

完善民族立法，推动民族法制建设

雷振扬、陈蒙

新中国成立60多年来，特别是改革开放30多年来，我国民族法制建设取得了重大成就，民族立法工作不断推进，少数民族权益保障机制日益完善，中国特色社会主义民族法律法规体系基本形成，为维护民族地区团结稳定、加快民族地区经济社会发展提供了强有力的法律支撑。但是，由于我国民族法制建设起步晚、任务重，民族法调整对象复杂、调整范围广泛，改革开放的深入又给民族地区带来了许多新情况和新问题，我国目前的民族法制建设水平与少数民族和民族地区加快发展的迫切要求和现实需要尚存有一定距离，民族立法还有不少亟待完善的地方。《民族法制体系建设“十二五”规划（2011-2015年）》提出，要“建立科学规范的立法机制，推动涉及民族方面的立法工作，不断完善体现中国特色、符合科学发展要求的民族法律法规体系”。为更好地贯彻落实规划，民族立法要在改变粗线条的立法措施、彰显中国少数民族和民族地区特色、保证有效实施等方面下功夫。

改变粗线条的立法措施：增强可操作性和规范性

中国特色民族法律法规体系是一个以宪法为基础，以民族区域自治法为主干，包括其他关于民族方面的法律规定，国务院及其各部门制定的关于民族方面的行政法规、部门规章，各省、自治区、直辖市及较大的市制定的关于民族方面的地方性法规和规章，以及民族自治地方的自治条例、单行条例等构成的民族法律法规体系。它的调整范围非常广泛、调整对象十分复杂，涉及少数民族和民族地区政治、经济、社会以及文化生活的方方面面，综合性很强。为了能尽量多地调整现存及今后可能出现的各式各样的复杂民族关系，解决法律稳定性与民族关系复杂性和多样性之间的矛盾，我国立法机关往往采取宜粗不宜细的指导思想，在宪法、民族区域自治法和一些其他法律中原则性地构建了少数民族和民族地区社会转型时期的政治、经济、社会、文化生活等方面的行为准则。这种粗线条的立法措施虽然看起来比较全面、完善，客观上也加强了民族法的稳定性，但实际上却带来了原则性过强，可操作性不强的瑕疵。另一方面，比较具体、具有可操作性的行为准则多以国务院及其部委、地方政府的规范性文件，民族自治地方的自治条例、单行条例，甚至以政府的政策性文件为表现形式。这些规范性法律文件产生于不同主体、不同方面，立法技术和立法程序不够严格，它们往往呈现出混乱、矛盾和相互脱节的状态，破坏了民族法律法规体系内部的和谐统一，导致实施中的困惑和混乱。

当前，我国立法机关应改变以往过多采用粗线条的立法措施，把完善民族法律法规体系的重心放在增强民族法律法规的可操作性和实用性上来，同时亦要提高民族法律法规体系的规范性、系统性和内部统一性。

首先，要修改民族区域自治法中过于纲领性、政治性、原则性的条文，使之更加具体化，并抓紧民族区域自治法相关方面的配套法规建设，就行使自治权调整具体民族关系的标准、限度、力度作出科学的界定，增强民族区域自治法的针对性和可操作性，从而使之得到全面的落实，恰到好处地调整可能出现的各类复杂民族关系。

其次，民族立法要尊重和包容少数民族的文化传统、民族心理以及思维特征，保持各民族法律文化的“同一性”，并在此基础上努力促进国家法律与少数民族传统法律文化的交流，适当吸收其中的精华部分进入民族法律法规，这样不仅能够丰富民族法律法规的内容，而且还会使其更加贴切于少数民族和民族地区实际，从而减小实施的阻力，可操作性自然会有所增强。

再次，民族自治地方的民族立法既要尊重本地区各民族的普遍法律文化，也要包容不同民族的独特法律文化，特别是在尊重、吸纳自治民族法律文化进入自治条例、单行条例之时，充分照顾到非自治民族的法律文化价值，以增强所立自治条例和单行

