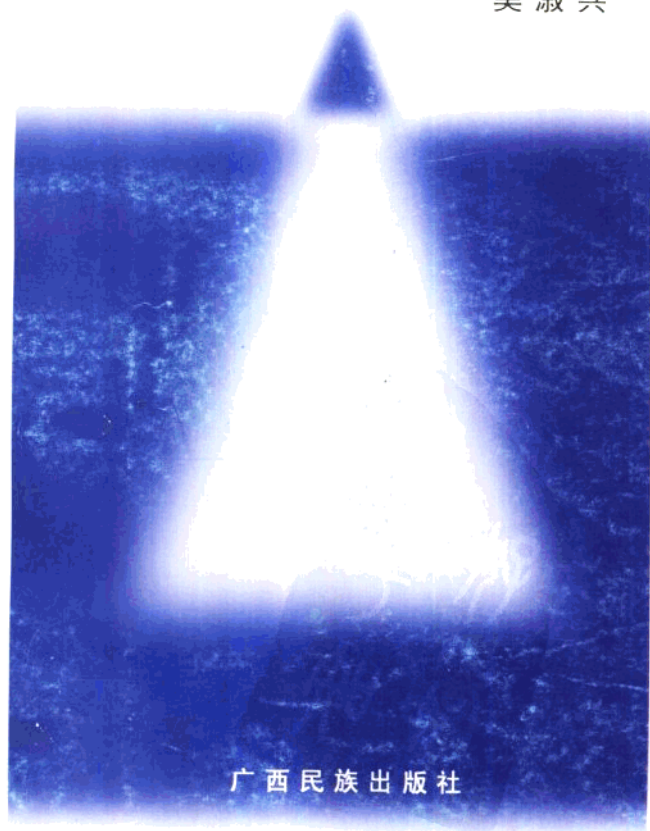


# 实施自治法研究

徐杰舜 主编  
吴淑兴



广西民族出版社

## 莫 军/序



南宁地区是祖国南疆一个美丽而充满活力的地方。她具有沿边、沿江、沿铁路、沿首府和近海“四沿一近”的区位优势，亚热带的气候优势和丰富的资源优势。改革开放以来，尤其是“八五”期间，全地区国内生产总值年均增长18.26%，比“七五”时期年均增长速度高6.25个百分点，提前6年实现了第二个翻番，经济建设和社会进步事业都得到了同步发展，两个文明建设硕果累累。这些都是我们南宁地区在党中央领导下搞改革开放所取得的进步和成果。1996年2月我调到南地任专员后，看到南宁地区的这些进步和所取得的成果，我从心里感到南宁地区是个美丽的地方，这里的干部和群众不愧是英雄的人民。

但是，毋庸讳言，与全国先进地区相比，甚至眼光再放远一

点，与世界上的发达国家相比，我们仍然是落后的，甚至可以说是很落后的。面对这样一种既有进步，又很落后的现实，我脑中一直在思索：在深入改革开放的今天，在实现从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，经济增长方式从粗放型向集约型的根本性转变中，面对世纪之交，在大家都奔跑在改革开放的跑道上竞争之时，我们南宁地区面临新的挑战 and 机遇，如何使南宁地区社会经济继续保持快速发展的势头？这也是南宁地区广大干部和群众关心的热点问题。

1996年4月17日，广西民族学院徐杰舜教授应邀给我们地直机关干部作了题为《在两个根本转变中增强民族自治意识，促进南宁地区社会经济发展》的报告。徐教授在报告中说：目前我们已面临世纪之交，在即将进入21世纪之前，我们要实现两个根本性的转变，对于南宁地区这样一个壮族聚居的地区来说，有什么不同于其他地方的特点呢？换句话说，南宁地区在两个根本性转变中进一步发展社会经济的突破口在哪里呢？这个突破口就是充分利用宪法和自治法的威力，贯彻实施自治法，千方百计地把南宁地区的经济搞上去。徐教授的报告在机关干部中引起了很大的反响。他后来在宁明、凭祥、马山等县(市)所作有关实施自治法问题的报告，同样引起了干部们的共鸣。这些信息给我以很大的启发，是啊！我们壮族聚居的南宁地区，壮族占了总人口的67%，又是全自治区的组成部分，为什么不可以运用宪法和自治法来促进我们地区社会经济的发展呢？

