

docsriver.com商家本本商家

docsriver.com  
商家本本书店

21 21世纪法学系列教材

# 中国民族区域自治法学

第三版

LAW OF CHINESE REGIONAL NATIONAL AUTONOMY

吴宗金 主编

21 law textbook

法学阶梯  
INSTITUTIONES



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店

内容不排斥 转载、转发、转卖 行为

但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



## 内容简介

本书为国内首本权威的民族区域自治法学教材。第三版更是作者们根据《中华人民共和国民族区域自治法》、《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》及2014年中央民族工作会议精神等，针对民族区域自治法学理论研究和民族区域自治制度实施实践，并结合自己的研究成果与工作实践，对前版所做的全新调整。

全书共设三编十二章，外加“导论”及“附录”。内容涉及民族区域自治法学的基本知识、我国民族区域自治的法制建设基本情况及其实施保障、自治机关自治权及其行使、上级国家机关职责及其履行等。此外，为便查阅学习，“附录”部分全新收录《宪法》及《立法法》有关民族和民族区域自治方面的规定，以及《民族区域自治法》、《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》的规范性法律文件全文。

上架建议：法学教材·宪法



法律出版社官方微信

ISBN 978-7-5118-9105-1



9 787511 891051 >

定价：31.00元



21 世纪法学系列教材

# 中国民族区域自治法学

Law of Chinese Regional National Autonomy

| 第三版 |

主 编	吴宗金
执行主编	王允武
副 主 编	田钊平

撰稿人 (以章节先后为序)	吴宗金	田钊平	王允武
	李 军	柳 杨	王 杰
	才让旺秀	戴双喜	姚 艳
	李 剑	古丽那尔·乌斯曼江	
	陈 宜	廖燕萍	



法律出版社

始创于 1954 年

[www.lawpress.com.cn](http://www.lawpress.com.cn)

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

中国民族区域自治法学/吴宗金主编.—3版.—  
北京:法律出版社,2016.1

ISBN 978-7-5118-9105-1

I. ①中… II. ①吴… III. ①民族区域自治法—中国  
IV. ①D921.84

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第023353号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘琳

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印业有限公司

责任印制/沙磊

开本/720毫米×960毫米 1/16

印张/19.75 字数/364千

版本/2016年2月第3版

印次/2016年2月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939653

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978-7-5118-9105-1

定价:31.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 出版说明

法律出版社作为中国历史最悠久、品牌积淀最深厚的法律专业出版社,素来重视法学教育图书之出版。

原“21世纪法学规划教材”系列作为本社法学教育出版的重心,延续至今已有十余年。该系列一直以打造新世纪新经典教材为己任,遍揽名家新秀,因其卓越品质而颇受瞩目并广受肯定。当前,根据法学教育发展变化的客观需要,本社将原有教材系列调整重组,形成新编“21世纪法学系列教材”,以便更好地为法学师生服务。

中国的法学教育正面临深刻变革,未来的法学教育势必以培养高素质法律人才为目标,以知识教育与应用教育相结合、职业教育与素质教育相结合、精英教育与大众教育相结合为导向,法学教育图书的编写与出版也将由此进入变革与创新的时代。

为顺应未来法学教育的改革方向和发展趋势,本社将应时而动,为不同学科、不同层次、不同阶段、不同需求的法学师生量身打造法学教材及教学辅助用书。在教材方面,将推出课堂教学系列、实训课程系列、通识课程系列、简明本系列、双语教学系列等;在教学辅助用书方面,将推出案例教程系列、法规教程系列、练习与测验系列、法学讲座系列、专业培训系列等。或革新,或全新,以厚基础、宽口径、多元化、开放性为基调,力求从品种、内容和形式上呈现崭新风采,为法学师生提供更好教本与读本,同享规划教材之盛。

“好书,同好老师和好学生分享”。本社在法学教育图书出版上必将继往开来,以精益求精的专业态度,打造全新“21世纪法学系列教材”,传播法学知识,传承法学理念,辅拂法律教育事业,积累法律教育财富,服务于万千法学师生和明日法治英才。



## 作者简介

(以撰写章节先后为序)

**吴宗金** 男,侗族,1952年4月生,贵州省锦屏县人。1985年毕业于中央民族大学。退休前任教于中央民族大学法学院、民族法学研究所(研究员)。曾兼任云南大学、西南民族大学、西北民族大学、贵州民族大学的民族法学客座教授研究员等。中国民族法学及其学科倡导者和创建人之一,曾系中国法学会民族法学研究会筹备组主要成员、副秘书长(第一届/1991年)、副会长(第二届/1995年);中国法学会董必武法学思想研究会、中国特色社会主义法治理论研究会常务理事;中央民族大学民族法教研室(1987年)、民族法学研究所(1988年)、民族法学博士学位授予点(2002年)、“985”民族法学研究基地(2003年)论证建设人。主要民族法学著作:《民族区域自治法学》(主编,1989年)、《民族法学导论》(主编,1990年)、《民族法制的理论与实践》(独著,1998年,曾获国家民委社科优秀成果二等奖)、《中国民族立法理论与实践》(主编,1998年,曾获北京市社科优秀成果一等奖)、《中国民族法概论》(日文版主编,1998年)、《中国民族法学》(主编,2007年)、《中国民族法学研究》(主编)等数十部。在《中国法学》、《民族研究》、《人民日报》(理论版)等报刊发表论文数十篇。曾为中共中央组织部全国党政领导干部考试题库编写人(任民族法规组组长/民族类审定专家)。曾受命国家民委为中央领导撰写世界多民族国家民族法制经验教训材料;常参与有关国家和地方民族立法草案研讨论证和《中国民族区域自治制度白皮书》、国家“11·5”发展规划民族类编写论证活动等。1992年被评为中国法学会系统先进个人。

**田钊平** 男,土家族,1974年9月生,湖北省巴东县人。2012年毕业于西南民族大学,法学博士,2013年进入四川大学法学博士后科研流动站从事博士后研究工作。现任西南民族大学法学院教授,硕士研究生导师;中国人类学民族学研究会法律人类学专业委员会副秘书长。主要民族法著作:《民族自治地方经济发展的宪政保障研究》(独著)、《西部开发背景下民族地区经济法制问题研究》(合著)、《民族自治地方社会和谐法治保障若干问题研究》(合著)、《中国少数民族自治地方自治立法研究》(合著)等。代表性论文:《民族平等的实质内涵与政策限度》(独著)、《民族区域自治的实质内涵辨析》(独著)、《论民族自治地方自治机关协商民主决策机制的完善》(独著)、《〈民族区域自治法〉配套立法探讨》(独著)、

## 2 作者简介

《〈刑法〉授权省及自治区人大制定变通规定的法律内涵及合宪性辨析》(独著)等。获得省部级优秀科研成果二等奖三项、三等奖三项。2013年被遴选为四川省学术和技术带头人后备人选。

