

# 俄罗斯立法中的“少数民族”与“民族权利”及其沿革\*

刘秋岑

**内容提要** 俄罗斯联邦作为拥有超过 190 个少数民族的多民族国家,其民族情况之复杂、民族立法的体系之庞杂,足以成为一个极具代表性的研究样本。在俄罗斯现有的立法逻辑中,少数民族更多地被视为一个广义上的民族权利主体,按其语言表述和法律概念上的不同,主要划分为基于民族归属的个体权利、基于具体权利主张的个体权利、基于身份认同的少数民族(个体的或群体的)权利、基于原住民特有的身份认同的权利,以及已经出现但是尚未能被俄罗斯学界所广泛承认的、扩大化的少数民族社群的权利,其权利主体包含了久居少数民族聚居地的旧居民的权利,等等。俄罗斯民族立法体系分为联邦—地方两级,民族权利的内容主要侧重教育权和文化权,并基于这样的独特结构,逐渐形成了符合自身历史阶段和利益表达的民族立法的内在法律逻辑结构,在旧有的立法理念之上,根据时代的发展变迁提出了民族的“身份认同”、作为集体权利的民族权利等新理念,以期实现国家认同、民族认同和身份认同的统一。

**关键词** “少数民族” 民族立法 少数民族社群

俄罗斯民族学界普遍认为,当谈及一个“民族”时,不应当只是将它视为一个民族文化共同体,同时也应当将其看作社会权利的共同体,以及生活在特定区域、文化和社会条件下的民族群体的总和。<sup>①</sup> 这种理解的本质在于,他们认为,每个民族都是建立在独特的血缘、土地、民族身份的基础之上的。民族是血缘、精神认同、语言的综合体,同时也是社会权利、经济和法律身份的综合体,受到国家法律的规制并向国家立法体系进行正向反馈。

作为世界上领土面积最大的多民族国家,俄罗斯联邦拥有超过 190 个少数民族(截至 2010 年俄人口普查数据,共有 193 个民族)、多种语言(277 种语言和方言)和多个宗教派别(现存 60 多个教派),<sup>②</sup>其民族情况之复杂、民族立法的体系之庞杂,足以成为一个极具代表性的研究样本。

最近 20 年来,伴随着俄罗斯急剧的政治和社会转型,“民族认同”(этническая идентичность)成为描述俄罗斯社会当前民族问题的关键词语,<sup>③</sup>二战之后,伴随着第三世界争取独立的去殖民化运动的兴起,作为群体权利的民族权利一直是第三代人权的重要关注点,也开始更多地脱离了单一因素、单一地域,更加具有复杂性和综合性。而如何对俄罗斯的“少数民族”进行定义,如何确立其法律地位和权利内涵,如何将少数民族的法律主体意识与国家层面上的民族利益保障体制相协调

\* 本文系中国人权研究会 2021 年课题“共产主义运动史中的人权话语与实践研究”的阶段性成果。本文感谢《世界民族》编辑部老师和外审专家的修改意见,作者文责自负。

① Карапетян Л. М., *Федерализм и права народов: курс лекции*, М., 1999. С. 97.

② 数据引自 <https://estonia.mid.ru/o-nacional-nyh-men-sinstvah-v-rossijskoj-federacii>

③ 张建华:《“民族认同”抑或“公民认同”:苏联的教训与当代俄罗斯的经验》,载《国外社会科学》,2018 年第 5 期,第 93—101 页。

和统一,都可以从立法学的角度进行分析和解构。

## 一、俄罗斯“少数民族”的法律定义与文本渊源

俄语中与民族相关的词汇相对比较复杂。主要有较为本源性、代表历史传承意义上的民族和部族的“民族”或“人民”一词(народ),在资本主义时期及其之后形成的通常的所谓单一民族(нация,对应英语中的nation,同时表示现代政治哲学中常见的“国家”),现今俄罗斯立法用语中常见的少数民族(национальное меньшинство),特指某些地域性和历史性的原住少数民族(коренной малочисленный народ)和仅从人口数量上指称的少数民族(малочисленный народ),后者在法律文本中相对少见。

我国的俄罗斯民族研究中,对这些语义有过一些梳理,但基本集中于在语言学层面对 Народ、Нация、Этнос、Гражданская нация 和 Этнонация 等核心名词术语进行分析,未曾触及立法和社会层面。<sup>①</sup>

俄罗斯的民族学研究中,针对相关术语的语义区别,Н. А. 安东诺娃教授认为,“民族(нация)”一词特别指宪法学中的“国家居民,是基于同样的社会经济和政治特征而组成的社会群体”,是“与国家领土特征不相关的独立民族文化共同体”。也就是说,她认为民族是“国家和人民的政治思想、公民意识的统一体,在社会学上被认为是在领土、经济生活、语言、文化和心态中形成的可持续的、协同发展的社团性群体”<sup>②</sup>。在俄罗斯的法学语境里,这一定义也可以适用于广义的“民族或人民(народ)”。

俄罗斯现行法律没有给“少数民族”以明确的定义,也没有规定不同种族、语言、宗教在政治生活中享有不同的法律地位,这一名词不作特殊展开。现代俄罗斯立法学和法律文本中,涉及“少数民族”的术语,常见用法包括:

1. 最常用的术语“少数民族(национальное меньшинство)”,其应用的特殊性与其在社会政治结构中表现出的特点,是和俄罗斯建国的历史、特别是苏联时期的历史影响紧密联系的。多民族的俄罗斯联邦,其领土上的少数民族无论数量多少,都与俄罗斯人一起通过民族合作,共同建立了现代的俄罗斯联邦,而俄罗斯族以外的所有民族,都可以称为“少数民族”。

《俄罗斯联邦宪法》中经常使用的“少数民族(национальное меньшинство)”一词,实际上所指的就是人数不占多数的民族。

2. 尽管在俄罗斯没有如美国、澳大利亚那样的外来种族大规模迁入,但俄罗斯仍然存在着“原住(或可翻译为土著)<sup>③</sup>少数民族(коренные малочисленные народы)”的说法。在立法和法律适用中,相对于一般意义上的“少数民族(национальное меньшинство)”这一术语,“原住少数民族”指向性更为明显,一般与特定的地域性,历史性相联系。俄罗斯的原住民少数民族的人口数量较为稀少,通常仅几万人,具有一些传承多年的特殊历史文化与生活习惯,如北方苔原上驯鹿的萨梅人(Саамы),伏尔加河下游信仰藏传佛教的卡尔梅克人(Хальмгуд),远东地区的一些原住民等,其相对主体民族俄罗斯族而言,死亡率、失业率较高,融入现代社会和应对风险的能力都有着显著的不足,也因此,其民族本身的传承更加倚仗俄联邦政府的保障和政策倾斜。

<sup>①</sup> 孟根仓:《俄罗斯民族概念学术话语体系构建研究》,载《世界民族》,2020年第4期,第56—68页。

<sup>②</sup> Антонова Н. А. Роль национального фактора в развитии федеративного строительства в России // Национальный вопрос и государство: проблемы России и опыт зарубежных стран: матер. науч. конф. (Москва, 27—28 апреля 2000 г.). М., 2001, С. 47—48.

