

主编 杨侯第 吴仕民

中国社会科学出版社

民族
法制
教程

MINZU

D922.15

民族法制教程

主 编 杨侯第 吴仕民
副主编 王延星

中国 社 会 出 版 社

(京)新登字 022 号

图书在版编目(CIP)数据

民族法制教程/杨侯第,吴仕民主编—北京
中国社会出版社,1994.9

ISBN7-80088-539-9/D·68

I 民“… I ①杨… ②吴… II 民族事务
-行政管理-行政法-中国-教材 IV D922·15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 11168 号

民族法学教程

主 编:杨侯第、吴仕民

副主编:王延星

责任编辑:李威海

中国社会出版社出版发行

北京西黄城根南街 9 号 邮政编码 100032

北京仰山印刷厂印刷

*

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:7.75 字数:160 千字

1994 年 9 月第一版 1994 年 9 月第一次印刷

印数:1—30,100 册 定价:9.80 元

ISBN7-80088-539-9/D·68

目 录

绪论	(1)
第一章 民族法	(4)
第一节 民族法的起源	
第二节 民族法的概念	
第三节 民族法的形式	
第四节 自治法规与地方性法规	
第五节 变通规定	
第六节 民族法的类别	
第二章 民族立法	(26)
第一节 民族立法体制	
第二节 民族立法的程序	
第三节 民族立法的原则	
第四节 民族立法的历程	
第五节 民族立法的内容	
第三章 民族法制	(42)
第一节 民族法制的概念	
第二节 民族法制的基本要求	
第三节 民族法制与社会主义民主	
第四节 民族法制建设中的监督机制	

第四章 民族法体系…………… (51)

第一节 民族法体系的概念

第二节 民族法体系的构架

第三节 民族法体系的结构

第四节 民族法体系的特点

第五章 民族法的实施和遵守…………… (61)

第一节 民族法实施的含义和特点

第二节 民族法实施的要求

第三节 民族法实施的监督

第四节 民族法遵守的含义、意义和基本要求

第六章 民族区域自治法律制度…………… (74)

第一节 民族区域自治法的概念和基本原则

第二节 民族区域自治法的主要内容

第三节 自治法的宣传和遵守

第四节 国家为贯彻实施《民族区域自治法》采取的措施

第七章 民族经济法律制度(上) …… (108)

第一节 建立和完善民族经济法律制度的重要意义

第二节 民族经济法律制度的基本特点

第三节 民族经济法律制度的主要内容

第八章 民族经济法律制度(下) …… (119)

第一节 民族经济法律制度的初创

第二节 民族经济法律制度的曲折发展

第三节 改革开放中的民族经济法律制度建设

第九章 民族教育法律制度 …… (138)

第一节 民族教育法律制度的产生和发展

第二节	民族教育法律制度的主要内容	
第三节	加强立法,健全和完善民族教育法律制度	
第十章	民族文化法律制度	 (158)
第一节	民族文化法律制度的建设和发展	
第二节	民族语言文字法制的意义和法制建设	
第十一章	民族风俗习惯法律制度	 (170)
第一节	民族风俗习惯的特征	
第二节	各民族都有保持或改革自己风俗习惯的自由	
第三节	少数民族风俗习惯自由的法律保障	
第四节	民族风俗习惯纠纷的处理	
第十二章	散杂居少数民族权利保障法律制度	 (185)
第一节	保障散杂居少数民族权利的重要意义	
第二节	保障散杂居少数民族权利法律制度的内容	
第三节	民族乡工作的法律规定	
第四节	关于《城市民族工作条例》有关情况的说明	
第十三章	培养少数民族干部的法律制度	 (208)
第一节	建立培养少数民族干部法律制度的重要意义	
第二节	培养配备少数民族干部、专业人才和技术工人的法律制度	
第三节	培养配备少数民族干部、专业人才和技术工人的法定途径	

第十四章 自治条例和单行条例 (220)

