

Ethnic Law Review

(第十二卷)

民族法学评论

杨正根 娜仁图雅 / 主编
唐孝辉 / 副主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

Ethnic Law Review (第十二卷)

民族法学评论

杨正根 娜仁图雅 / 主编
唐孝辉 / 副主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

民族法学评论. 第12卷/杨正根, 娜仁图雅主编.

—北京: 法律出版社, 2016. 1

ISBN 978-7-5118-8872-3

I. ①民… II. ①杨…②娜… III. ①民族事务—法学—中国—丛刊 IV. ①D922.154-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 306472 号

民族法学评论(第十二卷)

杨正根 娜仁图雅 主编
唐孝辉 副主编

策划编辑 周丽君
责任编辑 周丽君
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2016 年 3 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 9.125 字数 280 千

印次 2016 年 3 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8872-3

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

建立完备的民族法律、法规体系

《民族区域自治法》配套立法现状及其完善

——以建立完备的民族法律、法规体系为视角 王允武(3)

“优惠照顾理论”范式下的单行条例功能

——以云南省红河州若干单行条例为例 沈寿文(15)

修改《民族区域自治法》是完善民族法律体系的基础 张文山(25)

论中国特色社会主义民族法律体系形成的标准 虎有泽(36)

树立宪法和民族区域自治法至上理念 融入民族法治体系

建设的全过程 敖俊德(45)

民族平等的宪法表述 李占荣(49)

我国研究民族区域自治制度问题之研究 王福革 王续增(63)

《民族区域自治法》亟待破解的若干问题 朱玉福(70)

完善民族法律体系 推进民族事务法制化 王振雄(85)

民族地区扶贫开发和小康建设的法制思考

——以福建省为例 刘培芝(90)

影响自治州立法选择的因素探析

——以《立法法》修改为背景 廖燕萍(101)

建立高效的民族法治实施体系

尊重少数民族风俗习惯政策法规的实施评析

- 以北京市清真食品产业发展为例 张泽涛 陆平辉(111)
- 企业的民族法实施义务研究 田 艳(132)
- 论新形势下涉及民族因素矛盾纠纷的解决思路
- 兼论对“两少一宽”政策的反思 李 剑(140)
- 关于民族工作法治化的思考 周 健(153)
- 关于如何提高民族事务法治化水平的建议 马雅琦(161)
- 论民族地区法治实施的现实困境与路径选择 昝永强(166)

建立严密的民族法治监督体系

- 形成严密的民族法治监督体系,保障民族法治的实施 马玉祥(177)
- 论我国民族法律、法规监督体系的构建 李 鸣(185)

建立有力的民族法治保障体系

- 论我国少数民族传统名号的知识产权保护 严永和(201)
- 关于民族地区普法的几点思考 雷振扬 陈 蒙(221)
- 浅析依法治国体系下的城市民族工作 彭 谦 李晓婉(232)
- 少数民族就业权保障比较研究 傅智文(240)
- 民族语言文字诉讼权利保障之思考
- 以内蒙古司法现状为视角 那顺乌力吉(256)
- 民族村寨景观保护法律问题研究 刘月凤(267)
- 民族法制教育在少数民族预科班中的实践与探索
- 以黄河科技学院民族学院为例 杨芳芳(278)

建立完备的民族法律、法规体系

《民族区域自治法》配套立法 现状及其完善

——以建立完备的民族法律、法规体系为视角*

王允武**

中央民族工作会议明确提出要推进民族事务法治化,其重点是加强“四个体系”建设,即建立完备的民族法律、法规体系、高效的民族法治实施体系、严密的民族法治监督体系和有力的民族法治保障体系。在“四个体系”建设中,建立完备的民族法律、法规体系是实现这一目标的前提和基础,同时也是与党的十八届四中全会提出的建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标相一致的。中央民族工作会议强调要坚持中国特色解决民族问题的正确道路,就必须坚持依法治国,用法治来保障民族团结。建立完备的民族法律、法规体系对实现民族事务法治化,实现民族自治地方依法治理,进而推进依法治国,用法治保障民族团结具有重要的意义和作用。要建立完备的民族法律、法规体系,就必须加强民族区域自治法配套立法,将民族区域自治法中的各项原则性规定落到实处。