<sup>③</sup> 即俄语中的“коренный”一词。《美国遗产词典》将原住民定义为“从一开始就存在于某个地区”,将土著定义为“成为某个特定地方的原始居民的一员”。俄罗斯不存在外来入侵者抢夺土地的问题,故而作者选择了“原住民”这一更加强调居住时间的词语。

《俄罗斯联邦宪法》第 69 条规定,应当根据公认的国际法和俄罗斯联邦国际条约的原则和规范,保障原住少数民族(коренные малочисленные народы)的权利。

作为联邦制国家,俄罗斯的立法分为了联邦-地方两个层级,地方层级立法被称为联邦主体(субъект федерации)的立法,具体联邦主体包括加盟共和国、州、边疆区和具有联邦意义的市(莫斯科、圣彼得堡和克里米亚首府塞瓦斯托波尔三个)四种。俄联邦层面的立法中也使用过“原住少数民族(коренной малочисленный народ)”的表述,如 1999 年通过的《俄罗斯联邦原住少数民族权利保障法》<sup>①</sup>等。但更多的是原住民族居住地的联邦主体在立法中使用这一术语。

从定义上讲,根据 1999 年《俄罗斯联邦原住少数民族权利保障法》<sup>②</sup>第 1 条的规定,原住少数民族指的是生活在其祖先留下的传统聚居区的民族,他们保留了传统的生活方式,如原始经济生活、手工业生活方式等,在俄罗斯境内的总人口不超过 5 万人,并认同自己归属于独立的族群社区(этнические общности)。因此,从法律上来说,原住少数民族的基本认定标准,即生活在他们祖先流传下来的土地上,保有传统的生活方式,且人数不超过 5 万人。

俄罗斯现有民族立法的相关定义受到了 2007 年《联合国土著人民权利宣言》的影响,其第 25 条规定,这些人民“有权保持和加强他们同他们传统上拥有或以其他方式占有和使用的土地、领土、水域、近海和其他资源之间的独特精神联系,并在这方面继续承担他们对后代的责任”。<sup>③</sup> 俄罗斯的立法基于此,强调了境内原住人民法律地位,必须与他们生活的祖传的土地、他们特殊的文化、精神和世袭相联系。

3. 俄罗斯现代民族立法的发展中有一个非常重要的认知,即法律确认了,少数民族社群(малочисленные этнические общности)可以作为法律主体享有权利并承担义务。

这一术语在《俄罗斯联邦宪法》的文本描述中,经常与“少数民族(национальные меньшинства)”一词比邻出现。《俄罗斯联邦宪法》第 71 条第 3 款规定,俄罗斯联邦的职责范围包括调控和维护少数民族利益,随后第 72 条即规定,俄罗斯联邦和各联邦主体有义务保护“少数民族社群(малочисленные этнические общности)”的固有居住环境和传统生活方式。“少数民族”和“少数民族社群”的具体范畴则没有在俄罗斯立法体系中进行详细定义,在国际法和国际条约之中似乎也未能找到被普遍接受的定义,故而本文仅从语义上对其进行区分。

4. 除了原住民之外,在需要对少数民族进行认定分类的情况下,俄罗斯把民族起源与俄罗斯联邦以外的地区有关的人民也认定为少数民族,如来自俄罗斯以外国家的公民(如来自波兰、保加利亚、德国、越南等国家的移民)和无国籍人(亚太人、库尔德人等)。

在俄罗斯的民族学研究中,“少数民族社群”和“原住少数民族”的概念经常被混同,有时“原住少数民族”也会被认为是“少数民族”的一部分。<sup>④</sup> 按一般学术研究的观点来看,“少数民族社群”与“原住少数民族”的概念区别主要在于,“原住少数民族”的适用范围比“少数民族社群”更为狭隘,“少数民族社群”的界定标准是数量(人数较少)和族群特征(与其他民族相区别的独立性和民

<sup>①</sup> Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30.04.1999 N 82 - ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22928/)

<sup>②</sup> Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. No 82 - ФЗ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”.

<sup>③</sup> [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Declaration\\_indigenous\\_ch.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Declaration_indigenous_ch.pdf)

<sup>④</sup> 参见 Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2015. Т. 2. 528 с.; Крылов Б. С. “Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации” *Журнал российского права*, 2001, No. 8; Кряжков В. А. “Конституционно-правовые статусы финно-угорских народов в Российской Федерации” *Конституционное и муниципальное право*. 2015, No. 5, С. 24 - 32.

族内部的统一性特征)。

这其中需要关注的重点之一,即俄罗斯民族立法中,“原始性(исконность)”和“与土地的特殊联系(особая связь с землей)”两个定义没有统一的标准,同时,随着俄罗斯国内各地经济联系的紧密和教育的普及,原住民内部之间的流动和朝外部迁移的进程较之从前明显增加,这也导致了俄罗斯国家内部对于原住民人民的认定出现了一定的问题,立法中一些保护原住民经济和文化权利的立法很难得以落实到位。即使俄罗斯多年来致力于通过立法,承认少数民族社群的集体土地所有权是不可剥夺的,这些土地权利的登记过程仍然面临诸多困难,在很多情况下,国家通过立法分配给这些少数民族社群的权利没能在实践中得以落实。<sup>①</sup>

因为俄罗斯的法律并不允许对公民身份进行强制分类,在俄罗斯的护照等证件上也并不体现公民的民族属性,在社会生活中俄罗斯的少数民族的认定标准为:按特定的传统生活方式生活于特别的民族环境中、保持自己的身份、语言和文化认同的民族聚居群体。<sup>②</sup>也就是说,少数民族认定的关键是自我认同。因而 П. А. 奥尔认为,为了使作为法律主体的少数民族社群有成为联邦法律关系主体的资格并有实现这些权利(及履行义务)的可能性,国家作为民族共同体必须履行公共教育职能,并协调各共同体成员的合作来实现这些目标,保障各少数民族社群得以有能力表达共同的意志,做出共同决定,作为一个群体参与政治活动。<sup>③</sup>意大利法学家马恩琴尼(欧洲公认的确立起现代民族原则的法学家,民族法律主体学说理论的奠基人之一)认为,民族即各种客观元素(社群性的领土、民族起源和民族语言)的共同性和主观认同的统一体,也即是“内部融合和自我超越的民族意识的集合体”<sup>④</sup>。

