

本，似乎是一个永恒的争议性主题，曾经困扰过张佛泉、张君勱那代知识分子，今天又继续考验着我们的智慧和实践。

## 【编者按】

在一个现代国家，国民最重要的基本身份是本国公民，最重要的法律是国家宪法。自上世纪 50 年代开展“民族识别”工作后，我国许多个人信息表格中增加了“民族”一栏，当然这与我国目前实行的许多以少数民族为对象的优惠政策都需要以这一身份信息加以实施。但是在与目前各种民族优惠政策无关的个人信息采集和个人信息发布，是否也需要涉及“民族”身份呢？例如 2016 年 12 月 24 日新闻中提到 3 名通缉犯落网的消息时，除了姓名之外，还专门介绍了各名通缉犯的“民族”身份，这是否是必要的信息，是否会因为部分人员“民族”身份的通告使得社会公众对一些民族群体产生群体性偏见呢？

美国媒体在报道犯罪事件时，通常公布涉案人的姓名、性别和涉案行为等，但极少公布涉案人的“种族/族群”身份，也是避免在受众中把案情渲染上“种族/族群”色彩，只是强调对于涉案公民将按照具体法律进行审理。下面的论文对于采集公民“民族”信息的行为站在宪法的高度进行了系统的讨论，介绍了各国政府采集公民“族群”信息的通常做法，对我国今后应当如何采集和公布公民的“民族”信息提供了借鉴。

（马戎）

## 【论 文】

# 采集公民民族信息的宪法界限<sup>1</sup>

郭延军<sup>2</sup>

**内容摘要：**除宪法规定的平等原则外，我国法律法规对采集和使用公民的民族信息没做任何具体限制。在各种需要填写个人信息的表格中，民族信息往往都是必填项。实事求是地重新评估现有民族识别和民族信息采集体制的利与弊，是改革现行民族关系法制体系的基础。采集公民民族信息的行为，在一些法治比较发达的多民族国家是受法律不同程度限制的，其中有的国家完全禁止采集公民的民族信息。采集公民民族信息的主要用途是根据民族对公民进行分类并差别对待。无限制地对公民采集民族信息并差别对待，有违法律面前人人平等的宪法原则，对国家统一和民族团结也弊多利少。中国平衡发展需要正视区域差异，淡化民族差异。依据宪法有关规定和精神采取立法措施限制采集公民民族信息的行为，十分必要。

**关键词：**民族 个人信息采集 立法分类 平等 宪法

在日常生活中，人们时常要填写与个人信息相关的各种官方或非官方机构发放的表格，其中绝大多数表格都包含个人所属的“民族”这个栏目。时下人们手中能够表明自己身份或资格的证件中，不少都记载了个人属于哪个民族的信息。我国民族关系法制体系的核心内容，是给予少数民族公民和少数民族区域以优惠性差别待遇，类似于有些国家的“积极平权行动”<sup>3</sup>。我国民族

<sup>1</sup> 本文刊载于《中外法学》2016 年第 6 期。

<sup>2</sup> 作者为上海交通大学 凯原法学院 教授。

<sup>3</sup> “积极平权行动（affirmative action，或译为“肯定性行动”，编者注），是一个用于描述一套有争议政策的术语，



关系法制体系的形成和运转离不开对公民民族属性的认定，因此，为实施宪法、法律的相关条款而采集（包括记录，下同）公民的民族（或种族）信息确有必要，问题只在于是否适度。在这方面，我国面对的现实情况是，不论公共机构还是非公共机构，只要有可能和自认为有必要，就可以对与之相关的公民的民族信息进行任意采集和运用，完全没有法律法规的具体限制。作为人民代表大会制度建设应该做好的一项基础性工作，法学界很有必要就无限制采集公民民族信息的做法对法治国家建设和民族关系产生的效应做认真评估并进行必要改革。

## 一、我国公民民族信息采集体制的现状和主要用途

### （一）民族识别和确认以及采集公民民族信息的具体情形

在我国，每一个公民都归属于一个由国家正式确认的民族类型，这被称之为公民的民族成份。国家对民族的识别和确认工作开始于 1953 年。当年全国开展第一次人口普查工作，调查五个项目，即：与户主的关系、姓名、性别、年龄和所属民族。这是我国第一次在全国范围内采集公民的民族信息。“民族”项目规定：“填写本人所属的民族，如汉、满、蒙、回、藏、苗等；父母不是同一民族，不满 18 周岁者，其民族由父母决定，满 18 周岁者由本人决定”<sup>1</sup>。由此可见，公民最初的民族成份是由公民根据自己的意愿自主填报的。这次人口普查“登记下来的民族名称，多达 400 余种。其中最多的是云南，有 260 多种；其次是贵州，有 80 多种。”<sup>2</sup>

在这 400 多个标志民族的名称中，“有的是同一民族的不同自称或他称，有的是一个民族内部不同分支的名称，有的是以居住地区的地名为族称，有的是不同的汉语译音，等等。”于是，民族识别工作提上日程，当时的“主要任务有三：一是通过识别，认定某一民族是汉族还是少数民族；二是识别该族体是单一的少数民族还是某一少数民族的一部分；三是确定这一族体的民族成分与族称”<sup>3</sup>。“识别考察从中国的历史和现实情况出发，按照科学认定与本民族意愿相结合的原则，只要具有构成单一民族条件的，不管其社会发展水平如何，不论其居住区域大小和人口多少，都认定为一个民族”。“到 1954 年，中国政府确认了 38 个民族；到 1964 年，中国政府又确认了 15 个民族。加上 1965 年确认的珞巴族、1979 年确认的基诺族，全国 55 个少数民族都被正式确认并公布”<sup>4</sup>。加上汉族，国家正式确认的民族有 56 个。

我国公民的民族成份一旦确定，就被制度性地固定下来，现行有效的有关民族成份的规范性文件是行政规章性质的《关于中国公民确定民族成份的规定》。根据这个规定，“确定公民的民族成份必须以国家正式认定的民族族称为准，任何人不得以国家未确认的族称为自己的民族成份”；“个人的民族成份，只能依据父或母的民族成份确定”；“原来已确定为某一少数民族成份的，不得随意变更为其民族成份”。根据该规定，只有收养关系和再婚产生的子女抚养关系中的未成年人的民族成份可以变更。<sup>5</sup>

在公民的民族成份确定之后，民族成为表明公民身份的一种重要个人信息。由于我国到目前为止都还没有制定公民个人信息保护方面的法律，因此对公民民族信息的采集尚处于完全无控制的状态，公民的民族信息往往被各种公共或非公共主体任意采集。笔者对自己努力收集到的资料进行了统计，发现我国采集公民民族信息的表格至少有以下 12 类：

---

这套政策基于这样一种主张，即国家可以制度性地采用种族或其它某些不无疑问的分类标准，只要这样做能够给某个群体带来好处而又不损害其他群体。”参见 Jethro K. Lieberman: *A Practical Companion to the Constitution*, University of California Press, 1999, p. 36.

<sup>1</sup> 戴世光，“我国 1953 年的人口普查”，《教学与研究》1957 年第 4 期，页 2。

<sup>2</sup> 国家民族事务委员会研究室编著：《新中国民族工作十讲》，民族出版社 2006 年版，页 65-66。

<sup>3</sup> 同上注，页 66-67。

<sup>4</sup> 中国国务院新闻办公室：《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展 中国的民族区域自治 中国的少数民族政策及其实践》，人民出版社 2009 年版，页 103。

<sup>5</sup> 关于中国公民确定民族成份的规定》，该规定于 1990 年 5 月 10 日由国家民委、国务院第四次人口普查领导小



1. 人口调查类表格。我国已经进行了六次人口普查，历次人口普查都采集了公民的民族信息。此外，公民申领居民身份证时需要核对《人口信息核对表》，这个表也包含民族信息。

2. 人口和户籍登记类表格。公安户政部门掌握的《常住人口登记簿》，公安部制作的《居民户口簿》都采集了民族信息。一些大城市对于非本市户籍人口申请本市居住证明时也要采集民族信息，如《上海市居住证申请表》。

3. 身份证明申请类表格。《居民身份证申领表》和《中国公民普通护照申请表》都有民族一栏。

4. 人口生育指标申请类表格。《人口生育指标申请书》中需要填写夫妻双方的民族信息。

5. 入学与学位申请类表格。入读小学、中学和大学都要填写的《学生入学报名表》，《学生学籍登记表》，在大学申请学士、硕士和博士学位时，大多数大学填写的《学位申请表》，这些表格中都包含民族这一栏。

6. 劳动就业类表格。企事业单位的《入职申请表》、《职工基本信息表》、《专业技术职务岗位申请表》都有民族一栏。

7. 社保卡申领类表格。各地居民申请社保卡都需要填写申请或登记表格，这样的表格都是包含民族一栏的，比如《上海市社会保障卡申领（换领）登记表》，《温州市社会保障·市民卡申请表》，《宁波市社会保障卡个人信息确认及申领表》。

8. 婚姻登记类表格。结婚登记时需要填写《申请结婚登记声明书》、《申请补办结婚登记声明书》、《撤销婚姻登记申请书》、《申请离婚登记声明书》，这些表格都包含民族一栏。婚姻登记部门还要填写婚姻登记的审查处理表，包括《结婚登记审查处理表》和《离婚登记审查处理表》，这两个表也包括了民族一栏。

