

新形势下民族区域自治政策研究

国家民委起草“规定”领导小组办公室编

中国社会出版社

新形势下民族区域自治政策研究

国家民委起草“规定”领导小组办公室编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新形势下民族区域自治政策研究 / 国家民委起草“规定”领导小组办公室编.
—北京: 中国社会科学出版社, 2003.11

ISBN 7-80146-863-5

I.新... II.国... III.民族区域自治—民族政策—中国—文集 IV.D633.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 100435 号

书 名:新形势下民族区域自治政策研究

编 者:国家民委起草“规定”领导小组办公室

责任编辑:茹 蓓

出版发行:中国社会科学出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话:66078621 电传:66030951

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销:各地新华书店

印刷装订:北京市星辰印刷厂

开 本:880×1230mm 1/16

印 张:20

字 数:800 千字

版 次:2003 年 11 月第 1 版

印 次:2003 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1000 册

书 号:ISBN7-80146-863-5/D·132

定 价:38.00 元

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

《新形势下民族区域自治政策研究》编委会

顾问:牟本理 铁木尔

编委员会主任:毛公宁

编委会副主任:田联刚

编委会成员(排名不分先后):

毛公宁 董文良 曲木林古 胡毅力 田联刚 李春林 杨盛龙 甘玉贵
马文喜 霍英杰 顾 群

办公室成员(排名不分先后):

益西平措 王 平 隋 青 周晓梅 孙青友 黄耀萍 张华志 李旭练
王红文 周文京 谢广民 李峰月 杨涛源

目 录

我国民族立法现行体制分析	王 平(1)
在民族自治地方城市化进程中设立“自治市”问题的可行性研究	布 和 隋 青(6)
关于建立实施民族区域自治法监督机制和司法程序的研究	周 健(9)
加强民族自治地方基础设施建设的政策选择	袁 朱(17)
加强民族自治地方基础设施建设的政策选择	罗 莉 四朗卓呷(21)
民族自治地方吸引外资的政策研究	李俊峰 李江玲(28)
吸引和鼓励国内外资金投向民族自治地方的政策研究	黄健英(35)
促进民族自治地区经济发展的税收政策研究	付广军 黄立新(40)
分税制条件下西藏财税政策体系及其实施机制研究	安玉琴等(48)
WTO的相关原则与我国民族地区税收优惠政策的改进	蓝常高(54)
民族地区经济的可持续快速发展与税收支持政策研究	霍 军(65)
建立规范的财政转移支付制度加快民族地区社会经济发展	李 宁(74)
在建立规范的财政转移支付制度中扶持民族地方发展的措施研究	王朝才 王继洲(78)
加快民族自治地方经济发展的金融政策选择	张家寿(83)
切实加大银行信贷投入积极支持广西壮族自治区经济发展	李 彬等(89)
民族自治地方资源开发、输出与保护的利益补偿机制研究	王文长(94)
新疆草地资源保护、利用过程中的补偿机制研究	房若愚(98)
西部大开发中的土地资源管理政策研究	唐健等(107)
宁夏生态平衡环境保护政策措施研究	陈高潮等(120)
民族自治地区生态环境保护与建设政策研究	何开丽(137)
民族地区的资源开发与环境保护问题研究	张占彪 金海燕(142)
建立青藏高原新型环境资源产业和促进农牧民增收政策研究	王天津(147)
承德民族地方生态经济建设与京津水源地环境保护问题	特克寒 伊利民(154)
促进民族自治地方外贸发展的政策措施研究	徐清军等(159)
加入 WTO后民族自治地方发展边境贸易的政策及其机制研究	徐清军等(166)
民族自治地方边境贸易的发展机制研究	杜发春(171)
云南省边境贸易的现状 & 政策研究	杨剑波 鱼 波(178)
沿边开放和民族自治地区开放型经济的发展	陈凯杰(183)
国家对民族自治地方扶贫政策研究	李书民 黄旭锋(187)
国家对民族自治地方扶贫政策研究	申 兵(193)
市场经济条件下民族自治地方对口支援的政策研究	朱朝晖(197)
市场经济条件下加强民族自治地方对口支援的政策研究	石培华 李炯华(202)
中国发达地区与民族自治地方经济技术协作政策研究	蒋铁柱 闫彦明(205)
WTO有关协议要求与扶持吉林省民族自治地方发展机制研究	王彦达等(214)
民族自治地区非公有制经济发展政策研究——以宁夏回族自治区为例	汪建敏等(222)
支持民族自治地方发展非公有制经济的政策研究	吴祥雄(229)
关于加快浙江省民族地区私营企业发展的调查报告	李绍瑛等(236)
民族地区经济结构调整的政策研究	张北平 卓信宁(241)
民族地区人才资源开发状况及对策研究	黄耀萍(245)
促进民族自治地方教育发展具体政策及其实施办法研究	马 戎(250)

促进新疆教育发展的具体政策及实施办法研究	葛丰交等(260)
促进民族自治地方教育发展具体政策及其实施办法研究	吴德刚(268)
云南民族教育事业与民族教育政策法规化研究	保定召 毕发认(287)
关于少数民族文化事业的现状调查及政策研究	孙凌平(292)
民族自治地方文化扶持政策研究	吴江波 韩纪文(301)
民族区域自治地区文化扶持政策研究——以新疆维吾尔自治区为例	洪永平 胡 雁(305)
西藏传统文化保持与发展对策研究	房玉国等(309)

我国民族立法现行体制分析

王 平

一、民族立法和民族立法体制

（一）民族立法的含义。

首先要说明的，本文所讲的法，是指广义的法，包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、国务院部门规章和地方政府规章。

简单地说，民族立法是指国家关于民族问题的立法。所谓民族问题是指涉及处理不同民族之间、不同民族公民之间、有民族因素的组织之间、有民族因素的组织与国家机关或其他组织之间的关系的问題。我国有 56 个民族，所以，民族问题即指关于这 56 个民族中因民族身份的不同产生的问题。民族的成分是个体的人，个体的人有许多方面的社会属性。如，他（她）可以作为国家公民，也可以作为一个民族的成员，等等。不同的社会属性有不同的法律身份，不同的法律身份有不同的法律权利和义务。作为国家的一般公民，各民族的公民享受同样的公民权利和义务。作为一个特定的民族的成员，他（她）可能享有法律就特定民族的公民规定的权利和义务。另外，民族作为一个群体，法律也可能把特定民族团体作为一个整体赋予一定的权利和义务。而且，一个国家也可能以民族因素作为重要特征从而建立一定法律地位的机构、组织、行政区域（如我国的民族自治地方），进而规定这类机构、组织或行政区域的权利义务。