一、我国的立法体制及民族法律、法规体系

(一)我国的立法体制

立法体制是关于立法权、立法权运行和立法权载体等诸方面的体系和制度所构成的有机整体,它既包括中央和地方关于法的创制权限的划分制

* 基金项目:四川省创新团队《西部民族法治发展与创新研究》项目(编号:15TD0049)、西南民族大学民族理论与政策博士授权一级学科建设项目(编号:2015XWD—B0304)研究成果。

** 王允武,男,西南民族大学法学院教授、博士生导师,研究方向:民族法学。

度和结构,也包括中央各个国家机关之间及地方各个国家机关之间关于法的创制权限的划分制度和结构。其核心是有关立法权限的制度。

1. “一元两级多层次”:中国特色立法体制

我国是一个统一的单一制国家,由全国人民代表大会作为最高国家权力机关集中行使立法权。鉴于我国各地方经济、社会发展的差异性,为了既保障国家法制的统一性,同时又适应各地方不同实际情况的需要,根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定的“在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性”的原则,《宪法》和《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)确立了我国统一而又分层次的立法体制,即具有中国特色的社会主义立法体制——“一元两级多层次”立法体制。这里的“一元”即指全国人大及其常委会行使最高立法权,宪法是我国的根本大法;“两级”指的是中央和地方两级立法权;“多层次”是指全国人大及其常委会、国务院、中央军委、国务院各部委构成中央一级的多个层次,省级地方的人大及其常委会和人民政府、自治州人大、自治县人大以及设区的市(含自治州)人大及其常委会和人民政府^[1]构成地方一级的多个层次。

2. 民族立法在国家立法体制中的地位

民族立法是指具有立法权的国家机关在立法活动中专门就涉及民族因素的有关问题进行的立法。^[2]民族立法的立法主体、立法范围以及立法程序都具有规范性和特殊性。具体而言,根据《宪法》、《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《自治法》)和《立法法》的规定,民族立法的立法主体是具有立法权的国家机关,包括我国“一元两级多层次”立法体制中的所有具有立法权的有关国家机关;民族立法的立法范围是由具有立法权的国家机关的法定职权决定的,不同国家机关所具有的法定职权的不同,使得其所制定的民族法律法规的内容、法律地位、适用范围上也存在差异;民族立法必须符合一定的立法程序,只有经过法定程序创制的民族法律法规才是合法有效的,其特殊性表现在我国法律对民族立法规定了严格的立法程序,如民族自治地方制定的自治法规必须经上级人大常委会批准,经过批准的自治法规才能生效。民族立法是我国“一元两级多层次”立法体

[1] 根据新修订的《立法法》的规定,设区的市所享有的地方立法权和政府规章制定权同时分别赋予自治州人大及其常委会和人民政府,如此自治州人大具有两重立法权,即自治立法权和一般地方立法权,这是两个不同层次的立法。

[2] 吴大华主编:《民族法学》,法律出版社2013年版,第301页。

制中的重要内容。在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的大背景下,要运用“法治”调整和规范我国的民族关系,就必须加强民族立法,提高民族事务法治化水平。加强民族立法,不仅需要各个具有立法权的国家机关在职权范围内制定调整民族关系的规范性法律文件,还需要确保不同立法主体所制定的调整民族关系的规范性法律文件的协调统一,保障国家立法体制的统一性。

(二)我国的民族法律、法规体系

1. 民族法律法规体系及其作用

民族法律法规体系是指由不同国家机关在调整民族关系时制定的效力等级不同的法律规范所构成的和谐统一的整体。我国的民族法律、法规体系随着中国特色社会主义法律体系的形成而粗具规模,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。^{〔3〕}中国特色民族法律、法规体系,是推进民族事务法治化的必要保障,是全面推进依法治国和实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。这个体系较好地保障了我国各少数民族的平等权利和合法权益,维护和发展了平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,保障了民族区域自治制度的有效推行,同时对维护国家统一、边疆稳定,实现民族工作法治化、规范化起到了重要的保障作用。

2. 《自治法》配套立法是我国民族法律法规体系的重要方面

民族区域自治法配套立法是指为贯彻实施《自治法》而由国务院及其各部委、民族自治地方、辖有民族自治地方的省级人大及其常委会制定的法规、规章、自治法规、具体措施和办法。由不同立法主体制定的法规、规章、自治法规以及具体措施和办法所组成的民族区域自治法配套立法是我国民族法律、法规体系的重要方面。由于《自治法》自身缺陷的存在,^{〔4〕}就必须通过制定配套立法的方式予以细化、明确《自治法》的相关规定,增强

