

## 浅谈中国民族区域自治法监督机制的完善

On the improvement of legal supervision mechanism of the law  
of the People's Republic of China on Regional National Autonomy

金 圣 姬\*  
Jin, Sheng-Ji

### 目 录

- I. 民族区域自治法的监督机制概论
- II. 我国民族区域自治法监督机制的现状
- III. 我国民族区域自治法监督机制存在的问题
- IV. 完善我国民族区域自治法监督机制的建议
- V. 结论

### 국문초록

중국은 다민족국가이고 민족구역자치제도는 민족문제를 해결하는 기본제도이다. 민족구역자치제도는 민족관계, 민족구역자치관계를 조정하고 소수민족의 평등한 자치 권리를 실현하는 법적인 보장제도이다. 중국의 《민족구역자치법》은 전국인민대표대회에서 제정하는 국가 기본법중의 하나인바 헌법성격의 법률이고 민족자치지방의 “작은 헌법”이라고 불리 우며 민족자치지방의 법률, 법규를 제정하는 법적인 의거이다. 중국의 《민족구역자치법》은 1984년에 반포되고 현재까지 실행되어 오면서 민족구역자치지방의 민주법제 건설을 위하여 큰 역할을 해왔다. 민족구역에서의 민주법제 건설을 추진하면서

논문접수일 : 2016. 03. 23.

심사완료일 : 2016. 04. 29.

게재확정일 : 2016. 04. 29.

\* 延邊大學法學院助教授、中國律師、首爾大學法學院博士研究生。

현재, 《민족구역자치법》에 대한 연구에 있어서 자치기관, 자치 권리 등 관련 된 영역의 연구는 이미 광범하고 심도 있게 진행되고 있으며 많은 저서의 발표와 연구논문의 성과를 이루었다. 더불어 《민족구역자치법》 감독메커니즘도 일련의 발전성과를 이루었다. 《민족구역자치법》의 감독메커니즘은 민족구역 자치법의 실행을 보장하기 위하여 만들어진 중요한 정책수단인 만큼 《민족 구역자치법》이 민족자치지방에서 집행되고 실행됨에 있어서 중요한 의의가 있다. 그러나 중국의 《민족구역자치법》 감독메커니즘은 발전되어온 시간이 짧고, 실행단계에 있어서 집행주체의 수준차이, 국민의 법률의식의 차이 등 원인으로 말미암아 발전이 제약을 받고 있다. 또한 《민족구역자치법》에는 아직까지 위법구제방식이 결여되었고 감독주체, 감독방식, 책임주체 등이 명확하지 못한 단점도 존재한다. 때문에 현재 중국에서 입법, 집행 그리고 법률구제 등 방면에서 《민족구역자치법》 감독메커니즘에 대해 개선하고 적극적으로 발전시키려는 추세가 보이고 있으며 이는 학계의 관심사로도 떠오르고 있다.

본문에서는 중국의 《민족구역자치법》 감독메커니즘에 대하여 요해하고 현재의 발전상황을 소개하며 국외의 발전과 비교, 분석하여 문제점을 파악하고 최종적으로 《민족구역자치법》 감독메커니즘을 개선할 수 있는 발전방향을 제시하려고 한다.

**주제어** : 민족구역자치법, 감독, 개선, 입법가치, 관련대책

**摘要** : 中国是一个多民族国家, 民族区域自治制度是解决中国民族问题的基本制度。民族区域自治制度是指调整民族关系和民族区域自治关系, 保障少数民族实现平等自治权利的法律规范。《民族区域自治法》是全国人民代表大会制定的国家基本法之一, 是一部宪法性法律, 是民族自治地方的“小宪法”, 是制定民族自治地方法律, 法规的基本法律依据。民族区域自治法自1984年颁布施行以来, 其在民族区域自治地方民主法制建设方面起到了巨大的作用。民族地方民主法治日益完善, 目前, 民族区域自治法中的自治机关、自治权等相关领域的研究已经广泛和深入的展开, 出版发表了诸多论文和著作。与此同时, 民族区域自治法监督机制也经历了从无到有, 从不完善到逐步完

