

民族及媒体

论《民族区域自治法》在民族地区法治化建设进程中的完善与实施^{*}

张帆 吴大华

【摘要】《民族区域自治法》自颁布实施以来,在处理民族关系、发展民族经济等方面确实取得了巨大的成就。不过,调研中我们发现,《民族区域自治法》在民族地区法治化建设进程中的实施状况仍不够理想,鉴于此,有必要认真总结,提出对策,为《民族区域自治法》的进一步完善与实施作出努力。

【关键词】民族区域自治法 法治化建设

【中图分类号】DF28 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)05-0130-05

民族地区的法治化建设既是法治中国建设的必然要求,又是实现国家长治久安和民族复兴的根本保障,更是民族地区实现法治现代化并融入历史发展洪流的必然抉择。经过对贵州、广西、云南、四川、西藏、内蒙古等民族聚居地方的问卷调研,特别是通过与自治地方各族干部群众的座谈和交换意见,我们掌握了《民族区域自治法》贯彻实施的一些基本情况:《民族区域自治法》符合我国的国情,具有强大的生命力,在处理民族关系、发展民族经济等方面成绩斐然。不过,调研中发现该法自修改以来,较多的学术成果对其修改活动给予了肯定,但对修改的瑕疵没有提出具体的完善措施,同时我们发现该法在民族地区法治化建设的实施过程中,仍然存在条款规定原则性太强而缺乏可操作性、自治权的原则规定很难落实、缺乏监督机制和法律责任、缺乏法律法规的配套、自治权意识差等等不足,为此,笔者结合民族地区法治化建设实

际,提出如何完善和实施《民族区域自治法》的建议。

一、《民族区域自治法》在民族地区法治化建设进程中的完善

(一) 应加强《民族区域自治法》的配套立法
当前,贯彻实施《民族区域自治法》的关键是制定配套法规。实施民族法制体系化建设工程,制定与《民族区域自治法》相配套的法律法规,这是推进民族地区法治化建设和建立民族法律体系的重要体现。

^{*} 该文系吴大华主持2014年国家社科基金重大招标项目《建设社会主义民族法治体系、维护民族团结研究》阶段性成果,课题批准号:14ZDC025。

1. 单行法^①的制定。一般英美法系采用判例法即主要是单行法的模式，这与大陆法系制定法典的做法是相对的。单行法是和一般法相对应的称谓，一般法规定的是比较综合的法律问题，而单行法是对一般法中规定的某个特别法律事项进行的特别规定。在我国，单行法缺位问题，直接影响到民族地区社会领域的相关法律保障，在社会管理法治化建设过程中，针对社会领域的相关问题，找不到法律依据，因此建议全国人大常委会抓紧制定单行法律法规，因为它是《民族区域自治法》配套立法的重要组成部分。^②就当前社会法治化态势而言，急需制定的单行法律法规应该有：《民族自治地方经济发展促进法》、《散居少数民族权益保障法》、《少数民族教育促进法》、《民族自治地方自然资源开发与保护法》、《少数民族文化保障法》等。

2. 自治条例和单行条例的制定和完善。我国《民族区域自治法》第19条规定，民族自治地方的人民代表大会有权按照当地的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治条例和单行条例的区别在于它们是专门规定具体事项的规范性法律文件而不是综合性的法律规范性文件。也就是说，单行条例和自治条例不是规定一般意义上的或宏观意义上的法律规范性文件，而是就具体的事项方面做出具体的规定。而从数量上看，笔者通过对贵州、广西、云南、四川、西藏、内蒙古等调研发现，在自治条例和单行条例的制定方面，他们结合不同的民族制定了一些相关自治条例，例如《贵州省三都水族自治县自治条例》、《云南省孟连傣族拉祜族佤族自治县自治条例》等。从内容上看，这些自治条例和单行条例仍存在内容老化、内容单一的现象，调整的范围狭窄，具体内容具有全国性意义而缺少民族特色和地域特点，由于各方面工作力度不到位，导致民族自治区域的自治条例和单行条例修订工作不及时，立法程序或修订程序不完善等缺陷。^③各民族尤其是民族地区应当根据《民族区域自治法》的规定，结合本民族区域的实际情况，并在总结经验的基础上，及时立、废、改自治条例和

