

## 【网络文章】

# 我国民族区域自治制度的历史及其发展

万其刚<sup>1</sup>

中国人大网 www.npc.gov.cn 日期：2010-12-29

[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdlt/rdjs/2010-12/29/content\\_1613535.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdlt/rdjs/2010-12/29/content_1613535.htm)

在当今世界，有 2000 多个民族，分布于近 200 个国家。由于民族多、国家少，因而绝大多数国家都是多民族国家，<sup>[1]</sup>往往引发民族问题。正如江泽民同志 1992 年在中央民族工作会议上指出的：“民族问题既包括民族自身的发展，又包括民族之间，民族与阶级、国家之间等方面的关系。”<sup>[2]</sup>民族问题既是一种社会历史现象，也是社会问题的重要组成部分，必须高度重视并采取切实有效措施予以解决。

我国是一个幅员辽阔的多民族国家。少数民族呈现出大杂居、小聚居和交错居住的格局。确立什么样的制度和模式来解决我国的民族问题，是一个十分重大的问题。中国共产党自成立的那一天起，就高度重视民族问题，在实践中逐步提出并实行民族区域自治制度，开辟了适合中国国情、具有中国特色的解决民族问题的正确道路。这极大地丰富和发展了马克思列宁主义关于民族问题的理论，也有力地促进了我国民族问题的解决。

## 一、中国共产党对解决民族问题政治形式的探索

中国共产党成立之后，运用马克思主义民族理论，并结合当时中国革命的实际情况，一方面坚决反对国民党实行的民族压迫和民族歧视政策，坚持民族平等与民族团结的方针，主张实行彻底的、真正的民族平等；另一方面又积极探索解决民族问题的有效办法。

### （一）主张民族区域自治

十月革命胜利后，根据列宁的建议，1922 年 3 月，阿塞拜疆、亚美尼亚、格鲁吉亚共和国相互缔结条约，成立了南高加索苏维埃社会主义共和国联盟。1922 年 12 月 30 日，全苏第一次苏维埃代表大会批准的苏维埃社会主义共和国联盟成立宣言和成立条约，规定各加盟共和国享有主权国家地位，拥有自由退出联盟的权利。到 20 世纪 60 年代，苏联包括 15 个加盟共和国，而加盟共和国境内有 20 个民族自治共和国、8 个民族自治州和 10 个民族自治区。20 世纪 40 年代中期，南斯拉夫、捷克斯洛伐克也仿效苏联，以民族划界建立联邦主体，并联合组成统一的联邦制国家。列宁曾多次指出，马克思主义在原则上是反对联邦制的，只有在个别的、特殊的情况下，才能“用比较松散的联邦制的统一代替一个国家政治上的完全统一”，<sup>[3]</sup>并认为联邦制不是无产阶级国家政权的永久性结构形式，仅仅是向建立中央集中单一制国家的过渡形式。

中国共产党十分非常重视苏联的经验，一直在积极探索解决民族问题的办法，逐步认识到在中国不宜于象苏联一样，通过建立联邦制国家的办法来解决民族问题。并根据中国民族历史的发展、经济的发展和革命的发展，提出了民族区域自治并付诸实践。1936 年 5 月成立的陕甘宁豫海县回族自治政府，就是少数民族区域自治最早的实践之一。

抗日战争时期，中国共产党建立了抗日民主根据地，对之前的民族政策进行了调整，坚持实行民族平等，积极推行民族区域自治。1938 年 10 月，毛泽东在党的六届六中全会上提出：“允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利，在共同抗日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。”就是在建立统一国家的前提下，少数民族有建立民族自治区域的权利。“各少数民族与汉族杂居的地方，当地政府须设置由当地少数民族的人

<sup>1</sup> 作者为全国人大常委会办公厅研究室副巡视员兼二局副局长、法学博士。



员组成的委员会，作为省县政府的一部门，管理和他们有关事务，调节各族间的关系，在省县政府委员中应有他们的位置。”“尊重各少数民族的文化、宗教、习惯，不但不应强迫他们学汉文学汉语，而且应赞助他们发展用各族自己言语文字的文化教育。”<sup>[4]</sup>这就比较系统地阐述了民族区域自治制度的内容，标志着中国共产党民族区域自治思想的初步形成。

1941年5月，中共陕甘宁边区中央局提出、中共中央政治局批准的《陕甘宁边区施政纲领》第17条明确规定：“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。”<sup>[5]</sup>在这一政策的指导下，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。这包括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，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。<sup>[6]</sup>这是我们党在革命根据地实施民族区域自治制度的一次重要尝试。

