

中国民族法学研究会 编

中国民族法治发展报告

(2011)

吴大华 王 平 / 主编

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

D922.154
J0138
2011

阅 览

中国民族法学研究会 编

中国民族法治发展报告 (2011)



ZHONGGUO MINZU
FAZHI FAZHAN BAOGAO
2011

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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民族法治发展报告/吴大华,王平主编. —北京:中央民族大学出版社,2012.12

ISBN 978-7-5660-0343-0

I. ①中… II. ①吴…②王… III. ①民族事务—社会主义法制—研究报告—中国—2011 IV. ①D922.154

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 303716 号

中国民族法治发展报告

主 编 吴大华 王 平

责任编辑 舒 松

封面设计 布拉格

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 厂 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 787×1092 (毫米) 1/16 印张:24

字 数 470 千字

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

书 号 ISBN 978-7-5660-0343-0

定 价 66.00 元

版权所有 翻印必究

《中国民族法治发展报告（2011）》

编委会

主 编 吴大华 王 平

副主编 董 武 潘志成

编 委 （按拼音排序）

曹克俭	晁京震	傅 欣	郭 耕	贾 度
姜自渝	金 伟	黎忠保	李志田	梁 庆
刘海新	刘恒武	刘 明	罗光泉	马继军
缪文辉	彭高建	王晓斐	吴德良	吴竹林
谢 敬	徐世书	杨剑波	杨启明	杨学军
于凤君	岳长久	张朝发	张建刚	张克勤
张 勇	赵克彬	周 健	周 平	

前 言

中华人民共和国成立以来，特别是改革开放三十多年来，我国民族法治建设成就斐然，紧紧围绕贯彻落实民族区域自治制度这项基本政策，初步形成了具有中国特色的民族法律法规体系。当前，改革开放进入了一个关键时期，党的十八大提出到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标，为我们描绘了美好前景，为民族法治建设的发展指明了方向。以十八大精神为指引，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，我国的民族法治建设必将同现代化建设各项事业一样，在新的历史起点上谱写出更加辉煌的历史篇章，不断开创新的局面。

在这一历史条件下，中国民族法学研究会组织民族法治实务与理论界的相关人员，编制《中国民族法治发展报告》，对我国民族法治的年度发展状况进行总结和分析，关注我国民族法治建设中的重大实务与理论问题，对民族法治建设提出富有针对性、前瞻性、预测性的对策建议，并及时反映民族法学学科的发展和民族法学界的最新研究成果。这一报告的编制有利于民族法制的宣传教育及普及，有利于提升公民的民族法治意识，对民族法治建设的理论研究和实务部门的工作有重要的参考价值。

《中国民族法治发展报告（2011）》是中国民族法学研究会推出的第一本民族法治发展年度报告，重点关注2011年中国民族法治的发展状况，同时也系统梳理了改革开放以来民族法治发展的基本情况。

本报告主要分为“民族法治发展综合报告”、“地方民族法治发展报告”、“民族法治发展专题研究报告”、“民族法学学科建设及理论研究报告”、“附录”五个部分：

第一部分“民族法治发展综合报告”包括《民族法律法规体系的完善》、《民族区域自治的发展》、《散居少数民族权益保障工作的发展》、《民族事务依法管理的推进》、《民族地区司法工作的发展》、《民族法制监督的建立和发展》、《民族法制的宣传教育与普及》七篇，全面总结了改革开放以来重点是2011年我

国民族法治的发展状况,反映民族立法、民族区域自治发展、民族事务依法管理、民族地区司法工作等方面重要的民族法治实践,关注当前民族法治建设面临的突出矛盾和问题,对我国今后的民族法治发展形势予以预测分析,并在此基础上提出对策建议。

第二部分“地方民族法治发展报告”收录了我国31个省、自治区、直辖市的民族法治发展报告。这31份报告既对改革开放以来我国各地民族法治发展的基本情况进行了回顾,同时也对各地2011年地方民族立法工作、民族区域自治、民族事务依法管理、民族地区司法工作等地方民族法治建设的实践进行了总结。

第三部分“民族法治发展专题研究报告”收录了《民族地区矿产资源开发生态补偿的相关法律问题》、《中国少数民族人权法制保障的发展与评价》、《协商民主视野的族际政治与民族区域自治制度的完善和创新》、《西部民族地区农地流转法律问题及其对策研究》、《少数民族医疗权的保障》五篇研究报告,对当前民族法治发展和民族地区法制建设中的热点问题进行了较深入的研究,并提出了相应的对策建议。

