

民族区域 自治法概论

● ● 史 筠 著
辽宁人民出版社

1.101

目 录

引 论	1
第一章 中国的民族区域自治制度	16
第一节 实行民族区域自治的客观 依据	18
第二节 什么是民族区域自治	20
第三节 民族自治地方的建立	23
第二章 民族区域自治的法制建设	34
第一节 民主革命时期的自治法规	34
第二节 建国初期的民族区域自治 法制建设	39
第三节 1954年宪法颁布后的民族 区域自治法制建设	48
第四节 1982年宪法关于民族区域 自治的新规定	55
第三章 《中华人民共和国民族区域自 治法》的制定	59
第一节 制定民族区域自治法的	

指导思想 and 基本原则	59
第二节 实行民族区域自治历史 经验的科学总结	65
第四章 民族自治地方的自治机关	73
第一节 什么是民族自治地方的 自治机关	73
第二节 自治机关的性质	76
第三节 自治机关的组成	81
第五章 民族自治地方自治机关的 自治权	86
第一节 自治权的性质	86
第二节 自治权的基本内容	88
第六章 国家对民族自治地方的领导 和帮助	111
第一节 国家对民族自治地方的领 导原则	112
第二节 国家帮助民族自治地方加速经 济、文化发展的重要职责	121
第三节 合理调整上级国家机关同民族 自治地方的经济利益关系	126

第七章 维护国家的统一和促进各民族的共同繁荣	130
第一节 维护国家统一和保障少数民族的区域自治权利	130
第二节 维护和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系	132
第三节 促进各民族共同繁荣的原则	138
第八章 《中华人民共和国民族区域自治法》的保证实施	141
第一节 全国人民代表大会和它的常务委员会的监督实施	144
第二节 国务院和有关地方国家机关的保证实施	147
第三节 民族自治地方自治机关的贯彻实施	153
第四节 中国共产党的领导实施	157
附 录:	164
1. 中国各民族自治地方的名称和成立时间	164
2. 建国初期民族自治地方及多民	

族省份制定的单行民族法规目

录(1949—1953年) 171

3. 各民族自治地方自1955年至

1966年制定的单行条例目录 179

• • •

引 论

半个多世纪以来，我国的各少数民族人民同汉族人民一起，在中国共产党的领导下，坚持民族合作，共同走新民主主义的革命道路，推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的反动统治，消灭了民族压迫制度，各民族都共同获得了解放。中华人民共和国成立以来，我国各族人民在中国共产党的领导下，运用马克思列宁主义、毛泽东思想的理论武器，建立了人民民主专政的政权，在统一的国家之内共同沿着社会主义道路，又走过来了30多年。我国各族人民还将继续沿着这个方向坚定不移地一往直前。

按照马克思列宁主义解决民族问题的基本原理，根据中国革命和建设几十年来民族工作的实践经验，在象中国这样的多民族国家，在消灭了民族压迫和民族剥削制度之后，为进一步解决民族问题，我们所遵循的是以下几条重要的原则。

第一，各民族互相尊重的原则。

任何一个民族，作为一种社会现象，在它的发生、发展以及活动于历史舞台的过程中，都各

自形成了自己的特点，都为人类社会历史文化作出过一定的贡献。早在1848年，马克思和恩格斯在《神圣家族，或对批判的批判所做的批判》一文中就指出：“古往今来每个民族都在某些方面优越于其他民族。”^①恩格斯在论述爱尔兰、波兰及中欧被压迫的弱小民族的问题时，明确地提出这些弱小的、被压迫的民族都有自己的“生命力”，“具有那种正是各国工人自己所要求的独立的民族生存权利。”^②这是说，每个民族都有自己的优点，每个民族都有自己的“生命力”和民族生存的权利。马克思主义经典作家的这些论点，是对历来的封建阶级、资产阶级政论家的各种各样的民族歧视和宣扬民族特权的论调的公开挑战，是无产阶级正确对待民族和民族问题的一个基本的立足点，是马克思主义关于民族和民族问题理论的基石。

斯大林和毛泽东都对马克思、恩格斯的这些论点作了进一步的阐述。1948年，斯大林《在欢迎芬兰政府代表团的午宴上的讲话》说：“每一个民族，不论大小，都有它自己本质上的特点，

