

关于民族区域自治法制建设的探讨

符 颖

(湘潭大学法学院, 湖南 湘潭 411105)

摘 要:民族区域自治是一项有中国特色的解决民族问题的模式,是我国的三大民主政治制度之一。本文分析了民族区域自治是我国解决民族问题的必然选择,民族区域自治与民主法制血肉不可分割的关系。

关键词:民族区域自治;民主法制建设;民族问题

中图分类号:DF 02 **文献标识码:**A

民族问题在当代政治生活中占有举足轻重的地位,是世界上多元民族国家共同面临的课题。民族问题解决的好坏,直接关系到国家稳定、社会繁荣和世界和平与发展。世界因民族问题引发的流血冲突、社会动荡、国家分裂已经以血的事实警醒人们,民族问题不容掉以轻心。

一、民族区域自治是有中国特色的民主政治制度

我国是一个多民族国家,民族问题在我国的社会生活和政治生活中具有重要地位。党和国家一直高度重视民族问题,一直推行民族平等政策,强调维护和发展国内各民族的平等、团结、互助关系。我国宪法序言就写下“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的各民族国家。平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立,并将继续加强。”“国家尽一切努力,促进全国的民族共同繁荣。”开宗明义地确定了各民族在国家生活中的地位,为我国民族问题的解决思路写下了浓墨重采的一笔——我们在统一的多民族国家中实行民族平等。其它有关法律都体现了这一精神。

为实现民族平等,我国在进行探索、比较、借鉴之后,选择了民族区域自治作为解决民族问题的基本政治制度,并发展为我国的三大民主政治制度之一,以法律的形式加以确认和巩固。

半个世纪的风雨实践证明,民族区域自治制度是一项成功地解决民族问题的模式,是适应中国国情的解决民族问题的方法、策略。它真正实现了民族平等、民族团结,促进了少数民族地区政治、经济、文化建设的发展。民族地区的经济迅速发展,工农业生产总值持续上升,人民生活水平显著提高,道路交通、医疗卫生建设成果显著。1997年民族地区工业总产值为5237亿元,农业总产值为3157亿元;而1978年民族地区工业总产值为212.1亿元,农业

总产值为155.6亿元。1978年—1997年工业总产值以每年13.90%的速度递增,农业总产值以每年7.45%的速度递增。^[1]同时,在当今世界民族冲突、地区动荡不断发生的形势下,我国的民族之间保持了和睦、团结和合作精神,更是证明了我们实行民族区域自治制度的正确性和必要性。我们之所以选择民族区域自治作为解决民族问题的基本制度,而没有选择联邦制、邦联制或其他方式作为解决民族问题的制度,既有其现实背景,又有其深刻的历史根源。

中国实施民族区域自治,是适应中国历史发展的必然规律的。中国各民族很早就共同生活在中华大地上,在漫长的历史进程中共同劳动、共同生活、共同创造了灿烂的文化,很早就形成了统一的多民族国家,各民族人民之间的团结合作,互相依存的关系,各民族间的经济、文化交流和政治上的统一,随着历史和社会发展而日益增强。近百年来中国各族人民在反抗侵略,反帝、反封建的斗争中,又进一步结成了休戚与共的关系,为我国实行民族区域自治创造了强大的政治基础。正如周恩来所说:“历史发展了我们民族合作的条件,革命运动的发展也给了我们合作的基础。”^[2]

各少数民族大多居住在边疆和内陆地区,他们人口虽少却占有全国总面积的60%多,这些地区由于经济落后,交通不便,但自然资源却相当丰富;占人口90%多的汉族居住在沿海和一些发达的中东部地区,经济相对发达。各民族之间要互补互济,互通有无,连成一体,才有利各民族共同发展。把先进的科学技术同少数民族地区的资源结合起来,不仅有利于整个国家的经济建设,也有利于民族地区的发展,而实现这种结合的最好途径是实现民族区域自治。

中华民族的心理素质也适宜于实施民族区域自治。在长期的共同生活中,以汉族为主的各民族在文化传统中逐渐形成了兼收并蓄的性格、品质,各民族之间通过经济文化的交流,互通有无,逐步靠近,并以一种和平、持续

收稿日期:1999-06-21

作者简介:符颖,湘潭大学法学院硕士研究生。

的手段逐步融合。这以北魏孝文帝的汉化政策最为典型,当政者在本民族文化与汉文化斗争、交流的过程中,为先进文化所征服,自上而下改革本民族,吸收先进文明成果,强大本民族。中国各民族在长期发展中形成的这种心理素质,为我国实行民族区域自治提供了心理基础和文化传统。

