



内蒙古高校人文社会科学民族学
重点研究基地民族学研究丛书

MINZU QUYU ZIZHIQUAN LUN

民族区域自治权论

李春晖 著



民族出版社

蒙古高校人文社会科学民族学重点研究基地

蒙古师范大学学术著作出版基金

资助出版

民族区域自治权论

李春晖 ● 著

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族区域自治权论/李春晖著. —北京: 民族出版社, 2011. 8

(内蒙古高校人文社会科学重点研究基地民族学研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 105 - 11590 - 7

I. ①民… II. ①李… III. ①民族区域自治—研究—中国
IV. ①D633. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 165326 号

民族区域自治权论

策划编辑: 虞 农

责任编辑: 钟美珠

封面设计: 金 晔

出版发行: 民族出版社

地 址: 北京市和平里北街 14 号 邮编: 100013

网 址: <http://www.mzcbs.com>

印 刷: 北京迪鑫印刷厂

经 销: 各地新华书店经销

版 次: 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 230 千字

印 张: 8.375

定 价: 22.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 11590 - 7/D · 2214 (汉 318)

该书若有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

汉文编辑一室电话: 010 - 64271909 发行部电话: 010 - 64224782

内蒙古高校人文社会科学民族学
重点研究基地民族学研究丛书

编委会成员

杨一江 于 永 乌 恩 (内蒙古社会科学院) 包玉山
恩 和 (内蒙古大学) 格日乐图 (内蒙古农业大学)
赵 明 乌日陶克套胡

编委会主任

杨一江

编委会副主任

乌日陶克套胡

总 序

民族学是社会科学中的一门独立学科，其研究领域和所涉及的具体内容十分广阔和丰富。对于我国这样一个多民族国家，民族学研究不仅对各民族文化的保持、延续与繁荣发挥着积极的作用，而且对促进民族团结、经济发展和中国特色社会主义现代化建设也具有重要的意义。内蒙古自治区地域辽阔、民族众多，各民族长期并存、繁荣发展，生成了灿烂丰富、各具特色的民族文化，为民族学研究提供了丰厚的学术研究资源。

内蒙古师范大学创建于1952年，是新中国成立后党和国家在边疆少数民族地区最早建立的高等学校之一，是内蒙古自治区重点大学，是培养基础教育、民族教育师资和蒙汉兼通少数民族复合型人才的重要基地，被誉为“民族教育的摇篮”。50多年来，学校矢志不渝地发展民族高等教育，取得了巨大成绩，为自治区的经济建设、社会发展、民族团结和边疆稳定作出了突出贡献。

内蒙古师范大学拥有雄厚的民族学研究资源。在建校初，学校首次招收的6个专业中只有1个蒙古语授课班，经过多年的建设发展，目前已有21个蒙古语授课专业，涵盖了文、史、理、工、法、教育、管理7个学科门类，形成了本科教育和研究生教育、学历教育 and 非学历教育、培养与培训一体化的格局，成为全国蒙汉双语授课本科专业最全、蒙古族在校生规模

最大的高等学校，为培养少数民族人才建构了广阔平台，为内蒙古自治区以及辽宁、黑龙江、吉林、新疆、甘肃、青海和河北八省区培养和输送了两万余名蒙汉兼通的少数民族人才。学校有涉及政治、经济、文化、民俗、历史、科学史等少数民族科学的研究中心和研究所42个，形成了一个由教授、副教授组成的年龄结构合理、学历层次较高、学科方向明确的研究团队，蒙古文藏书20余万册。一系列研究成果成为内蒙古自治区和国家重点研究课题，在国内外产生了一定的影响，为繁荣和发展少数民族文化事业作出了积极贡献。

为进一步聚集和培养优秀学术人才，创建学术交流开放平台，作为内蒙古自治区高等学校人文社会科学重点研究基地之一的内蒙古师范大学民族学重点研究基地自成立以来，依托自治区丰富的文化资源和学校传统学科优势，以马克思主义民族理论与民族政策、少数民族经济、少数民族史、少数民族艺术等为研究重点，积极开展区域性调查、专题性民族发展问题调查等研究，在课题申请、科研立项、学科建设上做了大量有益的工作，其应用研究形成的对策建议为有关部门制定方针政策、完善法律法规提供了智力支持，为少数民族地区经济文化的发展起到了积极的推动作用。《内蒙古高校人文社会科学民族学重点研究基地民族学研究丛书》是内蒙古师范大学民族学重点研究基地编写的第一套丛书，该丛书主要包括民族政治、民族经济、民族史和民族艺术等内容，反映了自治区民族学研究的学术热点、学科前沿以及最新成果等。丛书编委会各位作者为丛书的出版付出了辛勤的努力，社会各界给予丛书出版的大力支持，对此深表感谢。

