

本书为“湖北省教育厅人文社会科学研究规划项目”

MINZU
DIQU
XIANZHENG
YANJIU

民族地区 宪政研究

● 黄元姍 著

民族出版社



黄元姍，女，1966 年出生，土家族。1989 年毕业于华中师范大学历史学系，获历史学学士学位，2001 年毕业于湖南大学法学院，获法学硕士学位，现为湖北民族学院财经政法学院法律系副教授兼湖北民族学院南方少数民族研究中心研究员。主要研究方向是：民族地区宪政建设与少数民族人权保障。先后在《中南民族大学学报》、《青海民族研究》、《社会主义研究》等刊物上发表论文二十余篇。

民族地区 宪政研究



黄元姍 著



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-1057677

民族出版社

目 录

前 言	(1)
一、民族地区宪政的一般原理	(9)
(一) 宪法是国家的根本大法	(9)
(二) 民族地区宪政的内涵	(21)
(三) 宪政建设是民族地区全面建设小康社会的 政治保障	(27)
(四) 民族区域自治是民族地区宪政建设的 必然选择	(42)
二、民族区域自治是民族地区宪政实施的基本制度	(52)
(一) 宪法的功能	(52)
(二) 宪法是民族区域自治权的唯一法源	(55)
(三) 中国民主革命以来宪法对民族问题规定 的演进	(63)
(四) 宪法是完善民族区域自治制度的纲领	(73)
三、民族区域自治权的宪政解读	(83)
(一) 民族区域自治是宪法规定的一项基本	

政治制度	(83)
(二) 自治机关自主行使自治权是民族地区宪政建设的关键	(88)
(三) 保障自治机关依法行使自治权是宪政实现的前提	(132)
(四) 保障少数民族人权、建立平等和谐的民族关系是宪政建设的目的	(140)
四、民族地区的民主与法制建设	(149)
(一) 坚持和完善人民代表大会制度是民族地区宪政建设的基本方向	(149)
(二) 对政府权力和行为的监督、制约是民族地区宪政建设的基本要求	(153)
(三) 依法行政是民族地区宪政建设的主要内容	(162)
(四) 建立具有民族地区特色的法制体系促进宪政建设	(176)
(五) 民主政治是民族地区宪政建设的唯一目标	(186)
五、宪政建设是发展民族地区社会经济、实现各民族共同繁荣的制度保障	(191)
(一) 民族地区的经济发展状况与基本经济特征	(192)
(二) 民族地区宪政建设为经济发展创造良好法制环境	(203)
(三) 在改革开放中推进民族地区经济发展	(211)
(四) 国家与地方两个积极性的发挥是民族地区经济发展的重要保证	(218)

六、宪政与民族地区和谐社会的建立与发展	(226)
(一) 建立和谐社会的基本原理	(227)
(二) 民族地区创建和谐社会的基本规律和 根本要求	(233)
(三) 民族团结与民族繁荣是民族地区和谐 社会建设的目的	(247)
七、中国特色的民族地区宪政发展	(253)
(一) 党的领导与民族地区宪政发展	(255)
(二) 民族地区宪政意识的培养与宪政发展	(262)
(三) 民族地区公民社会的培育与宪政发展	(267)
参考文献	(278)
后 记	(284)

前 言

宪政是现代民主政治发展的方向和根本要求，是政治文明建设的重要内容。从现代意义上讲，宪政具体表现为以宪法为前提，以民主政治为核心，以法治为基石，以限制国家权力保障公民权利为目的的政治形态或政治过程。^①

推进宪政理论研究，努力建设适合我国国情的宪政秩序，是中国全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的重要目标，在当今已经显得尤为重要和紧迫。国家的政治制度应以宪法为基础，已经得到当代世界各国的普遍认同。从传统社会步入现代社会的重要标志之一，就是建立以民主、法治、人权、分权制衡为核心理念的宪政国家。市场经济的迅速发展对国家权力变革提出了新的要求，多元化的利益格局需要一套能协调不同利益群体的政治机制。因此，构建社会主义和谐社会，走宪政之路，以适应时代发展的新要求，成为了一个国家政治的必然选择。

