

## 學術論文

# 中國少數民族政策：擺盪於同化和融合之間

---

## China's Ethnic Minority Policy: Between Assimilation and Accommodation

朴炳光 *Byung-Kwang Park*  
韓國國家安保戰略研究所研究員  
*Research Fellow*  
*Institute for National Security Strategy*

### 摘要 / Abstract

本文試圖以改革時期的民族問題為中心，分析中共建政迄今，中國少數民族政策的形成與展開的過程。展望中國少數民族的政策發展方向，可總結如下幾個觀點：第一，中國的少數民族政策，雖在性質上以民族同化為最終目的，但在展開過程中，經常受各時期政治路線變化與意識形態鬥爭的影響，在穩健性融合與激進型同化之間反覆變化；第二，中國在各時期分別追求了不同階段的民族政策目標；第三，自建政迄今，形成中國民族政策的基本原則為民族平等、民族自治地區、不可分離、統一戰線等；第四，改革開放以來，中國民族問題隱藏著各種課題，其中最具代表性的是漢族和少數民族地區之間的差異。從短期來看，中國應會維持目前融合政策的基調，持續在民族自治區域內牽引少數民族自發性同意的政策。但從更長遠角度來看，中國也必須摸索符合中國實情的新民族政策。

Based on China's ethnic problems during the reform period, this article seeks to analyze the formation and development of China's policy towards ethnic minorities since the advent of the CCP regime. Regarding the development of China's ethnic minority policy, this author concludes the following: first, although Chinese policy ultimately aims at assimilation, both changes in political orientation and ideological conflicts in different periods have effectively caused policy to constantly fluctuate between gradual accommodation and radical assimilation; second, for each respective period, China pursued different policy goals set for different phases; third, since the establishment of the CCP, the basic principles of China's ethnic policy are ethnic equality, autonomous division, anti-separatism and united front; fourth, since economic reforms, China's ethnic problem is undermined by many issues, with the most symbolic issue being the differences between the Han majority and other ethnic minorities. In the short run, China can be expected to maintain its accommodation policy and continue to encourage minorities within autonomous divisions to provide voluntary consent. However, in the long term, China must look out for new ethnic policies that conform to the country's development.

---

**關鍵字：**中國、少數民族、融合政策、同化政策

**Keywords :** China, Ethnic Minority, Assimilation Policy, Accommodation Policy

## 壹、前言

中國有五十五個國家公認的少數民族；中國政府雖主張中國是個統一的多民族國家，實際上漢族占了人口的絕大多數，並在政治、經濟、社會等各領域上居於領導地位，明顯是個單一民族佔優勢的國家。據統計，中國的少數民族只占全國人口的 8%，<sup>1</sup>其中，包括超過一千五百萬人口的壯族，以及兩千名左右人口的珞巴族，呈現出多樣的人口分佈。相對於在俄羅斯少數民族所占比率是 20%，因此中國的少數民族確實只是「少數」。

因為以下幾個理由，中國少數民族具有不可忽視的重要性。第一，就戰略方面而言，<sup>2</sup>少數民族居住地區占中國全部國土的 60% 左右，不僅與蘇聯解體後轉型為獨立國家的哈薩克、吉爾吉斯等相鄰，還與蒙古、印度、越南等周邊國家接壤；第二，就資源方面而言，少數民族居住地區不僅是鈾礦與原油等主要資源產地，且出產大量肉類，羊毛和畜牧製品；第三，就人口方面來講，少數民族地區大部分人口密度低，這具備著大量吸收漢族地區過剩人口的可能性；第四，就對外影響力方面來講，少數民族的融合與安定及經濟與文化的發展，有利於提高社會主義中國的國際形象等。<sup>3</sup>

如上所述，中國少數民族具有重要性，這遠遠超出「少數」這名字帶來的限制。中華人民共和國成立後，中國實施著有利於多民族共存的民族政策。不可否認地，中國的民族政策比起蘇聯和東歐等其他國家，取得了

---

<sup>1</sup> 中國迄今共進行了 6 次人口普查，各時期少數民族占全國人口比率如下：(1)1953 年，3401 萬 3782 人，5.89%；(2)1964 年，3988 萬 3909 人，5.77%；(3)1982 年，6643 萬 4341 人，6.62%；(4)1990 年，9056 萬 7245 名，8.01%；(5)2000 年，1 億 449 萬人，8.41%；(6)2010 年，1 億 1379 萬 2211 名，8.49%；國家民委經濟司、國家統計局綜合司編，《中國民族統計年鑑》(北京：民族出版社，2011 年)。

<sup>2</sup> 現在與中國接壤的國家有越南，老撾，緬甸，不丹，尼泊爾，印度，阿富汗，巴基斯坦，塔吉克斯坦，吉爾吉斯斯坦，哈薩克斯坦，蒙古，俄羅斯，朝鮮等 14 國。這些地區都是少數民族集中居住的地區。

<sup>3</sup> June Teufel Dreyer, *China's Political System: Modernization and Tradition* (London: Macmillan Press, 1996), pp.279-282；王玉，〈少數民族地區經濟發展戰略研究〉，《民族研究》，第 4 期(1986 年)，頁 20。

