

MINZUQUYU ZIZHI FAXUE



民族 区域 自治 法学

主 编

方 立

副主编

王绳起



新疆人民出版社

民族 区域 自治 法学



民族区域自治法学

主编 方立 副主编 王绳起

新疆人民出版社出版发行

(乌鲁木齐市建中路54号)

新疆八一印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 6.5印张 170千字 2插页

1990年8月第1版 1990年9月第1次印刷

印数：1—3 000

ISBN7—228—01468—5 / D·90 定价：3.00元

目 录

第一章 导论

第一节 民族区域自治法学研究的对象…………… (1)

第二节 民族区域自治法学的研究方法…………… (7)

第二章 马克思主义的民族区域自治法学观

第一节 马克思主义关于民族区域
自治法学的思想…………… (10)

第二节 具有中国特色的民族区域
自治法学的建立…………… (22)

第三章 民族区域自治制度

第一节 民族区域自治制度的概念和实质…………… (30)

第二节 民族区域自治制度的形成…………… (36)

第三节 民族区域自治制度是我国的一项重要
的政治制度…………… (45)

第四章 我国民族区域自治立法的产生和发展

第一节 民族区域自治立法概述…………… (53)

第二节 我国新民主主义革命时期,革命政府
关于民族问题的立法…………… (56)

第三节 中华人民共和国的民族区域自治立法… (71)

第五章 民族自治地方

第一节 民族自治地方建立的基本原则…………… (86)

第二节 民族自治地方的基本特征…………… (84)

第三节 民族自治地方的完善和发展..... (92)

第六章 自治机关

第一节 自治机关的组成..... (97)

第二节 自治机关的基本特征..... (109)

第七章 自治机关的自治权

第一节 自治权的性质..... (117)

第二节 自治权的内容..... (125)

第三节 自治权的行使..... (143)

第八章 民族自治地方的人民法院和人民检察院

第一节 民族自治地方人民法院和人民检察院的地位及领导体制..... (148)

第二节 民族自治地方人民法院和人民检察院的任务和职权..... (153)

第三节 民族自治地方人民法院和人民检察院的工作原则..... (158)

第九章 民族关系的调整

第一节 我国民族自治地方的民族关系..... (162)

第二节 调整民族自治地方内部民族关系的基本原则..... (166)

第三节 我国民族关系调整的法律进程和基本特点..... (173)

第四节 进一步巩固和发展我国的社会主义民族关系..... (177)

第十章 上级国家机关的领导和帮助

第一节 上级国家机关领导和帮助的基本原则… (185)

第二节 上级国家机关帮助自治地方的主要内容…………… (188)

第十一章 民族区域自治法的实施

第一节 实施民族区域自治法的基本原则…………… (197)

第二节 实施民族区域自治法的保障…………… (198)

后记…………… (204)

第一章 导 论

第一节 民族区域自治法学研究的对象

以民族区域自治法为核心的民族区域自治法规，是我国社会主义法律体系的重要组成部分。该法规调整国家与民族自治地方、民族自治地方与上级国家机关、民族自治地方与一般地方之间的关系，调整和协调我国各民族之间的关系等。

民族区域自治法总结了我国民族区域自治的丰富经验，用法律形式确立了我国民族区域自治的实践成果，是我国关于民族区域自治问题的基本法律，具有鲜明的中国社会主义的特色。民族区域自治法颁布后，各级民族自治地方都陆续制定和正在制定自治条例及各种单行条例，从而形成了独具中国特色的民族区域自治法规体系，并在实践中发挥越来越大的作用。将民族区域自治法规确定为一门法律学科，称为“民族区域自治法学”，是完全必要的，民族区域自治法学作为一门新兴的学科，对于运用法学理论加强民族区域自治制度的建设，有着重要的意义。

一、民族区域自治法学研究的对象

每一门学科都有自己研究的对象。这一对象包含着自身矛盾的特殊性。对于某一现象有关领域特殊矛盾的研究，就构成某一门学科的对象。如刑法中的犯罪与刑罚，婚姻法中的结婚与离婚等。如果不了解和研究这一矛盾的特殊性，就不可能了解这一现象的特殊本质，也就不可能真正认识和掌握这一门科

