



贵州民族学院学术文库
GUIZHOU MINZUXUEYUAN XUESHUWENKU

西部民族法制 建设与社会和谐

XIBU MINZU FAZHI
JIAN SHE YU SHEHUI HEXIE

孙韡 © 著

民族出版社



贵州民族学院学术文库

西部民族法制 建设与社会和谐

孙 韩◎著

 民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部民族法制建设与社会和谐/孙韡著. —北京: 民族出版社, 2009.7

(贵州民族学院学术文库)

ISBN 978 - 7 - 105 - 10189 - 4

I. 西… II. 孙… III. ①民族事务—社会主义法制—建设—研究—西北地区②民族事务—社会主义法制—建设—研究—西南地区 IV. D922.154

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 120672 号

西部民族法制建设与社会和谐

著 者: 孙 韡

策划编辑: 倩 男

责任编辑: 邵慧敏

封面设计: 晓玉工作室

出版发行: 民族出版社

社 址: 北京市和平里北街 14 号 邮编: 100013

电 话: 010-58130038 (编辑室)

010-58130515

010-64228001 (传 真)

010-64211734 (发行部)

<http://www.mzcbs.com>

投稿邮箱: gongqianlan@sina.com

印 刷: 迪鑫印刷厂

经 销: 各地新华书店

版 次: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 162 千字

印 张: 6.5

定 价: 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 10189 - 4/D·1607 (汉 257)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

本书获 2008 年度贵州民族学院学术著作出版基金资助

贵州民族学院学术文库编委会

主 任： 高万能 吴大华

副主任： 刘胜康（常务） 唐建荣 郁钟铭 杨昌儒 吴晓萍

委 员：	金明仲	何 彪	徐晓光	王芳恒	杨正万
	任达森	张艾清	白明政	龙耀宏	范元祝
	贺又宁	龙 潜	王建山	岑燕坤	喻野平
	洪震声	谢 兵	肖唐金	郭 颂	倪绍勇
	龚 锐	石开忠	王 林	吴有富	贺华中
	韦宗林	周相卿	汪文学		

办公室主任：金明仲（兼）

工作人员： 柳远超 柳 斌 童 健 刘超祥 黄 静

目 录

引 言 / 1

第一部分 和谐社会与西部民族法制建设理论关系 / 6

- 一、社会主义和谐社会的理论 / 6
- 二、西部民族法制建设理论 / 11
- 三、西部民族地区法制建设与社会主义和谐
社会的关系 / 18

第二部分 西部民族地区法制建设总体思路 / 26

- 一、西部总体概况 / 26
- 二、西部民族地区法制建设亟待解决的问题 / 45
- 三、西部民族法制建设应坚持的原则 / 54

第三部分 西部地区国家制定法的实施 / 60

- 一、国家制定法在西部地区是主旋律 / 60
- 二、西部民族区域自治与自治条例、单行条例
因地制宜 / 63
- 三、民族区域自治立法遇到的难题 / 73

第四部分 西部民族习惯法现状 / 78

- 一、习惯法概述 / 78
- 二、西部民族地区习惯法生存现状 / 82

西部民族法制建设与社会和谐

三、西部民族地区习惯法特点 /100

四、西部民族地区习惯法与国家法的冲突 /109

第五部分 国家制定法与民族习惯法的和谐共处 /119

一、习惯法资源是一种财富 /119

二、国家法与习惯法的整合 /127

第六部分 西部民族法制建设的几个重要方面 /148

一、西部民族地区经济发展之法制建设 /148

二、西部地区民族传统文化保护之法制建设 /155

三、西部民族地区教育法制建设 /168

四、西部民族地区环境保护法制建设 /180

五、宗教信仰保护之法制建设 /191

主要参考文献 /199

引 言

实现社会和谐，是古今中外智者贤士追求的社会理想。中国古代诸子百家孔子、老子、孟子等都对理想中的和谐社会有过诠释，近代太平天国的洪秀全、戊戌变法的康有为、谭嗣同等仁人志士，莫不是为之抛头颅、洒热血在所不惜。古希腊苏格拉底、柏拉图在公元前几百年就开始思考有关和谐社会的形态、形成等问题。还有近代马克思、恩格斯、列宁以及其他许许多多的共产主义者都为社会和谐有过呕心沥血的思索，作过不懈的努力。马克思、恩格斯创立的科学社会主义理论，在人类历史上具有划时代的意义，不仅描绘了美好社会的蓝图，也指明了实现美好社会理想的正确途径。

