的社会主义国家。这是中国共产党民族平等、团结政策与维护国家统一原则的鲜明体现，也是中国民族理论发展史上的一个重要提法。

9. “民族的压迫基于民族的剥削，推翻这个民族剥削制度，民族的自由联合就代替民族的压迫”

1848年，马克思、恩格斯在《共产党宣言》中精辟地论述到：“人对人的剥削一消灭，民族对民族的剥削就会随之消灭。”

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第62页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170—171页。

“民族内部的阶级对立一消失，民族之间的敌对关系就会随之消失。”^①充分揭示了民族问题的阶级根源。1934年毛泽东在《中华苏维埃共和国中央执行委员会与人民委员会第二次全国苏维埃代表大会的报告》中专门谈到了民族政策，提出：“民族的压迫基于民族的剥削，推翻了这个民族剥削制度，民族的自由联合就代替民族的压迫。”并指出：“少数民族过去与现在生活的实质”是一方面遭受封建皇帝与军阀的剥削和统治，一方面遭受民族内部统治阶级的压迫和剥削。^②毛泽东的这个论述在一定程度上揭示了民族问题的阶级根源，与共产党宣言的论述有相似之处。

总而言之，中国共产党早期十分重视国内少数民族问题，对民族问题做了大量论述，在民族政策、民族理论方面做了很多创见性的工作，提出了很多正确的纲领和政策，但是，中国共产党早期民族理论、民族政策带有党的发展程度的印迹。

① 《马恩列斯民族问题著作选》，中央民族学院出版社，1985年版，第21页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第210—211页。

第二章 中国工农红军长征时期的 民族纲领政策 (1934.10—1937.7)

中国工农红军长征时期在中国革命史上属于第二次国内革命战争时期。

这里所指的“长征时期”的时间段是从中共中央和红军总司令部撤离瑞金时的1934年10月10日起到1937年的7月7日卢沟桥事变爆发全面抗战。长征开始后，红军先后经过瑶、侗、布依、彝、土家、仡佬、白、纳西、羌、裕固、东乡、壮、水、回等少数民族地区，大量接触了少数民族，也大量地遇到了很多民族关系和其他的民族问题。所以，党和红军做了大量的民族工作，提出了许多处理民族问题的纲领和政策。这一时期党的民族纲领、政策在实践中得到检验、发展和完善。这一时期尤其是遵义会议以后，中国共产党逐步摆脱了苏联的影响，开始独立自主地思考包括民族的各种问题和开始尝试用自己的脚走路。这一时期制定的民族纲领政策及民族工作方面的实践经验对中国共产党的整个民族理论体系的初步形成有重要的意义。

一、长征时期中国共产党的民族纲领

红军长征时期，由于大量地接触了少数民族，民族工作骤然变得十分重要，党一方面继续遵照1928年7月党的“六大”决议、1931年11月和1934年1月第一次和第二次中华苏维埃全国

代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》和1931年11月第一次中华苏维埃全国代表大会《关于中国境内少数民族问题的决议案》等重要文件中确立的党在民族问题上的纲领性原则，另一方面也在斗争的实践中提出和发展着适合这个时期特点的民族问题的主张。

1. 关于民族自决权、建立联邦制共和国

长征前，党对民族自决权含义的理解主要从民族独立、民族分离、建立联邦及建立自治区域等方面去理解。

长征时期，在民族自决权和建立联邦制共和国方面，党和红军一方面继续坚持原来的部分观点，一方面为谋求正确解决民族问题，从所到的少数民族地区的实际出发对民族自决的理论、纲领进行了新的探索和发展。

这一时期党和红军继续坚持自决权就是自治、自己管理自己的权利时更突出政策的执行，开始切实关注具体民族的情况。如在1935年6月《中国工农红军总政治部关于进入回民区域工作的指示》中说：“我们对回民的基本口号是回民自决，回民自治。成立回民自己的政府和回族人民共和国”。在1936年10月17日，《毛泽东、杨尚昆关于征求对回民问题决定的意见给朱德、张国焘、徐向前、陈昌浩、贺龙等的电》中，指出：“必须坚持回民事情由回民自己办理，回民族自决原则的倾向”等。^①

提出自决权是自己决定之权，再进一步说就是与其他民族的平等之权。1934年11月《中国工农红军政治部关于苗瑶民族工作中原则的指示》中说：“汉民与瑶民的民族平等，给瑶民彻底地民族自决权（通俗些说瑶民的事由自己去决定，汉人不得干

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，第250、362、434页。

涉)”。在1937年5月洛甫在《我们对于民族统一纲领的意见》中又说：“对国内少数民族应承认他们的民族自决权，根据平等互助的原则，巩固中华民国各民族联合”。^①认为自决权是一种民主权利，在长征前的中国共产党的部分文件中就有所阐述，但是，把自决权和民族平等联系起来还是第一次。

提出自决权要联系少数民族的实际斗争需要。在实际的斗争中，中国共产党还认识到“不能只在少数民族中空喊民族自决权和反对帝国主义，必须把这些问题与群众的生活需要等切实联系起来”^②。在1936年5月《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》中又对上述思想作了进一步解释：“根据民族自决的原则主张，回民自己的事情完全由回民自己解决，凡属回族区域，由回民建立独立自主的政权，解决一切政治、经济、宗教、习惯、道德、教育以及其他的一切事情，凡属回民占少数的区域亦以区乡村为单位，在民族平等的原则上，回民自己管理自己的事情，建立回民自治政府。”^③这就把自决权和少数民族实际生活的具体方面联系起来，从而进一步发展了自决权的思想，首次提出了民族区域自治的思想。

同时，党也开始认识到中国共产党的领导对民族自决的重要性。1935年5月《中国共产党川南特委关于川南工农劳苦群众目前斗争纲领》强调：“苗夷徭俚僮等弱小民族……只有在共产党领导下，实行民族自决，……才能争取民族解放。”这种认识具有非常重要的意义，明确党的领导能够纠正过去对自决的含混

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244、456页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第360页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第367页。

理解，保证了强调自决权不至于导致分离主义的倾向。

关于自决权的目的，党也首次进行了阐述，认为强调自决权不只是为了分离、联邦，更重要的是为了团结和联合国内少数民族。在1935年12月《中共中央致二六军团电》指出：“实行民族自决，联合本国内各少数民族一致抗日，反对日本卵翼下的反动民族运动”，在1937年6月《中共中央关于“民族统一纲领草案”问题致共产国际电》中说：“承认中国境内各少数民族之平等权及其自决权，以组成各民族自由联合的中华民国。”^① 这种思想的提出具有重大的理论意义和实践意义。

2. 关于少数民族的解放

长征前中国共产党关于少数民族解放的论述主要内容是民族独立和建立苏维埃共和国。“只有中国苏维埃革命才能保证民族斗争与少数民族取得解放，与建立他们自己的苏维埃共和国，与各个民族间真正的和平与自由。”^② 长征初期继续坚持了这种纲领，但也进行了一些新的探索。

其一，把少数民族的解放和推翻帝国主义和国民党的统治联系起来。1934年11月提出：“只有推翻帝国主义、国民党在全中国的统治，瑶民等民族才能得到彻底解放”。^③ “只有抗日反蒋战争的胜利方能最后取得中国民族的彻底解放”。^④

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第333、466页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第224页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第318页。

其二，把少数民族的解放和推翻本民族的统治阶级联系起来。1935年6月，党提出：“康藏民族的民族解放运动要胜利必须推翻旧的统治，□□的统治权利，取消土司制。”^①从中国革命发展的长远来看，这无疑是个真理。

其三，少数民族的解放离不开外界的支持，尤其离不开中国共产党的支持和帮助。“康藏民族解放运动的胜利，必须获得中国苏维埃的帮助，而且，中国苏维埃的胜利，将直接影响着康藏民族的解放运动。”^②“只有中国共产党是解放少数民族的唯一政党，红军是解放少数民族的唯一军队。”^③“中国共产党的民族政策是主张解放各被压迫民族……并积极帮助一切革命的民族运动。”^④

其四，少数民族的解放要靠少数民族自己。在《中国工农红军政治部关于苗瑶民族中工作原则的指示》提出：“欢迎瑶民同志大批的到我们苏维埃政府中来，到红军中来，为苗瑶民的彻底解放而斗争”。在《中国共产党川南特委关于川南工农劳苦群众目前斗争纲领》中提出：党强调少数民族只有在共产党领导下，实行民族自决，组织自己的苏维埃与红军，加入中华苏维埃共和国，反对共同的敌人——帝国主义、国民党军阀才能争取民族解放。^⑤

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第285页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第291页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第281—282页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第285页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244、259页。

3. 关于党的民族工作的基本方针

这一时期党不但提出了民族工作的总的基本方针，而且也从一些方面、针对不同的民族阐释了在民族工作中的具体方针，这在以前是没有的。这些方针及时地解决了当时民族工作中所遇到的严重问题。

“中国共产党与中华苏维埃政府在少数民族中的基本方针，是无条件的承认他们有民族自决权。”^①在当时国际、国内严峻形势和民族关系紧张的情况下，这为完成长征，实现党和红军北上抗日的任务起了重要作用。

苗族、瑶族是红军长征首次遇到的少数民族。中国共产党及时提出了对苗、瑶民族的工作方针。《中国工农红军政治部关于苗瑶民族中工作原则的指示》提出：“我们对瑶民（或苗民）的基本主张是反对一切汉族的压迫与剥削，汉民与瑶民的民族平等，给瑶民以彻底的民族自决权”。^②

我们党提出的对回民的基本口号是：“回民自决，回民自治，成立回民自己的政府和回族人民共和国。同我汉族人民建立抗日反蒋的革命联盟，打倒其共同的敌人日本和蒋介石及其统治，这就是我们对回民一切政策的出发点。”^③

在西北少数民族地区当时是否适合建立苏维埃联邦政府问题上，《中共中央关于一、四方面军会合后的政治形势与任务的决议》指出：“目前在少数民族中的基本方针，应首先帮助他们的

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第305页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244、259页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第384页。

独立运动、成立他们的独立国家。”^①《中共中央政治局关于目前战略方针之补充决定》中指出：“党在民族运动中的基本方针，应该是自下而上的发动群众的民族解放斗争，而绝对不是能强制的苏维埃化。”^②

针对一些同志不了解民族工作的重要性和一部分少数民族对中国共产党和红军的不了解，党在《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》中提出：中华苏维埃政府及人民红军、抗日先锋队是以反对帝国主义、特别是日本帝国主义、彻底解放中华民族及其他各弱小民族为自己的基本任务的方针。

4. 关于在少数民族中建立中国共产党组织

1929年2月中央在指导内蒙运动时，提出：“吸收一般确能站在阶级观点上奋斗的分子入党。自然最重要的是工人尤其是铁路工人及市镇工人”^③，当时对少数民族入党的要求更注意阶级出身，尤其强调要求党的队伍的无产阶级性质。长征以前提到此问题仅此一次。长征期间党对这个问题进行了深入的研究。

长征中，中国共产党人通过自己亲身的革命斗争和与少数民族并肩战斗的实践经验，更加清楚地认识到在少数民族中发展党员、建立党组织的重要性和可行性，因而，重新提出和强调了这个问题。但在少数民族中发展党员这个问题上，党从不同民族的具体情况出发，审慎而认真地研究了党员标准和民族特点的矛盾，对不同的民族提出了合乎民族实际的不同要求，反映了党对

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第305页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第311页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第104页。

这个问题的重视。比如：

指出了在苗瑶中不但要发展党员，而且要发展党的组织。《中国工农红军政治部关于苗瑶民族中工作原则的指示》指出：“批评他们的动摇犹豫与不坚决，推动更左的革命分子走上领导岗位，团结他们在我们的周围，并从他们中间吸收共产党党员”、“共产党在瑶民中间应该不断地吸收最觉悟的与先进分子加入共产党，在瑶民中发展共产党的组织”。^①

《中国工农红军第四方面军总政治部对番民的策略路线的提纲》指出：“在番人中一般的组织共产党是不太适合的，因为经济落后，无产阶级队伍数量最少，甚至没有，所以主要的是发展番人革命党和番人青年团的组织，对于个别最进步的分子可吸收入共产党。”^② 由此也可以看出，当时的党员标准主要是强调阶级性。

对回族一般的原则是“不成立共产党的组织，于必要时可由回民中最先进的分子来组织回民自己的政党为人民党，我们只能吸引其个别的最积极觉悟的分子加入共产党。”但如果在一个地方的回民区域有大量的贫农、雇农和先进的农民，就“可以在回民区域建立共产党的组织”并认为“这是保障回族独立解放运动与中国苏维埃运动建立亲密联盟并获得彻底胜利的基本条件。”^③ 这反映了党对少数民族的认识日趋成熟。

中国共产党为加强对少数民族武装力量的领导，多次强调在少数民族武装中建立党组织，吸收大批的民族革命和土地革命的

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第245页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第375页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第362、386页。

英勇战士入党，比如提出“在回民武装中建立回民解放党，也应吸收先进分子加入共产党”，并强调“回民队伍中应有党的组织，并注意培养回民干部”。^① 类似的论述在当时党的文献中有不少反映。

这个时期关于在少数民族中发展党员的论述，反映了党在具体工作中实事求是的认真态度，但个别文件过于强调民族地区的落后性和工人阶级出身的党员条件，从而限制共产党在少数民族中的发展，对革命的发展产生不利的影响。同时，过于强调在少数民族中建立人民党、革命党或解放党等政党也或多或少地抵消了共产党的影响。

5. 关于少数民族政权的组织形式

帮助少数民族建立政权是党在长征时期民族纲领的一个重要组成部分。党在这一时期对少数民族政权的理论探索大致可分为三个阶段来考察。

1935年8月毛尔盖会议前为第一阶段。这一阶段主要是在民族自决的原则下，帮助少数民族建立工农苏维埃政权。“至于瑶民在自己的区域内是否愿意建立苏维埃政府，自成为瑶民苏维埃共和国或为中华苏维埃共和国的一个自治区或建立人民政府，那完全取决于瑶民自己，由瑶民自己决定”^② “回番夷少数民族建立自己全族——地方——区——乡各级的人民革命政府自己管事，实行民族自决。”^③ 根据这种纲领规定的原则精神，党帮助

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第426页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第264页。

少数民族建立了一系列苏维埃政权，如 1934 年夏在黔东建立了土家、苗、汉等族联合的革命政权——黔东特区，下辖 17 个区 100 多个乡苏维埃政权；1935 年 5 月，在四川凉山地区的彝汉人民联合政权——冕宁县革命委员会等，就是一种以广大少数民族劳动群众为基础组成的政权形式，这极大地鼓舞了少数民族的革命热情。

第二阶段从 1935 年 8 月 5 日的毛尔盖会议起始。这一阶段党采取了更为灵活的政权组织形式。“估计到少数民族中阶级分化程度与社会经济发展的条件，我们不能到处把苏维埃的方式去组织民族的政权。在有些民族中，在斗争开始的阶段上，除少数上层外，还有民族统一战线的可能。在这种情形下，可采取人民共和国及人民革命政府的形式。在另外一些民族中或在阶级斗争深入的阶段中，则可组织工农苏维埃或劳动苏维埃的形式。一般的组织工农民主专政苏维埃是不合适的。”^① 这里党明确提出了五种政权组织形式供各地根据具体情况选择，反对把某一种形式固定化，尤其反对到处强制推行工农民主专政的苏维埃。根据这一纲领，这一阶段也建立了一些少数民族政权。主要有绰斯甲、周伞等地的藏民苏维埃，丹巴县的县、区、乡各级苏维埃，阿坝地区的绥靖、崇化两县苏维埃，泰宁、秋卡的博巴政府，绥靖回民苏维埃政府，绥崇地区格勒得沙政府，川边藏区的中华苏维埃博巴自治政府等。^②

第三阶段从中央红军长征到达陕北后，开始变为强调在民族自决的原则下实行民族区域自治的政权组织形式。长征到达陕北后，鉴于西北地区有着占人口二分之一至四分之三的广大回民群

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 306 页。

^② 周锡银，《红军长征时期党的民族政策》，四川民族出版社。

众之现状和抗日高潮的即将来临，党中央通过对长征途中的民族自决纲领进行了反思和总结，审时度势，开始尝试研究建立民族区域自治政权的理论。1936年5月24日，《总政治部关于回民工作的指示》提出：“政权的组织可以视回民居处的情况，用以下的两种方式：（1）在回、汉杂居的乡或区，在回民自己管理自己事务的原则之下，组织回汉两民族的乡或区的混合政府。（2）在完全是回人集聚的乡或村，则组织回人单独的回民政府，并可与附近的第一种政府或完全汉人的人民政府建立联盟的形式。”翌日，中华苏维埃中央政府发表的《对回族人民的宣言》重申了民族自决原则，“主张回民自己的事情，完全由回民自己解决，凡属回族的区域，由回民建立独立自主的政权解决一切政治、经济、宗教、道德、教育及其他的一切事情；凡属回民占少数的区域，亦以区、乡、村为单位，在民族平等的原则上，回民自己管理自己的事情，建立回民自治的政府。”^①在这两个纲领性文件指导下，成立了回族历史上的第一个县级自治政权——陕甘宁豫海县回民自治政府，这是党的民族自治纲领第一次得到实施。

二、长征时期中国共产党的民族政策

长征时期，党和红军经过的十多个少数民族地区。在频繁地接触少数民族和民族问题的过程中，我党一方面把业已制定的民族政策在少数民族工作的实践中加以检验修正，另一方面提出了许多具体的民族政策、措施，完善和发展了党的民族政策。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第365、366页。

1. 关于民族平等、团结政策

坚持民族平等，反对民族压迫，坚持民族团结是中国共产党和中华苏维埃政府已确定的处理民族问题的原则立场和根本政策。长征中具体贯彻和发展了这些政策。

红军每到一个地方，总是向各族人民揭露民族压迫的阶级根源，指出党和红军的根本任务在于解放各族人民，实现国内各族人民平等和团结。比如，提出苗瑶彝等少数民族与汉族平等。^① 1935年8月，党在《八一宣言》中宣布：我党“实行中国境内各民族一律平等政策。”^② 1935年12月和1936年5月毛泽东以苏维埃中央政府主席的名义分别发表对蒙古族、回族人民的宣言，揭露历代统治阶级，特别是蒋介石对少数民族进行残酷压迫和剥削的罪行。并庄严宣布：“民族是至尊的，同时一切民族都是平等的。”^③

这一时期党在民族平等上，一方面提出一切民族一律平等，另一方面提出各民族在一些具体方面如民族观、教育、风俗习惯、宗教信仰等方面要完全平等。^④

同样，党对民族团结的认识也有很大的升华。当时中国革命面对着两类凶恶的敌人——国民党反动派的围剿和日本帝国主义的侵略，而后一种敌人甚至有使中国人亡国灭种之危险，中国共

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第256页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第304页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第323页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

产党和红军认识到，单单实现一两个具体民族的团结是不够的，必须全国人民包括汉族和少数民族都团结在一起才能打败日本帝国主义和国民党中的反动派，只有这样，我们的整个民族才能生存下去，“团结则生，分裂则死”、“不分民族区别实现共同奋斗，才能挽救民族灭亡。”^①“绥蒙人民只有不分阶层，不分民族隶属的迅速准备抗战，一致团结，把日寇赶出内蒙才能转危为安”^②。中国共产党也深知，无论要战胜哪一类敌人，共产党的团结是民族团结、阶级团结的基础，“只有经过共产党的团结，才能达到全阶级和全民族的团结，只有经过全阶级全民族的团结，才能战胜敌人，完成民族和民主革命的任务。”^③

在实际工作中，红军的广大指战员通过自己的实践活动，把党的民族平等团结思想贯彻得更加深入、具体入微。同时党和红军还制定了许多纪律，并自觉严格执行，这也是团结和争取少数民族的重要条件，是民族平等团结政策的一个不可缺少的方面。

以上种种，极大地丰富了中国共产党的民族平等、团结政策的内涵，团结了广大少数民族，赢得了他们的爱戴和拥护。

2. 关于少数民族上层的统一战线政策

红军长征时期，党对少数民族的统一战线政策内容是非常丰富的，并且取得了极大的成就。特别是开始突破以往统一战线主要针对少数民族下层民众的状况，而把联络和争取民族上层人物作为统战工作的一个重要方面。1934年11月底，中央红军在对

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第326页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第471页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第461页。

苗瑶民族的工作中指示：“瑶民的土司管事等，在瑶民心目中还有极大的权威与威信，他们依然还是瑶民族利益的唯一代表者，一切对外关系，都为他们所垄断。我们苏维埃红军也不能不开始同这些代表者发生关系。”^① 因此，“苏维埃红军不拒绝而且欢迎同瑶民的上层代表发生亲密的关系，同他们订立各种政治的、军事的联盟……对于他们的统治方式、思想习惯及宗教仪式应该表示尊重，并且不求过早的发动瑶民内部的阶级斗争来破坏我们同他们的反帝国主义的一致行动。”^② 在随后的长征中，特别是遵义会议后，党关于争取少数民族的一系列“决定”、“指示”中都把对少数民族上层的统战工作作为一项重要内容，规定在少数民族地区不打土豪，不没收喇嘛的土地和财产，还明确指出，我们并不拒绝剥削分子、上层分子参加到反对帝国主义的民族解放斗争中来。1935年12月20日，毛泽东同志代表中华苏维埃政府对内蒙古人民宣言则标志着党对少数民族上层的统战政策又更加坚定地向前走了一大步，这一步使很多少数民族上层看到了中国共产党团结他们抗日的真诚，为与民族上层人士真正团结抗日打下了良好的基础。

同时，这一时期统战方面的又一个突出特点是党重视了对少数民族军队的统战。1935年1月1日发出“中国工农红军政治部关于瓦解贵州白军”的指示，^③ 欢迎白军兄弟哗变拖枪到红军中来；红军优待白军俘虏兵，欢迎俘虏兵当红军。

党和红军不但制定了上述政策，而且身体力行。尤其是党和

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第253页。

红军的各级领导人，特别是高级干部如毛泽东、朱德、贺龙、刘伯承、徐向前、聂荣臻、曾传六等曾亲自做少数民族上层人士的工作，有的还与一些民族上层人士订立了各种政治的或军事的联盟。如：刘伯承与大凉山彝族果基家族头人果基小约旦歃血为盟结为兄弟；李先念与德格藏族大头人夏克刀登达成互不侵犯的协议等。所有这些都极大地团结了广大少数民族，孤立了敌人。

3. 关于宗教信仰、风俗习惯的政策

红军长征以前，中国共产党对待宗教的态度和政策是非常明确的，已提出政教分离，信教自由等。

长征开始后，红军陆续进入社会历史情况复杂、宗教信仰深厚的各少数民族地区。党和红军特别注意宣传贯彻党的宗教政策。

(1) 实行宗教信仰自由

1936年5月，毛泽东同志郑重宣布“我们根据信仰自由的原则，保护清真寺，保护阿訇，担保回民信仰的绝对自由。”^①

(2) 宣传无神论的自由

1935年5月，《西北军区政治部关于少数民族工作须知中》也强调：“我们主张信仰宗教自由，不伤害他们的风俗习惯与宗教感情，反对宗教只是我们的非常深入的经常宣传工作。”“宣传无神论，但不要妨害番民的宗教感情”。^②

(3) 保护宗教活动场所，尊重少数民族的宗教习俗

1935年9月，红一方面军长征到达甘肃的哈达铺、渭通回

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第367页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第282页。

民居住区，红军政治部特颁布《回民区域政治工作》，宣布：“保护回民信教自由，不得擅入清真寺，不得损坏回民经典。”^① 1936年6月27日，红四方面军经过西北民族地区时向全体战士宣布，“信教自由，保护清真寺！尊重伊斯兰教，尊重阿訇，尊重教门风俗！”^② 红二、六军团进入川康藏民区时规定部队不得进入喇嘛寺。^③

（4）宗教人员不能干涉政治，废除宗教特权

1935年6月，中国共产党给康藏民众的宣言中称：“宗教与政治必须分离，人民有信仰宗教的自由，同时人民有自己管理自己的自由，宗教不得干涉政治”^④，“在法律上僧俗一律平等，喇嘛犯法一样依法处理。”^⑤

这一时期对党的宗教政策阐述得比较具体的是1936年4月，道孚县波巴政府第一次代表大会通过的《关于喇嘛和喇嘛寺暂行条例》，这也是我党在民族地区颁发的第一个宗教法规。这一《条例》详尽地阐述了我党宗教信仰自由、政教分离、彻底废除宗教特权和宗教压迫、主张民主管理宗教事务等政策，反映出我党的民族宗教政策已达到相当成熟的程度。

党和红军在长征时期非常注意尊重少数民族的风俗习惯。如1935年红军总政治部发出《关于争取少数民族的指示》中指出：“绝对遵从少数民族群众的宗教、风俗、习惯，并针对这些习惯

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第344页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第497页。

③ 天宝，《红军长征过藏区》，（2）解放军出版社，第94—95页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第289页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第374页。

向战士说明（如回教不吃猪肉，夷民的男女授受不亲，黑夷之敬重灶君，等等）。^①

长征时期，我党也明确提出了风俗习惯的“纠正”、改革问题。如1935年6月的陕甘宁省委书记李富春发表在《前进报》上的文章《百倍努力巩固新战士》认为“如回民之不吃猪肉，这是他们深遗的宗教习惯，非有很深的政治觉悟不能改变”，这种论断虽不太恰当，但说明已经认识到风俗习惯的改革是不容易的。在实际工作中做到为回民干部、战士另外组织伙食单位，不许汉族干部问回民为什么不吃猪肉等问题。^② 1935年12月20日，《中华苏维埃政府对内蒙古人民宣言》提出：“谁也没有权利用暴力去干涉内蒙古民族的生活习惯、宗教道德及其他的一切权利”及1936年1月《抗日救国初步政治纲领》规定的，我们对于少数民族的“语言文字和习惯，不能用威力加以统一与纠正”，也都非常明确地提出了风俗习惯的“统一与纠正”的问题及其不能用“威力”来完成、暴力来干涉的问题。^③

总之，这一时期党和红军确实是以真诚的态度对待少数民族的风俗习惯。埃德加·斯诺评论道：红军上述“小心翼翼地尊重伊斯兰教风俗习惯的政策即使在最多疑的农民和阿訇中间也留下了印象。”^④

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第339页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第322页。

③ 金炳镐，《论党的民族风俗习惯政策的形成发展》，《黑龙江民族丛刊》，1994年第1期。

④ 斯诺，《西行漫记》，三联书店，1979年版，第290页。

4. 关于培养少数民族干部政策

长征时期党对培养少数民族干部非常重视，制定了一系列培养民族干部的政策，主要包括以下几个方面的内容。

(1) 大量培养少数民族干部

长征时期党和红军非常重视培养少数民族干部。1935年8月5日毛尔盖会议指出，必须挑选一部分优秀少数民族，“给以阶级的与民族的教育，以造成他们自己的干部。”^①民族干部的大量培养，为红军长征的胜利起了重要作用。

(2) 注意培养少数民族武装斗争的干部

中国共产党认识到培养少数民族军事干部的重要。认为，军事干部的培养一来可以“争取尚在军阀统治下的回民武装”，二来可以成为“将来扩大回民独立的武装之基础”。红军长征的许多军团在实际斗争中都认识到它的这种意义，提出“为着建立整个回民工作起见，以及为着更顺利的来争取回民武装部队，我们把已经争取的回民红军，放在军团政治部附近以教导队的性质，来教育他们，以期培养一批回民工作（特别是回民武装部队）的干部。”^②这是建党以来党首次提出培养少数民族军事干部的问题，认识和提出这种政策，无疑具有非常重要的意义。

(3) 要注意培养少数民族的领袖干部

长征期间的艰苦斗争使中国共产党也认识到培养少数民族领袖干部的重要。1936年5月，总政治部《关于回民工作的指示》提出“造成为强有力的回民领袖干部。同时，从工作中斗争中提

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第308页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第406页。

拔和培养回民的新干部，尽量吸收一切愿意为回民自决而斗争的回民人才，特别是对于在回民中有信仰的领袖，指导他们从各方面去进行回民的自决运动及吸收他们参加回民自决斗争的和政权的指导机关，于必要时可组织短期培训班”。^①这也是党成立以来首次提出要重视培养少数民族的领袖干部的政策。

（4）培养民族干部应注意的事项

党和红军在关于少数民族干部自身应该如何约束自己都提出了一些要求。认为“一个真正合格的少数民族干部做少数民族工作要注意和少数民族打成一片，而且还要注意自己文化、政治水平的提高”。^②

这一时期，党培养的民族干部中还有一类非常特殊的干部——通司（即翻译）。在民族聚居区，由于民族隔阂，语言不通，群众不了解红军和共产党，躲避深山，这时非常需要懂汉语和少数民族语言的通司和向导，所以党特别注意培养这一部分人，指出：“通司是能通番汉语言文字的人”，“要特别优待”。后来这些人被培养成为民族干部，他们在宣传群众、组织群众以及帮助红军打仗方面，都起了重要作用。

总之，这一时期党的民族干部政策是非常成功的，先后培养了一批少数民族干部。他们为我国新民主主义革命的胜利做出了重要贡献。

5. 关于少数民族教育和语言文字的政策

长征时期党的各支队伍都制定了重视发展民族教育的政策。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第365页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第473页。

红四方面军主张，创办民族学校，在学校内用民族语言文字进行免费教育。1935年5月20日的《中华苏维埃西北联邦临时政府回番夷少数民族委员会布告》规定“提高回番民族的文化教育，创立回番夷民众的学校，用回番夷自己的语言文字教书，回番夷青年男女读书不出钱”。^①当时的中共中央总书记兼宣传部长张闻天，在1937年5月11日的《解放周刊》对于发展民族教育提出了更为详细的政策。“凡已满学龄的儿童必须受到免费的义务教育。凡失学的成年，应受到免费的补习的教育。所有学校都应该实施国难教育，使所有学生成为民族解放的先锋……对各种学术上的建树与发明，国家应发给以特殊的奖励与荣誉。”^②这个时期的政策大致可以概括为：建立民族学校；用本民族语言文字教学；免费的义务教育；同时也提到建立专门学校、军事学校等。这种具体规定使得党在民族教育方面的政策具有可操作性，表明了党是真正帮助少数民族教育的发展。

党和红军也认识到单纯进行文化教育对于那些政治上受压迫，经济上受剥削的民族仍然摆脱不了精神上、肉体上被奴役的命运。必须加强对少数民族进行政治教育、形势教育，提高他们的政治觉悟。以毛泽东为代表的中华苏维埃中央政府主张办少数民族报纸，“保护回文，发展回民的文化教育，举办回民的报纸，提高回民政治文化的水平。”^③

在尊重少数民族语言文字方面，党制定了一系列政策。

其一，尊重少数民族语言文字。红军在经过的少数民族地方

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第264页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第459页。

^③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第366页。

多用汉文和少数民族语文二种文字，以便于少数民族认读，体现了党和红军对少数民族语言文字的尊重。^① 红军帮助藏族建立的苏维埃政权都以藏族的语言命名。如格勒得沙共和国，（“格勒”是嘉戎语“藏民”的自称，“得沙”即民众）。

其二，少数民族有权使用自己的语言文字。1935年12月20日毛泽东在对《中华苏维埃中央政府对内蒙古人民宣言》宣布，汉满蒙回藏等少数民族“有应用自己的言语文字及信仰与居住等的自由。”^② 各方面军也都强调少数民族有权建立本民族的学校，并用自己的语言文字教课。

其三，号召广大指战员学习各民族语言文字。当时，红四方面军在《川西北番民工作重要之点》中，要求红军学会番民语言，并编写了常用汉藏语对照表。^③ 还要求“每个战斗员至少使之见回民能说“撒哇布”（再见 谢谢）”。^④ 党和红军为了让广大指战员学习少数民族语言，举办了各种形式的短期训练班，也培训少数民族的骨干和翻译人员。^⑤ 红军重视通司即翻译的作用。

6. 关于少数民族经济的政策。

党和红军关于少数民族的经济政策内容是很丰富的。有两个原则是各路红军始终坚持的：一是对少数民族要真心地帮助，实际地帮助；二是实行各民族经济上平等的政策。“实行民族平等，

① 李荣珍：《红军长征在甘肃的民族政策》，《甘肃民族研究》1986年第3期。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第323页。

③ 国家民委政策研究室：《长征时期党的民族政策的伟大实践》，《民族工作研究》，1996年第4期。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第365页。

⑤ 田正慧：《党在红军长征前后对民族上层的统战工作》，《中央民族学院学报》，1984年第2期。

在经济上、政治上苗人与汉人有同样的权利”^①。因此，在众多的商业活动中，党和红军始终把自己当作市场交换的一个普通实体，平等地和广大少数民族进行交换购买活动。此外，红军还制定了一些具体的经济政策。

1935年1月，《中国工农红军第一方面军总政治部布告》，规定：“红军所到之地对工人实行八小时工作制，增加工资，对农民不收租、不纳税、不还债，没收地主土地给农民”，“对于城市乡镇商人，其安分守己者，亦准予自由营业，买卖按照市价。”《布告》着重强调，对苗瑶等少数民族在经济上应享有以上规定的与汉族工农同等的待遇。

1935年6月，中央和红军总政治部连续下发了三个涉及经济方面的重要文件。在《中国共产党中央委员会告康藏番民众书》中，宣布党的经济政策是康藏“并不是取消资本主义发展的可能，为着群众生活的提高，允许商业自由，但是必须采取限制剥削征收累进税”。^②在《关于收集粮食的通知》和《关于粮食问题的训令》中规定了筹集粮食的方法。要求公平买卖，重申了“绝对禁止强买粮食、私买粮食不给钱、群众不在家不给钱”等违反政策纪律的行为。^③

1935年8月，红四方面军制定了《约法十章》，规定“取消款子，买卖公平”。^④11月，中共四川省委作出了对红军和地方

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第290页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第292页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第314页。

财经工作的八条决定，其中规定“提倡群众办合作社”，“提倡开设各种工厂”。根据需要，在当时，党领导的革命队伍办起了许多工厂，如在少数民族居住的川西北大小金川地区，红军和革命政权办有熬盐、制硝、烧锻、修造农具、烧炭、制革、纺毛、编织等厂和作坊，此外，还有炸弹炸药厂、国家商店、国家药店、合作社。^① 这些工厂、作坊、合作社等在封闭的民族地区生产和交换商品，促进了经济的发展。

党和红军关于发展少数民族经济的政策，较系统地体现在1936年4月在四川道孚地区建立的波巴自治政府第一次人民代表大会所通过的条例。这些条例中关于经济方面较重要的有：“最高地租不得超过四六分成的比例”，“鼓励买卖，不论资本大小，一律保护”，“成立公行，中介贸易，反对卖假货或故意操纵市场，盘剥乡民老小。”“奖励对外贸易，输出特产、输入茶叶、布匹。”“废除乌拉制度”。“外来资本经营各种生产事业或开发富源，在平等互利订约之下，准许自由营业，并给以便利和保护”。人民合资合力开办厂，“政府特别保护，免税并予奖励”。^②

总之，长征时期党和红军已经对经济问题进行了相当的研究和探索，提出和实行的关于少数民族经济政策是成功的。

三、长征时期中国共产党的重要 民族理论观点

长征时期，中国共产党提出了一系列民族理论观点，这些理论观点内涵丰富，极大地促进了党的民族政策的发展和民族工作

^{①②} 温贤美，《红军长征对我国西部社会政治经济发展的推动和影响》，《壮丽史诗世纪丰碑——纪念红军长征胜利六十周年》，中共中央党校出版社。

的改善，不少观点至今仍然是我们党民族理论和民族政策的基本思想。

1. “争取少数民族在中国共产党与中国苏维埃政府领导下，对于中国革命胜利前途有决定的意义。”^①

这是 1935 年 8 月 5 日中共中央在毛尔盖会议上通过的《中共中央关于一、四方面军会合后的政治形势与任务的决议》“关于少数民族中党的基本方针”中提出的一个重要的理论观点。这个理论观点把民族问题提到中国革命事业成败的高度。这在我党的历史上是第一次。中国是一个多民族国家，汉族与少数民族在中国这片土地上生活了数千年，在长期共同的生产生活中，在一起反抗剥削压迫斗争中，汉族和少数民族结成了血肉关系，如果我们丢开少数民族尤其是放弃对少数民族革命事业的领导来谈中国革命的前途，那是不可想象的。中国共产党和红军在长征时期就已经发现这个真理，这确实是难能可贵的，也说明了中国共产党对少数民族和民族问题的重视。

2. “不懂得共产党的民族政策不配当一个共产党员，不了解争取少数民族的重要性和不参加这一工作不配当一个好的红色战士。”^②

这是 1935 年 7 月 10 日红军总政治部在《红星报》发表的社论《以进攻的战斗大量消灭敌人创造川陕甘新苏区》中的一个非

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 306 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 297 页。

常重要的理论观点。

从这一论断中，我们可以看到以毛泽东为首的中国共产党人，高瞻远瞩，在那个时代就已深刻认识到民族问题对于中国革命的重要性、解决民族问题的紧迫性和少数民族对于中国革命前途的重大意义。进而要求全体共产党员和红军战士必须学习共产党的民族政策、尊重少数民族、平等对待少数民族、做好争取少数民族的工作，并且把学习民族政策作为配不配当一个共产党员的硬标准，把做好民族工作作为一个合格红军战士的硬标准。把党的民族理论和民族政策提到这样的高度，这在中国共产党的历史中是头一次。这为日后党重视民族理论研究和重视民族工作打下了理论基础。

历史已证明，正因为长征时期我党和红军严格用民族政策作为衡量和要求党员和战士的标准，所以，每一个共产党员和红军指战员都既是一个“民族理论家”，又是一个民族工作者，模范地贯彻了党的民族政策，保证了红军长征的胜利。

3. “学习马克思、列宁、斯大林关于民族问题的理论与方法是我们解决少数民族问题的最可靠的武器”。^①

这是1935年8月5日中共中央在毛尔盖会议上通过的《中共中央关于一、四方面军会合后的政治形势与任务的决议》“关于少数民族中党的基本方针”中的一个著名论断。是中国共产党首次向全党提出要学习马克思、列宁、斯大林关于民族问题的理论与方法，具有极重要的意义。

从当时来看，提出这个论断时，中国共产党和红军已经在长征路上走了将近一年，形成了关于少数民族的一些基本纲领政

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第307页。

策，了解了西部的民族情况。但是由于红军各部队成长经历不同，领导人的水平有差别，同时忙于革命斗争，疏于理论的学习，对党的民族纲领政策的理解不深，不时出现这样那样的问题。党认识到解决以上问题最重要的办法是加强对马克思列宁主义关于民族问题的理论和方法的学习，这是掌握解决中国民族问题的一种可靠武器。这表明了中国共产党真正开始从思想上重视解决民族问题，也表明了中国共产党的已经开始认识到要解决民族问题非用马列主义的民族理论不可。

强调学习民族理论并且把它提高到这样的高度在中国共产党的历史上还是第一次，表现了中国共产党的解决民族问题的一种决心。从此开创了中国共产党的重视研究民族理论的先河。学习民族理论，保证了中国共产党提出正确的民族纲领和政策。

从现在来看，这个论断也具有鲜明的时代意义。改革开放、发展市场经济的今天，学习马克思、列宁、斯大林和毛泽东、邓小平关于民族问题的理论与方法，仍然是解决我国少数民族问题的最可靠的武器，也是我们全党的迫切任务。

4. “民族是至尊的，同时一切民族都是平等的。”^①

这是1935年12月20日毛泽东在《中华苏维埃中央政府对内蒙古人民宣言》提出的一个著名论断。

像人类有尊严一样，民族也有自己的尊严，而且所有的民族都一样是自尊的，他们“自己才有权利解决自己内部的一切问题，谁也没有权利利用暴力去干涉内蒙古民族的生活习惯、

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第322页。

宗教道德以及一切权力”。^① 因而所有的民族都一样是平等的。这个论断表明中国共产党已经对民族有了深刻的研究和认识。

5. “对苗、瑶士兵必须注意到他们的民族意识。”^②

这是 1935 年 1 月 1 日中国工农红军总政治部在《关于瓦解贵州白军的指示》中针对贵州白军俘虏兵的情况提出的，它虽然讲的是特殊情况，但从整个民族理论政策体系形成发展的角度和民族工作实践来看，它具有重要的意义。

首先，从整个民族理论政策体系角度来看，这是中国共产党首次提出民族意识这个概念，它的提出对于中国共产党民族理论的研究和民族理论体系的构建具有重要意义。

其次，从长征时期民族工作的实践来看，民族意识概念的提出，尤其是提出要求注意少数民族的民族意识这个理论观点，对民族工作具有重要的意义。党和红军提出的这个观点说明了两个问题：一是党和红军已经注意到各民族有不同的心理特点；二是党和红军已经认识到，要尊重和团结少数民族就要注意他们内心深处的活动，想他们所想。这是民族工作的一把金钥匙。

6. 要注意开展对少数民族的调查研究

红军长征期间，中国共产党首次提出了开展民族调查研究的问题。1935 年 X 月 19 日，中国工农红军总政治部《关于争取少数民族的指示》明确指出：“必须进行深入的关于少数

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 332 页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 254 页。

民族情况的调查”^① 在 1936 年 6 月 13 日《中国工农红军四方面军总政治部关于进入回民区域工作的指示》中，强调要“有组织地调查回民情况和研究对回民的策略和工作方法，同时要注意借鉴党在番民中的工作经验，作为在回民中工作的参考”。^② 1936 年 7 月 1 日，中国工农红军四方面军总政治部《关于宣传教育工作决议草案》提出加紧研究西北问题，其中“特别要研究我们对少数民族（回蒙等）的策略路线与工作方法”。^③

长征中我们党在民族调查研究方面做得非常好，不少党的领导干部像毛泽东、张闻天、刘晓、李富春、凯丰、陆定一等，实际上既是无产阶级的革命家，又是马克思主义民族理论家，他们时刻不忘调查研究，了解民族情况，并撰写了大量的研究民族问题的各类文章，为党的民族理论政策的制定做出了杰出的贡献。长征时期中国共产党的民族纲领、政策的作用和意义在于：

首先，确保了红军顺利通过民族地区，实现红军长征的战略计划。

其次，播下了革命火种，推动了少数民族解放运动的向前发展。

第三，促进了抗日民族统一战线的形成和发展，为抗日战争、解放战争时期党对少数民族工作的开展奠定了基础。

第四，推动了民族理论和民族政策走向成熟。红军到达陕北

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 340 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 383—384 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 400 页。

后，党中央和毛泽东同志及时总结了红军长征时期党的民族工作的经验教训，把马列主义关于民族问题的原理同中国民族问题的实际相结合，在具有重要意义的中国共产党六届六中全会上，提出了更加成熟的民族理论和民族政策。

第三章 抗日战争时期中国 共产党的民族纲领政策 (1937.7—1945.9)

抗日战争（1937.7.7—1945.9.3）时期，中国共产党领导全国各族各界人民，建立广泛的抗日民族统一战线，实行全民族共同抗战。

抗日战争时期民族地区状况的特点之一，是1931年“九·一八”事变后，整个东北及内蒙古东部沦为日本的殖民地，大部分地区面临着日本的侵略威胁，特别是积极策划对回族地区的侵略。抗日战争时期民族地区状况的特点之二，是民族地区旧制度依然存在，民族压迫更趋严重。新疆地区处在军阀盛世才的独裁统治之下；西藏大扎代理摄政后，西藏内部的亲英势力又抬起头来；青海的藏族、蒙古族处在地方军阀马步芳统治之下，民族压迫和剥削十分残酷；四川的彝族、藏族处在军阀刘文辉的统治下，也受到了非常残酷的民族剥削和压迫；云南、贵州、湘西、广西、海南岛的少数民族在国民党的统治下，民族矛盾激化。

整个抗战时期，内蒙、新疆、青海、宁夏、云南、甘肃、四川、贵州、广西、海南岛、湘西都爆发了少数民族反国民党的起义。少数民族开始觉悟，他们的斗争最终汇入整个中国的民族解放运动的洪流中，为抗日战争的完全胜利作出了重要贡献。

抗日战争期间，中国共产党开始把马列主义民族理论同中国民族问题的实际结合起来，充实和丰富了党的民族纲领政策。

一、抗日战争时期中国共产党的民族纲领

抗日战争时期中国共产党的民族纲领有了很大的发展，由以往强调民族自决权、主张实行联邦制逐渐转变为主张各少数民族在共同对日原则之下，有自己管理自己的事务之权。同时与汉族联合建立统一的国家。这种变化是以中国共产党中央六届六中全会为标志的。

1938年9月，中共中央召开了第六届中央委员会扩大的第六次全体会议，毛泽东同志向全党提出了“使马克思主义在中国具体化”的任务，要求全党“要学会把马克思列宁主义的理论应用于中国的具体的环境”。^① 六届六中全会以后全党联系实际学习马克思主义，取得了很大进步，在民族纲领上也是如此。中国共产党西北工作委员会为了很好地贯彻落实六届六中全会的民族纲领，拟定了《关于回回民族问题提纲》和《关于抗战中蒙古民族问题提纲》，并经中央书记处批准。这两个提纲所提出的对蒙回民族的民族纲领和政策，在动员蒙回民族抗日，争取民族解放方面起了重要作用。

1945年4月，中国共产党召开了具有历史意义的第七次全国代表大会，毛泽东在会上作了《论联合政府》的政治报告，其中全面系统地总结了中国共产党二十多年来，特别是抗战以来领导各族人民共同抗日，执行民族政策所取得的经验，并提出迎接新形势的民族纲领和政策。

抗日战争时期中国共产党民族纲领的主要内容，包括三方

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第603页。

面：团结中华各民族，建立抗日民族统一战线，共同抗日图存；允许各少数民族与汉族有平等权利，联合建立统一的国家；在共同对日原则下，各民族有自己管理自己事务之权。

1. 团结中华各民族，建立抗日民族统一战线，共同抗日图存

随着日本帝国主义加紧侵略中国，中国共产党积极推动建立广泛的抗日民族统一战线。1937年8月15日，中国共产党发表了抗日救国十大纲领，其中第十条提出：“抗日的民族团结：在国共两党彻底合作的基础上，建立全国各党各派各界各军的抗日民族统一战线，领导抗日战争，精诚团结，共赴国难。”^①

1938年9月中共中央召开了扩大的六届六中全会，毛泽东作了题为《论新阶段》的政治报告，阐述了中国共产党所主张的“团结中华各族，一致对日”的抗日民族纲领，指出：“我们的抗日民族统一战线，不但是国内各个党派各个阶级的，而且是国内各个民族的。针对着敌人已经进行并还将加紧进行分裂我国内各少数民族的诡计，当前的第十三个任务，就在于团结各民族为一体，共同对付日寇。”^②；“所谓长期合作就是长期的民族统一战线，……所有民族，从汉族到苗瑶弱小民族，……一切都在内，而且是长期在内的。”^③

中国共产党人与全民族一切反抗日本帝国主义的力量建立统一战线，这与中国人民的根本利益和中国革命的根本任务是一致

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第554页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第596页。

的。

革命的统一战线是中国共产党领导和团结各族人民争取革命胜利的“三大法宝”之一，不同历史时期的革命路线担负着不同的任务。“九·一八”事变后，中日矛盾成为一切矛盾中最主要的矛盾，抗日救国成为全国各族人民首要紧迫的任务。中国共产党逐渐认识到争取少数民族上层的重要性。1937年8月12日发表的《中共中央关于抗战中地方工作的原则指示》中就提出：“应该争取这些少数民族的动摇上层分子（如德王之类）到抗战中来。汉人的政府与军队，应该同少数民族的上下层建立良好的关系”。^①1938年，张闻天在党的六届六中全会上指出：“以上层活动为中心，求得上层分子的进步”，“对他们的内奸（蒙奸、回奸），我们方面（即汉族方面）应采取争取政策，真正做到仁至义尽的地步。”^②在这种民族纲领指导下，中国共产党在关于蒙古工作的指示中要求“对德王及自治政府，不宜简单提出反对的口号，应具体指明日寇侵略事实，善意批评德王错误，要求德王及伪组织内的王公平民回头抗日”。^③这是为尽可能争取亲日的少数民族上层而制定的宽大政策。对回族则要求“抓紧阿訇争取阿訇去进行回民中的工作，”并针对回民上层害怕打土豪分田地的心理提出“坚决实行不打回民土豪的政策”。^④

总之，中国共产党在抗日战争时期，积极主张和坚决实行团

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第551页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第605—606页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第611页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第569页。

结我国各民族，建立和巩固抗日民族统一战线，都是为了共同抗日，救亡图存。

2. 允许各少数民族与汉族有平等权利，联合建立统一的国家

毛泽东在中共六届六中全会的政治报告《论新阶段》中，明确指出“允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。”^①又指出：“对国内各民族，给予平等权利，而在自愿原则下互相团结，建立统一的政府。”^②这是抗日战争时期民族纲领的主要内容之一，也是这一时期民族纲领内容上有重大发展的部分。

陕甘宁边区于1939年4月4日颁布的《施政纲领》中，把民族平等作为一项重要内容，如：“实现蒙回民族在政治上、经济上与汉族的平等权利，依据民族平等的原则，联合蒙回民族共同抗日。”^③

1939年12月，毛泽东在《中国革命和中国共产党》一文中指出：“中华民族的各族人民都反对外来民族的压迫，都要用反抗的手段解除这种压迫。他们赞成平等的联合，而不赞成互相压迫。”^④

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第597页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第622页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第627页。

在中国共产党西北工作委员会拟定的关于蒙回民族问题的两个提纲中，也多次提到民族平等，如对于解决回汉矛盾提出：“首先必须依据民族平等的原则去解消回汉矛盾”；对于回族的政治地位提出：“回族在政治上应与汉族享有平等的权利。”^①并为此制定了四项具体政策；对于蒙古族的政治地位，提出“肃清大汉族主义压迫政策，实行蒙古民族在国内政治上的完全平等。”^②“蒙古民族在政治上应与汉族享有平等的权利。”并为此制定了六项具体政策。中国共产党采取这样的民族政策的目的在于“蒙古民族与汉、回、藏、维吾尔国内各民族在平等原则之下共同抗日，并实现建立统一联合的三民主义的新共和国。”^③

1945年4月24日，毛泽东在中国共产党的七大政治报告《论联合政府》中引述了孙中山在国民党一大宣言中主张的中国境内各民族一律平等，于反帝反军阀的革命胜利后，组织统一的（各民族自由联合的）中华民国的主张，明确指出了中国共产党完全同意上述孙中山的民族政策。^④在中国共产党的七大所通过的《党章》中，将“为建立独立、自由、民主、统一与富强的各革命阶级联盟与各民族自由联合的新民主主义联邦共和国而奋斗，”^⑤作为中国共产党在当时的任务之一。

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第653页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第664页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第667页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第748页。

3. 在共同抗日原则之下，各民族有自己管理自己的事务之权

1945年4月，毛泽东在中国共产党第七次全国代表大会政治报告《论联合政府》中，规定了新中国的性质是：“在彻底地打败日本侵略者之后，建立一个以全国绝大多数人民为基础，在工人阶级领导下的统一战线的民主联盟的国家制度，我们把这样的国家制度称之为新民主主义的国家制度。”^① 同时就民族问题指出：“要求改善国内少数民族的待遇，允许各少数民族有民族自治的权利。”^②

无论是中国共产党的六届六中全会，还是七大，都强调各少数民族自己管理自己内部事务和民族自治，都是以建立统一的国家和政府为前提的。这是中国共产党民族纲领政策原则上的一个很大的转变。从中国共产党的二大开始强调的民族自决权和联邦制，后来在自决权的内涵解释上虽然有所扩大，包含建立自治区的观点，但是没有像中国共产党六届六中全会和七大那样明确提出在统一国家内的各少数民族自己管理自己内部事务和实行民族自治。因此，应该说，这一时期是我党明确提出民族区域自治思想的时期。

二、抗日战争时期中国共产党的民族政策

抗战爆发以后，中国共产党主张抗战应是全国人民总动员的完全的民族革命战争。为了处理好国内严重的民族问题，赢

^① 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社，1991年版，第1056页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第742页。

得这场战争，中国共产党进一步提出了团结全国各民族共同抗战的民族政策。党把民族政策的正确与否提高到了关乎民族存亡、抗战成败的高度，指出：“抗战建国，不是汉族一族之事，而是国内各民族共同的神圣事业，此种重大艰巨的事业，如果没有国内各少数民族的积极的参加，就不能有最后胜利的保证。因此，实行正确的民族政策，以团结国内各少数民族共同抗日图存，就是当前抗战中的严重任务之一。”^① 抗战爆发后，国民党继续以往反动的民族政策，否认国内众多少民族的存在，将少数民族称为宗族，拒绝给少数民族以平等、自主的权利，继续采取大汉族主义的统治政策，压迫剥削无所不至，导致国内民族隔阂加深，民族关系紧张。中国共产党对此明确表示，要“以我们正确的少数民族政策来改变中国过去传统的错误政策”。^②

1. 主张民族平等、民族团结

民族平等和民族团结是马列主义处理民族问题的根本原则，1935年8月1日，中共中央在《为抗日救国告全体同胞书（八一宣言）》中号召：“实行中国境内各民族一律平等政策。”^③ 1935年12月20日，毛泽东在《中华苏维埃中央政府对内蒙人民宣言》中重申：“民族是至尊的，同时，一切民族都是平等的。”^④

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第681页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第591页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第304页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第324页。

1938年10月毛泽东在《论新阶段》中明确了国内各民族与汉族一律平等；1945年4月毛泽东在《论联合政府》中肯定了民族平等的主张。六届六中全会以后，中国共产党的民族平等政策在内容上有了新的发展，主要表现在以下几个方面：

(1) 把各民族的平等权与各民族管理自己事务之权联系起来
在民族平等的基本原则下，党主张少数民族有管理自己内部地方性事务之权，即允许少数民族有民族自治的权利，这是实现民族平等的必要条件和有效途径。如毛泽东在《论新阶段》中指出：“允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利，在共同抗日原则之下，有自己管理自己事务之权。”^①又如《关于回回民族问题的提纲》指出：“回族在政治上应与汉族享有平等的权利。为此目的，必须在共同抗日的原则下，允许回族有管理自己事务之权”。^②《陕甘宁边区施政纲领》提出：“依据民族平等原则，实行蒙回民族与汉族在政治、经济、文化上的平等权利，建立蒙回民族自治区”。^③

(2) 把民族平等权与各民族在政治、经济、文化、教育上的权利联系起来

各族人民在政治、经济、文化、教育上的权利是民族平等权的重要体现。为了贯彻民族平等权，陕甘宁、晋冀鲁豫、晋绥等边区政府在所颁布的施政纲领中，均把各族人民享受上述各项权

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第653页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第678页。

利的自由用法律的形式固定下来。^① 另外，“在回族执政的地方，回族军政当局必须依据民族平等的原则，在政治、经济、文化各方面给予当地其他各民族如汉族、番人、蒙人、萨拉人等以平等权利”。^②

（3）把民族平等权与调剂各民族关系联系在一起

如《关于抗战中蒙古民族问题的提纲》提出：“在蒙古地方，蒙古军政当局必须依据民族平等的原则对待各族人民，以平等权利调剂各民族间的关系，尊重他们的风俗、习惯、宗教、语言、文字，并教育当地蒙民以一律平等亲爱的精神对待这些民族。”^③ 又如，《关于回回民族问题的提纲》提出：在回族执政的地方，回族军政当局应给予当地其他各民族以平等权利，“调剂各民族间的关系，尊重他们的风俗习惯、语言文字，并教育当地回族人民以平等亲爱的精神对待这些民族，克服狭隘的回族主义的偏向”。^④

（4）把民族平等与民族团结、共同抗日联系起来

如“边区各民族应相互尊重……在平等基础上亲密团结抗战。”^⑤ 1941年6月解放日报的社论中提到：“实行正确的民族政策，以团结国内各少数民族共同抗日图存，就是当前抗战中的严

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第678、686、709页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第655页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第667页。

④ 同②

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第668页。

重任务之一。”^① 洛甫在党的六届六中全会的报告提纲中指出：“我们的方针：争取少数民族，在平等的原则下同少数民族联合，共同抗日。”^②

2. 允许各少数民族有民族自治的权利

允许各少数民族有民族自治的权利是中国共产党民族政策的重要内容。但是，1937年抗日战争爆发以前，甚至是1938年中共中央六届六中全会以前，中国共产党所主张的民族自治，更多的是与实行民族自决，建立民族自治邦相联系的自治，与联邦制下的民族自治相联系的，或者是像1937年8月中国共产党发表的《抗日救国十大纲领》中提出的那种自决与自治并提：“动员蒙民、回民及其他少数民族，在民族自决和自治的原则下，共同抗日。”^③

1938年，中国共产党的六届六中全会以后，民族自治提法的内涵有所变化。毛泽东在《论新阶段》中提出：“允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。”^④ 这时，中国共产党把自己管理自己的民族自治权开始与统一国家联系起来。因而，这种自治实际上是在统一国家内的少数民族区域的自治，带有明显的民族区域自治含义。中国共产党

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第682页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第605页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第557页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

中央为保障少数民族人民实施自治权利，在关于蒙古回回民族问题的两个提纲中，提出了具体的主张：蒙古族有管理自己事务之权，各省、县不得干涉各盟旗政府管辖区域一切政治、经济、文化职权的行使；在蒙古地方设县、治局，必须在蒙人自愿与自主的原则之下，反对大汉族主义的强迫设施。原已设县与治局者，应有蒙人参加，一切税收应有定额，并划作蒙古民族政治、经济、文化、教育的费用；取消或调整各级管理蒙古事务的骈枝机关，设立由蒙人组成的中央管理蒙古事务的委员会。中央政府及绥、宁、青等省政府，应有适当数目之蒙人参加为委员和行政工作人员。各省有蒙人杂居的市、县、区地方政权机关，同样应有适当数目的蒙人参加；国民参政会应增加蒙人参议员。同时蒙古地方应组织国民参议会，绥、宁、青、新各省国民参议会及凡有蒙古民族居住的市、县参议会，也应参加适当数目的蒙人参议员；凡蒙古民族与其他各民族杂居的地方，当地政府应设置由当地蒙古民族人员组成的委员会，管理与他们有关的事务，调节蒙汉关系。^①

中国共产党为保障回族人民实施自治权利也提出了类似的主张：“1. 在共同抗日的原则下，允许回族有管理自己事务之权；2. 中央政府及甘肃省政府应有适当数目的回人参加为委员和行政工作人员，内地各省回汉杂居的县、市区地方政权机关同样应有适当数目的回人参加；3. 国民参政会……凡有回民聚居的地方，其省、市、县参议会应有适当数目的回人参议员；4. 凡回汉杂居的地方，当地政府应设置由当地回族人员组成的委员会作为省、县、市政府的一个部门，管理和回族有关的事务，调节回

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第665—666页。

汉间的关系。”^①

中国共产党领导下的陕甘宁边区政府在 1941 年 5 月 1 日颁布的《施政纲领》中，提出“建立蒙回民族的自治区”。^②在边区内开始实行民族区域自治，建立蒙回民族自治区、乡。

3. 反对大汉族主义，保障少数民族的民主权利

中国共产党在早期的民族政策中就提出反对大汉族主义。1931 年，中国共产党在中华苏维埃共和国的《宪法大纲》中就规定少数民族和汉族一样，年满 16 岁即可享受各项民主权利。抗日战争爆发后，为了实现民族平等和团结，中国共产党坚决反对长期以来存在的大汉族主义。刘少奇在《抗日游击战争中的若干基本问题》一文中讲到抗日的民族政策时指出：“抗日政府对中国各少数民族的政策，应以团结各民族共同抗日，援助各少数民族自决，反对大汉族主义为原则。应该坚决改变现今国民政府及中国历来所执行的臣服与笼络各少数民族的政策。”^③毛泽东在《论新阶段》中指出：“纠正存在着的大汉族主义，提倡汉人用平等态度和各族接触，使日益亲善密切起来，同时禁止任何对他们带侮辱性与轻视性的言语，文字，与行动。”^④在理论研究方面，中国共产党在《关于对回回民族问题提纲》中充分肯定“回族是一个民族”，深入分析了大汉族主义的实质，指出它反映

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 653 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 678 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 563 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 595 页。

着汉族地主，资产阶级的利益；^① 另外还分析了在汉族民众中也存在着大汉族主义思想的原因，明确指出大汉族主义对抗日战争的危害。^② 在《少数民族工作委员会关于宁夏工作报告》中指出：“在汉民中进行大汉族主义的严格批评，以逐渐打破回汉民族之间的民族仇恨。”^③ 对于蒙古民族，中国共产党提出：“肃清大汉族主义压迫政策”，“从上而下的彻底肃清大汉族主义的传统与狭隘的民族观点”；^④ 中共中央在《关于抗战中地方工作的原则指示》中提出：“汉人的政府与军队，应该同少数民族的上下层建立良好的关系，反对大汉族主义”^⑤ 陕甘宁边区政府在对边区第一届参议会的工作报告中要求：“洗涮过去大汉族主义的恶劣传统”。^⑥

在抗日根据地，中国共产党为保障少数民族的民主权利，提出民主选举时给予少数民族以特殊的优待。如晋察冀边区 1940 年在其施政纲领中就要求：“在民主选举中，应予回、蒙、满、藏同胞以优待。”^⑦ 陕甘宁边区规定：“少数民族如回民、蒙民，有他的特殊利益，应该进行单独的民族选举”，回民，照条例规定居民的五分之一

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 648—652 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 650—655 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 569 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 664、667 页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 551 页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 618 页。

⑦ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 668 页。

就可选出一个回民乡议员。^① 依据边区选举条例，民族自治的少数民族群众可以完全按照自己的心愿，直接选出由本民族人员组成的，能代表本民族群众利益的各级参议员，区、乡长。

由上可见，抗日战争时期中国共产党在反对大汉族主义，保障少数民族的民主权利，在理论政策的广度和深度上都有新的发展。

4. 帮助少数民族发展经济文化，尊重少数民族在语言文字、宗教信仰、风俗习惯上的自由

抗日战争时期，毛泽东在《论新阶段》中提出“尊重各少数民族的文化、宗教、习惯，不但不应强迫他们学习汉文汉语，而且应赞助他们发展用各族自己语言文字的文化教育”。^② 刘少奇在《抗日游击战争中的若干基本问题》中指出：“发展少数民族的文化，尊重少数民族的宗教信仰。”^③ 毛泽东在《论联合政府》中提出：“共产党人必须积极地帮助各少数民族广大人民群众……争取他们在政治上、经济上、文化上的解放和发展……他们的言语、文字、风俗、习惯和宗教信仰，应被尊重。”^④ 这是抗日战争时期党对少数民族经济文化、语言文字、宗教信仰、风俗习惯政策的概括说明。

中国共产党在《关于回回民族问题提纲》、《关于抗战中蒙古民族问题提纲》中，特别强调了帮助少数民族发展经济问

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第701页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第564页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

题，主张“帮助回蒙民族改善人民生活，激发回蒙民族人民抗战热忱与生产热忱”，并具体规定：改良畜牧和农业；政府拨款救济农村，抚恤流亡；废除苛捐杂税、无偿摊派和无偿劳役等有害民生的弊政；减租减息，取缔奸商垄断的法令；^①发展民族农业、手工业，设立工厂，开发矿山，发展交通事业，举办少数民族的生产消费合作事业与信用借贷，改善与提高少数民族的生活。^②陕甘宁边区政府在对边区第一届参议会的工作报告中就指出：“帮助少数民族营业上的自由，并帮助其解决困难问题。”^③

中国共产党在关于蒙回民族问题提纲中特别重视“实施抗战教育”，规定蒙回等地区必须普遍实行国民抗日教育，并设立各级完全免费的学校广招蒙回青年完全免费入学；设立喇嘛训练班或阿訇训练班，提高喇嘛和阿訇的政治文化水平，为抗战的文化教育服务；蒙回民族有自己选择语言、文字的权利，蒙回青年有自己选择学校的权利；保护蒙回文字，举办蒙回民族自己的报纸。^④

中国共产党在一些重要文献中提出：“必须重视回教并把回教变成为团结回族抗日的旗帜”。^⑤“尊重回族人民信奉宗教的自由，……反对和禁止任何侮辱与轻视回教的言论行动。”“尊重各少数民族的一切思想习惯，宗教道德，并发扬他们过去优良的传

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第666—667页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第654、667页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第618页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第654、666—667页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第653、655页。

