

MINZU
QUYUZIZHIZHIDU
DEFAZHAN

民族 区域自治制度 的发展

主 编 王戈柳
副主编 陈建樾

民族出版社

民族区域自治制度的发展

——《民族区域自治法》修改问题研究

王戈柳 主编
陈建樾 副主编

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族区域自治制度的发展/王戈柳主编.

北京:民族出版社,2001.7

ISBN 7-105-03140-9

I. 民… II. ①王…②陈… III. 民族区域自治—
制度—研究—中国

IV. D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 051559 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

若龙文化工作室微机照排 北京市艺辉印刷有限公司印刷

网址:<http://www.e56.com.cn>

各地新华书店经销

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:10.25 字数:255 千字

印数:0001—1000 册 定价:18.00 元

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换

(总编室电话:64212794;发行部电话:64211734)

序

新世纪伊始，国际社会仍旧未能摆脱 20 世纪 90 年代以后在世界范围出现的民族冲突困扰。然而，中国在解决民族问题的理论与实践方面却又迈出了坚实的一步。2001 年 2 月 28 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第 20 次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》，同日，国家主席江泽民签署命令公布实行。这一重大举措，不仅标志着历经 8 年之久的民族区域自治法修订工作正式结束，而且标志着中国的民族区域自治制度在法制化的轨道上取得进一步的发展和完善。王戈柳、陈建樾等同志完成的《民族区域自治制度的发展》一书，正是在这一背景下推出的一部有关民族区域自治法修改问题的专题研究成果。

邓小平同志曾指出：民族区域自治是我们国家的制度优势，不能放弃。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体也反复强调发展和完善民族区域自治制度的重要性，并将发展和完善民族区域自治制度作为中国共产党在整个社会主义初级阶段民族工作行动纲领的重要任务之一。所以，这次全国人大常委会对《中华人民共和国民族区域自治法》的修订，即是体现我国坚持民族区域自治制度并通过法制化的途径切实保障和充分发挥这一制度优势的具体实践。民族区域自治是解决民族问题的基本制度模式之一，中国的民族区域自治制度是中国共产党在探索符合中国国情

实际的革命和建设道路过程中确立的一种制度形式，它体现了马克思主义民族理论的基本原理，突出了中国作为一个统一的多民族国家的历史基础和现实国情，维护了平等、团结、互助的社会主义民族关系，保障了少数民族和民族区域自治地方各民族人民共同发展、共同富裕、共同繁荣的基本要求，具有很强的中国特色。对此，这部著作从理论到实践进行了较为系统的论述。作者通过民族区域自治制度实行 50 多年和《中华人民共和国民族区域自治法》颁布 17 年的基本实践及其所取得的成就，论证了这一制度实践的主要作用和基本经验，并在此基础上强调了两条基本结论：在中国，必须坚持民族区域自治制度，必须进一步发展和完善民族区域自治制度。

毫无疑问，全国人民代表大会常务委员会对《中华人民共和国民族区域自治法》的修订，目的就是坚持、发展和完善民族区域自治制度。在建设有中国特色社会主义现代化事业跨入 21 世纪的时刻，《中华人民共和国民族区域自治法》的修订和颁布是同中国实现现代化的第三步战略紧密联系在一起。中国自改革开放以来，在邓小平理论的指引下已经完成了第一步、第二步发展战略，而以西部大开发为主导的第三步发展战略在突出全国各民族共同发展、共同富裕和共同繁荣基本主题的前提下，加快少数民族和民族地区的经济文化发展成为实现这一主题的重大任务。在这一进程中，国家对西部地区、特别是少数民族地区的支持力度将不断加大，东部地区同西部地区之间的对口支援与互助合作将在广度与深度方面不断发展，西部地区、特别是少数民族地区自力更生、奋发图强的发展精神将充分调动，如何将这三个方面的发展力量有机地结合在一起，形成西部大开发和加快少数民族地区经济文化发展的合力，是实现有中国特色社会主义现代化事业第三步发展战略的基本要求。《中华人民共和国民族区域自治法》的修订正是在这样一种发展背景和发展要求的形势中得

