

民族 法律法规 概述

史 筠 著

· 民 族 出 版 社

69996

民族法律法规概述

史筠 著

民族出版社

民族法律法规概述

史 筠 著

*

民族出版社 出版 新华书店 发行

民族印刷厂印刷

开本：850×1168毫米 1/32 印张：9³/₈ 字数：228 千字

1988年2月第1版

1988年2月北京第1次印刷

印数：0001—3,000 册

统一书号：6049·12 定价：2.60元

ISBN 7-105-00101-1/D·17

序 言

新中国建立以来,特别是中国共产党第十一届三中全会以来,国家对民族工作中的许多重要的政策问题,用法律、法规的形式作出了规定。这些规定包括在以下几类法律、法规中:

第一是国家宪法,包括1949年的具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》,对我国民族政策的基本原则作出的规定。

第二是由全国人民代表大会通过制定的基本法律和由全国人民代表大会常务委员会通过制定的法律,有的是专门规定民族问题的,如《民族区域自治法》,有的是对民族问题中与这些基本法律和有关法律相关的内容作出相应的规定。

第三是由中央人民政府即国务院(包括1954年以前的政务院)制定和颁布的行政法规以及决定、命令,有的是专门规定民族工作的,有的是规定了民族工作的有关内容。

第四是由国务院各部、各委员会发布的关于民族工作的命令、指示和规章。

第五是由各省、自治区、直辖市的人民代表大会和它的常务委员会制定的关于民族工作的地方性法规。^①

第六是由各民族自治地方的人民代表大会制定的自治条例和单行条例。

《民族法律法规概述》一书,是综合研究和介绍上述各类法

① 譬如,1982年12月22日湖南省五届人大常委会第十八次会议通过的《湖南省关于加强杂居散居少数民族工作的决议》。

律、法规对民族问题的规定的。中国共产党在领导全国人民进行革命和建设的过程中，制定了一系列解决我国民族问题的政策，正确地调整了民族关系，加强了民族团结，巩固了国家的统一，并引导各民族都走上了民族繁荣的社会主义道路。本书不是全面研究和介绍中国共产党在各个时期制定的所有的解决民族问题的政策的，而只是研究和介绍已经通过国家机关制定为民族法律、法规的这部分内容。中国共产党的政策和国家的法律、法规，两者之间既是统一的一致的，又是有区别的。国家的法律、法规，是党的政策的法律化、制度化；要使党的政策成为具有国家意志的属性，变成国家的政策，这就必须通过国家机关制定法律和法规，或者作出规定，下达命令和指示，才能表现出来。党的政策一旦变成了国家的法律、法规、决定、命令和指示，就具有了国家的强制力，就可以依靠国家的强制力来保证它的贯彻实施。我们国家关于民族问题的法律、法规，是国家所制定和颁布施行的法律、法规的重要组成部分。

为了综合研究介绍建国以来各个历史时期所制定和颁布施行的民族法律、法规的内容，本书所涉及的，许多是新制定的现行的法律、法规，但是，也有是早些年所制定而现在还适用的法律、法规，还有是早些年制定现在已不适用的法律、法规。因为要对我国民族法律、法规作历史的比较和研究，必须较全面地涉及各个不同时期的有关规定。至于书中所论述到的法律、法规的规定，哪些现在适用，哪些已失去效力，应一律以现行宪法和法律、法规的规定为准。

编写此书的目的，在于使读者了解建国三十多年来国家的法律、法规究竟对民族问题有些什么规定，这些规定的具体内容是什么，怎么理解，以及为什么要作这样的规定；在于使读者了解对民族工作中的同一个问题，过去作过什么规定，现在又是怎么

规定的、以及为什么要作这样的变更。此外，也还在于使读者了解一些涉及到民族法制方面的知识性问题。作者希望此书对于普及法律知识，对于加强和健全民族法制，对于开展民族法制研究，能起些辅助作用。

为便于读者能了解所论及的民族法律、法规有关规定的原意，书中尽可能地摘引了原条文，有的甚至是全文引录。由于是对民族法律、法规作比较研究，本书必然要涉及对法律、法规的条文的解释和说明，这种解释和说明，只是作者学习、研究这些法律、法规的体会和理解，当然不具有法律效力。

