

民族自治地方 自治条例选编

胡中安 编

中央民族大学出版社

24175/24
民族自治地方自治条例

选 编

胡中安 编

中央民族大学出版社

〔京〕新登字 184 号

责任编辑：常远歧

封面设计：李金文

民族自治地方自治条例选编

胡中安 编

※

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 电话：8472817）

新华书店北京发行所发行

北京朝阳东方印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 12.5 印张 326 千字

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月第 1 次印刷

印数：2500 册

ISBN7-81001-974-0/D·51

定价：14.80 元

前 言

我国是拥有 56 个民族的、人口众多的国家。中华人民共和国成立以来，在社会主义革命和社会主义建设中，由于贯彻执行了中国共产党的民族政策，全国范围内呈现出国家富强、民族团结、祖国统一的大好局面。1984 年 5 月 31 日第六届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国民族区域自治法》，从 1984 年 10 月 1 日起施行。从此，我国的社会主义民族关系更加健康发展，在少数民族聚居地方实行的区域自治走上了法律调整的轨道。到 1993 年底，全国先后建立了民族自治地方 159 个，其中自治区 5 个，自治州 30 个，自治县（旗）124 个。除阿昌族、德昂族、乌孜别克族、俄罗斯族、京族、基诺族、门巴族、独龙族、塔塔尔族、赫哲族、珞巴族、高山族外，有 43 个少数民族都建立有自己聚居地方的自治地方。民族自治地方的面积，占全国总面积的 64%。民族自治地方辖县（自治县）、旗（自治旗）589 个，占全国县（旗）总数的 31%。我国的沿边地区，绝大多数是民族自治地方。

——

实行民族区域自治是中国共产党以马列主义的基本原理解决我国国内民族问题的具体运用。马克思主义从社会发展和无产阶级革命的利益出发，坚持建立集中统一的大规模国家的原则。“我们深信，在其他条件相等的情况下，大国比小国更能顺利地解决发展经济的任务，解决无产阶级同资产阶级斗争的任务。”^① 从世

① 《列宁全集》第 20 卷，第 217 页。

界范围来看，大国往往又是多民族的国家，在多民族的国家中如何既能保证国家的集中统一，又能保证各民族特别是少数民族的平等地位和当家做主参与管理国家的、地方的和本民族内部事务的平等权利呢？这就要在少数民族聚居的地方实行区域自治。列宁说：马克思主义者坚持实行民主集中制，但是，“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，它必须既要求地方自治，也要求区域自治”^①。自治是“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。”^②可见，在统一的多民族国家中，各民族实行地方自治或区域自治，是马克思主义的一个纲领性原则。

一般说来，各个国家都是根据自己的国情选择适当的政治形式来解决本国的民族问题。中国共产党根据我国的国情，最终确定以民族区域自治作为解决我国国内民族问题的基本政治形式。我国所实行的民族区域自治，是在国家的统一领导下，在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。民族区域自治不是超地域的或与地域无关的“民族自治”，而是以少数民族聚居区为基础的自治，“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的权利，而且使杂居的民族也能够享受到自治的权利”，“这样的制度是史无前例的创举。”^③我国的民族区域自治也不是一般的“地方自治”，而是少数民族在它的聚居区实行的民族区域自治，是马克思主义关于民族问题的基本原理与中国民族关系发展的实际特点相结合的产物。我国的民族自治地方（自治区、自治州、自治县〔旗〕）不是“邦”，也不是“加盟共和国”，而是在国家统一领导下的地方行政区域，各民族自治地方都是整个国

① 《列宁全集》第20卷，第29—30页。

② 《列宁选集》第2卷，第553页。

③ 《周恩来选集》下卷，第258页。

家的不可分离的部分。民族自治地方的自治权，是通过自治机关来行使的。自治机关在中央的统一领导下，既行使同级一般国家机关的职权，又行使自治权。

中华人民共和国成立以来，特别是《民族区域自治法》实施十年来的实践经验证明，在我国实行民族区域自治是正确的。这是中国共产党运用马克思主义解决国内民族问题的基本理论，是联系中国的具体国情所作出的抉择，民族区域自治制度已为中国各族人民所赞同、所接受，并在中国土地上生根、发芽、开花、结果。