中国共产党领导中国各族人民在长期的革命、建设、改革的实践中，积累了丰富的经验，不断探索和发展了中国特色社会主义建设的理论。在新的历史条件下，以胡锦涛同志为总书记的党中央，坚持和继承我们党在社会主义建设方面的实践经验和理论成果，并借鉴传统和谐社会思想的有益成分，把“社会主义”与“和谐社会”结合起来，提出了构建社会主义和谐社会的战略思想，有着十分重大的现实意义和深远的历史意义。

2006年10月召开的中国共产党十六届六中全会，在全面分析我们党和国家在新世纪新阶段所面临的形势和任务的基础上，研究了构建社会主义和谐社会的若干重大问题，第一次系

统回答了建设什么样的社会，怎样建设社会的问题。社会和谐是我们党不懈的奋斗目标，是我们选择社会主义道路的初衷，是中国特色社会主义的本质属性，是全面建设小康社会，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家的内在要求，是全党全国各族人民的共同愿望。

当前，我国社会从总体上讲是和谐的。由中国共产党领导，由人民当家做主的国体、政体和以公有制为主体的基本经济制度，奠定了我国和谐社会的坚实基础。经过改革开放 20 多年的奋斗，我国经济社会各项事业都取得了巨大成就。2006 年我国国内生产总值 20.94 万亿元，比上年增长 10.7%。经济总量跃居世界第四位，综合国力大幅度提升；人民生活总体上实现了从温饱到小康的历史性跨越，正向更高水准的全面小康扎实迈进；各项改革稳步推进，社会创造力不断增强；民主法制建设日臻完善，人民群众的民主权利逐步扩大；科技、教育、文化、卫生等社会事业加快发展；民族精神得到大力弘扬，人们的精神文化生活日益丰富。可以说，今日之中国充满了生机和活力，其前景是无限光明的。但是，我们也应该清醒地看到，我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，从总体上讲仍然是一个发展水平比较低的国家，人均国内生产总值排在世界上 100 名之后。我国社会的主要矛盾仍然是人民日益增长的物质文化需求同落后的社会生产力之间的矛盾。这就决定了在改革开放和现代化建设的整个过程中，我们必须始终抓住经济建设这个中心不放松，聚精会神搞建设，一心一意谋发展。“发展才是硬道理”，构建社会主义和谐社会的基础离不开经济高质量的持续发展。

目前，虽然我国社会总体上是和谐的，但也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题。主要是：城乡、区域经济社会发展很不平衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分

配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面关系群众切身利益的问题比较突出；体制、机制尚不完善，民主法制还不健全；一些社会成员诚信缺失、道德失范；一些领导干部的素质、能力和作风与新形势新任务的要求不适应；一些领域的腐败现象仍然比较严重；敌对势力的渗透破坏活动危及国家安全和社会稳定。任何社会都不可能没有矛盾，人类社会总是在矛盾中发展进步的。构建社会主义和谐社会是一个不断化解社会矛盾的持续过程。我们要始终保持清醒头脑，居安思危，深刻认识我国发展的阶段性特征，科学分析影响社会和谐的矛盾和问题及其产生的原因，更加积极主动地正视矛盾、化解矛盾，最大限度地增加和谐因素，最大限度地减少不和谐因素，不断促进社会和谐。

要按照“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的总要求构建社会主义和谐社会，完善法律制度，夯实社会和谐的法制基础，是一个重要的方面。

民族地区的社会和谐是整个国家和谐社会的有机组成部分。法制建设作为构建和谐社会的手段和目标之一，在构建民族地区和谐社会中具有极其重要的作用。然而，民族地区特殊的历史、文化、经济、地理、人文等方面的环境决定了其法制建设的特殊性，那就是必须注意挖掘民族地区自身的法制资源，努力探索一条具有民族特色的法制建设之路。

