



贵州民族学院学术文库

MIN ZU LI LUN LUN GANG

民族理论论纲

杨昌儒
著



贵州人民出版社

民族理论论纲

杨昌儒

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族理论论纲/杨昌儒著. —贵阳:贵州人民出版社,
2006.6

ISBN 7-221-07370-8

I. 民... II. 杨... III. 民族学—研究
IV. C95

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 052492 号

责任编辑 金海洋

封面设计 张 彪

民族理论论纲

杨昌儒 著

出版发行 贵州人民出版社

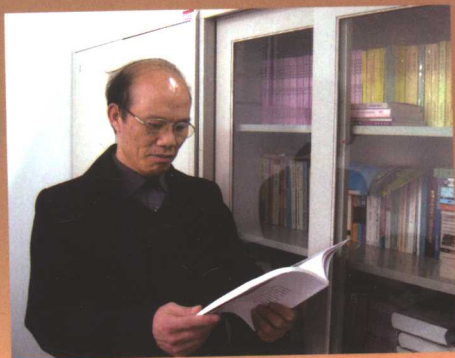
社址邮编 贵阳市中华北路 289 号 550001

排版印刷 贵阳恒鑫印务有限公司

850×1168 毫米 32 开 14.25 印张 340 千字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-221-07370-8/C·128 定价:28.00 元



杨昌儒，布依族，民族学（人类学）教授，享受贵州省政府特殊津贴。1956年10月生于贵州省平塘县。恢复高考制度后考入贵州民族学院政治学专业，1982年元月毕业后留校任教。曾任干训部党总支副书记、学生处副处长、处长、民族语言文学系主任等职和贵州省青年联合会第四、六届委员，旅游学院院长，现任贵州民族学院副院长，兼任中国民族学学会理事、中国民族理论研究会理事、中国西南民族研究会理事、贵州省社会科学联合会委员、贵州省民族研究会副会长、贵州省布依学会常务副会长兼秘书长。先后出版了《民族理论概要》、《民族学纲要》、《民族政策学》等书，参与策划出版《布依学研究》一至六辑和《中国布依儿女名录》，约200万字，担任副主编。承担多项省和国家级课题，发表论文50多篇，其中有不少论文被权威期刊转载，论文《改革开放与民族心理》曾获得贵州省政府第二次哲学社会科学四等奖，著作《民族政策学》曾获得贵州省政府第四次哲学社会科学二等奖。

2005 贵州民族学院2005年度学术文库书目

张 雯 未成年人犯罪与司法制度研究

高万能 学会学习 学会成功

高万能 学会做人

● 杨昌儒 民族理论论纲

金明仲 线性模型统计推断中的一些问题

张中华 钢笔风景画技法

贵州民族学院学术文库编委会

主任委员：吴大华

副主任委员：高万能 刘胜康(常务) 唐建荣

郁钟铭 杨昌儒

委 员：顾朴光 金明仲 徐晓光 石筑一 岑燕明 何 彪

王芳恒 杨正万 任达森 张艾清 白明政 吴晓萍

龙耀宏 范元祝 贺又宁 龙 潜 王建山 岑燕坤

沈昭华 洪震声 谢 兵 陈 凡 肖唐金 肖远平

郭 颂 倪绍勇 龚 锐

办公室主任：金明仲(兼)

办公室成员：潘朝霖 柳远超 柳 斌 童 健

序

民族理论是研究民族现象、民族问题与民族政策、民族法律的科学。当代西方民族理论多元,与早期民族主义理论、自由主义理论、马克思主义以及以涂尔干和韦伯为代表的经典社会理论关系密切。民族问题既包括民族自身的发展,又包括民族之间、民族与阶级、国家等方面的关系。民族理论要求从民族现象出发,分析民族问题,提出解决民族问题的对策(民族政策、民族法律)。当代民族理论出发点是民族现象,落脚点是民族问题,她与国家政权紧密联系。现代世界各国多为多民族国家,普遍存在民族问题与民族冲突。处理民族问题,关系到民族团结和国家统一。从国外解决民族问题的理论与实践来看,都强调民族平等与文化多元,强调民族政策的实践,强调国家主权范围内的民族政策。首先,国家主权是解决民族问题的前提。主权国家绝不能因为少数民族强调文化特殊性而有所改变。根据我们的观察,无论是美国、俄联邦还是加拿大,统一的多民族国家中,必须强调国家主权作为前提的存在。其次,民族区域自治是各个国家正在寻求和探索的一项解决民族问题的机制。在如何解决民族、国家二者冲突的问题上,当代民族理论提出区域自治的方案。实践证明,这是一个可行性的框架。尽管,自治的概念、内涵、类别、功能以及实现自治的途径和法律保障都存在差异,取决于统治者对民族关系的判断和对民族问题的认识。

