

国家社会科学基金项目（批准号：04BFX014）

中央民族大学“985工程”当代民族问题研究
哲学社会科学创新基地民族法研究中心项目

突破

传统思维的瓶颈

——民族区域自治法配套立法问题研究

张文山◎著

TUPO CHUANTONG SIWEI DE PINGJING
Minzu Quyu Zizhifa Peitao Lifa Wenti Yanjiu



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

国家社会科学基金项目（批准号：04BFX014）

中央民族大学“985工程”当代民族问题研究
哲学社会科学创新基地民族法研究中心项目

突破

传统思维的瓶颈

——民族区域自治法配套立法问题研究

张文山◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

突破传统思维的瓶颈:民族区域自治法配套立法问题研究/
张文山著. —北京:法律出版社,2007.5
ISBN 978 - 7 - 5036 - 7202 - 6

I. 突… II. 张… III. 民族区域自治法—立法—研究
—中国 IV. D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 057250 号

©法律出版社·中国

责任编辑/郑 导 刘伟俊

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑统筹/法律应用出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶 松

开本/A5
版本/2007 年 5 月第 1 版

印张/11.25 字数/284 千
印次/2007 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

苏州公司/0512 - 65193110

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 7202 - 6

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

本书是 2004 年度国家社会科学基金项目——“民族区域自治法配套立法问题研究”(批准号:04BFX014)的最终研究成果。

多民族国家共同体,是一个世界普遍的现象,正确解决多民族国家内的民族问题也成为具有世界意义的课题,尤其是在 20 世纪 90 年代兴起的异常强劲的民族主义思潮的背景下,民族问题更成为社会总问题的一个部分,因为它牵涉面很广。民族区域自治制度是我们党把马克思主义民族理论与解决中国民族问题的具体实践相结合的伟大创举,是我国的基本政治制度之一。1954 年召开的第一届全国人民代表大会,把民族区域自治制度载入了《中华人民共和国宪法》之中。此后中国历次《宪法》修改,都载明坚持实行这一制度。2001 年修改颁布的《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》)则明确规定:“民族区域自治制度是国家的一项基本政治制度。”50 多年来的实践证明,中国的民族区域自治制度及其实践获得了巨大成功。采用民族区域自治来解决中国的民族问题,是符合中国国情和各民族共同利益的正确选择。中国是一个拥有 13 亿人口的发展中大国,尽管在改革开放和国家现代化建设过程中,国家和民族自治地方已采取多种措施,推进少数民族地区经济和社会的发展。但是,由于受历史基础和地理条件等诸多因素的制约和影响,少数民族分布较集中的西部地区,经济和社会发展水平较东部发达地区还有很大的差距,特别是一些偏远地区,还比较落后。统计资料显示,这种差距有日益拉大的态势。坚持和完善民族区域自治,充分发挥制度优势,不断提高民族地区的经济和社会发展水平,是新世纪中国全面建设小康社会所要着力解决的问题。

胡锦涛在中央民族工作会议上深刻指出：“实践证明，这一制度符合我国国情和各族人民的根本利益，具有强大生命力。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。坚持和完善民族区域自治制度，必须全面贯彻落实民族区域自治法。民族区域自治法是国家保障少数民族和民族地区各项权利的基本法律，是我国民族工作走上法制化、规范化轨道的重要保障。”民族区域自治法是世界上第一部用法律形式来规范民族区域自治制度的法律，它的颁布不仅在世界法律史上具有重要意义，而且在世界政治史上也具有重要意义。但是，《民族区域自治法》颁布 20 年来，始终有一个问题在困扰着法律的实施，这就是它的操作性问题，由于条款规定得比较原则和抽象，所以在实施中就缺少了一个“尺度”，来衡量它的落实。我们认为，《民族区域自治法》条款的原则和抽象，难以落实的内容，其实主要反映在三个方面：

一是自治权的问题。主要是对自治权的界定，反映在两个层面上：一个层面是中央政府与自治机关在民族自治地方事权上的划分问题，即在民族自治地方的事务中，哪些事权是由中央政府来行使；哪些事权是由自治机关来行使。另一个层面是民族自治地方的人民政府既是民族自治地方的自治机关，又是一级地方国家机关，也就是“一个主体两种角色”。这样，在管理民族自治地方的事务中，哪些事务是属于地方国家行政机关管理的事务；哪些事务是属于自治机关管理的事务。因为既然是两种“角色”，就有两种行为规范，否则就“角色混同”了。这些问题在民族区域自治法的规定中没有界定清楚。