单行条例。

3. 变通权^④的有效行使。当前，实施“变通权”需解决的问题，例如立法变通权的主体不统一，这样就会导致在实践中往往会出现有利可图就抢先制定，无利可图就相互推诿的现象。而民族地区自治州、自治县（旗）的人民代表大会，不能行使变通规定权，只能行使“变通建议权”，同时，将其变通建议上报给自治区的人民代表大会备案和自治区人民政府。不过，在我国制定的为数众多的法律法规中，我们发现仅仅在少数的法律法规中，明确规定了民族自治地方可以制定变通或补充规定，^⑤而在其他大多数法律法规中，有关民族自治地方可以作出变通或补充执行的规定却没有提出。毫无疑问，使民族自治地方变通权的行使受到了严重影响，这也可能是导致该地区社会管理法治化建设不完善的主要因素。因此，笔者建议，在不违背法律法规原则的前提下，法律法规中应明确规定民族自治地方，结合本自治地方的实际可以制定变通规定。

4. 行政法规、地方性法规和政府规章的制定。对于我国民族自治地方，国务院也应该制定相关的行政法规和规章，另外，辖有民族自治地方的省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，也要根据本民族区域内的民族特点和地方特点，制定相关的地方性法规，这是体现如何对我国《民族区域自治法》进行配套立法的重要方面。唯有如此，才能体现民

① 这里的“单行法”是指由全国人民代表大会常务委员会制定的法律，它主要规范社会生活中某一方面或某一领域的问题。

② 吴金龙：《民族区域自治地方立法新议》，《延边大学学报》2004年第6期。

③ 李涵伟：《论自治条例制定与完善的困境及出路》，《西北民族学院学报》2008年第2期。

④ “变通权”是指我国法律赋予民族自治地方和经济特区，实施的一种独特的立法自主权。

⑤ 这里只有少数的法律法规中明确规定了民族自治地方可以制定变通或补充规定，如《刑法》第90条、《妇女权益保障法》第60条、《继承法》第35条、《婚姻法》第50条等，还有少数法律法规规定民族自治地方可以制定实施办法，如《全民所有制工业企业法》第68条、《水土保持法》第41条等。

族地区加强社会法治化建设领域的法律法规制度体系的配套与完善。

(二) 逐步充实《民族区域自治法》相关内容

当前,我们要结合民族地区实际情况,实事求是地思考如何完善《民族区域自治法》存在的问题,如何补充该基本法需要的具体内容等,提出具体完善建议。

1. 建议增加公民在少数民族地区享有权利和履行义务的相关规定。通观《民族区域自治法》的法律条文,我们发现缺少少数民族地区公民权利的专章规定。与汉族公民相比,国家给予了少数民族地区广泛的自治权以及各项优惠政策,如高考加分以及优先招工等特殊权利,但这方面优惠政策的专门设置条款不多。同时《民族区域自治法》也缺少履行义务的相关规定。为了让少数民族地区公民,既明确该享有哪些权利,又要明确应承担的义务,笔者建议增加具体规定“少数民族地区公民权利与义务”专章,将该部分内容置于自治机关的自治权之前。

2. 建议增加保障散居少数民族权益的条款。作为处理民族问题的基本法,应该具体体现如何保障散居少数民族的利益,^①这不但有利于各民族的法律地位平等,而且也有利于各民族共同发展和繁荣。通过调研发现,虽然我国已经基本形成了社会主义法律体系,但我国地方的法律体系中的立法层次较低,没有成文的法律,需要加大力度进一步完善。因此,笔者认为,我国应尽快制定《中华人民共和国散居少数民族权益保障法》,以保障散居少数民族平等权利的实现,以维护民族地区社会法治化建设的稳定与发展。

3. 建议增加“法律责任”方面的条款。作为在我国民族地区实施的一部基本法——《民族区域自治法》,也应当像其他法律法规一样,有明确的“法律责任”的相关规定。当前,鉴于违法与制裁规定条款的缺失,不但有违法律规范逻辑结构完整性的要求,而且也使得下位法,在是否设置“法律责任”上处于两难局面。《民族区域自治法》中,“法律责任”条款的欠缺,容易导致国家机关的违法行为得不到追究,

