

ISSN 2343-4724

Journal of Legal Studies



Volume 3 Spring 2018
Nordic Journals

This publication was entitled the *Journal of Legal Studies*.

ISSN 2343-4724

Copyright © 2018 JLS

All rights reserved.

The *Journal of Legal Studies* provides a forum for legal studies. The *Journal* welcomes manuscripts for possible publication from authors both within and outside the legal profession. Send correspondence and manuscripts by e-mail. Submissions should be typewritten and footnotes and references should conform with *Publication Manual of the American Psychological Association®*.

Subscription Prices (online): EUR €29.00

The *Journal of Legal Studies* is accessible at:

<http://jls.pruna.eu>

Email: submissions@pruna.eu

Published in Helsinki, Finland

Except as otherwise expressly provided, the author of each article in this volume has granted permission for copies of that article to be made and used by nonprofit educational institutions, so long as copies are distributed at or below cost and provided that the author and Journal are identified and that proper notice of copyright is affixed to each copy.



Nordic Journals

Available online at jls.pruna.eu

Journal of Legal Studies

ISSN 2343-4724

2018, Vol. 3, 1–233



Journal of Legal Studies

Received: 3 October 2017. Accepted: 5 January 2017. Published: 31 March 2018

俄罗斯联邦民族文化自治法研究

阿茹罕*

*作者系中国内蒙古农业大学副教授，法学博士。

绪论

一、研究的动因和意义

1991年12月25日，圣诞节，人类历史上第一个社会主义国家——苏维埃社会主义共和国联盟（Союз Советских Социалистических Республик，CCCP）召开了最后一次最高苏维埃共和国会议，这次会议向全世界宣布，苏联在法律上停止存在，印有镰刀锤子标志的红色国旗从克里姆林宫上空缓缓降下，存在了74年的社会主义国家解体了，俄罗斯人民进入了一个新的历史时期。苏联解体带给全世界尤其是社会主义国家无比的震惊，哀叹感慨之余，学术理论界纷纷开始反思苏联解体的原因，得出经验与教训，以免重蹈覆辙。关于苏联解体的原因、经验、

教训等等，学界论述很多，也有较多成果，此处我不再赘述。但无论怎么研究，势必要提到一个重要的方面，那就是苏联的民族问题，也有很多国内外学者给予这个问题关注，甚至不少人认为，民族问题中的大俄罗斯沙文主义是导致苏联解体的关键所在。1992 年后，俄罗斯联邦作为前苏联的主要继承人登上了历史舞台。在俄罗斯，民族问题并没有随着苏联而解体，尽管俄罗斯联邦的民族构成发生了较大的变化，独立出来的 14 个新的国家带走了部分原苏联的少数民族居民，主体民族——俄罗斯族由原来占总人口的 50% 上升到近 80%。¹俄联邦的少数民族人口虽然减少了，却增加了很多新的民族和族群（这与宪法及民族文化自治法规定有直接联系，也是本书关注的问题之一）。而只要有多民族存在，就一定会有民族问题。到 90 年代中期，俄罗斯的民族问题非常严峻，局部地区民族冲突不断，爆发了两次车臣战争。俄当局者采取了一系列缓和民族矛盾、发展民族经济的政策和与之配套的法律法规，旨在确保俄罗斯社会的稳定和国家的统一。当前提到俄罗斯民族，有两个现象值得关注：第一，俄罗斯的民族问题主要是民族主义，它是一种重要的社会政治思潮，关于这个问题研究的学者不在少数，但并非笔者研究的侧重点；第二，当人们说起俄罗斯究竟有多少个民族时，恐怕很难有一个准确的答案，各种不同的数据都有。如果按照 1989 年苏联人口普查的统计数据，是 120 个，按照最新一次也就是 2002 年俄联邦的人口普查数据，是 176 个，²而从俄罗斯网站搜索，更多是说有 191 个。³为什么民族（族群）的数量会有这么大的改变？这就是俄罗斯政府采取的新的民族政策与法制的结果。《俄罗斯联邦宪法》以及《俄罗斯联邦民族文化自治法》等法律都规定：俄联邦公民可以

¹ Аргументы и факты.—2002. № 3. С.5.

² Российский статистический ежегодник.2002 : Стат. Сб./Госмостат России.--М. 2002. --С. 82—86 ,91—93.

³ Чиргин.В.Е.Конституционное право России.—М.2003.—С.202.

自主决定自己的民族属性，俄罗斯的护照也取消了“民族成分”一栏。因此，才有许多新的“民族”出现了（此处民族用引号，因为它不同于我国严格意义上的民族）。俄罗斯联邦在关于少数民族权益保障方面出台了各种措施，其中最重要的就是实行民族文化自治，并于 1996 年制定了《俄罗斯联邦民族文化自治法》。本书将从法学角度论述研究民族文化自治。

1991 年苏联解体时，我刚刚考上了大学的俄语专业，源于对这个语言和民族、对俄罗斯文学的喜爱，准备下决心在大学四年内深入学习。苏联的解体使我们当时在校的学生感到一片茫然，不知自己的前途往何处去。忧思之余，觉得只要学好本专业，随着俄罗斯经济等综合实力的强大，俄语总会有繁荣的一天。本科毕业后源自对法律的兴趣读了法学的硕士，随后读了法学的博士。但对自己俄语专业的情结一直难以舍弃，一直关注俄罗斯法律。博士学的专业是民族法，上学后开始留意俄罗斯民族及相关法律法规，读博期间导师李鸣老师给我拿来了一份俄文的《俄罗斯联邦民族文化自治法》要我翻译，当完成了这部法律的翻译后，我对该法产生了浓厚的兴趣，接着开始收集相关的文章，慢慢地对这一问题有了一些理解和认识，一方面看到俄罗斯民族文化自治法在调整民族关系、保障少数民族权利方面有着无可替代的重要作用，另一方面也感到国内对该项制度的法律研究有较大的不足和空白之处，而我的俄语及法律两个专业恰好可以帮助我在这方面做更深入的研究，也方便自己阅读原文资料，这就是我当时选择“俄罗斯民族文化自治”作为博士学位论文的原因所在。创新是研究的灵魂，也是我致力达到的写作原则。本书力图在国内外学术界尚未涉足或是研究不够全面的领域——俄罗斯民族文化自治的历史发展历程、产生背景、组织体系、民族文化自治组织与国家机关的相互作用，民族文化自治组织在保护和发展少数民族语言和文化方面的自治权利，民族文化自治的经验、存在问题、完善等方面做出创新性研究，尽可能全面、系统地反映出

当代俄罗斯民族文化自治的全貌。笔者认为，本书的意义主要在于：

第一，填补理论空白。尽管国内外学术界、理论界对当代俄罗斯民族问题非常重视，但多着重于对俄罗斯民族主义的研究，而介绍、评述俄罗斯民族文化自治的文章少之又少，民族文化自治理论产生于 20 世纪初，1996 年颁布了《俄罗斯联邦民族文化自治法》，将这一理论上升至法律高度，后来这部法律又经过了几次修改，还处于发展、变化之中，关于这个问题的研究有很多空白点。本书首先简要介绍俄罗斯多民族国家的形成，梳理民族文化自治的发展历程、产生根源，它的概念、性质、与国家机关的关系，民族文化自治的自治权，分析俄罗斯民族文化自治的经验、不足及完善之处，提出对我们这个多民族国家的少数民族文化立法的启示，试图做一些有开拓意义的研究。

第二，研究民族文化自治有助于全面、深入地认识俄罗斯是如何用法律手段来改善民族关系、保障少数民族权利的。苏联解体后，新的俄联邦政府清楚地意识到，依照过去的政策不可能达到民族权利的充分实现，应该从历史中吸取教训，赋予民族自决新的含义：摒弃政治独立自主权，发扬各民族人民参加决策和管理本民族事务的民主权利和平等权利。而且，民族自决权应主要体现为各民族公民享有人权，享有宪法规定的各项公民权利，享有参加国家和社会管理的民主权利和平等权利。这样理解民族自决权，既有助于淡化民族自我意识和民族观念，也有助于加强各民族团结和维护多民族国家统一。在政策中尽可能少使用如“民族自决”、“民族利益”、“民族经济”这类的词语，而代之以“国家自决”、“国家利益”、“国家经济”等提法。此外，在宪法中特别强调指出：要维护俄罗斯联邦的国家主权，并且将前苏联几次宪法中都规定的各联邦主体的“自由退盟”权利放弃不

提。⁴

当时俄联邦执政者面临着一个迫切的任务：制定一部现实可行的法律来满足各民族首先是散居和人口较少民族的需要和充分保障他们的权利。俄罗斯的领导人选择了一种全新的方法：民族文化自治。之所以选择文化自治，主要原因有：首先，俄罗斯大部分少数民族居民不是居住在本民族自治实体内。与中国情况不同，中国 55 个少数民族中已经有 44 个建立了民族区域自治地方，在一亿多的少数民族人口里面超过 70% 的少数民族居住在区域自治地方。俄罗斯 100 多个少数民族中，有 32 个民族大约 1700 万人拥有自己的民族区域自治实体，但居住在自己民族区域自治实体的少数民族只占到 47%，其他的各少数民族散居在各个联邦实体内，有 118 个族群 1000 多万人没有自己的民族实体，⁵联系他们的不是地域，而是文化，他们相对来说更容易接受民族文化自治，实行民族文化自治更能够保障散居和人口较少的少数民族的权益。其次，民族文化自治在俄罗斯被定位成一种特殊的社会团体，它不具备政治属性，它的实质在于解决民族关系问题，民族文化自治更能满足各民族特别是较少数民族的语言需求和精神需求，促进民族传统文化、教育和语言的发展。最后，民族文化自治重在各民间组织和大多数居民的积极参与，这样更有利它的实施，同时保护自己的文化权利也不会损害其他民族的利益。因此一部全新的《俄罗斯联邦民族文化自治法》出台了。俄罗斯民族文化自治涵盖俄联邦各个少数民族，组织大到联邦，小到乡镇、村，几乎所有的少数民族公民和民间组织都举起了实行民族文化自治、保护民族语言文化权利的旗帜，民族文化自治

⁴ 陈联璧：《俄罗斯民族关系理论和政策的变化》，载《东欧中亚研究》1999 年第 1 期，第 32—38 页。

⁵ 陈黎阳：《苏联解体后的俄罗斯民族主义》，重庆：重庆出版社 2006 年版，第 66 页。.

成为在俄罗斯被广泛接受的社会组织。

第三，全面梳理总结俄罗斯民族文化自治对于多民族的社会主义中国具有现实的启示。《俄罗斯联邦民族文化自治法》规定：民族文化自治是隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦共和国公民的社会团体，在此基础上为独立自主地解决保护和发展民族语言、文化教育、艺术的自我组织。民族文化自治的组织系统由俄罗斯联邦民族文化自治章程规定，可以建立村、乡镇、区、市、地区和联邦的民族文化自治组织。民族文化自治组织的活动得到国家和地方自治机构的财政上的资助，成立了联邦、地区和地方基金会。中国和俄罗斯都是多民族的大国，无论从历史上看，从过去几十年的民族理论、民族政策和民族发展来看，还是从当前改革与发展中所面临的问题来看，双方既有很多共同之处，也有很大的差异，既有许多经验，也有不少教训。作为一个多民族的社会主义国家，虽然中国的民族问题远不如前苏联那么严重，但是保护少数民族的权利、更好更充分地发扬他们本民族的文化也是刻不容缓的任务。近年来，也有很多学者开始关注少数民族文化权利。在这个背景下，把我们的邻国实施的民族文化自治介绍到中国，对我国的少数民族文化立法有一定的借鉴意义，而且也是对民族区域自治的一个有益补充。

二、文献综述

（一）国内研究状况

国内在俄罗斯民族文化自治方面的研究几乎是空白，有关研究成果也很少。上百度、中国期刊网、中国知网、万方数据搜索，输入“俄罗斯民族文化自治”，匹配的结果都是零，以俄罗斯民族文化自治为名的论文或专著都没有，但还是有学者关注到了这一问题并给予了一定的介绍。主要有：中国社科院东欧中亚研究所研究员陈联璧，他在 1999 年的《东欧中亚研究》上发表了一篇文章，名为：《俄罗斯民族关系理论和政策的变化》，这篇

文章介绍了苏联解体后俄罗斯理论界对原苏联时期传统的民族关系理论和政策进行反思，否定了“各民族日益接近和实现完全统一和一致”、“形成各民族新的历史共同体——苏联人民”的理论，修正了双重主权国家原则和自由退盟的宪法原则，竭力回避民族自决权和民族平等的提法，以淡化民族意识；在理论和政策上突出历史上业已形成的统一国家原则，维护俄联邦统一主权，重点强调各民族的公民权利平等，主张人权和公民权高于民族权利，为苏联时期批判的民族文化自治理论平反，以立法形式确认了民族文化自治原则。这篇文章共有六个部分，第三部分专门论述了民族文化自治，大约 1000 字左右，在这一部分他分析了民族文化自治被俄罗斯政府采用的原因，介绍了民族文化自治法的内容，认为实行民族文化自治是符合俄罗斯国情，值得肯定的。陈联璧在所撰写的《俄罗斯民族关系问题研究》一书中也重复了上述观点，被其他研究俄罗斯民族问题的学者广泛引用。但他没有专著或论文写俄罗斯民族文化自治，另外，他写民族文化自治只是泛泛列举俄罗斯联邦民族文化自治法的内容，没有深入展开，写作的角度也不是从法学角度来写，而是从政治学立场来看的。

另一位关注俄罗斯民族文化自治的是中央民族大学法学院的张俊杰老师，她在 2008 年的《俄罗斯研究》上发表了一篇文章《俄罗斯民族关系现状及改善民族关系的主要法律措施》，其中谈到了要进一步落实和完善民族文化自治，篇幅约为 1500 字。该文从法学的角度评析了俄罗斯民族文化自治，认为它是俄罗斯社会生活的选择，同时介绍了民族文化自治的自治权利，认为，俄罗斯民族文化自治不同于区域自治，它是保障非聚居民族的人和散居生活的民族权益的，是民族自我意识在散居条件下特殊的组织形式。俄罗斯通过民族文化自治实现各民族共同体、特别是分散居住的少数民族和小民族公民的权利和自由，并援引俄罗斯著名民族学家 B. A. 季什科夫(Тищков)的观点，民族文化自治是少数民族的重要组织和利益表达的最重要的形式之一，是在多民族的国家

制度条件下,自决的重要形式之一。任何民族和单独的民族文化群体不受制于迁入的地域和地位的限制,都能成为民族文化自治的主体。在肯定俄罗斯民族文化自治的同时,也指出了它的落实和改进之处。例如,教育问题这是国家和各民族的一项大事。但联邦法律没有把联邦和联邦主体共同管辖的问题确定下来,具体的规范也没有清楚地限定联邦和联邦主体在教育方面的权能界限。此外,按照俄罗斯学者的认识,民族文化自治法缺乏法律适用全体人民必要性的解释,社会联合体有地方国家权力机构的支持,但未必能解决问题。俄罗斯人的社会联合体也会要求保护俄罗斯居民的权利。该研究是很有价值的,但鉴于篇幅所限,一些需要改进和落实的地方没有展开论述,更多的问题如民族文化自治的历史发展、理论基础、法律地位、民族文化自治组织与国家机关的关系等也都没有涉及,这些我将在本书里作进一步的研究。

还有一位学者,北京师范大学的陈云生也专门写了一篇题为《民族文化自治——历史命运的转折和引进设想》的文章,文中提到,在当代各国为解决民族、种族等问题提出的思路与建立的机制中,与联邦制、民族区域自治、多元文化主义等政治思路与机制相对应的,是文化思路与机制,即“民族文化自治”的思路与机制。但该思路与机制自提出之日起,就遭到种种质疑和抵制。直到20世纪90年代以后,其历史命运才出现了转机。文章对此种转机出现的历史背景、民族文化自治的价值蕴含等进行了详尽的分析和论述。此外,对中国是否能以及怎样引进民族文化自治提出作者个人的初步设想。本文是一篇专门论述“民族文化自治”理论的论文,但只是对基本理论作了介绍,没有涉及俄罗斯实行的相关法律。

除以上几位学者外,其余也有部分文章提到,但多是一笔带过,可见国内对俄罗斯民族文化自治的研究方面重视相对不足,留下了很大的研究空间。甚至《俄罗斯联邦民族文化自治法》颁

布十几年了，还有很多人，包括法学界在内都不知道这部法律，而在中俄法律网上根本没有这部法律的中文译文。目前该法的中文全文译文还是笔者翻译的，当然，应该有别的译本，但是在正式出版物上没有见到过全文，陈联璧的文章引用的法条最多，也只是部分节选，且他文中介绍的《俄罗斯联邦民族文化自治法》是 1996 年颁布的，这个法律后来经过了一些修改，在 2004 年重新出台，2009 年又进行了修订，目前关于新的这部民族文化自治法我没有见到相应的中文译本。之所以会这样，我想主要的原因有：首先，俄罗斯法律的研究要懂俄语，而学俄语又学法律的人很少，即使有也都关注于民法、宪法、民事诉讼法等常见法典，对民族法这个特殊的领域没有涉及；再有，研究俄罗斯问题的学者大有人在，但是重点都在俄罗斯民族关系、苏联解体原因、俄罗斯民族主义这几大块，涌现出来很多成果，研究者大都是政治学者，没有法律学人；最后，俄罗斯民族文化自治处于法学界和政治学界的夹缝中，既不是纯粹的法律问题，也不是单纯的政治课题，它涉及法律、政治、历史等方方面面，研究起来比较复杂，又不像民族冲突、民族主义那么惹人关注，所以受到了冷落。总体而言，国内学术界当前还缺乏有关俄罗斯民族文化自治全面的、系统的研究成果。

（二）俄罗斯的研究状况

在苏联时期，列宁、斯大林是对民族文化自治给予严厉批判的，认为民族文化自治将破坏工人阶级在反资产阶级革命中的团结性，以所谓的民族文化来分裂工人阶级，称之为“愚不可及的民族文化自治”，⁶坚决认定应该实行的是民族自决权和自由分离权，其后的苏联领导人都延续了这一主张。既然是批判的对象，自然没有学者涉及这一领域。苏联学者弗·伊·列文在自己 1934 年出版的著作《战后欧洲的民族问题》中提到了民族文化自治，

⁶ Ленин В. И .Полн. Собр.соч.Т.48.М.1961.С.130.

支持了列宁的主张，认为民族文化自治是反无产阶级的，随后的苏联时期这一问题逐渐被搁置、遗忘。

戈尔巴乔夫执政后期，严厉的批判气氛有所缓和，民族学界开始重新审视这个理论。90 年代开始有一些俄罗斯学者将视角转向这个领域，并且把立场由过去苏联时期的反对民族文化自治转向肯定。学者有：科·瓦·加里妮娜，著作是：《俄罗斯的少数民族》、《民族文化自治与社会组织》、《民族、民族运动、社会实践》；弗·阿·基什科夫，著作有：《俄罗斯民族政治与理论文集》；拉·阿布杜拉季波夫，著作有：《民族问题与俄罗斯国家机构》；弗·尤·左林，著作有：《俄罗斯联邦：民族文化政策的形成》；勒·阿·斯捷申科，著作有：《多民族的俄罗斯：20-21 世纪国家法制发展》。以上学者都在自己的著作中或多或少地涉及到了民族文化自治，但这些著作也没有有关民族文化自治的专著，而且这些学者的研究角度不是哲学社会学就是民族学，很少从法学层面展开。

从法学方面论述民族文化自治的出版物有一些，但数量不多，可以看作是对民族文化自治研究的起步之作。主要有：弗·拉·费里波夫，在自己的著作《民族文化自治：俄罗斯制度化的前景》中他得出了以下结论：作为民族政策的理论基础，民族文化自治可以促进俄罗斯的民族安定。但遗憾的是，立法者为了政治形势需要，没有将这一原则当作民族国家的抉择，而是作为对民族文化关系的局部调整。因此这一法律不能对民族发展进程产生实质性的作用，也不会促进民族团结。费里波夫的这一论断是比较悲观的。俄罗斯其他学者，如俄联邦政府下属的法学院研究所研究员哈布里耶娃就对费里波夫的观点进行了反驳，她在所著的《民族文化自治：当今的法律调节问题》一文中主张：俄罗斯民族文化自治是符合俄罗斯现实的，因为移民政策和自然迁徙使得俄罗斯联邦境内很多自治区进入到了其他主体的管辖范围，

少数民族散居于俄联邦各个主体内，这些少数民族创建自己的民族文化自治组织不是以地域为基础的，文化自治原则也不会代替实行聚居的少数民族区域自治原则。还有一些学者，如德·米·伊斯哈科娃，在《俄罗斯民族文化自治法——政策实践》一书中认为在一定的具体情况下文化自治可以成为一种建立区域自治的机制。只要满足这样的条件，即分散居住的少数民族人口达到一定的规模。又有一些学者指出，这种可能性不是没有，但在当今俄罗斯民族文化自治组织已经大量建立并且发展势头良好，因为是靠文化作为纽带来联系少数民族，而不是地域，因此文化自治是不同于区域自治的，不能将二者混淆。文化自治不会消除合理的区域自治，区域自治与多民族国家的特点也要求文化自治作有益的补充，不应急于将民族区域自治变成文化自治或是相反，这二者应该合理的、有机地结合并相互补充。⁷持这一论点的学者较多，笔者也支持，因为在俄罗斯复杂的民族成分情况下，实行民族文化自治可以成为改善民族之间关系的促进因素。目前，在俄罗斯境内登记的共有 9 个联邦民族文化自治组织，100 多个地区和 300 多个地方民族文化自治组织，呈现出一派繁荣景象。⁸还专门成立了俄联邦政府下属的民族文化事务咨询委员会，在俄联邦各主体也有着类似机关，可见实施民族文化自治的成果还是相当不错的。

俄罗斯国内关于民族文化自治还在报纸上、网络上以新闻或评论的形式出现，如《俄罗斯报》、《消息报》等报纸或俄罗斯各大网站就经常报道民族文化自治组织的各项活动，民族文化自治组织领导人及代表参加各种会议等，但这些都是新闻或评论，

⁷ Хабриева.Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации.М.2003. С.18.

⁸ Хабриева.Т.Я.Национально - культурная автономия: современные проблемы правового регулирования，引自俄罗斯网站：www.yandex.ru.

不是科研成果。

通过俄罗斯国内学术界对俄罗斯民族文化自治研究状况分析可以看出，俄罗斯的研究要比中国国内丰富，但也存在着空白和不足之处。

第一，对俄罗斯民族文化自治的研究还留有空白点。目前俄学术界对俄罗斯的民族文化自治给予了一定的重视，但研究重点一般放在俄罗斯民族政策、政党政治、民族关系等方面，有关俄罗斯民族文化自治的发展历程、民族文化自治组织与国家机关的相互作用、民族文化自治组织的权利、职责等等都没有涉及，自然更没有谈到与中国的关系以及是否可以对我国有所启示或借鉴。

第二，对俄罗斯社会转型时期的民族文化自治的历史演进及产生根源还缺乏系统的梳理。伴随着苏联解体和俄罗斯民族文化自治的出现，俄国内的研究重点把民族关系放到社会转型背景中来，但侧重点在于俄罗斯民族文化自治在调整民族关系和国家社会生活中的作用。笔者认为，俄联邦政府选择文化自治作为保障少数民族权益的法律绝非偶然，应该是有着深刻的历史积淀和时代背景，要了解为什么会进行文化立法，就必须要了解俄罗斯民族文化的历史，民族文化自洽理论的演变，但俄学术界对此研究不够充分。

第三，对当前俄罗斯民族文化自治分析过于简单化。要分析民族文化自治，应对这些其相关法律作深入研究，要把它拿到社会的大背景中来，还要把它和其它有关保护少数民族权利的法律法规综合比较研究，但因为很多学者是社会学者或是民族学者，对这方面的把握过于笼统，远不能客观、全面地反映当代俄罗斯民族文化自治的内容。

总之，不管是国内还是俄罗斯学术界，对于俄罗斯民族文化

自治的研究还存有很多空白之处，需要继续深入探讨。

三、主要研究方法

（一）历史分析与现实考察结合法

俄罗斯民族文化自治是俄罗斯时代发展的特定选择，《俄罗斯联邦民族文化自治法》颁布于1996年，所以研究重点自然在现实考察。但是，正如罗马不是一天建成的，俄罗斯的民族文化自治有着它深刻的历史渊源。要考察俄罗斯民族文化自治，就必须对其追根溯源，探寻俄罗斯民族及其文化的历史发展脉络，寻找历史规律性，才能更好地把握当代的民族文化自治的概念，深刻地揭示当代俄罗斯民族文化自治的本质与特征。

（二）比较研究法

比较研究的方法是认识事物特征的一种有效手段，对于研究当今俄罗斯的民族文化自治也是不可或缺的。由于俄罗斯民族文化自治的特殊性，需要把它和其它事物相比较。包括现实的横向比较，指与目前国外实行的多元文化相比较；还需要进行历史的纵向比较，与历史上在俄国一些地方曾经有过民族文化自治形态进行比较，找出异同。运用比较研究的方法可以更全面、客观地认识当前俄罗斯民族文化自治的特点。

（三）综合归纳法

对俄罗斯民族文化自治的研究是一个涉及到法学、政治学、历史学等多个学科内容的综合性课题，需要对这些多学科的内容和方法进行综合归纳。在收集到的相关研究资料的基础上，对资料进行解释、分析，从而发现问题、提出解决措施，促使这个制度更加完善，并对当今的中国——同样是多民族国家提供一定的经验和模式参照。

四、研究存在的问题及解决方法

研究存在的问题有：

第一，俄文资料尤其是图书资料还不够充足。本人所收集的俄文资料多来源于国家图书馆，但是由于客观条件，俄文原文书在国家图书馆的数量远没有英文书那么丰富，有关民族文化自治的资料就更少，另外，尽管在互联网上可以查阅大量的俄文报纸和网络资料，弥补了一些缺憾，但这些资料多是新闻评论，通过互联网查到的具有学术价值的资料太少。因此为了弥补俄文资料的不足，在前期资料收集的范围较宽，一些与本论题关系不大的资料也被列了进来。

第二，因为这个课题在国内没有人写出专著或论文，尽管国内学者对相关问题有一些学术观点，如文化权利的问题、文化自治权问题等等，但对于俄罗斯的民族文化自治法还缺乏相应的主张、看法，笔者不好加以评说，只能对俄罗斯学者的论点进行分析，而限于本人水平有限，对于文化自治对我国的借鉴之处还不好把握。

第三，本来应该多参考西方学者对俄罗斯民族文化自治的研究，但因我英文水平所限，只选取了很少的英文资料，大多是看了一些中译本，这是一个较大的缺陷。

系统阐述和研究俄罗斯民族文化自治方面的专著目前还没有，本书可以说是开创性的研究。全面系统地界定俄罗斯民族文化自治的概念，分析其产生根源，对它是如何从理论发展为俄罗斯的社会实践进行全面梳理，对民族文化自治进行深入解读，进而分析俄罗斯民族文化自治在当今俄罗斯社会生活中所起的作用和功能，对在促进我国多民族国家民族团结、大力发扬少数民族传统文化方面的有哪些启示意义进行探讨。

近年来，中俄两国的交流日益频繁，俄罗斯的很多法学著作

应该被介绍到中国，如同在上个世纪初，好多俄罗斯作家的作品被鲁迅等文学家引入中国，从而使我们了解了很多知名作家作品：托尔斯泰、普希金、高尔基、屠格涅夫……从古代蒙古金帐汗国的属国到今天在国际上依然举足轻重的大国，俄罗斯一直独立于世界一隅，吸引着人们关注的眼光，加之我是学习俄语出身，对这个国家的前途和命运就更多了几分惦念。能把俄罗斯民族文化自治介绍到中国，让人们对俄罗斯的民族文化自治有一个全面、系统的了解，并且为我国的民族法研究界及中俄法律交流贡献一份力量，是我真诚的愿望。也希望通过自己的努力，可以进一步加深我国学术界在俄罗斯的民族文化自治这一问题上的认识。

第一章 俄罗斯民族文化政策与法制的历史考察

俄罗斯是我们的近邻，多年来一直在世界舞台上占据着重要位置。对于我们这个邻国，我们了解多少？它曾经创造出了辉煌的文化，也曾建立了世界上第一个社会主义红色政权，它在历史上的扩张使得它成为全球面积最大的国家，在上个世纪与美国并肩超级大国之列傲视群雄。俄罗斯民族同中华民族一样，也是历尽沧桑，饱经忧患，曾经辉煌，也曾没落，正在重新崛起。漫漫历史长路一路走来，它经历了怎样的风雨发展到今天？俄罗斯民族的历史几经沉浮，起起落落，革命、暴力、流血牺牲、被压迫、压迫、农奴、沙皇、帝国、红色苏维埃、双头鹰，这些伴随着俄罗斯民族的兴衰，直至今天。在这里，笔者对俄罗斯民族文化政策与法制的历史发展脉络做一个大致的梳理，关注少数民族权利保障的发展历程。研究历史的目的是为了从中汲取经验，以免重蹈覆辙。俄罗斯著名古罗斯文学家利哈乔夫准确地表述过研究历史的意义：“我们应当使过去成为未来的纪念碑，历史的价值就在于它应是现代生活的积极参与者，应当是我们荣辱与共的战友。”⁹历史越沉痛，它对于现在的意义就越深远。

第一节 沙皇俄国时期的民族政策与法制

⁹ 转引自[俄]格奥尔基耶娃著：《俄罗斯文化史》，焦东建、董茉莉译，北京：商务印书馆2006年版，第1页。

一、俄罗斯国家和民族的由来

俄罗斯（Россия），地处东欧平原、乌拉尔山脉、西西伯利亚平原、中西伯利亚高原、北西伯利亚平原和东西伯利亚山地之间，横跨欧亚两大洲。是世界上领土面积最大的国家，总面积 1707.54 万平方公里（占前苏联领土面积的 76%），东西长 1 万多千米，南北宽约 4000 千米。¹⁰

俄罗斯民族是东斯拉夫人的一支，东斯拉夫人是欧洲最古老的民族---斯拉夫民族之一。据史料记载，公元 6 世纪，斯拉夫部族集团分化为西斯拉夫、南斯拉夫、东斯拉夫人。东斯拉夫人开始在第聂伯河和德涅斯特河一带活动，形成了大小不一、各自分散的一些部落，这些就是后来俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯三个民族的祖先。

公元 862 年，居住在斯堪的纳维亚半岛的诺曼人留里克（人名）率队在俄罗斯平原上建立了第一个封建性质的王朝，得名罗斯（Русь）。¹¹公元 10 世纪初，下诺夫哥罗德大公奥列格建立了以基辅为中心的国家，史称基辅罗斯（Киевская Русь）。当时基辅罗斯面积约 100 万平方公里，人口 500 万，有东斯拉夫人部落居住，还有芬兰人和波罗的海沿岸人部落。¹²基辅罗斯是当时的欧洲大国，奠定了俄罗斯多民族国家的雏形，此时，封建经济关系开始萌芽。公元 998 年，弗拉基米尔大公定东正教为国教，罗斯人开始接受东正教。12 世纪基辅罗斯分裂为若干独立公国。1237 年蒙古军队入侵，建立钦察汗国（又称金帐汗国，Золотая Орда），罗斯人处于金帐汗国（即蒙古帝国）的统治之下达两个世纪。那时俄罗斯国家的任务是摆脱

¹⁰ 俄罗斯，百度百科，<http://www.baidu.com>。

¹¹ “罗斯”一词从何而来，一般认为是芬兰语北方人、诺曼人的音译。见张建华：《俄国史》，北京：人民出版社 2004 年版，第 6 页。

¹² Абдулатипов. Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. С. 98. Из. Славянский диалог.

外来压迫，寻求民族的独立。15世纪80年代，逐渐强大的莫斯科公国彻底脱离了蒙古的统治，建立起统一的国家，部分蒙古—鞑靼人也加入公国，这时，其它一些部族被莫斯科公国兼并，开始进入罗斯的疆界：卡雷利阿人、萨米人、涅涅茨人、乌德穆尔特人、汉蒂人、曼西人等等。¹³在与蒙古人作战的过程中俄国人的爱国热情空前高涨，俄罗斯民族觉悟、民族自信心逐步增强。

伊凡三世（公元1462—1505年在位）时大俄罗斯国家基本形成，俄罗斯的面积是280万平方公里，人口达900万。¹⁴与此同时，“可确定形成民族的两个要素，即统一的语言和民族自觉——民族觉醒已经具备。后来又形成了统一的地域和心理素质，这也就是说可确定作为资本主义民族之前的共同体的民族的一切要素都已形成。”¹⁵也就是说，俄罗斯民族的形成伴随着俄罗斯统一国家的形成。从这时起，“俄罗斯”一词（Россия）开始在世界闻名。1547年，著名的伊凡四世（史称伊凡雷帝，Иван Грозный）开始自称为“沙皇”（Царь），取自罗马大帝“凯撒”的意译，沙皇君主专制制度在俄国确立。1613年罗曼诺夫家族开始了对俄国300多年的统治，一直到1917年末代沙皇被推翻。随后不断强大的沙皇俄国开始了对其他国家的侵略和殖民扩张，周边的一些国家或新的民族（乌克兰、白俄罗斯、喀山、北土库曼、摩尔达维亚等）先后归入到俄罗斯的版图内。到彼得一世和叶卡捷琳娜二世统治时期，俄国的沙皇专制制度达到顶峰，其国土也由最初的欧洲小国变成横跨欧亚大陆的俄罗斯帝国。1862年，亚历山大二世签署法令，宣布废除农奴制，俄国进入资本主义发展时期。由于连年扩张领土，到19世纪末，俄罗斯帝国面积达2200万平

¹³ Абдулатипов. Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. С.104. Из. Славянский диалог.

¹⁴ [俄]格奥尔基耶娃著：《俄罗斯文化史》，焦东建、董茉莉译，北京：商务印书馆2006年版，第94页。

¹⁵ [苏]马夫罗金著：《俄罗斯统一国家的形成》，余大均译，北京：商务印书馆1991年版，第82—83页。

方公里，人口超过 1 亿 2000 万，有 100 多个族群。¹⁶1917 年十月革命宣告专制统治在俄国结束，俄国的发展进入了全新的时期。

二、专制时期的民族政策与法制

1. 专制制度早期的民族政策与法制

俄罗斯文字的历史追溯到 10 世纪。11—12 世纪，俄国历史上第一部法典《罗斯真理》（Русская Правда）问世。在与《罗斯真理》同时代的法律文件——诺夫哥罗德（地名）和普斯科夫（地名）法律文件中可以看到对人权利的最早规定：“保障所有自由人在法律面前权利平等”。¹⁷

随着东正教被定为国教后，宗教的影响日益增强，对人的划分不是按照民族，而是按照教派，在早期罗斯，俄语“异族人”（иностранцы）只有一个含义：异教徒。1497 年，伊凡三世颁布法令保护大封建主利益，确立了农奴制。1649 年，沙皇政府颁布法典用于巩固封建农奴制，史称《1649 年法典》。法典中允许分封给鞑靼和摩尔达瓦农奴主领地，对于那些信仰东正教的非俄罗斯族，不没收他们的土地。第 42 条规定：“鞑靼人和摩尔达瓦人都拥有土地，他们需支付租金。”第 44 条写到：“对接受东正教洗礼的鞑靼人、摩尔达瓦人、楚瓦人、切列米斯人、沃恰克人，不剥夺他们的土地。”¹⁸这些规定巩固了封建农奴制，将人固定在土地之上，因为专制的主线是两个阶级：封建主与农奴，不按族属不同，却按宗教特性区别对待各个民族加深了宗教在人民当中的影响，但不同族群之间因为社会经济发展不平衡及事实上的不平等仍存在矛盾，乌克兰人于 16 世纪开始为民族解放而斗争，1654 年乌克兰与俄罗斯签订了乌克兰加入俄罗斯的文件。

¹⁶ Абдулатипов. Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. С. 114. Из. Славянский диалог.

¹⁷ Российское законодательство X-XX веков. М. 1987. Т. 1. С. 304.

¹⁸ Российское законодательство X-XX веков. М. 1987. Т. 1. С. 316.

据史料记载，16世纪俄罗斯大约有700—1500万人，俄罗斯族人口占全俄总人口的90%，其它民族有：卡累利阿人、兹梁人、彼尔米亚克人、萨阿米人、维普斯人、涅涅茨人、汉蒂人、曼西人、摩尔达瓦人、马里人、别歇尔人。¹⁹

2. 两大沙皇时期的民族政策与法制（俄罗斯帝国黄金时代）

俄罗斯历史上最著名的沙皇有两位：一位是彼得一世，又称彼得大帝；另一位是女皇叶卡捷琳娜二世。他们两位将俄国发展为俄罗斯帝国，使俄罗斯进入了全新的黄金时代。

（1）彼得一世（1689--1725）在位时的民族状况与政策法令

彼得大帝在位时进行了一系列改革，涉及社会习俗、文化教育、军事、政治、司法、宗教方方面面，这些措施使俄罗斯从一个落后的国家跻身于世界先进国家之列，从这时起俄罗斯开始被称作“俄罗斯帝国”，而彼得的名字也永载史册。

沙皇俄国仿效西欧，为加快自己现代化的步伐，努力把自己的辖区转变成一个现代的行政管理体系，在俄国管辖各地组建行省，把各族人口传统聚居地划归由不同的行省来分别管理，努力削弱下辖各部落的独立政治意识，建立“俄罗斯民族——国家”，即开始了俄国的“民族构建”进程。换言之，也就是试图把传统封建帝国转变为西欧式“民族国家”，努力把原来传统的部落辖区转变为帝国行省，在今天乌克兰的这块土地上，沙皇俄国时期

¹⁹ Фомина. О.В.Русские в этническом составе России : динамика, тенденции, закономерности. М.2003.С.179.关于对俄罗斯少数民族的称呼，是称其为“某某族”还是“某某人”，没有严格标准，两种叫法均可。但习惯上称为“某某人”的居多。因为俄罗斯有近200个少数民族或族群，它们的判断及认同标准与中国大不相同，而如果将这些民族都称为“某某族”，则容易和我们中国人脑海中习惯的对我国少数民族的理解相混淆。而对那些人口较多并且建立了主权国家的民族，仍称为“某某族”，如：“俄罗斯族”、“乌克兰族”、“白俄罗斯族”等，用于区分民族和国籍。

设有 9 个行省，在今天白俄罗斯版图上设有 5 个行省。现在俄罗斯联邦的欧洲部分有 13 个自治共和国，占俄罗斯联邦欧洲部分领土的大约三分之一。这些自治共和国在当时沙皇俄国的治下都是行省，并不存在民族自治的问题。²⁰

彼得时代的法规主要捍卫伟大俄罗斯的完整，对于任何人，不论是俄罗斯族，还是非俄罗斯族都不赋予任何特权，当然，不是指贵族阶层，而在平民层面，延续了以前的注重宗教教派的特点。彼得在教育军官时说：“无论信仰什么或是什么人，彼此之间都应有教徒般宽宏大量的爱。”²¹

彼得一世在位期间俄罗斯进行了第一次大规模的人口普查，从 1676 年至 1717 年。结果显示，当时俄罗斯人口为 1060—1260 万人，但未标明族属。²²彼得时代开创的人口普查方法一直沿用至俄罗斯帝国末期的 1897 年，期间共进行了 10 次人口普查，这也是彼得一世对人口统计做出的贡献。

（2）叶卡捷琳娜二世（1762--1796）统治时期的民族状况及政策法令

女皇叶卡捷琳娜二世宣布实行“开明君主专制”，亲自参与立法，写出了法律著作：《圣谕》。²³在《圣谕》中她称赞所有俄罗斯人民是“听话的、勇敢的、无畏的、强壮的、进取的”，用词是“俄罗斯人民”，意指所有民族；²⁴更多的异族臣服于俄罗斯，进入到俄罗斯社会统一的阶级结构中，人们依然按照阶级属

²⁰ 马戎：《当前中国民族问题的症结与出路》，引自：http://www.huachengnz.com/article/view_19194_1.html。

²¹ Ключевский. В.О.Соч.М.1959.Т.8.С.345.

²² Водарский. Я.Е.Население России за 400 лет.М.1973.С.27.

²³ 张建华：《俄国史》，北京：人民出版社 2004 年版，第 50 页。

²⁴ Российское законодательство X-XX веков.М.1987.Т .5.С.268.

性定位，而不是民族属性。²⁵《圣谕》第 128 条写到：“在 500 户以上的城市或者异族人、外国人较多的城市，法院成员一半由俄罗斯人组成，另一半由异族人或外国人担任。”在后几条首次用到了“少数民族”（национальные меньшинства）一词，这应该是这个词在俄语中的第一次使用。²⁶

叶卡捷琳娜二世在位期间，将农奴制度强加给乌克兰人，赐给贵族大批土地和农奴，先后颁布地主有权放逐农民、农民必须服从地主的诏书，使农奴制度发展到顶点，对农奴的欺压也到了极限。反抗封建主的农奴起义不断，17 到 18 世纪，俄国共发生了四次大规模的农民起义，分别是：1606—1607 年的波洛特尼科夫起义、1667—1671 年的斯杰潘·拉辛起义、1707—1709 年的布拉文起义和 1773—1775 年的普加乔夫起义。而最后一次是俄国历史上规模最大的、最著名的农民战争，就发生在叶卡捷琳娜二世统治时期。这几次起义都汇集了各个民族的农民，波洛特尼科夫是青年时期逃到顿河的哥萨克，斯杰潘·拉辛本人也是出生于顿河流域的哥萨克人，参加布拉文起义的哥萨克人占到了 30%；²⁷普加乔夫是拉辛的同乡，他领导的起义更提出了具有民族主义的口号“要使雅依克哥萨克人享有头等尊严。”²⁸楚瓦什人、鞑靼人、乌德穆尔特人、摩尔多瓦人、巴什基尔人都曾加入到

²⁵ Абдулатипов. Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. С.119. Из. Славянский диалог.

²⁶ Абдулатипов. Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. С.119. Из. Славянский диалог.

²⁷ 哥萨克，俄语 Казаки，源自突厥语，意思是勇士，漂泊流浪的骑士，15 世纪，哥萨克人指在第聂伯地区形成的半独立的鞑靼族，亦指从波兰、立陶宛和莫斯科等公国逃亡到聂伯河和顿河地区的农奴，他们建立了自治的村社。主要居住在顿河、伏尔加河、雅依克河一带，多出身于平民。

²⁸ [苏]斯米尔诺夫著：《十七至十八世纪俄国农民战争》，张书生译，北京：人民出版社 1983 年版，第 302 页。

起义队伍中反抗农奴制压迫。²⁹

到 18 世纪末，沙皇俄国有 2370 万居民，其中俄罗斯族约为 1300 万人，占 53%，乌克兰族占 21.8%，白俄罗斯族占 8%，因为祖先同源，这三个民族被看作是一个群体，共占到人口总数的 82.7%。其它主要民族有：立陶宛人、波兰人、犹太人、罗马尼亚人、保加利亚人、希腊人、日耳曼人、克里木的鞑靼人等。³⁰

3. 俄罗斯帝国后期的民族政策与法制（19 世纪—20 世纪初）

19 世纪在俄罗斯多民族国家的形成和发展中起着特殊的作用，这一阶段俄罗斯废除了农奴制，进入资本主义，民族政策出现了重大改变，大俄罗斯主义登场，随着沙俄的版图扩大，民族矛盾日益加深，终于导致了革命的爆发。

19 世纪初，沙皇俄国继续扩大领土，不同的地区处在不同的经济发展水平上，其它民族的封建主们加入到一统的俄罗斯封建主阶层中。此时，还是同以往一样，不关注民族属性，在俄罗斯官员名单里没有“民族”一栏。³¹

农奴制的气氛有所缓和，在波兰、芬兰，农民获得了个人自由，摩尔达瓦的农奴可以从一个主人换到另一个主人。沙皇亚历山大一世（1801—1825 年在位）派遣著名的改革家、法学家斯佩兰斯基去西伯利亚任省长。斯佩兰斯基制订了许多重要的法令：《西伯利亚人和吉尔吉斯人管理章程》、《西伯利亚异族人管理章程》、《西伯利亚城市哥萨克人章程》等。³²尤其是《西伯利亚异族人管理章程》将西伯利亚原住民分为三种：定居族群、游牧

²⁹ [苏]斯米尔诺夫著：《十七至十八世纪俄国农民战争》，张书生译，北京：人民出版社 1983 年版，第 244 页。

³⁰ Фомина. О.В.Русские в этническом составе России : динамика,тенденции,закономерности.М.2003.С.182.

³¹ Абдулатипов. Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. С. 121. Из. Славянский диалог.

³² Данилевский. П.Н.История образования в России. Спб.1859.С.56-57.

族群和流浪族群，为每种族群设立了管理机构，例如，游牧族群每 15 户设一个部落管理机构。这是俄国最早专门针对少数民族的立法。到此时，俄语“异族人”（инородцы）具有了一些社会意义，是指那些处在较低的社会经济发展阶段的族群——游牧、流浪族群，主要指西伯利亚、北哈萨克地区的一些族群，而其它非俄罗斯族，不论宗教信仰（犹太人除外），和俄罗斯族处于服从俄罗斯国家的相等地位。³³

19 世纪开始，各民族自觉性逐步增强，主要的表现就是 1825 年的十二月党人起义。这次反对专制的起义被镇压后，沙皇政府的民族政策趋于残酷，当时俄内务部部长瓦卢耶夫鼓吹：“只有俄语有权存在，以前、现在、将来都不会有任何少数民族的语言。”³⁴对少数民族语言的歧视意味着传统的俄罗斯民族政策发生了很大的转变。1853 年，亚历山大二世说了这样一番话：“我们还没有表现出足够的民族自私，事实使得我们走上了一条正确的道路，由此可见，我们以前的政策是多么虚假而危险。”³⁵开始公然鼓吹大俄罗斯主义，认为俄罗斯民族是优秀的民族，³⁶恶意挑拨俄罗斯族与其他少数民族的关系，加深了民族间敌对情绪，分化了俄国各民族人民，以致埋下了深深的民族矛盾的根源。

从 1795—1858 年，俄罗斯人口从 2010 万增加到 3470 万，俄罗斯族占的比重下降到不足 50%，主要原因是波兰人、芬兰人的加入及 1812 年卫国战争人口的减少。1897 年俄罗斯进行了大规模的人口普查，内容涉及很多方面：性别、年龄、出生日期、人口数量、宗教信仰、文化程度、主要从事行业、人口密度等，没

³³ Абдулатипов. Р.Г.Основы национальных и федеративных отношений.М.2001.С.119.

³⁴ Костелянский. А.И.Формы национального движения в современных государствах.С.292.

³⁵ Тютчева. А.Ф.При дворе двух императоров.М.1990.С.75.

³⁶ 张建华：《苏联民族问题的历史考察》，北京：北京师范大学出版社 2002 年版，第 41 页。

有考虑族群因素，未设属于哪个民族或族群这一栏，依然将人按宗教信仰分类，这也反映了历史上业已形成的事。尽管人口普查没有民族的数据，但在此之前一些调查者们编写了一份《俄罗斯帝国族群清单》，据这个清单记载，当时在俄罗斯居住着 140 个族群。³⁷不过就连苏联学者后来也认为，在沙皇俄国还是“缺乏有关以地域划分的居民在民族归属上的可靠材料。”³⁸

20 世纪初民族矛盾尤为激化，民族政策转向极端，对专制不满的情绪日益高涨，而沙皇政府企图将这些不满情绪的根源都推到异族人头上，说国内紧张局势是少数民族造成的，不允许少数民族成员进入国家杜马，还多次镇压少数民族，主要针对犹太人进行了大清洗，开始了排犹运动。1905 年俄国爆发了大规模的民主革命，沙皇政权继续宣扬大俄罗斯沙文主义，以为可以借助大俄罗斯主义者来阻止革命运动，但事实恰恰相反。1905 年国家杜马《选举法》规定：“波兰省³⁹、乌拉尔区、茨冈区、突厥斯坦、哈萨克省和当地异族人参加国家杜马选举依照特别法。”这样将少数民族与俄罗斯族权利人为地划为不平等。而第 6 条直接禁止“流浪族群”参加选举。⁴⁰1906 年沙俄出版了《国家根本法》，该法规定：“俄罗斯是统一的不可分割的国家。俄语是全国通用的语言，军队中必须使用俄语。在国家和社会机关使用地方语由特别法规定。”⁴¹而特别法的立法权只有沙皇才拥有，再一次在语言权利方面限制少数民族。1910 年国家杜马通过了《全帝国立法

³⁷ См： Алфавитный список народов, обитающих в Российской Империи.СПб.1895.

³⁸ [苏]布朗利：《对苏联现代民族过程的民族学研究》，见中国社科院民研所、中央民族学院民族研究所：《民族学译文集（二）》，北京：中央民族学院出版社 1990 年版，第 109 页。

³⁹ 波兰于 18 世纪被沙皇俄国、普鲁士、奥地利三次瓜分，丧失了大片领土，直至 1918 年独立。故沙俄称波兰为自己的行政区。

⁴⁰ Тачер. А.С.Царская Россия и дело Бейлиса.М.1934.С.47-48.

⁴¹ История государства и права СССР.Ч.1.Док 91.С.456—457.

纲要》，在该法中取消了原芬兰自治区的一切权利，将其归沙俄国家所有。⁴²

专制的膨胀和矛盾的激化愈演愈烈，社会民主党人和后来的布尔什维克党人在这种条件下形成了自己的主要立场：赋予少数民族民族自决的权利，直到从国家分离出去并成立独立的主权国家；少数民族和族群自由发展的权利。这些思想很快拉近了人民，但唤醒人民的与其说是社会民主党人的学说，不如说是残酷的社会现实本身。

1917年2月，彼得格勒（即圣彼得堡）几十万工人发动了罢工，后来转成大规模的武装起义，推翻了沙皇专制，建立了临时政府。临时政府在民族问题上做了一些让步，部分民族资本主义的社会政治组织得到了承认。例如，在乌克兰成立了中央议会支持临时政府，临时政府也开始推行在基辅的小学教授乌克兰语⁴³。但这些措施如同临时政府一样没有维持多久，布尔什维克党人提出的政治主张里为少数民族列举了广泛的权利。正如历史进程表明的，吸引人心的民族政策得到了千百万少数民族的支持并最终使布尔什维克党人赢得了革命的胜利。

对于俄国专制时期的民族政策与法制，之前学界都是严厉的批判，把沙皇俄国称为“各族人民的监狱”。梳理俄罗斯国家和民族形成的过程及各个时期的民族政策与法制，我们应注意这样一些事实：

首先，俄罗斯是一个多民族国家，从历史逐步发展而成，大多数少数民族进入俄罗斯的版图伴随着俄国的征服与扩张，尽管他

⁴² 1808年芬兰被沙皇亚历山大一世的军队占领，此后芬兰就一直就是俄罗斯帝国内的自治大公国，直到1917年。1917年12月6日俄国布尔什维克革命（十月革命）后不久，芬兰宣布独立。

⁴³ Абдулатипов. Р.Г.Национальный вопрос и государственное устройство России. С. 129. Из. Славянский диалог.