二是上级国家机关的职责。这是有关上级国家机关如何行使帮助民族自治地方发展政治、经济、文化的问题，尽管民族区域自治法中用了 19 个条款来将上级国家机关的帮助行为确定为法定义务，但是在如何行为上，法律规定得比较抽象，诸如“优先”、“合

理”、“适当”、“不同情况”等用语,使上级国家机关失去了执法与违法的界限,什么是“优先”?什么情况是“合理”?什么是“适当”?“不同情况”以什么来划分?这些使上级国家机关在行使帮助职责时的“自由裁量权”太大了,结果是模糊了执法与违法的界限。

三是规范上级国家机关和自治机关的行为。这是指上级国家机关与自治机关的作为与不作为问题,由于模糊了执法与违法的界限,也就无法判断上级国家机关在执行民族区域自治法中哪些行为是合法的,哪些行为是违法的。由于民族自治地方人民政府的两种角色的混合,也就无法判断自治机关在实施民族区域自治法中哪些行为是积极的、作为的,哪些行为是消极的、不作为的。由于民族区域自治法中没有“法律责任”的规定,也就无法保障民族自治地方的合法权益,使民族区域自治法成为一部缺乏“刚性”的法律。

上述问题也就是民族区域自治法的配套立法要解决的主要问题,是我们判断《民族区域自治法》配套立法功能的标准,也是我们研究课题的逻辑起点。我们指出现行的配套立法没有起到“配套”的作用,也就是上述问题在现行配套立法中并没有得到解决。此外,以行政法规和地方性法规来作为《民族区域自治法》配套立法的形式,无论是从立法主体而言,还是从规范的内容而言,都无法也无权来解决上述问题。据此,我们提出“金字塔”型配套立法的模式系统也是建立在能否解决上述问题的基础上,这既是课题提出的逻辑起点,也是课题研究的逻辑终点。

全书分为八个部分:一、研究背景。主要是从《民族区域自治法》的实施状况分析入手,在全面分析民族区域自治法实施的背景下,剖析了《民族区域自治法》的配套立法现状与缺陷和民族区域自治法配套立法的意义。二、民族区域自治法配套立法的模式选择。主要从总体上以系统论的方法论对“金字塔”型配套立法模式从法理基础、实现的可能性、基本结构与功能等方面阐述了该理论。三、民族区域自治法的立法解释。立法解释是构成“金字塔”型配套立法模式系统的子系统,在整个系统中居第二层次。这里对立法解

释的学理、立法解释的原则、立法解释的事项、立法解释的程序、立法解释的效力等问题进行了详尽的分析与论述。四、民族区域自治法的特别立法。特别立法是“金字塔”型配套立法模式系统的子系统,在整个系统中居第三层次,它在系统中居极其重要的地位,发挥着承上启下的功能,是支撑着整个系统的核心。现行《民族区域自治法》的配套立法难以承担配套立法作用的原因就在于缺少了这一环节。在对特别立法的学理、特别立法的原则与性质、特别立法的法律效力等方面进行了深刻的分析论证的基础上,提出了应制定主要的特别立法有:《民族自治地方权益保障法》、《民族地方经济发展促进法》、《少数民族教育促进法》、《少数民族文化保护法》、《民族自治地方自然资源开发与保护法》等。五、实施条例或细则。这是属于行政法规的范畴,规范的主体是上级国家机关,在“金字塔”型配套立法模式系统中居第四层次,主要分析了实施条例或细则的学理基础、实施条例或细则的立法主体、实施条例或细则的立法原则、实施条例或细则的法律性质与效力,明确了实施条例或细则只能是为进一步实施特别立法制定的实施条例或细则,而不是也不能为《民族区域自治法》制定。六、自治条例与单行条例。自治条例与单行条例在“金字塔”配套立法模式系统中居第四层次,是属于民族自治地方自治机关的自治立法,规范的主体是自治机关。这里分别对自治条例和单行条例的立法现状、立法的学理分析、立法原则、法律效力等问题进行了阐述。七、变通规定和补充规定。变通规定和补充规定是对自治权的延伸,是民族自治地方自治机关的一项特定法权,这里不仅分析了对法律、行政法规的变通和补充问题,更重要的是指出了一个被人们长期所忽视的方面,那就是民族自治地方自治机关对上级国家机关行政行为的变通执行和停止执行的问题,是这两方面才构成了完整的变通和补充权利,这是其他地方国家机关所没有的权利。八、结论。对全书的最后概括。

