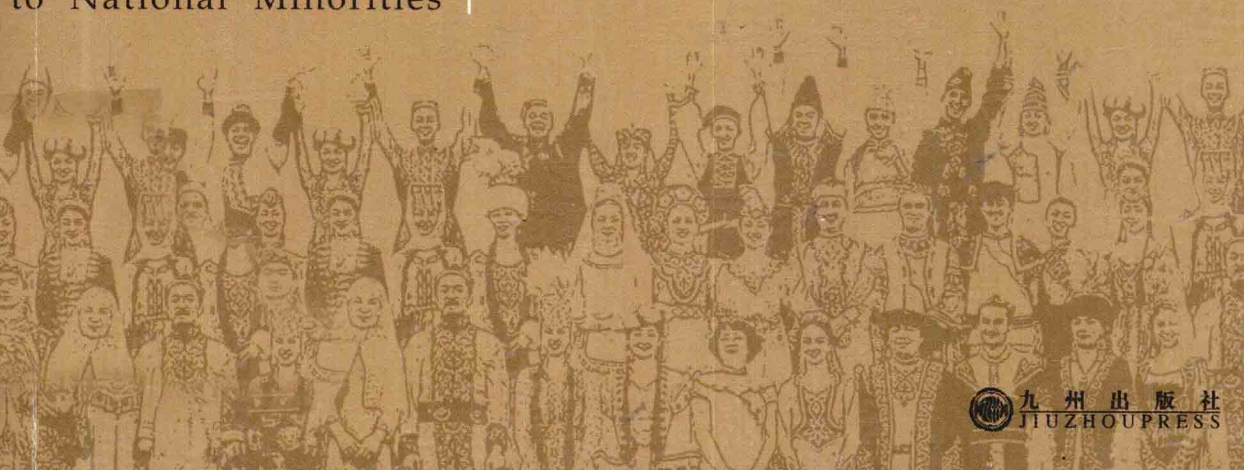


李鸣◎著

新中国民族法制史论

Survey of PRC History
of Legislation in Relation
to National Minorities

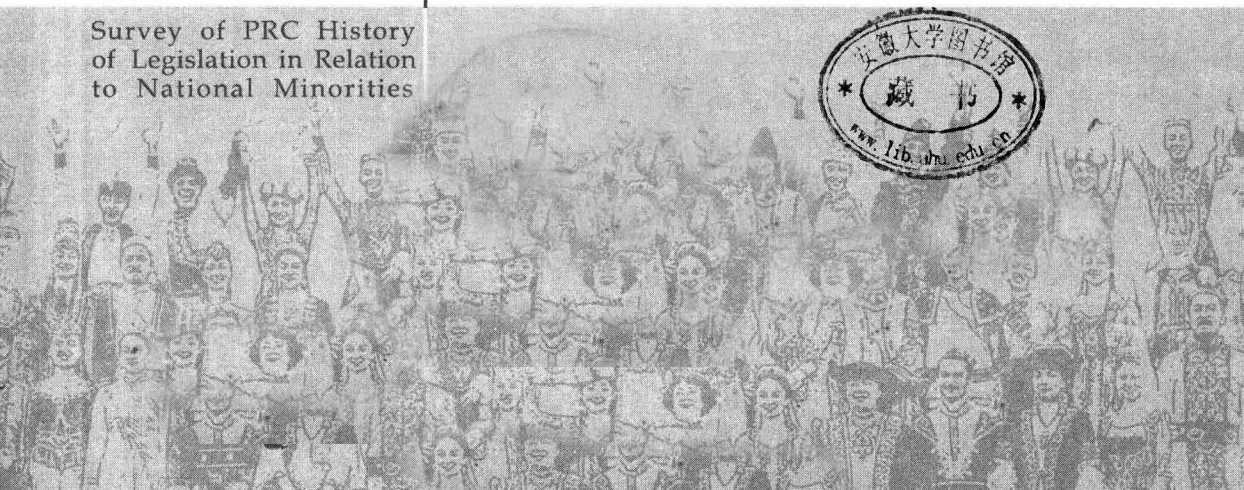


九州出版社
JIUZHOU PRESS

李鸣◎著

新中国民族法制史论

Survey of PRC History
of Legislation in Relation
to National Minorities



图书在版编目(CIP)数据

新中国民族法制史论 / 李鸣著. 北京: 九州出版社, 2010.4

ISBN 978-7-5108-0471-7

I. ①新 II. ①李 III. ①少数民族—法制史—研究—中国—1949~2009 IV. ①D929.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第073124号

新中国民族法制史论

作 者 李鸣 著
出版发行 九州出版社
出 版 人 徐尚定
地 址 北京市西城区阜外大街甲35号(100037)
发行电话 (010) 68992190/2/3/5/6
网 址 www.jiuzhoupress.com
电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷 北京大地印刷厂
开 本 710毫米×1000毫米 16开
印 张 26
字 数 539千字
版 次 2010年6月第1版
印 次 2010年6月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5108-0471-7
定 价 48.00元

