

21

21世纪法学规划教材

民族法学

NATIONAL LAW

吴大华 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

013070698

D922.15

04

21 世纪法学规划教材

民族法学

National Law

主 编 | 吴大华

副主编 | 戴小明
王允武
虎有泽



法律出版社

始于1954年

www.lawpress.com.cn



北航

C1678103

D922.15
04

图书在版编目(CIP)数据

民族法学 / 吴大华主编. —北京:法律出版社, 2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5173 - 4

I. ①民… II. ①吴… III. ①民族事务—法学—中国
IV. ①D922. 154

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 166333 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘琳

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制/沙磊

开本/787×960毫米 1/16

印张/28.25 字数/540千

版本/2013年8月第1版

印次/2013年8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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

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

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5173 - 4

定价:46.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

法律出版社作为中国历史最悠久、品牌积淀最深厚的法律专业出版社,素来重视法学教育图书之出版。

“21 世纪法学规划教材”系列作为本社法学教育出版的重心,延续至今已有十年。该系列一直以打造新世纪新经典教材为己任,遍揽名家新秀,因其卓越品质而颇受瞩目并广受肯定。

中国的法学教育正面临深刻变革,未来的法学教育势必以培养高素质法律人才为目标,以知识教育与应用教育相结合、职业教育与素质教育相结合、精英教育与大众教育相结合为导向,法学教育图书的编写与出版也进入了变革与创新时期。

为顺应未来法学教育的改革方向和发展趋势,本社应时而动,推出全新“21 世纪法学规划教材”,为不同学科、不同层次、不同阶段、不同需求的法学师生量身打造法学教材及教参。在教材方面,将推出课堂教学系列、实训课程系列、通识课程系列、简明本系列、双语教学系列等;在教参方面,将推出案例教程系列、法规教程系列、练习与测验系列、法学讲座系列、专业培训系列等。或革新,或全新,以厚基础、宽口径、多元化、开放性为基调,力求从品种、内容和形式上呈现崭新风采,为法学师生提供更好的教本与读本,同享规划教材之盛。

“好书,同好老师和好学生分享”。本社在法学教育图书出版上必将继续往开来,以精益求精的专业态度,打造本套全新“21 世纪法学规划教材”。传播法学知识,传承法学理念,辅拂法律教育事业,积累法律教育财富,服务于万千法学师生和明日法治英才。

