

【论 文】

中国民族区域自治制度的历史演变轨迹¹

马 戎²

摘要：近年来在学术界对我国民族理论、制度、政策的讨论中，如何看待民族区域自治制度成为核心议题和争议焦点。本文回顾了我国“民族区域自治制度”产生的历史过程，把1952年的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》与1984年的《民族区域自治法》进行了比较，讨论了1952年以来历次《宪法》有关“民族区域自治”的条款。2014年中央第四次民族工作会议对“民族区域自治”的表述值得我们给予特别的关注，实际上在保持传统话语的同时，转而要求加强“中华民族共同体意识”和各族交往交流交融，并为中国今后民族理论的发展和民族工作指出了大方向。
关键词：民族区域自治、中华民族共同体、各族交往交流交融

20世纪90年代，中国一些民族地区开始出现一些值得警惕的不良势头（如1990年5月新疆“巴仁乡事件”）。进入21世纪后，随着全国社会经济全面发展和“西部大开发”战略的推进，地区之间的经济发展水平差距和地区之间的语言、文化与宗教差异逐步凸显，先后出现2008年拉萨“3·14”事件和2009年乌鲁木齐“7·5”事件等一系列震惊全国的群体性暴力恐怖事件，引发全国人民和学术界的反思，而政府编印的民族理论教科书并没有对这些新现象提供有说服力的理论说明。因此，我国学术界自2000年以来围绕着是否需要建国以来我国民族理论、制度和相关政策进行反思开展讨论，并对如何改善当前我国民族关系的基本思路等方面出现重大争议（马戎，2017：40-42）。由于“民族区域自治”是我党民族工作中的旗帜和核心话语，因此在对建国以来我国处理民族问题的理论、制度、政策进行反思的讨论中，如何看待民族区域自治制度必然成为核心议题和主要的争议焦点。

一、理解和改善我国民族关系的两个思路

对于今后应如何改善我国民族关系的对策性建议，学者们在讨论中提出两个完全不同的思路。

1. 认为改善我国民族关系的核心是真正落实《民族区域自治法》

学者提出的第一个思路，即在理论上不仅应继续坚持建国以来的“民族”话语体系和基本制度政策，还应当通过进一步加强民族区域自治制度建设并强化民族优惠政策的力度来保护少数民族的特殊政治权利和各项群体性利益。一些人认为唯有全面落实《民族区域自治法》，特别是为5大自治区制定《自治条例》，才有真正落实“自治权”，从而改善中国一些地区持续趋于恶化的民族关系，实现西藏、新疆的社会稳定。因此，应当加紧全面制订各自治区、自治州的“民族区域自治条例”，制定各自治地方政府可在相关方面实施自主管理权的具体法规，并要求给民族区域自治制度提级和扩容。

一些学者尖锐批评《民族区域自治法》始终没有得到全面和切实地落实，认为“《民族区域自治法》、《宪法》都规定了少数民族自治的核心是少数民族自主管理本民族内部事务。……《民族区域自治法》作为基本政治体制和国家基本法律的规定，它的落实、实现程度是不够的，这是

¹ 本文的编辑稿刊载于《中央社会主义学院学报》2019年第3期，第92-109页。

² 北京大学社会学系、社会学人类学所教授，浙江大学社会学系兼职教授，中国社会与发展研究中心研究员。



最大的问题。我们 155 个自治单位，依法制定自治条例是法律规定的一部分，只有制定了地方自治条例才能落实自治法，……还有 16 个地方没有自治条例，其中就**包括 5 个自治区的自治条例**”（郝时远，2013：81）。有些学者认为制定 5 大自治区的自治条例是当前坚持和完善民族区域制度和改善民族关系所面临的**最大问题**，同时呼吁加强国家民委在指导民族工作中的权威地位，认为民委系统应当成为真正能够在中央和地方政府中代表少数民族利益和捍卫少数民族自治权的代表机构，以便与以汉族为主体的其他部委和各级党政机构进行有效的博弈。

2. 认为应当通过加强中华民族的“民族”认同来消除族群隔阂

学者提出的第二个思路，认为中国社会发展到 21 世纪已无法界定各少数民族的“本民族内部事务”并确立“自主管理”的权限范围，因此在新的社会历史条件下，应当在充分尊重少数民族各自历史记忆和传统文化的前提下，逐步强化全体国民对“中华民族”的政治认同，以现代公民权的法理为依据积极改善少数民族国民的生存和发展条件；认为少数民族关心的所有权益（语言文化权、宗教信仰自由、就业发展权、生存环境保护、司法平等权等）都可以在合法公民权利和中华人民共和国宪法框架下得到完满解决（马戎，2017：44）。我国《国家人权行动计划（2012-2015 年）》在“工作权利”、“基本生活水准权利”、“社会保障权利”、“健康权利”、“受教育权利”、“文化权利”、“环境权利”这 7 个方面都提出具体量化指标，政府正在积极推动各地区、各族群的公共服务和社会福利均等化。因此，我国民族工作今后努力方向应是加强各族民众对“中华民族”的认同，大力宣传宪法、宣传公民权的具体内容并制定落实措施；清晰界定各类具体事件（如宗教活动）的“合法”与“非法”性质，按照国家法律（而不是基层政府的“土政策”）进行管理。

与此同时，在处理各类纠纷矛盾时，应把对涉及者身份的认定从“某民族成员”转换为“公民个体”，凡是涉及公民权责的纠纷不应由民委机关来“落实民族政策”，而应当由民政、公安、司法等机构根据我国民法、刑法等法律规范来裁决和处理。我国民族工作中的“法治”应该是宪法、国家法律框架内的法治，而不是脱离宪法精神去强调“民族区域自治”和各民族特定集体权利的法治。政府的教育、人事、就业部门应当努力提高少数民族劳动者在各行业参与国家工业化、现代化发展的程度，使他们逐步达到与汉族劳动者大致相同的竞争能力，从而在自尊和自信的基础上实现共同繁荣。

学术界的争议反映在中央领导人的讲话中。温家宝总理在 2010 年全国两会的《政府工作报告》中，与以往历年《工作报告》有所不同，首次没有提及“民族区域自治制度”，而是强调“加强国家意识、公民意识教育。我们要旗帜鲜明地反对民族分裂，维护祖国统一”。这一工作报告发表后，引发激烈反弹，认为这是取消这一基本政治制度的预兆。由于反应激烈，在 2011 年及以后历次全国两会的《政府工作报告》中，中央领导人均强调要“坚持和完善民族区域自治制度”，回归到传统的民族话语。

从以上争论可以看出，真正的核心议题都是围绕《民族区域自治法》而展开。今天，面对严峻的国际形势和一些地区出现的民族分裂活动，中央大力号召构建并铸牢中华民族共同体意识，而《民族区域自治法》完全不提“中华民族”。由于当前所有与民族理论和对策建议的讨论都无法回避 1984 年颁布的《民族区域自治法》，因此，非常有必要回顾《民族区域自治法》出台的历史背景，并对它的基本内容进行讨论。

二、我国“民族区域自治制度”产生的历史过程

首先回顾一下我国“民族区域自治制度”产生的历史过程。

1. “联邦制”和“民族自决权”