这是作者对我国民族法制建设历史过程的初步探索。限于作者的水平，书稿中的论述，错误在所难免，敬希读者教正。

史 筠

1986年12月15日

目 录

序 言

一、从1949年《共同纲领》到1978年宪法关于民族问题的规定	1
(一) 中国人民政治协商会议共同纲领	1
(二) 1954年《中华人民共和国宪法》	6
(三) 1975年《中华人民共和国宪法》	12
(四) 1978年《中华人民共和国宪法》	15
二、1982年宪法关于民族问题的规定	18
(一) 宪法“序言”	18
(二) 宪法第一章“总纲”	21
(三) 宪法第二章“公民的基本权利和义务”	27
(四) 宪法第三章“国家机构”第六节“民族自治地方的自治机关”	28
(五) 宪法第三章“国家机构”其他各节	36
三、国家机构基本法律关于民族问题的规定	39
(一) 《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》	39
(二) 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》	43
(三) 《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》	50
附录：《第六届全国人民代表大会少数民族代表名额分配方案》	55
(四) 《中华人民共和国人民法院组织法》	68
(五) 《中华人民共和国人民检察院组织法》	70
(六) 关于中央人民政府的组织法	72

附录：《中央人民政府政务院关于民族事务的 几项决定》	74
-------------------------------------	----

附录：《各级人民政府民族事务委员会试行组 织通则》	75
------------------------------------	----

四、刑事、民事等基本法律和其他法律关于民族问题 的规定	79
--------------------------------------	----

(一) 《中华人民共和国刑法》	79
(二) 《中华人民共和国刑事诉讼法》	81
(三) 《中华人民共和国民法通则》	84
(四) 《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》	85
(五) 中华人民共和国《国籍法》、《婚姻法》、《兵役 法》、《继承法》	87
(六) 中华人民共和国《矿产资源法》、《森林法》、 《草原法》	91
(七) 中华人民共和国《文物保护法》、《商标法》、 《居民身份证条例》	100

五、1952年的《民族区域自治实施纲要》	103
----------------------------	-----

(一) 民族区域自治实施纲要的“总则”和民族自治 区的建立	104
(二) 民族自治区自治机关的组成和隶属关系	106
(三) 民族自治区自治机关的自治权利	107
(四) 调整民族自治区内的民族关系的原则	109
(五) 上级人民政府对民族自治区的领导原则	110
(六) 民族区域自治实施纲要“附则”的规定	111
(七) 关于地方民族民主联合政府问题	113

六、1984年的《民族区域自治法》	117
-------------------------	-----

(一) 关于“序言”	118
(二) 关于“总则”	120

(三)	关于“民族自治地方的建立和自治机关的组成”	124
(四)	关于“自治机关的自治权”	129
(五)	关于“上级国家机关的领导和帮助”	141
(六)	关于“民族自治地方的人民法院和人民检察院”	146
(七)	实现各民族的共同繁荣	147
七、	关于反对民族歧视和尊重少数民族的风俗习惯、宗教信仰, 保障散居、杂居少数民族的平等权利的规定	150
(一)	1951年《政务院关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》及其他有关规定	150
(二)	关于尊重少数民族的宗教信仰和风俗习惯的规定	154
(三)	1952年《政务院关于保障一切散居的少数民族成份享有民族平等权利的决定》及其他有关规定	161
(四)	关于民族乡的规定	165
八、	关于民族自治地方财政管理制度的规定	177
(一)	1951年至1957年间民族自治地方的财政管理办法	177
(二)	1957年、1958年的财政体制改革中民族自治地方的财政管理办法	181
(三)	1958年的《民族自治地方财政管理暂行办法》	184
(四)	1963年国务院批转财政部、民族事务委员会《关于改进民族自治地方财政管理的规定(草案)》	193

(五)	1980年以来关于民族自治地方财政管理规定的规定	204
九、	关于发展少数民族的经济、贸易和特需商品生产、供应的规定	208
(一)	1951年政务院批准的贸易部关于全国民族贸易会议的报告	208
(二)	1962年关于恢复和健全民族贸易机构的规定及第五次民族贸易工作会议情况的报告	211
(三)	对民族贸易企业实行“三项照顾”政策	215
(四)	对少数民族的商品供应和物价政策的规定	224
(五)	1981年国务院批转的《全国民族贸易和民族用品生产工作会议纪要》	232
(六)	1985年《商业部关于进一步发展少数民族地区商业若干问题的报告》	239
十、	关于培养民族干部、发展民族语言文字和文化教育事业的規定	242
(一)	1950年政务院制定的《培养少数民族干部试行方案》	242
	附录：《筹办中央民族学院试行方案》	245
(二)	关于帮助尚无文字的少数民族创立文字的规定	246
(三)	关于出版少数民族文字图书和抢救、整理少数民族古籍的规定	252
(四)	关于发展民族医药工作的规定	257
(五)	关于发展民族教育的规定	261
十一、	民族自治地方的自治条例和单行条例	266
(一)	建国初年民族自治地方制定的单行法规	267
(二)	1955年至1966年间民族自治地方制定的组织	