第一节 自治条例和单行条例的概念

第二节 自治条例和单行条例的法律地位

第三节 自治条例和单行条例的制定情况

第四节 自治条例和单行条例的一般内容

**第十五章 做好普法工作,加强民族法制
建设 (237)**

后记 (242)

绪 论

现在世界上大多数国家都是多民族国家。据有关资料统计,全世界共有 2200 多个人口多少不等的大小民族,分布在 170 多个国家,其中约 75% 的国家是多民族国家。

有民族就有民族问题存在。民族问题本身是当今世界上最复杂、最敏感的社会问题。而它又与政治、经济、文化、语言、文字、宗教、习俗等问题交织在一起,现实问题与历史问题交织在一起,相互作用,相互影响,更增加了它的复杂性和敏感性。因此,民族问题已经成为许多多民族国家进退盛衰的重要因素。在一些国家和地区,它已成为民族之间冲突不断、战乱不已、社会动荡的主要原因,甚至有的国家因此而四分五裂。所以,能否正确认识和正确处理民族问题,对于多民族的国家来说,是关系兴衰治乱和生死存亡的问题。

我国是一个统一的多民族国家,共有 56 个民族。我国各民族共同劳动、生息、繁衍在中国这块土地上,共同创造了祖国的光辉的历史和灿烂的文化。近百年来,我国各族人民又英勇地进行了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的斗争,推翻了三座大山,共同缔造了中华人民共和国。新中国成立以后,我国各族人民经过民主改革和社会主义改造,已经成为社会主义民族;各民族之间已经形成了平等、团结、互助的社会主义民族关系。

但是,民族问题在我国还将长期存在。在社会主义制度

下,各族劳动人民之间根本利益是一致的,但仍然存在一些矛盾。例如:民族之间由于经济和文化发展差异而产生的矛盾;民族之间由于语言文字、风俗习惯、宗教信仰和生产生活条件不同而产生的矛盾;反映在国家利益、集体利益和个人利益三者关系上的民族矛盾;反映在农牧关系、农商关系上的民族矛盾;民族自治地方同上级国家机关以及其他地区之间的矛盾等等。只要民族差别和民族特点还存在,上述矛盾就将继续存在。这些矛盾,都是各族劳动人民之间根本利益一致基础上的矛盾,是人民内部矛盾。此外,剥削阶级作为一个阶级消灭以后,阶级斗争在一定的范围内还仍然存在,在某种情况下还有可能激化,这些阶级斗争的某些部分也有可能反映到民族关系上来。此外,还有国际敌对势力将我国民族问题作为突破口,处心积虑地对我国进行颠覆、渗透和分裂活动,这更增加了民族问题的复杂性。

解决这些矛盾和问题,不仅要靠政治、经济、文化和思想教育等措施和手段,还需要进行民族立法,依靠民族法制手段。解决民族矛盾、调整民族关系的法,就是民族法。而依照民族法办事的制度,就是民族法制。民族法制是我国整个社会主义法制的重要组成部分,在我国未来所处的地位和作用是极其重要的。

首先从阶级和民族之间关系的发展趋向来看。在人类社会里,民族和阶级的划分是两个最基本的划分,而民族先于阶级而产生,后于阶级而消亡,因此民族的划分比阶级更稳定、更长远。在阶级社会里,每个民族都是划分为阶级的,其内部都存在统治阶级与被统治阶级,所以阶级利益高于民族利益,民族利益被阶级利益所掩盖,处于从属的地位。因此在阶级社

会,阶级的划分比民族的划分更深刻、更重要。但在社会主义社会里,剥削阶级作为一个阶级消灭以后,不存在对立的阶级了,全社会的根本利益一致了,这时阶级的划分就再不具有原来的意义,而民族的划分则相对凸现出来。因此,我们从前苏联和南斯拉夫的解体看到这样严酷的现实:民族矛盾并没有因为剥削阶级的消灭而减少,甚至在一定条件下,由于剥削阶级的消灭而显得突出。