第四部分“民族法学学科建设及理论研究报告”包括《中国民族法学学科建设报告》、《2011年中国民族法学研究综述》两篇文章。其中,《中国民族法学学科建设报告》一文从整体上对改革开放以来特别是近年来我国民族法学的学科建设、人才培养进行概括、分析和评价,系统展示中国民族法学学科发展的成就,总结民族法学学科发展的规律和基本经验,并在此基础上提出学科建设中存在的问题和促进学科发展的对策建议。《2011年中国民族法学研究综述》一文对2011年我国民族法学理论研究动态和成果(包括课题、著作、论文等)作出总体的概括、分析和评价。

第五部分“附录”包括《2011年中国民族法学学术会议》、《2011年民族法治发展大事记》、《2011年中国民族立法法律法规》,分别收录了2011年中国民族法学的学术会议概况、立法概况以及民族法治领域的大事记。

未来我国民族法治建设事业将不断深入发展,我们真诚希望本报告能为相关民族事务管理机构及民族地区党政机关领导干部、公务人员、民族法学研究者、法律界有关人士以及关心民族法治建设的所有公民提供了解和研究我国民族法治建设的参考。同时,也恳请能得到读者的批评指正。

编者

2012年12月20日

目 录

民族法治发展综合报告

第一章 民族法律法规体系的完善	吴大华 胡卫东(3)
第二章 民族区域自治制度的发展与完善	王允武(13)
第三章 散居少数民族权益保障工作的发展	虎有泽(25)
第四章 民族事务依法管理的推进	熊文钊(33)
第五章 民族地区司法工作的发展	牟 军(42)
第六章 关于民族法制的监督	戴双喜 陈其斌(53)
第七章 民族法制的宣传教育与普及	张泽涛(63)

地方民族法治发展报告

2011 年北京市民族法治发展报告	
北京市民族事务委员会政策法规处	傅 欣(75)
2011 年天津市民族法治发展报告	
天津市民族事务委员会政策法规处	谢 敬 云 燕(79)
2011 年河北省民族法治发展报告	
河北省民族宗教事务厅	张建刚(85)
2011 年山西省民族法治发展报告	
——以《山西省清真食品监督管理条例》为中心	
山西省民族事务委员会政策法规处	(90)
2011 年内蒙古自治区民族法治发展报告	
内蒙古自治区民族事务委员会政策法规处	李志田(95)
2011 年辽宁省民族法治发展报告	
辽宁省民族事务委员会政策法规处	于凤君(104)

2011 年吉林省民族法治发展报告	
吉林省民族事务委员会政策法规处·····	(110)
2011 年黑龙江省民族立法发展报告	
黑龙江省民族事务委员会·····	缪文辉(114)
2011 年上海市民族法治发展报告	
——以少数民族权益保障为中心	
上海市民族和宗教事务委员会法规宣传处·····	(119)
2011 年江苏省民族法治发展报告	
江苏省民族事务委员会政策法规处·····	(122)
2011 年浙江省民族法治发展报告	
浙江省民族宗教事务委员会政策法规处·····	(127)
2011 年安徽省民族法治发展报告	
安徽省民族事务委员会政策法规处·····	(132)
2011 年福建省民族法治发展报告	
福建省民族与宗教事务厅·····	郭 耕(135)
2011 年江西省民族法治发展报告	
江西省民族宗教事务局政策法规处·····	(140)
2011 年山东省民族法治发展报告	
山东省民族事务委员会政策法规处·····	晁京震(144)
2011 年河南省民族法治发展报告	
河南省民族事务委员会·····	(149)
2011 年湖北省民族法治发展报告	
湖北省民族宗教事务委员会政策法规处·····	刘恒武(154)
2011 年湖南省民族立法发展报告	
湖南省民族事务委员会政策法规处·····	(159)
2011 年广东省民族法治发展报告	
广东省民族宗教事务委员会政策法规处·····	朱国梁(164)
2011 年广西壮族自治区民族法治发展报告	
广西壮族自治区民族事务委员会·····	周 健(169)
2011 年海南省民族法治发展报告	
海南省民族宗教事务委员会政策法规处·····	(177)
2011 年重庆市民族法治发展报告	
重庆市民族宗教事务委员会政策法规处·····	姜自渝(181)
2011 年四川省民族法治发展报告	
四川省民族事务委员会政策法规处·····	赵克彬 李雪峰(187)

