

自治权理论 与自治条例研究

—— 张文山 等 著 ——

*Zizhiquanlilun
Yuzizhitiaolijianjiu*



自治权理论 与自治条例研究

—— 张文山 等 著 ——



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

自治权理论与自治条例研究 / 张文山等著. - 北京: 法律出版社,
2005. 6

ISBN 7-5036-5561-5

I. 自… II. 张… III. 地方自治法-研究-中国 IV. D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 033185 号

©法律出版社·中国

责任编辑 / 孙东育

装帧设计 / 张 晨

出版 / 法律出版社

编辑统筹 / 法学学术出版社

总发行 / 中国法律图书有限公司

经销 / 新华书店

印刷 / 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 / 陶 松

开本 / A5

印张 / 7.75 字数 / 203 千

版本 / 2005 年 7 月第 1 版

印次 / 2005 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件 / info@lawpress.com.cn

咨询电话 / 010-63939796

网址 / www.lawpress.com.cn

传真 / 010-63939622

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

销售热线 / 010-63939792/9779

传真 / 010-63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店 / 010-63939781/9782 西安分公司 / 029-85388843 重庆公司 / 023-65382816/2908

上海公司 / 021-62071010/1636 北京分公司 / 010-62534456

深圳公司 / 0755-83072995 苏州公司 / 0512-65193110

书号: ISBN 7-5036-5561-5/D·5278 定价: 16.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

前言

本书是广西壮族自治区哲学社会科学“十五”规划重点研究课题——制定《广西壮族自治区自治条例》研究(批准号为 01AFX001)的最终研究成果。

民族区域自治,是我国的一项基本政治制度。完善民族区域自治制度,是推进政治体制改革,促进社会主义民主政治建设和构建和谐社会的主要内容之一。自治条例是规范民族自治地方自治机关依法行使自治权的重要法规之一,是宪法赋予民族自治地方自治机关自治立法权的重要内容,是我国民族法学体系的重要组成部分,也是完善民族区域自治制度的关键环节。我们知道,任何一项制度的完善,都是以规范其行为的法律是否完善为标志。五个少数民族自治区,迄今为止尚无一个通过了自治条例,这是民族区域自治法律制度的一个重大缺陷。本课题研究的宗旨就是促进广西壮族自治区自治条例的制定,为我国民族法学的理论建设添砖加瓦。

本书采取的是一种逻辑的松散结构形式。所谓逻辑的,是指全书以自治权理论为研究假设,循着学理与立法原则——回顾与总结——立法建议稿这样一个逻辑思路完成,即首先就自治条例立法过程中的主要理论问题进行研究,然后总结继承以往自治条例起草的经验,最后完成建议稿和建议稿说明。所谓松散,是指不刻意追求书中每篇论文和论文之间的联系,即每篇论文既是课题成果的组成部分,又是一篇独立的研究成果。这样的结构主要目的是激发课

课题组每一个人的研究潜能,不束缚他们的思想,力求每位成员把自己研究的问题深入下去,使他们“思想独立”,研究成果具有自己的个性特征。

课题的总体思路与研究框架、具体研究问题,由课题主持人张文山教授设计。课题启动以后,我们阅读和研究了大量历史文献,从1958年广西壮族自治区成立时起草的《广西壮族自治区自治条例(草案)》开始,一直到80年代以来先后起草19稿的自治条例草案。我们还认真研究了内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区先后起草的自治条例草案,同时,研究了世界各国有关的民族立法文献和基本理论著作。课题组前后两次前往广西的自治县、市辖民族区、民族乡进行田野调查,了解民族区域自治法的实际贯彻情况,以及一些自治机关和长期从事民族工作的基层干部的诉求。另外,我们走访了自治区人大、自治区民委一些健在的曾参与自治区自治条例草案起草的老前辈。总之,通过文献研究、田野调查和走访有关专家与长期从事民族工作的基层干部,我们力求掌握比较丰富的第一手资料,使我们的研究建立在一个坚实的基础之上,承接前辈研究的成果,为完善我国的民族法律体系贡献一点力量。

由于时间的问题,虽然完成了最终研究成果,但仍有许多的遗憾。有一些问题我们已有清晰的认识,提出了自己的主张;有些问题我们还停留在提出问题或只作一些初步的研究的层面,有待于以后深入研究。当然还有一些问题在理论上没有阻碍,但在现实中还有阻碍,如一些上位法通过以后还没有修改,一些条款已不适应现在社会经济发展的要求等。因此,建议稿中规范的问题还不能完全体现本课题的理论成果,我们对上位法的解释只是一个学理上的解释,建议稿还要遵循现行法的规范。

