

# 改革开放40年民族区域自治制度的发展与完善

雷振扬<sup>1</sup>,王明龙<sup>2</sup>

(1.中南民族大学法学院,湖北武汉430073;2.中南民族大学民族学与社会学学院,湖北武汉430073)

**摘要:**改革开放40年来,民族区域自治制度的发展与完善取得重大成就。民族区域自治法制化取得重要进展,以《宪法》为根本,以《民族区域自治法》为主干的法律体系基本形成;民族区域自治执行的体制机制逐步完善,中央领导与决策机制加强、自治机关能力提升、上级国家机关依法履职等协调配合,彰显了制度优势;制度运行的监督机制受到重视,党的监督、权力机关监督、专门机构监督、社会监督等相互补充,共同发力。民族区域自治制度的发展与完善,促进了民族地区经济社会发展和民生改善,促进了平等团结互助和谐民族关系的形成与巩固。

**关键词:**改革开放四十年;民族区域自治制度;法制化;实施机制;监督体系

中图分类号:C957

文献标识码:A

文章编号:1672-433X(2018)05-0010-07

民族区域自治,是中国共产党在长期的革命实践中,找到的解决我国民族问题的正确道路。1949年的《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年的《中华人民共和国宪法》,都对民族区域自治作了规定。中华人民共和国成立初期,民族区域自治的实践取得一定成绩,但该制度实施不久就受到政治运动的冲击,尤其是“文革”期间遭到严重破坏,其价值功能未能有效发挥。党的十一届三中全会后,民族区域自治受到党和国家的高度重视,进入新的历史发展时期,民族区域自治制度的发展与完善取得重大成就。

## 一、民族区域自治制度的法制化进展

政治制度的法制化,是政治制度稳定规范运行的基本条件。十一届三中全会以来,民族区域自治制度法制化建设取得重要进展。

1.“八二”宪法对民族区域自治制度的完善。宪法是国家的根本大法,是依法治国的总章程。新中国建立以来,一共制定了四部宪法,即1954、1975、1978、1982年宪法(以下简称“五四”宪法等)。四部宪法对民族区域自治制度都作了规定,但有关规定存在重大差异。

“五四”宪法是一部较好的宪法,它确立了民族区域自治的基本制度与原则。由于该宪法诞生于新中国初期,缺少民族区域自治的实践经验,其涉及民

族自治地方自治机关的规定一共只有6条,内容相对简单。而且,由于受政治运动的干扰,这些规定也未能切实贯彻执行。“七五”宪法产生于“文革”后期,指导思想是“以阶级斗争为纲”,存在严重缺陷。其涉及民族自治地方自治机关的规定仅有一条,将“五四”宪法规定的自治机关的自治权力和上级国家机关保障自治权行使的规定几乎全部取消。“七八”宪法纠正了“七五”宪法的一些极左错误,但“左”的思想影响仍十分严重。其关于民族自治地方自治机关的规定只有3条,仅规定“自治机关中,各有关民族都应当有适当名额的代表”;“自治机关可以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”;自治机关执行职务时,使用当地民族通用的一种或几种语言文字。

诞生于十一届三中全会之后的“八二”宪法,不仅继承了“五四”宪法的基本精神,重新确立了民族区域自治制度的重要地位,而且在总结历史经验教训的基础上,进行了大胆创新,制度设计更加具体。其对民族自治地方的自治机关的规定增加到11条,加上宪法第4条的相关规定,其对制度的发展与完善主要体现在四大方面。

一是恢复“五四”宪法“各少数民族聚居的地方实行区域自治”的规定,并在其后增加了“设立自治机关,行使自治权”,使之更全面具体。

收稿日期:2018-05-28

基金项目:国家社会科学基金重大项目“国家建设视域下民族区域自治的理论原理、实践经验与现实挑战”(17ZDA150);教育部专项任务项目“习近平民族问题治理新理念新思想新战略与‘十三五’期间民族问题基本走势研究”(17JFZX065)。