们臣服于俄罗斯帝国，但并非出于本意。但俄国专制时期发展的主线是封建主和农奴的阶级矛盾，而不是俄罗斯族与少数民族的民族矛盾。当然，从社会发展史来看，少数民族是处于受歧视、被压迫的地位，少数民族的生存权和政治权利等受到了剥夺和严重的威胁，但是俄罗斯族也有很多生活在社会中下层，他们的权利同样没有受到足够的保障。

其次，沙皇俄国政府推行殖民政策，在对外扩张过程中沙俄对周围民族进行同化，同时也使得各民族在此过程中进行交流，得以融合。随着历史的发展，有些民族消失了，有些加入到别的民族中。封建土地私有制把农民牢牢地绑在土地上，下层农奴被剥夺了互相往来的自由。既然连最起码的人身自由都受到了限制，更何况是其它权利。因此，虽然有一些民族融合，但主要是少数民族融入俄罗斯族，真正的自由平等的交流和融合是不存在的。

最后，只要存在封建专制制度，就谈不上各民族间真正的平等和民族权利的切实保障。沙皇俄国在帝国后期民族政策的改观看似偶然，仿佛是沙皇和个别大俄罗斯主义者的个人行为，实际是历史的必然。人为地将人分了等级和层次就决定了人的不平等，无论是什么民族，处在这样环境中，基本无权利可言。

笔者认为，沙皇俄国时期少数民族政策及法令的实质是专制制度下的不平等。正因如此，广大民众包括少数民族在内才会奋起争取，真正意义上的少数民族权利的保障在绝大多数情况下无疑是处于缺失状态的。

第二节 苏联时期的民族文化政策与法制

1917 年，不论对于俄罗斯的历史还是整个社会主义的历史都是具有特殊意义的一年。这一年的二月沙皇俄国爆发了革命，推

翻了统治俄罗斯长达十几个世纪的专制制度，建立了资产阶级临时政府，但这个政府只存在了不到 8 个月的时间。俄历 10 月 25 日（公历 11 月 7 日）彼得格勒的士兵从“阿芙乐尔”号巡洋舰打响了攻克冬宫的第一炮，推翻了资产阶级临时政府，建立了工兵代表苏维埃。从而向世界宣布一个全新制度——社会主义的诞生，人类历史上第一个社会主义国家开始立于世界之林，世界格局发生了翻天覆地的变化，形成了两大阵营，并在此后半个多世纪与资本主义国家分庭抗礼。

一、苏联初期的民族文化政策与法制（1917--1953）

1. 十月革命后到苏联第一部宪法颁布（1917--1924）

十月社会主义革命的胜利为解决俄国的民族问题创造了条件，也为俄国少数民族权利的保障奠定了政治基础。十月革命后，原俄罗斯帝国内很多的地方如波兰、芬兰、爱沙尼亚等纷纷宣布为独立的民族国家。在帝国主义武装干涉即俄国内战争时期（1918--1921）相继成立了一些自治共和国和自治省，如土克斯坦、巴什基尔、鞑靼、卡累利阿、乌德穆尔特等。面对各民族地区表现出来的自治独立倾向，布尔什维克党人坚持了之前提出的“各民族完全平等”、“民族自决”、“自由分离”主张，采取了很多措施来解决民族问题。

首先，新兴的苏维埃政府发布了一系列重要文件来保障少数民族权利，表明了苏维埃政权的立场。1917 年 11 月 15 日发布了《俄罗斯各族人民权利宣言》，宣布废除沙俄时代的专制政策，由“俄罗斯各族人民真诚自愿的联盟政策所取代”。规定了处理民族问题的四个原则：1. 俄罗斯各族人民的平等和独立自主；2. 俄罗斯各族人民的自由自决乃至分立并组织独立国家的权利；3. 废除任何民族的和民族宗教的一切特权和限制；4. 居住在俄罗斯

领土上的各少数民族与民族集团的自由发展。⁴⁴12月3日又发布了《告俄罗斯和东方全体穆斯林劳动人民书》，再次强调所有少数民族权利、信仰、习惯受国家保护。1918年1月28日，发布了《关于人民委员会民族问题政策的决议》重申了“民族自决”原则，并表明：苏维埃政权将采取措施，把用压迫和暴力将各个民族限制在自己区域内的旧帝俄，改变为根据联邦的原则自由联合的俄罗斯苏维埃共和国的兄弟联盟，阐明了新政权要采用“联邦制”的政体。⁴⁵

其次，承认已经自由分离出去的民族国家独立，并且帮助一些有条件的民族建立自己的独立国家。1917年至1921年，乌克兰、土尔克斯坦、白俄罗斯、亚美尼亚、格鲁吉亚相继成立苏维埃共和国，各共和国与新兴的俄罗斯苏维埃共和国缔结了同盟条约，建立了良好的友谊。

最后，在民族平等的原则下积极为各民族文化发展创造条件。1921年3月，俄共（布）召开了第十次代表大会，通过了《关于党在民族问题方面当前任务的决议》，提出党的任务就是帮助非大俄罗斯各族劳动群众赶上俄罗斯族，走到俄国发展的中部行列。具体要做到：（1）在他们那里发展和巩固适合他们民族生活条件的苏维埃国家制度；（2）在他们那里发展和巩固使用本族语言的、由熟悉当地居民生活习惯和心理的本地人组成的法院、行政、经济和政权机关；（3）在他们那里发展使用本族语言的报刊、学校、剧院、俱乐部事业以及一般文化教育机关；（4）广泛地建立和发展使用本族语言的普通教育性质的和职业技术性质的训练班网和学校网，以便迅速培养本地的熟练工人，以及培养苏维埃党务工作人员担任各方面的管理工作，首先是教育方面

⁴⁴ 中国社会科学院苏东所、国家民委政策研究室：《苏联民族问题文献选编》，北京：社会科学文献出版社1987年版，第4页。

⁴⁵ 中国社会科学院苏东所、国家民委政策研究室：《苏联民族问题文献选编》，北京：社会科学文献出版社1987年版，第8页。

的工作。⁴⁶这些措施中有三项是有关发展民族语言的，这是历史上首次出现对少数民族文化权利保护的规定，而之前的沙皇俄国的法律中找不到有关文化权利的任何踪迹。此外，苏维埃还先后帮助一些没有文字的少数民族创造了文字，共有 52 个。⁴⁷少数民族用 77 种语言创作文学作品，在学校教授 52 种民族语言，有 67 种民族语言用广播电视播出。俄语作为各民族间交际的语言在各民族共和国科学技术和文化发展中起了重要作用，比如，吉尔吉斯语中 70% 的科技术语来自俄语。⁴⁸

1921 年，俄罗斯苏维埃共和国及其他各独立的苏维埃共和国共有 1.4 亿人口，少数民族约有 6500 万人，其实不算真正意义的“少数”。⁴⁹1922 年 12 月，在民族平等的基础上苏维埃共和国联盟——人类历史上第一个社会主义国家成立，当时加入苏联的有俄罗斯联邦、乌克兰、白俄罗斯和外高加索，成立苏联的前提条件是：一是外部存在共同的帝国主义威胁；二是内部拥有共同的官方意识形态。后来苏联历史表明，这两个条件是苏联建立的前提，也是苏联的生存基础，如果离开了这两个条件，苏联就面临解体的危险。⁵⁰陆续有 14 个加盟共和国加入苏联，直至 1991 年解体。苏联采取了联邦制，这是一种较为松散的国家制度，各加盟共和国拥有较大的自主权。

1924 年，苏联颁布了世界上第一部社会主义国家宪法——

⁴⁶ 中国社会科学院苏东所、国家民委政策研究室：《苏联民族问题文献选编》，北京：社会科学文献出版社 1987 年版，第 45 页。

⁴⁷ 张建华：《俄国史》，北京：人民出版社 2004 年版，第 181 页。

⁴⁸ Целищев.Н.Н.Национальные отношения в Российской Федерации.№50(2007)Проблемы образования, науки и культуры.Выпуск 21.Трибуна учёного.С.1.

⁴⁹ 中国社会科学院苏东所、国家民委政策研究室：《苏联民族问题文献选编》，北京：社会科学文献出版社 1987 年版，第 45 页。

⁵⁰ 李忠志：《社会转型时期的俄罗斯民族主义》，北京大学 2003 年博士学位论文，第 17 页。

《苏维埃社会主义共和国联盟宪法》。在宪法里规定：联盟结合的原则是各民族的平等自愿联合；加盟共和国完全平等拥有主权，并且均保留自由退出联盟的权利；在中央执行委员会设联盟院和民族院，规定了各加盟共和国选派代表的名额。⁵¹以国家根本法的形式明确了联盟内各共和国的主权和自由退盟权，因为各个加盟共和国主要由少数民族组成，也就是赋予了各民族广泛的权利。

在十月革命胜利后短短的几年内苏维埃在保障民族权利、发展民族文化方面做了大量的工作，这一时期的民族文化政策和法规还是符合各民族利益及苏联国情的。

2. 斯大林执政时期的民族状况和政策法制（1924--1953）

1924 年，列宁逝世，斯大林接任党的总书记。苏联也开始进入工业化的发展时期，1928 年开始实施国民经济的第一个五年计划，到 1937 年 2 个五年计划后，苏联基本实现了社会主义工业化，经济建设取得了非凡的成就，苏联一跃成为欧洲乃至世界强国。农业方面，提出了“农业集体化”的目标，把分散的小农户集中加入集体农庄，农业产值迅速增长。但在手段上比较粗暴，对那些不愿加入集体农庄的农民采取了强迫措施，引起了农民的不满。

少数民族文化政策方面，继续坚持民族平等原则，建立了较完备的民族文化教育体系。各民族共和国受高等教育人数大大增加，科研机构纷纷建立，用民族语言出版的出版物数量也初具规模。

苏联正式成立以后，在斯大林领导下进行了“民族识别”工作和随后的制度建设，对中亚国家进行了划界，绘制了民族志地

⁵¹ 中国社会科学院苏东所、国家民委政策研究室：《苏联民族问题文献选编》，北京：社会科学文献出版社 1987 年版，第 111 页。

图和《苏联各部族一览表》。⁵²这是一种把沙俄原来的传统部族“政治化”并引导成现代“民族”的做法。1922年苏联组建后，先后建立了一些新的自治共和国和自治州：布里亚特蒙古自治共和国、卡雷利阿自治共和国、车臣—印古什自治州，同时成立边疆区，允许民族自治地方加入边疆区。1930年10月联共（布）作出决议在北方少数民族地区成立民族区和村民委员会。⁵³苏联的组成部分中包括了俄罗斯联邦等15个加盟共和国、20个自治共和国、8个自治州、10个自治区和128个边疆区或州，每个单元都以“民族”来命名。这样，在苏联领土上民族地方的建制初具规模，大到自治共和国，小到村民委员会都可以以各种形式行使自决权。由于苏联共产党承认这些群体都是“民族”，都建立了自己的行政单元（加盟共和国、自治共和国），拥有自决权和独立建国的权利，所以苏联成了一个由许多“民族”联合组成的“多民族联合体”，而不是一个“民族国家”。根据苏联宪法规定，每个“民族”都有独立的权利，每个加盟共和国、自治共和国都有自己独立的议会和宪法，在体制上都有各自的总统及内阁部长们。所以苏联是一个多重政治结构，第一层是苏联，第二层是各加盟共和国，第三层是自治共和国，第四层还有自治区和边疆区。⁵⁴

1936年12月苏联颁布了新宪法，新宪法在联邦制、民族国家制度上延续了以前的原则，各共和国仍保留自由退盟的权利，宪法保障公民使用民族语言的权利。

⁵² [苏]布朗利：《对苏联现代民族过程的民族学研究》，见中国社科院民研所、中央民族学院民族研究所：《民族学译文集（二）》，北京：中央民族学院出版社1990年版，第110页。

⁵³ Абдулатипов. Р.Г.Национальный вопрос и государственное устройство России. С. 167. Из. Славянский диалог.

⁵⁴ 马戎：《当前中国民族问题的症结与出路》，引自：

http://www.huachengnz.com/article/view_19194_1.html。

1926 年，苏联进行了第一次人口普查，显示总人口为 1 亿 4700 万人，俄罗斯族为 7770 万人，其它少数民族是 7000 万人。这次普查涉及到了民族成分，共有 188 个族名，但这次的目的是确定居民的民族志成分(этнографический состав)，主要是族群地理因素。⁵⁵

1936 年宪法中强化了中央集权制，权力集中于个人手中，30 年代末，斯大林背离了列宁的“民族自决权”理论，对非俄罗斯族大肆排挤。1939 年，以开垦荒地和建设工业为理由，1941 年卫国战争开始后以维护国家安全为名，对少数民族地区推行强制移民政策，将一些民族由传统居住地强制迁到乌拉尔、西伯利亚、远东、哈萨克等地，同时撤销了原来的自治州和自治共和国。如将日耳曼人驱逐至哈萨克、远东、阿尔泰地区；卡尔梅克人迁至阿斯特拉罕、斯大林格勒、沃姆斯克洲；将克里木半岛的鞑靼人从黑海沿岸驱逐至伏尔加河地区；将车臣人、印古什人、卡拉查耶夫人赶到达格斯坦、哈萨克、北奥赛梯、格鲁吉亚。⁵⁶根据苏联内务人民委员部的资料，移民的总数为 333.6258 万人。⁵⁷强制移民人为地使民族分布发生了改变，造成了民族间同化过程加快，混居、杂居的民族增多。

二、苏联中期的民族文化政策与法制（1953--1985）

1953 年斯大林去世，赫鲁晓夫上台。1956 年，苏共 20 大召开，批判了斯大林的错误，反对搞个人崇拜，为受到迫害的人平反，中央集权化的趋势中止，政治气氛趋于活跃。民族政策方面，中央给各个共和国下放了一些权力，如 1957 年最高苏维埃通

⁵⁵ Фомина. О.В. Русские в этническом составе России : динамика,тенденции,закономерности.М.2003.С.185.

⁵⁶ Фомина. О.В. Русские в этническом составе России : динамика,тенденции,закономерности.М.2003.С.192.

⁵⁷ [俄]B·乌布沙耶夫著：《卡尔梅克：1943—1957----一个民族被驱逐与回归的真相》，何俊芳译，兰州：甘肃文化出版社 1998 年版，第 5 页。

过法令赋予各加盟共和国立法权来制定法院组织法、刑法、民法和诉讼法典，并允许各加盟共和国最高法院的院长进入联邦最高法院的组成部分；为巴尔卡尔、车臣、印古什、卡尔梅克、卡拉查耶夫五个少数民族恢复名誉，允许重建自治共和国和自治州；1964 年通过法令恢复日耳曼人和克里木的鞑靼人的名誉。⁵⁸

1959 年苏联人口普查显示苏联有 109 个民族，此时的“民族”已经是进行了民族识别后的“民族”，确定的是居民的民族成分（национальный состав），具有了政治色彩。⁵⁹

虽然在民族政策上做了一些改观，但赫鲁晓夫在一些场合仍然流露出大俄罗斯主义的思想。在他的一些讲话中过分强调俄罗斯族在俄国历史上的贡献，认为俄罗斯族应受到苏联其他民族的热烈感激和尊敬，被其他民族称为“俄罗斯母亲”；⁶⁰文化政策方面，开始在苏联各加盟共和国强制推广俄语。这些在少数民族地区产生了负面影响，滋长了地方民族主义。1961 年苏共 22 大召开，赫鲁晓夫在所作报告中提出：党已经解决了各民族间的相互关系问题，各社会主义民族越来越接近，在苏联已经形成了“具有共同特征的不同民族人们的新的历史性共同体——苏联人民。”⁶¹

1964 年，勃列日涅夫担任苏共中央总书记，他也没有及时纠正斯大林及赫鲁晓夫时期的错误，对民族问题依然认识不充分，忽视各民族的个性与特点，继续坚持“新的历史性共同体一

⁵⁸ Абдулатипов. Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. С. 173. Из. Славянский диалог.

⁵⁹ [苏]布朗利：《对苏联现代民族过程的民族学研究》，见中国社科院民研所、中央民族学院民族研究所：《民族学译文集（二）》，北京：中央民族学院出版社 1990 年版，第 117 页。

⁶⁰ Газета Правда. М. 1957. 8. 28.

⁶¹ 《苏联共产党第二十二次代表大会主要文件》，北京：人民出版社 1961 年版，第 237—286 页。

—苏联人民”的提法，这一观点在 60 年代末至 70 年代在苏联广泛宣传，并最终将它写到了 1977 年的苏联宪法中。1977 年的苏联宪法在民族自决权、民族平等、使用本民族语言的权利、自由退盟权、尊敬其他公民的民族尊严条款中延续了以往苏联宪法的规定（第 36 条、64 条、70 条、72 条）。但勃列日涅夫仅把它们当作政治口号，没有真正落实，甚至打算“严格限制加盟共和国的主权，剥夺它们退出苏联的权利和同外界交往的权利”。⁶²

苏联政府继续推行移民政策，约有 500 万俄罗斯族大规模迁居到其他共和国，俄罗斯族在中央、北方、西部的比重由 91.5% 下降到 82.6%，而在乌克兰、乌兹别克、哈萨克、吉尔吉斯等地所占比重增加，在乌克兰俄罗斯族占到了 21.1%，在哈萨克占 40.8%，超过了主体民族——哈萨克族。⁶³有些俄罗斯族在民族交往时以老大自居，对其他民族的文化和习俗不够尊重，导致了民族间矛盾加深，部分地区上升为民族冲突。

面对出现的情况，政界和理论界都没有给予充分的重视，依旧粉饰太平，歌功颂德。勃列日涅夫在关于苏联新宪法草案的报告中指出：“经验表明，苏联联邦制的基本特点是完整无缺的。因此不需要对苏联的社会主义联邦制作任何重大修改。”⁶⁴认为民族问题被一劳永逸地解决了，传媒对民族主义和分裂主义的倾向保持了沉默，民族问题被封存。学术界的主流思想是：现代民族过程的主线是各民族在文化上的接近，即族际一体化。这一过程最紧密地伴随着新的历史共同体——苏联人民的产生和发展。⁶⁵

⁶² 张建华：《苏联民族问题的历史考察》，北京：北京师范大学出版社 2002 年版，第 102 页。

⁶³ См. Русские. Серия :Народы и культуры. С.132.

⁶⁴ 勃列日涅夫：《关于苏联新宪法草案的报告》，1977 年 5 月 24 日在苏共全会上作的报告。

⁶⁵ [苏]布朗利：《对苏联现代民族过程的民族学研究》，见中国社科院民研所、中央民族学院民族研究所：《民族学译文集（二）》，北京：中央

1982 年，安德罗波夫任苏共中央总书记，他意识到了前期苏联领导人的错误，努力做一些修正，指出：重要的是，不要使民族自我意识的增长变成民族自大或自傲，不要产生孤立倾向和对其它民族、部族的不尊重态度，并说，在民族问题上没有微不足道的小事。⁶⁶遗憾的是，安德罗波夫颇有道理的见解没有被以后的领导人重视采纳。

三、苏联后期的民族文化政策与法制（1985--1991）

1985 年，戈尔巴乔夫任苏共中央总书记，开始了大刀阔斧的改革，提出了“公开性”、“民主化”的口号，严厉的气氛有所缓和，也使得各民族间历史的积怨迸发出来。在民族问题上，1989 年在《党在当前条件下的民族政策（苏共纲领）》指出：“所有公民不论种族、宗教与民族属性一律平等。”但在苏共 28 大上又强调“人权优先于任何民族主权和民族自治的利益。”⁶⁷人权优先的主张抬高了苏联的利益，贬低了加盟共和国的地位和少数民族的个性，反而更加剧了大俄罗斯主义和民族分离主义的蔓延。

尽管有这样那样的问题，但是决不能否定苏联时期苏共在改善民族关系、提高各民族生活水平、发展民族经济文化教育上取得的成就。苏联在民族问题方面所做的决定是有正面意义的。从 1913 年到 1987 年，俄罗斯苏维埃联邦加盟共和国的工业生产增加了 206 倍，哈萨克斯坦增加了 318 倍，摩尔达瓦增加 419 倍，亚美尼亚 576 倍，这些数据足可以证明苏联在民族政策上的历史

民族学院出版社 1990 年版，第 120 页。

⁶⁶ [苏]布朗利：《对苏联现代民族过程的民族学研究》，见中国社科院民研所、中央民族学院民族研究所：《民族学译文集（二）》，北京：中央民族学院出版社 1990 年版，第 125 页。

⁶⁷ 张建华：《俄国史》，北京：人民出版社 2004 年版，第 344 页。

功绩。⁶⁸

20世纪70年代末到80年代初，迁到异地的俄罗斯族开始从外高加索、中亚、波罗的海沿岸返回中央地区，人口的流动再次加剧了这些地区民族间的紧张局势。1989年，苏联进行了新一次的人口普查，普查结果，全苏联人口是2亿8000万人，俄罗斯族有1亿2000万人，所占比例不到50%。但俄罗斯族在俄联邦其他共和国占的比重很大，在布里亚特共和国俄罗斯族占70%，在卡雷利阿占73%，在科米共和国占58%，在摩尔达瓦占60%，在哈卡斯共和国占80%，比重都超过了各共和国的主体民族。⁶⁹

在苏联的新体制下，各族接受了现代“民族”理念及其政治含义，民族意识不断加强。同时，苏联宪法也为这些“民族”脱离苏联并成立独立国家提供了法律依据。在戈尔巴乔夫改革过程中，苏联原有的意识形态纽带、经济秩序、政治凝聚力都遭到破坏，于是那些已建立“加盟共和国”的“民族”因势转变为独立的“民族国家”。⁷⁰由于戈尔巴乔夫没有纠正历史上在民族政策包括文化政策方面的错误，因此少数民族的权利并未受到充分的保障，对其权利的保护更多的是停留在法律规定的层面而没有落到实处。民族自决权的被漠视使各少数民族民族主义情绪日益高涨，历史上遗留下来的各民族矛盾在苏联时期没有得到妥善的解决，甚至导致了最终各加盟共和国要求独立的呼声一浪高过一浪，波罗的海沿岸三国最先独立，随后各个加盟国也纷纷宣布独立，强大的苏联最终宣告不复存在。经历了短暂的独联体过渡后，原来的一个社会主义泱泱大国分成了若干个独立的国家，这

⁶⁸ Целищев.Н.Н.Национальные отношения в Российской Федерации.№50(2007)Проблемы образования , науки и культуры.Выпуск 21.Трибуна учёного.С.1.

⁶⁹ Фомина. О.В. Русские в этническом составе России : динамика,тенденции,закономерности.М.2003.С.194.

⁷⁰ 马戎：《当前中国民族问题的症结与出路》，引自：http://www.huachengnz.com/article/view_19194_1.html。

些国家大都是以各少数民族为主建立的。关于苏联解体的原因，理论界论述颇多，笔者写作的重点并不在此，但不论什么原因，民族问题是重要因素之一。

对苏联时期的民族文化政策与法制，我认为，像苏联这样的泱泱大国客观情况远比任何决议政策要复杂得多，在统一的多民族国家建设各民族的经济文化要做深入细致的、长远的计划，决策者们应审时度势、保持清醒的头脑，找出适合自己国情的解决民族问题的办法。新的独立的俄罗斯联邦将在困境中艰难求索。

第三节 俄罗斯联邦民族文化政策与法制

一、俄罗斯联邦的民族状况

苏联解体后，1991 年 12 月 22 日，叶利钦将原来的俄罗斯联邦社会主义共和国改名为俄罗斯联邦，国旗为红、白、蓝三色，国徽为彼得大帝时期的双头鹰图案。俄罗斯联邦继承了原苏联的大部分国土和居民，据俄罗斯 2002 年人口普查显示，俄罗斯联邦人口为 1 亿 4500 万，其中俄罗斯族是 1 亿 1590 万，占总人口的 80%。俄罗斯联邦有 170 多个民族，人口普查时执行了俄联邦宪法规定的可自由确定自己民族属性的条款，对普查中提出的有关自己民族属性问题，居民们有 800 多种答案。除俄罗斯族外，有 6 个民族的人口超过 100 万：鞑靼人（555 万）、乌克兰人（294 万）、巴什基尔人（167 万）、楚瓦什人（163 万）、车臣人（136 万）和亚美尼亚人（113 万）。人口在 50—100 万之间的少数民族有 8 个，最小的民族不到百人，约有 150 万人没有说明自己的民族属性。⁷¹少数民族分散居住的较多，1000 多万少数民族

⁷¹ Перепись в Российской Федерации 2002, 引自俄罗斯网站 <http://www.yandex.ru>.

没有自己的民族实体，而且即使在拥有自己民族实体的各个民族共和国主体民族占的比重也不高，俄罗斯族占的比重超过了主体民族。在 21 个共和国中，只有车臣、印古什、楚瓦什、图瓦、卡巴尔达——巴尔卡尔和北奥赛梯——阿兰 6 个共和国主体民族（非俄罗斯族）人口过半数。⁷²由于独立出去的 14 个加盟共和国带走了相当一部分的少数民族人口，使得俄罗斯族在俄联邦总人口中占的比重增高，俄罗斯族主体民族的地位比前苏联时稳固。但俄罗斯族人口总数普遍下降，高加索民族和突厥民族人口持续增加，信仰东正教的人口在减少，信仰伊斯兰教和喇嘛教的人口增加，尤其信仰伊斯兰教的民族，在 1959 年只占总人口的 6.1%，到 2002 年上升为 9%，⁷³其余民族人口大致保持基本稳定或略微增减。

20 世纪 90 年代开始，俄罗斯的跨国移民活动异常活跃。苏联解体引发了汹涌的移民潮，1992—1995 年间，每年都有 100 多万移民进出俄罗斯，其中 1992 年接近 160 万。这些移民活动大体是在苏联各加盟共和国之间进行的，与其他国家的相互移民数量有限。1992—2006 年，在俄罗斯接收的 731 万外来移民中有 720 多万来自前苏联各加盟共和国，占外来移民总数的 99%。从其他国家迁入的移民很少，10 多年累计不足 10 万人，仅占 1%。在苏联加盟共和国中，哈萨克斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦是俄罗斯的最大移民来源国，其中来自哈萨克斯坦和乌克兰的移民数量超过百万，来自乌兹别克斯坦的移民也有 80 多万，来自其他国家的移民要少得多，最少的是立陶宛，只有 5.7 万：这些移民大多为俄罗斯族，或以俄语为母语的少数民族人口。⁷⁴

⁷² Абдулатипов. Р.Г. Суть национальностей. М. 1999. С. 28.

⁷³ Паин. Э.А. Этнополитический мятник. М. 2004. С. 121.

⁷⁴ 《俄罗斯人口安全与社会发展》，引自 <http://hi.baidu.com/fjd8848/blog/item/7729ca7a88d593eb2e73b3ff.html>。

二、俄罗斯联邦民族文化政策与法制

新的俄罗斯联邦进入艰难的转型时期，由于民族构成的改变，俄罗斯族所占比重的增加，民族矛盾范围相应缩小，但民族问题远没有结束。俄罗斯联邦在政治、经济、文化等各个领域经历了空前的洗礼，凸显出了许多社会问题。人们原来脑海中的共产主义意识形态轰然崩塌，那些早被人们习惯的社会主义和领土概念渐渐远去，地区和中央的矛盾日益尖锐，大俄罗斯民族主义者幻想恢复俄罗斯帝国，重振大国声威，而其它自治地方的地方民族主义者们则希望脱离中央独立。新兴的俄罗斯国家统一面临着威胁，面对国内的严峻形势，俄罗斯联邦的决策者们在民族政策和法规上做了很大的调整，主导思想上也与前苏联的提法相去甚远，但这些政策还是起到了积极作用并赢得了民心的。

俄罗斯联邦与各民族共和国关系经历了以下几个时期，这几个时期伴随着俄罗斯联邦民族文化政策与法制的调整而呈现出了不同的发展态势：

1、“主权平等”时期（1991—1993）

苏联国家结构中存在着不对称的联邦制，在联邦国家内部有若干种主体形式——共和国、边疆区、州、联邦直辖市、自治区、自治州，有些主体的政治权利较高。在苏联解体后，各民族共和国纷纷发表主权宣言，宣布自己为独立国家。还在戈尔巴乔夫执政时，鞑靼斯坦、雅库特、车臣——印古什共和国就已发表声明，1991年底几乎所有共和国在民族运动的促使下都宣布独立，并通过了宪法及宪法性法规。如鞑靼斯坦宪法写到：“鞑靼是一个主权国家，是国际法的主体。”⁷⁵这些共和国几乎变成了真正的主权国家。俄联邦对这些独立宣言采取了较为克制的态度。叶利钦倡

⁷⁵ Паин.Э.А. и Зубаревич. Н. Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликта к поиску согласия. М.1997.С.100.

议成立了以他为主席的各共和国首脑委员会，商议解决联邦重要的政治问题，提高了各共和国的政治份量，同时与各共和国上层通过谈话的途径促使和平解决冲突。这一举措取得了正面的效果，使得俄联邦避免了较大规模的流血冲突。1992年初，俄联邦将16个自治共和国和除犹太自治州以外的4个自治州升格为共和国，同年与各共和国签订了联邦条约。条约着力强调指出，应当保持俄罗斯联邦历史上业已形成的统一国家，要在俄罗斯联邦国家版图内实行民族自决权。联邦中央与联邦主体在自愿基础上划分权限，而联邦各主体权力机关要在其权限范围内和在其相应区域内独立实施权力，在遵守联邦国家主权的同时，也要遵守联邦主体主权宣言。在这里，对民族自决权和共和国主权已加以限制。⁷⁶

俄联邦吸取了前苏联失败的民族政策的教训，认识到，过去过分强调各民族享有自决权，特别是在苏联成立条约和苏联三部宪法中明文规定各民族享有自决权，各加盟共和国享有主权国家地位，可以自由退出联盟，这种宪法形式上的双重主权理论，实际上等于为民族分离主义者们寻求独立和退出苏联制造合法依据，因此，在公开场合尽力避开提民族自决权问题，逐步淡化民族意识。

1993年12月俄联邦全民公决颁布了《俄罗斯联邦宪法》，保障所有俄罗斯公民的人权，宪法中尽量用人权和公民权取代民族权利，淡化政治中的民族因素。第3条、26条、29条、68条、69条专门规定了少数民族权利。宪法规定：俄罗斯联邦由89个联邦主体组成：21个共和国、6个边疆区、49个州、2个联邦直辖市（莫斯科、圣彼得堡）、1个自治州（犹太自治

⁷⁶ 陈联璧：《俄罗斯民族关系理论和政策的变化》，载《东欧中亚研究》1999年第1期，第32—38页。

州）、10 个自治区。依然在国家内部保存了若干种主体形式，但将过去苏联时期的自治州、共和国都升格为联邦主体，使得它们的地位与联邦其它行政区域的地位相同，各个主体的平权使得联邦制不对称的范围缩小。新宪法仅在前言中提到维护历史上形成的统一国家前提下，遵循公认的民族自决，在宪法正式条款中未涉及民族自决权。关于国家主权问题，宪法坚持俄罗斯联邦中央的主导地位，宣布俄罗斯联邦具有主权，联邦主权遍及它的全部领土，俄罗斯联邦宪法和联邦法律在俄罗斯联邦全境具有至高无上的地位，俄罗斯联邦保障自己领土的完整性和不可侵犯。虽然，联邦宪法没有明确说取消共和国和其他联邦主体的主权，但已没有这方面内容，而且取消了前几部苏联宪法中的“自由退盟”条款。

宪法第 44 条规定了对基本文化权利的保障和政府保障公民基本文化权利的责任：“1. 保障每个人的文学、艺术、科学、技术和其他种类的创作和教学等自由。知识产权受法律保护。2. 每个人都有权参加文化生活，利用文化机构，文化财富对一切人开放。3. 每个人都必须对保留历史和文化遗产表示关注，并爱护历史和文化遗迹。”宪法第 68 条规定了对语言权利的保护：“俄罗斯联邦保障其所有的人民保存本族语言，创造条件以助于民族语言的研究和发展。”这是第一次将文化权利的保护写进国家根本大法。

2、联邦制巩固时期（1993—1999）

宪法颁布后，联邦政府的权威逐渐恢复，对于破坏联邦的分裂活动政府采取了果断、坚决的措施，缓解了民族间的紧张局势，维护了国家的统一。

1996 年对于俄罗斯少数民族来说是值得纪念的一年。这一年国家先后通过了 2 个最重要的保障少数民族权益的法令，5 月 22 日俄国家杜马通过了《俄罗斯联邦民族文化自治法》，6 月俄罗

斯总统发布了《俄罗斯联邦国家民族政策构想》。《俄罗斯联邦民族政策构想》将民族问题的意义提到了外交和国防的高度，因为此前只有这两个领域才专门由总统签署特殊命令制定国家构想。构想非常详尽地列举了民族政策的基本原则、民族政策的主要目标和任务、完善联邦制、实行民族文化自治、民族政策的地区纲领的主要方针、实施民族政策的重要措施。提出，当前需要解决的关键性问题是：发展和完善联邦关系，使之能够保障各联邦主体的独立自主和俄罗斯国家的统一和完整两者有机地结合；发展俄罗斯联邦各民族语言文化，并加强全体俄罗斯人的精神文化共同性；从政治和法律上保护少数民族和小民族，保障享有平等的公民权利和自由；保持和巩固北高加索地区的稳定，以实现和平与协调的族际关系；支持居住在独联体其他成员国以及立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚三共和国的俄罗斯同胞，帮助他们发展与俄罗斯的联系。只字未提民族自决权，也未提及联邦主体的主权，实际上已从立法形式上取消了共和国及其他联邦主体的主权，以便消除民族分离主义分裂国家的法律依据。⁷⁷同时，在俄罗斯联邦公民的护照、身份证件及其它证件中取消了“民族成分”一栏，更加淡化了民族的意识和界限。

3、“俄罗斯思想”加强时期（1999--）

1999 年弗拉基米尔·普京出任俄罗斯联邦政府总理，2000 年当选俄联邦总统。普京上台后对国内外政策进行了稳健的调整和改革，取得了初步的成效。21 世纪伊始，俄罗斯的经济止跌回升，向好的方向迈进，国家也进入了一个相对稳定的发展时期。普京当选后不久发表了著名的纲领性文章《千年之交的俄罗斯》，提出了“俄罗斯思想”，将其作为超越阶层和种族利益的

⁷⁷ 陈联璧：《俄罗斯民族关系问题研究》，北京：中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所内部出版物，1998 年，第 32 页。

“全民族统一的价值观”，⁷⁸提出要尊重俄罗斯的传统，倡导爱国主义、强国意识、国家权威，把这些传统价值观发扬光大，希望俄罗斯可以成为发达、繁荣和伟大的国家，表达了重振大国声威的思想；此外，也应吸收和借鉴西方的人权、民主、自由等原则，“俄罗斯思想”逐渐成为俄官方的主流思想。⁷⁹新的俄罗斯思想符合俄罗斯的现实，有利于统一俄罗斯全民的意识，加强全体俄罗斯人民的团结，并为一直处于困境的俄罗斯民族找到了一条切合实际的出路。

2000年5月13日，普京签署法令，把俄联邦89个实体（共和国、边疆区和州）按地域原则联合成7个联邦区，目的是巩固国家统一，强化总统对地方的管理体制。这7个联邦区分别为：以莫斯科为中心的中央区，以圣彼得堡为中心的西北区，以顿河罗斯托夫为中心的北高加索区（后改为南方区），以下诺夫哥罗德为中心的伏尔加河沿岸区，以叶卡捷琳堡为中心的乌拉尔区，以新西伯利亚城为中心的西伯利亚区和以哈巴罗夫斯克为中心的远东区。同年7月27日俄联邦宪法法院通过法令，明确指出共和国作为联邦实体不能拥有主权，只拥有一些宪法及其他法律规定的与历史、民族以及其它方面相关的权利。这些客观措施既使各联邦主体权利处于平等的地位，又限制了各联邦主体的权利，巩固了联邦制。因此，俄罗斯否定了“民族国家”制度，实行了“民族区域自治”制度。⁸⁰

2003年5月16日，普京在向联邦会议提交的国情咨文中提出：“俄罗斯应该并将是高度发达的公民社会和稳固的民主国家。”⁸¹2008年，任总理的普京在线回答网民有关民族矛盾问题

⁷⁸ Путин. В.В. Россия на рубеже тысячелетий.<http://koi.www.uic.tula.ru>.

⁷⁹ Россия в поисках идеи.Анализ прессы.Сборник.М.1997.С.5.

⁸⁰ Абдулатипов. Р.Г. Вопросы национальных и федеративных отношений.М.2004.С.236.

⁸¹ Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному

时，指出：“只要每个民族甚至很小的族群都感觉在俄罗斯就像在自己家里一样，俄罗斯仍然可以是伟大的国家。那些愚蠢的只为俄罗斯族利益考虑的人们，会给这个民族带来无法弥补的损失。”⁸²

从历史发展进程来看，政府在如何引导族群关系方面大致体现出两种不同的政策导向：一是把族群看作是政治集团，强调其整体性、政治权利和领土疆域；另一种是把族群主要视为文化群体，既承认成员之间具有某些共性，但更愿意从分散个体的角度来处理族群关系，在强调少数族群文化特点的同时淡化其政治利益，在人口自然流动的进程中淡化少数族群与其传统居住地之间的历史联系。⁸³而后一种导向恰好是近年来在世界上保护少数民族权利较为先进的国家的实践：多元文化主义。所谓“多元文化主义”是指：在多重社会结构中承认和确定文化的多样性；多元文化主义欢迎并力图保持文化多样性，如少数人的语言等，同时关注少数人与主流文化之间的不平等关系。⁸⁴俄罗斯科学院人类学与民族学研究所所长弗·基什科夫认为，多元文化包括几层含义，有意识形态、政策、实践的范畴；主要保障支持个体和群体参加所有社会生活的文化特性和可能性。⁸⁵发展各民族平等的多元文化社会已成为了俄罗斯文化政策的主流方向。

俄罗斯联邦政府在苏联解体后广泛宣传建立统一的俄罗斯公民国家思想，主张在人的地位上起决定作用的不是民族，族群，

собранию.Р.Ф.Российская газета.2003.17.мая.

⁸² Путин назвал межнациональное согласие причиной величия России.Кадр телеканала “Вести 24”.04.12.2008.

⁸³ 马戎：《理解民族关系的新思路---少数族群问题的“去政治化”》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版）2004年第6期，第123—124页。

⁸⁴ Веналий.А.Культурный обмен и формирование толерантности в многоэтничном гражданском обществе.г.Севастополь.2003.С.6.

⁸⁵ Тишков.В.А.Политика мультикультурализма .теория и практика .Материалы международной научной конференции 2002.Уфа.РИО.Баш.2002.С. 25.

而是权利、自由。⁸⁶国家政策是保障所有公民的利益，不论他是什么民族，民族思想就是爱国主义、创造精神公民社会、人性自由等。⁸⁷公民社会的重要功能之一就是达到民族间关系的自我调整，但是由于只是提出了“公民社会”的口号，要建成真正的公民社会还需假以时日，所以当今俄罗斯民族关系的自我调整首先在地方层面解决，为此 1992 年通过了《俄罗斯联邦文化立法原则》，开始民族文化方面的立法，1996 年正式颁布了《俄罗斯联邦民族文化自治法》，把公民从过去对国家、上级、党的依赖心理中解放出来，使民族自治的范围制度化、合法化，是俄罗斯少数民族公民成长的最好证明。民族文化自治的实质是在统一国家内部，在国家民族政策的倡导下保持和复兴地方团体，实现公民的自我组织形式。⁸⁸2000 年 12 月 14 日俄联邦制定了《俄罗斯联邦文化纲要》，第 42 条规定：“支持成立和发展民族文化中心、民族文化自治，支持民族间信息交流。”⁸⁹

经历了苏联时期的伤痛与俄联邦成立初期的动荡，俄罗斯在十几年间逐步建立起了一套具有本国特色的保护少数民族权利的法律体系，以加入的国际法公约为依托，从本国的宪法关于调整民族关系的条款开始，以民族文化自治法为基本法，具体到联邦各主体制定的地方性法规，各个少数民族区域自治地方的相关立法，其他法律有关保障少数民族权利的细致规定，从大到小，由上及下，形成了较完整的一个体系。这个法律体系从俄罗斯的实际出发，具有俄罗斯特色，符合国情，行之有效，较有力地保障了少数民族所享有的广泛权利。这个体系中最重要的当属《俄罗斯联邦民族文化自治法》，这部法律赋予了民族文化自治组织广

⁸⁶ См.Российская газета.2003.29 августа.Р.Г.Абдулатипов.

⁸⁷ См.Россия в поисках идеи.Анализ прессы.Сборник 1.М.1997.С.5.

⁸⁸ Абдулатипов. Р.Г. Вопросы национальных и федеративных отношений.М.2004.С.239.

⁸⁹ Абдулатипов. Р.Г. Вопросы национальных и федеративных отношений.М.2004.С.240.

泛的权利，表明了俄联邦政府在保障少数民族文化权利上的求真的态度和务实的做法。当然，这个体系不是静态的、固定不变的，它至今仍在不断的扩展和完善的过程中。

正如俄罗斯最伟大的诗人普希金说的：“利用他人的方法，无法种植俄罗斯的粮食。”无论是历史的发展，还是当今的现实，都说明：选择切合各族人民利益的、符合本国国情的政策法规会保持国家的稳定和促进各民族的共同繁荣。开放、清晰、持续发展的国家民族政策是俄罗斯政治一体化成功的必要条件，伴随着政治一体化联邦政权将逐渐获取地区和民族团体的信任。而在保障少数民族权益方面，俄罗斯吸收了国际上较为流行的多元文化主义的合理内核，并结合本国的实践，发展了过去的民族文化自治思想，创造了具有鲜明俄罗斯特色的民族文化自治。

第二章 俄罗斯民族文化自治的基本理论与立法

第一节 俄罗斯民族文化自治的产生与发展

一、民族文化自治思想的提出

民族文化自治的理论最早是在 19 世纪由著名的奥地利社会民主学家卡尔·伦纳和奥托·鲍威尔提出的。其产生背景是：19 世纪末 20 世纪初，欧洲掀起了大规模的立宪高潮，大部分封建王朝通过立宪改为君主立宪政体。但社会的转型没有消除社会内部的矛盾与危机，这促使了马克思主义在欧洲的传播，同时民族主义的浪潮也在不断高涨。当时共产国际在伦敦和奥地利召开了两次大会，形成了关于民族问题的主要立场和理论。有关民族问题理论的争论表现出不同的流派，甚至产生了尖锐的对立。奥地利政治理论家卡尔·伦纳和奥托·鲍威尔就是在这样的背景下提出了“民族文化自治”理论的，将其作为解决无产阶级革命成功后社会主义国家民族问题的纲领和方案。⁹⁰纲领说，自治权不是给予主要是住着捷克人或波兰人的捷克或波兰，而是给予一切捷克人和波兰人，不分地域，不管他们居住在奥地利什么地方。因此，这种自治就叫作民族自治，而不叫作地域自治。为着这种目的而应当给波兰人、捷克人等等建立起来的全民族机关将只管“文化”问题，不管“政治”问题。专门政治性的问题都集中在全奥地利议会手中。因此，这种自治还叫作文化自治，民族文化自治。⁹¹

⁹⁰ 陈云生：《民族文化自治的历史命运及价值内涵》，中国法学会民族法学研究会 2009 年年会论文集，第 2 页。

⁹¹ 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局编译：《斯大林选

卡尔·伦纳坚持把民族看作是某种心灵文化共同体，奥托·鲍威尔补充说明，民族还是历史上形成的以共同的语言和地域联系的人们的共同体，国家在解决民族问题时应保障个人利益，把分离的倾向降到最低。两人都认为，以民族文化自治的实现作为民主自决的基础。鲍威尔认为经济因素对民族发展具有头等意义，坚持个人自由原则，即在国家内部“所有民族，不论他们住在哪里，都可以组织社团，独立管理本民族的事务。在同一个城市 2 个或者几个民族相邻居住，互不干扰，各自安静地发展自己的自我管理形式，建立自己的组织机构。每个民族可以组建公共社团，公共社团应满足民族的文化发展需求，建学校、图书馆、剧院、博物馆、大学，需要时给同族人法律援助。”⁹²但是由于历史条件限制，当时在欧洲或其它地方都没有实行民族文化自治的实例，如伦纳本人所说：“这还仅仅是思想中的建设。”⁹³

20 世纪早期，主张民族文化自治的理论家们逐步形成了这样的观点：坚持发展每个民族的文化并通过宪法，在宪法中不强迫每个民族参政，不要求为了夺取政权而斗争，哪怕是用和平的方式。于是，民族和平共存于政治之外的思想成为主流。⁹⁴这种观点忽视了国家在解决民族问题中的作用，而国家的支持对保障民族文化发展是非常重要的。将国家的作用与民族发展割裂开来是民族文化自治思想薄弱的环节。尽管如此，两位民主社会学家的贡献是无需争辩的，毕竟他们是这一思想的首创者，正是在它的基础上后来的理论界和立法才发展出了现代的民族文化自治的论点。

集》（上），北京：人民出版社 1979 年版，第 82 页。

⁹² Бауэр О. Национальный вопрос и социал—демократия.—СПб. 1909---С.386.

⁹³ Цит. по указ. соч.--С.44.

⁹⁴ Бауэр О. Указ. соч.--С.376-377.

二、列宁、斯大林对民族文化自治的看法

民族文化自治理论在 20 世纪初传入俄国，受到了俄国社会民主党人的肯定。早期著名的社会民主活动家梅杰姆认为，仅靠公民平等来作为消除民族压迫的因素是不够的，应在国家的保护下制定新的规则即实行民族文化自治，国家在这一领域应起到一个文化载体的作用。梅杰姆坚持把民族文化自治作为“民族议会联盟”一种特殊的自治形式来宣传，应该是区域自治的补充。⁹⁵当时俄罗斯主要把民族文化自治看作是社会的民族公共组织，由分散居住在国内的各民族组成。只有区域划分不可能的情况下，才可实施民族文化自治（当时多称为民族个人自治）。⁹⁶

民族文化自治的观点遭到了布尔什维克党人的严厉批判，列宁、斯大林分别撰文批驳民族文化自治。列宁于 1913 年 11 月写了《论“民族文化”自治》，蔑视地将宣传民族文化自治成为卑鄙的行为。⁹⁷之前斯大林在其著名的《马克思主义与民族问题》一文中也用大量篇幅批判了民族文化自治论。他们认为，所谓新的任务，即成立民族文化自治组织，是离开阶级立场，走上民族主义的道路。民族文化自治是一种精致的民族主义，就是想用资产阶级的“民族原则”代替社会主义的阶级斗争原则。如果民族自治是从这种可疑的原则出发，那就必须承认民族自治只能有害于工人运动。民族文化自治并不能解决民族问题。不仅如此，它还使民族问题更尖锐，更紊乱，更容易使工人运动同一遭受破坏，使工人们彼此按民族隔离开来，使他们之间的纠纷加剧下去。斯大林还举了高加索地区的例子，当时高加索宣布在高加索境内各民族实行民族文化自治。斯大林认为，高加索许多民族只

⁹⁵ Медем. В. Социал-демократия и национальный вопрос.— СПб.1906.С.38—47.

⁹⁶ Национально-культурные автономии и объединения.Историография.Политика.Практика.Антология.
М.1995.С.123-125.

⁹⁷ Ленин.В.И.Полн.собр.Соч.Т.48.М.1961.С.130.

有原始的文化，他们没有本民族的文学，这些民族都处于过渡阶段。而民族文化自治的实行是以具有发达的文化和文学的、较为发达的民族为前提的。因此在这些民族实行文化自治是让反动的毛拉（部落首领）骑在他们头上，任凭毛拉的宰割，给反动分子助长声势。⁹⁸由于列宁、斯大林对民族文化自治的坚决反对，苏联理论界此后一直将“民族文化自治”作为批判对象，这一问题被搁置、遗忘，尘封在了七十多年的历史中。

三、民族文化自治的早期实践

尽管布尔什维克党人对民族文化自治采取了全盘否定的态度，但在十月革命前后的俄国都有过民族文化自治组织的尝试。

1、民族文化自治在喀山市的实践

十月革命前的 1917 年 8 月，在喀山市喀山剧院的大楼召开了穆斯林人的第三次代表大会，会上隆重宣布成立穆斯林民族文化自治组织。4 个月后在乌法市召开了穆斯林民族大会。按照民族文化自治委员会制定的章程选举出了代表，但代表们就是否实施民族文化自治意见不一，分成两派，一派赞成民族文化自治，另一派赞成民族区域自治。穆斯林代表们讨论了制定民族文化自治法，建立区域自治地方、实行政教分离等事宜。最终形成决议，与民族文化自治组织一起成立民族区域自治地方，即二者可以并存，互不排斥。⁹⁹

2、民族文化自治在乌克兰的实践

1918 年乌克兰人民共和国通过了《民族个人自治法》。该法规定，每个在乌克兰境内的非乌克兰族人都有权实行民族个人自

⁹⁸ 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局编译：《斯大林选集》（上），北京：人民出版社 1979 年版，第 89--105 页。

⁹⁹ Хабриева.Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003. С.25--26.

治，即有权自己安排本民族的生活，这一权利由在乌克兰的各个民族联盟来实施。并强调指出，这一权利是每个民族不可分割的权利，任何人不能剥夺也不能限制（第 1 条）；民族联盟编写民族志公开发行（第 3 条）；民族联盟有立法权和一定范围的管理权（第 4 条）；各民族联盟机关与国家管理机构和地方管理机构在权限范围产生的争议由行政法院解决。（第 10 条）¹⁰⁰

3、民族文化自治在远东的实践

当时的远东共和国由后贝加尔州、阿穆尔州和沿海地区组成。1921 年共和国立宪会议通过了《远东共和国基本法》（宪法），赋予了共和国境内的各少数民族民族文化自治权利。根据宪法，由全民公平、直接、秘密按比例选举产生的民族自治机关来实现民族文化自治，民族自治机关的权限限于民族文化生活领域。随后远东民族事务部制订了《远东少数民族自治草案》。

《草案》规定，少数民族可以以民族自治的方式自由地组织和发展文化生活，为实现该权利每个民族的公民应组建统一的民族自治联盟，加入联盟应递交书面申请。¹⁰¹

但这种实践没能进行下去，苏联领导人对待民族文化自治的态度使得其不论在政治范围还是学术圈都未能得到准许。俄共中央远东局于 1922 年 10 月否决了《远东少数民族自治草案》，随后远东民族事务部被宣布解散。同年 12 月俄共中央远东局给俄共（布）远东委员会致电禁止乌克兰族共产党员加入乌克兰民族组织，并在哈巴罗夫斯克取消了阿穆尔地区乌克兰族民族组织，逮捕了该组织的 14 名领导成员。民族文化自治的命运转入低潮时

¹⁰⁰ Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика. Антология. М. 1995. С. 125-128.

¹⁰¹ Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика. Антология. М. 1995. С. 159--163.

期。¹⁰²

四、民族文化自治的“解冻”——历史命运的转折¹⁰³

民族文化自治的历史转折是在上个世纪 90 年代后，苏联的解体引起了俄罗斯政府和理论界对苏联时期民族政策和法制的深刻反思，“民族文化自治”理论被重新提起，各界开始对该理论讨论与反省，反思的结果已经体现在学术界的民族理论、民族思想及俄罗斯当局的政策和法律变化中。

首先，民族理论界对待“民族文化自治”的态度由原来的批判否定转向肯定、接受。上个世纪后半叶，多元文化主义在世界各国快速兴起，文化的价值、功能在社会思潮中涌现出来，对文化学及相关学科的研究方兴未艾，在加拿大、美国、奥地利等国都实行了多元文化主义的政策。俄罗斯也吸收了多元文化主义的合理内核，看到了民族文化自治在调整民族关系、保障少数民族特别是散居和人口较少民族权益方面的积极作用。世界一体化进程的加快并没有使得民族过多的同化、融合，反而使每个民族尤其是人口较少民族更加珍惜本民族的历史文化传统，因为只有保持了本民族的文化特征才有别于其它民族，保留了民族的特点，而中小民族由于在政治、经济上不是处于相对优势的地位，对本民族文化保留和传承的要求和愿望就显得更为强烈迫切。¹⁰⁴在这样的形势下，民族文化自治的合理性就被采纳，它作为一种社会组织形式更容易满足中小民族对文化的需求，也可以作为对区域自

¹⁰² Нам. И.В. Культурно-национальная автономия в истории России: Документальная антология. Том II. Дальний Восток. 1921-1922. С.80-89.

¹⁰³ “解冻”一词源于苏联著名作家爱伦堡在 1954 年发表的小说名称，小说发表后，立即引起了苏联国内外的瞩目，小说广为流传，并成为一个新时期文学，即“解冻”文学的代表作。笔者在此处借用“解冻”一词，主要说明民族文化自治的命运发生了历史性的改变。

¹⁰⁴ 陈云生：《民族文化自治的历史命运及价值内涵》，中国法学会民族法学研究会 2009 年年会论文集，第 5 页。

治和联邦制的一种重要补充。

其次，俄罗斯政府颁布了一系列法律法规作为民族文化自治的铺垫，1990 年 4 月，苏联未解体前通过了《居住在民族实体外或没有自治实体的苏联公民自由民族发展法》，该法首次为在苏联境内建立民族文化组织，如民族文化中心、民族协会、同乡会等提供了可能性。而这些民族文化组织就是后来的民族文化自治组织的前身。¹⁰⁵1992 年通过的《关于俄罗斯文化立法的基本原则的联邦法》，该法保障各族人民及其他实体保存和发展自己的文化和民族特性以及保护、重建和维护本土文化的权利。该法第 21 条保障在其国家实体以外聚居的所有少数民族社群的文化和民族自治权。¹⁰⁶1993 年颁布的《俄罗斯联邦宪法》还具体规定了对少数民族语言和文化权利的保障。宪法第 44 条规定了对基本文化权利的保障和政府保障公民基本文化权利的责任，其中自然包括少数民族公民：“1. 保障每个人的文学、艺术、科学、技术和其他种类的创作和教学等自由。知识产权受法律保护。2. 每个人都有权参加文化生活，利用文化机构，文化财富对一切人开放。3. 每个人都必须对保留历史和文化遗产表示关注，并爱护历史和文化遗迹。”

最后，民族文化自治命运的根本转折是在 90 年代中期，1996 年先后通过了《俄罗斯联邦民族文化自治法》和《俄罗斯联邦国家民族政策构想》。1998 年俄联邦加入了欧盟的《欧盟保护少数民族框架公约》，这是世界上第一个致力于将少数民族保护作为人权保护不可分割的一部分的具有法律约束力的区域性多边条约。它在《欧洲人权公约》的基础上，不仅明确赋予和承认了

¹⁰⁵ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР.—1990—№19—С.331.

¹⁰⁶ [英]亚历山大·莎夏吉：《俄罗斯联邦法律中的土著民族权利》，廖敏文译，载《西南民族大学学报》（人文社科版）2007 年第 9 期，第 79 页。

“属于少数民族的人”应享有的广泛权利，而且规定了缔约国在限制其可能对少数民族的利益造成损害的国家行为、采取积极措施提高少数民族的地位、保护和发展“属于少数民族的人”的权利方面的国家义务。¹⁰⁷以上法令的通过标志着俄罗斯联邦政府以立法的形式确认了民族文化自治，民族文化自治从争议的理论变成了法律制度，在俄罗斯的发展进入了全新的时代。需要说明的是，俄罗斯的民族文化自治显然不是之前奥地利“民族文化自治”思想的直接和后续实现，如果说这一思想的创立者的学说多少具有抽象性的话，那么俄罗斯将民族文化自治定为在统一国家内部少数民族的社会组织，这在很大程度上不同于最初的社会学家们的学说。

五、当代俄罗斯联邦制与民族文化自治

多民族民主国家制度安排的主要目标之一是以民主机制解决民族冲突，目前在世界上为解决多元社会的民族冲突建立起若干种管理模式，联邦制就是其中一种用于满足民族团体内部认同和特征需求的管理制度。

联邦（федерация）来源于拉丁语 foederatio，在俄语中常同另外一个词联盟（союз）共同使用，意指“法律”和“秩序”。¹⁰⁸联邦制，是指一种政治制度，它包括中央政府同两个或两个以上的次级单位（省份/州/邦/地区）根据宪法规定分享权力。这种体系建立在领土的基础上，因此每一级政府都在某些方面拥有一定的主权。很多人认为联邦制是除分离以外的另一种可行的选择，因为只有这种方式可以适应少数民族的愿望。联邦制度既尊重民族群体的自治和保留特色文化的愿望，同时又承认这些群体并非

¹⁰⁷ 廖敏文：《〈欧洲保护少数民族框架公约〉评述》，载《民族研究》2004年第5期，第10页。

¹⁰⁸ Михайлов. В. А. Вопросы национальных и федеративных отношений. М. 2007. С. 23.

