

民族法概论



王天玺

民族法概论

1457
云南人民出版社

责任编辑：乔 枫

封面设计：彭鸥嘉

民族法概论

王天玺

云南人民出版社出版发行 (昆明市书林街100号)

云南新华印刷厂印装 云南省新华书店经销

开本：850×1168 1/32 印张：11.375 字数：280,000

1988年4月第一版

1988年4月第一次印刷

印数：1—3,000

ISBN 7-222-00115-8/D·10 定价：2.95 元

前 言

历史和现实都一再证明，在一个由许多民族共同组成的国家中，民族关系的状况，影响到国家的兴亡，影响到社会的治乱，影响到人民的祸福。革命的胜利，决定于阶级因素和民族因素的正确配合；现代化建设的成功，也有赖于全国各民族人民同心同德的共同奋斗。

在漫长的阶级压迫和民族压迫时代，民族关系也象其他社会关系一样，对于人们是一种盲目的和异己的力量。民族之间的矛盾、仇杀和战争，常常演成巨大的灾难。无产阶级革命的胜利和社会主义社会的建立，开创了大小民族平等团结、互助合作的新纪元。在各民族人民根本利益一致的基础上，通过人们的自觉活动，民族关系可以调整得和谐美好。民族法制建设将巩固和发展这一社会变革的伟大成果。

中华人民共和国是民族政策系统完备的国家，也是正在建设社会主义民族法制的国家。在中国，一切以民族关系为调整对象，以保障民族平等、民族团结，促进各民族共同繁荣为宗旨的法律规范，都属于民族法的范畴。一个完备的社会主义民族法体系即将由中华民族创造出来。

民族法学，是整个法律科学的一个重要部门。研究民族法学，对于制定民族法律，编纂民族法典，贯彻实施民族法律，普及民族法律知识，都是非常必须和迫切的。笔者有幸参加了《中华人民共和国民族区域自治法》的拟定工作，在许多睿智的法学家、民族学家的启发下，对民族法进行了多年的理论探索。本书即是初步的成果，谨此奉献给一切关心民族团结和国家昌盛的人们。

著 者

1985年3月20日 于北京

目 录

第一章 民族法概论	(1)
第一节 什么是民族法	(1)
第二节 民族法是一个单独的法律部门	(3)
第三节 阶级压迫社会没有民族法	(7)
第四节 社会主义民主和民族法	(11)
第二章 民族的社会历史功能	(17)
第一节 民族观是发展的	(17)
第二节 民族是人类生存的普遍形式	(20)
第三节 民族是文化发展的普遍形式	(23)
第四节 民族是社会进步的普遍形式	(25)
第三章 多民族国家的优越性	(29)
第一节 保卫安宁有强大力量	(29)
第二节 发展经济有巨大潜力	(33)
第三节 民族文化丰富多彩	(35)
第四节 社会革命能顺利发展	(36)
第四章 中国是伟大的多民族国家	(40)
第一节 中国是伟大的多民族国家	(40)
第二节 光荣属于共同缔造祖国的各族人民	(43)
第三节 从共同创造历史到共同振兴中华	(49)

2785/26 05

第五章 中国古代民族管理制度	(58)
第一节 民族管理制度概说	(58)
第二节 秦代的民族管理制度	(61)
第三节 汉代的民族管理制度	(62)
第四节 蜀汉的民族管理制度	(66)
第五节 唐代的民族管理制度	(67)
第六节 元明清的民族管理制度	(69)
第七节 历史的教训	(76)

第六章 中国资产阶级和民族立法	(80)
第一节 孙中山的民族主义	(80)
第二节 旧中国《宪法》中的民族问题	(87)
第三节 辛亥革命后的“民族自治”	(90)

第七章 新中国民族立法史	(96)
第一节 革命根据地时期的民族立法	(96)
第二节 从《共同纲领》到《中华人民共和国宪法》	(100)
第三节 保障少数民族平等权利的民族立法	(102)
第四节 少数民族地区社会改革的法律	(105)

第八章 中国民族立法的基本原则	(111)
第一节 国家统一的原则	(111)
第二节 民族平等的原则	(116)
第三节 实事求是, 重视民族特殊性的原则	(118)
第四节 民族团结互助的原则	(121)
第五节 各民族共同繁荣的原则	(122)

第九章 民族自决权不是中国民族立法的原则	(125)
第一节 民族自决权就是自由分离权	(125)
第二节 自决、自治和联邦	(127)
第三节 马克思主义还是民族主义	(131)
第四节 民族自决权不是中国民族立法的原则	(137)