值得一提的是,俄罗斯现有的民族立法中甚少使用单一民族即 нация(nation)一词,为的就是区别于西方现代政治哲学中的“单一民族组成的国家”这一概念,对于民族成分相对简单的西欧各国而言,这一概念是现代国际法发展的普遍认同基础,然而对于天然的多民族国家而言,民族立法并非理所当然的“national legislation”,俄罗斯法学界一般认为,根据民族的身份特征来赋予其不同的权利,在现代政治语境中必然是不正确的。<sup>⑤</sup>

## 二、俄罗斯民族立法体系的历史渊源与现状

### (一)俄罗斯国内法之中少数民族权利保障的历史渊源

早在19世纪早期,“异族人(инородец,沙俄政府对所有非俄罗斯人,特别是东部边境地区和北方少数民族的称谓)”就被沙俄政府视为国家法律调整的特殊对象,进入了国家立法的视野。1822年沙俄政府的《异族人管理条例》(Устав об управлении инородцев)对他们的土地所有权、自治权进行了保障,并给予了税收优惠,承认了他们享有普遍性的权利。

苏联早期及之前很长一段时间(20世纪30年代之前),国家政权与少数民族的关系总体上是朝着现代的平等与法治的健康模式发展的,国家监管也都尽可能给予少数民族以特别待遇,在沙皇

<sup>①</sup> Кряжков В. А., “Конституционно-правовые статусы финно-угорских народов в Российской Федерации”, *Конституционное и муниципальное право*, 2015, No. 5, С. 24 – 32.

<sup>②</sup> Панченко В. Ю., *Современная российская правовая политика в сфере юридической помощи: монография*, М.: ИНФРА М; РИОР, 2013, С. 19.

<sup>③</sup> Оль П. А., *Нация*. СПб., 2002, С. 45 – 46.

<sup>④</sup> Оль П. А., *Нация*, С. 46 – 48.

<sup>⑤</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 2 е изд., пересмотр. М.: Норма; ИНФРА М, 2011, С. 187.

时代的民族立法的基础上有所进步,并在一些北方民族聚居地建立了民族地区(национальные округа),这些地区成了后来的自治地区的基本雏形,苏联同时建立了少数民族专员制度(уполномоченные по делам национальных меньшинств),为保障少数民族的基本法律权利和社会权利发挥了一定的历史作用。

但随后,国家家长制政策(политика государственного патернализма)占了上风,“少数民族”的概念在很长时间内不被苏联法所提及。直到20世纪80年代末,民族问题才在苏联政府的立法体系中重新获得了重视。1990年4月26日,最高苏维埃通过了《苏维埃社会主义共和国联盟居住在民族聚居地之外或不在苏联领土内的苏联公民的民族自由发展法》,<sup>①</sup>用以保证每个民族享有具体的发展权(语言、文化、参与国家管理等方面)。虽然生效时间较短,但这部法律赋予了苏联的少数民族较为充分和全面的各项社会权利,涵盖了社会、文化、政治等各领域。

表1 苏联时期少数民族权利保障的宪法条文

法律名称	具体条目	具体内容
1918年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》	第22条	俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和承认公民不分种族、民族享有平等权利,并在此基础上宣布,制定或容忍任何特权、对少数民族的任何压迫或对其平等权利的任何限制,均违背了共和国的基本法律。
1925年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》	第13条	俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和宣布,对少数民族的任何压迫或对其平等权利的任何限制,均完全背离了共和国的基本法律。国家保障少数民族获得母语教育的权利。
1925年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法(1929年修订)》	第13条	俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宣布,对少数民族的任何压迫或对其平等权利的任何限制,均完全背离了共和国的基本法律。国家保障少数民族在会议、法庭、学校和社会生活中充分的使用母语的权利。
1936年《苏维埃社会主义共和国联盟宪法》	第123条	苏维埃社会主义共和国联盟的公民不论国籍、种族,在经济、公共、文化和社会政治生活的所有领域都享有平等权利。
1937年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》	第127条	俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和的公民不论国籍、种族,在经济、公共、文化和社会政治生活的所有领域都享有平等权利。
1977年《苏维埃社会主义共和国联盟宪法》	第34条	苏维埃社会主义共和国联盟的公民不论出身、社会地位和财产状况、种族和民族、性别、教育水平、语言、宗教、职业、住所,在法律面前人人平等。
1978年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和宪法》	第34条	俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和的公民不论种族和民族均享有平等的权利。任何因为种族和民族特征来赋予公民直接或间接的特权、限制其权利,以及所有宣扬种族或民族的特殊性、挑起敌对或鄙视的行为都将受到法律惩罚。

资料来源:<https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr>,表格为作者自制。

苏联时期的各部宪法,以及其最大加盟共和国、解体后继承了苏联政治遗产的俄罗斯苏维埃联

<sup>①</sup> Постановление Верховного Совета СССР от 26 апреля 1990 г. N 1460 – I “О введении в действие Закона СССР” О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР” <https://base.garant.ru/6335705/1990年4月26日苏维埃社会主义共和国联盟最高苏维埃N1460-I决议通过生效的《苏维埃社会主义共和国联盟居住在民族聚居地之外或不在苏联领土内的苏联公民的民族自由发展法》。>

邦社会主义共和国(Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика)的各部宪法,对少数民族权利保障的内容规定均有所区别。具体内容参见表1。

苏联解体后,1993年《俄罗斯联邦宪法》延续之前几部宪法的基本精神,承认少数民族是平等参与国家法律关系的主体。

## (二)俄罗斯现行立法中的少数民族权利保障体系

1993年《俄罗斯联邦宪法》中强调保障人权与公民自由(права и свободы человека и гражданина),俄罗斯联邦的少数民族权利保障是在保护人权与公民自由的共同框架内建构起来的,主要通过赋予民族群体以集体权利和自由来确保少数民族的发展。

现代俄罗斯民族立法中,民族、民族社群和公民的平等权利在社会的各个领域都受到法律一以贯之的保护,对少数民族的选举权、使用民族语言的权利、保护和发展民族文化的权利、行使普遍的劳动权利和自由选择就业的权利、享受各项社会权利、享受平等的司法权利等均进行了平等保护。

同时为了支持少数民族的发展,现代俄罗斯立法体系赋予了少数民族一些区别于主体民族俄罗斯族的特殊权利和保障。在联邦一级的国家立法机关和地方一级的特别是加盟共和国、自治州、自治区的立法机关均通过了一系列保障少数民族权利的法律。

作为国家的基本法,《俄罗斯联邦宪法》<sup>①</sup>规定了相应的少数民族权利保障原则及基本方针。具体而言,《俄罗斯联邦宪法》第71条(в)款规定:“联邦调整和保护人权与公民自由;调整和保护少数民族权利”。第72条(б)款规定:“俄罗斯联邦及各联邦主体保护人权与公民自由;保护少数民族权利;保障法律秩序和社会秩序;保障边界区域制度(режим пограничных зон)”;第72条(м)款规定:“俄罗斯联邦及各联邦主体保护少数民族社群自古以来传承的原生栖息地和传统生活方式”。

