

【论 文】

民族区域自治制度的内在逻辑¹

周 平²

【内容提要】民族区域自治被确定为国家制度至今，已有 70 年的历史。它在中华现代国家建立和发展的大背景下，基于维护国家统一的目的，在国家行政区划的基础上，以在少数民族聚居区成立自治地方、设立自治机关和行使自治权的方式，保障少数民族的政治权利，以此来协调国内的民族关系、实现国家整合。在建立时确立了基本的价值准则后，民族区域自治制度又在面临和应对各种根本性问题的实践过程中增添了新的内涵。统一与自治、民族与区域，是民族区域自治的两对基本关系。民族区域自治制度的价值准则、制度伦理、制度功能和制度的优越性，皆在此基础上形成并受其规制。通过对民族区域自治制度建立、演变和调适过程的梳理，揭示民族区域自治制度的内在逻辑，才能真正把握这项重要政治制度的本质规定性，促进制度的完善和功能的有效发挥，凸显其在促进国家统一、稳定和发展中的价值。

【关键词】民族区域自治 内在逻辑 制度准则 制度伦理 制度功能

一、问题的提出

1949 年 9 月，为筹备建立新中国召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议，将民族区域自治确定为新中国的国家制度。会议通过的具有临时宪法意义的《共同纲领》规定：“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治”。于此，民族区域自治正式成为了中华人民共和国的政治制度。

成为国家制度以来的 70 年间，民族区域自治从国家政权设置的制度安排走向了具体的实践，在实践中经受了考验也在实践中演变和调适，并在调整和塑造国内民族关系方面发挥了关键性的作用，进而对其他国家制度的建立和功能的发挥产生了重要影响。当代中国的统一和稳定，新型社会主义民族关系的形成，以及民族自治地方经济社会的发展，都与民族区域自治制度不可分割地联系在一起。实践证明，民族区域自治制度是一项适合国情并蕴涵着强大功能的重要政治制度。

但是，民族区域自治制度建立和实施以来，围绕着该制度进行的讨论乃至争论也一直不断。在当代中国的各项基本政治制度中，民族区域自治制度受到的关注和相关的讨论乃至争论都是最多的。这样的情形从一个侧面表明，民族区域自治制度本身是在实践中不断发展和完善的，人们对民族区域自治制度的认知也是在这一过程中逐渐深化的，同时也表明民族区域自治制度的内涵及涉及的社会政治关系都具有相当的复杂性。

为了加深对民族区域自治制度的认知，以及通过正确的认识指导民族区域自治的发展和完善，学术界和实际工作部门对此进行了大量的研究，不仅设立了大量的课题而且发表了巨量的成果。然而，绝大部分的研究是从意识形态角度进行的，或者是基于意识形态的价值判断而作的经验论证，甚至是用事实或数据来证明某种意识形态判断的正确性，许多的观点或理论蕴涵了强烈的政治诉求，或者本身就是具有学术包装的政治诉求。诚然，民族区域自治制度需要价值层面上的意识形态性质的论证，但意识形态性质的讨论所具有的价值先定的性质和特点，注定了它只是对民族区域自治制度这样一种内涵丰富的制度安排进行认知的一个角度，难以达成全面把握这项制度真正本质的目标。

¹ 本文刊载于《学术界》2019 年第 6 期。

² 作者为云南大学特聘教授、博士生导师，北京大学国家治理研究院研究员。



不过，对于社会政治领域中许多人们争论不休而且谁也说服不了谁的问题，实践和历史往往不受争论的纠缠而给出自己的答案。“60年一甲子”说法道出了事物发展和完善需要较长时间的中国经验，历史学的长时段研究则表明了对社会发展规律认知在时间维度上的学术态度。中国共产党在处理国内民族问题上通过探索而确定民族区域自治政策经历了数十年的时间，民族区域自治制度建立和发展也经历了70年。在如此一个长期的历史进程中，民族区域自治制度在国家发展大逻辑的框架内，在制度的建立、演变和功能发挥的过程中积累了特定的内涵，形成了自身发展的内在逻辑，并在此逻辑演变进程中体现出内在的本质规定。因此，全面考察这项国家制度演变和调适的过程，在揭示其内在逻辑的基础上形成关于该制度的基本认识，应是正确认识这项重要的国家制度的一个有效途径。本文就试图从民族区域自治制度建立和发展历史的梳理中，概括出一些关于这项制度的基本认识，以便准确地把握民族区域自治制度的本质。

二、民族区域自治制度的建立和巩固

在新民主主义革命即将取得全国胜利的时候，按照现代国家制度来组织新的国家政权成为中国共产党面临的重大而紧迫的任务。在如此紧要的历史关头，彻底放弃曾经的民族自决、民族自治共和国和联邦制的主张，并代之以新的政策主张和制度安排，成为了一个必要而重大的政治抉择。在着手进行新国家的制度设计的时候，中国共产党最终选择了民族区域自治¹，并将其作为取代民族问题上曾经的政策主张的新的和正式的方案。在为建立新中国而召开的中国人民政治协商会议上，民族区域自治被确定为国家的政治制度，并载入了为新的国家政权奠定宪法基础的《共同纲领》。²于是，民族区域自治在成为中国共产党处理国内民族问题的基本政策³的基础上，成为了新中国的一项基本的国家制度。民族区域自治既具有政党政策的性质，也具有国家制度的性质。

民族区域自治被确定为党的基本政策和国家制度，皆是在建立主权统一的现代国家和新的国家政权的特定历史时刻实现的，皆着眼于建立统一的现代国家制度。⁴民族区域自治不论是作为政党政策还是作为国家制度，均是在现代国家的总体框架内处理国内民族关系，以及通过对国内民族关系的调整而巩固国家统一的政策选择和制度安排，形成伊始就有着明确且强烈的国家意涵。关于民族区域自治的官方定义，最早见诸于时任主管党和国家民族工作的统战部部长李维汉的讲话。他于1951年12月在阐述中国共产党关于新中国民族问题的基本理论时指出：“民族的区域自治，是中华人民共和国领土之内的，在中央人民政府统一领导下的，遵循着中国人民政治协商共同纲领总道路前进的，以少数民族聚居区为基础上的区域自治（不应以少数民族所占当地

¹ “据李维汉同志回忆，1949年人民政协筹备期间，毛泽东同志就是否实行联邦制的问题征求了他的意见。”李维汉作了深入的研究后提出：“在统一国家内实行民族区域自治，更有利于民族平等的实现。中央采纳了这个意见。”中共中央统战部：《民族问题文献汇编（1921.7-1949.9）》，中共中央党校出版社1991年版，前言，第10页。

² 1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》第九条规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务”；第五十条规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等”，“禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”；第五十一条明确规定：“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。”

³ 《共同纲领》“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治”原则的提出，表明“中国共产党最终明确规定民族区域自治为解决中国民族问题的基本政策。”中共中央统战部：《民族问题文献汇编（1921.7-1949.9）》，中共中央党校出版社1991年版，前言，第10页。

⁴ 2014年，时任全国政协民族宗教委员会主任的朱维群指出：“新中国建立之际我们确立了民族区域自治制度，主要目的是为了反对搞‘民族自决’、‘民族自治共和国’、‘联邦制’。”朱维群：“民族工作应向‘交往交流交融’使劲”，人民网，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0728/c1001-25357004-3.html>。