以完成的。因此，这部著作就修订后的《中华人民共和国民族区域自治法》所加强的有关经济发展等方面的内容所进行的比较研究、阐发论述也自然成为全书的主要内容。

中国的民族区域自治制度集中体现了我们国家以政治平等、经济发展、文化繁荣和社会保障为特点的整套民族政策，这套政策的基本立场是保障各民族人民的共同发展和实现各民族人民的共同繁荣，这是社会主义社会的本质特征。这种体现各民族人民根本利益的发展和繁荣，是通过党所代表的先进生产力的发展要求和先进文化的前进方向来加以保证和最终实现的。所以，在学习、宣传和贯彻江泽民同志“三个代表”思想的进程中，紧密联系西部大开发战略的实践和国内外民族问题的实际，充分认识西部大开发战略对于解决中国的民族问题和实现各民族共同发展、共同繁荣的重要意义，是民族工作部门和民族研究机构开展工作的重要思想指针。本书在分析修改后的《中华人民共和国民族区域自治法》有关条文时，突出地体现了这一准则，从关系到少数民族地区发展和各民族人民切身利益的诸多方面进行了研究，如自治地方经济权利调整、财政转移支付的实践、资源开发与生态保护、扶贫等。这些研究内容不仅对修改后的《中华人民共和国民族区域自治法》起到了宣传的作用，而且对贯彻修改后的《中华人民共和国民族区域自治法》起到了理论理解和实践应用方面的启示作用。

中国解决民族问题的理论与实践在世界范围内是独具特色的，成效是显著的。但是，我们毕竟还处于社会主义初级阶段，在解决民族问题方面以民族区域自治为代表的制度优势和政策优势还需要在实践中不断发展与完善。《中华人民共和国民族区域自治法》的修改，一方面体现了现阶段发展和完善所取得的成就，另一方面也需要通过今后的实践检验继续推进发展与完善。目前，西部大开发战略已经启动，实现这一战略目标需要一个相

当长的过程。在今后几十年中，我们整个国家的发展都将面临许多新情况和新问题，其中也包括民族问题，所以继续发展和完善我国的民族区域自治制度仍然是制度建设和法律建设方面的重要任务。为此，本书也就这方面的内容结合修改后的《中华人民共和国民族区域自治法》进行了研究，探索了继续发展和完善民族区域自治制度及其法制建设的思路。这些探索是很有意义的。

江泽民同志在中央民族工作会议上曾指出：“全党同志必须把加强民族团结、促进各民族共同发展和共同繁荣，作为整个社会主义初级阶段民族工作的行动纲领。”实践这一纲领的制度保证是民族区域自治制度，法律保障是《中华人民共和国民族区域自治法》。所以，在实践中加强我国民族区域自治制度和《中华人民共和国民族区域自治法》的研究，是十分重要的。以《中华人民共和国民族区域自治法》为依据，对我国民族区域自治制度的理论与实践进行的较为系统研究的成果，它不仅是及时的，而且也表现出了一些很有新意的探索精神。同时，书中收录的有关文献也为继续深化这方面的研究提供了线索和方便，特别是修改前后的《中华人民共和国民族区域自治法》对照，使人一目了然。总之，这部著作在体现学术性、现实感、应用价值等方面都颇具特色，故此为序。

郝时远

2001年8月13日

目 录

序.....	1
第一章 民族区域自治制度与	
《民族区域自治法》.....	1
第一节 民族区域自治制度在我国的确立.....	1
第二节 《民族区域自治法》的制定.....	7
第三节 《民族区域自治法》的修改过程	10
第二章 民族区域自治的作用、	
经验与新发展	23
第一节 民族区域自治制度的作用	23
第二节 实施民族区域自治的基本经验	27
第三节 《民族区域自治法》的修改是民族区域	
自治制度的新发展	35
第三章 《民族区域自治法》的修改与实施	41
第一节 《民族区域自治法》颁行 17 年来的成就.....	42
第二节 修改《民族区域自治法》的社会因素	49
第三节 《民族区域自治法》修改对民族	
自治地方的意义	54

