

国家社会科学基金项目

中央民族大学“985工程”项目成果

民族区域自治制度 的发展与完善

——自治区自治条例研究

■ 宋才发 等著



人民出版社

民族区域自治制度 的发展与完善

——自治区自治条例研究

宋才发 等著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

民族区域自治制度的发展与完善——自治区自治条例研究/
宋才发 等著

—北京:人民出版社,2008.12

ISBN 978-7-01-007435-1

I. 民… II. 宋… III. 民族区域自治法-研究-中国
IV. D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核(2008)第 167621 号

民族区域自治制度的发展与完善——自治区自治条例研究

MINZU QUYU ZIZHI ZHIDU DE FAZHAN YU WANSHAN

——ZIZHIQU ZIZHI TIAOLI YANJIU

宋才发 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.75

字数:440 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007435-1 定价:55.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

导论	1
----	---

第一编 自治区自治条例基础理论

第一章 中央与地方权力划分的理论与实践	23
第一节 中央与地方权力划分的一般理论	23
一、国家结构形式及其理论	23
二、联邦制国家及其特点	25
三、单一制国家及其特点	26
第二节 外国的中央与地方权力划分	27
一、美国的中央与地方权力划分	27
二、德国的中央与地方权力划分	30
三、英国的中央与地方权力划分	32
四、外国经验对我国的借鉴作用	35
第三节 中国中央与地方权力划分的历史沿革	37
一、新中国成立前中央与地方权力划分	37
二、计划经济时期中央与地方权力划分	41
三、经济转型时期中央与地方权力划分	43
四、历史经验教训是最宝贵的财富	46
第二章 民族自治区自治权与自治条例	48
第一节 民族自治区的自治权	48

一、民族自治区自治权的概念·····	48
二、民族自治区自治权的法律特征·····	51
三、民族自治区自治权的法律属性·····	54
四、民族自治区自治权的构成要素·····	55
五、民族自治区自治权的法定权能·····	56
第二节 自治条例:自治区自治权的最基本体现·····	60
一、自治区的立法自治权·····	60
二、自治条例的法律位阶·····	67
三、自治条例的特殊性·····	68
第三节 自治条例在自治权实现中的地位·····	70
一、制定自治条例是实施民族区域自治制度的需要·····	70
二、自治权实现的保障机制·····	72
三、自治条例对实现自治权的保障作用·····	74
第三章 自治区自治条例的立法价值·····	76
第一节 自治区自治条例的国内价值·····	76
一、自治区自治条例价值的理论基础·····	76
二、自治区自治条例对市场经济发展的价值·····	78
三、自治区自治条例对民族文化繁荣的价值·····	80
四、自治区自治条例对和谐社会构建的价值·····	81
第二节 自治区自治条例的国际价值·····	83
一、世界体系下的现代民族问题·····	83
二、中国民族区域自治的成功实践·····	86
三、自治区自治条例的国际示范意义·····	91
第四章 民族自治立法与社会主义民主法治·····	95
第一节 加强民族自治立法,实现社会主义民主政治·····	95
一、民族区域自治制度是我国社会主义民主政治的重要内容·····	95
二、加强民族自治立法是完善民族区域自治制度的必然要求·····	96
三、加强民族自治立法是实现社会主义民主政治的重要途径·····	97

第二节 完善民族自治立法,建立完备的国家法律体系	100
一、完备的法律体系是社会主义民主与法治的重要保证	100
二、民族自治立法是国家法律体系建设的有机组成部分	101
三、现阶段完善民族自治立法的基本原则及其主要内容	102
四、拓展自治立法权是进一步完善民族自治立法的关键	105
第三节 落实民族自治立法,建设社会主义法治国家	107
一、建设社会主义法治国家是依法治国的战略目标	107
二、落实民族自治立法是建设社会主义法治国家的重要体现	108
三、新时期进一步落实民族自治立法的基本思路与主要路径	111
四、保障民族自治立法权是有效地落实民族自治立法的核心	123