顯著地成果。但隨著改革開放，民族環境的變化再次突出了中國民族問題的重要性。改革開放後，中國的少數民族通過與外部世界進行活躍的接觸，民族意識再次上升，一些地區甚至主張民族獨立，積極展開著分裂活動。所以部分人士主張說，中國的民族問題是威脅政治穩定和國家統一的要素，甚至有可能成為「中國分裂」或者「中國解體」的來源。儘管如此，表面上看起來，相對於蘇聯和東歐國家維持著非常穩定的狀態，部分地區偶發性的示威和抵抗雖成為喚起對民族問題的複雜性和重要性的要素，但仍不至於引起民族分裂或威脅國家統一。

對於一個國家來說，民族問題相對維持穩定，堅持國家的統一，可以說都起因為這個國家特有的少數民族政策。一般來說，多民族國家的少數民族政策可以分為極端形式的「民族扼殺政策」、讓少數民族喪失民族認同（identity）以致被統治民族吸收的「同化政策」、維持傳統文化和一定民族性的「融合政策」，以及各民族達成協定，以聯邦體制的形式共存的「多元主義政策」等；<sup>4</sup>就中國大陸而言，至今沒有承認少數民族的自決權，但又不能判斷為有扼殺少數民族的意圖，所以從同化（assimilation）和融合（accommodation）的觀點來看中國的少數民族政策，基本上比較合適。<sup>5</sup>

中國從建國以來，到目前為止，雖可被定義為同化和融合的民族政策，問題是：在其光譜上的變化過程，和對這些變化產生影響的要素到底是什麼？據此，本論文的主張是：第一，中國的民族政策以民族同化為最終目標，為了實現這個目標反復地展開激進的民族同化和穩健的民族融合；第二，這種民族政策的變化在各個時期，都受到以促進國家統一為目

---

<sup>4</sup> Colin Mackerras, *China's Minorities: Integration and Modernization in the Twentieth Century* (Oxford: Oxford University Press, 1994), chapter 1; Dreyer, *China's Political System: Modernization and Tradition*, pp.282-283.

<sup>5</sup> 民族同化和民族融合持有不予承認少數民族的分離權利，和以民族合併為目標的共同性。兩者的差異表現為民族同化在政策上速度比較激進，帶有強制性和暴力性，相反地，民族融合則承認民族矛盾的長期性，採用非強制性的逐步性的方式，並承認少數民族的民族性。Colin Mackerras, "Aspects of Culture: Change and Continuity in a Yunnan Nationality," *Modern China* (January 1988), p.52.

標的民族政策和國內政治狀況變化的影響而展開。本文目的在於突出前述主張，並以此來瞭解中國少數民族政策的展開過程，同時展望往後中國少數民族政策的發展方向。

## 貳、少數民族政策的基本原則與決定主體

### 一、中國少數民族政策的基本原則

在中華人民共和國成立前，從歷史上來看，中國一貫對少數民族進行鎮壓和同化政策，甚少考慮對少數民族進行合理的政策；直到中共建政後，才開始進行比較積極且具發展性的少數民族政策。自 1949 年建政迄今，中共在促進民族政策方面的基本原則為：民族平等、民族區域自治、不可分離、統一戰線。<sup>6</sup>

首先，民族平等是指各個民族在政治、社會、經濟、文化上的平等。中共建政初期，提供少數民族政策基本方針的「中國人民政治協商會議共同綱領」(1949年9月29日)規定：「中華人民共和國境內各民族一律平等，實行團結互助，使中華人民共和國成為各民族友愛合作的大家庭。反對大民族主義和狹隘民族主義，禁止民族間的歧視、壓迫和分裂各民族團結的行為」(第50條)。<sup>7</sup>中國政府在民族政策原則上如此強調民族平等，是為了顯示新中國的民族政策不同於壓迫少數民族的清朝時期和標榜大民族主義的國民黨政府。強調民族平等確實在維持統一和強化少數民族的國家意識上發揮了積極作用。但事實上，民族平等在更大程度上指的是「除漢族外，其他少數民族間的平等」，即使在現階段漢族與少數民族地區間仍然

---

<sup>6</sup> 研究者對中國的少數民族政策原則有不同看法，本文主要採納毛里和子的觀點，請參考：毛里和子，《周緣からの中國：民族問題と國家》(東京：東京大學出版會，1998年)，頁47-50。中國主張的民族政策的基本原則，請參照：吳仕民主編，《中國民族政策讀本》(北京：中央民族大學出版社，1998年)，頁2-4。

<sup>7</sup> 關於共同綱領內容，請參照：中共中央文獻研究室編，《中共黨史文獻選編：社會主義革命和建設時期》(北京：中共中央黨校出版社，1992年)，頁7-20。

存在著各種歷史性的不平等要素，例如經濟落差等。

其次，民族區域自治是中國特有的制度。<sup>8</sup>這是指在各少數民族聚居的地方設立自治機關，賦予一定的自治權。民族區域自治是中國為了解決民族問題而實行的獨特制度之一，在實施強制同化的文化大革命時期，也一直保持著其表面框架，是中國民族政策的基本原則之一。但區域自治制度實質上局限在把各個少數民族地區的地方政府從屬於中央政府，而且不予承認複數的少數民族地區之間的橫向聯合。民族區域自治的實施，反過來說，意味著不居住在少數民族地區的民族就不具有行使自治權的基礎，即無法行使自治。所以民族區域自治的原則在中國政府的立場上來看，是一種維持統一國家，把各個少數民族以在中國內自治的形式制約在自治區的制度。<sup>9</sup>