因此，本文讲的民族立法，是指国家立法活动中专门就涉及到民族因素的有关问题进行的立法。

（二）可能和有权从事民族立法活动的国家机构。

根据 2000 年第五次全国人口普查，我国 55 个少数民族总人口为 104,490,735 人，占全国总人口的 8.41%，各省、自治区、直辖市都有少数民族公民居住。据统计，全国几乎所有县级行政区域都有少数民族公民居住。根据宪法，我国共建有 5 个自治区、30 个自治州、119 个自治县（旗），1165 个民族乡（截止到 2001 年底）。除 5 个自治区外，全国大陆 26 个省、直辖市中有 15 个辖有民族自治地方；全国大陆 31 个省、自治区、直辖市中，除山西省、上海市、宁夏回族自治区外，都有若干民族乡。从我国上述民族人口分布状况看，我们的结论是：首先，中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的民族国家，是由 56 个民族组成的，中央立

法机关和行政机关，必定会把民族事务的管理作为其职责的重要一项。其次，我国各级国家机构都有不同民族身份的管理对象，或者进一步说，都有涉及民族因素的事务，当然，少数民族聚居人口比例等因素的不同，涉及民族因素的事务的大小多少有所不同。因此，我国地方各级国家机关包括立法机关也会将民族事务管理作为其重要职责之一。

宪法和法律正是这样规定的。全国人民代表大会及其常委会在行使国家立法权制定法律的时候，可以就民族事务制定专门法律，也可以在法律中包含关于民族事务的特别条款。《宪法》第 89 条第 11 项规定：国务院“领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利”，所以国务院可以通过制定专门行政法规或者其他行政法规中关于民族事务的条款的方式“领导管理民族事务”。根据《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的地方人大及其常委会和人民政府“讨论、决定民族工作重大事项”、“保障少数民族的权利”、“帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业”等有关规定，结合《立法法》关于立法权限的划分的规定，各省、自治区、直辖市以及较大的市的人大及其常委会和人民政府有通过制定关于民族事务的专门地方性法规、地方政府规章或其他地方性法规、地方政府规章中的专门条款的方式履行管理民族事务的职责。

《宪法》第 90 条规定，“各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。”国务院各部委的职责具体规定在其“三定”（定职能、定机构、定编制）方案中。从国务院组成部门的“三定”方案中，可以看出有三种情况。第一种情况是，一些部委的“三定”方案中明确规定了涉及民族事务方面的职责，如教育部的“三定”方案中明确规定：教育部的主要职责之一是“统筹和指导少数民族教育工作，协调对少数民族地区的教育援助”；文化部有拟定并组织实施少数民族文化事业发展规划等职责。第二种情况是，大多数部委的“三定”方案中没有专门就民族事务的管理作出明确规定，如财政部、水利部等。这种情况下，这些部委有没有就有关涉及民族事务制定部门规章或部门规章的有关条款的职

责呢？答案是肯定的。这是因为：首先，这些部委是国务院的职能部门，国务院有管理民族事务的职能，所以这些部委有在职权范围内执行国务院关于民族事务的行政法规和决定的义务。其次，这些部委一般都是全国性的行业或某一社会生活方面的管理部门，管理对象涉及全国 56 个民族，其管理行为除考虑行业或专业领域的特点和政策外，必然涉及到少数民族和少数民族地区的特殊性问题，从而需要制定特殊民族政策措施。如财政部，正如一些少数民族公民所言，“是 56 个民族的财政部”。这些部委的“三定”方案虽然没有明确规定民族事务职责，由于其管理对象包括少数民族和少数民族地区，其实隐含着管理民族事务的职能。只不过，这些部委有时是把少数民族和少数民族地区作为一般公民和一般地区进行管理的，有时则考虑到了少数民族和少数民族地区不同于汉族和一般地区的特殊性。因后者的考虑而制定的部门规章或有关条款，属于关于民族事务的部门规章的范畴。第三种情况是，专门管理民族事务的部委。现在有一个，即国家民族事务委员会。国家民委的“三定”方案规定其职能之一为“拟定国家有关民族事务管理的法律法规，健全民族法律体系”，并规定国家民委在监督实施民族区域自治制度建设，保障少数民族权益，协调民族关系，研究民族地区经济发展的特殊政策和措施，研究少数民族教育、文化、语言文字、艺术、卫生、体育、新闻出版中的特殊问题和政策，培养少数民族干部等方面的广泛职责。所以国家民委在制定民族事务管理部门规章以及起草国家民族事务的法律、行政法规方面有重要职责。

根据《宪法》、《民族区域自治法》和《立法法》的规定，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，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。显然，这类自治法规属于民族事务管理法规。

（三）我国民族立法体制。

根据《立法法》的规定，结合以上我们对可能和有权从事民族立法活动的国家机构职责的分析。我国民族立法体制为：

1. 全国人民代表大会可修改宪法中有关民族事务的条款。全国人民代表大会和全国人大常委会制定有关民族事务管理的法律或在其他法律中包含有关民族事务管理的法律条款。全国人民代表大会常委会批准自治区制定的自治条例和单行条例。

2. 国务院制定有关民族事务管理的行政法规或在其他行政法规中包含有关民族事务管理的条款。

3. 国务院职能部门制定有关民族事务管理的部门规章或在其他部门规章中包含有关民族事务管理的条款。

4. 省、自治区、直辖市的权力机关制定有关民族事务管理的地方性法规或在其他地方性法规中包含有关民族事务管理的条款。自治区的人民代表大会制定自治区自治条例和单行条例。省、自治区、直辖市的人民代表大会常委会批准较大的市的人民代表大会及其常委会制定的涉及民族问题的地方性法规，批准自治州、自治县的人民代表大会制定的自治条例和单行条例。

5. 省、自治区、直辖市的人民政府制定有关民族事务管理的地方政府规章或在其他地方政府规章中包含有关民族事务管理的条款。

6. 自治州、自治县的人民代表大会制定本区域自治条例和单行条例。

7. 较大的市的权力机关制定本区域有关民族事务的地方性法规或条款。

8. 较大的市的行政机关制定本区域有关民族事务的地方政府规章或条款。

在民族法规体系中，《宪法》是国家的根本大法，具有最高的法律效力，它关于民族问题的规定是其他民族法规的制定依据。按法规效力层次排列，《宪法》之后，依次是基本法律、其他法律、行政法规、部门规章与地方性法规、地方政府规章。

