

谢立中主编，2010，《理解民族关系的新思路：少数民族问题的去政治化》，北京：社会科学文献出版社。

【论 文】

周边国家自治制度评析¹

李捷 杨恕²

【摘要】自治作为介于国家主权和民族诉求之间的一种平衡机制，是当今世界上许多多民族国家解决民族问题的一项重要制度之一。本文首先对自治的定义、类型及缘起等作了简单的理论梳理，然后对我国周边国家的自治制度进行了综合的分析和评价，最后指出，自治制度虽然有利于协调国家主权与民族诉求之间的争议，但是从长远来看，它不能最终解决发展问题，自治制度并非处理民族问题的唯一安排，亦非最优安排。

【关键词】周边国家；自治；评析

民族、区域自治政策并非我国所特有，在世界上其他一些国家也有类似的政策，但是其形成均是不同社会历史条件的产物，在形式和内容上也各有特点。我国周边有 20 个邻国（13 个陆上邻国，7 个海上邻国），虽然民族成分各异，但绝大部分为多民族的发展中国家，它们的民族结构、民族政策，甚至是面临的民族问题与我国都不同程度的相似性。为了在新的历史条件下坚持和完善我国的民族区域自治制度，反对民族分裂主义，我们认为加强对世界上其他国家特别是周边国家民族、区域自治政策的研究，借鉴这些政策实施的经验和教训是非常必要的。

一、关于自治的理论

1. 自治

“Autonomy”一词来源于拉丁文，它由两个词根构成，“auto”表示自我，“nomos”表示法律或治理。自治一词最早用于社会学领域，它表示个人享有自己决定、管理本人事务的权利。有学者将其归纳为“自我管理、执行和判断的权利”。^[1]（但需要指出的是，个人自治并非集体自治的理论和法理基础。^[2]）

对于自治（Autonomy）的概念，国际学界至今还未形成一个一致的界定。泰德·罗伯特·格尔（Ted Robert Gurr）认为，自治是在多元社会里，少数人通常是基于地域上的一项集体权利。^[3]赫斯特·汉纳（Hurst Hannum）和理查德·李立奇（Richard Lillich）认为，自治通常被理解为在内部事务上的独立行动，根据国际惯例文化和经济事务常常属于自治主体，而外交及防卫通常由中央政府所控制。^[4]S. Wolff 和 M. Weller 将自治定义为，合法地确立民族或区域实体在国

¹ 原文刊于《广西民族研究》2009 年第 3 期，第 2-11 页。

本文为国家社科基金重点项目《反“疆独”斗争的国际环境》（批准文号：06AZZ003）的最终成果之一。

² 李捷，博士，兰州大学中亚研究所教师；杨恕，教授，博导，兰州大学中亚研究所所长。

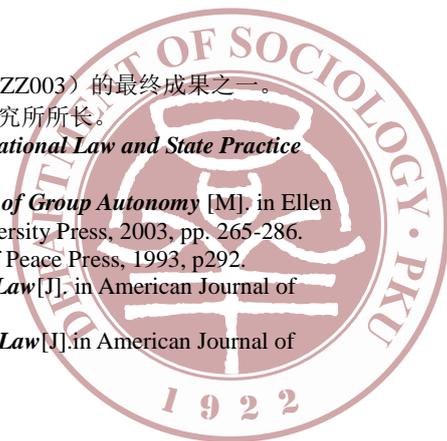
^[1] Gnanapala Welhengama, *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession- International Law and State Practice* [M]. Ashgate, 2000, p. 98.

^[2] 由于篇幅所限，在此不展开论述，详见 Christopher Heath Wellman, *The Paradox of Group Autonomy* [M], in Ellen Frankel Paul, Fred D. Miller, Jr., and Jeffrey Paul, eds., *Autonomy*, Cambridge University Press, 2003, pp. 265-286.

^[3] Gurr, Ted Robert, *Minorities at Risk* [M]. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1993, p292.

³ Hannum, Hurst and Lillich, Richard B, *The Concept of Autonomy in International Law*[J]. in American Journal of International Law74, 1980, pp.858-889.

^[4] Hannum, Hurst and Lillich, Richard B, *The Concept of Autonomy in International Law*[J].in American Journal of International Law74, 1980, pp.858-889.



家中独立地行使公共政治的权力（立法、行政、司法），但这种权力需服从于国家的立法准则^[5]。Hans - Joachim Heintze则认为，在政治和法律意义上的自治是指社会机构拥有“通过制订法律章程管理它们自己事务”的权力。在国际法中，自治的含义是“国家的部分辖区被授权通过制订法律和条例来管理它们内部的某些事务，但不包括建立属于它们自己的国家”。从更宽泛的意义上讲，自治可以被定义为“授予一个地区或一个群体对其内部事务的自我管辖权，即承认其拥有独立于中央政府影响之外的部分自主权”，这部分自主权的大小取决于“自治实体在政治决策中实际上或正式享有的自主程度”。^[6]

如上所述，自治是介于国家主权和民族诉求之间的一种平衡机制，其基本模式是中央与地方的分权制度，自治地方拥有管理本地事务的自主权利，而不具有涉及国家主权的相关权力，如宪法立法、军事与外交等。有外国学者认为自治是处于没有自我管理权利的行政区域与独立国家之间的一种状态，它是一种“弱独立”，赋予当地居民管理自己经济、社会和文化事务的权利。^[7]少数民族自治的形式一般为民族区域自治，其前提是少数民族占当地居民的多数并占有一定的地域。从总体上说，从民族自决到民族自治是当今世界各国民族政策发展的一种趋势。需要指出的是，自决与自治是两个不容混淆的概念，自治是在国家统一框架下实行的，不具有分离或分立权；自决则是追求全部主权和完全的独立。¹

