

成人高等法学教育通用教材

民族区域自治法教程

司法部法学教材编辑部 编审

主 编 杨侯第

副主编 吴宗金

法律出版社

成人高等法学教育通用教材

民族区域自治法教程

DH174/1-3

司法部法学教材编辑部编审

主 编 杨侯第

副主编 吴宗金

撰稿人(以姓氏笔画为序)

王 平 韦以明

杨侯第 吴宗金

武建军

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

民族区域自治法教程

主编 杨侯第

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/张家口市印刷总厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/9.625 字数/257 千

版本/1995 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月第 1 次印刷

印数/0,001—10,100

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/3266781 3266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7-5036-1161-8/D·926

定价:10.70 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

作者简介

杨侯第,藏族,国家民委专职委员兼政法司司长,民族问题研究中心研究员,中国法学会民族法学研究会会长,中国台湾少数民族研究会会长,中国都市人类学会会长,中国人权研究会常务理事。主编的著作有:《民族法制教程》、《中国民族法制讲话》、《民族法规选编》、《中国民族指南》、《新时期民族工作概览》、《都市化与民族现代化》、《走向世界的中国都市人类学》、《民族地区改革开放纵横谈》等。

吴宗金,侗族,中央民族大学民族法学研究所副所长,中国法学会民族法学研究会副会长,特约研究员。主要著作:《民族法学导论》(主编)、《民族区域自治法学》(副主编)、《民族法制教程》(合编)、《中国民族法制讲话》(合编)、《广义民族学》(合著)、《法律基础教程》(合编)等。

武建军,汉族,内蒙古政法干校教研室主任,讲师。中国法学会民族法学研究会理事。主要著作:《法学知识讲话》(主编)、《民族区域自治法讲义》(主编)、《民族区域自治法学》(合编)、《中国宪法教程》(合编)等。

韦以明,壮族,广西政法管理干部学院讲师,《广西法学》杂志副主编,中国法学会民族法学研究会理事。主要著作:《政法干警职业道德》(合编)、《保障公民基本权利与维护社会稳定》(文集)、《论公平司法观的重塑》等论文多篇。

王平,汉族,国家民委政法司干部,中国人民大学哲学硕士,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》(合编)、《中国民族法制讲话》(合编)、《中国政策研究全书》(合编)、《毛泽东大辞典》(合编)等,译著有《青年心理学》(合译)等。

说 明

为了适应社会主义市场经济体制对法学教育的要求,提高和规范成人高等法学教育人才培养的质量和规格,根据成人法律本、专科教学方案和教学大纲的要求,我们组织有关法学教授,专家 and 实际部门同志编写了法律专业和经济法专业基础课和主干课的二十多种教材。这批教材1994年已陆续出版,供成人学法教育教学使用,也可供本科和电大,函授选用和参考。

这批教材是以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论和党的十四大精神为指导,作者在编写时力求完整、准确的阐述基本概念,基本原理和基础知识,努力做到科学性、系统性和应用性的统一。由于编写时间短促,不足之处在所难免,欢迎读者批评指正。

《民族区域自治法教程》是首次组织编写,也可供普通高等法学教育教学使用。该书由杨侯第任主编、吴宗金任副主编。全书由正、副主编统稿、定稿。各章撰稿人(以章先后为序):

吴宗金 第1、2、5章

王 平 第3、4、7章

武建军 第6、9、12、13章

韦以明 第8、10、11章

责任编辑:霍宪丹

司法部法学教材编辑部

1995年5月

目 录

第一章 中国的民族区域自治及其法制建设	1
第一节 民族区域自治是中国共产党解决我国民族问题的 基本政策	1
第二节 民族区域自治是国家的一项重要政治制度	12
第三节 民族区域自治的法制建设	17
第二章 民族区域自治法概述	24
第一节 民族区域自治法的概念、调整对象和任务	24
第二节 民族区域自治法的基本原则	28
第三节 民族区域自治法的表现形式和适用范围	32
第三章 民族自治地方的建立	39
第一节 民族自治地方的概念、类型、名称和法律地位	39
第二节 建立民族自治地方的条件和程序	42
第三节 民族自治地方建立概况	46
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 民族自治地方的人民法院和人民检察院	59
第五章 自治权的概述	66
第一节 民族区域自治权的概念	66
第二节 自治机关自治权的基本内容	70
第三节 自治机关行使自治权的原则和方式	75
第六章 自治机关的立法自治权	81
第一节 自治机关立法自治权的概念和原则	81
第二节 自治机关制定自治条例和单行条例的自治权	86