抗战胜利后，中国共产党继续实行民族平等政策，并明确提出在少数民族聚居区实行民族区域自治。1946年2月18日，中共中央明确提出：“根据和平建国纲领要求民族平等自治，但不应提出独立自决口号。”<sup>[7]</sup>1946年4月23日，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过的《陕甘宁边区宪法原则》规定：“边区人民不分民族，一律平等”，“人民为行使政治上各项自由权利，应受到政府的诱导与物质帮助”。还规定：“边区各少数民族，在居住集中地区，得划成民族区，组织民族自治政权，在不与省宪抵触原则下，得订立自治法规。”<sup>[8]</sup>这就以立法形式确立了民族区域自治，尽管还只是局限于部分地区。

从上述情况来看，当时提出的“民族区域自治”还比较原则和笼统，还不是很具体。但是，这一思想的提出，表明我们党关于解决民族问题的政策主张开始从“民族自决权”、“联邦制”向民族区域自治转变。正是在中国共产党民族方针政策的指导下，革命根据地和解放区中的少数民族聚居区，才先后建立起少数民族自治政权。

## （二）建立民族自治地区

日本投降后，国民党政府企图恢复内蒙古地区的封建贵族统治；而该地区的一些官僚和王公贵族则企图搞所谓“内蒙古独立”。对此，中共中央决定加强对内蒙古自治运动的领导。1945年8月，中央决定由候补中央委员乌兰夫任绥蒙省政府主席，在晋察冀中央局领导下，负责在内蒙古地区开展工作。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。”<sup>[9]</sup>根据这一指示精神，乌兰夫等人团结当地各族人民，经过艰苦奋斗和扎实工作，于1947年4月23日至5月1日召开内蒙古人民代表会议，正式成立内蒙古自治政府。乌兰夫当选为内蒙古自治政府主席。这是抗日战争以来中国共产党领导内蒙古区域自治运动所取得的重要成果，也是新中国成立前在中华大地上创建的中国共产党领导的第一个省级边疆少数民族自治区。

《内蒙古人民代表会议宣言》郑重宣告：“内蒙古自治政府是内蒙民族各阶层联合内蒙古区域内各民族，实行高度区域性自治的地方民主联合政府，并非独立自治政府。”<sup>[10]</sup>内蒙古自治政府的成立，表明我国民族区域自治不仅仅是一种政策主张或建议，而且在事实上成为一种制度和实践。

内蒙古自治区的成立，具有重大意义，产生了深远的影响。它是“我们党实施民族区域自治制度的一个范例，是马克思主义基本原理同我国民族实际相结合的一大创举，是我国民族关系史上的一座丰碑。”<sup>[11]</sup>

## 二、民族区域自治制度的正式确立



中华人民共和国的成立，标志着民族压迫制度的结束和民族平等新时代的开始。相应地，民族区域自治制度也进入了新的发展阶段。我们党和国家继续强调实行民族团结和民族平等的方针，特别是根据我国的历史情况、民族关系确定了在少数民族聚居区实行民族区域自治。实行民族区域自治，作为国家的一项重要制度，先后载入了1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年《中华人民共和国宪法》。

### （一）思考 and 选择

全国解放以后，毛泽东、中共中央对采取什么样的国家结构形式做了进一步研究。1949年人民政协筹备期间，毛泽东同志就是否实行联邦制的问题征求了李维汉的意见。李维汉同志在研究之后，认为我国同苏联国情不同，不宜实行联邦制。其理由是：（一）苏联少数民族约占全国总人口的47%，与俄罗斯民族相差不远。我国少数民族只占全国总人口的6%，并且呈现出大分散小聚居的状态，汉族和少数民族之间以及几个少数民族之间往往相互杂居或交错聚居。（二）苏联实行联邦制是由当时的形势决定的。俄国经过二月革命和十月革命，许多民族实际上已经分离成为不同国家，不得不采取联邦制把按照苏维埃形式组成的各个国家联合起来，作为走向完全统一的过渡形式。我国则是各民族在中国共产党领导下由平等联合进行革命，到平等联合建立统一的人民共和国，并没有经过民族分离。因此，单一制的国家结构形式，更加符合中国的实际，在统一的国家内实行民族区域自治，更有利于民族平等原则的实现。中央采纳了这个意见。<sup>[12]</sup>1949年9月7日，周恩来同志在向政协代表作《关于人民政协的几个问题》的报告时提出：“今天帝国主义者又想分裂我们的西藏、台湾甚至新疆，在这种情况下，我们希望各民族不要听帝国主义者的挑拨。为了这一点，我们国家的名称，叫中华人民共和国，而不叫联邦。……我们虽然不是联邦，但却主张民族区域自治，行使民族自治的权力。”<sup>[13]</sup>

