

21

21世纪法学规划教材

中国民族区域自治法学 (第二版)

LAW OF CHINESE REGIONAL NATIONAL AUTONOMY

吴宗金 主编



法律出版社

21 世纪法学规划教材

中国民族区域自治法学

Law of Chinese Regional National Autonomy

| 第二版 |

主 编 | 吴宗金
副主编 | 彭 谦 武建军

撰稿人 | 王 平 陈 宜
以姓氏笔画为序 | 吴宗金 武建军
姚 艳 莫初明
彭 谦



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

中国民族区域自治法学/吴宗金主编. —2版.
北京:法律出版社,2004.8
21世纪法学规划教材
ISBN 7-5036-5062-1

I. 中… II. 吴… III. 民族区域自治法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. D921.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 081265 号

©法律出版社·中国

责任编辑/赵浩

装帧设计/于佳

出版/法律出版社

编辑/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/莱芜市圣龙印书书刊有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/787×960毫米 1/16

印张/18.25 字数/320千

版本/2004年8月第2版

印次/2004年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法律教育出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/jiaoyu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939653

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-5062-1/D·4780

定价:23.00元

作者简介

(以姓氏笔画为序)

王平 男,汉族,1964年11月生,河南省信阳市人。哲学硕士。现任国家民族事务委员会政策法规司法制处调研员。中国法学会会员,中国人权研究会理事,中国法学会民族法学研究会副秘书长。主要著作:《民族法制教程》(合著)、《民族法学讲座》(副主编)、《民族问题概论》(副主编)、《中国少数民族人权述要》(副主编)等。

陈宜 女,汉族,1972年7月生,四川省宜宾市人。法学硕士。现任西南民族大学法学院讲师。主要著作:《怎样用法律保护自己》(合著)、《西部大开发与民族区域自治》、《从民族区域自治法的修改谈民族地区经济的发展》、《拓展民族立法领域提高民族立法质量》等。

吴宗金 男,侗族,1952年4月生,贵州省锦屏县人。1985年毕业于中央民族大学。现任中央民族大学民族法学研究所研究员;云南大学、西南民族大学等特聘教授;中国民族法学及其学科倡导者和创建人之一,中国法学会民族法学研究会筹备组主要成员、副秘书长、副会长等;中央民族大学民族法学博士点论证建设人。主要民族法学著作:《民族法制的理论与实践》(个人专著)、《民族法学导论》(主编)、《中国民族立法理论与实践》(主编)、《中国民族法概论》(日文版主编/中文版《中国民族法学》主编)、《民族区域自治法学》(主编)、《中国民族法学研究》(主编)等。1992年被评为中国法学会系统先进个人。

武建军 男,汉族,1955年11月生,内蒙古托克托县人。大学本科。现任内蒙古警察学院法律系主任、副教授。中国法学会民族法学研究会常务理事,西南民族大学民族法研究所兼职研究员。主要著作:主编参编司法部统编全国法学教材《中国宪法》、《中国宪法教程》。代表性论文:《关于自治条例和单行条例的若干问题》、《民族区域自治制度的价值取向》、《中国宪法现象评析》等。

姚 艳 女,回族,1977年8月生,陕西省宝鸡市人。现任云南大学民族法学博士研究生、西南民族大学法学院助教。主要著作:国家社会科学基金“政治文明与法治研究——边疆民族地区的政治文明与法治建设”(合著)、《法律的局限与超越》(合著)、发表法学文章数篇。

莫初明 男,苗族,1974年2月生,广西壮族自治区资源县人。现任中央民族大学法学硕士研究生、广西政法管理干部学院讲师。主要著作:《消费纠纷案例100个说法》(合著)、《论独立董事的功能》等。