人口的一定比例为基础；这种看法是错误的，违反共同纲领的)。”¹这一定义所强调的民族区域自治的国家至上原则，在1952年8月9日中央人民政府颁布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》中得到了进一步体现。《纲要》第二条规定：“各族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导。”

这样的定义和规定表明，民族区域自治并不是对历史上各个民族群体自主性和独立诉求的承认，完全不同于民族自决和联邦制的政策考量，而是国家在主权统一和中央集权的制度框架内，于“各少数民族聚居的地区”实行的，其实质是少数民族通过设立自治地方和建立自治机关而行使自治权。但是，少数民族聚居区是在国家统一的行政区划基础上确定的，自治机关为中央政府领导下的一级地方政权，接受上级人民政府的领导。这就表明，民族区域自治是由国家设立的，是在国家行政区域内实施的，自治权是一种国家授权。国家的统一和中央集权的国家政权制度，是民族区域自治的先决条件，国家本位构成了民族区域自治的第一条基本准则，也是民族区域自治制度的基本制度伦理。

同任何一项政治制度一样，制度设计必须付诸实践，不仅在实践中发挥其功能，也在应对各种具体问题的实践中进行调整和完善，从而逐步形成和丰富自己的内涵，确立制度的本质规定。

1949年10月1日毛泽东在天安门城楼上宣布“中央人民政府成立”，标志着一个新的国家政权的诞生。但是，要在全中国范围内建立新国家政权的各级地方政府，形成统一的国家制度，仍然面临着诸多的困难。其中，最难处理的问题便是，处于国家疆域边缘的边疆地区生活着历史文化各具特色的民族群体，其中的一些民族群体在历史上建立的地方性政权仍然存在，少数民族在边疆地区拥有丰富的政治资源。新的国家政权将力量延伸至这些区域以及在这些区域建立新的地方政权，汉族与少数民族关系紧绷的问题便随之凸显，而绷紧的民族关系反过来又对在边疆多民族地区开展工作形成障碍。在这样的形势下，疏通民族关系、消除民族隔阂便具有决定性的意义。时任西南军政委员会书记的邓小平，对此有着深刻的认识。他说：“现在我们民族工作的中心任务是搞好团结，消除隔阂。只要不出乱子，能够开始消除隔阂，搞好团结，就是工作做得好，就是成绩。”²而要搞好团结并消除民族隔阂，就必须实行“少数民族的事应该由他们自己当家”的方针，承认“他们的政治权利”。在这样的形势下，民族区域自治就成了解决当时问题的最为有效的制度安排。³邓小平要求：凡是条件具备的地方，都实行民族区域自治；条件暂不具备的地方，则“可以先成立民族民主联合政府”。⁴与此同时，中央政府也提出了实施民族区域自治的明确要求。1951年2月5日，政务院发布《关于民族事务的几项决定》就要求：各大行政区军政委员会(人民政府)指导各有关省、市、行署人民政府认真地推行民族区域自治及民族民主联合政府的政策和制度，并责成中央民委召开扩大会议检查与总结关于推行民族区域自治及民族民主联合政府的经验。⁵

当时，作为少数民族之代表的上层人士，发挥着关键性的作用。如邓小平指出的那样：“在

¹ 李维汉：“有关民族问题的若干问题”，李维汉：《统一战线问题与民族问题》，人民出版社1981年版，第510页。

² 邓小平：“关于西南少数民族问题”，国家民委政策研究室编：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社1994年版，第55页。

³ 刘少奇在1954年《关于中华人民共和国宪法草案的报告》也强调了这一点，他说：“必须让各民族按照民族区域自治的原则当家作主，有管理自己内部事务的权利。这样，就能够消灭历史上残留下来的民族间的隔阂和歧视，不断地增进各民族间的相互信任和团结。”(国家民委政策研究室编：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社1994年版，第108页)。

⁴ 邓小平：“关于西南少数民族问题”，国家民委政策研究室编：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社1994年版，第57页。

⁵ 《当代中国民族工作大事记(1949-1988)》，民族出版社1989年版，第17页。



少数民族地区，由于历史的、政治的、经济的特点，上层分子作用特别大。”¹ 民族区域自治制度的实施，得到了他们的赞同和接纳，因而在疏通民族关系方面发挥了不可替代的作用。少数民族的地方政权也通过民族区域自治而顺利地被纳入了国家政权体系，从而凸显了民族区域自治制度的国家整合功能，对中华现代国家建设产生了深远的影响。对于中华现代国家的建立和巩固来说，这项从有利于国家主权统一和中央集权的角度来配置或组织边疆多民族地区的地方政权的制度安排，带来了巨大的制度红利，其意义并不亚于生产资料社会主义改造中对资本家实行赎买的政策所带来的政策红利。

民族区域自治制度在国家统一领导下通过区域自治而实现了少数民族自我管理本民族内部事务的权利，在维护了国家主权统一、制度统一和政权统一方面发挥了重要的作用，但也遇到了一个突出的现实问题，即“实行民族区域自治，不把经济搞好，那个自治就是空的。少数民族是想在区域自治里面得到些好处，一系列的经济问题不解决，就会出乱子。”² 这样的问题表明，只有解决好区域内的经济社会发展问题，民族区域自治制度的意义才能充分彰显。区域内的经济社会发展关乎民族区域自治的制度实效。于是，民族区域自治中的区域性问题的区域性属性就这样在实践中凸显出来了。

民族区域自治制度是在新中国的国家政权建设总体框架和进程中逐步实施的。随着地方政权建设的全面展开并一步步取得成效，民族区域自治的实践也在不断丰富。随着地方政权的层级关系逐渐被厘清，民族自治地方与地方政权的配置关系也日渐清晰。因此，在一个完整的地方政权体制中来理顺民族区域自治的层级关系的条件也就逐渐具备了。此外，与民族区域自治成为新中国成立这个历史节点上进行国家整合这个大棋局中的关键环节一样，民族识别也是其中的重要一环，并对民族区域自治的实施具有重要意义。在民族区域自治制度深入实践的同时，民族识别也取得了显著的成效，并识别出了数十个少数民族³，从而为从民族与区域结合的角度来厘定民族区域自治的地方建置提供了条件。

在这样的背景下，1954年9月召开的第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法（简称“五四宪法”），在总结国家政权建设经验的基础上对民族区域自治做出了更加明确的宪法规定。不仅再次重申了“各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”的规定，而且进一步明确了民族区域自治的设置条件，以及民族自治地方的法律地位。其中的“自治区、自治州、自治县都是民族自治地方”的规定则表明，国家在统一的政权体系中实行省级、地市级和县级的三级自治。⁴ 宪法第二章的第五节还明确规定了自治机关的组织和工作。这些规定在总结民族区域自治实施经验的基础上，不仅对民族区域自治做出了更加明确和严谨的规定，而且按照国家制度总体结构的要求，对民族区域自治进行了全面的规范：一是，通过三级自治加民族乡的设置，使民族区域自治与地方政权层级有机地结合；二是，将民族因素

¹ 邓小平：“关于西南少数民族问题”，国家民委政策研究室编：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社1994年版，第59页。

² 邓小平：“关于西南少数民族问题”，国家民委政策研究室编：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社1994年版，第57页。

