

民族区域自治法基本知识

普及法律常识丛书

21.104

责任编辑：杨方杰

封面设计：曹辉禄

普及法律常识丛书

民族区域自治法基本知识

四川人民出版社出版 (成都盐道街三号)

四川省新华书店发行 四川新华印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张2.625 字数56千

1986年7月第一版 1986年7月第一次印刷

印数：1—18,300册

书号：6118·22

定价：0.40元

目 录

第一讲	民族区域自治的基本法律·····	1
第二讲	民族自治地方的建立和自治机关的组成·····	13
第三讲	自治机关的自治权·····	25
第四讲	民族自治地方内的民族关系·····	60
第五讲	上级国家机关对民族自治地方的领导和帮助··	71

第一讲 民族区域自治的基本法律

一、什么是民族区域自治和民族区域自治法

我国是一个统一的多民族国家。全国除汉族外，还有五十多个少数民族。公元前二二一年秦灭六国，我国就形成了统一的多民族的中央集权制国家。各民族在长期的历史发展过程中，彼此交往、共同劳动、共同生活、共同斗争。特别是近代以来，我国各族人民对外共同反抗侵略，对内共同反对压迫、剥削，使各民族人民的命运在推翻三座大山的革命斗争中更加紧密地联系在一起。同时由于历史的长期发展，各民族形成了大杂居小聚居的分布状况，使各民族在政治、经济、文化各方面的联系进一步加强，互相影响、互相融合、互相帮助，形成彼此依存、血肉不可分离的关系。另一方面，历史上，由于存在着民族压迫制度，各民族的地位是不平等的，少数民族人民遭受了深重的苦难。新中国的成立，宣告了民族压迫时代的结束，民族平等团结合作新时代的开始，为我国解决民族问题提供了政治前提。但是，少数民族人民在本民族地区当家作主管理本民族内部事务的问题，还需要进一步加以解决。为解决这一问题，党和国家根据马克思列宁主义关于民族问题的理论，结合我国国情创立了民族

区域自治制度。

什么是民族区域自治呢？民族区域自治法序言指出：“民族区域自治是在国家统一领导下，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。”由此可见，民族区域自治具有以下基本特征：

1. 民族区域自治是在国家统一领导下实行的。国家的统一是全国各族人民的共同愿望和利益之所在，是我国社会主义建设事业蓬勃发展的根本保证。民族区域自治，是在统一的国家内实行的，各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分，各少数民族都是祖国社会主义大家庭里的成员。因此，国家的统一，是实行民族区域自治的根本前提，中央的集中领导是实行民族区域自治的必要条件，缺乏这一前提和条件，民族区域自治就无从谈起；脱离国家的统一领导，就违背了民族区域自治的根本宗旨和目的，不仅损害国家和全国人民的利益，也损害了自治地方及当地各族人民的利益。

2. 民族区域自治是在少数民族聚居区实行的。民族区域自治是根据我国各民族大杂居小聚居的分布特点，以少数民族聚居区（即少数民族相对集中居住的地区）为基础，以少数民族为主体建立的。它是民族自治与区域自治的正确结合。少数民族聚居的地方，只要符合建立自治区、自治州、自治县的条件，从较大的聚居区到较小的聚居区，从单一的少数民族聚居区到几个少数民族共同居住的聚居区，都可以建立相应的自治地方。一个少数民族不仅在甲聚居区可以建立自治地方，在乙聚居区也可以建立自治地方；在一个民族自治地方内的其他少数民族，还可以在其聚居区建立相应的自治地方。

3.民族区域自治是通过自治机关行使自治权得以体现和实现的。少数民族人民在其聚居区实行自治，必须有组织有领导的进行，这就需要设立自治机关。自治地方的自治机关，通过行使国家法律赋予的自治权，代表少数民族人民自主地管理本民族的内部事务。因此，设立自治机关，行使自治权，这是民族区域自治最本质的特征。没有自治机关，或自治机关不享有自治权，民族区域自治就流于形式，少数民族人民当家作主管理本民族内部事务也就无法真正实现。

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。马克思、列宁都曾在其著作中阐明了关于民族自治区域的理论观点，并将它作为解决多民族国家的民族问题的一项普遍原则。中国共产党根据马克思列宁主义的这一普遍原则，结合我国历史情况和民族关系以及各民族大杂居小聚居的民族分布状况，早在抗日战争时间便明确提出了民族区域自治的基本政策，并在抗日根据地的少数民族聚居区建立了民族自治政权。在漫长的革命战争时期和社会主义建设时期，我党始终坚持这一基本政策，并使之不断充实和发展。实践证明，中国共产党的这一基本政策，符合我国的实际情况，是实现各民族平等、团结、共同繁荣的重要措施，是解决我国民族问题的一把金钥匙。

