

民族法学评论

Ethnic Law Review 第八卷

主 编 毛公宁

戴小明

副主编 王 平

5

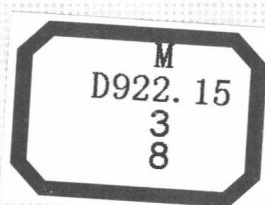
中央民族大学出版社
China Minzu University Press

民族法学评论

ETHNIC LAW REVIEW

第八卷

主 编 毛公宁
戴小明
副主编 王 平



凯里学院图书馆



0799555



中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

民族法学评论·第八卷/毛公宁,戴小明主编. —北京:中央民族
大学出版社,2012.6

ISBN 978-7-5660-0177-1

I. ①民… II. ①毛… III. ①民族事务—法学—中国—
丛刊 IV. ①D922.154-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 056840 号

民族法学评论·第八卷

主 编 毛公宁 戴小明

责任编辑 李苏幸

封面设计 布拉格

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 787×1092(毫米) 1/16 印张:25.5

字 数 500 千字

版 次 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5660-0177-1

定 价 68.00 元

版权所有 翻印必究

加强学会建设 推进学术研究（代序）

——在中国法学会民族法学研究会 2011 年年会
暨学术研讨会开幕式上的讲话

毛公宁^①

尊敬的周会长、各位领导、各位专家、教授、同志们：

在这热情似火的七月，我们来到了山水如画的恩施，在这里召开“中国法学会民族法学研究会 2011 年年会暨学术研讨会”。出席本次年会的有民族法学研究会的各位理事和常务理事，全国各高校从事民族法学研究的专家学者和从事民族工作的实践工作者。首先，我代表中国法学会民族法学研究会，对各位的光临表示热烈的欢迎！对承担大量具体筹备任务的湖北民族学院的师生员工和给予本次会议大力支持的戴小明院长表示衷心的感谢！本次年会，得到了中国法学会的重视和支持，周成奎副会长亲自到会指导，湖北省民族事务委员会纪检组组长吴国璋同志、恩施土家族苗族自治州副州长沙玉山同志分别代表省民委和州政府出席会议。对此，我们以热烈的掌声，向他们表示衷心的感谢！

刚才，戴小明院长和沙玉山副州长作了热情洋溢的致辞，吴国璋同志介绍了湖北省民族工作的基本情况，周会长站在全局的高度，从宏观上给我们介绍了中国特色社会主义法律体系形成的情况，对我们民族法学研究提出了殷切的希望，对我们做好研究会的工作具有重要的指导意义。对此，我们表示衷心的感谢！

下面，我代表民族法学研究会作年度工作报告。

一、民族法学研究会一年来的工作情况

在这里，我向大家简要报告一下去年青海年会以来，我们研究会开展的一些工作情况，主要是：（1）由吴大华教授领衔编写的民族法制教材已基本完稿，最近将组织专家进行审定；（2）研究会相关会长、副会长作为专家组成员，参与了国家民族事务委员会政法司编制的民族法制建设“十二五”规划；（3）向

^① 毛公宁，中国法学会民族法学研究会会长。

中国法学会推荐吴大华、熊文钊两位教授的专著参加中国法学会第二届法学研究优秀成果评选活动；（4）研究会有关常务理事、理事，在自己的研究领域和工作部门积极开展有关课题研究，形成了一批成果，单是为这次会议提交的论文就达33篇之多；（5）按照研究会章程，吸收了若干名常务理事和理事。

当然，也要看到，一年来我们研究会所做的工作还很有限，与形势发展的要求仍有距离。大家知道，研究会的生命力在于它的影响力，在于它能否不断拿出一些有价值的研究成果，显示出它存在的价值。我们研究会将认真总结经验，在原有的基础上继续办好每年的年会，办好我们的会刊和网站，增强研究会学术研究的氛围，提升研究会的研究水平，进一步提高研究会的知名度和影响力。在这些方面，还需要我们研究会的全体常务理事、理事共同努力。

二、新形势下完善民族法律法规体系的几点思考

（一）要站在全局的、战略的高度充分认识加强民族法制建设的重要性

今年3月，全国人大常委会委员长吴邦国同志在十一届全国人大四次会议上宣布中国特色社会主义法律体系已经形成。中国特色社会主义法律体系的形成，从总体上解决了“有法可依”的问题，夯实了立国兴邦、长治久安的法治根基，从制度上、法律上解决了国家发展中带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题，标志着我国社会主义民主法制建设进入了新阶段。

