

成立 60 多年来，有了飞速发展。但是我们国家毕竟还有许多需要完善的理念，在国家认同和民族交流方面，我们在立足本国国情的基础上，也可以适当借鉴国外的经验。西方社会团结理论认为，公民权是整合公民多重身份，创造多样性统一的关键。^[42]这种经过实践得出的经验，是有其深刻意义的，值得我国现阶段部分的吸取。

因此，在全国范围内应加强公民待遇、公民平等、公民权力和公民义务方面的宣传和推广。每一个公民，不管他是那个民族，都有维护国家主权、维护国家独立、维护国家统一和国家安全的权力和义务。这种培养公民认同的政策，需要一种长效机制，且应形成一整套相关的体系建构，如将宪法中的公民概念引申到各种相关法律、行政政策、生活事件中，通过这些建构，形成各民族公民对国家的认同，促进民族国家内部的稳定。

【论 文】

民族自治地方自治权的功能、限度及价值取向¹

张殿军²

摘要：自治权是国家赋予民族自治地方一般地方国家机关的一种超过一般地方国家机关职权的特殊权力，从而形成民族自治地方自治机关，行使自治权。民族区域自治的目标是国家统一、民族团结与少数民族利益的保护兼顾，但民族自治地方自治权偏重于自治民族的设置不利于实现这一目标。“统一与自治”而不是“集权与分权”，才是自治权设计的出发点和落脚点，自治权的配置和行使以不危及国家的安全与统一为基本前提。权利和义务是矛盾的统一体，缺乏义务约束的自治权，会助长民族意识，消解国家认同。提高少数民族的政治参与能力和参与水平，使他们在更高层次上参与国家公共事务的管理，分享国家权力，能够超越自治的边界，加强国家认同，进而上升到对多民族国家的共治范畴，更有利于国家认同和国族建设。

关键词：民族自治地方；自治权；民族认同；国家认同；民族共治

民族区域自治制度是我国的基本政治制度，自治权是民族区域自治的核心内容，是否拥有自治权是区别于一般地方和自治地方的重要标志，切实落实自治权已经成为基本的共识。权力的运行与其具体设置和基本架构密不可分，行使自治权首先要准确把握自治权的性质，对自治权性质的误判会导致其在实践中的偏离。

一、民族区域自治地方自治权的功能与价值取向

当代中国民族政策的价值取向形成于党领导人民革命的条件下。站在革命党的立场上看，所有受压迫的民族都是反对旧制度的积极力量，为有效动员所有的被压迫民族，就必须同情、帮助和关心弱小民族，并在此基础上制定相关政策。这种“民族主义”价值取向的民族政策，在革命和建设过程中都曾发挥了重要作用，但这样的价值取向与民族国家强调国家整体利益和国家同质

^[42] 菲利克斯·格罗斯著，王建娥、魏强译，《公民与国家》，北京：新华出版社，2003年，第226页。

¹ 本文原刊载于《学术界》2013年第9期。

² 作者简介：张殿军，大连民族学院文法学院副教授，法学博士，主要研究方向为民族法学、民族政治学。



性的要求之间存在偏差，也与中国共产党的执政地位之间存在着某种程度的错位。¹我国民族政策总体战略是以优惠政策的形式维护少数民族的权利和利益，少数民族个体因族属身份常常在涉及自身发展和社会生活方面，获得比汉族更多的利益和机会，在一定程度上，民族身份本身成了一种稀缺资源。对于自治地方政府来说，自治权也可以说是一种特殊的政策优惠形式，自治权的配置方式和权力属性决定了它的实践面向。实践中这些权力却更像一个符号，拥有这个符号就意味着拥有更多实际的利益和资源，符号本身的意义反而退居其次。权力异化为更多的权利和利益，在很多情形下演变为优惠框架下的某种形式的“特权”，进而还可能形成一定程度的路径依赖。

民族区域自治的目标是国家统一、民族团结与少数民族利益的保护兼顾，但民族自治地方自治权的配置却偏重于自治民族。我国少数民族的分布特点是大杂居、小聚居，各民族进行着广泛而深入的社会互动，而且，自治地方自治民族的人口数量大多不占该自治区域人口的绝对多数，因而，代议制民主下“少数服从多数”的民主原则无法从根本上达到自治权设定的初始目标。另一方面，自治权配置中特定职位须由自治民族的公民担任，我们往往从积极的一面肯定这种安排对自治民族的利益的保护，但它实际所体现的是一种差异的公民权利，与民族区域自治制度保障各少数民族平等的总体目标也存在着一定程度的背离。