统。”^① 还规定：“宗教土地（基督教、佛教、回教、道教及其他教派的土地）均不变动。”^② 这些都是对宗教政策的发展。

陕甘宁边区和民族较多的抗日根据地如晋察冀边区、晋冀豫边区，都结合本地实际情况，在施政纲领中就民族政策的实施作了具体说明，强调边区内所有各民族在政治、经济、文化、教育上一律享有平等自由权利；尊重少数民族风俗习惯与宗教信仰等，使中国共产党的民族政策进一步完善和发展。^③

5. 建立少数民族的武装和军队

中国共产党在长期的革命斗争实践中，十分注意帮助少数民族建立武装和军队。抗日战争时期，中国共产党更是强调了这一政策。

1937年8月12日，《中共中央关于抗战中地方工作的原则指示》中，谈到了建立民族武装：“在民族自决，民族独立，共同抗日的口号之下，组织与武装全体韩民、蒙民、回民参加抗战。”^④ 1937年10月16日，刘少奇在《抗日游击战争中的若干基本问题》中指出：“少数民族有权利建立自己的武装。”^⑤

1940年4月和7月，由西工委拟定的关于蒙回民族问题的提纲，也提到了少数民族武装的问题，如“帮助回族强大抗日武装部队，

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第605页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第694页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第622、668、677页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第551页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第564页。

以充实国防力量。为此目的，必须：1. 回族军队享有与其他国民革命军同等待遇的权利；2. 改善兵役制度；3. 提高官兵抗战建国的政治认识；4. 扶助民众抗日武装。”^① “帮助蒙古的抗日军队，组织与壮大抗日武装部队，充实国防力量。发扬蒙人骑术的特长，展开并坚持敌占区的游击战争，为此目的，必须：1. 蒙古民族抗日军队享有与其他国民革命军同等待遇的权利。2. 改善兵役制度。3. 提高官兵抗日自卫的政治认识。4. 帮助蒙古实施各盟旗人丁及寺庙喇嘛的军事训练，扶助民众抗日武装。”^②

1945年4月24日，毛泽东在中共七大政治报告《论联合政府》中，也提出：“成立维护群众利益的少数民族自己的军队。”^③

从上述文件可以看出，中国共产党帮助少数民族建立自己的武装，既是为了增强抗日力量，争取民族解放，也是为了维护少数民族的利益，体现了民族平等。在中国共产党的领导和推动下，抗日战场上涌现出“蒙汉抗日游击队”、“大青山骑兵支队”、“冀中回民支队”等一批少数民族抗日武装，他们为抗日战争的胜利做出了巨大贡献。

三、抗日战争时期中国共产党的民族政策实践

抗日战争时期是中国共产党的民族政策丰富和发展的时期，

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第653—654页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第666页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

也是民族政策接受实践检验的时期。现只列举中国共产党民族政策实践的几个主要方面。

1. 实行民族区域自治，建立民族自治区

中国共产党在抗日战争时期不仅提出民族区域自治的纲领和政策，而且在陕甘宁边区等抗日根据地进行了认真的探索和初步的实践，相继建立各级各类的民族区域自治地方。陕甘宁边区政府率先实行民族区域自治政策。1941年5月1日，中央政治局批准了《陕甘宁边区施政纲领》作为边区政府一切工作的准则，其中规定：“依据民族平等原则，实行蒙回民族与汉族在政治、经济、文化上的平等权利，建立蒙回民族的自治区。”^① 根据这个纲领的规定，边区政府领导蒙回族人民先后建立了五个回民自治乡和一个蒙民自治区，即关中地区新正县一区一乡和九乡回民自治乡，定边县城关区新华街回民自治乡，镇原县三岔区回民自治乡，盐池县回庄自治乡和城川蒙民自治区。

在蒙回民族自治区、乡中，由蒙回民族人民自己选举区、乡长，管理自治区、乡内的政治、经济、文化事业。在这里，少数民族不仅能够充分行使选举权和被选举权，选举组成本民族自治机关，实行自治机关民族化，而且还能行使自治权，管理本民族内部事务。在陕甘宁边区各回民自治乡里，政教是完全分离的。边区政府的一切工作均通过自治乡政府机关执行，属于教规教法问题则由清真寺阿訇处理，同时自治政府又注意协调两者的关系，使之健康发展。例如当时定边县城关区的回族群众对阿訇给亡人洗“埋汰”时收“他哈”（经礼钱）很有看法，认为这个宗教习俗并不符合教义精神，自治乡政府通过清真寺阿訇取消了这

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第678页。

个宗教习俗。^① 陕甘宁边区自其成立之日起，就把扶持少数民族发展文化教育事业当作民族工作的一项重要任务。针对民族区域的特点，边区各级政府拨款拨地，以民办公助形式为回民自治乡儿童开办了伊斯兰小学。伊小实行免费教育，除一般学校的文化课外，特增设阿拉伯文、回族历史等课程，受到家长的欢迎。对于宗教观念较深的成年人，自治区政府通过调动清真寺阿訇的积极性，把清真寺同时办成社会教育的场所，因地制宜，因时制宜地开展扫盲工作。政府尊重民族宗教习俗，尊重宗教人士，宗教界积极响应边区政府号召，在自治乡政府的直接帮助下，把对本民族群众进行文化教育列为一项新活动，这样，既符合回族人民学习文化知识的要求，又不干扰宗教活动。

边区政府还大力帮助民族自治地方发展民族经济，给予财物上的支持，少数民族的生活随之发生了很大的变化。如定边县回民聚居的新华街，到 1943 年已成为边区一条繁华的商贸街区。民族自治地方的民族关系，也在民族区域自治政策的实践中呈现了新面貌，民族团结互助的事例层出不穷。如定边万盛祥商号的汉族主任田歧山，为了支持回民自治乡扩建伊斯兰小学，积极筹措捐款；又如关中新正县汉民赵洁有由于团结尊重回民群众，受到当地回民群众的拥戴，被选为回民自治乡的乡长。^② 这一切无不表明，在陕甘宁边区民族自治地方，由于贯彻实行了民族平等，保障了少数民族参政议政，尊重其风俗习惯和宗教信仰等一系列民族政策，实现了少数民族自己管理自己事务的自治权利。陕甘宁边区的民族自治地方尽管其范围和规模不大，但在保障少数民族的平等权利，管理本民族内部事务，发展民族经济文化事业，建立团结互助友好的新型民族关系等方面表现出来的巨大优

① 郭林，《我国民族区域自治的雏形》，载《民族研究》，1987年第5期。

② 同①。

越性，充分说明了中国共产党实行民族区域自治政策的正确性和它所具有的生机与活力，从而为民族区域自治政策的发展积累了宝贵的实践经验。1945年，毛泽东在党的七大报告《论联合政府》中，充分肯定了陕甘宁边区实行民族区域自治政策的工作成绩，指出：“多年以来，陕甘宁边区和华北各解放区对待蒙回两民族的态度是正确的，其工作是有成绩的。”^① 并进一步提出：“要求改善国内各少数民族的待遇，允许各少数民族有民族自治的权利”。^②

2. 重视培养少数民族干部，充分发挥他们在革命斗争中的骨干作用

大力培养少数民族出身的具有革命觉悟的共产主义干部，是中国共产党的一项重要政策。中国共产党历来重视对少数民族干部的培养。抗战时期，共产党为培养少数民族干部，1937年在延安中央党校专门办了少数民族班，参加民族班学习的有藏、彝、苗等少数民族青年。1939年，中央党校又专门为回族办了回族干部训练班，陕北公学成立了蒙古青年队，培养蒙古族干部。1940年8月7日，成立了少数民族工作队，在此基础上成立民族部，第一期招收蒙、回、藏、彝、苗、满等6个民族，有学员185人。1941年4月创办延安民族学院，专门培养少数民族干部。招收蒙古、回、彝、苗、满、东乡、汉等民族，有学员300多人。^③ 1941年开始成立的陕甘宁边区民族事务委员会为党培养

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第742页。

③ 刘吉昌：《抗日战争时期中国共产党民族政策的实践》，载《贵州民族研究》，1997年第2期。

了一批少数民族干部。在延安时期，我党通过各种形式培养民族干部，少数民族干部队伍迅速成长起来，为抗日战争的胜利做出了重要贡献。

3. 团结少数民族上层和宗教界人士，巩固抗日民族统一战线

抗日战争时期，少数民族上层及宗教界人士在少数民族群众中具有“极大的权威和威信”。而且一般是“民族利益的唯一代表者”。在反抗帝国主义侵略和国内反动统治阶级的民族压迫方面“显然还带有革命的作用”，^①除了少数上层反动分子外，还有实行民族统战的可能。因此，中国共产党同少数民族上层和宗教界人士的统战工作始终是中国共产党民族工作的一项重要内容。

中共西工委在党中央的领导下，积极努力地开展民族团结工作，使陕甘宁边区成为各民族各界团结抗日的典范。1939年6月当成吉思汗灵柩途经延安时，延安各界一万余人举行盛大的祭典，中共中央代表谢觉哉、八路军总部代表滕代远及边区政府都参加了祭典。1940年4月，在延安成立了蒙古文化促进会，以后又修建了成吉思汗纪念堂和蒙古文化纪念馆。经毛泽东、朱德等发起，举行了成吉思汗的夏季公祭和纪念堂、陈列馆落成典礼，并决定把过去军阀占领的蒙古人的土地交给蒙古族管理，加强了蒙汉民族之间的团结。中国共产党在对待回族的工作上，加强了对阿訇的统战工作，并通过阿訇争取回族群众。针对回族上层害怕打土豪的心理，决定“坚决不实行打回民土豪的政策”。^②在延安成立了陕甘宁边区回民救国协会（回协）、回族文化促进

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第569页。

会，回协负责争取和团结陕甘宁边区的回族人民，并建立了一座清真寺，毛泽东为清真寺亲笔书写了“清真寺”三个字，回协在回族中大力宣传党的宗教信仰自由政策和抗日民族统一战线。^①此外，西工委还做了大量争取少数民族上层爱国人士的工作和西北少数民族地区的地下工作。

在内蒙古地区和四川、云南等一些少数民族地区，由于中国共产党团结争取民族上层政策的实行，蒙古族、藏族、彝族等少数民族的部分中上层人物不同程度地采取了开明进步的政治态度，向中国共产党靠拢。如内蒙古伊克昭盟乌审旗保安队营长那素滴勒盖和乌审旗王爷特古斯阿木古郎等，都团结到了抗日的旗下，壮大了蒙汉民族抗日统一战线。那素滴勒盖在临终前说：“中国共产党是唯一能够指导和帮助我们蒙古民族解放的力量，因为他们是真正为一切被压迫民族和人民谋利益的革命力量；共产党奋斗的方向，是真正解放蒙古民族的唯一方向”。^②党的民族工作大大激发了少数民族的抗战热情，巩固了抗日民族统一战线。

4. 设置民族工作机构，开展少数民族研究工作

中共中央和红军长征到陕北后，为了阻止日寇侵入西北，并在西北建立巩固的革命大本营，中国共产党极其注意争取和团结西北地区少数民族的工作。1937年7月，为了适应抗战的形势和民族工作的需要，中共中央决定成立少数民族工作委员会，由高岗任书记，赵通儒为秘书长。少数民族委员会下设回民工作部和蒙民工作部。^③这是中国共产党第一次设立主管少数民族工作的机

① 周锡银：《抗战中的民族政策》，载《民族》，1995年第7期。

② 《中国少数民族革命史》，四川出版社1989年版，第157页。

③ 李瑞：《中国民族区域自治制度形成三阶段探索》，载《内蒙古社会科学》（文史哲版），1996年第4期。

构，这对于更好地研究回民问题，制订和贯彻更适合解决中国民族问题的民族政策提供了组织上的保证。

中共六届六中全会以后，中央决定成立几个中央工作委员会分担中共中央的部分工作，其中中央西北工作委员会主持西北地区陕甘宁边区以外的陕、甘、宁、青、新、蒙各省地下党的工作尤其是少数民族工作。1941年西北工作委员会与陕甘宁边区中央局合并，成立中共中央西北局，这是抗日战争时期中国共产党处理民族问题的主要机构。

1941年8月10日，陕甘宁边区政府第七十三次常委会通过决定，成立陕甘宁边区政府少数民族事务委员会，以加强民族事务工作的领导，保护少数民族的特殊利益。随后即任命赵通儒、谢觉哉、刘景范、拉素（蒙）、马生福（回）五人为边区政府民族事务委员会委员，赵通儒为主任委员。同年10月25日，民委首次例会上通过的该会暂行组织大纲草案中明确规定首项工作任务就是专管“关于境内蒙回等各民族区域自治事宜”，“关于边区境内回蒙等各民族自治区之政治、自卫、经济、文化、教育、卫生等建设事宜。”^①

关于中国共产党开展少数民族研究工作，李维汉同志曾经说过：“我们党从事少数民族工作的历史已很久，但是以马列主义关于民族问题的理论为武器，系统地研究国内少数民族问题并开展少数民族工作则是从西工委开始的。”^② 为了加强对民族问题的研究工作，西工委专门设立了民族问题研究室，由刘春负责，下设两个研究组，回回民族研究组、蒙古问题研究组。西工委负责民族工作的同志认真地学习了列宁、斯大林关于民族问题的一些著

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第934页。

② 李维汉：《回忆与研究》（下册），中央党史出版社，1986年版，第452页。

作，以列宁、斯大林关于民族问题的理论作指导，对少数民族，重点是对抗日战争和陕甘宁边区有直接影响的蒙古和回回两个民族的历史、政治、经济、文化等情况进行调查，在此基础上，编写出版了《回回民族问题》和《蒙古民族问题》两本书，这两本书系统地介绍了回回和蒙古民族的历史和现状、政治、经济和文化的发展，以及中国共产党团结回回和蒙古民族共同抗日建国的政策。在当时国民党否认回族是一个民族的背景下，《回回民族问题》肯定回回是一个民族，回回问题是民族问题，这是非常正确的，表明中国共产党对少数民族的尊重和对民族工作的重视。1940年4月，中共西工委拟定了《关于回回民族问题的提纲》，同年7月，又拟定了《关于抗战中蒙古民族问题提纲》。这两个提纲经中央书记处批准，成为指导民族工作的纲领性文件。在这两个提纲中都写了团结蒙古、回回民族抗日，共求解放，共同建立统一国家的方针政策，这是根据六届六中全会的决议和毛泽东同志的报告，结合这两个民族的实际情况提出的。除此以外，贾拓夫等还编写了《抗战中的陕西》，何承华等编写了《抗战中的甘宁青》（上下册）、《抗战中的绥远》等小册子，介绍了这些地区的历史、地理、政治、经济、文化情况和少数民族在抗战中的地位和作用。这些书都以“民族问题研究会”的名义出版，对少数民族的历史和现状进行系统的调查研究，作出合乎实际的结论，为中国共产党中央制定民族政策提供了科学依据，同时为民族区域自治政策的形成奠定了基础。^① 在研究工作中，中国共产党内涌现出了一批民族理论和民族问题的专家，如李维汉、刘春、贾拓夫、牙含章等。

抗日战争时期，中国共产党和毛泽东同志科学运用马列主义

^① 刘吉昌：《抗日战争时期中国共产党民族政策的实践》，载《贵州民族研究》，1997年第2期。

民族理论，在革命斗争的实践中不断丰富和发展以民族平等团结为中心的民族纲领政策；结合革命斗争的形势及中国民族问题的具体历史条件，探索中国共产党解决国内民族问题的道路，基本实现了从联邦制国家结构形式到统一国家中民族区域自治形式的转变。这是马克思主义民族理论的重要发展。

第四章 解放战争时期中国 共产党的民族纲领政策 (1945.8—1949.9)

解放战争时期是中国共产党领导中国人民取得新民主主义革命胜利的重要时期。解放战争时期中国共产党明确地提出，最基本的政治纲领是：“联合工农兵学商各被压迫阶级、各人民团体、各民主党派、各少数民族、各地华侨和其他爱国分子，组成民族统一战线，打倒蒋介石独裁政府，成立民主联合政府。”这也是解放战争时期中国共产党制定民族政策、开展民族工作的最基本政治纲领。解放战争时期，中国共产党的民族纲领集中体现在毛泽东同志在中国共产党第七次代表大会上所做的政治报告《论联合政府》和中国人民政治协商会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中。前者是解放战争时期中国共产党制定民族政策的总原则，后者是解放战争时期中国共产党民族纲领政策的总结和完善。

解放战争时期中国共产党的民族政策，着重论述了民族平等团结，民族区域自治、培养和选拔少数民族干部、发展少数民族经济文化和尊重少数民族语言文字、宗教信仰、风俗习惯等方面的政策及其发展特点。这一时期中国共产党民族政策的主要特点：一是扩大了民族平等的涵义；二是明确和充实了中国共产党民族区域自治的基本内容；三是提出大量培养和选拔少数民族干部，制定了具体政策；四是将帮助少数民族经济文化上的解放和发展作为这一时期重要的民族政策；五是进一步发展和完善了关于少数民族语言文字、风俗习惯、宗教信仰方面的政策。

解放战争时期是中国共产党民族纲领政策不断完善、走向系统化的重要阶段，是中国共产党民族政策体系初步形成的重要时期。这一时期，中国共产党在继续宣传和贯彻以往民族政策的基础上，进一步将其完善和发展，并在各解放区开展了富有成效的民族工作，积累了丰富的经验，为团结各民族革命力量，彻底打败国民党，取得新民主主义革命的胜利发挥了重要作用，也为建国后中国共产党制定民族政策和开展民族工作奠定了坚实的基础。

一、解放战争时期中国共产党的民族纲领

在抗战胜利后，中国共产党运用马克思主义的观点、方法对战后中国政治的形势进行了深刻的分析，提出了“和平、民主、团结”的方针。其基本精神是贯彻执行中共七大确定的路线，针对蒋介石集团抢夺抗战胜利的果实和企图消灭人民革命力量的计划，继续放手发动群众，坚决地保卫人民的胜利成果，巩固已有的阵地，扩大解放区和人民军队，在不放松武装自卫的条件下，力争通过和平的途径实现建设新中国的目的。随着全国内战爆发，中国共产党明确地提出，中国共产党的最基本的政治纲领是：“联合工农兵学商各被压迫阶级、各人民团体、各民主党派、各少数民族、各地华侨和其他爱国分子，组成民族统一战线，打倒蒋介石独裁政府，成立民主联合政府。”^①这也是解放战争时期中国共产党制定民族政策、开展民族工作最基本的政治纲领原则。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1136页。

1. 中国共产党“七大”的民族纲领

抗战胜利前夕，为系统总结中国革命的基本经验，为彻底打败日本侵略者、建设新中国做准备，中国共产党于1945年4月23日至6月11日，在延安隆重召开党的第七次全国代表大会。毛泽东在大会上致开幕词和闭幕词，并作了题为《论联合政府》的政治报告。在报告中，毛泽东同志对抗战胜利前夕中国人民所处的情况作了具体分析，提出了中国共产党在民族问题上的具体纲领。认为在抗战胜利前夕和战后，中国共产党的具体纲领，即中国人民的现时要求反映在民族问题上“要求改善国内少数民族的待遇，允许各少数民族有民族自治的权利”。^① 报告强调少数民族问题是战时和战后的重大问题之一，报告揭露了国民党反人民集团继承清朝政府和北洋军阀政府对待少数民族的反动政策，对少数民族压迫剥削，无所不至的大汉族主义的错误的民族思想、行为和错误的民族政策；肯定了多年来陕甘宁边区和华北各解放区对待蒙回民族的正确的态度和工作中取得的成绩；指出：中国共产党完全同意孙中山先生提出的中国民族自求解放、中国境内各民族一律平等、中国各民族组织自由统一的（各民族自由联合的）国家的民族政策；指出：“共产党人必须积极地帮助各少数民族的广大人民群众为实现这个政策而奋斗；必须帮助各少数民族的广大人民群众，包括一切联系群众的领袖人物在内，争取他们在政治上、经济上、文化上的解放和发展，并成立维护群众利益的少数民族自己的军队。他们的言语、文字、风俗、习惯和宗教信仰，应被尊重。”“根据信教自由的原则，中国解放区容许各派宗教存在。不论是基督教、天主教、回教、佛教及其他宗教，只要教徒们遵守人民政府法律，人民政府就给以保

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第742页。

护。信教的和不信教的各有他们的自由，不许加以强迫或歧视。”^①

“七大”是中国共产党历史上重要的一次代表大会。它总结了中国民主革命 20 多年曲折发展的历史经验，制定了正确的纲领和政策，使全党的同志特别是党的高级干部对于中国民主革命的发展规律有了比较明确的认识，从而使全党在马克思列宁主义、毛泽东思想的基础上达到空前的团结。七大通过的新党章规定：“中国共产党，以马克思列宁主义的理论与中国革命的实践之统一的思想——毛泽东思想，作为自己一切工作的指针，反对任何教条主义的和经验主义的偏向。”这一精神体现在党的民族工作上，就是要以马列主义、毛泽东思想作为解决中国民族问题的指导思想。“七大”会议将毛泽东同志把马克思主义民族理论与中国实际相结合所提出的民族问题上的具体纲领作为解放战争时期党制定和执行民族政策的基本原则，即中国民族自求解放的原则；中国境内各民族一律平等原则；承认中国境内各民族之自决权，组织自由统一的、各民族自由联合的中华民国的原则；允许各少数民族有民族自治权利的原则；帮助各少数民族的广大人民群众，包括一切联系群众的领袖人物在内，争取他们在政治上、经济上、文化上的解放和发展的原则；成立维护少数民族群众利益的军队的原则；尊重少数民族的言语、文字、风俗、习惯的原则；信教自由的原则。

2. 中国人民政治协商会议的民族纲领

随着中国革命战争迅速取得全国性胜利，召集政治协商会议和成立民主联合政府的一切条件都已经成熟。经过积极地组织和

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 743 页。

筹备，1949年9月21日，中国人民政治协商会议在北平开幕。经过讨论，会议一致通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》。《共同纲领》规定：“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权，而以工农联盟为基础，以工人阶级为领导。有中国共产党、各民主党派、各人民团体、各地区、人民解放军、各少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表们所组成的中国人民政治协商会议，就是人民民主统一战线的组织形式。”^①《共同纲领》第六章规定了新中国的民族纲领和民族政策。对于《共同纲领》的民族政策，周恩来指出：新民主主义的民族政策，“其基本精神是使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭，必须反对各民族的内部的公敌和外部的帝国主义。而在各民族的大家庭中，又必须经常反对大民族主义和狭隘民族主义的倾向。各少数民族的区域自治、武装权利及其宗教信仰之被尊重均在条文中加以明确的规定。”^②

《共同纲领》进一步发展了中国共产党七大有关民族问题的纲领政策，在对解放战争时期中国共产党的民族纲领政策进行总结和完善的基础上，明确而详细的规定了中华人民共和国对境内各少数民族应享有的权利等方面的纲领和政策。

一是各民族平等团结。《共同纲领》第六章第五十条规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1289页。

② 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第37页。

间的歧视、压迫和分裂民族团结的行为”。^①

二是少数民族的区域自治。《共同纲领》第六章第五十一条规定：“各少数民族聚居的地区，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。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表”。^②

三是少数民族的武装权利。《共同纲领》第六章第五十二条规定：“中华人民共和国境内各少数民族，均有按照统一的国家军事制度，参加人民解放军及组织地方人民公安部队的权利。”^③

四是少数民族在语言文字、风俗习惯、宗教信仰方面的权利。《共同纲领》第六章第五十三条规定：“各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。”

五是人民政府帮助少数民族全面发展。《共同纲领》第六章第五十三条规定：“人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。”^④

《共同纲领》作为新中国建立前夕制定并要在新中国建立后实施的、带有临时宪法性质的根本法律，将马克思主义与中国实际相结合，进一步丰富了中共七大的民族纲领政策。从一般地提出民族自治权到把民族区域自治作为解决中国民族问题的基本政策，在政权形式上提出在少数民族聚居的地区实行民族的区域自治；提出凡民族杂居地区及自治区，各民族在当地的政权机关应

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

④ 同③。

有相当名额的代表。同时，纲领把握时代脉搏，强调帮助各少数民族发展政治、经济、文化、教育事业。在纲领中，不但强调国内各民族的平等权利，同时也强调各民族的团结互助，共同把中华人民共和国建设成为各民族友爱合作的大家庭；并把反对大民族主义和狭隘民族主义作为实现各民族平等团结的重要内容。

《共同纲领》对中国少数民族权利和义务的详细而明确的规定，反映了中国共产党对民族问题的认识在不断地深入和发展。《共同纲领》中的民族纲领政策，既是对中国共产党七大的民族纲领政策的进一步发展，也是对解放战争时期乃至整个新民主主义时期中国共产党民族纲领政策的总结和完善；同时又是新中国处理民族问题的基本纲领政策。

二、解放战争时期中国共产党的民族政策

解放战争时期，中国共产党在坚持以往行之有效的民族政策的基础上，根据革命形势的发展和需要，制定了更加具体的政策和措施，使党的民族政策更加系统和完善。在这一时期，中国共产党贯彻和执行的一系列涉及政治、经济、文化、宗教等各个方面的民族政策，都充分体现了各少数民族人民摆脱帝国主义和国民党反动派的民族压迫、自己当家做主的要求，反映了各民族人民的愿望和根本利益，得到了各民族、各阶层人民和人士的衷心拥护和热烈支持，为团结一切可以团结的力量，取得新民主主义革命的彻底胜利，解放全中国作出了重要的贡献。

1. 民族平等团结政策

民族平等团结是马克思主义处理民族问题的根本原则，也是解放战争时期，中国共产党处理民族问题的总政策，主要包括以

下几个方面：

(1) 坚持各民族一律平等

抗战结束后，随着中日民族矛盾的解决，中国人民与美帝国主义支持的国民党反动派的矛盾已经上升为全国的主要矛盾。中国面临着是建立一个无产阶级领导的人民大众的新民主主义国家，还是建立一个大地主大资产阶级专政的半殖民地半封建国家的问题。以毛泽东为首的中共中央深刻分析了当时国际国内局势，提出“和平、民主、团结”的方针。1945年8月25日，中共中央发表《对目前时局的宣言》，指出在抗战胜利后的新时期，全民族的重大任务是“巩固国内团结，保证国内和平，实现民主，改善民生，以便在和平民主团结的基础上，实现全国的统一，建设独立自由与富强的新中国。”^① 在中共“七大”政治报告精神和这一“宣言”提出的方针指导下，中国共产党把坚持民族平等，团结各族人民作为争取和平民主的重要政策。1946年1月16日，中国共产党提出的《和平建国纲领草案》中明确提出“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权”。^② 1946年4月23日，陕甘宁边区第三届参议会第一次会议通过的《陕甘宁边区宪法原则》中规定：“边区人民不分民族，一律平等。”^③ 1947年4月27日，内蒙人民代表会议通过的《内蒙古自治政府施政纲领》，也明确规定：“内蒙古自治区域内蒙汉回等各民族一律平等，建立各民族间的亲密合作团结互助的新民族关

① 王桧林主编：《中国现代史》下册，北京师范大学出版社，1983年版，第253页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第991页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1047页。

系，消除一切民族间的隔阂与成见。”^① 1945年1月28日，《中共中央关于对满人的政策给中原局的指示》中指出：“你们须按当地具体情况再加研究，采取适当措施，以保证汉人与满人之间的平等和团结。”^② 1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，明确规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂民族团结的行为。”^③

（2）承认和保护少数民族权利

承认和保障少数民族的平等权利是中国共产党第七次代表大会提出的民族平等政策的重要内容。中共“七大”以后，我们党积极贯彻了这一政策精神。1945年10月23日，中共晋察冀中央局在总结察哈尔各盟旗的工作时指出：“对阴谋破坏各民族利益者依法严办。”“中国共产党历来宣布的民族平等自决原则，建立蒙汉回各族人民团结互助、共谋发展的新政权，各族人民得自由决定自己政治经济社会制度与生活方式，坚决肃清历来官僚军阀地主豪绅以及敌伪在人民中所制造的民族压迫与仇视，帮助建立保护人民利益的民族军队。”“蒙古各盟旗行政组织可由各旗王公台吉人民等共议决定，并实行保证各族各界人民、王公、喇嘛、牧民、资本家、地主、农民等的人权、政权以及言论、出版、集

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1111页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1218页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

会、结社、信仰、居住、迁移之自由权。”^① 1945年11月19日,《中共中央东北局在关于东北时局的具体主张(草案)致中央电》中也提出:“对于侨居东北的韩国人民之生命与合法的权益,应予以合理之保护。对于中、韩两国人民间的纠纷,应公平合理的解决之。”^② 在《关于呼伦贝尔地方自治政府基本原则》(1946年12月28日)中规定:“蒙汉各民族人民权利义务一律平等”。^③ 1947年10月10日毛泽东在《中国人民解放军宣言》中指出:“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利。”^④

这一时期中国共产党保护少数民族权利方面比较突出的有:

(1) 保障少数民族人民参政权

1945年9月10日,《中共中央西北局对伊盟出席解放区会议的代表问题的指示》中指出:“此代表提出与选举,须充分发扬民主,不得代替包办,须经他们自愿提候选人与自由选举”。^⑤ 1945年11月21日,《中共中央东北局关于召开东北人民代表大会向中央的请示电》中提出:“拟选东北回民教长于清源、蒙民上层分子及蒙古人民革命党员各一人为委员,”^⑥ 1948年7月11日,《晋冀鲁豫边区政府、晋察冀边区行政委员会关于召开华北

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第970页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第978页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1322页。

④ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1133页。

⑤ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第959页。

⑥ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第979页。

临时人民代表大会暨代表选举办法的决定》专门规定：“回民代表定为七人：由各行署区及石家庄市各选派一人。”同时，文件对回民代表的选举办法，规定“回民代表由各行署及石家庄市回民团体选派之。”^①

（2）保障各少数民族群众平等享有土地所有权和使用权

1946年9月13日，《中共中央西满分局关于蒙古工作的总结及几项政策的规定》中规定：在蒙汉杂居地区，分配土地时“蒙汉贫苦农民均有分得土地的权利，但原为蒙地者，蒙人有优先权，原为未开放或非开放者，应保持蒙古人的‘总有权’”。^②1946年5月，《中共中央华东局关于回民工作的指示》中明确指出：“在土地改革运动中，使广大回民基本群众同等获得其应得的土地”^③。1947年4月27日，内蒙人民代表会议通过的《内蒙古自治政府施政纲领》明文规定：“保护蒙古民族土地总有权之完整。保护牧场，保护自治区域内其他民族之土地现有权利。……合理解决蒙汉土地关系问题，实行减租增资与互助运动，减轻剥削，改善人民经济生活。”^④

（3）反对大汉族主义和狭隘民族主义

中国共产党第七次代表大会揭露和批判了国民党反人民集团对蒙、回民族及新疆少数民族等的大汉族主义错误思想和错误的民族政策。中国共产党又注意反对狭隘民族主义。因为要实现民

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1140—1141页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1069页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1049页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1112页。

族平等团结，首先必须坚决反对大汉族主义以及狭隘民族主义。1946年4月，《中共中央东北局关于东蒙工作方针的意见》中指出：“我们的干部且不要有大汉族主义的痕迹和残余”。^①《中共中央华东局关于回民工作的指示》中也指出：“在回民干部中，应加强阶级教育，消除其狭隘民族思想。对汉民干部应消除其大汉族主义，……加强回汉团结。”^②1948年8月3日，中共中央东北局副书记高岗在内蒙干部会议上的讲话中认为：“资产阶级的大汉族主义与资产阶级的狭隘民族主义这两种倾向，目前在蒙汉干部中，在一定意义上说，是相当普遍存在的。……我们必须坚决与这两种倾向作斗争。……只有把这两种斗争进行得好，蒙汉干部的团结，才能从根本上得到解决”。^③1949年通过的《共同纲领》明确规定要“反对大民族主义和狭隘民族主义”。^④

（4）主张各民族团结

1946年9月《中共中央西满分局关于蒙古工作的总结及几项政策的规定》中指出：“当前党在蒙古的主要政治任务是团结蒙古民族”。^⑤1946年9月21日《中共中央西满分局关于蒙古工作的补充指示》中指出：“蒙古民族要团结，蒙汉民族要合作，

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1044页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1050页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1152页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1068页。

反对大汉族主义”。^① 1948 年《中共中央西北局对伊盟当前政策问题的指示》要求“积极的团结与发动蒙汉各阶层人民，加紧推进整个伊盟的反蒋斗争和自治运动”。^② 这一时期，中共中央各局在涉及回族、满族等少数民族问题时，分别提出“加强回汉团结”，“保证汉人与满人的平等和团结”等。^③ 1949 年 7 月，中国人民解放军第一野战军开始解放西北各省的作战，提出“中国各民族团结起来，反对美帝国主义侵略中国”的口号。^④

从上述中国共产党关于民族平等团结的政策规定中，可以看出解放战争时期党的民族平等团结政策的新发展。

一是扩大了民族平等的涵义，提出在内蒙古，根据蒙汉平等保护汉人的权利。^⑤

二是提出了“实质上的民族平等”。这一时期中国共产党已经开始强调发展少数民族经济文化对实现民族平等的重要性。提出“内蒙如果在经济文化各方面，不努力追上汉民族，那么所谓民族平等，也将是落空的。”“只有从经济、文化上真正提高，才能有实质上的、而不是形式上的民族平等。”^⑥

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1073 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1200 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1050 页，1218 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1253 页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1002 页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1144—1145 页。

三是提出了各民族权利义务一律平等。^①提出：“蒙汉人民对于自治政府，应有同等的公平负担与公民义务。”^②

四是提出了民族团结是使我们伟大祖国“走上独立、自由、和平、统一和强盛的道路”^③的前提条件和政治基础的理论思想。

总之，解放战争时期中国共产党继续宣传和执行民族平等团结政策，反对大汉族主义和狭隘民族主义，充分保障少数民族人民的平等权利，使少数民族群众及其上层人士感到了中国共产党实行民族平等团结政策的真实性，从而激发了少数民族群众发展农业生产、参军参战、支援前线的激情，为解放全中国做出了重要贡献。

2. 民族区域自治政策

中国共产党在解放战争时期以前已经正式把民族区域自治作为解决民族问题的一种方式提出来了。解放战争时期，中国共产党在国内少数民族工作方面，已经有了比较丰富的经验，在解决中国民族问题的方式的认识上也有了很大的转变，不再提民族联邦制的口号，明确提出承认少数民族有平等自治的权利，主张在单一制国家实行民族区域自治，同时逐步明确和充实了民族区域自治的理论和政策。1949年的《共同纲领》对民族区域自治政策作了明确而具体的规定，确定了我国民族区域自治的基本内容，确定了民族区域自治是解决我国民族问题的基本政策。这是

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1322页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1148页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1248页。

中国共产党把马克思主义理论与中国实际相结合，在民族问题方面取得的重要成果。

(1) 中共中央有关民族区域自治的政策

在中国共产党第七次代表大会提出的“允许各少数民族有民族自治的权利”^①的民族纲领政策指引下，我党确定了在内蒙古地区施行民族区域自治的基本方针、具体步骤，以及统一领导原则。1945年10月23日，《中共中央关于内蒙工作方针给晋察冀中央局的指示》提出：“对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治。首先从各旗开始，争取时间，放手发动与组织蒙人的地方自治运动，建立自治政府（在乌盟、锡盟等纯粹蒙古区域可以自治政府的形式出现，在绥东、察南等蒙汉杂居地带，则以蒙汉联合政府的形式出现），准备建立内蒙自治筹委会的组织，统一各盟旗自治运动的领导，党内亦应有统一的领导与政策”。^②这个指示确定了中国共产党第一次在大区域实施民族区域自治制度的方针、原则，为内蒙古自治区的诞生奠定了基础。

1946年1月，中国共产党代表团在政治协商会议上的《和平建国纲领草案》中提出：“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权”。^③把少数民族的平等地位、少数民族区域自治作为建国纲领的重要一部分。而且明确了少数民族的区域自治是独立自由和富强的单一制国家内的自治。

1946年1月29日，中央针对东蒙自治问题进一步强调应

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第742页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第964页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第991页。

“根据和平建国纲领要求民族平等自治，但不应提出独立自主口号”。^① 1946年2月24日，《中共中央关于不宜成立东蒙人民自治政府给东北局的指示》指出：“成立这种自治共和国式的政府仍然是过左的”，“东蒙今天应依和平建国纲领第三节第六条实行地方自治，在辽宁省与热河省省政府下成立自治区，……作为普通地方政府出现，而不应与中国形成所谓宗主国与类似自治共和国的关系”。^② 1946年3月23日，《中共中央关于内蒙自治问题的指示》中指出：“应确定内蒙自治政府非独立政府，它在内蒙民族自治区仍属中国版图，并愿为中国真正民主联合政府之一部分”。^③ 1946年11月26日，《中共中央关于考虑成立内蒙自治政府的指示》指出：“现在即可联合东蒙西蒙成立一地方性的高度自治政府”。^④ 1947年3月23日，中共中央发出《关于内蒙自治问题的指示》，对内蒙自治问题提出六条意见，重申了自治政府与中国的关系问题。^⑤ 1947年4月23日，《中共中央关于对内蒙人民革命党的对策给东北局的指示》中强调：内蒙古“自治政权须由我党领导”。^⑥ 以上指示都强调了少数民族区域自治是在中国版图内的自治，非独立自主，不是联邦制式的自治，而由中国

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1000页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1011页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1034页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1083页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1095页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1103页。

共产党来领导少数民族自治政权。

1947年10月10日,《中国人民解放军宣言》中,提出:“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利。”^① 1949年1月中共中央专门就对满族的政策给中原局的指示中,也指出对聚居的满族应采取民族自治政策。^② 1949年9月,中国人民政治协商会议筹备期间,中国共产党就中国采取何种形式解决中国民族问题征求各方面的意见,最后确定单一制的国家内实行民族区域自治。1949年9月7日,周恩来同志在中国人民政治协商会议第一届全体会议召开前,向政协代表解释了中国共产党的民族自治政策,他说:“我们虽然不是联邦,但却主张民族区域自治,行使民族自治的权力。”^③ 1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》,其中明确规定:“各少数民族聚居地区,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。凡各民族杂居的地方及民族自治区内,各民族在当地政权机关中均有相当名额的代表。”^④

(2) 各中央局、解放区关于民族区域自治的具体政策

根据中国共产党提出的少数民族区域自治的政策,各中央局和解放区制定了一系列有关民族区域自治的具体政策和措施。中共晋察冀中央局根据中共中央对内蒙古的方针,于1945年11月

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1133页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1218页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1267页。

④ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1290页。

23 日提出：“建立区域性的自治政权：首先以盟以旗建立包括各个阶层的自治政府。各盟旗选举代表参加到各个省政府（热、察、绥）、在民族自决与各族人民自由平等联合的原则下接受各个省政府之领导。……以便进到建立内蒙古统一的自治政权。”^① 1946 年 2 月 15 日，《中共中央西北局关于鄂旗问题的意见》中提出：“对蒙古工作的基本方针是帮助蒙人反对大汉族主义，团结蒙人内部力量实行自治。”^② 1946 年 2 月 21 日，中共中央西北局又提出：“对伊盟的基本政策，仍应是民族自治。”“广泛开展上层与下层的统一战线，团结蒙人，巩固和平，统一内部，推动民族自治地方自治运动”。^③ 1947 年 4 月 23 日，内蒙人民代表会议通过的《内蒙古自治政府施政纲领》中规定：“内蒙古自治政府是由内蒙古民族各阶层内蒙古区域内各民族实行高度自治的区域性的民主政府。”规定自治政府“以民主集中制为组织原则，以内蒙古人民所选举之内蒙古参议会为权力机关，……自治政府为最高行政机关。”^④

中共中央东北局为贯彻中央“向北发展”的战略方针，于 1945 年 11 月 19 日及时地提出了关于东北时局的具体主张，文件将解决东北境内少数民族问题作为重要内容之一，提出：“反对国民党反动派的大汉族主义，尊重蒙民、回民等少数民族之语言、文字、风俗、习惯及宗教信仰，给以充分之自治权。对于蒙

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 981 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 998 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1006 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1111—1112 页。

民、回民，应积极赞助其实行民主自治，并建立蒙民、回民自己的武装。”^① 《东北解放区县区村各级政府组织条例草案》（1948年9月23日）中规定：“各少数民族集中居住，超过该村、该区、该县人口半数以上者，得成立民族自治村，民族自治区，民族自治县。”^②

1946年2月19日，《中共中央华东局关于回民工作的指示》中提出：“建立回民自治乡村，城市上建立回民区，建立地方回民保安队及警察。”^③ 同年5月18日，又进一步提出：“凡已经实现耕者有其田的回民地区，应以回协为骨干，建立县区乡回民自治政权。如回汉杂居，而回民人数过少的地区，可建立联合政权，在该地区各级政府中，可设回民区长或副区长、副县长、副市长、并通过回协选举。各级参议会中亦应有回民议员，以真正实行我党民族自决的政策，以粉碎国民党反动派的‘民族自治’的欺骗宣传。”^④ 1949年8月中国人民解放军第一野战军前委在《对临夏回民工作的指示》中提出：“在纯粹回民居住的地区，成立回民临时区乡自治政府，回汉杂居地区，可依其各占居民多少，分别吸收若干回汉积极分子参加工作。”^⑤

1946年4月23日，陕甘宁边区第三届参议会第一次会议通过的《陕甘宁边区宪法原则》明确规定：“边区各少数民族，在

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第978页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1332页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1001页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1049页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1258页。

居住集中地区，得划成民族区，组织民族自治政权，在不与省宪抵触原则下，得订立自治法规。”^①

以上列举了中国共产党在解放战争时期关于民族区域自治的主要规定和政策。可以看出，这一时期是中国民族区域自治理论和政策形成的重要时期。中国共产党从一般性地提民族自治权到具体提出实行区域自治，建立了第一个省级的自治区，在山东、晋察冀、琼崖几个解放区也建立了少数民族的民族自治政权。解放区建立民族自治政府的实践及所积累的经验，为中国民族区域自治理论的形成创造了前提条件。

（3）解放战争时期中国共产党民族区域自治的理论政策的主要特点

从上述的中国共产党关于民族区域自治的政策规定可以看出，这一时期中国共产党民族区域自治政策的特点主要有：

一是开始明确主张建立单一制国家，实行民族区域自治。

二是在提法和内容上，既包括了民族自治，也包括了区域自治。在论述中已经有了民族自治和区域自治相结合的涵义，周恩来同志在 1949 年 9 月 7 日中国人民政治协商会议第一届全体会议召开前的报告中，指出“内蒙古是解放了的，它便有了双重的代表，少数民族方面的代表和区域代表。”^② 在一定意义上也阐述了这一问题。

三是制定了一系列关于民族区域自治的具体政策，如民族平等权利、民族自治政权的组织、保障少数民族宗教信仰自由、培养和任用少数民族干部、发展少数民族经济等；提出了建立民族

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1047 页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1267 页。

自治区、县、乡、村几级自治；提出了在少数民族聚居地实行民族自治；提出了在民族杂居地区，吸收少数民族参加工作等政策，充实了民族区域自治的内容。

四是这一时期提出许多关于民族区域自治的理论。比如，提出了少数民族解放、民族自治的要求与当时全国人民争取独立、和平、民主之要求是一致的论点；^① 提出了民族团结——民族内部的团结以及全国民主力量与解放区军民的团结，是实现自治获得解放的前提的理论；^② 提出了培养、提高和使用蒙古族干部。1945年10月，《中共中央关于内蒙工作给晋察冀中央局的指示》中，将培养干部作为各盟旗应开展的主要工作之一，指出：“各盟旗自治政府，目前可进行以下工作，……提拔与培养当地蒙古干部”。^③ 1945年10月27日，中共晋察冀中央局提出：“大量培养与提拔蒙民中的下级干部”。^④ 1946年2月21日，中共中央西北局在讨论伊盟工作时，提出：“应该大胆地提拔蒙古干部到各方面工作中，并注意培养和提高。”^⑤ 1946年3月，党中央在《中共中央关于内蒙自治问题的指示》中指出：在党的领导方面，各中央局、分局、区党委应有同志一人（最好是内蒙同志）负责

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1068页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1123页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第965页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第973页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1009页。

领导民族工作。^① 1946年7月31日，中共通辽地委提出：“大胆提拔从群众运动中涌现出的蒙汉工农牧积极分子为干部”，^② 1948年11月，中共伊西工委提出：“应大量的培养提拔和使用蒙古同志。”^③

在回族干部的培养、任用问题上，中国共产党提出要在各级政权中配备回民干部，要有计划地培养、提拔、锻炼、教育。1946年6月15日，《中共中央华东局关于回民工作的指示》中指出：“回民干部：一般的下级质量低，而且缺，应下决心，有计划培养和提拔。尽可能在工作岗位上，加强锻炼和教育，特别是政策教育。”^④ 1949年9月20日，中共渤海党委提出：“应注意尽可能的在有回民的区乡政权中配备回民干部”。^⑤

这一时期，中国共产党还提出了培养少数民族干部和军事干部的政策。1945年11月23日，中共晋察冀中央局在《目前对内蒙古政策的几个要点》中明确地指出：“目前对于改造旧军队和训练军事干部，是各盟旗军事工作中重要任务。”^⑥

中国共产党在培养少数民族干部的工作中，提出了许多方式、方法问题。1946年4月17日，《中共中央华北局关于东蒙工

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1034页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1310页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1336页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1056页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1251页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第981页。

作方针的意见》中指出：“一切斗争要通过蒙古干部在蒙古人民自己去作。只有这样才能使蒙人逐渐认识，才真正靠近我们。”^①中国共产党提出让少数民族干部在实践中锻炼提高成长，坚决反对包办代替、越俎代庖。汉族干部“不但不应该而且也不可能越俎代庖，否则将费力不讨好，反而坏事。我们派往蒙区工作的干部，只能给蒙古干部当参谋做朋友，立于扶助地位，切不可有类似顾问官、指导官、参事官，表面合作，实际专权或钦差大人之作风。在蒙区一切有关蒙人的政策与事情的解决，应该通过蒙古干部或取得他们之同意，决不可倡导所谓独立自立，把他们置之一边或越过他们，否则将遗害无穷。”^② 1946 年中共中央东北局审查批准的《中共中央西满分局关于蒙古工作的总结和几项政策的规定》中提出：“在群众运动中锻炼与提高现有干部，发现与选拔新的干部，是目前培养干部的主要办法。”^③ 关于加强对少数民族干部的思想教育的问题，1946 年 7 月 31 日，中共通辽地委在《对过去蒙古工作的检讨及今后工作方针、任务的报告》中提出：“对蒙古青年干部要好好照顾，多耐心教育，少用会议斗争，多给其阅读革命书籍以进行其思想启蒙”。^④

4. 发展少数民族经济文化政策

中国共产党“七大”提出：“必须帮助各少数民族的广大

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1045 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1065 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1071 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1310 页。

人民群众，包括一切联系群众的领袖人物在内，争取他们在政治上、经济上、文化上的解放和发展”。^① 随着解放区的扩大，中国共产党更加重视和关心少数民族的发展，制定了相关的政策，发展少数民族经济，改善少数民族人民生活；大力兴办和发展各种形式的文化教育事业，以提高少数民族人民的革命觉悟及文化政治水平，从文化精神上肃清敌伪的毒害，提高民族自尊心。

（1）发展少数民族经济，改善少数民族人民生活

1946年2月21日，中共中央西北局提出：“目前伊盟工作，应贯彻为蒙古人民服务的精神，从帮助蒙人发展经济入手，经过通商，便利蒙人交换必需品，鼓励其生产发展（畜牧与熬碱等），并举办医药、办学等（合作与组织起来方法可适用）。应该认识，这乃是党的一个极其重要的政策。”^② 1945年11月23日，中共晋察冀中央局提出：“发展各盟旗的经济和文化，改善蒙民大众的生活”。^③ 1946年9月1日，中共中央东北局在《关于蒙古工作中纠正和防止“左”倾的指示》中指出：“蒙古农民牧民之生活，必须改善，只有把他们真正动员组织起来，并且真正改善他们的生活，蒙古民族统一战线才有可靠的骨干与基础。”^④ 在《内蒙古自治政府施政纲领》中明确规定：自治区内各民族“自

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1008页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第981页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1064页。

由发展本民族经济生活”。^①

解放战争时期，我党还制定了一系列发展少数民族经济，改善少数民族生活的具体政策。

一是发展少数民族地区农业和牧业的政策。1945年10月23日，晋察冀中央局提出：“施行发展蒙古人民的畜牧业，创办畜类防疫设备，保护并改善水草地，改良品种和饲养方法，提倡蒙古人民发展农业，调整蒙汉土地，讨论以照顾蒙民和蒙汉劳苦人民利益为原则。”^② 1948年8月3日，中共中央东北局提出：“畜牧业实行保护牧群，保护牧场，放牧自由。在牧民与牧主两利的前提下，有步骤地改善牧民的经济生活，发展畜牧。”“在半农半牧区，发展农业，发展畜牧。适当地提高贫苦农民与牧民的生活。”^③

二是制定正确的土地政策，发展少数民族地区的生产。中国共产党于1946年5月发出指示，将减租减息政策改变为没收地主阶级土地归农民所有的政策。1947年10月，公布了《中国土地法大纲》，宣布废除封建土地制度，实行耕者有其田的土地制度。各解放区认真执行中央的指示，采取了一系列措施，尤其重视少数民族的土地问题，在强调土地问题各民族一律平等的原则基础上，根据少数民族的实际情况，提出了具体的政策。1946年12月，中共冀热辽中央分局专门研究了蒙民问题，发出《关于热河蒙民工作的指示》，着重解决蒙民的土地问题。指示规定：在农业区对汉奸恶霸的土地，除保留相等于中农生活的土地外，

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1111页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第970页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1148页。

其他予以没收，分给无地和少地的蒙汉农民。^① 1948年8月，中共中央东北局提出按人口将归公的土地统一分配给无地和少地的蒙汉人民。“对蒙古一般富农的土地不动，坚决保护中农。土地分配后，应即承认各阶层人民，对于其所分得与保留之土地，有自由经营、买卖与在特定条件下出租之权。”“个别大蒙奸恶霸的土地、牲畜、财产经盟以上政府批准没收后，土地可分给农民及愿种地之牧民。”^② 《内蒙古自治政府施政纲领》中也明确规定：“保护蒙古民族土地总有权之完整。保护牧场，保护自治区内其他民族之土地现有权利。对罪大恶极的蒙奸恶霸的土地财产予以没收，分给无地及少地的农民及贫民。合理解决蒙汉土地关系问题，实行减租增资与互助运动，减轻剥削，改善人民生活。”^③ 这些政策有效地调动了各族人民群众的积极性，促进了少数民族地区生产发展，促进了民族团结。

（2）发展少数民族文化

1945年10月，中共晋察冀中央局在对察哈尔各盟旗的工作报告中指出：“发展人民的文化教育事业，肃清敌伪对于人民精神上文化上的毒害，促进回蒙人民的新文化，恢复创办蒙汉回各种学校，救济贫困学生，发展文化教育上各族人民有权使用自己民族的言语文字。”^④ 1946年元旦，中共中央东北局在对东北时局的具体主张中，提出了教育政策：“废除法西斯的奴化教育，

① 刘信君：《解放战争时期中国共产党的民族政策与实践》，载《北方民族》，1992年2期。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1148—1149页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1112页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第970页。

发展新民主主义的文化教育，实行免费的普及教育，反对学校对学生的专制，实行学生自治，提高教员的质量和待遇，优待科学家、教育家及文化工作者”。^① 热河省委亦宣布：“废除敌伪奴化教育，肃清敌伪奴化思想及一切法西斯主义思想，实行新民主主义教育，提高人民文化政治水平，优待知识分子、科学家及各种专门人才。实行各民族的义务教育，提高小学教师待遇，改善小学教师生活”。^② 1946年6月，《中共中央华东局关于回民工作的指示》中也指出：“教育帮助回民建立学校。”并强调“除采用一般课程，应加上回民历史、文字。提高其民族自尊心”。^③ 解放区的少数民族群众在中国共产党的领导下，积极恢复和发展民族教育事业。

5. 少数民族语言文字、风俗习惯和宗教信仰的政策

解放战争时期，中国共产党坚持尊重少数民族语言文字，各少数民族有权使用自己民族语言文字的政策，并将这一政策进一步完善，提出各民族有发展其语言文字的自由。^④ 1945年9月中共中央西满分局在关于蒙古工作的总结中提出：“尊重蒙古文字、语言”。^⑤ 1945年11月《中共中央东北局关于东北时局的具体主张（草案）致中央电》中提出：“尊重蒙民、回民等少数民族之

①② 《解放战争时期中国共产党的民族政策与实践》，刘信君，《北方民族》，1992年2期。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1056页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1070页。

语言、文字”。^⑥ 1949年9月周恩来在《关于人民政协的几个问题》中指出：中国是多民族国家，汉族占人口的大多数，“汉族应该尊重其他民族的宗教、语言、风俗、习惯。”^⑦《中国人民政治协商会议共同纲领》中，更明确规定各少数民族均有发展其语言文字的自由，人民政府应帮助各少数民族人民大众发展其文化教育事业。中国共产党的民族语言文字政策，体现了各少数民族在语言文字上的平等权利，有利于各少数民族的文化教育事业不断发展。

解放战争时期，中国共产党在坚持宣传和严格执行尊重少数民族风俗习惯这一民族政策的基础上，还在实践中加以丰富和发展。《内蒙古自治政府施政纲领》明确规定：“各民族互相尊重风俗习惯”。^⑧ 1949年中国人民解放军进军西南，针对将逐渐接触到西南苗瑶彝等少数民族，中国人民解放军第二野战军政治部指出“要特别尊重他们的风俗习惯”以争取和团结群众。^⑨《中国人民政治协商会议共同纲领》规定各少数民族均有保持或改革其风俗习惯的自由。^⑩这样，中国共产党对待少数民族风俗习惯的政策进一步丰富为：尊重各少数民族风俗习惯，承认和坚持各民族都有保持或改革自己风俗习惯的自由。

解放战争时期，中国共产党坚持少数民族宗教信仰自由的政

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第978页。

⑦ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1267页。

⑧ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1111页。

⑨ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1255页。

⑩ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

策。中国共产党第七次代表大会明确提出，尊重少数民族的宗教信仰，而且“根据信教自由的原则，中国解放区容许各派宗教存在。不论是基督教、天主教、回教、佛教及其他宗教，只要教徒们遵守人民政府法律，人民政府就给予保护。信教的和不信教的各有他们的自由，不许加以强迫或歧视。”^①中共“七大”后，贯彻执行“七大”提出的宗教信仰自由政策。1945年10月，中共晋察冀中央局提出“在遵守政府法令的前提下，各宗教团体（如喇嘛教、回教、天主教、基督教等）均各有传教的自由，人民依自愿有选择宗教信仰的自由，保护召庙、清真寺、教堂等。”^②1945年11月19日，中共中央东北局提出尊重蒙民、回民等少数民族的宗教信仰。^③《内蒙古自治政府施政纲领》规定：“各民族互相尊重宗教信仰”。^④1949年9月，彭德怀同志在《关于青海现状及对藏民工作意见的报告》中指出：“慢慢做到政教分离，把喇嘛和土司的统治权力分开”。^⑤《中国人民政治协商会议共同纲领》中明确规定实行宗教信仰自由政策。从上述有关少数民族宗教政策的规定中，我们可以看出，这一时期，中国共产党的少数民族宗教政策包括以下几个方面：一是尊重各民族的宗教信仰；二是少数民族人民有自愿选择宗教信仰的自由；三是各种宗教平等，在遵守政府法令的前提下，有传教的自由；四是进

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第971页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第978页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1111页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1283页。

一步提出政教分离。

总之，在解放战争时期，中国共产党在实践中进一步发展和完善了党的少数民族语言文字，风俗习惯和宗教信仰政策，从而有效地协调了民族关系，在团结少数民族革命力量共同战斗中发挥了重要作用。

第五章 新中国建立初期中国共产党的民族纲领政策 (1949.10—1957)

中国共产党在建国初期确立的民族纲领政策所体现的精神主旨，同其在长期革命实践中的一贯主张是基本一致的。在当时百废待兴的特定背景下，民族工作经受了严峻考验。以毛泽东同志为核心的中国共产党人审时度势，通过大量开创性的工作，确立了正确的路线方针和纲领政策，并在实践中得到了有效的贯彻落实，为新中国的民族工作奠定了良好的开端。

一、新中国建立初期中国共产党的民族纲领原则和民族工作方针

1949年9月下旬召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议在中国历史上是一次有划时代意义的盛会。此次会议通过的《共同纲领》，具有代行宪法的性质。它根据全国各族人民的共同意志，以国家根本大法的形式明确提出：按照中国国情建立统一的多民族的共和国，在少数民族聚居的地区实行区域自治，并全面阐明了我们党解决民族问题的纲领性原则，即“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂民族团结的行

为”。“各少数民族均有发展其语言、文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。中央人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。”^①这些提法既是对新民主主义时期党的民族纲领政策原则的全面总结和继承，又是对它的丰富和发展，显示出鲜明的时代创新精神，是根据当时的特定社会背景作出的恰如其分的选择，是新中国成立后党和国家制定具体民族政策，顺利开展民族工作的基础和行动指南。

1953年7月，中央统战部根据1952年全国民族政策大检查的情况，起草了《关于过去几年内党在少数民族中进行工作的主要经验总结》，对建国以来民族政策的执行情况作了全面的评价，“正确地阐述了过渡时期党在民族问题方面的任务和政策”，^②指出：在中华人民共和国成立，国内各民族获得解放，民族压迫根本消除之后，党和国家有关民族工作的任务就是“巩固祖国的统一和各民族的团结，共同来建设伟大祖国的大家庭；在统一的祖国大家庭内，保障各民族在一切权利方面的平等，实现民族区域自治；在祖国的共同事业的发展中，与祖国的建设密切结合起来，逐步发展各民族的政治、经济、文化（其中包含稳步的和必要的社会改革在内），消灭历史上遗留下来的各民族间事实上不平等，使落后的民族得以跻身于先进民族的行列，过渡到社会主义社会。”^③这是对《中国人民政治协商会议共同纲领》有关建国初期党的民族纲领政策精神的进一步阐释。1954年10月，中共中央向党内批转了这个总结。这

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

② 黄光学：《当代中国民族工作》，上册，当代中国出版社，1993年版，第107页。

③ 江平：《中国民族问题的理论与实践》，中共中央党校出版社，1994年版，第115页。

个总结在新中国民族工作历程中占有重要的地位，它比较全面地概括了新中国建立初期我们党的民族纲领政策的原则内容，是具有历史意义的重要文献之一。

新中国建立初期中央政府从实际出发，将全国的大局和民族地区的特殊情况有机地结合起来，提出要制定一套有别于汉族地区的工作方针、政策和措施，藉以指导民族地区的工作。1950年5月28日，中央人民政府政务院召开政务工作会议，听取了中央民委副主任委员乌兰夫同志关于当前民族工作问题的报告。乌兰夫指出：“由于各少数民族地区政治、经济、文化发展的极不平衡，我们的一切工作必须采取慎重缓进的方针，稳步前进。一切性急的做法，必会犯严重的错误甚至造成严重的损失……”^①会议通过了该报告，并批准了民族工作“慎重缓进”的方针。时隔不久，周恩来总理亲自将“慎重缓进”改为“慎重稳进”，虽是一字之差，但更突出了积极稳妥的含义。同年6月，中共中央发出《关于慎重处理少数民族问题的指示》。指示制定了严格的请示报告制度，对应慎重对待的民族地区社会改革问题做了规定。^②同年7月，邓小平在欢迎赴西南地区的中央民族访问团大会上的讲话中，结合西南地区的民族问题，进一步阐述和发展了中央的指示精神。他说：“西南的民族问题很复杂，西南民族问题必须解决好。这牵涉到各方面的工作，但我们对情况又了解得很少，因此强调要采取非常稳当的态度，从一开始就把民族关系搞好”。“所有少数民族内部的改革，都要由少数民族内部的力量来进行。”邓小平同志还讲：“所有这一切工作，都要掌握一个原则，就是要

^① 国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1989年版，第8页。

^② 黄光学：《当代中国民族工作》上册，当代中国出版社，1993年版，第57页。

同少数民族商量，他们赞成就做，赞成一部分就做一部分。赞成大部分就做大部分，全部赞成就全部做。一定要他们赞成，要大多数人赞成，特别是上层分子赞成，上层分子不赞成就不做，上层分子赞成才算数。”^① 同年10月1日，周总理在设宴欢迎参加国庆观礼的各民族代表的讲话中强调指出：对各少数民族的内部改革，按照各民族大多数人民的觉悟和志愿，采取慎重稳进的方针。这是我们党第一次公开表述新中国建国初期民族工作的指导方针。党和国家关于民族纲领原则和民族工作方针的及时提出，指明了建国初期我国民族工作的方向，保证民族工作沿着正确道路前进。

二、新中国建立初期为贯彻实施中国共产党的民族纲领政策创造条件

党的民族纲领原则和民族工作方针确定后，如何将这些原则变为具体的政策乃至现实，就成为新中国民族工作的主要任务。为此，党和政府做了大量准备工作。

1. 在民族地区普遍建立民族民主联合政府，并在此基础上推行民族区域自治

毛泽东主席在1949年11月给中央西北局的指示电中指示：“各级政权机关均应按各民族人口多少，分配名额”，大量吸收少数民族参加政府工作。“在目前时期，应一律组织联合政府，即

^① 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第54、55、54、59页。

统一战线政府”。^① 各地认真贯彻执行了这一指示，广泛吸收少数民族代表参加人民代表会议和中央人民政府。在民族聚居的地区，民族民主联合政府实际上是民族区域自治的过渡形式。不少少数民族聚居的地区，在民主联合政府的基础上，建立起自治机关，实现了民族区域自治。

2. 筹建民族事务机构

在第一届中央政府政务院所属机构中，中央民族事务委员会是最早成立的单位之一。1949年10月22日，中央民族事务委员会正式成立并开始办公。此后，西北等大行政区的中央局政府和一些民族事务比较多的省、市、行署、专区及县级人民政府也都陆续建立了相应的机构。在一些刚解放不久，暂时还不具备组建民族民主联合政府委员会条件的民族地区，则建立了临时性的民族协商委员会，管理有关事务。民族工作的涉及面非常广泛，许多具体政策的贯彻落实离不开各级政府部门的密切联系和通力合作。为便于开展工作，政务院于1951年2月制定的《关于民族事务的几项决定》中，要求中央政府的部级机构注意建立有关民族事务的业务工作部门。按此精神，有关部委相继建立了管理和协调民族事务的机构。如教育部的民族教育司、贸易部的民族贸易处、文化部的民族文化司、卫生部的民族卫生处等。从组织方面，为中华人民共和国建立初期民族工作的顺利进行提供了保障。

3. 和平解放西藏

至1949年底，除西藏外，大陆的其他民族地区都获得了解放。广大藏区的藏族人民和爱国力量纷纷要求解放军从速进藏，

^① 国家民委政研究：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第42页。

使西藏早日回到新中国的怀抱。1950年1月，中央政府顺应民意，发出解放西藏的命令。毛主席指示进藏部队要认真执行民族政策、宗教政策和做好统战工作，争取上层，影响和团结人民群众，争取团结一切可以团结的爱国力量，集中打击帝国主义及其一切分裂主义分子。和平解放西藏是中央政府确定的基本方针。因此，中央在宣布进军西藏之时，即通知西藏地方政府派代表就有关和平解放西藏事宜进行谈判。1951年2月，西藏地方政府派出阿沛·阿旺晋美等5人的全权代表赴京同李维汉等中央政府全权代表谈判。经过艰难的谈判，于5月下旬签定了《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》。协议明确规定了西藏和平解放的有关政策措施，以及其后西藏革命和建设的大政方针，标志着西藏历史新纪元的开始。

4. 迅速清剿残匪

在建国初期，湖南、广西、广东、云南、贵州、四川、青海、甘肃、宁夏、新疆等省的匪患情况十分严重。这些地区，多属民族聚居区，形势显得更加复杂。1950年3月，中央政府发布剿匪和建立革命秩序的指示，掀开了剿匪斗争的序幕。至1953年底，剿匪斗争取得了彻底的胜利，为在这些地区建立和巩固人民政权，保障人民生命财产，开展民族工作，奠定了基础。

