

《国务院实施〈中华人民共和国 民族区域自治法〉若干规定》释义

国家民族事务委员会政策法规司 编

民族出版社

《国务院实施〈中华人民共和国 民族区域自治法〉若干规定》释义

国家民族事务委员会政策法规司 编

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》释义. —北京:民族出版社,2005

ISBN 7-105-07404-3

I. 国... II. 民族区域自治法—中国—学习参考资料 IV. D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 143920 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.e56.com.cn>

北京绿冬青文化传播有限公司微机照排 迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.25 字数:176 千字

印数:0001-3000 册 定价:15.00 元

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换

(汉编一室电话:64271909;发行部电话:64211734)

《国务院实施〈中华人民共和国 民族区域自治法〉若干规定》释义

顾 问	牟本理
主 编	毛公宁
副主编	田联刚
编 著	王平、王守利、孙青友、李旭练、张华志 张威、周文京、周晓梅、隋青、覃鹏 (以姓氏笔画排名)

坚持和完善民族区域自治制度的重大举措

——访国家民委主任李德洙

《人民日报》记者 柳晓森

记者:最近,国务院颁布了《实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(以下简称《规定》),请您介绍一下民族区域自治的基本情况。

李德洙: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。我们的民族区域自治制度有四个突出特点,也就是三个统一:一是历史因素和现实因素的统一;二是政治因素和经济因素的统一;三是民族因素和区域因素的统一。

自从1947年我国第一个民族自治地方——内蒙古自治区的建立到现在,我国已建立了155个民族自治地方,包括5个自治区、30个自治州、120个自治县。民族区域自治制度在维护民族团结和社会稳定,维护祖国统一,促进民族自治地方经济社会的发展,保障少数民族的各项合法权益方面发挥了巨大的作用。历史和实践充分证明,实行民族区域自治,

有利于把国家的集中、统一与民族的自主、平等结合起来,有利于把党和国家的路线、方针、政策与民族自治地方的具体实际结合起来,有利于把国家的富强、民主、文明与民族的繁荣、发展、进步结合起来,有利于把各族人民热爱祖国的感情与热爱自己民族的感情结合起来。这一制度是符合我国国情的,具有强大的生命力。

记者:请您谈谈制定《规定》的重要性和必要性。

李德洙:制定这样一个《规定》,是新时期坚持和完善民族区域自治制度的重大举措,是民族工作与时俱进的重要体现。制定这样一个行政法规,主要基于这样几个因素:

一是依法行政的必然要求。《民族区域自治法》第七十三条明确规定:“国务院及其有关部门应当在职权范围内,为实施本法制定行政法规、规章、具体措施和办法。”制定这样的规定,有利于把《民族区域自治法》的一些原则规定具体化,体现了政府依法行政、科学行政的理念。

二是新时期坚持和完善民族区域自治制度的重要体现。民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度。随着我国改革开放的深入、社会主义市场经济体制的建立和不断完善,民族自治地方经济社会发展新的实际对坚持和完善民族区域自治制度提出了新要求。《规定》以自治法为依据,对正确处理民族自治地方经济社会发展中的一些特殊问题,进行了比较具体的规定。《规定》的颁布实施,将更加有利于发挥民族区域自治制度的巨大优越性。

三是加快民族自治地方经济社会发展,构建社会主义和谐社会的需要。《规定》在遵守《民族区域自治法》基本原则的基础上,特别就上级国家机关对民族自治地方帮助、扶持

的义务作了具体规定。应该说,《规定》的制定和颁布实施,将会极大促进民族自治地方经济社会各项事业的发展,并对维护民族团结和社会稳定发挥重大作用。

四是建立和完善民族法律法规体系,促进民族工作法制化的迫切需要。我们已初步建立起一个以《宪法》为根本、以《民族区域自治法》为核心内容的民族法律法规体系,但总体来说,这个体系还不够完善,制定《规定》是完善这个体系的迫切要求。国务院的行政法规既是对法律的执行,也是国务院各部门和地方制定部门规章和地方性法规、规章的直接法律依据,具有承上启下的重要作用。《规定》作为自治法的配套行政法规,不仅是民族法律法规体系建设的一大成就,而且还将带动部门和地方性配套法规的制定,其影响将是深远的。

总的来说,《规定》的制定和颁布实施,对于全面贯彻落实《民族区域自治法》,坚持和完善民族区域自治制度,推进我国的民族团结进步事业,促进各民族的共同繁荣,具有十分重要的意义。

记者:请您谈谈《规定》有哪些特点?