第三，不可分離原則在中國民族政策中是最重要的原則，也可稱得上是第一原則。到目前為止，中國從未接受過任何形式的民族分離要求，這不僅是因為少數民族具有戰略上的重要性，而且與臺灣問題也有關聯。金德芳（June Dreyer）認為，改革開放後，少數民族地區實施著多元化共存政策，將弱化中央政府對少數民族地區的控制力；<sup>10</sup>但他顯然低估了政府對不分離的意志和能力。因為改革開放以後，對少數民族實行的融合政策與特惠政策都可以看作是在不可分離原則下，強化國家統一的手段和過程的立場上實施的。

---

<sup>8</sup> 目前自治地方的行政級別分別為自治區、自治州、自治縣三級，統稱「自治地方」。1978年以來，中國新增了63個自治地方，全國共有5個自治區、30個自治州、120個自治縣，還建立了1500個民族鄉作為補充形式。全國55個少數民族中，實行區域自治者達44個，自治地方的少數民族人口占全國少數民族人口的76%。陳達運、鄭長德編著，《中國少數民族地區的經濟發展》（北京：民族出版社，2006）。

<sup>9</sup> 關於民族區域自治制度自主的局限性，請參考：趙正南，《中國的民族問題》（首爾：教養社，1988年），頁121。

<sup>10</sup> June Dreyer, "Ethnic Minorities in Mainland China Under Teng Hsiao-ping," Bih-jaw Lin and James Myers eds., *Forces for Change in Contemporary China* (Taiwan: Institute of International Relations, 1992); *China's Political System: Modernization and Tradition*.

最後，中國在民族政策中一直堅持的基本原則是統一戰線原則。從歷史上來看，少數民族聚居的邊疆地區歷來遠離中央集權，所以存在過各種形式的間接統治。而且邊疆地區的少數民族大部分信仰著伊斯蘭教或佛教等特定宗教，所以這些地區受宗教指導者或地方貴族強大影響力的統治。因此，建國初期，中國領導者們承認這些地區固有的風俗和信仰，通過當地的領導人物來進行間接統治。這意味在少數民族地區行使過社會、經濟方面排他性權利的地主，資本家，宗教領袖，農奴主，牧主也包括在統一戰線的對象內。這種政策除了 1950 年代完成社會主義改造後的大躍進和文化大革命時期外，一直維持到現在。改革開放後，重新開始對達賴喇嘛實行懷柔政策、引誘伊斯蘭教領袖到制度圈的權力構造內，是說明此一政策最好的例子。<sup>11</sup>

上述四個原則是中國政府從建國開始到今天，在解決少數民族問題和執行少數民族政策時，一貫維持的基本政策。即使在政治勢力間進行路線鬥爭、政治動盪的大躍進時期和文化大革命時期，表面上也一直維持著這種原則。這說明中國領導層在民族問題基本原則上持有大致上一致的意見，只是在具體的執行過程中分為激進和穩健兩種不同的傾向。

## 二、少數民族政策的決定主體

在中央政府方面，規劃並執行少數民族政策之具有代表性、擔任主要作用的機關有：中國共產黨統一戰線工作部，國務院所屬國家民族事務委員會，以及全國人民代表大會常設機構民族委員會等。其中，統一戰線工作部在與民族問題相關的決策上起著決定性作用，國家民族事務委員會主要擔任民族政策的執行者以及負責監督工作，民族委員會以對全國人大提出與民族問題相關的建議和諮詢的方式參與民族政策。

首先，中國共產黨的基層組織，中國共產黨統一戰線工作部可以說是

---

<sup>11</sup> 毛里和子，前引書，頁 49-50。

民族問題政策與相關問題的最高決策機構。該工作部在地方也設有各級黨組織，分地區管轄少數民族工作。主要機構有知識份子部門，民族部門，宗教部門，華僑部門等。歷屆民族問題最高負責人（李維漢，烏蘭夫，汪峰等），大部分曾擔任統一戰線工作部主要成員。具代表性的是李維漢，他曾擔任工作部副局長，同時是建政後首任國家民族事務委員會主任，改革開放後以統一戰線工作部顧問身份發揮重要作用。<sup>12</sup>蒙古族出身的烏蘭夫也長時間(1954-66)擔任國家民族事務委員會主任一職，從1979年到1980年代中期，也以統一戰線工作部部長身份在民族政策中扮演核心角色。

1949年11月設立於國務院內，負責民族問題的國家民族事務委員會，在執行和監督民族政策時發揮重要作用。<sup>13</sup>文化大革命時期，一度被撤銷的民族事務委員會在1978年全國人大五屆一次會議決定恢復其職能。改革開放前，民族事務委員會分為第一司（負責蒙古族和朝鮮族）、第二司（負責回族和維吾爾族）、第三司（負責藏族）、第四司（負責西南地區的民族）、第五司（負責中南地區和華東地區的民族）來專門負責民族問題。但是改革開放後，不再以民族劃分，改由職能劃分，由包括機關黨委會在內的九個職能司（廳）構成。<sup>14</sup>民族事務委員會負責關於民族問題的相關法令和決策的執行及調查。在整個促進少數民族地區自治和有關少數民族政治、經濟、文化的發展工作中，擔任執行與監督等主導作用。表面上，民族事務委員會的民族結構採取人口比率原則，但實際上這些原則長期被忽視。