作者简介:雷振扬,男,中南民族大学教授、博士生导师,主要研究民族政策与民族发展问题。

二是明确“民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府”；“自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任”；“自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任”等。

三是扩大自治机关的自治权。包括“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”，“根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策”，“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”，“在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业”，“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”等。

四是增加了上级国家机关的责任。包括“国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益”；“国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业”；“国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人”等<sup>[1]</sup>。

“八二”宪法的这些规定，为民族区域自治法的制定奠定了基础，也为自治机关自治权的行使提供了宪法依据与保障。

除上述规范的完善之外，“八二”宪法还根据我国国情，在序言和总纲中对纲领性民族政策作了阐释与规定。2018年3月，十三届全国人大第一次会议将宪法“平等、团结、互助的社会主义民族关系”的表述，修改为“平等团结互助和谐的社会主义民族关系”。“和谐”二字写入宪法，使民族关系的表述更加完整，建设目标更加明确。这些阐释与规定，为民族区域自治制度的发展完善提供了法理依据与指导原则。可以说，“八二”宪法在民族区域自治制度的发展与完善方面迈出了坚实的步伐。

2. 民族区域自治法的出台与“基本政治制度”的确立。早在“五四”宪法通过后，全国人民代表大会民族委员会（以下简称全国人大民委）于1955年就着手起草民族区域自治法。到1957年上半年，已完成8稿。但之后由于“反右”等政治运动的干扰被迫停顿。“文革”期间，全国人大民委被撤销，法案起草也被停止。直到十一届三中全会之后，1979年6月，第五届全国人大第二次会议重新设立全国人大民委，民族区域自治法起草工作才得以恢复<sup>[2]</sup>。经过数年反复讨论、审议、修改，1984年5月，第六

届全国人大第二次会议审议通过《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》），当年10月1日正式生效施行。该法历经30年才得以出台的事实说明，没有十一届三中全会，没有改革开放，也就没有民族区域自治法的诞生。

《民族区域自治法》以国家基本法律的形式，对民族区域自治作了全面、具体的制度性规范。其内容包括：民族自治地方设立的条件与程序、民族自治机关的性质和组成原则、自治机关享有的自治权利、民族自治地方内的民族关系、上级国家机关的职责等等，它使民族区域自治的施行有了基本的遵循。《民族区域自治法》的诞生，是民族区域自治法制化的重要成果，是该制度发展完善的重要里程碑。

2001年2月，为适应改革开放带来的新变化，全国人大常委会对《民族区域自治法》进行了修改。将序言中民族区域自治“是国家的一项重要政治制度”的表述，修改为“是国家的一项基本政治制度”。“基本政治制度”的新定位，使该制度在国家政治架构中的地位得到进一步提升。此外，修改后法律的具体内容也有很大扩充，由原来67条增至74条。修改与增加的条款，大多涉及支持与帮助民族自治地方加快发展、落实自治权等方面。如增加了“国家和上级人民政府应当从财政、金融、物资、技术、人才等方面加大对民族自治地方的贫困地区的扶持力度，帮助贫困人口尽快摆脱贫困状况，实现小康”等重要规定。此次修法的最大特点在于，通过完善立法，进一步明确了自治机关的“权”和上级机关的“责”，目的是促进民族自治地方的全面发展。经过适时修法，《民族区域自治法》的内容得到了扩展与完善。

3. 国家基本法律的授权性规定与特别规定。我国地域辽阔，民族众多，各民族地区的发展水平与少数民族的文化习俗等存在较大的差异。民族区域自治制度的实施，涉及广泛的社会关系领域。十一届三中全会以来，我国立法机关在一系列基本法律中，对法律在民族自治地方的实施作了授权性规定或特别规定。目前，此类法律数量多达20余种，内容涉及民族自治地方的政治参与、经济发展、资源开发、生态保护、文化习俗、宗教信仰、婚姻制度、人口卫生、公务员选拔等等。如《中华人民共和国立法法》第66条规定，“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地的政治、经济、文化的特点，制定自治条例和单行条例，在不违背法律法规的基本前提下，二者对法律法规的规定可以作出变通规定”。《中