民族地区的宪政建设和发展，是中国宪政建设的重要组成部分。但是，由于民族地区地理环境独特，文化、民族心理以及经济生活的差异与不平衡，使其具有特殊的发展轨迹，从而决定了民族地区的宪政又是一种相对独立的宪政体系。也就是说，民族

^① 殷啸虎，张海斌：《政治文明与宪政文明关系论纲》，载《法律科学》，2003年（2），15页。

地区的宪政，是一种具有民族特色的区域宪政，是国家宪政体系中的一个次级宪政体系（也可称为子系统）。因而，在推进中国特色宪政建设的历史进程中，我们应该加大对民族地区宪政理论与实践的研究，使民族地区宪政与整个国家宪政体系相契合。因此，民族地区宪政与中国宪政的关系问题也就成为我撰写拙作的起点。拙作所指的民族地区是指民族自治地方，包括中国现已设立的自治区、自治州和自治县。虽然何为宪政，学者众说纷纭，但民主、法治、人权保障与分权制衡却是宪政不可缺少的要素。民族地区的宪政建设理所当然地也要紧紧围绕这些要素来进行，只不过这一切都应放在民族区域自治的框架之下。民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度。完善民族区域自治制度，是推进我国宪政建设，促进社会主义民主政治的发展与构建社会主义和谐社会的主要内容之一。

从逻辑体系而言，全书分为七个部分：

一、民族地区宪政的一般原理。在现代国家的法律体系中，宪法与其他法律一样，都是一个国家法律体系中不可或缺的组成部分，具有法的一般特征，由国家制定或认可，具有国家意志性并由国家强制力保证实施。同时宪法具有其他法律所不具有的至高无上的效力，是国家的根本大法，有着一般法律、法规所不具有的特征。宪法是宪政的基础，没有宪法则谈不上宪政。研究民族地区宪政，首先应该弄清宪法的一般原理，以宪法为最高法律依据来解决民族地区的重大问题，这是推进民族地区宪政建设的前提条件。因此，这部分是从宪法的根本属性入手，分析民族地区宪政的内涵，论证民族地区宪政发展的路径选择，进而推导出宪政建设是发展民族地区社会经济、实现各民族共同繁荣的制度保障以及民族区域自治是民族地区宪政建设的必然选择的结论。

二、民族区域自治是民族地区宪政实施的基本制度。民族地区宪政实施的宗旨，是围绕如何完善民族区域自治制度进行的。

争取（城市与地方）自治是人类步入近代社会争取民主权利、反对封建专制斗争的重要成果，是人类制度文明中最耀眼的瑰宝，是宪政体制的主要内容。民族区域自治则是民族自治与地方自治的统一，是《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）规定的我国的基本政治制度。这部分主要对宪法的功能、民族区域自治权力的保障、中国民主革命以来寻觅解决国内民族问题的路径、不同时期的宪法对民族区域自治制度的表述及其所反映的价值理念等问题进行探讨，论证民族区域自治是民族地区宪政实施的基本制度。

三、民族区域自治权的宪政解读。自治权问题是民族区域自治与《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》）的核心问题，自治权是宪法赋予民族自治地方自治机关的法定权力，从某种意义上讲，民族自治地方自治机关能否依法行使自治权，是考核民族地区宪政实施真伪的“试金石”。根据《宪法》和《民族区域自治法》的规定，自治权概念可以表述为：民族自治地方的自治机关，在国家宪法和民族区域自治法及其他法律授予和规定的权限内，结合当地民族政治、经济和文化的特点，自主地行使管理本地方、本民族内部事务的一种特定的民族权力和国家权力。民族区域自治制度是自治权的载体，没有民族区域自治也就没有自治权可言。所以，在这部分重点探讨民族区域自治权宪政解读的涵义和宪政实质，自治机关应如何自主行使自治权，国家如何保障自治机关自治权的行使，少数民族人权保障等内容，这是建构民族地区宪政的理论框架，也是创立中国特色的宪政理论的切入点。

