



临夏州“六五”普法教材

《甘肃省临夏回族自治州自治条例》释义

GANSUSHENG LINXIA HUIZU ZIZHIZHOU ZIZHITIAOLI SHIYI

李承军 著◆



甘肃人民出版社



临夏州“六五”普法教材

《甘肃省临夏回族自治州自治条例》释义

李承军 著◆



甘肃人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

《甘肃省临夏回族自治州自治条例》释义 / 李承军
著. — 兰州: 甘肃人民出版社, 2012. 4
ISBN 978-7-226-04289-2

I. ①甘… II. ①李… III. ①民族区域自治—条例—
法律解释—临夏回族自治州 IV. ①D921.85

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 071656 号

责任编辑: 赵金祥

装帧设计: 马俊

《甘肃省临夏回族自治州自治条例》释义

李承军 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州瑞昌印务有限责任公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 5.375 插页 2 字数 180 千

2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000 册

ISBN 978-7-226-04289-2 定价: 35.00 元

序

临夏州人大常委会主任 韩季安

制定或修订自治条例和单行条例，是宪法和相关法律赋予民族自治地方人大及其常委会的一项重要职权。临夏州人大及其常委会坚持突出民族特色、突出地方特色和急需管用的原则，积极行使民族地方立法权，制定颁布了包括自治条例在内的一批地方性法规，为促进全州政治、经济、社会等各方面的建设提供了有力的法制保障。

1987年颁布实施的《甘肃省临夏回族自治州自治条例》(以下简称《自治条例》)，对于坚持和完善民族区域自治制度，保障民族自治地方行使自治权，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义新型民族关系，促进全州经济社会发展发挥了重要作用。随着改革开放和社会主义现代化建设的深入发展，社会主义市场经济体制的确立和西部大开发战略、新阶段扶贫开发的实施，特别是随着《民族区域自治法》的修订、国家和省上相继颁布实施民族区域自治法若干规定，使保障少数民族和民族自治地方加快经济社会发展的政策措施进一步法制化、规范化，原《自治条例》中计划经济色彩比较浓厚的许多条款已不适应法律法规的规定和全州经济社会发展的需求。顺应时代的要求，州人大常委会把修订《自治条例》作为有效行使民族自治地方自治权，依法保

护少数民族充分行使自主管理本地区各项社会事务权利的重要内容，列入立法规划，历经两届，耗时九年，修订后的《自治条例》于2011年1月由州十三届人民代表大会第六次会议审议通过，经省十一届人大常委会第二十次会议批准，自2011年4月1日起施行。

新修订的《自治条例》，按照《宪法》《民族区域自治法》及有关法律法规的规定，坚持与时俱进、以人为本、突出民族特色、地方特色和法制统一的原则，把实践证明是正确的思路、政策和措施用地方性法规的形式固定下来，将各族群众最关心、与群众生活最密切的扶贫、就业、教育、医疗卫生、社会保障等方面的权益通过法律形式予以保障，对各方面的内容做了进一步修订和完善，充分体现了国家和省上对我们少数民族地区的关怀和支持，全面贯彻了州委州政府确定的发展战略、发展思路和发展布局，集中反映了各族人民群众的共同愿望。贯彻落实好《自治条例》，对于依法保障各族人民群众的合法权益，推进全州经济社会转型跨越发展具有重大而深远的意义。

州委党校法学副教授李承军同志依据相关法律法规，参照有关政策规定，经过梳理归纳，撰写了《〈自治条例〉释义》一书。该书紧紧围绕各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展的主题，紧密联系临夏州政治、经济、社会发展的实际，与《宪法》和《民族区域自治法》相结合，与党和国家的政策相结合，与省委省政府《关于支持临夏经济社会跨越式发展的若干意见》相结合，与州委州政府的发展战略、发展思路和发展布局相结合，从学术研究的角度对《自治条例》进行了释义。书中按条文、主旨、释义为顺序，对《自治条例》逐条进行了学理解释，理论导向正确，语言通俗易懂