法律出版社

编写委员会

主 任

吴仕民 原国家民委副主任

副主任

孙青友 中共西双版纳傣族自治州州委副书记、中国民族法学研究会会长

毛公宁 中国民族法学研究会顾问、原中国法学会民族法学研究会会长

杨正根 国家民委政法司司长

吴大华 贵州省社会科学院院长、中国民族法学研究会常务副会长

王 平 国家民委政法司副司长、中国民族法学研究会常务副会长

主 编

吴大华 贵州省社会科学院院长、中国民族法学研究会常务副会长

副主编

戴小明 湖北民族学院院长、中国民族法学研究会副会长

王允武 西南民族大学法学院院长、中国民族法学研究会常务理事

虎有泽 西北民族大学法学院院长

成 员

张晓辉 云南大学法学院教授、中国民族法学研究会常务理事

周相卿 贵州民族大学贵州世居民族研究中心主任、民族法学研究所所长、中国民族法学研究会常务理事

王启梁 云南大学法学院副院长、中国民族法学研究会常务理事

彭 谦 中央民族大学中国民族理论与民族政策研究院教授

作者简介

主 编

吴大华 贵州省社会科学院院长、研究员、博士、博士生导师、中国民族法学研究会常务副会长；承担导论、第十章第七节、第十四章第三节

作 者

戴小明 湖北民族学院院长、教授、博士、博士生导师；承担第十六章，第十七章

雷振扬 中南民族大学副校长、教授、博士生导师；承担第六章

王允武 西南民族大学法学院院长、教授、博士生导师；承担第九章，第十章第一节、第四节

陈其斌 青海民族大学研究生部副主任、教授、博士；承担第四章

虎有泽 西北民族大学法学院院长、教授、博士；承担第五章

李宝奇 延边大学法学院院长、教授、博士；承担第十二章

张晓辉 云南大学法学院教授、博士生导师；承担第二十章

周相卿 贵州民族大学法学院教授、博士、博士生导师；承担第十八章，第十九章

王启梁 云南大学法学院副院长、教授、博士、博士生导师；承担第二十章，第二十一章

彭 谦 中央民族大学中国民族理论与民族政策研究院教授、法学博士、博士生导师；承担第十三章，第十四章第一、二节

潘善斌 贵州民族大学法学院教授、博士；承担第七章，第十章第二、三、五、六节

田钊平 西南民族大学法学院副教授、博士；承担第九章，第十章第一节、第四节

潘志成 贵州民族大学法学院副教授、博士；承担第二章，第三章

胡卫东 贵州民族大学法学院副教授、博士；承担第一章，第八章

兰元富 贵州民族大学法学院副教授；承担第十一章

王 飞 贵州省社会科学院法律研究所副所长、副研究员、博士；承担第十五章

郭 婧 贵州师范学院副教授、博士；承担导论

(103)	.....	中国基本国情去类另	章六第
(103)	.....	中国民族法的历史发展	章一第
(201)	.....	中国民族法的历史发展	章二第
(113)	.....	中国民族法的历史发展	章三第
(113)	.....	中国民族法的历史发展	章一第
(116)	.....	中国民族法的历史发展	章二第
(118)	.....	中国民族法的历史发展	章三第
导论	.....	导论	(1)
(122)	.....	中国民族法的历史发展	章一第
(129)	.....	中国民族法的历史发展	章二第
(132)	.....	中国民族法的历史发展	章三第
第一编 民族法的历史发展			
第一章	中国民族法的历史发展	.....	( 21)
第一节	中国古代民族法	.....	( 21)
第二节	中国近代民族法	.....	( 27)
第三节	新中国成立后的中国民族法	.....	( 30)
第二章	外国民族法的历史发展	.....	( 38)
第一节	外国民族法概要	.....	( 38)
第二节	欧洲的民族法	.....	( 43)
第三节	美洲、大洋洲的民族法	.....	( 49)
第四节	亚洲、非洲的民族法	.....	( 64)
(200)	.....	中国民族法的历史发展	章二第
(115)	.....	中国民族法的历史发展	章三第
(219)	.....	中国民族法的历史发展	章四第
第二编 民族法的基本理论			
第三章	民族法的概念	.....	( 73)
第一节	民族法的概念	.....	( 73)
第二节	民族法的调整对象	.....	( 76)
第四章	民族法的渊源、形式和效力	.....	( 79)
第一节	民族法的渊源	.....	( 79)
第二节	民族法的形式	.....	( 82)
第三节	民族法的分类	.....	( 85)
第四节	民族法的效力	.....	( 88)
第五章	民族权利	.....	( 92)
第一节	民族权利之定义	.....	( 92)
第二节	民族权利的具体内容与研究意义	.....	( 95)

第六章 民族法的基本原则	(103)
第一节 民族法基本原则的概念和功能	(103)
第二节 民族法基本原则的主要内容	(105)
第七章 民族法的体系	(113)
第一节 民族法律体系概述	(113)
第二节 民族法律体系的结构	(116)
第三节 中国特色的社会主义民族法律体系	(118)
第八章 民族法律关系	(125)
第一节 民族法律关系概述	(125)
第二节 民族法律关系的主体和客体	(129)
第三节 民族法律关系的内容	(132)
第三编 民族法的基本制度	
第九章 民族区域自治法律制度概述	(141)
第一节 民族区域自治的概念	(141)
第二节 民族区域自治制度的形成和发展	(147)
第三节 民族区域自治的主要制度	(170)
第十章 民族区域自治法律制度内容	(185)
第一节 民族自治地方经济发展自治权	(185)
第二节 科技和文化法律制度	(200)
第三节 语言文字法律制度	(211)
第四节 少数民族教育法律制度	(219)
第五节 风俗习惯法律制度	(240)
第六节 宗教法律制度	(251)
第七节 少数民族人事法律制度	(258)
第十一章 散居少数民族权益保障法律制度	(270)
第一节 散居少数民族权益保障法律制度概述	(270)
第二节 散居少数民族的合法权益及其保护	(273)
第三节 城市民族工作法制	(283)
第四节 民族乡法制建设	(285)

