

中央民族大学国家“211工程”项目
2012年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目

A Study on Regional Regulations for
Implementing Autonomy and Innovation of
Nationality-Regional Autonomy System: The Cases of
Guangxi Zhuang & Ningxia Hui Autonomous Regions

自治区自治条例与民族区域自治创新 ——以广西壮族自治区、宁夏回族自治区为例

研究

彭谦 / 主编



中央民族大学出版社
China Minzu University Press

中央民族大学国家“211工程”项目
2012年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目

民族学（170）国家哲学社会科学

A Study on Regional Regulations for
Implementing Autonomy and Innovation of
Nationality-Regional Autonomy System: The Cases of
Guangxi Zhuang & Ningxia Hui Autonomous Regions

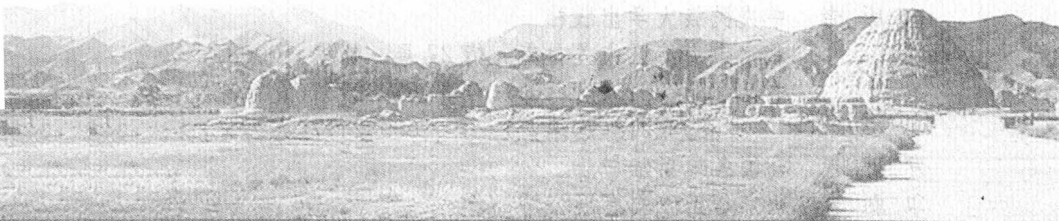
自治区自治条例与民族区域自治创新 ——以广西壮族自治区、宁夏回族自治区为例

研究

彭谦 / 主编

国家哲学社会科学项目

民族学
国家哲学社会科学项目



中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

自治区自治条例与民族区域自治创新研究/彭谦主编.
—北京: 中央民族大学出版社, 2012. 11
ISBN 978-7-5660-0338-6

I. ①自… II. ①彭… III. ①民族区域自治—研究—
中国 IV. ①D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 283578 号

自治区自治条例与民族区域自治创新研究

主 编 彭 谦

责任编辑 红 梅

封面设计 汤建军

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815(发行部) 传真: 68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京华正印刷有限公司

开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张: 10.25

字 数 256 千字

版 次 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5660-0338-6

定 价 26.00 元

版权所有 翻印必究

编委会:

主 编: 彭 谦

副主编: 苗 丽 夏利彪

撰稿人: 彭 谦 苗 丽 李 慧

马俊杰 王 妍 商万里

岑 潇 王春力 向美蓉

夏利彪

目 录

绪论	(1)
第一章 自治区自治条例的制定基础及法律地位	(12)
第一节 自治区自治条例的法理基础	(12)
一、自治条例的概念	(12)
二、自治条例的法理基础	(14)
第二节 自治区自治条例的法律地位	(20)
一、《民族区域自治法》的制定和修改历程	(20)
二、自治条例的立法背景	(27)
三、自治条例的法律地位及重要意义	(28)
第三节 自治区自治条例的立法实践	(34)
一、民族区域自治制度的发展历程	(34)
二、自治区自治条例发展现状	(39)
三、广西、宁夏自治区的自治条例立法实践过程	(41)
第二章 自治区自治权的法律保障解析	(59)
第一节 自治区自治权的发展脉络	(59)
一、立法自治权的发展脉络	(60)
二、人事管理自治权的发展脉络	(62)
三、财政税收管理自治权的发展脉络	(64)
四、经济建设、贸易管理自治权的发展脉络	(66)

五、资源开发利用和环境保护自治权的发展脉络	(68)
六、对科教文卫体等事业管理自治权的发展脉络	(69)
七、民族自治地方公安部队组织自治权的发展脉络 ..	(71)
八、对其他社会事务管理自治权的发展脉络	(72)
第二节 自治区自治权的内容与实效	(72)
一、立法权的内容和实效	(73)
二、人事管理权的内容和实效	(75)
三、财政税收管理自治权的内容和实效	(77)
四、经济建设和贸易管理自治权的内容和实效	(81)
五、自治区的自然资源开发利用和环境保护管理自治 权的内容和实效	(85)
六、社会管理自治权的内容和实效	(88)
第三节 自治区自治权的法律保障与法律缺位	(93)
一、自治区自治权法律保障的内容	(93)
二、自治区自治权存在的法律缺位	(97)
第三章 自治区自治条例是民族区域自治的法律化	(107)
第一节 民族区域自治的法律化的内涵	(108)
一、法律化的理解	(108)
二、民族区域自治的法律化进程	(109)
第二节 民族区域自治法律化的必要性及意义	(112)
一、民族区域自治的必要性	(112)
二、民族区域自治法律化的必要性	(116)
三、民族区域自治法律化的意义	(119)
第三节 自治区自治条例与民族区域自治的法律化	(126)
一、民族区域自治是自治区自治条例的载体	(126)
二、自治区自治条例是民族区域自治法律化的 结果	(136)