除了特别强调对少数民族基本权利的保护,《俄罗斯联邦宪法》赋予少数民族的权利还包括:

1. 涉及多民族国家的所有公民政治权利的内容,《俄罗斯联邦宪法》第3条规定:“俄罗斯联邦主权的体现者和权力的唯一来源是其多民族的人民。人民可以直接通过国家权力机关和地方权力机关来行使自己的权力。”

2. 少数民族聚居区域享有一定的自治权,《俄罗斯联邦宪法》第5条:“俄罗斯联邦由加盟共和国(республика)、边疆区(край)、州(область)、具有联邦意义的市(город федерального значения)、自治州(автономный область)、自治区(автономный округ)这些平等主体组成。加盟共和国有权通过自己的宪法和法律。边疆区、州、具有联邦意义的市、自治州、自治区有权通过自己的法律和规章。”其中自治州和自治区均是少数民族聚居区域,拥有一定的自治权。

3. 不被区别对待的权利。《俄罗斯联邦宪法》第19条:“联邦保障人权与公民自由,不取决于性别、种族、民族、语言、出身、财产状况和职业、居住地、宗教、信仰、与社会团体间的归属关系或其他任何情况。禁止基于社会、种族、民族、语言或宗教等特征对公民的权利作出的任何限制。”第26条:“每个个体都有权依法明确并标示出自己的民族属性。任何人不得被迫标示自己的民族属性。每个个体都有使用母语的权利,有在交际、受教育、学习和创作中自由选择语言的权利。”本条中的主体未指明是公民,即可以扩展适用至俄罗斯领土上的外国人和无国籍人。第68条:“俄罗斯联邦的国家语言是俄语……加盟共和国有权确立自己的语言。在各加盟共和国的国家机构、地方自治机构中将之与俄罗斯联邦的国家语言共同使用。俄罗斯联邦保证所有人民有权延续其母语,并为其学习和发展创造条件。俄罗斯联邦的文化是多民族人民的独特遗产。所有文化受到国家的支持

<sup>①</sup> <https://base.garant.ru/10103000/ca02e6ed6dbc88322fa399901f87b351/>

和保护。”

单行法方面,俄罗斯联邦一级的立法体系主要涉及了文化权、教育权等方面。

### 1. 教育权与文化权利方面的民族立法

联邦一级的立法包括:

(1)1991年通过的《俄罗斯联邦民族语言法》<sup>①</sup>确立了民族语言的使用权和发展权;

(2)1992年通过的《俄罗斯联邦关于文化的基本立法》<sup>②</sup>规定了少数民族具有保护和民族文化、传承民族心理认同的权利;

(3)1995年通过的《俄罗斯联邦地方自治机构一般性原则法》<sup>③</sup>(2021年修订)规定了地方自治机构一般性的设立和运作原则,以及各自治机构的相互关系等;

(4)1996年通过的《俄罗斯联邦民族-文化自治法》<sup>④</sup>规定了有特定民族社群身份的公民的文化自治权;

(5)2012年新修订的《俄罗斯联邦教育法》<sup>⑤</sup>(1992年第一次通过,后经历了几次修订)规定了公民享有接受母语教育的权利,其中母语包括联邦的官方语言俄语和地方语言。

### 2. 针对原住少数民族的特别立法保护

(1)1999年通过的《俄罗斯联邦原住少数民族权利保障法》<sup>⑥</sup>对这些原住少数民族的地位给予了全面的法律上的定义,并界定了俄罗斯联邦政府及各联邦主体政府在少数民族权利保障方面的权利范围,以及少数民族聚居地自治机构的自治权的范围,对如何认定原住民少数民族聚集地、如何保障该地区的群体和个人权利、原住少数民族如何参与国家事务和公共管理事务均作出了相应规定;

(2)1992年《俄罗斯联邦矿产资源法》<sup>⑦</sup>和1995年《俄罗斯联邦产出分配法》<sup>⑧</sup>规定,在少数民族聚居地发现、开采、使用地下矿产需考虑民族社群的利益,给予其相应的利益和补偿,由联邦财政预算统一支付;

(3)1995年通过的《俄罗斯联邦资源保护特别法》<sup>⑨</sup>第9、15和24条,以及2006年通过的《俄罗斯联邦林业法典》<sup>⑩</sup>均规定了对森林资源和其他自然资源的使用不得影响原住少数民族的生存环

① Закон РФ “О языках народов Российской Федерации” от 25. 10. 1991 N 1807 – 1 (последняя редакция) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15524/)

② “Основы законодательства Российской Федерации о культуре” (утв. ВС РФ 09. 10. 1992 N 3612 – 1) (ред. от 30. 04. 2021) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1870/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1870/)

③ Федеральный закон от 06. 10. 2003 N 131 – ФЗ (ред. от 11. 06. 2021) “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

④ Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74 – ФЗ “О национально – культурной автономии” (с изменениями и дополнениями) <https://base.garant.ru/135765/>

⑤ Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” от 29. 12. 2012 N 273 – ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/)

⑥ Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30. 04. 1999 N 82 – ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22928/)

⑦ Закон РФ “О недрах” от 21. 02. 1992 N 2395 – 1 (последняя редакция) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_343/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343/)

⑧ Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции” от 30. 12. 1995 N 225 – ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8816/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8816/)

⑨ Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” от 14. 03. 1995 N 33 – ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6072/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/)

⑩ “Лесной кодекс Российской Федерации” от 04. 12. 2006 N 200 – ФЗ (ред. от 02. 07. 2021) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_64299/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/)

境和历史生活传统；

(4)2001 年《俄罗斯联邦北部、西伯利亚和远东地区原住少数民族传统聚居地自然资源使用法》<sup>①</sup>第 3 条,对在上述地区的原住少数民族传统聚居地使用自然资源的方式及如何保护上述地区自然环境进行了规定,认可并赋予了该地区少数民族按传统生活方式获取和使用自然资源的权利；

(5)2004 年《俄罗斯联邦渔业和水生生物资源保护法》<sup>②</sup>第 25 条规定,原住少数民族可以按传统生活方式和传统经济活动方式使用水生生物资源。

### 3. 地方一级的民族立法及保障包括

(1)1994 年 1 月 24 日在卡累利阿共和国(Республика Карелия,加盟共和国)境内建立了维普斯特区(Вепсская волость)作为维普斯族的自治机构；

(2)1995 年 12 月 27 日在汉特-曼西自治州(Ханты-Мансийский автономный округ)通过州法律的形式承认了北方原住民社区的地方自治形式；

(3)1998 年 3 月 18 日雅库特共和国(Республике Якутия)通过共和国法律(地方一级)为尤卡吉尔族(юкагирский народ)创设了专门的自治制度；

(4)2012 年签发的《2025 年俄罗斯联邦国家民族政策战略(О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года)》及 2016 年《俄罗斯联邦国家民族政策执行计划(государственная программа Российской Федерации Реализация государственной национальной политики)》中,均对少数民族地区有特别政策倾斜,如规定与确保少数民族权利有关的文化产业可获得国家支持,致力于帮助少数民族聚居地发展文化、教育、在当地以地方语言和俄语共同教授语言课程等。