第四编 民族法的制定

第十二章	民族立法的指导思想和基本原则	(293)
第一节	民族立法的指导思想	(293)
第二节	中国民族立法的基本原则	(296)
第十三章	民族法的制定	(301)
第一节	民族立法概述	(301)
第二节	民族立法程序	(307)
第十四章	民族自治地方立法	(312)
第一节	自治条例立法	(312)
第二节	单行条例立法	(320)
第三节	变通补充规定的制定	(327)

第五编 民族法的实施与保障

第十五章	民族法的实施	(337)
第一节	民族法的普及与遵守	(337)
第二节	民族法的执行与适用	(339)
第三节	民族纠纷及其处理	(343)
第十六章	上级国家机关的职责	(351)
第一节	上级国家机关职责的规定	(351)
第二节	上级国家机关职责履行状况	(353)
第十七章	民族法的责任与监督	(365)
第一节	违反民族法的法律责任	(365)
第二节	民族法的监督	(367)
第三节	民族法监督的机制	(370)

第六编 少数民族习惯法论

第十八章	习惯法的概念	(381)
第一节	西方关于习惯法含义问题的基本观点	(381)
第二节	习惯法的三种表现形态	(387)
第十九章	少数民族习惯法的基础理论	(392)
第一节	少数民族习惯法的概念	(392)

4 目 录

第二节	少数民族习惯法的价值	(394)
第三节	少数民族习惯法田野调查	(395)
第四节	中国少数民族习惯法研究的历史回顾	(399)
第二十章	少数民族习惯法的渊源、内容与变迁	(403)
第一节	少数民族习惯法的渊源	(403)
第二节	少数民族习惯法的基本内容	(407)
第三节	少数民族习惯法的变迁	(412)
第二十一章	少数民族习惯法与民族社会的生活方式	(420)
第一节	少数民族习惯法与社会结构、文化的关系	(420)
第二节	少数民族习惯法与生活方式的建构	(429)

(318)	独立国家自治	第一章
(350)	去立国家自治	第二章
(353)	宝地宝地宝地宝地	第三章

附录一 参考文献

(385)	附录一参考文献	章正十
(387)	附录一参考文献	章一
(388)	附录一参考文献	章二
(389)	附录一参考文献	章三
(391)	附录一参考文献	章六十
(392)	附录一参考文献	章一
(393)	附录一参考文献	章二
(395)	附录一参考文献	章十
(396)	附录一参考文献	章一
(397)	附录一参考文献	章二
(398)	附录一参考文献	章三

附录二 参考文献

(381)	附录二参考文献	章八十
(382)	附录二参考文献	章一
(383)	附录二参考文献	章二
(384)	附录二参考文献	章十
(385)	附录二参考文献	章一

导论

重点问题

1. 我国的民族政策与民族法律的一致性和差异性;
2. 民族法学的研究对象、研究方法、主要任务;
3. 民族法学的研究历程与成就。

一、民族问题、民族政策与民族法律

(一) 民族问题的产生

1. 民族

关于什么是民族,有广义、狭义两个概念。广义的民族概念,是指人们在历史上形成的、处于不同社会发展阶段的各种人们共同体(如古代民族、近代民族、现代民族等);或作为多民族国家内所有民族的总称(如中华民族);或作为一个地域内所有民族的统称(如美洲民族、非洲民族、阿拉伯民族等)。狭义的民族概念,则专指资本主义民族和社会主义民族。^{〔1〕}

马克思和恩格斯在《共产党宣言》、《家庭、私有制和国家的起源》等著作中曾分别论及民族的“地域”、“经济生活”和“语言”等要素和特征。列宁进一步明确指出:“民族这个概念要以一定的条件为前提……民族应当有它发展的地域,其次……一个民族应当有它共同的语言。”^{〔2〕}在《关于民族问题的批评意见》等著作中,列宁又着重论述了经济联系、共同语言以及文化等民族特点和它们对民族形成的作用。斯大林于1913年在“马克思主义和民族问题”一文中,综合了马克思、恩格斯、列宁关于民族特征、民族特点的论述,在对欧洲众多民族及其存在发展的情况进行全面分析的基础上,在关于民族问题的理论争论中,对民族下了个完整的、明确的定义:“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

