

· 广西民族问题研究书系 ·

广西哲学社会科学“九五”规划重点课题

# 广西民族自治地方立法研究

覃乃昌摇著

广西民族出版社

## 广西民族问题研究书系·序

郝时远

覃乃昌研究员告诉我，他的学界同仁、尤其是从事民族问题理论研究的同行和朋友们希望他将近年来承担的科研课题中有关广西民族问题研究的成果汇集整理成一个系列出版，建议称为“广西民族问题研究书系”，他同意了，并邀我为书系作序。作为从事民族问题理论研究的同行和朋友，我难以推辞这一抬爱。

近年来，乃昌同志致力于我国民族问题理论研究，涉猎颇广，特别是在民族关系、民族区域自治、民族法制、民族地区经济社会发展等方面著述丰厚、心得很多，其中结合广西民族问题实际的专题研究十分深入。这套“广西民族问题研究书系”可以说集中地反映了他在这方面的学术成就。

乃昌同志的这套著作，突出了几个特点：一是体现了作者坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平民族理论为指导的治学思想，能够以历史唯物主义的观点研究广西的民族问题和民族工作。例如他的《~~四~~世纪广西的民族识别》一书，就是在阐述广西多民族格局形成的历史的基础上，客观地评述了~~四~~世纪上半期广西的  
员

族别研究及 20 世纪 80 年代以后开展的民族识别工作，探讨了民族识别对解决广西乃至中国民族问题的重要意义及其存在的不足。在《广西民族区域自治的理论与实践》一书中，他不是一般地论述实施民族区域自治的重要意义，而是在阐述广西多民族格局的形成和历代封建王朝解决广西民族问题所采取的政策的基础上，探讨了广西实行民族区域自治的历史必然性及其对解决广西民族问题的重大意义；二是体现了作者开阔的视野，能够把广西的民族问题放在中国和世界民族问题的大背景中加以研究。例如《改革开放以来广西的民族关系》，就是把广西的民族关系放到我国改革开放条件下社会主义民族关系的巩固和发展以及冷战后世界民族主义浪潮全球性影响的大背景下进行考察的，他不仅深刻地揭示民族关系发展演变的规律，而且对进一步巩固和发展广西社会主义民族关系提出了中肯的建议；三是从广西壮族自治区的实际出发，突出了对民族区域自治的研究。例如在《广西民族区域自治的理论与实践》、《广西民族自治地方立法研究》书中，作者进一步论证了民族区域自治制度是中国共产党解决我国民族问题的正确选择，也是解决广西民族问题的正确选择；解决好广西民族问题的关键是认真贯彻落实民族区域自治政策，逐步完善广西的民族区域自治制度；加强民族法制建设是贯彻落实民族区域自治政策和完善广西民族区域自治地方制度建设的重要措施等问题。这些特点不仅体现了作者理论联系实际的学风修养，而且也体现了作者在学术研究与应用

用研究相结合方面勇于探索的治学精神。

广西是一个有壮、汉、瑶、苗、侗、仫佬、毛南、回、京、水、彝、仡佬 12 个民族聚居的民族自治地方，是我国少数民族人口最多的自治区，也是在民族区域自治理论研究和实践探索方面成绩显著的地区。新中国成立以来，尤其是党的十一届三中全会以来，广西经济发展，民族团结，社会稳定，社会主义民族关系不断得到巩固和发展，这同广西不断完善和发展民族区域自治制度的实践是密切相关的。对此，“广西民族问题研究书系”进行了较为系统的总结，并从理论上进行了分析和阐释。因此，这一书系的出版，不仅对推进我国民族问题理论研究具有现实的学术意义，而且对民族工作也有实际应用和参考价值。所以，作为先睹为快的同仁，我向广大读者，特别是民族理论界的同行们推荐这一书系。