### (三)俄罗斯加入的保护少数民族权利国际和区域性条约

保护少数民族权利已经成为当代国际社会的重要价值目标。如《公民权利及政治权利国际公约》第 27 条的规定：“凡有种族、宗教或语言少数团体之国家,属于此类少数团体之人,与团体中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有语言之权利,不得剥夺之。”为保障少数民族权益、符合国际社会的责任要求,俄罗斯联邦加入了下列国际公约：

表 2 俄罗斯联邦加入的保护少数民族权利国际公约

条约名称	涉及的条款	俄罗斯/苏联签署时间
《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》	全文	
《公民权利及政治权利国际公约》	第 27 条	1968 年
《经济、社会及文化权利国际公约》	全文	1968 年
《消除一切形式种族歧视国际公约》	全文	1966 年
《儿童权利公约》	第 30 条	1990 年
《消除对妇女一切形式歧视公约》	序言	1980 年

资料来源：<http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/international>, 表格为作者自制。

除了国际条约,俄罗斯联邦加入了一系列区域性条约以保障少数民族权利。如俄罗斯 1998 年

<sup>①</sup> Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49 – ФЗ “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”, <https://base.garant.ru/12122856/>

<sup>②</sup> Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166 – ФЗ “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов”, <https://base.garant.ru/12138110/>

加入的欧洲《保护少数民族框架公约》(Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств),<sup>①</sup>1994年独联体各国于莫斯科签署的《保障少数民族权利公约》(Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам)等。

### 三、“民族认同”、作为集体权利的民族权利和对民族权利主体的新理解

#### (一)关于“民族认同”和“身份认同”的学理探讨

维持民族的自我认同是俄罗斯现有民族立法的重要目标之一。民族权利可以是少数民族人民的个体性权利,如落实到个人的经济权利,也可以以集体权利的形式、在二战后的全球人权理念框架之下实现。

不仅仅是俄罗斯,后苏联地域内的各国都面临着“民族认同”和“身份认同”的新的历史挑战。20世纪末,著名哲学家和政治学家 A. C. 巴那林(A. C. Панарин)就曾提出,现代俄罗斯所面临的主要危机不是社会或经济危机,而是身份认同的危机。<sup>②</sup>民族认同需要在一定的社会空间中实现,即经由文化、经济和政治的特定领域的综合作用下完成。文化领域确立的民族认同的基本价值结构,为其他领域提供了框架。政治领域的民族认同,包括了同一民族群体对法律和其他社会规章的态度,以及对诸如“爱国主义”“家园”等概念的个人理解的统一。这也正是形成民族自我认同的最重要的理念之一,对于俄罗斯文化和民族构成多元化的地区,诸如北高加索、东西伯利亚、伏尔加河流域、乌拉尔地区等,尤为重要。

正如现代乌克兰所处的困境一般,多民族国家仅从文化领域入手,很难真正铸就国家的文化向心力和凝聚力。乌克兰正是由于赫鲁晓夫时期的政策指引,导致了以乌克兰族为主的西部地区 and 以俄罗斯族为主的东部地区,一直无法真正实现国家认同的统一。作为个体权利和作为集体权利的民族权是相互依存的,同时是跨学科、多维度的,而作为社会科学上层建筑的法学,则承担着凭借国家公权力定义“少数民族”,划定其权利范围,从思想上拟定这一理论的国家渊源的重任,它不仅是社会需求在国家层面的表现,同时影响着社会的进一步发展方向。

个体的心理认同是最重要的社会心理特征之一,是“个体与社会群体之间通过一系列社会规范、价值观、群体态度建立相互关系的过程,”<sup>③</sup>所谓少数民族的“身份认同”,更多的是一种社会认同或群体认同,它以各种不同的分类形式、不同的区分标准将个体的人划分为不同的群体,如以生物学特征进行划分,以领土特征、语言特征、社会生活习惯特征或文化特征进行划分,等等。

俄罗斯的“民族认同”理论在20世纪90年代之后开始成为研究热点,也有其特殊的社会和文化背景。这并不是一个全新的理论,它借鉴了一些西方思想,普遍认为,这一理论可以划分为两种主要流派,即“原始主义(примордиализм)”和“工具主义(инструментализм)”。所谓“原始主义”,也就是将民族认同视为“原始的”“自然形成的”现象。族群构成了一个特殊的体系,每一个身处其中的个体从出生开始就与族群的其他成员共享共同的文化,这是他们的客观属性:语言、宗教、传统、特殊的饮食习惯、服装和音乐等。这一切从出生开始即存在的自然客观属性打造了民族认同心理,离开特定民族区域的个体很难获得这样的认同。这一理论流派借鉴了亚当·斯密对于“民族”认定,他对所谓“民族”的划分提出了六个判断标准:1. 自我认同;2. 共同的信仰起源;3. 专属的

① <https://docs.cntd.ru/document/1902948>

② Панарин А. С., *Россия в цивилизационном процессе*, М., 1995, С. 78

③ Беликов В. И. Крысин Л. П., *Социоллингвистика*, М., 2001, С. 436.

历史记忆;4. 共同文化;5. 相同的生活区域;6. 共同的团结感。<sup>①</sup>“工具主义”又称“建构主义”,这一流派断然否认民族认同是一种自然生成的现象。他们认为民族身份是一种社会结构,是人们自己的行为 and 选择的产物,“而不是由生物学赋予的、由自然决定的”,他们将马克斯·韦伯视为奠基人之一,将民族群体视为具有共同起源的人类社群,这一群体中的人具有共同的、可能是虚构的民族信仰,并创建了共同的生活环境。<sup>②</sup>

原始主义和工具主义之间最大的争议即文化在种族认同形成中的作用,后者认为文化居于次要地位,民族形成过程中最重要的是共同的起源和信仰。就学界通说来看,俄罗斯目前的政策和立法比较倾向于“原始主义”提出的重视文化、重视少数民族文明建设,而思想领域则提出了以“工具主义”作为建构新的大俄罗斯民族的基础理论。

俄罗斯著名民族学家Л. М. 德罗比热娃(Л. М. Дробижева)就曾提出,最主要的确定民族身份的社会学方法,就是确认“个体与群体是否存在联系性,个体对自己所归属的群体的看法,以及不同群体中个体自己决定自己归属的社会机制”。“群体中的每一个个体都有不同形式、不同内涵的个人和集体的双重身份。自我认同更多的是将自己归属于一个民族、地区、国家的心理过程,是个体的群体思想——对‘我们的形象’的描绘。”<sup>③</sup>这一理念正是基于对于自身民族身份的文化认同的。

