

民族区域自治法学

胡中安 陈粹华 杜耀富 主编

中央民族大学出版社

00150

民族区域自治法学

胡中安 陈粹华 杜耀富 主编

中央民族大学出版社

〔京〕新登字 184 号

责任编辑：常远岐

封面设计：李金文

民族区域自治法学

※

中央民族大学出版社出版

（北京西郊白石桥路 27 号）

（邮政编码：100081）

新华书店北京发行所发行

北京朝阳科普印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 9 印张 184 千字

1994 年 5 月第 1 版 1994 年 5 月第 1 次印刷

印数：01—3000 册

ISBN7-81001-628-8/D·38

定价：5.70 元

前 言

《民族区域自治法学》是根据“国家民委民族类教材《八五》编写规划”的安排，由西南民族学院、西北第二民族学院的部分教师编写的。

本书以马列主义毛泽东思想为指导，根据有中国特色的社会主义的理论，力求对民族区域自治法及其在实施过程中的理论和实际问题作出正确的介绍和阐述，努力做到民族区域自治的理论、政策和法三者有机结合。在体系上参照民族区域自治法的结构，注意它的逻辑性和完整性。

本书由胡中安、陈粹华、杜耀富共同主编。各章初稿由三位主编分别作了修改，共同统稿。各章执笔人为：

绪论 马晓玲（西北第二民族学院）

第一、二章 胡中安（西南民族学院）

第三、十一章 雷 历（西南民族学院）

第四章 杜耀富（西南民族学院）

第五、九章 胡启中（西南民族学院）

第六、七章 吴玉宗（西南民族学院）

第八、十二章 陈粹华（西北第二民族学院）

第十章 林义全（西南民族学院）

本书的编写工作是由西南民族学院管理系主持的，是一本集体合作的产物。由于编者水平所限，缺点和错误在所难免，恳切希望读者提出意见，以便再版时修订。

编 者

1993 年 4 月

绪 论

一、民族区域自治法学的概念

我国是多民族国家，中华民族就是中华人民共和国内 56 个民族的集合体。作为一个国家，固定的居民是不可缺少的要素，而居民的多寡、民族成份的构成则是次要的，世界上多数国家的居民都是由不同的民族组成，因此，许多国家内部都存在着民族问题，即不同民族之间的联系和矛盾。为解决民族问题，各国主要采用两种国家结构形式，即单一制和联邦制。联邦制也称联盟国家，是由两个以上的州或邦或共和国组成，联邦成员根据国家宪法划分权限在政治、法律、经济、文化教育等方面享有许多自主权，设有自己的立法机关和中央政府，有自己的宪法，行使自己的权利。例如，瑞士就采用了联邦制，将不同民族、不同语种区的居民统一于瑞士联邦政府之下。单一制，即只有一部宪法和一个中央政府的国家。在实行单一制的国家中，又有两种不同的形式，一种属于严格的单一制，国家以主体民族为主，其他民族在国内没有任何民族自主权，例如日本就是这样。另一种形式的单一制国家对其国内的少数民族给予一定的自主权。在这种单一制国家内部，虽然只有一部宪法和一个中央政府，但在国内一些少数民族聚居的地区，给予其一定的自主权，允许实行区域自治，由少数民族根据其民族特点来管理本区域内的事务，以保证少数民族在国内实现其平等权利。这些少数民族实行自治的区域不能像联邦制的成员国那样制定本区域

的宪法，设立中央政府，但他们可以根据本区域内的民族特点制定自治条例，变通国家法律，当然这种变通不能违反国家宪法。中国就是实行民族区域自治的单一制国家。中国《宪法》和中国的《民族区域自治法》确立了民族区域自治的法律制度。《中华人民共和国宪法》第4条规定：“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。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”《中华人民共和国民族区域自治法》第2条规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治。”第19条规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。”中国的《宪法》和《民族区域自治法》都肯定了民族区域自治制度，为这一制度的稳固提供了法律保障。我们这里讲的是“民族区域自治法学”，它与上述由国家制定的法律不同。国家制定颁布的法律是通过立法程序进行的、由国家强制力保证执行的、对人们的行为有约束力的行为准则规范。民族区域自治法学是一门法律学科，尽管它以宪法有关民族区域自治的规定和民族区域自治法为主要的研究内容，但它对人们不产生任何约束力，它所作的一些法律解释仅属于学理解释范畴。它除了研究宪法关于民族区域自治的规定和民族区域自治法外，一些与民族区域自治有关的法律、法规、法令、条例和政策等也属于本学科研究之列。

