

182

7/2/115
C49

《民族区域自治法》释义

陈云生 著



A0961749

经济管理出版社

责任编辑 苏全义

版式设计 蒋 方

责任校对 孟赤平

图书在版编目 (CIP) 数据

《民族区域自治法》释义/陈云生著. - 北京: 经济管理出版社, 2001.8

ISBN 7-80162-226-X

I. 民... II. 陈... III. 民族区域自治法-注释-中国 IV. D921.85

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 043494 号

《民族区域自治法》释义

陈云生 著

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京忠信诚印刷厂

850×1168 毫米 1/32 5.25 印张 129 千字

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

ISBN7-80162-226-X/G·9

定价: 10.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

通讯地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836

联系电话: (010) 68022974

前 言

2001年2月28日，九届全国人大常委会第二十次会议对中国于1984年制定的《中华人民共和国民族区域自治法》作出了修改的决定。这次修改对于《民族区域自治法》的贯彻执行，具有里程碑式的重要意义。

这次修改，本着“坚持”民族区域自治制度的精神，再次以国家基本法律的形式确认了民族区域自治制度是国家的一项基本政治制度的法律地位；还本着“完善”民族区域自治制度的精神，对民族区域自治法从指导思想到具体内容，都作了重要的修改、补充和完善，使其从立法的精神、原则到具体规定，都显得更科学、更符合中国的国情和族情；也较好地体现了中国在长期的民族工作中，特别是实施民族区域自治制度中所获得的宝贵经验，适应了今后大力加强民族工作，特别是大力加强民族区域自治工作的需要。

民族区域自治法修改完成后，学习、宣传、实施民族区域自治法就成了全国各族人民的共同任务，要采取措施确保该法的各项规定真正落到实处。为此，国家已经提出明确要求，要把民族区域自治法列为全国范围内普及法律常识的一项重要内容，各级领导干部要带头学习好民族区域自治法，在学习、宣传和贯彻民族区域自治法方面，为广大的各族人民群众作出表率。

为了配合学习、宣传和普及民族区域自治法，我们特编写了这部《〈民族区域自治法〉释义》，以便给广大干部和群众提供一

个参考的材料。在编写的过程中，我们力求做到通俗易懂、深入浅出。希望广大的读者发现该书的好用，并从中得到启发。

作 者

2001 年 6 月 15 日

目 录

第一部分	《民族区域自治法》序言释义·····	(1)
第二部分	《民族区域自治法》第一章释义·····	(9)
第三部分	《民族区域自治法》第二章释义·····	(51)
第四部分	《民族区域自治法》第三章释义·····	(66)
第五部分	《民族区域自治法》第四章释义·····	(102)
第六部分	《民族区域自治法》第五章释义·····	(105)
第七部分	《民族区域自治法》第六章释义·····	(112)
第八部分	《民族区域自治法》第七章释义·····	(135)
附录一	中华人民共和国民族区域自治法·····	(138)
附录二	中国各自治区、自治州、自治县(旗)基本 情况(1990年)·····	(154)
参考书目	·····	(161)
后记	·····	(162)

第一部分 《民族区域自治法》序言释义

《中华人民共和国民族区域自治法》（简称《民族区域自治法》）同国家的宪法、宪法性法律和其他有关国家基本制度的组织法一样，在实质性的条文规定的前面冠以一个较长的重要的序言。该序言申明并强调了该法的立法背景、目的、宣告的原则和发展方向等，构成人们理解、掌握、贯彻和执行该法的重要线索和实现的目标等因素。因此，要想真正理解、掌握和贯彻执行《民族区域自治法》，首要的和重要的应当做到之事，就是深入学习、理解和掌握该法的上述序言。

【原文】

序 言

中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。民族区域自治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，是国家的一项基本政治制度。

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。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，都起了巨大的作用。今后，继续坚持和完善民族区域自治制度，使这一制度在国家的社会主义现代化建设进程中发挥更大的作用。

实践证明，坚持实行民族区域自治，必须切实保障民族自治地方根据本地实际情况贯彻执行国家的法律和政策；必须大力培养少数民族的各级干部、各种专业人才和技术工人；民族自治地方必须发扬自力更生、艰苦奋斗精神，努力发展本地方的社会主义建设事业，为国家建设作出贡献；国家根据国家经济和社会发展规划，努力帮助民族自治地方加速经济和文化的发展。在维护民族团结的斗争中，要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义。

