

# 单行条例促进民族自治 地方经济社会发展研究：

以云南省楚雄彝族自治州的实践为例

付明喜◎著



云南大学出版社  
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

单行条例促进民族自治地方经济社会发展研究: 以云南省楚雄彝族自治州的实践为例 / 付明喜著. —昆明: 云南大学出版社, 2016  
ISBN 978-7-5482-2822-6

I. ①单… II. ①付… III. ①民族区域自治—地方自治法—研究—中国②民族自治地方—区域经济发展—研究—中国③民族自治地方—社会发展—研究—中国 IV. ①D921.84②F127.8

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第269424号

策划编辑: 张丽华

责任编辑: 李 红

装帧设计: 刘 雨

---

# 单行条例促进民族自治 地方经济社会发展研究:

---

以云南省楚雄彝族自治州的实践为例

---

付明喜◎著

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 云南大学出版社印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 11.75

字 数: 180千

版 次: 2016年11月第1版

印 次: 2016年11月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-2822-6

定 价: 22.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号 (云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

电 话: (0871) 65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: [market@ynup.com](mailto:market@ynup.com)

本书若发现印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-65033247。

# 目 录

导 论	(1)
一、选题及意义	(1)
二、思路和方法	(4)
三、主要内容	(6)
四、创新与不足	(8)
第一章 单行条例促进民族自治地方经济社会发展的功能探析	(12)
一、单行条例是实现民族区域自治制度价值的关键手段	(12)
二、民族自治地方单行条例的功能定位	(18)
三、单行条例与自治州经济社会发展	(28)
第二章 单行条例促进民族自治地方经济社会发展的楚雄实践	(56)
一、楚雄彝族自治州单行条例立法概况	(56)
二、楚雄州运用单行条例促进经济社会发展的成就	(60)
三、影响单行条例经济社会发展功能有效发挥的主要因素	(72)
第三章 单行条例促进楚雄彝族自治州经济社会发展的机理分析	(79)

一、楚雄州运用单行条例促进经济社会发展的机理 .....	(79)
二、楚雄州运用单行条例促进经济社会发展的相关条件 .....	(84)
三、楚雄州经济社会发展对单行条例立法工作的新期待 .....	(90)
<b>第四章 楚雄州加强单行条例立法促进经济社会发展的路径分析</b> .....	(101)
一、深化用足用好单行条例立法权的认识 .....	(101)
二、以制度创新提升单行条例立法水平 .....	(111)
三、完善单行条例实施的监督保障机制 .....	(127)
<b>第五章 单行条例在民族自治地方发挥治理功能的理论探讨</b> .....	(132)
一、国家治理现代化与民族自治地方治理现代化 .....	(132)
二、法治化是民族自治地方治理现代化的必由之路 .....	(135)
三、单行条例是推进民族自治地方治理现代化的重要手段 .....	(137)
四、单行条例推进民族自治地方治理现代化的现实差距 .....	(142)
五、运用单行条例推进民族自治地方治理现代化的路径选择 .....	(151)
<b>附录：全国 30 个自治州单行条例一览表</b> .....	(156)
<b>参考文献</b> .....	(175)
<b>后 记</b> .....	(181)

# 导 论

## 一、选题及意义

民族区域自治制度是国家的一项“基本政治制度”。要促进民族自治地方经济社会的持续有效发展，必须坚持和完善民族区域自治制度。有效行使地方民族立法权，是民族区域自治制度真正得以有效展开的关键。根据《宪法》《民族区域自治法》《立法法》的规定，作为民族自治地方的自治州享有制定自治条例、制定单行条例、制定变通规定、制定补充规定的四种民族立法权。可是，在中国当前的自治语境下，加上立法自治宏观宪政环境的制约，注定了全国30个自治州已经制定出来的25个自治条例都只是参照《宪法》和《民族区域自治法》进行“套改”<sup>①</sup>，大多只是《民族区域自治法》的翻版，而且，30个自治州行使对法律和行政法规的变通和补充规定权也十分谨慎，自《民族区域自治法》实施30年以来，30个自治州也只是主要针对婚姻法等制定了32个变通或补充规定。在这样的背景下，制定单行条例成为30个自治州人大的主要立法手段，到目前为止，30个自治州已经制定了336个单行条例。从某种意义上讲，民族区域自治是通过制定、实施单行条例来实现的。