其次,从社会主义社会民族关系本身的发展趋向来看。现阶段我国民族关系有两种发展趋向:一种趋势是,随着改革开放和社会主义市场经济的发展,各民族之间的交往不断向广度和深度发展,各民族的共同因素越来越多,民族团结越来越紧密;另一种趋势是,随着各民族之间的交往日益频繁,基于民族特点和民族差别而产生的矛盾和纠纷依然存在,丝毫不可掉以轻心。

再次,从社会主义民主与法制建设发展趋向来看。随着社会主义经济文化的发展,人们物质文化生活水平的不断提高,参与国家事务和社会事务的民主意识不断增强;与此同时,依法保障自己的合法的权利和利益的法律意识也不断增强。这样,社会主义民主与法制必然呈现出不断发展、不断加强的趋向。

由民族问题发展趋势和社会主义民主与法制建设发展趋势所决定,民族法制的地位将越来越重要,所起的作用将越来越大。因此,必须在实践中加强民族法制建设,在理论上加强对民族法制的研究。

第一章 民族法

第一节 民族法的起源

一、法的起源

法和国家一样，不是从来就有的。在原始社会，没有阶级，没有国家，也没有法。原始社会经历了原始群和原始公社两个阶段。原始公社的社会组织是以血缘关系为纽带的民族，氏族组织的主要社会规范是习惯。到了原始社会末期，随着生产力的发展，出现了剩余产品，因此也推动了社会的分工。第一次是畜牧业与农业的分工；第二次是手工业同农业的分离。两次社会大分工，发生了两次社会大分裂：第一次分工由于劳动有了剩余产品，这时不再像过去一样把战俘杀死而是当作奴隶。第二次分工后，自由民中又出现了穷人和富人的差别，并由于债务等原因，大批穷人沦为奴隶。奴隶劳动成为社会主要劳动，社会便分裂为两大对抗阶级——奴隶和奴隶主。

奴隶和奴隶主是在政治上、经济上处于不同地位的两大对抗阶级。为了镇压奴隶的反抗，奴隶主需要建立一种与民族组织不同的暴力组织。这个暴力组织就是国家。为了巩固并发展经济、政治上的统治地位，奴隶主除了用国家暴力直接镇压外，还需要制定特殊的社会规范，调整对立的阶级关系，确认和保护奴隶制的社会秩序。这种特殊的社会规范就是法。最初的法是国家认可的习惯，后来才逐渐发展成国家制定的成

文法。

由此可见，法是奴隶社会奴隶同奴隶主两个对立阶级矛盾不可调和的产物。它是反映奴隶主阶级的意志，由奴隶制国家制定或认可的，并由国家强制力保证执行的行为规范。

二、民族法起源的两重性

民族法首先作为法，它是阶级矛盾不可调和的产物；同时它又是多民族国家里民族矛盾不可调和的产物。没有阶级矛盾，自然没有民族法；而只有阶级矛盾没有民族矛盾，也不会有民族法。民族法是多民族的奴隶制国家里阶级矛盾和民族矛盾不可调和的双重产物。

我国自古以来就是多民族国家，因而也是出现民族法较早的国家。

据史筠著的《民族事务管理制度》一书记载：早在周朝的时候，就设有专门管理“戎”、“狄”等少数民族事务的官员“司戎”，而且还是终身职务。秦朝甚至在秦朝以前，就设立了少数民族当首领的行政区域“道”、“属邦”等。汉朝时，已将管理少数民族事务的官员一职，扩大为专门管理少数民族事务的机构“大鸿胪”。不仅如此，还早在秦朝时，就出现了我国第一部调整民族关系的法典——“属邦律”。从这时起，一直到清朝和国民政府，都设有管理少数民族事务的专门机构和调整民族关系的法。在历代这类法典中，数清朝的“理藩院则例”最为完善，并具近代法模式。

历代封建王朝调整民族关系的法如秦“属邦律”、清“理藩院则例”等，主要有两个特点：第一，调整中央王朝同少数民族地方之间的关系，以维护和巩固中央王朝对少数民族地方的统治地位；第二，调整统治民族同被统治民族之间的关系，以