5. 调节民族内部纠纷

解放前，在一些边远落后的民族地区，在同一民族内部，也因利益纷争、历史积怨、坏人挑唆等因素的作用，产生许多矛盾和纠纷，甚至酿成大规模流血事件。解放初，这类事情仍时有发生。比如，四川凉山彝族家支之间发生的所谓“打冤家”事件，在1952年8月至11月的4个月中，仅普格、布拖、美姑、昭觉、普雄等地就发生了16次之多。其中规模最大的一次，有7000多

人卷入，持续了5天5夜，伤亡惨重。^① 对此类事件，党和政府十分重视，派驻工作队深入了解情况，经过大量的调解工作，基本消除了内部纷争，为进一步开展全面的工作产生了积极影响。

6. 改善少数民族群众生活

由于历史和自然等多方面原因，民族地区发展的总体水平比较低，生产落后，生活贫困。对此，党中央指示各地开展工作要根据实际情况，从解决人民群众生产和生活困难入手，用无偿发放农具和救济粮的办法，扶持少数民族发展生产，改善生活状况。同时，针对少数民族地区缺医少药、疾病肆虐的状况，中央人民政府从1950年至1952年，拨出专款1000万元，用于少数民族地区发展卫生事业，还先后派出八个防疫大队和医疗大队，深入民族地区诊治疾病。有关各省和地区也分别派出各种卫生工作队、医疗队，到民族地区开展义务送医送药活动。1951年1月，卫生部召开全国民族卫生会议，制定了《关于建立和发展少数民族地区卫生工作的决定》、《少数民族卫生工作方案》以及防治少数民族地区性病、疟疾与推广少数民族地区妇幼卫生工作方案。这次会议还决定，除在少数民族地区继续组派医疗和卫生工作队以外，在内蒙古、青海、甘肃、宁夏和西康等地各设立一个性病防疫站，在西南、中南地区设立8个疟疾防治所，并由卫生部派遣两个疟疾防治队，到疟疾高发区进行防治工作。在少数民族地区普遍建立县一级卫生基层组织。会后，上述有关规定立即得到了实施，少数民族地区的卫生状况也迅速发生了明显的变化。

^① 江平：《中国民族问题的理论与实践》，中共中央党校出版社，1994年版，第121页。

7. 加强调查研究工作

为了摸清少数民族和民族地区的情况，为实际工作提供借鉴，在中华人民共和国建立初期，党和政府组织各方面力量，进行了大量的调查研究工作。其中影响较大的有：1950年，政务院组织人员调查绥远省土默特旗的“旗县并存”问题。同年，还组织北京大学、清华大学、燕京大学等校师生到内蒙的呼伦贝尔盟调查蒙古、达斡尔、鄂伦春、鄂温克等民族的情况。1950年至1955年对一些少数民族的社会历史、语言，以及一些尚待识别民族的族体等问题作专题调查研究。1951年，中国科学院组织西藏科学工作队随解放军进藏，对西藏地区的政治、经济、文化、社会及民族状况作全面的考察研究。通过广泛的调查研究，基本搞清了各少数民族所处的社会形态及其政治、经济、文化状况，为党和政府制定切合实际的民族政策提供了参考依据，同时也为贯彻执行党的方针政策，更好地开展工作找到了契合点。

上述诚心诚意为少数民族办实事的一系列做法，产生了积极的社会和经济效益，基本理顺了民族关系，促进了民族团结，各少数民族群众的生活水平有了明显的改善，通过事实使他们真切地感受到了党和政府的英明与伟大，为其后更好地实施民族政策奠定了坚实的基础。

三、新中国建立初期中国共产党民族政策的基本内容及实施

新中国建立初期，党的民族政策主要是以《中国人民政治协商会议共同纲领》的有关原则规定为蓝本，根据特定的实际情况制定并加以实施的。大致而言，这些政策及其实施情况主要体现在以下几方面：

1. 真正实现和保障少数民族的民族平等权利和自治权利

实现和保障少数民族真正享有平等权利和自治权利是马克思主义民族理论的原则规定，也是我党解决国内民族问题的根本点。为了实现这一目标，党和政府制定了一系列的相关政策和具体措施。

(1) 清除历史上遗留下来的民族歧视的有形痕迹

1951年5月，中央人民政府颁发了《政务院关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》，指示要求对历史上遗留下来的带有歧视和侮辱少数民族含义的地名等一切有形的痕迹，坚决禁用或更改。

(2) 疏通民族关系

打破历史上造成的民族隔阂，协调、解决民族之间和民族内部的纷争，理顺和建立平等的民族关系，是党和政府确立的新中国建立初期民族工作的重点内容。中央政府为此采取了两项成功的举措，即派访问团到民族地区进行访问，同时组织边疆少数民族各阶层人士到内地参观。^①

(3) 开展民族识别工作，确定民族成分

在我国历史上由于民族支系繁杂，族称众多，他称与自称混淆，族属不清的现象相当突出而普遍。同时也由于统治阶级奉行民族压迫政策，许多少数民族不被承认，有的少数民族为了生存被迫隐瞒自己的民族成分。因此，直至解放前的历代政府都没有能够对我国民族族属情况作出符合实际的判断。新中国成立后，为了科学正确地确认多民族大家庭中的每一个成员，以便于推行民族区域自治和贯彻各项民族政策，中央人民政府从1950年起，

^① 国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1989年版，第70页。

组织有关专家学者和实际民族工作者，开始民族识别工作。在民族识别过程中，主要依据马克思主义有关民族和民族形成的理论，结合中国民族的具体情况，参考大量有关文献，并倾听本民族的意愿。实践表明，民族识别政策的贯彻实施是真正实现各民族不分大小和先进与落后都一律平等的一种具体体现，它对于贯彻执行党的民族纲领政策，形成和巩固社会主义新型民族关系，促进各民族繁荣发展，产生了巨大推动作用。

（4）实施民族区域自治

关于实施民族区域自治，在《中国人民政治协商会议共同纲领》中即有明文规定，但由于当时的条件尚未完全成熟，因而没有广泛开展起来。1950年11月，我国第一个省辖市一级的西藏自治区成立。在此之后，逐渐开始在西北、西南和中南的一些少数民族聚居区实行。1952年8月，《中华人民共和国民族区域自治实施纲要（草案）》颁布。纲要使《共同纲领》的有关原则规定有了较强的可操作性。它的制定和实施，有力地保障了民族区域自治的普遍推行和健康发展。1954年9月，中华人民共和国第一部宪法诞生。在这部宪法中，有关民族区域自治的内容比《中国人民政治协商会议共同纲领》规定的更为具体，并从政治制度的高度对民族区域自治作了确认。1955年12月，国务院根据宪法的规定发布了《关于更改相当于区的民族自治区的指示》和《关于建立民族乡若干问题的指示》。在宪法和国务院的两个指示的具体指导下，实施民族区域自治的工作迅速在民族地区展开。一些人口比较多的少数民族，除蒙古族已建立了自治区之外，其他如回、藏、维吾尔、壮等，筹建自治地方的工作相继提上议事日程。

（5）保障散杂居少数民族的平等权利

保障散杂居少数民族的平等权利，是新中国建立后党和国家民族工作的一个重要组成部分。为保障散杂居少数民族在参与地

方政权管理方面的平等权利，中央人民政府政务院决定在少数民族散杂居的地区建立地方民族民主联合政府。1952年2月22日政务院第一百二十五次政务会议通过了《中央人民政府政务院关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》，指出在少数民族散杂居地区，均可建立民族民主联合政府，同时还明确了少数民族在这类政权中的会议代表和政府委员的名额。在这次会议上一同批准通过的还有《中央人民政府政务院关于保障一切散居少数民族成分享有民族平等权利的决定》，其适用范围广泛，涵盖了一切没有实行民族区域自治的少数民族。

2. 普遍而大量地培养和使用少数民族干部

解放战争胜利在即时，为了适应形势的发展变化，党中央及时提出加快培养民族干部的号召。1949年9月至12月间，中央西北局军政委员会选调了83名回族干部，举办回族干部训练班，学习有关党的民族政策以及其他方针政策。中华人民共和国建立不久，以毛泽东为首的中央人民政府把培养少数民族干部的工作提上了议事日程。1949年11月，毛泽东主席强调指出：“要彻底解决民族问题，完全孤立民族反动派，没有大批从少数民族出身的共产主义干部，是不可能的。”^①同年12月，毛主席在就西北民族工作所发的一个指示中，明确提出：“一切少数民族存在的地方的党委，都应办少数民族干部训练班或干部训练学校。”^②同时他又从解决问题的实质入手，强调要尽快培养大批从少数民族出身的共产主义干部。在上述精神指引下，中央民族事务委员会经过较短时间的筹备，于1950年2月，在北京举办了藏民研

① 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第42页

② 同①。

究班，专门培养藏族干部。此外，不同形式的民族干部培训班和培训学校，在民族地区广泛兴办起来。经过培训的民族干部迅速走上工作岗位，对促进民族地区的正常工作产生了积极的作用。为了把培养少数民族干部的工作引向深入，并加以规范，中央人民政府根据形势发展的需要，于1950年11月通过了《培养少数民族干部试行方案》。方案明确提出了普遍而大量地培养各少数民族干部的方针。认为：目前应以培养普通政治干部为主，迫切需要的专业技术干部为辅；同时必须培养适当数量志愿做少数民族工作的汉族干部，以便帮助各少数民族的解放事业与建设工作。为此，进一步提出了具体的实施措施，如设立民族学院、设立民族干部学校和临时性质的民族干部训练班等。同年，中央人民政府还颁布了《筹办中央民族学院试行方案》，提出了建立民族学院，重点培养少数民族干部的具体举措。此后，相继组建了中央、西北、西南民族学院和中央民族学院中南分院。此外，各地还举办了大批政治学校和政治训练班，培养普通政治干部和急需的专业技术干部，使民族干部队伍迅速发展起来。

3. 从实际出发，稳妥进行少数民族社会制度改革

改革少数民族的社会制度，是使少数民族彻底摆脱阶级压迫，走上社会主义道路的必然选择。但由于解放前各少数民族的社会发展程度不同，所以要改革的对象和形式也应该有所不同。中央人民政府从民族地区复杂的现实出发，决定采取区别于汉族地区社会改革的政策，实行在幅度上要稳妥、在政策上要宽、在时间上要放长的方针，在具体实施中分民主改革和社会主义改造两步走的方法。

（1）民族地区的民主改革

从总体上看，可分为四种类型：第一类地区有近3000万人口，其发展水平与汉族接近，从解放初就开始与汉族地区一样进

行民主改革，到 1953 年基本完成。这些地区基本仿照汉族地区的模式，但也因具体情况制定了一些特殊政策，如要做好与人民有联系的上层人士的工作，争取他们的支持，要给他们出路；依靠当地民族干部做工作，不应由汉族干部或其他外来干部包办代替；在民族杂居地区，在斗争本民族地主时，应以本民族农民为主，并由本民族干部去组织指导。在分配土地、房屋及其他财产时，要特别注意民族间的合理分配；农牧交错地区不进行土改等。第二类地区主要包括藏族、傣族和大小凉山的彝族地区，约有人口 500 万人。这些地区实行和平协商改革的办法，首先是对改革政策和方法进行协商。其实质是在消灭封建制度和奴隶制度的前提下，对上层人物作出必要的让步。解放农奴和奴隶，废除各种赋税劳役等特权，没收封建领主、地主和奴隶主的土地分给农民，但不没收其他财产。同时，采取措施，不降低他们的政治和生活待遇。其次是协商划分阶级。通常由领主、地主、奴隶主同农民代表协商，前者自报成分，后者进行评议，最终由政府批准。第三是没收土地和分配土地。即没收领主、地主和奴隶主的土地重新分配，但同样分配给他们与农民相当的一份。第三类地区是处于原始社会末期的少数民族地区，约有人口 70 余万人。这些地区虽已出现了一定程度上的私有制和贫富分化，但阶级分化不明显，土地占有不集中。对此，党和政府提出通过采取团结、生产、进步的措施，直接向社会主义社会过渡的政策，即在国家 and 先进民族的帮助下，发展互助合作，发展生产和文化事业，逐步改造其旧的生产关系，直接步入社会主义社会。第四类是指少数民族牧区。这类地区，在建国前大多都发展到了封建社会阶段。封建牧主占有大量的牲畜和牧场，通过出租牲畜或雇佣牧民放牧等形式获取剥削利润。根据这一状况，中央人民政府决定对少数民族牧区进行民主改革的政策措施是：保护牧场、保护牲畜、实行牧场公有、放牧自由；不斗不分、不划阶级；牧工牧

主两利；帮助劳动贫苦牧民发展生产；废除牧主封建特权、超经济剥削及其由此而产生的同牧民和牧工的人身依附关系。当然，在牧区民主改革的实践中，不同的地区因各自的实际而有所区别，但总方针总政策是一致的。

（2）少数民族地区的社会主义改造

在进行少数民族地区的社会主义改造过程中，党和政府始终坚持了“积极发展，稳步前进”的方针，采取在方式上多样，步骤上稳妥，政策上灵活的政策。从实践看，大体包括以下类型：第一类指已完成民主改革的民族地区。这类地区同汉民族地区一样，从1953年开始社会主义改造。主要是经过互助组、初级社等几个发展阶段，最后进入普遍建立集体所有制性质的高级社阶段。同时，通过对私人资本主义工商业实行利用、限制和改造等政策，经过公私合营，使之逐步转变成为公有制性质的经济形态。这类地区基础好，起步早，到1956年前后基本完成了社会主义改造。第二类指经过和平协商完成民主改革的民族地区。这类地区情况复杂，从1956年后才进行社会主义改造，除西藏以外的其他大多数地区到1958年基本完成了改造任务。在这些地区，主要采取在消灭剥削制度的同时，积极引导农奴和奴隶走合作化道路，使之分别超越一个或两个社会发展形态，直接进入社会主义社会。其过程有些类似于民族地区实行民主改革过程中部分民族的“直接过渡”形式。第三类指在民主改革中实现“直接过渡”的民族地区。这类地区的改造大体始于1956年，结束于1958年前后，主要是在民主改革基础上，进一步加大扶助力度，帮助他们发展生产，改善生活，提高思想觉悟，开展互助合作运动，直接确立社会主义体制。第四类指少数民族牧区。对这类地区，采取更慎重、更有利于牧业生产发展的政策措施，在实施中，根据不同对象采取不同的做法。比如新疆维吾尔自治区党委和政府提出了“依靠劳动牧民，团结一切可以团结的力量，在稳

步发展畜牧业的基础上，逐步实现对畜牧业的社会主义改造”的方针。首先引导个体牧民，在自愿的原则下，建立牧业互助组和合作社。对于牧主经济，采取了类似对城市资本家的宽容政策。民族地区社会主义改造的成功具有划时代的深远意义，它延伸、扩展了民主改革所取得的成绩，使各少数民族得以稳步有序地走上了社会主义的光明大道。

4. 大力帮助少数民族发展经济

新中国建立初期，少数民族生产方式落后，生活极端困难，特别是那些居住环境恶劣的少数民族，食不果腹，衣不蔽体。面对这种境况，党的政策确定了发展少数民族经济的方针，制定并实施了多种行之有效的政策。（1）扶助生产，解决温饱问题。为缓解少数民族的贫困程度，政府采取的第一项措施就是大量发放救济款和救济粮，帮助他们暂时克服生产、生活困难。据统计，仅1950年中央人民政府在海南岛就向黎族等民族地区投放了15万元救济款和280多万公斤救济粮、优扶粮。在西南地区，中央人民政府通过向少数民族无偿提供农具、种子等生产资料的方法帮助他们发展生产，改善生活。它们的做法受到中央人民政府的肯定，并向全国推广。（2）开展民族贸易工作。新中国建立初期，民族地区交通不便，生活和生产用品奇缺，当地的土特产又运不出来，中间的衔接工作主要由一些“私商”来完成。对此，贸易部和中央民族事务委员会于1951年8月联合召开第一次全国民族贸易会议。会议确定了民族贸易工作的指导方针，即：“依据各民族地区的特点和需要，通过物资交流，以增进民族团结，促进少数民族生产发展和生活改善”。^①

^① 国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1989年版，第21页。

5. 争取和团结民族宗教上层人士

1956年4月，中央一份通报中指出：“党和中央人民政府对少数民族的上层人士（包括宗教上层分子）一贯坚持团结教育的政策。在那些进行民主改革的地区，改革的时候和改革之后都不改变这个政策。在改革的时候和改革以后，中央人民政府将采取办法使他们的政治地位和生活水平不至于降低。”^①对能参加工作的，可安排适当工作，由国家发给薪金。对不能工作的，可由国家长期补助，保持和从前大致相当的生活水平。对参加叛乱的，不分首要分子和胁从分子，只要悔改，停止叛乱，均一律从宽处理，不咎既往，过去在政府和协商机关有职务的，保留职务，允许继续工作。对在平叛中有立功表现的，给予奖励。在当时已经建立人民政权的少数民族地区，党和政府对凡是能够争取和团结的民族宗教界上层人士，大都按照上述政策精神，在政治上和生活上作了比较好的安置。

6. 批判和克服民族主义倾向

从总体上讲，新中国建立初期民族工作的开展是比较顺利的。但在部分地区，由于一些干部特别是一些汉族干部忽视少数民族的特殊性，未能正确落实民族政策，甚至出现歧视少数民族的现象。对此，党和政府十分关注，认为它是民族主义思潮的一种反映，提出要通过经常检查民族政策执行情况来克服和防止这种错误倾向的影响。1952年和1956年，先后在全国进行了两次民族政策执行情况大检查。毛主席对民族政策执行检查情况非常重视，他在1953年3月明确提出：“有些地方民族关系很不正

^① 黄光学：《当代中国民族工作》，当代中国出版社，1993年版，第84页。

常，此种情形，对于共产党人说来，是不能容忍的。”^① 强调必须立刻着手改正这方面错误，要借助报刊等媒体进行公开批判，借以教育全体党员和群众。同年7月，全国统战工作会议通过了由中央统战部起草的《关于过去几年内党在少数民族中进行工作的主要经验总结》，系统地归纳了民族政策执行情况检查中发现的问题，即大汉族主义或汉族主义残余几乎到处存在。认为必须通过经常化的马克思主义民族观和党的民族政策的宣传教育来克服和防止这种错误倾向的消极影响。这份总结经政治局会议研究，于次年10月向党内批转成为新中国民族工作进程中的重要历史文献之一。进入20世纪50年代中期，在一些民族地区的领导机关中，大汉族主义的思想倾向又有所抬头。对此，党中央于1956年4月再次发出在全国进行民族政策执行情况检查的指示。在指示中提出了在重点反对大汉族主义的同时，也应客观地反对现实中存在的地方民族主义的精神。4月25日，毛主席发表了题为《论十大关系》的著名讲话，在谈到汉族与少数民族的关系时指出：“我们的政策是比较稳定的，是比较得到少数民族赞成的。我们着重反对大汉族主义。地方民族主义也要反对，但是一般地不是重点。”^② 1957年2月，毛主席再一次指出：“汉族和少数民族的关系一定要搞好。这个问题的关键是克服大汉族主义。在存在有地方民族主义的少数民族中间，则应当同时克服地方民族主义。无论是大汉族主义或者地方民族主义，都不利于各族人民的团结，这是应当克服的一种人民内部矛盾。”^③ 第二次民族

① 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第94页。

② 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第120页。

③ 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第144—145页。

政策执行情况检查即将结束时，全国人大民族委员会在青岛召开了民族工作座谈会，对检查情况作了较全面的研究和总结。周恩来总理亲自到会进行指导，并发表了《关于我国民族政策的几个问题》的讲话，在谈到反对民族主义时，周总理反复强调，不论是大汉族主义倾向，还是地方民族主义倾向，都属于人民内部矛盾，应当用处理人民内部矛盾的原则来解决。周总理的讲话，切中实际，从理论和实践的角度为当时和以后开展反对民族主义的斗争，指明了方向，并提供了科学的方法论。

四、贯彻落实中国共产党的民族 纲领政策取得的成就

在从 1949 年 10 月中华人民共和国成立到 1957 年年底的 8 年多的时间里，由于以毛泽东同志为首的党中央高度重视国内民族问题的解决，坚持马克思主义民族问题的理论同中国的具体国情相结合，制定了一系列适合中国实际的解决民族问题的方针、政策和措施。随着这些方针、政策和措施的贯彻实施，我国的民族工作取得了显著的成绩，各民族地区进行了民主改革，其后又逐步进行了社会主义改造，社会面貌发生了根本性变化。

1. 各民族人民当家做主，走上了社会主义道路

随着民族区域自治的逐步开展，以及少数民族地区民主改革的胜利完成和社会主义改造的进行，我国各族人民相继超越了一个或几个社会发展阶段，直接步入了社会主义社会。截止 1957 年年底，全国少数民族聚居地方先后建立了 75 个民族自治地方，其中除内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区成立了自治地方以外，宁夏回族自治区、广西壮族自治区和西藏高原的筹建工作都已经

提上议事日程。少数民族干部由 1949 年的 4.8 万多人，增加到 1957 年的 48 万多人。^① 由于党对民族工作的高度重视以及民族政策的进一步贯彻落实，少数民族人民基本上实现了当家做主，自己管理本民族事务和直接参与国家管理事务的平等权利，各民族之间历史上形成的隔阂与猜疑得到消除，民族关系的性质发生了根本性的变化，各民族之间建立了平等、团结、互助的新型关系，为国家的统一与中华各民族的团结奠定了坚实的基础。

2. 民族地区经济建设突飞猛进

为了从根本上改变少数民族地区贫困落后的局面，彻底改善少数民族的生活水平，党和政府采取了一系列诸如在财力、物力和人力等方面予以帮助扶持的政策和措施。如早在 1950 年至 1952 年三年恢复时期，中央和各级人民政府十分注重帮助少数民族地区恢复和发展农牧业生产，发展民族地区交通运输事业和开展商业贸易活动，并在一些条件比较好的民族地区建立了部分工业企业。中共中央在 1952 年 12 月颁布的《中央关于少数民族地区的五年计划的若干原则性意见》中，在要求各相关省、自治区进一步做好实施民族区域自治和加强政权建设与大力培养少数民族干部的同时，明确提出，对于少数民族地区的经济建设与发展，要贯彻以农业、牧业、贸易和交通运输业为重点的原则。根据中央的有关指示精神，全国有关单位和地区制定了比较具体的发展少数民族地区经济建设的发展计划，并在各民族的共同努力下，提前完成了规划的任务。比如在第一个五年计划中，全国计划新建 8 条铁路干线，其中有 5 条与少数民族地区直接或间接相通。少数民族地区的现代工业随着内蒙古自治区包头钢铁联合企业以及新疆维吾尔自治区克拉玛依油田等企业的建立，而得到显

^① 黄光学：《当代中国民族工作》，当代中国出版社，1993 年版，第 121 页。

著发展，初步改变了少数民族地区经济结构单一的“手无寸铁”的历史。据有关资料，1957年与1949年相比，少数民族地区的粮食产量和牲畜数量分别增长了62.9%和141%。民族自治地方工业总产值，由1949年的5.4亿元增加到1957年的29.5亿元，增长了4倍多。在内蒙古、新疆、广西、青海等民族自治地方建立了一批大中型工矿企业。民族地区的交通事业成绩显著，到1957年，铁路和公路通车里程分别达到5400多公里和6万多公里。少数民族的工人队伍也因民族地区工业的发展而迅速壮大，到1957年年底，民族地区的工人数量已经达到82万多人。^① 人民群众的生活质量也由于民族地区经济的快速、平稳发展而明显提高。

3. 民族地区文化教育等社会事业快速发展

由于党和政府采取了重视和发展少数民族文化教育事业的政策和措施，以及少数民族地区经济迅速发展的带动，少数民族地区的文化教育等社会事业的发展日新月异。据统计，1957年与1952年相比，全国在校的少数民族大学生增长了4.46倍，普通中学的在校生增长了2.78倍，小学生增长了1.17倍，卫生机构增长了10.75倍，使用少数民族文字出版的报纸达到23种，比1952年增长了60%，杂志达到35种，增长了133%，各类图书达到1763种，增长了184%。^② 少数民族人民的精神面貌也随着各项社会事业的发展而焕然一新。

① 黄光学：《当代中国民族工作》上册，当代中国出版社，1993年版，第121页。

② 黄光学：《当代中国民族工作》上册，当代中国出版社，1993年版，第121页。

第六章 全面建设社会主义时期中国 共产党的民族纲领政策 (1958—1965 年)

在新中国的历史上，1958 年至 1965 年是极其重要而又复杂的年代，一方面，这个时期是国民经济获得迅速发展的一个机会，中国共产党的第一代领导集体围绕中国式的社会主义建设道路这一重大课题，进行了初步探索，并在理论上取得了一定成就，但后来却逐渐偏离了正确方向，导致发生“文化大革命”；另一方面，这个时期在政策上是正确与错误相交织、渗透，实际生活中前进与挫折、成就与失误并存的时期，给民族地区的社会主义事业和新型民族关系的发展，带来了很大的影响。可以说，这是新中国民族工作的曲折发展时期。

一、全面建设社会主义时期民族 纲领政策的主要内容

随着我国第一个五年计划的胜利实现、民主改革和社会主义改造在少数民族地区（除西藏外）的基本完成、社会主义制度建立，新中国的民族工作进入了一个新时期。如何在新制度下加速发展少数民族地区的社会经济文化等各项建设事业，加快民族地区社会主义全面建设时期的到来，巩固和发展各民族平等、团结、互助的社会主义新型民族关系，便成为党和国家在这一新的历史时期处理民族问题的基本纲领政策和指导民族工作的基本原则。

1. 保证国家的统一，实现民族平等，加强民族团结，是各民族的根本利益

在1959年4月召开的第二届全国人民代表大会第一次会议报告中，周恩来同志指出，保证国家统一，实现民族平等是政府根据宪法规定所做的民族工作的重要方面。^①同时又指出：“祖国的统一，是全国各民族的最高利益”。^②周恩来同志在1962年3月28日指出：使全国各族人民紧紧团结在一起，这是我们国家政治生活中的一个根本任务。^③周恩来同志还指出：“由于民族政策的正确执行，汉族和兄弟民族以及各兄弟民族之间的友好团结，已经大大加强了。”^④

我国自秦汉以来就是一个统一的多民族国家，统一是中国历史发展长河中的总趋势和主流。中华人民共和国建立后，民族压迫、剥削制度的消灭和民族平等的实现，为统一多民族国家的巩固和发展，为各民族的大团结创造了优越的社会制度。

在全面建设社会主义时期，维护国家统一，实现民族平等，加强各民族大团结，是党和国家民族工作的纲领政策。因为，祖国统一和民族团结，是各民族的发展繁荣、祖国社会主义建设的蓬勃发展和人民生活的日益改善，以及社会稳定的重要保证。这是我国社会发展的客观要求，也是各民族人民的共同心愿。

① 参见国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第192页。

② 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第193页。

③ 参见国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第198页。

④ 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第193页。

2. 继续推行民族区域自治，尊重少数民族的自治权利

从新中国建立开始，我们党和国家就确定了实行民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策。事实上，新中国建立初期实施民族区域自治政策的具体实践证明，这个政策是完全适合于我国社会发展和民族发展的实际情况的，它得到了各民族人民的拥护和支持，在巩固新生政权，维护祖国统一，促进民族团结和发展等方面，都具有无比的优越性和巨大的生命力。

在全面建设社会主义时期，党和国家在总结和重申民族区域自治优越性的同时，强调指出，继续坚定不移地贯彻执行民族区域自治的政策。

周恩来在 1959 年 4 月第二届全国人民代表大会第一次会议报告中指出：“根据宪法的规定，在保证国家统一、实行民族平等的原则下，继续推行民族区域自治。”^① 1962 年 3 月，周恩来同志又指出：“在民族工作上，应该正确地贯彻执行党的民族政策，尊重少数民族的自治权利。”^②

这一时期，在民族区域自治工作方面的主要任务：一是在有条件的民族聚居区域，继续建立民族自治地方；二是注意实现民族自治地方的自治权和自治机关的民族化，充分发挥民族区域自治的优越性；三是使民族自治地方的自治机关充分行使自治权利，最大限度地发挥自治地方的潜力和优势，大力推进民族自治地方的社会主义建设进程。

总之，要继续实行和不断完善民族区域自治，利用民族区域

① 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 192 页。

② 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 199 页。

自治的优越性和灵活性特点，最大限度地满足少数民族当家做主，自己管理内部事务的愿望和要求，充分调动少数民族和民族地区的社会主义积极性，加速民族地区经济文化事业的发展，巩固国家的统一和人民民主专政，发展社会主义新型民族关系。

3. 大力发展少数民族经济，改善和提高少数民族人民的生活水平，是解决我国民族问题的前提条件

随着社会主义制度在我国的基本建立，“我们国内的主要矛盾，已经是人民对建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。”因而党和國家的主要任务，已经由解放生产力变为发展生产力，走社会主义建设之路，逐步改善和提高人民群众的生活水平。^①在这一时期党和政府的主要文献与领导人的讲话中，都突出地强调了发展社会生产力这一基本点。周恩来同志指出：我国少数民族“今天已经走上了社会主义的金光大道。他们真正是在一日千里地向前发展。”^②同时还指出：“应该帮助少数民族进行社会主义建设和社会主义改造，大力发展农业、牧业生产。”^③“少数民族的经济和文化也有了巨大的跃进。”^④

总之，加速发展少数民族和民族地区的经济，改善和提高少数民族人民的生活水平，就成为这一时期党和国家民族纲领政策

① 参见有林等主编：《国史通鉴》第2卷，当代出版社，1995年版，第5页。

② 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第192页。

③ 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第199页。

④ 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第193页。

的重要内容和民族工作的中心任务之一。

由于社会历史原因，我国少数民族和民族地区的经济文化相对落后，经济基础相对薄弱。加之少数民族和民族地区的实际情况十分复杂，因此，新中国建立后，特别是全面建设社会主义时期，党和政府制定了实事求是、因地制宜地发展民族经济的原则。一方面，坚持国家帮助和各民族自力更生相结合的政策，国家和先进民族，特别是汉族，从人力、物力、财力和技术力量等方面，全面支持和帮助少数民族和民族地区经济的恢复和发展；各少数民族要充分调动自身发展的活力和潜力，积极发挥自身的“造血”功能，加速发展民族经济。另一方面，充分利用民族地区“地大物博，资源丰富”的自然优势，发挥少数民族多种从业结构的经济优势，宜农则农、宜牧则牧、农牧结合、多种经营。

为了全面促进民族发展繁荣，国家非常重视发展民族贸易。商业部、外贸部、中央民委等部门多次召开民族贸易工作会议，并发出指示，要健全民族贸易机构，加强少数民族贸易工作，加强对少数民族地区农牧土特产品的收购，对少数民族人民生产和生活必需品的供应必须予以照顾，加强对少数民族特殊需要商品的组织生产和供给，对边远山区、边远牧区民族贸易企业在资金、利润和价格补贴等方面给予照顾，对少数民族地区的交通条件、民族贸易机构和人员等问题予以改进等。^①

在大力发展民族经济的基础上，我党还制定了不断改善和提高民族地区人民群众的物质生活水平的政策，因为，这是发展经济的根本目的所在。

^① 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1990年版，第100、165页。

4. 正确处理好民族关系中的民族主义倾向

在社会主义国家中，无论是大民族主义或者是狭隘民族主义，都是有害的，都不利于国家的统一和民族的团结，不利于社会主义事业，都必须坚决反对和克服，这是党和国家在这一时期民族工作中的一个重要方针。周恩来同志在 1959 年 4 月召开的第二届全国人民代表大会第一次会议报告中指出，多年以来一直进行着反对大汉族主义倾向的斗争，也进行了反对各种形式的各种程度的地方民族主义的斗争。^① 周恩来在 1962 年 3 月又指出：“应该经常注意克服和防止干部中的大汉族主义思想和地方民族主义的思想，不断地加强国内各民族的团结。”^②

我国是一个多民族的社会主义国家，中国共产党一贯坚持民族平等原则，教育全党和全国各族人民，要反对大汉族主义和地方民族主义，搞好国内各民族的大团结，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义新型民族关系。在全面建设社会主义时期，各民族的大团结，是建设社会主义的祖国大家庭，建设一个具有现代化工业和现代化农业的社会主义强国的前提条件。而大汉族主义和地方民族主义，都是妨碍我们在建设社会主义现代化国家的进程中加强民族间的团结的。因此，我们必须反对两种民族主义，应当用处理人民内部矛盾的原则来解决，即从民族团结的愿望出发，经过批评和教育，在新的基础上达到我们各民族间进一步的团结。我们必须从建设强大的社会主义祖国这个共同目标出发，来反对两种民族主义。

^① 参见国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 193 页。

^② 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 199 页。

5. 加快发展少数民族教育文化事业

为了加快民族教育事业的发展，国家继续重点抓学校教育。一方面，加强民族高等院校的建立和管理，另一方面，普及中小学教育。

教育部和中央民委多次联合召开民族学院院长会议，讨论民族学院的教育方针、任务、教学内容、教育革命和管理体制等问题。1958年2月，教育部、中央民委在北京联合召开民族学院院长会议，会议确定：民族学院应是为少数民族训练社会主义革命和社会主义建设的政治干部，同时培养专业人才的高等学校；民族学院的教育方针，是对学生进行阶级教育、马克思列宁主义民族观教育、社会主义爱国主义的教育、马列主义理论结合中国革命和建设经验的教育以及专业课的教育，对文化水平较低的学生进行文化课程的教育，以提高各民族学生的阶级觉悟、政治觉悟和文化水平，为少数民族培养一批为共产主义奋斗的、经得起风险的、有专业能力和文化水平的又红又专的干部。1964年5月，中央民委、高等教育部再次联合召开民族学院院长会议，会议确定民族学院要把轮训和培养少数民族政治干部的工作列为首要任务，加强思想政治工作，着重进行阶级教育和马列主义民族观的教育。会议还确定民族学院由中央民委和高等教育部双重管理，以中央民委为主的原则。^①

针对我国现行高等学校考试办法，教育部作出特殊规定：少数民族学生报考全国重点高等学校和其他一般高等学校，采取“同等成绩、优先录取”的办法；少数民族学生报考本自治区的高等学校，可以给予更多的照顾，当他们的考试成绩达到教育部

^① 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1990年版，第115、194页。

规定的一般高等学校录取新生的最低标准时，可以优先录取；用少数民族语言进行教学的民族中学毕业生报考高等学校文史类，可以免试古代汉语等。^①

为普及中小学教育，党和政府提出：从实际出发，举办各级各类的民族学校，采用符合少数民族和民族地区实际的学制、教学计划和多种形式办学；发展民族语文，采取民族语文和汉语文相结合的“双语教学”；民族教育补助费专款专用，单列指标；放宽民族学生的入学年龄和适当降低升学的录取标准等发展民族中小学教育的政策和措施，最终实现民族地区的中小学义务教育。^②

民族文化是各民族在长期的历史发展过程中创造和发展起来的物质财富和精神财富，它以其独特的内容、形式和功能影响着各民族的发展。因此，尊重、发展和繁荣民族文化，是党和国家的重要的民族政策内容。1958年7月，中央民委党组上报中共中央，提出通过编辑出版《民族自治地方概况》、各民族《简史》、《简志》等民族文化书籍，挖掘、介绍、弘扬各民族的社会、经济和文化。1961年3月，文化部和中央民委在民族文化宫举行座谈会，研究成立民族文化工作指导委员会和民族历史研究工作指导委员会的组织和工作问题，通过有关专家学者和民族工作者的具体的专项工作，发展和繁荣丰富多彩的民族文化。^③

① 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大大事记》，民族出版社，1990年版，第160页。

② 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大大事记》，民族出版社，1990年版，第173页。

③ 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大大事记》，民族出版社，1990年版，第122、149页。

6. 大力培养、选拔和任用少数民族干部

大力培养、选拔和任用少数民族干部，历来是中国共产党在中国革命和建设过程中的重要任务之一。社会主义建设时期，没有大批“德才兼备”和“又红又专”的少数民族干部，少数民族地区建设事业的成功是不可能实现的。

周恩来总理在 1962 年 3 月指出：“注意培养少数民族干部。”^① 汪锋同志在中共中央统战部召开的第十一次全国统战工作会议（1958 年 12 月）上就“培养少数民族干部问题”作了重要讲话。他指出，培养、选拔和任用少数民族干部具有重要的现实意义，因为，他们是党联系各民族群众的桥梁，是贯彻党的路线、方针、政策的保证，是民族地区社会改革和社会主义建设的骨干力量，我们要认真做好这项工作。^② 1962 年 5 月，李维汉同志在民族工作会议上的讲话中强调指出：“大量培养民族干部，是做好民族工作的根本。……今后随着我国社会主义事业的发展，要求我们更加重视培养民族干部的工作，培养出能够担任政治、经济、文化各个战线上工作的民族干部。毛主席曾经一再说过，少数民族不仅要有行政干部，而且要出书记。还一再说过，自治地方要建设，就要有自己的干部，要有医生、工程师、科学家、文学家和艺术家，要有开汽车、开飞机、搞地质、搞气象、办工厂等等各方面的人才，没有这样的干部和知识分子，是不能建设社会主义的。”^③ 1963 年 12 月第二届全国人大四次（扩大）会议上，乌兰夫同志作了重要讲话。他在讲话中也强调指出：要

① 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 199 页。

② 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1990 年版，第 126—127 页。

③ 李维汉：《统一战线与民族问题》，人民出版社，1981 年版，第 593 页。

大力培养各民族的共产主义干部，为民族地区的社会主义经济文化建设服务。^①

总之，对少数民族干部的培养、选拔和任用政策，体现了民族平等和少数民族当家做主的原则，适应了社会主义建设时期民族地区对民族干部的需求。当然，认真处理好民族干部和汉族干部的比例和合作问题，也是至关重要的。^②

7. 继续坚持民族语言文字、民族风俗习惯和宗教信仰自由政策

党和国家继续帮助发展和改革少数民族语言文字，并在少数民族创造文字、少数民族文字字母形式、少数民族语文制定新术语以及少数民族学习汉文等问题上提出了原则、意见和方案。1958年1月周恩来总理在中国人民政治协商会议全国委员会上做关于《当前文字改革的任务》的报告中提出：我们少数民族，“其中有许多民族还没有自己的文字，另外一些民族虽然有文字，但是也需要改进。……今后各民族创造或者改革文字的时候，原则上应该以拉丁字母为基础，并且应该在字母的读音和用法上尽量跟汉语拼音方案取得一致。”^③

国家组织有关部门在深入、认真地进行科学的民族语言调查的基础上，一方面，帮助一部分没有文字的少数民族创制民族文字，对一些已有的民族文字进行改革或改进。另一方面，积极推广和使用民族语言文字，兴办从中央到地方的使用少数民族语言文字的新闻、广播、出版、翻译、印刷等事业，利用民族语言文

① 参见国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第190—191页。

② 参见国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第127页。

③ 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第190—191页。

字进行群众性的扫盲运动。总之，党和国家帮助发展和改革少数民族语言文字，既涉及到民族平等权利的问题，也涉及到民族自身发展繁荣的问题。因为，民族语言文字在民族的政治、经济、文化发展中起着非常重要的作用，使用和发展本民族的语言文字有利于更快地发展和提高民族的政治、经济、文化水平。

尊重少数民族风俗习惯，坚持各民族都有保持或改革自己风俗习惯的自由，也是党和国家在这一历史时期的重要民族政策。周恩来总理在 1962 年 3 月指出：“尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰。”^① 1961 年 9 月李维汉同志在《关于民族工作的几个问题》中指出：“社会主义民族还要不要尊重风俗习惯？有些同志认为，现在可以不尊重了，这是不对的。”我们在民族地区做工作，“其中也要包括尊重少数民族风俗习惯在内”，“各民族的干部和群众，对于本民族的风俗习惯，也需要加以区别。有利于社会主义，有利于生产，有利于人民健康和民族发展的，要发扬；不利的要逐步改革；无多大害处的可以听其自然。应当改的，要根据群众的觉悟程度和自愿，逐步地去改，只能说服，不能强迫”。^② 这一时期，西南局、西北局等国家有关职能部门连续批转了一些省区关于民族工作的报告，其中，都谈到了尊重民族风俗习惯，以及通过各种措施的规定，保障各民族在节日、饮食、丧葬等民俗事项的正常进行等内容。^③

党和政府继续坚持尊重各民族的宗教信仰以及宗教信仰自由政策。周恩来总理在 1962 年 3 月关于统战工作的报告中指出：

① 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 199 页。

② 李维汉：《统一战线与民族问题》，人民出版社，1981 年版，第 564—565 页。

③ 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1990 年版，第 154、166 页。

尊重少数民族的宗教信仰。^① 1962年3月，周恩来总理在全国人大二届三次会议上所作的《政府工作报告》中指出：要继续贯彻执行宗教信仰自由政策，进一步团结一切爱国的宗教人士，加强国内各民族的团结，进行社会主义建设。^② 同年4月，在全国人大民委和中央民委联合召开的民族工作会议上，到会的党和国家领导人总结我国民族宗教政策的执行情况，并进一步提出了正确认识和处理宗教问题和民族问题的关系，切实尊重少数民族的宗教信仰自由权利的指示。^③ 李维汉同志在《关于民族工作中的几个问题》（1961年9月）中指出：“党的宗教信仰自由是长期的政策，任何时候，只要群众还信仰宗教，就必须贯彻执行党的宗教信仰自由政策。”^④

这一时期，党和国家制定的关于民族语言文字、民族风俗习惯和民族宗教信仰的政策措施，贯彻执行了党的民族平等和民族团结的总原则，使各民族真正享受到了各项平等权利，使民族问题中的这三个敏感问题得到了合理的解决。

二、社会主义建设时期民族纲领政策的实施

社会主义建设时期民族纲领政策的实践，是以马列主义、毛泽东思想民族理论为指导，在党和国家的倡导和推行下，在各民族人民的积极参与下进行的。总的说来，这一历史时期的民族工

① 参见国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第199页。

② 李维汉：《统一战线与民族问题》，人民出版社，1981年版，第160—161页。

③ 李维汉：《统一战线与民族问题》，人民出版社，1981年版，第161—162页。

④ 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第571页。

作，大体上可分为三个阶段：

第一阶段：少数民族地区的“大跃进”和人民公社化运动（1958）

1956年9月在北京召开了中国共产党第八次全国代表大会。大会提出：社会主义制度在我国已经建立，国内主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾，而是人们对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。会后，全国上下掀起了全面建设社会主义的新高潮——“大跃进”和人民公社化运动。

经过民主改革和社会主义改造并走上社会主义合作化道路的广大少数民族农牧民，深切感到加快经济发展速度、尽快建成社会主义巩固的物质基础的必要性。于是，在中共“八大”制定的路线和建设方针指引下，少数民族地区也掀起了“大跃进”和人民公社运动的高潮。

在广大的民族地区，到处都有千军万马奔向田野，人们修水库、挖水渠、造梯田，展开了一幅战天斗地的壮丽画卷。例如，当时属于甘肃省的固原回族自治区，在1957年冬到1958年春，就有10万农民大搞水利建设，新修了40万亩水浇地。

1958年5月，中共八大二次会议提出“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”的总路线，把“大跃进”进一步推向高潮。民族地区的广大干部群众，继大搞农田水利建设之后，又积极响应中央提出的进行“技术革命”和“文化革命”的号召，开展了“大办工业”、“大办教育”的群众性运动。

同年8月，中共中央政治局扩大会议确定了一批工农业生产指标，确定了“以钢为纲”和“以粮为纲”的发展工农业的基本方针。会后，为响应这一号召，民族地区的广大农村和城镇，抽调了大批青壮年劳力，耗费了大量资源，大建土高炉，可谓“千军万马齐上阵大炼钢铁”。各地为了开展技术革命，掀起了发展

地方工业的热潮。不管当地的自然资源和技术条件是否具备，都纷纷土法上马，白手起家，小厂小矿遍地开花，以至没有煤铁资源的地方靠砍树、砸锅完成炼钢任务。在农业方面，忽视农业生产内部结构的合理性，不顾各民族地区自然条件和耕作习惯的差别，单纯抓粮食生产，一律搞深翻改土和密植，使“大抓粮食”成为一句空话。许多地区还提出了“苦干三年，改变落后面貌”和“学先进，赶先进，力争跨世纪的大跃进”等不切实际的口号。民族地区也掀起了“大跃进”的高潮。

当全国广大农村掀起水利建设高潮的时候，人们的生产活动就已经超出了所在合作社的范围，而且打破了乡与乡，甚至县与县的界限，展开了大协作、大支援。后来随着“大炼钢铁”和“大办工业”的群众运动的开展，人们从大兵团作战的要求出发，感到一个几十户、上百户的农业生产合作社规模过于狭小，远不能适应大规模水利建设和“大办工业”的需要。因此，从1958年初夏，首先在汉族地区出现了把若干合作社并到一起，组成为工农商学兵五位一体的、政社合一的新的组织形式——人民公社。这种新型组织形式一出现，中央就立即予以肯定，并于同年初秋发出了《关于在农村建立人民公社问题的决议》。于是一场声势浩大的人民公社运动，在全国范围内普遍展开。除西藏以外的所有民族地区，都毫无例外地被卷入到这一浪潮之中。从1958年9月到年底，短短几个月时间，各地区在这股洪流的冲击下，不顾各民族的发展水平和各方面的条件差别，都一律小社并大社，建立起了“一大二公”（即规模大，公有化程度高）的人民公社。甚至有些尚未完成民主改革、或虽已完成民主改革，但刚刚组织初级合作社甚至互助组的少数民族农牧区，也在“跑步进入共产主义”的口号下，“一步登天”，实行了“人民公社化”。与“大跃进”伴生的农村人民公社化运动，既是为适应“大跃进”本身而采取的组织体制变革措施，也是基于早日向全

民所有制和共产主义过渡的幻想而提出的纲领。

“大跃进”和人民公社运动所以能在民族地区普遍展开，从少数民族广大干部群众的内在原因来看，是他们在政治上翻身之后，强烈希望在经济和文化上也能迅速地改变落后状态。他们通过新中国建立八年来少数民族在中国共产党和人民政府领导下发生的巨大变化，特别是走上社会主义合作化道路之后，农牧业生产都有较快的发展，认为只有大规模地把群众组织起来，在生产资料所有制上进一步提高公有化水平，并采取群众运动的方法，就能够以惊人的速度建成社会主义，能够在短短的时间内达到或接近先进民族的发展水平。正是这种对社会主义前途的美好向往和迫切要求改变贫困落后面貌的强烈愿望，构成了少数民族地区“大跃进”和人民公社运动的始发动力。

1958年9月在广西的三江侗族自治县召开的全国民族工作现场观摩会议着重强调：少数民族地区的“大跃进”和人民公社运动，还要打破在建设速度上的右倾保守思想，彻底扫除“特殊论”、“落后论”、“条件论”，并号召全国民族工作者和少数民族的广大干部群众，要“解放思想，破除迷信”。这次现场会议在民族地区“大跃进”和人民公社化运动的发展上起了推波助澜的作用。

民族地区的“大跃进”和人民公社化运动，忽视了客观的经济规律，不重视综合平衡，离开了质量和效益，只强调力争高速度，因而，既造成了地区经济比例的严重失调，也造成了农村生产力和生产关系的失调，结果是民族地区经济严重混乱。轻工业生产持续下滑，日用消费品严重短缺，通货膨胀，商品价格上涨。在农业生产方面，“人祸”加上天灾，粮食丰产不丰收。经济状况的恶化，导致人民生活水平严重下降。到1959年初，不少地方，每人平均每天只能吃到几两粮，大多数情况下只能以各种“代食品”充饥。而生活水平的下降，直接影响到人民群众的

身体健康水平，一些少数民族地区群众就因严重缺粮而出现浮肿甚至造成不正常死亡的严重问题。

与此同时，“大跃进”和人民公社化运动给民族工作带来的严重消极后果也是显而易见的。它破坏和干扰了新中国建立以来在民族工作中一贯坚持的“慎重稳进”的方针，助长了民族工作中的主观主义和唯意志论。致使“浮夸风”、“共产风”以及主观主义、官僚主义在民族地区泛滥，给民族地区的社会主义建设造成了很大的破坏。

虽然由于“大跃进”、自然灾害等社会的、自然的原因，使国家财政经济发生了严重困难，但在国家统一安排下，民族地区的铁路、公路建设，仍得到了较快发展。民族地区的通车里程有大幅度提高。

这一时期，除了经济工作外，民族工作的另一个重点是继续贯彻执行民族区域自治政策。1958年3月和10月，分别成立了广西壮族自治区和宁夏回族自治区，还新建立了20余个自治州、县。其间，也曾出现过有的自治县被撤销并入附近县，有些自治州名存实亡，民族区、民族乡被撤销等情况。但总的来说，民族自治地方的建制得到了一定发展。自治地方在大力培养、选拔和任用少数民族干部的工作方面取得了很大成绩，少数民族干部人数增加了，民族地区干部构成也开始多元化，以适应民族地区社会主义建设的发展需要。

第二阶段：民族地区国民经济的调整和对急躁冒进的纠正和平定西藏叛乱（1959—1961）

“大跃进”和人民公社化运动的后果表明，从1958年开始实行的经济和社会政策是脱离实际和行不通的。经济建设有其自身的客观规律，盲目或主观的决策，违背客观规律，后果只能是灾难性的。

为了扭转由此而出现的严重困难的经济形势，从1960年秋，

中共中央就提出了要对各项政策进行较大调整。1961年1月，中共八届九中全会正式通过了对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。其目的是要调整发展速度，缩小基本建设规模，同时充实薄弱的部门和环节。除了发展战略的调整外，农村经济政策也作较大调整。主要是打破平均主义，以生产队为基本核算单位，取消公共食堂，“按劳工分进行分配”。换言之，“大跃进”和人民公社化运动中采取的一些主要的、同时也是对生产力抑制最大的政策，经过调整，被取消或修改了。

为了使政策调整的结果得到巩固，并使各项政策系统化，从1961年3月开始，中央陆续制定了《农村人民公社工作条例（试行草案）》、《关于改进商业工作的若干规定（试行草案）》、《关于城乡手工业若干政策问题的规定（试行草案）》和《国营工业企业工作条例（草案）》等一系列经济工作条例。在这些条例中，对各产业部门的所有制结构、管理模式等做了具体规定，使各种政策条例化、规范化，使各部门的工作有章可循。同时，全国各有关部门也相继制定了相关工作条例草案，使得经济管理走上了法制化轨道。

根据中央的指示，各民族自治地方首先从恢复和发展农业生产入手，调整了人民公社的所有制和分配关系，规定生产大队或生产队有生产经营的自主权，公社不得干涉。生产队和社员个人所有的一切生产资料，公社和大队都不能调用。在队与队之间的生产协作和社员的收入分配上，重新坚持了自愿互利、等价交换和按劳分配的原则，解散了吃大锅饭的公共食堂，恢复了自留地、自留畜。允许社员发展家庭副业和手工业，恢复了集市贸易。在一些地广人稀、交通闭塞、群众居住又很分散的少数民族山区，则实行包产到户。个别民族自治地方干脆允许单干。为了减轻农民的负担，国家从1961年起，减少了粮食征购任务，同时还提高了农副产品的收购价格。

在国民经济调整期间，中央对少数民族地区的经济发展，特别是对少数民族牧区和山区的生产问题，给予了更多的关注。同时，对边远山区、边远牧区、民族贸易企业在资金、利润、价格补贴等方面给予照顾（简称三项照顾）。根据中央精神，中央民族事务委员会于1961年起草了《关于少数民族牧区工作和牧区人民公社若干政策的规定（草案）》（简称牧区工作40条）。中共中央书记处在讨论这个文件时，提出了重要的修改补充意见。其中心议题是国家对牧业区在物资、技术等方面的扶助以及培育草原和合理利用草原等。根据中央和国务院的指示，农业部和中央民族事务委员会于1963年在内蒙古呼和浩特市召开了全国牧区工作会议，着重讨论了牧区和半农半牧区畜牧业生产的方针、政策、增产措施以及有关的科学技术问题。会议具体落实了在牧区“以牧为主，围绕畜牧业生产，发展多种经济”的生产方针。同年，在南方召开了少数民族山区生产工作会议，研究了少数民族山区的生产方针和解决森林资源的所有权和林、粮矛盾等有关政策问题。

工业方面的调整，各民族自治地方大体上都是压缩基本建设，调整农业和工业之间、重工业和轻工业之间的比例关系，关、并那些没有原料基地、没有资金和技术条件、纯粹搞无米之炊的企业。如广西壮族自治区，经过1961年至1962年两年的调整压缩，全区共削减工业企业2100多个，其中大多数是公社办的企业，而压缩的重点是重工业企业。

通过以上措施，特别是通过对人民公社所有制的调整，缓和了国家、集体和社员之间的矛盾，重新调动了广大农牧民的生产积极性。

经过对国民经济的调整，少数民族地区的农牧业生产下降的局面得到了扭转，工农业生产在调整中有了发展。为了适应民族地区经济文化事业的发展，国家每年按照上年的经济建设事业

费、社会文教事业费、行政管理费及其他事业费（不包括基本建设拨款和流动资金）的支出结算数，另加百分之五的机动金。

随着农牧业经济的恢复发展，以及工业生产的稳步增长，民族自治地方广大农牧民和城镇职工的收入有所增加，人们生活逐步得到了改善。

从搞“大跃进”、农村人民公社化运动到20世纪60年代初大规模的国民经济调整，历史充分显示了自己的辩证法。当人们主观地思考和行动时，不管其愿望多么美好和善良，结果却是悲剧性的；而当人们自觉地甚至被迫地面对现实，按照实际行动时，就会自然而然地走上正轨。“大跃进”和人民公社化运动，本意是要走出一条中国式社会主义道路，结果却是经济的全面滑坡；而20世纪60年代初的经济调整，本是被迫的、带有策略性的，却找到了一条实际可行的路子。

这一阶段，在国内发生的一个重大事件是，1959年3月西藏上层反动集团发动了武装叛乱。但叛乱很快就被中国人民解放军驻藏部队平息下去。西藏叛国集团所发动的武装叛乱，其结果与他们的意愿相反，加速了西藏反动势力的灭亡，西藏封建农奴制度被彻底埋葬了。平息西藏叛乱的胜利，促进了西藏地区生产力的发展，推动了民主改革的进程。1965年9月，西藏自治区成立，西藏民族的文明史又翻开了崭新的一页。

第三阶段：民族工作根本指导思想偏离正确方向（1962—1965）

这一时期，国内经济困难，政策调整对社会生活造成很大影响；国际形势也很严峻，苏联在政策上的变化，自然引起东欧诸国的政策变化，中印边境冲突不断，逃到台湾的蒋介石利用国内经济困难叫嚣“反攻大陆”，并不断派遣武装特务骚扰我国沿海地区。

1962年9月，中共八届十中全会在北京举行，全会除继续

讨论阶级斗争、形势、矛盾问题外，还着重讨论了反对国内修正主义问题。全会以公报的形式，将毛泽东提出的为全会接受的关于社会主义社会阶级斗争问题的论断作了公布。公布指出：在整个社会主义历史阶段，资产阶级都将存在和企图复辟，并成为党内修正主义的根源，因此，阶级斗争要“年年讲、月月讲、天天讲”。于是，“以阶级斗争为纲”就成为一切工作必须坚持的指导思想。

在这样的国内、国际形势下，不仅中断了对“大跃进”中违反民族政策的纠正，而且使民族工作的指导思想出现了更大的偏差，使1957年以来民族工作方面的“左”倾错误进一步发展。当时，在民族工作中，对过去几年在少数民族地区实行的一些正确的方针政策，特别是为纠正“大跃进”期间的错误而采取的调整民族关系的措施，被认为是丧失了阶级斗争立场的右倾投降主义，将社会主义社会中的民族问题，简单化、绝对化地统统归结为阶级和阶级斗争问题，并提出了社会主义时期“民族问题的实质是阶级问题”的错误口号，断言民族问题之所以长期存在，就是因为阶级和阶级斗争长期存在。

在这种“左”倾指导思想支配下，1963年初和1964年8月，在中共中央统战部内部，曾先后两次对长期主持统战部工作，并在民族理论、民族政策和民族工作方面作出卓越贡献的李维汉部长进行了批判。指责他长期以来在统一战线、民族、宗教工作方面，坚持了一条反党、反中央、反毛泽东思想的修正主义路线，指责他在民族工作中只讲民族，不讲阶级，犯了向资本主义和封建农奴主投降的右倾投降主义路线的错误。这样一来，在广大民族工作者的思想上，又一次造成了混乱。

为了使毛泽东在八届十中全会上的讲话精神及全会公报精神得到贯彻，1963年初，中共中央在北京召开了工作会议。会议经过讨论，决定在全国广大农村开展社会主义教育运动，又称

“四清”运动（即清工分、清账目、清财务、清仓库），在城市开展“五反”运动（即反对贪污盗窃、反对投机倒把、反对铺张浪费、反对分散主义、反对官僚主义）。从这次会后到1966年，在全国约有三分之一的县、社进行了“四清”运动，在城市约占4%的工交企业，开展了“五反”运动。

同全国一样，民族地区的“四清”和“五反”运动虽然从出发点讲，既是为了整顿经济生活中的“混乱秩序”，也是为了进行社会主义教育，都具有经济和政治双重意义。然而，随着运动的开展，不仅在方式上“左”的色彩很浓，在内容上，也完全受已经形成的“左”的理论的支配，将阶级斗争突出到前所未有的程度，最终走上了只抓阶级斗争的轨道。

在这场运动中，少数民族地区为了贯彻阶级路线，对于民主改革时未公开划过阶级的少数民族牧区、实行和平协商改革的少数民族地区以及未进行系统的民主改革的少数民族地区，都统统进行了民主改革“补课”，重新划定了阶级，把一些劳动牧民、农民及他们的子女错划为剥削阶级，混淆了阶级路线，扩大了打击面。对有的少数民族上层爱国人士通过正当途径提出的批评和意见，竟看成是“反革命上书”，是“向党进攻”而给予了沉重的打击。在“以阶级斗争为纲”的思想指导下，把过去按照少数民族地区实际情况采取的正确方针政策和许多成功经验，如对少数民族牧区的社会改革中实行的“三不两利”（即不分不斗、不划分阶级、牧工牧主两利）政策，在边疆有些少数民族地区实行“和平协商”的改革方针等，都当作“阶级调和”的“修正主义路线的产物”而加以批评。于是，1957年后在民族工作中逐渐滋长起来的“左”的偏向，在错误的道路上发展得越来越严重，为后来更为严重的“左”倾错误种下了种子，最终导致“文化大革命”的发生。

三、社会主义建设时期贯彻落实民族 纲领政策的成就和教训

1. 成就

1958年至1965年的这段时期，就整个民族工作战线来说，贯彻和执行了党的民族纲领和政策，民族工作取得了一定的成绩，大多数少数民族地区的社会经济、文化建设事业都有了一定的发展。

(1) 经济建设方面

民族自治地方工农业发展情况。1965年与1957年相比，全国民族自治地方工农业总产值完成157.2亿元（按1957年不变价格计算，下同），比1957年的92亿元增长了71%。其中，农业总产值为88.4亿元，工业总产值为68.8亿元，比1957年的62.5亿元和29.5亿元分别增长了41%和133%。

民族自治地方农村耕地面积1965年达到25 084万亩，比1957年的23,031.40万亩增长了9%左右；粮食和棉花总产量达到2 217万吨和8.87万吨，比1957年的1,882.50万吨和5.98万吨分别增长了18%和48%。

民族自治地方的钢、铁、煤、石油总产量1965年分别达到55.80万吨、39.40万吨、2 029万吨和97.30万吨，比1957年都有所增长。

民族自治地方社会商品零售总额1965年达到64.4亿元，比1957年的39.7亿元增长了62%。

民族自治地方畜牧业发展情况。1965年与1957年相比，自治地方牲畜年末总头（只）数是14,119.70万头（只），比1957年的9,914.20增长了42%。

民族自治地方交通建设发展情况。1965 年自治地方公路通车里程是 125,500 公里,比 1957 年的 62,700 公里增长了 100%,各民族地区的主要公路干线基本形成;1962 年自治地方铁路通车里程是 7,170 公里,比 1957 年的 5,489 公里增长了 31%,全国通往西北、西南民族地区的主要铁路干线也基本形成。

(2) 社会建设方面

少数民族和民族地区的学校教育事业发展情况。从全国来看,1965 年与 1957 年相比,全国高等学校少数民族在校学生人数是 21,870 人,比 1957 年的 16,101 人增长了 36%;全国中等学校(包括中等专业学校和普通中学)少数民族学生 390,700 人,比 1957 年的 276,900 增长了 41%;全国小学校少数民族在校学生人数是 521.9 万人,比 1957 年的 319.4 万人增长了 63%。从民族自治地方来看,1965 年与 1957 年相比,自治地方高等学校在校学生人数是 30,511 人,比 1957 年的 12,007 人增长了 154%;自治地方中等学校(包括中等专业学校和普通中学)在校学生人数是 954,137 人,比 1957 年的 493,892 人增长了 93%;自治地方小学校在校学生人数是 1,124.44 万人,比 1957 年的 599.45 万人增长了 88%。

民族自治地方广播事业发展情况。1965 年与 1957 年相比,民族自治地方建立了各级广播事业机构 75 万多个(包括电台 14 个、广播站 726 个、广播喇叭 75 万只),比 1957 年的 5 万多个增长了 1400%;民族自治地方拥有电影事业机构 3,334 个(包括电影院 452 个、影剧院 139 个、放映队 2,743 个),比 1957 年的 1,138 个增长了 193%。

全国少数民族文字出版物发展情况。1965 年与 1957 年相比,出版发行图书类(包括书籍、课本和图片)2,480 万册,比 1957 年的 1,461 万册增长了 70%;杂志类 268 万册,比 1957 年

的 243 万册增长了 10%；报纸类 3,955 万份，比 1957 年的 2,433 万份增长了 63%。

民族自治地方的医疗卫生事业的发展是显著的。1965 年与 1957 年相比，自治地方建立卫生机构 25,306 个，设有病床 120,781 张，拥有卫生技术人员 156,889 人，分别比 1957 年的 13,819、26,470 和 65,649 增长了 83%、356% 和 139%。

民族区域自治的建立工作也得到了发展，全国新建了自治区 3 个，自治州 5 个，自治县 16 个，至此，全国共建立民族自治地方 95 个。

少数民族干部队伍建设在曲折中发展，民族干部队伍继续有所增长。1957 年到 1958 年中出现急剧增长，分别达到 32.8 万人和 40 万人左右，1960 年以后，民族干部数量的增长相对缓慢，到 1964 年民族干部人数发展到 46.9 万人左右，与 1957 年相比增长了 43% 左右，其中，少数民族专业技术干部增长幅度较大，达到 66% 左右。从历届全国人代会和全国政协委员会与会代表的人数来看，少数民族代表人数在逐渐增长。1954 年的第一届人大，少数民族代表总数是 1,226 人，到 1964 年的第三届人大，少数民族代表达到 3,040 人，增长了 148%；1954 年第二届政协，少数民族委员总数是 729 人，到 1964 年的第四届政协，少数民族委员达到 1,199 人，增长了 64%。^①

2. 失误和教训

由于受全国大环境的影响，这段时期的民族工作，无论在指导思想和实际工作中，都出现了错误和失误。

关于社会主义时期“民族问题的实质是阶级问题”的错误提

^① 本文第三部分“成就”的统计资料均来源于国家民委经济司编：《民族工作统计提要》（1949—1989），民族出版社，1990 年版。

法，其不良影响是很严重的。它人为地把很多属于人民内部矛盾的民族问题上升为阶级斗争问题，企图以阶级斗争的方式来解决历史上遗留下来的各民族间存在的事实上的不平等，在民族地区，大搞阶级斗争，使一些少数民族干部和群众遭到无辜迫害。它不仅扰乱了人们的思想，也延缓了民族地区的社会主义建设进程，给党和国家带来了不可估量的损失。而指导思想上“左”的错误，又一次给民族工作带来了曲折。

在少数民族地区建设社会主义的问题上，也犯了脱离实际、超越阶段发展的错误。造成这一错误的原因，主要是在理论上对社会主义和“直接过渡”存有误解，在变革所有制和经营管理上违背了经济规律，背离了生产关系一定要适合生产力发展的客观法则。在指导思想和实际工作中，违背了中国共产党一贯倡导的实事求是的思想路线，忽视甚至抹杀少数民族和民族地区的特点，不切实际地要求所有少数民族都在很短时期内达到先进民族的水平。结果是欲速则不达，反而使少数民族地区的社会主义建设事业偏离了正常的发展轨道。