楚雄州近年来注重加强地方民族立法，有力促进了楚雄州经济社

---

<sup>①</sup> 张文山教授认为，民族自治地方制定自治条例时并不十分清楚自治条例要规范什么内容，很多自治条例只是按照《民族区域自治法》的样式“比葫芦画瓢”。参见张文山著《突破传统思维的瓶颈：民族区域自治法配套立法问题研究》，法律出版社2007年版，第76页。

会的发展。1986年,楚雄州在云南省8个自治州中率先颁布实施了自治条例,2005年对自治条例进行了修改。为了保障少数民族的合法权益,促进民族经济社会有序发展,楚雄州先后制定了《林业管理条例》《民族教育条例》《小型水利条例》《龙川江保护管理条例》《公路条例》《恐龙化石保护条例》《青山嘴水库管理条例》7个单行条例。此外,州人大常委会还和州人民政府共同主持、制定了矿产资源管理、文化市场管理、宗教事务管理、统计管理、扫除文盲、职业技术教育、提高少数民族职工比例等17个暂行规定和68个规范性文件。目前,楚雄彝族自治州在着手《林业管理条例》修订工作的同时,将启动《茶花保护与开发条例》《城市管理条例》《城镇供水和节约用水管理条例》3个立法储备项目的立法工作,同时,《风景名胜区管理条例》《楚雄彝族自治州实施〈中华人民共和国中小企业促进法〉办法》《楚雄彝族自治州实施〈中华人民共和国劳动合同法〉办法》《土林保护条例》《招商引资条例》5个立法前期调研项目的调研工作已经逐次展开。

总体上说,二十多年来,楚雄州的民族立法工作是卓有成效的。尤其是近年来,楚雄州的民族立法工作步伐加快,取得了很大成绩。但是,如何真正行使好民族区域自治制度赋予的民族立法权,使之真正有力促进楚雄州经济社会的发展,无论是理论思考还是具体实践,都还有不少差距。尤其是单行条例立法是一个亟待重点突破的领域。本来,按照民族区域自治制度设置的出发点,以及中国地方自治的客观宪政环境的现实状况,再加上单行条例调整的内容主要是经济社会发展而较少牵涉政治性因素的特点,使得单行条例本该在促进自治州经济社会发展的过程中发挥较大的作用。然而,客观地说,楚雄州的单行条例立法,无论是从制定的数量上看,还是从制定的质量上看,抑或是单行条例的具体适用上来看,都还存在不少差距。从单行条例的立法数量上看,目前,全国30个自治州平均每个自治州制定11.2个单行条例,其中,单行条例立法数量最多的延边朝鲜族自治州目前已制定单行条例48个,就拿云南省来说,红河州已经制定了17个单行条例,而楚雄州到目前为止只制定了7个单行条例。从单行条例的

立法质量上看，单行条例的文本结构不尽合理，调整的内容局限性大，立法技术不够成熟。从单行条例的具体适用上看，由于受单行条例立法质量的影响，加上宏观法律适用环境的制约，单行条例得以有效适用的程度还有待提升。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》则指出，依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。对民族自治地方来说，单行条例不但是民族自治地方治理体系法制化的重要载体，还是民族自治地方治理能力法治化的重要保障。民族自治地方应该用足用好单行条例立法这一特殊权力，加快单行条例立法进程，提高单行条例立法质量，强化单行条例贯彻实施，不断提高民族自治地方的治理水平，促进民族自治地方经济社会的发展。

