

● 张雷军 安树昆 著

民族区域自治法

导论

MINZUQUYUZIZHIFADAOJUN

云南大学出版社



张雷军 安树昆 著

民族区域自治法

导论

 云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族区域自治法导论/张雷军等编著. —昆明: 云南大学出版社, 2002.12

ISBN 7-81068-525-2

I. 民... II. 张... III. 民族区域自治法—研究—中国 IV. D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 105514 号

责任编辑 纳文汇

封面设计 李传志

*

民族区域自治法导论

张雷军 安树昆 著

*

云南大学出版社出版发行

云南省委党校印刷厂印装

+

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 10 字数: 250 千

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

印数: 0001 ~ 5000

ISBN 7-81068-525-2/D·200

定价: 17.60 元

上 编

1

第四节	中国民族区域自治的巩固和发展·····	(144)
-----	---------------------	-------

下 编

第五章	民族区域自治法·····	(157)
-----	--------------	-------

第一节	民族区域自治法的概念·····	(157)
-----	-----------------	-------

第二节	民族区域自治法在我国产生和发展·····	(164)
-----	----------------------	-------

第三节	民族区域自治法在我国法律体系中的重要地位 ·····	(174)
-----	-------------------------------	-------

第六章	民族区域自治法的基本原则·····	(177)
-----	-------------------	-------

第一节	民族区域自治法基本原则确立的宪法依据·····	(177)
-----	-------------------------	-------

第二节	国家统一原则·····	(178)
-----	-------------	-------

第三节	各民族一律平等原则·····	(181)
-----	----------------	-------

第四节	民族团结原则·····	(183)
-----	-------------	-------

第五节	各民族共同繁荣原则·····	(186)
-----	----------------	-------

第六节	民族语言文字原则·····	(189)
-----	---------------	-------

第七节	尊重民族风俗习惯原则·····	(192)
-----	-----------------	-------

第七章	民族自治地方的建立和自治机关的组成 ·····	(196)
-----	----------------------------	-------

第一节	民族自治地方的建立·····	(196)
-----	----------------	-------

第二节	民族自治地方自治机关的组成·····	(208)
-----	--------------------	-------

第八章	民族自治地方自治机关的自治权·····	(216)
-----	---------------------	-------

第一节	自治权概述·····	(216)
-----	------------	-------

第二节	自治权的基本内容·····	(222)
-----	---------------	-------

第三节	自治权的行使·····	(240)
-----	-------------	-------

第九章	民族自治地方的审判机关和检察机关·····	(245)
-----	-----------------------	-------

第一节	民族自治地方的人民法院·····	(245)
-----	------------------	-------

第二节	民族自治地方的人民检察院·····	(253)
第十章	民族自治地方内的民族关系 ·····	(259)
第一节	正确处理民族自治地方内的民族关系的意义 ·····	(259)
第二节	正确处理民族自治地方内的民族关系·····	(263)
第十一章	上级国家机关帮助和指导民族自治 地方的职责 ·····	(270)
第一节	民族自治机关与上级国家机关的关系·····	(270)
第二节	上级国家机关扶持、帮助和指导的必要性·····	(272)
第三节	上级国家机关应当认真履行民族区域自治法 规定的职责·····	(276)
第四节	进一步改善和加强上级国家机关的扶持、帮助 和指导·····	(287)
第十二章	杂居、散居少数民族平等权利的法律 保障 ·····	(290)
第一节	少数民族杂居、散居概述·····	(290)
第二节	杂居、散居少数民族权利的概念和类别·····	(293)
第三节	切实保障杂居、散居少数民族的权利·····	(296)
第四节	民族乡·····	(301)
后 记	·····	(310)

