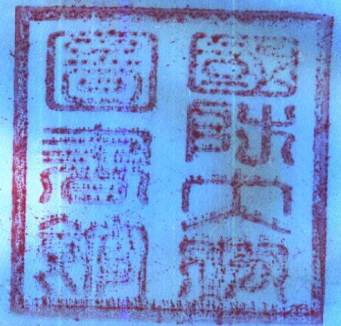


民族研究

ETHNO-NATIONAL STUDIES



6

2000

民族研究

2000年第6期

(总第128期)

双月刊

2000年11月25日出版

《民族研究》编辑委员会

主任：郝时远

委员：(按姓氏笔划排列)

马大正	丹珠昂奔	王希恩
王铁志	史金波	龙远蔚
刘厚生	齐木德·道尔吉	
何耀华	吴永章	李绍明
杜荣坤	杨圣敏	纳日碧力戈
周星	罗矛昆	罗贤佑
金炳镐	黄行	葛公尚
覃乃昌	潘志平	

中国社会科学院民族研究所主办

主 编 王 远
副 主 编 李 根
编辑部副主编 李 龙
编 王 毅
本期责任编辑 王 毅

封面设计 环网图文公司

民族研究 2000年第6期
MINZU YANJIU (双月刊)

1958年创刊 1979年复刊(总第128期)

主管单位	中国社会科学院
主办单位	中国社会科学院民族研究所
编辑出版	《民族研究》杂志社
地 址	北京市海淀区白石桥路27号
邮政编码	100081
电 话	(010) 68932934
电子信箱	mzybjb@nation.cass.net.cn
激光照排	中国社会科学院民族研究所照排室
印 刷	北京市农科区划印刷厂
总发行处	北京市邮政报刊分发局
订 购 处	全国各地邮电局
国外发行	中国国际图书贸易总公司 (北京399信箱)
刊 号	ISSN0256-1891 CN11-1217/C
国内代号	2-523
国外代号	BM165

2000年11月25日出版 定价: 5.00元

总第128期

2000年寄语

时光荏苒,日月如梭,人类社会又迈过一个百年,又进入一个千年。我们站在驶向新世纪的船头,回首中华民族5000余年的历史长河,我们的记忆太多、感慨太多;展望中华民族未来的光明前景,我们的遐想太多、希冀太多。

朦胧中,发祥于祖国江河流域的中华文明,滋养了我们的祖先。“华夏”、“东夷”、“北狄”、“西戎”、“南蛮”,在中原大地、在东海之滨、在北国草原、在西域戈壁、在雪域高原、在南方丛林,在今天我们共同拥有的这块广袤而富饶的土地上,筚路蓝缕,生息繁衍。历经几个千年风雨交加、狂飙席卷的洗礼,历经几个千年峰回路转、雄关漫道的锤炼,期间不乏兴衰嬗替、此消彼长、金戈铁马、聚散离合,期间更多相濡以沫、血乳交融、守望相助、凝聚如磐。中华大地的子民宛如涓涓细流,汇成江河行地。中华民族的文明体现有容乃大,熔铸博大精深。宇宙时空无限延续,中华族裔不断繁衍,历史造就了我们这个统一的多民族国家。

近世来,发端于西方的殖民主义列强,蹂躏了中国大地,海防陆疆危机四伏,八国联军洗劫京都,清朝政府割地赔款,香港澳门陷于列强,文明古国的光辉被“船坚炮利”所淹没,泱泱大国成为“东亚病夫”被宰割。这种前所未有的屈辱,唤醒了中国各民族,反帝反封建的斗争风起云涌于祖国各地。在中国共产党的领导下,中华民族的凝聚力在抵抗外侮、反对封建的艰苦卓绝斗争中不断增强,百年的内忧外患随着五星红旗高高飘扬而消除;中华民族自立于世界民族之林的理想,在建设社会主义的进程中开创了壮丽的篇章。

看今朝,发端于前苏联和东欧社会主义国家的剧变,引发了民族冲突、国家裂变和至今尚未消停的战火硝烟,世界民族问题掀起了20世纪第三次高潮。然而,建设有中国特色社会主义的历史选择,在改革开放的推动下却为中国造就了政治稳定、经济发展、民族团结、社会进步的崭新局面。韬光养晦、有所作为,发展经济、改善生活,增强国力、反对霸权,中华民族以各民族共同发展、共同繁荣的豪迈步伐迎来了建国50周年的庆典,以“一国两制”的伟大构想和在香港的成功实践迎来了澳门回归,结束了中国乃至亚洲的殖民历史。中华民族的振兴势不可挡,中国的繁荣昌盛前途光明。这是历史的善果,也是历史的必然。我们为之欢呼!

伴随世纪初升的朝阳,我们把对过去一年、百年、千年难忘的记忆当作书签欣慰地夹入岁月刚刚翻起的一页。时代在发展,学术在进步,我们的刊物也以新的面貌进入了2000年,目的是要把《民族研究》办成一流的学术刊物。我们深知任重道远,我们清楚责无旁贷。回首过去是为了展望未来,2000年是我们的一个新起点。在未来的日子里,我们将始终如一地坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,贯彻党在社会主义初级阶段民族工作的行动纲领,坚持“双百”方针,提倡学术探索、争鸣。我们感谢以往关心、支持本刊的作者和读者,我们期待今后更多的作者和读者关心和支持本刊。

本刊编辑部

目 录

论自治条例和单行条例的法律地位问题 王培英(1)

论中国少数民族传统文化现状及其走向 王希恩(8)

·西部开发研究·

构建缘西边境国际经济合作带

——西部大开发与大开放结合的战略构想 董 藩(17)

西部开发与贵州民族地区生态问题 张北平 覃敏笑(23)

试论藏族的“一妻多夫”婚姻 马 戎(33)

关于澳门土生葡人问题的思考 徐杰舜 汤开建(45)