³ 到1954年全国人民代表大会第一次会议以前，除已经公认的蒙古、回、藏、维吾尔、苗、瑶、朝鲜、满、黎、高山等族外，经过识别和归并，确认了壮、布依、侗、白、哈萨克、哈尼、傣、傈僳、佤、东乡、纳西、拉祜、水、景颇、柯尔克孜、土、塔吉克、乌孜别克、塔塔尔、鄂温克、保安、羌、撒拉、俄罗斯、锡伯、裕固、鄂伦春等族，共有38个少数民族。（《当代中国民族工作》上卷，当代中国出版社1993年版，第286页）。

⁴ 《共同纲领》将民族区域自治确立为国家制度后，民族区域自治的实践随之开始。不过，在“五四宪法”确立三级自治制度之前，全国建立的民族自治地方皆称之为“自治区”，既有省级的自治区，也有地市级和县级的自治区，还有乡一级的自治区。如第一个在县级行政区域建立的自治地方，甘肃省天祝藏族自治县（1950年5月6日建立），就称之为“自治区”。“五四宪法”确立三级自治的体制后，凡是符合条件的自治区，皆按宪法的规定进行相应的调整，分别调整为自治区、自治州、自治县；不符合条件的自治区，则调整一般的行政区域，乡一级的自治区则改建为民族乡。



与区域因素、民族权利和区域发展进行了适当的平衡。从总体上看，这些具体而明确的规定，稳定了民族区域自治的制度内涵，明晰了民族区域自治的价值取向，确立了民族区域自治的基本逻辑，凸显了民族区域自治的制度伦理，促成了民族区域自治制度的巩固，为民族区域自治朝着规范化的方向发展创造了条件。

“五四宪法”颁布后，宪法对民族区域自治的规范旋即付诸实践。1955年12月29日，国务院总理周恩来发布了两项指示：一是，《国务院关于改变地方民族民主联合政府的指示》，指出：属于民族民主联合政府的县和乡，适合建立自治县和民族乡的，改建自治县和民族乡；不适合的改为一般县和乡。属于民族民主政府的专区和区，适合建立自治州和自治县的，改建自治州和自治县；不适合的改为专员公署和区公所，作为省和县人民委员会的派出机关。二是，《国务院关于建立民族乡若干问题的指示》，指出：凡是相当于乡的少数民族聚居地方，应该建立民族乡；凡是过去建立的相当于乡的民族自治区，应该改建为民族乡。¹通过一系列的规范，此前建立的民族自治地方被纳入了规范的轨道，此后的民族区域自治也都按此规范进行。

在民族区域自治实践和制度内涵形成的过程中，新疆维吾尔自治区的建立是浓墨重彩的一章并蕴涵着重要的制度构建意义。新疆维吾尔自治区是在宪法对民族区域自治制度进行规范后建立的，但其建立进程的启动却要早得多。1951年2月，新疆就开始筹备民族区域自治了。不过，一开始便遇到了一个十分复杂的现实问题，即新疆有省、行政公署区、行政区、专员公署区、县（旗）、县辖区、乡（镇）、乡（镇）辖管理区等多种行政建置，复杂的行政区域中居住着维吾尔、回、哈萨克、塔吉克、蒙古、锡伯等多个少数民族，各个少数民族都有建立自治地方的积极性。于是，在一个维吾尔族人口占多数的区域内，如何处理各个民族尤其是各个民族区域自治的关系成为突出的问题，由此也从一个特殊的角度将民族区域自治的区域性问题再一次地凸显了出来。新疆在民族区域自治实践中，通过“首先帮助人口较少的少数民族建立相应的自治地方”，²再根据“五四宪法”三级自治的规范，于1955年10月建立省级的维吾尔自治区，从而完成了全区范围的民族区域自治。新疆民族区域自治的实践表明，维护好区域内其他民族的权益，尤其是处理好区域范围内其他民族建立的自治地方的关系，民族区域自治才能顺利实施。这实际上是在民族区域自治实践此前已经遇到的区域经济社会发展问题的基础上，进一步凸显了民族区域自治中的另外一个区域性问题，即自治地方内各个民族的平等权利问题。这两个方面的问题结合在一起，就将民族自治地方内的民族因素与区域因素的关系问题，完整而明确地凸显成为民族区域自治必须面对的根本性问题。

由此可见，民族区域自治涉及到两个根本性的问题，一是国家的统一和民族的区域自治的关系问题，二是民族自治地方实行自治的民族与区域内其他民族和区域发展的关系问题。从民族区域自治制度的建立和实践来看，这两个问题的凸显和解决有着明显的区别。如果说，国家统一与民族的区域自治的关系问题是民族区域自治制度设计时就遇到并已经解决的问题，那么，自治地方的民族因素与区域因素的关系问题则是在制度实施中凸显并得到解决的问题。民族区域自治制度涉及的这样两对基本的关系，也成为了制度准则、制度伦理形成的基本框架。

民族区域自治制度经过制度确立、制度实施、制度规范和制度补充等诸多的环节，到了1957年便稳定下来并实现了制度定型。因此，对其进行全面的政策阐释的必要性也随之凸显。1957年7月20日，中央民族事务委员会和全国人大民族委员会在青岛召开了被称为“具有里程碑意义”的全国民族工作座谈会，国务院总理周恩来在被誉为民族问题“纲领性文件”的重要讲话中，对民族区域自治制度作出了明确的政策阐释。周恩来指出：“在中国适宜于实行民族区域自治，

¹ 《当代中国民族工作大事记(1949-1988)》，民族出版社1989年版，第78页。

² 《当代中国民族工作》上卷，当代中国出版社1993年版，第224页。



而不宜于建立也无法建立民族共和国。”¹“在中国这个民族大家庭中，我们采取民族区域自治政策，是为了经过民族合作、民族互助，求得共同的发展、共同的繁荣。中国的民族宜合不宜分。”²“这种民族区域自治，是民族自治与区域自治的正确结合，是经济因素与政治因素的正确结合”。³这是党和国家领导人对民族区域自治的第一次全面阐述，宣示了党和国家对民族区域自治的基本态度，确定了民族区域自治制度的基本内涵，也意味着这项重要的制度已经定型。

这一时期民族区域自治制度的建立和实践表明，民族区域自治是国家在主权和政权统一前提下为协调国内民族关系而设置的政治制度，民族区域自治在国家特定的区域内建立，自治机关在中央政府领导下工作，并行使国家通过宪法和法律赋予的自治权。依法建立自治地方并实行自治的民族，负有平等对待区域内其他民族和促进区域经济社会发展的政治责任和道义责任。民族区域自治制度涉及到国家的统一与民族的区域自治，以及自治地方实行自治的民族与区域内其他民族和区域发展两对基本的关系。国家利益至上和区域内部平衡，是民族区域自治制度的两条公理。民族区域自治的法理基础、制度准则、价值取向、制度伦理和制度功能，皆在此基础上形成并受其规制。

