

彭荆轩 著

民族经济立法研究——

云南少数民族地区经济立法的现状及思考



云南民族出版社



彭荆轩 著

民族经济立法研究——

云南少数民族地区经济立法的现状及思考

云南民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族经济立法研究：云南少数民族地区经济立法的现状及思考 / 彭荆轩著. —昆明：云南民族出版社，2009.3
ISBN 978-7-5367-4348-9

I. 民… II. 彭… III. 少数民族—民族经济—经济法—研究—云南省 IV. D927.742.290.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 036240 号

责任编辑	扎 给
责任校对	乔梅芳
装帧设计	何志明
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路 170 号云南民族大厦 5 楼 邮编：650032)
邮 箱	ynbook@vip.163.com
印 制	云南民族印刷厂
开 本	850mm×1168mm 1/32
印 张	6.125
字 数	150 千
版 次	2009 年 3 月第 1 版
印 次	2009 年 3 月第 1 次
印 数	1~500
定 价	20.00 元
书 号	ISBN 978-7-5367-4348-9/D·411

导 论

解放和发展生产力，加快民族地区经济和社会发展，实现各民族共同富裕，是当前和今后民族工作的根本任务。自建国以后，特别是改革开放以来，民族地区经济社会等各方面都取得了巨大的成就，但由于历史、社会和自然等原因，民族地区与发达地区相比，生产力水平低下，经济发展滞后，贫困面较集中，与发达地区的差距进一步扩大。所以，民族地区加速发展经济的任务更加紧迫和艰巨。民族地区如何在改革开放的过程中，抓住机遇，深化经济体制改革，建立良好的市场循环机制，促进民族地区经济的发展？如何使经济发展的硬件环境和软件环境协调发展？民族地区经济发展过程中，国家法律和政策发生了怎样的变化？民族地区经济发展需要什么样的法律规范？等等问题，引起了学者们的广泛关注。最近十多年来，我国民族学、经济学的学者对民族地区的经济问题日益重视，对民族地区经济发展模式的选择、环境与生态经济的发展、经济发展的制度供给及民族地区经济发展的观念转变的问题进行了广泛、深入、系统的研究。部分法学学者对民族经济立法的质量、经济立法的必要性、经济立法与市场经济的关系等方面进行了研究，也有学者从经济发展的某一方面对民族地区的经济立法的情况进行了研究。由于学者关注的焦点过于分散，关于民族经济立法尚未形成系统的研究；在总结 20 年来民族经济立法的经验和教训方面做得也还不够；有关民族经济立法实践的研讨仍处于感性认识的阶段；人们对民族经济立法的有关认识和理论也存在较大差别。处于探讨阶段的民族经济立法理论，一方面给民族经济立法的研究和立法工作带来

民族经济立法研究

——云南少数民族地区经济立法的现状及思考

了探索和创造的空间；同时也不可避免地使缺乏理论指导的民族经济立法存在这样或那样的问题，这些问题如不能妥善解决，必然会对民族地区的经济发展带来极大的阻碍作用。本书拟从特定民族地区经济立法的现实出发，研究目前民族经济立法的现状和实施情况，考察民族经济立法的演变及其原因，分析民族地区经济立法在经济发展中的作用，反思经济立法取得的经验和存在的问题，进而提出完善云南少数民族地区经济立法的若干建议。

目 录

导 论	(1)
-----------	-----

第一章 少数民族和民族自治地方

第一节 民族的形成与发展	(1)
第二节 民族自治地方	(5)
第三节 经济发展是民族问题解决的关键	(11)

第二章 少数民族经济法概述

第一节 少数民族经济	(14)
第二节 少数民族经济法	(16)
第三节 少数民族经济法体系	(20)

第三章 少数民族经济立法

第一节 少数民族经济立法	(24)
第二节 少数民族经济立法的基本原则	(31)
第三节 加强民族经济立法的必要性	(39)
第四节 中国少数民族经济立法的进程与立法定位	(44)

第四章 云南少数民族经济立法

第一节 云南少数民族状况	(51)
--------------------	------

- 第二节 云南少数民族经济立法的发展 (52)
- 第三节 云南少数民族经济立法的效果 (61)

第五章 云南少数民族自治地方经济发展自主权法律制度

- 第一节 少数民族自治地方经济发展自主权概述 (64)
- 第二节 云南少数民族自治地方经济发展自主权立法的发展
..... (75)
- 第三节 云南少数民族自治地方经济发展自主权的基本内容
..... (78)