随着结题时间的临近,课题组的同仁们夜以继日地紧张工作,为一些问题有时争论得面红耳赤,有时又苦苦思索。正是这些争论和思索才使研究能够深入下去,才可能初步完成课题。使我们心里不

前言

安的是一些想法还不够成熟,一些应该展开的问题由于时间的关系不能深入,一些应该研究的问题没有涉足。所有这些不足和遗憾,希望能得到学界前辈和同仁的教诲与批评。

本书作者分工如下:

张文山:第一编:一、二

第二编:一、二

第三编:一、二

尹鸿翔:第一编:三

莫志强:第一编:四

李 晖:第二编:三

孔明祥:第二编:四

张文山

2005年1月25日

目录

前言·····	1
第一编 学理与立法原则 ·····	1
一、自治权法理基础研究·····	1
二、从自治权的产生到民族区域自治的发展·····	37
三、自治条例的法律位阶与效力·····	99
四、自治条例立法的一般原则·····	116
第二编 回顾与总结 ·····	140
一、广西壮族自治区制定自治条例的历程回顾·····	140
二、对《广西壮族自治区自治条例(草案)》的分析与思考·····	147
三、自治条例的立法语言问题·····	160
四、自治条例实施及监督保障机制·····	175
第三编 立法建议与说明 ·····	188
一、《广西壮族自治区自治条例(建议稿)》·····	188
二、《广西壮族自治区自治条例(建议稿)》说明·····	200
附录一 ·····	209
附录二 ·····	223

第一编 学理与立法原则

一、自治权法理基础研究

(一)自治权的概念

自治权问题,是我国民族区域自治制度和民族区域自治法研究中的重大理论问题,也是民族区域自治制度和民族区域自治法的本质所在。自治条例是保障民族自治地方自治机关行使自治权的重要法律,是具体将宪法和民族区域自治法中规定的自治权规范在不同行政级别的自治机关的权力结构中,是中央国家机关或上级国家机关与民族自治地方自治机关事权的划分。因为没有自治权就没有民族区域自治,自治权的大小,自治权行使的好坏,是检验民族区域自治是否真正实施的关键,因此,研究自治权的法学理论,其意义就十分重大。

“自治”是一个在日常生活中逐渐广泛使用的概念,如个人自治、家庭自治、公司自治、村民委员会自治、集体组织自治等,表示自己管理自己的一种能力与权利。凡此种种,都是一个属于私法范畴的概念,但自治权却是属于民族区域自治地方自治机关所专有的权利与权力,是一个属于公法范畴的概念。从其权力的性质而言,它是民族自治地方的一项公权,即自治地方的公共权力,由自治机关来行使,而非私权,即不属于自然人,个人不能行使。

对自治权概念的认识,要从公共权力的产生与法律属性的发展

变化入手。公共权力的出现,是伴随人类社会出现群体组织而产生的,是人类早期群体组织的管理权,与人类社会的存在一样古老,它直接来源于人类早期的公共意志。据考古资料,人类社会大约在100万年前,就产生了关于生产关系和两性关系的公共意志。那时的公共意志,以公有制为经济基础,以氏族首领的权威和原始民主制度为政治基础,主要通过社会规范表现出来。社会规范主要来源于氏族首领的命令、氏族大会的决议、原始裁判以及不断重复的社会生产和社会生活的规则。恩格斯曾深刻指出,在原始公社时代,为了维护公社的共同利益,解决争端,制止越权,监督用水(特别是在炎热的地方),以及执行宗教职能,设立了一些职位,赋予其某种全权,这种权力是“国家权力的萌芽”。^① 恩格斯这里讲的“萌芽”,在国家形式没有出现以前,其实就是早期人类氏族组织的公共权力。人类社会出现民族以后,民族内部事务的管理权也来源于公共意志,也是公共权力。

