

宁夏法制建设 五十年

NINGXIA FAZHILIAN SHE WUSHINIAN

吴克泽 主编

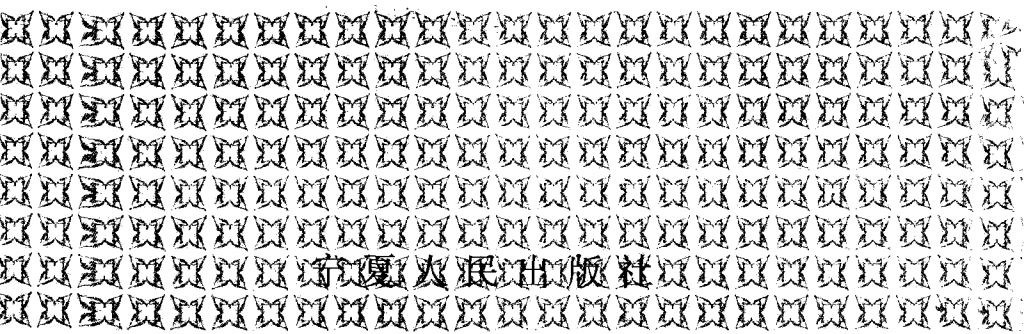
宁夏人民出版社



宁夏法制建设 五十年



吴克泽 主编



图书在版编目(CIP)数据

宁夏法制建设五十年/吴克泽主编. - 银川:宁夏人民出版社,
2000.1

ISBN 7-227-02099-1

I. 宁… II. 吴… III. 社会主义法制-建设-成就-宁夏
-1949~1999 IV. D927.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 13634 号

宁夏法制建设五十年

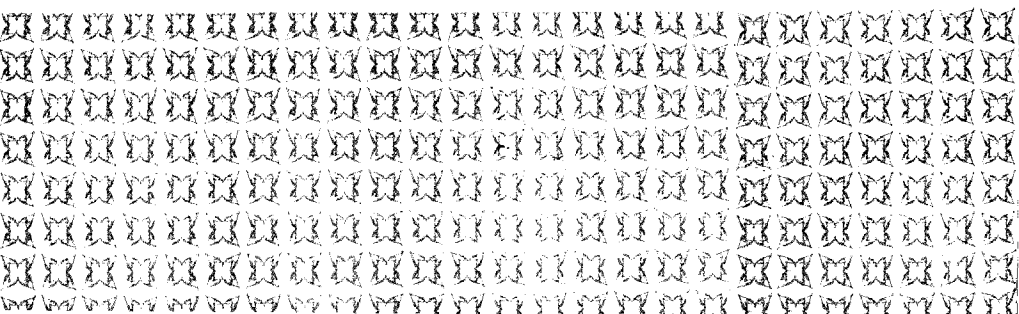
吴克泽 主编

责任编辑	山蕴栋
封面设计	项玉杰
责任印制	来学军
出版发行	宁夏人民出版社
地 址	银川市解放西街 47 号
经 销	新华书店
印 刷	宁夏社会科学院印刷厂
开 本	850×1168 1/32
印 张	10
字 数	250 千
版 次	2000 年 2 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1600 册
书 号	ISBN7-227-02099-1/D·132
定 价	22.00 元

版权所有 翻印必究

谨以此书献给

中华人民共和国成立五十周年
宁夏解放五十周年



撰稿人：

吴克泽

刘 鹏

孔炜莉

谭彦青

马 杰

刘 伟

秦文柱

李跃先

前 言

党的十一届三中全会以后这 20 年，是我国法制建设的黄金时代，立法、司法、执法都取得了前所未有的成就和进步。同样，也不能否认，我国整个法制建设尚处在一个水平不很高的阶段上，特别是我国少数民族地区，法制建设面临的问题更多，全国五个少数民族自治区，各自的自治条例，至今没有一个出台。而要真正发挥好中央和地方的两个积极性，实现各民族的共同繁荣和全面发展、全面进步，就必须大力加强法制建设，提高国民的法律意识，增强法制观念。我们坚信，随着 21 世纪的到来，我国的法制建设必将进一步得到加强，依法治国、建设社会主义法治国家的历史潮流将势不可当。

实现民族区域自治，便于少数民族人民管理本民族本地方的地方性事务，是党和国家解决我国民族问题的一项基本政策，是宪法所规定的一项根本原则和政治制度，为了明确少数民族人民充分行使宪法所赋予的各项权利，1984 年 5 月 31 日，第六届全国人大第二次会议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》。《中华人民共和国民族区域自治法》把宪法中有关民族问题的规定进一步具体化，它是民族自治地方民族立法和行政法规制定的法律依据之一。在少数民族自治地区，如何充分行使宪法和自治法所赋予的权利，如何使少数民族地区的社会、经济、文化、教育等各项事业得到较快发展，其根本前提和首要环节是法制建设。