### （二）《共同纲领》的规定

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了起临时宪法作用的《共同纲领》，以法律的形式确认了党的民族政策，成为建国初期民族立法的基础。《共同纲领》在“总纲”中宣布：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务。”在第六章“民族政策”中进一步宣示：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助”。这就正如周恩来同志在《关于（中国人民政治协商会议共同纲领）草案的起草经过和特点》的说明中指出的：新民主主义民族政策的“基本精神是使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭，必须反对各民族的内部的公敌和外部的帝国主义。而在各民族的大家庭中，又必须经常反对大民族主义和狭隘民族主义的倾向。”<sup>[14]</sup>

《共同纲领》第51条明确规定：“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”这就意味着，民族区域自治制度从此在全国范围内正式推行。《共同纲领》还规定各少数民族有组织地方人民公安部队的权利、有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由；人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。

建国初期，我国还陆续颁布了一些保障杂散居少数民族平等权利的规定。比如，1952年2月政务院发布了两个规定。一是《关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》，规定在民族杂居地区，即汉人占多数，少数民族人口占境内总人口10%以上的省（行署）、市、专区、县、区和乡（村），或少数民族人口虽未达到境内总人口的10%，但民族关系显著，对行政发生多方面的影响者，都可建立民族民主联合政府。二是《关于保障一切散居的少数民族成份享有民族平等权利的决定》中规定：“一切散居的少数民族成份的人民，均与当地汉族人民同样享有思想、言论、集会、结社、通讯、人身、居住、宗教信仰、游行示威的自由权，任何人不得加以干涉。”

### （三）《民族区域自治实施纲要》的进一步制度化



1952年2月22日政务院第125次政务会议通过、1952年8月8日中央人民政府委员会第18次会议批准施行的《民族区域自治实施纲要》，以《共同纲领》所确立的原则为依据，就民族区域自治问题作了详细规定。该实施纲要包括：“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”，共7章、40条。其中，第2条规定：“各族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导。”第4条进一步规定：各少数民族聚居的地区，依据当地民族关系，经济发展条件，并参酌历史情况，得分别建立下列各种自治区：（1）以一个少数民族聚居区为基础而建立的自治区。（2）以一个大的少数民族聚居区为基础，并包括个别人口很少的其他少数民族聚居区所建立的自治区。包括在此种自治区内的各个人口很少的其他少数民族聚居区，均应实行区域自治。（3）以两个或多个少数民族聚居区为基础联合建立的自治区。此种自治区内各少数民族聚居区是否需要单独建立民族自治区，应视具体情况及有关民族的志愿而决定。

乌兰夫在关于该纲要的报告中专门就什么是民族的区域自治作了解释。他说：“民族的区域自治是中华人民共和国领土之内的、在中央人民政府统一领导下的、遵循着中国人民政治协商会议共同纲领总道路前进的、以少数民族聚居区为基础的区域自治。”<sup>[15]</sup>需要指出的是，实施纲要在“自治权利”一章中，详细规定了自治区的自治权利，涉及政治、经济、文化和生活各方面，具体包括民族语言文字的使用、民族干部的培养、本自治区财政的管理、本自治区的地方经济事业的自由发展、各民族的文化、教育、艺术和卫生事业的发展、公安部队和民兵的组织、本自治区单行法规的制定等等。该实施纲要对民族区域自治制度的进一步确立和全面推行，发挥了积极作用。

中央人民政府根据《共同纲领》和《民族区域自治实施纲要》的规定，在全国范围内积极推行民族区域自治，陆续建立了一批自治州、自治县（旗）以及民族乡（镇），形成了三级地方自治的体系。

#### （四）1954年《宪法》的规定

1954年颁布实施的《宪法》以国家根本大法的形式进一步肯定了民族区域自治制度。其中，第3条规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”并且，该宪法第二章第五节，一方面对民族自治地方的自治机关作了较为详尽的规定，把自治机关确定为自治区、自治州和自治县三级，并以民族乡为重要补充形式，这比起《民族区域自治实施纲要》笼统规定“自治区”来，就更为科学合理。另一方面，又重申了《民族区域自治实施纲要》所规定的“自治权利”，使其具有了宪法地位，具有了更高的法律效力。

上个世纪五、六十年代，我国开始在少数民族聚居的地方全面推行民族区域自治。1955年10月，新疆维吾尔自治区成立；1958年3月，广西壮族自治区成立；1958年10月，宁夏回族自治区成立；1965年9月，西藏自治区成立。伴随着西藏自治区的正式成立，就在全中国范围内结束了少数民族政治上的无权地位，全部实现了民族区域自治。这样，我国就先后建立起5个自治区，并延续至今。