目前，当拥有领土主权的国家与持久地坚持合法表现其民族或文化认同要求的较小的群体之间出现争执时，自治总是会作为一种平衡的机制来协调两者之间的冲突。^[8]自治意味着赋予一个地区享有特殊的政治地位，并且，它基于该地区存在着一种在族群或文化上与多数人不同的人口。由于自治概念的弹性，它越来越多地被用于国内和国际事务方面。

但是在国际法体系中，少数民族并不享有法定的自治权利。1990年欧洲安全合作理事会的《哥本哈根文件》中承认尊重少数人权利，并视自治为一种保护少数人认同的“可能的方式”，但不是“权利”。1992年联合国大会通过的《在民族或族裔、宗教和语言方面属于少数群体的人的权利宣言》是目前国际文件中最广泛的宣告少数人权利的重要文件。《宣言》第2条第3款规定：“属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定”。这表明涉及到自治的少数人权利问题在国际法上仅仅是在“有效参与”的原则背景下进行讨论的。另外，国际法对于获得自治权的群体应享有何种程度的自治并无抽象的规定。^[9]所以说，在现存的国家中，以种族、民族、宗教或文化的不同为基础进行自治的要求，并不是国际法所保障的权利。^[10]

自治的实际范围主要是依据国内法，授予自治权的国家与接受这种地位的群体或少数民族之间也可能以协议的方式来确定。在某种程度上可以说，自治是解决多数人与缺乏分离依据的少数人群体之间的冲突的手段。^[11]依据宪法的条款，自治的程度可以根据国家机关授予地方自治机关的立法权来衡量。而具体的自治制度的安排相差甚远。从宪法明确承认在立法、行政和司法机

^[5] S. Wolff and M. Weller, *Self-determination and Autonomy*[M]. in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge, 2005, p13.

^[6] Hans - Joachim Heintze, *On the Legal Understanding of Autonomy* [M]. in Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague: Kluwer, 1998, p7.

^[7] Sohn, L.B., *The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the UN*[M].ILR15(2),1980, pp.180-190.

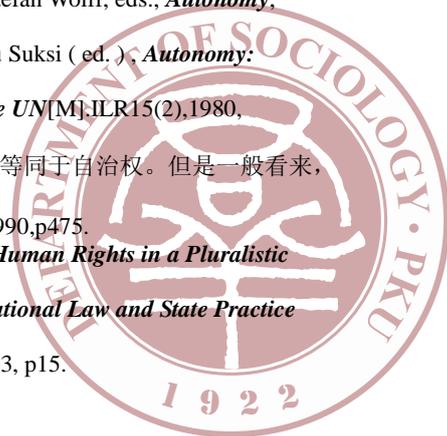
¹ 也有学者认为，自决权分为内部自决权和外部自决权，并认为内部自决权可以等同于自治权。但是一般看来，自治权与广义上的自决权是两个不同的概念。

^[8] Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination*[M].Philadelphia, 1990,p475.

^[9] Asbjorn Eide, *the Universal Declaration in Space and Time*[M].in J. Berting (ed), *Human Rights in a Pluralistic World: Individuals and Collectives*, Oslo, 1990, p25.

^[10] Gnanapala Welhengama, *Minorities' Claims: from Autonomy to Secession-International Law and State Practice* [M]. Ashgate (aldershot), 2000, P185.

^[11] Hurst Hannum, *Documents on Autonomy and Minority Rights*[M]. Dordrecht, 1993, p15.



构中族群参与的方案到中央分权、地方化安排以及联邦制不等。^[12] 在中国周边国家中，实行区域自治或民族、区域自治制度的国家，从俄罗斯到印度、塔吉克斯坦、菲律宾，其政府都是基于本国的具体国情而采取了不同形式的自治制度安排，并依据本国法律体系的规定确定了自治权的界限。各种自治模式，从自治的宪法地位到单一制国家的中央与地方分权或联邦制国家的自治地方立法权力，具有较大的差异性。^[13]这也显示出民族、区域自治作为国家在民族政策上的制度安排还处于进一步发展和完善的过程中，这也说明了我们对周边国家民族、区域自治政策研究的意义所在。

2. 自治的类型

自治的类型可以简单分为两种形式：（1）地域性自治（Territorial Autonomy），是指旨在承认一国内不同于主体人口而在某一特定区域占人口多数的群体一定程度的自我认同的制度安排，它主要包括中央政府与自治实体间的权力划分。^[14] 地域性自治，即自治实体可以从地域方面予以界定，居住在某一地域内的居民被赋予一种自治地位，而不管其民族属性。地域性自治又可以区分为行政性自治和完全的自我管辖。行政自治指中央立法框架内某种独立的行政设置，这种自治区域没有自己的立法和司法系统。完全的自我管辖的区域内，人们有权选举自己的立法机构，有自己的司法权及各种行政管理职能，只有外交和防务政策领域及经济和货币政策的大框架不在其管辖之内。^[15]（2）非地域性自治（non-Territorial Autonomy）：或曰属人或文化自治，主要针对的是某一种族、宗教或语言群体，只要是自治群体的成员均享有自治的权利，而不管其出生或居住地。^[16] 属人自治的主要目的，在于通过自治保护和提升其团体的宗教、语言和文化特性。^[17]