善的发展历程。民族区域自治法监督机制的建立是为保障民族区域自治法的实施而制定的一项重要的政策,这对保障民族区域自治法在民族自治地方的贯彻实施具有十分重要的意义。我国对民族区域自治法的监督虽然建立了一整套的制度,但因为发展时间较短以及实践中出现的执法主体执法水平参差不齐、公民法律意识淡薄等相关因素的制约,导致民族区域自治法还存在缺乏违法救济方式、监督主体不明确、监督方式不完善、责任不明确等缺陷,亟待完善。如何从立法、执法、法律救济等方面逐步完善民族区域自治法监督机制已成为学者关注的焦点。

本文文通过研究民族区域自治法监督机制的概述、现状,然后通过与国外对比,分析现状得出我们在监督方面存在的问题,最终提出完善民族区域自治法监督机制的建议。

**关键词：**民族区域自治法;监督;完善;立法价值;配套措施

## 1. 民族区域自治法的监督机制概论

### 1. 民族区域自治法监督机制的概念与特征

民族区域自治法是调整民族关系和民族区域自治关系的法律规范的总称。通过民族区域自治法的实施有利于维护国家的统一稳定和保障少数民族公民的平等权利和区域自治权利,维护国家的根本利益和保障民族自治地方的合法权利和利益,维护各民族的利益,促进各民族共同繁荣,因此对民族区域自治法的制定实施进行监督就尤为必要。目前,学术界有关民族区域自治法监督机制的概念主要有以下几种主流观点:

学者方慧曾指出民族区域自治法实施的监督机制,是指保障民族区域自治法实施过程中良性运行的机制。从内容上看,它包括监督准则和监督机构的建立、健全和完善;从运行过程看,应包括立法的监督和法律、法规、自治条例、单行条例等实施的监督。<sup>1)</sup>

武汉大学秦前红教授将民族区域自治法监督表述为:有权的特定主体对民族区

域自治地方有关的法律性文件和活动是否违反宪法，是否违反法律、行政法规的基本原则，是否相互矛盾和协调，进行检查并作出处理的活动。<sup>2)</sup>

学者吴宗金认为民族区域自治法监督机制是指保障民族区域自治法执行和遵守的法律制度，即对民族区域自治法实施的法律监督体系。

笔者认为民族区域自治法监督机制是指国家对民族区域自治法在民族地区贯彻执行时，在法律、制度以及相关机构设置上建立监督机制，保证民族区域自治法有效实行的一种制度。健全民族区域自治法的监督机制是完善社会主义民族法制的基本要求，也是保障民族区域自治法实施的主要措施。

民族区域自治法的监督机制具有以下特征：第一，监督对象侧重于法律实施上的监督，即对民族区域自治法实施情况进行的监督，由有权制定相关法律法规的国家权力机关为保障民族区域自治法的实施而做出相应的法律规定，对民族区域自治法的实施进行监督。第二，国家对民族区域自治法进行监督的目的是保证民族区域自治法得到切实有效的实施，使民族区域自治制度的相关法律得到贯彻落实，具有法律依据。第三，在不损害国家整体利益的前提下，国家对相关法律在民族地方变通解释和执行，尽量适当照顾民族地方的利益。

## 2. 实施民族区域自治法监督的原因

“立法本身并不是目的，其目的在于实施，使之在实践中充分发挥作用”。<sup>3)</sup>在我国对民族区域自治法进行监督，是为了更好的保障民族区域自治制度的实施。国家不断发展完善民族区域自治政策，对其建立监督机制，是有着重要原因的。

首先，是由于公众对法律的理解不统一，因此导致法律执行的困难；第二，为了保证国家的统一和全国的整体性，维护中央的权威，防止民族地方发生动荡，国家必须对民族区域自治地方的法律执行情况进行监督；第三，民族区域自治法在实施过程中，因为各部门之间利益的冲突，难免导致发生分歧和争执，这就需要一种监督机制来维护各种利益间的平衡；第四，违反民族区域自治法的行为仍

1) 方慧，十一届三中全会以来我国民族法学研究回顾与展望，思想战线，2000年 2月，117。

2) 秦前红，论我国民族区域自治的立法监督，浙江学刊，2006年 3期，119。

3) 吴大英，沈宗灵，中国社会主义法律基本原理，法律出版社，1987年，20。

然存在，为了制裁这种违法行为，就必然要对民族区域自治法的实施进行监督。

### 3. 民族区域自治法监督机制的分类

国家对民族区域自治法的监督是来自多方面的，按照不同的标准可以将其划分为不同的种类。按照监督的主体不同，可以划分为国家权力机关的监督，即全国人大及其常委会，以及地方各级人大及其常委会的监督；国家司法机关的监督，包括人民检察院对国家机关、国家机关工作人员和公民违反民族法律行为实施监督；人民法院审理有关行政案件，监督行政机关依照自治权行使职权，对违反自治法的具体行政行为，法院有权决定撤销或者部分撤销，并要求行政机关重新作出符合自治法的行为等。按照监督主体的性质不同，可以划分为国家机关对自治法的监督，还有民主政党的监督以及群众的监督。舆论监督也应作为群众监督范围中的一个重要监督。