目 录

2011 年贵州省民族法治发展报告	
贵州省民族事务委员会政策法规处·····	贾 度(192)
2011 年云南省民族法治发展报告	
云南省民族事务委员会政策法规处·····	(197)
2011 年西藏自治区民族法治发展报告	
西藏自治区民族宗教事务委员会政策法规处·····	(200)
2011 年陕西省民族法治发展报告	
陕西省民族事务委员会政策法规处·····	王晓斐(210)
2011 年甘肃省民族法治发展报告	
甘肃省民族事务委员会政策法规处·····	杨启明(215)
2011 年青海省民族法治发展报告	
青海省民族宗教事务委员会政策法规处·····	马继军(223)
2011 年宁夏回族自治区民族法治发展报告	
宁夏回族自治区民族事务委员会·····	曹克俭(230)
2011 年新疆维吾尔自治区民族法治发展报告	
新疆维吾尔自治区民族事务委员会政策法规处·····	(237)

民族法治发展专题研究报告

民族地区矿产资源开发生态补偿的相关法律问题·····	白永利(249)
中国少数民族人权法制保障的发展与评价·····	郭 婧 吴大华(259)
协商民主视野的族际政治与民族区域自治制度的完善和创新·····	张殿军(272)
西部民族地区农地流转法律问题及其对策研究	
——以贵州省为研究样本·····	潘善斌(285)
少数民族医疗权的保障·····	宁 林(306)

民族法学学科建设及理论研究报告

中国民族法学学科建设报告·····	潘志成 兰元富 张泽涛(317)
2011 年中国民族法学研究综述 ·····	张泽涛 郭 婧(339)

附 录

2011 年中国民族法学学术会议 ·····	(359)
------------------------	-------

2011 年民族法治发展大事记	(363)
2011 年中国民族立法法律法规	(367)
后 记	(374)

民族法治发展综合报告

第一章 民族法律法规体系的完善

吴大华 胡卫东^①

在中国特色的法律体系中，中国特色的民族法律法规体系是其重要组成部分。胡锦涛同志在2005年5月中央民族工作会议重要讲话中指出：“要抓紧制定配套的法律法规、具体措施和办法，制定或修改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。”到2010年，随着中国特色社会主义法律体系的形成，中国特色的民族法律法规体系也基本形成。这个体系是以宪法的相关规定为根本，以民族区域自治法为主干，包括其他法律关于民族方面的法律规定，国务院及其各部门制定的关于民族方面的行政法规和部门规章，各省、自治区、直辖市及较大的市制定的关于民族方面的地方性法规和规章，民族自治地方自治条例和单行条例在内的中国特色民族法律法规体系。^②

法律体系是民族法律法规体系的上位法学概念。^③所谓法律体系，是指由一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体。^④比照法律体系的概念，民族法律法规体系是指由一国现行的全部民族法律规范按照其（民族法律规范）性质分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体。中国特色民族法律法规具有以下两个特点：一是调整对象体现鲜明的民族性。我国民族众多，各民族的历史文化差别很大，发展程度不一，个性特点明显。我国民族法律法规的制定，既要符合中国多民族的国情，又要符合民族自治地方的特点；既要符合全国各族人民的共同意志和利益，又最集中地反映少数民族人民的特殊利益和特殊要求。二是具有特殊的复杂性。民族法律法规要规范调整的社会范畴十分复杂，比如，主体民族与非主体民族的