目前，民族学研究已经进入了加快发展的新的机遇期。在这大好形势下，内蒙古师范大学民族学重点研究基地要立足内蒙古、面向全国、放眼世界，不断发掘和充分利用本土丰富的民族学资源并服务于各民族共同发展、共同繁荣，在继承和吸收中推动发展，

不断推出新成果、新著作，使具有中国特色的民族学研究再上新台阶。

《内蒙古高校人文社会科学民族学重点
研究基地民族学研究丛书》编委会主任

内蒙古师范大学校长

杨-江

2010 年 5 月

摘 要

民族区域自治制度是国家的一项基本政治制度。民族区域自治权是衡量民族区域自治程度的尺度，是民族区域自治制度的核心。本书从宪法学的视角，并以能力所及，兼顾政治学与民族学的研究领域，全面梳理民族区域自治权的多层次的理论问题。

本书论证采用由点到面的方法，即用“三点四面”概括全书的内容。

第一个点即“我国民族区域自治制度”。本书中的第一章以此为主线进行了论证，在论述了民族区域自治基本理论的基础上，展开到面，即“我国民族区域自治的发展”，从历史文献中梳理了民族区域自治的确立过程，深入探究了民族区域自治确立的深层次的原因，即：马克思主义关于地方自治和区域自治思想的影响；近代地方自治思想的影响；对苏联与中国国情的正确分析；李维汉同志的贡献。并用规范分析的方法，以《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》和1954年、1975年、1978年、1982年的《中华人民共和国宪法》为核心，考察了民族区域自治制度。

第二个点即“自治权”。本书中的第二章以此为着眼点，分析了自治以及自治权的概念，横向比较了各国学者研究的自治类型，即“地方自治、民族自治、区域自治”以及我国自治的主要类型，即“民族区域自治、特别行政区自治、村民自治、社区居民自

治”，由此铺开到面，追溯了自治权的历史发展。并用比较分析的方法，将与自治权相关的主权理论和民族自决权进行阐发。

第三个点即“民族区域自治权”。本书中的第三章、第四章以此作为核心，将由民族区域自治权的基础理论、法源的研究，上升到两个层面，即从宪政的层面分析民族区域自治权，将法治的精神推进到政治学、民族学的研究领域，又将宪政研究从观念落实到具体的制度安排，深刻地分析，并从民族区域自治权的立法保障、行政保障和司法保障三个角度阐发了民族区域自治权的法律保障问题，以期打破民族区域自治研究长期徘徊于政治制度的整体性描述的状况。

目 录

绪 论	1
第一节 民族区域自治权及其相关概念的界定	1
一、民族区域自治	1
二、自治权	2
三、民族区域自治权	6
第二节 民族区域自治权研究现状、研究意义与 文献综述	9
一、民族区域自治权研究现状	9
二、研究意义	14
三、研究方法	22
第一章 我国民族区域自治制度的历史抉择	24
第一节 民族区域自治的理论基础	24
一、维护各民族平等和团结	24
二、促进各民族共同繁荣	26
三、坚持民族区域自治制度	29

四、健全民族区域自治法律体系	34
五、培养德才兼备的少数民族干部	37
第二节 我国民族区域自治的发展	39
一、建党后民族区域自治的发展历程	39
二、民族区域自治确立的原因	50
第二章 自治权基础理论研究	62
第一节 自治的概念及类型	62
一、自治的概念	62
二、自治的类型	65
三、我国自治的主要类型	74
第二节 与自治权相关的权利	89
一、主 权	89
二、民族自决权	94
第三章 民族区域自治的法制建设	101
第一节 规范化视野中的民族区域自治 ——以宪法为中心考察	101
一、《中国人民政治协商会议共同纲领》	102
二、1954 年《宪法》	104
三、1975 年《宪法》	108
四、1978 年《宪法》	111
五、1982 年《宪法》	113