#### （五）民族问题的关键是搞好汉族和少数民族的关系

新中国成立以后，我们党十分强调各民族的平等，实行各民族的大团结。1950年7月，邓小平同志在《关于西南少数民族》的讲话中指出：在中国历史上，“少数民族与汉族的隔阂是很深的”，要经过一个很长时间，“才能解除历史上大汉族主义造成的他们同汉族的隔阂。我们要做长期的工作，达到消除这种隔阂的目的。”“只有在消除民族隔阂的基础上，经过各族人民的共同努力，才能真正形成中华民族美好的大家庭”，实现各民族的大团结。<sup>[16]</sup>

1956年、1957年，毛泽东同志先后在《论十大关系》和《关于正确处理人民内部矛盾的问题》等重要讲话中都强调必须搞好汉族和少数民族的关系，巩固各民族的团结。他指出：“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。”他进一步分析道：“我国少数民族有三千多万人，虽然只占全国总人口的百分之六，但是居住地区广大，约占全国总面积的百分之五十至六十。所以汉族和少数民族的关系一定要搞好。这个问题的关键是克服大汉族主义。在存在有地方民族主义的少数民族中间，则应当同时克服地方民族主义。无论是大汉族主义或者地方民族主义，都不利于各族人民的团结，这是应当克服的一种人民内部的矛盾。”<sup>[17]</sup>核心就是强调国内各民族的团结。

新中国成立以后，我们党和国家除了制定大量的法律、政策和措施以外，在促进民族平等和民族团结方面还做了大量工作。主要有：一是开展批判大汉族主义、进行民族团结的教育。1953年3月，毛泽东同志在起草的《中共中央关于批判大汉族主义思想的指示》中提出：“必须深刻批评我们党内存在着的严重的大汉族主义思想”。<sup>[18]</sup>在党内和人民中进行马克思主义关于民族问题的教育。二是引导进行社会改革。三是帮助少数民族地区发展经济和文化。四是大力培养少数民族干部。五是开展民族政策执行情况的大检查。第一次是在1952年底至1953年上半年，第二次是在1956年中至1957年8月，在各级共产党组织和各级政府的广大干部及人民中，进行了民族政策的大检查，有力地推动了党和国家民族政策的贯彻实施，极大地促进了民族团结。

### 三、民族区域自治制度的全面恢复与重新确立

在十年动乱期间，我国民族区域自治制度遭到严重破坏，少数民族中的许多干部和群众受到伤害。1978年底，党的十一届三中全会提出把党和国家工作重心转到经济建设上来的根本指导方针，从此我国进入了一个崭新的历史时期。相应的，民族工作也进入了新的发展时期。1981年4月，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》提出：“必须坚持实行民族区域自治，加强民族区域自治的法制建设，保障各少数民族地区根据本地实际情况贯彻执行党和国家政策的自主权。”<sup>[19]</sup>

1982年《宪法》不仅重新确立了我国的民族方针政策，而且在深刻总结我国实行民族区域自治制度以来经验教训的基础上，全面恢复了1954年《宪法》有关该制度的原则和主要内容，并根据国家情况的变化增加新的内容，对民族区域自治制度进行了新的、更为完善的规定。在此基础上，六届全国人大二次会议于1984年5月31日审议通过《民族区域自治法》，这是我国第一部关于民族区域自治的专门法律。这部法律全面总结了我国实行民族区域自治制度30多年的经验和教训，使《宪法》关于民族区域自治的基本原则得到了具体体现，使得维护和发展我国社会主义民族关系进一步法律化、制度化。

#### （一）现行《宪法》的基本规定

第一，明确“各民族平等、团结和共同繁荣”的基本原则。中国共产党一贯主张，国内各民族不分大小一律平等，实行民族平等、民族团结和各民族共同繁荣的政策。1982年《宪法》“序言”在确认“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”基础上，进一步规定：“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。”“国家尽一切努力，促进全国各族的共同繁荣。”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。”正如彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中所指出的：“实现各民族平等、团结和共同繁荣，是中国共产党和我们国家奉行的基本原则。”<sup>[20]</sup>

要实现各民族平等、团结和共同繁荣的目标，就必须反对大民族主义，因为它是损害民族团结的。《宪法》在“序言”中强调：“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。”第4条规定：“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条还规定：“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国民族团结的义务。”当然，反对大民族主义和地方民族主义，都需要注意方式方法，划清思想认识问题与叛乱分裂活动的界限。彭真同志指出：“如同大民族主义一样，地方民族主义也是思想认识范围的问题，除了勾结外国势力进行叛乱和分裂活动的以外，都属于人民内部矛盾。反对大民族主义和地方民族主义应当正确地进行，主要靠思想教育和各项必要的政治、经济、文化措施。”<sup>[21]</sup>