第二编 自治区自治条例本体论

第五章 自治区自治条例的法律地位	129
第一节 自治区自治条例的基本内涵	129
一、自治区自治条例的含义	129
二、自治区自治条例的性质	132
三、自治区自治条例的特征	136
第二节 自治区自治条例的立法宗旨与原则	138
一、自治区自治条例的立法宗旨	138
二、自治区自治条例的立法原则	145
第三节 自治区自治条例与法律、法规和规章的关系	147
一、国家权力机关立法权限的划分制度	147
二、自治区自治条例与法律的关系	149
三、自治区自治条例与法规的关系	149
四、自治区自治条例与规章的关系	150
第四节 自治区自治条例与其他自治立法的关系	150
一、有关立法变通权的具体规定	150
二、自治区自治条例与单行条例的关系	153

三、自治区自治条例与变通规定的关系	154
四、自治区自治条例与补充规定的关系	154
第六章 自治区自治条例的立法内容	155
第一节 自治区民族语言文字自治权	155
一、我国少数民族语言文字及使用状况	155
二、自治区自治机关保障本地方各民族都有使用、发展自己的语言 文字的自由	156
第二节 自治区人事管理自治权	159
一、自治机关人事管理自治权的概念	159
二、自治机关人事管理自治权的主要内容	161
第三节 自治区经济管理自治权	163
一、经济管理自治权的概念	163
二、自治机关经济管理自治权的主要内容	165
第四节 自治区财政税收自治权	169
一、自治机关财政税收自治权的概念	169
二、自治机关财政税收自治权的主要内容	170
第五节 自治区资源开发利用和环境保护自治权	174
一、五大自治区自然资源的开发利用与环境保护	174
二、资源环境管理自治权与自治区的可持续发展	175
第六节 自治区社会事业管理自治权	178
一、自治区必须大力发展社会事业	178
二、自治机关社会事业管理自治权的主要内容	179
第七节 自治区保护少数民族风俗习惯及宗教信仰的自主权	184
一、民族风俗习惯与宗教信仰的概念	184
二、我国尊重民族风俗习惯与宗教信仰的法律规定	186
三、自治区自治条例立法与民族风俗习惯和宗教信仰自由	188
第七章 自治区自治条例的立法机制	192
第一节 自治区自治条例立法机制的基本理论	192

一、自治区自治条例立法与立法机制的含义	192
二、自治区自治条例立法机制的特征	193
三、自治区自治条例立法机制建构的法律依据	196
第二节 自治区自治条例的立法准备机制	198
一、自治区自治条例立法准备机制的含义	198
二、自治区自治条例立法准备机制的功能	199
三、自治区自治条例立法准备机制的内容	202
第三节 自治区自治条例的立法形成机制	207
一、自治区自治条例立法形成机制的含义	207
二、自治区自治条例立法形成机制的意义	208
三、自治区自治条例立法形成机制的运行	209
四、自治区自治条例立法形成机制的完善	211
第四节 自治区自治条例的立法监督机制	214
一、自治区自治条例立法监督的含义	214
二、自治区自治条例立法监督机制的意义	215
三、自治区自治条例立法监督机制的运行	216

第三编 自治区自治条例的制定

第八章 我国民族自治立法的现实状况	221
第一节 国家民族自治立法的基本状况	221
一、最高权力机关的民族自治立法	221
二、最高行政机关的民族自治立法	237
三、国务院各部委的民族自治立法	244
四、地方自治机关的民族自治立法	246
第二节 自治区自治立法的现实状况	249
一、自治区自治立法概述	249
二、自治区自治立法的依据	250
三、自治区自治立法的状况	253

