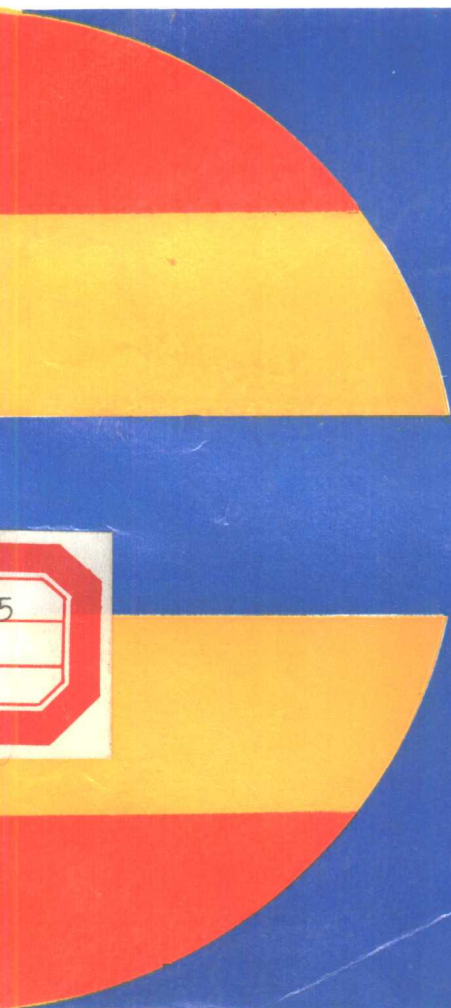


民族区域自治法学

庚以泰 主编



中国政法大学出版社

民族区域自治法学

主 编 庚以泰

副主编 吴宗金 金炳镐

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

庚以泰 吴宗金 金炳镐

安成达 翟存柱 周 林

中国政法大学出版社

说 明

为了适应民族法制建设和法学教育、民族教育发展的需要，在有关部门、法学界和民族学界的关怀和支持下，中央民族学院法律系《民族区域自治法学》课题编写组编写了本书。

本书以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，力求对民族区域自治法及其在实施过程中涉及的诸多理论和实际问题作正确地介绍和阐述，在内容上注意科学性、系统性和相对稳定性，在体系上也有自己的特点。可供高等院校法律专业、民族专业选用或参考。

本书由庚以泰任主编，吴宗金、金炳镐任副主编。撰稿人为：庚以泰（第一、二、七章），吴宗金（第三至六、九至十二、十六、十七章），金炳镐（第十三章），安成达（第十四、十五章），翟存柱（第八、十八章），周林（第十九章）。

初稿由庚以泰、吴宗金、金炳镐分别作了修改，最后由庚以泰统审定稿。

由于水平所限，内容难免有缺点错误，体例和文风也不尽一致，希望读者提出意见，以便再版时修订。

编 者

一九八九年五月

民族区域自治法学

庚以泰 主编

*

中国政法大学出版社出版
新华书店首都发行所发行
秦皇岛卢龙印刷厂印刷

*

787×1092 32开本 9.625印张 200千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

ISBN7—5620—0395—5/D·337

印数1—6,000

定价：3.80元

目 录

上编 总 论

第一章 绪论	(0)
第一节 民族问题与民族区域自治法	(1)
第二节 民族区域自治法学的对象及其建立的意义	(3)
第三节 民族区域自治法学研究的方法	(8)
第四节 民族区域自治法学的体系	(9)
第二章 民族区域自治法的概念、性质和任务	(11)
第一节 民族区域自治法的概念	(11)
第二节 民族区域自治法的性质	(14)
第三节 民族区域自治法的任务	(17)
第三章 民族区域自治法的基本原则	(21)
第一节 以四项基本原则为根本指导思想	(21)
第二节 维护国家统一和实行民族区域自治的原则	(24)
第三节 各民族平等、团结和共同繁荣的原则	(26)
第四节 帮助民族自治地方加速发展经济和文化的原则	(28)
第四章 民族区域自治及其法律制度 的理论基础和 Historical 发展	(30)