全国人大及其常委会制定的法律文件都叫法律，有的学者将全国人大制定的法律叫基本法律，全国人大常委会制定的法律叫基本法律以外的其它法律。根据《立法法》第 7 条的规定：全国人大及其常委会行使国家立法权，全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其它的基本法律。全国人大常委会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律，在全国人大闭会期间，对全国人大制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。第 86 条又规定：全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律。可见基本法律和基本法律以外的法律有分工，基本法律更基本一些。

根据《立法法》第 79、80 条的规定，法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章；行政法规的效力高于地方性法规、规章；地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章；省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。

自治区的自治条例、单行条例须报全国人大常委会批准，是法律性文件；自治州、自治县的单行条例、自治条例须报省、直辖市人大常委会批准，是地方性法规。但是，根据《立法法》第 66 条的规定，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,但不得违背法律或者行政法规的基本原则,不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其它有关法律、行政法规专门就民族自治地方所做的规定作出变通规定。

地方性法规与部门规章、部门规章与地方政府规章之间没有高低之分。如规定有冲突,根据《立法法》第86条的规定:地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致,不能确定如何适用时,由国务院提出意见,国务院认为应当适用地方性法规的,应当决定在该地方适用地方性法规的决定;认为应当适用部门规章的,应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时,由国务院裁决。

二、我国现行民族立法体制特点分析

我国现行民族立法体制不是一个独立于国家立法体制之外的一个单独的立法体制,而是我国立法体制的有机组成部分。这与我国的民族实际、政体形式和政治制度安排是一致的。总的看,它有以下显著特点:

(一) 总体制与子体制有机结合。

从立法主体看,国家立法体制与民族立法体制是一致的。即两者都是全国人大及其常委会、国务院及其职能部门、一定级别的地方人大及其常委会和地方政府。这些立法主体从事民族事务的立法活动时则构成我们所说的民族立法主体。也就是说,我们只是根据立法对象的不同,从理论上在国家总的立法体制中分离出一个民族立法体制。因此,民族立法体制其实是国家立法体制的有机组成部分,是构成国家立法体制总系统的一个子系统。这种安排是由我国是一个统一的多民族国家、实行单一制政体的基本国情和基本制度所决定的。

(二) 统一性与自治性相结合。

我国是一个统一的多民族国家,但依据宪法和民族区域自治法的规定,在少数民族聚居的地方实行民族区域自治。民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度。依据宪法和民族区域自治法的规定,现我国设立了5个自治区、30个自治州和119个自治县(旗)。与这种情况相适应,我国民族立法体制其实又包括一个子系统,即民族区域自治立法体制。

民族区域自治立法体制的主要内容为:

1. 全国人民代表大会可修改宪法中有关民族区域自治的条款。全国人民代表大会和全国人大常委会制定有关民族区域自治的法律或在其他法律中包含有关民族区域自治的法律条款。全国人民代表大会常委会批准自治区制定的自治条例和单行条例。

2. 国务院制定有关民族区域自治的行政法规或在其他行政法规中包含有关民族区域自治的条款。

3. 国务院职能部门制定有关民族区域自治的部门规章或在其他部门规章中包含有关民族区域自治的条款。

4. 自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市的权力机关制定有关民族区域自治的地方性法规或在其他地方性法规中包含有关民族区域自治的条款。自治区的人民代表大会制定自治区自治条例和单行条例。省、自治区、直辖市的人民代表大会常委会批准辖有自治县的较大的市的人民代表大会及其常委会制定的涉及民族区域自治的地方性法规,批准自治州、自治县的人民代表大会制定的自治条例和单行条例。

5. 自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市的人民政府制定有关民族区域自治的地方政府规章或在其他地方政府规章中包含有关民族区域自治的条款。

6. 自治州、自治县的人民代表大会制定本区域自治条例和单行条例。

7. 辖有自治县的较大的市的权力机关制定本区域有关民族区域自治的地方性法规或条款。

8. 辖有自治县的较大的市的行政机关制定本区域有关民族区域自治的地方政府规章或条款。

简单地说,民族区域自治立法体制主要内容包括三方面:一是中央级立法主体有权制定关于民族区域自治的法律、行政法规和部门规章;二是辖有民族自治地方的各级地方立法主体和自治区有权制定实施民族区域自治的地方性法规、规章;三是自治区、自治州和自治县有权制定自治条例和单行条例。

从我国民族区域自治立法体制看,首先它体现了与国家立法体制的统一性:民族区域自治立法主体也是我国立法主体的一部分,而且是主要部分,并没有独立于国家立法主体之外的立法主体;我国民族区域自治的法律、行政法规等最重要的民族区域自治法规的立法权限在中央;自治区的自治条例和单行条例要报全国人大常委会批准等。其次,它有明显的区别与一般地区的特点,即自治性:民族自治地方可以依据本地方的民族特点制定自治条例和单行条例,一般地方没有这个权力;关于民族区域自治的法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章都是贯彻实施宪法关于民族区域自治的规定,一般地方不享受这些权利和义务等。这种统一性与自治性的有机结合构成我国民族立法体制和民族区域自治立法体制又一个显著特点。

(三) 原则性与灵活性相结合。

这个特点主要体现在:一方面,我国民族立法体制遵循国家统一的立法体制的基本原则,如权限划分的层次和范围等;另一方面,我国民族立法体制,特别是民族区域自治立法体制,含有下级立法主体有权依照《立法法》第66条第2款规定变通上级立法主体的立法内容的规定。按照《立法法》规定的自治条例、单行条例报批程序,自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准,自治州、自治县的自治条例和单行条例报省、自治区、直辖市的人大常委会批准。也

就是说，自治州、自治县变通法律和行政法规的自治条例和单行条例只须报省、自治区、直辖市的人大常委会批准，而无须报全国人大常委会或国务院批准。这就给自治州、自治县的自治立法行为很大的灵活性。当然，全国人大常委会有权根据《立法法》第 88 条的规定撤销省、自治区、直辖市的人大常委会批准的违背宪法和立法法第 66 条第 2 款规定的自治条例和单行条例。

