

民族自治权论

徐杰舜 覃乃昌 等著

广西教育出版社

序

中国共产党经过长期的探索和实践，确定把民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策。40多年的实践证明，这一制度完全适合我国国情而具有旺盛的生命力，对于保障少数民族的合法权利，促进少数民族地区的经济、文化建设事业的发展，都具有重大意义。我们要认真总结实行民族区域自治制度40多年来的经验和教训，根据我国政治、经济及社会生活各方面都发展变化了的实际，研究在社会主义发展的新时期，如何进一步保障民族自治地方充分行使自治权的问题。作为国家基本法律之一的《民族区域自治法》，所有机关、团体、企事业单位和公民都必须遵守。一方面，民族自治地方要依法行事，保证国家的宪法、党的政策和政府的法规在本地方的遵守和执行；另一方面，国家机关也必须依法尊重自治地方的自治权，在工作中充分考虑民族自治地方的特殊情况和要求。为此，很有必要从理论上作进一步的研究。

广西民族学院民族研究所徐杰舜副教授与其他一些中青年学者，收集了大量的材料，对马克思主义关于民族自主原则，以及民族自治权的概念，民族自治权在中国的历史发展，民族区域自

治是我国人民民主专政的一种特殊形式，民族自治权是民族区域自治制度的核心等问题作了论述；还从党的民族政策和政府法规的角度，对民族自治地方如何行使财政管理权、经济建设权、对外经济贸易权、文化教育权、干部培养使用权、国家的领导和帮助等作了阐述，写出了《民族自治权论》这一专著，为《民族区域自治法》的贯彻和落实作了一件有意义、有价值的工作。

为了进一步推动《民族区域自治法》的贯彻执行，我十分高兴地写了这篇短文，是为序。

成克杰

1990年12月3日

目 录

序	戚克杰 (1)
第一章 绪 论	(1)
一 民族自治权的概念	(1)
二 民族自治权是民族自治地方的生命权	(3)
三 研究民族自治权的意义	(10)
第二章 民族自主原则与民族自治权	(16)
一 马克思主义民族自主原则的基本内容和主要形式	(16)
二 民族自主是各族人民的根本权利	(22)
三 民族自治权与民族自决权和联邦权的区别	(27)
四 民族自治权是民族自主原则的具体表现	(29)
第三章 民族自治权在中国的历史传统	(33)
一 多民族的古代中国必须协调民族关系	(33)
二 “以夷治夷”与民族自治权	(36)
第四章 民族区域自治是中国共产党解决我国民族问题的 正确选择	(43)
一 民族区域自治的含义及其主要特征	(43)
二 中国共产党解决我国民族问题的正确选择 ——实行民族区域自治	(46)

三	中国共产党选择民族区域自治的历史根据·····	(52)
第五章	民族区域自治是我国人民民主专政的一种特殊形式·····	(54)
一	民族问题与国家政治制度的关系·····	(54)
二	建立单一制的社会主义国家是马克思主义关于国家结构问题的一条基本原则·····	(56)
三	民族区域自治是我国人民民主专政的一种特殊形式·····	(58)
第六章	民族自治权是民族区域自治制度的核心·····	(64)
一	民族自治权的特点·····	(64)
二	民族自治权是民族区域自治制度的核心·····	(67)
三	民族区域自治法是民族自治权实施的法律保障·····	(69)
第七章	行使民族自治权必须注意的民族因素·····	(74)
一	要注意少数民族进入社会主义以前的态势·····	(74)
二	要注意少数民族进入社会主义以后的态势·····	(78)
三	要注意我国民族关系发展的两个趋向·····	(81)
四	要注意社会主义时期民族意识的增长·····	(84)
五	要注意少数民族自治意识的增强·····	(88)
第八章	民族自治地方的财政管理权·····	(93)
一	建立民族自治地方财政的客观要求和意义·····	(93)
二	民族自治地方财政管理权的发展过程与基本内容·····	(98)
三	民族自治地方行使财政管理权的现状·····	(101)
四	民族自治地方行使财政管理权的指导原则与基本途径·····	(104)
五	改善民族自治地方行使财政管理权的环境·····	(109)
第九章	民族自治地方的经济建设权·····	(117)

