

中国民族区域自治 法律法规通典

国家民族事务委员会编 国家民族事务委员会编

中国民族事务委员会编

中国民族区域自治法律法规通典

全国人大常委会秘书处秘书组 国家民委政法司 编

中央民族大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国民族区域自治法律法规通典/全国人大常委会
秘书处秘书组 国家民委政法司编. —北京:中央民
族大学出版社,2002.3

ISBN 7-81056-612-1

I. 中... II. 全... III. 民族区域自治法—汇编—
中国 IV. D921.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 006059 号

书 名:中国民族区域自治法律法规通典

编 者:全国人大常委会秘书处秘书组 国家民委政法司
责任编辑:满福玺

封面设计:赵秀琴

出 版 者:中央民族大学出版社

北京海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话:68472815 68932751 传真:68932447

印 刷 者:北京密云红光印刷厂

发 行 者:新华书店

开 本:850×1168(毫米) 1/32 印张:8.125

字 数:196 千字

版 次:2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-81056-612-1/D·52

印 数:0001—6000 册

定 价:17.00 元

版权所有 翻印必究

民族区域自治制度是我国的一项 基本政治制度概述

(代前言)

民族区域自治是中国共产党解决国内民族问题的基本政策，是中华人民共和国的一项基本政治制度。民族区域自治制度是马克思主义民族理论同中国民族问题实际相结合的产物，是具有中国特色民族理论与民族工作实践的重要组成部分，也是有中国特色社会主义建设伟大实践的重要组成部分。这是中国共产党及其领导的中国人民对马克思主义民族区域自治理论所作出的史无前例的伟大贡献，是对科学社会主义理论与实践所作出的史无前例的伟大贡献。

一、民族区域自治理论原则在中国的成功实践经历了长期的历史过程，民族区域自治制度最终发展成为国家的一项基本政治制度

马克思主义民族理论的基石是坚持实行民族平等和民族团结。马克思主义经典作家曾经提出以实现民族自决权、联邦制和民族区域自治作为解决民族问题的政治方式，特别提出了民族区域自治是解决多民族国家民族问题的一般普遍原则。列宁领导十月革命胜利后，限于当时的历史条件，苏联没有实行民族区域自治制度，而是采用了联邦制。中国共产党从登上历史舞台开始就十分重视民族问题，为解决国内民族问题进行了长期的探索。在

党成立之初的幼年时期，由于理论上的不成熟以及受到苏联的影响，中国共产党曾经提出用实现民族自决权或建立联邦国家的政治构想解决国内民族问题。随着党在理论上的成熟和对国内民族问题认识的逐步深化，党的六届六中全会明确提出了实行民族区域自治以解决民族问题的政治主张。从此以后，党关于民族区域自治的政治构想日趋具体、清晰，并在实践中不断深入探索。

1941年5月1日由中共边区中央局提出、中共中央政治局批准的《陕甘宁边区施政纲领》规定：“依据民族平等原则，实行蒙回民族与汉族在政治、经济、文化上的平等权利，建立蒙回民族的自治区，尊重蒙回民族的宗教信仰与风俗习惯。”（中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社1991年版，第678页。）根据这一政策，陕甘宁边区在1941年后建立了5个回民自治乡和1个蒙民自治区，即关中新正县一乡回民自治乡、九乡回民自治乡、定边县城关区新华街回民自治乡、陇东三岔回民自治乡、盐池县回六庄回民自治乡及城川蒙民自治区（此外，在安徽定远县二龙乡也建立了回民自治乡）。这是党在解放区实施民族区域自治制度的一次重要尝试。《陕甘宁边区施政纲领》提出的“自治区”的名称，后来成为新中国建立民族区域自治地方所采用的称谓。抗日战争胜利后，为解决内蒙古民族问题，1945年10月23日中央书记处发出《中共中央关于内蒙工作方针给晋察冀中央局的指示》，提出“对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治。”（《民族问题文献汇编》，第964页。）根据党中央的指示，受中共中央委派到内蒙古地区工作的乌兰夫等人团结广大蒙汉各族人民，经过艰苦斗争，使内蒙古自治区于1947年5月1日正式宣告成立。内蒙古自治区是中国共产党领导下建立的第一个省一级民族区域自治地方（当时面积54万平方公里，下辖呼伦贝尔、纳文慕仁、兴安、锡林郭勒和察哈尔5个盟），它为新中国成立后在全国普遍推行民族区域自治制度提供了一个成功的