四、自治区自治立法存在的问题及对策	254
第三节 自治区自治条例是自治区立法的核心内容	255
一、自治区自治条例制定权是宪法赋予的权力	255
二、自治区自治条例是自治区民族立法的依据	256
三、自治区自治条例是依法治国的重要内容	257
第九章 自治区自治条例难于制定的原因	259
第一节 自治区制定自治条例的历程	259
第二节 完善中央政府与自治区权力边界	262
一、自治区自治条例至今尚未通过的主要原因	262
二、对中央与自治区分权问题的分析	264
第三节 报批制度设计中存在的问题	265
一、自治区自治条例的报批制度	265
二、报批制度的利弊得失分析	267
三、报批制度改革的趋向	270
第四节 立法环境中存在的问题	272
一、自治区自治条例的立法时机不成熟	272
二、有关部门对民族自治立法的重要性认识不足	273
第五节 自治区自治条例(草案)的自身原因	275
一、自治区自治条例(草案)的立法悖论	275
二、自治区自治条例(草案)的立法质量	276
第十章 优化中央与自治区的权力划分	279
第一节 优化中央与自治区权力划分模式的原则	279
一、统一性与灵活性相结合的原则	279
二、集权与分权相平衡的原则	280
三、尊重和体现民族自治权的原则	282
四、权力划分模式的公平原则	284
五、权力划分模式的效率原则	285
六、权力划分模式的法治原则	287

第二节 优化中央与自治区权力划分的制度创新·····	287
一、建构自治区利益的表达与平衡机制·····	287
二、完善中央与自治区的良性互动机制·····	290
第三节 优化中央与自治区权力划分的核心内容:财政权力·····	291
一、国外关于分税制的运作模式·····	291
二、我国分税制的运作状况·····	293
三、中央对自治区的财政税收优惠政策·····	295
四、中央与自治区财政权力划分模式存在的主要问题·····	298
五、完善中央与自治区财政权力划分模式的对策与建议·····	300
第四节 优化中央与自治区权力划分的法律保障·····	302
一、中央与自治区权力划分的法律需求·····	302
二、中央与自治区权力划分的法律供给·····	304
第十一章 自治区自治条例出台的路径·····	308
第一节 确立自治区自治条例制定与出台工作的重点·····	309
一、认真总结自治条例制定工作的经验教训·····	309
二、做好编制实施科学的自治条例立法规划·····	314
三、确立和落实合理的自治条例立法决策·····	320
四、提高立法者素质和立法技术水平·····	324
五、建立健全自治条例立法监督机制·····	329
六、畅通自治区经济社会发展利益要求的表达渠道·····	335
第二节 加大国家指导、帮助自治区自治条例立法的力度·····	340
一、全国人大常委会必须加强对《民族区域自治法》的立法解释·····	340
二、国务院应当尽快颁布实施《〈民族区域自治法〉实施条例》·····	346

附 录

赴广西壮族自治区和贵州省调研《民族区域自治法》贯彻落实情况 的报告·····	355
赴辽宁省调研《民族区域自治法》贯彻落实情况的报告·····	363

赴云南省红河哈尼族彝族自治州和西双版纳傣族自治州调研《民族区域自治法》贯彻落实情况的报告	373
内蒙古自治区赤峰市红山区落实民族自治权的调研报告	387
关于贯彻实施民族区域自治法的调查研究	398
西部开发立法与民族自治地方自主权的衔接研究	421
后记	451