三、进一步完善我国现行民族立法体制的几点建议

我国现行民族立法体制，总的来说，是基于我国国情的科学设计。它既有利于维护国家法制的统一，又有利于保障民族自治地方的立法自治权和处理民族事务的特殊性。新中国建立 50 多年来我国的立法实践证明，这种设计基本是成功的。但从实际运作看，我认为，也存在着一些不完善之处。一是国务院及其职能部门在民族立法事务中的协调机制不健全或缺少力度。如前所述，国务院有制定关于民族事务行政法规的职责，国务院各部委有制定关于民族事务部门规章的职责。但实际上，国务院部委中只有国家民族事务委员会专司民族事务，大多数部委在业务中涉及到少数民族和民族地区，但往往可能把少数民族和民族地区看作一般人口和一般地区对待。而国家民族事务委员会是民族事务的综合管理部门，在制定如关于民族干部、经济、文化、科技、教育、体育、卫生等部门规章时，都有一个与相关行业主管部门协商的问题，因此大多数关于民族事务的部门规章，都是几个部门联合制定的。国务院民族事务综合管理部门与有关部门的协调，就成为制定民族事务规章的关键。由于各部委间是平级关系，如不能就有关问题取得共识，规章往往很难出台，或者规章的内容停留在低水平的共识上。国务院的行政法规一般是国务院的职能部门起草，所以也存在同类问题。二是自治条例和单行条例的立法机制不健全。首先，无论是《立法法》还是《民族区域自治法》，对自治条例和单行条例都没有定义。宪法第 115 条规定“自治区、自治州、自治县的自治机关行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权，同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方的实际情况贯彻执行国家的法律政策。”因此，根据宪法的规定，一些民族自治地方，如自治区，不仅有制定自治条例和单行条例的权利，而且有制定一般地方性法规、地方政府规章的权利。但自治区的这两种立法权是不同的，立法程序也是不同的。明确自治条例和单行条例的含义，有助于将自治法规与民族自治地方制定的一般性地方性法规和地方政府规章进一步区别开。其次，自治条例和单行条例须报批准（自治区自治条例和单行条例须报全国人大常委会批准，自治州、自治县自治条例和单行条例须报省、自治区、直辖市的人大常委会批准），这是必要的。但因此自治条例、单行条例能否出台的决定权在批准方，如

对是否应该批准发生争议，批准方与制定方（民族自治地方的人民代表大会）之间无法定协商沟通机制，且批准与否无期限限制，实际运作中这些因素影响了制定方制定自治条例和单行条例的积极性。特别是，根据《立法法》第 66 条第 2 款的规定，民族自治地方的人民代表大会有变通法律和行政法规的立法权。民族自治地方的变通规定是自治条例和单行条例中最有特色的部分。这种变通立法权的行使的必要限制之一是“不得违背法律或者行政法规的基本原则”。是否违背了“基本原则”，对法律的解释权在全国人民代表大会常委会，对行政法规的解释权在国务院或行政法规指定的部门。这样一来，变通法律和行政法规的自治条例和单行条例，从民族自治地方制定“变通”规定，到批准，到审查，环节多，且无期限规定，影响立法效率。

针对以上不足，建议采取下列具体措施，进一步完善我国民族立法现行体制：

（一）加强国务院及其职能部门关于民族事务立法的协调机制。

办法有三个。一是加强现有协调机制在民族立法事务中的功能。国家民族事务委员会有实行“委员制”的传统。1951 年政务院建立了“政务院民族工作会议制度”，由政务院秘书长兼中央民委（国家民委前身）主任李维汉同志和 29 个部委的主要负责人组成，定期召开会议，专门讨论、协调处理民族工作的一些问题。这种委员会议制度从此一直保留下来。现在国家民族事务委员会的兼职委员单位有 20 个部委办，如财政部、教育部、科技部等。但从委员制度的实际运作看，形式比较松散，协调处理问题的力度不大。建议制定和完善国家民委委员制工作制度，特别是加强在民族立法方面的职责。二是国务院设立民族工作领导小组，由国务院一位领导同志兼组长，国务院有关部门的负责同志任成员，办公室可设在国家民族事务委员会。国务院民族工作领导小组将协调起草民族事务行政法规、联合部门规章作为重要职责之一。三是加强国务院法制办公室在民族事务立法方面的职责。考虑到民族工作的综合性特点，协调任务重，作为国务院政府法制工作的办事机构，国务院法制办应把民族事务法制工作作为重点之一，内设专门机构，配备专职人员，从事民族事务行政法规的起草和联合部门规章的制定中协调工作。

（二）完善自治条例和单行条例的立法机制。

首先，要在相关法律中明确自治条例和单行条例的定义。自治条例实际上是民族自治地方根据宪法和民族区域自治法等法律制定的、关于该地方自治机关的组织和工作以及如何实施自治权的综合性自治法规，单行条例则是针对某一特定方面或特定问题的自治法规。其次，在有关法律中补充规定以下内容：全国人大常委会审查批准自治区自治条例和单行条例，省、自治区、直辖市审查批准自治州、自治县的自治条例和单行条例的期限，以半年为宜；在审查批准过程

中，如对有关条款草案发生异议，审查批准方应组成由审查批准方、制定方（民族自治地方的人民代表大会）和有关方面参加的听证协商会议对争议进行研究，形成书面报告，最后由审查批准方决定；民族自治地方关于法律、行政法规的变通规定是否违背该法律或者行政法规的“基本原则”，如发生争议，由法律、行政法规的法定解释者在三个月内作出