维护和巩固统治民族的统治阶级对被统治民族的统治地位。由此可见,我国封建社会的民族法既有阶级性,也有民族性,是阶级性和民族性的统一体。

三、社会主义民族法的产生

1. 社会主义法的产生。无产阶级用革命手段推翻资产阶级统治,建立无产阶级专政,这是社会主义法产生的前提和基础。无产阶级在夺取政权以后,也必须重视立法,这是由它面临的任务和担负的历史使命决定的。要依法组织国家政权并使其依法活动,以充分发挥政权的职能;镇压阶级敌人的反抗,巩固人民政权;消灭生产资料私有制,建立社会主义公有制;组织经济建设和文化建设,促进经济和文化的发展。这些,都离不开法的组织、引导、保护和促进作用。因此,无产阶级夺取政权以后必须重视立法工作,依法行政,才能完成自己担负的任务,实现自己的伟大历史使命。

历史证明,社会主义法产生的过程是摧毁旧法体系的过程,是人民群众参与创建法的过程,也是总结革命和建设经验的过程。这一过程,反映了社会主义法产生的规律:无产阶级夺取政权是社会主义法产生的前提条件;创建社会主义法,必须摧毁旧法体系;人民群众参与社会主义法的创建,总结人民群众革命和建设的经验。

2. 社会主义民族法的产生。民族法是社会主义法的一部分,它的产生也不能脱离上述规律。但是民族法的产生,还须具备执政的共产党重视用法律手段调整民族关系这个条件。具体地说有三点:第一,承认民族问题的客观性。民族先于阶级和国家而产生,后于阶级和国家而消亡。有民族就有民族问题存在,不承认民族问题是长期的客观存在,民族法便不会产

生。第二,承认用法律手段调整民族关系的必要性。承认民族问题是客观存在,法律手段因而也必然是调整民族关系的一种重要手段,正如政治、经济和文化等社会现象也需要纳入法制轨道一样。随着法制手段的运用,民族法也就应运而生了。第三,把握民族问题性质的准确性。在阶级社会里,民族问题与阶级问题既有区别,也有联系。但是夸大二者的联系,把二者混为一谈,这就从另一个角度否认了民族问题的客观性,其后果是一样的。例如,经过民主改造和社会主义改造基本完成以后,我国的民族关系基本上是各族劳动人民之间的关系。这时提出“民族问题的实质是阶级问题”,把民族问题与阶级问题混为一谈,在实践中造成了严重后果。

四、民族法概念的由来

民族法是伴随着多民族的奴隶制国家的产生而产生的。但是“民族法”和“民族立法”、“民族法制”这三个概念的出现,却是很晚的事情了。恩格斯在他《家庭私有制和国家起源》一书中首先提出“民族法”这个概念,但至今也只有 101 年的历史。而“民族立法”和“民族法制”这两个概念的出现则更晚,只是到党的十一届三中全会以后才出现的。十一届三中全会不仅开创了我国社会主义民主与法制的新时期,也使我国民族立法工作和民族法制建设进入了新的发展阶段。“民族立法”和“民族法制”这两个概念也就随之产生了。而且,这两个概念的产生与全国人大民族委员会的重新设立还有着直接的关系。

全国人大民族委员会是全国人大最早设立的常设的委员会之一,但在“文化大革命”中被撤销了。1979 年 7 月全国人大五届二次会议重新设立了全国人大民族委员会。同年 10 月

全国人大民族委员会举行第一次办公会议，研究确定了今后的工作和任务。这次会议的纪要明确提出要加强“民族立法”工作和“民族法制”建设，这样，在我国法制史上第一次出现了“民族立法”和“民族法制”这两个明确的概念。1980年9月全国人大五届三次会议通过的《关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议》中特别强调，要加强“民族立法”工作；1986年12月29日，当时彭真委员长亲自为全国人大民族委员会创办的刊物题写了刊名——《民族法制通讯》。从此，我国民族立法工作和民族法制建设得到长足发展，“民族法”和“民族立法”、“民族法制”这三个概念在社会上也得到比较广泛的传播和使用。

