

新中国

民族法制建设探析

(1949—1965)

汪亚光◎著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新中国民族法制建设探析: 1949~1965 / 汪亚光著.
—银川: 宁夏人民出版社, 2011.11
ISBN 978-7-227-04876-3

I. ①新… II. ①汪… III. ①民族事务—社会主义法
制—建设—研究—中国—1949~1965 IV. ①D927

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第239689号

新中国民族法制建设探析(1949—1965)

汪亚光 著

责任编辑 马明德 刘建英

封面设计 千 寻

责任印制 李宗妮

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社 出版发行

地 址 银川市北京东路139号出版大厦(750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 银川金利丰彩色印刷有限责任公司

开 本 720mm×980mm 1/16 印 张 12.75 字 数 180千

印刷委托书号 (宁)0008558 印 数 1000册

版 次 2011年11月第1版 印 次 2011年11月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-04876-3/D·360

定 价 26.00元

版权所有 侵权必究

序

我国是一个多民族国家，民族法制建设关系到社会主义法制建设的成败。加强民族法制建设对不断巩固祖国的统一和促进各民族的共同繁荣发展有着重要的意义。我们党和国家十分重视民族法制建设，新中国成立以来，经过长期的探索与实践，我国已初步建立了以宪法关于民族问题的规定为根本，以《民族区域自治法》为主干，包括民族自治地方自治条例和单行条例以及民族问题法律法规等内容的民族法律法规体系，为解决我国民族问题提供了良好的法制环境。

民族法制建设是我国社会主义法制建设的重要组成部分。把民族工作纳入法制化、规范化轨道，是贯彻依法治国基本方略和实施依法行政的重要内容，也是民族工作长期实践的重要经验。

新中国成立初期是国家民族法制建设的重要时期。这个时期自新中国成立至“文化大革命”前夕，历经了17年的时间。其思考和探索的过程、其建构的法律法规体系、其经历的艰辛曲折，都是我国民族法学研究不可回避的问题。党和国家在调整民族关系的具体实践中，

总结中国历史上各个时期的民族政策及立法的经验教训，并以马克思主义民族理论为核心，结合中国革命和建设的历史经验，对中国民族法制作出了历史性的开创，逐步创建了具有中国特色社会主义民族理论和制度。

汪光亚博士所著的《新中国民族法制建设探析(1949~1965)》一书，对新中国成立初期 17 年间的我国民族法制建设发展的历史进程进行了深入探究，作者搜集整理了新中国成立初期民族法制各方面的资料，从法律文本、历史背景、文件讲话到理论争鸣，搜罗详尽、无不囊括。在这些资料的基础上，作者以叙述历史的口吻和法学研究的思维，对新中国成立初期民族法制建设的情况进行了宏观的总结和微观的梳理。从中我们可以清晰地了解到，新中国成立初期民族法制建设的艰难历程、领导人的抉择、理论界的探讨、思想界的争论等方面鲜为人知的内容。可以说，作者为我们提供了一幅新中国成立初期民族法制建设的完整脉络，全面回答了“新中国是如何探索而确立民族区域自治制度这个过程”。

“往者尤可谏，来者直需追”。如何认真总结民族法制史上的成功经验和失败教训，进一步健全和完善我国法律体系和民族区域自治制度这是一切历史研究的目的所在。开展民族法制方面的研究，不能忽略对历史的研究，也不应忽略历史的借鉴作用。现在，新中国的民族法制建设伴随着新中国成立也走过了 60 多年，新中国成立初期的民族法制建设只是新中国民族法制建设长河中的开端，我们更应该站在历史的前点，总结新中国成立以来民族法制建设的成功的经验与失败的教训，对未来的民族法制建设进行更具有历史意义的展望。