解释，在作出解释前由解释方组织有解释方、制定方、批准方和其他有关方面参加的听证会进行研究，形成书面报告，最后由解释方决定。

（作者单位：国家民委政法司法制处）

在民族自治地方城市化进程中设立“自治市”问题的可行性研究

布 和 隋 青

民族区域自治制度是中国共产党解决国内民族问题的一项基本政策。作为国家的一项基本政治制度，它不仅规范和指导着民族自治地方的发展，而且也随着民族自治地方政治、经济和社会的发展，不断得到充实和完善。早在 1931 年《中华苏维埃共和国宪法大纲》中就提出了少数民族可以“建立自己的自治区域”。抗日战争时期和人民解放战争时期是中国民族区域自治理论初步形成的阶段。在抗日民主根据地和解放区建立的一些民族自治政府为中国民族区域自治理论的形成提供了丰富的实践经验。新中国成立之初，为了推行民族区域自治，中共中央、中央人民政府和各有关地区进行了多方面的准备，并广泛进行了试点，建立了一批相当于专区、县以及区、乡的，由一个少数民族单独实行自治和由两个甚至多个民族联合自治等各种不同行政级别和多种类型的民族自治地方。1952 年颁布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》规定了各民族自治区都为中华人民共和国领土的不可分离的部分，从而确定了各民族自治区在国家中的地位。但是，《纲要》对各级民族自治地方行政地位的规定不够确切。不仅在自治地方的名称上造成了混乱，而且后来的实践表明，县以下的区、乡政权，因受人口、地域、经济发展等因素的影响，使民族自治地方行使自治权利的实际效果不是十分理想。因此，1954 年颁布的新中国第一部《宪法》，对民族区域自治的实践和探索进行了认真的总结，进一步明确了民族区域自治制度的基本内容，规定了民族区域自治的性质和在国家中的地位以及实行民族区域自治的基本原则。明确规定民族自治地方为自治区、自治州、自治县三级。截止到 1990 年，我国共建立自治地方 159 个，其中自治区 5 个，自治州 30 个，自治县 124 个。后来，随着民族自治地方经济的发展，从 1991 年到现在为止，先后有 5 个自治县撤县建市，自治地方的数目发生了变化。从民族自治地方行政建制的变化，国家对民族自治地方扶持政策的调整、充实，以及民族自治地方自治权的完善等，可以看出民

族区域自治制度是随着我国政治、经济和社会的发展而不断完善和发展的。

目前，随着我国改革开放进程的不断深入，社会主义市场经济体制的确立和逐步完善，城镇化建设步伐的加快，民族自治地方城镇化建设已成为新世纪民族自治地方加快发展，全面实现小康社会的迫切需要，是新形势下坚持和完善民族区域自治制度的一项重要内容。民族自治地方城镇化建设的一个必然趋势，就是民族自治地方行政建制的创新，即民族自治地方除了自治区、自治州、自治县外，还应适应形势发展的需要建立“自治市”。这不仅是民族地区各族干部群众的迫切愿望，也是民族自治地方加快全面建设小康社会战略目标的必然要求；不仅是民族工作践行“三个代表”的具体体现，也是民族区域自治制度坚持与时俱进的需要。本文拟从以下几个方面对自治市的设立作一些探讨，谬误之处，恳请读者指正。

一、建立自治市是民族自治地方城镇化发展的必然趋势

改革开放以来，特别是随着社会主义市场经济体制的确立和逐步完善，推动了我国乡村城市化、人口城市化进程。1989 年，我国的城市总数是 434 个（其中，直辖市 3 个，地级市 183 个，县级市 248 个）。与此同时，我国五大自治区城市总数是 50 个（其中，地级市 14 个，县级市 36 个）。2002 年，我国的城市总数是 682 个（其中，直辖市 4 个，地级市 265 个，县级市 393 个），比 1989 年分别增加 1 个、82 个、45 个，五大自治区城市总数是 66 个（其中，地级市 23 个，县级市 43 个），比 1989 年分别增加 16 个、9 个、7 个。从这两组数字的比较可以看出，民族地区城镇化的步伐虽然远远落后于全国其他地区，但是，也在很大程度上反映了市场经济体制下，民族地区农村逐步向城镇发展的趋势。特别是一些自治州、自治县的发展已经达到或接近相应的设市标准。在是否设市的问题上，这些先发展起来的自治地方陷入了两难困境。如果自治地方撤州、撤县建市，按现行《宪法》

规定，只能设立一般的地级、县级市，自治权不复存在。如果不撤州、撤县，又不利于民族自治地方经济的发展，不符合党的十五届三中全会首次提出、党的十六大又再次强调的加快发展城镇化建设的目标和要求。目前，全国 30 个自治州、124 个自治县中只有 5 个自治县先后撤县，建立了相应的县级市，与民族地区、乃至全国城镇化建设发展相去甚远，呈现严重滞后。

二、建立自治市是坚持和完善民族区域自治制度的重要体现

民族区域自治制度建立时，我国还是一个传统的农业社会，工业体系正在建立，城镇化水平不高。少数民族地区的经济和社会发展更为落后。因此，自治地方除五大自治区以外，主要设立在广大农村和牧区。这种设立，是符合当时我国国情和少数民族地区的实际情况的，是有利于少数民族和民族地区的经济社会发展的。自改革开放以来，我国少数民族地区有了很大发展，特别是国家西部大开发战略的实施和中国加入 WTO 后，我国少数民族地区将进入一个崭新的转型期，民族地区的城镇化进程必然加速。将会有越来越多的自治州、自治县达到或接近设立地级、县级市的标准。这是民族自治地方经济社会发展的必然结果。如果这些自治州、自治县都撤州、撤县建市，我国的自治地方就会不断减少，坚持和完善民族区域自治制度就成为一句空话。发展和自治并不是两个矛盾的概念，而应是两个相互促进的统一体。现行的民族区域自治制度已经出现了制约民族自治地方发展的制约效应。因此，对这一基本政治制度进行创新，是坚持和完善民族区域自治制度的必然要求。坚持和完善民族区域自治制度不应该只是一个口号，应该是面对不断变化的少数民族地区的实际，不断创新和完善，使民族区域自治制度在新形势下焕发出更加蓬勃的生机。建立自治市就是适应民族地区城镇化进程的需要，消除现行民族区域自治制度对民族自治地方发展的制约因素，把发展和自治充分结合起来，最大限度地发挥民族区域自治制度的优越性，既从法律上保障民族自治地方的自治权，又从制度上促进民族自治地方加快发展，这也是民族区域自治制度的本质和内涵所在。因此，从根本上说，建立自治市是新世纪坚持和完善民族区域自治制度的重要体现。

三、建立自治市是民族自治地方全面建设小康社会的必然要求

党的十六大明确提出了全面建设小康社会的奋斗目标和行动纲领。民族地区由于历史和自然的原因，经济发展落后于全国其他地区，民族地区全面建设小康社会就必须加快民族地区经济和社会发展的步伐。在西部大开发和中国加入

