

当代民族经济法研究

DangDaiMinZu JingJiFa YanJiu

包桂荣 / 等著

民族

当代民族经济法研究

当代民族经济法研究

当代民族经济法研究



经济科学出版社
Economic Science Press

当代民族经济法研究

包桂荣 等著

执笔人：包桂荣 张术麟 王培新
孙海林 特日格勒 刘亚丛
董占军 彭支援 张闻昊
落志筠

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代民族经济法研究 / 包桂荣等著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 1

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7328 - 5

I. 当… II. 包… III. 民族经济 - 经济法 - 研究 - 中国
IV. D922. 290. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 098857 号

责任编辑：孙怡虹

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

当代民族经济法研究

包桂荣 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

880 × 1230 32 开 9.25 印张 236000 字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7328 - 5/F · 6579 定价：21.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

坦诚地说，作为一名少数民族学者，以前并没有对民族问题产生过兴趣，当然也没有任何这方面的研究成果。一次偶然的机会我参加了以“中国民族区域自治制度”为内容的中挪合作研究项目，由此接触并认识了挪威奥斯陆大学的李莎和玛利亚等学者。第一次与外国学者共同进行学术研究，同时又是第一次研究中国的民族区域自治制度，作为一名经济法学者，一开始便以经济法的目光审视研究中国的民族问题和民族区域自治制度，并发现了研究中国民族区域自治制度问题的新视角——民族经济法。外国学者治学严谨的态度和研究我国民族区域自治制度感兴趣的程度，以及她们在少数民族权益保护方面的研究成果，让我受益匪浅。但这仅仅是一方面，更为重要的是在与外国学者共同研究中国民族区域自治制度的过程中对我所产生的震撼。当代诸多领域的学术研究在借鉴名义下几乎全部“西化”，作为民族自治地方的专家学者对我国的民族研究，特别是民族区域自治制度的研究应该走向何方？借鉴“西方”，弘扬“本土”，还是二者结合？我的基本观点是：学术研究中借鉴固然重要，但实现“本土化”研究和创新也是十分重要的。在民族区域自治制度研究上必须也只能是坚持“本土”，并且还要为其他国家的研究提供借鉴。这就是我研究民族经济法的初衷和

动机。

民族经济的客观性要求有特定的法律规范来调整相应的民族经济关系。关于民族经济法的概念，由于民族经济法作为部门法的研究起步较晚，涉足其研究领域的学者有限，所以对民族经济法的概念虽然有些争议或不同看法，但还未形成向经济法那样大的争议。我们在民族经济法的研究选题上，首先对研究中涉及的几个基本概念进行了必要的分析与界定。第一，民族经济法中的“民族”是指哪一个层面上的“民族”的问题。事实上，我们所研究的“民族”是指“少数民族”，而且是指民族自治地方的少数民族。这个“少数民族”不是指一种狭义上的民族自治地方的主体民族。有人曾指出研究民族经济法，会不会导致研究某一具体民族的经济法，如蒙古族经济法、满族经济法、回族经济法等？我认为这种担心是完全没有必要的，这种认识也是错误的。“中国经济法”在多年的研究和发展以及形成的体系中，从未包括对民族经济关系调整问题的研究，那么是否以此可以推论“中国经济法”就是汉族经济法呢？如果这样就是一种误解。第二，我们对“民族经济”的概念做了界定。在现实生活中，人们对“民族经济”的使用也有多样性，而我们所使用的“民族经济”是“少数民族经济和实行民族区域自治地方的民族经济”。第三，我们对“民族经济法”的概念做了界定。鉴于目前对民族经济法的研究人数较少的情况，我们对吴宗金、宋才发、李占荣老师的“民族经济法”的定义在认知和肯定的前提下，做了一些补充并提出了一些不太成熟的观点。我们的观点主要包括：（1）民族经济法的概念范围不宜过于宽泛；（2）其范围也不宜过于狭窄；（3）根据少数民族的民族特点，以及长期以来少数民族内部的一些风俗习惯对民族关系的影响和作用，在一般法的渊源中，不可以或不可能包括的因素，却有可能成为民族经济法调整民族经济关系的重要手段，如少数民族的民族习惯。在我所主持的国家社科基金项目课题《少数民族非物质文化遗产立法保护研究》的调研中，我深切地感悟到，民族习俗与民