能否正确地运用法律和制度解决民族问题，是衡量一个多民族国家文明程度的重要标志。新中国成立后，我们党和国家十分重视制定和运用法律与制度来解决国内的民族问题。我国在1954年颁布实施的第一部宪法，就把民族区域自治制度和有关民族政策用国家根本大法的形式确定下来，使之更具有根本性、长期性和强制性。1984年，《中华人民共和国民族区域自治法》颁布实施。这部法律作为解决我国民族问题的基本法律，在我国民族法制建设史上具有重要的里程碑式的意义，它的颁布实施标志着民族区域自治制度走上了法制化的轨道。

新中国成立以来特别是改革开放以来，我国的社会主义民族法制建设取得了辉煌的成就。到目前，已基本形成具有中国特色的民族法律法规体系。这个体系是以宪法关于民族问题的条款为根本，以民族区域自治法为主干，包括其他法律关于民族问题的规定，有关民族问题的行政法规、部门规章、地方性法规和规章，以及民族自治地方自治条例和单行条例等在内的法律法规体系。从内容上

讲，它涉及少数民族和民族地区政治、经济、文化等社会生活系统的各个方面；从形式上看，它既有中央制定的法律法规，又有各级地方制定的地方法规。应当讲，民族法律法规体系是从中国的实际出发，具有中国特色且行之有效的民族法治建设之路，是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，是我国依法治国进程中形成的突出的法制成果。

我们这样一个统一的多民族国家，能够长期保持民族团结、社会稳定和国家统一，与我们有一套具有中国特色的民族法律法规体系的保障是分不开的。我们要站在全局的、战略的高度，充分认识加强民族法制建设的重要性，紧紧地把握民族工作的大局，与时俱进，不断创新，大力加强民族法制建设，为处理新形势下的民族问题提供更加有力的法制保障。

（二）要充分认识完善民族法律法规体系的任务还很艰巨

应当看到，虽然我国已基本形成中国特色社会主义民族法律法规体系，但这个体系还不够完善，它与依法治国、依法做好民族工作的新形势要求还有相当的距离。主要表现在以下几个方面：

一是民族法律法规体系还不够健全，一些实践急需的法律法规尚待制定。如五大自治区至今尚未有一个自治区的自治条例能够出台，散居少数民族权益保障法或条例、清真食品方面的管理办法等仍未出台；二是因体制及利益等方面的原因，使民族区域自治法和有关法律的贯彻落实面临诸多体制性障碍；三是一些民族方面的法规立法质量不高，有的内容缺乏特点，有的内容缺乏执法主体和法律责任，缺乏可操作性；四是对民族法律法规贯彻落实情况的监督检查机制不够健全，有法不依、执法不严、违法不究的现象仍然存在，影响了这些法律法规的执行力，等等。

上述问题的存在，决定了完善社会主义民族法律法规体系是一项长期和艰巨的任务。吴邦国委员长在今年3月十一届全国人大四次会议的报告中指出，我们的法律体系形成后，应当把更多的精力放到法律的修改完善和配套法规的制定修改上来，当然，还要制定一些新的法律，以适应形势发展的需要，推动中国特色社会主义法律体系的与时俱进和发展、完善。上述指示精神对我们完善社会主义民族法律法规体系，具有十分重要的指导意义。根据当前我国民族法制建设的具体情况，要切实抓好以下几项工作：

一是要进一步推动民族区域自治法的全面贯彻落实。要积极推动国务院有关部门和辖有民族自治地方的省、自治区、直辖市尽快制定与《民族区域自治法》和《国务院实施民族区域自治法若干规定》相配套的部门规章和地方性法规。

二是在深入调研的基础上，积极推动五大自治区研究制定和出台自治区自治条例，保障自治区依法行使自治权。

三是根据实践需要,积极推动有关散杂居少数民族权益保障的立法,抓紧修订《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》,以便依法保障少数民族的合法权益。

四是要建立、健全对民族法律法规体系贯彻落实情况的监督检查机制,进一步提高对民族法律法规的执行力,真正做到有法可依,执法必严,违法必究。

(三) 民族法学研究要为完善民族法律法规体系作出新的贡献

民族法学研究担负着为民族法制建设提供理论支持的任务。长期以来,从事民族法学研究的专家、学者和各地民族工作部门的同志,在各自的研究领域取得了一批有价值的研究成果,为我国民族法制建设做出了宝贵的贡献。在这里,我向各位在座的专家、学者和各地民族工作部门的同志表示由衷的敬意。

