

区域机关
民族自治
制定单行
条例常识

黄逢贵 著

民族出版社

MINZUQUYU ZIZHI JIGUAN ZHIDING DANXING T

民族区域自治机关
制定单行条例常识

黄逢贵 著

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族区域自治机关制定单行条例常识/黄逢贵著. —北京:
民族出版社, 2000.11

ISBN 7-105-04264-8

I. 民... II. 黄... III. 民族区域自治—地方自治
法—基本知识—中国 IV.D921.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 79718 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 6 字数: 150 千字

印数: 0001—2000 册 定价: 12.00 元

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(总编室电话: 64212794; 发行部电话: 64211734)

100013

出版说明

时逢西部大开发战略实施之际，民族自治地方立法机关如何顺应形势，适时制定保障西部大开发战略实施的法规，是民族自治地方立法机关一项十分紧迫的任务。黄逢贵同志的《民族区域自治机关制定单行条例常识》一书，根据宪法、立法法、民族区域自治法及中央西部大开发战略的原则和精神，对民族自治地方制定单行条例的理论、原则、措施及单行条例的特征、制定程序等诸多方面作了深入研究，全书理论联系实际，是研究民族立法不可多得的一部理论专著。为推动我国民族立法工作，尤其是民族自治地方单行条例的制定工作，我社决定出版该书，以饕民族立法工作者及广大关心民族立法工作的读者。

民族出版社

2001年1月

序*

民族自治地方立法是当今中国立法全局中的一个重要方面，需要有人下功夫研究和阐述。黄逢贵同志的《民族区域自治机关制定单行条例常识》一书，就是一部着力研究和阐述现时期中国民族自治地方立法的作品。

逢贵同志完成书稿后，将书稿送我审读，使我得以先睹为快。本可以尽快读完的，因为忙，也因为书稿所述问题使我读之掩卷长思，所以时隔多日方始完成先读的任务。

现在，书稿已经成书。我认为这是一部关于中国民族自治地方立法的好书。我这般说，断不是时下审稿者往往送给作者的高帽，而委实是因为此书至少有这样一些使我印象深刻的地方：其一，现实针对性强，抓住了中国民族自治地方立法的一系列大大小小的关键问题或重要问题，就这些问题作出了体会透彻的分析研究，给出了解决这些问题的有效方案，对民族立法是一个有益的总结，所概括、揭示的经验对进一步推动民族立法的健康发展颇为珍贵。其二，系统、全面但却简明扼要地研究和阐述了制定单行条例的种种环节，并且将实践和理论紧密结合，是关于中国单行条例立法工作的第一部完整的著作。其三，作者在书中不仅系统总结了单行条例立法工作的各方面经验，而且更为可贵的是提出了大量的极具操作性的观点、对策乃至技术和方略。其四，书稿所反映的学术水准亦可称道，其中的建树，量多且质好。

总之，这是一部水准较高的，理论联系实际的，富有建树的，能解决问题的，在民族立法研究方面难能可贵的著作。我研究立法理论多年，也经常参与立法实践，但读此书稿仍然有许多

* 作者系著名立法学专家，北京大学法学院教授，博士生导师。

启发。虽然书中不无可议之处，但整个说来，这的确是一部应当予以充分肯定的好书。我希望本书的出版问世，能为中国民族自治地方立法作出积极贡献。

是为序。

周旺生

2000年10月18日

北京大学

绪 论

中国是一个多民族的统一的国家。为了维护祖国的统一,坚持民族平等,民族团结和促进各民族的共同繁荣,建设一个长治久安的现代化社会主义强国,党和国家在各少数民族聚居地方,实行民族区域自治制度,并作为我国重要政治制度载入历次宪法。

《中华人民共和国民族区域自治法》就是贯彻实施这一重要政治制度的仅次于宪法的基本法律。在这个基本法律的具体指导下,迄今为止,国家有民族区域自治法,民族自治地方有自治条例,国家的其他法律和一些行政法规、地方性法规亦对有关民族问题作了与此相应的规定,国务院有关部委和部分省、市、自治区人民政府还制定了一些有关民族问题的规章与之配套。这说明以制定自治法和自治条例为主的民族法制建设最初阶段的工作重点已经基本结束,我国民族法律体系的框架已经基本形成。