9. 人大代表选举类表格。人大代表选举要进行选民登记和推荐代表候选人，《选民登记表》和《推荐人大代表候选人登记表》都包含民族一栏。当选代表的名单在公布时会标明少数民族代表的所属民族。从全国人大开会的情况来看，少数民族代表出席会议时都穿着本民族服装，以表明自己的少数民族身份。

10. 国家公职人员选任类表格。这一类的表格主要有国家公务员考试报名表，国家司法考试报名表，国家公务员职务任免审批表等，都包含民族一栏。

11. 申请入党团类表格。比如《中国共产党入党志愿书》、《中国共产主义青年团入团志愿书》、《中国民主同盟入盟申请表》等，这些表格要求填写个人的民族信息。

12. 参评国家和地方政府的荣誉称号或奖项类表格。比如《全国劳动模范和先进工作者推荐表》、《全国五一劳动奖章获得者推荐审批表》、《全国优秀教师和全国优秀教育工作者推荐审批表》等，这些表格都包含民族一栏。各种劳动模范、先进工作者评选活动公布的候选人简介中也通常都包含候选人的民族信息。

此外，还有大量证件和官方文书会记载公民的民族信息，其中较常见的有：（1）居民身份证；（2）户籍证明；（3）户口簿；（4）《出生医学证明》，记载新生儿父母的所属民族；（5）国家教育委员会颁发的《教师资格证书》；（6）党团证件，如《中国共产党党员证》、《中国共产主义青年团团员证》；（7）法院的裁判文书，等等。

从个人的生活经验来看，公民的民族信息被采集和记载要远远超出上述列举的诸种情况。事实上，在我国已达到了任何组织只要愿意就可以采集和记载公民民族信息的程度。

## （二）民族识别、民族确认和民族信息采集的主要用途

我国民族识别、民族确认和民族信息采集的目的，显然不仅仅限于满足经济社会数据统计的需要，而是要服务于重要的政治、法律目的，其中最主要的功能是基于民族分类对公民做权利配

---

组、公安部联合发布；国家民委同时还以“（民委政）字[1990]217号”文单独发布。



置方面的差别对待,其本意是尽可能优惠少数民族公民,消除少数民族与多数民族某些方面事实上的不平等。与此相联系,从法律角度看,我国现今基于民族的不同而实行的差别对待在政治、经济、法律和社会生活的各个领域广泛存在,这种存在反映在大量法律法规和其它法文件上。<sup>[7]</sup>从有关法律法规和其它法文件的具体规定看,其中少部分内容是强调对少数民族权利的平等保护,但绝大多数内容都是针对少数民族给予的特惠或优惠,因此我国的民族政策主要表现为基于民族分类对少数民族的优待。民族识别和确认、民族信息采集的基本功能就是为落实这些少数民族优惠政策提供事实依据,具体来看,其用途主要体现在以下七个方面:

**1. 用于落实民族区域自治制度。**我国宪法第4条第3款规定“各少数民族聚居的地方实行区域自治”,要建立民族区域自治地方,就必须由国家正式认可哪些人口属于少数民族,并弄清楚少数民族居住的具体情况,因此民族识别和确认、公民民族信息的采集就成为落实民族区域自治制度的前提性条件。截至2003年底,我国共建立了155个民族自治地方,其中包括5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗);在全部55个少数民族中,有44个建立了自治地方,实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%,民族自治地方的面积占全国国土总面积的64%左右;<sup>[8]</sup>在相当于乡的少数民族聚居的地方共建立了1173个民族乡;在11个因人口较少且聚居区域较小而没有实行区域自治的少数民族中,有9个建有民族乡。<sup>[9]</sup>

**2. 用于分配人大代表名额,以保证每个少数民族都有适当数量的代表。**我国人大代表的选举特别重视少数民族人大代表的数量和比例。《选举法》第14条和16条规定了地方各级人大代表和全国人大代表名额分配的两个原则,一是“每一代表所代表的城乡人口数相同的原则”,二是“保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求”。为保证少数民族都有代表参加当地的人民代表大会,《选举法》第五章专章就“各少数民族的选举”作了详细的规定。其中第18条专就聚居的少数民族,根据同一少数民族在当地人口中所占比例的大小,确定了每一代表所代表人口的不同数量要求。<sup>[10]</sup>从上述规定可以看到,对少数民族代表的名额分配并不严格按照一人一票、每票同值的原则确定,而是将选民按民族分类,给予少数民族、尤其是人口特少的少数民族以特殊照顾。

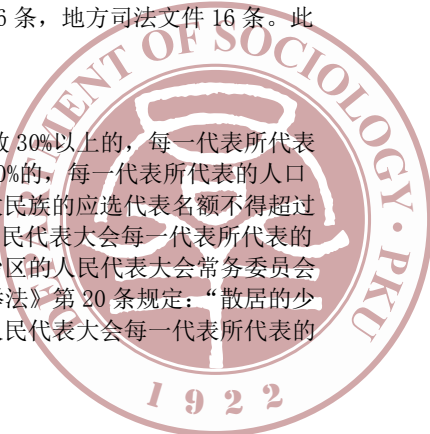
**3. 用于国家机关工作人员选任中对少数民族人选实行的优惠。**首先,民族自治地方自治机关主要干部的选任直接根据民族类型来确定。宪法第113条第2款规定:“自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。”第114条规定:“自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。”《民族区域自治法》就此做了更为详细的规定。其次,非民族区域自治地方的干部选拔和公务员招录

[7] 笔者在北大法宝法律法规检索系统以“少数民族”为标题关键词对现行有效的规范性文件进行搜索,查找到了法律7部,行政法规21部,司法解释2个,部门规章107个,团体规定10个,地方性法规23个,地方政府规章3个,地方规范性文件437个。以“少数民族”为正文关键词查找现行有效的相关条文,一共找到了法律140条,行政法规332条,司法解释62条,部门规章1906条,团体规定291条,行业规定29条,军事法规规章10条,地方性法规1917条,地方政府规章548条,地方规范性文件8606条,地方司法文件16条。此次检索和统计的时间为2014年11月。

[8] 见前注[5],页65。

[9] 见前注[5],页66。

[10] 《选举法》第18条规定:“聚居境内同一少数民族的总人口数占境内总人口数30%以上的,每一代表所代表的人口数应当相当于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数;15%以上不足30%的,每一代表所代表的人口数,可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数,但分配给该少数民族的应选代表名额不得超过代表总名额的30%;不足15%的,每一代表所代表的人口数可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数,但不得少于1/2;实行区域自治的民族人口特少的自治县,经省、自治区的人民代表大会常务委员会决定,可以少于1/2。人口特少的其他聚居民族,至少应有代表一人。”《选举法》第20条规定:“散居的少数民族应选当地人民代表大会的代表,每一代表所代表的人口数可以少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数。”



往往也有照顾少数民族公民的规定。<sup>[11]</sup>

**4. 作为获得结婚年龄宽松优惠的根据。**我国《婚姻法》第6条规定：“结婚年龄，男不得早于22周岁，女不得早于20周岁。晚婚晚育应予鼓励。”但不少民族区域自治地方对这个法定结婚年龄做了变通规定，将区域内少数民族公民的法定结婚年龄下调两岁。<sup>[12]</sup>

**5. 作为获得生育政策优惠的根据。**我国直到2016年才全面放开二胎政策，在这之前，汉族公民生育二胎都要受到严苛的条件限制。少数民族公民虽然也实行计划生育，但对少数民族实行的计划生育政策要比汉族宽松得多。不仅如此，不同的少数民族所享受到的生育权利也是有很大差别的。<sup>[13]</sup>

**6. 作为获得国民教育优惠的身份根据。**《民族区域自治法》第71条规定：“国家举办民族高等学校，在高等学校举办民族班、民族预科，专门或者主要招收少数民族学生，并且可以采取定向招生、定向分配的办法。高等学校和中等专业学校招收新生的时候，对少数民族考生适当放宽录取标准和条件，对人口特少的少数民族考生给予特殊照顾。各级人民政府和学校应当采取多种措施帮助家庭经济困难的少数民族学生完成学业。”另外，高考和中考招生对少数民族的优惠措施中最普遍的做法就是给少数民族考生加分或降分录取，这种加分或降分录取政策不仅在少数民族地区实施，也在一些非少数民族地区实施。<sup>[14]</sup>

**7. 用于在劳动就业中照顾少数民族公民的根据。**《民族区域自治法》第23条规定：“民族自治地方的企业、事业单位依照国家规定招收人员时，优先招收少数民族人员，并且可以从农村和牧区少数民族人口中招收。”《就业促进法》第28条规定：“各民族劳动者享有平等的劳动权利。用人单位招用人员，应当依法对少数民族劳动者给予适当照顾。”《公务员法》第21条第2款也规定：“民族自治地方依照前款规定录用公务员时，依照法律和有关规定对少数民族报考者予以适当照顾。”