郭 虎

2011 年 9 月 10 日

目 录

绪 论 / 1

第一章 新中国成立初期民族法制建设的理论来源和社会背景 / 14

第一节 近代西方的民族关系理论及其对中国的影响 / 15

一、近代西方民族和民族关系理论 / 15

二、马克思主义经典作家的民族理论和思想 / 27

三、民族理论和民族运动对中国的影响——中国民族主义的诞生 / 30

第二节 中国的民族与旧中国的民族关系 / 32

一、中国的民族和古代中国的民族政策 / 33

二、新中国成立初期面临的民族问题和民族状况 / 40

第二章 新中国成立初期民族法制体系的形成过程 / 44

——从《共同纲领》到《中华人民共和国宪法》

第一节 《中国人民政治协商会议共同纲领》——新中国民族法制建设的开端 / 45

一、联邦制还是单一制——《共同纲领》关于国家结构的选择和规定 / 47

二、《共同纲领》确立的民族法制的基本原则和制度 / 59

第二节 新中国成立初期民族地区法制建设的主要内容 / 68

一、新中国成立初期主要领导人的民族思想 / 69

二、少数民族地区民族法制建设的基础工作 / 81

三、新中国成立初期的民族政策和民族法制在各少数民族地区的实现 / 90

第三节 《中华人民共和国宪法》——新中国成立初期民族法制体系的确立 / 97

一、《中华人民共和国宪法》(1954 年宪法) / 98

二、《中华人民共和国宪法》对《共同纲领》的民族政策的继承与发展 / 99

第三章 新中国成立初期民族法制建设的体系结构与理论分析 / 106

第一节 对新中国民族法制体系进行分析的原因和思路 / 107

一、新中国民族法制建设的曲折和偏差——分析的原因 / 107

二、法的制定、体系、实施和监督——分析的思路 / 109

第二节 新中国成立初期民族法制的体系结构 / 111

一、新中国成立初期民族法制的制度体系 / 111

二、新中国民族法制建设的机构设置 / 121

第三节 对新中国成立初期民族法制体系的理论分析 / 128

一、新中国成立初期民族法制体系的特点 / 128

二、新中国成立初期民族法制体系存在的缺点和问题 / 128

第四章 新中国成立初期民族立法的内容 / 133

第一节 民族立法的指导思想和基本原则 / 133

一、民族立法的指导思想 / 134

二、民族立法的基本原则 / 135

第二节 中央的民族立法 / 136

一、中央民族立法的综述 / 136	
二、中央的民族立法 / 137	
第三节 民族自治地方的民族立法 / 150	
一、民族自治地方民族立法的综述 / 150	
二、民族自治地方的民族立法 / 151	
 第五章 新中国成立初期民族法制建设的分析与总结 / 168	
第一节 新中国成立初期民族法制建设的发展阶段 / 168	
一、新中国民族法制的创立阶段（1949.10~1957） / 169	
二、新中国民族法制建设的缓慢发展阶段（1957~1966） / 169	
第二节 新中国成立初期民族法制建设的分析 / 171	
一、新中国成立初期民族法制建设的成就 / 171	
二、新中国成立初期民族法制建设的缺陷 / 176	
第三节 新中国成立初期民族法制建设的启示与反思 / 179	
一、进一步完善配套法规和实施细则 / 180	
二、建立完善的监督机制，保障区域自治法规定的各项权利 / 182	
三、协调民族法制体系的逻辑关系 / 184	
 结语：中国民族法制建设的反思与前瞻 / 186	
一、对新中国民族法制建设的反思 / 186	
二、对未来中国民族法制发展的前瞻 / 189	
 参考文献 / 194	

