

《民族区域自治法》制定 的客观依据及其现实意义

刘志正 李步云

根据宪法制定的《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，是具体保障宪法关于民族区域自治的基本原则和规定顺利实施的基本法律。这部法律科学地总结了在中国共产党领导下我国执行民族区域自治政策三十多年的经验，是马克思主义普遍真理与中国具体实践相结合解决我国民族问题的典范。它不仅坚持了宪法规定的四项基本原则，而且从我国国情和各民族的实际状况出发，在维护国家统一和保证中央集中领导的前提下，给予自治地方的自治机关以更多的灵活性。这部法律的公布和实施，对于完善我国的民族区域自治制度，保障各少数民族的自治权利，自主地管理本民族的内部事务，加速少数民族地区的经济建设和文化教育的发展，维护国家的统一，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，必将起到重大的作用并产生深远的影响。

一、中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的各民族国家

《民族区域自治法》开宗明义地载明：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的各民族国家。”这就表明新中国的成立是全国各族人民共同流血牺牲斗争的结果。这是一个带根本性的问题。新宪法序言中也写道：“中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统。”这不仅说明了新中国的成立是全国各族人民流血牺牲斗争的结果，而且表明中国五千年的悠久历史和光辉灿烂的文化，同样是全国各族人民共同创造的。在我们伟大祖国这个民族大家庭里共有五十多个兄弟民族；在祖国九百六十五万平方公里土地上居住着十亿各族人民，其中汉族人口最多，占整个民族人口的百分之九十三点三，各少数民族则占百分之六点七。民族自治地方，行政区域的总面积约六百一十多万平方公里，占全国总面积的百分之六十以上。在这个区域内居住着一亿二千多万人，其中各少数民族人口为五千多万。从数千年的历史来看，各民族的分布状况，是以汉族为主体的各民族大杂居、小杂居的犬牙交错的局面。我国各民族这种分布状况，反映了我国各民族之间，特别是少数民族和汉族之间，在政治、经济、文化等方面的密切关系。我国各民族数千年的共同相处、共同发展的历史，是共同为祖国作贡献的历史。特别是中国共产党成立以后，全国各族人民在党的领导下，为了全国各民族的解放，为了抵抗帝国主义的侵略，团结一致，英勇斗争，终于推翻了帝国主义及其走狗在中国的统治，迎来了新中国的诞生。

各族人民的鲜血凝成的这种亲密关系已经载入了祖国的光荣史册：1925年内蒙古党组织建立了人民革命军，由希尼喇嘛担任总指挥的内蒙古人民革命军第十二团，转战于伊克昭盟地

区。1929年12月11日韦拔群等人在广西壮、瑶等少数民族地区举行起义，建立了右江革命根据地，成立了红七军和右江工农民主政府，为大革命失败后两广地区的斗争打开了新局面。红军长征经过贵州、云南、四川的苗、侗、布依、藏、回、羌等少数民族地区时，有很多少数民族人民参加了红军。各少数民族特别是苗族对红军的支援，对于红军长征和战胜强大的敌人起了重大的作用。抗日战争时期，绥远战役，有众多的回、蒙民族人民参加；陕甘宁边区根据地组织了回民抗日骑兵团；海南岛组织了黎、苗族人民参加的琼崖纵队；在东北，有满、朝鲜、回、鄂伦春民族人民参加的杨靖宇同志领导的抗日联军；……。这些抗日武装力量在中国共产党领导下，英勇善战，不屈不挠，前仆后继，在消灭敌人，支援主力部队等方面起了重大的作用，为战胜日本侵略者做出了重大贡献。解放战争时期，少数民族地区反帝、反封建的革命运动汇成了规模巨大的洪流。新疆的维吾尔、哈萨克等民族，在中苏边境组织了民族军，建立了伊宁、塔城、阿克苏地区的根据地。此外，还有数以万计的各少数民族子弟参加了解放军、游击队，他们和汉族人民一道，并肩战斗，英勇杀敌，终于战胜了国民党反动派，赢得了全国各族人民的彻底解放。

在社会主义革命和社会主义建设时期，全国各少数民族同汉族一道也做出了巨大的贡献。在国家的大力扶持下，经过各少数民族的努力，民族自治地区的工农业和文化教育事业得到了迅速的发展。1980年，工农业总产值由1949年的36亿元增加到339.8亿元，增长了8倍多。实行生产责任制后，1981年与1978年相比，自治地方农业总产值增长27亿1千万元，粮食增产45亿多斤，棉花增产115万3千担，大牲畜总头数增加250万7千头，羊只761万多只。工业总产值1981年与1978年相比，增长21亿9千万元。