自足的和孤立的，而是由政治和经济的互相依存关系日益紧密地联系在一起的。又由于联邦制以灵活性而著称，它可以适应不同民族团体的不同程度及不同形式的自治的要求。¹⁰⁹

俄罗斯学者对于联邦制的定义是：联邦制是合理的国家制度之一，可以保障国家和社会结构最佳的相互作用，保障多样性中的统一；是划分国家政权等级、实现国家权力的方式，是国家管理的不同层面，在此基础上解决各自特殊问题的方法；是努力趋向统一、和谐的人们之间互相联系的反应；是解决存在于社会中的矛盾冲突的方法和过程，是保障自由的方法，也是以最小损失摆脱国家政治危机的方法；还是形成统一的整体地缘政治空间的方式，是消除管理体制中存在强制压迫政策的方式。¹¹⁰认为联邦制的实质是没有强迫、武力，而是协商、对话、和谐。联邦并不是分离，而是联合，是为将来实现真正统一的过渡的步骤。

俄罗斯的联邦制是一般行政制度与领土自治的混合，是非常矛盾和复杂的现象。在俄罗斯国家形成的过程中联邦制思想作为与专制政权斗争的武器逐渐发展而来，但在俄罗斯历史上它只是一种设想，在1917年十月革命后才从设想迈向了建设联邦国家的实践性的步伐。在多民族国家建设联邦制是艰巨而漫长的过程，苏联于1922年成立，是根据联邦的原则自由联合的俄罗斯苏维埃共和国的兄弟联盟，每个加入联邦的共和国都保留自由退出联盟的权利。¹¹¹前文已介绍，苏联联邦制出现了许多问题，诸多矛盾导致了苏联的解体。当代俄罗斯的联邦制已经不同于苏联时期的联

¹⁰⁹ [加拿大]威尔·金里卡著：《少数的权利---民族主义、多元文化主义和公民》，邓红风译，上海：世纪出版集团、上海译文出版社2005年版，第90页。

¹¹⁰ Болтенкова.Л.Ф.Развитие Федерации в России: Вопросы теории, истории и социально-политической практики.М.2005.С.8.

¹¹¹ 中国社会科学院苏东所、国家民委政策研究室：《苏联民族问题文献选编》，北京：社会科学文献出版社1987年版，第111页。

邦制，俄罗斯现阶段改革的方向是建立一种现实的符合历史传统与国家现代特征的联邦制模式，在俄联邦各主体与居住在其领土内的各民族创造和谐的关系。¹¹²1993 年通过的《俄罗斯联邦宪法》对国家联邦制度的形成具有重要意义，宪法规定了国家的主权完整、国家政权体系的统一，在国家政权机关与联邦各主体国家政权机关之间划分权限（第 71—73 条），宣布俄罗斯联邦在所有领土范围的主权（第 4 条）。宪法的颁布并不意味着在俄罗斯建成了清晰的联邦制模式，但俄罗斯的发展进入了相对稳定的阶段，后来俄政府一直向着建立稳固的联邦制方向而努力，在 2000 年宪法法院通过决议不再赋予联邦各主体主权，又在同年将各主体划分为 7 个联邦区加强管理。

多民族性是俄罗斯联邦制的特点之一，俄罗斯联邦各主体的不对称性是联邦制的另一个特点，在俄罗斯 89 个联邦主体中，有 21 个根据民族区域特征建立的共和国，根据区域原则建立的 6 个边疆区、49 个州和 2 个直辖市，还有 1 个自治州、10 个自治区是民族区域自治实体，即 32 个民族邦和 57 个地方自治实体。法律上所有主体地位平等，实际上各主体在经济发展、生活水平等方面都存在很大的差别。以上俄联邦采取的各项措施尽量将不对称性缩小，促进各实体达到真正的平等，但这不是短期内可以解决的。如同中国一样，俄罗斯也存在着历史上遗留下来的各民族间事实上不平等的问题，在对待民族问题上，也实行了民族区域自治，但俄罗斯民族情况远比中国复杂，民族种类比中国多得多，不实行民族区域自治的民族比例也远远高于我国。俄罗斯的民族区域自治是历史的形成，主要适应了各聚居民族保持民族文化、传统的需求。不仅是拥有自己民族实体的民族享有民族自决权，那些居住在民族实体外的或者居住在民族实体内但不是主体民族的其他少数民族同样有着发展本民族文化的诉求，这些民族共同

¹¹² Абдулатипов.Р.Г.Основы национальных и федеративных отношений.М.2001.С.281.

体的数量要远远多于那些拥有自治实体的民族数量。在这样的背景下，另一种克服民族国家局限性的自治形式：民族文化自治便应运而生。俄罗斯学习了许多国家的做法，将民族文化自治作为联邦制度的一种安排，认为它是实现民族权利和民族利益的有效形式之一，¹¹³多民族和联邦制决定了在俄罗斯实行民族文化自治的可能，民族文化自治可以使那些由于历史原因与其他民族处于事实上不平等的民族也有了实现权利的途径，这样就平衡了各民族的利益，从而减弱了联邦制的不对称性，缓和了民族矛盾，巩固了联邦政权。

对于俄罗斯联邦制的建设实践来说，在政治上保障民族和经济体制、国家和个人的平等发展非常重要。因此必须实施一种平衡机制：民族区域自治与民族文化自治原则的平衡，公民个人权利与民族共同体集体权利的平衡。¹¹⁴

第二节 俄罗斯民族文化自治的概念

任何一门学科，首要的任务就是应该弄清楚它所研究的客体和现象的概念、范畴。要弄清民族文化自治的概念，首先需要了解一些哲学、社会学、法学上的概念，即：民族、人民、族群、文化、自治、自决，而这些概念不论在哲学、社会学中，还是在法律条文中远不是可以找到相同定义的。所以，有必要先把“民族文化自治”中关键的三个词：民族、文化、自治的含义分别阐述清楚，尤其是“民族”一词，确定了民族的含义才可以解决民族文化自治权利主体的问题，究竟是民族、族群、在相应区域内

¹¹³ 陈联璧：《俄罗斯民族关系理论和政策的变化》，载《东欧中亚研究》1999年第1期，第32页。

¹¹⁴ Абдулатипов.Р.Г.Основы национальных и федеративных отношений.М.2001.С.292.

处于少数的民族还是共同居住的其他民族的人们？从而进一步了解这几个词结合产生的这个词组“民族文化自治”的概念、范畴。

一、民族的定义和俄语中几个表示“民族”的词语

在中国，只要提起民族一词，学过民族理论的学生们都会把斯大林的民族定义倒背如流：“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于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。”¹¹⁵这个定义是斯大林在《马克思主义与民族问题》一文中提出的，翻看斯大林的著作原文此处用的是“нация”一词，并且在文章一开头就特别强调：“Нация – это, прежде всего, общность людей, определенная общность людей。”¹¹⁶即说“民族首先是人们的共同体，是稳定的人们的共同体。”从这个解释可以看出，这个民族是一个整体概念，当时以资本主义民族作为定义的对象，学者们普遍认为具有科学性。

¹¹⁷

斯大林的民族定义在 20 世纪一直占据学术主导地位，苏联解体后很多学者对这个定义提出了质疑，在一些学者看来，民族是不可认知的，只有作为精神文化和集体意识的本质，民族才被认为现实存在的，民族主要是一个团体内部成员的相互理解，而不是政治学家的定义。他们认为，所谓民族就是“团体共同命运和利益的表达者”。¹¹⁸这一观点恰好与“民族文化自治”理论首创者鲍威尔和伦纳所说的民族定义相差无几，他们认为，民族是由共同性格和共同命运的土壤上形成的人们的总和。才里谢夫认

¹¹⁵ 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局编译：《斯大林全集》，第 2 卷，北京：人民出版社 1979 年版，第 294 页。

¹¹⁶ СТАЛИН И. В. 《СОЧИНЕНИЯ》， ТОМ 2， С.292， Москва. 1953.

¹¹⁷ 金炳镐：《民族理论与民族政策概论》，北京：中央民族大学出版社 2006 年版，第 59 页。

¹¹⁸ Сов.Культура.1989.1.июля.

为，民族是历史上形成的具有共同起源、共同语言、共同地域、共同经济生活和文化的稳定的人们的共同体。¹¹⁹这个定义基本和斯大林的定义相同，只是加上了“共同起源”一项。

关于民族的定义五花八门，笔者在这里不想对这个定义过多评论，只是想把俄语中表示“民族”的词汇做一些比较说明，其实只要明白俄语中各个词的用法，人们也更能清楚地把握民族在不同语境中的含义。

1. нация

这个词即是斯大林的民族概念一词，与英语 nation 同义，来源于拉丁语 Natio, 其实在斯大林的原著中特指“现代民族”的含义，即资本主义产生之后的民族，斯大林将其分成资本主义民族和社会主义民族。翻开奥日戈夫主编的《俄语词典》，对该词的解释就是斯大林的民族定义。这个词多用于政治法律术语，强调民族的整体性共同体的含义，被公认为有国家组织的民族，即“国族”。从法学角度看，这个概念有两层含义：一方面，是指历史上形成的具有共同地域、共同经济联系、共同语言及某些共同文化和性格特征的人们的共同体。另一方面，在大陆法系和英美法系该词经常用于表示“国家”、“社会”、“所有公民的总和”，¹²⁰前者是两层含义中更为常用的。如列宁曾明确用过“современная нация”（现代民族）这一名词。¹²¹

2. национальность

национальность 与 нация 是同根词，也指现代民族，但含义大有不同，在表示民族时，它一般用于指被特定国家接纳和认

¹¹⁹ Целищев.Н.Н.Национальные отношения в Российской Федерации.№50(2007)Проблемы образования , науки и культуры.Выпуск 21.Трибуна учёного.С.4.

¹²⁰ Страшун. Б.А. Конституционное право зарубежных стран.М.2000.С.236.

¹²¹ 林耀华：《民族学研究》，北京：中国社会科学出版社 1985 年版，第 58 页。

可，或被国家宪法确认为人口构成部分的具有同一种族、血缘和语言，其每个成员被赋予该国国籍或宪法意义上的公民身份的族群。即构成国族中的所有族群，而其每个成员个人具有同一国籍。¹²²主要指民族的特性属性，多数表明国籍和民族成分。在中国，绝大多数少数民族都是形成于资本主义之前，且中国并没有经历资本主义阶段直接步入了社会主义，因此，我国的各个少数民族都翻译成“национальность”，而且常用复数形式表示 56 个民族。¹²³以上两个词在现代俄语中，尤其是近十几年来的使用呈下降趋势，而被另一个词“этнос”所替代，下文将介绍。

3.народ

当指民族时，народ 是比较宽泛的一个词，从古代民族到现代民族均可，这个词的单数含义多指“人民”，是抽象的多个自然人组成的“人”，可理解为国家或地区的居民总和，在俄罗斯宪法或法律中 народ 大多是这个含义。复数“народы”指“各个民族”或“各族人民”，只强调民族是人类群体的共同体。在前苏联的学术界曾广泛应用这个词，用来指世界上各民族，也不以社会意识形态来划分，¹²⁴

4.народность

在列宁和斯大林的著作中比较常用这一词，它是指阶级社会产生后（氏族和部落之后）到资本主义之前的人们的共同体，¹²⁵很多文章中翻译成了“部族”，但在汉语史书里部族是指“氏族和部落的简称”，如《辽史·部族》：“部落曰部，氏族曰

¹²² 廖敏文：《〈联合国土著民族权利宣言〉研究》，中央民族大学 2009 年博士学位论文，第 14 页。

¹²³ 用俄文翻译中央民族大学的“民族”就是该词。

¹²⁴ 林耀华：《民族学研究》，北京：中国社会科学出版社 1985 年版，第 43 页。

¹²⁵ 林耀华：《民族学研究》，北京：中国社会科学出版社 1985 年版，第 64 页。

族”，¹²⁶这就和俄语、德语有了时间上的差别，与“народность”指的不是一个时期，所以有学者认为翻成“部族”不妥，可直接译为“资本主义以前的民族”，以免造成歧义，¹²⁷毕竟在汉语中“民族”一词是外来语，很多场合都用“民族”，不像俄语和德语里分得那么细致，加上一些定语用来区分是非常必要的。斯大林有关民族语言有一段论述：“至于语言的继续发展，从氏族（родовый）语言到部落（племеный）语言，从部落语言到部族（народности）语言，从部族语言到民族（национальный）语言，...”¹²⁸这当中出现了“народность”，依然翻译为“部族”，其实笔者以为，可以直接译成“前资本主义民族语言”，而把后面的“национальный”译为“现代民族语言”。

5.этнос 或 этническая общность

这两个词从上世纪 90 年代开始使用，目前已占据俄语中的很大位置，尤其在学术及日常生活领域更为常用，通说翻译为“族群”，表示“民族”时强调具有共同文化特征的人们的共同体，多数不带政治性的色彩和法律意义，是一个中性词，是社会学、人类学中表达文化意义上的“民族”。尽管在俄罗斯，法律及政策里还是用“нация”等词，但是由于民族政策与前苏联的大不相同，民族认同从政府行为变成了个人的意思自治，因此俄罗斯新近冒出来一些新的“民族”，但并非严格意义上的“национальность”（民族），只能最多算是“этническая общность”（族群）。

¹²⁶ 见《辞海》，上海：上海辞书出版社 1980 年版，第 453 页。

¹²⁷ 牙含章：《民族问题与宗教问题》，北京：中国社会科学出版社 1984 年版，第 54 页。

¹²⁸ 斯大林：《马克思主义与语言学问题》，北京：人民出版社 1953 年版，第 9 页。

除了这些词，还有一个是“племя”，意思是部落，俄语解释为：“В доклассном обществе, объединение людей, связанных родовыми отношениями, общим языком и территорией。”¹²⁹意思是“在阶级社会以前，以种族关系、共同语言和地域联合起来的人们的共同体”，即“部落”。

这样，按照时间排序，俄语中这些“民族”的词语是：1.“племя”（部落），“народность”（古代民族，或前资本主义民族）；2.“нация”（现代民族，已经完成国家民族构建的大型人们共同体）；3.“национальность”（现代民族，与其他族群共同构成国家民族，其成员拥有共同国籍）；4.“этнос 或 этническая общность”（族群，民族共同体，指各个时期按照文化特征划分的人们共同体）；5.“народы”（人民、民众，泛指各个阶段的人们的共同体和群体，不以民族或族群划分）。在法律条文中，常见的是“нация”、“национальность”、“народы”，分别表示各自相对应的含义。

通过分析俄语中表示“民族”的几个词汇，我们可以看到，这些词的界限还是比较明显的，在用法上基本不会相混淆，只是有时汉语的翻译不够准确，统统译成了“民族”，才会让人产生误解。

二、“民族文化”的定义

什么是文化？有关文化的定义有好多种。“文化”的本义就是“以文教化”，表示对人的性情的陶冶，品德的教养，本来属于精神领域的范畴。文化是一个社会历史长期形成的沉淀物。长期以来，不同人对文化范围理解不同，大体上分为广义和狭义。广义指人类在社会历史实践中所创造的物质财富和精神财富的总和。狭义指社会的意识形态以及与之相适应的制度和组织机

¹²⁹ Ожегов. С.И. Словарь русского языка. Москва. Изд.Русский язык.С.420.

构，如社会伦理道德、法律、礼仪或宗教、艺术、习俗等。作为意识形态的文化，是一定社会的政治和经济的反映，又作用于一定社会的政治和经济，随着民族的产生和发展，文化具有民族性。每一种社会形态都有与其相适应的文化，每一种文化都随着社会物质生产的发展而发展。社会物质生产发展的连续性，决定文化的发展也具有连续性和历史继承性。广义的“文化”，着眼于人类与一般动物、人类社会与自然界的本质区别，着眼于人类立于自然的独特的生存方式，其涵盖面非常广泛，所以又称作“大文化”。梁启超在《什么是文化》中称，“文化者，人类心能所开释出来之有价值的共业也”，这“共业”包含众多领域，诸如认识的（语言、哲学、科学、教育）、规范的（道德、法律、信仰）、艺术的（文学、美术、音乐、舞蹈、戏剧）、器用的（生产工具、日用器皿以及制造它们的技术）、社会的（制度、组织、风俗习惯）等。一般来说，文化哲学、文化人类学等学科的研究工作者多持此类文化界说。

与广义“文化”相对的，是狭义的“文化”。狭义的“文化”排除人类社会——历史生活中关于物质创造活动及其结果的部分，专注于精神创造活动及其结果，所以又被称作“小文化”。1871年英国文化学家泰勒在《原始文化》一书中提出，文化“乃是包括知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗和任何人作为一名社会成员而获得的能力和习惯在内的复杂整体”，是狭义“文化”早期的经典界说。《现代汉语词典》中关于“文化”的解释，即“人类在社会历史发展过程中所创造的物质财富和精神财富的总和，特指精神财富”，应该指狭义文化。一般而言，凡涉及精神创造领域的文化现象，均属狭义文化。¹³⁰

¹³⁰ 以上关于文化的概念引自百度百科，<http://bk.baidu.com/view/3537.htm#4>。

不同的自然环境下，不同的人种会创造出不同的文化，而不同文化之间会产生冲突、碰撞、融合、同化。温和的碰撞对双方文化都有利，而激烈的碰撞则对双方文化都有害，特别激烈的碰撞会导致某个文化中断，甚至消亡。

关于“民族文化”，国内外学者也给出了各种形式的阐述。屈学武认为，所谓“民族文化”，有广义和狭义之分。广义上的民族文化，包括民族生理（种族、血统）、民族语言、文字、民族文艺、民族思维、民族心理、民族心态、民族情感、民族习俗、民族传统、民族经济、民族政权、民族宗教信仰、民族习惯法、民族生活方式等多方面内容。狭义上的民族文化，仅指具有特定民族形式的文化或某一具体民族的文化。在文化构成上，狭义的民族文化，仅指少数民族在文治（文学、艺术、精神、习俗）、教化（语言、文字、教育）方面的传统文化。¹³¹

吴宗金认为，少数民族文化是指少数民族在长期的社会实践中创造和发展起来的，保持在每一个民族中由历史上流传下来的，都有自己形式和特点的文化，是每个民族的固有文化和传承文化，包括物质文化和精神文化。¹³²

俄罗斯学者也给民族文化下过定义，萨维利耶夫认为，民族文化是“表示达到民族间相互作用的水平，而这种作用会直接影响民族关系，促进关系优化。文化的概念是多重范畴领域的，在民族关系理论方面它常用于表示民族关系的品质特征。”¹³³ 并在此基础上将民族文化分解为几个层面：第一层面指民族间社会心

¹³¹ 屈学武：《简论少数民族的文化权利》，载《理论与改革》1994年第6期，第44页。

¹³² 吴宗金、张晓辉：《中国民族法学》，北京：法律出版社 2004 年版，第 346-348 页。

¹³³ Савальев. В.В.Перспективы использования культурно-пространственного подхода в теории национальных отношений. Сбор.М.2007.C.156.

理上的互相理解；第二层面指民族间在建立在国家机构基础上共同政治框架内的协作；第三层面指民族间可以超越国家疆界在经济领域的合作，即全球化；第四层面指民族的文化创造性，通过其可以实现保持国家的完整和民族精神的统一。在俄罗斯的人类学、政治学、历史学等书籍中也经常将文化分为物质文化和精神文化，在大部分社会科学书籍里当谈到文化时，指的是精神文化，即我们所说的狭义文化。¹³⁴在民族学词典中精神文化被界定为民间知识、口头创作、舞蹈等等。¹³⁵俄罗斯哲学家冈察连柯进一步列举了“精神文化”的范畴：科学、艺术、意识形态、道德、信息和宣传、法律、政治、教育、宗教、语言等。¹³⁶冈察连柯列举的精神文化的内容被俄罗斯学术界所普遍承认。

民族文化自治中的“民族文化”是狭义的概念，《俄罗斯联邦民族文化自治法》中提到的“文化权利”也是狭义的，因为该法提到的民族文化自治的权利主要有两种：语言权利和文化权利。既然文化权利和语言权利并列为自治权利，这个“文化”的外延要小的多，排除了物质文化，仅限于文学、艺术、精神、习俗等方面。有关文化权利，将在第四章中单独论述，此处只是做个简单说明。

当前每个民族都意识到并且努力寻求自身独特的文化空间，所以现在的问题不是苏联时期强调的文化的“繁荣和趋同”，而是文化多样性的对话和保留。在对话的过程中要了解另一种文化的传统、风俗、价值、标准等等，而这种了解对于加深民族间交往和促进民族关系的改善是必须的条件。

¹³⁴ Савальев. В.В.Перспективы использования культурно-пространственного подхода в теории национальных отношений.Сбор.М.2007.С.160.

¹³⁵ Этнологический словарь.Вып.1 : Этнос.Нация.Общество.М.1996.С.68.

¹³⁶ Гончаренко. Н.В. Духовная культура : Источники и движущие силы прогресса.Киев.1980.С.10.

三、“自治”词源考

俄语中“自治”（автономия）一词来源于希腊语autonomia，意思是独立的、自主的管理，常常表示在统一的服从的制度框架内按照自己的意志做事情的可能性。在法律关系范围内经常将自治理解为统一国家内部一部分区域的自我管理形式，且经常与解决民族问题相联系，但事实上自治不一定要与区域特征相联系。¹³⁷在一定的情形下自治还用于那些在历史上失去了地域基础的民族的自我管理。在多民族国家自治是缓和民族矛盾的一种方式，政府通过在发展文化、语言、传统的领域加强某些共同体的权利来保障整个国家所有人民的正常生活 and 国家稳定。在这种情况下民族文化自治就是自治的一种特殊形式。俄罗斯学者认为自治具有两个特征：一是自我管理，二是特殊的资源分配机制。¹³⁸

中国“自治”一词的历史悠久，在汉文化谱系的相关语境中，主要的含义有：自行治理、自我治罪、自律、自己管理自己的内部事务。¹³⁹现代汉语对“自治”的解释是：“民族、团体、地区等除了受所隶属的国家、政府或上级领导外，对自己的事务行使一定的权力。如自治区、民族区域自治。”¹⁴⁰可以看到现代汉语中的自治与古代汉语有明显不同，这个自治概念与西方概念接近，就是自己管理自己的事情。在法律文本中，自治一词并没有清晰地界定。因为在国内法上，它指某些公共机构实行部分的自我管理，自治的实践总是依照一定国内政治和族群关系的具体

¹³⁷ Словарь юридических терминов. Под общ.ред.Ростякова.А.П.М.1996.С.165.

¹³⁸ Цилевич Борис.Культурная автономия или карманные нацменьшинства.СМ—сегодня.Рига.1992.09.C.2—4.

¹³⁹ 邹敏：《论民族区域自治的源与流》，中央民族大学 2008 年博士学位论文，第 13 页。

¹⁴⁰ 汉语大词典编辑委员会、汉语大词典编纂处：《汉语大词典》，北京：汉语大词典出版社 2001 年版，第 1318-1319 页。

情况而定的；在国际法上，自治意味着国家通过立法赋予其部分领土范围内的人民在某些事务方面管理自己，但并不组成他们的国家。而少数民族群体是否享有自治的权利是一直存在争议的论题。¹⁴¹

对比俄罗斯和中国的“自治”含义，二者大致是相同的，核心内容都是“独立地自我管理”，这种管理可能是低层次的文化自我管理，也可能是法律上的自主，还可能是政治上的自主管理。我国所说的自治主要会使人们联想到区域自治，比如民族地区的自治或是特区的高度自治，都是在领土上的一种自我管辖。俄罗斯的自治既指在区域内的本土管辖，也指与区域无关的在文化范围内的自主决定和自我管理。其实查看我国的词典解释，对“自治”并没有仅限于领土的范围限制，其内涵还是很宽泛的，从对“自治”一词本身的理解来看也并不排除其它领域的自治，当前在基层群众中实行的群众自治就是一种与政权无关的民间性的社会自治。

四、俄罗斯民族文化自治的含义

当对民族文化自治三个核心词进行了逐一分析后，我们可以得出这样的结论：所谓民族文化自治，就是具有同一国籍的公民身份的族群在科学、艺术、意识形态、道德、信息和宣传、法律、政治、教育、宗教、语言等文化方面所进行的独立地对自己内部事务的管理。

在中国目前没有学者就“民族文化自治”给出一个明确的定义，社科院的网站介绍民族文化自治是这样说的：民族文化自治，即把这些散居在全国各地的少数民族组成一个共同的包括各阶级的民族联盟，在文化方面实行自治。¹⁴²也有一些学者这样介

¹⁴¹ 邹敏：《论民族区域自治的源与流》，中央民族大学 2008 年博士学位论文，第 14 页。

¹⁴² 引自中国社会科学院网站，<http://myy.cass.cn/file/2006010517653.html>。

绍民族文化自治：“民族文化自治是把民族看成是一种思想相同或者文化相同的相对的性格共同体，以为民族就是那些在共同命运基础下形成了共同性格的人们的全部总和……主张用公民自由登记的办法，把散居各地的同一民族成分按照‘文化’，亦即按照‘共同性格’组成一个法定的民族，在文化事务方面实行自治。”¹⁴³

列宁曾在 1913 年写的《论“民族文化”自治》一文里给出了民族文化自治的概念：所谓“民族文化”自治（换句话说：“建立保障民族发展自由的机构”）计划或纲领，其实质就是按民族分学校。¹⁴⁴一切公开的和隐蔽的民族主义者（崩得分子在内）愈要掩盖这一实质，我们就愈要坚持讲这一实质。每个民族，不论其所属成员的居住地点（不论地域：“超地域自治”、非地域自治一语源于此），组成一个统一的得到国家承认的联盟，管理各种民族文化事业。其中主要的是教育事业。每个公民（不分居住地点）自由登记加入一个民族联盟，通过这种办法来确定民族成分，这就保证了绝对准确和绝对彻底地按民族分学校。¹⁴⁵

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第一条就给出了“民族文化自治”的定义：这是一种民族文化自决的形式，是隶属于某些民族共同体、在相应区域内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民的社会团体，在此基础上为独立自主地解决保护和发展民族语言、

¹⁴³ 覃光广：《文化学辞典》，北京：中央民族学院出版社 1988 年版，第 282 页。

¹⁴⁴ 笔者注：“按民族分学校”这句话看起来有些费解，“学校”的俄文原文与下面文中的“教育事业”是一个词，而俄文“школьный”主要指中小学，因此，我认为，这句话可以翻译成：其实质就是按民族来进行中小学教育。

¹⁴⁵ 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局编译：《列宁全集》第 24 卷，北京：人民出版社 1990 年版第 180 页。俄文版见：Ленин.В.И.О культурно—национальной автономии.Полн.собр.соч.Том.24.М.1961.С.175.

教育和文化的自愿组织。其他俄罗斯的书籍或网页也大都沿用了这一定义。从中可以看到，《俄罗斯联邦民族文化自治法》仅仅把“民族文化自治”限定为一种民族自决的社会组织。俄罗斯学术界对“民族文化自治”的定义也没有太统一的见解。奥斯波夫认为，民族文化自治是一种社会制度，这种社会制度是自我管理的，不是国家或地方区域管理机关，是根据民族特征创立并可以定期获得公共政权机关的资源。¹⁴⁶哈布里耶娃认为，民族文化自治是多民族国家现有的一种自愿的，在与国家机关互动下和各民族社会组织努力团结的基础上，为实现相应的某个族群共同体保持传统的权利并在自然人和民族组织参与的基础上成立的社会组织。¹⁴⁷《俄罗斯大百科全书词典》给出的定义是：民族文化自治是多民族国家内少数民族在自身文化领域内（如语言、学校、文学、艺术、出版）一种自决的权利。¹⁴⁸

笔者认为，立法者把民族文化自治定为社会组织，不具有政治性，是有其理由的，如果把民族文化自治当作政治组织，则必然涉及参政，而少数民族参政可能会导致组建自己独立国家的意识日益强烈，那么可能又会走到苏联的老路上去，将民族自决限定在文化领域，淡化政治利益，是很多联邦制国家成功的实践。

而在学术领域，《俄罗斯联邦民族文化自治法》的这个定义还应商榷，因为立法者从政府角度考虑和国家稳固统一的立场出发对其作了一定的限制，仅仅规定为特殊的社会组织，学术研究中民族文化自治的外延是可以再适当放宽的，因此笔者倾向于俄罗斯大百科全书的定义。但因为本书研究的是俄罗斯的民族文化自治，俄罗斯法律条文中将“民族文化自治”定义为“社会团

¹⁴⁶ Осипов.А.Г. Национально-культурная автономия в России идея и реализация.Бишкек.2004.С.183.

¹⁴⁷ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.57.

¹⁴⁸ 引自俄罗斯词典信息网，<http://dictionaries.rin.ru/cgi-bin>.

体”，因此在以后几章中所指的“民族文化自治”是法律条文的定义，也可以理解成狭义的民族文化自治。

第三节 俄罗斯民族文化自治的立法——《俄罗斯联邦民族文化自治法》

俄罗斯联邦于 1996 年颁布了《俄罗斯联邦民族文化自治法》，这是俄罗斯民族文化自治的基本立法。在 1993 年颁布的《俄罗斯联邦宪法》中，仅有关于公民文化权利和语言权利的内容，尚未针对民族文化自治进行专门规定。在《俄罗斯联邦民族文化自治法》的基本立法之下，也还没有形成相关的实施细则或配套立法。因此，俄罗斯民族文化自治的立法尚未形成一套有机的法律体系，至目前为止，仍以《俄罗斯联邦民族文化自治法》为基本内容及核心。

一、《俄罗斯联邦民族文化自治法》的制定

苏联解体后，新的俄联邦政府清楚地意识到，依照过去的政策不可能达到民族权利的充分实现，应该从历史中吸取教训，赋予民族自决新的含义：即摒弃政治独立自主权，发扬各民族人民参加决策和管理本民族事务的民主权利和平等权利。而且，民族自决权应主要体现为各民族公民享有人权，享有宪法规定的各项公民权利，享有参加国家和社会管理的民主权利和平等权利。这样理解民族自决权，既有助于淡化民族自我意识和民族观念，也有助于加强各民族团结和维护多民族国家统一。在政策中尽可能少使用如“民族自决”、“民族利益”、“民族经济”这类的词语，而代之以“国家自决”、“国家利益”、“国家经济”等提法。此外，在宪法中特别强调指出：要维护俄罗斯联邦的国家主权，并且将前苏联几次宪法中都规定的各联邦主体的“自由退

盟”权利放弃不提。¹⁴⁹

在淡化民族意识、提倡爱国主义和建设公民社会的大背景下，执政者面临着一个迫切的任务：采取一种现实可行的方法来满足各民族首先是散居和人口较少民族的需要，并且充分保障他们的权利。俄罗斯的领导人选择了一种全新的方法：民族文化自治，并进行了专门立法，将少数民族文化权利的保障上升至立法的高度。实行民族文化自治的主要原因是：第一，俄罗斯大部分少数民族居民不是居住在本民族自治实体内，不具备实行民族区域自治的地域条件，广袤的俄罗斯领土决定了不可能用区域自治穷尽对所有少数民族权利的保护。与中国情况不同，中国 55 个少数民族中已经有 44 个建立了民族自治地方，在一亿多的少数民族人口里面超过 70% 的少数民族居住在自治地方。在俄罗斯 100 多个少数民族中，有 32 个民族大约 1700 万人拥有自己的民族自治实体，但居住在自己民族自治实体的少数民族只占到 47%，其他的各少数民族散居在各个联邦实体内，有 118 个族群 1000 多万人没有自己的民族实体，¹⁵⁰联系他们的不是地域，而是文化，他们相对来说更容易接受民族文化自治，实行民族文化自治更能够保障散居和人口较少的少数民族的权益。第二，民族文化自治在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中规定是一种特殊的社会团体，是社团法人，它不具备政治属性，它的实质在于解决民族关系问题，民族文化自治更能满足各民族特别是较少数民族的语言需求和精神需求，促进民族传统文化、教育和语言的发展。最后，将民族问题引向民族文化方面，不仅符合世界各国民主政治的主流，也适合俄罗斯复杂的多民族国家的国情，民族文化自治重在

¹⁴⁹ 陈联璧：《俄罗斯民族关系理论和政策的变化》，载《东欧中亚研究》1999 年第 1 期，第 32—38 页。

¹⁵⁰ 陈黎阳：《苏联解体后的俄罗斯民族主义》，重庆：重庆出版社 2006 年版，第 66 页。.

各民间组织和大多数居民的积极参与，这样既有利于它的实施，同时保护本民族的文化权利也不会损害其他民族的利益。

1996 年 5 月 22 日俄罗斯国家杜马通过了《俄罗斯联邦民族文化自治法》，1996 年 6 月 17 日该法颁布并逐渐在俄联邦各地实施。该法颁布后有过几次修改，2004 年 8 月 22 日最后审议通过，最新的一次修订是 2009 年 2 月。俄罗斯民族文化自治涵盖俄联邦各个少数民族，组织大到联邦，小到乡镇、村，几乎所有的少数民族公民和民间组织都举起了实行民族文化自治、保护民族语言文化权利的旗帜，民族文化自治成为在俄罗斯被广泛接受的社会组织，也是开启俄罗斯民族关系问题的一把钥匙。在转型时期的俄罗斯，一切都在经历着深刻的变化和洗礼，能够比较全面保障少数民族利益的正是民族文化自治。

二、《俄罗斯联邦民族文化自治法》的基本原则

任何法律都要规定一定的原则，为法律规则和概念提供基础和出发点，用于指导法律的制定。所谓法律原则是法律的基础性真理、原理，或是为其他法律要素提供基础或本源的综合性原理或出发点。¹⁵¹《俄罗斯联邦民族文化自治法》第二条规定了民族文化自治的原则，民族文化自治有以下 6 条原则：公民选择自己隶属于哪个民族共同体的意志自由表示原则；自我组织和自我管理原则；民族文化自治内部组织形式多样性原则；社会积极投入与国家支持相结合的原则；尊重各民族公民语言、文化、传统和风俗习惯的原则；合法性原则。在这些原则指导下民族文化自治组织开展活动、实现目的。

1. 首要原则：自我认同原则

民族文化自治法规定的六条原则中的首要原则是：公民选择

¹⁵¹ 张文显主编：《法理学》，北京：高等教育出版社、北京大学出版社 2002 年版，第 74 页。

自己隶属于哪个民族共同体的意志自由表示原则，也就是“自我认同”原则。

所谓自我认同，即每个公民有权决定（或不决定）自己的民族属性。1993 年颁布的《俄罗斯联邦宪法》第 26 条明文规定：**每个人有权决定和指出自己的民族属性，任何人也不能被迫决定和指出自己的民族属性。**《俄罗斯联邦民族文化自治法》第一章第 2 条在民族文化自治原则中这条重要的原则是与宪法规定相符合的。正如俄罗斯学者，俄社会科学院人类学与民族学研究所所长季什科夫所说：“无论是国家，还是学者都没有任何权利承认或不承认民族属性。”¹⁵²这些都意味着，一个人的民族属性不取决于国家和任何其他人的意志，自己是哪个民族，自己决定，甚至自己父母是什么民族，也可以不选择父母双方的民族，而把自己归到自己喜欢的民族中去，这条是非常自由的，比如，一个孩子出生于一个民族混居家庭，父亲是俄罗斯族，母亲是乌克兰族，孩子在选择民族时非常自由，既可以选择父母任何一方的民族，也可以自己选择自己是其他民族，鞑靼族、楚瓦族、蒙古族等等，只要自己愿意。而且在俄罗斯身份证件、护照等重要证明公民身份的文件中没有“民族”一栏，所以民族属性的归属是个人意思表示，没有官方文件的约束。因此，在《俄罗斯联邦民族文化自治法》颁布之后，俄罗斯的少数民族数量有了一定的增长，出现了许多新的“民族”（此处民族与我国的民族不同），根据统计数据，1989 年苏联人口普查时全苏联的少数民族数量是 128 个，到 2002 年全俄罗斯人口普查少数民族数量是 176 个，新增了近 50 个民族或族群，¹⁵³近几年资料显示，在俄罗斯的民族已经达到 191 个，有的书上还写的更多，有 200 多个，这与该法中的这

¹⁵² Тишков.В.А.Очерки теории и политики этничности в России.М.1999.С.102.

¹⁵³ Паин.Э.А.Этнополитический мятник.М.2004.С.118--119.

一条规定不无关系。¹⁵⁴但是后来新出现的这些少数民族并不能算得上是严格意义上的“民族”，称之为“族群”更为恰当。民族（族群）数量增多恰恰表明了俄罗斯进入了民主改革的意志自由时期，其中包括民族认同的自由，也说明苏联历史上很多被相近民族同化的族群事实上仍然保留着自己的民族传统与强烈的民族意识。

民族文化自治法的这条原则和我国的民族识别大不相同，在中国，民族识别的原则主要有三点：一是结合我国实际，灵活运用斯大林关于民族四个特征的理论；二是从民族集团的现状出发，分析研究历史；三是尊重本民族集团中大多数人的意愿，遵循“名从主人”的原则。¹⁵⁵我国在 50 年代开始民族识别工作后，最后到 1979 年底确定了五十个少数民族，民族状态数量一直较稳定，个人不是凭个人意愿随便就可以决定自己的民族属性的。

2.《俄罗斯联邦民族文化自治法》的其它原则

（1）自我组织和自我管理原则

自我组织和自我管理，是一个开放系统，指民族文化的各项活动在没有外部来源引导或管理之下会自行调节、自行管理。这条原则意思是民族文化自治组织的活动主要由自我完成，不是外部其它机关或者上级国家机关指定安排，仍然是赋予了民族文化自治较大的自由权，是民族文化自治定义的延伸。

与民族区域自治不同，民族文化自治是公民在自愿的基础上成立的社会组织。同其他所有社会组织一样，民族文化自治组织享有自我管理的权利。民族文化自治的自我管理权利受宪

¹⁵⁴ 张俊杰：《俄罗斯是如何通过法律手段 改善民族关系的》，载《中国民族报》2008年4月18日。

¹⁵⁵ 林耀华：《民族学通论》，北京：中央民族大学出版社 2003 年版，第 187 页。

法保障，这是一种独立的自我负责的属于相应某个民族文化自治组织公民在解决保持传统、发展语言、教育、文化问题方面的活动。

（2）内部组织形式多样性原则

民族文化自治组织有权利自己独立决定内部的组成形式，各民族文化组自治组织分别在各自制定的组织章程中规定了组织内部多种多样的机构形式。其中有：加入民族文化自治组织的成员资格、民族文化自治组织成员的权利和义务、对成员破坏组织章程的处罚等等。关于民族文化自治组织的内部多种组织形式，将在下一章详加论述。

（3）社会积极投入与国家支持相结合的原则

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第一条规定了民族文化自治组织的目标，即独立自主地解决保护和发展民族语言、教育和文化的问题，并规定了解决这些问题的具体措施。民族文化自治是一个社会组织，它的活动目的和范围同时也受到《俄罗斯联邦社会组织法》的调整，但社会组织法只是泛泛规定了社会组织需要达到的目标，没有给出具体的措施。当然，其他社会组织也可以设定这样类似的目标，并在组织章程中加以规定，但民族文化自治不同于其他社会组织的是，首先，它没有设定其他的目标，保护和发展民族语言、教育和文化是它的唯一的终极追求。其次，正是为了解决上述问题国家给予民族文化自治组织财政上的支持，从国家获得财政支援也是民族文化自治组织有别于其他社会团体的特点之一，而给予民族文化自治组织以财政支援是国家和地方管理部门的必须职责。其他组织可能也会从社会得到支持和投入，但不是必须从国家机关获得财政支持的。而国家各级政府都在其财政预算中专门划拨出资金给民族文化自治组织用于发展民族文化，正是国家支持与民族文化自治组织自身发展有利的良性的结合才使得当今俄罗斯的民族文化自治组织呈现出良好的发

展态势。

（4）尊重各民族公民语言、文化、传统和风俗习惯的原则

俄罗斯各族人民共同缔造了自己的国家，同时也创造了绚丽多姿的多样性文化。每个民族不论大小，都在文化宝库中留下了自己的文化珍品。由于历史的原因，少数民族形成了与俄罗斯族不同的风俗习惯、文化、语言、宗教信仰，要真正做到民族平等，首先就要做到尊重各民族公民的语言、文化、传统和风俗习惯，这其中也包括了主体民族——俄罗斯族，但谈到对传统文化的尊重，主要还是指的对各个少数民族语言文化的尊重，这也是对俄罗斯联邦宪法规定的延续。《俄罗斯联邦宪法》第 27 条规定：“保障每个人的信仰自由、信教自由。”第 44 条又规定：“每一个人都有参与文化生活和利用文化设施的权利。”¹⁵⁶颁布《俄罗斯联邦民族文化自治法》的目的正是为了更好地保护各个少数民族的传统文化、语言、生活方式、风俗习惯，把对少数民族文化的尊重上升到法律的高度。该法的主要篇幅是用来规定少数民族享有的广泛的语言和文化权利，这也是整部法律的核心，本论文研究的重点也是围绕着少数民族的这些权利展开的。

（5）合法性原则

德国著名学者马克斯·韦伯在本世纪初首先提出来“合法性”的概念，马克斯·韦伯认为，任何群体服从统治和命令的可能性主要依据统治系统的合法化程度，即统治者的合法性要求实现的程度，合法性就是促使人们服从权威的动机。¹⁵⁷

所谓民族文化自治的合法性原则，是指民族文化自治的活动

¹⁵⁶ 《俄罗斯联邦宪法》，引自中俄法律网，http://www.chinaruslaw.com/CN/InvestRu/Law/2005531140842_6715509.htm。

¹⁵⁷ 刘丽波：《浅析行政合法性的原则和意义》，引自大众网，<http://www.dzwww.com/jingjiadaobao/xinwen>。

都是在法律规定的范围内进行，实施主体的权限范围、行使权限的方式和方法以及实施的具体程序等都应有宪法和法律依据，不论是民族文化自治组织还是组织内部的各个机构，无论是文化自治组织实施主体本身，还是文化自治组织实施主体的行为，都必须具有合法性基础。他们的活动都要在遵守宪法、法律和其他标准法规的基础上展开，民族文化自治组织进行活动的各种形式和方法都必须符合法律法规的要求。如果民族文化自治组织的活动违反了法律规定，将承担相应的法律责任。假如不具备合法性，那么所谓法律的实施就无从谈起。

合法性原则是民族文化自治的一项重要原则。该原则的确立，是俄联邦宪法的实施、民主和法制的运作以及依法治国思想深化的必然结果。其内容应包括民族文化自治主体及其职权由法设定并依法授予；民族文化自治组织的行为必须依照和遵守相关法律规范；民族文化自治的行为违法无效；民族文化自治的主体必须对违法的行为承担相应的法律责任，以及其行为必须受到法律监督和救济等。 合法性原则的确立是民主国家性质的必然要求，也是一国宪法精神的基本体现。

三、《俄罗斯联邦民族文化自治法》的主要内容

《俄罗斯联邦民族文化自治法》分为六章，共 21 条。

第一章：总则，共 4 条。第 1 条解释了民族文化自治的概念，所谓“民族文化自治”，这是一种民族文化自决的形式，是隶属于某些民族共同体、在相应区域内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民的社会团体，在此基础上为独立自主地解决保护和发展民族语言、教育和文化的自愿组织。第 2 条规定了民族文化自治的原则，分别是：公民选择自己隶属于哪个民族共同体的意志自由表示原则；自我组织和自治原则；民族文化自治内部组织形式多样性原则；社会积极投入与国家支持相结合的原则；尊重各民族公民语言、文化、传统和风俗习惯的原则；合法性原则。第

3 条是民族文化自治的法律调整，民族文化自治的法律调整依据以下法律：《俄罗斯联邦宪法》、《俄罗斯联邦民族文化自治法》、1995 年 5 月 19 日颁布的《俄罗斯联邦社会组织法》、其他联邦法令、俄罗斯联邦及联邦各主体的规范性法律文件，以及公认的原则、国际法准则和俄罗斯联邦加入的国际条约。如果俄罗斯联邦加入的国际条约与民族文化自治法制订的规则不同，则依据国际条约。本章中最重要的是第 4 条----民族文化自治的权利。民族文化自治组织享有以下权利：获得国家权力机关和地方管理机关必要的支持，以便开展保护民族独特风格、发展民族语言和文化的活动；向国家立法机关、权力执行机关和地方管理机关提出自己民族文化利益的要求；按规定立法程序创办大众传播媒体，获准使用民族语言传播信息；保护和丰富民族历史和文化遗产，自由利用民族文化财富；尊重民族传统和风俗习惯，恢复和发展民间艺术、手工艺；创办教育和科研、文化机构，依法保障这些机构功能的发挥；通过自己的全权代表参加非政府组织的国际活动；根据俄罗斯联邦法律建立并维持与外国公民、社会团体无任何歧视的人文联系。特别指出，参与或不参与民族文化自治活动不能成为限制俄罗斯联邦公民权利的理由，同样，民族属性也不能作为参与或不参与民族文化自治活动的理由。民族文化自治权利不是民族区域自治权利。实现民族文化自治权利不能损害其他民族共同体的利益。

第二章：民族文化自治的体系，民族文化自治组织的成立和登记程序。本章共 3 条。第 5 条：民族文化自治的组织基础，规定：民族文化自治组织可以是地方的、地区的、联邦的自治组织。隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地方的民族文化自治组织可以组成隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地区性民族文化自治组织。隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的联邦民族文化自治组织由不少于半数已登记的隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地区性的民族文化自治组织创立。

隶属于某些民族共同体的，有自己的自治共和国、自治州、自治区的俄罗斯联邦公民的民族文化自治组织与俄罗斯联邦各主体的国家权力机关可以协调自己的活动，在联邦、地区民族文化自治组织和俄罗斯联邦各主体相互协议的基础上，参与制定保护和发展民族语言、文化方面的联邦和地区规划。第 6 条：民族文化自治的建立、国家登记、改组和撤销程序，规定：地方民族文化自治组织在隶属于某些民族共同体并长期居住在相关辖区内的公民的全体大会上成立。对已登记注册的隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的并在相关辖区内活动的社会组织，地方民族文化自治组织的创办者和俄罗斯联邦公民一起有发言权。隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地方民族文化自治组织可在代表大会上创立俄罗斯联邦各主体的地区性民族文化自治组织。隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地区性民族文化自治组织的代表在代表大会上可创立联邦民族文化自治组织。民族文化自治组织设置领导和监察机关。该类机关的建立、功能和命名程序由民族文化自治章程依据俄罗斯联邦法律规定。加入民族文化自治组织的程序由相关的民族文化自治章程规定。地方、地区和联邦民族文化自治组织的国家登记依据俄罗斯联邦法进行。民族文化自治组织的国家登记应提交文件，证明在联邦或地区性民族文化自治成立大会召开前不少于 3 个月内或市民族文化自治成立大会召开前不少于 1 个月内以大众传播媒体通知成立下一个民族文化自治组织，通知结果在相关辖区内推广。联邦权力执行机关在国家登记范围内对民族文化自治组织名单进行管理。民族文化自治组织名单开放以便公众了解。第 7 条：民族文化自治事务咨询委员会。规定：联邦权力执行机关，按照该机关有关成立各部门间协商协调机构的规定程序，创立民族文化自治事务咨询委员会，该委员会公开活动。民族文化自治事务咨询委员会的职责有：协调民族文化自治组织活动，促进各自治组织间联系的建立和加强；在俄罗斯联邦国家权力机关权限内提供并保障处于相应

辖区的少数民族共同体的文化和社会利益；参与筹备保护和发展民族语言和文化的规划，筹备规范性法律文件的草案，以及筹备其它涉及隶属于某些民族共同体、在相应辖区内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民的权利及合法权益的决议。在俄罗斯联邦各主体权力执行机关下设置咨询委员会或其它民族文化自治事务协商机构。这些机构的成立、活动及撤销程序由俄罗斯联邦各主体权力执行机关规定。地方管理机关下可设置咨询委员会或其它民族文化自治事务协商机构。这些机构的成立、活动及撤销程序由市教育机关规范性法律文件规定。

这部法律最主要的部分：第三章和第四章。第三章：保护、发展和使用民族语言的权利保障，从第 8 条到第 12 条。第四章：保护和发展民族文化的权利保障，包括第 13 条、14 条、15 条。第三章当中规定：俄罗斯联邦对俄罗斯领土上的民族语言给与社会、经济和法律保障。俄罗斯联邦公民有权保护和发展民族语言，有权自由选择和使用交际和教学语言。俄罗斯联邦国家权力机关、俄罗斯联邦各主体国家权力机关应保障国家保护和发展民族语言政策的实施。民族文化自治组织应该创办非国立的（社会的）学龄前教育机构或在这些教育机构内创办用民族语言教学的班级；创办非国立的（社会的）用民族语言教学的教育机构（普及教育，初等、中等、高等职业教育）；创办其它用民族语言教学的非国立的（社会的）教育机构；在教育机关主管部门的参与下制定教学大纲、出版教材、教学参考书及其它保障民族语言受教育必须的教学书籍。另外，民族文化自治组织还可以向联邦权力执行机关、联邦各主体权力执行机关、地方管理机关建议：在国立和市立教育机构内开设用民族语言教学的年纪和班组；成立用俄语教学并深入研究民族语言、历史和文化的国立、市立教育机构；参与制定国家教育标准，为国立、市立教育机构制定用民族语言和其它语言教学的示范大纲；组织对非国立（社会的）教育机构师资和其他人才的培训、再培训；与国外非政府组织缔结

有关用民族语言受教育权利实现的条约，包括师资培养条约，充分提供民族语言的科教、文艺书籍和视听资料条约；依据俄罗斯联邦法律及俄罗斯联邦各主体法律采取其它措施保障用民族语言受教育及选择受教育语言的权利。非国立的（社会的）民族语言教育机构用民族语言教学的同时，也要依据俄罗斯联邦法律和国家教育条例规定，学习俄语这种官方语言，还可依据联邦各主体法律规定，学习联邦各主体的官方语言。

第四章中规定：民族文化自治组织应该建立非国立的（社会的）民族文化机构：剧院、文化中心、博物馆、图书馆、俱乐部、艺术学校、档案馆及其它文化机构，并保障它们正常活动；组织成立创作协会、职业和业余艺术团体、民族文化遗产成果研究小组；举办大量民族文化活动：联欢会、比赛、观摩、展览及其他活动；协调促进各民族地方志的编写，保护民族历史文化古迹；成立地方志、民族志和其它社会博物馆；成立民间艺术工艺品机构；用民族语言和其它语言出版历史、美术、音乐、民俗、民族学作品；成立非国立的（社会的）教育机构培养创造性技师、师范类和其他民族文化人才；向国家、地方有关部门提出保护和发展民族文化的建议；与国外非政府组织缔结保护民族文化领域内的交流合作协议。同时联邦权力执行机关、俄罗斯联邦各主体权力执行机关应保障保护和发展民族文化的权利并具有一系列的职责。

第五章：民族文化自治的财政经济基础，从 16 条至 20 条，本章涉及民族文化自治组织的所有权和财产。规定：与实现民族文化自治权利相关的财政拨款依靠以下资金：民族文化自治组织，它们下设的机构和组织，私人；俄联邦各主体预算和其他法律没有禁止的来源。联邦执行机关按照俄罗斯联邦预算法，可以依靠联邦预算经费给联邦民族文化自治组织以财政支持；俄联邦主体国家权力机关按照各主体的法律，依靠联邦主体预算经费给

地区和地方民族文化自治组织财政支持；地方管理机关按照地方法律文件，依靠地方预算经费给地方民族文化自治组织财政支持。（黑体部分为 2009 年 2 月国家杜马最新修改）联邦权力执行机关、俄罗斯联邦各主体权力执行机关、地方自治机关可按照俄罗斯联邦法律和俄罗斯联邦各主体法律规定的程序向民族文化自治组织、它们的非商业组织赠与或租赁国家和地方财产。为实现民族文化自治章程规定的目标，它们的非商业机构和组织可按租赁合同使用提供的场所。为民族文化自治组织租赁场所的费用多少，其非商业机构和组织可以比照俄罗斯联邦各主体为非商业文化教育组织规定的程序确定，也可依据俄罗斯联邦民法典、其他联邦法律和俄罗斯联邦各主体规范性法律文件的规定。

第六章（最后一章）：结束语。只有一个 21 条，有关该法的生效日期。

第三章 俄罗斯民族文化自治的组织体系

第一节 俄罗斯民族文化自治组织的设立与中止

一、俄罗斯民族文化自治组织的层级划分

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 5 条规定了俄罗斯民族文化自治组织的层级划分，从低到高共有 3 个层次：地方民族文化自治（也称为基层民族文化自治）、地区民族文化自治（联邦各主体民族文化自治）、联邦民族文化自治（全国性民族文化自治）。要了解这 3 个层级的民族文化自治组织，先要弄清俄罗斯联邦的行政区域划分。

根据《俄罗斯联邦宪法》第 5 条规定：1. 俄罗斯联邦由共和国、边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治区——俄罗斯联邦的平等主体组成。2. 共和国（国家）拥有自己的宪法和法律。边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治区拥有自己的规章和法律。3. 俄罗斯联邦的联邦结构建立在它的国家完整、国家权力体系统一、在俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦主体的国家权力机关之间划分管辖对象和职权、俄罗斯联邦各民族平等与自决的基础上。4. 在同联邦国家权力机关的相互关系方面，俄罗斯联邦所有主体平等。

宪法第 65 条规定：“参加俄罗斯联邦构成的俄罗斯联邦各主体是：阿德盖共和国（阿德盖）、阿尔泰共和国、巴什科尔托斯坦共和国、布里亚特共和国、达吉斯坦共和国、印古什共和国、卡巴尔达---巴尔卡尔共和国、卡尔梅克---哈尔姆格•唐格奇共和国、卡拉恰耶夫---契尔克斯共和国、卡累利阿共和国、科米共和

国、马里•埃尔共和国、摩尔多瓦共和国、萨哈（雅库特）共和国、北奥塞梯共和国、鞑靼斯坦共和国（鞑靼斯坦）、图瓦共和国、乌德穆尔特共和国、哈卡斯共和国、车臣共和国、楚瓦什共和国——恰瓦什共和国；阿尔泰边疆区、克拉斯诺达尔边疆区、克拉斯诺雅尔边疆区、滨海边疆区、斯塔夫罗波尔边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区；阿穆尔州、阿尔汉格尔斯克州、阿斯特拉罕州、别尔戈洛德州、布良斯克州、弗拉基米尔州、伏尔加格勒州、沃洛格达州、沃龙涅什州、伊万诺夫州、伊尔库茨克州、加里宁格勒州、卡卢加州、堪察加州、克麦罗沃州、基洛夫州、科斯特罗马州、库尔干州、库尔斯克州、列宁格勒州、利佩茨克州、马加丹州、莫斯科州、摩尔曼斯克州、下戈罗德州、新戈罗德州、新西伯利亚州、鄂木斯克州、奥伦堡州、奥尔洛夫州、奔萨州、彼尔姆州、普斯科夫州、罗斯托夫州、梁赞州、萨马拉州、萨拉托夫州、萨哈林州、斯维尔德洛夫斯克州、斯摩棱斯克州、唐波夫州、特维尔州、托姆斯克州、图拉州、秋明州、乌里扬诺夫州、切利亚宾斯克州、赤塔州、雅罗斯拉夫州：莫斯科、圣-彼得堡——联邦直辖市；犹太自治州；阿加布里亚特自治区，科米彼尔米亚克自治区、科里亚克自治区、涅涅茨自治区、泰梅尔（多尔甘涅涅茨）自治区、乌斯季奥尔斯基布里亚特自治区、汉蒂曼西自治区、楚克奇自治区、埃文基自治区、亚马尔涅涅茨自治区。”¹⁵⁸

从以上规定可以看出，俄罗斯联邦共有 89 个联邦主体，其中 21 个共和国、6 个边疆区、49 个州、2 个联邦直辖市、1 个自治州和 10 个自治区。这些联邦主体地位平等，相当于我国的省、自治区、直辖市的划分，但比起中国要复杂很多，各共和国都有自己的宪法和总统。每个联邦主体都有各自的中心城市，相当于我国的省会、首府，再往下即是各个城市、镇、村。

¹⁵⁸ 《俄罗斯联邦宪法》，转引自《中俄法律网》，http://www.chinaruslaw.com/CN/InvestRu/Law/2005531140842_6715509.htm。

2000 年 5 月 13 日，俄罗斯总统普京签署法令，把俄联邦 89 个实体（共和国、边疆区和州）按地域原则联合成 7 个联邦区，目的是巩固国家统一，强化总统对地方的管理体制，加强各联邦主体间的联系。这 7 个联邦区分别为：以莫斯科为中心的中央区，以圣彼得堡为中心的西北区，以顿河罗斯托夫为中心的北高加索区（后改为南方区），以下诺夫哥罗德为中心的伏尔加河沿岸区，以叶卡捷琳堡为中心的乌拉尔区，以新西伯利亚城为中心的西伯利亚区和以哈巴罗夫斯克为中心的远东区。同年 7 月 27 日俄联邦宪法法院通过法令，明确指出共和国作为联邦实体不能拥有主权，只拥有一些宪法及其他法律规定与历史、民族以及其它方面相关的权利。¹⁵⁹

俄罗斯各级民族文化自治组织是按照联邦行政区域的划分来分层级的。

1. 地方（基层）民族文化自治组织

在《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 1 条就说到“民族文化自治”的法定形式是“社会组织”，因此最基层或是最低层级的民族文化自治组织就是地方民族文化自治组织，依次包括村民族文化自治组织、镇民族文化自治组织、区（城市里的各区）民族文化自治组织、市民族文化自治组织。

2. 地区（联邦主体）民族文化自治组织

俄语中，地区（регион）一词的解释是：是国家或某个较大空间（大陆、世界）的一部分，与其他部分相区别具有自然的、历史上形成的经济、社会、文化相混合的特点。¹⁶⁰当今俄罗斯，关于“地区”究竟指什么有 2 种观点。一种认为，俄罗

¹⁵⁹ Абдулатипов. Р.Г. Основы национальных и федеративных отношений. М.2004.С.330.

