

【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是有所忽略。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的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来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。

时至今日，民族区域自治制度已被确认为我国基本政治制度之一，在维护国家统一、边疆稳定、增强中华民族凝聚力方面发挥了重要作用。在新中国成立 70 周年之际，回溯民族区域自治制度的奠基历程、以及这一制度奠基、施行中所遵循的基本原则，思考《共同纲领》、《五四宪法》等宪法性文件对这一制度的宪法定位，体会毛泽东等党和国家第一代领导人处理民族事务的政治智慧，必将有助于我们从制度设计初衷、制度初创实践这一制度发生学的角度对民族区域自治制度有着一个更为准确的把握，也必将对我们当前如何提升做好民族工作的能力和水平给予更多启迪。

一、社会主义、大家庭：理解民族区域自治制度奠基历程的两个关键词

从制度发生学的角度讲，要想充分理解某一制度在国家治理体系中的定位，或者对这一制度有一个客观评价和准确把握，我们有必要追溯到其制度的初创时期理解其制度初创的原初意图、探究其制度设计原初时刻的宪法涵义，进而为如何坚持、完善这一制度提供一种正当性依据和基本准则。一段时间，学界对于如何坚持和完善民族区域自治制度的着力方向、民族区域自治制度在解决我国民族问题方面的作用有一定分歧；如何破解这种分歧、拨开理论迷雾？我们或许可以通过回到这一制度的源头，了解民族区域自治制度在奠基过程中所体现出的基本制度原则和制度价值导向，也由此充分体会宪制设计者们的制度初衷与政治智慧。

民族区域自治制度作为我国解决民族问题的宪法制度的确立，是在有着“建国大纲”和“临时宪法”之称的《共同纲领》之中。1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议庄严通过了《中华人民共和国政治协商会议共同纲领》，宣告中华人民共和国成立，《共同纲领》也由此被认为是中华人民共和国立国的宪法基础。¹在《共同纲领》的六章内容中，除了在总纲中第九条规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务”²；还在第六章专门规定民族政策，强调要“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”。³1954 年 9 月 20 日通过的新中国第一部宪法——《五四宪法》中，对于民族事务更加重视；⁴在序言、总纲、国家机构、公民的基本权利和义务四个部分均进行了规定，以国家根本大法的方式，阐明了“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”的政治事实。⁴

对比《共同纲领》和《五四宪法》中民族事务的内容，即可发现，一个共同点即是对“大家庭”的强调，无论是《共同纲领》中“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”的制度

¹ 在当时的舆论中也将《共同纲领》与《中央人民政府组织法》、《人民政协组织法》并称为“三大宪章”。按照许崇德先生的观点，虽然政协第一次全体会议仅此一届，而且只举行过一次会议，但在当时实际上起到了类似开国的制宪会议或者说第一次全国人民代表大会那样的作用，见许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福州：福建人民出版社，2003 年，第 166 页。

² 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999 年，第 277 页。

³ 其中第五十条规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”；第五十一条规定了自治地方与自治机关，第五十二条至五十三条规定了自治权的具体内容；见中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999 年，第 286 至 287 页。

⁴ 《五四宪法》在序言第五段指出，“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭。在发扬各民族间的友爱互助、反对帝国主义、反对各民族内部的人民公敌、反对大民族主义和地方民族主义的基础上，我国的民族团结将继续加强。国家在经济建设和文化建设的过程中将照顾各民族的需要，而在社会主义改造的问题上将充分注意各民族发展的特点”；在总纲的第三条，对“中华人民共和国是统一的多民族国家”、“各民族一律平等”、“各少数民族聚居的地方实行区域自治”、“各族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”等内容进行了规定，在国家机构部分设第五节用六条的篇幅专门规定民族自治地方的自治机关，引自中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编（第五册）》，1993 年版，第 521 页、522 页、536 至 537 页。

愿景表述，还是《五四宪法》中“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”的制度事实确认，这种强调各民族自由平等、友爱合作的“大家庭”叙事可谓体现的淋漓尽致。而从宪法条文排列的顺序角度讲，这种“大家庭”的宪法叙事又排列在民族区域自治制度的前面，《共同纲领》中二者分别放在第五十条和五十一条、《五四宪法》中则分别处于序言和总纲第三条的位置。宪法的条文并不是一种随意的排列，这种条文顺序关系，也恰可说明民族区域自治制度的制度创立，其目的恰恰在于缔造、巩固这种各民族自由平等、友爱合作的民族大家庭。这种“大家庭”无疑是一种社会主义的中华民族大家庭，这是由我国人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体所决定的，也是由《五四宪法》所确立的“广大人民建设社会主义社会的共同愿望”（序言第三段）所决定的。正因为如此，在《五四宪法》的各民族自由平等的大家庭这段宪法叙事中，专门强调了“社会主义改造的问题上将充分注意各民族发展的特点”，¹“充分注意各民族的特点”，并不意味着不需要经过“社会主义改造”，这是因为，只有经过社会主义改造，广袤的边疆多民族地区旧的政治、经济制度才真正得以变革，广大少数民族公民也才能真正享受到宪法和法律所谓赋予的政治、经济、文化权利，也才能真正成为这个中华民族大家庭中的主人翁。或者说，民族区域自治制度具有区别于中国古代的羁縻制度的质的规定性，即在于这种社会主义属性；而正是这种社会主义属性，才使中华民族大家庭得以进一步巩固、凝聚。

社会主义、大家庭这两个关键词，也体现在毛泽东等第一代党和国家领导人关于民族区域自治的相关讲话与政治实践中。1952年12月12日，在给西北各族人民抗美援朝代表会议的复电中，毛泽东主席指出：“从中华人民共和国成立的那一天起，中国各民族就开始团结成为友爱合作的大家庭，足以战胜任何帝国主义的侵略，并且把我们的祖国建设成为繁荣强盛的国家。”²而在毛泽东主席系统阐释我国社会主义建设的基本主题的《论十大关系》中，第六个需要处理好的关系即是“汉族和少数民族的关系”，并号召各族人民“共同建设伟大的社会主义祖国”。在中华人民共和国这个政治屋顶下，各民族团结成为一个友爱合作的“大家庭”、共同建设伟大的社会主义祖国，成为毛泽东主席思考中国民族问题、处理民族事务的关键词。1949年9月22日，周恩来就《中国人民政治协商会议共同纲领》草案的起草经过和特点作说明时，明确强调《共同纲领》中的民族政策“其基本精神是使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”⁴。在1957年民族工作座谈会上所做的《关于我国民族政策的几个问题的讲话》这篇系统阐释新中国民族政策和民族区域自治制度之制度缘由的权威文献中，各民族共同“建设社会主义的祖国大家庭”，被周恩来视为新中国成立以来民族团结的共同基础。⁵类似的表述，在刘少奇、邓小平、李维汉等新中国成立初期党和国家领导人的讲话中也屡见不鲜。这足以说明，采取民族区域自治制度的方式，建设社会主义的中华民族大家庭是当时作为中国社会主义事业领导者的中国共产党人对于民族问题理解、判断的基本共识。

¹ 《中华人民共和国宪法（1954年）》的条文引自中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编（第五册）》，1993年版，第521页。

² 《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第211页。在1956年2月12日同藏族人士的谈话中，毛泽东主席也专门强调了西藏并不落后、地方也不小、“在祖国大家庭里占有很重要的地位”；载《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第6页。

³ 毛泽东主席在报告中讲述了少数民族对于中国历史做出的巨大贡献，强调要“诚心诚意地积极帮助少数民族发展经济建设和文化建设……我们必须做好汉族和少数民族的关系，巩固各民族的团结，来共同努力于建设伟大的社会主义祖国”；载《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第33至34页。

⁴ 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第252页。

⁵ 周恩来：“我们各民族要建设社会主义的现代化国家。建设这样的祖国，就是我们各族人民团结的共同基础。我们反对两种民族主义——大汉族主义和地方民族主义的共同目的，就是建设社会主义的祖国大家庭，建设一个具有现代工业、现代农业的社会主义国家”；载《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社，1984年，第248页。

因此，从社会主义、大家庭这两个在新中国民族事务处理的相关宪法性文件和政治家的讲话中频频出现的关键词出发，我们或许能对民族区域自治制度这一我国解决民族问题的基本政治制度的制度价值导向、原初宪法涵义和运行基本原则有着一个相对客观的评价和妥帖的理解。可以说，缔造一个社会主义的中华民族大家庭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，更是民族区域自治制度所必须承担起的促进国家建设、民族复兴的政治使命。

二、社会主义：民族区域自治制度区别于古代羁縻制度的质的规定性

“几千年来，历代中央政权经略民族地区，大都是在实现政治统一的前提下，实行有别于内地的治理体制，秦汉的属邦属国、唐的羁縻州府、元明清的土司，莫不如此。但这些制度，正如毛泽东同志所说，是“‘老办法’，实质是‘怀柔羁縻’……我们党发明在单一制的国家体制下，实行民族区域自治这个‘新办法’，既保证了国家的集中统一，又实现了各民族当家作主。”¹那么，民族区域自治制度这个“新办法”和古代“怀柔羁縻”制度的“老办法”的本质区别究竟是什么？笔者以为，是社会主义构成了民族区域自治制度与古代羁縻制度的本质区别。²换句话说，社会主义是民族区域自治制度的质的规定性的体现。社会主义，强调人民民主，强调各族群众当家作主；而古代羁縻制度，依赖于部分边疆民族上层人士，因此，必然只能因俗而治。社会主义制度，强调民族平等、公民平等；而古代羁縻制度，边疆民族上层人士和普通民众是不可能平等的，甚至普通民众很大程度上对上层人士有着人身依附关系。社会主义，保护公民的宗教信仰自由同时坚持政教分离，而在部分边疆民族地区，在少数民族地区民主改革和宗教改革之前，还存在着政教合一的政治、经济制度。社会主义与“怀柔羁縻”的治理模式无法相提并论的，也必然会进一步增强整个中华民族共同体的巩固和凝聚程度。因此，我们理解和把握民族区域自治制度必须把握好其社会主义的本质属性，而不是简单地理解为一种差异化政治安排或者优惠待遇，否则，其和古代羁縻制度就没有任何区别。

社会主义作为民族区域自治制度的本质属性也可以从当时《五四宪法》制宪者们的原旨阐述中得到印证。1954年9月15日，在刘少奇代表宪法起草委员会向第一届全国人民代表大会第一次会议所做的宪法草案报告上，从国家性质、过渡到社会主义社会的步骤、我国人民民主的政治制度和人民的权利和义务、民族区域自治等四个方面对宪法草案的基本内容作的全面说明，是我们理解《五四宪法》中相关制度涵义的权威文献。³刘少奇对于宪法草案的说明，明确指出：民

¹ 参见国家民族事务委员会：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社，2015年，第72页。

² “社会主义”概念，被视为是人类思想史上最难理解的词语之一，有学者认为当代关于社会主义的概念估计在500种以上，也有学者主张社会主义属于一个多层次的概念，详见王磊：《21世纪以来国内“社会主义”概念研究述评》，《社会主义研究》2017年第2期中的梳理。本文中对于社会主义概念的使用，主要旨在揭示民族区域自治制度与古代羁縻制度在制度价值目标、具体制度设计差异等方面的本质区别。因此，在社会主义概念的运用方面，既着眼于具体的社会制度，如人民民主政治、社会主义经济制度、文化制度等；又意在彰显社会主义在制度目标或者价值观方面的独特性，如强调人民民主、平等、社会命运共同体的维度。新中国以社会主义立国，社会主义，实现了边疆少数民族地区人民权利保障的质的飞跃，同时也为经历了近代屈辱苦难的统一多民族国家提供了组织起来的基本制度框架、组织体系、核心领导力量与制度愿景，促进了统一多民族国家的国家建设，这段历史，是我们在思考民族区域自治制度时不能忘记的初心。而民族区域自治制度之所以能够解决多民族国家族群关系与国家建设的世界性难题，其制度秘诀，或许恰在于社会主义这一我国根本制度。

³ 在报告中，刘少奇回溯了“中华人民共和国成立以来，已经废除了民族压迫制度，建立了国内各民族平等友爱互助的新关系，各少数民族地区的政治、经济和文化事业开始逐步发展，人民生活开始逐步改善。我国已经成为自由平等的民族大家庭”的历史，指出“宪法草案总结了这方面的经验，对于民族区域自治，对于各少数民族的政治、经济和文化建设，作了比共同纲领更进一步的规定……我们的国家是工人阶级领导的人民民主国家，并且正向着建成社会主义社会的目标前进，所以我们的国家能够用彻底的民主主义和民族平等的精神来解决民族问题……宪法草案把我们国家在民族问题上所遵守的人民民主主义和社会主义的原则以及根据这种原则所应当采取的具体措施，用法律的形式肯定下来了”；引自《建国以来刘少奇文稿》第六册，北京：中

族区域自治制度作为我国在解决民族问题时所采取的宪法制度安排，所遵守的是“人民民主主义和社会主义的原则”，是“根据这种原则所应当采取的具体措施”。¹“建设社会主义社会，这是我国国内各民族的共同目标。只有社会主义才能保证每一个民族都能在经济和文化上有高度的发展。我们的国家是有责任帮助国内每一个民族逐步走上这条幸福的大道的”²，但是各民族有不同的历史条件，当时经济社会发展水平也存在很大的差异，也正因为如此，宪法序言中才就少数民族地区的社会主义改造进行了专门规定。³宪法是对一国根本政治纲领和社会、经济、文化制度、公民基本权利的全方位载明，而非就某一具体领域具体制度进行规定；刘少奇在对民族区域自治制度的制宪原旨用了相当长的篇幅进行说明，既体现了制宪者对于民族事务和民族区域自治制度的重视，也旨在强调：社会主义是民族区域自治制度的质的规定性，少数民族地区只有经过了民主改革、宗教改革等社会主义改造进程，广大少数民族公民才真正享受到了宪法所赋予的各项基本权利，民族自治机关才真正得以行使自治权，民族区域自治制度也才真正得以奠基。

1. 谁之自治？人民当家作主还是少数上层人士的特权？

我国是一个统一的多民族国家，从夏代开始即建有比较完备的民族事务管理机构，在民族事务管理方面也积累了丰富的经验：“历代王朝在民族聚居地区均采取了有别于内地的行政建制……与此建制相应的是带有羁縻性质、因俗而治、以夷治夷为特征的民族事务管理制度……羁縻政权，在政治、经济上都享有较高的自主性。它承认原来的社会制度，利用原来的土长豪酋，由王朝册封任命，以达到统治的目的。少数民族的统治者，在一定条件、一定程度上可以被看作是該民族利益和要求的代表者。”⁴

这种大一统之下根据边疆民族地区特殊社会结构而采取的因俗而治的治理模式，常被有论者称之为民族区域自治制度的古典渊源；而民族区域自治制度在施行时也的确比较注意团结少数民族上层人士、尽量争取他们的支持，对其进行耐心的争取工作、给予他们比较高的生活待遇、在进行工作时注意与其协商、并选择了一部分靠近中国共产党而又与群众有联系的较为进步的人士加入到各级政府工作部门中。⁵但我们必须清醒的认识到，我们的统一战线前提是建立在这些少数民族上层人士认同社会主义、认同伟大祖国的基础之上；我们的国家，是人民民主的社会主义国家；我们的民族区域自治权的行使主体，是广大少数民族群众；一点，在我国第一个省级自治区——内蒙古自治区人民政府的成立过程中，就得到了强调。

⁶ 在1952年为民族自治地方建立和自治机关成立提供基本实施准则的《民族区域自治实施纲要》

央文献出版社，2008年，第386至387页。

¹ 《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，引自《建国以来刘少奇文稿》第六册，北京：中央文献出版社，2008年，第387页。

² 《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，引自《建国以来刘少奇文稿》第六册，北京：中央文献出版社，2008年，第389至390页。

