

民族地区普及法律知识丛书

# 民族区域 自治法问答

沈 浩 编著

民族出版社

922.15

责任编辑 张启祥

封面设计 江燕红

民族地区普及法律知识丛书

民族区域自治法问答

沈 浩 编著

民族出版社出版

新华书店发行

北京燕山印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32 印张：2 1/2 字数：50千

1987年5月第1版

1987年5月北京第1次印刷

印数：0001—7,000册 定价：0.41元

书号：6049·10

## 出版说明

中央要求在五年左右的时间内，在全国进行一次普法教育。为满足广大少数民族地区各族群众学习法律知识的需求，我社特约请法律出版社的同志编写这套《民族地区普及法律知识丛书》。这套丛书力求结合少数民族地区的特点，用通俗易懂的语言，简明准确地回答人们普遍关心的法律问题。我们希望这套丛书的出版能对各少数民族地区干部、群众学习法律知识、增强法制观念起到积极的作用。

这套丛书在汉文版出版的同时，以蒙古文、藏文、维吾尔文、哈萨克文、朝鲜文五种少数民族文字选译出版。

---

# 目 录

1. 什么是民族区域自治?.....( 1 )
2. 民族区域自治有哪些优越性?.....( 2 )
3. 为什么要制定民族区域自治法?它具有  
哪些重要意义? .....( 5 )
4. 制定民族区域自治法的依据是什么?  
它经过了哪些立法程序? .....( 7 )
5. 制定民族区域自治法的指导思想  
是什么? .....( 8 )
6. 民族区域自治法的主要任务是什么?  
是怎么规定的? .....( 9 )
7. 民族区域自治的基本原则是什么?.....(11)
8. 建立民族自治地方应当遵循哪些基本  
原则? .....(12)
9. 怎样确定民族自治地方的名称?.....(15)
10. 什么是民族自治地方的行政地位? 它  
的含义是什么? .....(16)
11. 为什么要建立民族乡? 民族乡为什么  
不是民族自治地方? .....(17)
12. 什么是民族自治地方的自治机关? 它  
的组织原则是什么? .....(18)

13. 关于民族自治地方自治机关的组成有哪些规定? .....(20)
14. 什么叫民族自治地方自治机关的自治权? 它的含义是什么? .....(22)
15. 民族自治地方的自治机关有哪些自治权? .....(25)
16. 关于制定自治条例和单行条例的自治权是怎么规定的? .....(27)
17. 关于使用和发展本民族语言文字的自治权是怎么规定的? .....(28)
18. 在培养、使用少数民族干部、专业人才和技术工人方面有哪些规定? .....(30)
19. 关于组织本地方维护社会治安的公安部队的自治权是怎么规定的? .....(32)
20. 如何理解“领导各族人民集中力量进行社会主义现代化建设”这一规定? .....(33)
21. 民族自治地方的自治机关在管理本地方经济建设方面有哪些自治权? .....(34)
22. 关于制定经济建设的方针、政策和计划的自治权是怎么规定的? .....(36)
23. 关于合理调整生产关系、改革经济管理体制的自治权是怎么规定的? .....(37)
24. 关于管理、保护和开发利用本地方内的自然资源的自治权有哪些规定? .....(39)
- 25. 关于自主地安排本地方基本建设项目的自治权有哪些规定? .....(40)**

26. 关于自主地管理本地方的企业事业和物资商品方面是怎么规定的? .....(41)
27. 关于开展对外经济贸易活动方面是怎么规定的? .....(43)
28. 关于管理地方财政的自治权有哪些规定? .....(44)
29. 关于管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业的自治权是怎么规定的? .....(47)
30. 关于管理本地方其他事务的权利有哪些规定? .....(50)
31. 民族自治地方的自治机关对国家负有哪些责任和义务? .....(50)
32. 关于保障各民族公民的宗教信仰自由有哪些规定? .....(52)
33. 关于保障各民族保持或者改革风俗习惯的自由是怎么规定的? .....(53)
34. 加强民族自治地方内的社会主义民族关系有什么重大意义? .....(54)
35. 关于维护和发展民族自治地方内的社会主义民族关系方面有哪些规定? .....(57)
36. 为什么要反对大民族主义和地方民族主义? 反对大民族主义和地方民族主义的正确方针是什么? .....(58)
37. 上级国家机关对民族自治地方的领导和帮助有什么重要意义? 上级国家机