**王允武** 男,汉族,1958年8月生,陕西略阳人。1983年毕业于西北政法学院。现任西南民族大学民族法学研究所所长、教授、博士生导师,兼任中国民族法学研究会常务理事、四川省法学会副会长、四川省法学会法学教育研究会会长、四川省人民政府法律顾问、西北政法大学兼职教授、西北民族大学客座教授等。主要著作:《民族区域自治法与社会主义市场经济》、《民族自治地方社会和谐法治保障若干问题研究》(主编)等二十余部。代表性论文:《民族区域自治制度运行:实效、困境与创新》、《国家治理现代化与法学教育改革》、《法律职业伦理培养——不应忽视的法学素质教育》等七十余篇。先后主持国家社科基金重点项目《民族自治地方社会和谐法治保障研究》、国家社科基金重大项目《马克思主义民族理论中国化与民族政策的完善创新研究》子课题《民族区域自治制度创新的困境与突破》等二十余项;《民族自治地方社会和谐法治保障若干问题研究》、《民族区域自治与社会主义市场经济》等成果获省部级优秀教学、科研成果二、三等奖十多项。西南民族大学优秀教师、教学名师;首届四川省十大中青年法学专家。

**李军** 男,瑶族,1979年2月生,湖南省江华瑶族自治县人。法学硕士。现任玉林师范学院法商学院副教授。主要著作:《中国少数民族自治地方自治立法研究》(参编)。代表性论文:《民族区域自治主体的宪政解读》、《民族区域自治权的法理思辨》等十余篇。主持和主要参与国家社科基金项目各一项,参与省部级项目五项。

**柳杨** 女,土家族,1979年5月生,湖北省恩施市人。法学博士。现任西藏大学政法学院副教授,民族法学硕士生导师。拉萨市十届人大常委会立法工作专家库专家,西藏自治区法学会会员。主要著作:《少数民族参政权研究》(独著)、《民族法学》(合著)、《中国少数民族自治地方自治立法研究》等。发表民族法学相关论文数篇。

**王杰** 男,汉族,1982年7月生,山西运城人。2015年毕业于西南民族大学,法学博士。现任西北政法大学教师。主要著作:参编《中国民族法学理论与热点》等著作。代表性论文:《能动司法是民族习惯法司法适用的历史契机》(合著)、《民族经济发展权的内涵辨析》(合著)、《民族自治地方自然资源权利研究》(合著)、《包容性发展实现的法治之维》(合著)、《少数民族习惯法司法适用研究》(合著)、《国家治理现代化背景下的民族自治地方社会治理》(合著)等。



**才让旺秀** 男,藏族,1982年9月生,甘肃省夏河县人。法学博士。现任西南民族大学法学院讲师。先后主持国家社科基金重大项目《藏文世俗法规古文献整理与研究》子课题《藏文世俗法规对构建法治化藏区作用的实证调研及对策研究》、教育部项目《完善我国双语法律人才培养机制的实证调查与法律对策研究》、中国法学会项目《西藏加强和创新宗教管理法治化研究》等;《社会管理创新法律问题研究》(合著)获四川省哲学社会科学优秀成果三等奖;发表《城市少数民族流动人口语言文字诉讼权的法律实现》、《影响我国双语司法人员结构因素的实证调查与改进意见》等学术论文多篇;参与撰写《西藏问题研究》等决策咨询五篇,三篇获中央领导批示。

**戴双喜** 男,蒙古族,1972年2月生,法学博士。现任内蒙古大学法学院副教授。主要著作:《游牧者的财产法——蒙古族苏鲁克民事习惯研究》(独著)、《中国近代自治法制研究》(合著)、《瑶族地区社会经济与法制研究》(合著)、《大国地方——民族区域自治制度的完善》(合著)。代表性论文:《法律视域中的苏鲁克制度》、《传统物权视角下的蒙古族烙印文化》等多篇。主持司法部项目《少数民族民事习惯研究——蒙古族游牧社区为个案》,参与《中国近代自治法制研究》、《西部大开发与民族区域自治制度的发展完善》等项目研究。

**姚艳** 女,回族,1977年8月生,陕西省宝鸡市人。法学博士。现任西南民族大学法学院讲师。主要著作:《民族自治地方社会和谐法治保障若干问题研究》(合著)、《民族法学评论》(第九卷)(合著)等。代表性论文:《论少数民族文艺所有人的集体权利的法律保护》、《民族法律规范政策化问题的法理思考》、《非物质文化遗产的法律保护——阿细跳月非法音像制品的个案研究》、《政治文明与民族区域自治制度的理论与实践》等。参加的国家社会科学基金项目:《民族自治地方社会和谐的法理保障研究》、《民族自治地方构建平等、团结、互助、和谐的民族关系若干重大法律问题研究》。获奖:《民族自治地方社会和谐法治保障若干问题研究》(专著)获得四川省第十六次社会科学优秀成果二等奖。

**李剑** 男,彝族,1981年4月生,四川西昌人。法学博士,西南民族大学法学院副教授,硕士生导师;四川省政府法律专家顾问。主要相关著作:《凉山彝族纠纷解决方式研究》(独著)、《中国民族法学:理论与热点》(主编)、《民族法学评论(第九卷)》(副主编)、《凉山彝族习惯法田野调查报告》(副主编)等。近年来,主持国家级科研项目一项,博士后科研项目一项,省部级科研项目三项,校级科研项目三项,参与多项。

## 4 作者简介

**古丽那尔·乌斯曼江** 女,维吾尔族,1966年生,新疆喀什人。1987年毕业于中央民族大学。现为西北政法大学民族宗教研究院副教授,主要从事《中国民族区域自治法》、《西部民族风俗》、《民族理论与民族政策》等教学研究。主持教育部人文社会科学项目《新疆民族区域自治制度的实践与少数民族权利保护》等课题,发表《民族区域自治制度与少数民族权利保护关系研究》、《新疆民族区域自治法实施的回顾与展望》等学术论文多篇。

**陈宜** 女,汉族,1972年7月生,四川省宜宾市人。西南民族大学法学院副教授、硕士生导师。主要著作:《民族自治地方社会和谐法治保障若干问题研究》(合著)、《民族法学评论》(合著)等。代表性论文:《西部大开发与民族区域自治》、《拓展民族立法领域提高民族立法质量》、《论西部和谐社会语境下民族纠纷解决机制的完善》、《平等实现的途径——对少数民族特殊保护的法理分析》、《民族自治地方立法若干法律问题研究——以〈北川羌族自治县矿产资源管理条例〉的制定为实证》等多篇。参与国家社会科学基金项目《民族自治地方社会和谐法治保障研究》的研究工作,其成果《民族自治地方社会和谐法治保障若干问题研究》(独著)获四川省第十六次社会科学优秀成果二等奖。

**廖燕萍** 男,汉族,1991年10月生,江西吉安人,西南民族大学法学院法学理论专业硕士研究生。代表性论文:《影响民族自治地方立法选择的因素探析——以〈立法法〉修改为背景》、《完善民族法制体系,推进民族自治地方依法治理》、《民族自治地方单行条例立法检视——以近三年为样本》等。研究方向民族法学。