二、坚持民族区域自治离不开民主法制建设

中国的民族区域自治制度构成了中国社会主义政治制度的重要组成部分,是社会主义民主制度的三大形式之一。实行民族区域自治是我们国家民主化的一个重要标志,民族区域自治的发展和完善,是促进我国社会主义民主法制建设完善的重要途径之一,而民族区域自治制度本身的完善也要依赖民主法制建设这块基石。

要使民族区域自治真正适合民主的发展,实现民主内涵,就要切实保障少数民族的平等地位,坚持民族区域的自治权。自治权问题是民族区域自治的核心问题,没有自治权就没有真正的区域自治。自治权是指依照宪法和法律规定的民族区域自治地方享有的管理本民族事务,依本民族特点发展民族政治、经济、文化、教育、宗教的权利。归纳起来主要有以下三个方面:

第一,民族自治区域行政管理权。各少数民族聚居的地方实行民族区域自治,建立自治区、自治州、自治县,民族自治区域的地方机关既是自治机关,也是一级国家政权机关,各级机关和所属部门要尽量配备实行区域自治的民族和其他少数民族人员,保证少数民族人员的一定数量和一定比例。根据有关法律规定,自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行民族区域自治的民族的公民担任;民族自治地方的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或副主任。

第二,民族自治区域相对自主权。这里之所以要突出相对二字,是要强调权力的制约性和界线性。民族相对自主权是指在党的统一领导下,在宪法精神和基本法原则的指引下,民族自治地方有权根据本地方的实际情况决定本民族的重大事务。在政治方面,根据本地方实际情况,贯彻执行国家的法律、政策,对于上级国家机关的决议、决定、命令和指示,如有不适合民族自治地方实际情况的,自治机关可以报上级国家机关批准变通执行或停止执行;有权根据当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。在经济方面,宪法规定,民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权,凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入,都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。在地方治安方面,依照国家的军事制度和当地的实际需要,经国务院批准,可以组织本地方维护社会治安的公安部队。在文化传统方面,自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业,保护和整理民族的文化遗产,发展和繁荣民族文化,根据国家的

教育方针,确立本地方的教育规划、教育体制和教育设施。有权使用当地通用的一种或者几种语言文字;同时使用几种通用的语言文字执行职务的可以以实行区域自治的民族的语言文字为主。

第三,民族自治区域经济发展权。民族自治区域有权享受国家在民族自治地方采取的特殊经济政策和优惠措施,获得国家为民族自治地方各项事业和建设提供的资金支援和补贴,在国家扶持下发展民族贸易、地方工业及传统手工业。

让民族自治地方充分享有自治权是保障少数民族民主权利的必要条件,没有自治权,便谈不上少数民族真正当家作主。民主是多数人享有权利,但民主从来都不是虚无的空中楼阁,它总是与一定的制度、政策联系在一起的,以制度和政策作为载体,实现其功能。民族区域自治制度正是实现民主的载体之一,它用以自治权为主的权利形态实现了民主的内涵。各民族的繁荣昌盛以最好的方式诠释了民主,展示了民主的精神实质。可见,在我国民主建设和民族区域自治制度是密不可分的,是内容和形式,实质和载体的关系,民族区域自治的实质就是要实现民主,坚持民族区域自治就离不开民主。

但仅有自治权的内容,没有实现自治权的保障手段,没有实现自治权的程序,民族区域自治也难于实行,民族区域自治制度就只是徒有虚名罢了。民族区域自治制度是适应我国国情的一项基本的民主政治制度,必须要求法律确认、保护、巩固它。同时,依法治国是现代文明的必然要求,用法律来规范和协调民族关系也是处理民族问题的正确方向。只有加强民族法制建设,才能有一个稳定的形式将民族区域自治这一有中国特色的民族政策肯定下来。新中国五十多年的民族工作实践也证明,不加强民族法制建设,不把党和国家多年来行之有效的民族政策用法律手段固定下来并使之具体化,少数民族的平等权利、自治权利以及各项民主权利的实现,是不可能完全得到保障的。法律的稳定性、权威性、明确性、明示性是保证民族区域自治的必要条件,是实现民族平等,让少数民族充分享有民主权利的必由之路。

我国经过五十年的民族区域自治实践和民族法制实践,已形成了独具特色的民族法律体系,并首先创造性地提出了民族法律这一国外法学界从未深入探讨过的全新概念,创制了中国特色的社会主义民族法律体系。民族法律体系是指由不同类别,不同层次构成的结构合理有序,既有一定分工,有互相协调统一,调整国内民族关系的法律规范的有机整体。^[3]我国已形成了以《宪法》为基础,以《中华人民共和国民族区域自治法》为主干,包括法律、规章以及地方性法规、自治条例、单行条例和有关规范性文件在内的具有中国特色的民族法律体系。