彭 谦 女,瑶族,1966年8月生,广西壮族自治区南宁市人。法学学士、民族理论与民族政策硕士。现任中央民族大学副教授、硕士生导师、民族法学博士研究生。中国法学会民族法学研究会理事、中国民族理论学会理事等。主要著作:《民族区域自治法通论》(副主编)、《中国民族立法理论与实践》(合著)、《中国民族理论与实践》(合著)、《中国共产党民族纲领通论》(合著)等。

出版说明

二十多年前,当中国改革开放开始勃兴,法律和法律教育开始再度崛起之时,法律出版社便以精诚态度和极大力度服务于中国的法律教育。针对不同阶段的读者,本社陆续推出多种系列的法学教材,迄今已达数百种。高等学校教材、教学参考书为其中主要部分。而历年来逐步推出的“八五”、“九五”及正在推出的“十五”国家级规划教材,更为重点。长期以来,“法律版”的众多教材,颇受学林瞩目。在此,我们深深感谢读者和作者对我们的信任。

进入 21 世纪以来,中国法律教育在取得长足发展的同时,也积极酝酿和展开改革举措,培养高素质的现代法律人才成为法律教育的重要目标。为此,本社应时而动,力求从教材的品种上、内容上、形式上实现更大突破,为新一代法律人学取专业知识提供更好读本。

就高等学校教材而言,我们立足两种进路:全面革新既有教材,或推出全新教材。革新既有教材,意在选取已出版教材尤其是“八五”、“九五”规划教材中的精品,从内容到形式全面更新、修订,重新整合,使这些长盛不衰的法律教育财富,以崭新面目,继续服务于新读者。推出全新教材,则或为推出“十五”规划教材,或约请优秀作者撰写新作,精阐原理,结合实践,关注前沿,努力创造出新世纪的新经典。优秀作者,或为老一辈与盛年名家,或为新生代才俊。或革新,或全新,这些教材在 21 世纪呈现崭新风采,并同享规划教材之盛,因之统为一名:“21 世纪法学规划教材。”

我们深信,中国的法律教育事业将在改革和发展中不断壮大;我们承诺,本套“21 世纪法学规划教材”,以及本社所有法律教育图书都将在发展中不断更新和超越。本着竭诚为法律和法律教育服务的发展服务,竭诚为读者服务之宗旨,我们愿更加敬业,与广大读者和作者一起,共同创造法治事业及法律教育事业的美好未来。

法律出版社
2004 年 1 月

第二版编写说明

在《中华人民共和国民族区域自治法》颁布实施 20 周年之际,编著者在 1995 年《民族区域自治法教程》(原司法部法学教材编辑部编审)第一版的基础上,根据 2001 年 2 月 28 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》修正的精神,根据《民族区域自治法》实施 20 年来的实际情况,重新编写了第二版教材《中国民族区域自治法学》。

这部教材的第一版出版前后,正是《民族区域自治法》修正工作全面启动阶段,民族区域自治法学研究也随其处在热潮之中。多年的修正研讨成果,特别是 20 年的实施动态,尤其是配套法规的立法与实践(即除了国务院和辖有民族自治地方的省市制定实施自治法的配套法规外,全国 155 个民族自治地方中 25 个自治州和 108 个自治县共计 133 个民族自治地方制定了自治条例,还制定了 336 个单行条例和 67 个变通规定、补充规定),给我们的第二版修订工作提供了丰富的法规资料基础。修改后的《民族区域自治法》,充分体现了市场经济、西部大开发、WTO 和可持续发展等的时代特点和要求,更为突出的是在法条上把民族区域自治确立为国家的基本政治制度,把“上级国家机关的领导和帮助”修正为“上级国家机关的职责”,并增加了其中特别重要的一条即第 73 条:“国务院及其有关部门在职权范围内,为实施本法分别制定行政法规、规章、具体措施和办法。自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会结合当地实际情况,制定实施本法的具体办法。”等等一系列的新内容新规定,本教材各章也都着力阐述。

