

民族区域自治法概论

新疆人民出版社

37
0921.104
5
3

民族区域自治法概论

方立等著

新疆人民出版社出版发行

(乌鲁木齐市解放路306号)

新疆政法管理干部学院印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 5印张 133千字

1986年9月第1版 86年9月第1次印刷

印数: 1 ~ 3,000

统一书号: 6093·6 定价: 1.05元

前 言

为了适应我区广大干部、群众以及大中专学校学习《中华人民共和国民族区域自治法》的需要，我们编著了《民族区域自治法概论》。

《民族区域自治法》是实施宪法关于民族区域自治基本原则和规定的基本法律，在我国法律体系中占有重要的地位。原中华人民共和国教育部已将《民族区域自治法》列为高等学校法律专业的选修课。新疆大学等高等学校法律专业列为必修课。《民族区域自治法》作为一门课程是我国法学发展和繁荣的表现，是我国法学中又一支新兴的学科。随着我国社会主义民族法制建设的发展，随着民族区域自治制度的贯彻实施和不断完善，《民族区域自治法》作为一门学科，无论从理论上或实践上都将得到极大的丰富和充实。《民族区域自治法概论》就是为建立和发展本门学科所作的一个尝试。在四项基本原则的指导下，本书编著力求做到理论联系实际，观点正确，论述清楚，简明扼要，通俗易懂，以便帮助各族干部、师生和群众进一步学习、领会民族区域自治法的内容和精神，为深入贯彻民族区域自治法，加强和发展社会主义民族法制作一点贡献。

参加本书编著的人员有：新疆政法管理干部学院的方立、朱存德、张仰东、杜柳新，新疆大学法律系的陈海超、姜维新，新疆医学院马列主义教研室的王绳起、王汉保，新疆师范大学马列主义教研室的陈奕善，陈海超、王绳起两位同志对全书进行修改，最后由方立同志审订。

本书经过一年多的努力，由新疆人民出版社出版了。欣慰之余，我们感到不足的是由于我们理论和政策水平有限，

加之资料不足，书中缺点错误难免。我们殷切希望有关领导、专家及同行们，对本书提出宝贵建议和批评。

在这里特别值得提出的是，本书的出版受到自治区领导同志的热情关怀。自治区人大常委会主任阿不冬·尼牙孜同志积极的支持和帮助，使本书得以早日出版。中国人民大学副教授许崇德和新疆大学付教授刘冠章同志对本书编著大纲提出了宝贵的意见。参加本书编著工作同志的所在单位领导也对本书编著工作给予大力支持和鼓励。最后，新疆人民出版社的有关领导和编辑人员积极指导和帮助完成本书的出版工作。趁本书出版之际，我们仅向各位领导、专家和帮助本书出版的单位和同志致以衷心的感谢。

作 者

一九八六年六月

目 录

第一章	绪 论	(1)
第一节	民族区域自治法研究的对象.....	(1)
第二节	学习民族区域自治法的意义和方法.....	(5)
第三节	民族区域自治法概论的体系结构.....	(7)
第二章	民族区域自治法的性质、任务、指 导思想和基本原则	(9)
第一节	民族区域自治法的性质.....	(9)
第二节	民族区域自治法的任务.....	(13)
第三节	民族区域自治法的指导思想和基本原则.....	(16)
第三章	民族区域自治制度是我国的一项重要 政治制度	(28)
第一节	民族区域自治制度的概念.....	(28)
第二节	民族区域自治制度的建立和发展.....	(32)
第三节	民族区域自治制度是适合我国国情 的一项重要政治制度.....	(38)
第四章	民族自治地方的建立和自治机关的组成	(44)
第一节	民族自治地方的建立原则.....	(44)
第二节	自治机关的组成.....	(50)
第五章	自治权的概念、性质和内容	(57)
第一节	自治权的概念.....	(57)
第二节	自治权的性质.....	(60)
第三节	自治权的内容.....	(61)
第六章	自治权行使的原则、办法和意义	(72)
第一节	自治权行使的主体和原则.....	(72)
第二节	自治权行使的办法和保障.....	(77)