### 4. 中国民族区域自治法监督机制的内容

(1) 法律解释机制。民族区域自治法的法律解释机制是指国家权力机关对实施中的民族区域自治法进行的相关解释。民族区域自治法作为法律，其解释权由全国人民代表大会常务委员会执行。由于社会情况的不断变动以及立法技术本身的局限性，势必导致法律解释出台的必要性。例如，民族区域自治法第十六条第一款：民族自治地方的人民代表大会中，除实行区域自治的民族的代表外，其他居住在本行政区域的民族也应当有适当名额的代表。其中的“适当”应当如何进行理解，就可以由全国人大常委会加以解释，对其进行界定。

(2) 审查监督机制。为了保证国家法律的统一，国家对民族地方立法进行监督审查。其实质就是上级国家机关依据宪法和民族区域自治法的相关规定，对民族地方的相关活动进行监督，并对其违法行为给以纠正。我国目前的审查监督制度具体有两种：一是事先审查。即在自治地方的决定或是地方法规在未正式施行前，先由上级机关进行审查，审查合格后方可实施。另一种是备案审查。即民族地方的决定或是立法活动在生效前不需要接受上级审查，只要在生效后报上级机关备案即可。

(3) 平衡争议机制。在民族区域自治法施行过程中，行为主体各方可能因为各

自的利益冲突，导致自治法无法正常执行，这时就需要启动平衡争议机制，在合理考虑各方利益的前提下，将争议解决，维护法律的尊严。

(4) 违法制裁机制。虽然法治建设不断完善，但违反民族区域自治法的行为仍然是存在的，这就需要有一套配套的制裁这种行为的法律，对违反民族区域自治法的行为进行制裁。“否则一部法律没有‘罚则’部分就难以保证实施，因为对违法行为不制止，不处罚，就等于法律没有实施反遭到损害”。<sup>4)</sup>

## 5. 国外监督机制概述

(1) 意大利特伦蒂诺—南蒂罗尔地区的个案。特伦蒂诺—南蒂罗尔地区位于意大利北部，该地区有两个自治省组成：特伦蒂诺自治省和博尔扎诺自治省组成。该地区因处于日耳曼世界和拉丁世界的十字路口，以及复杂的历史背景，目前该地区实行由两个自治省直接管辖原来由意大利中央政府或地方政府管辖的许多事务，并且颁布了《自治法》。为了保障这种自治地位，其受到了多种层面的保护。第一层保障来自国际层面，1948年《自治法》是意大利与奥地利直接谈判、达成协议的结果，而第二步则是提交联合国后，经谈判取得的成果。另外，《自治法》是意大利的宪法性法律，因此其不能单方面的或通过一般立法程序对它加以修改。另一保障机制来自就是将“声称有可能自治权受到侵犯的正义提交宪法法院”。<sup>5)</sup>如果有语言群体认为群体间平等的原则受到破坏时，他们也可以同样将这种争议提交省议会。

(2) 奥兰群岛的个案。奥兰群岛位于波罗的海北部，介于瑞典与芬兰之间。1921年根据《奥兰协议》实施自治，1951年制定新的《自治法》，将新的立法权和行政权转移给奥兰群岛，还将立法和行政上的权限划分开来。爱兰会议决定通过某一法案后，须将此法案提交芬兰司令部和驻奥兰使团。驻奥兰使团应就此决定向司法部表示意见，然后将司法部在将此决定提交芬兰总统。奥兰会议通过的法律均须呈送芬兰总统，而芬兰总统在征得最高法院的意见之后，可对奥兰会议通过的法律予以否决。

4) 吴宗金. 中国民族区域自治法学(第二版). 法律出版社. 263.

5) [意大利]马格里塔·科戈. 不同民族间的和平共处与个案. 2001年. 235.

