

【论 文】

未识别民族法律地位探微：¹

以民族平等为研究视角

戴小明、盛义龙²

摘要:民族平等是中国民族政策设计的理论基石,国家法律明确规定了各少数民族的平等权利和特殊法律保护。未识别民族是民族识别工作的遗存:有的已经识别并归入其他少数民族但尚存争议;有的虽然进行了民族识别但民族身份的归属仍未确定;有的则没有进入识别程序。由于未识别民族没有获得国家(中央政府)的认定,相应权利自然不可能得到完整、有效保护,特别是涉及少数民族权益的法律规范及政策文件将未识别民族排除在外,成为法律政策上的盲点:一方面,未识别民族作为单一民族而独立存在的少数民族法律主体身份的缺失;另一方面,未识别民族可能作为少数民族及“少少民族”的权益无法得到保障。很显然,这与民族平等的宪法原则相悖,应该予以高度重视。

关键词:未识别民族;法律地位;民族平等

中国现有 55 个少数民族。从 1953 年开始的民族识别到 1979 年基诺族的确认,当代中国少数民族的族群划分和法律确认经历了近 30 年的漫长历程。直到今天,在西部地区的某些群体,如夏尔巴人、僮人、仫佬家人、摩梭人、顾羌人等 20 多个群体还对自身的族体、族名提出质疑,并提出群体性更改民族成份的要求,有的还得到现代科学技术的有力支撑。随着国家法治进程的不断推进和民族政策的有效落实,以及未识别民族的利益诉求,关注其法律地位和权益保障问题,已经成为新时期和“新的起点上”的民族法制建设无法回避的重大课题^①。但遗憾的是,目前学界对于未识别民族的研究,恰如其现实的遭遇境况,关注不够,研究文献极少,且仅涉及身份认同层面,而从制度设计和权益保障层面的理论建构则特别缺乏。

一、未识别民族构成及社会状况

(一) 未识别民族的界定与基本类型。

未识别民族即未识别民族身份群体是民族识别工作的遗存,主要指族体和民族身份归属至今未获得国家(中央政府)的正式确认,或者已被认定为其他民族支系但尚存争议的群体。未识别民族作为一种既存或潜在的事实状态,因其尚存的争议性,必然使其涵盖的范围和对象具有不确定性和易变性。从民族识别层面及现实情况来看,大致包括以下三类。

一是经过识别调查,尚待最终认定。如克木人“是一个保持着浓郁特点的民族群体”,其识别工作早在 20 世纪 50 年代初就已开始,1960 年云南省民委民族识别综合调查组认为“克木人具有单一民族的一些特征……可考虑为单一民族……族名定为克木族”,且在“八十年代国务院有关部门内部已确定克木人为单一民族,但从全局考虑适当机会公布实施”^[1],时至今日,仍未确定。

二是经过识别、认定,但其表现出明显不认同而出现争议、尚无定论的群体。其中,部分被划归汉族或归入其他少数民族支系。如贵州穿青人,早在 20 世纪 50 年代费孝通先生从族源历

¹ 本文刊载于《中南民族大学学报》2012 年第 5 期。

² 作者工作单位为:湖北民族学院法学院,江汉大学法学院



史和人口迁徙角度论证了其属于汉族后裔，曾被归入汉族；贵州仡革家人，前后经过两次民族识别，曾被归入苗族支系。长期以来，他们坚持自己是一个有别于其他民族的单一民族，要求政府予以重新认定，并且为此不断进行自我表达和呼吁。

三是没有入识别程序，有待识别认定。因为历史条件、时空限制等因素，部分群体此前未能纳入民族识别范围或者没有进入识别程序，如澳门土生葡人、台湾少数民族（大陆认定其为“高山族”，但当地少数民族已代之为“原住民族”，并经台湾当局确认包含文化各异的14个少数民族“族群”）等。随着国家政治社会的变迁和少数民族“文化自觉”意识增强，这些潜在的认定诉求势必有待积极回应。

（二）未识别民族构成与人口分布。

应该指出的是，中国目前有多少未识别民族群体，并未进行有效公开统计。本文重点考察已经凸显争议或者认定诉求倾向的未识别民族，主要涉及所述第一、二类情形。因有关介绍少数民族的正式出版物多以56个“国定民族”为对象，或涉及国家政策的敏感性，政府部门也往往忽略或不甚公开。笔者仅能以部分公开资料和实地调查的案例资料为参考，在此试图对未识别民族构成及人口等基本情况作概要描述。