但是，作了初步的了解后，我感到我们许多干部虽然身在壮族聚居地、县(市)工作，但对自治法知之不多，甚至基本不知；也不知我们还有享受自治权待遇的权利；更不用说用足用活自治法了。为了从根本上解决这个问题，我们行署与广西民族学院签订了开展软科学研究的合作协议，委托徐杰舜教授牵头对南宁地区在市场经济条件下实施自治法问题进行专题研究。

徐教授接受了任务后,从1996年8月1日开始,带领课题组成员积极投入了课题研究。他们不辞辛劳到宁夏对回族聚居地区作了考察;到云南对有关方面对少数民族实行优惠政策的情况作了考察;到瑞丽对利用边贸政策促进民族经济发展的情况作了考察,等等。这些对比考察都给我们提供了新的信息,新的经验,新的“镜子”,给了我们一块很有威力的“他山之石”。在区外考察之后他又风尘扑扑地到南地12个县(市)进行课题研究指导,使得整个课题研究的基础材料都是第一手的,使课题研究的结论能建立在坚实材料的基础上。

在这样一个坚实的第一手材料的基础上,徐教授运用人类学、民族学、地理学、历史学、经济学、社会学、法学、统计学等学科的理论,纵横驰骋,融会贯通,对南宁地区在市场经济条件下实施自治法问题作了全面、系统的论述。他从南宁地区是壮族世代聚居的地方切入,认为如果没有壮族聚居地区,广西壮族自治区将不复存在,进而从历史、理论、法律三个方面,说明享受自治权待遇是壮族聚居地、县(市)的神圣权利。在此基础上,他对南宁地区实施自治法,享受自治权待遇的现状作了深入而全面的个案考察,资料翔实,事实准确。故而他通过分析大量的资料得出的“南宁地区及其所辖的12个县(市),作为壮族聚居的地、县(市)基本上还没有认真实施自治法,因而没有享受到自治权的待遇,从而影响了其社会经济的广度和深度的发展”的结论无疑是权威的。这样,徐教授在研究报告中所列举的关于宁夏回族聚居地区、云南省对少数民族实行优惠政策,瑞丽运用优惠政策发展边贸的情况又使人们大开眼界,就实施自治法来说也同样是“山外有山,天外有天”。怎么办?徐教授在研究报告中分析了南宁地区实施自治法存在问题的原因,指出了走出误区的具体途径,提出了南地实施自治法的框架构想。特别有意思的是,徐教授在研究报告中将各县(市)提出的无论是宏观的还是微观的框架构想

均一一列出，反映了南地 12 个县(市)在实施自治法问题上的觉醒，他将其称之为“太阳已经升起”，这确实是有意义的。九九归一，徐教授最后为我们南宁地区实施自治法，享受自治权待遇设计了一个“三步棋”：即第一步是组织学习；第二步是加强研究，提出了三个供选择的方案；第三步是努力落实。整个研究报告 13 万余字，加上 3 个对比考察报告，13 个地、县(市)考察报告，总计 35 万余字。从历史切入，时时处处关照着南宁地区社会经济发展的现实问题，为人们提供了一份有事实、有理论、有分析、有方法的研究报告，读后确实令人开眼界，开心窍，开思路。正如中国社科院民族研究所所长郝时远研究员所说：这是一部理论探索和应用研究相结合的成功之作。

徐教授为什么能给我们南宁地区作出这样一个在全国处于领先地位，并具有全局意义的高质量、高水平的研究报告呢？这与他谙熟马克思主义民族理论，谙熟中国的民族政策，谙熟民族区域自治法，谙熟壮族的历史不无关系。这几年来，他一直关注着自治法的实施问题，他曾任广西壮族自治区自治条例起草小组成员之一。他在 1993 年完成了南宁市科委委托所作的软科学课题《南宁市贯彻实施民族区域自治法问题研究》；1995 年完成了广西区“八五”重点社科课题《广西实施民族区域自治问题的研究》。正因为他有这么深的理论基础，又有丰富的实践经验，所以在吴淑兴、何必营、龙朝水、罗树杰同志支持和南宁地区民族事务局、12 个县(市)政府办、民族事务局等单位的配合下，才取得了洋洋 50 余万言的《实施自治法研究》这个重大的成果。