第十章	从形式上的平等到事实上的平等	(144)
第一节	什么是民族间事实上的不平等	(145)
第二节	一个光辉的民族工作纲领	(147)
第三节	我国民族工作的总任务	(150)
第四节	社会主义民族法和实现各民族事实上的平等	(152)
第十一章	共产党的领导和民族立法	(160)
第一节	共产党创造了产生民族法的新社会	(160)
第二节	共产党提出了先进的民族立法思想	(162)
第三节	共产党的民族政策是社会主义民族法的基础	(167)
第四节	共产党直接领导制订民族法	(169)
第十二章	社会主义的民族法制和民族道德	(171)
第一节	社会主义民族法制	(171)
第二节	社会主义民族道德	(175)
第十三章	中国民族法体系	(180)
第一节	我国宪法中的民族原则	(181)
第二节	调整民族关系的基本法	(188)
第三节	自治条例和单行条例	(191)
第十四章	民族区域自治制度	(195)
第一节	马克思主义国家学说和民族区域自治	(195)
第二节	解决中国民族问题的正确道路	(199)
第三节	民族区域自治制度的发展	(202)
第四节	民族区域自治制度的优越性	(211)
第十五章	民族区域自治法	(219)
第一节	民族区域自治法总论	(219)
第二节	自治机关的立法权和“特殊政策”	(235)
第三节	民族语言和自治权	(239)
第四节	民族区域自治法中的干部问题	(243)

第五节	地方性经济建设的管理权	(249)
第六节	管理和开发利用自然资源	(252)
第七节	民族自治地方财政管理体制	(256)
第八节	民族自治地方教育体制	(262)
第九节	民族自治地方的对外开放和经济协作	(267)
第十节	上级国家机关的领导原则	(276)
第十一节	上级国家机关要积极帮助民族自治地方发展经济 文化建设事业	(281)
第十二节	尊重和发展民族文化	(284)
第十三节	加强和发展社会主义民族关系	(289)
第十六章	国外民族法概述	(296)
第一节	联邦制	(297)
第二节	地方分治或区域自治	(301)
第三节	民族代表比例制	(303)
第四节	政府机关的职权分配	(304)
第五节	土著民族保留地制度	(305)
第六节	同化政策	(308)
第七节	种族隔离制度	(311)
第十七章	苏联民族法	(316)
第一节	列宁斯大林高度重视民族问题	(317)
第二节	民族自决权的实践	(319)
第三节	保障少数民族的平等权利	(326)
第四节	各民族国家的联盟	(330)
第五节	高度重视消灭民族间事实上的不平等	(339)
第十八章	南斯拉夫民族法	(345)
第一节	南斯拉夫王国为什么灭亡	(345)
第二节	南斯拉夫民族问题的特殊性	(347)
第三节	民族问题在南斯拉夫宪法中的地位	(348)
第四节	南斯拉夫民族法中的平等原则	(351)
第五节	社会主义自治与民族平等	(354)

民族法概论

第一节 什么是民族法

“民族法”的概念，最早是由科学社会主义的创始人之一恩格斯提出来的。他在《家庭、私有制和国家的起源》一书中写道：“雅典人比美洲任何土著民族都前进了一步，相邻的各部落的单纯的联盟，已经由这些部落融和为统一的民族所代替了。于是就产生了凌驾于各个部落和氏族的习惯法之上的一般的雅典民族法；只要是雅典的公民，即使在非自己部落的地区，也取得了确定的权利和新的法律保护。”^①

我们现在所说的民族法的含义，和恩格斯当时说的稍有不同。恩格斯讲的“雅典”，既是一个民族，也是一个城邦国家。雅典民族和雅典国家，在这里具有同位的性质。所以雅典民族法实际是雅典国家法，是适用于雅典全体公民的全国性法律。

我们现在讲的“民族法”这个概念，广义的说是指一切调整民族关系的法律和法规。从理论上讲，无论何种社会，只要存在着民族，只要是不同的民族组成一个国家，就有调整民族关系的必要，就可能产生民族法。但在实际上，民族法是社会主义民主发展的结果，只有在社会主义社会中，才能实现民族平等，才能按彻底民主的原则调整民族关系。因此，民族法是专指按照民族平等的原则调整民族关系的法律规范之总和。

