

中国特色社会主义文明建设研究丛书

我国法律 在少数民族地区 实现途径研究

徐晓光 黄逢贵 张殿军 著

WOGUOFALU
ZAISHAOSHUMINZUDIQU
SHIXIANTUJINGYANJIU



民族出版社

中国特色社会主义文明建设研究丛书

我国法律在少数民族地区 实现途径研究

徐晓光 黄逢贵 张殿军 著

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国法律在少数民族地区实现途径研究/徐晓光,
黄逢贵, 张殿军著. —北京: 民族出版社, 2017. 3

(中国特色社会主义文明建设研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 105 - 14840 - 0

I. ①我… II. ①徐… ②黄… ③张… III. ①民族法
学—研究—中国 IV. ①D921. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 060902 号

我国法律在少数民族地区实现途径研究

著 者: 徐晓光 黄逢贵 张殿军

责任编辑: 张义军

出版发行: 民族出版社

地 址: 北京市和平里北街 14 号

邮政编码: 100013

网 址: <http://www.mzpub.com>

印 刷: 北京彩云龙印刷有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 344 千字

印 张: 19.75

定 价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 14840 - 0/D · 2886 (汉 449)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(投稿热线: 010 - 58130111 1092781806@qq.com; 发行部: 010 - 64211734)

《中国特色社会主义文明建设研究丛书》

编 委 会

主 任：韩 卉 李建军

执行主任：徐晓光 陈华森

委 员：韩 卉 李建军 徐晓光 唐昆雄
陈华森 朱健华 杨 芳 欧阳恩良
阳黔花 黎 珍 岳 蓉

总 序

“政者，正也”。政治文明是人类社会政治观念、政治制度、政治行为的进步过程以及所取得的进步成果。高度的政治文明，是有史以来人类共同憧憬的美好梦想。政治文明建设通过上层建筑的能动作用，推动公共权力的规范运行、社会治理体制机制的优化、社会共识的凝聚、社会资源的优化配置、社会力量的整合，为人类社会的持续进步提供强大的能量，为人们的福祉提供坚强的保障。

在人类文明奔涌不息的历史长河中，中华民族以深邃的政治智慧和深入的政治实践，为世界政治文明作出了独特的贡献。科举考试制度就是古代中国政治文明的创举，并作为西方国家选修的范本，成就了西方的文官制度。新中国建立以来，中国人民立足中国国情、解决中国问题，在政治建设、经济建设、社会建设、文化建设、生态建设进程中，探索、确立、完善人民民主专政的政治成果，创造了令世界瞩目的、具有中国特色的政治文明形态和制度体系。如今，“北京共识”获得了国际学界的广泛认可，“言必称孔子”成为西方社会的时尚。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。进一步推进中国特色政治文明建设，以促进物质文明建设、精神文明建设、社会文明建设、生态文明建设，实现中华民族的伟大复兴，仍然是一项长期而艰巨的历史任务，也是每一个中国政治学人义不容辞的历史使命。为此，贵州师范大学聚集了一批年富力强、志趣高远的政治学人，他（她）们以推进中国特色政治文明建设为己任，立足中国国情，深入中国现实社会，传承中国政治文明传统，借鉴西方政治文明成果，从丰富的多学科视角展开理论探讨和实践总结。《中国特色政治文明建设研究丛书》的出版，既是其研究成果的展示，更是引玉之砖，欢迎学界同仁批评指正、指点迷津，共同为推进中国特色政治文明建设，为人类命运共同体的发展进步贡献智慧和力量。