第二版的编写工作,每位作者已经尽了自己的努力,但囿于专业水平有限和对众多资料数据的取舍有一定的难度,所以没能达到应有的要求;而且,疏漏和不妥之处甚多。特此,敬请读者谅解并希望给我们提出批评指正意见。

第二版基本上保持第一版的编章结构,我们根据法典体例和内容逻辑以及学科体系的合理性需要作了适当调整,尤其是对节做了全面调整,大部分内容已经重新编写,并大量地吸收了相关的最新研究成果。2004 年 3 月,在云

2 第二版编写说明

南大学法学院举行的《中国民族区域自治法学》、《中国民族法学》教材第二版修订工作会上,法律出版社丁小宣主任在会上对两本教材的修订编写提出了总体要求;同时,张晓辉教授、吴大华教授、王允武教授、张文山教授对本教材的修订提出了许多很好的建议。在此,特致谢忱。

第二版作者及撰写分工(以撰写章节排序):

吴宗金:第一章、第二章、第五章;

王 平:第三章、第四章、第七章;

彭 谦:第三章、第四章、第七章、第九章;

武建军:第六章、第九章、第十一章、第十三章;

莫初明:第八章;

姚 艳:第十章;

陈 宜:第十二章;

本书由吴宗金担任主编,彭谦、武建军担任副主编。全书由主编统稿、修改定稿;副主编做了相应的工作。

目 录

| | |
|------------------------------|--------|
| 第一章 民族区域自治的法制建设 | (1) |
| 第一节 民族区域自治是解决民族问题的基本政策..... | (1) |
| 第二节 民族区域自治是国家的一项基本政治制度..... | (9) |
| 第三节 民族区域自治的法制建设及其发展概况..... | (13) |
| 第四节 民族区域自治法学科的建设和发展..... | (20) |
| 第二章 民族区域自治法基础理论 | (26) |
| 第一节 民族区域自治法的基本概念..... | (26) |
| 第二节 民族区域自治法的法律关系..... | (30) |
| 第三节 民族区域自治法的基本原则..... | (32) |
| 第四节 民族区域自治法的适用范围..... | (35) |
| 第三章 民族自治地方的建立 | (40) |
| 第一节 民族自治地方的概述..... | (40) |
| 第二节 民族自治地方的建立..... | (42) |
| 第三节 民族自治地方的变更..... | (45) |
| 第四节 民族自治地方的概况..... | (47) |
| 第四章 民族自治地方的国家机关 | (51) |
| 第一节 民族自治地方的自治机关..... | (51) |
| 第二节 民族自治地方自治机关的特定职责..... | (57) |
| 第三节 民族自治地方人民法院和人民检察院..... | (59) |
| 第五章 民族区域自治权的概述 | (65) |
| 第一节 民族区域自治权的概念..... | (65) |
| 第二节 自治机关自治权的基本内容..... | (68) |
| 第三节 自治机关行使自治权的原则和方式..... | (74) |
| 第四节 民族区域自治权的理论与实践..... | (77) |
| 第六章 自治机关的立法类自治权 | (80) |
| 第一节 自治机关立法自治权概述..... | (80) |