民族区域自治法学已成为我国法学中一个独立的法学部门，它是研究民族区域自治法的理论学科。从其内容来看，它主要研究民族区域自治法的产生、发展及其规律，以便使民族区域自治法更加完善。

民族区域自治法学属于法律科学，是法学部门之一。法

学是研究法或法律这一特定社会现象及其发展规律的。法是由国家制定的，以权利义务这种特殊的社会规范来表现和反映统治阶级的意志。民族区域自治法从广义上讲，就是在民族区域自治方面，在少数民族的自主权方面以法这种特殊的社会规范所体现和反映的中国统治阶级的意志，这种意志正是中国广大人民和各少数民族的共同愿望和要求。为使这一愿望得以实现，国家不仅制定了有关的权利义务规范作为人们的行为准则，而且还通过国家的强制力来加以保证，要求人们遵守。民族区域自治法学就是研究上述在民族区域自治中的法或法律作为一种特殊的社会现象及其产生、发展的规律。

民族区域自治法学是一门新的学科，从产生和发展的过程看，历史不长，它主要产生于新中国成立以后。从其产生到发展可以分三个阶段。

第一阶段是萌芽时期。这个阶段，在中国少数民族聚居区域实行民族区域自治是作为一种法律思想提出的。早在中国共产党第二次代表大会上，中国共产党就提出了关于在少数民族聚居的区域实行自治的思想。“如果把蒙古、西藏、新疆等处强行统一于军阀的统治下，结果只有扩大军阀的地盘，阻碍蒙古等民族自决自治的进步；蒙、藏、疆三部成立民主自治邦，与中国本部统一起来，建立中华联邦共和国。”随后，一直到抗日战争前期，中国共产党通过了一系列的文件和决议，都提出了在少数民族聚居地区“实行民族自决和自治”^①。这种自决和自治从其本意来看是指少数民族地区可以独立于

^① 主要参见1935年12月20日和1936年5月25日的中华苏维埃中央政府对内蒙人民和对回族人民的两个宣言。

国家或者成为联邦成员国的形式分而治之，它是通过政党的文件，作为政党的政策提出，从内涵到形式都不同于现阶段中国的民族区域自治法。但这种主张包含有实行民族自治的思想，其中的民族平等、民族团结、少数民族可以管理本民族的事务等主张后来都发展成为民族区域自治法的法律原则，用法律的形式固定下来，这些都是我们研究民族区域自治法学不可缺少的内容。所以这一时期可以说是民族区域自治法学的萌芽时期。

1941年，中国共产党颁布了《陕甘宁边区施政纲领》，规定了建立蒙古、回民族的自治区，实施少数民族与汉族的平等权利，并在根据地建立回族自治乡和蒙民自治区。由于中国共产党还没有掌握国家政权，根据地有限，在党的根据地，以党的文件、决议、政策来调整各民族之间的关系，从中反映出的依然是关于民族区域自治的法律思想。尽管这一时期的法律思想为中国共产党在建国后实行民族区域自治奠定了法律基础，但仍属民族区域自治法学的萌芽时期。

第二阶段是民族区域自治法的产生，其标志是起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》的颁布和《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》的诞生。1949年9月，新颁布的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定了民族问题的基本原则：“各少数民族聚居的地区，实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关”。“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助”。1952年8月《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》颁布，规定了民族区域自治的基本原则，同时就自治区域的划分、自治机关的设置、自治权的范围、自治区的民族关系，以及上级人民政府的领导原则等方