在此，我希望我们地区的广大干部认真学习这个研究报告。它不仅能给我们长知识，而且使我们能全面地了解党的民族政策，进而运用这些政策促进全地区的经济和社会的发展，迎接 21 世纪的到来。高兴之至，是以为序！

1997 年 3 月 31 日

徐杰舜，1943年生，浙江余姚人，广西民族学院教授、学报编辑部主任，中国都市人类学会理事、中国民族理论学会理事、全国高校文科学报研究会常务理事、广西高校学报研究会理事长。代表作是《汉民族发展史》、《中国民族史新编》等。1994年被广西壮族自治区人民政府授予“有突出贡献的科技人员”称号。



吴淑兴，1950年生，广西宾阳人。1980年起任凭祥市副市长、副书记；1988年起任马山县委副书记；1990年起任凭祥市长、市委书记；1993年任南宁地区行署副专员兼任凭祥市市长。发表论文有《论妇女领导干部的威信》、《摆脱困境的艺术》（获全国女市长桂宏杯征文优秀论文奖）、《论边境地区少数民族妇女贫困的现状、原因及对策》（获全国大地之光征文优秀论文奖）等。其事迹收入《中华儿女》1994年海外版第8、9期。

中央电视台“神州风采”曾作专题报导。其名收入《中国政府机构名录》。

何必营，壮族，1944年生，广西崇左人。1964年参军，历任南宁军分区干事，广州军区政治部干事；1975年后历任崇左县人武部政工科副科长、科长、副政委、政委；1992年后历任南宁地区行署办公室副主任、副秘书长。发表论文有《发挥优势，脱贫致富》（获《人民日报》征文三等奖）、《提高劳动者素质是转变经济增长方式的关键》等。



龙朝水，壮族，1945年生，广西天等人，1970年毕业于广西大学土木工程系。1971年起历任隆安县水电局技术组长、基建局副局长、副县长、副书记；1990年起历任南宁地区城乡建设委员会副主任、主任，现任南宁地区民族事务局局长、党组书记。



罗树杰，壮族，1966年生，广西象州人，曾任广西民族学院民族研究所副所长，现为中央民族大学硕士研究生。代表作是《中国民族政策史鉴》（副主编）、《马克思主义民族观导论》等。

# 目 录

[1] 莫 军/序

## 上 编

[1] 广西实施民族区域自治法问题研究

[3] 第一章 绪言

[7] 第二章 多民族的广西必须实施自治法

[7] 第一节 广西自古是一个多民族的地方

[8] 第二节 广西的少数民族将长期存在

[10] 第三节 协调广西的民族关系必须实施自治法

[16] 第三章 加速广西社会经济的发展必须实施自治法

[16] 第一节 落后的广西经济要奋起直追

[19] 第二节 要重视靠自治法来加速广西社会经济的发展

[30] 第四章 广西实施自治法的关键是用好用活自治权

[30] 第一节 树立和增强自治意识,抓住实施自治法的关键

[40] 第二节 用好用活财政管理自治权

[50] 第三节 用好用活经济建设自治权

[55] 第四节 用好用活对外经济自治权



- [60] 第五节 用好用活文化教育自治权
- [64] 第六节 用好用活争取上级国家机关领导和帮助自治权
- [70] **第五章 广西实施自治法必须改变思路**
- [70] 第一节 广西实施自治法走制定自治条例的路走得通吗?
- [73] 第二节 制定广西壮族自治区自治条例面临的困难
- [85] 第三节 改变思路,推进广西民族自治地方的立法
- [88] **第六章 广西实施自治法要区分不同的对象实行不同的方略**
- [88] 第一节 对广西壮族自治区的解剖
- [89] 第二节 广西壮族自治区的自治机关如何实施自治法
- [92] 第三节 首府——南宁市如何实施自治法
- [104] 第四节 壮族聚居县如何实施自治法
- [115] 第五节 散居在汉族地区壮族聚居的乡镇如何实施自治法
- [127] 第六节 自治县如何实施自治法
- [133] 第七节 民族乡如何实施自治法
- [139] 第八节 汉族地区如何实施自治法
- [145] **第七章 从研究广西实施自治法引出的思考:**  
**自治法的修改势在必行**
- [145] 第一节 自治法难以实施的症结何在?
- [149] 第二节 如何修改自治法?
- [153] **第八章 结 语**
- [156] 后记