某些多民族国家在联邦制¹内采用了民族自治的形式，我们将其称之为混合联邦制，即联邦成员既有实行民族邦，也有区域邦。苏联、南斯拉夫、捷克等国的解体已证明了纯粹民族联邦制的失败，但是根据我们下文的分析，混合联邦制也存在一定的制度缺陷。混合联邦制下常常由于权力分配问题导致联邦的非均衡性及地方和联邦中央的矛盾和冲突：在混合联邦制中，民族邦追求的权力与区域邦追求的不同，而且要求的权力更加广泛。为了保持他们独特的文化，增强民族邦自治权力的要求明显形成了一股潮流。例如西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克大区就比西班牙的其他区域型行政区、法国的科西嘉比法国其他区域型行政区提出了更多的自治要求。在俄罗斯，32个民族“邦”和其他56个区域“邦”的结构也是不平衡的，民族邦要求的不仅是宪法上“民族”的称号，更重要的，还有比区域邦更多的权力。^[18] 究其原因，主要是民族邦与区域邦在联邦制的基本原则认识的差异——对于主体民族来说，联邦制是平等组成的区域间的一个契约，因此就决定了不能允许权力分配的不均衡；而对少数民族来说，联邦制是民族间的契约，因此要求民族邦和区域邦之间权力的非均衡。^[19] 这种非均衡性对联邦制度本身将是非常有害的。如果联邦

^[12] R. Vetik, *Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia*[J]. *Journal of Peace Research* 30, 1993, p. 276.

^[13] 关凯. 多元文化主义与民族区域自治——民族政策国际经验分析[J]. *西北民族研究*, 2004 (2).

^[14] Lapidoth, Ruth, *Autonomy, Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*[M]. Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1997, pp.174-175.

^[15] S. Wolff and M. Weller, *Self-determination and Autonomy*[M]. in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge, 2005, pp.13-14.

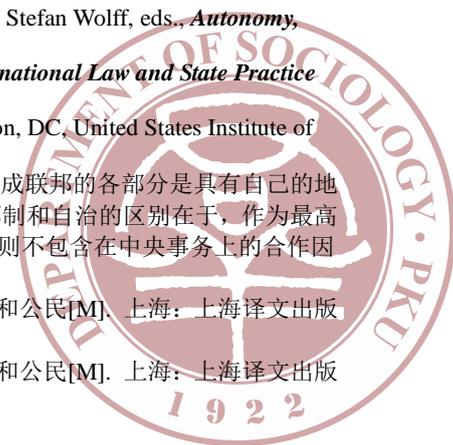
^[16] Gnanapala Welhengama, *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession- International Law and State Practice* [M]. Ashgate, 2000, p. 99.

^[17] Lapidoth, Ruth, *Autonomy, Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, [M]. Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1997, p. 175.

¹ 自治与联邦制是有所区别的。联邦制是一种地域群体保护的改进方式。因为组成联邦的各部分是具有自己的地方立法、行政和司法职能的邦国。自治可以被看作是联邦制的某种形式。联邦制和自治的区别在于，作为最高机构的联邦政府与组成联邦的“邦”（或省，或国）之间的权能的分立，自治则不包含在中央事务上的合作因素。

^[18] [加拿大]威尔·金里卡著，邓红风译. 少数的权利：民族主义、多元文化主义和公民[M]. 上海：上海译文出版社 2005 年版，第 102—103 页。

^[19] [加拿大]威尔·金里卡著，邓红风译. 少数的权利：民族主义、多元文化主义和公民[M]. 上海：上海译文出版社



政府把非均衡性的权力交给民族邦，那么联邦政府制定的法律就只能在民族邦以外的各邦施行，这对于联邦的团结和稳定并无益处。

二、中国周边国家民族、区域自治政策简评

1. 周边国家自治政策分析

(1) 俄罗斯及中亚地区

俄罗斯的政体采取了联邦制的形式，它的联邦制是建立在民族区域管理和地域管理相结合的基础上的。现在俄罗斯共有88个联邦主体，包括21个共和国，7个边疆区，48个州，2个联邦直辖市，1个民族自治州，9个民族自治区。¹ 俄罗斯88个联邦主体的设置与该主体内居民的民族构成和地理位置有直接关系。21个共和国、1个民族自治州、10个民族自治区主要体现了民族区域管理原则，是从民族特征考虑而设置的行政区划。从某种角度上看，俄罗斯的联邦体制多元性非常明显。这种多元性一方面表现为联邦主体的多元——俄罗斯联邦共有88个联邦主体，其中既有民族自治主体，也有区域自治主体；另一方面表现为联邦主体地位的多元，俄联邦主体与美国平行的各州不同，它包括州、共和国、边疆区、自治区等各种非均衡的地位属性，又包括联邦主体内命名民族与非命名民族权力地位的失衡。但是，俄罗斯宪法中没有民族区域自治的规定，甚至没有这一词汇，仅有地方自治的规定，同时，没有赋予自治地方脱离联邦的权利。另外，除了在宪法导言中简单地申明各民族平等和自决的原则而外，没有就一个民族有哪些权利做出任何规定。事实表明，原苏联各加盟共和国的继承国尽管从联邦的解体获得了独立国家的地位，是联邦制的最大受益者，但除俄罗斯外，没有一个国家实行联邦制或强化民族区域自治。俄罗斯采取联邦制是迫不得已，是由以前制度的政治惯性使然，而不是客观需求。^[20]

塔吉克斯坦的政区划分为三州一区：索格特州（原列宁纳巴德州）、哈特隆州、戈尔诺-巴达赫尚自治州和中央直属区。戈尔诺-巴达赫尚自治州人口为20.61万人（2000年），居民中90%以上是塔吉克人，他们是塔吉克人的特殊一支，仍保留着最古老的语言，笃信伊斯兰教什叶派中的伊斯玛仪勒支派。^[21] 塔吉克斯坦对戈尔诺-巴达赫尚自治州的自治政策，即是对历史上这一州自治地位的继承，也是国内乌兹别克、塔吉克两族矛盾及塔吉克人内部矛盾下的产物。戈尔诺-巴达赫尚自治州成立于1925年1月2日，独立后，塔吉克斯坦保留了原戈尔诺-巴达赫尚自治州，但是该州的自治权限相比于苏联时期有所弱化。宪法没有赋予戈尔诺-巴达赫尚自治州特殊的权利，从法律规定上看，巴达赫尚自治州是一个区域自治单位，而不是一个民族区域自治单位。^[22]

