

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目

中央民族大学“985工程”项目成果

中国民族自治地方经济 社会发展自主权研究

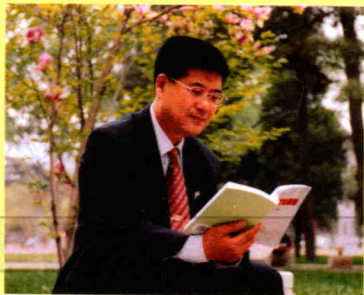
hongGuo MinZu ZiZhi DiFang JingJi

SheHui FaZhan ZiZhuQuan YanJiu

■ 宋才发 等著



人民教育出版社



作者简介

宋才发，汉族，1953年出生于湖北省武穴市，法学博士，现任中央民族大学法学教授、教育部人文社会科学重点研究基地中国少数民族研究中心特聘教授，博士生导师，重点学科带头人。主持完成省部级以上科研项目10项，主要有：2002年国家民委重点项目《民族法学学科体系可行性研究》；2004年国务院西部开发办重点项目《西部开发立法与民族自治地方自主权的衔接研究》；2004年教育部重大项目《民族自治地方经济社会发展自主权研究》；2005年国家社会科学基金项目《民族区域自治制度的发展与完善——自治区自治条例研究》；2005年司法部项目《西部民族地区城市化过程中农民土地权益的法律保障研究》等。20世纪90年代以来出版了《WTO规则与中国法律制度改革》、《民族区域自治法通论》、《中国民族法学体系通论》、《中国少数民族经济法通论》等多部法学学术著作。科研成果获得过国家“五个一工程奖”等6项国家和省部级人民政府奖。1999年被评定为省部级“有突出贡献的中青年专家”，国务院“政府特殊津贴专家”；2004年被评定为国家民族事务委员会首届“有突出贡献专家”。

中国民族自治地方经济 社会发展自主权研究

宋才发 等著

人 民 出 版 社



新疆维吾尔自治区图书馆XT0-0018086

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

中国民族自治地方经济社会发展自主权研究/宋才发 等著.

—北京:人民出版社,2009.3

ISBN 978-7-01-007825-0

I. 中… II. 宋… III. ①民族区域自治-研究-中国②民族自治地方-经济发展-研究-中国③民族自治地方-社会发展-研究-中国 IV. D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 041251 号

中国民族自治地方经济社会发展自主权研究

ZHONGGUO MINZU ZIZHI DIFANG JINGJI SHEHUI FAZHAN ZIZHUQUAN YANJIU

宋才发 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新丰印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:47.25

字数:670 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007825-0 定价:92.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

导论	1
第一章 民族自治地方经济社会发展自主权的理论基础	19
第一节 马克思主义的民族理论	20
一、马克思恩格斯的民族理论	20
二、列宁、斯大林的民族理论	24
三、马克思主义民族理论的中国化	27
四、中国特色社会主义民族理论体系	32
第二节 中国共产党的民族政策	42
一、新民主主义革命时期中国共产党的民族政策	42
二、新中国成立后中国共产党的民族政策	52
第三节 中国政府解决民族问题的根本制度	68
一、民族区域自治是国家的一项基本政治制度	68
二、民族区域自治制度的基本内涵	73
三、民族区域自治制度的发展和完善	79
第二章 民族自治地方经济社会发展自主权的基本内涵	87
第一节 民族自治地方经济社会发展自主权的法理基础	88
一、社会主义国家法律的基本原则	88
二、民族自治地方经济社会发展自主权的含义	96
三、民族自治地方经济社会发展自主权与人权的关系	104
第二节 民族自治地方经济社会发展自主权的法律渊源	112
一、法的渊源一般理论	112

二、社会主义国家法的渊源	115
三、民族自治地方经济社会发展自主权的渊源	120
第三节 民族自治地方经济社会发展自主权的权利类型	128
一、以权利的存在形态为分类标准	128
二、以权利之间的关系为分类标准	136
三、以权利的行使方式为分类标准	140
第三章 民族自治地方经济社会发展自主权的法定权能	155
第一节 民族自治地方经济管理自主权	155
一、民族自治地方经济管理自主权的内涵	155
二、民族自治地方行使经济管理自主权的特点	161
三、民族自治地方行使经济管理自主权的原则	163
第二节 民族自治地方贸易管理自主权	166
一、民族自治地方开展对外贸易的有利条件	166
二、民族自治地方贸易管理自主权的主要内容	169
第三节 民族自治地方财政税收自主权	171
一、民族自治地方财政自主权	171
二、民族自治地方税收自主权	175
第四节 民族自治地方开发利用自然资源和保护环境自主权	178
一、民族自治地方自然资源开发利用自主权	178
二、民族自治地方生态环境保护自主权	180
第五节 民族自治地方发展教育科技文化卫生事业自主权	182
一、民族自治地方发展教育事业自主权	182
二、民族自治地方发展科技事业自主权	183
三、民族自治地方发展文化事业自主权	185
四、民族自治地方发展医药卫生体育事业自主权	187
第六节 民族自治地方社会管理自主权	189
一、民族自治地方使用民族语言文字自主权	189
二、民族自治地方管理流动人口自主权	191