第三节	自治权行使的目的和意义	(80)
第七章	民族自治地方的人民法院和人民检察院	(84)
第一节	民族自治地方人民法院和人民 检察院的领导体制	(84)
第二节	民族自治地方人民法院和人民检察 院的职权和任务	(88)
第三节	民族自治地方人民法院和人民检察 院的工作原则	(94)
第八章	民族自治地方内的民族关系	(100)
第一节	民族自治地方内的民族和民族关系概况 ..	(100)
第二节	调整民族自治地方内民族 关系的基本原则	(106)
第三节	调整民族自治地方内的民族关系 的重要意义	(117)
第九章	上级国家机关对民族自治地方的 领导和帮助	(121)
第一节	上级国家机关应当帮助民族自治地方 发展经济文化建设事业	(121)
第二节	上级国家机关对民族自治地方帮助的 内容和实质	(127)
第十章	加强和发展社会主义民族关系	(139)
第一节	我国社会主义民族关系的形成 及其特征	(139)
第二节	进一步加强和发展我国的 社会主义民族关系	(145)

第一章

绪论

第一节 民族区域自治法研究的对象

一、民族区域自治法是研究民族区域 自治法律现象发展规律的科学

任何一门学科，都有自己的特殊研究对象。

民族区域自治法作为我国法学的一门分支学科，是由它特殊的研究对象决定的。法学的研究对象是法律现象。法学各部门的学科，是研究法学各个领域特殊的法律现象。民族区域自治法研究的对象是关于民族区域自治法律现象。

在我国法律体系中，调整民族关系的法律规范多种多样，属于不同的层次，具有不同的表现形式。宪法关于民族区域自治的原则，属于最高层次，是我国民族立法的基础和依据。《中华人民共和国民族区域自治法》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，保障少数民族当家作主的民主权利的基本法律。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。所有这些民族立法规范，构成了我国民族立法的完整体系。民族区域自治法是我国民族立法最主要的部分，是实施宪法关于民族区域自治原则的基本规范。

任何法律规范都是调整一定社会关系，反映特定社会矛盾的。民族区域自治法是调整社会主义民族关系的法律。它通过对国家和民族自治地方的关系，自治地方同非自治地方的关系，以及自

治地方内部各民族之间的关系的调整，加强和发展我国社会主义民族关系，保障少数民族的合法权利，巩固国家的统一，促进四化建设。

民族区域自治法概论的任务就是以马列主义、毛泽东思想关于民族和民族法制的基本理论为指导，从理论和实际的结合上阐明民族区域自治法的本质，产生和发展，作用和特点，内容和形式，以及民族区域自治法的实施等问题。只有研究民族区域自治法的理论和基本内容，才能揭示本门学科的特殊矛盾后的内在联系，认识它的本质和发展的规律性。

二、民族区域自治法与有关学科的关系

研究民族区域自治法，还要研究与它有密切关系的其他学科。只有搞清楚民族区域自治法同这些学科的联系和区别，才能使我们清楚认识本门学科研究的对象和范围。

民族区域自治法和宪法学的关系。宪法学研究的对象是宪法。宪法是国家的根本大法。宪法规定了解决我国民族问题的根本原则和制度。宪法是我国民族区域自治法的立法基础和依据。民族区域自治法是实施宪法原则的具体化、规范化。因此，研究民族区域自治法必须以宪法为指导。

民族区域自治法和行政法学的关系。行政法学是以国家行政机关组织和活动的基本原则、工作的方式、方法，以及国家行政工作人员同公民等行政法关系当事人在行政法关系中的权利和义务为研究对象，阐明行政法原理原则的一门学科。民族自治地方的行政机关是国家行政机关的一部分。行政法从行政机关的角度去研究它。民族区域自治法也研究民族自治地方的行政机关，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它。自治地方的行政机关仅是民族区域自治法研究内容的一部分。

民族区域自治法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。民族区域自治法以

马列主义的民族理论为指导，是党的民族政策的法律化、制度化、定型化。民族区域自治法是研究法律对民族关系调整的基本原则的。因此，它与民族理论和政策的关系极为密切。

民族区域自治法和中国少数民族经济学的关系。少数民族经济学是一门社会科学。它研究的对象是我国少数民族的社会生产方式和上层建筑，是运用马列主义政治经济学和民族理论的基本原理来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。民族区域自治法也涉及民族自治地方的经济问题，但它是从民族区域自治法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。

民族区域自治法和民族学的关系。民族学是研究民族发生、发展和消亡规律的科学。民族区域自治法研究的内容离不开民族学的成果，但它不是一般地研究民族问题，而是研究民族区域自治原则的这一方面。

