

【论 文】

## 内与外：民族区域自治实践的中国语境

关 凯<sup>1</sup>

**提要：**中国的民族区域自治，是以国家为中心，在维护国家统一和尊重少数民族特殊性之间采取的一种妥协性制度，是现代中国民族-国家体制建设进程的产物。基于民族区域自治，文明帝国的“藩属”成为民族-国家内部的“边疆地区”。国家优待少数民族的民族政策，将边疆地区和少数民族人口整合进现代语境下的国家“大一统”政治格局。中国的民族区域自治同时具有历史合理性和历史局限性，既承认、容纳和适应了文化多样性的现实，也固化了族群边界，并受到国家政治、文化传统与社会结构等多种因素的制约，在实际运行机制上制度效能有限。特别是改革开放后，由于中国的民族-国家建设所面临的内部和外部条件都已经发生了结构性变化，民族区域自治制度正在遭遇一系列的挑战，面临一种不确定的演变前景。

**关键词：**民族区域自治、民族-国家、民族主义、中国语境

在中国的民族政策体系中，民族区域自治是核心制度安排之一。作为一种由宪法规定的政府制度<sup>2</sup>，民族区域自治突显了现代中国政治版图上的族群多样性。然而，这个制度之所以在中国出现，不仅来源于中国的族群多样性本身，也同样植根于特定的价值观与政治学说、具体的历史语境以及国家建构与治理的技术性条件。实际上，无论是理论起源还是实践演进，对于民族区域自治制度的理解，并不能仅仅局限于这个制度本身，而是需要将观察的视角投射到一个更为辽阔的政治、历史与知识生产的时空背景之中。

中国是一个从古代文明延续至今的实体国家。然而，无论是国家体制还是文化结构，现代中国的国家起源，既包含了历史传统的延续性，同时也恰是这种传统断裂的产物。近代以来，欧洲殖民主义和帝国主义势力进入中国，中华文明受到西方现代性文明的强烈冲击。从晚清到民国，伴随着西学东渐以及日本明治维新后国家崛起的强烈刺激，一大批中国知识分子受到“民族-国家”观念的影响，激烈批判文明传统，激进投身于革命运动，将源起欧洲的“民族-国家”体制视为中国“救亡图存”不二的制度选择。

但是，在建立现代国家制度的政治实践中，“民族-国家”体制始终与中国的文明传统与社会文化底色有种“水土不服”的疏离。尽管1911年中国在政体上成为亚洲历史上第一个共和国，但无论是从疆域广度还是文明特性上来看，今日的欧盟，而不是西欧那些典型的“民族-国家”，与中国相似的程度反倒可能更高一些。无论如何，在后帝国时代，作为一个多民族统一国家，中国不得不在历史基础和现实条件的种种约束之下，不断探索如何建设自身的“民族-国家”体制，并在这种体制下保持承袭自帝国的疆域、包容内部的多样性。从民国初期的“五族共和”到1927年之后国民党政权的“三民主义”（国族主义），这一努力直到新中国成立才初步宣告成功。上个世纪中叶，中国共产党重建了国家政治“大一统”格局，最终形成了以民族区域自治为中心的一系列民族政策。

<sup>1</sup> 作者为中央民族大学社会学与民族学学院教授。

<sup>2</sup> 《中华人民共和国宪法》第4条第三款规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。”



在处理内部多样性的问题上，现代中国建设与完善“民族-国家”体制的探索与努力，并未终结于1950年代确立的，至少在理论和形式上仿效苏联的国家制度。无论是从1957年到1976年频仍发生的各种政治运动（这些运动既制造了社会混乱，也促进了边疆社会结构的国家化），还是改革开放后发生的以市场经济建设为中心的社会转型（这促进了城市化、人口流动和以个人主义为基础的社会结构的生成），民族区域自治作为国家基本政治制度之一，其实际运行的环境与机制不断发生变化。尽管1984年颁布实施的《民族区域自治法》在法律意义上进一步强化了这个制度，但在实践意义上，民族区域自治实际的制度功能，与《民族区域自治法》作为基本法的法律地位在相当程度上不相匹配。这是我们不得不面对的一个客观事实。也正是基于这个事实，本文试图回答影响这种情形出现的政治、社会与文化因素，或简言之，分析民族区域自治实践的中国语境，特别是关注这种制度所蕴含的以国家为中心的“内外有别”的制度观念与逻辑。

### “威斯特伐利亚原则”与民族区域自治

“民族-国家”体制的圭臬，是欧洲的《威斯特伐利亚条约》体系。由于缺乏中国皇帝式的“天下共主”，为解决封建时代欧洲不同诸侯政权之间连绵不断的争端与战争，1648年，哈布斯堡王朝和法国、瑞典以及神圣罗马帝国内的勃兰登堡、萨克森、巴伐利亚等诸侯邦国签订了《威斯特伐利亚条约》。这个条约确立的原则，是国家不论大小一律平等，拥有独立主权和神圣不可侵犯的领土，互不干涉内政。随后伴随着欧洲殖民主义的势力扩张，威斯特伐利亚条约体系逐渐成为世界性的国际关系规范。

《威斯特伐利亚条约》开启了欧洲进入“民族-国家”时代的大门，也为民族主义思潮在欧洲的兴起奠定了基础，因为在由地域、人口与主权连接成一体而形成的国家内，人民开始把自己视为一个“民族”。正如盖尔纳定义的那样，“民族主义首先是一条政治原则，它认为政治和民族的单位应该是一致的。”<sup>1</sup>这在法国大革命期间表现得淋漓尽致，基于卢梭的“人民主权说”，革命者不仅在“君主制最繁荣的时期”<sup>2</sup>将国王送上了断头台，而且使“雅各宾民族主义”成为法兰西的“新民族宗教”<sup>3</sup>。简而言之，与欧洲封建时代惯以种族名称标示地域的传统一样，将“民族”与“国家”联系起来，是“19世纪初产生于欧洲的一种学说。它自称要为适当的人口单位作出独立享有一个自己的政府的决定、为在国家中合法地行使权力、为国际社会中的权利组织等，提供一个标准”。<sup>4</sup>

