

新中国成立 60 年来，在中国共产党的领导下，我国的民族法制建设取得了巨大成就，建立了以宪法有关民族问题的规定为根本，以民族区域自治法为核心的中国特色的民族法律法规体系和监督机制。60 年来的民族法制建设，始终坚持将党和国家关于民族问题的各项方针、政策上升为法律，将民族事务管理的有效做法和成功经验制定成法律规范，这不仅使各项民族政策的贯彻落实和民族事务管理走上了法制化轨道，为推进民族团结进步事业发展提供了法律保障，而且极大地丰富和完善了我国的社会主义法制体系。

### **新中国成立前后，确立民族区域自治的基本政策，制定第一部宪法，奠定民族法制建设的政治前提和法律基础**

新中国的成立开创了中华民族历史的新纪元，为开展社会主义民族法制建设奠定了根本的政治前提和政权基础。以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体高度重视民族法制建设。毛泽东强调指出：“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。”他坚持“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利”，并高度评价五四宪法草案规定民族地区“可以按照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例”是“原则性和灵活性的结合”。这些重要的法律思想和理论，为新中国的社会主义民族法制建设提供了重要的指导。

总结历史经验，把民族区域自治确定为解决民族问题的基本政策。中国共产党自 1921 年成立后，就一直积极探索解决中国民族问题的正确道路，成功地制定和执行了民族政策，团结并带领全国各族人民取得了新民主主义革命的胜利。新中国成立前夕，中国共产党根据我国民族问题的实际，总结了以往实践经验，决定采取民族区域自治的基本政策。在党的领导下，1949 年中国人民政治协商会议通过具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》），其中专章阐述了新中国的民族政策，并明确把民族区域自治确定为一项基本国策。用法律形式把我党的民族政策加以固定，这可以被视为是新中国民族法制开始迈步的标志，其意义重大而深远。民族区域自治是马克思主义民族理论同中国民族问题实际相结合的产物。实行民族区域自治，充分体现了民族不分大小一律平等的原则，体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族、本地方事务权利的精神，体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。

颁行实施纲要，把民族区域自治制度写入新中国第一部正式宪法。1952 年颁布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，是新中国颁行的第一部关于民族区域自治的专门法律，对民族区域自治制度的基本问题作出了比较详细的规定，其标志着我国民族区域自治驶入法制轨道。1954 年诞生的共和国第一部宪法（即五四宪法），根据新中国成立以来废除民族压迫制度，建立各民族平等、友爱、团结、互助关系的经验，对民族区域自治作了比共同纲领更进一步的规定。新中国首次将民族区域自治制度作为一项重要政治制度载入国家正式宪法具有十分重大的意义，为我国开展民族法制建设，建立民族自治地方奠定了坚实的法律基础。

制定其他法律法规，促进新中国成立初期各项民族事业的快速健康发展。这一时期还制定了《关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》、《关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》



等重要法律、法规，批准了 48 个民族自治地方组织条例。此外，先后成立了新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区和西藏自治区以及 29 个自治州和 68 个自治县。

### **十一届三中全会以来，修改宪法有关规定，颁行民族区域自治法，加快民族法律法规体系的建设步伐**

党的十一届三中全会决定实行改革开放，标志着我国民族法制建设进入新的黄金时期。以邓小平为核心的党的第二代领导集体，总结了 10 年“文革”破坏社会主义民主与法制的惨痛教训，在民族问题上进行了一系列的拨乱反正，为民族法制建设提供了思想上、理论上和组织上的保证。1979 年邓小平强调，要“使各民族真正实行民族区域自治”。1981 年邓小平进一步深刻指出，实行民族区域自治，“法律上要解决这个问题，要有民族区域自治法”。1981 年中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确提出：“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。”这些重要的指示和决议，为中国民族法制建设的再一次扬帆启航提供了强大的动力。

修改宪法有关规定，全面奠定新时期民族立法的法律基础。1982 年宪法是自五四宪法颁布实施以来，国家根本大法在民族问题上的又一个里程碑。1982 年宪法在总结 30 多年民族法制建设经验和教训的基础上，吸收了十一届三中全会以来在民族工作方面拨乱反正的重大成果，继承和发展了前 3 部宪法关于民族问题的基本原则，并结合新时期、新形势下改革开放的时代特点，增加了民族平等和共同繁荣的原则、社会主义民族关系的性质等体现时代需求的新内容。1982 年宪法全面奠定了新时期民族立法的法律基础，成为民族法制建设必须遵循的根本依据、重要指南和行动纲领。