第二，进一步明确了民族区域自治制度。一是加重了分量，从条文数来看，1954年《宪法》关于民族区域自治的条文是6条，1982年《宪法》则增加到11条，增加了将近1倍。二是确立了原则。1982年《宪法》第4条规定：“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。”三是增加了一些新规定。1982年《宪法》第三章“国家机构”的第六节“民族自治地方的自治机关”增加了一些关于民族区域自治制度的规定。主要包括：民族自治地方的人大常委会应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任；自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任；自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业；自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业；国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益；国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业，国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人。

## （二）《民族区域自治法》的主要规定

1982年《宪法》的上述规定为新时期民族区域自治制度提供了宪法依据和法制基础。1984年5月31日，六届全国人大二次会议审议通过的《民族区域自治法》，是“根据宪法关于民族区域自治的基本原则和规定，具体保障这个制度胜利实施的基本法律。”<sup>1[22]</sup>该法律由“序言”和7章组成，包括：“序言”、“总则”、“民族自治地方的建立和自治机关的组成”、“自治机关的自治权”、“民族自治地方的人民法院和人民检察院”、“民族自治地方内的民族关系”、“上级国家机关的领导和帮助”、“附则”，共67条，自1984年10月1日起施行。

《民族区域自治法》在“序言”中宣示：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，是国家的一项重要政治制度。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。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。

这部基本法律对民族自治地方自治机关的自治权等作了进一步详细规定。第一，该法根据《宪法》规定的精神，除了规定民族自治地方的自治机关可以制定自治条例和单行条例外，还规定在不违背《宪法》和法律的原则下，有权采取特殊政策和灵活措施；并规定上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。第二，该法对民族自治地方自主管理和安排地方性的经济文化建设的权利进行了细化。第三，该法对上级国家机关的帮助也作了具体规定。第四，该法对大量培养、配备少数民族干部、专业人才和技术工人等作了规定。

《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》等法律都体现了上述规定的精神，即在民族自治地方进行开发建设要照顾自治地方的利益，做出有利于当地生产建设和人民生活改善的安排。

1991年12月，国务院印发了《关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干问题的通知》，《民族区域自治法》配套法规的制定工作取得了新进展。



## 四、民族区域自治制度的发展和完善

《民族区域自治法》的颁布实施，在保障民族地方的自治权利，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，促进民族自治地方的改革、发展和稳定，维护国家的统一等方面，发挥了重要作用。同时，随着我国经济社会的发展，该法的一些规定已不适应新的情况，需要作一些相应调整。因此，九届全国人大常委会第20次会议于2001年2月28日对《民族区域自治法》作了适当修改，科学总结了该法颁布实施以来的成功经验，充分反映了民族地区政治、经济、文化建设的新形势和新要求，民主法制建设和民族工作进入新的发展阶段。

### （一）关于民族自治制度的定位

在新的历史时期，我们党对民族区域自治制度有了新的认识。江泽民同志在党的十五大报告中，第一次明确把人民代表大会制度与中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度并列为我国的三大政治制度。因此，《民族区域自治法》“序言”第一自然段修改为：“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。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，是国家的一项基本政治制度。”这就以法律的形式进一步明确了民族区域自治是我国的一项基本政治制度。

该法第14条第二款修改为：“民族自治地方一经建立，未经法定程序，不得撤销或者合并；民族自治地方的区域界线一经确定，未经法定程序，不得变动；确实需要撤销、合并或者变动的，由上级国家机关的有关部门和民族自治地方的自治机关充分协商拟定，按照法定程序报请批准。”

### （二）关于财政体制和对民族自治地方的财政支持

上世纪80年代，我国实行“划分收支、分级包干”的财政体制。《民族区域自治法》对民族自治地方的财政收支制度和国家有关的补助办法作了相应规定，即该法第33条第三款、第四款规定：“民族自治地方的财政收入和财政支出的项目，由国务院按照优待民族自治地方的原则规定。”“民族自治地方依照国家财政体制的规定，财政收入多于财政支出的，定额上缴上级财政，上缴数额可以一定几年不变；收入不敷支出的，由上级财政机关补助。”第58条规定：“上级国家机关合理核定或者调整民族自治地方的财政收入和支出的基数。”