面，作了具体规定。上述原则在中国第一部宪法中及后来的有关法律中都得到肯定，民族区域自治制度从此有了法律的根据和保障。

第三阶段是民族区域自治法的发展时期，它标志着民族区域自治法学的诞生。1984年，《中华人民共和国民族区域自治法》颁布，使中国的民族区域自治的法律制度得到新的发展和完善，初步形成了民族区域自治的法律体系。目前，我国建立民族自治地方的任务已基本完成，全国现在已有5个自治区、30个自治州、124个自治县（旗），1700多个民族乡。实行自治的民族人口占少数民族人口的75%，民族自治地方行政区域的面积占全国总面积的64.3%。与此相关的法律制度也初步健全。除了上述国家已制定颁布的民族区域自治法律外，民族自治地方还制定了113个自治条例，71个单行条例，9个辖有民族自治地方的省也颁布实施了贯彻实施《民族区域自治法》的地方性法规和规章。民族自治法律制度初步健全，民族自治法律法规颁布实施，都为民族区域自治法学的研究，提供了一定的主客观依据。恩格斯在《论住宅问题》一文中说：“随着立法发展为复杂和广泛的整体，出现了新的社会分工的必要性：一个职业法学者阶层形成起来了，同时也就产生了法学。”^①一些大专院校设置了民族区域自治法课程，民族区域自治法的研究机构也相继建立，开展了民族区域自治法的研究，民族区域自治法学应运而生，成为我国法学的一个分支学科。

二、民族区域自治法学的对象

每一学科都有自己研究的对象，民族区域自治法学作为

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社，1972年5月版，第539页

一门独立的法律学科也有自己的研究对象，它所研究的是关于民族区域自治法范畴的内容，归纳起来，主要有以下几个方面：

1. 《民族区域自治法》的产生和发展。民族区域自治是中国解决民族问题的一项法律制度，这一制度的建立有其产生、演变和发展的过程。在不同历史时期，中国共产党采用了不同的政策和原则来解决中国的民族问题，并用自治制度来调整革命政府、国家和各民族的关系。为解决民族自治问题的一些原则，经过长期的实践，发展成为国家的民族区域自治的法律制度，这一法律制度产生、发展和演变的情况，是民族区域自治法学研究中的一个必不可少的环节。

2. 《民族区域自治法》的内容。目前，民族区域自治法体系已初步形成，这一体系就是以1982年的宪法为基础，以1984年的《民族区域自治法》为主干，包括国务院关于进一步贯彻实施自治法的细则和若干规定，以及已经公布实施的118个自治条例、71个单行条例，9个辖有民族自治地方的省制定了实施《民族区域自治法》的地方性法规和规范性文件。这一体系中，无论是国家宪法中的有关内容，还是法律、行政法规、自治条例和单行条例、地方性法规、以及规范性文件都是民族区域自治法学研究的内容。

3. 《民族区域自治法》的基本原则和指导思想。这是发展和完善《民族区域自治法》的基础。任何法律都有许多原则，但这许多原则并非都是基本原则。基本原则主要是把握该法律制度方向的、不可背离的原则，它建立在一定的指导思想基础上，所以是我们应该研究的对象。

4. 《民族区域自治法》的立法程序。法是由国家制定或认可的。具体到部门法的制定，就需要由代表国家的机关按

照一定的程序来制订。《民族区域自治法》从其整体来看是国家法律的一部分，从具体的立法机关、立法程序看，它既不同于我国的部门法，也不同于地方法规，有其特殊性。例如，我国《宪法》第100条规定：“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案。”第116条又规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。可见，民族区域自治的法律在立法程序上不同于国家的法律，它既包括国家立法，也包括民族自治地方立法；同时也不同于地方性法规，自治条例需要报上级人民代表大会批准。对民族区域自治法立法程序的特殊性应该进行研究。

5. 民族区域自治法律的渊源。法律渊源主要指民族区域自治法的表现形式。从目前看，其法律渊源主要以法律、法规、条例等规范性文件的形式出现，不同于其他法律部门。

从上述民族区域自治法学的研究对象可以看出，民族区域自治法学与其他一些学科有联系，但作为一门独立学科，它们又有很大区别。这里有必要将民族区域自治法学与相近的一些学科加以区别。

首先，民族区域自治法学与宪法学不同。宪法学也有关于民族区域自治的法律内容，但宪法学主要研究国家基本制度和公民的权利义务，它是从国家制度和公民的权利义务这一角度来研究民族区域自治的法律制度。民族区域自治法学