① 吴大华，贵州省社会科学院院长、二级研究员、博士生导师；胡卫东，贵州民族大学法学院副教授，法学博士。

② 国家民委：《民族法制体系建设“十二五”规划（2011—2015年）》。

③ 值得注意的是，虽然也有刑事法律体系、民事法律体系的提法，但该问题并没有引起刑法学界和民法学界的广泛研究兴趣，原因有待考证。

④ 张文显主编：《法理学》（第三版），高等教育出版社和北京大学出版社2007年版，第126页。

关系、民族地区与周边地区的关系、民族传统文化与现代文明的关系、落后的经济社会发展情况与社会主义市场经济体制的关系、脱贫致富与全面建设小康社会的关系,等等,都是民族地区特有的,要调整好规范好这些范畴,本身就是一项复杂的系统工程。基于我国民族法律法规的特殊性,我国的民族法律法规体系呈现以下几个特征:一是具有很强的综合性。中国特色民族法律法规体系的内容包罗万象,涉及少数民族和民族地区政治、经济、社会以及文化生活的方方面面,就整个民族法律法规体系来讲,综合性很强。二是既有原则性又有灵活性。民族法制建设既要保持高度的原则性和统一性,又必须适应我国民族地区实际,坚持从各民族的政治、经济、文化特点出发。正是原则性和灵活性的有机结合,形成了中国特色的民族法律法规体系。三是具有发展完善过程的长期性。中国特色民族法律法规体系建设是一个长期的、开放的、与时俱进的过程,不会一蹴而就,也不会停滞不前,相反,在建设中国特色社会主义事业的伟大征程中,随着时间的推移,随着社会的新进步、经济的新发展、少数民族和民族地区的新期待,这个体系也会与时俱进地不断发展和完善,从而在不断巩固和加强我国各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的同时,也为世界范围内民族问题的解决提供一种成功的中国经验。^①

一、改革开放以来民族法律法规体系建设的回顾

改革开放以来,我国民族法律法规体系建设取得的较大成就,主要体现在以下几个方面:

首先,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。在1993年、1999年和2004年,结合我国的实际情况,对宪法进行了进一步的修改,重申了民族平等、保护少数民族的合法权利和权益、实行民族区域自治等民族立法基本原则。现行宪法第4条规定:“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。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。国家根据各少数民族的特点和需要,帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。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。各自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由,都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”同时,宪法在第三章中设专节来规定民族自治地方的自治

^① 马启智:《中国特色民族法律法规体系已基本形成》,载《中国民族报》2011年9月9日。

机关。

其次，民族区域自治法的制定和施行。民族区域自治法草案从1980年开始起草，经过大量调查研究，广泛征求意见，反复研究修改，于1984年10月1日起正式施行。民族区域自治法根据宪法的规定，进一步落实了民族自治地方的自治权，完善了民族区域自治制度。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，规范了中央和民族自治地方的关系以及民族自治地方各民族之间的关系，其法律效力不只限于民族自治地方，全国各族人民和一切国家机关都必须遵守、执行这项法律。2001年，根据社会主义市场经济体制建立的实际，全国人大常委会对《民族区域自治法》进行修改。2005年，国务院发布《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，明确规定上级人民政府支持和帮助民族自治地方的职责。为了全面落实《若干规定》制定的扶持民族地区加快发展的各项政策措施，教育部、扶贫办、农业部、卫生部、人事部、开发银行等部门先后制定了21件配套文件。国务院还相继发布了《扶持人口较少少数民族发展规划（2005—2010年）》、《少数民族事业“十一五”规划》、《兴边富民行动“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。

第三，散居少数民族合法权益的立法保障。改革开放以来，为保障散居少数民族的合法权益，我国宪法和法律法规均对相关问题作出了一系列规定。目前，我国散居少数民族权益保障立法的框架大致由三部分组成：一是宪法和基本法律中关于保障散居少数民族权利的具体规定。我国《宪法》第4条规定，中华人民共和国各民族一律平等。民族平等权利是对少数民族权利的最高概括，是少数民族最基本的权利，对散居少数民族也不例外。《刑事诉讼法》第9条规定：“各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院、人民检察院和公安机关对于不通晓当地通用的语言文字的诉讼参与人，应当为他们翻译。在少数民族聚居或者多民族杂居的地区，应当用当地通用的语言进行审讯，用当地通用的文字发布判决书、布告和其他文件。《民事诉讼法》和《人民法院组织法》也规定了与此相同的内容。《选举法》第20条规定：“散居的少数民族应选当地人民代表大会的代表，每一代表所代表的人口数可以少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数。自治区、自治州、自治县和有少数民族聚居的乡、民族乡、镇的人民代表大会，对于散居的其他少数民族和汉族代表的选举，适用前款的规定。”二是国务院及其各部委颁布的有关散居少数民族权益保障的行政法规和规章，例如1993年国家民族事务委员会颁布的《民族乡行政工作条例》。三是各省、自治区、直辖市以及具有立法权的地级市的权力机关和行政机关制定的关于散居少数民族权益保障的条例和规定。辽宁省、广东省、吉林省、河北省、重庆市等制定了本省或市的《散居少数民族权益保障条例》，湖南省、湖北省等省制