民族区域自治的政治制度是解决我国民族问题的最好的形式。这种形式的采用，主要是根据中国的历史发展、民族关系等特点的具体客观因素所决定的。中国从秦朝起，就已经形成中央集权的统一的多民族国家。在长达两千多年的历史发展中，虽然国内存在着民族压迫和民族歧视，各民族之间也曾经发生过各种各样的纷争，乃至兵戎相见。但是，无论是汉族统治者还是少数民族统治者，都以自己是整个中国的正统统治者而自居。各族人民之间在经济、文化上的联系不仅从未间断过，而且还随着历史的发展而密切和加强。在长期的共同生活、共同劳动、共同发展中，各族人民形成了一个不可分割的居于世界民族之林的整体——中华民族。各民族人民共同创造了中华民族悠久的历史 and 灿烂的文化，共同缔造了我们伟大的祖国。在历史上反分裂、割据的斗争中，国家的统一不断向前发展，并得以巩固。这种历史上形成的中华民族的内聚力和向心力，是中国民族关系的基本特点。

在国家统一的两千多年时间里，各兄弟民族在经济发展和文化生活上虽然各有差异，或者说在发展水平上有先进落后的差别，但相互之间从来没有停止过交流和往来，即使在某种短暂的对峙、割据时，这种经济、文化的交流和联系也没有中断过。汉族先进的生产技术，不断为少数民族所掌握，少数民族的优势也弥补着汉族的不足。当然，我们也必须看到，“我国各民族的发

展是不平衡的，这也是历史上来的，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。”“必须民族合作。”^① 实行民族区域自治，就解决了在民族地区经济、文化发展上的互相帮助问题，使汉族对少数民族地区的支援、内地对边疆的支援成为可能，就能实现各民族共同繁荣。

我国境内的各民族，在国家统一的长期历史发展中，由于多次的民族迁徙、屯田、移民戍边、经济文化交流以及朝代更迭等多种原因，形成了各民族既有交错聚居，又有杂居、散居的状况，少数民族与汉族之间、少数民族与少数民族之间的各民族大杂居、小聚居、相互交错居住的分布局面。“历史发展给我们造成……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。”“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。”^②

45年来，由于党和政府采取发展少数民族人口的政策，各少数民族的人口有了很大增长。据1990年第四次全国人口普查统计，55个少数民族的总人口占全国人口总数的8%。少数民族人口中，有相对聚居的部分，也有相当多的分散居住的情况。少数民族人口最多的是壮族，有1549万人，但在广西壮族自治区内，壮族人口也不足自治区总人口的50%。回族有860万人，分布于全国1000多个县、市，而在宁夏回族自治区内，回族人口仅有140多万。即使人口在10万人以下的22个少数民族，也没有绝对聚居在某一区域内的。这种人口分布的实际情况，决定了我国只能适用民族区域自治的形式。这样，“一个民族不仅可以在一个地区实行自治，成立自治区，而且可以分别在很多地方实行自治，成

① 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》。

② 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》。

立自治州、自治县和民族乡。”^①如回族，除设有自治区以外，还建立有2个回族自治州，9个回族自治县。有459万人口的藏族，除设有西藏自治区外，还建立有9个藏族自治州，2个藏族自治县。481万人口的蒙古族，除设有内蒙古自治区外，还建立有3个蒙古族自治州，6个蒙古族自治县。