所以，如何用足用好单行条例立法，把民族区域自治制度所设定的单行条例的自治功充分发挥出来，推进楚雄州治理体系和治理能力的现代化，提高楚雄州的治理能力，真正有力促进楚雄州经济社会的发展，这就成为楚雄州州委、州人大、州政府当前急需思考的重大战略问题。

本书就是在深入挖掘单行条例对民族自治地方经济社会发展的功能和作用的基础上，以楚雄州单行条例的实践为基础，深入剖析以下基本问题：单行条例是什么？为什么能够促进民族自治地方经济社会的发展？促进民族自治地方经济社会发展的基本要求是什么？面临着哪些问题？要把单行条例的治理功能充分发挥出来，提高民族自治地方的治理水平，促进民族自治地方经济社会持续有效发展，楚雄州到底该怎么做？全国的民族自治地方该怎么做？

正是在上述背景下，本书具有重大的理论与实践价值：不但可以在理论上充实民族立法，尤其是自治州单行条例立法的相关理论，为全国 30 个自治州提供单行条例立法的智力资源，还可以在实践上提

升楚雄州单行条例立法权行使水平，尽力创造单行条例立法权行使的“楚雄经验”，以真正促进自治州经济社会的持续有效发展。

## 二、思路和方法

本书首先从理论上深入分析单行条例对促进民族自治地方经济社会发展的功能，进而以对楚雄州单行条例立法实践案例的挖掘为手段，力图找寻单行条例促进民族自治地方经济社会发展的内在机理，在此基础上，对楚雄州如何进一步用足用好单行条例立法权，促进楚雄州经济社会发展，提出可操作性的建议，最后，也试图为全国民族自治地方如何用足用好单行条例，提升民族自治地方治理水平，提供一些基本的路径。根据这一思路，本书在进行资料收集的基础上，采用了规范研究和实证分析相结合的研究方法。

### （一）资料收集

为完成本书，笔者围绕核心问题，构建了初步研究框架，在此基础上拟定了调研提纲。根据调研提纲，笔者先后进行了四次集中调研和无数次临时的调研。

#### 1. 第一轮调研

笔者在本书内容涉及的最核心部门（楚雄州人大、林业局、教育局、水务局、交通局、发改委、统计局、州委政研室、州政府政研室、州政府法制局）进行调研。通过此次调研，获得了大量的调研材料，基本弄清楚了三个问题：楚雄州单行条例立法情况、楚雄州单行条例实施情况、楚雄州经济社会发展的现实状况及经济社会发展的新的定位与规划。在州人大常委会相关领导的动员下，楚雄州人大、林业局、教育局、水务局、交通局、发改委、统计局、州委政研室、州政府政研室、州政府法制局积极配合，及时通过电子邮件等方式给笔者提供了很多相关的电子文档资料。

#### 2. 第二轮调研

在对第一次调研材料归纳分析的基础上，形成了每部分研究的主要框架。根据形成的主要框架，进一步修改研究框架和研究思路，并



形成和云南省别的自治州进行对比调研的提纲。根据对比调研提纲,笔者又分别到红河州、大理州、西双版纳州人大进行调研。通过此次调研,获得了红河州、大理州、西双版纳州单行条例立法和实施具体实践的大量资料,为分析楚雄州单行条例制定和实施实践找到了很多有价值的对比资料。

### 3. 第三轮调研

为了掌握省外 22 个自治州单行条例制定和实施的具体情况,笔者又充分利用报刊书籍和网络资源搜集这些自治州单行条例立法的相关资料,然后通过与这些自治州人大常委会负责单行条例立法的相关部门进行直接的电话联系等方式,了解掌握这些省外自治州单行条例的立法实际情况和实施情况。

### 4. 第四轮调研

2014 年 8 月 7 日,笔者再次到达楚雄州,与楚雄州教育局、州人大民族工作委员会、水务局、林业局、交通局的相关负责同志再次就单行条例制定与实施的成效和问题进行了座谈和研讨。之后,笔者还通过向市民、单行条例涉及的利益部门直接发放问卷的方式获取单行条例制定和实施效果等方面的情况。