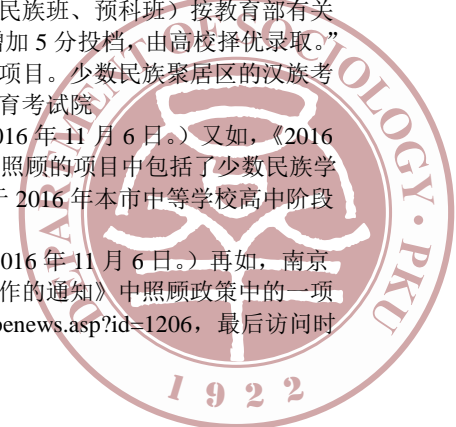
当然，对公民做民族识别和分类的用途，显然并不限于以上几种有明确的法律、政策规定的

[11] 如《北京市少数民族权益保障条例》第10条规定：“少数民族人口较多的区、县和乡、镇人民政府、街道办事处，以及国家和本市认定的直接为少数民族生产、生活服务的单位和部门，应当配备少数民族领导成员和工作人员。”

[12] 笔者调查到，内蒙古、新疆、西藏三个自治区各自通过的婚姻法变通条例，都对结婚年龄做了男女分别下调两岁的规定。此外，一些自治州和自治县也通过了含同样内容的变通条例，如甘肃省临夏回族自治州、云南省孟连傣族拉祜族佤族自治县。

[13] 笔者对放开二胎政策前各省、自治区、直辖市颁布的人口与计划生育方面的地方性法规进行的调查研究表明，各地关于少数民族的生育政策可以概括为以下几种情况：（1）对特定少数民族公民不实行强制性限制生育的政策。比如西藏自治区边境农牧区的乡（区）和门巴族、珞巴族以及夏尔巴人、僮人中，暂不提倡生育指标；（2）准许部分少数民族公民生育二胎，比如新疆维吾尔自治区少数民族农牧民一对夫妻可生育3个子女；（3）对辖区内所有少数民族普遍实行二胎政策，像西藏、内蒙古、新疆、宁夏采用这种政策，广西的规定是夫妻双方均是一千万人口以下的少数民族的生育第二个子女；（4）对辖区内农村的少数民族公民实行二胎政策，比如湖北、湖南和广东；（5）非民族自治地方的城镇少数民族居民与汉族公民同等对待，不享有生育优待政策，比如上海、贵州。

[14] 比如，广东省2015年发布的《关于进一步调整广东省高考加分项目和加强管理工作的通知》，保留的加分项目第2项是：“少数民族聚居区的少数民族考生，报考民族院校（普通高校民族班、预科班）按教育部有关规定单独划线；报考其他专科高校可在其高考文化课统考成绩总分的基础上增加5分投档，由高校择优录取。”自2015年取消的加分项目的第1项是“取消少数民族聚居区的汉族考生加分项目。少数民族聚居区的汉族考生，不再具备高考加分资格，在同等条件下，高校可优先录取。”（广东省教育考试院 <http://www.eeagd.edu.cn/portal/messages/1464426129942.html>，最后访问时间2016年11月6日。）又如，《2016年上海市中等学校高中阶段招生录取加分和政策性照顾项目一览表》中政策性照顾的项目中包括了少数民族学生，具体的优惠是给予少数民族学生降5分录取（见《上海市教育委员会关于2016年本市中等学校高中阶段考试招生工作的若干意见》[沪教委基〔2016〕23号]附件一，上海教育 <http://www.shmec.gov.cn/html/xxgk/201403/420052014003.php>，最后访问时间2016年11月6日。）再如，南京市《关于做好南京市2016年高中阶段学校招生政策性照顾加分申报和审核工作的通知》中照顾政策中的一项也有少数民族考生可加5分的内容（见南京招生信息网 <http://www.njzb.net/typenews.asp?id=1206>，最后访问时间2016年11月6日）。



情况。例如，笔者在调查研究过程中发现，在某大城市车管机构的对外服务窗口，电子屏上就滚动着这样的文字：“网上预约、军人、残疾人、孕妇、70 岁以上老人、少数民族优先。”这种情况并不普遍，但问题在于，我国任何组织只要愿意，似乎都可以基于民族标准对人群进行分类和给予差别对待而又不违反任何现行有效的法律法规。

## 二、民族识别和无限采集民族信息的利弊

全面依法治国包括依法治理民族关系，全面深化改革包括改革民族关系法制体系。今天，要依法治理好民族关系必须实事求是地重新估计现行民族识别和民族信息采集体制的利与弊，因为这是改革现行民族关系法制体系的基础。民族识别和民族信息采集对于民族政策的落实、民族关系的调整以及国家的法制建设有利也有弊，而且，利与弊两者的占比，会随时代的变迁而变化或消长。

### （一）我国民族识别和民族信息采集体制之利

我国民族识别和民族信息采集的意义主要在于，确定了中国少数民族的种类和数量，每一个少数民族的人口数量，每一个公民的民族类型，这些数据和信息使我国民族关系法制中保障少数民族公民切实享有优惠性差别待遇的内容得以落实。具体说来，既有的民族识别和民族信息采集体制的积极贡献表现在以下几个方面。

1. 修正了少数民族与汉族在社会、经济和文化生活领域事实上的不平等，缩小了发展上的差距。以教育领域为例，数十年来少数民族地区教育事业得到了长足发展，少数民族人口的整体文化素质明显提高。到 2010 年底，“朝鲜、满、蒙古、哈萨克等 14 个少数民族的受教育年限高于全国平均水平。全国 55 个少数民族都有自己的大学生，有些民族还有了研究生、博士生。维吾尔、回、朝鲜、纳西等十几个少数民族每万人平均拥有的大学生人数已超过全国平均水平。”<sup>[15]</sup>

2. 保障了少数民族公民与汉族公民政治权利平等。这方面的典型表现是少数民族公民占全国人大组成人员的比例远远高于少数民族人口占全国人口的比例。根据第六次人口普查的结果，少数民族人口为 1.138 亿，占全国总人口的 8.49%。<sup>[16]</sup>但历届全国人大中，少数民族代表人数占全国人大代表总人数的比例，均高于同期少数民族人口占全国总人口的比例。在第十二届全国人大代表中，少数民族代表 409 名，占代表总数的 13.69%。<sup>[17]</sup>第十二届全国人大常委会 161 名委员中，有少数民族代表 26 名，占委员总数的 16.15%。<sup>[18]</sup>

3. 使少数民族人口数量得以持续增长，占全国人口比重呈上升趋势。我国少数民族人口在全国总人口所占比例，1953 年是 6.06%，1982 年 6.68%，1990 年 8.04%，2000 年 8.41%，<sup>[19]</sup>2010 年占全国总人口的比例提升到了 8.49%。少数民族人口的绝对数，也从 1953 年的 3532 万人，增加到了 2010 年的近 1.138 亿。<sup>[20]</sup>

4. 使民族区域自治制度不仅在较大的少数民族聚居区得到实行，在较小的少数民族聚居区也得以实行，我国除 5 大少数民族自治区之外，还有 150 个自治州、自治县，另有一千一百多个

[15] 教育科技司：“十年，民族教育谱新篇——国家民委教育科技司负责人专访”，2012 年 11 月 7 日发布，国家民委官网[http://www.seac.gov.cn/art/2012/11/7/art\\_6243\\_169721.html](http://www.seac.gov.cn/art/2012/11/7/art_6243_169721.html)，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[16] 国家统计局：《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》（第 1 号），国家统计局官网[http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110428\\_30327.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110428_30327.html)，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

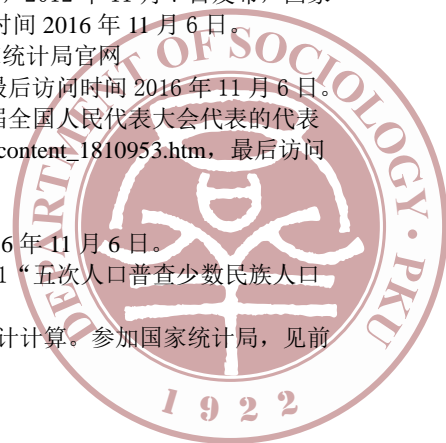
[17] 《第十一届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于第十二届全国人民代表大会代表的代表资格的审查报告》，全国人大网[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-07/18/content\\_1810953.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-07/18/content_1810953.htm)，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[18] 根据全国人大常委会委员名单所做的统计。参见中央人民政府官网

[http://www.gov.cn/test/2013-03/14/content\\_2353702\\_2.htm](http://www.gov.cn/test/2013-03/14/content_2353702_2.htm)，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[19] 《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》白皮书（2009 年发布）之图表 1 “五次人口普查少数民族人口数及占全国总人口的比例”，中国国务院新闻办公室，见前注[5]，页 5。

[20] 根据国家统计局《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》（第 1 号）统计计算。参加国家统计局，见前注[16]。



民族乡。<sup>[21]</sup>

上述这些成果的取得都是建立在对公民做民族识别和采集民族信息的基础之上的。

## （二）我国民族识别和无限制采集公民民族信息之弊

六十余年来，我国不仅各民族政治、经济、文化发展状况和民族关系发生了重大变化，治国方式也正在经历从人治到法治的革命性转变。今天我们重新审视民族识别和公民民族信息无限制采集的做法，其存在的问题和带来的负面后果显然也应该引起足够重视。

**1. 民族识别和民族类型的固化违背民族发展的自然规律。**民族本来是一种客观存在的社会现象，每一个民族都有其自身的形成、发展和变化的过程，而不同民族之间的沟通、交流和融合也是一种自然的发展过程。国家有义务保护民族多样性，尊重民族自身发展和互动的自然过程。但是，由国家出面对人群进行民族识别，确认和固化民族的类型和数量，固定公民的民族成份，在不同民族及其公民之间人为造成了一些隔阂，不利于民族之间的沟通、交流和融合，对民族自然发展过程形成了不小阻碍。