华人民共和国刑法》第90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”。《中华人民共和国民事诉讼法通则》第151条规定,“民族自治地方的人民代表大会可以根据本法规定的原则,结合当地民族的特点,制定变通的或者补充的单行条例或者规定。”《中华人民共和国婚姻法》第36条规定,“民族自治地方人民代表大会和它的常务委员会可以根据本法的原则,结合当地民族婚姻家庭的具体情况,制定某些变通的或补充的规定”。《中华人民共和国公务员法》第21条规定,“民族自治地方依照前款规定录用公务员时,依照法律和有关规定对少数民族报考者予以适当照顾”。《中华人民共和国草原法》第7条规定,“国家建设在民族自治地方征用或者使用草原,应当照顾民族自治地方利益,作出有利于民族自治地方经济建设的安排”。《中华人民共和国矿产资源法》第10条规定,“国家在民族自治地方开采矿产资源,应当照顾民族自治地方的利益,作出有利于民族自治地方经济建设的安排,照顾当地少数民族群众的生产和生活。民族自治地方的自治机关根据法律规定和国家的统一规划,对可以由本地方开发的矿产资源,优先合理开发利用。”这些法律规定,体现了宪法的精神和原则,形成对民族区域自治制度实施的有力支撑。

4. 行政法规和部门规章对《民族区域自治法》的配套规定。2005年5月,国务院颁布《国务院实施〈民族区域自治法〉若干规定》。该《规定》作为实施《民族区域自治法》的行政法规,在内容和立法技术上均有较大突破。它对“上级国家机关的职责”进行了细化规范,强化其在帮助扶持民族地区发展中的责任和义务,要求在西部大开发中,在生态补偿机制、财政转移支付、少数民族干部使用等方面加大支持力度。该法规的一个重要突破是,明确规定了违反《规定》不依法履行职责,所应承担的法律责任。该法规的实施,有效带动了各部委和地方配套性法规的出台。

到2011年,国务院及其职能部门就制定了30多件与《民族区域自治法》相配套的行政法规、部门规章。如教育部《普通高等学校招收内地西藏班、新疆高中班学生管理工作管理规定》;国家税务总局《税收减免管理办法(试行)》;财政部《中央对地方民族地区转移支付办法》;财政部、国家民委《少数民族

发展资金管理办法》、《民族贸易企业网点改造和民族特需商品定点生产企业技术改造贷款财政贴息资金管理暂行办法》;财政部、教育部《少数民族教育和特殊教育中央补助专项资金管理办法》;财政部、国家税务总局《新疆原油天然气资源税改革若干问题的规定》;财政部《国家重点生态功能区转移支付办法》;等等。《民族区域自治法》实施的配套法规建设向长效化、规范化、制度化的方向发展。

5. 民族自治地方自治法规的制定。至2016年7月底,民族自治地方共制定自治条例和单行条例967件<sup>[3]</sup>,制定变通规定和补充规定76件<sup>[4]</sup>。25个自治州的自治条例进行了修订,自治县(旗)的114件自治条例也大部分完成修订<sup>[5]</sup>。从结构功能上分析,自治条例、单行条例、变通和补充规定,调整的法律关系各有侧重。自治条例涉及面较广,单行条例重点突出,变通与补充立法最体现地方特色。三类自治法规构成一个层次分明、相互配合的结构系统,促使功能优化发挥,体现了自治法规建设质的提升。制定自治法规,是自治机关行使自治权的重要表现;自治法规的出台与完善,有利于化解法律的统一性与自治地方特殊性之间的矛盾,为民族区域自治制度的实施提供具体的法律支持。