第四章 自治区自治条例的立法困境·····	(140)
第一节 认识与态度：制定自治区自治条例的主观条件·····	(140)
一、中央及上级国家机关对制定自治区自治条例相关问题认识不足·····	(140)
二、自治区对制定自治条例的态度不积极·····	(143)
第二节 物质基础与法源：制定自治区自治条例的客观条件·····	(145)
一、自治区自治条例立法的物质基础薄弱·····	(145)
二、自治区自治条例立法的实体法法源支撑不足·····	(147)
三、自治区自治条例立法的程序法法源支撑不足·····	(159)
第五章 民族区域自治制度中的权益关系·····	(176)
第一节 中央与民族自治区的权力划分·····	(179)
一、中央与地方权力划分的理论与实践·····	(180)
二、中央与民族自治地方权力划分的现状分析·····	(192)
第二节 中央与民族自治区权力划分的核心——财政分权·····	(201)
一、中央与民族自治地方权力划分的核心——财政分权·····	(202)
二、中央与民族自治地方的财政权分配·····	(205)
第三节 中央与民族自治地方利益分配的标准——藏富于民·····	(220)
一、“藏富于民”的内涵·····	(221)
二、“藏富于民”对民族自治地方的特殊意义·····	(224)
三、“藏富于民”应坚持的原则·····	(226)
四、“藏富于民”的实现途径·····	(229)
第四节 中央与民族自治地方权力划分的法制化·····	(234)

一、中央与地方权力划分现状·····	(234)
二、中央与民族自治地方分权法制化的措施·····	(235)
第六章 自治区自治条例与少数民族习惯法·····	(244)
第一节 少数民族习惯法存在的社会基础和法律 依据·····	(247)
一、习惯法存在的社会基础·····	(248)
二、习惯法存在的法律依据·····	(249)
第二节 少数民族习惯法与自治区自治条例的结合·····	(251)
一、少数民族习惯法的积极作用·····	(251)
二、习惯法合理因素融入自治区自治条例的 合理性分析·····	(255)
三、习惯法合理因素纳入自治区自治条例的 必要性分析·····	(261)
第三节 少数民族习惯法与自治区自治条例的调适 途径·····	(266)
一、正确认识少数民族习惯法，摒弃法律万能的 片面传统思维·····	(267)
二、对与国家法的价值取向相一致的，在自治区 条例的立法中应加以肯定·····	(269)
三、对于与国家法相冲突但有生存基础的习惯法， 适时变通国家法·····	(272)
四、在国家法的空白区，认可在一定范围存在 习惯法·····	(277)
五、对与国家法相冲突，没有生存基础的习惯法， 予以剔除·····	(278)
第七章 民族区域自治制度创新与自治区自治条例的 出台路径·····	(280)

第一节 自治权内容的调整——民族平等与民族区域自治相结合·····	(280)
一、民族平等权利法制化的意义·····	(281)
二、民族平等权利法制化的可能路径·····	(284)
第二节 自治区自治条例出台的可行路径·····	(286)
一、重塑自治区自治条例的立法理念·····	(287)
二、自治区自治条例立法机制的完善·····	(292)
参考文献·····	(299)
后记·····	(312)