〔3〕 国家民委《民族法制体系建设“十二五”规划(2011~2015年)》。

〔4〕 如政治化语言的大量使用,许多条文缺乏规范性并且实施性不强,民族自治地方和上级国家机关权责不明等。

其可操作性。无论是国务院及其各部委制定的行政法规、部门规章或办法,还是民族自治地方的自治法规,抑或是辖有民族自治地方制定的实施《自治法》的办法,都在不同程度上增强了《自治法》的可操作性,同时也就增加了《自治法》的实效。这些配套法规成为我国民族法律、法规体系中重要的方面,我国民族法律、法规体系大部分也由此构成。

二、民族区域自治法配套立法现状

《自治法》是关于民族区域自治的专门法律,也是我国实施民族区域自治制度的基本法律。《自治法》颁布实施 31 年来,为维护国家统一和民族团结,保障民族区域自治制度的有效实施,保障少数民族的各项合法权益,促进民族地区经济社会发展,巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,提供了法律保障,为推进我国民族团结进步事业发挥了十分重要的作用。^[5]但是,由于《自治法》自身存在的缺陷以及实施这部法律的要求,需要制定民族区域自治法配套法规。《自治法》第 73 条规定:“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。自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会结合当地实际情况,制定实施本法的具体办法。”民族区域自治法的配套法规,不仅涉及国务院的行政法规及其各部委的部门规章,还包括民族自治地方的自治法规以及辖有民族自治地方的省、市制定的地方性法规和政府规章。

(一) 民族区域自治法配套立法现状

1. 国务院及其各部委的配套立法

《自治法》颁布实施以后,为了进一步贯彻落实该法以及有效解决该法律面临的实施困难,国务院在 1991 年 12 月颁布了《关于进一步贯彻落实〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干问题的通知》(以下简称《通知》)。《通知》的颁布标志着建立民族区域自治法配套法规工作迈出实质性步伐。2005 年 5 月,国务院颁布施行了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(以下简称《若干规定》)。《若干规定》明确规定了上级国家机关的职责和义务,并对违法责任和监督机制做出明确规定,这是民族区域自治法颁布实施以来国务院制定的第一部贯彻实施民族区域自治

[5] 毛公宁:“关于深入贯彻落实民族区域自治法的思考”,载《广西民族研究》2014 年第 3 期。

法的行政法规,具有重要意义。为了贯彻落实《若干规定》中的各项政策措施,国务院制定并实施了《少数民族事业“十一五”规划》、《扶持人口较少民族发展规划》和《兴边富民“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。

国务院各部委是实施《自治法》的主要部门,作为对民族自治地方依法负有帮助、指导职责的上级国家机关,其所制定的针对有关民族问题的部门规章不仅是我国民族法律、法规体系中的重要内容,也是有效实施民族区域自治法的重要方式和途径。在截至2007年6月已有的数据统计中,教育部、卫生部、人事部等9部门已制定21件配套规范性文件,国家发展和改革委员会、民政部、交通部等8个部门有9件配套规范性文件正在制定中。^[6]经过近十年的时间,据不完全统计,广电总局于2011年公布实施了《关于贯彻〈中华人民共和国民族区域自治法〉的若干意见》,财政部、教育部、国家民族事务委员会、中国人民银行等部门公布实施了《民族贸易和民族特需商品生产贷款贴息管理暂行办法》、《少数民族语公益电影数字化译制、发行、放映工作管理办法(试行)》、《普通高等学校少数民族预科班高层次骨干人才硕士研究生基础强化班管理办法》、《民族文字出版专项资金资助项目管理暂行办法》、《学校民族团结教育指导纲要(试行)》、《民族特需商品生产补助资金管理暂行办法》以及《民族文字出版专项资金管理暂行办法》7部规章,国家中医药管理局、民政部、商务部、文化部等部门出台了各类指导性意见、实施意见共11件。