族习惯法在民族经济社会的发展中所产生的重要作用，在某些情况下是其他任何规则所无法替代的。

此外，我国自建立民族区域自治制度以来，对民族经济关系的调整手段多种多样，其中重要的手段之一是通过制定颁布相关政策来调整民族经济关系。政策与法不同，它不具有法的“刚性”，所以它更适合针对各民族的不同特点做出必要的“柔性”调整。因此，我国在民族自治地方，除了实施一般法和特别法以外，主要实施的是一些特殊“民族政策”。这些“民族政策”虽然不能成为法的渊源，但在民族经济法的研究中却是一个不可忽视的重要内容。鉴于上述观点和认识，我们认为民族经济法是指由国家机关制定、批准、规范、管理及调整，以加速发展少数民族和少数民族自治地方经济建设、保障少数民族和少数民族自治地方的经济权益的特殊法律规范的总称。

民族经济法是一个集民族学、经济学、法学内容为一体的综合性学科，随着民族经济在我国经济社会发展中的地位不断提升，民族经济法的相对独立性也逐步显现，成为我国经济法学的重要组成部分。但从我国经济法学研究的总体状况来看，民族经济法的研究还不是很成熟。具体表现为：

(1) 民族经济法学的研究群体薄弱。目前只有少数高等院校及科研机构的研究人员对民族经济法理论进行了关注，加入到了民族经济法的理论研究行列。

(2) 民族经济法学的研究领域还有待开拓。理论界目前对民族经济法关注的理论问题还应当在经济法的诸多领域中开拓；对由于民族因素对经济法产生的影响还需要在民族经济法中去探讨；突出与民族性、民族自治地方的特点相关问题的探讨等。

(3) 民族经济法的研究成果还不是很丰硕。其中发表的文章、出版的论著数量较少，特别是已形成成熟研究成果的仅在少数。民族经济法的学术研究程度总体来说还停留在起步、需要不断深入积累发展的阶段。



最后还有几点需要予以说明：第一，本课题的研究定位是学术研究，因此，称之为“民族经济法”，而不是“民族经济法学”。第二，本课题研究刚刚起步，由于学识和水平的局限性，有些问题考虑还不成熟，阐述不够深入和到位，还有待于各位专家学者共同探讨，并赐予批评指正。第三，本书所以称为《当代民族经济法研究》，言外之意是对当代民族经济法的研究，并不是将我们的研究称之为“当代”。

“治学不为媚时语，寻求真知启后人”。真诚地希望本课题的研究能够唤起更多的学者关注民族经济法的研究，促进我国民族经济法的发展。

包桂荣

2007年12月

目 录

第一篇 民族区域自治制度与民族经济法

第一章 民族经济法的基础理论研究	(1)
一、民族经济法研究中的几个概念的认识与界定	(1)
二、民族经济法与经济法的关系	(7)
三、民族区域自治制度与民族经济法的关系	(9)
四、民族经济法研究的选题与思路	(11)
第二章 我国民族经济法理论研究的现状和意义	(16)
一、我国民族经济法研究的现状	(16)
二、我国民族经济法理论研究的意义	(21)
第三章 西部大开发与民族经济法的研究	(24)
一、西部与西部大开发的涵义	(24)
二、对西部大开发的认识	(27)
三、西部大开发促进了民族自治地方的经济 发展	(34)
四、西部大开发为民族经济法提供了广泛的研究 空间	(38)

第二篇 民族经济法研究的重要法律依据

第四章 民族经济法研究的重要法律依据	(51)
一、宪法和民族区域自治法是研究民族经济法的重要 法律依据	(51)
二、党和国家的民族经济政策与民族经济法相辅相成	(59)
三、民族经济习惯“法”是制定民族经济法的主要 依据	(61)

