

MINZU QUYU ZIZHIFA
YUANLI YU JINGSHI

民族区域自治法

原理与精释

陈云生 ■ 著

中国法制出版社

MINZU QUYU ZIZHIFA
YUANLI YU JINGSHI

民族区域自治法

原理与精释

陈云生 / 著

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族区域自治法——原理与精释/陈云生著. —北京:
中国法制出版社, 2006. 5

ISBN 7 - 80226 - 200 - 3

I. 民... II. 陈... III. 民族区域自治法 - 中国
IV. D921. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 042942 号

民族区域自治法——原理与精释

MINZU QUYU ZIZHIFA——YUANLI YU JINGSHI

著者/陈云生

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/11.875 字数/275 千

版次/2006 年 6 月第 1 版

2006 年 6 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80226 - 200 - 3

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66070084

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288



陈云生 北京市平谷区人。

1984年师从著名法学家张友渔教授攻读博士学位，1987年获法学博士学位，是中国自己培

养的第一位法学博士。1981年起在中国社会科学院法学研究所从事宪法学、法哲学、行政法学等学科的研究工作。1991年1月—1993年3月先后在美国路易斯·克拉克西北法学院、加州大学伯克利法学院、哈佛大学法学院和荷兰鹿特丹伊斯拉模大学法学院从事进修和讲学等学术活动。1997年9月—1998年2月在丹麦人权中心从事有关人权保护的专题研究。

现为上海交通大学法学院、北京师范大学法学院、中国社会科学院法学研究所教授、博士生导师；中国法学会宪法研究会理事。代表作有：《民主宪政新潮——宪法监督的理论与实践》、《成文宪法的比较研究》（译著）、《权利相对论——权利与义务价值模式的建构》、《宪法监督司法化》、《宪法人类学——基于民族、种族、文化集团的理论建构及实证分析》。

责任编辑 / 黄再再 装帧设计 / 蒋云羽

前 言

2001年2月28日，九届全国人大常委会第二十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》，这是民族区域自治法自1984年制定、颁布以来的第一次修改。

这次修改，不仅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；而且还根据民族区域自治法于1984年制定、颁布以来变化了的情势，以及实行改革开放政策所取得的巨大成果和国家在各项民族工作中所取得的新鲜经验，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。修改后的民族区域自治法从立法的精神、原则到具体内容，都显得更科学、更符合实际。在中国的立法实践中，这次对民族区域自治法的修改，应当被认为是对法律修改做得较为成功的范例。

作为对民族区域自治法的阶段性修改的立法过程，现在已先完成；但是，作为贯彻执行民族区域自治法的实施过程，现在重新提上了议事日程。再好的法律，如果在它制定出来以后便束之高阁，也不会发挥它应有的法律效用。对于民族区域自治法来说，自然也不例外。现在摆在全国、全社会和全国各族人民面前的一项重要、紧迫的政治、法律任务，就是大力贯彻落实修改后的民族区域自治法，使它真正能够在全国坚持和完善民族区域自治制度中，发挥作为一项国家基本法律应当发挥的规范、指导、协调、宣传和教育等作用。认真地、大力地贯彻执行民族区

2 民族区域自治法——原理与精释

域自治法，对于进一步坚持和完善中国的民族区域自治制度，加快民族自治地方经济和社会发展，维护国家统一，增强民族团结和保持社会稳定，建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家，都将具有重要的意义。

在2001年4月16日由中共中央统战部、全国人大民族委员会、国家民族事务委员会、国务院法制办、全国政协民族和宗教委员会联合召开的学习贯彻《中华人民共和国民族区域自治法》座谈会上，全国人大常委会副委员长铁木尔·达瓦买提强调提出，学习、宣传、实施民族区域自治法是全国各族人民的共同任务，要采取措施确保这部法律的各项规定真正落到实处。为此，他又强调了如下要求：要把民族区域自治法列入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，做学法、懂法、执法的模范。从现在起，要对学习、宣传、实施民族区域自治法做出安排，保证这部法律各项规定真正落到实处（参见《人民日报》2001年4月17日，第4报）。