民族自治地方的各族人民和全国人民一道，在中国共产党的领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的指引下，坚持人民民主专政，坚持改革开放，沿着建设有中国特色社会主义的道路，集中力量进行社会主义现代化建设，发展社会主义市场经济，加强社会主义民主与法制建设，加强社会主义精神文明建设，加速民族自治地方经济、文化的发展，建设团结、繁荣的民族自治地方，为各民族的共同繁荣，把祖国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家而努力奋斗。

《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制度的基本法律。

序言首先明确地指出了民族区域自治是解决中国民族问题的基本政策，是国家的一项重要政治制度。那么，党和国家为什么

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，而不是采用分离制或者联邦制的形式来解决中国的民族问题呢？这是由中国历史发展的客观规律和民族关系的具体特点等各方面的因素决定的。主要是：

1. 从中国民族关系的历史发展来看，远从秦汉时期开始，中国就形成了统一的多民族的中央集权制国家。在长达两千多年的历史发展中，虽然存在着民族压迫和民族歧视，各民族之间曾经有过各式各样的纷争，甚至兵戎相见。但是，各族人民之间在经济上、文化上的联系和交流从来没有间断过。在长期的共同生活、共同劳动、共同发展中，各族人民早就形成了不可分割的整体，创造了中华民族悠久的历史 and 灿烂的文化，缔造了我们伟大的祖国。各民族人民之间这种团结、友谊和合作的友好关系，始终是我国民族关系发展史上的主流。特别是这种长期的统一局面和各民族人民之间的交流合作，历史的积淀成为中华各民族人民维护国家统一的共同心理，形成了一种强大的凝聚力和向心力。历史事实也证明，谁维护国家统一，就得到各族人民的支持和拥护，谁破坏祖国的统一，分裂国家，就必然为各族人民所唾弃。正是这种强大的凝聚力和向心力，为我们提供了实行民族区域自治，建立统一的社会主义大家庭的历史基础。

2. 从中国革命发展的具体道路来看，到了近代，中国沦为半殖民地、半封建社会。各民族人民反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的新民主主义革命斗争，是在中国共产党领导下进行的。由于中国革命的特殊情况，决定了革命所走的道路不是首先在大城市起义或者在工业发达的地区取得政权，而主要是在农村建立革命根据地，进行长期的革命斗争来夺取政权。在这种长期的革命斗争中，各民族人民同甘共苦，结成了深厚的战斗友谊。在许多少数民族聚居区，很早就党的领导下建立了革命根据地，建立了以少数民族为主体的革命政权，这就为中国在革命

成功以后实行民族区域自治制度，奠定了坚实的政治基础。也正是这条革命的具体道路，决定了中国各族人民的平等联合无须经过民族分离和建立独立的民族共和国来实现，而是从平等联合的革命统一战线自然地发展到平等联合的统一的人民共和国，用民族区域自治的政治形式来解决中国的民族问题。

3. 从中国民族分布的状况看，也必须采取民族区域自治制度，在历史上，由于多次的民族迁徙、屯田、移民戍边、以及朝代更迭等原因，使我国的少数民族与汉族，以及少数民族之间形成了大杂居、小聚居、相互交错居住的分布局面。它是我国各民族长期交往的结果，是民族关系史上的进步。这种居住状况，就决定了在革命胜利后，党和国家只能采取民族区域自治的形式解决中国的民族问题，而不能采取联邦制的形式。因为实行联邦制，是以民族共和国或者民族自治共和国的形式解决民族问题，在民族分布状况上的基本要求就是国内的各民族应当高度聚居。同时，在以其名称命名的成员国中，主体民族应在人口中占密集的多数，这样才具备建立联邦制的条件。而中国的民族分布状况则不具备这一特点。如果在中国人为地实行联邦制，不仅不能更好地保证各少数民族当家作主，自主地管理本民族地方性事务的权利，而且是一种历史的倒退。

4. 从社会主义建设的需要看，中国少数民族人口不多，但分布地区很广，占全国总面积的 60% 以上。少数民族地区有着丰富的自然资源，可以说是地大物博。例如，西藏，就具有辽阔的草原、茂密的森林、丰富的水利资源和多种多样的地下矿藏。但是，由于历史上的原因，少数民族地区的经济和科学技术水平都不够发达。汉族人口众多，但汉族地区经济和科学技术水平比较先进。因此，汉族地区的现代化建设，离不开少数民族地区的丰富自然资源，少数民族地区的现代化建设，也需要国家的支援和汉族地区的帮助。这种情况就决定了只有在统一的祖国大家庭