一	赋予民族自治地方经济建设自主权的必要性	(117)
二	民族自治地方经济建设权的充实完善	(121)
三	民族自治地方经济建设权的主要内容	(122)
四	经济建设权在民族自治地方实施的成就与存在问题	(128)
五	进一步完善经济建设权的对策和建议	(135)
第十章	民族自治地方的对外经济权	(141)
一	赋予民族自治地方对外经济权的必要性	(141)
二	民族自治地方对外经济权的基本内容	(146)
三	民族自治地方实施对外经济权的成就	(148)
四	实施对外经济权中的问题和进一步完善的建议	(153)
第十一章	民族自治地方的文化教育权	(161)
一	文化教育权的重要地位与作用	(161)
二	民族自治地方文化教育权的基本内容	(166)
三	民族自治地方如何行使文化教育权	(171)
第十二章	民族自治地方的干部培养使用权	(175)
一	大力培养少数民族干部和各类专业人才是实施民族自治权的关键	(175)
二	大力培养少数民族干部和各种专业人才是党和国家的一贯政策	(180)
三	用好干部培养使用权 加快民族干部和专业人才队伍建设	(183)
第十三章	民族自治地方的立法权	(195)
一	民族区域自治条例的性质与特征	(195)
二	制定自治条例和单行条例的重大意义	(199)

三	制定自治条例的基本原则·····	(202)
四	自治条例的基本内容·····	(206)
五	当前民族区域自治立法工作的难题与抉择·····	(212)
第十四章	民族自治权的实施与国家的领导和帮助·····	(215)
一	国家的领导和帮助是实施民族自治权的前提与保证·····	(215)
二	国家领导和帮助民族自治地方行使民族自治权的内容与要求·····	(220)
三	国家领导和帮助民族自治地方行使民族自治权的回顾与反思·····	(230)
四	继续加强国家领导和帮助民族自治地方行使民族自治权的探索和建议·····	(238)
第十五章	民族自治权实施四十年的反思·····	(242)
一	成就：民族自治权的胜利之光·····	(242)
二	反思：民族自治权的希望之光·····	(244)
附 录：		
	民族自治权论文索引·····	(266)
	作者简介·····	(317)
后 记	·····	(321)

第一章

绪 论

民族自治权，随着我国民族地区改革、开放大趋势的发展，随着少数民族民族意识的不断增强，随着《民族区域自治法》的逐步实施，越来越成为民族地区人们议论和关心的热点。

一、民族自治权的概念

什么是民族自治权？即民族自治权的概念，目前众说纷纭，解释不一。

为了正确地认识民族自治权的概念，我们需要从分析民族区域自治的要素入手。

民族区域自治的要素有四，即民族、区域、职权和自治机关。

民族，是民族区域自治职权的主体。我国作为一个统一多民族的国家，在汉族占绝对大多数的情况下，为了保障少数民族的平等权利和利益，为了解决民族问题，在国家统一的前提下，就必须在少数民族聚居的地方，让少数民族实行自治。因此，民族之为民族区域自治的要素之一，本是题中之义。所以，《民族区域自治法》规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治”，首先强调的是“各少数民族”。这就是周恩来所说的“民族自治”。

区域，是民族区域自治职权所行使的地域范围。我国之所以

难以实行单一民族的自治，主要原因在于绝大多数少数民族的分布呈大分散小聚居的态势，占全国面积63.7%的民族自治地方，包括当地汉族居民在内的人口仅有全国人口的12%；汉族地区包括当地少数民族居民在内约占全国人口的88%，面积却不到全国的40%，从而形成了以汉族为主体的大杂居、小聚居，互相插花，交错居住的格局。在这种环境中，区域之为民族区域自治的要素之一，也就是不言而喻的了。所以《民族区域自治法》规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治”，又强调了“各少数民族聚居的地方”。这也就是周恩来所说的“区域自治”。

职权，是民族区域自治地方行使其职务的权力，俗称为自治权。因为民族区域自治在宪法的规定下必有其相应的职权，否则，就是有名无实，不成其为民族区域自治了。因此，职权之为民族区域自治的要素之一，也是理所当然的了。所以，《民族区域自治法》规定：“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。”这里强调了“行使自治权”，也就是周恩来所说的民族区域自治“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够享受到自治权利。”^①

自治机关是行使自治权的主体。民族则是民族区域自治职权的主体，那么行使自治权的主体是谁呢？就是自治机关。因为民族虽然是民族区域自治职权的主体，但他必须通过自治机关才可以行使，否则实行民族区域自治的民族无法行使自治权。所以，自治机关之为民族区域自治的要素之一，也是理所当然的了。《民族区域自治法》规定：“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。”强调了“设立自治机关”，才可“行使自治权”。按照宪法的规定：“民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。”需要指出的