范例。

新中国成立前夕，党中央从中国民族问题实际出发，对中苏两国民族情况进行了全面而详尽的比较研究分析，根据中国民族历史的发展、经济的发展和革命的发展，决定采取最适当的民族区域自治制度，而不是采取苏联所实行的民族共和国制度。1949年9月29日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》，把民族区域自治制度正式确立为解决国内民族问题的国家政治制度。五年以后，1954年9月20日，民族区域自治制度被载入了第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，并在其后三十多年间三次修改的宪法条文中都作出了明确规定。从此，民族区域自治制度作为国家的重要政治制度，在社会主义新中国的沃土上扎下了深根，并历经风雨长成了参天大树。

我国的民族区域自治制度，从1947年5月1日建立内蒙古自治区算起，到现在已经有55年的历史了。民族区域自治的实施，经历了光辉而又曲折的发展过程。新中国建立后到1954年宪法颁布时，全国建立了县及县级以上自治区58个，县级以上相当于区级的自治区106个。到1958年底，全国有内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区等4个自治区，29个自治州，54个自治县，合计共87个民族区域自治地方，还建有一大批民族乡。这是我国推行民族区域自治的黄金时期。此后到1966年初，建立民族区域自治地方的工作虽然遇到了一些阻力，但仍继续取得进展，全国又新建了西藏自治区和14个自治县共15个自治地方。在1966年到1976年的十年动乱时期，党的民族区域自治政策遭到了严重破坏，建立民族区域自治地方的工作完全陷于停顿，原有的一些自治地方被取消、肢解，许多自治地方名存实亡。党的十一届三中全会以来，党中央拨乱反正，我国推行民族区域自治的工作取得了新的成就，进

入了又一个黄金时期。这一时期新建了2个自治州、61个自治县；重新恢复了民族乡的建制。同时，适应改革开放和现代化建设发展的需要，依照法律规定程序，对一些自治地方的建置、名称等进行了变动。

这样，我国建立民族区域自治地方的任务已经基本完成。到目前为止，全国共建有154个民族区域自治地方，即5个自治区，30个自治州，119个自治县；作为民族区域自治的重要补充形式，建立了1248个民族乡（其中民族镇59个），另外还有5个城市“民族区”。我国55个少数民族中，建立民族区域自治地方的有44个民族；建立民族乡（镇）的有47个民族；未建立民族区域自治地方、也未建立民族乡的有京族和高山族两个民族。我国民族区域自治地方的面积占全国总面积的64%以上，自治地方的少数民族人口约占全国少数民族人口总数的78%。

我国的民族区域自治地方，有自治区、自治州、自治县。依照少数民族分布的特点，自治地方大体上分为三种类型：一种是以一个少数民族的聚居区为基础建立的自治地方，如甘肃省的甘南藏族自治州；另一种是以一个大的少数民族聚居区为基础，包括一个或几个人口较少的少数民族自治地方所建立的自治地方，如新疆维吾尔自治区；再一种是以两个或者两个以上少数民族的聚居区为基础建立的自治地方，如云南省双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县。无论是哪一种类型的自治地方，都是以少数民族聚居区为基础建立起来的。同时，民族区域自治地方依据本地方的实际情况都可以包括一部分汉族或者其他少数民族的村寨和城镇（实际上，有近三分之二自治地方内的汉族人口占当地居民的多数），这是历史发展和现实需要所决定的，这也有利于各民族的团结合作和自治地方的建设。