导 论

本课题的前期调查研究工作实际上自 2002 年夏季就开始了。当课题负责人主持的北京市教育委员会 2001 年度“高等教育精品教材重点项目”——《民族区域自治法通论》^①基本完成之后,考虑到研究工作和成果产出的连续性,开始把侧重点转入到“民族区域自治制度的发展与完善”上面来。2004 年春课题负责人又主持并完成了国务院西部开发办的重点专项调研课题——《西部地区开发立法与民族自治地方自主权的衔接研究》。经过这段时间大量的实地考察和调查研究工作,到 2005 年春,我们对“民族区域自治制度的发展与完善”不仅有了一定程度的把握,而且有了一定的资料积累和前期研究成果,于是我们把它作为一个研究项目申报并获得当年国家社会科学基金立项。这是课题负责人在主持国家“985 工程”二期建设重点立项项目研究之后,获得的又一项国家社科基金研究课题。为保质保量地按时完成本课题预定的研究任务,获取第一手资料和典型案例,课题负责人和课题组全体成员,分别调研了广西壮族自治区、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、四川省凉山彝族自治州、湖北省恩施土家族苗族自治州、贵州省黔南布依族苗族自治州、云南省的部分民族地区、吉林省的部分民族地区、黑龙江省的部分民族地区等。为了全面掌握 5 大自治区贯彻实施民族区域自治法的基本情况,我们还委托和依靠国家有关部门和当地政府机构协助调查研究并提供高质量的调研报告。由于到目前为止 5 大自治区尚未出台自治区自治条

^① 《民族区域自治法通论》一书,于 2003 年 9 月由民族出版社出版。2006 年 12 月被北京市教育委员会评为优秀教材,推荐为高等院校研究生使用的“精品教材”;同年 9 月获国家民委优秀科研成果(著作类)二等奖。

例,这方面的研究资料奇缺,我们特向国家有关政府部门、国家有关数据统计部门、有关专门的调研机构和国家图书馆广泛搜集这方面的文献资料。本课题以广西壮族自治区制定自治条例为重点和切入点展开研究,汲取了现有民族法学和民族理论研究者与实际工作者的研究成果。因此,呈现在广大理论工作者和读者面前的这本书,实际上是一个集体智慧的结晶。它既是本课题研究的最终结项成果,又是一块抛砖引玉的“砖头”。尽管它目前还很粗糙、很不成熟,但是它毕竟有了一个良好的开端,它将引来更多的对自治区自治条例研究的关注者和热心者,也必将因之而产出更多更好的研究成果来。

一、民族区域自治制度是中国的一项基本政治制度

民族区域自治制度是中国长期坚持的三项基本政治制度之一。民族区域自治制度是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方设立自治机关,行使自治权,实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国领土不可分割的组成部分。中国历来是一个统一的多民族国家,迄今为止,通过广泛的民族识别并且由中央人民政府确认的民族共有 56 个。其中,汉族人口最多;其他 55 个民族人口较少,因而习惯上称为少数民族。据 2000 年第五次全国人口普查统计,少数民族人口为 10643 万人,占全国总人口的 8.41%^①。在世界社会主义国家民族发展史上,各国解决民族问题的政治形式大体上有两种:一种是联邦制,即以某一个或者几个民族为主体建立成员国或者分子国,然后再把这些成员国或者分子国联合成一个统一的国家。另一种是民族区域自治制度,即在一个统一的国家内,以民族聚居区为基础划定行政区,使居住在该行政区域内的一个或者几个民族享受自治权。联邦制多用于在宏观上解决民族问题,通常是从国家结构形式通盘考虑的结果。民族区域自治制度除了适用于宏观上解决民族问题之外,更适合于在微观上解决民族问题,它通常不具有国家结构形式的意义。一个国家如果在宏观上已经采用民族区域自治制度解决其总的民族问题,则联邦制自然被排除在外。但是,一个国家如果在宏观上已经采

^① 《中国的民主政治建设》,《光明日报》2005 年 10 月 20 日,第 7 版。

用联邦制解决其总的民族问题,则不排斥在微观上采用民族区域自治的可能性。前苏联和南斯拉夫实行的就是联邦制,我们中国采用的是民族区域自治制度。用民族区域自治的办法来解决民族问题,是根据我国的历史发展、文化特点、民族关系和民族分布等具体情况做出的制度安排,完全符合我国各民族人民的根本利益和共同发展要求。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《民族区域自治法》)对民族区域自治及其实施做出了明确的规定。1997年中国共产党的第十五次全国代表大会,将人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度,作为必须长期坚持的三项基本政治制度。2001年《民族区域自治法》修正案和《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》明确规定:“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。”^①这就从法律上确立了民族区域自治制度在我国政治生活中的重要地位。所有这些,既是民族区域自治制度本身巩固和发展的重要体现,也是党和国家坚持和完善民族区域自治制度的重要体现。