³ “社会主义改造，在少数民族地区，可以用更多的时间和更和缓的方式逐步地去实现。现在还没有完成民主改革的少数民族地区，今后也可以用某种和缓的方式完成民主改革，然后逐步过渡到社会主义。在我们国家内，在各少数民族中，任何人只要拥护人民民主制度，团结在祖国大家庭里，就都有自己的光明前途，在社会主义社会中都有自己的出路，这是一定的”；《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，引自《建国以来刘少奇文稿》第六册，北京：中央文献出版社，2008年，第390至391页。

⁴ 邹敏：《论民族区域自治的源与流》，北京：中央民族大学，2009年，第43-44页。

⁵ 李洪列：《当代中国民族工作》，北京：当代中国出版社，1993年，第327-328页。

⁶ “团结各个阶层、充分发扬民主”、废除王公世袭制、实行民主选举、旗长由选举产生，“在政治上，应进一步发扬民主、过去各级政权未改造或改造不彻底的、应使之重新改造，以期在自治政府治理下的各族人民，其中包括着长期受压迫的妇女，均得享有平等地位、选举权、被选举权及充分的民主自由。‘蒙古人民要当家’，是什么样的人民来当家？首先是农民、牧民和青年知识分子……没有他们的积极参与政治，则自治政府的存在就失去了广大的基础”；见《云泽在内蒙古人民代表会议上的政治报告提纲（1947年4月24日）》，内蒙古自治区档案馆编：《中国第一个民族自治区诞生档案史料选编》，呼和浩特：远方出版社，1997年，第44页。

中，人民、民主集中制、人民代表大会制同样是作为核心词汇。¹ 新中国成立后，为确保广大少数民族公民能够享有宪法赋予的政治、经济、文化权利，中央派出访问团深入到边疆民族地区访问，动员各族群众以国家主人翁的状态加入到社会主义现代化国家的建设大潮之中，开展民族识别，积极培养少数民族干部，建立起各族人民当家作主的自治地方与自治机关。在西藏，旧的僧侣贵族专制政权覆灭后，在旧的政教合一体制下永无政治地位的农奴，通过民主改革，享有了参与国家政治事务管理的权力，穿着新衣、成群结队、兴高采烈地走向投票站，投下自己庄严的一票，建立起各级人民政权，真正实现了当家作主。因此，人民当家作主还是依靠部分上层人士的间接治理是民族区域自治制度与古代羁縻制度在自治主体方面的本质区别，也是民族区域自治制度的社会主义属性的重要体现。

2. 平等：少数民族公民当家作主、行使自治权的前提

民族平等和作为人民一份子的各族人民的平等是社会主义的必然要求，也是民族区域自治制度中广大少数民族公民有可能当家作主、行使自治权的前提条件。因此，上世纪 50、60 年代，在广袤的边疆民族地区，通过民主改革和宗教改革，废除了压在少数民族公民身上的封建剥削制度，使其获得平等的政治主体地位，可谓是民族区域自治制度得以奠基的关键所在。如果没有少数民族地区的民主改革与宗教改革，少数民族地区仍然继续着原有的政治、经济制度，仍然只是部分上层人士的“自治”，而非广大少数民族公民的自治。

中国古代的羁縻制度，给予少数民族地方的部分上层首领或者头人以一定的自主管理本地方事务的权力，在这种所谓的“自治”政治安排中，“自治权”实际上只是部分上层首领或者头人的专利，广大少数民族群众并无任何权利。在少数民族地区民主改革之前，无论是西藏地区的僧侣贵族专制的政教合一体制，还是四川凉山地区的彝族“家支奴隶制度”，抑或是西南、西北等地少数民族地区的土司制度，广大少数民族群众都处于在政治上无权，在经济上被剥削，在人身关系上则依附于地主、牧场主、领主、头人、土司等统治阶层的状态，实际上并不能享受到宪法和法律所赋予的作为一名公民应当享有的各项基本权利，更谈不上当家作主、行使自治权。² 如在经济方面，土地、牧场等生产资源大量集中在地主、牧场主、贵族手中，苛捐杂税层出不穷，无休无止的“子孙债”式高利贷盛行³；在人身关系方面，广大少数民族群众因为缺乏生产资料，不得不依附于农奴主、牧场主和王公贵族们，虽然依附程度各地所有差异。⁴ 可以说，少数民族

¹ 其中第三条规定“各民族自治区人民管理本民族内部事务”，第十条规定“各民族自治区的自治机关，即各民族自治区人民的政权机关”，第十一条规定“各民族自治区自治机关的建立，应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则”；分载于金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第469页、第471页。

² 最典型的即旧西藏有机会参与政治、社会事务管理的注定了少数僧侣和几十个贵族家族，参见毕达克：《西藏的贵族和政府》，沈卫荣、宋黎明译，北京：中国藏学出版社，2008年，第17页。正是因为西藏地方政权实际上是在一个范围极小的僧、俗农奴主阶层流动，所以毕达克在该书中重点分析的仅是6个亚谿家族（即前达赖喇嘛家族）：朗顿家族、彭康家族、宇妥家族、桑珠颇章家族、（早期）拉鲁家族、（后期）拉鲁家族；5个第本家族（最高层贵族）：噶锡家族、吞家族、朵喀家族、帕拉家族。

³ 在旧西藏，占西藏人口仅仅5%的三大领主更是几乎占据了西藏所有的社会财富、经济资源；另外高利贷也是压在西藏人民身上的一座大山，有的高利贷利率高达几十倍，到子孙手上仍然无法还清，所以称子孙债；历世达赖喇嘛设有专门将自己“供养”收入放贷的佐布、佐穹两个机构；而高利贷的利息收入则占了三大寺年收入的25%至30%；见王贵、喜饶尼玛、唐家卫：《西藏历史地位辩》，北京：民族出版社2009年版，第476至477页。而在蒙区，“封建王公、牧主和少数上层喇嘛强占了大片牧场，成为最大的畜群所有者”，在新疆，“地主人均所占耕地，是贫农人均占地的近14倍、是雇农的40倍”；在广西，“据宜山专区土改的调查表明，地主通过勋斗利、硬利、过街利、抵押利、卖青苗等各种高利贷剥削和高达70%的地租来掠夺农民的土地”；分载于中共内蒙古自治区委员会党史研究室编：《中国共产党与少数民族地区的民主改革与社会主义改造》，北京：中共党史出版社2001年版，第502、534、602页。

⁴ 在南疆农村，农奴被迫无偿为地主耕种“份地”以外的大部分所留土地，还要应付地主的各种修房、开荒等杂役，甚至被任意掠夺财产与妻女、刑讯毒打，详见中共内蒙古自治区委员会党史研究室编：《中国共产党与少数民族地区的民主改革与社会主义改造》，北京：中共党史出版社，2001年，第534页。在旧西藏，农奴主对

地区这种混杂的政治、经济、社会体制，显然不符合新中国以社会主义立国的宗旨，也严重阻碍了少数民族地区的经济、社会发展，与我国社会主义国家制度的整体安排也极不协调，¹ 广大少数民族公民此时实际上并未感受到作为社会主义的中华民族大家庭一份子的制度优势。因此，对少数民族地区旧有的政治、经济、社会制度进行改革，废除领主、土司、僧侣贵族们的政治特权、解除他们对于少数民族公民身桎梏，废除封建农奴主经济的土地剥削制度、分给广大少数民族公民的生产生活资料，从而使广大少数民族公民获得摆脱阶级压迫、获得人身解放、走上共同建设伟大祖国的社会主义道路，是新中国基于以社会主义立国的立国宗旨所必须完成的历史任务，是对广大少数民族公民需要享有作为中华人民共和国公民而平等享有的各项宪法权利的必然回应。

正是在这个意义上，民族区域自治制度的真正奠基，除了民族识别、民族干部培养、民族自治地方的建立等民族区域自治制度奠基必备的政治措施，其最核心的一环，恰恰在于少数民族地区民主改革。正是有了少数民族地区民主改革，才真正确保了广大少数民族公民作为社会主义大家庭平等成员的政治地位的获得而非古代羁縻制度下阶级压迫的被动承受者，确保了民族干部作为为各族人民群众服务的人民公仆而非古代羁縻制度下民族地区政治、经济特权的享有者，以及自治机关作为少数民族公民自我管理本民族内部事务当家作主的机关而非古代羁縻制度下治边机构的社会主义属性。

3、政教分离：宗教制度封建性的剥离与社会主义政治体系的统一

作为人类社会发展到一定阶段的一种历史现象，宗教具有长期性、复杂性、群众性的特征，在社会主义社会，宗教仍将长期存在，建设社会主义现代化国家，也面临着宗教如何同社会主义相适应的问题。中国共产党历来重视宗教工作，注重保障宗教信仰自由，同时也注意争取、团结宗教爱国人士。如周恩来在谈到在宗教信仰与社会主义建设的关系时所指出的那样，“不管是无神论者，还是有神论者，不管是唯物论者，还是唯心论者，大家一样地能够拥护社会主义制度”²，也就是说，信仰宗教与否，并不影响参与到社会主义现代化建设之中，广大宗教信众，同样是社会主义的中华民族大家庭中的一员；而宗教信仰自由作为一项公民的基本权利，在《共同纲领》、《五四宪法》中也均得到了体现；甚至出于团结宗教爱国人士、维护边疆稳定的考虑，对宗教爱国人士给予比较高的政治地位、在处理边疆民族事务的时候也征询他们的意见。³

但是，宗教信众可以积极投身到社会主义现代化建设之中，宗教信仰自由得到宪法的保障，宗教爱国人士得到重视与尊重，并不等于部分边疆民族地区存在于宗教制度之中的封建特权和封建剥削制度也同样与社会主义政治体系相一致。相反，这些封建特权和封建剥削制度不但极大地阻碍了边疆民族地区的社会经济发展，对广大信众也造成了极大的人身禁锢、经济负担与个人权利侵害；其中最典型的即是宗教寺庙占有了大量生产资料、商业资本，对广大信众进行各种盘剥，使得广大信众处于赤贫状态。⁴ 这种存在于宗教中的封建特权制度，除了给广大信众带来严酷的

农奴掌有生死婚嫁大权，农奴可以被买卖、赠送、转让或交换，可以被滥施酷刑，根本谈不上所谓的人身自由和人格尊严，更遑论其他政治、经济、文化权利的享有；具体可参见西藏社会历史调查资料丛刊编辑组：《藏族社会历史调查》（民族出版社2009年版）（一）至（六）中的各种详实数据与例证。

¹ 常安：《统一多民族国家的宪制建构》，《现代法学》2012年第2期，第48页。

² 《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社，1984年，第267页。

³ 如西藏自治区筹委会成立时，十四世达赖、十世班禅分别担任筹委会主任与副主任；在西藏民主改革的进程中也对西藏上层僧俗人士保持了极大的耐心，期待他们主动对旧的政治、经济制度进行改革，以使之与社会主义制度相适应。

⁴ 如根据当时有关部门的调查，“固原回族自治州和临夏回族自治州这两个州的评价复旦，平均要占每个回民的全年收入的30%以上，其中有的乡、社（例如固原回族自治州的沙沟社）竟达56.8%”，实行强派硬要、宗教惩罚等手段，威胁群众缴纳名目繁多的乜帖，“在西北地区，还以摊派的方式收取‘天课’，有的教派换用买‘可凡布’、‘赎罪券’等方式勒索教民”；见宁夏通志（民族宗教卷），北京：方志出版社，2010年，第440页。在新疆，宗教当时仍然在社会经济体系中居于重要地位，有的宗教机构占有的“瓦哈甫”地数量非常庞大，达几千余亩之多，农民在政治上、经济上遭受着宗教主的残酷压迫，以至于当时在南疆维吾尔族社会中流传着“瓦

经济剥削，对当地的政治、政治、司法运行也产生重要影响，甚至在一些地区直接呈现为宗教与政治、行政、司法合一的政教合一体制¹，实际上已严重影响到社会主义国家的政治、法律体系的统一性，也不利于广大信众的政治、经济、文化权利的保障从而不符合社会主义的立国宗旨。这种政教合一体制本身，并不符合宗教信仰自由中宗教多元、宗教平等的基本要求。封建性、剥削性的宗教制度，也不是宗教信仰自由的体现，而是借宗教之名，行剥削信众、干预政治之实。只有通过政教分离，强调宗教不得干预政治、教育、与司法，广大信教群众的人身权利、经济平等权、受教育权等各项基本权利才能真正得以落实；宗教信仰自由这一宪法基本权利也才能真正回归其个人信仰选择的属性，²各个宗教、教派也才能有一个平等多元的发展空间。³而也只有对宗教制度中的存在的剥削性、封建性因素进行改革、剥离，广大信教群众也才能真正翻身解放，整个社会主义国家的政治体系也由此才得以统一。

新中国坚持保障公民的宗教信仰自由，但也坚持政教分离的宪法基本原则，同时必须捍卫社会主义政治制度的内在统一。因此，必须通过改革，剔除旧的宗教制度内部所具有的封建性、剥削性因素，以使之符合社会主义的立国宗旨，实现国家政治、法律体制的统一性。1958年8月，在各地进行土地改革与社会主义改造的基础上，中共中央统战部就宗教制度改革发布意见，强调要“使宗教还原为个人的思想信仰问题，真正实现宗教信仰自由，既有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由”，为此，就要贯彻实现以下几项原则：民族和宗教分开，宗教信仰和宗教制度分开，宗教和生活习惯分开，宗教和行政分开，宗教和教育分开，党内外分开。⁴1958年12月，中共中央批转国家民委党组《关于当前伊斯兰教喇嘛教工作问题的报告》，就宗教改革的具体内容做了具体规定，宗教的封建政治、经济、司法特权被废除，宗教回归个人信仰自由的选择维度，向着与社会主义相适应的道路上迈出了关键的一步。⁵

4、亲密合作、团结互助，建立社会主义新型民族关系

“马克思、恩格斯指出，在以私有制为基础的阶级社会中，不可能有真正的民族平等和民族团结。我国历代统治者采取怀柔政策，是以维护其统治地位为前提的，其历史局限性也是显而

哈甫田、瓦哈甫田、买的时候花了钱，种上一辈子，租粮一年又一年”的歌谣，来表达他们对瓦哈甫这种表面上半公半私的超阶级的土地制度但实际上是一种典型的宗教封建主经济制度的愤慨。参见《中国新疆地区伊斯兰教史》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2000年，第367-368页。

¹ 如在旧西藏，噶厦官员组成基本上采取了僧、俗并用的原则，僧官地位更高。遍布西藏的格鲁派寺院，有自己的武装力量和执法机构，有大大小小的母寺子寺形成严密的教团系统，还拥有自己的庄园和属民，具有高度的司法权，“格鲁派的寺院绝不是单纯的宗教场所，而是一个具有行政、民政、军事、司法、经济管理职能的独特的政府机构”，见王献军：《西藏政教合一制研究》，北京：兰州大学出版社，2004年，第79页。在新疆，虽然经过清政府对新疆行政管理体制、经济管理制度、司法制度的一系列改革，以及民国时期新疆地方政权的相关改革，伊斯兰教与当地政权已基本分离，但即使在新疆建省之后以及民国时期，宗教法庭仍然在南疆大量存在，并享有一系列的政治和司法特权。宗教插手当地行政、司法、教育等情况也普遍存在。

² 常安：《规范、结构与历史：现行宪法宗教条款的全面解读》，《原道》第31辑，第28页，新星出版社2016年版。

³ 实际上，当时宗教界上层的有识之士，也认识到了这一点，如帕巴拉·格朗多杰活佛在西藏自治区筹委会第二次全体委员会议上，就指出：寺庙中一切压榨僧俗人民的封建制度和各种特权，却一定要全部废除。这些坏制度，与宗教信仰自由政策是相违背的，也是违反国家宪法的，不改掉这种制度，不仅阻碍西藏人民的彻底解放，对宗教也无一粟之利，而害处却如大山。见罗广武编著：《新中国宗教工作大事概览：1949-1999》，北京：华文出版社，2001年，第200页。

