

论民族法规实施的法律保障

张庆福 甄树青

摘要 我国已初步建立起民族法规体系,在民族法规的制定及实施方面均取得了显著的成绩,但仍存在一定的问题与缺憾。因而,完善民族法规实施的法律保障机制具有很大的必要性与重要性。本文认为,有必要完善民族立法,加强民族法规的自身保障的规定;健全民族法规实施的专门监督机构;健全各级国家机关特别是民族自治机关的执法制度;提高国家公务人员、普通公民,特别是民族自治地方自治机关公务人员、普通公民的民族法规意识,保障依法办事、严格守法。

关键词 民族法规 法律 保障

民族法规实施的法律保障,是指运用一切法律手段和途径,全面、切实地保证民族法规的原则、精神和条文规定得到贯彻落实。

在我国,建立和健全民族法规实施的有效法律保障制度具有重大的现实意义:有利于维护国家的统一和各民族的团结;有利于贯彻党的民族政策,保证民族自治地方行使自治权,促进民族地区政治、经济、文化事业的发展;有利于保障少数民族人民当家作主,管理本民族、本地区国家、社会事务的权利;有利于维护社会主义法制的统一,保证法律的权威性、严肃性。

完善民族法规实施的法律保障机制包括完善民族立法,健全民族法规执行制度,加强民族法规监督制度和创造良好的执法环境等内容。

一、完善民族立法

(一)修改、补充、完善民族区域自治法。民族区域自治法制定于1984年。它的颁布实施填补了我国民族法规体系缺乏基本法律的缺陷,使我国的民族法制建设进入了一个新阶段。但是,随着我国改革开放和社会主义现代化事业的深入发展,它的不少规定已不能适应当前社会发展的需要。另外,其立法技术也显得较为粗疏。由于该法是民族法规体系的主干,如果不健全、不完善,就会影响其他

民族法规的完善,因而亟需根据党的十五大精神和国家实行社会主义市场经济的宪法新规定,予以修改、补充、完善。根据我国的现实情况,我们认为,修改自治法,应考虑以下几点:

1. 体现原则性和灵活性相结合、抽象性和具体性相结合的立法原则。现行的民族区域自治法在处理原则性与灵活性、抽象性与具体性规定方面,存在着一些问题,某些规定过于原则、粗疏,弹性较大,刚性不足,可操作性较差,诸如“努力帮助”、“尽量配备”、“适当照顾”之类的模糊性不确定的用语很多。因而,修改该法,应着重在具体性、刚性、可操作性方面下功夫,努力做到应具体的要具体,应确定的要确定。

2. 取消有关实行计划经济的规定,根据我国实行社会主义市场经济的宪法规定予以相应调整。1993年,全国人大修正现行宪法,取消了宪法原来规定的实行计划经济的内容,宣布“国家实行社会主义市场经济”。宪法是国家的根本大法,是制定一切法律、法规及其它规范性文件的基础和依据。而自治法第二十五条规定:“民族自治地方的自治机关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。”这就同修正后的宪法发生了抵触,因而必须及时予以相应修改、调整。

3. 规定罚则。自治法在实施方面存在着执行不力的问题,其中相当大的原因来自于该法缺乏罚

则,即缺乏对违反该法予以追究、制裁,违法者承担相应法律责任的条文规定。修改自治法时,应补充此项内容,以有效保障自治法的实施。

(二)制定民族单行法律。我国各少数民族多有各自的语言文字、风俗习惯、宗教信仰,其经济、文化发展水平也多落后于汉族地区。贯彻实行民族平等、民族团结、各民族共同繁荣的政策,要求我们必须尊重、保护少数民族的语言文字、风俗习惯和宗教信仰,必须正视其相对落后的经济、文化发展水平,并采取各种手段、通过各种途径,积极推进民族地区各项事业的发展。制定并颁布实施民族单行法律,就是其中的一项重要手段。目前,亟需制定的民族单行法律有:《少数民族语言文字法》《宗教信仰法》《少数民族风俗习惯法》《少数民族地区民族贸易法》《少数民族教育法》《少数民族地区自然资源开发利用法》《少数民族干部培养使用法》。

(三)制定民族区域自治法实施细则,制定或修改民族自治地方自治条例或单行条例。由民族区域自治法的法律地位决定,它不可能对差异悬殊的各少数民族地区的情况分别做出很明确、具体的规定,这就需要国务院及其各部委根据各自的职权范围,根据自治法的规定,尽快出台自治法实施细则或部门规章,要求民族自治地方的人大尽快出台自治条例、单行条例;已经颁布实施自治条例、单行条例的,应根据修改后的自治法,并总结以往实施自治条例和单行条例的经验教训,进行修改,使之更加完善。

二、加强民族法规的自身保障的规定

在民族法规中规定自身保障内容是保障民族法规顺利实施的一项重要举措。在此方面,现行宪法的规定为民族法规加强自身保障提供了良好的例证和经验。现行宪法郑重声明:“本宪法……是国家的根本法,具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”^{[序}