中国共产党的数代领导集体都对民族工作表示倾心关注与高度重视,以毛泽东同志为代表的领导集体将马克思列宁主义的民族学说结合中国实际,形成了独树一帜的民族理论体系,强调各民族一律

平等,坚持民族团结与祖国统一,强调民族政策的自主性、民族工作的务实性,走出了一条中国特色的民族区域自治之路。以邓小平同志为代表的领导集体丰富和发展了民族平等、民族团结理论,强调坚持以经济建设为中心,完善民族区域自治政策,将民族感情与爱国主义结合起来,大力推进民族地区民主法制建设,着力培养少数民族干部。以江泽民同志为代表的领导集体科学阐明了民族问题的内涵、明确提出加快发展是解决民族问题的核心,指出民族问题具有长期性、普遍性、复杂性、国际性和重要性,强调维护民族团结和祖国统一是国家的最高利益,深刻阐明了民族与宗教的关系。中国共产党人对民族问题的探索对继续巩固和发展社会主义新型民族关系,维护民族团结和祖国统一具有重要的理论意义和现实意义。

当代中国的民族现象和民族问题是民族理论发展的本源。民族平等、团结与互助关系基本实现,少数民族与汉族一样获得了平等的政治地位、长足的经济发展和进步,步入了全面建设小康社会的历史征程。但是,少数民族地区发展基础薄弱,自身发展能力不足是一个现实的问题。少数民族和民族地区迫切要求加快发展和自身发展能力不足的矛盾成为现阶段中国民族问题的主要矛盾。同时,伴随现代化、全球化进程,族际交往、民族交流空前广泛,新的族际矛盾和纠纷不断涌现。更值得关注的是,以“台独”、“东突”和“藏独”为代表的民族分裂主义在国外敌对势力的支持、纵容下正给国家的统一和民族团结造成严重的威胁。民族问题与宗教问题交织在一起,使得民族问题空前复杂。新的时期提出新的使命,要求理论实现创新与发展。正处于发展中的民族现象和民族问题将为我们提出更多的有待思考和解决的问题。正因如此,2005年2月的《中国的民族区域自治》白皮书在结束语中强调:中国政府将从本国国情出发,坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,进一步探索和健全民族区域自治制度的具体实现形式,完善《民族区域自治法》的配套法律法规,不断充实实行民族区域自治制度的物质基础,促进少数民族和民族地区经济社会的全面发展。

发展是当代世界的两大主题之一,也是解决中国面临的一切问题的根本方法。解决民族问题的核心在于加快民族地区的经济社会发展。邓小平同志曾经高屋建瓴地指出:观察少数民族地区主要是看那个地区能否发展起来。各民族共同发展和繁荣是民族平等的真正体现,是社会主义本质的体现,是实现民族平等和团结的重要前提与手段,是社会主义初级阶段解决民族问题的关键。因此,加快发展特别是加快少数民族地区经济文化的发展,缩小汉族发达地区与少数民族聚居的不发达地区之间的差别、缩小各少数民族之间的差别,是社会主义初级阶段国家发展战略的重点,是民族政策制定和实施的出发点与归宿。加速民族地区发展是民族的要求、国家的要求、时代的要求。西部大开发是中国针对西部欠发达地区制定的一项重要发展战略,也是民族地区振兴与发展的重要战略。这是基于:西部经济欠发达地区中,民族地区分布较广,涉及少数民族人口众多:占有5个自治区,其余7省市的少数民族比例也比较高。党的十六大提出要把积极推进西部大开发,促进区域经济的加快发展作为全面建设小康社会今后二十年必须集中力量抓好的重大问题。这充分说明,党和政府充分重视民族问题、重视民族地区的经济社会发展,把民族问题提高到维护祖国统一,关系国家长治久安与全面小康社会建设的高度。胡锦涛同志在2005年的中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上进一步强调党应当坚持把马克思主义民族理论同中国民族问题的具体实际相结合,不断促进各民族的平等团结和繁荣发展,开创具有中国特色的解决民族问题的正确道路,强调应当坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,围绕全面建设小康社会的宏伟目标,牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,构建和谐社会。这一系列精邃的思想为我们开创民族工作的新局面、开拓民族理论的新境界指明了方向。