我国 55 个少数民族，大多分布在西部（以国家实施西部大开发所划定的区域范围为准）。因此，从一定意义上讲，西部地区主要是民族地区。与东、中部地区相比较而言，西部地区生产生活环境较差，且大都远离交通枢纽和中心城市，交通不便，通信不畅。这一方面使得西部民族地区经济发展滞后，人民群众经济收入少，生活水平低，社会发展呈低水平、多层

次的特点；另一方面，传统的生产生活方式，使得各少数民族间有着不同的习俗和信仰，各教派教义之间存在不同规范，加大了法治治理、协调的难度，给司法执法带来极大困难，制约了法制在民族地区的效力和少数民族群体对法律的信赖。所以，西部少数民族问题是西部的主要问题；西部少数民族社区的安定事关西部社会安定；西部少数民族地区社会和谐，西部社会才可能和谐。西部少数民族地区的和谐建设对国家的国防问题、民族问题、经济建设问题等具有举足轻重的作用，西部社会的安定团结与和谐无疑是整个国家构建和谐社会非常重要的一个部分。

为了顺利实现西部少数民族地区构建社会主义和谐社会的目标，我们需要通过深入的分析，找出西部地区存在的和不和谐因素，或者说距离堪称和谐社会尚有的距离，有针对性地提出切合西部地区实际的和谐社会构建方针。笔者认为，这里有几对矛盾需要引起重视：一是开发资源发展经济与生态环境保护的矛盾；二是工业文化影响的不断扩展与传统民族文化遗产的矛盾；三是国家民主法治建设与民族习惯法之间冲突的矛盾；四是保护宗教信仰自由与打击利用宗教作为幌子的分裂恐怖分子的活动之间的矛盾。

民族地区在构建社会主义和谐社会的进程中，稳定秩序、协调利益、促进发展、保持社会沟通渠道畅通是主要任务。法治在其中既是手段又是目标，具有不可替代的作用和地位。考虑到民族地区的特殊性，在构建民族地区和谐社会的法制建设中，应该是在坚持国家制定法思想原则下，整合各民族地区法制资源，走一条内升外连的平和的建设道路。正确的做法，应该是法律适应环境并给予指导，而不是环境适应法律。法制现代化从来不排除作为其渊源的民族民间传统习惯。对民族习惯法文化及其中的解决纠纷方式的吸收，可以缓和民族地区与现

代法律规则的冲突，满足当事人的多元化需求，也可以起到节约司法资源的作用。因此，在规划民族地区构建和谐社会法制建设的实践过程中，必须考虑到各民族长期形成的心理、习惯、宗教、文化等对法治进程的影响力和制约作用。同时，还必须考虑到民族地区政治、经济、文化、社会发展程度对法制的需求和承受程度。

本书重点关注的是，在构建和谐社会的目标下，西部少数民族地区法制建设的内容及途径，也即西部民族地区如何健全民主法治，如何运用法律为西部民族地区经济发展、环境保护、收入分配、公平公正、社区稳定、社会保障、民族民间文化保护、科技、教育、卫生事业发展等方面保驾护航，以实现西部民族地区的社会和谐，为整个国家构建社会主义和谐社会的伟大事业作出其应有的贡献。

第一部分 和谐社会与西部民族 法制建设理论关系

一、社会主义和谐社会的理论

(一) 社会主义和谐社会的基本含义及其特征

2005年2月19日，胡锦涛总书记在中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话中指出：“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”这是对社会主义和谐社会内涵的深刻而全面的概括，之后，几乎在所有的官方资料和学术论著中，对和谐社会的论述基本上都是以这个概括作为基础。因为这一概括的确对于我们构建社会主义和谐社会具有重要的理论和现实指导意义。

1. 社会主义和谐社会是民主法治的社会

民主法治，就是要使社会主义民主得到充分发扬，依法治国的基本方略得到切实落实，各方面的积极因素得到广泛调动。发展社会主义民主政治的实质就是保证人民群众当家做主。共产党执政就是领导和支持人民当家做主，最广泛地动员