★版权所有 侵权必究★

目 录

导 论 /1

- 一、问题的提出 /1
- 二、研究现状 /2
- 三、研究的理论框架和方法 /4
- 四、新中国民族法制历史发展的基本线索 /13
- 五、研究的价值和意义 /21

第一编 新中国初期的民族法制（1949—1966）

第一章 新中国初期民族法制建立的社会背景 /24

第一节 新中国初期民族法制的社会前提 /24

- 一、维护新中国的领土完整和主权不受侵犯 /25
- 二、疏通民族关系，人民政府和少数民族互相认可 /25
- 三、明确民族身份，使少数民族成为权力主体 /26
- 四、变革少数民族社会内部结构，废除剥削制度 /27

第二节 新中国初期民族法制的制度渊源 /29

- 一、中国共产党成立至第二次国内革命战争时期的民族法制 /29
- 二、抗日战争时期的民族法制 /32
- 三、解放战争时期的民族法制 /33

第二章 新中国初期民族立法的理论和政策 /36

第一节 新中国初期民族立法的指导思想 /36

- 一、废除国民党的“伪法统”，创立人民民主法制 /36
- 二、端正汉族与少数民族的关系 /37
- 三、突出民族法制的两个中心任务 /38

四、帮助少数民族发展经济文化 /38

五、重视民族政策的法制化 /39

第二节 新中国初期的民族政策 /39

一、民族政治统一政策 /39

二、民族经济发展政策 /41

三、民族文化繁荣政策 /42

四、民族纠纷积极调处政策 /43

第三章 新中国初期民族法制的历史进程 /44

第一节 新中国社会主义民族法制的初步创立 (1949-1956) /44

一、创建民族权力机关和民族法制工作机制 /44

二、民族立法 /47

三、“54宪法”后民族区域自治法制的实施 /61

第二节 社会主义民族法制的曲折发展 (1957-1965) /63

一、民族立法 /63

二、民族区域自治建设 /66

第四章 新中国初期民族法制的主要内容 /68

第一节 民族法制的立法原则 /68

一、民族平等原则 /68

二、民族区域自治原则 /69

三、各民族共同繁荣原则 /70

四、民族团结原则 /70

第二节 民族立法的法律层次 /71

一、宪法 /71

二、国家法律 /72

三、行政法规和规章 /72

四、地方立法 /73

五、自治立法 /75

第三节 民族立法的基本内容 /77

一、少数民族平等权力和不受歧视的权力 /77

二、少数民族参政的权力 /79

三、少数民族使用和发展本民族语言文字的权力 /80

四、少数民族保持和改革风俗习惯的权力 /82

五、少数民族宗教信仰自由的权力 /84

六、少数民族发展经济文化的权力 /85

第五章 新中国初期民族法制建设的历史贡献 /92

第一节 新中国初期民族法制的主要成就 /92

- 一、民族法制的法律地位十分突出 /92
- 二、民族法制形式多种多样 /93
- 三、民族法制观念逐步形成 /94
- 四、民族法制的适用开始展开 /94
- 五、少数民族干部队伍的作用逐渐显现 /95
- 六、民族法制在解决重大历史问题取得突破 /95

第二节 新中国初期民族法制存在的主要问题 /96

- 一、过于依赖民族政策导致民族法制建设进展不畅 /96
- 二、民族实体权力法律保障未完全到位 /97
- 三、民族法制体系尚未形成 /98
- 四、民族法律法规实施落实和监督保障方面存在欠缺 /98
- 五、民族法制学术探讨较为沉寂 /99

第三节 新中国初期民族法制建设有益的启示 /100

- 一、民族法制必须因地制宜、缘俗而治 /100
- 二、民族法制必须慎重稳进 /100
- 三、民族法制必须协调与民族政策的关系 /100
- 四、保障少数民族的政治权力是民族法制的首要任务 /102
- 五、切实推进国家统一与民族区域自治关系的法制化 /102
- 六、促进民族经济发展是民族法制建设的重大举措 /103
- 七、促进民族文化繁荣昌盛而魅力永存 /103

第二编 “文化大革命”时期的民族法制（1966—1976）

第六章 “文化大革命”时期民族法制的瘫痪 /106

第一节 民族理论出现偏差 /106

- 一、“民族问题的实质是阶级问题”的由来 /106
- 二、“无产阶级专政下继续革命”的理论为以阶级斗争的方式解决民族问题提供了有力的支持 /109
- 三、评判 /109