我对民族理论、民族政策向来抱有浓厚兴趣,在民族资源丰富的贵州省工作二十余年,且对民族法学孜孜不倦、苦心钻研。在我看来,中国民族理论的创新与发展必须与解决中国民族问题的实践相结合,

致力于继承学术传统,把民族理论与民族区域自治的实践统一起来,以理论来指导实践,通过实践检验和完善理论;中国的民族理论必须注重基础理论研究,借鉴当代西方民族理论,重视学科建设,批判性地继承既往民族学的成果,挖掘新中国建立以来历代领导人的丰富的民族思想,创立和完善中国特色的社会主义民族理论;中国的民族理论的发展必须大兴调查之风,重视“田野工作(field work)”,田野调查是基础性的工作,是发现问题的基本方法,也是我们在民族学、人类学研究中经常要用到的方法,但在近年的研究中,这一方法因为这样或那样的原因没有得到好的发展,在今后的民族学研究中这种方法应当重新获得重视。实践性、基础性和实证性,是我对民族理论研究的点滴心得。写出来与大家共勉,是其实我也未必能做到。

杨昌儒教授从事民族理论的教学与研究数十年,著有《民族政策学》、《民族学纲要》等,论著多次获奖,是贵州省省级重点学科民族学学科带头人。最近又撰写数十万字的《民族理论论纲》,在该书的写作中,杨教授遵循其一贯的朴素文风,以通俗易懂又不失严谨的语言,对马克思主义民族理论、民族的形成、发展、消亡、民族经济生活、民族语言文字、民族心理、民族问题、民族关系、民族自决、民族主义、民族宗教信仰和民族政策与法制等问题娓娓道来,从错综复杂、盘根错节的民族问题中开拓出一条明晰的道路。他博采学界众家之长,同时在对争议问题系统理论化的基础上,提出不少独到的见解。他邀我为新著作序,我深感“续貂”之困。但是,于民族理论之“公”、于学界同仁之“私”,都不容我推托。如此,只好勉为其难。我深信,《民族理论论纲》一书的出版对于民族理论研究的促进、中国民族政策的贯彻与实施以及民族区域自治的实践都会有所推进。

是为序。

吴大华

2005年7月11日

于贵阳花溪

论民族区域自治法的贯彻落实

杨昌儒

《民族区域自治法》颁布已经 20 周年了,关于诠释民族区域自治制度和民族区域自治法的文章很多,据超星数字图书馆期刊搜索统计的有 321 篇(2004 年 11 月 13 日的统计)。许多民族理论的著作都详细介绍了民族区域自治的理论与实践,2001 年民族出版社出版了王戈柳主编的《民族区域自治制度的发展》一书,该书系统讨论了民族区域自治制度与民族区域自治法,以及有关民族区域自治法的修改问题。这些文章和著作从不同角度详尽地诠释了民族区域自治制度和民族区域自治法。因此,本文着重从如何贯彻实施《民族区域自治法》的角度谈一点粗浅的认识,以就教于方家。

一、贯彻落实《民族区域自治法》,必须明确《民族区域自治法》的性质和任务

虽然这个问题在许多法律的著作里或法律的课堂上都足以让人们耳熟能详,但在现实生活中,许多人(甚至包括民族自治地方的公务员)经常忘记民族区域自治法的性质和任务,所以,贯彻落实民族区域自治法,必须明确民族区域自治法的性质和任务。不仅民族自治地方的公务员必须做到熟练掌握,而且作为中华人民共和国的公务员都必须了解这部法律的性质与任务。因为这是贯彻落实民族区域自治制度的前提条件。