在这一点上，不仅中国的“大一统”传统与欧洲经验是相反的，而且几乎所有非欧洲社会，都不存在这样一种传统观念。因此，近代以来，在反殖民主义运动和民族解放运动中成立的国家，几乎都在文化上有一种“想象的共同体”式的尴尬处境<sup>5</sup>。更值得反思的是，包括列宁的民族自决权和斯大林的民族定义在内，源自欧洲的“民族”划分的各种理论，都在暗示某种“威斯特伐利亚原则”，即作为整体的“民族”，似乎“理所当然地”拥有某种类似国家主权的群体权利，这也是“民族自决权”最基本的理论逻辑。这无疑造成民族-国家体制的一个理论悖论，即国际关系规范的国内化。

迄今为止，民族自决权是最富争议的现代政治理论之一。即使列宁本人，对民族自决权也曾有过不同的解释。一方面，列宁认为：“对我们纲领中关于民族自决的那一条，除了从政治自决，

<sup>1</sup> 【英】厄内斯特·盖尔纳：《民族与民族主义》，韩红译，北京：中央编译出版社2002年版。第1页。

<sup>2</sup> 【法】托克维尔：《旧制度与大革命》，冯棠译，北京：商务印书馆2013年版。第209页。

<sup>3</sup> 【美】海斯：《现代民族主义演进史》，帕米尔等译，上海：华东师范大学出版社2005年版。第31-63页。

<sup>4</sup> 【英】埃里·凯杜里：《民族主义》，张明明译，北京：中央编译出版社2002年版。第1页。

<sup>5</sup> 参见【英】本尼迪克特·安德森：《想象的共同体：民族主义的起源与散布》（增订版），吴叡人译，上海：上海人民出版社2011年版。



即从分离和成立独立国家的权利这个意义来解释而外，我们决不能作别的解释”<sup>1</sup>。另一方面，列宁认为：“决不允许把民族有权自由分离的问题和某一民族在某个时期实行分离是否适当的问题混为一谈。对于后一问题，无产阶级政党应当在不同的场合，根据整个社会发展的利益和无产阶级争取社会主义的阶级斗争的利益，分别地加以解决”<sup>2</sup>。对于列宁主义民族自决权理论的内在张力，凯杜里解释为“列宁和斯大林的检验标准是那些（民族主义）运动是促进还会阻止革命事业”<sup>3</sup>。

民族自决权不仅为“民族”提供了脱离帝国或摆脱宗主国殖民统治的理论基础，也为主权国家内部的少数民族行使民族区域自治提供了权利依据。一战以后，从主权归属芬兰的奥兰岛到苏联，民族区域自治作为一种地方政权组织形式开始出现，自治权成为仅次于国家主权的一种政治权力<sup>4</sup>。

然而，民族主义终究是一柄意识形态双刃剑，它既能为反抗压迫的殖民地人民提供正当的思想武器，也能生成邪恶的法西斯主义，亦如凯杜里所言，“企图依照民族方法来改变世界的广大面貌的作法并未带来更加持久的和平与稳定。相反，它导致了新的冲突，恶化了紧张局势，为无数对政治一无所知的人们带来了巨大灾难”<sup>5</sup>。在西方，即使民族自决权最坚定的理论支持者也认为“一些民族（nations）——例如那些在地理上与其他群体混居的民族——将不得不满足于某种低于全面自治（full self-government）的安排”<sup>6</sup>。

事实上，在民族区域自治问题上，“威斯特伐利亚原则”使主权国家时常陷入某种难以自拔的“内外不分”的困境，因为一旦国内某个自治体不满足于有限的自治权而要求全面的民族自决权，国家就会面临分裂的危险。西方社会同样为这种困境所困扰，典型者如加拿大的魁北克<sup>7</sup>和英国的苏格兰。

## 中国的政治现代化与民族区域自治

新中国创设民族区域自治制度的宗旨，是为了解决国家建构中的民族与边疆问题。而在民族与边疆问题上，新中国需要完成的首要目标，是实现国家的政治现代化。

然而，对于中国来说，“民族”的概念、民族主义思想和“民族-国家”体制都是政治和文化上的舶来品，而非内生之物。中华文明传统的世界观是“天下观”。儒家学说的“天下”，是只有中心而没有边界的全部世界，即所谓“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”而“君权天授”的“天子”，在“天下秩序”中占据唯一且至高无上的地位。因此，在历史上，尽管历朝历代的情形有所不同，但总的来说，帝国体制下的中央与地方关系主要为两种，一种是对“内部地区”（如元明清三代的行省）的直接统治，另一种则是对纳入朝贡体系的“外部地区”（藩属）的间接统治，两者共同构成了“天下秩序”<sup>8</sup>。实际上，今日之“内地”与“边疆”之分，在观念上仍有与此相通之处。

<sup>1</sup> 《列宁全集》第19卷，第236页。

<sup>2</sup> 《列宁全集》第21卷，第209页。

<sup>3</sup> 【英】埃里·凯杜里：《民族主义》，张明明译，北京：中央编译出版社2002年版。第85页。

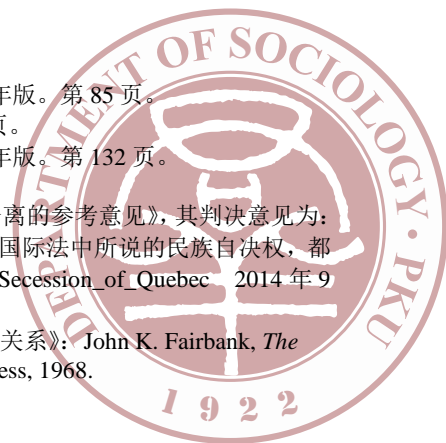
<sup>4</sup> 参见关凯：《族群政治》，北京：中央民族大学出版社2007年版。第155-176页。

<sup>5</sup> 【英】埃里·凯杜里：《民族主义》，张明明译，北京：中央编译出版社2002年版。第132页。

<sup>6</sup> Miller, D. *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press, 1995. p81.

