

◆ 2010年国家民委委托项目后续成果 ◆

国家民委“六五”普法推荐读本

中国民族 法制体系的构建

李 鸣◎著



中国政法大学出版社

2010年国家民委委托项目后续成果
国家民委“六五”普法推荐读本

中国民族 法制体系的构建

李 鸣◎著



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国民族法制体系的构建 / 李鸣著. —北京: 中国政法大学出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5620-4186-3

I. ①中… II. ①李… III. ①少数民族-司法制度-研究-中国 IV. ①D921.154

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第029878号

- 书 名 中国民族法制体系的构建 ZHONGGUO MINZU FAZHI TIXI DE GOUJIAN
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 9印张 215千字
- 版 本 2012年4月第1版 2012年4月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4186-3/D·4146
- 定 价 29.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

前 言

2011年1月24日，吴邦国委员长在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上的讲话郑重宣布，中国特色社会主义法律体系已经形成。随着中国特色社会主义法律体系的形成，中国民族法律法规体系也基本形成。

一、中国民族法制的概念

中国民族法制建设是我国社会主义法制建设的一个极具特色的重要组成部分，是民族工作的重要内容，是贯彻落实党和国家有关民族工作大政方针的重要保障。新中国成立之初，我们党立足我国基本国情和民族问题的实际，把民族区域自治制度确立为解决国内民族问题的基本政策，由此奠定了我国民族法制建设的基础。改革开放，则使民族区域自治制度在实践的检验中不断巩固和完善，从而开辟了民族法制建设更为广阔的道路。中华人民共和国建立六十多年来，我国的民族法制，在实践中发展，在发展中完善，取得了重大成就，逐步形成了比较完备的具有中国特色的民族法律法规体系，为加快少数民族和民族地区经济社会发展，巩固和发展社会主义民族关系，推动民族团结进步事业，维护少数民族权利，提供了重要保障。

民族法制体系是指民族法律规范的制定、宣传、实施和监督的有机统一体系，它不仅包括民族法律法规的制定，而

II \ 中国民族法制体系的构建

且包括民族法律法规的宣传、实施和监督等一系列活动和过程。2005年10月，国家民委印发《民族法律法规体系建设五年规划》，以期为推进民族团结、构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会提供有力的法律保障。2007年2月，国务院发布《少数民族事业“十一五”规划》，其中十一大主要任务的第九项为“逐步健全民族法制体系”，十一项重点工程的第七项为“民族法制体系建设工程”。这两个文件所用概念就是“民族法制体系”。

至于“民族法律法规体系”的术语也频频出现：江泽民同志在1992年1月中央民族工作会议上的讲话中指出：“到本世纪末，要形成比较完备的社会主义民族法规体系和监督机制。”胡锦涛总书记在2005年5月中央民族工作会议重要讲话中指出：“要抓紧制定配套的法律法规、具体措施和办法，制定或修改自治条例和单行条例，逐步建立比较完备的具有中国特色的民族法律法规体系。”两位领导人使用的是“民族法规体系”或“民族法律法规体系”。

由此可见，民族法制体系与民族法律法规体系这两个概念既有联系，又有区别。民族法制体系与民族法律法规体系是包含与被包含的关系，民族法律法规体系是民族法制体系的重要组成部分。民族法律法规体系指由一国现行的全部民族法律规范按照其性质分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体，侧重于民族立法，主要是由呈静态的法律规范本身的体系构成。民族法制体系涵盖了立法、执法、监督以及社会制度的配合与保障等多重内容，既包括静态的法律规范，更着重说明的是呈动态状的法律运转机制。

二、民族法制建设与少数民族事业的关系

少数民族事业是巩固和发展平等、团结、互助的社会主

义民族关系，促进少数民族和民族地区经济社会繁荣进步，实现各民族和谐发展的一项社会事业。少数民族事业的主要内容包括：少数民族经济发展事业，少数民族教育科技事业，少数民族医疗卫生事业，少数民族文化事业，少数民族社会福利事业，少数民族人才队伍建设事业，民族政策体系和法制体系建设事业，民族和谐稳定事业等。民族法制体系建设是少数民族事业中十分重要的基础建设。少数民族各项事业的发展，离不开法制的保驾护航。在当前形势下加强民族法制建设，用法律手段调整民族关系，依法保障少数民族在政治、经济、文化方面的平等权利和合法权益，尊重少数民族习俗，是实践“三个代表”重要思想、践行“科学发展观”，维护各人民利益、维护祖国统一、促进民族团结和各民族共同繁荣、维护社会稳定的有力武器。在少数民族事业发展规划中有民族法制建设的一席之地，对此必须予以高度重视。