1981年少数民族各级学校在校学生总人数927万人，为1952年学生总数156万的6倍。

人民生活水平得到了改善和提高。1981年人均收入228元，比1980年增长百分之二十六；牧区人均收入326元，比1980年增长百分之二十三。

上述事实足以说明，中国是各族人民共同缔造的统一的各民族国家，《民族区域自治法》把它作为法律条文明确地记载下来，意义是很重大的，对于维护国家的统一，增进我国各民族的大团结，必将产生深远的影响。

二、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

自治法序言写道：“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。”这表明，这一基本政策，是依据马克思列宁主义的基本原理同中国的具体实践相结合而逐步形成的行之有效的基本政策。马克思、列宁在谈到国家结构和国家的建设的时候，认为在条件相同的情况下，建立大国要比小国优越，建立民主集中制的单一制国家比松散的联邦制国家优越得多。列宁说：“民主集中制不仅不排斥地方自治和具有特殊的经济和生活条件、特殊的民族成分等等的区域自治，相反地，它必须既要求地方自治，也要求区域自治。”^①我们“是民主集中制的拥护者。我们反对分立主义，我们深信，在其他条件相等的情况下，大国比小国更能顺利地解决发展经济的任务。”^②斯大林也曾指出：“我们完全不反对把各民族联合为一个国家整体。我们决不主张把大国分裂成小国。因为不言而喻，把小国联合成大国是促进社会主义实现的条件之一。”^③这里

所讲的建立大国，是指建立在民主基础上的大国，决不是帝国主义、殖民主义对弱小民族进行兼并吞食政策的产物。

对于多民族的国家，实行民族区域自治有很多优点，它既能实现国家的统一，又能保障民族平等的权利。列宁指出：“凡是国内居民生活习惯或民族成分不同的区域，都应当享有广泛的自主和自治……。”^①“毫无疑义，建立拥有完整的，统一的民族成分的自治州……对于消灭任何民族压迫都有极其重要的意义。”^②斯大林也曾说过：民族“区域自治是解决民族问题的一个必要的条件。”^③

从马克思列宁主义经典作家著作中可以看到，实行民族区域自治是统一的多民族国家解决民族问题的基本政策，是社会主义国家的一项重要重要的政治制度。这就是我们党制定民族区域自治政策的理论依据，同样也是我国制定这部民族区域自治法的理论依据。

什么叫民族区域自治呢？自治法序言中写道：“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。”这说明，我国的民族区域自治，是在统一的祖国大家庭内，在党和国家统一领导下，以少数民族聚居为基础，建立相应的民族自治机关，行使自治权。必须强调指出，在处理民族区域自治地方同国家的关系到时，各民族自治地方是中华人民共和国不可分离的部分，要维护国家的统一，保证中央的统一领导和国家总的方针政策和计划在各个民族自治地方的贯彻执行，这是一个方面；另一方面，根据自治法的规定，保证民族自治地方自治机关充分行使自治权，照顾各民族自治地方的特点和需要，使自治机关有大于一般地方的自主权；同时还应通过规定，保障民族自治地方各少数民族管理本民族内部事务的权利，“维护和发展各民族的平等、团结、互助的社会主义民族关系。”（第九条）只有这样，才能实现各民族共同繁荣，共同进步。

实行民族区域自治，是建国以来党和国家处理民族问题的一项最基本的政策，是各少数民族管理本民族内部事务在制度上和政治上的保障。建立民族区域自治的思想，早在抗日战争初期，毛泽东同志就提出过。1938年11月，在党的六届六次（扩大）会议上，他代表党提出了各少数民族“在共同对日原则之下，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。”1941年《陕甘宁边区政策施政纲领》中明确规定：“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。”根据这一规定，边区政府在陕甘宁边区分别建立了自治地区，初步积累了关于实行民族区域自治的经验。1947年4月内蒙古自治区的建立，对团结和动员本地区少数民族投入伟大的解放战争，争取人民民主革命胜利，发挥了重大作用，同时也为全国解放后在各少数民族聚居地方全面地建立民族区域自治创造了良好的范例。