<sup>7</sup> 1998年8月，加拿大联邦最高法院发布了《加拿大联邦最高法院关于魁北克分离的参考意见》，其判决意见为：一个省无权单方面决定从加拿大联邦分裂出去，无论是加拿大联邦宪法，还是国际法中所说的民族自决权，都不允许一个省单方面决定独立。参见 [http://en.wikipedia.org/wiki/Reference\\_re\\_Secession\\_of\\_Quebec](http://en.wikipedia.org/wiki/Reference_re_Secession_of_Quebec) 2014年9月11日浏览

<sup>8</sup> 关于这一点的讨论，可参见费正清的著作《中国的世界秩序与传统中国的对外关系》：John K. Fairbank, *The Chinese World Order, Traditional China's Foreign Relations*, Harvard University Press, 1968.



“天下秩序”的神性在 19 世纪中期之后渐行瓦解，“君权天授”的帝国想象，最终被“主权在民”的现代政治哲学观念所替代。帝国“内”与“外”模糊且可相互转化的分界，也变成由国际条约规定的清晰的边境线。此“内外之分”之变，在辛亥革命之后，成为中国建设民族-国家体制的难题之一。

在制度安排上，中国的政治现代化仍然需要在“内”与“外”两个维度上实现：对内需要完成国家内部治理结构的转型。基于确定的领土疆域和国民身份的意义范畴，国家需要从文明帝国时代多样化的、通常是羁縻式的边疆治理体制转向以科层制行政体系为中心的规则一致的现代国家治理；对外则需要融入以民族-国家为基础的国际秩序，从传统的朝贡体系转向主权平等的现代国际关系。

因此，近代以来，当“天下”不得不变成了“国家”之后，在对内的维度上，国家不断努力将自身的力量推进至边疆，实施对边疆社会的直接治理，从而实现边疆地区由“外部藩属”向“内部行省”的转变。在对外的维度上，现代中国也在历史传统之外，借助民族主义原则确立国家的主体性与合法性。这种民族主义强烈具有公民民族主义的气质，以国家为单位，将内部人口视为荣辱与共的命运共同体，强调国家利益至上，以捍卫国家的统一与领土完整为最高政治目标。

同时，格局变化之中，“天下观”的思想逻辑仍然存续。无论是民族主义还是共产主义，任何一种基于现代性的普遍主义政治理想，都在中国的社会文化语境中被赋予某种“天下大同”的意识形态替代物的意味。尽管从理论上说，“天下大同”是没有真正意义上的敌人的，而民族主义与共产主义却都需要区分敌我。但在“我”群体之内部，“大同”就是最高的理想秩序。因此，对于中国来说，世界的“天下”不再，国家的“天下”犹存。由是观之，无论是民国时期的国族建构还是新中国的社会主义改造，都试图基于一种国家化的、具有整体性和普遍意义的政治主张和举措，将边疆地区纳入现代语境下的国家“大一统”格局之中。而非真正如欧式民族主义原理所主张的那样，以“民族”为最基本的政治与社会单位。对这一点，从民国时期对于“中华民族”的恢弘论述<sup>1</sup>，到今日“小康社会”、“和谐社会”等政治术语的创造，皆源于此。

由此不难理解，现代中国社会的“民族”分类实际上是双重的，始终以国家为中心区分“内”与“外”。即在与国家的外部力量相对照时，特别是面对殖民者和侵略者时，我们是共同经历过“百年耻辱”历史命运的一体化的“中华民族”；但在面对内部的多样性时，我们不过是一些“大同小异”的不同群体，这种内部的群体差异具有很强的“内部性”，亦由国家的历史演进过程和内部长期的社会互动所决定。国民党统治时期（1927-1949 年）试图将这种群体在理论上分为“宗族”、“部族”与“氏族”，而将“民族”这个概念仅赋予“中华民族”<sup>2</sup>；1949 年之后，中国共产党虽然在理论上承认内部的“民族”区分，但为了贯彻“民族不分大小一律平等”的原则，并不对不同“民族”之间的性质差异做出理论区分，同时将民族问题的性质定义为“人民内部矛盾”。而这种矛盾，与阶级政治的敌我矛盾相对照，“是在人民利益根本一致的基础上的矛盾”<sup>3</sup>。

然而，回望历史，20 世纪上半叶，如果说中华民族意识的觉醒是一种公民民族主义运动的产物的话，那么与之相对应，同样基于民族主义思想与理论，族群民族主义意识（包括大汉族主义与地方民族主义）也开始沁入中国人的内心，并在边疆地区导致一些分裂主义运动的出现。也正是为了回应这种近代边疆民族政治的张力，新中国选择设立民族区域自治制度，在多民族统一国家内部创立一种新的治理结构，以协调民族关系，巩固国家统一。

<sup>1</sup> 最具代表性的文献之一是顾颉刚 1939 年发表的文章“中华民族是一个”，见刘梦溪主编：《中国现代学术经典——顾颉刚卷》，河北教育出版社 1996 年版，第 773-785 页。另参见傅斯年：《傅斯年全集》，台北：联经出版事业公司 1980 年版；钱穆：《民族与文化》，北京：九州出版社 2012 年版；罗香林：《中国民族史》，香港：中华书局 2010 年版。

<sup>2</sup> 参见林恩显：《国父民族主义与民国以来的民族政策》，台北：国立编译馆 1994 年版。

<sup>3</sup> 毛泽东：“关于正确处理人民内部矛盾的问题”，《毛泽东选集》（第五卷），北京：人民出版社 1977 年版。第 365 页。



## 民族区域自治在中国的创立

新中国是中国共产党在物质条件一穷二白、社会结构一盘散沙的基础上创立的。当是时，作为一个浴血奋战多年的革命型、军事型政党，中国共产党必须向外部世界学习建设“民族-国家”的经验。由于政治原因，新中国国家制度的模仿对象锁定为苏联。然而，新中国对苏联国家制度的学习和借鉴，并非全面照搬，而是“形似而神不似”，具有鲜明的中国特色。