三、民族自治地方实施计划生育自主权	191
四、民族自治地方组织公安部队自主权	192
五、尊重和保障少数民族风俗习惯和宗教信仰自由权	192
第七节 民族自治地方人才培养任用自主权	194
一、民族自治地方各级干部和各种专业人才培养自主权	194
二、民族自治地方人才任用和引进自主权	196
第四章 民族自治地方发展自主权是实现现代化的根本保证	198
第一节 民族自治地方发展自主权与现代化的关系	198
一、民族自治地方现代化的实质	198
二、民族自治地方现代化的整体推进	205
三、民族自治地方发展自主权对现代化的影响	207
第二节 民族自治地方现代化建设的基本状况	210
一、民族自治地方现代化建设的主要成就	210
二、民族自治地方现代化建设存在的不足	214
第三节 发展自主权对民族自治地方现代化建设的保障作用	220
一、发展自主权保障民族自治地方民主政治现代化进程	220
二、发展自主权保障民族自治地方国民经济的快速发展	223
三、发展自主权保障民族自治地方文化的弘扬与传承	227
第五章 民族自治地方经济社会发展的历史进程及发展趋势	230
第一节 多民族国家民族地区的发展与环境	230
一、民族发展的基本动因、条件与环境	230
二、民族发展是解决民族问题的关键	234
第二节 民族自治地方经济发展的历史嬗变及必然趋势	236
一、中国民族经济的含义与特点	236
二、历史上中国民族经济的发展状况	237
三、新中国民族地区经济发展的历史演变	239
四、民族自治地方 60 年经济建设的成就	240
五、西部开发与民族自治地方经济跨越式发展	243

第三节 民族自治地方社会发展的历史演变及发展趋势·····	244
一、历史上中国民族自治地方社会事业的发展状况·····	244
二、新中国民族自治地方社会事业的发展状况·····	246
三、科学发展观与民族自治地方社会事业发展·····	248
第六章 民族自治地方经济发展自主权全面实施的情况·····	250
第一节 民族自治地方经济管理自主权的实施状况·····	250
一、民族自治地方经济管理自主权的发展历程·····	250
二、民族自治地方经济管理自主权的实施状况·····	252
三、民族自治地方经济管理自主权实施的成就·····	255
第二节 民族自治地方贸易管理自主权的实施状况·····	257
一、民族自治地方贸易管理自治权的发展演变·····	257
二、民族自治地方对内对外贸易事业发展的政策·····	258
三、民族自治地方贸易管理自主权实施的成就·····	261
第三节 民族自治地方财政税收管理自主权的实施状况·····	264
一、民族自治地方特殊的财政政策·····	264
二、民族自治地方特殊的税收政策·····	266
三、民族自治地方财政税收自治权实施成就·····	269
第四节 民族自治地方资源开发和环境管理自主权的实施状况·····	271
一、民族自治地方资源开发和生态保护的特殊政策·····	271
二、民族自治地方在资源开发和环境保护方面的成就·····	273
第七章 民族自治地方社会发展自主权全面实施的情况·····	277
第一节 民族自治地方教育发展自主权的实施状况·····	278
一、落实少数民族教育发展自主权的政策·····	278
二、民族自治地方教育事业发展的现状·····	285
第二节 民族自治地方文化事业发展自主权的实施状况·····	288
一、民族自治地方文学艺术事业的发展·····	288
二、民族自治地方文化事业发展的成就·····	291
三、民族自治地方体育事业发展的状况·····	295