三、民族区域自治制度的偏移及虚置

民族区域自治制度付诸实践之后，随着所蕴涵的制度功能的逐步释放，历史上形成的民族隔阂从根本上得以消除，民族关系得到了有效的改善，平等团结互助的民族关系逐步形成。于是，党和国家在边疆多民族地区开展工作时绕不开的一大障碍便从根本上消除了，民族因素对党和国家工作的影响已不如此前那样的突出。民族区域自治制度的必要性和优越性充分地体现了出来。到了1954年，边疆多民族地区地方政权建设的任务基本完成，历史上形成的地方民族性政权已经被新生的人民民主政权所取代，现代国家构建中的国家整合任务已经实现，民族因素在国家整合中的影响由负面转化为正面，社会主义性质的新型民族关系已经形成。因此，“五四宪法”在“序言”中明确宣布：“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭。”到了1957年，周恩来在《关于我国民族政策的几个问题》的讲话中，则进一步提出在“新的基础上”达到“各民族间进一步的团结”的要求，并指出“这个新的基础，就是我们各民族要建设社会主义的现代化国家”。⁴很显然，这样的表述中对民族关系的判断又比“五四宪法”更进了一步。

民族区域自治制度全面实施并取得了巨大的成效，也带来了另外一个方面的问题，那就是通过民族区域自治来解决国内民族问题的必要性和紧迫性都明显降低了。作为一种国家制度安排的民族区域自治，它的实施是需要推动力量的，尤其是需要党的政策的推动。由此产生的动能是民族区域自治制度进一步发展的必不可少的条件。而在民族区域自治制度实施的紧迫性降低的条件下，曾经急切地推动民族区域自治的党和政府在推动这一制度方面投入的精力和资源都很难达到此前的程度，⁵涉及民族关系或民族工作的党内文献虽然强调切实尊重少数民族的平等权利和自治权利，但对民族区域自治强调的频率和力度都较前一时期有所减弱。民族区域自治地方建立的速度也明显放慢。此前在民族区域自治实施中发挥过重要作用的少数民族精英对民族区域自治制

¹ 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，人民出版社1980年版，第13页。

² 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，人民出版社1980年版，第17页。

³ 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，人民出版社1980年版，第13页。

⁴ 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，人民出版社1980年版，第2页。

⁵ 或许，这也是民族区域自治制度定型和稳定化的一种表现。由于通过民族区域自治来调协民族关系、消除民族隔阂，从而为党和国家在边疆多民族地区开展工作扫清障碍的紧迫性已经解除，民族区域自治制度可以比较从容的朝着落实少数民族在区域内自主管理本民族内部事务，从一个更大的视野和框架——国家与特定区域、民族自治地方民族因素与区域因素——内构建现代国家的体制机制的方面发展。



度抱有很大的期待，但在推动民族区域自治方面的作用也明显减弱。

民族区域自治推进的步伐放缓的时候，党和国家的工作重心也正在发生重大转移。1956年生产资料的社会主义改造完成以后，中国实现了由新民主主义社会到社会主义社会的过渡，党的指导思想出现了严重的左倾。1957年的反右斗争扩大化以后，左倾错误更是日益严重并不断发展。于是，党的中心工作逐渐转向了阶级斗争，阶级斗争成为治国理政的基本方略。受此影响，包括民族区域自治在内的全部民族工作都得纳入到阶级斗争的视野和格局中审视，民族问题也被人为地与阶级问题捆绑在了一起，“民族问题的实质是阶级问题”的论断随之出现¹。“在一九六二年九月的八届十中全会上，毛泽东同志把社会主义社会中一定范围内存在的阶级斗争扩大化和绝对化，发展了他在1957年反右派斗争以后提出的无产阶级同资产阶级的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾的观点，进一步断言在整个社会主义历史阶段资产阶级都将存在和企图复辟，并成为党内产生修正主义的根源”²，甚至还强调阶级斗争“要年年讲、月月讲、天天讲”。在这样的形势下，“民族问题的实质是阶级问题”的观点逐渐在民族工作领域中占据了主导地位，包括民族区域自治在内的全部民族工作都被纳入到了阶级斗争的轨道来审视和评判，民族问题因此而被否定。

在以阶级斗争的眼光来看待民族问题的条件下，民族问题的核心要素——民族因素——便不可避免地扭曲甚至解构，民族区域自治制度中的民族因素也被逐渐淡化、稀释和抽离。民族区域自治涉及的两对基本关系中，以少数民族为核心的民族因素是桥接环节，具有枢纽性的意义，直接关乎民族区域自治两对基本关系的构建和走向。政策层面上民族区域自治中的民族因素淡化、虚化甚至抽离以后，民族区域自治实施中最为重要的政策推动就逐渐趋于停滞，仅仅靠制度框架及其惯性推进和运行。而在具体的民族自治地方，由于民族因素被弱化、淡化，区域性因素就成为了支撑民族区域自治架构的主要力量。

在多种因素的作用之下，民族区域自治的实施受到了严重的影响。除了一些特殊区域的民族区域自治仍在继续推进以外，大多数地方民族区域自治的实施都出现了明显的问题：一是，民族区域自治推进的力度不足，除了建立自治地方的速度放缓以外，保障民族区域自治取得实效的政策供给也跟不上实践的需要，民族区域自治已经无法有效地推进了；二是，自治机关并未获得充分有效的自治权，自治权的流失或虚拟化问题日渐突出。一些自治地方虽然仍然保留了民族区域自治的名称，但对民族权利与区域发展给予专门考虑和安排的制度机制已经不复存在，民族区域自治出现了空转；三是，在其他保障民族区域自治实施的因素或力量淡化或被解除以后，区域因素由于缺乏民族因素的支持而失去了效能，既无法支撑民族区域自治的实施，更无法保护已经建立的自治地方的存续，于是，一些自治地方便在五、六十年代的区域建制调整中被轻易地调整了，一些民族自治地方被归并到了其他行政区域，失去了自治地方的性质。

“文化大革命”开始以后，民族区域自治的形势变得更为复杂和严峻。随着“文化大革命”的全面深入，尤其是1967年造反派夺了各地的党委和政府的权以后，国家政权的运转总体上被纳入到了“文革”的轨道，国家制度的体制和机制遭到了全面的破坏。在这样的政治环境之中，实行民族区域自治的制度环境和制度条件遭到彻底破坏，民族区域自治的制度支撑全面崩塌，实

¹ 1958年4月，青海循化撒拉族自治县发生反革命叛乱，裹胁三四千人，围攻循化县城两天三夜。6月18日，青海省委向中共中央上报“青海省委对全省镇压叛乱问题的指示”。1958年8月27日中共中央批转青海省委关于《循化撒拉族自治县反革命武装叛乱事件的教训》的报告。中共中央指示：“在少数民族地区的工作中，应当结合当地条件，坚定不移地贯彻阶级路线。”并强调指出：“要时刻记住：在阶级社会里，民族问题的实质是阶级问题，不把握阶级实质，是不能够彻底解决问题的。”（《当代中国民族工作》上卷，当代中国出版社1993年版，第143页）。随后，针对循化反革命叛乱这类严重阶级斗争事件的教训而作的指示，逐渐被扩大化和普遍化了。

² 1981年6月27日中国共产党十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。

施民族区域自治的动力机制消失殆尽，民族区域自治的推动力量和支撑力量全面沦陷。曾经在民族区域自治制度的建立和实施中发挥过重要作用的党的干部以及少数民族精英遭到了残酷斗争、无情打击。因此，尽管民族区域自治的宪法规定仍然存在，文革中制订的“七五宪法”及文革结束后的“七八宪法”都再次重申了民族区域自治的规定¹，但民族区域自治只是保持了国家制度之名，实际上已经几乎完全停止运行了。“文革”十年中都没有建立一个民族自治地方。民族区域自治制度已经形同虚设，处于一种虚置的状态。