三、民族法律法规体系在中国特色社会主义法律体系中的定位

关于民族法律法规体系在中国特色社会主义法律体系中的定位问题值得关注。民族法律法规是我国依法治国进程中的突出法制成果，是从多民族国家的实际出发，长期摸索、实践、开创的中国化民族法治之路。民族法律法规不是部门法，它不能像刑法、民法等部门法一样被直接列进去。它是对待特殊群体（少数民族）、针对特殊问题（民族问题）、调整特定关系（民族关系）而建立的法制体系。它覆盖了各个法律部门，属于中国特色社会主义法律体系下特殊的有机组成部分。

四、我国民族法律法规体系形成的特点和主要标志

我国民族法律法规体系形成的基本特点包括：首先，贯

IV \ 中国民族法制体系的构建

彻和体现民族平等、民族团结、各民族共同繁荣和民族区域自治等原则，具有鲜明的中国特色，在宪法等法律法规中作了全面、具体的规定；其次，少数民族合法权益得到切实尊重和保障，民族法制具有鲜明的中国特色，比如民族区域自治制度；再次，体现了改革开放的要求，是实现各民族和谐发展共同繁荣的制度保障，民族法律法规是在改革开放的大潮中，不断健全和完善的，其内容满足了国家强盛和民族复兴的时代要求；最后，民族关系调节的主要方式由政策方式基本过渡到法律方式，民族政策与民族法制彼此配合，互相印证。

我国民族法律法规体系形成的主要标志：一是各个部门法都有调整民族关系、处理民族问题的相关法律规定，可以涵盖广泛的社会领域；二是调整民族关系、处理民族问题的基本的、主要的相关法律法规基本齐全，《民族区域自治法》的地位尤为突出；三是适时制定有较高层次效力的法律法规，国家立法与地方立法相配套，统一立法与自治立法相呼应，适应时代和社会的需要；四是我国民族法律法规体系内部科学、和谐、统一，具有中国特色。

五、中国民族法制体系的基本特征

中国民族法制体系是少数民族事业的重要组成部分，同时也是我国社会主义法律体系的重要组成部分，是贯彻实施我国民族区域自治制度以及党和国家关于民族问题的方针、政策的法律保障，同时也是维护民族平等、促进民族团结和各民族共同繁荣的有力武器。概括地讲，中国民族法制体系具有如下特征：

1. 民族区域自治是民族法制体系的政治特征。民族区域自治是中国特色社会主义理论的重要组成部分。所谓民族区域自治，是指在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实

行区域自治，建立自治机关，行使自治权。中国实行民族区域自治，既有历史的原因，也有现实的考虑。民族区域自治制度凝聚了我们党处理民族问题的智慧和经验。实践证明，这项制度是史无前例的创举，是解决国内民族问题的最好方式，符合我国国情和各族人民的根本利益，具有巨大的优越性和强大的生命力。国家以基本法的形式，对中国特色的民族区域自治制度以法律形式固定下来，并规定了民族区域自治的具体内容，切实保证了在各少数民族聚居的地方真正实现民族区域自治，保障各少数民族在本地方当家做主的平等权利和自治权利，对于进一步坚持和完善这项制度，充分发挥这项制度的优越性，促进民族团结，维护祖国统一，具有重大的法理价值和深远的实践意义。

2. 紧随时代发展是民族法制体系的时代特征。根据不同的时代特点和民族关系，适时制定、修订民族法律法规，是我国民族法制建设的一条重要经验。党的十六大报告明确指出“坚持党的思想路线，解放思想、实事求是、与时俱进，是我们党坚持先进性和增强创造力的决定性因素”。新中国民族法制 60 年的实践证明，中国特色社会主义民族法律体系是动态的、开放的、发展的，需要与时俱进，需要适应客观条件的发展变化而不断加以完善。譬如以制定调整民族区域自治的法律法规为例，1952 年实施了《民族区域自治实施纲要》，1984 年实施了《民族区域自治法》，2001 年修订了《民族区域自治法》，2005 年施行了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》。随着经济社会的发展，民生问题日益突出、社会建设日益重要，在继续完善民族法制体系的过程中，要不断加强经济立法，更加突出立法为民的理念，着力加强社会领域、民生领域的立法。