学。

民族区域自治法学研究社会现象中的法律现象，但它不是研究所有的法律现象，而是研究法律现象中关于民族区域自治的法律现象。

具体来说，民族区域自治法学的研究对象，从纵向考察应该包括如下内容：研究不同历史时期中国共产党采用民族区域自治政策和制度调整革命政府（中华人民共和国成立前）、国家和各民族之间的关系，以及我国不同历史时期民族区域自治政策和制度法律化的演变情况；从横向分析应该包括如下内容：研究宪法关于民族区域自治的基本原则和指导思想；研究民族区域自治法规的立法原则、程序；研究民族区域自治法规的渊源、结构和体系；研究民族区域自治法规所规定的基本内容，如民族自治地方、自治机关、自治权、自治地方与上级国家机关的关系、民族关系等；研究与民族区域自治法规有着密切联系的其他法律现象；研究民族区域自治法规的实施办法和保障，等等。

在我国法律体系中，调整民族关系的法律规范很多，由于它们具有不同的层次，表现形式也不同。我国宪法中规定的关于民族区域自治的原则，是民族区域自治法律规范的最高层次，是我国民族区域自治法制建设的基础和依据。《中华人民共和国民族区域自治法》是实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法律，是调整我国社会主义民族关系，加强民族团结，维护国家统一，保障少数民族人民当家作主的民主权利的基本法规。此外，还有国家最高行政机关制定的调整民族关系的行政法规以及民族自治地方的自治机关制定的自治条例和单行条例等。所有这些关于民族区域自治的法律规范，便构成了我国民族区域自治法规的完整体系。

研究民族区域自治法学，必须以研究民族区域自治法为主

主要内容。因为：民族区域自治法（1）是实施宪法关于民族区域自治原则的基本规范；（2）是我国民族区域自治立法最主要的部分；（3）是制定有关民族区域自治的行政法规和地方性法规的主要法律依据；（4）是我国民族区域自治理论和实践的科学总结；（5）是马克思主义民族观的生动体现；（6）是保障少数民族平等权利和自治权利的最主要的专门法律；（7）是巩固祖国统一，加强民族团结，进一步发展我国社会主义民族关系的主要武器。它标志着我国民族区域自治和民族区域自治法制建设进入了一个新的历史阶段。只有研究民族区域自治法，才能深刻了解解决我国民族问题的基本原则，才能正确处理国家统一领导和民族自治地方行使自治权、上级国家机关和民族自治地方、民族自治地方内部各民族之间的关系，才能加强平等、团结、互助的社会主义民族关系，保障少数民族平等权利和自治权利。

二、民族区域自治法学与相关学科的关系

民族区域自治法学研究的对象，与其他社会科学研究的对象有着密切的联系。只有搞清民族区域自治法学同其他相关社会科学的联系和区别，才能使我们正确认识这门学科的研究对象。

民族区域自治法学和宪法学的关系。宪法学研究的对象是国家制度和社会制度的基本原则，即研究宪法的产生、本质和类型，研究国家的性质、基本政治制度、国家结构形式、经济制度、国家机构和公民的基本权利与义务等。宪法规定了解决我国民族问题的根本原则和制度，是民族区域自治法规的立法基础和依据。以民族区域自治法为中心内容的民族区域自治法规，是宪法关于民族区域自治基本原则的具体化、条文化和规范化。因此，研究民族区域自治法学必须以宪法学为指导。

民族区域自治法学和行政法学的关系。行政法学研究的对象是国家行政机关活动的一切方面。如关于国家行政管理体制、国家行政管理活动的基本原则以及国家在行政管理方面的权限和活动的方式、方法等。民族自治地方的行政机关是国家整个行政机构的一部分,行政法学从行政机构的角度去研究它。民族区域自治法学也研究民族自治地方行政机关的各个方面,但它主要是从自治机关组织与活动的原则和自治权行使的角度去研究,这是民族区域自治法学研究内容的一部分。民族区域自治法学与行政法学,在研究对象上明显地存在着一种交叉关系,或者说存在着一种个性与共性的联系和区别。