第三节 民族自治地方语言文字使用发展自主权的实施状况	296
一、民族语言文字在民族发展过程中的作用	296
二、民族语言文字自主权落实的状况	297
第四节 民族自治地方风俗习惯自主权的实施状况	299
一、少数民族风俗习惯自由的政策	299
二、少数民族风俗习惯自主权的落实状况	301
第五节 民族自治地方宗教信仰自由的实施状况	303
一、关于宗教信仰自由的基本政策	303
二、落实宗教信仰自由权的状况	305
第六节 民族自治地方社会福利事业发展自主权的实施状况	306
一、医药卫生事业的发展措施及状况	306
二、社会保障事业的发展措施及状况	308
第八章 民族自治地方经济社会发展自主权实施的经验	312
第一节 加强和完善国家民族政策与法制建设	312
一、民族区域自治是解决民族问题的基本政治制度	312
二、民族立法是民族地区经济社会发展的根本保障	314
三、地方立法是民族地区经济社会发展的加速器	317
第二节 民族自治地方经济发展自主权实施的经验	320
一、高度重视民族地区经济社会发展的地位和意义	320
二、国家帮助、对口支援必须与自力更生紧密结合	322
三、加大对民族地区财政、税收和金融的支持力度	324
四、大力扶持民族地区特色经济和特色产业的快速发展	325
第三节 民族自治地方社会发展自主权实施的经验	329
一、必须贯彻落实民族平等团结的原则	329
二、必须坚持科教兴国、科技兴农的战略	331
三、必须坚持民族文化保护与发展并重的方针	333
四、必须坚持培养和任用少数民族干部的政策	335
五、必须尊重少数民族习俗、宗教信仰自由的权利	338

第九章 民族自治地方经济发展自主权落实存在的主要问题	341
第一节 经济管理自主权落实存在的问题	341
一、民族自治地方经济体制尚未理顺	341
二、民族自治地方经济改革忽略了民族特点	343
三、民族自治地方缺乏配套的实施法规	344
四、民族自治地方争取上级国家机关帮助不足	345
五、民族自治地方经济管理自主权重视不够	346
第二节 财政金融自主权落实存在的问题	347
一、财政自主权落实存在的主要问题	347
二、金融自主权落实存在的主要问题	352
第三节 自然资源自主权落实存在的问题	356
一、自然资源所有权制度存在缺陷	356
二、资源导向型开发模式不适应市场经济的要求	358
三、不可再生资源的开发产生负外部性	360
四、民族自治地方生态补偿机制不完善	362
第四节 对外贸易自主权落实存在的主要问题	363
一、民族自治地方边境贸易发展缓慢	363
二、民族自治地方对外贸易模式单一	365
三、民族自治地方对外贸易服务基础设施落后	366
四、民族自治地方优惠政策落实不到位	367
五、民族自治地方对外开放意识不强	367
第十章 民族自治地方社会发展自主权落实存在的主要问题	369
第一节 社会发育程度总体水平低下	369
一、民族自治地方教育管理自主权落实过程中存在的问题	369
二、民族自治地方科技、文化、医疗卫生、体育管理自主权落实中存在的问题	376
第二节 社会与经济的不协调性	386
一、民族自治地方经济社会发展状况	386

二、社会事业滞后制约民族自治地方经济发展	390
三、民族自治地方社会与经济发展失衡原因及对策	396
第三节 事权与财权之间的不对称性	401
一、民族自治地方财政自治的法律规定及主要内容	401
二、民族自治地方财权与事权不对称及原因	403
三、依法促进民族自治地方财权与事权协调发展	409
第十一章 中央政策实施对民族自治地方发展自主权落实的影响	414
第一节 财税政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	414
一、财政政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	414
二、税收政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	416
三、新财税体制对民族自治地方发展自主权落实的影响	418
第二节 农村金融政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	420
一、农村金融政策促进了民族自治地方的经济发展	420
二、农村金融政策在民族自治地方落实过程中遇到的问题	422
第三节 产业政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	427
一、民族地区农业发展政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	427
二、民族地区工业发展政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	428
三、民族贸易政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	430
第四节 扶贫开发政策对民族自治地方发展自主权落实的影响	432
一、实行有利于贫困地区发展的优惠政策	432
二、扶贫开发政策在民族自治地方落实过程中遇到的问题	435
第十二章 现行法律法规对民族自治地方发展自主权落实的影响	440
第一节 少数民族自治地方民族自治立法严重不足	440
一、加强民族自治立法是落实发展自主权的必然要求	440
二、民族自治立法的基本原则及其主要内容	442
三、民族自治立法不足对落实发展自主权的影响	443
第二节 少数民族自治地方法定自主权规定不明确	448
一、民族自治地方民族法律体系不完善	448