条例·····	271
(三) 社会主义现代化建设新时期民族自治地方制定 自治条例和单行条例的工作·····	280

一、从1949年《共同纲领》到1978年 宪法关于民族问题的规定

用法律调整民族关系，用法律保障各民族的平等权利和自治权利，用法律维护国家的统一和各民族的团结，这是我们这个多民族的社会主义国家立法工作的重要内容。以国家的根本法来说，从1949年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》到1954年以来的《中华人民共和国宪法》，都对民族问题作出了越来越详细、完善的专门规定。现分述如下：

（一）中国人民政治协商会议共同纲领

当新民主主义革命在全国取得胜利的1949年9月，在北京召开了由中国共产党、各民主党派、各人民团体、各地区、人民解放军、各少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表们所组成的中国人民政治协商会议。中国人民政治协商会议第一次全体会议，代表全国人民的意志，于1949年9月29日通过制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》，宣告了中华人民共和国的成立，组织了中央人民政府。

《共同纲领》是新中国的建国纲领，是中华人民共和国建国初期的一部人民的大宪章。它规定了新中国建国的总路线，规定了国家的政权机构和军事制度，规定了国家的经济政策、文化教育政策、民族政策和外交政策。

周恩来同志在《关于〈中国人民政治协商会议共同纲领〉草

案起草的经过和特点》的报告中指出：《共同纲领》关于民族政策的规定，“其基本精神是使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭，必须反对各民族的内部的公敌和外部的帝国主义。而在各民族的大家庭中，又必须经常反对大民族主义和狭隘民族主义的倾向。各少数民族的区域自治、武装权利及其宗教信仰之被尊重，均在条文中加以明确的规定。”^①

在旧中国，各少数民族受着三重的严重压迫和剥削。这就是受着外国帝国主义的压迫和剥削；受着国民党反动派的压迫和剥削；受着本民族内部的反动的奴隶主、封建农奴主、封建领主、封建地主和牧主等的压迫和剥削。中国新民主主义革命的胜利，推翻了帝国主义和封建主义的反动统治，废除了民族压迫制度，为实现民族平等创造了条件。《共同纲领》在“总纲”中规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务”。这一规定，庄严地宣布了我国民族压迫和民族不平等的旧时代的结束，各民族在政治上、法律上一律平等的新时代的开始。

民族压迫和剥削制度被消灭了，我国各民族在政治上、法律上，在权利和义务上都一律平等了，那么，新中国究竟采用什么样的民族政策来维护和体现各民族的平等权利呢？《共同纲领》的第六章专门对民族政策作了四条重要的规定。

第一，《共同纲领》第五十条规定了新中国的民族政策的总方针是：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为。”这个总方针的基本精神是要使新中国成为各民族友爱合作的大家庭，在民族关系上彻底地消除民族歧视、民族压迫和民族分裂的根源，建立

^① 《周恩来选集》上卷，人民出版社1980年版370—371页。

新的民族平等、民族团结互助的关系。这就必须继续反对外国帝国主义的侵略和挑拨离间，必须继续反对汉族和各少数民族内部的人民公敌；必须禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为；在思想认识领域必须反对大民族主义和狭隘民族主义。

《共同纲领》所确定要建立的新中国，是实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政的国家。《共同纲领》规定的是团结各民族于一个统一的中华人民共和国之内，中华人民共和国是各民族友爱合作的大家庭。新中国是单一制的统一的多民族国家，不是各民族各自为政，分立成为许多小的民族国家；也不是实行什么“联邦制”。这是中国人民政治协商会议第一次全体会议关于我国国家结构形式的重要决策，是《共同纲领》的一项最重要的规定。

第二，《共同纲领》第五十一条规定了解决我国民族问题的基本政策，即民族区域自治政策：“各少数民族聚居的地区，应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。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”

早在1941年5月1日，由中共边区中央局提出、中共中央政治局批准的《陕甘宁边区施政纲领》中，就提出过：依据民族平等原则，“建立蒙回民族的自治区”。后来，陕甘宁边区政府在三边、关中建立了回民乡，还建立了城川蒙民自治区。1946年1月6日，中国共产党派去重庆参加政治协商会议的代表团提出的《和平建国纲领草案》明确提出：“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权”。1947年5月1日在内蒙古成立了自治政府，建立了第一个大的自治区。1947年10月发布的《中国人民解放军宣言》宣布：“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利。”中国共产党根据对我国民族问题的长期的深入的认识，认为实行民族区域自治，是解决我国少数民族问题的正确途径，