VI \ 中国民族法制体系的构建

3. 原则性和灵活性相结合是民族法制体系的结构特征。灵活性的依据是民族地区的实际情况。我国是一个地域广阔、民族形态各异的国家,各少数民族在政治、经济、文化等方面都各具特点,情况千差万别,民族法制建设既要保持高度的原则性和统一性,又必须适应我国民族地区实际,坚持从各民族的政治、经济、文化特点出发。正是原则性和灵活性的有机结合,形成了具有中国特色的民族法律法规体系。今后,加强民族法制建设,要在坚持维护国家法制统一、维护国家整体利益的原则下,充分体现民族问题的特殊性和民族自治地方的特点,充分照顾各民族人民的根本利益,将原则性和灵活性有机结合起来,切实适应各民族地区社会主义现代化建设的需要。

六、中国民族法制建设的关注点

民族法制以民族不论大小一律平等为根本准则,以维护和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系为价值取向,以维护国家统一和尊重保障各民族的自治权利、切实保障少数民族的平等权利和各少数民族的合法权益为基本内容,以帮助少数民族地区加速经济文化发展和促进各民族共同繁荣为历史使命,以健全和完善中央和地方的各级民族机构协调管理民族事务为组织保障。准确理解中国民族法制体系的形成,需要把握好以下几个问题:

第一,民族法制体系是民族立法、执行、监督和宣传的有机统一整体。民族法制体系的形成不同于民族法律法规体系的形成,民族法律法规体系是民族法制体系的重要组成部分,但是不等于全部。民族法律法规体系解决的是“有法可依”的问题,而民族法制体系则包含“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”四个方面的内容,必须同时考察

民族法制的立法、执行、监督和宣传四个方面的内容。在民族法制体系建设中，积极推进高质量的民族立法，完善民族法律法规体系是前提条件，认真贯彻落实民族法律法规、依法处理民族事务是关键环节，加强民族法律法规的宣传教育、营造守法的法治环境是良好的社会氛围，推进民族法律法规的检查监督是重要保障，深化民族法学研究是资源和动力。

第二，我国民族法制体系是有中国特色的民族法制体系。由于国情不同，需要用法律手段解决的问题就会有所不同。民族区域自治是符合中国国情的基本政治法律制度，为中国所独创，是西方所没有的制度。完善有中国特色的民族法制体系，就是要以宪法和民族区域自治法为根本准则，民族法律的制定，既要符合中国多民族的国情，又要符合民族自治地方的特点；既要符合全国各族人民的共同意志和利益，又要最集中地反映少数民族人民的特殊利益和特殊要求。可以说，民族法上的“中国特色”，是少数民族的特点在民族法上的一种表现形式。

第三，形成有中国特色的社会主义民族法制体系，并不意味着所有问题都必须依靠法律规范来解决。调整民族关系的手段历来是多种多样的，除了法律外，政策也是重要的手段，另外还包括风俗习惯、道德规范等。并不是法律越多越好，需要以法律手段来调整的，才考虑制定法律法规，通过国家强制力解决。能够通过其他手段解决的，就应该充分发挥其他手段的作用。

第四，就民族法律法规体系形成而言，从根本上讲，并不完全在于法律法规的数量，而是在于这个体系和它包括的全部法律规范是否能满足少数民族和民族地区经济社会发展的现实需要。同时，民族法律法规体系是否形成，不仅要看

VIII \ 中国民族法制体系的构建

法律，还要看行政法规和规章、地方性法规和规章以及自治条例和单行条例，它们都是我国民族法律法规体系的重要组成部分。有些事项，由于调整对象的特殊性，或者由于现阶段立法条件和时机的限制，目前继续由规范性文件调整比较适宜，待积累经验、条件成熟时再及时制定法律法规。