〔1〕 参见吴仕民主编:《民族问题概论》,四川人民出版社、人民出版社2011年版,第3~4页。

〔2〕 《列宁全集》(第7卷),人民出版社1959年版,第82~83页。

生活以及表现于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。”^{〔3〕}斯大林关于民族的定义,是对马克思主义关于民族概念的科学总结。俄国十月社会主义革命胜利后,马克思主义传入中国,中国的学术界开始接触马克思主义的民族理论。中国共产党建立后,特别是新中国成立以后,随着民族工作的开展,尤其是民族识别工作的进行,对斯大林概括的民族定义及民族形成问题的研究探讨便逐渐广泛深入,对民族与氏族及部落、民族与种族、民族与国家的区分也愈加具体^{〔4〕}。在坚持以斯大林民族定义为指导的同时,中国学术界从我国民族的客观实际出发,对民族的特征进行了新的概括。

2005年5月,中国共产党在关于民族问题的基本理论和政策的阐述中提出: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。共同历史渊源、共同生产方式、共同语言、共同文化、共同风俗习惯、共同心理认同是民族的六大特征。中国共产党民族一般特征理论,是立足现实、内容宽泛、着眼实用、易于运用、开拓创新、与时俱进的科学理论,是中国化的马克思主义民族定义理论。^{〔5〕}

民族是具有以上六大共同特征的稳定的人们共同体,与氏族、部落、种族、国家等有着明显的区别。但是由于历史的、现实的和民族自身形成发展中的原因,这些特征在每个民族中的表现程度是不同的,这只是民族一般的特征,并非要求必须同时完整地具备这些条件的人们共同体才能成为民族。

可以这样归纳,民族是人类社会发展到一定阶段的必然产物。民族作为一种历史现象、社会现象和种族繁衍现象,具有自然属性、社会属性、生物属性等多维属性。民族作为一种社会人们共同体,一般在历史渊源、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。民族作为客观实体,有它自己的基本构成方式和存在形式,有它自身的整体素质。^{〔6〕}

2. 民族问题

(1) 民族问题的概念

民族形成以后,民族问题相伴而生。民族问题是人类社会发展的一个重要问题,对社会发展产生重要影响。实践表明,在不同的社会里,由于有不同的经济生活、政治关系和思想文化关系,因而也就有在形式上、内容上、性质上都不可能完全相同的民族问题。要解决民族问题,必须科学地认识民族问题,把握民族问题的

〔3〕 《斯大林全集》(第2卷),人民出版社1953年版,第294页。

〔4〕 参见吴仕民:《民族问题概论》,四川人民出版社、人民出版社2011年版,第7页。

〔5〕 参见金炳镐:《民族关系理论通论》,中央民族大学出版社2007年版,第48页。

〔6〕 参见吴仕民主编:《中国民族理论新编》,中央民族大学出版社2008年版,第25页。

内涵及其发生、发展的规律,了解它与其他社会现象的相互关系。

我国学术界曾就民族问题的概念展开过激烈的讨论。一种观点认为:民族问题是民族之间的矛盾问题。另一种观点认为:凡是涉及民族的问题都是民族问题,它包括民族内部和外部的矛盾,也包含了民族的生存与发展的问題。还有一种观点认为:民族问题有广义和狭义之分。发生在民族之间的矛盾问题是狭义的民族问题,发生在民族内部和外部的矛盾,包含民族的生存与发展等问题是广义的民族问题。

我们认为,民族问题既包括民族自身的发展,又包括民族之间、民族与阶级及国家之间等方面的关系。

第一,民族之间的关系始终是民族问题极其重要的内容。即是说,民族形成、发展直到消亡之前的各个历史阶段,不同民族之间在社会生活的各个领域发生的各种矛盾问题是民族问题的重要内容。