关于“身份认同”的理论并非局限于学术或文化领域,它作为社会思想的一种重要流派,对国家政策和立法产生了一系列影响。2007年,当时的执政党统一俄罗斯党提出的施政纲领中,明确提出了要将“建立全俄人民的身份认同,形成共同的精神和道德准则体系,保护俄罗斯人民的文化特征,发展各民族的语言、习俗和传统作为统一俄罗斯党的优先目标”。<sup>④</sup>立法领域,1996年《俄罗斯联邦民族-文化自治法》和2012年新修订的《俄罗斯联邦教育法》之中都高度关注了少数民族的文化权利的保障,其目的正是建立起各民族对于自身的身份认同和文化遗产。民族认同是民族团结的前提,当国家中的绝大多数公民对他们属于哪个民族社群没有任何怀疑或心理保留,当民族团结在无意识的层面得到一致承认时,才可能实现民族团结和国家安定。

## (二)作为集体权利的民族权利

后苏联时代俄罗斯法学家尤其关注作为集体权利的民族权利,按瓦扎克(К. Вазак)的理论,民族权利的集体化本质上表述为个人的“团结权(права солидарности)”,即只能通过个人、国家、社会等公共生活的所有因素集体行使。<sup>⑤</sup>

另一些学者则更愿意将这些权利等同于任何在最多多样化利益的基础上联合起来的民族社群的权利,也就是自然形成的,由共同的起源、领土、历史、价值体系、生活方式和世界观联合起来,并且因此从社会中区别开来的社群。<sup>⑥</sup>这些所谓集体化的民族权利,对应的基本是二战之后广泛兴起的第三代人权,如发展权、和平与安全权、健康环境权、移民工人的权利等。

但在后苏联时代的俄罗斯,对于享有民族权利的主体即少数民族这一群体的认定,与苏联时代相比有所变化。瓦扎克强调,现代的很多民族权利都需要以族群的集体行动来确认和落实,法律所承认的很多民族权利的内容也都以集体权利为基础,他认为群体先于群体中的个体的自我意识而

① Smith A., *The Ethnic Sources of Nationalism*. Survival, Spring, 1993, pp. 50-51.

② *Constructions of Race, Place and Nation* / ed. by Jackson P., Penrose J. London: UCL Press, 1993. p. 1.

③ Дробижева Л. М., *Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России*, М., 2003, С. 366.

④ Предвыборная Программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» 《План Путина — достойное будущее великой страны》/http://www.edinoros.ru/rubr.shtml

⑤ Смирнова С. К., “Права народов в мультиэтничном государстве: путь России”, *Исследования по прикладной и неотложной этнологии*, No. 151, М., 2002, С. 21-22.

⑥ Федосенко В., “Актуальные проблемы института коллективных прав”, http://www.msps.ru/?page=102&module=256&=41

形成,随着群体权利的发展,个体权利得以形成和具体化。因而,特别是在民族权利和“团结权”视野下,“集体”成了重要的影响因素,它被视为一个整体,一个整合过的个体的集合,体现了综合性的个体的权利、利益和需求,当个体成了集体的一个组成部分,则开始在立法中造就一个新的主体,即集体权利的主体,它被视为“特定的社会关系的集合……以集体性存在为特征”<sup>①</sup>。法米琴科(М. П. Фомиченко)更加明确地提出:“民族权利正是一种特殊的集体人权,它与特定的领土社群、政治社群和民族或超越民族的社群紧密联系……这一权利体现为一种通过社群才能得以实现的,用以保障这一社群在国家中、世界上的地位,保障其历史传承、生活方式和发展可能性的权利。”<sup>②</sup>这一论述更加超越了民族权利原有的血脉传承的方式,将其与社群挂钩。

### (三) 俄罗斯对民族权利主体的新认识

上述理论探讨对这一时期的法律产生了一定的影响,俄罗斯民族立法之中开始出现不以血缘划分的法律主体,即除了少数民族的定义之外,俄罗斯立法中还区分了一类公民的范畴,他们与原住少数民族一同生活在同一领土范围内,从事相同类型的传统活动,以相同的方式生活。依据《俄罗斯联邦原住少数民族权利保障法》第3条的规定,该法不仅可以适用于少数民族,同时可以扩展至不属于少数民族,但按照各俄罗斯联邦主体的民族立法规定的方式、永久居住在少数民族传统聚居地、以其传统经济方式生活的人。

上述主体可以归纳为以下两种类型:

1. 久居一地者(старожилы),即不属于少数民族,但长期居住在其传统聚居地并接受其传统生活方式的人;<sup>③</sup>

2. 少数民族的支系或姻亲,即不属于少数民族,但长期居住在其传统聚居地并接受其传统生活方式,且与其有血缘关系(旁系亲属)或与其有姻亲关系的人。

由此可见,俄罗斯的民族立法,开始更多体现为一种对于特定地区、特定群体、采用特定生活方式的社群的法律帮扶。

在立法文本的层面,“久居一地的旧居民(старожильческое население)”一词最早是在克拉斯纳达尔边疆区(Красноярский край)的地方性法规中出现的。2003年《克拉斯纳达尔边疆区北部原住少数民族基本保障法》<sup>④</sup>第3条明确规定,该法可以适用于那些久居一地的旧居民。

同时,俄罗斯民族立法赋予少数民族在自然资源使用方面的特殊权利,有时也可以推及久居当地的旧居民。如1995年《俄罗斯联邦野生动物法》<sup>⑤</sup>第49条规定,原住少数民族及久居该地的旧居民享有在传统居住地进行传统经济活动的权利,以及在传统聚居地内优先使用野生动物资源的权利。

但原住民和久居该地的旧居民的法律地位并不完全一样,如,俄罗斯联邦为北方原住少数民族中年满55岁的男性和年满50岁的女性统一发放养老金,但久居该地的旧居民不享受这一权利。<sup>⑥</sup>

① Федосенко В., “Актуальные проблемы института коллективных прав” <http://www.msp.ru/?page=102&module=256&=41>

② Фомиченко М. П., *Права народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук*, М., 2007.

③ Задорин М. Ю., *Конституционное право коренных малочисленных народов на развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук*, М., 2015, С. 10.

④ Закон Красноярского края от 1 июля 2003 г. № 7 - 1215 “Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Севера Красноярского края”, <https://krasnoyarsk-pravo.ru/zakon/2003-07-01-n-7-1215/>

⑤ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52 - Ф3 “О животном мире” <https://base.garant.ru/10107800/>

⑥ Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166 - Ф3 “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации”.