左倾思想及文化大革命对民族区域自治的干扰和破坏是十分严重的，但是，这些影响又是通过对民族区域自治的两对基本关系中构建起来的各种体制和机制的破坏而达成的。民族区域自治遭到严重的干扰、破坏和最终全面停止这一事实，也凸显了民族区域自治制度的体制机制不够完善的问题，从反面凸显了两对关系对民族区域自治制度的意义。从这一时期民族区域自治的挫折中吸取教训，解决好民族区域自治中两对基本关系的体制和机制问题，是民族区域自治研究和建设的一个重要课题。

四、民族区域自治制度的恢复和重塑

“文化大革命”结束后，民族区域自治制度迎来了恢复和发展的新阶段。首先，文革结束后进行的全面的“拨乱反正”，为民族区域自治的恢复提供了契机。在拨乱反正中，民族关系和民族政策这个遭受严重破坏的领域受到了特别的关注，党的民族政策得到了全面恢复，民族区域自治制度由此而获得了恢复的强大推动力。其次，党的十一届三中全会实现了党的工作重心由“阶级斗争为纲”向经济建设的转移以后，民族问题和对民族区域自治的认知和评判，也从阶级斗争的视野转移到经济为中心和改革开放的新视野之中，民族区域自治被置于一个新的历史进程和一种完全不同的思想认识、政策导向、治国方略之下来审视。在此条件下，为了调动各民族尤其是少数民族社会主义现代化建设的积极性，民族区域自治被作为重要的制度资源而受到重视，因而得到了党和政府的积极推动。再次，曾经受打击的那些在第一阶段民族区域自治制度建立和实践中发挥了重要作用的老干部，以及经过平反而重返政坛的少数民族精英，对民族区域自治制度的倾情企盼也成为民族区域自治制度恢复中不可忽视的力量。这些因素结合在一起共同起作用，为民族区域自治制度的恢复创造了良好的条件。

执政党在民族区域自治问题上对错误认识的纠正以及相关决策的提出，则为民族区域自治制度的恢复提供了直接动力。1980年1月，中央第一次公开发表了周恩来1957年8月在青岛民族工作上所作的《关于我国民族政策的几个问题》的重要讲话²，不仅是对民族区域自治的态度上的再次重申，而且为民族区域自治问题上的拨乱反正提供了根本性的理论依据和政策依据。1980年3月，中共中央在批转《西藏工作座谈会纪要》中指出：“在我国各民族都已经实行了社会主义改造的今天，各民族间的关系都是劳动人民间的关系。因此，所谓‘民族问题的实质是阶级问题’的说法是错误的，这种宣传只能在民族关系上造成严重误解。”³这样的定论给“民族问题

¹ “七五宪法”的第四条规定“中华人民共和国是统一的多民族的国家。实行民族区域自治的地方，都是中华人民共和国不可分离的部分。”虽然没有否定民族区域自治，但强调的是统一。关于自治权的表述是这样的：“民族自治地方的自治机关除行使宪法第二章第三节规定的地方国家机关的职权外，可以依照法律规定的权限行使自治权。”“七八宪法”的第二十四条规定：“自治区、自治州、自治县都是民族自治地方，它的自治机关是人民代表大会和革命委员会。各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”第三十九条规定：“民族自治地方的自治机关除行使宪法规定的地方国家机关的职权外，依照法律规定的权限行使自治权。”

² 《当代中国的民族工作》上卷，当代中国出版社1993年版，第164页。

³ 《当代中国的民族工作》上卷，当代中国出版社1993年版，第164页。



的实质是阶级问题”的认知和观念正式划上了休止符，同时也对社会主义社会的民族问题给予了肯定。1981年中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，更是明确地指出：“在民族问题上，过去，特别是在‘文化大革命’中，我们犯过把阶级斗争扩大化的严重错误，伤害了许多少数民族干部和群众。在工作中，对少数民族自治权利尊重不够。这个教训一定要认真记取。”同时还强调“必须坚持实行民族区域自治，加强民族区域自治的法制建设，保障各少数民族地区根据本地区实际情况贯彻党和国家政策的自主权”。¹这些重要的认知和决定，成为了民族区域自治制度恢复的直接促进因素。

在拨乱反正和恢复党的民族政策的过程中，民族区域自治制度中的民族因素成为了关注的重点，自治权问题受到了高度的重视。这一时期恢复民族区域自治的进程，也是以恢复自治权为中心的。而民族区域自治的国家因素(或国家的统一)、自治地方的区域因素则涉及不多甚至有所忽略。与此同时，由于出现了强调民族因素或自治因素一边倒的局面，加强民族自治权的呼声便日渐走高，“民族的充分自治”的要求随之出现，出现了矫枉过正的迹象。

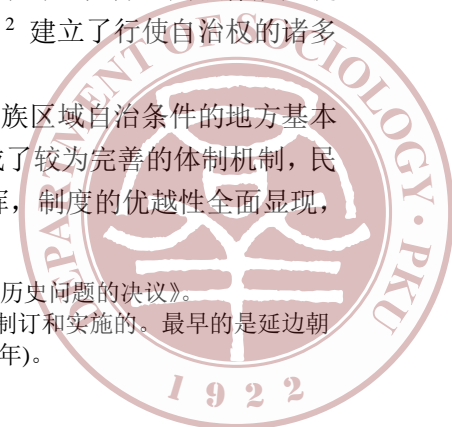
民族区域自治得到恢复以后，加强民族区域自治的法制化建设，以及通过法制化而对制度进行重新塑造的问题逐渐凸显。为此，1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的宪法，对民族区域自治制度给予了新的肯定，并在“五四宪法”的基础上对民族区域自治作了一系列重要的修改和补充，进一步扩大了自治机关的自治权。宪法在“总纲”中规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”同时，还在第三章“国家机构”中专设“民族自治地方的自治机关”一节，通过一共十一条规定对自治机关的设立和行使的权利进行了明确的规范。较之于“五四宪法”的相关内容，这些规定更加明确、清晰、完整。在此基础上，1984年5月31日第六届全国人民代表大会第二次会议通过了我国第一部民族区域自治的专门法律——民族区域自治法，以一部宪法性质的基本法对民族区域自治的性质、民族自治地方的建立、自治机关的组成、自治机关的自治权、民族自治地方的人民法院和人民检察院与民族自治地方内的民族关系，以及上级国家机关的职责等民族区域自治的基本问题进行了明确的规定，将1952年《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》的规定大大向前推进了，实现了民族区域自治的规范化、体系化、刚性化、操作化的有机结合，对制度进行了重新塑造。

民族区域自治与改革开放推动的现代化进程相结合，尤其是民族区域自治法的颁布，为民族区域自治的发展创造了良好的条件，民族区域自治快速地向推进。首先，党和政府先后出台了一系列推动民族区域自治尤其是落实自治权的方针政策，从而使民族区域自治实施的制度机制和政策框架更加清晰、有力。其次，少数民族的权利意识在制度和政策环境的支持下迅速觉醒，实施民族区域自治的诉求日渐强烈，民族区域自治日益成为少数民族自觉的行动。再次，具备实施民族区域自治条件的地方的政府，也期待通过民族区域自治而获得更多的权利资源和政策支持，因而实施民族区域自治的积极性日益提高，推动了民族自治地方的建立，民族区域自治掀起了新的高潮。最后，各个民族自治地方的自治机关在依法行使自治权的过程中，充分运用法律规定提供的条件和各种政策资源，积极制定本地方的自治条例和单行条例，²建立了行使自治权的诸多机制，使民族区域自治越来越实在。