在民族问题上，马克思主义的平等原则、列宁主义民族自决权理论、斯大林民族定义、前苏联的民族区域自治理论确为新中国民族政策的理论基石之一，并深刻塑造了延续至今的民族理论话语风格。但这并不意味着苏联民族理论就是中国民族政策的真正指针，中国共产党的革命经验与毛泽东思想，才是新中国建设民族区域自治制度的直接理论来源。

在实践上，中国共产党对民族问题的认识和理解，经历了一个变化的过程。这一过程大致可分为四个阶段。

第一阶段：从1921年至1930年，中国共产党在其幼年阶段，对于国内的民族问题尚缺乏自身的独立见解，受苏联理论与制度的影响颇重。中共当时的基本主张是联邦制和民族自决<sup>1</sup>。

第二阶段：中国共产党对民族问题看法发生转变，是在长征时期。为了规避国民党政权的军事打击，中国工农红军长征的北上路线实际是沿着汉与非汉（少数民族）社会的地理边界行进的。在长征途中，红军走过了藏族、彝族等西南少数民族地区，之后到达陕北根据地，其地理位置与蒙古族和回族聚居区接近。这也使得中国共产党最早处理民族问题的经验，主要基于与蒙古族和回族打交道的经验。因此，从1931年至1937年，在历经了瑞金政权和长征之后，有了在民族地区和少数民族切身交往及建立政权的实际经验，中共深入理解了中国的民族多样性、国情复杂性以及民族问题的重要性，逐渐将联邦制、民族自决和自治并提，并于1936年成立了第一个民族区域自治政权——“陕甘宁省豫海县回民自治政府”。

第三阶段：从1938年至1945年，中国共产党逐步放弃了联邦制和民族自决的提法，在政治纲领上提出建立抗日民族统一战线，以民族区域自治作为解决民族问题的基本政策。<sup>2</sup>1941年，陕甘宁边区政府颁布《陕甘宁边区纲领》，其中规定建立蒙、回民族的自治区。

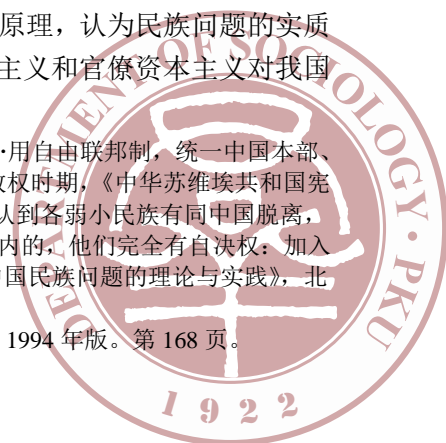
第四阶段：1947年5月1日，在以乌兰夫为代表的中国共产党人的主导下，内蒙古自治政府成立，这是中国现代史上的第一个省级民族区域自治地方。内蒙古自治区的成立背景是抗日战争后东北失土的收复，尽管中国共产党当时尚未获得全国政权，但直接领导了内蒙古东西部统一组成自治政权的事业。1949年，在筹建新的国家政权时，毛泽东就是否实行联邦制的问题征询了党内民族问题专家李维汉。经过研究，李维汉认为我国同苏联的历史发展和具体特点不同，不宜实行联邦制，建议在统一的（单一制的）国家内，实行自治地方制。党中央和毛泽东接受了李维汉的建议。<sup>3</sup>1949年9月，中国人民政治协商会议批准通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》，其中规定在少数民族聚居的地方，实行民族区域自治。

在理论上，毛泽东思想对民族问题的看法，首先按照马克思主义原理，认为民族问题的实质是阶级问题。这个问题同时具有两个面向，一是反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义对我国

<sup>1</sup> 中共二大宣言论述为“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民族自治邦……用自由联邦制，统一中国本部、蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国”。这种看法一直延续到中华苏维埃政权时期，《中华苏维埃共和国宪法大纲》中规定：“中国苏维埃政权承认中国境内少数民族的自决权，一直承认到各弱小民族有同中国脱离，自己成立独立的国家的权利。蒙、回、藏、苗、高丽人等，凡是居住中国地域内的，他们完全有自决权：加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立自己的自治区域”。参见江平、黄铸主编：《中国民族问题的理论与实践》，北京：中共中央党校出版社1994年版。第165-168页。

<sup>2</sup> 江平、黄铸主编：《中国民族问题的理论与实践》，北京：中共中央党校出版社1994年版。第168页。

<sup>3</sup> 同上。第170-171页。



各族人民的压迫；二是反对各民族内部的剥削阶级对广大人民群众的治疗、剥削和压迫。其次，毛泽东思想强调独立自主、自力更生的方针，从中国实际出发，反对教条主义，“使马克思主义在中国具体化”<sup>1</sup>。第三，毛泽东思想将民族问题定义为人民内部矛盾，既反对大汉族主义，也反对地方民族主义。这些思想为新中国设立民族区域自治制度提供了价值坐标。

实行民族区域自治，首先需要回答三个关键的理论问题：谁是“民族”？哪里是“民族地区”？谁能代表“民族”？新中国政府对这些问题的回答，具有高度的实践性。

实行民族区域自治的前提条件之一是民族识别。自1951年开始，国家开展了大规模的民族识别。中国的民族识别是世界上迄今为止规模最大的由国家主导的民族身份界定工程，最终55个族群被正式认定为“中国少数民族”。尽管中国的民族识别在名义上依据的是斯大林民族定义及苏联民族理论，但在实际操作中，却整合了西方的社会学、民族学和人类学知识，由以费孝通、吴文藻、潘光旦、林耀华等为代表的一批留学西方的学者担任学术指导<sup>2</sup>，同时放弃了苏联民族理论中基于经济社会发展水平做出的对“民族”、“部族”和“部落”等群体性质的政治化区分。