为了更好地学习、宣传和实施民族区域自治法，我们编写了这部《民族区域自治法——原理与精释》，目的是为学习、宣传和实施民族区域自治法提供一个可资学习、参考的材料。为了达到这样的目的，我们要求自己尽量要把这部《原理与精释》编写得通俗易懂、深入浅出、理论联系实际。我们认为，这部《原理与精释》可望满足党政领导机关、主持民族工作的各部门，各族的干部和广大群众学习、宣传和贯彻实施民族区域自治法的参考所需。作为一位长期从事和关注民族法学理论和实践发展的理论工作者的作者来说，在一方面致力于挖掘和弘扬民族区域自治制度的深层次的价值蕴涵及其价值影响的同时；也感到有一种职业上的责任应当为民族区域自治法的学习、宣传和在广大干部及群众中的普及工作，做出自己一些微薄的贡献。基于这样的认识，我们才克服各方面的困难，欣然动笔并适时地完成了这部《民族

区域自治法——原理与精释》。

最后，还有一点应当向读者说明，就是这部书除了原理部分之外，是按照民族区域自治法的文本的自然顺序逐段、逐条阐释而合成的。在这样阐释的过程中，我们力求避免只是对该法文本的字句或语意进行阐释，而是尽量把有关中国民族区域自治的有关背景性知识、它所蕴涵的原则精神、实践经验等深层次的、丰富的内容传达给广大读者，更希望从事民族工作的实际部门、广大干部及从事民族理论、民族法学的研究人员，也能发现这部《民族区域自治法——原理与精释》对他们也有可资参考的价值。

民族理论、民族法学博大而精深，民族工作复杂、长久而又至关重要。愿更多的有识之士关心、投入和支持民族理论、民族法学的研究、宣传普及工作，做好各项民族实际工作。让我们脚踏实地、从一点一滴做起吧！

作者于北京寓所“半步斋”

2006年5月12日

目 录

第一章	导 论	/1
	民族概念	/1
	民族性质	/4
	民族特征	/11
	民族起源和历史形成	/32
	民族区域自治的概念	/41
	民族区域自治的理论	/46
第二章	《中华人民共和国民族区域自治法》序言精释	/49
	第一自然段精释	/49
	● 民族区域自治产生和实行的历史、社会背景和国家基础	/50
	● 民族区域自治产生和发展所依据的基本原则和指导思想	/61
	● 民族区域自治的基本性质	/66
	第二自然段精释	/69
	● 民族区域自治在制度上的基本架构	/69
	● 民族区域自治所体现的精神和原则	/76
	第三自然段精释	/79
	● 民族区域自治制度的巨大优越性	/79
	● 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过程中 发挥更大的作用	/97
--------------------------------	-----

第四自然段精释	/127
----------------	-------------

● 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	/128
--	------

● 必须大量培养少数民族的各级干部、各种 专业人才和技术工人	/135
-----------------------------------	------

● 大力发扬民族自治地方自身的社会主义建 设积极性	/141
------------------------------	------

● 国家努力帮助民族自治地方加速经济和文 化的发展	/144
------------------------------	------

● 反对大民族主义和地方民族主义	/147
------------------	------

第五自然段精释	/155
----------------	-------------

● 坚持四项基本原则	/156
------------	------

● 坚持改革开放	/161
----------	------

● 实现国家的根本任务	/162
-------------	------

● 加强社会主义精神文明的建设	/168
-----------------	------

● 把民族自治地方的建设与国家的建设结合 起来	/169
----------------------------	------

第六自然段精释	/170
----------------	-------------

第三章 《中华人民共和国民族区域自治法》条文 精释	/175
--------------------------------------	-------------

第一章总则条文精释	/175
------------------	-------------

● 第一条 立法依据	/175
------------	------

● 第二条 民族区域自治的性质、民族自治 地方的建置及地位	/198
----------------------------------	------

● 第三条 自治机关的地位及其组织活动原 则	/202
---------------------------	------

● 第四条 自治机关的职权	/203
● 第五条 自治机关的义务	/205
● 第六条 自治机关的任务	/207
● 第七条 自治机关积极完成上级任务的责 任	/209
● 第八条 上级国家机关保障自治权和帮助 自治地方发展	/209
● 第九条 维护和发展平等、团结、互助的 社会主义民族关系	/210
● 第十条 保障各民族的语言文字和风俗习 惯自由	/211
● 第十一条 保障各民族的宗教信仰自由	/213
第二章 民族自治地方的建立和自治机关 的组成条文精释	/215
● 第十二条 建立自治地方的基本原则	/216
● 第十三条 自治地方名称的确定原则	/218
● 第十四条 自治地方的建制	/219
● 第十五条 自治机关的构成和法律地位	/222
● 第十六条 自治地方人大的民族成分	/226
● 第十七条 自治地方政府组成人员的配备	/227
● 第十八条 自治机关工作部门干部的配备	/228
第三章 自治机关的自治权条文精释	/229
● 第十九条 自治条例与单行条例的制定	/235
● 第二十条 上级国家机关决议、决定、命 令和指示的变通执行或停止执 行	/237
● 第二十一条 自治机关执行职务时的语言 文字	/238
● 第二十二条 培养、使用少数民族干部和	

