

# 民族社会学研究通讯

普考通

## SOCIOLOGY OF ETHNICITY

主办单位:

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

第 380 期  
2023 年 7 月 31 日

\*\*\*\*\*

### 目 录

#### 【论 文】

- 关于制定民族区域自治法的几个问题 王汉斌
- 《共同纲领》与民族区域自治制度的确立  
——兼谈新中国民族区域自治政策的形成 陈扬勇
- 中国共产党的民族区域自治政策的形成与发展 董世明
- 中国民族与民族史 王明珂
- 简析莫迪改革背后的印度国家能力建设问题 毛克疾

【《国外族群研究动态》公众号】第 12 期

《一个电话线上的国家：呼叫中心作为菲律宾的后殖民困境》 Jan M. Padios

【《国外族群研究动态》公众号】第 13 期

*Ethnic and Racial Studies* 特刊：比较超级多样性 Fran Meissner & Steven Vertovec

☆☆

Association of Sociology of Ethnicity, Sociology Society of China  
Institute of Sociology and Anthropology, Peking University

## 【论 文】

# 关于制定民族区域自治法的几个问题<sup>1</sup>

——王汉斌访谈录之四

**题解：**1984年5月，第六届全国人民代表大会第二次会议审议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》。这部法律是根据宪法关于民族区域自治的基本原则和规定，具体保障这个制度顺利实施的基本法律。它正确规定了民族自治地方的建立和自治机关的组成，以及自治机关的自治权，并对加速发展民族自治地方的经济文化建设事业，大量培养少数民族干部和各类专业人才，作出了一系列具体规定，符合各少数民族的根本利益，反映了各族人民的共同意愿。

### 一、民族区域自治是国家的一项重要政治制度

**问：**我国是个多民族的国家，处理好民族问题是党和国家的一项重要任务。世界上许多国家都没有能解决好这个问题，对社会稳定与经济发展都有很大的影响。我们国家实行的是民族区域自治制度，这是国家一项重要的政治制度，在这一点上我们并没有学苏联。到底这个制度是什么样的呢？最初是如何设计的呢？

**答：**建国前一段时期，我们党曾经提出建立联邦共和国的主张。1949年准备召开中国人民政治协商会议，起草共同纲领时，毛泽东同志提出，要考虑到到底是搞联邦制还是搞统一共和国，少数民族区域自治。经过党中央反复酝酿研究，并同党外人士协商，决定不搞多民族联邦制，在少数民族聚居的地方实行民族区域自治。

1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定：“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。”1952年《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》中规定：“各民族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各民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。”1954年《中华人民共和国宪法》中规定：“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。”

实践证明，实行民族区域自治制度对维护国家统一、保障国家主权、领土完整，保障各少数民族的合法权利和利益，加速各少数民族地方经济和文化的发展，有非常重要的意义。

**问：**1982年制定新宪法时，已经进行改革开放，情况发生了很大的变化，当时对民族区域自治制度有什么考虑？

**答：**修改宪法中，对民族区域自治问题进行了充分的讨论、研究。小平同志一再强调，还是我们的民族区域自治制度比较好，比联邦制好。1981年8月，小平同志在新疆视察时，同自治区负责同志谈话时又指出：要把我国实行的民族区域自治制度用法律形式规定下来，要从法律上解决这个问题，要有民族区域自治法。彭真同志也指出：我们国家就是实行民族区域自治，不搞联邦制，不搞加盟共和国，不搞民族自决。因此，宪法规定，各少数民族聚居的地方实行民族区域自治，设立自治机关，行使自治权。同时规定，中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族的国家，各民族自治地方是中华人民共和国不可分离的组成部分。当时有人认为后一

<sup>1</sup> 摘自《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社2012年，第169-185页。

句话可能会在少数民族中引起某些疑虑，可以不写。经过研究，这句话还是要写。这样规定，不是无的放矢，可有可无，而是具有重大的现实意义。我们从多年来达赖鼓吹所谓“西藏独立”，新疆某些民族分裂分子鼓吹所谓“东土耳其斯坦共和国”，就更加清楚地看到，宪法的这一规定对维护国家的统一和领土、主权的完整，具有多么重大的意义。

在宪法起草过程中，有的同志提出应当规定实行民族区域自治的民族在自治机关中占主要成分。有人还提出，毛主席说过自治地方党委的组成也要民族化，用来说明自治机关要由自治民族占主要成分。彭真同志请提出这个意见的同志起草出宪法条文来。他们没能写出来。当时，小平同志说，自治地方的干部还是要讲共产主义化。我觉得小平同志的意见非常重要。在民族自治地方，除了实行民族区域自治的民族外，还有别的民族，而且许多民族自治地方的自治民族往往并不占多数。同时，使用干部还要看德才条件，还有专业知识和业务能力，如果主要看民族成份，而忽视其他因素，对民族自治地方的经济、文化发展并不一定有利。当然，在自治机关人员的组成方面也应体现民族自治地方的特点。因此，宪法规定，自治区主席、自治州州长、自治县县长，由实行民族区域自治的民族的公民担任；人大常委会中应有实行民族区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。同时，民族自治地方依照宪法规定的权限行使自治权，可以根据本地方实际情况贯彻执行国家的政策，自主管理本地方的经济、文化建设事业。

## 二、民族区域自治法的起草工作

**问：根据宪法，起草制定了民族区域自治法，1984年5月31日由六届全国人大第二次会议通过。起草这部法律，是不是由法制委员会起草的？有哪些主要问题？**

**答：**民族区域自治法的起草工作早在1980年就开始了，宪法一通过，起草工作就按照宪法的规定抓紧搞起来。民族区域自治法是由杨静仁同志主持起草工作的。当时的起草领导小组是由中央任命的。组长是政协副主席、统战部部长杨静仁，成员有全国人大民委副主任伍精华，有全国人大民委副主任、统战部副部长李贵，我记得还有人大民委的秘书长云北峰同志。起草班子主要是统战部和国家民委的同志。

1984年年初，民族区域自治法草案准备提请人大审议的时候，发现了好多问题。最主要的问题就是把在制定宪法时研究过并被否定的东西又都写进了民族区域自治法草案。这似乎是个规律性的问题，在立法过程中，当对法律作具体规定、制定实施细则或者是作司法解释的时候，往往把在研究法律条文时否定的问题、否定的内容，又都写进实施细则或者司法解释里了。我可以举出不少例子。民族区域自治法草案把宪法研究讨论过的问题又写进去了。最根本的一个问题就是民族区域的自治权是由自治民族行使，还是由自治机关行使？草案写的是：“各少数民族以其聚居区为基础，建立民族自治地方，实行区域自治的民族，通过自治机关，行使自治权。”还规定：“民族自治地方自治机关的组成，应当体现实行区域自治的民族行使自治权利和有利于民族团结的原则。”自治机关的“领导成员和工作人员中要配备实行区域自治的民族人员和适当数量的其他民族的人员”。

1984年1月19日下午，彭真委员长主持召开委员长会议，决定将民族区域自治法草案列入六届全国人大常委会第四次会议审议。委员长会议对这项议程特别强调：民族区域自治草案，准备提请六届全国人大二次会议审议。关于民族问题，宪法的规定，在政治上是比较完备的。民族区域自治法在政治上就按宪法的规定。现在民族自治地方的根本问题是要搞好经济和文化建设。经济，主要抓生产；文化，主要抓教育。还有语言问题。汉族干部到少数民族地区工作，要学少数民族语言；同时，少数民族也要学习汉语。这些问题，在制定民族区域自治法时要加以考虑。