条例的科学性，使之符合当地民族关系的现状，并积极为各民族的共同繁荣发展服务。

最后，要加强民族法律法规体系中的规范性法律文件的规范化与系统化建设。民族法的立法主体应提高立法技术，强化立法程序，制定和修改各种形式的民族法律法规，使我国现有民族法律法规成为效力等级分明、结构严谨、协调统一的整体；同时，民族法的立法主体亦应对已经制定的民族法律法规加以系统整理和归纳加工，厘清哪些民族法律法规已经失效，哪些继续有效，哪些尚需加以修改或补充，进一步发现既有民族法律法规体系还有哪些缺陷和空白，有针对性地加以废止、修改或补充，以消除其中的矛盾和混乱，使其更加系统化、完善化、科学化，从而保证民族法律法规的有效施行和整个民族法制的协调发展。

彰显特色：克服照抄照搬的弊端

民族法律法规必须以我国少数民族和民族地区发展的实际情况为依据，反映所调整民族关系的特点和发展趋势，只有这样才能在实施中产生良好的法律效果和社会效果。然而，在民族立法实践中，特别是在民族自治地方自治条例和单行条例的制定过程中，立法机关往往忽视这一点，往往贪大求全，片面追求所立之法结构上的完整，大量照抄照搬上位法条文，其结果是制定出的自治条例和单行条例篇幅冗长，内容繁杂，缺少特色，一些在立法中本应解决的民族自治地方实际问题却反而得不到充分的体现。此外，一些民族自治地方的自治条例在内容上也存在相互照抄照搬的现象，让人感觉不到不同民族自治地方的民族特色和地域特点。

为此，民族自治地方的民族立法一定要破除贪大求全、面面俱到的立法观，力求所立之法准确反映民族自治地方的实际情况，符合当地民族特色和地域特色。首先，各民族自治地方立法机关在制定自治条例和单行条例时，要依据宪法和民族区域自治法的相关规定，深入广大少数民族群众中，对所在地区民族问题进行认真调查研究，并根据所在地区经济、政治、文化、环境、资源等方面的具体情况，在充分论证的基础上有针对性地立法，避免将有关的法律、法规、规章和民族政策的具体规定直接转换成自治法规条文。

其次，各民族自治地方立法机关应根据本地实际需要，对上位法律法规尚未作出规定的内容进行“填补性立法”，对不需要上位法律法规规定的事项进行“地方性立法”，避免因重复上位法律法规的已有规定而导致的篇幅冗长、内容繁杂。

再次，各民族自治地方立法机关要坚持民主立法的原则，走群众路线，在自治条例和单行条例的制定过程中广泛征求当地少数民族群众的意见，特别是要听取相关民族学专家、法学专家以及众多民族事务工作者的意见，从而使所立之法真正反映当地群众的民族法诉求，避免简单照抄照搬，以达到立法为用之目的。

最后，各民族自治地方立法机关要将本地区少数民族习惯法中合理、有益的部分通过立法活动上升为地方民族立法。少数民族习惯法作为一种内生型的本土资源，业已融化在少数民族群众的思想意识及行为规范之中，成为民族心理的一部分，深刻地影响着人们的价值取向和行为选择。当前社会条件下，一些少数民族习惯法仍然对维持民族地区社会秩序起着积极作用。吸收少数民族习惯法中的精华部分进入自治条例和单行条例，既能实现人类法治文明的普遍价值和内在精神，又能尽量保持少数民族和民族地区本土法治的民族特色，对克服民族立法中“照抄照搬”的错误做法将大有裨益。

保证有效实施：强化法律责任及其追究机制

任何一部法律只有得到具体的实施，才会有真正的效力，否则法律只会是一纸空文，不会产生任何良好的社会效应。推进少数民族和民族地区法治化进程，不仅要求有较为完备的民族法律法规体系，做到有法可依，而且还要求这些法律、法规在民族工作中真正付诸实施，做到有法必依、执法必严、违法必究。而要做到这一点，法律责任及其追究机制不可或缺。从法理学角度来讲，法律责任及其追究机制是法律文件是否完善的基本标准，是法律得以有效实施的基本保障，民族法律法规自然也不例外。综观我国既有民族法律法规体系，无论是作为主干的民族区域自治法，还是大量的区域性自治法规，多数是政治性很强的纲领性、原则性条文，并没有涉及明确的、专门的法律责任与责任追究机制，导致其强制性过弱，无可诉性，实践中很难保障自身得以有效实施。国务院于2005年颁布实施的《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，尽管规定了国家各级行政机