本丛书编委会
2017年3月

目 录

导 论	(1)
第一章 法律实现途径基本理论问题	(10)
第一节 民族区域自治制度是法律实现的基本保障	(10)
第二节 法律体系与民族法律体系概述	(14)
第三节 法律实现与民族法律实现	(18)
第四节 法律实现途径问题	(21)
第二章 民族法律实现主体	(26)
第一节 民族法律实现主体	(26)
第二节 法律实现主体关系	(31)
第三章 我国少数民族与民族法律的多元性问题	(38)
第一节 中国是统一的多民族国家	(38)
第二节 我国多元法文化的历史与现状	(43)
第四章 民族区域自治是解决中国民族问题的基本政治制度	(55)
第一节 我国处理民族问题的基本观点	(55)
第二节 解决聚居少数民族问题途径的突破 ——民族区域自治制度	(64)
第三节 解决散杂居少数民族问题途径的探索 ——民族乡的建立	(78)
第五章 我国民族法的性质和地位	(87)
第一节 民族法律的精神	(87)
第二节 民族法律的基本原则	(90)

第三节	中国民族法律的调整对象	(91)
第四节	中国民族法律体系	(93)
第六章	中国民族立法	(101)
第一节	民族立法状况	(101)
第二节	民族立法的根本任务	(104)
第三节	民族立法的范围和特点	(105)
第四节	民族立法的主要内容	(107)
第五节	民族立法的基本原则	(110)
第六节	民族立法体制	(112)
第七章	少数民族地区的法律保障	(114)
第一节	少数民族地区法律保障的重要性	(114)
第二节	少数民族地区法律保障方面的规定	(116)
第八章	少数民族地区法律实现状况	(122)
第一节	少数民族地区法律实现概况	(122)
第二节	国家在民族地区法律实现中的作用	(125)
第三节	民族自治地方法律实现的成就	(131)
第四节	散杂居少数民族地区法律实现情况	(135)
第九章	民族立法途径概述	(138)
第一节	民族立法途径的意义	(138)
第二节	民族立法内容的可行性途径	(141)
第十章	民族自治地方立法变通途径	(168)
第一节	民族自治地方立法变通依据	(170)
第二节	法律变通释义及相关立法规定	(174)
第三节	法律变通的性质	(178)
第四节	法律变通的制定	(196)
第五节	民族自治地方立法变通与经济特区立法变通比较	(208)
第六节	民族自治地方立法变通途径的意义与保障	(213)

第十一章	民族法律的知情途径·····	(222)
第一节	法律知情途径的意义·····	(222)
第二节	法律知情途径·····	(225)
第三节	法律知情途径保障·····	(228)
第十二章	提高民族法律实现意识的途径·····	(232)
第一节	民族法律实现意识的概念·····	(232)
第二节	民族法律实现意识的重要意义·····	(233)
第三节	法律实现意识途径的开辟·····	(235)
第十三章	民族法律实现保障途径·····	(239)
第一节	法律实现的体制保障途径·····	(239)
第二节	民族法律实现的监督途径·····	(246)
第十四章	依法治国与民族事务治理法治化·····	(264)
第一节	依法治国与民族区域自治·····	(265)
第二节	民族事务治理体系与治理能力现代化与法治化·····	(276)
第三节	新立法法与民族法律法规的健全与完善·····	(286)
后 记	·····	(299)

导 论

中国在历史上就是多民族国家，各时期的统治者除运用政治、经济、文化等手段和措施外，还注重运用法律手段调整和处理国内民族关系，并逐渐系统化。这些调整处理民族关系的法律和制度就是民族法律制度。应该说我国从国家产生伊始就有民族法，并伴随着社会历史的发展而发展，但真正意义上的民族法制则是新中国在调整新型民族关系过程中逐步形成的，我国的社会主义民族法制，同一切剥削阶级的民族法有本质的区别。一切剥削阶级的民族法都有三个特点：一是在内容上体现民族歧视、民族压迫、民族剥削、民族同化和民族隔离；二是在立法上体现剥削阶级的意志；三是在形式上竭力标榜重视少数民族，实际上却愚弄、欺骗绝大多数被压迫的民族。与此相反，社会主义民族法制有以下三个特点：一是在内容上，体现民族平等、团结、互助、和谐与各民族共同繁荣发展；二是在立法上，各民族特别是少数民族共同参与，实行民主创制；三是在本质上，是以消除事实上的民族不平等，达到民族完全平等为目的的。