第一节	民族区域自治的概念及其特征·····	(30)
第二节	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·····	(31)
第三节	民族区域自治是国家的重要政 治制度·····	(38)
第四节	民族区域自治法的产生·····	(44)
第五章	民族自治地方的建立和自治机关的 组成·····	(47)
第一节	民族自治地方的建立·····	(47)
第二节	自治机关的组成·····	(58)
第三节	自治机关的组织原则·····	(63)
第六章	自治机关的自治权概念·····	(65)
第一节	自治权的概念·····	(65)
第二节	自治权的内容·····	(66)
第三节	自治权的保障·····	(69)
第七章	民族自治地方的人民法院和人民 检察院·····	(72)
第一节	民族自治地方人民法院和人民检察 院的地位·····	(72)
第二节	民族自治地方人民法院和人民检察 院的任务和行使职权的重要原则·····	(74)
第三节	民族自治地方人民法院和人民检察 院的组织和领导体制·····	(78)
第八章	民族自治地方内的民族关系·····	(83)
第一节	民族关系的概念和我国社会主义民族 关系的基本特征·····	(83)

第二节	我国民族自治地方内的民族关系概况·····	(86)
第三节	调整民族自治地方内民族关系的基本原则·····	(89)
第四节	调整民族自治地方内民族关系的重大意义·····	(94)
第九章	上级国家机关的领导和帮助·····	(97)
第一节	上级国家机关的领导和帮助的概念·····	(97)
第二节	上级国家机关的领导和帮助的法律意义·····	(100)
第三节	上级国家机关的领导和帮助的内容·····	(104)

下编 自治权分论

第十章	自治机关的立法自治权·····	(115)
第一节	民族区域自治的地方立法概述·····	(115)
第二节	制定自治条例和单行条例的自治权·····	(125)
第三节	变通或者补充法律的自治权·····	(130)
第四节	变通执行或者停止执行上级国家机关不适合民族自治地方实际情况的决议、决定、命令和指示的自治权·····	(133)
第十一章	自治机关使用民族语言文字的自治权·····	(136)
第一节	使用民族语言文字的自治权的概念·····	(136)
第二节	民族语言文字自治权与民族语言文字自由权的关系·····	(137)

第三节	自治机关保障本地方各民族都有使用 和发展自己的语言文字的自由·····	(142)
第十二章	自治机关的人事管理自治权·····	(144)
第一节	民族人事管理自治权的概念和 意义·····	(144)
第二节	民族人事管理自治权的内容·····	(148)
第三节	人事制度改革与民族人事自治·····	(150)
第十三章	自治机关的经济管理自治权·····	(153)
第一节	经济管理自治权的概念和意义·····	(153)
第二节	自治机关经济管理自治权的内容·····	(160)
第三节	自治机关实现经济管理自治权 的原则·····	(175)
第十四章	自治机关的财政管理自治权·····	(181)
第一节	财政管理自治权的概念和意义·····	(181)
第二节	自治机关的财政管理自治权 的内容·····	(186)
第三节	自治机关行使财政管理自治权 的原则·····	(191)
第十五章	自治机关的教育管理自治权·····	(197)
第一节	自治机关教育管理自治权的概念 和意义·····	(197)
第二节	民族自治地方教育的特点·····	(198)
第三节	自治机关的民族教育管理自治权 的内容·····	(203)
第十六章	自治机关的文化管理自治权·····	(207)
第一节	民族文化管理自治权的概念·····	(207)
第二节	民族文化管理自治权的内容·····	(208)

第三节	民族化管理自治权的法律保护……	(213)
第十七章	自治机关组织地方公安部队等其他	
	自治权 ……	(214)
第一节	组织地方公安部队的自治权……	(214)
第二节	管理流动人口的自治权……	(216)
第三节	实行计划生育的自治权……	(219)
第四节	环境保护的自治权……	(222)
第十八章	自治机关保障少数民族风俗习惯自由	
	的职权 ……	(226)
第一节	民族风俗习惯的概念和特征……	(226)
第二节	民族风俗习惯的保持或改革……	(229)
第三节	民族风俗习惯与社会主义法制	
	的关系……	(236)
第十九章	自治机关保障少数民族宗教信仰自由	
	的职权 ……	(239)
第一节	民族区域自治法关于少数民族宗教信	
	仰问题规定的基础和依据……	(239)
第二节	民族区域自治法有关宗教规定的基本	
	原则……	(253)
第三节	自治法有关宗教规定的实施保障……	(258)
附录:		
	《中华人民共和国民族区域自治法》……	(263)
	关于《中华人民共和国民族区域自治法	
	(草案)》的说明……	(278)
	民族自治地方成立日期简表……	(289)