6. 贯彻《民族区域自治法》的地方性法规建设。迄今为止,已有17个辖有自治州、自治县的省、市,出台了实施《民族区域自治法》的综合性地方法规。如《湖北省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉的若干规定》、《海南省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉的若干规定》等等。除此之外,许多省市还制定了帮助民族自治地方加快发展、保障少数民族合法权益的地方性法规或规范性文件。如《海南省鼓励人才到少数民族和贫困地区工作的若干规定》、《吉林省人民政府关于促进少数民族和民族地区经济发展的决定》等等。这些地方性法规或规范性文件,结合本地区实际,针对性、操作性强,对于推动民族自治地方的经济社会发展和民族团结进步事业发挥了重要作用。

目前,我国已基本形成以宪法关于民族区域自治的规定为核心,以民族区域自治法为主干,以国务院及其职能部门制定的关于民族区域自治的行政法规和部门规章以及民族自治地方制定的自治条例和单行条例,自治区和辖有民族自治地方的省(市)制定的地方性法规为主要内容的中国特色民族法律法规体系<sup>[6]</sup>。

## 二、民族区域自治制度实施的体制机制建设

制度的法制化与制度的执行,既有联系又有区别。法律的规定为制度的执行提供了依据与保障,但制度的真正贯彻落实还需要相关体制机制的保证。40 年来,我国民族区域自治制度实施的体制机制建设取得明显进步。

1. 中央领导与决策机制得到加强。十一届三中全会以来,历届中央领导集体都高度重视民族区域自治制度的实施。在历次党代表大会的政治报告、历届全国人大会议的政府工作报告中,都有关于坚持与完善民族区域自治制度的论述,都针对民族地区发展面临的重点问题,提出指导原则和工作任务。以习近平同志为核心的党中央特别强调,“各级党委和政府要把民族工作摆上重要议事日程,及时研究民族工作中的重大问题,完善政策措施,完善工作部署,认真抓好落实。”<sup>[7]309</sup>“各级党委特别是民族区域自治地方党委要担负起领导民族区域自治制度实施的责任。”<sup>[7]83</sup>党的领导的强化,为民族区域自治制度的贯彻执行提供了重要的组织保障。

40 年来,历届中央领导集体的成员都深入民族地区进行考察调研,了解民族政策的执行情况和民族自治地方的发展情况,有力促进了民族区域自治制度与政策的贯彻落实。党的十八大以来,习近平总书记先后深入内蒙古、新疆、宁夏、广西、云南、青海、贵州、湘西、凉山、延边等民族地区,考察经济发展、民生改善、民族团结、脱贫攻坚、全面小康建设等。在考察中,总书记提出了一系列关于加快民族地区发展的重要思想观点,如“全面实现小康,一个民族都不能少”<sup>[8]</sup>,“要全面贯彻落实党的民族政策,坚持和完善民族区域自治制度,促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展,让民族团结之花开遍天山南北”<sup>[9]</sup>,“各族干部群众要‘守望相助’,‘牢固树立平等团结互助和谐的思想,各族人民拧成一股绳,共同守卫祖国边疆,共同创造美好生活’”<sup>[10]</sup>等等。习近平总书记考察中的系列指示,为坚持和完善民族区域自治制度,促进民族地区的全面发展进一步指明了前进的方向。

在国际局势变动和民族自治地方发展的关键节点上,党中央多次组织召开专题会议,部署解决加快民族地区发展、加强民族团结进步、维护社会稳定等重点问题。迄今为止,已召开 4 次中央民族工作会议。每次会议都分析形势,指明工作方向,提出重点任务,出台政策措施,对统一认识、加快发展、促进团结、维护稳定等发挥了重要作用。中央民族工作会

议,在党的民族工作历史上写下了浓墨重彩的一笔。改革开放以来,党中央还组织召开了 6 次西藏工作座谈会和 2 次新疆工作座谈会,专门研究西藏、新疆的发展问题。会议出台了一系列促进两自治区经济社会发展、民族关系和谐进步的重要举措,开创了西藏、新疆发展的新局面。