绪 论

民族法制建设是世界上任何一个多民族的国家都无法回避的问题。首先，民族法制建设直接关系这个国家内部中央政府和地方政府的权限划分问题，即在国家结构上是建立单一制政府还是联邦制政府的问题；其次，民族法制建设直接影响这个国家内部各个民族之间的关系。与前一个问题相关的是国家立法权与地方立法权的性质及权限划分；而与后一个问题直接相关的是民族作为人类社会的一种基本的群体组织，在一个国家里的权利及其保障的问题，这包括政治权利、经济权利和文化教育权利等。中国自古就是一个多民族的国家，自有历史记载以来，在中国这块广阔的土地上就居住着许多民族，而这些民族之间的矛盾、斗争几乎就是中国古代民族关系史的全部内容。鸦片战争爆发之后，西方帝国主义列强对中国奉行侵略和瓜分政策，妄图借助民族问题分裂中国，使中国成为其殖民地，而日本军国主义更是发动了大规模的侵华战争，建立了伪满洲国，企图从东北开始蚕食中国。与此同时，西方资产阶级的民族理论和马克思主义的民族理论也传入了中国。在那个列强环伺的“千年未有之大变局”时代，中国先进的知识分子们广泛吸收西方资产阶级的民族理论和马克思主义的民族理论。在此基础上，“中华民族”的概念得以诞生，新的关于民族关系问题的思考与讨论随之而来，新的民族政策与民族法制建设的实践也逐渐成为各个时期的执政者必须面对的

一个问题，近代以来有关中国民族政策与民族法制建设探索的新历程也由此展开。由于资产阶级改良派和资产阶级革命派本身的弱点及缺陷，带领中国人民取得民族独立、建立民族国家的历史使命最后落在了中国共产党的身上。中国共产党在建党的第一次大会上就通过纲领明确向世人宣布了中国共产党主张平等团结的民族政策。自此以后，中国共产党领导和团结全国各族人民，经过第一次国内革命战争、第二次国内革命战争、抗日战争和解放战争取得了新民主主义革命的胜利。新中国成立后，中国共产党在《共同纲领》的原则指导下，带领全国各族人民团结奋进，进行社会主义改造，展开了社会主义革命和建设，建立了人民民主专政的社会主义新中国。在整个革命与建设过程中，中国共产党把马克思主义的普遍原理同中国的实际相结合，把马克思主义的民族理论和中国的民族现状相结合，提出了符合中国实际的解决中国民族问题的纲领和政策，化解了几千年来一直存在着的民族矛盾，制定了民族平等、民族团结和各民族共同繁荣的基本民族政策，使得各民族得到了尊重和保护、得到了解放和自由、得到了发展和繁荣。这一成功的民族法制建设的实践最后得以在 1982 年第五届全国人民代表大会第五次会议上通过的《中华人民共和国宪法》中，以宪法原则的形式和地位予以确立和巩固，最终成为中国民族政策和民族法制建设的基本原则，在此宪法原则的基础上于 1984 年第六届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》，使得我国的民族政策和民族法制形成了一个有机的法律体系。

然而，我们的民族法制建设仍然有待完善，民族法律体系仍然有待充实，而且，我们还有许多民族问题亟待解决，这些问题主要包括三个方面：第一，完善并充实以民族区域自治为主的民族政策和民族制度，完善民族法制建设；第二，更进一步实现民族平等、民族团结，消除民族间存在的事实上的不平等，消除由于历史原因、地理差异等引起的民族间的经济、文化的不平衡；第三，消除西方分裂势力对中国民族团结