第七章 “文化大革命”时期中国 共产党的民族纲领政策 (1966—1976)

1966年至1976年的“文化大革命”时期，是中国共产党和全国各族人民遭受建国以来严重挫折和损失的10年。这一时期，林彪、“四人帮”反党集团利用毛泽东同志的错误，疯狂推行极“左”路线，阴谋篡党夺权。党和国家的一整套民族政策几乎被破坏殆尽，民族工作完全处于停滞甚至倒退的状态，社会主义民族关系遭到了空前的大破坏。“文化大革命”时期，是民族工作遭到全面破坏的时期。

一、“文化大革命”时期的民族纲领政策

1. “文化大革命”时期，林彪、江青两个反革命集团践踏党的民族纲领政策

“文化大革命”时期，林彪、江青两个反革命集团，把20世纪50年代后期在民族工作指导思想上出现的“左”的错误推向极端，在民族工作中执行错误的民族纲领政策。

他们打着“高举”的幌子，在实际民族工作中却全盘否定马克思主义民族观，否定党的民族政策，一整套被实践证明行之有效的民族政策，如民族区域自治、发展民族教育和培养民族干部、少数民族语言文字的使用和发展、宗教信仰自由、尊重少数民族风俗习惯、民族上层的统一战线政策，以及少数民族特需商

品的生产和供应政策等等，都遭到了严重的破坏。他们还蓄意制造了大批冤、假、错案，残酷迫害广大少数民族干部和群众。

(1) 否定民族工作，撤销各级民族工作部门

“文化大革命”一开始，林彪、“四人帮”一伙就打着反对“投降主义”、“修正主义”的幌子，全盘否定新中国成立以来统战、民族、宗教工作取得的成就。1966年8月，在中共八届十一中全会期间，陈伯达、江青在全会小组会议上向中共中央统战部开刀，声称要“炮打司令部”。从此，中央统战部就被打成了“修正主义的司令部”，全国统战、民族、宗教工作部门都被扣上了“执行投降主义路线”的帽子。林彪、江青及其在各地的追随者大肆诬蔑统战、民族、宗教工作部门是“牛鬼蛇神的庇护所”、“资本主义的复辟所”。诬蔑民族工作部门执行了一条“投降主义、修正主义路线”，各级民族工作部门纷纷被撤销。

(2) 鼓吹社会主义时期“民族问题的实质是阶级问题”，搞阶级斗争扩大化

1958年，中共中央在一个文件的批语中首次提出：“在阶级社会民族问题的实质是阶级问题”^①到20世纪60年代初，中央认定，整个社会主义过渡时期，阶级矛盾和阶级斗争仍然是中国社会的基本矛盾。因此，“民族问题的实质是阶级问题”被宣传为“马克思主义的普遍原理”，是马克思主义与修正主义在民族问题上的分水岭和试金石，是神圣不可侵犯的马克思主义民族理论“绝对权威”和“天条”。无人敢于怀疑或提出不同意见。

在“文化大革命”时期，以林彪、江青为首的两个反革命集团把“民族问题的实质是阶级问题”的提法推向极端，认定社会主义时期民族问题的实质是阶级问题。鼓吹少数民族问题就是阶级、阶级斗争和两条道路的问题。把阶级斗争当作处理各种民族

^① 牙含章：《民族问题与宗教问题》，中国社会科学出版社，1984年版，第135页。

问题的唯一标准，阶级斗争方式也成为解决民族矛盾的唯一方式，造成阶级斗争扩大化。

(3) 否认民族特点，否认社会主义时期民族的存在

林彪、江青一伙还诬蔑一些少数民族是所谓的“黑线”制造的“假民族”，讲民族化就是反对共产主义化；讲民族特点和民族差别就是制造民族矛盾，就是搞民族特殊，就是反对民族融合。他们把少数民族的民族特点一律当作“封”、“资”、“修”，实行“全面专政”，采用行政命令甚至武装镇压手段强行消灭。无端否认社会主义社会还存在民族。

(4) 否认民族间存在事实上的不平等

“文化大革命”中，林彪、“四人帮”反党集团否定民族之间存在事实上的不平等，认为是人为制造“少数民族落后论和特殊论”。污蔑消除民族间经济文化发展上的不平等就是抹杀民族问题的阶级实质，就是反对革命。

(5) 践踏民族区域自治政策，侵犯少数民族的平等权利和自治权利

林彪、江青两个反革命集团诬蔑民族区域自治是“搞分裂”、“搞独立王国”。在他们的极“左”路线的支配下，有些地方竟然不经过任何法律程序就任意撤销一些民族自治地方。如云南省的西双版纳傣族自治州、德宏傣族景颇族自治州、怒江傈僳族自治州、迪庆藏族自治州，在“文化大革命”期间就曾被分别并入相邻地区。而内蒙古自治区的东三盟和西三旗，也以所谓战备为由划出。根据中共中央（1969）136号文件规定：自1969年7月起，内蒙古自治区的呼伦贝尔盟划归黑龙江；哲里木盟划归吉林省；昭乌达盟划归辽宁省；巴彦淖尔盟的阿拉善左旗划归宁夏回

族自治区，阿拉善右旗、额济纳旗划归甘肃省^①。

1967年全国各地的党政机关被普遍夺权，民族自治地方的各级政府也难逃厄运。林彪、“四人帮”及其一伙在各级民族自治地方搞反革命夺权，撤销自治机关，使绝大多数民族自治地方的自治机关陷于瘫痪，根本无法行使自治权利。

1975年修改的《中华人民共和国宪法》，对1954年宪法中有关民族区域自治的重要规定都作了删改。1975年宪法删去了1954年宪法肯定的“各少数民族聚居的地方实行区域自治”的总原则，而只保留了“实行民族区域自治的地方”这几个字；1975年宪法中民族自治地方的自治机关这一节虽然保留了，但1954年宪法中规定的各项自治权的具体内容均被取消了，只笼统地写了自治机关“可以依照法律规定的权限行使自治权”，而当时在一切法律都被否定的状况下，实际上是取消了自治权。所以，“各上级国家机关应当充分保障各民族自治地方的自治机关行使自治权”的规定必然空洞无用，使民族区域自治失去了实际内容。特别是规定自治地方的上级机关要“积极支持各少数民族进行社会主义革命”，完全不符合少数民族地区的实际。1975年的少数民族地区和汉族地区一样，已完成了社会主义革命，1975年宪法这样规定完全是“以阶级斗争为纲”、“继续革命、不断革命”等错误理论和政策的表现，1954年宪法规定自治地方的各上级国家机关应当“帮助各少数民族发展政治、经济、文化的建设事业”，1975年宪法则改为“积极支持”，在民族自治地方经过空前浩劫，根本无力进行社会主义建设的情况下，不“帮助”仅“支持”，只能是一个空洞的法律条文。1975年宪法关于民族区域自治的规定较1954年宪法是一个大倒退。

^① 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1989年版，第207页。

总之,“文化大革命”时期,民族区域自治制度遭到严重破坏。

(6) 破坏民族干部政策,迫害少数民族干部

文化大革命时期,少数民族地区的广大干部和群众,在政治上遭受了深重的灾难。林彪、“四人帮”污蔑各级民族干部都执行了所谓“刘少奇的修正主义路线”和“投降主义”,并以此为罪名,打击迫害大批少数民族干部。许多少数民族干部被污蔑为“走资派”、“叛徒”、“特务”、“反革命分子”。在少数民族地区制造了大量的骇人听闻的冤案、假案、错案。如内蒙古自治区的所谓“新内蒙古人民革命党”(简称“新内人党”);1967年11月,内蒙古自治区革命委员会召开首次全体会议,通过自治区关于“文化大革命”的形势和任务的决议,号召彻底揭批所谓“以乌兰夫为首的反革命修正主义、民族分裂主义集团”^①,制造所谓的“乌兰夫反党叛国集团”等冤案、假案;延边朝鲜族自治州的所谓“叛国暴乱案”、“特务案”、“朱德海案”和“地下国民党案”,在这些冤、假、错案中,有大批少数民族干部和群众受到迫害,有不少人甚至被迫害致死或致残。

这一时期,撤销了培养少数民族干部的院校和训练班,使培养少数民族干部的工作被迫中断。

(7) 践踏民族宗教政策,民族宗教工作受到严重挫折

在宗教问题上,林彪、“四人帮”肆意践踏马克思主义关于宗教问题的科学理论和我党的宗教信仰自由政策,全盘否定建国以来宗教工作中取得的成绩。使民族宗教工作受到严重挫折。

各级宗教工作部门几乎全部被撤销,爱国宗教组织的活动被迫停止。在所谓“破四旧”、“横扫一切牛鬼蛇神”口号的煽动下,除极少数寺庙、教堂等得以留存外,多数宗教活动场所及宗

^① 参见国家民委政研室:《当代中国民族工作大事记》,民族出版社,1989年版,第203页。

教设施被毁坏和拆除、关闭或改作它用。大批宗教经书、法器和宗教用品被焚毁。一些宗教界人士被批斗、批判，还借用“清理阶级队伍”之名，对少数民族宗教上层人士，或罢官，实行“群众专政”；或连同其家属子女一起赶到农村、牧区强迫劳动改造；或判刑监禁，致使一些人士被迫害致死。

蛮横禁止信教群众的正当宗教活动，信教群众被歧视为“政治上不可靠”，有的地区甚至把信教群众的宗教活动当作敌我矛盾，严重伤害了信教群众的宗教感情和民族感情。迫于形势，民族地区的一些少数民族信教群众的宗教活动由公开、集中和固定变为秘密、分散和流动。给后来的宗教管理工作带来了复杂性和困难。

（8）破坏民族文化教育政策，民族文字几乎被否定

在民族文化教育方面，林彪、“四人帮”挥舞“黑线专政论”大棒，胡说“民族问题已经解决了，民族学校已经完成了历史使命”。1971年4月15日，全国教育工作会议在北京举行，会议讨论了保留、撤并一些高等院校问题，提出政法、财经、民族学院等要多撤销一些^①。他们不顾各少数民族人民的反对，粗暴地取消了民族教育的一系列特殊措施，很多民族大、中、小学校被迫停办。

在大砍民族院校的同时，对少数民族传统文化也进行了猖狂的破坏。公然禁止少数民族使用自己的民族语言文字。他们污蔑少数民族语言“无用、落后”。张春桥曾说：“有文字的蒙、藏、维、哈、朝先用着，别的不再提了。”于是除上述五种文字外，其他少数民族文字的推行工作被取消。削减少数民族语文翻译出版机构，民族语文机构被撤销，民族文字报刊被停办。据统计，

^① 参见国家民委政研室：《当代中国民族工作大事记》，民族出版社，1989年版，第211页。

“文化大革命”前的1965年，用少数民族文字出版的图书共计1694种，2480万册；杂志36种，268万册。到了1970年，出版的少数民族文字图书猛降为312种，1331万册；少数民族文字的杂志，也猛降为5种，93万册。许多民族文献资料、文物、古籍被当作“四旧”烧毁，民族语文专业人员被迫改行^①。

总之，“文化大革命”时期，是民族文化的一次大倒退。

(9) 破坏党的统一战线政策

团结少数民族上层爱国人士，是我党统一战线政策的重要组成部分。少数民族上层爱国人士在疏通民族关系和促进民主改革方面，在社会主义建设中都发挥了重大作用。但是，在“文化大革命”中，少数民族上层爱国人士有的被当作“牛鬼蛇神”、“阶级敌人”、“反动头子”、“黑五类”进行批斗，有的还无中生有地被扣上“里通外国分子”、“特务”、“分裂主义分子”等帽子。许多人被遣送到农村“劳动改造”。除少数人按当时较低的生活水平有些生活费补助外，大多数被停发、扣发了工资，或定期给予少量生活补助。有的被抄家、没收财产，甚至被迫害致死。制造了很多冤假错案，严重破坏了党的统一战线政策。

(10) 破坏民族风俗习惯政策，强迫少数民族改俗

在“文化大革命”期间，尊重少数民族的风俗习惯的政策也遭到了严重的破坏，在林彪、“四人帮”横行时，他们把少数民族正当的风俗习惯视为陈规陋习和“四旧”、“迷信活动”，侵犯和干涉少数民族的风俗习惯。不准少数民族过传统民族节日，把过少数民族节日视为非法活动横加批判和取缔；不准少数民族穿戴民族服饰，强迫少数民族群众改装；把少数民族歌舞说成是“异国情调”，不准跳民族舞蹈。把少数民族生活方式说成是“资

^① 黄光学主编：《当代中国的民族工作》（上），当代中国出版社，1993年版，第158页。

产阶级生活方式”、“阶级斗争新动向”。有的地方甚至强迫少数民族改变其风俗习惯。例如，在有些回族或其他信仰伊斯兰教的少数民族聚居地区，竟强迫穆斯林家庭养猪。并把这种破坏民族政策、违背群众意愿的事当作“新生事物”加以宣传和推广。这些引起了少数民族群众的极大不满，在民族关系上造成新的隔阂。这一时期，云南红河哈尼族彝族自治州发生的“沙甸事件”，就是当地的回族群众不堪忍受对他们的宗教信仰和风俗习惯的粗暴干涉和侮辱而奋起抗争的事例。

（11）蓄意制造事端，破坏民族团结

林彪、“四人帮”一伙不仅无视民族存在，歪曲民族政策，践踏民族工作，还人为地制造事端，破坏民族之间的团结。如，当林彪污蔑云南边防所谓“礼貌边防”、“和平过渡边防”后，中央军委办事组即于1969年3月提出“加强政治边防建设”的方针。于是，云南边疆民族地区就大搞“清理阶级队伍，重划阶级”的运动，甚至部署“二次土改”，导致又一次人口外流。又如，在内蒙古和新疆，有的地方还把边疆社队的大批蒙古族和柯尔克孜等民族的牧民内迁，以致在民族之间造成了新的隔阂和不信任，给民族团结带来了严重的后果。

2. “文化大革命”时期，周恩来等国家领导人极力维护和贯彻党的民族纲领政策

“文化大革命”的10年，是党的民族政策遭到严重破坏的10年，是民族关系遭到严重破坏的10年。但是，由于各民族广大群众对中国共产党、对社会主义有不可动摇的信念；由于建国17年来的工作实践已经使党的各项民族政策在少数民族中深入人心，并为民族团结打下了牢固的基础；由于周恩来等国家领导人对少数民族干部的保护和对民族地区群众的关怀；也由于民族地区的广大干部群众对“左”倾错误和林彪、江青两个反革命集团的倒行逆施进行了各种方式的抵制和斗争，使“文化大革命”

对民族政策、民族关系的破坏受到了一定程度的抑制。因而，在长达十年的动乱中，国家的统一和各民族的团结不仅经受住了严峻的考验，各族自治地方的经济建设也仍然有一定的发展，特别是工业生产和能源、交通建设有一定的增长。^①

在动乱的年代，毛泽东、周恩来、邓小平、叶剑英、李先念等领导人深切关怀自治地方的安定团结和少数民族的生产生活，关心和保护少数民族干部，并在极其困难的条件下尽可能地帮助解决少数民族的困难。

1966年9月22日，周恩来总理召集国务院各口、各部委党组成员会议。在会上提出：宗教政策、民族政策要抓一抓。要有意识地保护少数民族干部。在乌兰夫被扣上“反党叛国”和“分裂主义分子”的帽子而被“监护”的时候，周恩来驳斥了“四人帮”强加给乌兰夫的一切诬蔑不实之词，并据理力争，使乌兰夫参加了1973年8月召开的中国共产党第十次全国代表大会，并被选为中央委员。对吉林省副省长、中共延边朝鲜族自治州州委书记、州长朱德海，周恩来曾多次指示有关部门予以保护。朱德海因病重生命垂危时，周恩来还指示要对他的问题作出实事求是的结论。周恩来总理特别注意保护少数民族干部，即使是在病情日趋严重、身体日趋衰弱的情况下，仍十分关心在“文化大革命”中遭受打击迫害的民族干部。同时，周恩来还对一些少数民族的上层人士加以保护，使他们免受冲击。此外，少数民族地区的一些著名的寺院，也在周恩来的保护下，免遭破坏。

当周恩来总理于1973年8月发现云南省撤销了西双版纳、德宏、怒江、迪庆四个自治州时，直接进行了干预，及时加以纠正。在“文化大革命”期间，各自治区和边疆少数民族地区发生了一些重大问题，周恩来都代表中共中央作了重要的指示。

^① 黄光学主编：《新中国的民族关系》，鹭江出版社，1998年版，第190页。

他多次语重心长地说：少数民族地区一定要稳定，不能搞乱，这是大局，要加强团结，所有同志都要顾全大局。“文化大革命”期间，为解决西藏、内蒙、新疆等少数民族地区的问题，周恩来先后多次接见各地军队、地方负责人和群众代表。

1970年8月6日，周总理主持中共中央政治局会议，讨论中共中央关于在西藏进行社会主义改造的指示草案稿。会议原则上同意西藏地区在完成民主改革的基础上，有领导、有计划、有步骤地实施人民公社化的部署。

1972年春，周总理指示解放军某部给水工程团开赴新疆，克服一切困难在二十年内查清新疆水文地质情况，解决严重干旱地区的农牧民饮水问题。同年，宁夏固原地区人民生活遇到困难。周恩来知道后，立即指示国务院有关部门以最快的速度给宁夏山区送去棉衣、药品等急需用品，接着又派去解放军医疗队。当发现那里严重存在违反党的政策时，又是周恩来指示在北京召开了固原地区工作座谈会。中共中央对这次座谈会纪要的批示中指出：解决固原地区的民族问题，必须坚持执行民族平等、团结政策，尊重少数民族的宗教信仰和生活习惯，满腔热情地帮助少数民族得到发展和进步。

这一年，在周恩来总理的建议下，以农林部学习小组的名义派出四个调查组，分赴内蒙古、新疆、西藏、云南等少数民族地区，调查了解民族政策的执行情况和当地群众生产生活中存在的问题。

1973年，毛泽东针对当时许多地区违反民族政策的情况指出：“政策问题多年不抓了，特别是民族政策。现在地方民族主义少些，不突出了，但大汉族主义比较大，需要再教育。”

为了解决少数民族特需用品的生产，1973年12月，国务院批转了轻工业部和商业部根据李先念的批示提出的报告，同意拨出一笔专款，用于改建和扩建在呼和浩特、兰州、成都、昆明、

乌鲁木齐、贵阳、西宁、延吉、海拉尔等九个城市的民族用品生产基地，同时指出，要继续发挥沿海传统产区的作用，供应关系不要中断。与此同时，财政部、商业部发出《关于重申对边远山区、边远牧区民族贸易企业三项照顾问题的联合通知》。

1975年，邓小平主持中央日常工作后，制定了全面整顿的方针，并召开了一系列会议，以解决国民经济及社会发展方面存在的问题。同时，中央对于少数民族牧区畜牧业的发展，也给予了特别的关注，专门召开了全国畜牧业工作座谈会。在国务院批准的《全国牧区畜牧业工作座谈会纪要》中，重申“以牧为主”的方针和“禁止开荒、保护牧场”、发展畜牧业生产等政策规定。通过初步整顿，各民族自治地方的经济形势，和全国总的情况一样，开始有了好转。

1975年8月29日，身患重病的周恩来总理在医院接见了准备参加西藏自治区成立十周年庆祝活动的中央代表团团长华国锋，嘱咐他要告诉在藏区工作的同志特别注意执行党的民族宗教政策，注意培养民族干部，要搞统一，搞民族大团结，要有一个安定的政治局面，以利于发展经济，改善和提高物质文化生活条件。要注意保护好森林和各种自然资源。

1976年，叶剑英主持召开边防工作座谈会，制定了边境建设方针，安排了边境建设经费。

周恩来等国家领导人对民族自治地方和少数民族的关怀，虽然由于以江青为首的反革命集团的破坏和干扰没有得到完全执行，但在一定范围内限制了他们的破坏，鼓舞了少数民族的广大干部和群众同他们进行斗争的勇气和信心。

二、“文化大革命”时期的民族工作

1. 林彪、“四人帮”两个反党集团的错误的民族政策在实践中受到各民族群众的抵制

在“文化大革命”中，各民族的广大干部和群众，虽然遭到林彪、江青两个反革命集团及其追随者的残酷迫害，但他们仍然坚定地相信共产党，相信社会主义，相信中国共产党的民族政策还会回到少数民族地区。他们用各种方式对林彪、江青两个反革命集团的罪恶行径进行抵制和斗争，冲破重重困难，排除种种干扰，坚持工农业生产，坚持社会主义建设。在最大限度内降低了林彪、江青为首的“四人帮”对民族工作的破坏程度，维护了民族大团结。

新疆维吾尔自治区的各族石油工人，坚持生产，坚持为国家多产石油，在动乱和派性干扰的复杂条件下，年年超额完成国家计划。

在内蒙古自治区，“新内人党”冤案祸及全区，许多蒙古族干部和群众虽遭受逼、供、信的迫害，但没有一人逃到国外，而是到北京向中央反映情况。

许多少数民族地区的干部和群众，敢于同林彪、江青反革命集团进行针锋相对的斗争，具有为坚持真理、为维护民族团结而献身的崇高品德。如原延边医药公司副经理张永振（朝鲜族），在1968年一片恐怖气氛中，理直气壮地贴出“刘少奇同志是久经考验的无产阶级革命家，是共和国主席，不准打倒”的大字报。张永振因此被打成“现行反革命”。当中共“九大”把林彪确定为接班人后，他在狱中写的日记中说“林彪是睡在毛主席身边的野心家”。这位不屈不挠的共产主义战士，不幸含冤死于狱

中。他临死前给家人的信中写到：“历史终将作出公正的判决……不管什么情况，你们要坚信党，为共产主义事业献身奋斗。”

1965年，贺龙来到新疆塔克拉玛干大沙漠的南缘访问，曾把自己用的手杖赠给了一个腿脚不方便的维吾尔族老农民买买提木沙阿洪，这本是国家领导人对少数民族的深情厚谊，是极其正常的事。但是在“文化大革命”中，那根手杖却成了“互相勾结”的黑“证据”，买买提木沙阿洪遭到接连揪斗还不算，他的儿子也被捆绑起来严厉审讯。买买提木沙阿洪对这些嗤之以鼻，坚决不作任何交代。

少数民族上层人士长期接受中国共产党的教育，有同中国共产党长期合作共事的经历，即使他们在处境十分困难，甚至身陷囹圄的情况下，仍然心向祖国，相信中国共产党。他们中的一些人士甚至和林彪、“四人帮”进行了各种方式的斗争。有的宁死不屈，以死来揭露林彪、“四人帮”反党集团祸国殃民的罪行。

各族干部、群众和少数民族上层爱国人士的奋力抵制和斗争，有力地说明，林彪、江青两个反革命集团的所作所为，是得不到各民族干部和群众支持的。中国各民族在中国共产党领导下的凝聚力，是经得起历史的考验的。

2. 民族地区经济建设的曲折发展

“文化大革命”的10年，使民族区域自治制度的建设受到很大破坏，尤其是林彪、江青两个反革命集团制造了大量冤、假、错案，使各族广大干部和群众在政治上蒙受了深重的灾难。少数民族地区的经济建设，特别是工农业生产，受到了很大的影响。在“文化大革命”之前，民族自治地方的工农业总产值，增长速度是相当高的。据统计，从1949年至1965年，年平均增长率为10%以上。但在“文化大革命”的10年中，尤其是1967年全国各地的党政机关被普遍夺权以后，由于经济管理和生产秩序被打

乱，工农业总产值的年平均增长率降低到只有 4.6%。如宁夏、新疆、内蒙古自治区，1967 年以后农业生产逐年下降，竟由过去的余粮区变为缺粮区，并从 20 世纪 60 年代起到 70 年代中不得不从外地调入粮食。但是，由于各民族干部和群众的多方抵制，一些民族自治地方的经济建设，特别是工业生产和能源、交通建设，仍有所发展。

（1）农牧业生产增长缓慢

“文化大革命”初期，由于运动主要在文教战线和其他上层建筑领域进行，工矿企业及广大农村尚未受到冲击，生产秩序和管理机制仍能正常运转，因此各民族自治地方的工农业生产，较之“文化大革命”前的 1965 年，仍有较大幅度的增长。例如，宁夏回族自治区，1966 年的工农业总产值达 79257 万元，比 1965 年增长 19.4%。但是，随着动乱向厂矿企业和农村、牧区蔓延，各级领导机构陷于瘫痪，处在生产第一线的大批基层干部或被揪斗，或因派性斗争而被频繁撤换，一些厂矿被迫停产，农牧民群众无法安心生产，故 1967、1968 两年，许多民族自治地方的工农业生产都有不同程度的下降。如宁夏回族自治区 1967 年的工农业总产值为 74976 万元，比 1966 年下降 5.4%。1968 年又降到 68757 万元，比上年下降 8.3%。青海省 1965 年的粮食总产量为 13.42 亿公斤，到了 1968 年猛降为 10.09 亿公斤，竟下降 24.8%。某些受害严重的地方，农牧业生产所受损失更大，几乎一直处于下降状态。如内蒙古自治区，由于“文化大革命”中把中共内蒙古自治区委员会 1959 年提出的在牧区“千条万条，发展畜牧业是第一条”的口号，指责为“唯生产力论”，是所谓不抓阶级斗争的“修正主义”口号，并在“以目乱纲”的罪名下，把畜牧业战线的大批干部打成“修正主义分子”，致使畜牧业生产遭到严重破坏。据统计，从 1966 年到 1976 年的 11 年当中，全区牲畜不但没有增加，反而下降了 11%。又如宁夏回族自治区

的固原县，在以江青为首的反革命集团横行的1976年，全县40个区和公社的领导班子，在短短几个月中，就变动了38个。同年8月，一次就撤换了19个公社的党委书记。而该县的炭山公社，11个大队的党支部书记全部被撤换，63个生产队队长换了55个。由于搞乱了干部队伍，搞乱了人心，该县的农业生产连年下降。但是，由于少数民族的农村和牧区，大多地处偏远，交通不便，动乱的影响在客观上受到了限制。

在十年动乱中，由于广大干部和群众利用“抓革命、促生产”的口号，对林彪、江青两个反革命集团进行了有效的抵制，全国民族自治地方的农牧业生产，总的说来仍有缓慢增长。特别是1975年，邓小平同志主持中央工作后，与江青为首的反革命集团进行了针锋相对的斗争，并采取了一系列有利于发展工农业生产的措施，全国民族自治地方的工农业生产，呈现了上升趋势。据统计，1975年，即国民经济第四个五年计划的最后一年，全国民族自治地方的农业总产值为152.2亿元（按1970年不变价格计算），扣除价格变动因素，比1965年增长23%，平均每年增长2.1%。粮食产量为3069.5万吨，比1965年增长38%，平均每年增长3.3%，牲畜年末总头数为1.62亿头（只），比1965年增长14.9%，平均每年增长1.5%。同时，在此期间，各民族地区还搞农田基本建设，完成了一些水利配套工程，如新疆最大的防冲渗渠道工程——叶尔羌河引洪大渠、塔里木垦区大型水利枢纽工程——塔里木河拦河闸、内蒙古自治区最大的电力扬水站——磴口扬水站扩建工程及其他水利设施等，增加了旱涝保收面积，为发展农牧业生产创造了有利的条件。

（2）工业交通建设有一定发展

“文化大革命”期间，在加强“战备”和“三线建设”的推动下，民族自治地方的工业和交通建设，除西藏外，均有一定的发展。据统计，截止到1975年，全国民族自治地方的工业总产

值为 154.3 亿元（按 1970 年不变价格计算）。扣除价格变动因素，比 1965 年增长 129.8%。从 1966 年至 1975 年的十年中，平均每年增长 8.7%。工业总产值在工农业总产值中的比重，第一次超过农业总产值，使民族自治地方国民经济各部门的比例关系，发生了历史性的变化。

在此期间，少数民族地区建成了一批重点项目。其中在能源方面较大的有：宁夏回族自治区的贺兰山煤炭工业基地、新疆哈密现代化大型露天煤矿、全长 296 公里的克拉玛依——乌鲁木齐输油管道以及位于甘肃省临夏回族自治州永靖县境内总发电能力为 122.5 万千瓦的刘家峡水电站等。在钢铁、有色金属、机械和化工方面，也分别在宁夏、广西等地建成了一批大型厂、矿。在铁路建设方面，主要有：由四川省府成都到云南首府昆明的成昆铁路，有湖南湘潭到贵州首府贵阳的湘黔铁路、由湖北枝江到广西柳州的枝柳铁路。公路建设方面，各地除新建公路和桥梁外，还铺设了几千公里的黑色路面，如宁夏回族自治区在“文化大革命”期间铺设的黑色路面，比 1965 年增加了 13 倍，新建和改建的桥梁长度比 1965 年增加 50%。其中全长 590 多米的叶盛黄河大桥就是在 1970 年底建成的。此外，在此期间还建成了一条南起云南下关，北至西藏自治区芒康，全长 716 公里的滇藏公路。这是继川藏、青藏和新藏公路之后，从内地通往西藏的又一条公路干线。这些铁路和公路的建成，对于改善少数民族地区的交通，促进工农业生产和经济文化的发展，无疑具有重要意义。

（3）这一时期少数民族地区的“三线建设”的成就和作用是不容忽视的

20 世纪 60 年代中期，中共中央从战备出发，把全国划分为一线、二线、三线地区，即沿海及其他在战争发生后首当其冲的地区为一线，远离边沿的内地为三线，介于两者之间的地区为二线。拨出大量资金，调配大批技术力量，加强“三线建设”。同

时，为了使工业布局趋于合理，使加工工业更接近原料产地，中共中央还决定，以后新建企业要适当多配置在三线地区，并且为了战备的需要，把原在沿海地区的一部分军事工业及其他重要企业，搬迁到三线地区。由于不少民族地区地处三线地区，因而那里的工业交通事业得到了前所未有的发展机遇。例如，青海省是“三线建设”的重点地区。1966年至1976年，国家的基本建设投资为32.83亿元，比1950年至1965年的15年中的基建投资总和还多25.19%。而在32.83亿元投资中，还没有包括国家直接在青海建设的青藏铁路、军工企业及中央直接管辖的重要企业的投资。宁夏回族自治区在“文化大革命”期间建立起来的一些工厂，有相当一部分是从华北、东北等地区的老工业基地搬迁来的。

通过三线建设，使少数民族地区有了一批现代化的工业企业，从而使那里的经济结构和工业产值在工农业总产值中的比重发生了重大变化。并且为适应“三线建设”的需要，建成了一批铁路干线，大大改变了一些少数民族地区的交通闭塞状况。更重要的是，通过“三线建设”，为少数民族地方工业的发展提供了人力、资金和技术基础。当然，少数民族地区的“三线建设”是在这一极其特殊的历史发展时期进行的，在某些方面仍造成很多问题。如给民族地区的国民经济带来了比例关系的严重失调，造成了农、轻、重倒置的畸形结构。很多“三线建设”的重点项目和搬迁来的企业，无法和当地的少数民族经济建立有机的联系，不能在经济上给当地带来实惠，相反的，却增加了当地政府和人民的负担。甚至侵犯了当地少数民族人民的利益，给民族团结造成了不利的影响。

三、“文化大革命”时期民族工作的经验教训

1. 民族工作必须坚持马克思主义民族观

“文化大革命”10年惨痛的历史教训证明，无论何时只要是歪曲、背离了马克思主义民族理论和民族政策，就会在民族工作上犯错误，就会使各民族人民遭受挫折和损失。因此，我们必须端正民族工作的指导思想，绝不能偏离马克思主义的方向。

2. 认清民族问题的实质和民族问题存在的长期性

在私有制社会，民族问题的实质是阶级问题。在阶级社会中，民族问题基本上是不同的民族的剥削阶级和被剥削阶级这一敌对阶级之间的关系问题，是對抗性的矛盾。在社会主义社会，民族问题的实质已不再是阶级问题。这一时期的民族问题，基本上是各民族劳动人民之间的关系问题，是非對抗性的人民内部的矛盾问题。

“文化大革命”时期极力鼓吹的“民族问题的实质是阶级问题”的提法给民族工作造成极大的破坏。我们要在思想上、理论上分清不同社会时期民族问题的实质，一定要认清，在社会主义社会民族问题不仅存在，还将长期存在。这是解决民族问题，处理民族关系，做好民族工作的前提。

3. 重视民族工作的重要性，坚定不移地执行党的各项民族政策

“文化大革命”时期，民族工作的巨大失误就在于全盘否定和践踏了党的民族政策。民族区域自治政策、宗教信仰自由政策、大力发展少数民族经济文化政策、培养少数民族干部政策、

爱国统一战线政策等，都是党在长期革命实践过程中总结和制定的符合少数民族和少数民族地区发展的政策。因此，我们必须重视民族工作，在民族工作中，必须坚决、认真地贯彻执行党的各项民族政策。

4. 必须处理好民族关系，维护各民族的大团结

在社会主义社会，不仅存在民族，也存在各民族之间的关系问题。我国的民族关系基本上是各民族人民之间的关系，是平等、团结、互助的新型民族关系。

我们要坚决反对一切破坏民族平等、民族团结和祖国统一的言论和行动。牢固树立三个离不开的思想，即汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，少数民族之间也相互离不开的思想。维护和加强各民族的团结，改善和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系。

第八章 社会主义建设新时期的民族纲领和政策 (1978—2005)

1978年12月，党中央召开了十一届三中全会。这次全会肯定了实践是检验真理的唯一标准，重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，作出了把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的战略决策。以这次会议为标志，我国进入了社会主义事业发展的新时期。

在新的历史时期，我国各族人民在毛泽东思想、邓小平理论指导下，高举民族团结、进步的伟大旗帜，开创了民族工作蓬勃发展的新局面。伴随着新时期民族工作的发展，党的民族政策也得到不断发展和完善。

一、新时期民族工作的纲领和主要任务

在新的历史时期，我国民族工作确定了以经济建设为中心，全面发展少数民族的政治、经济、文化事业的指导方针，根据这一方针，确定了不同时期民族工作的主要任务。

1979年5月，国家民委召开了机构恢复后的第一次委员（扩大）会议，着重讨论了新时期民族工作的任务和民族工作重点转移问题。这次会议提出了新时期民族工作的任务，其内容是：“高举毛泽东思想的伟大旗帜，贯彻执行新时期的总路线总任务，坚持贯彻党的民族政策，加强民族团结，巩固祖国统一，

维护边疆、少数民族地区的安定，充分调动各少数民族人民的社会主义积极性，为把我国建设成为社会主义现代化强国而奋斗；国家在实现现代化的过程中，要大力帮助少数民族加速发展经济和文化建设，大力培养少数民族干部和各种专业技术人才，逐步消除历史遗留下来的事实上的不平等，使各少数民族能够赶上或接近汉族的发展水平”。^① 这一方针的确定，标志着把民族工作的重点转移到了四个现代化建设上来。

1981年中共中央书记处批准了《云南民族工作汇报会纪要》，《纪要》概括了党在新时期民族工作的总方针，这一方针是：“坚定不移地关心、帮助各少数民族的政治、经济和文化的全面发展，沿着社会主义道路不断前进，逐步实现各民族事实上的平等”。^② 这个纪要同时指出：要彻底消除历史上遗留下来的各民族之间的隔阂和差别，还需作长期的艰苦努力。

1987年4月17日，中共中央、国务院批转了中共中央统战部、国家民族事务委员会《关于民族工作几个重要问题的报告》，中央在批转这一《报告》的通知中再次明确了新时期民族工作总的指导思想和根本任务，这就是：“坚持四项基本原则，坚持改革、开放、搞活的基本国策，紧密结合少数民族地区和少数民族的实际，从民族平等、民族团结、民族进步、相互学习、共同致富出发，以经济建设为中心，全面发展少数民族的政治、经济和文化，不断巩固社会主义的新型民族关系，实现各民族共同繁荣。”

1992年1月，党中央召开了中央民族工作会议。江泽民同志在会议讲话中对新的历史时期的民族工作主要提出了五点要求：一、加快少数民族和民族地区经济发展，使之逐步与全国的

① 《国家民委文件选》，中央民族学院出版社，1988年版，第10页。

② 《新时期民族工作文献选编》，中央文献出版社，1990年版，第85页。

发展相适应。二、大力发展少数民族和民族地区的社会事业，促进各民族的全面进步。三、坚持改革开放，不断增强少数民族和民族地区的自我发展活力。四、坚持与完善民族区域自治制度，全面贯彻落实《民族区域自治法》。五、进一步加强各民族的大团结，坚决维护祖国的统一。

1999年9月29日至10月3日，中共中央在北京召开了第二次中央民族工作会议。江泽民总书记在会上发表了重要讲话，他指出：按照党的十五大提出的跨世纪发展的战略目标，从现在起到2010年，我国民族工作的主要任务是：高举邓小平理论伟大旗帜，坚持党在社会主义初级阶段的基本路线，以经济建设为中心，加快少数民族和民族地区的经济发展和社会进步，提高少数民族人民群众的生活水平，加强民族团结，维护祖国统一和社会稳定，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，逐步实现各民族的共同发展和共同繁荣。

二、新时期民族政策的主要内容

新时期的民族工作经历了三个历史发展阶段，即改革开放初期的拨乱反正阶段，全面改革的调整充实阶段，初步建立社会主义市场经济体制的加快发展阶段。伴随着新时期民族工作的发展，党的民族政策也得到不断发展和完善，体现出了改革开放的时代特点。

1. 拨乱反正时期的民族政策（1979—1983）

十年内乱使党的民族政策受到严重破坏，因此，新时期民族工作面临的首要任务就是拨乱反正，全面落实党的各项民族政策。1979年4月中央召开了全国边防工作会议，研究了新时期

的民族工作，重申了党的民族政策。1980年中央书记处成立后，先后讨论了西藏、新疆、云南、内蒙古、青海、海南岛等民族地区的工作，产生了一系列会议纪要。1982年召开的党的十二大进一步提高了全党对民族工作的认识，指出：“民族团结、民族平等和各民族的共同繁荣，对于我们这个多民族的国家来说，是一个关系到国家命运的重大问题”。这些文件，对新时期民族工作的恢复和发展起了重要的指导作用。

这一时期民族政策恢复和发展的主要内容有：

（1）恢复各级民族工作机构

在十年动乱中，民族工作部门受到冲击，许多被撤销，民族工作陷于瘫痪状态。1978年决定恢复国家民族事务委员会，1979年决定恢复全国人大民族委员会。1979年10月，中共中央、国务院批转了国家民委党组《关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》，这个报告对新时期民族工作机构设置、人员配备等问题提出了具体要求。根据这一要求，全国各地陆续恢复了各级民族工作管理机构和民族文化事业单位，为新时期民族工作的发展提供了组织保证。

（2）确立新时期民族工作的方针和任务

在1979年5月国家民委召开第一次委员（扩大）会议上，提出了新时期民族工作的任务。1981年中共中央书记处批准的《云南民族工作汇报会纪要》概括了党在新时期民族工作的总方针。新时期民族工作方针任务的确立，对新时期民族工作的发展具有极其重要的意义。因为在中国这样经济文化落后的发展中国家，解决民族问题的最根本途径是发展。民族之间的差异许多是由发展水平差距造成的，不发展，发展差距就消除不了。在当代中国，抓住了发展问题，就抓住了解决民族问题的核心。民族工作方针任务的根本转变，为新时期民族理论和民族政策的发展开拓了新的领域和新的境界。

(3) 解放思想，在理论上正本清源

否定了“民族问题的实质是阶级问题”的错误观点。1980年4月，中央在《关于转发 西藏工作座谈会纪要 的通知》中明确指出：所谓“民族问题实质是阶级问题”的说法是错误的，此后在《云南民族工作汇报纪要》等重要文件中也都多次阐明了这一观点。同年7月《人民日报》发表特约评论员文章——《评所谓“民族问题的实质是阶级问题”》，全面系统地对这一观点进行了批判，认为这个说法“把民族问题和阶级问题混为一谈”，是“林彪、‘四人帮’一伙在民族地区推行极‘左’路线，实行封建法西斯专政的理论基础”。彻底否定“民族问题的实质是阶级问题”的错误观点，直接推动了民族理论和民族工作战线的思想解放，对新时期的民族工作和民族政策发展产生了深远影响。

对民族关系的性质作出了正确判断。1979年6月，邓小平同志在中国人民政治协商会议第五届二次会议开幕词中指出：“我国各民族经过民主改革和社会主义改造，早已陆续走上社会主义道路，结成了社会主义的团结友爱、互助合作的新型民族关系。”^① 中国共产党中央委员会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出：“现在我国的民族关系基本上是各族劳动人民之间的关系”。^②

(4) 平反冤假错案，纠正“左”的错误

1979年2月，中共中央批准为全国统战、民族、宗教工作部门摘掉“执行投降主义路线”帽子，同年10月，又批准为在反右斗争中错划为地方民族主义分子的全部摘掉了帽子。在这一时期，还平反了民族地区的大量冤假错案，对受到迫害的少数民族爱国人士恢复了名誉，在政治上和生活上给予妥善安排。平反

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1993年版，第186页。

^② 《新时期民族工作文献选编》，中央文献出版社，1990年版，第109页。

冤假错案为思想解放铺平了道路，有效地恢复和改善了受到十年动乱严重破坏的民族关系，极大地调动了广大少数民族干部群众参加四化建设的积极性。

(5) 总结历史经验，重申和恢复党的民族政策

1979年召开的全国边防工作会议，在总结新中国民族工作历史经验的基础上，总结了民族工作的四条经验教训，如必须坚持理论联系实际，一切从实际出发的原则。必须坚持民族问题长期存在的观点。必须坚持无产阶级的民族观念，在巩固工农联盟的基础上，不断加强各民族人民大团结。必须坚持国家帮助和自力更生相结合的方针，加速边疆少数民族地区的经济文化建设。

为了推动贯彻落实党的民族政策，1980年在全国范围内进行了一次民族政策和民族团结的教育活动，并公开发表了周恩来同志1957年8月在青岛民族工作会议所作的《关于我国民族政策的几个问题》重要讲话。在民族地区大、中专院校开设了马克思主义民族观和党的民族政策课程，强调树立“汉族离不开少数民族，少数民族也离不开汉族”的观念。各地在民族政策宣传教育过程中，结合检查民族、宗教、统战政策的执行情况，恢复了许多行之有效的民族政策，解决了许多存在的具体问题。

(6) 重建民族区域自治制度，大力培养少数民族干部

1979年7月1日，中央决定恢复内蒙古1969年前的区划，将“文化大革命”期间划出去的东三盟，西三旗重新划归内蒙古自治区。一些被撤并的民族区域自治地方也得到恢复，到1984年新建了2个自治州，19个自治县。1982年颁布的《中华人民共和国宪法》恢复了1954年宪法中关于民族区域自治的一些重要原则，并增加了一些新的内容。

实施民族区域自治，关键是大力培养使用少数民族干部。《云南民族工作汇报会纪要》提出：“民族干部的构成与当地各民族人口比例大体相当”，要“较快地做到各民族自治机关都以实

行自治的民族干部为主组成”。^① 1982 年颁布的《宪法》增加了自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族公民担任的规定。根据新时期对干部的“四化”标准要求，加强了少数民族干部的培训。1982 年 10 月，中央办公厅、国务院办公厅转发了《关于加强边远地区科技队伍建设的意见》，提出了“有重点地培训少数民族科技人员”的具体措施，形成了边远少数民族地区优待科技人才的政策。

(7) 保障杂散居地区少数民族的平等权益，尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰

1979 年 10 月，中共中央、国务院批转了国家民委《关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》，要求在地方各级人民代表大会中，各有关少数民族都应当有适当名额的代表。对人口较少的民族，也应给以适当照顾。在少数民族人口较多地区的政府机关以及同少数民族生产、生活关系密切的部门和单位，必须配备适当数量的少数民族干部。要鼓励少数民族从事家庭副业，积极扶持和发展少数民族的林、牧、渔业和传统的工艺品的生产。要恢复和办好民族中小学和民族师范学校，高等院校招生时，要适当照顾少数民族。要办好各种文化、医疗卫生事业。要认真做好禁猪少数民族的肉食和其他副食品的供应工作和少数民族特需商品的生产和供应工作。少数民族的节日应该受到尊重。回族群众实行土葬习惯的应当受到尊重，决不能强迫火葬等等。

1983 年 12 月，国务院发出《关于建立民族乡问题的通知》，就建立民族乡做了原则规定，要求凡是相当于乡的少数民族聚居的地方，应当建立民族乡。建立民族乡，少数民族的人口在全乡总人口中所占的比例，一般以 30% 左右为宜。民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任。民族乡依照法律和有关规定，

^① 《当代中国的民族工作》，当代中国出版社，1993 年版，第 523 页。

因地制宜地发展经济、文化、教育和卫生等事业。

我国少数民族大多信仰宗教，贯彻落实党的民族政策的同时还必须贯彻落实党的宗教政策。1982年3月，中共中央印发了《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》，重申了宗教信仰自由政策，并强调要使全体信教和不信教的群众联合起来，把他们的意志和力量集中到建设现代化的社会主义强国这个共同目标上来。规定共产党不得信仰宗教，不得参加宗教活动。但在那些基本上是全民信教的少数民族当中，执行这项规定也应按照具体情况区别对待，以利于联系群众。

(8) 恢复民族识别、进行民族成分认定和更改工作

1979年国家确认了云南攸乐山区的基诺族为单一民族，至此，我国法定的少数民族达55个，加上汉族，我国民族大家庭的构成基本弄清。这一时期，还对一些自称少数民族的人们共同体进行了辨别归并工作，对个别民族名称进行了更改，1985年9月将“崩龙族”改为德昂族，1986年6月将“毛难族”改为“毛南族”。

改革开放以来落实了党的民族政策，一些人恢复或更改民族成分的愿望突出起来。1981年11月，国务院人口普查领导小组、公安部、国家民委印发了《关于恢复或改正民族成分的处理原则的通知》规定：“凡属少数民族，不论其在何时出于何种原因未能正确表达本人的民族成分，而申请恢复其民族成分的，都应当予以恢复”。^①针对部分地区随意更改民族成分的情况，1982年2月8日，国家民委发出《关于恢复或改正民族成分问题的补充通知》，对恢复或更改民族成分的审批权限进行了调整。

(9) 促进民族地区经济发展和改革开放

在这一时期，我国的经济体制从农村开始逐步展开，对边远

^① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第106页。

山区和少数民族地区的改革，中央明确实行“政策要比其他地区更宽”，如对牧区普遍推行“牲畜作价，户有户养”的生产责任制。对生产生活困难的少数民族地区实行减轻负担、休养生息的政策。1980年实行财政“划分收支、分级包干”政策后，将民族地区财政“三项照顾”纳入基数，定额补贴每年递增10%（至1988年停止执行）。设立“支援不发达地区发展资金”（1980年）和“支援三西农业建设资金”（1983年）。1981年召开全国民族贸易和民族用品生产工作会议，提出了加强农牧土特产品收购，积极发展民族用品生产，坚持民贸三项照顾政策和积极发展商业网点等八项措施。1983年，国务院召开了全国少数民族地区生产生活会议，研究解决少数民族生产生活的一些紧迫问题，决定对少数民族地区进一步放宽政策。从1984年，国家对尚未解决温饱的少数民族地区的扶贫给予重点扶持，决定扩大民族贸易三项照顾政策地区，同时开放集市贸易和边境贸易，还对少数民族贫困地区的各族农牧民采取赊销的办法。对口支援也全面展开，1983年1月国务院批转《经济发达省、市同少数民族地区对口支援和经济技术协作工作座谈会纪要》，提出了坚持互惠互利原则，并在产品分配、信贷、企业利润留成、自筹资金计划、支援人员待遇等7个方面适当放宽政策。1984年4月，中央第二次西藏工作座谈会确定的全国9省、市无偿援助西藏43项工程。

（10）促进少数民族文化教育事业的发展

“文化大革命”中被撤销的民族表演艺术团体和民族文化出版单位得到恢复，涌现出一大批具有民族特点，深受群众喜爱的作品。在五六十年代民族大调查收集资料的基础上，1979年开始“国家民委民族问题五种丛书”的编辑、修订、出版工作。这一时期，还开展了少数民族文物保护、少数民族医药发掘整理等工作 and 少数民族古籍整理出版工作，国家民委和文化部于1980年9月举办了全国少数民族文艺会演。1982年在内蒙举办第二

届全国民族传统体育运动会，从此全国少数民族传统体育运动会由国家民委和国家体委主办，每四年举办一次，形成了制度。

1981年2月，教育部和国家民委联合召开了第三次全国民族教育工作会议，确定了新时期民族教育发展的方针和任务。这一时期，重点办好了一批民族中小学校和民族师范学校。恢复和加强了民族语文教学，强调对有自己的语言文字的民族，要使用本民族语言文字教学；对有自己的语言而无文字的民族，也应当用本民族的语言辅助教学。同时，要鼓励和帮助少数民族学生学习汉语汉文。在寄宿制民族中小学校实行助学金制，对少数民族学生实行包吃、包住、包课本等不同形式的“三包”政策。加强了民族高等学校建设，调整了内部结构，增设了理科、法律、经济管理民族地区经济建设急需的学科专业。1980年中南民族学院恢复办学，1984年筹办东北民族学院、西北第二民族学院和中央民族管理干部学院。1982年开始在全国重点大学举办民族班。恢复招生中的特殊政策，规定高考可以用民族语文答卷，对自治地方的少数民族考生适当降分录取，散居地方的少数民族考生在与汉族考生同等条件下优先录取。为了加强边疆民族地区的师资队伍建设，从1979年开始将边境地区的民办教师全部转为公办。

2. 新旧体制转换过程中的民族政策（1984—1991）

从1984年底到1992年初，是我国经济体制改革的转型时期。1984年10月，党中央通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，我国的经济体制的改革由农村发展到城市，从经济领域扩展到科技、教育等社会各个领域，进入了全面改革的新阶段。为适应全国深化改革的形势，民族政策的发展突出了改革开放的新内容，并针对新旧体制转换出现的新问题，注意了优惠政策的调整和衔接。

1987年4月，中共中央、国务院批转了中共中央统战部、国家民族事务委员会《关于民族工作几个重要问题的报告》（中发〔1987〕13号文件）。该《报告》明确了新时期民族工作总的指导思想和根本任务，提出了切实把经济工作放在民族工作的首位、大力搞好社会主义精神文明建设、认真贯彻执行《民族区域自治法》、做好杂居、散居少数民族工作、加强各级民委建设等多项重要的政策措施，成为指导这一时期民族工作的纲领性文件。

在这一时期，党的民族政策发展的主要内容有：

（1）民族区域自治建设纳入了法制化轨道

1984年5月31日，我国颁发了《中华人民共和国民族区域自治法》。《中华人民共和国民族区域自治法》对民族区域自治在我国政治制度中的地位和作用，对民族自治地方的建立和自治机关的组成、自治机关的自治权、民族自治地方内的民族关系、上级国家机关对民族自治地方的领导和帮助等重要原则问题都作了明确的规定，使我国的民族法制建设进入了新阶段。实行民族区域自治，关键是自治权的问题，《中华人民共和国民族区域自治法》对自治地方的自治权列了27条，涉及政治、经济、文化各个方面，其中关于经济的自治权就有12条，体现了新时期以经济建设为中心的时代特点。

《中华人民共和国民族区域自治法》是国家的基本法律之一，该法颁布后，中宣部、司法部专门发出通知，要求在普法宣传教育中组织专门学习。中央有关部门重视《中华人民共和国民族区域自治法》贯彻落实工作，在颁发的有关法律、法规和文件中，增加了一些帮助少数民族地区发展、尊重少数民族风俗习惯的内容。各民族自治地方也广泛进行了制定自治条例和单行条例的工作。到1990年，全国有23个自治州、57个自治县先后颁布了自治条例，还有7个辖有民族自治地方的省制定了贯彻实施民族区

域自治法的若干规定。^①

(2) 维护民族团结形成了新办法，开创了新形式，取得了新经验

1988年4月，国务院召开第一次全国民族团结进步表彰大会，大会表彰了1166个先进单位和个人，从此这项活动形成了制度。各地在开展这项活动时，广泛开展民族团结宣传教育，检查民族政策执行情况，兴办利于民族团结进步的实事。通过举办民族团结进步表彰活动，使先进典型的事迹和经验得到广泛传播，形成了有利于民族团结进步的良好舆论氛围和社会风尚。

在这一时期，随着商品经济的发展和市场竞争的加强，各民族之间在扩大联系和交往的同时，在经济利益和风俗习惯等方面也出现了一些新的摩擦和矛盾。特别是有的传媒发表了有损民族团结的文章，引起一些少数民族的不满甚至游行抗议，由此引发了多起事件。为了解决此类问题，1987年12月14日，国家民委发出《关于加强进入内地城镇经商、旅游的边疆少数民族人员的工作的意见》，要求正确对待边疆少数民族人员到内地城镇的经商、旅游活动，要尊重少数民族的风俗习惯，尽可能为他们提供方便。要对他们进行有关政策、法令、规定的教育，慎重稳妥地解决他们与当地人员发生的纠纷。为了防止在新闻、报刊、文化出版界发生有损民族团结的事件，国家民委和有关部门相继发出《关于慎重对待少数民族风俗习惯问题的通知》（1986年1月）和《关于在宣传报导和文艺创作中防止继续发生丑化、侮辱少数民族事件的通知》（1987年6月），宣传出版中明确了岗位责任制和审查把关制度，提出了宣传中需要把握的若干重要原则。在处理这些摩擦和纠纷的过程中，各地也积累了丰富的经验，形成了更有效的处理办法和机制。

^① 《国家民委文件选编（1985—1995）》，中国民航出版社，1996年版，第605页。

为了维护民族团结，必须加强马克思主义民族观和党的民族政策教育，反对大汉族主义和地方民族主义。中发〔1987〕13号文件强调：“总结历史的经验，在处理这类问题时，必须慎重从事，从有利民族团结出发，有什么问题就解决什么问题，不要轻率地扣这个帽子或那个帽子。对违犯党纪、政纪的，应当给予纪律处分；个别严重破坏民族团结、触犯刑律的，应当依法处理”^①。

（3）旗帜鲜明地反对民族分裂主义活动，维护民族团结和祖国统一

进入20世纪90年代以来，受国际政治大气候的影响，民族分裂活动出现了增多的态势，其特点是一方面以狭隘的民族主义为号召，挑起民族矛盾，制造民族分裂；另一方面打着宗教的旗号，披着宗教外衣煽动民族分裂。要维护民族团结和祖国统一，必须旗帜鲜明地反对民族分裂活动。在这一斗争中，既要态度坚决，又要注意政策，要严格区分两类不同性质的矛盾，不能把分裂问题同民族问题、宗教问题混同起来。江泽民同志1990年强调：“分裂和反分裂的斗争是政治斗争，从实质上讲，不是民族问题，也不是宗教问题，但敌对势力往往打着民族和宗教的旗号来进行破坏活动，因此增加了问题的复杂性。处理这类问题，要求我们的干部更应注意政策和策略”。^②

（4）研究民族地区经济建设中的特殊问题，致力于党的大政方针在少数民族地区的具体化

1988年国务院批准的国家民委三定方案给民族工作新增了“调查研究少数民族地区体制改革工作中的特殊情况和问题，参

^① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第53页。

^② 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第221页。

与制定有关的特殊政策和措施”的内容。国家民委在1989年召开的全国民委主任工作会上，专门研究了民族地区体制改革的特殊性问题，对民族工作部门如何参与体制改革提出了意见。1991年，国家民委召开了民族地区改革座谈会，总结了近几年改革的经验和存在的问题。在这一时期，民族工作部门还主动参与了国家国民经济发展“七五”、“八五”计划的制定，对民族地区的发展改革问题和计划中涉及少数民族地区利益的有关问题，都积极主动参与了意见。

(5) 发展民族地区经济采取一些新的措施

地区发展差距问题引起了中央的重视，1990年12月，十三届七中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》提出：“积极扶持民族地区经济发展。充分发挥民族地区的优势，把民族地区的资源开发和社会经济发展妥善结合起来，逐步改变民族地区经济相对落后的状况，使之同全国的经济的发展相适应”。

我国牧区主要在少数民族地区，发展牧区畜牧业经济，搞好牧区建设，是一个关系我国各民族发展繁荣的重要问题。1987年8月，国务院批转了《全国牧区工作会议纪要》，明确牧区要坚持以畜牧业为主、草业先行、多种经营、全面发展的方针；半农半牧区要把畜牧业摆到突出的地位，发挥牧农结合的优势，多种经营，全面发展。提出牧草是畜牧业的基础，必须加强管理，合理利用，保护和建设草原，发展草业，逐步做到草畜平衡发展。提出要继续坚持改革、开放、搞活，稳定和完善“草场公有、承包经营”；牲畜作价、户有户养；服务“社会化”和“专业承包，包干分配”等生产责任制。大力发展商品生产，扩大商品交换，提高牧民的生活水平，促进社会进步。

正确处理好国有企业与当地少数民族的关系，是这一时期人们关注的一个热点。1984年颁发的《中华人民共和国民族区域

自治法》规定：国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活。上级国家机关隶属的在民族自治地方的企业、事业单位，在招收人员的时候，应当优先招收当地少数民族人员。根据这一精神，这一时期颁发的《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》都作了类似的规定。

为了加快少数民族地区的扶贫工作，1989年召开了全国少数民族地区扶贫工作会议。同年8月，国务院批转了《关于少数民族地区扶贫工作有关政策问题的请示》，批准设立了“少数民族贫困地区温饱基金”。1988年根据牧民的生产生活习惯提高了牧区扶贫标准。国家在“七五”期间每年另外拨出5000万元扶贫专项贴息贷款，集中用于牧区的贫困地区。还积极推广“流动畜群扶贫”或向贫困牧户赊贷母畜等做法，解决贫困牧民的温饱问题。

为了解决开展对口支援工作中存在的问题，1986年国务院发出《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》，明确了横向经济联合的原则和目标，提出了维护企业横向经济联合的自主权、改进计划管理和统计办法、促进物资的横向流通、加强生产与科技结合、发展资金的横向融通等措施。

（6）促进民族地区改革开放

明确民族地区推进改革的首要任务是发展社会主义商品经济。商品经济是我国各族人民在经济发展中不可逾越的发展阶段。民族地区的改革必须冲破自然经济、半自然经济的封闭状态，大力发展社会主义商品经济。

强调民族地区的改革要因地制宜，实行双向开放，既向内地和沿海发达地区开放，也向沿边和海外开放。在改革开放的过程中，要树立提倡开放、改革的观念，尊重知识、尊重人才的观念，讲效益、讲竞争、发展社会主义商品经济和勤劳致富的观

念。在发扬各民族优秀传统文化的同时，采取耐心疏导、循序渐进、潜移默化的方法，在群众自愿的基础上逐步改变阻碍进步的旧思想和旧习俗，“使各个少数民族真正成为开放的民族，奋发进取的民族”。^①

（7）进一步扶持民族文化事业发展

在社会主义市场经济条件下，采取多种方法，发展少数民族文化事业。举办少数民族题材电视艺术片和民族语言电视片的评奖及少数民族文学评奖都逐步形成了制度。制度化使民族工作具有规范性和连续性，由此形成的一些政策法规文件充实了民族政策的内容。

文化领域实行管理体制改革后，1984年大部分期刊出版实行自负盈亏。为继续扶持民族文化事业发展，国家仍明确规定对少数民族文字印刷的期刊实行必要的经费补贴。文化事业单位由国家财政全额拨款改为差额拨款后，国务院在批转文化部《关于文化事业若干经济政策意见的报告》（1991年6月）中提出：对少数民族剧团、文工团（队），在核定其差额补助费时，要给予照顾。

1991年国务院批转了《关于进一步做好少数民族语言文字工作的报告》。《报告》提出了新时期民族语文工作的方针和任务。还对不同情况的少数民族文字使用、推行问题，对少数民族文字的创制、改进、信息处理和双语教学等问题提出了具体意见，成为新时期民族语文工作的指导文件。

（8）发展民族教育制定新政策

1986年我国开始实施九年制义务教育。国家把普及九年义务教育的责任交给地方，对民族地区普及九年制义务教育给予政策倾斜。1990年新设少数民族教育补助专款。对少数民族地区

^① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第54页。

普及义务教育提出实事求是的要求，一般地区按进程分为三到四类地区，对少数民族边远地区可分为五类或六类地区，个别地区还可在保证办好重点寄宿学校的前提下，进行扫盲、脱盲或以培养合格小学毕业生为重点。

加强了民族文字的教材建设，建立了民族教材审定制度。继续加强民族班建设、寄宿制民族中小学建设，并分别召开了总结办学经验的会议。民族院校的学科调整取得显著的成果，确定了重点学科，在保持民族学科优势的同时增加了培养经济建设需要的各类人才的新学科。为了加强培养少数民族师资，1985年在兰州建立了西北少数民族师资培训中心。

教育援藏采取重大措施，从1985年开始在内地16省市举办西藏中学和西藏班。内地高校支援新疆和为新疆培养人才取得进展，1987年和1990年两次召开会议，落实了内地对边疆的对口支援计划和措施。

3. 建立社会主义市场经济过程中的民族政策（1992年—2005）

1992年邓小平同志视察南方发表了重要谈话，同年召开了党的十四大，明确我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。从1992年以来，我国的经济体制改革和对外开放步伐越来越快，市场经济新体制的框架已基本确立，经济和社会发展都取得了巨大成果。

党中央第三代领导集体高度重视和关心民族工作。1992年1月，党中央召开了中央民族工作会议。江泽民同志代表党中央、国务院在会上作了题为《加强各民族大团结，为建设有中国特色的社会主义携手前进》的重要讲话，这个讲话高度地概括了我国民族工作的成就，全面总结了党的民族工作经验，深刻地阐述了民族问题的长期性、复杂性和重要性，对20世纪90年代我国民

族工作的主要任务和加强党对民族工作的领导发表了重要意见。李鹏总理在会上发表了重要总结讲话，对传达贯彻中央民族工作会议精神提出了明确要求，作了具体部署。

1997年，江泽民同志在党的十五大报告中多处提到民族工作，强调要“更加重视和积极帮助少数民族地区发展经济。从多方面努力，逐步缩小地区发展差距”。要“全面贯彻党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，切实加强民族工作，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，促进各民族共同繁荣进步”。

1999年9月，中共中央在北京召开了第二次中央民族工作会议。江泽民总书记在会上发表了重要讲话，他提出了从现在起到2010年我国民族工作的主要任务，并对民族工作提出了四个方面的要求。中央政治局常委、国务院总理朱镕基在闭幕会上发表重要讲话，提出大力推进民族团结进步事业，特别是要把加快少数民族和民族地区经济发展放到更加突出的战略地位，积极促进全国各民族共同发展、共同繁荣、共同进步。这次会议突出了抓住西部大开发的机遇，加快民族地区发展问题，并从加大对民族地区支持的力度，同时通过政策引导吸引国内外资金、技术、人才，加强基础设施建设，注重民族地区生态环境的保护，实施科教兴国战略等方面作出部署。

从1992年召开中央民族工作会议以来，党的民族政策不论从理论上还是实践上都有了新的发展，主要有：

对社会主义条件下民族问题的特点有了新的认识。江泽民同志在1992年召开的中央民族工作会议上从5个方面阐述了社会主义时期民族问题发生的原因和表现特点，指出各民族政治上的平等实现后，在经济、文化发展上的差别依然存在，在经济权益、风俗习惯、语言文字、宗教等方面，由于相互了解或尊重不够，也容易造成某些误会和纠纷。国际敌对势力还支持我国内部

的极少数分裂主义分子，正在加紧对我们进行渗透、破坏和颠覆活动。在这种错综复杂的情况下，我们更应该高度重视民族问题，采取正确的方针政策，认真妥善地加以解决。

民族团结进步活动进一步规范化和法制化。国务院于 1994 年 9 月和 1999 年 9 月分别召开第二届、第三届全国民族团结进步表彰大会，涌现了孔繁森、赛尔江、彭楚政、吴登云等一大批献身于边疆建设、献身于民族团结进步事业的楷模。各地还广泛开展了民族团结月、民族团结院等形式多样的民族团结进步创建活动。中共中央颁发的《爱国主义教育实施纲要》和党的十四届六中全会《关于加强精神文明建设的决议》，都把开展民族团结活动，进行民族政策教育作为爱国主义教育的重要内容。为维护民族团结，1997 年修订的《刑法》把“煽动民族仇恨、民族歧视”，“在出版物中刊载歧视、侮辱少数民族内容”，“国家工作人员非法剥夺公民的宗教信仰自由和侵犯少数民族风俗习惯”定为犯罪，并规定了量刑标准。对处理影响民族关系的突发事件，各地也积累了丰富的经验，一些省区还制定了相应的管理规定。