进入 21 世纪以来,为贯彻落实宪法、民族区域自治法的规定,中共中央、国务院先后下发了《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》(2004);《中共中央国务院关于进一步做好西藏发展稳定工作的意见》(2005);《国务院办公厅关于印发加快西藏发展维护西藏稳定若干优惠政策的通知》(2006);《国务院关于进一步促进新疆经济社会发展的若干意见》(2007);《国务院关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》(2008);《国务院关于进一步促进青海等省藏区经济社会发展的若干意见》(2008);《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》(2009);《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》(2011);《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》(2011);《国务院关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》(2012)等等。这些文件根据不同民族地区的发展实际,针对性强,导向明确,措施有力,为民族地区的经济社会发展注入强劲动力。

2. 中央国家机关民族工作机制的完善。国家民族事务委员会,是国务院常设的民族工作部门,是具有中国特色的国家机构之一。改革开放以来,国家民委在贯彻执行党中央、国务院关于民族工作的方针、政策,协调推动有关部门履行民族工作相关职责,协调、指导民族区域自治法的贯彻落实等方面得到强化。国家民委通过参与编制和推动实施“少数民族事业规划”、“促进民族地区和人口较少民族发展规划”、“扶持人口较少民族发展规划”、“兴边富民行动规划”等五年规划,有力促进了民族地区经济社会发展与民生改善。

在具体工作机制方面,国家民委委员制得到进一步完善。目前,有兼职委员单位 32 个,委员单位包括了国务院主要职能部门和涉及民族事务管理的重要单位。各委员单位定期或不定期召开会议,逐步建立了例会制度、联系制度等多种工作机制。各兼职委员单位按照职责分工,各负其责,通力协作,共同研究和协调解决我国民族工作中的问题,努力完成党中央确定的民族工作任务。委员制度是做好

民族工作的重要组织措施,它从制度设计与工作机制上,保障了民族区域自治制度与政策的实施。

3. 民族自治地方与民族自治机关建设。民族自治地方,是民族区域自治制度实施的基本载体,而自治机关能力建设,则是民族区域自治制度实践的关键。40年来,我国民族自治地方设置稳步发展。自治州和自治县(旗)的数量,分别比改革开放前增加了2个和59个,建立自治地方的少数民族数量也由原来38个增加到44个,实行民族区域自治的少数民族占少数民族总人口的71%,自治地方面积占全国总面积的64%<sup>[11]</sup>。我国建立民族自治地方的任务已基本完成。

民族自治地方的人民代表大会和人民政府是法定的自治机关。改革开放以来,党和国家高度重视民族自治机关的建设。目前,民族自治地方的人大常委会都配备了实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任;政府主席、州长、县长均由实行区域自治的民族的公民担任;大多数自治地方少数民族干部的比例,接近或超过少数民族人口占当地总人口的比例;民族自治地方的各级党委、人大、政府、政协领导班子及其职能部门,都配备有一定数量的少数民族干部。以西藏自治区为例,根据《西藏和平解放60年》白皮书提供的数据,在西藏自治区干部队伍中,少数民族干部所占比重达到70.3%,其中县乡两级主要领导中,藏族和其他少数民族占81.6%<sup>[12]</sup>。

改革开放以来,自治机关领导干部和一般公职人员的素质明显提高。干部队伍结构优化,学历水平提升,有基层工作经验和实践经验,政治强、懂专业、会管理的干部越来越多,专业技术干部人才比例增加。中央和地方干部管理部门在培养、选拔、使用少数民族干部方面的政策与措施不断完善,通过各级各类院校培训、干部交流轮岗、挂职锻炼等多种途径,努力提高干部素质与管理能力。以挂职锻炼为例,自1990年开始,共有9600多名西部地区和其他少数民族地区的干部参加挂职锻炼。2018年选派人数就达522名<sup>[13]</sup>。从挂职具体情况看,既有中央和各省选派的优秀干部到民族地区挂职,也有民族地区干部到中央机关或沿海经济发达地区挂职,跨地区、跨系统特点突出。挂职锻炼,使少数民族干部开拓了视野,增长了才干,领导与管理能力明显提高。民族干部素质与能力的提升,对于贯彻执行民族区域自治制度,正确行使自治权,促进民族地区的经济社会发展,发挥了重要作用。