乌兹别克斯坦的政区分为1个共和国（卡拉卡尔帕克斯坦共和国）、12个州和1个直辖市（塔什干市）。卡拉卡尔帕克自治州成立于1925年，初属哈萨克自治共和国，1930年划归俄罗斯联邦，1932年升级为卡拉卡尔帕克苏维埃自治共和国，1936年划归乌兹别克共和国。独立后，乌兹别克斯坦保留了原先的卡拉卡尔帕克自治共和国，改名为卡拉卡尔帕克斯坦共和国，取消了“自治”两个字。宪法中虽然规定“卡拉卡尔帕克斯坦共和国有权根据卡拉卡尔帕克斯坦人民的全民公决退出乌兹别克斯坦共和国”，但同时“规定卡拉卡尔帕克斯坦共和国主权由乌兹别克斯坦共和国来保护”，卡拉卡尔帕克共和国宪法不得违背乌兹别克斯坦宪法，这就明确了卡拉卡尔帕克共和国的从属地位。实际上，与苏联时期相比，卡拉卡尔帕克的自治地位没有任何提高，反而下降了。

社2005年版，第107页。

¹ 2005年10月23日，俄罗斯堪察加州和科里亚克自治区就是否合并问题举行全民公决也顺利通过，它们的正式合并将在2007年进行。

^[20] 杨恕. 关于苏联联邦制的再思考[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2003(4).

^[21] 邓浩. 地方主义与塔吉克斯坦冲突[J]. 东欧中亚研究, 1999(6).

^[22] 杨恕. 关于苏联联邦制的再思考[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2003(4).



(2) 南亚地区

印度的自治政策主要是针对部落民的。印度的自治政策兼并了地域自治与属人性自治的色彩。为了对部落民进行有效的保护，印度宪法中提出了表列部落（Scheduled Tribe）、表列地区（Scheduled Territories）、部落地区（Tribal Areas）三个概念。“表列部落”：是印度政府为了从法律上保护部落民，把各个部落或部族的名字列入宪法的附表，并在政治权利和就业机会上给予一定的优惠的部族。根据 1956 年印度总统颁布的一项特别法令，列为表列部落的共有 414 个。^[24] 印度宪法把除东北以外的邦部落集中居住的地区划为“表列地区”；把东北一些部落占多数的地区划为“部落地区”。“表列地区”和“部落地区”在行政上分别实行一些特殊措施，或赋予一定的自治权。

可以说，巴基斯坦“较有”民族、区域自治色彩的是它的部落地区。巴基斯坦的部落地区是自由部落区的简称，包括联邦直辖部落区和省辖部落区。其中，联邦直辖部落区分为 7 个小区：开伯尔、曼哈曼德、南瓦济里斯坦、北瓦济里斯坦、库拉姆、巴焦尔、奥拉克兹，另外还有 4 个边境区：白沙瓦、科哈特、D·I·汗、班努。^[25] 巴基斯坦部落地区的自治并非是巴基斯坦独立后政策的产物，而是历史的遗留。长期以来，部落势力作为传统社会架构里的权势阶层与既得利益者，偏安一隅，可以说是一个个“国中之国”。历史上这些部落都没有受到该地区曾经存在过的国家中任何一个政府的有效控制，当然今天的巴基斯坦政府也是如此。部落的事务主要由部落长老协商解决，巴基斯坦法院和警察在部落地区也没有执法和判决权。当然，巴基斯坦部落地区的自治，是一种前现代意义上的自治，并非政府有意的政策安排。

(3) 东南亚地区

菲律宾的民族问题主要包括两个方面，一是山地少数民族的自治问题，二是摩洛人的分裂主义问题。菲律宾的民族、区域自治政策正是在解决这两个民族问题的同时出台和不断完善的。虽然菲律宾宪法已对山地少数民族和摩洛人的自治问题进行了制度安排，但是围绕着自治的程度，少数民族与菲律宾政府一直存在诸多争议。特别是摩洛人的自治问题，由于摩洛人的激进组织试图以暴力或恐怖主义的手段达致高度自治或是独立的目标，他们与政府的冲突一直绵延至今。所以，菲律宾政府仍需在与摩洛人的斗争和妥协中寻求适合本国国情，同时双方都可接受的民族、区域自治制度。

虽然土著少数民族人口不多，但是他们在东马马来西亚却占多数，在沙巴州占 50%，在沙捞越州占 60%。^[26] 为了保护和扶植土著少数民族的文化和发展，马来西亚政府赋予他们聚居的沙巴州和沙捞越州较大的自主权。东马两州在马来西亚联邦内特殊的获得也是历史的产物。东马的沙巴州与沙捞越州原与西马没有直接的关系，只是同为英国的殖民地。西马各州于 1957 年独立，建立了马来亚联合邦。1963 年，在英国的同意下，东马两州有条件地加入马来西亚联邦。所谓有条件指的是东马二州要求保留比西马各州更多的自主权。于是，东马二州成为马来西亚联邦中自主权最大的两个州。

(4) 曾设立自治制度后来取消的国家

独立后，印尼政府在荷兰殖民者建立的联邦制框架内建立了 6 个邦和 9 个被称为“特区”的自治区。1948 年颁布的《地区法》规定在爪哇和苏门答腊设省，这两个省享有完全自治权。但

^[23] 杨恕. 关于苏联联邦制的再思考[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2003 (4).