关及其工作人员违反本规定不当行使职权应承担法律责任，包括行政处分和刑事责任，但单一的行政法规受其效力位阶和调整范围的制约，对解决民族法律法规体系中法律责任及其追究机制缺位问题不可能产生实质性的法律效应。

完善中国特色民族法律法规体系，就必须把明确法律责任及其追究机制作为一项非常重要的基础性工作来对待。首先，要在民族法律法规中专门而明确地设置法律责任及其追究机制，特别是在民族区域自治法中明确法律责任条款。在自治权行使、上级国家机关和发达地区履行帮助少数民族发展职责、少数民族公民合法权益保护、尊重少数民族风俗习惯等方面，都要有法律责任的制度设计，以维护民族法律法规的权威性和强制性；可以考虑因民族制宜，适当吸收少数民族习惯法中关于法律责任及其追究方式的合理成分进入其中，以保持其鲜明的民族特色，便于推行适用。

其次，民族法律法规调整的社会关系范围广泛，必须运用民事的、刑事的、行政的、经济的等多种法律调整手段予以规制。就法律责任的制度设计而言，仅在单一的民族法律部门内设置法律责任及其追究机制是远远不够的，还必须在其他部门法律文件，如民法、刑法、行政法、经济法等部门法中，科学地确立违反民族法律法规、侵犯少数民族权利的法律责任和制裁制度，发挥各部门法之合力，保障民族法律法规的全面落实和有效实施。

再次，要强化对国家机关违反民族法律法规责任的追究。因为只有通过问责机制使国家机关依法履行其民族法律法规上的职责，民族自治地方的自治权才能够得到顺利的行使，广大少数民族公民的民族法权利才能得到充分的保障。当然，在通过设计法律责任和追究机制条款等强制性手段来保障民族法律法规实效性的同时，我们也必须清楚地认识到，强制性手段常常是备而不用的，它只是民族法律法规有效实施的最后一道保障。过多依赖法律责任及其追究机制，非但不会使民族法律法规实施活动变为国家机关、公民和社会团体的自觉行为，反而会增加他们的心理负担，甚至可能诱发不必要的社会矛盾和民族矛盾。

“徒法不足以自行”。在完善中国特色民族法律法规体系、加强民族立法工作的同时，亦需不断加强民族法制的宣传普及工作，使广大干部群众自觉依法办事，享受权利，履行义务。首先，必须增强各级政府官员的民族法律意识，明确依法行政的原则。其次，要提高公民的民族法制认知水平，民族地区司法行政机关应协同当地人民法院、人民检察院等单位开展全方位、多层次、多渠道的普法教育活动，着重宣传宪法、民族区域自治法以及其他关于民族方面的法律法规，使民族法的基本理念和基本内容尽可能得到最大化普及。在民族法制的宣传普及工作中，切不可重义务而轻权利，只有让少数民族和民族地区各级干部群众充分了解并自觉行使民族法律法规赋予他们的权利，他们才会逐渐树立起对民族法律法规体系的信赖，推进民族法治建设才会有深厚坚实的基础。

同时，民族事务管理是一项系统工程，除了充分发挥民族法律法规的作用之外，还要注意发挥中国特色民族政策和社会主义道德等社会调节手段的功能与作用，对民族事务、民族关系进行综合治理。民族政策一般均具有针对性、动态性、灵活性的特点，它往往会根据少数民族和民族地区社会、经济、政治、文化的发展变化而及时做出调整，从而有助于民族法律法规的执行，使民族法律法规的实施更加合乎实际。社会主义道德以其不同于法律的调节手段和方式，有效弥补了民族法律法规调整之不能，可充分保证中国特色民族法律法规体系作用的发挥。

来源：《中国民族报》2011年9月30日

责任编辑：焦艳

发布时间：2011-10-9 16:16:38