和民族繁荣的破坏，其中最主要的就是“东突”势力对新疆的破坏、由西方势力支持的达赖集团对西藏的破坏。而这三个问题中最重要的就是民族政策和民族法制建设的完善问题。如何进一步实现我们的民族政策，如何进一步完善我们的民族法制，这是目前必须面对的问题。而要想真正解决这个问题，我们不仅要“眼睛向外”，积极借鉴外国的先进民族法制建设的制度与方略，学习其他多民族国家在民族法制建设中的成功经验，吸取他们的教训；另一方面也要“眼睛向后”，认真总结和反思我们自己民族法制建设过程中的经验与教训。这两者中，后一项任务更为重要，因为，我们必须清楚地了解我们自己的民族状况和民族问题，了解我们国家的民族法制建设的历程，了解我国民族法制建设的历史过程中政策探索的思路与政策选择的过程。只有经过这样深入的了解和分析，才能总结之前我国民族法制建设中成功的经验和失败的教训，进而作到对经验的发扬继承、对教训的吸取和提防，从而对今后的民族法制建设提出有针对性的建议。这对于我们从事民族法制研究的学者来说，责无旁贷。我们必须把社会主义民族法制建设的研究建立在对民族政策和民族法制建设的历史考察基础之上，只有这样才能做到鉴往而知来。而对于社会主义中国的民族法制建设的历史考察，其中最主要的就是对新中国成立初期的民族法制建设的历史考察。因为新中国成立初期同时也是中国共产党作为执政党领导全国各族人民进行社会主义建设的初创时期，正是在这一时期，中国共产党才开始把它的民族政策和民族法制理念第一次在全国范围内展开。这是一个对民族法制建设思考和对民族法律制度选择的过程，也是一个民族政策和民族法制理念实践的过程。这个选择和实践的过程就是中国共产党民族法制建设道路的探索过程，在这个历程中，有成功的经验，也有失败的教训。对这一时期的经验和教训的总结有利于当下的民族法制建设的进行，也有利于在以后的民族法制建设道路上前瞻。然而，当下的民族法制方面的研究却鲜有对这一时期民族法制建设的讨论与分析，这不得不说是现代民族法制研究的一个缺憾。

目前，国内主体民族法学界对于中国民族法制的研究主要侧重于如下几个方面：第一，对中国古代的民族法制的研究；第二，对现在各少数民族地区仍然存在的民族习惯法的研究；第三，对当下中国民族法制建设现状的研究，这主要是指改革开放以后，尤其是1984年《中华人民共和国民族区域自治法》（简称《民族区域自治法》）颁布以后，对于《民族区域自治法》的法理研究以及对《民族区域自治法》在各少数民族地区的推行状况的实证研究。第一个方面的研究主要致力于讨论自春秋到清末民初两千年的封建社会时期中国各个历史朝代的民族政策和民族治理方式，这其中最主要的著作有李鸣教授的《中国民族法制史论》和《中国近代民族自治法制研究》、刘广安教授的《中国古代民族自治研究》、金炳镐教授的《中国民族自治区的民族关系》、龚荫的《中国古代民族政策概要》和《中国民族政策史》等。第二个方面的研究主要是针对前几年在法学界兴起的习惯法研究的潮流，在西南和西北等地方掀起了在各少数民族地区的田野调查、对各个少数民族地区现在仍然存在着的民族习惯法的研究。这一方面的研究其主要目的是基于“礼失而求诸野”的观念，通过了解各个少数民族地区的纠纷解决方式，来对各个少数民族地区的民族习惯法进行认识和分析，进而探讨中国传统法文化在现代社会生命力及传统法文化与现代西方舶来法文化的沟通和交汇点，寻求纠纷解决方式的多元化。这一方面最主要的成就有高其才教授的《中国习惯法论》、张冠梓教授的《论法的成长——来自中国南方山地法律民族志的诠释》、王学辉教授的《从禁忌习惯到法起源运动》、陈金全教授的《西南少数民族习惯法研究》、徐中起教授的《少数民族习惯法研究》等著作。第三个方面的研究主要是围绕1984年《中华人民共和国民族区域自治法》展开的，分为三个方面：首先是对各个少数民族地区推行《民族区域自治法》而进行的民族自治建设的现状分析；其次是按照政治、经济、文化等权力门类，对各个少数民族自治区在《民族区域自治法》下的权力状况和自治区发展状况的研究；再次是按照部门法的分

类对各自治区法律施行的状况的研究。这一方面的著作是当下民族法制研究最主要的阵地，其出产著作也最多，笔者仅简单举几例，如宋才发教授的《民族区域自治制度的发展与完善》和《中国民族自治地方政府自治权研究》、敖俊德编著的《中华人民共和国民族区域自治法释义》、杨道波教授的《自治条例立法研究》、田艳的《中国少数民族基本文化权利法律保障研究》、王允武教授的《西部开发背景下的民族地区经济法制问题研究》、雷明光的《中国少数民族婚姻家庭法律制度研究》、徐中起教授的《中国少数民族文化权益保障研究》、周健的《新时期中国民族政策研究：新方法解读〈中华人民共和国民族区域自治法〉》等。