从总体上看，这是一个民族区域自治大发展的时期，具备实施民族区域自治条件的地方基本上都建立了民族自治地方，民族区域自治在制度层面和实践层面形成了较为完善的体制机制，民族区域自治的运行机制日臻完善，民族区域自治的制度功能全面发挥，制度的优越性全面显现，

¹ 1981年6月27日中国共产党十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。

² 目前已经颁布的25个自治州的自治条例，都是在民族区域自治法颁布以后才制订和实施的。最早的是延边朝鲜族自治州自治条例(1985年)，最晚是恩施土家族苗族自治州自治条例(1992年)。



在平等团结民族关系的塑造、通过民族关系的协调而促进国家整合以及促进民族自治地方经济社会发展方面发挥了重要作用。

民族区域自治以前所未有的势头长足地发展之时，正是改革开放向纵深推进和现代化建设最有成效之时，中国社会发生了深刻而巨大的变化。在这样的环境下，民族区域自治也出现了新的情况并面临着复杂的形势。一是，随着社会利益格局的调整以及经济社会的发展尤其是民众受教育程度的提高，少数民族的民族意识持续增强。国外正在兴盛的意识形态色彩浓厚的族际政治理论传入国内后，对这样的民族意识产生了激发作用，从而使民族的权利意识趋于旺盛，既为民族区域自治的发展注入强劲和持续的动力，也对民族区域自治形成强大的压力；二是，民族区域自治制度在政策属性基础上形成的易受意识形态影响的特点逐渐显露出来，从而为将民族权利诉求以意识形态的方式加以表达进而对民族区域自治施加影响提供了可能。在此情况下，个别人将民族的权利诉求上升成为理论，进而以此来解释、诠释党的民族理论，提出了自治权应该不受限制地发展、在民族区域自治中只讲权利不讲义务，以及民族区域自治突破现有法律框架而发展的要求，从而使民族区域自治面临着意识形态影响复杂化的问题。三是，在上述因素持续发挥作用的条件下，个别地方的民族区域自治实践出现了片面地要求更大的自治权，忽略自治地方内其他民族权益，甚至把民族自治地方说成是某个民族独有的地方，将自治权引向提升民族待遇而不是促进地方经济社会发展的方向，以民族因素混淆和掩盖自治地方突出的社会问题而影响地方治理的问题。

这些问题虽只存在于个别的地方和很小的范围，但它反映出民族区域自治实践中的某种偏颇化倾向，即在民族区域自治中注重民族观念而忽视国家观念，在民族区域自治制度的两对基本关系中只强调自治因素而忽略国家因素，在民族自治地方只强调民族因素而忽略区域因素的倾向。但问题是，民族区域自治制度中国家的统一与民族的区域自治，自治地方的民族因素与区域因素是不可分割地结合在一起，它们之间保持某种平衡是制度健康发展的基本条件，也是民族区域自治的制度伦理的客观要求。片面强调某个方面而忽略与之相关的另一个方面，就会导致对另外一个方面形成遮蔽效应和挤出效应。这样的倾向如果任其发展，就会打破民族区域自治制度中两对基本关系的平衡，侵蚀民族区域自治的制度伦理，损害民族区域自治的制度正义，对民族区域自治制度造成解构性的影响，增大制度朝着不恰当方向发展的风险。

五、民族区域自治制度的反思与调整

进入 21 世纪以后，随着中国现代化“三步走”第二阶段目标的实现，中国社会的根本性变革越来越突出，民族区域自治的社会历史条件发生了巨大而深刻的变化。在新的环境条件下对民族区域自治进行再审视的必要性也越来越突出。与此同时，在民族区域自治中的新情况和新问题日渐凸显的情况下，对其进行的反思逐渐突出了起来。到了 2010 年，这样的反思也在政策层面表现出来。尤其是中国的经济总量超越日本而居于世界第二位，从而标志着国家发展进入新的阶段以后，国家决策层将民族问题的治理纳入到国家治理的总体格局中谋划，并提出了国家治理的新思维。政策层面对民族区域自治进行调整的力度也明显加大，不仅提出民族问题治理的新理念和新思维，而且为民族区域自治的发展提出了明确的指引，促成了民族区域自治制度的完善。

在本世纪初，对民族区域自治的反思便出现了并日渐增强。这样的反思首先出现于学术研究的领域。随着民族区域自治问题上偏颇的观点越来越突出，以学术研究名义发表的打破民族区域自治现有格局的主张越来越强烈，以落实自治权来塑造民族利益诉求合法性的意图明显增强，从而对民族区域自治的制度伦理形成了严重的侵蚀。于是，对此状况产生警觉和担忧的学者便开始对此种现象和问题进行反思。个别民族自治地方治理中的严重问题爆发以后，这样的反思进一步

得到了强化，既有针对理论问题的也有针对实践问题的，并且不再是一边倒地要求强化民族的权利，而是提出了一些值得深思的问题和观点，如民族问题去政治化的观点、民族区域自治中的权利与义务平衡的观点、以民族的交往交融思想塑造民族政策的观点，等等。

2010年，这样的反思也在国家政策层面体现了出来。这一年中央先后召开了第五次西藏工作座谈会和新疆工作会议，专门研究举足轻重的两个自治区的治理问题。其中，如何对待民族问题和如何推进民族区域自治都是无法回避的重大问题。值得关注的是，这两次重要的会议都没有再提此前多次强调的“加快少数民族发展”¹问题，而是提出了“促进各民族交往交流交融”²这样一个强调各个民族内在联系和促进民族间的共同性的重大命题，从而凸显了民族关系问题上政策思路的反思和调整。这样的表述及其体现出来的政策思路调整，既是对民族政策领域的问题和乱象的政策性表态，也对民族区域自治实践中片面强调自治和民族因素的思想 and 行动具有规约和遏止的作用，同时也为民族政策领域进一步的调整奠定了基础。

2010年中国的经济总量超越日本而居于世界的第二位，在中国的国家发展历史进程中具有转折性的意义，对中国的国家治理和国家发展都具有重大而深远的影响。一方面，经过改革开放及其所推动的现代化30多年的快速发展，中国的面貌发生了巨大而深刻的变化，国家崛起已经浮出了水面，中国已经走近了世界舞台的中心，具备了实现国家发展更高目标的条件。另一方面，随着国际地位的变化和国际影响力的日渐凸显，中国与某些西方大国的结构性张力也越来越突出。步入了强势崛起阶段的中国，面临的国际竞争也越来越激烈。与此同时，中国由传统文明向现代文明的转型也趋于完成，中华民族正在完成一次历史性的华丽转身，正在以新的姿态自立于世界民族之林。³这些根本性的变化以及由此形成的新形势，对国家的治理和发展既形成了深刻的影响也促成了新的期待。

