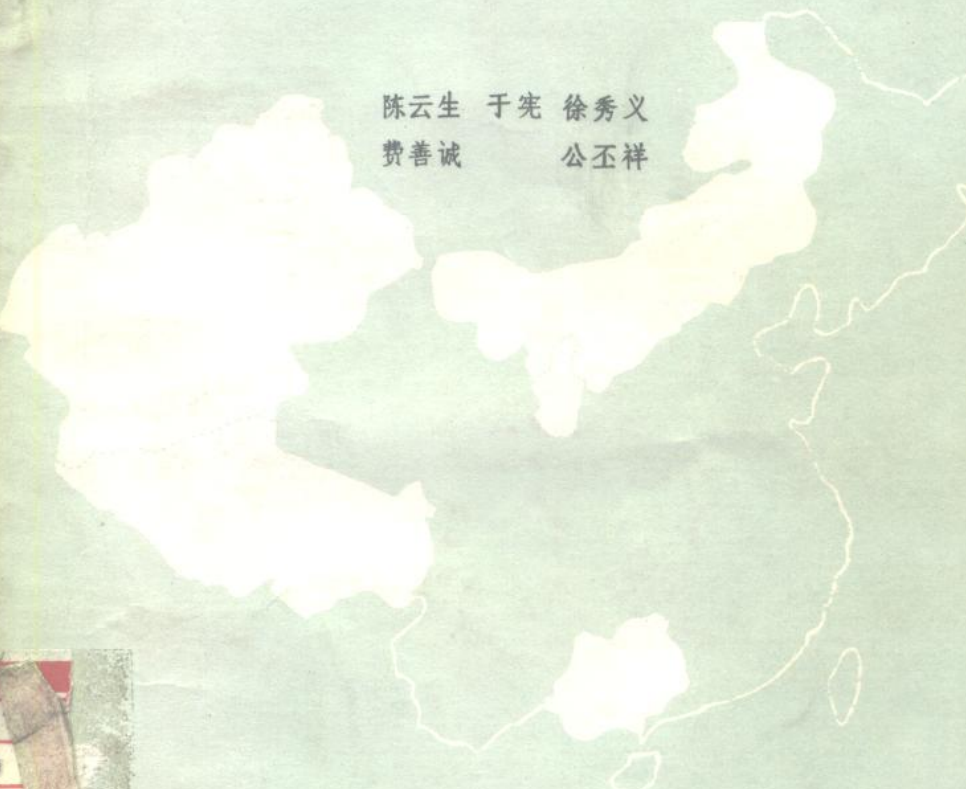


民族区域自治法简说

陈云生 于宪 徐秀义
费善诚 公丕祥



辽宁大学出版社

D 92

民族区域自治法简说

陈云生 于宪 徐秀义

费善诚 公丕祥



1059
辽宁大学出版社

一九八五·沈阳

责任编辑 闻 璐

王本浩

封面设计 王红玫

民族区域自治法简说

陈云生 于 宪 徐秀义

费善诚 公丕祥

辽宁大学出版社出版

(沈阳市崇山西路3段4号)

辽宁省新华书店发行

辽宁实验印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：7.8125

字数：160千 印数：1—7,000

1985年12月第1版 1985年12月第1次印刷

统一书号：6429·009 定价：1.25元

序 言

第六届全国人民代表大会第二次会议审议通过的《中华人民共和国民族区域自治法》，标志着我国民族区域自治制度进入了一个新的历史发展时期。它的贯彻和执行，必将对进一步完善和发展具有中国特色的民族区域自治制度，巩固国家的统一，维护和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，促进社会主义现代化的顺利进行和实现各民族的共同繁荣，起到巨大的推进作用。

为了使广大干部和群众进一步了解和掌握民族区域自治法的基本精神和重要规定，自觉地遵守民族区域自治法，陈云生等五位同志编著了《民族区域自治法简说》一书。这本书对于学习、研究和宣传民族区域自治法，可以起一定的参考作用。所以我很高兴地应作者和出版社的同志的邀请，写了这个简短的序言。

張友漁
1985.6.9.