1. 人口总量极少，种类较多，且绝大多数部分群体人口较少。依据官方统计的公开数据，自第二次全国人口普查后，历次计入“未识别民族”人口分别为799705人(1982年)、752347人(1990年)、734438(2000年)（目前第六次全国人口普查结果暂未公布未识别民族情况）[2]。又有文献显示“2008年留有200多万民族待识别的人口”[3]。但其中究竟包含哪些种类，各未识别民族情况如何，则不甚明确。根据公开统计资料，全国“五普”未识别民族群体人口总量(734438人)占全国少数民族人口总量不及0.70%，占全国人口总量约0.059%，所占比例极小，且主要分布在贵州、云南等西部省份(表1)。

表1、第五次全国人口普查未识别民族人口分布

省份	人数(人)	省份	人数(人)
贵州	710486	浙江	1000以上
云南	7404	广东	1000以上
西藏	1000以上	广西	1000以上
江苏	1000以上	全国	734438

资料来源：根据第五次全国人口普查数据整理。

参见互动百科知识网“第五次全国人口普查”<http://www.hudong.com/wiki>。

从分布较为集中的贵州省情况来看，主要有穿青人、仡革家人和蔡家人等几个群体（见下表4），且其在数量上与国家统计数据基本吻合。以此数据为基础，我们可以通过比较全国和贵州“五普”、“六普”数据，来对“未识别民族”变化作大致判断。

表2、全国五普、六普人口对照表（单位：人）

	总人口	汉族	少数民族	未识别民族
五普	1265825048	1159400930	106429584	734438
六普	1370536875	1225932641	113792211	
变化比例(%)	↑5.84	↑5.74	↑6.92	

资料来源：根据第五次、第六次全国人口普查数据整理。<http://www.ce.cn/>

表3、贵州省五普、六普人口对照表（单位：人）

	总人口	贵州省汉族	少数民族	未识别民族	毕节地区总人口
五普	35247695	21911695	13336000	710486	6326961
六普	34746468	22198485	12547983		6536370



变化比例(%)	↓1.42	↑0.81	↓2.24		↑3.3
---------	-------	-------	-------	--	------

资料来源：根据贵州省第五、第六次人口普查数据资料整理。http://news.Nen.com.cn/guoneiguoji/247/3813747.shtml; 中国经济网 http://www.ce.cn/macro/more/201105/10/t20110510_22411555.shtml.)

备注：贵州省统计部门分析意见认为，2000—2010年间贵州省人口不增反降，原因在于各少数民族外迁流动程度很高，达到总迁移人口的45%。

若以表2中全国人口平均增长比例(5.84%)推算，贵州“六普”人口应为37306160人，比实际人数(34746468)多2559692人，可将其视同外迁人数，其中少数民族(以45%计算)为1151861人。而全省少数民族绝对人口数量相较“五普”实际减少仅为788017人，也就是说贵州省实际增长人口多为少数民族(包括未识别民族)。而在贵州省仅有的极少数人口增长地区中，尤以“穿青人”、“蔡家人”居多的毕节地区最为明显。因此，贵州省“六普”统计中，未识别民族人口显然有较大增长。这与实地调查中当地民族事务主管部门官员、民众访谈意见基本一致。实际上，贵州“穿青人”、“仡革家人”两大未识别民族群体在公安部《关于对贵州仡革家人和穿青人居民身份证民族项目内容填写问题的批复》(公治[2003]118号)下发后，办理身份证手续阻力减少，的确存在许多申请恢复“穿青人”、“仡革家人”民族成分现象发生。

然而，如果通过网络搜索和一些研究文献整理，显然与官方人口普查统计数据难以吻合，这些群体大致包括以下20余种(表4)。

表4. 未识别民族各族体人口估测及分布

族体名称	人数(人)	分布区域	族体名称	人数(人)	分布区域
克木人	2700	云南	茂族人	8000	四川
莽人	651	云南	图瓦人	2000	新疆
老缅人	4396	云南	仡革家人	50000	贵州
顾羌人	6000	四川	掸族		云南、广西
格鲁人	116900	四川	犹太人		黑龙江
八甲人	1000	云南	穿青人	670000	贵州
蔡家人	4000	贵州	浦满人		云南
僮人	1500	西藏	苦聪人	6658	云南
夏尔巴人	2000	西藏	阿克人	300	云南
土生葡人		澳门	摩梭人	10000	云南