中国的民族区域自治既不是单纯的民族自治,也不是单纯的地方自治,而是民族自治与地方自治的有机结合。《宪法》第4条第3款规定:“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”^②。依据法律规定,中国的民族自治地方分为自治区、自治州和自治县三级。早在中华人民共和国成立之前的1947年,在中国共产党的领导下,已经解放的中国蒙古族聚居地区,就建立了中国第一个省级民族自治地方——内蒙古自治区。新中国成立后,中央人民政府开始在少数民族聚居的地方全面推行民族区域自治制度。1952年,中央人民政府就发布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,对民族自治地方的建立、自治机关的组成、自治机关的自治权利等重要问题做出明确规定。1955年10月新疆维吾尔自治区成立;1958年3月广西壮族自

① 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》,《中华人民共和国民族区域自治法》,法律出版社2001年版,第3页。

② 《中华人民共和国宪法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社2006年版,第3页。

治区成立;1958年10月宁夏回族自治区成立;1965年9月西藏自治区成立。目前,中国共建立了155个民族自治地方。其中,包括5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)。在55个少数民族中,有44个建立了民族自治地方,实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%。同时,中国还在相当于乡的少数民族聚居的地方建立了1173个民族乡,作为民族自治地方的补充形式。在11个因人口较少且聚居区域较小而没有实行区域自治的少数民族中,有9个建有民族乡^①。

民族区域自治法不仅是中国历史上解决民族问题最好的一部法律,也是迄今为止多民族国家中解决民族问题最好的法律。前苏联解体、东欧剧变就是极好的反面例证。1984年5月31日,在总结实施民族区域自治经验的基础上,第六届全国人民代表大会第二次会议通过了《民族区域自治法》,并于同年10月1日起正式实施。2001年又根据社会主义市场经济条件下进一步加快民族自治地方经济社会事业发展的需要,在充分尊重和体现民族自治地方各族人民意愿的基础上,全国人大常委会对《民族区域自治法》进行了重大修改,使这部法律更趋完善和更加贴近民族地区的实际。《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,是我国民族法制体系的主干和核心部分,在民族法制体系中具有不可替代的重要地位和巨大作用。《民族区域自治法》规范了中央和民族自治地方的关系以及民族自治地方内各民族之间的关系,既扩大了民族自治地方的自治权,又进一步巩固和完善了我国民族区域自治制度,为民族自治地方立法和少数民族经济社会发展奠定了法律基础。但是,从法律的实践来看,一部法律无论制定得如何严密,如果缺乏保障实施的具体措施和办法,就会严重地影响到该法的实施效果。所以,2001年修改通过的《民族区域自治法》第73条第1款,增加了“国务院及其有关部门应当在职权范围内,为实施本法分别制定行政法规、规章、具体措施和办法”^②的规定。然而,国务院和有关部门在2005年以前,一直没有出台实施

^① 《中国的民主政治建设》,《光明日报》2005年10月20日,第7版。

^② 《中华人民共和国民族区域自治法》,法律出版社2001年版,第36页。

民族区域自治法的行政法规、规章,这些必不可少的配套法规的缺位,明显地弱化了民族区域自治法的保障作用。2005年5月11日,国务院第89次常务会议审议通过了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》。该行政法规首次将《民族区域自治法》的相关规定进一步具体化,从而使民族自治地方的自治权利得到了进一步的保障和充实。当今世界民族问题仍然普遍存在,既是热点问题也是难点问题。中国的民族区域自治制度,以其半个多世纪的成功实践证明了这种理论的正确性,从而开创了民族政治的新模式和观念。在新的形势下我们更要与时俱进,加快民族区域自治制度的法制建设,尤其是要尽快制定出台5个自治区的自治条例,依法落实民族区域自治制度的保障机制,不断地发展和完善民族区域自治制度,推进社会主义和谐社会的建设。《民族区域自治法》的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严格遵守、切实执行该项法律。