自治权不能等同于民族权利，民族权利具有不同的实现方式，自治权只是保障民族权利实现民族权利的一种手段和工具。特定职位的承担者都是少数民族的政治精英，“随着社会环境的变化，主要分布于政治领域的少数民族精英往往倾向于以民族发展的名义向中央或上级政府争取更多的权利和各种资源，并努力强化民族自治等民族优惠政策，为自治体和本族群创造更多的发展机会。这些传统精英的共同特点是政治化地生存于既有体制之内，其权威和合法性来源于中央或上级政权的职务任命，因此他们的行为取向是在族群认同和维持政治地位之间找到一种平衡，因此成为坚定的维持现状者。”²自治机关特定公职人员的民族身份要求凸显了自治民族的特殊地位，忽视了汉族和其他非自治民族在政治上受到尊重的情感要求和具体利益的切实保障。非自治主体少数民族作为民族自治地方一个特殊的人群，与自治民族相比处于不平等的地位。代表性小、政治表达权和参与权缺失致使非自治少数民族在实际生活中远离了政治权力中心，在政府主导的利益分配体系和相关的公共政策中影响微弱。³民族区域自治偏重于民族自治、偏重于自治民族自治的制度安排不利于协调民族关系，化解民族矛盾，增强各族群众民族区域自治合法性的认同。

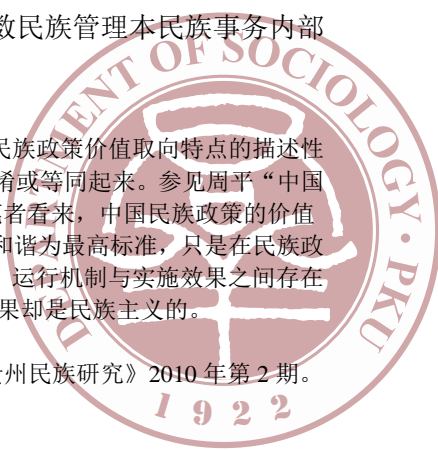
二、民族区域自治地方自治权的特点与限度

从权力的横向配置来看，民族自治地方自治机关拥有的自治权是和一般地方国家机关的职权相比较而言的，自治权是国家赋予特定少数民族聚居区地方国家机关的一种附加于一般地方国家机关职权基础上的特殊权力，从而形成民族自治地方自治机关，自治机关行使管理本民族内部事务和地方事务的权力。民族自治地方自治机关所拥有的超过本级一般地方国家机关权力的权力，即为民族自治地方“自治权”。有学者指出，“所谓自治权，是国家授予民族自治地方自治机关的一种附加于地方国家机关职权基础上的特殊权利，是实行区域自治的少数民族管理本民族事务内部

¹ 此处所说的“民族主义”，仅仅是从民族政策价值取向而言的，只是一个表示民族政策价值取向特点的描述性概念，并非意识形态意义上的民族主义，二者有本质上的区别，不能将它们混淆或等同起来。参见周平“中国族际政治整合价值取向分析”（《当代世界与社会主义》2010年第3期）。在笔者看来，中国民族政策的价值取向仍然是“国家主义”的，以维护国家统一和各民族的平等、团结、互助、和谐为最高标准，只是在民族政策的价值取向和具体的制度、法律设计之间，在目标和手段之间，在权力设置、运行机制与实施效果之间存在着偏差。也可以说，我国民族政策的价值取向是国家主义的，而政策的实施效果却是民族主义的。

² 关凯：《族群政治》，北京：中央民族大学出版社，2007年，第289页。

³ 程守艳：《权利的关照：民族自治地方非自治主体少数民族政治权利试探》，《贵州民族研究》2010年第2期。



的权利”。¹综观宪法和法律的规定，这样界定自治权似乎更符合客观实际，即自治权是国家赋予特定少数民族聚居区地方国家机关的一种附加于一般地方国家机关职权基础上的特殊权力，从而形成民族自治地方自治机关，自治机关行使管理本民族内部事务和地方事务的权力。