|                                                                |      |
|----------------------------------------------------------------|------|
| 关的领导原则是什么? .....                                               | (59) |
| 38. 上级国家机关帮助民族自治地方发展<br>经济文化建设事业的职责是什么? 有<br>哪些规定? .....       | (61) |
| 39. 为什么要进一步健全和完善民族区域<br>自治的法制建设? 怎样健全和完善民<br>族区域自治的法制建设? ..... | (62) |
| 40. 怎样认真贯彻实施民族区域自治法? .....                                     | (66) |
| 后 记 .....                                                      | (70) |

## 1. 什么是民族区域自治？

我国是一个统一的多民族国家。除汉族外，还有五十五个少数民族。各民族人民共同缔造了伟大的祖国。各少数民族共有六千七百多万人，虽然只占全国总人口的百分之六点七，但居住地区辽阔，他们聚居的地区约占全国总面积的百分之六十以上，即相当于大半个中国。民族区域自治，就是在中华人民共和国领土内，在最高国家机关的统一领导下，各少数民族按照宪法和民族区域自治法的规定，在其聚居的区域内建立民族自治地方，设立民族自治机关，自主地管理本民族内部的地方性事务，行使当家作主的权利。民族区域自治，是一种具有中国特色的解决民族问题的政治制度，是中国共产党运用马克思列宁主义解决我国民族问题的基本政策，是我们国家的一项重要政治制度。

我国的民族区域自治，是民族自治和区域自治相结合的，是以一定地区为单位的民族自治。它的特点是每一个民族自治单位不是以成员国的身份加入到国家中，而是中华人民共和国不可分割的组成部分。它既是享有自治权的民族自治单位，又是我国的一级地方政权机关，它的活动要受中央政府的统一领导。由此可见，它是在统一的中华人民共和国内实行以民族为主体的民族区域自治。

实行民族区域自治，体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神，体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。实行民族区域自治，对发挥各族人民当家作主的积极性，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固国家的统一，促进民族自治地方

和全国社会主义建设事业的发展，都起到了重大的作用。今后在国家的社会主义现代化建设进程中，也必将发挥出更大的作用。

## 2. 民族区域自治有哪些优越性？

我国的民族区域自治制度，从1947年内蒙古自治区成立算起，至今已有近四十年的历史。长期的实践证明，在我国实行民族区域自治制度，是合乎国情、顺乎民意的，具有极大的优越性，是解决我国民族问题的法宝。这主要表现在以下四个方面：

一，可以把人民民主专政制度和民族平等制度结合起来，充分发挥各族人民的政治积极性，加速发展各自治地方的建设事业。

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。各族人民都是国家的主人，都有参与管理国家大事和管理本民族内部事务的权利。民族区域自治制度，是我国人民民主专政制度在少数民族地区的体现形式，是各少数民族行使当家作主权利的最好制度。因此，民族区域自治既是少数民族自己管理本民族内部事务的最好形式，也是共同生活在自治地方的各族人民平等团结、共同享受人民民主权利的最好形式。通过民族区域自治，可以更好地发挥实行区域自治的民族和其他各族人民的政治积极性，加强民族团结，加速发展自治地方的各项建设事业。同时，也有利于全国社会主义事业的发展。