(3) 格陵兰的自治个案。格陵兰位于北大西洋，是世界上最大的岛屿，在行政上是丹麦王国的一部分，但在地理上远离丹麦本土。1953年，丹麦修改了宪法，格陵兰的殖民统治地位宣告结束，格陵兰成为丹麦的一个组成部分。1979年丹麦议会通过法案，规定在格陵兰实行自治。格陵兰自治当局在行使权力时，要受国家宪法的监督，还要受对丹麦有约束力的各种国际条约的监督，其中包括：关于宗教自由、基本人权、言论自由以及禁止种族歧视等方面的规定。

纵观上述国外在民族自治方面的案例，笔者认为国外在保障民族自治地方地位时，国家中央机关尊重民族地方政府的意愿，在自治法律范围内，中央不干涉地方的事务；当涉及到自治法边缘事务时，则由地方政权具体执行，国家在宪法以及法律等方面进行监督和指导，一般在不违背宪法的情况下，国家不进行任何干预，只有在中央认为不得不进行干预的情况下，国家才会启动相关救济制度，进行干预。<sup>6)</sup>

## II. 中国民族区域自治法监督机制的现状

### 1. 对民族区域自治法实施的法律监督

根据国家的根本大法宪法，宪法规定民族区域自治制度是少数民族地区的一项基本政治制度，国家保障其实施。宪法明确规定“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。在维护民族团结的斗争中，要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义”。第116条对自治州、自治县的自治条例和单行条例的立法监督规定是“报省或自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”与此类似的规定在宪法中还有几处明确的规定，都对宪法如何监督民族地方的立法和执法进行详细规定，实质上也就是将对如何实施民族区域自治法进行间接的监督。综上所述，宪法规定对民族区域自治法进行监督。<sup>7)</sup>

6) 罗豪才. 行政审判问题研究. 北京大学出版社. 1990年. 36.

国家其他法律也做出了对民族区域自治法实施进行监督的相关规定。例如，各个民族自治地方制定的自治条例均要求坚决维护民族区域自治法，对违反民族区域自治法的行为进行制裁。《立法法》第88条第1款的规定，如果全国人大常委会批准的自治条例和单行条例违背宪法，全国人大有权撤销。《立法法》第66条第2款对自治条例和单行条例可以变通法律和行政法规的范围做出规定，确定了变通的原则和不得变通的内容，如果常委会批准了违反第66条有关变通的规定，全国人大也有权撤销。

## 2. 国家相关机关对民族区域自治法实施的监督

国家权力机关即各级人大及其常委会对自治法的实施进行监督。全国人大及其常委会通过对自治法的解释等方式实现监督，地方各级人大通过制定各种自治条例和单行条例，将自治法的实施规定具体化、条文化，实现另外一种形式的保障监督。<sup>8)</sup>全国人大常委会，作为最高国家权力机关的常设机关，其对民族区域自治立法监督的权力具有权威性和广泛性的特点。<sup>9)</sup>各自治区的人民代表大会制定的自治条例和单行条例，要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，须报全国人民代表大会常务委员会备案。按照《立法法》的规定，享有解释法律权限的全国人大常委会还有权撤销由省级人大常委会批准的违反宪法和立法法第66条第2款规定的自治条例和单行条例。<sup>10)</sup>省级人大常委会作为地位最高的地方国家权力机关的常设机构，享有民族区域自治立法监督权。自治州、自治县的人大制定的自治条例和单行条例，要报省或者自治区的人大常委会批准后生效。这都是国家各级权力机关对民族区域自治法进行的监督。

人民检察院对国家机关、国家机关工作人员和公民违反相关民族法律行为实施监督；人民法院审理有关行政案件，监督行政机关依照民族区域自治法、自治条例和单行条例行使职权，对违反自治法的具体行政行为，人民法院有权决定撤销

7) [德]平特纳. 德国普通行政法. 朱林译. 中国政法大学出版社. 1999年. 277-278.

8) 毛彦. 日本行政案件诉讼法. 载. 行政法学研究. 2005年 第1期.

9) 汤维健. 美国民事司法制度与民事诉讼程序. 中国法制出版社. 2001年.

10) 汤维健. 美国民事司法制度与民事诉讼程序. 中国法制出版社. 2001年.