⁴ 罗广武编著：《新中国宗教工作大事概览：1949-1999》，北京：华文出版社，2001年，第175-176页。

⁵ 这次宗教制度民主改革，也存在一些问题，如受当时“左”思潮的影响、打击面扩大，但诚如江泽民同志所强调的，“我国过去进行的宗教制度改革，在天主教、基督教方面革掉帝国主义的操纵和控制，实行独立自主、自办教会；在佛教和伊斯兰教方面革掉封建剥削和压迫制度，是完全必要的和正确的，使我国宗教界迈出了与社会主义社会相适应的重要一步。宗教界应当在这个基础上，适应社会主义现代化建设的新形势新任务，继续前进，而不能倒退”。见《高度重视民族工作和宗教工作》（1993年11月7日），载于《新时期宗教工作文献选编》，北京：宗教文化出版社，1995年，第250、254页。

易见的”。¹中国古代的怀柔羁縻制度、在促进边疆民族地区对于中央政府的向心力提升、维护国家统一方面起过重要作用。但是，这一制度也具有明显的缺陷，享有“自治权”的实际上只是部分少数民族上层人士，且无论是少数民族地区上层人士还是中央政府的统治者的治理政策都是以维护其统治地位为前提。统治者为了维护自己的统治地位，自然不可能真正希望各族人民真正团结起来，而是采取所谓的“分其势而众建之”的治理模式。在这种治理模式下，各族人民的团结程度，显然是有历史局限性的。²

强调平等、团结、互助，是社会主义的必然要求，因为它是社会主义制度区别于奴隶制、封建制、资本主义制度的重要体现，在民族事务处理上也是如此。早在国内革命时期，中国共产党就十分注意与少数民族的团结；在抗战期间整个中华民族面临民族危亡的关键时刻，更是将“团结各民族为一体”作为党的任务。³在作为新中国建国大纲的《共同纲领》的第一条，即明确指出中华人民共和国“实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政”，⁴第五十条强调“中华人民共和国地内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”。⁵当时党和国家领导人也把民族团结当做我国各族人民的生命线，在处理少数民族地区民主改革时间安排、西南地区民族工作等具体民族事务时，均强调“团结少数民族很重要”⁶、“现在我们民族工作的中心任务是搞好团结”⁷。

可以说，新中国的成立开辟了中国各民族紧密团结在一起、共同建设社会主义现代化国家的新纪元，“人民五亿不团结”的局面一去不复返。“万方乐奏有于阗”的盛况描绘，正是这种友爱合作、团结互助的社会主义新型民族关系的真正写照。

三、中华民族大家庭：民族区域自治制度奠基历程中的制度依归

无论是《共同纲领》中“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”的制度愿景表述，还是《五四宪法》中“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”的制度事实确认，都足以说明，民族区域自治制度的制度依归恰在于缔造、巩固这个社会主义的中华民族大家庭。新中国成立前后，中国共产党根据我国实际，经过深入研究，决定采取民族区域自治制度作为解决中国民族问题、建设社会主义的中华民族共同体的宪制安排；其后，又通过了民族识别、民族干部培养、民族自治机关建设、民族地区民主改革和宗教改革等一系列政治措施，使民族区域自治制度得以真正奠基，实现了各族人民的翻身解放与当家作主，实现了从清末以来中国这样一个

¹ 参见国家民族事务委员会：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社，2015年，第97页。

² 当然这也是受统治者治理能力和客观地理环境阻隔等因素的制约，因此强调因俗而治但又防止地方势力坐大。历代中央王朝奉行大一统的政治传统，各族人民在生活中也不断交往交流交融；但这种交往交流交融程度是有局限性的，尤其是中国最后一个王朝清朝，虽然其对于统一多民族国家的疆域夯实和族群确立奠定了坚实的基础，但其在边疆地区采取的封禁和区隔政策，在塑造了一个跨越内亚、东亚的多民族王朝的同时也限制了各民族之间的政治、经济、文化交流，也使得中国的边疆处于空虚状态，这无疑给当时虎视眈眈的沙俄、日本等新老殖民主义者以可趁之机。对于清朝政府的这种族类政治及其历史遗产，可参见熊芳亮《从大清到民国：中国民族理论政策的历史变迁（1644-1949）》一书中的具体分析。

³ 参见陈建樾：《激荡与互动：中国共产党民族团结思想的提出与清晰化》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2017年第2期。

⁴ 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第276页。

⁵ 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第286页。

⁶ 中共中央文献研究室编：《建国以来毛泽东文稿》第一册，北京：中央文献出版社，1987年，第399页。

⁷ 《邓小平文选》第一卷，北京：人民出版社，1993年，第164页。

多民族大国的国家建构的质的飞跃，¹ 更有力地促进和巩固了中华民族这个历史共同体、命运共同体、政治共同体。回溯当时制宪者们通过民族区域自治制度的宪制安排缔造、巩固社会主义中华民族大家庭的制宪原旨，回溯民族区域自治制度奠基历程中的体现的淋漓尽致的这种“中华民族大家庭”的制度依归，我们或许会对民族区域自治制度这一中国特色的解决民族问题的基本政治制度有着更为清晰的认识，进而也给予一种更为妥帖的理解与更为客观的评价。

这种“中华民族大家庭”的制度依归，根植于中华民族的先民们处于同一历史地理空间之下几千年来生产、生活、文化、经济相互交往交流交融的历史事实。这种“中华民族大家庭”的制度依归，还和几千年来中华民族始终追求团结统一、把统一视为“天地之常经古今之通义”的政治传统有关。² 正是有了大一统的制度和理念，中华各族人民才将中华大地视为一个整体，中华民族多元一体的格局在漫长的历史长河中也才得以形成、巩固并不断发展。这种“中华民族大家庭”的制度依归，是基于近代以来中国各族人民面对殖民主义者的侵略携起手来、共抗外辱、团结一心、保家卫国的共同经历使然。这种“中华民族大家庭”的制度依归，更是中国各族人民在中国共产党领导下共同参加革命斗争、建立人民共和国的革命斗争进程中的必然道路选择：“我国各民族的密切联系，在革命战争中就建立起来了……历史发展给了我们民族合作的条件，革命运动的发展也给了我们合作的基础。因此，解放后我们采取的是适合我国情况的有利于民族合作的民族区域自治制度”。³

因此，在新中国成立前后，不管采取一种什么样的民族事务处理模式，其制度依归只能是继续巩固、凝聚中华民族这个经过了几千年漫长发展历史和近代以来血与火的反帝反封建斗争的历史共同体、命运共同体、革命共同体。民族区域自治制度，正是这样一种将各族人民团结、组织起来，共同建设“独立民主和平统一富强的新中国”的民族事务宪制安排，⁴民族区域自治制度的宪制意义，也正在于以国家宪法、法律制度规定的形式，将社会主义的中华民族大家庭形塑为政治共同体、法律共同体。民族区域自治制度，通过这样一种给予各民族平等的政治地位、自主管理本民族内部事务的自治权的宪制安排，将各族人民团结起来，加入到建设社会主义现代化国家的队伍之中；通过自治地方和自治机关的建立，实现国家政权组织和治理体系的统一；通过各种措施提升少数民族的地位，维护少数民族的权益，构建平等、团结、互助的社会主义新型民族关系，实现民族和睦、边疆安定；通过促进少数民族地区的发展，缩小少数民族地区与内地的发展水平差距，⁵使少数民族群众享受到社会主义国家现代化建设的成果，进而增强对于社会主义国家、对于中华民族大家庭的向心力和认同感。站在历史的视野和政治的高度，我们可以客观的讲，新中国成立初期采取的民族区域自治制度这样一种宪制安排，有效地促进了中国这样一个统一多民族国家的国家建构，也进一步巩固和凝聚了社会主义的中华民族大家庭。

在民族区域自治制度的奠基历程中，这种巩固和凝聚“中华民族大家庭”的制度依归也体现的淋漓尽致。因为以巩固和凝聚“中华民族大家庭”为制度依归，所以必须强调大家庭成员之间的平等、团结、互助，维护大家庭这个政治共同体的统一与不可分离，必须加强大家庭成员之间的沟通、争取人心，凝聚各成员对于大家庭的向心力和认同感；必须让大家庭各成员之前确立一种共同发展、共同建设社会主义现代化国家的紧密联系和彼此认同；必须在大家庭内部事务处理

¹ 常安：《统一多民族国家的宪制建构》。《现代法学》2012年第2期，第55至56页。

² 无论是哪个民族建立的政权，都以统一天下、承继中华正朔为己任，视割据为乱象，视统一为正统，渴望成为天下共主，中华民族历史上的几次民族大融合，均和这种大一统的政治传统有关，参见拙文《多民族统一国家的法政思想源流》，《石河子大学学报（哲学社会科学版）》2014年第2期，第74至77页中的具体分析。

³ 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，载于《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社，1984年，第259页。

⁴ 《中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言》，该宣言由毛泽东受中国人民政治协商会议第一届全体会议的委托起草。见中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第387页。

⁵ 周平：《中国民族政策价值取向分析》，《当代世界与社会主义》2010年第2期。

方面，强调商量办事、综合权衡，以有利于大家庭成员的发展和大家庭作为一个共同体的巩固为要旨。

1、团结、统一，不可分离

作为新中国的临时宪法和建国大纲，《共同纲领》对于民族事务处理的基本准则、民族区域自治制度的制度依归开宗明义：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”（第五十条）。¹ 建立平等、团结、互助的新型民族关系，“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”，这正是新中国处理民族事务的基本准则，也是民族区域自治制度实施必须遵循的制度依归。为了实现这个制度依归，我们必须反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，因为他们不愿意看到中华民族大家庭这样一个政治共同体的发展、壮大；同时，还要反对大民族主义和狭隘民族主义者两种倾向和行为，因为他们会对中华民族大家庭这个政治共同体的巩固和凝聚造成离心和不稳定的因素，对于“民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”更是必须坚决禁止，因为我们是一个社会主义的中华民族大家庭，各族人民群众都是这个大家庭的成员，都必须有巩固和凝聚这个大家庭的主人翁意识。

为了将《共同纲领》中关于民族区域自治的规定进一步具体化，加快建立民族自治地方、民族自治机关的进程，1952年2月22日，政务院第125次政务会议正式通过了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，并于同年8月8日中央人民政府会议上得以批准。《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》（以下简称《纲要》）对自治区、自治机关、自治权利、自治区同上级人民政府的关系等内容均做出了明确规定。《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”；第十一条规定：“各族自治区自治机关的建立，应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则”；²第十七条规定：“各族自治区自治机关得采用适当措施，以培养热爱祖国的、与当地人民有密切联系的民族干部”；³第二十三条规定：“各族自治区自治机关在中央人民政府和上级人民政府法令所规定的范围内，依其自治权限，得制定本自治区单行法规，层报上两级人民政府核准”。⁴上述规定，都足以说明，民族区域自治地方，是我国领土神圣不可分离的一部分；民族自治机关，是我们社会主义国家机关体系的有机组成部分，同时也必须遵循民主集中制、人民代表大会制等国家机关的组织和活动准则。在《纲要》的第二十九条，更是专门强调，“各族自治区自治机关须教育和引导自治区内人民与全国各民族实行团结互助，爱护各民族友爱合作的大家庭——中华人民共和国”。⁵考虑到《纲要》的制定本身，就是为了给民族自治地方的设置、民族自治机关的建立提供操作指南，让民族区域自治制度这一宪制安排得以生根、奠基，民族区域自治制度的这种巩固、凝聚“中华民族大家庭”的制度依归可以说是体现得淋漓尽致。

民族区域自治，是统一与自治的结合，是民族因素与区域因素的结合。我国是个统一的多民族国家，各民族在长期的历史交往交流交融进程中形成了“大杂居、小聚居”的居住格局，民族自治地方也不例外。同时，《共同纲领》和《纲要》中也明确规定了各民族都享有平等的权利和义务，要互相尊重彼此的语言文字和风俗习惯，要共同爱护各民族团结友爱的大家庭。因此，在民族自治区的名称中冠以某一民族的名称，并不意味着这个自治是某个民族独享的自治、这个民

¹ 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第286页。

² 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第469页。

³ 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第471页。

⁴ 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第473页。

⁵ 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第473页。

族自治地方是某个民族独有的地方（因为这也不符合民族平等、公民平等的社会主义立国宗旨），而是意味着要这个民族在维护国家统一、民族团结方面担负起更大的责任。我们以新疆维吾尔自治区的名称确定过程为例，中央一再强调，新疆实行民族区域自治，称“新疆维吾尔自治区”，“有利于我们团结维吾尔族，并能加强维吾尔族团结其他各民族的责任”；“维吾尔族是新疆地区的大民族，在实行民族区域自治后，应该更加注意照顾其他少数民族，以利进一步增强新疆各民族的团结，进一步发展新疆各民族的政治、经济和文化事业。”¹这种对于团结、责任的强调，是党和国家实行民族区域自治、培养民族干部的优良传统的体现，是民族地区的干部作为中华民族先锋队成员的一种政治担当，²这在2014年召开的中央民族工作会议上也得到了再次重申。³

2、深入基层、争取人心

作为一个大家庭，需要摸清这个大家庭的家底。这个大家庭要持续巩固，需要加强大家庭成员对于其作为大家庭一分子的向心力和认同感。注重调查研究、没有调查就没有发言权，是我们党优良的工作作风。“从群众中来，到群众中去”，则是我们党获得革命胜利的三大政治法宝之一。新中国成立初期，中央人民政府派出四个访问团分赴西南、西北、中南和东北、内蒙古的民族地区进行访问；这些访问团由民委、文教委、卫生部、贸易部、青年团等不同单位的专家学者和工作人员组成，通过访问少数民族各界代表人士、召开民族联谊会和群众大会、举办民族干部培训班等方式，⁴深入到少数民族基层地区，向广大少数民族群众传达党中央、毛主席对他们的亲切关怀、宣传党和国家关于民族平等、民族团结的政治主张。在一些具备建立民族自治地方条件的地区，还协助当地培养民族干部、建立自治机关。除了派出代表团访问民族地区，还采取“人来人往”、“上来下去”的方式，中央和各地人民政府还分批组织一些边疆少数民族的上层人士和基层少数民族优秀代表来内地参观访问、让各族人民现场见证社会主义现代化建设所取得的光辉成就；邀请各民族的代表来北京参加国庆庆典等活动，展示各族人民同属中华民族大家庭其乐融融的氛围。

这种大规模的派出中央访问团深入民族基层地区、对民族地区进行摸清家底式的大规模长时间社会历史调查，是中国民族关系史上史无前例的创举，有力地增进了各族人民之间的相互了解，巩固了平等、团结、互助的社会主义新型民族关系。这些举措，也了解了广大民族地区社会、经济、文化等一手资料，进而为党和国家制定民族政策、推行民族区域自治制度提供了决策依据的同时，也使广大少数民族群众深切体会到了祖国大家庭的温暖，增强了广大少数民族群众对党和国家的认同感和向心力，以及其作为中华民族大家庭一份子的光荣与自豪。⁵这

¹ 参见《新疆分局关于新疆实行民族区域自治的名称问题的报告》和《中共中央对新疆分局关于新疆实行民族区域自治名称问题报告的批语》，见中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会编：《新疆工作文献选编（一九四九—二零一零年）》，北京：中央文献出版社，2010年，第130、131页。