上编 总论

第一章 绪论

民族区域自治法学是法学的一个新的分支学科，是我国正在兴起的民族法学部门的基本学科。它是研究民族区域自治法和与之相关的法律现象的科学。

第一节 民族问题与民族 区域自治法

民族问题，是当今世界多民族国家中普遍存在的一个复杂而又敏感的社会问题。它和政治、经济、文化、宗教等问题往往交织在一起，相互作用，相互影响。能否正确认识和处理民族问题，对于多民族国家的稳定和发展具有极为重要的意义。

中国是由五十多个民族组成的一个统一的多民族国家。中华各民族在共同创造祖国的悠久历史和灿烂文化的过程中，在共同反抗外来侵略和压迫，维护国家独立、统一和领土完整以及共同缔造伟大的人民共和国的斗争中，都做出了不朽的贡献，并结成了相互依存，休戚与共，有强大内聚力，谁也离不开谁的亲密关系。现在，各民族正在党的十三大路线的指引下，互相尊重，彼此信任，为实现四化、振兴中华而团结奋斗。

然而，民族问题在我国依然存在，而且在今后相当长的时期内也不会消失。我国虽然消灭了民族压迫和剥削制度，但仍面临逐步消除历史形成的各民族经济、文化发展水平上的差距，实现各民族共同繁荣的更为艰巨的任务。

党的十三大报告中指出：“我国是个多民族国家。维护祖国统一，坚持民族平等、民族团结和促进各民族的共同繁荣，是关系到国家命运的重大问题。”这就是我们党和国家制定民族政策和建设民族法制的根本出发点。

为了解决我国的民族问题，中国共产党在长期斗争实践中，依据马克思列宁主义关于民族问题的基本原理，结合我国的民族构成、民族分布和民族关系等方面的实际情况和特点，提出了在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治的基本政策。这项政策早在1949年建国时的《中国人民政治协商会议共同纲领》中，和以后的历次宪法中明文载入，民族区域自治被确认为国家的一项重要政治制度。

经过建国后三十多年的实践，民族区域自治取得了巨大的成效，但也经历了不少干扰和挫折，尤其是十年内乱的严重破坏。党的十一届三中全会以后，在总结正、反两方面经验的基础上，我们对民族区域自治，特别是对民族区域自治的法制建设，有了更为深刻的认识。《建国以来党的若干历史问题的决议》指出：“必须坚持民族区域自治，加强民族区域自治的法制建设，保障各少数民族地区根据本地区的实际情况贯彻执行党和国家政策的自主权。”基于这一指导思想，1982年宪法对民族区域自治制度做了比以前历次宪法都更为充实、完备的规定。

1984年第六届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国民族区域自治法》，就是在1982年宪法的基础

上制定的具体实施民族区域自治制度的一部基本法律。这部法律的地位和效力仅次于宪法。它的制定和颁布实施，标志着我国民族区域自治进入了一个新的发展阶段。它的制定和颁布实施，为健全各层次的民族区域自治法规、条例，进一步完善民族区域自治制度，提供了依据和指导；同时，也为民族区域自治法学的建立和发展，提供了前提和基础。

第二节 民族区域自治法学的 对象及其建立的意义

过去，法学领域对民族区域自治法律规范和与之相关的法律现象，一向是由宪法学作为国家结构的内容统一加以研究。这种研究状况，同新时期日趋兴旺的民族法制建设的实践和进一步完善民族区域自治制度的要求，是不相称的。特别是随着《民族区域自治法》的制定和颁布实施，新情况、新问题大量涌现，亟待我们从理论上作更深入、更系统地研讨。因此，单独建立一门以民族区域自治法为研究对象的法学分支学科——民族区域自治法学，就势在必行了。