2 目 录

| | | |
|-------------|------------------------|---------|
| 第二节 | 自治机关制定自治条例和单行条例的自治权 | (85) |
| 第三节 | 制定自治条例和单行条例的法定程序 | (89) |
| 第四节 | 自治机关变通执行和停止执行的自治权 | (91) |
| 第五节 | 自治机关行使变通执行或者停止执行自治权的程序 | (94) |
| 第七章 | 自治机关的人才类自治权 | (96) |
| 第一节 | 自治机关人事管理自治权的概述 | (96) |
| 第二节 | 自治机关人事管理自治权的内容 | (99) |
| 第三节 | 行使人事管理自治权的主要原则 | (101) |
| 第四节 | 民族自治地方人事管理制度建设 | (103) |
| 第八章 | 自治机关的财经类自治权 | (113) |
| 第一节 | 自治机关的财税管理自治权 | (113) |
| 第二节 | 自治机关的金融管理自治权 | (122) |
| 第三节 | 自治机关的经济管理自治权 | (126) |
| 第四节 | 自治机关的外贸管理自治权 | (136) |
| 第五节 | 自治机关的环境资源管理自治权 | (141) |
| 第九章 | 自治机关的科教类自治权 | (148) |
| 第一节 | 自治机关的教育管理自治权 | (148) |
| 第二节 | 自治机关的科技管理自治权 | (158) |
| 第三节 | 自治机关的文化管理自治权 | (162) |
| 第四节 | 自治机关的医药卫生体育管理自治权 | (168) |
| 第十章 | 自治机关的社管类自治权 | (176) |
| 第一节 | 自治机关语言文字自治权 | (176) |
| 第二节 | 自治机关组织地方公安部队自治权 | (182) |
| 第三节 | 自治机关流动人口管理自治权 | (185) |
| 第四节 | 自治机关计划生育管理自治权 | (188) |
| 第十一章 | 民族自治地方的民族关系 | (193) |
| 第一节 | 中国的社会主义民族关系 | (193) |
| 第二节 | 民族自治地方内的民族关系 | (203) |
| 第三节 | 西部开发与民族关系 | (207) |
| 第十二章 | 上级国家机关的职责 | (214) |
| 第一节 | 上级国家机关职责的概述 | (214) |
| 第二节 | 上级国家机关履行职责应当遵循的基本原则 | (218) |
| 第三节 | 上级国家机关职责的主要内容 | (223) |

| | | |
|------|-----------------------|-------|
| 第四节 | 上级国家机关职责的机制建设····· | (241) |
| 第十三章 | 民族区域自治法的实施保障····· | (245) |
| 第一节 | 民族区域自治法实施的概况····· | (245) |
| 第二节 | 民族区域自治法的完善····· | (252) |
| 第三节 | 民族区域自治法的实施保障····· | (259) |
| 附录: | 《中华人民共和国民族区域自治法》····· | (268) |

第一章 民族区域自治的法制建设

第一节 民族区域自治是解决 民族问题的基本政策

一、民族问题与民族区域自治

《中华人民共和国民族区域自治法》序言载明：“民族区域自治是中国共产党运用马克思列宁主义解决我国民族问题的基本政策。”这一基本政策的确立，是基于中国民族问题的理论和实践。

(一) 民族问题的涵义

有民族存在，就有民族问题。民族问题，从狭义上讲，是指民族间的关系问题。从广义上说，它除了民族间的关系之外，还涉及民族自身和发展，民族与国家之间等诸多方面的复杂关系。

目前，世界上约有 3000 多个人口多少不等的大小民族，分布在 200 多个国家和地区。其中大部分是多民族国家。由于民族属于历史范畴，在社会历史发展的长河中，民族问题对过去、现在和未来社会，都有重大的影响。在当今社会，民族问题往往是现实问题与历史、政治、经济、文化、语言、文字、宗教、习俗等问题交织在一起，相互作用、相互影响，使民族问题具有复杂性和敏感性。民族问题不仅是多民族国家中普遍存在的一个复杂而又敏感的社会问题，而且是关系着多民族国家的前途和命运的重大问题。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。有些国家因此而四分五裂，难民涌流。鉴此，对于每一个多民族国家来说，能否正确认识和正确处理民族问题，不仅是关系到国家的稳定与发展，而且是关系到国家的兴衰治乱和生死存亡的重大问题。

中华民族是由汉族和 55 个少数民族组成的共同体。1982 年制定的现行宪法明确规定：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的多民族国家。”