第六章 云南少数民族财政管理立法

- 第一节 民族自治机关财政管理自治权 (91)
- 第二节 云南少数民族财政管理立法的发展 (94)
- 第三节 云南民族自治地方财政管理自治权的主要内容
..... (104)

第七章 云南少数民族税收和金融立法

- 第一节 云南少数民族税收立法 (108)
- 第二节 云南少数民族金融立法 (115)

第八章 云南少数民族矿产资源法律制度

- 第一节 少数民族地区矿产资源开发利用现状 (121)
- 第二节 云南少数民族矿产资源立法 (129)

第九章 云南少数民族森林资源立法

- 第一节 少数民族地区的森林资源 (136)

第二节 少数民族地区森林资源法律保护	(140)
第三节 云南少数民族森林资源立法	(144)
第十章 云南少数民族贸易与民族用品生产管理法律制度	
第一节 民族贸易与民族用品生产概述	(151)
第二节 中国少数民族贸易与民族用品生产管理的政策 法律体系	(157)
第三节 云南民族贸易政策与立法	(160)
第十一章 云南少数民族经济立法的实施	
第一节 云南少数民族经济立法的实施	(169)
第二节 云南少数民族经济立法的经验	(175)
第十二章 云南少数民族经济立法的完善	
第一节 构建合理的利益分配体制	(179)
第二节 充实民族经济立法的内容	(181)
第三节 规范民族经济立法的技术	(185)
第四节 民族经济立法的监督实施	(186)
第五节 培育民族地区的市场经济法律文化	(187)
结 语	(189)

第一章 少数民族和民族自治地方

第一节 民族的形成与发展

民族是历史上形成的稳定的人的共同体，具有共同的地域、语言、经济生活、历史文化、心理素质等构成要素和特征。民族作为社会历史活动的主体之一，有其自己的特征。共同的经济生活是民族形成的物质条件，也是民族经济形成的基础。民族的形成是一个十分复杂的问题。恩格斯在《劳动在从猿到人的转变过程中的作用》一文中指出：“从部落发展成了民族和国家。”人类的起源，经历了漫长的原始社会，随着生产力的发展，人类从“血缘家庭”过渡到“群婚家庭”，又形成氏族，氏族的分化形成胞族，胞族的联合形成部落，部落的进一步发展，即部落联盟的扩大形成了民族，这是民族形成的一般规律。摩尔根在讲到希腊民族时说：“氏族整个地加入胞族、胞族整个地加入部族、部族整个地加入民族。”^①基本上反映了这个规律。然而，是什么力量推动这种联合的呢？或者说，是什么力量推动了民族的最终形成呢？马克思、恩格斯在《德意志意识形态》一书中做了明确的回答：“比方在古代，所有民族原是许多不同部落由于物质关系和利益……而结成的。”这说明民族是部落发展的高级阶段，是具有特定结构和功能的组织体，物质制约性才是其决定性的力量。马克思、恩格斯在论述国家和法同所有制的关系时指

^① 马克思：《摩尔根古代社会一书摘要》，人民出版社，1965年版，第96页。

出：“在古代民族中，由于一个城市里同时居住着几个部落，因此部落所有制就具有国家所有制的形式……因为国家是属于统治阶级的各个个人借以实现其共同利益的形式，是该时代的整个市民社会获得集中表现的形式……”^①说明在经典作家的研究中，民族已经同市民社会和政治国家一体存在了。无论是希腊人、罗马人，还是汉族的前身，其最初的兴起莫不是以城邦或特定的地域为活动范围，在共和制或王制、帝制的政治形式中存在并发展。城邦是生产力发展到一定阶段的产物，是以一定的民族为基础，为满足自身的生存、生产、交换之需要而产生的，它既是市民社会的早期形态，还是民族存在的依托，也是政治国家的初级形式——城市国家。

民族的形成，既是一种自然的过程，也是一种社会历史过程。民族形成的自然过程充分体现了民族作为市民社会基础的整体属性：市民社会中的每一私人与该社会的其他私人首先必须拥有共同地域——城邦，该空间范围是民族繁衍生息的最重要条件，是确保同一族体的每个成员之间以及与其他利益集团之间进行经济联系的物质基础，也是市民社会、民族和政治国家共生、共存、共进的物质基础。其次，他们必须有共同的语言，这是该市民社会中每个私人与其他私人一致性的可靠标志，也是一个民族区别于“非我族类”的自然界限。共同的语言，不但使族体认同感得到加强，也使得一切交往变得更加容易，也使得民族的历史文化得以传承。同样，共同的语言使得市民社会的一体化背景更加明显，文明的政治共同体——国家更加巩固。某民族的语言往往是以该民族为主体的市民社会的通用语言，也是由此形成的政治国家的官方语言。再次，他们必须拥有共同的经济生活。