自治权既不具有最高性也不具有独立性，民族区域自治实体的组织机构、决策过程和具体行政与非自治地方的相似性大于差异性。自治权不是中央与民族自治地方分权的产物，自治权行使也不是一个孤立的过程，自治机关与自治地方的一般地方国家机关在机构上是重合的，自治权只是民族自治地方权力的一个方面。自治权的两个重要组成部分，立法自治权和行政自治权中，只有自治立法权在内容、运转、程序和构成要素方面具有相对独立性，外在表现为我们可以感知的过程和结果。行政自治权运行是与一般地方政府的行政执法权、行政管理权交织在一起的，充分体现了“民族自治与区域自治结合”的特点，民族事务与地方事务的界限并非泾渭分明非此即彼，因而，行政自治权、经济自治权的实施效果也难以与自治地方政府一般权力孤立出来单独评估。我国民族区域自治制度中民族自治与区域自治的混合结构本身又是充满价值冲突的制度安排，其中表现最为突出的是自治民族利益与地方整体利益的不同、自治民族与非自治民族利益的保障机制不同。考察民族自治权不能脱离自治权生存的土壤。我国民族自治地方的面积占全国国土总面积的 64%，而少数民族总人口却不到全国人口的 10%，这对于一个主体民族占人口 90%以上的国家来说，与社会现实存在着一定脱节。

一个地方实施区域自治的要素应当包含特定的地域、自治机构、中央与地方分权、监督机制，其中适当的分权是自治制度的最重要也是最关键的内容所在。“地方自治是中央集权与地方分权原理在宪法制度上的体现，也是宪法分权与制衡原则在中央与地方权力分配关系中的体现，它要求将中央权力与自治地方的权力予以划分，使地方自治区域在法律规范下在自己辖区内对所辖事务拥有完全自主权。”²独立性、完整性、自主性、排他性是地方自治的本质特征。地方自治即地方政府在宪法和法律规定的范围内，独立地组织政府机构，对所有自治事项独立决策、自主执行并排除任何其他政治实体的非法干涉。在联邦制国家中，自治可以被看做是联邦制的某种形式。联邦国家与自治的不同之处在于，作为最高机构的联邦政府与组成联邦的州之间的权能分立，州的自我管理覆盖其整个地域，自治是一种分立的秩序，而州总是整体的一部分。“在联邦宪法中，政府权力在全国政府和国家之部分的政府间如此划分，以至于每个政府在其领地内就法律而言是独立的。全国政府有它自己的权力领地，它行使它们，不受任何来自该国的组成部分的政府的控制，后者反过来也不受中央政府的控制而行使它们的权力。特别是，全国立法机关有受限制的权力，州和省的立法机关。谁也不从属于谁，二者是同位的。”³例如，瑞士联邦宪法规定，联邦应尊重各州的自治权，应给予州一切可能的自行安排自己的事务的裁量权，并应考虑州的特殊性。联邦应将足够的职权留给各州，并尊重它们组织的自主权，联邦应给州留下足够的资金来源并确保他们有履行其任务所必须的财政资源。

单一制国家的自治一般是通过宪法和法律赋予地方一定的权限，中央拥有绝对的权威并独享国家主权，但是单一制国家宪法一般不在宪法中具体划分中央和地方的权力，而是划分得很原则和概括。通过制定法律，根据各项事务的性质和特点分别进行划分，地方的权力来自法律的授权。我国地方国家机关是国家机构的一部分，是中央权力在地方的自然延伸。地方立法权限受中央立法机关监督，全国人大常委会通过备案、批准、撤销和发回的方式行使对地方性法规和自治条例、单行条例的监督。在行政方面，由于我国各级人民政府都是同级国家权力机关的执行机关，因此，中央与地方立法权限的划分也就大致决定了中央与地方行政事项上的划分，各级人民政府具有对同级国家权力机关的从属性。国务院作为中央人民政府，是最高国家行政机关，它在整个

