

简述民族自治地方的变通立法依据

□ 袁承东

《宪法》第一百一十六条规定，“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效”。《民族区域自治法》第十九条、《立法法》第六十六条第一款亦然。这些立法除享有一般地方立法的职能外，还具有变通职能。作为总的变通立法授权，《立法法》第六十六条第二款规定：“自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。”除此而外，截至2002年底，共有11部法律、行政法规对变通问题作出了专项规定。

一、授权自治地方人大

《婚姻法》第五十条规定，民族自治地方的人民代表大会有权结合当地民族婚姻家庭的具体情况，制定变通规定。自治州、自治县制定的变通规定，报省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会批准后生效；自治区制定的变通规定，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。各自治地方制定的变通规定中，这一类型占80%以上；部分自治地方后来又立法中止执行变通规定。《民法通则》第一百五十一条规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定变通的或者补充的单行条例或者规定。自治区人民代表大会制定的，依照法律规定报全国人民代表大会常务委员会批准或者备案；自治州、自治县人民代表大会制定的，报省、自治区人民代表大会常务委员会批准。《继承法》第三十五条规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定变通的或者补充的规定。自治区的规定，报全国人民代表大会常务委员会备案；自治州、自治县的规定，报省或者自治区人民代表大会常务委员会批准后生效。

《老年人权益保障法》第四十九条规定，民族自治地方的人民代表大会，可以根据本法的原则，结合当地民族风俗习惯的具体情况，依照法定程序制定变通的或者补充的规定。《妇女权益保障法》第五十三条第三款规定，民族自治地方的人民代表大会，可以依据本法规定的原则，结合当地民族妇女的具体情况，制定变通的或者补充的规定。自治区的规定，报全国人民代表大会常务委员会备案；自治州、自治县的规定，报省或者自治区人民代表大会常务委员会批准后生效。

二、授权自治地方人大及其常委会

《收养法》第三十二条规定，民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会可以根据本法的原则，结合当地情况，制定变通的或者补充的规定。自治区的规定，报全国人民代表大会常务委员会备案；自治州、自治县的规定，报省或者自治区的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。

三、授权自治机关

《森林法》第四十八条规定，民族自治地方不能全部适用本法规定的，自治机关（人大及政府）可以根据本法的原则，结合民族自治地方的特点，制定变通或者补充规定，依照法定程序报省、自治区或者全国人民代表大会常务委员会批准施行。《婚姻登记管理条例》第三十三条规定，民族自治地方人民政府可以依照本条例的原则，

结合当地民族婚姻登记管理的具体情况，制定变通的或者补充的规定。

四、授权自治区、省的人大、常委会或政府

《刑法》第九十条规定，民族自治地方不能全部适用本法规定的，可以由自治区或者省的人民代表大会根据当地民族的政治、经济、文化的特点和本法规定的基本原则，制定变通或者补充的规定，报请全国人民代表大会常务委员会批准施行。《传染病防治法》第二十八条规定，患鼠疫、霍乱和炭疽死亡的，必须将尸体立即消毒，就近火化；患其他传染病死亡的，必要时，应当将尸体消毒后火化或者按照规定深埋；医疗保健机构、卫生防疫机构必要时可以对传染病病人尸体或者疑似传染病病人尸体进行解剖查验。省、自治区人民代表大会常务委员会对民族自治地方执行前两款的规定，必要时可以作出变通的规定。《金银管理条例》第三十四条规定，边疆少数民族地区（注：以民族自治地方为主）的金银管理需要作某些变通规定的，由有关省、自治区人民政府会同中国人民银行根据本条例制定。

截至2002年底，154个民族自治地方制定自治条例、单行条例480多件（《中国人大》2003年第9期），其中变通规定17件，西藏关于收养法，海西、海南、果洛、黔南、甘南州关于婚姻法，阿坝州关于继承法，黔西南州关于森林法，凉山州关于选举法，阿克塞、沧源、宁蒗、孟连、大通、民和、镇宁、紫云县关于婚姻法，制定了变通规定。这17件不足民族立法总量的4%，范围有待拓展，质量有待提高，效能有待增强。

（作者单位：贵州省黔南布依族苗族自治州人大法制委员会）