---

<sup>12</sup> 請參照：李維漢，《回憶與研究》（北京：中央黨史資料出版社，1986年）。

<sup>13</sup> 國務院直屬機構之一的宗教事務局與國家民族事務委員會，共同參與民族工作。在一些地方宗教工作和民族工作由同一個機構擔任。一般來講，一級行政區（直轄市、省、自治區）負責民族工作的是民族事務委員會，但有時與宗教工作機構結合起來叫做民族宗教事務委員會（湖北、海南、青海、西藏）、民族宗教事務局（江西、山西）或民族宗教事務廳（河北）等。綜合研究開發機構，《民族に關する基礎研究II：民族政策お中心に》（東京：綜合研究開發機構，1995年），頁28。

<sup>14</sup> 詳細內容請參考：國務院辦公廳秘書局、中央編委辦公室綜合司編，《中央政府組織機構》（北京：中國發展出版社，1995年），頁110-113。



全國人民代表大會常設機構民族委員會，形式上負責民族相關法案的起草與審議，具有對全國人大提出民族相關問題建議與諮詢的權力；<sup>15</sup>但從民族政策的立案及決策的負責來看，民族事務委員會的實質作用具有明顯的局限性。其理由為：第一，全國人大本身對中國政治的決定權處於保留狀態，只能執行和追認中共中央和國務院的決定；第二，民族委員會的權力與作用被規定為「關於民族問題的建議與諮詢」，所以不具備更具有影響力的執行與監督權；第三，民族委員會委員大部分有少數民族組成等。因此，民族委員會雖然在民族政策的立案與決策過程中委任著形式上的權力，但在民族問題相關的重要決策中，參與和發揮的影響力具有明顯的局限性。

可以看出，關於民族問題相關的政策決策與執行中發揮最主要作用的，是統一戰線工作部和國家民族事務委員會。一般來說，共產黨權力與國家行政組織形成一體化的列寧式「黨國體制」傳統下，兩個組織維持緊密關係，擔任重要的政策決策。實際上，在多數情況中，中國發表的關於民族工作的主要文獻同時得到黨中央和國務院批准，由兩者聯名發表。1990年代後，全國人大民族委員會強化著其國家權力機關的職能，作為立法機構的全國人大的重要性也隨之增大。所以民族委員會關於少數民族政策的影響力到底能擴大到什麼程度，成為關注的對象。<sup>16</sup>

### 參、改革之前少數民族政策的變化過程

改革開放前，中國民族問題相關理論和政策，根據指導部門的政治路線和思想鬥爭以及民族政策目標的變化，表現出穩健和激進的特性。此處

---

<sup>15</sup> 王育民編，《中國國情概覽》（長春：吉林人民出版社，1991年），頁111-112。

<sup>16</sup> 改革時期包括民族委員會在內，全國人大專門委員會的地位強化，請參照：全國人大內務司法委員會辦公室編，《全國人民代表大會專門委員會工作手冊》（北京：中國民主法制出版社，1992年），頁2。

所指的是中國少數民族政策的終極目標（民族同化）下，速度和方法上的差異。以下，將從兩個時期來討論中國改革之前的民族政策。

### 一、穩健的民族融合政策時期（1949-1957 年）

1949 年中共建政後，不得不面對與少數民族政策相關的新的狀況。新中國成立前，利用少數民族實現社會主義革命是中共的中心目標。但在建政之後，少數民族則成為新的被統治對象。完成對於他們主要居住地區的「領土整合」以及強化少數民族對中央政府的向心力，成為民族政策的首要目標。對成立不久的新中國來說，占全國領土 60% 的少數民族居住地區，不僅在領土所占絕對比重，且大部分與國境相連，所以在與周邊國的對外關係中也起著重要作用。

在這種情況下，中國共產黨初期，承認少數民族自治權與承認他們分離的決議，與國家利益與政策目標不一致；<sup>17</sup>所以需要新的民族政策來替代現有的自治權和聯邦共和國構想。以其對應方案出現的就是民族地區自治。民族地區自治比起之前一直標榜的民族自治權和聯邦制國家的樹立，可以看作為某種後退的現象。但中國政府首先通過地區自治制度來限制分離或獨立的可能性，只要少數民族不要求建設獨立國家，儘量實施保障少數民族民族性的政策。這種政策特別以語言，文字，宗教，風俗等文化部門為中心展開，在民族幹部教育上也可說非常積極。

從語言文化方面來講，中國保障少數民族自由使用民族固有的語言，特別是在文字工作上，對不具備完整文字的民族，反而支援創造和改革民族文字。<sup>18</sup>隨之，除藏族，維吾爾族，蒙古族，朝鮮族等一些民族外，建國初期不具備完整文字體系的多數少數民族確保擁有了獨具的文字，對提

---

<sup>17</sup> 關於建國以前中國共產黨的聯邦制構想和承認少數民族自治的民族綱領，請參照：嚴家其，《聯邦中國構想》（香港：明報出版社，1992 年），頁 17-20；毛里和子，前引書，頁 33-35。

<sup>18</sup> 建國初期語言文字工作的詳細內容，請參照：王利賓，〈十年來的少數民族語文工作〉，《民族研究》，第 10 期（1959 年），頁 46-51。