一九八二年 苑月于北京

（作者系中国社会科学院民族研究所所长、研究员）

# 目 录

前言 .....	( 员 )
第一章 摇民族自治地方立法：中国民族立法体制的重要组成部分 .....	( 员 )
一、民族立法概念 .....	( 员 )
二、中国社会主义民族立法的历史发展 .....	( 员 )
三、民族自治地方立法：中国民族立法体制的重要组成部分 .....	( 源 )
四、民族自治地方立法应遵循的原则 .....	( 愿 )
五、民族自治地方立法的历史发展 .....	( 怨 )
第二章 摇立法自治权：民族自治地方首要的自治权 .....	( 员圆 )
一、自治权：民族区域自治制度的核心 .....	( 员圆 )
二、立法自治权：民族自治地方首要的自治权 .....	( 员猿 )
三、民族自治地方立法在我国地方立法中的地位 .....	( 员缘 )
四、立法法的实施与民族自治地方立法制度的完善 .....	( 员园 )
第三章 摇民族自治地方立法的法律依据及其历史演变 .....	( 员原 )
一、员源年共同纲领和员缘年民族区域自治	

实施纲要 .....	( 圆原 )
二、员缘年宪法 .....	( 缘缘 )
三、员猿年宪法 .....	( 圆元 )
四、员愿年宪法 .....	( 圆苑 )
五、员圆年宪法 .....	( 圆苑 )
六、员源年民族区域自治法 .....	( 圆愿 )
七、圆年立法法 .....	( 圆愿 )
<b>第四章摇广西民族自治地方立法的历史回顾</b>	
.....	( 猿 )
一、起步阶段：员年 愿月龙胜各族自治县成立到 员年 猿月广西壮族自治区成立 .....	( 猿 )
二、停顿阶段：员年 猿月广西壮族自治区成立至 员年 员月中共十一届三中全会以前 .....	( 源 )
三、发展阶段：员年 员月中共十一届三中全会到 圆年 .....	( 源 )
四、广西民族自治地方立法的主要经验及存在问题 .....	( 缘 )
<b>第五章摇制定广西壮族自治区自治条例研究</b>	
.....	( 缘 )
一、民族自治地方自治条例的概念 .....	( 缘 )
二、广西与延边：民族区域自治条例内容比较 .....	( 远 )
三、广西壮族自治区自治条例草案长期未获通过的 原因分析 .....	( 苑 )
四、关于广西壮族自治区自治条例草案的结构及设立 监督执行条款问题 .....	( 愿 )
<b>第六章摇制定自治县自治条例研究</b> .....	( 愿 )

一、制定自治县自治条例的程序 .....	( 员苑)
二、自治县自治条例内容及结构的个案分析 .....	( 员愿)
三、广西制定自治县自治条例的做法及经验 .....	( 员猿)
<b>第七章 制定民族自治地方单行条例研究</b>	
.....	( 员源)
一、关于民族自治地方单行条例的概念及立法主体	
.....	( 员源)
二、民族自治地方单行条例立法范围举要 .....	( 员圆)
三、民族自治地方单行条例内容及结构的个案分析	
.....	( 员源)
四、广西制定自治县单行条例的做法和经验 .....	( 员缘)
<b>第八章 制定民族自治地方变通规定和补充规定研究</b>	
.....	( 员愿)
一、制定民族自治地方变通规定 .....	( 员愿)
二、制定民族自治地方补充规定 .....	( 员圆)
<b>第九章 民族立法与完善广西民族区域自治</b>	
.....	( 员猿)
一、民族区域自治：中国共产党解决国内民族问题的正确选择 .....	( 员猿)
二、广西实施民族区域自治 缘年的伟大成就 .....	( 员源)
三、民族自治地方立法：完善广西民族区域自治的重要措施 .....	( 员缘)
四、关于搞好广西民族自治地方立法的几点建议 ...	( 员愿)
<b>附 录</b>	
一、桂西壮族自治区人民政府暂行组织条例 .....	( 员缘)
二、桂西壮族自治区人民政府施政纲要 .....	( 员员)
三、广西壮族自治区自治条例(草案) .....	( 员源)

四、广西壮族自治区自治条例（草案，第 15 稿） .....	（ 150）
五、广西壮族自治区人民代表大会和人民委员会组织 条例 .....	（ 152）
六、罗城仫佬族自治县自治条例 .....	（ 154）
七、罗城仫佬族自治县自治条例（修正案） .....	（ 156）
八、龙胜各族自治县森林资源管理条例 .....	（ 158）
九、隆林各族自治县执行《中华人民共和国森林法》 的补充规定 .....	（ 160）
参考文献 .....	（ 162）
后摇摇记 .....	（ 164）