## 第三版编写说明

针对民族区域自治法学理论研究和民族区域自治制度实施实践,我们在《中国民族区域自治法学》(21世纪法学规划教材)第二版的基础上,根据《中华人民共和国民族区域自治法》实施三十年来的实际情况及民族区域自治制度发展创新的需要,重新编写了第三版教材《中国民族区域自治法学》。

第三版的编写工作,每位作者根据《中华人民共和国民族区域自治法》实施情况及《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》、2014年中央民族工作会议精神等,结合自己的工作实践和研究成果,对第二版做了全新的调整。无论从体例还是每个章节的内容,作者都力求向读者展现最新研究成果、反映民族区域自治制度最新实践情况,并体现作者对现实的认知。因此,每个作者已经尽了自己的努力。当然,民族区域自治制度是在不断完善和需要创新中发展的,故限于作者专业水平及对最新信息把握的局限,疏漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

第三版《中国民族区域自治法学》教材的修订出版,受到法律出版社丁小宣主任的大力支持以及刘琳编辑的细心指导。同时,第三版《中国民族区域自治法学》教材的编写是在第二版基础上的发展和完善,尽管作者的变动较大,但原作者的思想对第三版写作颇有启发。在此,特致谢忱。

第三版作者及撰写分工(以撰写章节排序):

- 导 论:吴宗金
- 第一章:吴宗金 田钊平
- 第二章:王允武 田钊平
- 第三章:王允武
- 第四章:李 军
- 第五章:柳 杨 王 杰
- 第六章:田钊平
- 第七章:才让旺秀
- 第八章:戴双喜 王 杰
- 第九章:姚 艳
- 第十章:李 剑
- 第十一章:古丽那尔·乌斯曼江
- 第十二章:陈 宜
- 附录:王允武 廖燕萍

本书由吴宗金担任主编,王允武担任执行主编,田钊平担任副主编。全书由执行主编在主编指导下与副主编拟定编写大纲,并在主编指导下由执行主编统稿、修改定稿,副主编协助执行主编统稿。主编最终审定全书。

# 目 录

导 论 .....	( 1 )
-----------	-------

## 第一编 总 论

第一章 民族区域自治的基本原理 .....	( 13 )
第一节 民族区域自治的内涵 .....	( 13 )
第二节 民族区域自治的地位和功能 .....	( 19 )
第三节 民族区域自治的国际比较 .....	( 28 )
第四节 我国的民族区域自治法制建设 .....	( 36 )
第二章 民族区域自治法的基础理论 .....	( 43 )
第一节 民族区域自治法的概念与体系 .....	( 43 )
第二节 民族区域自治法的基本原则 .....	( 49 )
第三节 民族区域自治法律关系 .....	( 54 )
第四节 民族区域自治法的效力 .....	( 60 )
第五节 民族区域自治法的主要内容 .....	( 63 )
第六节 自治机关自治权与上级国家机关职责的关系 .....	( 65 )
第三章 民族自治地方的建立与变更 .....	( 73 )
第一节 民族自治地方概述 .....	( 73 )
第二节 民族自治地方的建立 .....	( 78 )
第三节 民族自治地方的变更 .....	( 82 )
第四章 民族自治地方的国家机关 .....	( 85 )
第一节 民族自治地方的自治机关 .....	( 85 )
第二节 民族自治地方的司法机关 .....	( 92 )
第三节 民族自治地方的其他机关 .....	( 98 )

第五章 民族自治地方内的民族关系 .....	(102)
第一节 规范民族自治地方内民族关系的重要性 .....	(102)
第二节 《民族区域自治法》规定的民族自治地方内民族关系内容 .....	(106)
第三节 民族自治地方内民族关系的立法完善 .....	(111)
第六章 民族区域自治法的实施保障 .....	(116)
第一节 民族区域自治法实施保障概述 .....	(116)
第二节 民族区域自治法实施的立法保障 .....	(119)
第三节 民族区域自治法实施的监督保障 .....	(135)

## 第二编 自治机关的自治权

第七章 自治机关自治权的概念 .....	(147)
第一节 民族区域自治权概述 .....	(147)
第二节 自治机关自治权与一般国家机关权力的关系 .....	(156)
第八章 自治机关自治权的行使原则 .....	(164)
第一节 自治权的行使原则概述 .....	(164)
第二节 自治机关行使自治权的原则 .....	(169)
第九章 自治机关自治权的行使方式 .....	(175)
第一节 自治权的行使方式概述 .....	(175)
第二节 民族自治地方立法 .....	(177)
第三节 民族自治地方执法 .....	(192)
第四节 民族自治地方司法 .....	(197)
第十章 自治机关自治权的内容 .....	(203)
第一节 自治权的内容概述 .....	(203)
第二节 政府管理类自治权 .....	(207)
第三节 经济类自治权 .....	(211)
第四节 文化类自治权 .....	(217)
第五节 社会类自治权 .....	(222)
第六节 生态类自治权 .....	(227)

### 第三编 上级国家机关的职责

第十一章	上级国家机关职责概述 .....	(233)
第一节	上级国家机关职责的概念与意义 .....	(233)
第二节	上级国家机关职责的内容 .....	(237)
第三节	上级国家机关职责的合理限度 .....	(249)
第十二章	上级国家机关职责的履行 .....	(262)
第一节	上级国家机关履行职责的原则 .....	(262)
第二节	上级国家机关履行职责的方式 .....	(268)
附录一:	《中华人民共和国宪法》有关民族和民族区域自治的规定(节录) .....	(277)
附录二:	《中华人民共和国民族区域自治法》.....	(280)
附录三:	《中华人民共和国立法法》有关民族区域自治的规定(节录) .....	(290)
附录四:	《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》 .....	(293)

# 导 论

## 一、民族区域自治法学的学科性质

民族区域自治法学是在民族区域自治法制建设不断完善的条件下,即伴随着民族区域自治法的颁布实施,在法学理论研究的共同推动下,形成一门相对独立的法学学科。

### (一)民族区域自治法学的研究对象

每一个学科都有自己的研究对象。作为法学的一个分支学科,民族区域自治法学的研究对象是民族区域自治法律现象及其演化规律。作为一门系统的学科,在具体研究中,民族区域自治法学应当以中国特色社会主义理论的民族法律观为指导,对其研究对象进行全面研究,既要研究民族区域自治法的性质、特征以及各种法律现象之间的相互关系,又要研究民族区域自治法的产生、发展以及演进的基本规律;既要研究民族区域自治法律意识、传统、原则、规则、概念和法律调整机制,又要研究民族区域自治法与经济、政治、道德、宗教等其他社会现象和调整方法的区别与联系;既要研究民族区域自治法律规范、法律制度、法律渊源、法律体系和法律行为,又要研究民族区域自治法的制定、实施、实效、功能和价值。总之,凡是与民族区域自治法有关的现象和问题都应纳入民族区域自治法学的研究范围。