自治权作为一种权力,应从权力的属性去认识它。然而对权力的研究,是从近代才开始的。关于权力的概念,人们就提出了种种定义。马克斯·韦伯认为:权力是“一个人或一些人在某一社会生活中,甚至是在不顾其他参与这种行动的人进行抵抗的情况下实现自己意志的可能性”。“权力意味着在一种社会关系里哪怕是遇到反对,也能贯彻自己意志的任何机会,不管这种机会是建立在什么基础之上”。^② 顿纳斯·H.隆认为:权力是一些人对另一些人造成他所希望和预定影响的能力。^③ 克特·W.巴克认为:权力可以定义为:在个人或集团的双方或多方之间发生利益冲突或价值冲突的形势下执行强制性控制。^④ 上述关于权力的论述,都没有从本质属性上揭示权力

① 参见《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1972年版,第166~168页。

② 马克斯·韦伯著:《经济与社会》(上卷),商务印书馆1997年版,第81页。

③ 顿纳斯·H.隆著:《权力,它的形成、基础和作用》,牛津大学出版社1979年版,第2页。

④ 克特·W.巴克著:《社会心理学》,南开大学出版社1984年版,第419页。

的真正含义。

事实上权力只存在于社会团体(或社会组织)中;存在于人们的互助关系中,可以说社会团体是权力的载体。因为只有在社会团体中,人们才形成互相的关系。在社会团体中,人们的互相关系基本上有三种类型,即命令服从关系、协商合作关系、冲突关系。在这三种关系中,权力只存在于第一种关系之中,就是命令服从关系。这样揭示权力的含义,似乎带有某种“先验性”。然而,从“权力”这一概念被广泛地用于语言交际中之后,人们所赋予它的含义,或者说它所揭示、概括的社会现象就是如此。如经理可以支配公司的财物;军官可以指挥他的部下;上级可以命令、指示下级;法官可以判处罪犯徒刑;总统可以宣战或媾合等等。这些无数权力现象或权力关系背后,都暗含着一个最一般、最基本的东西,即以多数人的服从为基础,以强制为后盾的有组织、有系统的约束力和支配力,这就是权力。权力在行使过程中,往往表现为掌握权力者有权要求他人干什么或不干什么,这就涉及权力的合法性问题。这里的“法”是一个更为抽象的概念,它是指社会团体中多数人认可或默许的行为规范。在现代社会里,权力的合法性直接表现为权力要符合国家的法律(成文的或不成文的)。违法的权力,势必受到国家法律的限制或取缔。由此可以得知,权力体现在社会团体中,具有合法的约束力和支配力。

自治是相对于他治的一个概念。所谓“自治意味着不像他治那样,由外人制定团体的章程,而是团体的成员按其本质制定章程(而且不管它是如何进行的)”。^⑤“因为自治的概念,为了不致失去任何明确性,是与一个根据其特征以某方式可以划定界线的人员圈子的存在相关联的,哪怕是特征会有所变化,这个人员圈子依据默契或者章程,服从一项原则上可由它独立自主制定的特别法”。“依据默契或者制定成章程的制度,赋予一个人员圈子的自治,在本质上也不同

⑤ 马克思·韦伯著:《经济与社会》(上卷),商务印书馆 1997 年版,第 79 页。

于纯粹的缔约自由”。^⑥ 这里所说的“人员圈子”，就是团体，即社会组织。由此可见，自治是一种在一定的社会团体中，由其成员独立自主地制定章程，并由章程支配其成员行为的能力。它的核心是独立自主，也就是不受外力的干涉和影响，否则就是他治了。

这样明白什么是权力，什么是自治，那么就可以给自治权下一个定义：自治权是一种在社会团体内，经过团体内多数人认可或默示的，合法地、独立自主行使具有约束力和支配力的一种权力。自治权是通过“章程”规定而行使的。简言之，是一种体现在社会团体内的具有约束力和支配力的，自主合法的行为，是一种权力的体现，它的本质属性是团体内的合法自主的权力。

而我们这里讨论的自治权是民族区域自治的自治权，与一般意义上的自治权是有区别的。根据宪法和民族区域自治法的规定，自治权在我国的概念可以表述为：民族自治地方的自治机关，在国家宪法和民族区域自治法及其他法律授予和规定的权限内，结合当地民族政治、经济和文化的特点，自主地行使管理本地方、本民族内部事务的一种特定的民族权力和国家权力。民族区域自治制度是自治权的载体，没有民族区域自治也就没有自治权可言。

