

民族政法工作研究

(二)

贵州省民族事务委员会政法处 编
贵州省民族法学研究会

贵州民族出版社



民族政法工作研究

(二)

编辑人员名单

审 稿：余 克

主 编：刘天文

编辑人员：韦 苇
 李 立

黔新登字 (90) 04号

责任编辑: 薛丽娥

封面设计: 吕凤梧

技术设计: 张声伟

民族政法工作研究

(二)

贵州省民族事务委员会政法处 编
贵州省民族法学研究会

贵州民族出版社出版发行

(贵阳市中华北路289号)

贵州新华印刷厂印刷 贵州省新华书店经销

787×1092毫米 32开 印张:10.25 字数:228千字

1993年11月第1版 1993年11月第1次印刷

印数: 1—1000册

ISBN 7-5412-0393-9/D·17

定价: 6.00元

目 录

在民族法学研究会成立和全国民委政法工作会议上

的讲话(提纲)……………司马义·艾买提(1)

关于新时期民族政法工作的几个问题……………杨侯弟(4)

关于贯彻落实90年代民族法制建设任务的

几点意见和建议……………杨侯弟(39)

解放思想 求是进取 开创民族法学研究新局面

……………李德洙(54)

关于进一步完善民族区域自治的几个问题……………杨侯弟(65)

关于民族法学问题……………史 筠(76)

我国民族区域自治法制建设的回顾与展望……………敖俊德(88)

论民族法学的定义、对象和体系……………陈仁福(99)

民族法学的几个问题……………余孟孚(107)

建立我国民族法学的几个认识问题……………陈粹华(117)

民族法学谏议……………伍华权(130)

关于建立健全民族法规体系的思考……………袁仲由(138)

对新时期加强民族法制建设的几点思考……………李 立(145)

谈谈民族法制建设与保障自治民族的自治权利问题

……………盘朝月 莫文军(154)

浅谈民族区域自治制度在市场经济中的完善和发展

……………黄恺新(162)

民族区域自治法与社会主义市场经济·····	璞石(168)
加快民族地区边贸发展的法律思考·····	王允武(173)
论民族区域自治条例的制定与运行·····	沙允中(181)
关于制定单行条例的几点思考·····	韦苇(195)
用民族区域自治法推进民族地区的发展和繁荣 ·····	马学林(207)
少数民族公民适用特殊刑事责任原则刍议·····	苏文昭(218)
试论上级国家机关对民族自治地方的领导和 帮助问题·····	刘天文(225)
浅谈新时期城市民族工作的特点和任务·····	李立(230)
论我国少数民族人权的法律保障·····	阎殿卿(237)
西藏人民人权的法律保障·····	郭有为(244)
对贵州实施《民族区域自治法》配套立法的思考 ·····	韩军(253)
试论充实和完善民族区域自治制度·····	张锡盛(266)
浅谈民族区域自治法难以充分实施的原因及其思考 ·····	余克(279)
试论民族区域自治法在贵州省的实施及存在问题 ·····	白明政(288)
贯彻《民族区域自治法》 依法行使自治权 ·····	刘天文(299)
加强甘肃省民族法制建设的探讨·····	王尚乾(304)
四川民族法制的现状与对策·····	周礼成(314)

在民族法学研究会成立和全国民委政法工作会议上的讲话（提纲）

国务委员、国家民委主任 司马义·艾买提

1991年6月13日

首先，我对中国法学会民族法学研究会的成立和全国民委政法工作会议的召开表示热烈祝贺！向在民族法学研究和民族政法工作中辛勤劳动的同志们表示崇高的敬意！

民族法的研究和各级民委的政法工作是很重要的工作，是必须做好的工作。这两方面的工作，一个是理论工作，一个是实际工作，互相依存，互相促进，好比一条船的双桨，缺了哪一个都不行。做好这两方面的工作，对于加强社会主义的民族法制建设，对于保障各民族的平等权利，对于促进各民族的团结和共同繁荣，具有重要的意义。

在这次会议上，李德洙同志对民族法的研究和民族政法工作讲了很好的意见，我都赞成。十一届三中全会以后，我们党在全力推进现代化建设事业的同时，十分重视社会主义民主和法制建设，包括十分重视民族法制建设，这一期间民族法制取得了重大进展。实践告诉我们，要处理好民族问题，做好民族工作，必须高度重视民族法制建设。法是调整