4. 上级国家机关依法履职。改革开放以来,上级国家机关积极履行法定职责,通过多种形式帮助民族自治地方加快发展。以对民族地区的财政支持为例。改革开放初期,在国家财力较困难的情况下,中央政府仍持续施行给予民族“八省区”定额补助数额每年递增10%的办法。1978—2008年,中央财政累计向民族地区转移支付20889.40亿元,年均增长15.6%<sup>[11]</sup>。随着国家财力的增强,中央财政对民族地区的转移支付大幅增加。“十二五”期间,国家在民族地区安排中央预算内投资672亿元,少数民族发展基金165.92亿元,扶贫专项资金209亿元,农村危房改造补助资金621.5亿元;中央财政补助新疆、西藏、内蒙古、宁夏、广西等民族地区城乡“低保”资金883.9亿元<sup>[14]54-55</sup>。中央财政的支持,促进了民族地区经济社会快速发展,有效提高和保障了民族地区群众的生活。

除财政支持外,上级国家机关还在组织对口支援、实施专项计划、加强基础设施建设、扶贫攻坚、落实民族优惠政策、资源开发与生态保护利益补偿、帮助培养干部和专业技术人才、帮助普及九年义务教育和发展其他教育事业、实现基本公共服务均等化等方面,采取帮扶措施,有力促进了民族自治地方各项事业的发展。1978年,民族地区GDP总量为324亿元,城镇居民可支配收入307元,农牧民纯收入138元<sup>[11]</sup>。至2015年,民族地区GDP总量已达到66499亿元,城镇居民人均可支配收入为26083元,农牧民人均纯收入为8889元,贫困人口大幅减少,贫困发生率显著降低<sup>[15]</sup>。“十二五”以来,边疆地区通高速公路县由18个增长至52个,无电人口减少200.5万,饮水不安全人口减少197万,危房改造25.3万户<sup>[14]55</sup>。民族地区公共文化基础设施进一步完善,群众文化活动更加丰富,生活品质大幅提升。

### 三、民族区域自治制度的监督体系逐步完善

监督是政治制度科学有效运行不可或缺的一环。改革开放以来,加强对民族区域自治制度贯彻执行的监督,受到党和国家的重视,监督工作取得明显成效。

1. 党内监督得到强化。中国共产党是执政党,党对民族区域自治制度贯彻执行的监督至关重要。中国共产党十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》明确规定,党内监督的主要内容包括“贯彻落实党的理论和路线方针政策,确保全党令行禁止情况”。条例还规定,“中央政治局委员应当加强对直接分管部门、地方、领域党组织和领导班子

成员的监督”。显然,民族区域自治制度和政策的贯彻执行,属于党内监督的范围。

习近平总书记强调,“做好民族工作关键在党、关键在人”<sup>[7]299</sup>。党对民族工作的领导,不仅在于制定正确的民族工作方针和政策,而且很重要的一条就是加强监督检查,“确保各项政策举措落实到位”。针对社会上出现的对民族区域自治制度的怀疑甚至否定的现象,我们党曾一再强调民族区域自治制度不容动摇、不容削弱。早在 1987 年,邓小平就指出“我们认为这个制度比较好,适合中国的情况。我们有很多优越的东西,这是我们社会制度的优势,不能放弃”<sup>[16]</sup>。在 2014 年中央民族工作会议上,习近平总书记明确指出,“有关部门要加强对民族区域自治法的普及宣传,特别是要搞好对贯彻落实情况的监督检查”<sup>[7]83</sup>。会后下发的《中共中央、国务院关于加强和改进新形势下民族工作的意见》也要求,加强党对民族工作的领导,抓好督促检查。党对贯彻执行民族区域自治制度与政策的监督,是发挥制度与政策优势的重要保障。