中国共产党自建党初始便深受列宁、斯大林民族理论和苏联体制的影响，列宁的民族理论一个重要观点是“民族自决权”。1922年党的二大文件提出的建国纲领是“统一中国本部（包括东三省）为真正民主共和国；蒙古、西藏、回疆三部实行自治，为民主自治邦；在自由联邦制原则上，联合蒙古、西藏、回疆，建立中华**联邦共和国**”（中共中央统战部，1991：18）。1931年《中华苏维埃共和国宪法大纲》提出：“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**”（中共中央统战部，1991：166）。1945年《党章》提出的目标是建立“建立独立、自由、民主、统一和富强的各革命阶级联盟与各民族自由联合的新民主主义**联邦共和国**”（中共中央统战部，1991：748）。抗日战争胜利后中国国内外形势发生重大变化，1946年1月中共代表团在政治协商会议提出的《和平建国纲领草案》提出“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其**自治权**”（中共中央统战部，1991：991），没有再提“联邦制”。“联邦制”从此退出中国共产党的话语体系，我党也不再强调“民族自决权”。

1949年9月的《中国人民政治协商会议共同纲领》是为建国后政治制度创建提出的纲领性文件。《共同纲领》第六章“民族政策”的第五十一条中，提出“各少数民族聚居的地区，应实行**民族的区域自治**，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表”。在1949年的国内外形势下，《共同纲领》明确把“民族区域自治”作为新中国处理民族问题的基本政治制度，展示出中共中央在民族问题政治纲领上的历史演变。同时，整部《共同纲领》没有提及“中华民族”这个概念，这与1954年《宪法》的话语体系是一致的。

2. 1952年的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》

1952年8月，政务院颁布《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，成为1984年《民族区域自治法》的雏形，其整体结构与1984年《民族区域自治法》基本相同。与《实施纲要》相比，1984年的《民族区域自治法》增加了“序言”，在结构上保留了第一章“总则”，并从原来的3条增加到11条。《实施纲要》的第二章“自治区”（6条）和第三章“自治机关”（4条）在《民族区域自治法》中被合并为第二章“民族自治地方的建立和自治机关的组成”（7条）。《实施纲要》的第四章“自治权利”成为《民族区域自治法》的第三章“自治机关的自治权”，从11条大幅增加到28条。《民族区域自治法》的第四章“民族自治地方的人民法院和人民检察院”（2条）是新增内容。《实施纲要》的第五章“自治区内的民族关系”（5条），在《民族区域自治法》中仍是第五章“民族自治地方内的民族关系”（6条）。《实施纲要》的第六章“上级人民政府的领导原则”（6条），在《民族区域自治法》中仍为第六章“上级国家机关的职责”，数量增至19条。《实施纲要》的第七章“附则”有5条，《民族区域自治法》第七章“附则”只有两条（全国人大常委会秘书处秘书组、国家民委政法司，2002：13-28；87-92）。

整体比较，1984年的《民族区域自治法》与1952年的《民族区域自治实施纲要》的基本结构相似，“自治权”部分从11条增至28条，新增部分主要涉及招工、鼓励发展非公有制经济、森林草场所有权、自然资源、基本建设、企事业管理、外贸、开支标准、税收、银行、流动人口管理、环境保护等。“上级国家机关的职责”部分从6条增至19条，具体开列了对自治地方各项事业进行扶助、指导和提供资助的具体领域。1984年《民族区域自治法》的突出特点，是第二十一条至第四十五条共在25个方面详细规定了民族自治地方各项自主权或自治权（宋才发，2003：361-364）。

对比《实施纲要》和《民族区域自治法》，有几点特别值得关注。

第一，两个文件都没有提到“中华民族”这一最重要的概念，这是二者的共性。

第二，在《实施纲要》第四章“自治权利”的第十四条“各民族自治区自治机关的具体形式，

依照实行区域自治的民族大多数人民及与人民有联系的领袖人物的志愿”和第十八条“各族自治区的内部改革，依照各民族大多数人民及与人民有联系的领袖人物的志愿”。这两条是《民族区域自治法》没有的，体现出 50 年代初期中国的特殊国情。那时西藏刚刚和平解放，噶厦政府依然存在，中央政府提及今后如何在像西藏这样具有特殊情况的地区建立自治地方时，在“自治机关的具体形式”和“何时开启内部改革”方面保留了一定的协商空间，没有采取全国“一刀切”的统一形式和时间表，体现的是“实事求是”的务实精神。

第三，《民族区域自治法》“自治机关的自治权”增添了第二十条：“上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行；该上级国家机关应当在收到报告之日起六十日内给予答复”。这一条是《实施纲要》中不曾有的，客观上赋予自治地方政府“变通执行或拒绝执行中央政府命令和决议的自治权”，在法律层面提高了自治地方的行政自主权，这一条是二者之间最大的区别，在基本思路与 80 年代初“拨乱反正”中反“左”的方向是一致的。我国一些边疆地区的历史发展轨迹和社会内部状况与内地差别较大，一些符合汉族地区实际情况的制度和政策，有可能并不适宜在这些地区推行，给予民族聚居地区以一定的变通执行的权利，这符合“实事求是”的科学精神，但是应以什么样的表述形式和分寸拿捏写入《民族区域自治法》，这是需要慎重考虑的大问题。如果这个“变通执行或拒绝执行中央政府命令和决议的自治权”缺乏约束机制或被无限放大，在一定的内部和外部条件下，就有可能带来政治分裂的风险。

3. 历次《宪法》中的“民族区域自治”

在 1954 年、1975 年、1978 年和 1982 年，我国先后制定了 4 部《宪法》。在 1954 年《宪法》中，涉及民族自治地方自治机关的规定有 6 条。1975 年《宪法》是在文化革命过程中制定的，涉及民族区域自治地方自治机关的规定从 6 条锐减为 1 条。文化大革命结束后制定的 1978 年《宪法》，涉及民族自治地方自治机关的规定从 1 条增至 3 条。

1982 年，中国大陆已全面推动“拨乱反正”和落实政策。这一年制定的《宪法》对民族自治地方自治机关的规定从 3 条大幅增至 11 条，不仅恢复了 1954 年《宪法》关于“各少数民族聚居的地方实行区域自治”的要求，并增加了“设立自治机关，行使自治权”部分并罗列和强化了“自治权”的各项具体内容（雷振扬、王明龙，2018：10）。在 20 世纪 80 年代初期的中国社会，自上而下地针对文化大革命中“极左”思潮开展了“拨乱反正”和对阶级斗争扩大化行为的“落实政策”，这是当时国内社会的政治大气候，也是理解 1982 年《宪法》有关“民族区域自治”部分的论述和随后出台的 1984 年《民族区域自治法》的重要历史背景。

4. 1984 年《民族区域自治法》颁布后已成为民族工作的旗帜和核心话语

《中华人民共和国民族区域自治法》于 1984 年正式颁布¹。此后，人民代表大会、多党合作—政治协商和民族区域自治，已经被中央政府视为我国三大基本政治制度之一。

邓小平 1987 年 10 月会见匈牙利社会主义工人党总书记卡达尔时说：“解决民族问题，中国采取的不是民族共和国联邦的制度，而是民族区域自治的制度”。江泽民在 1999 年 9 月中央第二次民族工作会议上的讲话中说：“民族区域自治，是我国的一项基本政治制度。它把国家的集中统一领导与少数民族聚居区的区域自治紧密结合起来，具有强大的政治生命力。我们要始终不渝地坚持并不断加以完善”。胡锦涛在 2005 年 5 月中央第三次民族工作会议上的讲话中说：“民族区域自治，作为解决我国民族问题的一条基本经验不容置疑，作为我国的一项基本政治制度不容动摇，作为我国社会主义的一大政治优势不容削弱”。由此可见，民族区域自治制度在中央最高

¹ 2001 年 2 月的第九届全国人民代表大会常委会通过了关于修改《中华人民共和国民族区域自治法》的决定，进行了部分章节的修订，但基本架构和主要内容没有变化（全国人大常委会秘书处秘书组、国家民委政法司，2002：5-13）。