绪 论

一、问题的提出

民族是在一定的历史发展阶段形成的稳定的人们共同体。民族的产生、发展和消亡是一个漫长的历史过程。有民族就有民族问题，就存在着解决民族问题的途径。

中国历代封建王朝的统治者也都十分注意同周边少数民族的关系，羁縻政策就是封建统治者们在处理与少数民族政权关系的过程中所采取的一项行之有效的政策。近代以来，民族问题成为中国的社会问题之一。在中国内忧外患的情况下，中国共产党带领中国人民开始了革命道路，在对外抵抗帝国主义侵略的同时，中国共产党人也意识到了国内民族问题的严重性。20 世纪初“民族自决权”这一概念传入中国，民族自决权是由资产阶级在反对封建主义的资产阶级民主革命中提出来的，目的是建立适合于资本主义发展的具有统一民族市场的民族国家，^① 中国共产党人也曾尝试采取民族自决的方式来解决民族问题，但这并不符合中国的历史国情以及当时社会发展的需要。于是，在各方的共同努力下，中国共产党人将马克思主义有关解决民族问题的基本理论同中国实际国情相结合，创造性地制定了民族区域自治制度这

^① 金炳镐：《民族理论通论》（修订本），第 393 页，中央民族大学出版社，2007 年版。

项解决中国民族问题的基本制度。

民族区域自治制度，是以中国历史上长期以来形成的民族格局为基础，结合马克思列宁主义关于国家和民族的学说，在革命斗争和社会发展的实践中，由党的三代领导集体不断发展和完善起来的，是中国的基本政治制度之一。民族区域自治制度体现了民族平等、民族团结、各民族共同繁荣的原则，体现了民族因素与区域因素、政治因素与经济因素、历史因素与现实因素的统一。实行民族区域自治制度为加强我国各民族之间的团结，改善民族关系，巩固国防，促进少数民族地区的经济文化和社会事业的建设，起到了重要的作用。

根据《中华人民共和国宪法》以及《中华人民共和国民族区域自治法》的规定，所谓民族区域自治制度就是在国家统一领导下，在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。到目前为止，我国已经建立了 155 个民族自治地方，其中包括 5 个自治区、30 个自治州，还有 120 个自治县（旗）。此外，作为民族区域自治的补充形式，还建立了 1248 个民族乡（镇）。在 55 个少数民族中，有 44 个少数民族建立了自治地方，实行民族区域自治的少数民族人口已经占全国少数民族人口总数的 75%，民族自治地方人口占全国总人口的 13%，民族区域自治地方占全国国土总面积的 64% 左右。^① 民族区域自治制度保障了少数民族群众的合法权益，调动了各族人民创造美好生活的积极性，维护了祖国的统一，充分体现了我国社会主义的优越性。

从现阶段来看，我国仍处于社会主义初级阶段，民族问题仍会长期存在，民族问题具有复杂性和重要性。改革开放以来，各民族人民经济生活水平有了很大的提高，但由于受历史遗留因

^① 参见吴仕民主编：《中国民族理论新编》，第 206 页，中央民族大学出版社，2008 年版。

素、自然因素以及其他因素的影响，民族地区与其他地区的差距依然存在。随着社会主义经济的进一步发展，在民族地区存在的地区差距、贫富差距也会越来越明显，同时还有少数不法分子利用这些差距、少数民族群众心理上的认同等大肆搞分裂祖国的活动，在实现各民族共同繁荣的道路上增设了不少障碍。为了妥善解决中国社会中存在的民族问题，我们还需要继续坚持“三个不容”的原则，即“民族区域自治，作为党解决我国民族问题的一条基本经验不容置疑，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”^①，并且我们还要根据民族发展、时代发展的需要不断地完善和发展民族区域自治制度。

民族自治机关的自治权问题是民族区域自治制度的核心，也是完善和发展民族区域自治制度的关键。《中华人民共和国民族区域自治法》规定：“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。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。”（序言）“民族自治地方分为自治区、自治州、自治县。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”（第2条）“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。”（第19条）所以，依据有关法律的规定，可以将自治权定义为：是指民族自治地方的人民代表大会和人民政府，依照《宪法》、《民族区域自治法》和其他法律规定的权限，根据本民族、本地区的情况和特点，自主地管理本民族、本

^① 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》（单行本），第17页，人民出版社，2006年版。

地区的内部事务的权利。^①从内容上看,民族区域自治地方的自治权主要有自治机关的立法自治权、自治机关的人事管理自治权、自治机关的经济贸易管理自治权、自治机关的财政税收管理自治权、自治机关的资源开发利用和环境保护管理自治权、自治机关各项社会事业的自治权、自治机关使用民族语言文字的自治权、自治机关保障少数民族风俗习惯、宗教信仰自由以及自治机关的其他自治权等。^②