第二节 民族政策出现混乱 /110

- 一、大破坏阶段（1966—1971） /111

二、开始缓解阶段（1973—1976）/112

第三节 民族法制遭到破坏 /117

一、自治机关丧失功能 /117

二、民族法制建设停滞不前 /117

三、民族法制缺失的深刻教训 /119

第三编 新时期的民族法制（1976—2009）

第七章 新时期民族法制建设的社会背景 /124

第一节 民族地区民主政治的进程 /124

一、民族区域自治制度的新发展 /124

二、民族地区政治文明的建设 /125

三、民族地区和谐社会的构建 /126

第二节 民族地区社会经济的发展 /128

一、新时期国家对民族地区的经济政策 /128

二、新时期少数民族地区经济发展的成就 /129

第三节 民族地区的文化变迁 /132

一、少数民族地区文化的新起点 /132

二、民族地区的文化变迁 /134

三、民族地区社会文化变迁的不平衡性 /136

四、民族地区文化变迁的前景 /137

第八章 新时期民族法制建设的历史进程 /138

第一节 “文革”后民族法制的恢复与重建（1976—1984）/139

一、民族工作的全面拨乱反正 /139

二、民族法制的恢复与民族事业的发展 /143

三、“82宪法”的制定与民族法制的重建 /149

第二节 《民族区域自治法》颁布后民族法制的发展（1984—2001）/152

一、新时期民族工作的纲领和民族法制的指导思想 /152

二、《民族区域自治法》的颁布和民族法制的发展 /155

三、社会主义市场经济体制下民族法制的发展 /162

第三节 《民族区域自治法》修订后民族法制的创新（2001—2009）/166

一、新世纪民族法制工作的指导思想和主要任务 /167

二、《民族区域自治法》的修订是世纪之交民族法制建设的重大成果 /169

三、《民族区域自治法》修订后各项民族法制事业的不断完善 /171

第九章 新时期民族法制体系的建构 /178

第一节 新时期民族立法的指导思想和基本原则 /178

- 一、新时期民族立法的指导思想 /178
- 二、新时期民族立法的基本原则 /184

第二节 新时期中央民族立法概述 /187

- 一、现行宪法中的民族立法规定 /187
- 二、《民族区域自治法》及其修订 /189
- 三、其他法律中的民族立法规定 /192
- 四、行政法规中的民族立法规定 /194
- 五、部委规章中的民族立法规定 /197

第三节 新时期地方民族立法概述 /198

- 一、新时期地方民族立法的重要性 /198
- 二、地方性法规、规章中的民族立法规定 /200
- 三、民族自治地方的自治条例和单行条例 /201
- 四、民族自治地方的变通和补充规定 /205
- 五、新时期我国民族立法评议 /206

第四节 少数民族人权国际公约与新时期中国民族法制体系的关系 /207

- 一、新时期党和国家对少数民族人权问题的基本立场 /208
- 二、新时期我国加入的少数民族人权国际公约概述 /211
- 三、少数民族人权国际公约有助于丰富和完善我国民族法制体系 /214

第十章 新时期民族法制的实践 /220

第一节 新时期散杂居少数民族权力的法律保障 /220

- 一、新时期散杂居少数民族权力的法律保障概述 /220
- 二、新时期散杂居少数民族权益法律保障的主要立法成就 /222
- 三、新时期散杂居少数民族权益法律保障的实践及其展望 /224

第二节 新时期少数民族政治权力的法律保障 /231

- 一、新时期少数民族政治权力法律保障概述 /231
- 二、新时期少数民族政治权力保障的主要立法成就 /233
- 三、新时期少数民族政治权力保障的实践及其展望 /235

第三节 新时期少数民族经济权力的法律保障 /238

- 一、新时期少数民族经济权力法律保障概述 /238
- 二、新时期少数民族经济权力法律保障的立法成就 /240
- 三、新时期少数民族经济权力保障的实践及其展望 /242

第四节 新时期少数民族文化权力的法律保障 /248

- 一、新时期少数民族文化权力的法律保障概述 /248
- 二、新时期少数民族文化权力法律保障的主要立法成就 /249
- 三、新时期少数民族文化权力法律保障的实践及其展望 /251

第五节 新时期少数民族受教育权力的法律保障 /256

- 一、新时期少数民族受教育权力的法律保障概述 /256
- 二、新时期少数民族受教育权力法律保障的主要立法成就 /256
- 三、新时期少数民族受教育权力保障的实践及展望 /258

第六节 新时期少数民族生态环境权力的法律保障 /263

- 一、新时期少数民族生态环境权力保障概述 /263
- 二、新时期少数民族生态环境权力保护的主要立法成就 /264
- 三、新时期少数民族生态环境权力保护的实践及展望 /266

第七节 新时期少数民族权力的司法保障 /271

- 一、新时期少数民族权力的司法保障概述 /271
- 二、新时期少数民族权力的司法保障的主要立法成就 /272
- 三、新时期少数民族权力的司法保障实践和展望 /273