实行民族区域自治的另一个前提是在对“民族地区”的划分。在行政区划上，新中国政府以“世居”为原则，而不以少数民族人口占当地人口的绝对多数为原则重新划分行政区，设立不同行政层级的自治单位。这个做法包含了三种考虑，一是对历史的尊重，将少数民族世居的地区规定为自治单位；二是对现实民族人口分布“大杂居，小聚居”格局的尊重；三是出于有利于自治单位经济与社会发展的考虑。如1958年3月，中共中央决定将原来的广西省改建为壮族自治区，合并壮族聚居的西部地区和汉族聚居的东部地区。当然，设立自治单位也有突显国家对少数民族政治承认的用意，如1956年2月，中共中央决定在甘肃境内的回族聚居地区成立省一级的回族自治区，并于1958年划出甘肃的19个县市成立宁夏回族自治区，为此从全国调派了数万名回族干部、知识分子、产业工人等赴宁夏工作。

从总体上看，尽管目前中国实行民族区域自治的地区占国土总面积的64%，但在绝大多数自治单位中，少数民族人口并不占当地人口多数，只有极少数自治单位（藏族最典型）例外。

第三，以少数民族干部作为本民族的代表，在民族区域自治机关内行使自治权利。从长征途中吸收一批少数民族青年参加红军开始，中国共产党长期有意识地、系统地培养少数民族干部，早期的民族干部不仅来源于党内，也来源于在统一战线工作中与中国共产党合作的党外民族上层人士。1941年，延安民族学院（今日中央民族大学前身）创办，这是中国共产党建立专门培养民族干部的高等教育机构的开端，如今全国已有15所民族院校。

## 民族区域自治的中国特色

中华人民共和国宪法规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。”<sup>3</sup>“实行民族区域自治，体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神，体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。”<sup>4</sup>在我国的单一制国家政治体系中，民族区域自治是一项特殊的制度安排，其主要特点如下：

### 1. 国家指导下的自治

中国的民族区域自治，是国家统一领导下的自治，各民族自治地方都是中国不可分离的一部分。民族自治机关是中央政府领导下的不同层级的地方政权，都必须服从中央的统一领导。因此，

<sup>1</sup> 同上。第168页。

<sup>2</sup> 参见Mullaney, Thomas S. *Coming to Terms with the Nation: Ethnic Classification in Modern China*, Berkeley: University of California Press, 2011

<sup>3</sup> 《中华人民共和国宪法》第4条第三款。

<sup>4</sup> 《中华人民共和国民族区域自治法》序言。



中国民族区域自治制度具有比较强的“国家指导性”特点，更多地体现了国家意志与国家意愿。

与前苏联的民族区域自治制度不同的是，中国的民族区域自治从一开始就脱离了某种联邦制的国家组织形式，不仅宪法中没有像前苏联那样依据民族自决原则给予民族自治地方脱离国家的权利，而且在中央与自治地方的分权制度安排上也确立了“自上而下、中央主导”的结构。因此，中国的民族区域自治并非一种简单的中央与地方分权制度，而是以国家为中心，在强化边疆地区对中央政权的隶属关系的前提下，由国家主导做出各种特殊化的制度安排，以协调主体民族与少数民族之间、不同少数民族群体之间以及中央与地方之间的利益关系，提高少数民族的政治地位和在国家与地方事务中的政治参与。

## 2. 民族因素与区域因素相结合

在中国的民族区域自治制度中，民族因素与区域因素都是相对的、从属的，任何一个因素都不能独立成为自治制度的决定性因素。民族区域自治并不是单纯的“民族自治”，自治单位并不是一种“民族化”的地方政权；同时，民族区域自治也不是单纯的“地域自治”，尽管自治单位在法律上拥有变通中央政策的权力，但自治地方与国家之间的关系，在实际运行层面更接近于一般的中央政府与地方政府之间的关系，只是国家对于民族区域自治单位承担了更多的帮助发展的责任，予以特殊扶持。

民族与区域因素的结合，从自治单位作为行为主体的立场出发，在实际操作层面，客观上形成一种有限的自治权制度，即在宏观层面，自治单位需尊重国家大的方针、政策；而在中观与微观层面，特别是一般性的社会政策上，如生育政策、民俗性文化政策（如公共节假日的设置）等方面，自治单位拥有比同级别的一般行政单位更大的决策权力。

## 3. 经济因素与政治因素相结合

民族区域自治制度对于促进自治地方经济与社会发展的强调，以及在这一方面对中央政府责任细致入微的规定<sup>1</sup>，体现出来的制度逻辑，是以民族区域自治制度为依托，以促进经济建设为手段，达到民族平等与民族团结的政治目标。当然，这种做法造成的一个客观后果是，在实际运行层面，民族区域自治更像是一种经济制度，而不是政治制度。同时，中央政府和自治单位也都有一种倾向，将这一制度“行政化”，使其在技术与操作层面成为国家行政管理体系的一部分，而不是在这个体系之外扩张自治单位的政治权力。

与一般的地方行政单位相比，中央政府向民族自治地方提供更多的经济优惠政策，包括财政、税收、工业发展优惠政策等。在资金投入方面，近年来中央政府持续加大对民族区域自治地方的财政转移支付力度，包括一般性财政转移支付、专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付以及国家确定的其他方式。此外，中央政府还设立各种专项资金和临时性的补助，扶助民族区域自治地方发展社会、经济和文化建设事业。

从整体上说，中央政府对民族区域自治地方的财政净补贴规模多年来呈不断扩大的趋势<sup>2</sup>。同时，中央政府采取对口支援的形式，用行政命令的方式让相对发达的汉族地区对口支援民族地区。西藏自治区和新疆维吾尔自治区是这种对口支援工程的最大受益单位。