民族区域自治制度是我国一项基本政治制度,《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》)是实施《宪法》规定的民族区域自治制度的一部基本法律。民族区域自治是解决民族问题的基本制度模式之一,中国的民族区域自治制度是中国共产党在探索符合中国国情实际的革命和建设道路过程中的制度选择,它体现了马克思主义民族理论的基本原理,突出了中国作为一个统一的多民族国家的历史基础和现实国情。这种制度模式是《民族区域自治法》的基础和内容。《民族区域自治法》是调整民族自治地方和国家的关系以及民族自治地方内的民族关系的法律,它是民族区域自治制度的表现形式和法律保障。

法律是统治阶级意志的体现,是由国家制定或认可并由国家强制力保证执行的一种社会规范。法律的性质和国家的性质相一致。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,因此,我们的法律是工人阶级领导的各族人民共同意志的体现,是实现人民民主专政的重要工具。宪法是国家的根本大法,规定了国家的根本制度和根本任务,是制定一切法律依据,民族区域自治法就是根据宪法制定的。它以基本法的形式,把宪法关于民族区域自治的基本原则和规定,进一步具体化、规范化,并且具体保障民族区域自治制度的胜利实施,是一部具有中国特色的社会主义的民族区域自治法。

从法律分类的角度讲,民族区域自治法是专门针对民族问题制定的,属于特别法的范畴。所谓特别法,是指相对于适用全国范围的普通法而言的。我国实行的民族区域自治制度分为三级,即自治区、自治州、自治县。由于民族区域自治地方的民族人口构成、经济、社会等情况一般都比较复杂,民族自治地方往往具有多层次、多要素、多领域、多形式的网络结构,这就决定了民族区域自治法是一种综合性的法律。从其体例上看,有序言、总则、分则和附则;从其内容上看,包括自治地方的建立和自治机关的组成,自治机关的自治权,自治地方的审判机关和检察机关,自治地方的民族关系以及上级国家机关的领导和帮助等,涉及了从行政、立法、司法到经济财政、文化教

育的各个领域,内容非常广泛。所以,民族区域自治法就是确认和保护民族自治地方的自治权利,调整社会主义民族关系,处理民族问题,促进民族区域自治制度的巩固发展的法律规范的总和。

民族区域自治法是所有民族自治地方的根本准则,在每一个民族自治地方内都具有普遍的法律意义,各自治机关和公民都必须遵行,民族自治地方的人民代表大会有权依照本法的规定和当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例,报请批准后施行。从这个意义上讲,民族区域自治法是各民族自治地方的基本法。

由此可见,民族区域自治法的地位与作用具有两重性:一方面,它是依据宪法关于民族区域自治的原则和规定制定的,并具体保障这个制度顺利实施的基本法律;另一方面,它又是民族自治地方(包括自治区、自治州、自治县)制定自治条例和单行条例的依据。它与宪法的关系,是“子法”与“母法”的关系,它与民族自治地方的自治条例和单行条例的关系,就变成成为“母法”与“子法”的关系,自治条例和单行条例是民族区域自治法的基本原则和规定同各自治地方的民族特点和地区特点相结合的产物。从法律的渊源即法律的表现形式的角度来讲,属于地方性法规的范畴,是地方性的民族法规,必须由各民族自治地方的人民代表大会在法定的权限内制定,并且只限在本行政区域内适用,在本区域内具有法律效力。

二、贯彻落实《民族区域自治法》,必须正确理解自治权的涵义

民族区域自治法的第三章一共 27 条(从第十九条到第四十五条),对民族自治地方的自治权和义务作了详尽的规定:一是对民族自治地方的自治机关立法、变通或者停止执行上级国家机关的决议、决定、命令和指示,语言文字,培养当地民族人才,财政,自主地发展经济和科学技术、文化、教育、卫生、体育等方面的自治权作了具体的规定。二是规定了民族自治地方的自治机关维护国家统一和民族团结,保证《宪法》和法律在本地方的遵守和执行,把国家利益放在首