## 中编

- [157] **南宁地区在市场经济条件下贯彻实施  
民族区域自治法问题研究**
- [159] **第一章 导言**
- [164] **第二章 南宁地区是壮族世代聚居的地方**

- [171] **第三章** 享受自治权待遇是壮族聚居地、县(市)的神圣权利
- [186] **第四章** 南宁地区实施自治法享受自治权待遇的现状
- [243] **第五章** 比较研究之一：  
宁夏实施自治法的经验和启示
- [265] **第六章** 比较研究之二：  
云南实施自治法的经验和启示
- [284] **第七章** 比较研究之三：  
瑞丽运用优惠政策促进边贸发展的经验和启示
- [295] **第八章** 走出误区——对南宁地区实施自治法存在问题的原因分析
- [300] **第九章** 南宁地区实施自治法的框架构想
- [327] **第十章** 结语
- [331] **附录一** 南宁地区的调查报告
- [332] 南宁地直机关的调查报告
- [360] 天等县的调查报告
- [378] 大新县的调查报告
- [394] 隆安县的调查报告
- [411] 崇左县的调查报告
- [421] 凭祥市的调查报告
- [437] 龙州县的调查报告
- [452] 宁明县的调查报告
- [464] 扶绥县的调查报告
- [478] 马山县的调查报告
- [502] 上林县的调查报告
- [517] 横县的调查报告
- [534] 宾阳县的调查报告
- [544] **附录二** 宁夏实施自治法的考察报告
- [577] **附录三** 云南实施自治法的考察报告

- [599] 附录四 瑞丽运用优惠政策促进边贸发展的考察报告  
[609] 附录五 专家评审意见  
[625] 后 记

## 下 编

- [627] 南宁市贯彻实施民族区域自治法问题的  
研究报告
- [629] 一、少数民族聚居的南宁必须贯彻实施民族区域自治法  
[633] 二、大西南通道枢纽的南宁必须贯彻实施民族区域自治法  
[637] 三、开放的南宁必须贯彻实施民族区域自治法  
[642] 四、南宁要贯彻实施民族区域自治法只有  
从享受自治权待遇入手  
[646] 五、南宁贯彻实施民族区域自治法享受自治权  
待遇的现状  
[661] 六、南宁市基本上没有实施自治法，没有享受到自治权待  
遇的原因分析  
[662] 七、乌鲁木齐与南宁实施自治法情况的对比  
[670] 八、南宁如何贯彻实施民族区域自治法  
[673] 附件一：  
南宁市实施《中华人民共和国民族区域自治法》条例(草案)  
[676] 附件二：  
关于《南宁市人民代表大会实施〈中华人民共和国民族区域  
自治法〉条例》(草案)的说明  
[680] 后 记  
[681] 跋

# 广西实施民族区域 自治法问题研究

---

徐杰舜/执笔

覃乃昌 罗树杰 许进品 徐桂兰  
谢为民 玉丕民 冯柳江 刘燕萍

---



# 第一章 绪言

《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称自治法)是国家仅次于宪法的基本法律之一。

自治法自 1984 年颁布实施 11 年来,广西实施自治法取得了相当的成绩,增强了民族团结,发展了社会经济文化。成克杰同志 1993 年 10 月 8 日在纪念自治法颁布 10 周年的大会上对此作过总结,他说:“新中国成立以来,特别是改革开放以来,我们坚持以经济建设为中心,坚持四项基本原则,实行改革开放,认真贯彻实施《民族区域自治法》,全区经济社会发展取得了巨大成就。1993 年全区完成国内生产总值 788 亿元,比 1978 年增长 2.59 倍,年均增长 9.8%。80 年代,我们实现了第一个翻番的战略目标。进入 90 年代,发展步伐明显加快,1991 年至 1993 年,全区国内生产总值平均以 17.35% 的速度递增。人均国内生产总值在全国的排位,已由 1990 年的第 29 位上升到 1993 年的第 21 位。随着经济的发展,各族人民生活不断改善,贫困地区有一大批群众生活越过了温饱线。在经济发展的同时,科技、教育、文化、卫生、体育等各项事业也迅速发展。全区各族人民在管理国家大事