2007年3月16日

目 录

Contents

前 言	1
一、研究背景	1
(一)《民族区域自治法》的实施状况	1
1. 民族自治地方与自治机关建设	4
2. 自治权的内容与行使	7
3. 上级国家机关职责的履行	12
(二)民族区域自治法的配套立法状况与缺陷	21
1. 实施《民族区域自治法》面临的主要问题	21
2. 《民族区域自治法》配套立法的现状与缺陷	59
(三)《民族区域自治法》配套立法的意义	86
二、民族区域自治法配套立法的模式选择	89
(一)“金字塔”型配套立法模式的选择	89
1. 现行的配套立法模式立法主体的合法性受到质疑	89
2. 现行的配套立法模式在功能上承担不了对民族 区域自治法配套立法的责任	98
3. 现行的配套立法模式在内容上解决不了操作性的问题	100
(二)“金字塔”型配套立法模式的法理基础	101
1. “金字塔”型配套立法模式	101
2. “金字塔”型配套立法模式的法理基础	103
(三)“金字塔”型配套立法模式实现的可能性	107
(四)“金字塔”型配套立法模式的基本结构与功能	138

三、民族区域自治法的立法解释	141
(一)民族区域自治法立法解释的学理	141
(二)民族区域自治法立法解释的原则	146
1. 个别衡平的原则	146
2. 客观性与适用性原则	149
3. 具体化与准确性原则	151
(三)民族区域自治法立法解释的事项	151
(四)民族区域自治法立法解释的程序	155
(五)民族区域自治法立法解释的效力	157
 四、民族区域自治法的特别立法	 160
(一)特别立法的学理	160
(二)特别立法的原则与性质	162
1. 合法性原则	162
2. 民主性原则	162
3. 经济利益原则	163
(三)主要的特别立法	164
1. 《民族自治地方权益保障法》	164
2. 《民族自治地方经济发展促进法》	170
3. 《少数民族教育促进法》	174
4. 《少数民族文化保障法》	177
5. 《民族自治地方自然资源开发与保护法》	181
(四)特别立法的法律效力	188
 五、实施条例或细则	 189
(一)制定实施条例或细则的学理基础	189
(二)制定实施条例或细则的立法主体	190
(三)制定实施条例或细则的立法原则	191
1. 合法性原则	191

2. 操作性原则	192
3. 整体性原则	193
(四) 实施条例或细则的法律性质与效力	194
六、自治条例与单行条例	195
(一) 自治条例	196
1. 自治条例立法现状	196
2. 自治条例的学理分析	199
3. 自治条例的立法原则	209
4. 自治条例的法律效力	219
(二) 单行条例	230
1. 单行条例的立法状况	230
2. 单行条例的学理分析与立法原则	232
3. 单行条例的法律效力	237
七、变通规定和补充规定	240
(一) 对法律、行政法规的变通和补充	240
(二) 对上级国家机关行政行为的变通执行和停止执行	243
八、结论	247
附录一：中华人民共和国民族区域自治法	252
附录二：国务院实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定	267
附录三：12个省关于实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定	275
主要参考文献	343
后记	349

一、研究背景

(一)《民族区域自治法》的实施状况*

民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度,《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》)是实施宪法规定的民族区域自治制度的一部基本法律,是中国处理民族关系和民族问题的基本法律依据。

民族区域自治在我国实施的过程,大体上可以分为三个阶段:

第一阶段从1949年9月至1954年9月,这是民族区域自治制度和法律初创时期。这一时期,成立了一大批相当于专区、县以及区、乡的民族自治地方,如1951年至1953年,广西在少数民族聚居的地区建立了6个自治区。^①在此期间,全国其他少数民族聚居区