此外，研究民族区域自治法，还要认真学习和掌握马列主义、毛泽东思想关于民族法制的基本理论，研究我国民族法制建设中的理论和实践问题。只有用马列主义、毛泽东思想作指导，才能坚持正确的方向，做到法学研究为社会主义现代化建设服务，进一步促进民族区域自治法的研究工作，繁荣和发展民族法学。

民族区域自治法作为法学的分支学科。是我国民族工作和民族法制发展的必然结果。也是新时期社会主义现代化建设和法学发展的需要。

我国各族人民在中国共产党的领导下，推翻了压在中国人民头上的三座大山，建立了中华人民共和国，消灭了民族压迫制度，开创了民族平等、友好、合作的新时代。国家在民族工作方面的主要任务是实现各民族平等联合，走共同繁荣的社会主义道路。至于各个社会主义国家采取哪种具体形式来完成这项任务，这要由各国民族关系的历史和现状决定。但是必须让各少数民族

实行自治。这是马列主义解决民族问题的一个普遍原则。

我国是统一的多民族国家。长期历史的发展和革命斗争，以及社会主义建设的伟大成就，使我国各族人民结成了一个休戚与共，团结互助，不可分离的大家庭。历史的经验告诉我们，各民族合则利，分则害，这是中国历史发展的规律。也是各族人民共同的愿望和根本利益所在。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实际，正确解决我国民族问题的基本政策，就是在多民族的国家中实行民族区域自治。1947年内蒙古自治区成立，标志着我国民族区域自治制度的确立。

采用民族区域自治，把民族自治和区域自治正确结合起来，实践证明这是在我国统一的多民族国家中解决民族问题唯一正确的政策，也是具有中国社会主义特色的一项重要政治制度。

我国民族区域自治制度先后载入《共同纲领》和中华人民共和国宪法。1952年国家颁布过《民族区域自治实施纲要》，对民族区域自治的推行起了巨大作用。新宪法总结了民族区域自治的历史经验，为了适应新时期巩固和发展民族关系的需要，对民族区域自治作了更加完善和切实的原则规定，为发展社会主义民族关系奠定了准则。在社会主义现代化建设的新时期，国家迫切需要发展社会主义民主，健全社会主义法制，维护社会主义民族关系，巩固民族区域自治，这不仅要靠政策，也要靠法律。民族区域自治法正是以宪法规定的原则为依据，在总结三十多年实行民族区域自治正反两个方面经验的基础上，在党的十一届三中全会以来的正确方针政策的指导下，为适应新时期历史任务的要求制定的。它是马列主义民族理论与我国民族区域自治实践相结合的产物。它标志着我国民族法制建设走上了新的阶段。

我国现在正处在社会主义现代化建设的新时期。国家的根本任务是：团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、

高度民主的社会主义国家。加强民族立法，对于贯彻民族平等、民族团结和各民族共同繁荣的原则，对于清除历史上遗留下来的各种不利于民族团结的旧观念、旧习惯，树立马克思主义的民族观和民族团结的新风尚，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系至关重要。同时，我国的民族状况比较特殊，少数民族人口稀少，居住地区广大，物产丰富，又多居住在边疆，战略地位十分重要。由于历史和其他原因，各少数民族经济、文化发展比较缓慢，只有社会主义现代化才能改变少数民族落后的面貌。同时要加速少数民族地区社会主义现代化建设，也要靠发展社会主义民主，加强社会主义法制来保证。

运用法律手段调整民族关系，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，将发挥重要作用。

民族区域自治法的颁布，为发展和繁荣民族法学创造了有利条件，用马列主义、毛泽东思想关于民族法制的理论，阐明自治法的本质、内容、基本精神和特点，研究和揭示我国民族法制建设和发展的规律性，是民族区域自治法概论的迫切任务。

第二节 学习民族区域自治法的意义和方法

一、学习民族区域自治法的意义

认真学习民族区域自治法不仅有重大的理论意义，而且有重大的实际意义。

（一）认真学习民族区域自治法有利于促进我国民族法学的发展和繁荣。随着我国民族法制建设的发展，需要从理论和实际结合上阐明民族法制的各种理论和实际问题，为建设具有中国特色的民族法学而努力。我国民族法学处在创建过程中，它是法学中的一个新兴学科。我们要以民族区域自治法为主要内容，建立

民族法学。当前民族法制建设还不能适应社会主义四化建设的需要，民族法学的研究工作还刚刚起步，因之，我们必须加速对民族区域自治法的研究，采取有效措施，使民族法学日益发展和繁荣。