^[24] 中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心. 周边地区民族宗教问题透视[M]. 北京: 时事出版社 2002 年版, 第 25 页。

^[25] 杨翠柏、李德昌: 《当代巴基斯坦》, 四川人民出版社 1999 年版, 第 106 页。

^[26] 中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心. 周边地区民族宗教问题透视[M]. 北京: 时事出版社 2002 年版, 第 316—319 页。



在 1957 年，由于发生叛乱，在政府推行的新秩序政权中，自治被取消了。^[27]

1945 年，越南民主共和国建立后，曾在山地民族聚居的西北和北部地区建立了西北傣族苗族和越北自治区。1976 年越南政府决定将小省合并为大省，同时撤销了这两个自治区。并同时向少数民族地区的大规模移民。当然，此后越南政府的民族政策还是比较符合本国国情的，如促进少数民族地区的经济发展，扩大少数民族的参政面，构筑民族统一战线，成立民族委员会负责民族工作等，这些措施稳定了国内的民族关系，并促进了少数民族政治、经济的发展。

2. 周边国家自治政策对比

国家	自治地区	自治主体	自治产生原因	分裂主义
俄罗斯	共和国、自治州、自治区	少数民族 联邦主体	沿袭苏联民族联邦制	车臣等
塔吉克	戈尔诺—巴达赫尚自治州	自治州	历史原因	无
乌兹别克	卡拉卡尔帕克斯坦共和国	共和国	历史原因	无
印度	表列地区 部落地区	部落	保护部落民	东北部分裂主义等
巴基斯坦	部落地区	部落	政府无力管辖部落	普什图族的分裂主义等
菲律宾	棉兰老岛 山地少数民族地区	摩洛人 山地少数民族	民族宗教原因 与摩洛人的妥协	摩洛人分裂主义
马来西亚	沙巴州、沙捞越州	少数民族及 地区自治	联邦建立时的承诺	无（在这两州没有）

对于周边国家的自治地区，分布最广的是俄罗斯，它的自治地区最多；印度由于实行特殊的表列地区和部落地区制度，它的自治地区比较分散；而塔吉克、乌兹别克、马来西亚三国的自治地区比较集中。在自治主体方面，俄罗斯对少数民族的自治州、自治区实行自治政策，而在其特殊的民族联邦制制度下，联邦成员民族共和国享有着高度的自治权和自主权；塔吉克、乌兹别克则是对历史遗留下来的特殊区域实行自治；印巴两国则是对部落地区实行自治；菲律宾的自治主要是针对棉兰老岛内的摩洛人；马来西亚的自治主体既有尊重历史的因素，也有保护当地土著的因素。在实行自治政策的原因方面，有相当部分是与历史因素有关，俄罗斯是被动地沿袭苏联的民族联邦制，塔吉克、乌兹别克则是保留了苏联时期对戈尔诺-巴达赫尚自治区和卡拉卡尔帕克斯坦共和国的自治制度；印度对部落民实施自治是出于对其保护扶植的目的；巴基斯坦则是对部落地区的治理有心无力，只能放任其自我管理；马来西亚对两州的自治则是 1963 年吸引它们加入马来西亚联邦的条件之一；而菲律宾的自治制度仍没有完全确立，一则山地少数民族不断要求自治权，二则菲政府与摩洛人的激进组织就棉兰老岛自治问题的谈判在冲突中时断时续，至今未能达成和解。最后，在这些国家的自治地区中，一部分存在分裂主义问题，如俄罗斯的车臣问题，印度东北部的部落分离主义，巴基斯坦的普什图族人问题，菲律宾的摩洛人分离主义等等。而在塔吉克、乌兹别克、马来西亚三国的自治地区内，并没有分裂主义的问题。

3. 自治政策效果评估。

俄罗斯的民族联邦制与少数民族自治政策更多的是对苏联政治遗产的被动继承，在俄罗斯独立初期，地方少数民族的地方主义、民族分离主义不断泛滥，严重地威胁着联邦中央的权威和联邦的统一。对此，俄罗斯政府采取了文武兼备的对策，一是通过与地方政府的谈判和妥协，极力扭转地方的离心倾向。二是对分离主义势力最强的车臣实施军事打击，彰显联邦中央对分裂主义毫不妥协的决心。普京执政期间，通过建立 7 大联邦区、派设总统代表等措施，强化了联邦中央的垂直领导能力，如今俄罗斯联邦的凝聚力有所上升。但俄罗斯国内分裂主义的产生是历史、体制、文化等一系列因素综合作用的产物，虽然俄罗斯政府为了加强联邦的整合与团结采取了各种卓有成效的努力，但是这些努力并没有根本改变俄罗斯联邦制继承苏联式的民族—国家建制原

^[27] 王铁志、沙伯力. 国际视野中的民族区域自治[M]. 北京：民族出版社 2002 年版，第 23 页。

则。俄罗斯要克服地域性民族权力强化导致的分离倾向，除了依靠强有力的中央权威（在某些方面是总统的实力），协商性的分权，还需要社会、经济的发展进步，统一的国家认同的塑造，公民权利而非民族权利的真正普及与强化。

塔吉克和乌兹别克对戈尔诺—巴达赫尚自治州和卡拉卡尔帕克斯坦的自治政策也是对苏联时期政策的沿袭。整体而言，这两个自治地区比较稳定，并没有出现分离的倾向。究其原因，它们的力量都比较弱小，缺乏脱离所在国独立的实力。即使所在国允许它们的独立，它们在中亚列国的夹缝中也难以生存。