民族区域自治法学和民族理论与政策的关系。马克思主义民族理论是研究民族和民族问题发展规律的科学,是无产阶级政党制定民族政策的理论基础。中国共产党的民族政策是根据马克思主义民族理论结合中国的民族、民族问题的具体实际而制定的,它包括民族区域自治、民族平等、民族团结、帮助少数民族发展经济文化、培养少数民族干部、尊重少数民族语言文字及风俗习惯、保障各民族公民都有宗教信仰自由,以及维护和发展各民族平等、团结、互助的关系等一系列政策。民族区域自治法规就是这些民族政策的法律化、具体化、条文化和规范化。民族区域自治法学就是要在理论上解决如何将党的民族政策法律化的问题。换句话说,就是要揭示民族区域自治法规与中国共产党的民族政策的内在联系。概而言之,二者在本质上是完全一致的,它们都是社会主义上层建筑的组成部分,都是以马克思主义民族理论作为指导,从不同角度反映了我国各族人民的共同意志和利益。二者的联系是:党的民族政策是国家制定民族区域自治法规的直接依据,而民族区域自治法规则是党的民族政策的规范化、具体化,是贯彻、实现党的民族政策的重要工具和法律保障。可见,民族区域自治法学与民族理论

和民族政策的关系是极为密切的。

民族区域自治法学和少数民族经济学的关系。少数民族经济学是一门社会科学，它的研究对象是我国少数民族的社会生产方式和上层建筑。它是运用马列主义政治经济学和民族理论的基本原理，揭示我国少数民族社会生产方式及其特点、结构和规律的科学。民族区域自治法学也研究民族自治地方的经济问题，但它是从民族区域自治法规规定的发展少数民族经济的原则方面来研究少数民族经济的。当前，我国的民族问题更多地表现为民族自治地方迫切要求加快发展经济的问题。少数民族经济学和民族区域自治法学都应当加强对少数民族地区经济发展的研究，使二者在互相贯通的基础上相互促进和相互补充。

民族区域自治法学和民族学的关系。民族学是研究民族发生、发展和消亡规律的科学。民族区域自治法学研究的内容要以民族学研究成果为基础，研究民族发展繁荣过程中实行区域自治的原则方面的问题，即研究如何通过实施民族区域自治法规，来实现和达到我国各民族的共同繁荣与发展。因此，研究民族区域自治法学必须首先研究民族学。

三、加强民族区域自治法学的研究

研究民族区域自治法学，还要认真学习和掌握马列主义、毛泽东思想关于民族区域自治法制的的基本理论，研究我国民族地区法制建设中的理论和实践问题。做到民族区域自治法学的研究为民族自治地方社会主义现代化建设服务，促进民族自治地方经济、文化的繁荣和发展。

民族区域自治法学作为社会主义法学的分支学科，是我国民族工作和民族自治地方法制建设发展的必然结果，也是新时期民族自治地方社会主义现代化建设和法学发展的客观需要。

民族和国家不是同一范畴。我国是一个以汉族为主体的统一的多民族国家。我国有56个民族，民族区域自治地方的人口虽然不到全国总人口的10%，但民族区域自治地方的面积却占了全国总面积的60%以上。我国的民族问题有自己的特点。中国共产党在长期的革命斗争实践中，根据马列主义解决民族问题的基本理论，结合中国的实际，提出了在民族国家中实行民族区域自治的政策。实践证明，这是在我国这个统一的多民族国家中解决民族问题唯一正确的政策。1947年我国内蒙古自治区的成立，标志着我国民族区域自治制度的确立。在1949年建国前夕制定的中国人民政治协商会议共同纲领和1954年制定的中华人民共和国宪法中，都载入了民族区域自治制度。1952年国家还颁布了民族区域自治实施纲要，对民族区域自治制度的进一步完善起了巨大的推动作用。