(序言)“中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化。”(序言)“中华人民共和国各民族一律平等。”(第4条)“平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立,并将继续加强。在维护民族团结的斗争中,要反对大民族主义,主要是大汉族主义,也要反对地方民族主义。”(序言)“国家保障各少数民族的合法的权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫,禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。”(第4条)“国家根据各少数民族的特点和需要,帮助各少数民族和民族地区加速经济和文化的发展。”(第4条)“国家尽一切努力,促进全国各民族共同繁荣。”(序言)等等的宪法关于民族问题规定表明,在我国,虽然民族压迫和民族剥削制度已经消灭,民族关系基本上是劳动人民之间的关系,但是,民族特点和民族差异还存在,民族问题在我国还将长期存在。因此,1992年1月中央民族工作会议就我国现阶段的民族问题作了高度概括:“现阶段的我国民族问题,比较集中地表现在少数民族和民族地区迫切要求加快经济文化的发展上。”所以必须看到,在社会主义条件下,虽然各族劳动人民之间根本利益是一致的,但仍存在一些不可忽视的内部矛盾。这些矛盾主要是:民族之间由于经济和文化发展差异而产生的矛盾;民族自治地方利益与国家利益在调整过程中产生的矛盾;民族自治地方同其他地区之间差距的矛盾。此外,还有民族之间由于历史进程、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等等。要解决这些矛盾,逐步缩小民族间在发展上的差距,实现各民族共同繁荣,就必须坚持实行和进一步完善民族区域自治这一基本政策和基本政治制度。而通过加强民族区域自治的法制建设,运用法律手段来调节这些矛盾,至关重要。

(二)解决民族问题的马克思主义原理

马克思主义认为,民族问题是社会问题的一部分,必须联系世界来观察。正确解决民族问题的基本原则,就是民族不论大小、发展程度高低,都应一律平等。在民族平等的原则下,根据具体情况,采取适当的国家结构形式来解决民族问题。其中,马克思主义把民族自治作为多民族国家解决民族问题的一般原理。强调各民族的平等联合和团结合作。列宁把民族自治当作是建立真正民主国家的条件,对民族自治作了一系列的论述。特别是强调了民主集中制与民族自治制的关系,并对民族区域自治问题提出了构想。列宁指出:“非常明显,如果不保证每一个在经济上和生活上具有比较大的特点以及具有特殊的民族成分的区域享受这种自治,那就不可能设想有现代的真正民主的国

家。”〔1〕“必须实行广泛的区域自治和完全民主的地方自治,并且根据当地居民自己对经济和生活条件、居民民族成分等等的估计,确定地方自治地区和区域自治地位的边界。”〔2〕“毫无疑问,建立拥有完整的、统一的民族成分的自治州,哪怕是最小的自治州,对于消灭任何民族压迫都有极其重要的意义……”〔3〕

马克思列宁主义关于“民族区域自治”的理论,对多民族国家处理国内民族问题具有指导意义。随着社会实践发展,民族区域自治的理论和实践在不断丰富和创新,特别是对“自治权”理论和实践的深化,为民族区域自治这一基本政治制度开辟了广阔的空间。

(三) 中国的民族区域自治政策和解决民族问题的原则

中国的民族区域自治是马克思主义民族问题的理论与中国具体实践相结合的产物。采取民族区域自治作为解决中国民族问题的基本政策,是毛泽东思想发展和丰富马克思主义民族理论的一个里程碑。特别是,丰富和发展这一理论的邓小平理论和“三个代表”重要思想,为这一基本政策和基本政治制度奠定了坚实的基础。

民族区域自治作为新中国的一个基本国策,是中国共产党人经过长期的探索和反复实践而后得出的结论。在中共党史上,早期曾经提出过实行联邦制,也曾经强调过民族自决权。然而,中国共产党从1921年诞生到1949年新中国建立,经历了近三十年的斗争磨炼,最终选择了一条正确解决民族问题的有效途径——民族区域自治。