第二,民族自身的发展问题也是民族问题的一个重要方面。马克思指出,各民族之间的相互关系取决于每一个民族的生产力、分工和内部交往的发展程度。唯物辩证法认为,内因是变化的根据,外因是变化的条件,外因通过内因起作用。要全面了解民族问题,就必须关注和研究各民族的自身发展。民族自身的发展状况,决定着民族之间交往的程度,决定着民族之间矛盾的状况,也就决定着民族问题的内容和性质。

第三,民族与阶级和国家的关系,是民族问题的重要内容。民族的产生和存在与阶级的产生有着密切的联系。在阶级社会和社会主义社会,民族问题的性质和内涵有着本质的不同。民族与国家的关系一直是民族问题研究中的重大问题。国家的产生和发展与民族的产生和发展交织在一起,多民族的国家 and 多国家分布的民族这一现实导致的各种复杂的民族国家关系,是各国理论家和政治家必须认真解决的重要问题。

民族问题不是一个静态的概念,必须把发展的概念引入民族问题的内涵。因此,民族问题不仅包括民族自身的发展,而且包括民族与民族之间、民族与阶级及国家之间关系的发展和演变。

(2) 民族问题的产生原因

民族问题源于民族差异。世界万事万物都不是绝对同一的,它们之间或多或少、或大或小都有一定的差异,正是由于事物间这种差异或差别造成了事物之间的矛盾。人类社会也是如此。民族是历史上形成的具有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现在共同文化特点上的共同心理素质的稳定的人们共同体。一个民族之所以是该民族而不是别的民族,正是由于其基本特征的差异,以及在这些特征上形成的独特的生活方式、风俗习惯等。各民族在接触和交往过程中,这些各不相同的特点和差异,便是造成互相矛盾的因素。差异就是矛盾,有民族差异就会有民

族之间的矛盾。所以,民族差异是民族问题产生的最基本的因素。民族差异,是在长期历史发展中形成的,一旦差异形成以后,便具有相对的稳定性。只要有民族差异存在,就会存在民族问题,二者之间是同生同灭的。民族差异形成的原因很多,既有各个民族生产力水平的差异,也有各个民族文化传统的不同,还有民族发展的社会历史不同,等等。但对形成民族差异起决定性作用的是经济因素,是生产力水平的差异。

(3) 民族问题的特点

民族问题具有普遍性、长期性、复杂性、国际性和重要性的特点。第一,民族问题具有普遍性,这是指民族问题在世界上广泛存在,涉及政治、经济和社会生活的方方面面。第二,民族问题具有长期性,这是说民族问题同民族一样,在人类社会的历史已经存在数千年了。只要民族存在,民族差别存在,民族问题就还存在,即使是在社会主义在全世界范围胜利以后,在阶级消灭和国家消亡以后,民族问题也不会立即消失。民族问题的最终消失,还要经历一个漫长的历史过程。第三,民族问题具有复杂性。民族问题是社会总问题中极其复杂的一个组成部分。民族问题之所以复杂,不仅因为民族是人类社会历史发展过程的产物,具有政治、经济、文化、教育等社会历史的综合内容,还因为民族是一个人们共同体,涉及语言文字、地域分布、传统习俗和心理状态等方面的因素。同时,民族问题常常与阶级利益、国家关系、种族问题、宗教问题等交织在一起,其现实问题与历史问题交织在一起,对抗性矛盾与非对抗性矛盾交织在一起,它们互相影响并互相渗透,更增加了它的复杂性。第四,民族问题具有国际性,这是指一国内部的民族问题往往会引发国际性的问题,甚至导致国际关系的变化。第五,民族问题具有重要性,是指在人类历史发展的长河中,民族问题对过去、现在和未来社会,都具有重大影响。民族问题处理不好,往往造成一个国家的政治和社会的不稳定,有时甚至会导致国家分裂,或引发国际战争。