认识我国民族区域自治的自治权的性质，就要理解民族区域自治制度赖以存在的国家经济基础和其反映的政治生活面貌。我认为应从两个方面去认识：

一方面，自治权反映我国的经济基础。我国的经济体制是以生产资料公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义市场经济体制。社会主义民主的本质是人民当家作主。国家的一切权力属于人民。^⑦ 因此，自治权也是民族自治地方各民族人民的权力。自治机关在自主地行使管理地方性的社会经济与文化建设方面的自治

⑥ 同注⑤(下卷)，第56页。

⑦ 江泽民：“在中国共产党第十五次全国代表大会的报告”，引自《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1997年版，第31页。

权,自主地行使管理民族内部事务的自治权等方面,都深刻反映了我国进行经济体制改革以来,对内搞活、对外开放政策所带来的政治经济生活的重大变化。所以,离开我国的经济基础,离开“三个有利于”的指导方针,就无法认识自治机关自治权的性质。

另一方面,自治权属于我国人民民主专政的国家权力的一部分,是人民民主专政在民族自治地方的具体体现,是我国政治生活的重要内容之一。自治权的主体构成和行使自治权的过程都反映了我国的政治制度和政治生活。由此,我们可以从国家性质和政治制度这两个基本方面去认识自治权的性质。

国家保障民族自治地方的自治机关享有广泛的自治权,这是民族区域自治法的一个基本原则。首先,行使自治权是少数民族当家作主,管理本民族内部事务的重要标志,是自治机关享有管理本地方事务的自主权的基本内容。实行民族区域自治,就是要在维护国家统一和中央集中领导的前提下,保证各少数民族在实行区域自治的地方,享有当家作主的权力。没有广泛现实的自治权,就无所谓民族区域自治。从新中国建立以后的历史看,在民族工作上出现失误或偏离方向,一是表现为在“左”的思想或单纯发展经济思想的影响下,无视民族特点和民族问题的存在,或采取民族虚无主义,或搞“一刀切”;二是对少数民族的自治权利不够重视和尊重,把自治机关的自治权与一般地方国家机关的职权等同看待,而侵犯了自治机关的自治权利。所以,要坚持和完善民族区域自治制度,就必须保障民族自治地方自治机关享有广泛现实的自治权利。其次,民族地方自治机关的自治权是改变民族自治地方落后面貌,实现各民族共同繁荣的重要保证。由于历史发展和自然地理条件限制的种种原因,我国各民族、各地区间的发展很不平衡,大多数少数民族地区还处于贫穷落后的状况。个别地区和一些少数民族至今仍未解决温饱问题,与内地特别是沿海发达地区的发展差距,有越拉越大的趋势。为了尽快改变少数民族地方贫穷落后的面貌,使民族自治地方加速发展,促进各民族繁荣昌盛,宪法和民族区域自治法赋予民族自治地方的自治

机关,享有自治权利。自治机关可以根据各民族的愿望和本地方的实际情况,贯彻执行国家的法律、政策,在不违背宪法和法律的前提下,有权采取特殊政策和灵活措施,加速发展民族自治地方的经济和文化建设事业。再次,自治机关的自治权是衡量民族区域自治程度的尺度。民族区域自治,是通过在少数民族聚居的地方建立民族自治地方,设立自治机关,行使自治权来实现的。自治权权能的多少、范围的大小、运用的好坏,反映着民族自治地方实行自治的程度。自治权的权能多、范围大、运用状况好,表明自治程度高;反之,则表明自治程度较低。所以,只有自治机关充分享有自治权,才能坚持和不断发展、完善我国的民族区域自治制度。

(二)自治权的性质、法源与法律属性

从性质而言,上述已说到自治权是公权,即公共权力。它所表示的意志与利益并非个人的,而是团体(民族共同体或区域共同体)的。它要求在某一特定区域内(或共同体内)构成最高政治权威。在主权国家没有出现以前,自治权是氏族共同体的公共机构行为的结果。氏族公共机构是自治权行使的主体,“公共机构时常深入社会内部,或是把它的某些部分合并到公共机构中来,或是它的某些部分变为统治实施的对象;它们这样做是为了减少社会环境的动乱和复杂性,并使它以及它们与它的关系稳定。它造成一种使一个行政机构更加舒适和自然地,对一种既定的社会利益加以控制的形势,而不是把它看作一个自主的实体或者作为与它讨价还价的一个组成部分”。^⑧这是早期氏族共同体生存发展的必然结果。氏族公共机构行使的公共权力(自治权),是体现氏族成员最大利益的,个人意志和利益是依附于这种公共权力之中的。“人们不是生来就有自由和平等权利的,但他们生来却是集体的一个成员,并且由于这个事实他们有服从、维