① 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1957年版，第194页。

② 《马克思恩格斯全集》第16卷，人民出版社1964年版，第175页。

都有只属于该民族而为其他民族所没有的特殊性。这些特点便是每个民族对世界文化共同宝库的贡献，补充了它、丰富了它。在这个意义上，一切民族，不论大小，都处于同等的地位，每个民族都是和其他任何民族同样重要的。”①1956年，毛泽东在《论十大关系》一文中说：“应当承认，每个民族都有它的长处，不然它为什么能存在？为什么能发展？同时每个民族也都有它的短处。”他还具体地指出：“各少数民族对中国的历史都作过贡献。”

正是基于马列主义、毛泽东思想这种对各个民族的正确认识，我们国家坚持各民族互相尊重的原则，并特别强调汉族必须尊重各少数民族，提倡各民族要互相学习。

第二，各民族一律平等的原则。

马克思列宁主义关于“要求各民族一律平等”②的原则，是从全世界无产阶级革命的根本立场出发提出来的。马克思列宁主义的这个原则，同17、18世纪欧洲资产阶级政论家所提出的“民族平等”的口号，是有本质上的不同的。近几百

① 1948年4月13日苏联《消息报》。

② 列宁：《民族问题提纲》，《列宁全集》第19卷，人民出版社，1959年版，第238页。

年来的资本主义制度的历史充分说明：资产阶级所提出的“民族平等”，虽然在反对封建主义的斗争中起过积极的历史作用，但从本质上说，这个口号是服从于各国资产阶级为了要形成统一的民族市场，为了要建立保证资本主义的发展有最好的条件的单一的民族国家这个根本任务的。欧洲资产阶级政论家的“民族平等”口号是从民族利己主义的立场出发的，他们并不是真正倡导世界各民族一律平等，一旦某个国家的资产阶级真正建立了独立的民族国家而强盛起来之后，他们就会立即把“民族平等”的口号抛弃掉，赤裸裸地推行民族掠夺和殖民主义侵略、压迫政策。列宁指出：

“宣布各民族一律平等，在资产阶级看来这是一种欺骗，在我们看来却是一句真话，这句真话将有助于把一切民族迅速地争取到我们这边来。”^①

马克思列宁主义所坚持的各民族一律平等的原则，包含着以下几个重要内容：

一是各民族一律平等，包括世界上一切民族一律平等，也包括多民族国家内部各民族一律平等。从国际上说：主要是要使殖民地和不发达国家、不发达地区的各民族，都能完全平等地自立

^① 列宁：《答皮·基也夫斯基（尤·皮达可夫）》，《列宁全集》第23卷，人民出版社，1958年版，第16页。

于世界民族之林；从各多民族国家内部来说，民族不分大小，应一律平等。要真正实现各民族一律平等，必须铲除民族压迫剥削制度的根源，即必须消灭阶级压迫和剥削制度。人对人的剥削一消失，民族对民族的剥削就会随之消失；民族内部的阶级对立一消失，民族之间的敌对关系就会随之消失。从国际上来说，必须消灭帝国主义的殖民主义制度；从多民族国家内部来说，必须消灭民族压迫制度。这里，最本质的问题是：要真正实现民族平等，必须消灭阶级。

二是在多民族国家内部，要实现各民族一律平等，必须反对民族特权。恩格斯指出：德国民族要证明自己是“真正”的“革命的民族”，就“应该在自己获得自由的同时，也让一向受它压迫的人民获得自由。”^①列宁特别强调多民族国家内必须坚持这条原则。面对沙皇俄国这个“民族牢狱”，1913年列宁就提出：“社会民主党主张建立彻底民主的国家制度，要求各民族一律平等，反对只有利于某一或某些民族的任何特权。”^②列宁一再强调：任何民族都不应该有任何特权，各