总体而言,俄罗斯民族立法中,不同联邦主体对久居原住民聚集地的旧居民的法律地位采取了不同的认定方式:1.认为他们虽然血缘上不属于原住少数民族,但因其历史渊源、现实生活方式等,只要他们拥有该地区的公民身份,就可以获得与原住少数民族同等的法律地位,采取此方式的如萨哈共和国(Республика Саха)、马加丹州(Магаданская область)等;2.认为他们虽然不属于原住少数民族,但只要已经长久地居住于此且接受了原住民的一切传统生活和经济生活方式,不论是否具有当地公民身份,都与少数民族人民有同样法律地位,采取此方式的有阿尔泰边疆区(Алтайский край)、克拉斯纳达尔边疆区(Красноярский край)和摩尔曼斯克州(Мурманская область),此种方式基本否认了少数民族权利的血缘属性,将民族权利视为特定地区的权利;3.承认这一身份的可扩展性,即原住少数民族的法律地位可以适当扩展至民族聚居地公民或非公民(无国籍人等),如卡拉恰伊-切尔克斯共和国(Карачаево-Черкесская Республика)。

对于承认久居当地的旧居民享有与少数民族同等权利这一法律主体的扩大,实际上体现出了俄罗斯立法学中对于“少数民族”定义的认识的发展与变化,即少数民族权利不再完全被视为“属人化”的权利,而体现出了一定限度内的“属地性”特征,将其作为综合性、推动社群和地区发展的国家帮扶政策。

#### 四、俄罗斯民族立法体系的发展及其内在问题

总体而言,现代俄罗斯民族立法的内在逻辑中,少数民族基本权利包括:

1. 在物理上和民族心理上的双重存在,即对物质文化的传承和对民族身份、文化认同的传承;
2. 免受奴役、剥削和侵略的权利;
3. 基于文化认同的、享有体面生活和自由发展的权利;
4. 保有历史聚居地,享有从聚居地内的自然资源受益的权利;
5. 保障民族团结的权利;
6. 尊重自我认同、尊重文化和捍卫民族尊严的权利;
7. 对国家发展问题的知情权和参与权。

这一系列的权利既包含了国家公权力领域保护下的民族权利,又包含了文化和社会思想领域的权利。特别是随着信息社会的发展,大众传媒对于公众意识和社会信息传递产生的影响与日俱增,且极易受到外界干扰和控制,现代社会对融合性、现代性的少数民族权利保护提出了新的要求。

##### (一) 俄罗斯民族立法体系的内在问题

俄罗斯现有的民族立法体系中,从联邦和联邦主体两个层级进行了主要是文化和教育、经济权利方面的立法,以保障其境内少数民族的利益,并使保障过程和结果符合国际法准则。

然而,俄罗斯现行民族立法体系中也存在许多社会和法律问题,诸如:

##### 1. 少数民族的群体认同和个人认同问题

这一问题与上文所讨论的“身份认同”紧密联系,体现了国家和民族双重身份认同的二元论的冲突与融合。关于原始主义和工具主义的争议更多地发生在20世纪90年代这一俄罗斯国家身份的认同的重构时期,讨论焦点之一,正是如何完成对新的“俄罗斯联邦公民”这一身份的普遍认同的建立。为了实现民族认同,首先要完成国家认同,这是必要前提,社会和国家的任何异化都会不可避免地改变国家身份的结构。在这方面,国家认同的形成伴随着社会心理属性的发展而不断发展,影响了个体的人对于自己民族身份的认同。也因而,民族身份认同程度与国家发展水平、社会稳定程度正相关。

同时,俄罗斯作为联邦国家,绝大多数给予少数民族的政策帮扶是直接给予境内有少数民族聚居地的联邦主体的,而俄罗斯的少数民族立法大部分是属地性的,并不强制公民认同自己的民族属性。这种针对少数民族的民族社群的立法包含了非普遍性的权利赋予,因此如何对离开聚居地的少数民族进行身份认同,如何对国家认同、民族认同和身份认同进行界定和统一,是俄罗斯现行立法体系面临的一个重要问题。

## 2. 少数民族权利在私法和公法领域的平衡问题

俄罗斯现行立法体系中对少数民族权利的保障,基本是基于其特殊的权利需要的,集中在文化、教育和民族聚居地自治的领域内,大部分属于需要国家权力进行支撑的公法领域。

上文中所总结的俄罗斯民族立法的基本框架,完全说明了立法的倾向性,即除了普遍性的平等保护原则之外,立法者高度关注少数民族的文化权、教育权的发展,经济权利的保障以属地的资源保护为主,对于其他政治权利几乎没有涉及。

如何保障作为个体的少数民族公民在私法领域实现自己的权利、完成自己的诉求,如何在私法与公法间、在个人权利和集体权利之间寻得利益平衡,是俄罗斯下一步尚待解决的问题。

## 3. 少数民族自治地区的国家政策落实

俄罗斯作为联邦制的国家,联邦政府与各联邦主体特别是自治州和自治区的法律联系,天然不如单一制国家那样紧密。联邦和联邦主体之间的权利分配矛盾也长期存在。如很多自治地区人权专员的年度报告中均提及,自治地区的国家政策落实、特别是针对少数民族的文化权利的政策落实,实际上经常有所不足。

司法实践领域,边远少数民族地区的习惯法排斥国家法的问题也长期困扰俄罗斯司法体系,俄罗斯的正式法律渊源中并不承认习惯法,但特别是在民族地区,习惯法长期影响人们的社会生活并实际发生着作用,如何对其进行保障和监管也是立法急需解决的问题。

## 4. 国家少数民族事务管理机制的建立与完善

如何完善少数民族事务的分工机制,如何将其与各行政层级的建制相对应,联邦政府与联邦主体的政府、地区政府及民族群体的社会组织之间如何分工与合作等问题,一直影响着俄罗斯民族权利的发展。

除此之外,作为联邦制国家,俄罗斯民族立法的两种结构,即垂直结构和水平结构之间的权力划分一直存在某些矛盾。垂直结构即宪法、法律法规、国际条约和部门规章。水平结构主要是行业、部门和各机构之间的权力划分与合作。从联邦主体一级的区域立法的等级结构看,俄罗斯现行主要的民族立法体系由各共和国宪法和联邦其他行政体的宪章组成。这些宪章职能在有限的空间范围,即在批准它的相关政治实体的范围内生效。其他的区域立法文本包括俄罗斯各联邦主体制定的地方性法律和行政规章、各联邦主体政府部门设立的行政规章和有立法权的社会组织的规章等。两种结构经常冲突,发生管辖冲突或管辖真空。

### (二) 俄罗斯民族立法体系的发展方向探析

#### 1. 群体间公平:作为群体权利的民族权利

现有的西方权利话语体系过于强调个人权利和个人意愿,而俄罗斯的民族立法则首先关注作为群体的少数民族,在这样的背景下,更多地考虑民族权利和民族间、民族与国家间利益平衡的调整与监管,是与俄罗斯的民族发展需求相适应的。

俄罗斯民族立法的法律逻辑中,一以贯之的首先是尊重民族意志和个体意志的原则,这一原则除了需要对自由意志和人民意志有正确的认知,还应当包含对意志表达过程的程序要求。这一程序应当包含对意志表达的法律后果的尊重,包含在广泛的民族群体组织监管和法定程序下的自愿、