①以上所引周恩来的话均见《周恩来统一战线文选》人民出版社1984年版，第373页。

是,民族自治地方的自治机关职权的双重性质,即:作为一级地方国家机关,它有权行使宪法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法所规定的同级一般地方国家机关的职权;作为民族自治地方的自治机关,它又有权行使宪法、民族区域自治法和其它法律所规定的自治权。

民族区域自治的四要素构成了我国民族区域自治的整体,四者缺一不可,否则民族区域自治就不存在了。

从我国民族区域自治的四个要素出发,再来审视民族自治权的概念,应当指出有的解释比较简明,有的或过于繁琐,本是题中应有之义的内容,如“依照宪法和法律规定”,“国家赋予的”等,也写入了概念之中;或过于偏颇,仅强调了自治权是“少数民族当家作主之权”,缺乏科学的法律的确定性。我们认为,在明确了我国民族区域自治四要素的前提下,所谓民族自治权,简言之,就是民族区域自治地方的自治机关行使其职务的权力。

民族自治权的这个概念有如下三层含义:

1. 在维护国家统一的前提下少数民族实行自治,这是由民族区域自治中的民族要素所决定的。

2. 在维护祖国领土完整的基础上少数民族在其聚居的地方实行自治,这是由民族区域自治中的区域要素所决定的。

3. 在宪法的规定下民族自治地方的自治机关行使自治权,这是由民族区域自治中的职权要素和自治机关要素所决定的。

二、民族自治权是民族自治地方的生命权

在改革、开放的大趋势中,民族地区的干部和群众为什么对民族自治权越来越关注?因为他们在社会发展中越来越强烈地感

到民族自治权是民族自治地方的生命权。

为什么说民族自治权是民族自治地方的生命权呢？

第一，这是由民族自治权的核心地位决定的。

在民族区域自治的四要素中，职权，即自治权是主要因素，因为在民族区域自治中，若离开或失去了自治权，则民族因素、区域因素和自治机关都将失去民族区域自治的意义，民族自治地方也就等同于一般地方国家机关了。由此可见，民族自治权在民族区域自治中是居于核心地位的。

正是由于民族自治权的这种核心地位，1982年的宪法不仅坚持了1954年宪法中关于自治机关自治权利的重要原则；并且根据情况的变化，还扩大了民族自治地方的自治权。概括来说，宪法赋予民族自治地方的自治权有：

1. 立法权 宪法第116条规定，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。

2. 财政权 宪法第117条规定民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应由民族自治地方的自治机关自主安排使用。

3. 经济权 宪法第118条第一款规定，民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。

4. 文化教育权 宪法第119条规定，民族自治地方的自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业，保护和整理民族的文化遗产，发展和繁荣民族文化。

5. 公安权 宪法第120条规定，民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地地方维护社会治安的公安部队。

6. 语言文字权 宪法第121条规定，民族自治地方的自治

机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或几种语言文字。

也正是由于民族自治权在民族区域自治中的核心地位，所以在《民族区域自治法》中，对自治机关的自治权作了更详细更具体的规定，从第19条到第45条，共有27条，占自治法全部条文的40%。如果把其他章的有关条文加上，那么，有关自治权的条文就占了自治法全部条文的50%左右。

自治权在宪法和《民族区域自治法》中的这种核心地位，从一个侧面反映了民族自治权是民族自治地方的生命权。

第二，这是由民族自治权的标志作用决定的。

马克思主义处理民族问题的根本原则是坚持民族平等。这里所说的民族平等，决不是资产阶级所宣扬的口头上的民族平等，而是主张一切民族的平等，以及要求各民族在一切权利上的完全平等。那么，是否真正实行了民族平等以什么为标志呢？对此问题，列宁曾指出：“我们要求国内各民族绝对平等，并无条件地保护一切少数民族的权利。”^①而少数民族的权利，就是指他们可以实行民族区域自治，参与管理国家大事和本民族内部事务，作为国家的主人，享有民族平等的权利。在这里，民族自治权很明显就是是否真正实行民族平等，是否真正享有民族平等权利的一个标志。这就是说，一个民族若有民族自治权，就享有民族平等的权利。所以列宁又指出：“保障少数民族权利的原则是同完全平等的原则密切联系的。”^②

正因为民族自治权是实行民族平等的标志，所以中国共产党在坚持民族平等原则时总是与民族自治权紧密地联系在一起，早在1922年党的第二次全国代表大会的宣言中，就提出了“尊重边疆各族人民的自主权利”的主张。1945年毛泽东在《论联合政