## 4. 基于民族身份的群体优惠政策

与民族区域自治政策相配合，国家在社会生活诸多领域向少数民族提供优惠政策，在少数民族身份与优惠待遇之间建立起直接的联系。

基于民族身份的群体优惠政策，一方面表现为民族区域自治单位本身作为受益主体，如前述的那样；另一方面则表现为少数民族群体的成员个体作为受益主体。由于这些优惠政策基本上是

<sup>1</sup> 参见“国务院关于进一步贯彻落实中华人民共和国民族区域自治法若干问题的通知”（1991年12月8日），国家民委办公厅、政法司、政策研究室编：《中华人民共和国民族政策法规选编》，北京：中国民航出版社1997年版。第72-75页。

<sup>2</sup> 参见《中国的民族区域自治》（中国政府白皮书，2005年2月28日发布）



普惠型的，就个体而言，只要拥有少数民族身份，就可能在许多方面，特别是一些涉及重大个人利益的方面，如计划生育和升学考试，拥有比汉族更多的利益机会。

### 新时期民族区域自治面临的挑战

自 1984 年《民族区域自治法》颁布施行之后，民族区域自治制度进入常规化运行的状态。但随着我国改革开放事业的发展和社会转型的加深，民族区域自治制度实践也逐渐面临一些现实的挑战，主要表现为六个方面：

一是在实践上制度功能有限。尽管民族区域自治制度的法律地位很高，但在政府行政管理的实际运作中，自治单位并未与非自治单位表现出显著的差异性，相反，各级自治单位的运行机制及政策产出与同级地方政府高度相似。

二是自治权行使的规范性不足。例如，民族区域自治是要“充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利”<sup>1</sup>，但自治机关是地方政府，其权力行使对象是全体本地居民，而非仅仅是“自治民族”，由其管理的事务也不可能完全是“本民族内部事务”。因此，事实上，自治权的行使对象在相当大的程度上是缺失的。

三是自治权与中央集权之间存在制度张力。自治作为一种分权制度，不仅本身与党的一元化领导体制存在内在冲突，也与行政化的中央与地方分权模式有冲突，二者皆表现为自治地方必须服从中央根据现实情况不断做出调整的路线、方针和政策，不能因民族区域自治制度而不遵从中央的号令。

四是法治建设不完善。尽管《民族区域自治法》是宪法性法律，但由于法律本身缺乏相关的“法律责任”配置，事实上对违反《民族区域自治法》的行为缺失制裁与补偿机制。

五是民族干部的代表性弱化。中国共产党早期的民族干部主要有三个来源：一是党的中、高级干部群体中的少数民族，如乌兰夫（蒙古族）、韦国清（壮族）等；二是战争时期由军队出身的民族干部，如天宝（藏族）、扎西旺徐（藏族）、朱德海（朝鲜族）、赛福鼎·艾则孜（维吾尔族）等；三是党在统一战线工作中开展合作的民族上层人士，如班禅额尔德尼·确吉坚赞（藏族）、阿沛·阿旺晋美（藏族）等。或基于传统权威资源，或基于革命经历，这些干部都具有比较强的政治代表性。但随着时代的变化，由教育制度和科层制行政体系本身产生的少数民族干部，其代表性客观上正在衰减。

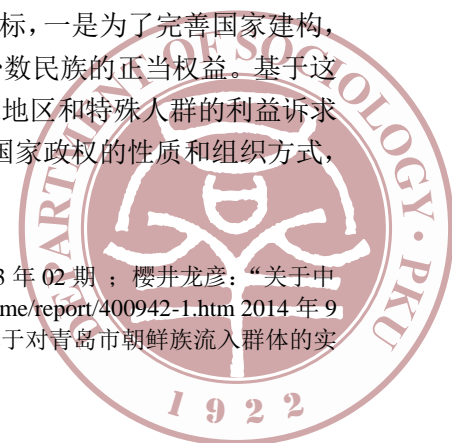
六是城市化和人口流动对民族区域自治构成的挑战。迅猛的城市化与大规模的人口流动，造成自治地方人口与社会结构发生巨大的变化，改变了民族区域自治制度的实施条件。比较典型的例子是，由于 1992 年中韩建交之后我国朝鲜族出现大规模的人口迁移，延边朝鲜族自治州如今已成“空巢农村”，而在青岛等地，则出现了新的朝鲜族城市聚居区<sup>2</sup>。

这些看起来似乎是技术性挑战的复杂之处在于，它所涉及的问题及其性质已经远远超过了民族区域自治制度本身。事实上，民族区域自治制度并不是一个孤立的系统，而是嵌入到中国建设民族-国家体制历史进程中的一个特殊的制度装置。

从理论上说，设立民族区域自治制度出于两个同等重要的政治目标，一是为了完善国家建构，切实保障国家统一与民族团结；二是为了实现民族平等，切实保障少数民族的正当权益。基于这样一种双重目标，国家试图通过实践民族区域自治制度，将内部特殊地区和特殊人群的利益诉求整合进国家的政治体制。但另一方面，自治制度的设立显著地改变了国家政权的性质和组织方式，

<sup>1</sup> 《民族区域自治法》“序言”。

<sup>2</sup> 参见朴胜镇：“中韩建交对朝鲜族人口流动的影响”，《黑龙江民族丛刊》2013年02期；樱井龙彦：“关于中国朝鲜族人口迁移的研究”，中国民族宗教网：<http://www.mzb.com.cn/html/Home/report/400942-1.htm> 2014年9月12日浏览；朴光星：“少数民族流入人口的权益诉求与城市民族工作——基于对青岛市朝鲜族流入群体的实地调查”，《黑龙江民族丛刊》2012年02期。