民族区域自治是国家的一项重要政治制度。我国是以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。各民族人民都是国家的主人，都有参与管理国家大事和本民族内部事务的权利。民族区域自治制度，正是我国人民民主专政制度在少数民族地区的具体体现形式，通过民族区域自治，可以更好地发挥实行区域自治的民族和其他各族人民的主人翁精神，调动他们的积极性，加强民族团结，

加速发展自治地方的各项建设事业。

民族区域自治不仅是民族自治与区域自治的正确结合，而且也是经济因素和政治因素的正确结合。它把行政区域和经济、文化发展区域有机结合起来，可以更好地因民族制宜、因地区制宜发展经济、文化事业。我国少数民族地区经济、文化特点很多，差异颇大。不同的民族有不同的经济生活和文化生活；不同的民族和地区，在历史上经济和文化的发展也不相同或不完全相同；不同地区有不同的经济类型和地理环境。民族自治地方的行政区域基本上和历史上发展形成的经济、文化区域统一起来。这就有利于自治机关在组织和领导自治地方的各项建设事业中发挥本地方的经济优势和发扬民族优良文化传统，更好地促进经济文化事业的发展。

三十多年来实行民族区域自治的实践证明，在我们这个统一的多民族的国家内实行这一制度，对发挥各族人民当家作主的积极性，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固国家的统一，促进民族自治地方和全国社会主义建设事业的发展，都起了巨大的作用，民族区域自治制度是适合我国国情的最正确的制度。

民族区域自治作为国家的一项重要政治制度，需要由法律加以规定并保证其实行。建国以后，国家便通过一系列立法把民族区域自治制度以法律形式固定下来。一九四九年九月，起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议纲要》首次以国家法律的形式确立了民族区域自治制度。一九五二年，中央人民政府又颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。《纲要》共有七章四十条，对民族区域自治作了较具体的规定。一九五四年，民族区域自治载入了我国的第一部社会主义宪法。五四年宪法通过明确民族区域自治制度最

基本的内容，从法律上保障了这一制度的实行，进一步推动了民族区域自治在全国范围的实施。但是，由于“左”的影响和十年内乱，我国的民族立法也经过一些曲折，甚至受到践踏和破坏，民族区域自治也随之一度受到影响和干扰。

党的十一届三中全会以后，民族区域自治制度得到全面恢复和发展。一九八二年新宪法重申了民族区域自治制度，并充实和发展了它的内容。随着社会主义现代化建设的发展，原来的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》显得已经不能完全适应新时期的客观需要。根据新宪法的规定，在总结建国三十多年的经验，包括“文化大革命”的教训的基础上，制定关于民族区域自治的法律，以保障该制度的健康发展，已经成为全国各民族人民和各民族自治地方的迫切愿望和要求。

一九八四年五月三十一日，第六届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》，并于当年十月一日起施行。所谓民族区域自治法，就是实施宪法规定的民族区域自治制度，调整民族区域自治中各种关系的基本法律。该法除序言外，共有七章六十七条，涉及政治、经济、文化各个方面，对民族自治地方的建立、自治机关的组成、自治机关的自治权、民族自治地方内的民族关系，上级机关的领导和帮助等民族区域自治中带根本性的问题作了较具体的规定。因此，民族区域自治法是一个处理民族问题的综合性的基本法律，是我国第一部比较完善的民族区域自治法。这个法律，既是少数民族实行区域自治和民族自治地方的自治机关行使自治权的准则，也是民族自治地方的上级国家机关据以维护少数民族的自治权利和领导自治地方进行各项建设事业的指南。不仅如此，由于民族问题关系到祖国

的统一、国家的命运和各民族人民的团结，因此民族区域自治法也是全国各族人民都应当认真学习和严格遵守的國家的基本法之一。

二、制定民族区域自治法的重要意义

我国民族区域自治已经有三十多年的实践，积累了丰富的正反两个方面的经验。特别是十一届三中全会以来，党的正确路线和一系列方针、政策，促进了民族区域自治的发展。这为民族区域自治法的制定奠定了客观基础。另一方面，社会主义现代化建设的发展对民族区域自治提出了新的更高的要求，民族工作也面临着一些新情况和新问题，必须及时地加以适应和妥善解决。制定民族区域自治法便成为加速全国的现代化建设和开创民族工作新局面的迫切需要。在这种历史背景下诞生的具有科学性、现实性、原则性和灵活性特点的民族区域自治法，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