领导人的历次讲话中，不断地被加以肯定，多年来已经成为中国共产党民族工作话语体系中的核心部分，成为政府官员、学者和民众都不敢轻易质疑的“政治传统”。

需要再次指出，这部《民族区域自治法》提到“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家”，坚持“各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”，强调“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。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”。但是，这部设计用来指导中国民族关系的《民族区域自治法》，却没有一处提及“中华民族”。在今天看来，这不能不说是一个重大缺失。

三、中央第四次民族工作会议对于“民族区域自治”的表述

我国有关民族理论的学术辩论（包括“民族”概念的定义、是否存在“中华民族”、今后应当加强民族区域自治制度还是构建中华民族共同体意识）已经持续近 20 年，学术界普遍希望中央能够在核心议题上表明态度。2014 年中央第四次民族工作会议提出的主要任务是“准确把握新形势下民族问题、民族工作的特点和规律，统一思想认识，明确目标任务，坚定信心决心，提高做好民族工作能力和水平”。因此，仔细解读这次会议的文件，有助于我们理解今后我国民族工作的大方向。

1. 坚持和完善民族区域自治制度要做到“两个结合”

如上所述，民族区域自治是新中国成立之初就被正式确定为解决中国民族问题的基本制度，获得多位最高领导人一再肯定，已成为中国共产党民族工作话语体系的核心部分。同时，由于我国许多与少数民族权益相关的政策（计划生育、高考加分、就业优惠、特殊福利、自治地方干部任命、“两少一宽”等）其法律基础和施行依据都与《民族区域自治法》和每个国民的“民族身份”相关，牵一发而动全身，不仅涉及全国上亿少数民族民众每个人的具体权益和社会福利，同时与几百万少数民族考生的大学梦¹、几百万少数民族干部的进入渠道和晋升空间等切身利益密切相关²。由于我国以少数民族整体为对象各类“民族政策”已经实行了几十年，事实上已经形成了某种兼有法律依据和代际延续性的“既得利益群体”。因此，当学术界的讨论触及到这一基本制度时，必然引发各级少数民族干部、知识分子和部分民众的激烈反弹，而这些少数民族干部和知识分子又是中央政府在各自自治地方党政干部队伍和学术界中的重要依靠对象。正是出于这一考虑，2014 年中央第四次民族工作会议再次确认了这一制度：“民族区域自治是党的民族政策的源头，我们的民族政策都是由此而来、依此而存。这个源头变了，根基就动摇了，在民族理论、民族政策、民族关系等问题上就会产生多米诺效应”。

但是在再次肯定这一制度的同时，对于在今天的新形势下我们应当如何解读当年构建的民族区域自治制度，民族工作会议提出了两个全新的视角：“坚持和完善民族区域自治制度，要做到‘两个结合’。一是坚持统一和自治相结合。团结统一是国家最高利益，是各族人民共同利益，是实行民族区域自治的前提和基础。没有国家团结统一，就谈不上民族区域自治。同时，要在确保国家法律和政令实施的基础上，依法保障自治地方行使自治权，给予自治地方特殊支持，解决好自治地方特殊问题。二是坚持民族因素和区域因素相结合。民族区域自治，既包括了民族因素，又包括了区域因素。民族区域自治不是某个民族独享的自治，民族自治地方更不是某个民族独有的地方。这一点必须搞清楚，否则就会走到错误的方向上去”。中国将继续坚持民族区域自治制

¹ 根据教育部统计资料，2015 年我国少数民族各类大学生为 233.3 万人。

<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7567/201309/156878.html>

² 2009 年我国少数民族干部已超过 290 万人，占干部队伍的 7.4%。

http://www.china.com.cn/news/txt/2010-09/26/content_21006871.htm



度，但是关于应当如何解读这个制度和在实践中引导其未来走向，我们必须“与时俱进”。

2. 如何理解我国民族自治地方以“民族”命名

在设定我国民族区域自治地方的行政边界和名称时，新中国与苏联、南斯拉夫的思路相似，参考了传统的民族聚居地域并以当地少数民族命名¹。对于我们今天应当如何理解这种命名方式，民族工作会议明确指出：“我们的自治区戴了民族的‘帽子’，戴这个‘帽子’是要这个民族担负起维护国家统一、民族团结的更大责任”。这个视角与人们对“自治民族”在其自治地区的权力机构和经济活动中享有更多权益的通常理解很不相同。对于“自治民族”应承担什么责任的这一新提法，非常发人深省。至于为什么目前仍然必须维持民族区域自治制度，民族工作会议指出：“在改革问题上绝不能出现颠覆性错误，大的制度和方针政策不能搞一百八十度的大转弯，否则没有不跌跟头的。”对于这些论述，都需要我们从更深的理论层次和更长的历史跨度来加以领会。

与此同时，第四次中央民族工作会议提出“**把宪法和民族区域自治法的规定落实好，关键是帮助自治地方发展经济、改善民生**”，而不是像有些人提议的那样，去加快制定 5 大自治区和新疆各民族自治地方的《区域自治法》实施条例²，这在客观上间接地回答了一些人要求制定 5 大自治区自治条例的呼吁。

3. 对几个争议问题的表态。

长期以来，有些人一直呼吁给民族区域自治“提级”和“扩容”。所谓“提级”，即是在国家层面上提高民族区域自治制度的级别，设立相应的中央机构和地方机构与民族区域自治制度匹配，即要求建立与人大、政协相同级别的民族事务机构。在中央一级，我国现在有全国人民代表大会的组织机构、办公地点（人民大会堂）和全国政治协商会议的组织机构、办公地点（政协礼堂），这两个机构的“年会”是中国政治生活中最重大的事件（俗称“两会”）。上述呼吁即是要求在中央层面组建一个与这两个重要机构相平行的政治组织（全国少数民族区域自治委员会），并在北京建造一个与人民大会堂、政协礼堂相当的办公、开会的建筑物。

在某种意义上，这个设计思路很像苏联时期最高苏维埃“两院”中的“民族院”（另一个是“联盟院”）。苏联时期的“民族院”代表着苏联各民族自治地方的特殊利益。苏联宪法规定，民族院是由各加盟共和国、自治共和国、自治州、自治专区在普遍、平等、直接的原则上，以秘密投票方式在各类自治地方分别选出 32 名、11 名、5 名、1 名代表共 750 名代表组成，任期 5 年。民族院每年举行两次例会，讨论和磋商民族问题和有关提案。院内设主席 1 人，副主席 4 人和 30 多个常设委员会¹。“根据 1924 年苏联宪法，为苏联中央执行委员会的议院之一”（普罗霍罗夫，1986：922）。苏联的任何重大决策，都要通过“两院”（联盟院、民族院）投票通过。众所周知，在我国的全国人大代表选举和全国政协委员推选过程中已经充分考虑到各少数民族的代表性，在目前的体制下，是否还需要专门成立一个“代表少数民族自治地区”的全国性权力机构？这个机构与全国人大、全国政协之间应当是一种什么性质的关系？这是必须慎重考虑的。

所谓“扩容”，即是提出要突破宪法、民族区域自治法关于民族自治地方行政区划的规定，设立民族自治市或市辖的民族自治区，使民族自治地方由原来的自治区、自治州、自治县（旗）变为自治区、自治州（市）、自治县（旗、市、区）。国家民委政法司多年力推修订《宪法》，要求《宪法》中增加“民族市”的提法，以便在自治县（旗）经济与人口发展“升格”为市后，仍然能够保持原有的“民族自治”性质与权益。

¹ 世界上有许多联邦制国家（德国、瑞士、美国、印度等），但是以民族聚居区划分联邦形成单元边界，并以当地主要民族给联邦单元（州、邦、自治共和国等）命名的，苏联是第一个。“苏维埃俄国……成为把民族原则作为联邦结构的基础的第一个现代国家”（Suny, 1993: 89）。