我国的民族区域自治具有自身的三个基本特点：其一，国家的集中统一领导与少数民族聚居地方的自治相结合。这种民族区

域自治是在中华人民共和国领土范围内、在中央的集中统一领导下的自治，各民族区域自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。其二，这种民族区域自治不是单纯的民族自治或者区域自治，而是民族自治与区域自治的正确结合，是经济因素与政治因素的正确结合。它既有利于实行区域自治的民族的发展，又有利于其他民族和整个民族区域自治地方的发展。其三，这种民族区域自治是人民民主专政在少数民族地区的体现和具体形式，是以工农为主体的少数民族聚居区实行自治，以保障少数民族自己管理本民族内部事务的权利。

民族区域自治是关于民族国家结构形式的有中国特色社会主义民主政治制度。民族区域自治制度遵循马克思主义民族理论的原则，符合中国的国情实际，保障了国家统一、民族团结，保障了民族区域自治地方和全国的社会主义现代化建设顺利进行，促进了全国各民族的共同繁荣。半个多世纪的历史和现实证明，我国实施民族区域自治是成功的，我国实行的以民族区域自治为基本内容的民族政策是有史以来最好的。我国的民族区域自治制度，的确是史无前例的伟大创举。

民族区域自治在我国的政治体制中占有重要地位。在新世纪之初，更由国家的“重要政治制度”确定为国家的“基本政治制度”，这反映出党对社会主义革命和社会主义建设时期以及改革开放新时期民族问题认识的重大发展，反映出马克思主义民族理论与与时俱进的品格。毛泽东同志 1957 年在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出：“国家的统一，人民的团结，国内各民族的团结，这是我们的事业必定要胜利的基本保证。”这实际上是在国家基本制度的层面上来论述包括民族区域自治在内的民族政策问题。周恩来同志 1957 年在青岛民族工作座谈会上的讲话《关于我国民族政策的几个问题》中指出：“实行民族区域自治，是我们解放以后在民族问题上的一个根本性的政策。这

是我国宪法上规定了的。”这更是明确了民族区域自治在国家政策中的根本性质。邓小平同志在 1980 年《党和国家领导制度的改革》的讲话中提到对党和国家领导制度要进行的几项重大改革，第一项内容即包括“要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治，要改善人民代表大会制度，等等。”在 1987 年《我们要干的事业是全新的事业》一文中，他指出民族区域自治制度“是我们社会制度的优势”。这都是从社会基本制度的高度上论述民族区域自治制度。江泽民同志 1990 年 9 月在新疆考察工作期间的讲话中指出：“民族区域自治制度是解决我国民族问题的根本制度，民族区域自治法是以法律的形式把这种制度确定下来的一项基本法律。”1997 年 9 月党的十五大政治报告中，民族区域自治制度与人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度一起被作为我国的三项民主政治制度提了出来。2001 年 2 月 28 日九届全国人大常委会第二十次会议通过的《关于修改中华人民共和国民族区域自治法的决定》中，把民族区域自治制度正式确认为“国家的一项基本政治制度”。这是我国民族区域自治理论的重大发展，是实施“依法治国，建设社会主义法治国家”基本方略的重要成果。用法律形式确定民族区域自治制度在国家政治体制中的重要地位和重要作用，就为我们毫不动摇地坚持和完善民族区域自治制度提供了坚实的法制基础和可靠的法律保障。

二、我国的民族区域自治法制建设取得重大成就，有中国特色社会主义民族法律法规制度已经基本形成

正如民族问题是我国革命、建设和改革的重要组成部分一样，民族区域自治法制建设也是有中国特色社会主义法制建设的重要组成部分。经过 50 多年的努力，有中国特色社会主义法律体系的框架已经基本形成，民族区域自治法制建设也取得了重大