¹⁶⁰ Абдулатипов. Р.Г. Основы национальных и федеративных отношений. М.2004.С.317.

斯的地区就是指联邦各个主体；另一种则认为，仅把地区等同于联邦各主体范围过小，地区的外延应该大于联邦主体，至少可以包括 7—9 个联邦主体，应该以经济发展、自然气候等条件来划分地区，不能单纯与行政区划相同。¹⁶¹

我们认为，如果从对“地区”一词的字面理解出发，地区显然不同于行政区划。地区，在汉语中，常常是对一定区域的泛称。可以指狭小区域，如这片地区土壤很肥沃；也可指大片区域，如草原地区、滨湖地区、华北地区、江南地区，这些范围显然要大于行政区域。而在俄语中，也应该指广义的范围较大的地区，如远东地区、乌拉尔地区。但在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中“地区”应指狭义的地区，即联邦各主体，如果按照广义理解，会在民族文化自治组织的操作上造成困难。也就是说，地区民族文化自治组织从级别上讲是联邦各个主体的文化自治组织，但不是每个联邦主体只能有一个地区民族文化自治组织，对数量没有限制，因为成立民族文化自治组织的目的就是发展本民族文化，所以数量多多益善。

3. 联邦（全国性）民族文化自治组织

民族文化自治的最高层级是联邦即全国性民族文化自治组织，同样，因为俄罗斯有众多族群，这些族群成立的民族文化自治组织有很多，所以全国性的民族文化自治组织也不止一个。

目前，在俄罗斯境内登记的共有 9 个联邦民族文化自治组织，100 多个地区和 300 多个地方民族文化自治组织，呈现出一派繁荣景象。¹⁶²

¹⁶¹ Абдулатипов. Р.Г. Основы национальных и федеративных отношений. М. 2004. С.318.

¹⁶² Хабриева. Т.Я.: Национально - культурная автономия: современные проблемы правового регулирования, 引自俄罗斯网站: www.yandex.ru。

二、俄罗斯民族文化自治组织的成立

1. 俄罗斯民族文化自治组织的成立主体

所谓“主体”，具有多重含义，泛指实践活动和认识活动的承担者，还指事物的主要部分。在法律关系上讲，是法律关系的参加者，即在法律关系中一定权利的享有者和一定义务的承担者。

¹⁶³ 民族文化自治的成立主体应该是指民族文化自治组织的创立者，在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中没有对民族文化自治成立主体的明确规定，但根据该法中的其他相关规定，成立民族文化自治的主体应该是隶属于某个民族共同体、在相应区域内处于少数民族状况的公民或民族组织。

2. 俄罗斯民族文化自治组织的成立程序

(1) 地方民族文化自治组织的成立

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 6 条规定：地方民族文化自治组织在隶属于某些民族共同体并长期居住在辖区内的公民的全体大会上成立。指明了成立最低层级的地方民族文化自治组织的方式是召开少数民族公民大会，但由谁来创立地方民族文化自治组织没有明文规定。实践中做法不一，有些是公民个人，有些是法人。哈布里耶娃认为，民族文化自治组织由地方其他民族团体召开公民大会创立，此处是法人建立。¹⁶⁴ 索契市鞑靼族民族文化自治章程规定：遵守该章程条款和基本原则的鞑靼族成年公民可以成为文化自治的成员，此处为自然人。¹⁶⁵

笔者认为，地方民族文化自治组织是最基层的民族文化自治

¹⁶³ 张文显：《法理学》，北京：高等教育出版社、北京大学出版社 2002 年版，第 113 页。

¹⁶⁴ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.88.

¹⁶⁵ Устав Сочинской городской татарской национально-культурной автономии.4.1.

组织，最小到村镇，有些村镇可能没有相关的其它民族团体（协会、同乡会等），只有村民——自然人，如果只让民族团体成立村民族文化自治组织，或许会造成因缺乏成立主体而未能建立民族文化自治组织的情况。所以，创立地方民族文化自治组织应该既包括在相应区域内处于少数民族状况的公民（自然人），也包括其他民族团体（社团、协会、同乡会等），而且《俄罗斯联邦民族文化自治法》虽然没有规定谁来成立地方民族文化自治组织，但也没有禁止性规定。因此，地方民族文化自治组织可以由公民或者其他民族团体在公民大会上成立。

（2）地区（联邦主体层面）民族文化自治组织的成立

依据《俄罗斯联邦民族文化自治法》第5、6条规定：隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地方民族文化自治组织可以组成隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地区民族文化自治组织。隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地方民族文化自治组织可在代表大会上创立俄罗斯联邦各主体的地区民族文化自治组织。说明两点，第一，地区民族文化自治组织的创立者是各个地方民族文化自治组织；第二，成立的方式是地方民族文化自治组织召开代表大会宣告成立。还有一种情况，如果在一个联邦主体只存在一个地方的隶属于某个民族共同体的民族文化自治组织，（当然这种情况很少见）那么这个地方民族文化自治组织自然具有了地区性，即升格为地区民族文化自治组织。¹⁶⁶

在一个联邦主体或者一个地方（市、镇、村）同时能否存在一个民族的几个民族文化自治组织呢？实践中一个民族的代表成立了几个同一级别的民族文化自治组织，这些组织间存在着竞争关系，因为民族文化自治组织是可以从国家财政预算中获得资金的（下文将介绍），所以这些组织都想获得国家的资金支持，因

¹⁶⁶ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.88.

而同级的一个民族的各组织间产生了利益的冲突，非常不利于发展民族文化的立法初衷，也不利于民族文化自治组织本身的发展。所以俄联邦最高法院通过了决议，承认在一个行政区域层面只成立一个某个民族的民族文化自治组织，不能在一个行政区域划分级别成立平行的多个某个民族的民族文化自治组织。¹⁶⁷比如，在索契市有一个鞑靼族民族文化自治组织，那么该市只能有这一个鞑靼族的文化自治组织，但在其他区域级别，如村、镇、社区还可以有鞑靼族文化自治组织。但要注意，这里指的是在一个行政区域级别只能存在一个某个民族的文化自治组织，不是说一个行政区域级别只能存在一个民族文化自治组织。比如，莫斯科市有一个鞑靼族民族文化自治组织，那么莫斯科就不能再有第二个、第三个鞑靼族民族文化自治组织，但是并不是莫斯科只有一个民族文化自治组织，还可以有其他少数民族的文化自治组织：乌克兰族、犹太族、楚瓦族、亚美尼亚族、乌兹别克族等等，全俄共有近 200 个族群都可以成立文化自治组织，但是在同一个地方只有一个本民族的文化自治组织。

（3）联邦（全国性）民族文化自治组织的成立

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 5、6 条还规定：隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的**联邦**民族文化自治组织由不少于半数已登记的隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的**地区**民族文化自治组织成立。隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的地区民族文化自治组织的代表在代表大会上可创立**联邦**民族文化自治组织。此处说明，联邦民族文化自治组织的成立者是过半数的该民族的地区民族文化自治组织，成立方式也是召开地区民族文化自治代表大会。与地区民族文化自治组织成立的特殊情況相同，如果在俄联邦只有一个隶属于某些民族共同体的俄罗斯

¹⁶⁷ См :Дело N—51—В--- 99 пр—8 от 10 сентября 1999 года .Текущий архив Верховного Суда Российской Федерации.1999.

联邦公民的地区民族文化自治组织，那么这个地区（联邦主体层面）的民族文化自治组织即升格为联邦民族文化自治组织（全国性的）。

三、俄罗斯民族文化自治组织的注册登记

1. 国家对民族文化自治组织的强制登记

所有民族文化自治组织，不论什么级别的，一定要进行国家注册登记。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 6 条规定：“地方、地区和联邦民族文化自治组织的国家登记依据俄罗斯联邦法律规定进行。民族文化自治组织的国家登记应提交文件，证明在联邦或地区民族文化自治组织成立大会召开前不少于 3 个月内或地方民族文化自治成立大会召开前不少于 1 个月内以大众传播媒体通知成立下一个民族文化自治组织，通知结果在相关辖区内推广。联邦权力执行机关在国家登记范围内对民族文化自治组织名单进行管理。民族文化自治组织名单开放以便公众了解。”从这条可以看出，注册登记是法律的强制规定，如果不进行注册登记则不具有法人资格，也不能展开活动，因为是不合法的。

必须进行注册登记是俄罗斯民族文化自治组织与其他社会组织不同的地方，其他社会组织不是必须进行登记注册的。民族文化自治组织从登记之日起就获得了法人资格。如《索契市鞑靼族民族文化自治章程》第 1 条第 4 款规定：“自治组织从登记之日起获得法人资格，可以有账户、出版物、印章、组织标志、带有组织名称的信纸，可以拥有财产、资金，以自己的名义获得财产权和非财产权，承担责任，成为法庭的原告和被告。”¹⁶⁸其他各级别的民族文化自治章程都有类似的规定。获得法人资格的民族文化自治组织的未来活动对于国家具有非常重要的意义，从这点上看与政党登记是相同的。

¹⁶⁸ Устав Сочинской городской татарской национально-культурной автономии.1.4.

2. 民族文化自治组织的注册登记机关

民族文化自治组织的注册登记机关在法条中没有明文规定，但因为民族文化自治组织是社会组织，它的登记应按照《俄罗斯联邦社会组织法》规定进行，一般要在司法机关进行登记。最高联邦级民族文化自治组织在俄联邦司法机关登记，根据一些联邦民族文化自治章程的规定是在俄联邦司法部；地区级别和地方级别的国家登记在联邦各主体司法机关及各地司法机关进行。¹⁶⁹

民族文化自治组织在注册时应提交文件，证明在其成立大会召开前一个时间段内在各种宣传媒体上公布了即将成立民族文化自治组织的消息。联邦和地区是成立大会召开前 3 个月，地方是大会召开前 1 个月。例如，在巴什科尔托斯坦共和国鞑靼族民族文化自治组织（地区级）成立大会召开前，在巴什科尔托斯坦共和国鞑靼族中心全会上就已经通过了《关于成立鞑靼族民族文化自治组织的决议》，决议中提到：成立巴什科尔托斯坦共和国鞑靼族民族文化自治组织——这是鞑靼族为了保障自己语言和文化能抓住的最后一根救命稻草。¹⁷⁰随后将该决议内容在大众传媒公布。

司法机关在完成对民族文化自治组织的登记后，要把登记资料提供给相应的俄罗斯联邦权力执行机关或联邦各主体权力执行机关。联邦权力执行机关将民族文化自治组织的名单对大众开放，以便大众了解其相关信息。

国家司法部和联邦各地的司法机关在下列情况时可以拒绝给民族文化自治组织进行登记，包括：民族文化自治的章程与俄罗

¹⁶⁹ См. части 3.4 и 5 ст.21 Закона «Об общественных объединениях» .

¹⁷⁰ Из доклада Исхакова.Д.М. «Российский закон «О национально-культурной автономии» и политическая практика(ситуация в Башкортостане) » на семинаре «Этнический фактор в федерализации России» .

斯联邦宪法、俄联邦各主体的宪法（章程）、立法原则相矛盾；未提供充分的有关申请成立的材料或者未按正当程序建立；在本地区之前已经有一个相同名称的民族文化自治组织进行登记并在相应范围内开展活动；负责给民族文化自治组织登记的机关查明该组织提交的申请登记成立的文件里有不实成分；民族文化自治组织的名称侮辱了公民的道德、民族和宗教情感。¹⁷¹

四、俄罗斯民族文化自治组织的成员资格

怎样加入民族文化自治组织？如何获得民族文化自治组织的成员资格？民族文化自治组织成员有哪些权利和义务？关于这些在《俄罗斯联邦民族文化自治法》没有涉及，只有一句：加入民族文化自治组织的程序由相关的民族文化自治章程规定。将具体操作权利赋予了各个民族文化自治组织，应该是立法者考虑到每个具体民族的具体情况不同。笔者参阅了不同层级的几个民族文化自治章程，无一例外全部都有专门部分来规定民族文化自治的成员资格、加入组织的程序、成员的权利和义务。

1. 民族文化自治组织成员资格的条件

《索契市鞑靼族民族文化自治章程》第 4 条规定：“遵守本章程条款和基本原则的成年的鞑靼族公民可以成为民族文化自治组织的成员。”《克拉斯诺达尔边疆区朝鲜族民族文化自治章程》第 4 条规定：“遵守本章程条款和基本原则的成年公民可以成为民族文化自治组织成员。”此处没有说明公民的族属。《联邦阿塞拜疆民族文化自治章程》第 4 条规定：“承认联邦阿塞拜疆民族文化自治活动目标和章程的各地区阿塞拜疆民族文化自治组织可以成为联邦组织成员，以及自然人——俄罗斯联邦阿塞拜疆族公民及来自阿塞拜疆的移民均可成为组织成员。”¹⁷²

¹⁷¹ Кутафин О.Е. Российская автономия. М. 2006. С. 747.

¹⁷² Устав Федеральной национально-культурной автономии

从以上规定看出，加入地方和地区的民族文化自治组织的都要求是成年公民，尽管朝鲜族的章程中没有说明是否必须是朝鲜族公民，但依据《民族文化自治法》第一条的规定，民族文化自治是隶属于某些民族共同体、在相应区域内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民的社会组织，只要符合这个条件就可以申请加入民族文化自治组织，那么应该是朝鲜族公民可以获得成员资格。法人能否加入没有提到，但也没有禁止。加入联邦级民族文化自治组织法人和公民均可，对公民的年龄没有限制。未成年人能否申请加入民族文化自治组织，笔者认为是可以的，因为民族文化自治组织的目标主要是保护和发展本民族语言和文化，而接受语言教育很多都是在中小学生间展开，如果他们参与到组织中来，可能更加有利于提高他们对本民族语言的学习兴趣。此外，来自阿塞拜疆国的移民也可以申请加入联邦民族文化自治组织。¹⁷³

2. 加入民族文化自治组织的程序

加入民族文化自治组织本着自愿原则，个人只需要向民族文化自治委员会提交书面申请。法人加入需要民族文化自治委员会审查其资格（注册登记证明等）。组织成员的接受以委员会召开会议备忘录的形式记录在案，并在本民族文化自治组织出版物上发行。

还有一个问题，一个人能否同时成为几个不同民族的民族文化自治组织的成员呢？答案是肯定的。在公民意义上讲所有人都是俄联邦人，但除了国民属性外，还有民族属性，俄联邦人—俄罗斯族人，俄联邦人—雅库特族人，俄联邦人—摩尔多瓦族人等等。如果一个俄联邦公民同时掌握 2—3 种语言，熟悉 2—3 种文化，出生在混居家庭，如鞑靼族与乌克兰族，那么只要本人愿意

《Азербайджанцев России》 4.1.

¹⁷³ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Азербайджанцев России» 4.1.

可以参加两个民族文化自治组织。

3. 民族文化自治组织成员的权利和义务

民族文化自治的成员享有以下权利：进入民族文化自治领导机关的选举权和被选举权；按照委员会规定的程序使用属于文化自治组织的财产；向领导机关提出与章程活动有关的建议；参加组织举行的各项活动；向领导机关请求保障自己的权利和寻求其他帮助；获得关于组织及其机构活动的各种信息；因自己对组织的贡献而得到奖品、奖金、行车证等奖励；获得物质上及其他支持；向委员会递交书面申请后自由离开组织。

成员须承担的义务：遵守民族文化自治组织章程；执行组织机关通过的决定；爱惜自治组织的财产；不允许有破坏自治组织名誉并使其蒙受损失的违法行为；及时缴纳会费。

另外，民族文化自治组织成员宣传煽动民族纠纷及利用成员资格为自己谋私利将被从民族文化自治组织除名。委员会做出开除的决定，成员可以在全体大会（民族文化自治组织最高权力机关，下节将介绍）上上诉，全体大会再做出决定，其决定为最终决定。¹⁷⁴

五、俄罗斯民族文化自治组织的中止

各民族文化自治章程都规定：俄罗斯民族文化自治组织活动的终止有两种途径：改组和撤销。改组由全体大会做出决议，撤销由全体大会决议或者法院判决，这两种情况都使得民族文化自治组织的活动终止。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 6 条规定：民族文化自治组织的建立、国家登记、改组和撤销依据本法、1995 年 5 月 19 日颁布的《俄罗斯联邦社会组织法》和其它联邦法规定的程序进行。因为民族文化自治是社会组织，它的改

¹⁷⁴ 该部分内容是笔者在一些民族文化自治章程后总结而成，可能有疏漏之处，希望日后补充。

组和撤销按照《俄罗斯联邦社会组织法》规定的程序进行。

《俄罗斯联邦社会组织法》第 26 条规定：“撤销社会组织由法院决议或者根据该组织章程在全体大会上做出决定。”¹⁷⁵社会组织活动的终止有自愿终止和被迫终止两种。自愿终止活动只需要公民自由的意思表示，民族文化自治组织可以有权通过决议终止，在全体大会上由成员们通过，并向注册机关递交说明从法人注册名单中除名。如果社会组织恶意滥用法律权利，违反宪法、俄联邦各主体宪法和法律、组织章程，对政治和社会稳定构成威胁时，将被迫终止活动，由法院撤销。《俄罗斯联邦社会组织法》第 41 条规定：“撤销社会组织的理由有：社会组织侵犯公民的人权和自由；违反组织要求限制组织的成立和活动；社会组织反复或严重侵犯俄罗斯联邦宪法、联邦宪法性法律、联邦法律或其他规范性法律文件；社会组织进行违反组织章程的活动。”¹⁷⁶如果民族文化自治组织具有了上述理由中的某种情况将被撤销。该条还规定，全俄罗斯或者国际组织活动停止由俄罗斯联邦总检察长依法进行，也就是说，联邦民族文化自治组织撤销由俄联邦总检察长执行。地区、地方组织活动终止由各地检察机关执行并由当地法院做出决议。

此外，如果民族文化自治组织实施了《俄罗斯联邦反极端行为法》规定的以下极端行为也将被予以撤销：使用暴力改变宪法体系的基本原则和破坏俄罗斯联邦完整；颠覆俄罗斯联邦的安全体系；侵占和夺取政权；组建非法武装军队；实施恐怖行为；激化种族、民族或者宗教纠纷，包括社会纠纷，其纠纷同暴力或暴力口号相关联；侮辱民族尊严；由于意识形态的、政治的、种族的、民族的或者宗教的仇恨或敌对，包括因为仇恨或敌视某一社

¹⁷⁵ Федеральный закон “Об общественных объединениях” от 19.05.1995.N82—Ф—3. http://www.consultant.ru/popular/obob/76_2.html.

¹⁷⁶ Федеральный закон “Об общественных объединениях” от 19.05.1995.N82—Ф—3. http://www.consultant.ru/popular/obob/76_2.html.

会群体而实施的群众性风潮、流氓举动或者故意破坏事件；以公民对某一宗教的态度、其所属的社会阶层、种族、民族、宗教或所讲的语言为标准，对公民的独特性、优越性或者缺陷性加以宣传。¹⁷⁷如果民族文化自治组织有上述行为，将由俄联邦总检察长或下属的各联邦主体检察机关、联邦司法机关、各地司法机关以书面形式通知撤销该组织。

按照各民族文化自治章程规定，民族文化自治组织活动终止后其财产在清算给债权人后按照组织章程再分配，如对分配有争议由法院裁决。关于剩余财产分配的决议由清算委员会公布，若财产还有剩余，归俄罗斯联邦所有。¹⁷⁸

第二节 俄罗斯民族文化自治组织的机构设置

一、俄罗斯民族文化自治组织的领导机关

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 6 条第 7 款规定：“民族文化自治组织设置领导和监督机关。该类机关的建立、功能和命名程序由民族文化自治章程依据俄罗斯联邦法律规定。”各个民族文化自治章程都设专门章节来规定领导机关和检查监督机关。各民族文化自治组织依法成立自己的管理机关，决定机关的组成程序、功能和名称。《俄罗斯联邦社会组织法》规定：社会组织的结构名称应写在社会组织的章程中，社会组织的结构组成模式为：领导机关（在其休会期间应有常设机关）、监督机关（可以是 2 个以上）。¹⁷⁹

¹⁷⁷ 《俄罗斯联邦反极端行为法》第 1 条，转引自陈黎阳：《苏联解体后的俄罗斯民族主义》，重庆：重庆出版社 2006 年版，第 259 页。

¹⁷⁸ Федеральный закон “Об общественных объединениях” от 19.05.1995.N82—Ф—3. http://www.consultant.ru/popular/obob/76_2.html.

¹⁷⁹ Федеральный закон “Об общественных объединениях” от

1. 俄罗斯民族文化自治组织的最高权力机关

各民族文化自治章程都规定：民族文化自治组织的最高权力机关是**全体大会或代表大会**。¹⁸⁰代表大会举行的期限不等，每隔1年、3年、4年、5年召开一次都有。索契市鞑靼族民族文化自治章程规定代表大会每5年召开一次，¹⁸¹联邦俄罗斯乌克兰族民族文化自治组织是每3年召开一次，¹⁸²克拉斯诺达尔边疆区朝鲜族民族文化自治组织每1年召开一次全体大会。¹⁸³但多数是3—4年召开一次。代表大会或全体大会可以提前召开，召开的条件是委员会、主席、监督机关的要求，超过半数或三分之二以上民族文化自治组织成员提议。¹⁸⁴如果有半数以上或不少于2/3的代表参加代表大会或全体大会，则会议是合法的。¹⁸⁵

参加联邦代表大会的代表来自各个地区民族文化自治组织，参加地区代表大会或全体大会的成员来自各个地方民族文化自治组织，而地方全体大会或代表大会的代表来自于各个民族组织团体。实践中全体大会或代表大会通常都在地区或地方召开。¹⁸⁶因为俄罗斯联邦幅员辽阔，国土面积巨大，联邦（全国性）民族文

^{19.05.1995.N82—Ф—3.} http://www.consultant.ru/popular/obob/76_2.html.

¹⁸⁰ 关于民族文化自治组织的最高权力机关没有统一的名称，有的称为全体大会，有的称为代表大会，都是由各自的章程规定，因此这里把这几个名称都列举出来。

¹⁸¹ Устав Сочинской городской татарской национально-культурной автономии. 5.1.

¹⁸² Устав Федеральной национально-культурной автономии «Украинцы России» 5.1.

¹⁸³ Устав Краснодарской краевой корейской национально-культурной автономии 5.1.

¹⁸⁴ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Украинцы России» 5.1.

¹⁸⁵ 参加会议的代表人数达到多少会议才是合法的也没有统一标准，有的规定为超过半数，有的是三分之二以上。

¹⁸⁶ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.98.

化自治组织的所在地大都设在首都莫斯科，在全国范围内展开活动远没有在联邦各主体或各个城市、乡村方便，而召开一次会议需要全国各地代表来首都，很多地区如西伯利亚、远东距离首都路途遥远，所以在全国范围注册的民族文化自治组织很少，而在地区、地方则数量非常多，¹⁸⁷这与俄罗斯的实际国情相符。

代表大会或全体大会的职责：起草组织章程、对其进行修改、补充；审议委员会和监督委员会的报告；选举产生委员会、主席、监督委员会，根据主席的建议选举副主席；确定会费的使用标准和支付程序；确定组织活动基本方向；决定组织活动终止的问题及其它问题。

2. 俄罗斯民族文化自治组织的常设机关

最高权力机关——全体大会或代表大会通常都要至少一年召开一次，在它休会期间民族文化自治组织设常设机关来管理组织日常事务。此时的领导机关为**委员会或管理委员会**。委员会在全体大会或代表大会上由代表们表决产生。委员会的日常工作需召开例会来商议讨论，召开例会的期限是每月一次，每3个月一次不等，有的甚至每1年一次。¹⁸⁸既然委员会是常设机关，一年召开一次例会时间拖得过长。《民族文化自治法》没有规定组织的机构及其具体功能，因而各个民族文化自治组织在制定章程时出现了很多不统一的地方，如召开全体大会的年限、委员会例会的期限、参加会议的代表人数多少为合法，甚至常设机关和最高权力机关的名称也叫法不一。这样的章程虽然根据各自状况制定较灵活，但也有弊端，比如前面提到1年开一次委员会例会，会期过长不利于民族文化自治组织事务的发展，因此在某些方面应统一

¹⁸⁷ Хабриева. Т.Я. Национально - культурная автономия: современные проблемы правового регулирования. 引自俄罗斯网站：www.yandex.ru。

¹⁸⁸ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Азербайджанцев России» 5.2.5.

口径，至少应该将最高权力机关和常设机关的名称统一起来。

委员会定期召开例会，如果参加会议的人数不少于三分之二或过半数成员，则会议合法，会议上作出的决议由出席会议的人大多数表决通过。委员会的主要职责有：召开代表大会，确定会议议事日程；采取措施执行会议决议，制定工作计划；决定民族文化自治组织成员的加入和除名问题；编制在册人员表，决定在职工作人员的工资发放程序；决定经济、出版、经营活动范围；决定公司、社团和其他经营性组织的成立；制定收支预算、年度报表；从成员组成中选举主席、副主席、秘书；在预算范围内决定资金花费；决定成立非国立的教育和文化机构；依法举办各种活动；解决其他组织活动问题。¹⁸⁹

3. 俄罗斯民族文化自治组织的主席

俄罗斯民族文化自治组织主席由全体大会或代表大会选举产生，主席是委员会委员，并领导委员会的工作。主席的职责有：领导委员会工作，召开例会，确定会议议事日程并在会议上担任主席；在国家和社会机关代表该民族文化自治组织；向银行机关申请开设账户；奖励优秀工作人员、辞退工作人员、给予犯错误的工作人员纪律处分；签署财政及其他文件，授权委托书；在预算范围内支配资金；以自治组织的名义签订合同、条约、议定书。¹⁹⁰

委员会的组成还有副主席、秘书等，他们的工作职责由主席决定，主席因故缺席会议时副主席代行其职责。¹⁹¹

¹⁸⁹ Устав Сочинской городской татарской национально-культурной автономии.5.2. Устав Краснодарской краевой корейской национально-культурной автономии 5.2.

¹⁹⁰ Устав Сочинской городской татарской национально-культурной автономии.5.3. Устав Краснодарской краевой корейской национально-культурной автономии 5.3.

¹⁹¹ Устав Краснодарской краевой корейской национально-культурной

4. 俄罗斯民族文化自治组织执行委员会

在一些民族文化组织章程里还规定成立执行机关，附属于民族文化自治组织领导机关，有时也是一个独立的机关，负责执行领导机关的命令决议。这样的执行机关通常称为执行委员会。但执行机关不是每个民族文化自治组织必须设立的，通常只在联邦层面（即全国性）的民族文化自治组织有这一机构。而前面提到的全体大会或代表大会、委员会和主席是民族文化自治组织必须设立的机关。如《联邦日耳曼民族文化自治章程》规定：执行机关负责组织的日常财务管理和技术保障。执行机关附属于自治组织主席。¹⁹² 联邦列兹金民族文化自治组织的主席决定执行机关的组成人员构成并提交委员会确立。¹⁹³ 联邦阿塞拜疆民族文化自治章程规定：执行委员会在委员会议休会期间负责组织领导活动。执行委员会由委员会从自己的成员中选举产生，人员不超过 11 个人，任期 3 年。联邦执行委员会的权限包括：召开委员会会议；组织并保障代表大会和委员会决议的实施；每年向司法部提交有关自己活动、活动地点和领导人资料的信息；经常协调组织成员的活动；提请委员会确立委员会主席候选人和组织活动计划；由委员会提议成立工作小组；向委员会提交执委会在册人员名单。¹⁹⁴

二、俄罗斯民族文化自治组织的监督机关

根据《俄罗斯联邦民族文化自治法》的规定，在所有级别的民族文化自治组织必须设监督机关，负责监督组织的日常经济和财政活动。该机关由最高机关选举产生，如克拉斯诺达尔边疆区

автономии 5.4.

¹⁹² Устав Федеральной национально-культурной автономии «Российские немцы» 5.13.

¹⁹³ Устав Федеральной лезгинской национально-культурной автономии 5.6.

¹⁹⁴ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Азербайджанцев России» 5.3.

朝鲜族民族文化自治组织设有监督委员会，由全体大会选举产生。监督在必要时实施，但一年不少于一次。¹⁹⁵联邦犹太族民族文化自治组织的监督委员会在代表大会上由各地区犹太族民族文化自治组织代表选举产生，人数为 3 人。¹⁹⁶联邦阿塞拜疆民族文化自治章程还规定，民族文化自治组织的各机构领导人必须向监督委员会提供所有工作需要的材料。监督委员会主席由代表大会选举产生，任期 3 年。¹⁹⁷通常所有民族文化自治章程都规定，委员会成员和组织在册工作人员不能成为监督机关成员。

第三节 俄罗斯民族文化自治组织与国家机关的关系

俄罗斯联邦民族文化自治法第一条将民族文化自治组织定为社会组织，但是民族文化自治组织不是孤立存在的，离开了国家机关的支持就谈不上民族文化的发展，因此在《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 2 条专门规定了一项民族文化自治的原则：社会积极投入与国家支持相结合的原则。也就是说，国家必须支持民族文化自治的发展，国家应创造一定的条件促进民族文化自治权利的实现，这是国家机关的义务与职责。为促使国家机关与民族文化自治组织相互作用、影响，有必要成立专门的具有咨询功能的机构，这种机构在《俄罗斯联邦民族文化自治法》规定为民族文化自治事务咨询委员会。

¹⁹⁵ Устав Краснодарской краевой корейской национально-культурной автономии 5.5.

¹⁹⁶ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.102.

¹⁹⁷ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Азербайджанцев России» 5.6.

一、民族文化自治事务咨询委员会

1. 民族文化自治事务咨询委员会的构成

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 7 条规定：“全权代表文化领域的联邦权力执行机关，按照该机关有关成立各部门间协商协调机构的规定程序，创立民族文化自治事务咨询委员会，该委员会公开活动。在俄罗斯联邦各主体权力执行机关下设置咨询委员会或其它民族文化自治事务协商机构。这些机构的成立、活动及撤销程序由俄罗斯联邦各主体权力执行机关规定。地方管理机关下可设置咨询委员会或其它民族文化自治事务协商机构。这些机构的成立、活动及撤销程序由地方规范性法律文件规定。”民族文化自治事务咨询委员会是用于协调各个民族文化自治组织活动的机构，它的创立者是权力执行机关即俄联邦政府、俄联邦各主体政府、各个地方政府。民族文化自治事务咨询委员会与民族文化自治组织相同，也分别在联邦、地区（联邦各主体）、地方设了三个级别。咨询委员会的成立、活动和撤销程序由各地执行机关决定。

民族文化自治事务咨询委员会是将国家机关、地方管理机关与民族文化自治组织联系起来的特别纽带，通常附属于各主体执行机关，即各级政府。委员会人员由国家政权机关代表和民族文化自治组织代表共同组成，它的领导人有时是国家机关的代表，有时是来自民族文化自治组织的代表。如联邦民族文化自治事务咨询委员会的组成人员是：领导人---部长；成员包括：全俄社会组织“俄罗斯人民协会”主席、所有联邦民族文化自治组织主席、其他民族组织的代表、主要科研机构的代表。¹⁹⁸

2. 民族文化自治事务咨询委员会的职权范围

¹⁹⁸ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.128.

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 7 条还规定了民族文化自治事务咨询委员会的职权范围，包括：协调民族文化自治组织活动，促进各自治组织间联系的建立和加强；在俄罗斯联邦国家权力机关权限内提供并保障处于相应辖区的少数民族共同体的文化和社会利益；参与筹备保护和发展民族语言和文化的规划，筹备规范性法律文件的草案，以及筹备其它涉及隶属于某些民族共同体、在相应辖区内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民的权利及合法权益的决议；就俄罗斯联邦政府、俄罗斯联邦权力执行机关有关隶属于某些民族共同体、在相应辖区内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民的民族问题进行咨询。

实践中基本上各个主体的民族文化自治事务咨询委员会都在以上法律规定的权限范围内活动。如在奥伦堡州，成立了民族文化自治事务咨询委员会，附属于州行政长官，每 3 个月召开一次例会。委员会主要负责：在该州日耳曼人的民族社会地位、发展状况和前景；在文化领域与鞑靼共和国、巴什科尔托斯坦共和国签订合作条约；在民族政策方面进行有关鞑靼社会中心的工作。在彼尔姆州，民族文化自治事务咨询委员会附属于州政府，负责宣传州里各个民族文化自治组织如犹太族、鞑靼族、马里族、巴什基尔族的先进经验。¹⁹⁹

从 2002 年开始，民族文化自治事务咨询委员会的活动日益活跃，在委员会倡导下，俄罗斯国家杜马主席根纳季·谢列兹尼奥夫首次和联邦各个民族文化自治组织领导人会晤，讨论了有关完善民族文化自治发展的重要问题，正如联邦茨冈族民族文化自治主席格·捷尔特所说，在茨冈族生活在俄罗斯 500 年里这个民族的代表是第一次受邀参加这么高级别的会谈。²⁰⁰国家杜马主席与

¹⁹⁹ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.126.

²⁰⁰ Взаимодействие национально—культурных автономий с органами государственной власти Российской Федерации.М.2002.С.21—22.

民族文化自治领导人的会面标志着委员会活动有了新的契机。此后委员会继续与国家执行机关合作，各部委领导分别就发展民族文化在委员会上发言，就委员会与国家机关互动的形式与方式通过了具体的决定。委员会还特别关注培养各民族间公民相互尊重的问题，采取有效措施来预防敌对、分裂倾向的出现等等。²⁰¹仅在 2002 年联邦民族文化自治事务咨询委员会就完成了大量的工作，包括促使联邦各个民族文化自治组织参与全俄罗斯 2002 年人口普查；制定《俄罗斯联邦民族文化自治法》的修改草案；编写俄罗斯民族文化自治组织名单；与大众传媒协商用民族语言广播、出版事宜，并于当年 10 月开始出版《俄罗斯文化世界》报宣传各民族文化自治组织的活动；向联邦政府提议下一年的民族文化自治的财政预算等等。²⁰²

二、国家机关对俄罗斯民族文化自治组织的支持

俄罗斯各级民族文化自治组织有权从国家机关获得必要的为保障本民族传统、语言、文化发展的支持，这个支持主要就是财政支持。可以从国家获得财政支持也是民族文化自治组织与其他社会组织重要的不同之处。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 16 条规定：“与实现民族文化自治权利相关的财政拨款依靠以下资金：民族文化自治组织，它们下设的机构和组织，私人；俄联邦各主体预算。”第 19 条还规定：“为保护和发展民族语言、文化，实现隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的民族文化权利，依据俄罗斯联邦各主体法律，俄罗斯联邦各主体国家权力机关有权在当地财政预算中规定用于支持民族文化自治组织的资金。”按照法律的规定，联邦预算资金、联邦各主体财政预算和地方预算都设专项拨款用于支持民族文化自治组织，并同时给予

²⁰¹ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.130.

²⁰² Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.131.

民族自治组织税收和贷款的优惠。

目前在联邦层面有一个“俄罗斯文化”的专项计划，里面规定了对民族文化自治组织的资金支持，但是大量的财政拨款还是依靠联邦各个主体的预算。联邦各主体的财政预算有各种不同的形式：有些是用于民族政策的预算中设有专门款项（如秋明州）；有些是财政预算中设专项用于民族文化组织（如莫斯科市）；有些称为地区和民族发展纲要（如奥伦堡州）。²⁰³虽然叫法各不相同，但实际上都是将一部分预算资金拨给了民族文化自治组织。

2009年2月，俄联邦国家杜马通过决定对《俄罗斯联邦民族文化自治法》第16条进行了补充，将支持民族文化自治组织的财政预算具体化，扩大了实现民族文化自治权利活动的资金来源。补充规定：“与实现民族文化自治权利相关的财政拨款依靠以下资金：民族文化自治组织，它们下设的机构和组织，私人；俄联邦各主体预算和其他法律没有禁止的来源。联邦执行机关按照俄罗斯联邦预算法，可以依靠联邦预算经费给联邦民族文化自治组织以财政支持；俄联邦主体国家权力机关按照各主体的法律，依靠联邦主体预算经费给地区和地方民族文化自治组织财政支持；地方管理机关按照地方法律文件，依靠地方预算经费给地方民族文化自治组织财政支持。”（黑体字为新增加法条的内容）²⁰⁴明确规定了各级政府给相应的各级民族文化自治组织以财政支持，经费来源是各级政府的财政预算。

拨给民族文化自治组织的资金应专款专用，但法律并未规定资金使用的范围和有哪些具体情况时可使用资金，没有明确资金

²⁰³ Хабриева. Т.Я.Национально - культурная автономия: современные проблемы правового регулирования. 引自俄罗斯网站：www.yandex.ru。

²⁰⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. N 11-ФЗ "О внесении изменения в статью 16 закона "О национально-культурной автономии"" . <http://www.rg.ru/2009/02/11/>.

分配原则。这样就在资金使用标准上留下了空白，这会使得一些官员恶意滥用资金，他愿意给谁，给多少，由自己说了算。²⁰⁵所以有学者建议，国家机关应与各级民族文化自治组织签订协议，在相互协商的基础上实现国家的财政支持，并对资金的用途进行有效监督，双方应确定相互关系和具体职责，规定实施监督的细则和停止提供财政支持的情况。另外，国家究竟应该给民族文化自治组织多少的财政支持，应在国家的财政计划和纲要中细化拨款细则，国家的拨款应看需要满足文化发展的人数多少以及民族文化自治组织的成员总数而定。²⁰⁶

²⁰⁵ Хабриева. Т.Я. Национально - культурная автономия: современные проблемы правового регулирования. 引自俄罗斯网站：www.yandex.ru。

²⁰⁶ 同上。

第四章 俄罗斯民族文化自治权

第一节 俄罗斯民族文化自治权的内涵及性质

一、俄罗斯民族文化自治权的概念

自治权是自治在法律上的体现，俄语“自治权”（автономия）一词来源于希腊语 *autonomia*，这个词在俄语中既指“自治”，又指“自治权”。正因为在俄语中“自治”与“自治权”是一个词汇，因此学术界没有对“民族文化自治权”的概念形成统一清晰的说法，在介绍时只是提到民族文化自治的概念，基本上将民族文化自治概念等同于民族文化自治权，即少数民族对本民族内部文化事务方面的自我管理，这种自我管理自然就是一种权利。前文已经提到，《俄罗斯联邦民族文化自治法》第一条就给出了“民族文化自治”的定义：这是一种民族文化自决的形式，是隶属于某些民族共同体、在相应区域内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民的社会组织，在此基础上为独立自主地解决保护和发展民族语言、教育和文化的自愿组织。这个概念显然不同于“民族文化自治权”，因为它仅仅把民族文化自治划到了社会组织范畴里，是一个狭义的概念，确切地说，应该是民族文化自治组织的概念，该法并没有提及“民族文化自治权”的概念，但却用了最多的篇幅来列举民族文化自治的权利，仍然把权利作为整个法律的中心。

在俄罗斯的一些法律书籍里还是对民族文化自治权给了概念上的界定，如在《俄罗斯宪法百科词典》对“自治权”的解释是：这是广泛的国家或地区的内部自决形式，也是一种赋予少数

民族（族群共同体）在地方自我管理、教育、文化范围内的特殊的权利。自治权的法律地位通常由宪法规定，同时也由专门的法律来进行更为准确的调整，确定自治地区的地位和在民族文化自治框架内的权利范围。自治权可以是地方的、民族区域的和民族文化的：区域自治权意味着一个国家的所有或大部分领土一定独立自主的程度，与居民组成无关；**民族文化自治权**是指向那些在国家内不能构成大多数聚居群体的、分散的与其他民族共同体共同居住的少数民族提供权利和条件使用自己的文化传统、语言、宗教等。²⁰⁷在这里不仅给出了自治权的概念，而且对自治权进行了分类，并分别给区域自治权和民族文化自治权下了定义，而后者正是本章所研究的重点。

我国宪法词典对自治权的解释是：自治权其意有三：一是指多民族国家、社会主义国家的少数民族，在中央国家机关的统一领导下，根据本民族人民的共同愿望，建立民族自治地方和自治机关，管理本民族事务的权利；二是指我国特别行政区享有的自治权；三是指资本主义国家地方自治机关在法律规定范围内处理本地方事务的权利。²⁰⁸

对比我国和俄罗斯宪法词典的解释，可以看出：我国宪法词典介绍的自治权包括民族区域自治权、特别行政区的高度自治权及资本主义国家的地方自治权，前二者是我们国家行政区域的一部分，并没有涵盖民族文化自治权，其实这部分的权利有一些是和民族区域自治权中的少数民族文化权利重合的，但又不完全等同于少数民族文化权利；俄罗斯的自治权包括地方自治权、民族区域自治权、民族文化自治权，将民族文化自治权与其他两种我们较熟悉的自治权并列为不同的自治权类型。如果按照俄罗斯宪法词典的解释，则民族文化自治权已经和地方自治权、民族区域

²⁰⁷ Энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации» ,
http://www.rubricon.com/about_konst_1.asp.

²⁰⁸ 《宪法词典》，长春：吉林人民出版社 1988 年版，第 158—159 页。

自治权一样划入法律调整的范围，据此，很多学者认为民族文化自治已经是一种法律制度，如左林、哈布里耶娃等，²⁰⁹而民族文化自治权正是民族文化自治这一法律制度的核心。要保障少数民族的文化权益，促进其文化、语言、教育的发展，归根结底是要赋予少数民族广泛的权利来实现其发展文化、语言、教育的目标。

少数民族自治，可以划分为非地域性安排和地域性安排。民族区域自治权是为保障少数民族权利，尤其是保障少数民族管理本民族内部事务的一种地域性安排。²¹⁰而民族文化自治权正是为了保障少数民族权利，尤其是保障少数民族管理本民族内部事务的一种非地域性安排。笔者认为，民族文化自治权可分为广义和狭义，广义的民族文化自治权是指少数民族依照宪法和法律的规定，根据本民族的特点，自主地管理本民族内部文化事务的一种特定权利。狭义的民族文化自治权，按照《俄罗斯联邦民族文化自治法》的规定，是指俄罗斯民族文化自治组织所享有的保护和发展本民族文化的特定权利。

二、俄罗斯民族文化自治权的内容

关于民族文化自治权的内容，在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中列举了民族文化自治组织享有的权利：获得国家权力机关和地方机关必要的支持，以便开展保护民族独特风格、发展民族语言和文化的活动；向国家立法机关、权力执行机关和地方管理机关提出自己民族文化利益的要求；按照法律规定的程序创办大众传播媒体，获准使用民族语言传播信息；保护和丰富民族历史和文化遗产，自由利用民族文化财富；尊重民族传统和风俗习

²⁰⁹ Зорин. В.Ю.Национальный вопрос в государственных думах в России: опыт законотворчества. М.1999.С.499 ； Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.15.

²¹⁰ 邹敏：《论民族区域自治权的源与流》，北京：中央民族大学 2008 年博士学位论文，第 185 页。

惯，恢复和发展民间艺术、手工艺；创办教育和科研、文化机构，依法保障这些机构功能的发挥；通过自己的全权代表参加非政府组织的国际活动；根据俄罗斯联邦法律建立并维持与外国公民、社会团体无任何歧视的人文联系。联邦法律、宪法（章程）、俄罗斯联邦各主体的法律可以为民族文化自治组织赋予在教育和文化领域内的其他权利。

从以上规定看，民族文化自治组织享有在文化领域的广泛的权利。那么除了这些列举的权利外，还有哪些权利可以享有呢？我认为，在这里还是要区分民族文化自治权的广义和狭义，前面介绍过，民族文化自治权是少数民族依照宪法和法律的规定，根据本民族的特点，自主地管理本民族内部文化事务的一种特定权利。这应该是广义的民族文化自治权。如果按广义的民族文化自治权理解，少数民族享有一切与发展本民族文化相关的权利，包括物质文化权利和精神文化权利，主要是：民族语言文字使用权；民族教育权；民族古籍文化整理、抢救、传承权；民族文学、艺术保有、发展权；民族宗教信仰权；民族文化价值观保有、评判权；改革、保留或沿用其民族风习权；民族文化交流、协作权；民族文化发展权等。²¹¹物质性权利有利益分享权和获得国家帮助权。²¹²广义的民族文化自治权有着丰富的内涵。狭义的民族文化自治权仅指代表少数民族行使权利的民族文化自治组织享有的发展少数民族文化的权利。《俄罗斯联邦民族文化自治法》所规定的是狭义的民族文化自治权。本文因为是对俄罗斯联邦民族文化自治所做的法律分析解读，故围绕的权限界定是该法所列举的自治权利，即狭义的民族文化自治权。

按照《俄罗斯联邦民族文化自治法》的规定，民族文化自治

²¹¹ 屈学武：《简论少数民族的文化权利》，载《理论与改革》1994年第6期，第44页。

²¹² 田艳：《中国少数民族基本文化权利法律保障研究》，北京：中央民族大学出版社2008年版，第74页。

组织是具有法人资格的社会团体，而作为社会团体，民族文化自治组织自然享有法人应享有的其他权利，包括政治权利、经济权利和社会文化权利。

民族文化自治组织享有的政治权利有：参与国家政权机关和管理机关决策的制定；就各种社会问题发表意见；向国家政权机关提出相应建议；通过自己的全权代表参加非政府组织的国际活动；保持各民族间的接触和联系；和平集会、不携带武器、举行会议、集会、示威、游行和庆祝的自由；结社权。²¹³

民族文化自治组织享有的经济权利有：根据章程活动规定参与与法人、自然人的法律关系中；财产所有权，可以按法定程序购买、收归公有、出租、租赁各种类型的属于民族文化自治组织的财产；为保障自身活动购买必要的物资、装备、设施，获得贷款的权利；为达到章程目标进行企业活动；成立经济组织；为实现组织活动目标获得一定土地的权利。²¹⁴此外，民族文化自治组织还享有前面列举的非常广泛的文化权利。

这些权利国家用各种手段来保障，其中最主要就是法律手段。民族文化自治组织有权向国家司法机关寻求保护防止非法侵害，通过向法院诉讼捍卫自己的合法权益，并在法庭上代表该民族成员的利益。

在所有民族文化自治权当中，最重要的两项权利是保障语言权利和文化权利，这将在下节详述。

一定的权利总是和一定的义务相对应，在享有权利的同时，必须履行一定的义务。关于民族文化自治组织的义务，法律中没有专门条款规定，只是说实现民族文化自治权利不能损害其他民

²¹³ 《俄罗斯联邦宪法》第 29—31 条，引自中俄法律网，http://www.chinaruslaw.com/CN/InvestRu/Law/2005531140842_6715509.htm。

²¹⁴ 《俄罗斯联邦宪法》第 35—36 条，引自中俄法律网，http://www.chinaruslaw.com/CN/InvestRu/Law/2005531140842_6715509.htm。

族共同体的利益。在一些民族文化自治组织的章程里规定了组织的义务，如《联邦阿塞拜疆族民族文化自治章程》规定，民族文化自治组织应履行的义务有：遵守国际法有关其活动范围的原则和准则及其章程规定的准则；每年提交自己的财务报表并对公众开放；每年向司法部提交报告继续下一年的活动，并提供有关自己的信息：包括常设领导机关所在地、领导机关名称、领导人资料等。²¹⁵

三、俄罗斯民族文化自治权的性质

自治的核心是权利或权力。所谓自治实质上是自治主体对其权利或权力的自我支配、处理的自由，无论是社会自治，还是政权自治，或是个人自治，无论是法律上的自治，还是政治上的自治，其关涉的都是权利或权力问题。²¹⁶民族文化自治的核心即是民族文化自治权，那么关于民族文化自治权的性质是什么？俄罗斯理论界存在着两种观点，第一种观点认为民族文化自治权一种集体权利。²¹⁷在俄罗斯，民族文化自治权首先是作为少数民族自我管理内部事务的形式而存在，着眼于切实保障少数民族对生存空间、传统文化的需求，体现了国家对少数民族人权的尊重和对各民族文化的认可。民族文化自治形式的存在使得社会民主更加真实和完整，民族文化自治权利是社会民主权利的一种形式。从根本意义上讲，就是实现少数民族对本民族事务的当家作主，这点与民族区域自治权的道理是相同的。在俄罗斯生活着大大小小近 200 个少数民族群体，分散居住在广袤的俄罗斯大地上，从欧洲到亚洲，从莫斯科到海参崴，要做到在这么大的国土内所有少

²¹⁵ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Азербайджанцев России» 3.2.

²¹⁶ 王允武：《中国自治制度研究》，成都：四川人民出版社 2006 年版，第 13 页。

²¹⁷ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.99.