² 在 1985-1990 年，我国各少数民族自治地方先后制定了 25 个自治州《自治条例》和 99 个自治县《自治条例》。在我国所有的 155 个不同层级的自治地方（5 个自治区、30 个自治州，120 自治旗县）中，目前只有 5 个自治区和新疆维吾尔自治区境内的各自治州、自治县尚未出本地的《自治条例》。



自我国实行“改革开放”政策以来，各地城镇经济发展和城市化步伐加快，当一些自治县（旗）的非农经济发展与人口规模达到建市标准时²，少数民族人口在总人口中所占比例通常显著下降。在中国社会发展的大潮流中，全国人口中的城镇人口比例已经从 2000 年的 36.9% 迅速增至 2017 年底的 58.52%，全国的流动人口总数约有 2.6 亿。在当前中国推进“西部大开发”和快速城镇化发展过程中，这些新设城市的发展方向应当是更加开放，更加积极地吸收各族流动人口，积极加入中国各民族交往交流交融的发展洪流，而不应当是继续坚持某个本地民族的“区域自治”。

4. 坚持提出“加强中华民族交往交流交融”

中央第四次民族工作会议提出：“全国统一市场的形成，地区封闭的打破，民族交往交流的增多，会极大地促进交融，这是历史趋势，是社会主义市场经济发展的必然结果，是坚持社会主义属性的必然结果，是中华文明前进的必然结果。……要尊重规律，**把握好民族交往交流交融的历史方向**，而不能无视民族共性放弃引导，也不能超越历史阶段，忽视民族差异用行政手段强行推进”。由此可见，进一步强化民族区域自治并对自治地方“提级”和“扩容”的思路，是与中央呼吁加强各民族交往交流交融的历史大方向背道而驰的。

此外，在 2010 年普查时我国还有 64 万“未识别人口”，有些群体（如贵州“穿青人”、澳门“土生葡人”等）希望被正式承认为新的“民族”，以新“民族”身份进入中国的民族大家庭和政治格局。还有一些地区仍在申请建立新自治县或城市“民族区”。中央第四次民族工作会议正式表态，我国的“民族识别”工作已经基本完成。

5. 2014 年以来仍有人继续要求“全面落实民族区域自治法”

虽然 2014 年中央第四次民族工作会议已经把话说得很清楚了，但是此后仍然有人继续要求“全面落实民族区域自治法”。

国家民委机关报《中国民族报》在 2017 年 12 月 1 日发表专题文章，强调应当通过“完善《民族区域自治法》”在法律上加强“民族权利”，并再次提出要制订 5 个自治区的“民族区域自治法实施细则”。文章具体列出自治地方根据《民族区域自治法》所应当享有的各项基本权利：“《宪法》和《民族区域自治法》也有明确的规定。民族区域地方享有以下自治事权：**政治方面的自治权，有立法自治权、变通执行或停止执行权、语言文字自治权、人事管理自治权、公安部队自治权等；经济方面的自治权，有经济建设管理自治权、自然资源管理自治权、企业事业管理自治权、对外经济贸易管理自治权、地方财税管理自治权、金融建设管理自治权等；社会管理方面的自治权，有民族教育管理自治权、民族文化管理自治权、民族科技管理自治权、民族医药卫生管理自治权、民族体育管理自治权、人口管理自治权、环境管理自治权等。而对于中央与民族自治地方之间存在的公共事权，应当遵循协调与协商的原则**”（熊文钊、多杰昂秀，2017a）。这些具体的自治权是从 1984 年《民族区域自治法》中归纳出来的。我们可以设想，假如以上各项自治权都确实具体落实到各自治地方的各项工作中，中国各少数民族自治地方政府的施政格局和当地民族关系将会出现一个怎样的局面？

6. 关于“民族自决权”的新呼声

20 世纪 40 年代后期，中共中央除了不再提联邦制之外，也不再提“民族自决权”。1949 年 10 月 5 日《中共中央关于少数民族“自决权”问题给二野前委的指示》中明确指出：“**关于党的民族政策的申述，应根据人民政协共同纲领中民族政策的规定。又关于各少数民族的‘自决权’问题，今天不应再去强调**，过去在内战时期，我党为了争取少数民族，以反对国民党的反动统治（它对各少数民族特别表现为大汉族主义）曾强调过这一口号，这在当时是完全正确的。但今天

¹ “苏联民族院”，《中国民族》1988 年第 4 期。http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-MZTJ198804021.htm

² 根据 1993 年民政部提出的“设市标准”，根据各县的人口密度，当其非农人口规模和比例、工业产值规模和比例、基础设施条件达到一定的量化指标后，可设立“市”（参看民政部文件，<https://baike.so.com/doc/7030778-7253683.html>）。

的情况，已有了根本的变化，国民党的反动统治基本上已被打倒，我党领导的新中国业经诞生，为了完成我们国家的统一大业，为了反对帝国主义及其走狗分裂中国民族团结的阴谋，在国内民族问题上，就不应再强调这一口号，以免为帝国主义及国内各少数民族中的反动分子所利用，而使我们陷于被动的地位”（中共中央文献研究室编，1992：20）。因此，自20世纪40年代后期以来，中央已明确表示在中国的民族工作中放弃“民族自决”的口号和思路。2014年中央第四次民族工作会议明确提出：“**我们坚决不搞任何形式的‘民族自决’**”。毛泽东同志、周恩来同志一再告诫，不搞这些不仅是因为与我国国情不符，也是为了防止外部势力利用民族问题挑拨离间”。

尽管中央已多次明确表态，《中国民族报》2017年11月17日发表的一篇文章仍然强调：“**‘民族自决’是民族区域自治制度的重要理论。……马克思列宁主义并不反对民族自决，相反，还把民族自决作为处理民族问题的重要理论与指针。……**虽然从名称上看，中国共产党从建党之初到中日之间全面战争爆发所坚持的民族自决并没有演化成为处理各民族共同建国问题的制度选择，但是从思想内核上看，‘民族自决’所提倡的尊重处于弱势的人数较少的民族的政治自主权利的想法，却得到了中国共产党的肯定”（熊文钊、多杰昂秀，2017b）。这篇文章虽然承认我党在40年代后不再提“民族自决”，但是强调指出“民族自决”的“内核”是被我党接受和肯定的，而且坚持在理论上把“民族自决”与我国现行的民族区域自治制度联系起来。《中国民族报》2016年8月12日发表了另一篇文章，公开质疑“中华民族”作为一个政治实体是否已经形成（李贲，2016），为强化民族区域自治做理论注脚。

四、《民族区域自治法》与《宪法》条款的比较

1. 《民族区域自治法》的基本内容

为什么说1984年《民族区域自治法》带有80年代在民族工作领域“矫枉过正”的重大痕迹？我们可以把《民族区域自治法》的内容与2014年中央第四次民族工作会议讲话进行对比，分析二者之间的异同。

（1）整部《民族区域自治法》通篇讲的“民族”都是56个民族层面的“民族”，完全没有提到“中华民族”，这部重要法律对“民族”这个基本概念的理解和阐述是不全面的。但也需要指出，直至2018年的《宪法》修订案才出现“中华民族”，之前历次《宪法》也没有提到这个概念。

（2）“序言”第二段，“民族区域自治是在国家统一领导下，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**。……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”。这里虽然提到“国家统一领导”、“巩固国家的统一”，在“总则”第五条提出“自治机关必须维护国家的统一”，但是重点和核心是“**设立自治机关，行使自治权**”，“尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利”。中国社会发展到今天，各民族成员不同程度地混合居住、在工作单位混同就业、在医院混同就医，有哪些事务还可以真正称得上是“本民族内部事务”？“内部”和“外部”的边界具体如何划定？自治机关即是自治地方的政府机构，如果由自治地方（自治区、自治州、自治县）政府行使权利，是否就可以被视为已经落实了“**少数民族管理本民族内部事务**”？如果说这还不算，那么政府权力机构究竟应当如何设置，才能算是“**少数民族管理本民族内部事务**”？