² 如曾经担任过内蒙古自治区主席的布赫就经常强调，“民族区域自治法规定少数民族自治区的政府首脑要由其实行自治的主体民族的代表担任。但这并不是说我是蒙古族的主席，我是内蒙古各族人民的主席，是为各民族人民服务的”；见夏莉娜采访：《布赫和他的父亲乌兰夫》，《中国民族》2014年第20期。

³ 2014年的中央民族工作会议对于民族区域自治的民族因素与区域因素的结合再次做了重申，并专门强调，“民族区域自治不是某个民族独享的自治，民族区域自治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去。”“自治区带了某个民族的‘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，在自治地方，各民族享有平等的法律地位，共同建设各项事业。”见国家民族事务委员会：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社，2015年，第80、81页。

⁴ 常安：《统一多民族国家的宪制建构》，《现代法学》2012年第2期，第53页。

⁵ 例如，一九五一年八月，中央派出的中南访问团到广西三江慰问时，该县八区林溪乡亮寨村的侗族妇女将亲手织成的土布制成锦旗，赶了四五个昼夜，请访问团将锦旗带给毛主席。访问团离开时，他们用山歌唱到：“访问团来了我们高兴，舍不得你们走是实情，唱着山歌把访问团送，把侗家的情意带北京”，详见李洪烈等：《当代中国的民族工作》，当代中国出版社1993年版，第69页。在当年参加了中央政府赴民族地区访问团的费孝通等先生的回忆录中，也深情地记载了访问团与少数民族地区人民的深厚情谊以及少数民族地区人民对于国家政治制度的由衷认同，参见《兄弟民族在贵州》《看了民族歌舞》、《话说呼伦贝尔草原》，载于《费孝通民族研

些举措，贯彻党的群众路线的工作宗旨，深入到少数民族基层地区，了解少数民族群众的现实生活状况和要求当家作主、共同建设社会主义现代化国家的强烈愿望；改变了古代的羁縻制度之下中央政府通过少数民族地区的土司、领主、头人、宗教领袖等上层人士与各族人民群众进行沟通的局面，实现了中央政府与少数民族公民的直接联系与沟通，有力地增强了少数民族地区对于中央政府的向心力，更是清末以来中国国家建构的一种质的飞跃。

当然，从根本上来讲，少数民族群众对于中央政府、对于中华民族的认同的深化，还在于新中国成立后通过民主改革、宗教改革等政治措施，使得广大少数民族群众摆脱了原来压在自己身上的残酷剥削，享受到作为中华人民共和国宪法所规定的各项基本权利。民族区域自治制度是社会主义的政治制度，不是古代的羁縻制度，不是部分上层人士的自治，而是广大少数民族群众的当家做主、行使自治权。“北京的金山上光芒照四方，毛泽东思想哺育我们成长，翻身农奴斗志昂扬，建设社会主义的新西藏，颂歌献给毛主席，颂歌献给中国共产党”，¹正是翻身解放、当家做主的少数民族群众对中国共产党、对社会主义国家、对中华民族大家庭的认同的一种真实写照。

3、共同发展、共同建设社会主义

社会主义现代化的实现是整个中华民族大家庭的共同目标，每一个民族、每一个地区都不能少。因此，必须加大对少数民族地区经济、社会发展的支持力度，帮助少数民族地区提高社会、经济、文化、教育、科技水平，缩小少数民族地区和内地的差距。就像毛泽东主席在接见西藏致敬团时所强调，“共产党实行民族平等，不要压迫、剥削你们，而是要帮助你们，帮助你们发展人口、发展经济和文化。人民解放军进入西藏就是要执行帮助你们的政策。开始进去的时候不会有帮助，三四年之内也不可能有多多的帮助，但以后就能帮助你们的，那是一定的。如果共产党不能帮助你们发展人口、发展经济和文化，那共产党就没有什么用处。”²帮助少数民族地区的发展，这是社会主义立国宗旨的体现，是中国共产党作为中华民族先锋队的一种担当和责任感的体现，同样也是中华民族大家庭相亲相爱、和睦共处的家国伦理观的生动印证。

中央政府是这么说的，也是这么做的。即使在1951年至1959年这段西藏仍处于僧侣、贵族专制、农奴制经济形态的时期中，中央已经对西藏进行了大量的帮扶措施，1952年-1958年，中央对西藏财政补助为3.57亿元；修筑了康藏、青藏公路，建设了当雄机场，建立10余个工矿企业；在1955年专门下发《国务院关于帮助西藏地方进行建设事项的决定》，给予资金支持、派出技术人员、上马建设项目。在西藏通过民主改革建立民族区域自治制度之后，更是加大了对西藏经济建设的支持力度，加大财政补助、拨给大批无息农牧业贷款、专项经费资助较大建设项目、调拨各种工业农业物资、选调各级干部、专业技术人才、大专院校毕业生进藏，³以“建设社会主义的新西藏”。不单对西藏是这样，对于其他少数民族地区，国家也是不遗余力的扶持其经济、社会发展，派出科学、技术、教育人才、培养民族干部，加大资金和物资的投入。如在宁夏自治区筹备和建立的过程中，遇到的一个最为突出的问题就是人才奇缺。为此，自治区请求中央给予支援；中央根据宁夏各族人民的请求，决定从1958年起抽调一批劳动、科学技术人才支援自治区的建设工作。仅从1958年初到自治区成立前的十个月里，由中央及全国各地调到宁夏参加自治区建设的干部、职工就达七万多人。其他兄弟省市尽管建设任务很重，但也表现出了高度的集体主义风格，如上海市援建宁夏30多个工厂，浙江省动员30万青年支援宁夏建设，北京辽宁等地为宁夏培养了四千多名产业工人。⁴还处于比较落后的生产方式和经济状态的鄂温克族、拉祜族，以及居住在山区的苗族、瑶族等，在党和政府的帮助下，结束了刀耕火种的生产模式、下山

究文集》，北京：中央民族大学出版社，2006年。

¹ 藏族民歌：《北京的金山上》

² 《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第240页。

³ 详见靳薇：《西藏：援助与发展》，拉萨：西藏人民出版社，2010年，第45—47页。

⁴ 详见周苏海等：《宁夏回族自治区史略》，银川：宁夏人民出版社，1993年，第97—98页。

定居、生活质量、和生产水平有了显著提高，有的民族甚至是直接从原始社会末期的生产方式直接跨越到社会主义社会。而在援建的具体过程和交往空间中，少数民族公民学习到了先进的生产技能，各族人民之间，也结下了深厚的生活情谊。¹

“兄弟民族多数是处在经济、文化比较落后的状态……如果从为着建设强大的社会主义祖国的共同目标出发，就会想到那些落后状况是客观存在的事实，不是什么错误的倾向，而是经济、文化不发达的现象。应该去帮助各兄弟民族实现经济文化的发展……要在建设社会主义祖国的共同目标下，经过长期努力，发展全国各民族的经济、文化。”²为了建设社会主义祖国的共同目标，各族人民必须团结协作、共同发展。汉族也必须帮助少数民族的发展，以实现整个社会主义大家庭的共同目标：“汉族帮助少数民族是个光荣义务。因为汉族经济、文化等都比较占优势，在国内处于领导地位，譬如在一个家庭中老大哥帮助小兄弟读书成人，这难道不是义务么？……少数民族大多地处边疆，语言隔阂，我们不多多帮助，谁来帮助呢，这与帮助资本家不同，因为他们是兄弟民族。”³这种一个家庭、老大哥与小兄弟、兄弟民族的说法，是马克思主义者在民族事务方面强调平等、团结的体现，也带有中国传统政治文化中家-国政治伦理的痕迹，更表明了各族人民都是中华民族大家庭不可或缺的成员的政治现实。

4、商量办事、综合考量

因为各族人民同处于社会主义的中华民族大家庭，所以在大家庭内部事务处理方面，强调互相尊重、商量办事、综合权衡、妥善处理，以有利于大家庭成员的发展和大家庭作为一个共同体的巩固为要旨。就像毛泽东主席在接见西藏国庆观礼团、参观团代表的谈话中所指出的，“团结起来，按照各民族不同地区的不同情况进行工作。有些地方可以做的快一点，有些地方可以做的慢一点，不论做快做慢都要先商量好了再做，没有商量好不勉强做。商量好了，大多数人赞成了，就慢慢地去做。做好事也要商量着做。商量办事，这是共产党和国民党不同的地方”⁴。正是秉着这种商量办事的工作方式，中央在少数民族地区的民主改革中，采取慎重稳进的方式，和少数民族爱国人士进行友好协商，对少数民族爱国人士的财产采取赎买政策，确保了少数民族地区民主改革的顺利进行⁵。新中国成立后，针对部分少数民族地区不同民族之间、或者同一民族内部不同部落之间的一些延续上百年的历史遗留问题，如关于地界、草山、历史等方面的纠纷，均作了大量的调解工作。⁶这种努力，形象地说明了新中国的民族事务处理、乃至关于民族事务处理的基本宪制安排，都是旨在维护、巩固一个友爱合作、自由平等的社会主义的中华民族大家庭；

¹ 可参见刘明以喀什棉纺织厂为个案，对国企在型塑各民族交往交流空间、促进民族和睦、培养国家认同中所起作用的分析，见《生生不息：喀什棉纺织厂维汉劳工交往空间研究》，《开放时代》2015年第1期。

² 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，《周恩来选集》（下），北京：人民出版社，1984年，第249-250页。

³ 李维汉：《在全国第七次统战工作会议上的发言》，《统一战线与民族问题》，北京：人民出版社，1981年，第200页，203页。

⁴ 《接见西藏国庆观礼团、参观团代表的谈话（一九五三年十月十八日）》，中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会、中国藏学研究中心编：《毛泽东西藏工作文选》，北京：中央文献出版社、中央藏学出版社，2001年，第101页。

⁵ 用李维汉的话说就是，“和平改革是自下而上、自上而下相结合的统一战线方式。一方面是要坚持自下地依靠群众，组织与发动群众，必要时还要武装群众；但同时应当与上层层层协商，争取多数，孤立少数。这叫‘联合封建，消灭封建’”；参见《统一战线与民族问题》，北京：人民出版社，1981年，第205页。即使对于西藏僧侣贵族集团，也保持了极大的耐心，希望其主动进行改革；但是，这种商量办事不是无原则的迁就，也不是对广大西藏人民要求改革意愿的置之不理；当西藏地区少数上层分子悍然发动叛乱，危害到中华民族大家庭的生存时，党和政府依靠西藏广大人民群众，果断平叛、进行民主改革；为民族区域自治制度在西藏的施行奠定了良好的基础。

⁶ 如甘肃甘南藏族自治州玛曲县和四川阿坝藏族自治州阿坝县接壤地区，原来由于部落头人之间勾心斗角、因为扩充势力纠纷而械斗不断，新中国成立后为解决这一问题先后召开了五次协商会议，作了大量工作，最终由国家统一拨付资金、确定边界，见李洪烈等：《当代中国的民族工作》，北京：当代中国出版社1993年版，第203-205页。

这个大家庭，是充满温情、商量办事、和睦与共的不可分离的大家庭。

而在民族自治地方的建立过程中，也同样遵循了这种商量办事、综合权衡，从有利于民族自治地方经济社会发展的角度出发的宗旨。这一点在广西在广西壮族自治区的设立中体现得最为明显，对于建立广西壮族自治区，最开始有两个方案：一个是广西全省改建为壮族自治区，即“合”的方案；另外一个为将广西省东部地区保留广西省的建制，将广西省西部壮族为主的少数民族聚居地区单独划出来建立壮族自治区，即“分”的方案。中央认为，广西如果分开，各自的力量尤其是少数民族地区的力量特别小，不利于发展；广西各族人民在历史发展和革命运动中结下了深厚的民族友谊，广西汉族居住区较为发达的技术文化水平与少数民族居住区丰富的工矿业资源使得广西汉族、壮族和其他少数民族只有联合在一个地方行政单位内各施所长才可以更好的发展经济、建设社会主义。¹因此，广西最后采取了全省改制为壮族自治区的方案。对于一些民族自治地方之间的确权勘界纠纷，中央也要求相关的负责同志“直接协商、妥善地加以解决”。如1959年5月5日至9日，内蒙古和宁夏的统治，就两个自治区的区划界线问题，一共座谈了五次，一致认为，“划线的原则，应当是有益于团结、有益于生产、并且要互相照顾”，最后成功达成划线协议。²

四、结语

从《共同纲领》确立民族区域自治制度到1965年西藏自治区成立，民族区域自治制度这一非常具有中国特色的宪法制度的奠基历程经历了并不短暂的时间。回溯这段波澜壮阔的历史进程，我们可以充分体会到当时制宪者旨在通过民族区域自治制度的宪制安排，缔造社会主义的中华民族大家庭的制宪原旨。回望历史、不忘初心，我们通过对民族区域自治制度奠基历程的回溯，可以对社会主义这一民族区域自治制度相比于古代羁縻制度的质的规定性有着一个更为深切的理理解；可以对巩固、凝聚中华民族大家庭这一民族区域自治制度必须承担的历史使命有着一个更为明晰的认识。同时，民族区域自治制度奠基历程中所遵循的一些基本原则、所倡导的一些工作方式，对于我们当前坚持和完善民族区域自治制度、乃至中国特色社会主义法治制度建构，也仍将是一笔宝贵的财富。

首先，民族区域自治制度作为一种宪制安排，是为了巩固、凝聚中华民族大家庭这个历史共同体、命运共同体，我们要关注民族区域自治制度中“自治”的维度，还要关注“统一”的维度，把握好国家统一与自治的结合，把握好民族因素与区域因素的结合。反对大汉族主义、反对地方民族主义，汉族和实行区域自治的民族，要在民族团结方面起到模范带头作用，共同维护中华民族大家庭，共同建设社会主义现代化国家。要加强各民族之间的交往交流交融，只有通过互相协作、共同发展，这个中华民族大家庭、这个统一的多民族国家才会更加凝聚。换言之，我们只有立足于中华民族大家庭巩固凝聚的高度，才能更好的认识到民族区域自治制度在统一多民族国家的国家建设中所承担的职能与使命。我们今天在新形势下思考坚持和发展民族区域自治制度，也同样需要将其放在中华民族共同体建设、新时代统一多民族国家的国家建设大局中来把握，而非将其简单的视为一种特殊的地方制度甚至是优惠安排。

其次，民族区域自治是社会主义国家的民族事务处理宪制安排，必须遵循社会主义的根本属性。民族区域自治不是少数上层领主或者宗教领袖的“自治”，也不是一种特定的优惠待遇政策，

¹ 李维汉《关于建立壮族自治区的一些看法和意见》，《统一战线与民族问题》，北京：人民出版社，1981年，第491-495页。

² 《中央批转乌兰夫、习仲勋、汪峰三同志关于处理内蒙、宁夏两自治区划界旧房问题的报告》，《当代宁夏史通鉴》，北京：当代中国出版社2004年，第430、431页。

而是广大少数民族群众作为平等的主体当家作主、行使自治权；平等，是社会主义的天然要求，这种平等，包括民族平等，也包括民族内部成员的平等；也只有平等，才能促进各族人民对于国家、对于中华民族的认同感和向心力。要“坚持政教分离，坚持宗教不得干预行政、司法、教育等国家职能实施”，¹积极引导宗教与社会主义相适应，只有这样，广大人民群众平等、自由选择的宗教信仰自由才能真正得到保障。在新中国成立初期，民族区域自治之所以能够成功促进中华民族大家庭的巩固与凝聚、实现统一多民族国家的旧邦新造；其制度要义，恰在于社会主义。形势下，我们思考民族区域自治制度的发展与完善，同样应该毫不动摇的坚持社会主义这一民族区域自治制度在新中国成立初期成功促进统一多民族国家的国家建设的制度要义，使民族区域自治制度在当代中国的国家建设中发挥更大的作用。我们更不要忘记，社会主义，是载入中华人民共和国宪法的第一条，而宪法条文的排列顺序，绝非随意的排列。