¹ 周平：《民族政治学》，北京：高等教育出版社，2007年，第111页。

² 杨海坤、金亮新：《中央与地方关系法治化之基本问题研讨》，《现代法学》2007年第6期。

³ [英]惠尔：《现代宪法》，翟小波译，北京：法律出版社，2006年，第65页。



国家行政机关体系中居于最高地位，享有最高行政权。地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，各级人民政府对本级人大负责并报告工作，同时接受上级行政机关的领导和监督。

我国的民族区域自治制度无论在制度设计、权力配置、运行体制和价值目标和联邦制下的地方自治以及德国、日本法国等国家单一制下的自治都存在着本质上的不同，我国民族区域自治地方与中央之间的关系并不以分权为基础，自然也不享有不受中央国家机关和上级国家机关干预的法定权力。第一，自治机关的组织非自主性。在民族自治地方地方政权组织形式依照宪法和法律的规定进行成立，自治地方并不能超越法律规定自主组织政权机关。第二，自治机关的双重性。自治机关特定公职人员须由自治民族的少数民族成员来承担，由于自治地方自治机关与一般地方国家机关是合二为一的，反过来看，自治地方自治机关特定职务的任职要求同样适用于自治地方的一般国家机关。在自治地方，存在着自治机关与一般地方国家机关的双重性、民族事务与地方事务的双重性、非自治事务与自治事务的双重性、特定公职人员任职的双重性，自治权力与一般地方国家权力的叠加性。因此，在自治机关权力运行尤其是行政自治权运行中，存在着很大的模糊性，自治权与一般权力没有一个清晰的边界，无法截然分开。第三，自治权的非完整性。自治机关的权力来自中央，自治机关在宪法和法律的框架内依照民族自治地方的特点贯彻执行国家的政策和法律，受上级国家机关监督。无论是立法自治还是行政自治，都要受到上级受相应机关的制约。第四，自治权无法孤立于一一般国家机关权力单独落实，因而，在实践中对自治权的实施效果，尤其是行政自治的实施效果，难以进行准确评估。因此，从自治权的内涵、中央与自治地方的纵向关系以及自治地方内部的横向关系上看，自治权实际上是一种自主权，是“国家统一领导下的、由宪法和法律明确规定的自主权，是根据民族自治地方实际情况贯彻执行国家法律和政策自主权。……自治机关的自治权没有最高性和独立性，是国家完整权力系统的一个环节、一个组成部分，国家的统一领导和监督”。¹

我国在国家统一领导下的民族区域自治是统一与自治的有机结合。国家在单一制政体框架内，在少数民族聚居的地方设立自治机关，行使自治权。中央政府与民族自治地方自治机关之间不是简单的分权关系，而是统一与自治辩证结合的关系。统一与自治，是民族区域自治的核心，是中国政治体制的特点和优势。必须把两者有机地统一起来，才能发挥出我们在制度方面的优势。²因此，“统一与自治”而不是“集权与分权”，才是自治权设计的基本点。

中央与民族自治地方的关系同中央与香港和澳门行政区“一国两制”的高度自治权存在着本质上的差别。着眼于中央与地方分权的视角思考民族中央与民族自治地方的关系并不可取。单一制国家结构下采取民族区域自治的自治地方，一般都是在较小的地理空间范围内进行，如挪威萨米人的自治、芬兰奥兰群岛的自治、丹麦格陵兰人的自治，这些少数人人口较少且集中居住于一个相对较小的区域，即便实行较高程度的自治，分离、分裂的风险也微乎其微。我国民族区域自治的领土范围恰恰与此相反，几乎占到国土总面积的三分之二。自治理论与自治实践本身都存在着局限性，自治存在着与多民族国家分离的潜在风险，不利于在统一多民族国家的层面创造出凝聚力、向心力和责任感。

关于世居民族的自治权问题，“与其说是法理基础，不如说是政治迫使”。“当代一些多民族国家的民族自治地方，依然存在独立势力，统一的多民族国家仍然面临民族分离主义的挑战，自治不能一劳永逸地解决民族问题”。“如果有一种力量把各民族独立建国的潘多拉盒子打开，世界上就不会只有 200 多个国家和地区了。”³因此，在自治地方地域占据国家大部分国土面积的情况下过分强调自治与分权，不利于多民族统一国家的安全战略。