社会关系的。民族关系也是一种社会关系，应当动用法律手段进行调整。要加强民族法制建设，除了做好立法、执法、守法等具体工作以外，还必须重视理论建设。所以，设立民族法学研究会，有组织、有计划地去开展民族法学的研究，是十分必要的。国家民委对成立民族法学研究会是积极支持的，今后也会继续给予支持。当然，我们也希望各有关方面都给予支持，把民族法学研究会办好，办出自己的特色，办出应有的水平。

对民族法的研究工作，想在这里强调三点：

第一，民族法的研究必须坚持正确的方向，坚持四项基本原则，坚持马列主义、毛泽东思想的指导，对此不应当有任何的怀疑和动摇。只有如此，我们的理论研究才能健康地发展，才能发挥它应有的作用。

第二，民族法的研究必须紧密联系实际。充分考虑我国多民族的国情，充分把握我国各民族经济、政治、文化以及相互关系的历史与现状，扎根于中华大地。特别要重视现实问题的研究，使民族法的研究对各民族的平等、团结、共同繁荣起到有力的推动作用。

第三，要致力于强化人们的民族法制意识。使人们对民族法的地位、作用有正确的、明确的认识。特别要明白这样一些基本的东西：民族法作为国家法的重要组成部分，具有法本身的权威性，任何机关、团体、公民个人都必须认真遵守。民族法是调整民族关系的，但决不只是管少数民族公民的。任何民族的成员都要知法、守法，依法办事。任何民族的成员违背法律都要依法处置。

民族政法工作历来是民族工作的一项重要内容，需要认

真做好。这次会议对民族政法工作做了系统的总结和部署，我没有更多的话要讲，我想简单地讲以下意见。

第一，民委的政法工作要认真贯彻十三届七中全会精神。七中全会通过的《建议》中，关于建立和发展平等互助、团结合作、共同繁荣的社会主义民族关系，关于巩固完善民族区域自治制度，关于维护祖国统一等内容，都与民族政法工作直接有关，一定要认真学习，并通过我们扎扎实实的工作落到实处。

第二，民委的政法工作要紧紧抓住各民族“团结进步”这个主题，努力维护社会的稳定。这方面有大量的、具体的工作要做，包括参与制定政策，认真执行政策，妥善处理民族关系中的人民内部矛盾，警惕和反对敌对势力的分裂、破坏活动等等。在这方面一定要旗帜鲜明、头脑清醒、措施有力。

第三，重视法制工作，积极参与有关法规的制定和实施。特别要重视民族区域自治法的进一步落实，力争不断有所进展。还要协同有关部门参与国际人权领域里的斗争。

第四，进一步加强对民族政法工作的领导。充分认识民族政法工作的重要性，不断根据变化的情况和民族工作总任务的要求，加强领导，发挥主管部门的积极性，加强同有关部门的联系，共同把工作做好。

同志们，今年计划召开全国民族工作会议，这必将使我国的民族工作步入一个新的阶段，也将会给民族法的研究和民族政法工作提出新的课题，并对这两方面的工作产生强大的推动力。

今天我就讲到这里，谢谢大家！

关于新时期民族政法工作的几个问题

——在第一次全国民委政法 工作会议上的发言

国家民委政法司司长 杨 侯 弟

1991年6月11日

同志们：

这次召开的全国民委政法工作会议，是建国以来的第一次。这次会议是在当今国际形势变幻多端，我们党和国家确立了我国各族人民在今后十年的奋斗目标和各项任务的情况下召开的。我们希望，通过这次会议，能够有助于进一步加强新形势下的民族政法工作，以巩固祖国的统一和各民族的团结，促进边疆民族地区乃至全国的稳定和发展，为保证我国社会主义现代化建设在90年代的宏伟目标和各项任务的顺利实现做出贡献。

下面，我根据政法司的具体任务，就有关新时期民族政法工作的几个问题谈些意见。

一、关于新时期民族政法工作的特点、地位和任务

民族政法工作是民族工作的重要组成部分。民族政法工

作的历史很长，自有民族工作就有了民族政法工作。民委一成立，首先就有了政法司。民族政法工作，是指涉及民族政治和法制方面的工作。从理论和实践上看，民族政法工作有这样几个特点：