（3）“序言”第三段，“要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义”。这一提法写进了历次宪法。2014年中央第四次民族工作会议的讲话在坚持反对大汉族主义的同时，把“地方民族主义”改为“狭隘民族主义”。这一点值得关注。通过建国后近七十年的社会经济发展和人口迁移，许多地区已出现了不同程度的各族混居的现象，因此目前各地的“民族主

义”思潮更多地体现在狭隘的群体（××族）“民族主义”，而不是行政区域的（××地区）“民族主义”。

（4）自治机关组成部分的第十七条：“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”。除了文化大革命这一特殊时期外，这一条一直得到落实。由于中国领导体制是由共产党组织领导行政部门，各级自治地方党委书记的权力和影响力大于自治区主席、州长和县长，因此在干部选举和任命中，各自治区主席、州长和县长都由当地少数民族公民担任，各级党委书记通常由汉族干部担任。中央第四次民族工作会议提出：“对政治过硬、敢于担当的优秀少数民族干部要放到重要领导岗位上来，让他们当主官、挑大梁，还可以交流到内地、中央和国家机关任职”。如果一个自治地方任命优秀民族干部担任党委书记，同时按照《自治法》规定当地行政部门首脑也必须由民族干部担任，那么党政两个机构的主要领导人中没有汉族，这未必是最优搭配。所以，目前《自治法》的上述相关规定，其实并不利于任命少数民族干部担任民族自治地方的党委书记职务。

有关自治权的第十九条到第四十五条，《中国民族报》有篇文章对其内容进行了归纳：“《宪法》和《民族区域自治法》也有明确的规定。民族区域地方享有以下自治事权：政治方面的自治权，有立法自治权、变通执行或停止执行权、语言文字自治权、人事管理自治权、公安部队自治权等；经济方面的自治权，有经济建设管理自治权、自然资源管理自治权、企业事业管理自治权、对外经济贸易管理自治权、地方财税管理自治权、金融建设管理自治权等；社会管理方面的自治权，有民族教育管理自治权、民族文化管理自治权、民族科技管理自治权、民族医药卫生管理自治权、民族体育管理自治权、人口管理自治权、环境管理自治权等”（熊文钊、多杰昂秀，2017a）。下面我们选择部分内容做一些具体分析。

（5）“立法自治权”（第十九条）：“民族自治地方的人民代表大会有权按照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。……报全国人民代表大会常务委员会批准后生效”。现在全国5大自治区尚未制定各自的《自治条例》，我国的省-自治区是国家行政体系中的重要环节，如果5大自治区要把各种“自治权利”全部落实在《自治条例》中，在今后各项工作的推行中有可能与中央各部委的权限和国家整体发展规划发生摩擦，与相邻其他省市或其他自治地方出现矛盾¹，而且在相互交往中必然以“民族”为单元来开展权力、利益的“零和博弈”。这样的权力分割与利益博弈必然会不断加强少数民族和中央政府（以汉族干部为主）双方的“民族”意识，从而可能造成各“民族”之间、“自治地方”与中央政府机构之间更深的隔阂与矛盾。

（6）变通执行或停止执行权（第二十条）：“上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行”。在50年代，有些少数民族地区的社会、经济、文化、教育发展状况与沿海和中部省份差异很大，而且西部各民族聚居区之间的差异也很大，简单按照国家统一指令和计划推行，很可能因脱离当地实际情况而造成工作中的重大损失。虽然建国已近七十年，全国各地之间的差异正在逐步缩小，但是为了确保不出现失误，坚持“实事求是”的精神，仍然需要各民族聚居区（或“自治地方”）政府与上级机关乃至中央政府进行沟通和协调。从理论上讲，当上级命令与当地社会情况存在差异，如果生硬执行有可能导致不好的客观后果时，下级政府应当有权争取变通执行或停止执行。

但是，即使在那些不属于民族自治地方的其他省（如江苏、浙江）的市、县、乡镇，上级的决定和命令也可能出现不符合下级单位实际情况的现象，在这种情况下，同样需要下级单位根据“实事求是”、“因地制宜”的精神与上级机构进行沟通和协调。但是，这种沟通与协商就不一定

¹ 在我国的民族自治地方建立时，有的自治区内部设有其他民族的自治州、自治县，在不同层级的自治地方政府之间各自的“自治权”应如何落实？谁具有仲裁权？这是无法避免的问题。



需要提升到“法定权利”（自治权）的高度。因此，如果把这一条理解为“**对于中央与民族自治地方之间存在的公共事权，应当遵循协调与协商的原则**”（熊文钊、多杰昂秀，2017a），把自治地方行政部门和中央国家机关放到几乎平等的地位，相互“协调与协商”公共事权，这在理解上就可能存在重大偏差。从70年的社会发展来看，我国不同地区之间、东部省市与西部自治地区之间在社会制度、经济体制、劳动力市场之间的差异在不断缩小，中央与基层政府之间在公共事权方面的“协调与协商”将更加普遍，即使在法律上规定了“自治权”，其实际意义也将越来越淡化。

(7) **语言文字自治权**（第二十一条）：“民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字；同时使用几种通用的语言文字执行职务的，可以**以实行区域自治的民族的语言文字为主**”。在50年代西藏、新疆、内蒙古牧区等地少数民族语言仍然流行、当地大多数民众不掌握国家通用语言（汉语普通话）的情况下，这一条是十分必要的。但是经过了近七十年的学校义务教育、广播电视的普及、城镇化和大规模人口流动，除了偏远藏区和南疆农村外，国家通用语言文字已经成为大多数少数民族青少年学习和就业的工具性语言。今天如果不加强国家通用语言的学习，在藏区和南疆不推行双语教育，仍然坚持“**以实行区域自治的民族的语言文字为主**”，这与中国社会的整体发展态势及少数民族年轻一代的发展是不相符合的。未来我国各地区语言文字使用的发展方向，必然是以国家通用语言为主、当地民族语言和各地方言为辅。

第四次民族工作会议指出：“语言不通就难以沟通，不沟通就难以达成理解，就难以形成认同。在一些有关民族地区推行双语教育，既要求少数民族学习国家通用语言，也要鼓励在民族地区生活的汉族群众学习少数民族语言。少数民族学好国家通用语言，对就业、接受现代科学文化知识、融入社会都有利。要积极推进**民汉合校、混合编班**，形成共学共进的氛围和条件”。

(8) **第二十二條**：“采取各种措施从当地民族中大量培养各级干部、各种科学技术、经营管理等专业人才和技术工人，……自治机关录用工作人员的时候，对实行区域自治的民族和其他少数民族的人员应当给予适当的照顾”。我们观察到的事实是，各自治地方的党政机关多年来都在努力这样去做，但是把这一条归纳为“人事管理自治权”，并不十分确切。中国省（自治区）级领导干部由中组部选拔任命，地州级、县市级领导干部一般由省委组织部选拔任命并报中组部审批备案。在自治区、州、县的行政机构主要领导干部的选拔时除了需要考虑其民族身份外，其他标准并无二致。所以，今天强调民族自治地方应有“人事管理自治权”，其意义究竟在哪里？