1994年我国实行分税制财政体制后，民族自治地方财政上仍存在较多困难。全国150多个民族自治地方，除少数几个自治州、自治县财政收支平衡或略有上缴外，其他均靠上级财政补贴过日子。在实行分税制财政体制下，国家对财政困难省区（包括少数民族省区）的支持，主要是通过财政转移支付制度实现的。因此，修改后的《民族区域自治法》按照分税制财政体制，将原第33条第三、四款合并修改为：“民族自治地方在全国统一的财政体制下，通过国家实行的规范的财政转移支付制度，享受上级财政的照顾。”将原第58条修改为：“随着国民经济的发展和财政收入的增长，上级财政逐步加大对民族自治地方财政转移支付力度。通过一般性财政转移支付、专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付以及国家确定的其他方式，增加对民族自治地方的资金投入，用于加快民族自治地方经济发展和社会进步，逐步缩小与发达地区的差距”。这样，民族自治地方将得到更多照顾，有利于自治地方在财政上行使自治权，有利于加快民族地区发展，有利于社会稳定和国家安全。

### （三）关于投资、金融等方面的支持

一是投资方面的扶持。增加规定：“国家根据统一规划和市场需求，优先在民族自治地方合理安排资源开发项目和基础设施建设项目。国家在重大基础设施投资项目中适当增加投资比重和政策性银行贷款比重”。国家以往在民族自治地方安排基础设施建设，一般都要求民族自治地方负担与其他地方同样比例的配套资金。民族自治地方由于财政困难，拿不出足够的配套资金，



争取不到国家的基础设施建设项目。为此，增加规定：“国家在民族自治地方安排基础设施建设，需要民族自治地方配套资金的，根据不同情况给予减少或者免除配套资金的照顾”。

二是金融方面的扶持。增加规定：“国家根据民族自治地方的经济发展特点和需要，综合运用货币市场和资本市场，加大对民族自治地方的金融扶持力度。金融机构对民族自治地方的固定资产投资项目和符合国家产业政策的企业，在开发资源、发展多种经济方面的合理资金需求，应当给予重点扶持。”“国家鼓励商业银行加大对民族自治地方的信贷投入，积极支持当地企业的合理资金需求”。

三是给予利益补偿。一些民族自治地方多年来向其他地区输出资源，而自身受益不多，因此，增加规定：“国家采取措施，对输出自然资源的民族自治地方给予一定的利益补偿”。

四是加强民族地方的扶贫。民族自治地方贫困面大、贫困人口多，国家扶贫攻坚的主战场在民族地区，因此，增加规定：“国家和上级人民政府应当从财政、金融、物资、技术、人才等方面加大对民族自治地方的贫困地区的扶持力度，帮助贫困人口尽快摆脱贫困状况，实现小康”。

#### **（四）关于教育文化方面的支持**

一是帮助民族自治地方发展民族小学和中学，在发达地区举办民族中学，或在普通中学开设民族班，帮助培养少数民族学生。《民族区域自治法》第37条第2款规定：“民族自治地方的自治机关可以为少数民族牧区和经济困难、居住分散的少数民族山区，设立以寄宿为主和助学金为主的公办民族小学和民族中学。”由于一些民族自治地方的财政困难，其所举办的以寄宿制为主和助学金为主的公办民族小学和民族中学难以为继，因此，增加规定：“办学经费和助学金由当地财政解决，当地财政困难的，上级财政应当给予补助。”“各级人民政府要在财政方面扶持少数民族文字的教材和出版物的编译和出版工作”。“国家在发达地区举办民族中学或者在普通中学开设民族班，招收少数民族学生实施中等教育”。

二是加大对民族自治地方教育的扶持力度。为了帮助民族自治地方加速发展教育事业，增加规定：“国家加大对民族自治地方的教育投入，并采取特殊措施，帮助民族自治地方加速普及九年义务教育和发展其他教育事业，提高各民族人民的科学文化水平。”“高等学校和中等专业学校招收新生的时候，对少数民族考生适当放宽录取标准和条件，对人口特少的少数民族考生给予特殊照顾。各级人民政府和学校应当采取多种措施帮助家庭经济困难的少数民族学生完成学业。”“国家帮助民族自治地方培养和培训各民族教师。国家组织和鼓励各民族教师和符合任职条件的各民族毕业生到民族自治地方从事教育教学工作，并给予他们相应的优惠待遇”。

#### **（五）关于经济发达地区和民族自治地方的对口支持**

1979年4月，全国边防工作会议召开。乌兰夫在讲话中提出“要组织内地省市，实行对口支援边疆地区和少数民族地区，北京支援内蒙古，河北支援贵州，江苏支援广西、新疆，山东支援青海，天津支援甘肃，上海支援云南、宁夏，全国支援西藏。”<sup>[23]</sup>从此，发达地区与民族自治地方逐渐发展为多层次、多方面的对口支援，成效显著。原第61条规定：“上级国家机关应当组织和支援经济发达地区与民族自治地方开展经济、技术协作，帮助和促进民族自治地方提高经营管理水平和生产技术水平。”为了进一步加强对口支援，实现民族互助，根据多年来的经验和做法，将这一条修改为：“上级国家机关应当组织、支持和鼓励经济发达地区与民族自治地方开展经济、技术协作和多层次、多方面的对口支援，帮助和促进民族自治地方经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育事业的发展。”同时，还增加规定：“国家引导和鼓励经济发达地区的企业按照互惠互利的原则，到民族自治地方投资，开展多种形式的经济合作”。