（二）学习民族区域自治法，有利于提高我们对党的民族理论和政策的认识，提高对民族区域自治制度优越性的认识。民族区域自治是具有中国特色的一项基本政治制度，是保障少数民族当家作主管理本民族内部事务的最好政治形式。认真贯彻民族区域自治法，对于实现民族平等，加强民族团结，巩固国家统一，促进社会主义现代化建设，具有十分重要的意义。

（三）学习民族区域自治法，有利于我们提高执行民族区域自治法的自觉性。民族区域自治法是我国法律体系中的基本法律之一，也是在民族自治地方的公民中普及法律常识的一项重要内容。认真学习民族区域自治法，可以使公民在理论和实际的结合中，切实地系统地了解民族区域自治法的性质和原则，掌握民族区域自治法的内容和意义，做到懂法、知法、守法，牢固树立法制观念，并自觉地运用这一法律武器，同一切违反民族区域自治法的行为作斗争，使民族区域自治法得以顺利实施，真正起到对民族区域自治制度的法律保障作用。

二、学习民族区域自治法的方法

（一）坚持四项基本原则，坚持唯物辩证法。坚持四项基本原则，即坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想。四项基本原则是我们总的指导思想，也是民族区域自治法的指导思想。坚持四项基本原则就能方向明，就能准确领会自治法各项规范的内容和精神，就能学好并贯彻好民族区域自治法。唯物辩证法是马列主义的基本方法，坚持唯物辩证法才能使学习研究获得成效，事半功倍。

（二）、坚持理论联系实际

理论联系实际是我们党一贯坚持和倡导的学风。学习民族区域自治法，要认真学习马列主义、毛泽东思想关于民族法制建设的理论。学习民族区域自治法规范，同时要坚持调查研究，对民族自治地方四化建设的新情况、新问题要充分注意，把理论和实际结合起来。不断总结经验，在普及的基础上提高。

(三)学习民族区域自治法，还要认真学习民族理论、民族政策，学习民族地区的历史和现状等有关知识。只有不断丰富自己的知识，才能使我们全面、深刻地认识和领会民族区域自治法，切实贯彻好民族区域自治法。

第三节 民族区域自治法概论的体系结构

一、民族区域自治法在我国法律体系中的地位

民族区域自治法在我国法律体系中占有重要地位，是我国法律体系的有机组成部分。宪法是国家的根本大法，是我国法律体系中的核心组成部分，占有最高的地位。民族区域自治法仅次于宪法，同民法、刑法、诉讼法等一样属基本法律的范围，是我国法律体系中的第二层次，但是我国民族区域自治法，同其他一些基本法律在横向方面又有重合关系，与国家最高行政机关的法规也有交叉关系，不能互相抵触，民族自治地方制定的自治条例、单行条例不能同民族区域自治法相抵触。从这个意义上说，民族区域自治法对自治地方的自治机关制定的自治法规有较高的约束力。

二、民族区域自治法概论的结构安排

民族区域自治法概论共分十章，第一章绪论，概述民族区域自治法研究的对象及学习的意义和方法；第二章论述民族区域自治法的本质、基本原则和任务；第三章论述民族区域自治制度是

我国一项重要的政治制度及其产生和发展；第四章论述自治地方的建立和组成原则；第五、六章论述自治机关的自治权；第七章论述自治地方人民法院和人民检察院；第八章论述自治地方内的民族关系；第九章论述上级国家机关对自治地方的领导和帮助；第十章论述巩固和发展社会主义的民族关系。

民族区域自治法概论所以在内容结构上作此种安排，目的在于保持和民族区域自治法典内容结构安排的一致性，这是因为民族区域自治法典在结构安排上是合理的、严谨的、科学的。民族区域自治法概论采取上述结构安排，其本身也表明了民族区域自治法典是民族区域自治法概论的基础。

第二章 民族区域自治法的性质、任务、 指导思想和基本原则

第一节 民族区域自治法的性质

一、民族区域自治法的概念

民族区域自治法是国家用法律调整社会主义民族关系，保障少数民族当家作主管理本民族内部事务的基本法律，是我国民族区域自治制度的法律化。民族区域自治法与我国的其他基本法律在本质和作用上都是一致的，但是民族区域自治法又有不同于其他基本法律的特点：

（一）民族区域自治法调整的社会关系是我国社会主义的民族关系，这种民族关系既包括汉族同少数民族的关系，也包括各少数民族之间的关系。我国是统一的多民族国家，我国民族关系是社会主义的民族关系，通过对民族关系的法律调整，巩固和发展社会主义民族关系。