和本民族事务中应有的地位进一步得到保障,各民族和睦相处,平等、团结、互助的社会主义民族关系进一步得到巩固和发展。特别是我区各民族的团结,是经受了各种严峻考验的,不论国际国内发生什么样的风波,各民族都和睦相处,同舟共济,患难与共。可以自豪地说,我区民族大团结是稳固的,这是广西社会进步,经济发展,政治稳定的重要保证。总之,《民族区域自治法》颁布实施的10年,是我区经济和其他各项事业加快发展的10年,是各民族逐步实现共同繁荣的10年。”

但是,随着我国改革开放的深入发展,随着我国经济体制从计划经济向市场经济的转型,我国的民族区域自治也从以政治自治为主转向以经济自治为主。在这种新的形势下,如何实施自治法已成为巩固和发展民族区域自治制度,巩固和发展民族团结的关键。这是因为过去在计划经济体制下实行的对少数民族地区的优惠和照顾政策,在市场经济体制下无法继续实行而自然消失,如自治法第57条规定:“上级国家机关根据国家的民族贸易政策,对民族地方的商业、供销和医药企业给予照顾”。其具体内容是对民贸企业自有资金不够一定比例的,由国家财政拨给;利润留成比例不低于50%(后改为20%);对少数民族生活必需品的部分工业品实行最高限价的“民贸三项照顾”政策,早已随着经济体制的改革而自然停止实行。因此,广西面对这种新的形势,如何实施自治法不得不作新的思考,此其一。

其二,自治法颁布实施以来,由于中央和地方分权问题一直没有得到实质性的解决,尤其是在计划经济体制下,强调集中统一,因此,自治法赋予包括广西在内的民族自治地方的许多自治权都无法落实。拿立法权来说,自治法第十九条规定:“民族自治地方的人民代表大会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。”这样一项被称为是“广西的小宪法”的立法权,尽管广西方面已修改了19稿,但终因许多条款得

不到中央有关职能部门的同意而迟迟得不到通过。如1991年6月国务院有关部委对广西起草的自治条例(草案)凡涉及到这些部委权限和利益关系的条款,尤其是关于“财政与金融”和“对外经济贸易与对外开放”的条款均被完全否定。因此,广西面对这种局面,如何实施自治法又不得不作新的思考。

其三,广西作为以壮族为自治民族的自治区,约有37个县的壮族人口占40%以上。过去民族区域自治以政治自治为主,在少数民族聚居的地方,实行民族区域自治主要表现在政治上翻身作主人,广西壮族自治区的成立就体现了壮族在全国民族自治地方中的重要地位,充分说明了壮族在政治上已彻底翻了身。但是随着改革开放的发展,在市场经济体制下,经济利益越来越重要,而由于种种原因,尤其是壮族聚居县不是一级民族自治地方,不能行使自治权,使得他们应享受的自治权得不到保障。相比之下,在广西境内的瑶族、侗族、苗族、毛南族、仫佬族等少数民族建立的自治县都能够行使自治法赋予的自治权,以及各种有利于发展本地方民族政治、经济、文化等方面的优惠政策。于是壮族聚居县的壮族心理就不平衡了,甚至少数干部和群众说出了“宁要壮族自治县、不要壮族自治区”的气话。因此,广西面对这种新问题,如何实施自治法也不得不作新的思考。

其四,在改革开放中,特别是近几年的经济发展中,人们越来越深刻地感受到自治权对于发展广西经济的极端重要性,从而增强了自治意识。而随着自治意识的增强,人们又逐步认识到广西作为自治区一级的民族自治地方,尽管壮族是自治民族,但从地域范围上来说,只要是在广西境内,无论东西南北中都要实施自治法,都有享受自治权的权利。于是新问题又出来了,那就是在桂东南广大以汉族为主的地区又如何实施自治法呢?因此,广西面对这种新情况,如何实施自治法也不得不作新的思考。

就是在这种历史背景下,本课题组承担了广西“八五”哲学



社会科学重点课题《广西实施民族区域自治法问题研究》，就多民族的广西必须实施自治法，加速广西社会经济文化的发展必须实施自治法，实施自治法的关键是用好用活自治权，广西实施自治法必须改变思路，广西实施自治法要区分不同对象实行不同的方略，从研究广西实施自治法引出的思考：自治法的修改势在必行等6个问题提出本研究报告。