第三篇 民族经济法的主要研究方法和基本内容

第五章 民族经济法研究的经济理论依据与经济 分析方法	(63)
一、民族经济法研究的经济理论依据	(63)
二、民族经济法研究中的经济分析方法	(68)
第六章 民族经济法研究的基本内容与体系	(74)
一、民族经济法研究的基本内容	(74)
二、民族经济法的研究体系	(76)

第四篇 民族自治地方的经济自治权理论研究

第七章 静态下的民族经济自治权研究	(81)
一、民族自治地方经济自治权的概念	(81)
二、民族自治地方经济自治权的特征	(85)

三、民族自治地方经济自治权的构成	(89)
四、实现民族自治地方经济自治权的意义	(90)
第八章 动态下的民族经济自治权研究	(94)
一、民族自治地方经济自治权运行的基本理念	(94)
二、民族自治地方经济自治权运行的基本原则	(103)
三、民族自治地方经济自治权运行的基本途径	(113)
四、民族自治地方经济自治权运行的基本法律制度	(119)
 第五篇 民族自治地方的民族经济自治权运行实践	
 第九章 民族自治地方国有企业改革的历程与民族经济自治权运行的实践	(121)
一、民族自治地方国有企业改革与民族经济法制创新研究	(123)
二、民族自治地方国有企业发展困境的原因及对策研究	(149)
三、民族自治地方国有中小企业改革的国际比较研究	(161)
 第十章 民族自治地方的民族贸易与民族经济自治权	(177)
一、民族贸易及其特殊性	(177)
二、民族贸易的法律适用	(179)
三、民族贸易的法律困境	(180)
四、民族自治地方发展民族贸易的对策	(186)
 第十一章 民族自治地方的财政与财政自治权	(189)
一、民族自治地方的财政自治权问题研究	(189)



二、中央与民族自治地方的财政转移支付制度化 问题研究	(196)
-------------------------------------	-------

第十二章 民族自治地方的教育财政自治权 (205)

一、民族区域自治地方财政自治的基本内涵	(205)
二、民族自治地方教育财政自治的现状成因	(217)
三、教育财政转移支付制度及民族教育自治立法的国际 比较	(232)
四、民族自治地方的民族教育财政自治与民族教育地方 立法的构想	(244)

第十三章 民族自治地方的自然资源立法研究 (250)

一、民族自治地方的自然资源立法概述	(250)
二、民族自治地方自然资源立法的理论基础	(255)
三、完善民族自治地方自然资源立法的思考	(258)

第六篇 民族经济法研究中存在的 主要问题与对策研究

第十四章 民族经济法研究中存在的问题及解决问题的 对策 (263)

一、理论基础问题	(265)
二、学科研究与学术研究问题	(270)
三、方法与路径的选择问题	(272)

主要参考文献	(276)
--------------	-------

后记	(280)
----------	-------

第一篇 民族区域自治制度 与民族经济法

第一章

民族经济法的基础理论研究

一、民族经济法研究中的几个概念的认识与界定

(一) 民族经济法中“民族”的概念与界定

什么是“民族”？民族是在历史上形成的稳定的人们的共同体。我们通常所说的民族，一般泛指历史上形成的处于不同社会发展阶段的各种人们的共同体。斯大林曾在《马克思主义和民族问题》一文中指出：“民族是人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。”由此可见，民族有四个基本特征：即共同语言、共同地域、共同经济生活和共同文化。但是，这四个基本特征在一个民族身上有时并不是同样突出的，正向斯大林分析的那样，“实