E703/ep

前 言

民族区域自治制度是我国的一项重要政治制度，也是解决我国民族问题的基本政治形式。我国是一个多民族的国家。国家的统一和民族的团结，社会主义现代化建设的顺利进行，都与实施民族区域自治制度，保障少数民族的平等权利和加速少数民族地区的经济文化发展，紧密地联系在一起。

第六届全国人民代表大会第二次会议审议通过的《中华人民共和国民族区域自治法》，是我国关于民族区域自治制度的基本法律，也是我国加强平等、团结、互助的社会主义民族关系，建设繁荣兴旺的民族自治地方的重要法律。

民族区域自治法已经于一九八四年十月一日起施行。要保障民族区域自治法得到认真的、严格的遵守和执行，首先应当大力加强民族区域自治法的宣传和教育，普及民族区域自治法知识。我们作为从事法学教育和研究的人员，有责任、有义务为宣传民族区域自治法做一些工作。在辽宁大学出版社的大力支持下，我们编著了这本小册子，供各民族干部和群众学习时参考。

在编著本书的过程中，我们参阅了有关学者的论著，在此谨表谢意。

本书编著者如下：

第一、二、九章，于宪；

200-11282

第三章，陈云生；
第四、五、六章，徐秀义；
第七、八、十二章，费善诚；
第十、十一章，公丕祥；
全书由陈云生同志统一修改定稿。

作者

一九八五年六月

目 录

序言

前言

第一章 我国是统一的多民族国家	1
第一节 我国是一个多民族国家.....	1
第二节 我国各民族人民共同创造了祖国的历史 和文化.....	6
第三节 我国各民族人民共同缔造和建设了 中华人民共和国.....	11
第二章 民族区域自治是解决我国民族问题的基本 政策和国家制度	18
第一节 马克思列宁主义关于社会主义国家解决 民族问题的基本原则.....	18
第二节 民族区域自治是解决我国民族问题的 最适宜的政治制度.....	28
第三节 民族区域自治制度的优越性.....	33
第三章 现行宪法是制定民族区域自治法的基础 和依据	38
第一节 现行宪法全面地规定了国家的各项 民族政策.....	38
第二节 现行宪法突出地规定了民族区域 自治政策.....	54

第四章 我国民族区域自治法的制定	58
第一节 有关民族区域自治法立法的历史发展	58
第二节 民族区域自治法的制定及其意义	62
第三节 民族区域自治法在我国法律体系中的地位	72
第五章 民族区域自治法的基本特点	75
第一节 民族区域自治法具有时代的特点	75
第二节 体现了原则性和灵活性相结合的社会主义立法原则	84
第三节 体现了实现各民族共同繁荣的要求	87
第四节 体现了国家整体利益和民族自治地方局部利益兼顾的要求	89
第六章 民族区域自治法的基本原则	91
第一节 四项基本原则是民族区域自治法的根本指导思想	91
第二节 维护祖国统一和实行民族区域自治相结合的原则	95
第三节 保证民族自治地方的自治机关充分行使自治权的原则	97
第四节 从实际出发的原则	99
第五节 体现了民族平等、民族团结的原则	103

第七章 民族自治地方的建立和自治机关的组织	
与活动原则·····	108
第一节 民族自治地方的建立·····	108
第二节 民族自治地方自治机关的组织与 活动原则·····	124
第三节 民族自治地方的自治机关·····	133
第八章 民族自治地方的自治机关的	
自治权·····	140
第一节 民族自治地方的自治机关的自治权 的含义·····	140
第二节 民族区域自治法对民族自治地方 的自治机关的自治权的规定·····	144
第九章 加强民族自治地方内的社会主义	
民族关系·····	167
第一节 加强民族自治地方内社会主义民族关系 的重大意义·····	167
第二节 进一步巩固和发展民族自治地方内的 社会主义民族关系·····	173
第十章 上级国家机关的领导和帮助 ·····	186
第一节 上级国家机关领导和帮助 的必要性·····	186
第二节 民族区域自治法对上级国家机关领导 和帮助的规定·····	193
第三节 上级国家机关的领导和帮助应注意 的几个问题·····	201