第二节 民族区域自治法发展历程·····	117
一、《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》·····	117
二、《民族区域自治法》的制定过程·····	118
三、《民族区域自治法》的修改过程·····	123
第三节 法律文本中的自治权·····	134
一、政治法律方面的自治权·····	134
二、经济方面的自治权·····	137
三、财政方面的自治权·····	141
四、文化教育方面的自治权·····	145
五、人口管理方面的自治权·····	150
六、生态保护权·····	151
七、组织公安部队权利·····	152
第四章 民族区域自治权的宪政解析·····	155
第一节 民族区域自治权的基本理论·····	155
一、民族区域自治权的三要素·····	155
二、民族区域自治权的特点·····	158
三、民族区域自治权的法律属性·····	168
第二节 民族区域自治权的法源·····	170
一、自由权·····	170
二、平等权·····	176
三、发展权·····	182
第三节 民族区域自治权的宪政分析·····	186
一、民族区域自治权与民主·····	188

二、民族区域自治权与法治·····	192
三、民族区域自治权与人权·····	196
 第五章 民族区域自治权的法律保障与现状分析·····	201
第一节 自治权的法律保障·····	201
一、自治权的立法保障·····	201
二、自治权的执法保障·····	211
三、自治权的司法保障·····	214
第二节 民族区域自治权的现状分析·····	216
一、行使自治权的成就·····	216
二、法律保障的不足·····	219
第三节 自治权的法律监督·····	228
一、自治权的法律监督形式·····	228
二、宪法监督与自治权的保障·····	233
 结 论·····	248
 参考文献·····	251
一、中文论著·····	251
二、外文译著·····	255
三、中文论文·····	256
四、外文论文·····	259
 后 记·····	261

绪 论

第一节 民族区域自治权及其 相关概念的界定

一、民族区域自治

关于民族区域自治，目前国内学者普遍使用的概念源于《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》），其序言第二段明文规定：“民族区域自治是在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。”但也有一些学者提出不同观点：“什么是民族区域自治？就是在少数民族地区实行人民民主专政（即无产阶级专政）的政权组织形式”^①；“民族区域自治是指在国家的宪法体制下，在少数民族聚居的区域内，建立自治机关，由少数民族行使自治权的政策和制度。”^②持后种观点的学者认为“国家的统一领导”这种表述有失周延，因为民族区域自治并不都是在单一制的国家体制内实行，

① 吴大华：《民族与法律》，33页，北京，民族出版社，1990。

② 陈云生：《民族区域自治法原理与精释》，41页，北京，中国法制出版社，2006。

有些是在联邦国家，甚至是在联邦成员国内实行的，而“国家”在此类联邦国家就含混不清，不知指代，因此上述表述就不贴切。但是由于我国是单一制国家，不会有歧义产生，因此，本书仍然采用《民族区域自治法》中的概念。

马克思主义坚持民主集中制的统一的多民族国家中的民族区域自治，是为了建立民族平等的真正的民主国家，就是为了根据民族和地区特点加速发展民族的经济文化，使各民族都得到发展、得到繁荣，使各民族间的团结得到改善、得到加强，使统一的国家得到巩固、得到振兴。

二、自治权

通观关于自治权方面的文章或著作，很少有学者给出自治权定义。张文山教授明确提出：“自治权是一种在社会团体内，经过团体内多数人认可或默示的，合法地、独立自主地行使具有约束力和支配力的一种权力。自治权是通过‘章程’规定而行使的。简言之，是一种体现在社会团体内的具有约束力和支配力的，自主合法的行为，是一种权力的体现，它的本质属性是团体内的合法自主的权力。”^①有的学者是从不同角度提出自治权的实现方式：自治权的实现有许多不同的制度方式。在国家层面，公民的自治权体现在通过普遍、平等、直接、秘密投票的选举参与国家政治，这就是公民的参政权，即公民自治权在国家政治层面的体现；在地方政治层面，公民的自治权通过地方分权和地方自治来体现；在基层和社会层面，公民的自治权通过社区自治和社团自治来体现。没有自治的制度安排，自治权就无从实现。^②还有一些学者将自治权的含义与地方自治的形式联系起来，给出了相关定义。“村民自治权是农村法定村全体村民自我管理、自我教育、自我服务、自我约束、自我