论人类需求与需求人类学的构建 段 钢(54)

外出打工者对其家庭和社区的影响

——以贵州为例 张继焦(61)

试论中华民族整体观念的形成与发展 刘正寅(68)

唐代渤海王国的创建者大祚荣是白山靺鞨人 李健才(77)

清末民初鄂温克族新式教育初探 麻秀荣 那晓波(84)

黎族史散论 吴永章(93)

·学术动态·

中国民族史学会第五届代表大会暨第八次学术讨论会纪要 卢 勋(101)

民族学研究与西部大开发学术研讨会在吉首举行 王庆仁(103)

中国民族古文字研究会第六次学术讨论会综述 孙伯君(104)

《民族研究》2000年总目录 (105)

英文目录及提要 (107)

论自治条例和单行条例的法律地位问题

王培英

制定自治条例和单行条例(自治法规)是民族区域自治地方自治机关的一项自治权。自治法规的效力等级高于一般地方性法规而具有法律性质,但其适用范围仅限于本民族区域自治地方。上级国家机关要尊重和保障民族区域自治地方自治机关的自治权,但自治法规不能规定和约束上级国家机关。制定机关和批准机关对于自治法规都享有“半个立法权”的说法,实际上是把报请批准自治法规视同提请审议自治法规案,把自治机关享有的自治法规制定权等同为拟定权。自治州、自治县的自治法规报请省级人大常委会批准后生效的规定,是一项宪法原则,这是我国民族区域自治地方立法体制的一大特点。在自治法规的效力等级和适用范围问题上的分歧,源于如何正确认识民族区域自治制度。

关键词:民族区域自治 自治法规 法律地位 立法法

作者王培英,1945年生,全国人大常委会秘书处副处长。地址:北京市,邮编 100805。

近年来,围绕民族区域自治地方的自治机关制定的自治条例、单行条例的法律地位及其适用范围问题,一直在进行着争议和评论,其中出现了诸如“自治条例、单行条例不仅适用于民族区域自治地方,而且也可以规定和约束上级国家机关”等一些观点。^① 在一个时期内,此类明显违反宪法和民族区域自治法以及其他有关法律原则、不符合民族区域自治制度基本原则的说法,在民族法制研究和实际工作领域影响很大,几乎遍及全国各地,俨然成为一种主流观点。2000年3月举行的第九届全国人大第三次会议通过的《中华人民共和国立法法》,以国家立法形式重申了宪法、民族区域自治法以及其他有关法律的原则,并为贯彻这些原则作出了具体规定。这就为有关上述问题的讨论作出了结论,也为民族法制研究和实际工作规定出了应当遵循的具体法律原则。但是,从某些公开发表的文章来看,^② 前述之影响并未因立法法出台而消弭殆尽,它仍在误导人们的认识乃至实际工作。正所谓“疑义相与析”,关于自治条例、单行

^① 参见敦俊德:《关于民族自治地方立法的若干问题》,《民族法制通讯》1997年第7、8期;史筠:《关于制定自治区自治条例的几个问题》,《民族研究》1993年第6期;陈洁:《正确认识和运用自治州的立法权,加快自治州的地方立法》,《新疆人大》1996年第6期;李培枝:《什么是地方性法规》,《云南人大》1995年第2期;李步云、汪永清主编:《中国立法的基本理论和制度》,中国法制出版社1998年版,第250—276页;吴宗金、敦俊德主编:《中国民族立法理论与实践》,中国民主法制出版社1998年版,第382—418页。

^② 参见刘锦森:《浅谈自治条例、单行条例与地方性法规之区别》,《新疆人大》1996年第5期。

条例的法律地位等问题,实在有继续辩论的必要。

—

有一种观点认为:批准机关决定着所报批的自治法规的效力;自治区的自治法规经全国人大常委会批准,因此,具有国家法律的性质,可以规定和约束上级国家机关,不仅适用于自治区范围,而且自治区的上级国家机关也要遵守和执行;不仅批准机关自己遵守,而且其他国家机关也要遵守和执行。

上述观点,不符合有关法律规定,与国家管理体制相抵触,也有违民族区域自治制度的基本原则。

1. 我国的民族区域自治制度是在中央统一集中领导之下,各少数民族聚居的地方实行民族区域自治,设立自治机关,行使自治权。自治区、自治州、自治县都是民族区域自治地方,各民族区域自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。各民族区域自治地方的行政区域范围大小不同,在国家行政区划体系中的行政级别高低不同,但是,作为民族区域自治地方,它们所享有的宪法赋予的自治权是相同的。也就是说,自治区、自治州、自治县的自治机关在行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权时,分别按各自行政区域级别来行使省、市(地)、县的地方国家机关的职权。如自治区人大及其常委会可以制定地方性法规,而自治州、自治县的人大及其常委会无权制定地方性法规;而在同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权时,它们所行使的自治权的权限和权能是彼此平等、不分高低的,即:它们都有权(由作为自治机关的人大来行使)制定自治法规,管理地方财政,自主地安排和管理地方性的经济建设事业,自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业,依照国家的军事制度和当地的实际需要,经国务院批准,组织本地方维护社会治安的公安部队,在执行职务时,依照本民族区域自治地方自治条例的规定,使用当地通用的一种或者几种语言文字。

制定自治法规,是民族区域自治地方的自治机关行使自治权的体现,自治法规的效力等级决定于自治权的权限和权能。民族区域自治法规定:“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。”“上级国家机关的决议、决定、命令和指示,如有不适合民族自治地方实际情况的,自治机关可以报经该上级国家机关批准,变通执行或者停止执行。”宪法和法律赋予民族区域自治地方的自治机关以制定自治法规变通法律的自治权,自治法规,不论是自治区制定的,还是自治州或自治县制定的,都具有国家法律的性质,尽管自治州和自治县的自治法规是由省级人大常委会批准后生效的。一句话,各民族区域自治地方的自治机关所享有的自治权是平等的,它们依法行使自治权所制定的自治法规的效力等级是相同的,自治法规在我国社会主义法律体系中的地位是平等的。这是一条很明确的宪法原则,充分体现了宪法关于“各民族一律平等”的精神。