中华人民共和国成立时，《中国人民政治协商会议共同纲领》根据已取得的建立民族区域自治的经验，对民族区域自治制度作了明确规定。1952年颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。1954年宪法对民族区域自治制度作了详细规定。根据宪法和法律的规定，到目前为止，我国已经建立民族自治地方116个，包括5个自治区，31个自治州，80个自治县（旗）。三十多年来，民族区域自治的实行，虽然有过曲折和反复，但仍然取得了巨大成绩。平等、团结、互助的社会主义民族关系已在我国确立起来。实践证明，在我们这个统一的多民族的国家实行民族区域自治，既能保障各少数民族自主管理本民族内部事务的权利，又能保障民族的团结和国家的统一、独立，抵御外来的侵略和颠覆。民族区域自治制度是适合我国国情的正确的制度。

三、坚持各民族之间的平等、团结、互助，是建立社会主义民族关系、解决民族问题的基本原则

民族平等、团结、互助，是马克思主义民族观的核心，也是无产阶级政党处理民族问题的基本原则。这项原则是马克思、恩格斯提出的。1847年11月29日在伦敦举行的纪念1830年波兰起义反对沙皇俄国统治17周年国际大会上，马克思、恩格斯以《论波兰》为题发表演说，第一次阐述了有关民族问题的重要原理。马克思指出：“无产阶级对资产阶级的胜利，同时就是对被压迫民族获得解放的信号。”恩格斯指出：“任何民族当它还在压迫别的民族时，不能成为自由的民族。”^①

民族平等是民族团结的前提和基础，坚持民族平等、互助，是为了加强民族的团结。国家的统一，民族的团结，是我们事业必胜的保证，也是我国建设四个现代化的保证。要加强民族团结、互助，就必须坚持民族平等。

民族平等在政治上的含义是指民族不分大小，不分先进和落后，都享有同等的权利。坚决反对民族歧视与民族压迫，不允许任何民族享有特权。列宁指出：“谁不承认和不坚持民族平等……不同各种民族压迫或不平等作斗争，谁就不是马克思主义者，甚至也不是民主主义者。”^②因此，自治法第9条规定：“上级国家机关和民族自治地方的自治机关维护和发展各民族的平等、团结、互助的社会主义民族关系。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。”

建国初期，我们国家继续采取了一系列措施来保障各民族的平等权利，消除民族隔阂的残余，增进民族团结。比如，1951年中央人民政府政务院曾发布《关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地点、碑碣、匾联的指示》，1952年又发布了《关于保障一切散居的少数民族成员享有民族平等的决定》。毛泽东同志在对少数民族人士谈话时指出：“我们要和各少数民族讲团结，不论大的民族小的民族都要团结，例如鄂伦春还不到两千人，我们也要和他们团结。”^③以后的三部宪法和现在的新宪法都对关于民族平等，禁止任何歧视和压迫，禁止破坏各民族团结等问题，作了明确的规定。

十一届三中全会以后，中央在民族问题上作了一系列的重要规定，纠正了“文化大革命”时期和它以前的“左”倾错误，恢复和发展各民族间的良好关系，已取得了可喜的成绩。胡耀邦同志在十二大报告中指出：“民族团结、民族平等和各民族的共同繁荣，对于我们这个多民族的国家来说，是一个关系到国家命运的重大问题。”他强调说：“我们一定要提高全党对民族问题的认识，反对大民族主义主要是大汉族主义，同时反对地方民族主义，教育全党努力完成党在民族工作中的任务。”这一精神也体现在我国宪法序言里：“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。自治法序言写道：“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。”

反对大民族主义和地方民族主义，是党和国家领导人历来重视的一个问题。毛泽东同志曾经说：“我国少数民族有三千多万人，虽然只占全国人口的百分之六，但是居住的地区广大，约占全国总面积的百分之五十至六十。所以汉族与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。”^⑩ 周恩来同志一向关心各民族之间的平等和团结，他曾经指出：“这两个民族主义，都是资产阶级民族主义的表现。一方面，如果在汉族中还有大汉族主义的错误态度的话，发展下去就会产生歧视的错误；另一方面，如果在兄弟民族中存在地方主义的错误态度的话，发展下去就会产生民族分裂主义的倾向。”^⑪ 因此，在民族工作中，必须注意防止两种民族主义错误倾向的发展。