这里讲一个小插曲，是个提法问题。1984年2月29日六届全国人大常委会第四次会议审议民族区域自治法草案，由阿沛·阿旺晋美副委员长在会上作的说明。说明稿子里有一句话，讲“符合国务院的方针政策”，就是这个语言。彭真老人家很不满意，问我：“这是谁起草的？”他说，人大制定法律，怎么是符合国务院的方针政策？人大要审议国务院提出的方针政策，怎么要符合国务院的方针政策呢？就这个话题，我向彭真同志讲了民族区域自治法律草案中的问题，一些宪法否定了的问题又写上了。包括自治民族行使自治权利、自治机关由自治民族的人员占主要成分等等。民族区域自治法的制定工作，按照法定程序一步步展开。1984年2月29日六届全国人大常委会第四次会议召开，阿沛·阿旺晋美副委员长向会议作关于《中华人民共和国民族区域自治法（草案）》的说明。会议决定：将民族区域自治法草案交法律委员会，由法律委员会根据常委会的审议意见和各地方的意见，并进一步征求意见修改后，再提请下一次常委会审议。会后，法律委员会于3月31日、4月2日召开座谈会，征求意见。于4月13日至16日连续四天召开法律委员会会议，审议民族区域自治法草案。4月26日上午，又召开了六届全国人大法律委员会第33次会议，这次会议实际上是与人大民委、法工委三家联席会议。会上，我传达了彭真、乌兰夫同志对民族区域自治法草案的修改意见。当天下午，彭真委员长和陈丕显副委员长主持召开委员长会议。会上我汇报了彭真委员长在人大民委、人大法律委和人大常委会法工委负责同志会议上提出的关于民族区域自治法草案的修改意见。委员长会议原则同意彭真委员长的意见。1984年5月5日，六届全国人大常委会第五次会议召开，会上，张友渔同志作法律委员会关于《中华人民共和国民族区域自治法（草案）》审议结果的报告。会议决定，将《中华人民共和国民族区域自治法（草案）》提请六届全国人大第二次会议审议。

**问：一些有分歧的问题都是一些重大原则问题，与民族问题联系起来，处理的难度就更大。中央是怎么解决的？**

**答：**很快就要开六届人大二次会议了，一些重大原则问题还有分歧意见，我们就向彭真同志作了专门汇报，顾昂然同志汇报了民族区域自治法草案中的几个主要问题。彭真同志说，我没有办法，开会。

全国人大六届二次会议召开前，1984年5月8日晚上十点钟，彭真同志召集会议，研究民族区域自治法的问题。把乌兰夫、杨静仁同志都找来了。我、顾昂然、项淳一，还有张友渔同志参加。当时乌兰夫还在医院里住院，也赶来了。这个会争论得很厉害，主要是要不要规定自治民族行使自治权利、自治机关主要成分是自治民族这两条，意见分歧不能达成一致。友渔同志发表了很好的意见。六届全国人大那个时候，法律委员会有张友渔同志，他在立法中起了很大作用，许多法律问题他都提出了很好的意见，对我们有很大的帮助。

会议结束后，彭真同志说，这么大的问题，要报中央。就让我和陈丕显同志向习仲勋同志汇报。习仲勋同志当时是中央书记处常务书记，协助胡启立同志主持书记处日常工作。我和陈丕显同志向习仲勋同志汇报了起草民族区域自治法中的主要问题。习仲勋说，这可是个大事，你们赶快写个请示报告，报明天的中央政治局会议讨论。回到机关，我连夜赶写报告，陈丕显也没有下班，就在机关等着。因为第二天上午中央就要开会讨论。由于前些天我曾就这些问题，给杨静仁同志写过一个请示报告，可他一直没有答复，所以现在给中央写报告，在那个稿子的基础上写，就比较顺畅，天快亮的时候我就把报告写完了。稿子写完了，就拿给丕显同志审批，他还等着呢。这一晚上他也没有睡多少觉，天亮才把报告批出去。

5月12日上午9点，在勤政殿，中央政治局召开第19次扩大会议，我列席了会议。会上，我代表法工委党组作了关于民族区域自治法（草案）几个问题的汇报后，胡乔木同志首先发言。因为会前已经向乔木同志汇报了会议内容，说这些都是大问题，有人会上要讲话，班禅就要王国

权发言坚持他们的意见。乔木同志发言很有意思，他在会上就念民族自治地方有哪些权利，一条一条地念，说这些都是很大的权利呀，这些权利如果只有自治民族行使，而在自治区内的其他民族不能享受这些权利，可是个非常大的问题。最后，乔木同志说，民族区域自治法里面不能规定由自治民族行使自治权利。会议同意，不能写自治民族行使自治权利，而是自治机关行使自治权利。他还说了一句：以后我们不再用自治民族这个语言。杨静仁就说：草案上还有用自治民族这个语言的。我就说：草案中在规定行使自治权利的时候，没有用自治民族的语言，只在讲到自治机关组成的成分时写到自治民族。比如规定自治区主席由自治民族的人员担任；自治区人大常委会主任或副主任应当有自治民族的人员担任。自治机关组成的时候用了自治民族，在讲权利的行使时，都没有自治民族的语言，就是自治机关。政治局常委会结束后发的会议纪要中，明确写着：会议讨论并原则同意《中共法制工作委员会党组关于“民族区域自治法（草案）”的几个问题的请示报告》会议认为，《中华人民共和国民族区域自治法（草案）》中几个问题现在的写法比较确切，请乌兰夫、杨静仁同志向个别有不同意见的同志做点说服工作。民族区域自治法中对这几个问题的说明，宜简不宜繁，以免引起不必要的误会。以前的会议纪要对讨论的问题，一般就写原则同意请示报告。而这次会议纪要特别提到“现在的写法比较确切”。

会议结束后，我们往外走，这时习仲勋同志跟我说，乌兰夫、杨静仁对你们很有意见，说请示报告事先都不给他们看看。

我说，我给杨静仁同志写了报告，送上好几天他都没有批复。

彭真同志对民族区域自治法草案的问题，讲过两句话，我的印象特别深。遇到这样的问题都是彭真他老人家讲话。第一句话是，我们一定要搞民族区域自治制度，决不能搞联邦共和国，更不能搞加盟共和国。一听了这话，全国人大常委会委员马木托夫·库尔班就紧张了，因为他在年初一次讲话讲到民族区域自治法必须解决自治民族行使自治权的问题。副委员长铁木耳就骂他，你说了什么话，彭真为什么讲联邦共和国？马木托夫·库尔班赶紧来找我，问我他讲话有什么问题，彭真同志怎么这么说？我说这不是针对你讲的，你放心吧。他的讲话，我在法制工作简报上还登了，全文登的。尽管有些意见我不同意，可我还是同意登他的文章，我不搞我同意的就登简报，我不同意的就不登简报的那种事情，我还专门登不同意的意见。

老人家第二句话是，有关民族区域自治的法律规定，关系十分重大，关系着国家命运，搞不好是要流血的，千万不能大意。彭真同志真有政治远见，这句话说得非常重，这些争论问题搞不好要流血，老人家的这句话，绝不仅仅是讲法律条文。我想，只有老人家说这个话。每当遇到重大的问题、原则的问题，就是彭真同志出来讲话。

按照中央政治局会议纪要和彭真同志的指示精神，我们对民族区域自治法草案的说明重新起草。我和老顾，还有人大民委的史筠同志，一起奋斗了十天，把民族区域自治法草案的说明写出来。民族区域自治法草案提交大会审议时，彭真同志跟阿沛·阿旺晋美副委员长讲，你就用王汉斌同志写的稿子作说明。因为当时提交大会的还有一个说明稿，是别的同志写的，但精神距离较远。后来阿沛·阿旺晋美副委员长作说明时，用的是我们写的说明稿。

**问：还有什么问题有不同意见？**

**答：**围绕民族区域自治的问题，还是有些问题有争论。

第一个问题是在草案中是否规定“逐步消除历史上遗留下来的民族间事实上的不平等”。有的同志强调，这是党的一贯提法，民族区域自治法必须写上。这个提法在中央文件和中央领导同志的讲话中曾经使用过，但是1952年制定的民族区域自治实施纲要、1954年宪法和现行宪法都没有作这样的规定。十一届六中全会决议、十二大报告和党章也没有这样写。民族区域自治法中不写并不涉及是否改变过去的提法。我认为，消除民族间事实上的不平等，在现阶段是难以办到