纵观建国 50 年来，宁夏回族自治区走过了光辉而曲折的路程，宁夏的法制建设同样经历了一个逐步发展的过程。自治区立法机关的工作制度和立法程序也逐步实现了法律化、制度化。从建国至今，宁夏各届人民政府和自治区人大及其常委会，制定大量政府规章和地方性法规。这些规章和地方性法规对促进宁夏的经济发展，维护民族团结，确认改革的成功经验，巩固和发展改革的成果，并对于吸引外资、发展宁夏对外经济技术交流与合作，提供了重要的法律依据。目前，自治区人大都有本届任期内或一定时期内的立法规划和计划。地方立法工作基本上能够做到在科学预测的基础上作出全局部署，具有明确的目标和重点，尽可能地适应本地区社会发展的客观需要。

但是，我们必须承认，我国各少数民族自治区的立法工作同社会经济、政治、文化的改革与发展的客观要求之间还有很大差距。首先，在全面贯彻、执行《中华人民共和国民族区域自治法》上，还有许多地方性法规和政府规章没有制定，立法者的观念还不够解放。其次，在已制定的地方性法规和规章中，有不少的规定已经不适应日新月异的社会发展变化和各项事业发展的要求，需要及时修改或宣布废止。正因如此，民族立法和民族自治地方的法制建设，就成为当前法学工作者所探索的问题。

宁夏解放 50 年来的历史证明，本地区经济建设的发展，社会稳定和民族团结，均与宁夏的法制建设息息相关。在各个不同时期，法制建设始终起着促进宁夏各项事业健康稳步发展的重要作用。《宁夏法制建设五十年》一书，就是一部立足于丰富的史料，力求客观、系统、准确地叙述宁夏解放 50 年来，特别是党的十一届三中全会以来的 20 年，宁夏回族自治区人民政府、自治区人民代表大会及其常务委员会，以及自治区公安机关、审判机关、检察机关和司法行政机关，为推进我区的社会主义民主与法制建设，为维护我区的民族团结和贯彻《中华人民共和国民族

区域自治法》过程中所作出的不懈努力和巨大贡献，从文中不难看到半个世纪以来宁夏法制建设的巨大成就及面临的新情况与新问题。本书也是为了探索民族自治地方立法工作与法制建设而编写的。作者大多是从事法学实践工作的，他们在实践中深切感到加强民族自治地方的法制建设和理论研究的紧迫性。另外，为提供研究参考，在本书附录中还编入了自治区人大常委会和自治区人民政府制定颁布的地方性法规和规章要目。无论是对于立法机关、执法机关和执法者而言，还是对于从事法学理论研究和法学实践的工作者而言，本书都有一定的参考价值。

目 录

第一章 我区民族自治地方立法概述	(1)
第一节 民族自治地方立法权限及其重大意义	(1)
一、我国的立法体制及立法工作的重要性	(1)
二、民族自治地方的立法权限	(2)
三、民族自治地方的立法意义	(5)
第二节 我区的地方立法机构和制定行政规章的机构	(6)
一、自治区人民代表大会及其常务委员会	(6)
二、自治区人民政府	(12)
第三节 我区地方立法工作的进程	(13)
一、地方法规的制定	(13)
二、80年代以来,我区地方立法的特点	(17)
三、政府规章的制定	(23)
第二章 司法行政工作	(26)
第一节 宁夏司法行政工作概述	(26)
一、宁夏司法行政机关的建立	(26)
二、宁夏司法行政机关的任务与职能	(27)
第二节 宁夏律师工作的发展	(30)
一、改革前的宁夏律师工作	(30)
二、新时期律师队伍的发展状况	(31)
三、律师服务机构的发展	(33)
四、律师制度的改革和发展	(34)
五、律师业务	(37)

六、法律援助工作	(40)
第三节 宁夏公证工作	(44)
一、宁夏公证制度的重建和发展	(44)
二、公证业务	(46)
三、公证立法	(50)
第四节 宁夏基层司法工作	(51)
一、人民调解制度的建立	(51)
二、人民调解工作概述	(52)
三、基层法律服务工作	(55)
四、司法所的建立	(56)
第五节 法学教育与法律人才培养	(57)
一、宁夏大学政法系	(58)
二、西北第二民族学院法律系	(58)
三、宁夏人民警察学校	(59)
四、宁夏法律学校	(62)
五、宁夏法律人才培训中心	(63)
六、宁夏广播电视大学法律专科	(65)
第六节 监狱、劳教工作	(66)
一、概述	(66)
二、各个时期监狱、劳教工作的建设和发展	(68)
第三章 公安工作	(76)
第一节 解放初期的公安工作	(76)
一、公安机关的建立与沿革	(76)
二、“三禁”工作	(77)
三、镇压反革命势力，取缔反动会道门	(79)
四、清剿土匪	(81)
第二节 1958年~1978年期间公安工作	(83)
第三节 改革开放以来公安工作	(85)