四、民族地区的民主与法制建设。民主是一种国家形式与一种国家形态。宪政的目的就是为了对政府的权力进行限制和监督，保证政府所掌控的公共权力只能用来为社会民众谋取福利和利益。民主与宪政密不可分，从一定意义上说没有民主就没有真

正意义上的宪政，“宪政是什么呢？就是民主的政治”^①。民族地区宪政的终极目标就是民主政治的建立，各民族能够平等地行使和享有民主权利。因此，这一部分主要论述坚持和完善人民代表大会制度的必要性，对政府权力和行为的监督、制约是民族地区宪政建设的基本要求，努力建立具有民族地区特色的法制体制，以推动民族地区的民主政治建设。

五、宪政建设是发展民族地区社会经济、实现各民族共同繁荣的制度保障。宪政本质上只是一种国家的社会—政治秩序，宪政是制约和平衡社会各阶层利益的最佳手段。民族地区宪政建设与经济发展并不是对立的，是一个相辅相成的关系，发展民族地区社会经济，实现各民族共同繁荣是宪政建设的物质基础，宪政建设是民族地区社会经济发展、实现各民族共同繁荣的制度保障。

民族地区要完善社会主义市场经济体系，推进少数民族和民族地区经济社会发展，关键是要改革行政管理体制，转变政府职能，真正建立“服务型”的政府。2003年10月24日，中国共产党十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了完善市场经济体制的一系列的新的构想。要完善市场经济体制，关键是要改革行政管理体制，转变政府职能，真正建立“服务型”的政府。如果政府职能不转变，行政体制不改革，政府发展不到位，市场经济也难得完善。改革民族地区的行政管理体制，转变政府职能，是一个宪政问题。加快民族地区经济发展与其说是一个经济问题，倒不如说是一个制度问题、宪政问题，“制度在社会中起着更为根本性

^① 《毛泽东选集》，第二卷，732页，北京，人民出版社，1991。

的作用，它们是决定长期经济绩效的基本因素”^①。特别是对社会经济相对落后的民族地区来说，从较不发达的市场经济过渡到发达的市场经济的首要前提就是实现合理的制度变迁。在民族地区经济发展的进程中，自治机关（各级政府）应起到积极的作用，为市场制度提供适当的制度基础，尤其是适当的经济自由、产权制度基础和法律基础。正如弗里德曼所说的：“政府的必要性在于它是‘竞赛规则’的制定者，又是解释和强制执行这些已被决定的规则的裁判者。”^② 民族地区在向市场经济体制的转轨过程也是政府从无限、低效政府向有限、高效政府转变的过程。在这一过程中，政府是市场取向改革的发起者和领导者；从另一角度而言，政府自身又是市场取向改革的对象。在民族地区，不但由政府（或自治机关）配置资源的领域应仅限于公共领域，而且还应积极主动地应用市场功能扩张性政策来完善民间协调制度，加大其市场配置资源领域针对市场失灵现象的协调功能。同时，政府应当承担起对产权的确立和市场经济秩序保护职责；在政府配置资源的领域和实行直接纠正市场失灵的政策过程中尽可能引入市场机制。

六、宪政与民族地区和谐社会的建立与发展。宪政是以《宪法》为前提，以民主政治为核心，以法治为基石，以保障人权为目的的政治状态或政治过程。由此可见，民族地区宪政与民族地区和谐社会的建立并不是相悖的，两者的关系可以表述为：民族地区宪政是民族地区和谐社会建立的途径或桥梁，而民族地区和谐社会的建立则是民族地区宪政的目标。它们是一个问题的两个方面，任何一方面都是不可或缺的，二者相辅相成，只有通

① [美] 道格拉·C. 诺思：《从休克到疗法》，段宏等译，上海，上海远东出版社，2000。

② 《西方经济思想库》，第三册，166页，北京，经济科学出版社，1991。

过宪政这个桥梁，民族地区才能到达物质文明、政治文明、精神文明协调发展的和谐社会的彼岸。构建民族地区和谐社会，一个绕不过去的问题，就是要推进民族地区宪政建设，必须清醒地看到，构建和谐社会的根本途径在于建设宪政制度。