第四次民族工作会议指出：“无论是少数民族干部还是汉族干部，都是党和国家的干部，都要以党和国家事业为重、以造福各族人民为念，……要坚持德才兼备原则，大力培养选拔。对政治过硬、敢于担当的优秀少数民族干部要大胆使用，放到重要领导岗位上来，让他们当主官、挑大梁，还可以交流到内地、中央和国家机关任职”。对于优秀少数民族干部，中央完全信任并委以重任，而且任职的地域超出自治地方。在这样的大政策下，如果仍然坚持少数民族地区的“人事自治权”，实际上是一种狭隘的眼界。

(9) **第二十四條**：“经国务院批准，可以组织本地方维护社会治安的公安部队”。1952年的《实施纲要》的第二十二条：“各民族自治地方自治机关按照国家统一的军事制度，得组织本自治区的公安部队和民兵”。在50年代初，噶厦政府的藏军尚未改编，西南和青海地区的一些土司仍保留了传统的卫队武装。《实施纲要》的这一条为这些尚未改编或解散的传统地方武装保留了某种存在空间，避免了把它们归于“非法”而激化矛盾。

1984年的《民族区域自治法》保留这一条。由于《民族区域自治法》被中央领导一再肯定，所以在2001年的修订版中这一条继续予以保留。但是，如果将其视为“公安部队自治权”，这是可以讨论的。这个“本地方的公安部队”与全国性的公安部队（武警部队、公安系统刑警、交警、



治安民警，消防部队）之间是什么关系？是否接受武警总队和中央军委的领导指挥？新疆的公安部队与河北省的公安部队，在接受中央军委的领导方面，存在什么本质的差别？从长远考虑，这一条在今后的修订稿中是否继续保留，是可以讨论的。

(10) 第二十五条至三十条，涉及“自主地安排和管理地方性的经济建设事业”，“确定本地方内草场和森林的所有权和使用权”、“管理和保护本地方的自然资源”、“自主地安排地方基本建设项目”、“自主地管理隶属于本地方的企业、事业”。管理“地方性的经济建设事业”等权利本身就属于省级及地、县级政府的权限范围。如果中央部委决定由一些中央企业在某个民族自治地方开展基础设施建设、资源开发项目，这是出于国家全局整体规划的建设事业，已不属于“地方性经济建设事业”。在这种情况下，国务院发改委和国家机关通常都会适当考虑当地政府的财政收入和社会民众利益，我们看到本世纪以来，中央经过“转移支付”和组织“对口支援”项目对西部地区有数量巨大的财政投入。因此，如果把自治地方的财税管理权等上升到“**经济建设管理自治权、自然资源管理自治权、企业事业管理自治权**”的法律层面，做出比较固化的具有法律意义的权限划分，那样未必有利于民族地区获得中央部门的财政和项目支持，未必有利于把民族地区的发展纳入全国性的整体发展规划。

从各自治区的经济年鉴中，可以看到 2011 年中央财政补助在 5 大自治区财政收入中所占的比例：西藏（91.7%）、宁夏（68.8%）、广西（62.8%）、新疆（60.0%）、内蒙古（24.3%）¹。总体而言，我国各少数民族自治地方的财政收入在很大程度上依赖于中央政府的财政转移支付和各种形式的“对口支援”。在这样一个基本上是资金单向流动的模式下，强调各自治地方在经济建设方面的“自治权”，可能只具有政治上的意涵。

(11) 第三十一条：“按照国家规定，可以开展对外经济贸易活动，经过国务院批准，可以开辟对外贸易口岸。与外国接壤的民族自治地方经国务院批准，开展边境贸易。民族自治地方在对外经济贸易活动中，享受国家的**优惠政策**”。这一条除了最后“优惠政策”这部分外，所要求的与中国其他行政单位的权限并没有实质区别。无论是哪个地区，开展外贸活动和边贸贸易都需要国务院的审批。把这一条称为“**对外经济贸易管理自治权**”并不确切，只是突出其政治和法律含义。

(12) 第三十二条：“有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。民族自治地方在全国统一的财政体制下，通过国家实行的规范的财政转移支付制度，享受上级财政的照顾。民族自治地方的财政预算，按照国家规定，设机动资金，预备费在预算中**所占比例高于一般地区**。民族自治地方的自治机关在执行财政预算过程中，自行安排使用收入的超收和支出的结余资金”。如上所述，在各自治地方财政上依赖于中央财政转移支付和东部省市对口支援的现实中，“**管理地方财政的自治权**”的实际意义是很有限的，列出这一条仅仅突出了“自治权”的政治和法律含义。

(13) 第三十六条：“根据国家的教育方针，依照法律规定，决定本地方的教育规划，各级各类学校的设置、学制、办学形式、教学内容、教学用语和招生办法”。我们看到新疆维吾尔自治区长期实行民族分校体制、母语为主的教学模式和在高考中以少数民族考生为对象**设定降低录取分数线**等做法，其法律依据即是这一条。“招收少数民族为主的学校（班级）和其他教育机构，有条件的应当采用少数民族文字的课本，并**用少数民族语言讲课**；根据情况从小学低年级或者高年级起**开设汉语文课**，推广全国通用的普通话和规范汉字”。如西藏和新疆在 80 年代初推行民汉分校、分班，在民族学校实行除汉语文课程外其他课程用母语文授课，即是依据这一精神，也被人们称为“**民族教育管理自治权**”。

自 20 世纪 80 年代以来，新疆各大学所有院系长期实行民汉学生分别用汉语和母语授课的体

¹ 从 2013 年开始，各省区市《统计年鉴》不再公布这一数据。



制¹，维吾尔族、哈萨克族大学生的专业知识均用母语学习，数理化生等专业的母语文教材的质量和教学效果无法与汉文专业教材相比，加上“民考民”学生重点高校理科院系的数学录取分数线在2018年仍仅为35分（汉族学生的数学及格分数线为90分）²。这样的母语教育体制实际上影响了少数民族学生的专业学习成绩，使他们无法进入内地一流大学，也为他们毕业后在城镇劳动力市场的就业和发展制造了语言障碍。

(14) 第三十八条至第四十二条，分别涉及民族文化事业、科技发展规划、医疗卫生事业、体育事业、对外文化教育交流等方面的管理权。在这些领域中的所谓“自治权”，其实与其他省市相关行政部门（文化厅、教育厅、卫生厅等）的管理权限并无本质差别。

(15) 第四十三条、第四十四条：“根据法律规定，制定管理流动人口的办法”。“实行计划生育和优生优育，提高各民族人口素质”。这一条被称作“人口管理自治权”。在实际社会中，我们看到长期以来南疆和许多藏区的少数民族民众实际上并没有推行计划生育，保持了高生育率³，如1972年南疆墨玉县维吾尔族总和生育率（根据年龄别生育率推算的女性一生生育子女数）为6.64，1981年全新疆维吾尔族总和生育率为5.56（原新，2015：112）。

第三章《自治机关的自治权》中的上述各条，除了涉及语言文字使用（第二十二条）、民族学校及母语教育（第三十六、第三十七条）之外，其余领域提出的权限范围其实与其他地区各级行政单元（省、地、县）政府的权限大致相当。⁴但是这些行政管理权限在这部《民族区域自治法》中都以“民族自治权”的法律高度提出。这恰恰反映出80年代初期中国56个民族这一层面“民族”意识的空前高涨，尽管这部《自治法》的多个条文中提到“根据法律规定和国家统一规划”、“依照国家规定”、“经国务院批准”、“在国家计划的指导下”等前提，但是都从“民族自治权”的角度来强调这些权力，并且特别强调“**上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行**”。但是，这部《自治法》并没有说明：中央部门的这些决议、命令等是否适合民族自治地方的实际情况，这个结论应当由谁（或哪些机构）来确认？如果出现争议，又应当由谁来裁决？