自治机关的立法自治权是自治机关的自治权之一。它是指民族自治地方的自治机关依照宪法和法律的规定,按照社会主义的法制原则,根据本自治区域的实际情况,制定民族区域自治地方性法规的一种立法权利。^③自治权中的一个重要内容就是立法自治权。自治区自治条例的制定就是民族区域自治地方立法自治权的充分行使的外在表现。它在民族区域自治地方起着“小宪法”的作用。然而,我国现有的五大自治区仍没有一部自治条例制定出台,这种情况似乎又是与我国宪法和法律的规定有悖的。事实上,五大自治区一直都在为自治条例的出台而努力,但由于多方面的原因,自治区自治条例的出台至今仍没有明确的时间。比如,广西壮族自治区从1957年9月成立开始着手制定自治区自治条例。截至目前,《广西壮族自治区自治条例》已经修改了19稿,可是一稿都没有审核通过。通观自治区自治条例的制定过程,其迟迟没有出台是有多方面原因的。首先,从对自治区自治条例的认识及态度上讲,各方面对自治区自治条例的重要性认识不足。中央及上级国家机关对自治区自治条例的制定未给予高度

① 宋才发主编:《民族区域自治法通论》,第86页,民族出版社,2003年版。

② 宋才发、王红曼、熊坤新、彭谦合著:《中国民族法学体系通论》,第231—479页,中央民族大学出版社,2005年版。

③ 宋才发、王红曼、熊坤新、彭谦合著:《中国民族法学体系通论》,第231页,中央民族大学出版社,2005年版。

的重视,没有将自治区自治条例的位置摆在一定的高度,长期以来,也就影响了自治区对自治条例立法工作的热情。并且,国家法制统一的提出,使得自治区自治条例的审批机关经常会考虑到国家法制统一的因素,以自治区自治条例内容突破太大为由,不能批准自治区自治条例通过。其次,自治区本身对自治条例的制定也存在认识问题。自治区自治条例在制定的道路上还存在诸多的障碍,多年来一直没有消除。自治区认为,现有的国家政策以及地方法规在很大程度上可以指导本地方的工作,所以他们对自治条例的制定没有一种特别迫切的要求。再鉴于自治区自治条例制定需要综合考虑民族地区的各种特殊因素,制定的内容也不能过于突破,而且自治区也没有已成型的自治区自治条例作为借鉴模版,故各自治区在制定自治条例的态度上并不积极。最后,自治区自治条例是有中国特色社会主义法制体系中的一部分,自治区自治条例的制定要依照宪法、法律的相关规定,足够的法律支撑是自治区自治条例能够顺利出台的重要条件。但是现阶段,我国社会主义法制体系中,满足自治区自治条例制定所需的实体法与程序法条件都存在不同程度的欠缺。

党的十五大提出,到2010年形成中国特色社会主义法律体系,党的十七大又提出:“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,完善中国特色社会主义法律体系。”2005年5月,胡锦涛总书记在中央民族工作会议上指示,“逐步建立比较完备的中国特色的民族法律法规体系。”2011年3月10日,全国人大常委会委员长吴邦国向十一届全国人大四次会议作全国人大常委会工作报告。他宣布,一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。可见,完善有

中国特色的社会主义法制体系以及建立健全民族法律法规体系已经成为国家法治工作一个重要任务。自治区自治条例对于整个民族法制体系而言具有承上启下的作用，自治区自治条例的出台与否直接关系到民族法制体系的完整。自 20 世纪 80 年代国家颁布《中华人民共和国民族区域自治法》以来，很多学者开始关注自治区自治条例的制定问题，自治区自治条例的制定已成为理论界研究的一大热点。研究者从多个角度对自治区自治权、自治区自治条例出台难、自治区自治条例出台的路径等问题做了论述。从目前研究的情况看，多数研究集中在自治区的立法自治权，民族自治州（县）自治条例的研究，制定自治区自治条例的困难等内容。缺乏对民族区域自治制度的创新，以及对自治区自治条例的系统性综合研究。

民族区域自治制度作为我国解决民族问题的一项基本制度，在将来相当长的一段时期内会对我国的民族问题的解决起指导作用。同时我们还要清醒地认识到，法律要在紧随时代发展的基础上体现前瞻性。自治区自治条例的出台将是我国民族区域自治制度继续发展的一个标志性成果，从目前看，我国正处于社会主义事业繁荣发展期，“十二五”规划也提出要“支持和帮助民族自治地方制定或修订自治条例”，因此，自治区自治条例制定有其必要性，也有可行性。