## 前摇摇言

民族自治地方立法是民族自治地方的自治机关依照宪法和法律的规定，按照社会主义法制原则，根据本自治区域的实际，制定民族自治地方性法规的活动。它是宪法和法律赋予民族自治地方的特殊权利。其宗旨在于运用法律手段，保障民族自治地方自治机关行使自治权，从本地方实际出发，采取比一般地方更为灵活的政策和措施，加快民族自治地方经济文化和其他各项建设事业的发展。

早在 1954 年 9 月第五届全国人民代表大会第五次全体会议通过的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》中就指出：“加强和推动民族立法工作，是我国社会主义法制建设的一个重要方面。”自 20 世纪 50 年代以来，我国的民族法制建设取得了巨大的成就。1954 年 9 月民族区域自治法的颁布和 1984 年 10 月民族区域自治法的修改，是这一时期我国民族法制建设的突出成果。1984 年 10 月 1 日，国务院发出《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》，到 1984 年底，我国有 15 个辖有自治州、自治县的省区制定了贯彻实施民族区域自治法的地方性法规和规章；全国 15 个民族自治地方制定了 15 个自治条例、15 个单行条例和 15 个变通规定、补充规定，初步形成了以宪法为基础，以民族区域自治法（和正在制定的《散居少数民族权益保障法》）为主干的，以含有民族问题规定的其他法律法规为大小分支的民族法体系，在处理民族关系的主要方面已经实现了有法可依，从而保证了我国平等、团

结、互助的社会主义民族关系不断巩固和发展。

广西是一个有壮、汉、瑶、苗、侗等 5 个民族聚居的民族自治地方，拥有民族区域自治的权利，又是全国惟一的既沿海又沿边的自治区，享受沿海沿边开放的优惠政策，这是加快广西对外开放和经济发展的两大法宝，是广西得天独厚的优势。当前，国家正在实施西部大开发战略，广西是列入西部大开发的省区之一，享受西部大开发的有关政策。运用这些优惠政策，发挥广西优势的一个重要环节就是要搞好广西民族自治地方立法。

广西民族自治地方立法经过 20 世纪 80 年代以来的 20 多年的努力，取得了一定的成绩。全自治区 12 个自治县全部制定了自治条例，根据我国社会主义市场经济发展的需要，其中有 9 个自治县对自治条例进行了修订，并经自治区人大常委会批准施行。有 7 个自治县制定了森林资源管理条例，有 5 个自治县制定了实施中华人民共和国森林法补充规定。广西第一个自治区单行条例——广西壮族自治区水电站库区移民管理条例正在制定中。与此同时，自治县自治法规的实施工作也取得了较好的成绩。但是应该看到，广西民族自治地方立法工作仍然处于比较滞后的状态，与广西经济社会发展的要求不相适应。首先是广西壮族自治区自治条例草案已修改了 3 稿，至今仍未获通过，单行条例也未制定出来，制定自治县单行条例的数量还很少，整个自治区的自治法规还没有形成体系和规模。其次，已制定的自治法规还存在内容缺乏地方特色，条文过于原则不易操作等问题，有待进一步完善。第三，宪法、民族区域自治法和其他法律赋予民族自治地方的变通权，以及对上级国家机关不符合民族自治地方实际情况的决议、决定、命令和指示的变通执行或者停止执行的自治权，也未能很好地运用。造成这种状况的原因，一方面是对民族区域自治制度及民族自治地方立法的重要性认识不足，另一方面是对民族自治地方立法的研究不够，还有不少理论和实践问题尚

未解决。

本书以马克思列宁主义毛泽东思想法学理论和民族理论以及邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导，以广西民族自治地方为主要对象，力图把民族区域自治地方立法的基础研究与应用研究结合起来，阐述民族自治地方立法的特点、指导思想和基本原则、民族自治地方立法的范围、自治法规的内容及结构、民族自治地方立法在我国地方立法中的地位，同时对广西壮族自治区自治条例草案长期未获通过的原因，对如何通过民族自治地方立法，充分运用宪法和法律赋予的自治权，加快广西对外开放和社会主义市场经济体制的建立，促进广西经济文化发展等问题进行了探讨。