三、完善民族区域自治,加强民主法制建设

任何制度的创造、实施都不是尽善尽美的。由于人们对客观事物认识能力的局限性,由于事物本身的不断运动变化,我们要设立一个好的制度,维系其合理、有序、高效的运作,就要不断提高认识能力,不断适应新的运动变化,不断改进、完善制度。

加强和完善民族区域自治的根本途径,是加强民主法制建设。这需要做到以下几点。

其一,尊重民族自治权。自治权是民族区域自治的核心,是实现少数民族享有民主权利,当家作主的根本保障。周恩来曾指出:“肯定地说,民族自治权利必须受到尊重。凡是宪法规定的民族自治权利,以及根据宪法制定的有关民族自治权利的各种法规、法令,统统应该受到尊重。”^[4]对于行使自治权的地方来说,应该加强自治意识,主动依法行使自治权。目前不重视民族自治权的现象还很严重,一些领导干部习惯于照“红头文件”,“条条政策”办事,不愿调查实践,不把法律、政策与民族特点,民族需要相结合,生搬硬套,不尊重民族自治权,不善于运用民族自治权,使民族自治权徒具形式,不能落到实处。一些上级部门的行政法规、规章,侵犯民族自治权现象也极为严重。当一些国家部委与民族自治地方分割权益时,所依据的并不是宪法和民族区域自治法,而是部门规章,严重损害了自治权,侵害了少数民族利益。

其二,完善民族法律体系。民族法律是实现民族区域自治的保障和有力武器。民族法律的重要特征就是它既符合全国各族人民的共同意志和利益,又集中反映少数民族人民的特殊利益和特殊要求。可以说,民族法律是少数民族特点在法律上的一种表现形式。江泽民同志在1992年中央民族工作会议上已作出指示:“到本世纪末,要形成比较完备的社会主义民族法规体系和监督机制。”^[5]目前我国民族法律体系已初步形成,但远未完备,突出问题是与民族区域自治法相配套的法规太少,立法水平落后,适应性差,解决实际问题的可操作性程序太少,同时民族法在实践中存在执行难,落实难的问题。

长期以来,民族区域自治立法对政治上的立法规定较多,而忽视经济性立法。在实行市场经济的今天,在少数民族地区经济发展本身就处于落后,缓进的形势下,如不加强民族经济立法,引导民族经济健康、持续、稳步发展,少数民族地区不可能实现繁荣富强。而少数民族地区若不能有效发展经济,促进社会进步,那它所实行的制度将会受到怀疑和否定,会被动摇。邓小平说过,“少数民族是想在区域自治里面得到些好处,一系列经济问题不解决,就会出乱子”^[6],“我们的政策是着眼于把这些地区(民族自治地方)发展起来。”^[7]因此,在民族地区走向社会主义市场经济的过程中,加强经济方面的立法刻不容缓。

民族法律的适用范围很大,在我国的地方行政区内,有一半以上是民族自治地方,民族法律要适用我国一半以上的地区,足见民族法律的重要地位,虽然它们在各自特定的范围里内容不同,形式各异。民族法律在实施过程中远不尽如人意,往往实施不畅,处罚不力,缺乏权威性。究其原因在于民族法律的体系中缺乏法律监督和法律制裁的规定,当民族法律在实施过程中受到侵害时,没有相应的法律责任、法律制裁,这使民族法律在很大程度上是失去了强制性、权威性,在实施中容易受到轻视和违反。

参考文献:

- [1] 中国统计年鉴. 民族自治地方主要经济指标发展速度[J]. 中国统计信息网. E-mail: <http://www.stats.gov.cn>
- [2] 周恩来. 关于我国民族政策的几个问题[M]. 民族出版社 1994. 28.
- [3] 张文山. 论民族法律体系的构架[M]. 民族研究. 1998. 3. 12.
- [4] 周恩来. 关于我国民族政策的几个问题[M]. 民族出版社. 1994. 25.
- [5] 江泽民. 加强各民族大团结,为建设有中国特色的社会主义携手前进. 中国共产党主要领导人论民族问题[C]. 民族出版社. 1994.
- [6] 邓小平. 邓小平文选(第三卷)[C]. 人民出版社 1993. 257.
- [7] 邓小平. 邓小平文选(第三卷)[C]. 人民出版社 1993. 243.

on the Regional National Autonomy and Democratic Legal System

FU Ying

(Law School of Xiangtan University, Hunan, 411105)

Abstract: the regional national autonomy is both a solution of the national problems with the Chinese characteristics, and one of the three main democratic political systems. But what's the mutual relationship between the regional national autonomy and the democratic construction of the legal system in our country? This paper approaches the subject from three angles.

Key words: regional national autonomy; democratic construction of legal system; exploration

本文责任编辑: 微 明