再次，任何一个国家的法治秩序建构，都必须面对该国的国家属性和根本制度、立足包括历史传统、族裔结构等基本国情，也必须回应该国基本国情所制约的核心制度性需求，即国家这样一个政治、经济、文化共同体是以一个什么样的方式整合起来并巩固下去？因此，在多民族国家，如何通过恰当的制度建构处理民族事务，巩固多民族国家内部不同族裔国家对于其所属国家的认同？如何处理少数民族权利保护与国家民族整合之间的关系？诸如此类的问题便必然会成为多民族国家制宪行宪、宪法秩序建构的重要考量因素。中国特色社会主义法治体系的建设，首先必须面对的即是中国特色的历史传统、族裔结构等基本国情以及由这些基本国情所制约的核心制度性需求，“统一的多民族国家”，是我国的基本国情，也是宝贵财富，如何巩固、凝聚统一的多民族国家这个历史共同体、命运共同体，便自然成为中国特色社会主义法治体系建设的重要内容。

同样，我们在讨论中国特色社会主义法治理论、宪制建构等问题时，也自然无法回避诸如行政区划、族裔分布、边疆治理等话题，实际上，在经典的宪法学理论中，也从来没有排斥上述涉及一国国家建设的主题，而是关涉一国的国家建设、政治构成。时下的宪法学研究，往往以权利、司法审查、法院、地方自治为中心；这些主题毫无疑问是重要的，但可能不应该成为宪法学研究的全部。尤其是当我们强调依宪治国、国家治理现代化与法治等命题，也必然需要了解具体的国家治理领域，了解这些具体的国家治理领域所面临的基本约束和内在规律，在此基础上，才有可能去思考相应的立法设计或制度建构问题。因此，可能还需要本着一种更为开放的学科立场，以使得法学研究能够有效面对社会现实、政府过程；同时，能够有一种历史的视野，来理解治道变迁；虽然这种研究，可能在知识储备要求上更为困难、且不时面临学科身份的质疑。

¹ 习近平：《全面提高新形势下宗教工作水平》http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/23/c_1118716540.htm

【论 文】

民族区域自治与新中国少数民族权利保护 70 年¹

常 安²

〔摘要〕从 1949 年《共同纲领》始，我国已形成了以民族区域自治制度为核心的少数民族权利保护法律体系。民族区域自治制度在新中国的奠基历程，在少数民族权利保护方面，做出了世界性、历史性的贡献。改革开放以来，民族区域自治制度得到进一步巩固和发展，为我国少数民族权利保护奠定了坚实的制度保障。我国少数民族权利保护的价值基础，在于社会主义这一新中国立国宗旨；而在少数民族权利保护的实践方面，则呈现出整体性制度建构、权利保护内容全面、将保护视为国家责任、注重权利保护实效的鲜明特色。

〔关键词〕少数民族权利保护；民族区域自治；社会主义；人权

一、以民族区域自治制度为核心的我国少数民族权利保护制度

我国是一个统一多民族国家，如何采取适当的制度安排，协调民族关系、保护少数民族权利，进而巩固这个统一多民族国家的政治共同体，是一个重要的宪法命题。因此，在 1949 年 9 月 29 日通过的有新中国建国大纲之称的《中国人民政治协商会议共同纲领》中，即设专章规定民族政策，并在第五十一条规定：“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。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”，民族区域自治制度作为我国保障少数民族权利的基本制度，由此在我国宪法、法律体系中得以正式确立。

其后，为了确保民族区域自治权等少数民族权利的行使，《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》于 1952 年正式颁布，并在民族区域自治制度的奠基历程以及少数民族权利保障发展中起到了重要作用。1954 年颁布的新中国第一部宪法《五四宪法》，更在正文的第三条即明确规定，“中华人民共和国是统一的多民族的国家。各民族一律平等。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏各民族团结的行为。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。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”；并在国家机构部分用了六个条文的篇幅对民族自治地方自治机关的设立及自治权的相关内容进行了规定。这些规定也被现行宪法所继承和发扬，在现行宪法中，继续彰显民族平等的原则，并且明确将“保障各少数民族的合法的权利和利益”确立为国家责任，强调“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”；而关于民族自治地方自治机关的规定也得到了进一步扩充，分别用十一个条款对自治机关的性质、组成以及制定自治条例和单行条例、管理地方财政的自治权、在国家计划指导下自主安排和管理地方性经济建设事业、自主管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业等自治权进行了规定。依据现行宪法关于民族区域自治制度的基本精神，1984 年通过的《中华人民共和国民族区域自治法》，就民族区域自治的基本内容、民族自治地方的建立和自治机关的组成、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、民族自治地方内的民族关系、上级国家机关的职责等内容进行了全面规定。

除了宪法和《民族区域自治法》，国家通过《城市民族工作条例》《民族乡行政工作条例》等

¹ 本文刊载于《法律科学》2019 年第 5 期，第 27-39 页。

² 作者为西北政法大学行政法学院教授，人权研究院研究员。

民族事务行政规章的颁布，民族自治地方的单行条例和自治条例地方立法、国家相关基本法律如民法、刑法、诉讼法等民族自治地方的“立法变通”等方式，建立起了一个以民族区域自治制度为核心的少数民族权利保护法律体系。

回溯70年来民族区域自治制度创设、奠基、发展的历程，我们可以发现，民族区域自治制度得以创设的价值取向，即在于充分保障少数民族人权，“这种民族区域自治不是像世界上多数国家是因为少数民族和主体民族权利与利益争夺、角逐后的一种妥协的结果和产物，而是尊重历史、尊重现实、尊重少数民族的意愿的一种和平协商下寻找到的政治和制度安排”^{〔1〕}。民族区域自治在新中国成立初期的制度奠基历程，则开启了中国少数民族人权保护的新纪元，确立了民族平等、民族团结的基本原则，赋予广大少数民族群众平等参与国家事务管理、自主管理本民族内部事务的权力，尤其是在少数民族群众政治参与、经济权利、文化教育权利、健康权利保障等方面，更是做出了世界性、历史性的贡献。新中国成立70年来，随着宪法中对于民族区域自治制度的进一步确认、《民族区域自治法》对于少数民族权利保护的全面规定，以及民族区域自治制度的贯彻实施，包括民族区域自治制度对民族地区经济社会发展巨大的促进作用，为少数民族权利保护提供了全面的制度法理依据。在新中国成立70周年之际，回溯民族区域自治制度在我国的制度奠基、坚持发展的历史进程，思考和探讨民族区域自治制度为保护我国少数民族权利保障中的重要意义和实现途径，将有助于我们与时俱进，坚持、发展、和完善中国特色的少数民族权利保障法治体系。

二、少数民族权利保护视野下的新中国民族区域自治制度奠基历程

早在1947年5月，我国第一个省级自治区内蒙古自治区就正式成立，新中国成立后，将民族区域自治制度作为我国解决民族问题的基本宪制安排，写入了《共同纲领》，并开始在全国范围内的少数民族聚居区推行。为了更好的贯彻、落实民族区域自治制度，保障广大少数民族公民的自治权、政治参与权、经济社会文化权益，1952年5月，中央人民政府颁布《民族区域自治实施纲要》，就民族自治地方的建立、自治机关的设立、自治权的行使的基本准则和实施方式进行了详细规定。1955年，新疆维吾尔自治区成立；1958年，宁夏回族自治区和广西壮族自治区成立；1965年，西藏自治区成立，这也标志着民族区域自治制度奠基历程的完成。实践证明，民族区域自治制度在维护国家统一、巩固民族团结、促进民族地区经济社会发展方面起到了重要作用；而从少数民族权利保障的视野出发，新中国民族区域自治制度的奠基历程，也不啻为我国少数民族权利保护的一个全新历史阶段的开启。民族区域自治制度奠基历程中对于少数民族公民权利的全面、切实保障，尤其是百万农奴得解放这样的权利保护个案，即使放逐于世界人权发展史的视野，也堪称史诗性的变革。

（一）民族平等的理念彰显与制度建构

在基本权利体系中，平等权处于首要位置，既是一项基本权利，又是其它基本权利行使的依据和准则。而对于一个社会主义的统一多民族国家而言，民族平等，无疑是少数民族权利保障的制度前提和应有之义；因此，在有新中国建国大纲之称的《共同纲领》中，第九条，明确规定“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务”，并设第六章专门规定民族政策，民族政策的第一条即为“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”，^{〔2〕}并在随后三条中就民族区域自治、平等的组织公安部队、发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由等方面进行了具体规定。

1952年颁布的《民族区域自治实施纲要》，其中第五章关于“自治区内的民族关系”的五条规定，均贯穿了民族平等的理念和宗旨，如第二十五条规定：“各民族自治区自治机关须保障自治区内的各民族都享有民族平等权利；教育各民族人民互相尊重其语言文字、风俗习惯及宗教信仰；禁止民族间的歧视和压迫，禁止任何煽动民族纠纷的行为”；第二十六条规定“各民族自治区自治机关须保障自治区内的一切人民，不问民族成分如何，均享有中国人民政治协商会议共同纲领所规定的思想、言论、出版。集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权；并依法有选举权和被选举权”。⁽³⁾而在新中国成立后的第一部宪法五四五宪法中，无论是序言第五段的“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”的制度现实宣示，还是总纲第三条第三款“各民族一律平等。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏各民族团结的行为”的民族关系处理原则规定，以及国家机构部分对于“民族自治地方的自治机关”的相关规定，民族平等的理念均彰显无疑。

在1953年通过的《中华人民共和国选举法》中，也设专章规定各少数民族的选举，保障少数民族人民群众平等选举权的实现。针对《共同纲领》和《民族区域自治实施纲要》中规定的民族平等原则的贯彻，中央人民政府还指示各地进行了多次检查，并在1953年形成了《关于过去几年党在少数民族中进行工作的主要经验总结》，在该总结中，也再次重申“我们必须保障各民族间的民族地位和一切权力方面的平等，用一切方法消灭历史上残留的民族间的隔阂和歧视”。⁽⁴⁾

（二）民族区域自治制度在全国范围内的推行：自治权与政治参与权

“认真在各少数民族中进行工作，推行区域自治和训练少数民族自己的干部是两项中心工作”⁽⁵⁾。新中国将民族区域自治制度作为处理我国民族事务的基本政治制度之后，在全国范围内推行民族区域自治制度便成为保障少数民族行使自主管理本民族内部事务的自治权的核心内容。首先是民族识别，这是建立民族自治地方、设立自治机关的一个制度前提。¹其次是民族自治地方的建立和自治机关的设置，²五四宪法颁布后，对民族自治地方的行政区划和行政级别做了更为明确细致的规定，民族自治地方的建立和自治机关的设置也得到了更为迅速与有序的发展，1955年新疆维吾尔自治区成立，1958年广西壮族自治区和宁夏回族自治区先后成立，到1958年底，“在全国15个省、区已建立民族自治地方87个。其中有4个省一级的自治区、29个自治州、54个自治县（旗），包括35个民族成分。实行自治的民族人口，已占全国有条件建立自治地方的少数民族人口的绝大多数”。⁽⁶⁾⁹¹根据五四宪法的规定，自治区、自治州、自治县的自治机关除了行使宪法第二章第四节规定的地方国家机关的职权，还依照宪法和法律规定的权限行使自治权，有权依照法律规定的权限管理本地方的财政、依照国家的军事制度组织本地方的公安部队，可以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、报请全国人民代表大会常务委员会批准，在执行职务的时候，使用当地民族通用的一种或者几种语言文字；各上级国家机关应当充分保障各自治区、自治州、自治县的自治机关行使自治权，并且帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业。⁽⁷⁾

而培养民族干部，则既是建立民族自治机关、落实民族区域自治制度的人事基础，也是广大少数民族公民行使自治权和参与管理本民族内部事务、行使当家作主权力的重要体现。根据《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》第十二条的规定，“各民族自治区的人民政府机关，应以实行区域自治的民族人员为主要成分组成之；同时应包括自治区内适当数量的其他少数民族和汉

¹ 从1953年开始，先后经历了三次大规模的民族识别工作，随着1979年基诺族被“识别”为第56个民族，“56个民族”的格局正式形成。

² 为了进一步贯彻民族区域自治制度，“中央人民政府及各大行政区和有关省份都进行了大量的工作，一方面结合各地的实际情况，组建各级民族民主联合政府。据不完全统计，仅1949年10月至1950年6月，全国就建立了包括新疆、宁夏在内的200多个民族民主联合政府”，见田焯：《新中国民族地区行政区划研究》，第52页，中央民族大学出版社2010年版。

族的人员”；因此，各级民族自治机关的设立，首先便需要大量政治上可靠、熟悉本民族自治地方经济社会状况、能够与广大少数民族群众进行良好沟通的民族干部。因此，新中国成立后，采取了设立干部训练班、干部培训学员、建立民族学院等方式，将培养民族干部作为当时民族工作的核心任务来抓，民族院校最初设立的宗旨，即在于“为国内各少数民族实行区域自治以及发展政治、经济、文化建设培养高级和中级的干部”。⁽⁸⁾同时，强调在民族工作的具体实践中培养和锻炼民族干部，“在各少数民族聚居地区，认真地、积极地、有步骤地推行了民族区域自治政策，帮助各少数民族在管理本民族内部事务上，实现了‘当家做主’的权利……各民族自治区几年来在自治机关的民族化方面，也都有了显著的进展，不仅各民族自治机关都以实行区域自治的民族人员为主要组成，采取为本民族人民所愿意采取的组织形式，并且提拔和培养了大批的当地民族干部，参加自治机关的各项工作”⁽⁹⁾。到1957年，全国少数民族干部已从1949年的1万多人增加到48万，且此时全国50多个少数民族都有了属于自己的干部。⁽¹⁰⁾与中国古典王朝时代采取羁縻治理模式之下仅有部分少数民族上层人士参与本地区政治事务管理相比，民族区域自治制度下，少数民族公民政治参与的深度和广度都堪称前所未有。

（三）少数民族地区民主改革：平等、自由的真正实现及其人权史意义

新中国成立初期，在广袤的边疆民族地区，各少数民族内部的阶级统治仍然尚未被触动，如四川凉山约100万的彝族人口中仍保存着奴隶制，按父系血统分为诺（黑彝）、曲诺、阿加和呷西四个等级，约占人口7%的黑彝占有了70%以上的生产资料，其他三个等级对其则是不同程度的人身依附关系；西藏，则是僧侣贵族专制的政教合一体制，由官家、寺院、贵族组成的约占人口5%的三大领主几乎垄断了西藏所有的财富和社会资源，农奴没有人身自由，世代遭受地租、高利贷和强制乌拉差役的压迫。在云南、贵州、广西、青海等地，也存在着不同程度的山官头人制度。⁽¹¹⁾广大少数民族群众处于在政治上无权、在经济上被剥削、在人身关系上则依附于地主、牧场主、领主、头人、土司等统治阶层的状态。这种长期存在的奴隶制、封建制等级剥削制度，对边疆民族地区的经济社会发展造成了巨大的阻碍，也不符合社会主义国家所要求的政治、法律制度的统一性，从人权保障角度讲，则是对广大少数民族群众平等权、政治权利、人身自由、人格尊严、经济权利等基本权利的巨大侵犯。因此，恰恰是通过少数民族地区的民主改革，广大少数民族公民才享有了宪法所规定的各项政治、经济、文化基本权利，而被“藏独”分子和西方国家部分政学人士所指责的西藏民主改革，恰恰才真正实现了西藏人民的人权彰显，也堪称世界人权史视野中的一场史诗性变革。