(4) 社会主义时期的民族问题

在社会主义时期,各民族在社会主义道路上共同发展、共同繁荣,他们的根本利益是一致的,民族关系基本上是各民族劳动人民之间的关系,是平等、团结、互助的社会主义民族关系。社会主义时期的民族问题,一般属于人民内部矛盾,要用处理人民内部矛盾问题的方法加以解决。中国特色社会主义道路是解决我国民族问题的根本道路。我国的民族问题,只有在建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的共同事业中才能逐步解决。少数民族和民族地区发展差距过大是当代中国民族发展中的重大问题。进入新世纪以来,以胡锦涛为总书记的中央领导集体根据国内外形势的变化,提出了科学发展观、构建和谐社会的重要理论观点,在民族问题上,提出了各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展是新世纪新阶段民族工作的主题,提出正确处理民族问题是衡量党的执政能力和各级党政组织领导水平的重

要标志,强调解决民族地区的困难和问题归根结底要靠发展,关键是坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,着力构建社会主义和谐社会,进一步推动民族团结进步事业的发展。这是对中国共产党关于民族问题基本理论和政策的丰富和发展,也是对马克思主义民族理论的丰富和深化。科学发展观,是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想,同时,科学发展观也是解决当代中国民族发展中重大问题的必经之路,还是我党制定民族政策的指导方针。

(二) 民族政策与民族法律

1949年新中国成立后,党和国家根据我国多民族的国情,结合革命时期党的民族工作和民族政策实践,制定实施了一系列符合我国国情和民族工作实际的民族政策和民族法律法规,走出了一条具有中国特色的各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的康庄大道,在解决我国民族问题的同时,也为世界范围内民族问题的解决提供了成功经验。

1. 我国的民族政策

民族政策是协调民族关系、调控民族发展方面采取的措施、规定等的总和。民族政策具有以下几个方面的重要社会作用:理论付诸实践方面的中介作用、协调差别和矛盾方面的调控作用、民族工作方面的标尺作用、民族发展方面的催化作用。

我国民族政策的基本原则主要包括:民族平等团结原则;民族自治原则;民族全面发展原则;统筹兼顾,照顾扶持原则;维护国家统一、反对民族分裂原则。

为了促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,新中国成立以来,党和国家制定了一系列行之有效的民族工作方针和政策,概括起来,主要包括以下几个方面:民族平等和民族团结政策;民族区域自治政策;培养和使用民族干部政策;加快少数民族和民族地区经济社会发展政策;发展少数民族教育政策;发展和繁荣民族文化政策;保障各民族使用发展语言文字政策;尊重少数民族风俗习惯方面的政策;尊重少数民族宗教信仰自由政策;同少数民族上层爱国人士建立统一战线政策。

实践充分证明,我国的民族政策适合我国国情,符合国家的整体利益,符合各族人民的根本利益,得到各族人民的拥护,是正确和行之有效的,经受住了各个时期各个方面的检验和考验。在民族政策指引下,我国各族人民维护了国家统一,维护了社会稳定,维护了民族团结,开辟了一条实现各民族共同繁荣发展的光明大道,在国际上获得了广泛认可。

2. 我国的民族法律

把民族工作纳入法制化、规范化轨道,是贯彻依法治国方略和实施依法行政的重要内容,也是中国共产党解决民族问题长期实践的重要经验。为了切实维护和

发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,维护全国各民族的大团结,不断推动和强化“中华民族多元一体格局”,新中国成立以来,党和国家始终高度重视民族法制建设。经过建国六十余年的努力,目前,具有中国特色的民族法律法规体系已经基本形成,为党和国家民族工作大政方针的贯彻落实提供了有力的法制保障。

3. 我国的民族政策与民族法律的一致性和差异性

(1) 我国的民族政策与民族法律的一致性

第一,我国民族政策与民族法律具有功能的共同性。民族政策和民族法律法规,都是解决民族问题的行为规范,共同承担协调民族关系、调控民族发展的重要功能。

第二,我国民族政策与民族法律具有内容的一致性。我国的民族政策,作为国家基本政策,体现在我国的宪法中,具有明显的法律效力,对我国民族法律的制定和执行具有指导作用。在我国的民族法制建设中,把多年来行之有效的民族政策通过法律的形式固定下来,是我国民族立法工作的一个重要手段和一条成功经验。从制定《中国人民政治协商会议共同纲领》开始,我国的民族政策逐渐制度化、法律化,几乎所有的民族法律法规都表达了一定的民族政策要求,这是我国民族法制建设的一大特色。