* 这个问题的部分内容是在张元强提供的草稿的基础上修改而形成的。

① 1951年8月19日建立龙胜各族联合自治区(1955年改为龙胜各族自治县);1952年5月18日建立大瑶山瑶族自治区(1955年改为大瑶山瑶族自治县,1966年改为金秀瑶族自治县);1952年11月26日建立大苗山苗族自治区(1955年改为大苗山苗族自治县,1966年改为融水苗族自治县);1952年12月3日建立三江侗族自治区(1955年改为三江侗族自治县);1952年12月9日建立桂西壮族自治区(1956年3月5日改为桂西壮族自治区);1953年1月1日建立隆林各族联合自治区(1955年改为隆林各族自治县)。

先后建了19个自治州和25个自治县(旗)。^② 这些民族自治地方的建立,极大地调动了少数民族当家做主的积极性和爱国热情,维护了国家的统一。1952年8月,中央人民政府委员会批准了中央民族事务委员会草拟的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,总结建国初期推行民族区域自治的经验,使民族区域自治走出法律化、制度化的第一步。但是,由于当时经验不足和认识上的局限,这个纲要在一些规定上存在明显缺陷:一是乡(村)、区、县、专区和专区以上五级民族自治地方,都统称为自治区,在名称上造成了混乱,无法从名称上分辨是哪一级民族自治地方;二是县以下民族自治地方,由于人口太少和行政区域太小,实际上无法行使自治权。

第二阶段从1954年9月至1984年5月,这是民族区域自治制度和法律曲折发展时期。这一时期的总体状况,可以说是两头好中间差。1954年9月20日颁布了《中华人民共和国宪法》,这部宪法弥补了民族区域自治实施纲要中的两个主要缺陷:一是宪法规定民族自治地方分为自治区、自治州、自治县(旗)三级,使民族自治地方从名称上区分了行政级别;二是县以下区、乡不再实行民族区域自治,这就使我国民族区域自治的体制更加符合中国的实际情况。中间差是指从1958年到1962年再到1976年,在“左”的思想的影响下,民族区域自治制度的建设受到两次干扰和破坏。第一次干扰是

② 自治州是:吉林省的延边朝鲜族自治州;四川省的甘孜藏族自治州、凉山彝族自治州、阿坝藏族羌族自治州;云南省的西双版纳傣族自治州、德宏傣族景颇族自治州、怒江傈僳族自治州;甘肃省的甘南藏族自治州;青海省的玉树藏族自治州、海南藏族自治州、黄南藏族自治州、海北藏族自治州、果洛藏族自治州、海西蒙古族藏族自治州;新疆的巴音郭楞蒙古自治州、博尔塔拉蒙古自治州、克孜勒苏柯尔克孜自治州、昌吉回族自治州、伊犁哈萨克自治州。自治县(旗)是:内蒙古的鄂伦春自治旗;湖南省的通道侗族自治县;广东省的连南瑶族自治县;四川省的木里藏族自治县;云南省的峨山彝族自治县、澜沧拉祜族自治县、江城哈尼族彝族自治县、孟连傣族佤族拉祜族自治县;甘肃省的天祝藏族自治县、肃北蒙古族自治县、东乡族自治县、张家川回族自治县、肃南裕固族自治县、阿克塞哈萨克族自治县;青海省门源回族自治县、互助土族自治县、化隆回族自治县、循化撒拉族自治县、河南蒙古族自治县;新疆的焉耆回族自治县、察布查尔锡伯自治县、木垒哈萨克族自治县、布克赛尔蒙古自治县、塔什库勒干塔吉克自治县、巴里坤哈萨克自治县。