一、打击敌对势力的渗透破坏活动，妥善处理群众性突发事件	(87)
二、坚持“严打”方针，依法打击刑事犯罪活动	(87)
三、强化社会治安，加强安全防范	(91)
四、整顿城市交通秩序	(92)
五、消防工作	(93)
六、人民武装警察的建立与建设	(94)
七、公安法制建设	(95)
八、公安队伍建设	(95)
第四章 人民检察工作	(97)
第一节 历史沿革及机构设置	(97)
一、历史沿革	(97)
二、机构设置与人员编制	(98)
第二节 刑事检察工作	(98)
一、刑事检察职能	(98)
二、受理批捕情况	(100)
三、审查起诉情况	(101)
四、执法监督	(103)
第三节 经济检察	(104)
第四节 法纪检察	(107)
第五节 监所检察	(111)
第六节 控告申诉检察	(113)
第七节 民事行政检察	(114)
第八节 队伍管理与制度	(117)
第五章 法院工作	(119)
第一节 共和国初期宁夏法院工作概述	(119)
一、宁夏各级人民法院的成立	(119)
二、解放初期人民法院的工作	(120)

第二节 自治区成立初期的法院工作概述	(129)
一、自治区成立时审判机构的配置	(129)
二、维护法律面前人人平等的原则	(130)
三、建国十周年宁夏的特赦	(130)
四、“左”倾错误对司法审判工作的干扰	(131)
五、总结经验,提高办案质量	(132)
第三节 “文革”期间法院工作	(132)
一、“文革”中的“重灾户”	(132)
二、逼、供、信与冤假错案	(133)
三、极左思潮对民事审判工作的影响	(135)
第四节 新时期法院工作的新局面	(136)
一、实事求是全面平反冤假错案	(136)
二、依法惩处严重刑事犯罪	(139)
三、狠抓经济领域中的大案要案	(141)
四、新时期的民事审判工作	(142)
五、经济审判工作	(143)
六、行政审判工作	(145)
七、审判监督工作	(146)
八、法院自身和法官队伍的建设	(147)
第六章 社会治安综合治理	(150)
第一节 社会治安综合治理机构及职责任务	(150)
一、组织机构及组成人员	(150)
二、自治区社会治安综合治理委员会职责任务	(151)
三、加强综合治理机构自身建设及综合治理工作	(151)
第二节 全区社会治安综合治理工作的进展	(152)
一、1981年至1990年时期	(152)
二、1991年至1995年时期	(154)
三、1996年以来的综合治理情况	(158)

第三节 城乡治安秩序的整顿与治理	(162)
一、整治城镇治安秩序	(162)
二、整治农村社会治安	(163)
第四节 基层基础建设和治安防范	(164)
一、建立健全治安防范网络, 加强基层基础工作	(164)
二、全面推进创建安全文明小区(村镇)活动	(167)
第五节 法制教育和安置、帮教工作	(168)
一、对青少年的法制教育	(168)
二、对刑满释放和解除劳教人员的安置和帮教 工作	(169)
第七章 民族区域自治法的贯彻落实	(171)
第一节 制定民族区域自治法的历史背景	(171)
第二节 加快我区民族经济发展的政策与措施	(174)
第三节 发展民族教育的举措	(179)
一、建国以来民族教育发展的历史与现状	(179)
二、发展民族教育的举措	(181)
三、民族教育发展面临的问题	(184)
第四节 民族干部的培养与配置	(186)
一、民族干部和专业人才的培养与发展	(186)
二、民族干部在各级领导班子中的合理配置	(189)
第五节 依法保障少数民族的合法权益	(190)
一、通过立法保障回族的风俗习惯受到保护和 尊重	(190)
二、依法加强对民族宗教事务的管理	(192)
三、灵活变通地制定自治条例和地方法规	(197)
四、深入进行自治法和民族团结的宣传教育	(199)
附录一 宁夏回族自治区人大常委会制定和批准的地方性 法规目录	(201)

附录二	宁夏回族自治区人民政府制定发布现行有效的规章目录	(209)
附录三	宁夏回族自治区历届人民政府主要成员名录	(229)
附录四	宁夏回族自治区人大常委会主要成员名录	(233)
附录五	历届宁夏回族自治区人民代表大会召开时间一览表	(235)
附录六	1991 年至 1998 年我区荣获全国优秀公安局 (分局) 单位	(236)
附录七	宁夏回族自治区公安干警英模名录	(238)
附录八	宁夏回族自治区 1982 年、1993 ~ 1998 年通过年检注册登记的律师事务所、法律咨询服务机构和执业律师	(252)
后记		(306)