民族区域自治法学是以研究民族区域自治法为重点，对民族区域自治法律规范的本质、功能、内容和形式，以及民族区域自治法律关系产生、发展的规律等，进行理论概括的科学。它的任务主要是探索如何运用法律手段，调整民族区域自治的各种关系，包括中央、上级国家机关同自治地方的关系、自治地方同国内其他地方的关系，以及自治地方内各民族之间的关系等，以维护国家的统一，保障少数民族的平等权利和管理本民族内部事务的权利，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，加快少数民族地区经济、

文化的发展，促进各民族的共同繁荣。

民族区域自治法学作为法学中的一个分支学科，虽然起步较迟，但是可以预见，它的发展前途必将十分广阔。这门分支学科的建立，无论对当前《民族区域自治法》的宣传、贯彻，还是对整个民族法制建设和法学理论的发展，都具有重大意义。

（一）建立民族区域自治法学，是宣传、贯彻民族区域自治法的需要

民族区域自治法作为国家的基本法律，是我国各民族人民共同意志的体现。它的贯彻实施，不仅关系到保障各少数民族管理本民族内部事务的权利，而且关系到加强我们整个国家的统一和团结，实现各民族的共同繁荣。因此，自治法并不是只限于民族自治地方生效的特别法，而是在全国范围内都应一体遵行的普通法。对于这部法律，不论是民族自治地方，还是各级、各部门，都要全面地、坚决地贯彻执行；不论是少数民族干部和群众，还是汉族干部和群众，都应认真遵守，特别是各民族的领导干部，更应模范地带头遵守。

社会主义法律的实施，固然也需要国家强制力作保证，但更主要的是依靠广大干部和群众对法律的自觉遵守和执行。这是因为，社会主义法律在本质上是符合客观实际的，是符合大多数人利益的。只要做好宣传教育工作，增强人们的法律意识，就可以启发和调动广大干部和群众执法、守法的自觉性和积极性。

当前，我国正在开展向全体公民普及法律常识的工作。从普及的内容来看，除了“九法一条例”，民族区域自治法也明确进入重点普及之列。在全国开展自治法的宣传普及工

作，将大大增强全体公民的自治法观念，推动自治法的全面贯彻实施。

要做好自治法的宣传教育工作，必须重视理论的作用。没有马克思主义法学理论的指导，就法律条文解释法律条文，不能从理论上进行有说服力地透彻分析，自治法的宣传教育就难以深入人心，取得预期的效果。

宣传自治法的目的是为了贯彻自治法。只有把自治法交给各民族人民，唤起人民作为法律主人的责任感，自治法的贯彻落实才有可靠的监督和保证。诚然，自治法的贯彻实施在很大程度上取决于执法者的素质。因为在贯彻自治法的过程中，将面对由各民族特点和发展差异所形成的多种特殊的法制环境，会遇到层出不穷的矛盾和问题。自治法贯彻的过程，实际上就是不断发现、研究和解决新问题的过程。这就要求执法者不仅要有丰富的实践经验，而且必须具有能够从本质上理解法的精神，并善于将普遍性与特殊性相结合、原则性与灵活性相结合的能力。这说明，在贯彻自治法中，发挥理论的作用，提高执法者的理论素质，更是至关重要的。

综上所述，为了宣传和贯彻自治法，增强广大人民的自治法观念，提高执法者的理论素质，必须十分重视理论的作用，重视理论的创新和发展。民族区域自治法学作为一门独立的法学学科，就是适应这一客观要求而建立的。它的建立，必将有利于把自治法的宣传教育工作引向深入，必将有利于自治法的切实贯彻实施和不断发展完善。

(二) 建立民族区域自治法学，是建设、完善我国的社会主义民族法和马克思主义民族法学的需要。

十一届三中全会以来，随着社会主义法制建设步伐的加快，民族法制建设也揭开了新的一页。特别是1982宪法和

《民族区域自治法》颁布以后，大量不同层次的调整民族关系的法规纷纷制定，并陆续付诸实施。这表明，一个有中国特色的社会主义的民族法部门，已在我国法律体系中诞生。

民族法作为部门法，是以宪法为根据，以《民族区域自治法》为主体，由各层次调整民族关系的法律规范组成的有机整体。民族法的不断完善，是把我国民族问题的解决，民族关系的调整，逐步纳入社会主义法制轨道的前提。这是关系到国家长治久安和民族团结进步的大问题。那么，如何完善我国的民族法呢？