二、自治条例对自主权的规范不明确	450
三、自治单行条例对自主权的规范不明确	452
四、自治地方变通补充权不充分	455
第三节 自治地方法律法规不适应经济社会发展	457
一、现行法律法规不适应西部大开发战略的需要	457
二、WTO 规则对法律法规提出了新的要求	459
三、现行法律法规不适应城市化的发展需要	461
第十三章 行政运行机制对自治地方发展自主权落实的影响	464
第一节 中央行政管理权力的不适当干预	464
一、中央政府在自治地方的法定权能	464
二、分权视角下中央政府的职能转变	467
第二节 提高自治地方行政管理效率	473
一、自治地方行政管理自主权的法律规定	473
二、自治地方政府行政管理自主权的落实	476
三、全面提升自治地方政府行政管理效率	481
第十四章 监督体制乏力阻碍自治地方发展自主权的落实	488
第一节 自治地方发展自主权监督体制及存在问题	488
一、自治地方发展自主权监督体制的基本含义	488
二、自治地方发展自主权接受监督的必要性	496
三、自治地方发展自主权监督体制的实际运行状况	499
第二节 加强对自治地方发展自主权监督的思考	503
一、监督体制乏力使自治地方发展自主权难以有效落实	503
二、依法加强自治地方发展自主权监督体制建设	509
第十五章 司法救济滞后阻碍自治地方发展自主权的落实	516
第一节 自治地方发展自主权司法救济	516
一、司法救济的一般理论	516
二、自治地方发展自主权司法救济的必要性	525
第二节 自治地方发展自主权司法救济现状及存在问题	531

一、民族自治地方发展自主权司法救济现状	531
二、民族自治地方发展自主权司法救济存在的问题	537
第三节 加强和完善民族自治地方发展自主权司法救济的对策	542
一、司法救济滞后使民族自治地方发展自主权难于落实	542
二、强化民族自治地方发展自主权的司法救济	547
第十六章 法治意识淡薄阻碍民族自治地方发展自主权的落实	553
第一节 民族自治地方的法治意识	554
一、法治意识对于依法治国的意义	554
二、民族自治地方法治意识淡薄及其原因	562
第二节 加强民族自治地方法治意识的对策	569
一、法治意识淡薄影响民族自治地方发展自主权的落实	569
二、依法提高民族自治地方群众的法治意识	574
三、全面树立“依法治区、州、县(旗)”理念	581
第十七章 完善自治机关立法自主权的对策	587
第一节 制定和修改自治地方的自治条例	588
一、寻求上级帮助制定自治地方自治条例	588
二、突出自治地方自身特色修改自治条例	594
第二节 制定和修改自治地方的单行条例	601
一、因时制宜地制定自治地方单行条例	601
二、因地制宜地修改自治地方单行条例	607
第十八章 完善自治机关财政税收自主权的对策	613
第一节 完善自治机关财政自主权方面的对策	614
一、落实民族自治地方财政自主权的对策	614
二、完善财政转移支付制度的对策	621
三、设立各项专用资金和民族工作经费的对策	630
第二节 完善自治机关税收自主权方面的对策	633
一、落实自治机关税收自主权的对策	633
二、完善民族自治地方税收体系的对策	638

第十九章 完善自治机关经济贸易自主权的对策	645
第一节 民族自治地方的对外贸易对策	645
一、充分发挥民族自治地方对外贸易的比较优势	645
二、抓住西部大开发的历史机遇发展对外贸易	649
三、构筑民族自治地方对外贸易发展的新平台	652
第二节 民族自治地方的民族贸易对策	658
一、高度重视民族贸易与民族用品生产的重要作用	658
二、充分认识对民族贸易实行特殊优惠政策的必要性	660
三、着力开辟民族贸易与民族用品生产的新领域	662
四、完善鼓励民族贸易与民族用品生产的新政策	663
五、改进和完善民族自治地方对外贸易管理的内部机制	667
六、严格贸易管理秩序确保边防巩固和国家安全	669
第二十章 完善自治机关资源开发和环境保护自主权的对策	671
第一节 民族自治地方自治机关的资源开发自主权对策	671
一、自治机关对本地方自然资源管理和保护的对策	671
二、自治机关对本地方自然资源利用和开发的对策	678
第二节 民族自治地方自治机关的环境保护自主权对策	682
一、自治机关加强生态建设和环境保护的对策	682
二、建立民族自治地方生态补偿机制	686
第二十一章 完善自治机关使用民族语言文字自主权的对策	693
第一节 各民族公民使用本民族语言文字进行诉讼的对策	693
一、大力培养各级法律部门的专门人才	693
二、保障少数民族公民使用当地通用少数民族语言文字进行诉讼	697
第二节 各民族公民互相学习语言文字的对策	700
一、在民族学校进行汉语学习的对策	700
二、在普通学校进行少数民族语言文字学习的对策	702
第三节 少数民族语言文字的规范化、标准化和信息处理工作的对策	704
一、少数民族语言文字的规范化对策	704