任何事物的发展都有阶段性、渐进性。在深入进行民族法制建设的指导思想上,既然前一阶段的主要任务或者工作重点已基本完成(虽然不是全部完成),就应及时地、不失时机地提出下一阶段的主要任务或者工作重点。而民族法制建设下一个阶段或在跨世纪后的工作重点,应该是集中精力制定单行条例和变通、补充规定,只有这样,才能把宪法和民族区域自治法规定的各项自治权依法地、全面地、具体地落到实处,继续巩固和发展民族区域自治制度,促进西部大开发、中部大发展、东部大起飞乃至全国的社会主义现代化建设。

当前,对民族法制建设重点尚未转向集中精力制定单行条例和变通、补充规定的原因,除对其现实意义和深远意义认识不足以

外,还苦于对其怎样制定的一系列具体的操作问题没有专门的统一的说法。为此,我根据现行宪法、民族区域自治法和立法法规定的原则,参阅了相当时期内仍然可行的部分民族法制建设和民族立法著述及有关资料,特别是根据亲自主持制定过并亲自起草过自治条例、单行条例的实践和积极探索,试编了这本《民族区域自治机关制定单行条例常识》以抛砖引玉。

在编写此书的过程中,已经考虑到现行宪法、民族区域自治法和立法法今后可能对有关规定作出修改;但现行宪法、民族区域自治法和立法法今后对有关规定无论怎样修改,民族区域自治制度原则、依法行使民族立法自治权原则、建立健全包括制定单行条例在内的民族法律体系原则、制定单行条例的重大指导原则、主观和客观为依据原则、主要的法定程序原则,除会有适当调整外,不会有重大改变。作者由于有这个坚定的信念,才对制定单行条例的若干具体问题进行了部分超前性的探索。

各民族区域自治地方的实际情况既有共性也有个性,大家都在探索制定单行条例的若干理论问题和实践问题,这是可喜现象,如全国人大民委主办的《民族法制通讯》中的“民族立法探索和经验之谈”就是例证。我对这些探索和经验的认真思考,加上亲身的实践和体会,对写作本书是有很大启发的。

本书为了适应制定一般文件的某些习惯,在制定技术方面没有分别明示“宏观制定技术”和“微观制定技术”标题,但从内容结构上是按照具体的这两个制定技术的逻辑顺序来安排的;在制定程序方面没有明示“工作程序”标题,只明示了“法律程序”标题,但在“法律程序”之前讲述的内容完全是“工作程序”。敬望读者留意。

今后,若修改后的宪法、民族区域自治法和立法法对“单行条例”的提法更换为另外的提法,作者认为只会是提法上的改变,不会改变原提法制定的若干重大原则问题,所以,才决定沿用此提法

来命名本书。

本书是专门讲民族区域自治地方的自治机关制定单行条例(含以单行条例形式制定的对法律的变通和补充规定)常识的。由于自治地方的自治机关有对上级国家机关的决议、决定、命令或指示不适合自治地方实际情况的,可以报经该上级国家机关批准变通执行或者停止执行权,这种权也属法律赋予的自治地方的民族立法权范畴,就顺便将这方面的制定权、制定程序等问题一并进行了讲述。增加的这个讲述内容篇幅很少,不仅不影响本书的主题,而且对本书的主题有超前性增辉。

目 录

绪 论	(1)
第一章 民族立法概念	(1)
第一节 社会主义法制与民族法制	(1)
第二节 民族法制与民族立法	(1)
第三节 民族法律体系	(3)
第四节 民族政策与民族立法	(6)
第二章 单行条例概念	(8)
第一节 单行条例的由来和发展	(8)
第二节 单行条例的概念	(9)
第三节 单行条例制定的概念	(11)
第三章 单行条例的法律地位	(13)
第一节 民族自治地方行使自治权的一种主要法规形式	(13)
第二节 效力最高的地方性自治法规之一	(14)
第三节 具有鲜明的法定特点	(14)
第四节 我国法律体系重要的构成部分	(15)
第四章 单行条例的特征	(16)
第一节 单行条例具有法规性	(16)
第二节 单行条例具有从属性	(16)
第三节 单行条例具有变通性	(17)
第四节 单行条例具有民族性	(17)
第五节 单行条例具有区域性	(18)
第六节 单行条例具有单一性	(18)