1. 制定民族区域自治法，有利于国家长治久安、实现社会主义现代化。毛泽东同志曾经指出：“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。”在我们这样一个多民族的大国里，民族问题是一个至关重要的问题。能否正确处理，直接关系到国家和民族的命运、前途。从历史上看，由于反动统治阶级实行民族压迫政策，国内各民族的地位是不平等的。中国革命胜利后，推翻了民族压迫制度，实现了国内各民族一律平等。但是也应当看到，现实中一些地方的工作上还存在着某些不符合党的民族政策的做法，一些人的思想里还遗留着某些旧的

观念和意识，作出一些不利于民族团结的行为，影响着我国的民族关系。因此，通过制定民族区域自治法，运用法律来贯彻执行党和国家奉行的民族平等、民族团结和民族共同繁荣的原则，有利于清除历史上遗留下来的旧观念、旧习惯势力，树立各民族一律平等的民族观和民族团结新风尚，巩固我国安定团结的政治局面。从地理位置上看，少数民族地区许多处于祖国的边疆地带，在国防上具有重要的战略地位。这些地区的民族关系如何对于国防的巩固、祖国的安全有着重要影响。制定民族区域自治法，用法律形式正确调整民族关系，促进民族团结，这对于维护国家的统一，抵御外来势力的侵略和颠覆阴谋，反对民族分裂都有着十分重大的意义。从经济建设上看，民族自治地方地大物博，占国土面积百分之六十以上，拥有极其丰富的自然资源。这些自然资源是祖国进行四化建设必不可少的重要物质基础。同时，民族自治地方的经济、文化发展又比较落后，必须加快建设步伐。特别是国家建设的战略重点将逐步由东向西转移，开发和建设大西南、大西北，更需要加快民族自治地方的建设，为迎接这伟大的战略转移创造条件，打下基础。民族区域自治法对民族自治地方的经济、文化建设、少数民族干部和专业人才的培养作了突出的规定，并从法律上确定了国家对民族自治地方的帮助，这对于促进少数民族地区的各项建设和国家的社会主义建设都将发挥重要作用。

2.制定民族区域自治法，有利于健全社会主义法制，运用法律促进和保障民族区域自治制度的进一步完善和发展。

在社会主义建设新时期，国家迫切需要发展社会主义民主，健全社会主义法制。我国正面临着一个主要靠政策办事到既靠政策也靠法律治国的重要转变，需要制定各种法律来

规范和调整各方面的社会关系，用法律促进和保障各项事业的正常进行和顺利发展。民族工作同样也要纳入社会主义法制的轨道。实践证明，凡是党的民族政策和国家关于民族的法律得到正确实施的时候，民族区域自治便得到发展，相反，则民族区域自治便会受到挫折甚至破坏。党的十一届六中全会《决议》指出：过去我们在民族工作中对少数民族自治权利尊重不够，是一个一定要认真记取的教训；并提出要加强民族区域自治的法制建设。加强立法是社会主义法制建设的前提和必要条件。民族立法是国家法制建设的重要组成部分。民族区域自治法把三十多年来民族区域自治的实践经验用法律的形式固定下来，使之制度化、法律化、具体化，这是我国法制建设的一项重要成就，是社会主义法制进一步健全的体现，标志着我国民族区域自治制度进入了一个新的发展阶段。民族区域自治法的制定，使民族区域自治制度的实施有了一个基本法律，自治地方的各方面建设有法可依，有章可循。并且为维护少数民族平等权利和自治权利，促进民族团结和民族繁荣提供了可靠的法律保障。这一法律的实施，必将使我国的民族区域自治制度得到进一步完善和发展。

三、民族区域自治法的指导思想和基本任务

1. 民族区域自治法的指导思想

坚持四项基本原则，即坚持中国共产党的领导，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想，这是全国各族人民团结前进的共同政治基础，是全国各民族共同繁荣的根本保证，也是民族区域自治法的指导思想。民族区域自治法将坚持四项基本原则写进了序言，

作为民族自治地方的各族人民必须遵循的基本原则固定下来，同时，在各章里也都贯彻了四项基本原则的精神。

中国共产党是全国各族人民的领导核心，在国家生活中居于领导地位。正是由于党的领导，各族人民才推翻了阶级压迫和民族压迫制度，实现了各民族的平等。党的民族政策，代表和反映着全国各族人民的利益，民族区域自治本身首先就是中国共产党所提出并一贯坚持的基本政策，并进而成为国家的一项重要政治制度。民族区域自治法，正是把党处理民族问题的基本政策，特别是十一届三中全会以来党中央确定的有利于各民族自治地方的自治机关行使自治权，有利于加强民族团结的重大决策，赋予法律的效力。因此，实行民族区域自治，离不开党的领导。只有坚持党的领导，民族自治地方的四化建设才能取得胜利。