上 编

第一章 中国的民族

第一节 中国的民族概况

一、中国的民族人口

中国现有民族共 56 个，根据 2000 年全国第五次人口普查统计，汉族共有人口 115940 万，占全国总人口的 91.59%；其余 55 个少数民族人口合计有 10643 万，占总人口的 8.41%。同 1990 年第四次全国人口普查相比，汉族人口增加了 11692 万人，增长了 11.22%；各少数民族人口增加了 1523 万人，增长了 16.70%。^①另据 1990 年统计，在少数民族中，人口在 1000 万以上的有壮族；1000 万以下 500 万以上的有满族、回族、苗族、维吾尔族、彝族、土家族等 6 个；500 万以下 100 万以上的有蒙古族、藏族、布依族、侗族、瑶族、朝鲜族、白族、哈尼族、哈萨克族、黎族、傣族等 11 个；100 万以下 50 万以上的有畲族、傈僳族 2 个；50 万以下 10 万以上的有仫佬族、拉祜族、东乡族、佤族、水族、纳西族、羌族、土族、仫佬族、锡伯族、柯尔克孜族、达斡尔族、景颇族等 13 个；10 万以下 1 万以上的有撒拉族、布朗族、毛南族、塔吉克族、普米族、阿昌族、怒族、鄂温克族、京族、基诺族、德昂族、乌孜别克族、俄罗斯族、保安族、裕固族等 15 个；1 万以下的有门巴族、鄂伦春族、独龙族、塔塔尔族、赫哲族、珞巴族、高山族等 7 个。^②

汉族是我国人口位居第一的民族，中国的人口众多，主要是汉族人口众多，全部少数民族人口的总和尚不及汉族人口的 1/10，所以汉族是我国的主体民族。其他民族人口比例很小，习惯上把汉族以外的各民族，统称为“少数民族”。

在民族与民族之间的人口比较上，中国民族人口总数相差悬殊。表现在汉族与少数民族之间，也表现在少数民族之间。

根据统计，中国少数民族人口呈上升态势。1982 年人口普查时，55 个少数民族人口总数为 8000 万，1990 年人口普查时，这个数字上升到 9120 万，2000 年达到 10643 万。在全国总人口中所占的比例由 6.7% 上升到 8.04% 和 8.41%。人口在 10 万以上的民族在不到 10 年的时间内增加了 3 个。人口在 1 万以上的民族增加了 2 个。赫哲族在 1982 年统计时仅有 1476 人，是我国人口最少的民族，但在 1990 年的统计中，已经上升到 4245 人。据统计，中国少数民族人口的增长速度远远超过同时期的汉族人口增长速度。例如，1982 年与 1964 年全国人口普查数字比较，少数民族人口增长 68.4%，超过同期汉族增长速度的 24.6%。2000 年与 1990 年比较，少数民族人口增长 16.70%，超过同期汉族增长速度的 11.22%。

少数民族人口增长较快的原因，一是国家民族政策制定和实施的正确性，对少数民族的生活条件 and 环境进行了改善和提高，在发展经济、社会和文化等方面给予了少数民族大力的支持和帮助，这对少数民族人口的增加起了保障和促进作用。二是国家对少数民族的计划生育政策采取灵活或放宽的方式，对人口极少的少数民族在实行计划生育政策时进行变通。三是随着《民族区域自治法》等保障少数民族权益的法律、法规的制定和实施，使过去有些没有如实填报自己民族身份的少数民族居民，也陆续如实填报，恢复了本来的民族身份。

二、中国少数民族分布及其特点

1. 地域广大，人口稀少。我国各民族的分布状况，是以汉族为主体的各民族“大杂居、小聚居、交错居住”的格局。少数民族的分布特点是大分散、小聚居。

就全国而言，汉族主要居住在内地，遍布全国各地。分布在中国中部、东南部和东北等地区，这些地方的人口密集度高，如江西、山东、河南等省每平方公里高达 400 - 600 人。据 1990 年人口普查统计，大陆 31 个省、自治区、直辖市的平均人口密度为每平方公里 131 人。而中国的少数民族大多居住在西部、中南部、西南部，人口密集度低，如 5 个自治区和少数民族较多的云南、贵州、青海等省，其中新疆每平方公里 16 人、青海 7 人、西藏 2 人。个别偏远地区每平方公里平均不到 1 人。

地理分布上的不均衡还表现在少数民族自身上。除个别人口极少的少数民族外，大多数少数民族通常在一个或几个区域聚居，从而集中了大部分或相当部分的本民族人口；此外，还有一部分或相当一部分人口散居在相邻乃至遥远的其他地区。例如，藏族，除主要聚居在西藏地区以外，在青海、甘肃、云南等地区，也有较大数量的散居人口。回族人口的分布的不均衡性最为突出，除了宁夏等地区有着相当人口聚居以外，在全国各地差不多每个县都有散居的人口；在散居的范围内，又在一些较小的地区，如县、城市街道等聚居着相当数量的密集人口。