2. 各地方的配套立法

第一,民族自治地方的配套立法。民族自治地方制定《自治法》配套立法的主要措施和方式是制定自治法规,即自治条例和单行条例(以单行条例的形式对法律、行政法规的变通规定可以认为是一种授权性质的单行条例^[7])。截至2013年年底,全国155个自治地方共制定现行有效自治条例139个、单行条例696个。一些民族地区还根据本地实际,制定了对婚姻

[6] 刘晓鹏:“加快推进民族区域自治法配套法规规章制定”,载《人民日报》2007年6月24日版。

[7] 王允武、廖燕萍:“民族自治地方单行条例立法检视——以近三年为样”,载《西北民族大学学报》(哲学社会科学版)2015年第3期。

法、继承法等法律的变通和补充规定 64 件。^{〔8〕} 未制定自治条例的 16 个民族自治地方包括 5 大自治区以及新疆维吾尔自治区下辖的 5 个自治州、6 个自治县。

第二,辖有民族自治地方的省、直辖市的配套立法。除了 5 大自治区,我国下辖有民族自治地方的省、直辖市共有 15 个。截至目前,15 个下辖有民族自治地方的省、直辖市中,共有 11 个省、直辖市依照《自治法》第 73 条的规定,通过省级人大或人大常委会制定了实施民族区域自治法办法或若干规定;^{〔9〕} 四川省以政府规章的形式出台了实施民族区域自治法若干规定。吉林、青海和浙江 3 省还未出台实施民族区域自治法的具体办法。已制定的实施民族区域自治法的相关地方性法规或地方政府规章既加强了民族区域自治法的实施,又有利于建立完备的民族法律法规体系。

(二) 民族区域自治法配套立法存在的问题

1. 国务院各部委多数部门未出台配套立法(部门规章)

《自治法》实施 31 年来,国务院只出台了《若干规定》这一部行政法规,可是其并非完备的民族区域自治法的实施细则。《若干规定》主要针对各级政府机关和部门(特别是负有帮助、指导民族自治地方职责的上级国家机关)在推动发展民族自治地方经济和维护民族团结、培养民族干部等方面应具有的相关义务、分工、管理作出规定,其大多数内容仍然为抽象的概括,仍缺少具体可执行的措施。即使为落实《若干规定》出台实施了相关的具体规划,也因是政策性措施而导致其法律效力的不高,最终实效难以实现初衷。

自 2006 年全国人大常委会对《自治法》贯彻实施情况进行检查以来,国务院各部委确实加强了对民族区域自治法配套法规规章的制定,不断向长效化、规范化、制度化的方向迈进。通过统计可以发现,仍有许多部委未针对民族区域自治法出台相关实施措施和制定与本部门职责相关的涉及民族关系的配套立法,已出台的部门规章主要集中在国家民委、教育部、财政部等部门,各部门出台的法规形式不一,大多以通知、意见发布,真正以部门规章的形式发布的内容较少。这些问题的存在不仅没有很好地实施

〔8〕 王正伟:“认真落实全面推进依法治国要求 努力提高民族事务治理法治化水平”,载《人民论坛》2015 年第 6 期。

〔9〕 11 个省、直辖市是:湖南省、辽宁省、广东省、重庆市、河北省、黑龙江省、甘肃省、贵州省、海南省、云南省、湖北省。

民族区域自治法,而且会影响已出台法规的实施效果。

2. 民族自治地方尚未全部出台自治条例

自治条例有民族自治地方的“小宪法”之称,表明其对民族自治地方的重要性。全国 155 个民族自治地方中,仍然有 16 个民族自治地方未出台自治条例,且主要包括 5 大自治区和新疆下辖的 11 个民族自治地方。5 大自治区自治条例出台困难的原因固然有许多,可新疆下辖的 11 个民族自治地方竟无一个出台自治条例!在全国其他自治州和自治县都已制定自治条例的情况下,唯独新疆下辖的 5 个自治州和 6 个自治县至今没有出台自治条例,值得反思。

3. 民族自治地方制定的单行条例量少且不平衡

民族自治地方的单行条例虽然总量上较大,但是每个民族自治地方单行条例制定数量较少且不平衡。据统计,近三年全国 155 个民族自治地方经批准生效的单行条例只有 67 件,并且不同的民族自治地方单行条例制定数量大不相同,地区差异大。^[10]