# 第一章 民族自治地方立法：中国民族立法体制的重要组成部分

## 一、民族立法概念

立法是指由特定的主体，依据一定的职权和程序，运用一定技术，制定、认可、修改、补充和废止法的活动，其直接目的是要产生和变更法这种特定的社会规范。当今的民族立法，是国家立法制度的一个重要组成部分，是国家立法工作的一个重要方面。1982年5月五届全国人大五次会议通过的《全国人大常委会工作报告》就指出：“加强和推动民族立法工作，是我国社会主义法制建设的一个重要方面。”<sup>①</sup>民族立法是指具有立法权的国家机关以及法律规定有权制定民族法规的国家机关的立法活动。

民族立法活动，古今中外早已有之。如恩格斯论述的古代“雅典民族法”立法。中国最早成文的民族立法算是秦王朝的“属邦律”，至清王朝则有《理藩院则例》等系列民族法律。从秦至清，中国古代封建制的民族立法已形成相当完备的体系。

## 二、中国社会主义民族立法的历史发展

中国社会主义民族立法，开创于新民主主义革命时期。中国

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，1982年，北京，人民出版社，1982年。

共产党从成立之日起，就把中国的民族问题作为中国革命和社会主义建设总问题的一部分。20世纪30年代，革命根据地的人民政权召开人民代表大会通过了专门的民族法。例如，1934年11月，中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会就通过了《关于中国境内少数民族问题的决议案》。到建国前夕，新民主主义革命时期的民族法为新中国的民族法制建设奠定了良好的基础。如1949年9月通过的当时起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，其中有关民族问题的规定，是这一时期历史经验的总结。建国以来，我国民族立法大致可分为四个发展阶段：

第一从1949年10月至1956年12月。这一阶段是我国民族工作的黄金时期，也是民族立法工作的黄金时期。这一阶段制定的重要法律法规有：1954年政务院批准的《培养少数民族干部试行方案》，1954年政务院《关于处理带有歧视和侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》和《关于加强少数民族教育工作的指示》，1954年，中央人民政府和政务院分别制定了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》和《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，共有15件。特别是1954年宪法根据建国以来废除民族压迫制度，建立各民族平等、友爱、互助的关系，少数民族地区政治、经济和文化事业开始逐步发展的经验，对于民族区域自治，对于少数民族的政治、经济和文化建设，作了比共同纲领更进一步的规定。这一时期民族立法的特点是数量多，内容广泛，涉及政治、经济、文化和社会各个方面。

第二从1956年12月至1976年12月。这一阶段是我国民族工作和民族立法在曲折中前进的时期，在“左”的思想影响下，一些重要的民族立法工作停顿下来。例如民族区域自治法，1954年第一届全国人大设立民族委员会后就着手起草工作，到1956年上半年就写出了愿稿，但迫于后来反右斗争的政治形势而搁置

圆

了。另一方面，也有一些民族立法工作仍在继续进行。这一时期全国人大常委会除批准 1 个民族自治地方组织条例外，还通过了《民族自治地方财政管理暂行办法》等重要法律。这一阶段民族立法的特点是，虽然时间较长但立法数量不多，而且内容涉及的范围比较狭窄，除涉及民族自治地方财政管理的内容外，其他大都是民族自治地方组织条例，这些组织条例基本雷同。这一阶段的民族立法从数量到内容都不及第一阶段。

从 1957 年 12 月至 1966 年 5 月。这一阶段是我国民族工作被取消，民族立法工作处于全面停止的时期。1966 年“文化大革命”把“左”的指导思想推向登峰造极的地步，反映在民族问题是两种截然不同的观点，一种观点是认为“都社会主义了，还讲什么民族不民族”，根本否认民族和民族问题的存在。另一种观点是认为“少数民族问题就是阶级斗争问题”。两种观点殊途同归，都取消民族工作，民族立法当然也就无从谈起。因此，这一阶段几乎没有什么民族法律、法规问世。

从中共十一届三中全会召开到现在。1978 年 12 月粉碎“四人帮”，经过一段时间的徘徊后，以中共十一届三中全会为起点，我国民族工作进入了新的黄金时期，民族立法工作也进入了一个新的发展阶段。随着在民族问题上的拨乱反正，一是认清了我国是一个统一的多民族国家的基本国情，二是确认了我国现阶段的民族关系基本上是各族劳动人民之间的关系，三是恢复并完善了党和国家的民族政策，四是恢复并加强了人大和政府的民族工作机构。这些为民族立法提供了思想上、理论上和组织上的保证。中共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》中提出必须加强民族区域自治的法制建设。在第五届全国人大第三次会议上所作的政府工作报告中，正式提出了制定民族区域自治法的建议，同时这次会议上通过的《关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议》也强调加强民族