¹ 陈云生：《民族区域自治法精义》，北京：人民出版社，1991年，第174页。

² 毛公宁：《中国的民族区域自治制度不容动摇》，《人民日报》2008年12月4日。

³ 朱伦：《政治因素依然是民族问题的首要原因》，《中国民族报》2007年6月22日。



达赖喇嘛提出的大藏区高度自治的主张就是一个美化版的“藏独”。达赖集团主张“要实现名符其实的自治，藏人还要有制定符合自己需求和特点的地方政府，政府组织，以及制度的权利。自治地方的人民代表大会，对本地方所有（涉及上述自治的）问题有制定法规的权力，以及在自治政府各部门的实施权利和自由决定的权力，自治权利也包括在中央国家级的相关权利机关中安置代表并发挥实质作用。为了使自治充分发挥效力，其商讨方式必须具备功效，在相互关连密切或共同利益上，中央和地方政府要建立起合作解决的途径。实现名符其实自治的最重要条件之一是，要保障宪法和其他法律单方面取消或修改赋予各自治地方的权利和职责。也就是说，不论中央或自治地方，在未经另一方同意的情况下，不得擅自修改自治的基本条款。”¹达赖集团以实施真正的民族区域自治为幌子，否定中央与地方统一与自治的关系，否定现行的民族区域自治制度和中央的统一领导，将自治地方与中央的关系对等甚至对立起来，谋求不受约束的自治权，其假借“大藏区”或“高度自治”之名，图谋“西藏独立”、分裂国家的野心昭然若揭。达赖集团在这里对自治采取了自取所需，断章取义的态度，只强调自治机关的自治地位而回避了它同时作为地方政权机关的隶属地位，并由此把自己想象中的大藏区自治政府与中央政府对等起来，一切问题要征得相互“同意”和“合作解决”，²其实质是是以所谓的“高度自治权”为筹码，试图以想象的“大藏区”为版图建立一个“国中之国”，以“高度自治”对抗中央政府权威。基于分权的思路思考民族区域自治，难以避免类似问题。民族自治地方自治权源于中央政府授予，中央与自治地方的关系是领导与被领导、监督与被监督的关系。被授权的自治地方虽然在立法和治理上获得了一定的自主性，有了一定的自主选择空间，但这种自主与选择以符合中央政府的基本意志与要求、不危及国家的安全与统一为基本前提。

通过“承认的政治”框架，给予少数民族自治的权利空间，是建构现代民族国家的积极举措。自治可以满足具有差异性诉求的民族适度“独立”和自我管理的要求，协调统一性与多样性、普遍性与特殊性之间的矛盾和冲突，以创造出具有更大包容性的政治空间。民族国家建构需要处理好族群或民族这类社会群体对于国家的认同问题，否则国家的继续就成了问题。现代的民族国家必然会遭遇族群或民族政治与国家认同之间的紧张关系，缓解族群或民族政治的压力，以维持国家认同为前提处理好族群或民族冲突问题，成为国家内部族际紧张关系的唯一出路。³起源于传统自治权的民族区域自治权虽然在建国初期获得成功的实践，但随着国内国际形势的变化而逐渐失去决定其有效性的外部制度环境，民族区域自治权的自身问题开始迅速显现并陷于困境——民族区域自治权的国家建构功能难以发挥而族群保护功能又先天不足。基于当前整体形势，民族区域自治权价值定位和制度设计的适当调整势在必行。国家统一是各族人民的最高利益，维护祖国安全、荣誉和利益是各族人民的责任和义务。因此，在民族国家建构问题尚未处理好的前提下，一切民族政治问题的理论思索和制度实践都不能偏离国家建构这个主题。我国“族际政治整合价值取向的确立，必须以民族国家时代多民族国家的统一和巩固为基本的出发点，必须有利于多民族国家的统一和巩固”。⁴与此相适应，民族区域自治权设置循此路径进行精心设计，才能将民族问题治理与国家建构置于宪政民主的政治平台上妥善安顿，使自治权在张弛有度的政治空间中一方面能够保障、统筹少数民族利益和少数民族发展，另一方面能够藉此增进少数民族的国家认同。

¹ 达赖集团炮制的《为全体藏人获得真正自治的备忘录》，2008年10月由达赖私人代表提交给中国有关部门，《国际西藏邮报》在公开发表时标题为《全体西藏民族实现名符其实自治的建议》。