并提升了“民族”身份的政治与社会重要性。

对于国家来说，民族区域自治同时具有积极和消极两个方面的影响，积极的方面是它在制度上重新架构了国家的组织结构，使之能够更鲜明地包容文化和族群的多样性（这种理念中实际上也包含着这样一种假设：国家可以通过分权制度避免或调解族群冲突）。但自治本身也不可避免地带来一些消极的影响，比如可能遭致生活在自治单位内的非自治民族群体（在大多自治单位内是人口多数）的反对，他们会认为特定民族的区域自治会威胁到他们自身的利益，并在一些具体情形下可能对其构成“制度性歧视”，从而破坏了公民权意义上的个体平等；同时，自治制度也为民族主义意识的传播与扩散提供了政治与社会空间，使“本民族群体”容易过于强调自己与其他群体不同的文化特性与身份认同，从而可能为基于身份认同的社会冲突埋下伏笔；第三，从厄立特里亚到科索沃，由不成功的自治而导致国家分裂的案例，在当代世界屡见不鲜。

就我国的情况而言，从一开始，民族区域自治制度就一边强调对群体权利的保护，同时一边谨慎地避免对群体权利给予过度的承认，以保持党和国家在社会生活中所处的不可动摇的权威地位，以及避免潜在的民族分裂主义。这种制度设计原则显示出一种相当强的两面性，因而导致自治制度在实际运行层面具有明显的局限性，从表面上看往往流于形式。但在更深的层面，这也是改革开放后我国政治与社会结构内在发生系统性变迁的客观反映之一。与其他曾经在计划经济条件下运行有效而在市场经济条件下逐渐失效的制度安排一样，在城市单位制和农村公社制瓦解之后，国家对于社会领域利益分配的主导权减弱，强调国家责任的民族区域自治制度也随之发生意义转换，在许多情境下，其意义已从“以国家为中心”被置换为“以民族为中心”。

正如王明珂所言，“成为‘民族’并非近代民族主义及民族国家建构下边疆之人的唯一选择，也并非最好的选择。在 20 世纪上半叶，‘国民’（citizen）与‘民族’概念同时进入中国，也随着边疆地理与民族考察而进入中国边疆——造‘国民’与建构‘民族’同时进行。无论如何，相对于造‘国民’，建构‘民族’简单得多；经由学术研究与政治安排，一个个‘民族’群体被认定、识别而加入国族之中，并以国家之民族政策来弥补边疆少数民族的政治经济弱势地位。然而在‘民族’群体认同中，及以‘民族’为单位争取群体在国家内的地位与利益之情况下，常让个人失去其作为‘国民’之反思性与行动力；在民族文化与民族宗教之大纛下，更常让民族内的性别、阶级、世代、圣俗间之剥削与不平等被遮掩。看来，近代中国之民族国家建构有一未竟之功，那便是造‘国民’（或公民）”<sup>1</sup>。

诚如王明珂之论，建“民族”易，造“国民”难。民族区域自治制度与公民制度在客观上的相互隔膜，才是其目前其实践困境的最深渊藪。

## 民族主义的“内外之分”与民族区域自治

回到最基本的问题，民族区域自治制度的首要理论前提是“谁是‘民族’”。建构论是当代族群理论的主要理论范式之一，在建构论的理论视野里，族群并不是社会生活或人类特性的某种基本事实，而是一种主观的社会建构物，是由社会互动所决定的一种社会边界。族群边界的社会构建是一个不断变化而非确定的过程，个体的身份认同应该被视为一种社会状况和处境，并且在一定程度上表现为一种主观意志力。<sup>2</sup>

从建构论的理论立场出发，显然，新中国在创立民族区域自治制度的时候更多接受了列宁主义和斯大林主义对于“民族”的看法，认为“民族”是血缘与历史的产物，其性质是确定的、其群体边界是清晰的，这也是民族识别工程最基本的理论逻辑。但今天看来，民族识别工程本身也

<sup>1</sup> 《文化纵横》2014 年 6 月刊。第 30 页。

<sup>2</sup> 参见 Barth, Fredrik. 'Introduction' In Fredrik Barth, ed. *Ethnic Groups and Boundaries*, London: George Allen & Unwin, 1969.



是在建构族群边界。

当然，族群建构论并不能成为我们认识“民族”的单一的认识论与方法论。在这一点上，尽管存在术语翻译的问题，我们还是能从安东尼·史密斯的讨论中获得一些启发：“民族（nation）不是族群（ethnic），因为尽管二者有某种重合并都属于同一现象家族（拥有集体文化认同），但是，族群通常没有政治目标，并且在很多情况下没有公共文化，且由于族群不一定要有形地拥有其历史疆域，因此它甚至没有疆域空间。而民族则至少要在相当的一个时期，必须通过拥有它自己的故乡来把自己建构成民族；而且为了立志成为民族并被承认为民族，它需要发展某种公共文化及追求相当程度的自决。另一方面，就如我们所见到的，民族并不一定要拥有一个自己的主权国家，但需要在对自己故乡有形占有的同时，立志争取自治。”<sup>1</sup>

如果沿着安东尼·史密斯的看法审视民族区域自治，在中国的少数民族当中，不同群体的性质决定了对于民族区域制度不同的必要性。对于那些建构性色彩较强的族群来说，自治可能更多是一种国家行政制度“均质化”的产物，而非族群本身的诉求；但对于那些原生性色彩比较强的“民族”来说，对自治权的追求则可能代表了某种形态的民族主义诉求。然而，即便如此，也还是需要思考盖尔纳的命题，“是民族主义创造了民族，而非相反”<sup>2</sup>。民族主义“宣传和捍卫文化多样性，而事实上，却在政治单位内部，并且在较少的程度上在政治单位之间推行同一性”<sup>3</sup>。事实上，这种民族主义“内外区分”的政治取向才可能真正构成严格意义上的“民族问题”。

显而易见，在当下的现实语境中讨论民族区域自治制度，非常容易陷入一种话语与观念的结构性冲突之中。这一方面源于民族区域自治的理论基础本身就包含着某种民族主义逻辑，由此造成不同族群对之的对立看法；另一方面则因为当下社会观念的变化，个人主义与集体主义观念之间存在张力。