第十一章	正确贯彻执行民族区域自治法关于宗教问题的规定 ·····	204
第一节	民族区域自治法体现了党和国家的宗教政策·····	206
第二节	宗教在我国少数民族中的影响及特点·····	215
第三节	认真贯彻执行党和国家在少数民族自治地方的宗教政策·····	220
第十二章	认真贯彻和实施民族区域自治法 ·····	227
第一节	坚持进行民族区域自治法的宣传和教育·····	227
第二节	进一步健全和完善民族区域自治的法制建设·····	231
附录	民族自治地方成立日期表 ·····	235

第一章 我国是统一的多民族国家

我国是中华各民族共同缔造的統一的多民族国家。在长期的历史发展中，我国各民族人民共同开拓了祖国辽阔的疆域，创造了祖国光辉灿烂的文化，在反对帝国主义侵略和反动统治阶级压迫、剥削的革命斗争中，在社会主义革命和社会主义建设中，都作出了巨大的贡献。在同呼吸、共命运的革命斗争和长期的经济、文化交流过程中，各族人民之间形成了血肉不可分割的联系。我国宪法在序言中庄严宣告：中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国各民族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统。我国民族区域自治法也在序言中明确指出：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的統一的多民族国家。”这是对我国各族人民历史地位和历史作用的高度概括和肯定。

第一节 我国是一个多民族国家

我们伟大的祖国幅员辽阔、人口众多。她的领土面积约九百六十万平方公里，占全球陆地总面积的百分之六点多，是世界上领土最大的国家之一。她有十亿零三百九十四万多人口^①，居世界第一位，几乎等于世界人口的四分之一。

^① 据1982年第三次人口普查统计数字。下同。

在祖国辽阔的土地上，生活着五十六个兄弟民族。其中汉族人口最多，共有九亿三千多万人，占全国人口总数的百分之九十三点三。其他五十五个民族的人口，共约六千七百二十三万多人，约占全国总人口的百分之六点七。在这五十五个民族中，人口在一百万以上的有：壮族、回族、维吾尔族、彝族、苗族、满族、藏族、蒙古族、土家族、布依族、朝鲜族、侗族、瑶族、白族、哈尼族等十五个民族；人口在十万以上，百万以下的有：哈萨克族、傣族、黎族、傈僳族、佤族、畲族、拉祜族、水族、东乡族、纳西族、柯尔克孜族、土族、羌族等十三个民族；人口在一万以上，十万以下的有：景颇族、达斡尔族、仫佬族、布朗族、撒拉族、毛难族、仡佬族、锡伯族、阿昌族、普米族、塔吉克族、怒族、乌孜别克族、鄂温克族、崩龙族、裕固族、京族、基诺族等十八个民族；人口在一万以下的有：高山族（缺台湾省数字）、俄罗斯族、保安族、塔塔尔族、独龙族、鄂伦春族、赫哲族、门巴族、珞巴族等九个民族。在五十五个民族中，壮族人口最多，约有一千三百多万人，赫哲族人口最少，仅有一千四百多人。由于汉族在全国人口中占绝大多数，而其他民族所占比例很少。因此，在我国，习惯上把汉族以外的各民族，统称为少数民族。

我国少数民族人口虽少，但分布地区十分广阔，占全国总面积的百分之六十以上。长期的历史发展，使我国的民族分布形成了自己的特点：

第一，我国的汉族主要居住于内地和东南沿海地区，而少数民族则大多数聚居于祖国的边疆和国防要冲地带。从东北

的辽宁、吉林、黑龙江，到北部的内蒙古自治区，从西北的宁夏、甘肃、新疆，到西南的西藏、云南；从广西壮族自治区和海南岛，到宝岛台湾省，在祖国漫长的国境线和海防线上，几乎到处都有少数民族居住。