周恩来在对我国为什么实行民族区域自治的问题上指出:“我们整个中华民族对外曾经是长期受帝国主义压迫的民族,内部是各民族在革命战争中同甘共苦结成了战斗友谊,使我们这个民族大家庭得到了解放。我们这种内部、外部的关系,使我们不需要采取十月革命时俄国所强调的实行民族自决、允许民族分立的政策。”〔4〕因此,“我们得出一个结论:在中国适宜于实行民族区域自治,而不宜于建立也无法建立民族共和国。历史发展没有给我们造成这样的条件,我们就不能采取这样的办法。历史发展给我们造成了另一种条件,就是中国各民族杂居的条件,这种条件适宜于民族合作,适宜于实行民族区域

〔1〕《列宁全集》第20卷,第30~31页。

〔2〕《列宁全集》第19卷,第426页。

〔3〕《列宁全集》第20卷,第33页。

〔4〕《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第259页。

自治。一个民族不仅可以在一个地方实行区域自治,成立自治区,而且还可以在很多地方实行自治,成立自治州、自治县和民族乡。”〔5〕所以,“实行民族区域自治,是我们解放以后在民族问题上的一个根本性的政策。这是我国宪法上规定的。”〔6〕

在解决和处理我国民族问题上,毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家,不仅运用马克思主义的各少数民族按照自己的意愿自主管理本民族内部事务的原则,创建和坚持了实行民族区域自治的基本政策,而且还制定和强调了要遵循以下几条重要原则:

一是各民族互相尊重的原则。马克思和恩格斯指出:“古往今来每个民族都在某些方面优越于其他民族。”〔7〕他们都有“为自己所要求的独立的民族生存权利。”〔8〕毛泽东在《论十大关系》一文中,既充分地肯定了“各少数民族对中国的历史都作过贡献。”〔9〕又强调指出了“应当承认,每个民族都有它的长处,不然它为什么能存在?为什么能发展?同时,每个民族也都有它的短处。”〔10〕正是基于马克思主义、毛泽东思想的这种正确认识,我们国家坚持了各民族互相尊重的原则,并特别强调汉族必须尊重各少数民族。同时提倡各民族要互相学习,取长补短。目前,在各民族互相尊重方面,已初步形成了相应的法律规范。

二是各民族一律平等的原则。“各民族一律平等”,曾是资产阶级革命的口号,也是无产阶级革命的纲领之一。列宁指出:“宣布各民族一律平等,在资产阶级看来这是一种欺骗,在我们看来却是一句真话,这句真话将有助于把一切民族迅速地争取到我们这边。”〔11〕真正的民族平等,不仅是国内的各民族平等,而且是世界的各民族平等。实现民族平等的前提,从国际意义上说,必须消灭剥削阶级。更重要的是必须反对民族特权,“无条件地保护一切少数民族的权利。”〔12〕我们国家,根据马克思主义的民族平等原理,建设了一套保障少数民族权利法律制度,实现了各民族一律平等的保障。

〔5〕《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第257页。

〔6〕《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第253页。

〔7〕《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1957年版,第194页。

〔8〕《马克思恩格斯全集》第16卷,人民出版社1964年版,第175页。

〔9〕《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第278页。

〔10〕《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第285页。

〔11〕《列宁选集》第23卷,人民出版社1958年版,第16页。

〔12〕《列宁全集》第19卷,人民出版社1959年版,第100页。

三是民族团结和合作的原则。民族的团结,是以民族平等为前提;民族的互助,是以民族团结为基础。马克思主义强调民族团结合作,是在无产阶级革命的斗争中提出来的。毛泽东思想强调和坚持民族团结和合作,也是在认真总结了旧中国的历史教训后所得出的正确结论。在民族团结方面,毛泽东曾说:“我们要和各民族讲团结,不论大的民族小的民族都要团结。例如鄂伦春族还不到两千人,我们也要和他们团结。”^[13]我国现行宪法第52条规定:维护全国各民族的团结,是每个公民的一项义务。在民族互助方面,周恩来也曾指出:“我国各民族的发展是不平衡的,这也是从历史上来的,经济基础是这样,上层建筑也是这样。要想趋向平衡,就要各民族合作互助,不能孤立地讲发展。”^[14]建国以来,在民族团结和互助方面,我们已初步建立了相应的法律制度。