第十一章 新中国民族法制的成就与展望 /278

第一节 新中国民族法制建设的成就和影响 /278

- 一、新中国民族法制的立法成就 /278
- 二、新中国民族法制的实践经验 /281
- 三、新中国民族法制的优越性及影响 /284

第二节 新中国民族法制存在的主要问题 /288

- 一、民族法制在立法上的缺陷 /289
- 二、民族法制在实施中的问题和困境 /293

第三节 完善新中国民族法制的思考 /299

- 一、通过立法手段完善和协调中国的民族法制体系 /299
- 二、新中国民族法制的发展方向前瞻 /304

结 语 /309

附 录 /315

参考文献 /315

新中国民族法制大事记 (1949.10—2009.9) /318

中华人民共和国民族自治地方基本情况统计 /367

中华人民共和国民族乡镇基本情况统计 /372

后 记 /405

导 论

一、问题的提出

新中国的民族法制，既包括多民族国家调整国内民族关系的法律制度，又包括国际法中解决民族问题、调整民族关系的原则和规则，还包括少数民族群体调整族内事务的地方性规范等。中国是一个统一的多民族国家，民族区域自治制度是解决我国民族问题的一项基本政治制度。现行民族法制即广义上的民族区域自治法制，它指由国家制定或认可的调整民族关系的法律规范的总和。即以宪法关于民族问题的条款为根本法，以民族区域自治法为基本法，包括其他法律关于民族问题的规定、国务院关于民族问题的行政法规、国务院有关部委关于民族问题的部门规章、省级人大和政府关于民族问题的地方性法规和规章、民族自治地方自治条例和单行条例等在内的法规体系。这个法律体系从中国的实际出发，具有中国特色，且行之有效，有力地保障了少数民族享有广泛的人权。

民族法制建设是我国社会主义法制建设的一个极具特色的部分，是民族工作的重要内容，是贯彻落实党和国家有关民族工作大政方针的重要保障。新中国成立之时，我们党立足我国基本国情和民族问题的实际，把民族区域自治制度确立为解决国内民族问题的基本政策，由此扬起了我国民族法制建设的风帆。改革开放这场新的伟大革命，则使民族区域自治制度在实践的检验中不断巩固和完善，从而开辟了民族法制建设更为广阔的道路。60年来，我国的民族法制伴随着时代的步伐，乘着改革开放的春风，在实践中发展，在发展中完善，取得了重大成就，具有中国特色的民族法律法规体系基本形成，并成为中国社会主义法律体系的重要组成部分，在我国社会主义法制建设中具有重要的地位和作用。我国的民族法制为加快少数民族和民族地区经济社会发展，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，维护少数民族的合法权益，提供了重要的制度保障。

新中国成立60年来，经过反复探索和艰辛发展，中国已经初步形成和建立了一套有自己特色的民族法制体系。在民族法制建设方面积累了丰富的经验，也给人们留下了许多值得引以为戒的沉痛教训。正确总结我国民族法制建设的历史及其经验，可以为当前的民族法制建设提供有益的借鉴，同时也有利于世人了解我国民族法制的进程，懂得今天已取得的民族法制成果来之不易，更加坚定地坚持实践和完善民族法制，促进民族团结，促进少数民族和民族地区的政治文明、经济发展和社会进步。

二、研究现状

建国60年来,国内对当代民族法制的研究,大都集中于对民族法制核心内容民族区域自治法的研究,这体现在如下几个方面:

1. 法律解释类著述。此类著述主要是对以民族区域自治法为核心的国家现行民族法制的语义分析和逻辑分析。1984年国家颁布《民族区域自治法》,对其进行法律解释和简单学理分析的相关著作随之诞生,比较有代表性的如陈云生、于宪等人的《民族区域自治法简说》(辽宁大学出版社1985年版)、史筠的《民族法制研究》(北京大学出版社1986年版)和《民族法律法规概述》(民族出版社1988年版)、杨侯第主编的《民族区域自治法教程》(法律出版社1995年版)、吴宗金主编的《中国民族法学》(法律出版社1997年版)和《中国民族立法理论和实践》(中国民主法制出版社1998年版)等。这些著作多为教科书或有教科书式的理论框架和体例,后来的著作不断吸纳并体现新制定的配套法律法规及相关的研究成果。此外,周健的《新时期中国民族政策研究:新方法解读〈中华人民共和国民族区域自治法〉》(贵州民族出版社2005年版)则从法律政策学的角度对民族区域自治法进行了研究,这是较有新意的著作。2001年全国人大常委会对《民族区域自治法》进行修订后,还出现了一些纯粹的释义类著作,如敖俊德的《中华人民共和国民族区域自治法释义》(民族出版社2001年版)、陈云生的《〈民族区域自治法〉释义》(经济管理出版社2001年版)和张春生的《〈中华人民共和国民族区域自治法〉释义及实用指南》(中国民主法制出版社2003年版),这些著作通过对民族区域自治法具体条文的释义和对关于法律修改的相关文件的介绍,对深入宣传民族区域自治法发挥了良好的作用。