(1)克木人讲孟高棉语族克木语，中国境内克木人分布在云南省西双版纳傣族自治州勐腊、景洪两县。全球克木人共约40余万人，其中约30万居住老挝境内。老挝政府认定其为克木族[4]。

(2)茂族人讲扎贝语，分布在四川省甘孜藏族自治州道孚县亚卓、红顶、仲尼、扎拖、下拖等乡和雅江县瓦多、木绒等乡①。

(3)2003年10月中国境内莽人数量为107户651人，集中居住在云南省红河哈尼族彝族自治州金平县金水河镇的4个自然村，以采集、狩猎、游耕为主。全球莽人总数约为70万人，大部分居住越南境内，1979年越南政府认定其为莽族[5]。

(4)图瓦人分布在新疆阿勒泰地区，1985年民族识别调查时划归蒙古族[1] (276—278)。

(5)老缅人人口统计年度为1985年，至今保留共同语言、信仰和生活习俗，分布在云南省思茅市(2007年更名为普洱市)、澜沧县、孟连县等地[6]。

(6)顾羌人讲贵琼语，分布在四川省甘孜藏族自治州康定县舍联、时济、前溪、麦笨、三合等乡、泸定县长征、烹坝、泸桥乡以及雅安宝兴县硃砂乡的部分村寨①。

(7)掸族讲缅甸语，与壮族、布依族同源，分布在中缅边境交界地带。缅甸政府认定其为掸族①。



(8) 格鲁人讲嘉绒语，分布在四川省阿坝藏族羌族自治州马尔康、黑水、理县、汶川等县、雅安宝兴县、甘孜藏族自治州丹巴县①。

(9) 八甲人有自己的语言及服饰，信仰原始宗教，分布在云南省西双版纳傣族自治州勐腊县勐阿镇勐康等村寨①。

(10) 穿青人主要分布在贵州省毕节地区，人口统计为自报“穿青人”族称的人数 [7]。贵州省民族识别工作队穿青识别组编有《贵州省穿青人民族成份问题的重新调查报告(1986年)》(内部资料)。另据笔者 2010 年 8 月赴黔西北织金、纳雍两县实地调研时，当地官员和民众估算第六次全国人口普查中自报穿青人数量会超过 80 万。

(11) 浦满人被认定为布朗族，有的划为汉族，20 世纪 90 年代有学者调查认为其为契丹人后裔。分布在云南省保山地区施甸县、昌宁县 [8]。

(12) 僜人讲达让语和格曼语，分布在西藏自治区东南部察隅地区 [5] (292—299)。

(13) 苦聪人分布在云南边陲哀牢山。1981 年云南省民族识别调查认为其为拉祜族的一个支系，近年来苦聪人提出自己不是拉祜族 [9]。

(14) 夏尔巴人分布在中国西藏与尼泊尔、锡金等国交界处后藏聂拉木县樟木口岸立新、雪布岗村。20 世纪 80 年代民族识别调查对其族别归属有两种不同看法：一是藏族支系；一是单一民族 [5] (278—282)。

(15) 阿克人分布在西双版纳傣族自治州勐海县勐龙镇阿克上、中寨两个自然村 [8]。

(16) 土生葡人讲葡萄牙语。《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第 42 条规定：“在澳门的葡萄牙后裔居民的利益依法受澳门特别行政区的保护，他们的习俗和文化传统应受尊重。”

(17) 摩梭人有自己的语言，但没有文字，分布在四川、云南两省交界处的泸沽湖畔，是中国唯一现存母系社会人群，部分摩梭人现在仍实行走婚制。1985 年民族识别调查时，四川境内摩梭人被划为蒙古族的一个支系，云南境内摩梭人被划为纳西族的一个支系②。

尽管缺乏精确有效的统计数据，但可以明确的是，这些群体一般人数较少，居地偏僻。其中，有人口达 50 万以上的，如贵州穿青人；人口较少的则仅为几百人，如云南莽人、阿克人等。这些群体形成了以乡、行政村、自然村落为单位相对独立的聚居区域。