**2. 固化公民的民族归属直接妨碍公民一些基本权利的保障。**公民对于其所属的民族在合理的范围内应该有选择、确认、改变和放弃的自由，这是人身自由应有之义。或许正是因为这个道理，笔者在研究过程中还尚未发现任何其它国家有通过行使国家权力来进行民族识别和固定公民民族归属的做法。

民族信息的采集和公开公民的民族归属，还直接侵害公民的隐私权，损害公民选择生活方式、不受特定民族风俗习惯约束等自由。各民族在形成和发展过程中形成了一些风俗习惯，在现代社会，民族成员对于这些未必健康、科学的风俗习惯并不一定要全盘接受。如有的民族不提倡与外族通婚，有的民族习惯上有饮食禁忌等等，但作为个人，其民族成员完全应该有权自愿放弃诸如此类的做法。然而，在公民民族信息被公开的情况下，任何民族成员想要放弃或改革其所属民族的某些风俗习惯都会面临来自周围人群相当大的精神舆论压力。

**3. 由于缺乏严格的法律控制，国家固化和公开公民的民族信息，并允许据此对公民做差别对待的做法，极易违背《宪法》第 32 条规定的“公民在法律面前一律平等”原则。**一般来说，根据人与生俱来的生物属性和血缘等标准对人群做分类并差别对待，是违背法律面前人人平等的法治原则的，这种做法在法治国家都已明令禁止，为缩小事实上的不平等而扶持特定弱势群体是可以的，但要受严格的合宪性审查。<sup>[22]</sup>依照我国法律法规，公民的民族类型是根据血缘来继承的，下一代的民族类型只能在父母所属的民族类型中选择，因而民族分类与血缘是紧密相连的。在严格控制的条件下，根据民族分类差别对待是可以的，但若像我国目前这样任由各种组织随心所欲地采集、记载和公开公民民族信息，给公民贴民族标签，刻意强化民族差异，那就显然有违背法律面前人人平等原则的嫌疑。

**4. 民族信息的采集和公开，在许多情况下使少数民族公民在现实生活中更容易受歧视。**在国家立法层面，基于民族标准的差别对待主要体现为对少数民族的优待。但播下的是龙种，有时收获的却是跳蚤。在社会生活层面，基于民族标准的差别对待，往往更多地表现为对少数民族的歧视。有研究者对就业中的民族歧视问题对回族公民做过调查，发现在接受调查的回民中只有 8% 的人表示没有因回族身份受过就业歧视，其余 92% 的回族劳动者表示因此受过不同程度的就业歧视。<sup>[23]</sup>还有研究者通过自身经历和调查了解到，一些沿海地区的工厂或不招收少数民族员工，

[21] 根据《中国的民族区域自治》白皮书所提供的数据计算而来，参见中国国务院新闻办公室，见前注[8]，页 65-66。

[22] 以美国为例，联邦最高法院早在 1938 年“合众国诉凯瑟琳产品公司案”的裁判中的第四脚注中明确认定，对于影响那些在宗教、民族、种族、少数族裔上分散而孤立的少数群体权益的立法应采取严格标准的司法审查。See *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938).

[23] 马军：“论少数民族就业歧视的存在原因及其对策——以回族为重点”，《法制博览》2014 年第 1 期，页 318。



或招收但与汉族员工不能同工同酬。<sup>[24]</sup>有少数民族具体描述了因民族身份受歧视的情形：“每次住酒店，反复检查或者不让住，我都能理解。有一次在机场，我同事差点跟安检员打了起来。我们的鞋都是一样的，但安检员只让我脱鞋。”<sup>[25]</sup>笔者本人在调查中也了解到，有些少数民族公民在公共场所更容易受到治安盘查，在酒店投宿被拒绝和遭警察不寻常光顾的情况比较多。显然，民族信息被无限制采集和公开为民族歧视提供了一部分便利条件。

**5. 任意采集和运用公民民族信息会淡化国家认同，不利于维护国家的统一。**随时随地采集和使用公民的民族信息，并通过差别对待的制度化安排来实现少数民族及其公民的权益，客观上是在不断地强调一个人的民族特殊性，不断刺激和强化一个人的民族意识和民族认同感，而公民意识和国家认同感将在这个过程中被淡化和消解。对民族意识和民族认同感的过度刺激可能激发起民族主义情绪，这很不利于维护国家的统一。历史上和当今世界都有一些国家因为没有处理好国家和民族的关系而引起民族主义情绪的膨胀，遭受民族分离主义运动的困扰，甚至因此引发武装冲突和局部战争。尽管我国尚未出现这样的严重问题，但有必要防患于未然。

### 三、采集公民民族信息方面可供参照的它国基准

不受制约地采集公民民族信息带来的问题，只能通过对这种行为施加合理限制的方式来解决。那么，民族信息采集行为控制到什么程度比较合适、如何控制呢？为回答这个问题，笔者参照中国公民被采集民族信息的具体情况，对美国、加拿大、英国、法国、日本等国家的情况做了相应的考察，权作参考借鉴。之所以选择这几个国家，主要是考虑到这几个国家的法治发展和人权保障水平相对较高，较有代表性。<sup>[26]</sup>

笔者在考察域外民族信息采集的情况时同时也留意了域外种族（race）信息的采集情况。理论上来说，种族和民族有明显的区别，种族是根据人的生物属性对人所做的分类，更多强调生物学上的人种，民族则偏向于人群在文化上的认同。然而，实践中种族和民族两个概念时常被混用，二者的界限并不是那么的清晰，而且种族和民族问题也时常交织在一起，难以分割。<sup>[27]</sup>而且，民族与种族尽管有这样那样的区别，但两者之间也存在共同点，即都是对族群的分类，而且在分类标准中都主要考虑到共同的历史渊源、生活方式、文化语言、心理认同等方面的特点。这使得民族划分问题和种族划分问题在宪法层面具有了同质性，使有关的理论和实践在宪法层面的比较成为可能。而且，虽然我国的种族问题不明显，但在有些国家存在种族多样化，由此而生发的问题比较突出。因此，本文在研究外国对公民采集民族信息的问题时，将同时考察种族信息的采集情况。

**1. 容许采集但范围明确具体的美国体制。**美国是一个种族或民族众多且关系复杂的国家，很重视基于联邦宪法处理好这方面的关系。美国公民需要填写种族或族群（race / ethnicity）信息的情况主要有以下几种。<sup>[28]</sup>

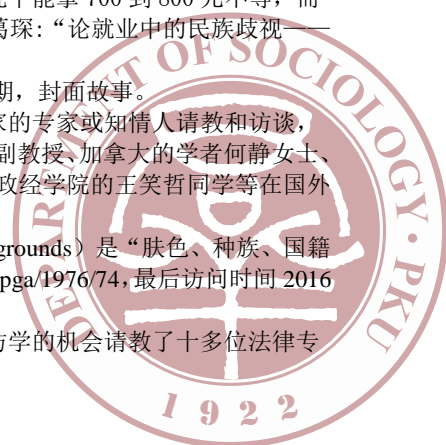
[24] 如不少彝族公民到沿海地区打工，收入在扣除住宿、伙食费用后，一般情况下能拿 700 到 800 元不等，而在同一间工厂的汉族员工一个月可净拿 1200 元甚至更多。参见阿呷热哈莫、葛琛：“论就业中的民族歧视——从笔者的亲身经历谈起”，《学理论》2009 年第 6 期，页 113-114。

[25] 库尔班江·赛买提：“一个维吾尔人的家庭史”，《凤凰周刊》2014 年第 12 期，封面故事。

[26] 对这几个国家的情况主要通过两个途径获得，一是就相关问题向这几个国家的专家或知情人请教和访谈，二是查阅各国相关的法律文件和资讯。要特别感谢法国国立工艺学院的王海英副教授、加拿大的学者何静女士、美国宾州州立大学的王可任助理教授、新加坡国立大学的韩永强博士后、伦敦政经学院的王笑哲同学等在国外相关情况的调研方面给予的大力帮助。

[27] 比如，英国《1976 年种族关系法》第 3 条第 1 款确定的“种族原因（racial grounds）是“肤色、种族、国籍或族裔或民族起源”。见 Race Relations Act 1976, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/74>, 最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[28] 为了解这方面的情况，笔者不仅查阅了大量相关文献，还利用两次到美国访学的机会请教了十多位法律专家和律师，并结合具体生活事务对一些普通民众相关官员做过访谈。





一是人口普查，种族和族群属于必填项。美国人口普查采集种族信息始于 1790 年。<sup>[29]</sup>例如，美国 2010 年人口普查表中第 9 项为种族选项，该选项将人的种族分为以下几类：白人，黑人、非洲裔美国人或黑人，印第安人或阿拉斯加原住民，亚洲人，太平洋岛国居民，以及其他种族。美国这方面的分类比较细，如印第安人或阿拉斯加原住民需填写名称或所属部族，亚洲人具体分为印度人、中国人、菲律宾人、日本人、韩国人、越南人和其他亚洲人，而“其他亚洲人”还需具体填写所属种族，如苗人、老挝人、泰国人、巴基斯坦人、柬埔寨人等。太平洋岛国上居民也进一步分为夏威夷土著、关岛人或查莫罗萨摩亚人、其他太平洋岛国上居民（需具体填写种族，如斐济群岛人、汤加人等）。此外，该表第 8 项还专门采集了西班牙裔的类型，但不将其作为种族类别。<sup>[30]</sup>