或者部分撤销，并要求行政机关重新作出符合自治法的行为等，这都是运用司法手段对民族区域自治法进行的监督。<sup>11)</sup>

### III. 中国民族区域自治法监督机制存在的问题

#### 1. 民族区域自治法本身并未规定对违法的制裁，缺乏救济机制

法律的救济机制主要包括法律责任制度和争议解决制度，它们在法律制度中占非常重要的地位。从法律规范的完整性上来看，一个完整的法律规范应当包括假设条件、行为模式和法律后果。法律后果又包括肯定性后果和否定性后果，否定性后果就是通常意义上的法律责任。如果对我国现行民族区域自治法进行分析，就会发现，目前我国民族区域自治法无论在形式上还是在内容上，都不足以实现现代法治目标。就其法律责任制度而言，我国民族区域自治法虽然广泛赋予民族自治地方自治权，但却没有规定违法行为以及违法行为应承担的法律责任。在民族区域自治法或其配套法规中，专门针对不同主体的不同的违法行为设定严格的法律责任是民族区域自治法达到法治要求的重要措施。

民族区域自治法作为一部现行法律，其对违法行为没有规定制裁机制，这是不符合现代法律的精神的。与其他法律相比，自治法没有明确规定哪些行为是违反自治法的行为，制裁主体是何机关，制裁违法的主体应采取何种程序以何种方式做出何种制裁，这就使执法者感到自治法的可操作性接近于零，严重损害了法律的完整性和权威性。例如，2008年3月14日，西藏拉萨发生的“打、砸、抢”事件，虽然暴徒的行为明显违反了民族区域自治法，但因为自治法本身并未规定如何对其进行制裁，所以只能依据刑法等其它相关的法律以危害国家安全罪等给予相应制裁。

#### 2. 对违反民族区域自治法的行为制裁的法律不完善

除了民族区域自治法本身未规定对违反民族区域自治法的制裁机制以外，其他

11) 毛彦，日本行政案件诉讼法，载行政法学研究，2005年 第1期。

的相关法律、法规也未规定制裁违反民族区域自治法的行为，比如刑法等法律并未规定违反民族区域自治法的行为将会受到何种制裁，这就导致违法者将有恃无恐，即使违反民族区域自治法也不会受到相关的法律制裁，至少对其进行制裁，可能将是无法可依。

宪法本应对民族区域自治的问题做出最终的解释。但宪法解释是我国法制建设中的一个最薄弱的环节。对宪法的解释虽然也作过一些法律规定，但无论从理论上，还是在实践中，都尚未形成一套完整的应用原则和制度体系，也没有建立一套解释程序规则。

### 3. 未明确规定监督主体以何种方式进行监督

宪法虽然规定国家权力机关和司法机关可以对自治法进行监督，但关键在于应以何种方式进行监督。权力机关的监督虽然有一定的固定模式，但这些模式过于单一，而且一旦发现问题，弥补的周期比较长，不能应对突发事件。至于人民检察院和法院对自治法的监督与其他非民族地方的检察院和法院的监督方式基本无异，对于自治法的贯彻执行无法真正有效的起到监督作用。

### 4. 监督主体范围过于广泛，监督责任不明确

我国目前对民族区域自治法监督的主体设置在范围过于宽泛，从而严重淡化了监督主体的责任感，制约了监督的效率。我国法律实践中，把法律监督主体分为国家监督和社会监督。国家监督又分为权力机关、行政机关和司法机关的法律监督。法律的社会监督又分为政党监督、政协监督、社团监督、舆论监督、人民群众监督，如此等等，不一而足。从理论上讲，好象每个机关、每个团体、每个人都在行使监督主体权力，但实践中，这种地位不等、职责不同的多头监督主体往往造成相互牵制肘，等待观望，最后导致了种种监督形同虚设，一张绵密大网，因为众手参差，总也撒不上去。<sup>12)</sup>

12) 潘高峰. 论民族经济自治权行使保障机制的完善. 康定民族师范高等专科学校学报. 2008年 2月. 77.