第二，汉族地区人口密度较高，少数民族地区一般都是地域广阔、人口稀少、资源丰富。例如内蒙古自治区每平方公里的人口密度为十七人，新疆维吾尔自治区为八点二人，西藏自治区每平方公里人口密度只有一点六人。而少数民族地区却有着极为丰富的自然资源。例如在矿产方面，少数民族地区现已探明的铁矿石储量有八十四亿多吨，煤炭储量为四百一十八亿多吨，石油储量在五亿吨左右。广东省海南岛的石碌铁矿是我国目前最大的富铁矿，广西壮族自治区的锰矿和西藏的铬矿储量居全国第一位，著名的新疆克拉玛依油田是我国重要的石油生产基地，内蒙古的白云鄂博铁矿是我国重要的铁矿石产地之一。此外，少数民族地区的铜、锡、铅、锌、天然气、稀土及盐、磷、玉石、硼砂等有色金属、稀有金属和非金属矿产资源的蕴藏量，都在全国占有显著的地位；在农业方面，各少数民族地区有着大片的肥田沃土，为发展我国农业提供了良好的基础。素有“塞上谷仓”之称的内蒙古河套平原和被誉为“塞上江南”的宁夏回族自治区，是我国北方重要的产粮区，广西壮族自治区的桂中盆地和郁江流域平原，是我国南方的粮食生产基地。新疆是我国长绒棉的主要产区，内蒙古自治区是我国重要的甜菜生产基地，地处热带、亚热带的云南和海南岛等少数民族地区，是我国橡胶、咖啡等经济作物的主要产地，每年除了供应国内市场外，还有相当大的一部分供给国际市场，为国家的外贸

作出了贡献，在畜牧业方面，少数民族地区共有可以利用的草场资源三十三亿亩。我国著名的内蒙古、新疆、西藏、青海、甘肃等五大天然牧场均在少数民族地区，放牧着成群的牛马驼羊，每年给国家提供了大量的肉、乳、皮、毛等畜产品，有力地支援了国家的建设。此外，少数民族地区还有巨大的原始森林、众多的江河湖泊、种类繁多的植物和野生动物，为发展林业、渔业和各种经济事业提供了良好的条件。这些丰富的物质资源和其他优越的自然条件，既是少数民族地区发展经济文化事业的物质基础，也是祖国进行社会主义现代化建设不可缺少的重要条件。

第三，各民族的大杂居、小聚居、相互交错居住，这是我国民族分布上的一个最显著的特点。由于我国历史上多次的民族迁徙、民族之间的经济、文化交流以及屯田、移民戍边、朝代更迭等原因，使我国各民族在分布上形成了一种大杂居、小聚居、互相交错居住的局面。一方面，汉族居民遍及全国，就是在少数民族历来居住比较集中的地区，也居住着相当数量的汉族居民。在有些少数民族地区，如广西、宁夏、内蒙古等地，汉族居民还占多数；另一方面，每一个少数民族既有自己一个或几个或大或小的聚居区，也有一定数量的少数民族散居于全国各地。例如我国的回族共有七百二十一万多人，其中集中聚居在宁夏回族自治区的只有一百二十万多人，其余将近六百万人都不同程度地聚居或散居于全国各地，几乎所有的市、县都有回族居住。此外，我国少数民族不仅与汉族交错杂居，而且各少数民族之间也是相互交错杂居的。例如新疆维吾尔自治区是少数民族比较集中的地区，有维吾尔、哈萨克、蒙古、回、满、俄罗斯、乌孜别

克、柯尔克孜、锡伯、塔塔尔、达斡尔、塔吉克等十二个少数民族和汉族交错居住在这里，体现了我国民族分布上各民族大杂居、小聚居、相互交错居住的特点。

解放前，由于历史的原因和民族压迫制度的存在，我国各民族的发展很不平衡，分别处于不同的社会发展阶段上。当时，大约有六十多万人口的少数民族，包括云南省的独龙族、怒族、佤族、傈僳族、景颇族、崩龙族、布朗族、基诺族、内蒙古和黑龙江地区的鄂伦春族、鄂温克族、赫哲族、以及海南岛的部分黎族、台湾省的部分高山族，还处于原始社会的末期，保留着浓厚的原始公社制度的残余；分布在四川、云南交界的大、小凉山地区的彝族，大约有一百万人，还处于奴隶制阶段。黑彝是世袭的奴隶主阶级，他们不仅占有整个凉山地区百分之八十左右的土地、山林等生产资料，而且完全占有奴隶人身，对奴隶任意买卖、转让或者处死。奴隶们的生活极其悲惨；在藏族、哈尼族、傣族和蒙古族、维吾尔族的一部分，约有四百万人口的地区，还存在着封建农奴制度。在这些地区，农奴主阶级占有全部土地和大量的生产资料和生活资料，但不完全占有农奴人身。农奴世代被束缚在封建领主的土地上，受着农奴主沉重的超经济剥削和野蛮的政治压迫。此外，还有三千多万人口，包括回族、壮族、满族、苗族、侗族、土家族、布依族等三十多个少数民族，以及蒙古族、维吾尔族、黎族等大部分地区，已经确立了封建地主经济，有的地区还出现了不同程度的资本主义经济成分。在这些地区，地主、富农占有绝大部分土地和生产工具，对各民族人民进行残酷的剥削和压迫。