如上所述,十分明白,自治法规的效力由自治机关所享有的自治权决定,而不是由批准机关来决定的。否则,自治区的自治法规具有国家法律的性质,而自治州和自治县的自治法规就会具有省级地方性法规的性质了。

2. 自治法规同一般地方性法规相比,在立法主体、立法依据、立法程序等方面都存在一些差别,但是,两者都属于广义的地方性法规;从另一方面来看,自治法规可以变通法律规定,其

法律效力等级又高于一般地方性法规而具有法律性质。必须指出的是,说自治法规具有法律性质,是仅仅就其效力等级而言的,不能理解为自治法规也具有法律的适用范围。换言之,自治法规仅仅是在本民族区域自治地方内、在其所变通的法律规定的项上具有法律效力。例如,一些民族区域自治地方的自治法规变通了婚姻法关于结婚年龄的规定,男女最低婚龄分别为20岁和18岁。在这些民族区域自治地方,男子20岁、女子18岁时依照当地自治法规去登记结婚,就是在依照婚姻法登记结婚。但是,在这些民族区域自治地方之外,则必须依照婚姻法的规定,男女公民分别年满22岁和20岁时才可以进行婚姻登记。

宪法、民族区域自治法规定,自治法规是民族区域自治地方的自治机关“依照当地民族的政治、经济和文化的特点”来制定的。显然,针对“当地”的特点制定的自治法规,当然只能适用于“当地”。如果认为针对当地特点制定的自治法规还可以适用于“当地”之外,那就无异于认为,一个人尝了苹果以后,除了知道苹果之外,还可以知道李子的滋味。立法法和行政诉讼法等国家基本法,对自治法规的适用范围已经作出了明确的规定。如,行政诉讼法第52条规定:“人民法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。人民法院审理民族自治地方的行政案件,并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。”这一规定已经毫无疑问地说明了自治法规只能在本民族区域自治地方适用,也证明有些论者“自治法规不仅适用于本自治地方”的说法是错误的。^①

3. 我国是一个单一制国家,实行民族区域自治制度的前提是国家的统一。宪法规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”民族区域自治地方与中央的关系,是地方与中央的关系。民族区域自治地方的自治机关,同时也是一级地方国家机关,同其他地区的国家机关一样,必须服从中央统一集中的领导。根据民族区域自治制度,民族区域自治地方的自治机关依法行使自治权,对法律和行政法规作出变通,其目的不是为了规定和约束上级,而是为了“根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策”。有论者把民族区域自治地方的人大制定自治法规变通法律规定称之为“播种”,把规定和约束上级国家机关称之为“收获”。^② 这种说法好比钻火得冰、种豆得麦,是同宪法原则完全相悖的。

所谓“自治法规可以规定和约束上级国家机关”,“上级国家机关也要遵守和执行自治法规”的说法,是把中央和地方的关系、上级和下级的关系弄颠倒了,从根本上违反了我国的宪政体制。从国家权力机关系统来说,自治法规依法要报请全国人大常委会或省级人大常委会批准。这里的“批准”,是上级人大常委会依法行使立法监督权,以保障国家法制的统一。这种监督只能是单向的,亦即只能是上级人大常委会监督下级人大常委会,而下级对上级无权作出任何规定或约束。从国家行政机关系统来说,包括民族区域自治地方的人民政府在内的“全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院”;^③ 同时,地方各级人民政府都服从其上级人民政府的领导。

依照法律规定,上级国家机关对业经批准生效的自治法规要保障其实施。民族区域自治

^① 参见敖俊德:《关于民族自治地方立法的若干问题》,《民族法制通讯》1997年第8、12期;李步云、汪永清主编:《中国立法的基本理论和制度》,第263页;吴宗金、敖俊德主编:《中国民族立法理论与实践》,第391页。

^② 参见敖俊德:《关于民族自治地方立法的若干问题》,《民族法制通讯》1997年第12期。

^③ 参见《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,第五十五条。

法规定：“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”。这个“实际情况”，就包括民族区域自治地方的自治法规。这一规定，充分体现了国家对民族区域自治地方的自治权的尊重和保障，而不是上级国家机关要遵守或执行民族区域自治地方的自治法规。

二

曾有人提出一种说法：自治法规的制定机关和批准机关是分别设置的；制定机关和批准机关对于自治法规都享有“半个立法权”，离开任何一方，自治法规都不能产生。

这种说法，显然同我国的立法体制相抵触，也不符合民族区域自治制度的本质要求。

1. 国家法制统一是我国社会主义法制建设的一项重要原则。我国实行的是“一元(全国人大及其常委会)、两级(中央和地方)、两类(国家权力机关和行政机关)、四区(一般地区、民族区域自治地方、经济特区、特别行政区)”的立法体制。为了保证国家法制的统一，宪法规定由国家立法机关统一行使立法监督权。立法监督的方式有批准和备案两种，批准是事前监督，备案则是事后监督。报请批准，法规就有可能被不批准(否决)，从而不能生效；报请备案，法规就有可能被撤销，从而不再有效。在我国，没有也不可能有不接受立法监督的地方法规。换句话说，任何一部地方法规，要么事前报请批准，要么事后报请备案，二者必具其一。因此，换言之，地方法规(包括自治法规和一般地方性法规)的制定机关和决定其效力的机关(批准机关或备案机关)，在我国本来就是中央与地方或上级与下级的关系，是不同级别的国家权力机关。全国人大常委会(或省级人大常委会)对省级人大及其常委会(或下级人大及其常委会)制定的所有法律规范性文件一律实行立法监督，并非只是对自治法规实行立法监督。此其一。