“民族融合风”，1957年反右派斗争持续到1958年夏季基本结束，紧接着是更大规模的“左”倾冒进。随着“大跃进”和“人民公社”运动接踵而来，“与经济建设上的‘大跃进’和生产关系上的人民公社运动相对应，在民族过程上也出现了人为推进‘民族融合’的错误。1958年12月召开的第十一次全国统战工作会议不但提出‘加速少数民族地区的社会主义建设，争取在今后十五年、二十年或者更长一点时间内，使少数民族能够在经济和文化方面先后赶上或接近汉族的发展水平，共同建成社会主义’的任务，而且认为‘我国的社会主义民族关系，正在迅速地形成和发展。各民族之间的共同性越来越多，差别性越来越少，民族融合的因素正在逐步增长’。显然，这是一种激进的认识，和对经济建设的急躁情绪一样，把民族过程的理解大大超前了”。^③在这种错误思想指导下，对民族地区发展起了很大作用的优惠政策被取消，民族区域自治制度被冲击，忽视自治权利的现象普遍存在。“有的撤销自治地方，有的合并自治地方，有的合署办公，有的专署领导自治州，有的上级机关布置工作不经过自治机关，有的自治地方的人民代表大会和人民委员会不按期召开，等等。”^④第二次破坏是“文化大革命”，党的民族政策遭到全面践踏，民族区域自治地方被任意肢解、归并和撤销。如云南省的西双版纳傣族自治州、德宏傣族景颇族自治州、怒江傈僳族自治州、迪庆藏族自治州分别被并入相邻的区；内蒙古自治区的呼伦贝尔盟并入黑龙江省，哲里木盟及科尔沁右翼前旗和突泉县划归吉林省，昭乌达盟划归辽宁省，巴彦淖尔盟的阿拉善左旗划入宁夏回族自治区，阿拉善右旗、额济纳旗归入甘肃省。更有甚者，1975年修改的《中华人民共和国宪法》，对1954年宪法中有关民族区域自治的规定作了删改，删去了自治权的规定，使民族区域自治失去了实际内容，造成了民族区域自治法制建设的倒退和人们思想上的混乱，几

^③ 王希愿主编：《当代中国民族问题解析》，民族出版社2002年版，第105～106页。

^④ 李维汉著：《统一战线问题与民族问题》，人民出版社1981年版，第590页。

乎使所有民族自治地方名存实亡。1978年12月,党的十一届三中全会以后,民族区域自治政策得到重申,民族区域自治法制建设开始起步,尤其是1982年宪法对民族区域自治作了比较完备的规定,使民族区域自治的实施进入了历史上的最好时期。

第三阶段从1984年5月到现在,这是民族区域自治制度和法律健全与完善时期。1984年5月民族区域自治法的制定和2001年2月该法的修改,是这一时期民族法制建设的突出成果。修改颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》则明确规定:“民族区域自治制度是国家的一项基本政治制度。”

《民族区域自治法》根据1982年宪法关于民族区域自治制度的规定,是在全面地总结建国以后实行民族区域自治过程中的正、反两方面经验的基础上,以国家基本法的形式将这些经验加以确认,并形成法律条文,以规范的文字固定下来。民族区域自治制度是民族区域自治法的基础和内容,《民族区域自治法》是民族区域自治制度的表现形式和法律保障。《民族区域自治法》的内容涵盖民族自治地方政治、经济、文化、社会等各个方面。在法律效力上,《民族区域自治法》是一部仅次于宪法的基本法,不只是一部仅仅在民族自治地方实施的法律,而且是一部全国各族人民和一切国家机关都必须遵守、执行的法律。

因此,要全面考察《民族区域自治法》的实施状况无疑是一项有着相当的难度和复杂性的工作。这里包含着两方面的内容:一方面是对民族区域自治法颁布前实施宪法和落实党的民族政策而逐步形成的民族区域自治制度建设加以法律的认可和规范;另一方面则是民族区域自治法颁布20年来,实施该法的状况。由此之故,我们仅从《民族区域自治法》的核心内容,即民族自治地方与自治机关建设、自治权的内容与行使、上级国家机关职责之履行等三个方面来考察《民族区域自治法》的实施状况。

1. 民族自治地方与自治机关建设

民族自治地方与自治机关的建设是民族自治地方行使自治权

的前提和条件,是少数民族实行民族区域自治权利的体现。根据《民族区域自治法》第2条和第12条的规定,中国在各少数民族聚居的地方实行区域自治。少数民族聚居的地方,根据当地民族关系、经济发展等条件,并参酌历史情况,可以建立以一个或者几个少数民族聚居区为基础的自治地方。民族自治地方内其他少数民族聚居的地方,建立相应的自治地方或者民族乡。民族自治地方分为自治区、自治州、自治县(旗)。为贯彻落实民族区域自治法这一规定,中国早在1990年已经基本完成了民族自治地方的建设工作。目前,中国在人口为10449万人的55个少数民族中,共建立了包括5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)在内的155个民族自治地方。其中,有44个少数民族建立了自治地方,实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%,民族自治地方的面积占全国国土总面积的64%左右。依据1993年颁布的《民族乡行政工作条例》,中国还在相当于乡的少数民族聚居的地方共建立了1173个民族乡,即使在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,也有9个建有民族乡。^⑤民族自治地方建设工作的完成,不仅贯彻落实了《民族区域自治法》的规定,而且为民族自治地方充分行使自治权提供了坚实的政治基础。