除了以上 4 次集中的调研之外,笔者还充分运用图书馆、网络、相关图书报刊资料等方式搜集课题相关资料。在具体的研究过程中,针对不够清楚和不够明白的问题,通过电话联系相关部门、委托朋友帮忙等方式进行核实。通过全面的调研,最大限度地获得了本书所需要的资料,为搞好本项研究奠定了坚实的基础。

## (二) 研究方法

### 1. 文献分析

为了全面、正确地理解本书所要研究的问题,更加充分而具体地说明问题,也为了使提出的对策建议有更强的可行性,本书通过对各类期刊、著作、学位论文、专题报告等文献资料中相关研究成果进行归纳分析,详细而深入地分析了运用单行条例立法促进经济社会发展的动因、做法、成就、经验、问题、对策,并提出进一步运用单行条

例促进楚雄州经济社会发展的现实途径。

## 2. 案例剖析

在收集楚雄州运用单行条例立法促进经济社会发展的相关案例的基础上,力图从案例正、反两个方面深入分析楚雄州运用单行条例促进经济社会发展的成功机理及存在的问题逻辑。同时笔者还搜集云南省内别的自治州以及省外自治州运用单行条例立法促进经济社会发展比较成功的案例,力图分析这些州成功的经验,以期对楚雄州有所借鉴。

## 3. 规范研究

运用民族政治学、民族法学、立法学、经济学、社会学、公共管理学等多学科交叉研究的方法,深度挖掘出单行条例对促进民族自治地方经济社会发展的功能,揭示出运用单行条例立法促进民族自治地方经济社会发展的一般规律,探寻出进一步用足单行条例立法权,促进楚雄州经济社会发展的路径选择,进而为全国民族自治地方如何用好单行条例,提升民族自治地方治理水平,提供具有可操作性的思路和对策。

## 三、主要内容

本书共为六个部分:

导论部分,讨论了选题背景、研究意义、研究思路、研究方法、创新与不足。

第一章:单行条例促进民族自治地方经济社会发展的功能探析。民族区域自治从某种意义上讲,是通过制定、实施单行条例来实现的,要实现民族区域自治的制度价值,制定和实施单行条例是关键手段。作为实现民族区域自治制度价值的关键手段,单行条例对民族自治地方的政治、经济、文化、社会、生态等方面的发展具有重大的促进功能。目前30个自治州单行条例的数量越来越多,内容越来越广,已经涉及政治、经济、文化、社会、生态等各个方面,有力地促进了自治州经济社会的发展。如何用足用好单行条例立法权,促进民族自治地方经济社会更好发展,是民族自治地方必须认真对待的一个重大战略问题。

第二章：单行条例促进民族自治地方经济社会发展的楚雄实践。楚雄州目前已经制定了7个单行条例，这些单行条例的贯彻实施对保障少数民族合法权益、增强政治认同感、推动民主建设、加强政治社会化、提高依法行政能力、推动改革发展、激发民族地区内在活力等方面都起到了积极的作用。从《楚雄彝族自治州林业管理条例》和《楚雄彝族自治州小型水利条例》的立法和实施实践来看，进行单行条例的执法检查以及开展单行条例的立法后评估是楚雄州运用单行条例促进经济社会发展的创新所在。但是，立法步伐缓慢、修订工作周期长、宣传力度不够、民意听取不足、条例落实难到位、执法和监督机制待健全，都是当前阻碍楚雄州单行条例促进经济社会发展的重要因素，迫切需要加以克服。