二，能够适应我国各民族大杂居、小聚居的分布特点，充分满足少数民族实行区域自治的要求，切实保障少数民族

当家作主、管理本民族事务的权利。

我国的民族区域自治，是民族自治和区域自治相结合，是以一定地区为单位的民族自治。这种制度具有很大的灵活性和稳定性，能够广泛地适应我国各民族的具体情况，照顾到各少数民族分布的特点，切实保障少数民族当家作主的自治权利。按照民族区域自治法的规定，少数民族聚居的地方，只要符合建立自治区、自治州和自治县的条件，从较大的聚居区到较小的聚居区，从单一的少数民族聚居区到几个少数民族共同居住的聚居区，都可以建立相应的自治地方。一个少数民族不仅在甲聚居区可以建立自治地方，在乙聚居区也可以建立自治地方；在一个民族自治地方内的其他少数民族，还可以建立相应的自治地方，享受民族区域自治权利。这种灵活多样的形式，能够广泛适应我国各民族的分布特点，使少数民族不仅可以在本民族聚居的地区单独建立自治地方，也可以在与几个其他少数民族交错聚居的地区联合建立一个自治地方，还可以根据这个民族的分布情况，在全国建立不同行政地位的几个自治地方。例如回族，除了在宁夏建立一个自治区外，还在新疆、青海、甘肃、河北、云南等省区分别建立了二个自治州、七个自治县(其中有三个自治县是与其他少数民族联合建立的)。蒙古族也是如此，除了在内蒙古建立一个自治区外，在青海、辽宁、吉林、新疆等省区还分别建立了三个自治州(其中一个是与藏族、哈萨克族联合建立的)、七个自治县。这样就能广泛地保障各少数民族充分享有民族自治的权利。

三，能够把行政区域和经济、文化发展区域有机地结合起来，从实际出发，更好地因民族制宜、因地区制宜，发展

各项经济、文化事业。

我国少数民族地区经济、文化发展的差异性很大。不同的民族有不同的经济生活和文化生活；不同的民族和地区，经济、文化的发展也不相同或不完全相同。民族自治地方的行政区域，基本上能够和历史发展形成的经济、文化区域统一起来。这就有利于自治机关在组织领导自治地方的各项建设事业中，充分发挥本地方的经济优势，发扬其优良文化传统，更好地促进经济、文化事业的发展。

四，可以把国家的整体利益和各民族的具体利益紧密地结合起来，有效地保障国家的统一和各民族的团结，有利于促进社会主义现代化建设事业。

民族区域自治是国家团结少数民族的纽带，是发展社会主义民族关系的最好形式。民族区域自治法规定：民族自治地方要维护国家的统一，把国家的整体利益放在首位；国家要保障少数民族自治权利的实施，大力帮助少数民族加速发展经济文化事业，促进少数民族的发展和繁荣。这就从法律上保障了国家的统一和民族的团结，有利于社会主义现代化建设事业的发展。我国少数民族经济文化比较落后，但居住的地方广阔，地上地下资源十分丰富，具有很大的发展潜力。为了迅速发展少数民族地区的经济文化，一方面需要少数民族发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，一方面还需要国家的大力帮助，需要各民族之间相互帮助和合作，特别需要汉族的帮助。而国家和汉族地区的社会主义现代化建设，也离不开各少数民族人民和少数民族地区的支持。我国各民族自治地方，大都是多民族共同居住的地方，其中也包括一部分汉族人。因而，自治地方的各项建设事业，更需要各民族人民

的团结奋斗、共同努力。在国家统一领导下实行民族区域自治，就能够使各民族更好地团结奋斗，互助合作，互相支持，共同繁荣。这是各族人民的根本利益所在，也是国家兴旺发达的切实保证。

总之，民族区域自治是适合我国情况的好制度，是解决我国民族问题的一把钥匙。它既保证了国家的统一，又保障了少数民族的平等权利；既发展了各民族之间平等、团结、互助的社会主义民族关系，又促进了国家的社会主义建设和各民族的繁荣昌盛。民族区域自治具有极大的优越性，随着社会主义事业的向前发展和民族区域自治的不断实践，这种制度的优越性会更加明显地发挥出来。