高和確保民族意識作出了貢獻。而且語言、文字工作通過減少少數民族的文盲率、強化社會主義教育來有效地強化少數民族對中央政府的向心力。

中國積極促進在少數民族地區主導民族自治的幹部培養政策。為此，1951年9月在北京設立了中央民族大學，到1958年末，各地區分別設立了中南民族大學（武漢）、西北民族大學（蘭州）、西南民族大學（成都）、廣西民族大學（南寧）、雲南民族大學（昆明）、青海民族大學（西寧）與廣東民族大學（廣州）等。結果，建國初期一萬兩千名左右的少數民族幹部，到1958年增加到四十八萬。而且本來只有蒙古族的少數民族黨員，到1957年達到四十萬名。<sup>19</sup>通過民族幹部教育培育出的少數民族幹部，可以確保一定程度的政策執行自主權，施行因地制宜的政策。而且中國政府可以擺脫缺乏往各個民族地區傳達中央政策的幹部的情況，通過他們有效地傳達和執行中央政府的政策。

另一方面，中國領導層比起在民族整合時期容易出現的地方民族主義，反而對大民族主義（漢族中心主義）強調批判和警戒。1953年3月，毛澤東在黨中央委員會的「批判大漢族主義」講話中指出：「對於少數民族一直存在大漢族主義，如果不能克服這個問題，會引起民族間嚴重的矛盾。而且存在對少數民族的歧視」，以此來警戒漢族對少數民族採取單方面的同化或歧視。<sup>20</sup>1956年4月再次強調：「我們對漢族與少數民族的政策必須要獲得少數民族的贊成而進行，我們要從蘇聯的非正常民族關係吸取教訓，重點反對大漢族主義」。<sup>21</sup>為了反映這種領導層的主張，當時少數民族地區在社會化過程中全力防止漢族幹部的專權，按不同地區的實情，也執行了差別化的土地改革。

如上所述，中共建政初期大致承認少數民族自主權和文化的多樣性、考慮到個別民族地區實情的民族政策。從這種方面來看，這時期中國

---

<sup>19</sup> 胡鈞，〈關於培養少數民族幹部問題〉，《民族研究》，第10期（1959年），頁19。

<sup>20</sup> 毛澤東，《毛澤東選集：第5卷》（北京：人民出版社，1977年），頁75-76。

<sup>21</sup> 同前註，頁277-278。

的少數民族政策是以漸進、柔和的方式追求國家整合的穩健型融合政策時期。另一方面，這種民族融合政策是建立在以完成對少數民族地區的領土整合，和強化對新建的社會主義體系的安定與向心力為作為首要目標的基礎上。

## 二、激進型同化政策時期（1958-1976 年）

建政初期作風穩健的中國少數民族政策，1950 年代後半期，開始進入毀損少數民族的民族性和風俗的排他性同化政策時期。中國政府，開始摸索轉移民族政策來追求對少數民族地區進行政治，思想統一的目標。這種目標與「大躍進運動」及「文化大革命」的國內政治變化相吻合，就發展為激進型同化政策。而且這時期發生的中印紛爭和中蘇紛爭加劇的邊疆地帶的緊張局勢，隨之加重了對少數民族地區的政治、思想整合的必要性。

激進型民族同化政策的展開以這時期被強調的民族理論為中心，分為兩個階段；第一個階段是主張「民族融合論」的大躍進時期，其次是強調「階級鬥爭論」的文化大革命時期。首先，「民族融合論」是國家民族事務委員會副主任王鋒在全國政協的演講中提出的，「社會主義中國出現了新的民族關係，而且民族融合的要素日益成熟，...對於民族融合主張有自然融合和強制融合兩種，我們實施的不是強制同化，而是在社會主義建設過程的自然融合。」<sup>22</sup>王鋒主張民族融合是新的發展現象。這不僅一方面擁護了當時無視少數民族地區的實情，一味進行的人民公社運動和少數民族社會的改造，另一方面可以看作是正式宣佈開始以漢族為中心的民族融化的始發點。這種觀點受到少數民族地區的強力抵抗，但少數民族的抵抗被規定為地方民主主義（local nationalism），受到中央政府的徹底鎮壓。

在文化大革命時期，形成少數民族政策的基本觀念是「階級鬥爭論」，其核心是「新中國成立以後，民族問題仍不能得到解決，是因為民

---

<sup>22</sup> 關於民族融合仔細內容，請參照：《光明日報》，1959 年 1 月 31 日；王鋒，〈黨和國家正領導著少數民族繼續大躍進〉，《民族研究》，第 2 期(1959 年)，頁 1-4。

族內的反動勢力在壓迫，而且地方民族主義和各族人民間的矛盾基本上是敵我間的矛盾」。<sup>23</sup>這種對階級鬥爭的強調在當時中國政治發生的作用是，阻礙根據少數民族具體實情來實行政策的結果。階級鬥爭論本來是由毛澤東談到美國黑人問題時提出的，但被劉春等激進勢力的機械式解釋下，被促進為把所有少數民族地區按一個要求進行標準化和同質化的政策。