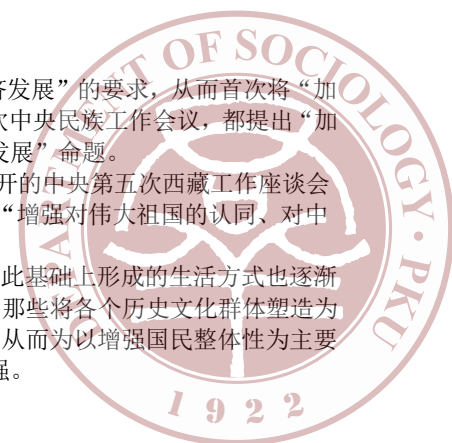
中共十八大以后，习近平总书记提出了中华民族伟大复兴的中国梦，将中华民族伟大复兴与建设社会主义现代化国家的目标有机地结合在一起。这样一种对国家发展目标的新的表述，不仅为国家崛起和国家发展增添了文化内涵和文化标识，而且意味着要以中华民族为历史文化标识来凝聚国民共识、加强国民整合、凝聚国民力量，包含着通过有效的国民整合来巩固国家的团结，增强国家的竞争力，为国家发展注入强劲力量的治国理念。这样的思想和理念，对民族区域自治中片面强调民族权利，尤其是片面强调实行自治的少数民族权利的思想和行动，所具有的规约意义是不言而喻的。

十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的要求，以及体现中国改革发展整体设计的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，彰显了国家决策层通过国家治理现代化而加强国家治理进而促进国家发展的坚定意志。在此条件下，将民族问题的治理纳入国家治理的总体框架中谋划，以及将民族区域自治制度作为国家治理的手段和促进国家发展的制度资源来对待，也就成为了必然的选择。2014年5月召开的中央第二次新疆工作座谈会，再次强调了“加强民族交往交流交融”（其中的用词由此前的“促进”改为“加强”，语气明显地

¹ 1992年召开的第一次中央民族工作会议，提出“加快少数民族和民族地区经济发展”的要求，从而首次将“加快少数民族发展”的命题凸显了出来。1999年、2005年召开的第二次、第三次中央民族工作会议，都提出“加快少数民族和民族地区经济社会发展”的要求，再次强调了“加快少数民族发展”命题。

² “促进各民族交往交流交融”这一重要论断，第一次提出是在2010年2月召开的中央第五次西藏工作座谈会上；2010年6月召开的中央新疆工作座谈会再次重申这一论断，同时还提出“增强对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义道路的认同”。

³ 随着中国由传统农业文明转向现代工业文明转型，传统的农业生产方式以及在此基础上形成的生活方式也逐渐由工业生产方式及其相关的生活方式所取代。于是，在农业经济基础上形成的那些将各个历史文化群体塑造为民族的因素便逐渐淡出，将全体国民凝聚为一个整体的因素却在增多和增强，从而为以增强国民整体性为主要内容的中华民族建设提供的条件也越来越厚实，中华民族的整体性也不断加强。



增强了)并提出了相关政策原则¹,同时还明确提出“依法行使民族区域自治权和贯彻党和国家方针政策相统一、保护少数民族合法权益和依法履行公民义务相统一、促进区域内全体群众共同富裕和重点帮助相对贫困地区相统一”的要求。随后,朱维群²在谈到民族区域自治制度的时候指出:今天“这一制度的社会背景不仅比解放初期,就是比改革开放初期,也都发生了广泛、深刻的改变,如果再去人为扩大自治地方与非自治地方管理方式的差别,再去搞一些新花样,就是不合时宜了。还是以稳定保持民族区域自治法所规定的现有格局为好。”³毫无疑问,“依法行使民族区域自治权和贯彻党和国家方针政策相统一”和“保护少数民族合法权益和依法履行公民义务相统一”的政策要求,以及“保持民族区域自治法所规定的现有格局”的政策解读都具有明确的针对性,是对民族区域自治问题上不恰当思想的明确回应。

习近平总书记在2014年召开的第四次中央民族工作会议上的讲话,则对民族区域自治的发展提出了明确的指引。“中央民族工作会议”,是党在实践中创造的确立各个阶段民族工作指导思想和基本原则的重要工作机制。习近平总书记在第四次中央民族工作会议上的讲话以中华民族思想来论述民族工作,对中华民族的性质和特点进行了准确表述,强调了中华民族的整体性以及各个民族在中华民族大家庭中的地位,从而为民族关系的调整确定了明确的指导思想。在此基础上,《讲话》对民族区域自治提出了明确的要求。一是,民族区域自治必须实现“两个结合”。⁴这个明确的要求,紧扣民族区域自治制度内在的两对基本关系,针对民族区域自治出现的偏颇,提出了回归制度的基本准则和基本伦理的要求;二是,强调落实民族区域自治,关键是帮助自治地方发展经济、改善民生,事实上是进一步强调了民族区域自治的区域发展功能,体现了“发展是解决民族地区各种问题的总钥匙”的原则。这样的表述和要求表明,国家决策层在全面审视民族区域自治制度发展的历史,尤其是正反两个方面的经验教训,当然也包括前一时期民族区域自治发展中新出现的各种正面的和负面的因素以后,明确提出了民族区域自治制度要在两对关系中保持平衡和协调的要求,对民族区域自治的校正意义十分突出,为民族区域自治的发展提供了准绳,为民族区域自治制度的完善注入巨大的正能量。

党的十九大进一步强调中华民族伟大复兴,并以此来论述党和国家的重大问题,提出了“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”的要求,随后宪法中也写入了中华民族伟大复兴,从而将中华民族凸显到了前所未有的高度。这些思想和论述体现出党和国家在民族问题治理中的战略性安排,既为民族关系调整提供了总体框架,也为作为调整民族关系之重要制度安排的民族区域自治的发展奠定了基础,同时也对民族区域自治制度的发展形成了规约。

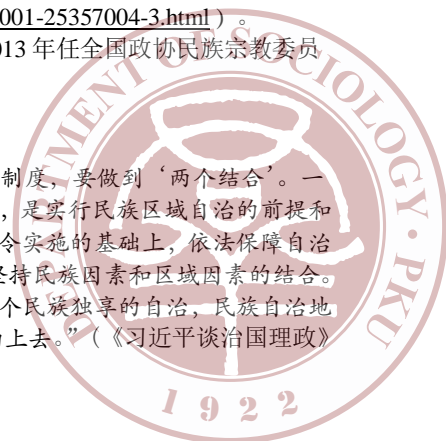
从总体上看,2010年以来民族区域自治的发展,主要体现于对制度所进行调整,以及由此

¹ 朱维群在题为《民族工作应向“交往交流交融”使劲》的访谈中指出:第二次中央新疆工作座谈会有关民族工作的精神非常丰富,既有理论阐述、经验总结,也有大量富有创造性的具体措施,其中最重要的,带有普遍导向意义的,是会议再次强调促进我国各民族“交往交流交融”以及相关政策原则。这些原则适用于今后一个长时期内全国的民族工作(见人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0728/c1001-25357004-3.html>)。

² 1998年开始担任中共中央统战部副部长,并在2006-2012年主持常务工作,2013年任全国政协民族宗教委员会主任。

³ 朱维群:“民族工作应向‘交往交流交融’使劲”,人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0728/c1001-25357004-3.html>。

⁴ 习近平在2014年中央民族工作会议的讲话中指出:“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,是各民族人民共同利益,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。二是要坚持民族因素和区域因素的结合。民族区域自治,既包含了民族因素,又包含了区域因素。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。”(《习近平谈治国理政》第二卷,外文出版社2017年版,第300-301页)。