三、完善民族区域自治法配套立法的思考

《自治法》作为我国实行民族区域自治制度这一基本政治制度的法律保障,其要得到有效的实施就必须通过出台一系列的具体措施,而制定民族区域自治法配套立法是实施本法的最有效、最根本的途径。鉴于我国幅员辽阔,少数民族分布的广泛性以及各民族之间大杂居、小聚居的实情,特别是随着我国城镇化的持续推进,各民族之间交往、交流、交融的增强,不仅使得我国的民族事务管理难度加大,更是要求创新民族事务管理方式和方法,增强依法管理民族事务的能力。这就必须要完善民族区域自治法配套立法,增强民族区域自治法的可操作性,强化民族区域自治法的实效性,从而促进民族自治地方经济社会的发展,发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,完善民族区域自治制度。

(一) 国务院及其各部委积极履行职责,加快配套立法制定工作

2014 年中央民族工作会议精神的贯彻落实以及《自治法》的有效实施,需要国务院及其各部委积极履行职责,在其职责范围内加快配套立法制定工作。

[10] 王允武、廖燕萍:“民族自治地方单行条例立法检视——以近三年为样本”,载《西北民族大学学报》(哲学社会科学版)2015 年第 3 期。

1. 完善《若干规定》

《若干规定》的出台虽然具有里程碑式的意义,可是其有效地实施还需要进一步的修改和完善。针对《若干规定》存在的问题,应当在新的形势和条件下完善《若干规定》,增强可操作性、实施性,完善民族自治地方经济社会发展迫切需要解决的基础设施建设、财政转移支付、资源开发补偿、生态环境综合治理、民族干部培养使用以及税收减免等政策措施;同时,明确国务院各部委帮助、指导民族自治地方的职责大小。国务院应当及时督促相关部门在其职权范围内按照《若干规定》第34条的规定,及时出台《若干规定》实施具体办法。

2. 强化部门规章制定

国务院各部委不仅是民族自治地方的上级国家机关,也是国家民族事务的管理者,^[11]其制定的部门规章既是实施《自治法》和《若干规定》的主要途径,又是其依法履行帮助、指导民族自治地方职责的主要方式。各部委应当在其职权范围内首先出台实施《自治法》和《若干规定》的实施细则,作为本部门帮助、指导民族自治地方经济社会发展的纲领性文件。在此基础上,结合民族自治地方的特殊需要和本部门工作职责,对具体问题出台有关的具体措施,以满足民族自治地方经济社会发展的需求。

3. 促进《立法法》第62条和《自治法》第73条有效衔接

《自治法》第73条明确规定了国务院及其各部委就实施民族区域自治法制定行政法规、规章、具体措施和办法的职责,2015年《立法法》在首次修改后的第62条规定:“法律规定明确要求有关国家机关对专门事项作出配套的具体规定的,有关国家机关应当自法律施行之日起一年内作出规定,法律对配套的具体规定制定期限另有规定的,从其规定。有关国家机关未能在期限内作出配套的具体规定的,应当向全国人民代表大会常务委员会说明情况。”同属一个法律位阶的《自治法》和《立法法》如何在这一点上实现有效衔接,是一个迫切需要解决的问题。我们认为需要充分发挥全国人大民委的职能,首先,要督促国务院及其各部委按照民族区域自治法和国务院若干规定要求,尽快制定实施民族区域自治法配套法规;其次,积极发挥全国人大民委在民族工作领域的立法职能,推进《自治法》的修改和完善;最后,有效发挥其监督职能,及时督促国务院各部委按照新修改的

[11] 国务院各部委中有32个部门是国家民族事务委员会的委员单位。

《立法法》的规定,及时制定配套法规,对未按时制定配套法规的部门,应当按法律规定做出处理。

我们欣喜地看到,为贯彻中央民族工作会议精神,2015年6月23日全国人大常委会组成5个小组分赴10省区对《自治法》实施情况正式启动新一轮的执法检查,此次执法检查的重点内容之一就是《自治法》配套法规制定情况。^[12]加强对《自治法》的执法检查,对及时掌握《自治法》的贯彻实施情况,发现《自治法》实施中的问题,进而完善和改进《自治法》,促进民族法律、法规体系的完善具有重要意义。