### (二)民族区域自治法学的学科性质

民族区域自治法学研究的根本任务是,探讨运用法治思维和法治方式,调整国家与民族自治地方之间的关系、自治机关与上级国家机关之间的关系、民族自治地方内的各民族之间的关系、民族自治地方与非民族自治地方的关系等与民族区域自治有关的各种社会关系的方法、路径和机制,妥善处理统一与自治、民族因素与区域因素的关系,促进各民族交往交流交融,巩固和发展平等团结互助和谐的民族关系,实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展和中华民族伟大复兴。因此,从认识论的角度讲,民族区域自治法学是以应用性的法律现象及其演化规律为研究对象的学科,属于应用法学的范畴。

同时,民族区域自治法是以民族区域自治关系作为主要调整对象的法律规范构成的有机整体,是我国法律体系中的一个重要法律部门。因此,从法律部门划分的角度讲,民族区域自治法学属于部门法学的范畴。



### (三) 民族区域自治法学的学科地位

研究民族区域自治法学的学科地位,应主要说明的是,在我国的法学体系中,民族区域自治法学是一个独立的部门法学,还是其他部门法学或综合法学的基本学科?理论界对此并没有达成共识性意见,大致有三种不同的理论观点。

第一种观点认为,民族区域自治法学是民族法学的基本学科。<sup>〔1〕</sup>持此论者认为,民族法学是我国法学体系的一门新兴学科。它是在我国不断加强民族法制建设的条件下产生的,并且被列为我国法学的一门重点学科。民族法学学科的产生和迅速发展,是我国民族进步和社会发展的重要标志。一个法学部门一般由一两个基本学科或者主体学科和由基本学科派生的若干分支学科组成。“民族区域自治法学是民族法学部门中迄今唯一比较成型的基本学科。”<sup>〔2〕</sup>民族区域自治法学作为民族法学的基本学科,“是指在民族法学领域,还有一个相应的基本学科,即散居少数民族权利保障法学。这两个基本的民族法学科,是由我国的民族特点所决定的,是由我国的民族法制建设总体发展所决定的。我国的民族法体系,是由以宪法民族条款为基础,以民族区域自治法律制度和散居少数民族权利保障法律制度为主干,并包括培养少数民族干部法律制度、民族经济法律制度、民族教育法律制度、民族文化法律制度、民族风俗习惯法律制度等一系列的民族法律制度所组成”<sup>〔3〕</sup>。

第二种观点认为,民族区域自治法是宪法性法律,在我国的法律体系中,属于宪法及宪法相关法部门。从法律部门划分的角度讲,民族区域自治法只是宪法及宪法相关法的一个子部门。<sup>〔4〕</sup>因此,民族区域自治法学虽然是一个非常重要的部门法学,但并不是与宪法学、刑法学、民法学、诉讼法学等具有同等地位的部门法学,而是宪法学的一个基本学科。

第三种观点认为,民族区域自治法学是一个独立的法学部门,是专门研究民族区域自治法的法学学科。<sup>〔5〕</sup>持此论者认为,宪法学的研究对象是宪法。宪法关于解决我国民族问题的基本原则和制度的规定是民族区域自治法的立法基础和依据,而民族区域自治法则是宪法原则的具体化、规范化。因此,民族区域自治法学的研究必须以宪法为指导。<sup>〔6〕</sup>但是,民族区域自治法学又不同于宪法学。宪法学

〔1〕 参见吴宗金主编:《中国民族区域自治法学》,法律出版社2004年版,第20页;庚以泰:《民族区域自治法学》,中国政法大学出版社1989年版,第7页。

〔2〕 庚以泰主编:《民族区域自治法学》,中国政法大学出版社1989年版,第7页。

〔3〕 吴宗金主编:《中国民族区域自治法学》,法律出版社2004年版,第20页。

〔4〕 参见张文显主编:《法理学》,法律出版社2007年版,第152~155页。

〔5〕 参见方立等:《民族区域自治法概论》,新疆人民出版社1986年版,第1页;胡中安等:《民族区域自治法学》,中央民族大学出版社1994年版,第2页。

〔6〕 参见方立等:《民族区域自治法概论》,新疆人民出版社1986年版,第2页。

虽然也研究民族区域自治的法律内容,但是从国家基本制度的角度来研究的;而民族区域自治法学则是专门研究民族区域自治的具体法律制度的法学学科。<sup>〔7〕</sup>此外,民族区域自治法学与民族法学也有区别。民族法学和民族区域自治法学都属于法学部门,但民族法学以普遍的民族法为研究对象,民族区域自治法属于民族法的研究对象之一。民族区域自治法学则是专门研究自治地方内的民族关系、上级国家机关与自治地方自治机关之间的关系、各自治地方与非自治地方之间的关系等民族区域自治法律现象的学科,其研究对象的范围小于民族法学。<sup>〔8〕</sup>在这个意义上讲,民族区域自治法学与民族法学的关系类似于它与宪法学的关系。

## 二、民族区域自治法学的研究进展

民族区域自治法学研究,随着1984年《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《民族区域自治法》)的颁布实施和2001年《民族区域自治法》的修正、2005年《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(以下简称《若干规定》)制定与实施,研究高潮迭起。法律的制定和实施过程,其实也是法学研究的过程。民族区域自治法学的繁荣,是依托于民族区域自治法制建设的进程。自从“民族法学”和“民族区域自治法学”浮出水面,学界对民族区域自治法治建设的重大理论和实践问题展开了一系列的研讨和争论,极大地提升了民族区域自治法学的发展水平和学科地位,推动了民族区域自治法治建设的发展与完善。

### (一) 中国民族区域自治的基础理论问题

民族问题是一个比较敏感的社会问题,而且是世界性的热点课题。无论是国际社会、多民族国家、政党、学界,随时对它特别关注。如20世纪末期的世界民族动荡,即“苏联”和“南斯拉夫”解体和东欧剧变引发的民族主义浪潮冲击了一些多民族国家,西方敌对势力也趁机加紧对中国实行“西化”和“分化”政策。民族自决、民族联邦、民族自治等重大理论问题又掀起热浪并引起社会各界的极大关注。在这关键时刻,中国的民族区域自治法制建设,特别引起世人瞩目。此时的中国曾经一度出现逆流。中央政府强调民族消亡有他自己的规律性,社会主义初级阶段是各民族共同发展和共同繁荣的历史时期,并通过法律形式把民族区域自治制度确立为处理民族问题的基本政策、国家的一项基本政治制度、实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法律。事实证明,在中国实行民族区域自治,是完全正确和可行的。中国特色社会主义的民族理论和民族法治实践,丰富和发展了马克思主义的民族理论,特别是民族区域自治法治思想。新中国成立66年来民族工作取得了巨大成就:各民族共同走向社会主义道路;实现了各族人民共同当家作主、管理国家事务;建立、巩固和发展社会主义民族关系,实现了空前的民族大团结;实行民族

〔7〕 参见胡中安等:《民族区域自治法学》,中央民族大学出版社1994年版,第7页。

〔8〕 参见胡中安等:《民族区域自治法学》,中央民族大学出版社1994年版,第8页。

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



区域自治,实现了民族自治地方在国家统一领导下自主管理本地区内部事务的权利……〔9〕特别是少数民族的优秀传统文化在改革开放和西部大开发中发挥了积极的推动作用,中国的民族区域自治及其法制建设,得到了国际社会的肯定和赞扬。有许多的多民族国家专门来中国取经或出资进行民间合作专题研究等。理论界对民族区域自治实践中存在的重大理论问题,包括民族区域自治的实质内涵、价值目标、实现机制等,也进行了较为深入的研究,为民族区域自治实践提供了必要的理论支持。