中，实行民族区域自治，才能在维护国家统一和保障少数民族平等权利的基础上，把各民族、各地区的优势结合起来，扬长避短，促进社会主义建设事业的发展，实现各民族的共同繁荣与进步。

5. 从少数民族居住的地理位置和国际上的斗争形势看，中国各民族人民也宜合不宜分。中国少数民族大多数聚居在祖国的边疆。祖国的北部边疆是内蒙古自治区；西北边陲是新疆维吾尔自治区；西南边境是西藏自治区；南部边界是广西壮族自治区。此外，中国边境的云南、黑龙江、吉林和海南岛等省，也都聚居着许多少数民族。历史上，帝国主义列强为了瓜分中国，总是先从边疆少数民族地区入手，用尽了武装侵略、离间民族关系、培养各民族内部亲帝国主义势力、组织所谓“民族独立运动”等各种卑鄙伎俩，妄图把边疆地区的少数民族分离出去，达到它们对中国分而治之的目的。就是在中华人民共和国成立以后，它们仍不甘心自己的失败，不断地在我国边境捣乱破坏，企图分裂和吞食中国领土。这些阴谋虽然在中国各族人民痛击下——归于失败，但是，严峻的事实告诫我们，在强大的国外敌对势力的侵略威胁面前，各民族人民要摆脱被奴役的命运，就必须联合起来，才能战胜帝国主义及其走狗，赢得民族的独立和解放。胜利以后，也只有在统一的社会主义国家中走民族区域自治的道路，才能在祖国统一的前提下，保证各民族的平等和自由。民族分离的道路是行不通的。

总之，历史的发展为中国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战争，又为各民族人民在统一的祖国大家庭中实行合作奠定了基础。在我国实行民族区域自治制度，既有历史的基础，又有现实的基础；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的需要。它体现了全国各民族人民

的共同愿望，反映了我国民族关系历史发展的趋势。党和国家正是在对这种客观规律科学认识的基础上，把民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策和国家政治制度，《民族区域自治法》就是根据宪法的原则规定，为了进一步确认和实施民族区域自治制度而制定的基本法律。

需要说明的是，中国的民族区域自治不是一般意义上的民族自治，而是民族自治和区域自治的结合，是少数民族在特定居住区域内实行的自治，“民族”和“区域”是两个不可或缺的要素。这是理解中国民族区域自治的关键。

在实行民族区域自治制度下，之所以只有一部分少数民族实行了区域自治，而另一部分少数民族却没有实行区域自治，完全是由建立民族自治地方的地理界域的条件决定的，绝对不存在对任何少数民族在自治权利方面的歧视状况。此外，还需要说明的是，汉族作为中国占人口绝大多数的主体民族，不论其居住的地理界域如何能满足建立民族自治地方的条件，都不享有民族自治的权利。这就是说，中国的民族区域自治制度是保障除汉族之外所有 55 个少数民族自治权利的制度。

“区域”并不是一般意义上的地理概念，而是有特定条件的，就是序言所指出的，是“各少数民族聚居的地方实行区域自治”。可见“聚居”就是“区域”特定的限制条件。只有达到一定绝对或相对密集人口的少数民族地区，才能建立民族自治地方，实行区域自治。在这里，“聚居”又成为理解“区域”的关键因素。

在民族区域自治的基本架构中，“自治权”自然是必不可少的重要组成部分。少数民族是通过建立“自治机关”来行使自治权的。“自治机关”因而成为少数民族行使“自治权”的必由之路，同时也是确实的保障。按照中国的政权建设体制和权力机制，各级人民代表大会是人民行使国家权力的机构，由各级人民代表大会派生的各级人民政府和各级人民法院、人民检察院，则

分别担负国家和地方的行政职能和司法、检察职能。在民族自治地方设立的自治机关，依法兼具双重的法律地位，既是一级地方国家政权机关，又是少数民族行使自治权的自治机关。国家的统一领导是中国民族区域自治的根本性质之一，也是理解民族区域自治制度的一个关键因素。由于中国是全国各民族人民共同缔造的统一的各民族国家，单一制是国家结构和政体的根本特点之一，而中国的民族区域自治正是在单一制的国家结构和政体下实行的少数民族区域自治权利。这就决定了少数民族的自治权只能在单一制的国家结构和政体的形式下实现，而不能脱离国家的统一领导。