^① 《马克思、恩格斯选集》第1卷（上），人民出版社，1972年版，第68～69页。

共同的经济生活既是市民社会得以形成的原动力，也是这种动力导致的必然结果。早期的交易及其他市场活动总是带有个别的色彩或特征。市民社会的市场总有一种开放的性质和扩张力，它不但要容纳市场活动的一切个别主体，而且要在很大程度上对这些个别的主体加以塑造使之成为具有某些共同特征的市场人。而这些共同的特征比如语言和交易习惯在一个族性共同体——民族那里是早已形成了的。而且，民族成员们还会在市场互动中逐渐形成一些交易规则，使之朝着强制性规范——法律靠拢。能够直接赋予法律这种强制力的机构，无论是用传统法学还是现代法学的眼光看，除了国家，别的什么组织都是无能为力的，而作为市民社会基础的民族在不知不觉中完成了这一切，这就是意味着：市民社会、民族与政治国家有共生性、共存性和共进性，它们的产生、存在与发展融合在历史的连续性中。这也从另一角度印证了民族形成的社会历史过程。这一过程表明，民族是在历史上形成的，它属于社会历史的范畴。同一民族的人们一方面过着“尘世”的私人生活，生生不息，另一方面由于共同的经历，共同的使命而过着“天国”的公民生活，享受着政治国家的甘露，也履行着相应的义务。同时，民族的形成与一定阶段的生产方式相联系的，该生产方式“涵盖了一定阶段市民社会中的生产状况、生产关系状况以及占主导地位的意识形态、文化特质等”。

民族既然是个历史范畴，就必然随着社会的发展而发展。马克思主义哲学把辩证唯物主义的原理应用到对人类社会的研究，把人类社会看作发展着的活的机体，揭示了作为一定生产关系总和的社会经济形态的发展是一种自然历史过程。既然人类社会的发展既是自然界进步发展的过程，又是人类自身进步发展的过程，那么民族的产生和发展即是这一自然历史过程的一种基本表现形式。因而民族的发展首先要受到社会发展客观规律所制约。

历史唯物主义认为，人类社会的存在和发展是同一定的物质

条件相联系的，其本身就是一种物质运动形态。社会物质生活条件是指构成社会这一物质运动形态的诸物质要素的总合，包括地理环境、人口因素和物质资料的生产方式。其中最基本的，对社会发展起决定作用的是物质资料生产方式。

对于一个民族的发展来说，地理环境不仅对其社会生产的发展和进步起着加速或延缓的作用，同时决定着其经济文化类型的划分。如人类社会第一次社会大分工所产生游牧和定居农耕这两种经济文化类型，即和不同的部落具有不同的地理环境分不开。人们之所以把民族分为游牧民族、农耕民族、渔猎民族、航海民族、商业民族、工业民族，取决于不同的民族对不同的地理环境提供的资源条件的认识、开发和利用。

人口是构成社会的主体，也是构成一个民族的主体。一定数量和质量的人口，是一个民族生存、繁衍并发展的必要条件。人口达不到一定的数量并呈现负增长的趋势，会导致一个民族逐渐走向消亡。然而过多的人口负担，同样会阻碍一个民族的进步和发展。同时对于一个民族来说，人口的质量，即劳动者的素质高低，则更关系到该民族的长远发展，关系到该民族能否有效地开发自然资源，自立于世界民族之林，因而具有更加重要的现实意义。

物质资料的生产方式，尤其是一个民族内部生产力的发展程度，是制约民族发展的第一位的决定。生产力是人类社会由低级向高级不断发展的动力，其发展推动着人类社会基本矛盾的运动和发展。因而民族随着社会的发展而发展，也就是随着内部生产力的发展而发展。这就是为什么一些民族在地理环境和人口情况大致相同的情形下，发展不平衡、不一致，甚至出现较大差距的根本原因。生产力体现了人类认识和改造世界的根本能力，也决定着民族之间的相互关系，一个民族发展的程度与所处的社会发展阶段归根到底都是由自身社会生产力发展水平所决定的。