李德洙:《规定》是贯彻落实《民族区域自治法》的行政法规,无论是从内容上,还是从立法技术上,都有许多新的突破。具体讲,它的特点主要体现在:

一、体现了发展这个第一要务。发展是解决现阶段我国民族问题的根本途径。加快少数民族和民族地区发展是中央的一贯方针。面对少数民族地区经济社会发展落后,贫困面大,与发达地区发展差距拉大的趋势,《规定》将促进民族自治地方经济社会发展作为主要内容加以规定,突出了上级

人民政府对民族自治地方发展的帮助和扶持。《规定》把《民族区域自治法》第六章“上级国家机关的职责”中关于上级国家机关帮助和扶持民族自治地方经济社会发展的内容给以了细化。

二、体现了科学发展观。《规定》体现了统筹区域之间、民族之间协调发展的原则。在强调扶持民族自治地方经济发展的同时,对扶持民族自治地方教育、科技、文化、卫生等社会事业的发展作出了相应规定;对贫困少数民族、人口较少少数民族和边境地区少数民族的发展作出规定。还就民族自治地方的生态建设和环境保护作出了规定。

三、体现了构建和谐社会的要求。《规定》专门用3个条款的内容,对巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,积极开展民族团结进步表彰活动作了具体规定。

四、体现了有法必依的原则。《规定》对执行的监督检查和违法责任作出了具体规定。这是《规定》的一个重要特点,也是民族立法上的一个重大突破。《规定》明确指出,“各级人民政府民族工作部门对本规定的执行情况实施监督检查,每年将监督检查的情况向同级人民政府报告,并提出意见和建议。”这一规定,在法律上明确了民族工作部门的监督检查责任,给其执法提供了法律依据和保障,是民族工作法制化的体现和现实需要,也是依法行政的必然要求。《规定》对法律责任的规定,也是《规定》的一大特点,是贯彻落实的一个重要保证。

记者:《规定》主要包括哪些方面的内容?

李德洙:首先我要说明的是,《规定》并不是自治法的实施细则,由于制定细则的条件还不成熟,因此,《规定》主要对

《民族区域自治法》第六章《上级国家机关的职责》的内容进行了细化。在《规定》的起草过程中,我们始终把进一步规范上级国家机关对民族自治地方的帮助扶持责任,帮助民族自治地方解决经济社会发展过程中存在的突出问题,加快民族自治地方发展,作为出发点。

《规定》共 35 条。主要内容可以概括为这样几个部分:第一,对加强民族团结,维护社会稳定,大力宣传民族法律、法规和党的民族政策进行了规定;第二,对上级人民政府在基础设施建设、西部大开发、资源开发、生态环境保护、财政支持、对外贸易、边境地区建设、人口较少民族发展、扶贫开发、非公有制经济、对口支援等促进民族自治地方经济发展的职责和义务进行了规定;第三,对上级人民政府在帮助和促进民族自治地方教育科技事业发展的职责进行了规定;第四,对上级人民政府在扶持少数民族优秀传统文化,发展民族自治地方医疗卫生事业方面的职责进行了规定;第五,对上级人民政府加大培养少数民族干部人才的职责进行了规定;第六,违法责任;第七,对《规定》实施的监督机制的规定。

《人民日报》(2005 年 06 月 14 日 第八版)

序 言

国家民委党组书记、副主任牟本理

我国的民族区域自治制度是国家的一项基本政治制度，1984年颁布实施的《中华人民共和国民族区域自治法》是实行这一制度的基本法律。坚持和完善民族区域自治制度，是党和国家的一项重要方针。在今年5月召开的中央民族工作会议上，胡锦涛总书记强调指出，民族区域自治作为党解决我国民族问题的一条基本经验不容置疑，作为我国的一项基本政治制度不容动摇，作为我国社会主义的一大政治优势不容削弱。在新世纪新阶段，民族工作的重要任务就是要结合当前新形势和新要求，不断完善民族区域自治制度，坚持贯彻落实好《民族区域自治法》。