其二，在立法监督的两种方式中，事前批准比起事后备案来，当然要更加严格。之所以对自治法规采取更加严格的事前批准的方式，是因为自治法规依法可以变通法律和行政法规，一般地方性法规必须以不同宪法、法律、行政法规相抵触为其制定的前提。为了切实维护国家法制的统一，依法可以变通法律和行政法规的自治法规在生效之前，必须报请全国人大常委会或者省级人大常委会批准。

2. 民族区域自治地方的自治机关制定自治法规的权力，是自治机关依法享有的一种自治权。自治机关的这种自治权是真实的、完整的，是我国各民族一律平等的体现，是在统一国家内各少数民族当家做主、行使自己管理本民族内部事务权利的体现。应当着重指出，自治机关是依法制定自治法规，而不是“拟定”自治法规。因此，“半个立法权”的说法是不准确的，也是不郑重的。

有的论者更提出“地方立法批准权是地方立法权的组成部分”，认为制定权和批准权分离，由两个地位不同的国家机关独立行使，两家都只享有半个立法权，二者只有结合起来，才能构成一个完整的地方立法权。此论同我国的立法体制的隔膜，真如方枘圆凿，格格不入。根据现代宪政理论，在单一制国家内，不可能存在中央和地方各执一半、所谓“半斤八两”^①的立法权。民族区域自治地方的自治机关向全国人大常委会或省级人大常委会报批的是自治法规，不是自治法规草案。全国人大常委会或省级人大常委会的批准，是对于已经制定(产生)出来

^① 参见敖俊德：《关于民族自治地方立法的几个问题》，《人大工作通讯》1998年第12期。

的自治法规决定其是否发生效力,并不参与其制定(产生)的过程。自治法规不是由制定机关和批准机关共同制定(产生)的,其制定权和批准权是两种不同性质、不同级别的国家权力,不可混为一谈。

制定机关和批准机关对于自治法规都享有“半个立法权”的说法,实际上是把报请批准自治法规视同提请审议自治法规案,把自治机关依法享有的自治法规制定权视同拟定权。这就极大地贬低了民族区域自治地方依法享有并行使的自治权,显然也是歪曲了有关民族区域自治地方的自治机关自治权的法律规定。

3. 在自治州、自治县的自治法规报请批准的问题上,一些论者表现出来的错误认识尤其突出。依照宪法规定,自治州、自治县的人民代表大会制定的自治法规,报请省级人大常委会批准后生效,并报全国人大常委会备案。针对宪法的这一规定,有人提出:省、自治区人大及其常委会“制定的地方性法规不得同宪法、法律、行政法规相抵触”,“却可以批准变通法律、行政法规的自治州、自治县的自治条例。而这就是说,作为同一个立法机关的省、自治区人大常委会同时享有自相矛盾的立法权,这在法理上是难以成立的。这很显然,是民族自治地方立法制度上的一大缺陷”。^① 这真是奇谈。

第一,这种说法是把国家人格化了,似乎本身不可变通法律的国家机关也就无能力、无资格批准下级国家机关变通法律的规定。持此论者忘记了这样一条基本法理,就是在实行中央集权的单一制国家里,地方的权力包括立法权不是其本身固有的,而是源于中央,是中央通过宪法授予地方的。如1954年宪法未规定地方有立法权,地方就不能行使立法权;1982年宪法规定了地方享有地方立法权,地方就有了行使地方立法权的资格和能力。同样,1982年宪法规定自治州、自治县制定的自治法规报省、自治区人大常委会批准后生效,省级人大常委会就享有了这种批准权,即对自治法规的立法监督权。

我们知道,宪法规定,自治州、自治县政府同一般市、县政府一样要服从省级政府的领导,同时又依法行使自治权,而大部分省级政府无自治权。如按照上述意见的逻辑,无自治权的省级政府却领导有自治权的自治州、自治县,宪法的这一规定也是“在法理上难以成立”了。

第二,宪法关于自治州、自治县的自治法规报省、自治区人大常委会批准后生效的规定,体现了“在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”省、自治区人大常委会批准自治州、自治县的自治法规后,要报全国人大常委会备案,全国人大常委会行使最高立法监督权。全国人大常委会如认为省、自治区批准的自治法规同宪法、法律、行政法规相抵触,可以撤销省、自治区人大常委会的决议,以保证国家法制的统一。

1954年宪法未规定地方设立人大常委会,自治州、自治县的自治法规统报全国人大常委会批准;1982年宪法规定,地方设立人大常委会,自治州、自治县的自治法规报省、自治区人大常委会批准后生效,并由省、自治区人大常委会报全国人大常委会备案。这一规定,适应了国家政治体制改革与发展的需要。我国民族区域自治制度是单一制国家的一种国家结构形式,自治州、自治县是省级行政区域内的一个行政区域。自治法规是一种特殊的地方立法,可以变通法律规定和本省级地方性法规。自治州、自治县的自治法规对法律、地方性法规的变通是否恰当,直接涉及到本省、自治区人大常委会“在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级

^① 参见敖俊德:《关于民族自治地方立法的若干问题》,《民族法制通讯》1997年第8期;李步云、汪永清主编:《中国立法的基本理论和制度》,第269—270页;吴宗金、敖俊德主编:《中国民族立法理论与实践》,第412页。

人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行”。^① 自治州、自治县的自治法规报省级人大常委会批准后生效,是我国行政管理体制的法律体现。这恰恰是我国民族区域自治地方立法制度的一大特点,绝不是什么“缺陷”。

三

有关民族区域自治地方的自治法规的效力等级和适用范围的争议时间如此之长,一些明显不符合宪法原则的论调竟能在如此大范围内流行,这应当引起民族理论界和民族法学界以及民族实际工作者的高度注意和反思。笔者认为,问题的根源,在于如何正确认识我国的民族区域自治制度。