我国的少数民族虽然人口数相对于汉族来讲是少数，但是，绝大多数聚居在祖国的边疆省、区。北疆内蒙古是蒙古族人民的大聚居区；西北边疆是维吾尔等族人民的大聚居区；西南边疆的西藏和云南，是藏族、傣族等20多个少数民族的聚居区；南疆的广西和海南，是壮族、瑶族、黎族等民族的聚居区；东北的黑龙江、吉林，又主要聚居有朝鲜族等少数民族。我国的陆地边境地域，几乎都是少数民族的聚居地区。少数民族的人口分布在这样的地理环境条件下，只有实行民族区域自治，才有利于加强国防建设，反对民族分裂，巩固祖国的统一。

中华民族的历史发展，为各民族人民在统一的祖国大家庭中实行团结合作创造了条件。近代的革命斗争，特别是中国共产党领导的人民革命，又为各民族人民在统一的祖国大家庭里的合作奠定了基础。在我国实行民族区域自治，是我国各族人民长期革命斗争发展的必然结果，有其历史的基础和现实的基础；既是维护国家统一和民族团结的需要，又是社会主义革命和建设事业发展的需要；体现了各民族人民的共同愿望，反映了中国民族关系历史发展的必然趋势。中国共产党正是在对这种客观规律的科学认识的基础上，把民族区域自治作为解决中国民族问题的基本政策和国家政治制度，并以法律的形式在《中华人民共和国宪法》和《民族区域自治法》中加以肯定，作为调整国内民族关系的最高法律依据，使民族区域自治制度稳定地、规范地发展。

实践证明，在我国实行民族区域自治符合中国国情，民族地区政治稳定、民族团结、经济发展、文化进步，各民族的特殊性

^① 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》。

获得了充分显示，体现出民族区域自治制度的强大生命力和优越性。

民族区域自治是在国家统一领导下在少数民族聚居的地方实行区域自治，民族自治地方都是中华人民共和国不可分割的一部分，都要接受国家的统一领导。各民族自治地方既要保证国家的法律、法令、方针、政策在本地方的贯彻执行，又享有宪法和法律赋予的各种自治权利，把国家的集中统一和民族自治地方的自主、平等、团结、互助结合起来。因此，实行民族区域自治对于巩固国防、维护祖国的领土完整和国家主权不受侵犯具有重要意义。我国边疆地区各族人民，在民族自治地方党政机关的领导下，为保卫祖国的边防，保障社会主义现代化建设顺利进行，积极配合边防部队反对帝国主义的武装侵略、干扰和破坏活动，进行了英勇的斗争。各民族人民紧密地团结在祖国的大家庭里，共同为反对国外敌对势力对祖国的颠覆和内部敌对分子的分裂破坏活动进行了英勇的斗争，保证了民族自治地方在国家统一领导下的巩固和发展，激发了边疆各族人民热爱祖国和自觉维护祖国统一的向心力。

我国的社会主义民族关系是社会主义制度的必然产物，是历史上最进步的、新型的民族关系。国内民族关系的正确调整，需要有相应的制度和法律，用以规定与之相适应的权利和义务，并通过一定的形式予以实现。民族区域自治制度及其法律规范，正是确立和发展新型的民族关系、正确调整国内民族关系的一种最好的形式。《民族区域自治法》赋予了民族自治地方更多的自治权，国家又采取了各种有效措施帮助民族自治地方实现其自治权，也保证了不同聚居情况的少数民族都能行使区域自治权，确保少数民族人民在管理国家事务和民族自治地方事务的当家做主的地位。民族区域自治制度正确地处理了汉族与少数民族之间、各少数民族相互之间的关系，促进了平等、团结、互助的社会主义民族关系的巩固和发展。各兄弟民族互相尊重，互相帮助，进一步发展了各民族之间的兄弟情谊，保证和发展了国家安定团结的政治局面，也促进了民族地区的经济发展和各民族共同繁荣。

二

制定自治条例是民族自治地方人民代表大会行使立法自治权的最重要内容,既是《宪法》和《民族区域自治法》赋予的权利,也是履行自治机关的义务。“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。”^①早在50年代,一些民族自治地方就已制定了本民族自治地方的自治条例,用以调整当地的社会关系。《民族区域自治法》颁布、施行以后,从1985年起,截止1993年,已有120个民族自治地方制定了自治条例。