民族地区和谐社会建设是中国和谐社会建设的重要组成部分，民族地区宪政建设与其他地区的宪政建设具有共同的发展规律，也有着共同的价值取向。然而，由于民族地区社会经济不平衡性与其文化、民族构成的多元性，使民族地区和谐社会建设具有自身的特殊性。因而，我们研究新的历史阶段民族地区宪政发展，必须对民族地区和谐社会建设有一个较为全面的认识。

七、中国特色的民族地区宪政发展。通过对现代宪政特征以及政党政治的考察，我们不难发现，正是政党政治的存在，使宪政秩序的实现成为可能，政党制度与宪法一样成为现代宪政体制的重要支撑。因而，如何规范政党的权力及其权力的民主运行，如何处理宪法以及法律与政党的关系，党如何更好地代表人民群众掌握国家权力，都是现代民主国家宪政发展中予以特别关注的问题。为此，有的还专门制定了政党法或政党关系法，对政党的产生、政党的活动以及政党与宪法、国家权力的关系都做出了明确的规定。

中国特色宪政发展过程中也必须认真处理宪法与法律、政党、国家权力以及人民民主的关系，这是中国特色宪政健康发展的根本保证。在当代中国，“党的领导是人民当家做主和依法治国的根本保证，人民当家做主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”^①。因而，建设中国特色社会主义政治文明，“发展社会主义民主政治，最根本的

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，31页，北京，人民出版社，2002。

是要把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国统一起来”^①。这是马克思主义民主观与中国实际相结合的产物，也是推动当代中国民主政治进一步健康发展的根本要求，为政党政治有序化、法治化，宪法的权威逐渐得以真正树立，党的领导得以坚持，人民民主得以实现，依法治国得以推行提供了可行的路径选择和制度保证。

“我们党历来以实现和发展人民民主为己任”^②，对于处在社会大变革时期的当代中国而言，中国共产党的存在和发展与社会主义事业的兴旺发达、中华民族的伟大复兴是三位一体的，这是中国现代化事业发展的需要，也是发展人民民主事业的基本前提和政治保证。从这个意义上讲，在中国要成功建设中国特色社会主义民主宪政的宏伟事业，关键在中国共产党，关键要以“三个代表”重要思想的要求加强和改进自身建设，实现党的执政方式向依法治国的彻底转变。

然而我们知道，主张用“人治”的方式去实现民主犹如缘木求鱼，民主极可能成为个人意志的装饰品。“在法律不完备的情况下，往往把领导人说的话当做法，不赞成领导人说的话叫做‘违法’，领导的话变了，‘法’也跟着改变”^③，其结果必然是导致法的破坏，导致民主宪政的倒退，历史已多次证明了这一点。要从根本上解决这一问题，必须实现由“人治”向“法治”的根本转变，推行依法治国。所谓依法治国“就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，31页，北京，人民出版社，2002年。

^② 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，31页，北京，人民出版社，2002。

^③ 邓小平：《邓小平文选》，第三卷，146页，北京，人民出版社，1993。

工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”^①。这就是说，依法治国作为中国共产党的基本治国方略，其实质在于保证人民群众当家做主权利的实现，在于使民主宪政真正成为中国特色民主政治发展的路标。

总之，民族地区的宪政是在单一制国家结构形式下的构建，是中国宪政系统中的一个子系统。研究和探讨民族地区的宪政理论与实践，对于推进民族地区政治文明建设进程和民族地区的全面发展，维护民族地区及整个国家的社会稳定，推进全面建设小康社会和中华民族的伟大复兴，具有重大的理论意义和实践意义，而且对于推进整个国家的民主法治建设具有借鉴意义。