自治机关建设方面,其核心是实行自治的少数民族公民在自治机关中的比例和地位问题。《民族区域自治法》明确规定,自治机关是国家的一级地方政权机关。自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。民族自治地方的人民代表大会中,除实行区域自治的民族的代表外,其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表。民族自治地方的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。自治区主席、自治州州长、自治县(旗)县长(旗长)由实行区域自治的民族的公民担任。民族自治地方人民政府的其他组成人员,应当合

^⑤ 国务院新闻办公室2005年2月28日发表:《中国的民族区域自治》白皮书。

理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。自治机关所属工作部门的干部中,应当合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。目前,在 155 个民族自治地方的人民代表大会常务委员会中,都有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任,自治区主席、自治州州长、自治县(旗)县长(旗长)全部由实行区域自治的少数民族公民担任。此外,在民族自治地方的自治机关的所属工作部门中,少数民族干部的配备也较为合理,较好地贯彻了民族区域自治法中有关培养少数民族干部的规定,对实现民族自治地方自治机关的民族化起到了较好的作用。如在云南省民族自治地方所制定的 30 个自治条例中,都无一例外地将自治机关使用民族干部进行了量化的规定。例如,云南省《镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县自治条例》第 5 条第 3 款规定:“自治县人民政府组成人员中,彝族哈尼族拉祜族及其他少数民族成员的比例应逐步做到与其人口比例大体相当。”为了切实保障自治机关充分行使管理本民族、本地区内部事务的政治权力,上级国家机关和民族自治地方的自治机关还采取各种措施,大量培养少数民族各级干部和各种科学技术、经营管理等专业人才。从 1990 年起,国家民委和中央组织部、中央统战部每年从少数民族地区选拔优秀的少数民族干部到中央国家机关和经济发达地区挂职锻炼。在四川省,省人大、省人民政府还就培养少数民族干部问题特别制定实施了《培养少数民族干部的八年规划》。在上级国家机关和民族自治地方的共同努力下,少数民族干部队伍不断壮大,其文化素质不断提高,其专业、年龄结构日趋合理。例如,广西全区少数民族干部截至 2003 年底已经达到共计 39.8 万人,占全区干部总数的 36.9%。^⑥ 而在中国,少数民族干部和各类专业人才的总数在 2003 年底则已达到 290 多万人。^⑦

^⑥ 数据来源:新桂网 <http://www.newgx.com.cn>, 2004 年 10 月 7 日。

^⑦ 国务院新闻办公室 2005 年 2 月 28 日发表:《中国的民族区域自治》白皮书。

2. 自治权的内容与行使

“自治权问题,是我国民族区域自治制度和民族区域自治法研究中的重大理论问题,也是民族区域自治制度和民族区域自治法中的本质所在。因为,没有自治权就没有民族区域自治。自治权的大小、自治权行使的好坏,是检验民族区域自治是否真正实施的关键。”^⑧

民族自治地方的自治权,是指民族自治地方的人民代表大会和人民政府,根据本民族、本地区的情况和特点,自主地管理本民族、本地区的内部事务的权利。^⑨ 自治权的内容与行使是民族区域自治制度的核心体现。没有了自治权,民族区域自治制度就失去了其存在的意义和价值。依照《宪法》、《民族区域自治法》和其他法律的规定,中国民族自治地方享有的自治权内容主要有:自治立法权,经济建设自治权,发展文化教育、科技、卫生等社会事业的自治权,使用和发展本民族语言文字的自治权,尊重和保障少数民族宗教信仰自由的自治权,保持或者改革本民族风俗习惯的自治权,经国务院批准,可以组织公安部队的自治权。在《民族区域自治法》实施的20年里,民族自治地方在一定程度上和一定范围内能有效地行使其自治权,极大地促进了少数民族地区政治、经济、文化以及社会各项建设事业的全面发展。

在立法自治权方面,《民族区域自治法》第19条规定:“民族自治地方的人民代表大会除享有一般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》第66条规定:“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”,“自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规

^⑧ 张文山:“论自治权的法理基础”,载《西南民族学院学报》2002年第7期。

^⑨ 金炳镐:“试论自治机关的建设与自治权的行使”,载《民族研究》1988年第2期。