这直接影响了《民族区域自治法》的实施。因此,笔者认为,有必要增加如民事责任、刑事责任、行政责任和政治责任等“法律责任”专章。

4. 建议明确规定少数民族的立法参与权。我国的《行政法规制定程序条例》、《立法法》、《规章制定程序条例》等和一些地方规章中,都规定了公众的立法参与。如果《民族区域自治法》中赋予少数民族立法参与权,在制定关于民族自治地方的命令、决定等之前,只要上级国家机关向其辖区内的民族自治机关,征询民族区域各个领域的政治、经济、文化、科技、教育等相关事宜,就会很容易避免上级国家机关对其辖区内的民族地区的具体情况判断不明。同时,只要上级国家机关对其辖区内的民族地方制定的决议、决定、命令和指示有事先民族调查,也就不会存在很难符合民族区域实际的决议、决定、命令和指示等情况出现。为此,笔者建议修改《民族区域自治法》第54条的规定。^②有必要明确规定少数民族地区享有的立法参与权。

5. 完善《民族区域自治法》中经济建设的规定。《民族区域自治法》中,规定了适应市场经济的相关内容。例如《森林法》第9条规定,国家和省、自治区人民政府,对民族自治地方的林业生产建设,依照国家对民族区域自治地方自治权的规定,在森林开发、木材分配和林业基金使用方面,给予较一般地区更多的自治权和经济利益。这表明国家对民族自治地方的扶持力度有所加大,尽管如此,我国的《民族区域自治法》仍然存在着不足。随着社会的急剧转型,民族地区正在快速从传统经济型阶段与现代经济社会接轨,所以要增加失业保险和医疗保险、工伤保险与养老保险、残疾者救

① 我国散居少数民族占全国少数民族总人数的1/3,他们居住分散,人员流动性强,其居住特点就决定了他们的合法权益,很容易被忽视或不能得到充分的保障。参见张文显:《法理学》,高等教育出版社2005年版,第111页。

② 《民族区域自治法》第54条规定,上级国家机关在制定有关民族自治地方的决议、决定、命令和指示前,应当事先向自治机关征询,以适合民族自治地方的实际情况。

济、贫困者救济、受灾者救济与弱者救济等社会保障制度方面的内容，更好地建立民族自治地方社会保障体系。此外，建议增加公平合理的市场竞争机制的内容。同时建议结合自治地方的实际情况，制定有关社会保障的自治条例。

6. 立法技术的提高。政治术语与法律术语的混用在《民族区域自治法》条文中时有出现，同时还出现了概念遗漏等立法技术问题。一般而言，立法者结合法律语言的基本要求，应该把好文字关和语言表述关，一定不能出现一般号召性或模棱两可的语言。^① 法的形式美之处主要体现在，法要有严谨完整的结构、完备的内容且符合实际，同时要有规范统一的语言表达。因此合理、科学的立法技术是保证立法质量的重要方面。

二、《民族区域自治法》在民族地区法治化建设进程中的实施

（一）加强党的领导

《民族区域自治法》是解决民族问题的基本法，为使这一法律获得良好维护，必须加强党的领导，这是第一个政治前提。习近平同志在纪念民族区域自治法颁布实施 30 周年会议上指出，坚持和完善民族区域自治，必须在党的集中统一领导下，完善民族区域自治的具体制度安排。^② 我们必须清醒地看到，在拥有 56 个民族的发展中大国进行现代化建设，没有一个坚强领导核心是不行的。所以我们只有加强党的领导，才能应对在民族地区法治化建设进程中存在的各种风险，才能控制各种复杂局面。只有加强和改善党的领导，保证少数民族人民当家作主，自主管理本地方本民族的内部事务，才能为各少数民族的民主权利和合法权益实现提供制度保障。

（二）强化人大监督意识

针对我国《民族区域自治法》的实施情况，2006 年全国人民代表大会常务委员会进行了首次全国性大检查，这在我国《民族区域自治法》

实施监督方面具有划时代的里程碑意义。^③ 为此，民族地区各级人大及其常委会应当履行的基本职责，就是要不定时地、经常性地听取、审议人民政府如何实施《民族区域自治法》，同时还要听取人民政府关于少数民族地区各项民族政策情况的专题汇报，加大行政执法力度，不定时派相关领导深入民族地区进行执法大检查。为了充分发挥民族自治地方人大的工作职能作用，我们认为民族地区各级人大应该充分运用其工作职能作用，行使对有关《民族区域自治法》的落实情况的质询和询问权，在行政执法领域中，人大要时刻监督政府是否有违法行为并公之于众。^④ 这样，我们就能不断创新监督《民族区域自治法》的实施，从法律的合法程序出发，以促进民族地区地方政府及其职能部门严格依法行政。