成就，已经基本建立起了比较完备的民族法律法规制度。这主要体现在建立了比较完备的民族立法体制，制定了以宪法为基础、以民族区域自治法为主干、以其他有关法律法规为重要组成部分的民族法律法规体系。

根据宪法和立法法以及有关法律的规定，我国现行的立法体制包括：（一）全国人大及其常委会行使国家立法权，制定基本法律和其他法律。（二）国务院根据宪法和法律，制定行政法规。（三）省级人大及其常委会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。（四）民族区域自治地方的人大，有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，经法定批准程序后生效。（五）经济特区所在地的市的人大及其常委会，根据全国人大的授权，遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则，制定法规。（六）国务院各部门，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内发布规章。省级人民政府以及较大的市的人民政府，可以制定地方规章。宪法和立法法以及有关法律的这些规定表明，我国的立法体制既是统一的，又是分层次的：第一，我国是单一制国家，不实行联邦制。这决定我国的立法权必须相对集中于中央。第二，我国实行人民代表大会制度，全国和地方各级人大是人民行使国家权力的机关。这决定我国的立法权必须相对集中于国家权力机关。第三，我国地域广大，各地情况不同，特别是民族众多，少数民族聚居的地方实行民族区域自治。这决定我国的立法权不能全部集中在中央，必须给地方以一定的立法权，以适应各地的不同情况。第四，我国正在进行经济体制改革和实行对外开放，法律又正在完善之中。这决定我国的立法权不能完全集中在国家权力机关，必须给国家行政机关以一定的立法权。

按照我国现行的立法体制，民族区域自治法律法规制度包括：宪法有关规定，民族区域自治法及有关法律的规定，有关行

政法规，自治条例和单行条例以及民族区域自治地方的自治机关对法律的补充规定和变通规定，有关地方性法规和规章等。

宪法是国家的根本法，具有最高法律效力，是国家的立法活动的基础和立法依据。宪法关于民族区域自治制度的规定，是民族区域自治法制建设的源头和必须遵循的根本原则。1949年制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》是新中国起临时宪法作用的法律，它规定了中华人民共和国在各个方面要实行的基本政策，其中包括民族区域自治政策。这就使民族区域自治作为一项政治制度载入了国家根本法，具有十分重要的意义。《共同纲领》初步规定了民族区域自治制度的型式，为在全国推行民族区域自治提供了法律依据。《共同纲领》对民族区域自治的提法也加以规范。如，过去有时称“自治”，有时称“民族自治”，在《共同纲领》中统一规定为“民族区域自治”，体现了我国以民族聚居区为基础实行民族区域自治的特点，避免了单纯以“民族”为单位实行自治的误解。1954年第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，以《共同纲领》为基础，并总结实施民族区域自治的成果和经验，对民族区域自治制度作了比较全面详尽的规定。1954年宪法关于民族区域自治的规定，是中国历史上第一次将民族区域自治制度作为在祖国统一的多民族大家庭内实现民族平等、团结、互助的重要政治制度载入国家的正式宪法之中，意义非常重大。1975年宪法是在十年动乱的非常时期产生的，它虽然保留了“民族自治地方的自治机关”一节，但只是笼统地写了自治机关“可以依照法律规定的权限行使自治权”，实际上是取消了自治权。它关于民族区域自治的规定较1954年宪法是一个大倒退。1978年宪法仅仅部分恢复了1954年宪法有关民族区域自治的内容，并未彻底纠正1975年宪法的错误。