第三章：单行条例促进楚雄彝族自治州经济社会发展的机理分析。单行条例之所以可以促进楚雄州经济社会的发展，是因为：单行条例可以规范政府公共管理行为，促进地方资源合理开发与利用；强化专项管理，推动地方产业发展；保障经费投入，推动地方经济社会可持续发展；发挥人大力量，推动地方发展。用足用好单行条例立法，是民族自治地方的一项宪法性权力，也是民族自治地方一项不可推卸的宪法性义务，对楚雄州来说，州党委高度重视并极力推动、州人大积极投入、州政府积极配合，是充分发挥单行条例促进楚雄经济社会发展功能的希望所在。面对新的形势，站在新的历史起点上，楚雄州必须进一步用好、用足单行条例制定权，促进楚雄州经济社会的全面发展。为此，需要在贯彻实施好已有7个单行条例的基础上，从以下几个方面进一步推进楚雄州单行条例立法：尽快完成《林业管理条例》的修订；尽快启动3个立法储备项目和6个立法前期调研项目的立法；扩大单行条例立法可及的领域。结合党的十八届四中全会的精神，本着围绕中心、服务大局、加大经济立法力度、参照借鉴延边州等立法选题视角，改变重规范性文件轻单行条例的思想，尽量把国家有关民族优惠方面的政策上升为单行条例等原则，笔者分类初步拟出了楚雄州下一步单行条例可以考虑的55个选题。

第四章：楚雄州加强单行条例立法促进经济社会发展的路径分

析。为了把对楚雄州单行条例立法的新期待变为现实，我们提出了进一步加强楚雄州单行条例立法的具体路径：一是楚雄州主要领导要深刻认识通过单行条例促进经济社会发展的必要性和可能性，真正高度重视单行条例的制定和实施工作；二是要从健全单行条例立法规划、议案提出、起草、审议、表决、通过、批准、公布等程序制度入手，提高单行条例立法的产出。同时，建立或完善立法后评估、立法听证、立法修订、立法主体保障、立法物质保障等方面的体制机制，提高单行条例立法的质量；三是要通过构建单行条例的解释制度、搞好配套规定的制定、强化单行条例立法实施监督等途径，真正贯彻执行好单行条例，最大限度发挥单行条例治理功能，促进楚雄州经济社会的发展。

第五章：单行条例在民族自治地方发挥治理功能的理论探讨。推进国家治理体系和治理能力现代化，是全国也是民族自治地方全面深化改革的总目标。法治化是民族自治地方治理现代化的必由之路。作为民族自治地方治理体系法制化的重要载体和治理能力法治化的重要保障，单行条例是推进民族自治地方治理现代化的重要手段。当前，民族自治地方单行条例立法数量较少，立法质量不高，落实难到位，严重影响了单行条例的治理功能。民族自治地方除了借鉴和参考我们针对楚雄州所提出的上述路径之外，还迫切需要加强民族立法队伍建设，规范单行条例立法程序，改善立法技术，提高单行条例立法的民族性、针对性和创制性，在确保单行条例立法质量的基础上，加快单行条例立法进程。同时，要强化执法和监督，保障单行条例得以贯彻实施。多措并举，用足用好单行条例立法这一特殊权力，不断提高民族自治地方的治理水平，促进民族自治地方经济社会的发展。