印度的自治制度既有成功的经验，也有许多需要改进的地方。从保护落后的部落民的角度来看，印度对部落地区、部落民的保护、扶持性的政策不仅符合人道主义的要求，而且从实践上确实维护了部落民的政治、经济和文化发展权。但是，这种立足于印度教民族与少数民族中心—边缘基础上的自治政策，对于处于前封建状态的部落而言，这种人为的保护却加剧了它们的封闭和边缘化；对于部落群体意识比较强的部落地区而言，却不能满足其群体性、地域性的政治、经济、文化权力诉求，最终导致谋求更多权力和地位的部落自治运动¹，甚至是分离主义。

巴基斯坦对部落地区的“自治”可以说是纯属无奈。它作为一个“弱国家”甚至有西方学者称为的“失败国家”，它的管理根本难以进入到部落地区，只能默许这些部落成为一个个“国中之国”。近年来，随着巴政局的动荡，中央政府对部落地区的有效管辖更是大打折扣。所以，要加强对部落地区的治理，巴基斯坦政府首先要做的是加强国家建设，稳定政局，发展经济。只有这样，才能真正提高政府的控制力和凝聚力。

通过对菲律宾宪法的考查可以看到，在本宪法中对自治区的规定是比较简单的，它未能对自治区的边界、数量、权责作出明确的规定。同时，自治区的权力是受到严格控制的，如自治区的设立必须经公民投票多数通过，自治区的立法、行政、司法权力受到中央的控制等。自治法律的不完善，自治程度的有限正是山地少数民族缺乏保护，摩洛人不难以满足于自治地位的重要原因。所以，菲政府仍需对自治法进行进一步的修改和完善，以真正解决国内的民族问题。

马来西亚沙巴州与沙捞越州享有明显高于其他联邦成员的自主权。两州的自治兼有地方自治及少数民族自治的特点。马联邦政府以高度的自主权吸引两州于1963年加入了马来西亚联邦，同时马政府也给予了两州占人口多数的少数民族以特殊的保护和自治。沙巴、沙捞越两州的政局和地位一直比较稳定，并没有出现太大的问题。

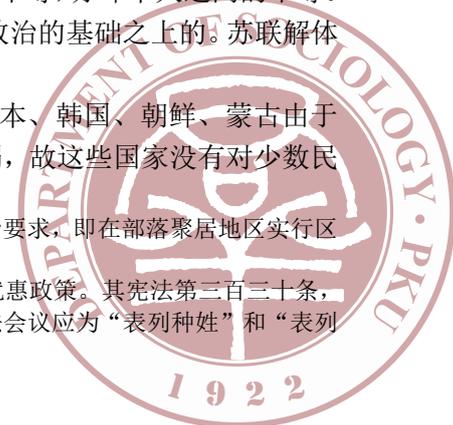
4. 周边国家自治政策评析

(1) 不承认民族权力。通观周边各国的宪法，绝大部分国家都没有对民族的权力作出规定²，更多的是强调公民的平等与权利。这种作法具有一定的科学基础。无差别的个人拥有无差别的权利，这是公正平等的原则。平等的最基本的内涵是政治权利的平等，离开政治权利谈平等，显然没有任何意义。政治权利可以分为个人的和群体的，个人的权利是易于界定的，它可以由法律做出规定；但群体的权利却很难界定，如自治、自决、优先权等。民族之间是有很大差别的，因而不宜在其之间笼统强调甚至强化平等的意识或观念，法律规定各民族一律平等是对的，这主要指民族之间没有支配和被支配的关系，但更应强调的是民族成员之间的平等，亦即个人之间的平等。有效地保护少数民族的权利是基于普遍的人权保护和制度化的民主政治的基础之上的。苏联解体的主要原因之一，就是在法律上特化了群体并给予它特殊权利。

(2) 多民族并非自治的动因。一方面，在东北亚国家中，如日本、韩国、朝鲜、蒙古由于大多属于单一民族国家，国内少数民族的数量非常少，力量也非常弱，故这些国家没有对少数民

¹ 不同于印度法律规定的扶植性的部落自治，印度的一些部落提出了更高的自治要求，即在部落聚居地区实行区域自治，以享有更大的政治权力。

² 其中的例外情况是，印度宪法中对表列部落、表列地区等给予了一定的特殊优惠政策。其宪法第三百三十条，人民院应为“表列种姓”和“表列部落”保留议席。第三百三十二条，邦立法会议应为“表列种姓”和“表列部落”保留议席。但是，这种优惠是有期限的，仅至1979年。



族实行特殊的自治政策，这些国家内的少数民族也缺乏谋求自治的足够力量。另一方面，在周边国家中，也有一些国家属于多民族国家，但并未对少数民族实行自治政策。如哈萨克斯坦（131个民族）、吉尔吉斯斯坦（80多个民族）、老挝（60多个民族）等多民族国家均未实行自治政策。所以说，多民族的存在，并非实行自治的动因。

（3）自治地区都是相对落后地区。例如，戈尔诺—巴达赫尚自治州是塔吉克斯坦国内经济非常落后的地区；印度自治政策的主体为部落，部落地区一直是印度最落后的地区；马来西亚的沙巴州与沙捞越州是其国内土著少数民族聚居的地区，仍在一定程度上属于狩猎和采集经济阶段；菲律宾山地民族及摩洛人的自治问题，很大程度上与他们居住地的落后有关系。因而，自治的目的从浅层次讲是满足少数人的要求，而深层次的最终目的，则是较快地消除区域社会发展差别，使少数民族成员在各方面具有平等参与国家管理和发展的能力，也就是共治的能力。