1. 要正确认识我国的民族区域自治制度,必须把握三条原则。第一,我国的民族区域自治制度,是在统一的国家内,少数民族聚居的地方实行民族区域自治,设立自治机关,行使自治权。它是关于国家结构形式的一项重要政治制度,国家统一是实行民族区域自治的前提和基础。

试比较一下实行联邦制的俄罗斯,我国民族区域自治制度的特点就更为显而易见。俄罗斯实行联邦制,全联邦有89个联邦主体,包括21个自治共和国、6个边疆区、49个州、2个联邦市、1个自治州和10个民族区。尽管在行政区划上自治州和民族区分别在某一州或者边疆区的范围内,但它们都作为联邦主体直属于联邦中央。也就是说,89个联邦主体地位平等,在联邦会议的联邦委员会中都各有2名代表。有人提出我国自治州、自治县制定的自治法规都要由全国人大常委会批准后生效,实际上是要自治州、自治县具有直属于中央的地位,这恰恰混淆了单一制和联邦制的区别。

第二,民族区域自治地方的自治权是中央通过宪法授予的,必须在宪法、法律的范围之内来行使。1954年讨论宪法草案时,邓小平指出:“宪法充分保障了少数民族的权利,不能设想在宪法规定之外还可以做另外的事情。”“如果现在规定得还不够,将来还可以补充,但也要由法律规定。”^② 我国宪法规定:“自治区、自治州、自治县设立自治机关。自治机关的组织和工作根据宪法第三章第五节、第六节规定的基本原则由法律规定。”^③ 若在宪法、法律之外来谈自治机关的自治权,显然是于法无据、于理不通。

第三,实行民族区域自治的法定主体是“各少数民族聚居的地方”。宪法、民族区域自治法都明确规定:“各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。”这里表述得十分清楚、毫无疑义,实行民族区域自治的是“各少数民族聚居的地方”,而非哪一个“民族”。邓小平提出:“要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治”,^④ 而这段文字最初是“要使各民族真正实行民族区域自治”。^⑤ 《邓小平文选》的这一处重要修改,其要旨就是要准确论述实行民族区域自治的主体问题。应该特别指出,无论是实际工作部门,还是民族理论学界,

① 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级地方人民政府组织法》,第八条。

② 全国人大常委会办公厅研究室政治组编:《中国宪法精释》,中国民主法制出版社1996年版,第270页。

③ 《中华人民共和国宪法》,第九十五条。

④ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第339页。

⑤ 《邓小平文选》(1975—1982),人民出版社1983年版,第299页。

对《邓小平文选》中这一带有基本性质的重要修改,似乎都未引起足够的重视。

我国的民族区域自治,是民族自治与区域自治的正确结合,是政治因素与经济因素的正确结合,既不是单纯的地方自治,也不是超地域的民族文化自治,而是各少数民族聚居的地方实行民族区域自治。我们常见到一些论著中把民族区域自治表述为“在少数民族聚居的地方,实行民族区域自治”。^① 正所谓“差之毫厘,谬之千里”。多了一个“在”字,必然会引出“谁”“在”少数民族聚居的地方实行民族区域自治的问题,其答案也就偏离民族区域自治不啻千里了。

2. 正确认识我国的民族区域自治制度,应当搞清楚三个“二重性”问题。第一,自治区、自治州、自治县是民族区域自治地方,同时又是我国行政区划管理体系中的一级行政区域;自治机关是民族区域自治地方的自治机关,依法行使自治权,同时又是一级地方国家机关,依法行使地方国家机关的职权;自治权是自治机关依法行使的职权,同时又因其适用范围及于整个民族区域自治地方,所以这种自治权同时也就是地方国家机关行使的职权。

所谓“二重性”,就是一身而二任。也就是说,民族区域自治地方的自治机关行使的自治权,同该自治机关作为地方国家机关行使的职权,在实践上是“一而二、二而一”的关系,如同水乳交融,是密不可分的。比如,自治区人大及其常委会制定的地方性法规,是在全自治区范围内一体遵行,而自治区人大制定的自治法规,也是并且也只能是在全自治区范围内一体遵行(尽管后者的效力等级要高于前者,但在适用范围上二者完全一样)。另如,自治州、自治县的人大及其常委会不享有地方立法权,不能制定地方性法规,而自治州、自治县人大依法可以制定自治条例和单行条例,即在地方立法方面行使自治权。因为自治州、自治县的自治法规在全自治州或自治县的范围内要一体遵行,所以,自治州、自治县的自治机关在行使自治权的同时,也是在行使“在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规和上级国家机关决议、决定的遵守和执行”的地方国家机关的职权。

依照宪法和有关规定,我国民族区域自治地方自治机关享有的自治权,具有四个鲜明特点:广泛性和局限性的统一,从属性和自主性的统一,独享性和共享性的统一,地域性和全局性的统一。

第二,实行民族区域自治的目的,或者说民族区域自治地方自治机关行使自治权的目的,是结合本地方的实际情况和需要,执行法律和政策。用一句通俗的话来说,就是“在统一领导下另搞一套”。不顾特点搞一刀切,是违背民族区域自治的本质要求;脱离国家法律、政策的轨道另搞一套,同样是违背了民族区域自治的本质要求。

总而言之,民族区域自治地方制定的自治法规,其效力等级相当于法律,但其适用范围只能是本民族区域自治地方,也就是说,只能在本民族区域自治地方内适用,不能约束其上级国家机关。自治法规的效力等级和适用范围之间的这种特殊情况,恰恰是我国民族区域自治制度特点的反映,是民族区域自治地方自治机关自治权的“二重性”特点的反映。

[责任编辑 马俊毅]

^① 参见李伯钧:《中国宪法新释》,中共中央党校出版社1999年版,第99页;乔晓阳主编:《立法法讲话》,中国民主法制出版社2000年版,第5、15页;李德洙:《我国成功解决民族问题的道路》,《瞭望》1999年第38期。