族立法工作。从此，民族立法工作成为我国整个立法工作的重要组成部分提上了全国人大及其常委会的议事日程，使民族立法工作取得了巨大的发展。其显著标志：一是 1982 年宪法继承和发展了 1954 年宪法关于民族问题的基本原则，全面奠定了新时期民族立法的法律基础。二是 1985 年颁布实施了我国第一个民族基本法——民族区域自治法。民族区域自治法根据宪法的规定，扩大了民族自治地方的自治权，进一步完善了民族区域自治制度。这一阶段民族立法的特点，一是数量多，从 1982 年到 1995 年，仅 15 个民族自治地方制定并获批准施行的自治条例 15 个，单行条例 15 个，变通规定 15 个。二是民族问题涉及的法律部门和民族法律法规层次多。1982 年到 1995 年，除宪法和民族区域自治法外，全国人大及其常委会通过的 15 个法律和有关法律问题的决定中，有 15 件专门规定了民族方面的问题，基本上涉及了各个部门法。从民族法涉及的层次上看，从全国人大到自治区、自治州、自治县人大，有全国人大通过的民族基本法到一般的民族规范性文件。

### 三、民族自治地方立法：中国民族立法体制的重要组成部分

根据我国宪法和其他法律的规定，关于立法权的划分的大致情形是：1. 全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权；2. 国务院根据宪法和法律，制定行政法规；3. 省、自治区、直辖市的人大及其常委会在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人大常委会和国务院备案；4. 民族自治地方的人大及其常委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。自治区的自治条例和单行条例报省或者自治区人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会

源

备案（有的法律规定：民族自治地方的人民代表大会或其常委会，有权根据当地民族的有关特点和该法律的原则，可以制定变通的或者补充的规定，但得依法呈报上级国家机关批准和备案）。<sup>①</sup>省、自治区的人民政府所在的市和经国务院批准的较大的市的人大常委会根据本市的具体情况和实际需要，在不与宪法、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，可以制定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后施行，并由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。

民族立法体制，就是从全国人民代表大会民族委员会到多民族省份、自治区、自治州、自治县人民代表大会民族委员会所构成的民族立法的特殊体制，这个体制是国家立法体制的组成部分，其基本任务是负责民族立法工作。根据宪法和法律的有关规定，民族立法体制是“一级多层次”的立法体系。

“一级”，是指行使国家民族立法权的国家机关，即全国人民代表大会及其常务委员会。宪法规定：“全国人民代表大会设立民族委员会……”，“各专门委员会在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会领导下，研究、审议和拟订有关议案。”根据宪法的有关规定，属于全国人民代表大会民族委员会拟订的有关法律议案有：民族区域自治法、少数民族权益保护法、少数民族经济法、少数民族教育法、少数民族语言文字法、少数民族风俗习惯法等等。

“多层次”是指依照宪法和法律规定享有制定民族行政法规和规章、地方性民族法规和规章、民族自治地方自治条例和单行条例及变通补充法律规定的权力的国家机关的民族立法。具体有：国务院及各部委根据宪法和法律规定行使制定民族行政法规和民族行政规章的立法权，即宪法第八十九条第十二款规定“领导和管理民族事务，保障少数民族平等权利和民族自治地方

缘

的自治权利”。**四**县级以上和省、自治区、直辖市以下的地方各级人民代表大会及其常务委员会和人民政府制定地方性民族规范性文件立法权。宪法第九十九条、第一百条、第一百零五条、第一百零七条；《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第三条、第七条、第八条、第三十八条、第三十九条和第五十一条对此都作了规定，其中包括依法决定本行政区域内民族工作的重大事项，依法管理民族事务，依法保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯，帮助本行政区域各少数民族聚居的地方依照宪法和法律实行区域自治，帮助各少数民族发展政治、经济和文化建设事业等职权。**五**民族自治地方的人民代表大会行使制定自治条例和单行条例，变通或者补充法律规定的立法权。应该强调，上述三种立法权，不具有国家民族立法的权力，是依照具有国家立法权的最高国家权力机关制定的宪法和法律（民族基本法和民族法律）而制定的，属于从属地位的民族法规。也就是说，民族法的国家立法权与享有民族法规立法权是有区别的。