自治条例是民族自治地方的人民代表大会,依法行使自治权,在不与国家宪法和法律相抵触的原则下,依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定并报经法定机关批准、备案的,调整本民族自治地方内社会关系的一种民族区域自治地方法规。自治条例是我国法律体系中不可缺少的重要组成部分,其法律效力仅次于宪法、法律和行政法规,是自治地方人民政府执法和人民法院审理行政案件的依据之一。“人民法院审理民族自治地方的行政案件,并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。”^②因而,自治条例是我国民族法律规范的主要渊源。从已经批准实施的自治条例看,自治条例有以下特点:

一、立法机关的特定性

我国《宪法》和《民族区域自治法》规定,自治条例的制定只能是民族自治地方的人民代表大会,即自治区、自治州和自治县(旗)的人民代表大会有权制定自治条例。“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

① 《中华人民共和国宪法》第116条,《中华人民共和国民族区域自治法》第19条。

② 《中华人民共和国行政诉讼法》第52条第2款。

州、自治县的自治条例和单行条例，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。”^①在已批准生效的自治条例中，有一个共同的基本点，都以自治条例的形式确认维护国家的统一，保证宪法和法律在本地方的遵守和执行；都确认民族自治地方是中华人民共和国的组成部分，自治机关是国家的一级地方政权机关；还规定了自治条例的制定和修改，须由民族自治地方人民代表大会全体代表三分之二以上的多数通过。

二、调整对象的广泛性

由于自治条例是民族自治地方的综合性法规，它所确认和调整的社会关系不是局限于某一个方面或某一部门，而是涉及政权组织、民族关系、自治权的行使、经济和文化建设等诸多方面的内容。主要包括：

1. 确认民族自治地方的组建、管辖区域和法律地位；
2. 确认和调整民族自治地方国家机构的组织及其职责，主要国家工作人员的产生及其职权；
3. 确认和调整民族自治地方内的民族关系；
4. 规定自治机关对自治权的行使；
5. 确认和调整民族自治地方的经济关系和经济建设；
6. 确认和调整民族自治地方科技、文化、教育、卫生、体育事业的建设和发展；
7. 规定民族自治地方的财政管理和其他行政管理措施；
8. 确认和调整民族自治地方的宗教事务，等等。

三、自治条例内容的地方民族性

法规的内容，是所设定的权利与义务。自治条例之所以能调整社会关系，就在于它设定了与其调整对象相适应的各项权利义务，要求人们遵守、执行。自治条例所设定的权利义务，是依法根据当地民族的政治、经济和文化的特点来制定的。符合地方的

^① 《中华人民共和国民族区域自治法》第19条。

特点和民族的特点，就是一个完整的自治条例；是否充分反映当地民族在各方面的特点，是衡量一个自治条例是否完善的标准之一。在已经制定、实施的自治条例中，都充分注意了这方面的问题，把自治条例建立在切实可行的基础上，把自治条例的规范作为民族自治地方干部、群众的行为规范，使人们的行为有法可依，又符合民族自治地方的实际情况。有的自治条例还对法律授权变通执行的规范，也一并纳入在自治条例之中。如《婚姻法》第36条规定：“民族自治地方人民代表大会和它的常务委员会可以根据本法的原则，结合当地民族婚姻家庭的具体情况，制定某些变通的或补充的规定。”据此，《新晃侗族自治县自治条例》第47条就规定：“自治县少数民族公民的结婚年龄，男方不得早于二十周岁，女方不得早于十八周岁。”

四、效力范围的地方性

自治条例的地域效力和地方性法规一样，只在制定自治条例的自治机关的管辖范围内有效。有的自治条例明确规定：民族自治地方“内的一切国家机关、武装力量、各政党组织和社会团体，各企业事业组织和各民族公民都必须遵守本条例。”^①更多的自治条例虽然没有作某种形式的对适用范围的规定，但根据其立法机关和对其行政区域的规定，也可以明白所适用的地域效力。