懂，具有较强的针对性和现实性。

《〈自治条例〉释义》是州委党校教师通过学术研究为我州经济社会发展服务所作的有益尝试，对全州各族干部群众和社会各界了解掌握、学习宣传和贯彻执行《自治条例》，具有积极的帮助作用。

目 录

CONTENTS

第一章	总 则	001
第二章	自治州自治机关	022
第三章	自治州人民法院和人民检察院	038
第四章	自治州的经济建设	045
第五章	自治州的财政金融	080
第六章	自治州的社会事业	089
第七章	自治州内的民族关系和宗教事务	108
第八章	附 则	118
附录一	甘肃省人民代表大会常务委员会关于批准《甘肃省临夏回族自治州自治条例(修订)》决定	122
附录二	临夏回族自治州第十三届人民代表大会常务委员会公告	128
附录三	甘肃省临夏回族自治州自治条例(修订)	124
附录四	关于修订《甘肃省临夏回族自治州自治条例》的说明	144
附录五	甘肃省实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定(2006年修正本)	150
附录六	张兴珊同志诗一首	161
附录七	甘肃行政学院法学专家意见	162

参考书目 164

后记 165

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民族区域自治法》和《甘肃省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》及相关法律法规，结合临夏回族自治州政治、经济、文化、社会发展等实际，制定本条例。

【主旨】

自治条例的法律依据和现实依据

【释义】

本条规定了制定自治条例的法律依据和现实依据。

“灋，刑也，平之如水，从水；廌，所以触不直者去之，从去。”（《说文解字》）廌就是独角神兽，是传说中的纠纷裁判者，“水”偏旁意味着裁判纠纷应当像水一样公平，灋即法的繁体字，意为像水一样公平，裁判者在处理纠纷时要一碗水端平。法是国家制定或认可的，并由国家强制力保证实施的行为规范的总和。法的特征包括法的国家创制性、特殊规范性、普遍适用性和国家强制性。法的本质分为三个层次：法的国家意志性、阶级性和物质制约性。法的作用有法律规范作用和法律社会作用。法律的规范作用是指法律作为调整人的行为的规范对人的行为产生影响，包括指引作用、预测作用、评价作用、保护作用、强制作用和教育作用六个方面。法律的

社会作用是指法律作为社会关系的“调整器”对社会关系所产生的影响，包括阶级统治作用和社会管理作用两个方面。法律体系是一国全部法律规范按照一定的原则和要求，根据不同法律规范的调整对象和调整方法，划分为若干法律门类，并由这些法律门类及其包括的不同法律规范形成有机联系的整体。到2010年底，我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件，形成中国特色社会主义法律体系，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法、商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现了有法可依。就像一棵大树，宪法是树干，七个法律部门是树干上的七条主枝，主要包括：保证宪法实施的宪法相关法部门，包括选举法、国家机构组织法、反分裂国家法、民族区域自治法等，共有38件；调整平等主体之间法律关系的民法商法部门，包括婚姻、家庭、继承等，现有法律33件；用于国家管理社会事务和国家行使行政权的行政法部门，如行政处罚、行政复议、外交、教育等方面的法律，有78件；经济法部门，如反不正当竞争法、反垄断法等，有60件；社会法部门，主要是国家保障公民社会权利的法律制度，现有18件；刑法部门即《中华人民共和国刑法》；第七类是保证之前几个部门实体法实施的程序类法律，共有10件，如刑事诉讼法、民事诉讼法等。

《中华人民共和国宪法》是我国的根本法，是治国安邦的总章程，是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础，是中国共产党执政兴国、团结带领全国各族人民建设中国特色社会主义的法制保证，是一切法律、法规和规章赖以产生、存在和变更的依据。民族区域自治法是保证宪法实施的宪法相关法，