## IV. 完善中国民族区域自治法监督机制的建议

### 1. 完善民族区域自治法的法律救济

我国民族区域自治法的法律救济还需要不断完善，当然这种完善是多方面的，不仅包括民族区域自治法本身，还包括其他相关的法律法规、自治条例以及单行条例。

我国民族区域自治法应在内容上进行详细修改，增加关于法律救济的专门章节。规定的具体内容就是如何界定违反民族区域自治法行为的构成要件以及对违法民族区域自治法的行采取何种救济方式进行救济，使民族区域自治法趋向完美，同时也使我国的民族区域自治制度发展到新的高度。完善的具体执行方案就是在法律条文中增设专章，将第七章规定为违反民族区域自治法的行为构成要件以及制裁机制，明确违反民族区域自治法的具体情形，并作出相应恰当的制裁，达到对违反民族区域自治法者进行制裁的目的，使民族区域自治法切实产生法律的权威性。

除民族区域自治法外，还有包括宪法在内的一些相关的法律其可以对自治法规规定不明确的地方进行解释，对于违反民族区域自治法的行为启动救济制度。宪法应该发挥宪法解释的功能，对民族区域自治法的相关问题进行相关原则的解释，使执法者在执法中能够根据该原则进行正确的法的价值的判断取舍。必要时国家应该颁布一部监督法，建立一套强有力的民族法律责任制度和诉讼制度，不仅在民族区域自治法律制度领域做到有法可依，有法必依，而且还要建立执法必严，违法必究的民族法制环境，树立民族法制的权威性。

民族自治地方通过制定颁布实行自治条例和单行条例，将民族区域自治法的要求具体化，这样在实践中就有利于自治法精神的快速有效传播，既有助于国家推行民族区域自治法，又有利于老百姓享受法制社会带来的安稳生活。自治条例不仅象地方性法规那样仅限适用于规范本行政区域内的主体的行为，它还能对民族区域自治机关的上级机关的特别行为进行规范，甚至还可以对该民族区域自治地方之外的地方的行为进行特别规范。“一切国家机关，包括国务院及其有关部委在内，都必须遵守全国人大常委会批准生效的自治区的自治条例，国务院的行政法

规也不得同它相抵触。”正是通过自治条例和单行条例的相关规定，使民族区域自治法中规定较为笼统的内容得以具体化、细致化，在实施中能够得到切实有效的发挥。而自治条例和单行条例也正是通过这种方式，从另一个侧面监督民族区域自治法的实施。

## 2. 明确监督主体范围和职责

国家不宜在理论上过多地强调主体的多元化，而应在众多的监督主体中确立执法监督的核心地位，至少不应该把政党、政协、社团、群众等缺乏强制力的监督主体提到与国家监督主体同等的地位。它们从本质上讲只能是监督的依靠力量，只具有工具价值，不宜作为监督的多元主体中的平等一员，最多只能作为次主体，从而进一步强化执法监督主体的角色意识，提高法律监督的效率。所以要进一步明确监督主体，将国家权力机关、司法机关和行政机关确立为民族区域自治法监督主体的主导力量，将其他的社会力量作为辅助力量，完善监督队伍结构。<sup>13)</sup>

国家为监督民族区域自治法的实施，需要将监督主体的职责明确化。可以设想建立一个权力机关、司法机关和行政机关都能参与监督的制度构想。

(1) 权力机关参与的监督。全国人大及其常委会对自治法进行解释，必要时进行修改，而地方各级人大及其常委会制定或是审查自治条例和单行条例，这些原有的监督方式保持不变，在此基础上，扩大权力机关监督的范围，对民族地方的国家机关特别是人民法院和检察院遵守自治法的情况进行详细地掌握了解。

对执法、司法的监督，我国从国情出发形成了自己的特点，即在人大这一议行合一的政治制度下，无论中央和地方，人大都是国家权力的中心，执法机关（人民政府）和司法机关（人民法院和人民检察院）都由它选举产生，并直接向它负责，接受它的监督。我国民族自治地方人大监督执法、司法的体制在总体上与一般地方并无不同，只是在监督内容上有所差别，表现在除了一般法律外，它还要负责监督诸多民族法律在本地方的执行和审判适用，而这个内容或任务是—般地方没有或少有的。

13) 李其瑞, 法学研究与方法论, 山东人民出版社, 2005年.