在新的形势下,民族法制建设依然任重道远。总的来看,民族法学研究还是一个新兴的学科,与其他学科研究相比,民族法学的学科建设和研究水平仍相对滞后,与民族法制建设的要求仍有不小差距。因此,加强民族法学学科建设,提高民族法学学科研究水平,为完善我国民族法律法规体系提供强有力的理论支持,是摆在我们民族法学研究工作者面前的一项重要任务。我们要进一步加强对民族法制基本理论、基本制度、基本问题的研究,针对民族法制实践中的新情况、新问题,开展民族立法研究、应用研究,不断丰富民族法学理论研究体系;要不断拓展民族法学研究视野,通过关注民族区域自治制度法律法规完善、民族地区资源开发中利益补偿机制、少数民族传统法律文化的传承和转型、民族地区多元化纠纷解决机制、国际人权公约与少数民族权利保障研究、国家制定法与民族习惯法关系、少数民族民生问题的法律解决等前沿问题,开展富有前瞻性的研究,引导民族法制的发展、创新,促进民族法学研究事业的繁荣与发展。

三、以研究会筹备登记工作为契机,进一步加强民族法学研究会的管理和建设

今年6月21日,中国法学会召开“中国法学会研究会筹备登记工作会议”,决定中国法学会各研究会在一年内要到民政部进行注册登记,由中国法学会的二级学会变成在中国法学会领导、监督、管理下的、具有独立法人资格的全国学术性团体。登记后,原中国法学会民族法学研究会将冠名为“中国民族法学研究会”。中国法学会要求各研究会要把做好研究会的登记工作作为今年年会的一项重要内容。刚才,周会长在讲话中已经强调了做好登记工作的重要意义,并提出

了明确的要求，我们一定要很好地领会和贯彻落实。回去以后，我们还会给研究会的理事、常务理事专门提出要求，希望各有关单位、部门和有关同志共同把这件事情做好。我们要以此为契机，进一步加强对民族法学研究会的管理及制度化、规范化建设，使之在联合全国民族法学研究工作者和实际工作者，深入开展民族法学研究，推进民族法制建设和民族团结进步事业中发挥更大的作用。

中国法学会对我们民族法学研究会的工作十分关心和重视。近几年来，每年都派代表参加我们的年会，这次周会长又从百忙之中抽出时间到会指导。刚才，周会长在讲话中对民族法学研究会提出的“出好主意、带好队伍、带好风气”的要求，很有现实针对性和指导意义。昨天在武汉机场时，我向周会长简要汇报了民族法学研究会的一些基本情况，周会长十分关心我们研究会的建设，鼓励我们民族法学研究会应当多吸收一些成员，进一步扩大研究会的影响力。今年年初，周会长还亲自为我们研究会推荐了一名年轻的研究人员，经研究会会长扩大会议研究后，已吸收为我们研究会的常务理事。在这里，我们对周会长再次表示衷心的感谢。我们将按照周会长的指示精神，进一步搞好研究会的队伍建设，特别是要大力培养一批年轻的、素质较高的研究人员，整合各方面的研究资源，不断提高民族法学的整体研究水平。

各位专家、各位同志，几年来，我们已经形成了一个惯例，即在召开当年年会的同时，一并考虑来年的年会地点及议题，以保持研究会活动的连续性，做到早谋划、早安排、早落实。到会的各个院校、研究机构和民族工作部门如有承担明年年会的考虑，可与我们研究会办公室国家民委政法司政法处联系。

同志们，朋友们，今年是中国共产党成立 90 周年，是“十二五规划”的开局之年，也是中国特色社会主义法律体系宣告形成、中国以崭新姿态向建设社会主义法治国家更高目标迈进的一年。让我们在贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的宏伟大局中，在“各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展”的伟大实践中，团结拼搏，扎实工作，锐意进取，为进一步建设、完善具有中国特色的民族法律法规体系，为努力开创民族法学研究的新局面，为推进我国民族团结进步事业做出新的更大贡献！

最后，预祝这次大会取得圆满成功。

谢谢大家！

目 录

加强学会建设 推进学术研究(代序)

——在中国法学会民族法学研究会 2011 年年会

暨学术研讨会开幕式上的讲话 毛公宁(1)

民族法基本理论研究

中国特色社会主义法律体系中的民族法 敖俊德(3)