是坚持和完善民族区域自治制度的基本法。该部法律制定于 1984 年,除序言外共有 7 章 67 条。为了适应经济体制改革,为了与宪法保持一致(1988 年、1993 年、1999 年、2004 年对 1982 年宪法作了三次大的修改),为了适应民族地区加快发展的要求,2001 年民族区域自治法作了修改。由序言、总则、民族自治地方的建立和自治机关的组成、自治机关的自治权、民族自治地方的人民法院和人民检察院、民族自治地方内的民族关系、上级国家机关的职责和附则组成。民族区域自治法正确规定了民族自治地方与国家之间的关系、民族自治地方内的民族关系,自治机关的自治权。作为国家保障少数民族和民族地区各项权利的基本法律,是我国民族工作走上法制化、规范化轨道的重要保障,是各级国家机关和全国各族人民共同遵循的行为准则。因此,临夏州在跨越式发展中更应加强对这部法律的学习和贯彻,要把法律赋予自身的优势用好、用活、用足,为临夏的经济社会实现跨越式发展服务。

1987 年 6 月 30 日,临夏州九届人大一次会议通过《临夏回族自治州自治条例》(以下简称《自治条例》),同年 8 月 29 日甘肃省六届人大常委会第二十六次会议批准。全文共八章,六十四条。《自治条例》的颁布实施为保障民族自治权利,巩固和发展平等团结、互助的社会主义民族关系、促进我州的经济社会发展、维护社会稳定方面发挥了重要作用。2002 年 8 月开始修订《自治条例》,历经两届人大常委会,十二届人大常委会修订工作领导小组六易其稿,广泛征求了全国人大常委会民族委、省人大民侨委及州内各方面的意见、建议,为十三届常委会的修订工作奠定了良好的基础。2009 年 2 月,十三届人大常委会制订了五年立法规划,计划制定和修改 8 个《条例》,其中《自治条例》是重中之重,成立了专门的修订工作领导小组。根据《立法法》的规定,在州委的正确领导下,在州人民政

府及其有关部门的有力支持下,修订工作领导小组做了大量艰苦细致而富有成效的工作。《自治条例》修订稿既保持了原条例的基本框架和章节,又把修订的重点放在经济建设、财政金融、社会事业及民族关系和宗教事务管理等方面,共八章,七十二条。第一章为总则,总则是法律最前面概括性的条文,法律总则规定的是该部法律的总的原则、基本制度等,是整部法律纲领性的规定,是法的灵魂;第二章为自治州自治机关;第三章为自治州人民法院和检察院;第四章为自治州的经济建设;第五章为自治州的财政金融;第六章为自治州的社会事业;第七章为自治州内的民族关系和宗教事务;第八章为附则:附则是附在法规或条约后面的补充性条文,与正文具有同样的效力。

宪法是我国的根本法,民族区域自治法是宪法的下位法,自治条例又是民族区域自治法的下位法,所以,《自治条例》是根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民族区域自治法》及《甘肃省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(2006年6月1日修订)(以下简称《甘肃省若干规定》),结合临夏州实际而制定。连同十三届人大常委会进行的多次修订,此次《自治条例》的修订修改了十三稿。按照立法程序,《自治条例(修订)》由2011年1月8日临夏回族自治州第十三届人民代表大会第六次会议修订通过,甘肃省第十一届人民代表大会常务委员会第二十次会议,于4月1日审议了《甘肃省临夏回族自治州自治条例(修订)》,决定予以批准。7月26日,州人大常委会召开颁布实施大会,这是全州各族人民政治生活中的一件大事,也是我州民主法制建设取得的一项重要成果^[1]。《自治条例》是临夏州最高的地方性法规,内容涵盖自治州经济社会生活的各个方面,对自治州的发展和人民群众的生活有着十分重要的影响。修订后的《自治条例》将我州发展过程中实践证明是正确的思路、政