² 朱伦：《达赖集团的“大藏区高度自治”主张评析（上）——兼论民族政治理论与实践的当代发展》，《中南民族大学学报》2009年第6期。

³ 任剑涛：《难以贯穿的逻辑——民族国家的理论与实践困局》，载许章润主编：《宪法爱国主义》，北京：法律出版社，2010年，第3-13页。

⁴ 周平：《多民族国家的族际政治整合》，北京：中央编译出版社，2012年，第193页。



三、自治、共治与国家认同

民族区域自治制度国家建构的价值功能需要在自治权的设计中协调好国家认同与民族认同的关系，强化国族建设和国家认同建设，积极建构中华民族共同体和塑造国家认同。民族区域自治制度的根本出发点和落脚点，是整合国家，塑造国家的凝聚力，强化各民族对国家政治合法性的承认，它与保护少数民族的利益是统一的。增强对国家的认同，也就是完成对国族的塑造，实现各民族多国家的政治忠诚。国家认同强调国家的整体利益，强调各民族的共同利益，倡导多样性的统一，包容多样，异中求和，求同存异，国族建设的过程是一个“求同”或“趋同”的过程。

民族自治权的行使则体现为一个“趋异”的过程或结果——给予自治民族和其他少数民族以特殊权利、优惠待遇、政策倾斜。这样做的后果在某种程度上会放大少数民族的社会存在，凸显民族身份和民族差别，强化民族认同，因而与国家认同和国族建设存在着天然的紧张关系。自治权若配置不当以及实践中的偏差，容易演化为附加于民族身份之上的“特权”，甚至可能会构成对非自治民族的“逆向歧视”。自治权是对少数民族因历史原因形成的一种社会制度化歧视和经济社会发展水平的一种补救，是对形式平等的一种补足，最终实现各民族的平等。自治权不是怀柔体制下的施恩，当然也不是不受约束毫无对等义务的特权，自治“群体所希望达到的高度自治的程度不应危及其作为国民对国家的忠诚的义务”。¹因此，平衡民族自治地方的权利义务关系，构建民族区域自治的约束机制，培育少数民族的公民身份，就成为自治权设计的题中应有之意。

少数民族实行区域自治，在特定区域内自主管理本民族的内部事务，是国家赋予的一项特殊权利。少数民族获得这样的权利的同时，也就对国家承担者相应的义务。民族自治地方、自治机关、自治地方的少数民族都应承担相应的义务。但是，无论是民族区域自治制度的法律层面还是实践维度上看，都是一种重权利轻义务——尤其是缺乏对维护国家统一与安全的政治义务的制度安排。民族区域自治制度这种重权利轻义务的安排，在民族区域自治制度尚不完善，自治权还未得到全面落实的情况下，在少数民族的发展程度还比较低、民族意识尚处于低迷状态的情况下，并不会导致什么严重的后果。但是，在民族自治地方要求落实自治权的呼声日渐高涨，少数民族发展程度逐渐提高，民族意识渐趋旺盛的情况下，一个重权利轻义务的制度安排可能导致很多预料不到的问题，弱化或抵消自治权的功能。权利和义务是矛盾的统一体，缺乏义务约束的权利，只会强化和固化民族差别，助长民族意识和民族认同，消解国民意识和国家认同，造成民族自治与国家认同的割裂。而“当民族意识无节制地走向旺盛的时候。也就有了生成民族主义之虞。因此，从族际整合的角度看，对多民族国家内部各个民族的民族意识的发展是不能听之任之的”。²

谋求少数民族权利义务的平衡机制，应当以公平正义为导向，着眼于自治地方各民族的平等和共同繁荣发展，在实践中弥合制度的局限，避免自治权力设置上的不足在运行中被进一步放大。民族区域自治制度通过自治权保护民族集体权利，我国的民族政策导向和优惠措施以民族为单位，保障了少数民族的权利和利益。民族区域自治制度与国家建构的历史阶段具有内在的一致性和契合性。随着社会经济的飞速发展，我国东西部之间的人口流动进入了一个新的历史时期，人口迁移和流动大量增加，很多民族自治地方的人口结构和民族属性发生了较大变化，少数民族也通过教育或经济途径更多地进入了城市，“民族”更多地体现为一种身份认同和归属，不再拥有因自治权而带来的相关权利。在这种情况下，就出现了一个比较突出的问题，在民族自治地方，自治民族、非自治少数民族、汉族，尤其是世代世居于此的汉族在权利与资源分配上应该处于什么样的位置？少数民族是否仅凭“民族成分”就应该拥有更多的利益和利益机会？