由上述归纳可以发现，中国当下的民族法制方面的研究，要么是回到民国之前的历史，论述封建时代的民族法制和民族政策，要么是围绕1984年《中华人民共和国民族区域自治法》和改革开放30年来的民族政策和实践而展开，而往往忽略了对新中国成立初期（1949~1965年），社会主义民族法制建设的探索过程的研究和分析，即对新中国如何探索并确立民族区域自治制度这个过程缺乏深入的了解。当然并不是说这一段时间关于民族法制建设没有任何论述，有些著作对新中国成立初期（1949~1965年）的民族法制建设有所涉及，但是这些著作都不是专门就这17年的民族法制进行研究，而是法规文献汇编，或者是对新中国民族法制建设过程的简单勾勒，缺乏历史梳理和理论分析。就我目前掌握的资料而言，涉及新中国成立初期（1949~1965年）社会主义民族法制建设探索过程的相关研究大致有以几个方面。

第一，对于新中国成立初期民族状况的调查和研究。这一方面的著作主要是对新中国成立初期的少数民族地区的政治、经济、文化状况的调查，对当时的民族政策和民族关系的调查，对新中国成立之初的民族治理状况的调查。这一方面最主要的著作是建立在20世纪五六十年代中国共产党和中央人民政府组织的大规模的少数民族社会历史调查及语言调查的基础上着手编写的一系列著作，即“少数民族五种丛书”，这五种

丛书包括《中国少数民族》《中国少数民族简史丛书》《中国少数民族语言简志丛书》《中国少数民族社会历史调查资料丛刊》和《中国少数民族自治地方概况丛书》。其次还有改革开放后在贵州展开的“六山六水”民族调查活动，即在此基础上编写的《贵州“六山六水”民族调查资料选编》等著作。这些著作也有涉及新中国成立以来的民族区域自治地方的自治问题，但是其主要是以实地考察的方式和以数据资料汇编的形式对新中国成立初期少数民族自治地方的行政区划、自然地理、民族成分、人口分布、地区沿革、社会经济结构、语言文字、风俗习惯、宗教信仰等的介绍，以及对新中国成立初期少数民族地区进行区域自治以来自治地方发生的变化和取得的成就的描述。

第二，法律法规或政策文献选编。这一方面的工作主要是对中国共产党、中央人民政府和地方各级国家机关颁布的有关民族地区治理的法律法规的汇编。这其中有杨候第、杨一星等学者编著的《中华人民共和国民族法规选编》，沈林、李志荣编著的《散杂居民族工作政策法规选编》，金炳镐主编的《民族纲领政策文献选编》，张培田主编的《新中国法制史料研究通鉴·第七卷》等。

第三，讨论中国共产党的民族理论和民族政策发展史方面的著作。这一类讨论中国民族理论和民族政策发展史的著作中，有一些对于新中国成立初期的民族法制建设进行了简单的历史勾勒。例如金炳镐教授的《中国共产党民族政策发展史》和《中国共产党民族工作理论与实践》、何龙群教授的《中国共产党民族政策史论》等。这些著作对新中国成立初期的民族法制建设都做了简单介绍，但是这些著作缺乏对这一时期民族法制建设探索过程的分析，或者缺乏对这一时期民族法制建设的法律体系的分析，而且对于当时民族法制建设中规定的民族实体权力及其实施保障和民族法律法规的实效分析也缺乏关注，而往往都是在简要论述新中国成立初期的状况之后，就把论述的要点放在改革开放以来民族法制建设的分析与讨论中去了。