第七节 单行条例具有灵活性·····	(19)
第八节 单行条例具有具体性·····	(19)
第九节 单行条例具有细则性·····	(20)
第十节 单行条例具有多个性·····	(20)
第十一节 单行条例具有自治性·····	(21)
第五章 单行条例与其他规范性文件的关系 ·····	(22)
第一节 单行条例与法律的关系·····	(22)
第二节 单行条例与民族区域自治法的关系·····	(22)
第三节 单行条例与变通或者补充法律的关系·····	(23)
第四节 单行条例与变通执行或者停止执行上级国家机关决议、决定、命令和指示的关系·····	(23)
第五节 单行条例与自治条例的关系·····	(25)
第六节 单行条例与行政法规的关系·····	(27)
第七节 单行条例与规章的关系·····	(27)
第八节 单行条例与地方性法规的关系·····	(28)
第九节 单行条例与行政措施的关系·····	(29)
第六章 单行条例制定范围 ·····	(30)
第一节 明确单行条例制定范围的重大意义·····	(30)
第二节 单行条例制定范围的法律依据·····	(31)
第三节 单行条例制定范围具有广泛性·····	(32)
第四节 单行条例制定范围具有单一性·····	(33)
第七章 单行条例制定中的国家机关的职权 ·····	(39)
第一节 国家机关与制定单行条例的关系·····	(39)
第二节 国家机关与制定单行条例的关系的法律依据·····	(40)
第三节 国家机关在制定单行条例中各行其权·····	(46)
第八章 单行条例制定的指导思想和原则 ·····	(51)
第一节 单行条例制定的指导思想·····	(51)

第二节	单行条例制定的原则·····	(55)
第九章	单行条例制定的基本条件 ·····	(69)
第一节	单行条例制定必备条件的意义·····	(69)
第二节	单行条例制定必备的客观条件·····	(70)
第三节	单行条例制定必备的主观条件·····	(72)
第十章	单行条例制定的准备 ·····	(76)
第一节	单行条例制定准备的概念和意义·····	(76)
第二节	单行条例制定准备的首要任务·····	(77)
第三节	单行条例制定准备的基础工作·····	(78)
第四节	单行条例制定准备的预测·····	(80)
第五节	单行条例制定准备的规划·····	(83)
第十一章	单行条例起草步骤 ·····	(95)
第一节	单行条例起草步骤的概念和意义·····	(95)
第二节	单行条例起草步骤·····	(96)
第十二章	单行条例起草常识 ·····	(114)
第一节	单行条例起草常识的概念和意义·····	(114)
第二节	单行条例外部结构形式的起草技术常识·····	(115)
第三节	单行条例内部结构的起草技术常识·····	(146)
第四节	单行条例文体的使用技术·····	(150)
第十三章	单行条例制定的法律程序 ·····	(155)
第一节	单行条例制定的法律程序的概念和意义·····	(155)
第二节	单行条例制定程序中的一般程序·····	(156)
第三节	单行条例制定程序中的特别程序·····	(164)
第十四章	制定单行条例配套性文件 ·····	(166)
第一节	制定单行条例配套性文件的概念和意义·····	(166)
第二节	制定单行条例实施意见和行政措施·····	(167)
第三节	制定单行条例实施细则或变通补充规定·····	(168)
第四节	制定实施意见的采取措施·····	(168)

第十五章	单行条例制定总结 ·····	(170)
第一节	单行条例制定总结的概念和意义·····	(170)
第二节	单行条例制定总结的内容和方法·····	(170)
第十六章	单行条例编纂 ·····	(172)
第一节	单行条例编纂的概念和意义·····	(172)
第二节	单行条例编纂的方法和内容·····	(173)
结束语	·····	(176)
后 记	·····	(177)
附 录		

第一章 民族立法概念

第一节 社会主义法制与民族法制

所谓法制就是国家的法和制度。国家没有法制,就不能成为一个国家。人类进入文明社会后,没有完备的法制就不能称为文明社会。我国要建设成为现代化的社会主义强国,就必须加强社会主义的法制建设。社会主义法制的主要内容和主要表现,一是要有法律制度,二是要依法办事。具体的完整的内容和表现就是有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

我国是统一的多民族的社会主义国家,民族法制就必然是社会主义法制的组成部分,其基本内容和要求仍是有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。加强社会主义法制建设,必然要加强民族法制建设。

第二节 民族法制与民族立法

有法可依,才有有法必依、执法必严、违法必究,这是社会主义法制建设的基本要求,也是民族法制建设的基本要求。

强调有法可依,就是强调立法。立法是国家行为。立法是国家特定的主体依照法定的权限和程序,运用相应的技术制定、修改、补充和废止法的活动,是产生和变更法这种特定的社会规范。