19 世纪初清政府被迫变法修律开始，近现代以来中国人民追求宪制的历史已有一百多年。在不同时期、不同政治力量所制定的不同性质的宪法中，都对民族问题及民族地区治理问题有着或多或少的规定。这在很大程度上反映着民族地区宪制在当时的水平，也是民族地区宪制发展历史轨迹的真实写照，因而对这些宪法和宪法性文件中有关民族问题以及民族地区自治问题的相关规定进行梳理和解读，有助于当今少数民族事业的发展 and 民族事务治理水平的提高，更有利于法律在民族地区的贯彻和落实。

作为中国各族人民利益忠实代表的中国共产党，不仅在革命和建设实践中重视各少数民族权利的实现，在立宪立法过程中同样高度关注少数民族权利的法律保障。在宪法和宪法性文件中规定保障包括各少数民族地区自治权利在内的各项权利，不仅昭示了中国共产党的民族平等政策，也为各少数民族权利的实现提供了有力的法律和制度保证。中国特色社会主义

法律体系的形成和在民族地区的贯彻落实，对于建设新型的社会主义民族关系，实现中华民族伟大复兴的中国梦意义深远。

首先，民主革命时期革命根据地的宪法和宪法性文件关于民族问题的规定。中国共产党自诞生之日起，就以解放全国各族人民为己任，因而自民主革命始，到新中国成立，中国共产党在所领导制定的宪法和宪法性文件中都对民族问题予以了高度关注，并对各民族地区和各民族人民的权利保障都予以了明确规定。

1931年11月在江西瑞金召开了中华苏维埃共和国第一次全国代表大会，大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，这是中国共产党领导制定的第一部宪法大纲，也是中国历史上第一部真正代表人民利益的宪法大纲。关于民族问题，宪法大纲明确规定：“中华苏维埃政权承认中国境内少数民族的民族自决权，一直承认到各弱小民族有同中国脱离，自己成立独立的国家的权利。蒙、回、藏、苗、黎、高丽人等，凡是居住在中国的地域内，他们有完全的自决权：加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立自己的自治区域。”^①与此同时，中国共产党和中华苏维埃政权“要努力帮助弱小民族摆脱帝国主义、国民党、军阀、王公、喇嘛、土司的压迫统治，而得到完全自主。更要在这些民族中发展他们自己的民族文化和民族语言”。^②这在中国民族和民族关系的发展史上是破天荒的第一次，是对剥削阶级民族政策和民族关系的根本超越。

1939年陕甘宁边区第一届参议会召开，在这次会议上制定通过的《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》规定要“实现蒙回民族在政治上、经济上与汉族的平等权利，依据民族平等的原则，联合蒙回民族共同抗日”，“尊重蒙回民族之信仰、宗教、文化、风俗、习惯，并扶助其文化的发展”。^③1941年陕甘宁第二届参议会《陕甘宁边区施政纲领》对第一届参议会原则进行了重申和发展，强调要“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”^④，其他根据地也根据当地的民族实际情况，制定了保障各民族享有平等权利的宪法性文件，这是党的民族区域自治政策的雏形，为新中国成立后在全

① 转引自张晋藩：《中国宪法史》，456页，长春，吉林人民出版社，2004。

② 转引自张晋藩：《中国宪法史》，270页，长春，吉林人民出版社，2004。

③ 转引自张晋藩：《中国宪法史》，290~291页，长春，吉林人民出版社，2004。

④ 转引自张晋藩：《中国宪法史》，291页，长春，吉林人民出版社，2004。

国范围内推行民族区域自治进行了有益的探索。

1946年陕甘宁边区第三届参议会通过了《陕甘宁边区宪法原则》，宪法原则进一步明确规定：“边区各少数民族在其居住集中地区得划成民族区，组织民族自治政权；而且在不与省宪抵触的原则下，得订立自治法规。”^① 根据这一宪法原则，1946年蒙回两民族自治机关成立，并于1947年5月1日在内蒙古地区建立了中华人民共和国第一个省一级少数民族自治地方——内蒙古自治区。这鲜明体现了中国共产党各民族平等和共同发展的政治主张，是中国共产党根据所制定的宪法性文件保障少数民族权利的伟大创举。