论我国民族法的基本原则 雷振扬 彭建军(11)

近年来中国民族政策研究检视及其创新思考

——基于法律政策学的研究 王允武 李 剑(22)

民族平等的实质内涵与政策限度 田钊平(34)

民族法制建设理论与实践研究

董必武:中国民族法制的奠基者 李 鸣(43)

周恩来同志的民族法制思想初探 潘志成(58)

论邓小平同志的民族法制思想 吴大华(70)

抗战时期陕甘宁边区民族法制建设研究 刘 玲(80)

关于民族法制建设有关问题的思考与建议 田代武(91)

中国共产党民族法制理论与福建的成功实践 刘培芝(95)

加强民族法制建设 促进民族团结进步

——黑龙江省民族法制建设辉煌的 30 年 缪文辉(114)

少数民族权利保护研究

人权的国内保护与散杂居少数民族权益的法律保障·····	彭 谦	商万里(123)
中国少数民族权利保障制度的完善·····	潘红祥	(129)
中国人口较少民族的法律保护探讨·····	朱玉福	(142)
城市少数民族农民工经济权益保护研究·····	姚上海	(152)
辽宁省城市少数民族流动人口权益保障研究·····	金海燕	(183)
少数民族权益保障视野下的“村民自治”制度 ——基于广西宜州市屏南乡合寨村的实证研究·····	朱智毅	(188)

民族区域自治研究

论城市化与自治州的未来发展·····	戴小明	(215)
中国民族区域自治制度形成的历史考察·····	曾代伟	袁翔珠(226)
论中央与民族自治地方关系研究的几个问题·····	张文山	(238)
民族地区司法规律及司法权配置若干特殊问题研究·····	马岩茹	马天山(245)
边疆民族地区财政自治法律机制研究 ——以群体性事件的解决为视角·····	仵 澎	(268)
概念·效力·权限 ——自治州自治条例之基本问题·····	黄元姗	(278)

民族立法研究

民族自治地方变通立法之考量·····	徐合平	(295)
民族区域自治地方立法变通途径探讨·····	徐晓光	黄逢贵(303)
试论编制清真食品国家标准的必要性·····	李自然	(325)
论清真食品立法与清真食品规范管理·····	马玉祥	马志鹏(331)
民族自治地方保护非物质文化遗产的立法成就与展望·····	王鹤云	(342)
民族自治地方地理标志战略的制定与实施·····	杨 信	(349)

目 录

民族地区法律实施状况研究

对民族区域自治政策法规贯彻的思考·····	曲木车和 荣跃泽仁(361)
贵州少数民族地区乡村治理相关法律问题及其分析	
——基于国家法与民族习惯法的关系分析·····	文新宇(365)
《信访条例》在民族地区实施情况调查报告	
——以某自治州为例·····	汪 燕(376)
中国法学会民族法学研究会 2011 年年会	
暨学术研讨会闭幕式总结·····	吴大华(391)

民族法基本理论研究

中国特色社会主义法律 体系中的民族法

敖俊德^①

2011年1月24日，吴邦国委员长在形成有中国特色社会主义法律体系座谈会上的讲话中郑重宣布，中国特色社会主义法律体系已经形成。随着中国特色社会主义法律体系的形成，中国特色社会主义民族法体系也已经基本形成。民族法体系是我国法律体系的一个重要组成部分，是子体系。民族法体系是以宪法为统帅，以民族区域自治法为主干，由专门调整民族关系和含有调整民族关系内容的法律、行政法规、地方性法规和自治条例、单行条例等多个法律部门和多个层次的法律规范构成的体系。它使我国民族工作的主要方面实现了有法可依，在保障少数民族权利，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系方面发挥着重要作用。

一、民族法体系基本形成

（一）民族立法和民族法体系的提出

民族立法和民族法体系的提出：一是以往已经有了民族立法的丰富实践。自新中国成立至十年“文化大革命”前，全国人民代表大会及其常务委员会和国务院以及民族自治地方，已经从事多年民族立法实践，积累了相当丰富的民族法相关资料。当时虽然没冠以“民族立法”和“民族法”之名，但已呼之欲出。二是现实有迫切的需要。自新中国成立至十年“文化大革命”前，随着地方人民民主政权的普遍建立，社会主义改造的全面完成和剥削阶级作为一个阶级的消亡，各民族之间平等、团结、互助的社会主义民族关系已经初步建立，并且得到巩固和发展。但是，十年“文化大革命”，使平等、团结、互助的社会主义民族