### (二) 民族区域自治法的基本法属性问题

民族区域自治法颁布实施,学界对民族区域自治法的性质问题展开了激烈争论。有把它列入组织法之一,有把它视为宪法性法律文件,还有把它当作行政法的一部分,等等。其实,它在一定程度上都具有这些属性,但又不完全是。它的序言已经明确规定:民族区域自治法是实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法律。宪法是国家根本大法。宪法是关于一个国家的政治、经济、文化、民族等基本问题的共同纲领。宪法学的民族区域自治问题有它的特定范围和限度,不可能囊括民族区域自治所包含的全部内容。而比较恰当的是,按照现代法律部门划分,民族区域自治法是“民族法”中的主要组成部分。民族法及其中的民族区域自治法,其内容特点决定了它们都是属于综合性的、特殊性的法律类别和边缘学科。由于民族问题、民族工作的广泛性、综合性和特殊性,在目前的所有法律中,几乎都规定了有关民族问题的条款。早在1992年,当时的中央主要领导在中央民族工作会议上就明确提出:“到本世纪末,要形成比较完备的社会主义民族法规体系和监督机制。”〔10〕民族区域自治法规体系也就作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分了。

### (三) 民族区域自治法调整民族关系问题

一般地说,法律部门是按照其调整的一定社会关系来划分。民族法是调整民族关系的法律。民族区域自治法作为民族法的基本法之一,它如何调整民族关系?回答这个问题的权威依据是,1984年《中华人民共和国民族区域自治法(草案)》(以下简称《民族区域自治法(草案)》)说明,指出“实践证明,实行民族区域自治对确立和促进我国各民族平等、团结、互助的社会主义民族关系发挥了巨大作用。这是我国社会主义事业取得胜利的重要保证。草案各章都注意体现加强和发展社

〔9〕 参见国家民族事务委员会编:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,民族出版社2015年版,第46~49页。

〔10〕 江泽民:“加强各民族大团结,为建设有中国特色的社会主义携手前进”(1992年1月14日),载新华网,[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content\\_2586992.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content_2586992.htm),2015年8月2日查询。

会主义民族关系的原则精神,从这个意义上讲,民族区域自治法就是维护和发展我国社会主义民族关系的法律”。我们还可以在党和国家的有关文献中看到相关的论述:“1984年,我国历史上第一部《民族区域自治法》的诞生,标志着我国社会正走向用法律规范人们行为和调整民族关系的时代。”“在我们这样的多民族国家里,社会主义民主政治建设中一个十分重要的任务,是建立和完善保障民族平等、民族团结和各民族共同繁荣的法律和制度。”<sup>[11]</sup>此外,民族区域自治法还通过它所调整的特定对象来实现其全部功能。在民族关系问题上,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)的规定是十分明确的。其序言规定:“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立,并将继续加强。在维护民族团结的斗争中,要反对大民族主义,主要是大汉族主义,也要反对地方民族主义。国家尽一切努力,促进全国各民族的共同繁荣。”第4条规定:“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫,禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。”第52条规定:“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。”从宪法的这些规定中可以看出,法律调整民族关系,不仅是民族法的任务,也是所有法律的共同任务。

#### (四) 民族区域自治法律法规体系问题

1992年中央民族工作会议提出“要坚持与完善民族区域自治制度,全面贯彻落实《民族区域自治法》。我们必须建立和健全同实施《民族区域自治法》配套的法规体系和监督机制,使自治法在建设有中国特色的社会主义事业中更好地发挥作用”,<sup>[12]</sup>曾有人对此提出质疑。民族区域自治需要一个“法规体系”吗?多数认为,回答是肯定的。而且,目前已经初步形成民族区域自治的法律法规体系。并且,这种法规体系是相对独立的。其“民族区域自治法规”在国家的整个法律法规体系中,具有特殊的法律地位(《立法法》有特别规定)。除了《民族区域自治法》等专门的法律法规外,修改后的《民族区域自治法》第19条(自治条例和单行条例)和第73条(配套法规)规定了这个法规体系的基本范畴。

此外,民族区域自治法要不要实施细则,能不能规定细则,不仅学界在争论,而且有关的国家机关也在商讨和探讨。修改后的《民族区域自治法》第73条的出现,<sup>[13]</sup>为民族区域自治法的进一步贯彻实施增加了砝码。不仅促进了民族区域

[11] 转引自《全国民族团结进步表彰大会文集》,第20、21页。

[12] 江泽民:“加强各民族大团结,为建设有中国特色的社会主义携手前进”(1992年1月14日),载新华网, [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content\\_2586992.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content_2586992.htm), 2015年8月2日查询。

[13] 即“国务院及其有关部门应当在职权范围内,为实施本法分别制定行政法规、规章、具体措施和办法。自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会结合当地实际情况,制定实施本法的具体办法”。

自治配套法规建设,也带动了理论研究的转向,如何完善民族区域自治法的配套法律体制,成为理论研究的重点。2014年中央民族工作会议后,“建立完备的民族法律法规体系、建立高效的民族法治实施体系、建立严密的民族法治监督体系”已成为人们的共识,其中自然包括了民族区域自治法律法规体系。

#### (五)自治机关人员组成的法律问题

民族区域自治法就自治机关的人员组成和其他部门的人员配备,作了相应的特别规定。有的认为,自治区主席、自治州州长、自治县县长,硬性规定由实行区域自治的民族的公民担任,这不符合人才市场规则和民族自治地方的经济发展,甚至在某种意义上可能妨碍当地社会经济的发展。有的则不赞同这种说法,认为我们国家已经为培养少数民族干部提供了同等的机制,一大批优秀的少数民族干部已经成长起来了。民族区域自治,如果不是由操持当地民族语言、熟悉当地民族风俗和民情、熟知当地民族心理和民族文化的公民来担任,一方面不仅失去了民族区域自治的本来意义,另一方面则可能产生其他的负效应。任何事物都不可能十全十美,都会有利有弊,以取利大于弊为上。

#### (六)自主管理本民族内部事务的实现机制问题

《民族区域自治法》序言规定:“实行民族区域自治,体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神,体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。”究竟“各少数民族管理本民族内部事务权利”如何体现,既是理论问题又是现实问题,曾经引起了热烈的讨论。趋于共识的是,一方面,通过自治机关的人员组成形式来体现。这个“内部事务”,既是民族的,也是区域的,要严格通过法定形式来实现。另一方面,民族属于历史范畴。历史上各少数民族都曾经有用“习惯法”来管理本民族的内部事务,至今在边远的少数民族村落还有一些影响。在统一的多民族国家和现代法制文明中,民族习惯法已经不属于其法律渊源。国家通过立法程序或法律授权方式,如制定自治条例和单行条例,法律授权制定变通规定和补充规定,就是体现“各少数民族管理本民族内部事务权利”的一个重要方面。