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。

中国的民族区域自治制度表现了很大的优越性。

1. 保证了各种不同聚居情况的少数民族都能实行区域自治。40多年来，中国先后建立了民族自治地方159个，包括5个自治区、30个自治州、124个自治县。总人口为1.2亿，其中各少数民族人口有5000多万，总区域面积约610万平方公里，占全国总面积的60%以上。这是使全国少数民族地区的大多数，凡是够一级自治行政单位的，都基本上建立了民族自治地方，使居住在该地的少数民族都享有区域自治权，从而极大地调动了各少数民族的积极性，加快了该地区的政治、经济和文化等事业的发展。工农业总产值近几年有了显著的增长。全国有10万以上的少数民族的大学生在学校学习。同时，还有大批少数民族干部被分配到民族自治地方的自治机关工作。民族自治地方在很大程度上改变了不发达面貌，同时也为整个国家的社会主义现代化建设事业作出了贡献。

2. 维护了良好的民族关系。在民族区域自治制度下，由于

正确处理了汉族与少数民族之间，以及各少数民族之间的关系，使平等、团结、互助的民族关系得到了巩固和发展，各民族互相尊重、互相帮助，进一步发展了各民族之间的兄弟情谊，保证和发展了全国安定团结的政治局面。

3. 维护了国家的统一和独立。民族区域自治制度的实行，使各民族人民都紧密地团结在祖国的大家庭中，共同为反对敌对势力的侵略、颠覆、干涉活动和内部敌对分子的分裂、破坏活动而斗争，从而有力地维护了祖国的统一和国家的独立。

本序言还明确指出，坚持实行民族区域自治，必须发挥民族自治地方和国家两个方面的积极性。一方面，民族自治地方必须按照本地的实际情况贯彻执行国家的法律和政策，大力加强自身在政治、经济、文化等方面的建设；另一方面，国家也要努力帮助民族自治地方发展上述各项事业，为了维护民族团结，必须排除大民族主义和地方民族主义对民族团结的干扰。民族自治地方的各族人民和全国人民一道，都要坚持四项基本原则，为各民族的共同繁荣及建设社会主义现代化国家而奋斗。

第二部分《民族区域自治法》第一章释义

第一章《总则》是关于中国民族区域自治制度最基本的方面所作的重要规定。关于民族区域自治法的立法依据，实行区域自治的民族自治地方，自治机关的法律地位、实行原则、职权及责任等。只有认真地学习、掌握好本章的总则，才能对中国民族区域自治法的基本精神和原则规定有深刻的了解和认识，也才能真正贯彻执行好民族区域自治法。

【原文】

第一条 中华人民共和国民族区域自治法，根据中华人民共和国宪法制定。

这一条规定的是民族区域自治法制定的宪法根据。从法学理论上说，宪法是国家的根本大法，它规定国家和社会事务的一切重要方面，是国家的总章程，体现了全国各族人民的共同意志和最大利益，同时具有最高的法律地位和法律效力。国家的一切法律系列都必须与宪法的内容和精神、原则相一致，都不能违背宪法。要做到这一点，首要的是必须根据宪法来制定国家的各项法律。民族区域自治法作为国家的一项重要的基本法律，当然必须根据宪法来制定。

那么，民族区域自治法究竟根据宪法的哪些内容、精神和原则来制定呢？这就有必要重点分析一下宪法关于民族区域自治制度的主要内容、精神和原则。正是这些内容、精神和原则构成了

民族区域自治法制定的直接依据。有了这些依据，便从法理上和国家法律结构体系上确定了民族区域自治法的合法性及合宪性。

1982 年在中国修改宪法的过程中，就对民族区域自治制度给予了高度重视。在五届全国人大五次会议上，彭真指出：“这次修改宪法，关于民族区域自治的规定，不但恢复了 1954 年宪法中一些重要的原则，而且根据国家情况的变化增加了新的内容。”因而，重视和加强民族问题的规定，是现行宪法的重要特色。1982 年制定的现行宪法，以马克思列宁主义、毛泽东思想的民族理论为指导思想，结合中国几十年来民族问题上的经验和教训，对民族问题作出了许多明确的、原则性的规定，比较解放以来历次宪法对民族问题所规定的内容都要完善和具体。这些规定，为中国民族区域自治法的制定，打下了坚实的宪法基础，提供了必要的根本法依据。民族区域自治法序言说明：“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制度的基本法律。”第一章第 1 条规定：“中华人民共和国民族区域自治法，根据中华人民共和国宪法制定。”与宪法相适应，民族区域自治法对民族问题作出了更详细、更具体的规定。宪法和民族区域自治法相得益彰，有力地保障了民族区域自治制度的贯彻和执行。