策和措施，用地方法规的形式固定下来，充分体现了党中央、国务院、省委、省政府关于加快民族自治地方改革开放、经济社会发展所采取的带有全面性、战略性、长远性的政策和措施，增加了加强信息网络建设，培育地方特色产业的内容，并通过法定的形式转化为人民的意志，有利于凝心聚力，动员各方面的力量，推动我州经济社会的跨越式发展。同时，修订后的《自治条例》将广大人民群众最关心，与人们日常生活密切相关的扶贫、就业、教育、医疗卫生、社会保障等方面的权益等也通过法律的形式保障下来，必将促进自治州各族人民物质文化生活的进一步改善^[2]。

第二条 甘肃省临夏回族自治州(以下简称自治州)属甘肃省管辖。自治州辖区为：临夏市、临夏县、和政县、广河县、康乐县、永靖县、东乡族自治县、积石山保安族东乡族撒拉族自治县。

自治州的首府设在临夏市。

【主旨】

自治州的范围

【释义】

本条规定了自治州的辖区。

《民族区域自治法》规定：“民族区域自治是在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。”首先，民族区域自治制度是我国地方制度的一个具有特殊性的组成部分。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。民族区域自治制度以国家统一、领土完整为前提。民族区域自治地方是我国的行政区域，实行自治是为了解决民族问题，是最大限度地体现各民族的利益。民族区域自治地方与一般行政区域不同，具有特殊性。其次，实行民族区域自治，必须以少数民族聚居区为基

础。以区域为基础，所以叫区域自治，这就同脱离一定地域的所谓“民族自治”划清了界限，因此，我们强调以区域为基础进行自治，当然在这一区域内可以有其他的民族居住，实行自治的是在这一区域内居于主体地位的少数民族。最后，民族区域自治是为了实现少数民族当家做主，管理本民族内部地方性事务的权利。这种权利是在民主的基础上通过选举产生的自治机关表现出来的。自治的民族可以通过自治机关来行使自治权。自治权权限由宪法和有关法律明确规定，并在法律上得到保障。民族自治地方的自治权是实行民族区域自治的核心，否则一切都是空话。所以，临夏回族自治州属甘肃省管辖，是中华人民共和国不可分离的部分。

临夏回族自治州位于黄河上游，甘肃省中部西南面，东临洮河与定西地区相望，西倚巍峨雄壮的积石山与青海省毗邻，南靠奇峻翠秀的太子山与甘南藏族自治州搭界，北濒湟水与省城兰州接壤，地处青藏高原与黄土高原过渡地带。临夏平均海拔 2000 米，年平均气温 6.3℃，降雨量 537 毫米，无霜期 157 天，境内山峦叠嶂，河流纵横，物产丰富，资源富蕴，气候温和，风景优美。介于东经 102° 41′~103° 40′，北纬 34° 57′~36° 12′ 之间，东西长 136 公里，南北长 183.6 公里，总面积 8169 平方公里。临夏历史悠久，秦汉王朝时就在此设县、置州、建郡，古称枹罕，后改河州、导河，是历代兵家必争之地、唐蕃古道之重镇、茶马互市之中心，有“河湟重镇”之称。临夏州是全国两个回族自治州之一（另一为新疆昌吉回族自治州），现辖五县一市、两个自治县，即临夏市、临夏县、和政县、广河县、康乐县、永靖县、东乡族自治县、积石山保安族东乡族撒拉族自治县，共有 45 个镇、79 个乡、6 个街道办事处，其中民族乡 4 个，即临夏县井沟东乡族乡、安家坡东乡族乡、广河县阿力麻土东乡族乡、和政县梁家寺东乡族乡。截至 2010 年 11 月 1 日零

时，第六次全国人口普查临夏州常住人口为 1946677 人。自治州首府设在临夏市。首府在我国指民族自治地区的行政中心，如自治区、自治州、自治县的行政驻地通常被称为首府，临夏回族自治州的首府设在临夏市，临夏市是临夏州政治、经济、文化中心。省会，也叫省城，指省一级行政机关所在地，甘肃省省会设在兰州市。首都为中央政府驻地，北京为中华人民共和国首都。