二、少数民族语言文字信息处理的对策	708
第四节 少数民族新闻、出版、影视事业发展的对策	712
一、促进少数民族新闻事业发展的对策	712
二、促进少数民族出版事业发展的对策	716
三、促进少数民族影视事业发展的对策	719
第二十二章 完善自治机关人事管理自主权的对策	722
第一节 培养少数民族各级干部、各种专业人才和技术工人的对策	722
一、培养少数民族各级干部的对策	722
二、培养少数民族各种专业人才和技术工人的对策	731
第二节 在少数民族妇女中培养各级干部和各种专业技术人才的对策	735
一、全面提高少数民族妇女干部和专业技术人才的整体素质	735
二、完善少数民族妇女干部和专业技术人才管理的制度措施	739
后记	742

导 论

经济社会发展自主权是民族自治地方自治权的具体化和法律化。《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《民族区域自治法》)的实施,极大地调动了民族自治地方发展本地经济和各项社会事业的自主性、积极性,同时实现了把国家帮助少数民族地方发展的义务制度化、法律化。不断解放和发展民族自治地方的社会生产力,促进和实现民族自治地方的经济繁荣和社会全面进步,构建民族地区的和谐社会,是党和政府所有民族工作的根本宗旨和在民族政策上的根本立场。

一、民族自治地方经济社会发展自主权研究的目的和思路

民族自治地方经济社会发展自主权是在《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《民族区域自治法》赋予民族自治地方经济与社会各项自治权的基础和框架下,民族自治地方自主地管理和发展本地区经济与社会各项事业的一项法定的权利。实行民族区域自治制度,如果不把少数民族和民族地区(指5个自治区和云南、贵州、青海3省)的经济搞上去,不把它们的教育、科技、创新能力搞上去,从整体上、根本上提高少数民族群众的素质和生活质量,民族区域自治就会堕入空谈。落实民族自治地方经济社会发展自主权的实质,就是民族自治地方自治机关根据本地方的实际情况,在不违背宪法和法律的原则下,充分行使自治权,采取特殊政策和灵活措施,加速民族自治地方经济社会又好又快的发展。目前制约民族自治地方经济社会发展自主权实施的因素很多,从上级国家机关的角度来说,有关进一步落实民族自治地方经济社会发展自主权的法规和政策还不完善,自主权的有

效保障机制很不健全,中央各部门与民族地区之间的利益协调机制运行不够正常等。从民族自治地方自身的角度看,存在着在长期的计划经济时代养成的“等”、“靠”、“要”的依赖习惯,思想解放不够,创新意识缺乏,法治环境不好等。贯彻落实民族自治地方经济社会发展自主权,是党和国家的民族工作方针和政策在法律上的集中体现,是民族自治地方经济社会发展最重要的途径和保证,也是民族自治地方整体权益的具体要求,是当前民族问题研究的重点和核心。要实现民族自治地方经济社会又好又快的发展,必须坚持自力更生与国家帮助的有机结合。对民族自治地方经济社会发展自主权的研究,实质上就是探索在新的历史条件下,民族自治地方经济社会发展的道路、规律和途径等重大理论与实践问题^①。

学术理论界对民族自治地方经济社会发展自主权的研究,综合起来主要有如下五个代表性的观点:(1)民族自治地方经济社会发展自主权是民族自治地方经济社会发展自治权行使的能力或者程序的体现,是民族自治地方自治权行使的理性基础。民族自治地方能否充分拥有发展自主权,是民族自治地方自治机关是否具有行使自治权能力的根本标志。同时,自主权的状况又揭示了自治机关在行使自治权的过程中能否独立自主地进行的现实状况。(2)由于《民族区域自治法》对各项自主权以及上级国家机关职责的规定极为原则且缺乏责任追究机制,加之尚无相关配套的实施细则和措施作保障,这就导致了民族自治地方各项经济社会发展自主权很难得到具体落实,使得民族地区经济社会发展相对缓慢。国务院及其各部委应当按照《民族区域自治法》的要求,尽快制定有关配套实施细则,切实保障《民族区域自治法》规定的民族自治地方各项自主权的实施。(3)制约民族自治地方经济社会发展自主权落实的因素,主要有认识因素、制度因素、程序因素和机制因素等。特别是民族法律意识不强,民族区域自治法律制度的权威尚未真正树立,缺乏有法可依、执法必严、违法必究的法制环境,从而导

^① 宋才发:《民族自治地方经济社会发展自主权探讨》,《西南政法大学学报》2007年第5期,第3页。