其次，新中国成立以后的几部宪法对民族区域自治问题的规定。新中国的成立，废除了民族压迫和民族间不平等的制度，为实现各民族一律平等、增强民族团结、促进各民族共同发展扫清了障碍。在中国人民政治协商会议共同制定的宪法性文件《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）中明确规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂民族团结的行为。”^②

但我们知道，《共同纲领》虽然在新中国成立之初为巩固新生的人民政权，发展新民主主义政治、经济、文化，保障各族人民当家做主权力等方面发挥了重大作用，但是从本质上而言，《共同纲领》只是一个过渡性的宪法性文件，其有关政治和经济制度的规定，由于新中国成立初期的政治力量对比关系、经济条件和人民的思想觉悟等综合因素的影响，这些制度具有新民主主义的性质，与社会主义的性质和发展目标仍有相当的距离。而且，正如刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中所说：“五年以来的生活充分证明，由日前复杂的经济结构的社会过渡到单一的社会主义经济结构的社会，即由目前的新民主主义社会过渡到社会主义社会，是我国当前应走的唯一正确的道路。”^③ 这就决定了“我们完全有必要在《共同纲领》的基础上前进一步，制定一个像各位代表提出的这

① 转引自张晋藩：《中国宪法史》，305页，长春，吉林人民出版社，2004。

② 转引自殷啸虎：《新中国宪政之路（1949—1999）》，22页，上海，上海交通大学出版社，2000。

③ 中国人民解放军西安政治学院训练部：《宪法资料选》（内部资料），123页，1987。

样的宪法。”^①这就是说,制定一个比《共同纲领》更完备的中华人民共和国宪法十分必要。

经过紧张有序的筹备,1954年9月15日,中华人民共和国第一届全国人民代表大会在北京隆重开幕。这次会议一致通过了新中国的第一部宪法——《中华人民共和国宪法》,史称“五四宪法”。这部宪法比《共同纲领》更进了一步,将民族平等、民族地方自治等党处理民族问题和民族关系的基本原则宪法化。“五四宪法”第三条明确规定:“中华人民共和国是统一的多民族的国家”;“各民族一律平等”;“各少数民族聚居的地方实行民族区域自治,各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”。^②

“五四宪法”初步确立了我国社会主义民主宪制体制,但由于种种原因,这种宪制体制仍是不完善的。正如毛泽东所说:“我们这个宪法,是社会主义类型的宪法,但还不完全是社会主义的宪法,它是一个过渡时期的宪法。”^③而且由于中国宪政发展的特殊性,民主宪制观念并没有在广大人民群众中确立起来,这就决定了民主宪政在中国的推进仍然是一个需要长期探索和努力的问题,也就决定了宪政理念与党和国家的政治生活的脱节在很多时候无法避免。

尽管这样,民主宪制在中国已成为不可阻挡的历史潮流,中国共产党和中国人民追求民主宪政的步伐一刻也没有停留。1975年第四届全国人民代表大会上通过了经过修改的《中华人民共和国宪法》,即“七五宪法”,它是在“文化大革命”期间出台的,不可避免地带有浓厚的时代色彩,在内容上也有很多地方背离了民主的精神。但作为一部社会主义性质的宪法,它在很多方面反映了社会主义的政治制度 and 经济制度原则以及人民的民主权利,也对中国共产党的领导地位予以了明确规定:“中国共产党是全中国人民的领导核心。中国工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导”^④。