二是公立学校（大学除外）学生入学登记和费用减免要填写种族或族群信息。其中入学登记表上的种族或族群信息属于必填项。比如马萨诸塞州公立学校的入学登记表，族群（Ethnicity）选项有两个（西班牙裔或拉丁裔，不是西班牙裔或拉丁裔），二选一；种族的选项有 5 个（美洲印第安人或阿拉斯加土著，亚裔，黑人或非洲美国人，白人，夏威夷土著或其他大洋洲居民），选一个或多个。<sup>[31]</sup>学生申请减免餐费的表格也有族群和种族项目，内容同上，不过表格明确指出这是选填项目。<sup>[32]</sup>

三是社会保障卡的申领，种族或族群是选填项。社会保障卡申请表第 6 项是“族群（Ethnicity）”，询问你是西班牙裔还是拉丁裔，特别注明“回答是自愿的”。第 7 项是“种族（Race）”，有多个选项，即夏威夷原住民、阿拉斯加原住民、亚洲人、美洲印第安人、黑人/非洲裔美国人、其他太平洋岛国居民、美国白种人，可选填一个或多个，特别注明“回答是自愿的”。申请表填写说明中也是特别指出：“第 6 项和第 7 项提供种族和族群信息是自愿的，仅用于信息收集和统计目的。无论你是否选择填写该项目都不影响我们对你的申请的决定。如果你提供了这个信息，我们会认真对待。”<sup>[33]</sup>

四是选民登记，少数州需要填写种族或族群信息。美国选民登记申请的第 8 项是“种族或族群”，其中有七个选项，即：美洲印第安人或阿拉斯加原住民；亚裔或太平洋岛民；黑人、非西班牙裔；西班牙裔；多种族的；白人、非西班牙裔；其他。这个选项是否填写以各州的要求为准。根据各州投票登记表及其指南，大部分州都不要填写“种族或族群”，而是让这个选项留空白。只有 7 个州要求填写“种族或族群”，它们是阿拉巴马州、佛罗里达州、乔治亚州、路易斯安那州、北卡罗来纳州、宾夕法尼亚州、南卡罗来纳州，而其中的阿拉巴马州、北卡罗来纳州和南卡罗来纳州对于没有填写该项目的申请也不拒绝接受。田纳西州直接表明这个项目是选填项，威斯康辛州是表明不作要求。北达科他州没有选民登记制度。新罕布什尔州与怀俄明州不接受国家选民登记申请。<sup>[34]</sup>

[29] The Questions on the Form (Text Version), <http://www.census.gov/2010census/text/text-form.php>, 最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

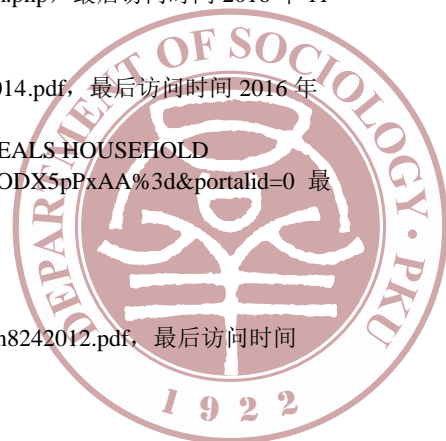
[30] “Explore the Form”, <http://www.census.gov/2010census/about/interactive-form.php>, 最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[31] “Belmont Public Schools STUDENT REGISTRATION FORM”  
<http://www.belmont.k12.ma.us/bps/Portals/0/docs/forms/StudentRegistrationForm2014.pdf>, 最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[32] “2015-2016 MASSACHUSETTS FREE AND REDUCED PRICE SCHOOL MEALS HOUSEHOLD APPLICATION”, <http://www.belmont.k12.ma.us/bps/LinkClick.aspx?fileticket=u0ODX5pPxAA%3d&portalid=0> 最后访问时间 2016 年 5 月 2 日。

[33] “Social Security Administration Application for A Social Security Card”,  
<http://www.socialsecurity.gov/forms/ss-5.pdf>, 最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[34] “Register To Vote In Your State By Using This Postcard Form and Guide”,  
[http://www.eac.gov/assets/1/Documents/Federal%20Voter%20Registration\\_1209\\_en8242012.pdf](http://www.eac.gov/assets/1/Documents/Federal%20Voter%20Registration_1209_en8242012.pdf), 最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。



此外,本课题研究中有些州的受访者也曾说到,有些大学的大学生入学申请表中有族群项目,但属于选填项;就业申请表一般不需要填写种族或族群类型,只有“积极平权行动”雇主需要采集雇员的种族或族群信息;就业申请中的族群选项也是属于选填项,可以不填。

除了上述情况外,在中国需要填报“民族”信息的其他一些情况,在美国都不需要填写。有受访者指出,事实上,由于不同族群之间的通婚是很普遍的事情,因此,对于相当多的美国人而言,确定自己的种族或族群是件困难的事情,一些人很反感被问及这样的问题。

**2. 严格限制采集的加拿大体制。**加拿大是世界上拥有最多元化种族及文化的国家之一,<sup>[35]</sup>也是一个移民国家。笔者通过访谈和资料查询了解到,在加拿大需要填写族群信息的情形不多,主要有三种,且都是选填项。

第一种情况是全国家庭调查,这个调查是自愿参加的,不同于人口普查。加拿大的人口普查5年进行一次,在2011年之前的人口普查表都有族群类项目,但2011年人口普查时出于对个人隐私权的保护,将人口普查分为了两部分,一部分是强制填写的短表,有10个问题,这10个问题中没有族群类项目。有关族群的项目放在了自愿参加的全国家庭调查中。在全国家庭调查中,有57.9%的人填写了一个族群,还有42.1%的人填写了多个族群。<sup>[36]</sup>

第二种情况是涉及到社会保障方面的特惠政策的申请。比如不列颠哥伦比亚省申请政府廉租住房的申请表上,有关于是否是原住民及具体族裔的选项,是选填的。<sup>[37]</sup>受访者指出,政府有些项目是专门面向这些人群的,如果申请人属于相应类别,可以有较高分数,可能更快申请到住房。该表格没有涉及其他族群或种族的选项。

此外,在加拿大加入政党通常要填表。加拿大的政党主要有自由党、保守党、新民主党、魁北克集团、绿党和共产党。笔者查阅了各党的官方网站,申请加入政党所需填写的信息主要是姓名、地址、电话、电子邮箱地址等,<sup>[38]</sup>只有新民主党有所不同,其申请表需要填写的项目比其他政党要多,其中一项是申请人是否属于下列人群:原住民、同性恋、少数族裔等,是选填项。<sup>[39]</sup>受访者指出,新民主党之所以要在申请表中设计这一项,原因是新民主党是代表弱势群体的,所列的是它强调要重点代表和帮忙争取利益的群体。

受访者还特别提到,所有与个人民族有关的信息都受到《隐私权法》和《个人信息保护》的保护,一切相关的数据采集、保存及使用都需严格遵守法律的规定。

**3. 对采集柔性限制的英国体制。**英国也是一个多种族、多族群的国家。<sup>[40]</sup>笔者通过访谈和

[35] 根据加拿大2011年全国家庭调查的统计结果,在加拿大有超过200个族群,有13个族群的人口超过了1百万。超过100万人口的族群是加拿大人,英裔加拿大人,法裔加拿大人,苏格兰裔加拿大人,爱尔兰裔加拿大人,德裔加拿大人,意大利裔加拿大人,华裔加拿大人,第一民族(北美印第安人),乌克兰裔加拿大人,东印度裔加拿大人,荷兰裔加拿大人和波兰裔加拿大人。根据2011年人口普查的统计结果,在加拿大有6,775,800的人口是出生在外国的,占全国人口的20.6%。见“Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada”, <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm>, 最后访问时间2016年11月6日。

[36] “Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada”, <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm>, 最后访问时间2016年11月6日。

[37] “Supportive Housing Registration Service”, [http://www.bchousing.org/resources/Housing\\_Options/SHRS/SHR\\_registration\\_form.pdf](http://www.bchousing.org/resources/Housing_Options/SHRS/SHR_registration_form.pdf)  
[http://www.bchousing.org/resources/Housing\\_Options/Subsidized\\_Housing/Housing\\_application\\_form.pdf](http://www.bchousing.org/resources/Housing_Options/Subsidized_Housing/Housing_application_form.pdf)

[38] 参见自由党官网 <http://www.liberal.ca/volunteer/>, 保守党官网<https://donate.conservative.ca/membership>, 魁北克集团官网<https://contribution.bloc.org/informations.php>, 绿党官网<http://www.greenparty.ca/en/volunteer>, 共产党官网<https://jointhecomunistpartyofcanada.wordpress.com/>, 最后访问时间2016年6月2日。

[39] 新民主党官网[https://secure.ndp.ca/membership\\_e.php](https://secure.ndp.ca/membership_e.php), 最后访问时间2016年6月2日。