WTO 的有利时机下，民族地区经济和社会的发展一方面要解放思想、更新观念，以发展科技教育为基础，大力加强基础设施建设，优化和调整产业结构，大力发展特色经济，带动经济增长，促进经济发展。另一方面，就是走城镇化建设的道路，以城镇发展带动农村的发展。中外城镇发展的历史表明，城镇化的动力源于工业发展形成的引力和农业技术进步产生的推力，但其根本动力在于市场机制的作用。城镇经济特有的“聚集效应”和“规模效应”及其广泛的影响力，也诱使各种要素持续不断地向城镇集中。市场机制像一只看不见的手，指挥着人及各种物质资本和非物质资本进行空间选择，从而影响各个城镇成长的快慢和规模的差异。改革开放的结果可以看到，市场化水平与城镇化进程是相一致的。东部沿海地区市场发育较早，城镇化推进就较快，民族地区由于市场化较低，城镇化推进就相对较慢。

进入 21 世纪，随着国家西部大开发战略的全面实施和中国加入 WTO 带给民族地区的发展机遇，民族地区传统的农业社会开始向工业社会转型，大量剩余的农村人口需要向第二、第三产业转移。第二、第三产业的发展是以城镇为依托的，同时，城镇的发展也可以带动第二、第三产业的发展。民族自治地方走城镇化的道路，不仅可以改变民族自治地方单一的农业经济模式，推动二、三产业的发展，还可以解决民族自治地方的人口、计划生育、教育等一系列社会问题。城镇化的过程，就是民族地区现代化的过程。自治州、自治县在撤州、撤县建市的过程中就出现了“要建市、还是要自治？”的矛盾问题。因此，只有自治市的行政建制能解决这个矛盾，既有利于民族自治地方的发展，又保留了自治的权利。建立自治市是民族自治地方推进城镇化进程，促进经济社会发展，全面实现小康社会的一个必然要求。

四、建立自治市是加强民族团结，维护社会稳定的需要

我国是一个统一的多民族国家，民族问题始终是关系国家政治稳定、民族团结、经济发展和繁荣的重大问题。特别是改革开放和社会主义市场经济体制建立后，民族地区和东部沿海地区经济发展的差距逐渐拉大，已在民族地区和少数民族心中产生了一些负面影响，加之因市场作用产生的一系列矛盾和纠纷，都成为影响民族团结和社会稳定的潜在不利因素。因此，在新形势下，加强民族团结，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系的首要前提是促进民族地区生产力的发展，为各民族间的真正平等互助、共同繁荣奠定强大的物质基础。建立自治市不仅是民族自治地方走城镇化道路，大力发展生产力，实现民族自治地方现代化的重要途径，也是加强民族团结，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系的需要。

五、建立自治市符合国家的法律规定和政策要求

我国《宪法》第30条规定：“全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”《民族区域自治法》第2条2款规定：“民族自治地方分为自治区、自治州、自治县。”一些专家学者认为，从这两个法律的规定中可以看出，我国民族区域自治不仅包括农村区域自治（自治县），也包括城市区域自治（自治区、自治州里含有地级或县级市，自治的范围涵盖了这些城市）。既然自治区、自治州的建制中含有城市自治的内容，自治州、自治县改自治市，扩大区域自治的范围，也应是题中之义，是符合法律规定的，只需要在《宪法》和《民族区域自治法》中对自治市进行明确规定。

党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农村工作若干重大问题的决定》指出：“发展小城镇，是带动农村经济发展的一个大战略。”党的十五届五中全会关于“十五”规划的建议进一步强调要把小城镇建设作为我国现代化建设的重要任务。党的十六大报告又明确指出：“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。”这些论述不仅是民族自治地方加快城镇化进程的指导思想，也是建立自治市的指导思想和有利的政策依据。因此，自治州、自治县撤州、撤县建市是民族自治地方城镇化的必然趋势，是符合民族自治地方经济社会发展的客观规律的。

六、建立自治市的基本模式

自治市可设地级、县级两种，即地级（设区的）自治市、县级（不设区的）自治市。

县级自治市的设置以整个自治县设市为主要模式。即以原县政府所在地的镇为中心，将整个县改为市，市政府既要

对市区实施管理，又要对所辖乡镇进行管理，而乡、镇中包括了大片的农村地区和农村人口。县级自治市与自治县同级，市政府除了享有原有的自治权之外，还拥有相应的城市管理的职能。

地级自治市的设置主要是指自治州撤州建市，它的模式是以市管县体制为主，既设区，又辖县。市政府的职能与县级自治市一样，既享有法律规定的自治权，又具有相应的城市管理职能。

七、关于“民族镇”的设置问题

我国《宪法》关于我国行政区域划分上，没有“民族镇”的规定，只有民族乡规定。但是，实际中，我国部分省区确实存在“民族镇”的建制。这主要是1983年12月，国务院发布了《关于建立民族乡问题的通知》后，从1984年起，在全国各地开始恢复和建立民族乡，有些省比照民族乡，在少数民族人口比较聚集的镇，变通建立了“民族镇”。1992年，国务院颁发了《关于停止审批民族镇的通知》，虽然《通知》明确指出了“民族镇”是违背我国宪法的，要求停止审批，并对已建立的民族镇另行处理。但是，到目前为止，“民族镇”还客观存在。随着我国小城镇建设的发展，许多经济发展较快的乡都撤乡建镇。同样，由于《宪法》中没有关于“民族镇”的规定，现存的经济较快的民族乡在要求撤乡建镇的过程中，就出现了与自治州、自治县撤州、撤县建市过程中遇到同样的问题。鉴于民族乡是我国民族区域自治制度的有效补充形式，有利于在新形势下充分保障杂散居少数民族权益，推动少数民族和民族自治地方全面建设小康社会，因此，我们认为，民族镇的建立可以比照自治市的设立，凡符合建镇标准的民族乡撤乡后，就可以建立民族镇。

总之，建立自治市和民族镇是为解决民族自治地方城镇化建设，加快民族自治地方全面建设小康社会的步伐而提出的，是21世纪民族区域自治制度的一个新课题，不仅具有重要的现实意义，而且具有深远的历史意义。

（作者单位：国家民委政策法规司法制处）

关于建立实施民族区域自治法监督机制和 司法程序的研究

周 健

立法本身并不是目的，其目的在于实施，使之在实践中充分发挥作用。法律的权威性和实效性不在于法律的形式如何，而在于法律是否能全面获得实施。

民族区域自治法的形式和内容都很好，但实施起来的效果却不明显，原因何在？我认为其主要原因是该法缺少监督机制和司法程序，以及该法的法律条款规定得太原则抽象，不够具体。自治法由谁来负责实施？谁来监督实施？违反了谁来处理？怎么处理？等等，都没有具体规定。没有规定监督机制和司法程序，势必会使自治法在实施过程中流于形式、流于一般化。说得横一点，“我不给你贯彻落实，你能把我怎着？告我？去哪告？怎么告？”！