#### (七)民族区域自治权的基础理论及其地位问题

关于民族区域自治权的地位,即民族区域自治权是否民族区域自治的核心问题,有两种不同的认识。一种对把自治权作为民族区域自治的核心持否定态度,另一种则相反。前者认为,这样的理论不利于民族区域自治制度的建设,可能偏离宗旨,或导致一些负面效应。后者则认为,法律最根本的属性是法律主体的“权利义务”,民族区域自治权无疑是民族区域自治的核心。如果民族区域自治的法制建设不把自治权放在中心地位,民族区域自治就失去了它的应有要义。持前者意见者基于“自决权”与“自治权”的属性角度考虑,后者则是基于民族区域自治制度本身的因素考虑。从民族区域自治法典本身来看,无论是1984年颁布的或是2001



年修正的《民族区域自治法》，绝大部分内容都是围绕自治机关及其自治权的内容来规范的。三十多年的实践，自治权内容的行使和兑现问题确实成为自治法实施的关键所在。自治权课题，一直是民族区域自治法学的热点，研究成果颇多。近年来，理论界关注更多的是自治权的主体、性质、内容和制约自治权有效行使的影响因素等基础理论。

#### （八）民族区域自治法规的地方性法规问题

法学界有两种说法：一种是属于纯地方性法规，不应有“民族区域自治法规”说法。另一种是属于准地方性法规，即基本上属于地方性法规，但与一般的地方性法规有一定的区别。在《宪法》、《民族区域自治法》、《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）等法律中，关于地方性法规和民族区域自治法规有不同的表述。地方性法规的制定机关和程序与民族区域自治法规的制定机关和程序，法律上有特别的规定。譬如，《自治条例》和《单行条例》、《变通规定》和《补充规定》属于准地方性法规，自治区、省、直辖市贯彻实施自治法的具体办法属于纯地方性法规。从法律依据上看，《立法法》第2条规定：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止，适用本法。”《立法法》第75条第2款还特别规定：“自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。”并强调：“自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。”（《立法法》第90条）2015年修订后的《立法法》，对自治州制定的地方性法规和自治法规进行了区分。第72条第5款规定：“自治州的人民代表大会及其常务委员会可以依照本条第二款规定行使设区的市制定地方性法规的职权。自治州开始制定地方性法规的具体步骤和时间，依照前款规定确定。”即“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准”。这在一定程度上确认了地方性法规与自治法规是有差异的。

#### （九）民族区域自治法实施保障机制建设问题

民族区域自治法实施难，一直困扰着各界，有种种原因的说法。认为：其中主要原因之一就是民族区域自治法的配套法规体系还不够健全，因此修改后的民族



区域自治法专门作了第73条的规定;有认为既有民族自治地方自治机关的自治水平和自治能力因素,也有上级国家机关的“职责”力度因素,即这一层的法律关系立法不合理或不明确,从而修改后的民族区域自治法作了相应的修改;有认为民族区域自治法缺乏相应的和必要的法律措施,如法律责任机制问题;有认为由于让权放利管理体制问题没有得到全面改革所致;还有认为没有一套有效的监督机制;等等。民族区域自治法的全面贯彻实施问题,确实不同于其他法律,需要认真研究特殊的对策。其中,关于民族区域自治法的法律责任问题,虽然学界有许多的研究意见和建议,呼声较大,但2001年自治法没有作出回应。像民族区域自治类型的基本法律,是否需要规定“法律责任”和如何规定法律责任,确实是个难题,需要从理论上进行全面探讨。

#### (十) 上级国家机关履行职责的有效性与法律关系问题

民族区域自治法在实施过程中,普遍认为法律规定的“上级国家机关的领导和帮助”,成了国家机关号召国家机关的口号。或把民族区域自治制度的“自治机关”和“上级国家机关”视为一般意义上的行政工作关系,而不是一种严格意义上的基本法的法律关系。修改后的《民族区域自治法》把“上级国家机关的领导和帮助”修改为“上级国家机关的职责”,是民族区域自治法制的重大进步和发展。虽然法律条文内容的表述变化不是太大,但意义深远。它表明了民族区域自治及其法制的一些观念在更新、在前进。当下需要给予高度关注的是,如何从理论和实践上解决好上级国家机关为履行职责而制定的差别化支持政策的稳定性、适应性和正当性,妥善处理上级国家机关的职责履行和自治机关的自治权行使的关系,以保障上级国家机关有效履行其帮助职责。

此外,有关民族区域自治的基本制度完善问题、法律制度健全问题、民族区域自治法贯彻实施机制问题、配套法规建设问题、提高立法技术和立法人才培养问题、学科建设和专业人才培养及基地建设问题等,都需要认真研究并予以解决。

### 三、民族区域自治法学的体系

#### (一) 学科体系与课程体系

在研究民族区域自治法学的体系时,应注意区分课程体系与学科体系的关系。民族区域自治法学的学科体系是指这一学科的全部内容根据一定的指导思想组成的一个有机联系的整体,对了解和把握本学科的研究对象和范围、本学科的主要内容及其相互关系、本学科和其他学科的联系和区别等问题具有重要的意义。<sup>[14]</sup> 民族区域自治法学的课程体系则是指该课程的具体内容和部分的组成问题。因此,两者之间是有区别的。

民族区域自治法学的学科体系包括该学科的全部内容,而课程体系只包括学

[14] 参见沈宗灵主编:《法理学》,北京大学出版社2003年版,第21页。

科体系的某些部分。作为一门完整的学科,我国历史上的民族区域自治理论与实践、国外的民族区域自治理论与实践、不同自治类型的比较研究等内容,都应当属于民族区域自治法学学科体系的重要组成部分。但在设计课程体系的建设时,要考虑教学时间、教学要求、教学对象的接受能力等诸多因素,就不一定将这些内容纳入课程体系之中。此外,民族区域自治法学的学科体系并没有一个严谨的结构,实际上只要是本学科的工作者所公认的内容,都可以纳入学科体系之中,但课程体系则需要有一个严谨的目标和结构。

当然,作为一门专门研究民族区域自治法的课程,在内容选择和结构设计上,应该尽量把与民族区域自治法有关的基础理论和实践经验都纳入课程体系之中,但就我国的民族区域自治法学研究者来说,还是应该以中国当代民族区域自治法的基本理论作为研究的立足点和目标。因此,在本书的内容和体系上,除对理解我国当代民族区域自治法的基础理论有重要帮助、确有必要纳入课程体系的历史知识和国外比较典型的民族区域自治实践之外,着重阐述的是以民族区域自治法为核心的当代中国民族区域自治法的基本概念、原理和知识。