[40] 根据英国2011年最新人口普查结果,英国全国的总人口是6318.2万,各族群在总人口中所占的比例是白人(包括英格兰人、威尔士人、苏格兰人、北爱尔兰人)87.1%,吉普赛和爱尔兰旅居者0.1%,混和族群或多族群(Mixed / Multiple Ethnic Groups)2%,印度裔2.3%,巴基斯坦裔1.9%,孟加拉裔0.7%,华裔0.7%,其他



资料调查了解到，英国基于种族事项的敏感性，在采集公民个人信息的表格中一般不会有种族（race）一项，而是以族群（ethnicity）这个项目替代。在英国政府官方网站<https://www.gov.uk/>，可以搜索到英国政府在其管理事项内要求填写的各种申请表格或者是表格填写的要求和内容，从查阅的情况看，绝大多数的表格都是不需要填写族群信息的，包含族群项目的表格寥寥无几。采集公民族群信息的表格以选填为原则，必填为例外。就选填的情形而言，表格使用者通常会声明选填项目主要是为了进行数据统计，如统计在某个时间段上录用的少数族裔的数量。

具体来看，在英国，族群作为必填项的事项是人口普查。英国人口普查每 10 年进行一次，最近的一次人口普查是 2011 年。这次人口普查的表格首页给每个人的信中包含了这样的内容：“每一个人、每一个家庭、每一个过夜旅客都要被纳入普查”；“这个普查将被用于其所在社区的交通、教育、医疗等事务的计划和资助”；“参与普查是非常重要的，也是强制性的”；“如果不参与或者提供错误信息，会面临罚款”；“个人信息受法律保护”；“普查信息被秘密保存 100 年”。人口普查表分为家庭问题部分和个人问题部分，“所属族群”的选项在个人问题部分的第 16 项，问题是“你是哪个族群？”。该问题的选项分为白人、混血、亚裔、黑人、其他等五个类型，每个类型下又有多个选项。<sup>[41]</sup>苏格兰有关族群的项目是第 15 项，族群分为白人、混血、亚裔、非裔、加勒比人和黑人、其他人等六个选项。上文介绍的英国各族群占英国总人口的比例就是这次人口普查的结果。

族群作为选填项的事项是治安法官申请和大学生入学登记。“治安法官申请表”<sup>[42]</sup>关于个人信息的第 16 项的项目是“族群监测”。该项目特别注明“我愿意描述我的族群”，由此可见该项目属于选填项。大学生入学登记的通用申请表没有族群的项目<sup>[43]</sup>，但有些大学的学生注册管理系统中包含族群的项目，属于选填项。

关于就业申请中是否需要填写种族/族群信息，英国政府官网上明确列举了招聘中不得询问的事项，其中一项是“被保护的属性”<sup>[44]</sup>，而被保护的属性包含了种族一项，种族包含的内容是肤色、国籍、族群或来源国。<sup>[45]</sup>因此，原则上肤色、国籍、族群或来源国等信息都是不能被采集的。不过，笔者从访谈了解到的情况是，有受访者指出，对于所属族群，不同公司有不同要求，有的公司需要填写，有的公司不需要填写，需要填写的，有的是必填项，有的是选填项。什么时候需要填、什么时候不需要填，均由公司自己决定，没有统一的标准。此外，受访者还指出，即便公司询问所属族群的相关事宜，多数情况下会明确表明自身并无歧视性目的。一位受访者就谈

---

亚裔 1.4%，黑人 3%，其他族裔 0.9%。“2011 Census: Key Statistics and Quick Statistics for Local Authorities in the United Kingdom”，<http://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/keystatisticsandquickstatisticsforlocalauthoritiesintheunitedkingdom/2013-10-11>（英国国家统计局官网），最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[41] 英格兰、威尔士人口普查样表见“2011 Census questionnaire for England”和“2011 Census questionnaire for Wales”，<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/how-our-census-works/how-we-took-the-2011-census/how-we-collected-the-information/questionnaires--delivery--completion-and-return/index.html>，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日；苏格兰人口普查样表见[http://www.scotlandscensus.gov.uk/documents/Householdpre-addressed27\\_05\\_10specimen.pdf](http://www.scotlandscensus.gov.uk/documents/Householdpre-addressed27_05_10specimen.pdf)，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[42] Become a magistrate - application form, <https://www.gov.uk/government/publications/become-a-magistrate-application-form>，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[43] 通过英国官方大学入学登记官网注册登记证实，网址是<https://www.ucas.com/ucas/undergraduate/register>，最后访问时间 2015 年 4 月 2 日。

[44] “Employers: preventing discrimination”，<https://www.gov.uk/employer-preventing-discrimination/recruitment>，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[45] “Discrimination: your rights”，<https://www.gov.uk/discrimination-your-rights/types-of-discrimination>，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。



到，其最近 2 个月申请的 20 多家公司中，多数都要求填写族群信息，但公司均会标明“没有歧视因素”或者是“不会将此告知面试官”。也有受访者认为，一般而言，不填写为原则，填写为例外；选填为原则，必填为例外。

除了上述几种情况外，在中国需要填报民族信息的其他一些情况，在英国都不需要填写。

**4. 原则上禁止采集的法国体制。**法国也是个多族群国家，当今具有法国国籍的人除了白人外，还有众多的阿拉伯人、黑人、亚裔等其他族群。由于法国政府不把族群的类型列为人口登记的内容，因此并没有各族群人口情况的官方数据。从非官方统计数据来看，少数族裔在法国全国总人口中的比例已经相当高。<sup>[46]</sup>此外，随着欧洲一体化进程的不断加快，欧盟境内人口的自由流动，法国族群成分将变得更加复杂。

在法国，种族和族群信息的采集原则上是被明令禁止的。《法国自由、档案、信息法》第 8 条第 1 款明确规定：“法律严厉禁止收集或使用可直接或间接提示种族、族群、政治观点、哲学思想、宗教信仰、加入工会组织、健康状况以及性取向的个人信息。”该条的第 2 款规定了可以采集上述信息的 8 种例外情况：（1）有关个人明示同意，除非法律规定个人明示同意也不可取消禁止令；（2）信息处理的目的在于拯救人类，但是由于法律或事实上的障碍无法做出同意的除外；（3）信息处理由一个联合会或是非盈利性的机构或是宗教、哲学、政治或工会等组织进行，但限于对应于该协会或机构的目的相符的相关数据，限于该协会或机构的成员，且这些数据不能与第三方共享，除非相关的个人明示同意；（4）有关人士向公众提供的个人资料的处理；

（5）信息处理对于司法的调查、法律权利的行使或者维护法律有必要；（6）信息处理对于医药防护、医疗诊断、治疗的执行或是保健服务等有必要，或者由卫生行业的专业成员根据其义务和作用所实施，或者任何其他以刑法典 226-13 条中的职业保密义务认为是必须的；（7）在协调和统计保密条款下，在依法获得国家统计信息委员会的同意后，对由国家统计和经济研究所或部级统计服务机构依法取得的统计数据信息进行信息处理；（8）在健康领域的科研、研究和评估所依照法定程序进行的必要处理。<sup>[47]</sup>

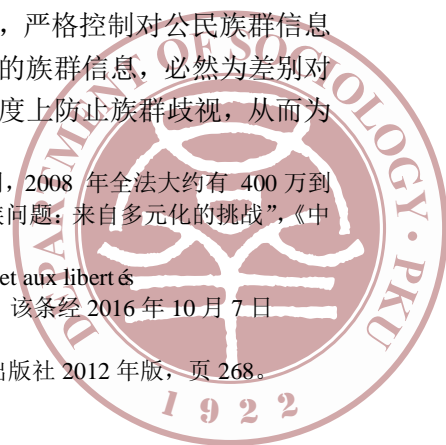
而从访谈了解到的情况是，在中国需要填报和记载民族信息的所有情况在法国都不可能发生。访谈者指出，在法国，关于种族和族群，法律上严格禁止这方面的提问，字典中“种族”一词已被取消。访谈者还指出，法国在公民权利的平等保护方面走得比较远，最近行政机关的表格上都无婚姻状况一栏了，发简历求职，匿名简历的呼声也越来越高。

不过，近些年来法国的族群矛盾变得相当激烈，尤其是阿拉伯移民与主流社会之间的对立非常严重，那么，这种原则上禁止采集种族或族群信息的做法对于缓解族群矛盾、防止包括恐怖活动在内的暴力冲突到底能起多大的作用呢？对于这个问题，首先需要说明的是，从法律层面上来说，族群信息的采集首先要考虑的是宪法上可与不可的问题，而不是对解决激化的族群矛盾有没有用，即便禁止采集公民族群信息的做法对于解决族群矛盾作用不明显，如果宪法对此有要求，在依照宪定程序修宪或释宪前也是必须遵守的。而法国宪法第 1 条第 2 款就明确规定“共和国保障所有公民不分出身、种族、宗教信仰，在法律面前一律平等。”<sup>[48]</sup>《法国自由、档案、信息法》的相关规定正是对该宪法条文的具体落实。其次，从各国的实践来看，严格控制对公民族群信息的采集，对于减少歧视、促进族群平等是起到了作用的。若采集公民的族群信息，必然为差别对待不同族群提供便利条件，而控制族群信息的采集，则可以在很大程度上防止族群歧视，从而为