1.民族政法工作涉及政治、法律、意识形态等几乎上层建筑的各个领域，具有范围广、战线长的特点。

2.民族政法工作作为上层建筑的范畴，是由经济基础决定的，但它又反作用于经济基础。也就是说，民族政法工作抓好了，则有利于经济基础的巩固和发展，否则可以起到阻碍、削弱乃至破坏经济基础的作用。其在整个国家的稳定与发展中的重要地位和作用是显而易见的。

3.民族政法工作属于民族工作，它以民族关系作为调整、协调对象，具有政策性、敏感性强的特点。

4.民族政法工作在不同时期、不同阶段有不同的内容和不同的工作侧重点。应当审时度势，把握这个变化。鉴于当今国内外形势的变化，新时期民族政法工作的内容也发生了变化。适应这一变化，其工作侧重点大致有三个方面：一是围绕经济建设这个中心，为少数民族和民族地区的改革、开放和稳定发展服务；二是加强民族立法，为把民族工作逐步纳入法制轨道，为加强具有中国特色的社会主义法制建设服务；三是为我国在国际人权领域有关民族问题方面的斗争服务。

5.先是阶级的消亡，尔后是国家的消亡，最后才是民族的消亡。民族问题存在的长期性，决定了民族政法工作的长期性，只能加强，不能削弱。

有鉴于此，在新的历史条件下，民族政法工作的主要任

务是：正确区分两类不同性质的矛盾，旗帜鲜明地反对分裂祖国、破坏民族团结的行为；妥善处理民族关系方面的问题，维护、促进民族地区的改革开放和稳定发展，进一步巩固和发展社会主义的新型民族关系；坚持和完善民族区域自治制度，推进民族法制建设；配合我国在国际人权领域有关民族问题方面的斗争，为保证我国社会主义现代化建设在90年代的宏伟目标和各项任务的顺利完成做出贡献。

二、关于完善民族区域自治制度

民族区域自治，是中国共产党解决国内民族问题的一项基本政策，是社会主义中国的一项重要政治制度，是中国共产党把马克思主义民族理论同我国民族情况相结合的一个创举，也是全国各族人民的共同选择。实践证明，民族区域自治制度既体现了马克思主义关于民族平等联合的原则，又有利于在国家统一领导下，采取适合民族特点和地区特点的政策措施，调动各族人民的主动性和创造性，加速少数民族地区政治、经济和文化事业的全面发展，从而有利于增强中华各民族的向心力和凝聚力，保证我国多民族国家的大统一、大团结，完全适合我国国情，是中国社会主义制度的一大特色。如果从成立内蒙古自治区算起，我国民族区域自治制度的历史已有44年。44年来在建立民族区域自治地方的工作中，我们注意掌握了以下几条主要原则：

一是以民族聚居区为建立自治地方的基础和前提。《宪法》规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治”。这一规定是从我国少数民族的分布特点出发的。实行自治，是在少数

民族聚居的地方实行自治，首要的条件是聚居，必须以绝对量来体现自治民族人口聚居的程度，没有一定程度的聚居，就谈不上自治，而聚居就不能不讲到比例。所以，在民族聚居区内建立民族自治地方就应当有一个适当的自治民族人口比例。关于人口比例问题，早在50年代便提出来了。1957年6月，原内务部党组、中央民委党组曾就此向中央书记处写过一份报告，意见是：“实行区域自治的民族的人口所占的比例，也应有一个内部掌握的尺度（不对外公布）。我们认为这个比例一般应该是30%左右”。当时建自治地方基本上是按这个尺度办的。经过20多年的实践，由于情况发生变化，这个30%左右的比例显得偏低。1985年，当时的国家民委主任杨静仁同志，传达了中央书记处负责同志关于今后建立自治地方的自治民族人口要占多数的指示。根据这个指示精神，1985年9月，我们对黑龙江省民委的有关请示作了这样的答复：“实行民族区域自治的民族人口在总人口中的比例，一般要占多数；个别在全国范围内尚未建立过自治地方的少数民族和其他有特殊情况的，可以不占多数，但不能少于30%”。在此以后我们都是按这个标准掌握的。我们认为作这种规定是必要的，这有利于宪法和民族区域自治法的实施，有利于自治民族实行有效的自治。