际上并没有什么唯一的民族特征，显得比较突出的有时是这个特征（民族性格），有时是那个特征（语言），有时又是另一个特征（地域、经济条件）。民族是由所有这些特征结合而成的。”^① 根据这个民族的定义，当我们讨论民族经济法时，人们常常会产生如下理解：（1）下意识地认为民族经济法中的民族仅指一国的少数民族；（2）认为是指相对于西方而言的中国经济法或实质上是指“中华民族”。（3）一定区域内的少数民族。无论哪一种理解可以说都是没有错误的。但是，在我们研究民族经济法时常用到的“民族”一词，为了避免居于不同层次含义上的“少数民族”、“汉族”、“中华民族”混为一个层面上而造成完整思想表述的混乱，因此需要说明的是，我们在民族经济法的研究中所提出的“民族”是指“少数民族”而且是指一定区域内即民族自治地方的“少数民族”。这个“少数民族”不是指一种狭义上的某个民族自治地方的主体民族。有人曾指出研究民族经济法，会不会导致研究某一具体民族的经济法，如蒙古族经济法、满族经济法、回族经济法等。我们认为这种担心是完全没有必要的，这种认识也是错误的。“中国经济法”在多年的研究、发展以及形成的体系中，从未包括对民族经济关系调整问题的研究，那么是否以此可以推论“中国经济法”就是汉族经济法呢？如果这样就是一种误解了。

（二）民族经济法中“民族经济”的概念与界定

根据上述斯大林对民族的基本特征的归纳，民族与地域和经济有着不可分割的关系。经济始终伴随着民族经历着漫长的历史过程。从这个意义上讲，民族经济应当属于社会历史的范畴。一般情况下，人们如同对“民族”这个概念的使用一样，对“民族经济”

^① 王勋铭：《坚持用马列主义民族观观察和处理民族问题》，《民族研究论文选》第一辑，第35页，该《论文选》是为了迎接和庆祝内蒙古社会科学院建立5周年汇编的，由内蒙古师范大学印刷厂，1985年4月印刷。

也有几种不同意义上的使用：(1) 指国民经济，即建立了独立的民族国家的经济。而许多统一后的多民族国家也称其国民经济为“民族经济”，以区别外国经济。(2) 指少数民族经济，如在我国是指除汉族以外的所有其他少数民族的经济建设与社会经济生活。(3) 是指少数民族地区经济，就是多民族国家中少数民族居住地区的各种经济建设与社会经济生活。(4) 是指实行民族区域自治的少数民族地区的民族经济，即多民族国家中实行民族区域自治制度在少数民族聚居区的各种经济建设与社会经济生活。对民族经济范畴多种含义的甄别，是研究民族经济法的必要前提条件，我们对民族经济法的研究所使用的“民族经济”是第(2)、(4)种意义上的“民族经济”。即少数民族经济和实行民族区域自治地方的民族经济。^① 因为在我们看来，少数民族地区经济应当是个地区经济概念，它包括了以某一民族为主体的民族自治地方的经济和散居少数民族地区经济。而实行民族区域自治地方的民族经济，则是一个法律概念，它不包括散居少数民族地区经济，是民族区域自治制度下实行民族自治权的民族经济。

(三) 民族经济法的概念和界定

民族经济的客观性要求有特定的法律规范来调整相应的民族经济关系。关于民族经济法的概念，因为民族经济法作为部门法的研究起步较晚，涉足其研究领域的学者有限，所以对民族经济法的概念虽然有些争议或不同看法，但还未形成向经济法那样大的争议。在什么是民族经济法的问题上，中央民族大学的宋才发教授认为，“中国少数民族经济法是指由国家机关制定和批准、规范和调整，加

^① 在当前对民族经济范畴多种含义的甄别上，有专家指出应包括少数民族经济和民族地区经济两部分。而我们在研究中则主要侧重于民族区域自治，在民族区域自治制度的视野下研究少数民族的各种社会生产和经济生活。这一点我们与李占荣的《民族经济法》和宋才发的《中国少数民族经济法》的研究侧重点是不同的，或在这个问题上的看法是不同的。