第三节	自治机关决定变通执行和停止执行的自治权	91
第七章	自治机关的人事管理自治权	96
第一节	自治机关人事管理自治权的概念和意义	96
第二节	自治机关人事管理自治权的内容	100
第三节	自治机关行使人事管理自治权的主要原则	103
第八章	自治机关的财经管理自治权	106
第一节	自治机关的财政管理自治权	106
第二节	自治机关的经济管理自治权	116
第三节	自治机关的对外贸易管理自治权	130
第九章	自治机关的教科文自治权	136
第一节	自治机关的教育管理自治权	136
第二节	自治机关科技管理自治权	144
第三节	自治机关的文化管理自治权	146
第十章	自治机关使用语言文字及管理其他事务的自治权	150
第一节	自治机关使用当地通用的语言文字的自治权	150
第二节	自治机关组织地方公安部队的自治权	157
第三节	自治机关管理流动人口等其他自治权	159
第十一章	上级国家机关的领导和帮助	167
第一节	对自治地方的领导和帮助是上级国家机关的法定 义务	167
第二节	上级国家机关对民族自治地方的领导原则	173
第三节	上级国家机关对民族自治地方的帮助职责	176
第十二章	维护和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系 	188
第一节	中国的社会主义民族关系	188
第二节	民族自治地方内的民族关系	201
第十三章	民族区域自治法的实施保障	207
第一节	民族区域自治法实施的概况	207
第二节	民族区域自治法的完善	216

第三节 民族区域自治法的实施保障·····	226
附录：	
一、中华人民共和国民族区域自治法·····	238
二、关于《中华人民共和国民族区域自治法(草案)》的说明 ·····	251
三、国务院关于进一步贯彻实施《中华人民共和国民族区 域自治法》若干问题的通知·····	260
四、延边朝鲜族自治州自治条例·····	266
五、新晃侗族自治县自治条例·····	281
六、中国民族自治地方简表·····	288
七、参考书目·····	296

第一章 中国的民族区域自治 及其法制建设

第一节 民族区域自治是中国共产党解决 我国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。”

(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,还涉及到民族自身和发展,民族与阶级、国家之间等诸多方面的复杂关系。

目前,世界上约有 2200 多个人口多少不等的大小民族,分布在 200 多个国家和地区。其中约 75% 以上的国家是多民族国家。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。”

“中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化。”

“中华人民共和国各民族一律平等。”

“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。”

“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。”

“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。”

“国家尽一切努力,促进全国各民族的共同繁荣。”

这些规定表明,在我国,虽然民族压迫和民族剥削制度已被消灭,民族关系基本上成为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。

1992 年元月,中央民族工作会议就我国现阶段的民族问题,作了高度的概括。指出“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。”

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人民内部矛盾。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,民族问题是革命总问题的一部分,必须联系世界革命来观察。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。

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的普遍原理。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:“自治,马克思主义者所维护的并不是自治‘权’,而是自治本身,把它当作具有复杂民族成分和极不相同的地理等等条件的民主国家的一般普遍原则。”^①

“一个民主国家必须承认各省的自治权,特别是居民的民族成分复杂的省和区的自治权。这种自治同民主集中制一点也不矛盾;相反地,一个民族成分复杂的大国只有通过省的自治才能够实现真正的民主集中制。”^②

“实际上民主集中制不但丝毫不排斥自治制,相反地,是以必须实行自治制为前提的。”^③

“民主集中制不仅不排斥地方自治和具有特殊的经济和生活条件、特殊的民族成分等等的区域自治,相反地,它必须要求地方自治,也要求区域自治。”^④

“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

① 《列宁选集》第2卷,第553页。

② 《列宁全集》第20卷,第218页。

③ 《列宁全集》第27卷,第190页。

④ 《列宁全集》第20卷,第29—30页。

想有现代的真正民主的国家。”^①

“凡是国内居民生活习惯或民族成分不同的区域，都应当享有广泛的自主和自治，其机构则用普遍、平等、秘密的投票方式来建立。”^②

“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。”^③

“毫无疑义，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……。”^④

（三）中国的民族区域自治政策和解决民族问题所遵循的原则
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。

什么是中国的民族区域自治？

《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。”

“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。”