在立法活动中,通常将立法和法的制定相提并论。立法或者制定法都是法制建设的主要内容或者中心环节之一。加强民族立

法是加强民族法制建设的首要环节,也是依法治理民族区域自治地方,健全、完善和保障民族区域自治重要政治制度的首要条件。

民族立法是国家立法的重要组成部分,其实质都是国家民族立法。国家立法体制也包括民族立法体制。

我国的立法体制,宪法和立法法、地方组织法作了如下规定:

全国人大及其常委会,行使国家立法权。

国务院根据宪法和法律,制定行政法规。

省、自治区、直辖市的人大及其常委会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人大常委会和国务院备案。

民族自治地方的人大有权依照当地民族的政治、经济、文化特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准后生效;自治州和自治县的自治条例和单行条例报省、自治区或直辖市(如重庆市)人大常委会批准后生效,并由批准机关报全国人大常委会和国务院备案。

省、自治区的人民政府所在地方的市和经国务院批准的较大的市(以下简称省会市、较大市)的人大常委会根据本市的具体情况 and 实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区的人大常委会批准后施行,并由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。

此外,根据法律的授权和当地民族的特点,民族自治地方人大或者其常委会可以制定对法律授权的变通规定或者补充规定,如我国刑法、婚姻法、民事诉讼法、民法通则、森林法、继承法等。还有的法律规定自治区可以制定实施办法,如土地管理法、义务教育法等。在这些法律中,规定的变通或者补充规定、实施办法的生效批准权限也有不同。

以上说明我国的立法体制,包括民族立法体制,是在国家根本

大法即宪法统帅下,由立法法规定的两级多层次立法体制。

“两级”是指中央和地方两级。中央主要指全国人大及其常委会,地方主要是指省、自治区、直辖市人大及其常委会。而自治州、自治县制定的民族法规,省会市和较大市制定的地方性法规,生效批准权在省、自治区人大常委会,不列为一级。

“多层次”是指全国人大及其常委会两个层次;国务院及其部委两个层次;省、自治区、直辖市人大及其常委会和人民政府三个层次;省会市和较大市的人大及其常委会和人民政府三个层次;自治州人大及其常委会两个层次;自治县人大及其常委会两个层次。其中,中央一级4个层次,地方一级10个层次,共14个层次。

第三节 民族法律体系

江泽民总书记1992年1月14日在中央民族工作会议上的讲话指出:“我们必须建立和健全同实施《民族区域自治法》相配套的法规体系和监督机制,使自治法在建设有中国特色的社会主义事业中更好地发挥作用。”他还指出:“到本世纪末,要形成比较完备的社会主义民族法规体系和监督机制。”说明建立健全我国的民族法律体系是建立健全国家总体立法体系的一项重要内容,是我国立法体系特色之一,完全适应社会主义市场经济,也是法制经济和依法治国的需要,有现实的和深远的意义。

民族法律体系是国家法律体系中的民族法律总和,依照宪法和立法法规定的原则、范围和权限划分并构成部门法的独立整体。它是国家法律体系中的第二个层次的子系统。

民族法律体系的结构,按现状和发展趋势,也有外部结构和内部结构之分。其外部结构是指民族法规以外的其他法规中有关民族问题的法律规范;其内部结构是指多层次产生的民族法规系列和统一体。因此,民族法律体系体现了中国的民族特点及其法制

特点。从内容上可划分为政治、经济、文化、教育、科技等方面的民族法规；从法律地位上可划分为法律、行政法规、地方性法规（含自治条例和单行条例、变通补充规定）、规章；从民族法规适用的空间来划分，可分为少数民族聚居区的民族区域自治法规和少数民族散杂区的法规。

党的十一届三中全会以来，特别是 1982 年宪法、1984 年民族区域自治法颁行和 1992 年中央民族工作会议以来，在加快建立健全全国法律体系的同时，也加快了建立健全民族法律体系的步伐。迄今，从适用的空间来看，我国民族法律体系的框架已经基本形成，它包括以下三个支系：

一、聚居法支系（或自治法系）

宪法中的民族区域自治章节和条款；
宪法性文件中的民族区域自治条款；
立法法中的制定单行条例条款；
民族区域自治法；
民族自治地方的自治条例和单行条例；
民族区域自治单项法律；
民族区域自治专门行政法规；
其他行政法规中的民族区域自治条款；
民族区域自治专门的部门规章；
其他部门规章中的民族区域自治条款；
民族区域自治专门的地方性法规；
地方性法规中的民族区域自治条款；
民族区域自治专门的地方政府规章；
地方政府规章中的民族区域自治条款；
其他的民族区域自治规范性文件。