如前所述，在基本权利体系中，平等权处于基础性地位，是由宪法确认并由国家强制力保障实施的权利体系中最重要、最根本的权利，它表明了国家对公民最基本的人格和尊严的认可和尊重。⁽¹²⁾而自由权，尤其是人身自由，则是公民参加国家政治生活和享有其他权利的一个基本前提，如果连最起码的人身自由都不具备，遑论其他政治、经济、文化权利的行使，因此，禁止奴隶制也是世界人权史上关乎人类文明价值观的一项基本要求。¹因此，通过民主改革，废除少数民族地区旧的等级剥削制度，从人权保障的视野来讲，无疑是广大少数民族群众真正摆脱了旧的奴隶、农奴制度下的人身禁锢、实现“自由的重生”，开始真正享有宪法赋予的政治、经济、文化权利的一个历史性开端。正是通过民主改革，少数民族地区原有的在政治、经济、甚至刑罚适用层面的三六九等形态得以废止，曾经的农奴主、大喇嘛，抑或娃子、农奴，在民主改革之后都是平等享有各项基本权利的公民。正是通过民主改革，民族区域自治机关才真正体现出了人民当家做主、

¹ 如《世界人权宣言》第四条即为，“任何人不得使为奴隶或奴役；一切形式的奴隶制度和奴隶买卖，均应以禁止”；《公民权利和政治权利国际公约》第八条第一款也规定，“任何人不得使为奴隶；一切形式的奴隶制度和奴隶买卖均应以禁止”；分见于中国社会科学院法学研究所编：《国际人权文件与国际人权机构》，社会科学文献出版社1993年版，第4页、第25页。

自主管理本民族内部事务的政治参与权和自治权意涵。也正是通过民主改革，少数民族地区旧有的强制差役、各种酷刑等对少数民族公民身体自由严重侵犯的制度得以废除；¹而反对强制劳役、反酷刑、保障人格尊严，无疑是诸多世界公约所反复强调的基本价值。在民主改革之前，高利贷也是压在广大少数民族群众身上的一座大山，且使广大少数民族群众对奴隶主、农奴主、封建主处于人身依附地位；民主改革禁止了高利贷、苛捐杂税等对广大少数民族群众经济权利造成巨大侵犯的行为，恰恰是对广大少数民族群众经济权利的一种真正保障，同时，在少数民族地区民主改革进程中针对农奴制、地主的财产采取的是“赎买”政策，也不存在侵犯其私有财产权的说法。

如果我们环诸世界人权史的视野，将少数民族地区民主改革与美国的“废奴运动”相比，就会发现，美国的南北战争其最初直接目的并非废除奴隶制而是维护国家统一，同时战后对于黑人自由权等基本权利的保障也并不彻底也并不完整，南方部分地方政府为了限制黑人选举权所进行的改变选区、文化测试等方式更是臭名昭著，黑人的经济平等问题也未得到解决；而当林肯废奴被视为美国宪法发展史上重要的宪法性事件并在世界人权史上占有重要地位的时候，少数民族地区民主改革这场发生在上世纪五十年代广袤的边疆民族地区的人权保护运动显然更应该在世界人权文明史上占据其本应具有的地位，也更值得被包括广大少数民族公民在内的各族人民群众所铭记。

（四）重视少数民族地区的民生改善、保障少数民族公民的生存权与发展权

新中国成立前，部分少数民族地区的民生保障水平还比较落后，生产方式还停留在刀耕火种的水平、生产工具短缺，传染病得不到控制、人口增长率低，教育机构稀缺；严重影响到了少数民族地区的经济社会发展。新中国以社会主义立国，旨在引领各族人民共同迈向社会主义社会，必然要求改变少数民族地区落后的生产生活发展状况：“建设社会主义工业化的国家，是任何民族都不能例外的。我们不能设想，只有汉族地区工业高度发展，让西藏长期落后下去，让维吾尔自治区长期落后下去，让内蒙牧区长期落后下去，这样就不是社会主义国家了。我们社会主义国家，是要所有的兄弟民族地区、区域自治的地区都现代化”。⁽¹³⁾因此，在民族区域自治制度的制度创立和全面推行过程中，也将帮助“各民族自治区发展其政治、经济、文化、教育和卫生事业”作为上级人民政府的职责（《民族区域自治实施纲要》第三十条）。新中国成立后，采取各种手段，努力为各族人民群众办好事实事，通过解决少数民族地区的生产、生活、医疗卫生等民生难题，让广大少数民族群众切实感受到其作为祖国一份子的归属感与认同感。如果从人权保障的视野出发，则是典型的对少数民族群众生存权、发展权的保障，更具体来讲，则分别涉及适当生活水准保障权、社会救助权、健康权、受教育权等层面。

尽管对于适当生活水准权的定义和范围国内外尚存在分歧，但对于适当生活水准权作为一项基本人权的地位以及其与特定地区社会经济直接密切关系，则基本达成共识⁽¹⁴⁾。新中国成立前，“在西南、中南地区的云南、贵州、四川、西康、广西、湖南等省，那里的少数民族不少仍是刀耕火种，生产工具主要是竹器、木器、铁器很缺。耕作方法十分落后，收获极低”。^{(6) 72}为了改变这种状况，国家采取大量发放农业贷款、无偿发放农具并派遣工作队教授当地少数民族群众使用方法、兴修水利如将坡地改为水田并栽种水稻等方式，使上述地区的农业生产水平得到显著提高，也直接改善了当地少数民族群众的经济生活水平。在牧区，则采取多种措施扶助畜牧业生产，如“组织物质交流，发放贷款、贷放生产工具和饲料、实行免费的防疫注射等，使畜牧业生产得以迅速恢复和发展”，²并着力减少贸易的中间环节、提高畜牧业产品价格，从而使牧民得到实惠、改善生活。

¹ 民主改革之前，如割鼻、割舌、砍手砍脚、剜眼珠、戴石帽、站木笼等残酷刑罚依然在西藏存在。

² 见《中央人民政府民族事务委员会第三次（扩大）会议关于内蒙古自治区、及绥远、青海、新疆等地若干牧业区畜牧业生产的基本总结》，第498-499页，金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》中央民族大学2006年版，

社会救助权，是指“公民因遭受不可抗的自然危险或社会危险，不能获得必要的物质生活手段，从而导致基本生存需要无法满足时，有从国家和社会获得生存保障、享受福利救助的权利”⁽¹⁵⁾。新中国成立初期，少数民族地区的生产方式还比较落后，应对自然灾害的能力也相对较低，给与少数民族公民以社会救助、帮助少数民族公民各种自然灾害，是社会主义国家人民性的必然要求，也是少数民族权利生存权、发展权保障的重要体现。“据不完全统计，中南区在1952年至1953年两年当中，拨给少数民族的生产救济款即达600多亿元……四年来新疆省根据生产救灾政策，共发放了344万斤救灾粮，290亿救灾款，帮助解决了灾民生产和生活上的困难”。^{(9) 5}

在解放前，少数民族地区的医疗卫生状况尚处于比较落后的局面，公共卫生服务能力较低、医疗设备缺乏、医师短缺、传染病防治成为难题，直接影响到少数民族地区的人口增长。新中国成立后，将改变少数民族地区落后的医疗卫生保障局面作为一项专门的政治战略任务，于1951年专门召开了我国历史上第一次“全国少数民族卫生会议”，并针对少数民族地区的卫生健康工作进行了专门的部署布置。首先，在中央和各地设立民族卫生专门机构、并逐步建立各级基层医疗卫生组织、在少数民族地区建立固定的传染病专业防治机构、组建防疫群众团进行广大少数民族群众喜闻乐见的卫生宣传；其次，采取各种方式增强少数民族地区的医疗力量，鼓励内地医疗人员赴少数民族地区服务、加大培养少数民族卫生人员的力度；再次，考虑到少数民族地区经济落后，对一些传染病治疗采取减免收费的方式。⁽¹⁶⁾经过几年的努力，少数民族地区的医疗卫生格局有了根本性的改观，传染病发病率得到有效控制，人口大幅度增长，少数民族公民的健康权益也得到了保障。

文化教育权利保障方面方面，“1958年上半年小学生有319万人，中等学校学生31万人，高等学校学生16000多人。在全国的3600万少数民族人口中，学生总数达到351万人。同解放前相比，小学生增加了6倍以上，中等学校学生增加了79倍，高等学校学生增加了27倍。有许多过去没有文字的少数民族，现在已经制定了文字方案，有了用自己文字出版的书籍和报纸”。⁽¹⁷⁾在现代社会，受教育权之所以被视为一项基本人权，就在于其被视为一种增加个人整体实力和社会适应能力实力的重要手段、之于人的生存和发展至关重要；少数民族文化教育水平的提高，对于少数民族公民的人权保障无疑具有重要意义。

可以说，虽然当时尚无适当生活水准权、社会救助权、健康权之类概念，但国家通过各种措施努力发展生产、促进民族地区经济社会发展、进而改善广大少数民族群众的生活水准；以及通过发放救灾款救灾粮组织少数民族群众战胜自然灾害、组织医疗人员深入少数民族基层地区治病送药并开办医院培训医务人员、兴办各个层次的学校提高少数民族群众的受教育水平进而增强少数民族群众的社会发展能力等人权保障的实实在在的努力，则是不可抹杀、值得铭记的；甚至在一定意义上，我们目前对于这一主题的研究，和新中国成立初期民族区域自治制度奠基历程中的这些人权努力，是远不相称的。

三、改革开放以来民族区域自治制度的发展与少数民族权利保护

新中国前三十年的历史，“实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础”；但是，建设中国特色的社会主义现代化国家是一项前无古人的事业，在探索过程中，也遭遇到了严重曲折，“‘文化大革命’十年内乱导致我国经济濒临崩溃的边缘，人民温饱都成问题，国家建设百业待兴”⁽¹⁸⁾。民族区域自治制度与我国少数民族权利保护事业在文革十年也陷入了严重曲折的时期，“1975年的《中华人民共和国宪法》，虽然肯定了民族区域自治制度，但却删掉或删改了1954年《中华人民共和国宪法》关于民族区域自治的多基本规定，特别是删除了自治权的具体规定”；⁽¹⁹⁾同时，“尽管共和国前30年取得的成就超过以

往任何时代,但到第二个30年开始的时候,中国还是一个穷国……这种状况离社会主义的理想显然相去甚远,用邓小平的话说,‘现在虽说我们也在搞社会主义,但事实上不够格’⁽²⁰⁾;这种经济发展水平的欠发达状态也直接影响到广大少数民族公民的权利保障水平。

“改革开放是中国人民和中华民族发展史上一次伟大革命,正是这个伟大革命推动了中国特色社会主义事业的伟大飞跃”⁽¹⁸⁾。现行宪法颁布的一个重要背景,即是党的十一届三中全会果断将工作重心转移到经济建设中来、从而启动改革开放历程的决定。现行宪法中在我国民族事务处理的宪制安排方面,继续彰显新中国成立以来一直坚持的民族平等的原则,明确将“保障各少数民族的合法的权利和利益”确立为国家责任;在民族区域自治的制度建构方面,纠正了75宪法、78宪法在民族事务处理宪法制度方面的规范与价值偏差,重申了《共同纲领》和《五四宪法》中所确立的民族区域自治制度的宪法地位,在价值理念和制度建构方面都对民族区域自治制度进行了系统性规定。现行宪法在总结新中国少数民族权利保护制度建构的历史经验基础上,对民族区域自治制度的规定更为完善,主要集中于以下几个方面:首先,重新规定了民族区域自治的内涵与运行机制;其次,明确了自治地方及自治机关的范围及构成,现行宪法明确了自治地方包括三层级,自治区、自治州与自治县,自治机关是自治地方的人大与政府,为民族区域自治制度的实践运行,提供了宪法机制保障;再次,对自治权的范围进行了调整,赋予自治机关相应的立法权,可以根据地方的经济、政治和文化等方面的情况,制定自治条例、单行条例,以增加规范的针对性;在财政管理方面,赋予自治地方的自我管理权,可根据地方需要支配自治地方的财政收入。在教育、文化、卫生、体育等事业方面,自治机关可以自行进行管理;同时,82宪法也明确指出,中央要继续加大对民族自治地方发展的鼓励支持,将此作为一项民族区域自治制度的内容加以明确,并且强调“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”。

在宪法对民族区域自治制度进行了系统规定基础上,民族区域自治法的颁布实施,为宪法中民族区域自治制度的具体落实、民族区域自治权运行机制的进一步制度化,提供了坚实的制度基础。《民族区域自治法》由第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议于1984年5月31日修订通过,自1984年10月1日起施行,该法是我国首部针对自治制度作出规定的基本法,为少数民族权利保护提供了法律保障。《民族区域自治法》系统规定了民族区域自治的有关问题,对自治地方的设定、自治机关的组成、自治权的运行等核心问题均进行了规定。《民族区域自治法》的实施,将我国民族区域自治的法制化推向了新的阶梯,民族区域自治在实践中的运行也有了法律保障。2001年,为更好的应对新时期民族区域自治的有关问题,国家对《民族区域自治法》进行修改,对于民族区域自治制度在我国宪制体系中的地位由原来的“重要政治制度”改为“基本政治制度”,也再一次说明了民族区域自治制度在我国民族治理宪制体系中的核心地位;此次修改,重点在于围绕完善和落实自治权问题进行了完善,扩大了自治地方的自治权。这充分肯定了民族区域自治制度对国家治理和少数民族权利保护的重要意义。除了《民族区域自治法》,国家通过针对城市民族工作和散杂居少数民族公民权利保障通过的《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》、各民族自治地方的单行条例和自治条例、以及国家相关基本法律如民法、刑法、诉讼法等,在民族自治地方的“立法变通”,建立起一个以民族区域自治制度为核心的少数民族权利保障法律体系。如果说新中国成立初期民族区域自治制度的奠基历程为我国少数民族权利保护开辟了历史的新纪元的话,改革开放以来民族区域自治制度的巩固与发展则是让我国少数民族权利保护制度进一步具体化、规范化、层次化,并通过改革开放所带来的生产力解放、经济社会飞速发展,为我国少数民族权利保障提供坚实的制度和物质保障;发展是个硬道理、以发展促人权,在改革开放时期的我国少数民族权利保障方面得到了生动形象的体现。

(一) 政治权利

政治权利方面，民族区域自治制度作为保障我国少数民族公民行使自治权的基本政治制度，在改革开放以来得到了进一步巩固与发展，成为保障少数民族公民政治权利的制度基石，坚持、完善民族区域自治制度也是当代中国保护少数民族权利的一项基本战略，2014年9月召开的第四次中央民族工作会议，也再一次重申了民族区域自治制度在我国国家治理体系中的基本制度地位及其对于“维护国家统一、领土完整，在加强民族平等团结、促进民族地区经济发展、增强中华民族凝聚力等方面”的重要作用。^[21]⁷⁴

改革开放以来，少数民族公民平等参与国家和社会事务、参政议政的权利得到更为坚实的保障。少数民族参政议政权利的保障，主要集中体现在各级国家权力机关、行政机关、司法机关及各政党组织中，少数民族成员的数量有极大的提升，少数民族公务员队伍建设逐步扩大，少数民族代表参政的广泛性与民主性迈向了新的台阶。自第一届全国人民代表大会以来，历届全国人民代表大会少数民族代表的比例都高于少数民族人口的比例，“55个少数民族均有本民族的全国人大代表和全国政协委员。十三届全国人大代表中，少数民族代表438名，占14.7%。155个民族自治地方的人民代表大会常务委员会中，均有实行区域自治民族的公民担任主任或者副主任。民族自治地方政府的主席、州长、县长或旗长，均由实行区域自治的民族的公民担任”。^[22]地方上，我们以西藏为例，“自1978年以来，西藏依法进行了11次乡级、10次县级和8次设区的市级以上的人大代表选举。西藏各族人民直接选举县（区）、乡（镇）人民代表大会的代表，这些代表又选举出自治区人民代表大会和全国人民代表大会代表，西藏各族人民通过各级人民代表大会行使管理国家事务和地区事务的权利。目前，西藏自治区有35963名各级人大代表，其中藏族和其他少数民族占92.18%”^[23]；同时，“在西藏干部队伍中，藏族和其他少数民族占70.95%，其中，县乡两级领导班子中，藏族和其他少数民族占70.5%。西藏自治区成立以来，历届自治区人民代表大会常务委员会主任和自治区主席均由藏族公民担任”；^[24]各级人大、政府、政协的主要负责同志、全区7地（市）的主要负责同志绝大多数由藏族干部担任。保障广大少数民族公民的选举权和被选举权等政治权利、拓展广大少数民族公民参政议政的渠道、大力培育少数民族干部的中国特色的少数民族政治权利保障模式，在改革开放四十年来得到了更进一步的巩固和发展。