虽然从整体上看,“七五宪法”在处理民族问题上比“五四宪法”有所倒退,比如说将“五四宪法”中民族自治地方的自治机关的规定由六条

① 中国人民解放军西安政治学院训练部:《宪法资料选》(内部资料),125页,1987。

② 肖蔚云、王禹、张翔:《中国宪法学参考资料》,3页,北京,北京大学出版社,2003。

③ 《毛泽东选集》,第5卷,131页,北京,人民出版社,1977。

④ 肖蔚云、王禹、张翔:《中国宪法学参考资料》,50页,北京,北京大学出版社,2003。

削减为两条，删去了自治机关行使自治权利基本内容的规定。但是在“文化大革命”背景下制定的这部宪法，仍然对民族平等、民族区域自治等少数民族的特殊权利保障予以了规定，指出：“中华人民共和国是统一的多民族国家”；“实行民族区域自治的地方，都是中华人民共和国不可分离的部分”；“各民族一律平等，反对大汉族主义和地方民族主义”；“各民族都有使用自己的语言文字的自由”。^①在第二章“国家机构”中，将“民族自治地方的自治机关”作为单独一节进行阐述，规定“自治区、自治州、自治县都是民族自治地方，它的自治机关是人民代表大会和革命委员会”。^②对民族自治地方自治机关的自治权予以了确认，并要求党和国家机关要支持民族自治机关行使自治权、实现民族地区的快速发展：“民族自治地方的自治机关除行使宪法第二章第三节规定的地方国家机关的职权外，可以依照法律规定的权限行使自治权”。“各上级国家机关应当充分保障各民族自治地方的自治机关行使自治权，积极支持各少数民族进行社会主义革命和社会主义建设”。^③

“七八宪法”，尽管纠正了“七五宪法”的许多缺陷，也提出了保障宪法实施和宪法监督的有益思想，但是由于在指导思想上没有完全摆脱“文化大革命”中一些的影响，因而仍然存在许多局限性。比如仍然肯定了“四大”（即大鸣、大放、大辩论、大字报）的合法性，没有恢复法律面前人人平等的这一基本的宪法原则。具体体现在民族政策上就表现为，“七八宪法”虽然恢复了“五四宪法”关于民族问题方面的许多规定，但是仍存在诸多局限：第一，对“五四宪法”中关于民族地方的自治机关可以“依照法律规定的权限管理本地方的财政”、可以“依照国家的军事制度组织本地方的治安部队”等重要自治权力没有重新做出规定，在民族区域自治政策方面可以说是一个倒退。第二，也没能根据时代发展要求提出新的处理民族问题的方案，只是对“七五宪法”中的一些局限性做了修正。因此，根据形势发展的需要，对“七八宪法”进行大的修改和完善就是完全必要的了。

再次，现行宪法对民族区域自治原则的补充和完善。在民族区域自治法实施的30年里，民族自治地方在一定程度上和范围内能有效地行使其

① 肖蔚云、王禹、张翔：《中国宪法学参考资料》，50页，北京，北京大学出版社，2003。

② 肖蔚云、王禹、张翔：《中国宪法学参考资料》，52页，北京，北京大学出版社，2003。

③ 肖蔚云、王禹、张翔：《中国宪法学参考资料》，52页，北京，北京大学出版社，2003。

自治权,极大地促进了少数民族地区政治、经济、文化以及社会各项建设事业的全面发展。

第一,各民族包括民族区域自治地方的少数民族公民都享有完全的选举权和被选举权,“八二宪法”第三十四条规定:“中华人民共和国年满18周岁的公民,不分民族……都有选举权和被选举权”。为了保证少数民族人民群众当家做主的权利,宪法对保证少数民族代表当选还做了特殊照顾性规定:“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市和军队选出的代表组成,各少数民族都应当有适当名额的代表。”同时,为了保障民族自治地方的其他少数民族人民群众当家做主的权利,同时规定:“自治区、自治州、自治县的人民代表大会中,除实行区域自治的民族代表外,其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表。”这就兼顾了自治少数民族、该民族地区的汉族以及其他少数民族的政治权利,体现了自治性与科学性的统一。

第二,规定了国家的统一和聚居区少数民族自治权利的正确关系,既规定少数民族聚居区的民族区域自治权,又规定各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分,并强调各民族都“有维护国家统一和全国民族团结的义务”,实现了自治和统一的有机结合,体现了我国多民族国家的基本国情和宪政基本精神的统一。