从以上特点可以看出，民族自治地方的人民代表大会制定自治条例是一项非常重要的工作，不仅是作为自治机关的人民代表大会行使立法自治权的表现，也是执行宪法和法律应尽的责任。

首先，制定自治条例是民族自治地方法制建设的需要。中国共产党的十一届三中全会公报中就指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，

① 如《大理白族自治州自治条例》第76条、《红河哈尼族彝族自治州自治条例》第78条、《路南彝族自治县自治条例》第61条、《耿马傣族佤族自治县自治条例》第57条、《德宏傣族景颇族自治州自治条例》第76条、《南涧彝族自治县自治条例》第45条，等。

执法必严，违法必究。”我国《宪法》和《民族区域自治法》赋予了民族自治地方自治机关制定自治条例和单行条例等的立法自治权和其他自治权。在这些自治权中，制定自治条例是行使其他自治权的基础性工作，有了自治条例其他自治权的行使才能做到有法可依。因此，自治条件的制定是健全民族自治地方社会主义法制的前提。

其次，由于自治条例是依照当地民族的政治、经济和文化的特特点而制定的，是《民族区域自治法》关于自治权的各项规定的具体化，具有操作性质。因而，自治条例的制定也是自治机关贯彻执行《民族区域自治法》、充分行使自治权的必要条件。

同时，任何一个民族自治地方都要运用自治条例对当地的生产关系、民族关系、资源配置等加以确认和调整，也只有通过制定自治条例，才使这种确认和调整具有稳定的、规范的、连续的性质，才具有执法的依据效力。因此，制定自治条例是民族自治地方贯彻实施《民族区域自治法》的必要的步骤。当然，制定了自治条例之后，还有一个实施的问题，但是，有了这个基础，也才便于实施。

三

民族自治地方自治条例既然是我国社会主义法的渊源，是法律体系中的组成部分，那么我们在研究社会主义法的同时，就不可避免地要对这一社会现象加以研究。研究自治条例的产生和发展，研究它的性质和作用，研究它在统一法律体系中的地位 and 效力等等，是社会主义法学工作者不可推诿的任务。研究自治条例的意义在哪里呢？

第一，通过对自治条例的研究，有利于正确理解民族区域自治制度符合中国国情，是一项正确的、具有深远历史意义的政治制度。实行民族区域自治的目的，是要解决在我们这样一个幅员辽阔、人口众多、拥有 56 个民族的国家里的民族关系。民族关系

的解决既要符合国家的整体利益，又要符合自治地方的、民族利益；这种民族的、地方的利益就表现在民族自治地方的自治条例里。有了自治条例，民族的、地方的利益就能通过实施自治条例而得到保护和发展。

第二，对自治条例的研究，有利于自治条例的实施，使自治条例的实施建立在科学的基础上。法律科学的研究工作，是一项长期的、历史的过程。而对自治条例的研究，国外没有先例，我国也只是刚刚起步，有许多的课题、有很多的内容，需要理论界、学术界和民族地区的实际工作者来加以总结、研究。也只有进行深入的研究和不断的总结，自治条例的实施才会建立在更高的自觉性之上，才会做出实效。

第三，研究自治条例的成果，也能促使民族自治地方自治机关充分行使自治权。法律权利的设定，是一种取得某种利益的可能性。要使可能性变成现实，还需要有很多的条件和做许多的努力。我国《宪法》和《民族区域自治法》赋予了民族自治地方自治机关享有自治权，自治权的范围及其内容是非常广泛的：

1. 享有立法自治权。民族自治地方的人民代表大会有权制定自治条例、单行条例；根据法律的授权，有变通或者补充法律的权利；有变通执行或者停止执行上级国家机关不适合民族自治地方实际情况的决议、决定、命令和指示的权利；制定实行计划生育和管理人口流动的办法。

