

民族法制建设是我国社会主义法制建设的重要组成部分。把民族工作纳入法制化、规范化轨道，是贯彻依法治国基本方略和实施依法行政的重要内容，也是民族工作长期实践的重要经验。新中国成立 60 年来，特别是改革开放 30 多年来，我国民族法制建设从初步建立到基本完善，取得了重大成就，为加快民族地区经济社会发展，维护稳定，巩固和加强平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，提供了重要的法制保障。

我国民族法制建设的光辉历程及成就

党和国家历来十分重视依法保障少数民族的平等权利和合法权益，重视加强民族法制建设。新中国的民族法制建设，大致可分为以下四个阶段：

初创阶段（1949 年 9 月至 1957 年 6 月）。1949 年 9 月，中国人民政治协商会议通过了起临时宪法作用的《共同纲领》，把党的民族政策以国家根本大法的形式加以确定，成为建国初期民族立法的法律基础。随后，根据民族工作需要，党和国家制定并实施了《培养少数民族干部试行方案》、《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》、《政务院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》、《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》、《关于建立民族乡若干问题的指示》等 54 件政策法规。1954 年，新中国第一部宪法颁布实施，对民族区域自治及民族地区的政治、经济、文化建设，作出进一步规定。这一时期，民族法制建设的特点是数量多、内容广泛，涉及政治经济社会生活各个方面。

起步发展阶段（1957 年 6 月到 1966 年 6 月）。这是我国民族立法工作在曲折中前进的时期。1954 年宪法确立了中央高度集中的立法体制，同时明确规定了民族自治地方的立法权。这一时期，全国 96 个自治地方共制定了 48 个单行条例，其中有 46 个是民族自治地方自治机关的组织条例。但在“左”的思想影响下，一些重要的民族立法工作停顿下来。《民族区域自治法》的起草工作，从 1954 年着手起草到 1959 年上半年，已经写出八稿，但因当时的政治形势而被搁置下来。

停滞阶段（1966 年 6 月到 1978 年 12 月）。“文革”期间，受“左”的思想干扰，1975 年宪法取消了民族自治地方制定自治条例和单行条例的规定，民族法制建设出现严重倒退。1978 年宪法虽然恢复了 1954 年宪法关于民族区域自治的规定，并有所补充，但这部宪法仍然很不完备，民族法制建设仍然停滞不前。

繁荣发展阶段（1978 年 12 月至今）。十一届三中全会后，随着民族工作的拨乱反正，民族法制建设进入了新的发展时期。

1. 民族区域自治法的制定和颁布。1979 年 4 月，全国边防工作会议强调，“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。”为了适应新形势的需



要，1982年12月，新中国第四部宪法颁布施行，全面恢复了1954年宪法关于民族区域自治制度的规定，并在总结正反两方面经验教训的基础上，从当时民族自治地方的实际情况出发，做出许多重要修改和补充，使宪法关于民族区域自治的规定逐步完善，具有鲜明的时代特点。为了贯彻落实宪法有关民族区域自治的规定，进一步完善民族区域自治制度，《民族区域自治法》的制定工作重新提上了党和国家的重要议事日程。1983年，经中央批准，成立了以全国人大常委会副委员长乌兰夫同志为首的民族区域自治法起草工作领导小组，经过广泛征求意见，多次座谈审议和反复讨论修改，1984年5月，全国人大审议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》。这是新中国第一部关于民族区域自治的专门法律，全法共7章67条，全面总结了我国实施民族区域自治制度30余年的历史经验，进一步丰富和发展了《民族区域自治实施纲要》，使宪法有关民族区域自治的基本原则得到了具体体现。这部法律的颁布，是我国民族法制建设的重要成就，标志着我国的民族法制建设走上了新的发展阶段。

2. 民族区域自治法配套法规制定工作全面展开。1991年12月，国务院印发《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》，标志着建立民族区域自治法配套法规工作迈出实质性步伐。2001年2月，新修改的民族区域自治法颁布施行后，制定贯彻实施民族区域自治法的行政法规和具体办法便成为一项重要而又紧迫的任务。2003年3月，胡锦涛同志指出：“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。”同年5月，国务院颁布施行《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》。《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，这是民族区域自治法颁布实施以来国务院制定的第一部贯彻实施民族区域自治法的行政法规，是我国民族法制建设的重大成果，具有里程碑意义。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，国务院制定并实施了少数民族事业“十一五”规划、扶持人口较少民族发展规划和兴边富民“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，民族区域自治法配套法规建设成绩喜人。

3. 民族区域自治法的修改。随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善，以及西部大开发战略的实施，国家对民族地区的一些政策做了适当调整，民族区域自治法的一些条款已经不适应新形势需要，适当修改民族区域自治法的时机已经成熟。在党中央、全国人大和国务院的高度重视下，九届全国人大成立了以铁木尔·达瓦买提副委员长为组长的民族区域自治法修改小组。在广泛征求各方面意见的基础上，起草了民族区域自治法修正案草案（建议稿）和民族区域自治法修正案草案的说明，经过全国人大常委会三次审议，于2001年2月28日九届全国人大常委会第20次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》。民族区域自治法的这次修改，科