2. 少数民族聚居地区多处于边防或国际通道上。少数民族大都地处祖国的边疆，是国防的要冲，战略位置十分重要。从东北、西北到西南 21000 多公里的陆地边防线上，几乎到处居住着少数民族，我国大约有 20 多个民族与境外同一民族相邻而居。在国际上有相当影响的跨境民族有蒙古、朝鲜、维吾尔、哈萨克、塔塔尔、乌兹别克、俄罗斯、藏、傣、京、苗、瑶、景颇、

佤族等。我国陆地边界同朝鲜、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、巴基斯坦、印度、缅甸、越南等 15 个国家接壤。

中国的西北、西南边疆在历史上有三条国际通道：“丝绸之路”——自唐代长安经河西走廊、新疆，越过帕米尔高原，到达中亚、西亚、地中海东岸。“茶马古道”——经云南、四川、西藏到印度。“唐蕃古道”——从长安经西藏、尼泊尔到印度。此外，在东北、内蒙古、广西等地，与邻国通道不少，这些通道千百年来都是中外政治、经济、文化交流的重要纽带。

3. 少数民族居住在祖国幅员辽阔的地区，汉族杂居其间。从北方的高寒地带到南方热带、亚热带，从高原、峡谷、盆地、平原、海岛到沙漠边缘的绿洲，都有少数民族人民在那里劳动、繁衍、生息。由于历史上多次的民族迁徙、屯田、移民戍边、朝代更迭等多种原因，从而引起各族人口的变动，使得各少数民族地区都有相当数量的汉族居住着，汉族地区也居住着一些少数民族。各民族在经济、政治和文化生活方面，相互影响。

4. 少数民族地区的历史文物弥足珍贵。在我国一些少数民族地区发现有大量的旧石器、新石器文化以及许多古人类的文化遗址。如在云南省元谋县发现距今 170 万年前中国境内最早的古猿人化石，再如贵州观音洞文化、广东曲江的“马坝人”、广西柳江县的“柳江人”、广西来宾县的“麒麟山人”、台湾台南县的“左镇人”等都属于旧石器时代的古人类和文化遗址，充分证明一些民族地区是人类的发祥地。

5. 少数民族地区名胜古迹繁多，为我国开展第三产业尤其是旅游业提供了良好的先决条件。如：西藏的世界屋脊——珠穆朗玛峰、雄伟的布达拉宫，云南省的西山龙门、高原明珠滇池、彝族地区的石林、白族地区的苍山洱海、西双版纳傣族地区的热带雨林，贵州省布依族地区的黄果树瀑布，海南省黎族地区的鹿回头、天涯海角，台湾省气势磅礴的阿里山和风景秀丽的日月

潭，内蒙古一望无际的大草原，新疆的交河古城、阿斯塔那古墓群等都享誉国内外。还有四川九寨沟，东北长白山都是魂牵梦萦，令人神往的地方。广西壮族自治区的桂林、阳朔山水更有“甲天下”的美誉。

6. 少数民族地区的物产资源极其丰富。我国的森林、草原、矿藏、水力等大多集中分布在少数民族地区，对于发展农、林、牧、副、渔业有极大的潜力。

在水利资源方面，我国著名的长江、黄河、珠江、黑龙江、松花江、塔里木河、雅鲁藏布江、澜沧江、怒江、郁江和伊犁河等都发源或流经少数民族地区，许多著名的湖泊，如青海湖、罗布泊、呼伦贝尔湖、纳木错、洱海等也都在少数民族地区。众多的湖泊和江河，给我们以通航、蓄水、发电、灌溉之利。

农业方面：少数民族地区有着适宜于发展农业的肥田沃土。如横贯宁夏、内蒙古两个自治区的河套平原、桂中盆地、郁江流域平原、新疆维吾尔自治区的准噶尔南缘冲积平原，均是民族地区主要的农业区。少数民族地区的各种农作物主要有水稻、小麦、青稞、莜麦、糜子、玉米、高粱、大豆等。经济作物有棉花、油棕、蔗糖、剑麻、蕉麻、丝、茶、烤烟、樟脑、橡胶、肉桂、药材等。其中内蒙古自治区是我国重要的甜菜生产基地之一。新疆维吾尔自治区是我国长绒棉的重要生产基地。广西壮族自治区是甘蔗生产基地之一。宁夏回族自治区著名的土特产有枸杞、甘草、发菜等。云南少数民族地区以烟草、茶叶、野生菌驰名全国。少数民族地区盛产各种名贵的水果，主要有柑桔、香蕉、菠萝、荔枝、椰子、苹果、梨、无核白葡萄、哈密瓜、芒果、木瓜、柠檬、核桃等。名贵的药材有麝香、贝母、虫草、牛黄、全蝎、甘草、党参、雪莲、红花等。少数民族地区的野生动物资源十分丰富，如举世闻名的熊猫、稀有的亚洲象、梅花鹿、东北虎、孔雀、金丝猴、长臂猿、大斑灵猫、食蟹螯等珍禽异