七、民族法制体系建设的重要意义

新中国成立 60 年来，我国民族法制建设在理论和实践上取得了巨大的成就，对坚持和完善民族区域自治制度、推动我国民族团结进步事业发展，具有重要意义。具体而言：

1. 民族法制体系建设对于维护国家统一、加强民族团结、推动民族地区经济社会发展，实现各民族共同繁荣发展具有重要的意义。中国历来是多民族的国家，解决民族问题尤其重要。我国实行民族区域自治制度，是在中华人民共和国之内的，在中国共产党和中央人民政府统一领导之下的，遵循宪法规定，以少数民族聚居区为基础的区域自治。它较好地解决了困扰中华民族国家主权的民族问题，从而为世界其他国家树立了榜样。民族团结既指不同民族之间，也指同一民族成员之间在社会生活和交往联系中的和睦、友好、协调与联合。民族团结是民族自治的前提条件和基础，民族自治是民族团结的重要标志。一方面，各民族只有在平等团结的状况下，才能当家做主，实行自治；另一方面，民族自治促进了更高层次的民族平等、民族团结、各民族共同繁荣。新时期进一步加强民族法制建设，是全面落实“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略，实行依法行政、建设法治政府的要求，是落实科学发展观、推动少数民族和民族地区改革开放和现代化建设的需要，是处理好我国民族问题、做好民族工作的必然要求。因此，要从国家改革、发展、稳

定的大局出发，站在维护国家长治久安的高度进一步认识加强民族法制体系建设的重要性。加快民族立法步伐，健全民族法律法规体系，切实贯彻民族法律法规，把民族法制建设不断向前推进。民族法律法规落实得好不好，各级政府负有很大的责任，因此，要侧重在政府工作中全面推行依法行政，不断增强行政人员依法行政意识，增强模范遵守和执行民族法律法规的自觉性。法律的贯彻实施离不开有效的监督检查机制，这是保证法律规定转化为实实在在的经济效益和社会效益的必要条件。强化监督检查机制，把加强民族法律法规的监督检查纳入到民族法制体系建设中，推动民族法律法规得到切实的贯彻执行。

2. 民族法制体系建设丰富和发展了中国特色社会主义法律体系。我国是实行单一制的国家，因而国家法制呈现统一的形态。在单一制国家结构下，我国以民族区域自治的形式解决国内民族问题，民族自治地方的自治机关除行使地方政权机关的权限外，还具有一定的自治权以及法律变通权。民族自治的理念、政策和法制是在处理民族问题的历史过程中不断积累、不断总结经验教训、不断提高和完善的，最终形成了民族区域自治法制。研究中国少数民族自治的艰难历程，可以正本清源，真正从根本上认识我们今天民族区域自治制度的优越性。这种独特的国家行政结构，决定了我国的法制构架既包含了面向普通行政区域的法域，也包括了民族自治区域的法域，并分别形成了多层次、多领域的法律法规体系。这种不同法域以及相应的法规体系的形成，本身就是对我国单一制国家结构的法制建设的突破、发展和完善，是对社会主义法律体系的有益充实。

经过改革开放三十多年的发展，民族法律法规体系作为

我国整个法律体系中不可分割的一个组成部分，已经初步形成。这个体系内容丰富，涉及少数民族政治、经济、文化、教育、科技、卫生、体育等社会生活系统的各个方面，以其独特的调整对象、立法原则和方法程序，有效地调整了国内的民族问题和民族关系，拓展了国家法律体系的实践内涵和理论空间，填补了国家法律体系的一个空白，为世界上多民族国家处理民族问题提供了成功的范例，从理论和实践上丰富和发展了社会主义法律体系，为 2010 年我国初步形成较完备的法律体系作出了应有的贡献。

3. 民族法制体系建设为民族地区的发展提供了有力的法制保障。从立法原意上看，国家制定出台民族法律法规，它的出发点和立足点是保障少数民族的自治权和平等权，保障少数民族的切身权益，最终促进各民族的共同繁荣发展。这种立法精神充分体现了在中国共产党的领导下，以执法为民为本质要求、以公平正义为价值追求的社会主义法治理念和法治精神，极大地调动了少数民族和民族地区的积极性和创造性。在法律内容上，将解决我国民族问题的一系列理论政策用法律形式固定和体现出来，将国家帮助少数民族的职责和义务制度化、法制化，把国家的集中、统一与各民族的自主、平等有机结合起来，把国家的帮助和少数民族的自力更生有机结合起来，有力地促进了民族地区的发展。从法制环境上，民族法制通过立法、执法、守法各个环节，营造了民族地区政治、经济、文化生活各个方面的法制环境，确保民族地区社会发展在正常的秩序中运行，有效地引导和推动了民族地区的发展。改革开放以来，特别是“十五”期间，绝大多数民族自治地方的生产总值每年都以两位数的速度增长，高于全国平均发展速度，民族自治地方发生了翻天覆地的变