颁行民族区域自治法，形成社会主义民族法规体系的主干。在党和国家领导人的高度重视下，《中华人民共和国民族区域自治法》于 1984 年颁布实施。这是新中国成立 35 年来第一部关于民族区域自治的基本法律，是民族区域自治法制建设自 1952 年颁行民族区域自治实施纲要以来的第二个里程碑。民族区域自治法是仅次于宪法的，坚持和完善民族区域自治制度的基本法律。它对宪法中有关民族区域自治的原则和精神作了具体的规定，进一步丰富和发展了民族区域自治实施纲要的有关内容。民族区域自治法的颁行，标志着我国民族区域自治制度和民族法制建设进入了一个新的发展阶段，为创立具有中国特色的社会主义民族法律体系奠定了坚实的基础。

制定其他法律法规，加快民族自治地方的改革开放进程。截至 1988 年，民族自治地方制定了 43 个自治条例，6 个单行条例，36 个变通补充规定。此外，一些法律如婚姻法、选举法等专门就民族问题作出特别规定；部分地方还制定了一些关于散杂居少数民族权益保障的法规或规章。

### **十三届四中全会以来，颁行民族工作条例，修改民族区域自治法，初步形成比较完备的民族法规体系和监督机制**

以江泽民为核心的党的第三代领导集体提出，要加强民族法制建设，在 20 世纪末“形成比较完备的社会主义民族法规体系和监督机制”。1989 年江泽民指出，“要大力抓好自治法的宣传和实施工作，加强与自治法配套法规的法制建设”。1993 年江泽民进一步强调，要“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，使民族区域自治在有中国特色的社会主义事业中更好地发挥作用”。1997 年党的十五大把民族区域自治制度与人民代表大会制度、共



产党领导的多党合作和政治协商制度一道，确立为我国必须长期坚持的基本政治制度。

出台落实民族区域自治法的重要规定，加强民族区域自治法的贯彻实施。国务院在 1991 年颁发了《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》（简称《通知》），就贯彻实施民族区域自治法作了重要规定。

《通知》加强、加快了民族区域自治法的实施力度和进度，解决了民族区域自治法自 1984 年实施以来的诸多问题，为民族区域自治法的有效实施起到了重要作用。随后，部分辖有自治地方的省份也出台了实施民族区域自治法的有关规定，促进了民族自治地方社会经济的快速发展。

颁行民族工作条例，加强散杂居少数民族权益保障。1993 年实施的《民族乡行政工作条例》和《城市民族工作条例》标志着我国的散杂居民族法制工作取得突破性进展。《民族乡行政工作条例》第一次全面系统地规范了民族乡行政工作，为推动民族乡的发展发挥了重要作用。《城市民族工作条例》的实施结束了城市民族工作特别是保障城市少数民族权益无法可依的状况，在促进城市少数民族经济、文化等事业的发展上起到了巨大作用。此外，有的地方也制定实施了相关法规、规章，为保障散杂居少数民族权益作出了贡献。

修改民族区域自治法，坚持完善民族区域自治制度。2001 年第九届全国人大常委会对民族区域自治法作了重大修改，将邓小平理论作为指导思想写入新修改的民族区域自治法中，明确规定“民族区域自治，是国家的一项基本政治制度”，正式确认了民族区域自治作为国家基本政治制度的法律地位。民族区域自治法的修改，是新世纪初我国坚持和完善民族区域自治制度的重大举措，体现了党和国家顺应时代和各族人民的要求，坚定不移地走依法治理国内民族事务、依法解决国内民族问题的道路，推动我国民族区域自治法制化建设进入了一个新阶段。

制定其他法律法规，促进民族自治地方市场经济建设。截至 2000 年，民族自治地方共制定了 123 个自治条例、153 个单行条例，56 个变通补充规定。此外，到 1991 年为止，全国又成立了两个自治州和 61 个自治县（旗），全国范围内的民族区域自治地方设置基本完成。