新中国成立以后，彻底废除了民族压迫制度，我国的各

少数民族人民在党和国家的领导下，通过民主改革和社会主义改造，分别从原来的封建制度、农奴制度、奴隶制度和残存的原始公社制度的束缚下解放出来，超越了一个或几个社会发展阶段，共同走上了社会主义的康庄大道。

第二节 我国各民族人民共同创造了祖国的历史和文化

我们伟大的祖国是世界上文明发达最早的国家之一，仅有文字记载的历史，就有四千年之久。在长期的历史发展中，我国各民族人民用他们聪明的智慧和勤劳的双手，共同开拓了祖国的领土，创造了中华古代发达的经济和文化，缔造和不断发展了统一的多民族国家，对祖国和整个人类历史的发展作出了巨大的贡献。

依据史料的记载，我国黄河流域的中原地区，最早是由汉民族的先民华夏族为主开发的；我国的黑龙江、松花江、辽河流域，最早是由满族、赫哲族等民族的先民肃慎、黑水靺鞨及乌桓、扶余等族开发的；我国北方的广大地区，最早是由我国古代北方民族匈奴、鲜卑、柔然和蒙古族的祖先共同开辟的；我国西北新疆等广大地区，最先是由维吾尔、哈萨克、塔吉克、柯尔克孜等民族的先民鬼方、獯豸、荤粥、月氏、乌孙等西戎诸族开发的；我国的西藏、青海地区，最先是由藏族、羌族等民族的先民吐蕃、羌、氐等共同开发的；我国的长江流域和岭南等广大地区，最先是由壮、布依、侗、水、苗、瑶、畲、土家、毛难等民族的先民三苗、濮、武陵蛮、长沙蛮等南蛮诸族和南越、骆越、滇越等“百

越”诸族开发的；我国广东省的海南岛地区，最早是由黎族人民的祖先开发的；祖国的宝岛台湾，最先是由高山族人民的祖先开发的。

我国各民族不仅开拓了祖国的疆土，而且在完成祖国统一事业的过程中，也都作出了重要的贡献。早在公元前二二一年，秦始皇统一了中国，建立了我国历史上第一个封建专制的中央集权制国家——秦朝。从那时起，我国就开始成为一个统一的多民族国家。秦始皇统一了中国后，在全国实行郡县制。当时秦王朝在边远的各少数民族地区，也设立了郡县，对各少数民族进行直接的统治。例如在东北地区设立辽东郡、辽西郡；在北方河套平原地区设立了九原郡和三十四县；在西北地区设立陇西郡、北地郡；在岭南地区设立了象郡、桂林郡、南海郡、蜀郡、黔中郡；在东南地区设立了闽郡、会稽郡等等，实现了国家的统一。汉朝时期，我国各民族政治上的统一有了进一步发展。汉王朝在秦代统一的基础上，把秦王朝没有统一的匈奴族、西域诸族、东胡的鲜卑族、乌桓族，以及西部羌族大部分都统一起来，建立了一个疆域比秦朝更加广大的统一的多民族国家。汉承秦制，进一步在全国实行郡县制，同时在少数民族地区设置都护、校尉和郡县进行统治，促进了统一的多民族国家的巩固和发展。特别是在这一时期，汉王朝与西域各民族的政治联系有了突出的发展。公元前一三八年和公元前一一九年，汉王朝派使节张骞两次出使西域，加强了与西域各民族的联系。公元前六十年，汉朝在乌垒城（今轮台县）设置“西域都护府”管辖天山南北和西至巴尔喀什湖以东、南及帕米尔高原的全部地区。从此，新疆成为祖国领土不可分割的一部分。