在社会主义中国，民族法的内容是丰富的，其中包括以民族关系为主要调整对象的专项民族立法，如《中华人民共和国民族

区域自治法》、《关于保障一切散居的少数民族成份享有平等权利的决定》、各族自治地方的自治条例和单项条例等等。中华人民共和国宪法规定了国家处理民族问题的基本原则，规定了全国各民族人民共同管理国家事务和少数民族在自己的聚居区实行区域自治的政治制度，是一切民族立法的总根据，宪法的这一部分内容，也属于我国民族法的范畴。由于民族关系十分复杂，它深刻地反映在社会生活的广阔领域中，因此，除了专门的民族立法外，民族关系还要受到其它法律部门的调整。这些法律部门在本身特定的任务内，在该法律的直接对象领域内调整有关的民族关系。例如，选举法、刑法、婚姻法、草原法、森林法等等，虽然各有自己的专门对象，但其中就包括了民族关系的某些方面。一个国家的法律，虽然分为许多部门，但它们的本质必定是一致的，它们总是彼此协调，互相补充的。不同的法律部门对民族关系某一方面的规定，和全国关于民族问题的法律制度是一致的，这些法律部门中有关民族关系的规定，也是民族法的重要组成部分。在我国，一切以民族关系为调整对象，以保障民族平等，加强民族团结，促进各民族共同繁荣为宗旨的法律和法规，都属于民族法的范畴。

很显然，社会主义民族法是创造民族关系美好和谐的新社会的一种有力武器。通常一提到法律，就会使人产生威严冷峻的感觉，就会想到“严刑峻法”这个成语。其实，在一个消灭了剥削阶级的社会主义社会。对于各民族劳动人民来说，法律是保卫他们和平劳动和安宁生活的强大武器，更是他们创造美好社会的有力工具。法律和美是分不开的，这个思想在很古的时代就产生了，古希腊哲人柏拉图认为，斯巴达的立法者莱科勾和雅典的立法者梭伦是伟大的美学家，他们制定的法律是比荷马的史诗更美的诗。在《法律篇》卷七里，柏拉图假想有悲剧诗人要求到他的“理想国”中献技，他说他将这样来回答：“高贵的异邦人，按

照自己的能力，我们也是悲剧诗人，我们也创作了一部顶优美、顶高尚的悲剧。我们的城邦不是别的，它就是摹仿了最优美最高尚的生活，这就是我们所理解的真正的悲剧。你们是诗人，我们也是诗人，是你们的同调者，也是你们的敌手。最高尚的剧本只有凭真正的法律才能达到完善。”

为社会制定一部好法律比创作一部悲剧美得多，高尚得多，这是一个很有趣的思想。在柏拉图的时代，这种事只能发生在他的乌托邦里。但在社会主义民主得到发展的社会，“桃花源里可耕田”，共产党领导人民制定法律，执行法律，都是根据社会进步的需要，出于真理和正义，扬善罚恶，褒美斥丑，使社会逐步趋于和谐美好，这样的法律不就成了真善美的象征吗？社会主义民族法更是这样，它要否定和革除令人憎恶的民族压迫和民族歧视，融解在漫长年代中形成的民族仇恨和民族隔阂，建立起人们世代所幻想的民族平等、民族团结和各民族共同繁荣的美好高尚的社会，它要培植各民族人民互相尊重，互相帮助，相亲相爱的崇高思想和文明行为。这种创造美好生活，推动社会进步的法律比任何不朽的史诗包含着更多的美。

第二节 民族法是一个单独的法律部门

许多调整民族关系的法律规范的实际存在，是形成“民族法”概念的客观基础，而这个概念的产生则说明民族法正在成为，或者说必将成为社会主义中国一个重要的、单独的法律部门。

所谓法律部门，是相同的、同类的或相似的许多法律规范的统一体。这种法律规范统一体，是在一个国家范围内历史地形成的，因本身所调整的社会关系具有不同于其他法律规范所调整的社会关系的特点而在整个国家的法律体系中构成的一个独特的部分。事实上，把法律分成不同的部门，或把某一类法律规范确

定为一个单独的法律部门,都不是某些法学家,或某些立法机构可以任意决定的。客观存在的社会关系的多样性,各种社会关系的变化发展决定着法律的分化和新的法律部门的产生。

民族法必将形成一个单独的法律部门的根据在于:

首先,作为民族法调整对象的民族关系具有特殊性。

恩格斯说:“每一门科学都是分析某一个别运动形式或一系列互相关联和互相转化的运动形式”。^②科学部门的划分是这样,法律部门的区分也是这样。每一种社会关系都有自己特殊的矛盾,都有自己独特的发展规律。同时,各种社会关系不但是互相关联的,而且是互相交织、互相渗透的;每一社会关系不只有一种运动形式,而是有一系列互相联系和互相转化的运动形式。调整这种特殊的社会关系及其一系列运动形式的法律规范,就构成某一法律部门的实质内容。