民族法制建设进一步完善。江泽民同志在 1992 年召开的中央民族工作会议讲话中提出：“到本世纪末，要形成比较完备的社会主义民族法制体系和监督机制”。^① 1991 年 12 月 8 日，国务院发出《关于进一步贯彻实施中华人民共和国民族区域自治法若干问题的通知》，提出了 11 条措施，对贯彻落实《民族区域自治法》起了重要作用。在这一时期，还是突出强调了坚持和完善民族区域自治制度。江泽民同志在十五大报告中把民族区域自治制度称为我国的三大基本政治制度，明确了这一制度在国家政治生活中的重要地位。

^① 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994 年版，第 255 页。

散居地区民族工作走上法制化轨道。1993年8月29日，国务院批准发布《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》，这两个条例对保障散居区少数民族的平等权益，帮助城市、民族乡的少数民族发展经济、文化、教育、卫生等事业，都作了明确的规定。一些省市还制定了少数民族权益保障条例，一些省区还制定了清真食品生产经营管理办法。

1992年实行沿边开放战略，国务院批准将吉林珲春、内蒙古二连浩特、满洲里，广西凭祥、东兴，云南畹町、瑞丽、河口，新疆伊宁、塔城、博乐等列为沿边开放城市。后又批准乌鲁木齐、南宁、昆明等为内陆开放城市和国家级内陆口岸，并给予边疆类似于沿海的八条优惠政策。1994年，国家民委和国家体改委联合推出内蒙古呼伦贝尔盟和乌海市、新疆伊犁哈萨克自治州、青海格尔木市、甘肃临夏回族自治州、贵州黔东南苗族侗族自治州、吉林延边朝鲜族自治州等七个地州作为民族地区改革开放试验区，形成民族地区全方位开放的格局。

针对地区发展差距过大的问题，增加了支持中西部和民族地区的力度。1995年9月，党的十四届五中全会提出：“从‘九五’开始，要更加重视支持中西部地区经济的发展，逐步加大解决地区差距继续扩大趋势的力度，积极朝着缩小差距的方向努力。”还提出帮助中西部地区和民族地区发展经济等五项具体措施。1999年9月29日，江泽民同志在第二次中央民族工作会议上提出：“加快中西部地区的发展特别是实施西部大开发战略，条件已基本具备。实施西部大开发是我国下个世纪发展的一项重大战略任务，也是民族地区加快发展的重要历史机遇”，并明确“在国家未来的发展战略中，加快民族地区的发展将摆在更加突出的位置”。^①

^① 《人民日报》，1999年9月30日第1版。

培养民族干部，在继续增加数量的同时，重视提高质量，改善结构。在1992年中央民族工作会议上提出要特别加强少数民族中，高级干部的培养。1993年国家民委和中组部、中央统战部联合召开了“培养使用少数民族干部工作座谈会”，制定了《关于进一步做好培养选拔少数民族干部工作的意见》。许多地方制定了培养选拔办法和工作规划。除选送少数民族干部到大专院校学习、办培训班外，还选派少数民族干部到发达地区和中央国家机关挂职锻炼。

1996年1月，中共中央宣传部、国家民委和新闻出版署在京召开“全国民族出版工作会议”，提出在社会主义市场经济条件下进一步加强民族出版工作的指导思想和方针任务，出台了一系列鼓励和扶持民族出版工作的政策措施。1999年，我国举办了首届中国民族图书奖评奖活动。从1992年开始，国家实施“万里边疆文化长廊”工程，建成了大批公共文化设施，丰富了民族地区群众的业余文化生活。一些地方纷纷举办民族文化村，民族文化展演，举办民族风情旅游，既保存、发展了民族传统文化，也促进了当地经济发展。1992年在昆明举办了以少数民族艺术为主的第三届中国艺术节，云南还提出建设文化大省的战略构想。举办了首届全国少数民族题材电影“腾龙奖”评选活动，两届少数民族音乐、舞蹈“孔雀奖”评奖活动。

在1992年召开的中央民族工作会议上，江泽民同志提出要积极发展民族教育，“在教育结构、专业设置、教学内容、学制、办学形式等方面，逐步走出一条适应少数民族和民族地区实际的路子”。^①同年召开的第四次全国民族教育工作会议，明确了当前民族教育工作的任务，制定了相应的措施，并强调发展

^① 国家民委政研室：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社，1994年版，第253页。

民族教育所要坚持的基本原则。1993 年国家民委下发文件，提出了加快所属民族学院改革和发展步伐的措施，对民族学院的专业设置、专业调整、招生办法改革等提出了指导意见。在这一时期，开展了对民族教育管理干部的培训，制定了教育援藏的一些制度办法，制定了高等学校民族类教材建设、民族预科教材建设的制度和办法，还制定了中小学少数民族文字教材评奖办法。

三、社会主义建设新时期民族政策发展的成就

1. 民族平等权利得到进一步保障

大力培养和使用少数民族干部，使各少数民族平等地参与国家事务的管理，是体现民族平等的一个重要方面。在社会主义建设新时期，培养民族干部工作取得了很大成绩，少数民族干部由 1978 年的约 79 万人增加到 270 万人，增加了 2.42 倍。目前 155 个民族自治地方政府的主席、州长、县长或旗长都由少数民族人员担任。

语言文字平等是民族平等的一个重要标志和体现。目前，少数民族语言文字在国家政治和社会生活中得到了广泛使用。从 1978 年到 1998 年，全国用少数民族文字出版的报纸杂志从 46 种增加到 267 种，用少数民族文字出版的图书从 1226 种增加到 4108 种，以满足少数民族群众的需要。

各民族的风俗习惯得到广泛尊重。如对经营清真饮食进行严格管理，对清真饮食经营单位给予政策优惠。少数民族的传统节日和传统文化活动得到进一步尊重，各民族都可按本民族的传统习惯欢度自己的民族节日。藏族的藏历新年、“雪顿节”，回、维吾尔等民族的“开斋节”、“古尔邦节”，蒙古族的“那达慕”，傣

族的“泼水节”，彝族的“火把节”、壮族的“三月三”等都得到恢复，在节日活动的形式和内容上都有新的发展。

2. 民族团结更加巩固

自20世纪80年代以来，国家多次举行民族团结进步表彰活动，对维护各民族平等权利、促进各民族和睦相处和共同进步繁荣的单位和个人给予表彰和奖励。至今，国务院已经召开了三次全国民族团结进步表彰大会，各地方也相继多次对民族团结进步先进个人和模范集体给予了表彰。通过这种活动，形成了民族团结进步的良好舆论氛围和社会风尚。马克思主义民族观更加深入人心，汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，各少数民族之间也互相离不开，社会主义民族关系得到进一步巩固和发展。

在新的历史时期，我国的民族团结也经历了国内外复杂局势的考验。在冷战结束后的当今世界，利用“民族”、“宗教”等问题干涉别国内政，已成了西方一些大国的惯用手段。在党中央的正确领导下，全国各族人民多次胜利地粉碎了打着“民族”、“宗教”等旗号进行的形形色色的民族分裂活动。我国各民族都和睦相处，同舟共济，患难与共，充分体现了中华民族的强大凝聚力。

3. 民族区域自治进一步完善

到1998年底，我国共建立了155个民族自治地方，其中自治区5个、自治州30个、自治县（旗）120个，还有1256个民族乡。在全国55个少数民族中，有44个民族建立了自治地方。实行自治的少数民族人口占少数民族人口总数的75%，民族自治地方行政区域的面积占全国总面积的64%。民族法制建设取得了很大成绩，到1998年底，全国155个民族自治地方，共计

制定了自治条例 129 个，单行条例 209 个。目前，一个以《中华人民共和国宪法》为基础，《中华人民共和国民族区域自治法》为主干，包括《民族乡行政条例》、《城市民族工作条例》以及国务院规章，地方、部门法规，一系列自治条例和单行条例及其相关法律法规规定的民族法规体系已初步形成。

4. 民族地区经济文化事业蓬勃发展，促进了各民族发展和共同繁荣

民族地方经济总量快速增长，综合经济实力大大增强。从 1978 年到 1998 年，民族地区的国内生产总值从 324 亿元增加到 7570 亿元，年均增长 10.5%，连续 10 年经济增长速度高于全国平均水平。国内生产总值占全国的比重从 1978 年的 8.9% 上升到 1997 年的 9.5%。地方财政收入从 1978 年的 52.28 亿元提高到 1998 年的 540 亿元，增长 9.3 倍。

在经济发展的同时，民族地区各族群众生活水平得到显著改善和提高。民族地区商品供应充足，市场繁荣兴旺。1998 年，民族八省区社会消费品零售总额达到 2430 亿元，相当于 1978 年的 16 倍。农民人均纯收入从 1978 年的 120 元提高到 1998 年的 1643 元，增长了 13 倍多；城镇居民人均可支配收入也由 375 元增加到 5002 元，提高了 12 倍。

少数民族教育事业蓬勃发展。从 1978 年到 1998 年，我国普通高校、中等技术学校、中等师范学校、普通中学、小学校的少数民族在校生分别从 3.6 万人、2.8 万人、3.0 万人、246.7 万人、768.6 万人发展到 22.6 万人、25.3 万人、9.7 万人、449.2 万人、1240.2 万人。全国各级各类学校少数民族学生占在校生的比例，普通高等学校由 4.2% 提高到 6.6%，中等技术学校由 5.4% 提高到 6.2%，中等师范学校由 8.4% 提高到 10.6%，普通中学由 3.8% 提高到 7.1%，小学由 5.3% 提高到 8.9%。

少数民族的传统文化保护得到应有的重视，截止 1998 年，已搜集少数民族古籍 12 万余种，整理 11 万余种，出版书籍 5000 余种。国家组织 3000 多名专家学者，完成了关于少数民族五种丛书的编辑出版工作，包括中国少数民族简史、少数民族语言简志、民族自治地方概况等丛书 400 多种，9000 多万字。近十年来，国家投入巨资对西藏拉萨的布达拉宫、哲蚌寺、色拉寺、甘丹寺，青海的塔尔寺，新疆的克孜尔千佛洞等大批国家重点文物古迹进行了维修。20 世纪 80 年代初，中国政府又投入大量资金和人力物力，搜集整理各民族民间文艺资料，编纂了《中国民间歌曲集成》、《中国民族民间器乐曲集成》、《中国民间故事集成》、《中国民间谚语集成》等包括各民族文学、音乐、舞蹈诸门类的十大文艺集成，共计整理出版 310 卷，全部出齐约 450 卷，总计约 4.5 亿字。

民族文化创作空前繁荣。中国作家协会会员中的少数民族作家已有 600 多人，占全体会员的 11.1%。国家先后进行多次“骏马奖”和“孔雀奖”评奖活动，产生了大量受人喜爱的文化作品。民族地区宣传出版事业蓬勃发展，从 1978 年到 1998 年，图书由 1336 种增加到 10154 种，杂志由 78 种增加到 542 种，报纸由 44 种增加到 293 种。在经济发展的基础上，民族地区文化基础设施进一步改善。1978 年，民族自治地方只有广播电台 50 个，到 1998 年已达 261 个。电视中心从无到有，到 1998 年共建成 225 个，电视发射台和转播台达 16072 个。

民族医疗卫生事业有了很大发展，民族医院已由 1984 年的 76 所发展到现在的 127 所，其中藏医医院 52 所，蒙医医院 41 所，维吾尔医医院 26 所，其他民族医医院 8 所。全国民族医院的床位由 1984 年的 2597 张发展到现在的 6090 张。一些历史上严重危害群众身体健康的传染病得到有效防治，群众健康水平显著提高。

少数民族地区各项事业的发展，提高了中华民族的凝聚力和向心力。中国共产党成为民族团结的坚强核心，社会主义制度成为民族团结的有力保证，实现国家繁荣富强和人民共同富裕的伟大目标成为民族团结的坚实基础。

第九章 中国共产党民族平等和民族团结政策的形成和发展

民族平等和民族团结是马克思主义处理民族问题的根本原则，是党和国家民族政策中的总政策。中国共产党从诞生之日起就主张民族平等和民族团结，并为真正实现各民族的平等团结进行了长期的斗争，倾注了大量心血。

一、第一次国内革命战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容

“中国共产党自成立以来，即宣布中国境内各民族一律平等，承认各族自治与自决权，从各方面帮助少数民族的解放与发展。”^① 中国共产党于 1921 年 7 月成立时，在第一个纲领中明确规定：“不分性别，不分民族，均可接受为党员”。^② 在党的组织问题上明确表明了民族平等原则。

1922 年 7 月，《中国共产党第二次全国代表大会宣言》指出：“只有打倒资本帝国主义以后，才能实现平等和自决。”^③

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1144 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 3 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 15 页。

《宣言》把消除资本帝国主义的压迫作为民族平等的首要前提。《宣言》提出：“尊重边疆人民的自主，促成蒙古、西藏、回疆三自治邦，再联合成为中华联邦共和国，才是真正民主主义的统一。”^① 这里提出了民族地区“联合”问题，即民族团结联合问题，体现了中国共产党在尊重国内各族人民自主基础上主张民族团结联合的原则。

1923年12月，《中国共产党、中国社会主义青年团中央局对于国民党全国大会意见》中指出：“关于民族主义内容的解释，我们主张是：对外反抗侵略主义的列强加于我人之压迫，对内解除我人加于殖民地弱小民族（如蒙古西藏）之压迫。”^② 也就是说，主张对外求中华民族的解放和平等地位，对内实现各民族特别是弱小民族的平等。

1924年1月，在共产国际和中国共产党的推动帮助下，孙中山主持召开了中国国民党第一次全国代表大会。大会通过的《宣言》提出：“民族方面，由一民族之专横宰制，过渡于诸民族之平等结合”，^③ “国民党之民族主义，有两方面之意义：一则是中国民族自求解放；二则是中国境内各民族一律平等。”^④ 《宣言》指出了“民族平等联合”的历史发展趋势，明确提出了“中国境内各民族一律平等”的民族政策。

1925年10月，中国共产党四届一次扩大执行委员会作出

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第17页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第23页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第26页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第27页。

《关于蒙古问题议决案》，提出：“内蒙古农民中的革命工作，应竭力联合中蒙农民以反对共同的仇敌”。^①

1926年12月，《湖南省第一次农民代表大会解放苗瑶决议案》的第六条提出：“请政府颁布解放苗瑶的明令，使其与汉人政治经济一律平等。”^②这个决议案从农民组织、土地权、民族教育、政治、经济等多方面规定了民族平等的政策，是这一时期中国共产党民族平等和民族团结政策在少数民族中的具体运用。

总之，第一次国内革命战争时期中国共产党的民族平等和民族团结政策的主要内容有：

第一，提出中国各民族要与外国帝国主义的侵略作斗争，废除帝国主义强加给中国的一切不平等条约，取消帝国主义在中国的一切特权，实现中华民族的解放，实现中国的独立。

第二，主张实现国内各民族的一律平等。提出不损害少数民族（蒙、回）在政治上经济上的生存权利，提出不许侮辱少数民族（苗、瑶），少数民族（苗、瑶）与汉人政治经济上一律平等。

第三，把承认民族自治权、注意少数民族风俗、语言及其他特点、建立少数民族自己的学校等作为实现民族平等的具体策略和措施。

第四，提出联合世界各国无产阶级和劳苦大众来反对资本帝国主义。

第五，把自由联邦制作为中国各民族平等、自由联合的形式。

第六，主张少数民族和汉族联合起来共同进行斗争。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第39页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第52页。

这一时期中国共产党民族平等和民族团结政策的内容，基本上是正确的，符合当时中国的历史条件，也符合全体人民的共同利益。但也应看到，这一时期的政策还不太具体和细致，在如何实现民族联合团结方面，还有受苏俄影响、照搬照抄苏俄模式的不足。

二、第二次国内革命战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容

1. 红军长征以前时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容

1929年2月28日，《中共中央给蒙委的信》中指示：“在我们草定的内蒙民族政纲之下，我们应极力注意蒙汉被压迫民族的联合问题。”^① 1929年9月28日，《中共中央给云南省委的指示信》提出：“苗（或说其他少数民族名称）汉工农联合”。^②

1930年5月，《中华苏维埃共和国国家根本法（宪法）大纲草案》明确规定：“在苏维埃政权之下，凡选举权，被选举权以及一切法律命令等对于劳动者不分男女，不分种族（如汉，满，蒙，回，藏，苗，黎以及高丽，安南等族）不分宗教的信仰，都是一律平等的看待。”^③

1930年6月，《中共中央给军委南方办事处转七军前委信》

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第102页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第110页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第122页。

中指出：“宣传汉瑶平等待遇”。^①

1930年11月5日，《中共中央关于内蒙工作计划大纲》明确提出：“民族平等”，“蒙汉被压迫民众联合起来。”^②

1930年11月，《中国共产党告民众书》中提出：“只有工农兵会议的政权，能实行一国里面一切民族的真正平等！而殖民地一切被压迫民族群众的联合和团结，是达到这种真正解放和平等的唯一道路！”^③

1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》和《关于中国境内少数民族问题决议案》等重要法律和文件，详细地阐述了解决民族问题的纲领和政策，明确地强调了民族平等和民族团结。决议案郑重宣告：“中华苏维埃共和国的目的是建立一个没有民族界限的国家，是在消灭一切民族间的仇视与成见；为得要达到这一目的，中华苏维埃共和国的一切法令，如像土地法，劳动法，选举法等，绝对应用于共和国的一切劳苦群众，丝毫没有民族的界限”。^④《中华苏维埃共和国宪法大纲》将民族平等政策落实到公民的权利之中，规定：“在苏维埃政权领域内的工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众和他们的家属，不分男女种族（汉、满、蒙、回、藏、苗、黎和在中国的台湾、高丽、安南人等）宗教，

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第127页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第136、138页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第145页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170页。

在苏维埃法律面前一律平等，皆为苏维埃共和国的公民。”^① 这次会议作出的有关民族问题的法律和决议，是中国共产党自创建以来比较完整、具体、明确地对民族平等和民族团结政策的阐述。

1934年1月，毛泽东同志提出：“争取一切被压迫的少数民族环绕于苏维埃的周围，增加反帝国主义与反国民党的革命力量，是苏维埃民族政策的出发点。……推翻了这个民族剥削制度，民族的自由联合就代替民族的压迫。然而这只有中国苏维埃政权的彻底胜利才有可能，赞助中国苏维埃政权取得全国范围内的胜利，同样是各个少数民族的责任。”^②

1934年7月，《黔东特区第一次工农兵代表会议决议案》作出的“关于苗族问题决议”，较好地体现了中国共产党在这一时期对少数民族的平等团结政策。决议案提出：“联合苗族及反对帝国主义、国民党军阀、土司等的压迫。”“居住在苏区的苗族工农群众，完全享有苏维埃公民的一切权利。”^③

总之，红军长征以前时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容有：

第一，反对民族压迫剥削，“反对民族间一切歧视不平等待遇”，“除去一切民族的偏见”；主张各民族在“苏维埃法律面前一律平等”，承认少数民族作为苏维埃共和国的公民。

第二，主张建立一个没有民族界限、消灭一切民族间的仇视和成见的、一切民族的真正平等的苏维埃共和国。这是苏维埃共

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第210—211页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第243页。

和国的目的之一。

第三，为了达到民族平等，主张发展民族区域的生产力和民族文化，使用民族语言文字，建立民族学校，培养民族干部参加国家管理，给予少数民族平等的选举权和被选举权，反对大汉族主义。

第四，提出汉族和少数民族的联合和团结是达到民族真正解放和平等的唯一道路。

第五，争取一切被压迫少数民族环绕于苏维埃政权的周围是苏维埃民族政策的出发点。

第六，推翻民族压迫剥削制度，建立苏维埃政权，民族的自由联合就代替了民族的压迫。

2. 红军长征时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容

1934年11月，红军政治部《关于苗瑶民族中工作原则的指示》提出：“我们对瑶民（或苗民）的基本主张，是反对一切汉族的压迫与剥削，汉民与瑶民的民族平等，给瑶民澈底的民族自决权”。^①此文件所附的《对苗瑶民的口号》提出：“1. 实行民族平等，在经济上、政治上苗人与汉人有同样的权利！……10. 共产党是主张民族平等，民族自决，解放弱小民族的！”^②这就是说，党在长征一开始就把实行民族平等和民族团结政策作为对待少数民族的基本政策。红军在经过川陕地区时又提出：“彝、番、

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第246页。

藏人一律平等！”^①

1935年6月,《中国工农红军总政治部关于争取少数民族的指示》中阐明:“动员全体战士向少数民族广泛的宣传红军的主张,特别是民族自主和民族平等”。^②

1935年8月,中国共产党中央委员会和中华苏维埃中央政府联合发出《为抗日救国告全体同胞书》,其中强调:“实行中国境内各民族一律平等政策”^③。

1935年12月,《中华苏维埃中央政府对内蒙古人民宣言》中指出:“民族是至尊的,同时,一切民族都是平等的。”^④

1936年2月,《川滇黔边区革命根据地行动纲领》中提出:“川滇黔边区的少数民族(苗、彝、瑶、回……)团结起来,在中国共产党领导下实行民族平等,发展民族文化教育,尊重少数民族的风俗习惯和信仰自由,反对大汉族主义,反对各民族之间相互歧视,反对剥削和压迫,各民族人民团结友爱和睦相处,互相帮助,共同努力建设和保卫革命根据地。”^⑤

1936年5月,毛泽东签发的《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》中郑重声明:“在民族平等的原则上,回民自己管理自己的事情”,“回、汉两大民族亲密地联合起来,打倒日本帝

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第487页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第339页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第304页。

④ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第324页。

⑤ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第352、353页。

国主义与汉奸卖国贼”。^①

总之，红军长征时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容有：

第一，“实行中国境内各民族一律平等政策。”多次强调汉族与少数民族（彝、藏、番、回、蒙、苗、瑶）的彻底平等，在经济上、政治上有同样的权利，可以组织自己的苏维埃或人民革命政府。

第二，主张少数民族在民族平等的原则下有自己管理自己事务的权利。不仅提出彝、藏、回、番、苗等民族有自决权，而且还提出民族自主。

第三，提出尊重少数民族的语言、文字、风俗、习惯、礼节、宗教信仰和居住自由，发展少数民族的经济、文化和教育。

第四，提出一切民族应当在平等自愿的原则上最亲密的团结起来，反对共同敌人。强调回番夷汉穷人是一家人，大家共同联合奋斗，打倒帝国主义和蒋介石，才能求各民族的解放和平等。

第五，要求在少数民族和汉族中广泛深入地宣传解释党的民族政策，提高民族联合与团结，打破民族的界限，消除民族的仇恨，一致联合奋斗，才能求得其民族解放。

三、抗日战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容

抗日战争全面爆发后，中华各民族团结一心，共同抗日图存，是这一时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主题。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第367页。

1937年7月,《中共中央为公布国共合作宣言》中阐明:“在民族生命危急万状的现在,只有我们民族内部的团结,才能战胜日本帝国主义的侵略。”^①

1937年8月,在陕北洛川召开的中央政治局扩大会议上通过的《中国共产党抗日救国十大纲领》主张:“动员蒙民、回民及其他少数民族,在民族自决和自治的原则下,共同抗日”和“抗日的民族团结”^②,可见这时中国共产党民族平等和民族团结政策的首要目标是各民族团结共同抗日。

1938年9月29日至11月6日,中国共产党的六届六中全会在延安召开,毛泽东在“论新阶段”的报告中指出:抗日民族统一战线当前的“第十三个任务,就在于团结各民族为一体,共同对付日寇。为此目的,必须注意下述各点:第一,允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等的权利,在共同对日原则之下,有自己管理自己事务之权,同时与汉族联合建立统一的国家。……第四,纠正存在着的大汉族主义,提倡汉人用平等态度和各族接触,使日益亲善密切起来,同时禁止任何对他们带侮辱性与轻视性的言语,文字,与行动。”^③

1938年11月,《中共中央扩大的六中全会政治决议案》中提出:“团结中华各民族(汉、满、蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番等)为统一的力量,共同抗日图存”。^④

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第548页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第553页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第595页。

④ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第608页。

1940年4月和7月,《关于回回民族问题的提纲》和《关于抗战中蒙古民族问题的提纲》经中央书记处批准并付诸实施。这两个文件都强调了民族平等和民族团结政策。

1941年4月,《中共中央北方局对晋冀豫边区目前建设的主张》中提出:“边区内所有各民族在政治、经济、文化、教育上一律享有平等自由权利”。^①

1941年5月1日,《陕甘宁边区施政纲领》规定:“依据民族平等原则,实行蒙回民族与汉族在政治、经济、文化上的平等权利”。^②

1943年8月,《中共中央山东分局山东战时施政纲领》中规定:“实现民族平等、男女平等”,“各民族在法律上一律平等”,“在选举时,对少数民族予以优待。”^③

1945年4月,中国共产党的七次代表大会重申了国内各民族一律平等,承认少数民族实行民族自治的权利,批评了国民党继续镇压和屠杀少数民族的反动政策。

总之,抗日战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容有:

第一,加强在民族平等原则基础上,团结国内各民族,共同抗日图存。

第二,主张国内各民族一律平等,尊重各民族的风俗习惯、语言文字、宗教信仰,发展各民族的政治、经济、文化和教育。

第三,主张少数民族在共同对日原则下,在民族自决自治的

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第677页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第678页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第720页。

原则下，承认少数民族有自己管理自己事务之权，建立少数民族的自治区。

第四，主张团结中华各民族，少数民族与汉族联合建立统一国家。

第五，纠正存在着的大汉族主义，实行正确的民族政策。

四、解放战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策的主要内容

1946年2月18日，《中共中央关于内蒙民族问题应取慎重态度的指示电》中阐明：“根据和平建国纲领要求民族平等自治，但不应提出独立自决口号。”^①

1946年3月23日，《中共中央关于内蒙自治问题的指示》中指出：“应确定内蒙自治政府非独立政府，它在内蒙民族自治区仍属中国版图并愿为中国真正民主联合政府之一部分。”^②

1946年4月4日，林伯渠在《陕甘宁边区建设的新阶段》报告中说明：“至于少数民族公民，除与一般男女公民同样享有上述一切自由权利外，更可以建立少数民族自治区，如三边、关中的回民乡与城川蒙民自治区等”^③。

中国共产党的民族平等和民族团结政策在这一时期有了新的发展和提高，以民族平等和民族团结政策为基础的民族区域自治

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1000页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1034页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1037页。

政策也有了明确的方向。1947年5月成立了我国第一个少数民族自治地方——内蒙古自治政府，山东鲁中解放区建立了回民自治政权，河北宣化市二区建立了回民自治区，山东枣庄和河北孟村建立了回民自治镇，海南岛琼崖解放区建立了民族自治政府。在这些地区民族自治政策的实行，标志着中国共产党的民族平等和民族团结政策已经在实践中成熟。

1949年9月，《中国人民政治协商会议共同纲领》第六章“民族政策”明确规定：“第五十条 中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为。”^①《中国人民政治协商会议共同纲领》中的民族平等和民族政策，是新民主主义革命时期特别是解放战争时期中国共产党民族平等和民族团结政策主要内容的总结、概括和发展。

总之，解放战争时期，中国共产党的民族平等和民族团结政策进一步发展成熟，其基本特点是：建立在民族平等和民族团结政策基础上的民族区域自治政策确立；巩固和扩大了民族统一战线；以创建社会主义制度的民主共和国为奋斗目标；着手建立各民族间平等团结、友爱互助的社会主义民族关系成为这一时期民族平等和民族团结政策的内容之一。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

五、新中国建立初期民族平等和民族团结政策的全面推行

从 1949 年 9 月召开中国人民政治协商会议时起，民族工作逐步在全国展开。当时民族工作的主要任务，就是确立新中国基本的民族政策，在政治上实现民族平等权利，打破旧中国因长期推行民族压迫政策而造成的民族隔阂，改善民族关系。因此，贯彻党的民族平等和民族团结政策，疏通民族关系，打破历史造成的民族隔阂，调解民族之间和民族内部的纠纷，加强与少数民族的联系，就成为新中国建立初期民族工作的重点。

1. 民族平等和民族团结政策写入《共同纲领》

1949 年 9 月《中国人民政治协商会议共同纲领》，用法律形式确定了中国境内各民族的平等地位和平等权利。《中国人民政治协商会议共同纲领》总纲规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务。”第 50 条规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂民族团结的行为”。^①

《共同纲领》把民族平等团结政策，明确规定为新中国的一项重要政策。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1290 页。

2. 疏通民族关系

由于历史原因，特别是国民党实行的民族压迫政策，使旧中国各民族之间存在着许多矛盾和纠纷。为了增进各民族之间、特别是增进少数民族和汉族之间的相互了解，疏通他们之间的民族关系，宣传党的民族政策，密切少数民族地区和中央人民政府之间的联系，对少数民族进行爱国主义教育，中央采取了派访问团、组织边疆少数民族各阶层人士到内地参观等一系列有效措施。1950年6月到1952年底，中央共派出四个访问团，行程累计达8万公里。

3. 消除历史遗留的民族歧视的一切有形痕迹

1951年5月16日，中央人民政府政务院发出《关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》，根据这一指示，凡带有歧视或侮辱性质的少数民族的族称和地名，一经发现，都陆续作了更改，或恢复原来的民族名称。

4. 实行民族区域自治

民族区域自治是保证各民族人民当家做主、自己管理本民族的内部事务、实现民族平等的重要措施。新中国成立之初，从1950年起广泛进行试点，建立了一批不同行政级别和多种类型的民族自治地方。1952年8月，中央人民政府批准《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，1954年9月，《中华人民共和国宪法》，进一步明确了民族区域自治制度的基本内容。

5. 保障散杂居少数民族平等权利的措施

中央人民政府高度重视散杂居少数民族的民族平等权利，1952年2月22日，《关于保障一切散居的少数民族成分享有民族

平等权利的决定》规定：一切散居的少数民族成分的人民，均与当地汉族人民同样享有《中国人民政治协商会议共同纲领》规定的各种权利，任何人不得加以歧视

6. 争取一切可以团结的民族宗教上层人士

争取团结民族宗教上层人士的主要措施是在政治上给予适当安排，生活上给予切实保障，思想上帮助其进步。凡是能够争取的少数民族上层人士，绝大多数都在政治上作了安排。

7. 民族团结月活动的初步开展

1952年，吉林省延边朝鲜族自治州决定每年9月为“民族团结宣传月”，向各族人民进行民族政策和民族团结教育。这一活动得到了周恩来、朱德等同志的充分肯定和表扬。

8. 检查民族政策执行情况，重点批判大汉族主义

1952年12月，针对部分地区出现汉族干部和群众歧视当地少数民族的现象，中共中央发出《中央关于少数民族较少地区必须检查民族政策执行情况的指示》。1953年3月，中共中央主席毛泽东起草了《中央关于在民族问题上在党内和人民中进行马克思主义的教育，批判大汉族主义，具体地解决少数民族中仍然受歧视受痛苦的问题的指示》。按照中央的一系列指示，全国各有关地区从1952年底到1953年上半年，在各级共产党组织和各级政府的广大干部以及广大人民中，普遍深入地进行了一次民族政策大检查。经过这次检查，各地在工作中存在的严重错误，大多得到了纠正，民族关系有了进一步改善。

1956年4月，针对有关地区再次出现民族歧视的现象，中共中央又一次发出关于检查民族政策执行情况的指示，指出：“大汉族主义思想倾向现在仍然是影响我们在少数民族地区的各

项政策不能正确贯彻执行的主要危险。”各有关地区再次展开民族政策大检查，及时发现问题和解决问题。

通过民族政策教育和民族政策执行情况的检查，少数民族的平等权利得到了切实的尊重，各民族间的团结得到了加强。

六、全面建设社会主义时期和“文化大革命”时期民族平等和民族团结政策在曲折中发展

从1958年开始，受“大跃进”的影响，一些少数民族地区，主要是汉族人口占多数的民族杂居地区，刮起了一股“民族融合风”，所谓民族间的“共同性越来越多，差别性越来越少”的论调，在民族工作者中一度占优势。这严重损伤了汉族和少数民族之间逐步建立起来的互相信任的关系，破坏了民族平等和民族团结政策。

为了克服民族地区在反右派、反对地方民族主义以及反对宗教界坏人坏事的斗争中出现的问题，为了克服“民族融合风”和“大跃进”中因违反民族政策，在民族关系上造成的后果，中共中央西北局率先于1961年七八月间召开了西北地区民族工作会议。之后，全国人民代表大会民族委员会和中央民族事务委员会于1962年4月联合召开了全国民族工作座谈会。会议全面检查了“大跃进”以来执行民族政策、宗教政策、统一战线政策和民族工作中存在的问题，研究了解决问题的方针、政策和具体措施。会议认为，调整民族关系及其他各种关系，是少数民族地区在调整期间压倒一切的任务，其他方面的事业都要服从这个总目

的。^①两次民族工作会议，虽然纠正了民族工作中出现的一些错误，调整了民族关系，但是受当时历史条件的局限，未能从根本上纠正“左”的错误，总结经验教训，因而实际工作中也未能认真贯彻两个会议提出的纠正错误的措施。

“文化大革命”期间，林彪、江青及其追随者，肆意侵犯少数民族的平等权利和自治权利，民族平等团结政策受到严重破坏。在他们的极“左”路线支配下，有的地方竟不经过任何法律程序，任意撤销肢解一些民族自治地方，使良好的民族关系出现了裂痕。

七、社会主义建设新时期民族平等和民族团结政策的恢复和发展

党的十一届三中全会召开以后，各条战线逐步拨乱反正，民族工作得到了全面的恢复和发展，党的民族平等团结政策也重新得到了落实。

1. 民族工作的拨乱反正和社会主义民族关系的重新确立

“文化大革命”使我国的民族关系受到严重破坏，因此，“文化大革命”结束后民族工作的首要任务就是拨乱反正，全面恢复和落实党的民族平等团结政策，恢复民族关系。1978年恢复各级民族工作机构后，中共中央于1979年4月召开了全国边防工作会议，中央批转了会议文件。这是粉碎“四人帮”后第一个系统地重申党的民族政策，包括民族平等团结政策，在民族工作方面拨乱反正、正本清源的文件。这一时期，党和国家在理论

^① 《当代中国民族工作大事记：1949—1988》，民族出版社，1989年版，第152—153、161—162页。

上否定了社会主义时期“民族问题的实质是阶级问题”的错误理论，重新确立了社会主义时期“我国各兄弟民族团结友爱、互助合作的新型关系不断得到发展”的正确观点。^①

2. 平反冤、假、错案

十一届三中全会前后，深入揭批林彪、“四人帮”破坏民族政策的反革命罪行，并对他们制造的大批冤、假、错案进行了平反昭雪。对“文化大革命”以前历次政治运动作过错误处理的遗留问题，也按照政策进行复查纠正。凡在反右派斗争中被定为地方民族主义分子的，一律摘掉帽子。^② 落实党的民族、宗教、统战、干部政策，平反冤、假、错案，对于弥合民族团结方面存在的裂痕、改善民族关系、增进民族团结起了重要的作用。

3. 民族平等权利在新的法律、法规中重新得到确认

1982年的《宪法》、1984年的《民族区域自治法》、1986年修改后的《选举法》，都对民族区域自治和各级人民代表大会代表的构成做了详细的规定，这使得实施民族区域自治、真正实现民族平等和民族团结有了可靠的法律保障。在《刑法》、《刑事诉讼法》、《婚姻法》、《选举法》等法律、法规中，也都有保障民族平等权利，增进民族团结，保护少数民族群众利益的规定。这些法律、法规，有力地维护了我国的民族平等、团结局面。

4. 解决新的民族间摩擦和矛盾

在这一时期，随着商品经济的发展和市场竞争的加强，各民

^① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第6页。

^② 《当代中国的民族工作》，当代中国出版社，1993年版，第165—166页。

族之间在扩大联系和交往的同时，在经济利益和风俗习惯等方面也出现了一些新的摩擦和矛盾，有些影响了民族关系。为了解决这类问题，国家民委和有关部门曾相继发出《关于慎重对待少数民族风俗习惯问题的通知》等文件，提出了若干重要原则。各地对维护各民族的平等权益，处理影响民族关系的突发事件，还制定了相应的管理办法。

5. 全国民族团结进步先进集体先进人物表彰大会的召开

从1980年起，全国各自治区、省、直辖市和有些州、县、市先后开展了民族团结先进集体和先进个人表彰活动。在此基础上，国务院于1988年4月25日召开了全国民族团结进步先进集体先进人物表彰大会，表彰了565个先进集体和601名先进个人^①。1994年9月29日，国务院召开了第二次全国民族团结进步表彰大会，1200多名先进典型受到表彰。1999年9月29日，国务院召开第三次全国民族团结进步表彰大会，1200多个先进集体和个人受到表彰。

6. 民族团结教育广泛开展

进行民族团结教育写入了中小学教学大纲，在中小学中增加了民族团结、民族知识、民族政策的课程。民族政策宣传教育也从民族地区扩展到全国各地。中共中央制定的《爱国主义教育实施纲要》和党的十四届六中全会通过的《关于加强精神文明建设的决议》，也都把开展民族团结进步活动、进行民族政策教育作为爱国主义教育的重要内容。民族团结教育在各地普遍展开。

^① 《当代中国民族工作大事记：1949—1988》，民族出版社，1989年版，第583页。

7. 民族地区经济得到巨大发展，民族平等和民族团结得到巩固和发展

经济的发展和人民生活水平的提高，更促进了各民族之间的交流，促进了民族之间的了解和民族关系的巩固。这些变化，有力地促进了民族平等和民族团结的巩固和发展。

总而言之，中国共产党建立近 80 多年来，特别是新中国建立 50 多年来，党的民族平等和民族团结政策不断得到完善和发展，并成为我党民族政策的总政策，成为我国处理民族问题的根本原则。

第十章 中国共产党民族区域自治政策的形成和发展

民族区域自治是解决中国民族问题的基本形式和基本政策。中国共产党民族区域自治政策的形成，经历了一个较长的、曲折发展的历史过程。

一、第一、第二次国内革命战争时期中国共产党的民族自治思想

1. 从 1921 年中国共产党成立到 1934 年 10 月中国工农红军进行长征以前

纵观这一时期中国共产党的重要文件，联邦制和民族自决原则的主张非常突出，而民族自治原则在概念上比较模糊。1922 年 7 月，《中国共产党第二次全国代表大会宣言》指出：“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民主自治邦；用自由联邦制，统一中国本部、蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国”^①。这是中国共产党第一次制定解决国内民族问题的纲领。在这个纲领中同时提出了“自治”、“民主自治邦”和建立“联邦共和国”的口号和主张。中国共产党第一次提出了“自治”及“民主自治邦”，它有别于“独立邦”，与民族区域自治也是有所不同的。它

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 18 页。

可以被理解为具有一定民族区域或民族地方的自治之思想萌芽。这种自治是把苏俄模式的自治作为解决我国民族问题的方式之一提出的。1929年1月,《红军第四军司令部布告》中提出的“统一中华,举国称庆,满蒙回藏,章程自定”^①就包含了这种自治的思想。但这一时期,中国共产党更多的是主张实行联邦制。这是由中国共产党所处的国际环境和国内形势及中国共产党本身的成熟程度所决定的。

1923年6月,中国共产党第三次全国代表大会通过的《中国共产党党纲草案》指出:“西藏、蒙古、新疆、青海等地和中国本部的关系由各该民族自决”^②。这同“二大”的纲领内容有所不同,突出地强调了民族自决权问题。1928年7月9日,中国共产党第六次全国代表大会通过的《政治决议案》中提出:“统一中国,承认民族自决权”^③,并将其列为党的十大政治口号之一。1931年11月7日,中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定:“中国苏维埃政权承认中国境内少数民族的自决权,一直承认到各弱小民族有同中国脱离,自己成立独立的国家的权利。蒙、回、藏、苗、黎、高丽人等,凡是居住中国地域内的,他们有完全自决权:加入或脱离中国苏维埃联邦,或建立自己的自治区域。”^④这次会议通过的《关于中国境内少数民族问题的决议案》也提出:“蒙古、西藏、新疆、

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第99页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第22页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第26页。

④ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第166页。

云南、贵州等一定区域内，居住的人民有某种非汉族而人口占大多数的民族”，可以“在中华苏维埃共和国之内成立自治区”。^①在这里需要说明的是，这一时期所提出的“民族自治区域”的主张，虽然同后来中国共产党实行的民族区域自治不完全相同，但包含了“在统一国家之内实行民族区域的自治”的含义。因此可以说，这种提法已具有了区域自治的萌芽。这一时期“民族自决”包含成立独立国家的权利、加入联邦的权利和建立自治区域的权利。1934年1月第二次全国苏维埃代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：“蒙古，回，藏，苗，黎，高丽人等凡是居住在中国地域内，他们有完全自决权，加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立独立的自治区域”。^②可以说，反映这一时期中国共产党的主张。

2. 从1934年10月红军长征开始到1937年7月抗日战争爆发以前

这一时期，中国共产党解决国内民族问题的各项主张中，民族自决原则和自治政策占据重要地位。联邦制仍然是中国共产党解决民族问题的原则之一。但在这一时期并没有特别强调这一原则，因为中国共产党认为，现阶段“建立西北苏维埃联邦政府是过早的。”^③

这一时期，中国共产党强调民族自决原则和自治政策。1935年12月20日，中华苏维埃中央政府发表《对内蒙人民宣言》指

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第169—170页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第209页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第306—307页。

出：“我们认为内蒙古人民自己才有权利解决自己内部的一切问题，谁也没有权利用暴力去干涉内蒙古民族的生活习惯、宗教道德以及其他的一切权利”^①。1936年5月25日，中华苏维埃中央政府发表《对回族人民的宣言》进一步指出：“我们根据民族自决的原则，主张回民自己的事情，完全由回民自己解决，凡属回族的区域，由回民建立独立自主的政权，解决一切政治、经济、宗教、习惯、道德、教育以及其他的一切事情，凡属回民占少数的区域，亦以区乡村为单位，在民族平等的原则上，回民自己管理自己的事情，建立回民自治的政府”。^② 1937年5月12日通过的《陕甘宁边区议会及行政组织纲要》指出：“少数民族（蒙回）有自由组织自治政府及自由加入或退出边区政府之权”。^③ 此外，中国工农红军在长征过程中，在少数民族地区留下的口号中有“彝族起来自己管理自己的事！”“实行民族自治，番、回族有自己管理自己的自由！”^④ 等等。从以上的文件可以看出，这一时期比前一时期在民族自治方面有了明显的发展，即民族自治政策在内容上更加明确化、具体化了。

在1935—1937年的这段时间里，中国共产党在民族自决、民族自治的提法上处于转化的发展阶段。1936年5月25日，《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》则提出：“我们根据民族自决的原则，主张回民自己的事情，完全由回民自己解决，

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第323页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第367页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第463页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第487页。

凡属回民的区域，由回民建立独立自主的政权，解决一切政治、经济、宗教、习惯、道德、教育以及其他的一切事情，凡属回民占少数的区域，亦以区乡村为单位，在民族平等的原则上，回民自己管理自己的事情，建立回民自己的政府。”^① 这里所说的建立回民独立自主的政权已不是分离独立的意思，而建立回民自治的政府更接近于民族区域自治了。1936年以后的提法的变化是：“少数民族自己的事情由少数民族自己自主的管理”，这是走向自治发展的一个重要内容。因为少数民族自己管理自己的事情正是民族区域自治的实质所在。另一内容是对民族自决权的理解重在强调整个中华民族的独立。1936年张闻天强调：“民族自决已为党的十大纲领之一，抗日纲领重在中国自己的民族独立。所以主要的是联合一切被压迫民族实行抗日”。^② 这里体现了强调各民族联合起来，而不是自决、分离出去，强调整个中国的民族独立。1936年10月在豫旺地区成立了中国共产党建党以来的第一个县级民族自治政权——豫海县回民自治政权，已经是区域自治的形式，而不是独立政府。这是中国共产党在这一时期民族自治思想的具体体现。

二、抗日战争时期中国共产党民族区域自治思想和政策的形成

从1938年10月到1945年8月抗战结束，可以说是民族区域

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第367页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第354页。

自治政策的形成阶段。在这一时期，中国共产党特别强调中国要建立一个统一的国家，并在这一前提下，建立各少数民族的自治区，行使自治权。1937年8月15日《中国共产党抗日救国十大纲领》提出：“动员蒙民回民及其他一切少数民族，在民族自决民族自治的原则下，共同抗日。”^①这是中国共产党探索民族区域自治的一个转折点。在此基础上，1938年10月，毛泽东在党的六届六中全会上所作的《论新阶段》的报告中，科学地总结了中国共产党建党以来民族理论、民族工作的经验。他指出：“允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家”^②。这里中国共产党明确了中国各民族要建立统一的政府，明确了党的民族政策不是民族分离、建立联邦形式的国家，表明了中国共产党的民族政策正在逐步抛弃了民族独立和建立联邦的口号，标志着中国共产党民族区域自治理论的日臻成熟。这里讲的“自己管理自己事务之权”，就是在统一的国家内由中央政府统一管理的实行民族区域自治的权利。这种自治称为“平等自治”，这种权利即自治权。1940年4月，中共中央西北工作委员会就回族问题提出的提纲指出：“回回民族与汉族及蒙、藏、番各民族在平等原则之下共同抗日，并实现建立统一的三民主义的新共和国的目的”。^③接着，又在“关于蒙古族问题的提纲”中指出：“蒙古民族与汉、回、藏、维吾尔国内各民族在平等原则

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第553页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第655页。

之下共同抗日，并实现建立统一联合的三民主义的新共和国”。^① 1941年5月，《陕甘宁边区施政纲领》规定：“依据民族平等原则，实行蒙回民族与汉族在政治、经济、文化上的平等权利，建立蒙回民族的自治区”。^② 民族区域性自治以法律的形式提出，表明了党的民族自治理论已经形成。当时在边区境内聚居的只有蒙、回这两个少数民族。这里所说的“依据民族平等原则建立民族自治区”的主张，是适用国内其他少数民族的。中国共产党当时就认定：“这是团结国内各民族共同抗日的唯一正确的民族政策”。^③ 1945年4月24日，毛泽东同志在党的七大报告中提出：“要求改善国内少数民族的待遇，允许各少数民族有民族自治的权利”。^④ 这一时期中国共产党为了取得抗战的胜利，提出了统一国家内实行民族区域自治的理论，而且为把它付诸实践而进行了卓有成效的努力。

抗日战争时期党的民族问题方面的理论和实践，尽管主张民族自治的同时，还没有放弃民族自决的提法，但在谈及有关建立民族自由联合的联邦时，都强调了建立统一政府的观点，这意味着与以往的联邦制有了质的变化。在关于民族自治的思想上，无论是内容还是措辞方面都有了重大突破。但应该注意的是，由于相应的实践活动定位过低（均为乡一级基层政权）、典型性不强（仅限于两、三个根据地内）、缺乏系统性和可操作性，因而所取

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第667页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第678页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第681页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第742页。

得的经验也是有限的。

三、解放战争时期中国共产党民族 区域自治政策的确立

这一时期中国共产党的一系列重要文件，对于民族区域自治问题的指示极为详尽。这一时期可以说是党根据民族区域自治理论，结合中国国情特别是内蒙古的实际状况，着手成立内蒙古自治政府的时期，也是党的民族区域自治理论开始付诸于实践的时期。

1945年10月23日，《中共中央关于内蒙工作方针给晋察冀中央局的指示》中指出：“对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治。首先从各旗开始，争取时间，放手发动与组织蒙人的地方自治运动，建立自治政府（在乌盟、锡盟等纯粹蒙古区域可以以自治政府的形式出现，在绥东、察南等蒙汉杂居地带，则以蒙汉联合政府的形式出现），准备建立内蒙自治筹委会的组织，统一各盟旗自治运动的领导，党内亦应有统一领导与政策。”“我党对内蒙的各种政策，必须适时而慎重。”^①这个文件可以说是中国共产党处理民族问题原则的转折点——由民族自决和民族自治的原则向民族区域自治的基本方针和基本政策的过渡。中共晋察冀中央局根据中央这一指示，决定：“内蒙的政权，先民选成立察盟、锡盟两自治政府受察哈尔省政府之领导，并成立一个群众团体名为蒙古自治运动联合会带有政府的咨询机关性质，由自治运动联合会办学校，联络各盟旗，团结王公、喇嘛与知识分子，

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第964—965页。

准备将来成立内蒙自治政府”^①。中共中央在复电中指出：“关于内蒙工作，同意你们先成立内蒙自治运动联合会，宣布纲领，发动广大蒙民，准备将来建立内蒙自治政府的方针，目前在各省区内之蒙民可成立地方性质之自治政府，分别归绥、蒙、热省政府领导”^②。“以便进到建立内蒙古统一的自治政权”。^③ 1946年1月16日，参加政治协商会议的中国共产党代表团在《和平建国纲领草案》中提出：“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权。”^④ 1946年2月18日，中共中央针对东蒙自治问题指出：“根据和平建国纲领要求民族平等自治，但不应提出独立自主决口号。”^⑤ 这是中国共产党建党以来第一次提出不要提及民族独立自主决口号，表明了中国共产党已经把民族区域自治作为解决国内民族问题的基本方式，标志着中国共产党的民族区域自治思想已经发展到趋于成熟的阶段。1946年2月24日，中共中央在给东北局的指示电中对东蒙问题的态度作了进一步阐释：“在今天整个国内国际形势下，成立这种自治共和国式的政府仍是过左的，……徒然供给反动派一个反共反苏的借口，……东蒙今天应依和平建国纲领第三节第六条实施地方自治，在辽北省与热河省省政府下成立自治区，至多要求成立一单独的省，作为普通地方政府出现，而不应与中国形成所谓宗主国与类似自治共和国的

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第975页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第976页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第981页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第991页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1000页。

关系。”^①这是中国共产党第一次提出东蒙不搞自治共和国，而是搞地方自治。1946年4月23日，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过的《陕甘宁边区宪法原则》中规定：“边区各少数民族，在居住集中地区，得划成民族区，组织民族自治政权，在不与省宪抵触原则下，得订立自治法规。”^②

1946年4月3日，根据中共中央指示，在中共冀热辽分局的领导下，在承德召开了东西蒙古会议。会议上通过了内蒙古自治运动统一会议主要决议，确定内蒙古自治运动的方针是区域自治，不是“独立自治”，承德会议后，蒙人逐渐要求建立统一的蒙古自治政府。1947年4—5月间，召开了内蒙人民代表大会，通过了《内蒙古自治政府施政纲领》和《内蒙古自治政府暂行组织大纲》，正式成立内蒙古自治政府。内蒙古自治政府的成立，实现了内蒙古民族团结统一自治的愿望，是我党在民族区域自治政策上的里程碑，为进一步完善党的民族区域自治政策提供了可贵的实践经验。

1949年9月，中国人民政治协商会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，明确规定了中国共产党解决国内民族问题的原则，对实施民族区域自治的规模、民族自治机关的性质、地位和职权作了明确的规定。这些理论性、政策性的规范更多地来源于对内蒙古自治政府建立的实践的理論升华。《中国人民政治协商会议共同纲领》第五十一条规定：“各少数民族聚居的地区，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。凡各民族杂居的地方及民族自

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1011页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1047页。

治区内,各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”^①至此,民族区域自治政策作为解决中国民族问题的基本政策最终确定。

四、新中国建立初期民族区域自治政策 从法律上确立并贯彻和落实

新中国建立初期,《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定的民族区域自治政策,在全国范围内得到了深入的贯彻和落实。到1952年,全国已建立了130个包括省、专区、县和县辖区等不同行政级别的民族自治地方。但是,由于《中国人民政治协商会议共同纲领》过于原则,对于贯彻落实民族区域自治政策过程中出现的问题缺少统一的具体规定,因此很需要一部操作性比较强的法律来规范民族区域自治政策的进一步实施。为此,1952年2月正式颁布实施《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,这是我国一部关于民族区域自治的专门法律。对民族区域自治制度作了比较全面具体的规定,从法律的角度为进一步推行民族区域自治提供了保障,对于正确推行民族区域自治起了重要作用。

1953年6月中旬,中央人民政府民族事务委员会第三次(扩大)会议制定了《关于推行民族区域自治经验的基本总结》,同年9月,经中央人民政府政务院第188次政务会议讨论通过,并予以公布。《总结》在列举了三年多来实行民族区域自治取得的成绩的同时,从5个方面全面、系统地总结了经验,这5方面的基本经验是:(1)必须在一切工作中充分地估计各少数民族的

^① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1290页。

特点和具体情况；(2) 必须加强、巩固民族间和民族内部的团结；(3) 自治机关民族化是加强巩固民族团结，密切自治机关与各族人民联系的重要环节；(4) 必须帮助自治区行使自治权利；(5) 必须在可能条件下尽力发展政治、经济、文化事业，这是解决民族问题的基本环节之一。这份《总结》的制定和发表，充分体现了党和政府对开展民族区域自治工作的高度重视，对于日后在全国范围内进一步推行民族区域自治产生了积极的促进作用。

1954 年，中华人民共和国第一部正式宪法颁布施行。这部宪法以《中国人民政治协商会议共同纲领》为基础，并有所发展，它总结了民族区域自治的成果和经验，规定了我国民族区域自治的性质和在国家中的地位，确定了我国民族区域自治制度的基本内容。这部宪法中关于民族区域自治的规定，具有十分重大的历史意义和现实意义。这是我国历史上首次将民族区域自治作为解决国内民族问题的基本政策和基本政治制度写入国家的正式宪法之中，标志着民族区域自治制度向成熟迈出了关键性的一步。

上述专门法律、宪法等一系列明确规定，从根本上奠定了民族区域自治在我国民族问题基本政策与基本政治制度中的法律地位。

1954 年 10 月，中共中央批转了第四次全国统战工作会议通过的《关于过去几年内党在少数民族中进行工作的主要经验总结》，该文件系统地总结了过去几年中党在处理民族问题方面的主要经验，正确阐明了过渡时期所面临的任務。其中对于民族区域自治的理论作了深刻阐述，认为，只有实行民族区域自治，才能使少数民族有自己的政权，行使管理自己内部事务的权利；才能巩固中央和边疆各民族之间的关系，建立互相信任的民族关系。《总结》较 1953 年的《关于推行民族区域自治的基本经验总结》更为深刻，对于其后开展的民族区域自治工作起到了具体的指导作用。

1955年12月，国务院根据宪法的规定，发布了《关于改变地方民族民主联合政府的指示》、《关于建立民族乡若干问题的指示》，指出：过去建立的专区级和县级的民族民主联合政府，适合建立自治州、自治县的，改建自治州、自治县；过去建立的区级民族民主联合政府，适合建立自治县的改建为自治县，适合建立民族乡的，改为民族乡。1956年国务院又针对区级和乡级自治地方修正工作中存在的问题，发出了《关于更改相当于区和相当于乡的民族自治区的补充指示》，保证了这一工作的正常进行。这些文件、指示的出台和实施，有力地促进了民族区域自治的建设和完善。

1957年7月下旬至8月初，全国人大民委和中央民委联合在青岛举行民族工作座谈会，对全国民族工作进行了全面深入的总结和评估，讨论了今后工作中的一些重大问题。周恩来总理于8月4日在会上作了题为《关于我国民族政策的几个问题》的重要讲话，系统地阐述了我国的民族政策。其中在第二和第四部分，周总理从国际国内的历史和现实着眼，说明了我国选择民族区域自治政策的原由，认为它是民族自治和区域自治的正确结合，是经济因素和政治因素的正确结合，有利于聚居和杂居少数民族充分享受自治的权利。他强调，凡是宪法上有关民族自治权利的规定，必须受到尊重；自治机关民族化是民族区域自治政策的核心问题，民族化的中心环节是自治机关的干部民族化。这篇讲话对民族区域自治政策的完善和发展起了重要作用。

到1957年年底，全国共有85个民族自治地方，其中自治区两个（内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区）、自治州30个、自治县53个。^①这一时期是民族区域自治顺利发展的时期。

^① 张尔驹主编：《中国民族区域自治的理论和实践》，中国社会科学出版社，1988年版，第101页。

五、全面建设社会主义时期民族 区域自治政策的发展

我国全面建设社会主义时期的民族区域自治的工作有成绩也有失误。1957年夏季开始的党内整风运动，由于对形势估计过于严重，在后期出现了扩大化。受其影响，全国除西藏和个别少数民族地区以外也开展了反对地方民族主义的运动。随着运动的深入，地方民族主义倾向被视为敌我矛盾。某些民族要求建立高级自治地方和要求建立单一民族自治地方的意见，都被视为是地方民族主义；把自治地方要求保障自治权、实现民族自治机关民族化、培养和使用少数民族干部、纠正民族自治地方以党代政、党政不分等问题的合理意见，不加分析地说成是搞分裂、搞“独立王国”，作为地方民族主义的表现加以批判。以致于民族区域自治的理论和实践受到“左”倾错误的严重冲击。1958年党的八届二次会议提出建设社会主义总路线以后，全国开始进入“大跃进”时期，“左”倾指导思想被再次推向高潮。具体到民族自治地方，普遍存在忽视自治权利、忽视少数民族语言的现象，有些民族自治地方被取消或合并。从1960年到1962年，党和政府对此开始有所认识，并于1962年4月21日至5月29日，由全国人大民委和中央民委联合在京召开了全国民族工作座谈会。会议涉及民族工作的方方面面，有关民族区域自治及其与之相关的内容占据了重要地位。中央对会议内容作了充分肯定，并要求全国各地贯彻执行，民族区域自治工作中的部分问题由此得到了纠正。但由于对“左”的错误指导思想没有从根本上进行纠正，使一些有关民族区域自治的问题没能得到更好的解决。

在这一阶段，民族区域自治在“左”倾错误的反复干扰下，

仍取得了一定的成绩，可以说是在曲折中有所前进，又建立了 25 个新的民族自治地方，其中包括 3 个自治区、2 个自治州和 20 个自治县。

六、“文化大革命”时期民族区域自治政策遭到破坏

从总体情况来看，在“文化大革命”期间，对民族区域自治制度的破坏达到了登峰造极的地步，民族区域自治地方的申报、建立工作全面停止，有关民族区域自治的民族政策根本无法贯彻落实。从 1967 年 1 月起，多数民族自治地方都被夺权，建立了革命委员会，第一把手大多由汉族人员担任，绝大多数自治机关陷于瘫痪状态，根本无法行使自治权力。一些自治州被撤销或降低了行政地位。

值得提及的是，1975 年颁行的《中华人民共和国宪法》，删改了 1954 年宪法有关民族区域自治的重要规定，特别删除了自治权的具体规定。可以说，1975 年颁布的宪法中有关民族区域自治的规定较 1954 年宪法是一个极大的历史倒退。

七、社会主义建设新时期民族区域自治政策的恢复和发展

“文化大革命”结束后，特别是党的十一届三中全会以后，我国开始进入社会主义建设新时期。随着中国共产党在指导思想上拨乱反正，在民族工作方面，重新恢复了民族区域自治在解决中国民族问题上的基本政策的地位，并把巩固和发展民族区域自

治制度，作为国家建设的一项长期的重要任务。从1980年3月到1984年3月，在党中央的直接领导下，先后召开了多次座谈会，讨论了西藏、新疆、云南、内蒙古、青海、海南等民族省区的工作问题，形成了一系列重要文件，对于恢复和发展民族区域自治制度产生了积极的影响。

1980年，邓小平同志针对过去实施民族区域自治过程中出现的问题，指出：“要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治”。

1982年颁布的宪法，不仅恢复了1954年宪法关于民族区域自治的一些重要原则，而且还在总结三十多年实行民族区域自治的经验和教训的基础上，根据社会主义建设新时期形势的发展变化，从民族自治地方的实际出发，增添了一些具有时代精神的新内容。如明确规定民族自治地方的人大常委会主任或副主任、自治区主席和自治州州长以及自治县县长应当由实行区域自治的民族公民担任。对于有些国家法律、政策，民族自治地方的自治机关有权根据本地方的实际情况行使变通或终止实施等等。

1984年颁布实施的《中华人民共和国民族区域自治法》，是国家的基本法之一，是民族区域自治制度进一步完善的重要成果，标志着我国的民族区域自治建设步入了法制化的轨道。民族区域自治法对宪法的有关精神作了具体的规定，《民族区域自治法》由7章67条构成，除序言外，包括总则、民族自治地方的建立和自治机关的组成、自治机关的自治权、民族自治地方的人民法院和人民检察院、民族自治地方内的民族关系、上级国家机关的帮助和领导等，进一步丰富和发展了《民族区域自治实施纲要》。

为了保证民族区域自治法得到有效的贯彻落实，国务院还于1991年12月发出了《关于进一步贯彻落实 中华人民共和国民

族区域自治法 若干问题的通知》。通知从增加投入、特殊措施和优惠政策、自治权限、对外贸易和经济技术合作、信贷资金、温饱问题、科技进步、民族教育、文化事业、机构建设、马克思主义民族观与爱国主义和社会主义教育等 11 个方面，对进一步贯彻落实民族区域自治法作出了更为明确的要求。

各民族自治地方都根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》的精神，积极进行了本自治地方的自治条例制定工作，有关省、自治区分别制定了实施民族区域自治法的规定。截止 1998 年底，我国民族自治地方制定颁行的《自治条例》129 个，单行条例 209 个；12 个辖有自治州、自治县的省还制定了贯彻实施《中华人民共和国民族区域自治法》的若干规定。^①

我国制定的其他法律法规，诸如《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》等，也对涉及民族区域自治的有关方面做了规定。

在这一时期，由于党和国家工作重心的转移，以及《中华人民共和国民族区域自治法》等有关法律法规的不断出台、实施，使民族区域自治制度取得了更为显著的成就，民族自治地方得到全面恢复和发展。从 1979 年至 1988 年底，陆续新建了 53 个民族自治地方，实行区域自治的少数民族人口占少数民族总数的 76%。到目前，全国共有包括 5 个自治区、30 个自治州和 120 个自治县在内的 155 个民族自治地方。^② 民族区域自治发展进入了又一个黄金时期。

总而言之，民族区域自治是中国共产党在解决中国民族问题

① 参见敖俊德：《新起点，新成就，新任务》，《民族法制》1999 年，第 5 期。

② 张尔驹：《中国民族区域自治史纲》，民族出版社，1995 年版，第 134 页。

的长期实践中探索出的正确道路，1949年9月中国人民政治协商会议时，民族区域自治政策作为解决中国民族问题的基本政策最终确定。新中国建立后，特别是党的十五大把实行民族区域自治确定为我国的三大民主制度之一。

第十一章 中国共产党培养民族干部政策的形成和发展

民族干部政策，是中国共产党民族政策的重要组成部分。中国共产党一直在重视并加强民族干部工作，制定了一系列培养少数民族干部的方针、政策和措施。

一、建党至红军长征前中国共产党民族干部政策的主要内容

中国共产党建立初期是党的民族干部政策的探索时期，开始注意对少数民族干部的培养和教育。早在党的创立和大革命时期，注意发展了一批少数民族党员，如水族的邓恩铭、土家族的赵世炎、回族的马骏、蒙古族的李裕智、白族的张伯简、满族的关向应、侗族的龙大道等，都是中国共产党早期的优秀党员和革命活动家。1923年冬开始，中国共产党北方党组织深入北京蒙藏学校进行宣传工作，1924年发展蒙古族青年荣耀先、多松年、李裕智、乌兰夫等加入了中国共产党。到1925年时，蒙藏学校的120名学生中，就有90多名加入了中国共产党和共青团，还选送一批优秀青年到黄埔军校、农民运动讲习所，到苏联、蒙古共和国学习。与此同时，在旅法勤工俭学活动中，党组织也重视了对少数民族骨干的培养，如赵世炎、向警予、张伯简、郭隆真等少数民族青年就是在旅法活动中成长起来的，后来成为党的早期党员和早期领导者。

1927年8月1日，中国共产党发动南昌起义、秋收起义后建立了井冈山、湘鄂西、广西左右江，闽浙赣等革命根据地。这些根据地的党组织先后吸收了大量的少数民族青年，其中有壮族、苗族、土家族、畲族、彝族、侗族、瑶族等参加了红军，如韦拔群（壮族）、粟裕（侗族）等就是这一时期参加革命的。党就是通过各种形式、各种渠道培养和教育少数民族干部。