第四节 《民族区域自治法》的贯彻实施	59
第四章 《民族区域自治法》与少数	
民族政治权利保障	65
第一节 中国少数民族的政治权利	66
第二节 国外多民族国家少数民族	
的政治权利	77
第三节 不同国家实行不同民族政策	
的因素和启示	89
第五章 民族区域自治与少数民族的生存权	
和发展权	94
第一节 民族区域自治是中华各民族历史发展	
的必然趋势	94
第二节 《民族区域自治法》对少数民族生存权	
与发展权的保障	101
第三节 完善民族区域自治充分实现	
少数民族发展权	104
第六章 《民族区域自治法》关于自治地方经济	
权利的发展	108
第一节 修订《民族区域自治法》的经济背景	109
第二节 《民族区域自治法》对民族自治地方	
经济发展权利的调整	111
第七章 政府间财政转移支付及其在民族	
自治地方的实践	126
第一节 财政转移支付的基本理论与单一	
制国家的实践	127
第二节 1994 年以前我国民族自治地方	
的财政转移支付	133
第三节 1994 年分税制以来的民族自治	

地方财政转移支付·····	142
第八章 《民族区域自治法》与民族自治地方	
文化教育发展·····	154
第一节 民族自治地方的文化教育状况·····	154
第二节 民族自治地方的文化发展权利·····	160
第三节 民族自治地方的教育发展权利·····	168
第四节 民族自治地方文化教育发展中 上级国家机关的职责·····	170
第九章 《民族区域自治法》关于资源开发 与生态保护·····	174
第一节 民族自治地方的资源与生态地位·····	174
第二节 关于《民族区域自治法》资源开发 和生态保护规定分析·····	183
第十章 《民族区域自治法》关于民族自治地方 扶贫的规定·····	193
第一节 贫困地区与贫困人口交织·····	193
第二节 民族自治地方脱贫之路的探索·····	199
第三节 从政策关注到法律关注·····	202
第十一章 《民族区域自治法》与民族自治地方内 民族的关系·····	212
第一节 民族自治地方内民族关系 的地位与特性·····	213
第二节 民族自治地方自治机关在调节本地区 民族关系中的法律义务·····	219
附录一：中国民族自治地方简表 ·····	227
附录二：民族自治地方自治条例、单行条例、 变通执行规定与补充规定目录 ·····	236
附录三：有关省贯彻《中华人民共和国民族	

《区域自治法》若干规定目录.....	283
附录四:《中华人民共和国民族区域自治法》	
修改条文比较	285
后记.....	315

第一章 民族区域自治制度与 《民族区域自治法》

民族区域自治制度是我国一项基本政治制度,《民族区域自治法》是实施《宪法》规定的民族区域自治制度的一部基本法律。民族区域自治制度是《民族区域自治法》的基础和内容,《民族区域自治法》是民族区域自治制度的表现形式和法律保障。二者是同一个事物的两个方面。因此,本章将民族区域自治制度与《民族区域自治法》作为一个问题加以介绍和论述。

第一节 民族区域自治制度在我国的确立

一、中国共产党探索民族区域自治的历程

中国共产党是全国各族人民利益的忠实代表。中国共产党从成立之初起,就把解决民族问题、实现民族平等作为中国新民主主义革命的一项重要内容。但是,由于当时我们党还处在幼年时期,对马克思主义民族理论特别是对多民族的中国国情还缺乏了解,所以开始一个时期,我们党曾提出过不切合中国实际的解决民族问题的纲领和主张,而最后确定以民族区域自治解决民族问题、实现民族平等,则经历了长期的探索的过程。

这个过程大体可分为三个阶段:第一阶段从1922年7月至1936年5月,党的民族纲领承认民族自决权,主张建立联邦制

国家。例如，1922年7月，中国共产党第二次全国代表大会的《宣言》提出：统一中国本部（东三省在内）为真正民主共和国；蒙古、西藏、回疆实行自治，成为民主自治邦；用自由联邦制，统一中国本部，蒙古、西藏、回疆建立中华联盟共和国^①。1931年11月《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：中国苏维埃政权承认境内少数民族的自决权，一直承认到弱小民族有同中国脱离，自己成立独立国家的权利，很显然，这是不切合中国实际情况的。