则是专门研究民族区域自治的法律制度，就是在宪法规定的国家制度基础上，少数民族在自治区域内如何实现其自主权的法律制度。如果说，宪法学研究的是国家制度中的一般原则，那么民族区域自治法学研究的就是有关的具体原则。

其次，民族区域自治法学不同于民族学。民族学是研究民族问题各个方面的学科，它研究的范围包括民族的政治、法律、经济、文学、艺术等方面的内容，法律仅是民族学研究内容之一，民族学不属于法学范畴。而民族区域自治法学是专门研究法律问题的，属于法学范畴。

再次，民族区域自治法学与民族法学不同。民族法学与民族区域自治法学都属于法学部门，但是民族法所要调整的民族关系是整个民族的关系，无论是自治地方内的民族关系还是自治地方外的民族关系都属于民族法调整的范畴，民族法学就是以这种普遍的民族法为主要研究对象，民族区域自治法也属于民族法研究对象之一，民族法学研究的范围大于民族区域自治法学。民族区域自治法是少数民族权利自主与区域自治结合的法律，主要调整自治地方内的民族关系以及上级国家机关与自治地方自治机关、各自治地方与非自治地方间的一般和特殊的关系。民族区域自治法学主要以研究这种法律为对象，其范围较民族法学要小。

三、民族区域自治法学的体系

从1984年《中华人民共和国民族区域自治法》颁布以来，已初步形成了民族区域自治的法律体系，随着国内对民族区域自治法的研究，独立的民族区域自治法学基本建立。但是，民族区域自治法的法律体系不同于民族区域自治法学的体系，前者是指有关民族区域自治法的全部法律规范的有机组成，除《民族区域自治法》本身外，也包括宪法中的有关规

定，国务院颁布的实施细则，自治地方的自治条例等，这些法律规范直接约束人们的行为。后者是以民族区域自治法律规范为主要内容建立的法律学科，它的论述对人们的行为不产生直接的约束力，它的主要任务是对《民族区域自治法》的历史、现状和发展规律进行理论上的研究，以便使该法律体系无论是内涵还是外延都能够进一步的发展和完善。为了便于学习和研究，本书将民族区域自治法学的内容分为两大部分。

第一部分是绪论，其中概括的介绍了民族区域自治法学的概念、研究对象、体系和研究方法。第二部分是本论，本论将全部内容分为十二个章节。第一章和第二章，主要介绍了中国多民族的概况及其历史发展状况，实行民族区域自治的制度是国家解决国内民族问题的必由之路；第三章和第四章主要论述了民族区域自治法的概念、历史发展、法律地位以及立法的指导思想和基本原则；第五章到第七章，系统的论述了民族区域自治地方和自治机关的建立、组成以及自治机关的权利和内容；第八章和第九章主要阐述了上级国家机关和民族自治机关的关系及民族区域自治法所应调整的民族关系；第十章和第十一章主要介绍和阐述了自治地方审判机关和检察机关的性质、任务、职权和工作原则，同时特别论述了在民族自治地方正确对待有关宗教问题的规定；最后结合我国改革开放的新局面，阐述了民族自治地方实施《民族区域自治法》的成就和问题，同时也提出了改进的办法。

民族区域自治法学作为一门独立学科，必须有其完整的体系。本书通过上述章节较为系统的、全面的论述了民族区域自治法的概念、产生发展、内容及法律的实施和保障等问题。本书作者坚持了社会主义原则，并结合中国的实际情况，

参照《民族区域自治法》的体系结构，在理论上进行了研究和探讨，力求严密的逻辑性和体系的完整性，以便于读者学习和掌握。

四、民族区域自治法学的研究方法

民族区域自治法学属于社会主义法学，社会主义法学是以马克思主义为理论指导。研究民族区域自治法学的方法也必然要建立在马克思主义哲学基础上，说到底就是以马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论为基础来研究民族区域自治法。

辩证唯物主义和历史唯物主义是我们研究法学的一般方法论，它对法学的研究有着普遍的指导意义。就是说我们研究法学的每一个问题都要坚持唯物史观，辩证的看待问题，这样才能反映事物的客观本质，找出符合事物发展的客观规律。对研究民族区域自治法来说也应坚持这种方法。但是，我们还应该看到，马克思的辩证唯物主义和历史唯物主义是研究社会科学及法学的一般方法论，具体到每一门学科，根据其特点，还应有具体的方法，这些具体方法必须是以辩证唯物主义和历史唯物主义为基础的。根据民族区域自治法的特点，其具体的研究方法可归纳为下列几种：