的或者是办不到的，把现阶段办不到或者难以办到的事情一定要用法律加以规定，是有问题的。正如消灭三大差别，为实现共产主义而奋斗，这是我们的最高纲领，因为现阶段办不到，宪法就没有写。考虑到要逐步消除民族间事实上的不平等，最根本的还是要积极地发展少数民族地区的经济、文化、教育事业。因此，民族区域自治法按照宪法的规定，从正面规定，“加速民族自治地方经济、文化的发展”。“逐步消除民族间事实上的不平等”一句话，并在说明中指出，建国以来我们对逐步消除民族间事实上的不平等，已经做了大量的工作，并且还要继续努力这样做，只是不作法律规定。

第二个问题是教育，少数民族教育。有的意见提出，少数民族上大学要降低录取分数线，规定招生比例；草案也曾考虑规定对少数民族考生采取“择优录取与规定比例相结合的原则”。当时的教育部长何东昌同志就不赞成。我说，少数民族上大学的录取分数线恐怕不能降低。降低录取标准并不能提高民族地区学生的素质，对少数民族并没有什么好处。另外，不同文化程度的人上同一所大学，对大学里的教学活动要造成困难。彭真同志说，不能是大学的招牌，中专的水平。后来研究这个问题，规定招生比例的办法，可能产生学生成绩过于悬殊，学校教学不好办。但为了有利于大量培养少数民族的专业人才和干部，对少数民族上大学、中专又必须有所照顾。因此，就想了一个办法，就是国家设立民族学院，综合大学可以设民族班、民族预科班，以便更多地招收少数民族学生。这是我出的主意，多设立民族学院，专门招收少数民族学生。清华、北大可以设民族班，不影响学校的教学。把这个内容规定到民族区域自治法里了。这个问题还涉及民族自治地方汉族学生上学的问题。在新疆那些汉族干部最发愁的事情就是子女上学问题。他们讲，我们一辈子支援边疆、建设边疆，可我们的子女跟着我们受影响。光照顾少数民族了，我们子女分数考得比少数民族的学生高，结果反而是分数低的上了大学，分数高的却上不了大学，不平衡。因此立法要考虑问题的两方面，不能只考虑一方面。据此，民族区域自治法规定：“国家举办民族学院，在高等学校举办民族班、民族预科班，专门招收少数民族学生，并且可以采取定向招生、定向分配的办法。高等学校和中等专业学校招收新生的时候，对少数民族考生适当放宽录取标准和条件。”这样，在汉族与少数民族学生的分数差不多的时候，也就是在同等条件下，少数民族的学生优先录取。

第三个问题是招工。这也是解决民族问题的一件大事情。中央在民族区域自治地方进行大型工程建设，内地到边远的地区投资建设，一方面发展民族地方的经济，另一方面也能解决民族地方的就业。但是，这些建设工程从内地带去大批工人，有问题。这些工人到了那里，吃住等等都需要解决。但这还不是主要的，主要是挤了少数民族人员的就业，少数民族看不到国家建设的好处。国家进行这些建设应当使民族自治地方得到好处，所以要尽量在当地招工，大量招收少数民族的工人，为民族自治地方解决就业问题。民族区域自治法规定：“国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活。“上级国家机关隶属的在民族自治地方的企业事业单位，在招收人员的时候，应当优先招收当地少数民族人员。”不能嫌少数民族的工人水平低，就不用当地人，所有工人都从内地派。当然，有些技术工人从内地来也是需要的。要处理好这个问题，当时我们提出，不但要在当地招工，而且包括建设工程的附属服务设施，也要尽可能在当地解决。因为这是解决民族关系的一个重大问题。

第四个问题是语言文字问题。班禅副委员长再三强调西藏自治区要用藏文教学，学生要学藏文。民族区域自治法对使用少数民族语言文字问题作了专门的规定，如规定：“民族自治地方的自治机关保障本地方各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”，“保障各民族公民都有使用本民族语言文字进行诉讼的权利”；规定：“民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依

照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字；同时使用几种通用的语言文字执行职务的，可以以实行区域自治的民族的语言文字为主。”“民族自治地方的人民法院和人民检察院应当用当地通用的语言审理和检察案件”；规定：“招收少数民族学生为主的学校，有条件的应当采用少数民族文字的课本，并用少数民族语言讲课。”

但当时讨论的问题是，民族自治地方，少数民族要不要学习汉文？少数民族学习汉文对少数民族是有好处的，学习汉文是少数民族的利益所在。如果小学生不学习汉语文，到了高中、大学你怎么办？怎么考大学？怎么上清华、北大？少数民族的素质水平怎么提高？少数民族怎么和其他地区交往、交流？所以，民族区域自治法规定：“小学高年级或者中学设汉文课程，推广全国通用的普通话。”从小学就进行双语教学。另外，还有人主张，少数民族没有文字的，应当帮助其创造文字。比如壮族，已经都使用汉字了，要造出一套壮文来。当时王任重同志就一直不同意这个意见，他说，那个少数民族本来就没有文字，为什么还要造？费那么大劲，造出来让他学，使用范围只有本民族那么小，学了又没有多大用处，对少数民族没有好处。语言文字的发展是离不开社会政治经济文化的发展的，生造出来实践中不能使用的文字，有什么用？所以，民族区域自治法没有采纳这个意见。

第五个问题是自治区的区划问题。我们国家省一级的行政区划中有五个自治区，也就是省一级的民族自治地方。同时，各省还有自治州、自治县，这些行政区划有的时候需要调整。但是，有时候我们的调整过于频繁，引起民族自治地方很大的意见。“文革”时期对内蒙古自治区的行政区划作过调整，划出一大片给了黑龙江、吉林和辽宁，还把额尔纳旗划给甘肃省，阿拉善盟划给宁夏回族自治区。内蒙古有意见，一直要求把那块地方再划回去。民族区域自治法专门作了规定：“民族自治地方的建立、区域界线的划分、名称的组成，由上级国家机关会同有关地方的国家机关和有关民族的代表充分协商拟定，按照法律规定的程序报请批准。民族自治地方的区域界线一经确定，不得轻易变动；需要变动的时候，由上级国家机关的有关部门和民族自治地方的自治机关充分协商拟定，报国务院批准。”强调对民族自治地方行政区划进行调整前，必须征得民族自治地方自治机关的同意。

第六个问题是自治区制定自治条例的问题。民族区域自治法规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。”但是到现在，五个自治区的自治条例都没有制定。主要就是权限问题，自治范围有多大，自治区有多大权力。这些问题和争论我都没有参与，但是内蒙古自治区在起草自治条例时，就来找我谈这些问题。内蒙古从起草一开始就一直争论，后来内蒙古自治区党委书记周惠同志找我，反映这里面的问题。还是要把原来起草民族区域自治法否定的东西恢复，我就对他说，凡是民族区域自治法我们研究不写的、经过讨论没有写上的东西，你们在自治条例里不要作规定。因为当时已经研究过、讨论过了。内蒙古人大主任是布赫同志，他们在制定自治条例时争得很厉害。后来，新任内蒙古自治区党委书记王群同志也来找我，我向他介绍了制定民族区域自治法时争论的几个问题，把法制工作委员会给中央的请示报告拿给他看，并把中央政治局会议讨论的情况也向他作了汇报，政治局会议纪要写的是同意法制工作委员会的请示意见，写法是确切的。法制工作委员会还给了他一个正式答复。王群说，有了这个我就好办了。但回去后还是受到很大压力。

云南的一个自治州在制定自治条例时提出，自治州的人大常委会主任必须由自治民族的人员担任。全国人大民委的同志就提出意见，宪法和民族区域自治法的规定是，人大常委会的主任或副主任应当有自治民族的人员担任。实际上，自治民族的人员担任人大常委会主任、副主任都可以，只要选上了。但是规定人大常委会主任只能由自治民族的人员担任，就不符合宪法的规定。