数民族人人都来直接管理本民族的内部事务是不现实的，也是不可行的，创设俄罗斯民族文化自治组织的目的正在于此，少数民族通过自己的文化自治组织来管理本民族的文化事务，实现本民族对文化的自治权。这种民族文化自治是民主政治在少数民族身上的体现，以保障少数民族管理本族内部事务的权利。民族文化自治是一种集体权利，它的权利基础是少数民族，如果离开了少数民族来谈自治权利，那么这个权利就变成了空中楼阁，失去了意义。只是这种权利的实现经过一个转换，即少数民族个人权利转变为民族文化自治组织代表的集体权利，只有这样其权利才得以实现。

第二种观点认为，民族文化自治权是一种个人权利和集体权利的混合，它既是个人权利，也是集体权利。根据《俄罗斯联邦民族文化自治法》的规定，民族文化自治是隶属于某些民族共同体、在相应区域内处于少数民族状况的俄罗斯公民的社会组织。从这一点看，成立民族文化自治组织就是少数民族公民的权利，只有在公民自愿组织和设立目标解决文化、教育、语言、传统发展问题的条件下才可以建立该组织。但从法律上对人的权利和自由的分类中，有一部分专门的民族权利，而民族权利的主体是个人或民族共同体，人的自由通过个人权利实现，而少数民族和族群的利益通过集体权利实现，因此也可以说民族文化自治权是个人和集体的权利混合。²¹⁸

本人认为，其实不管是个人权利与集体权利的混合，还是集体权利，其实质都是最终通过集体去实现少数民族的权利。民族文化自治权存在的法理基础就在于，它是对少数民族多方位权利保障的一种有效补充，旨在通过少数民族参与到民族文化自治中

²¹⁸ Богданова.Н.А.Конституционное правое регулирование национальных отношений.Национальный вопрос и государственное устройство : проблемы России и опыт зарубежных стран.М.2001.С.52—54.

来，通过少数民族群体的代表决定和管理本民族文化事务，发挥自身的积极性和主动性，促进本民族的文化发展，实现各民族平等和社会和谐。因而对少数民族而言，人权要以少数群体权利作补充。民族文化自治权利主要是保障少数民族的集体权利，但决不意味着漠视少数民族的个人权利，相反，对集体权利的保障是为了更好地实现少数民族的个人权利，二者是相互作用的。本书主要是从集体权利的角度探讨民族文化自治权。

民族文化自治权同其他权利一样，由主体、客体、内容三个要素构成。在确定了民族文化自治权的性质之后，关键的问题是解决民族文化自治权的权利主体问题。究竟谁是民族文化自治权利的享有者，在民族文化自治法中缺乏明确的民族文化自治权利主体的界定，在俄罗斯的学术界也存在着争议。主要有以下几种观点：

第一，“国家民族说”。以对《俄罗斯联邦民族文化自治法》的主要解释者波·克雷洛夫为代表，认为民族文化自治权属于每个民族，民族不论大小，都有权决定自己的发展道路。²¹⁹即民族文化自治的主体是所有民族，而不是那些选择以民族文化自治作为自决形式的公民。任何民族，包括在一个国家内人口占多数的民族，只要具有该国国籍和发展文化的条件：语言、大众传媒、教育等，均可以成为民族文化自治的主体。诚然，从权利本身讲，一切权利属于人民，原则上人人只要承认自己属于某个民族共同体，都有发展本民族文化的权利。但民族文化自治是一种特殊的民族的自我组织形式，它的存在依靠国家支持，而国家的支持是针对那些由于历史原因造成客观上分散居住，并面临着失去保存自身文化和传统条件威胁的民族共同体。其他民族尤其是占国家人口大多数的主体民族在民族文化自治组织成立之前就已经是文化权利主体了，他们的文化发展不需要额外的法律来保

²¹⁹ Крылов.Б.С.Указ.соч.С.8.

障。而民族文化自治权是获得一种自决的权利，少数民族以特殊的群体来获得权利，这些特殊的群体在《民族文化自治法》保障前还没有一定的文化自治权利，民族文化自治权是国家赋予的一种特殊的补充权利，从而使那些属于某个民族共同体在相应地区处于少数民族状况的公民的权利与占国家人口多数的公民的权利平等。如果对民族文化自治权利主体过于宽泛的理解可能会歪曲制定这部法律的目的。

第二，“少数民族公民说”。另一些学者，伊·布林申科、阿·阿巴什则与克雷洛夫的观点恰恰相反，认为民族文化自治权的主体不能是所有公民，而是那些证实是少数民族的公民。²²⁰他们认为，少数民族是表示一个民族在国家的状况，在这方面起决定作用的是国家的公民身份和平等无差别原则。而如果有某些公民所处的状况不符合该原则，则需要采取补充措施给这些人以特权，但是这种权利只应该赋予公民个人，是否给集体及族群没有提及。我认为，民族文化自治权是少数民族公民通过参与自己的民族文化自治组织实现文化权利的，它是个人权利转换为一种集体权利，民族文化自治组织作为少数民族公民的代表来行使权利。如果仅将权利赋予少数民族公民个人，也与成立民族文化组织的目标不符，不利于把少数民族公民更好地纳入权利保障之内。

第三，“散居民族说”。以俄联邦政府下属的比较法研究所所长特·哈布里耶娃为代表，认为民族文化自治权利主体是分散居住的、且处于少数民族状况的民族个人或群体。所谓处于少数民族状况指少数民族具体的生活状况，在这种状况下俄联邦公民有保持本民族文化、传统的愿望，并且认为自己的母语是除官方

²²⁰ Абашидзе.А.Х.Блинченко.И.П.Проблема правового статуса национальных меньшинств.1995.№ 12.С.8.

语言外的另一种语言。²²¹这种观点逐渐为俄理论界所接受。但是有一点，是否必须是散居的少数民族才可以成为民族文化自治权的权利主体？所谓“散居”是相对于“聚居”而言，是少数民族居住的形式，一般认为是指城镇、农村的少数民族居民居住形式。²²²有时界定为“居住在民族地方以外的少数民族”和“居住在民族自治地方内但不是实行区域自治的少数民族”。²²³如果按照哈布里耶娃的观点，居住在民族自治地方内的少数民族或居住在民族区域自治地方内的主体民族不能成为民族文化自治权利的主体。

我认为，“散居少数民族主体说”还应商榷。俄罗斯有近200个族群，其中只有32个民族拥有自己的自治实体，居住在这些自治实体的少数民族占所有少数民族总数的47%，²²⁴即使一些少数民族拥有自己的自治实体，其人口比例也没有俄罗斯族高，例如俄罗斯的21个民族共和国，只有五个共和国的主体民族人口比例超过一半以上。²²⁵对于那些散居于俄联邦各个主体内的少数民族来说，将他们联系起来的纽带是文化，正因为如此，民族文化自治才要首先保障这些散居少数民族的文化权利。但在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中并没有明文规定只有散居少数民族才能享有民族文化自治权利，从给出的有关“民族文化自治”的定义看，是那些隶属于某个民族共同体、在相应区域内处于少数民族

²²¹ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.46.

²²² 吴宗金、张晓辉主编：《中国民族法学》，北京：法律出版社2004年版，第234页。

²²³ 吴宗金、敖俊德主编：《中国民族立法理论与实践》，北京：中国民族法制出版社1998年版，第380页。

²²⁴ 陈黎阳：《苏联解体后的俄罗斯民族主义》，重庆：重庆出版社2006年版，第66页。.

²²⁵ 于蕙清：《苏联的解体：民族主义因素之研究》，台湾中山大学2002年博士学位论文，第176页。

状况的俄罗斯联邦公民的社会组织，即满足这样的条件：一是承认自己属于某个民族，二是在自己居住的区域内是少数。因此我认为只要满足这些条件的民族就可以成为民族文化自治权的主体，应该是除了俄罗斯族外其他的少数民族，当然其中包括了散居少数民族。但是对于一些共和国来说，主体民族是某个少数民族，俄罗斯族处于“少数民族状况”，从这个概念看似乎俄罗斯族也可以实行民族文化自治，这也是这部法律不够明确的地方，实践中造成了一些麻烦，将在下一章论述。笔者本人的观点还是认为文化自治的主体应指除俄罗斯族外的各少数民族，但在俄罗斯目前还没有明确的定论，实践中基本上都是散居民族在实行文化自治。

其实在分析了民族文化自治权的性质后，权利主体问题也会自然明晰。属于某个民族共同体在相应区域处于少数民族状况的人民拥有自治权，权利属于公民；而民族文化自治组织作为本民族的代表，是权利的行使者，少数民族群体是民族文化自治权的持有者。因此，必须区分开民族文化自治权的实际主体和行使主体。少数民族是民族文化自治权的实际权利主体，享有民族文化自治权。民族文化自治组织同样也可以称为民族文化自治权的主体，所不同的是，它是作为民族文化自治权的行使者而存在。这也是在我国学术界讨论较为热烈的“双重主体说”，认为应将少数民族基本文化权利的权利主体与管理主体分开。²²⁶

民族文化自治权是在民主制度的实践中对少数人利益的尊重，是国家法律和民族政策赋予少数民族人民的权利，也是少数民族对自己的事务进行独立管理的集中体现。自治权利是民族文化自治的核心，民族文化自治在很大程度上保障了散居少数民族的自治权，它是基于文化因素而设置的一种自治权利，由民族文

²²⁶ 田艳：《中国少数民族基本文化权利法律保障研究》，北京：中央民族大学出版社2008年版，第58页。

化自治组织来行使。

四、俄罗斯民族文化自治权的特征

在解释了民族文化自治权的概念和性质后，需要进一步分析其基本特征。笔者认为，民族文化自治权主要有以下几个方面的特征。

（一）民族性

俄罗斯的民族文化自治是民族自治和文化自治的有机结合，它的基础是少数民族迫切发展本民族文化传统的需求，以民族成分、文化界限、自主管理为要素。民族性是文化自治的首要因素，在俄罗斯，民族文化自治主要有三种类型：第一是联邦层次的全国性民族文化自治组织；第二种是地区层次的联邦 89 个主体的民族文化自治组织；第三是地方层次的市、社区、镇、村民族文化自治组织。无论是哪一种级别的民族文化自治组织，都是以民族为出发点来考虑的，离开了民族这个前提，文化自治就没有任何意义了。因此，民族性是民族文化自治权的首要特征。

（二）文化性

民族文化自治权，其中必须要强调“文化”二字，也就是民族文化自治权不是所有领域的自治，它以“文化”为依托，要解决的自治问题也是在文化范围内。所谓文化性，是指自治权只能在少数民族文化的范围内行使，文化性为民族文化自治权界定了权限范围。民族文化自治权受到文化的限制，文化性解释了在什么领域可以实施自治权的问题。文化性是民族文化自治权的另一个主要特征。

（三）自治性

自治性也是民族文化自治权的另一个重要特征。民族文化自治法为民族文化自治组织确定了广泛的权利，自治组织依照宪

法、民族文化自治法和其他法律的规定行使自治权，有利于促进少数民族的繁荣发展，也有利于维护国家的统一。自治性的含义应当是指少数民族自主地管理本民族的内部事务，自治组织对民族文化事务拥有自由管理的权利，并且对权限内的事务具有最终决定权。

（四）有限性

所谓有限性是指民族文化自治权不是绝对的、无限的权利，它的建立和行使都是在一定的限度内进行。民族文化自治权是依据自治权原理建立的一种文化自治制度，它是解决发展少数民族文化问题的一项法律制度，是对少数民族进行文化管理的一种法定形式。自治权是各民族文化自治组织依据本民族自身具体情况对国家法律和民族政策的贯彻和实施。从根本上讲，自治权是在国家领导下、按照宪法和法律规定行使的权利。各个民族文化自治组织的活动受国家法律的领导和监督，它不是独立于国家法律存在的，是纳入国家法律调整的一个环节和组成部分。对于宪法、民族文化自治法规定的自治权利，民族文化自治组织必须遵照行使，不能随意扩大或缩小，但可以结合本民族的具体特点和实际需要做一些适当的调整。

五、俄罗斯民族文化自治权与中国民族区域自治权之比较

民族区域自治是具有我国特色的一项政治制度，是指在国家统一领导下，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。²²⁷民族区域自治权是指法律法规明确规定的，由自治机关根据法律法规规定的原则，结合当地民族的政治、经济和文化的特点，自主地管理本地方、本民族内部事务的一种特定权力。²²⁸

²²⁷ 《中华人民共和国民族区域自治法》序言。

²²⁸ 吴宗金主编：《中国民族区域自治法学》，北京：法律出版社 2004 年

《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 4 条专门规定：“民族文化自治权利不是民族区域自治权利。”民族区域自治权是我国实行的地方自治制度，俄罗斯也有民族区域自治制度，有少数民族的自治区、自治州和共和国，所不同的是，俄罗斯的自治州、自治区和共和国是在行政地位上平等的联邦主体，而我国的自治州是比自治区级别低的行政区域。民族区域自治权与民族文化自治权是俄罗斯两种重要的自治权形态。我国有民族区域自治和特别行政区自治这两种地方自治制度，二者都是以地域来划分。民族区域自治权是我们所熟知的自治权，在这里将其与民族文化自治权相比较，弄清二者在自治权方面的一些基本问题，在理论上和实践中都是具有重要意义的。

（一）共同性

尽管民族文化自治权利不是民族区域自治权利，但是二者之间还是有一定联系的。本人认为，它们的共同点主要有：

1. 权利法定性

民族区域自治权的法律依据是宪法和民族区域自治法。我国在宪法第 4 条规定了各少数民族地区实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。还在第 3 章第 6 节专门规定了民族自治地方的自治机关。民族区域自治法在宪法规定的基础上，对民族区域自治做了更详尽、具体的规定。民族文化自治权的法律依据是宪法和民族文化自治法。俄罗斯联邦宪法第 26 条规定了每个人都有使用母语、自由选择交际、教育、学习和创作语言的权利；第 44 条规定了每个人自由参与文化生活的权利。这成为民族文化自治的立法来源。民族文化自治法在此基础上详细地规定了民族文化自治的概念，组织基础，成立、改组、登记、撤销程序，民族文化自治的权利，国家机关的帮助等，各组织还依照自身情况制定了

各自的民族文化自治章程。所以，民族区域自治权和民族文化自治权都是宪法和其他法律规定的权利。

2. 目的一致性

民族区域自治和民族文化自治的出发点都是为了解决本国的民族问题，虽然二者的划分权限和实施地域不同，但有着共同的目标和任务，那就是保障少数民族的合法权益，维护国家的统一与安全。中国和俄罗斯一样都是多民族国家，在漫漫历史过程中形成了各民族共同居住的情况，虽然我国是多元一体的格局，汉族占人口的绝大多数，各民族是大杂居、小聚居的分布情况，少数民族主要分布在周边地区；而俄罗斯是联邦制国家，俄罗斯族所占的人口比例不如汉族在我国所占的比例高，而且俄罗斯的少数民族数量远远多于我国，少数民族分布也更加分散，在国家的各个地区都有少数民族居住。但是还有相同的地方，那就是各民族在政治、社会、经济各方面发展水平不均衡，每个民族都有着鲜明的民族特征和民族文化。民族问题，尤其是民族关系、民族冲突、民族发展呈现出尖锐性、复杂性的特征，民族矛盾依然存在，民族分裂势力威胁着国家的统一和安全、稳固。要处理好民族关系，反对民族分裂，缓和民族矛盾，减少民族冲突，就要在制定民族政策和民族法律时充分考虑各民族的特点，本着尊重各民族历史传统、风俗习惯、宗教信仰的原则，保障其对自己内部事务自主管理的权利。民族区域自治和民族文化自治都是保障少数民族对本民族内部事务自主管理的有效途径。殊途同归，尽管他们管理的内容不同，但在目标和任务上却是有着一致性，那就是保障少数民族权利、维护国家的安全和统一。

3. 主体相同性

前文谈到民族文化自治权的权利主体时已经说过，民族文化自治权的主体是少数民族。而民族区域自治权的主体也是各少数民族人民。离开了少数民族这个权利主体，区域自治权也好，文

化自治权也好，就没有了意义，它们的享有者都是国家的少数民族人民，体现了国家对少数群体的特别关注和对少数民族权利的格外重视。只有在一个国家内部，所有的民族都感觉到自己在一个民族大家庭里的温暖，受到尊重、认可、照顾，这个国家才能成为民主、文明的强国。

4. 自治有限性

不论是民族区域自治权，还是民族文化自治权，它们都是有限度的。民族区域自治权的行使范围是民族区域自治地方，民族文化自治权的范围是文化领域，尽管二者的范围不同，但都要受到国家法律的制约，行使的权利有着一定的限制，不能违反宪法和其他法律、法规的规定，也不能超出自己的权限。因此，二者的自治都是国家法律规定下的有限自治。

（二）差异性

作为两种民族自治权，民族文化自治权和民族区域自治权存在着很多差异，主要体现在自治权的含义、内容、行使机关等方面，这里逐个做些分析。

1. 含义不同

民族区域自治权是指法律所规定的，由民族区域自治机关根据法律规定的原则，结合当地民族的实际和特点，自主管理本民族自治地方内部事务的一种特定权力。这种特定权力的实质是保障少数民族的权益，解决少数民族的问题。

民族文化自治权是法律规定的，由民族文化自治组织根据法律规定的原则，结合本民族的特点，不受地域限制，自主管理本民族内部文化事务的一种权利。这种权利的实质也是保障少数民族权益，解决少数民族问题。但是它的内容、性质、范围都不同于民族区域自治权。

2. 权利内容不同

民族区域自治的权限范围要远远大于民族文化自治权，享有立法权限自治权、语言文字自治权、人事管理自治权、公安部队自治权、人口管理自治权、计划生育自治权、经济建设管理自治权、市场经济发展自治权、草场森林所有自治权、自然资源管理自治权、基本建设项目自治权、企业事业管理自治权、对外经济贸易自治权、地方财政管理自治权、税收项目减免自治权、金融建设管理自治权、环境改善保护自治权、民族文化自治权、民族教育自治权、民族科技自治权、民族医疗卫生自治权、民族体育自治权、科教交流自治权等广泛的自治权。²²⁹而民族文化自治权只是在文化方面实行自治的权利，应该是包括在民族区域自治权内的一部分，但又不完全与其重合。

3. 权利性质不同

关于民族区域自治权的性质，存在着很多不同的看法，有的认为是民族自治地方的自治机关管理本民族本地方内部事务的自主权；²³⁰有的认为是一种特定的权力；²³¹有的认为是国家根据统一和自治原则赋予民族自治地方的权利；²³²还有的认为民族区域自治权具有双重性质：既是“权利”，又是“权力”。²³³关于自治权性质双重性的观点逐渐被学界接受。

²²⁹ 吴宗金主编：《中国民族区域自治法学》，北京：法律出版社 2004 年版，第 68—73 页。

²³⁰ 陈云生：《民族区域自治法简说》，沈阳：辽宁大学出版社 1985 年版，第 140 页。

²³¹ 吴宗金主编：《中国民族区域自治法学》，北京：法律出版社 2004 年版，第 65 页。

²³² 杨侯第：《中国少数民族人权述要》，北京：北京大学出版社 1997 年版，第 29 页。

²³³ 吴仕民：《新时期民族区域自治制度与法制建设》，北京：民族出版社 2002 年版，第 119 页。

民族文化自治权的性质也存在争议，前面谈到，有的认为是集体权利，有的认为是个人权利和集体权利的混合。但是不论是哪种性质的权利都与民族区域自治权的性质不同，民族文化自治权都是私权利，不具有公权力的成分，不是国家机关的法定职权。

4. 行使主体不同

民族区域自治权的行使主体是民族自治地方的自治机关，从这个角度说，它是一种国家机关的法定权力。民族文化自治权的行使主体是民族文化自治组织，它是以社团法人形态存在的，其行使的是民事权利。

5. 权利行使的范围不同

民族区域自治权的行使范围仅限于民族自治地方，在我国就是自治区、自治州、自治县，它是属地主义。不在民族自治地方民族区域自治权没有行使效力。民族文化自治权利的行使不受地域限制，只要在俄联邦内，任何地方都可以实行民族文化自治，是属人主义。当然，如果因产生纠纷而诉诸法院的话，民族文化自治组织作为具有法人资格的社团可以独立地参加诉讼，它在哪里登记就去哪里的法院，这时受管辖地制约。

从以上的对比可以看出，民族区域自治权与民族文化自治权无论在内容、范围，还是行使主体、性质上都有着很多的差异，这种差异是合理存在的，毕竟各自的国情不同，二者之间不存在互换和替代的可能。立法者在制定法律时，充分考虑了国家的社会发展、民族的历史进程与走向，将民族问题纳入了不同的法律调整范畴，使之具有了不同的性质，一个是依靠地方的有限自治，一个是依托文化的非地域自治。但不论哪一种，都是从实际出发，从民族的发展出发，为了本国的未来前景、为了各民族的共同繁荣而制定。准确把握二者的异同，有一定的理论和实践价

值。

第二节 俄罗斯民族文化自治组织的语言权利

在《俄罗斯联邦民族文化自治法》所规定的民族文化自治权内，有两项权利特别重要，关于这两项权利的条文占了两章篇幅，共 8 条，几乎是整个民族文化自治法的一半，这就是在该法中分别单独予以规定的语言权利和文化权利。本节要分析的就是俄罗斯民族文化自治权的语言权利。

一、语言权利概说

语言是人们交际的工具，没有语言的生活是无法想象的。语言也是民族文化的重要载体，共同的语言是构成民族的重要因素之一，一个民族成员内部互相认同、交流必须借助于语言，当然其中包括文字，保存了语言多样性，也就保存了文化的多样性。在少数民族的权利中有自由地使用交际语言和用本族语受教育的权利，这是宪法、法律赋予少数民族的一项基本权利，也是民族平等的一个重要标志。²³⁴ 个人或群体的文化自治权中包括保护语言的权利，即使因为种种原因可能会使人们离开故土，但这并不能剥夺人使用本民族语言的权利。

什么是语言权利？关于“语言权利”的概念没有统一的界定。国内目前关于语言法的唯一专著《语言法导论》指出：“语言权是公民、族群、国家及各种组织表达思想时选择和使用语言文字作为物质手段的权利。”²³⁵ 这个界定具有高度的科学成分，

²³⁴ 吴宗金、张晓辉：《中国民族法学》，北京：法律出版社 2004 年版，第 270 页。

²³⁵ 刘红婴：《语言法导论》，北京：中国法制出版社 2006 年版，第 24 页。

它把语言权利的权利主体和核心内容揭示了出来。这个定义将语言权利的权利主体界定为公民、族群、各种组织和国家，将语言权利的核心内容定位为“表达思想时选择和使用语言文字作为物质手段”也是正确的。但是，一个人表达思想时对语言文字（语种）的选择范围是有限的，最一般的情形，就是他（她）最先接触、学习并认同的语言，且通常是特定的某种语言。所以，对语言权利的界定可以考虑突显对母语即本族语的权利。²³⁶

杨晓畅对语言权利的界定是：“语言权是指同类人群或个人学习、使用、传播和接受本民族语言、国家通用语言和其他交际语言的权利的总和。它包括群体语言权和个体语言权。其中，群体语言权属于群体权利范畴，是指同类人群学习、使用、传播和接受本民族语言、国家通用语言和其他交际语言的权利。它既包括各民族的语言权也包括聋哑人等特殊人群的语言权。个体语言权属于个体权利范畴，它是指个人学习、使用、传播和接受本民族语言、国家通用语言和其他交际语言的权利。”²³⁷这个界定的突出优点在于它综合了国内在语言权内容问题上的各种观点，指出语言权的权能包括学习权、使用权、传播权和接受权，也指出语言权的权利主体是“同类人群或个人”，权利指向的对象是“本民族语言、国家通用语言和其他交际语言”，且语言权是一个“权利束”，并不是单一的权利。这个定义还把有语言障碍的特殊人群的语言权利问题也纳入考虑范围，目前在国内是一个最全面的观点。然而它在权利主体问题上还是欠缺周延性。作者使用“同类人群”一语的目的，似乎是想让其涵盖自然语言群体和特殊语言群体（如聋哑人），用心良苦。但是特殊语言群体的语言权问题有其特殊性，不适于与听觉、视觉和发声器官都正常的

²³⁶ 郭友旭：《语言权利和少数民族语言权利保障研究》，中央民族大学2009年博士学位论文，第65页。

²³⁷ 杨晓畅：《浅论个体语言权及其立法保护》，载《学术交流》2005年第10期，第49页。

人的语言权利一起讨论。关于语言权的内容，目前在世界范围内，不论是在理论界，还是在联合国体制框架中，它都是一个分歧很大的问题，共识性的东西少之又少。在对“语言权”这个概念作界定时，不必罗列其包括什么样的内容，而只需要抓住其核心内容即可。²³⁸

1991年10月，苏联解体前夕，当时还是苏联加盟共和国的俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国通过了一部重要的法律《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》，这部法律没有随着苏联而解体，在1998年7月24日进行了修改并颁布，更名为《俄罗斯联邦民族语言法》，从过去的一个加盟共和国法律上升为国家法，在全俄罗斯范围内适用。这部法律是俄罗斯联邦专门针对少数民族语言的立法，体现了俄联邦对少数民族语言的重视和保护。在法律的第2条给出了语言权利的概念：俄罗斯联邦的语言权利是各民族和个人保留及全面发展本民族语言、自由选择和使用交际语言的权利总和。²³⁹这是至今见到的唯一的国家语言单项法律文本中对语言权利的法定解释。

有的学者给出的语言权利的概念是：语言权利是指围绕选择使用母语（本语言群体的语言）或其他语言形成的一系列权利的总称。由于世界各国以及同一国家的不同历史时期，民族状况、语言状况、经济社会发展水平、政治气候和文化氛围有所不同，语言权利状况很不一样，不具体列举权利主体和权利内容，使这个界定具有空间上和时间上的普适性。²⁴⁰本人也同意该观点，其实只要给语言权利界定一个较宽泛的概念，那么各国可以根据本

²³⁸ 郭友旭：《语言权利和少数民族语言权利保障研究》，中央民族大学2009年博士学位论文，第65页。

²³⁹ Закон “О языках народов Российской Федерации.” <http://www.internet-law.ru/law/smi/iazyk.htm>.

²⁴⁰ 郭友旭：《语言权利和少数民族语言权利保障研究》，中央民族大学2009年博士学位论文，第68页。

国实际情况来侧重对语言权利不同方面的保护，如前所述，俄罗斯联邦民族语言法中也没有列举出语言权利的具体内容，只是说它是权利的总和，这样方便各联邦主体在实施时按照本主体、本民族的具体情况来区分对待。

语言权利作为社会的文化财富，作为群体和个人一致性的象征，对它的保障是现代宪法的主要内容之一。当今世界上180个宪法中只有22个未规定语言权利，多数情况下官方语由一般法律规定，由于少数民族日益增长的文化需求，很多宪法就涉及语言的方面进行了补充。²⁴¹世界各国现行的宪法关于语言权利的规定可以分成三个类型：第一，承认国家内的官方语言具有优势地位，如沙特阿拉伯、菲律宾、埃及、法国、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、葡萄牙、挪威。还有巴西、古巴、洪都拉斯，这几个国家宪法的任务是保持西班牙语的纯洁性，没有一项宪法条款提到少数民族的语言权利。典型的例子就是巴西，20多年前巴西还存在235种语言，现在47种已经消亡，25种也很快加入消失的行列。第二，承认语言的多样性，即赋予少数民族使用和保持自己语言的权利，但任由每一种语言自然发展。如印度、奥地利、比利时、斯洛文尼亚、芬兰、格鲁吉亚、瑞士、加纳、爱尔兰等国。如克罗地亚，该国宪法规定官方语是拉丁字母书写的克罗地亚语，但也允许其他字母文字的存在。第三，承认语言多样性，并规定了国家在保护、发展和推广少数民族语言方面的义务。包括拉美国家、南非、西班牙、俄罗斯。在非洲、美洲和欧洲不同的法律中也提到了语言权利，所有地区的法律都承认人们共同体保护自己历史传承下来的语言的权利。²⁴²

语言权利是一系列权利的总和，不是单一的权利，它的内容涵盖广泛，讨论语言权利是一个非常巨大、庞杂的任务。鉴于本

²⁴¹ Диего Валадес. Язык права и право языка. М. 2005. С. 85.

²⁴² Диего Валадес. Язык права и право языка. М. 2005. С. 86--90.

人的能力以及本书的主要问题是研究俄罗斯民族文化自治法，本文所探讨的民族文化自治的语言权利，主要指俄罗斯民族文化自治组织所享有的保障用本民族语言受教育和选择受教育语言的权利，也就是语言教育自治权。这是因为民族文化自治是社会组织，它的权利主要是集体权利，而自由选择和使用交际语言多是少数民族个人的权利。少数民族用本族语接受教育不仅仅是个人问题，要接受本族语教育，就要有相应的教育机构，这需要国家的支持和民族组织的帮助，因此本文主要介绍民族文化自治组织的语言教育自治权，即民族文化自治组织可以决定用本民族语受教育和选择受教育语言的法定权利，这是语言权利中的一个部分，但也是非常重要的一部分权利，没有了民族语言的教育，语言就无法代代相传、保留下去。

二、俄罗斯民族语言现状与法律保护

俄罗斯近 200 个族群共有 150 种语言，世界上 33 个语系中俄罗斯有 7 个。²⁴³在一个统一国家内部，有着共同的语言对于各民族间交流更为便利，所以国家都规定了官方的语言文字，俄罗斯联邦的官方语言是俄语，由俄罗斯联邦宪法规定。²⁴⁴此外，在各联邦主体分别规定了 23 种官方语言，即各共和国的民族语言，它们是：阿巴兹语、阿德盖语、阿尔泰语、巴什基尔语、布里亚特语、印吉什语、卡巴尔达—切尔克斯语、卡尔梅克语、卡拉恰耶夫—巴尔卡尔语、科米语、诺盖语、马里语、莫克深语、奥赛梯语、鞑靼语、图瓦语、乌德穆尔特语、哈卡斯语、切尔克斯语、车臣语、楚瓦语、埃尔疆语、雅库特语。²⁴⁵掌握语言人数在 100

²⁴³ Сколько языков знает Россия ?
[http://www.familii.ru/index.php?pCode=news&news=502.](http://www.familii.ru/index.php?pCode=news&news=502)

²⁴⁴ 《俄罗斯联邦宪法》第 68 条，引自中俄法律网，
[http://www.chinaruslaw.com/CN/InvestRu/Law/2005531140842_6715509.htm.](http://www.chinaruslaw.com/CN/InvestRu/Law/2005531140842_6715509.htm)

²⁴⁵ Сколько языков в России ?
[http://otvety.google.ru/otvety/thread?tid=1501d447e7672c9c.](http://otvety.google.ru/otvety/thread?tid=1501d447e7672c9c)

万以上的语言有：俄语（约 1 亿 2000 万人）、鞑靼语（约 530 万人）、德语（约 290 万人，包括外国人和俄罗斯的日耳曼族人）、乌克兰语（约 180 万人）、巴什基尔语（约 137 万人）、车臣语（约 133 万人）、楚瓦语（约 132 万人）。²⁴⁶

2008 年是国际语言年，据统计，在世界上 6700 种语言中的一半面临着消失的威胁，每 15 天就有一种语言消亡，而俄罗斯在近一个世纪中只有 2 种语言消亡，现在有十几种也濒临消失。²⁴⁷沙皇俄国时对征服的民族进行文化统治，当然也包括语言的同化。十月革命后俄罗斯不再是各族人民的监狱，布尔什维克党制定了很多措施来帮助少数民族发展语言，其中为 52 个民族创设了文字，在发展非俄罗斯族的语言文字方面取得了巨大的成绩。²⁴⁸到斯大林执政后期，苏联政府又重新推行“俄语化”政策，少数民族语言的发展几乎停滞，赫鲁晓夫甚至彻底禁止民族语教学，只在自治州剩下寥寥无几的民族语学校。²⁴⁹苏联宣传用俄语统一其他语言，引起了非俄语民族的不满，在苏联的后期几年，各个加盟共和国相继建立自己的国语，在格鲁吉亚、摩尔多瓦、波罗的海三国由于语言问题造成了很大风波。正如学者指出，苏联在语言政策上的失误归根到底一点，就是没有各语言平等政策，歧视小民族语言，压制非俄罗斯民族语言。语言只有使用范围宽、窄之分，职能大、小之别，但不能因此得出大俄罗斯语言主义言论。²⁵⁰从上个世纪 90 年代起，随着《俄罗斯联邦民族语言法》的

²⁴⁶ Сколько языков в России ?
[http://otvety.google.ru/otvety/thread?tid=1501d447e7672c9c.](http://otvety.google.ru/otvety/thread?tid=1501d447e7672c9c)

²⁴⁷ Сколько языков знает Россия ?
[http://www.familii.ru/index.php?pCode=news&news=502.](http://www.familii.ru/index.php?pCode=news&news=502)

²⁴⁸ 张建华：《俄国史》，北京：人民出版社 2006 年版，第 181 页。

²⁴⁹ Сколько языков знает Россия ?
[http://www.familii.ru/index.php?pCode=news&news=502.](http://www.familii.ru/index.php?pCode=news&news=502)

²⁵⁰ 阮西湖：《20 世纪后半叶世界民族关系探析》，北京：民族出版社 2004 年版，第 86 页。

颁布，少数民族语言的发展又开始活跃起来。但全球化的趋势又使得少数民族语言面临着消失的威胁，据联合国调查组的资料，俄罗斯北部、西伯利亚、远东的 40 种语言中有一半处在消亡的边缘，在高加索情况稍微乐观一些，但是也不能完全保证它们不会消失。²⁵¹俄语在俄罗斯基本得到了普及，全国总人数的 98% 掌握了俄语，很多民族掌握俄语的比例都在 90% 以上，有的已经达 100%，这些人已经不会说本族语，如克列克人、楚雷姆人。²⁵²根据调查资料，不会说俄语的人口多为学龄前儿童。民族语言的使用人数处于持续减少的情况，尤其是那些人口较少的土著小民族发展前景不容乐观。²⁵³此外，少数民族语言同化的现象已成为尖锐的问题。造成语言同化有很多客观原因，包括本族语社会交际功能的局限性，民族语在青年人中逐渐丧失威信，并受狭窄的地区、使用范围限制，一些民族语缺乏共同的语言标准、没有定期出版的民族语刊物及民族文学传统等等。不过从上个世纪 90 年代后半期开始，在鞑靼斯坦共和国、巴什基尔斯坦共和国、雅库特（萨哈）共和国和其他一些少数民族共和国允许用母语参加高考。²⁵⁴

俄罗斯对民族语言的法律保障还是比较全面的。1991 年，俄罗斯通过了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》，1998 年修订为《俄罗斯联邦民族语言法》，这是专门针对少数民族语言的立法。1991 年 10 月俄罗斯联邦颁布了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》，²⁵⁵1998 年进行了修改。该法

²⁵¹ Сколько языков знает Россия ?
[http://www.familii.ru/index.php?pCode=news&news=502.](http://www.familii.ru/index.php?pCode=news&news=502)

²⁵² Итоги всероссийской переписи населения 2002 года.изд.Статистика России.М.2004.

²⁵³ 何俊芳：《俄罗斯的土著小民族：人口、语言状况及法律支持》，载《世界民族》2008 年第 4 期，第 92 页。

²⁵⁴ Паин.Э.А.Этнополитический мятник.М.2004.C.100.

²⁵⁵ 杨艳丽译：《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》，载中国

规定：“国家保护俄罗斯联邦的民族语言。国家在全联邦境内促进民族语言、双语和多种语言。致力于创造条件，保护和平等地发展民族语言。国家保障俄联邦民族语言平等，不分民族人口的数量，国家保障所有人平等地保护和全方位地发展本族语言及自由选择和使用交往语言。俄联邦不分公民出身、社会和财产状况、种族和民族属性、性别、教育、宗教和居住地，保障每个公民使用本族语言以及选择交往、教育、培训和创作语言。俄联邦公民有权用本族语言接受教育，国家保障建立相应数量的教育机构，创造其发挥作用的条件。对破坏民族和个人的语言权利的要承担法律责任。”在该法中还写到：“俄罗斯联邦各民族的语言是俄罗斯国家的民族财产，它们是历史文化遗产并受国家保护。俄罗斯联邦各民族的语言是最重要的文化因素，是民族和个人自我意识的基本表现形式。国家在俄罗斯联邦全境促进民族语言、双语制、多语制的发展。国家保障俄联邦民族语言平等，不分民族人口的数量，国家保障所有人平等地保护和全方位地发展本族语言及自由选择和使用交往语言。国家承认俄罗斯联邦各民族的一切语言均具有保留和发展的同等权利。俄罗斯联邦各民族的一切语言均受到国家的扶持。在制定各级预算时，规定国家保护和发展俄罗斯联邦各民族语言规划的拨款。”²⁵⁶该法还分章节细致地规定了俄罗斯公民使用联邦各民族语言的权利，俄联邦各民族语言在联邦最高权力机关和管理机关的使用，俄联邦各民族语言在国家机关、组织、企事业单位活动中的使用，地名、地形标记

社会科学院民族研究所、“少数民族语言政策比较研究”课题组、国家语言文字工作委员会政策法规室编：《国外语言政策与语言规划进程》，北京：语文出版社，2001年版，第164—169页。

²⁵⁶ 杨艳丽译：《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》，载中国社会科学院民族研究所、“少数民族语言政策比较研究”课题组、国家语言文字工作委员会政策法规室编：《国外语言政策与语言规划进程》，北京：语文出版社，2001年版，第164—169页。

和路标的语言，并规定违反该法应承担的相应责任。

1993 年通过的《俄罗斯联邦宪法》第 68 条规定了对语言权利的保护，以国家根本法的形式确立了使用民族语言的标准，规定俄联邦境内的共和国冇权确立自己的官方语言，并在国家机关同俄语——全国通用的官方语一起使用本共和国的官方语言，相当于我国少数民族区域自治地区同时使用汉语和主体民族语言：

“1. 俄语是俄罗斯联邦全境的国语。2. 共和国有权确定自己的国语。它们可在共和国国家权力机关、地方自治机关、国家机构中与俄罗斯联邦国语同时使用。3. 俄罗斯联邦保障其所有的人民保存本族语言，创造条件以助于民族语言的研究和发展。”

1996 年的《俄罗斯联邦民族文化自治法》第三章规定了保持、发展、使用民族语言的权利保障，用列举的方法规定了民族文化自治组织的语言权利、国家机关对发展民族语言权利保障的义务。属于民族文化自治组织的语言权利有：创办非国立的（社会的）学龄前教育机构或在这些教育机构内创办用民族语言教学的班级；创办非国立的（社会的）用民族语言教学的教育机构（普及教育，初等、中等、高等职业教育）；创办其它用民族语言教学的非国立的（社会的）教育机构；在教育机关主管部门的参与下制定教学大纲、出版教材、教学参考书及其它保障民族语言受教育必须的教学书籍。向联邦权力执行机关、联邦各主体权力执行机关、地方管理机关建议：在国立和市立教育机构内开设用民族语言教学的年纪和班组；成立用俄语教学并深入研究民族语言、历史和文化的国立、市立教育机构；参与制定国家教育标准，为国立、市立教育机构制定用民族语言和其它语言教学的示范大纲；组织对非国立（社会的）教育机构师资和其他人才的培训、再培训；与国外非政府组织缔结有关用民族语言受教育权利实现的条约，包括师资培养条约，充分提供民族语言的科教、文艺书籍和视听资料条约；依据俄罗斯联邦法律及俄罗斯联邦各主

体法律采取其它措施保障用民族语言受教育及选择受教育语言的权利。

非国立的（社会的）民族语言教育机构用民族语言教学的同时，也要依据俄罗斯联邦法律和国家教育条例规定，学习俄语这种官方语言，还可依据联邦各主体法律规定，学习联邦各主体的官方语言。

三、俄罗斯民族文化自治组织语言权利的主要内容

（一）教育机构创立权

俄罗斯民族文化自治组织有权利创立各个层次的民族语言教育机构，从学龄前教育一直到高等教育，形成完整的用民族语言教学的链条。这些教育机构都是非国立的，其资金来源是民族文化自治组织的提供以及国家拨款、社会捐助、企业赞助等。各地的民族文化自治组织为了发展本民族的语言教育，使更多的本族人受到系统的本族语教育，创立了许多的民族语学校，培养了一批掌握本族语的专业人才，甚至诞生了文学家、民族语言学家。例如，在秋明州，一共开设了 198 所民族语学校，其中曼西语和汉蒂语学校 68 所，鞑靼语学校 121 所，巴什基尔语学校 4 所，楚瓦语和哈萨克语学校各 2 所，在校生近 2 万人。在沃姆斯克州，有 29 所日耳曼语（德语）学校，22 所鞑靼语学校，17 所哈萨克语学校，在普通中学里开设了学习鞑靼语和哈萨克语的 11 门选修课，而学习日耳曼语的各年龄段的小组达到 160 个。在奥尔洛夫州，开始了犹太语和亚美尼亚语的周末学校，罗斯托夫州也开设了学习民族语的周末学校、班级、小组。在奥伦堡州，79 所学校里有 7000 多学生学习鞑靼语，还有 2600 多名学生选修鞑靼语，在 41 所学校里孩子们学习巴什基尔语，4 所学校教授摩尔多瓦语，2 所教授楚瓦语，每年在学习民族语的学生中举办民族语奥林匹克竞赛。在萨拉托夫州在 12 所普通义务教育学校学习鞑靼语，学习人数大约是 1400 人，还在 7 所学龄前教育机构用鞑靼语

培养和教育儿童，为提高鞑靼语教师的工作技能，民族文化自治组织还专门从喀山（鞑靼共和国首都）聘请了鞑靼语专家来校培训教师。在 10 所小学学习日耳曼语，还有 3 所中学可以让学生继续学习日耳曼语。²⁵⁷ 在阿尔罕格尔斯克州的小学里开设了选修课学习滨海语。²⁵⁸ 2000 年在鞑靼斯坦成立了多民族语周末学校，在这所学校里，开设了很多种民族语授课班，如巴什基尔语、日耳曼语、哈萨克语等，在这里学生学习本民族语言和民族文学。2004 年在鞑靼斯坦开设了第一所巴什基尔语学校。²⁵⁹ 在巴什科尔托斯坦，成立了学龄前民族语教育网络，920 所幼儿园教 4000 多名孩子学习母语；在中小学校开设了 340 多个民族语教育班，有 8000 多名学生在这里学习母语，共和国一些师范院校修改了培养计划开设了民族语专业培养教师，如在斯捷尔里达马斯师范学院语文学系开设了鞑靼语和楚瓦语专业，在别尔斯克师范学校开设马里语专业等，此外，每年邀请俄联邦其他主体的各民族语专家来召开民族语学术研讨会。²⁶⁰

要使少数民族获得相应的用本民族语言接受教育或选择受教育语言的权利，仅靠民族文化自治这一社会组织的力量是远远不够的，国家和地方机关必须履行一定的职责以保障这项权利的实现，尽管民族文化自治组织有办学的权利，但是它必须得到当地教育主管部门的批准，没有国家和地方机关的支持许多问题就无法解决。因此，《俄罗斯联邦民族文化自治法》特别规定了国家和地方管理机关的职责：保证必要时在国立、市立学龄前机构及国立、市立教育机构开设用民族语言教学的年级或班组；考虑民

²⁵⁷ Кутафин.О.Е.Российская автономия.М.2006.С.762.

²⁵⁸ Новости.Национально-культурная автономия поморов.<http://www.regnum.ru/news/955766.html>.

²⁵⁹ Башкирам Татарстана дороги история , культура , традиции своего народа. <http://www.vsesmi.ru/news/45167/>.

²⁶⁰ Зорин.В.Ю.Национальный вопрос в государственных думах России.М.1999.С.195.

族文化自治组织的建议和地区具体条件成立用民族语言教学及用俄语教学同时深入研究本民族语言、历史、文化的国立教育机构，也可成立继续教育机构（周末学校、选修课、文化教育中心和其他教育机构）以便研究和推广民族语言和文化；促进编写、出版、购买民族语言教学必须的教学大纲、教科书、教学参考书和其它教学书籍；采取财政措施保障在国立、市立教育机构用民族语言受教育的权利，依靠相关预算及预算外教育拨款；在俄罗斯联邦各主体和各国民间协商的基础上，根据民族文化自治组织的推荐，优先组织用民族语言及其他语言教学的师范类和其他人才的培训、再培训和技能提高；在成立非国立教育机构和发展其它用民族语言教育的形式方面给予民族文化自治组织物质、法律、组织及其它帮助。只有国家机关从物质上和法律上为民族文化自治组织自主办学提供切实的保障，民族文化自治法所赋予的各项权利才能真正落实。

在创办教育机构方面，国家机关应给予民族文化自治组织必要的支持。本人认为，国家机关应该做到以下几点。首先，要尊重和保障民族文化自治组织的发展民族教育的自治权，充分落实《俄罗斯联邦民族文化自治法》的有关规定，同时加强民族语教育的宣传工作，使政府工作人员尤其是领导干部认识到领导和帮助少数民族发展民族语教育事业的责任；其次，在政府设专项资金用于发展民族语言教育，并逐年加大对民族教育的投入；再次，帮助开设民族语教学学校或在普通学校开设民族语教学班，为民族语教育学校培训各民族语专业教师，并鼓励学习民族语的教师到相应学校就业，必要时考虑给这些教师特殊的工资待遇；最后，积极鼓励社会力量、境内外营利组织、个人按照相关规定捐资办学，支持和调动各界力量参与到民族教育行动中来。

（二）参与制定教育标准、教学大纲及出版民族语教材的权利

俄罗斯民族文化自治组织有权在教育机关主管部门的参与下制定教学大纲、国家教育标准、出版教材、教学参考书及其它保障用民族语言受教育必须的教学书籍。在这项权利里同样需要国家机关的支持，而且民族文化自治组织制定教学大纲、出版教材必须有主管部门的批准。实践中，在联邦、地区、地方各级民族文化自治组织与政府签订合作协议，在此基础上民族文化自治组织参与制定发展民族语言和民族文化的大纲。如在乌德穆尔特共和国，根据民族文化自治组织的倡议，在乌德穆尔特部长会议的积极倡导下，制定了保护和发展乌德穆尔特语和居住在乌德穆尔特的其他民族语言的纲要；在卡雷利阿共和国，民族文化自治组织与国家机关共同制定了卡雷利阿语、威普斯语和芬兰语复兴和发展纲要。²⁶¹

《俄罗斯联邦民族文化自治法》赋予民族文化自治组织可以参与制定国家教育标准或地方教育机关的民族语教学大纲的权利，但是《俄罗斯联邦教育法》却没有条文与之相符。按照《俄罗斯联邦教育法》的规定，制定教育标准只有两个层级——联邦（国家级别）和民族地区（联邦各主体级别），即联邦和地区的教育机构有权制定国家或地区教育标准，并未提到社会组织可以参与进来，教育法中缺乏将民族文化自治组织吸引到制定教育标准的机制。²⁶²这就出现了二部法律相互矛盾的地方，需要二者互相协调，或者《俄罗斯联邦民族文化自治法》加快修订巩固这一权利，或者《俄罗斯联邦教育法》进行修改、补充。无论如何这种法律缺陷需要弥补。

民族文化自治组织还有权出版教科书、教学参考书及其他发展民族语言教育必须的书籍。例如在萨拉托夫州，俄罗斯和德国

²⁶¹ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.132.

²⁶² Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.113.

专家共同编写了德语（日耳曼语）教科书《德国移动》，在州 19 所学校里用该教材授课。²⁶³

（三）民族语师资力量培训的权利

俄罗斯民族文化自治组织有权为非国立教育机构组织师范类或其他类人才的培训和再培训。实践中经常是各地民族文化自治组织与外地甚至国外的非政府机关签订合作协议，目的是促进民族语教学和人才培养及购买教学书籍，而协议的最主要内容就是培养民族语的师资力量。或者与当地教育主管部门协商在各个高校开始民族语系或预科班培养师资。

在秋明州，在州立大学、托波利斯克师范大学及其他一些师范学校开设民族语专业，培养中小学民族语教师，州立大学还建立民族语语音室提高师范学生的技能，同时与喀山（鞑靼共和国首都）和楚瓦大学签订合作协议培养鞑靼语和楚瓦语的教师；在奥伦堡州，在奥伦堡师范大学、奥伦堡第三师范学院、奥尔斯克和布谷鲁斯兰师范学院开设德语、鞑靼语、哈萨克语、摩尔多瓦语专业培养各民族语教师，每年为民族语授课教师举办实习课。萨拉托夫州与德国总领事馆签订协议在萨拉托夫市开设预科班培养德语教师。²⁶⁴

师资培养也不仅仅是民族文化自治组织的事情，同样需要国家机关的帮助。因为在高校开设各民族语专业，势必涉及到该专业毕业生就业的问题，如果没有一定数量的学校来接纳民族语专业的毕业生，那么学生就会转行从事其他职业，这不利于民族语言的发展。但遗憾的是，目前国家机关与民族文化自治组织在这方面还存在很多矛盾，需要协调。还是以奥伦堡州为例，在建立民族语教育体系和培养民族语师资方面鞑靼族民族文化自治组织与州各级教育管理机关产生了一些摩擦。主要是，首先一些教育

²⁶³ Кутафин.О.Е.Российская автономия.М.2006.С.763.

²⁶⁴ Кутафин.О.Е.Российская автономия.М.2006.С.765.

机构的官员不愿意组织对儿童的鞑靼语教学，认为是多余的闲事，究其根源还是一些官员和部分俄罗斯族对鞑靼族学习本族语言没有做好心理准备，比较片面地看待这件事情，其实还是大民族主义在作祟。还有一些大学的领导人表示了应停止鞑靼语专业招生的想法，理由是就业形势不好，在奥伦堡州有 85 所学校开始鞑靼语课程，学习人数为 10000 多人，1997 年奥伦堡师范学院鞑靼语专业的 27 名毕业生只有 2 人到对口专业就业，其余均改行。据此，师范院校的领导不愿意开设鞑靼语专业。其实，如果大学的师资培养不与学习民族语学校的数据相衔接，这些民族语专业的毕业生确实很难就业。鞑靼族民族文化自治组织的领导人对这一情况表示了忧虑，要开设鞑靼语学校或者在普通义务制学校里开设鞑靼语课程，仅靠民族文化自治组织努力是远远不够的，它毕竟只是社会组织，其权限远没有国家机关大，而如果不学习民族语言，将不利于民族内部联系的加强，学生也不会对本民族文化、历史、文学产生更多的兴趣。²⁶⁵

要解决上述问题，不是简单和短期内就能做到的。尽管如此，奥伦堡州政府和民族文化自治组织都在积极关注民族语言的发展。在州政府下属成立了民族政策委员会，委员会的主要任务就是协调与民族文化自治组织的工作，化解民族文化自治组织与政府的冲突，采取措施扩大民族语的学习范围，从而进一步解决民族语专业学生的就业问题。²⁶⁶秋明州采取的办法是，地方教育管理机关向地方政府提出培养民族语教师的建议或计划，因为教育机关了解自己的师资情况，哪些民族语教师人才缺乏，缺乏多少人，地方要将必要的信息通知上级国家机关。而国家权力机关根据教育主管部门的计划或建议再与民族文化自治组织协商，应

²⁶⁵ Савратов.А.П.Татары в Оренбургском крае.Оренбург.1997.С.89.

²⁶⁶ Хабриева.Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.145.

该培养多少民族语专业人才以适应学校民族语教学的要求。²⁶⁷

（四）使用双语或多语教学的权利

按照民族文化自治法的有关规定，非国立的（社会的）民族语言教育机构用民族语言教学的同时，也要依据俄罗斯联邦法律和国家教育条例规定，学习俄语这种官方语言，还可依据联邦各主体法律规定，学习联邦各主体的官方语言。即民族文化自治组织有权创办双语（一般指俄语和本民族语）或多语（俄语、联邦各主体官方语言和本民族语）学校或在普通义务制学校里开设双语或多语课程。

所谓“双语”教学，对我们并不陌生，在我国各民族地区都在推行“双语”教学，使少数民族既学习好本民族的语言，也学习全国通用的语言，这样少数民族学生以后走出本民族地区，去到国内其他地方可以自如地和当地人用全国通用的官方语言交流，方便少数民族尽快融入当地生活，也利于民族间交往和少数民族公民在各个岗位就业。俄罗斯“多语”教学是指，学生可以学习俄语、本民族语和其所在联邦主体的官方语言。俄罗斯联邦有 89 个主体，这些联邦主体内还有 23 种官方语言，前文已介绍。比如俄罗斯人口最多的少数民族是鞑靼族，主要居住在鞑靼斯坦共和国，鞑靼斯坦共和国的官方语言就是鞑靼语。如果一个乌克兰族的学生家住在鞑靼共和国，那么他可以学习俄语（国家通用语言）、鞑靼语（联邦主体官方语言）和乌克兰语（本民族语言），这就是“多语”教学。俄罗斯民族众多，行政区划也很庞大，国家内部就有多种主体的官方语言存在，这种复杂的情况并不利于少数民族学习语言。所以，必须指出的是，虽然俄罗斯民族文化自治组织有权利进行双语或多语教学，但因为语言是交际工具，过多的学习各种语言不利于国家教育体制的统一，也可

²⁶⁷ Межнациональные отношения и местные органы власти. Документ из ИПС Кодекс.