发挥人民代表大会的审查监督职能，必须改变“既是裁判员又是运动员”的状况。<sup>14)</sup>逐步实现人大代表与国家公务员分离的制度。同时各级人民代表大会的代表人数要缩小，逐步向职业化过渡，真正成为国家的权力机关。人大代表对自治机关行使自治法实施监督的主要方式有：提案、质询、视察等，这些都是人民代表对自治机关进行经常性监督的有效形式。

(2) 司法机关进行的监督。司法机关的监督分为人民检察院的监督和人民法院的监督。首先，人民检察院的监督在履行非民族地方检察院监督职责的基础上，还要监督人民法院对民族区域自治法适用的情况。民族自治地方检察院可以设立专门部门对民族区域自治法实施情况进行监督，一旦发现违法情况就可以根据具体情况进行追究，直至提起诉讼。其次，人民法院的监督职责则是在原有基础上，组建专门的自治法审判庭，应扩大受理民族自治地方的与自治法有关的相关案件，保证涉及民族区域自治法的相关案件能够得到及时有效的处理。

(3) 行政机关进行的监督。行政机关在对自治法的监督过程中也起着不可或缺的作用。各级政府在贯彻执行自治法以及自治条例、单行条例过程中，要结合实际，将不符合民族地方实际的政策及时反馈给权力机关，由权力机关及时研究对策；另一方面，政府要带头遵守自治法，从侧面监督自治法的实施。

国务院作为最高国家权力机关的执行机关，其在民族区域自治法监督中的职责在法律中更多的是被定义为保障民族区域自治立法权的正确行使。《宪法》规定，国务院要“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”。《民族区域自治法》中同样规定：上级国家机关保障民族自治地方的自治机关行使自治权。国务院作为其监督主体之一，以其颁布的《法规规章备案条例》为例，其规定了国务院有权对自治州、自治县制定的自治条例和单行条例进行备案监督，自治州、自治县制定的自治条例和单行条例自公布之日起30日内，由省级人大常委会报国务院备案。

### 3. 完善对民族区域自治法的监督程序

美国最高法院大法官威廉姆·道格拉斯说过：“权利法案的大多数规定都是程序性条

14) 张文山，论自治权的法律保障机制，中南民族大学学报，2004年7月，10。

款。这一事实决不是任意的，正当程序决定了法治和恣意的人治之间的区别”。<sup>15)</sup>所以，程序建设依然是我国民族区域自治法达到法治要求、实现法律现代化的重要内容。对自治法的监督要做到程序明确，由自治法及相关法律作出明确规定，各监督主体在进行监督时严格按照程序进行监督，保证程序的公正性和合理性。

第一，颁布法律或是修改法律对民族区域自治法进行监督，必须按照《立法法》规定的程序，制定颁布相关的法律，做到立法监督合法化。

第二，监督主体对民族区域自治法进行监督，要按照法律规定的程序，向有关机关提出意见和建议，不得违反法律程序，擅自对民族地方进行干预。坚决杜绝打着监督的旗帜对检察院和法院的工作进行干预，对此种现象的责任人进行严厉的制裁。要通过合法的程序以合法的方式进行监督，不能漫无目的的监督。

第三，是在全国人民代表大会的常务委员会中设立宪法委员会主要负责宪法解释、违宪审查、平衡争议，同时在省、自治区的人民代表大会常务委员会中，设立一个民族地方法律监督委员会，主要负责地方性法规和自治条例的解释、违法违规审查和省、自治区国家机关与下一级自治机关的争议解决。由全国人大常委会的宪法委员会平衡民族自治区的自治机关与中央国家机关争议；由省、自治区人大常委会的民族法律监督委员会平衡自治州、自治县自治机关与省、自治区的国家机关之间的争议，最终使民族区域自治法在民族自治地区得到全面切实有效的贯彻执行。

## V. 结论

为了使我国民族区域自治法在实行过程中得到了有效的监督，国家为此建立了一整套的民族区域自治法监督机制，对民族区域自治法的实施情况进行全方位的监督。这项制度目前已经取得了初步的成就，宪法、国家权力机关、司法机关以及其他相关的法律都对民族区域自治法的实施进行相应的监督制度规定，对民族区域自治法进行救济，民族区域自治法在实行中得到了较好的监督与管理。但是

15) 王锡梓, 市场经济与行政程序法律制度, 法商研究, 1995年 4期, 78.