文化大革命時期，因為促進排他性民族同化政策，受打擊最深刻的可以說是少數民族的傳統，語言，宗教等文化部門。對主張所謂「破四舊」（舊思想，舊文化，舊風俗，舊習慣）的文革派來說，少數民族固有的傳統與文化是應被徹底打破的物件。不僅在民族語言廣播和少數民族教育全被禁止，以民族文字出版的出版物也全被沒收、消卻。<sup>24</sup>支配著整個社會，發揮著傳統和風俗的表現體作用的宗教，在文革時期也受到深刻損失。比如藏傳佛教壁畫與雕像被破壞，而且肆意著掠奪法器褻瀆神靈的行為、強迫僧人還俗的行為。<sup>25</sup>

促進這種排他性強制整合的原因不僅有國內政治的急劇變動，還有邊疆地區發生的對外關係的緊張趨勢。1962年，圍繞西藏問題發生的中印邊界戰爭，和1969年從意識形態紛爭開始的中蘇衝突等，成為中國領導層強烈促進對邊疆少數民族的政治、思想整合的契機。中蘇衝突以後，在新疆和內蒙古地區強調「與意識形態敵對的蘇聯修正主義及外國勢力顛覆活動相抵抗的，理論、實際化的基地化運動」。以新疆自治區為例，提出的中心任務為：排除蘇聯修正主義的顛覆活動，維持祖國統一；通過階級革

---

<sup>23</sup> 劉春，〈當前我國國內民族問題和階級鬥爭〉，《紅旗》，第12期（1964年），頁1-5。

<sup>24</sup> 根據統計，文化大革命正式開始之前的1965年，以少數民族文字發刊的圖書有1694種、2480萬冊，雜誌有36種、268萬冊。但文革期間的1970年，被減少為圖書312種、1331萬冊，雜誌5種、93萬冊。當代中國叢書編纂委員會編，《當代中國的民族工作（上）》（北京：當代中國出版社，1993年），頁158。

<sup>25</sup> Warren Smith, *Tibetan Nation: A History of Tibetan Nationalism and Sino-Tibetan Relations* (Boulder: Westview Press, 1996), pp.544-545; Melvyn Goldstein and Cynthia Beall, "The Impact of China's Reform Policy on the Nomads of Western Tibet," *Asian Survey*, Vol.26, No.6 (1989), p.623.

命，防止修正主義；通過強化生產建設兵團來防衛邊疆地區等。

一般來說，決定民族同化性質的最大特徵，表現在促進民族政策的速度和方法上。文化大革命前後，強迫接收漢族的語言和文化，和肅清和勞動改造等暴力手段，成為解決民族問題的中心。從這幾點可以把中國的少數民族政策歸類為激進型民族同化政策。如上所述，當時中國的少數民族政策變為激進型，在很大程度上受到各種原因的上升作用。例如：在實現對少數民族的政治、思想上的整合目標的過程中，領導層的路線鬥爭等國內政治變動和邊疆地區的對外安全保障等因素。改革開放以後，在民族工作的重建中，對文革時期民族政策的批判可以概括為階級鬥爭論，強制同化論和根據極左路線的邊境防衛論等三種。從而可以確認以上事實。

#### 肆、改革時期民族政策的發展

文革後，因實用主義上台引起了政治路線的變化，並成為少數民族政策進入新轉換期的契機。中國想通過改革開放實現經濟發展，所以對少數民族地區的「經濟統一」為目標，實行各種特惠與支援政策。但這種嘗試由於改革開放後增大的所謂少數民族的民族性再發現的離心力要素，和漢族和少數民族地區的地域差距加深等因素又面臨了新的挑戰。

##### 一、改革開放時期的民族政策：回歸到民族融合

改革開放後，中國在少數民族政策方面主要承認民族之間現實的差異，並從長遠角度促進國家統一。<sup>26</sup>文革時期強制性同化政策的失敗，使中國清楚地意識到民族問題不是短時間內能解決的。同時，如何有效的利

---

<sup>26</sup> 金德芳認為，改革時期中國少數民族政策起因為：提高生活水準來引導少數民族積極參加四個現代化、以慈悲支援者的印象來提高國際形象、給臺灣一種如果統一可以期待從中國政府得到友好的待遇的期望。Dreyer, *China's Political System: Modernization and Tradition*, p.379.

用民族地區資源來促進經濟發展，怎樣引導少數民族自發性參與也非常重要。在這種意識的作用下，中國把政策轉回到保護少數民族自主性和傳統文化的融合政策上，並推進以「民族統一」為目標的經濟支援政策。

改革時期，在中國實行的民族融化政策可以從人口政策、文化政策及經濟政策來研究。首先在人口政策方面；相較於對漢族實行「一胎化」（計劃生育）政策，對少數民族則實行比較寬鬆的措施，致使少數民族人口隨改革開放急劇上升。從1982到1990年的人口增長率來看，漢族的年平均增長率為1.10%，五十五個少數民族的年平均增長率為3.59%，少數民族高於漢族。<sup>27</sup>結果，少數民族占全國人口比率從改革開放前的6%，增加到開放後的8%。這種對少數民族的特惠，基本上是因為考慮到中國的民族問題其本上是因為漢族和少數民族的壓倒性人口之差，從這點來看，這中政策具有很大意義。