## (二) 本书体系

本书由导论、本论三编十二章和附录构成。

**导论。**简要阐述民族区域自治法学的性质、民族区域自治法学的研究进展、民族区域自治法学的体系等。

**第一编,总论(第一章至第六章)。**阐述民族区域自治的基本原理;民族区域自治法的基础理论;民族自治地方的建立与变更;民族自治地方的国家机关;民族自治地方内的民族关系;民族区域自治法的实施保障。

**第二编,自治机关的自治权(第七章至第十章)。**阐述自治机关自治权的概念;自治机关自治权的行使原则;自治机关自治权的行使方式;自治机关自治权的内容。

**第三编,上级国家机关的职责(第十一章至第十二章)。**阐述上级国家机关职责;上级国家机关职责的履行。

**附录。**为方便查阅和学习,收录了《中华人民共和国宪法》有关民族和民族区域自治的规定、《中华人民共和国民族区域自治法》、《中华人民共和国立法法》有关民族区域自治的规定和《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》等规范性法律文件。





# 第一编 总 论



# 第一章 民族区域自治的基本原理

## 第一节 民族区域自治的内涵

### 一、民族区域自治的法律定义

民族区域自治既是中国共产党运用马克思主义民族理论解决我国民族问题的基本政策,也是我国的一项基本政治制度。我国不仅在《宪法》中对这一制度作出了明确规定,而且还专门制定了《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《民族区域自治法》)来规范和保障这一制度的实施。因此,对民族区域自治概念的研究应以《宪法》和《民族区域自治法》的规定为依据而展开。

《宪法》规定:“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。”〔1〕《民族区域自治法》规定:“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”,“各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”〔2〕。这些规定,揭示了我国民族区域自治的基本含义。据此,可以将民族区域自治界定为:在中华人民共和国领土之内,在国家统一领导下,由各少数民族聚居的地方通过设立自治机关行使自治权而实行的区域自治。这一定义明确了实施民族区域自治的主体、方式和原则三个基本要素。

#### (一) 实施民族区域自治的主体

从民族的构成和分布来看,在我国,一些地方以少数民族聚居为主,一些地方以汉族聚居为主。依据《宪法》和《民族区域自治法》的规定,只有少数民族聚居的地方才有权实行区域自治,没有少数民族聚居的地方则不能实行区域自治。因此,我国的民族自治地方不同于一般的地方行政区域,我国的民族区域自治也不同于西方具有一般性和普遍意义的地方自治。

西方国家的地方自治是指一定地域或社区的居民以自己的意志为基础,自己管理自己的地方治理方式。不论是英美法系国家以人民自治理论为基础的自治制

---

〔1〕 《中华人民共和国宪法》(1982年)第4条。

〔2〕 《中华人民共和国民族区域自治法》(2001年)序言、第2条。

度,还是大陆法系国家以团体自治理论为基础的自治制度,都是以地域为基本的构成要素,不考虑该区域的民族构成和分布状况。而是否有少数民族聚居,则是我国实施民族区域自治的根本前提和条件。〔3〕

## (二) 实施民族区域自治的方式

在我国,通过自治的方式解决民族问题,不仅要考虑民族要素,还要考虑区域要素,是以各少数民族聚居的地方实行区域自治的方式来解决民族问题的,〔4〕不同于民族文化自治。

民族文化自治是奥地利社会民主党在 1899 年提出的主张,产生于对民族主义古典理论家所主张的“国族—国家”方案没有普遍适用性的思考,旨在将当时的奥匈帝国改造成多民族和民主的联邦国家。民族文化自治的理论基础是文化民族论。这种理论认为,民族主要是基于共同语言和文化认同的个人联合会,与教会等社会组织的性质相同,可以按照教会与国家的关系那样确立民族和国家的关系,可以把民族与国家、政治和政权等概念分离开来。民族文化自治的设计方案以建立超领土的民族社会组织为基础,成立包括同一民族的各自治区的民族联盟,自主管理本民族内部的语言、文化和教育等事务,又称为民族社会组织自治。〔5〕

我国的民族区域自治不是各少数民族以民族为单位实施的超区域的社会组织自治,而是以一个或几个少数民族聚居区为基础建立的区域性自治单元,〔6〕分为自治区、自治州、自治县三级。〔7〕

## (三) 实施民族区域自治的原则

在我国,各少数民族聚居的地方必须在国家统一领导下,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。也就是说,在我国,民族区域自治是单一制国家结构下的地方自治,民族自治地方的人民代表大会和人民政府既是自治地方的自治机关,同时又是一级地方国家机关。根据国家宪法规定,自治机关既行使同级地方国家机关的职权,同时又行使地方国家机关所不能行使的自治权。各民族自治地方既没有制宪权,更没有分离权,不同于民族领土自治。

民族领土自治是苏联和南斯拉夫解决国内民族问题采取的民族政治自治制度,又称为民族联邦制。实施民族联邦制的国家,各加盟共和国或自治共和国是独

〔3〕 《中国大百科全书(政治学卷)》,中国大百科全书出版社 1992 年版,第 56~57 页。

〔4〕 我国的民族区域自治制度发展至今,民族区域自治实际考虑的因素应包括:民族因素与区域因素、政治因素与经济因素、历史因素与现实因素、制度因素与法律因素。民族区域自治是这四个因素的统一。

〔5〕 朱伦:“自治与共治:民族政治理论新思考”,载《民族研究》2003 年第 2 期。

〔6〕 《中华人民共和国民族区域自治法》(2001 年)第 12 条。

〔7〕 《中华人民共和国民族区域自治法》(2001 年)第 2 条。



立的政治实体,拥有“自由加入和退出”联盟的自决权利,拥有自己的宪法和国籍。

我国的民族自治地方是国家统一领导下的地方行政区域,民族区域不是民族领土的概念,而是指少数民族人口占有一定比例的各民族杂居地区,不是独立自治或半独立状态的自治邦。也正是在这个意义上,有学者指出,我国的民族区域自治属于行政自治而非政治自治。<sup>[8]</sup>也就是说,“坚持和完善民族区域自治要做到‘两个结合’”,即坚持统一和自治相结合、坚持民族因素和区域因素相结合。团结统一是国家的最高利益,是各族人民的共同利益,是实行民族区域自治的前提和基础。没有国家的团结统一,就谈不上民族区域自治。民族区域自治,既包含了民族因素,也包含了区域因素。这是由我国的基本国情决定的。做到坚持“两个结合”,核心要义是把维护国家统一、民族团结放在第一位,将其视为实行民族区域自治的初衷、坚持的依据、完善的目标。<sup>[9]</sup>

## 二、多民族背景下民族区域自治的实质内涵

我国《宪法》第4条和《民族区域自治法》序言对民族区域自治的定义,明确界定了实行民族区域自治的主体、方式和基本原则,体现了我国的民族区域自治与其他国家的地方自治、“民族领土自治”和民族文化自治的不同。但是,理论界在分析民族区域自治的法律定义时,由于研究视角不同,发生了分歧,形成了不同观点。因此,有必要在概念上澄清民族区域自治的实质内涵。