二、和谐社会与民族关系的新认识

中国共产党在十六届四中全会中提出“构建社会主义和谐社会”这一全新的执政理念。胡锦涛同志对社会主义和谐社会的六个特征做了细致的阐述：民主法治，即人人享有充分的民主和权利，一切都依法行事；公平正义，即社会公平和正义成为人们秉持的一个基本原则；诚信友爱，即人与人之间平等友爱、融洽相处，互帮互助、诚实守信；充满活力，即每个人的知识、劳动、

创造和才能都得到充分的尊重和发挥；安定有序，即百姓安居乐业、社会秩序良好；人与自然和谐相处，即富足的生活与优美的环境相得益彰。

所谓民族关系，是指民族发展过程中相关民族之间的相互交往、联系和作用、影响的关系。^① 民族关系问题，它不是孤立存在的，它是社会关系中的一个重要组成部分，也是社会主义和谐社会构建过程中的一个重要环节。2005年5月27日，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在人民大会堂如期举行。胡锦涛总书记在这次会议上，对新世纪我国民族关系做了重要的讲话，他指出：民族问题始终是建设中国特色社会主义必须处理好的一个重大问题，民族工作始终是关系党和人民事业发展全局的一项重大工作。必须不断巩固和发展平等、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。自此，和谐成为我国民族关系的一个基本特征。

民族关系作为社会关系的一个重要组成部分，民族关系的好坏直接关系到整个社会的发展，构建和谐民族关系对于社会主义社会的发展具有重要意义。首先，构建和谐民族关系有利于提升少数民族群众的生产生活水平，促进民族地区的经济发展。民族的发展和社会的进步，需要一个安定团结的社会外部环境，构建和谐民族关系，为少数民族及民族地区的发展提供良好的外部发展环境，有利于各族群众在共同的努力下，实现全面建设小康社会的宏伟目标。其次，构建和谐民族关系有利于国家的稳定。我国2.2万公里陆地边境线有60%位于民族地区，民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力在边疆民族地区仍然相当活跃，同时，由于民族自身的差异性，民族问题在相当长的一段时期内、

① 金炳镐：《民族关系理论通论》，第166页，中央民族大学出版社，2007年版。

在一定的范围内仍会存在。只有构建和谐民族关系，才能妥善处理民族差异、有效化解民族矛盾，为社会稳定创造有利条件。

“各民族之间的相互关系取决于每一个民族的生产力、分工和内部交往的发展程度。这个原理是公认的”^①。可见，民族的经济结构以及民族的经济发展水平对民族关系的重要性非同一般。因此，当前构建和谐民族关系的首要任务就是加快少数民族和民族地区的经济发展。在国家的统一领导下，坚持以科学发展观统领民族地区经济社会发展全局，按照“五个统筹的要求，坚持国家帮助、发达地区支援、民族地区自力更生相结合，积极帮助民族地区培养更多经济社会发展急需的各种人才，发展民族教育，大力推进少数民族和民族地区各项事业的协调发展，切实解决少数民族和民族地区的民生问题。另外，构建和谐民族关系还要加强和维护民族团结。在全国范围内开展民族团结宣传教育活动，普及民族知识，弘扬以爱国主义为核心的中华民族精神，使“三个离不开”的思想深入人心，进一步巩固全国各民族人民的大团结。同时还要坚决打击各种敌对势力以“民族问题”为借口，对我国民族团结、社会稳定所做的破坏活动。

总之，在新的历史条件下，民族区域自治制度是实施西部大开发战略，促进民族地区共同繁荣发展的制度保障。民族区域自治制度多年实行的成果之一，就是巩固了我国的民族关系，创造了民族地区稳定的社会环境。民族地区和谐的民族关系和既有的法律环境是西部大开发战略实行所必须的。和谐民族关系的构建是一项长期的任务，在这条道路上，我们必须坚持民族区域自治制度，用国家的法律来保障少数民族和民族地区的各项权利。民族区域自治法、自治区自治条例是我国民族法制体系中的一个重要组成部分，也是民族工作走上法治化、规范化轨道的重要保

① 《马克思恩格斯选集》，第一卷，第25页，人民出版社，1972年版。