速发展少数民族和少数民族地区经济建设、保障少数民族和少数民族地区经济权益，调整少数民族经济关系的特殊法律规范的总称。”^①很显然，这是一个大民族经济法的观点。它既包括了少数民族地区经济即非民族自治地区的民族经济，也包括了民族自治地方的少数民族经济。但我们不清楚在这样的民族经济法框架下或设计下，民族自治地方的民族自治权将如何在各少数民族地区通用？换句话说，民族经济法的调整原则及实行民族区域自治的法律法规将如何适用于那些非民族自治地方？在这个观点出现以前，第一个给民族经济法下定义的是吴宗金教授，他认为，“民族经济法是指由国家机关制定和批准、规范和调整加速发展少数民族和少数民族地区经济建设、保障少数民族和少数民族地区经济权益的特殊法律规范的总称。”这两个定义实质上是完全一样的，他们对民族经济法是从两个方面进行界定的，一方面是少数民族经济的法律规制；另一方面是少数民族地区经济的法律规制。事实上也可以说是对民族自治地方的少数民族经济和非民族自治地区的少数民族经济的法律规制。定义中的“特殊法律规范”是指由国家机关制定的专门对少数民族和少数民族地区经济发展的法律法规和民族自治地方的自治机关依《宪法》和《民族区域自治法》制定并上报上级国家机关批准的经济自治条例和单行条例。对这样一个定义，李占荣教授认为其具有一定的局限性。这种局限性在于：“一方面，未包括历史上形成和流传下来并在民族社会经济生活中为国家所认可的民族经济习惯法。”“另一方面，该定义忽视了非民族自治地方制定的民族经济法规。”（事实上这里指的是对我国散居少数民族经济利益的保护问题）“最后，该定义把‘国家机关’和法的‘制定’做了缩小解释。”李占荣教授在指出该定义的局限性之后认为，“现代民族经济法的范围应当在排除第一种意义上的国家经济法之后从广义上予以厘定，它既包括与少数民族经济生活方式和生产经营方式有密切联系的经济法即少数民族经济

^① 宋才发等著：《中国少数民族经济法通论》，中央民族大学出版社2006年版，第13页。

法,也包括少数民族地区经济法。更进一步讲,它涉及了国家针对少数民族制定的经济法律,针对民族自治地区制定的经济法律,民族自治地方制定的经济法律,非民族自治地方制定的少数民族经济法规以及在实践中运行的、为国家法律所许可的少数民族经济习惯法。”最后,根据上述阐述的理由给民族经济法的定义是:“民族经济法是指由国家制定或认可的、并由国家强制力来保证其实施的、调整民族经济关系的法律规范的总和。”^①这个定义与上述定义相比,是一种更广义上的民族经济法。它与经济法最初引入我国在理论上产生很大争议的“经济法是调整一切经济关系的法律规范的总称”的概念似有雷同之处。我们认为民族经济法在调整民族经济关系问题上并不是万能的、唯一的。调整民族经济关系的法律既有一般法,如宪法、民法、刑法、行政法等国家法律法规;也有特殊法,如民族区域自治法、自治条例、单行条例;同时也包括民族政策和民族习惯法。在民族自治地方适用的法律法规既有一般法,也有特殊法和特殊民族政策、民族习惯法;而在非民族自治地区只能适用国家一般法和民族政策、民族习惯法,而不适用特殊法——民族区域自治法。在少数民族共同利益方面如促进保障民族地区经济发展,实现各少数民族经济平等时民族自治地方与非民族自治地区适用的法律有其共同性或共享性,但也有区别。民族自治地方依据《宪法》和《民族区域自治法》的规定享有充分的自治权,而这种自治权是不能分享的,是民族自治地方独自享有或专有的。而在一般法的适用上以及民族政策上通常是共同适用和共同分享的,如1985年7月1日《国务院办公厅转发商业部关于进一步发展少数民族地区商业若干问题的报告》;1991年3月25日《国务院批转国家民委等部门关于加强民族贸易和民族用品生产供应工作意见》;2006年财政部和国家税务总局联合下发的《关于继续对民族贸易企业销售的货物及国家定点企业生产和经销单位经销的边销茶实行增值税优惠政策的

^① 李占荣著:《民族经济法研究》,民族出版社2003年版,第38、39页。