（二）经济社会权利

经济社会权利，是国家通过对经济社会领域的积极介入而保障公民的经济生活、社会生活水准的一项权利。在自由竞争的资本主义时代，本着私有财产神圣不可侵犯、契约自由的原则，国家在经济社会领域持一种消极保护的守夜人角色。随着垄断资本主义的产生与社会发展，传统的财产权也具有了一定的社会义务意涵，¹经济社会权利由此而生。而在社会主义国家，强调经济基础决定上层建筑，经济制度是社会主义制度的重要体现，实现较高经济发展水平和现代化建设也是社会主义的必然要求。

因此，在少数民族权利保护方面，对经济社会权利的重视，是我国作为一个社会主义国家的重要特点，随着改革开放所带来的少数民族地区经济社会的飞速发展，少数民族公民的经济社会权利也得到了进一步保障。改革开放以来，“内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆5个自治区和云南、贵州、青海3个省的地区生产总值由1978年的324亿元增至2017年的84899亿元；贫困人口从2010年的5040万下降到2017年的1032万，累计减贫4008万人，贫困发生率从34.5%下降到6.9%”^[22]。具体以我国第一个自治区内蒙古为例，“1949年内蒙人均地区生产总值仅为118元，2015年达到11547美元，70年增长了近145倍，人均经济总量更是跃居全国前列，高居人均GDP第6位”；而经济权利的保障，也进一步促进了其他基本权利的保障水平，如受教育权、

¹ 可参见林来梵《私人财产权的宪法保障》（《法学》1999年第3期）、张翔《财产权的社会义务》（《中国社会科学》2012年第9期）中对于财产权理论与制度发展演变分析。

健康权，同样以内蒙古为例，“1949年，内蒙古文盲率超过90%，中等专业和高等教育几乎一片空白。到现在，已建立起涵盖学前教育、义务教育、中等教育、高等教育、职业教育、继续教育、特殊教育、民族教育的现代教育体系，全区普通高等学校53所。覆盖城乡的公共卫生体系基本形成，人民群众健康水平显著改善，人均寿命由自治区成立初期的不足35岁提高到75.4岁”。⁽²⁵⁾

（三）文化权利

在国际人权法理论中，强调保存多元文化、文化多样性的合理性和重要性，被视为少数民族权利保护的正当性证成的重要理据之一，⁽²⁶⁾如联合国教科文组织在《世界文化多样性宣言》第1条中即指出：“文化多样性是交流、革新和创作的源泉，对人类来讲就象生物多样性对维持生物平衡那样必不可少。从这个意义上讲，文化多样性是人类的共同遗产，应当从当代人和子孙后代的利益考虑予以承认和肯定”。我国作为社会主义的统一多民族国家，中华文化是各民族文化的集大成，各民族都对中华文化的形成和发展做出了自己的贡献；社会主义国家的民族平等观更是将各少数民族的文化发展视为统一多民族国家社会主义文化大繁荣的重要体现，也由此将少数民族的文化权利作为少数民族权利保护体系中必不可少的组成部分，而且还积极采取各种措施、帮助、促进少数民族文化、艺术、语言文字等方面的发展和少数民族文化权利的保障。

在现行宪法的第四条，明确规定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文化发展：“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”（第四款）。在《民族区域自治法》中，对于少数民族公民的文化权利保护更做出进一步的规定和要求，“民族自治地方的自治机关自主地发展具有民族形式和民族特点的文学、艺术、新闻、出版、广播、电影、电视等民族文化事业，加大对文化事业的投入，加强文化设施建设，加快各项文化事业的发展。民族自治地方的自治机关组织、支持有关单位和部门收集、整理、翻译和出版民族历史文化书籍，保护民族的名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产，继承和发展优秀的民族传统文化”（第38条）。

保护少数民族的文化权利，促进少数民族文化发展，被视为一种国家责任，同时也是民族区域自治制度中行使自治权的重要体现。国家采取各种措施，设立专门机构、投入大量人力物力，保护少数民族文化的传承和发展，如“做好格萨尔、江格尔、玛纳斯等古典民族史诗的整理出版和优秀少数民族文学作品的翻译出版工作”被专门列入《“十一五”时期文化发展规划纲要》，少数民族文学、电影、音乐等均在改革开放期间取得了突飞猛进的发展，少数民族非物质文化遗产保护也取得了重要进展，国家级非物质文化遗产名录中少数民族的有492项约占36%。同时努力提高基层少数民族地区的公共文化服务水平，在《“十三五”时期文化发展规划纲要》针对基层民族地区的广播电视覆盖和文化服务均做出了专门部署。语言文字权利保护作为少数民族文化权利的重要体现，在中国同样得到了高度重视。在中国，“除回族和满族通用汉语文外，其他53个少数民族都有本民族语言，有22个少数民族共使用27种文字。中国政府保障少数民族语言文字在行政司法、新闻出版、广播影视、文化教育等各领域的合法使用……截至2017年，全国少数民族自治地方共有195个广播电视机构使用14种少数民族语言播出广播节目，263个广播电视机构使用10种少数民族语言播出电视节目”。⁽²²⁾

（四）宗教信仰自由

现行宪法对宗教信仰自由进行了明确规定，充分保障广大少数民族公民的宗教信仰自由：“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”。我国《民族区域自治法》也专门将“保障各民族公民有宗教信仰自由”（第11条）、教育各民族的干部和群众互相尊重宗教信仰（第53条）作为民族自治地

方自治机关的基本职责。

宗教信仰自由，意味着宗教真正属于公民个人思想认知领域的一种选择范畴，因此，国家需要在各宗教和各教派之间坚持政教分离、宗教平等、宗教多元的立场，从而使公民在宗教信仰方面有选择的可能和机会，新中国成立后，通过少数民族地区的民主改革和宗教改革，真正使宗教回归公民个人信仰的本意，赋予广大少数民族群众之个人选择意义上的真正的宗教信仰自由。改革开放后，在现行宪法中又明确强调保障公民的宗教信仰自由、保护公民正常的宗教活动、不得歧视信仰宗教的公民；并依法对宗教场所进行登记、将其纳入法律保护的范围，对具有文化遗产意义的宗教场所，国家专门拨付资金进行修缮保护，宗教出版、宗教教育也均得到依法有序的进行，充分保障了包括广大少数民族信教群众在内的公民的宗教信仰自由。另外，宗教教职人员的养老和社会保障问题，也得到了有效解决。以西藏为例，目前西藏有各类宗教活动场所 1787 座、寺庙僧尼 4.6 万多人，大型宗教活动如转神山神湖、萨嘎达瓦、展佛等 40 多种民俗类宗教活动得到保护和继承；国家投入大量资金对重要寺庙进行维修、组织专家完成对藏传佛教经典的整理校勘，鼓励宗教人士在现代化建设中发挥积极作用，为宗教人士进行国际交流创造条件，每年拨付财政专款 1300 多万元解决广大僧尼养老等方面的后顾之忧，充分保障了西藏各族人民群众的宗教信仰自由权利享有。

可以说，新中国成立 70 年来，随着民族地区经济、社会、文化领域的全方位发展，随着民族区域自治制度的进一步巩固和发展，为我国少数民族权利保障奠定了坚实的物质和制度基础，少数民族权利保护的内容得以进一步拓展，少数民族权利保护的水准得以进一步提升。当然，我们也需要清醒的意识到，市场化、城市化，给少数民族权利保护带来前所未有的便利的同时，也带来一些新的挑战，如少数民族公民传统的生产模式面对市场化大潮短期内的不适现象，以及市场化情景下的一些新的权利保障需求，如环境资源补偿问题，这也对我们在新时期如果进一步思考如何通过民族区域自治制度的发展和完善来提升少数民族权利保护水平提出了新的要求。

四、中国少数民族权利保护的价值基础与实践特点

某项特定的制度模式、政策设计，其背后必然以特定的价值基础作为支撑。不同的价值基础，也导致不同的制度建构模式与制度实践效果；甚至有时候，表面类似的制度文本背后，由于支撑制度文本的价值基础和制度建构理念不同，其最终的制度实践效果也往往橘枳迥异。因此，研究、总结某项制度的制度特点，也必然需要回到其制度设计的源头——价值基础。就中国的少数民族权利保护模式而言，回溯民族区域自治制度从新中国成立后的制度肇建、到改革开放后民族区域自治制度的发展与完善，尤其通过民族区域自治制度保护中国少数民族权利的制度设计理念、制度实践模式，我们可以发现，中国的少数民族权利保护在遵循国际公认的少数民族人权保障准则基础上，也具有自身鲜明的价值基础和实践特点。

（一）社会主义：中国少数民族权利保护的价值基础

“几千年来，历代中央政权经略民族地区，大都是在实现政治统一的前提下，实行有别于内地的治理体制，秦汉的属邦属国、唐的羁縻州府、元明清的土司，莫不如此。但这些制度，正如毛泽东同志所说，是‘老办法’，实质是‘怀柔羁縻’……我们党发明在单一制的国家体制下，实行民族区域自治这个‘新办法’，既保证了国家的集中统一，又实现了各民族当家作主。”^{(21) 72}那么，民族区域自治这个“新办法”新在何处，或者说，其制度要义何在？很大程度上，恰在于社会主义。正是社会主义对于民族平等、人民性的强调，重视少数民族的政治参与权、重视经济社会发展的制度追求，以及社会主义制度自身作为意识形态、制度基础与组织模式，民族区域自治在新中国成立后成功促进了统一多民族国家的国家建设。而思考中国少数民族权利保护的价值

基础与制度建构问题，我们同样需要回溯到社会主义这个中华人民共和国的根本制度，这个民族区域自治制度作为成功解决中国民族问题的“新办法”之制度要义。

对于少数民族权利保护的价值基础或理念问题，世界各国往往基于以下考虑，“出于多数民族的利害或出于保护国家利益尤其是国家安全与统一利益的价值理念、权利正义的价值理念、保存多元文化的价值理念、尊重人权的价值理念和马克思主义的各民族政治族格一律平等的价值理念”。¹ 中国的少数民族权利保护，包括通过民族区域自治制度保护少数民族权利的制度和制度设置，强调民族区域自治是统一和自治的结合、是民族因素与区域因素的集合，既维护了国家统一，又实现了各民族当家做主；注重文化多样性与整体性的统一，中华文化是各民族文化的集大成者，各少数民族文化都是中华文化不可分割的一部分，各民族都对中华文化做出了重要贡献；少数民族群众作为国家公民，尊重和保障少数民族权利，也是“国家尊重和保障人权”的应有之义，保护少数民族权利，也被认为是一种国家责任。但从制度设置的价值渊源、制度创建和发展过程中所贯彻的基本理念角度来讲，中国少数民族权利保护的价值基础，同样可以归结到社会主义这个中华人民共和国的根本制度。

社会主义，强调以人民为中心，人权保障，需要凸显包括少数民族在内的人民的主体性，少数民族群众作为中国人民的一份子，共同参与国家、社会公共事务管理之中。民族区域自治制度作为中国保护少数民族权利的基本制度，同样贯彻了人民主体性原则，“自主管理本民族内部事务”的权力行使主体，只能是广大少数民族人民群众，民族干部尤其是少数民族党员，同样也是人民的一份子，而且需要具有“为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民”的政治觉悟和政治担当。社会主义的少数民族权利保护，其制度面向同样着眼于广大少数民族公民而非部分少数民族精英的权利得到真实有效的保障。

社会主义，以平等为天然追求，坚持民族平等，而这是少数民族权利保护的基本前提。中华人民共和国宪法以国家根本大法的方式，明确宣示，“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。”（现行宪法第四条第一款）。同时，在具体制度设计中坚持形式平等与实质平等的结合，在政治参与权、受教育权保障等方面，通过优惠政策的设置，对少数民族权利进行积极、主动的保障。而对于平等的天然追求，也必然会尊重文化的多样性，也正因为如此，在新中国成立后，为不少少数民族创造语言、保护其历史文化传统，70年的少数民族语言文化保护的实践与成就说明，社会主义，在少数民族语言、文化的多样性保障方面，同样有鲜明的制度优势。

社会主义，重视经济基础的夯实与现代化国家建设，因此，强调通过促进民族地方的经济社会发展和民生福祉改善，来保障少数民族公民的经济社会权利。在社会主义国家建设中，国家对于少数民族公民的权利保障并非持一种消极不作为的态度，而是将少数民族地区的经济社会发展、少数民族公民的权利保障视为社会主义国家责无旁贷的使命。社会主义，重视少数民族公民的民生福祉改善，主张在少数民族权利保障中首先需要重点解决少数民族公民的脱贫、教育、就业、医疗卫生等和少数民族公民生存、发展最直接相关的人权命题。社会主义重视基层、强调群众路线的组织传统，也使得少数民族公民的权利保障能够真正打通最后一公里，更看重权利的实效而不仅仅是权利的宣示。

社会主义，旨在建立一个平等团结互助和谐、友爱合作、亲密凝聚的民族大家庭。因此，在权利保障尤其是少数民族权利保障方面，有助于克服公民个体主义式权利保护所导致的权利竞争、权利能力不均衡的弊端，矫正多元文化主义所带来的权利泛化、权利主体原子化的局面；同时，坚决反对民族歧视和压迫、反对破坏民族团结和制造民族分裂的行为。通过巩固、凝聚统一

¹ 详见周少青：《少数民族权利保护的价值理念问题》，载《世界民族》2011年第5期。

多民族国家这个政治、法律、权利共同体，来保护作为共同体成员的各民族的合法权益；在共同体内部，则确立共同发展、共享共荣社会主义现代化国家建设成果的制度纽带与制度愿景；以一种共同体的权利保障观，克服权利竞争、权利泛化、权利主体原子化等弊端，真正实现权利保障与共同体巩固的互促与共赢。

（二）整体、全面、主动、实质保护：中国少数民族权利保护的实践特色

1. 少数民族权利保护制度的整体性构建

任何一个国家的宪法制度设计都是基于解决本国现实的政治需求，也必须受特定的历史文化传统、政治力量对比关系、族裔人口分布等具体情况制约，即孟德斯鸠所谓“法律应和国家的自然状态有关系”^[27]。因此，对于一个统一多民族国家而言，如何构建恰当的民族事务处理制度，进而确保民族团结、社会稳定，既是一个现实的政治命题，也是重要的宪法命题。虽然有的国家采取所谓“平等融合型”的公民主义策略，在宪法制度设计时一般情况下也并不主动干预具体的民族关系，而是通过“法律的平等保护”原则来确保各民族公民基本权利的行使与保障；而在另外一些多民族国家，关于少数民族权利保护、民族事务处理原则、少数民族自治权等内容则在宪法文本中占据了相当大的篇幅。