兽。植物资源主要有金丝梅、罗布麻、桫欏、水杉、银杏等，品种繁多，举不胜举。

林业方面：在少数民族地区集中着我国大面积的茂密森林，如大兴安岭、长白山、天山、阿尔泰山、横断山脉等都是我国木材生产的重要基地。西藏雅鲁藏布江中下游及山南地区、东部峡谷都有茂密的原始森林，是我国天然林区。云贵高原、四川西部北部、湖南西北部南部、广西北部等山区森林密布，种类繁多，有松、杉、栎、竹、樟、楠、桉等各种用材林，其中有许多还是名贵树种，如玉桂、栓皮栎等。

牧业方面：我国少数民族地区牧区面积广大，如著名的内蒙古自治区的呼伦贝尔盟、锡林格勒盟、乌兰察布盟和新疆维吾尔自治区的巩乃斯等天然牧场均在少数民族地区。主要盛产牛、山羊、绵羊、牦牛、马、骆驼等各种牲畜。其中内蒙古自治区的三河马、三河牛，甘肃的河曲马、欧拉羊，青海的玉树羊，新疆维吾尔自治区的伊犁马、巴里坤马、塔城羊、福海大尾羊、库车羔皮羊以及原产巩乃斯的细毛羊和宁夏回族自治区的滩羊等都驰名全国。

渔业方面：少数民族地区水产资源十分丰富。广西壮族自治区南濒北部湾，是我国著名的大渔场之一。另外，少数民族地区分布的江河、湖泊、海洋都有一些天然渔场，盛产各种鱼类、海参、海带、珍珠等。我国在国际市场上素负盛誉的“南珠”，就出产在广西壮族自治区的合浦一带。

矿业方面：少数民族地区的矿产资源更为丰富，品种多，品位高。如内蒙古自治区白云鄂博的铁矿，是我国著名钢铁基地包钢的“粮仓”。海南的石碌铁矿是我国目前最大的富铁矿基地。广西壮族自治区的锰矿和西藏自治区铬矿的探明储量均占全国第一位。可作肥料和塑料的石灰岩在广西壮族自治区更是遍布。内蒙古自治区大青山、广西壮族自治区和新疆维吾尔自治区天山南

北煤的储量丰富，宁夏回族自治区的煤，是我国重要的煤炭工业基地之一。新疆维吾尔自治区的克拉玛依——乌尔禾油区，几乎到处可以钻出原油。素有“聚宝盆”之称的青海柴达木盆地，不仅有辽阔的牧场，肥沃的耕地，以及天然气、石油、铁、铅、锌等矿产，而且还有一百多个盐湖和大面积的盐土平原。广西壮族自治区的有色金属和稀有金属品种齐全。云南红河地区锡的开采已有百年之长的历史，个旧早有“锡都”之称。西藏自治区铜的探明储量在全国名列前茅。新疆维吾尔自治区阿尔泰地区的黄金和位于昆仑山麓的和田所产的玉石，在我国久负盛名。贵州东南部、湖南西部的汞矿也很丰富。

少数民族地区非金属矿产资源也十分丰富。新疆维吾尔自治区的云母，宁夏回族自治区的石膏，内蒙古自治区的天然碱、铁矾土和磷矿石，西藏自治区的刚玉、硼砂等，在全国都居于重要地位。位于内蒙古自治区锡林格勒盟的乌珠穆沁盐池，储量惊人，能边采边长。该天然盐即可食用，又可作重要的化工原料。

第二节 各民族政治经济发展的差异

在几千年的历史发展过程中，我国各民族曾对中华民族文明乃至世界文明作出过不可磨灭的贡献。但由于中国封建制度根深蒂固，其经济、政治、文化的发展，长期陷入发展迟缓的状态中。1840年鸦片战争以后，随着外国帝国主义势力的侵入，中国又变成了一个半殖民地、半封建社会。我国的少数民族既遭受帝国主义的残酷压榨和奴役，又遭受国内反动统治阶级的民族压迫和本民族内部剥削制度的严重摧残，因而社会发展异常缓慢，在政治、经济、文化方面比汉族地区更为落后。因此，我国各民族的社会和经济文化的发展极不平衡，彼此之间差别相当大。