^① 作者简介：敖俊德，蒙古族，教授，中国法学会民族法学研究会副会长，原全国人大民族委员会法案室主任。

关系遭到严重破坏,使少数民族人民和汉族人民都经历了一场浩劫,少数民族的平等权利和自治权利根本没有保障。要保障少数民族的平等权利和自治权利,恢复平等、团结、互助的社会主义民族关系,不仅需要落实一系列的民族政策,还急需相关的立法。三是党和国家的高度重视。我们党历来重视民族问题和民族工作,把民族工作视为党和国家革命、建设和改革的一个重要组成部分。1978年12月,党的十一届三中全会提出发展社会主义民主,健全社会主义法制的方针后,党和国家适时提出了加强民族法制建设的任务。

党的十一届三中全会召开前夕,邓小平总结十年“文化大革命”的沉痛教训,特别强调指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法制化。使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”“做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”1980年9月,华国锋在五届全国人大三次会议上的讲话中指出,要真正做到依法治国首先是制定法律。他明确建议要制定“民族区域自治法”。五届全国人大三次会议《关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议》指出:“为了进一步发展社会主义民主,健全社会主义法制,保障和促进社会主义现代化建设,必须继续加强立法工作,特别是经济立法和民族立法工作。”这不仅在中国法制史上第一次提出了“民族立法”的概念,而且还把“民族立法”作为当时两个重大立法项目之一。根据五届全国人大三次会议的决议,乌兰夫在五届全国人大民族委员会第二次会议上的讲话中强调“认真做好民族立法工作”的同时,明确提出了“民族立法工作的内容:主要有三个方面:第一,关于聚居的少数民族享有充足的自治权利的立法;第二,关于保障聚居的少数民族成分享有平等的民主权利的立法;第三,关于保障少数民族享有平等地参与管理国家事务权利的立法。”1982年宪法还把制定“民族区域自治法”郑重地写入宪法条文。1986年12月,彭真为全国人大民族委员会创办的刊物亲手题写了刊名《民族法制通讯》。1991年6月,经批准中国法学会民族法学研究会宣告成立,这意味着“民族法”作为独立的法律部门在最高有关学术团体得到承认。1992年1月,江泽民在中央民族工作会议上的讲话中指出:“到本世纪末,要形成比较完备的社会主义民族法规体系和监督机制。”虽然这两项任务都没有如期实现,但提出了建立比较完备的“民族法(规)体系”和“监督机制”的奋斗目标,这既有理论意义,又有实践意义。

(二) 民族法体系基本形成

民族法体系基本形成的标志之一,是民族法律法规的数量众多。截止2011年2月,除宪法和民族区域自治法外,我国已制定现行有效的法律237件,其中含有调整民族关系条款的70多件;行政法规700件,含有调整民族关系内容的也有70多件,其中包括专门调整民族关系的国务院行政法规贯彻实施民族区域

自治法的若干规定。截止 2010 年底, 15 个辖有自治州、自治县的省区市制定了贯彻实施民族区域自治法的地方性法规或者政府规章, 经省、自治区、直辖市批准生效的民族自治地方自治条例 139 件, 单行条例 777 件, 变通规定和补充规定 76 件。民族法体系基本形成的标志之二, 是民族法律法规覆盖各个法律部门和各个层次的法律法规。一是覆盖各个法律部门。国家法 (宪法相关法)、民商法、行政法、社会法、刑法、程序法 (诉讼法和非诉讼法)、军事法、环境法等各个法律部门都有民族法律法规分布。二是覆盖各个层次的法律法规。包括: (1) 宪法; (2) 全国人大制定的基本法律; (3) 全国人大常委会制定的法律; (4) 国务院制定的行政法规; (5) 国务院各部门制定的部门规章; (6) 省、自治区、直辖市的人大及其常委会制定的地方性法规; (7) 省、自治区、直辖市的人民政府制定的政府规章; (8) 较大的市人大及其常委会制定的地方性法规; (9) 较大的市人民政府制定的政府规章; (10) 民族自治地方人大制定的自治条例和单行条例。这里需要指出的是, 自治条例和单行条例由于依法可以变通法律和行政法规, 所以它们属于宪法之下的特殊层次。民族法体系基本形成的标志之三, 是其覆盖政治、经济、文化、社会、环境等各个领域和各个方面。仅以国务院各部门制定的贯彻实施民族区域自治法的部门规章为例, 内容包括: (1) 关于少数民族干部和专业人才培养; (2) 关于财政转移支付; (3) 关于基础设施建设; (4) 关于扶贫攻坚; (5) 关于对口支援; (6) 关于民族教育事业; (7) 关于民族医疗卫生事业; (8) 关于民族文化事业; (9) 关于就业和社会保障工作; (10) 关于资源开发补偿; (11) 关于生态建设和环境保护补偿。由此可见, 我国民族工作的主要方面是有法可依的。