第二阶段从1936年5月至1945年9月，党的民族纲领以主张民族区域自治为主，但也没有放弃联邦制的主张。抗日战争时期，党的民族纲领由主张联邦制变为主张民族区域自治为主，主张各少数民族在共同反对日本帝国主义的前提下；有自己管理自己事务之权。1938年9月，毛泽东在党的六届（扩大）六中全会上所作的题为《论新阶段》报告说：允许蒙、藏、苗、瑶、彝、番等各族与汉族有平等权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家^②。1941年5月，陕甘宁边区政府颁布的《陕甘宁边区纲领》规定：依据民族平等原则，实行蒙回民族与汉族在政治经济上的平等权利，建立蒙回民族的自治区。但是，1945年6月，党的第七次全国代表大会通过的党章总纲中仍有联邦共和国的提法。

第三阶段从1945年9月至1949年9月，抗日战争胜利后，蒋介石发动了全面内战，少数民族地区特别是内蒙古人民的解放斗争较早地提到议事日程。1945年9月，中共中央发出指示：在绥远蒙人地区，可以组织地方性的自治政府，并建立蒙人的军

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，第18页—19页，中共中央党校出版社，1991年。

② 同上书，第595页。

队。1945年10月，中共中央关于内蒙工作方针的指示：对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治。1947年5月，内蒙古自治区在解放战争炮火中诞生。1949年9月29日，经过中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定：“各少数民族聚居的地区，应实行民族区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。”^①民族区域自治载入起临时《宪法》作用共同纲领，实现了由党的民族政策到国家基本制度的转变；标志着民族区域自治作为国家的基本政治制度在我国已经确立。从1922年7月中国共产党从提出解决民族问题，到1949年9月找到解决民族问题的正确道路，经历了27年漫长的时间，真可谓“路漫漫而修远”。

二、民族区域自治在我国的实施

新中国成立之后，根据共同纲领，党和政府在全国普遍推行了民族区域自治。

(1) 逐步恢复了内蒙古区域的统一。内蒙古自治区成立之初，由于当时处于解放战争时期，其辖区只限于东部已经解放的呼伦贝尔、纳文慕仁、兴安、锡林郭勒、察哈尔等五个盟。1949年，划入原辽北省的哲里木盟和原热河省的昭乌达盟。1952年，划入原察哈尔省的多伦、宝昌、化德三个县。1954年，中央人民政府委员会通过决议，撤销绥远省，将其辖区划归内蒙古自治区。1956年，又划入原热河省的赤峰等六个县和甘肃省的巴音浩特蒙古自治州和额济纳自治旗。经过近十年的时间逐步完成了内蒙古区域的统一，基本恢复了内蒙古故地。从此，结束了内蒙古区域长期被分割的历史。

^① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，第1289页，中共中央党校出版社，1991年。

(2) 新中国成立后，相继成立了四个自治区。经中共中央提出倡议，国务院提出议案，全国人民代表大会或者它的常务委员会通过决定，先后成立了四个自治区：1955年10月，成立了新疆维吾尔自治区；1958年3月，成立了广西壮族自治区；1958年10月，成立了宁夏回族自治区；1965年9月，成立了西藏自治区。

(3) 在成立自治区的同时，又先后成立了一大批自治州、自治县（旗）。成立自治州、自治县（旗）一般由省、自治区人民政府向国务院提出报告，由国务院批准。截至2000年底，全国共建立154个民族自治地方，其中有5个自治区、30个自治州和119个自治县（旗）。此外，还成立了1256个民族乡。在全国55个少数民族中有44个建立了自己的民族自治地方。实行区域自治的少数民族人口约占少数民族总人口的75%；民族自治地方行政区域面积约占全国总面积的64%。至此，建立民族自治地方的任务已经基本完成。

民族区域自治在我国实施过程，大体可分为三个阶段：第一阶段从1949年9月至1954年9月。这是民族区域自治制度和法律初创时期。这一时期，成立了一大批相当于专区、县以及区、乡的民族自治地方，极大地调动了少数民族当家做主的积极性和爱国热情。1952年8月，中央人民政府委员会批准了中央民族事务委员会草拟的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，总结中华人民共和国建立初推行民族区域自治的经验，使民族区域自治走出法律化、制度化的第一步。但是，由于当时经验不足和认识上的局限，这个纲要在一些规定上存在明显缺陷：一是乡（村）、区、县、专区和专区以上五级民族自治地方，都统称为自治区，在名称上造成了混乱，从名称上无法分辨哪一级民族自治地方。二是县以下的民族自治地方，由于人口太少和行政区域太小，实际上无法行使自治权。