能会增加少数民族学生的负担。因此我认为，不必主张人为地去强迫学生学习某种语言，毕竟，对于人际交往，掌握一门全国通用的语言就足够了，学习语言首先是学生的兴趣，如果一个少数民族学生对本族的历史文化产生兴趣，可以通过学习本族语深入了解，但这些都是学习者的个人行为，是否学习、学习何种语言都应由自己决定，民族文化自治组织和国家机关是无权强加给学生不必要的负担的。实践中，虽然民族文化自治组织开设双语或多语教学，但选择用何种语言学习是少数民族学生的个人权利，别人无权干涉。

近十几年对于俄罗斯各族居民是自由选择自己文化发展道路的时间，主要是俄罗斯联邦宪法和民族文化自治法及各地方法规的支持和保障。在语言方面，俄罗斯各族公民都有选择交际语言和用何种语言受教育的权利，民族文化自治组织只是在用民族语教育方面起促进作用，并没有权利代替公民做任何决定。苏联最后几十年在国内推广“俄语化”，导致掌握本民族语的人数下降，苏联解体后随着各民族自我意识的增强，渴望学习掌握本族语的人数增多。但情况并不都是如此，如俄罗斯第三大民族---乌克兰族，他们中的大部分人说俄语（这里指在俄罗斯的乌克兰族人，而不是作为独立国家的乌克兰），并且并不十分乐意转到学习乌克兰语，尤其在城市，民族特性不是非常明显，这与世界各国一体化的趋势有关。一些民族文化自治组织曾经尝试在莫斯科、圣彼得堡等大城市开始民族语学校，但效果甚微，大城市乌克兰族中比较少的人愿意去学习母语。²⁶⁸而在其他传统乌克兰文化特色保留较好的地区，主要在农村，乌克兰族并没有忘记母语，在一些乌克兰族的聚居区如巴什基尔共和国、涅涅茨自治区、雅库特共和国都开设了乌克兰语学校。上述情况说明，地区不同民族语教育情形也不同，虽然《俄罗斯联邦民族文化自治

²⁶⁸ Народы России энциклопедия. М. 1994. С.360.

法》规定了民族文化自治组织发展民族语言教育的权利，但这些权利首先是建立在少数民族公民自愿选择的基础上，民族文化自治组织在实施权利时不能妨碍公民对语言的选择。

最后，关于语言权利，正如俄罗斯文化学者格奥尔基耶娃所说：国际一体化过程是客观存在的，其他任何条件都不能使它停止自己的发展，人类的历史也正是这样走过来的。孩子是我们的未来，我们决不能用民族主义来毒害他们的心灵，对教学语言的选择应当建立在绝对自由的基础上，而且这种选择只能由中学生和大学生本人决定，在语种的选择上，根本不存在对祖国和民族的背叛之意。²⁶⁹

第三节 俄罗斯民族文化自治组织的文化权利

关于文化权利，在第二章已做过分析，这是指公民依照法律规定从事文化活动的权利。²⁷⁰少数民族文化权利是少数民族权利的一部分，本节中民族文化自治组织的文化权利特指《俄罗斯联邦民族文化自治法》所规定的民族文化自治组织所享有的在保护和发展少数民族文化方面的权利，这个“文化权利”不同于少数民族文化权利，内涵远比其要小得多；也不同于“民族文化自治权”，民族文化自治权指少数民族独立管理本民族内部文化事务的权利，外延也比“民族文化自治组织的文化权利”要广。鉴于本文是对俄罗斯民族文化自治的法律研究，而《俄罗斯联邦民族文化自治法》是将保护和发展民族文化与保护和发展民族语言并

²⁶⁹ [俄] T.C.格奥尔吉耶娃著：《俄罗斯文化史》，焦东建、董茉莉译，北京：商务印书馆2006年版，第636页。

²⁷⁰ 中国社会科学院法学研究所《法律辞典》编委会：《法律辞典》，北京：法律出版社2003年版，第1500页。

列为民族文化自治权的内容，因此本节介绍的是民族文化自治组织享有的保护和发展民族文化的权利，可以说是最狭义的“文化权利”。

民族文化自治权指第 13 条规定了民族文化自治组织享有的文化权利是：建立非国立的（社会的）民族文化机构：剧院、文化中心、博物馆、图书馆、俱乐部、艺术学校、档案馆及其它文化机构，并保障它们正常活动；组织成立创作协会、职业和业余艺术团体、民族文化遗产成果研究小组；举办大量民族文化活动：联欢会、比赛、观摩、展览及其他活动；协调促进民族地方志的编写，保护民族历史文化古迹；成立地方志、民族志和其它社会博物馆；成立民间艺术工艺品机构；

用民族语言和其它语言出版历史、美术、音乐、民俗、民族学作品；成立非国立的（社会的）教育机构培养创造性技师、师范类和其他民族文化人才；向国家、地方有关部门提出保护和发展民族文化的建议；与国外非政府组织缔结保护民族文化领域内的交流合作协议。

一、非国立民族文化机构创立权

文化机构的种类可以是多种多样的，如剧院、文化中心、博物馆、图书馆、俱乐部、艺术学校、档案馆等等。民族文化自治组织可以创立各种形式的机构用于发展民族文化。例如，在斯维尔德洛夫州，成立了州和平友谊宫，主要工作是巩固民族和平，发展民族间关系，保持居住在乌拉尔中部的民族文化和传统。各族民族文化自治组织的代表在和平友谊宫举办各种活动：晚会、节日、展览、圆桌会议，定期在这里会面商谈乌拉尔地区各民族问题。²⁷¹

²⁷¹ Целищев.Н.Н.Национальные отношения в Российской Федерации.№50(2007)Проблемы образования , науки и культуры.Выпуск

在圣彼得堡，成立了威普斯族博物馆、木偶剧院，展出威普斯族的传统生计方式——木头加工、织布等，使外界更多地了解其民族文化。²⁷²

在托姆斯克市，希腊族民族文化自治组织定期在自己文化中心举办圆桌会议，邀请政府领导参加，共同协商民族文化自治组织与市政府的合作策略，发展民族文化，商讨共同制定各项与发展民族文化有关的法律法规，如市《民族文化教育法》。²⁷³类似的“圆桌会议”在各个民族文化自治组织成立的机构中经常进行，既可以在不同民族文化自治组织之间举办，促进民族间的关系，也可以在民族文化自治组织与政府机关之间进行，因为民族文化自治的活动没有政府的财力支持上很难开展的，当然，还有其他方面的帮助，所以民族文化自治组织与政府领导人的“圆桌会议”更加具有现实意义。

在伊万诺夫州，在州鞑靼族民族文化自治组织的领导下建了清真寺和穆斯林文化教育中心；在阿尔罕格尔斯克州，鞑靼族民族文化自治组织与国家机构就建立清真寺的问题达成了协议（鞑靼族在该州的人数为8万5000人，信仰伊斯兰教，故需要建清真寺），同时积极促进鞑靼共和国与阿尔罕格尔斯克州的经济往来。²⁷⁴

如同民族文化自治组织发展本民族语教育的权利一样，发展文化、成立各种文化机构也必须和当地政府机关积极合作，由政府机关给予民族文化自治组织财力保障及其他方面的支持。离开

21. Трибуна учёного. С.9.

²⁷² Егоров. С.Б. Национальные меньшинства Севера—Запада Европейской России. Международный научный семинар, посвящённый национальным проблемам Центральных Европы и Азии. Пекин. 2008.

²⁷³ Круглый стол с Мэром города Томска. <http://www.grek.tomsk.ru/round-table/>.

²⁷⁴ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М. 2003. С.142.

了国家机关的帮助，民族文化自治组织的活动将举步维艰，这也是国家机关的必须职责。因此，《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 14 条规定：“联邦权力执行机关、俄罗斯联邦各主体权力执行机关依据俄罗斯联邦法律、俄罗斯联邦各主体有关文化的法律及本法应：制定和实施地区民族文化发展计划时考虑民族文化自治组织的建议；对民族文化自治组织提出的将实施民族语言教学大纲的学校、研究民族历史、文化、民族学、传统劳动方式、民间工艺品的课程列入国家教育标准的建议进行审议并做出相应决定；使国立和市立文化机构的活动满足民族文化需求；在国家和市立档案馆系统建立相应的有关隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民文化、历史、社会生活的部分；帮助民族文化自治组织成立非国立的（社会的）民族文化机构，开展非国立（社会的）多种多样的群众文化活动；保护隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的宝贵财富的历史文化古迹，这些古迹同时也是俄罗斯联邦文化遗产的一部分；采取其它措施为保护、再生、发展民族文化创造条件，实现隶属于某些民族共同体的俄罗斯联邦公民的文化权利。”这条中非常细致地列举了国家机关在发展民族文化权利方面要履行的义务。只有国家机关与民族文化自治组织互相积极互动、协调起来，才会达到民族文化的发展和繁荣。

二、举办各种民族文化活动的权利

在民族文化自治组织的文化权利中，实现最多的就是开展各种各样的促进民族文化发展、保护民族文化传统的活动。这些活动包括：庆祝民族传统节日、举办民族文化展览、举办各种具有鲜明民族特色的比赛、联欢会、节目等等。

在阿尔罕格尔斯克州，每年鞑靼族民族文化自治组织都要庆祝传统的穆斯林节日，吉尔邦节、开斋节和非宗教的民族节日犁

节。²⁷⁵而且在民族文化自治组织的积极协调下，州政府也参与到庆祝犁节的活动中来，现在每年庆祝这个节日已成为该地区的传统。²⁷⁶

在雅库特（萨哈）共和国国家机关与民族文化自治组织共同参与创立了雅库特共和国人民协会，这个组织主要负责举办各种民族文化活动。²⁷⁷

在秋明州，每年庆祝各种宗教节日和民族传统节日：圣诞节、复活节、犁节、开斋节、谢肉节；²⁷⁸除了这些宗教节日外，还庆祝鞑靼文化节、乌克兰文化节、斯拉夫文字文化节、阿塞拜疆节、波兰文化节，几乎为每个少数民族都庆祝了节日。还有举办哈萨克歌曲节、庆祝楚瓦共和国国庆节，以及举办各种活动纪念一些各民族的优秀人物的诞生和逝世。²⁷⁹

在圣彼得堡市，民族文化自治组织每年参与举办传统的土著民族联欢节，包括威普斯族的“生命之树”节，沃德族节日“水节”，伊若尔族的夏日文化节。²⁸⁰

在奥尔洛夫州，犹太民族文化自治组织每年庆祝传统的犹太节日：新年（九月）、普尔节（意为抽签，拯救犹太人的节日，

²⁷⁵ 笔者注：犁节是鞑靼人和巴什基尔人的传统节日，用来庆贺春耕结束。

²⁷⁶ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.142.

²⁷⁷ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.142.

²⁷⁸ 笔者注：“谢肉节”是俄罗斯的传统节日，源于东正教。在东正教为期 40 天的大斋期里，人们禁止吃肉和娱乐。因而，在斋期开始前一周，人们纵情欢乐，家家户户抓紧吃荤，以此弥补斋戒期苦行僧式的生活，“谢肉节”因此而得名。“谢肉节”又名送冬节，每年 2 月底到 3 月初，古斯拉夫人都要举行隆重的仪式，欢庆春天到来，送走严寒的冬天。

²⁷⁹ Межнациональные отношения и местные органы власти.Документ из ИПС Кодекс.

²⁸⁰ Егоров.С.Б.Национальные меньшинства Севера—Запада Европейской России.Международный научный семинар, посвящённый национальным проблемам Центральных Европы и Азии.Пекин.2008.

三月）、逾越节（将犹太人从埃及部落解放出来的节日，四月）。²⁸¹在州里举办民族节日和晚会已成为一种传统。

在奥伦堡州，一共有 70 多个各种民族组织：民族文化自治组织、教育协会、同乡会等。各个民族文化自治组织举办不同的节目、联欢会，如“犹太读书联欢会”、“波兰电影节”、“日耳曼家庭日”，举行俄罗斯歌曲比赛，还有传统儿童民俗节日“彩虹”。²⁸²

在汉蒂---曼西自治区，苏尔古特市达格斯坦族民族文化自治组织成立于 1997 年，在过去的十年间它在文化、体育各个领域取得了出色的成绩，民族歌舞团“瓦唐”在市比赛中获得第一名。²⁸³达格斯坦人中产生了不少世界和欧洲的举重冠军。

多彩多姿的民族文化活动既丰富了各民族的精神生活，也有利地促进了民族传统的保留和发扬，而将各个民族都吸引到活动中来又加强了民族间的交流，创造了和睦融洽的气氛。

三、其他保护和发展民族文化的权利

1. 成立创作团体编写民族志的权利

民族志是民族学（文化人类学）家对被研究的民族、部落、区域的人之生活（文化）的描述和解释。²⁸⁴撰写民族志是为了对某个民族进行全面、真实的了解，

通过观察、记录、描述，进而分析、解释、理论探讨，揭示某个

²⁸¹ 关于犹太人的传统节日，参看了中央电视台网页：以色列的节日：<http://news.cctv.com/china/20090918/105386.shtml>.

²⁸² Валентина.А.Мультикультурализм как один из аспектов этнокультурной политики в полигэтническом регионе.г.Севастополь.2003.С.12.

²⁸³ Автономия представителей Дагестана в Сургуте отмечает 10-летие, [http:// www.yandex.ru](http://www.yandex.ru).

²⁸⁴ 杨圣敏：《中国民族志》，北京：中央民族大学出版社 2003 年版，第 1 页。

民族的特性。民族志的记载对于民族传统文化的保留、民族的持续发展具有重要的意义，本民族和外族的人们通过民族志加深对该民族各方面情况的了解、其中最主要是文化的了解，当代人、后代人可以通过民族志知晓民族的历史文化，将民族的情况以书面资料的形式记载使得民族文化能够得到更好的保存和传承。

各级民族文化自治组织成立了一些创作团体，这些团体编写本民族的民族志，促进文化传承。当然，这些团体的工作不仅仅限于民族志的编撰，他们还创作其他与民族文化相关的作品。如奥伦堡州，各民族文化自治组织成立了“民族学家与人类学家科研协会”，该协会创作出版了民族志及民族文化、民族关系、民族政策的书籍，主要有：《南乌拉尔的哈萨克人：历史与现状》、《奥伦堡的民族问题：历史与现状》、《乌拉尔与伏尔加沿岸民族关系与地区民族政策》、《奥伦堡的鞑靼人》、《奥伦堡的巴什基尔人》、《奥伦堡的摩尔多瓦人：民族历史和精神文化》、《奥伦堡的犹太人》、《奥伦堡的乌克兰人》等等，还有《多民族的奥伦堡》图书目录及多次再版的《奥伦堡各民族文化》一书。²⁸⁵

2. 参与制定国家、地区文化发展纲要，向国家、地方有关部门提出保护和发展民族文化建议的权利

为了发展民族文化，各地区响应联邦民族政策与法制的要求大都制定了民族文化发展纲要。俄罗斯联邦从 2001 年开始制定文化发展纲要，当时名为《俄罗斯文化发展纲要（2001—2005）》，这个纲要取得了良好的成果。2006 年，俄罗斯联邦又制定了《俄罗斯文化发展纲要（2006—2010）》，纲要规定近五年用于发展文化的联邦预算为 640 亿卢布，其中 540 亿由联邦财

²⁸⁵ Валетина.А.Мультикультурализм как один из аспектов этнокультурной политики в полиэтническом регионе.г.Севастополь.2003.С.11.

政拨款。²⁸⁶在该纲要中确定了六个基本目标和 12 项主要任务，文化政策的主要目标之一就是保护文化遗产，形成统一的文化空间。《俄罗斯文化纲要》的制定为各个地区指明了方向，在此基础上，各地区分别针对各自特点制定了适合本地区的文化发展纲要，几乎每部文化纲要里都专门规定了对少数民族传统文化的保护。民族文化自治组织不仅可以就保护本民族文化向地方政府提出建议，而且可以在与政府机关签订协议的基础上参与制定各地的文化纲要。如俄罗斯西北 13 个州和共和国的专家在 2 年内共同制定了《俄罗斯北方文化纲要》，各个层次的民族文化自治组织就参与了这一纲要的制定。该纲要特别关注了土著民族文化的保护和发展，决定在西北部沃罗格州举办大型国际民族乐器演奏比赛，在阿尔罕格尔斯克州举办“北方明珠”民俗节日，在卡雷利阿共和国举办国际戏剧节，通过这样一系列的活动来促进西北少数民族文化的繁荣。²⁸⁷

在奥伦堡州，各级民族文化自治组织直接参与制定了《地区民族文化政策纲要》，规定了保持民族文化、发展民族教育、推广各民族语的信息空间，还设专门条款预防极端主义，文化发展的资金由州财政拨款。²⁸⁸

在秋明州，为改善民族间关系促进民族和谐，从 1994 年起，还在《俄罗斯联邦民族文化自治法》颁布之前，州政府就已经在实施民族政策时将社会建议与国家支持原则相结合。每年举行州代表大会上都要听取民族团体的意见，96 年后民族文化自治组织

²⁸⁶ Костина.А.В , Гудима.Т.М.Культурная политика современной России.М.2007.С.201.

²⁸⁷ Костина.А.В , Гудима.Т.М.Культурная политика современной России.М.2007.С.211.

²⁸⁸ Валентина.А.Мультикультурализм как один из аспектов этнокультурной политики в полигэтническом регионе.г.Севастополь.2003.С.12.

加入其中。²⁸⁹

在卡雷利阿共和国制定了《卡列里人、威普斯人和芬兰人语言和文化复兴计划》，乌德穆尔特共和国制定了共和国民族政策构想，卡尔梅克每年制定文化发展纲要。其他各联邦主体也制定了类似的发展文化的计划或纲要。²⁹⁰

3. 创办大众传媒的权利

信息化时代，每个民族要想宣传自身的文化，就离不开先进的科技成果——大众传媒，包括报纸、杂志、广播、电视、网络等等新闻信息载体，随着社会生产力的发展，科学技术的进步，传播方式不断变化，传播速度越来越快，范围越来越广，效果也越来越大。可以说，其他传统的传播方式远远不如现代大众传媒的影响力。正因为如此，俄罗斯民族文化自治组织才通过创办各种形式的大众传媒来推广本民族文化。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 15 条规定：“国家大众传播媒介为民族文化自治组织提供播出时段，节目及播放节目语言的周期、持续时间由与广播电视的领导机构签订的协议规定。俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦各主体国家权力机关支持并鼓励非国立的大众传播媒体，无偿为民族文化自治组织提供各种开展活动的机会。俄罗斯联邦各主体在大众传播媒体的财政和组织支援计划中可以预先规定对民族文化自治组织大众传播媒体的帮助。”这一条既规定了民族文化自治组织享有创办非国立大众传媒的权利，又规定了国家机关及相关部门在这方面负有的义务。

实践中，俄罗斯各级民族文化自治组织创办了许多的大众传播媒介，这也是民族文化自治组织在保护和发展文化权利上主要进行的活动。各级民族文化自治组织在组织章程里都对此项权利

²⁸⁹ Межнациональные отношения и местные органы власти. Документ из ИПС Кодекс.

²⁹⁰ Кутафин.О.Е. Российская автономия.М.2006.C.767.

做了专门规定，如《联邦阿塞拜疆族民族文化自治章程》第3条规定：“联邦阿塞拜疆民族文化自治组织有权按照俄罗斯法律规定的程序创办大众传媒，用阿塞拜疆语获得、出版和推广信息。”²⁹¹《克拉斯诺亚尔斯克边疆区朝鲜族民族文化自治章程》第3条规定：“为实现章程规定的目标，自治组织有权利成立大众传媒，进行出版活动，制作广告说明、电影、视听、电视电影，用母语出版符合自治组织目标的参考书和其他文献。”²⁹²

在彼尔姆州，各民族文化自治组织与州广播电视台公司“T—7”签订合同在广播和电视上播出民族特色的节目《起源》；州鞑靼族和巴什基尔族民族文化自治组织创办了民族语报纸《民族起源》；在该州巴尔德姆区出版报纸《朝霞》，成立了民族语出版社；彼尔姆犹太人民文化自治组织定期出版犹太语报纸《每一天》。²⁹³

在秋明州，州和地方电视台都有用鞑靼语、楚瓦语、乌克兰语、德语、哈萨克语、涅涅茨语、汉蒂语、曼西语、波兰语的节目播出；并出版了鞑靼语、涅涅茨语、汉蒂语、曼西语的报纸，在州各大报纸上设专栏介绍乌克兰人、楚瓦人、涅涅茨人在秋明州的生活。²⁹⁴

在奥伦堡州，每月在电视台播出当地各个族群语言的节目，介绍各族群的风土人情；州电台每周固定时段用鞑靼语、乌克兰语、哈萨克语和巴什基尔语播出；每月播出犹太语音乐节目《十八》，亚美尼亚语节目；同时州广播电台还有一档宣传各民族文

²⁹¹ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Азербайджанцев России» 3.1.

²⁹² Устав Краснодарской краевой корейской национально-культурной автономии 3.1.

²⁹³ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.130.

²⁹⁴ Межнациональные отношения и местные органы власти.Документ из ИПС Кодекс.

化的节目《俄罗斯街道》，节目的口号是：我们没有分离，只有分享。此外，在电视和广播每周播出鞑靼语和巴什基尔语音乐会。民族文化自治组织参与的州报刊出版事业也非常繁荣，有鞑靼语、巴什基尔语、德语、乌克兰语、哈萨克语、摩尔多瓦语、犹太语出版的报纸，其中鞑靼语、巴什基尔语、德语、哈萨克语的报纸由州政府与民族文化自治组织共同创立。²⁹⁵

在萨哈林州最北的奥和金地区有尼夫赫语的广播节目，出版尼夫赫语的报纸，还有用朝鲜语出版的报纸。

在哈巴罗夫斯克边疆区，朝鲜族民族文化自治组织出版朝鲜语报纸，报纸编辑部与圣彼得堡、沃姆斯克、基什诺夫和其他城市的朝鲜语报纸编辑部保持联系、交流信息。²⁹⁶

此外，几乎全国大部分的民族文化自治组织都开办了自己的网站，宣传民族文化。例如，加里宁格勒州阿塞拜疆族民族文化自治网站在首页上写着：无论阿塞拜疆人住在哪里，他们都应该互相保持联络。同时网站首页还介绍了民族文化自治组织的成立历史，它的主要活动范围、目标、任务，未来工作计划及另外一些有趣的信息。最后谈到：“总之，自治组织的活动是为了俄罗斯联邦与阿塞拜疆一体化的进一步发展。”²⁹⁷

需要指出的是，创办大众传媒是民族文化自治组织的权利，但必须有国家机关与相关部门的支持与合作。在联邦、地区、地方，各级民族文化自治组织在与政府签订合作协议的基础上或独自创办大众传媒，或自治组织参与共同创办。

尽管享有广泛的语言教育权利及保护和发展文化的权利，但

²⁹⁵ Амелин.В.В.Многонациональное Оренбуржье.—Оренбург.2000.С.13.

²⁹⁶ Хабриева. Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.131.

²⁹⁷ Сайт Региональной национально-культурной автономии азербайджанцев Калининградской области “Азербайджан” . <http://azeri.kaliningrad.ru/>.

仅靠民族文化自治组织的单独作为是决不能达到权利实现的。没有国家和地方机关的协助许多权利不能真正落到实处，《俄罗斯联邦民族文化自治法》明文规定了国家机关的义务。但实践中还是存在政府消极不作为的现象，在介绍语言教育权时谈过，需要政府领导人重视民族问题，转变观念，积极与民族文化自治组织进行对话，展开合作，给予自治组织实际的支持。只有保障俄罗斯各民族文化的发展与繁荣，才能形成多民族的俄罗斯人民的文化，建立起真正文明、公平、民主的公民社会-----统一俄罗斯。

第五章 俄罗斯民族文化自治的成就与不足

《俄罗斯联邦民族文化自治法》于 1996 年颁布，已经实施了十多年。那么民族文化自治究竟在俄罗斯实施的效果如何，它取得了哪些成绩，又有哪些不足和需要完善的地方？作为与民族区域自治并行的一种制度，它在俄罗斯的前景怎样？笔者将在这一章进行分析探讨。要了解民族文化自治实行的情况，就要具体对某个地区的民族关系、民族状况及文化保护进行研究。在俄罗斯有多达 89 个联邦主体，每个主体经济、社会发展不同，历史传统、宗教信仰、风俗习惯迥异，选取一个做个案分析决不能反应出文化自治的全貌，但因为其主体太多，我也只能冒着以偏概全的风险来处理。选取布里亚特共和国的主要原因是布里亚特人是蒙古人的一支，与蒙古族有着接近的文化，我们内蒙古东北部还有布里亚特人居住，而因笔者本人是蒙古族，所以选择了一个自己觉得亲近的民族共和国来分析，通过介绍布里亚特共和国的情况来从侧面揭示文化自治带给俄罗斯民族关系的变化。要说明的是，俄罗斯近十几年的变化可以说是翻天覆地的，从国家制度、结构到意识形态、民族政策等等，这些变化绝不仅仅是民族文化方面的，民族文化自治的实施使俄罗斯民族关系、民族发展产生了很大转变，但这些转变不是单纯的一部法律带来的。因本人能力有限，所探讨的只是民族文化自治在解决俄罗斯民族问题中蕴含的价值。

第一节 俄罗斯民族文化自治的实例——布里亚特共和国的民族文化自治

一、布里亚特共和国的民族关系

布里亚特共和国（俄文：Республика Бурятия）是俄罗斯联邦 21 个加盟共和国之一。共和国面积 35.13 万公里，位于东西伯利亚，南邻蒙古国，西邻图瓦共和国，而北部、西北部与伊尔库茨克州接壤，东邻赤塔州，首都乌兰乌德。²⁹⁸根据俄罗斯联邦 2002 年的人口普查，布里亚特总人口为 100.33 万人，同俄联邦其他实体一样，布里亚特共和国的居民构成也是多民族的，在布里亚特共有 160 个民族居住，主要有：俄罗斯族（约 66 万 5 千人，占 67.8%），布里亚特族（约 27 万 3 千人，占 27.8%），乌克兰族（约 9600 人，占 1%），鞑靼族（约 8200 人，占 0.8%），人口从 1500 人到 2500 人的民族有：白俄罗斯族、亚美尼亚族、鄂温克族²⁹⁹、索伊特族、阿塞拜疆族、日耳曼族。俄罗斯族占的比例最高，而主体民族——布里亚特族所占比例不足 30%。³⁰⁰俄罗斯族信仰东正教，布里亚特族多信仰佛教。

布里亚特元代称不里牙惕，从种族上是厄鲁特蒙古人近支，原游牧于外贝加尔地区，后来向北发展到叶尼塞河与勒拿河之间地区。1631 年，俄国人到达叶尼塞河支流通古斯河上游，立即与当地布里亚特人发生冲突。经过 25 年的战争，布里亚特人被完全压服，才臣服于俄国。但其中一部分反抗俄国人到底，向南移入喀尔喀领地。另外一部分，当清军在黑龙江

²⁹⁸ 引自百度百科：布里亚特，<http://baike.baidu.com/view/168891.htm>。

²⁹⁹ 鄂温克族，有时也译为“埃文基人”，与我国东北的鄂温克族是一个民族，但居住在俄罗斯境内，主要分布于西伯利亚东部。

³⁰⁰ О национальном составе населения Республики Бурятия.<http://egov-buryatia.ru/index.php>.

以西打败俄国人时投向中国，被赐名巴尔虎人，编入八旗，并安置在呼伦贝尔地区。十月革命后，1921年4月在远东共和国下成立了布里亚特蒙古自治州，另外在1922年1月在俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国下成立了蒙古布里亚特自治州，上述2个自治州于1923年5月合并为布里亚特蒙古自治共和国。³⁰¹1937年，布里亚特行政区划再次变更，被划分为布里亚特蒙古自治共和国、阿加布里亚特自治区、乌斯季奥尔登斯基布里亚特自治区。1958年7月，布里亚特蒙古自治共和国的名称被苏联最高苏维埃主席团改为布里亚特苏维埃社会主义共和国。苏联解体后，1992年2月布里亚特议会通过决议更名为布里亚特共和国。³⁰²现在的俄罗斯联邦以布里亚特族为主体民族的实体有三个：布里亚特共和国、阿加布里亚特自治区、乌斯季奥尔登斯基布里亚特自治区。全俄共有布里亚特族44万人，其中27万居住在布里亚特共和国，是布里亚特族集中居住最多的地区。³⁰³

1937年将布里亚特划为一个自治共和国和两个自治区对布里亚特人的民族意识产生了消极的影响，同时还强制将一部分布里亚特人迁出自治实体外，导致了布里亚特共和国人口的减少和领土面积的缩小，社会生产力水平低下，共和国发展速度迟缓。30年代末夸大宣传所谓的资产阶级民族主义和泛蒙古主义，使得几千公民被镇压，主要是领导阶层和社会名流、知识分子精英，布里亚特的知识界在大清洗中被肃清。³⁰⁴同时苏联政府认为布里亚特民族的文化遗产是封建特权的落后表现，传

³⁰¹ 潘照东主编：《西伯利亚·远东经济》，呼和浩特：内蒙古人民出版社1992年版，第122页。

³⁰² 于蕙清：《苏联的解体：民族主义因素之研究》，台湾中山大学2002年博士学位论文，第155页。

³⁰³ О национальном составе населения Республики Бурятия.<http://egov-buryatia.ru/index.php>.

³⁰⁴ Цыренова.Д.В.Межнациональные отношения в Республике Бурятия: политика и практика регулирования.М.2004.С.82.

统宗教信仰：佛教、基督教、萨满教遭到残酷的压制，关闭、烧毁了东正教、天主教的教堂和修道院及佛教的寺院；在学校强行推广俄语教育，布里亚特语、鄂温克语等民族语言的使用范围越来越窄，使得在苏维埃政权 70 多年的时间里，布里亚特人基本丧失了自己的语言文化，成了以俄语为母语的人。布里亚特青年不懂本族语，不看本民族文学作品，不听本民族的音乐，完全是在苏俄文化的熏陶下长大。但苏联时期布里亚特的民族发展还是取得了重大的成就，尤其是教育水平的提高。据 1989 年的苏联人口普查显示，在俄罗斯苏维埃联邦少数民族中布里亚特族在受高等教育水平方面居第二位，布里亚特族中有 24.76% 的人受过高等教育，并且在 1989—1990 年少数民族在校大学生里布里亚特族的学生占第一位。³⁰⁵

在“主权宣言”风行的苏联后期，布里亚特较早宣布自己为独立的主权国家（继鞑靼斯坦与雅库特共和国之后），1990 年发布了《国家主权宣言》，这项主权宣言直至 2000 年 1 月布里亚特议会才经过几次投票取消。³⁰⁶1990 年后，布里亚特民族文化逐渐复兴，一度受到限制的布里亚特语教育、佛教信仰再度恢复。取消对宗教活动的限制后，在这里重建了安宁喇嘛寺院，在距乌兰乌德不远的伊沃金寺佛学院为布里亚特、图瓦、卡尔梅克、莫斯科和圣彼得堡等 19 处的佛教团体培养新一代住持。³⁰⁷布里亚特人开始构想再度统一，1991 年布里亚特自治共和国部长会议提出议案要求恢复布里亚特蒙古共和国的旧称，同年在布里亚特共和国首都乌兰乌德举行了“全布里亚特人大会”，会议决议成立“布里亚特文化发展协会”，提出

³⁰⁵ Цыренова.Д.В.Межнациональные отношения в Республике Бурятия: политика и практика регулирования.М.2004.C.83.

³⁰⁶ 于蕙清：《苏联的解体：民族主义因素之研究》，台湾中山大学 2002 年博士学位论文，第 156 页。

³⁰⁷ 引自百度百科：布里亚特，<http://baike.baidu.com/view/168891.htm>。

应协调行动、团结布里亚特人，提升布里亚特文化、语言的复兴与发展，并呼吁实行民族文化自治来联系散居于俄联邦各地的布里亚特族人。³⁰⁸

布里亚特共和国境内的民族关系一直是比较平稳的，没有大规模的民族冲突发生。这主要是因为历史上当地居民：布里亚特人、鄂温克人、索伊特人与俄罗斯族在 350 多年的时间内和平共处，尽管在贝加尔湖沿岸地区有过一些民族冲突，但规模不大，没有造成严重的后果。20 世纪 70 年代后布里亚特人开始向共和国外移民，共和国的人口呈下降趋势，在向市场经济过渡的艰难时期，由于生活水平降低造成了社会局势的一度紧张。现在共和国工业处于恢复阶段，工业生产每年以 5% 的速度递增。³⁰⁹走出危机的共和国社会和民族政治局面较为稳定，这与布里亚特族受佛教影响不无关系，布里亚特族主要信仰佛教的北方分支----喇嘛教，喇嘛教义宣扬和平，而且布里亚特族的上层人士大部分精通俄语并在俄罗斯的大城市接受了高等教育，因而也接受了俄罗斯文化。

1994 年布里亚特以多民族共和国的名义通过了自己的宪法，宪法保证各民族平等的权利和自由。³¹⁰1997 年 4 月布里亚特召开了第一届各民族代表大会，各民族代表们确定了完善民族发展道路和加强民族间的合作，主要讨论了布里亚特族与俄罗斯族的关系及相应解决措施。会议确定了社会组织（其中包括民族文化自治组织）的基本活动范围及国家政权机关在民族政策领域需要克服的困难。随后布里亚特共和国政府于 1997

³⁰⁸ Нимаев.Д.Д.Современные проблемы и возможные пути развития бурятского этноса.Новосибирск.2003.С.55.

³⁰⁹ Многонациональная Бурятия(статистический аспект).Улан—Удэ.1998.С.10.

³¹⁰ Цыренова.Д.В.Межнациональные отношения в Республике Бурятия: политика и практика регулирования.М.2004.С.86.

年 9 月 29 日通过了《布里亚特共和国国家民族政策构想》，成为共和国民族政策的指导方针。该构想规定：共和国民族政策的主要目标是保障共和国各民族平等的社会经济、文化和民族的发展，应创立统一的精神道德、社会政治基础。同时规定，为实现民族政策的目标应采取一系列措施，主要有：就民族关系进行研究并在研究的基础上为政府和其他政权机关提出实际的建议；制定保障民族关系的法律法规；保障国家用于发展各民族关系财政计划的顺利实施。地方各级行政机关在日常工作中应充分考虑本地区的民族、历史、文化、语言特点及具体少数民族族群的利益。特别指出，**国家政权机关和地方管理机关应发展并扩大现有的民族文化自治制度。**³¹¹ 实现民族政策离不开政府的财政支持，2001 年起布里亚特共和国财政预算中专门设“民族政策”一项来支持发展民族文化。

20 世纪 90 年代末至 21 世纪初，布里亚特立法机关---人民呼拉尔先后制定通过了《布里亚特共和国民族语言法》、《教育法》、《文化法》，布里亚特政府通过了《关于确立民族地区国家教育标准》、《关于实施布里亚特民族语言法的具体步骤》、《关于保障教育机构教科书与教学参考书》等文件，以立法的形式确定了对共和国各民族的权益保障。³¹² 随后，布里亚特共和国政府又参与制定了《北方土著小民族至 2011 年经济社会发展纲要》，旨在恢复和发展本地区鄂温克族、索伊特族的传统文化，保障他们的健康和居住环境，人口少于 4 千人的土著小民族在布里亚特权力执行机关和立法机关---人民呼拉尔都有一定的代表名额，每年共和国派 20 名鄂温克族和索伊特族的

³¹¹ О Концепции государственной национальной политики Республики Бурятия : Постановление Правительства Республики Бурятия от 29 сентября 1997 г № 336.С.5.

³¹² Цыренова.Д.В.Межнациональные отношения в Республике Бурятия: политика и практика регулирования.М.2004.С.91.

大学生到莫斯科和圣彼得堡学习，在布里亚特国立大学开设鄂温克语专业，电视也有鄂温克语的节目播出。³¹³

布里亚特政府采取的一系列民族政策以及共和国一直以来形成的各民族和谐相处的局面使得民族关系出现了良好的发展态势。2003年，社会学家们做了一项调查，结果显示大部分被调查问卷的人认为共和国民族关系稳定，其中78.3%的人评价：“民族关系是正面的，相互容忍的”；10.8%的人认为是“良好的，互相尊重的”；7.2%的人认为民族关系是“不太好的”；还有1.8%的人回答是“差的，不愉快的，有冲突的”。³¹⁴这是布里亚特政府、政治和社会各界力量及各族居民都在努力保持和发扬各民族和平共处的传统，加强各民族间的团结和友谊，认真对待民族问题的结果。

二、布里亚特共和国的民族文化自治

前文提到，布里亚特较早就提出了“实行民族文化自治”的口号，在1996年俄罗斯联邦颁布《民族文化自治法》后，布里亚特也相继成立了一些民族文化自治组织。目前布里亚特登记的民族文化自治组织有：1、乌兰乌德市波兰族民族文化自治组织“那得热亚”（地方级）；2、乌兰乌德市鞑靼族民族文化自治组织（地方级）；3、乌兰乌德市犹太族民族文化自治组织（地方级）；4、乌兰乌德市鄂温克族民族文化自治组织（地方级）；5、布里亚特共和国鄂温克族民族文化自治组织（地区级）；6、外伊戈尔区鞑靼族民族文化自治组织（地方级）；7、布里亚特共和国鞑靼族民族文化自治组织（地区级）；8、库鲁姆刚斯克区鄂温克族民族文化自治组织“基朗”（地方级）；

³¹³ Цыренова.Д.В.Межнациональные отношения в Республике Бурятия: политика и практика регулирования.М.2004.С.89.

³¹⁴ Жалсонова.В.Г.Политическая элита Бурятии в межнациональных процессах.Новосибирск.2003.С.231.

9、巴乌托夫斯克区鄂温克族民族文化自治组织“伊乐科德”（地方级）。³¹⁵这九个民族文化自治组织中，鄂温克族的有四个，鞑靼族的有三个，波兰族、犹太族各一个。地区级别（联邦实体）的民族文化自治组织有2个，地方级别（市、区）的有7个。与俄联邦其他主体情况大致相同，即地方级别的民族文化自治组织是数量最多的，然后是地区级别，因为本文介绍的是布里亚特共和国境内的民族文化自治组织，所以这些组织的最高级别也就是地区级（共和国级别）。需要指出的是，民族文化自治组织只是社会组织的一种类型，在布里亚特还有其它不同的民族组织，但名称并不叫做“民族文化自治组织”，如布里亚特各族人民协会、民族文化中心（阿塞拜疆族、日耳曼族、吉尔吉斯族、立陶宛族、亚美尼亚族等）、同乡会（鄂尔浑、格鲁吉亚、高加索、阿富汗等）、商会（涅瓦哥萨克人）。³¹⁶这些组织大都是为了发展各自的民族文化成立的，它们与民族文化自治组织既有相同的目的，又有不同的方面（民族文化自治组织与一般社会组织的区别在第二章已经介绍过），但共同促进了多民族共和国各少数民族语言、文化的复兴与传承。这些民族文化自治组织的主要任务是：保护和复兴母语、民族传统文化，协调共和国内的民族关系。民族文化自治组织主要工作范围是：成立创作团体，创办周末学校，举办学术会议、联欢节，庆祝民族传统节日及历史纪念日，出版科研书籍和编写地方志、民族志，同国外本民族同胞加强联系，积极参与本地区和共和国发展纲要的制定。³¹⁷

布里亚特人也成立了民族文化自治组织来发展本民族文化，但这些是居住在共和国之外的布里亚特人成立的，作为共和国的

³¹⁵ Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Бурятия. <http://minust.e-baikal.ru/napr/nekom/avton>.

³¹⁶ О национально—культурных центрах Республики Бурятия.<http://egov-buryatia.ru/index.php?id>.

³¹⁷ О национально—культурных центрах Республики Бурятия.<http://egov-buryatia.ru/index.php?id>.

主体民族，布里亚特族不能在自己自治实体内建立民族文化自治组织。尽管《俄罗斯联邦民族文化自治法》的相关法律规定没有特别禁止主体民族成立民族文化自治组织，但实际上在各个民族共和国建立的民族文化自治组织都不是主体民族的组织。如果要在布里亚特共和国内成立相关组织，则不能取名为“民族文化自治”，其实共和国境内有发展布里亚特族民族文化的组织，如1991年成立的“全布里亚特民族文化发展协会”，其任务就是发展布里亚特族语言、文化、传统风俗，只是名称不叫做“民族文化自治”。³¹⁸因而我们注意到，布里亚特族成立的名称为“民族文化自治”的组织是在其它布里亚特族不是主体民族的地区，而在布里亚特共和国境内成立的是其他少数民族的民族文化自治组织。这一点是否合理？笔者将在后面论述。

布里亚特共和国各民族文化自治组织的主要活动有：

第一，保护和发展本民族语言权利。布里亚特共和国的官方语言是俄语和布里亚特语，居民中掌握俄语的人数占 75.7%，掌握布里亚特语的占 21.9%。³¹⁹目前在布里亚特有各种类型的教育机构 1000 多所，其中 164 所是布里亚特民族学校，10 所鄂温克语学校，在校生约 500 人。这些民族语学校主要教授本民族语言，但同时也教俄语，也就是我们在语言权利中提到的“双语”或“多语”教学。³²⁰各民族文化自治组织主要创办学习本民族语的周末学校，主要是因为这些民族的人数在共和国不是很多，除俄罗斯族和主体民族——布里亚特族外，人口最多的少数民族：乌克兰族和鞑靼族也不超过 1 万人，根据本民族人数的情况进行

³¹⁸ О национально—культурных центрах Республики Бурятия.<http://egov-buryatia.ru/index.php?id>.

³¹⁹ О национальном составе населения Республики Бурятия.<http://egov-buryatia.ru/index.php>.

³²⁰ Цыренова.Д.В.Межнациональные отношения в Республике Бурятия: политика и практика регулирования.М.2004.С.91.

母语教育，开办周末学校是一个比较好的选择。而鄂温克族开设了自己的义务制教育学校，索伊特族的学校也在筹办中，主要是因为这两个民族都是土著小民族，政府给予更多的重视，开设鄂温克和索伊特全日制民族学校是教育机关的行为，不是由非政府组织创办的。波兰族民族文化自治组织“那得热亚”从 2004 年起创办了波兰语学校；鄂温克族民族文化自治组织“阿龙”创办了学习鄂温克语的周末学校；鞑靼族地区民族文化自治组织在姆霍尔史宾斯克区开设了学习鞑靼语的周末学校，并计划在老鄂尔浑区和哈拉史宾区开设鞑靼语学校。³²¹

第二，开展多种多样的民族文化活动，充分行使民族文化自治权。民族文化自治组织成立的唯一目的就是发扬本民族的优秀传统文化，使之能更好地传承下去，而开展各种活动是宣传自身文化最有效的途径，因此各个民族文化自治组织都不遗余力地举办各种活动来团结本族同胞和其他各族人民。如波兰族民族文化自治组织成立于 1993 年，当时叫做“波兰文化协会”，1999 年进行登记，改名称为“波兰族民族文化自治”组织。该组织出版了《布里亚特的波兰人》一书，出版发行波兰语报纸，成立自己的舞蹈团和合唱团，每年派青少年去波兰学习参观；2006 年底举办了波兰语学术研讨会，并同时在布里亚特共和国举办了首届波兰电影节。再如犹太族文化中心成立于 1993 年，2000 年进行了登记，改名为“犹太族民族文化自治”组织。每年庆祝犹太族传统节日：犹太新年、光明节、快乐节、复活节；还举办犹太读书节；2002 年召开了外贝加尔和远东犹太族文化学术研讨会；下设舞蹈团、木偶剧团。再如鄂温克族文化中心“阿龙”成立于 1991 年底，1999 年登记并改名为“鄂温克民族文化自治”组织，2007 年初该组织举行了成立 15 年的隆重的庆祝活动；组织成立了民间创作小组，每年庆祝鄂温克族传统节日“波勒基

³²¹ О национально—культурных центрах Республики Бурятия.<http://egov-buryatia.ru/index.php?id=>

尔”，建立了外贝加尔地区鄂温克民俗博物馆；根据该组织的提议在电视、广播固定时段都有鄂温克语的节目播出；特别的是，该组织还和国内另外 11 个主体的鄂温克民族文化自治组织保持联系，还和我国内蒙古自治区鄂温克旗建立了联系。³²² 鞑靼族民族文化自治组织成立于 1997 年，创建了自己的网页，每年庆祝鞑靼族传统节日——犁节，还组织举办各种民族体育运动比赛，并组织创作集体创作出版民族文化书籍。³²³

第三，与各级国家机关保持密切联系并参与到有关民族文化发展的行动中来。能够从国家机关获得财政支援是民族文化自治组织与其他社会组织不同的另一个地方，每年布里亚特政府都在共和国财政预算中划拨资金支持民族文化自治组织，2007 年布里亚特共有包括各民族文化自治组织在内的 11 个社会组织得到了财政预算的支持，如地区鞑靼族民族文化自治组织得到的经费是 11 万 4 千卢布。³²⁴ 各民族文化自治组织的领导人都是布里亚特共和国民族委员会和共和国人民协会的委员。布里亚特政府和民族委员会定期就有关民族发展事宜与各组织领导人举行对话。布里亚特教育部制定共和国保护和发展民族语言纲要时就听取了民族文化自治组织的建议。³²⁵

民族文化自治是建设公民社会的重要环节，它的活动对于共和国的社会和文化生活有着巨大的意义，尤其在《俄罗斯联邦民族文化自治法》颁布之后，政府对它的重视程度与日俱增。各民族文化自治组织在宣传本民族历史文化的同时也为丰富所有共和

³²² О национально—культурных центрах Республики Бурятия.<http://egov-buryatia.ru/index.php?id=>

³²³ Республика Бурятия Объединения национальных меньшинств.<http://www.buryatia.ru.8081/buryatia/gov/bur/smi>.

³²⁴ 11 общественных организаций Бурятии получат господдержку.<http://baikal—media.com/news/society/24545>.

³²⁵ Цыренова.Д.В.Межнациональные отношения в Республике Бурятия: политика и практика регулирования.М.2004.С.91.

国民族的历史遗迹做出了贡献，发展了多民族、多种意识形态的布里亚特的文化。

第二节 俄罗斯民族文化自治的成就

从对布里亚特共和国的分析我们可以看出俄罗斯实行民族文化自治所取得的一些成就，尽管布里亚特共和国不能代表俄联邦所有的主体，像北高加索（车臣等地）的民族问题就非常严重，但是笔者也查找了一些其它联邦主体实行民族文化自治的材料，大体上与布里亚特的情况相差不多，在主要分析布里亚特共和国的情况之后，并结合另外一些地区的资料，我认为，民族文化自治还是取得了正面的良好的效果。

一、民族文化自治提升俄罗斯民族凝聚力

（一）爱国主义——俄罗斯思想提升俄联邦各民族的凝聚力

新时期俄罗斯提出的目标就是建设和谐、民主的“公民社会”，为此政府采取了大量的举措，特别是 2000 年普京执政后，更加关注俄罗斯国家与民族的发展动向，重新提倡俄罗斯传统价值观。他在自己就职演说的纲领性文件《千年之交的俄罗斯》中指出，首先要将“俄罗斯思想”作为超越阶层和种族利益的“全民族统一的价值观”，要把俄罗斯传统价值观作为社会团结的思想基础，爱国主义、强国意识、国家观念、社会团结互助对于今日的俄罗斯社会仍然有效。³²⁶他说：“我们人民所固有的爱国主义、文化传统、共同的历史记忆加固了俄罗斯的团结。”³²⁷提出“强大的俄罗斯、统一的俄罗斯”显示了对

³²⁶

Путин.В.В.Россия

на

рубеже

тысячелетий.<http://koi.www.uic.tula.ru/koi/ccp/1/iso/document/other/russia.htm>.

³²⁷ 2000 年 7 月 8 日普京向俄罗斯联邦会议提交的 2000 年国情咨文，

俄罗斯统一和强大的关注，这个口号也是当代俄罗斯民族思想的核心内容。正如一些学者指出的，经过多方借鉴和改造后形成的“俄罗斯思想”不但契合俄罗斯民众的历史文化传统，增强了民族自豪感，而且也符合俄罗斯的现实环境，可以起到统一全民意识、缓解民族信仰危机的作用，为社会不同阶层、不同集团和各种政治力量定下了发展的基调，也为在转型中挣扎的俄罗斯民族以及在困惑中思索的俄罗斯人民提供了前行的路标。³²⁸近些年的俄罗斯学术界将民族看作“集体同一性”的观点占据了主流方向，认为国家是保障所有公民的利益，不论其民族属性，民族思想就是爱国主义、精神的公民社会、人性自由。³²⁹当今俄罗斯国家的全民族思想就是“俄罗斯思想”，而俄罗斯思想的核心就是爱国主义。所有民族，无论其民族属性如何，首先是俄罗斯公民，都是俄联邦人（俄语 *Россияне*），俄罗斯是各民族共同的家园、祖国，作为俄罗斯联邦的一份子，每个公民都有责任和义务热爱自己的国家，为自己的国家贡献自己的力量。

民族是各民族成员民族认同的载体，民族认同是团结、凝聚本民族成员的出发点，一个民族成员对于本民族的依恋和忠诚既满足了本人对集体的归属感，也反映了对本民族的热爱、骄傲、自豪等幸福感，只有这样，一个人才会觉得自己不是孤独的个体，而是与成千上万和自己同呼吸、共命运的同胞一起存在，这些上升到国家级别即为所有公民对国家的依赖和忠诚，一个繁荣、昌盛的国家对每个公民具有强大的吸引力和凝聚力。我们可以看到，当俄罗斯人刚刚面对苏联解体时，四分五裂的国家使得所有俄罗斯民众手足无措，情绪低落，民族矛

http://www.kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type6337_28782.shtml.

³²⁸ 陈黎阳：《苏联解体后的俄罗斯民族主义》，重庆：重庆出版社 2006 年版，第 158 页。

³²⁹ См .*Россия в поисках идеи.Анализ прессы.Сборник 1.М.1997.С.5.*

盾也日益突出；当俄罗斯向好的趋势发展时，各民族人民都自然而然凝聚到这里。俄罗斯社会学者的调查表明，超过 60% 的俄罗斯人认为自己是双重身份：俄罗斯居民和某个地区的居民（相当于我国公民说自己是中国人也是四川人）；那些中小民族更乐于称呼自己为“Россияне”（俄联邦人，相当于我国所说的中国人），而不是指出自己的民族属性及所在地区，³³⁰因为强大的俄罗斯自然将他们吸引。据调查显示，67% 的民众认为应该把俄罗斯建设成为属于自己的强国。³³¹

（二）民族文化自治提升了各民族内部的凝聚力

民族文化自治无疑是爱国主义当中重要的一环，颁布实施《俄罗斯联邦民族文化自治法》也是向公民社会迈进的一个重要步骤，因为没有各民族的团结，没有和谐、稳定、良好的民族关系就谈不上建设真正的公民社会。在第一章我已经介绍了俄罗斯联邦的主流思想及对少数民族保护的各项法律措施。俄罗斯联邦宪法规定了对人权的保障，其中第 3 条、26 条、29 条、68 条、69 条规定了对少数民族权利的保障，1996 年通过的《俄罗斯联邦民族文化自治法》和《俄罗斯联邦国家民族政策构想》对建设俄罗斯公民社会、形成少数民族发展空间具有重要的意义，初步确立了俄罗斯社会多元文化的模式。这意味着，发展民族文化包括所有民族，不论其有无自己的自治实体。各级地方民族文化自治组织的成立扩展了建设公民社会的空间，民族文化自治组织召开自己的代表大会，参与制定与民族政策相关的法律。由于俄联邦政府采取的这些积极进步的措施，使得俄罗斯在 90 年代中期后成功地避免了民族分离主义，将俄罗斯各民族的发展纳入了一条健康、持续、正确的轨道上。

³³⁰ Паин.Э.А.Этнополитический мятник.М.2004.С.118.

³³¹ Бызов.Л.Ждет ли Россию всплеск русского национализма.http://www.igpi.ru/bibl/other_artical.html.

《俄罗斯联邦宪法》和《俄罗斯联邦民族文化自治法》颁布后的近十几年对于俄罗斯各族居民来说是自由选择自己文化发展道路的时间，主要是这两部重要法律的出台，同时联邦对各地区的权力下放使得各地区有自主的财力用于推广文化。俄罗斯联邦境内的各个联邦主体都是多民族构成的，而且很多地区俄罗斯族的人数远远超过主体民族，更不要说还有散居于俄联邦各地的其他没有自治民族实体的少数民族了，这些民族关系的调整与促进对于俄罗斯公民社会的形成及全俄国家的安定至关重要。公民社会的一个重要功能就是各民族间关系的自我调整，而俄联邦政府尽量将这种调整放在地区层面，使民族关系能在各主体就顺利解决。³³²因此民族文化自治大多是在地区活动比较活跃，它是地方社会团体的中坚力量，三个级别的民族文化自治组织居于中间也是最重要位置的就是地区民族文化自治组织，它起到承上启下的作用，一方面将最基层地方的诉求传递到联邦，另一方面为联邦民族文化自治有效补充知识、财政及其他条件，并将来自联邦的帮助转给地方自治组织和它的成员。成立民族文化自治组织加强了各少数民族内部的心理凝聚力，它是少数民族文化发展的指示器，一个民族的文化发展与否可以从这个民族建立多少民族文化自治组织看出端倪，文化自治使得那些处于少数民族状态的俄联邦公民有一个途径来了解本民族的历史、语言、文化、风俗，并主动参与到各种文化活动中去。少数民族成员通过对自己民族历史文化的了解和民族文化活动的参与会逐渐增加对本民族的认识，对本民族历史文化清晰的认识促进了心灵上的相通，心灵上的相通又加深了对本民族的感情，民族感情的加深使得民族内部的凝聚力得到了提升。

在一些联邦主体，民族文化自治的实施是较为成功的，如

³³² Абдулатипов. Р.Г. Вопросы национальных и федеративных отношений. М.2004.С.239.