第三条 自治州设立自治机关。自治州的自治机关是自治州人民代表大会和自治州人民政府。自治机关实行民主集中制原则。

自治机关依照《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》以及其他法律规定，行使下设县、市的地方国家机关的职权和自治权。

【主旨】

自治机关

【释义】

本条规定了自治州的自治机关。

民主集中制由列宁最早提出，概括地说，就是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。它既是党的根本组织原则，也是群众路线在党的生活中的运用。州第十一次党代会报告指出：“坚持和健全民主集中制，进一步提高各级党组织的领导能力和执政水平。”自治州设立自治机关。自治州的自治机关是自治州人民代表大会和自治州人民政府。自治机关实行民主集中制原则。自治机关依照《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》以及其他法律规定，行使下设县、市的地方国家机关的职权和自治权。

第四条 自治州的各族人民在中国共产党的领导下，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指

导，全面贯彻落实科学发展观，围绕各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，坚持人民民主专政，坚持中国特色社会主义道路，坚持改革开放，以经济建设为中心，发展社会主义市场经济，集中力量进行社会主义现代化建设，努力推进社会主义物质文明、精神文明、政治文明、生态文明与和谐社会建设。把自治州建设成为民族团结、经济繁荣、社会和谐、人民富裕的民族自治地方。

【主旨】

指导思想和奋斗目标

【释义】

本条规定了自治州的指导思想和奋斗目标。

《中共甘肃省委甘肃省人民政府关于支持临夏回族自治州经济社会跨越式发展的若干意见》(以下简称《临夏意见》)指出：临夏州到2015年的近期发展目标是：临夏州地区生产总值在“十一五”末基础上翻一番，城乡居民收入增速接近全省平均水平，基本公共服务达到全省平均水平，城镇化水平明显提高，基础设施瓶颈制约有效缓解，生态环境有所改善，特色优势产业初具规模。州第十一次党代会报告指出：“今后五年，全州工作的总体要求是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以科学发展观为指导，全面落实依托藏区大市场、融入兰州都市圈的发展战略和强基础、抓教育、兴商贸、育产业、保民生、促和谐的发展思路以及统筹临夏市和临夏县建设全州区域中心的发展布局，着力破解发展难题，加快转变发展方式，努力推动临夏经济社会的跨越式发展。”到2020年的远期发展目标：人均地区生产总值接近全省平均水平，基本实现全面建设小康社会目标，建成全省各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的示范区。所以，自治州的各族人民在中国共产党的领导下，以马克思列宁主义、

毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻科学发展观，围绕各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，坚持人民民主专政，坚持中国特色社会主义道路，坚持改革开放，以经济建设为中心，发展社会主义市场经济，集中力量进行社会主义现代化建设，努力推进社会主义物质文明、精神文明、政治文明、生态文明与和谐社会建设。把自治州建设成为民族团结、经济繁荣、社会和谐、人民富裕的民族自治地方。

第五条 自治机关必须维护国家安全和祖国统一，保证宪法和法律在本州内的遵守和执行。

自治机关坚持实施依法治国的基本方略，加强社会主义民主法制建设，保障各族人民平等享有宪法和法律规定的权利，教育公民履行应尽的义务。

自治机关加强社会管理，依法预防和惩处各类违法犯罪活动，维护社会和谐稳定。

自治机关把国家整体利益放在首位，积极完成上级国家机关交给的各项任务。

【主旨】

国家安全和祖国统一

【释义】

本条规定了自治州维护国家安全、祖国统一、依法治国和社会管理。

《宪法》规定：“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。”临夏回族自治州属甘肃省管辖，是中华人民共和国不可分离的部分。自治机关必须维护国家安全和祖国统一，保证宪法和法律在本州内的遵守和执行。自治机关把国家整体利益放在首