《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(以下简称《规定》)已于2005年5月19日，由国务院总理温家宝颁布国务院第435号令予以公布，5月31日正式实施。这是《中华人民共和国民族区域自治法》颁布实施以来，国务院制定的实施该法的第一部行政法规。《规定》的颁布实施，是在新世纪新阶段坚持和完善民族区域自治制度、贯彻落实《民族区域自治法》的重大举措，是我国社会主义民主和法制建设的一项重要成果。它的颁布实施，对加快少数民族地区经济和社会事业发展，巩固我国各民族的大团结，构建社会

主义和谐社会,都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

《规定》突出体现了各民族“共同团结奋斗,共同繁荣发展”这个新世纪新阶段我国民族工作的主题。胡锦涛总书记指出,共同团结奋斗,就是要把全国各族人民的智慧和力量凝聚到全面建设小康社会上来,凝聚到建设中国特色社会主义上来,凝聚到实现中华民族的伟大复兴上来。共同繁荣发展,就是要牢固树立和全面落实科学发展观,切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务,千方百计加快少数民族和民族地区经济社会发展,不断提高各族群众的生活水平。

《规定》总计 35 条,这些规定充分体现了党中央、国务院对少数民族和民族地区的亲切关怀,充分体现了党的民族政策,充分体现了科学的发展观,充分体现了构建社会主义和谐社会的要求,从民族地区的实际出发,制定了有利于民族地区团结进步和加快发展的政策措施。主要内容:一是将帮助民族自治地方加快经济发展放在突出位置,规定了上级人民政府及其职能部门在规划、基础设施项目安排、西部开发、资源开发和生态环境保护、财政转移支付、金融、外贸等方面对民族自治地方给予支持。对国家扶持民族贸易和民族特需用品生产、推进兴边富民行动、扶持人口较少民族发展、加强民族自治地方扶贫开发、鼓励对口支援等这些在民族工作实践中行之有效的做法,进一步提炼后也写进了《规定》。二是规定了促进民族自治地方发展教育、科技、文化、卫生、体育和健全社会保障体系的内容,充分体现了重视民族自治地方经济社会事业协调发展的特点。三是在政治方面强调巩固民族团结,既规定了开展促进民族团结进步的各项活动、加强民族法规政策的宣传教育的内容,又规定了要妥善处理

影响民族团结的问题,禁止破坏民族团结和制造民族分裂行为的内容。《规定》还对违反本《规定》应担负的法律责任作出了规定。

学习、宣传、贯彻实施《规定》,是当前民族工作的重要任务,是全党、全社会的共同责任。各族干部群众,特别是领导干部,要加强对《规定》的学习、宣传和贯彻实施工作。学习和贯彻《规定》,不仅仅是民族自治地方的事、少数民族的事、民族工作部门的事,中央和国家机关各部门、辖有民族自治地方的上级国家机关,都应当带头学习贯彻、模范遵守执行,并认真研究解决《规定》实施过程中遇到的问题,坚定不移地把《规定》实施好。学习和贯彻实施《规定》,首先要把着眼点放在加快少数民族和民族地区的发展,促进各民族的共同繁荣上来。现阶段我国的民族问题,突出地表现为民族地区对加快发展的迫切要求。胡锦涛总书记指出,民族地区存在的一切困难和问题,归根结底要靠发展来解决。当前,影响民族关系的主要因素是少数民族和民族地区发展相对滞后。经济发展可以带来一连串的发展,经济落后就会引起一连串的落后。发展差距拉大如果长期得不到解决,就会带来一系列的负面影响。《规定》的核心内容也是促进民族自治地方加快发展。因此,抓住发展这个第一要务,就抓住了贯彻实施《规定》的关键。贯彻落实《规定》,就是要树立科学的发展观,切实加快民族自治地方经济社会的发展,促进各民族的共同繁荣,为实现中华民族的伟大复兴奠定更加坚实的物质基础。

学习和贯彻实施《规定》,始终要注意加强民族团结,维护社会稳定,巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义