第二阶段从1954年9月至1984年5月。这是民族区域自治制度和法律曲折发展时间。这一时期总的情况是，两头好中间差。一头好在：1954年9月制定的《宪法》关于民族区域自治的规定弥补了民族区域自治实施纲要的两个主要缺陷：一是将民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级，使民族自治地方从名称上是哪一级就一目了然；二是县以下区、乡（村）不再实行区域自治，从而使我国民族区域自治的体制更加符合我国实际情况。中间差在：从1958年到1962年和1966年至1976年，在“左”的指导思想的影响下，我国的民族区域自治两次受到干扰和破坏，第一次干扰是“民族融合风”，使一些民族自治地方被撤销或合并；第二次破坏是“文化大革命”，几乎使所有民族自治地方名存实亡。另一头好在：1978年12月，党的十一届三中全会以后，党的民族区域自治政策得到重申，民族区域自治法制建设开始起步，特别是1982年《宪法》对民族区域自治作了比较完备规定，使民族区域自治的实施进入了最好时期。

第三阶段从1984年5月到现在，这是民族区域自治制度和法律健全和完善时期。1984年5月《民族区域自治法》的制定和2001年2月对该法的修改，是这一时期我国民族法制建设的突出成果。1991年8日，国务院发出了《关于进一步贯彻实施中华人民共和国〈民族区域自治法〉若干问题的通知》。此外，这一时期，12个辖有自治州、自治县的省制定了贯彻实施《民族区域自治法》的地方性法规和规章；全国154个民族自治地方制定了133个自治条例、267个单行条例和65个变通规定、补充规定。

三、民族区域自治是适合我国国情的制度

民族区域自治是中国共产党创造性地把马克思主义民族理论与中国民族问题的实际结合解决我国民族问题的基本政策，是适合我国国情的基本政治制度。它保证了我国平等、团结、互助的

社会主义民族关系的形成、巩固和发展，保证了多民族国家在共同发展、共同繁荣的道路上不断前进，保证了多民族国家的政治统一、经济发展和社会稳定，从而使中华民族得以跻身于世界民族之林。因此，邓小平同志指出：“解决民族问题，中国采取的不是民族共和国联邦的制度，而是民族区域自治的制度。我们认为这个制度比较好，适合中国的情况。”“这是我们社会制度的优势，不能放弃。”^①

中国之所以不实行民族共和国联邦制，是因为：第一，从长期历史发展来看，中国自秦汉以来就是中央集权的统一的多民族国家。虽然从秦到清的两千多年的历史上有分有合，但是分的时间短，合的时间长，统一始终是中国历史发展的主流。第二，从各民族人口及其分布情况来看，汉族人口占全国总人口的绝大多数，少数民族人口在全国总人口中所占比重比较小，而各少数民族之间人口比重也相差悬殊；各民族人口大杂居，小聚居，交错居住，即使少数民族相对比较集中的地区，也都有几个甚至十几个民族杂居和交错居住，各民族聚居区没有明显的界线。第三，从民族关系情况来看，在长期中央集权的统一国家里，中国各民族之间在政治、经济、文化上形成了密切联系。1840年鸦片战争以后，中国沦为半殖民地半封建的国家，包括各民族在内的整个中华民族曾长期遭到帝国主义、封建主义和官僚资本主义压迫，有着共同的命运。中国各族人民在中国共产党的领导下经过长期的共同革命斗争，取得了民族民主革命的胜利，实现了各民族的解放，创建了各民族共同的家园——中华人民共和国，各民族之间结成了谁也离不开谁的荣辱与共的血肉关系。

中国之所以实行民族区域自治制度，是因为：第一，中国自秦汉以来，在中央集权的统一的国家里，历代封建王朝对很多少

^① 《邓小平文选》第三卷，第257页，人民出版社，1993年。