① 《马克思恩格斯全集》第5卷，人民出版社1958年版，第96页。

② 列宁：《民族问题提纲》，《列宁全集》第19卷，人民出版社1959年版，第238页。

民族完全平等。^①列宁还指出，打倒一切封建压迫，打倒一切民族压迫，打倒某一民族或某一语言的一切特权，是无产阶级的“绝对职责”。^②

三是在多民族国家内部，如果只是一般地提出实行各民族一律平等，是远远不够的。这里最本质的问题是大民族必须保障国内各少数民族的平等权力。列宁说：“保障少数民族权利的原则是同完全平等的原则密切联系着的。”^③在多民族国家内要实现真正的各民族完全平等的原则，不坚持首先保障这个国家内部的少数民族的平等权利，所谓“完全平等”，只能是一句空话。保障国内少数民族的平等权利，按照列宁的要求，一要“无条件地保护一切少数民族的权利”，^④二要“在平等的基础上满足少数民族的一切合理的公正的愿望。”^⑤斯大林进一步论述了列宁的这

① 列宁：《关于民族政策问题》，《列宁全集》第22卷，人民出版社1958年版，第217页。

② 列宁：《关于民族问题的批评意见》，《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第18页。

③ 列宁：《关于民族问题的批评意见》，《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第26页。

④ 列宁：《拉脱维亚边区社会民主党第四次代表大会纲领草案》，《列宁全集》第19卷，人民出版社1959年版，第100页。

⑤ 列宁：《关于民族问题的批评意见》，《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第27页。

个观点，他说：“在一切方面（语言、学校等等）实行民族平等是解决民族问题的一个必要条件。因此，必须在国家完全民主化的基础上颁布全国性的法律，无例外地禁止民族享有任何特权，禁止对少数民族权利加以任何妨碍或限制。”他说：“这样，也只有这样，才能实际地而不是纸上空谈地保障少数民族的权利。”^①

为了切实保障国内少数民族的平等权利，列宁强调：在一个民主国家不容许在社会事业的任何一个方面、任何一个部门，有任何一个民族“对其他民族妄自尊大的现象。”^②

我们国家坚持实行国内各民族一律平等的原则。1949年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等”，“均有平等的权利和义务”，“禁止民族间的歧视”。《中华人民共和国宪法》规定：“各民族一律平等”，“禁止对任何民族的歧视和压迫”。

第三，民族团结、合作的原则。

马克思列宁主义关于民族团结合作的原则，

① 斯大林：《马克思主义和民族问题》，《斯大林全集》第2卷，人民出版社1953年版，第354—355页。

② 列宁：《关于民族政策问题》，《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第218页。

是无产阶级国际主义原则在民族问题上的具体体现，是“全世界无产者联合起来”这一国际无产阶级团结战斗纲领的发展。正是从无产阶级世界革命的总利益出发，恩格斯1847年在伦敦的一次演说中提出：“应当以各民族的工人兄弟联盟来对抗各民族的资产阶级兄弟联盟。”^①列宁在领导俄国革命的过程中，始终强调各民族工人的团结，他提出：“一切民族的工人应该团结和融合。”^②

我们国家根据马克思列宁主义关于一切民族的工人阶级必须团结战斗的原则，始终坚持国内各民族的团结。我们必须坚持民族团结，这是中国人民认真总结了旧中国的历史教训所得出的正确结论。正如毛泽东在1951年所指出的：“帝国主义过去敢于欺侮中国的原因之一，是中国各民族不团结，但是这个时代已经永远过去了，从中华人民共和国成立的那天起，中国各民族就开始团结成为友爱合作的大家庭，足以战胜任何帝国主义的侵略，并且把我们的祖国建设成为繁荣强

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第289—290页。

② 列宁：《关于民族政策问题》，《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第217页。

盛的国家。”^①我们所强调的民族团结，既是各民族的工人阶级、其他劳动阶级之间的团结，又是民族不分大小一律团结，而且还是团结各民族的爱国的民族上层、宗教上层人士，团结各民族一切可以团结的力量。毛泽东说：“我们要和各民族讲团结，不论大的民族小的民族都要团结。例如鄂伦春族还不到两千人，我们也要和他们团结。只要是中国人，不分民族，凡是反对帝国主义、主张爱国和团结的，我们都要和他们团结。”^②我们所强调的民族团结，是坚持民族之间的互助合作的团结，是在建设社会主义和实现各民族共同繁荣的过程中的民族互助和合作。周恩来指出：“我国各民族的发展是不平衡的，这也是从历史上来的，经济基础是这样，上层建筑也是这样。要想趋向平衡，就要各民族合作互助，不能孤立地讲发展。”^③