1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过

的《中华人民共和国宪法》，继承和发展了1954年宪法的基本原则，充分总结我国社会主义革命和社会主义建设实践的经验，注意吸收国际经验，是一部有中国特色、适应新时期改革开放和现代化建设需要的宪法。新宪法中关于民族区域自治制度的规定，不仅恢复了1954年宪法的一些重要原则，并且根据实行区域自治的经验和新的历史时期的要求，作出了新的规定。宪法在总纲部分明确规定了民族区域自治的内涵：“各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”宪法在第三章第六节专门对民族自治地方的自治机关作出了11条规定，主要规定了民族自治地方自治机关的六项自治权，即：制定自治条例和单行条例、管理地方财政、自主地安排和管理地方性的经济建设事业、自主地管理本地方的教育科学文化卫生体育事业、经国务院批准组织本地方维护社会治安的公安部队、执行职务时使用当地通用的一种或者几种语言文字的权利等；同时，规定了国家帮助民族自治地方加速发展经济文化建设事业的责任。1982年宪法关于民族区域自治制度的规定，标志着我国的民族区域自治制度进入了新的历史发展阶段。

新中国成立后至今所制定的关于民族区域自治的专门法律有两部：一是1952年制定的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，二是1984年制定、2001年修改的《中华人民共和国民族区域自治法》。《实施纲要》是在共和国初建、国家法制建设肇始的情况下产生的，它说明党和国家对民族问题和民族区域自治的高度重视。《实施纲要》分总则、自治区、自治机关、自治权利、自治区内的民族关系、上级人民政府的领导原则和附则七章，根据《共同纲领》的基本原则对实施民族区域自治作出了具体而全面的规定。它对于民族区域自治制度的实施起了重大推动作用，并对以后的民族区域自治法制建设产生了深远影响。

《中华人民共和国民族区域自治法》的起草工作从 1955 年即已开始,但从 1957 年起几经停顿,到临近“文化大革命”时,完全搁置下来。党的十一届三中全会以后,民族工作进入了新的历史时期。全国人大常委会在五届全国人大三次会议上的工作报告中提出“要加强民族立法”,中断 20 多年的民族区域自治法的起草工作重新被提到日程上来。自治法草稿经过 10 多次修改后形成草案,1984 年 5 月 31 日经由六届全国人大二次会议审议通过,并自当年 10 月 1 日起实施。民族区域自治法是坚持和完善民族区域自治制度的基本法律,是仅次于宪法的基本法律。它是以《实施纲要》为基础,总结了执行《实施纲要》的经验和存在的主要问题而制定出来的。自治法以宪法为依据,正确规定了民族自治地方与国家的关系、民族自治地方内的民族关系、自治机关的自治权。自治法对民族区域自治制度的全面规定,大大充实和发展了我国的民族区域自治制度,使民族区域自治制度更加趋于完善。自治法颁布 17 年来,对于保障各少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利,促进民族自治地方经济和社会的发展,维护国家的统一、加强民族团结和保持社会的稳定,巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系,保证民族自治地方的改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,发挥了重要的作用。2001 年 2 月全国人大常委会通过修改民族区域自治法的决定,是进一步坚持和完善民族区域自治制度的重大举措。这次修改,从我国社会主义初级阶段的国情和民族自治地方的实际出发,根据建立社会主义市场经济体制和实施西部大开发的需要,力求解决民族自治地方经济和社会发展中的实际问题,完善必要的特殊优惠政策,作出了加大对民族自治地方的投入、加快民族自治地方发展的若干新规定,法律条文也由 67 条扩充到 74 条。

在国家制定的其他法律中,为了保障民族区域自治地方根据当地民族的特点贯彻执行法律,有的法律专门对民族区域自治地

方作出了规定。1979 年以来到 2001 年 12 月底，全国人大及其常委会通过了法律 292 件，其中有 14 件法律依照宪法规定对有关民族区域自治的问题作出了规定，包括授权民族区域自治地方的自治机关可以作出变通规定或者补充规定。