我看这个意见是对的。

还有一个问题，与民族自治地方行使自治权有很大关系。宪法规定得很清楚，就是民族自治地方设立自治机关，行使自治权。但内蒙古自治区一直提出，选举人大代表按照人口数分配名额，自治民族也就是蒙古族的代表数达不到30%，无法有效行使自治权。选举法规定，如果各少数民族人口数低于民族自治地方总人口的15%，少数民族每一代表所代表的人口数可以比当地其他每一代表所代表的人口数少二分之一。内蒙古自治区的总人口约2300万，其中蒙古族人口为200多万，占总人口的百分之十几，不到百分之十五，那么在选举人大代表时，分配名额时，蒙古族每一代表所代表的人口数可以少二分之一。如果在内蒙古自治区每一代表所代表的人口数是1万人，蒙古族代表所代表的人口数可以是5000人。这就照顾了自治地方的少数民族，可以多选出代表来。但是内蒙古自治区一直提意见，说这样选出的代表中蒙古族的代表还太少，这个规定要改。改为少数民族每一代表所代表的人口数比当地其他每一代表所代表的人口数可以少于二分之一。“少”和“少于”之争，只差一个字，差别可就大了。少二分之一，就是一半。而少于二分之一，幅度可太大了，可以是一半，也可以是四分之一、五分之一，都行，没边了。他们一直坚持这个意见，要少于二分之一。少于二分之一这是不科学、不确定的语言。你要多选代表，也要讲平等权利吧，你选代表所代表的选民数比别人少一半，已经是不平等了，还要再少，其他民族还有没有平等的政治权利？汉族还有没有平等的政治权利？当时不少人就有这个反映。习仲勋同志就出来裁决，他讲，你想增加名额，让蒙古族多当选，办法就是多做工作，提出好的人选，让选民投蒙古族代表的票。实际中选出多少都行，但法律里不能写少于二分之一。1986年选举法修改时，这一条修改为：“聚居境内同一少数民族的总人口数不足境内总人口数百分之十五的，每一代表所代表的人口数可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数，但不得少于二分之一”。

自治区的自治条例一直没有搞出来，原因是在自治条例中想把权力扩大，这就产生一些矛盾，国务院不同意，就有争论，自治条例也就出不来。其实如果真抓，也不是搞不出来。“文革”前怎么能搞出来？现在反倒搞不出来了？我就不相信。

### 三、市场经济与民族区域自治制度

**问：**小平同志南方讲话之后，提出要搞市场经济，当时曾刮了一股风，说以前的立法都是为计划经济服务的，都要修改。对民族区域自治法是不是也提出要修改？

**答：**1993年修改宪法，将计划经济体制改为市场经济体制以后，刮起了一股修改法律的风，提出以前制定的法律都是在计划经济条件下搞的，现在实行市场经济了，都不适用了，要修改。修改民族区域自治法也提出来了，理由就是民族区域自治法是在计划经济体制下制定的，不能适应市场经济体制，必须修改。就这一条理由，就提出要修改，人大民委就着手起草修正案。田纪云同志出来协调也不成，非要修改。有位副委员长在宁夏作报告，也说民族区域自治法已经不适应市场经济了。那年我到云南去，从省里到县里，见面都提出要修改民族区域自治法。我问有什么理由修改法律？也说已经不适应市场经济了，要改。我的好朋友云南省政协副主席也这么讲。我就问，到底什么地方不适应？哪一条？一问就问住了，谁也说不出来。我讲，民族区域自治法制定的时候，我们经济体制改革已经提出实行有计划的商品经济，在立法时要考虑适用于商品经济，现在只不过提出市场经济，怎么就都不适应了呢？说到民族区域自治法，有一个根本的问题，就是我们实行的民族区域自治制度是一项政治制度，要解决的是民族自治地方的政治权利，并不是处理经济体制问题，与市场经济体制可以说没有什么关系。真要说与经济有关的事情，是那些



中央对民族地方的支援、补助、资助、拨款等优惠政策，而实行这些优惠政策从本质上讲恰恰不属于市场经济的规则。如果真正按市场经济的规则办，民族地方得到的优惠反而会减少。委员长会议讨论这个问题时，我说，如果有不适应市场经济的规定，要改，但是经我们研究，民族区域自治法里没有一条不适应市场经济的。对少数民族的照顾的规定也不能说它是不适应市场经济的，不能改。我发表了这个意见，田纪云同志听进去了，这件事情由田纪云同志负责协调，他没有参加民族区域自治法的制定，但他看清楚了。他说，以后不要再讲不适应市场经济了。2001年全国人大常委会作出了修改民族区域自治法的决定，主要也是修改中央与各部门对民族地方的优惠与照顾的内容，没有涉及市场经济的问题。

中央提出实行有计划的商品经济后，我在法工委多次讲过，我们在立法中要注意适应商品经济的问题，法律不能妨碍商品经济的发展。当时制定民法通则，就注意好多问题要符合市场经济规范。比如民法是调整平等主体的经济关系，它的基本原则就是平等、自愿、等价有偿、诚实信用。就这个问题当时争论大着呢。有的经济法专家列举民法通则破坏经济法体系的五大罪状，告到中央。我的好朋友荣高棠同志半夜打电话给我，说有人说你有五大错误，到底怎么回事呀？中国加入 WTO 后，又有人出来鼓吹法律不适应 WTO，都要修改。我们在立法中，涉及对外经济活动，都注意研究国外通行的规则，商事法律、涉外经济法律都是这样。民法通则的涉外条款就规定，我国缔结和参加的国际条约与我国的民事法律有不同规定的，适用国际条约或者双边协定；如果中国法律和国际条约都未作规定的，适用国际惯例。我国加入 WTO 以后，对法律进行了清理，需要修改的法律有多少？没有多少。因为我们从 1984 年以来，就非常重视这个问题。

## 【论 文】

### 《共同纲领》与民族区域自治制度的确立<sup>1</sup>

#### ——兼谈新中国民族区域自治政策的形成

陈扬勇（中共中央文献研究室研究员）

**摘要：**中国共产党民族区域自治政策的形成经历了不断探索和发展的过程。党在民主革命时期曾主张民族自决和建立联邦制国家；在抗日战争和解放战争期间曾有过民族区域自治的主张和实践。新中国实行的民族区域自治政策，并不是在抗日战争时期就已形成，甚至到解放战争期间也还不能说已完全形成。确定实行统一国家内部地方性的民族区域自治的基本政治制度，是《中国人民政治协商会议共同纲领》。这是史无前例的伟大创举。这一创举来之不易。

**关键词：**《共同纲领》；民族区域自治制度

1949 年新中国成立之际制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）是在世界上第一个社会主义国家苏联实行了联邦制的情况下，却没有照搬“老大哥”的经验，而是根据马克思主义关于民族平等和团结的理论，创造性地确立了民族区域自治制度，把新中国确

<sup>1</sup> 本文刊载于《中共党史研究》2009 年第 8 期，第 13-20 页。

定为一个统一的多民族的人民共和国。周恩来称之为“史无前例的伟大创举”<sup>1</sup>。这是中国共产党对中华民族的重大贡献，也是对马克思主义国家理论和民族理论的重大创造。

这一切在当年是怎么发生的呢？

## 一、中国共产党在民主革命时期曾主张民族自决和“联邦制”

中国共产党作出实行民族区域自治的决策，把新中国确定为一个统一的多民族的人民共和国，这个创举来之不易！

中国共产党成立之初，就把解决民族问题、实现民族平等和团结作为中国新民主主义革命的一项重要内容。但是，由于中国共产党幼年时期对如何运用马克思主义的民族理论来解决中国民族问题还处于探索阶段，在很长一段时期内，都是主张民族自决和建立联邦制国家。从民主革命时期的《中国共产党第二次全国代表大会宣言》、《中华苏维埃共和国宪法大纲》，到抗日战争时期的《论联合政府》，再到解放战争时期的《中国人民解放军宣言》，都是主张尊重民族自决权，“建立中华联邦共和国”<sup>2</sup>。这些人所共知的事实，这里就不再一一列举。只是有两点需要特别说明。