在苏联宪法中，各自治共和国有脱离苏联并成为独立国家的权力。但是，在国家政权稳定并实行高度集权体制、中央政府享有很高权威并掌握国家主要资源的年代，这个“独立权”没有人真正努力去推动实现，甚至没有人去认真对待这个条文，苏联政府有许多人在对外宣传中还沾沾自喜，认为这一条文显示出苏联共产党和中央政府对少数民族“自决权”和“民主精神”的诚心维护。但是，一旦国家政治格局发生动荡，例如戈尔巴乔夫的“政治体制改革”导致传统意识形态失去影响力和中央政府权威弱化，此时，就可能有一些共和国（波罗的海三国、格鲁吉亚等）以宪法中明文规定的“脱离权”而争取独立建国。苏联这个当年的“超级大国”就是这样解体的。人们也有可能提问：中国《民族区域自治法》中有关“变通执行或者停止执行”这一权利，是否也有可能在未来某个时刻发挥出关键作用，为民族自治地方公开挑战中央政府和国家的权威提供法律依据呢？

¹ 因为母语授课的大学毕业毕业生就业困难，2002年自治区政府开始要求新疆大学各专业普遍推行汉语授课，2003年要求新疆其余大学开始汉语授课。但在校园实际教学中，这一政策推行难度很大。

² 资料来源：<http://edu.sina.com.cn/gaokao/2018-06-26/doc-ihencxtu2120236.shtml>

³ 1984年4月，中共中央批转的国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》：“对少数民族的生育政策，可以考虑，人口在一千万以下的少数民族，允许一对夫妇生育二胎，个别的可以生育三胎，不准生四胎，具体规定由民族自治地方的人大和政府，有关的省、自治区，根据当地实际情况制定，报上一级人大常委会或人民政府批准后执行”（张天路，2015：245）。

⁴ 2001年对1984年版的《民族区域自治法》做了修订，上述的基本内容没有实质变化（全国人大常委会秘书处秘书组、国家民委政法司，2002：29-40）。



2. 我国《宪法》中有关“民族”（56个“民族”层面）的条文¹

第一章“总纲”的第四条：“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。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。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。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由”。

第三章“国家机构”的第五节第九十九条：“民族乡的人民代表大会有权依照法律规定的权限采取适合民族特点的具体措施”。

第六节“民族自治地方的自治机关”：

第一百一十二条 民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。

第一百一十三条 自治区、自治州、自治县的人民代表大会中，除实行区域自治的民族的代表外，其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表。

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。

第一百一十四条 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。

第一百一十五条 自治区、自治州、自治县的自治机关行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权，同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策。

第一百一十六条 民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

第一百一十七条 民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。

第一百一十八条 民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。

国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益。

第一百一十九条 民族自治地方的自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业，保护和整理民族的文化遗产，发展和繁荣民族文化。

第一百二十条 民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地方维护社会治安的公安部队。

第一百二十一条 民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字。

第一百二十二条 国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化事业。

国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人”。

把《宪法》的这11个条文（第112-122条）和《民族区域自治法》前述内容相比，我们可以看到，《宪法》中关于自治地方的人民代表大会、自治地方政府首脑任命、财政自治权、经济

¹ 这里引用的《宪法》文本是2018年3月11日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修正案。http://news.ifeng.com/a/20180322/56942590_0.shtml



建设和文教事业管理、地方公安部队、使用当地通用文字等方面，已经涵盖了《民族区域自治法》中有关“自治权利”的基本内容。上述条文在 1982 年《宪法》中已经出现（中国法制出版社，2004：2-24），与 1984 年《民族区域自治法》的颁布几乎同期，两个重要文件都是在 80 年代初期中国社会整体的政治氛围中出台的。在 2018 年进行《宪法》修订时，上述条文没有修改一个字。

《宪法》是确定一个国家根本制度的基本大法。从文本内容的对比中，我们看到《民族区域自治法》的这些内容与《宪法》的相关条款大致重合。换言之，如果《宪法》上述具体条款能够在政府各项工作中得到切实落实，《民族区域自治法》的这些内容即是可有可无的。而真正使《民族区域自治法》具有不可替代的特殊意义的，仅仅是“**上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行**”这一个条款。

3. 近年来对于提高《民族区域自治法》的地位及作用的呼吁

2017 年底，国家民委机关报《中国民族报》发表的一篇文章声称：“民族区域自治制度实施不足的重要原因，是缺乏**自治权及其地位的宪法保障**。根据宪法原则，民族自治地方条例本应发挥**民族自治地方‘小宪法’**的作用，但迟迟没有进入立法程序阶段。有鉴于此，中央应当在民族自治地方条理的制定过程中承担主导责任。同时根据《宪法》第 3 条原则，采取必要的具体职权划分来规范和完善《民族区域自治法》，使其提升到**德国的宪法地位**，以确保自治权不被忽视或者遭受一般法律、行政法规与地方政策的破坏。……中央与民族区域自治地方关系的法治化的路径，在于**将《民族区域自治法》这一民族区域自治制度的核心规范，提升到中央与民族自治地方基本法的宪法地位**。……**明晰中央与民族自治地方的关系性质。从法律规范上进一步明确民族自治地方权力属性，使中央与民族自治地方的关系互动接受基本法的约束**。……**建立中央与民族自治地方在职权纠纷和利益纠纷等方面的争议解决机制。在这方面，建立违宪审查机制是有效解决中央与民族自治地方纠纷争议的重要宪法保障机制**”（熊文钊、多杰昂秀，2017a）。

这里提到“中央与**民族自治地方基本法**”、“中央与民族自治地方的关系互动接受**基本法**的约束”，使人很自然地联想到香港和澳门这两个特别行政区的“基本法”。香港、澳门曾是清朝割让给英国、葡萄牙的殖民地，长期以来实行的政治制度、经济制度和法律制度等都不同于中国大陆，20 世纪后期在中国各方面变得强大后，中国政府通过与英国、葡萄牙政府的外交谈判使两个地区正式回归中国。由于考虑到两地区与中国大陆的重大制度差异，为了实现两地能够平稳地融入大陆的政治体制、经济体系和司法制度，经过协商安排一个特殊的过渡时期（原有制度“五十年不变”）。在这个过渡时期，中央政府采用实行“一国两制”、制定“基本法”来处理港、澳“特别行政区”与中央政府、内地省市之间的关系互动。

而我国各少数民族自治地方自 1949 年后就纳入中央政府的直接行政管辖之下，基本政治制度、经济制度、司法体系等与其他省市没有本质差异，因此，把民族自治地方与中央政府之间的关系互动和**职权纠纷和利益纠纷等方面的争议解决机制**比喻为“基本法”模式，甚至明确提出要“建立违宪审查机制”，这就混淆了两种性质完全不同的关系模式。

四、今后指导我国民族工作的方向

在 2018 年 3 月 20 日全国人大会议上，再次当选的国家主席习近平发表重要讲话。从习主席近期发表的几次讲话里，我们可以看到党中央如何表述我国民族问题的基调以及如何定位我国民族工作的未来发展方向。

当今世界的政治格局是以拥有独立行政、法律、外交、经济、金融体系的“民族国家”（即



联合国承认的主权国家)为单元构成的¹。在今天的中国这个政治实体中,对于作为中华人民共和国公民的全体中国人而言,“中华民族”是我们所有人最基本、最核心的政治认同和文化认同单元,中国护照和中国身份证是中国人与世界其他国家公民相互区别的法定“边界”。“中华民族”、“中华文明”、“中华儿女”、“民族精神”等话语表述所强调的,是全体中国人的共享历史、集体认同和共同命运,这些表述成为近期最高领导人讲话中有关中国“民族”话语的主线。