第三,具体规定了实行区域自治的民族在自治机关中的地位,“自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的公民担任”,民族区域自治的本意就在于保证少数民族的自治权利,宪法的这一明确规定为各少数民族自治权力的实现提供了宪法保障。

第四,具体规定了扩大民族区域自治权的详细内容。依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定,我国民族自治地方享有的自治权内容主要有:自治立法权,经济建设自治权,发展文化教育、科技、卫生等社会事业的自治权,使用和发展本民族语言文字的自治权,尊重和保障少数民族宗教信仰自由的自治权,保持或者改革本民族风俗习惯的自治权,经国务院批准,可以组织公安部队的自治权。

第五,明确规定上级国家机关职责的履行,支持、帮助民族自治地方加快发展,缩小与经济发达地区的差距,属于上级国家机关的一项法定义务。

一个国家的法律制度再好,如果没有有效的实施途径和形式,法律的

实现是不可能的,特别是在中国这样的多民族国家,国家法如何在地域广阔、民族众多、情况复杂多样的少数民族地区实现不是一件轻而易举的事情。以前国家法律在少数民族地区实现的途径问题,没有被学术界作为民族法制建设或依法治国中的一个突出问题进行系统的专门研究,因而不论从依法治国、建设社会主义法治国家和社会社会主义和谐社会来看,还是从加快解决事实上的民族不平等和维护国家统一、保障国家主权来看,都要尽快研究解决法律在少数民族地区圆满实现的途径问题。只有解决这个问题,我们才能实现中国各民族共同繁荣的发展战略。这更说明解决实现途径问题具有非常重要的现实意义。因此,我们选择了这一难度较大的研究课题。

民族自治地方反映民族区域自治法规定的自治权难以有效落实的一个原因,是各级政府实施自治法很不到位。个别民族自治地方的自治机关和其上级国家机关还有互相埋怨情绪,自治机关抱怨上级国家机关不按照自治法规定支持帮助自治地方发展,上级国家机关抱怨自治地方的自治机关有“两眼向上”的依赖思想,他们都对贯彻实施自治法的现状很不满意。

在我国 56 个民族中,有 55 个少数民族,各民族具有政治、经济、文化的多样性。少数民族要遵守和维护国家的法律,又要遵守和维护专门针对他们的民族法律,要求法律有侧重。这种共性和个性在我国法律调整民族关系时,形成了具有中国特色的社会主义民族法律。我国法律在少数民族地区的实现,必须考虑到这种共性和个性在法律上的相互关系,这样才能在实践中既体现国家法制统一的原则,又体现少数民族地区的法制特点。如何在少数民族地区实现国家法律以及作为它独特部分的民族法律,探索法律实现的路径是本书研究的重点。因此,我们对本书在理论和实践结合上,以马克思主义民族理论、法学理论为指导,运用法学、人类学、民族学、历史学的方法进行了综合研究。

国家法律在少数民族地区实现要通过哪些必要途径、把握哪些环节、排除哪些障碍?以前我国一些民族法学专家、学者和法律实务部门工作者,都从不同角度进行一些有益的探索。但以往的研究,理论阐释多,调查研究少;对民族法律自身的性质、地位和内容学理分析多,法律实现过程中具体问题解决的实证分析少,对国家法律与民间法之间、国家法律与民族法律之间的内在联系与少数民族地区的特殊联系和特殊影响以及它们之间具体环节的关联研究更为薄弱。

需要说明的几点如下:

本书所称的“少数民族地区”包括少数民族聚居的自治地方和少数民族散杂居地方。为了表述方便,有时写“少数民族地区”,有时写“少数民族区域自治地方”或“自治地方”或“民族自治地方”或“少数民族和少数民族地方”等,大都与“少数民族地区”在同等意义上使用。