1. 理论联系实际。这是唯物主义的一般要求。我们研究民族区域自治法首先要从中国的国情出发。中国是多民族国家，实行民族区域自治是解决中国民族问题、保证国家统一的根本制度，如何使这一制度法律化，如何使这一法律制度得以发展，更加完善，既保证少数民族能够行使自己的权利，使其民族得以延续和发展，又能保证国内各民族的团结，这就需要我们做大量的调查工作，根据实际问题，学习和研究民族区域自治法，使这门学科得到充实，指导实际工作。

2. 分析的方法。具体问题具体分析，是唯物辩证法的基本要求。民族区域自治法学的分析方法主要有三种。

首先，是进行历史分析。民族区域自治法学是一门新兴学科，可它也有一个历史发展过程，对历史过程中涉及到民族区域自治的法律问题，我们应该用历史的观点看待，根据当时的社会环境、条件、民族发展状况进行分析和评述，以找出符合事物发展的客观规律。

其次，是进行现状分析。根据现阶段中国及世界各国就少数民族权利方面所存在的问题进行分析，找出解决问题的办法。

再次，进行比较分析。中国存在民族问题需要法律进行调整，世界上其他国家也存在民族问题，同样需要法律调整。各国因政治、经济、民族、生活习惯、历史传统等各方面的差异，其调整国内少数民族关系的法律制度也不同。但是，世界上一些民族和宗教的一致性，又使各国内的民族问题有相似的地方，这就需要在我们的学习民族区域自治法学时，以国内、国外的民族及其法律制度进行分析比较，吸取有利于中国民族区域自治法律制度的内容。

学习和研究民族区域自治法学，除上述方法外，还有许多更具体的方法，这里不一一列举。对于不同的学习者，其学习方法也会有许多不同，这就需要在我们的学习过程中认真的探索，灵活掌握，找到既适合自己本身特点，又符合客观规律的学习方法。

目 录

绪论	(1)
一、民族区域自治法学的概念	(1)
二、民族区域自治法学的对象	(5)
三、民族区域自治法学的体系	(8)
四、民族区域自治法学的研究方法	(10)
第一章 我国是统一的多民族国家	(1)
第一节 我国的民族概况	(1)
一、我国各民族的人口和分布	(1)
二、我国各民族的社会问题	(3)
第二节 我国各民族共同创造了祖国的历史和文化	(6)
一、祖国统一的悠久历史	(6)
二、祖国灿烂丰富的文化	(9)
第三节 我国各族人民共同缔造和建设了中华人民共和国	(12)
一、各族人民共同缔造了中华人民共和国	(12)
二、各族人民共同建立了社会主义制度	(13)
第二章 民族区域自治是解决我国民族问题的基本政治制度	(16)
第一节 我国历史上统治阶级的民族政策	(16)
一、恩威并用政策	(16)
二、和亲政策	(18)

三、羁縻政策	(20)
四、民族同化政策	(22)
第二节 无产阶级解决民族问题的原则和 政策	(23)
一、无产阶级解决民族问题的原则	(23)
二、无产阶级解决民族问题的政策	(25)
第三节 我国解决民族问题的正确制度	(28)
一、实行民族区域自治是中国共产党以马 列主义解决国内民族问题的具体运用	(28)
二、根据中国的国情所决定	(30)
三、民族区域自治的优越性	(33)
第三章 民族区域自治法及其制定	(38)
第一节 民族区域自治法的概念	(38)
一、民族区域自治法的概念	(38)
二、民族区域自治法的调整对象	(40)
三、民族区域自治法的基本内容	(42)
第二节 我国民族区域自治立法的历史发展	(43)
一、初创阶段	(43)
二、成长阶段	(45)
三、干扰阶段	(48)
四、成熟阶段	(49)
第三节 民族区域自治法的制定	(51)
一、制定民族区域自治法的必要性	(51)
二、制定民族区域自治法的现实意义	(54)
三、民族区域自治法的制定过程	(56)
第四节 民族区域自治法在我国法律体系中 的地位	(57)