制定自治条例和单行条例是宪法赋予民族自治地方自治机关的一项重要自治权。在 1954 年以后 20 多年我国实行高度集中统一的立法体制，一般地方都不享有立法权的时期，1954 年宪法规定民族自治地方的自治机关可以根据当地民族特点制定自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效。1982 年宪法重新规定了自治机关的这一自治权，并对自治条例和单行条例的批准程序作出了具体规定。自治条例和单行条例由民族自治地方的人民代表大会制定，只在本自治地方范围内实施，属于地方性法规的范畴；但是，由于它可以变通或者补充法律规定，因此又不同于一般的地方性法规，它在本民族自治地方内又具有法律的性质。到目前为止，全国民族自治地方已经制定出自治条例 123 件，单行条例 153 件，另外，还作出了对法律进行变通或补充的规定 60 件。

贯彻宪法、民族区域自治法和有关法律，实行民族区域自治，保障民族自治地方的自治机关依法行使自治权，需要民族自治地方制定本地方的自治条例和单行条例，还需要国务院制定行政法规，需要辖有民族自治地方的省、自治区、直辖市及其他有关地方的国家权力机关制定有关地方性法规。从上一世纪 50 年代开始，国务院十分重视依照宪法和法律规定制定有关民族区域自治问题的行政法规的工作。1984 年民族区域自治法开始实施以来，国务院和有关地方国家权力机关更制定了一批行政法规和地方性法规，切实有力地保障了民族自治地方的自治机关行使自治权。目前，国务院及其有关部门应抓紧制定贯彻民族区域自治法的行政法规、规章、具体措施和办法；辖有民族自治地方的

省、自治区、直辖市的人大及其常委会，要结合当地实际情况，抓紧制定或者修改实施民族区域自治法的地方性法规和规章；已经制定自治条例和单行条例的民族区域自治地方，也要根据修改后的民族区域自治法进行必要的修改、补充，使之更加完善。

修改后的民族区域自治法的颁布实施，标志着我国的民族区域自治制度已经发展到一个新的历史阶段。当前，最重要的是要抓紧学习宣传和贯彻落实民族区域自治法。李鹏委员长最近指出：要以“三个代表”重要思想为指导，学习宣传和落实民族区域自治法。民族区域自治法是全国性的法律。全国各地方、部门、组织和个人都要遵守和执行民族区域自治法，支援民族自治地区发展经济，这是党和国家及全国各族人民的共同任务。（见《人民日报》，2001年12月7日。）

在以江泽民同志为核心的党中央的领导下，高举邓小平理论伟大旗帜，贯彻落实民族区域自治法，坚持和完善民族区域自治制度，必将迎来中华各民族实现共同繁荣的美好明天。

目 录

民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度 概述(代前言)

[1]

第一部分 宪法和现行有效的法律

一、《中华人民共和国宪法》(节录)

[1]

(1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过,1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行
根据1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修正
根据1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修正
根据1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修正)

二、《中华人民共和国民族区域自治法》

[5]

1. 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国民族区域自治法》的决定

[5]

(2001年2月28日第九届全国人民代表大会常务

委员会第二十次会议通过)

2. 《中华人民共和国民族区域自治法》 [13]

(1984年5月31日第六届全国人民代表大会
第二次会议通过

根据2001年2月28日第九届全国人民代表大会
常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共
和国民族区域自治法〉的决定》修正)

3. 关于《中华人民共和国民族区域自治法修正案
(草案)》的说明 [29]

4. 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和
国民族区域自治法修正案(草案)》审议结果的报告 [35]

5. 全国人民代表大会法律委员会《关于修改民族区域
自治法的决定(草案)修改意见》的书面报告(节录) [39]

三、其他法律关于民族区域自治问题的规定(节录) [41]

1. 《中华人民共和国婚姻法》 [41]

2. 《中华人民共和国立法法》 [41]

3. 《中华人民共和国森林法》 [42]

4. 《中华人民共和国收养法》 [43]

5. 《中华人民共和国刑法》 [43]

6. 《中华人民共和国老年人权益保障法》 [44]

7. 《中华人民共和国矿产资源法》 [44]

8. 《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级
人民代表大会选举法》 [45]

9. 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方
各级人民政府组织法》 [47]