2. 立法和法律修改建议方面的研究。较有代表性的著作如陈云生的《中国民族区域自治制度》(经济管理出版社2001年版),作者依据2001年修订后的《民族区域自治法》,从宪法学的视角来分析民族区域自治制度的修订;王戈柳主编的《民族区域自治制度的发展:〈民族区域自治法〉修改问题研究》(民族出版社2001年版)则从规范和实证两个角度详细地阐释了2001年修订的《民族区域自治法》对发展和完善民族区域自治制度的重要作用;吴仕民主编的《新时期民族区域自治制度与法制建设》(民族出版社2002年版)从依法治国进程中加强民族法制建设、民族区域自治法的修订和实施等几个方面探讨了在新时期如何促进民族区域自治制度与法制建设的问题;吴宗金则在《民族区域自治法制的思想理论与实施机制——纪念〈中华人民共和国民族区域自治法〉颁布实施20周年》(《中国民族》2004年第9期)一文中指出,民族区域自治制度的法律监督机制建设应包括上级国家机关的“配套法规”建设机制、民族自治地方的“配套法规”建设机制、自治机关行使自治权机制、民族自治地方的上级国家机关的职责机制、有关各项基金和资金状况及运行监督机制、民族区域自治法贯彻实施的实体监督机制等。

3. 民族区域自治制度在少数民族地区的实施问题研究。这类著作大多涉及民族

区域自治制度在少数民族地区实施效果的实证分析。具有代表性的包括：张尔驹主编的《中国民族区域自治的理论和实践》（中国社会科学出版社1988年版），江平、李佐民、蒋坚永的《西藏的民族区域自治》（中国藏学出版社1991年版），张锡盛、朱国斌等的《民族区域自治在云南的实践》（云南大学出版社2001年版），吴仕民的《西部大开发与民族问题》（民族出版社2001年版），孙兆文、苏利娅的文章《民族区域自治与蒙古族的发展进步》（《中国民族》2005年第5期），阿地力·哈力克的文章《新疆和平解放50年——兼论民族区域自治在新疆的实践》（《求是》1999年第5期）等。此外，方盛举的博士论文《民族自治地方政府发展研究》（人民出版社2007年版）运用政治发展理论研究民族自治地方政府能力建设以及政府改革与创新，而侯德泉的博士论文《湘西民族区域自治初探》（中央民族大学2007年政治学博士论文）则以政治体系为分析框架探讨了民族区域自治在湘西的实践。

4. 民族自治地方配套立法研究。民族区域自治地方立法是我国现行民族法制的重要组成部分，江泽民曾明确提出：要坚持与完善民族区域自治制度，我们必须建立和健全同实施《民族区域自治法》配套的法规体系和监督机制，使民族区域自治法在建设有中国特色的社会主义事业中更好地发挥作用。^[1]针对这类问题，较有代表性的著作如张文山的《突破传统思维的瓶颈：民族区域自治法配套立法问题研究》（法律出版社2007年版），该著作主要分析了民族区域自治的背景、民族区域自治法配套立法的模式选择、民族区域自治法的立法解释、民族区域自治法的特别立法等问题。在《民族区域自治法》条款内容难以落实的基础上，作者提出了“金字塔”型配套立法的模式系统。此外，来君在《论地方民族立法》（《青海民族研究》1999年第2期）一文中分析了民族自治地方的立法原则问题。徐合平则撰文指出，民族区域自治地方立法的“民族性原则”即在立法程序上保障自治民族成员的参与权，同时在自治法规的内容上体现民族性。^[2]

比较而言，从史的角度、用历史叙述和分析的方法对当代民族法制产生、形成、发展以及未来前景的预测尚无人问津，相关的研究成果也凤毛麟角，实不多见。只是在某些论著中有专章略有涉及，如：

杨侯第主编《中国少数民族人权述要》（北京大学出版社1997年版），在第二章“中国少数民族人权保护的历史进程”第二节“当代中国少数民族人权保护的道路上”对当代民族法制进程进行简要的概述。一是由于只有区区一万四千字，二是只从1949年写到1996年，很难对新中国民族法制成就有充分地展现，特别是对跨入新世纪的民族法制建设没有反映，不能不说是一种遗憾。

张尔驹著《中国民族区域自治史纲》（民族出版社1995年版）对我国民族区域自治制度从理论到实践作了全面的回顾。但对维护少数民族权力的其他法律法规没有

[1] 江泽民：《加强各民族大团结，为建设有中国特色的社会主义携手前进》，1992年在中央民族工作会议上的讲话。

[2] 徐合平：《论民族区域自治地方自治立法的民族性原则》，载《兰州学刊》，2004年第4期。

论及。

杨一凡、陈寒枫主编《中华人民共和国法制史》(黑龙江人民出版社1997年版)第十二章“民族法律制度”,分门别类按照民族区域自治、散居少数民族权力保护、少数民族各种权力保护的制度内容,进行了历史的梳理。但对新中国民族法制的历史进程缺乏纵向评述,历史发展脉络不大清晰,也缺乏对历史规律性的揭示和总结。

这些研究一是研究年限太短,最多从建国到1999年,最近十年无人过问;二是研究过于泛泛而谈,点到为止,特别是目前国内外尚无一部全面系统研究当代民族法制史的专门论著问世,这相对该课题的重要性而言,是极不相称的,有待我们在此基础上做进一步的深入而系统的探讨。另外,现有科研成果对当代各个历史阶段民族法制的研究也不匀称,对新时期民族法制的研究有较为集中的关注,而对建国初期、新世纪的民族法制建设的研究不仅比较薄弱,而且缺乏对其做出客观、充分而公允的评价,尤其是各个阶段民族法制的必然联系和继承发展没有深入的探讨。