#### **（六）关于少数民族干部的配备**

大力培养和使用少数民族干部是实行民族区域自治和加快民族地区发展的关键，是坚持和完善民族区域自治制度的一项重要内容。为此，根据党和国家的民族干部政策，在原第22条增加



规定：“民族自治地方的自治机关录用工作人员的时候，对实行区域自治的民族和其他少数民族的人员应当给予适当的照顾”。

此外，这次修改还在“附则”中增加规定：“国务院及其有关部门在职权范围内制定实施本法的行政法规和规章。”“辖有自治州、自治县的省、自治区和直辖市的人大及其常委会结合当地实际情况，制定实施本法的地方性法规。”这有利于本法的贯彻实施。

在新的历史时期，中央高度重视民族法制建设特别是民族区域自治法配套法规和政策措施的制定和完善。2003年3月，胡锦涛同志指出：“要抓紧制定民族区域自治法实施细则，把法律的一些原则规定具体化，确保这一法律得到全面贯彻落实。”<sup>[24]</sup>2005年5月，胡锦涛同志再次强调指出：“要抓紧制定配套的法律法规、具体措施和办法，制定或修订自治条例和单行条例，逐步建立比较完备的具有中国特色的民族法律法规体系。”<sup>[25]</sup>

2005年5月，国务院制定的《实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，明确规定了上级人民政府的职责和义务，并对违法责任和监督机制做出明确规定。这是国务院自《民族区域自治法》颁布实施以来所制定的第一部配套的行政法规。为了贯彻落实《若干规定》中关于扶持民族地区经济社会发展的各项政策措施，国务院先后印发了《扶持人口较少民族发展规划》、《少数民族事业“十一五”规划》和《兴边富民“十一五”规划》，从项目、资金、政策等多方面加大了对少数民族和民族地区的支持力度。据统计，截止2008年底，国务院有关部委制定了22件配套性文件或规章，四川、海南、重庆等省市出台了13个贯彻实施民族区域自治法的地方性法规，民族自治地方制定了137个自治条例、510个单行条例、75个变通和补充规定。

## 五、未来展望

党的十六大以来，中央进一步对民族工作、对坚持和完善民族区域自治制度等作出了一系列重要指示。党中央于2005年召开了中央民族工作会议，中共中央、国务院作出了《关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》，这个文件是改革开放以来党中央关于民族问题的第一个重要文件，也是一个纲领性的文件。在这次会议上，胡锦涛同志在讲话中指出：“新世纪新阶段的民族工作必须把各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展作为主题。共同团结奋斗，就是要把全国各族人民的智慧和力量凝聚到全面建设小康社会上来，凝聚到建设中国特色社会主义上来，凝聚到实现中华民族的伟大复兴上来。共同繁荣发展，就是要牢固树立和全面落实科学发展观，切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务，千方百计加快少数民族和民族地区经济社会发展，不断提高各族群众的生活水平。”我们党在各个历史时期都提出民族团结、民族发展并付诸实践，但是把“两个共同”理念贯通起来，并作为民族工作的主题，是以胡锦涛同志为总书记的党中央创造性地运用和发展，是科学发展观在民族问题上延伸和体现，是新形势下处理民族问题、切实做好民族工作的根本方针。胡锦涛同志还深刻地指出，民族区域自治制度“是我国的一项基本政治制度，是发展社会主义民主、建设社会主义政治文明的重要内容，是党团结带领各族人民建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的重要保证。”“坚持和完善民族区域自治制度，必须全面贯彻落实民族区域自治法。”<sup>[26]</sup>党的十七大报告重申了上述方针，把人民代表大会制度、共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主自治制度列为我国四大基本政治制度，并强调民族区域自治制度的巨大政治优势。

2010年以来，中央从党和国家事业发展大局出发，深入实施西部大开发战略，先后召开了西藏、新疆工作座谈会以及西部大开发工作会议，做出了一系列部署。1月18日至20日召开了第五次西藏工作座谈会。5月17日至19日又召开了新疆工作座谈会，这是新中国成立以来中央召开的首次新疆工作座谈会。7月5日至6日还召开了西部大开发工作会议。认真贯彻落实这一系列会议精神，有利于推进少数民族和民族地区跨越式发展，有利于巩固和发展平等团结互助和