二是根据当地的民族关系、经济发展状况、行政区域特点等条件，并参酌历史情况来建立自治地方。我国的民族自治地方，除了实行自治的民族聚居外，都有一定数量的汉族和其他少数民族杂居其中。如西藏自治区是自治民族人口比例最高的一个地方，藏族人口占到95%，但还有3.7%的汉族和1.3%的其他少数民族。其他自治地方内的非自治民族

人口都占有相当的比例，这是历史和现实的发展所形成的。

三是充分协商，按照规定报请批准。我们对各省、自治区所提出拟建立的自治地方，在自治民族的聚居程度、区域界线的划分、自治地方的名称、民族关系的调整等方面都与地方和有关的民族代表进行了充分的协商、研究。意见一致后，按照法律规定程序凡拟建自治州和自治县的报请国务院批准；建立自治区则是报请全国人大审议通过的。这样既体现了社会主义民主和民族平等的原则，又充分尊重了少数民族自己管理民族内部事务的权利。截止目前，在全国55个少数民族中已有45个民族建立了自治地方，实行自治的民族人口占少数民族总人口的75%，民族自治地方行政区域的面积占全国总面积的64.5%，自治地方的数量和布局，与我国民族分布和构成基本上是相适应的。近年来，我们与有关自治区和省就建立自治地方的问题交换了意见，认为经过40多年的工作，除个别的遗留问题外，我国建立民族自治地方的任务已经基本完成。今后主要任务是认真贯彻执行自治法，进一步完善民族区域自治制度。

完善民族区域自治制度，需要做的事情很多，任务相当繁重。根据建国以来的经验和新时期的新情况，我们认为，要完善民族区域自治制度，必须探讨、研究、解决以下几个问题：

1. 必须加强民族区域自治法的配套法建设

《民族区域自治法》的颁布标志着我国在使用法律手段调整民族关系的道路上迈出了新的一步，效果是好的。但是，《民族区域自治法》的条文比较原则，实践证明，单靠这么一部基本法而没有多种法律法规与之相配套，要使自治法

的各项原则规定落到实处，是困难的。为此，必须加快各民族自治地方的自治条例、各种单行条例和行政法规的制定和实施工作。这些配套法的内容应力求具体、明确，便于贯彻实施。同时，还要逐步建立和完善监督机制与罚则，保障法律的严肃性和权威性。

2. 必须正确处理好统一和自治的关系

我国所实行的民族区域自治制度是由我国的国情所决定的。我们所说的自治是在国家统一下的自治。首先必须明确，国家的统一和稳定，各民族的团结和进步是我国社会主义各项事业顺利进行的基本保证，也是中华民族人民的根本利益所在。作为共和国不可分割的一部分的民族自治地方，必须坚持党中央、国务院的统一领导，要坚定不移地坚持四项基本原则，坚决维护祖国的统一，不断增强各民族对祖国的凝聚力和向心力。但是，家国的集中统一并不排斥民族区域自治，相反，民族区域自治越充分，就越有利于集中统一。我们必须用马克思主义的这一观点来正确处理统一和自治的辩证关系，在强调集中统一的同时，充分认识和把握自治地方的特殊性，把统一和自治结合到一个恰当的“度”上来。为此，一方面必须充分保障《宪法》和《民族区域自治法》所赋予民族自治地方的自治权，要根据民族自治地方的具体情况，在政治、经济、文化、教育等方面制定适合民族自治地方的特殊政策和灵活措施，促进民族自治地方的繁荣发展。另一方面，民族自治地方要全面掌握《宪法》和《民族区域自治法》，用好自治权，逐渐完善各种运行机制，调整好各种关系，维护自己的合法权益，增加内部发展活力，同时，充分履行《宪法》和法律规定的各项义务。

3. 必须加快发展民族自治地方的经济和文化教育事业

建国以来，特别是近10年来，民族自治地方的经济和文化教育事业虽然有很大的发展，但其总体发展水平与内地及沿海发达地区的差距还很大。民族地区至今还有相当一部分群众的温饱问题尚未解决；民族地区的文化教育还相当落后。毫无疑问，民族自治地方如果不彻底摆脱贫困，走上繁荣富裕之路，那么民族区域自治就谈不上完善。这一点，邓小平同志早就指出：“实行民族区域自治，不把经济搞好，那个自治就是空的。”因此，加快发展经济和文化教育事业，提高少数民族的物质文化水平，是完善民族区域自治制度的重要内容。民族自治地方必须坚持自力更生和国家帮助相结合的原则，坚持改革开放的总方针，坚持从本地实际出发，发挥优势，扬长补短，增强社会主义商品经济观念，加强与各地区特别是发达地区的横向经济联合，积极采用先进的科学技术，努力办好教育，建设团结、富裕、文明的民族自治地方，使我国的民族区域自治制度进一步显示出无比的优越性。