2. 全国人大监督检查彰显权威。十一届三中全会以来,全国人大常委会组织了两次关于民族区域自治法实施情况的专门执法检查。这是我国最高权力机关行使监督权的重要形式。2006 年 7 月至 9 月,全国人大常委会组织对《民族区域自治法》实施情况开展专项检查。国务院 21 个部委就法律实施情况向检查组作了汇报;4 个检查小组分赴 11 个省(区)进行实地检查,并委托 9 省(市)人大常委会对本行政区进行检查。检查组深入实地,召开各种座谈会,广泛听取各方面的意见与建议。2015 年 6 月至 9 月,全国人大常委会再次开展执法检查工作,有 4 名副委员长、34 位常委会委员、专门委员会委员和全国人大代表参加。检查组听取了国家民委、发展改革委、财政部、交通部、水利部等 5 部门贯彻实施民族区域自治法的情况汇报,教育部、环境保护部、民政部、文化部、卫生计生委、国务院扶贫办等 6 个部门提供了书面汇报材料。之后分 5 个小组,深入内蒙古、新疆、广西、宁夏、西藏等 10 省区开展实地检查。检查组通过考察访问、听汇报、开座谈会等多种形式,广泛听取各方面意见建议。两次执法检查的结果,都由负责检查的全国人大副委员长向全国人大常委会做专题汇报。

人大常委会的执法检查既肯定了成绩,也查明了存在的问题与不足,并就具体问题提出改进意见。针对检查中发现的问题和提出的意见,国务院有关

部委和省级地方政府都进行了认真研究,并提出整改计划与实施方案。全国人大的监督检查,有力推动了民族区域自治制度实施中一些重点、难点问题的解决。

3. 民族工作部门行政监督常态化。监督民族区域自治制度与民族政策的实施,是民族工作部门的重要职责。《国务院实施〈民族区域自治法〉若干规定》要求,“各级人民政府民族工作部门对本规定的执行情况实施监督检查,每年将监督检查的情况向同级人民政府报告,并提出意见和建议”。2008 年,国家民委增设监督检查司,其监督检查职能得到强化,督查工作走向常规化、程序化和制度化。监督检查司每年以专题形式,联合其他部门,分小组赴各地进行督查工作。从督查形式看,有书面督查与实地督查、独立督查与联合督查、明察与暗访等等。从制度设计看,形成了常规的工作制度、报告制度、协调制度、评估制度等等。从督查内容看,涉及民族工作的方方面面:有中央民族工作会议的落实情况、民族法规政策的落实情况、民族团结进步创建情况等等。从督查效果看,及时纠正民族法规和民族政策贯彻执行中的偏差,有力地推进了一些突出矛盾和热点问题的解决,促进了民族法律法规与政策的贯彻落实。

4. 人大代表与政协委员的民主监督成效显著。在每年的全国“两会”和地方各级“两会”上,人大代表和政协委员结合民族地区发展实际,针对民族地区发展问题,发表与民族区域自治制度实施相关的意见和建议,行使监督权力,促进了相关问题的解决。比如,在近些年的全国“两会”上,民族地区的代表、委员就实施资源开发利益补偿、生态保护利益补偿、减免配套经费、加强生态保护、发展民族教育、实现基本公共服务均等化等提出的意见和建议,受到国家有关部门的重视,促进了相关政策的出台,对落实民族区域自治法的有关规定产生了非常积极的影响。

5. 学术界参与监督特色鲜明。40 年来,随着民众民主法制意识、政策意识的不断增强,民众、社会舆论(包括网络)对政策执行的监督越来越重视。在诸多民众监督形式中,学界参与监督显示出独特的作用。近些年来,许多民族理论与政策、民族政治学、民族法学、民族经济学等学科的学者,深入民族地区开展社会调查,了解民族区域自治制度的执行情况,研究经济社会发展的困难与问题;国家和省部级社科基金管理部门也设立相关研究项目,对这方