为了进一步巩固和完善民族区域自治制度，1984年颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》。该法是建国以后，特别是中共十一届三中全会以来民族区域自治实践经验的科学总结。一方面它规定了自治机关在坚持社会主义的前提下，根据法律的规定和本地方经济发展的特点，可以合理调整生产关系，改革经济管理体制的原则；另一方面，它又总结了改革开放中有利于民族自治地方经济文化事业发展的若干经验，并将此作为自治机关的自治权利确定下来。民族区域自治法的实施，对于保障平等、团结、互助的社会主义民族关系，实现各民族共同繁荣，促进社会主义现代化建设事业的发展，将发挥重要作用。

第二节 民族区域自治法学的研究方法

加强对民族区域自治法学的研究，是我国社会主义法学发展趋势的必然要求，是进一步完善我国民族区域自治法律体系的客观需要。在研究中应当坚持正确的指导思想和方法。

一、坚持四项基本原则

四项基本原则是立国之本，治国之道，是我国根本大法——中华人民共和国宪法的总的根本的指导思想，是全国各族人民团结前进的共同的政治基础。坚持四项基本原则是中国社会主义革命和建设经验的科学总结。要不要坚持四项基本原则，是关系到党和国家命运的根本问题。研究民族区域自治法学之所以必须以四项基本原则为指导思想，是因为我国的民族区域自治法是在四项基本原则的指导下制定的。我国的民族区域自治，是国家统一领导下的民族区域自治，“统一”是“自治”的前提，而统一在政治上的中心内容就是坚持四项基本原则。总之，我国的民族区域自治政策是中国共产党依据马克思列宁主义理论制定的，民族自治地方是社会主义祖国不可分割的一部分，民族自治地方的自治机关则是人民民主专政国家政权在民族自治地方的具体表现形式。如果离开四项基本原则来研究民族区域自治法学，就必然要走到邪路上去，就不可能发展社会主义民族关系，就不可能促进民族自治地方四个现代化建设事业的发展。

二、坚持理论联系实际的原则

理论联系实际是科学研究的原则，研究民族区域自治法学

也必须坚持这一原则。要注意调查民族区域自治法规在制定和实施过程中的各种实际问题，对民族自治地方四化建设的新情况、新问题要及时加以分析、研究。实施民族区域自治法要同经济体制改革和政治体制改革结合起来，要研究民族自治地方在改革、开放、搞活中出现的新问题、新情况，要研究民族自治地方如何建设有中国特色的社会主义。在研究中要大胆探索，勇于实践，以建立真正适合民族自治地方发展的、充满生机和活力的新体制。

坚持理论联系实际，必须从我国的国情出发，从民族自治地方的实际出发。一个国家的国情具有多方面的内容，包括国家的政治制度、经济状况、自然环境、资源条件、文化源流、教育水平、民族传统、国际环境等。我国国情的主要特点是：我国还处于社会主义初级阶段，经济文化落后状况没有根本改变；人口多，幅员辽阔，各地自然条件和经济发展极不平衡，而民族自治地方的经济、文化绝大部分更为落后，还处于自然经济和半自然经济发展状态之中。在正确认识和分析我国国情的基础上，才能制定出适合我国国情的政策和法律。正确认识和分析我国少数民族地区的实际，才能有效地实施民族区域自治的一系列法规，才能制定出少数民族地区发展经济和文化 的方针、政策和法律。

三、坚持唯物辩证法

研究民族区域自治法学，必须坚持唯物辩证法。唯物辩证法是科学研究的正确的思维方法，也是研究民族区域自治法学的理论武器。民族问题是一个十分复杂的社会问题，只有用唯物辩证法观察和分析民族问题，坚持实事求是、具体问题具体分析，才能正确认识 and 解决民族问题。斯大林在《马克思主义和民族问题》一文中曾明确指出：“很可能每个民族解决问题都