[46] 全法阿拉伯法国人协会、黑人法国人协会等非政府组织的保守统计资料表明，2008 年全法大约有 400 万到 700 万阿拉伯人、300 万到 500 万黑人以及 15 万亚裔。见刘力达：“法国民族问题：来自多元化的挑战”，《中国民族报》2010 年 6 月 4 日第 008 版。

[47] Article 8, Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460>, 该条经 2016 年 10 月 7 日 2016-1321 号法令修改，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[48] 《世界各国宪法》编辑委员会编译：《世界各国宪法·欧洲卷》，中国检察出版社 2012 年版，页 268。



各族群的自我发展创造有利的法治环境。再次，法国族群矛盾的激化，主要原因是其移民政策忽视了族群及其文化的多样性，使移民在经济、社会和文化领域受到不同程度的歧视与排斥。要解决这个问题，从根本上说，需要在保护族群的多样性、促进族群平等和族群融合方面想办法，而严格控制对公民族群信息的采集是这些办法得以落实所需要的最基本的法治条件之一。当然，针对不特定过激行为加强犯罪预防也是必要的，这在效用上与前者可相辅相成。

**5. 基本上不允许采集的日本体制。**日本民族主要是大和民族，约占总人口的 99.3% 以上。少数民族只有阿伊努族，约有 2 万人，日本居民中还有一部分外侨。<sup>[49]</sup>

本课题展开的调查和访谈情况显示，日本基本上不允许采集国民的族群或种族信息。日本“国势调查”（即人口普查）内容很能说明问题。日本 2010 年的人口普查资料表明，调查内容分为按人填报项目和按户填报项目。<sup>[50]</sup>所有的调查项目中都没有族群类型一项。日本户籍法<sup>[51]</sup>第 13 条明确规定的户籍登记事项是本户籍所在地和户内成员的事项，但在这些事项当中没有族群类型的项目。除了户籍法，日本还建立了居民基本台账制度。<sup>[52]</sup>根据日本《居民基本台账法》<sup>[53]</sup>第 7 条的规定，居民卡上记载的事项也没有族群类型的项目。从以上情况来看，日本的户籍登记和居民个人信息登记的具体项目中都没有族群这一项。

笔者本人在一些日本学者、旅日华侨、留日法学研究生间展开的调查和访谈显示，中国公民需要填报民族信息的前述 12 种情况，在日本均不存在。

基于上述几个较有代表性的法治国家采集个人族群信息的情形，我们不难看出这些国家做法的异同。对于公民的种族，除了美国外，其他国家都不采集。对族群信息的采集概括起来可以区分为三种情况：第一种是完全不采集族群信息，这是法国和日本的做法；第二种是采集族群信息的事项不多，而且族群信息都是属于选填项目，即可填可不填，如加拿大。第三种情况是有多个采集族群信息的事项，其中少数事项的族群信息属于必填项，美国和英国的情况是这样。

同我国比较，国外上述五种公民族群信息采集体制共同的特点是采集行为受较严格宪法、法律限制。具体说来，较严格限制首先表现为有权采集的主体少，由于有较良好的法治习惯，以及害怕招致侵权之类控告，公共机构或非公共机构基本不存在任意采集公民族群信息的情况。其次，如前所述，这些国家即使采集公民族群信息，其采集行为可涉及的事项的范围很小、数量十分有限。

在上述五种体制下，国家采集种族和族群信息的用途也十分有限，比我国少很多。他们采集族群或种族信息的用途概括起来主要有三种。一是统计学上的意义，旨在客观了解一个国家全国人口的种族或族群状况，或客观了解某个领域的种族或族群结构，比如加拿大的全国家庭调查和医疗系统的族群信息采集。二是对不同族群或种族的公民权益是否得到平等保护的实际情况进行监控。比如，美国进行人口普查时对采集公民种族和族群信息的目的说得很清楚：“种族问题是实施许多联邦法律的关键，其信息数据是监控实施投票权法和民权法必不可少的。州政府要利用

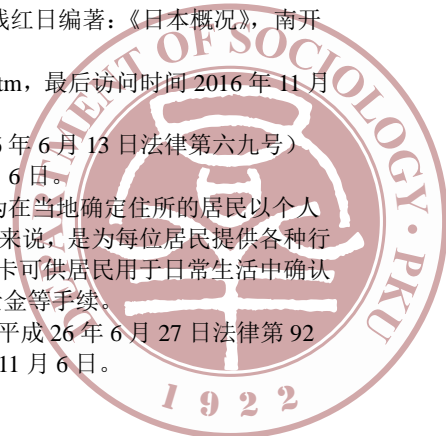
[49] 据日本总务省 2002 年公布的数字，日本总人口 1 亿 2692 万 5843 人当中，外侨共计有 131 万 545 人，其中朝侨最多，达 65.7 万，约占总人口的 0.52%；华侨为 23.43 万人。参见钱红日编著：《日本概况》，南开大学出版社 2004 年版，页 22。

[50] “平成 22 年国势调查の概”，<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/gaiyou.htm>，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[51] 参见日本户籍法（昭和 22 年 12 月 22 日法律第 224 号，最终改正：平成 26 年 6 月 13 日法律第六九号）<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO224.html>，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。

[52] 居民基本台账是指由政府依据居民卡编制而成的资料册，居民卡是指政府为在当地确定住所的居民以个人为单位制作的记载有该居民最基本信息的卡片。这种居民基本台账，对于政府来说，是为每位居民提供各种行政服务的基础；对于居民来说，可以作为处理居民相关事务的主要凭据。居民卡可供居民用于日常生活中确认身份与地址或者办理迁入、迁出、交税、选举登记、国民健康保险、国民养老金等手续。

[53] 参见日本住民基本台账法（昭和 42 年 7 月 25 日法律第 81 号，最终改正：平成 26 年 6 月 27 日法律第 92 号）<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S42/S42HO081.html>，最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。



这些数据来确定国会、州和地方的选区。这些数据也用于评估就业实践的公平性，用于监控诸如在卫生、教育等领域种族间的差异状况，和用于规划公共服务及其资金的获取。”<sup>[54]</sup>三是根据族群类型对少数族群给予优待，比如美国在就业领域对少数族群的肯定行动计划，加拿大 BC 省对少数族群在社会福利方面的特惠等。不过，这些国家对少数族群的优待所适用的范围和力度都是非常有限的，与我国比较起来小很多。

特别有必要说明的是，在国外上述五种体制下，均没有像我国这样采用将公民所属的族群或种族类型作为“民族成份”固定下来和标注在身份证明上的做法。

综上可以看到，在采集和使用个人族群信息方面，中国同美、加、英、法、日等国家的做法大为不同。我国个人民族信息的采集和使用，除宪法原则外不存在任何具体法律法规的限制，而在国外上述五种体制下，采集和使用族群信息都受到法律不同程度的具体限制。这些国家的族群信息采集体制值得我国完善民族信息采集法制时参考借鉴。

#### 四、结论：须用法律合理规范民族信息采集行为

为了全面有效实施宪法规定的各民族一律平等、保障少数民族的合法权利和利益，发展民族区域自治制度，采集公民民族信息和相对稳定公民民族成份划分，现在仍然是不可缺少的制度化措施。所以，真正需要讨论的问题，只在于对采集和使用公民民族信息的行为，法律上应该如何合理限制和规范。这并不是说一定要为此目的制定专门法律，一般说来修改有关法律或行政法规、规章就可以获得应有效果。

根据我国宪法第 4 条的规定，各民族一律平等、禁止基于民族分类标准的不平等对待是宪法的一般原则，对少数民族公民和少数民族区域给予扶持性优惠是我国宪法为促进民族平等规定的特例或例外。可能有人会提出：“公民在法律面前一律平等”是宪法规定的更基本的原则，区别对待和给予少数民族成员以优惠待遇的规定同宪法这个原则相冲突。确实，这两者在形式上是不一致的，但从根本上看却正是为了在更高层次即事实上实现平等。这种做法国外也有，最著名的就是美国在宪制层面推行的积极平权行动。

正因为基于民族分类标准对一部分人实行优惠是宪法一般原则的特例或例外，故特别需要用法律具体加以规范或限制，规范或限制的基本准则有三个，即：优惠对待的对象只能是弱势族群及其成员；优惠程度应遵循比例原则，即必须以弥补实际差距为限，不应造成反向歧视，损害其他族群；优待措施具有过渡性，即优待措施和优惠程度应随弱势状况的改变而逐步增强或减弱。

我国宪法处理民族问题的基本原则、基本原理梳理清楚了，对民族信息采集行为是否符合宪法相关规定和精神的标准或界线也就比较清晰了：（1）按宪法原则，一般来说既不应采集和使用公民民族信息，也不应划分民族成份；（2）采集、使用民族信息和按民族标准对公民做分类的安排，只能以达到这样做的目的所必不可少为限，得防止过度、过滥；（3）按依法治国、建设法治国家的要求，欲有效防止采集、使用民族信息等行为过度或过滥，只能通过法律来控制。

那么，如何才能依据宪法有效控制对公民民族信息的采集和使用呢？笔者认为，我们先考虑从以四个方面做出努力。

##### （一）国家机关宜逐步减少民族识别和民族成份划分方面的权能

民族有自身形成和发展的规律，每一个公民都应有权根据自己的生活感受 and 需要确定自己所属的民族。国家的责任不应该是组织和参与民族识别，固化民族类型，而应是保障公民在合乎法律规定的条件下自由地选择不同生活方式，不能像固化公民的民族成份那样在公民身上贴上民族标签。为此，国家应采取必要的措施，修正固化民族类型的做法，不再在民族识别和分类方面发挥作用。在这方面，可以考虑采取两项具体措施：