从事该课题的研究有相当大的难度:一是学术界没有这方面研究的范例可资借鉴;二是有关该课题的资料挖掘整理的环节比较薄弱,很多资料分布相当零散,收集整理实属不易;三是中国当代民族问题十分复杂,不同历史阶段对待民族问题的态度以及解决民族问题的态度和方法又有起伏、有曲折,许多民族政策法规都是因时因事的不同而制定的,其变动性较大,连贯性、系统性较弱,归纳总结有较大的困难;四是相对古代的民族法制、新中国建立以后民族区域自治制度研究而言,学术界对当代民族法制变化发展的问题研究重视不够,并人为地形成了一些学术研究的禁区,无人问津。我们只能尽力收集相关的档案文献资料,在整理、归纳、总结的基础上,对新中国民族法制做出近乎科学的评价。

三、研究的理论框架和方法

2005年中共中央、国务院的文件对“民族”这一概念下权威性定义:“民族是在一定的历史发展阶段形成的稳定的人们共同体。一般来说,民族在历史渊源、生产方式、语言、文化、风俗习惯以及心理认同等方面具有共同的特征。有的民族在形成和发展的过程中,宗教起着重要作用。”^[1]这段话有三层含义:其一,民族是一个历史的范畴,每个民族都有其形成、发展和消亡的过程;其二,民族是一个稳定的人们共同体;其三,同一民族具有六个共同特征:历史渊源、生产方式、语言、文化、风俗习惯、心理认同;其四,有的民族还有共同的宗教信仰。这里的“民族”定义,显然不是斯大林“民族”定义所指的“国族”(国家民族),^[2]而是“族群”

[1] 中共中央、国务院:《关于进一步加强民族工作 加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》(中发[2005]10号文件),载《光明日报》,2005年6月1日。

[2] 斯大林给“民族”所下的定义为:“民族是人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现在共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。”参见斯大林:《马克思主义与民族问题》,载《斯大林选集》(上卷),人民出版社1979年版,第59—117页。

(国内民族),这既包含汉族,也包含少数民族。

(一) 理论框架

1. 马克思主义民族基本理论

民族差异和文化差异是人类社会的普遍现象,只要民族存在,就会有族际社会,也就会有民族关系和民族问题。民族理论的主要研究对象是世界上普遍存在的民族和民族问题,以揭示民族和民族问题发展的一般规律,寻找正确解决和处理民族发展及民族之间矛盾的途径和方法。尽管商品经济、民主政治、文化交流、社会变革的形成和实现为民族发展以及民族问题的解决创造了良好的条件,但维护民族权力是民族发展的动力和民族问题的核心。马克思主义提出在解决民族问题、维护民族权力上的基本途径有三条:民族自决、民族联邦制、民族区域自治。自中国共产党成立之日起,就把“民族自决”和联邦制作为自己解决民族问题的理论和制度选择,直至新中国成立前夕才最终放弃,实行单一国家体制内的民族区域自治。新中国以马克思列宁主义民族理论为指导,将尊重和保护少数民族的平等权力、维护民族团结作为民族政策和法制的出发点,批判大民族主义(主要是大汉族主义)和地方民族主义,大力培养和使用少数民族干部,帮助少数民族发展其经济、文化,对于少数民族给予某些特殊照顾和优惠。

(1) 民族自决。民族自决,也称民族自决权,即各民族有权自己决定自己的命运,包括政治独立和自治。民族自决权最早是在17-18世纪由资产阶级作为“天赋”的权力提出的一个民主革命口号,旨在强调民族群体具有独特的民族性和自由意志,以反对封建割据和民族压迫,建立适合于资本主义发展的统一的民族国家。马克思和恩格斯从支持资产阶级民族革命、争取社会主义的利益出发,赞成民族自决的原则。19世纪末,为了支持殖民地、附属国被压迫民族反对殖民主义、争取民族解放的斗争,列宁更新和扩大了民族自决权的概念:“所谓民族自决,就是民族脱离外族集体的国家分立,就是组织独立的民族国家。”^[1]民族自决的基本含义为:殖民地、半殖民地、附属国被压迫民族有权自己决定自己命运,有权自由脱离压迫民族的国家,建立分立的民族国家。“民族自决权只是一种政治意义上的独立权,即在政治上从压迫民族自由分离的权力。”^[2]民族自决权的实质是分离权与独立权,即以政治自决和分离为手段,来实现民族解放和民族独立。在这里,目的和手段是不能倒置和混为一谈的。也就是说,民族自决旨在反对殖民主义和民族压迫,而不在于建立许多政治分离的小国家。