民族关系是一种特殊的社会关系,同时它又对整个社会产生着重大的影响,这个事实是无可争辩的。民族法能够成为一个单独的法律部门,其主要根据就在这里。

其次,民族法的法律关系主体具有特殊性。

法律关系主体是法律关系的参加者,是在法律关系中享有权利并承担义务的自然人和法人。民族法法律关系的主体,可以是各民族的公民、社会团体和国家机关,这是和其他法律关系主体一样的。所不同的是,民族法法律关系的主体还有民族。一些资本主义国家的宪法规定公民不分民族一律平等,但实际上并不真正承认民族的平等地位。在社会主义国家,法律不但保障公民个人的平等权利,而且保障各民族的平等地位。在中华人民共和国,五十六个民族不分大小,都是国家的主人,按照宪法和法律的规定,每个民族都在社会上享有平等的权利,都对祖国承担着相应的义务,因而也是法律关系的主体。

我国许多民族作为法律关系主体被正式确认,是有一个过程

的。

50年代初期，新中国进行过一次前所未有的，大规模的民族识别运动。为什么要进行民族识别呢？中国是世界上最大的多民族国家之一，但是中国究竟有多少民族，有哪些民族，他们分布在什么地方，有什么特点，过去谁也说不清楚。这并不奇怪，因为我国历史悠久，民族众多，而且各民族长期交错杂居，互相影响，渊源相连，界限模糊，情况本已十分复杂；再加上深重的民族压迫，许多少数民族被迫改变自己的语言和风俗习惯，被迫隐蔽自己的民族特点；而且许多少数民族被排挤、分散、隔绝，使他们失去独立发展的环境，失去完整地维系其民族共同体的某些重要条件，尤其是近代，历届军阀政府推行大汉族主义，荒谬蛮横地否认中国是多民族国家的事实，把各少数民族说成是“汉族的宗支”，或是“生活习惯特殊之国民”。因此，我国民族的数目和各民族的分布情况，就成了一个没有解开过的社会之谜。

在中国共产党的领导下，各族人民经过长期的团结奋斗，终于在1949年取得了民族民主革命的伟大胜利，共同缔造了中华人民共和国。获得新生的各族人民，对建设一个民族关系美好和谐的新社会充满了无限的信心，他们纷纷公开自己的民族身份，自豪地申报自己的民族名称。在“名从主人”的方针下，人民政府有报即录。到1953年，全国各地申报的民族名称有四百多个。是不是中国真有四百多个民族？当然不是。在这四百多个名称中，有一些是某些民族居住地区的地名，有许多是某些民族内部的支系名称，有许多是同一个民族不同的自称和他称，还有许多只是不同的汉语译名。因此，这四百多个名称除了反映我国民族情况的复杂之外，并不代表我国民族数目的真实性，不能作为国家实行民族平等政策的实际依据。

列宁认为，在一个统一的多民族国家，如果不能保障少数民族的平等权利，如果不在民族成份特殊的地区实行区域自治，那

就不能建设起高度民主的现代化国家。但是，如果一个国家竟不知道自己国内有多少民族，不了解各民族有多少人口及其分布情况，不了解各个民族的历史和社会特点，那么它所宣称的民族平等又有谁会认真对待呢？在50年代初期，我国许多地区都在建立民族自治地方，新中国第一次人民代表的普选也即将进行，为了使各少数民族都能在自己的聚居地方实行区域自治，为了使各民族都能选出自己的人民代表，当时急需知道全国有多少民族，急需了解各民族的人口数目及其分布状况。因此，在中国，民族识别是一项具有重大意义的科学活动和政治建设。经过深入调查和科学的研究，一个民族得到识别和确认，并由国家公之于世，这个民族就获得了合法的政治地位，这个民族作为法律关系主体的地位也就确定了。