公平、平等与正义不仅仅是一种理念，也是人们在现实生活中孜孜以求的目标。民族区域自

¹ Asbjorn Eide, Territorial Integrity of States, Minority Protection, and Guarantees for Autonomy Arrangements, Local self-government, territorial integrity and protection of minorities, Council of Europe 1996, p.273.

² 周平：《多民族国家的族际政治整合》，北京：《中央编译出版社》2012年，第193页。



治的终极目标是实现各民族的平等，每个民族都平等地享受政治、经济和文化权利。因此，自治地方的各民族处于同样的境遇和平等的起点时，就不应再过多强调民族差别、强化民族身份，而应提倡公民意识，逐渐把注意力转向公民权利。以公民权利的平等和发展促进民族集体权利的进一步发展，有利于淡化民族之间的界限，促进民族交往交流交融和公平竞争，切实改善民族关系。强调公民意识和公民权利更加有利于发挥民族区域自治制度的功能，克服自治权运行中忽视地域因素、过分强调民族因素所带来的弊端。“自治是小规模的共同体在更大的共同体之中存在的一种方式，也是更大的共同体维持自己的存在并且拓展自己包容空间的一种架构方式。民族自治存在于多民族国家这种更大的政治共同体中，是多元社会保持差异并且在差异中创造和谐的一种手段。”¹承认少数民族的特殊权利并通过对少数民族公民意识的培养和国家认同的塑造，提高少数民族的政治参与能力和参与水平，使他们在更高层次上参与国家公共事务的管理，分享国家权力，能够让他们超越自治的边界，创造出超越地方和民族层次的国家认同，这种高层次的参与和管理就上升到对多民族国家的共治范畴。

民族共治，就是在国家统一的前提下，由各民族共同造就的以共和为目标、以权益平衡发展为取向、以民族关系良性互动为核心的政治结构、运作机制和实现工具。少数民族不可能、也不会仅仅满足于自治。参与对国家的共治和在本地区实行共治，是少数民族发展的内在要求。²实行民族区域自治，只是中国民族政治生活的一部分。³自治，强调的是民族对内部事物的自我管理，保证少数民族的自我生存发展空间；共治，强调的是各民族对国家公共事务的民主参与、民主管理和民主决策。前者体现的是地方层次上少数民族的存在形式和政治权利，后者体现的是国家层次上的权利分享，追求和保障的是各个民族共同管理国家、处理国家公共事务的政治权力。自治与共治的结合从制度上保证了少数民族发展自己社会文化的生存空间，有效地缓解国家的政治统一与少数民族权利要求之间的内在张力。⁴民族自治地方国家机关一方面是自治权力机关，具有民族性，另一方面又是国家一级政权机关，具有公共性；民族自治地方国家机关的官员，既包括自治民族的代表，又包括其他共居民族的代表；民族自治地方国家机关的职责首先是保障所有公民的权利平等，其次才能根据民族自治地方的特殊情况行使自治权，自主地管理本民族、本地区的内部事务，而本地区的内部事务当然也包括非自治民族的事务。通过对自治地方公共事务的参与和管理，不仅能够消除单纯的自治可能产生的疏离与离心作用，实现各个民族对国家权力的共享，而且能够使他们感受到一种休戚与共、互助合作的责任意识，深切地体会“汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，各少数民族之间也互相离不开”思想的深刻内涵，产生一种超越地方和某一民族的中华民族认同与国家认同，自觉将民族的利益、前途、命运与国家的利益、前途和命运紧密地联系在一起自治权与一般地方国家权力按权力属性同属于国家权力机关或政府机关的制度设计，为民族自治和民族共治提供了天然的空间和土壤，自治存在于共治之中，共治为实行自治创造了更为有利的条件。