言、第五条第三款、四款)此外,现行宪法还规定其实施的监督机关为全国人大及其常委会,解释机关为全国人大常委会,规定其修改要由全国人大常委会或全国人大1/5以上代表提议,并由全国人大以全体代表的2/3以上多数通过。这就为宪法的实施提供了有力的自身保障机制。修改自治法,应从中汲取经验,要明确规定:全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守自治法。任何其他有关民族问题的法律、行政法规、规章、自治条例、单行条例、地方性法规都不得同自治法相抵触。一切违反自治法的行为,必须予以追究。任何民族、组织、个人都不得有超越自治法的特权。此外,还应明确规定自治法实施的监督机构。为了保障民族法的实施,不仅自治法应加强自身保障方面的规定,其他民族法规也要尽量完善此方面的规定。

三、健全民族法规实施的专门监督机构

列宁曾经指出:“一般是用什么来保证法律的实行呢?第一,对法律的实行加以监督。第二,对不执行法律的加以惩办。”目前,我国民族法规实施的监督机制还很不健全,民族法规执行不力的现象屡屡出现。面对这一状况,江泽民同志在1992年中央民族工作会议上的讲话中要求:“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。”我们认为,完善民族法规监督机制应该完成以下两项工作:

(一)明确全国人大民族委员会的民族法规监督专门机构的法律地位,相应扩大其职权。现行宪法规定,各专门委员会(包括全国人大民族委员会)的工作是在全国人大及其常委会的领导下,研究、审议、拟订有关议案。全国人大组织法规定各专门委员会的工作是:(1)审议全国人大主席团或者全国人大常委会交付的议案;(2)向全国人大主席团或者全国人大常委会提出属于全国人大或者全国人大常委会职权范围内同本委员会有关的议案;(3)审议全国人大常委会交付的被认为同宪法、法律相抵触的行政法规、地方性法规以及决定、命令、指示等规范性文件,并提出审议报告;(4)审议全国人大主席团或全国人大常委会交付的质询案,听取受质询机关的答复,必要时向全国人大主席团或全国人大常委会提出报告;(5)对属于全国人大或全

人大常委会职权范围内同本委员会有关的问题,进行调查研究,提出建议。除上述工作外,民族委员会还对加强民族团结问题进行调查研究,提出建议;审议自治区报请全国人大常委会批准的自治区的自治条例和单行条例,向全国人大常委会提出报告。

从全国人大民族委员会的工作范围来看,它基本上已拥有监督民族法规实施的职权。在我国,由于全国人大及其常委会的工作方式是会议形式的,开会次数少,会期短,人数多,任务繁重,二者均无暇经常、主动地监督民族法规的实施。为此,我们建议:

(1)在法律中,应明确全国人大民族委员会的民族法规专门监督机构的法律地位。

(2)扩大、加强全国人大民族委员会的职权,使其能够有效地辅助最高国家权力机关行使民族法规实施的监督权。民族委员会应拥有听证权(就有关民族问题的重大事件或议案举行听证会)、质询权(对国务院各部委提出质询案)、主动审议权(对全国人大及其常委会正在制定的民族法律进行事前审议,对国务院及其各部委、省级国家权力机关已经颁布实施的有关民族方面的行政法规、部门规章、地方性法规进行审议)、民族法规争议事件的初步审理权(对由国家机关、社会团体、企事业单位、公民个人就民族法规的内容或实施提起的争议事件,进行调查审理,提出处理意见)。需要指出的是,由于我国实行人民代表大会制度,全国人大及其常委会是最高国家权力机关及其常设机关,并拥有宪法和法律实施的监督权,民族委员会只是它们的辅助工作机构,因而,它只能向全国人大及其常委会提出对民族法规监督实施的报告和处理建议。

(二)明确国家民族事务委员会在国家行政系统中民族行政法规实施的专门监督机构的法律地位,相应扩大其职权。

现行宪法规定国务院有权“领导和管理民族事务,保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利”,“改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章”,“改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令”(第八十九条,第十一、十三、十四项)。

国家民族事务委员会(以下简称国家民委)是国务院管理民族事务的职能部门。它的主要职责包括:制订有关民族问题的政策、法规,开展民族政策、法规的宣传教育工作,检查民族政策、法规的执

行情况;指导、监督有关民族区域自治制度的建设和民族区域自治法的贯彻;协调民族关系,办理有关保障少数民族各项权利的事宜;指导各省、自治区、直辖市民族事务委员会的业务工作,加强同民族自治地方的联系。

由此可见,国务院是国家行政系统中民族事务的最高领导机构,国家民委则已基本拥有了国家行政系统民族事务(或民族行政法规)的专门监督机构的职权。为了有效监督保障民族行政法规在国家行政系统中的实施,我们建议:

(1)通过修改或解释国务院组织法,明确国家民委在国家行政系统中对民族行政法规实施的专门监督机构的法律地位。

(2)扩大、加强国家民委的职权,使其能有效地辅助国务院行使监督保障民族行政法规在国家行政系统中实施的权力。除了前面列举的职权外,国家民委还应对国务院发布的民族行政法规、决定和命令进行事前审查,向国务院提出报告;对国务院其他部委以及国家行政机关发布的有关民族事务的规章、决定、命令、指示进行审查,向国务院提出报告和处理意见。