民族区域自治法的监督机制在立法变通以及违反民族区域自治法救济制度等许多方面还存在不足。这是由于非理性因素，导致民族区域自治法在它的法律效益上还达不到理想状态，特别是还没有能够很好地实现法律所追求的实质公平之价值。因此必须尽快克服构建民族区域自治法监督机制存在的这些障碍，完善民族区域自治法的救济制度、扩大监督的主体与方式，尽早实现我国民族区域自治法透明化、亲民化，推动我国法治社会的实现。

## 参考文献

- 蒙冬梅. 浅论民族区域自治法制建设研究. 法制与经济. 2007年7月. 78-79.
- 陈伯扎, 徐信贵. 关于民族立法中的“变通规定”的若干思考. 理论探索. 2007年8月. 16-22.
- 李莉. 发展权视野下的民族自治地方自治权探究. 湖北民族学院学报. 2007年2月. 122-125.
- [德]平特纳. 德国普通行政法. 朱林译. 中国政法大学出版社. 1999年.
- 毛彦. 日本行政案件诉讼法. 行政法学研究转载. 2005年 第1期.
- 蔡宇宏. 现阶段我国民族区域自治研究综述. 信阳师范学院学报. 2005年12月. 5-10.
- 李玉霞. 宪法监督与《民族区域自治法》的实施监督保障. 求实. 2004年5月. 39-41.
- 王涪宁. 解读民族区域自治法的形式合理性. 西北民族研究. 2005年1月. 18-24.
- 胡启忠. 论民族地区的法律变通. 西南民族学院学报. 2002年7月. 83-103.
- 张晓静. 民族区域自治制度在内蒙古的完善和发展. 内蒙古大学硕士学位论文. 2005年.
- 吴宗金. 中国民族区域自治法学. 法律出版社. 2004年.
- 王铁志, 沙伯力. 国际视野中的民族区域自治. 民族出版社. 2002年9月.
- 刘小兵. 中央与地方关系的法律思考. 中国法学. 1995年3月.
- 中华人民共和国民族区域自治法. 法律出版社. 2001年.
- 汪燕. 论民族自治地主的变通权. 湖北民族学院学报. 2006年1月.
- 汤维健. 美国民事司法制度与民事诉讼程序. 中国法制出版社. 2001年.
- [意大利]马格里塔. 科戈. 不同民族间的和平共处与个案. 2001年. 235.

- 方慧. 十一届三中全会以来我国民族法学研究回顾与展望. 思想战线. 2000年2月. 117.
- 秦前红. 论我国民族区域自治的立法监督. 浙江学刊. 2006年3期. 119.
- 吴大英, 沈宗灵. 中国社会主义法律基本原理. 法律出版社. 1987年. 20.
- 罗豪才. 行政审判问题研究. 北京大学出版社. 1990年. 36.
- 潘高峰. 论民族经济自治权行使保障机制的完善. 康定民族师范高等专科学校学报. 2008年2月. 77.
- 李其瑞. 法学研究与方法论. 山东人民出版社. 2005年.
- 张文山. 论自治权的法律保障机制. 中南民族大学学报. 2004年7月. 10.
- 王锡铤. 市场经济与行政程序法制度. 法商研究. 1995年4期. 78.

[Abstract]

**On the improvement of legal supervision mechanism of the law  
of the People's Republic of China on Regional National Autonomy**

Jin, Sheng-Ji

*Assistant professor, College of Law, YanBian University*

*Chinese Lawyer*

*Doctorate candidate, College of Law, Seoul National University*

China is a multi-nationality country, regional national autonomy system is the basic system to resolve the national problems of China. Regional national autonomy refers to legal norms that adjust relations of regional national autonomy and national relations, and protect the equality and autonomy rights of national minorities. Regional national autonomy is one of the country basic laws enacted by National People's Congress, is a constitutional



law, which is the “mini-constitution” in autonomous areas. It is basis legal basis to develop autonomous local laws and regulations. Supervision system of Regional National Autonomy Law is an important policy for the protection of the implementation of regional national autonomy law. This is significant for the protection of the implementation of the Regional National Autonomy Law in the national autonomous areas. Although China's law have established complete supervision systems on regional national autonomy, because the time of development is short, law enforcement level and subject of law enforcement is irregularity, the legal consciousness of citizens is scant, causes the Law on Regional National Autonomy also to lack the illegal relief way, the inspector is not clear, the way of supervision is not perfect, the responsibility is not clear and so on flaws. This urgently awaits to consummate.

This paper study on the summary and present situation of the supervision system of Regional National Autonomy Law, and then through comparison of the status with foreign and analysis of present situation, and find the issue in the supervision, and ultimately to improve the Law on Regional National Autonomy supervision mechanism.

**Key words** : Regional National Autonomy Law, Supervision, Perfection, legislation value, consistencies