

# 新时期推进民族团结法制建设的实践与思考

——以广西为例

莫洋洋

(广西壮族自治区民族宗教事务委员会 政策法规处, 广西 南宁 530022)

**摘要:** 党的十八大以来, 广西壮族自治区通过制定地方性民族法规政策、建立健全社会工作机制等方式推进民族团结法制建设, 取得显著成效。然而, 广西的民族团结工作在机制化、法治化和规范化等方面仍存在不足。为了推进广西的民族团结法制建设, 提出以下建议: 一是将民族团结工作融入全区工作大局统筹推进; 二是尽快制定广西壮族自治区民族团结进步促进条例; 三是将广西民族团结的成功经验融入规章制度和政策文件之中。

**关键词:** 民族法规; 民族政策; 民族工作; 法制建设; 广西

**中图分类号:** D633 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-5639 (2021) 02-0057-06

**DOI:** 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2021.02.009

## Practice and Reflection on Promoting the Legal Construction of Ethnic Unity of Guangxi Province in the New Era

MO Yangyang

(Office of Policies and Regulations, Guangxi Ethnic and Religious Affairs Commission, Nanning, Guangxi, China 530022)

**Abstract:** Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, Guangxi Zhuang Autonomous Region has made remarkable achievements in promoting the legal construction of ethnic unity by formulating local ethnic laws and policies and establishing and improving social work mechanisms. However, there are still some deficiencies in the institutionalization, legalization and standardization of Guangxi's ethnic unity work. In order to promote the legal construction of Guangxi's national unity, the following suggestions are put forward: firstly, integrating the work of ethnic unity into the overall situation of the whole region; secondly, formulating the regulations for promoting the progress of Guangxi's national unity as soon as possible; thirdly, integrating the successful experience of Guangxi's ethnic unity into the rules, regulations and policy documents.

**Key words:** ethnic law; ethnic policy; ethnic work; legal construction; Guangxi province

在我国, 民族团结是指“各民族在社会生活中的和睦、友好和互助、联合的关系”。<sup>[1]</sup> 在本文中, 笔者所讨论的“民族团结法制建设”是指我国在不断促进各民族平等团结的实践中, 逐步使民族团结的思想、政策转化为国家的一项法律或制度的过程, 真正做到“健全民族工作法律法规体系,

依法保障各民族合法权益”<sup>[2]</sup>。

当前, 国内民族理论政策研究领域的热门话题之一是民族交往交流交融理论, 一些学者认为该理论是马克思主义民族理论中国化在新时代的创新发展<sup>[3]</sup>。民族交往交流交融理论自2010年首次提出至今, 已有多位学者对我国不同自治区民族交往交

收稿日期: 2021-01-29

基金项目: 2019年度广西壮族自治区民族宗教事务委员会调研课题“让民族团结‘美’起来——广西民族团结进步模范区创建的现状、问题及对策调研”(GXMZWYJ201902)。

作者简介: 莫洋洋(1990—), 男(壮族), 广西岑溪人, 四级主任科员, 硕士, 主要从事民族理论政策研究。

流交融的实践路径进行了探讨。如伊丽丽(2016)对新疆民族关系的分析<sup>[4]</sup>,罗彩娟(2018)对广西民族团结经验的总结<sup>[5]</sup>,马晓梅(2020)对宁夏民族团结进步创建工作的研究<sup>[6]</sup>。推进民族团结法制建设,依法依规处理民族事务,是深化我国各民族交往交流交融的重要前提和法制保障。基于前期调研成果,笔者通过纵向梳理和横向对比的研究方式,聚焦于新时期广西推进民族团结法制建设的实践及存在问题,尝试提出一些切实可行的对策建议。

### 一、中华人民共和国成立以来我国民族团结法制建设的推进历程

中华人民共和国成立之初,我国第一代领导人深受马克思主义民族理论的影响,将“民族团结”的理念写入宪法。1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》具有临时宪法性质,其中第六章民族政策第五十条规定:“中华人民共和国境内各民族一律平等,实行团结互助,反对帝国主义和各民族内部的人民公敌,使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。”<sup>[7]</sup>我国第一部《中华人民共和国宪法》(1954年制定)在序言中指出:“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭。在发扬各民族之间的友爱互助、反对帝国主义、反对各民族内部的人民公敌、反对大民族主义和地方民族主义的基础上,我国的民族团结将继续加强。”<sup>[8]</sup>