论中国少数民族传统文化现状及其走向

王希恩

本文对我国少数民族传统文化的现状和发展趋向作了宏观分析。文章认为,改革开放以来现代化的强烈冲击以及国家和社会对少数民族传统文化着力弘扬的双重作用,使当前少数民族传统文化呈现出复兴、衰退和变异并存的状况;而随着现代化进程的推进,尤其是西部大开发的实施和中国加入WTO的完成,这种状况将持续存在并加剧或扩展。为此,文章提出了正确对待衰退、引导健康变异和促进全面繁荣等应对建议。

关键词:少数民族 传统文化 现代化发展趋向

作者王希恩,1954年生,中国社会科学院民族研究所民族理论研究室主任、研究员。地址:北京市白石桥路27号,邮编100081。

一、影响少数民族传统文化现状的两个社会背景

(一) 现代化的强烈冲击

现代化的推进过程中必然伴随着对传统文化的冲击,这是世界现代史和当代社会发展中最具普遍性的问题;不论发达国家还是发展中国家,不论占人口多数的民族还是少数民族,都是如此。在我国改革开放引导的现代化进程中,不同地区不同民族的交流空前扩大,各种现代传媒的传布速度和传布范围达至空前,各种传统文化受现代文化的冲击也都达至空前。少数民族和民族地区一般较汉族和汉族地区的发展要滞后一些,但至少在80年代后期和90年代初,少数民族传统文化便已面临危机:一些民族歌谣、曲艺、传说等开始失传;一些精湛的民族工艺和建筑开始衰微;一些灵验有效的民族医药失去了市场;一些有利于培养人类美德的传统礼仪和习俗被逐渐废弃等等。时至今日,这种状况有增无减。

关于民族传统文化在某一地区具体的纵向变化,云南大学的李子贤教授在一篇文章中提供了他三下怒江峡谷进行田野考察的印象。

第一次是1963年9月。他从昆明出发,乘车、骑马和步行,几乎花了一个月时间才抵达目的地。当时所见所闻,都是原汁原味的传统文化。村寨里的人们都是清一色的民族服饰,人人会唱传统民谣,都能讲上几则故事,能滔滔不绝地讲解各种习俗礼仪的由来,讲述该族神话。每进一家,均受到传统礼仪的接待。村民中几乎没有会讲汉语的。

第二次是1991年秋。一路乘车,仅花了三天的时间。当年只有几间瓦房、十多间草房的

贡山县城,已有了一条大街和高层建筑。傈僳族和怒族村寨中已有人经商,村里的一些年轻人已穿上了城里人的时装。村里讲汉语的人多了,但唱传统歌谣和讲述神话、民间故事及各种民俗由来的人则不多了。

第三次是1997年8月。这里的变化已令人惊讶:贡山、福贡、泸水县城高楼林立,各类商店、餐馆、旅馆应有尽有。有的卡拉OK厅的老板就是少数民族。一住进旅馆,就可以和昆明的家人通电话,让人几乎没有已抵达边境少数民族地区的感觉。当年闻名省内外的民间歌手,大多已过世;通晓一切的民间艺人,已很难找到。过去收集到的神话和民俗,现在能够知晓的人已不多,而此次收集到的民俗文化及口头文学,已发生了较大变异。当地各民族传统文化的某些部分,正在不断丧失。要想真正了解到当地各民族系统、完整的传统文化,尤其是内隐文化,已很困难了。^①

对于怒江地区的这些变化恐怕没有人怀疑,因为这种变化实际上在很多地区都在发生。从我们在民族地区的直接感受来看,传统文化色彩在大多数地区都已很不明显,或者说,除了大跨度的空间距离造成的地区文化差别之外,相近民族之间的文化特征已不清晰。从我们回收的民族问题问卷调查来看,58.72%的应答者认为近年来本民族的传统文化“逐渐减少”,23.68%的应答者认为“大大减少”。当然,由于发展程度、环境、生产方式、既有文化对外来文化的天然抗御力等因素的不同,各民族和各个地区传统文化的受冲击程度是有较大差别的。如居住于广西防城港市的大板瑶(瑶族的一支)现今的政治、经济生活发生了翻天覆地的变化,但那里的“阿宝节”、“盘王节”等节庆活动和对歌、婚礼等民俗民风都保存完好,尤其是在服饰方面,“妇女们无论是外出到乡里赶集、上山劳动、下地干活或是做家务,她们都一丝不苟地身着民族服装,把颇具特色的民族服饰认认真真穿在身上”。^②这些都是传统文化受冲击较少或自身保存较好的例证。但显然,受影响发生变化是绝对的,不变则是相对的。一般而言,同一民族聚居区和封闭程度较大的地区变化要小一些,反之则要大一些。

需要说明的是,把冲击少数民族传统文化的外来文化都说成是汉文化是不确切的。因为,除了汉语之外,当今处于主导地位的社会思想、价值观念,流行的服饰、音乐、交际方式、建筑风格、生活器物等等,都很难说有多少真正属于汉族的文化成分。实际上,传统的汉族文化也在受到外来文化的冲击。冲击传统文化的是与之相对的现代文化,它们属于普同文化范畴,而很难说是哪一个具体民族的文化。当今普同文化的成分确切地说源于西方的成分多一些,这是由近现代及至当代西方在世界经济和文化上的强势地位所决定的。而在我国,由于汉族在人口、经济和文化上的优势,汇入普同文化的成分要多一些,但这不等于普同文化就是汉族文化,更不能把现代文化对少数民族传统文化的冲击看作是汉族文化对少数民族文化的威胁。

(二) 国家和社会对民族传统文化的着力弘扬

我国社会主义的民族政策是促进民族繁荣的政策。这种繁荣既包括政治、经济、科技教育和思想道德水平及人口规模和素质等方面的全面提高,也包括各民族优秀文化的充分发展。因此,党和国家历来重视民族文化的保护、继承和弘扬,改革开放以来尤其如此。