实现的制度完善方面。一是，民族区域自治已经经过了 60 年的发展和演变，民族区域自治的制度特性已经充分显现，正反两个方面的经验和教训都十分丰富，民族区域自治发展和完善的客观条件已经具备。正是在这样的条件下，国家决策层对民族区域自治的发展进行了调整和校准，消除了在此问题的混乱；二是，经过 30 年的改革开放和现代化的快速推进，国家发展已经进入新的阶段，并朝着更加高远的目标稳步前进，国家决策层也在治国思维变化的基础上，以一种更加宏大、更具世界性、历史整体感和前瞻性的视角来为民族区域自治的发展提供指引，为民族区域自治的发展校准了方向。至此，民族区域自治制度便趋于完善，并在新的历史条件下依据国家治理和发展的新要求，在国家治理中发挥更加重要的作用。时代提出了要求也提供了条件，同时也赋予了制度新的功能。

六、基本的结论

高度重视民族问题的中国共产党，在即将执掌国家政权和设计新的国家体制的历史关头，将民族区域自治确定为处理国内民族问题的基本政策，并推动其成为国家制度，根本目的在于通过民族区域自治的方式来协调国内民族关系，促进国家的政治整合，维护国家的统一和稳定。在 70 年的发展中，制度在实践中经过不断地调适而获得新的内涵并不断完善，但制度的基本价值准则并未改变，并在此基础上形成了一系列本质的规定性。民族区域自治内在的制度属性、制度的界限和运行机制、制度功能和绩效、制度演变的各种可能性以及制度调适的条件和方式等都逐渐地显露了出来，或者说，将这些内在本质和发生逻辑揭示出来的条件已经具备。通过对该制度演变过程的全面梳理，将深藏表象之下的内在逻辑揭示出来，就能更加准确把握制度的本质及全面客观地认识这项制度。通过前面的梳理和分析，可以得出以下几点基本的认识：

首先，民族区域自治具有政策和制度的双重属性。民族区域自治首先是中国共产党处理国内民族问题的基本政策，进而在政策的基础上构建成为了国家制度。因此，民族区域自治是政党政策与国家制度的有机结合，包含着政党的意志与国家的意志。作为一项重要的政党政策，它需要随着由外部环境引起的政策问题的变化而适时调整，因而有变动性的一面；作为国家政权设置的制度性安排，它需要始终维护国家的根本利益，并保持连续性稳定性。两者有机地结合为一个整体，因而便将政策的可变性与制度的稳定性有机结合起来并使之相得益彰，从而发挥其在国家治理和发展中不可替代的作用。

其次，民族区域自治制度蕴涵着两对基本的关系。在建立主权统一的现代国家之际，中国共产党彻底抛弃了民族自决和联邦制的主张，确定以民族区域自治的方式来处理国内的民族问题，进而设计了民族区域自治制度。国家的统一和团结成为了政策和制度设计的圭臬，在政策和制度中具有至上的意义。但是，这项制度是通过各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权的方式实现的。少数民族聚居的地方在国家行政区划基础上确定，自治地方是国家的特定行政区域，自治机关是地方国家机关，同时行使地方国家机关的职权和宪法、法律规定的自治权。因此，民族区域自治从国家整体来看，涉及国家的统一与民族的区域自治的关系，从民族自治地方来看涉及实行自治的民族与区域内其他民族和区域发展的关系。这两对关系是民族区域自治建立和运行的基础。民族区域自治制度的具体内涵，就是处理这两对基本关系的体制和机制。

再次，民族区域自治的本质规定形成于两对关系。上述两对基本关系是民族区域自治制度形成和运行的基础，确立了民族区域自治制度中维护和保障国家统一和团结的根本逻辑，奠定了通过具体的体制机制来实现少数民族的政治权利，同时兼顾自治地方其他民族的利益和区域发展的小逻辑的基础。这样的制度逻辑表明，民族区域自治的实施及其发展和演变，要在维护国家统一和团结的前提下实现少数民族的政治权利，实行区域自治的民族要维护好其他民族的权利，并

运用自治权来促进区域发展。这样的制度逻辑昭示，恰当地处理这两对关系并使其保持动态平衡，是民族区域自治的制度价值、制度准则、制度伦理形成的基础，也是制度正常运行和制度功能发挥的必要条件。

复次，民族区域自治的探索不能背离其制度伦理。中国的民族区域自治制度，虽然与中国传统的政治文化具有内在的联系，但毕竟是一项前无古人的国家制度，是在当代中国的历史发展中建立和发展起来的。而中国特色社会主义在探索中前进的过程中，也难免遭遇反复和挫折。因此，民族区域自治也是在实践中通过不断的探索、创新而建立和发展的，不仅建立实现民族区域自治的体制和机制，而且找到实现民族区域自治的最为有效的方式。但是，民族区域自治的探索和创新，都是在两对基本关系中进行的，不能违背民族区域自治基本的制度伦理，不能朝着有违制度价值的方面去对制度进行解释和引导，否则就会偏离制度本质，失去制度正义，反过来对制度本身造成显性的或隐性的损害。

最后，民族区域自治的发展必须坚持“两个结合”。坚持和完善民族区域自治制度，要坚持统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合，这是在总结民族区域自治发展正反两个方面的经验和教训的基础上提出的，也是从国家治理和国家发展的大格局中审视民族区域自治制度而提出的根本性要求。这样的要求抓住了民族区域自治制度两对基本关系的本质，既是对民族区域自治制度发展中出现的偏颇的纠正，也是对在实现国家发展目标的进程中发挥民族区域自治的制度优势的指引，是民族区域自治健康发展并充分发挥其制度功能的根本保障。因此，坚持和完善民族区域自治制度，充分发挥民族区域自治制度优势，都必须始终坚持“两个结合”。

【论 文】

缔造社会主义的中华民族大家庭¹

——新中国民族区域自治制度的奠基历程

常安²

内容摘要：回溯《共同纲领》中所宣示的民族区域自治制度的制度要义、以及这一制度的奠基历程，可以发现：社会主义，是民族区域自治制度的本质属性；巩固中华民族大家庭，是民族区域自治制度的制度依归。民族区域自治制度，强调的是广大少数民族群众当家作主、自主管理本民族内部事务的人民性；平等，作为社会主义的天然要求，是少数民族公民当家作主、行使自治权的前提；新中国在少数民族地区进行的宗教改革，实现了政教分离和社会主义政治法律体系的统一；民族区域自治制度，旨在建立亲密合作、团结互助的社会主义新型民族关系；因此，社会主义，是民族区域自治制度区别于中国古代羁縻制度的质的规定性所在；理解民族区域自治制度，必须把握好其社会主义的本质属性。民族区域自治制度，以巩固、凝聚“中华民族大家庭”为制度依归，强调大家庭成员的团结统一、不可分离；在民族区域自治制度的奠基历程中，贯彻了社会主义大家庭的政治伦理，坚持深入基层、争取人心的群众路线，各族人民共同发展、共同建设社会主义现代化国家，在具体民族事务处理方面，则秉着商量办事、综合权衡的大家庭式处理方式。

关键词：民族区域自治；社会主义；中华民族；大家庭；中国特色社会主义法治

¹ 本文刊载于《学术月刊》2019年第9期，第95-108页。

² 作者为西北政法大学行政法学院教授、地方政府法治建设研究中心研究员。