### **3. 为什么要制定民族区域自治法？它具有哪些重要意义？**

近四十年的实践证明，民族区域自治是完全适合我国国情的正确制度，是解决我国民族问题的一把钥匙。这一制度的实行，提高了各少数民族的政治地位，调动了少数民族人民建设社会主义的积极性和主动性，促进了平等、团结、互助的社会主义民族关系的发展。各民族自治地方建立以来，政治、经济和文化建设事业都取得了空前的成就，许多少数民族地区的经济文化落后面貌有了显著改变。但是，民族区域自治制度的推行，也不是一帆风顺的，曾经受到“左”的思想的干扰，特别是在“文化大革命”中，由于林彪、江青两个反革命集团的严重破坏，少数民族实行区域自治的权利被取消，许多民族自治地方或有名无实，或被肢解分割；大批的少数民族干部和群众遭受排斥和打击；民族自治地方的各项建设事业蒙受了巨大损失，严重破坏了民族团结。党的十一

届三中全会以后，经过拨乱反正，克服前进道路上的障碍，民族区域自治政策才又得以正确贯彻，重放光彩。在我们国家进入社会主义现代化建设的新的历史时期的今天，国家正在加强社会主义民主和健全社会主义法制，为了巩固和健全民族区域自治制度，防止错误思想的干扰，在总结经验教训的基础上，制定民族区域自治法，用法律来确认和保障这一制度的贯彻实施，是十分必要的。

由于历史发展过程中各种因素的影响，我国各少数民族地区社会发展是很不平衡的，解放前各少数民族人民深受阶级和民族双重压迫，经济文化一般都不发达。要彻底改变几千年来历史遗留下来的落后状况，不是短时期内能够办到的，只靠少数民族人民自身的努力，也是难以尽快实现的。因此，必须有国家的特别关注，并在法律上加以确认和保障，才能使少数民族尽快进入先进民族的行列。由此可见，制定民族区域自治法，保障这一历史任务的彻底实现，是符合各族人民的共同心愿和切身利益的。

民族区域自治法的各项规定，涉及政治、经济、文化各个方面。这些规定既保证了国家的统一领导和总的方针、政策在民族自治地方的贯彻执行，又照顾到各民族自治地方的特殊性，保障各民族自治地方的自治机关充分行使自治权，能够根据自己的特点和需要，发展各项建设事业。民族区域自治法的许多规定，又特别注意了处理好汉族和少数民族、民族自治地方内实行区域自治的民族和其它民族的关系。这对调动各族人民建设社会主义的积极性和主动性，加强各民族的团结，有着极为重要的意义。

由此可见，民族区域自治法，既是保障少数民族平等权

利和自治权利的法律，又是维护民族团结促进各民族共同繁荣的法律。它是宪法关于民族区域自治制度规定的具体化，是国家处理民族问题的综合性的基本法律，是对我国实行民族区域自治政策以来经验的科学总结。它的制定和公布施行，是我们国家政治生活中的一件大事，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，对于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，保证社会主义现代化建设的顺利进行和实现各民族的共同繁荣，都将起到巨大的推进作用。

#### 4. 制定民族区域自治法的依据是什么？它经过了哪些立法程序？

民族区域自治法是依据宪法制定的。宪法代表了各族人民的根本利益和共同意志，以法律形式确认了我国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，它是国家的根本法，是制定一切法律的依据。民族区域自治法就是根据宪法关于民族区域自治的基本原则和规定，并为具体保障其贯彻实施而制定的基本法律，它的内容和规定是完全符合宪法的原则和规定的。

从民族区域自治法的制定过程来看，是符合立法程序、具有完备的法律手续和法律效力的。所谓立法程序，是指国家机关在制定、修改或废除法律方面的活动程序。立法程序一般分为四个阶段：一、提出法律草案；二、讨论法律草案；三、通过法律；四、公布法律。

民族区域自治法草案是从1980年开始进行起草工作的。

由全国人大民族委员会会同国家民族事务委员会等单位组成的起草小组，先后到一些民族自治地方和有关省进行调查研究，广泛征求各省、自治区、直辖市、各自治州、自治县和国务院有关各部委的意见，经过反复研究修改，拟订了法律草案，提请全国人大常委会进行了审议和修改。最后在1984年5月31日，经第六届全国人民代表大会第二次会议正式通过，同日，中华人民共和国主席第十三号令公布，自1984年10月1日起施行。