2017年10月18日习主席在中共十九大上代表十八大中央委员会所做《工作报告》²是这届中央领导班子的纲领性文件。把全体中国人作为一个整体表述为“民族”的地方共有73处。另有“中国人民”的表述14次,在报告中涉及国内族群差异性的整体表述如“全国各族人民”有10次,涉及56个民族层次的“民族”(“民族宗教工作”、“边疆民族地区”、“民族分裂活动”、“民族区域自治制度”、“民族、宗教”、“民族团结”)仅有6次,同时只有一次谈到“民族区域自治”。《工作报告》在“爱国统一战线”部分涉及民族问题的具体提法:“深化民族团结进步教育,铸牢中华民族共同体意识,加强各民族交往交流交融,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起,共同团结奋斗、共同繁荣发展。……共同致力于中华民族伟大复兴”。显而易见,习主席强调的是“各民族交往交流交融”和“铸牢中华民族共同体意识”,而不是“民族区域自治”。2018年3月在十三届全国人大一次会议闭幕式上的讲话中,习主席没有提及“民族区域自治”,而是强调:“在几千年历史长河中,中国人民始终团结一心、同舟共济,建立了统一的多民族国家,发展了56个民族多元一体、交织交融的融洽民族关系,形成了守望相助的中华民族大家庭”。

由于我国《宪法》中没有“中华民族”概念,有人提出“加强中华民族认同”是违宪。必须承认,我国历次宪法的表述是“中国各族人民”、“中国各民族”、“各民族公民”,确实没有提出“中华民族”的概念。但是,2018年新近修订的《宪法》两次提到“中华民族”(第32条和第33条各一次)³。“中华民族”正式“入宪”,也为所谓的“违宪论”画上句号。以上讲话用词及表述清楚表明,中央在“中华民族”和56个“民族”这两个层面上所强调的重心已经有所转移,过去的表述往往强调“民族区域自治”、“民族平等”、和“共同繁荣”,而近几年则更加偏重于强调“中华民族共同体”和“各民族交往交流交融”。

1989年,费孝通教授指出“中华民族在近百年和西方列强的对抗中成为自觉的民族实体”(费孝通,1989:16),他提出的“中华民族多元一体”理论已得到中央领导人的多次肯定。胡锦涛同志2006年7月在全国统战工作会议上的讲话中,即明确提出:“平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,体现了中华民族多元一体的基本格局,体现了中华民族大家庭的根本利益”(中共中央文献研究室、中共新疆区委,2010:633)。习主席在中央第四次民族工作会议上对“中华民族多元一体”理论做了进一步阐述:“我们讲中华民族多元一体格局,一体包含多元,多元组成一体,一体离不开多元,多元也离不开一体,一体是主线和方向,多元是要素和动力,两者辩证统一”。对“中华民族”基本格局的表述有了进一步的深化和说明。

自2000年以来,学术界关于我国民族关系发展态势、民族区域自治和民族优惠政策的客观效果等议题的讨论持续不断。在2014年中央第四次民族工作会议上,中央领导对这些相关议题做出比较全面的表态。一方面考虑到民族区域自治制度自1949年建国以来已成为我党处理民族问题的基本制度和核心话语,为了避免有可能导致“翻车”的一百八十度大转弯,重申对这一制度的肯定态度,甚至说出“取消民族区域自治制度这种说法可以休矣”这样的重话,给那些担心我党在民族话语和基本制度方面出现重大改变的人吃了一颗“定心丸”。在另一方面,在肯定“民族区域自治”制度的同时,在序阶上特别强调必须把“统一”放在“自治”之上:“没有国家统

¹ 台湾的相对独立地位是中国内战和“冷战”所造成的,另外一些具有不同程度独立性的政治实体(如太平洋、大西洋的一些岛屿)是前殖民地的残余。

² http://www.sohu.com/a/199388213_775191

³ 《中华人民共和国宪法修正案》<https://baike.so.com/doc/6789642-7006251.html>



一，就谈不上区域自治”，在谈到实行区域自治的民族群体时，强调他们在维护统一、民族团结方面“负有更大的责任”。

纵观建国七十年来我国在处理民族关系方面所走过的道路，既有巨大的成功，也有严重的失误。梳理政府文件和学术界在讨论民族问题时所使用的的话语体系时，学术界出现不同思路和激烈争议。在这个非常复杂的领域，出现不同意见十分自然，文化大革命中的“一言堂”才真正可怕，唯有“百花齐放”才能迸发出思想的火花。当年如果没有邓小平同志倡导“解放思想”，中国不可能走上改革开放的道路，在国家现代化建设方面，也就不可能取得今天的伟大成就。今天我们思考中国的民族问题，最重要的一点仍然是“解放思想”和反对“两个凡是”，仍然是坚持“实事求是”和“实践是检验真理的唯一标准”。我们今天分析建国以来在民族政策方面的利弊得失，目的是为了在充分吸取成功经验和失败教训的基础上把今后的道路走得更好更平稳，是为了把全国各族人民真正凝聚成为一个整体，共同应对国际舞台上的风云变幻，实现 13 亿人繁荣富强的“中国梦”。

历史车轮总是不断前行，国家的法规也需要根据社会发展和矛盾形势的变化，以实事求是、与时俱进的精神进行必要的修订和调整。每个不同的历史时期都有其矛盾，都存在着矛盾的主要方面，为了顺应历史发展的大方向并妥善协调现实矛盾，领导人必须审时度势，拿捏分寸，以“实事求是”的务实精神不断在工作策略上进行调整。在中华民族“多元一体格局”的演进过程中，当强调和推动“一体”的力量过大，有可能损害“多元”层面的社会利益和文化传统时，我们应当关注“多元”和保护少数群体传统文化和权益；而当推动“多元”的发展势头有可能威胁到社会的“一体”和国家统一时，我们就必须强调“中华民族共同体”。一张一弛，文武之道也。

参考文献：

- 费孝通，1989，“中华民族的多元一体格局”，《北京大学学报》1989年第4期，第1-19页。
- 郝时远等，2013，“构建新型民族关系”，《领导者》2013年8月总第53期，第79-100页。
- 雷振扬、王明龙，2018，“改革开放40年民族区域制度的发展与完善”，《中南民族大学学报》2018年第9期，第10-16页。
- 李贽，2016，“中华民族观的时代解析”，《中国民族报》2016年8月12日第5版。
- 马戎，2017，“重构中国的民族话语体系”，《中央社会主义学院学报》2017年第2期，第39-46页。
- 普罗霍罗夫主编，1986，《苏联百科词典》，丁祖永等译，北京：中国大百科全书出版社。
- 全国人大常委会秘书处秘书组、国家民委政法司编，2002，《中国民族区域自治法律法规通典》，北京：中央民族大学出版社。
- 宋才发主编，2003，《民族区域自治法通论》，北京：民族出版社。
- 熊文钊、多杰昂秀，2017a，“推进中央与民族自治地方关系法治化”，《中国民族报》2017年12月1日第6版。
- 熊文钊、多杰昂秀，2017b，“我国民族区域自治制度的三大源流”，《中国民族报》2017年11月17日第6版。
- 原新，2015，“维吾尔族人口问题综合研究”，黄荣清主编，《中国少数民族人口研究》，北京：民族出版社，第99-136页。
- 张天路，2015，“中国少数民族人口政策及其转变”，黄荣清主编，《中国少数民族人口研究》，北京：民族出版社，第239-248页。
- 中共中央统战部编，1991，《民族问题文献汇编（1921.7-1949.9）》，北京：中共中央党校出版社。
- 中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会编，2010，《新疆工作文献选编》，北京：中央文献出版社。
- 《中华人民共和国宪法》，2004，北京：中国法制出版社。
- Suny, Ronald Grigor, 1993, *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*. Stanford: Stanford University Press.