第二节 民族法的概念

一、民族法具有法的一般特征

民族法作为法，具有法的一般特征。

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中，针对资产阶级的法，指出：“你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志……而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件决定的。”（《马克思恩格斯选集》第1卷第268页）这是马克思恩格斯关于法的本质的典型论断。这一论断虽然是针对资产阶级法而言的，但其基本精神适用于所有历史类型的法。

马克思、恩格斯的这一论断，反映了法的基本特征：第一，法是统治阶级共同意志的体现。它反映的是统治阶级的根本利益和共同愿望，所以有强烈的阶级性。第二，法是被提升为国家意志的统治阶级的意志。它不同于统治阶级反映在哲学、

宗教、道德、文学艺术等方面的意志，它由国家制定或认可，并由国家强制力保证其施行。第三，法的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。一定阶级的意志是由它赖以生存的物质生活条件决定的。法是统治阶级的经济利益和要求的集中反映。法从统治阶级的利益出发，明白地告诉人们：什么行为是合法的、可行的，什么行为是非法的、禁止的，而什么行为是必须作的、不作是违法的，以此来规范人们的行为，调整社会成员的关系，以维护和巩固有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

根据以上所述可以看出：法是反映统治阶级意志的，由国家制定或认可的并由国家强制力保证其施行的行为规范，是维护和巩固有利于统治阶级利益的社会关系和社会秩序，实现阶级专政的工具。

关于法的概念，近年来学术界尚有许多争议。

二、社会主义民族法具有社会主义法的一般特征

社会主义民族法具有社会主义法的一般特征。

社会主义法是在彻底摧毁剥削阶级旧法体系的基础上建立和发展起来的。所以它具有法的一般特征外，还有区别于一切剥削阶级类型法的特征。它是工人阶级和广大劳动人民共同意志的体现；是由社会主义国家制定或认可的并由社会主义国家强制力保证其施行的行为规范；它的内容是由生产资料社会主义公有制决定的。而一切剥削阶级类型的法的内容都是由生产资料私有制决定的。社会主义法还具有广泛的人民性，是人民性和阶级性的统一；它具有广泛的社会职能，是社会性和强制性的统一，等等。

三、社会主义民族法具有区别于一切剥削阶级民族法的

特征

社会主义民族法同一切剥削阶级民族法的区别是：第一，阶级属性不同。社会主义民族法是工人阶级领导下的全国各族人民共同意志的体现，它的内容是由生产资料社会主义公有制决定的。而一切剥削阶级民族法是剥削阶级共同意志的反映。它们是由生产资料私有制决定的。第二，基本原则不同。社会主义民族法是由无产阶级解放全人类的伟大历史使命所决定，实行的基本原则是：民族平等，民族团结，民族区域自治和各民族共同繁荣。社会主义民族法的显著特征是民族平等，即一切民族在一切权利方面平等，是彻底的民族平等。而一切剥削阶级的民族法是由剥削阶级的阶级私利所决定，实行的基本原则是：民族压迫，民族剥削、民族同化、民族歧视。一切剥削阶级民族法的主要特征是民族不平等，其中资产阶级虽然也宣布民族平等，但如同资产阶级民主一样，具有很大的虚伪性和欺骗性。

四、社会主义民族法具有区别于社会主义其他法的特征

社会主义民族法与社会主义其他法有许多共同点，但也有不同点。它们的区别是：第一，调整对象不同。民族法专门调整社会关系中的民族关系，而一些其他法律虽然也有调整民族关系的条款，但都不是专门调整民族关系的。第二，规定内容不同。民族法规定的内容非常广泛，包括政治、经济、文化、语言、文字、习俗、宗教等各个领域和各个方面，其内容涉及的范围仅次于宪法。而宪法以外的其他法只规定国家生活和社会生活某一方面的内容。第三，调整方法不同。民族法由其调整对象和规定的内容所决定，它没有自己独特的调整方法，而是将刑事的、民事的、经济的、行政的调整综合起来作为