从以上的立法活动可以看出：民族区域自治法，是符合立法程序的，完全具有法律效力的。这个法的制定，贯彻了实事求是、从我国国情出发的立法原则，体现了领导与群众相结合的立法方法。它的制定和公布，为建立具有中国特色的法律体系增加了新的内容。

民族区域自治法是我国仅次于宪法的一部基本法律。它在序言中明确说明：“中华人民共和国民族区域自治法是实施宪法规定的民族区域自治的基本法律。”这就明确了民族区域自治法在我国法律体系中的地位。按照我国宪法规定，我国具有法律规范性的文件，包括宪法、基本法律、法律和行政法规以及地方性法规。在我国只有全国人民代表大会制定的法律才叫做基本法律。民族区域自治法是由全国人民代表大会通过，国家主席明令公布的，这表明民族区域自治法在我国法律体系中，仅次于宪法，和已经公布的刑法、刑事诉讼法、民法、继承法等同属于国家的基本法律。

## 5. 制定民族区域自治法的指导思想是什么？

坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产

党的领导,坚持马克思列宁主义、毛泽东思想,这四项基本原则庄严地载入了宪法序言,并在宪法的全部内容和条文中贯彻了四项基本原则的精神。坚持四项基本原则,是中国革命和建设经验的集中概括,也是宪法的总的指导思想;是全国各族人民团结前进的共同的**政治基础**,也是全国各民族共同繁荣的根本保证。坚持四项基本原则,也是制定民族区域自治法最根本的指导思想。民族区域自治法首先把四项基本原则写进了序言,作为民族自治地方各族人民必须遵循的基本原则,并在各章的条文中贯穿着四项基本原则的精神。

党的十一届三中全会恢复了实事求是、一切从实际出发的马克思主义的思想路线。民族区域自治法遵循这条思想路线,总结了建国以来实行民族区域自治实践中正反两个方面的经验,充分考虑了国家的整体利益和民族自治地方的特殊需要,将宪法的原则精神和自治地方的实际结合起来,使法律规定切合自治地方的实际情况。

综上所述,制定民族区域自治法所遵循的指导思想是:在坚持四项基本原则的前提下,充分发挥民族自治地方的主动性、创造性;在党的实事求是的思想路线指引下,根据宪法,把民族区域自治政策和经验制度化、法律化。

## 6. 民族区域自治法的主要任务是什么?是怎么规定的?

民族区域自治是在国家统一领导下,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。因此,实行民族区域自治制度,首先涉及到的是国家统一领导和民族自治地方行使自治权的关系,即统一和自治的关系。其次,

各民族自治地方的情况千差万别，社会经济发展极不平衡，与汉族地区相比，差别更大，因而又有一个一般与特殊的关系。再次，各民族自治地方的民族人口构成，一般比较复杂，除实行民族区域自治的民族外，还有其他民族，因而又涉及到自治地方内各民族之间的关系。解决好这三个方面的关系，是民族区域自治法所要调整的主要对象，也就是民族区域自治法的主要任务。

第一，调整统一与自治的关系。这是民族区域自治法要重点调整的关系。民族区域自治法在第二、四、五、七、八条等有关条款中，明确规定了以下原则：各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分；民族自治地方的自治机关必须维护国家的统一；民族自治地方自治机关在中央的统一领导下，既行使一般地方国家机关的职权，又行使自治权；国家充分保障自治地方各少数民族人民的权益，自治地方也要积极完成国家交给的各项任务。

第二，调整一般与特殊的关系。这主要包括以下两个方面：首先，是各民族自治地方和非自治的一般地区的关系。民族区域自治法根据宪法的原则精神，明确规定了民族区域自治地方的自治机关除行使同级一般地方国家机关的职权外，还行使法律规定的包括政治、经济和文化等方面的各项自治权。其次，是各民族自治地方之间的关系。在发展社会主义各项事业的过程中，对一般地区和民族自治地方采取一刀切的政策，实践证明是行不通的。同样，如果不考虑到各民族自治地方之间在经济文化上的差异，采用一刀切的办法，也是同样行不通的。因此，民族区域自治法明确规定，各民族自治地方可以根据当地实际情况贯彻执行国家的法律、政