另一方面，如果在多民族國家中，某一特定民族在強制壓力下，不能自由使用固有語言，文字和宗教等自由的話，一般認為其民族受到歧視性待遇。改革時期，中國從文革時期的把少數民族文化當做打破與改革對象的政策回歸到對其保障平等與自由的政策，堅持「沒有語言自由就沒有民族平等，既不可能實現民族團結」的立場，來承認少數民族的語言自由。<sup>28</sup>且尊重少數民族風俗習慣，文革時期強破伊斯蘭教徒吃豬肉或強要遊牧民女性屠宰的行為隨之消失。<sup>29</sup>從宗教方面來看，本來共產黨員的宗教活動是被禁止的，但對於居民大部分都信仰宗教的地區（新疆，西藏等）特例允許黨員參加宗教活動。這種少數民族文化政策，隨著改革開放的進行雖然在形式上維持民族性，但在內容上已經很大程度上受到漢族文化的參

---

<sup>27</sup> 羅淳，〈論中國少數民族人口的生育政策〉，《民族研究》，第2期（1997年），頁50。當然，不能忽視是，這種人口急劇增長的原因包括，文化大革命時期，很多少數民族有意隱藏自己的少數民族身份，但改革開放以後重新註冊民族身份，隨之引起少數民族人口劇增。

<sup>28</sup> 道布，〈中國的語言政策和語言計劃〉，《民族研究》，第6期（1998年），頁45。

<sup>29</sup> Goldstein and Beall, *op. cit.*, p.623.

透。<sup>30</sup>即隨著對少數民族地區深化市場經濟，所帶來的交流的擴大及經濟價值的波及對少數民族固有的文化與情緒帶來了不小的變化。

改革時期，對於少數民族實行的經濟政策的特徵是，實施各種特惠、優待政策及經濟發展政策，並考慮到少數民族地區實情來實施經濟發展政策。對於少數民族的優待政策在改革開放之前也存在過，但中國政府認為，對少數民族地區實行優待政策是實現民族間共同繁榮的必要條件，所以進一步強化了對於少數民族各部門的優待措施。中央委任西藏政府徵收稅收權與減免權等權利，而且採取了地方的稅收種類最少，稅收全額保留在地方的措施。如新疆，石油和棉花是當地的主要生產品，而且比起其他地區有比較優勢，所以獎勵投資集中在石油和棉花的一黑一白政策，引導改革時期，連續的棉花的豐收及收穫量的擴大。<sup>31</sup>實行這種經濟政策主要目的為實現少數民族地區的經濟發展，但從長遠角度來看，是達成經濟整合、強化國家統一。<sup>32</sup>最近強力提出的「西部大開發論」，表面目的在於通過消除漢族與少數民族地區的地域差距來實現共同發展，但從內部來看，有著對少數民族進行經濟整合的意圖。

改革開放以後，中國少數民族政策的與文革時期以不同的模式展開是不可否認的事實。表面上來看，中國的少數民族與漢族在政治、經濟、文化方面受到同等待遇，甚至有時還受到特殊優惠。但這種對少數民族實行的優待政策與融合政策，不能看作是以永遠的多元化共存為目標的。只是把焦點聚集在國家經濟發展上，為了對少數民族進行經濟整合、維持政治安定實行非暴力的柔和形式的民族政策。隨之改革時期，從更長遠的角度來看，融合政策包含了強化國家統一的意圖。

---

<sup>30</sup> 中共中央文獻研究室綜合研究組編，〈關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策〉，《新時期宗教工作文選編》（北京：宗教文化出版社，1995年），頁55-73。

<sup>31</sup> 中國研究所編，《中國年鑑1998》（東京：中國研究所，1998年），頁100。

<sup>32</sup> 對於少數民族地區的經濟優待政策，有種看法是把他解釋為為了民族地區內部殖民地化的看法，但作者認為把它看做為了使少數民族的經濟生活與漢族更加緊密聯繫，來強化經濟整合，更為妥當。



## 二、改革開放時期主要挑戰：地域差距

改革開放以後，中國少數民族政策的核心問題之一是，透過對少數民族地區的經濟整合與改善落後狀態，來有效解決民族地區現有的各種問題。對於民族地區的經濟發展政策，不僅是應付自改革開放以來出現在少數民族地區各種體制弛緩現象最直接的封和方法，而且也是左右中國改革政策成敗的關鍵。但是自改革開放以來，中國內不斷擴散的區域發展差距和少數民族區域的相對落後反而成了改革時期增大民族問題難點的新因素。

通過各種統計資料可以看出，改革開放後，除新疆以外，大部分民族區域的人均工業生產值根本達不到全國平均水準的一半，尤其西藏和貴州工業生產比例更是嚴重降低。可以看出，改革時期中央政府對少數民族區域的經濟支援，只停留在扶貧援助和生活救濟等臨時短期措施階段，疏忽了通過民族地區產業化，來開發根本性的生產能力與發展潛力。而且，少數民族區域的經濟落後不僅是相對的，而且也持有絕對的嚴重性；例如貧困問題，全國的貧困縣中，少數民族地區自治縣便占了 40%，而且人年均收入不到兩千元的極貧困縣占全體的 70% 左右。<sup>33</sup>另一方面，自治地方的慢性財政赤字，表示改革開放後也沒確保少數民族地區的根本性經濟自立基礎。而且這種財政能力的弱化一方面，增加中央政府的財政負擔，另一方面，如果沒有中央的經濟支援很難存立自治地方很難存立，因此意味著只能強化對中央政府的隸屬關係。