四是维护国家统一的原则。维护历史所形成的多民族国家的统一,是马克思主义解决国内民族问题的一项重要原理。至于采取什么样的具体形式,则应根据实际情况来确定。我国采取的民族区域自治政策,就是有效维护国家统一的一项基本政治制度。并在现行宪法第52条,把维护国家统一明确规定为每个公民的一项重要义务。

五是各民族共同繁荣的原则。周恩来指出:“我们对各民族既要平等,又要使大家繁荣。各民族繁荣是我们社会主义在民族政策上的根本立场。”^[15]促进和实现全国各民族的共同繁荣,不仅是党和国家的工作任务和奋斗目标,也是全国各族人民的共同心愿。所以,各民族共同繁荣的原则,主要是帮助少数民族的发展。建国几十年来,我们已经建立了一套国家帮助少数民族和民族地区的法律制度,也初步建立了区域间的民族援助法律制度,为推动和促进各民族的共同繁荣,打下了坚实的基础。

(四)中国民族区域自治的含义

什么是民族区域自治?《中华人民共和国民族区域自治法》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。”(序言)“民族自治地方分为自治区、自治州、自治县。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”(第2条)这些规定,揭示了我国民族区域自治的基本含义。根据这个含义,民族区域自治具有以下

[13] 毛泽东:“对西藏问题的指示”,《新华月报》1954年7月号。

[14] 《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第260页。

[15] 《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第263页。

特征:

一是我国的民族区域自治,是各少数民族聚居的地方实行区域自治,是以少数民族聚居区为基础建立的自治地方。建立民族自治地方的条件,除了少数民族聚居区为基础以外,再就是“根据当地民族关系、经济发展为条件,并参酌历史情况,可以建立以一个或几个少数民族聚居区为基础的自治地方。”(自治法第12条)也就是说,既不是以各少数民族以民族为单位的“民族自治”,而是一个民族可以在几个地方建立不同级别的自治地方;也不是以简单的地方划片的“地方自治”,而是实行区域自治的民族在它的聚居区内实行自治;更不是只能以一个民族实行区域自治,而是可以以一个或几个少数民族聚居区的平等联合自治。

二是我国的民族自治地方,是在国家统一领导下的一级地方行政区域,是整个国家不可分离的部分。但是,民族自治地方又不同于一般的地方行政区域,它是少数民族实行自治的地方。因为,在民族关系上,实行区域自治的民族是这个自治地方的相对主体民族,民族自治地方的名称是以建立和实行区域自治的民族命名的。正如周恩来总理在1957年8月4日在《关于我国民族政策的几个问题》一文中所指出的:“党和政府最后确定成立新疆维吾尔自治区,新疆的同志也同意。称为新疆维吾尔自治区,‘帽子’还是戴的维吾尔民族,因为维吾尔族在新疆是主体民族,占百分之七十以上,其他民族也共同戴这个帽子。”〔16〕

三是我国的民族自治地方的自治权,是通过自治机关来行使。民族自治地方的自治机关,即民族自治地方的人民代表大会和人民政府。它们既是少数民族实行区域自治的自治机关,同时又是一级地方国家机关。根据国家宪法规定,自治机关既行使同级地方国家机关的职权,同时又行使地方国家机关所不能行使的民族区域自治权。

四是我国的民族区域自治,具有显著的特点。即周恩来说的:“是民族自治与区域自治的正确结合,是经济因素与政治因素的正确结合,不仅使聚居的民族能够享受到自治权利,而且使杂居的民族也能够享受到自治权利。从人口多的民族到人口少的民族,从大聚居的民族到小聚居的民族,几乎都成了相当的自治单位,充分享受了民族自治权利。这样的制度是史无前例的创举。”〔17〕

〔16〕《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第259页。

〔17〕《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第258页。