中国共产党十分注意在少数民族地区配备少数民族干部。1928年10月23日，《中共中央致内蒙特支指示信关于加紧领导内蒙的民族运动及整顿特支》中指出：“特支干事会四人名单批准，并同意在登记完后增加一蒙族同志。”^① 1929年9月28日，《中共中央给云南省委的指示信》中提出：“省委必须成立民族运动委员会，调少数民族中一两得力同志参加工作。”^②

1931年11月，中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会通过的《关于中国境内少数民族问题的决议案》提出了“尽量引进当地民族的工农干部担任国家的管理工作。”^③ 而且委托中央临时政府特别注意“当地干部的培养与提拔”^④。这是中国共产党第一次正式提出培养和提拔少数民族干部的政策。

1932年2月19日，《中共中央给四川省委的信》中指出：“党要设法团结夷民中先进分子，提高他们的阶级觉悟，给予教育与训练，培养出夷民群众的革命干部，创造共产党的基础。进

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第91页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第110页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第169、170、171页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第171页。

行夷民的解放战争。”^①

总之，这一时期中国共产党注意了少数民族干部的培养，提出了一些少数民族干部政策，但是，由于中国共产党尚处在幼年时期，加之党的活动主要集中在上海、北京、天津等大城市，山东、广东等汉族居住地区，较少地接触少数民族，对少数民族地区的实际状况研究不够，因而其民族干部政策也只能是纲领性的，培养、教育和选拔少数民族干部的政策和措施还不很具体、仔细，具有较大的局限性。

二、红军长征时期中国共产党民族干部政策的主要内容

这一时期是中国共产党民族干部政策的初步形成时期。这一时期党的革命斗争已扩展到少数民族聚居地区。特别是长征途中，红军经过 11 个省，先后接触了苗、瑶、土家、壮、侗、布依、白、纳西、彝、藏、羌、回、裕固等少数民族，开始涉及大量少数民族问题，对少数民族干部的作用有了足够的认识。1935 年 6 月 19 日，《中国工农红军总政治部关于争取少数民族的指示》中指出：“努力争取少数民族加入红军，并特别注意与培养他们自己的干部。”^② 1935 年 8 月 5 日，在毛尔盖召开的中央政治局会议通过的《中央关于一四方面军会合后的政治形势与任务的决议》指出：“必须挑选一部分优良的番民给以阶级的与民族

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 180 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 339 页。

的教育，以造成他们自己的干部。红军主力到陕甘青宁等区域后，对回蒙民族须作更大的努力。”^①

1936年5月24日，《中国工农红军总政治部关于回族工作的指示》中强调：“现在各部队及地方机关的回族同志，应当尽可能的集中到各政治机关的地方工作部去，并加强对他们的培养，造成强有力的回民的领袖干部。同时从工作中斗争中提拔和培养回民的新干部，尽量吸收一切愿意为回民自决而斗争的回民人才，特别是对于在回民中有信仰的领袖，指导他们从各方面去进行回民的自决运动，及吸收他们参加回民自决斗争的和政权的指导机关，于必要时可组织短期训练班。”^② 1937年7月5日，红一军团在西征中提出：“以期培养一批回民工作（特别是回民武装部队工作）的干部，成为将来扩大回民独立的武装组织之基础。”^③ 1936年8月26日，又提出：“为着开展回民工作，在组织上应大量的培养回民干部；在思想上应反对大汉族主义。”^④

1936年7月，《刘晓同志对蒙古工作的意见》提出：“训练蒙古干部作蒙古工作，是非常重要而急需的。现在蒙委没有注意这一工作，希你们要特别提起他们注意。”^⑤ 1936年8月24日，《中共中央关于内蒙古工作的指示》提出：“特别重要是培养蒙古

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第308页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第365页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第406页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第427页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第513页。

干部。”^①

红军长征时期中国共产党民族干部政策的内容是十分丰富的，概括起来主要有：

第一，提出组织上应大量地培养少数民族干部，在思想上反对大汉族主义。

第二，提出要造成少数民族自己的干部，由少数民族干部做少数民族工作（如回、蒙民族）。

第三，提出要对少数民族干部给予阶级的与民族的教育，提高阶级觉悟和民族觉悟。

第四，提出要注意少数民族干部文化政治水平的不断提高。

第五，提出举办少数民族干部学校或短期训练班，培养少数民族各类干部，如翻译、宣传、后勤、武装工作干部和民族工作的干部。

第六，提出训练、教育少数民族干部的具体方法，如教导队性质的教育方法。

总之，红军长征时期，中国共产党提出了培养少数民族干部的一系列方针、原则、政策和许多具体措施，党培养、教育、提拔少数民族干部的政策初步形成。

三、抗日战争时期中国共产党民族干部政策的主要内容

抗日战争时期是中国共产党的民族干部政策进一步完善和丰富的时期。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第420页。

1938年10月，毛泽东在《中国共产党在民族战争中的地位》中的“干部政策”^①一节中，专门论述了抗日战争时期中国共产党的干部政策和干部路线。这些干部政策和干部路线对少数民族干部也是适用的。

1938年10月15日，张闻天在中共中央六届六中全会报告中提出：“多找少数民族中的知识分子，给以教育，使之成为少数民族工作的干部。”^②“培养与团结少数民族的干部。”“在有少数民族居住地区的地方政府中，应有少数民族的代表参加”。^③

1940年4月，《中共中央西北工作委员会关于回回民族问题的提纲》、1940年7月，《中共中央西北工作委员关于抗战中蒙古民族问题提纲》中都提出“培植抗战建国人才”的问题。为此目的，必须：普遍实施国民抗日教育，并设立各级完全免费的学校；全国各重要学校应广招蒙民回民青年完全免费入学等。创办了延安民族学院，招收蒙、回、藏、苗、彝、满、汉等各民族青年学习。

1941年11月，陕甘宁边区政府民族事务委员会提出：“各民族抗战建国工作，需要各民族干部。我们尽力罗致蒙回藏各民族语文及研究各民族问题之专人。”^④

抗日战争时期，中国共产党特别注意培养回族、蒙古族的干部。1938年8月1日，关烽、德生、汪锋等的《我们对于第三期

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第601—602页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第605页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第606页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第942页。

抗战中保卫陕西与保卫西北的意见》中提出：“选择适宜地方开办专门训练回、蒙青年的军事、政治学校，培养回、蒙军事政治的青年干部，担任战时各个战线的领导工作。”^① 1938年×月24日，《毛泽东等关于建立大青山济南根据地及党的政策的指示》中提出：“吸收蒙人中知识分子，培养蒙民干部，做蒙民工作。”^② 1939年1月，陕甘宁边区政府一个文件提出“为了发展民族文化教育，培养蒙、回民族干部。”^③ 1940年4月，《中共中央西北工作委员会关于回民民族问题的提纲》中也指出：“最重要的问题之一，便是搜集训练回族干部和适宜于回族工作的汉族干部。”^④ 1941年8月9日，《中共中央对大青山工作的指示》中也强调指出：“特别注意本地干部”。^⑤

抗日战争时期中国共产党民族干部政策的主要内容，概括起来有：

第一，重视少数民族干部的文化教育，举办民族班，设立免费学校，免费招收少数民族青年入学，少数民族青年在学习中有选择学校，选择学习语文的权利。

第二，设立民族工作机构，创建民族学院，开始大量地、正规地培养少数民族干部。

第三，重视吸收、培养知识分子成为少数民族革命干部，强

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第762页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第591页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第619页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第656页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第687页。

调培植各类抗战建国人才。

第四，加强在斗争实践中培养、锻炼当地少数民族的党的、军事的、民族工作的干部。

第五，强调建立军事学校，培养少数民族军事干部，加强少数民族的抗日斗争。

总之，抗战时期中国共产党民族干部政策的基本特点是：以各民族团结抗战为目的，培植抗战建国的少数民族人才为目标，大量地、正规地培养少数民族的党的、政治的、军事的革命干部，培养少数民族干部的原则和政策比较系统化，方法措施比较具体化。

四、解放战争时期中国共产党民族干部政策的主要内容

解放战争时期是中国共产党进一步贯彻培养少数民族干部政策的时期。

1946年2月21日，《中共中央西北局讨论伊盟工作的记录》中提出：“应该大胆地提拔蒙古干部到各方面工作，并注意培养提高。”^① 1946年4月17日，《中共中央东北局关于东蒙工作方针的意见》中提出：“首先必须积极培养蒙古青年作为骨干，再通过他们去掌握军队与发动群众，掌握统一战线的领导权。”“我党军事学校应吸收大批的蒙古青年，给以军事训练。尤其要动员

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1009页。

一批蒙古青年，设法到外蒙古留学。这将有很大意义。”^①

1946年5月18日，《中共中央华东局关于回民工作的指示》中提出：“在回民干部中，应加强阶级教育，消除其狭隘民族思想。对汉民干部应消除其大汉族主义。”“以更大的努力与有计划的培养大批回民干部，成为回民群众中自然领袖。”^② 1946年6月15日，《中共中央华东局关于回民工作的指示》中又指出：“回民干部：一般的下级质量低，而且缺，应下决心，有计划地培养和提拔。尽可能在工作岗位上，加强锻炼和教育，特别是政策教育。”^③

1946年9月13日，《中共中央西满分局关于蒙古工作的总结及几项政策的规定》中提出：“培养干部是目前三项中心工作之一”^④，“在群众运动中锻炼与提高现有干部，发现与选拔新的干部，是目前培养干部的主要办法”。^⑤

1946年，《中共晋察冀中央局关于蒙古工作的总结》中提出：“应在我党干部中广泛进行民族问题、民族政策，反对大汉族主义思想作风的教育”。^⑥ 1948年6月23日，《中共中央东北局关于执行中央土改与整党指示计划向中央的报告》指出：“蒙

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1043、1044、1045页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1050页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1056页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1070—1071页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1071页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1090、1091页。

区今后中心问题是要教育干部懂得民族政策，以及培养蒙古新的干部，懂得区别不同地区（农业、半农半牧、纯牧）的不同政策，懂得在蒙区必须采取慎重缓进方针，只能实行逐步的民主改革”。^①

1948年8月3日，中共中央东北局负责人在内蒙干部会议上的讲话中提出：“各方面要多多培养提拔人才。要有计划地训练一批迫切需要的技术人员，可以输送一批知识分子到东北各种专门技术学校学习。……须知干部质量的提高，是今天内蒙一切工作的决定关键。”^②

1949年2月14日，《中国人民解放军华北军区政治部关于内蒙建军工作总结》中提出：“培养改造干部工作，除对部队在职干部进行实际教育与锻炼外，主要是经过各解放区及内蒙各种革命学校培养改造。”^③

1949年9月29日，《中国人民政治协商会议共同纲领》“第六章民族政策”中提出：“各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”^④

解放战争时期中国共产党民族干部政策的主要内容，概括起来有：

第一，强调“大胆地”、“积极地”、大量地、有计划地培养少数民族干部。

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1139页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1153页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1228页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

第二，强调对少数民族干部进行马列主义民族问题理论、中国共产党的民族政策的教育。

第三，主张在群众运动中锻炼与提高少数民族干部，发现和选拔少数民族干部，同时要通过各种学校包括党校“培养和改造”少数民族干部，提高政治理论和实际工作能力。

第四，强调多培养各方面人才，特别是要有计划地训练一批迫切需要的技术人才。

第五，提出少数民族干部要懂得区别农业区、半农半牧区、纯牧区的不同政策。

第六，强调少数民族在当地政权机关中都应有适当名额的代表或干部。

总之，解放战争时期中国共产党的民族干部政策较系统化和成熟化，民族干部工作有了很大发展，为解放战争和新民主主义革命的胜利造就了大批少数民族干部。

五、新中国建立初期民族干部政策的发展

1949年11月，毛泽东同志在《关于西北少数民族工作的指示》中强调指出：“各级政权机关均应按各民族人口多少，分配名额，大量吸收回族及其他少数民族中能够和我们合作的人参加政府工作”，“在这种合作中大批培养少数民族干部”，一切有少数民族的省、地委“都应开办少数民族干部训练班或干部训练学校”。还提出了战略性指导原则：“要彻底解决民族问题，完全孤立民族反动派，没有大批从少数民族出身的共产主义干部，是不

可能的。”^①

1950年11月，中央人民政府政务院批准实施的《培养少数民族干部试行方案》，制定了“普遍而大量地培养各少数民族干部”的基本方针，“以培养普通政治干部为主，迫切需要的专业与技术干部为辅”的原则，明确规定了培养少数民族干部的重点，要求通过民族学院短期班和各地的训练班，争取在两三年内把区乡民族干部轮训一遍。

1953年6月，中央民族事务委员会在《关于推行民族区域自治经验的基本总结》中提出要“逐步使自治机关民族化”。它的涵义中包括自治机关以实行区域自治的民族人员为主要成分来组成。大量培养和选拔少数民族干部，是自治机关民族化的中心环节。1954年10月，党中央批发全国统战工作会议《关于过去几年内党在少数民族中进行工作的主要经验总结》，肯定了自治机关民族化的政策，指出这是党的民族政策的一个很重要的组成部分。在20世纪50年代，毛泽东同志曾在一段时间多次强调：少数民族不仅要有行政干部，而且要出书记^②，并在1956年7月的一次政治局会议上很具体地指出：“要注意培养少数民族党员干部，逐步以少数民族干部来代替汉族干部”，“县、州、区里的少数民族干部要逐年增加，少数民族中要出书记，委员中民族干部要占大多数”，“我们说的民族自治，就是在少数民族地区真正做到少数民族为主、汉人为辅”。^③

总之，这一时期由于党和国家的指导方针和政策措施正确得力，少数民族干部的数量迅速增长。1950年，全国少数民族干

① 中共中央文献研究室编：《毛泽东书信选集》，人民出版社，第349页。

② 参见江平主编：《中国民族问题的理论与实践》，人民出版社，第349页。

③ 中组部调配局、统战部二局、国家民委人事司编：《培养选拔少数民族干部》，中国工商联出版社，第259页。

部 1 万多人。到 1956 年 9 月已有少数民族干部 21 万多人。

六、全面建设社会主义时期民族干部政策的进一步发展

毛泽东同志在《论十大关系》（1956 年 4 月）和《关于正确处理人民内部矛盾的问题》（1957 年 2 月）两篇重要著作中，对少数民族问题进行了专门论述，强调执行民族政策、加强民族团结的重要性，指出要着重克服大汉族主义，同时也要克服地方民族主义。这一指导方针在少数民族干部工作中得到了贯彻，1957 年 8 月在青岛举行的民族工作座谈会，继续坚持自治机关民族化的政策。周恩来总理到会讲话时，明确指出干部方面的民族化就是要使少数民族干部占一定比例，民族自治地方应由少数民族干部担任主要领导职务。在少数民族干部已经有了一定数量发展的情况下，提出这两条原则，对少数民族干部队伍建设具有重要意义，更充分地体现了民族平等和民族地区的事要由当地少数民族来办的精神。在筹备成立广西、宁夏、西藏等新的自治地方时，都贯彻了这个精神，主要领导职务均配备了少数民族干部担任。

1957 年 10 月，党中央发出《关于在少数民族中进行整风和社会主义教育的指示》，在全国的反右派斗争出现扩大化错误的同时，少数民族地区进行的反对地方民族主义的斗争，同样也出现了扩大化的错误。许多少数民族干部受到错误处理，这使正在成长的少数民族干部在一定程度上受到挫伤。1958 年底的全国统战工作会议提出，自治机关民族化的任务业已基本实现，可以不再强调这一口号，今后的主要任务是实现少数民族干部的共产主义化。

1961年12月,《中央批转西北地区第一次民族工作会议纪要》指出:在以教育提高现有少数民族干部的政治水平为主的同时,适当增加少数民族干部的数量;在培养提高少数民族政治干部的同时,注意培养农牧业技术干部和医药卫生干部;民族地区的区、乡、公社干部基本上应由当地少数民族人员担任,县、州要选拔优秀的少数民族干部担任政府及其各部门的领导职务并逐步配备少数民族干部担任党委书记;要充分发挥少数民族干部的作用,不能轻易地撤换和精简少数民族干部;对犯错误的少数民族干部必须采取特别耐心帮助的态度,必须进行组织处理的也要从宽等等。李维汉同志1962年5月在全国民族工作会议的讲话中对少数民族干部共产主义化问题作了较全面的解释,对于纠正前几年在对待少数民族干部方面的“左”的失误,加强少数民族干部队伍的建设,都起了积极作用。

然而,1964年底错误地批判李维汉同志,再一次严重地破坏了少数民族干部政策的贯彻执行。

这一时期,少数民族干部数量仍然有所增长,培养了一批少数民族领导干部。到1958年底,少数民族干部的数量已增至40万人左右,比1956年9月增加了19万人,接近翻了一番。但到1963年和1964年少数民族干部数量有所下降。

这一时期,对配备少数民族干部担任自治地方的领导职务比较重视,经过努力,全国所有的自治区、自治州、自治县(旗)都有本民族的干部担任主要领导职务。少数民族干部队伍的文化结构,略有改善,但改善的幅度不大。

总之,这一时期少数民族干部政策的主要内容,总的来说是继续推行自治机关民族化,同时强调培养少数民族的领导骨干,但发生过“左”的失误。

七、“文化大革命”时期民族干部政策遭到严重破坏

“文化大革命”时期，党的统战、民族工作的正确方针、政策受到粗暴批判和严重破坏，民族工作机构和民族院校被撤并，少数民族干部队伍的成長受到严重影响。“文化大革命”中，大批少数民族干部、包括一些久经考验的领导干部，在一些冤、假、错案中受到残酷迫害；许多建国后一直接受党的领导、参加自治区领导工作的少数民族上层人士被排斥、打击。这样，建国十几年来党和国家培养出来的少数民族领导骨干被摧残了，已经形成的民族自治地方均有少数民族干部担任领导职务这一体现民族平等和民族区域自治政策的局面被破坏了。到1977年，全国5个自治区的全部，29个自治州中的17个，69个自治县（旗）中的32个，担任革委会主任的都不是少数民族干部^①。在全国人民代表大会中，少数民族代表占代表总数的比例，由“文化大革命”前第一、二、三届的14.52%、14.6%和14.24%降到1975年第四届的9.36%，是历届全国人民代表大会的最低点^②。

1977年全国少数民族干部为78.9万人，比1958年仅增加38.9万人，19年平均每年增加2万人；而1949年到1958年的9年，平均每年增加4万余人。由此可见少数民族干部工作被削弱的程度。

不仅少数民族干部减少，就是已有的少数民族干部也得不到

① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第2页。

② 据民委财经司编：《民族统计工作提要（1949—1987）》。

应有的培训提高，他们被赶到农村、农场或“五七”干校，进行实属劳动改造的所谓的劳动锻炼。民族院校中断了正常的教学，有的被迫停办。少数民族干部的培训工作受到很大的干扰和破坏。

八、社会主义建设新时期民族干部政策的恢复和发展

这一时期的少数民族干部工作可分为两个阶段。

第一阶段：1976年10月粉碎“四人帮”到1992年中央民族工作会议召开前。

这一阶段，为了适应党和国家工作重心已经转移到社会主义现代化建设上的需要，培养选拔少数民族干部的方针也相应进行了调整，新的方针指出，要“大力培养四化建设所需要的具有共产主义觉悟的少数民族政治干部和专业技术人才，为少数民族地区的社会主义现代化建设服务”。

粉碎“四人帮”后，在民族工作、包括少数民族干部工作上，最迫切需要解决的问题是拨乱反正、落实政策。1978年10月中央组织部下发《关于少数民族地区干部工作的几点意见》，开始了对少数民族干部工作的拨乱反正、落实政策。按照这个文件的要求，对“文化大革命”中制造的冤、假、错案彻底平反，还对“文化大革命”前反地方民族主义以及部分地区平叛中的扩大化错误进行纠正，落实干部政策，一大批少数民族领导干部和爱国的民族上层人士回到了领导岗位。文件中重申了“以共产主义原则为指导的自治机关的民族化，是实现民族区域自治，使少数民族‘用自己的腿走路’的核心问题”的精神，抓紧配备少数民族自治机关的主要领导干部。

1979年后，党中央、国务院多次讨论各地区的民族工作，陆续下发一些文件，提出加强少数民族干部工作的一系列重要政策。1981年7月中央办公厅印发的《云南民族工作汇报会纪要》提出：“大力培养一支坚持四项基本原则，忠实执行党的方针政策，密切联系民族群众，有现代科学文化知识和各种业务工作能力的民族干部队伍，使每个民族自治地方逐步做到，民族干部的构成与当地各民族人口比例大体相当”。这里提出了少数民族干部比例原则和数量上的奋斗目标，具有重要意义。同年七八月间，中央书记处讨论新疆、内蒙古工作的两次会议纪要中提出了汉族干部和少数民族干部都要树立“谁也离不开谁”的观点。

1984年5月全国人大六届二次会议通过的《中华人民共和国民族区域自治法》第16条第3款，第17条第1款、第18条、第22条、第64条对于少数民族干部的配备和培养都作出了明确规定。这些规定在民族干部工作中具有里程碑的意义。

1978年10月中央组织部《关于少数民族地区干部工作的几点意见》中提出：要通过党校、干部学校大量培训少数民族干部。1982年5月中央统战部转发青海各级党委对少数民族干部进行文化培训的材料，要求各地采取措施做好少数民族干部的文化培训工作。1983年7月，国家民委、教育部、财政部就各民族学院正规培训干部问题发出通知，要求各民族学院创造条件开设正规学制的干部培训班，正规培养少数民族干部。特别重要的是，1984年12月党中央在批转中央组织部、中央宣传部《关于加强干部培训工作的报告》的批语中，专门指出：“老、少、边、山、穷地区，特别是老区，自身培训干部的能力比较弱，要特别关心这些地区的干部培训工作，给予优先照顾。”中央党校、中央民族学院开办新疆班、西藏班，专门为这两个自治区培训少数民族的高、中级干部。

为帮助少数民族干部开阔眼界、学习先进地区的工作经验，

各自治区和多民族省的党政领导部门少数民族干部到沿海发达地区挂职锻炼，这也是一种较为有效的培训措施。

这一阶段，少数民族干部队伍发展得很快，由 1978 年的 83.4 万人增长到 1988 年的 184 万人，12 年增加 100 多万人，平均每年增加 8.38 万人。少数民族干部队伍的构成，也发生了新的变化，总的趋势是有所改善。但是，数量不足、质量有待进一步提高和结构不够合理仍是客观现实。

第二阶段：1992 年中央民族工作会议到 1999 年中央民族工作会议召开前。

江泽民同志在 1992 年 1 月召开的中央民族工作会议上指出：努力造就一支宏大的德才兼备的少数民族干部队伍，是做好民族工作和解决民族问题的关键，并重点指出：“完善民族区域自治制度，全面贯彻落实《民族区域自治法》的关键，^① 在于大力培养少数民族干部，加强民族地区的干部队伍建设。”李鹏同志强调：“要继续注意扩大少数民族干部的数量，更要注意改善结构，提高素质，要求中央、国务院有关部门作出进一步培养、选拔和使用少数民族干部的规划，并付诸实施。”同年，党的“十四”大也提出要“重视和培养少数民族干部。”

1993 年 6 月，中央组织部、中央统战部和国家民委联合召开了全国培养选拔少数民族干部工作座谈会，专题研究部署 20 世纪 90 年代培养民族干部队伍的具体工作规划。

1993 年 12 月中央组织部、中央统战部和国家民委联合制定了《关于进一步做好培养选拔少数民族干部工作的意见》，对培养选拔少数民族干部提出了新的更加具体的工作指导方针，指出：做好培养选拔少数民族干部工作，“要以邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线为指导，贯彻执行党的民族

^① 据民委财经司编：《民族统计工作提要（1949—1987）》。

政策和民族区域自治法，紧密围绕经济建设这个中心，按照干部‘四化’方针，加强领导班子建设，培养造就一支德才兼备，廉洁勤政，紧密联系各民族群众，门类齐全、专业配套、结构合理，能够适应改革开放和发展社会主义市场经济需要的少数民族干部队伍。”

1998 年底全国少数民族干部队伍已发展到 260 多万人，占当年全国干部总数的 6.68%，其中，西藏、新疆、广西、内蒙古、宁夏 5 个自治区的少数民族干部占该自治区干部总数的比例分别为 73.9%、47%、34%、23.4%、17.5%，均超出全国同期干部增长比例。

这一阶段，少数民族干部工作政策的发展比较全面和具体，贯彻落实这些政策的工作做得较为扎实，取得了较好的效果。

总而言之，中国共产党成立 80 多年来，特别是新中国成立 50 多年来，中国共产党民族干部政策的发展历程，基本上是由初步产生、基本形成到不断发展、到渐趋完善、成熟的一个历史阶段。培养选拔少数民族干部的政策，在实践中不断丰富发展，取得了丰硕成果，对少数民族干部队伍的成长壮大发挥了巨大作用。展望未来，党和国家的民族干部政策还会在实践中得到进一步的充实和完善，发挥出更大的作用。

第十二章 中国共产党少数民族经济政策的形成和发展

一、第一次国内革命战争时期中国共产党的少数民族经济政策

第一次国内革命战争时期，我党对少数民族采取经济上保障少数民族的利益和生存权利，少数民族与汉族在经济上一律平等的政策。但由于多方面的原因，对少数民族的经济政策比较原则，缺乏具体可行的措施。

1925年10月，党中央在《关于蒙古问题决议案》中提出：“我们的党应当注意内蒙古的特别情形——他们的经济利益和文化上民族上的问题，都有相互的关系。”^①

1926年11月3日和9日，《国民军工作方针》和《中共中央关于西北军工作给刘伯坚的信》提出：“对回民须有适当的政策，不损害这些少数民族在政治上、经济上的生存权利”。^②

1926年12月5日，《中央局报告（十、十一月份）》提出：“尊重蒙、回少数民族的利益”。^③

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第38页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第45、46页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第49页。

1924年12月,《湖南省第一次农民代表大会解放苗瑶决议案》提出:“严禁汉族侵占苗瑶土地”,“请政府颁布解放苗瑶的明令,使其与汉人政治经济一律平等。”^①

1924年11月7日,瞿秋白发表《十月革命与弱小民族》的论文,介绍苏俄解决民族问题的经验时指出:帮助发展少数民族经济及文化是真正消灭民族不平等的正当道路。^②

二、第二次国内革命战争时期中国共产党的少数民族经济政策

这一时期,我党对于少数民族及民族地区的经济状况和经济发展问题非常注意和关心,并相应地制定了一些针对少数民族及民族地区经济发展的纲领和政策。

1930年5月,《中华苏维埃共和国国家根本法(宪法)大纲草案》指出:对于“蒙古,回回,苗黎,高丽人等凡是居住在中国地域的这些弱小民族”,“还要努力帮助他们发展经济的生产力,造成进到苏维埃的以至于社会主义的文明的物质基础”。^③同年8月14日,在《中国共产党对目前时局的宣言》中提出中国革命的总要求之一是:“帮助各少数民族之各个民族文化经济

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第52页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第64页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央校出版社,1991年版,第123、124页。

的发展”。^①

1931年11月，在中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会通过的《关于中国境内少数民族问题的决议案》指出：“委托中央临时政府特别注意中华苏维埃共和国的少数民族共和国或自治区内的生产力的发展”。^②

1934年1月，第二次全国苏维埃代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》指出：“中华苏维埃政权，以保障工农利益，限制资本主义的发展，更使劳动群众脱离资本主义的剥削，走向社会主义的前途为目的，宣布取消一切反革命统治时代的苛捐杂税，征收统一的累进税，严厉镇压一切中外资本家的怠工和破坏阴谋，采取一切有利于工农群众，并为工农群众所了解的走向社会主义去的经济政策。”^③

这一时期，我们党非常重视回民的经济问题。1935年，在《回民斗争纲领》中提出：“五、没收帝国主义和汉人军阀、官僚、地主的土地财产！牲畜归回族穷人分配！六、没收本族统治阶级的土地、牲畜平分给回族穷人！”^④ 1935年，《中国工农红军西北军区政治部告回番民众》提出：“三、苏维埃分田地牛羊粮食房屋财产给回番穷人！”^⑤ 1936年5月25日，《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》提出“取消军阀、官

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第129页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第171页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第207页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第488页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第345页。

僚、民团的一切苛捐杂税，改善回民的生活。”^① 1936年6月11日，《中国工农红军四方面军行动标语大纲》提出：“保护回民商业，保护回民大小商人”。^② 1936年，我党在另一些文件中提出：在苏维埃制度下，“回汉民族政治经济权利的完全平等”；^③ “取消一切苛捐杂税，取消高利贷，同样是回民切身利益的要求”。^④

我党对内蒙古的经济发展非常重视。1929年，中共中央在给蒙委的信中提出：“没收一切王公地主的土地牲畜，归牧民自牧，农民自耕；取消一切政府军阀王公贵族的捐税，实行统一的累进税”。^⑤ 1934年7月7日，《中共中央驻北方代表给内蒙党委员会的信》提出：“废除一切军阀的捐税和高利贷的奴役制，没收大规模的中国掠夺者的地产，畜牲队，被占埔田，及天主教堂所有的地产，分配给予贫苦的蒙古民众，并保障耕种这些土地的中国农民与雇农的劳动权”。^⑥ 这些措施，对改善内蒙古地区民众的生活，发展蒙古民族及内蒙古地区的经济具有一定的影响和促进作用。

我党对于苗瑶民族经济的发展很重视。1934年7月，在

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第366、367页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第381页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第521页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第392页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第102页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第232页。

《黔东南特区第一次工农兵代表会议决议案》中明确提出：“帮助苗族的农民完全得到土地。没收一切地主豪绅的土地和国家的土地（如屯田）由贫农中农平均分配”。^① 1934年11月29日，《中国工农红军政治部关于苗瑶民族中工作原则的指示》提出我们对瑶民（或苗民）要“在精神上和物质上给他们以实际的帮助”。^② 同日发布的《对苗瑶民的口号》中提出：“实行民族平等，在经济上、政治上苗人与汉人有同样的权利！”反抗国民党统治者“对苗人（瑶人）的一切苛捐杂税和差役！”^③

我党对西南藏彝及川滇黔边区少数民族的经济发展问题也比较重视。

1932年2月，《中共中央给四川省委的信》提出：承认夷民在杨理茂一带的土地权；取消或最大限度减低税捐；在经济上文化上帮助落后民族的发展。^④ 1932年6月24日，《中共四川省委关于川西南北边区少数民族工作决议案》中指出：党要迅速派人到夷民兵士群众中去，组织他们，“成立工农红军，进行土地革命，没收一切土司、汉官、蛮官、黑夷（夷民中的地主）的土地（熟地）分配给夷汉兵士和白夷娃子（种地劳动的夷民），森林、牧场、矿山、药山归公共使用”。^⑤

1935年6月，在《中国共产党中央委员会告康藏西番民众

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第243页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第246页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第178、179页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第190页。

书》中提出：“要消灭帝国主义军阀对西番民族的统治，必须消灭他们在康藏的经济力量，这种经济力量，他们还是剥削康藏民众的，同时这种经济力量，也正是阻碍康藏民众自己的经济的发展”，因此主张“没收英帝国主义中国军阀衙门在康藏和松理茂七属一切财产土地”，改善民众生活，实行八小时工作制，废除一切苛捐杂税、兵差徭役，取消奴隶制度，“限制剥削商业自由”等。^①

1936年1月，《中共川滇黔边区特委革命根据地纲领》号召：“川滇黔边区革命根据地的各族劳苦民众动员起来，在边区苏维埃政府领导下，开展生产运动，有计划有组织的发展农业、牧业、林业、商业、手工业等生产，繁荣边区经济，争取粮食、畜牧、布匹、农具、生活用品、医药……等逐步自足。为改善军民生活而努力。”^②同年2月，《川滇黔边区革命根据地行动纲领》又提出：“打土豪分田地，烧毁契约借约，取消地租和高利贷制度；打倒收税官吏，取消苛捐杂税；没收地主、军阀、豪绅、高利贷者、祠堂和教堂的土地，无偿分给贫雇农、中农、劳苦工人、红军战士，并按人口分配土地。对工厂的工人实行八小时工作制，增加工资，改善待遇。”^③

此外，我党还注意到了东北地区朝鲜族的生产、生活，特别是土地所有权问题。1928年，《中共满洲省委告满洲农民书》主

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第287、287、290页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第348页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第351—352页。

张：朝鲜族工农“一律享有土地生产机关所有权和革命政权”。^① 1930年5月，中共满洲省委提出，没收官有地及一切地主的土地，不分民族地分给农民。^②

总之，在第二次国内革命战争时期，我党对发展民族经济所制定的政策、采取的措施，较第一次国内革命战争时期有所发展，在当时对提高少数民族革命和生产的积极性，加强民族地区的经济建设有一定程度的促进作用和影响。

三、抗日战争时期中国共产党的少数民族经济政策

抗日战争时期我党对少数民族及民族地区的经济建设相当重视，制定了一些切合当时实际情况、有利于发展民族经济的政策和措施。推翻封建剥削制度，改善少数民族人民生活，发展少数民族经济，这是我党的一贯民族经济政策。1940年4月和7月，中共中央西北工作委员会在关于回回民族问题、蒙古民族问题的提纲中，比较系统地阐述了抗战时期我党的民族经济纲领和政策，其主要内容是：拨款救济农村、牧区，抚恤流亡；废除苛捐杂税、派捐派款及无偿劳役；颁布减租减息及取缔奸商垄断的法令；扶助和发展回族、蒙古族农业、牧业、手工业生产，举办实利群众的生产消费合作社及信用贷款等。比如，对于蒙古民族的经济政策来说，1937年7月，我党在《抗日救蒙会行动纲领》

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第94页。

② 杨昭全、李铁环：《东北地区朝鲜人革命斗争资料汇编》，辽宁民族出版社，1992年版，第704页。

中明确指出：“要求汉人政府改善蒙民生活”。^① 1939年1月，林伯渠在《陕甘宁边区政府对边区第一届参议会的工作报告》中指出：现在边区政府不但减轻了蒙古族的税务负担，并且给他们营业以保证，使他们不受任何损失。同时给他们在粮食与日用品方面以极大的经济帮助。^② 1940年7月，《中共中央西北工作委员会关于抗战中蒙古民族问题提纲》提出对蒙古族采取的政策：“政府拨款救济牧人，抚恤流亡”；“禁止强迫侵占蒙人牧场与土地，在蒙人自愿与自主的原则下，实行垦荒，帮助蒙人以适当的、低额的价格赎回抵押的土地，汉商地主所租蒙古土地不愿交赎者，应缴纳适当的地租”；“废除一切苛捐、杂税、派捐、派款，没收马匹及无偿徭役，减轻水草税”；“禁止高利贷及贱买贵卖，调剂蒙人日常需用的农产品、工艺品”；“切实执行防疫、防灾，设立免费医院，轮回医院等”。^③

又如对于回回民族的经济政策来说：

1940年4月，《中共中央西北工作委员会关于回回民族问题的提纲》提出：要“帮助回族改善人民生活，激发回族人民抗战热忱与生产热忱”，“政府拨款救济农村，抚恤流亡”；“废除苛捐杂税、无偿摊派及无偿劳役等有害民生的弊政”；“颁布减租、减息及取缔奸商垄断的法令”；“没收回奸财产，分给贫民”；“使‘天课’实惠贫民”；“改善公务员的待遇”；“扶助并发展回族农业手工业生产，设立工厂，开发矿山，发展交通运输，举办实利

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第550页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第619页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第665页。

回民的生产消费合作事业与信用借贷。”^①

此外，我党也针对全国各少数民族提出了一些有利于发展民族经济的政策措施。如《中共中央北方局对晋冀豫边区目前建设的主张》（1941年4月）、《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》（1941年7月29日）等文件明确指出：边区内所有各民族在经济上一律享有平等自由权利。^②

四、解放战争时期中国共产党的少数民族经济政策

解放战争时期，根据我党新民主主义革命经济纲领和新民主主义国民经济的指导方针，少数民族地区采取了进行土地改革，发展生产，繁荣经济的政策。

已建立自治政府的内蒙古地区，为发展少数民族经济，制定了一系列政策。1945年10月23日，《中共中央关于内蒙工作方针给晋察冀中央局的指示》指出：各盟旗自治政府可举办有利蒙民各种经济等建设事业的工作，^③ 1945年10月27日，我党在另一文件中提出：各盟旗参考绥远省政府及绥蒙军区司令部的做法，豁免粮银税款；救济贫困；施行发展蒙古人民的畜牧业，创办畜类防疫设备，保护并改善水草地，改良品种和饲养方法，提

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第654页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第677、686页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第965页。

倡蒙古人民发展农业，调整蒙汉土地；扶助民间工业，发展商业。^① 1946年4月17日，《中共中央东北局关于东蒙工作方针的意见》提出：“目前应首先发展蒙民经济，组织贸易公司，帮助农牧民组织合作社，供给蒙古人民以廉价的日用品，并收集物资以打击奸商的敲诈剥削。并大量发放农贷改良农业和牧业，教他们纺织制油做豆腐手工业，以提高蒙人的生产力，使其得到好处，逐渐把他们组织起来，经过蒙民青年与农民牧民青年自己进行，减低青份，减租减息运动。”^②

在华东、华北、东北、西北地区，我党针对这一地区回族的实际情况，也制定了土地改革及有利于发展民族经济的政策。

1946年5月18日《中共中央华东局关于回民工作的指示》规定：“在土地改革运动中，使广大回民基本群众同等获得其应得的土地，并扶助其工商业发展”。^③ 1946年6月15日，《中共中央华东局关于回民工作的指示》提出：对回族，“在政治上、经济上、文化上依其民族需要帮助其发展”，“帮助回民广大群众翻身，使其获得土地”。^④ 1946年9月1日，《中共中央华东局关于土地改革的指示》规定：“凡祠堂、庙宇、天主教、基督教的土地，应根据当地情况，农民公意及族人意见妥为处理。如农民要求分配时，除留下一些地作为祭祀、传教和居留人维持生活

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第970页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1043页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1049页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1055页。

外，其余一律分配。凡清真寺的土地应以回民公意解决之”。^① 1947年9月7日，《中共中央东北局关于回民问题的通知》规定：“在乡村有回民的地区与汉人同等分得土地”。^② 1949年7月，《中国人民解放军第一野战军政治部对西北回民及胡马匪军口号》提出“保护回民工农商牧业”的口号。^③ 1949年5月17日，《回回工作简要手册》提出：帮助各少数民族争取在经济上的解放与发展以及“保护回民工商业，扶助回民小商贩”、“废除苛捐杂税，改善回民生活”。^④

在东北地区，我党根据大部分朝鲜族地区已获得解放的情况，制定了有关土地改革、发展生产等方面的政策和措施。1946年3月，中共中央东北局发出关于处理日伪土地的指示，要求把“公地”和日伪的耕地无偿地分配给无地、少地的各民族农民。当年5月，党中央发出《关于清算减租及土地问题的指示》，要求根据国内阶级关系的变化，将党在抗日战争时期的减租减息政策改为没收地主土地分配给农民的政策，实现耕者有其田。^⑤ 1947年12月，中共领导的东北行政委员会关于施行中国土地法大纲补充办法中规定“在东北解放区境内各少数民族应与汉人同等分地，并享有所有权。”^⑥ 1948

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1063页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1130页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1253页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1338页。

⑤ 《中共党史参考资料》，第六册，人民出版社，1979年版，第128页。

⑥ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1137页。

年12月，中国共产党明确宣布：“民主政府按民族平等的原则，给予朝鲜（族）人民地权人权财权，并保持人民生命财产之安全。”^①

在琼崖地区，多居住着黎、苗、壮等少数民族，我党根据这些地区的实际情况，也相应提出“群众经济要求及土地改革由减租减息到清算分田”等指示。^②

在甘、青藏族地区，我们党提出“实行贸易自由，帮助组织消费合作社，进行等价交换，取消土司的垄断”。^③

总之，中国共产党在新民主主义革命时期，坚持马克思主义民族理论政策原则，根据少数民族和民族地区的实际情况，制定出一系列适合少数民族和民族地区经济发展的纲领政策，这不仅在一定程度上减轻了少数民族的经济负担，改善了少数民族的生活状况，调动了少数民族的生产积极性，发展了少数民族地区的经济，而且为全国各民族的解放提供了物质保证，还为解放后民族经济政策的制定、为民族地区经济的建设和发展提供了许多宝贵的经验。

五、新中国建立初期的民族经济政策

新中国建立，百废待兴。在中国大陆除内蒙古自治区于1947年成立外，西南、西北的大部分地区还未解放，在近百年的民族压迫和外敌入侵的深重灾难中，这些地区的少数民族的经

① 刘俊秀：《关于民族政策的几个问题》，1948年12月9日。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1115页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1283页。

济文化处于社会和经济生活的最底层，一些少数民族的社会形态甚至停留在原始社会末期的水平。随着大西南、大西北的逐步解放和民族自治地方政府的建立，中央政府为扶持地方政府尽快恢复经济和帮助少数民族群众提高生活水平，除了政治制度和政权建设的特殊规定外，也相应采取了特殊的经济政策，归纳起来主要有以下几方面的民族经济政策：

1. “休养生息”的农牧业政策

社会主义制度的建立，使近百年来世代遭受民族压迫和封建（宗法）专制制度迫害的少数民族群众，一步跨入了当今世界最先进的社会制度——社会主义制度。但社会形态的低下和生产方式的落后，使民族地区的经济尚处于极度贫困之中。为此，中央政府除了扶持地方政权建设和帮助少数民族群众发展经济外，对世代以农耕、放牧为生的贫困群众采取了“休养生息”的特殊政策，政府免除农牧业各种税费，对一些特殊困难的地区，还实行免费提供种畜和农业生产资料。同时，选派内地优秀干部、技术人员和动员从军人员就地复员、转业，充实了地方党政机关和生产技术部门，并带来了先进的生产技术和现代文明。

2. “统收统支”的财政政策

新中国建立初期，中央政府在全国实行财政“统收统支”政策的同时，对民族地区实行了更为优惠的财政政策，强调在财政管理上实行中央统一领导，实行具有一定自治权的财政统收统支和部分地方税收自治管理。并在不同历史时期财政体制的变动中，逐步设立了一批财政专项，以满足民族地区财政经济中的特殊支出问题。如1953年11月，政务院在《关于编造1954年预算草案的指示》中规定：民族自治区在财政上应有一定范围的自治权。国家财政还从1955年开始设置民族地区补助费。

3. “重点倾斜”的生产力布局政策

中央政府在制定国家发展计划时，把民族地区作为国民经济的重要组成部分和特殊的一块实行重点倾斜和优先照顾。在国家制定和实施“一五”、“二五”计划时，在内蒙古、新疆、甘肃、宁夏等民族地区建设了一批重点项目。在 20 世纪 50 年代末期，向西北、西南的一些民族地区迁去了以机械制造业为主的一批重点骨干企业，支持了民族地区的工业建设。同时，在经济开发政策上，国家赋予了民族地区更多的自主权，自主确定和调节生产方针。

4. “机动灵活”的边贸政策

我国 2.2 万公里边境线约 1.9 万公里在民族自治地方，30 多个民族跨境而居。新中国建立以后不久，我国即开始了同周边国家的边境贸易。从 1951 年起，当时的政务院就陆续批准我国边境地区与朝鲜、俄罗斯、蒙古、巴基斯坦、缅甸、越南等国开展边境贸易。主要目的是方便边民生产、生活需要，调剂余缺，用当地的产品换取所需的生产生活物资和用品。

5. “赔钱补贴”的民族贸易政策

我国的民族贸易，是我国社会主义商品交换和商品流通在少数民族地区的特殊形式。根据民族地区贸易形式和民族地区交通不便的特殊性，中央政府适时采取了对少数民族和民族地区的特殊贸易形式，沿袭了新中国建立初期随军贸易和免费医疗的方式，辅之以各项优惠政策，主要有：特殊偏紧的商品实行计划供应，保证需要；部分商品实行价格（运费）补贴，实现城乡同价；实行税收减免；财政提供必要的流动资金；企业利润留成比例高于一般地区等等，丰富了民族地区市场。

6. “抢救保护”的民族用品生产政策

新中国建立初期，为适应各少数民族群众生产生活的一些特殊需要，专门组织工业品生产和供应。这些产品的民族特点显著，地区性强，规格多而工艺复杂，批量较小。民族用品生产的政策是生产企业和供应点上的照顾政策。主要是专项原材料计划供应及价格优惠、减免税收、利润留成照顾、商品包销和运费补贴等。

六、全面建设社会主义时期 民族经济政策的发展

经过几年的调整，新中国进入了全面建设社会主义时期，国家的政治经济和社会生活发生了深刻的变化，国家经济秩序稳定，经济实力增强，对经济的宏观调控能力有了较大的提高，随着民族区域自治制度日趋完善，国家对民族地区的扶持政策更为规范和成熟，使这一时期的民族经济政策，更具有代表性和鲜明的特色。

1. 日臻完善的民族自治地方财政管理体制

1957年国务院发布的1958年1月1日起开始实行的《民族自治地方财政管理暂行办法》，是中国第一部以立法形式出现的民族地区财政管理体制，奠定了我国民族地区财政管理体制的基础。其中的条款，由于国家出现了三年自然灾害和经济出现重大问题，未完全实现。1963年12月，国务院批转了财政部、中央民族事务委员会《关于改进民族自治地方财政管理体制的报告和关于改进民族自治地方财政管理体制的规定（草案）》，它对

1957 年的《暂行办法》做了完整具体的规定，明确提出了民族自治地方财政预算管理辦法。这些规定的颁布和执行，有力地促进了民族地区的经济和社会发展。

2. 规范完整的民族贸易政策体系

这一时期，国家对民族地区在商品生产和供应方面提出了多项照顾政策，并逐步形成了比较规范的政策体系。

民族贸易“三项照顾”政策。民族贸易“三项照顾”是 20 世纪 60 年代国家确定的贫困、边远、落后、交通不便的民族地区，以县级区域为单位享受国家给予的民族贸易的优惠政策。国家有关部门经严格审核并报国务院批准，确定了全国 212 个县作为受照顾对象。“三项照顾政策”内容是：（1）继续对民族贸易区域内的农副产品收购实行最低保护价和对部分工业品实行最高限价的政策，由此造成的亏损，由财政给予必要的补贴；（2）对民族贸易区域的商业、供销、医药企业的自有流动资金给予补充，规定由财政对零售企业的流动资金补充到 80%（一般地区为 60%），其余 20% 由银行贷款解决；批发企业补充 50%（一般地区为 7%），其余由银行贷款解决；（3）利润留成照顾，允许民族贸易企业利润留成比例为 20%（一般地区为 3%）。

少数民族生产生活必需品供应优惠政策。根据民族贸易政策和商品界限的概念，在民族贸易中的少数民族生产生活必需品，政府应采取措施引导企业保证供应。

边销茶国家储备政策。边销茶，俗称砖茶，是在我国边疆、高原、牧区销售的专供茶。解放后，党和政府则把砖茶作为少数民族群众的生活必需品，进行专门生产和保证供应。同时，为了保证边远落后的民族地区在遭遇自然灾害时，少数民族群众能够及时喝到边销茶，国家实行了完备的国家储备政策，对边销茶的专项收购、专库储备等实行财政补助，后改为财政贴息政策。

少数民族特需金银饰品的管理及照顾政策。国家对少数民族群众使用金银饰品一直采取特殊的供应方式和专项配额的渠道给以满足，在价格上还给以优惠；在贷款上实行金银专项指标控制；在供应上，采取专项供应的方式。

少数民族特需用品生产政策。中华人民共和国建立以来，我国政府在对少数民族群众生产生活的特殊需要给以照顾的同时，在民族用品生产上根据不同时期的特点，以省、区、市为单位，多次制定过民族用品产品目录，在《目录》规定的限额内，国家对少数民族用品定点生产企业实行了专项原材料供应、减免税收、提供流动资金并贴息、商品实行计划调拨等政策。

七、“文化大革命”时期民族经济政策在曲折中有所发展

1966年到1976年的10年，我国政治社会生活发生了巨大变化，“文化大革命”使经济生活秩序出现了前所未有的混乱，国民经济几乎到了崩溃的边缘。但是，这一时期，国家为保障民族地区社会经济的基本稳定，对新中国成立以来的一些优惠政策，基本上采取了能维持的维持、能执行的执行的原则。如：

1. “屯垦戍边”、“三线建设”的经济发展政策

根据当时的政治经济形势，国家为了大力扶持民族地区社会经济的发展，在国民经济遇到前所未有的严重困难的情况下，仍然采取了帮助和扶持民族地区经济发展的政策。当时主要的措施是，动员了成千上万的知识青年上山下乡，以“屯垦戍边”的政治号召，围绕我国的陆地边境线（主要是民族地区）建立了数十个生产建设兵团，以“兵民是胜利之本”为基本出发点，用大量

的资金和巨额财力、物力、人力，给民族地区带来了先进的生产工具和现代农牧技术。这一政策的实施和延续，冲击了少数民族落后地区的经济和生产方式，对民族地区而言，则是不幸中的万幸。

根据当时的政治形势和国家对国际局势的分析，中国人民解放军和地方武装部队，以及内地工矿企业，在中央的号召下，在“准备打大仗”的全国总动员的基础上，开始了大规模的“三线建设”，集中了巨额的财力、物力、人力，在边远落后的民族地区建设了大批的为国防建设需要的工矿企业和军事设施，给民族地区的工业化带来了新的生机与活力。这一政策措施的实行，虽有一定的盲目性，但对民族地区的帮助和支持，至今仍然具有不可估量的意义。

2. 变动频繁但相对稳定的财政政策

“文化大革命”对新中国成立以来民族地区财政经济政策的冲击很大，而且由于国家的经济困难，财政管理体制变动频繁。

从1968年起国家财政实行收支两条线的办法，对民族地区财政支出需要的资金给予了专项照顾，并视民族地区的支出需要，尽量给予了必要的支持。此外，国家财政还采取了一些应急的措施，以满足民族地区的财政支出需要。这些都支持了民族地区社会经济发 展的财政资金需要。

3. 遭到破坏但相对平稳的民族贸易政策

“文化大革命”初期，在“左”的思想路线的干扰下，民族贸易和民族用品生产遭到了严重破坏，民族贸易的优惠政策在相当多的地区被取消，导致了严重的社会问题。在中央政府的干预下，民族贸易有关政策在一定程度上得到必要的恢复，恢复多年

来行之有效的民族贸易优惠政策，重提民族贸易“三项照顾”。

与此同时，国家为解决民族地区商品生产工艺的落后和供应的不足，在民族地区和内地传统产区，由国家专项投资，建立了一批民族用品生产基地，其所需原材料由地方纳入物资供应计划，优先供应，保证了少数民族群众的生产生活需要。

八、改革开放时期^① 民族 经济政策的完善和发展

根据中央关于民族地区经济发展的优惠政策要保持稳定的精神，国务院有关部门在制定国民经济和社会发展的相关规划和年度计划中，对民族地区给予了相应的照顾与支持。同时，针对民族地区社会经济特点的突出特点，制定了相关的优惠政策和措施。如：

1. 对开发民族地区矿产资源的有关政策

《中华人民共和国矿产资源法》第十条规定，国家在民族自治地方开采矿产资源，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族群众的生产和生活。民族自治地方的自治机关根据法律规定和国家统一规划，对可以由本地方开发的矿产资源，优先合理开发利用。1994年国务院颁布的《矿产资源补偿费征收管理规定》中规定，中央与其他地方的分成比例为5:5，与民族自治区的分成比例是4:6。^②

^① 这里所说的“改革开放时期”是指1976—1990年。

^② 吴仕民：《中国民族政策读本》，中央民族大学出版社，1998年版，第89页。

2. 鼓励对口支援的相关政策

1979年，中央召开的全国边防工作会议上确定了北京支援内蒙古，河北支援贵州，江苏支援广西、新疆，山东支援青海，上海支援云南、宁夏，全国支援西藏。1982年，国务院转发了《国家经委、国家计委、国家民委召开经济发达省、市同少数民族地区对口支援和经济技术协作工作座谈会纪要》，又提出了相应的优惠政策。

3. 对农牧业发展方面的相关政策

1987年国务院批转了《全国牧区工作会议纪要》，对牧区进行了全面规划和安排，形成了一整套促进牧区发展的相关政策和措施。对草原建设、抗灾保畜基地建设试点、体制改革、改善流通和市场管理、加强畜牧科技等，都提出了相应的政策规定和照顾的措施。另外，从1977年开始，国家财政设置了边境事业建设补助费，六个边境民族省区是这项补助费的分配重点。

4. “分级包干”的财政经济政策

1980年2月，国务院发出《关于实行划分收支、分级包干财政管理体制的通知》，对于边远地区、少数民族自治地方、老革命根据地和经济基础比较差的地区，设立支援经济不发达地区发展资金，由中央专项拨款，不列入地方财政包干范围。对于民族地区，仍实行民族自治地方的财政管理体制，保留原来对民族自治地方财政所作的某些特殊规定。同时，为了照顾民族自治地方发展生产和文化教育事业的需要，中央对民族自治区及云南、贵州、青海（民族八省区）的补助数额每年递增10%。过去在民族自治地方设置的5%机动金、比一般地区多设的预备费、一般补助费等三项特殊照顾，均纳入地方包干范围。

从 1985 年起，国务院决定对省、自治区、直辖市实行划分税种、核定收支、分级包干的财政管理体制，对少数民族地区仍然采取优惠照顾的政策措施。1980 年至 1987 年间，8 年间共补助民族地区 500 多亿元。另外，从 1986 年起设扶贫贴息贷款和以工代赈资金，其中很大部分用于少数民族地区。1980 年至 1991 年，中央财政对民族八省区体制补助数额达 800 多亿元，对促进民族地区的社会经济发展起到了非常关键的作用。

5. 边境贸易的相关政策

1978 年以来，随着我国推行改革开放政策和与周边国家关系改善，边境贸易又逐渐恢复，呈现了前所未有的繁荣局面。边境贸易也迅速向多层次、多渠道、多门类、多品种发展。1980—1989 年，新疆、云南、广西等省、自治区的边境贸易逐步恢复和发展，有的年进出口总额达 4 亿元人民币。

6. 改革开放时期的扶贫开发政策

党的十一届三中全会以后，随着我国农村经济体制改革的逐步深入，贫困落后地区的扶贫开发问题日益突出地摆在了各级政府面前。党的十一届四中全会更明确地提出了对老、少、边、穷地区的扶持问题，组成了专门机构，统筹规划和组织有关部门、地区，从人、财、物等多方面重点扶持困难地区。

1980 年，财政部增设支援经济不发达地区发展资金，增拨专项资金支持贫困地区经济社会发展；1982 年，中央财经领导小组决定，在中央财政设立三西地区专项扶持资金，中国人民银行从 1983 年、农业银行从 1984 年开始，向老少边穷地区发放低息贷款。从 1985 年起，国家还拨出专款（价值 27 亿元的粮、棉、布），搞以工代赈，重点帮助贫困地区解决道路和人畜饮水困难。

1984年，党中央、国务院发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，就扶贫开发的有关工作进行了全面部署，重申和出台了相关政策。

1989年，全国少数民族贫困地区扶贫工作会议召开，国务院下发了《国务院批转国家民委国务院贫困地区经济开发领导小组关于少数民族地区扶贫工作有关政策问题请示的通知》，明确了少数民族贫困地区是我国扶贫攻坚的主战场，制定了相应的特殊政策和措施，设立了少数民族贫困地区温饱基金。

7. 民族贸易的优惠政策

截止1991年，国家批准的民族贸易县为426个，经1998年重新核定并经国务院批准，确定为428个县。1981年，国务院批转了国家民委等十一个部门的《全国民族贸易和民族用品生产工作会议纪要》文件，结合改革开放的新形势，对民族贸易政策做了调整，出台了利率优惠、减免税收、专项投资、运费补贴、专项商品和物资供应等优惠政策。如，利润留成的政策改为流动资金贷款的低息照顾；对个别税种的减免根据税制的变化进行了调整等。

九、社会主义市场经济建立时期^① 民族经济政策的调整和发展

我国在进入了社会主义市场经济时期之后，为适应国家经济政策的调整，中央人民政府对少数民族地区的经济政策也进行了必要的调整。如：

^① 这里所说的“社会主义市场经济建立时期”是指1991—1999年。

1. 财政经济政策

1993年12月，国务院颁布《关于实行分税制财政管理体制的决定》，规定从1994年1月1日起，对各省、自治区、直辖市以及计划单列市全面实行分税制的财政管理体制。分税制在不损害地方既得利益条件下，原体制的分配格局不变，原来中央对地方的补助继续按规定执行，中央拨给地方的各项专款该下拨的继续下拨。

1995年中央财政出台《过渡期转移支付办法》，其中对民族省区和非民族省区的民族自治州增加政策性转移支付内容，截止1997年中央这笔专项资金共安排了90多亿元。

分税制财政体制实施5年来的实践证明，民族地区新老体制衔接顺利、过渡平稳，运行情况良好，改革的初期目标已经基本达到。

2. 边境贸易政策

进入20世纪90年代，我国边境贸易进入了历史上从未有过的繁荣时期。为适应改革开放的新形势和总结边境各省区在前几年边贸发展的经验，国务院下发或批转了有关边境贸易的多个文件，提出了多项优惠政策。这些政策对沿边各民族地区开展边境贸易提供了更加优惠的政策，边民互市免税限额大大提高，边贸企业在边贸和对外经济技术合作上享受税收减免、下放出入境审批权等等。1994年公布的《中华人民共和国对外贸易法》又明确指出：国家对边境城镇与接壤国家边境城镇之间贸易以及边民互市贸易，采取具体措施，给予优惠和便利。

3. 乡镇企业的政策

在促进民族地区脱贫致富的同时，为加快农副产品的转化，

国家制定了帮助民族地区乡镇企业发展的优惠政策和措施，每年由人民银行从再贷款中安排 1 亿元专项贴息贷款，专门用于民族地区乡镇企业发展。

4. 民族贸易的相关政策

1991 年，国务院批转了国家民委、商业部、轻工部、纺织部等四部委《关于加强民族贸易和民族用品生产供应工作的意见》文件，重申了对民族贸易和民族用品生产的优惠政策。

1997 年，国务院对国家民委的请示进行了批复，出台了《国务院关于九五期间民族贸易和民族用品生产有关问题的批复》。重申了有关优惠政策，加大了扶持力度。如，企业上缴的中央税种进行减免，中央专项贴息贷款，从“八五”期间的每年 4000 万元增加到每年 1 亿元，并对少数民族生产生活必需品供应、边销茶生产加工、民族特需金银饰品管理等方面规定了优惠政策。

总之，社会主义市场经济建设时期党和国家对少数民族和民族地区经济发展方面采取了许多优惠照顾政策，促使少数民族地区经济沿着社会主义市场经济的轨道健康发展。

第十三章 中国共产党民族文化教育政策的形成和发展

一、第一次国内革命战争时期中国共产党的民族文化教育政策

第一次国内革命战争时期，中国共产党已经开始重视并提出了针对各族人民的文化教育政策。早在 1922 年 7 月中共《第二次全国代表大会宣言》就明确提出了“改良教育制度，实行教育普及”^①的奋斗目标。1923 年 6 月，中共第三次全国代表大会通过的《中国共产党党纲草案》提出：要“实行义务教育”，教育应“与宗教绝对分离”，“全国教育经费应严重保证。教员应受年功加俸；到相当年龄应享受养老金”。^②

第一次国内革命战争时期，我党也针对少数民族文化教育的发展提出了纲领政策。比如，在对待蒙古民族文化教育的问题上，我党于 1923 年《中国共产党对于目前实际问题之计划》中指出：“我们不但应该消极的承认蒙古独立，并且应该积极的帮助他们推倒王公及上级喇嘛之特权，创造他们经济的及文化的基

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 19 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 22 页。

础，达到蒙古人民真正独立自主之客观的可能”。^① 我党注意到“内蒙古的特别情形——他们的经济利益和文化上民族上的问题，都有相互的关系”，蒙古民众“政治上文化上都很落后”，提出：“宣传工作上要注意蒙古人的风俗言语及其他特点”。^② 又如，在针对苗瑶民族的文化教育问题上，我党在《湖南省第一次农民代表大会解放苗瑶决议案》（1926年12月）中明确提出：“开办苗瑶简易学校”。^③

第一次国内革命战争时期，我党还着重提出了各族妇女的教育问题。早在1921年11月的《中华女界联合会纲领》中明确提出：妇女可以进入一切学校学习，应“与男子受到同等教育”。^④ 在党的“二大”中提出：“废除一切束缚女子的法律，女子在政治上、经济上、社会上、教育上，一律享受平等权利”。^⑤

第一次国内革命战争时期，我党非常重视对少数民族干部的培养教育。1925年初开始，我党派蒙古族共产党员乌兰夫、多松年、康根成和回族共产党员马骏等到苏联中山大学学习；派奎璧、赵诚等到蒙古人民共和国参加第三国际主持的学校学习；派蒙古族青年勇夫、高博择布、云里槎、乌云珠、朱吉赛等十多人到黄埔军校学习。1926年初，我党选派了贾力更、李春荣、王建功等蒙古族青年十七人到广州第六届农民运动讲习所学习，亲

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第25页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第38、39页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第52页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第4页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第18页。

自聆听了毛泽东同志的教诲。

从1925年到1926年，主要由共产党人彭湃、毛泽东等先后举办了六届农民运动讲习所，加上各地方举办的农讲所，我党有目的有计划地培养了蒙、回、满、朝鲜、壮、侗、瑶、土家等少数民族的革命干部。

二、第二次国内革命战争时期 中国共产党的民族文化教育政策

1930年5月，《中华苏维埃共和国国家根本法（宪法）大纲草案》指出：“蒙古，回回，苗黎，高丽人等凡是居住在中国地域的这些弱小民族，苏维埃还要努力去帮助这些弱小的或者落后的民族发展他们的民族文化和民族语言等等”。^①这是我党第一次提出了发展少数民族的语言问题。

1930年8月14日，《中国共产党对目前时局的宣言》提出，要“帮助各少数民族之各个民族文化经济的发展”，“实行全国免费义务教育”。^②

1931年11月7日，中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》明确提出：要在蒙、回、藏、苗、黎、高丽人等少数民族中“发展他们自己的民族文化和民族语言”。^③这是我党第一次将有关民族文化教育政策的有关规定写

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第123页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第129—130页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166页。

入宪法中。以后，在1934年1月第二次全国苏维埃代表大会通过的《宪法大纲》中再次重申了这一精神。

1931年11月中华工农苏维埃第一次全国代表大会上通过的《关于中国境内少数民族问题的决议案》明确提出：“苏维埃共和国必须特别注意落后民族共和国与自治区域内生产力的发展与文化的提高，必须为国内少数民族设立完全应用民族语言文字的学校、编辑馆与印刷局，允许在一切政府的机关使用本民族的语言文字”。^①

1935年5月，《中国工农红军西北军区政治部：少数民族工作须知》提出：“男女在经济政治和文化上一律平等”，“要帮助少数民族的文化工作，建立本民族的学校，用本民族的语言文字教授”。^② 1936年1月，《中共川滇黔边区特委革命根据地纲领》提出：川滇黔边区的广大劳苦大众，不分民族，都有享受教育、结社、言论、出版自由等权利，^③ 1936年2月，《川滇黔边区革命根据地行动纲领》号召：“川滇黔边区的少数民族（苗、彝、瑶、回……）团结起来，在中国共产党领导下实行民族平等，发展民族文化教育”。^④ 《中共中央关于“民族统一纲领草案”问题致共产国际电》也表示：要“援助国内各少数民族在政治上经济上文化上之发展，并用实力助其抵抗日本对于他们之侵略”。^⑤

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第281、282页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第348页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第352页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第467页。

我党还提出了发展一些少数民族文化教育的具体规定：

1934年7月，《黔东特区第一次工农兵代表会议决议案》明确提出“用苗族自己的语言文字。发展苗族的文化”。^①

1935年5月20日，《中华苏维埃西北联邦临时政府回番夷少数民族委员会布告》提出“提高回番夷民族的文化教育，创立回番夷民众的学校，用回番夷自己的语言文字教书，回番夷青年男女读书不出钱。”^②

1935年6月，《中国共产党中央委员会告康藏西番民众书》提出：“番人使用自己的语言文字提高文化，设立学校，人人皆有入校读书的权利。”^③

1936年5月25日，《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》提出：“保护回文，发展回民的文化教育，举办回民的报纸，提高国民政治文化水平”。^④