民族关系。民族团结、社会稳定是一个国家安邦治国的最基本的社会条件。要坚持不懈地对各族干部群众进行马克思主义民族理论,党的民族政策、民族常识和民族法律法规宣传和教肓,牢固树立汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、各少数民族之间也互相离不开的思想。要切实抓好少数民族干部队伍建设,为民族自治地方的改革、发展、稳定提供强有力的组织保证。要进一步加强民族法制建设,完善民族法律法规体系,推进依法行政和民族工作法制化进程,要进一步加强全国各族人民的大团结。坚决反对民族分裂,维护祖国统一,为构建社会主义和谐社会营造更加良好的社会环境。

应当看到,《规定》虽然是对民族区域自治法的原则规定的具体实施,但由于它涉及各个领域、各个方面,有些条款仍然为原则性的,需要有关省、自治区和直辖市以及有关部委制定具体的贯彻实施办法和措施。《规定》第34条规定,“国务院有关部门及自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市人民政府在职权范围内,根据本规定制定具体办法,并将执行情况向国务院报告”。有关省、自治区和直辖市以及有关部委要按照《规定》的要求,尽快制定具体办法和措施,使《规定》真正落到实处。这是当前民族工作一件至关重要的大事,务必抓紧抓好。

历史经验证明,制定一部法律非常不易,真正要贯彻落实好则更难,尤其是民族法律法规更是如此。要解决这方面的问题,很重要的一个环节是必须建立起强有力的监督检查机制。鉴于这种情况,《规定》第30条规定,“各级人民政府民族工作部门对本规定的执行情况实施监督检查,每年将监督

检查的情况向同级人民政府报告,并提出意见和建议。”这一规定,在法律上明确了民族工作部门的监督检查责任。各级人民政府民族工作部门应切实肩负起这个责任,采取有效的措施,保证《规定》的贯彻实施。

当前,全国各地和各有关部门正在认真学习、宣传和贯彻落实《规定》。为方便大家学习和准确理解《规定》的内容,我们组织参加起草《规定》的几位同志编写了这本释义,希望有助于推动《规定》的学习和贯彻落实工作。

2005年10月12日

目 录

概 述	(1)
第一条	(9)
第二条	(12)
第三条	(18)
第四条	(22)
第五条	(27)
第六条	(31)
第七条	(35)
第八条	(38)
第九条	(44)
第十条	(49)
第十一条	(52)
第十二条	(55)
第十三条	(59)
第十四条	(63)
第十五条	(67)
第十六条	(71)
第十七条	(77)
第十八条	(81)
第十九条	(86)
第二十条	(95)
第二十一条	(102)
第二十二条	(108)

第二十三条	(127)
第二十四条	(140)
第二十五条	(159)
第二十六条	(167)
第二十七条	(176)
第二十八条	(179)
第二十九条	(185)
第三十条	(194)
第三十一条	(196)
第三十二条	(200)
第三十三条	(204)
第三十四条	(205)
第三十五条	(206)
附 件:	
中华人民共和国国务院令 第 435 号	(207)
国务院实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定	
.....	(208)
中华人民共和国民族区域自治法	(217)
中华人民共和国民族区域自治地方(155 个)基本情况	
.....	(235)
后 记	(245)

概 述

一、我国少数民族和民族自治地方的基本情况

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。迄今为止,通过识别并经中央政府确认的民族有 56 个,其中汉族人口最多,其他 55 个民族人口相对较少,习惯上被称为“少数民族”。据 2000 年第五次全国人口普查,55 个少数民族人口为 10449 万人,占全国总人口的 8.41%。

中国各民族分布的特点是:大杂居、小聚居、相互交错居住。汉族地区有少数民族聚居,少数民族地区有汉族居住。这种分布格局是长期历史发展过程中各民族间相互交往、流动而形成的。中国少数民族人口虽少,但分布很广。全国各省、自治区、直辖市都有少数民族居住,绝大部分县级单位都有两个以上的民族居住。目前,中国的少数民族主要分布在内蒙古、新疆、宁夏、广西、西藏、云南、贵州、青海、四川、甘肃、辽宁、吉林、湖南、湖北、海南、台湾等省、自治区。

在中国,民族区域自治制度是中国政府结合中国实际情况采取的一项基本政策,也是中国的一项重要政治制度。中国的民族区域自治是在国家的统一领导下,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,使少数民族人民当家做主,自己管理本自治地方的内部事务。

中国的民族自治地方分为自治区、自治州、自治县(旗)