市场经济体制建设在中国正在生成一种新的社会结构，人们的权利观念在发生变化，权利政治成为社会生活的重要内容。当下的人们更具有个体权利意识，而民族群体的利益一致性则受到质疑。同时，民族区域自治制度除了在个体层面提供基于民族身份的一些优惠政策外，并不能提供系统性的公民权利保障机制。正因如此，在当前边疆社会出现暴力冲突的情况下，民族区域自治制度并未发挥出应有的制度功能，以消除、至少是缓解这种冲突。

正是在这样一种复杂局面之中，后阶级政治时代的民族区域自治开始引发社会焦虑，人们不知道这种制度的发展方向是什么？对于国家建构来说，民族区域自治制度究竟是利大还是弊大？由于这些理论问题尚未解决，中国民族区域自治制度的演变前景具有相当的不确定性。

## 结 论

民族区域自治作为现代中国民族-国家建设进程的一个产物，其显著特征是并非以“民族”或“区域”为中心，而是以国家为中心的。中国共产党设立民族区域自治制度的主要目标，是为了将少数民族整合进民族-国家体制之中，同时预防可能发生的民族冲突。因此，在本质上，民族区域自治是在维护国家统一和尊重少数民族特殊性之间采取的一种妥协性制度安排。

以民族区域自治为核心，国家向少数民族提供全面的优惠政策。然而，改革开放后，由于我国的民族-国家建设所面临的内部和外部条件都已经发生了结构性变化，民族区域自治制度正在遭遇一系列的挑战，包括理论与意识形态、市场经济、人口流动与城市化、族群冲突以及国家外部行动者带来的挑战等。

<sup>1</sup> 【英】安东尼·史密斯：《民族主义：理论、意识形态、历史》，叶江译，上海：上海世纪出版集团 2006 年版。第 12-13 页。

<sup>2</sup> 【英】厄内斯特·盖尔纳：《民族与民族主义》，韩红译，北京：中央编译出版社 2002 年版。第 73 页。

<sup>3</sup> 同上。第 163 页。



对于中国这样一个多民族统一国家来说，民族区域自治的制度同时具有历史合理性和历史局限性——前者使中国在民族-国家建设进程中承认、容纳和适应了文化多样性的现实，而后者，也固化了族群边界并使这个制度脱离现实环境，甚至是在一定程度上缺少实际效能。当然，就保障少数民族权益本身而言，民族区域自治显然不是唯一的路径与方法。

无论如何，民族区域自治制度是一条连接国家与社会、历史与现实的纽带。任何制度，其最强的生命力都是在回应外部挑战和化解内部困境时所表现出来的活力、灵动和变化，宛若新中国以包括民族区域自治在内的一整套新的国家制度为依托，重建了帝国崩溃、社会碎片化后的国家政治“大一统”格局那样。总之，作为一种现代中国建设民族-国家体制的历史选择，民族区域自治仍将在回应各种挑战的过程中不断调整、改革、完善自身，以服务于中国迎向未来的发展前景。

## 【论 文】

# 18世纪中叶以降的内亚地缘政治与国家建构<sup>1</sup>

黄达远<sup>2</sup>

## 一、内亚视角下的近代观

西起伏尔加河，东至兴安岭的广大地区草原、沙漠和森林地带，在横贯世界最大大陆的地理政治和军事历史，以及技术、宗教和物质文化的传播上，扮演了极为重要的角色。丹尼斯·塞诺指出，中央欧亚是一个迥然不同于大陆边缘地带的独特的文化区。塞诺使用“内亚”一词，这是因为在整个的中央欧亚历史中，欧洲部分的权重远远不能与内陆亚洲的部分相比，内亚的北亚、蒙古高原及中亚才是中央欧亚历史的主要舞台，因此“内亚”有时候就等同于“中央欧亚”概念。<sup>3</sup>将“内亚研究”或“欧亚研究”、“中亚研究”视为同义语。<sup>4</sup>如果从汉文史籍中看，“西域”一词表达的地理范围与内亚有相当大的重合部分，在国内则称为“西域研究”。<sup>5</sup>由于内亚并无固定的地理范围，本文界定的“中亚”大致以联合国教科文组织编写的《中亚文明史》范围为准。<sup>6</sup>

<sup>1</sup> 本文刊载于《学术月刊》2014年第8期。

<sup>2</sup> 作者是陕西师范大学教授。

<sup>3</sup> “内亚”概念的说明：1954年，丹尼斯·塞诺撰写了论文《论中央欧亚》，更是系统地检讨了这一学科的历史、方法和问题，使这一概念逐渐流行起来。中央欧亚概念超越了语言、人种和经济生产方式的分类局限，把欧亚大陆的的内陆部分作为一个整体来考察。塞诺在主编的《剑桥早期内亚史》所写的“导言”中，他明确地宣称该书的研究对象在空间上就是中央欧亚，之所以用“内亚”这个名称，只是因为它比起“中央欧亚”来不那么笨重，但同时也不那么准确。罗新：《译者前言》，收入（美）丹尼斯·塞诺著，北京大学历史系民族史教研室译：《丹尼斯·塞诺内亚研究文选》，中华书局，2006年。

<sup>4</sup> 1982年10月，著名的中亚史学者、北京大学历史系张广达先生应邀到新疆大学讲学，对中亚史研究的基本文献做了介绍，以讲学内容整理成的文章中首次介绍了“Eurasia”——欧亚草原一词，欧亚草原的中部通称中亚，中亚有时也被称作内陆亚洲或高地亚洲。张广达：《研究中亚史地的入门书和参考书》，《新疆大学学报》，1983年第3期。

<sup>5</sup> 如唐代广义的“西域”指敦煌以西、天山南北、中亚、西亚地区；在不同时代的汉文典籍中，广义和狭义的“西域”所指的地域范围与意义是不一样的。参见杨建新：《“西域”辨正》，《新疆大学学报》1981年第1期；魏长洪、管守新：《西域界说史评》，《新疆大学学报》，2004年第1期。

<sup>6</sup> 联合国教科文组织定义的“中亚”地理范围大致是：今阿富汗、中国西部、东北伊朗、蒙古、巴基斯坦以