2. 多数居住在中国西部的偏远山区和边境地带，有的属于跨境民族。如云南莽人主要聚居于中国与越南、老挝交界地带；云南克木人主要聚居于中国与老挝、泰国、越南、柬埔寨、缅甸等国交汇处；西藏僜人主要聚居地察隅县下察隅镇沙琼村也位于中印、中缅交界处①。由于具有共同历史、文化和语言渊源以及地理位置上的接近，这些跨境民族或者族群集团具有较高的族群认同感。如果在与国家认同的关系方面处理得不好，很可能会对国家安全构成威胁，同时，一方政治社会关系的变化也会给另一方带来较大影响和冲击。

(三) 未识别民族的社会状况考察

1. 经济社会发展迟缓。近几年，有些群体在中央政府和地方各级政府扶持下，生产生活虽然有了一定改善，但并未发生根本改变，具体表现在以下几个方面。

(1) 经济贫困，基础设施落后。如云南莽人“2006 年人均耕地面积 1.59 亩、粮食 234 公斤、纯收入 484 元，仅相当于全省水平 2250 元的 1/5，属于绝对贫困状态”②；又如贵州黄平县革家人聚居区——重兴乡，2008 年人均耕地面积 0.73 亩，农民人均占有粮食 327 公斤，人均纯收入仅为 825 元，属全省百个贫困乡镇之一③。

(2) 教育落后，文盲率高。2008 年“莽人的文盲率高达 75.6%，甚至没有一个高中学历以上的人，只有 3 人在国家事业机关工作。克木人文盲和半文盲也在 20% 左右，只有 5 人具备大专以上学历。”④即使从官方公开的统计数据也可以明显发现：2005 年底未识别民族 15 岁以上文盲比例 (29.14%) 高出少数民族一倍之多 (14.54%)，少数民族文盲率又较全国总体水平 (9.08%) 要高。

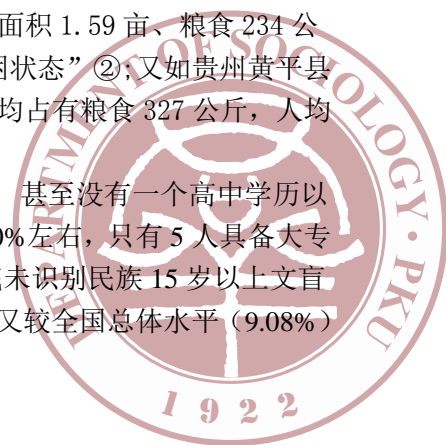


表 5. 2005 年度未识别民族文盲率

类别	15 岁及以上人口数(人)	文盲人口(人)	比例(%)
未识别民族	485906	141594	29.14
少数民族	75637952	10995821	14.54
全国	958084632	86992069	9.08

资料来源：根据国家民族事务委员会经济发展司、国家统计局国民经济综合统计司编，《中国民族统计年鉴 2005 年》（民族出版社 2006 年版）资料整理。

(3) 社会发育滞后，城市化水平低。未识别民族聚居区社会发育相对滞后，城市化水平远远落后于其他地区。如 2005 年，未识别民族城市人口比例（2.7%）远低于全国少数民族人口城市化水平（11.87%）和全国城市人口平均比例（23.55%）。其绝大部分人口集中分布在山区村寨（88.65%）。

表 6. 城市、镇、乡村人口分布结构

类别	城市人口(人)	比例(%)	镇人口(人)	比例(%)	乡村人口(人)	比例(%)
未识别民族	19836	2.7	63520	8.65	651082	88.65
少数民族	12404005	11.87	12087809	11.57	79998921	76.56
全国	292632692	23.55	166138291	13.37	783841243	63.08

资料来源：同表 5。

2. 民族文化流失严重。改革开放以来，随着社会变迁和现代化的进程加速，各少数民族在日益频繁的文化撞击中，自身传统文化受到越来越多的外界影响和流行文化侵蚀，流失严重，这已是不争事实。对未识别民族而言，文化适应过程中所遭遇的困境更是如此：如贵州仡佬家人，在长期的社会生产生活中形成了自己独特的射日文化、“哈戎”文化、服饰文化、丧葬文化和传统技艺等，时至今日，一些传统文化损毁、消亡的现象十分严重。