2. 有使用和发展本民族自治地方各民族自己的语言文字的权利。

3. 有培养和选拔民族干部和技术人材，进行自治地方人事管理的自治权。

4. 有组织进行自治地方的经济建设和经济管理，保护、开发和利用当地的自然资源，开展对外经贸活动的自治权。

5. 有自主地安排使用财政收入，自行安排使用预算的超收和节余资金，进行财政管理的自治权。

6. 有自主地管理和发展本地方的民族教育的自治权。

7. 有自主地发展和管理民族文化事业、卫生保健事业、体育事业的自治权。

8. 有自主地决定本地方科学技术的发展和普及的自治权。

9. 有组织维护本地方社会治安的公安部队的自治权。

这些自治权的充分行使，一个重要的条件就是要对自治条例进行大量的科学研究。因为宪法和法律只是作了原则性的规定，如何结合当地民族政治、经济和文化的实际情况，在自治条例中作出具体的、科学的规定；如何按照自治条例的规定去实施；民族自治地方国家机关的执法，民族自治地方的各种组织和公民的守法等问题，都需要有理论上的研究。

第四，作为我国社会主义法的渊源之一的自治条例，也有一个不断完善和提高的问题。立法自治权的行使，本身就是一门科学。立法不仅仅是制定自治条例，还有对自治条例进行补充、修改的问题，这些都离不开对自治条例本身进行的研究。

我国社会主义建设新时期的民族关系，比起《民族区域自治法》颁布以前，某些方面已经有了很大变化，有些方面正在发生变化。随着改革的深入和经济的进一步发展，这种变化将日趋明显。在经济方面，过去民族之间的差别，已正在为地区之间差别的扩大所替代；少数民族人口的相对聚居，也随着人口向城市、向沿海、向经济发展快的地区的流动而起着变化，绝对没有少数民族人口的市、县越来越少；各民族之间的经济交往越来越密切，杂居、交叉居住成为一种趋势，等等。当然，不同民族自治地方的发展情况是不相同的，有的快些，有的慢些，有的变化早些，有的尚无变化。但是，不管怎么样的变化，都不是根本上解决了民族问题，民族问题仍然存在。因而，民族自治地方的人民代表大会行使立法自治权，制定好自治条例是十分必要的。同时，开展对自治条例进行深入的研究，对于制定、实施自治条例也是必要的，不可缺少的。

为了便于开展对自治条例的研究工作，从目前已经制定的自治条例中，选出 11 个自治州、20 个自治县的自治条例，编辑为

《民族自治地方自治条例选编》，供教学、科研和对自治条例研究有兴趣的民族工作者、爱好者使用。在选编过程中，得到了全国人民代表大会民族委员会法案室和有关自治州、自治县人大常委会办公室的支持，在此表示感谢。

编 者

1994年8月8日

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

延边朝鲜族自治州自治条例	(1)
--------------------	-----

凉山彝族自治州自治条例	(15)
-------------------	------

阿坝藏族羌族自治州自治条例	(31)
---------------------	------

西双版纳傣族自治州自治条例	(46)
---------------------	------

海西蒙古族藏族自治州自治条例	(61)
----------------------	------

怒江傈僳族自治州自治条例	(71)
--------------------	------

黔东南苗族侗族自治州自治条例	(85)
----------------------	------

临夏回族自治州自治条例	(102)
-------------------	-------

大理白族自治州自治条例	(116)
-------------------	-------

文山壮族苗族自治州自治条例	(132)
---------------------	-------

鄂西土家族苗族自治州自治条例	(147)
----------------------	-------

东乡族自治县自治条例	(160)
------------------	-------

连南瑶族自治县自治条例	(170)
-------------------	-------

澜沧拉祜族自治县自治条例	(183)
--------------------	-------

互助土族自治县自治条例	(196)
-------------------	-------

肃南裕固族自治县自治条例	(205)
--------------------	-------

阿克塞哈萨克族自治县自治条例	(216)
----------------------	-------