谐的社会主义民族关系，有利于更好地维护国家主权、安全、发展利益，有利于我国改革开放和社会主义现代化建设事业，有利于实现中华民族的伟大复兴。

实践充分证明，民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度，是根据我国的历史发展、文化特点、民族关系和民族分布等具体情况作出的制度安排，是发展社会主义民主、建设社会主义政治文明的重要内容，是党团结带领各族人民建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的重要保证，符合各民族人民的共同利益和发展要求。正是由于成功地实行民族区域自治制度，我国少数民族依法自主地管理本民族事务，民主地参与国家和社会事务的管理，保证了各民族不论大小都享有平等的经济、政治、社会和文化权利，共同维护国家统一和民族团结，反对分裂国家和破坏民族团结的行为，形成了各民族相互支持、相互帮助、共同团结奋斗、共同繁荣发展的和谐民族关系。在新的形势下，一方面，要全面贯彻实施党的民族政策和《民族区域自治法》，另一方面，要与时俱进，适时修改这部法律并制定相应的法规规章，使民族区域自治制度不断发展完善，促进我国民族事业大发展。

#### 注释：

- [1] 见宋才发著：《民族区域自治制度重大问题研究》，人民出版社 2008 年版，第 3 页。
- [2] 《江泽民文选》第一卷，人民出版社 2006 年版，第 181 页。
- [3] 《列宁选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 459 页。
- [4] 中共中央统战部编：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社 1991 年版，第 595 页。
- [5] 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第十一册（一九三九—一九四一），中共中央党校出版社 1986 年版，第 643 页。
- [6] 见全国人大常委会秘书处秘书组、国家民委政法司编：《中国民族区域自治法律法规通典》，“前言”，中央民族大学出版社 2002 年版，第 2 页。
- [7] 中共中央统战部编：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社 1991 年版，第 1000 页。
- [8] 王培英编：《中国宪法文献通编》（修订版），中国民主法制出版社 2007 年版，第 297，296 页。
- [9] 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第十三册（一九四五—一九四七），中共中央党校出版社 1987 年版，第 184 页。
- [10] 转引自《乌兰夫传》编写组：《乌兰夫传》（1906—1988），中央文献出版社 2007 年版，第 159 页。
- [11] 曾庆红：《在内蒙古自治区成立六十周年庆祝大会上的讲话》，载国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编：《民族工作文献选编》，中央文献出版社 2010 年版，第 249 页。
- [12] 见江平：《前言》，载中共中央统战部编：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社 1991 年版，第 10 页。
- [13] 《周恩来统一战线文选》，人民出版社 1984 年版，第 140 页。
- [14] 《周恩来选集》上卷，人民出版社 1980 年版，第 370—371 页。
- [15] 转引自全国人大常委会秘书处秘书组、国家民委政法司编：《中国民族区域自治法律法规通典》，中央民族大学出版社 2002 年版，第 94 页。
- [16] 《邓小平文选》第一卷，人民出版社 1994 年第 2 版，第 162 页。
- [17] 《毛泽东文集》第七卷，人民出版社 1999 年版，第 204，227 页。
- [18] 《毛泽东文集》第六卷，人民出版社 1999 年版，第 269 页。
- [19] 《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，载国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编：《新时期民族工作文献选编》，中央文献出版社 1990 年版，第 109 页。
- [20] 彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社 1989 年版，第 166 页。
- [21] 彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社 1989 年版，第 167 页。
- [22] 见全国人大常委会副委员长、全国人大民族委员会主任委员阿沛·阿旺晋美：《关于〈中华人民共和国民族区域自治法（草案）〉的说明》。
- [23] 《乌兰夫文选》下册，中央文献出版社 1999 年版，第 280 页。



- [24]胡锦涛：《共同团结奋斗，共同繁荣发展》，载国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编：《民族工作文献选编》，中央文献出版社 2010 年版，第 6 页。
- [25]胡锦涛：《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，载国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编：《民族工作文献选编》，中央文献出版社 2010 年版，第 82 页。
- [26]胡锦涛：《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，载国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编：《民族工作文献选编》，中央文献出版社 2010 年版，第 73，81 页。

\*\*\*\*\*  
**《民族社会学研究通讯》第 1 期-第 266 期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载：**  
<http://www.sachina.edu.cn/library/journal.php?journal=1>.  
也可登陆《中国民族宗教网》<http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm>  
在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。  
**《通讯》所刊载论文仅向读者提供各类学术信息，供大家参考，并不代表编辑人员的观点。**  
\*\*\*\*\*

中国社会与发展研究中心  
北京大学 社会学人类学研究所  
中国社会学会 民族社会学专业委员会

本期责任编辑： 马戎、王娟  
邮编： 100871  
电子邮件： marong@pku.edu.cn