二、法律赋予自治区自治机关的立法自治权利

自治权是一个公法范畴的概念,首先表现为一种公共权力。自治权是民族区域自治制度的核心,也是国家权力的一部分,属于中央分权制的范畴。自治区自治机关立法自治权是一种法定权。依据《宪法》和《民族区域自治法》的规定,自治权是指民族自治地方的自治机关,在《宪法》和《民族区域自治法》以及其他法律授予和规定的权限内,结合当地民族政治、经济和文化的特特点,自主地管理本地方、本民族内部事务的一种特定的民族权利和国家权力。自治区立法自治权的法律依据,主要来源于三个方面:一是《宪法》的规定;二是基本法的规定,如《民族区域自治法》、《中华人民共和国民法通则》所作的规定;三是其他法律的规定,如《中华人民共和国森林法》等法律都作了相应的规定。民族区域自治制度是自治权的载体,少数民族权利是一个综合性的范畴体系,既包括作为群体的少数民族的集体权利,又包括作为个体的少数民族成员的个人权利;既包括少数民族的生存权、发展权,也包括民族自治权、共治权。因为民族区域自治实质上属于自治地方内各个民族的共治,因为自治主体并不限于民族自治地方内实行自治的少数民族。民族自治权本身还包含

着根据民族自身的特殊人文背景,对国家法律、法规、命令的变通执行权。自治区自治法规的各种形式,如自治条例、单行条例、变通规定和补充规定,在内容上都必然包含着对国家法律的一定变通或者补充,性质上都属于民族自治地方享有“变通权”的范畴。自治区自治条例依法对法律、行政法规做出变通规定后,自治区管辖范围内的所有自治地方适用自治条例的规定,自主地推进本地区经济社会的发展。

自治区以立法的形式使法律赋予自治区的自治权得以行使。法律赋予自治区的立法权限和范围比一般省的立法权限和范围更为广泛,因为自治区可以规定的不少事项是一般省级地方立法涉及不到的;许多重大的一般地方立法不能调整的事项,自治区立法可以予以调整。归纳《宪法》和《民族区域自治法》等法律对自治区立法权限和立法内容的规定,自治区立法机关可以依法行使如下立法权:(1)自治区的人民代表大会有权制定自治条例和单行条例。自治区自治条例是有关本地区实行民族区域自治基本制度的或者综合性的规范性法律文件,它可以作为本自治区内的司法依据。在我国整个法律体系中,自治区自治条例属于地方立法的重要组成部分。(2)自治机关可以报经上级国家机关批准,变通执行或者停止执行上级国家机关的不适合民族自治地方实际情况的决议、决定、命令和指示。(3)自治机关在执行职务时,使用当地通用的一种或者几种语言文字。同时使用几种通用语言文字执行职务的,可以实行区域自治的民族的语言文字为主。人大有权制定关于自治机关使用当地通用语言文字的条件、原则、方法等内容的自治条例。(4)自治机关有权根据当地经济社会建设事业的需要,从当地民族中大量培养和使用各级干部、各种科技、经营管理等专业人才和技术工人,并注意在少数民族妇女中培养各级干部和专业技术人才;可以采取特殊措施优待、鼓励各种专业人员参加自治地方各项建设工作;人大有权就如何培养干部和各种人才以及如何招收企事业单位人员制定自治条例。(5)自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要,经国务院批准,可以组织本地方维护社会治安的公安部队;人大有权制定有关如何组织和使用本地方维护社会治安的公安部队的自治条例。(6)自治机关在经济建设和管理以及对外贸易活动中享有充分的自治权,人