为此，建议全国人大常委会作出司法解释，明确实施民族区域自治法的监督机制和司法程序，并将法律条文细化、明确化、具体化，便于执行和评判。

一、建立实施民族区域自治法的监督机制

监督机制是保障法律得以全面实施、执行的制度。根据民族区域自治法的特点，建议建立以下监督机制：

（一）行政机关的监督。

部门法律的约束对象主要是法人和自然人的行为，而民族区域自治法所约束的对象主要是各级人民政府及其行政部门。民族区域自治法第3章从第19条至46条规定了“自治机关的自治权”，第6章从第54条至72条规定了“上级国家机关的职责”。民族自治地方自治机关的自治权能否得到落实？自治地方上级国家机关的职责是否能够切实履行？这是自治法最实质的内容，也是自治法实施有效与否争议的焦点问题。因此必须建立实施自治法的行政监督机制。

国务院领导中央国家行政机关和全国各级地方政府的行政工作，因而负有监督中央国家机关和地方各级人民政府行政工作的职能。具体地说，国务院领导和管理全国的民族

事务，保障民族自治地方的合法权益；国务院有权改变或撤销中央国家行政机关发布的不适当的有关民族问题的命令、指示和规章；国务院有权改变或撤销地方各级人民政府颁布的不适当的有关民族问题的决定和命令。鉴于国务院行政工作的繁杂性和综合性，建议将其对实施民族区域自治法的行政监督权进行分解，分级授权进行具体监督：

1. 由国务院授权国家民族事务委员会监督各自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市人民政府及其行政部门，并定期对其进行实施自治法的执法检查。

2. 由省级人民政府授权省、自治区、直辖市民族事务委员会监督自治州和辖有自治县的市（地）人民政府及其行政部门，并定期对其进行实施自治法的执法检查。

3. 由辖有县、区的市（地、州）人民政府授权市民族事务委员会监督辖区内自治县人民政府及其行政部门，并定期对其进行实施自治法的执法检查。

根据行政组织原则，上级人民政府有权监督下级人民政府的行政行为，但是，目前没有法规条文规定各级民族事务委员会对自治法的执法职能，建议予以明确。

（二）权力机关的监督。

各级人民代表大会及其常委会是国家的权力机关，根据人民代表大会组织原则，各级人民代表大会及其常委会对同级人民政府的行政行为具有监督权，但是，目前没有法规条文规定各级人民代表大会及其常委会对实施民族区域自治法的监督职能，建议予以明确。

1. 全国人民代表大会及其常委会负责监督国务院及其行政部门对民族区域自治法的实施。

2. 辖有自治州和自治县的省级人民代表大会及其常委会负责监督本省（自治区、直辖市）人民政府及其行政部门对民族区域自治法的实施。

3. 辖有自治县的市(地、州)人民代表大会及其常委会负责监督本市(地、州)人民政府及其行政部门对民族区域自治法的实施。

4. 自治县人民代表大会及其常委会负责监督本自治县人民政府及其行政部门对民族区域自治法的实施。

(三) 司法机关的监督。

司法机关的监督包括两方面:

1. 人民检察院对国家机关、国家机关工作人员和公民执行民族区域自治法的行为实施监督,对违反民族区域自治法的违法行为向人民法院提起诉讼。

2. 人民法院审理有关民族区域自治的行政案件,监督行政机关依照民族区域自治法有关规定行使职权,对于违反自治法的具体行政行为,法院有权决定撤销或者部分撤销,并要求行政机关重新作出符合自治法的行政行为。

二、明确有关民族区域自治法诉讼的司法程序

近 20 年来,虽然发生了不少违反民族区域自治法的行为,有的还很严重,使民族自治地方的合法权益受到侵害,但是民族自治地方却苦于没有法律规定的追究手段而无法提起诉讼。在全国 960 万平方公里内,在 13 亿人口中,目前尚没有抓到一个违反民族区域自治法的人和单位,不是大家遵守自治法都很好,而是因为自治法有缺陷,缺少司法程序,人们不知道如何提起诉讼。

从法理上讲,一切违法行为都必须予以追究,对于违反民族区域自治法的行为,也必须依据法律给予追究。这就必须由全国人大常委会通过司法解释加以明确。必须明确规定:“民族自治地方的国家机关对有关行政机关违反民族区域自治法的行政行为,有权向上级国家机关申请复议裁决或者向人民法院提起诉讼。”要明确涉及民族区域自治法的复议权和诉讼权。

(一) 明确违反民族区域自治法的行为种类。

明确违反民族区域自治法的行为种类,就是明确哪些违法行为应当被追究法律责任。我认为下列行为应当被视为违反民族区域自治法的行为:

1. 违反民族区域自治法总则的行为,包括实施破坏民族团结和制造民族分裂的行为,实施民族歧视和压迫的行为等。

2. 违反民族区域自治地方的建立和自治机关组成之规定的行为。

3. 违反民族自治地方自治权之规定的行为。

4. 违反有关民族自治地方人民法院和人民检察院之规定的行为。

5. 违反有关民族自治地方内民族关系处理规定的行为。

6. 民族自治地方的上级国家机关不履行自治法规定职责的行为。

在司法解释时,可将上述行为进一步的细化。

(二) 明确违反民族区域自治法的法律责任。

法律责任可分为四种:民事责任、刑事责任、行政责任和违宪责任。

民族区域自治法属于公法,基本上不涉及民事责任,而刑事责任已在刑法中有了明确规定,民族区域自治法没必要再规定违法行为的刑事责任。因此,民族区域自治法主要应当规定行政责任,即司法解释所界定的内容应主要规定行政机关因行政违法而应当承担的法律责任。又因为民族区域自治法是基本法的特殊性,行政责任不可能太具体地落实到行政机关的具体工作人员身上,因此对违反民族区域自治法的行政违法机关,除追究行政机关领导人的行政责任以外,还应当规定其必须在规定的时间内采取补救措施的责任。