4 民族区域自治法——原理与精释

	专业技术人才	/239
● 第二十三条	企业事业单位优先招收少数民族人员	/240
● 第二十四条	组建公安部队的权力	/241
● 第二十五条	经济建设方面的自主权	/242
● 第二十六条	依法调整生产关系和经济结构及调整和完善所有制结构	/243
● 第二十七条	依法确定草场和森林的所有权和使用权, 保护、建设草原和森林	/244
● 第二十八条	管理、保护、合理开发利用自然资源	/245
● 第二十九条	自主安排地方基本建设项目	/246
● 第三十条	自主管理本地企业、事业	/246
● 第三十一条	开展对外贸易和边境贸易	/247
● 第三十二条	财政自主权	/248
● 第三十三条	确定各项开支标准、定员、定额的自主权	/250
● 第三十四条	减免税的自主权	/251
● 第三十五条	依法设立地方商业银行和城市信用合作组织	/252
● 第三十六条	依法决定教育事务	/252
● 第三十七条	自主发展教育事业	/253
● 第三十八条	自主发展文化事业	/255
● 第三十九条	自主发展科学技术事业	/256
● 第四十条	自主发展医疗卫生事业	/257
● 第四十一条	自主发展体育事业	/258
● 第四十二条	积极开展教育、科技、文化艺术、卫生、体育方面的交	

流协作	/258
● 第四十三条 管理流动人口	/259
● 第四十四条 计划生育	/260
● 第四十五条 保护和改善环境	/261
第四章民族自治地方的人民法院和人民 检察院条文精释	/262
● 第四十六条 法院和检察院的地位、组织 原则及上下级关系	/263
● 第四十七条 使用的语言文字	/264
第五章民族自治地方内的民族关系条 文精释	/265
● 第四十八条 民族关系的基本原则	/266
● 第四十九条 各民族干部互相学习语言文 字	/266
● 第五十条 处理各民族关系的原则	/267
● 第五十一条 处理各民族特殊问题时的协 商	/268
● 第五十二条 保障公民权利和教育公民履 行义务	/269
● 第五十三条 社会主义精神文明建设	/270
第六章上级国家机关的职权条文精释	/271
● 第五十四条 决议、决定、命令和指示应 当适合自治地方的实际情况	/273
● 第五十五条 帮助、指导自治地方发展	/273
● 第五十六条 优先安排资源开发项目和基 础设施项目	/275
● 第五十七条 加大对自治地方的金融扶持 力度	/276
● 第五十八条 帮助自治地方企业的发展	/277

- 第五十九条 设立专用资金扶助自治地方发展 /278
- 第六十条 扶持自治地方的商业、供销和医药企业 /279
- 第六十一条 扶持自治地方发展对外贸易 /280
- 第六十二条 加大对自治地方的资金投入 /280
- 第六十三条 扶持自治地方改善生产条件和基础设施 /281
- 第六十四条 组织、支持和鼓励经济发达地区与自治地方开展对口支援 /283
- 第六十五条 国家开发资源、进行建设时照顾自治地方的利益 /284
- 第六十六条 将自治地方的环境保护纳入整体规划 /285
- 第六十七条 优先招收当地少数民族人员 /286
- 第六十八条 不得随意改变自治地方所属企业的隶属关系 /287
- 第六十九条 加入对自治地方的扶贫力度 /288
- 第七十条 帮助自治地方培养干部、专业人才和技术工人 /288
- 第七十一条 支持和帮助自治地方的教育 /289
- 第七十二条 加强民族政策教育和民族政策法律执行检查 /291
- 第七章附则条文精释 /292
- 第七十三条 实施本法的具体办法的制定 /292
- 第七十四条 通过机关和施行时间 /294