當然，改革開放後，少數民族地區比起三十年前在絕對意義上有發展、而且顯然變得更為富裕。但是，少數民族地區的經濟發展是低水準的發展，經濟成長僅出現在部分地區，大部分少數民族區域還未成為中國政府促進改革開放的真正受益人。如上所述，中西部少數民族區域的相對落

---

<sup>33</sup> 佐佐木信彰，〈現代中國の南北問題：經濟格差の擴大〉，可兒弘明編，《民族で読む中國》（東京：朝日新聞社，1998年），頁 412-413。

後擴大了少數民族的不滿情緒，造成了與漢族的抵觸情緒，增大了威脅多民族國家中國的民族團結與國民一體的可能性，從而可以看出問題的嚴重性。

中共從 1990 年代開始，強調民族之間「共同繁榮」的重要性，而且在中央政府主導下，通過少數民族地區的關鍵設施投資促進產業化，採取讓少數民族區域培養其自身能力，脫離落後的開發主義政策。有關民族問題的中國少數民族政策的出發點衍生於區域差距中，本著於中央政府的積極支援與少數民族的自力更生這兩個原則。中國政府想讓少數民族以從國家的受到自的人力、物資、財力的支援為基礎，自行創造促進開發政策的環境。而且，此外通過擴大漢族地區與少數民族地區的經濟聯繫與交流，來促進人力、物資以及資本流通通暢的「全國統一市場」得以形成。

但這種政府主導的少數民族發展戰略有著明顯的局限性。原因包括：因為分權化導致可用資源縮小，與少數民族地區自然地理相對惡劣的投資環境等。進入 1990 年代後，一直強調全國統一市場的形成，但這種促進政策不利於經濟基礎特別是工業微薄的少數民族地區，導致深化了不平等競爭。而且在一些地區增加了對政府的不信任，認為經濟整合會促進漢化，最終目的在於民族同化。在急速的經濟發展中出現的漢族和少數民族地區間的不均衡發展，最終導致了產生新的民族問題。這是中國政府面臨的新的課題。

## 伍、結論：評價與展望

本文試圖以改革時期的民族問題為中心，分析中共建政迄今，中國少數民族政策的形成與展開的過程。接著，若簡單綜合整理上述論點，再展望中國少數民族的政策發展方向的話，可總結如下幾個觀點：

第一，中國的少數民族政策，雖在性質上以同化為最終目的，但在過程中經常受各時期政治路線變化與意識形態鬥爭影響，在穩健性融合與激進型同化之間反覆變化。特別是中央權力組織的交替與變化，更對少數民

族政策產生很大的影響。重視社會主義理念的組織掌握政權時，便傾向實施激進型同化政策；當實用主義集團掌握政權時，便實行穩健性融合政策。

第二，中國在各時期分別追求了不同階段的民族政策目標。建國初期，想通過維持少數民族地區政治安定與「領土統一」來形成單一領域的政治共同體；從 1950 年代後半期至改革開放前，則強化了對少數民族的「政治與思想整合」，努力完成社會主義改造和鞏固邊疆地區的對外安全。在改革開放時期，通過追求對民族地區的「經濟整合」，達到壓制順應國際潮流的中國內民族主義的興起並強化國家統一。

第三，中共建政迄今，民族政策的基本原則為：民族平等、民族自治區、不可分離、統一戰線原則等。但少數民族缺乏教育機會與經濟發展的不均衡等不平等現實要素仍然存在。而且在地區自治上，少數民族地區橫向聯合與基層權利仍受到限制。而且，體現不可分離原則的「一個中國」原則，並非單純考慮到民族問題，而是同時考慮到臺灣統一等問題，從根本性大原則上起著作用。

第四，改革時期的中國民族問題隱藏著各種課題。最具有代表性的是，更為深化的漢族和少數民族地區之間的差異。少數民族地區的經濟落後擴大了他們相對剝奪感和不滿情緒，成為了民族整合的障礙，另一方面，隨著市場化滲透，漢族文化流入到少數民族地區，高漲了民族危機感。因此，中國通過強化對少數民族的經濟支援政策、保障民主利益，來維持已有的向心力，並且強化國家統一。但冷戰結束後的世界歷史給我們的啟發是，民族自治的熱切希望優先於經濟上的富裕。從這點上看，可以注目的一點是，中國的民族政策試圖通過保障民族利益來解決改革時期的民族問題。

最後，在中國少數民族政策的發展方向上，首先從短期來看，中國應會維持目前的民族融合政策的基調，持續在民族自治區域內牽引少數民族自發性同意的政策。尤其通過少數民族地區的經濟開發政策，強化對少數

民族地區的經濟整合，鼓舞少數民族的國家意識，解決民族問題的方式會成為政策中心課題。但從更長遠角度來看，中國也必須摸索以更緩和形態整合為目標、並且符合中國實情的新民族政策的轉換之路。如聯邦制這種寬鬆的民族政策，在中共建政前已經展開過論爭。分析冷戰結束後的歷史，不難看出承認民族自決權的模式，是最終解決像中國這種多民族國家問題的重要元素。而且，以西藏，新疆，內蒙古等情況看來，他們擁有不同於中華世界的文化圈和政治共同體，這種意識與文化背景強烈殘留到至今，所以不能完全否認民族主義國家構成的正當性。因此，中國少數民族政策有必要向更加緩和、寬鬆的以民族統一為最終目標的方向發展。