1957年至1976年,由于政治环境的变化,“左”倾思想渗透到社会的方方面面,许多之前制定的民族政策没有落实下来,各民族之间友好和谐的关系受到影响。但即使在“文化大革命”长达十年的动乱中,我国少数民族地区的各项建设仍取得了一定的发展。

1978年12月,中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议在京召开,“左”倾错误思想得以纠正,中国的民族工作进入新的历史阶段。1982年修订的《中华人民共和国宪法》在序言中指出:“中华人民共和国是各族人民共同缔造的统一的各民族国家。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。”<sup>[9]</sup>改革开放之初,我国各行各业百废待兴,1984年颁布的《中华人民

共和国民族区域自治法》便有其时代特征,以促进发展民族地区经济为主要政策导向。此后,我国的民族团结政策始终坚持以马克思主义民族理论思想为指导,并结合我国具体国情,逐步完善了各民族交往交流交融的法规体系。

### 二、新时期广西推进民族团结法制建设的实践

广西地处祖国西南边陲,毗邻滇、黔、湘、粤4省,与越南交界,是一个沿海沿边、多民族聚居的自治区。中华人民共和国成立以来,广西各族人民在党的领导下,依据《中国人民政治协商会议共同纲领》《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民族区域自治法》等文件相关规定,逐步开启民族自治地方各项工作:1958年3月5日,广西壮族自治区成立,广西至此进入民族自治区建设时代;20世纪80年代后,广西又先后制定了《关于进一步加强民族工作的意见》《关于加强民族工作,加快少数民族和民族地区经济社会发展的意见》等系列性文件;此后,广西又陆续出台了12个自治县的自治条例和一系列的单行条例,为新时期广西各民族的繁荣发展提供了法制保障。党的十八大以来,广西主要从三个方面推进民族团结法制建设。

#### (一) 坚决贯彻落实中央对广西民族团结工作的重要指示

近年来,中国共产党广西壮族自治区第十一届委员会先后召开第二次、第三次、第四次、第五次、第六次全体会议,就学习贯彻落实习近平总书记对广西工作的重要指示和“建设壮美广西共圆复兴梦想”的重要题词精神做出部署。2018年9月30日通过《广西壮族自治区人民代表大会常务委员会关于加强民族团结进步创建活动的决定》,2019年5月28日通过《中共广西壮族自治区委员会关于进一步解放思想改革创新扩大开放担当实干加快建设壮美广西共圆复兴梦想的决定》。此外,广西还制定出台了《广西壮族自治区贯彻落实〈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〉实施方案》《广西依法治理民族事务促进民族团结实施方案》《关于贯彻落实国家“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划的

实施意见》《关于贯彻落实〈兴边富民行动“十三五”规划〉的实施意见》等文件，从自治区层面明确了广西民族团结工作的指导思想和总体目标，并提出了任务和要求。这些文件的出台，保证了我国民族团结政策从中央到地方的高度一致。

### （二）制定具有广西特色的地方性民族法规政策

广西在认真贯彻落实好中央制定的民族法律法规政策的基础上，还结合当地实际情况，制定了具有广西特色的地方性民族法规政策，初步形成了具有广西特色的民族法规体系：即以民族区域自治法为核心，与自治县自治条例、单行条例和地方性法规相配套。截至2019年底，广西现行有效的地方性民族法规、自治条例和单行条例共计有37个，具体包括：自治县自治条例12个；自治县单行条例16个，主要涉及森林管理、道路管理、水库移民、旅游管理、野生植物保护、香猪产业保护、脐橙产业保护、民族特色村寨保护发展、传统村落保护、包装饮用水水源保护及开发、非物质文化遗产保护条例等方面；自治区地方性法规4个，包括发展中医药壮医药条例、非物质文化遗产保护条例、少数民族语言文字工作条例、民族教育促进条例等；较大市地方性民族法规5个，包括南宁市民族教育促进条例、南宁市清真食品管理条例、河池市非物质文化遗产保护条例、来宾市忻城土司文化遗产保护条例、崇左市左江花山岩画文化景观保护条例等。这些地方性民族法规政策措施有效地解决了当地民族在政治、经济、生活中面临的一些问题，在很大程度上促进了广西各民族的交流交往交融。

### （三）建立健全维护社会和谐稳定的工作机制

广西在坚持和完善民族区域自治制度的基础上，又进一步建立健全了维护社会和谐稳定的工作机制。一是建立城市少数民族服务管理工作协调领导机制。通过这项机制，协调整合相关部门资源，帮助解决少数民族群众在经商就业、住房租赁、子女入学、法律援助等方面的问题；开展丰富多彩的社区文化活动，在“壮族三月三”等少数民族重大节日，通过社区精心组织开展民族