^① 中共中央文献研究室：《江泽民论中国特色社会主义（专题摘编）》，326～327页，北京，中央文献出版社，2002。

一、民族地区宪政的一般原理

在现代国家的法律体系中，宪法与其他法律一样，都是一个国家法律体系中不可或缺的组成部分，具有法的一般特征，由国家制定或认可，具有国家意志性并由国家强制力保证实施。同时，宪法具有其他法律所不具有的至高无上的效力，是国家的根本大法，有着一般法律、法规所不具有的特征。宪法是宪政的基础，没有宪法则谈不上宪政。研究民族地区宪政，首先应该弄清宪法的一般原理，以宪法为最高法律依据来解决民族地区的重大问题，这是推进民族地区宪政建设的前提条件。因此，这部分是从宪法的根本属性入手，分析民族地区宪政的内涵，论证民族地区宪政发展的路径选择，进而推导出宪政建设是民族地区全面建设小康社会的政治保障以及民族区域自治是民族地区宪政建设的必然选择的结论。

（一）宪法是国家的根本大法

1. 宪法的特征

宪法是近代资产阶级革命的产物，在现代国家，一般都有宪法并且越来越重视对公民基本权利的保护。

在现代国家的法律体系中，宪法与其他法律一样，都是一个国家法律体系中不可或缺的组成部分，都具有法的一般特征，由国家制定或认可，具有国家意志性并由国家强制力保证实施。同时宪法具有其他法律所不具有的至高无上的效力，是国家的根本大法。作为国家的根本大法，宪法具有其他一般法律法规所不具有的特征。

宪法所规定的内容是一国的社会制度、国家制度、公民的基本权利和义务、国家机构的组织和活动原则等国家和社会生活中最根本最重要的问题。其他一般法律则仅规定国家生活或社会生活中某几方面甚至是某一方面的问题。

宪法具有其他一般法律所不具有的最高法律效力。宪法在一个国家的法律体系中具有最高法律地位和法律效力，其他法律均不得与宪法相抵触。为此，《宪法》第五条第三款明确规定：一切法律、行政法规和地方性法规都不得与宪法相抵触，否则无效。

宪法的制定和修改程序比一般法律更为严格和复杂。具体来讲，制定和修改宪法的机关往往是依法特别成立的，通过或批准宪法或宪法修正案一般要求制宪机关或者国家立法机关成员的三分之二以上或四分之三以上的表决通过。《宪法》第六十四条就明确规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过。”而“法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的半数通过”。

宪法作为公民权利的保障书，还与民主政治密切相关。宪法是民主制度的法律化，是对民主制度的确认和保证，宪法的存在和内容及其发展都取决于民主政治中各种政治力量的关系的对比。中国共产党对宪法的这种地位和作用有着清醒认识，1982年宪法明确规定：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋

斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本大法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”^①这一原则规定在以后的历次修宪中都予以了重申。以江泽民为核心的第三代领导集体从中国共产党、人民意志和宪法的高度统一性上强调宪法至上是社会主义法治的灵魂和核心，非常重视维护宪法的权威和尊严。在1999年中共中央召开的党外人士座谈会征求对修改宪法部分内容的意见会上，江泽民又从维护和实现人民利益的高度对认真贯彻执行宪法的重要性作了深刻论证：“宪法是人民意志的体现，也是党的主张的体现。执行宪法，是按广大人民群众的心愿办事，也是贯彻党的主张。”^②

为了确保宪法至上原则在国家政治生活中得到切实贯彻，全国人民代表大会对宪法予以了多次修订，使之更符合我国由计划经济体制向市场经济体制转轨、中国共产党由革命党向执政党转变的现实要求，特别是2004年的宪法修正案规定的：“公民的合法的私有财产不得侵犯。”“国家依照法律规定保护公民合法的私有财产权和继承权。”“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收和征用并给予补偿。”“国家尊重和保障人权。”^③从而为我国真正实现由“人治”向法治的转变，为中国的宪政建设提供了坚实的法理依据和法律基础。

2. 宪法关于民族问题的规定是解决民族地区问题的最高法律依据

宪法作为国家的根本大法，在国家的法律体系和社会生活中

① 《宪法和宪法修正学习问答》，58页，北京，中国民主法制出版社，2004。

② 《人民日报》，1999年2月1日。

③ 《宪法和宪法修正学习问答》，52页，北京，中国民主法制出版社，2004。