人类社会是由不同的民族所组成的，因而制约一个民族发展

的因素还包括民族之间的相互关系和交往发展的程度。

民族之间的相互交往、互相学习、互相影响和渗透、取长补短往往可以促进各民族社会生产力的发展，从而促进一个民族政治、经济、文化的进步。古往今来，凡是与外部交往程度较高，开放程度较大的民族，由于能够并善于学习、引进、消化其他民族先进的科学文化和生产生活方式，使之变为自己的东西，就能够获得较大的发展变化和较快的发展速度。反之，闭关锁国、对外交往和开放较少的民族，则会停滞不前。

作为社会意识对社会存在的反作用，一个民族的自尊、自信、自强的自我意识及传统文化所体现的价值取向也会对一个民族的发展起着不同的作用。

总之，制约民族发展的诸多因素以民族内部的生产力发展程度为核心，构成一个互动的系统。当各要素的互动呈现良性循环机制时，民族就能获得进步、发展以至飞跃，而呈现恶性循环机制时，则会停滞、落后甚至倒退。

第二节 民族自治地方

5

一、民族区域自治制度

民族区域自治制度是我国解决民族问题的一项基本政策，是国家的一项基本政治制度。《中华人民共和国民族区域自治法》序言明确规定：“民族区域自治是中国共产党运用马克思列宁主义解决我国民族问题的基本政策。”《中华人民共和国民族区域自治法》是实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法律。

实行民族区域自治是我国解决民族问题的一项基本政策。作为一个多民族国家，中国民族问题历来是国家治理中的一个重要方面。为了解决民族问题，中国共产党及其领导下的政权对民族问题进行了积极的探索，经历了由联邦制下的自决到单一制国家

下的民族区域自治的认识过程。1922年7月通过的《中国共产党第二次全国代表大会宣言》指出：“用自由联邦制，统一中国本部、蒙古、西藏、新疆，建立中华联邦共和国”，“蒙古、西藏、新疆三部实行自治，成为民主自治邦。”1923年7月，《中国共产党党纲草案》提出了“民族自决的主张”，1928年7月在莫斯科召开的第六次代表大会《政治决议案》仍然认为：“统一中国，承认民族自决权。”1931年11月7日召开的中华工农苏维埃政府第一次全国代表大会上通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》和《关于中国境内少数民族问题的决议案》中，规定了各民族一律平等，以及各民族的自决权。并在其后的有关法律中体现了这些精神。这个时候虽然也提出过民族区域自治，如《关于中国境内少数民族问题的决议案》中“蒙古、西藏、新疆、云南、贵州等一定区域内，居住的人民有某种非汉族而人口占大多数的民族，都由当地这种民族的劳苦群众自己去决定：他们是否愿意加入苏维埃联邦或在中华苏维埃共和国之内成立自治区域。”但关于民族区域自治的内容和形式都尚未作过明确的表述，在政策和法规中也没有具体的规定。然而，这个时期关于少数民族与汉族的权利在法律上平等，应用少数民族语言文字，培养民族干部等主张，是在理论和法律上进行民族区域自治的初步尝试。1935年1月17日召开的“遵义会议”，中国共产党克服了“左”和右的错误，从中国实际出发来认识中国的民族问题，初步形成了民族区域自治理论，制定了一些有关区域自治的法规。这个时期中国共产党关于民族区域自治的理论较前有了很大的发展，包括民族平等的思想；在少数民族地区建立自治地方，管理少数民族自己内部事务的思想；使用少数民族语言文字的思想；对少数民族实行优待的思想；在政府机关设立专门机构协调民族关系的思想；保障少数民族宗教信仰自由，尊重少数民族风俗习惯的思想；培养和任用少数民族干部的思想；发展少数民族

经济文化的思想等等。

民族区域自治理论的发展,促进了民族区域自治政策的完善,民族区域自治政策的制度化又促进了民族区域自治制度的形成,民族区域自治制度最终以国家法律的形式固定下来,成为我国的一项基本政治制度。我国第一个民族区域自治法规是1936年10月成立的“预海县回民自治政府”制定的《预海县回民自治政府条例》,但关于“自治法规”概念的表述,则始见于1946年4月23日,陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过的《陕甘宁边区宪法原则》。其中规定:“边区各少数民族,在居住集中地区得划成民族区,组织民族自治政权,在不与省宪抵触原则下,得订立自治法规。”^①以“自治法”命名的法规,早在革命根据地时期就曾颁布过,《解放日报》1946年8月14日以《保障回族自由民主生活,渤海颁布回族自治法》为题,曾报道了“山东渤海行署颁布回民自治办法”的史实。1947年5月1日,我国第一个民族区域自治政府内蒙古自治区政府成立,届时召开的内蒙古人民代表会议上通过了《内蒙古自治政府施政纲领》和《内蒙古自治政府暂行组织大纲》,这是我国最早的省级自治法规。中华人民共和国成立前夕,《中国人民政治协商会议共同纲领》以临时宪法的形式对民族区域自治制度确立和建立作出了相应规定。1952年2月22日,政务院第125次政治会议通过的《民族区域自治实施纲要》对民族区域自治的有关问题进行了具体的规定:关于各民族区域自治区与整个国家的关系,自治机关与中央人民政府和上级人民政府的关系,及其有关原则;关于建立民族自治区的原则和区域划分问题;关于自治机关的组成和隶属关系规定;关于自治机关自治的权利规定;关于调整民族自治区内的民族关系的原则;关于上级人民政府对民族自治区的