第四，各少数民族按照自己的意愿，自主管理本民族内部事务的原则。

① 毛泽东：《复西北各民族抗美援朝代表会议的电报》，1951年12月14日《人民日报》。

② 毛泽东：《对西藏问题的指示》，1954年7月号《新华月报》。

③ 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年版，第260页。

按照各民族自己的意愿来管理本民族的内部事务，这是马克思主义解决民族问题的一条根本原则。早在1848年，马克思就提出：“我们要求粗暴的奥地利丘八立刻撤出意大利，使意大利人民有可能按照自己的独立意志来选择他们所需要的政体。”^①

在多民族国家内，各民族必须按照自己的独立意志来选择管理本民族内部事务的办法，这是马克思主义的一条根本原则。但是，各民族自主管理本民族内部事务的具体形式，则是因不同国家、不同民族而异，甚至在同一个国家内部也会因不同民族而有所差异的。譬如，在社会主义的多民族国家之内，苏联有适合它的国情、适合它的历史发展情况的形式，中国有适合我们的国情、适合我们的历史发展情况的形式。以苏联来说，它解决民族问题的主要形式是按照苏联各民族的意愿建立民族共和国，即建立加盟共和国和自治共和国，各民族以建立民族共和国的形式管理本民族的内部事务。苏联内部，也不只是一种形式，对不同民族还有不同的管理本民族内部事务的具体形式。以民族共和国来说，苏联有两种

① 马克思：《给“黎明报”编辑部的信》，《马克思恩格斯全集》第5卷，人民出版社1958年版，第8页。

形式，一种是加盟共和国，包括俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国在内，苏联共有15个加盟共和国。宪法规定除了属于苏维埃社会主义共和国联盟最高国家权力机关和国家管理机关应行使的职权以外，这15个加盟共和国可以“在自己的领土上独立行使国家权力”，并且，“每一个加盟共和国都保留自由退出苏联的权力。”另一种是自治共和国，苏联共有阿布哈兹社会主义自治共和国等20个自治共和国。这些自治共和国与加盟共和国不同，它们只能“在苏联和加盟共和国的权力以外独立解决属于它的权限内的问题”，没有分离权。此外，苏联还有两级民族自治地方，即8个自治州和10个自治专区。对这两级民族自治地方的自治权利，苏联宪法没有规定。^①

周恩来说：“历史的发展使我们的民族大家庭需要采取与苏联不同的另一种形式。每个国家都有它自己的历史发展情况，不能照抄别人的。采取民族区域自治的办法对于我们是完全适宜的。”^②中国解决民族问题的基本形式，是按照

① 以上引文见《苏维埃社会主义共和国联盟宪法（根本法）》，1977年10月7日苏联第九届最高苏维埃非常第七次会议通过。

② 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版，第256页。

中国各民族的意愿建立民族自治地方，即建立自治区、自治州、自治县，各民族以建立民族自治地方的形式管理本民族的内部事务。

第五，维护国家统一的原则。

在长期的历史发展过程中所形成的多民族的大国，特别是那些中央集权制的多民族大国，是从中世纪的落后的分散状态走向统一的历史的产物。马克思主义经典作家对于多民族的大国，总是主张维护它们的统一的。在1850年，马克思、恩格斯就曾明确地主张德国工人“不仅要坚持建立统一而不可分割的德意志共和国，并且还要坚决使这个共和国的一切权力集中于国家政权掌握之下。”^①长期历史所形成的统一、集中的大国，有利于打破中世纪的部落分散和各自封闭的落后制度，有利于各个不同民族尽可能地密切彼此之间的经济文化联系。列宁指出：“只要各个不同的民族组成统一的国家，马克思主义者决不主张实行任何联邦制原则，也不主张实行任何分权制。中央集权制的大国是从中世纪的分散状态走向将来全世界社会主义的统一的一个巨大的历

^① 马克思、恩格斯：《中央委员会告共产主义者同盟书》，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第390页。