首先,对少数民族优秀文化遗产实施有效的保护、整理和研究。面对少数民族传统文化遗产日渐湮灭、损毁和流失的危险,国家本着“抢救第一”和“有效保护,合理利用,加强管理”的方

^① 参见李子贤:《云南少数民族传统文化保存教育当议》,《思想战线》1998年第4期。

^② 徐正荣:《大板瑶:把民族服饰一丝不苟穿在身上》,《民族团结》1998年第1期。

针,动员各种力量努力予以抢救性的保护、发掘,并适时加以整理和研究。如少数民族的三大英雄史诗《格萨尔》、《江格尔》和《玛纳斯》一直受到政府的高度重视,60年代即展开了有关资料的调查收集,80年代又成立了相应的研究机构。截至1998年,仅《格萨尔》的藏、蒙古文手抄本和记录、整理民间艺人的说唱本就收集各300多部;出版藏文说唱本70多部,总印数达300多万册。又如,纳西族的东巴文化举世闻名。东巴文是世界上唯一保留完整的“活着的象形文字”,用东巴文书写的《纳西族东巴舞谱》是我国最早的民族舞谱和世界上仅存的象形文字舞谱。因此,1981年在云南省社科院专门设立了丽江东巴文化研究所。经过多年的努力,迄今已把2万多卷1000种的《纳西族东巴古籍译注全集》全部译成汉文,而云南省有关部门也已首次把东巴象形文字输入了电脑。此外,对西藏布达拉宫和三大寺(哲蚌寺、色拉寺和甘丹寺)、青海塔尔寺、新疆克孜尔千佛洞等大批重点少数民族文物保护单位,国家都投巨资进行了大规模的维修。同样有意义的是,1984年,文化部和国家民委等几个部门组织成立了全国艺术科学规划领导小组及其办公室,筹划编纂《中国民间歌曲集成》、《中国民间故事集成》和《中国歌谣集成》等十部文艺集成志书。这一被称为“文艺学大百科全书”和“文化长城”的巨大工程将囊括56个民族的所有的民间文艺成果,是对包括每个少数民族在内的中国民族传统文艺的空前完整的收集和展示。

其次,对少数民族文化制定和实施特殊的政策和措施。如文化部根据民族地区的实际,提出对这些地区实行文化设施建设、人才培养、文物保护和对外文化交流“四优先”的政策。1992年我国政府在边疆地区开始实施“万里边疆文化长廊”建设,1994年,党中央把这项计划列入《爱国主义教育实施纲要》项目;其后,八届全国人大四次会议审议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》又把它作为国家社会发展的一项战略目标列入其中。这个计划自实施以来,中央和18个边疆省区及共建部门已投入50.68亿元。国家民委和文化部还曾举办过全国少数民族文艺会演,每年都要请少数民族艺术团体到北京进行文化展演,少数民族聚居的省区定期举办少数民族艺术节。1982年以来,每四年举办一次全国少数民族传统体育运动会等。^①

除了国家和各级政府部门的政策措施之外,随着人们对保护民族文化自觉性的提高和各民族自我意识的增强,一些社会有识之士及少数民族的社会团体和个人也自发地作出各种努力,对各民族不同的传统文化内容进行了保护或弘扬。如1995年著名作曲家田丰以个人力量筹资创办了“云南民族传习所”。其宗旨是抢救挖掘云南各民族濒于失传的舞蹈艺术珍品,其方式是由各民族中老年艺人带本族的青年,脱产半年或一年到传习所来系统整理、研习、表演和传授。而由宣科、杨曾烈等纳西族民间音乐家所创立的“大研古乐会”也是着力于本民族音乐艺术的传承。他们的演奏以洞经音乐为主,又融会了纳西族传统民间音乐成分,被称为“活着的音乐化石”。与此不同,所谓的“彝族文化学派”则在学术研究方面开创了文化传承的新途径。最近10多年来,刘尧汉教授带领一批彝族中青年学者,邀约一些传统头人、祭司共同深入田野,以文化人类学、民族史等学科的理论方法为指导,以田野调查、典籍整理、口传史诗家谱的发掘为手段,陆续推出了20余本《彝族文化研究丛书》,成为一种保护、弘扬本民族文化

^① 参见方鹤春:《中国少数民族传统文化保护、研究和发展》,在中国—瑞典第二届少数民族问题研讨会上的发言稿,1998年9月;陈琪林、陆濯儒:《加快民族文化事业发展,促进民族地区稳定繁荣》,首都民族理论春季研讨会论文,1999年。

的有效模式。^①

二、对少数民族传统文化现状的基本估价

在现代化的强烈冲击和国家及社会各种力量自觉保护的双重作用下,当前中国少数民族传统文化的基本状况是复兴、衰退和变异三种现象并存。

(一) 复兴

国家及社会在弘扬少数民族传统文化方面取得的成就已构成了一种复兴的景象,此外复兴还表现在以下几个方面。

少数民族语言文字得到了推广。一些使用传统文字的少数民族,如蒙古族、藏族、维吾尔族、哈萨克族和朝鲜族等已经具有了从初等教育到高等教育的民族语文教学体系;而使用新创或改进文字的民族也采用了形式多样的双语教学体系。中央和少数民族聚居的省、区、市、县、乡都开办了少数民族语言广播,一些电视台建立了少数民族语言频道。我国已有民族出版社36家,每年出版各类民族文字图书3000多种,少数民族文字报刊89种、杂志183种。

少数民族地区文化设施大量建设,文艺人才大量涌现。截至1998年,少数民族自治地方建有专业艺术表演团体526个,图书馆596个,群众艺术馆、文化馆738个,博物馆134个,文化站7129个。全国至少有24所高等和中等艺术院校专门培养少数民族艺术人才。一些国家重点艺术院校还不定期地开办少数民族班。大批的少数民族艺术人才在全国乃至国际舞台上崭露头角,至1997年第五届少数民族文学奖评奖时,55个少数民族都有了自己的作家。^②