莫斯科市、斯维尔德洛夫州、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、科米共和国、萨拉托夫州、沃姆斯克州、秋明州、特维尔州、阿尔泰边疆区、圣彼得堡、鞑靼共和国、奔萨州、克拉斯诺达尔边疆区、新西伯利亚州、汉蒂——曼西自治区等，这些地区登记的民族文化自治组织的数量超过了俄罗斯联邦各主体民族文化自治组织的平均值。³³³民族文化自治既实现了各民族希图永久地保留其民族特有“文化”的愿望和心理，又满足了各民族自治权利的普遍要求。民族的存在，说到底是一种文化的存在；而民族间的差异，说到底也是一种文化上的差异。³³⁴苏联解体后俄罗斯的少数民族有 3000 多万人，³³⁵民族文化自治成为将这些民族联系起来的纽带，也是巩固稳定的民主政治环境的重要手段和建立公民社会的重要环节。只有各个民族觉得他们与其他民族在社会、经济、政治、文化生活方面是平等的，国家才会稳固，民族文化自治促进了这一目标的实现，它一方面保障少数民族的民族文化传统和内部文化多样性，另一方面加强了俄罗斯联邦的统一和国家的完整。

二、民族文化自治改善民族关系、加强民族团结

苏联解体后的俄罗斯经历了极为艰难的时期，庆幸的是，这个艰难的时期已经过去，俄罗斯的经济止跌回升，正向良好的方面发展，根据统计数据显示，俄罗斯国内生产水平已恢复到苏联时的 70%以上，用俄罗斯人自己的话说，就是可以“松一口气了”。³³⁶众所周知，经济的增长、生活水平的提高对于民族自信心的增强有着显著的影响。而且，俄联邦政府在近十几年

³³³ Абдулатипов. Р.Г. Вопросы национальных и федеративных отношений. М. 2004. С. 245.

³³⁴ 陈云生：《民族文化自治的历史命运及价值蕴含》，中国法学会民族法学研究会 2009 年年会论文集，第 8 页。

³³⁵ См. Этнополис. 1995. № 5. С. 13.

³³⁶ <http://www.tianya.ca/ty/readnews.php?tid=24214>.

颁布制定的民族政策与法规也使得俄罗斯民族朝着正常和良性的发展方向发展，民族关系相对稳定，国家的政治局面也较为巩固。这些政策法律中《俄罗斯联邦民族文化自治法》占据着非常重要的位置，有的学者认为，在国家和社会保障少数民族权益方面起实际作用只有民族文化自治法。³³⁷根据数据统计，民族文化自治法颁布后在俄罗斯全国各地成立了 500 多个各级别的民族文化自治组织，参加民族文化自治的积极分子超过 10 万人，尤其在地方，民族文化自治组织的作用不可小觑。³³⁸很多时候民族冲突的产生是由于对其他民族文化、传统、风俗的不了解，尤其在年轻人中间，因此民族文化自治组织才宣传本民族的文化传统、风俗习惯，使更多的人了解，这样很多人通过民族文化自治组织的活动对异族文化有了初步了解，进而接受、容忍，在此基础上的民族关系才是和谐稳定的。

上个世纪 90 年代西方对于俄罗斯国内民族关系恶化的评价非常多，充斥于各类出版物与广播、电视、网络等大众传媒。³³⁹当前俄罗斯国内民族关系较之苏联时期得到了显著改善，民族团结也逐步加强，原因是多方面的，但民族文化自治的实施是重要促进因素之一。俄罗斯各地区民族关系表现出来的特征各不相同，在北高加索地区民族关系是最为紧张的，长时间持续武装冲突，最著名的就是两次车臣战争和北奥赛梯人质危机。在西伯利亚的各个共和国，特别是图瓦和我们前面介绍的布里亚特，一度也变得非常紧张，表现为当局表现出“为自己民族利益采取任何行动”的立场，³⁴⁰但这一紧张局势到上世纪 90 年代末有所缓和，各共和国分别与俄政府签订了《联邦条约》，

³³⁷ Мухаметзянов.А.Вся власть ---татарам.журнал “Татарстан” № 2/2005.С.3.

³³⁸ <http://www.russia--today.ru/2007№2/02>.

³³⁹ Пайпс.Р.Русский шанс.столица.1992.№ 27.

³⁴⁰ Дробижева.Л.М.Пайн.А.Указ.соch.C.250.

走上了和平发展之路。在鞑靼斯坦和巴什科尔托斯坦共和国，尽管外界多宣传民族关系较紧张，实际上各民族间的关系还是比较融洽的，调查显示，70%的俄罗斯族人和鞑靼族人、巴什基尔族人认为其共和国内民族关系没有太大变化，14%的人认为民族关系改善了，³⁴¹尤其在鞑靼斯坦，这个全俄少数民族人口最多的共和国，1990 年时 70%的鞑靼人支持共和国独立，著名美国冲突问题研究学者德·霍洛维茨 1994 年曾预言鞑靼斯坦将不可避免民族冲突，幸运的是，他的预言没有成真。³⁴²在伏尔加河与乌拉尔地区，苏联解体后出现了大规模的民族运动，主要是示威游行，同时伴随着大量的民族迁移，尽管民族矛盾依然存在，主体民族的自觉意识日益提高，但是这些地区的民族关系也还是较为稳定，没有发生实质变化。³⁴³在全俄罗斯面积最大的共和国——萨哈（雅库特）共和国民族关系虽然不能称之为紧张，但要比伏尔加地区、西伯利亚地区要复杂。由于劳动分工的变化，主要是管理阶层的变化，雅库特人的职位增多，俄罗斯族人的潜在紧张增加（大约有 30%），但还是有超过 80%的俄罗斯族居民觉得和雅库特族人关系友好。³⁴⁴

在莫斯科、圣彼得堡等地民族问题主要是与来自高加索、中亚地区的移民关系问题。我们以莫斯科为例，莫斯科的居民共有 1040 万人，其中少数民族的人数是 180—200 万人，有 140 多个族群居住生活。³⁴⁵国家为保障国家安全和减少及避免民族冲突采取了很多手段，成立民族文化自治组织、促进各民族文化多元发展就是重要策略之一。莫斯科登记的地区民族文化自治

³⁴¹ Паин.Э.А.Этнополитический мятник.М.2004.С.128.

³⁴² Дробижева.Л.М.Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х гг.М.1996.С.122.

³⁴³ Паин.Э.А.Этнополитический мятник.М.2004.С.129.

³⁴⁴ Дробижева.Л.М.Паин.А.Указ.соч.С.252.

³⁴⁵ Пистрякова.С.А.Национальные отношения в Москве： оптимизация механизмов регулирования.М.2004.С.64.

组织共有 15 个，它们和其他民族组织一起代表着 50 多个少数民族的利益。这些组织在文化、教育、科研、信息领域开展了多种活动，成立了 70 多所民族教育机构，莫斯科市领导定期与民族文化自治组织代表见面商议民族发展问题，这些措施在很大程度上降低了民族关系中的不稳定因素，莫斯科市政府领导高度评价了民族文化自治组织在首都文化社会生活中的作用，认为它们是实现民族政策的优秀伙伴。³⁴⁶根据对莫斯科市民的询问，78.7%的市民积极正面地对待其他民族的民族组织，认为这些民族有权利保留自己的文化和传统，22.8%的人对民族关系的态度是可以容忍的。³⁴⁷当然，对待来自不同地区的移民态度不尽相同，高加索的移民最不受欢迎。³⁴⁸

无论从第一节介绍的布里亚特共和国的实例，还是以上的俄罗斯联邦的其他地区，民族关系都是比较良好的，各民族关系从以前的紧张趋于缓和，这与民族文化自治和其他民族组织的活动不无关系。正是它们对民族文化作出的贡献，一方面使其他民族，主要是俄罗斯族对各少数民族有了更多的了解，从歧视走向了尊重、平等对待；另一方面也使得各民族将关注问题的视角集中于“文化”，发扬文化的过程也是各民族感觉自己与其他民族逐渐处于平等、相同地位的过程，既然自己的文化受到了尊重，自然也不会采取过激行为来对抗国家，有利于民族间的团结和国家的安定统一。

三、民族文化自治对散居和人口较少民族的有利影响

在分析民族文化自治主体时曾说过，俄罗斯有学者倾向于

³⁴⁶ Пистрякова.С.А.Национальные отношения в Москве： оптимизация механизмов регулирования.М.2004.C.71.

³⁴⁷ Муштук.О.З.О межнациональных отношениях в столице и путях их гармонизации.Результаты социологического опроса москвичей.Пульс.2006.№ 6.С.226.

³⁴⁸ Паин.Э.А.Этнополитический маятник.М.2004.C.130.

将其主体定位于“散居少数民族”，因为民族文化自治主要保护那些历史上由于种种原因未能与主要民族获得相同地位的民族的文化与传统，对于散居在俄联邦各地的少数族群来说，地域不是联系他们的纽带，文化才是将他们连在一起的关键。民族文化自治主要是针对这些散居的、人口较少的民族，对他们的意义尤为重要。我认为，民族文化自治对散居少数民族的作用主要有：

（一）民族文化自治是民族区域自治的有益补充

对于俄罗斯这样的多民族国家，存在着有利于民族发展的两种途径：民族区域自治和民族文化自治。俄罗斯从 20 世纪开始走上了民族区域自治的道路，建立了代表 32 个民族的 32 个民族区域自治地方，俄罗斯的民族区域自治地方以三种形式存在：1、共和国，共有 21 个民族共和国代表着 24 个民族；2、自治区，10 个自治区代表 7 个民族；3、自治州，1 个自治州代表 1 个民族。³⁴⁹这三种民族区域自治形式在地位上是平等的联邦主体。民族区域自治解决了一些少数民族社会经济发展问题，但只是一部分群体，在俄罗斯有近 200 个族群，实行民族区域自治不能穷尽所有民族，那些没有自治实体的散居于俄联邦各地的 100 多个民族，1000 多万人同样有着发展的诉求，而他们的愿望又不能通过实行区域自治来满足，民族文化自治正是主要满足这些民族的要求，由于历史的客观原因造成了这些少数民族在各方面的发展都落后于其他民族，当然拥有民族实体的民族区域自治地方发展也落后于其他地区，尤其是欧洲大城市：莫斯科、圣彼得堡等地。如北高加索地区的平均工资为全

³⁴⁹ Степанов. В.В.Сохранение и развитие культурного многообразия в России. Правовой аспект.<http://demoscope.ru/weekly/2008/0319/analit04.php>. 俄罗斯有的民族区域自治地方是两个民族共同实行区域自治，如卡拉查耶夫---契尔克斯共和国，汉蒂---曼西自治区；而有的民族拥有几个自治实体，如布里亚特族、涅涅茨族。

俄罗斯平均工资的 50—70%，达格斯坦仅占全俄平均工资的 33%，是全国最低生活标准。³⁵⁰社会贫富差距与失业率增长等负面影响自然对民族间关系产生影响。那些散居在各地的少数民族群体更是处于相对弱势的位置，尽管俄罗斯政府宣传民族平等，实际上民族差别、用工歧视还是存在的。民族文化自治意味着向那些不能构成大多数聚居群体的分散的与其他民族混居的少数民族提供了权利和条件，使他们可以自由使用本民族的语言，发扬文化传统。散居民族通过参与民族文化自治，满足了族群的精神文化需求，继而觉得自己与国内的其他民族是真正平等的。民族区域自治和民族文化自治作为两种不同的自治形态，其实质是一样的，那就是都为了保护少数民族权利，促进民族发展，二者并行为民族繁荣做着贡献。

有些学者认为，民族文化自治在一定条件下可以代替民族区域自治，只要满足这样的条件，即分散居住的少数民族人口达到一定的规模。³⁵¹关于这种观点，俄学术界也存在着很大争议。笔者个人认为，根据俄联邦目前的状况看，已经有 89 个联邦主体，数目非常庞大，每个主体的面积和人口都达到一定的规模，散居少数民族没有这些主体的人口、土地、资源等条件。而俄罗斯的少数民族虽然数量很多，人口在百万以上的民族只有 7 个，大部分民族的人口都不多，没有占到人口多的优势，即使那些拥有自己民族区域自治地方的民族，他们在本自治实体内占的比重也很少，这些主体民族也不是聚居于某地，他们与俄罗斯族一样分布在俄联邦各地。我们来看下数据：

³⁵⁰ Абдулатипов. Р.Г. Основы национальных и федеративных отношений. М.2007.С.109.

³⁵¹ Исхакова.Д.М.Российский закон « О национально-культурной автономии » и политическая практика.<http://federalmcart.ksu.ru/conference/seminar3>.

共和国名称	主体民族	主体民族在居民中所占的人口比例%
卡雷利阿共和国	卡雷利阿族	9,2
哈卡斯共和国	哈卡斯族	12,0
阿德盖共和国	阿德盖族	24,2
科米共和国	科米族	25,2
布里亚特共和国	布里亚特族	27,8
乌德穆尔特共和国	乌德穆尔特族	29,8
巴什科尔托斯坦共和国	巴什基尔族	30,6
阿尔泰共和国	阿尔泰族	31,9
摩尔多瓦共和国	摩尔多瓦族	42,9
马里•埃尔共和国	马里族	45,5

从这个表格可以看出，主体民族在所在的民族区域自治地方并不占人口的多数，有些甚至不到三分之一。³⁵² 主体民族的比例已然不高，更何况那些散居的少数民族，等到他们的人口达到规模也是一个漫长的时间过程。因此在现阶段的俄罗斯，散居民族的文化自治已经开展得如火如荼，数量很多，人数却不占优，而且非常分散，并不具备取代民族区域自治的条件。它还是对民族区域自治的一种有益补充，二者共同协调民族关系，缓和民族间的紧张气氛，为民族文化、语言、教育的繁荣创造条件，民族文化自治是对散居族群文化利益的维护，使得散居民族有一个畅通

³⁵² Степанов. В.В.Сохранение и развитие культурного многообразия в России. Правовой аспект.<http://demoscope.ru/weekly/2008/0319/analit04.php>.

的渠道来与其他民族平等对话。

（二）民族文化自治---散居民族的复兴之路³⁵³

俄罗斯境内有着大大小小的 190 多个族群，每个族群都希望自己的民族发展繁荣。要促进民族繁荣，就要选择正确的发展道路，俄罗斯族在历史上逐渐成为一个强大的民族，取得了许多辉煌的成就。那些和他们属于一个国籍的民族却远远落在了俄罗斯族的后面，各民族的发展是不同步、不均衡的，落后的民族要追赶先进的民族得走好长的路，而且很多不是聚居在一起，势单力薄。但只要认同自己属于哪个民族，就有着强烈的民族情感，骨子里希望自己的民族强大、昌盛。民族文化自治为这些民族提供了很好的一个复兴民族，首先是语言文化复兴的选择。当今世界的潮流并不是弱小民族不顾主客观条件强行建立自己的民族国家，如果将国内的小民族都分裂为小国家，意味着分散了国家的整体，降低了综合国力，那些逆历史潮流的分离运动绝不会得到国际社会的支持。而建立公民社会的目的之一就是使所有民族不论大小都可以在国家和制度层面得到平等的保护，即使这种保护可能还不是很完善的，但至少很多国家包括俄罗斯在内都允许了多元文化的存在，并以法律的手段对这些弱小群体给予了切实有效的权利保障。民族文化自治正是引导散居和小的族群将主要精力用到关心本民族文化传统，保护和传承自己的优秀文化上，文化的保留就是民族的保留，文化的发展也是民族的发展，散居的民族要走上一条复兴之路，实行民族文化自治是明智的选择。

³⁵³ 这个标题是 1997 年召开的第二届全世界鞑靼人大会上提出的一个口号，我认为非常适合散居及人口较少民族的发展，因此选用了它，前面的散居民族四个字是本人加上的，原来的口号是：民族文化自治---鞑靼人的复兴之路。

第三节 俄罗斯民族文化自治的不足与完善

一、俄罗斯民族文化自治的不足

由于俄罗斯以前没有建立民族文化自治的机制，尽管国外一些国家也实施了民族文化自治，但情况与俄罗斯不尽相同，这种制度目前在世界各国的生命力和普适性还有待证明，可供俄罗斯借鉴的经验也不多，《俄罗斯联邦民族文化自治法》颁布实施了十几年，中间一共修改了三次，最近一次修改是2009年对该法第16条的修改。³⁵⁴所以无论是这部法律本身，还是民族文化自治机制本身以及民族文化自治组织的活动都有一些不足和缺陷需要完善。

第一，目前俄罗斯法学界对实施民族文化自治的主体界定不够明确。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第一章第一条给出民族文化自治的概念是：“这是一种民族文化自决的形式，是隶属于某些民族共同体、在相应区域内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民的社会组织，在此基础上为独立自主地解决保护和发展民族语言、教育和文化的自愿组织”。根据这个概念，实施民族文化自治的主体满足两个条件，一是俄罗斯联邦的公民，二是隶属于某些民族共同体在相应区域内处于少数民族状况。究竟什么是“少数民族”，“状况”又该如何理解？如果按照这个概念理解，很多主体民族是可以称为“处于少数民族状况”的。前一节介绍俄联邦的民族自治实体时谈到，尽管有些民族共和国以某个民族命名，但实际上这个主体民族在其自治实体内所占的人口比例很低，有的不足三分之一，如布里亚特族在共和国只占共和国全部人口的27%，这些主体民族是名副其实的“处于少数民族状况”；再有，在一些地区，俄罗斯族所占的比例不及当地的主体民族，也处于“少数民族状况”，例如，在卡拉查耶夫---契尔科

³⁵⁴ <http://www.rg.ru/2009/02/11/kult-avtonomia-dok.html>.

斯共和国，俄罗斯族人口占 30%，他们也表现出了成立俄罗斯族民族文化自治组织的愿望，类似的情况在加里宁格勒州、库尔干州、斯维尔德洛夫州的一些地区也存在。³⁵⁵如果按照《俄罗斯联邦民族文化自治法》第一条的定义，俄罗斯族和一些主体民族符合成立文化自治的条件。但是我们知道，成立文化自治首先是为了解决那些散居的人口较少民族的文化需求，这个权利是赋予那些特殊群体的，他们由于各种原因在文化的保护和传承方面与其他民族不同步、不平等，因此才成立专门的组织来进行救济保护，而俄罗斯族和一些主体民族建立民族文化自治组织的想法虽然可以理解，可是他们的文化可以通过其他途径得到发扬，而不是仅仅依靠民族文化自治组织。因此，实践中一些主体司法机关拒绝给俄罗斯族和某些主体民族成立的民族文化自治组织登记，这样的做法又引起了俄罗斯族和某些主体民族的不满，因为他们的行为并没有违反文化自治法的规定。到底哪些民族可以成立民族文化自治组织？法律上应确切说明，否则会引起各民族间的一些误解。

还有，在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中没有规定加入民族文化自治组织的入会资格，即谁可以加入民族文化自治组织，是个人还是集体？实践中各个民族文化自治的组织章程规定各不相同，如根据萨拉托夫州鞑靼族民族文化自治章程规定：“任何俄罗斯联邦属于鞑靼族的公民都可以是民族文化自治的成员，其他支持民族文化自治章程的公民也可成为民族文化自治组织的成员”。³⁵⁶这里规定鞑靼族公民和其他民族的公民都可以加入民族文化自治组织，非常宽泛。再如，联邦白俄罗斯族民族文化自治章程规定：“承认自治组织活动目的的地区民族文化自治组织可

³⁵⁵ Абдулатипов. Р.Г. Вопросы национальных и федеративных отношений. М. 2004. С.244.

³⁵⁶ Устав Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области.3.1.

以成为联邦文化自治组织的成员”，³⁵⁷这里法人是文化自治组织的成员。再如，索契市鞑靼族民族文化自治章程规定：“遵守章程规定的鞑靼族成年公民可以是民族文化自治组织的成员”。³⁵⁸此处是自然人。各个组织不同的规定使得加入民族文化自治组织的程序时而复杂，时而简单。立法者可能出于这样的角度考虑：俄罗斯联邦主体众多，情况各不一样，故加入组织的资格应该由各自治组织在组织章程中规定。但是也有学者认为，可以在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中做一些原则性的规定。³⁵⁹

第二，民族文化自治的组织体系还需完善。在民族文化自治的组织体系中，也有一些不够明确的规定。首先，有关建立民族文化自治组织的程序问题。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第五条规定了民族文化自治组织的建立程序。三个级别的民族文化自治组织的成立程序是：隶属于某个民族共同体并常住在相应地方的俄罗斯联邦公民在全体大会上成立地方级民族文化自治组织，地方（村、镇、社区、市）级别的民族文化自治组织代表在代表大会上组建成立地区级别（联邦各个主体）民族文化自治组织，然后过半数的地区级民族文化自治组织代表在代表大会上组建成立联邦级的民族文化自治组织。关于最基层的地方级别民族文化自治组织的成立的权利赋予了少数民族公民，途径是召开全体大会。上面两个级别的成立者是下一级的民族文化自治组织，成立途径是召开代表大会。实践中很多地方级别的民族文化自治组织的成立者是其他民族团体，不是少数民族公民，召开地方民族文化自治组织成立大会的是来自各个民族团体的代表。³⁶⁰如果仅仅

³⁵⁷ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Белорусы России» 4.1.

³⁵⁸ Устав Сочинской городской татарской национально-культурной автономии.4.1.

³⁵⁹ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.61.

³⁶⁰ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской

将这个权利赋予少数民族公民，那么有时会因为某些族群的公民怠于行使自己的权利而使地方民族文化自治组织建立不起来，地方级民族文化自治组织是最基层的一级组织，如果这个组织不建立，那么自然无法向上递增成立更高级别的民族文化自治组织；而一些民族团体则不同，它们对保护本民族文化的热情远比公民要高，不让他们建立最基层的民族文化自治组织可能会挫伤这些民族团体的积极性和热情。所以可以考虑将民族团体、协会等地方组织纳入成立地方民族文化自治的行列中。

其次，有的学者认为成立民族文化自治组织的程序过于繁琐，尤其在成立地区级别（联邦各主体）民族文化自治组织时，必须由下一级的地方民族文化自治组织召开代表大会成立，其实可以根据各联邦主体具体情况直接成立联邦主体级别的民族文化自治组织，没有必要浪费时间和精力先成立地方民族文化自治组织，这是毫无意义的。而且规定在民族文化自治组织成立大会召开前 3 个月必须通过大众传媒宣布有关成立民族文化自治组织的消息，对其他的非商业组织未提出这样的要求。³⁶¹

再次，《俄罗斯联邦民族文化自治法》没有规定组织的机构及其具体功能，因而各个民族文化自治组织在制定章程时出现了很多不统一的地方，如召开全体大会的年限、委员会例会的期限、参加会议的代表人数多少为合法，甚至常设机关和最高权力机关的名称也叫法不一。有的最高权力机关称作全体大会，有的叫代表大会。最高权力机关---全体大会或代表大会召开的期限也不等，有的是 4 年，还有 3 年、1 年、5 年。参加会议的人数也不一致，有的章程规定是半数以上代表参加会议合法；³⁶²有的规定

Федерации. М.2003.С.98.

³⁶¹ Осипов.А.Г. Национально-культурная автономия в России: идея и реализация.Бишкек.2004.С.152.

³⁶² Устав Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии.5.2.

超过三分之二的代表到会则认为代表大会是合法的。³⁶³最高权力机关休会期间设常设机关，称为委员会或管理委员会，叫法也不相同。常设机关召开会议的时间也不统一，有的是一个月一次，有的一个季度一次，还有一年一次。这些都是由各民族文化自治组织章程根据各自状况制定，虽然较灵活，但也有弊端，比如前面提到一年开一次委员会例会，既然委员会是常设机关，会期过长不利于民族文化自治组织事务的发展，因此在某些方面应统一口径，至少应该将最高权力机关和常设机关的名称统一起来。

最后，关于民族文化自治组织法人地位的问题。《俄罗斯联邦民族文化自治法》规定了民族文化自治是社会组织，按照 2001 年俄罗斯通过的《俄罗斯联邦法人和个人企业登记法》规定：

“社会组织从国家登记之日起获得法人资格。”2006 年修改的《俄罗斯联邦社会组织法》也有同样的规定。³⁶⁴而《俄罗斯联邦民族文化自治法》第六条规定了俄联邦的各级民族文化自治组织需进行国家登记，也就是说，这些民族文化自治组织只要进行了国家登记，就自然获得法人资格，享有法人的一切权利和履行法人的义务。但由于《民族文化自治法》没有清楚地说明有关民族文化自治组织的法人资格，实践中产生了一些纠纷。比如，滨海边疆区通过的《滨海边疆区民族文化自治法》没有赋予民族文化自治组织获得一定地段的权利，使民族文化自治组织与其他社会组织相比权利受到了限制，这与《俄罗斯联邦宪法》第 13 条规定的所有社会组织在法律面前一律平等相冲突。³⁶⁵再如，联邦列兹金族民族文化自治组织的代表们在莫斯科斯拉夫广场举行示威要求尊重少数民族的合法权益，该自治组织称，它的合法权益被联

³⁶³ Устав Федеральной национально-культурной автономии «Российских корейцев» 5.1.

³⁶⁴ Федеральный закон “Об общественных объединениях” от 19.05.1995.N82—Ф—3. http://www.consultant.ru/popular/obob/76_2.html.

³⁶⁵ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.173.

邦财产管理处侵犯了，组织的人员已经 2 年没能进入租赁给他们的大楼办公，原因就是联邦财产管理处的个别官员漠视民族文化自治组织的权利故意拖延，示威参与者们的手中举着这样的一些标语：“尊重少数民族的权利！”“无止境的贪污和官僚——俄罗斯将灭亡！”“官员！民族政策不是儿戏”。³⁶⁶这些都说明民族文化自治组织的法人权利不够明确。

第三，民族文化自治事务咨询委员会的功能还没有充分发挥。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第七条规定：为了实现民族文化自治组织与国家机关的相互作用，在各级地方设具有咨询功能的专门机构，即民族文化自治事务咨询委员会。委员会有的附属于州政府，有的附属于州行政长官。实际上联邦各主体并没有全部建立起民族文化自治事务咨询委员会，在科米共和国和乌里扬诺夫州成立了该机构，其他地区或叫“民族问题咨询委员会”，或附属于国家政权机关和地方管理机关叫“咨询处”，没有专门的民族文化自治事务咨询委员会。³⁶⁷另外，尽管从 2002 年开始委员会的活动日益活跃，但附属于俄罗斯联邦政府的民族文化自治事务咨询委员会却没有发挥应有的作用，使得联邦层面的十几个民族文化自治组织协调工作做得不够，比如在利用大众传媒宣传民族文化自治组织的活动方面没有尽到应尽的职责。³⁶⁸

第四，关于国家给予民族文化自治组织的财政支持缺乏细致的规定。2009 年 2 月，俄联邦杜马再度修改了《俄罗斯联邦民族文化自治法》，这次的修改针对该法第 16 条：民族文化自治组织的财政原则，将支持民族文化自治组织的财政预算具体化，扩大了实现民族文化自治权利活动的资金来源。新修改的法条规定：

³⁶⁶ Пикет представителей лезгинской национально-культурной автономии. Информационное агентство ПРИМА. 2005. 12.

³⁶⁷ Осипов. А. Г. Национально-культурная автономия в России : идея и реализация. Бишкек. 2004. С. 155.

³⁶⁸ Зорин. В. Ю. Высшая ценность — человек. М. 2003. С. 11.

“与实现民族文化自治权利相关的财政拨款依靠以下资金：民族文化自治组织，它们下设的机构和组织，私人；俄联邦各主体预算和其他法律没有禁止的来源。联邦执行机关按照俄罗斯联邦预算法，可以依靠联邦预算经费给联邦民族文化自治组织以财政支持；俄联邦主体国家权力机关按照各主体的法律，依靠联邦主体预算经费给地区和地方民族文化自治组织财政支持；地方管理机关按照地方法律文件，依靠地方预算经费给地方民族文化自治组织财政支持。”³⁶⁹（黑体部分为新增添内容）丰富了民族文化自治组织的资金来源，只要法律没有禁止的均可以投入到民族文化自治组织上，同时三个级别的国家机关依靠各自的预算经费为民族文化自治组织拨款。这个新条款比以前细化了，但还是有一些缺憾，比如法律没有规定各级财政预算的范围，在哪些具体情况下可以使用资金，资金的分配原则、监督机制等，如果政府官员或自治组织领导人恶意使用资金会承担什么法律后果。这些空白会使得一些官员及组织领导人滥用职权恶意使用发展民族文化的资金，比如某些领导人对官员贿赂，则可能会多划拨经费。还有，联邦各主体情况各不相同，有的可能只有 2 个民族文化自治组织，有的则有 20 个，资金应看具体情况来分配。以上这些还有待于进一步的细化规定。最后，地区级别的财政支持不够到位，一些地区对民族文化自治组织的财政支持做得较好，如伊尔库茨克州、加里宁格勒州、乌里扬诺夫斯克州、秋明州等，其余地区对民族文化自治的财政支援还没有完全到位，一些组织的经费主要依靠私人捐款。³⁷⁰

第五，国家大众传媒对民族文化自治组织的支持力度也不够。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第十五条规定：“国家大众

³⁶⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. N 11-ФЗ "О внесении изменения в статью 16 закона "О национально-культурной автономии"" . <http://www.rg.ru/2009/02/11/>.

³⁷⁰ Осипов.А.Г. Национально-культурная автономия в России : идея и реализация.Бишкек.2004.С.156.

传媒为民族文化自治组织提供播出时段。节目及播放节目语言的周期、持续时间由与广播电视的领导机构签订的协议规定。俄罗斯联邦各主体在大众传播媒体的财政和组织支援计划中可以预先规定对民族文化自治组织大众传播媒体的帮助。”但是大众传媒对民族文化自治的宣传远没有跟上，国家大众传媒没有公布任何有关民族文化自治的材料，民族文化自治组织在自己的电视台、电台播出民族语的节目，国立的电视台、电台很少播出，他们或是播出一些当地主要少数民族的资料，或是资助出版了少量的民族文化团体的报纸。（如奥伦堡州、乌德穆尔特共和国、萨马拉州、车利雅宾斯克州）。³⁷¹

第六，各地区的民族文化自治法的配套立法相对滞后。《俄罗斯联邦民族文化自治法》第三条规定：“民族文化自治的法律调整依据以下法律：俄罗斯联邦宪法、本法、1995年5月19日颁布的“社会组织法”、其他联邦法令、俄罗斯联邦及联邦各主体的规范性法律文件，以及公认的原则、国际法准则和俄罗斯联邦加入的国际条约。”这其中的联邦各主体的规范性法律文件即指各主体可以依据本地具体情况制定民族文化自治法的配套法规、实施细则，用于调整本地区民族文化自治组织的活动。但目前制定的联邦主体层面的配套法规只有科米共和国1996年通过的《科米共和国民族文化自治法》，这部法规基本是《俄罗斯联邦民族文化自治法》的重复。滨海边疆区的《滨海边疆区民族文化自治法》尽管通过了，但限制了民族文化自治组织的法人权利。巴什科尔托斯坦共和国1998年通过了《巴什科尔托斯坦共和国民族文化组织法》，没有用到“民族文化自治”一词。³⁷²目前登记的各级民族文化自治组织都制定了组织章程，但其法律效力很

³⁷¹ Осипов.А.Г. Национально-культурная автономия в России : идея и реализация.Бишкек.2004.С.160.

³⁷² Осипов.А.Г. Национально-культурная автономия в России идея и реализация.Бишкек.2004.С.165.

低。联邦主体缺乏相应的法规来规范民族文化自治组织的行为，即使有立法技术也有待提高。

二、俄罗斯民族文化自治的完善

针对上述不足之处，俄罗斯的学者提出了一些完善建议，主要是：

第一，明确实行民族文化自治的主体概念。关于这点学者的争议较大，一派认为，在现有的民族文化自治概念的基础上，说明所谓处于少数民族状况是指：隶属于某个民族共同体的俄罗斯联邦公民，他们有着保持本民族文化的愿望，并且认为自己的母语是除官方语言外的另一种语言。³⁷³即在俄罗斯法律上应这样理解“少数民族”：只有那些分散居住没有实行区域自治的族群代表才是少数民族，其实就是“散居民族”（如在俄罗斯的日耳曼人、希腊人、朝鲜人等）。³⁷⁴这样既使得少数民族纳入到民族文化自治的主体中，又排除了主体民族和俄罗斯族，后者的文化权利可以通过其他途径保障，而民族文化自治权利的主体是那些文化相对处于与其他民族不平等发展的少数民族。

还有另一些学者提出了与此截然不同的观点，他们认为，俄罗斯宪法赋予所有俄联邦公民不论民族属性一律平等的权利，如果对民族文化自治的主体加以限制则违背了宪法的平等原则，也剥夺了俄罗斯族公民的自决权利——成立民族文化自治组织，因此建议将法条中“在相应区域内处于少数民族状况”一句删除。³⁷⁵这与第四章介绍的有些俄罗斯学者认为民族文化自治权的主体是俄罗斯所有民族相同。其实二者的提法都有些弊端，但目前实践中实行民族文化自治的多是散居少数民族，也就是第一种观点居

³⁷³ Хабриева. Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.2003.С.15.

³⁷⁴ Тишков.В.А.Этничность.право и закон.М.1999.С.498.

³⁷⁵ Мелихин.Д.Б.Опыт государственной регистрации национально-культурных автономии. http://cuban.orthodoxy.ru/staniza2/M15_20.htm.

于主流位置。

关于加入民族文化自治组织的资格，可以规定：隶属于某个民族共同体，在相应区域内处于少数民族状况的俄罗斯联邦公民及其他愿意遵守民族文化自治组织章程的社会组织可以成为民族文化自治组织的成员，即不论公民或组织都可以加入民族文化自治，而且这种加入民族文化自治的组织不一定必须具有法人资格。

第二，关于民族文化自治的组织体系完善的问题。

首先，对地方民族文化自治组织的成立者，可以规定：地方民族文化自治组织由地方民族团体组建成立，或由隶属于某个民族共同体的少数民族公民召开大会成立，扩大地方民族文化自治组织的成立范围。

其次，关于简化成立程序问题，可以在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中作原则性规定：“各联邦主体可以根据各自情况规定，可以由民族团体直接组建成立地区民族文化自治组织，不必一定由地方民族文化自治组织组建成立”。

再次，关于民族文化自治组织机关名称统一问题。可以补充规定：“各级民族文化自治组织的最高权力机关为代表大会，常设机关为委员会。”将机关名称统一，便于理解，否则名称不一致会让人不知道是什么机关。代表大会和委员会召开的期限还是由各民族文化自治组织的章程根据组织具体情况而定，保持其灵活性。

最后，可以在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中明确规定：“民族文化自治组织从国家登记之日起获得法人资格。”明确民族文化自治组织的法人资格可以使其充分享有法人的一切权利和履行法人的义务，当权利受到侵害时可以社团法人的资格通过民事法律途径寻求救济。

第三，关于民族文化自治事务咨询委员会。各联邦主体及下属各地应加快成立该机构，已有的民族文化自治事务咨询委员会，尤其是联邦民族文化自治事务咨询委员会应加强活动，积极与国家机关和民族文化自治组织合作，一方面协调各个联邦民族文化自治组织的活动，帮助他们获得国家的财政支持；另一方面向联邦政府提交计划或报告促进民族文化自治组织活动的开展，争取更多的财政预算，与大众传媒协商用民族语言播出节目、宣传民族文化事宜。

第四，关于国家机关的财政支持。可以在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中做这样的一些细化补充规定：“各级国家机关实施国家财政支持的范围应与民族文化自治的计划规定所要完成的任务范围相一致，民族文化自治组织应向国家机关提供有关人员总数、活动范围、需要解决哪方面文化发展问题等材料，以便国家机关根据其具体材料确定财政支持的规模。实现国家的财政支持应在国家机关与民族文化自治组织领导人签订协议的基础上进行，在协议中应规定双方的具体义务及防止有关人员滥用职权侵吞财产的监督程序，民族文化组织负责人或国家机关工作人员恶意使用国家财政资金应承担的法律责任，还应在协议中规定何种情况下国家机关有权中止财政支持。”³⁷⁶实践中莫斯科市政府为了避免相关人员恶意侵吞民族文化自治组织的资金，采取了这样的措施：财政支持不是由政府直接发放给民族文化自治组织，而是下拨到各地的民族管理机关（民委会、民族处等），再由这些机关对资金进行分配，多了一个中间环节，防止民族文化自治组织领导人与某些官员勾结。一些联邦主体也仿效莫斯科的做法，如第一节介绍的布里亚特共和国即是如此。³⁷⁷

³⁷⁶ Кутафин.О.Е.Российская автономия.М.2006.С.750.

³⁷⁷ Коман.Э.А. Национально-культурная автономия : проблемы и суждения.М.1999.С.102.

此外，民族文化自治组织可以向各地政府申请要求加大财政支持的力度，或者通过参加与政府会谈的圆桌会议提出，或者经过协调机关——民族文化自治事务咨询委员会提出。

第五，国家大众传媒应该加大对民族文化活动的宣传，给他们提供更多的时段播出介绍本民族文化的节目，或用本民族语播出的节目。这个在《俄罗斯联邦民族文化自治法》中已经有了相应规定，需要的是国立电视台、电台的领导重视民族文化自治组织的要求，用大众传媒来促使其活动的推广，同时民族文化自治组织也应积极地与国立大众传播媒体协商，签订合约制作播出民族语节目，或播出反应少数民族风情、介绍民族优秀人物的电视宣传片及广播节目。

第六，加快俄联邦各主体的地方立法工作，各主体应尽快制定实施《俄罗斯联邦民族文化自治法》的实施细则，因为这些主体是民族文化自治活动最活跃的地区，他们在调整民族关系、保护当地少数民族权益方面已经积累了一定的立法经验，完全有能力根据自身情况完善民族文化自治法。这需要各个联邦主体立法机关与民族文化自治组织共同努力，在民族文化自治组织代表的参与下，广泛征求少数民族群众的意见，因地制宜，因族举措，完成本地区的配套立法工作。完善《俄罗斯联邦民族文化自治法》的配套地方立法，既是各地贯彻实施民族文化自治法的基本要求，是发展俄罗斯民主政治空间的需要，也是形成一个完整的俄罗斯民族文化法律体系、实现公民社会的基本要求，具有重要的意义。³⁷⁸

³⁷⁸ 以上的不足及完善措施是在阅读了一些俄罗斯学者的文章后笔者总结而成。毕竟《俄罗斯联邦民族文化自治法》是一部国外的法律，本书是对这部法律在俄罗斯的实施进行分析，因此笔者只是就俄罗斯学者的观点进行总结归纳，没有提出自己的建议。

三、俄罗斯民族文化自治的展望

纵观 1996 年到现在俄罗斯民族文化自治的发展轨迹，我们可以感受到民族文化自治对俄罗斯社会民族文化发展的影响经历了一个由少到多、由小到大的发展过程。20 世纪 90 年代中期，俄罗斯社会面临着严重的政治经济危机，俄罗斯的民族关系异常紧张，在这种背景下民族文化自治开始在俄罗斯实施。随后，尤其是进入 21 世纪之后，政治经济危机逐步消除，应对危机时承担的社会责任逐步让渡给国家和政府，民族关系在俄罗斯趋于缓和，民族文化自治发展势头较好，已经成立了各个级别大大小小 500 多个民族文化自治组织，组织成员超过 10 万人，他们在发展少数民族文化、加强民族关系、构建民族和谐、提高民族凝聚力、巩固国家统一方面做出了重要的贡献。展望民族文化自治的未来，笔者认为，民族文化自治在俄罗斯社会的前景还是非常光明的，它将伴随着俄罗斯公民民主社会的建设历程，但仅靠民族文化自治一项制度是不可能解决俄罗斯多民族国家的民族问题的，它需要各方面的共同努力，这是一项长远、艰巨的任务。

（一）民族文化自治在俄罗斯有着光明的前景

解决民族问题的方法不仅是区域自治和建立民族国家，还有这样的一些机构——它们从事教育、语言、文化，不取决于少数民族是否拥有自治地方。这就是民族文化自治，它是多元文化社会实现多民族、多文化政治统一的有效手段。当今俄罗斯的发展方向正是建立各民族平等的多元文化社会，民族文化自治是政治一体化、多元文化社会的必然要求。要实现多民族、多文化社会的统一，与其依靠同化主义，还不如首先认清引起族群纷争的真正原因。³⁷⁹对那些没有自治实体人口较少的民族，尊重他们的民族特点，赋予他们与其他民族平等的发展权利，积极创造条件保护

³⁷⁹ 吴宗金、张晓辉：《中国民族法学》，北京：法律出版社 2004 年版，第 233 页。

他们的传统文化、语言和风俗，真正实现各民族和睦相处、和谐发展、共同繁荣。要达到这样的目的，实施民族文化自治是明智而正确的选择。开放、清晰、持续发展的国家民族政策是政治一体化成功的必要条件，联邦政权会以其正确的民族法制措施获得地区和民族团体的信任，以民族文化自治组织为主的民族团体会在联邦制中扮演重要的角色，它们的文化活动既有利于各个少数民族族群的自身发展，也有利于俄罗斯国家联邦制度的巩固。而且民族文化自治组织与其他社会组织不同，它是在国家对民族社会生活的支持下建立的，是少数民族权利的法律保障，是俄罗斯少数民族公民成长的最好证明，因为正是民族文化自治使得少数民族民族自决的范围制度化、法律化。在以后的联邦制体系下，民族文化自治可以成为联邦制发展的主要形式和多民族国家社会管理的模式之一。正如俄罗斯著名民族问题学家阿布杜拉季波夫所言，任何民族在历史上或多或少都积累了一定的自我组织和管理经验，希望在将来的俄罗斯，不仅是区域自治，还有文化自治成为民族自我组织的主要形式，而在国家社会不仅是文化的发展，还有经济、政治的发展。³⁸⁰

（二）民族文化自治的未来发展需要多方面的共同努力

要使民族文化自治具有良好的发展前景，各少数民族真正享有民族文化自治的权利，必须要各方面共同努力，建设社会各个领域真正平等的民主的民族关系。俄罗斯是一个多民族的国家，少数民族、族群的数量之多，历史上形成的民族间关系之复杂，都是世界上不多见的。要解决俄罗斯民族问题，绝不是仅仅依靠一部《民族文化自治法》就一劳永逸了。法律调节是调整联邦制下民族关系最主要的杠杆，但俄罗斯的历史一直缺乏调整民族关系的法律传统，这也是俄罗斯社会民族冲突不断的原因之一。目

³⁸⁰ Абдулатипов.Р.Г.Национальный вопрос и государственное устройство России.М.2000.С.420.

前俄罗斯对民族关系的调节和少数民族利益的保护已经建立了一个较为完备的法律调节机制。还需要做的就是完善已有的法律，联邦各主体加快制订民族文化自治配套法律，在立法时应充分考虑：社会经济生活发展水平和俄罗斯的改革方向，生产力的发展及取得的经济成就，政治上为民族的自由发展和民主的民族关系创造条件，防止极端民族主义对民族关系造成危害。³⁸¹

为了避免苏联的悲剧重演，俄罗斯必须改变自己的策略，发展和完善联邦制，建立发达的教育、文化、卫生保健体系，国家不是以强制、压迫、武力解决问题，而是协商、对话、和谐，联邦制不是分离，而是联合。完善联邦制对于促进国家安定、社会稳定、民族团结有着重要的意义，也对民族文化自治的发展起一个强大的国家后盾保障的作用。各级机关，尤其是国家政权机关，从总统、政府到地方机关、官员都应该有清楚地意识到，他们不是长官，而是法律的服从者与执行者，各个层次的政权和管理者应该积极与民族文化自治组织展开合作，尊重少数民族的权益，认真对待民族文化发展，在各民族团结的基础上培养和促进民族间交往，这样才能保证政府的各项措施落到实处，社会才是一个互相合作、健康、和谐、平等的社会。要达到上述目标，并不是一朝一夕的事情，俄罗斯政府与各级民族文化自治组织还需继续努力。

列宁说过：“历史喜欢作弄人，喜欢同人们开玩笑，本来要进这间屋，结果却跑进了那间房子。”³⁸²俄罗斯民族的发展轨迹印证了这句话，沙皇俄国从强盛到衰败，社会主义苏维埃联盟从无到有，从人类历史上第一个社会主义国家到与美国抗衡的超级大国，又从繁荣走向解体，俄罗斯走过了苦难的历程。当上个世纪最后十年，俄罗斯面临重重危机的时候，国家依靠爱国主义、

³⁸¹ Абдулатипов.Р.Г.Основы национальных и федеративных отношений.М.2004.C.112.

³⁸² Ленин.В.И.Полн.собр.Соч.Т.25.М.1961.С.335.

强国意识的俄罗斯思想来应对危机，幸运的是，俄罗斯走出了危机，走上了发展经济、重振大国雄风的道路。作为学习多年俄语的本人，对俄罗斯的变化感到欣喜，也对俄罗斯的未来充满期待。民族文化自治就好像是俄罗斯的一把钥匙，希望它开启的是国家昌盛、民族团结的俄罗斯光明的未来。

第六章 俄罗斯民族文化自治对中国少数民族文化权利保障的启示

第一节 中国少数民族文化权利保障现状

一、当代中国少数民族文化权利的法律保障

中国共有 56 个民族，全国人口中，汉族人口为 118295 万人，占总人口的 90.56%；各少数民族人口为 12333 万人，占总人口的 9.44%，³⁸³他们的分布是“大杂居、小聚居”，主要分布在内蒙古、新疆、宁夏、广西、西藏、云南、青海、贵州、四川、甘肃、辽宁、海南等地。我国实行的是民族区域自治制度，这是中国政府结合中国实际情况采取的一项基本政策，也是中国一项重要的政治制度。中国的民族区域自治是在国家的统一领导下，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，使少数民族人民当家作主，自己管理本自治地方的内部事务。³⁸⁴自治权是民族区域自治的核心。少数民族区域自治的优势在于它是单一制国家主权下实行的民族区域自治，在前文论述民族区域自治权与民族文化自治权时已介绍过，民族区域自治权具有双重性，既是一种国家行政权力，也是一种民族权利，少数民族是权利主体，而自治机关是区域自治权的行使者。

建国 60 年来，中国已经初步形成了有自己特色的少数民族权

³⁸³ 引自：<http://zhidao.baidu.com/question/70961701.html>。

³⁸⁴ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的少数民族政策及其实践》，北京，1999 年 9 月。

利保障法律体系。我国少数民族的权益主要由《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国民族区域自治法》及其他调整民族关系的部门规章、省级人大和政府调整民族关系的地方性法规和规章、民族自治地方的自治条例和单行条例等在内的法规体系来保障。这些法律法规也是从我国实际出发，具有鲜明的中国特色，实践证明是符合民意、顺应人心的，有力地保障了少数民族的权益，尤其是民族区域自治制度可说是我国的创举。我国立法对少数民族权利的保障大体可分为三个阶段：

第一个阶段，从建国初期到改革开放。建国初期 1952 年制定的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》规定：各民族自治区自治机关保障自治区内的一切人民，不问民族成份如何，均享有中国人民政治协商会议共同纲领所规定的思想、言论、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰和示威游行的自由权，并依法有选举权和被选举权。³⁸⁵1954 年颁布了《中华人民共和国宪法》，将民族区域自治制度写入宪法中，并规定了中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，民族平等与民族区域自治首次在国家根本法上得到确认，在此原则下，维护少数民族公民权利和政治权利。在最高权利机关——全国人民代表大会中，55 个少数民族都有自己的代表。可以说，建国初期我国较好地解决了少数民族权利中的公民权利和政治权利的保障。

第二个阶段，从 1954 年至 1984 年，是少数民族权益保障曲折发展时期。这个阶段由于“左”的思想影响和后来“文革”时期的错误，我国民族区域自治制度受到破坏，少数民族权益法律保障停滞不前。

第三个阶段，从 1984 年到现在，是少数民族权益保障的健全和完善时期。1984 年颁布了《中华人民共和国民族区域自治

³⁸⁵ 《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》第 26 条。

法》，用法律形式来规范民族区域自治制度，2001 年修改颁布的该法明确规定了民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度。在该法中更集中、具体规定了对少数民族权利的维护，赋予了民族区域自治地方广泛的自治权，如立法自治权、语言文字自治权，规定：“民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族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；同时使用几种通用的语言文字执行职务时，可以以实行区域自治的民族的语言文字为主。”³⁸⁶还有经济金融类自治权、教科文体卫自治权等。第 38 条规定：“民族自治地方的自治机关自主地发展具有民族形式和民族特点的文学、艺术、新闻、出版、广播、电影、电视等民族文化事业，加大对文化事业的投入，加强文化设施建设，加快各项文化事业的发展。民族自治地方的自治机关组织、支持有关单位和部门收集、整理、翻译和出版民族历史文化书籍，保护民族的名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产，继承和发展优秀的民族传统文化。”这是保护少数民族文化的法条规定。在新时期正确的民族政策及法制的保障下，少数民族地区在政治、经济、文化方面取得了翻天覆地的成就，尤其是少数民族经济权利保障较为全面。

少数民族文化权利是少数民族权利中非常重要的一部分，依据《民族区域自治法》关于保障少数民族文化权利的规定，国务院行政法规、规章及其它规范性文件做了大量相关规定来保护少数民族权利，其中就有文化权利。首先，专门制定了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，细化了保障民族文化权利的措施。如加强新闻出版、体育、传统医疗、抢救文化遗产等方面的支持等。第二，充分考虑国情并顺应国际发展趋势，启动了民族民间传统文化保护、非物质文化遗产保护工作，明确了国家级非物质文化遗产的申报程序、主管机关，以及

³⁸⁶ 《中华人民共和国民族区域自治法》第 21 条。

文化遗产传承人命名条件程序等，出台了《关于我国非物质文化遗产保护工作的意见》和《国家级非物质文化遗产代表作申报评审暂行办法》。第三，各部委也相继发布了有关民族文化保护的一些规定。1994 年国家民委、中宣部等部门共同发布了《关于严禁在新闻出版和文艺作品中出现损害民族团结内容的通知》；财政部、新闻出版总署 2007 年发布的《民族文字出版专项资金管理办法》等。各地也纷纷出台了相关地方性法规，上世纪 90 年代上海市、河南省、长春市等制定了《少数民族权益保障条例》，这些条例一般都将少数民族文化权利分解到节日、食品、建筑、殡葬等方面作了规定。2000 年云南率先在全国颁布实施了《民族民间传统文化保护条例》，贵州、福建、广西壮族自治区也分别于 2002、2004、2005 年颁布了民族民间文化保护条例。江苏、宁夏回族自治区等也于 2006 年实施了《非物质文化遗产保护条例》等。还有一些地方的《散居少数民族工作条例》对尊重散居少数民族风俗习惯有专门规定。在各民族自治地方的自治条例基本上都有关于民族文化权利的规定，规定了促进民族地方经济、政治、文化建设及民族节日休假制度等。³⁸⁷

二、中国少数民族文化权利法律保障存在的问题

可以说，从政府到地方、民间都在保障少数民族文化权利方面做了长期不懈的努力和深入细致的工作，少数民族文化权利保障取得了较大的成效。但相比公民权利、政治权利、经济权利而言，我国在文化权利保障方面还是较弱一些，存在一定的问题，需要立法及相关政策的完善。

（一）现有法律法规的保护不够周全完善

尽管已经建立起一套较完整的少数民族文化权利保护的制

³⁸⁷ 洪涵：《60 年来我国少数民族文化权利保障立法的回顾与展望》，载《新西部》2009 年 18 期，第 97 页。

度，并初步纳入了法制化的轨道，但国家立法没有充分考虑少数民族文化的特殊性，仅笼统规定了文化保护，立法的不明确与缺乏可操作性造成了执法中一些地方部门只顾经济利益，忽略甚至侵害了少数民族文化权利，如在云南就有一些地方不愿交出珍贵文物的例子。³⁸⁸

还有，我国现有的法律体系对少数民族传统文化的保护覆盖不够全面。民族传统文化很难受到现有知识产权制度的完整保护。比如著作权法对受保护作品要求必须具有独创性，权利主体特定，保护期限有限，而民族传统文化知识就权利主体而言找不到具体明确的作者，创作是一个不间断的连续缓慢过程的产物，就其保护期限要求是永久的。因此，民族传统文化很难获得著作权法保护。³⁸⁹如土家族民歌《龙船调》、赫哲族民歌《乌苏里船歌》等既是如此。在专利法、商标法方面也存在类似问题。

再有，我国对少数民族文化权利的保护从法律条文上看，宣示性的法条多，列举的法条少，不够明确，缺乏可操作性。而这些法条多规定了权利行为，忽视了义务条款，不注重法律责任，没能体现权利义务的一致性，而且用语多为“各民族有……自由”，“民族自治地方的自治机关保障……权利、自由”等，措辞中缺少“应该”、“必须”等较强语气，这容易使个别人或自治机关工作人员忽略少数民族的权益。此外，在我国现行的民法、行政法中都缺少国家机关、公民、法人和其他组织侵犯少数民族公民使用语言文字自由权和自治机关语言文字自治权应承担的责任和行政处罚，刑法中也没有相应罪责的条款。³⁹⁰这些法律的不配套必将对权利的落实产生一定的影响。

³⁸⁸ 彭谦、翟东堂、田艳：《关于和谐社会构建中少数民族文化权利保护的思考》，载《青海民族研究》2007年第4期，第71页。

³⁸⁹ 司马俊莲著：《少数民族文化权利研究》，北京：民族出版社2009年版，第216页。

³⁹⁰ 同上，第222页。

（二）少数民族文化权利的主体、客体、内容方面规定不够清晰

目前关于少数民族文化权利的主体、客体、内容等方面存在着不同的观点，但大多认为，我国对文化权利的界定偏于狭窄，权利主体的缺位，客体及内容的缺失，导致了法律实践中相当大的困惑。究竟谁可以成为少数民族文化权利的主体，权利归属于谁？少数民族文化权利到底包括哪些内容？什么样的文化权利可以纳入法律保障的范围？如果这些界定不清，非常不利于少数民族文化的传承与发展，也不利于增强少数民族公民的权利意识及保护本民族文化的责任感。我国各省少数民族文化权利保护立法条例都没有包括每个公民有权享受科学技术及其应用所产生的利益的内容，也不包括对所有少数民族文化生活自由的尊重。与联合国《经济、社会和文化权利国际公约》相比，权利内容过于狭窄。³⁹¹《云南省民族民间文化传统文化保护条例》主要通过行政管理的手段对民族民间传统文化进行保护，没有将其作为一种与财产权有关的客体来进行保护，没有明确所有者与使用者的关系。《福建省民族民间文化保护条例》在少数民族文化权利保护的主体中新增加了“民族民间文化传承单位”。但“单位”不是一个法律概念，应为“民族民间文化传承组织”。³⁹²