① 张文山等：《自治权理论与自治条例研究》，4页，北京，法律出版社，2005。

② 参见李芳、张英洪：《地方自治与自治权成长》，载《社会科学辑刊》，2007（1）。

发展,即自我决定处理涉及村民切身利益的公共事务、公益事业的权利,具体通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督来实现,是基层民主权利的一种。”^①

自治权起源于“自治市”,它是伴随着“自治市”的产生而出现的。^②罗马帝国时期,欧洲就有自治城市。自治市最早出现于古罗马,罗马城市自恺撒以来,即取得自治权。到公元前2世纪中叶,通过一系列的征服战争,罗马人建立了一个横跨欧、亚、非三大洲的大帝国。罗马人并没有建立一套完善的官僚体制来管理其所征服的广大地区,而是让分布于帝国境内各地的城市实行各种不同程度的自治。历史学家罗斯托夫采夫在他的著作中这样写道:在公元2世纪,罗马帝国的“每一个城市都有它自己的地方自治,都有它本地的‘政治’生活,都有它自己所要解决的社会经济问题。在所有城市之上,有一个强有力的中央政府,它执掌国家大事——外交、军事、国家财政”^③。罗马帝国衰亡后,城市自治的理念在中世纪城市沿袭了下来。西欧中世纪城市的最大特点是它们不同程度的自治,自治性、拥有自治权是西欧中世纪城市的显著特征之一。

9世纪时的西欧,基本上是一个以农业为基础的社会,教会与主的封建割据造成商业的消失,城市生活的最后痕迹也随之消失。到了10世纪至11世纪,西欧社会生产才有显著的提高。随着经济的发展,渐渐发生了个体小商品生产的手工业与农业的分离过程。农业和手工业生产力的提高是中世纪西欧城市兴起的重要前提。

① 常涛:《领导权与自治权的博弈——乡村关系现状及深层原因探析》,北京,中共中央党校硕士学位论文,2002。

② 参见熊文钊主编:《大国地方——中国民族区域自治制度的新发展》,47页,北京,法律出版社,2008。

③ [美] M. 罗斯托夫采夫著,马雍、厉以宁译:《罗马帝国社会经济史》(上),196页,北京,商务印书馆,1985。

城市的出现就是手工业农奴和其他依附农民与封建领主斗争的结果。至11世纪,市民等级为反对封建主的暴虐统治,并参与政权,从封建领主手里争得了城市自治权,使城市在立法、司法和行政管理上获得了不同程度的自治。有的城市通过赎买的方式,向领主付一大笔钱,摆脱了领主的统治;有的城市则针对领主的镇压采取了针锋相对的手段,通过武装斗争赢得了城市自治权;有一些城市两种办法交替使用。米兰从11世纪上半叶开始,爆发了市民反对大主教阿里贝尔特的斗争。11世纪下半叶米兰手工业者和商人又开展“巴塔连运动”,^①多次起义反对教、俗封建领主,特别是教会领主。米兰在斗争中终于取得了自治权。而法国的琅城起义是中世纪西欧城市通过武装斗争争取自治权的又一个典型。许多城市也作了同样的斗争,意大利北部的威尼斯、热那亚、佛罗伦萨等城建立了独立的城市共和国。13世纪至15世纪是西欧城市争取自治权的活跃时期。“直到相当晚时期以前,关于中世纪城市的成长,无论在它们的数量、它们的人口或它们的进款方面,不可能有正确的数字。但有理由可以相信:那些自治城市的数量在1100年到1130年之间增加到十倍……”^②争取自治权斗争在实践中进行得如火如荼,得到了普遍认可及关注。在斗争的同时,自治权也获得了法律的承认。

自治权作为一个法学概念,最早出现在中世纪欧洲的城市宪章和特许状里。许多自治城市正是通过宪章和特许状的形式将获得的自治权以立法形式确定下来。“城市宪章是一种具有宪法性质的法律文献,它是由国王、封建领主或大主教颁发的,用以确认自己所属区域内某一城市的自治特权或独立地位或经商特权,有时称为特

^① “巴塔连”指米兰城内织布工人、小呢绒商贩和裁缝匠住区的居民。见张文山等:《自治权理论与自治条例研究》,39页,北京,法律出版社,2005。

^② [美]汤普逊著,耿淡如译:《中世纪经济社会史》,434页,北京,商务印书馆,1984。