需要指出的是，对于处在现代社会变迁背景下的某些民族群体，文化特性的保持和自身认同意识并非存在一一对应的正相关关系，即民族文化表征的流失并不意味着自我认同的消解。这要取决于民族文化适应或者融合发生是否自愿，当面临外界胁迫或者强制政策时，有的可能出现共同体内部认同的分化或者溃散，也有可能出现一种“本土运动”或者反应性的文化接触抵抗，激化了原初群体认同意识，反倒不利于民族之间融合和认同提升，正如“一种民族主义的强烈反应由此不仅产生于社会中处于不利地位的人群，而且产生于某些国家本身” [10]。

3. 生存发展的制度环境不利。如前所述，未识别民族生存发展面临的困难和所受限制很大。其中，民族文化作为民族群体生存发展的核心，是少数民族的“命根子”。“对于少数民族社群而言，保持民族文化特性和认同，保护民族的自然资源以维持其再生产以及发展和繁荣民族经济，是民族生存权的重要方面。” [11] 126—127 在经济社会发展滞后的同时，一些人口较少、文化相对简单的未识别民族在遭遇现代化发展压力下，表现出愈发明显的同化压力和文化流失。探究民族文化式微的缘由，无疑应从大处着眼于社会变迁和现代化发展带来的民族传统文化的适应困境，其中既有自身意识和客观环境因素，但更有国家政策保护不力的原因。

从现实情况来看，虽然部分未识别民族在当地享受少数民族的不完全待遇，如贵州穿青人、仡佬家人(表 7)；有的甚至于还享有比当地一般少数民族更优厚的经济社会待遇，如云南边境地区的莽人和克木人，中央和云南省政府从基础设施建设、产业培育到民生保障等方面的全面扶持，其帮扶力度是一般少数民族所难以达到的。也正是从该意义上说，未识别民族的认定诉求，并非完全利益驱动和功利主义色彩，毕竟作为地方场域中的识别结果在政策上的利益差别已大大降低。

表 7. 贵州省未识别民族省级政治代表分配情况

	第十一届人大代表	第十届政协委员
仡革家人	1 名	1 名
穿青人	8 名	3 名
蔡家人	1 名	1 名

资料来源: 根据贵州省人民政府公报 2008 年第 1 期及贵州省政协网站资料整理。

参见中国政府信息公开整合服务平台 <http://govinfo.nlc.gov.cn/htmlflash4Radar?ot=1&searchword=hkey=18295025698488098283>; 政协贵州省委员会网站 http://www.gzszz.gov.cn/file_select/file_select_lr.asp?count_number=83。

从目前情况来看, 这种未认定状态带来的民族身份阙如, 除了造成其认同形成与提升的诸多不利之外, 至少在全国层面的政治权益是没有得到有效保障的, 如政治代表的名额分配。再者, 涉及少数民族权益的法律规范及政策文件将未识别民族排除在外。我国作为一个统一的多民族国家, 有 56 个民族, 涉及少数民族的政策文件无一例外以 55 个“国定民族”作为适用范围和对象, 如国家《少数民族事业“十一五”规划》、《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010 年)》等。云南省副省长刘平向国务院汇报工作时曾特别指出: “莽人和克木人民族归属问题未定, 制约了他们的发展。作为未识别族群, 他们此前未能纳入国家扶持少数民族发展的特殊政策, 也未纳入人口较少民族发展的政策范畴, 甚至连身份证都办不了。”^①

二、未识别民族法律前景与地位分析

认真对待权利是法治和法治国家的真谛, 一个强调和重视法治的社会是以认真对待权利为标志的。现代法治国家建设, 要求我们遵照民族平等的宪法原则, 认真对待未识别民族法律地位和权益保障问题。

(一) 保障未识别民族法律主体地位

未识别民族作为单一民族而独立存在的少数民族法律地位缺失, 必然导致其法律平等保护的剥夺, 无法实现“各民族能够享有相同的权利”。必须将中国民族识别视为一个历史过程, 积极回应未识别民族要求认定的诉求, 致力于民族认定的规范化、法律化, 进一步做好识别、认定工作。

1. 民族认定标准与民族优惠政策的调适。从法律上讲, 一个少数群体的存在取决于主、客观要素的结合。一般来说, 民族或族群及身份认定的法则虽不同, 但大多数是从血缘多寡、后裔或族群渊源、文化特性、居住户籍地, 到自我认同等, 均被列为考量要素。在理论上, 有从国际立法实践的客观标准说; 从作为权利享有者和受益者的少数民族自我意识的主观标准说; 从国际人权法学界的必要条件加相关征象说等。