20世纪中叶,在许多民族国家的要求下,根据《联合国宪章》(1948年)、《关于人民和民族自决权的决议》(1952年)、《给予殖民地国家和人民独立宣言》(1960年)、《关于各国依照联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》(1970

[1] 列宁:《论民族自治权》,载《列宁全集》(第2卷),人民出版社1987年版,第509页。

[2] 《列宁全集》(第2卷),人民出版社1995年版,第564页。

年)规定,民族自决权成为当今世界公认的一项重要的国际法基本原则和一项重要的人权。国际法中的自决权包含如下特定内容:第一,在国际事务中,民族自决权原则是处理国际关系的原则,而不是处理一国内部民族关系的原则。在国际关系范围内,殖民地、半殖民地或应该赢得政治独立的民族,有权建立自己的民族国家。但不能将这一原则解释为可以局部或全部破坏另一国的国内统一和领土完整。主权制约下的各民族都应恪守主权,外国更无权干涉;第二,民族自决权是作为民族整体的权力存在的,不能把民族自决权解释为个人的权力。民族自决权的运用,既要反映主体民族人民的要求,也要尊重生活在这个地区的其他民族居民的意愿;第三,要以发展的观点对待民族自决权。上世纪70年代以来,争取民族自决权主要表现为争取民族经济的独立和自主。而现阶段,民族自决权的问题,主要体现在各民族及其国家能够自由地决定其政治地位及自由地发展其经济、社会与文化,反对西方国家对发展中国家现存政治制度的颠覆和对占统治地位意识形态的渗透。

(2) 联邦制。联邦制是一种国家结构形式,它由若干个不同民族政权联合组成统一国家的制度,是各民族成员政权之间的联盟。民族联邦是在国内各民族自决的基础上,向建立统一而不可分割的民主共和国的一种过渡形式。联邦制的实质就在于既要实行联合,又要实行分权。恩格斯说:“我们的党和工人阶级只有在民主共和国这种政治形式下,才能取得统治。民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式。”^[1]列宁说:“我们原则上反对联邦制,因为它削弱经济联系,它对一个国家来说是一种不合适的形式。”^[2]“只有各个不同民族组成统一的国家,马克思主义者决不主张实行任何联邦制原则,也不主张实行分权制。”^[3]但“与其存在民族不平等,不如建立联邦制,因为这是实行充分的民主集中制的唯一道路。”^[4]在原则上、在一般情况下,马克思主义对联邦制持否定和反对的态度,但是在特殊条件和个别情况下,只要有利于消除民族压迫,有利于专制国家由分散、分裂过渡到集中统一的民主共和国,实行联邦制可作为解决民族问题的一种权宜之计。

(3) 民族区域自治。所谓“自治”,言下之为“自我治理”,或“自我管理”,“自治”是一种行为规范与法律设定,其实质为与人民切身利益相关的一方自身之事,最好由一方自身之民单独负责和自行决定、处理。所谓民族区域自治,是民族自治与区域自治的正确结合,即在统一的国家主权范围内,在国家法律的规范下,以少数民族聚居区为基础,建立多种类型的民族自治地方,设立自治机关,培养使用少数民族干部,便于各少数民族行使在本民族的地方性事务上当家做主的权力,自己管理自己本民族地区的内部事务。换句话说,民族区域自治权,是以国家统一为前提,各少数民族在统一国家的特定区域内行使自治的权力。列宁指出:“民族

[1] 《马克思恩格斯全集》(第22卷),人民出版社1965年版,第247页。

[2] 《列宁全集》(第19卷),人民出版社1987年版,第501页。

[3] 《列宁全集》(第20卷),人民出版社1987年版,第29页。

[4] 《列宁全集》(第22卷),人民出版社1987年版,第140页。

区域自治是具有复杂民族成分和极不同的地理等等条件的民主国家的一般普遍原则。”^[1]“非常明显，如果不保证每一个在经济上和生活上具有比较大的特点以及具有特殊的民族成分等等的区域享受这种自治，那就不可能设想有现代的真正民主的国家。”^[2]只有实现了真正的民族区域自治，少数民族的平等权力和利益才会真正得到承认和维护，才会有真正的民主政治。

2. 多元文化与文化多元性理论

多元文化主义是20世纪60年代在加拿大出现的一种十分复杂且有争议的社会观念、政治态度与文化思潮。多元文化的基本含义为：其一，一个多元民族和族裔构成的国家，它的文化是一种多元的文化，不同民族、不同文化并存；其二、不同民族、族裔和文化传统的国民在其国家的经历是不同的，国家传统不能以某一个民族或群体的历史经验和价值观念为准绳，各民族、各种文化应互相尊重，并在保持各自的特点和个性的基础上，有所发展，共同繁荣；其三，群体认同和民族权力是多元文化主义的重要内容，这也是多民族国家必须面临的社会现实，政府应采取相应的宽容和务实的政策和法律，促进各个民族、各种文化的接触和交流，使其平等而全面地加入国家社会，在国家社会的各种生活中占有一席之地，并发挥自己的作用。由此看来，多元文化主义已不是纯粹的理论探讨，它成了多民族国内各民族政治、经济、文化、教育诉求的出发点和依据。