1. 创造条件，在适当时候废止行政规章性质的《关于中国公民确定民族成分的规定》（民委

[54] The Questions on the Form (Text Version), <http://www.census.gov/2010census/text/text-form.php>, 最后访问时间 2016 年 11 月 6 日。



政)字[1990]217号),让公民较自由地认定、选择和变更自己所属的民族。从这个意义上说,2015年6月26日,国家民委和公安部修改《中国公民民族成份登记管理办法》是向正确方向前进了一步。这个“办法”规定,年满18周岁的公民,在其年满18周岁之日起的2年内,可以依据其父或者其母的民族成份申请变更一次。

2. 适度放开民族类型的选择范围,即公民可以在国家认定的56个民族外自由选择自己的民族。前文已经提到,在第一次人口普查时登记下来的民族名称多达400余种,国家最后确认的只有56种,这表明在国家 and 民间在民族类型的认识上存在差异。我国第六次人口普查根据民族分类所做的各种统计数据中,承认除现在确认的56个民族外,还有两个类型是“其他未识别的民族”和“外国人加入中国籍”,分别有60多万人和0.15万人。<sup>[55]</sup>这表明还是有一些人没有在国家认可的民族类型中选择自己所属的民族。此外,在《西藏自治区计划生育暂行管理办法(试行)》中有关于僮人的规定,而僮人并没有列入国家确认的56个民族之列。这些都表明在中国有适度开放民族类型的必要,使公民能够真正按照自己的意愿来确定自己的民族。

### (二) 用法律限制民族信息采集的范围,禁止不利于少数民族公民的差别对待

公私机构采集公民个人的民族信息,应该以实施宪法、法律的相关条款所必不可少为限,不能任意为之。限制对公民民族信息的采集和记录,应由法律确定原则,用行政法规和规章实施。就内容而言,凡并非为实施宪法、实施法律所必不可少的采集和记录公民民族信息的做法,都应该禁止。公民申领身份证、申领护照、入学、受聘、申请学位、婚姻登记等等所需填写的表格,都可取消申请人所属民族这一栏。

我国民族信息的采集和运用,特别要防止出现本意是给予少数民族公民以优惠待遇,但实际上却给他们的权利或利益造成了损害的情况。实际上,近年来某些少数民族公民在治安巡查、机场安检、旅店治安检查等方面,不时有因为民族身份受到不公正、不平等对待的报道,对此前文已引证过相关事例。

### (三) 严格控制民族信息的使用,引导公民正确摆放国家认同和民族意识的位置

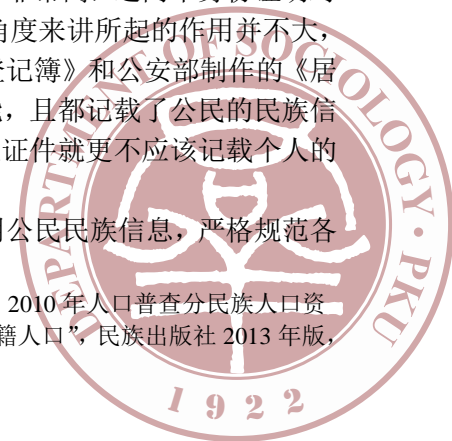
宪法序言确认,中国是一个“统一的多民族国家”,在思想观念上,国家认同、公民意识与统一相联系,“多民族”与民族区分意识相联系。个人对自己身份及其责任的认识表现为身份意识,而每个人都有多种身份,因而同时会有多种身份意识。同理,一个人对自己所属国家和宪法的认知,表现为国家认同、公民意识,而对于本人属于不同于其他民族的属性的认识则表现为民族意识。国家认同、公民意识和民族意识,都是客观现实在个人头脑中的正常反映。因此,一般说来,人们形成这些不同的意识非常正常,倒是缺乏其中任何一种意识或结构严重不平衡才是弊端,且难免对统一的多民族国家的安定造成纷扰。

如果社会有比例较高的成员其国家认同、公民意识严重缺乏或被放在民族意识之下,“统一的多民族国家”中的“统一”就失去了牢靠的社会心理基础。所以,为了校正公民国家认同和民族意识的位置,我国应该在淡化民族识别、民族成份的基础上,采取有效措施严格控制并有效减少对公民民族信息的采集和运用。

基于以上需要,我国有必要考虑取消所有类型的身份证件中有关所属民族的内容。居民身份证和户籍证明是国家承认的最具法律效力的个人身份证明,使用频率非常高,这两个身份证明对公民民族信息的记载除了增加民族歧视的风险之外,从人口管理的角度来讲所起的作用并不大,因为除了这两个身份证明外,还有公安户政部门掌握的《常住人口登记簿》和公安部制作的《居民户口簿》,它们都在人口管理上发挥着更为重要、更为直接的功能,且都记载了公民的民族信息。既然居民身份证和户籍证明上的民族内容都要取消,其他的个人证件就更不应该记载个人的民族信息了。

同理,我国还可采取必要措施禁止各种公私机构任意采集和使用公民民族信息,严格规范各

[55] 国家统计局人口和就业统计司、国家民族事务委员会经济发展司编:《中国2010年人口普查分民族人口资料》,表10-20“全国各县分性别的基诺族、其他未识别民族、外国人加入中国籍人口”,民族出版社2013年版,页2065。



种公私机构发放的表格，应不允许任意记载、披露公民民族信息，除非法律另有规定。一般来说，公民民族信息属于个人隐私，应该纳入法律保护范围。另外，在不少情况下，记载、披露公民民族信息，不仅无助于保障有关公民的权利，相反会导致事实上的歧视，给少数民族公民带来骚扰。这方面，上文已经列举了一些事例。

#### （四）可逐步取消不必要的基于民族分类的差别对待

取消基于民族分类的差别对待是减少民族信息采集的最为根本的措施，因为没有基于民族差别对待的需要，就没有采集民族信息的必要。从目前情况来看，我国可以由易到难逐步减少以下基于民族分类的差别对待。

**1. 逐步取消非少数民族自治地方对少数民族公民的优待。**我国宪法第4条第2款的规定是：“国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。”很显然，对少数民族的优待主要是针对少数民族地区的，而不是不分区域地针对每一个少数民族公民的。生活在非少数民族地区的少数民族公民和汉族公民融合程度甚高，已经难分彼此，经济政治文化生活水平并无明显差别，完全没有必要规定差别对待。比如中高考招录中对非民族自治地方的少数民族考生加分的政策，就显然缺乏正当性，疑似对汉族公民造成反向歧视。

**2. 变少数民族优待政策为地域倾斜政策，淡化民族因素的考量。**在我国，社会、经济和文化的发展呈现出很大的地域差别，这种地域差别具体表现为东部沿海地区发达、西部地区相对落后的特点。我国少数民族多生活在自然条件较差的西部地区，西部12个省、自治区、直辖市居住着全国近70%的少数民族人口，边疆9个省、自治区居住着全国近60%的少数民族人口。<sup>[56]</sup>可见，地域差异和民族差异有很大程度的重叠。在这种情况下，国家采取的经济和文化扶持政策完全可以更多从地域差异的角度考虑问题而淡化民族因素的考量，从而淡化人们关于少数民族是落后民族的刻板印象。我们已经看到，国家领导人已经注意到了这个问题，2015年5月16日全国政协俞正声主席在参加省部级干部民族工作专题研讨班学员座谈时就明确指出，“支持民族地区加快经济社会发展，是中央的一项基本方针。中央帮助和支持民族地区发展的政策是坚定不移的，支持的力度是不断增强的。今后出台的政策，将统筹考虑民族因素和区域因素，更多地强调差别化的区域政策。”<sup>[57]</sup>与此相联系，作为中国相关发展政策调整的铺垫措施，主观上需要正视区域差异，淡化民族差异。

**3. 可顺应各少数民族之间的差距日益缩小的变化趋势，逐渐减少民族区域自治地方。**具体来看，一是可以在那些经济比较发达的地区，借助城镇化发展的东风，在行政区划变更的过程中，将民族自治地方变为普通行政区域；二是可以在少数民族没有自己通用的语言和文字的地方，即汉语是交流的主要语言和文字的地方，因语言障碍造成的民族之间发展的不均衡性相对较小，可以考虑逐步取消民族自治的内容；三是完全取消民族乡的称谓，因为民族乡本身不属于民族自治地方，乡级政府在事权上和普通的乡没有任何的差别。

总之，用法律合理而具体地规范民族信息采集行为，是新的历史时期实施好宪法涉民族关系条款和民族区域自治法的必要举措。

\*\*\*\*\*

《民族社会学研究通讯》第1期-第229期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载：

<http://www.sachina.edu.cn/library/journal.php?journal=1>。

也可登陆《中国民族宗教网》<http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm>

在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。

[56] 中国国务院新闻办公室，见前注[8]，页5。

[57] “俞正声与省部级干部民族工作专题研讨班学员座谈”，

<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2015/05/19/ARTI1431995309976419.shtml>，最后访问时间2016年11月6日。