^①《列宁全集》第19卷，100页。

^②《列宁全集》第20卷，26页。

府》中宣布：“允许各少数民族有民族自治的权利。”^①1946年1月6日，中国共产党派去重庆参加政治协商会议的代表团提出的《和平建国纲领草案》中提出：“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权”。1947年10月发布的《中国人民解放军宣言》中宣告：“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利。”1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》在《总纲》中规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务。”

新中国成立后，党和政府在坚持民族平等原则中，不仅制定了一系列民族政策以保证少数民族享有民族自治权，并且在《宪法》和《民族区域自治法》等根本法中给予保障，正如《民族区域自治法》在《序言》中所明确记载：“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。”所有这些都反映和体现了民族自治权在民族平等问题上的标志作用。

民族自治权在实行民族平等中的这种标志作用，从第二个侧面反映了民族自治权是民族自治地方的生命权。

第三，这是由民族自治权的法律特征所决定的。

民族自治权，作为由法律规定和赋予民族自治地方的自治机关自主地行使管理所辖行政区域内各项事务的一种特殊权力，它具有权力性和权利性的一般法律特征。

所谓权力，指的是国家的权力。众所周知，我国是一个实行民主集中制的多民族的单一制社会主义国家。因此，民族自治地方的民族自治权是国家授予的职权，是一种自主行使管理本地方内部各项事务的权能，具有社会主义民主的政治制度属性。正如列宁所说，这种民族自治权的“民主是一种国家形式，一种国家

^①《毛泽东选集》（合订本）第965页。

形态。因此，它同任何国家一样，也是有组织有系统地对人们使用暴力，这是一方面。但另一方面，民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”^①这就是说，采取民族区域自治作为解决我国民族问题的国家的一项重要政治制度，如果没有权力手段，其自治就成了一句空话。民族自治权的这种权力性，就成了民族自治地方生命的象征。

所谓权利，与义务相对，指的是公民依法享有的权力和利益。民族自治权的权利附属于自治权力，民族自治地方在承担遵守宪法、维护国家统一的义务的同时，又享有行使管理所辖行政区域内各项事务的权利，如法定的凡是属于民族自治地方的财政收入，都应由自治机关自主地安排使用，国家和上级国家机关优待和补助民族自治地方的财政等等权力，其他组织和个人都必须维护和遵守，它具有法律上的不可侵犯性。^②这种具有法律规范性的民族自治权，也就成了民族自治地方生命的又一个象征。

正因为民族自治权具有权力性和权利性的一般法律特征，所以《民族区域自治法》是我国仅次于宪法的基本法律之一，其法律地位，正如《序言》所说：“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。”从法律的规范性来说，作为《民族区域自治法》核心内容的民族自治权，这个法律正确处理了国家统一领导和自治权行使的关系，明确区分了自治机关与一般地方国家机关职权的异同，调整了民族自治地方内部各民族之间的关系。从这里，我们不是很清楚地看到民族自治权的法律特征是民族自治地方的生命所在吗？所以，民族自治权的这种法律特征，从第三个侧面反映了民族自治权是民族

①《列宁选集》第3卷，第257页。

②参阅吴宗金《论民族自治权的特征及行使保障》，《宁夏社会科学》1987年第6期。

自治地方的生命权。

第四，是由民族自治权的尺度职能所决定的。

民族区域自治这一项基本政策执行得好不好？这一项重要的政治制度实行得好不好？需要有一个尺度来衡量。这个尺度，就是民族自治权。这个道理很简单，民族区域自治搞得好不好？关键是一方面要看这个民族自治地方有没有民族自治权？另一方面还要看这个民族自治地方能不能够用好用活用够民族自治权？前者《宪法》、《民族区域自治法》，以及其它有关法律都已作了明确规定，自无疑义，后者则具有相当大的灵活性。但不管怎样，两者都以民族自治权来衡量和表现民族区域自治的自治程度。民族自治权这种尺度职能再一次向人们显示了它是民族自治地方的生命所在。