在多元文化的视野下，首先应尊重民族在事实上的多元。社会多元、民族多元，产生多元文化、多元法律。一个多民族国家，民族的多样性与每一个民族的特殊性并存，这种民族的多样性和每一个民族的特殊性常常受到“正常”公民模式的忽略、压制、排斥而边缘化。因此，应以开明、宽容、豁达的态度对待多民族、多种民族文化，不强求其按照某一民族的标准进行统一和评判。

在多元文化的视野下，其次应推崇民族文化价值的多元。文化多元主义认为：世界上的各种民族及其生活方式和文化，都有存在的价值，没有优劣之分，因而应同等地认真对待和积极保护，特别是那些弱小的、濒临绝境的、容易受到歧视的弱势民族。对于弱势民族，不仅承认其公民资格，保证其作为人普遍、平等的权力，而且对其独特身份和需要，予以特别关怀和照顾，对其某些权力进行特殊保护。

多元文化主义对解决民族问题有一定程度的积极影响：首先，凡是多元一体的多民族国家，各民族的识别和划分，认可各民族保持并发展自己的文化传统，各民族的文化应和平共处、相互尊重，这在一定程度上满足了少数群体的权力要求；其次，各民族面临的最根本任务是为了生存与自然环境进行斗争，发展经济是其最切合实际的追求，因此，国内各民族差异和利益冲突在同一国家中被降至最低，从而保证所有人的共同利益，国内各民族一起共同努力，实现国家民族的全新发展。再次，每个民族都是优秀的，每一种民族文化都有其魅力和独特性，合理利用这些民

[1] 《列宁全集》（第2卷），人民出版社1987年版，第553页。

[2] 《列宁全集》（第20卷），人民出版社1987年版，第30—31页。

族文化的资源，对促进民族间的交流和共同发展、共同繁荣，促进国家的安定和富强，是大有裨益的。这是多元文化主义在多民族国家之所以被接受的客观条件和最充足的理由，也是保护少数民族权力的思想武器。

民族多元、文化多元必定造成社会多元，社会多元造成社会秩序的多层次性，从而自然形成法律多元。所谓法律多元是多种类型法律的并存状态，而这些多种类型的法律既犬牙交错，又雄踞一方，它们之间没有直接的从属关系。

近三十年来，随着人类学和社会学的发展，西方学界开始密切注意到法律多元的问题，一元化的国家中心主义的法律越来越多受到质疑和挑战，一些学者从各种不同的角度对非官方法律进行广泛而深入的研究，取得了很大的成就。

法律多元的含义是：社会的法律秩序不是由国家决定的单一的、系统的、统一的等级规范秩序的规范性命题，相反它来源于多个社会层面，并且在特定的范围内有一定自我治理的能力。

法律多元的意义，一是对传统法学理论形成有力挑战，使人们放弃了法律集权主义的意识形态，开始注意到了其他秩序形式及其与国家法的相互作用；二是从法律本质论转向对法律现象论的关注，加深对法律演进的历史理解；三是促使人们审视法律和规范性秩序体系的文化和意识形态性质，法律不再简单是一组实施强制力的规则，而是一个法律文化体系；四是促使人们从专注于法律条文的解读向社会规则合情合理特性的分析转化；五是从要求繁琐立法向侧重建立多元纠纷解决机制转化。

法律多元是社会发展不平衡、不同社会群体文化观念不同的必然产物。法律一元，容易出现两个极端：一是国家法要么干预太多、太细，形成法律滥用或执法、司法疲劳；二是要么国家法无法渗透、无法涉及，形成法律虚无，束之高阁，无从下手。法律多元的意识正好对症下药，让各种法律因素彼此配合，各尽所能。

法律多元的视野进行研究应注意以下问题：首先，国家法仍然是调整社会关系的重要工具，多元主义充其量不过是我们研究法律新的研究视角；其次，由于法律多元本身概念的不确定，法律多元的研究有向各种不同方向发展的趋势；第三，法律单一与法律多元并不势不两立、有你没我，它们可以相互共存，各不干涉；第四，法律多元形态的划分方面存在不少困难，各种划分都有自身的缺陷；第五，法律多元并不仅仅指官方法与民间法、国家制定法与习惯法、法律规则与法律原理、固有法与移植法、宗教法与世俗法等等。

在人类社会关系的调整上，不仅立法调整机制的作用是有限的，而且司法调整机制的功能也是有限的。人类社会秩序的发展历史表明，习惯法规则在社会关系的调整方面和秩序的维持方面起着弥补国家法的作用。中国是一个多民族的国家，各民族的文化都是中华文化的有机组成部分，中国社会结构的多元化格局决定了中国也是一个法律多元的国家。民族区域自治法、少数民族习惯法及其法律文化传统是中国法律多元化的重要基础和基本特征，即使在当今，少数民族地区仍在不同程度上参照和利用习惯法。