^① 《宪法资料选编》第2辑,北京大学出版社,1982年版,第192页。

领导原则等。我们第一部宪法 1954 年宪法在上述规定的基础上对民族自治制度进行了完善，如：明确了民族自治地方的主体体制，在原制定自治单行法规的基础上，规定为制定自治条例和单行条例等。我们现行的 1982 年《中华人民共和国宪法》，根据新时期民族问题的特点，并针对 1975 年、1978 年《中华人民共和国宪法》的不足，全面恢复 1954 年《中华人民共和国宪法》的一些主要原则，在总结我国实行民族区域自治正反两方面经验的基础上，作了一系列新的规定。1984 年 5 月 31 日六届人大二次会议通过，同年 10 月 1 日施行的《中华人民共和国民族区域自治法》，标志着我国民族区域自治法制建设走向了新的历史阶段，同时说明我国民族区域自治制度已达到相当完善的程度。《中华人民共和国民族区域自治法》颁布实施以来，随着社会的发展，改革开放的推进，我国的国情出现了一系列新的变化，主要是表现为我国的经济体制由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，民族自治地方迫切要求加快经济和社会发展。这期间，我国的现行宪法先后经过 4 次修改，有些内容直接关系到《中华人民共和国民族区域自治法》。为与宪法保持一致，也为了适应新的变化，《中华人民共和国民族区域自治法》的修改势在必行。在广泛征求各方面意见的基础上，2001 年 2 月 28 日，第九届全国人大常委会第二十次会议表决通过了《关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》。至此，我国的民族区域自治法制建设，经历了从建立到完善的过程，目前已基本形成了我国的民族区域自治法律体系。

民族区域自治法律制度的实施，使我国实现了真正的民族平等，保障了少数民族各项自治权的实现，促进了少数民族地区经济和社会的全面发展，维护了祖国统一，巩固了边防，加强了全国各民族的团结，推动了共同繁荣。

二、民族自治地方

《中华人民共和国民族区域自治法》第12条规定：“少数民族聚居的地方，根据当地民族关系、经济发展等条件，并参酌历史情况，可以建立一个或几个少数民族聚居区为基础的自治地方。”自治法所说的“自治地方”即“民族自治地方”。

我国民族自治地方的建立，经历了一个在民主革命中产生和在社会主义建设时期逐步发展的过程。早在民主革命时期，中国共产党就提出了实行民族区域自治的主张。1947年春，在中国共产党领导下，粉碎了国民党军队对内蒙古的进犯，召开了内蒙古人民代表会议，通过了《内蒙古自治政府暂行大纲》，同年5月1日成立了内蒙古自治区。它的建立，为建国以后实行民族区域自治提供了初步的宝贵经验。

新中国成立后，《中国人民政治协商会议共同纲领》正式确定在我国实行民族区域自治制度。建国初期国家大力推行民族区域自治的建设。到了1952年6月，全国建立了各级民族区域自治地方30个，自治地方的少数民族人口达到了450万左右。

为了进一步推行民族区域自治工作，1952年8月9日，中央人民政府公布了《民族区域自治实施纲要》，对民族区域自治地方的建立以及自治地方民族组成、类型、区域界限、行政地位、名称等问题作出了明确的规定，进一步推动了民族区域自治的发展，到1953年底共建县级和县级以上自治地方47个。

1954年《中华人民共和国宪法》总结了建国初期推进民族区域自治制度的经验，明确了实行民族区域自治的原则，划分了自治地方的行政级别，对《民族区域自治实施纲要》中关于自治地方分五级的规定，确定为自治区、自治州、自治县三级。不宜建立一级自治地方的少数民族聚居区，改为建立民族乡，以适应聚居民族成分的特殊情况。同时规定了自治机关自治权的内