一是，中国共产党早期主张实行民族自决和建立中华联邦共和国，除了受列宁的民族自决理论、苏联联邦制实践、第一次世界大战后世界民族自决潮流等因素的影响外，还有一个重要的原因是当时现实斗争的需要。旧中国的少数民族深受帝国主义、军阀、国民党反动派以及王公、喇嘛、土司等多重压迫。作为这些黑暗势力的坚决反对者，中国共产党倡导和鼓励进行民族自决，目的是动员和唤起少数民族民众与黑暗势力作斗争。这种意图，从1949年10月5日新中国成立后中共中央给第二野战军前委并各中央局的一份电报中可以看出。电报说：“关于各少数民族的‘自决权’问题，今天不应再去强调，过去在内战时期，我党为了争取少数民族，以反对国民党的反动统治（它对各少数民族特别表现为大汉族主义）曾强调过这一口号，这在当时是完全正确的。但今天的情况，已有了根本的变化，国民党的反动统治基本上已被打倒，共产党领导的新中国业经诞生，为了完成我们国家的统一大业，为了反对帝国主义及其走狗分裂中华民族团结的阴谋，在国内民族问题上，就不应再强调这一口号，以免为帝国主义及国内各少数民族中的反动分子所利用，而使我们陷于被动的地位。在今天应强调，中华各民族的友好合作和互助团结。”<sup>3</sup>

二是，中国共产党当时主张中国境内少数民族有成立独立国家的权利，终极目标还是统一的中国，而不是主张分裂中国，只不过是为了摆脱民族压迫，先承认民族拥有分离的权利，最后“采用自由联邦制”的统一方式，建立一个各民族平等联合的“中华联邦共和国”，就像当时的苏联一样。根据列宁的民族理论“联邦制是各民族劳动者走向完全统一的过渡形式”<sup>4</sup>。中国共产党早期的领导人恽代英当年曾针对有些人的质疑指出：“讲到民族自决，很多人更是不懂。有些黄埔生都要质问我，你为什么主张民族自决，使蒙、藏脱离中国统治呢？其实我倒是要问他们，为什么不主张民族自决？本党第一次全国大会宣言不是明明郑重宣言承认中国以内各民族有自决权的么？何以见得民族自决蒙、藏便会脱离中国？苏联不是允许了许许多多他国内的弱小民族自决，而这些民族都愿意联合成为一个国家么？民族自决当然是每个党员不应持异议的，然而有些人究竟因为旧的帝国主义观念，不能完全了解这个道理。”<sup>5</sup>从恽代英的这段话可以看出，当时共产党主张的民族自决是“中国以内”的各民族自决，不是“脱离中国”的自决。

<sup>1</sup> 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年，第258页。

<sup>2</sup> 《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社1989年，第116页。

<sup>3</sup> 《建国以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社1992年，第24页。

<sup>4</sup> 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年，第218页。

<sup>5</sup> 《恽代英文集》下卷，人民出版社1984年，第847页。

## 二、抗日战争和解放战争期间中共曾有过民族区域自治的主张和实践

抗日战争爆发后，中国共产党的民族政策主张出现了新的变化，即从主张民族自决逐渐转向主张民族区域自治。标志性的转变是1938年9月召开的中共六届六中全会。会上，毛泽东作了《论新阶段》的报告，论述了中国共产党的民族政策。从报告中可以看出，中共此时已经不再强调“民族自决”，而是主张少数民族“有自己管理自己事务之权”；已经不说让各少数民族可以离开汉族成立独立的国家，而是“与汉族联合建立统一的国家”<sup>1</sup>。六中全会通过的政治决议案也没有再提“民族自决”了，所提倡建立的新国家也不再是“中华联邦共和国”，而是“中华民主共和国”<sup>2</sup>。

1941年5月经中共中央政治局批准公布的《陕甘宁边区施政纲领》，明确提出了建立民族自治区的概念。《施政纲领》第17条规定：“依据民族平等原则，实行蒙回民族与汉族在政治、经济、文化上的平等权利，建立蒙回民族的自治区。”<sup>3</sup>这个纲领，虽然是由中共陕甘宁边区中央局提出的，实际上代表中共中央的民族政策走向。在《陕甘宁边区施政纲领》的指导下，抗日战争期间，陕甘宁边区政府在三边、陇东、关中等地的回族、蒙古族聚居区，先后建立了一些少数民族自治政权。这些政权既实行民族自治，它们是陕甘宁边区人民政权的组成部分。

中国共产党在抗日战争期间民族政策走向的变化，主要还是出于当时现实斗争的需要。但是，是不是就可以认为中国共产党此时已完全放弃了民族自决和建立中华联邦共和国的主张，并据此认为共产党的民族区域自治理论就已形成了呢？对此很多学者持肯定的看法。<sup>4</sup>

笔者以为，这些看法值得商榷。对这个问题，不能说得过于绝对。中国共产党民族政策的走向在抗日战争期间的确发生了变化，但这个变化更多的是斗争策略意义上的变化，还不足以表明中国共产党此时就已经彻底改变和完全放弃了民族自决和建立联邦制共和国的主张。否则，我们很难解释中共领导人在以后的多次重要讲话和党内重要文件中，为什么又出现强调民族自决和建立联邦制共和国的主张。

仅举两个最为明显的例子。

一是1945年4月召开的中国共产党第七次全国代表大会。毛泽东在会上作《论联合政府》的政治报告，提出了“允许各少数民族有民族自决权”和建立“中华民主共和国联邦”的主张。在谈到“一般纲领”时说：“在新民主主义的国家问题与政权问题上，包含着联邦的问题。中国境内各民族，应根据自愿与民主的原则，组织中华民主共和国联邦，并在这个联邦基础上组织联邦的中央政府。”在谈到具体纲领时说：“要求改善国内少数民族的待遇，允许各少数民族有民族自决权及在自愿原则下和汉族联合建立联邦国家的权利。”<sup>5</sup>

中共七大是在抗日战争即将取得胜利的背景下召开的，毛泽东在报告中所阐述的各项主张，实际上是把它们作为建立新民主主义的中国需要规定的政策制度提出的，因而更具有立国之策的意义，比其他场合的讲话更具代表性和权威性。

<sup>1</sup> 《中共中央文件选集》第11册，中共中央党校出版社1991年。第619页。

<sup>2</sup> 《中共中央文件选集》第11册，第754页。

<sup>3</sup> 《中共中央文件选集》第13册，中共中央党校出版社1991年。第93页。

<sup>4</sup> 董世明，《中国共产党的民族区域自治政策的形成与发展》（载《中共党史研究》1994年第2期）认为，民族区域自治政策在抗日战争时期“已基本形成”，并分析了形成的原因。周忠瑜，《民族区域自治与联邦制的比较研究》（载《中共党史研究》2001年第4期）认为“抗日战争这个特殊的历史阶段，以毛泽东为首的中国共产党人最终将马克思列宁主义的民族理论与中国各民族的具体实践结合起来，形成了解决中国民族问题的唯一正确形式——民族区域自治制度。”

<sup>5</sup> 上述所引这两段话，见1945年5月2日《解放日报》发表的《论联合政府》。直到1949年6月新华书店发行的《论联合政府》单行本，仍保留了这些文字。中华人民共和国成立后，由于确立了民族区域自治政策，编辑出版《毛泽东选集》时删去了这两段话。