民族自治地方除立法自治权归属于自治地方人民代表大会外，行政自治权的行使主体都是自治地方人民政府。民族自治地方政府是民族区域自治的重要执行主体，承担着落实民族区域自治，发展民族自治地方经济和社会事业，提高民族自治地方各族人民物质和文化生活水平的职责。创新政府管理模式，加强服务型政府构建，是贯彻落实自治权的重要途径。

结 语

¹ 王建娥：《族际政治：21 世纪的理论与实践》，北京：社会科学文献出版社，2011 年，第 198 页。

² 朱伦：《民族共治论——对当代多民族国家族际政治事实的认识》，《中国社会科学》2001 年第 4 期。

³ 朱伦：《自治与共治：民族政治理论新思考》，《民族研究》2003 年第 2 期。

⁴ 王建娥：《族际政治视野中的自治、共治和多元文化主义》，《民族研究》2009 年第 3 期。



民族区域自治制度是一个复杂的系统工程，能否保障各民族一律平等与实现各民族的共同繁荣发展，是衡量一个国家民族政策与相关制度设计的根本标准。民族区域自治制度具有鲜明的中国特色，实现了社会主义多民族国家民主基础上的高度统一。但任何制度都不是完美无缺的，民族区域自治制度本身也存在着缺陷和局限。正因为自治制度的特殊性安排，如何在国家建构与族群保护、维护普遍意义上的公民权益和尊重少数民族特殊性之间找到平衡，形成配置科学、运行高效自治权体制机制，需要高超的政治智慧和精致的法律技术。

自治与自治权都是有条件的、相对的，而不是无条件的，绝对的。当所有民族的社会经济发展都达到一样的水平，社会对差异和多样性的认同已形成普遍的高度自觉，少数民族的自治权利就不应再是一种需要特别强调的制度安排。在现有的民族区域自治制度和法律框架下，在民族自治地方现有的经济社会文化发展水平下，贯彻落实和完善自治权须把握以下几个方面：

1. 坚持民族区域自治制度的关键在于它的完善，在于新形势下根据社会发展的实际情况对其进行与时俱进的调整，而这首先必须明确的就是价值取向的选择和价值理念的定位。价值理念决定制度选择，具体法律技术的构造则直接影响它的运行与实施效果，理念与制度设计的冲突必然导致运行中的分裂与偏离。民族区域自治制度是基于国家统一和少数民族权利保护而进行的制度安排，对自治权的认识应把握国家建构和族群保护的两个方面，自治权设置体现了国家对少数民族实质权利平等的保护。因此应当防止在理论中和实践上将自治权简单和异化为优惠权和照顾权，以自治权保障民族自治地方少数民族平等权和发展权的同时，不能偏废民族区域自治制度实现各民族平等、团结、进步、和谐民族关系的价值功能和国家的统一与建构。

2. 自治权是一个复杂的系统工程，立法自治权、行政自治权的设置应考虑自治地方行使自治权的能力、水平以及与自治权相关的其他制度因素，增强自治权的实效。

3. 自治权在实践中的运行是与民族自治地方一般性国家权力交织在一起的，即使是具有相对独立性的立法自治权也与一般国家机关的地方性法规制定权、地方政府规章制定权存在着千丝万缕的联系。立法权之外的其他自治权的行使应与民族自治地方一般性国家机关的权力结合起来共同作用，才能真正发挥自治权的功能。

【调研报告】

尴尬的“母语”：蒙古族双语教育实践与教育选择

——前郭尔罗斯蒙古族自治县蒙古族中学的个案研究

欧登草娃¹

少数民族的文化与教育问题是世界上任何一个多民族国家都十分关心的问题。中国是一个多民族国家，中华民族的文化是由全国各族人民在几千年的共同生活、相互交往中共同缔造的。在费孝通“多元一体格局”思想的启发下，中国的少数民族教育也试图探寻“多元一体”的模式，其中一项重要举措就是在少数民族聚居区的学校中开展双语教学。

双语教育问题是与语言自身的双重性密切相关的。一方面，语言具有文化载体的功能，往往被认为是“一个民族的文化特征”，“寄托和体现出一个群体的精英集团和广大民众对于本族历史与文化的深厚感情”；另一方面，语言又具有交流工具的功能，是一个民族与本族成员以及其他

¹ 作者为北京大学大学社会学系 2011 级博士研究生。