第四章	民族区域自治的价值蕴含	/295
	热爱民族与热爱祖国的和谐统一	/295
	导引规范进步的、积极的民族主义	

	在一个合理的限度内	/301
第五章	民族区域自治的价值影响	/310
附录一	民族区域自治的有关法律文件	/320
	全国人民代表大会常务委员会关于修 改《中华人民共和国民族区域自治法》 的决定	/320
	中华人民共和国民族区域自治法	/329
	国务院实施《中华人民共和国民族 区域自治法》若干规定	/345
附录二	中国各自治区、自治州、自治县（旗） 基本情况（1990 年）	/353
参考书目		/359
后 记		/363

第一章 导 论

为了便于理解、掌握和贯彻民族区域自治法，这里将民族及其相关的问题作一概述，以此作为广博、久远的背景性知识和资料。

第一节 民族概念

说起民族概念，先有必要对“民族”一词略作辨析。“民族”作为一个独立的现象被认识和研究，在西方已经是 18、19 世纪的事情了。在此之前，文献中使用的“民族”一词，常常是论者根据个人的理解和需要选用含义相当的词汇。在广义的，即在表示“族类共同体”意义上使用的“民族”一词，古希腊文是“ $\Sigma\theta\gamma\omicron\varsigma$ ”，拉丁文是 *ethnos*，英文是 *people*（复数是 *peoples*），法是 *peuple*（*peuples*），德文是 *volk*（复数是 *voelker*），俄文是 *Народ*（复数是 *Народы*）。其中拉丁文的 *ethnos*，被英文吸收为一系列词的词根，用以表示“人种”、“种族”、“民族”等相关的意义。拉丁文中另有 *natio* 一词，其含义为产生（*Birth*）或种族（*Race*）表示部族（*Tribe*）或社会集团（*Social grouping*），强调有关族体具有同一血统以及共同语言。但自 17 世纪以来，该词多被法学家及其他学者用以称为主权国家内的统一民族，在许多场合甚至直指作为政治实体的民族国家。在前一种情况下，*nation* 用以专指我们所称的“国族”或“人民”了，而非泛指作为“族类共同体”的民族。由于经常发生被混用和误用的情况，

故在 19 世纪初期又衍化出 nationality 一词，一者用以与 nationalism（民族主义）相对应，后者可以泛指作为“族类共同体”的“民族”，包括一国内“国族”所由构成的各种不同的族体。但 nationality 有时也用以表示“国籍”或“独立国地位”，可见还不能完全脱离 nation 作为“民族国家”意义上的干系。^①

无论如何，在西语中，特别是在英语中，用 nation 和 nationality 表示相关的“民族”概念，已经约定俗成，其意义也相当确定了。甚至可以说，这是政治学、法学及社会学等学科的一个成果。

在中国，“民族”一词，早在汉代对先秦典籍的注释中就偶有所见，如郑玄在注释《礼记·祭法》时，就有“与民族居百家以上，则共立一社”的解说。但那时的“民族”实指“家族”或“宗族”而言，而非今日在“族类共同体”意义上民族。^② 不过，在表示今日之民族意义上的汉语词、字却异常丰富。据民族学者的考证与收集，在中国古籍中用以表达民族概念的词、字总计有 30 多种，其中包括“民”、“族”、“人”、“种”、“类”、“部”、“族类”、“种人”、“种族”、“类族”、“部落”、“部族”、种落等等，只是没有将“民”与“族”连用，构成“民族”一词。^③

19 世纪下半叶，在中国书刊中已陆续出现“民族”一词，

① 关于民族一词的西方用法及意义，可参考：袁业裕：《民族主义原论》，正中书局，1936 年版，第 19 页；林耀华：《关于“民族”一词的使用和译名的问题》，载《历史研究》1963 年第 2 期；敬东：《关于“民族”一词的概念问题》，载《民族研究》1980 年第 4 期；杨堃：《民族学概论》，中国社会科学出版社，1980 年 7 月版，第 188—189 页；宁骚：《民族与国家》，北京大学出版社，1995 年 5 月版，第 4—6 页。

② 参见韩锦春等：《汉文“民族”一词考源资料》，中国社会科学院民族研究所民族理论研究室印，1985 年 12 月，第 78 页页注（1）。

③ 参见韩锦春等：《汉文“民族”一词考源资料》，中国社会科学院民族研究所民族理论研究室印，1985 年 12 月，第 15 页。