需要用特殊的方法。如果在什么地方必须辩证地提出问题，那正是这个地方，正是在民族问题上。”^①“以具体历史条件为出发点，把辩证地提问题当作唯一正确地提问题的方法，——这就是解决民族问题的关键”。^②研究民族问题必须运用唯物辩证法，研究民族区域自治法学同样必须坚持唯物辩证法。民族区域自治法学既涉及民族问题，又涉及理论问题；既涉及到民族自治地方的政治、经济、文化、科学、教育等方面的问题，又涉及到法学、政治学、经济学、民族学等领域的许多问题。只有以唯物辩证法为指导，才能坚持实事求是，具体问题具体分析，才能得出正确的科学结论，提出解决问题的正确方法。进一步研究民族区域自治法学，使民族区域自治法学在加强民族团结、发展社会主义民族关系、繁荣民族自治地方的经济和文化事业中，发挥出重大的理论作用。

四、贯彻“百花齐放，百家争鸣”的方针

“百花齐放，百家争鸣”是党和国家发展文学、艺术、科学的重要方针，在民族区域自治法学的研究中也必须贯彻这一方针。要提倡民主讨论的方式，摆事实、讲道理，各抒己见，允许不同意见的争论，明辨是非，坚持真理，修正错误。只有这样，才能集思广益，民族区域自治法学的研究才能深入，少数民族地区的经济、文化事业才能充分发展。

① 《斯大林全集》第2卷第309页。

② 《斯大林全集》第2卷第315页。

第二章 马克思主义的民族 区域自治法学观

第一节 马克思主义关于民族区 域自治法学的思想

一、经典作家对民族区域自治法学的论述

《中华人民共和国民族区域自治法》序言写道：“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，是国家的一项重要政治制度。”这一基本政策，是中国共产党依据马克思列宁主义的基本原理，同中国的具体实践相结合而逐步形成的行之有效的政策。以民族区域自治法为核心内容而建立起来的民族区域自治法学，正是以马克思列宁主义关于国家学说、民族区域自治学说和社会主义法制建设学说等方面的理论为指导，与我国法制建设的具体实际相结合的产物。

（一）民族区域自治法学建立的理论依据之一，是马克思列宁主义关于建立民主集中制的多民族统一的国家学说。

《中华人民共和国宪法》总纲第4条规定：“中华人民共和国是统一的多民族的国家，各少数民族聚居的地方实行区域自治，各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”坚持在多民族国家建立统一的民主集中制政权，是马克思列宁主义国家学说的一般原则。

马克思列宁主义在论述国家结构和国家建设时一贯认为，

在条件相同的情况下，大国比小国有更多的优越性，建立民主集中制的单一制国家比建立比较松散的联邦制国家要优越得多。马克思和恩格斯一直主张建立民主集中制的统一国家，而不赞成实行联邦制。这是因为采取单一制的共和国形式，有利于无产阶级革命和社会主义建设，特别是经济的发展。1850年马克思在《中央委员会告共产主义者同盟书》中，要求德国无产阶级应“坚持建立统一而不可分的德意志共和国”，并“坚决使这个共和国的一切权利集中于国家政权掌握之下”^①。1891年恩格斯在《爱尔福特纲领草案批判》中，在讲到应当用什么形式组成德国时又说：“在我看来，无产阶级只能采取单一而不可分的共和国形式。”马克思、恩格斯的这些论述，为无产阶级建立社会主义民主集中制的国家奠定了理论基础。

列宁主义进一步发展了马克思主义的国家学说，阐明无产阶级必须建立统一的多民族国家。列宁指出：“在其他条件相同的情况下，觉悟的无产阶级总是坚持建立更大的国家，它总是反对中世纪的部落制度，总是欢迎各个大地域在经济上尽可能达到紧密的团结。”^②他还说：“我们……是民主集中制的拥护者，我们反对分立主义，我们深信，在其他条件相同的情况下，大国比小国更能顺利地解决发展经济的任务，解决无产阶级同资产阶级斗争的任务。”^③斯大林也曾指出：“我们完全不反对把各民族联合为一个国家整体。我们决不主张把大国分裂成小国，因为不言而喻，把小国联合为大国是促进社会主义实现的条件之一。”^④列宁、斯大林所讲的大国，是指建立在民主基础上的大国，决不是指帝国主义、殖民主义对弱小民族进

① 《马克思恩格斯选集》第1卷第391页。

② 《列宁全集》第20卷第29页。

③ 《列宁全集》第20卷第217页。

④ 《斯大林全集》第3卷第196页。