民族关系是民族法的主要调整对象,民族法是宪法和刑法、民法、行政法等部门法在调整性质各异的民族关系以及国家和民族地区间关系过程中所形成的各种法律规范的总和,是一个法域范畴。^①由于民族法的制定机关、调整对象和适用范围的不同,在渊源上可以分为不同的层次;由于民族法所调整的社会关系与其他法律法规存在着重合现象,民族法在渊源上与其他部门法存在着难以分割的联系,形成了一个上下有序、相互衔接、左右交叉、实体与程序兼备的格局。具体来说,包括宪法、民族区域自治法、其他包含调整民族关系内容的基本法和法律、调整民族关系的行政法规、民族自治地方的自治条例和单行条例、有关调整民族关系的地方性法规、我国加入和缔结的国际条约中关于处理民族关系的规定等。

本书所称“法律”,重点是指我国民族法律体系,主要包括宪法关于民族区域自治制度的规定,民族区域自治法和其他有关民族问题的法律、行政法规、规章、地方性法规和地方自治法规。为了表述方便,有时用“法律”,有时用“民族法律”,有时用“有关法律、法规、规章”,虽各有侧重和针对性,却都与“民族法律”在相同意义上使用。但从总体上看,主要围绕民族区域自治法及调整民族关系的法律层面上表述问题。就法律、法规的名称,在全称时使用书名号,简略时不使用书名号,如民族区域自治法、婚姻法、森林法等。

——本书所写“实现途径”,指法律实现的渠道、路径或环节,也包括实施的效果。我们希望通过这一问题的探讨得出初步观点或初步结论,寻找到法律在少数民族地区比较畅通、比较圆满的实现路径,供有关专家、学者,特别是国家的有关领导机关、立法机关、行政机关和司法机关以及少数民族自治地方的自治机关作为参考。为切实用法律来保障、促进少数民族地区加快发展当好“参谋”或“进言者”,并借此推动共同、广泛、深入的研究。如前所述,我们力求在理论与实践相结合的基础上探讨“途

^① 熊文钊:《民族法学》,第25页,北京,北京大学出版社,2012。

径”和方法，在少数民族地区有关政治、法律、经济、文化和社会问题进行综合性研究上取得较新成果。

本书主要内容为：

(1) 研究我国法律体系与民族法律体系的内在联系。深入研究我国法律体系与民族法律体系内在联系，是研究国家法律在少数民族地区实现途径的起点，拟分两步：首先，从法学的角度将法学研究的成果联系民族法律问题系统进行系统论述，包括法律、法制、法律体系、法的本质与法的实施，法律实施与法律适用、法律实践与法律履行、法律实现与法律实现日的与保证、妨碍法律实现的主要问题等，并由此得出法律实现途径概念以及少数民族地区法律实现途径研究的意义等。其次，研究民族地区法律实现途径从哪些方面选择？由谁来选择？怎样选择？这样，才能抓住法律实现途径的主要方面和重点问题。把法律制定主体与法律实现主体从理论上有机地联系起来，从实践上把握好“有法可依”这一法律制定环节，才能顺畅地将法律航船驶向“有法必依”“执法必严”“违法必究”的正确航道。

(2) 研究当前民族法律实施的条件和现状。我国民族法律实施工作有哪些经验教训，哪些问题还亟待解决，这些经验教训都必须及时总结，这是法律实现途径研究中具有承前启后作用的环节。这些将在第三章“我国少数民族与民族法律的多元性问题”、第四章“民族区域自治是解决中国民族问题的基本政治制度”、第六章“中国民族立法”、第七章“少数民族地区的法律保障”、第八章“少数民族地区法律实现状况”等章节中得到阐明。

(3) 研究法律在少数民族地区实现的具体途径。这是本书要解决的主要问题，也是本书研究的主旨。对它的探讨主要集中在第九章“民族立法途径概述”；第十章“民族自治地方立法变通途径”；第十一章“民族法律的知情途径”；第十二章“提高民族法律实现意识的途径”；第十三章“民族法律实现保障途径”。这几章将重点突破这一关键问题。第十四章“依法治国与民族事务治理法治化”，则根据党的十八届三中全会、四中全会精神以及《中华人民共和国立法法》的最新修改情况，就有关内容进行了介绍和阐述。