民俗活动，积极搭建各民族交往交流交融平台。二是积极探索服务管理城市少数民族流动人口的新途径。截至2019年底，全区登记暂住人口约300万人，其中少数民族有80多万人。针对少数民族流动人口流动性大、生存技能相对较弱、居住环境差、就业面窄、汉语言表达不畅等情况，广西南宁市成立了全国首家地市级少数民族流动人口服务中心，搭建少数民族居民参与社区管理与服务的机制和平台。三是出台工作制度，依法维护少数民族群众的合法权益。2016年8月出台的《广西严禁针对部分地区少数民族群众歧视性做法工作制度》，明确了工作机构、职责任务和工作规则，有效地防止对特定少数民族因民族身份而出现的选择性执法行为，减少民族歧视事件的发生。四是率先建立并完善民族关系监测评价处置机制。2011年，广西壮族自治区民族宗教事务委员会（以下简称为“广西民宗委”）率先在全国民族事务委员会系统建立了民族关系监测评价处置机制，即“一个系统”“两个信息资料库”“三支队伍”和“四项制度”。<sup>[10]</sup>2013年至2017年，广西民宗委通过民族关系监测评价处置机制向自治区党委、政府报送可能影响民族团结和社会稳定的重要信息达50余条。各级民宗委参与妥善处置的涉及民族因素可能影响民族团结的矛盾纠纷案（事）件30余起，为维护民族团结和社会稳定发挥了积极作用。

通过上述三个方面的举措，广西的民族团结合法制更加健全，民族团结进步事业空前发展，成为我国民族团结进步的典范。2010年3月10日，习近平总书记与十一届全国人大三次会议广西代表团代表一起讨论时表示，希望广西继续巩固发展平等团结、互助和谐的社会主义新型民族关系，始终保持民族团结和睦、经济兴旺繁荣、社会和谐稳定的良好局面。<sup>[11]</sup>2017年4月19日至21日，习近平总书记来桂视察时对广西和谐的民族关系进行了高度评价：“作为全国少数民族人口最多的自治区，广西各族人民长期以来亲如一家，民族关系十分融洽。”<sup>[12]</sup>2018年12月，习近平总书记为广西壮族自治区成立60周年题词“建设壮美广西共圆复兴梦想”，为广西今后的民族工作指明方向。

### 三、当前广西民族团结法制建设的问题和不足

虽然广西的民族团结工作已取得诸多成就，但是民族团结工作仍然面临着一些具有复杂性和长期性的问题。随着国内外政治经济格局的发展变化，影响广西民族团结工作的新挑战和新问题不断出现。此外，各族群众对于“共同团结奋斗，共同繁荣发展”要求和期待也在不断提高。民族团结法制建设必须紧跟时代发展主题，不断改革，做实做细，才能解决上述问题。总体而言，当前广西民族团结工作面临的问题可以归结为机制化、法治化和规范化不足。

#### （一）机制化不足

民族团结工作是一项涉及面极广的系统工程，需要各级党委政府统筹协调和督促落实以及各部门的积极配合、基层单位发挥主体作用。由于广西的民族关系一向良好，民族团结法制宣传教育工作往往容易松懈。目前，广西的民族团结工作与中心工作、业务工作的紧密结合程度尚显不足，其原因主要有两点：一是民族团结工作主要是做人的工作，而各部门的中心工作、业务工作往往是做事或物的工作，两种工作对象的差异容易导致“两张皮”现象。二是中心工作、业务工作纳入绩效和干部考核内容的分值比重较高，容易引起领导重视，但民族团结工作纳入绩效和干部考核内容的分值比重较低，领导重视程度较弱。同时，随着全区市县机构改革的推进，负责县一级民族团结工作的民族事务管理机构多数被撤并到统战部门，大部分县级民族事务管理机构处于人少事多的境况。

#### （二）法治化不足

当前，指导广西各地各部门开展民族团结工作的规范性文件较为缺乏，主要表现为立法相对滞后、指标体系不完善。自2016年11月30日中国共产党广西壮族自治区第十次代表大会提出“建设民族团结进步模范区”决策部署后，仅有《中共广西壮族自治区委员会贯彻〈中国共产党统一战线工作条例（试行）〉实施办法》（2016年2月27日起实施）和《广西壮族自治区人民代表大会