通过上面的简述我们可以发现，当下的民族法制研究对于新中国成立初期（1949~1965年）民族法制建设的探索和实践的研究在学术界尚显薄弱。然而，只有通过对新中国成立初期中国共产党在民族法制建设过程中的思考和探索进行深入分析和研究，才能够做到在当下对少数民族地区治理的方略进行更切合实际的探索和实践；只有对新中国成立初期民族区域自治制度的建立和民族法制体系的创立进行理性的分析和探讨，才能对现在的民族区域自治制度进行更好的完善；只有对新中国成立初期民族法制建设过程中走过的曲折道路和出现的偏颇之处进行冷静的认识，才能避免在现在的民族法制建设中出现同样的错误；只有对新中国成立初期民族法制建设的整个过程进行梳理和全面的了解，才能做到对《中华人民共和国民族区域自治法》的深入理解和认识，并做到认真贯彻民族区域自治政策，使得我国的民族法制建设取得更好的成绩，进而建立民族平等、民族团结、各民族共同繁荣的社会主义民族关系，民族区域自治制度才能真正发挥其优势，成为我国的基本政治制度。因而，要建立有中国特色的社会主义法制国家，就必须对民族法制建设进行继往开来的研究与探索。往者尤可鉴，来者更需追，对过去的法制建设成败的分析会有利于未来的社会主义法制国家的建设，而建立社会主义法制国家是一项体系化的工程，在这个体系化的工程中，民族法制建设是其中非常重要的一个方面。

从新中国成立的第一天起，随着人民民主专政制度在中国的确立，民族法制建设就成为新中国社会主义法制建设的重要组成部分。新中国成立之初，进行民族立法，运用法律规范来调整民族关系，运用法律手段来解决民族工作中出现的问题，成为中国共产党领导下的新中国处理民族问题的基本方略。在当时，由于旧中国的民族政策和民族观念造成中国大部分地区的汉族和各少数民族间形成了不良的民族关系，充满了民族矛盾和民族隔阂。这时，《中国人民政治协商会议共同纲领》以宪法性文件的形式把中国共产党长期以来的民族政策作为一个基本政策固定了

下来，确立了“中华人民共和国境内各民族均有平等的权利和义务”的基本原则，并把民族区域自治作为一项重要的政治制度写入其中。其后，随着民族识别工作的开展以及民族自治地方的陆续建立，国家在重视运用政治、经济、文化等手段和措施调整与处理国内民族关系的同时，还制定、颁布了一系法律法规、行政规章和政策文件来改善我国各民族之间的关系、保障少数民族的各项权益、维护民族区域自治制度的开展。这些法律法令具有很强的功能性和时效性，它们针砭时弊，及时应对当时民族关系中亟待解决的问题。这些法律法令一出台就起到了良好的社会效果，受到各民族群众的拥护。本书就是以这一时期的民族关系和民族问题状况为切入点展开论述的。

首先，对新中国民族法制建设的理论来源和社会背景进行分析。这个部分主要包括两个大的方面。第一，思想理论来源分析。通过对 20 世纪民族关系和民族关系理论的简要梳理，讨论新中国成立初期民族法制建设的民族关系和民族政策的理论来源。在近代，对中国的民族观念和民族理论产生重要影响的主要是资产阶级民族理论和马克思主义的民族理论，资产阶级的民族理论激发了近代中国争取民族独立的斗争，而马克思主义的民族理论则是中国共产党建党以来一直奉行的民族理论，也是新中国民族法制建设的主要理论依据，这两者是新中国民族法制建设体系得以产生的思想根源。第二，新中国民族法制建设的背景状况分析。历史上由于大汉族主义的影响，汉族和少数民族之间长期以来存在着民族隔阂和民族矛盾，并且由于历代政府维护本民族特权的民族政策，导致各民族间政治、经济发展极为不平衡，这就是中国共产党领导下的新中国民族法制建设所面对的状况，也是新中国的民族政策所需解决的问题。

其次，树立正确的民族观、建立正确的民族关系、消除民族隔阂和民族矛盾成为中国共产党民族政策首先要解决的问题，同时这也是为中国共产党进行民族法制建设做前期工作。这里我们要讨论六个问题：第