人民民主专政标志着我们国家的性质。民族区域自治是在统一的国家内实行的，因此必须坚持人民民主专政。民族区域自治就是要保证少数民族人民当家作主管理本民族的内部事务，它是人民民主专政制度在少数民族地区的具体体现形式。民族区域自治法从坚持人民民主专政的原则出发，规定自治地方实行人民代表大会制，并赋予自治地方的自治机关广泛的自治权，充分地体现了在少数民族地区实行广泛的社会主义民主和加强无产阶级专政。

社会主义是我们国家的社会制度。长期斗争实践证明，只有社会主义才能救中国。实行民族区域自治，是要从根本上改变少数民族地区经济、文化落后的状况。而实现民族自治地方的繁荣富裕，必须坚定不移地走社会主义道路。民族区域自治三十多年来所取得的建设成就，初步但又有力地显示了社会主义的优越性。民族区域自治法把努力发展本地方

的社会主义建设事业规定为自治地方的一项重要任务，并且对自治地方进行社会主义经济、文化建设作了许多具体的规定。例如，自治机关“可根据法律规定和本地方经济发展的特点，在坚持社会主义道路的前提下，合理调整生产关系，改革经济体制。”唯有坚持社会主义道路，民族自治地方才可能实现四个现代化。

马列主义、毛泽东思想是我们国家的指导思想，也是实行民族区域自治的理论基础。民族区域自治，正是中国共产党运用马列主义关于民族问题的理论解决我国民族问题的产物。民族区域自治法以马列主义、毛泽东思想的民族观为指针，始终贯穿着民族平等、团结和共同繁荣的原则，而且，依据实事求是这一毛泽东思想的活的灵魂，将宪法的原则精神和自治地方的实际结合起来，作出了切合实行的、切实可行的法律规定。因此，一方面，民族区域自治是马列主义与中国具体情况相结合的结晶，另一方面，实行民族区域自治，也必须坚持马列主义、毛泽东思想，以此来指导自治地方的各方面工作。

2. 民族区域自治法的基本任务

作为实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法律，民族区域自治法的基本任务为以下三个方面：

第一，保障少数民族的平等权利和区域自治权利。各民族自治地方的情况差异很大，社会经济发展不平衡，尤其与汉族地区相比，差距更大。为了逐步消灭这种历史遗留下来的事实上的不平等，就需要正确处理好一般与特殊的关系，保障少数民族的平等权利和区域自治权利。要做到这一点，首先必须赋予自治地方广泛的自治权。民族区域自治法充分注

意到了民族自治地方在政治、经济和文化等方面的特点和需要，根据宪法的原则精神，具体明确地规定，民族自治地方的自治机关除行使同级一般地方国家机关职权外，还行使大于一般地方国家机关的包括政治、经济和文化等方面的自治权。保障少数民族平等权利和区域自治权利，还需要为自治机关行使自治权创造条件。民族区域自治法从多方面规定了对民族自治地方的帮助和照顾，采取了有力的种种措施促使自治权的具体落实。同时，民族区域自治法也考虑到各民族自治地方之间的差异。在发展社会主义各项事业的过程中，不但对少数民族地区和一般地区应有所区别，不能采取一刀切的政策，必须赋予民族自治地方以自治权，而且对各民族自治地方也不能采用一刀切的办法，应当保证它们能够根据自己的特点来行使自治权。因此，民族区域自治法规定，各民族自治地方可根据当地实际情况贯彻执行国家的法律、政策，可以采取特殊政策和灵活措施发展当地各项建设事业。

第二，正确处理统一和自治、上级国家机关和民族自治地方的关系。国家的统一领导与民族区域自治是辩证统一的关系，是整体和局部的关系，正确处理这一关系，是民族区域自治法的重点。坚持国家的统一领导是实行民族区域自治的前提条件，也是为了保证民族自治地方更好地行使自治权；实行民族区域自治，是为了更有效地维护国家的统一和领导，有利于自治地方对国家建设作出贡献。民族区域自治法对此明确规定了几个重要原则，即：各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分，民族自治地方的自治机关必须维护国家的统一；民族自治地方的自治机关在中央的领导下，既行使同级一般地方国家机关的职权，同时又行使自