我国民族识别工作更多地是强调“科学原则”, 实践中通常是在遵循客观识别标准的基础上, 兼顾少数主观意愿与认同。随着国家现代化发展和社会变迁加剧, 在新的历史时期, 未识别民族群体特征更有可能遭遇巨大的生存压力, 甚至急剧消亡, 的确存在客观上辨认的模糊。特别是当代民族识别工作中, 应该不完全限于客观标准的考量。从注重客观特征向注重主观特征适度转换, 逐渐增加主观标准权重, 并尽量谋求其间的基本平衡。一方面, 民族这个以文化认同为基础的人们共同体在社会变迁中, 逐渐发生诸多变化和文化适应, 有的可能仅留有历史记忆与主观认同心理的最后坚守; 另一方面, 随着国际人权理论发展, 作为具有一定语言、文化的少数人群体, 集体权的凸显, 特别是认同权地位的提升, 尤其需要注重保障其认同权利。然而, 作为法律上可操作性的标准, 又不能完全依赖主观特征, 作为国家的法律认定必须依据一定可资识别的民族的基本特征, 包括族源历史、独特的传统文化特征、具备其他政治经济社会结构来对之衡量。

与此紧密相关，就是民族优惠政策的调适。民族认定是民族政策实践的前提，同时服务于国家民族治理的基本目标。国家对少数民族进行认定的法理主要在于通过法律与政治的力量来保护文化、维护认同，但民族认定并非有意迎合主观认同。“认定的目的是为了保障认同，不能配合认同的认定，必将丧失认定的意义。” [12] 如果民族认定仅仅等同于利益的获取，而它又没有完全在法律轨道上正常运行，那么难免出现走样变异。实践表明，民族人口数的增加，可能并不意味着民族文化的壮大，反而显出民族利益争夺的白热化。这就特别需要将民族认定放在民族区域治理的整体系统中加以考察分析，在凸显少数民族主体性、尊重和包容各少数民族文化及认同的同时，适时调整完善民族政策和资源分配方式，避免民族身份成为利益符号。当前的少数民族政策倾向属人主义，并未特别注意属地的考量。民族政策的调适，就是要谋求一种更为合理、公平的资源分配方式，避免民族身份成为一种利益符号。如可考虑将民族因素与地域因素更好的结合，转向属人、属地及其他因素相结合的办法，对有限资源进行更为合理分配。

2. 民族认定的规范化、法律化。当民族识别仅仅作为一种非制度化、临时性的“工作”，通过层层发文政治动员，运动式地推动，必然会使民族认定出现较为随意的“政策色彩”。曼弗雷德·诺瓦克声称，明确的承认最多可以被看作是一个少数者群体事实上存在的一个附加证明，但是我们无论如何也不能从某一个少数者群体没有得到国家承认这一事实中推断出这一少数群体不存在这一结论 [13]。民族认定的规范化、法律化的关键体现为民族认定程序的规范化、法律化。一般来说，民族认定程序内容，大致包括在几个方面：民族认定方式，即在族群识别和身份认定上分别是采取政府认定、自我认定还是二者结合的方式；认定标准的明确，并以法律或规范规定之；申请认定及相关后续行政程序和操作性规定，如社会群体的逐级申请、学理性的调查研究、行政审核、批复等方面规定。

(二) 保障未识别民族政治经济文化权益。

未识别民族问题的实质就是未识别民族权益保障保护问题，切实加强其权益保护是解决之根本。在具体政策考量上，既要因地制宜地形成多层次、多维度的体系结构，体现政策广覆盖和包容性、灵活性，又要充分发挥政策引导其族别认同的调控能力。对于符合特定识别标准的群体，应尽快予以识别、认定，赋予其“民族”的地位；对于未被认定或暂时难以符合识别标准和认定程序要求的群体，各级政府可采取一些过渡措施，建议参考相关政策法律给予一定特殊的支持。如将其纳入《少数民族事业十二五发展规划》、《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015)》等法规、政策的保障范围。当前，就是要尽快切实保障其可能作为少数民族和“少少民族”的政治、经济以及文化权益。