一，关于民族自决权的问题以及由民族自决权所引发的在中国建立联邦制还是单一制国家结构的问题；第二，《共同纲领》所确立的民族政策；第三，新中国成立初期主要领导人的民族思想和民族工作；第四，民族法制建设的基础工作；第五，民族法制建设的具体内容；第六，1954年《中华人民共和国宪法》的制定与民族法制体系的形成。这六个问题也是本文的第一个重点。

笔者认为，从1949~1965年的17年，新中国民族法制建设的主要脉络呈现“两点一线”的格局。所谓“两点”就是1949年的《共同纲领》和1954年的《中华人民共和国宪法》，而在这两点之间就形成了一个从《共同纲领》的民族原则到《中华人民共和国宪法》所规定的国家的基本制度的过渡，这是一个质的飞跃。《共同纲领》是中国共产党自建党以来把马克思列宁主义基本原理和中国革命的具体实践相结合而得出的纲领，是新民主主义革命以来中国共产党民族政策的凝炼和总结，然而其始终处于一个临时性宪法的地位，而且在新中国成立之初的5年间，很多民族工作都是通过政务院的行政法令或领导人的指示和命令展开的，这虽然有利于及时准确地解决问题，但却给民族工作埋下了不稳定的因素。第一届全国人民代表大会审议、表决通过的《中华人民共和国宪法》，确定了民族区域自治制度为中国的基本政治制度，这是一个翻天覆地的变化。在这一章里，笔者从《共同纲领》这一点开始，通过分析《共同纲领》制定过程中关于我国国家结构的争议，即联邦制还是单一制的问题，进而引起对《共同纲领》的民族原则的分析，这包括这些民族制度的思想来源、具体内容和落实过程的分析，最后落脚在1954年《中华人民共和国宪法》的诞生，即对民族区域自治制度的宪法性确立。“两点一线”的脉络是新中国民族法制体系的形成过程，也是笔者展开论述的过程。

再次，在对新中国民族法制建设的脉络清楚了解之后，笔者将以《共同纲领》和1954年《中华人民共和国宪法》为基准，展开对新中国

民族法制体系的分析，这种分析包括立法原则、法律体系、立法体制、立法权限的划分以及法律与政策的关系等几个方面的分析，通过这样的分析，笔者希望能对新中国民族法制体系进行理性的法理学分析，分析这一体系得以产生和形成的思路，分析这一体系的主要结构和特点。此外，还要分析这一体系的缺陷，即法律监督的缺失和法律与政策的关系问题。

最后，笔者将从历史的角度以中共八大二次会议为界，将新中国成立初期的民族法制建设分为两个阶段。由于中共八大二次会议以来产生的极“左”思潮，使得新中国民族法制建设呈现两个截然相反的时期，一个是民族法制体系的形成时期，一个是民族法制建设的缓慢发展时期。而且，更延伸到中共八大二次会议以后，极“左”思潮导致了“文化大革命”的出现，而在“文化大革命”期间，新中国成立初期的民族法制建设几乎处于停滞状态。笔者就是要对这一过程进行分析，并对全文做总结。

在本文中，笔者认为从《共同纲领》到1954年《中华人民共和国宪法》的演变过程就是新中国民族法制建设的过程，是新中国民族法制体系的形成过程，而这两个宪法性文件也是新中国民族法制体系的核心骨架。然而，笔者要在文中提出一个问题，即不论是《共同纲领》还是1954年《中华人民共和国宪法》，其中民族区域自治制度的规定是对中国共产党自建党以来的民族实践和民族政策的最精辟的总结，这两个宪法性文件不论是在我国的社会主义宪政史上还是在我国的民族法制建设历程上都具有里程碑式的意义，而且这两个宪法性文件中关于民族制度的规定也是现在中国民族法制建设的母本和来源。但是为什么《共同纲领》和1954年《中华人民共和国宪法》所规定的一系列原则在新中国成立以后的相当长的一段时期内没有获得应有的尊重，尤其是在中共八大二次会议的极“左”思潮影响下，整个新中国的民族法制建设的发展过程趋于缓慢。这是一个值得深入研究和反思的问题。