化，少数民族的生活水平有了明显的提高。

4. 民族法制建设维护了少数民族的各项权益，为巩固和发展社会主义民族关系，构建和谐社会提供了法制保障。就少数民族的民主权利而言，就是在统一的多民族国家内，使有着一定聚居区的少数民族，有当家做主、管理本民族内部地方性事务的权利，保障各少数民族的平等地位，充分发挥他们的积极性，保证各少数民族按照自己的政治、经济、文化的特点，促进民族的发展和繁荣。我国的宪法和相关民族法律法规有效地保障了少数民族的政治、经济、文化、教育等各项权益，明确规定了各民族一律平等，民族自治地方的自治机关享有制定自治条例和单行条例的权利，享有变通执行或停止执行上级国家机关不适合民族自治地方实际情况决定的权利，享有经济管理自主权、财政管理自主权、教育管理自主权、培养和任用少数民族干部自主权、发展民族文化自主权等。可以说，新中国成立后，在民族平等和民族区域自治制度下，我国各少数民族享有了广泛、彻底的平等权利。同时，自1984年《民族区域自治法》颁布实施以来，特别是国家“一五”普法以来，从中央到地方通过各种媒介采取多种形式宣传《民族区域自治法》和其他民族法律法规。民族法制观念在民族地区各族干部群众中逐渐增强，民族法已逐渐成为调整民族关系的有效手段，为维护少数民族权益、解决民族纠纷、维护社会稳定发挥了重要作用，为不断巩固和发展我国平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系提供了重要的法制保障。

李 鸣

2012年2月

CONTENTS
目 录

前 言	I
-----------	---

第一章 中国民族法制的基本理论

一、民族法制的指导思想	1
(一) 马克思主义关于民族法制的理论	1
(二) 毛泽东思想关于民族法制的理论	5
(三) 邓小平理论关于民族法制的理论	12
(四) “三个代表”关于民族法制的理论	19
(五) 科学发展观关于民族法制的理论	23
二、民族法制的基本原则	27
(一) 民族平等原则	27
(二) 民族团结原则	28
(三) 各民族共同繁荣发展原则	29
(四) 民族区域自治原则	30

第二章 中国民族法制的发展历程

2 \ 中国民族法制体系的构建

一、新中国民族法制的发展阶段	32
(一) 初创时期 (1949 ~ 1957)	32
(二) 萧条时期 (1957 ~ 1966)	34
(三) 停滞时期 (1966 ~ 1976)	35
(四) 恢复重建时期 (1976 ~ 2001)	36
(五) 调整创新时期 (2001 至今)	44
二、民族法制建设的基本经验	50
(一) 党的领导	51
(二) 法制权威	51
(三) 中国特色	52
(四) 政策导向	53
(五) 保障人权	55
(六) 培养少数民族干部	56

第三章 民族法律法规体系

一、民族法律法规的立法依据	58
(一) 《宪法》是制定民族法律法规的最高立法 依据	58
(二) 《民族区域自治法》、《立法法》是制定 行政法规和部门规章的依据	60
(三) 民族自治地方立法的法律依据分析	61
二、民族法律法规体系解析	63
(一) 宪法关于民族问题的规定	64
(二) 我国签署并批准的涉及解决民族问题或	

保护少数民族权利的国际公约	66
(三) 《民族区域自治法》、其他法律及行政法规	67
(四) 国务院部门规章、自治区自治法规及调整 民族关系的地方性法规	68
(五) 民族自治州、自治县的自治立法	70
三、民族法律法规的主要内容	71
(一) 民族区域自治权利的法律保障	71
(二) 散居少数民族权利的法律保障	74
(三) 少数民族政治权利的法律保障	76
(四) 少数民族经济权利的法律保障	79
(五) 少数民族文化权利的法律保障	82
(六) 少数民族受教育权利的法律保障	84
(七) 少数民族生态环境权利的保障	86
四、民族法律法规体系有待改进之处	89
(一) 民族法律法规体系的内容有待完善	90
(二) 民族法律法规的内容相对滞后	91
(三) 民族法律法规在逻辑体系上存在缺陷	92
(四) 法律制裁措施和程序性规定缺乏	94
(五) 立法质量和立法技术有待提高	95
五、完善民族法律法规体系的举措	97
(一) 完善国务院及其各部门实施《民族区域 自治法》的配套立法	97
(二) 促进地方民族立法的制定和修改	98
(三) 完善散居少数民族权益保障立法	100