### **十六大以来，加强民族区域自治法的配套法规建设和实施监督检查，不断健全具有中国特色的民族法律法规体系**

以胡锦涛同志为总书记的党中央与时俱进，引导民族法制建设不断取得新成就。2002 年党的十六大把坚持和完善民族区域自治制度纳入到建设社会主义政治文明的总体要求和进程中，强调坚持和完善民族区域自治制度是发展社会主义民主政治的重要内容，是党领导人民建设中国特色社会主义必须长期坚持的基本经验。2003 年胡锦涛指出：“要抓紧制定民族区域自治法的实施细则，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。”2005 年胡锦涛要求：“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。要经常检查自治法贯彻执行的情况，有针对性地研究和解决存在的问题。”他进一步强调，“民族区域自治，作为我们党解决我国民族问题的基本经验不容置疑，作为我国的一项基本政治制度不容动摇，作为我国社会主义的一大政治优势不容削弱”。这些重要的规定和指示为深入推进民族法制建设指明了方向。

颁行有关重要决定、规划，加快民族自治地方的全面发展。中共中央、国务院在 2005 年 5 月颁发的《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》中提出了新时期民族法制的建设要求。这是新中国成立以来我们党关于民族工作的第一个决定，是指导新世纪民族工作的纲领性文件，是党和国家民族工作史上重要的里程碑。2005年以来，国务院还编制了《少数民族事业“十一五”规划》、《关于扶持人口较少民族发展规划》和《兴边富民行动“十一五”规划》3个涉及民族自治地方全面发展的规划。2005年我国政府发表了《中国的民族区域自治》白皮书，全面介绍了我国的民族区域自治制度及民族自治地方的发展状况。这是我国第一次发表民族区域自治白皮书，积极地向国际社会展示了我国民族区域自治的成功实践。

制定与民族区域自治法配套的行政法规、规章，健全完善民族法律制度。2005年颁行的《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》在1991年《通知》的基础上，结合我国的整体情况和民族自治地方的实际，进一步细化和明确了2001年修订的民族区域自治法有关规定，这标志着我国坚持和完善民族区域自治制度、贯彻落实民族区域自治法迈出了实质性步伐。同时，国务院有关部委在与民族区域自治法配套规章的建设上也取得了较大进展，截至2007年6月，教育部等9部门已制定21件配套规范性文件，国家发改委等8个部门有9件配套规范性文件也在制定中。国家民委还在2005年10月印发了《民族法律法规体系建设五年规划》，重点规划了“十一五”期间民族法律法规体系建设的主要任务和发展目标，这标志着民族法律法规体系建设逐步走上规范化轨道。

开展民族区域自治法监督检查工作，增强民族区域自治法的贯彻实施。根据中共中央、国务院《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》的明确要求：“在党委领导下，各级人大要经常检查民族区域自治法的贯彻执行情况，各级民族工作部门要加强对贯彻落实民族区域自治法的行政法规执行情况的监督检查。”2006年7月至9月，全国人大常委会专门组成由副委员长带队的执法检查组，先后赴11个省、自治区检查民族区域自治法的贯彻落实情况。这是民族区域自治法颁布实施20余年来，第一次由全国人大常委会组织的执法检查。2007年6月，全国人大民委又分别组织6个小组赴国务院14个部委进行部门规章制定情况和落实民族区域自治法情况的执法检查。这些检查工作，有力地推动了民族区域自治法的进一步贯彻落实。

制定其他法律法规，全面建设民族自治地方的小康社会。截至2008年2月，除宪法和民族区域自治法外，其他227件现行有效法律中涉及到民族区域自治制度及其相关规定的为69件，近600件现行有效行政法规中涉及到民族问题规定的为67件；民族自治地方已制定了136个自治条例，565个单行条例，75个变通和补充法律和法规的规定；辖有自治州、自治县的省和直辖市也制定了15个实施民族区域自治法的地方性法规和规章。此外，到2003年底，中国共建立了155个民族自治地方，其中包括5个自治区、30个自治州、120个自治县（旗），并且在相当于乡的少数民族聚居的地方共建立了1173个民族乡。

（作者单位为贵州民族学院）