自治法第48条规定，“民族自治地方的自治机关保障本地区内各民族都享有平等权利。”这就是说，在各民族聚居的自治区，处理同当地民族间的关系上，要强调反对大民族主义的思想倾向。各兄弟民族间发生某些不团结因素时，除有破坏民族关系的帮派分子对其应当严肃处理外，要从民族团结的愿望出发，经过协商批评，在社会主义民主基础上达到新的团结，共同为四化建设作出贡献。只有这样，我们才能真诚地共同地建设我们伟大的社会主义祖国，建立起自治法所要求的各民族真正平等、团结、互助的大家庭。

四、自治区的民族化，是实现管理本民族内务、当家作主的保证

为了使民族区域自治地方，真正地体现管理本民族内部事务、当家做主，使自治区机关成为当地人民群众容易了解和愿意亲近的政权，就必须实现自治机关民族化。自治机关民族化内容包括民族干部、民族语言文字和民族形式三个方面。自治机关的组成，应以实行民族区域自治的民族干部为主要成分，同时也应包括自治区适当数量的其他兄弟民族和汉族人员；自治机关应当采用在本自治区内，实行区域自治的民族通用的一种或几种语言文字，为行使职权的重要工具；自治机关的形成，应以实行区域自治的民族大多数人民的意愿来决定。

自治区的民族化原则，除在宪法中已有规定外，在自治法中都作了具体规定。自治法第16条第3款规定：“民族自治地方的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。”第17条第1款规定：“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。自治区、自治州、自治县的人民政府的其他组成人员，要尽量配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。”这些规定，体现了实行自治的民族在自治机关中应有的地位，保障他们当家作主的权利。西藏自治区藏族干部和其他少数民族干部已占干部总数的百分之六十。武警新疆总队由15个民族成员组成，少数民族干部占百分之五十。自治区主席、自治州州长、自治县县长已全部由少数民族干部担任。

宪法第122条第2款规定：“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。”这一规定，对发展民族自治地区的政治、经济、文化教育有很大的促进作用。事实证明，新中国成立以来，各少数民族干部已经大批地成长起来，完全可以领导本自治区的社会主义建设事业。他们已经做出了出色的成绩和重大的贡献，受到了党和国家的信任和本民族人民群众的拥护和爱戴，自治区干部民族化的规定，增强和鼓舞了各少数民族的自尊心和自豪感，从而也必然调动广大少数民族人民建设四化的积极性，并为之做出新的成绩和新的贡献。

自治区干部的民族化，特别是主要领导干部的民族化，是一项重要的决策。这些干部来

自本民族人民群众之中，他们与本民族有着密切的联系，熟悉本民族的历史和本地区的特点，懂得本民族的语言和风俗习惯，了解本民族的思想感情和愿望要求。因此，各级领导干部由本民族的公民担任是实现本民族管理本民族内部事务、当家做主的重要标志，是自治区机关充分行使自治权利、加强民族团结、促进民族地区的社会主义建设事业的重要保证。

民族区域自治法第10条规定：“民族自治机关保障本地方各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由。”宪法第121条规定：“民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字。”使用当地通用的语言文字，是自治机关民族化的另一重要内容。宪法、自治法这一规定，也是贯彻各少数民族平等、团结、互助的重要标志。列宁指出：“谁不承认和不坚持民族……语言平等……谁就不是马克思主义者。”^②新中国成立后，党和国家对发展各少数民族的语言文字非常重视，为了帮助各少数民族地区使用和发展自己的语言文字，1956年组织了七百多名专家、学者参加的少数民族语言文字调查团，在全国十六个省、自治区对少数民族的语言文字进行了普查，在普查的基础上，帮助壮族、苗族、侗族、黎族等十个没有文字的民族创造了文字。由于少数民族语言文字的广泛使用和发展，促进了各民族间的政治、经济、文化的交流，有力地推动了少数民族地区经济、文化教育和科学技术事业的建设和发展。

民族自治地方的自治机关的形式，是自治机关民族化的内容之一，是我国少数民族聚居的地方实行区域自治的国家机关。自治机关的形式，应以本地区民族大多数人的意志来决定。

我国民族自治机关的形式是各民族在长期的历史发展中形成的，在人民群众中有着深厚的感情和广泛的影响。自治机关只有通过一定的民族形式，才能便于各少数民族的人民参加对本民族内部事务的管理，才能充分发扬民主，完成本地区的各项建设任务。