(2) 民族政策与民族法律的差异性

民族政策和民族法律,既有相同的地方,也有不同的地方,决不能把两者混为一谈。

第一,制定机关的不同。民族政策是由党的领导机关制定的,而民族法律则是由国家权力机关制定的。政党,即使是执政党,它的领导机关也不是国家权力机关。因此,党的民族政策只有政治上的指导性,而不具有法律上的强制性。列宁说:“在党的代表大会上是不能制定法律的。”^{〔7〕}这是因为党的代表大会不是国家权力机关,没有制定法律的权力。在我国,全国人民代表大会及其常务委员会是最高权力机关,它所制定的法律具有国家意志属性,以国家强制力为保障,在国家权力所达到的地方,具有普遍的法律效力。

第二,表现形式的不同。党的民族政策通常是以党的决议、决定、纲领、通知、报告、宣言、声明、号召、口号以及党的其他文件形式出现,而民族法律是以宪法、法律法规等规范性文件形式表现的。首先,民族政策具有指导性,是说服人们自觉执行的,因而在表现形式上就比较注重理论上的阐述,其原则要求较多,具体规范较少。而民族法律则具有强制性,要求人们必须遵守执行,其表现形式虽然也有说明、指导思想和指导原则之类的条款,但其大多数内容是用肯定、明确的语言,普遍

〔7〕《列宁全集》(第32卷),人民出版社1958年版,第216页。

适用的条款规范的,在人们的一定关系中具体地规定人们应该做什么、能做什么、不能做什么,用以作为调整人们关系的行为准则。其次,民族政策是动员人们完成一定任务的行为准则,因而在表现形式上对全局性的任务提出一般性的号召,允许人们在实践中加以具体化,对局部性的任务虽然也有具体规定,但鼓励人们灵活运用;而且随着形势发展变化而发展变化。民族法律则是民族政策的定型化,其表现形式比较多的是具体的硬性规定,只留有极小限度的灵活性,而且要在一个相当长的时期内适用。最后,民族政策是属于一定的政治集团的,因而在表现形式上,既有公开发表的让广大人民群众都知道的公开文件,又有秘密传达的只限少数人知道的内部文件。而民族法律是属于国家的,其表现形式,都必须是公开颁布的,使之家喻户晓,人人明白。

第三,保证实施手段的不同。民族政策主要是靠说服教育、党的组织纪律加以推行的,而民族法律则是国家的强制手段保证实施的。新中国成立六十多年来,党在领导我国革命和建设事业的过程中,曾经制定了一系列有关民族工作的方针和政策,这是指导我国的民族工作,保障少数民族自治权利和平等权利实施的指导思想和根本原则。但是,如果仅仅是只有民族政策的宣传与指导,而没有具体的民族法律来加以规范和施以强制手段,民族政策最后也是会落空的。在这个问题上,我们党历来就十分重视,特别是随着党的十一届三中全会的召开,我国民族工作进入了新的历史时期,民族立法工作也有了迅速的发展。新时期,民族法制建设不断取得了新成就。在“十一五”规划取得巨大成就之后,国务院相继发布了《坚持和完善民族理论政策体系规划(2011~2015年)》、《扶持人口较少民族发展规划(2011~2015年)》、《兴边富民行动规划(2011~2015年)》等,从项目、资金、政策等多方面加大对少数民族和民族地区的支持力度。为保障散居少数民族的合法权益,我国从法律角度对相关问题作出了一系列规定,提供了法律保障。如2011年,国家民族事务委员会审议通过了《国家民委制定规章和规范性文件的规定》、国家民族事务委员会颁布了《全国民委系统法制宣传教育第六个五年规划(2011~2015年)》和《民族法制体系建设十二五规划(2011~2015年)》等。

二、民族法学概述

(一) 民族法学是一门独立的法学学科

民族法是以民族关系为主要调整对象的法律部门,是国家机关及其他社会组织等调整民族关系、处理民族问题的法律规范的总和。新中国成立以来,党和国家始终高度重视民族法制建设。经过六十余年的努力,具有中国特色的民族法律法规体系已经基本形成,民族法已经在事实上成为了中国特色社会主义法律体系中