有意识的意志表达。

在这一程序的基础上,首先,少数民族群体对本民族发展前景的正确认知,是以符合民族和国家利益的多元化、认识国家与民族利益共同体为前提的。其次,当少数民族群体中的个体,意识到民族利益的理解和表达在民族群体内部也会有所分歧时,会出现民族群体内部不同的政治力量争夺解释权的情况,民族群体中的个体自我选择的意识会随之增强。最后,俄罗斯民族立法中最重视的教育权和文化权的赋权逻辑,就是基于上述情况的,少数民族群体中的个体,接受国家教育而对国家与民族的利益共同体结构产生正确认识与理解,这一共同体的社会结构又给予了少数民族群体中的个体实现个人利益、保障个人权利的机会,从而提高了少数民族群体整体的国家认同。这一良性的发展途径对多民族国家建立民族与国家利益共同体意识具有重要意义。

## 2. 绝对的法律平等与相对的机会平等之间的均衡

现代国家的目标是通过不断赋予个人以实现自我价值的机会,来削弱客观不平等因素的影响。俄罗斯民族立法的内在逻辑中,试图寻觅着绝对的法律上的平等与某些机会平等之间的均衡。法律上的绝对平等意味着,给予每个人相同的权利、担负同等的法律责任。直到19世纪人们都认为这可以保障必要和充分的社会公平。但是,如何确保法律上的平等可以弥补处于不利条件下的个人、社会群体所实际遭受的不平等,成了现代社会的重要问题。

俄罗斯法学界普遍认为,现代国家的首要任务是采用类似罗尔斯的正义原则来解决民族权利平等的问题,即在机会平等的条件下,每个人都有获得国家公职和社会地位的可能性。按照E. H. 卡法诺娃的观点,各民族发展机会的不平等可以通过两种方式来克服,一是在法律层面(尤其是宪法方面)反映出国家对民族群体社会权利的调整要求,其核心“应当脱离单纯的法与国家规范的内容,充分反映少数民族的特征、利益需求和社会存在形式(民族传统、习俗等)”<sup>①</sup>。将民族文化纳入法律调整范围是俄罗斯民族立法的重要特征之一,确保国家立法可以平衡法律规范与国家与民族间的监督与需求关系,确保民族平等原则体现出“个人权利—集体权利—民族(人民)权利”的平衡,是俄罗斯现代民族立法的重要发展目标。如Л. А. 斯杰申卡所言,俄罗斯现行民族立法体系中,通过民族群体的集体权利的建构,实现了各民族间更广泛的发展权,保障了一种更良性的国家民族与民族间协同发展的权利。<sup>②</sup>

## 3. 心理认同与文化发展:民族权利中的发展权问题

俄罗斯现行民族立法中,将解决民族发展问题直接依托于民族权利的实现,通过对少数民族的政策倾斜来促进其发展。在这一视角下,首先需要确认的是,民族权利和民族利益的实现基础,不仅包括国家对民族聚居地及其附属自然资源的尊重和保障,还包括国家保护作为民族存在和身份认同前提条件的地缘文化空间;第二,这依托于对与周边文化、社会环境相关联的个体存在的意识、认同和保护,即通过周边环境的强化和保护,促进作为个体的人对自身民族身份的认同;第三,对特定文化承载体的保护,也就是少数民族历史聚居地和民族文化的保护和传承,帮助少数民族群体强化自身文化凝聚力、传承自身历史记忆、谋求作为群体的合作发展的可能性。

也可以说,目前俄罗斯试图采取的发展方向,正是将“民族”概念更多地进行文化上的升华,通过国家与民族的统一,通过社会的发展多元化,增强文化凝聚力和民族凝聚力,来实现国家认同、民族认同和身份认同的统一。

<sup>①</sup> Кофанова Е. Н., “Российское общественное мнение о Конституции Российской Федерации”, *Конституционный вестник*, 2010, No. 2 (20), С. 104 – 109.

<sup>②</sup> Степенко Л. А., *Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие. X—XXI вв.*, М., 2012, С. 174.

## 五、结 语

总体而言,基于权利的差异性理论和社会公平原则,现代俄罗斯的民族权利立法中,主要划分了以下不同的权利主体:1. 基于民族归属的个体权利;2. 基于具体权利主张的个体权利,如少数民族特有的使用母语的权利和文化发展权;3. 基于身份认同的少数民族(个体的或群体的)权利;4. 基于原住民特有的身份认同的权利(在前一项权利的基础上增加了在传统聚居地以传统生活方式生活的权利);5. 已经出现,但是尚且未能被俄罗斯学界所广泛承认的扩大化的少数民族社群的权利,其权利主体包含了久居少数民族聚居地的旧居民的权利。

在俄罗斯现有的立法逻辑中,少数民族更多地被视为一个广义上的民族权利主体,它不仅是民族文化的共同体,同时是个体公民的政治生活共同体。它同时是表达血缘认同的概念,和基于身份认同的,种族、领土、传统生活方式等的概念。

后苏联地域内的各国都正面临着与“民族认同”和“身份认同”相关的历史挑战,而俄罗斯正在试图通过一系列法律手段,引领新的多民族国家的形成和文化共识的形成,将所谓“少数民族”的概念更多地脱离血缘认同、升级为一种族群的集体权利共同体。俄罗斯现有的民族立法体系及其凸显的问题、发展方向,展示了民族权利与国家利益的不可切割性:少数民族社群作为整体,在达到一定的发展水平后,发展出自己的民族自觉意识,并将之与国家利益相协调和统一。也因而,少数民族社群对特定权利的要求、其要求的实现程度直接取决于国家和社会的发展水平。

**Abstract** As a multi-ethnic country with more than 190 ethnic minorities, the Russian Federation is more than enough to become a very representative research sample due to its complicated ethnic situation and complex ethnic legislation system. In the existing legislative logic of Russia, ethnic minorities are more regarded as subjects of national rights in a broad sense. According to the differences in language expression and legal concept, they are mainly divided into individual rights based on ethnic affiliation, individual rights based on specific claims of rights, rights of ethnic minorities (individual or group) based on identity, rights based on the unique identity of indigenous peoples, and rights of the expanded ethnic minority communities that have emerged but have not been widely recognized by the Russian academic community. The main body of rights includes the rights of the old residents who have long lived in the settlements of ethnic minorities, and so on. The Russian national legislative system is divided into two levels: federal and local. The content of national rights mainly focuses on the right of education and cultural rights. Based on this unique structure, the internal legal logic structure of national legislation conforming to its own historical stage and interest expression has gradually formed. On top of the old legislative concepts, and in line with the development and changes of the times, new concepts such as "national identity" and national rights as collective rights have been proposed, with a view to achieving the unity of national identity, ethnic identity and individual identity.

(刘秋岑,讲师,西南政法大学人权研究院,重庆,401120)

[责任编辑:黄凌翹]