二是1947年10月10日中国人民解放军总部以总司令朱德、副总司令彭德怀的名义发布的《中国人民解放军宣言》，向全国人民宣示了八条政策，其中第七条为：“承认中国境内各少数民族有平等自治及自由加入中国联邦的权利。”<sup>1</sup>这个宣言是毛泽东起草的。如果说《论联合政府》还是党内内部政治报告的话，《中国人民解放军宣言》则是中国共产党向全国人民宣示自己关于建立新中国、成立民主联合政府的各项政策的“全民告示”，其代表性和权威性也不容置疑。

不能否认，抗日战争胜利后，中国共产党在权威文献和领导人权威讲话中主张民族自决和建立联邦制共和国的同时，在对一些具体民族地区问题的处理上又不赞成民族独立自决，而主张民族区域自治，并在实践中实行了民族自治。最典型的就是1947年中国共产党领导建立了内蒙古自治区。

那么，可不可以说，到1947年内蒙古成立民族自治政府时中国共产党的民族区域自治政策已经正式形成了呢？恐怕还不能这么说。

为什么还不能这么说？其根据如下：

首先，在多民族的国家内，革命胜利后实行民族区域自治，以实现国内民族平等、团结、联合，这是马克思列宁主义的基本原则。但是，实行民族区域自治时采取什么样的方式和制度，是联邦制下的民族区域自治还是统一国家内部地方性的民族区域自治，可以根据每一个国家的具体国情来决定。苏联采用的是联邦制下的民族区域自治，而新中国成立时采取的是统一国家内部地方性的民族区域自治，而不是像苏联那样实行联邦制的民族区域自治。认清这个区别非常重要，否则，就可能仅从字面上看到中共在解放战争时期甚至在抗日战争时期就提出过“民族自治”，并在实践中实行过民族自治，而误以为中共的民族区域自治政策在那个时候就已正式形成。

其次，中共指示成立内蒙古自治区，只是作为局部的地区性问题来处理的，并不涉及未来整个国家应该实行怎样的基本政治制度，并不表明中共已决定放弃联邦制。内蒙古人民代表会议召开并成立内蒙古自治区，虽然强调的是各民族“实行高度区域性自治”和内蒙古自治区是中国的组成部分，但也并没有排斥未来用联邦制的形式来联合。这个意思，高岗1948年8月3日在内蒙干部会议上的一次讲话讲得很明确。高岗说：“从内蒙解放的道路证明，我们党的民族政策，是一贯正确始终不渝的。中国共产党自成立以来，即宣布中国境内各民族一律平等，承认各民族自治与自决权，从各方面帮助少数民族的解放与发展。统一的内蒙自治政府，就是经过逐步发展而成立的……在全国解放后，则将按照自愿和民主的原则，由中国境内各民族组成中华民主共和国联邦（毛主席‘论联合政府’）。内蒙自治政府，将是这个联邦在国境北部的主要组成部分。”<sup>2</sup>在高岗的这个讲话中，民族自决、民族自治、联邦制三者处于一个统一体中。高岗是中共中央政治局委员、东北局负责人，他的话应当是根据党的民族政策进行的阐发，而不是随便乱发议论。

再回过头来看1947年10月发布的《中国人民解放军宣言》。这个宣言是在内蒙古自治区成立之后，高岗1948年8月3日讲话之前。其中第七条所说“承认中国境内各少数民族有平等自治及自由加入中国联邦的权利”，在基本政策精神上与内蒙古实行的区域自治、高岗的讲话是一致的，即由民族自治到联邦。这也说明，在当时看来，民族区域自治与联邦制并不矛盾。

弄清了这一点，就可以理解，在解放战争时期，甚至在新中国建立前夕，中国共产党在民族政策问题上既有强调民族自决、建立联邦制国家的提法，同时又有民族区域自治的理论主张和实践，民族自决、联邦制和民族区域自治的提法在同一时期共存，交替出现。其实这并非自相矛盾，而是与中国共产党那时对这个问题的理解有关系。在前面列举过的中共文献和领导人的讲话中，可以发现，强调民族自决往往跟建立联邦国家联系在一起。由于全国解放尚需时日，这个问题上

<sup>1</sup> 《中国人民解放军宣言》《人民日报》1947年10月10日。建国后编辑《毛泽东选集》收入该宣言，这句话改为“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利”，删去了“自由加入中国联邦”的内容。

<sup>2</sup> 高岗在内蒙干部会议上的讲话（1948年8月3日）《人民日报》1948年11月24日。

还存在模糊的地方，没有来得及把它弄得很清楚。

综上所述，新中国实行的民族区域自治政策，并不是在抗日战争时期就已形成，甚至到解放战争期间也还不能说已完全形成。实际情况是，到1949年8月新政协筹备会召开后周恩来草拟共同纲领初稿时，还没有放弃联邦制的思想。

### 三、《共同纲领》对民族区域自治政策的最后确立

应当说，最后确定实行统一国家内部地方性的民族区域自治的基本政治制度，是《中国人民政治协商会议共同纲领》。

这也来之不易，经历了一个过程。

《共同纲领》的起草工作大致经过了三个阶段<sup>1</sup>。在1948年底起草的《中国人民民主革命纲领草案》第一稿中，有“少数民族有自决和自治之权利”，“建立各民族自由联合的独立、自由、民主、统一与富强的中华人民共和国”的规定<sup>2</sup>，虽然没有明确提出联邦制国家，但“各民族自由联合”实际上有联邦制的意思。这也是与中国共产党此前一贯的民族政策相一致的。到《中国人民民主革命纲领草案》第二稿时，基本思想还是一致的，在国家结构形式上仍然还是强调各民族“平等、自愿的联合”和“国家承认国内各民族之自决自治权”。<sup>3</sup>

1949年6月，新政协筹备会成立后决定重新起草《共同纲领》时，承担起起草任务的第三小组对此也未提出异议。第三小组第五分组承担先提出有关少数民族的条文供中共起草人（周恩来）参考的任务，开过两次讨论会，认为：中共草拟的《中国人民民主革命纲领草案》中“所提出关于少数民族的条文都很适用”<sup>4</sup>。此外，第五分组还提出两条意见，其中一条就有“承认少数民族的自治自决权”<sup>5</sup>。受第三小组委托、周恩来起草《新民主主义的共同纲领》，其中明确提出：中国境内各民族平等联合，“实现各民族的自治权，并根据自愿与民主的原则，组成中华各民族联邦”<sup>6</sup>。毛泽东初次修改周恩来送阅的《新民主主义的共同纲领》时，对此也未作改动。

《新民主主义的共同纲领》是周恩来在8月下旬完稿后送毛泽东审阅的。这也说明，直到1949年8月新中国成立前夜，在新中国的国家制度构成上，还没有改变建立国内各民族自由联合的中华联邦共和国的设想。

但是，在决定性的历史时刻，中国共产党的领导人最后放弃了民族自决和建立中华联邦共和国的设想，选择了统一国家内部地方性的民族区域自治的基本政治制度，建立一个统一的多民族的人民共和国。

这是一个重大的关系全局的历史性决定。这个重大改变发生在共同纲领的第三次起稿阶段。

笔者目前看到的《共同纲领》第三次起稿阶段中最早的一份过程稿，是1949年9月5日经过毛泽东修改的一份铅印稿《中国人民政治协商会议共同纲领（草案）》。在这份草案中，不再出现“民族自决”的提法，也没有“组成中华各民族联邦”的提法，“民族政策”单列为一章，为第六章，共四条。周恩来对这四条作了修改。其中，关于民族区域自治一条的原文和周恩来的修改情况（笔者注：画线的文字为周恩来加写的，方框内的文字为周恩来删去的）如下：

各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居人口的多少和区域大小，分

<sup>1</sup> 共同纲领的起草工作从1948年10月开始，大致经过三个阶段。第一阶段是1948年10月至1949年2月，形成《中国人民民主革命纲领草案》第一、第二稿；第二阶段从1949年6月至1949年8月，形成《新民主主义的共同纲领》草案初稿；第三阶段是1949年9月，形成《中国人民政治协商会议共同纲领》。