一个民族自治机关，必须采取一种便于人民群众参加管理本民族内部事务的管理形式。我国是社会主义国家，各少数民族地区是社会主义国家的组成部分。新宪法根据建国以来的实践和经验以及各少数民族的意愿，在第112条中规定：“民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。”它们除行使宪法规定的地方国家机关的职权外，同时行使自治权。我国宪法第116条和自治法第19条同时规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。”不仅自治区可以制定自治条例和单行条例，自治州、自治县也同样可以制定自治条例和单行条例。这一规定对少数民族人民参加对国家的管理、推动本自治区各项建设事业的发展具有重大的意义。

五、加速民族自治地方经济、文化的发展，建设团结、繁荣的民族自治地方，为各民族共同繁荣而奋斗

各民族平等、团结、互助关系的确立，是新中国成立后党领导全国各族人民共同努力所取得的伟大功绩。因此，我们要珍惜、爱护这种关系，巩固、发展这种关系。同时我们还必须在这种良好关系的基础上走上共同繁荣的道路。自治法序言明确写道：“民族自治地方各族人民……加速民族自治地方经济、文化的发展，建设团结、繁荣的民族自治地方，为各民族的共同繁荣，把祖国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家而努力奋斗”。社会主

义现代化建设是全国各族人民共同的奋斗目标，然而由于历史上的种种原因，我国各少数民族地区经济、文化落后而且发展极不平衡。消灭历史上遗留下来的这种各民族事实上的不平等，是一项重要的历史任务。改变少数民族地区经济文化落后的状况，首先要依靠各少数民族人民的共同努力，因此，自治法规定：“民族自治地方自治机关领导各族人民集中力量进行社会主义现代化建设。”（第6条）；“民族自治地方必须发扬自力更生、艰苦奋斗精神，努力发展本地方的社会主义建设事业，为国家建设作出贡献。”（序言）同时，国家对少数民族地区的帮助，也是一个重要的因素。“上级国家机关保障民族自治地方的自治机关行使自治权，并且依据民族自治地方的特点和需要，努力帮助民族自治地方加速发展社会主义建设事业。”（第8条）几年来，国家在财政上采取多种措施，对少数民族地区给予特殊照顾。如对五个自治区和云南、贵州、青海三个民族聚居地区的省，实行财政补贴五年不变政策，并且每年递增百分之十，由1980年四十四亿一千四百三十万元增加到1983年的五十六亿六千三百九十万元。1979年中央提出对口支援、经济技术协作、经济技术咨询和智力支边，据八个受援省、自治区的不完全统计，1980—1982已确定开发的对口支援和经济技术协作项目1,178项，到1982年底，已完成381项，正在进行的有663项。几年来，民建和工商联等民主党派对少数民族咨询服务项目341项，培养技术管理人才5,1000余名；其他民主党派也派出一千多名教师、工程师、专家、学者到少数民族地区进行智力支边。国家的帮助、兄弟省、市的支援，对繁荣少数民族地区的经济文化已起到应有的作用。

国家的帮助和汉族的支援是发展少数民族地区经济文化的重要条件，同时必须重视少数民族自力更生的作用，把支援的重点放在生产发展上和文化建设上，而不是简单地从生活上救济补助。国家的帮助一定要建立在少数民族自力更生的基础上，决不能包办代替。我们应该相信，各兄弟少数民族是能够用自己的双手建设自己美好的家园的。周恩来同志曾指出：“所有的民族都是优秀的、勤劳的、有智慧的，只要给他们发展的机会；所有的民族都是勇敢的、有力量的，只要给他们锻炼的机会。世界上所以有些民族比较落后，这是环境造成的，是因为没有给他们发展和锻炼的机会。”^⑬我们相信，各少数民族在党和国家的统一领导下，努力开创少数民族地区的新局面，加速发展经济和文化，一定能够实现全国各民族共同繁荣。

注 释：

① 《列宁全集》第20卷，第29页。

② 同上，第217页

③ 《斯大林全集》第3卷，第196页。

④、⑤ 《列宁全集》第19卷，第239页、第33页。

⑥ 《斯大林全集》第2卷，第353页。

⑦ 《马恩选集》第1卷，第287—288页。

⑧、⑫ 《列宁全集》第20卷，第11页。

⑨ 《接见西藏观礼团的讲话》，载1954年6月29日《人民日报》。

⑩ 《毛泽东选集》第5卷，第386页。

⑪ 《关于我国民族政策的几个问题》，见《新华月报》1979年第12期第1页。

⑬ 《在新疆维吾尔自治区干部会上的讲话》，转摘自《民族团结》1983年第7期第2页。