⑧ 贾恩弗兰科·波齐著:《近代国家的发展》,商务印书馆 1997 年版,第 133 页。

护和发展集体生活的一切义务”。^⑨也可以说,这时的自治权就是个人自由权的体现,是一种自然权力。但是,主权国家出现后,若干民族共同形成国家共同体,民族自治权的外延受到限制,自治权就从属于国家主权、服从于国家主权了,具有国家权力的性质,成为国家权力让与的一部分。

马托·赞帕尼认为:“社会组织的兴起是由于自保,为了保护自己的安全、和平,产生了国家,这是一个完全自我满足的能够保卫自我的政治组织。在国家之中存在着作为最高意志和权力的主张,这种主权既不能被分割也不能受限制。所有限制都将包含着分割,而主权的分割将只会带来国家的混乱。”^⑩但是自治权不能完全等同于国家权力,它是国家授予权力主体的在一定民族或一定空间范围内的一种自主管理权利。

另外,自治权随着其载体——自治共同体的变化,其内涵也在改变。在民族自治的体制下,自治权的性质是一种单纯的自主管理本民族内部事务的权力,不具有国家权力的性质,其权力外延是民族共同体的边缘,超出这个边缘就无效了。当它是区域自治(地方自治)体制时,自治权是一种管理地方的自主权,它的外延不是以民族共同体而是以地区的行政边缘来界定,即自治权是在一定空间内行使的自主权力。由于我国实行的是民族区域自治体制,既不是单纯的民族自治,也不是单纯的地方自治,是民族自治与地方自治的有机结合,民族区域自治地方的自治机关,既是实行区域自治的民族自治机关,又是一级地方国家机关,因此,自治权的性质就具有双重性,既有自主地管理本民族内部事务的权力,又有管理本地方事务的权力,是民族自治权力与地方国家权力的叠加。

自治权的法源(或者法理学基础),是指自治权确立的法学原则,

^⑨ 狄骥著:《宪法论》,商务印书馆 1959 年版,第 153 页。

^⑩ 转引自李宏图著:《西欧近代民族主义思潮研究》,上海社会科学出版社 1997 年版,第 46 页。

即为什么要确立自治权的学理根据。我认为,民族区域自治的自治权的法理学基础:一是公平与正义原则;二是平等与自由原则;三是发展权原则。

公平与正义原则是人类社会的一项普适原则,也是确立自治权的一个重要原则。由于历史发展的局限性,各个民族的社会发展呈不平衡状况。反映在规模上,各民族有大小之分;反映在发展上,各民族有发达与欠发达之分。这是世界范围内的普遍现象。我国各少数民族的发展状况更具典型性,不仅少数民族与汉族之间存在着发展差距,就是各少数民族之间,甚至一个少数民族的不同地区之间也存在很大差距。这个差距需要历史去弥合。现代意义上的公平原则不仅客观上要求对于同一类型的事情同样处理,而且要求对于不同类型的事情也要区别对待。根据这一原则,少数民族作为人类群体的一个部分、祖国多民族大家庭的一员,首先应享有与其他多数民族同等的权利而不受歧视;其次,由于民族的、语言的或宗教的原因,少数民族在数量上居于少数,在社会上处于不利地位,“使各少数民族在享受民族平等权利时,不能不在事实上受到很大的限制”。^①少数民族应当受到国家的积极保护,否则他们在历史上曾经遭受的歧视和压迫就难以得到补偿,具有特色的文化和宗教习俗就难以得到保障,在政治、经济等方面的不利地位就难以得到改观。宪法赋予民族区域自治地方的自治权就是这一原则的具体体现。“在我们这个多民族的而且汉族占人口绝大多数的国家,必须让少数民族真正地充分实行民族区域自治,才能充分保障民族平等权利,巩固和增进民族团结”。^②如果把所有民族都置于同一水平、同一起跑线,平均地分配各种权利和义务,一视同仁,看似公平,实际上失去了正义的基础,

① 李维汉:“有关民族政策的若干问题”(1951年12月21日在中央民族事务委员会第二次委员扩大会议上的报告大纲),《统一战线问题与民族问题》,人民出版社1981年版,第508页。