定了《散居少数民族工作条例》。目前,我国的《散居少数民族权益保障法》正在酝酿起草之中。

第四,大量自治条例和单行条例的制定与施行。根据宪法和民族区域自治法的规定,我国民族自治地方的自治机关享有制定自治条例和单行条例的权力。中国《民族区域自治法》规定:民族自治地方的人民代表大会除享有地方国家权力机关的权力外,还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。《中华人民共和国立法法》还规定:自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点,对法律和行政法规的规定作出变通规定。截至2011年12月底,全国人大常委会共收到报备案的自治条例累计1034件,现行有效共797件,其中自治条例139件,单行条例658件。全国155个民族自治地方,已有25个自治州、114个自治县制定了自治条例;5个自治区、5个自治州和6个自治县尚未制定自治条例。

二、2011年的情况

(一) 国家民委《民族法制体系建设“十二五”规划(2011—2015年)》的编制与颁布

2011年是中国“十二五”规划的起始年,在这一背景下,为了在新的起点上进一步推进民族法制建设,全面落实依法治国基本方略,推动依法行政和加强法治政府建设,根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《国务院关于加强法治政府建设的意见》,以及党中央、国务院关于进一步加强对民族工作、加快少数民族和民族地区经济社会发展的总体要求和具体部署,国家民委严格按照国家有关专项规划编制的要求,深入开展前期调查和研究,广泛听取各方面意见和建议,吸纳各方面专家、学者和有关人员参与,编制并颁布了《民族法制体系建设“十二五”规划(2011—2015年)》。民族法制体系是指民族法律规范制定、实施、监督、宣传的有机统一整体,涵盖立法、执法、司法、法律监督以及社会制度的配合与保障等多项内容。围绕民族法制体系的内涵,《规划》侧重从民族立法、民族法律法规执行监督、依法行政和民族工作法治化、民族法制宣传、民族法制理论研究等方面设定了“五项任务”和“五项工程”。“五项任务”分别为:(1)推动涉及民族方面的立法工作;(2)强化民族法律法规执行的监督检查;(3)推进民族事务依法管理;(4)推进民族法制的宣传教育与普及工作;(5)加强民族法制理论创新研究。“五项工程”

分别为：(1) 民族法律法规体系完善与实施工程；(2) 民族法律法规执行监督检查工程；(3) 民族事务依法管理建设工程；(4) 民族法制宣传教育工程；(5) 民族法制研究与学科建设工程。

《规划》中的民族法律法规体系完善与实施工程分为五大子工程，分别为：(1) 推动民族区域自治法的贯彻实施和完善配套法规工作，联合有关部门，对贯彻实施中的重点和难点问题进行专题研究，提出针对性政策建议。推动宪法和民族区域自治法相关规定在有关法律法规中得到贯彻和体现。通过制定规范性文件等措施，推动民族法律法规的实施。(2) 会同有关方面，通过立法调研、专题研讨和意见答复等形式，共同研究有关法律法规草案中涉及民族方面的内容，提出立法建议和有关意见。(3) 推动少数民族权益保障和风俗习惯保护等方面的立法工作，加紧修订《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》。研究制定相关政策法规，推动少数民族语言文字工作、清真食品管理、少数民族殡葬管理和少数民族特需商品管理纳入法制轨道。(4) 推动国务院有关部门制定贯彻落实《中华人民共和国民族区域自治法》和《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》的部门规章或具体办法。会同有关部门在民族成分登记管理、促进少数民族教育、民族地区财政转移支付、民族地区资源开发补偿与生态环境保护、少数民族文化遗产和传统医药保护等方面研究，制定部门规章或规范性文件。(5) 支持和帮助自治州、自治县自治条例和单行条例的制定和修改。联合有关部门和地方开展自治区自治条例立法的可行性研究论证工作，推动条件成熟的自治区适时启动自治条例的起草工作。

总的来看，《规划》以科学发展观为指导，紧紧围绕少数民族和民族地区经济社会发展的目标任务，牢牢把握“共同团结奋斗，共同繁荣发展”的民族工作主题，坚持“全面把握，重点突出”的原则，具有较强的前瞻性、指导性和可操作性。

(二) 自治区、自治州、自治县自治条例和单行条例的制定、修改和废止

1. 自治区自治条例、单行条例的制定、修改和废止

截至2011年，5个自治区并不存在制定、修改和废止自治条例、单行条例的情况。

2. 自治州自治条例和单行条例的制定、修改和废止

2011年，没有自治州出台自治条例，存在着对自治条例的修改和单行条例的“立、改、废”工作。例如，2011年1月8日甘肃省临夏回族自治州第十三