治权；自治机关必须保证宪法和法律在本地方的遵守和执行，在不违背宪法和法律的原则下，有权采取特殊政策和灵活措施，加速经济和文化建设的发展；国家充分保障和照顾民族自治地方的权利和利益，民族自治地方的自治机关要把国家利益放在首位，积极完成上级机关交给的各项任务。民族区域自治法在各章的具体规定中，既保证了中央统一领导和国家总的方针政策和计划在自治地方的贯彻实行，又充分照顾到各自治地方的特点和需要，保障自治机关能够充分行使自治权，体现了原则性和灵活性的结合。

第三，加强平等、团结、互助的社会主义民族关系。胡耀邦同志在党的十二大的报告中指出：“进一步发展国内各民族之间平等、团结、互助的社会主义民族关系，是我国社会主义民主建设的一项重要内容。”我国解放后已经建立了社会主义的民族关系，民族区域自治法的一项重要任务，是加强这种各民族之间的兄弟关系。各民族自治地方的民族人口构成一般比较复杂，除实行区域自治的民族外，还有其他民族，这就有一个正确处理自治地方内部各民族的关系问题。民族区域自治法贯彻了宪法确认的我国平等、团结、互助的社会主义民族关系的原则，并加以具体化，从各方面促进这些原则的实现。在民族自治地方内各民族都是平等的，没有高低贵贱之分。自治机关要保障本地区内各民族都享有平等权利。各民族干部和群众要互相信任，互相学习，互相帮助，互相尊重彼此的语言文字、风俗习惯和宗教信仰，共同维护各民族的团结，共同建设团结、富裕文明的民族自治地方。

第二讲 民族自治地方的建立 和自治机关的组成

一、民族自治地方的建立原则

我国民族区域自治是民族自治和区域自治相结合，也是经济因素和政治因素相结合，它是有一定地区单位的自治。因此，建立民族自治地方，必须综合考虑一定区域内的民族分布，民族构成、经济状况、政治需要以及历史情况。而且，为了充分尊重当地有关民族的意愿，维护他们的权利和利益，保证国家的统一领导，民族自治地方的建立还必须通过一定的法律程序。《民族区域自治法》在总结我国实行民族区域自治三十多年经验和教训的基础上，确立了建立民族自治地方的基本原则。

1. 以少数民族聚居区作为建立各种类型的民族自治地方的基础。少数民族聚居区是少数民族相对集中、人口较多的地方，他们在历史上与该地区的政治、经济、文化等方面有着十分密切的联系，形成了该地区社会主义建设的主要力量。以少数民族聚居区作为建立民族自治地方的基础，有利于少数民族在本民族居住的主要地区，通过民族区域自治，发挥自己的积极性和自主性，当家作主管理本民族内部地方性事务，从而促进该地区 and 该民族的繁荣。因此，我国宪法规定：

“各少数民族聚居的地方实行区域自治”。《民族区域自治法》第十二条第一款则进一步使该原则具体化：“少数民族聚居的地方，根据当地民族关系、经济发展等条件，并参酌历史情况，可以建立以一个或者几个少数民族聚居区为基础的自治地方。”

根据这一原则，在少数民族聚居区建立民族自治地方，应当全面考虑当地的实际情况和具体条件。首先，要根据当地的民族关系。我国各民族在长期历史发展过程中，形成了大杂居小聚居交错居住的局面。一个民族有较大的聚居区，也有较小的聚居区。在少数民族聚居区内，民族成分都不是单一的、而是由多民族构成的，有的以一个少数民族聚居为主，有的以几个少数民族聚居为主，有的在一个人口较多的少数民族聚居区内又分布着若干其他少数民族的小聚居区。因此，在建立民族自治地方时，就必须充分考虑少数民族聚居区内各种复杂的民族关系，根据当地的民族构成、民族人口和民族分布状况来确定以哪个或哪些少数民族聚居区作为基础，选择民族区域自治的类型。其次，要根据当地经济发展条件。少数民族聚居区有其特定的自然条件、经济结构和生产水平，并由此形成了各自较为突出的民族经济特点。建立民族自治地方的一个重要目的，就是要使少数民族通过行使自治权，发挥当地的经济优势，因地制宜、因民族制宜地发展其聚居区内的经济建设，实现民族繁荣。因此，建立民族自治地方，应当从少数民族聚居区的具体经济状况出发，综合考虑其自然条件、经济结构和生产水平等因素，既要立足于当地的经济现状，照顾民族经济的特点，方便少数民族人民的生产和生活，更要有利于少数民族今后在经济建设上的发展。最后，还要参酌历史情况。少数民族聚居区是在漫长的历史发