第一、一切民族立法，必须符合宪法和《民族区域自治法》。宪法是具有最高法律效力的国家根本大法。宪法关于民族问题的规定，是制定和完备各层次、各种形式的民族法律规范的原则和根据。《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，其地位和效力仅次于宪法。与《自治法》相配套的有关部门的行政法规和自治地方的自治条例等，由于是实施自治法的具体法规，当然应以自治法为依据。问题在于，宪法不仅规定了民族区域自治制度，其它有关民族问题的规定也将通过相应的具体法规加以落实。譬如，规定杂居、散居少数民族权利、民族乡等问题的法律、法规，虽然在调整对象、调整范围上与自治法不尽相同，但在立法精神和基本原则，也应以自治法为指导，与自治法相协调，而不得相矛盾。

第二、民族立法必须从我国的国情出发，从民族和民族地区的特点、实际需要与可能出发。只有科学地反映客观实际，才能更好地为客观实际服务。

第三、民族法内部结构必须保持严密完整，和谐一致。从纵向来说，应使各层次的法律、法规相辅相成、成龙配

套；从横向来说，也应使同一层次的法律、法规相互协调，避免矛盾。

第四、正确认识民族法在整个法律体系中的性质、地位和特点；明确民族法与其它部门法的合理分工；做到既坚持社会主义法制统一，又照顾地方特点和民族特点。

从上可见，要不断完善我国的民族法，必须加强基础的理论研究。因此，建立与这一部门法相对应的部门法学——马克思主义民族法学，是十分必要的。

民族法学是我国法学体系中正在兴起的一个部门法学。它是以马克思主义关于民族和法的基本理论为指导，研究我国调整民族关系的法律规范、法律现象及其产生、发展规律的法学部门。民族法学及其具体学科在研究内容上，与民族学、民族理论与民族政策等学科互相衔接，互有交叉，因此，它应属于边缘法学。民族法学的建立，取决于民族法的存在及其发展趋势和需要；反过来，民族法的不断完善，在很大程度上又有赖于民族法学的发展及其研究的深化。

一个法学部门，一般由一、两个基本学科，或者称作主体学科，和若干个由基本学科派生的分支学科组成。民族区域自治法学就是民族法学部门中迄今唯一比较成型的基本学科。它之所以能够成为民族法学的基本学科，就在于它具备一定的条件：一是，在这个学科的研究领域中，有效力仅次于宪法的基本法律——《民族区域自治法》；二是，还有经过几十年考验，证明完全符合国情、民情，行之有效的民族区域自治的实践经验，以及民族区域自治法制建设的经验；三是，与自治法相配套的行政法规、自治条例和单行条例等已经正式在制定，从中出现了不少新情况、新问题并积累了一些新经验、亟待深入研究探讨。

民族区域自治法学作为基本学科的建立和发展，必将推动整个民族法学研究走向繁荣。随着我国民族法的逐步健全和完善，依靠民族理论、民族实际工作者和法学界的共同努力，更多的相应分支学科将不断孕育出来，民族法学的园地姹紫嫣红的景象又将出现。

第三节 民族区域自治法学研究的方法

辩证唯物主义和历史唯物主义是无产阶级的世界观和方法论，也是研究民族区域自治法学唯一正确的方法。在具体运用这一方法研究民族区域自治法学中，应着眼于下列问题的解决：

（一）树立马克思主义的民族观，从我国民族问题的实际情况和特点出发，深入理解新时期民族工作总的指导思想和根本任务，弄清民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政治制度的必要性和优越性。

（二）加强法制观念，树立运用法律手段调整民族关系的法律意识，提高贯彻实施自治法，同一切违反自治法的行为作斗争的自觉性。在研究自治法的贯彻落实问题中，应正确处理普遍性与特殊性、原则性与灵活性的关系。既要坚持自治法的基本原则，又要与各自治地方民族的特点和需要相结合，防止简单化、一刀切等形而上学的思想方法。

（三）坚持理论联系实际的方法。研究民族区域自治法学，应该把马克思主义关于民族的原理、原则与我国的民族情况和民族问题结合起来；把民族区域自治法的基本原则与少数民族地区的特点和需要结合起来；把我们的认识和实践