第一章 我区民族自治地方 立法工作概述

第一节 民族自治地方立法权限 及其重大意义

一、我国的立法体制及立法工作的重要性

“立法”，在我国是指宪法规定的有权制定具有法律效力的规范性文件的国家机关，依照法定权限和程序，制定、修改和废止具有不同法律效力的规范性文件的活动。在我国现行的立法体制中，既包括最高国家权力机关（即全国人民代表大会）和它的常设机关（全国人大常务委员会）依法制定法律这种特定的规范性文件的活动，也包括最高国家行政机关（国务院）和地方国家权力机关及其常设机关依照法定权限和程序制定行政法规、地方性法规、民族自治地方的法规及规范性决定、决议的活动。

立法是掌握政权的阶级把自己的意志上升为法律，变为国家意志的基本方式。在我国社会主义初级阶段，工人阶级和全体人民为了发展社会主义生产力，实现社会主义的现代化，同样需要而且必须把自己的意志和要求变成国家意志，上升为法律。社会主义的立法，就是社会主义国家的专门机关用法律的形式赋予这些要求以普遍的效力，使之成为由国家强制力保证实施的、具有普遍约束力的行为规范。然而，这种把自己的意志和要求变为国

家意志的愿望并不是自发地实现的，它必须经过国家机关，按照一定的程序，进行一系列的创制活动。

立法工作是社会主义法制建设的基础和首要环节，也是实现依法治国，建设高度民主、高度文明社会主义现代化国家的根本保证。建国五十年来历史证明，什么时候我们重视社会主义的法制建设，做到有法可依、有法必依、依法办事，国家就稳定，经济就发展；什么时候忽视社会主义法制建设，国家就混乱，经济就停滞不前。十年“文革”，“和尚打伞，无法（法）无天”，恣意妄为而造成的民族灾难，使我国人民深深认识到社会主义法制建设的极端重要性和迫切性。

立法体制的性质和特点是由国体、政体和国家结构形式所决定的。我国是一个在中国共产党领导下，实行人民代表大会制度的多民族的人民民主专政的社会主义共和国，实行的是一级立法体制，但同一些国家实行的一级立法体制相比较，有着自己的特点。这就是在最高国家权力机关统一行使国家立法权的前提下，赋予最高国家行政机关（国务院）和一定的地方国家权力机关，制定从属于法律的规范性文件权限的一元多层次的立法体制。这种具有中国特色的立法体制，是由我国政治制度的民主集中制原则所决定的，归根到底则是由我国国情所决定的。

二、民族自治地方的立法权限

为便于我国少数民族管理本民族内部的地方事务，充分行使少数民族当家作主的权利，我国法律一直给予民族自治地方比一般地方以较大的立法权限。1952年8月中央人民政府批准颁布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》第二十三条规定：“各民族自治区自治机关在中央人民政府和上级人民政府法令所规定的范围内，依其自治权限，制定本自治区单行法规，呈报上两级人民政府批准。凡经各级地方人民政府核准的各民族自治区

单行法规，均须呈报中央人民政府政务院备案。”1954年宪法在总结我国建国以来的经验的基础上，进一步丰富和完善了我国民族区域自治制度。就民族自治地方的立法权限，宪法第七十条第四款规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关可以依照当地的民族政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准。”这表明，从1954年起，我国民族区域自治机关就享有制定自治条例和单行条例的权力了。但由于1957年以后的20年时间里我国政治生活中“左”的错误，影响到整个社会主义法制建设，包括立法工作的发展，以至一直没有对地方立法权限问题作出进一步的规定。但各个自治地方，在这一时期的实际工作中，根据1954年宪法第五十八条的规定，仍然制定了大量的章程、条例、办法等规范性文件。不过就其性质而言，这些仍然属于为保证国家法律、法令的贯彻执行而制定的行政性或执行性的规范性文件。

1978年党的十一届三中全会召开，纠正了党在指导思想上“左”的错误，提出了新时期的总任务和发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针。为了更好地实现新时期的总任务，我国的立法工作日益加强。1979年7月，第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国地方各级人民政府组织法》第六条规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在和国家宪法、法律、政策、政令不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”这个规定，是我国法律关于地方立法权限在法律规定上的一个重大变化。1982年宪法肯定了1979年第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《地方组织法》关于省、自治区、直辖市的人民代表大会有权制定地方性法规的规定，并结合我国国情和立法体制的特点，进一步扩大了地方的立法权限。宪法第一百一十二条规定：“民族自治地方的自