常务委员会关于加强民族团结进步创建活动的决定》（2018年9月30日通过）两个文件对民族团结进步创建活动提出具体要求。目前，全国已有多个省（区）、市出台了民族团结进步工作条例，在各级政府的法定职责中加入组织开展民族团结进步创建活动的相关内容，明确各级各部门的工作责任，有力地推动了民族团结进步创建工作法治化、规范化、常态化。如《青海省促进民族团结进步条例》《云南省民族团结进步示范区建设条例》《贵州省促进民族团结进步条例》《新疆维吾尔自治区民族团结进步工作条例》《新疆维吾尔自治区民族团结教育条例》《拉萨市民族团结进步条例》等。

#### （三）规范化不足

当前，广西民族团结进步模范区建设工作未能对国家相关规定进行细化和量化并形成规范措施与制度，工作制度化、常态化、精细化不足，特别是缺乏科学的制度规范和严格的量化考评机制。一是未能明确模范区建设工作考核、通报、问责和奖励制度，把民族团结进步模范区建设纳入各级党委、政府年度工作目标，一起部署、一起落实、一起检查、一起考核；二是未能多方联动，未能形成党委领导、政府主抓、部门协作、社会参与的民族团结进步创建机制，民宗委委员制度作用不明显，全社会共同参与创建、共同维护民族团结的氛围不浓。与之相比，云南省不仅出台了《云南省民族团结进步示范区建设条例》，而且构建起民族团结进步示范区建设评价指标，还制定出台了民族团结进步示范区规划，确定实施六大工程、30个项目，设置了33个量化考核指标，涵盖方方面面，确保示范区建设实体化、工程化、项目化，以及各州市又结合当地实际，进一步细化实施方案和考核评价指标，使云南省民族团结进步示范区建设各项目标任务落到实处。

### 四、促进广西民族团结法制建设的建议

针对上述广西民族团结工作机制化、法治化和规范化等方面存在的问题，笔者通过研究其他民族省（区）在民族团结法制建设方面的经验和做法，提出以下三点建议。

### （一）将民族团结工作融入全区工作大局统筹推进

民族团结工作与中心工作、业务工作“两张皮”的现象，固然与二者在工作对象、工作特点、绩效分值上的差异有关，但更重要的原因是广西的一些领导干部在对民族团结工作的认识上仍存在偏差，他们认为广西民族团结工作体现在各项工作之中，做好了各项工作，也就做好了民族团结工作，这种认识造成了民族团结工作脱离中心工作、业务工作，成为失去针对性和目的性的形式工程。为统筹推进民族团结工作，云南省提出“在云南，不谋民族工作就不足以谋全局”<sup>[13]</sup>，贵州省提出“民族文化是贵州宝贝”<sup>[14]</sup>。笔者认为，民族团结是广西的政治优势，必须借鉴云南、贵州两省民族团结工作的宝贵经验，深挖广西民族团结工作的经验，提出更具指导性的工作要求，把民族团结工作与中心工作紧密结合、有机统一、融会贯通，做到一起规划、一起部署、一起落实、一起考核，使二者相互协调、互相促进。民族团结工作只有与中心工作紧密结合，融入中心工作，才能有效发挥民族团结的政治优势作用，更好地促进广西持续高质量地发展。

### （二）制定广西壮族自治区民族团结进步促进条例

目前，许多民族省（区）市已制定出台了民族团结进步促进条例。广西应当紧跟其他省（区）市的步伐，尽快总结具有本区特色的成功经验并制定符合当地实情的广西壮族自治区民族团结进步促进条例，用法规、政策、制度的形式将民族团结工作的良好做法固定下来，为解决民族团结工作中的问题提供指导性意见。党的十八大以来，中央对民族团结工作提出了许多新的思想、新的方法，做出了新的部署，特别是多次对广西民族团结工作给予高度评价并做出重要指示，因此，制定出台广西壮族自治区民族团结进步促进条例是贯彻落实习近平总书记提出的用法律来保障民族团结，把加快民族地区发展、维护少数民族群众合法权益纳入法治化轨道，总结好、运用好、发展好民族团结进步的成功经验之