四、健全各级国家机关特别是 民族自治机关的执法制度

执法制度是有关执法主体、执法权限、执法监督、执法程序诸项内容的统一体。目前我国的民族法规执法制度还很不完善,在诸多方面都还或多或少的存在一些问题,亟需健全。

(一)在我国,民族法规的执法主体是民族地区的上级国家机关和民族自治地方的自治机关。从我国民族法规实施的情况来看,民族法规执法主体存在的共同问题是:执法机关的执法意识较差,不能严格执法,甚至执法违法。自治机关则还存在着不敢、不善于严格执法的问题。为解决这些问题,需要:(1)大力提高执法人员的执法素质和执法水平。目前,民族法规执法人员的政治、法律、业务素质都存在着一些不足,制约着他们执法水平的提高。一些人不能很好地掌握、领会党的民族政策、民族法规的精神实质和条文规定,对民族关系的重要性认识不足;相当数量的执法人员没有受过良好、系统的法律培养和教育,民族法规意识较差。因而,必须采取培训、考核、奖惩等多种手段和途径提高执法人员的执法素质。(2)自治机关要敢于、

善于按照民族法规的规定,切实、有效地行使自治权。实践中,一些自治机关存在着机械从事,做上级文件中转站的不良习惯。今后要改变这种习惯,大胆地使用自治法中规定的变通执行权或停止执行权,灵活机动地执行上级决定。对于上级国家机关作出的不适合本地实际情况的决定,除了按照自治法的规定变通执行外,对于需要上级国家机关给予支持、照顾、帮助或按照自治法的规定应享受照顾而没有得到照顾的,应及时向上级国家机关反映问题,提出合理要求,争取该机关的支持、帮助和照顾。对于上级国家机关违反民族法规,侵犯自治地方合法权益和自治权的行为,应依照法定途径予以解决。

(二)明确权限分工,严明责任要求,是民族法规得以有效执行的基础。我国民族法规的执行权限存在着分工不清、责任不明的问题。例如,自治法第六十六条规定:“上级国家机关应当对各民族的干部和群众加强民族教育,经常检查民族政策和有关法律的遵守和执行。”这一条款的贯彻落实涉及到上级民族事务工作机关、司法行政机关、教委甚而法院、检察院,但是,每个机关究竟应负什么责任,则不甚清楚,没有明确的权限分工,因而就很难落实。有鉴于此,必须以法律的形式明确各有关国家机关的职责权限,做到各负其责,各司其职,并且对失职、越权者予以必要的追究、制裁。

(三)执法程序,就是执法的条件、方式、方法和步骤。它是保证执法合法、高效、公正的关键所在。目前,我国民族法规的执法程序缺乏科学化、民主化、制度化、公开化,执法机关及其工作人员在执法时存在着很大程度的随意性,因而在实践中就出现了一些上级国家机关在实施民族法规时对少数民族利益忽视或考虑不周的现象。为此必须完善、健全民族法规执法程序。

五、提高国家公务人员、普通公民,特别是自治地方自治机关公务人员、普通公民的民族法规意识,造成良好的执法环境,保障依法办事、严格守法

任何法律(包括民族法规)的有效保障实施,都离不开人们对法律的高度评价、自觉认同和积极维护。对法律的自觉、积极执行、遵守是法律得以达到其目的的主要动力。欲使人们自觉、积极地执行、遵守法律,良好的法律意识是绝对必要的。因为人的活动总是受其意识操纵、支配的。

伟大的革命先行者孙中山先生说过,宪法之有效力,全恃民众的拥护。宪法如此,民族法规亦如是。公务人员特别是自治机关公务人员受人民的委托,被授予实施民族法规的重大权力和神圣职责,民族法规的实施能否得到有效、全面的保障,在很大程度上取决于他们的民族法规意识的好与坏、高与低。民族法规意识对于公务人员保障民族法规的实施至关重要。同样,对于公民特别是自治地方的公民也意义重大。他们具有良好的民族法规意识,就可以自觉、长期地遵守民族法规,严格按照民族法规办事;就可以积极、主动地同违反、破坏民族法规的坏人、坏事做斗争,捍卫民族法规的权威和尊严。

要提高公民、国家公务人员,特别是自治地方公民、国家公务人员的民族法规意识,经常开展全民性的民族法规的宣传教育、把民族法规的普及纳入全民普法规划是一条有效的途径。非民族地区的公民普法规划要把民族区域自治法作为普法内容之一。民族自治地区的公民普法规划还要把其他民族法规,特别是本地区的重要民族法规作为普法内容之一。非民族自治地区高等院校的法律基础课程、中学政治常识课应把自治法作为授课内容之一,民族自治地区的高等院校、中学还应结合本地实际,讲授其他民族法规内容。目前,一些地方和部门实行公务人员法律知识考核办法,把通过此项考核作为公务人员任命或继续任职的必要条件之一。建议将这种作法普及化、法律化、制度化。

注:

《列宁全集》第2卷,第253页。(作者单位:中国社会科学院法学所,河北大学法律系)