1937年6月，我党在《少委蒙民部：目前绥蒙形势与我们的任务和工作》提出：要“开始提倡教育，各旗设立学校”，“创办定期的蒙汉文（以蒙文为主）刊物，为经常对蒙人的宣传品，编集时事画报歌谣广泛的散入蒙地。编集适合于蒙人的新剧，成立专门走蒙地演剧的宣传队，编集适合蒙人需用的士兵、成人、儿童读物，应该成为我们对蒙绥人民宣传工作的主要方式”。^⑤

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第243页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第264页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第290页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第367页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第470、473页。

三、抗日战争时期中国共产党的民族文化教育政策

1937年8月15日,《中国共产党抗日救国十大纲领》第八项提出了抗日的教育政策,即:“改变教育的旧制度,旧课程,实行以抗日救国为目标的新制度。实行普及的义务的免费的教育方案,提高人民民族觉悟的程度。实行全国学生的武装训练。”^①毛泽东在中共六届六中全会上的报告《论新阶段》中提出:要“尊重各少数民族的文化、宗教、习惯,不但不应强迫他们学汉文汉语,而且应赞助他们发展用各族自己言语文字的文化教育”。^②1941年2月20日《各抗日根据地文化教育政策讨论提纲草案》提出了各根据地文化教育政策的总方针,即:“在有少数民族的区域,应当用他们本族的语言文字办学校出报出书,并帮助他们文化教育事业的发展”。^③1945年4月24日,毛泽东在中共七大上的报告《论联合政府》中指出:必须积极帮助各少数民族的广大人民群众,争取他们在文化等方面的解放和发展,他们的言语、文字等应被尊重。^④

在这一时期,我党文件中关于发展蒙古族、回族文化教育的

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第554页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第595页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第676页。

④ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第743页。

政策规定较多。比如：1937年7月10日，《中共中央关于蒙古工作的指示信》、1940年7月，《中共中央西北工作委员会关于抗战中蒙古民族问题提纲》、1940年4月，《中共中央西北工作委员会关于回回民族问题的提纲》等许多文件中，都提出了发展蒙古族和回族文化教育的具体政策措施。

抗日战争时期，陕甘宁边区政府曾在定边县开办过一所抗日回蒙学校。中央党校办过民族班，陕北公学设立过民族部，并在此基础上建立了延安民族学院。

四、解放战争时期中国共产党的民族文化教育政策

解放战争时期中国共产党根据当时的形势，相应地制定了一系列发展民族文化教育的纲领政策。1949年9月29日，《中国人民政治协商会议共同纲领》提出：“各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。”^①这是我党在解放战争时期，乃至整个新民主主义革命时期少数民族文化教育政策的总结。

现仅以我党关于蒙古族、回族的文化教育政策为例论述：

1. 关于蒙古民族的文化教育政策

1945年，绥远省政府及绥蒙军区司令部发布的“告绥远各界人民”中提出“发展人民的文化教育事业，肃清敌伪对于人民

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

精神上文化上的毒害，促进回蒙人民的新文化，恢复创办蒙汉回各种学校，救济贫困学生，发展文化教育上各族人民有权使用自己民族的言语文字”等主张。^①

1946年3月7日，中共中央冀热辽分局在给中央的《关于热河蒙古工作问题的报告》中提出：“在热河设立蒙古学校，训练蒙古干部，筹办蒙文报纸，筹设蒙古各级学校，在蒙人中进行救济卫生事业等”的主张。^②

1946年4月17日《中共中央东北局关于东蒙工作方针的意见》提出：“开展蒙古人民的思想文化启蒙教育，是一件重要的工作。”^③

1946年9月13日，《中共中央西满分局关于蒙古工作的总结及几项政策的规定》提出：“尊重蒙古文字、语言、信教自由，蒙古人的公事行文应用蒙文或有蒙文。……推广小学，提倡与组织识字班，冬学等社会教育”。^④

1947年4月27日，内蒙人民代表大会通过的《内蒙古自治区施政纲领》将以往有关发展蒙古民族文化教育的纲领政策进行总结与完善，提出：“普及国民教育，增设学校，改善教师待遇，培养人才。开办内蒙古军政大学及各种技术学校，推广蒙文报纸及书籍，研究蒙古历史，各蒙古学校普及蒙文教科书，发展蒙古文化。增进医疗卫生防疫及兽医设备，免费为贫苦人民治

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第970—971页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1022页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1045页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1070页。

疗。公布禁止种吸鸦片法，减少疾病与死亡。”^①

2. 关于回回民族的文化教育政策

1946年6月15日，《中共中央华东局关于回民工作的指示》提出：“回民教育除进行一般军事政治教育外，并应加一部分民族斗争史说明回民与其他广大人民的利益是一致的”，要“教育帮助回民建立学校。除采用一般课程，应加上回民历史、文字。提高其民族自尊心；但禁止强制教育宗教学”。^②

1949年7月，《中国人民解放军第一野战军政治部对西北回民及胡马匪军口号》中提出了“兴办回民教育，发扬回民文化！”“保护清真寺拱北及回民一切文化古迹！”的口号。^③

总之，新民主主义革命时期我党关于发展民族文化教育的纲领政策，对各民族的思想觉悟、斗争热情和文化水平的提高，以及促进民族解放事业的发展有很大的作用，同时，也给解放后新中国民族文化教育政策的制定和完善提供了借鉴。

五、新中国建立初期的民族教育政策

这一时期，民族教育百业待兴，面临着接受和改造旧教育，创建新中国民族教育体系的艰巨任务。这一时期形成了几个重要文件，对新中国民族教育政策体系的形成起了历史性的作用。

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1113页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1056页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1253页。

1949年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》关于“人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化教育的建设事业”，确定了我国发展民族教育的基本方针。1950年11月24日政务院批准的《培养少数民族干部试行方案》，是新中国制定的第一个民族教育法规性文件。1951年9月，教育部在北京召开第一次全国民族教育会议，教育部部长马叙伦所作的会议报告第一次全面、系统地阐述了新中国的民族教育政策，为我国民族教育政策体系的形成奠定了基础。

在这一历史阶段形成的民族教育政策主要有：

1. 确定民族教育的方针任务

第一次全国民族教育会议明确提出少数民族教育的总方针为“少数民族教育必须是新民主主义的内容，即民族的科学的大众的教育。”明确规定了少数民族教育以培养少数民族干部为首要任务，同时加强小学教育和成人业余教育，并努力解决少数民族各级学校的师资问题。当时颁布的《培养少数民族干部试行方案》要求根据新民主主义的教育方针，普遍而大量地培养少数民族干部。

2. 进行党的民族政策和马克思主义民族观的教育

《培养少数民族干部试行方案》把民族问题与民族政策作为长期班政治课的基本内容之一。还规定：“在一切民族学校内，应发扬共同纲领精神，克服大民族主义倾向与狭隘民族主义倾向，培养民族间互相尊重、平等、团结、友爱、合作的作风。”1950年12月政务院批准的《关于开展农民业余教育的指示》规定：少数民族地区应特别注意民族政策的教育。第一次全国民族教育会议通过的《培养少数民族师资的试行方案》也要求各级民族师范学校“应酌量增加民族问题和民族政策等课程。”

3. 尊重少数民族的办学形式和特点

1950年6月，第一次全国民族教育会议的报告也明确指出，少数民族教育的内容和形式问题，课程教材问题，既要照顾民族特点，又不能忽视整个国家教育的统一性。当时根据少数民族地区教育的实际情况，规定少数民族学校的教学计划、教学大纲应以教育部的规定为基础，结合各民族的具体情况加以变通或补充。

4. 用民族语言文字教学

1950年颁布的《培养少数民族干部试行方案》规定：“各少数民族学校应聘设适当的翻译人员帮助教学，并对必须用本民族语言授课的班次和课程，逐渐做到用各族自己通用的语文授课。”1951年第一次全国民族教育会议的报告要求，“有现行通用文字的民族，小学、中学必须用本民族语文教学。有独立语言而尚无文字或文字不全的民族，一面着手创立文字和改革文字；一面得按自愿原则，采用汉族语文或本民族所习用的语文进行教学。”1953年2月教育部在《关于兄弟民族应用何种语言教学的意见》中指出：少数民族学校，应使用本民族语文教学。但在有本民族通用语言而无文字或文字不完备的民族，在创立出通用文字之前，可暂时采用汉语文或本民族所习用的语文进行教学。

5. 加强少数民族师资队伍建设

第一次全国民族教育会议通过的《培养少数民族师资的试行方案》提出了培养少数民族师资的具体措施，如积极帮助少数民族地区师范学院改善物质条件，提高教学质量，改进教材教法。在少数民族人口集中、教育发达的地区筹设少数民族师范学院或师范专科学校，在一般师范学校内增设少数民族师范班，在若干

师范学院或师范专科学校酌量增设有关少数民族教育的课程等等。

6. 对少数民族学生给予优待

一是适当放宽报考年龄和录取标准。1955 年规定“各级学校招生规定报考年龄时，对少数民族学生报考年龄一般应比照当地规定放宽 2—3 岁。”为了照顾少数民族学生的文化水平，1951 年高等学校招考新生规定“兄弟民族学生考试成绩虽差，得从宽录取”。二是采取待遇从优的政策。《培养少数民族干部试行方案》规定：凡考入高等学校的少数民族学生一律享受公费待遇。除公费待遇的少数民族中学外，在若干指定的中学设立少数民族学生的公费名额。

7. 经费上给予照顾

为了帮助民族教育事业的发展，国家在一般教育事业费之外特设民族教育补助费，用以解决民族学校设备、教师待遇、学生生活等方面的特殊困难。这项经费逐年增加，1951 年为 151.2 万元，1955 年达到 10819.9 万元。

8. 设置民族教育管理机构

1952 年政务院发出《关于建立民族教育行政机构的决定》。根据这一决定，教育部增设民族教育司，各地区根据少数民族人口的多寡，分别增设适当的行政机构或专职人员以加强民族教育管理工作。

六、全面建设社会主义时期的民族教育政策

1956年6月，教育部在北京召开第二次全国民族教育会议。这次会议提出在整个国民教育事业的发展过程中，使少数民族的教育事业逐步接近和赶上汉族水平，在少数民族地区有步骤地开展扫盲工作和实行普及小学义务教育。在会议精神的指引下，民族教育得到进一步的发展。但1958年以后，一些地方不适当地批判民族工作“特殊论”，忽视民族特点。在“左”倾思想的影响下，许多民族学校被撤销或合并，民族语文教学被取消，民族学生的公费待遇被取消或削减，使民族教育事业遭受到挫折。1961年后经过调整，民族教育政策得到进一步发展。

针对1958年后在民族教育中存在忽视民族特点的倾向，这一时期又重申了党的民族政策。1956年9月国务院发出《关于少数民族教育事业费的指示》，要求今后一定时期内，民族地区的小学基本上仍由公办，民族地区生活条件比较困难的地区应不收学杂费，原来实行收费的地区也须扩大减免名额。民族小学的编制定额应予适当照顾。各地每年必须保证一定数额的少数民族教育补助费，根据当地经济及教育事业的发展情况逐年适当增加。1964年在全国教育经费中专拨的少数民族教育补助费为1500万元。

这一历史阶段的民族教育政策有以下几个方面的新发展。

双语教学取得新进展。1957年12月，国务院批准了关于少数民族创制和改革文字的方案。使民族语文教学得到更广泛的开展。这一时期还强调了汉族学习少数民族语言和少数民族学习汉语的必要性。1958年一届人大五次会议通过《关于汉语拼音方

案的决议》。随后教育部发出通知，要求教学拼音字母，利用拼音字母学习普通话。少数民族的学校，也可以试用拼音字母学习汉语。

采取新的措施支援民族地区教师。1956年教育部发出《关于内地支援边疆地区小学师资问题的通知》提出：边疆省、自治区所需师资除当地大力发展师范教育培养外，需要内地支援的，主要由内地调配部分初中学生和失业知识分子加以短训解决。临近边疆的省要给予较多地支援。在扩大中等师范学校的招生比例中也适当安排。

明确民族文字教材建设的任务。1959年9月，文化部、教育部、民族事务委员会联合召开全国少数民族出版工作会议。会议提出：各民族地区的中小学和师范学校应译用或采用全国通用教科书，另外自编本民族语言教材和民族学校汉语教材及民族补充教材。民族文字教材的编译，必须以党和国家的教育方针为指导思想。争取在较短时间内，由有关民族地区分工协作，编译出一套比较完整的民族文字教科书和教学参考书。

招生中的民族政策进一步具体化。1957年高等学校招生中规定，用少数民族语文教学的高等学校或班级，可用少数民族语文单独进行招生考试。1962年8月，根据中央批转的《关于民族工作会议的报告》提出的恢复高校招生对少数民族学生的照顾办法的指示精神，教育部发出《关于高等学校优先录取少数民族学生的通知》提出：对报考统一招生的全国高等学校的少数民族学生，给予多项照顾。1964年高等学校招考新生又规定：少数民族聚居地区的少数民族考生报考高等学校，可以申请免试外国语（报考外国语专业的不得免试）。

七、“文化大革命”时期民族教育政策遭到严重破坏

“文化大革命”中，“四人帮”全盘否定过去行之有效的民族政策，使民族教育事业遭受严重挫折。在“左”的错误思想影响下，许多民族学校被撤销或停办，大批从事民族教育的干部、教师惨遭迫害和打击，民族语文教学、民族教育机构等被撤销，民族教育政策受到严重干扰和破坏，大部分政策名存实亡。

1972年，毛泽东针对当时许多地区违反民族政策的情况指出：“政策问题多年不抓了，特别是民族政策”，之后，国务院派出调查组检查民族政策执行情况。当时在周恩来总理的主持下，在教育领域进行了一系列整顿，民族教育政策在困难条件下得到了某些程度的恢复。

1973年9月，为贯彻周总理关于“普及小学五年教育，这是一项大政”的指示，国务院教科组和财政部召开座谈会，提出：“对少数民族地区和边境地区，在教育卫生和行政开支方面的一些困难，要注意帮助解决。”1974年1月发布的《关于中小学财务管理若干问题的意见》规定“中学助学金”暂定“城市每生（按在校生总数计算）每年2元，县镇和农村每生每年3元”编列预算。少数民族地区、边境地区，可适当调整提高，对这些地区的小学住宿生，也应酌情补助。

1974年4月，国务院批转科教组《关于内地支援西藏大学、中学、专科师资问题的请示报告》，对西藏要求配备的八所中学和一所师范学校的师资，安排由上海、江苏等六省、市和国家机关定区、定校包干支援，并对支援教师的任务、分工、条件、年限、待遇等作出了具体规定。

1973年7月，国务院科教组委托内蒙古自治区召开八省、区中小学教材工作座谈会，成立八省、区中小学蒙文教材协作组。1974年9月，国务院科教组召开少数民族语文教材工作座谈会，就少数民族语文和汉文的教学要求及少数民族教材的改革、编写、编译、印刷、出版、发行和加强领导等问题提出了改进意见。1975年，国务院批转国家出版事业管理局关于少数民族文字图书翻译出版规划座谈会的报告，要求切实加强山区、牧区特别是边境地区的图书、教材供应。并规定了八省区蒙文协作、五省区藏文协作、三省区哈文协作、东北三省朝文协作的协作范围。

八、社会主义建设新时期民族教育政策的恢复和发展

1976年10月粉碎“四人帮”以后，特别是1978年实行改革开放政策以来，我国的民族教育通过拨乱反正，进入全面恢复和发展阶段。

1980年10月9日，教育部、国家民委《关于加强民族教育工作的意见》提出：少数民族教育要认真贯彻“调整、改革、整顿、提高”方针，在尽快恢复和进行必要调整的基础上，积极稳步地加以发展。1981年2月，教育部和国家民委在北京召开第三次全国民族教育会议，会议总结了30年民族教育的历史经验，研究了民族教育面临的形势和任务，提出了恢复和发展民族教育需要解决的若干问题。

在这一历史阶段，民族教育政策的恢复和发展主要有以下几个方面：

1. 调整方针任务

1979年11月12日，国家民委、教育部印发的《关于民族学院工作的基本总结和今后方针任务的报告》将民族学院的方针任务由过去的“培养普通政治干部为主，迫切需要的专业技术干部为辅”，调整为“大力培养四化所需要的具有共产主义觉悟的政治干部和专业技术人才，为少数民族地区的社会主义现代化建设服务。”这一方针虽然针对民族学院，但对整个民族教育都有重要的指导意义。

2. 拨乱反正，重申和恢复民族教育政策

“文化大革命”使我国的民族教育政策受到严重破坏，因此这一历史阶段一项重要任务就是肃清“左”的错误影响，恢复过去行之有效的民族教育政策。恢复民族教育管理机构，复办和创办民族学院和民族师范学校，恢复民族语文教学，恢复招生中对少数民族学生的照顾，寄宿制民族中小学校的学生享受助学金等政策，在高、中等民族学校中开设《民族理论和民族政策》课程等民族教育政策，都是在这一时期恢复的。通过这一时期的调整，使我国的民族政策在教育领域得到全面贯彻，民族教育事业得到较快的恢复，展现出蓬勃发展的新局面。

3. 根据新时期教育工作和民族工作的特点，制定了一些新的具体政策，丰富和发展了民族教育政策的内容

主要有：

(1) 充实和完善招生中的民族政策

在对少数民族考生和民族地区照顾方面，1981年高等学校招生工作规定，对边疆、山区、牧区少数民族聚居地区的少数民族考生可根据当地的实际情况适当降低录取分数。对散居在汉族

地区的少数民族考生，在与汉族考生同等条件下优先录取。

在考试用语方面，1981 年高校招生时规定，民族自治区用本民族语文授课的高等学校或系，由自治区命题、考试和录取，不参加全国统一考试。用本民族语文授课的民族中学毕业生，报考用汉语文授课的高等学校，应参加全国统一考试。汉语文由教育部另行命题，不翻译，并用汉文答卷；其他各科（包括外语试题的汉语部分）翻译成少数民族文字，考生须用本民族文字答卷。招生中对少数民族考生的照顾政策和考试用语政策在 1981 年完善定型化后一直执行至今。除了普通高等学校外，成人高等学校和中等专业招生，也实行与此相同的政策。

（2）民族教育师资队伍建设采取新政策

从 1979 年开始，将边境 136 个县（旗）、市中小学民办教师（职工），考核合格者全部转为公办教师。规定从此边境县不再使用民办教师。

（3）普通学校开办民族班

从 1980 年开始，在部分全国重点高等学校举办民族班。教育部所属五所重点高等院校每年招生 150 人。其他部门院校如医学、水利院校也相继开办民族班。

（4）加强民族语文教学和民族文字教材建设

（5）提出宗教不得干预学校教育的原则

1983 年，教育部在《关于正确处理少数民族地区宗教干扰学校教育问题的意见》中强调必须坚持宗教与教育分离的原则和宗教不得干预教育的原则。

（6）加强民族政策和民族团结教育

1982 年 1 月，教育部、中宣部批复同意新疆在高等学校和中等专业学校中开设《民族理论与民族政策》课，并建议将其作为一门必修的政治理论课列入学校教学计划。

（7）多渠道增加民族教育经费

1980年教育部、国家民委发出通知，建议除正常教育经费照拨外，能够从国家对少数民族地区的各项补助费中安排一定比例的款额，用于解决少数民族教育的特殊需要。

1985年5月27日，中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》后，我国民族教育进入了体制改革阶段。1987年2月，国家教委印发《关于九省区教育体制改革进展情况通报》，就妥善解决少数民族地区教育改革发展中的几个特殊问题提出了指导意见。1992年3月，国家教委和国家民委联合召开第四次全国民族教育工作会议，会议认真学习和贯彻了邓小平同志南巡重要讲话精神和中央民族工作会议精神，总结交流了民族教育工作的经验，明确了今后改革和发展民族教育的方针和任务。会后印发了《关于加强民族教育工作若干问题的意见》。

这一时期的民族教育政策的发展突出体现了改革开放的精神和鲜明的时代特点。新内容主要有：

1. 明确了当前民族教育发展的任务

对这一时期民族教育发展的主要任务，1992年的《关于加强民族教育工作若干问题的意见》明确提出有三项：民族教育的发展一要打好基础，在数量和质量上有一个新的发展和提高；二要坚持改革开放，进一步明确办学的路子，使民族教育更好地为当地经济建设和人民群众的富裕文明服务；三要积极努力缩小目前困难较大的民族地区同全国教育发展平均水平的差距，使民族教育的发展与全国教育发展相适应，与少数民族和民族地区的经济、社会发展相适应。

2. 确定了发展民族教育的基本原则

李铁映在第四次全国民族教育工作会上所作的《大力改革和发展民族教育促进各民族共同繁荣》的报告中强调要把握好以

下几项原则：(1) 坚持社会主义办学方向。(2) 坚持为当地经济建设和社会发展服务。(3) 坚持一切从实际出发。(4) 坚持开放，扩大交流。(5) 坚持教育与宗教分离。(6) 坚持国家帮助与自力更生相结合。

3. 坚持双语教学政策，提出三个有利于的政策标准

1992年印发的《关于加强民族教育工作若干问题的意见》提出：民族学校的语言文字教学政策的具体实施，主要由各省（区）遵照《宪法》、《民族区域自治法》的有关规定和有利于民族的长远发展、有利于提高民族教育质量、有利于各民族的科学文化交流的原则，根据多数群众的意愿和当地的语言环境决定。

4. 民族地区要从实际出发，走出符合自己特点的办学路子

第四次全国民族工作会议的文件强调，民族地区发展教育必须充分考虑民族特点和地区特点。包括管理体制、教育结构、教育制度、学制长短、普及教育的步骤，教育内容、教育方法都要因地制宜。

5. 加强普及九年义务教育

1986年我国颁布《中华人民共和国义务教育法》，开始实施九年制义务教育。国家对民族地区普及义务教育采取了一些特殊政策。一是在入学年龄上适当放宽。二是在推行义务教育的步骤上制定符合实际的规划。三是经费上采取特殊措施，1992年发布的《中华人民共和国义务教育法实施细则》规定：中央和地方财政视具体情况，对经济困难地区和少数民族聚居地区实施义务教育给予适当补助。

6. 在招生和学生待遇上制定了新的政策

1985 年劳动人事部《关于允许农村、牧区少数民族学生报考技工学校的批复》规定：农村、牧区少数民族学生中符合招生条件的可以报考技工学校。1987 年国家改革人民助学金制度，同年 7 月颁发的《普通高等学校本、专科学生实行奖学金制度的办法》规定：凡被录取为师范、农林、民族、体育和航海专业的学生，均享受专业奖学金。优秀学生可以获得较高等级的专业奖学金。

7. 增加民族教育经费

自 1985 年开始，国家每年拨出一亿元普及小学教育专款，帮助解决老、少、边、山、穷地区办学经费不足的困难。其中，拨给新疆、内蒙古等八个少数民族省、区的经费占 50% 以上。1990 年，财政部决定每年安排 2000 万元专款，作为少数民族地区发展教育的补助经费。此外，还有多项增加民族教育经费方面的规定。

另外，还有大力发展少数民族成人职业技术教育、建立民族教材审定制度、建立少数民族师资培训中心、积极开展教育对口支援与协作、重点扶持少数民族贫困地区教育、加强民族教育管理干部培养和民族教育立法等方面的新的规定。

总之，我国的民族教育迅速发展，目前，全国独立设置的民族学校有：民族学院 13 所、民族师范专科学校 40 多所、民族中等师范学校 100 多所、民族职业中学 300 多所、民族中学 2900 多所、民族小学 2500 多所、民族幼儿园 2000 多所。1998 年，我国普通高等学校、普通中等学校、小学校的少数民族在校生分别为 22.63 万人、507 万人、1240.19 万人。我国少数民族教育发展速度高于全国平均水平。

第十四章 中国共产党民族风俗习惯政策的形成和发展

一、第一、第二次国内革命战争时期中国共产党的民族风俗习惯政策

建党初期，由于我党把主要精力放在纲领性方针的制定上，而且在少数民族中的直接活动甚少，所以对民族问题、特别是风俗习惯问题并不那么迫切。因此，虽然 1922 年 7 月中共二大分析了少数民族地区的特点，但是，直接提民族风俗习惯问题相对少一些。

1926 年 11 月 9 日，《中共中央关于西北军中工作给刘伯坚的信》中提出：我们在西北军中工作，必须明白“西北军现时所占的地盘，是最贫瘠苦劳之地，经济上一切措施均受限制。政治上还有一个民族问题（对回民），须对付得好。文化上亦非常落后。我们在这种环境中工作，是不能乱发野心有过于高远的行为。比如对妇女问题，只是在提倡天足，妇女教育时，万万说不到就出传什么社交公开，两性自由”。^①也就是说，中共中央的这封指示信中提出了要注意回民的风俗习惯的问题，而且提出了提倡新的、合理的风俗习惯如“提倡天足”，隐含着改变不合理的“缠足”陋习之意。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 46 页。

1926年12月《湖南省第一次农民代表大会解放苗瑶决议案》中规定：“汉族不得故意诬造侮辱苗瑶的言论”。^①这里所提到的尊重少数民族的权利是笼统宽泛的，所以，可以说应包括尊重少数民族在风俗习惯方面的权利。这里提出的汉族不得侮辱少数民族（苗瑶），也应包括不得侮辱苗瑶的风俗习惯。只不过没有直接提风俗习惯的概念。

第一次国内革命战争时期是中国共产党建党初期，没有直接提出少数民族的风俗习惯问题。但是，这一时期中国共产党已经认识到汉族与少数民族在各方面的差异问题、少数民族的特点问题。

1928年，中共满洲省委在他们主办的刊物上发表《满洲的朝鲜农民问题》一文，揭露了1927年冬中国军阀地主对朝鲜民族的蹂躏，批判了他们“严禁朝鲜人着用韩服”的规定。这里虽未直接用风俗习惯概念，但直接涉及风俗习惯中的服饰习俗，批判当权者“禁穿韩服”的规定，是主张尊重朝鲜民族服饰习惯的。

1929年6月25日《中共六届二中全会讨论组织问题结论》指出：“少数民族问题，确是一个很重要的问题”，“各地党部应特别注意调查他们的生活状况及风俗习惯，以供给党关于少数民族策略决定的材料。”^②这时我们党明确地提出了民族风俗习惯问题，而且把了解掌握民族风俗习惯作为党的决策中不可缺少的一部分给予了重视。

1930年11月5日，《中共中央关于内蒙工作计划大纲》中谈

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第52页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第109页。

到政纲问题时，首先分析了内蒙古这个区域的情况，指出：“它的社会经济还停留在游牧时代，它的政治组织完全是封建制度（王公制），它的语言文字、风俗习惯都是特殊的”。^① 这里把民族风俗习惯情况也作为制定政纲的依据情况之一。

1931年11月，中华苏维埃第一次全国人民代表大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》和《关于中国境内少数民族问题的决议案》，^② 以国家根本法的形式宣布了“在苏维埃法律面前各民族一律平等，对少数民族不能加以限制、歧视，消灭民族间的仇视与成见，使用和发展本民族语言文字等等。在苏维埃时期，在民族平等的原则下，各民族的风俗习惯得到尊重。这与同一时期各地军阀、国民党对少数民族风俗习惯乃至对少数民族本身采取的强制同化政策形成了鲜明的对照。

红军长征时期，是中国共产党和红军接触少数民族和民族问题较多的时期，也是中国共产党的各项民族政策逐渐形成的时期，其中包括对民族风俗习惯的政策。中国共产党和红军在长征途中，经常派人或派工作队深入调查当地少数民族的社会经济、风俗习惯，研究相应的政策与方法，印成材料供大家参照执行。

1934年，中国工农红军在川陕地区提出：“彝、回民有保存自己的信教、风俗、语言的自由！”^③ 1935年5月20日，又对西北回番夷民族提出了“尊重回番夷民众的风俗习惯和礼节！”^④

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第136页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第165—166、169—171页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第251页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第264页。

1935年5月,《中国工农红军布告》提出:“尊重彝人风俗。”^① 1935年5月,提出:“一切少数民族人民都有很深的宗教迷信与风俗习惯及男女关系等,我们主张信仰宗教自由,不伤害他们的风俗习惯与宗教感情”。^② 这里明确提出对少数民族风俗习惯不能“伤害”的问题。

1935年×月19日,《中国工农红军总政治部关于争取少数民族的指示》提出:“绝对遵从少数民族群众的宗教、风俗、习惯,并将这些习惯向战士说明(如回教不吃猪肉,夷民的男女授受不亲,黑夷之敬重灶君,等等)。”^③ 这里明确提出对少数民族风俗习惯的“遵从”问题。为了遵守和服从,采取了向红军战士们说明解释少数民族的风俗习惯的措施。

1936年1月的《中共川滇黔边区特委革命根据地纲领》和1936年2月的《川滇黔边区革命根据地行动纲领》都提出:“尊重少数民族的风俗习惯”。^④ 这说明,中国共产党和中国工农红军在长征途中建立的革命根据地中开始实施了尊重民族风俗习惯的政策。

1936年5月24日,《中国工农红军总政治部关于回民工作的指示》中提出,“只有我们对于回民的风俗习惯和信仰没有丝毫的侮慢,且尊重他们的风俗与信仰”,“这样来取得他们对我们更

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第277页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第282页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第339页。

④ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第348、352页。

大的拥护和信任，是争取回民的良好先决条件”^①提出：“对于俘虏回军要特别依其生活习惯给予优待”^②提出“研究回民的生活习惯及对回民的政策与方法，并学会几句回话”。^③

1935年12月20日，《中华苏维埃中央政府对内蒙古人民宣言》提出：“我们认为内蒙古人民自己才有权利解决自己内部的一切问题。谁也没有权利用暴力去干涉内蒙古民族的生活习惯、宗教道德以及其他的一切权利。”^④1936年6月1日，《抗日救国初步政治纲领》规定：我们对于少数民族的“语言、文字和习惯，不能用威力加以统一与纠正。”这两个文件已经明确提出了对于民族风俗习惯的“统一与纠正”的问题及其不能用“威力”来完成、暴力来干涉的问题，也就是说，这里实际上已经提出并规定了民族风俗习惯的改革问题。

1936年8月20日，《中共中央西北局关于扩大红军运动的指示》中关于争取甘、陕、青地区回民加入红军时指出：“估计到他们生活习惯上的许多特殊条件（如不吃猪肉），为回民新战士应单独组成连、排或班自办伙食，开始不应阻禁他们对宗教的信仰与习惯。”^⑤这里明确提出了要估计到少数民族风俗习惯的特殊性，对其风俗习惯不要采取阻禁的方法。

总之，第二次国内革命战争时期是中国共产党的民族风俗习惯政策的形成时期。这一时期的前期，基本上没有明确提出民族风俗习惯政策。就连中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》和《关于中国境内少数民族问题的决

①②③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第364页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第323页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第415页。

议案》这样重要的文件法律中，都没有明确提出民族风俗习惯的政策。这一时期的后期，也就是红军长征时期，中国共产党逐渐提出民族风俗习惯政策，从调查了解少数民族风俗习惯到认识它的特殊性，明确提出尊重民族风俗习惯，遵从民族风俗习惯；不能伤害民族风俗习惯，不能用暴力去干涉民族风俗习惯，不能用威力去纠正和统一民族风俗习惯等，表明中国共产党的民族风俗习惯政策基本形成。

二、抗日战争时期中国共产党的民族风俗习惯政策

毛泽东在中共六届六中全会和中共七大的报告中系统阐述了我党的民族政策，其中包括民族风俗习惯的政策。毛泽东同志在《论新阶段》中指出：“尊重各少数民族的文化、宗教、习惯”，“禁止任何对他们带侮辱性与轻视性的言语、文字，与行动。”^①毛泽东同志又在《论联合政府》中提出：少数民族的“言语、文字、风俗、习惯和宗教信仰，应被尊重。”^②

根据中国共产党提出的《十大救国纲领》和中共六届六中全会的民族政策，各解放区在制定施政纲领时，都明确规定了尊重少数民族风俗习惯。

1939年4月4日《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》中规定：“五、尊重蒙回民族之信仰、宗教、文化、风俗、习惯，并扶助

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

其文化的发展。”^①

1941年5月1日，中共陕甘宁边区中央局提出，中共中央政治局批准，1941年11月17日边区二届参议会通过的《陕甘宁边区施政纲领》中规定：“尊重蒙回民族的宗教信仰与风俗习惯。”^②陕甘宁边区政府又把保障回蒙民族生活风俗习惯及其法规的拟定和审核，规定为边区政府民族事务委员会的重要工作之一。1944年3月20日，《修正陕甘宁边区婚姻暂行条例》中规定：“少数民族婚姻，在遵照本条例原则下，得尊重其习惯法。”^③

1940年11月16日，《晋察冀边区政府目前的施政纲领》在回顾三年来边区建设中各民族亲密团结的情形后，要求“今后边区境内各民族更要相互尊重彼此之生活、风俗及宗教习惯，在真正平等的基础上亲密团结抗战。”^④

1941年7月29日，《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》规定：“互相尊重各民族之风俗、习惯、语言、文字与宗教信仰。”^⑤

1942年10月19日，《中共中央晋绥分局对于巩固与建设晋西北的施政纲领》规定：“本着民族平等原则，根据地区内各民族在政治经济文化教育上一律享有自由权，并互相尊重其宗教信

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第622页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第678页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第732页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第672页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第686页。

仰与生活习惯”。^①

1943年8月1日,《中共中央山东分局山东战时施政纲领》中规定:“各民族在法律上一律平等,尊重各民族之风俗习惯,保障其语言、文化及宗教信仰之自由。”^②

毛泽东同志在1944年10月30日谈到解放区已有人民的新文化,但是还有广大的封建迷信遗迹,迷信思想还在影响广大群众,还有很多文盲(陕甘宁边区占2/3)时指出:“我们必须告诉群众,自己起来同自己的文盲、迷信和不卫生的习惯作斗争。”^③这就是说,毛泽东同志在这里已经提出了落后的,带有迷信、不卫生等风俗习惯的改革必要性,同时提出了这种改革只能是自己起来同自己落后的习惯作斗争。这就为民族风俗习惯的改革确定了一个基本原则。

总之,抗日战争时期,中国共产党在民族风俗习惯政策上特别强调了“尊重”、“相互尊重”民族风俗习惯的问题,也提出了由少数民族自己改革不合理的风俗习惯的必要性。

三、解放战争时期中国共产党的民族风俗习惯政策

解放战争时期,我们党继续贯彻执行了既定的民族风俗习惯政策,又根据解放战争的新特点,提出了尊重民族风俗习惯的具体要求和政策,使这一政策在实践中不断得到完善。

^① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第709页。

^② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第720页。

^③ 《毛泽东选集》第三卷,人民出版社,1969年版,第912页。

1945年10月23日,《中共中央关于内蒙工作方针给晋察冀中央局的指示》明确提出:“我党对内蒙的各种政策,必须适时而慎重”,^①“我军必须保持良好纪律,尊重蒙人风俗习惯,绝不随意夺取蒙人的财物、牛、羊和触犯蒙人的禁忌。”^②1945年11月19日,《中共中央东北局关于东北时局的具体主张(草案)致中央电》中提出:“反对国民党反动派的大汉族主义,尊重蒙民、回民等少数民族之语言、文字、风俗、习惯及宗教信仰,给以充分之自治权。”^③

随着人民解放战争的发展,人民解放军进入到少数民族地区 and 这些地区的城市,中国共产党和中国人民解放军特别强调了在这些地区尊重民族风俗习惯和宗教信仰以及群众纪律的问题,并把这些作为在民族地区开展工作的首要条件。西北野战军进入西北地区时,颁布了《西北人民解放军入城纪律守则》(1948年12月23日)十七条,其中第十四条规定:“接触少数民族,尊重他们风俗。”^④1948年12月23日,《西北野战军政治部关于入城纪律守则的训令》提出:“本部特颁布我军入城纪律守则十七条,望我全军上下熟读这个守则并一致严格的遵守执行。”^⑤习仲勋同志在1949年1月17日第一野战军第一次党代会报告中也说:西野提出的十七条,必须为一切入城部队机关人员无例外地严格

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第964页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第965页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第978页。

④ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1214页。

⑤ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第1213页。

遵守。

1949年7月，中国人民解放军第一野战军政治部发布了《对西北回民及胡马匪军口号》、《关于切实优待回民战俘的各项守则》，提出：“尊重回民的风俗习惯”，^①提出了尊重回民战俘宗教和生活习惯等六条。^②

1949年8月，《中国人民解放军第一野战军政治部关于兰州战役的政治工作》中指出：这一地区是一个回汉杂居的地方，“我们对于这些少数民族，必须有一个正确的政策，不然，就会影响团结广大回民群众和消灭马匪的胜利，因此我们在这些地区，对于回民的风俗习惯，都注意严格遵守，对于回民群众的工作，下了很大力气去进行”。^③

1949年8月，《中国人民解放军第一野战军前委对临夏回民工作的指示》中提出：“为了争取回民，必须在我军全体干部战士中，进行我党民族政策的教育，严格纠正各种侮辱回民，不尊重回民风俗习惯的言语和行为，严格遵守我军三大纪律八项注意，认真争取阿訇及其他回民中的知识分子，这是开展回民工作中的首要条件。”^④

1949年6月15日，中国人民解放军第一野战军十九兵团前委《告全体指战员书》中也明确提出：“认真执行约法八章，尊

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1253页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1254页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1260页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1258页。

重当地人民的风俗习惯，特别是回民的风俗习惯”。^①

中国人民解放军进入西北地区时，特别强调了党的民族政策的宣传教育和贯彻，特别是注意尊重民族风俗习惯，并把这些提到民族工作的首要条件的高度，要求反复进行宣传教育，政策措施也提得很具体。

中国人民解放军第二野战军进军多民族的西南地区时，也同样注意了民族风俗习惯政策。1949年7月27日，第二野战军政治部在《关于向西南进军中保卫工作指示》中，提出：要“着手调查西南（川、康、云、贵）诸省材料，物色一些熟悉该地情况的关系人员，随军备用。”^②

1949年8月7日，中国人民解放军第二野战军政治部在《关于进军西南政治工作指示》明确规定：“进军西南将逐渐接触到苗瑶彝藏等少数民族，对于这些民族除严格执行三大纪律八项注意以外，要特别尊重他们的风俗习惯，不加侵犯（此项政策将由前委请示中央颁发）。”^③

中国人民解放军第二野战军在西南地区活动中，编印了介绍少数民族情况、风俗等的材料，让各部及干部战士注意并遵守。第二野战军在云南地区活动中所总结的经验教训中明确提到：“应注意各地的风俗习惯，适应环境，但须慢慢的使之改变。”

总之，解放战争时期，中国共产党的民族风俗习惯政策有了进一步的发展。这一时期，对民族风俗习惯提出：“应该尊重”、“互相尊重”、“严格尊重”、“特别尊重”；提出“注意严格遵守”、

① 中国人民解放军政治学院政工室：《军队政治工作历史资料》第13册，军事科学出版社，1991年版，第165页。

② 中国人民解放军政治学院政工室：《军队政治工作历史资料》，军事科学出版社，1991年版，第13册，第197页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1255页。

“无例外地严格遵守”少数民族风俗习惯；提出对少数民族的风俗习惯“不加侵犯”；对不尊重民族风俗习惯的事例要“严格纠正”；对少数民族的一些不合理的风俗习惯“慢慢使之改变”，使民族风俗习惯政策的内容更加丰富和完善。

四、新中国建立至“文化大革命”时期的民族风俗习惯政策

新中国建立伊始，中央和各级地方政府就开始着手制定和落实有关尊重少数民族风俗习惯的政策和措施。国家不但在宪法和法律中做出了尊重少数民族风俗习惯的规定，而且各级政府还制定了许多具体规定，采取一系列具体措施，在民族节日供应和放假、食品加工与供应、伙食和副食补贴、丧葬、民族生产和生活特需用品的生产和供应等方面提供保障。

1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定了新中国的民族政策，尊重少数民族风俗习惯是民族政策的一项重要内容。

1949年12月23日，政务院第十二次会议通过统一全国年节和纪念日的放假办法，指出：“凡属少数民族习惯的假日，由各少数民族聚居地方的地方人民政府，斟酌各该民族的习惯，规定放假日期。”^①为使少数民族人民过好自己的节日，对那些有特殊生活习惯的少数民族，政务院还发布通令，制定特殊政策给予照顾。如1950年12月8日，政务院通令：“信仰伊斯兰教的各族人民三大节日食用牛羊肉免征屠宰税，并放宽检验标准。”^②

^① 《人民日报》，1949年12月24日。

^② 《人民日报》，1950年12月11日。

同年12月15日，政务院第六十三次会议通过的《屠宰税暂行条例》第十三条规定：“各省（市）人民政府对于辖区少数民族的宗教节日屠宰牲畜之许可及免税得以命令定之。”^①1951年，贸易部做出了《关于少数民族年节优待办法的规定》，1952年又做出了《关于对少数民族年节优待的决定》，对少数民族的年节进行一系列照顾，保证少数民族年节特殊用品的供应。

1952年中央人民政府政务院颁布了《关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》，规定：各民族“均有自由保持或改革其民族的生活方式、宗教信仰和风俗习惯的权利，别人不得干涉，并须加以尊重和照顾。”

1955年，在商业部《关于牛羊肉经营中有关回民风俗习惯的几点注意事项的指示》中，还就牛羊肉经营中涉及回民风俗习惯的各个细节做出规定，要求供应回民的牛羊肉要由阿訇或相当人员屠宰、剥皮剔骨均由回民职工按回民的操作习惯进行、出入库检查有回民职工负责、分库保管、特别标志、分车装运、分别出售等。1958年，城市服务部、中央民委发布的《在副食商业工作中贯彻民族政策、尊重民族习惯、做好副食品供应的联合指示》要求，凡是国内供应紧张、少数民族又有消费习惯的特殊商品，都应该贯彻尽可能优先供应少数民族需要的方针，尤其对少数民族重大节日的副食供应，更应该引起极大重视。

1950年中央人民政府颁布实施的《婚姻法》第二十七条规定：在少数民族聚居的地区可以对本法制定某些变通的或补充的规定，提请政务院批准实施。^②1955年，内务部公布《婚姻登记办法》，第十二条规定：“省人民委员会和自治区的自治机关，对于少数民族聚居区的婚姻登记，如果不适用本办法的时候，可以

① 《人民日报》，1950年12月22日。

② 《人民日报》，1950年4月16日。

另作变通规定，分报内务部和民族事务委员会备案。”^①

新中国建立以后，党和国家的领导人也非常重视尊重少数民族风俗习惯的问题。1950年，毛泽东同志在《不要四面出击》一文中指出：“按照共同纲领的规定，少数民族地区的风俗习惯是可以改革的。但是，这种改革必须由少数民族自己来解决。”

周恩来同志也曾经指出：“民族的风俗习惯比宗教信仰还要广泛，因为一个民族不一定都信仰一种宗教。有很多民族是信仰多种宗教的，也有几个民族是信仰同一种宗教的，……但风俗习惯常常是一个民族一种，因此，风俗习惯也同样应当受到尊重。如果不尊重，就很容易刺激感情。……另一方面，对于反映在文化方面的风俗习惯，不要随便加以修改。”

正是在这种充分尊重少数民族风俗习惯的政策指导下，少数民族人民改革或废除了一些落后的、不利于民族团结和进步的风俗习惯，如杀牛祭鬼、赶琵琶鬼、男不插秧女不犁田、早婚早育、买卖婚姻等。

但是，在“文化大革命”中，尊重少数民族风俗习惯的政策受到批判，民族工作遭到破坏，许多部门在工作中将少数民族特殊的风俗习惯视为“四旧”，一些地方甚至强迫少数民族改变自己的风俗习惯，这种做法严重伤害了少数民族的感情，给我国民族关系造成恶劣影响。

五、社会主义建设新时期民族风俗习惯政策的恢复、发展和完善

十一届三中全会以后，党和政府重申了有关少数民族风俗习

^① 《人民日报》，1955年6月3日。

惯的正确政策，并根据少数民族和民族地区社会政治经济的发展形势，及时制定了相应的政策措施。

1978年，财政部、国家民委、国家劳动总局联合发出了《关于妥善解决回族等职工的伙食问题的通知》，重申建国初期的有关政策，要求各单位切实照顾好信仰伊斯兰教各民族职工的生活，落实好尊重少数民族风俗习惯的政策。^① 1979年10月12日，中共中央、国务院批转国家民委党组《关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》，再次强调必须认真尊重少数民族的风俗习惯。报告指出，尊重少数民族的风俗习惯，是关系民族平等团结的大事。对风俗习惯的改革，必须尊重本民族大多数群众的意愿，坚持自愿原则，不得用任何行政命令或者其他办法强迫改革。1979年，民政部、国家民委发出《不要强迫回族施行火葬问题的通知》，指出：“少数民族实行土葬或火葬，是一个风俗习惯问题。对这种风俗习惯的保持或改革，应当尊重本民族人民群众的意愿，决不能强迫。……正确对待少数民族的风俗习惯，包括回族的丧葬问题，是关系到落实党的民族政策，加强民族团结的问题，各有关部门应该切实注意。”各地也采取措施，落实这一政策。1979年，各地相继召开会议，研究民族工作，检查民族政策的宣传落实，尊重少数民族风俗习惯作为一项重要政策，受到各地的高度重视。各地相继恢复了少数民族重要节庆日和放假的制度。1980年，商业部发出《关于回族等食用牛羊肉屠宰加工问题的通知》，重申了20世纪50年代的有关规定。

1982年，《中华人民共和国宪法》规定：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”《中华人民共和国民族区域自治法》第十条规定：

^① 本节中有关文件、法律、法规均引自《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版。

“民族自治地方的自治机关保障本地方各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”1993年经国务院批准，国家民委发布施行的《城市民族工作条例》第十七条规定：“城市人民政府应当教育各民族干部、群众相互尊重民族风俗习惯。宣传、报道、文艺创作、电影电视摄制，应当尊重少数民族风俗习惯、宗教信仰和民族感情。”第二十四条规定：“城市人民政府应当保障少数民族保持或者改革民族风俗习惯的自由。”第二十五条规定：“城市人民政府应当按照国家有关规定，对具有特殊丧葬习俗的少数民族妥善安排墓地，并采取措施加强少数民族的殡葬服务。城市人民政府对少数民族人员自愿实行殡葬改革的，应当给予支持。”第二十六条规定：“少数民族职工参加本民族重大节日活动，可以按照国家有关规定放假，并照发工资。”

此外，《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《婚姻法》等法律法规，都作出有关尊重少数民族风俗习惯方面的规定。

20世纪80年代以来，党中央、国务院有关部委就宣传报道和文艺创作中正确对待少数民族风俗习惯问题发出了一系列重要文件。1983年1月，国家民委发出《关于宣传报道和文艺创作要正确对待少数民族的风俗习惯问题的通知》；1985年4月，中共中央统战部发出了《关于公开发行的书籍报刊中慎重对待民族、宗教问题的通知》；1986年2月，国家民委发出了《关于慎重对待少数民族风俗习惯问题的通知》；1987年6月，中央宣传部、中央统战部、国家民委发出了《关于在宣传报道和文艺创作中防止继续发生丑化、侮辱少数民族事件的通知》；1994年6月，中央宣传部、中央统战部、国家民委、文化部、广播电影电视部、新闻出版署、国务院宗教局联合发出了《关于严禁在新闻出版和文艺作品中出现损害民族团结内容的通知》。这些文件做

出了对宣传报道和文艺创作中涉及民族问题包括民族风俗习惯问题应如何处理的原则规定。

总之，党和国家尊重少数民族风俗习惯的政策落实，在新中国成立后的几十年里结出了累累硕果。

第十五章 中国共产党民族语言文字政策的形成和发展

一、第一、第二次国内革命战争时期中国共产党的民族语言文字政策

1925年10月,《中国共产党四届一次扩大执行委员会关于蒙古问题议决案》提出:“宣传工作上要注意蒙古人的风俗语言及其他特点。”^①

1930年5月,《中华苏维埃共和国国家根本法(宪法)大纲草案》规定:“苏维埃政权还要努力去帮助这些弱小的或者落后的民族发展他们的民族文化和民族言语等等,还要努力帮助他们发展经济的生产力,造成进到苏维埃以至于社会主义的文明的物质基础”。^② 1931年10月20日,第一次全国苏维埃代表大会通过的《宪法大纲》规定:不分民族、宗教“苏维埃法律面前一律平等”,“苏维埃政权更要在这些民族中发展自己的民族文化和语言。”^③ 从此少数民族的语言受到根据地宪法的保护。大会还宣告:“苏维埃共和国必须特别注意落后民族共和国与自治区域内

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第39页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第123—124页。

③ 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第166页。

生产力的发展与文化的提高，必须为国内少数民族设立完全应用民族语言文字的学校、编辑馆与印刷局，允许在一切政府的机关使用本民族的语言文字。”^① 1934年7月，《黔东特区第一次工农兵代表会议决议案》提出“用苗族自己的语言文字，发展苗族文化。”^②

红军长征经过了广西、贵州、云南、四川、甘肃、青海等少数民族聚居区，制定了有关民族语言文字的一系列政策和措施。

红军长征时较深刻地了解了藏族、苗族、彝族及回族的语言使用情况以及蒋介石、邓锡侯国民党军阀不许少数民族“读书识字”学习“自己的文字”，^③“康藏民众的文化在两种压迫之下，而不能获得发展”，“中国军阀又在西藏强迫使用汉文”^④等情况后，中国共产党制定了“藏、回民有保存自己信教、风俗、言语的自由”，^⑤“番人使用自己的语言文字提高文化，设立学校，人人皆有入校读书的权利”^⑥的政策。

红军对少数民族进行革命宣传和政策宣传时虽然有很大的语言障碍，但是红军总政治部要求红军指战员首先是尊重民族语言文字，决定：“准备大批的宣传品，顶好翻译成回藏蒙人的文

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第243页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第263页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第290页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第251页。

⑥ 同④。

字。”^① 并请阿訇、喇嘛把有关民族政策、布告和标语口号译成回、藏文。红军政治部号召指战员学习当地少数民族的语言，并编写课本和教材，通过办短训班培养学习少数民族语言的骨干和翻译人员。当红军到达甘肃、宁夏回族聚居区时，要求红军战士“须学会几句回语，每个战斗员至少使之见回民能说‘撒哇布’（再见，谢谢），使回民群众知道在红军中有很多的回民，更加拥护红军。”^②

红军长征经过川陕地区，积极宣传党的民族语言、文化教育政策，在阿坝地区提出成立番人学校的主张，在西北发出“提高回番夷民族的文化教育，创立回番民众的学校，用回夷自己的语言文字教书”。并提出：“回番夷青年男女读书不出钱”，^③ “要帮助少数民族的文化工作，建立本民族的学校，用本民族的语言教授。”^④ 针对康藏地区藏族语言文化受到帝国主义殖民化控制和中国军阀的强制汉化以及寺院对文字垄断提出：“必须反对英国中国强用英文和汉文，同时必须要把文化机关、学校与喇嘛寺分立，番人使用自己的语言文字提高文化，设立学校，人人皆有入校读书的权利。”^⑤

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第347页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第364页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第251页。

④ 同①。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第290页。

二、抗日战争和解放战争时期中国共产党的民族语言文字政策

抗日战争时期中国共产党对少数民族语言文字采取了保护和发展的政策。

毛泽东在党的六届六中全会上指出：“第一，允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利，……尊重各民族的文化、宗教、习惯，不但不应强迫他们学汉文汉语，而且应赞助他们发展各族自己言语文字的文化教育。第四，纠正存在着的大汉族主义，提倡汉人用平等态度和各族接触，使日益亲善密切起来，同时禁止任何对他们带侮辱性与轻视性的言语、文字与行动。”^①毛泽东在党的七大报告中提出，少数民族的“言语、文字、风俗、习惯和宗教信仰，应被尊重。”^②

抗日战争时期，我党鼓励各民族运用自己的语言文字开展根据地各项工作。如在内蒙古大青山游击根据地吸收知识分子，培养蒙族干部，在绥远积极提倡办学，在各区设立学校，创办定期的以蒙文为主的刊物，经常把对蒙民进行宣传的材料编集成时事画报、歌谣加以广泛散发，在蒙古小学校采用蒙文课本，在各盟旗法院承审及推事员设蒙族人，以免语言不清导致误会案，普遍设立国民抗日教育，设立各级完全免费学校，设立蒙民班、在回族地区培养回族人才，要求全国重点学校广招回族青年，设立回民

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第595页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第743页。

班、阿訇训练班，回民有自己选择语言文字的权利和选择学校的权利。

抗日战争时期，在陕甘宁边区关中、三边、城川等 19 个地方建立蒙、回民族的自治机关，普遍运用民族语言文字实施行政。在东北饱受日本帝国主义欺凌的朝鲜族人民也纷纷起来建立抗日根据地，建立不同学制的各类学校，自编教材，通过对本民族语文的学习，培养了民族意识，提高了民族文化素质。

解放战争时期，我党作出决定：“在进入少数民族地区前，部队一定要制定几条禁令和守则，尊重他们的语言、文字、风俗习惯、宗教信仰，这可以减少他们对我们的不满与仇恨。”^① 这些规定从根本上保证和维护了少数民族的权利和利益，为团结对敌，共同夺取解放战争的胜利创造了条件。

解放战争时期，我党恢复少数民族各类学校，促进民族语言文字的使用。我党主张：“发展人民的文化教育事业，肃清敌伪对于人民精神上文化上的毒害，促进回蒙人民的新文化，恢复创办蒙、汉、回各种学校，救济贫困学生，发展文化教育上各族人民有权使用自己民族的语言文字。”^② 具体指示内蒙地区“加强文化建设，多办国民学校，办好几个中学，必须广泛应用蒙文蒙语，多出一些蒙文的书籍刊物，向轻视民族语言的倾向作斗争。”^③ “尊重蒙古文字、语言……蒙古人的公事行文应用蒙文……推广小学，提倡与组织识字班、冬学等社会教育。”^④ 在甘肃、青海“办一个少数民族干部训练班，吸收藏民中的进步分

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1350 页。

②③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 970 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 1070 页。

子”，“再抽调百多个汉文较好政治上坚强的干部学习藏文及维文，以便帮助开展少数民族工作。并拟请精通汉文和藏文、改造了的知识分子将新民主主义革命的基本著作及对少数民族的宣传品译成藏文，以便在藏民中广为宣传。”^①在朝鲜族地区创办各种形式的小学，采取流动教学、识字班等形式进行民族语文的教育，对成人大力开展扫盲，这样既学到了文化，又提高了对敌斗争的思想觉悟。

解放战争期间，我党十分重视用少数民族语言来进行宣传工作。在东蒙、西满、热河等地党领导创办了《民生报》、《群众报》等蒙汉两种文字的报纸。“在热河设立蒙古学院、训练蒙古干部、筹办蒙文报纸。”在热辽地委领导下创办《民声报》，并在锦州帮助卓东工委创办机关报《卓东小报》。1946年7月东蒙总会在内蒙王爷庙创办的机关报《群众报》，最初以2:1的比例发行蒙汉两种文字的报刊。这些报纸丰富和发展了蒙古语文，报社工作人员从苏联、外蒙的资料中引进诸如“实践”、“哲学”、“自治”、“民主”、“解放”等词汇，编辑人员还研究制造出“翻身”、“反攻”、“土地革命”、“人民解放战争”等新词汇。这些都无疑使蒙古语言吸收了新鲜血液得到发展。^②1946年，在朝鲜族聚居的延吉，我党领导创办朝文的《延边日报》后，又创办了延边教育出版社，主要出版朝文图书和教科书。延吉还建成新华广播电台用朝语进行广播宣传。

1947年5月，内蒙古自治区正式成立，建立自治机关，运用民族语言和文字行使权力。在内蒙各地社会生活中都以蒙文为

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1283页。

② 白润生：《蒙文〈群众报〉与蒙古语文的发展》，载《中央民族大学学报》，1991年第3期。

主要工具，创办用蒙语文授课学校，编印蒙文小册子和传单。

在整个解放战争时期，中国共产党坚持民族语言的平等。1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第53条规定：“各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰自由”，是对解放战争时期，乃至整个新民主主义时期党的民族语言文字政策的总结。

三、新中国建立初期民族语言文字政策的发展

新中国建立初期，党和国家制定了一系列有关民族语言文字的政策。这一时期是我国民族语言文字政策和民族语文工作的大发展时期。

1. 制定相应的政策法规，充分保障少数民族使用和发展自己语言文字的权利

1949年9月29日，中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》第53条规定：“各少数民族均有发展其语言文字，保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。”^①

1952年2月22日，《中央人民政府政务院关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》规定：“各民族代表在人民代表会议的协商委员会或常务委员会上，有使用本民族语言、文字的权利。会议中的重要报告、文件和发言，应尽可能译成参加会议的各民族的文字，或配备译员作口头翻译。”“人民政府行使职权

^① 《民族政策文件汇编》第一编，人民出版社，1958年版，第1页。

时，应尽可能地使用当地各民族的文字。”^①

1952年2月22日，政务院政务会议通过的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》第十五条规定：“各民族自治区自治机关得采用一种在其自治区内通用的民族文字，为行使职权的主要工具，对不通用此种文字的民族行使职权时，应同时采用该民族的文字。”第十六条规定：“各民族自治区自治机关得采用各民族自己的语言文字，以发展各民族的文化教育事业。”^②《中央人民政府政务院关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》规定：“凡散居的少数民族成分，有其民族语言、文字者，得在法庭上以本民族语言、文字进行诉辩。”^③《各级政府民族事务委员会试行组织通则》第四条第五款中规定：“协助少数民族语言文字的研究。”^④

1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第三条规定：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由。”第七十一条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关在执行职务的时候，使用当地民族通用的一种或者几种语言文字。”第七十七条规定：“各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院对于不通晓当地通用的语言文字的当事人，应当为他们翻译。”^⑤

1958年1月31日，毛泽东同志在《工作方法六十条（草案）》中指出：“在少数民族地区工作的汉族干部，必须学当地民族的语言。少数民族的干部，也应当学习汉语。”^⑥

① 《民族政策文件汇编》第一编，人民出版社，1958年版，第84页。

② 《民族政策文件汇编》第一编，人民出版社，1958年版，第69页。

③ 《民族政策文件汇编》第一编，人民出版社，1958年版，第87页。

④ 《民族政策文件汇编》第一编，人民出版社，1958年版，第89页。

⑤ 《民族政策文件汇编》第二编，人民出版社，1958年版，第1、2页。

⑥ 《毛泽东文集》第七卷，人民出版社，1999年版，第360页。

以上这些规定，充分体现了马克思主义关于民族平等和语言平等的基本原则，保障了刚刚获得翻身解放的广大少数民族人民使用和发展自己的语言文字的权利，得到了少数民族人民的衷心拥护。

2. 设立机构，培养人才

1951年10月12日，政务院文化教育委员会成立少数民族语言文字研究指导委员会。1954年5月20日，中央人民政府政务院决定撤销民族语言文字研究指导委员会，指定中国科学院语言研究所等单位负责民族语言文字的研究工作。不久，地方上的民族语文工作机构也相继成立，如，1954年7月至1956年11月，广西、广东省海南黎族苗族自治州、四川、贵州、云南等省都相继成立了民族语言文字研究指导委员会。

1956年12月29日，中国科学院成立少数民族语言研究所。当时，该研究所的主要任务是：在1956年和1957年的两年内普遍调查少数民族语言，帮助那些需要创立和改革文字的民族进行文字方案的设计工作。1962年1月1日，该所与中国科学院民族研究所合并，定名为民族研究所，设少数民族语言研究室。

1951—1952年相继组建的贵州民族学院、中央民族学院、西南民族学院、云南民族学院、广西民族学院为民族语文学科培养了大批人才。为了培训少数民族语言大调查的业务骨干，1956年2月，在中央民族学院举办了有400多人参加的为期4个月的语言调查训练班。

3. 少数民族语言大调查

从1956年开始，中央民族事务委员会和中国科学院联合组织了700多人，分成7个大型的少数民族语言文字调查工作队，分赴少数民族语言分布的16个省、自治区对少数民族语言文字

进行调查。到 1959 年，共调查了壮、布依、侗、水、傣、黎、毛南、仫佬、苗、瑶、畲、藏、羌、彝、土家、白、哈尼、傈僳、拉祜、纳西、景颇、阿昌、仡佬、佤、蒙古、达斡尔、东乡、土、保安、维吾尔、哈萨克、柯尔克孜、乌孜别克、塔塔尔、撒拉、裕固、锡伯、赫哲、鄂温克、鄂伦春、塔吉克、京族等共 42 个民族的语言。根据方言差异情况，每种语言都包括不同数量的方言调查点。

4. 帮助一些少数民族创制和改革文字

帮助壮、布依、彝、苗、哈尼、傈僳、纳西、侗、佤、黎、景颇（载瓦支系）、土族等 12 个民族创制了 16 种拉丁字母形式的文字，帮助傣、拉祜、景颇（景颇支系）、彝族等 4 个原有文字的民族改进了 5 种文字，帮助维吾尔、哈萨克等两个民族改革文字系统，即把原来阿拉伯字母文字改为拉丁字母文字。

创制的壮文于 1957 年经国务院批准正式推行，其他文字经中央民族事务委员会批准试验推行；羌族文字方案经中央民族事务委员会批准试点推行。

四、全面建设社会主义时期和“文化大革命”时期的民族语言文字政策

这一时期是民族语言文字政策和民族语言文字工作受到极“左”思潮和“文化大革命”干扰破坏的时期，某些地方民族语言文字工作遭到严重的摧残、破坏，某些地方民族语文的使用受到限制，但有传统文字的民族文化教育事业有些缓慢的发展。

1958 年在北京召开了全国第二次民族语文科学讨论会，其主要目的就是要发动各地区、各民族的语文工作者以大跃进的精

神加速各民族文字的创制、改革和选定适用文字的工作。会上提出了一些不切实际的要求，同时，对民族语文工作中的所谓“资产阶级”思想、言行作了过火的批判。1959年召开了全国少数民族辞书工作会议，讨论了有传统文字的出版物中新词术语的使用和今后制订新词术语的原则，在极“左”思潮的影响下，过分强调了采用音译的汉语借词的政治作用，贬低和限制了利用本族语言材料创制新词术语的正常办法，批判所谓“异、分、纯”，否认民族差别的存在及其长期性。这些都对各民族的语文工作产生了不良的影响，甚至造成了混乱。

“文化大革命”时期，民族政策遭到了严重的破坏。在这个时期，民族语文工作，特别是南方新创文字的推行陷入停滞状态；某些传统文字的改革也受到了严重的干扰。有些地方甚至公然禁止少数民族使用自己的语言文字，大砍民族院校，大砍少数民族语文翻译出版机构。很多少数民族的文物、古籍被当做“四旧”而遭到破坏焚烧，造成了无法弥补的严重损失。

在这一时期，由于各民族的广大干部和群众对于极“左”思潮、极“左”路线进行了各种方式的抵制，加上实际需要，民族语文工作在20世纪70年代在某些领域、某些地区还是有所发展。比如，1975年《中华人民共和国宪法》仍保留有“各民族都有使用自己的语言文字的自由”的条款；领袖著作的少数民族文字出版工作相对繁荣；一些少数民族文字刊物相继创刊；八省区蒙古语文工作协作小组、三省朝鲜语文工作协作小组、中央马列著作毛泽东著作民族语文翻译局等民族语文工作机构相继成立；自治区、自治州在传统民族文字的学习使用方面也取得了一些成绩。

五、社会主义建设新时期民族语言文字政策的恢复、发展和完善

“文化大革命”结束之后，各地的民族语文机构得到恢复和加强。“文化大革命”期间被迫改行的民族语文工作者，纷纷回到民族语文机构从事民族语文工作。一些少数民族文字的杂志相继创刊，民族语文翻译、研究及工作机构和学术团体相继成立。地方上也纷纷成立类似的学术机构和团体。民族语文工作进入新的发展时期。

这一时期初步形成了一整套具有中国特色的少数民族语文政策法规体系。列举如下：

1979年7月1日，第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法组织法》第六条规定：“各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院对于不通晓当地通用的语言文字的当事人，应当为他们翻译。在少数民族聚居或者多民族杂居的地区，人民法院应当用当地通用的语言进行审讯，用当地通用的文字发布判决书、布告和其他文件。”^①《中华人民共和国刑事诉讼法》第六条规定：“各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院、人民检察院和公安机关对于不通晓当地通用的语言文字的诉讼参与人，应当为他们翻译。在少数民族聚居或者多民族杂居的地区，应当用当地通用的

^① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第103页。

语言进行审讯，用当地通用的文字发布判决书、布告和其他文件。”^①《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第二十二条规定：“自治区、自治州、自治县制订或者公布的选举文件、选民名单、选民证、代表候选人名单、代表当选证书和选举委员会印章等，都应当同时使用当地的民族文字。”^②

1982年3月8日，第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法》第九条规定：“各民族都有用本民族语言、文字进行诉讼的权利。在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，人民法院应当用当地民族通用的语言、文字进行审判和发布法律文书。人民法院应当对不通晓当地民族通用的语言、文字的诉讼参与人提供翻译。”

1982年12月10日，第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第十九条规定：“全国人民代表大会举行会议的时候，应当为少数民族代表准备必要的翻译。”^③

1984年5月31日，中华人民共和国第六届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国民族区域自治法》第十条规定：“民族自治地方的自治机关保障本地方各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”。第二十一条规定：“民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字；同时使用几种通

① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第104页。

② 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第103页。

③ 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第107页。

用的语言文字执行职务的，可以以实行区域自治的民族的语言文字为主。”第三十六条规定：“民族自治地方的自治机关根据国家的教育方针，依照法律规定，决定本地方的教育规划，各级各类学校的设置、学制、办学形式、教学内容、教学用语和招生办法。”第三十七条规定：“民族自治地方的自治机关自主地发展民族教育，扫除文盲，举办各类学校，普及初等义务教育，发展中等教育；举办民族师范学校、民族中等专业学校、民族职业学校和民族学院，培养各少数民族专业人才。招收少数民族学生为主的学校，有条件的应当采用少数民族文字的课本，并用少数民族语言讲课；小学高年级或者中学设汉文课程，推广全国通用的普通话。”第四十七条规定：“民族自治地方的人民法院和人民检察院应当用当地通用的语言检察和审理案件。保障各民族公民都有使用本民族语言文字进行诉讼的权利。对于不通晓当地通用的语言文字的诉讼参与人，应当为他们翻译。法律文书应当根据实际需要，使用当地通用的一种或几种文字。”第四十九条第一款规定：“民族自治地方的自治机关教育和鼓励各民族的干部互相学习语言文字。汉族干部要学习当地少数民族的语言文字，少数民族干部在学习、使用本民族语言文字的同时，也要学习全国通用的普通话和汉文。”第四十九条第二款规定：“民族自治地方的国家工作人员，能够熟练使用两种以上当地通用的语言文字的，应当予以奖励。”^①

1985年9月6日，中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议第十二次会议通过的《中华人民共和国居民身份证条例》第三条中规定：“民族自治地方的自治机关根据本地区的实际情况，可以决定同时使用本民族的文字或者选用一种当地通用的民族文

^① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第40、41—42、43、43—44、45页。

字。”^①

1986年4月12日，中华人民共和国第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》第六条第二款规定：“招收少数民族学生为主的学校，可以用少数民族通用的语言文字教学。”^②

1991年6月19日，国务院批转《国家民委关于进一步做好少数民族语言文字工作的报告》。该文件提出了新时期民族语文工作的指导思想和基本方针、主要任务。新时期民族语文工作的指导思想和基本方针是：坚持马克思主义语言文字平等原则，保障少数民族使用和发展自己语言文字的自由，从有利于民族团结、进步和共同繁荣出发，实事求是，分类指导，积极、慎重、稳妥地开展民族语文工作，为推动少数民族地区政治、经济和文化事业的全面发展，促进国家的社会主义现代化建设服务。“新时期民族语文工作的主要任务是：贯彻党和国家的民族语文政策；加强民族语文法制建设；进行马克思主义民族语文理论、政策的宣传；搞好民族语文的规范化、标准化和信息处理；促进民族语文的翻译、出版、教育、新闻、广播、影视、古籍整理事业；推进民族语文的学术研究、协作交流和人才培养；鼓励各民族互相学习语言文字。”^③1991年12月3日至7日，为贯彻落实国务院批转的《国家民委关于进一步做好少数民族语言文字工作的报告》，国家民委在北京召开了全国少数民族语言文字工作会议。

社会主义建设新时期指定的适合我国国情的民族语言文字政

① 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第111页。

② 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第499页。

③ 《中华人民共和国民族政策法规选编》，中国民航出版社，1997年版，第391页。

策法规，以及各省、自治区、直辖市及一些自治州有关民族语言文字方面的政策法规，为少数民族学习使用本民族语言文字以及国家通用语言文字提供了政策依据和法律保障，促进了少数民族语言文字在教育领域、行政司法领域中的应用，推进了少数民族语文在图书出版、新闻报刊、杂志以及广播、影视、信息处理等各个领域的应用与发展，少数民族语言文字事业取得辉煌成就。

第十六章 中国共产党少数民族宗教政策的形成和发展

一、第一次国内革命战争时期中国共产党的宗教政策

1. 第一次国内革命战争时期中国共产党对宗教的认识和政策

第一次国内革命战争时期中国共产党提出了有关宗教的初步主张和政策。

1922年7月，中国共产党第二次代表大会通过的《关于“工会运动与共产党”的决议案》提出：“只要是赚工钱的工人，不论信仰，都须加入工会。”^①这是中国共产党成立以来，首次在党的文件中正式提出宗教信仰问题，并把它与“种族”并提。这一文件规定隐含着宗教信仰自由之意。同时又提出：“为工人们目前利益的奋斗，我们共产党人要及时与国民党、无政府党甚至于基督教合作。”^②这是很重要的政策、策略主张。

1923年6月，中国共产党第三次全国代表大会通过的《中国共产党党纲草案》中，首次提到“教育与宗教绝对分离”^③，

^{①②} 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第10页。

^③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第22页。

这是中国共产党早期提出的很重要的宗教政策。而且这里提出“绝对”分离，强调了我党这一主张的强烈性。

中国共产党提出了在“基督教、天主教传播势力所及之地，应特别鼓动农民反对教堂霸占田庄，反对教堂勾结地痞欺压良民。”^①

1927年3月，毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中提出：破除迷信观念和反对神权。他说迷信观念的破除，“乃是政治斗争和经济斗争胜利以后自然而然的结果。”^②

第一次国内革命战争时期中国共产党的活动和影响范围主要在大城市和汉族地区，当时没有也不可能有足够的时间接触和研究中国少数民族的宗教情况和宗教问题并提出对少数民族的宗教政策。

2. 第一次国内革命战争时期中国共产党对宗教的态度

第一次国内革命战争时期，中国共产党为了联合各阶层革命力量，针对当时反帝、反军阀的斗争目标，对宗教和教会采取慎重态度。

中国共产党在1922年虽然提出为了工人的利益可以与基督教合作的主张，但是认为教会是用金钱来收买人民信仰的一种宗教组织，其性质是欺骗和压榨人民的。因此，在政治思想宣传上，对基督教坚持不做让步。“如果遇着教会明显的为恶（如霸占田庄、强买民房、包揽词讼等）的时候，我们便须鼓动公愤，群起反对，我们在此时努力参加。”^③也就是，我党对基督教采

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第一册，中共中央党校出版社，1983年版，第515页。

② 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社，1991年版，第33页。

③ 中共中央书记处编：《六大以前》，人民出版社，1980年版，第617、612页。

取了既可以合作，但在原则问题上“不做让步”的策略。关于对教会学校的态度，采取“只能攻击教会教育，不必攻击教会学校，更决不能攻击整个的教会学校的学生。”^① 这里把教会、教会教育与教会学校、教会学校的学生严格区别开来，表明了政策的严谨性和态度的慎重性。

总之，中国共产党在第一次国内革命战争时期对宗教的态度处于不确定阶段，对宗教的政策处于初步提出阶段。

二、第二次国内革命战争时期中国共产党对少数民族的宗教政策

第二次国内革命战争时期，是中国共产党对少数民族的宗教政策形成的重要时期，大体分两个阶段加以论述，即：中华苏维埃时期（1927.8—1934.10）和红军长征时期（1934.10—1937.7）。

1. 中华苏维埃时期中国共产党对少数民族的宗教政策的主要内容

（1）政教完全分离，真正信教自由

1930年5月，《中华苏维埃共和国国家根本法（宪法）大纲草案》规定：“对宗教问题是绝对实行政教分离的原则。一切公民可以自由的信教，但一切宗教不能得到国家的任何保护及供给费用。”^②

① 中共中央书记处编：《六大以前》，人民出版社，1980年版，第617页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第124页。

1930年11月5日,《中共中央关于内蒙工作计划大纲》中提出了“内蒙的民族政纲草案”的内容11条,其中第10条规定:“政教完全分离,信教自由。”^①这是我党根据1930年5月《中华苏维埃共和国根本法(宪法)大纲草案》提出的有关宗教的规定,为少数民族地区制定的对少数民族宗教的政策。而且根据当时内蒙古地区蒙古族信仰喇嘛教比较普遍的情况提出政教“完全”分离的问题。

1931年11月7日、1934年1月,第一次和第二次全国苏维埃代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》都规定:“中华苏维埃政权以保证工农劳苦民众有真正的信教自由为目的,绝对实行政教分离的原则,一切宗教不能得到苏维埃国家的任何保护和供给费用,一切苏维埃公民有反宗教宣传之自由,帝国主义的教会只有在服从苏维埃法律才能许其存在。”^②

(2) 信教和不信教的工农民众在法律面前一律平等,都享有选举权和被选举权,都享有参与国家事务管理的权利

1931年11月7日,中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定:“在苏维埃政权领域内的工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众和他们的家属,不分男女种族(汉、满、蒙、回、藏、苗、黎和在中国的台湾、高丽、安南人等)宗教,在苏维埃法律前一律平等,皆为苏维埃共和国的公民。为使工农劳动群众真正掌握着自己的政权,苏维埃选举法特规定:凡上述苏维埃公民在十六岁以上均享有苏维埃选举权和被选举权,直接选派代表参加各级工农兵会议(苏维埃)的大会,

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第138页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年版,第208—209页。

讨论和决定一切国家的地方的政治事务。”^①

我党提出对宗教职业者“应各依其成分分别待遇，不得一律取消选举权，或者一律不分土地。”^②

(3) 没收寺庙教会的土地归农民分配使用

1930年5月，根据中共六大的十大要求制定的《中国苏维埃的十大政纲》第四条规定：“没收地主阶级的土地，没收庙宇、教会、祠堂占有的土地与反革命的富农的土地，分配给无地与地少的农民使用”。^③

1930年8月14日，《中国共产党对目前时局的宣言》中提出中国革命的总要求29条，其中第16条规定：“没收一切教堂、庙宇及各种公地”。^④

中国共产党把上述的有关宗教团体土地的政策贯彻到民族地区，提出了相关的政策措施，成为我党对少数民族宗教政策的一部分。1930年11月5日，《中共中央关于内蒙工作计划大纲》中规定：“没收一切王公地主垦牧公司寺庙教会的土地归农民分配使用”，“没收王公寺庙的牲畜归牧民分配”^⑤等。

(4) 帝国主义教会服从苏维埃的法律才允许存在

在1931年11月和1934年1月的第一次和第二次苏维埃全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中明确指出：

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第166页。

② 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第6册，中共中央党校出版社，1983年版，第635—636页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第119页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第129页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第138页。

“一切宗教不能得到苏维埃国家的任何保护和供给费用。一切苏维埃公民有反宗教宣传之自由，帝国主义的教会只有在服从苏维埃法律才能许其存在。”^① 这一政策在 1934 年 4 月 20 日《中国人民对日作战的基本纲领》中予以重申。^②

2. 红军长征时期中国共产党对少数民族宗教政策的主要内容

红军长征开始后，中国共产党运用马克思主义的宗教理论和已提出的我党的宗教政策，结合当时各少数民族群众宗教信仰的实际情况，先后发布了一系列有关指示、决议和布告，制定了比较完整的对少数民族宗教政策。

（1）宗教与政治必须分离，宗教不得干涉政治。

1935 年 6 月，《中国共产党中央委员会告康藏西番民众书》中提出：“宗教与政治必须分立”，“宗教不得干涉政治。”^③ 1936 年 3 月，《中国工农红军四方面军政治部关于少数民族工作的指示》又重申：“政教必须分立”，“喇嘛寺绝不能干涉政权机关”。^④ 这一时期，中国共产党把政教分离的原则具体化为宗教与政治、政权分离，宗教不得干涉政治和政权机关，而且强调“必须”分离，“绝不能”干涉。这是与少数民族地区宗教信仰的普遍性和宗教影响深重有关。

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 208 页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 218 页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 289 页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991 年版，第 359 页。

(2) 宗教信仰自由，当喇嘛听其自愿，不愿当喇嘛的也准许还俗。

1935年6月，中国共产党中央委员会向康藏民众宣布：“人民有信仰宗教的自由。”^①在红军长征经过四川时，进一步强调：“彝民有宗教信仰自由”，“信教自由，准许人民信奉菩萨，不愿当喇嘛的准许还俗！”^②中国工农红军第四方面军第三十一军政治部的宣传口号也指出：“回人信教自由”，^③“番人信教自由，念经、敬佛、当喇嘛听其自愿。”^④

1936年5月29日，《中国工农红军第四方面总政治部对番民的策略路线的提纲》中提出了对于番民中几个实际问题的策略，其中关于宗教问题，我党和红军提出了比较全面、系统的对少数民族的宗教政策：“5. 宗教问题（1）保护喇嘛和喇嘛寺以及经书神像；（2）喇嘛寺土地不没收，可以出租；（3）信教自由，不得强迫信教，已当喇嘛的，有还俗的自由，并可分得土地；（4）政教分离，喇嘛寺不得干涉政府行政，但喇嘛个人有参加政权的权利；（5）在法律上，僧俗一律平等，喇嘛犯法一样依法处理；（6）改进喇嘛教；（7）宣传无神论（但不要伤害番民的宗教感情）。”^⑤

从红军长征时期中国共产党和红军的文件中可以看出，这一

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第289页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第487页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第488页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第489页。

⑤ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第374页。

时期中国共产党提出的宗教信仰自由政策的涵义逐渐的全面和完善。

此外，我党还提出争取接近宗教上层人士、团结信教群众，保护清真寺及其财产，建立喇嘛改进会等主张。

三、抗日战争时期中国共产党对少数民族的宗教政策

这一时期，中国共产党具体、详细地分析了蒙、回、苗、瑶、黎等民族的宗教状况，制定了切合实际的宗教政策，其主要内容包括以下几个方面：

1. 全面正确贯彻宗教信仰自由政策

在抗日战争中，中国共产党逐步深化对少数民族宗教信仰自由政策的认识，在尊重少数民族宗教习惯、允许各派宗教存在、保护遵守人民政府法律的宗教信仰者以及保证信仰宗教和不信仰宗教的自由等分别方面予以强调，明确提出中国共产党既保护少数民族的宗教信仰自由，也保护各派宗教信仰者正当的权益。

1938年5月20日，周恩来专程拜访了基督教人士吴耀宗，指出：“马列主义者是无神论者，但是尊重宗教信仰自由，并愿意和宗教界人士合作，共同抗日。”^①

1938年10月，毛泽东在中共六届六中全会的报告中，特别提到要尊重各少数民族文化、宗教、习惯等等。确定：“凡十八岁以上的公民，除犯罪者外不分阶级、男女、民族、信仰与文化程度，都有选举权与被选举权。国家给予人民以言论、出版、集

^① 《文史资料选辑》第92辑，文史资料出版社，1984年版，第130页。

会、结社、信仰、居住、迁徙之自由，并在政治上物质上保证之。”^①

1939年4月4日，《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》提出：“尊重蒙回民族之信仰、宗教、文化、风俗、习惯，并扶助其文化的发展。”^②

1941年11月，《陕甘宁边区政府民族事务委员会向第二届边区参议会报告与建议书》提到：“在回民建立清真寺时，政府给予土地经费寺（原文如此，“寺”应为“等”引者注），各方面之帮助与便利”。^③

上述文件规定表明，中国共产党不仅理论上尊重各少数民族的宗教信仰自由，而且在物资上还予以援助，体现了中国共产党对少数民族宗教的真诚态度。

2. 正确处理宗教土地政策

为了最大限度地团结一切可以团结的人，共同抗日，中国共产党对宗教用地的政策有了比红军长征时期更全面的规定。

1942年1月28日，《中共中央关于抗日根据地土地政策决定的附件》规定：“宗教土地（基督教、佛教、回教、道教及其他教派的土地），均不变动。”^④

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第597页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第622页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第941页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第694页。

3. 加强对少数民族宗教职业者的文化教育，团结宗教上层人士

1940年4月的《中共中央西北工作委员会关于回回民族问题的提纲》和1940年7月的《中共中央西北工作委员会关于抗战中蒙古民族问题提纲》提出这一主张。^①

4. 保护正当的宗教活动及宗教活动场所

1940年2月的《抗战建国中的回回民族问题》和1941年4月的《回回民族问题》以及1941年11月的《陕甘宁边区政府民族事务委员会向第二届边区参议会报告与建议书》中，对此做了具体规定。

抗日战争时期，毛泽东在《论联合政府》的报告中，较全面地论述了宗教信仰自由政策，并且在认识上有了一个飞跃。第一，宗教信仰自由政策适用的对象是“人民群众”，而不只是“工农劳苦民众”。第二，强调了信教的和不信教的，信这种宗教或那种宗教的都有自由，并且提出外国人在法律允许范围内，可以从事宗教活动。第三，强调宗教信仰自由是人民群众的基本权利和民主权利之一，必须作为一个原则予以坚持和贯彻。^②

四、解放战争时期中国共产党对少数民族的宗教政策

解放战争时期中国共产党继续贯彻执行既定的宗教信仰自由

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第654、667页。

^② 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社，1991年版，第1092页。

政策，除了更加系统地分析少数民族的宗教状况外，对于宗教政策的规定也进一步完善了。

中国共产党结合这一时期革命形势的发展和需要，对少数民族制定了更加具体的宗教政策、措施，涉及到保护宗教职业者、保护合法宗教活动及宗教场所，宗教寺院土地处置等方面。

1. 尊重宗教信仰自由，团结信教群众

1946年2月19日，《中共中央华东局关于回民工作指示》中提到：“回民民族他的特质是在宗教形式下保存起来的。”“对于宗教和生活习惯是尊重的，……不要在这些地方刺激群众的民族和宗教的感情。”^①“对汉民干部应消除其大汉族主义，歧视回民和讥笑其生活习惯，避免对其宗教正面批评。”^②

除了对回族的宗教政策，中国共产党针对东蒙地区的工作实践，总结经验，制定了相应的宗教政策。1947年4月27日，内蒙人民代表会议通过的《内蒙古自治区施政纲领》中规定：“内蒙古自治区域内蒙汉回等各民族一律平等，……各民族互相尊重风俗习惯、历史文化、宗教信仰、语言文字。”^③还明确规定：“实行信教自由与政教分立，保护庙宇，提倡喇嘛自愿投资经营农工商业与各种合作事业，奖励喇嘛自愿入学与参加劳动、行医、识字。”^④除一般意义上的对蒙古民族实行宗教信仰自由

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1001页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1050页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1111页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1113页。

外，在保障喇嘛人权、财权方面，在提倡喇嘛自愿投资方面，在奖励喇嘛自愿学习、工作方面都做了规定。

2. 保护合法宗教活动和宗教场所

1947年9月，在《中共中央东北局关于回民问题的通知》中规定：“不得侵犯各地清真寺，军队不许住清真寺，汉人不得利用清真寺集会。”^① “保护清真寺、拱北及回民一切文物古迹”。^②

在解放大西北的战争中，中国共产党认识到尊重回民宗教信仰的重要性，因此积极宣传党的民族宗教政策，对保护清真寺和拱北、回教经典、礼拜等方面，都做了详细的规定，产生了良好的作用。1949年5月，中共中央西北局制定的《回回工作简要手册》就对这些方面做了最完善的规定，在回民居住区的宗教工作中起了重要的参考、指导作用。

3. 妥善处理宗教组织的土地

1946年9月，《中共中央华东局关于土地改革的指示》中，明确规定：“凡祠堂、庙宇、天主教、基督教的土地，应根据当地情况，农民公意及族人意见妥为处理。如农民要求分配时，除留下一些地作为祭祀、传教和居留人维持生活外，其余一律分配。凡清真寺的土地应以回民公意解决之。”^③

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1130页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1338页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1063页。

通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第五十三条就明确规定：“各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。”^① 这是解放战争时期，乃至整个新民主主义革命时期中国共产党的宗教政策的总结和概括。

五、新中国建立初期宗教政策的制定及实践

1. 新中国建立初期的宗教政策

1950年10月1日，周恩来在庆祝国庆一周年大会上的讲话中强调：“对于各民族的宗教信仰和其他群众性的风俗习惯，人民政府和人民解放军坚持不干涉的原则”。同年12月2日，政务院发布通令：信仰伊斯兰教的各族人民三大节日（尔代节、古尔邦节、圣祭节）食用的牛羊免征屠宰税，并放宽检验标准。1951年5月23日，在《关于和平解放西藏的办法的协议》中规定：对西藏现行的政治制度不予变更；对达赖喇嘛和班禅额尔德尼的固有地位和职权，应予维持。1952年11月22日，毛泽东在接见西藏致敬团代表时重申：“共产党对宗教采取保护政策，信教的和不信教的，信这种教的或信别种教的，一律加以保护，尊重其宗教信仰，今天对宗教采取保护政策，将来也仍然采取保护政策”。总之，新中国一成立，中国共产党和政府就明确宣布了充分尊重各民族宗教信仰的政策，这不仅表现在党和国家主要领导人的言论之中，而且载入有关处理民族问题的重要文献之中。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1290页。

2. 新中国建立初期宗教的工作实践

为了贯彻实施新中国的宗教政策，党和政府采取了一系列的措施：

第一，在各族群众，特别是信教群众中广泛深入地宣传宗教信仰自由政策，加深他们对宗教政策的了解，消除反动势力散布的“共产党是消灭宗教的”谣言。

第二，为了全面正确的贯彻宗教政策，中央人民政府和地方各级人民政府都设立宗教事务工作机构。为了更好地开展宗教工作，团结广大信教群众，1952年和1953年，由伊斯兰教界和佛教界知名人士发起，相继建立了中国伊斯兰教协会和中国佛教协会，在这些宗教团体的协助下，宗教信仰自由政策逐步得到贯彻。

第三，制定了一切从少数民族实际出发的慎重稳进的工作方针。如果在宗教问题上急躁冒进，就会严重影响民族关系，甚至会引发事端，造成严重后果。这在新解放的地区，尤须特别注意。

第四，加强领导，及时纠正工作中的偏差。这一时期，由于处理新社会少数民族地区的宗教问题缺乏经验，在一些地区的宗教工作中也出现了一些偏差，主要是急躁情绪，对少数民族的宗教信仰和风俗习惯尊重不够。1950年6月，中共中央发出了关于慎重处理少数民族问题的指示，指出关于各地少数民族内部的社会改革，特别是有关少数民族的信仰、风俗习惯等方面的改革，必须从缓提出，不经中央批准，各地党委不得做出并发布有关这方面改革的口号并进行宣传。同月，中共中央批转了乌兰夫、刘格平同志对处理新疆少数民族宗教问题的正确意见，指出少数民族的宗教问题，是一个历史性、民族性的群众思想信仰问题，它与少数民族落后的经济、文化及社会状况有密切的关联。

因此，对于少数民族宗教问题的态度应该十分审慎，切忌急躁，必须毫不动摇地坚持信教自由政策。在少数民族广大群众的觉悟未提高前，不要轻言改革。少数民族中的一些进步知识分子在有了初步的觉悟以后，往往产生一种盲目的反宗教情绪，必须加以教育和制止，绝不要把他们的这种情绪当作是少数民族广大群众觉悟的表现。1951年11月，针对西北地区土地改革中出现的偏差，中共中央指示，对甘肃、青海、宁夏三省回族地区内的属于藏族、蒙古族、土族的喇嘛寺庙，一律不予征收，亦不接受寺方献地，寺庙过重的租额及苛索等可用协调及调解方式酌情减免。并同意西北局提出的对于伊斯兰教清真寺及拱北、道堂土地的处理意见。

3. 新中国建立初期宗教工作经验教训的初步总结

建国初期处理少数民族宗教问题的实践是整个民族工作的组成部分。1953年6月，中共中央统战部制定、1954年10月，中共中央批转的《关于过去几年内党在少数民族中进行工作的主要经验总结》，系统总结了中华人民共和国成立几年来民族宗教工作经验。

第一，首次提出关于宗教具有长期性、群众性、民族性、国际性、复杂性等“五性”的重要思想。

第二，突出强调在几乎是全民信教的少数民族地区，宗教问题是整个民族问题不可分离的一个重要部分。尊重了少数民族的宗教信仰，就能在政治上取得主动，反之，则被动。

第三，对待宗教信仰问题，必须长期地采取十分谨慎的态度和政策。

第四，强调努力进行上层统战工作，争取、团结一切可以争取、团结的少数民族宗教上层人物。

第五，对少数民族共产党员信仰宗教的问题要采取坚持原则

又灵活处理的态度。

第六，进行系统地调查工作和马克思主义宗教理论与党的宗教政策的研究。

六、全面建设社会主义时期少数民族宗教政策在曲折中发展

1. 中国共产党关于宗教问题观点的新发展

进入社会主义建设时期，面临中国宗教状况的新变化，特别是少数民族宗教方面的新情况新问题，中国共产党进一步充实和发展了关于宗教问题的观点：

(1) 明确表明在社会主义时期宗教还将长期存在

1957年8月4日，周恩来在《关于我国民族政策的几个问题》的讲话中指出：思想方面的变化，不会像政治制度的改革那样发展。思想变化的过程是最慢的，信仰宗教的人，不仅现在社会主义的国家里有，就是将来进入共产主义社会，是不是就完全没有了？现在还不能说得那么死。当社会还没有发展到使宗教赖以存在的条件完全消失的时候，宗教是会存在的。

(2) 在处理宗教问题时，汉族首先应该尊重少数民族的宗教信仰

1956年5月30日，周恩来在接见巴基斯坦和印度尼西亚两国的伊斯兰教代表团时指出，汉族当中虽然也有很多人是信仰宗教的，但是由于汉族人口最多，而且不像有些少数民族几乎全民信教，这样，汉族首先应该尊重少数民族的宗教信仰，其次是要尊重少数民族的风俗习惯。

(3) 提出宗教在教义上有某些积极作用，对民族关系可以起推动作用的观点

(见周恩来 1956 年 5 月 30 日接见外宾时的谈话)

(4) 首次提出在宗教问题领域，要正确处理两类不同性质的矛盾；社会主义时期，宗教问题上的矛盾已经主要是人民内部矛盾

1957 年 4 月 4 日，李维汉在全国第七次统战工作会议上的发言中指出，现在，由于民主革命的胜利和社会主义改造的胜利，除个别民族地区外，宗教矛盾的社会背景已经起了根本性的变化。除个别地区外，宗教矛盾已经从既是人民内部的矛盾又是敌对阶级的矛盾，转化为基本上是人内部的矛盾。

2. 少数民族地区宗教制度的重大改革

为了顺应少数民族的要求，促进少数民族的发展进步，从 1958 年起，陆续开展了废除伊斯兰教和藏传佛教中封建特权和封建剥削制度的工作。

1958 年 5 月，杨静仁在中共八大二次会议上作了关于回族宗教问题的发言。指出要消除宗教封建剥削制度中的残余和宗教特权，逐步使宗教在人民中真正成为个人的思想信仰问题，真正实现宗教信仰自由。为了进一步研究宗教制度的改革问题，中共中央统战部于 1958 年 5 月和 9 月，先后分别召开了回族伊斯兰教问题座谈会和藏传佛教问题座谈会。李维汉就伊斯兰教同回族发展的矛盾、民族与宗教应当分开、宗教制度的改革等问题，作了重要的讲话，为改革做好准备工作。在宗教制度改革中，有关地区从当地民族和宗教的具体情况出发，采取了不同的改革方法、步骤，改革的具体内容有所增减。宗教制度的改革，总体上是成功的，但是由于受到“左”的指导思想的干扰，也出现过一些较为严重的偏差。到 1960 年，宗教制度改革的基本任务全部完成。宗教制度的改革，使中国少数民族的宗教在使自己适应社会主义社会方面迈出了重要的一步，这对民族、对国家、对宗教

自身都是有利的。

3. “左”倾错误的纠正及宗教认识理论上的深化

进入社会主义时期的最初几年，对少数民族地区宗教问题的处理进一步积累了正反两方面的经验，对宗教问题的理论上的认识也进一步深化。主要表现以下几点：

第一，全面完整地阐述了宗教“五性”论，以科学的语言表述了宗教的长期性、民族性、国际性、群众性和复杂性。这是在1958年12月至1959年1月召开的第十一次全国统战工作会议上汪锋同志“关于民族工作及少数民族地区宗教工作方面若干问题的意见”的讲话中论述的。

第二，提出了无神论教育问题。1958年5月，中共中央批转中央统战部和中央民委党组《关于在回族党员中进行无神论教育》的报告指出：无神论教育，首先要在共产党员、共青团员和干部中进行。其次，为了巩固宗教制度改革取得的胜利，解放思想，破除迷信，向群众适当地进行无神论的教育是必要的。

第三，重申宗教问题上的矛盾主要是人民内部矛盾。

第四，提出要辩证地认识宗教的前途。

总之，从建国到20世纪60年代初，中国共产党和政府处理少数民族宗教问题的理论和实践尽管有过一些曲折，但总的来说还是正确的、稳妥的，成效是大的。可惜，这种局面未能正常健康地向前发展。1962年以后，随着全国性的政治上“左”倾错误的再度发展，特别是在“文化大革命”10年间，少数民族的宗教工作遭到彻底的破坏。

“文化大革命”时期，林彪、江青等诬蔑宗教信仰自由政策和尊重少数民族风俗习惯的政策是“保护落后”，蛮横禁止少数民族宗教职业者和信教群众的正当宗教活动，甚至把大批寺庙和宗教设施加以毁坏、关闭或改作他用，对于少数民族中宗教上层

爱国人士，统统当作“牛鬼蛇神”予以打击，其中有些人被迫害致死。

七、社会主义建设新时期少数民族宗教政策的恢复、发展和完善

从 1978 年到 1982 年，党对宗教工作进行了全面的拨乱反正。同时，中国共产党比较系统地总结了建国以来在宗教问题上的正反两个方面的历史经验，在 1982 年 3 月印发《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》（即 19 号文件）中，全面阐明了中国共产党对宗教问题特别是社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策，在全面贯彻 19 号文件的过程中，宗教活动逐步正常化。

中共中央 1982 年 19 号文件是以邓小平为核心的党中央第二代领导集体关于社会主义时期宗教问题的纲领性文件。它阐明的基本观点和基本政策，充分表明了中国共产党关于社会主义时期宗教问题的观点和政策走向成熟，集中表明了中国共产党对马克思主义宗教理论的重大发展。

第一，宗教是一种社会历史现象。有它发生、发展和消亡的过程。改变了以前把宗教仅仅看成是一种意识形态的观点。

第二，全面阐述了宗教在社会主义条件下必然长期存在的根源。社会主义时期宗教存在和发展的原因主要表现为，宗教信仰作为一部分人们的意识，不会在社会制度发生根本变革后短期内彻底消除；社会主义的物质文明和精神文明建设的水平的提高，是一个长久的奋斗过程；某些严重的天灾人祸还会给人们带来种种困苦；一定范围内的阶级斗争和复杂的国际环境对于宗教的发展还产生着一定影响。

第三，明确指出，在社会主义时期，我国宗教的状况已经起了根本的变化，宗教问题上的矛盾已经主要是属于人民内部的矛盾，处理好宗教方面的人民内部矛盾，已经成为宗教工作的主题。

第四，要善于体察民族问题与宗教问题的区别和联系。在宗教同民族的关系问题上，各个民族和各种宗教有不同的情况。有些少数民族基本上全民信仰某一种宗教，如伊斯兰教和喇嘛教，那里的宗教问题和民族问题往往交织在一起；但在汉族中，佛教、道教、天主教和基督教则同民族问题基本没有联系。因此，要善于具体地分析各个民族和各种宗教的不同情况，正确处理好民族问题与宗教问题的区别和联系。

第五，处理好宗教问题主要反对“左”的倾向，又要防止和克服放任自流的倾向。

第六，明确了处理我国社会主义时期一切宗教问题及贯彻执行宗教信仰自由政策的根本出发点和落脚点，是使全体信教和不信教的群众联合起来，把他们的意志和力量集中到建设现代化的社会主义强国这个共同的目标上来，并强调，任何背离这个基点的言论和行动，都是错误的，都应当受到党和人民的坚决抵制和反对。这就根本改变了在极“左”年代单纯把促进宗教消亡，甚至消灭宗教作为处理宗教问题的出发点和落脚点的错误观点。

第七，重申和充实了宗教信仰自由政策。全面完整地表述了宗教信仰自由的涵义；强调保证信教自由的同时，也应当强调不信仰宗教的自由。绝不允许宗教干预国家行政、司法、学校教育和社会公共教育，不允许强迫 18 岁以下的少年儿童入教；绝不允许恢复已被废除的宗教封建特权和宗教压迫剥削制度；绝不允许利用宗教反对党的领导和社会主义制度，破坏国家统一和国内各民族之间的团结。争取、团结和教育宗教人士是贯彻执行宗教政策的极其重要的前提条件；合理安排宗教活动场所，是落实宗

教政策，使宗教活动正常化的重要物质条件；充分发挥爱国宗教组织的作用，是落实宗教政策、使宗教活动正常化的重要组织保证；正确区分和处理正常的宗教活动和在宗教外衣掩盖下的违法活动，以及不属于宗教范围内的迷信活动。

1982年以来，随着建设有中国特色的社会主义实践不断推进，处理宗教问题的实践也进一步深入。特别是进入20世纪90年代，以江泽民为核心的党中央第三代领导集体又提出了关于宗教问题的一些新观点、新论断。这些新观点、新论断和1982年19号文件集中反映出的对马克思主义宗教理论的创新观点一起，初步形成了有中国特色的关于社会主义时期宗教问题的理论。

这些新观点、新论断主要是：

第一，正确对待和处理宗教问题，是我国社会主义建设事业的一个重要课题，也是建设有中国特色的社会主义的一个重要内容。这是1990年12月5日李鹏总理在全国宗教工作会议上的讲话中首先提出来的。这标志着中共中央将宗教工作的重要性提到了一个新高度。

第二，政治上团结合作，思想信仰上互相尊重，是党和政府处理同宗教界朋友之间的关系的原则。这是江泽民总书记在1991年1月30日邀请各宗教团体领导人到中南海做客时的讲话中提出来的，是关于同宗教界建立爱国统一战线思想的新发展。

第三，明确提出要依法对宗教事务进行管理。这也是1990年12月5日李鹏总理在全国宗教工作会议上首先明确提出来的。依法对宗教事务进行管理，是不违背宗教信仰自由政策的，而是全面贯彻宗教信仰自由政策的需要，是维护安定团结和各民族人民利益的需要。

第四，以积极引导宗教与社会主义社会相适应的新论断，科学地表述了宗教与社会主义社会的关系。1991年中央在一个文件中曾指出：要动员全党、各级政府和社会各方面进一步重视、

关心和做好宗教工作，使宗教同社会主义社会相适应。1993年11月7日，江泽民同志在全国统战工作会议上的讲话，明确提出了积极引导宗教与社会主义社会相适应的新论断。这可以说是目前为止对宗教与社会主义社会相互关系的最科学的表述。

综上所述，可以看出中国共产党在认识和处理宗教问题的长期实践中，坚持将马克思主义宗教理论与中国的宗教实际相结合，创造性地丰富和发展了马克思列宁主义宗教理论，特别是关于社会主义时期宗教问题的一系列观点和政策。这些将指导着中国宗教工作，特别是少数民族宗教工作的实践进一步沿着正确的方向前进。

第十七章 中国共产党少数民族统一战线政策的形成和发展

一、第一次国内革命战争时期中国共产党的统一战线政策

1. 第一次国内革命战争时期民主主义联合战线的提出和建立

1922年7月，党的二大通过的《中国共产党第二次全国代表大会宣言》和《关于“民主的联合战线”的议决案》规定了民主联合战线的原则、实施计划和步骤。中国共产党认为“为工人和贫农的目前利益计，引导工人们帮助民主主义的革命运动，使工人和贫农与小资产阶级建立民主主义的联合战线。”^①

1923年6月召开的党的三大的中心议题是加速国共合作统一战线的建立，以推动国民革命运动的发展，这次会议确定了以国共合作为基础的革命统一战线的策略，从而为反帝反封建的革命统一战线的建立奠定了基础。

2. 第一次国内革命战争时期中国共产党对少数民族的民主主义联合战线

这一时期中国共产党关注的国内民族问题主要集中在北方地

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第18页。

区，即蒙古、新疆、青海等边疆地区。中共“二大”宣言将“推翻国际帝国主义的压迫，达到中华民族完全独立”、“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民主自治邦”、“用自由联邦制，统一中国本部、蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国”^①等作为民主主义联合战线的奋斗目标。

中国共产党还通过进步的蒙古族青年向因逃避政治迫害而抵北京的锡尼喇嘛^②展开了统战工作。在中国共产党的帮助下，锡尼喇嘛走上了革命的道路。1926年锡尼喇嘛重返内蒙，在伊克昭盟乌审旗一带发动武装斗争，废除了当地的封建王公的统治，并建立了革命政权。1929年锡尼喇嘛被捕牺牲。

1925年，李大钊还派中共党员宣侠父以国民党左派的身份到西北军中，争取和团结当时的西北军领袖冯玉祥。宣侠父在西北军中展开了积极的工作，为扩大党的影响，争取各方人士作出了努力。在解决拉卜楞寺事件中，他坚持党的统战原则和民族政策，通过深入细致的工作，促使了这一事件的圆满解决。

总之，这一时期在“民主联合战线”的旗帜下，中国共产党团结一切可以团结的力量，取得了反对帝国主义和反对国内军阀的重大胜利。但是，在革命后期，右倾投降主义在党的领导机关中占了统治地位，导致了第一次国内革命战争时期民主主义统一战线的破裂。

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第18页。

② 锡尼喇嘛，辛亥革命以来伊克昭盟“多归轮”（又称“独贵龙”）运动的杰出领导人，“多归轮”是蒙语环形的意思。该运动中心任务是反对军阀王公贵族的特权制度和繁重的苛捐杂税。

二、第二次国内革命战争时期：红军长征前中国共产党的少数民族统一战线政策

中共“八七会议”和六大总结了革命失败的经验教训，确定了工农民主联合战线的方针，并据此制定了红军长征前中国共产党对少数民族统一战线政策。

1. 中国共产党对少数民族劳动群众的统一战线

中共“六大”以来，争取与团结少数民族被提上中国共产党的工作日程。少数民族解放运动对中国革命的重要性和党对少数民族工作的重视，使与少数民族建立统一战线成为必要。

1929年2月，《中共中央在给蒙委的信》中，具体地分析了蒙古族的生存状况，提出：“蒙汉贫民是在同一受压迫的地位...因此他们在政治的经济的斗争中应有同样的要求和联合的斗争对象。”“且只有在政治的经济的斗争中，蒙汉民族才能一致的联合起来，蒙族解放运动才能获得中国工农贫民的帮助”。^①在这里，中国共产党认为蒙汉民族的联合是革命斗争的需要，蒙汉民族也必须联合才能保证蒙族解放运动的正确发展方向。

1929年9月，中共中央在给云南省委的指示信中提出了对少数民族工作的四个口号，其中之一就是“苗（或说其他少数民族名称）汉工农联合”。中国共产党反对有可能导致“云南工农

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第101、103页。

与少数民族的联合战线”分裂的“民族独立”这一口号。^①

1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会《关于中国境内少数民族问题的决议案》提出：“少数民族的劳苦群众与中国的工农群众共同联合起来，打倒他们共同的剥削者与压迫者帝国主义与一切民族的地主资本家的统治，建立工农兵的苏维埃政府。”^②“少数民族的劳苦群众与中国的工农群众共同联合起来”是中国共产党这一时期建立与少数民族统一战线的最明确最概括的提法。

2. 中国共产党对少数民族统一战线对象的划分

对少数民族内部各阶级的认识和分析，分清敌友，是中国共产党制定对少数民族统一战线政策的前提条件。

1930年11月，中共中央制定了《关于内蒙工作计划大纲》，详细分析了内蒙的社会状况，认为“内蒙革命的动力是工人和农民（雇农，贫农，中农），牧民，奴隶（以及兵士）。革命的对象是王公，军阀，地主，资本家和帝国主义。”^③中共中央号召：“蒙汉平民联合，一致反对蒙汉王公军阀国民党地主资本家，反对王公贵族，反对奴隶制，反对蒙民徭役。”^④

3. 少数民族统一战线内的领导权问题

中国共产党对蒙古族民族运动极其重视，认为“如果这一运

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第110页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第170页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第137页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第139页。

动发动于王公，我们应从运动中转变这一运动的领导权到农牧劳动群众的手里，使这一运动有彻底的民族民权革命的精神”。^①基于这样的思想，中国共产党培养了大批蒙古族干部，并将他们派往内蒙地区，发动牧民群众；成立蒙委，将发动内蒙民族运动确定为蒙委主要工作之一；对于内蒙国民党，中国共产党采取了谨而慎行的态度。可以看出，中国共产党在对少数民族统一战线中坚持了党的领导。

三、第二次国内革命战争后期：红军长征后中国共产党的少数民族统一战线政策

1. 红军长征后少数民族统一战线范围的扩大

1934年11月29日，《关于苗瑶民族中工作的指示》中，中国共产党依然坚持着与少数民族建立统一战线的主张，并且指出：“瑶民的土司管事等，在瑶民群众心目中还有极大的权威与威信，他们依然还是瑶民民族利益的唯一代表者，一切对外关系都为他们所垄断，我们苏维埃红军也不能不开始同这些代表者发生关系。”^②而且“在反对汉族的军阀、官僚、财富佬的民族的压迫方面，这些瑶民的上层阶级显然还带有革命的作用。在广西等省内广大的瑶民群众在他们的领导之下，同国民党军阀进行了流血的武装斗争”。“因此我们苏维埃红军不拒绝而且欢迎同瑶民的上层代表发生亲密的关系，同他们订立各种政治的与军事的联

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第91页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244页。

盟，经过他们去接近广大瑶民群众，去推动广大的瑶民群众，进入革命斗争的阵线”。^①

1936年6月，红四方面军进入回民地区时提出了对回民上层分子应采取宽大的政策，红军到地一般的应遵守不打回民土豪的口号。^②

从以上的表述中，我们可以看出，中国共产党对少数民族上层人物的态度发生了重大的转变。在此之前，土司、管事这些少数民族的上层人物都被视为剥削压迫阶级，是革命的对象，被排除在统一战线之外，中国共产党号召少数民族劳动人民用阶级斗争反对本民族的上层人物。长征使中国共产党看到了少数民族社会的实际。在许多少数民族社会里，阶级分化并不明显，同宗同族的观念强过阶级的观念，土司、管事这些上层人物在民族内部往往具有很高的威望，他们还领导本民族人民反抗外来的压迫，追求民族的独立和解放，具有一定革命性。正是这些事实，使中国共产党改变对他们的拒绝与排斥，而是开始采取了与之合作的新方式。中国共产党希望觉悟了的少数民族上层人物参加革命，并且以他们的力量去影响广大的劳动群众投身革命，参加红军。中国共产党在建立与少数民族上层的统一战线时，遵循的是既团结又斗争的原则，尽可能地团结了一切可以团结的少数民族上层人士，扩大了少数民族内的统一战线范围。

红军长征时期，中国共产党不仅从理论政策上强调对少数民族实行统一战线的重要性，而且在民族工作中处处严格执行对少数民族的统一战线政策。刘伯承和小叶丹的彝海结盟是中国共产

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第244—245、245页。

② 参见中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第385页。

党运用统一战线政策团结少数民族上层的光辉典范。

总之，第二次国内革命战争时期以长征为界，中国共产党对少数民族，尤其是对少数民族上层人士的统战工作有了较大的不同。红军长征前，“中国农工与少数民族劳苦群众的统一战线”是党在1927年到1934年为争取少数民族参与中国革命而提出的重要策略。这是建立在劳苦群众之间的下层统一战线。长征时期中国共产党主张加强对少数民族上层人士的统战工作，争取少数民族上层人士对革命的支持，再通过少数民族上层影响本民族内部的其他群众。

四、抗日战争时期中国共产党的少数民族统一战线政策

1. 抗日战争时期中国共产党对蒙古族的统一战线政策

中国共产党认为，“为了进行蒙古人民反日的民族解放斗争，必须建立民族统一战线。这个统一战线，不但应当团结蒙古广大平民群众，并且应当把王公军人喇嘛知识分子也都团结在内。”“应当欢迎他们中的进步分子成为目前阶段民族运动的领导者，同时组织与吸引广大群众到斗争中来，使抗日力量大大地增强起来，过早的发动蒙古人民的内部阶层的斗争，把王公军人等一律认为是‘蒙奸’是不正确的，对于那些被日本侵略者所利用的少数王公领袖如德王等，也不是一开始便宣布他们是卖国贼，与他们对立起来，而是向他们要求实行他们的允诺，进行真正有利于蒙古人民独立解放的实际步骤，进一步暴露他们所做的不是有利于蒙古人民，而是有利于侵略者的事实，来争取他们影响下的王

公喇嘛与平民群众。”^①

1938年11月，中共中央作出了《关于绥蒙工作的决定》。其中就绥蒙的统一战线问题有专门的论述。中央认为，“在绥蒙中进行统一战线工作，无论蒙人汉人，上层统一战线工作，均占着极重要的地位，必须上层工作弄得好下层工作方易开展，特别是在蒙人中，不把上层弄好，便无法开展下层工作。”^②

1940年7月，经中央书记处批准的《关于抗战中蒙古民族问题提纲》在分析蒙古民族抗战态度的基础上，提出了团结蒙古民族抗日的可能条件与基本政策以及9项26条具体的政策。

2. 抗日战争时期中国共产党对回族的统一战线政策

1940年4月，李维汉的《长期被压迫与长期奋斗的回回民族》一文指出：日本帝国主义要灭亡全中国，也就是要灭亡中国境内的一切民族。这样，“为着挽救自己的生存，中国的各个民族和各个社会阶层只有联合一致，坚持抗战。只有坚持抗战，才是回族的出路，才是继承了回族祖先光荣的革命传统，才是实行了伊斯兰教的反抗侵略者的神圣教义。”^③

1940年4月，经中央书记处批准的《关于回回民族问题的提纲》提出：“我们一定要争取，要努力的争取，多方地争取，不但要争取下层，并且要注意争取上层。”^④要“极力亲近和团

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第419—420页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第612—613页。

③ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第840页。

④ 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第652页。

结回族的上层到抗战方面来，在回族中下层则进行长期的深入的工作。对于回族被日寇欺骗和劫持下的回族团体以及教主阿訇等，仍以争取为原则，采取说服批评的态度，不采取正面打击的态度。”^①

总之，抗日战争时期中国共产党对少数民族的统一战线，是抗日民族统一战线的重要组成部分，尤其是对蒙、回等民族的统战工作显得更为重要。这一时期中国共产党仍遵循了在长征中确立的对少数民族上层的统战政策，继续坚持着将蒙、回等民族的上层人士纳入了统一战线之内。

五、解放战争时期中国共产党的少数民族统一战线政策

解放战争时期，中国共产党提出：“联合工农兵学商各被压迫阶级、各人民团体、各民主党派、各少数民族、各地华侨和其他爱国分子，组成民族统一战线，打倒蒋介石独裁政府，成立民主联合政府。”^② 即号召建立民族民主统一战线，并将少数民族工作划归统战部的职权范围之内。

1. 解放战争时期中国共产党的统一战线政策与内蒙古民族区域自治

解放战争时期，帮助内蒙古的蒙古族建立自治区域是党的民

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第655页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1133页。

族工作重点，也是统一战线工作的重点之一。1945年10月，中共中央就抗战结束后的内蒙工作作出了指示：“对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治。”^①

1945年11月26日，中国共产党在张家口成立了内蒙古自治运动联合会，乌兰夫当选为执委会主席。内蒙古自治运动联合会是党发动内蒙古各个阶层人民群众自治运动统一的领导机关，它正式树立起了党领导内蒙古自治运动的旗帜，拉开了中国共产党领导开展内蒙古自治运动的帷幕。

1946年4月，中共中央东北局通过对东蒙情况的初步了解，提出：“应建立广泛的蒙汉民族统一战线及蒙汉人民之团结。这统一战线应该把一切蒙古人民甚至上层动摇投机分子团结在内，再以进步的蒙古青年知识分子为骨干，而基础则是农民、牧民，蒙古人民革命党及青年团，应切实的争取掌握其领导权。”^②

1947年5月1日，内蒙古自治政府成立，这是党的民族政策（其中包括民族统一战线政策）的伟大胜利。

2. 解放战争时期中国共产党对回族、藏族的统一战线政策

解放战争时期党对回族的统战工作也因变化了的国内形势而发生变化。这一时期的回民工作主要集中在华东地区和西北地区。在华东地区的山东解放区“百分之八十回民地区已得到民主自由、民生幸福。并锻炼了与培养了回民干部，发展了党，建立了回民武装，目前已成为反封建独裁，争取和平、民主、独立、统一战线中不可轻视的力量。今后，更应在这现有基础上发挥其

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第964页。

② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1042页。

作用，很好地贯彻我党的少数民族政策，发展其群众组织，扩大其武装，以达到其民族自治之目的。”^①

1949年时任第一野战军司令员兼政治委员的彭德怀在一份报告中谈到对藏民工作方针时指出：“在进行工作时是利用上层，靠近下层，即开始时利用喇嘛活佛作为桥梁以接近下层，达到团结下层，并利用上层的矛盾（土司喇嘛间），达到分化与孤立上层，以便逐步完成经济上、政治上的逐渐改造。”^②可以看出，中国共产党在藏族中的统战工作是慎重的。

总之，解放战争时期中国共产党因民族制宜地开展了少数民族的统战工作，取得了很好的效果，为团结各民族人民取得人民解放战争的胜利做出了重要贡献。

六、新中国建立初期少数民族统一战线政策的发展

1. 新中国建立初期统一战线和统一战线工作

中华人民共和国成立后，人民民主统一战线的规模、内容和任务都发生了深刻的历史性变化，开始进入了新的历史发展时期。

1949年9月，新中国建立前夕，中国共产党组织各民主党派、各人民团体召开了具有伟大历史意义的中国人民政治协商会议，这标志着人民民主统一战线有了自己的组织。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1049页。

^② 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991年版，第1283页。

中国人民政治协商会议制定的《共同纲领》的总纲和各项基本政策，体现了各民主阶级、各民主党派、各民族在内的全国人民的意志和利益，具有向社会主义过渡的性质和特点，是新中国成立初期人民民主统一战线大团结的政治基础和共同奋斗的纲领。

2. 新中国建立初期少数民族统一战线工作的对象

新中国刚成立时，面临着在刚解放和待解放的广大少数民族地区开辟工作的巨大任务，要完成这一任务关键是要做好少数民族宗教上层人士的工作。因此，通过团结民族、宗教界上层人士，团结各少数民族，对实现并巩固祖国统一，加强各民族团结，实现少数民族地区的社会改革和发展进步，促进各民族团结起来共同进行社会主义革命和建设，都具有重要意义。为此，中共中央提出了在新的历史条件下对少数民族宗教上层人士的统战工作。

3. 新中国建立初期少数民族统一战线政策

1950年3月第一次全国统战工作会议确定了建国初期统一战线的任务和基本政策。党在这一时期统一战线工作的总任务是：在实现《共同纲领》、巩固工农联盟的基础上，密切团结全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、广大华侨、各界民主人士及其他爱国分子，争取尽可能多的能够同我们党合作的人，为着稳步地实现党在新时期的历史任务而奋斗。^①

争取和团结少数民族上层人士的政策，主要反映在中共中央批准的二野前委1949年9月《关于少数民族工作的指示（草案）》、云南省委1952年11月《关于边疆民族工作方针与步骤的

^① 李维汉：《统一战线问题与民族问题》，人民出版社，1982年版，第4页。

意见》、四川省委 1953 年 3 月《关于凉山民族工作会议情况报告》和中共中央 1952 年 6 月《关于甘南藏区工作的指示》等文件中。这些文件规定：

1. 团结少数民族上层人士是当前一些地区开展民族工作的关键。

2. 团结对象不只是个别大的上层，或一部分上层，而是大小上层都要团结。

3. 对少数民族中上层分子，应进行耐心的争取工作。

4. 在各级政权机关中应充分照顾民族宗教上层人士应有的政治地位和政治权利，适当帮助他们发展有利于国计民生的工商业，使之有利可图，生活有保证。

5. 在进行工作时，要注意与他们协商，取得他们同意，并帮助他们进行工作。

6. 要善于在中上层人士中选择一些靠近中国共产党而又与群众有联系的较进步的人物，吸收他们到各级政府少数民族部门中工作，或聘请他们当各界代表会议代表。

7. 对少数民族上层人士的团结是长期的诚恳的团结。

1956 年 9 月，中国共产党第八次全国代表大会提出，继续巩固和扩大人民民主统一战线。大会通过的《关于政治报告的决议》中指出：继续巩固以工农联盟为基础的人民民主统一战线，是加强人民民主专政的必要条件。

总之，新中国建立初期少数民族统一战线主要是采取不同的方法加强同少数民族宗教上层人士的统一战线。在争取少数民族上层人士方面，主要是耐心细致地做好思想教育和说服开导工作。在团结少数民族上层人士方面和帮助少数民族上层人士顺利通过民主改革方面都采取了许多具体有效的措施，从而使新中国建立初期的统一战线工作取得了重大成就。

七、全面建设社会主义时期少数民族统一战线政策的完善与发展

1. 全面建设社会主义时期少数民族统一战线政策的发展

1957年，毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中提出了正确判断人民内部矛盾问题的六大标准，可以说是当时全国各族人民团结的政治基础，也是统一战线的政治基础。这些论述发展了马克思主义关于统一战线的理论，为巩固和完善党的少数民族统一战线作出了巨大贡献。

1958年12月，召开第十一次全国统战工作会议。这次会议主要讨论了“左”的错误对民族、宗教工作的危害，纠正了民族、宗教工作中一些“左”倾错误，重申了中国共产党在统一战线方面一贯坚持的正确主张。会议要求今后继续加强对少数民族上层人士的团结工作，有些不能参加劳动和工作的，则应当采取适当办法把他们养起来；对于那些应该安排的一定安排好，下面不好安排的，可以在上面安排。

1962年4月，召开第十二次全国统战工作会议，着重研究当时统一战线的形势、任务和主要工作。会议确定，以发扬民主、调整关系、充分利用、耐心教育为当时统一战线工作的基本任务。

同年召开了第一次全国民族工作会议，这次会议主要检查了大跃进以来民族政策、宗教政策和统战政策中存在的问题，并提出了解决问题的方针政策。在这次会议上，民族宗教上层人士畅所欲言，商量办事，使共产党与民族宗教上层人士改善了关系。

2. 全面建设社会主义时期少数民族统一战线政策遇到的挫折

1957年下半年以后，由于中国共产党在指导方针上出现了

“左”倾错误，导致了反右派斗争的严重扩大化以及反地方民族主义的扩大化，使统一战线内部关系和民族关系出现紧张。不少上层人士成为各种政治运动的批判对象，有的在反右派、反地方民族主义、反对宗教界坏人坏事和平叛斗争中，被戴上各种“帽子”，有的甚至遭到批斗、逮捕或判刑。据全国24个省、市、自治区统计，共划少数民族右派分子5 000人（其中划为地方民族主义分子1 700人），^①严重挫伤了少数民族上层人士和知识分子对党和政府的感情。

1962年中共八届十中全会后，阶级斗争扩大化，把少数民族上层人士统一战线工作中的一些行之有效的政策和实践经验，当作“投降主义”、“修正主义”加以批判，从而使党的少数民族统一战线工作遭到严重破坏。

这一时期，民族工作中的一些“左”的错误，影响了部分少数民族群众和民族宗教上层人士对党、对社会主义的信任。“左”的错误也使爱国宗教界人士和信教群众的宗教感情受到严重伤害。

这一时期，虽然党在指导方针上出现过严重失误，使党的民族统战工作经历了曲折，但仍然取得了很大的成就。

八、“文化大革命”时期民族统一战线政策的曲折发展

“文化大革命”时期，党的少数民族统一战线工作遭到了严重破坏和摧残。

^① 江平主编：《当代中国的统一战线》，当代中国出版社，1996年版，第328页。

1. 少数民族统一战线政策惨遭破坏

“文化大革命”期间，少数民族上层爱国人士有的被当作“牛鬼蛇神”、“阶级敌人”、“反动头子”、“黑五类”批斗，有的还无中生有地被扣上“里通外国分子”、“特务”、“分裂主义分子”等帽子，许多人被遣送到农村“劳动改造”。除少数人得到当时最低的生活费补助外，大多数被停发、扣发了工资或定期给予少量生活补助。有的被抄家、没收财产，甚至被迫害致死。“四人帮”制造的很多冤假错案，严重破坏了党的统一战线政策。

一些宗教界人士被批斗、批判，破坏了对爱国宗教人士的团结。在所谓的“清理阶级队伍”中，少数民族宗教上层人士，或被罢官，实行“群众专政”；或连同其家属子女一起被赶到农村、牧区强迫劳动改造；或判刑监禁，致使一些人士被迫害致死。蛮横禁止信教群众的正当宗教活动，信教群众被歧视为“政治上不可靠”，严重伤害了信教群众的宗教感情和民族感情。一些少数民族信教群众的宗教活动从公开、集中和固定转为秘密、分散和流动的状态，给宗教管理工作带来许多困难。

2. 少数民族统一战线经受考验

党和国家领导人保护了少数民族上层人士。周恩来为保护少数民族上层人士作了巨大的努力，在一定程度上减轻了党的少数民族统一战线工作的损失。在周恩来的精心保护和一再过问下，乌兰夫和班禅大师得到保护。

在“文化大革命”后期，由于周恩来的关怀和保护，统一战线工作开始有了一些转机。尤其是“九·一三”事件后，在毛泽东支持下，周恩来主持中共中央日常工作，中央统战部初步恢复了一些活动。1972年，中央在北京召开宁夏固原地区工作座谈会，针对民族工作中的“左”倾错误，周恩来作出重要指示，落

实党的民族政策，并希望对各地执行民族政策的情况进行一次检查。

在各族干部、群众和少数民族上层爱国人士对林彪、“四人帮”两个反革命集团的抵制和斗争下，少数民族统一战线经受住了历史的考验。

九、社会主义建设新时期少数民族统一战线政策的恢复和发展

粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以后，我国进入了以经济建设为中心的新的历史时期，统一战线工作也进入了新的历史发展阶段。

1. 少数民族统一战线领域的拨乱反正

1979年2月，中共中央批准了统战部《关于建议为全国统战、民族、宗教工作部门摘掉“执行投降主义路线”帽子的请示报告》，给统一战线工作和民族、宗教工作摘下了所谓“执行投降主义、修正主义路线”的帽子。党中央为恢复和发展党的统一战线，开展了全面的拨乱反正工作。

(1) 平反冤假错案

凡在“文化大革命”中遭到批斗、打击、迫害的少数民族上层人士，各少数民族地区和有关省市，都召开会议为他们公开平反，恢复名誉。对于“文化大革命”以前，包括在反右派、反右倾、批判地方民族主义、宗教制度改革和平叛等政治运动中，被错划错整的少数民族上层人士，各地按照有关规定都进行了认真的复查和纠正，戴了“帽子”的，一律摘掉。在“文化大革命”中，从城市遣送到农村牧区的少数民族上层人士，已安排职务

的，均调回城镇，补发工资，被查抄的财物都清退或赔偿。被株连的少数民族上层人士的子女，也都恢复工作，补发了工资。

(2) 对少数民族上层人士作适当安排

少数民族上层人士被平反后，有关部门和有关地区根据他们自身的条件与表现，分别作了适当安排。主要安排在各级人大、政协、政府部门的有关单位，以及宗教团体和文史馆、参事室等部门任职和工作。

(3) 继续帮助少数民族上层人士在政治上进步

主要是加强同上层爱国人士的联系，同他们经常谈心交朋友，向他们宣传政策、介绍情况，听取他们的意见，让他们为社会主义现代化建设事业出谋献策，使他们在工作中充分发挥作用。组织少数民族上层人士到内地参观访问等。

(4) 落实宗教界人士的政策

在中央的督促下，各地对有关宗教界人士的冤假错案、错划右派问题和历史积案进行了复查纠正，并清退了查抄财物，补发了他们被停发和扣发的生活费，广大宗教教职人员重新回到宗教活动场所，主持宗教活动，管理教务。

2. 少数民族统一战线政策的新发展

在新的历史时期，党对少数民族上层爱国人士的统一战线工作有了新的发展。

(1) 新时期的统一战线是爱国统一战线

党的十一届三中全会后，邓小平同志根据我国社会主义阶级状况已经发生根本变化的情况，将统一战线称作“革命的祖国的统一战线”。1981年，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，把新时期统一战线正式定名为“爱国统一战线”。

1982年，党中央提出统战工作的对象大致有十个方面，其

中包括少数民族的上层人士和爱国的宗教领袖人物两个方面。爱国统一战线的提出使少数民族民族宗教上层人士的统一战线演变为少数民族民族宗教上层爱国人士的统一战线，少数民族的统一战线范围不断扩大。

(2) 党的民族宗教上层爱国人士的统一战线进一步巩固和扩大

经过长期的团结、教育和改造，少数民族上层人士在政治上有了更大进步，已经成为拥护社会主义的爱国者。他们中有劳动能力的绝大多数人，已经改造成为社会主义社会中自食其力的劳动者。党和国家同这些民族上层人士的关系，已经由工人阶级同非劳动人士的联盟，变成了劳动人民内部的统一战线关系。他们在我国社会主义建设事业的曲折发展过程中，长期同中国共产党合作共事、同命运、共患难，真正建立了“肝胆相照，荣辱与共”的关系。

少数民族统一战线的范围，除了长期与中国共产党合作共事的老一代民族宗教上层人士外，又增加了许多新的成分，如已经过世的或者健在的原民族宗教上层人士的家属和子女；居住在港、澳、台的有影响的少数民族宗教界人士；新中国建立前后移居国外的少数民族同胞和侨胞，包括他们留在大陆的家属子女；还包括刑满释放或者宽大释放的少数民族出身的旧军政人员和叛乱分子中的上层人士；少数民族新一代的非党知识分子、专家、学者；以及新成长起来的个体经济、私营经济、外资企业的从业人员等。

以江泽民为核心的中国共产党第三代领导集体把统一战线当作事关全局的长远的战略方针来抓。1993年江泽民在全国统战工作会议上讲话中指出：“民族、宗教无小事”，^①必须高度重视

^① 《新时期统一战线文献选编》，中共中央党校出版社，1997年版，第611页。

民族宗教工作。江泽民同志多次指出：建设有中国特色的社会主义宏伟事业，必须有一个最广泛的统一战线，今后无论遇到什么情况，我们都要把坚持和发展中国共产党领导的爱国统一战线，作为关系党和社会主义兴衰存亡的长期战略方针，丝毫不能动摇。

总之，中共十一届三中全会以来，少数民族上层人士积极参加祖国的社会主义现代化建设，在祖国的各项事业中发挥了积极作用。新时期少数民族统一战线工作取得了巨大成绩。

后 记

中国共产党从成立之日起就非常重视民族问题，把解决中国民族问题作为自己的一项历史使命。中国共产党在新民主主义革命、社会主义革命和建设的各个时期制定了解决民族问题的一系列民族政策，中国共产党的民族政策是党的宝贵财富，研究中国共产党的民族政策及其发展历程具有十分重要的理论意义和实践意义，也具有重要的学术价值。2002年由本人和王铁志主编的《中国共产党民族纲领政策通论》（92万字）一书出版，王铁志、宋全、王红曼、乌小花等多位同仁参与编写，由本人历经一年半时间修改统稿。该书是民族政策的通论性质的著作，篇幅很大，为民族研究者、民族工作者和民族理论与民族政策专业的本科生、研究生提供史论性的、简略的民族政策史著作。本人编著了《中国共产党民族政策发展史》，编写这本书时参考了《中国共产党民族纲领政策通论》一书（一些参著者）的一些内容和资料，特此说明，并向这些同仁表示谢意。

本书被列为中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目。

在本书出版之际，向支持该书出版的同仁、出版社领导和编辑、校领导及“211工程”办公室的同志一并表示诚挚的感谢。

金炳镐

2006年6月