1. 作为少数民族的政治经济文化权益。在政治上，如政治代表分配、民族干部培养与选拔、设置自治地方和建立自治机关等，未识别民族若认定为少数民族，可依法申请设立民族自治地方或者民族乡。从其人口分布和聚居状况来看，如穿青人主要聚居在贵州毕节地区织金、纳雍两县，可能成立织金、纳雍穿青人自治县，或联合境内彝族、苗族等其他少数民族建立民族自治地方。目前，其他未识别民族绝大多数集中聚居在一个或几个乡镇。如黄平县重兴乡、黄飘乡，凯里市龙场镇等仡佬家人所占比例达到80%左右，也可申请设立仡佬家民族乡。在经济上，应充分享受财政、金融支持和税收优惠、扶贫开发扶持等，未识别民族若认定成为少数民族，针对其聚居区财政困难、基础设施建设极度落后状况，国家和政府应尽快将其纳入未来少数民族发展规划，加大财政扶持、扶贫开发、基本建设倾斜投入的支持力度。如财政部《2011年中央对地方均衡性转移支付办法》第10条明确规定：“标准财政支出分省、市、县(含乡镇级，下同)三个行政级次，按政府收支功能分类支出科目计算。计算标准财政支出时，选取各地总人口、学生数等与该项支出直接相关的指标为主要因素，按照客观因素乘以单位因素平均支出计算，并根据海拔、人口密度、温度、运输距离、少数民族、地方病等影响财政支出的客观因素确定各地成本差异系数。”

①在文化方面,要切实保障其使用发展本民族语言、保持和发展本民族文化、发展民族教育事业等。此外在人口生育、劳动就业等方面也可考虑其特殊地位和权益保障。

2. 作为“少少民族”的权益。我国政府高度重视“少少民族”的发展问题,除了部分法律、法规对其发展权益保护给予明确规定外,还专门制定实施扶持“少少民族”发展的政策措施。如在法律法规层面,2005年《国务院实施〈民族区域自治法〉若干规定》第20、21条明确规定:“国家积极创造条件,对人口较少民族聚居区地区的义务教育给予重点支持”,“各类高等学校面向民族自治地方招生时,对人口特少的少数民族考生给予特殊照顾”。这是国家第一次以法规的形式使用“人口较少民族(少少民族)”的概念。在具体政策和措施上,2005年5月18日国务院通过《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010年)》,从生产生活设施改善、劳动力职业技能培训、农村适用科技推广、群众增收项目补助、贷款贴息等方面向其适当倾斜和重点支持。各级地方政府也就区域内人口较少民族发展工作提出规划、制定政策,采取特殊保障措施。如云南省、贵州省专门制定对口扶持“少少民族”政策。2011年6月20日,国务院批准实施《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》,标志着我国全面深入实施第二轮扶持“少少民族”发展政策。此外,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》也强调了大力扶持“少少民族”发展^①。然而,从中央到地方政府的有关“少少民族”政策均没有、目前也不可能将其纳入,如贵州省扶持人口较少民族的政策就只专门针对贵州毛南族,这不能不说是一大遗憾。实际上,部分未识别民族的经济社会发展现实及其诉求,恰恰反映出“少少民族”在社会变迁与发展中普遍存在的生存与发展难题,如基础设施极差、教育发展严重不足,经济结构单一、村民增收缓慢等问题。

此外,对于人口较少的未识别民族而言,平等享有受教育权利十分关键。当前,大部分未识别民族成员受教育程度普遍较低,极大限制了其公平发展。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020年)第27条专门规定:“加大对人口较少民族教育事业的扶持力度。”它充分明确了国家在发展人口较少民族教育事业上的责任和义务。各级政府在教育公共政策制定中应高度重视未识别民族群体,加大未识别民族教育发展扶持力度,不断提高其教育文化水平,从而提升未识别民族在社会变迁过程中文化转型的自主能力和自主地位。

总之,未识别民族是中华民族构成不可或缺的一部分,随着社会主义市场经济的蓬勃发展和法治进程的不断推进,越来越多的外部信息、生活方式进入这些群体,其族别认同意识均有所表现,维权意识逐渐增强,必须引起高度重视。国家民族治理的关键也在于要充分体现包容性整合的价值理念,尊重各个少数民族主体地位,切实保障其相应的政治、经济、文化权益,明确未识别民族法律地位,方有利于国家长治久安、民族团结、边疆稳定。

参考文献:

- [1] 黄光学,《中国的民族识别》北京:民族出版社,1995:283-287.
- [2] 国家民族事务委员会经济发展司,国家统计局国民经济综合统计司,《中国民族统计年鉴》(2005年),北京:民族出版社,2006:658.
- [3] 李红杰,严庆,“关于当前民族研究中的几个热点问题”,《中南民族大学学报》2008(4).
- [4] 秦钦峙、赵维扬,《中南半岛民族》,昆明:云南人民出版社,1990:317.
- [5] 和少英,《云南特有族群社会文化调查》,昆明:云南大学出版社,1998;杨六金,《莽人的过去和现在——十六年跟踪实察研究》,昆明:云南教育出版社,2004:25;姜红兴,《金平少数民族的历史和文化》,昆明:云南民族出版社,1995:40;范宏贵,《越南民族与民族问题》,南宁:广西民族出版社,1999:8;毛佑全,“云南金平芒人的社会经济活动及其文化习俗概观”,《思想战线》1994(3);高力士,“曼人的社会经济与传统文化”,《广西民族研究》1996(1).



- [6] 思茅行政公署民委,《思茅少数民族》,昆明:云南民族出版社,1996:617、634.
- [7] 织金县政协文史资料委员会,《穿青人历史与文化》(文史资料第七辑)内部资料,2003:1.
- [8] 黄泽,“云南未识别群体研究的族群理论意义”,《广西民族学院学报》2001(3).
- [9] 杨六金,“我国政府对金平苦聪人权利维护研究”,《云南社会科学》2006(6).
- [10] 詹姆斯·H·米特尔曼,《全球化综合症》,刘得手译,北京:新华出版社,2002:292.
- [11] 戴小明,《中国民族区域自治的宪政分析》,北京:北京大学出版社,2008.
- [12] 林修澈,《原住民的民族认定》,台北:立华出版有限公司,2001:131.
- [13] 曼弗雷德·诺瓦克,《人权公约评注——联合国[公民权利和政治权利国际公约]》,毕小青等译,北京:三联书店,2003:481.

【网络文章】

关于汉族改少数民族的现象：中考乎，高考乎！

<http://jzb.com/bbs/thread-1020633-1-1.html>【天涯转帖】

我住在贵州省黔东地区的一个很小的城市里，1953年第一次人口普查时，全市（那时还是县）总人口14万人左右，少数民族有2000多人，汉族占了98%以上，而2000年第五次人口普查时，总人口35万人，少数民族有21万多人，占了总人口的60.36%。是什么使一个以汉族为主体的地方变成了少数民族占多数的情况呢？

我想，跟1977年恢复高考时，对少数民族的加分有关，再加上当时户口管理不严密，许多人就改报了少数民族有关。近些年虽然对改民族成分的情况有所限制，但由于汉族与少数民族通婚的第二代，百分之百都报了少数民族，所以汉族人口持续下降。照这个趋势下去，我估计再过10年，我们这儿得成为纯少数民族地区了。

我一个同事的孩子在读高中，他班上就他一个汉族，马上就要面临高考，他老吵着要改民族，不然平白就少了人家20分，高考有多难考啊！好在他爸爸有在公安局的同学，几经周折（毕竟孩子爸爸是山西人，妈妈是山东人，跟少数民族八竿子都扯不上关系），才把他办成了苗族，他爸爸还请那位公安局的同学好好地在酒店里庆祝了一番。

不知道其他地方的汉族有没有这样大规模改民族成分的现象？据网上说，近十年来，从汉族主动改为其他民族的人逾五千多万。有这么多吗，可真够夸张的？好像西北的维族/藏族/回族习惯上不跟汉族通婚，估计改成这几个民族的汉人不多，我们这儿多是土家族/苗族/侗族，跟汉人世代混居在一起，汉化程度很高，跟我们没什么区别。好像东北的满族跟汉人的通婚率也很高。

在1982年中国人口普查时，满族人口是430多万人，而到了1990年人口普查，满族人口猛增到900多万人。这些增加的人不仅是人口的自然生育增长，更多的是来自更改民族成分，是由原来的汉族改为满族的。要取得自治的资格，有一条是少数民族的人口比例要大，而且是聚居的。据了解，为了取得自治的资格，丹东市范围内，规定只要证明某人的某一个直系亲属或姻亲曾经是“八旗”军士兵，不管是“满八旗”或“汉八旗”，均可改族属为满族。因此在80年代中期，大量原为汉族的人口改为满族。丹东也就成为满族自治县集中的市之一。