② 同注①,第738页。

是非正义也是不公平的。此外,关于公平与正义的理论在国内的研究,无论是法学界,还是哲学界,尚处于引进和借鉴阶段。近年来翻译出版的国外有关这一理论研究成果的著作,当属罗尔斯的《正义论》,这本书对我们吸收、借鉴国外优秀的理论思想是非常有意义的。罗尔斯在书中提出两个公平正义原则:“第一个原则:每个人对其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利(平等自由原则)。第二个原则:社会的和经济的不平等应这样安排,使它们被合理地期望适合每一个人的利益;并且依系于地位和职务向所有人开放。”概括地说,第一个原则就是平等自由的原则;第二个原则:社会的和经济的不平等应这样安排,使它们:(1)在与正义的储存原则一致的情况下,适合于最少受惠者的最大利益(差别原则);(2)依系于机会公正平等的条件下职务和地位向所有人开放(机会的公正平等原则)。^③ 罗尔斯上述两个原则的基本精神,是平等分配各种权利义务,也就是尽量平等地分配社会合作所产生的利益和负担,坚持各种职务的地位公平地向所有人开放。只允许那种能够给最少受惠者带来补偿利益的不平等分配,任何人或团体除非以一种有利于最大受惠者的方式谋利,否则就不能获得比他人更好的生活。不难看出,这两个正义原则不仅导致平均主义的倾向,而且还导致自由和平等的冲突,为了保证平等,就有可能减少自由。罗尔斯也注意到了这一点,因此又规定了两个“优先”原则,以适应冲突发生后的情况。这两个优先原则是:第一个原则优先于第二个原则;而第二个原则中的机会公正平等原则又优先于差别原则。正义是权利的逻辑基础,指“正当”、“应该”等。享有一项权利就意味着享有一种正当的利益,意味着有资格提出关于该种利益的要求;履行一种义务,就意味着按照正义的要求,提供某种作为或不作为。因此,当施莱格尔看到一个落后的民族要同化于一个胜利的高级民族(即法兰西)时,愤慨地指出:这是不道德的,是对另一个民族的侵犯,

^③ [美]约翰·罗尔斯著:《正义论》,中国社会科学出版社1988年版,第56~60页。

因为“一个民族的原始道德特性、它的风俗，它的特质必须被看做神圣的”。^⑭

平等与自由原则既是人类的一个基本人权原则，也是马克思主义民族理论的重要内容和社会主义国家民族政策最基本的原则，是我国民族立法必须贯彻到底的原则，是确立自治权的重要法理学基础。民族平等和自由是对民族压迫和民族歧视的坚决否定，无产阶级革命胜利后建立起来的人民自己当家作主的国家，当然不允许民族压迫和民族歧视现象继续存在，“保障各少数民族享受民族平等权利，即在一切实权利方面实行民族平等；实行民族的区域自治和民族民主联合政府政策；……。”^⑮ 这是宣告新中国成立前，中国人民政治协商会议共同纲领所确定的，新中国人民政府解决国内民族关系的基本原则，并且在党纲和宪法中多次庄严地昭告于世界，成为我国一项重要的宪法原则。在法治社会中，平等是人权的一种价值取向。平等权是实现法治的基础，舍此难以实现真正的平等。法律平等实质上既包括权利的平等，又包括义务的平等。任何公民都要与其他公民一样，平等地享有权利，平等地履行义务，不允许有任何因其地位、身份、民族、职务的不同而享有特权。人人生而平等也包括民族的平等，自治权的授予就体现人类这一基本权利的精神。社会主义民族关系的基本原则就是民族平等原则，少数民族实行民族区域自治，享有自治权，就是源于这一原则，体现这一原则。自由权作为基本人权之一，在整个人权体系中占有重要地位。从某种意义上讲，自由权是作为人的一项基础性权利，如果失去了自由，其他权利很难获得。自由权是平等权的基础，没有自由权，就没有平等权；享有平等权，必然有自由权。对公民个人如此，对民族也是如此。因此，平等与自由原则是自治权的第二个法源。

^⑭ 汉斯·柯恩：《浪漫主义与德意志民族主义的兴起》第460页。转引自李宏图著：《西欧近代民族主义思潮研究》，上海社会科学院出版社1997年版，第222页。

^⑮ 李维汉：《统一战线问题与民族问题》，人民出版社1982年版，第509页。