少数民族地区群众文化活动开展广泛。许多地区对传统民族节日开始重视,自觉地利用这些节日推广传统文化。不少地方开办了各式各样的文化节、艺术节、文艺会演和体育活动,而这些活动又着力体现民族特色。

许多少数民族正大力发展文化产业,为经济活动融入民族文化内涵。如一些民族地区大做民族服装生意,将自己制作的服装打入国内和国际市场。在此过程中也将自己民族传统的工艺、质料、风格等发扬光大。近年来西南苗族、布依族和瑶族的蜡染、挑花、刺绣等都在各地市场上走俏。更为普遍的是民族旅游业。民族地区利用自身独有的旅游资源,辅之以当地民族文化的内容,发展了经济,也发展了自身的文化。

凡此种种,都是传统民族文化正在得到复兴的表现,甚至可以说,当今的民族文化正处于繁荣和发展的最好时期。正因为如此,当今中国各少数民族文化也正以前所未有的规模和速率汇入普同文化,得到越来越广泛的认可。

(二) 衰退

但是无庸讳言,与上述复兴的景象相悖,各少数民族传统文化也面临着相当的衰退局面。现代文化不断增多的过程也基本成为传统文化衰退的过程,而且,与复兴相比,衰退似乎更为强烈。其原因主要有两点。

其一,各地传统文化的衰退正是在各种挽救和弘扬措施不断实施时发生的。还以纳西族

^① 参见黄泽:《云南少数民族文化保护与传承的几种模式》,《思想战线》1998年第7期。

^② 参见方鹤春:《中国少数民族传统文化保护、研究和发展》,在中国—瑞典第二届少数民族问题研讨会上的发言稿,1998年9月。

的东巴文化现状为例。因为蕴含内容的丰厚、珍贵和在世界文化史上的独特地位,东巴文化受到了上自政府下至社会团体和个人的普遍关注,从政府及社会各界对它的投入和取得的成就来看不能不说已相当可观。然而云南省社会科学院的杨福泉研究员近来著文谈到:目前东巴文化这一“文明瑰宝正在民间不断绝迹,所剩无几的东巴多至耄耋之年,且无人传承。……如照目前各地所剩无几的老东巴无传人的情况发展下去,十多年之后,将不复有东巴文化活动存活民间,被视为丽江旅游一个支柱人文资源的东巴文化将只存在于博物馆、研究所而成为死去的文化,东巴文化将只是一门钻故纸堆的学科”。“纳西族民间丰富多采的民俗活动正日趋衰落,传统文化的重要载体民歌谣谚舞蹈衰微没落,民间歌手寂寥冷落,年轻的民歌手如凤毛麟角。年轻一代痴迷于影视流行歌曲,过去遍布城乡的歌手一唱三叹,听众如醉如痴,很多人能出口成章(民歌),年轻人甚至即兴编歌斗歌谈情说爱的盛况已成如烟往事。电视文化对过去民间故事、礼俗谣谚的家庭传承的冲击犹如风卷残云。此外,传统民居、服饰、节庆等正在咄咄逼人的‘现代趋同’浪潮冲击下消失和隐退。”^① 杨福泉同志在纳西族地区进行了多年田野调查,其所谈情况应当是可信的,而在其他地区,情况一般也是大同小异。

其二,已有的复兴尚多与民间生活脱节,衰退是深层的。如上所述,因党和国家的重视及各民族群众的自觉参与,各民族文化正在通过各种途径得到展现。但这种展现很多却是游离于民间社会生活之外的。像东巴文化在媒体的曝光度上,在国际国内相关领域的研究、整理、出版或演出展示等方面实在是达到了前所未有的程度。但同时它在纳西族民间,也即在它的原生土壤上却大大失落。勿庸讳言,民族文化和经济活动的结合促进了经济的增长,也使民族文化得到了传扬。但因为这种结合一开始就是以发展经济为主要目的,因而这里的文化传扬就不能不带有与本族实际生活脱节的强烈的功利主义色彩。由此我们也就看到,大量表现民族特色的用品堆满货架,但本族消费者却日益减少,外族消费者对这些物品的需求也大多出于新奇,而随着新鲜感的减退,这些物品便被束之高阁。在“民族村”或其他形式的少数民族旅游区,虽然表现民族文化的各种建筑、用具、服饰和礼仪等随处可见,但这些东西很多已不是民族文化的自然显露,而是出于商业利益的着意夸示甚至扭曲,与民间的本色已有相当的距离了。这些现象说明,当今传统民族文化表现出来的复兴,更多还仰赖一种表层的人为造设,在它下面还泛滥着衰退的潜流。

民族传统文化既得到了复兴,又在严重衰退,这种评价似乎是矛盾的,但又的确如此。国家及社会的着力弘扬与现代化的猛烈冲击是两种影响传统文化状况的主要社会因素,而它们的作用力却是相反的;在此两种不同社会因素作用下,传统文化的不同内容、不同层面呈现出不同甚至相反的性状是合乎逻辑的。

(三)变异

民族传统文化的衰退是指这种文化的减少和消失。然而,有些现象其实不是衰退,而是变异。因为许多传统文化成分在实际生活中并没有减少或消失,而是与现代生活相结合,使自身得到了适应新环境的演化变迁。如土家族过去有迎请“土老师”的习俗。土老师被认为是神的代言人,是祛鬼邪、求吉祥的神的化身。因此,人们凡遇到疾病、灾祸,都认为是碰到了邪魔鬼怪,必定要请土老师司法驱鬼,消灾免难。现在人们仍请土老师,但用意大多是办喜事图吉祥,或为12岁的孩子“度关煞”,盼其长大成人;或为耄耋之年的老人冲傩还愿,祝其健康长寿。其

^① 杨福泉:《论我国现代化进程中的少数民族文化保护》,《思想战线》1998年第5期。