位,积极完成上级国家机关交给的任务,以及民族自治地方的人民政府都服从国务院等义务。显然,从字面上去理解自治权是比较容易的,但从理论层面去理解却是需要关注的问题。

近年来,理论界和政策研究部门在对民族区域自治法的理解和研究中,把重心主要集中于“自治权权限”问题上。造成这一思路的基本逻辑是:各少数民族地区在经济方面严重落后于全国其他地区,特别是落后于发达地区的发展水平。为了摆脱这种落后状况,缩小同全国其他地区的差距,必须认真贯彻实施自治法,因为自治法为民族自治地方的经济发展提供了最大的可能性。而要使这种可能性转化为现实性,就必须充分落实自治法规定的各项自治权。因为自治权就是自主权,自主权越多,民族地方才能发展得越快。

按照这种逻辑思路研究下去,会使我们堕入如下怪圈:自治权就是自治机关的权力。自治机关首先是国家的一级地方机关,因此,任何自治权的界定和实施都决定于中央与地方权力的合理划分以及习惯性的处理。这样,中央与地方的关系就必然成为研究自治法实施的出发点。中央对自治地方自治权尊重得如何?往往是站在民族自治地方立场上思考的第一个问题。要解决这一问题,只有采取横向比较的方法,以中央与其他地区的实际关系为参照系。往往直观得出这样的结论:改革以来,经济发达省区所获得的自主权甚至比民族自治地方更多。⁴由此而推导出中央对自治地方的自治权尊重不够。于是界定自治权的命题和量化自治法所确定的自治权的任务被提了出来。可是民族自治地方又不能规定或制约中央的,特别是国务院各部委的行为。这就给了我们一个重要的启示:把实施自治法完全引向界定自治权,把对自治权的探求等同于对落实自治法的探讨的思路可能是一种错误。

现实中,有不少人对自治权有误解,以为在自治机关权力的行使中,有两个组成部分:一是与其他地方国家权力机关和行政机关同样的权力的行使;另一是自治机关独有的权力的行使。后一种就是自治权。把它们找出来并由自治机关独立行使就是落实了自治法。从

法理的角度上讲,自治权实际上是民族自治地方的自治机关依照宪法、自治法和其他法律规定的权限,自主管理本民族地方性内部事务的权利,它是我国人民民主专政的国家权力在民族自治区域内行使的那部分立法权力和行政权力的总称。所以,根本不存在什么国家管理权系统之外的民族地方自治权。

当然,自治权与非自治地方的权力机关、行政机关的职权相比,又具有特殊性,被赋予了许多民族和地方自治的因素。因此,它表达了少数民族的政治参与性,经济、文化发展的自主性。按照特殊性的程度和民族自治因素的多少,各民族区域自治机关的自治权限运用略显差异,体现了民族区域自治的灵活性。从法理学的角度,可以把自治权分为相同权、特有权和不可分权。相同权指自治机关所具有的,与非自治地方的权力机关、行政机关的权力在内容上完全一样的权力。它们在自治地方的法制体系中,被纳入自治权系统,由自治机关行使。特有权指非自治地方的权力机关、行政机关完全没有,只有自治机关才具有的自治权。这是国家权力与民族自治地方实际情况结合的产物,体现了民族自治地方的个性特点,但是它在自治权系统中的量非常小。不可分权指那些既有国家地方权力的一般内容,又有民族区域自治特色的自治权。它们是国家管理要素和民族要素的有机结合,互为一体,不可分割。过多强调国家一般管理的共性问题,就等于取消了民族区域自治;过多强调了民族特点或区域特点,就可能导致破坏祖国统一,破坏民族间的团结,改变国家结构形式。

如果上述理解是正确而又可行的论注,在实施自治权的过程中,必须把相同权、特有权和不可分权有机地结合起来。非自治地方的权力机关、行政机关所有的职权,民族自治地方的自治机关同样具有,因此,相同权要求民族自治地方的自治机关善于向各非自治地方的权力机关、行政机关学习,努力提高民族自治地方自治机关的执政能力。对于只有民族自治地方才有的特有权,要求民族自治地方的自治机关要善于向实践学习,努力创新,积极探索民族自治地方经济文化发展的途径,任何守株待兔或东施效颦的执政理念是不能执行