<sup>2</sup> 《中国人民民主革命纲领草案》第一稿（1948年）。

<sup>3</sup> 《中国人民民主革命纲领草案》第二稿（1949年2月）。

<sup>4</sup> 第三小组第五分组第二次会议记录（1949年6月25日）。

<sup>5</sup> 第三小组第五分组综合意见（1949年6月25日）。

<sup>6</sup> 《建国以来周恩来文稿》第1册，中央文献出版社2008年，第296页。

别建立各种民族自治机构。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地机构政权中均应有适当相当名额的代表，以增强各民族的团结。<sup>1</sup>

周恩来这些修改，有的是自己的意见，有的可能是吸收了各方面的意见，其中最重要的是加写了“应实行民族的区域自治”。

为什么放弃联邦制而采取民族区域自治？9月7日，周恩来在向政协代表作关于人民政协几个问题的报告中有过解释。他说：

关于国家制度方面，还有一个问题就是我们的国家是不是多民族联邦制。现在可以把起草时的想法提出来，请大家考虑。中国是多民族国家，但其特点是汉民族占人口的最大多数，有四亿人以上；各少数民族总起来还不到全国人口的百分之十。不管人数多少，各民族间是平等的。这里主要的问题在于民族政策是以自治为目标，还是超过自治范围。我们主张民族自治，但一定要防止帝国主义利用民族问题来挑拨离间中国的统一。如英帝国主义对西藏及新疆南部的阴谋，美帝国主义对于台湾及海南岛的阴谋。不错，这些地方是有少数民族的，但他们一向是在中国领土之内。任何民族都是有自决权的，这是毫无疑问的事。但是今天帝国主义者又想分裂我们的西藏、台湾甚至新疆，在这种情况下，我们希望各民族不要听帝国主义者的挑拨。为了这一点，我们国家的名称叫中华人民共和国而不叫联邦。今天到会的有许多民族的代表，我们特地要向你们解释，同时也希望大家能同意这一意见。我们虽然不是联邦，但却主张民族区域自治。<sup>2</sup>

周恩来的讲话，至少从一个主要方面说明了中国共产党为什么不用联邦制而选择民族区域自治以及建立统一的多民族的共和国的原因，那就是为了加强民族团结，防止帝国主义及国内少数民族中反动分子的挑拨分化。正如他后又指出的：“我们不去强调民族分立。现在若要强调民族可以分立，帝国主义就正好来利用。即使它不会成功，也会增加各民族合作中的麻烦。”<sup>3</sup>

放弃联邦制，除了防止帝国主义分裂中国的考虑外，还有一个重要的因素就是中国和苏联的民族国情不同。对此，周恩来、李维汉有过不少阐述。他们认为，中苏两国的民族国情不同至少有以下几方面：一是十月革命前，俄国是帝国主义国家，俄罗斯民族是典型的压迫民族；而中国是半殖民地国家，各民族包括汉族人民在内都同样遭受帝国主义的压迫剥削，都是受欺凌的被压迫民族，各民族在反抗压迫的革命中建立了密切的关系。二是俄国少数民族人口占总人口的50%，而中国少数民族人口当时只占总人口的6%左右。三是俄国的少数民族聚居集中，各民族都是一个一个地各自聚居在一块，内部联系比较单纯而密切；中国的少数民族大都同汉族或其他少数民族杂居或交错聚居，一个民族完全聚居在一个地方的比较少，甚至极少。四是俄国二月革命后，俄罗斯实际上处于分崩离析的状态，许多民族实际上已经分离为不同的国家，为了使俄国各族人民重新统一起来共同反对外部敌人，列宁不得不采取联邦制把各个国家联合起来，这是一个进步。而中国自古以来就是一个统一的多民族的国家，而且是幅员辽阔并基本保持统一的单一制国家，中国民族民主革命是在中国共产党领导下，各民族普遍地建立了工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主政权。因此，中国各民族不是经过分裂而后又走上统一，而是从平等联合团结的革命统一战线到平等联合团结建立统一的人民共和国。

在全面比较了中苏两国的不同民族国情后，周恩来得出结论说：“历史的发展使我们的民族大家庭需要采取与苏联不同的另一种形式。每个国家都有它自己的历史发展情况，不能照抄别人的。采取民族区域自治的办法对于我们是完全适宜的。”<sup>4</sup>

笔者目前还没有看到能够详细说清当年作出这一历史性改变的来龙去脉的相关材料。迄今通行的说法是当时中共中央采纳了李维汉的建议。这个说法的根据是李维汉自己的回忆。

<sup>1</sup> 周恩来对《中国人民政治协商会议共同纲领》的修改稿（1949年9月）。

<sup>2</sup> 《周恩来统一战线文选》人民出版社1984年，第139、140页。

<sup>3</sup> 《周恩来选集》下卷，第259页。

<sup>4</sup> 《周恩来选集》下卷，第259、256、257页。

1983年10月，李维汉在给中共中央书记处和邓小平《关于建立满族自治地方问题》的信中曾回忆过当年决策的情况。他说：在起草共同纲领的时候，毛泽东提出：要考虑到到底是搞联邦，还是搞统一共和国，少数民族区域自治。毛泽东就这个问题征求李维汉的意见，李向毛泽东提出了不要搞联邦的意见<sup>1</sup>。对作出这一重大历史性转变的详细细节仍有待于更多相关材料的发掘。从笔者已看到的材料看，有一点是可以肯定的，即首先提出这一历史性改变并加以确立的是中国共产党。因为从目前发现的《中国人民政治协商会议共同纲领》过程稿以及周恩来9月7日关于不实行联邦制的解释来看，作出这个历史性改变的重大决策应该是在1949年9月5日之前。而9月5日之前，《中国人民政治协商会议共同纲领》草案还没有提交新政协代表进行广泛的讨论。

令不少学者困惑的一个问题是，当年的中国共产党领导人好像是在突然间放弃联邦制而选择了民族区域自治。因为在新中国成立前夕的一些重要文献中，中国共产党一直主张联邦制。难道他们那时就不了解中国不同于苏联的民族国情吗？难道那时他们就不知道强调民族自决和联邦制对国家长治久安不利吗？事实上，在抗日战争期间，中共对帝国主义利用民族分裂分子打着“民族自决”的旗号从事分裂中国的活动就有发现和认识。为什么在《共同纲领》快要提交会议通过的最后阶段才突然出现这样的转变呢？

笔者以为，中共领导人在这个问题上的最后决策，其实并不突然。

第一，中国共产党是在俄国十月革命影响下和共产国际、俄共（布）的帮助下建立的，联邦制的提法其实是来自苏联，而从中共成立到新中国成立前夕的二十几年，关于联邦制国家的设想不过是一直沿袭下来罢了，并没有作过认真而深入的探讨，对中国怎样实行联邦制也从来没有提出过什么具体的设想。

第二，在中共为建立新中国而奋斗的历程中，相对于关系共产党生死存亡的军事斗争来说，民族问题一时还并不那么突出。少数民族的聚居区大体上不在解放区内。在全国革命胜利真正到来之前，中共对民族问题更多的还是沿用原来的提法，没有来得及根据中国国情对中国民族问题作深入周到细致的研究；沿用苏联关于联邦国家的说法，当时也没有成为现实问题，在相当程度上还只是一个口号；对某些民族问题的处理还只是着眼于对具体问题的解决，如内蒙古实行民族自治，还没有从整个国家的基本政治制度上来仔细考虑。但当全国革命胜利真正到来时，情况就大不相同了，民族问题作为关系国家建设和发展的大问题，成为即将执掌全国政权的中国共产党不得不慎重考虑的大事。也就是说，在建立新中国还没有成为现实问题时，中共在民族问题上可以沿用苏共的说法。1948年9月政治局会议上，毛泽东谈到如何解决国内民族矛盾时说：“这可以用苏联的办法来解决。”<sup>2</sup>但是当建立新中国即将成为现实时，建立中华联邦是不是可以付诸实施，便不能不进行审慎的分析和考量。由于局势的发展十分迅猛，中共领导人对这个问题便不能不在经过深入细致思考后迅速而果断地作出决断。这是不难理解的。