（4）优惠政策不多。纵观周边国家宪法中对自治的规定，我们发现，实施民族或区域自治政策的国家里，对自治主体的优惠措施并不是很多。仅限于保障平等权及教育、文化等方面。维护少数民族群体权利的一个重要理由之一，是作为历史形成的社会制度化歧视的一种补救。这种补救是针对在政治或其他公共事务中长期以来对该群体表达其意见和利益的阻碍，而采取的“优惠政策”。由于这种优惠政策是以政治压迫的后遗作用的存在为前提的，一旦这种情况消失，该优惠政策就应立刻停止，否则它将妨害民族平等的原则。^[28]所以说，自治的核心是文化地位或核心的确立，而不是政治、经济上的优惠。后者严格地讲不是自治的内容，而是中央政府的特殊政策。

三、关于自治政策的理论探讨

1. 民族、区域自治是多民族国家的制度安排之一，但非唯一安排，也非最优安排

前面说到，自治是处于没有自我管理权利的行政区域或民族群体与独立国家之间的一种中间状态，当主权国家与持久地坚持合法表现其民族或文化认同要求的群体之间出现争执时，自治常常作为一种平衡机制来协调两者之间的冲突。由于民族权利诉求导致的民族问题的普遍性，民族、区域自治成为许多多民族国家的制度安排之一。总体而言，自治制度是维系国家主权与民族诉求之间平衡的一种较为有效的机制，故成为许多国家满足其内部少数群体保护其身份认同诉求的妥协。

自治虽是多民族国家的制度安排之一，但并非唯一安排，也非最优安排。

首先，自治是国家与少数民族之间协调的结果。这种结果取决于历史、文化、力量对比等因素。如果少数群体缺乏有效实施自治的能力，即使国家赋予其自治权，这种自治也难以实现是对少数群体的保护。作为对少数民族放弃自决权的妥协，国家在允许少数民族自治的同时，也部分放弃了对自治地区的统一管辖权。对于未实行自治政策的国家而言，实行自治政策的国家一般将付出更多的协调、整合成本。国外学者亚什·加伊（Yash Ghai）曾对自治的成功实施要素进行了归纳：（1）实施自治的同时，应进行政治改革并获得广泛的国际及国内支持；（2）民主和法治的传统及制度构建；（3）对该国的主权没有异议，自治不能刺激分裂主义；（4）自治获得该国两个以上主要民族的支持；（5）需要建立管理自治实体与国家间关系的机制（可靠的争议解决机制）。^[29]所以说，自治制度的选择和确立，并非是随意的，必须结合本国的实际情况进行合理的安排。

其次，区域自治突出了整体的权力诉求。区域自治意味着赋予一个地区享有特殊的政治地位。与属人自治不同，区域自治强调的是权力的地域属性，相对于属人自治诉求成员个体的权利保障，区域自治侧重于地域内整体的权力诉求。与联邦制不同，联邦制包含着联邦单位与联邦政府在中

^[28] 王铁志、沙伯力. 国际视野中的民族区域自治[M]. 北京：民族出版社 2002 年版，第 169 页。

^[29] Ghai, Yash, *Autonomy and Ethnicity*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp.1-24.

央事务之间的合作，区域自治更多的是强调自治地方在管辖范围中与中央政府的分立，而且这种分立常常建立在民族与地域界限重合的基础之上。由于区域自治突出了民族、地域整体的权力诉求，更多的是强调自治地方与中央的分立，如果处理不好，它对国家的有效整合及国家凝聚力的提升是存在一定威胁的。

再次，区域自治强化了差异。自治可能在客观上造成了少数民族的孤立，并阻碍了它的成员在国家更大范围内参与政治或经济生活。这就使得社会内部各族群之间进行对话非常困难，各族群之间相互疏离，进而造成民族间的隔阂。^[30] 自治的基础在于个体对于民族、地域身份的认同。自治的加强，常常导致的是民族、地域认同的强化，并排斥更高层次的国家认同形成。由于区域自治突出了自治的民族、地区的整体性的权力诉求，这种诉求在许多层面上常常具有排他性，所以区域自治的结果是强化了差异。民族、地域认同的强化，必然强调本民族、本区域文化的特质性，而不是强调自治实体文化与其他文化的同一性；而区域事务自我管辖权与中央政权的分立，也必然导致自治经济的封闭性。所以，自治可以说是某种程度的隔离，无论自治地方是主动的还是被动的。这种隔离强化了自治实体与外部在文化、经济等方面的差异。

虽然相关国家政府可以通过法律及政策安排维系自治制度的相对稳定，但是从自治运动本身来看，它又是动态发展的，甚至会向极端方向演变。“自治很可能成为一种战略：开始是要求平等，进而演变为特权，在极端情况下甚至是排外主义”。^[31] 在自治运动的初始阶段，人权、平等、非歧视是其主要诉求。随着自治制度特别是区域自治制度的确立，自治群体的权力诉求逐步从道德层面转向政治、经济和文化层面，即强调其在自治区域内选举领导人，使用自然资源，维系价值体系、文化、宗教和语言等方面的权利。如果自治群体的异质性不断强化，为了维持这种异质性，自治运动会要求对少数民族居住区域绝对的政治控制权，甚至是排外主义。自治运动的领导层为了个人的政治利益，亦热衷于这一事业。他们常常许诺，通过扩大自治，少数民族将避免被主流文化淹没或同化；而缺乏政治权力，将难以保护和发展少数民族的文化及维系民族共同体的存在。

2. 自治并不能根本解决发展问题

自治的初衷，在于对民族、地域权利的保障和对历史的尊重，但是如果不能实现自治实体在文化、政治、经济等方面的切实发展，这种自治也将是难以维系的。由于自治突出了整体性的权力诉求，强化了差异，它并不能从根本上解决发展问题。