自治权所赋予的权利的。不可分权则要求民族自治地方的自治机关必须善于把国家管理要素与民族要素有机结合起来,以宪法和法律为准绳,在宪法和法律允许的范围内,依据民族特点和区域特点,积极探索民族自治地方的政治、经济、文化发展的方式与路径。新进化论认为,人类社会的发展与进步是多线的和多种模式的,纵观东西方不同民族国家的发展道路,证明了这一理论的合理性。因此,民族自治地方的自治机关应当着力寻找适合本地区发展的方式与路径,切忌邯郸学步。

三、贯彻落实《民族区域自治法》,必须处理好民族关系

民族问题是多民族国家都必须面对的现实而严峻的问题。民族问题从狭义上讲是指民族间的关系问题,因此在贯彻落实民族区域自治法中处理好民族关系至关重要。民族区域自治法调整的对象主要有三类民族关系:

第一是国家与民族自治地方的关系。这类关系的处理原则已被纳入法制的轨道,《宪法》第一百二十五条规定:“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。”《民族区域自治法》进一步规定:“上级国家机关有关民族自治地方的决议、决定、命令和指示,应当适合民族自治地方的实际情况。”“上级国家机关在制定国民经济和社会发展规划的时候,应当照顾自治地方的特点和需要。”“国家在民族自治地方开发资源,进行建设的时候,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,照顾当地少数民族的生产和生活。”同时,《民族自治法》还规定:“民族自治地方的自治机关要把国家的整体利益放在首位,积极完成上级国家机关交给的各项任务。”“民族自治地方的自治机关必须维护国家的统一,保证宪法和法律在本地方的遵守和执行。”因此,处理中央与民族自治地方关系的关键在于真正贯彻落实宪法与民族区域自治法的有关规定。

第二是自治地方与非自治地方的关系,特别是与东部发达地区

的关系。1988年改革开放的总设计师邓小平提出“两个大局”的战略构想。其中一个大局是东部沿海地区加快对外开放,使之较快地发展起来,中西部要顾全这个大局。另一个大局是当东部发展到一定时期,就要拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展,东部沿海地区也要服从这个大局。这一思想的核心是先富帮助后富,最终实现各民族共同繁荣。经过多年的改革开放的发展,东部沿海地区富裕了,积累了一定的资金、人才和技术、管理经验,已有能力帮助西部发展。同时,西部地区丰富的资源和巨大的市场潜力也是东部继续发展的重要条件。

虽然国家的总体构想是两个大局,东中西部都应该顾全这两个大局,这样国家的整体性发展才能得到保证,各民族的共同繁荣才可能到来。但是自治地方与非自治地方是平行的关系,从结构上说,平行关系是一种协作的关系,协作的成功必须借助于上一层级的制度安排与平行结构之间的内在联系。在上一层级的制度安排尚未完善和平行结构之间的内在联系尚未链结的情况下,民族自治地方应当善于利用自治权中的特有权和不可分权,目前这一机制的功能尚未发挥出来。许多民族自治地方的公务员目睹东部经济发展的成就尤其是经济特区的巨变时,常常神往那里的优惠政策和特区待遇,却偏偏淡忘了我们所在的地方实际上就是民族特区,我们手里也有自己的法宝——《民族区域自治法》。民族区域自治机制的精华,主要表现在《民族区域自治法》第六条第2款的规定:“民族自治地方的自治机关根据本地方的情况,在不违背宪法和法律的原则下,有权采取特殊政策和灵活措施,加速民族自治地方经济、文化建设事业的发展。”与此相匹配的第三章中的经济自治权,包括了自主安排和管理地方性经济建设事业,制定方针、政策、计划,调整生产关系等等。虽然有些是委任性的法律条款,但如果我们认真按照民族区域自治法的规定,应当基本够用了,关键在于我们用法的能力如何,会不会用法,是否把这些法律用足。

当然,民族自治地方由于经济基础脆弱,发展后劲不足,需要外