迫切要求。

### （三）将广西民族团结成功经验融入规章制度、政策文件之中

当前广西地方性民族法规中与民族团结相关的内容较少，仅有的一些地方性民族法规缺乏本地特色，未能较好地将广西民族团结进步的成功经验融入其中。有鉴于此，在制定出台地方性民族法规较为困难的情况下，可以利用广西各民族交往交流交融相对密切、各地区经济社会发展相对协调等优势，将广西民族团结进步的成功经验具体化、政策化，制定相应的专门规范性文件。比如，广西少数民族群众普通话普及率高，基层干部少数民族比例也较高，双语现象十分普遍，各民族的语言和谐共存是广西民族团结进步的成功经验之一。因此，我们可以在乡村振兴有关文件中鼓励少数民族群众学习普通话，鼓励驻村扶贫干部学习当地民族语言等。习近平总书记在2014年中央民族工作会议上指出：“在民族地区当干部，少数民族干部要会讲汉语，汉族干部也要争取会讲少数民族语言，这要作为一个要求来提。”2014年12月22日，中共中央、国务院印发的《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》也提出“提高少数民族干部掌握国家通用语言文字能力，在民族地区工作的汉族干部应学习掌握少数民族语言文字”的要求。<sup>[15]</sup>可见，各民族语言和谐发展的成功经验对于做好基层工作具有重要意义，是一项可以推而广之的“广西经验”。

## 五、结语

在2019年9月27日召开的全国民族团结进步表彰大会上，习近平总书记强调：“实现中华民族伟大复兴的中国梦，就要以铸牢中华民族共同体意识为主线，把民族团结进步事业作为基础性事业抓紧抓好。”中华民族是由汉族和55个少数民族组成的大家庭，各民族在历史上不断交往交流交融，构成了千丝万缕的社会联系和荣辱与共的心理基础。在新的历史时期，营造有利于各民族交往交流交融的社会政治环境，仍是铸牢中华民族共同体意识的有效做法。广西地处祖国南疆，不仅居住着壮、汉、瑶、苗、侗等12个世居民族，还有其他

44个少数民族,是我国少数民族人口最多的省(区)。做好民族团结法制建设工作,不仅事关广西自身发展建设,还与祖国统一和边疆稳定息息相关,具有重大的现实意义。广西推进民族团结法制建设的实践是全国各地开展民族工作的缩影,既彰显了我国民族区域自治制度的优越性,又反映了具体工作中存在的普遍问题,只有不断在实践中总结经验、吸取教训,才能服务好中华民族伟大复兴的大局。

### [参考文献]

- [1] 李富强. 新中国民族团结的理论与实践 [J]. 广西民族研究, 2010 (3): 1-6.
- [2] 不断铸牢中华民族共同体意识: 论学习贯彻习近平总书记全国民族团结进步表彰大会重要讲话 [N]. 人民日报, 2019-09-29 (1).
- [3] 罗彩娟. 民族交往交流交融的理论阐释与实践探索 [J]. 中南民族大学学报, 2020 (3): 22-26.
- [4] 伊丽丽. 如何促进各民族交往交流交融 [J]. 边疆经济与文化, 2016 (12): 30-33.
- [5] 罗彩娟. 广西各民族交往交流交融的经验及其深化路径探讨 [J]. 广西民族研究, 2018 (5): 11-17.
- [6] 马晓梅. 宁夏全面深入持久开展民族团结进步创建工作研究 [J]. 宁夏党校学报, 2020 (5): 23-29.
- [7] 金炳镐. 我国民族关系理论的丰富和发展 [J]. 今日民族, 2007 (10): 9-10.
- [8] 金炳镐, 陈丽明. 民族关系本质特征: 民族关系理论研究之三 [J]. 黑龙江民族丛刊, 2008 (3): 1-6.
- [9] 金炳镐, 青觉. 中国共产党第三代领导集体关于社会主义民族关系的理论: 中国共产党第三代领导集体民族理论研究之四 [J]. 黑龙江民族丛刊, 2003 (2): 13-17.
- [10] 乔晓莹, 许义海. 广西率先建立实施民族关系监测评价处置机制 [EB/OL]. (2011-08-02) [2020-12-18]. <http://www.gxnews.com.cn/staticpages/20110802/newgx4e372ef9-3987123.shtml>.
- [11] 黎攀, 罗猛. 饱含深情话发展 春和景明谱新篇: 中共中央政治局常委、中央书记处书记、国家主席习近平参加广西代表团审议侧记 [J]. 当代广西, 2010 (7): 4-6.
- [12] 周健. 持续建设民族团结进步模范区 [N]. 广西日报, 2017-09-07 (14).
- [13] 王艳龙. 边疆省份云南: 不谋民族工作就不足以谋全局 [EB/OL]. (2016-12-21) [2020-12-25]. <http://www.chinanews.com/gn/2016/12-21/8101070.shtml>.
- [14] 王家晶. 发挥特色优势保护好彰显好民族文化这个贵州的宝贝 [N]. 黔西南日报, 2015-11-10 (1).
- [15] 中共中央、国务院印发《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》[N]. 人民日报, 2014-12-23 (1).