（三）某些地区权利保护意识的缺乏

少数民族文化权利的真正享有者是少数民族公民，权利属于所有少数民族，应该说是一种个人权利与集体权利的混合。³⁹³对于这样的权利，国家采取法律手段保护是非常必要的。同时，既然少数民族是权利的享有者，那么每个少数民族公民都应该树立

³⁹¹ 田艳、王让：《我国少数民族文化权利保障立法及其完善》，载《黑龙江政法管理干部学院学报》2006年第6期。

³⁹² 同上。

³⁹³ 见本文第四章第一节有关“民族文化自治权”权利性质部分的介绍。

起保护本民族文化的强烈意识与使命感，认为自己有责任保护、传承本民族文化中的精华，并且鼓励少数民族公民参与到文化保护中来，贡献一份力量。但某些地区的少数民族公民对权利的保护意识淡薄，有时甚至为经济利益驱使还做出不利于本民族文化保护的事情，如本应上缴的文物私自隐匿收纳，然后出售给外地人、外国人，牟取私利，给少数民族文化造成了毁损、消失等严重后果。³⁹⁴而一些民族地区为了开发经济，忽视了对传统文化的保护，如云南就发生了为发展本地经济而将古建筑拆除的事件。³⁹⁵这从一个侧面反映了当局者对民族文化权利保护的不够重视。另外，某些民族自治地方立法本身也没有很好地重视少数民族文化权利的保护。我国民族地区的立法多以经济立法为主，经济类法规占多数，文化类相对较少。这还是说明了立法者对文化权利保护的重视程度较低，远不如加快经济发展的思路活跃。

学者们非常关注我国少数民族文化权利法律保障的完善，纷纷著书立说，阐明见解，论述颇丰，笔者不在此赘述。因为本章主要说明俄罗斯的民族文化自治对我国少数民族文化权利保护立法的借鉴与启示，故本节用了一些篇幅来介绍我国少数民族文化权利法律保障的现状及不足，以引出下一节。

第二节 俄罗斯民族文化自治对中国的启示

俄罗斯的民族文化自治在保障少数民族权益尤其是文化权益方面取得了较大的成就。那么，它对于我国有没有借鉴和启示的

³⁹⁴ 彭谦、翟东堂、田艳：《关于和谐社会构建中少数民族文化权利保护的思考》，载《青海民族研究》2007年第4期，第77页。

³⁹⁵ 王柏青：《论地域民族文化的保护与开发》，载《黑龙江民族丛刊》2003年第3期，第55页。

意义呢？答案是肯定的。

一、俄罗斯民族文化自治可供中国借鉴的经验

俄罗斯实施民族文化自治已经积累了一定的经验，我认为，这当中以下几点可供我国借鉴。

第一，民族文化自治中蕴含的“文化”、“自治”的合理内核可供借鉴。民族文化自治是由全体或部分少数人自主地管理其文化事务，它是一种限于文化方面的属人自治，包括诸如语言、教育等其他有关认同的问题，少数人能就这些问题自由地做出决定。³⁹⁶民族文化自治中最重要的就是包含的“文化”与“自治”理念，这在文化价值得到高度重视的今天，能引起更多的关注，而“自治”的理论与实践也是一个经久不衰的热门课题。³⁹⁷

马戎先生认为，中国传统族群观念中，“族群”在观念上和实际交往中被努力地“文化化”了。而“文化化”也正是相对发达的中原地区核心族群得以凝聚、融合周边族群的思想法宝。也正因为中国的思想传统是将族群差异主要作为“文化差异”来看待，从而得以实施“化夷为夏”的策略，不断融合吸收边疆各族人口，最终形成了以中原汉人为凝聚核心的“中华民族多元一体”的格局。今天我们提出把族群问题“文化化”的思路，也许可以说是对传统“中国文化主义”族群观在新的历史条件下的延续。³⁹⁸可见，我国从古以来就有着从“文化”视角出发调整民族

³⁹⁶ [德]汉斯·乔基姆·海因茨著：《国际法上的自治》，周勇译，见王铁志、沙伯力编：《国际视野中的民族区域自治》，北京：民族出版社 2002 年版，第 224 页。

³⁹⁷ 陈云生：《民族文化自治的历史命运及价值蕴含》，中国法学会民族法学研究会 2009 年年会论文集，第 7 页。

³⁹⁸ 马戎：《理解民族关系的新思路——少数民族问题的“去政治化”》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版）2004 年第 6 期，第 124 页。

关系的传统，这说明我国是非常认可“文化”价值蕴含的。³⁹⁹

在我国历史上，在统一与多民族融为一体的思想指导下，各朝各代都在民族聚居地区设置于不同于内地的地方行政建制，如秦朝的道和属国，南朝的左郡左县或僚郡俚郡，唐宋的羁縻州府，元明及清的土司等。对少数民族的管理统治制度，虽因朝代不同、时间不同、统治民族不同而有所区别，但却有着前后继承关系和大体相同的体制。这种“因俗而治”、“以夷制夷”政策下的管理体制在相当程度上给了少数民族一定的自主管理权。⁴⁰⁰虽然自我管理有一定限制，还是说明我国有着“自治”的历史传统。

从上述分析我们可以看出，无论是“文化”还是“自治”，在中国都是有生存土壤的，只是需要怎样吸收俄罗斯民族文化自治中合理的内核与中国具体国情衔接。

第二，俄罗斯政府对保护少数民族文化非常重视，上升到立法手段来调节，这是保护少数民族文化最好的方式，用法律手段保护少数民族文化也值得我国学习。对少数民族文化的保护是多种多样的，但各种保护措施中，最好、最有效的就是法律保护。出台专门的文化保护法律既彰显了政府对少数民族文化保护的重视程度，也反映了各族群众对发扬、传承本民族文化的迫切要求。民族文化自治法出台之前，俄罗斯的民族关系、民族问题很多，经过了十几年的实验，尽管民族文化自治有一些缺陷需要完善，但是它却成功地缓和了民族关系、促进了民族团结，维护了国家统一。当然，这不仅是一部法律的后果，是多方面因素形成的，但是民族文化自治占据突出的位置。将各民族对自身的发展

³⁹⁹ 田艳：《中国少数民族基本文化权利法律保障研究》，北京：中央民族大学出版社2008年版，第213页。

⁴⁰⁰ 邹敏：《论民族区域自治权的源与流》，中央民族大学2008年博士学位论文，第27页。

转到文化方面，可以预先规避政治流血冲突，少数民族通过对其文化的发展，把自己摆到了和其他民族尤其是俄罗斯族平等的位置，而民族间真正的平等才能防止民族分离主义对分化国家的危害，既然通过这种途径可以保护自己的权利，自然不会宣扬政治独立、建立主权国家了。我国也采取了一系列的法律和行政措施来保障宪法赋予的少数民族权利，但是在文化保护这方面还是欠缺的，因为还没有通过相关的少数民族文化保护的法律。保护少数民族文化对于发展我国的中华民族多元文化以及繁荣社会主义文化都具有现实和紧迫的意义。我们看到，现实中少数民族文化权益受到侵害的例子不是没有，如“乌苏里船歌”一案。假如有类似民族文化自治组织的少数民族文化社会团体，他们在本民族成员权利被侵害时，会自然承担起责任去维护他们的权益，担当诉讼主体，行使权利。因此，我国可以借鉴俄罗斯，国家重视少数民族文化权利，用立法手段来保护。

第三，成立专门的组织来保障少数民族权益，首先是散居少数民族。民族文化自治是一种特殊的社会组织，和其他社会组织不同的是，它只有一个目的：保护和发展民族语言、教育和文化。少数民族的文化是民族的重要标志，保持自己的文化，就是保留了自己的民族，也是为了少数民族未来的发展。少数民族公民个人当然也有着保护本民族文化的需求，但是个人的力量比起集体还是弱一些，成立保护少数民族文化的集体，可以号召本民族公民加入民族文化自治组织，唤醒本民族全体成员保护民族文化的自觉性和积极性。作为非政府的民间组织，民族文化自治组织享有广泛的民族文化自治权利，在民族文化自治法中详细地列出了保护、发展和使用民族语言及保护和发展民族文化的权利（见前文介绍）。该法避开了空洞的法条，清楚地规定了民族文化自治组织的具体权利和职责。根据法律的规定，民族文化自治组织很容易就明白它们应该作什么才能更好地保障少数民族的权益，什么是它们的工作职能所在。这些权利的落实使各少数民族

文化得到了发扬和推广，在举办各种文化活动时，邀请其他民族人士参加，也使更多人接触了他族的文化。而覆盖全国各个级别的民族文化自治组织的成立又为少数民族在小到村镇、大到联邦内实行语言、教育和文化发展措施提供了条件。

在同样作为多民族国家的中国，实施民族区域自治的少数民族有 44 个，少数民族大多数居住在自治地方，他们的权益主要由《宪法》、《民族区域自治法》及其他相关法律、法规来保障。可以说，我国实行区域自治少数民族权益保障是比较乐观的，但我国还有 11 个少数民族没有自治地方，3000 多万少数民族处于散居的情况。⁴⁰¹这些散居少数民族的权益如何能够获得更有效的保障？笔者认为，俄罗斯的民族文化自治给我们提供了一条可参考的途径。

在每个民族的灵魂中，都存在着自己的优点和弱点、自己的长处和短处。需要相互喜爱各民族的长处，原谅他们的短处。只有到那时候，真正的交往才得以可能。⁴⁰²在多民族国家里，如俄罗斯、中国，同时并存着多种文化元素，民族文化自治组织可以使这些多民族文化元素得到良好的展现。

第四，国家对民族文化自治组织的财政支持也值得我国学习。要实施民族文化自治，让它开展得如火如荼，只靠法律条文和空洞的口号是不行的。各级民族文化自治组织要发展语言、教育、文化，没有到位的资金就不能使工作正常的运转，而且民族文化自治组织是民间非政府组织，它筹措资金的力量有限，必须依靠强有力的后盾——国家财政的补贴。国家各级机关必须在财政预算中留有为民族文化自治组织划拨的资金份额，这是法律的硬

⁴⁰¹ 吴宗金、张晓辉主编：《中国民族法学》，北京：法律出版社 2004 年版，第 234 页。

⁴⁰² [俄]别尔嘉耶夫著：《自我认知》，汪剑钊译，上海：世纪出版集团、上海人民出版社 2007 年版，第 378 页。

性规定，各级国家政权机关必须遵守，能够获得国家财政支持也是民族文化自治组织与其他社会组织的另一个不同之处。2009年《俄罗斯联邦民族文化自治法》专门对财政支持的条款做了修改，扩大了民族文化自治组织资金来源范围，将国家财政支持细化到各级政府。因为我国没有实行民族文化自治制度，目前国家的投入主要是上级国家机关对民族区域自治地方的财政转移支付，并在《民族区域自治法》第56条规定：“国家设立各种专用资金，扶助民族自治地方发展经济文化建设事业。”可以设想，如果我国成立了类似民族文化自治组织的民间团体，它们的资金来源应该由国家出台相应措施规定国家机关划拨财政资金。

二、一种渐进的可能性——俄罗斯民族文化自治对中国的启示

民族文化自治作为发展少数民族文化的一种制度安排，其内在的“文化”与“自治”都在中国有着生长土壤。所要做的就是根据我国的少数民族发展情况来吸收民族文化自治中为我所用的因素，先从对散居少数民族权利保障开始，循序渐进的引进其中的合理内核。

陈云生教授在《民族文化自治历史命运的转折与引进设想(二)》一文中对有条件地引进和实行民族文化自治的政策和法律制度具体以下设想：“第一，“有条件”是指，在坚持和不断完善、发展民族区域自治政策、制度的前提和总体框架下，引进和实行民族文化自治制度。第二，“有条件”还指，在一定的范围或界域内引进和实行。第三，民族文化自治在范围上仅限于“文化”自治。第四，民族文化自治在性质上属于少数民族群众性的自治，确切地说是属于杂居、散居的少数民族的群众性自治。第五，民族文化自治应当建立自中央至基层的民族文化自治机构。第六，民族文化自治机构在基层应以民族为单位设置，这样可以避免两个或两个以上的民族共同设置一个民族文化自治机构，而可能因为文化上的差异和文化自治上的要求或期望的不同而产生

的分歧或矛盾。第七，民族文化自治机构在组织形态上应属于社会团体，应当纳入国家社团范围内管理。第八，民族文化自治机构应享有广泛的民族文化自治的权利，自主地解决保护和发展民族语言、文字、文化传统、艺术、与其他民族的文化交流等事业。第九，民族文化自治机构应积极创造条件，大力发展本民族的教育事业，在国家的政策和法律允许的范围内，创办包括幼儿园、小学、中学、大学在内的各种民间教育学校及其他形式的民间教育基地或设施，使少数民族的优秀文化在专门的、系统的教育中得以保留、发展和光大。第十，民族文化自治机构应积极参与大众传播事业，在法律允许的范围内利用大众传播媒介宣传本民族的文化，发展和支持用少数民族语言对公众传播，大力出版有关民族文化的出版物。第十一，民族文化自治机构应大力保护、继承、发展本民族的文化事业，积极创造条件建立民间的戏院、图书馆、博物馆等机构，以保护和丰富民族的历史文化遗产，以及更好地利用民族文化财富。第十二，民族文化自治机构应积极参与国家政权特别是各级人民代表大会，以及各级人民政治协商会议的议政活动，广泛联系本组织的少数民族成员，积极反映各杂居、散居少数民族居民的文化利益、权利和其他切身利益、权利的要求和愿望。第十三，民族文化自治机构应大力支持、参与、组织民族文化旅游事业，以传播本民族的文化传统，发展与外国、外族文化上的交往和友好关系，增加旅游收入。第十四，民族文化自治机构应积极利用各种条件创办与文化有关的实业，如歌舞、乐队、风情等表演团体，以及其他的艺术、手工艺品等实业，以张扬本民族的个性，并增加杂居、散居的少数民族居民的收入，尽快脱贫，提高生活水平。第十五，国家应大力支持设立民族文化自治基金。”⁴⁰³

⁴⁰³陈云生：《民族文化自治历史命运的转折与引进设想》（二），载《广西政法管理干部学院学报》，2007年第4期，第9---10页。

笔者认为，陈云生教授所谈的引进设想是比较全面的，对引进后的民族文化自治的适用范围、民族文化自治的性质、民族文化自治组织的各项权利、国家财政支持都做了规范和设想，但基本上是围绕着《俄罗斯联邦民族文化自治法》的条文展开。我的观点与陈教授稍有不同，本人认为，俄罗斯民族文化自治对我国的借鉴和启示可从以下几个方面考虑：

第一，在少数民族文化立法时可以规定，在散居、杂居少数民族中建立类似于“民族文化自治”组织的发展民族文化的社会组织，但不一定非得叫做“民族文化自治”。在相关法律中规定赋予这类组织对本民族文化的自我管理权，即实际上的“文化自治”，并规定对这类组织给予国家财政支持。引进民族文化自治首先是保障散、杂居少数民族文化权益的发展，使他们通过实行文化自治获得了更多的权利，能够与其他聚居少数民族处于平等的位置。至于组织的名称可以广一些，既可以叫“某某族民族文化自治组织”，也可以叫“某某族民族文化保护协会”、“某某族民族文化组织”、“某某族民族文化中心”等，这些都是民间性的组织，他们的主要活动范围就是以“民族”为基础，以“文化”为限，各个组织可以制定各自的组织章程对其活动、权利义务、机构设置、成员资格等作出规定，它们的主要权利可以参考《俄罗斯联邦民族文化自治法》的相关规定并结合本民族实际制定。在名称上不必拘泥是为了更好的将所有保护和发展民族文化的组织都纳入法律调整范围。而且俄罗斯的情况是，在民族文化自治组织成立前就有很多社会组织保护和发展民族文化，这些组织当中的一些在《民族文化自治法》颁布之后就改名为“某某族民族文化自治组织”，主要的原因就是为了获得国家的财政支持，而其他民族文化保护组织也对民族文化自治组织有一些不满情绪，因为他们的地位看似比较特殊，国家的关注更多，还有专项资金投入，各个民间组织之间的协调工作不尽如人意。我国为了避免类似情况出现，可以考虑不必将组织名称在法律中规定，

而强调组织的合法国家登记，并且限制各个级别、地方的组织数量，主要是一个地方如村、镇、社区、市等只允许法定登记的一个某某族的民族文化组织存在，避免有多个一个民族的文化组织重复，而在省级行政可以酌情适当增加文化组织的数量，由各省根据本省实际情况决定。在散、杂居少数民族中建立保护民族文化的组织对其文化权利的保护和传承具有积极意义。

第二，在民族区域自治地方，也可以成立类似于“少数民族文化保护协会”的社会团体，这种团体对少数民族文化方面的事务有处理权，但名称不宜叫做“民族文化自治”，以免出现少数民族对概念的混淆，以为又出现了一种新的与民族区域自治并行的自治方式，其实民族文化自治主要是保护散、杂居少数民族文化权利，是赋予没有条件实施区域自治的民族的补充权利。而且民族区域自治权内其实包含了民族文化自治权，聚居地区所作的更多是对聚居民族传统文化的发扬光大，也就是更好地行使民族区域自治权（包括民族文化自治权）。在民族区域自治地方成立保护少数民族文化的社会团体是可行的，但要注意，它的国家财政支持不是必须的，各民族自治地方可以根据当地实际情况制定措施是否需要给类似社会团体财政支持，首先应该大力提倡社会各界的捐款。本人认为，在民族自治地方所要引进的与其说是“民族文化自治”制度，不如说是“民族文化自治”理念。也就是说，民族自治地方应该充分重视少数民族文化，给予少数民族群众发扬本民族文化的自我管理权利，各级政府积极与少数民族代表就发展文化事宜进行磋商、探讨，积极推进自治地方的文化建设，其中包括建立发展民族文化的民间社会团体，让这些团体代表本民族成员的利益。说到底还是对民族区域自治政策、制度的坚持和不断完善、发展。而对于居住在民族区域自治地方但又不是实行自治的主体民族的其他少数民族而言，可以比照散、杂居少数民族地区成立发展本民族文化的社会团体，名称不必统一，实质是为了实现少数民族对其文化方面事务的自我管理，但

这种管理不是无序、无节制、无限的，必须在国家机关的监督下进行，这就需要国家或地方出台相关的法规加以规范这些团体的行为及活动。

第三，在我国制定专门的少数民族文化立法中可以借鉴《俄罗斯联邦民族文化自治法》的相关规定。目前很多学者都提出了要制定《少数民族文化权利保障法》来切实可行地保障少数民族文化权益，并对该法中应规定的内容做了一些展望：少数民族文化产权的主体、客体和内容；政府在少数民族文化权利保障方面的职责，特别是财政扶持措施；促进少数民族在涉及其文化的决策方面的有效参与；少数民族文化权利保障的救济措施；因经济建设或公共决策影响少数民族文化权利的实现时的利益补偿措施；少数民族文化权利保障方面的国际合作；等等。⁴⁰⁴并强调应使法律具有可操作性。我认为，在我国制定相应少数民族文化权利保障法律时，可以参考俄罗斯的民族文化自治法的一些合理规定，如前文介绍的俄罗斯联邦民族文化自治的经验。首先，对民族文化自治组织的权利规定非常清晰明确，少数民族的文化权利采用了列举式，文化权利到底有哪些一目了然，文化权利的内容非常丰富，外延比较宽泛，赋予了少数民族较多的文化权利。其次，我国可以考虑在各地尤其是散居少数民族居住地区鼓励成立少数民族文化保护组织，以社会团体即集体的名义保护和传承本民族文化，这样相比于势单力薄的少数民族公民个人更有利于民族文化的保护。再次，明确政府在保护少数民族文化权利方面的职责和义务，国家机关的各级财政设专项资金用于支持少数民族文化的发展，同时政府鼓励社会其他资金注入民族文化保护的渠道。

综上所述，我认为，中国可以借鉴民族文化自治，但是必须

⁴⁰⁴ 徐中起主编：《中国少数民族文化权益保障研究》，北京：中央民族大学出版社2009年版，第302页。

是与中国实际相结合，不是全盘植入，而是有条件的吸收其合理内核。中国的国情与俄罗斯不尽相同，不适宜制定专门的《文化自治法》，而且过多强调文化自治，容易使那些实行文化自治的少数民族纷纷在文化上取得与其他民族平等的地位后，继而谋求政治上的利益，这样有可能产生民族分离的倾向，不利于国家统一和主权完整。俄罗斯之所以实行民族文化自治是有其历史原因及适用土壤的，且俄罗斯实行民族文化自治会不会带来一些不良后果，现在因时间较短还不好加以评说，但是相信俄政府一定会采取措施来构建国家统一的，而且俄罗斯民族文化自治的大前提是取消民族识别和民族成分，这都和我国情况不同。中国的经济和社会的进步和发展是突飞猛进的，这些势必对少数民族传统文化造成不小的冲击，很多文化都濒临消失的危险，保留住了文化就是保留住了民族。所以在这个时代，少数民族文化的重视、保护意义更加突出，少数民族文化的保障必将进入中国社会的法制发展轨道中，对特殊人群权利的保护正是我国精神文明建设的成就和依法治国思想的体现。我们在解决民族问题方面可以借鉴我们邻国的一些成功的方法，比如文化自治中合理的部分，引进他人的长处，以丰富充实我国的少数民族法制体系。真诚期待着在将来的某一天，中国、俄罗斯，这两个大国都能成为真正文明、民主、富强的国家，如果本书的介绍能为中俄法律交流尽一份绵薄之力的话，将是作者最大的欣慰。

结语

俄罗斯对少数民族权益的保障可谓不遗余力，最重要的就是实行民族自治，《俄罗斯联邦民族文化自治法》是俄罗斯保护少数民族权利最主要的一部法律，它使“文化自治”成为在俄罗斯通用的法律用语，确认了少数民族文化的法律地位并保障少数民族公民享有国家承认的各项权利。这些权利尤其是文化权利在历史上和现实中受到了不公正待遇，与主流文化不能处在一个平等的地位，并一再面临主流文化的冲击和排挤，那些北方土著小民族的文化经历了强势文化数百年的反复碾压之后所剩无几。所幸，今天的俄罗斯政府已经认识到了少数民族及其文化对于俄罗斯国家的重要性和不可或缺性，开始对少数民族文化的保护和传承予以关注，出台了一系列措施来保障文化多样性和少数民族权利，民族文化自治的实行给了少数民族一个与主体民族公平对话的平台。实现少数民族的文化权利，促进多元文化的发展，继而带动整个社会的和谐与国家的稳固，让所有的民族感觉自己就像在一个大家庭里，和睦共处，其乐融融，只有这样，社会才会进步，人类才有可能实现健康的可持续发展。这也正是俄罗斯要保护少数民族及其权利，因而制定《民族文化自治法》的初衷与价值取向。

本人认为，俄罗斯民族文化自治的意义主要在于：

1、制定颁布《俄罗斯联邦民族文化自治法》是俄罗斯少数民族发展史上一个重要的举措，它标志着国家法对少数民族权利的确认。《俄罗斯联邦民族文化自治法》细致地规定了少数民族享

有的各种文化权利，民族文化自治组织与国家政权机关为保障少数民族权益所需要做的工作，较之之前的法律更进一筹。俄罗斯的各个少数民族在历史上为争取自身权益进行了不懈的斗争，直至今日终于得到了国家的承认和发展的良好契机。在一个国家内政治、经济、文化生活处于边缘和劣势的少数民族可以依法对自己的传统文化进行保护，并有了国家资金的扶持。《俄罗斯联邦民族文化自治法》所赋予的民族文化自治组织的广泛权利为其他国家制定少数民族文化保护法律提供了基本原则和框架。

2、民族文化自治在俄罗斯甚至是国际上开创了一种文化保护立法的全新模式，即由少数民族自己的文化保护社会团体直接参与文化保护。当本民族公民文化权益受到侵害时，民族文化自治组织以权利诉求者、本民族公民代言人的身份参与诉讼，直接与国家机关对话，同时规定了国家机关为满足少数民族权利的实现，确保少数民族公民享有其文化的权利和其他人履行不侵犯少数民族权益的义务。这种全新的模式是俄罗斯少数民族权利保护民主化的体现，通过这种模式将少数民族的个人权利转化为组织的集体权利，以集体的方式去实现个体的权利，将散居于各地的民族凝结成大到联邦各主体、小到村镇的梯形结构体系，从上到下在各个层次全方位地保障少数民族的权益。这也是一种全新的尝试，为其他多民族国家的少数民族保护立法树立了榜样。

3、俄罗斯实行民族文化自治法，确立了多元文化，为在俄罗斯构建和谐、民主、公正的公民社会起到了积极的促进作用。走向新时代的俄罗斯的目标就是建立真正的公民社会，将公民权利置于崇高的地位。多元文化是多种文化得以合理合法存在的基本理论依据，它要求国家承认各民族文化的价值及对本国文明和社会总体文化的贡献，承认少数民族文化与其他文化平等和不受歧视，同样有权存在于社会中。国家为促进少数人文化的发展，必须履行积极的作为义务，在立法上促成实现少数民族文化权利的

各种条件，还采取适当的优惠政策扶持少数民族各项事业的发展，促进多元文化在本国的繁荣。而只有少数民族文化得到积极发展，少数民族觉得和主体民族处于平等的地位，同样都是俄罗斯联邦的公民，才会有信心有动力参与公民社会的建设，贡献出自己的一份力量。

俄罗斯与中国都是东方大国，两个相邻国家的历史交往也颇多，尤其前苏联时期，中苏同为社会主义国家，苏联的很多模式为新中国借鉴、仿效。在民族问题方面，二者都是多民族国家，都面临着要促进民族平等、民族团结、民族繁荣，发展少数民族经济、政治、文化，建立和谐稳固的民族关系等问题。在解决民族问题上可以互相切磋、取长补短。俄罗斯有着深刻的历史教训，现在也积累了一定的解决民族问题的经验。中国在建设有中国特色社会主义道路上可以学习俄罗斯的一些做法，结合中国实际，走一条符合我国国情和满足少数民族需求的路子。民族文化自治给我们提供了一定的参考。

俄罗斯民族问题错综复杂，交织着各种矛盾，解决起来不可能在短期内一蹴而就。一方面是少数民族对文化权利的正当要求，另一方面则是权利的实现势必会牵涉到国家主权在内的重大切身利益问题。权利和利益的博弈如何取舍与平衡？二者间的关系若协调不好既无益于民族文化的发展，也不利于国家主权的安定和统一。但是，少数民族权利如果不给与实在的保护是绝对影响国家和社会稳定的，而民族文化自治也绝不是万灵丹，应该在国家政治制度和法律体系的构架下，以充分尊重少数民族权利为出发点，通过合理、合法、合情的途径在国家容忍和允许的尽可能的范围内，各方面共同努力，尽量做到既满足少数民族文化权利的需求，又维护国家的稳固和统一。民族文化自治在俄罗斯迈出了可喜的一步，但是未来的俄罗斯还有许多问题要面对，俄联邦政府与俄联邦公民——任重而道远。

参考文献

一、著作类

(一) 中文著作类

- [1] 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局编译：《列宁全集》，北京：人民出版社 1990 年版。
- [2] 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局编译：《斯大林选集》，北京：人民出版社 1979 年版。
- [3] 中国社会科学院苏东所、国家民委政策研究室：《苏联民族问题文献选编》，北京：社会科学文献出版社 1987 年版。
- [4] 张建华著：《苏联民族问题的历史考察》，北京：北京师范大学出版社 2002 年版。
- [5] 张建华著：《俄国史》，北京：人民出版社 2006 年版。
- [6] 刘晓春著：《俄罗斯民族经济与改革》，呼和浩特：远方出版社 1999 年版。
- [7] 林耀华主编：《民族学通论》，北京：中央民族大学出版社 2003 年版。
- [8] 林耀华著：《民族学研究》，北京：中国社会科学出版社 1985 年版。
- [9] 周勇著：《少数人权利法理》，北京：社会科学文献出版社 2002 年版。

- [10]潘德礼著：《俄罗斯十年——政治、经济、外交》，北京：世界知识出版社 2002 年版。
- [11]林精华著：《民族主义的意义与悖论——20—21 世纪之交俄罗斯文化转型问题研究》，北京：人民出版社 2002 年版。
- [12]林精华著：《误读俄罗斯——中国现代性问题中的俄国因素》，北京：商务印书馆 2005 年版。
- [13]王英佳著：《俄罗斯社会与文化》，武汉：武汉大学出版社 2002 年版。
- [14]陈黎阳著：《苏联解体后的俄罗斯民族主义》，重庆：重庆出版社 2006 年版。
- [15]赵常庆等著：《苏联民族问题研究》，重庆：社会科学文献出版社 1996 年版。
- [16]刘冠章著：《苏联民族问题七十年》，乌鲁木齐：新疆大学出版社 2001 年版。
- [17]文池主编：《在北大听讲座——俄罗斯文化之旅》，北京：新世界出版社 2006 年版。
- [18]金炳镐著：《民族理论与民族政策概论》，北京：中央民族大学出版社 2006 年版。
- [19]潘蛟著：《族群认同和民族主义理论》，北京：中央民族大学内部出版物。
- [20]牙含章著：《民族问题与宗教问题》，北京、成都：中国社会科学出版社、四川民族出版社 1984 年版。
- [21]郝文明主编：《中国周边国家民族状况与政策》，北京：民族出版社 2000 年版。
- [22]熊坤新主编：《21 世纪世界民族问题热点预警性研究》，北

京：民族出版社 2006 年版。

[23] 姚海著：《俄罗斯文化》，上海：上海社会科学院出版社 2005 年版。

[24] 华辛芝、陈东恩著：《斯大林与民族问题》，北京：中央民族大学出版社 2002 年版。

[25] 青觉、栗献忠著：《苏联民族问题的多维审视》，北京：中央民族大学出版社 2009 年版。

[26] 王铁志、沙伯力著：《国际视野中的民族区域自治》，北京：民族出版社 2002 年版。

[27] 张文山著：《突破传统思维的瓶颈——民族区域自治法配套立法问题研究》，北京：法律出版社 2007 年版。

[28] 张文山著：《自治权理论与自治条例研究》，北京：法律出版社 2005 年版。

[29] 张家慧著：《俄罗斯民事诉讼法研究》，北京：法律出版社 2004 年版。

[30] 张寿民著：《俄罗斯法律发达史》，北京：法律出版社 2000 年版。

[31] 陈联璧著：《俄罗斯民族关系问题研究》，北京：中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所内部出版物，1998 年。

[32] [俄] 普列汉诺夫著：《俄国社会思想史》，孙静工译，北京：商务印书馆 1990 年版。

[33] [俄] 泽齐娜等著：《俄罗斯文化史》，刘文飞、苏玲译，上海：上海译文出版社 2005 年版。

[34] [俄] 别尔嘉耶夫著：《俄罗斯思想》，汪剑钊译，北京：三联书店 1995 年版。

[35] [俄]别尔嘉耶夫著：《俄罗斯的命运》，汪剑钊译，昆明：云南人民出版社 1999 年版。

[36] [俄]别尔嘉耶夫著：《自我认知》，汪剑钊译，上海：上海人民出版社 2007 年版。

[37] [苏]马夫罗金著：《俄罗斯统一国家的形成》，余大钧译，北京：商务印书馆 1991 年版。

[38] [美]斯塔夫里阿诺斯著：《全球通史》，吴象婴、梁赤民译，上海：上海社会科学院出版社 1999 年版。

[39] [加]威尔·金里卡著：《少数的权利——民族主义、多元文化主义和公民》，邓红凤译，上海：世纪出版集团、上海译文出版社 2005 年版。

[40] [英]A·J·M 米尔恩著：《人的权利与人的多样性——人权哲学》，夏勇、张志铭译，北京：中国大百科全书出版社 1995 年版。

[41] [俄]格奥尔基耶娃著：《俄罗斯文化史》，焦东建、董茉莉译，北京：商务印书馆 2006 年版。

[42] [俄]B·乌布沙耶夫著：《卡尔梅克：1943—1957——一个民族被驱逐与回归的真相》，何俊芳译，兰州：甘肃文化出版社 1998 年版。

[43] 中国社科院民研所、中央民族学院民族研究所：《民族学译文集（二）》，北京：中央民族学院出版社 1990 年版。

[44] 《苏联共产党第二十二次代表大会主要文件》，北京：人民出版社 1961 年版。

[45] 田艳著：《中国少数民族基本文化权利法律保障研究》，北京：中央民族大学出版社 2008 年版。

- [46] 吴仕民著：《新时期民族区域自治制度与法制建设》，北京：民族出版社 2002 年版。
- [47] 吴宗金主编：《中国民族区域自治法学》，北京：法律出版社 2004 年版。
- [48] 吴宗金、张晓辉主编：《中国民族法学》，北京：法律出版社 2004 年版。
- [49] 陈云生著：《民族区域自治法简说》，沈阳：辽宁大学出版社 1985 年版。
- [50] 杨侯第著：《中国少数民族人权述要》，北京：北京大学出版社 1997 年版。
- [51] [苏]斯米尔诺夫著：《十七至十八世纪俄国农民战争》，张书生译，北京：人民出版社 1983 年版。
- [52] 张文显著：《法理学》，北京：高等教育出版社、北京大学出版社 2002 年版。
- [53] 王允武著：《中国自治制度研究》，成都：四川人民出版社 2006 年版。
- [54] 吴宗金、敖俊德主编：《中国民族立法理论与实践》，北京：中国民族法制出版社 1998 年版。
- [55] 杨圣敏著：《中国民族志》，北京：中央民族大学出版社 2003 年版。
- [56] 阮西湖著：《20 世纪后半叶世界民族关系探析》，北京：民族出版社 2004 年版。
- [57] 司马俊莲著：《少数民族文化权利研究》，北京：民族出版社 2009 年版。
- [58] 徐中起主编：《中国少数民族文化权益保障研究》，北京：

中央民族大学出版社 2009 年版。

(二) 外文著作类

俄文类

- [1] Ленин. В.И.Сочинения.Москва.1961.
- [2] Сталин. И.В.Сочинения. Москва.1953.
- [3] Хабриева.Т.Я.Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Москва.2003.
- [4] Ожегов.С .И.Словарь русского языка.Москва.Русский язык.1986.
- [5] Славинский. М.А. Русская интеллигенция и национальный вопрос. Интеллигенция в России . Москва.1910.
- [6] Елена Борисова. Русский пессимизм и национальный вопрос. Эксперт.2004.
- [7]Костина.А.В,Гудима.Т.М.Культурная политика современной России. Москва.2007.
- [8] Амелин.В.В.Многонациональное Оренбуржье.Оренбург.2000.
- [9]Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2004 г. N 5-П по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер.2004.
- [10]Чиркин. В.Е.Конституционное право России .Москва.2003.
- [11]Парламентская демократия и федерализм в России.Москва.1999.
- [12]Российский статистический ежегодник.2002.

- [13]Тищков. В.А.Этничность, право и закон(Вместо заключения). Москва.1999.
- [14]Тищков. В.А.Очерки теории и политики этничности в России. Москва.1997.
- [15]Зорин.В.Ю.Национальный вопрос в государственных думах России: опыт законотворчества.Москва.1999.
- [16]Зорин.В.Ю.Российская Федерация:проблемы формирования этнокультурной политики. Москва.2002.
- [17]Зорин.В.Ю.Высшая ценность—человек.Москва.2003.
- [18]Калинина.К.В. Национальные меньшества в России.Москва.1993.
- [19]Калинина.К.В.Этничность.Национальные Социальная практика.Москва.1993. движения.
- [20]Абдулатипов.Р.Г.Национальный вопрос и государственное устройство России.Москва.2000.
- [21]Абдулатипов.Р.Г.Вопросы национальных и федеративных отношений. Москва.2002.
- [22]Губолго.М.Н.Тактика и стратегия национальной автономизации и деавтономизации в посткоммунистической России .Москва.1995.
- [23]Губолго.М.Н.Основы национальных и федеративных отношений.Москва.2001.
- [24]Стешенко.Л.А.Многонациональная Россия: государственное правовое развитие X-- XXI вв.Москва.2002.
- [25]Юриев. С.С. Правовой статус национальных меньшинств.Москва.2000.
- [26]Нагорная.М.А.Проблемы национально—культурной автономии.Москва.2002.

[27] Елеонский.В.О.Конституционная законность предпосылки и реальность.
Москва.2002.

[28]Филиппов.В.Р.Национально—культурная автономия:перспективы институционализации в России.
Москва.1998.

[29] Исхакова.Д.М.Российский закон "О национально-культурной автономии" и политическая практика на семинаре 《Этнический фактор в федерализации России》 //federalmcart.ksu.ru/conference.

[30] Конституция Российской Федерации.
<http://www.constitution.ru/>.

[31]Нам.И.В.Культурно-национальная автономия в истории России : Документальная антология.Том II.Дальний Восток.1921-1922.

[32] Абашидзе. А. Х.Кто является субъектом закона об НКА ?Москва.1998.

[33] Джунусов.М .С .Национализм. Словарь-справочник.
Москва.1998.

[34]Богданова.Н.А.Конституционно-правовое регулирование национальных отношений. Москва.2001.

[35]Михайлов.В.А.Вопросы национальных и федеративных отношений. Москва.2007.

[36] Федоров.В.А.История России XIX-начала XX вв.
Москва.Зеркало.2000.

[37] Янов. А.Л. Патриотизм и национализм в России.1825—1921.
Москва.2001.

[38] Веналий.А.Культурный обмен и формирование толерантности в многоэтничном гражданском

обществе. Севастополь. 2003.

[39] Цыренова.Д.В.Межнациональные отношения в Республике Бурятия: политика и практика регулирования. Москва.2004.

[40] Нимаев.Д.Д.Современные проблемы и возможные пути развития бярятского этноса.Новосибирск.2003.

[41] Жалсонова.В.Г.Политическая элита Бурятии в межнациональных процессах.Новосибирск.2003.

[42] Паин.Э.А.Этнополитический мятник.Москва.2004.

[43] Страшун. Б.А. Конституционное право зарубежных стран.Москва.2000.

[44] Дробижева.Л.М.Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х гг.Москва.1996.

[45] Савальев. В.В.Перспективы использования культурно-пространственного подхода в теории национальных отношений.Сбор. Москва.2007.

[46] Пистрякова.С.А.Национальные отношения в Москве : оптимизация механизмов регулирования.Москва.2004.

[47] Гончаренко. Н.В. Духовная культура : Источники и движущие силы прогресса.Киев.1980.

[48] Словарь юридических терминов.Под общ.ред.Ростякова.А.П.Москва.1996.

[49] Российское законодательство X-XX веков.Москва.1987.Т .1.

[50] Осипов.А.Г. Национально-культурная автономия в России: идея и реализация.Бишкек.2004.

[51] Паин.Э.А. и Зубаревич. Н. Эволюция взаимоотношений центра и регионов России : от конфликта к поиску согласия.Москва.1997.

- [52] Савратов.А.П.Татары в Оренбургском крае.Оренбург.1997.
- [53] Мелихин.Д.Б.Опыт государственной регистрации национально-культурных автономий.
http://cuban.orthodoxy.ru/staniza2/M15_20.htm.
- [54] Кутафин.О.Е.Российская автономия.Москва.2006.
- [55] Коман.Э.А. Национально-культурная автономия : проблемы и суждения.Москва.1999.
- [56] Диего Валадес.Язык права и право языка.Москва.2005.

英文类

- [1]James Crawford (ed). The Right of Peoples. Oxford University Press.1988.
- [2]A.Rigo Sureda. The Evolution of the Right of self-determination. A.W.Sijthoff International Publishing Company B.V.1973.
- [3]David Wippman(ed). International Law and Ethnic Conflict. Cornell University Press.1998.
- [4]Alan Phillips and Alan Rosas(ed). Universal Minority Rights. Abo Akademi University Institute for Human Rights. Minority Rights Group(International).1995.
- [5]Athanasia Spiliopoulou Akermark. Justifications of Minority protection in International Law. Kluwer Law International.1996.

二、期刊文章类

(一) 中文期刊文章

- [1]陈云生：《民族文化自治历史命运的转折和引进设想（一）》，《广西政法管理干部学院学报》2007年第3期。

- [2]陈云生：《民族文化自治历史命运的转折和引进设想（二）》，《广西政法管理干部学院学报》2007年第4期。
- [3]陈云生：《民族文化自治的历史命运及价值内涵》，中国法学会民族法学研究会2009年年会论文集。
- [4]李忠志：《全球化与俄罗斯民族主义》，《世界民族》2003年第2期。
- [5]蒋锐：《中俄民族问题比较研究》，《当代世界社会主义问题》2000年第3期。
- [6]邱显平：《俄罗斯联邦权力结构改革与民族问题》，《世界民族》2006年第1期。
- [7]郝时远：《前苏联---俄罗斯民族学理论中的“民族”（э т н о с）》（上），《西北民族研究》2004年第1期。
- [8]郝时远：《前苏联---俄罗斯民族学理论中的“民族”（э т н о с）》（下），《西北民族研究》2004年第2期。
- [9]刘庚岑：《关于前苏联、俄罗斯联邦扶持其北方小民族的问题》，《世界民族》1997年第1期。
- [10]常庆：《当前俄罗斯联邦的民族问题》，《世界民族》1996年第1期。
- [11]杨艳丽：《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》，《世界民族》1995年第1期。
- [12]初祥：《俄罗斯北方小民族的现代化与民族过程》，《世界民族》2000年第4期。
- [13]张建华：《民族主义在前苏联的表现及特点》，《世界民族》1996年第2期。

- [14] 刘再起：《论影响新俄罗斯民族文明同一性形成的几个关键因素》，《国外社会科学》2006年第6期。
- [15] 阮星、杨允、明甫：《强制同化非俄罗斯民族的理论纲领——简评苏联“新的历史性人们共同体”》，《民族研究》1979年第2期。
- [16] 黄军甫、李中：《制度变迁中的俄罗斯民族主义》，《兰州大学学报》（社会科学版）2000年第1期。
- [17] 林精华：《后殖民主义语境下的民族主义——20~21世纪之交俄罗斯文化现象研究》，《社会科学战线》2001年第6期。
- [18] 丁佩华：《俄罗斯联邦移民政策论析》，《世界民族》2007年第6期。
- [19] 何俊芳：《2002年俄罗斯联邦的民族状况》，《世界民族》2001年第1期。
- [20] 何俊芳：《俄罗斯的土著小民族：人口、语言状况及国家法律支持》，《世界民族》2008年第4期。
- [21] 张昊琦：《当代俄罗斯民族主义》，《俄罗斯中亚东欧研究》2008年第3期。
- [22] 潘广辉：《列宁的民族关系理论是解决当代民族关系问题的指南》，《世界民族》2002年第5期。
- [23] 潘广辉、吴婧：《民族问题与苏联解体》，《世界民族》2006年第1期。
- [24] 闻一：《从苏维埃人到俄罗斯人——俄罗斯转型期间的人文思想沉淀》，《俄罗斯研究》2001年第4期。
- [25] 张俊杰：《俄罗斯民族关系现状及改善民族关系的主要法律措施》，《俄罗斯研究》2008年第2期。

- [26] 张俊杰：《俄罗斯是如何通过法律手段，改善民族关系的》，《中国民族报》2008年4月。
- [27] 张俊杰：《俄罗斯避免民族纠纷与冲突的法律机制》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2008年第1期，
- [28] 陈联璧：《俄罗斯民族关系理论和政策的变化》，《东欧中亚研究》1999年第1期。
- [29] 陈联璧：《民族自决权新议》，《民族研究》2001年第6期。
- [30] 关凯：《论20世纪90年代初的俄罗斯民族关系》，《黑龙江民族丛刊》2003年第1期。
- [31] 袁新：《转型以来俄罗斯的民族问题》，《俄罗斯研究》2003年第4期。
- [32] 马德义：《俄联邦处理转型期民族问题的措施及评价》，《西伯利亚研究》2003年第4期。
- [33] 李雅君：《论俄罗斯联邦体制中的民族因素》，《世界民族》1997年第4期。
- [34] 陈新明：《俄罗斯关于民族国家身份识别的误区》，《俄罗斯中亚东欧研究》2004年第1期。
- [35] 熊锡元：《对斯大林民族定义的一些看法》，《民族研究》1986年第2期。
- [36] 胡延新：《论俄罗斯民族自觉意识的历史形成和发展》，《学术论坛》2008年第8期
- [37] 任国英：《俄罗斯民族学的成就与走向》，《中央民族大学学报》2000年第3期。
- [38] 马宏：《评鲍威尔的“民族文化自治”纲领》，《国际政治

研究》1989年第2期。

[39] 马戎：《理解民族关系的新思路——少数族群问题的“去政治化”》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2004年第6期。

[40] 廖敏文：《〈欧洲保护少数民族框架公约〉评述》，《民族研究》2004年第5期。

[41] 屈学武：《简论少数民族的文化权利》，《理论与改革》1994年第6期。

[42] 王志华：《俄罗斯迈上融入欧洲之路：主权向人权让步》，见《依法治市》网页，<http://www.yfzs.gov.cn/gb/info/xsll/ywfx/2004-06/26/1656014563.html>。

[43] 杨晓畅：《浅论个体语言权及其立法保护》，《学术交流》2005年第10期。

[44] [英]亚历山大·莎夏吉：《俄罗斯联邦法律中的土著民族权利》，廖敏文译，《西南民族大学学报》（人文社科版）2007年第9期。

[45] 彭谦、翟东堂、田艳：《关于和谐社会构建中少数民族文化权利保护的思考》，《青海民族研究》2007年第4期。

[46] 田艳、王让：《我国少数民族文化权利保障立法及其完善》，《黑龙江行政管理干部学院学报》2006年第6期。

[47] 王柏青：《论地域民族文化的保护与开发》，《黑龙江民族丛刊》2003年第3期。

（二）俄文期刊文章

- [1]Муштук.О.З.О межнациональных отношениях в столице и путях их гармонизации.Результаты социологического опроса москвичей.Пульс.2006.№ 6.
- [2]Степанов. В.В.Сохранение и развитие культурного многообразия в России. Правовой аспект.<http://demoscope.ru/weekly/2008/0319/analit04.php>.
- [3]Бызов.Л.Ждет ли Россию всплеск русского национализма.http://www.igpi.ru/bibl/other_artical.html.
- [4] Мухаметзянов.А.Вся власть ---татарам.журнал “Татарстан” № 2/ 2005.
- [5]Аварьянов.В.М.Новый закон о национальных автономиях---ущемление прав граждан?Владивосток сегодня.2001.
- [6]Богданова.Н.А.Конституционно - правовое регулирование национальных отношений // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. М.2001.
- [7]Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР---1990---№19—С.331.
- [8]Целищев.Н.Н.Национальные отношения в Российской Федерации. Проблемы образования, науки и культуры. Выпуск 21.2007.
- [9]Штраплер.О.Ф.Поддержка национальных меньшинств в России и европейских странах: опыт и проблемы (на примере немецких меньшинств).Российские немцы.2007.
- [10]Болтенкова.Л.Ф.Развитие Федерализма в России: Вопросы теории , истории и социально-политической практики.Москва.2005.С.8.
- [11] Цилевич Борис.Культурная автономия или карманные нацменьшинства.СМ—сегодня.Рига.1992.09.

- [12] Фомина. О.В.Русские в этническом составе России : динамика,тенденции,закономерности.Москва.2003.
- [13] Путин. В.В. Россия на рубеже тысячелетий.<http://koi.www.uic.tula.ru>.
- [14] Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному собранию.Р.Ф.Российская газета.2003.17.мая.
- [15]Путин назвал межнациональное согласие причиной величия России.Кадр телеканала “Вести 24”.04.12.2008.
- [16] Абдулатипов. Р.Г.Российская газета.2003.29 августа.
- [17] Новости.Национально-культурная автономия поморов.<http://www.regnum.ru/news/955766.html>.
- [18] Башкирам Татарстана дороги история , культура , традиции своего народа. <http://www.vsesmi.ru/news/45167>.
- [19] Межнациональные отношения и местные органы власти.Документ из ИПС Кодекс.
- [20] Егоров.С.Б.Национальные меньшинства Севера—Запада Европейской России.Международный научный семинар , посвящённый национальным проблемам Центральных Европы и Азии.Пекин.2008.
- [21] Автономия представителей Дагестана в Сургуте отмечает 10-летие, [http:// www.yandex.ru](http://www.yandex.ru).
- [22] Жалсонова.В.Г.Политическая элита Бурятии в межнациональных процессах.Новосибирск.2003.
- [23] Мухаметзянов.А.Вся власть ---татарам.журнал “Татарстан” № 2/ 2005.
- [24] Пайпс.Р.Русский шанс.столица.1992.№ 27.
- [25] Пикет представителей лезгинской национально-культурной

автономии. Информационное агентство ПРИМА. 2005. 12.

[26] Хабриява. Т. Я. Национально - культурная автономия: современные проблемы правового регулирования. <http://www.yandex.ru>.

[27] Мусульманские организации в процессе структурирования национальных общин. Беседа с Д. Мухетдиновым. Пресс клуб. 2007.

[28] Законопроектный портфель в сфере этнических отношений. О внесении изменений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии". Правозащитный анализ. Выпуск 60. 2003.

[29] Анамбеков. П. С. Национальная автономия — путь к расчленению Башкортостана? Уфимская правда. 1997.

[30] О Концепции государственной национальной политики Республики Бурятия : Постановление Правительства Республики Бурятия от 29 сентября 1997 г № 336.

三、博士、硕士论文类

[1] 齐丽：《转型时期的俄罗斯民族主义》（俄文），北京师范大学 2007 年硕士学位论文。

[2] 李忠志：《社会转型时期的俄罗斯民族主义》，北京大学 2003 年博士学位论文。

[3] 邹敏：《论民族区域自治权的源与流》，中央民族大学 2008 年博士学位论文。

[4] 郭友旭：《语言权利和少数民族语言权利保障研究》，中央民族大学 2009 年博士学位论文。

[5] 于蕙清：《苏联的解体：民族主义因素之研究》，台湾中山大

学 2002 年博士学位论文。

[6]廖敏文：《〈联合国土著民族权利宣言〉研究》，中央民族大学 2009 年博士学位论文。

四、法律、法规类

[1]1922 年颁布的《苏联成立条约》（中文、俄文）

[2]1924 年、1936 年、1977 年颁布的《苏联宪法》（中文、俄文）

[3]1991 年颁布的《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民族语言法》（中文、俄文）

[4]1992 年颁布的《俄罗斯联邦联邦条约》（俄文）

[5]1992 年通过的《俄罗斯联邦教育法》（俄文）

[6]1993 年通过的《关于俄罗斯公民在俄罗斯境内享有迁徙自由和选择居住地和生活地的权利》（俄文）

[7]1993 年 12 月 12 日全民公决通过的《俄罗斯联邦宪法》（中文、俄文）

[8]1995 年 5 月 19 日俄罗斯国家杜马通过的《俄罗斯联邦社会组织法》（俄文）

[9]1996 年 5 月 22 日俄罗斯国家杜马通过的、2004 年 8 月 22 日修订的《俄罗斯联邦民族文化自治法》（中文、俄文）

[10]俄罗斯联邦政府“关于修改和补充《俄罗斯联邦民族文化自治法》第 1、3、5、6、7 和 20 条的草案”（俄文）

[11]1996 年颁布的《俄罗斯联邦国家民族政策纲领》（俄文）

[12]1998 年颁布的《俄罗斯联邦关于批准加入欧盟保护少数民族

的框架公约》（俄文）

[13] 1999 年颁布的《关于保障土著小民族权利的联邦法》（俄文）

[14] 1999 年俄罗斯联邦政府令：《关于俄罗斯联邦政府下属民族文化自治事务咨询委员会的地位》（俄文）

[15] 2002 年俄罗斯国家杜马通过的《俄罗斯联邦反极端行为法》（中文、俄文）

[16] 2001 年俄罗斯通过的《俄罗斯联邦法人和个人企业登记法》（俄文）

[17] 1994 年独联体国家签订的《保障少数民族权利公约》（俄文）

[18] 《索契市鞑靼族民族文化自治章程》（俄文）

[19] 《克拉斯诺亚尔斯克区朝鲜族民族文化自治章程》（俄文）

[20] 《俄罗斯联邦阿塞拜疆族联邦民族文化自治章程》（俄文）

[21] 《萨拉托夫州地区鞑靼族民族文化自治章程》（俄文）

[22] 《联邦白俄罗斯族民族文化自治章程》（俄文）

[23] 《联邦朝鲜族民族文化自治章程》（俄文）

[24] 《联邦乌克兰族民族文化自治章程》（俄文）

[25] 《联邦日耳曼族民族文化自治章程》（俄文）

[26] 《联邦列兹金族民族文化自治章程》（俄文）

五、资料来源网站

[1] <http://bk.baidu.com>

[2] <http://myy.cass.cn/file.>

- [3] <http://dictionaries.rin.ru>
- [4] <http://www.yandex.ru>
- [5] <http://koi.www.uic.tula.ru>
- [6] <http://www.chinaruslaw.com>
- [7] <http://www.consultant.ru>
- [8] <http://www.rg.ru>
- [9] <http://www.internet-law.ru>
- [10] <http://google.ru>
- [11] <http://www.familii.ru>
- [12] <http://www.vsesmi.ru>
- [13] <http://azeri.kaliningrad.ru>
- [14] <http://egov-buryatia.ru>
- [15] <http://minust.e-baikal.ru>
- [16] <http://www.kremlin.ru>