在我国，民族区域自治制度被作为保障少数民族权利、促进民族和睦的一项基本政治制度，涉及民族事务的条文在现行宪法中即占了全文的近五分之一：从序言第11段对于民族关系处理原则的强调、到总纲第4条对于民族关系处理原则和民族区域自治制度的规定、到第30条对于行政区划中民族自治地方的规定，到公民权利与义务部分第34条对于平等权的规定、第52条将维护国家统一和全国各民族团结作为公民的首要宪法义务，国家机构部分第112条到第122条对于民族自治地方的自治机关性质组成任期职权等内容的规定、第134条对于少数民族公民诉讼权利保护的专门规定等，几乎贯穿宪法文本始终。另外，民族区域自治法作为一部重要的宪法性法律，就民族自治权的内容、自治地方的设定、自治机关的组成、上级国家机关的责任等少数民族权利保障的核心主题进行了全面系统的规定、充分确保少数民族群众行使“自主管理本民族内部事务”之自治权。“为了加强城市民族工作，保障城市少数民族的合法权益，促进适应城市少数民族需要的经济、文化事业的发展”¹，国家于1993年专门制定了《城市民族工作条例》；“为了促进民族乡经济、文化等项事业的发展，保障少数民族的合法权益，增强民族团结”²；民族乡行政工作条例也于同年颁布。由此，构成了以宪法中关于民族区域自治制度的规定为基本原则、民族区域自治法为核心，辅之以《城市民族工作条例》、《民族乡行政工作条例》的，涵盖聚居地区、城市少数民族、散杂居少数民族的少数民族权利保护专门法律体系。

2. 少数民族权利保护内容的全面涵盖

就少数民族权利保障而言，有的国家“不承认少数民族的独特性并在此基础否定少数民族人权保障的必要性”；有的国家“承认少数民族的存在并将其视作与主体族群存在文化差异的群体。这种类型的国家往往以多元文化主义来应对民族问题，尤其注重对少数民族文化、宗教等方面权利的保护”；^[28]我国作为社会主义国家，将少数民族权利保障视为社会主义国家民族平等的应有之意，在政治、经济、社会、文化教育等领域对少数民族权利保护进行了全方面的保护。

平等权作为基本权利的第一权利和权利行使的基本原则，我国在少数民族权利保护方面首先力倡民族平等的原则，反对民族歧视和压迫。通过《宪法》《民族区域自治法》以及《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中的特别规定，对于少数民族公民参与国家、地方政治活动事务的政治权利进行了专门性保障；另外，在中国少数民族政治参与权的

¹ 《城市民族工作条例》第一条。

² 《民族乡行政工作条例》第一条

保障方面一大特色即是少数民族干部培养，从新中国成立时，党和国家即特别重视少数民族干部的培养工作，在2014年的中央民族工作会议上又专门强调“加强少数民族干部挂职锻炼和多岗位锻炼、注重培养优秀中高级少数民族领导干部，选派一批骨干到中央国家机关、东部地区任职锻炼；中央国家机关和省级党政机关要有计划地招录少数民族公务员”。^{(21) 306}经济社会权利方面，秉承以发展促人权的理念，高度重视少数民族权利保障的经济基础夯实和民生问题解决，将生存权和发展权作为少数民族权利保障的重要内容；经过70年来的努力，少数民族地区的经济发展、教育水平、医疗卫生事业和新中国成立前有了翻天覆地的变化。重视少数民族公民宗教信仰自由的保障，通过宗教改革废除部分少数民族地区的附着于宗教制度之上的封建剥削制度、回归宗教作为公民个人信仰选择的本位、坚持政教分离、宗教平等、宗教多元；并且由国家财政拨付转款对部分历史宗教场所进行修缮、解决宗教人士的养老民生问题。重视少数民族语言文化权利的保障，这是基于社会主义民族平等观的必然结果，从新中国成立时，国家就开始大力推动少数民族文化发展与语言文字保护，70年来，少数民族文化艺术事业和语言保护方面取得了世界瞩目的成就。

3. 主动保护、将少数民族权利保护视为国家责任

如前所述，在部分国家，对少数民族权利保障采取所谓“平等融合型”的公民主义策略，在宪法制度设计时并不主动干预，而是通过“法律的平等保护”原则来确保各民族公民基本权利的行使与保障；有的国家，甚至不承认少数民族的独特性和少数民族权利保障的必要性；但我国以社会主义立国，对于少数民族公民的权利保护，不可能持一种消极应对的态度；而是将其视为责无旁贷的国家责任。

这种国家责任，被明确载入了《中华人民共和国宪法》：“国家保障各少数民族的合法的权利和利益……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”（第4条）；“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118条第2款）。在《民族区域自治法》的相关规定中，这种将少数民族权利视为责无旁贷的国家责任的担当意识更是体现的淋漓尽致。第一章总则中，有两条专门规定了上级国家机关的责任，上级国家机关保障民族自治地方的自治机关行使自治权，并且依据民族自治地方的特点和需要，努力帮助民族自治地方加速发展社会主义建设事业（第八条）；上级国家机关和民族自治地方的自治机关维护和发展各民族的平等、团结、互助的社会主义民族关系。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（第九条）；并在第六章，就“上级国家机关的责任”，进行了全面细致的规定，条文篇幅达19条，超过整个《民族区域自治法》条文数量的四分之一。在该章中，从上级国家机关“应当帮助、指导民族自治地方经济发展战略的研究、制定和实施，从财政、金融、物资、技术和人才等方面，帮助各民族自治地方加速发展经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育等事业”（第55条）；到“优先在民族自治地方合理安排资源开发项目和基础设施建设项目”（第56条）、“设立各项专用资金，扶助民族自治地方发展经济文化事业”（第57条）、“应当组织、支持和鼓励经济发达地区与民族自治地方开展经济、技术协作和多层次、多方面的对口支援，帮助和促进民族自治地方经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育事业的发展”（第64条）、“国家加大对民族自治地方的教育投入，并采取特殊措施，帮助民族自治地方加速普及九年义务教育和发展其他教育事业，提高各民族人民的科学文化水平”（71条）；充分体现了国家力图通过各种政治、经济、文化措施，促进民族地区的经济社会文化发展，保障少数民族公民权利的社会主义责任意识 and 担当情怀。尤其是组织、支持和鼓励发达地区对民族自治地方的对口支援，力度巨大、手段多样，这在非社会主义国家是无法实施和不可想象的。

4. 以发展促人权、注重少数民族权利保护的实效

“人权作为一种道德权利与法律权利,仅仅为人权的实现提供了一种可能性与资格,这显然是不够的”;⁽²⁹⁾ 从人权法文本中的权利宣示到广大公民在现实生活世界中的权利享有,还有一个相当长的过程,也需要具备一定的物质基础条件。因此,我们需要“以人权看待发展”,“通过人们对人权和法治的信仰去实现人与社会共同、持久发展的目标…通过提供机会、拓展资源,实现与保障人民的发展”⁽³⁰⁾;还需要注重权利保护的实效,“以发展促人权”,通过经济社会文化的发展、将人权法文本中的权利宣示转化为现实生活世界中广大公民的真正享有权利。

“宪法规定‘国家尽一切努力,促进全国各民族的共同繁荣’,民族区域自治法进一步把支持和帮助民族地区加快发展,规定为上级国家机关的法律义务。多年来,国家把支持少数民族和民族地区加快经济社会发展作为国家发展建设的重要内容,不断出台政策措施支持少数民族和民族地区发展”。⁽³¹⁾ 一直以来,通过各种措施、促进少数民族地区经济社会发展,来确保宪法和民族区域自治法等我国少数民族权利保障法律体系中的各项规定落到实处;是我国在少数民族权利保护方面坚定不移的基本立场和政策。七十年来,经过全国各族人民的共同团结奋斗,少数民族地区的政治、经济、社会事业不断发展,也真正确保了广大少数民族公民平等权、自治权、政治参与权、经济社会权利、文化教育权利、宗教信仰自由、语言权利等各项基本权利的有效享有。以发展促人权、注重少数民族权利保护的实效,而不仅仅停留在各种人权文件和人权研究层面的口号、理论式宣示,是中国人民在少数民族权利保护方面务实而又坚定的制度目标和行动追求。

五、 结语：面向未来的民族区域自治与少数民族权利保护

70年来,随着以民族区域自治制度为核心的中国少数民族权利保护制度的创立、发展与完善,中国在少数民族权利保护的基本精神确立、核心制度建构、权利内容设置、权利实现方式等方面持续发力、久久为功,走出了一条既遵循国际公认的少数民族人权保障准则、又符合统一多民族国家基本国情的具有鲜明中国特色的少数民族权利保护之路。

当然,我们也必须清醒的意识到,在市场化、城市化、网络化的大背景之下,我国的民族工作也呈现出一些新的阶段性特征,如东西部差距拉大基层少数民族公民的就业和受教育权益保障问题、经济开发与环境权益保障如何兼顾问题、少数民族公民进入城市后的适应城市以及权利保障问题等,这些都对我国的少数民族权利保护也提出了新的要求。为此,有必要在新的历史时期进一步坚持和完善民族区域自治制度,使其在保障少数民族权利、巩固平等团结互助和谐的民族关系中发挥更重要的作用。

首先,坚持社会主义这一民族区域自治制度的最本质属性,凸显广大少数民族公民在民族区域自治制度中的主体地位,拓展广大少数民族公民的政治参与渠道;要重视基层民族地区的民生问题,着力提升基层民族地区的的公共服务水平,重点解决少数民族公民的就业和教育问题,用真正惠及基层少数民族公民的措施和效果来保障广大少数民族公民的基本权利享有和实现。

其次,贯彻“用法律保障民族团结”的理念,完善以宪法和《民族区域自治法》为核心的民族事务法律法规体系,完善民族法治的执法体系和监督体系。要“注重保障各民族合法权益,坚决纠正和杜绝歧视或变相歧视少数民族群众、伤害民族感情的言行”。^{(21) 123} 运用法治思维处理民族事务,法律面前人人平等,维护国家统一和民族团结,保障广大少数民族群众的合法权利和利益。

再次,在市场化、城市化的大背景下,面对各地区、各民族人口的频繁流动,做好城市少数民族公民的权利保障工作。要“注重保障各民族合法权益,坚决纠正和杜绝歧视或变相歧视少数民族群众、伤害民族感情的言行,引导流入城市的少数民族群众自觉遵守国家法律和城市管理规定,让城市更好接纳少数民族群众,让少数民族群众更好融入城市”。⁽³²⁾

最后,与时俱进、重视新的历史条件下产生的新的权利保障需求,满足少数民族群众对于美好生活的权利期盼;同时注重培养少数民族公民自身的权利能力,在基本公共服务均等化的制度背景下,注重通过少数民族公民权利能力的提升而非单纯的优惠政策,来保障广大少数民族公民的权利享有。

参考文献:

- (1) 田联刚,中国民族政策的价值取向:全面保障少数民族人权〔J〕,西北民族研究,2009(2): 1-13.
- (2) 中共中央文献研究室,中华人民共和国开国文选〔M〕,北京:中央文献出版社,1999:286.
- (3) 金炳镐,民族纲领政策文献选编〔M〕.北京:中央民族大学,2006:473.
- (4) 中共中央文献研究室,建国以来重要文献选编:第五册〔M〕,北京:中央文献出版社,1993: 651.
- (5) 中共中央政治局扩大会议决议要点(1951年2月18日)〔M〕//中共中央文献研究室,编.建国以来重要文献选编(第二册),北京:中央文献出版社,1992:43.
- (6) 李洪烈,当代中国的民族工作〔M〕,北京:当代中国出版社,1993:91.
- (7) 中华人民共和国宪法(1954年)〔M〕//中共中央文献研究室编,建国以来重要文献选编(第五册),北京:中央文献出版社,1993:537.
- (8) 筹办中央民族学院试行方案〔M〕//金炳镐主编,民族纲领政策文献选编,北京:中央民族大学出版社,2006:443.
- (9) 刘格平,我国宪法是保障各民族日益繁荣幸福的宪法:兼论五年来的民族工作〔J〕,法学研究,1954(4):4-10.
- (10) 崔晓麟,新中国成立初期中国共产党对少数民族干部的培养〔J〕,广西民族大学学报(哲学社会科学版),2012(4):84-88.
- (11) 中共内蒙古自治区委员会党史研究室,中国共产党与少数民族地区的民主改革与社会主义改造〔M〕,北京:中共党史出版社,2001:3-4.
- (12) 徐显明,人权法原理〔M〕,北京:中国政法大学出版社,2008:224.
- (13) 周恩来,关于我国民族政策的几个问题〔M〕//中共中央文献研究室编,建国以来重要文献选编(第十册),北京:中央文献出版社,1994:515-516.
- (14) 刘海年,适当生活水准权与社会经济发展〔J〕,法学研究,1998(2):35-43.
- (15) 占美柏,论社会救助权〔J〕,暨南学报(哲学社会科学版),2012(8):19-24.
- (16) 方素梅,新中国初期民族卫生工作的方针与措施:以全国民族卫生会议为中心的考察〔J〕,青海民族研究,2016(4):131-136.
- (17) 周恩来,政府工作报告(1959年4月18日)〔M〕//北京:中共中央文献研究室编,建国以来重要文献选编(第十二册),北京:中央文献出版社1994:222.
- (18) 习近平,在庆祝改革开放40周年大会上的讲话〔EB/OL〕.http://www.xinhuanet.com/2018-12/18/c_1123872025.htm,2018-12-15.
- (19) 金炳镐、董强,新中国民族区域自治政策60年:纪念新中国成立60周年民族政策系列研究之三〔J〕,黑龙江民族丛刊,2009(5):9-14.
- (20) 王绍光,坚守方向、探索道路:中国社会主义实践六十年〔J〕.中国社会科学,2009(5): 4-9+204.
- (21) 国家民族事务委员会,中央民族工作会议精神学习辅导读本〔M〕,北京:民族出版社,2015: 74.

- (22) 中华人民共和国国务院新闻办公室,《改革开放 40 年中国人权事业的发展进步》白皮书 (EB/OL) <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1643346/1643346.htm>, 2018-12-12.
- (23) 中华人民共和国国务院新闻办公室,《伟大的跨越:西藏民主改革 60 年》白皮书 (EB/OL) http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1650692/1650692_1.htm, 2019-03-27.
- (24) 全国政协文化文史和学习委员会、政协文化文史和学习委员会,藏族百年实录 (M).北京:社会科学文献出版社, 2018:1437.
- (25) 籍海洋.内蒙古实施民族区域自治制度成果丰硕 (EB/OL) <http://www.northnews.cn/2017/0530/2515803.shtml>, 2017-05-30.
- (26) 周少青, 少数民族权利保护的价值理念问题 (J), 世界民族, 2011(5): 1-10.
- (27) (法) 孟德斯鸠, 论法的精神 (M), 张雁深译, 北京: 商务印书馆, 1959: 7.
- (28) 郝亚明, 中国少数民族人权保障的政策与实践特色 (J), 广西民族研究, 2013(3), 1-8.
- (29) 陈波, 道德权利、法律权利、现实权利: 列宁与邓小平人权观比较研究[J], 法学评论, 1998 (2): 42-47.
- (30) 何志鹏, 以人权看待发展 (J), 法制与社会发展, 2009 (4): 105-117.
- (31) 中华人民共和国国务院新闻办公室, 中国的民族政策与各民族共同繁荣发展 (EB/OL) .http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/27/content_1427930.htm,2019-09-27.
- (32) 中国共产党新闻网, 中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在京举行, 习近平作重要讲话 (EB/OL) <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0929/c64094-25762843.html>,2014-09-29.



《民族社会学研究通讯》公众号, 欢迎加入并转发

《民族社会学研究通讯》第 1 期-第 293 期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载:
<http://www.sachina.edu.cn/library/journal.php?journal=1>.
 也可登陆《中国民族宗教网》<http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm>
 在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。
《通讯》所刊载论文仅向读者提供各类学术信息, 供大家参考, 并不代表编辑人员的观点。

中国社会与发展研究中心
 北京大学 社会学人类学研究所
 中国社会学会 民族社会学专业委员会

本期责任编辑: 马戎、王娟
 邮编: 100871
 电子邮件: marong@pku.edu.cn