(三) 明确违法行为的制裁机制。

法律的执行简称执法,包括国家行政机关的执法、国家权力机关的执法和国家司法机关的执法,推之,民族区域自治法的执法主体就是国家行政机关、国家权力机关和国家司法机关。鉴于民族区域自治法主要调整民族自治地方社会关系的特殊性,国家行政机关应当是主要的执法机关。反之,民族区域自治法违法行为的实施者主要是国家行政机关。因此,民族区域自治法违法行为的制裁实施主体主要是各级国家行政机关。凡是不依法履行职责,超越职权、滥用职权的违法行为都要承担一定的法律责任和受到相应的法律制裁。

1. 行政制裁。

根据行政组织原则,上级人民政府有权监督下级人民政府的行政行为,因此,上级人民政府有权对下级人民政府违反民族区域自治法的行政行为作出行政制裁或行政处罚决定。

2. 权力机关的制裁。

根据人民代表大会组织原则,各级人民政府要对同级人民代表大会及其常委会负责。因此,各级人民代表大会及其常委会对本级人民政府及其行政部门违反民族区域自治法的行政行为有权实施制裁措施,撤销政府部门的行政命令或责令政府部门履行行政职责。

3. 司法机关的制裁。(1)人民检察院对国家行政机关执行民族区域自治法的行为实施监督,对违反民族区域自治法的违法行为向人民法院提起诉讼;(2)人民法院审理有关民族区域自治的行政案件,监督行政机关依照民族区域自治法有关规定行使职权,对于违反自治法的具体行政行为,法院有权决定撤销或者部分撤销,并要求行政机关重新作出符合自治法的行政行为。

在贯彻实施民族区域自治法的实践中,国家权力机关和国家司法机关也可能实施违法行为,可以参照上述制裁机制对其进行法律制裁。

(四) 明确民族区域自治法的诉讼受案范围。

人民法院受理各级国家机关和其他组织违反民族区域

自治法的行为而提起的诉讼：

1. 违反民族区域自治法总则的行为，包括实施破坏民族团结和制造民族分裂的行为，实施民族歧视和压迫的行为等。

2. 违反民族区域自治地方的建立和自治机关组成之规定的行为。

3. 违反民族自治地方自治权之规定的行为。

4. 违反有关民族自治地方人民法院和人民检察院之规定的行为。

5. 违反有关民族自治地方内民族关系处理规定的行为。

6. 民族自治地方的上级国家机关不履行自治法规定职责的行为。

除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起的涉及民族区域自治法的案件。

涉及民族区域自治法的诉讼案件实行司法分级管理：

1. 基层人民法院管辖县(区)及县(区)以下行政机关涉及民族区域自治法诉讼的第一审案件。

2. 中级人民法院管辖地市级人民政府及其行政机关涉及民族区域自治法诉讼的第一审案件。

3. 高级人民法院管辖省、自治区、直辖市人民政府及其行政机关涉及民族区域自治法诉讼的第一审案件。

4. 最高人民法院管辖对国务院及其各部门涉及民族区域自治法的第一审案件。

诉讼参加人主要为：

1. 依照民族区域自治法提起诉讼的行政机关是原告，人民法院不受理公民个人有关民族区域自治的诉讼。

2. 民族自治地方行政机关向人民法院提起诉讼的，作出涉及民族区域自治具体行政行为的行政机关是被告。

(五)明确起诉程序。

1. 对属于人民法院受案范围涉及民族区域自治的行政案件，民族自治地方可以先向上级国家机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。

2. 民族自治地方向上级国家机关申请复议的，复议机关应当收到申请书之日起 60 天内作出决定。申请人不服复议决定的，可以在收到复议决定书之日起 15 日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起 15 日内向人民法院提起诉讼。

3. 民族自治地方直接向人民法院提起诉讼的，应当在知道作出具体行政行为之日起 1 年内提出。

4. 提起诉讼应符合下列条件：(1)原告是认为具体行政行为侵犯民族自治地方合法权益的行政机关；(2)有明确的被告；(3)有具体的诉讼请求和事实根据；(4)属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。

5. 人民法院接到起诉状，经审查，应当在 15 日内立案

或者作出裁定不予受理。原告对裁定不服的，可以提起上诉。

(六)明确审理和判决程序。

1. 人民法院应当在立案之日起 7 日内，将起诉状副本发送被告。被告应当在收到起诉状副本之日起 15 日内向人民法院提交作出具体行政行为的有关材料，并提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起 7 日内，将答辩状副本发送原告。被告不提出答辩状的，不影响人民法院审理。

2. 人民法院审理涉及民族区域自治的案件，以民族区域自治法和其他法律、法规为依据。

3. 人民法院经过审理，根据不同情况，分别作出以下判决：(1)具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，判决维持。(2)具体行政行为有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出具体行政行为：① 主要证据不足的；② 适用法律、法规错误的；③ 违反法定程序的；④ 超越职权的；⑤ 滥用职权的。

4. 被告不履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期限内履行。

5. 人民法院判决被告重新作出具体行政行为的，被告不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为基本相同的具体行政行为。

6. 人民法院应当在立案之日起三个月内作出第一审判决。有特殊情况需要延长的，由高级人民法院批准，高级人民法院审理第一审案件需要延长的，由最高人民法院批准。

7. 当事人不服人民法院第一审判决的，有权在判决书送达之日起十五日内向上一级人民法院提起上诉。当事人不服人民法院第一审裁定的，有权在裁定书送达之日起 10 日内向上一级人民法院提起上诉。逾期不提起上诉的，人民法院的第一审判决或者裁定发生法律效力。

8. 人民法院审理上诉案件，应当在收到上诉状之日起两个月内作出终审判决。有特殊情况需要延长的，由高级人民法院批准，高级人民法院审理上诉案件需要延长的，由最高人民法院批准。

9. 人民法院审理上诉案件，按照下列情形，分别处理：(1)原判决认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决驳回上诉，维持原判；(2)原判决认定事实清楚，但是适用法律、法规错误的，依法改判；(3)原判决认定事实不清，证据不足，或者由于违反法定程序可能影响案件正确判决的，裁定撤销原判，发回原审人民法院重审，也可以查清事实后改判。当事人对重审案件的判决、裁定，可以上诉。

10. 当事人对已经发生法律效力的判决、裁定，认为确有错误的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院提出申诉，但判决、裁定不停止执行。

11. 人民法院院长对本院已经发生法律效力的判决、裁定，发现违反法律、法规规定认为需要再审的，应当提交审