和组织人民群众依法参与管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，努力实现人民群众的根本利益。民主与法治相互依赖，密不可分。片面地强调绝对的民主是没有效率的，还可能导致绝对的混乱。在民主基础上的法治才是构建社会主义和谐社会的保障，是解决社会矛盾、促进社会和谐的有效手段。将法律作为真正的信仰，行政主体依法行政，普通公民遵纪守法，司法机关客观公正，社会便能在一个稳定有序的结构体系中和谐运转。

2. 社会主义和谐社会是公平正义的社会

公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现。改革开放、市场经济建立初期，强调的是“让一部分人先富起来”，客观地说，现在不但是一部分人已经先富，整个社会的财富都有大幅度地增加，大范围的公民享受到了改革开放带来的利益。但是，还有相当部分的农村居民和部分城市下岗职工不但没有享受到改革开放的成果，有的还为改革作出了牺牲。因此，必须对社会财富的二次分配模式进行调整。社会主义市场经济体制的建立，促使了社会不同利益主体的出现，利益多元化的格局已经形成。各自的利益必然带来权利意识并由此导致政治诉求，不同社会利益群体之间的矛盾也大量出现。并且，由于我国目前正处在体制转换、结构调整和社会变革过程中，这也是各种政治和社会问题的易发多发期，就业问题、腐败问题、分配不公问题、社会治安问题等，对这些人民群众反映强烈的问题，只有加以有效地协调和解决，确保公平正义，才能保证整个社会的和谐。

3. 社会主义和谐社会是诚信友爱的社会

诚信友爱，就是要求全社会互帮互助、诚实守信，全体人民要平等友爱、融洽相处。诚信是中华民族的传统美德，是社

社会主义道德建设的起码要求，同时，诚信也是社会主义市场经济的前提和基础。市场经济本身是一种信用经济，如果破坏了信用关系，就会动摇市场经济的基础，挫伤投资者和生产者的积极性，诱发市场萧条，导致经济发展停滞，乃至倒退。但是目前我国的社会信用制度存在极大缺失，个人信用制度、企业信用制度和政府信用制度都亟待建立。因此必须从基本的道德建设做起，加强政府、公民、社会等各领域中的诚信体系建设。

4. 社会主义和谐社会是充满活力的社会

充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定。我们党提出要最广泛最充分地调动一切积极因素，其着眼点就是要从政策和法律上促进、从制度上保证整个社会的创造活力。当前，我国社会结构发生了深刻变化，政治体制、经济体制中的不合理部分引发的副作用集中体现，如，社会保障覆盖面小、收入分配差距不断扩大、房地产价格过高、看病难看病贵等成为突出的现实矛盾。在此情况下，党和政府必须全面顾及、通盘考虑全体社会成员的利益，最广泛最充分地调动一切积极因素，群策群力，不断增强社会的创造活力。

5. 社会主义和谐社会应当是安定有序的社会

安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结。目前，我们仍然处于社会主义初级阶段，安定有序的建设环境是保证我们的经济继续腾飞的重要条件。这就需要我们及时解决在生产发展中的短视行为，在利益的再分配过程中出现的关系到人民群众生产生活的新矛盾和新问题。依靠法律对相关问题进行妥善处理，从而保障社会稳定，安定有序。这不仅是法律问题，更是政治问题。因为它关系到社会主义目标的实现，人民群众

的安居乐业，以及国家和社会的安定团结。

6. 社会主义和谐社会是人与自然和谐相处的社会

地球是人类共同的家园，是我们的子孙继续生存繁衍的场所。和谐稳定的生态文明，是社会主义和谐社会的重要部分。中国作为 13 亿人口的大国，其快速发展需要极大的资源和能源供给，这就更需要特别注重人与自然的和谐问题，这不仅仅是为了可持续发展，也是为了后代子孙的生存。因此，我们要认真总结人类在认识自然、改造自然过程中出现的经验教训，实施可持续发展战略，正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建立节约资源的生产和生活方式，保护好脆弱的生态环境，促进人与自然的和谐，促进人与社会的和谐全面发展。