(二)有效协调地方立法与自治立法的关系,推进民族自治地方自治立法

修改后的《立法法》在赋予设区的市一般地方立法权的同时也赋予了自治州人大和常委会一般地方立法权。作为民族自治地方的自治州在享有自治立法权的同时也获得了一般地方立法权,在自治区、自治州、自治县三级民族自治地方中,具有双重立法权(即同时享有自治立法权和一般地方立法权)的民族自治地方包括自治区和自治州两级。学界多有对自治区自治立法和一般地方立法的研究,^[13]可以发现享有双重立法权的自治区存在以大量一般地方性法规“替代”自治法规,造成一般地方性法规出台多,自治法规出台少。导致自治立法权得不到有效行使,最终影响自治区自治权难以得到保障。民族自治地方自治立法权和一般地方立法权在行使主体、立法范围和立法程序等方面存在许多差异,要推进民族自治地方自治立法,就要有效协调地方立法和自治立法的关系。

1. 全力推进自治区自治条例立法工作

学界呼吁5大自治区自治条例出台的声音一直络绎不绝,对此的研究也不少。自治区自治条例出台的困境既有认识不统一的问题,又有利益协调问题,还有立法技术问题。我们认为,首先,应当统一认识,明确自治条例的制定对于自治区的重要意义;其次,要积极协调自治区和有关国家机

[12] 黄庆畅:“全国人大常委会启动民族区域自治法执法检查”,载《人民日报》2015年6月24日第4版。

[13] 阙成平:“自治区自治立法现状评析”,载《广西民族研究》2015年第1期;宋才发、马琴:“自治区自治条例的立法困境与路径选择”,载《河北法学》2014年第4期;范文舟:“对自治条例制定情况的调查与省思——以宁夏回族自治区为例”,载《黑龙江民族丛刊(双月刊)》2014年第4期。

关的利益冲突问题,需要全国人大及其常委会和国务院的支持与协作,对影响自治区自治条例出台的的利益冲突进行区分协调,全力促进自治区自治条例的出台;最后,要完善自治条例立法技术,自治条例的制定比单行条例的制定应当更慎重、更全心全意,这就需要广泛开展调研,争取有关各方意见,在此基础上通过法定程序出台自治条例。

2. 加大自治区单行条例制定力度

单行条例是民族自治地方就某一方面的具体事项制定的单项自治法规,其灵活性、具体性的特点能有效地保障民族自治地方的法治需求。可是由于自治区单行条例的立法程序要比一般地方性法规的立法程序严格等原因^[14],造成自治区单行条例的立法数量远远少于自治区一般地方性法规的数量^[15],这使得自治区自治立法权并未得到有效行使,甚至处于虚置状态。自治区需要加大单行条例的制定力度,依法行使自治权立法权。

3. 推动新疆下辖自治州、自治县自治条例出台

相比较而言,自治州和自治县自治条例的制定并没有自治区自治条例的制定那么困难,在全国其他自治州、自治县都制定单行条例的大背景下,新疆维吾尔自治区下辖的5个自治州和6个自治县也应当积极制定本自治地方的自治条例。新疆下辖的11个民族自治地方近年来制定单行条例速度上升,2012—2014年三年中,共出台8件单行条例,^[16]这就说明新疆下辖的11个民族自治地方行使自治立法权的意识是不断增强的,因而需要这些民族自治地方积极克服各方困难,尽早及时制定自治条例,以保障本自治地方自治权的有效行使。

4. 拓展单行条例立法领域

近年来,民族自治地方制定单行条例的积极性较高,但其立法范围却局限于历史文化保护、自然资源保护、旅游资源开发等领域。加强民族自治地方单行条例立法是满足民族自治地方经济社会发展法治需求的必由

[14] 例如,自治区单行条例要报请全国人大常委会批准后方能生效,而自治区一般地方性法规只要报全国人大常委会和国务院备案即可。

[15] 有学者统计得出:在五个自治区中,除西藏所制定的地方法规略少外,其他四个自治区制定的地方法规均在250~400件,数量不算太少。但是,至今没有制定一件自治法规。参见阙成平:“自治区自治立法现状评析”,载《广西民族研究》2015年第1期。

[16] 王允武、廖燕萍:“民族自治地方单行条例立法检视——以近三年为样”,载《西北民族大学学报》(哲学社会科学版)2015年第3期。