我国民族法体系有五个显著特点: 一是起步早。早在新中国第一部宪法“五四宪法”颁布之前, 就诞生了两个民族法律法规: 一个是具有法律性质的 1952 年颁布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》; 一个是具有行政法规性质的 1952 年颁布的《政务院关于保障一切散居少数民族成分享有民族平等权利的决定》。这两个民族法律法规从“聚居”到“散居”, 从空间到人, 在保障少数民族的自治权利和平等权利方面实现了全覆盖。除了 1950 年颁布的婚姻法外, 民族法比其他任何法律部门起步都早。二是地位高。作为民族区域自治实施纲要的继承和发展、民族法体系主干的民族区域自治法, 是仅次于宪法的基本法律, 而且, 依据宪法和民族区域自治法制定的民族自治地方的自治条例和单行条例, 依照法定程序可以变通法律和行政法规, 由此可见地位之高。三是层次多。从宪法一直到自治县制定的自治条例和单行条例, 各个层次的法律法规都有调整民族关系的规定。四是范围广。调整民族关系的规定不仅遍布各个法律部门, 而且遍布政治、经济、文化、社会和环境各个领域和各个方面。五是最具中国特色。其他法律虽然也都有中国特色, 但从形式到内容、从体例到条文都或多或少地参

考、借鉴了外国法律。而民族法从形式到内容、从体例到条文都是中国独创的，因此最具中国特色。

（三）民族法体系亟待完善

民族法体系目前只是基本形成还不是完全形成，因此民族法体系还亟待完善。一是民族法体系还有重大的法律空白。例如曾经列入全国人大常委会立法规划的散居少数民族权利保障法、少数民族语言文字法和少数民族教育法还没有制定出来。又如5个自治区的自治条例至今还没有进入法定的立法程序。这是目前我国民族法体系不健全的突出表现，也是我国民族区域自治制度不完善的突出表现。二是现行有效的法律法规有关民族关系的原则规定亟待具体化、精细化。例如民族区域自治法关于资源补偿和关于环境补偿的原则规定，国务院有关部门和有关省、自治区、直辖市都应当加以细化。三是不适合民族自治地方的法律、行政法规、地方性法规以及政策措施，有待民族自治地方通过法定的报批程序变通执行或者停止执行。四是实行多年的专门调整民族关系和含有调整民族关系内容的法律、行政法规、地方性法规以及政策措施还有待加以清理，完全失效的应当加以废除，部分失效的应当修改和完善。五是现行有效的民族法律法规需要加以编纂，使之系统化、条理化。这也是亟待做好的一项重要工作。

二、民族法体系以宪法为统帅

民族法体系以宪法为统帅：一是由宪法的性质和地位决定的。宪法序言明确指出：宪法“是国家根本大法，具有最高的法律效力。”作为国家根本大法的宪法，集中体现了党的主张和人民意志的统一。它既集中反映了党的纲领、路线、方针和政策，又集中反映了全国各族人民的共同意志和根本利益。这决定了宪法是母法，其他法是子法，包括民族法律法规在内的一切法律法规都不得同宪法相抵触。二是由宪法规定的内容决定的。宪法是根本大法，但不是法律大全，不能把全部法律法规包括在内，更不能代替民族立法。例如宪法第4条规定：“国家保障各少数民族的合法的权利和利益，”至于什么是“合法”，什么是不“合法”，宪法并没有作具体规定，而是需要通过相关的民族立法划出界线。又如：宪法第95条规定：“自治区、自治州、自治县设立自治机关。自治机关的组织和工作根据宪法第三章第五节、第六节规定的原则由法律规定。”宪法第99条规定：“民族乡的人民代表大会可以依照法律规定的权限采取适合民族特点的具体措施。”这两条中所说的“法律”在当时还处于空白，要求有相应的民族立法，才能使宪法的原则规定落到实处。三是有维护社会主义法制统一的需要。宪法第