面的研究予以资助。学者们通过调查报告、政策咨询报告、研究文章、学术著作、参加各种学术会议等形式,发表相关意见和建议。有的学者还参与党和政府相关部门召开的座谈会、政策咨询会等,直接向管理与决策部门提出意见和建议。学术界关注民族区域自治制度执行情况和民族地区发展问题,提出各种意见和建议,既属于学术研究,也是对民族区域自治制度与政策执行的一种特殊监督。这种监督针对性强、分析有深度、对策有见地。他们的许多意见和建议,被国家有关部门采纳,为民族区域自治制度与政策的坚持与完善,为民族地区的经济社会发展,做出了特殊的贡献。

#### 四、结语

十一届三中全会以来,民族区域自治制度的发展与完善,促进了平等团结互助和谐民族关系的巩固和发展,保证了各民族在“两个共同”的道路上不断前进,维护了国家统一和社会稳定。我国不仅有效应对苏联解体、东欧剧变带来的冲击,而且实现了超常规发展,综合国力增强,民生极大改善,国际影

响力明显提升。事实证明,民族区域自治是符合我国国情的解决民族问题的正确道路。

制度建设是一个复杂的过程,改革与发展完善贯穿始终。我国的民族区域自治制度建设虽然取得了重要成就,但仍存在不少需要进一步发展完善的地方。如,由于受多种条件的制约和自身能力的限制,自治机关自治权的行使还不充分;五大自治区的自治条例至今尚未出台,国务院部委实施民族区域自治法的配套法规还存在滞后现象;法律实施的监督体系、违法追责机制等还需进一步加强;上级国家机关对自治地方的领导、尊重与支持保障也还有需要改进的地方;等等。时代在发展,社会在进步。民族区域自治作为我国解决民族问题的基本制度与政策,显然需要继续与时俱进,完善创新。在纪念十一届三中全会四十周年的今天,我们既要看到民族区域自治制度发展完善取得的成就,也要直面新时代、新任务的挑战,继续坚持和完善好民族区域自治制度,更好地发挥其制度优势,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加有力的制度保障。

#### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国宪法[M].北京:人民出版社,1982.
- [2] 陈云生.宪法人类学——基于民族、种族、文化集团的理论建构及实证分析[M].北京:北京大学出版社,2005:721.
- [3] 第二十二次全国地方立法研讨会会议交流材料之五.我国现行有效的地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规的数量[EB/OL]. [2016-09-20]. [http://www.npc.gov.cn/npc/flzt/rlyw/2016-09/20/content\\_1997847.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/flzt/rlyw/2016-09/20/content_1997847.htm).
- [4] 敖俊德.民族法重在保障少数民族合法权益[N].中国民族报,2011-12-02.
- [5] 郝时远,王延中,王希恩.中国民族发展报告(2015)[M].北京:社会科学文献出版社,2015:112.
- [6] 马启智.我国的民族政策及其法制保障[J].中国人大,2012(1).
- [7] 国家民族事务委员会.中央民族工作会议精神学习辅导读本[M].北京:民族出版社,2015.
- [8] 李斌,李自良.习近平总书记会见贡山独龙族怒族自治县干部群众代表侧记[N].光明日报,2015-01-23.
- [9] 李斌,霍小光.习近平总书记新疆考察纪实[N].光明日报,2014-05-04.
- [10] 曹智,等.习近平春节前夕赴内蒙古调研看望慰问各族干部群众[N].光明日报,2014-01-30.
- [11] 国务院新闻办公室.中国的民族政策与各民族共同繁荣发展[N].人民日报,2009-09-28.
- [12] 国务院新闻办公室.西藏和平解放60年[N].光明日报,2011-07-12.
- [13] 王海馨.225名西部地区和其他少数民族地区干部赴中央单位挂职锻炼[N].光明日报,2018-04-03.
- [14] 丁宏.中国少数民族事业发展报告(2015)[M].北京:知识产权出版社,2016:55.
- [15] 国家民委经济发展司.2015年全国民族自治地方经济社会发展[EB/OL]. [2017-08-02]. [http://www.seac.gov.cn/art/2017/8/2/art\\_657\\_286119.html](http://www.seac.gov.cn/art/2017/8/2/art_657_286119.html).
- [16] 邓小平.邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993:257.

(责任编辑 彭建军)