#### 四、创新与不足

##### （一）可能的创新

##### 1. 本书研究的选题新

学界对民族区域自治、民族立法权、民族立法高度重视，已经有

很多研究成果。但是，单独以单行条例为研究对象的著作和论文却比较少，有关单行条例的研究主要是零星分布于民族区域自治、民族立法权、民族立法的研究当中。譬如，王允武、田钊平主编的《中国少数民族自治地方立法研究》（四川人民出版社 2005 年版），张文山的《通往自治的桥梁：自治条例与单行条例研究》（中央民族大学出版社 2009 年版），吉雅的《民族区域自治地方自治立法研究》（法律出版社 2010 年版），康耀坤、马洪雨、梁亚民的《中国民族自治地方立法研究》（民族出版社 2007 年版）。单独以自治条例为对象的著作也不断涌现，但较少，譬如张文山等的《自治权理论与自治条例研究》（法律出版社 2005 年版）、杨道波的《自治条例立法研究》（人民出版社 2008 年版）、宋才发的《民族区域自治制度的发展与完善：自治区自治条例研究》（人民出版社 2008 年版）。2013 年以来，只有寥寥无几的几篇论文是单独以单行条例为研究对象的，如宋才发的《民族自治地方单行条例的制定与完善》（《广西师范大学学报》2014 年第 5 期）、余玉塑的《略论单行条例存在的主要问题及其完善途径》（《淮海工学院学报》2013 年第 20 期）、杨芳的《我国民族自治地方单行条例立法的考察分析》（《理论与改革》2013 年第 2 期）。目前还没有人把单行条例作为单独的研究对象进行过系统研究。本书“很单纯”地将单行条例作为研究对象，对单行条例与民族自治地方经济社会发展的关系进行系统的研究，具有一定的创新性。

## 2. 打破学科屏障，拓展民族立法学的研究领域和现实内涵

本书所研究的是一个多学科交叉的边缘性课题，所涉及的领域除立法学、民族法学外，还包括民族经济学、民族政治学、公共管理学等。这一交叉课题的研究，要求将单行条例的研究从规则提升到制度，将单行条例的研究从理念落实到具体实施，从单行条例的经济效益与社会效益的层面把握单行条例立法的制定与实施，从单行条例立法效益的层面解读民族自治地方单行条例的生产或实施机制，将立法效益的精神推进到单行条例立法领域，为推动单行条例的制定与实施，找寻可操作的制度化机制和理论依据，因此，这一基础性的跨学科研究，可以为认识和思考民族自治地方单行条例立法提供独特的理

论视角，并将有助于深化民族自治地方单行条例的理论研究，拓展民族法学、民族经济学的研究领域和现实内涵。

### 3. 本书研究的成果新

本书提出的基本问题本身就比较新，过去人们研究自治立法，更多的是关注自治立法与民族区域自治制度价值的关系以及自治立法本身的基本立法程序，研究民族自治地方的经济社会发展，更多是从发展经济学、发展社会学的角度找寻民族自治地方经济社会发展的制约因素。而本书所要关注的问题却极为不同，我们关注的问题是，如何用足单行条例立法权，把民族区域自治制度所设定的单行条例的治理功能充分发挥出来，真正有力促进自治州经济社会的发展。围绕关注的问题，我们进行了细致深入的研究。通过研究，挖掘了单行条例对促进民族自治地方经济社会发展的功能，理清了楚雄州运用单行条例立法促进经济社会发展的经验，揭示出运用单行条例立法促进民族自治地方经济社会发展的一般规律，勾勒出进一步用足用好单行条例立法，促进楚雄州经济社会发展的新期待，设计了实现新期待的具体路径；提出全国民族自治地方如何进一步用足用好单行条例、提升民族自治地方治理水平、促进民族自治地方经济社会发展的大致思路。

### （二）本书研究的不足

第一，本书以楚雄州的实践为个案，力图找出单行条例促进民族自治地方经济社会发展的规律，虽然也找到了一些看起来是规律的规律，提出了一些新的观点或得出一些新的结论，但是，笔者也意识到以个案为基础所归纳的结果可能存在不足，这些观点和结论有待理论界来批评和指正，有待于楚雄州的实践来检验。

第二，资料的搜集仍然相对不够。全国有155个民族自治地方，受时间和精力限制，我们无法把所有民族自治地方的相关资料都收集齐全，再加上立法属于上层建筑的范畴，有些资料属于国家秘密，除楚雄州外，不易拿到相关核心资料。因此，受资料的限制，有些分析难免以点概面。

第三，有些内容的挖掘还不够深入。本书涉及的领域除立法学、

民族法学外，还包括民族经济学、民族政治学、公共管理学等相关学科知识。尽管我们已经做了最大的努力，但由于我们的知识储备、认知能力不足，有些跨学科的相关问题挖掘还不够深入。