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，除了以少数民族聚居区为基础以外，再就是“根据当地民

① 《列宁全集》第20卷，第30—31页。

② 《列宁全集》第19卷，第239页。

③ 《列宁全集》第19卷，第426页。

④ 《列宁全集》第20卷，第33页。

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。”（自治法第十二条）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，不同于邦联制度下的“邦”，联邦制度下的“加盟共和国”；既没有分离权，也没有单立的宪法。而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。”^①

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一般地方国家机关的职权，同时又行使一般地方国家机关所不能行使的自治权。

四是我国的民族区域自治，还有一个显著的特点：“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

^① 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年版，第259页。

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。”^①

民族区域自治成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年建立新中国，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。”^② 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，而且还可以分别在很多地方实行自治，成立自治州、自治县和民族乡。”^③ 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了的。”^④

在解决和处理我国的民族问题上，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的几条重要原则。

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

① 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年第1版，第258页。

② 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年第1版，第259页。

③ 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年第1版，第257页。

④ 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年第1版，第253页。

每个民族都在某些方面优越于其他民族。”^① 他们都有“为自己所要求的独立的民族生存权利。”^② 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。”^③ 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。”^④ 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来。”^⑤ 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，必须消灭殖民主义制度；从国内意义上说，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。”^⑥ 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的民族平等法律制度，实现了各民族一律平等的法律保障。

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

① 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1957年版，第194页。

② 《马克思恩格斯全集》第16卷，人民出版社1964年版，第175页。

③ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年版，第278页。

④ 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年版，第285页。

⑤ 《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第16页。

⑥ 《列宁全集》第19卷，人民出版社1959年版，第100页。

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。”^①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。”^②建国四十多年来,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重要政治制度。并在现行宪法第五十二条,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。”^③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,尤其是少数民族的心愿。所以,各民族共同繁荣的原则,主要是帮助少数民族的发展。建国四十多年来,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的法律制度,为推动和促进各民族的共同繁荣,打下了坚实的基础。

二、实行民族区域自治的客观依据

中国的民族特点,产生了中国的民族问题。解决中国的民族问题,必须从中国的实际出发。这就是马克思主义的世界观和方法论。周恩来说:“我们是根据中国民族历史的发展、经济的发展和革命的

① 毛泽东:《对西藏问题的指示》,1954年7月号《新华月报》。

② 《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第260页。

③ 《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第263页。

发展,采取了最适当的民族区域自治政策。”^①

(一)民族历史的发展条件是实行民族区域自治的客观依据之一

从秦朝统一六国开始,中国形成统一的中央集权制的多民族国家,至今已有两千多年之久。虽然其间有分有乱,既有以汉族为主的汉、唐、宋、明,也有以少数民族为主的北魏、南诏、吐蕃、辽、金、西夏和元、清,但治乱治分后的合统格局仍是主流。无论是战争或是和亲,各民族的政治、经济、文化,既受到破坏,同时也得到了广泛的交流。总之,各民族人民共同开拓了广阔的 960 万平方公里的祖国疆域,同时共同创造了光辉灿烂的中华文化,成为世界文明古国之一。特别是在近代以来,各民族为了捍卫祖国领土的完整,团结抵抗外侵;在中国共产党领导下的农村包围城市的革命斗争中,少数民族和民族地区作出了巨大的贡献。

(二)民族聚居和分布的特点是实行民族区域自治的客观依据之二

在历史上由于汉族长期统治中原,并向边疆少数民族地区扩张;当然也有不少少数民族入主中原,进入内地,加上民族的迁徙流动,从而形成了少数民族的分布特点:

一是主要聚居于沿边和沿海。在沿边一线,包括目前建立有自治地方的民族,如东北疆域有辽宁的满族,以及蒙古族;吉林的朝鲜族,以及蒙古族和满族;黑龙江的赫哲族,以及蒙古族;内蒙古的蒙古族,以及达斡尔族和鄂温克族。西北边陲有新疆的维吾尔族,以及哈萨克族、锡伯族、柯尔克孜族、塔吉克族、蒙古族和回族。西南边境有西藏的藏族;云南的傈僳族、傣族、白族、景颇族、哈尼族、佤族、拉祜族、独龙族、怒族、纳西族、布朗族、普米族,以及彝族、壮族和满族。南部边界有广西的壮族,以及侗族、瑶族、苗族、仫佬族、毛南族。在沿海南端,有海南的黎族、苗族;台湾的高山族等。

二是也有聚居于内地。如以建立自治地方的民族为例,有宁夏、甘肃、河北、青海的回族;四川、青海、甘肃的藏族;甘肃、青海、河北的

^① 《周恩来选集》下卷,人民出版社 1984 年版,第 260 页。