（三）加大司法机关监督力度

司法机关的监督对于维护民族自治地方公民、法人及社会组织的合法权益，保障公正执法具有重要价值。加强司法机关监督，是发展社会主义民主政治、实施依法治国基本方略的重要内容，也是我们做好民族区域自治地方改革发展，稳定各项工作，维护人民群众利益，构建社会和谐的必然要求。民族区域自治法规作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，要在民族地区全面建设小康社会、和谐社会的进程中产生强有力的保障作用，必然要加强和完善民族区域自治法规监督体制的建设。具体而言，对于针对侵害少数民族公民的合法权利，侵犯民族自治地方自治权利而违反《民族区域自治法》的行政案件，人民检察院应依法对行政执法机关、行政执法人员的职务犯罪案件进行侦查、批捕和提起公诉。人民法院要

① 朱玉福：《落实民族区域自治法律变通补充权的法律保护研究》，《福建论坛》2007 年第 8 期。

② 引自习近平同志 2014 年在纪念民族区域自治法颁布实施 30 周年会议上的讲话。光明网：http://theory.gmw.cn/2014-09/03/content_12990004_3.htm。

③ 岳明珠：《对我国当前行政执法监督机制的思考》，《宁夏党校学报》2008 年第 3 期。

④ 武文燕：《试论我国行政执法监督机制》，《山西省政法管理干部学院学报》2009 年第 3 期。

根据事实和法律^①及时公正作出处理。完备的民族区域自治法规监督体系是以国家权力机关、国家司法机关监督为主,社会团体、公民特别是各民族干部群众监督为辅的多重监督体系。

(四) 强化社会舆论监督

我国舆论监督工作在数量上逐渐呈增多趋势,舆论监督的质量也在不断提高。在我国,要完善民族自治地方舆论监督,一方面应当在民族地区重点培养一批少数民族新闻工作者骨干,他们的重要工作就是更好地反映民族自治地方行政机关、司法机关等在执法工作中存在的非法现象,同时又能带动其他少数民族新闻工作者进步,逐渐提高舆论监督主体的素质,以促进《民族区域自治法》的有效实施;另一方面,结合民族地方实际制定《舆论监督法》,对民族地区公民权利和义务、新闻记者的保护和救济以及法律责任等内容进行相应规定。在实践中,加强少数民族新闻工作者对《民族区域自治法》的研讨,集思广益,充分

发挥集体智慧。要求民族新闻工作者有必要做一些关于民族区域自治法规领域相关问题的知识储备,并同民族自治地方政府或社会相关部门进行研讨,充实各方面知识,提高和把握民族区域自治法规在民族地区的监督力度。要充分发挥《民族区域自治法》的社会管理功能,形成民族地区关于《民族区域自治法》有效实施的舆论监督体系,只有这样,少数民族新闻工作者才会既坚持党性原则,又坚持民族区域实际,既能对党负责,又能对人民负责。

本文作者:张帆是贵州民族大学法学院副教授、法学博士;吴大华是贵州省社会科学院院长、教授、博士生导师

责任编辑:马光

^① 这里的“法律”不仅包括国家的法律、法规还包括民族自治地方的自治条例、单行条例以及变通规定等。

On the Perfection and Implementation of the National Regional Autonomy Law in the Process of the Construction of the Ethnic Areas

Zhang Fan Wu Dahua

Abstract: Since the promulgation and implementation of the National Regional Autonomy Law, the National Regional Autonomy Law has achieved great success in dealing with ethnic relations and developing national economy. However, in the research we found that the law on ethnic regional autonomy in minority areas, in the process of building the rule of law implementation situation, was not ideal. In view of this, we believe that it is necessary to work hard on further perfection and implementation of the National Regional Autonomy Law in the process of construction of rule of law in the ethnic minority areas.

Keywords: Regional National Autonomy Law; legalization construction