认真学习和领会宪法中关于民族问题的规定，对我们深刻地理解、贯彻执行民族区域自治法，更好地推广民族区域自治制度都有着重要的意义。

一、宪法全面地规定了国家的各项民族政策和制度

民族问题，是一个具有广泛而又深刻内容的社会问题。它是社会发展和社会革命总问题的一部分，对社会和革命的发展会产生直接的影响。因而它在不同的社会发展时期和革命斗争中都处于重要地位。在整个民族问题中，民族关系占有重要地位，民族关系的好坏，民族问题处理得正确与否，是直接关系一个多民族

国家社会的治乱、国家的安危和民族的兴衰的重大问题。世界历史上的、现实的许多民族的国家的统治阶级，为了巩固本阶级的统治地位，不能不注意民族问题的解决和民族关系的调节。民族问题同样也是无产阶级革命和无产阶级专政所面临的必须解决的基本社会问题。如果无产阶级革命党人在整个革命进程中重视了民族问题，正确认识和处理民族问题，那就大大地推动了整个革命事业的发展，如果忽视了或者错误地处理民族问题，那就会使整个革命受到挫折乃至失败。这已为世界无产阶级革命和中国革命的实践所证实。中国共产党在领导中国人民进行长期的革命和建设的实践中，把马克思列宁主义、毛泽东思想的民族理论的普遍真理同中国的民族实际结合起来，正确地认识和解决国内民族问题的方针政策，并且在各少数民族地区贯彻实施，取得了很好的效果，得到了各民族人民各种力量对革命的支持。中国共产党领导全国各族人民推翻了压在人民头上的“三座大山”，使全国各族人民脱离苦海，作了新中国的主人，走上了社会主义康庄大道。中华人民共和国的建立，是中国 56 个民族人民生活的重要转折点。各民族之间亲密团结、互相帮助，已成为社会主义新风尚。毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家都曾对中国的民族问题作过深刻的阐述，进一步丰富和发展了马克思列宁主义的民族理论。中国在民族问题上所取得的举世公认的巨大成就，证明了我们党和国家关于民族问题的理论、方针和政策的正确性。

新中国的成立，彻底摧毁了破坏民族团结、实行民族压迫的反动制度，从而消除了各族人民当家作主实行自制的最大障碍，使各族人民获得了政治上的平等地位，为顺利实行民族区域自治创造了政治上的前提，从一建国便把解决中国民族问题的这一基本政策规定在宪法之中。1949 年，起临时宪法作用的《共同纲领》就明确规定：“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地区大小，分别建立各种民族自

治机关”。后来，这一基本政策又被规定在宪法之中，直到今天现行的宪法都没法改变。由宪法调整 and 规定民族问题，既是十分必要的也是十分重要的。在我们这样一个统一的多民族的祖国大家庭里，民族问题是关系到祖国统一和独立、巩固边防、安定团结、社会主义现代化建设的战略性问题。民族平等、民族团结又是处理我国民族关系的重要原则，它不仅关系到少数民族人民的切身利益，也关系全国各族人民的根本利益。尤其是在中国社会主义现代化建设的新时期，国家的根本是集中力量进行社会主义现代化建设，这也是全国各族人民的共同的根本任务，要完成这一任务，就必须动员全国各民族人民的力量。因此，中国宪法对民族问题的调整 and 规定，对实现各民族的平等、团结，使各族结成一个同心同德共同奋斗的整体，加速中国的社会主义现代化建设，具有重大的现实意义。

1982 年制定的中国现行宪法总结了 40 年来中国民族工作正反两个方面的经验，纠正了以前在民族问题上的“左”的错误，继承了 1954 年宪法的正确原则，全面地、突出地规定了中国的民族问题，在 138 条《宪法》正文中就有 28 条或者是全部规定民族问题，或者是部分地规定民族问题。执政党和国家把多年来行之有效的、正确的民族政策以根本法的形式固定下来，成为全国各族人民今后必须遵循的共同的行为规范。现行宪法体现了全国各族人民的集体意志和共同愿望，得到了全国各少数民族人民的热烈欢迎。现行宪法规定的中国的民族政策，主要有以下几个方面：

（一）继续确立在中国实行单一制的国家结构形式，维护统一的多民族的社会主义国家的政体

一般说来，国家结构形式主要是单一制和复合制两种形式。任何国家都是与一定的地域和人口的因素相联系的，都有国家整体与部分、中央和地方的关系问题，统治阶级总是根据一定的原