让我们来看一看历史的验证吧！

新中国成立后，我国少数民族不仅进行了社会改革，消灭了各少数民族内部的剥削制度，铲除了造成民族压迫的社会根源，实现了各民族间政治上的平等，而且还在少数民族聚居的地方，逐步实行了民族区域自治，享有了参与管理国家大事，管理本民族内部事务的广泛权利。因此，50年代的一段时期内，民族自治地方的面貌为之一新，各民族人民的生活有很大的改善，民族工作取得了很大的成就。为什么会取得这样伟大的成绩？拿民族自治权这把尺度去衡量，就是因为各少数民族群众，通过各民族自治地方的自治机关，享受了从未享受到的广泛的、实在的民族自治权。在当时的历史条件下，少数民族干部和群众由衷地感到他们真正当了家、作了主。作为历史的见证，1952年中央人民政府颁发的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》中所规定的民族自治区自治机关的十个方面的自治权利，以及1954年我国的第一部社会主义宪法中对民族自治地方的自治机关行使自治权的庄严规定都作了明确的记载。

但是，在“文化大革命”十年动乱中，由于“左”的思想的严重干扰和破坏，江青一伙又鼓吹“都社会主义了，还讲什么民族不民族”的谬论，不仅使民族区域自治制度的实施受到极大的阻碍，而且使民族自治权的行使也受到极大的限制，有的甚至停止了行使民族自治权，不少民族自治地方名存实亡。因此，致使刚刚有所发展的少数民族经济陷于停滞状态，特别是在一些具有独特经济生活特点和宗教信仰的地区，强迫推行汉族地区的经验，使少数民族怨声载道，损害了社会主义的民族关系，给党和政府的民族工作带来了极大的损失。究其原因，拿民族自治权这把尺度去衡量，就是因为少数民族享受不到民族自治权。十年动乱的这种教训人们是不应该忘记的！

党的十一届三中全会后，彻底批判了在民族工作中“左”的错误，拨乱反正，民族区域自治制度有了新的发展，更加趋于完善，特别是在1982年宪法中，除重申了1954年宪法规定给民族自治地方的自治权外，还增加了一些新的自治权利，使自治地方的权利进一步扩大了。1984年实施的《民族区域自治法》把自治权在法律中进一步明确了下来。经过几年的实践，民族地区的经济、文化都得到了新的发展，民族关系也得到了健康的发展，民族工作进入了新的黄金时代。前后对照，拿民族自治权这把尺度去衡量，就是因为少数民族又重新享受到了民族自治权。

历史的经验告诉我们，民族自治权是一把衡量民族区域自治程度的尺度，民族自治地方在国家的统一领导下，享有广泛的自治权利，这个地区自治的程度就高，经济发展就快，民族关系就好；反之，自治的程度就低，经济发展就缓慢，民族关系就会处理不好。由此可见，民族自治权的尺度职能，从第四个侧面反映了民族自治权是民族自治地方的生命权。

本来，生命是生物体所具有的特有现象。这种现象是生物能利用外界以物质形成自己的身体和繁殖后代，按照遗传的特点生

长、发育、运动，在环境变化时常表现出适应环境的能力。^① 我们在这里借用“生命”这个词，认为民族自治权是民族自治地方的生命权，一方面在于强调民族自治权对于民族自治地方的重要性，这是由它的核心地位、标志作用、法律特征和尺度职能所决定的；另一方面则是出于一种深刻的共识，即越来越强烈地感受到：民族自治地方作为一种社会机体，它要发展，要繁荣，用现在最流行的说法要实现现代化，有没有民族自治权，以及能不能用民族自治权是一个关键的问题，从某种意义上来说，民族自治权正是民族自治地方的生命所在。人们常说：如果没有民族自治权，民族自治地方则名存实亡。可见，民族自治权对于民族自治地方的“生命”所具有的意义不是再通俗不过地表达出来了吗？

三、研究民族自治权的意义

民族自治权既然是民族自治地方的生命权，那么，研究民族自治权就具有重大的意义。

首先，研究民族自治权具有政治意义。从理论上来说，无产阶级政党主张一切民族的平等，要求各民族在一切权利方面完全平等；把民族平等的实现寄托于无产阶级社会主义革命的胜利，在无产阶级掌握政权的国家里，原先处在压迫或统治地位的民族的无产阶级不仅要遵守形式上的民族平等，而且要采取各种措施，照顾、帮助、直至牺牲自己的某些利益去保证和实现少数民族在事实上的平等。所以，党和政府历来把坚持民族平等作为一项根本的民族政策。但是，在现实政治生活中，究竟如何坚持民族平等？具体来说，究竟如何照顾和帮助少数民族，才能保证和实现少数民族在事实上的平等？积建国40年之经验，只靠补助和

^①参阅《辞海》1979年版缩印本第1727页。