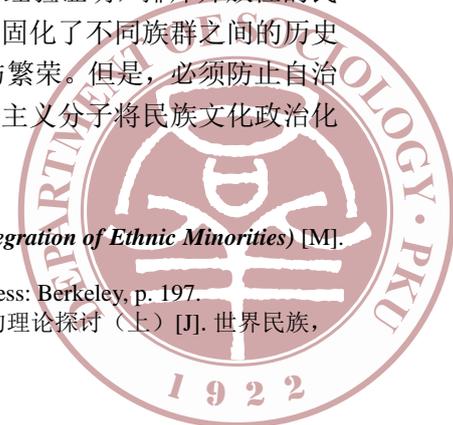
(1) 自治制度并不是实现民族发展的必要条件。我们认为，民族的发展包括文化上民族文化的维系与繁荣，政治上民族平等及民族对国家事务参与的实现，经济上民族地区经济增长及融入主流经济圈三个方面。

文化上，可以说，自治制度对于少数民族维护本民族文化的存在是具有积极作用的。民族文化的差异是一民族区别于其他民族的根本特性，所以许多国家内的少数民族积极争取自治地位，以维系本民族的文化存在，例如印度、马来西亚等国内的少数民族。但是，如果从民族文化发展的角度看，过分坚持民族自治必然导致民族文化的自闭性，忽视与其他民族间的文化交流也会导致民族文化更新的停滞，这对于民族文化的发展将是致命的。历史的经验证明，排斥开放性的民族文化必将趋于保守和衰落。在这个意义上，自治政体不仅保留而且固化了不同族群之间的历史差异。^[32] 当然，我们并不能说自治制度一定会阻碍民族文化的开放与繁荣。但是，必须防止自治制度下因内外部因素导致的民族文化发展的封闭性，特别是极端民族主义分子将民族文化政治化的变异。

^[30] M. Brems, *Die Politische Integration Etnischer Minderheiten (The Political Integration of Ethnic Minorities)* [M]. Frankfurt am Main: Lang, 1995, p142.

^[31] Horowitz, D.L.(1985), *Ethnic Groups in Conflict* [M]. University of California Press: Berkeley, p. 197.

^[32] [美]斯万·E·科内尔著，胡敬萍译。作为冲突来源的自治：关于高加索冲突的理论探讨（上）[J]. 世界民族，2007（1）。



政治上，国家可以通过区域性的或是属人性自治制度设计，对少数民族的政治权利给予保护或照顾，以逐步实现民族平等。可是自治制度保证下的民族平等难以说是一种真正意义上的平等：在区域自治制度中，对自治区域内的其他少数民族而言，他们的文化存在和政治权利的保障是处于一种弱势地位的，他们在该自治区域内的平等地位有可能受到威胁，而自治单位的细化又可能导致自治的破碎化和复杂化。^[33] 自治包括对某个族群的特殊待遇，这有可能导致其他族群的抗议，进而导致冲突，而不是防止冲突^[34]；在属人性自治制度中，国家把民族的集体权利分化为民族成员个体权利的同时，也将少数民族成员置于一种从属地位——他们通常享有的常常是民族文化上的自治权利，而不是更多。尽管自治的政体立足于维护平等的规范之上，但自治暗含着一种被制度化的、恰恰违反维护平等原则的分离形式，这些分离形式明显地在少数民族中因为宗教、语言、种族或族源等方面的不同而造成歧视。^[35] 另外，自治制度如果不能与时俱进，常常导致自治单位的孤立化甚至是在国家政治生活中的边缘化（详见下文），孤立化常常导致民族政治诉求的极端化，而边缘化无疑是民族政治权利的倒退。

经济上，虽然世界上不乏自治区域通过内生性的努力实现区域经济发展的例子，但是要维持经济的长期发展，不可忽视外生性因素的推动。这方面的一个重要因素就是融入主流经济圈，积极调动外部的资金、技术、人才、资源等因素促进本地区经济的发展。区域自治由于在一定程度上强调了经济事务的地域性，可能会强化经济上的地方主义而阻碍外部经济要素的进入。由于许多民族自治地区在经济上常常处于欠发达的地位，这使得更加强调对区域内的资源、市场的地域属性，这也阻碍了它们对主流经济的参与。

(2) 自治的愿望与能力之间的差距。可以说，对以“自我统治、自主管理和自我决定”为内容的自治的追求，是许多民族群体特别是民族精英的愿望。自治既是对他治的排斥，也是对维护本民族或地域文化特性、经济利益的诉求，但又可能成为某些民族精英谋取政治利益的手段。可是，自治的愿望是一回事，实现自治的能力又是一回事。我们看到，许多谋求自治的民族、地区是较为落后的地区，它们缺乏通过自身力量实现充分自治的能力，更缺乏运用自治手段实现民族、区域发展的能力。在缺乏自治能力的情况下，群体自治愿望的实现往往依赖于中央政府的扶植和帮助，这种救济性质的自治也就很难称之为自治了。

(3) 就个人而言，自治并非实现个人权利的绝对基础。属人性自治对于保障少数群体的平等权利具有重要的意义。但是，属人性的自治通常是对于弱势民族群体的保护性措施，这种自治的有效实施常常依赖于中央或强势民族的意愿，因为这种自治的实体常常缺乏有效的自治能力。

如一些国家内处于落后状态的原始部落民。在个人政治权利的发展并不能仅仅依赖于自治制度的保护，它需要的是平等的公民权利的充分实现。由于自治特别是区域自治强调的是整体性的权力诉求并强化了与外部的差异性，所以自治并非公民权利的保障，也非个人发展之必然。

^[33] S. Wolff and M. Weller, *Self-determination and Autonomy* [M]. in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge, 2005, p16.

^[34] Douglas Sanders, *Collective Rights* [J]. *Human Rights Quarterly*, 13, August 1991.

^[35] [美]斯万·E·科内尔著，胡敬萍译。作为冲突来源的自治：关于高加索冲突的理论探讨（上）[J]. *世界民族*, 2007（1）