在多民族国家,采取什么样的制度协调民族关系,保障民族平等,至少应考虑两个因素:一是民族构成与发展状况。其关键在于各个民族之间在人口数量、发展程度等方面是否处于均衡状态。如果各个民族在人口数量上相当、发展程度上接近,就没有必要针对某一个或者几个民族采取特殊的政策和制度;如果存在较大差距,则应对某一个或者几个人口较少或者发展水平不高的民族实施特殊的政策和制度。二是民族聚集与分布状况。这是多民族国家选择特殊的政策和制度保护特定少数民族的生存与发展权益之时必须考虑的关键因素。一般而言,一个民族在聚集和分布特性方面,包括聚居和散居两种形态。相应地,对聚居少数民族可采用区域性的政策和制度,而对散居少数民族则只能选择非区域性的群体政策和制度。<sup>[10]</sup>

从民族构成及其人口比例来看,我国不仅有56个民族,而且汉族一直占全国人口的绝对多数,少数民族的人口只占少数。从民族发展程度来看,55个少数民族聚居地在政治、经济、文化和社会发展程度上明显低于汉族地区同时期的发展水

[8] 陈云生:《中国民族区域自治制度》,经济管理出版社2001年版,第48~49页。

[9] 参见国家民族事务委员会编:《中央民族工作会议精神辅导读本》,民族出版社2015年版,第79~82页。

[10] 田钊平:“论民族自治地方自治机关协商民主决策机制的完善”,载《民族研究》2010年第4期。

平。而且,特定的少数民族在其形成与发展过程中也形成了不同于汉族和其他少数民族的生产生活方式、风俗习惯、民族心理和精神特质。如果不加区分地对汉族和少数民族实施一般性、整体性的政策和制度,就可能致统一性的政策和制度无法满足少数民族的制度需求,从而制约少数民族的发展。而从民族聚集与分布状况来看,我国的56个民族在历史发展中形成了“大杂居、小聚居”的空间分布态势,与之相适应,我国选择和实施了“民族区域自治”作为保障聚居少数民族当家作主的权利、建构平等的民族关系的基本政治制度。

但是,在实践中能否通过这一制度来保障聚居少数民族当家作主,实现民族平等的价值追求,在很大程度上取决于客观上是否存在单一少数民族的聚居区。如果存在单一少数民族聚居的区域,并由该民族在其聚居区建立自治单元,管理本民族的地方性事务,一般而言,其当家作主的权利就能够得到有效保障;否则,如何通过建立地方性的自治单元来保障少数民族当家作主的权利,在具体的制度设计上就显得比较复杂。

而从我国民族构成与分布的特性来看,客观上并不存在单一民族的聚居区。在这种情况下,需要有一个明确标准来判断某一地区是否属于少数民族聚居的地方。列宁指出,只有其他民族成分少于5%的地区,才属于少数民族聚居区。<sup>[11]</sup>我国在20世纪50年代初推行民族区域自治时并没有明确规定聚居少数民族占当地人口的比例,但从1950年《中共中央关于在民族杂居地区成立民族民主联合政府的指示》关于少数民族占多数的民族杂居地区也应建立民族民主联合政府的规定来看,说明只有人口达到比多数更高的比例的少数民族聚居区才能实施民族区域自治。

然而,由于我国民族构成与分布的制约,要按照上述标准实施民族区域自治,几乎是不可能的。为消解这一因素的影响,我国降低了聚居少数民族的人口要求,李维汉明确指出,“民族的区域自治是……以少数民族聚居区为基础的区域自治,不应以少数民族所占当地人口的一定比例为基础”<sup>[12]</sup>。以此为指导,在充分考虑少数民族聚居区的民族关系、经济条件和历史关系等情况下,我国建立了单一型、联合型、包含型自治,在一些自治地方汉族甚至占到了多数。<sup>[13]</sup>在其后的实践中,1957年中央提出聚居少数民族人口应当占当地人口的30%左右,才能建立自治地方;1985年又提出聚居少数民族人口一般应当占当地人口的50%以上,才能建立自治地方。<sup>[14]</sup>无论是不以聚居少数民族的人口比例为基础,还是要求聚居

[11] 《列宁选集》第25卷,人民出版社1988年版,第144页。

[12] 《李维汉选集》,人民出版社1987年版,第249~250页。

[13] 《李维汉选集》,人民出版社1987年版,第249~250页。

[14] 参见梁洪霞:“非民族自治地方享受民族优惠待遇的宪法界限”,载《政治与法律》2015年第2期。

少数民族的人口必须达到一定比例,客观上都说明我国已经建立的自治地方并不是单一少数民族的聚居区。

在多民族背景下,作为以保障聚居少数民族当家作主之权利为基本价值取向的政治制度,不仅需要平衡和协调聚居的主体少数民族、其他少数民族、汉族等不同民族群体之间的利益关系,而且需要平衡和协调不同的民族群体与民族自治地方整体之间的利益关系。所以,在建立民族自治地方的过程中,既要考虑聚居的主体少数民族,也要考虑民族关系、经济、文化、社会发展状况等区域因素,<sup>[15]</sup>以平衡聚居的主体少数民族与该地域范围内其他民族之间的利益关系,不能实行纯粹的聚居主体少数民族的区域自治。这是1954年《宪法》将《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)规定的“各少数民族聚居的地方实行民族的区域自治”<sup>[16]</sup>修改为“各少数民族聚居的地方实行区域自治”<sup>[17]</sup>的根本原因,1982年《宪法》和1984年《民族区域自治法》延续了1954年《宪法》的规定。

因此,早在1957年周恩来就指出,在多民族背景下实施的民族区域自治,实质上“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,不仅使聚居的民族能够享受到自治权利,而且使杂居的民族也能够享受到自治权利”。<sup>[18]</sup>也正因如此,针对实践中存在的对民族区域自治实质内涵的误解,习近平总书记强调指出,“民族区域自治,既包含了民族因素,又包含了区域因素,民族区域自治不是某个民族独享的自治,民族自治地方更不是某个民族独有的地方”。<sup>[19]</sup>

### 三、多民族背景下民族自治与区域自治结合的路径

既然我国的民族区域自治是民族自治与区域自治的结合,在实践中如何实现两种自治的结合,是需要认真研究的。理论界存在两种不同的观点:

第一种观点认为,民族区域自治就是少数民族在其聚居区实行自治,自治的主体是“自治地方居于主体地位的少数民族”,自治的范围是“本民族内部的地方性事务”。<sup>[20]</sup>质言之,这种理解只能在存在单一民族聚居区的情形下才具有合理性。而在多民族背景下,不仅会导致保障少数民族当家作主的权利的制度建构的困难,而且也与“各民族一律平等”的宪法原则不符。

第二种观点认为,民族区域自治是在少数民族聚居地区,以一个或两个以上的

[15] 如前所述的“民族因素与区域因素、政治因素与经济因素、历史因素与现实因素、制度因素与法律因素的统一”。

[16] 《中国人民政治协商会议共同纲领》(1949年)第51条。

[17] 《中华人民共和国宪法》(1954年)第3条。

[18] 《周恩来选集》,人民出版社1984年版,第258页。

[19] 转引自丹珠昂奔:“沿着中国特色解决民族问题的道路前进——中央民族工作会议精神学习体会”,载《中国民族报》2014年11月7日。

[20] 乌兰夫:“民族区域自治的光辉历程”,载《人民日报》1981年7月14日。

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>