应当注意，民族作为法律关系主体具有非常特殊非常复杂的情况。民族是在共同地域、共同语言、共同心理素质等因素的作用下历史地形成起来的人们共同体，它是一个社会历史范畴，一般说并不是一个政治实体，也不是组织起来的社会实体。在实行联邦制的多民族国家，民族和国家具有同位体的意义，民族在这里成为一个有政治组织形式的实体，苏联的各加盟共和国便是这样。按苏联宪法的规定，每个加盟共和国都是一个自主的民族国家，它就是以这样的资格，按自愿和相互协议的原则参与联盟条约的签订，并由此在联盟国家内产生一定的权利和义务，其中包括各加盟共和国自由退出苏联的权利；各加盟共和国不论人口多少、经济资源丰富寡、领土大小，在联盟组织中一律享有相同的权利。这就是说，每个民族，通过加盟共和国的形式，和联盟本身，和其他加盟共和国建立起一种法律关系。在这里，民族组成了国家，使它作为联盟范围内法律关系主体的形态清楚地显示出来。但是，苏联的加盟共和国只有十五个，而苏联民族则超过六十个，其中多数民族实行自治共和国、民族州等不同层次的区域

自治，还有一些小民族则连自治地方也没有，这就使苏联各民族作为法律关系主体呈现出非常复杂的情况。

单一制的多民族国家，例如中国，如果民族压迫制度已经不存在了，而且各民族又普遍地互相杂居，那么用某种形式把民族组织起来是不可能的，也是不正确的（关于这个问题，我们将在后面专门论述）。因此，我国各民族并不是一个组织起来的政权的或社会的实体，但每个民族都是祖国民族大家庭中平等的一员，不仅对国家，对其他兄弟民族负有一定的义务，而且作为国家的主人，也享有宪法和法律规定的平等的权利。所有这一切都说明，民族法律关系的主体具有非常特殊的性质。

最后，民族法的立法原则也具有特殊性。

在社会主义中国，一切立法的宗旨都是促进社会发展和保护人民大众的利益，一切法律都是共产党领导的各民族人民共同意志的表现，都要坚持四项基本原则，这就是我国立法原则的统一性。但是，由于社会关系的多样性和特殊性，每个法律部门都有自己特殊的立法原则。我国民族法源于宪法，但它必须把宪法的一般原则在民族关系领域具体化。贯穿在民族法中的国家统一的原则，民族平等的原则，民族团结和各民族共同繁荣的原则，必须尊重民族特殊性的原则等，都是和其它法律部门的立法原则不同的。

总括起来说，民族关系是一种特殊的社会关系，民族是特殊的法律关系主体，民族法的立法原则也是特殊的，因此民族法是一个单独的法律部门。

第三节 阶级压迫社会没有民族法

民族法作为一个单独的法律部门，是现代社会主义民主发展的必然结果。在古代社会和资本主义社会，虽然有某些涉及民族

关系的法律，但作为一个法律部门的民族法是不存在的。

任何法律都是客观上存在着必须调整的社会关系而产生的，然而，只有当一种社会关系发展到一定历史阶段，当客观的和主观的条件都具备了的时候，以调整这种社会关系为职能的一定的法律才会产生出来。刑法、民法在古代就有了，宪法、经济法等则是到资本主义社会才有的。以调整民族关系，保障民族平等、促进民族团结和各民族共同繁荣为宗旨的民族法，当然只有在人民当家做主的社会主义社会才能产生和发展。

无论在东方还是西方，古代国家的早期法律都是诸法合体，刑民不分。著名的罗马法和中国封建社会全盛时期的唐律。都是以刑法为主的综合法典，其它法律部门完全没有分化出来，当然也没有民族法。随着资本主义社会的发展，各种法律象雨后春笋般出现，但仍然没有单独的民族法。是不是古代和近代国家中的民族关系不需要调整呢？当然不是。毋宁说，这些社会中的民族矛盾太尖锐，以至不在正常的法律调整范围之内。古代史上曾经有过一些包括许多民族的庞大帝国，如亚述、波斯、罗马帝国等，但它们多半是暂时的军事行政联合体，不是真正的统一国家。一旦借以征服各民族的军事机器削弱了或者消失了，这种国家便立刻分崩离析。而这种军事机器的分裂和瓦解往往是很快就发生的。亚历山大大帝的将军们，罗马帝国的总督们，形同独立国王，互相之间一直进行着你死我活的争战。在这一类的军事帝国中，民族之间除了征服和反征服，压迫和反压迫之外，没有其他的关系。只有中国是一个独特的天地，在这里，自秦汉以来，包括许多民族的封建大帝国相对比较稳定。但有一点也不应当忘记，在很长的历史中，被当作正统的中原王朝往往并没有把中国境内所有地方和所有民族都包括在内。有些民族建立起自己的国家，与中原王朝分庭抗礼，或者作为名义上的藩属国；有些民族即使并未单独建立国家，但也处在中原王朝的直接管辖范围之