一、不平衡的经济形态

根据新中国建立初期进行的社会调查表明，我国少数民族的社会经济形态大体分为四种：

1. 在云南边疆地区的独龙、怒、佤、傈僳、布朗、德昂、景颇、基诺族和内蒙古、黑龙江省的鄂伦春、鄂温克、赫哲族以及海南省的部分黎族地区，约有 60 多万人口，虽已有了土地私有、阶级分化和剥削现象，但仍保留着浓厚的原始公社制度的外壳。这些地区的农业特点是“刀耕火种”和渔猎业为主。特点是居无定所，生产技术极为落后，生产水平很低，人们的生活十分贫困。赫哲族生活在黑龙江、松花江、乌苏里江流域，历史上曾因穿鱼皮衣和使用狗拉雪橇，被称为“鱼皮部”或“使犬部”，至今他们仍以渔业为主；居住在大兴安岭北段的少数鄂温克人，活跃在原始密林中，从事游猎和饲养驯鹿的工作，终年追随着野兽的足迹，住一种非常简陋的帐篷，过着漂泊不定的生活。这部分游猎的鄂温克人，直到新中国建立前夕，社会发展阶段尚处在原始公社末期，以血缘关系组成的家族公社为经济单位，过着共同参加狩猎生产、按户平均分配猎获物的生活；鄂伦春族的社会生产，长期以来是以狩猎为主，采集和捕鱼为辅，他们不分男女，都熟悉猎场和各种野兽的习性与生活规律，能准确地判断野兽的脚印，善于利用风向接近野兽，并根据不同的季节获取鹿胎、鹿茸、鹿鞭、鹿皮等；阿佤山中心区的佤族，占总人口 28.6%，实行刀耕火种，生产力低下，土地私有制已经确立，但还保留着村寨公有制残余，属于原始社会末期；部分瑶族——“过山瑶”居住在深山老林里，他们往往是在一个地区居住三五年，当吃尽该山表层资源后又转移到其他山林，基本处于长期游耕不定的状态。他们共同劳动，产品基本上平均分配；居住在云南德宏州各县山区的绝大多数景颇族，其中心区仍保留着原始农

村公社协作生产的特点，虽然存在各人占有土地有多有少和某种事实上的不等量劳动交换，但未形成剥削手段。

2. 在云南、四川交界的大小凉山的彝族地区，当时约有 100 万人，生活在奴隶制度中。等级分明，分为“诺合（黑彝）”、“曲诺（白彝）”、阿加和呷西（奴隶）四等。奴隶主阶级虽然只占总人口的 7% 左右，但却占有 70% 以上的土地、山林和大部分牲畜及其他生产、生活资料，生产力非常落后。奴隶主对奴隶实行完全的人身占有，可以任意买卖、转让或处死。在支系之间纷争中或用其他方式所获得的奴隶无论是哪个民族，以前有何种技艺，如果被掳掠，便成为“两条腿的牲畜”，包括外国人也不能幸免，如 1943 年一架美国军用飞机在凉山上空坠毁，幸免于难的美国空军驾驶员沦为“诺合”的“呷西”，国民党政府出重金后才将他们赎出。

3. 西藏、云南西双版纳、新疆墨玉县维吾尔族地区和部分蒙古族，约有 400 多万人口，生活在领主经济占统治地位的封建农奴制度下。这些地区，占人口 5% 的农奴主阶级不仅占有全部土地及大量的牲畜和生产、生活资料，而且掌握着对全部农奴的生杀欲夺权。农奴被世代地束缚在封建领主的土地上，承担着农奴主无休止的无偿劳役、摊派、租赋、送礼等极端沉重的剥削。农奴主阶级则凭借其武装、法庭、监狱等，对农奴实行野蛮残暴的统治。

西双版纳傣族地区所有的土地、山林、水源都属于“召片领”——最高领主所有，召片领又分封其 30 多个宗室、亲信为一个区域内的统治者——“召勐”，世袭领有境内的土地和人民。一部分土地为领主直接占有，成为庄田，另一部分土地由村寨头人，仿照历史上残存下来的农村公社分配土地的方式分给农奴，只要是不脱离村社的成员，都可以分得份地。这种田约占总耕地面积的 58%，此外家族田约占 19%，个体农民直接占有的私田