民族政法工作不直接负责民族经济文化建设方面的业务，但是政治是经济的集中表现，不了解民族经济方面的历史、现状和特点，特别是改革开放中出现的新情况和问题，就不可能做好民族政法工作。比如，新时期的民族立法工作，就大量涉及经济问题；民族地区的政治体制改革也涉及经济体制问题。我们要充分认识和处理民族政法工作与经济工作及其他工作的辩证关系，协调民族政法工作部门同其他部门的关系，通过政治、法律的手段，促进民族经济文化的发展。

4. 必须大力建设少数民族的“三支队伍”

完善民族区域自治制度的关键是培养和造就少数民族的干部队伍、知识分子队伍和产业工人队伍。没有这三支队伍就谈不上少数民族整体素质的提高，就谈不上成为现代先进民族，就谈不上有效地行使法律所赋予的管理本民族本地方事务的权利，也就谈不上民族区域自治制度的完善。建国以来，我们培养了近200万少数民族干部，他们在维护祖国统一，促进民族团结以及落实民族区域自治政策的事业中发挥了重要作用。但是，我们要注意到，随着改革开放的不断深入，随着民族自治地方各项事业的迅速发展，在少数民族干部的培养和使用方面出现了一些亟待解决的问题，主要是：少数民族干部特别是领导干部“青黄不接”；在一些地区，少数民族干部的比例与人口比例还不很适应；少数民族干部的结构不合理，科技干部和经济管理干部数量少。同时，我们还要看到，在商品经济日益活跃，新技术革命突飞猛进，社会化大生产迅速发展的今天，民族自治地方产业工人的力量还相当薄弱。无疑，为了充分行使自己当家作主的权利，为了真正担当起历史的重任，迎接新世纪的挑战，我们必须采取各种措施，大力培养少数民族的产业工人队伍和科技骨干，形成新兴产业的强大力量，并由此造就一大批具有无产阶级觉悟的、掌握现代科学知识和管理技能的少数民族干部队伍及各方面的专门人才。他们是党的民族工作所必须依靠的力量，是彻底解决民族问题的中坚，是民族自治地方各项事业兴旺发达的希望所在。

培养少数民族“三支队伍”的具体工作，不属于民族政法工作的业务范围，但它涉及民族区域自治制度的完善，同

民族政法业务关系密切。因此积极配合有关部门做好这项工作，是我们义不容辞的责任。

5. 必须不断探索研究和解决涉及民族区域自治的体制等方面的问题

我国宪法明确规定，民族自治地方分为三级，即自治区、自治州和自治县。目前，全国除建有159个自治地方外，还建有1700多个民族乡。关于民族乡的性质，通常解释为民族区域自治制度的一种补充形式，而且我们也把民族乡的工作纳入了散杂居民族工作的范畴。但是有一些同志对此持异议，认为应把民族乡划入民族自治地方系列。但现行法律并未确认。

近几年来，随着各地经济的迅速发展，人口结构发生了变化，都市化的趋势日益明显。许多符合国家有关条件的县和地区相继建立了县级市或地级市。由于宪法中未规定自治市的体制，因而同样具备建市条件的自治地方（自治州、自治县）只能维持原状。此外，在改革开放的新形势下，诸如人口迁移、人口双向流动管理以及个别民族自治地方的行政区域调整等问题，都需要我们从完善民族区域自治制度的角度，进行深入的探讨、研究和解决。我们认为处理这些问题，总的原则：一是有利于国家的稳定和发展；二是按照民族自治与区域自治相结合，政治因素与经济因素相结合的原则，尊重客观经济规律，要有利于产业的合理布局 and 协调发展；三是有利于保障少数民族的合法权益和各民族互相帮助，取长补短，促进共同繁荣。

这里我附带谈一下关于搞好民族自治地方庆祝活动工作的问题。民族自治地方逢十周年时举行庆祝活动，已成为各