（二）民族区域自治法不是一般的调整民族关系，而是从法律上维护国家统一和保障少数民族当家作主管理本民族内部事务的权利。因此从政治上讲，民族区域自治法是自治地方实现人民民主专政的具体化、法律化；从中央和地方的关系上讲，通过对国家和自治地方关系的调整，既保障了国家的统一，又保障了少数民族管理本民族内部事务的权利，实现了统一和自治的正确结合。所以民族区域自治法属于宪法性的法律，从这个意义上说它

的法律地位和作用同国家的其他基本法律是有区别的。

(三) 民族区域自治法由于它调整的社会关系的特殊性，因而它的适用范围也同一般基本法律不完全相同。国家的基本法律，适用于全国一切地区，而民族区域自治法主要适用民族自治地方和它的上级国家机关，是我国解决民族问题的法律手段。

(四) 民族区域自治法具有“母”法的特性。我国的民族立法，除依据宪法外，还要依据民族区域自治法。一切有关的民族区域自治法规都不能同宪法和民族区域自治法相抵触，因此民族区域自治法与其他民族立法之间也有个“母子”关系问题。

综上所述，民族区域自治法在规范内容上，法律形式作用上，适用范围上，以及法律效力上，都有区别于国家的其他基本法的特点。

民族区域自治法有广义和狭义的意义。我们所指的狭义的民族区域自治法，是国家颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》；广义的民族区域自治法，是指国家制定的关于民族区域自治法律规范的总和。

二、民族区域自治法集中体现了我国

各民族人民的意志和利益

民族区域自治法的性质，即它的阶级本质，是由我国经济基础和国家性质决定的，是社会主义性质的法律，从根本上体现了我国各民族人民的意志和根本利益。

现在世界上有各种各样的民族问题的立法，按其赖以存在的经济基础和国家性质来分，主要有资本主义和社会主义两种类型的民族立法。

国家的性质不同，决定了民族关系的性质也不同，从而调整民族关系法律的本质自然不同。资本主义社会以生产资料私有制为基础，维护人对人的剥削和压迫，这种剥削制度正是造成民族

对民族剥削和压迫的根源。马克思指出：“现存的所有制关系是造成一些民族剥削另一些民族的原因。”*资产阶级要巩固其剥削制度，也就要维护民族对民族的剥削。资产阶级关于民族立法的规范，是实行民族压迫的手段。尽管资产阶级在民主外衣的掩盖下，高唱“自由”、“平等”、保障公民民主权利以及各民族平等的赞歌，也丝毫不能改变民族剥削压迫的实质。希特勒等法西斯主义者曾狂热鼓吹民族主义、种族主义，残酷迫害和屠杀异族人民。即使在现代文明的资本主义国家，也实行公开的种族歧视，使少数民族处于受压迫的最低层。这些说明，不论资产阶级的民族立法以什么形式出现，本质上都是维护私有制。要消灭民族压迫，必须改变资本主义制度。“人对人的剥削一消灭，民族对民族的剥削就会随之消灭”。**

社会主义民族立法与资产阶级民族立法有根本的不同。首先，社会主义民族立法是社会主义革命胜利以后，建立了无产阶级专政的国家政权的产物。斯大林说：“苏维埃的胜利和无产阶级专政的确立是消灭民族压迫，确立民族平等，保证少数民族权利的基本条件。”***十月革命胜利以后，第五次全俄苏维埃代表大会1918年7月10日会议通过的《俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国宪法》（根本法）明确宣布：“俄罗斯苏维埃共和国建立于各自由民族之自由联盟基础上，而成为各民族苏维埃共和国联邦”。宪法庄严宣告，苏维埃与资产阶级的奴役殖民地、弱小国家的野蛮政策完全断绝关系。主张让生活习惯及民族成分特殊的各省苏维埃，联合为自治省联盟，并根据自愿原则加入俄罗斯社会主义苏维埃共和国。无产阶级专政的建立，为实现民族平等创造了前提。其次，社会主义民族立法是在生产资料公有制基础上的上层建筑的一部分。社会主义公有制消灭了人剥削人的制

* 马克思：《马克思、恩格斯选集》第1卷第287页

** 马克思 恩格斯：《马克思恩格斯选集》第1卷第270页。

*** 斯大林：《斯大林全集》第5卷第17页。