第四，解决民族自治地方经济社会发展矛盾，需要考虑很多因素，依赖于多元的途径。由于笔者集中研究经济社会发展的法制手段，难免给人以对民族自治地方经济社会发展的问题“诊断不足”的感觉。

# 第一章 单行条例促进民族自治地方经济社会发展的功能探析

民族区域自治从某种意义上讲，是通过制定、实施单行条例来实现的，要实现民族区域自治的制度价值，制定和实施单行条例是关键手段。作为实现民族区域自治制度价值的关键手段，单行条例对民族自治地方的政治、经济、文化、社会、生态等方面的发展具有重大的功能。目前 30 个自治州单行条例的数量越来越多，内容越来越广，已经涉及政治、经济、文化、社会、生态等各个方面，有力地促进了自治州经济社会的发展。

## 一、单行条例是实现民族区域自治制度价值的关键手段

### （一）民族区域自治制度是我国处理民族问题的基本政治制度

民族问题是指民族从产生、发展到消亡的过程中，由于民族差别而产生的一切矛盾和问题的总和。<sup>①</sup> 对一个多民族国家来说，民族问题永远是客观存在并且必须被高度重视的问题。中国是一个统一的多民族国家，民族问题一直是一个重大的社会问题。但对中国也好，对外国也罢，民族问题又是一种特殊的社会问题，它具有明显的政治特点。因此，解决民族问题，首先应该从政治上加以考虑。世界上的多民族国家在处理民族问题方面有不同的制度模式。在我国，处理民族

---

<sup>①</sup> 戴小明：《中国民族区域自治的宪政分析》，北京大学出版社 2008 年版，第 87 页。



问题的基本政治制度是民族区域自治制度。

实行民族区域自治，是中国根据其自身的历史发展、文化特点、民族关系、民族分布等具体情况而做出的选择，是全国各族人民的共同选择，也是历史发展的必然。作为国家一项基本的政治制度，民族区域自治制度的意义是深远而重大的：它促成了少数民族传统政治体系与新型国家政治体系的对接；为多民族国家的政治整合提供了有效的制度框架；为国内民族关系的调整提供了政治条件；促进了民族自治地方经济社会的发展。<sup>①</sup> 在全球民族分裂主义复兴和民族分裂活动高涨的现今世界，我们必须高度重视民族问题，坚持和完善作为妥善解决中国民族问题的民族区域自治制度。

## （二）自治权的充分行使是实行民族区域自治的核心

中国的民族区域自治有两个基本问题，一是自治机关的设立和建设，包括自治机关的民族化、民主化的完善问题；二是自治机关的自治权的行使问题。前者是实行民族区域自治的关键，为自治机关充分行使自治权提供前提条件；后者是实行民族区域自治的核心，也是实行民族区域自治的目的所在，是衡量是否达到真正的民族区域自治的唯一标志。<sup>②</sup> 为什么说自治机关自治权的行使是实行民族区域自治的核心？

### 1. 民族区域自治制度主要通过自治权的充分行使来实现

民族区域自治制度具有政治功能、经济功能、文化功能、社会功能等多重功能。<sup>③</sup> 自治机关的自治权是一项内容广泛的权力，涉及政治、经济、文化、社会生活各个方面，也就是说民族区域自治制度在很大程度上是通过自治权的行使来实现的，没有充分的自治权，民族

<sup>①</sup> 周平、方盛举、夏维勇：《中国民族自治地方政府》，人民出版社2007年版，第14～17页。

<sup>②</sup> 金炳镛：《自治机关建设与自治权的行使》，载王铁志、沙伯力主编《国际视野中的民族区域自治》，民族出版社2002年版，第77页。

<sup>③</sup> 吴仕民：《论中国民族区域自治制度的功能》，载王铁志、沙伯力主编《国际视野中的民族区域自治》，民族出版社2002年版，第32页。