学总结了民族区域自治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，我国民族法制建设进入了新的发展阶段。

4. 民族区域自治法执法检查。全国人大常委会高度重视民族区域自治法的贯彻实施。2006年7月至9月，全国人大常委会组成执法检查组，分别由4位副委员长带队，先后赴内蒙古、宁夏等11个省、区进行检查，同时，委托吉林、重庆等9省、市人大常委会在本行政区进行检查，检查的重点是上级国家机关帮助民族自治地方加快经济社会发展情况和民族区域自治法的配套法规建设情况。同年12月27日，第十届全国人大常委会第25次会议审议通过了民族区域自治法执法检查组《关于检查〈中华人民共和国民族区域自治法〉实施情况的报告》，实事求是地总结了实施民族区域自治制度，贯彻民族区域自治法取得的成就，客观反映了民族地区经济社会发展面临的困难和问题，以及民族地区干部群众的意见和建议，提出了进一步贯彻实施民族区域自治法的意见和建议。为了做好执法检查整改工作，作为承办单位，全国人大民族委员会除听取国家民委、国务院法制办关于整改工作进展情况和国务院及其有关部门制定民族区域自治法配套规章进展情况的汇报外，还组织6个调研组，分别到发改委、财政部等14个部门，就整改建议的落实沟通情况、交换意见。此外，还到贵州等13个省市进行跟踪检查，了解各地整改工作进展情况，征求对执法检查整改工作报告的意见。这次执法检查对推进民族区域自治法的贯彻实施，促进民族团结进步事业，发挥了积极作用。

经过长期而有效的民族立法活动，目前，我国已初步形成以宪法关于民族区域自治的规定为核心，以民族区域自治法为主干，以国务院及其职能部门制定的关于民族区域自治的行政法规和部门规章、民族自治地方制定的自治条例和单行条例，以及自治区和辖有民族自治地方的省（市）制定的地方性法规为主要内容的民族法律法规体系，较好地保障了我国各少数民族的平等权利和合法权益，保障了民族区域自治这一国家基本政治制度的推行，对维护祖国统一和民族团结，维护地方稳定，构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会，起到了重要的法制保障作用。

我国民族法制建设的基本经验

我国民族法制建设经历了60年的风雨历程，积累了丰富的经验。概括来讲，这些经验主要包括以下几个方面：

把坚持维护国家法制统一作为首要原则。国家法制统一是国家统一的重要标志。作为中国特色社会主义法制建设的重要内容，民族法制建设必须融入国家整个法律体系之中，坚持宪法原则，维护国家法制统一，维护国家整体利益。任何民族立法都不得与宪法和国家制定的其他法律相抵触，必须保证宪法和法律在民族地区的遵守和执行，保证国家政令畅通。只有这样，才能确保民族法制建设正确的发展方向。

把坚持原则性与灵活性相结合作为重要方法。我国地域辽阔、民族众多，各地情况千差万别，各个民族各具特点，民族法制建设必须根据民族地区实际，把



握原则性和灵活性，决不能搞一刀切。新时期的民族法制建设，要在坚持各民族平等、团结、互助、和谐的前提下，在坚持维护国家法制统一、维护国家整体利益的原则下，充分体现民族地区特点，充分照顾各族人民利益，将原则性与灵活性有机结合起来，切实为民族地区经济社会发展保驾护航。

把处理好政策与法律法规的关系作为有效手段。民族政策和民族法律法规，都是解决民族问题的规范性文件，民族政策有时也以法律法规的形式表现出来，几乎所有的民族法律法规都表达了一定的民族政策要求，民族政策和民族法律法规两者相互补充，相得益彰，是我国民族法制建设的一大特色。把多年来行之有效的政策以法律的形式固定下来，是我国立法工作的一个重要手段和一条成功经验。新时期的民族法制建设，要妥善处理政策与法制的关系，善于把党关于民族工作的方针政策纳入法制化的轨道，上升为国家意志，为各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展提供有力持久的法制保障。

把维护祖国统一和民族团结作为最终目的。祖国统一是各族人民的最高利益，民族团结是祖国统一的重要保证，是各族群众的共同心愿，是构建和谐社会的基石。当前，受国际大环境影响，维护祖国统一和民族团结的任务更加艰巨。去年拉萨“3·14”事件和今年新疆“7·5”事件再次告诫我们，必须进一步加快建立健全民族法制体系建设步伐，依法打击一切形式的民族分裂活动，构筑维护祖国统一和民族团结的铜墙铁壁，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，为全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴提供重要保障。

（作者为全国人大民族委员会主任委员）