因而主张以实行民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策。中国人民政治协商会议第一次全体会议确认了民族区域自治这个基本政策，并在《共同纲领》中作出了明确的规定。国民党反动派在民族地区曾强制推行过设省设县的错误作法，他们不承认少数民族聚居地区的特点，不承认少数民族的平等自治权利。外国侵略者曾在中国边境地区搞过所谓民族独立国家，譬如在清朝同治、光绪年间，即1865年至1877年由英俄侵略者在新疆所支持的阿古柏“哲德莎尔”^①反动政权；抗日战争时期，由日本帝国主义所扶植起来的伪满洲国和伪蒙疆政府等，这是外国侵略者破坏我国统一和民族团结的作法。我国各族人民，从长期的历史经历中充分认识到：国民党反动政府在民族地区强制推行设省设县的作法和外国侵略者搞过的所谓“民族独立”的作法，都已成为历史的悲剧，只能给我国各族人民带来灾难。我们的民族政策，既是充分尊重各少数民族的平等自治权利的政策，又是坚决维护国家统一和民族团结的政策，其基本政策是实行民族区域自治。这是中国人民政治协商会议第一次全体会议在民族问题上的又一个重要的决策。这样的决策是完全符合各族人民的意志和心愿的。

《共同纲领》对民族区域自治政策的内容，主要规范了两点：一是各少数民族聚居的地区实行民族的区域自治，就是说以少数民族的聚居区为基础建立民族自治地方。二是少数民族实行自治的地方都称为自治区，但是不同的民族自治区要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，譬如有相当于省一级的自治机关，有相当于县一级的自治机关，还有相当于县以下区、乡一级的自治机关。

《共同纲领》规定，各民族杂居的地方也好，民族自治区也

^①“哲德莎尔”，意为“七城”，指新疆天山南麓的喀什噶尔、和阗、阿克苏、库车、莎车、叶尔羌、吐鲁番七城。

好，在当地政权机关的组成上，各民族都应有相当名额的代表。这个规定，既对民族自治区的自治机关的组成，要求体现民族平等团结的精神，即不仅实行自治的民族的代表，其他各民族都应当有相当名额的代表；又对各民族杂居的地方的政权机关的组成，也要求体现民族平等团结的精神，当地散居、杂居的各民族，都应有相当名额的代表。

第三，《共同纲领》第五十二条规定：“中华人民共和国境内各少数民族，均有按照统一的国家军事制度，参加人民解放军及组织地方人民公安部队的权利。”早在民主革命时期，中国共产党就主张各少数民族有权组织维护自身利益的军队。1945年4月24日，毛泽东同志在《论联合政府》的报告中就提出：共产党人必须帮助各少数民族“成立维护群众利益的少数民族自己的军队”。^①《共同纲领》确认了党的这一政策，并具体规定为各少数民族都有权按照统一的军事制度参加人民解放军，有权按照统一的军事制度组织地方人民公安部队。

第四，《共同纲领》第五十三条规定：“各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。”

这里有两个问题：一是尊重少数民族的语言文字、风俗习惯和宗教信仰；二是帮助少数民族发展政治、经济和文化、教育事业。这也是中国共产党一贯的主张。早在1941年中国共产党在《陕甘宁边区施政纲领》中就规定：“尊重蒙、回民族的宗教信仰与风俗习惯”。毛泽东同志1945年在《论联合政府》的报告中指出：少数民族的“言语、文字、风俗、习惯和宗教信仰，应被尊重”。^②还在1934年颁布的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中就规定：苏

^{①②}《毛泽东选集》（合订本），人民出版社1966年版1085页。

维埃政权要在少数民族中“发展他们自己的民族文化和民族言语。”

《共同纲领》把这两项重要政策加以确认，用国家根本法的形式予以肯定。一是作为少数民族的自由权利规定各少数民族都有发展自己的语言文字，保持或改革他们的风俗习惯及宗教信仰的自由；二是作为国家应尽的职责规定人民政府应当帮助各少数民族的人民大众发展他们的政治、经济、文化、教育的建设事业。

（二）1954年《中华人民共和国宪法》

1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，以《共同纲领》的规定为基础，对我国的民族政策进一步作出了更完善的规定。

《中华人民共和国宪法》，是中国各族人民一百多年以来英勇斗争的历史经验的总结，是中华人民共和国成立以来新的历史经验的总结。经过一百多年的反帝反封建的革命斗争，特别是经过在中国共产党领导下的新民主主义革命斗争和新中国成立五年来的革命和建设的发展，中国的民族关系发生了根本的变化。我国已经结束了长期的混乱局面，实现了国内的和平，实现了各民族的空前的统一。正如刘少奇同志1954年9月15日在第一届全国人民代表大会第一次会议上《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中所指出的：“我国各民族之间已经结束了过去那种互相歧视和互不信任的情况，而在反对帝国主义和反对各民族内部的人民公敌的基础上，在民族平等和友爱互助的基础上，亲密地团结起来了。”宪法把我国民族关系的这种根本变化以及维护和发展新的民族关系的基本方针，作为“序言”的重要内容，作出了这样的规定：

“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭。

在发扬各民族间的友爱互助、反对帝国主义、反对各民族内