（二）西部民族地区在和谐社会建设中需要理顺的主要问题

1. 在民主与法治方面

西部少数民族地区文盲率较高，交通不便，信息闭塞，因此少数民族对国家政治，甚至地方政治的参与度较低。也由于同样的原因，西部民族地区仍有部分少数民族在处理民间纠纷时沿用的是民族习惯法规则，即便在经济条件好的，与外界沟通交流多的地区，习惯法的影子也总在闪现。国家法也的确在某些方面没有充分考虑到西部民族地区的特殊性，导致法律规定不适用于当地，严格依法办事反而有悖民意，影响稳定的局面。所以，在西部民族地区，如何提高民主程度，通过合理的法制建设从而提高法治程度，是其发展的重要方面。

2. 公平正义方面

由于经济发展的不均衡，城乡差别、地区差别集中体现在

中东部地区与西部民族地区之间。少数民族是中华民族的构成部分，为中华民族灿烂的文化贡献了智慧与力量，在新时期的发展中，西部民族地区人民同样为改革开放、市场经济贡献了自己的力量。但是由于先天的地理条件的限制和早期城乡二元化政策的实施等原因，他们的发展滞后了，在整个社会物质财富增加的同时，他们的财富增加比例相对较低，也没有享受到足够的社会福利保障。因此，产生了社会不公平的感觉，“不患寡而患不均”，对此，要充分重视，和谐的社会应当是公平正义的社会。一方面要加大西部民族地区的发展力度，提供更多的发展机会；另一方面要重视财富的二次分配，保障民生，较好地实现社会的公平正义。

3. 诚信友爱方面

西部少数民族大多数比较淳朴，又往往是在熟人社区中活动，因此，就某个聚居区来看，他们是非常友爱互助的。但是在逐步打开市场的时候，一些不法商人利用他们的善良与单纯，或盗用了他们的特色文化在外界大发其财而不给付相应的对价，或通过非法手段大量开采其各种资源而不给予补偿。这些不良现象虽然不多，但是极大地伤害了民族感情，导致这些地区人民对外界的怀疑，甚至敌视。因此西部民族地区在诚信友爱方面的建设中，重点不是少数民族聚居区内部群众如何相处，而是其他地区人民如何与少数民族地区人民相处，如何在市场中不欺不诈，共同致富，实现双赢。

4. 调动社会活力方面

西部民族地区有些与外界接触多的地方，人民致富的欲望比较强烈，市场意识已经形成，能够运用既有的民族文化资源或者生态旅游资源等繁荣经济，但是这些地方普遍存在着发展模式单一，发展秩序混乱的问题，这就需要调动社会活力，为开发多种致富途径，将西部民族地区市场与外界对接献计献

策。还有些地区，与外界接触少或者是当地天时地利生产生活条件优越，群众进一步发展经济的渴望不明显，宁可沿袭过去的生活方式生存，在这些地方，如何调动社会活力也是一个值得研究的课题。

5. 安定有序方面

西部民族地区在漫长的岁月中大多形成了自己的习惯法规则，社会在风俗、习惯的规制下安定有序地发展着。然而新中国统一的法制建设以及后来市场经济的无孔不入，打破了西部民族社区的宁静，不少地区面临着或者将要面临着习惯法如何与国家法融洽，本地市场如何适应全国市场的问题，只有解决好这些问题，西部民族地区安定有序的局面才能够长期得以保持。

6. 人与自然的和谐相处

西部民族地区人民在与自然相处中至少有三种情况：第一，在生态环境脆弱的地方，为了生存和发展还在破坏环境；第二，在自然条件原本比较好的地方，当地民众为了致富，不惜以破坏生态环境来换取短期利益；第三，依据民族习惯或民族禁忌等，人与自然和谐相处。现在的核心是，如何依靠法律和教育，使人们学会与自然和谐相处或者继续和谐相处，并且能够在与自然的和谐相处中获得长期发展的机遇。

二、西部民族法制建设理论

（一）法制的基本含义与当前法制建设的主要方面

法制是指一国法律制度的总和，它包括立法、执法、司