第三，全国解放前夕，帝国主义正在利用民族问题加紧对中国进行挑拨分化，图谋分裂中国。1949年7月21日，英国在香港的一家报纸上公开宣称：“西藏从未承认中国的宗主权。”稍后，英国的电讯又称：“英国从未承认中国所说的西藏是中国的一部分，并受中国统辖的讲法。”<sup>3</sup>粉碎帝国主义分裂中国的图谋，维护统一的多民族国家，已成为中国共产党无法回避而必须迅速应对的重大现实问题。周恩来9月7日对参加新政协的代表作报告时说：

“今天帝国主义者又在想分裂我们的西藏、台湾甚至新疆”，“希望各民族不要听帝国主义者挑拨”，就充分说明中国共产党已充分警惕帝国主义利用民族问题分裂中国的图谋。可以说，应对帝国主义的挑拨分化，是中共决定实行民族区域自治制度的一个现实触动因素。

确立民族区域自治，把新中国确定为一个统一的多民族的人民共和国，而不是多个民族的共

<sup>1</sup> 龚育之，《党史札记》，浙江人民出版社2002年，第41页。

<sup>2</sup> 《毛泽东文集》第5卷，人民出版社1996年，第146页。

<sup>3</sup> 《中国少数民族革命运动史（1919—1949）》，四川民族出版社1990年，第210页。

和国联邦，代表了中华民族的根本利益，经参加政协第一届全体会议的代表一致同意，最终载入具有国家临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》。这是一个史无前例的伟大创举。其重大意义在于：从国家法律意义上确立了民族区域自治作为新中国的一项基本政治制度，使中国共产党致力于的实现国内各民族平等团结、维护国家统一有了根本制度上的保证。这项政治制度能够保证少数民族在自己的聚居区内建立自治地方，享有实现当家作主、自己管理自己内部事务的权利；能够保证各民族更好地团结在祖国大家庭之内，共同建设新中国。

这一创举来之不易。当时，在实行民族区域自治还是实行联邦制的问题上是有争论的。社会上一些专家学者对即将成立的新中国进行各种各样的制度设计时，不少人主张实行联邦制。如有人发表《联邦制度与新中国》的长文，提出“中国需要建立联邦制度”，认为联邦制“是适合于新中国合理建设的原则的”。<sup>1</sup> 甚至有人因为中共“没有强调民族自决权，不主张实行联邦制”而指责：“中国共产党的民族政策不符合马克思列宁主义。”<sup>2</sup> 还有一点，不实行联邦制而采用民族区域自治，客观上会产生与第一个社会主义国家苏联在民族政策上的不一致。这也是中国共产党不能不慎重考虑的问题。在这样的环境中要完成由联邦制到民族区域自治的突破和创新，就显得殊为不易，也更难能可贵。

60年过去了。中国经济社会发展实践证明，把新中国实行民族区域自治的决断称为“史无前例的创举”，是当之无愧的。当今世界历史的发展进程证明，中华民族庆幸有这样一个创举。

在多民族的国家中，国家结构形式问题关系这个国家的政局稳定乃至生死存亡。苏联的分裂解体，南斯拉夫、捷克斯洛伐克等东欧诸国的分崩离析，固然是有多方面的原因，但是谁也不能否认，当年这些国家处理民族问题时，在国家结构形式上留下的隐患是一个重要原因。一些民族分裂主义者正是从这些国家的宪法中，规定各民族有权退出联盟找到分裂的借口，策动各加盟共和国纷纷独立。英国学者霍布斯鲍姆谈到第一次世界大战后依据“民族自决”原则重新划配欧洲版图建立不同的“民族国家”时作了一段中肯的评说：“将这块语言民族纷杂的是非之地，整整齐齐地分为一个个民族国家，对隔岸观火的外人自然不觉有何不妥。然而，民族自决说来简单，如此划分的后果却惨不忍睹，带来的灾难一直到90年代欧洲还没有结束。90年代将欧洲大陆裂为寸断的诸国冲突，事实上正是当年《凡尔赛和约》作下的孽啊！”<sup>3</sup>

换位思考，如果新中国当初选择了联邦制，中国就不会是今天这样的一个国家统一、民族团结、经济繁荣、社会和谐中国。

---

<sup>1</sup> 周鲸文：《联邦制度与新中国》，《时代批评》第111期。

<sup>2</sup> 转引自《李维汉选集》（人民出版社1987年），第362页。

<sup>3</sup> 霍布斯鲍姆：《极端的年代》，江苏人民出版社1998年，第44-45页。



## 【论 文】

# 中国共产党的民族区域自治政策的形成与发展<sup>1</sup>

董世明<sup>2</sup>

民族区域自治是中国共产党解决国内民族问题的基本政策。它是以毛泽东为代表的中国共产党人，运用马列主义民族理论，结合中国民族问题的具体实际，在不断总结实践经验的基础上逐步提出来的，经历了一个较长时期的形成和发展过程。

### 一、

从1922年至抗日战争前夕，中国共产党是主张通过联邦制来解决国内民族问题的。

1922年7月，《中国共产党第二次全国代表大会宣言》提出：中国人民应“首先推翻一切军阀，由人民统一中国本部，建立一个真正民主共和国；同时依经济不同的原则，一方面免除军阀势力的膨胀，一方面又因尊重边疆人民的自主，促成蒙古、西藏、回疆三自治邦，再联合成为中华联邦共和国”<sup>3</sup>。这是中国共产党第一次明确提出通过联邦制来解决国内民族问题。此后，在较长的一段时间内，中国共产党一直坚持这一主张。

中国共产党最初之所以主张实行联邦制，主要原因是第一，受俄共和共产国际的影响。当时，列宁和俄共（布）都主张采取联邦制来解决国内的民族问题。1918年1月，列宁在《被剥削劳动人民权利宣言》中明确指出“俄罗斯苏维埃共和国是建立在自由民族的自由联盟基础上的各苏维埃民族共和国联邦”<sup>4</sup>。1919年俄国共产党第八次代表大会上，正式确定俄国实行国家联邦制的原则。在实践上，俄国按联邦制的原则建立了国家政权。1920年，共产国际二大也主张实行联邦制，认为“联邦制是各民族劳动者走向完全统一的过渡形式”<sup>5</sup>。中国共产党是在俄国十月革命影响下和共产国际、俄共的帮助下建立的，又是共产国际的一个成员，受俄共和共产国际的影响是必然的。第二，中国共产党建立初期，对中国社会的民族问题，在理论上和实践上都懂得不多，拿不出一个成熟的解决民族问题的方案，只好照搬俄共和共产国际的方案。第三，这也是当时实际斗争的需要。当时，帝国主义正在加紧侵略中国，国内各派军阀在帝国主义支持下，割据一方，相互混战，使中国处于四分五裂的状态。掌握中央政权的军阀提出“武力统一”的口号，企图以武力扩展自己的统治范围；各地方军阀则以“联省自治”为招牌，实行武力割据。在这种情况下，把少数民族也“统一于中国本部还不能统一的武力政治之下，结果只有扩大军阀的地盘，阻碍蒙古等民族自决自治的进步，并且于本部人民没有丝毫利益”<sup>6</sup>。所以，中国共产党主张首先推翻军阀的统治，由“人民统一中国本部，建立一个真正的民主共和国”；各少数民族地区则脱离军阀的控制，成为“民主自治邦”，然后与中国本部一起，建立“中华联邦共和国”。

1931年日本帝国主义发动九一八事变，侵占了中国东北三省。与此同时，帝国主义大肆收买民族败类搞分裂中国的活动。在这种情况下，中国共产党根据形势的变化和革命任务的需要，逐步调整了自己的政策，在强调实行民族自决和联邦制的同时，开始提出让少数民族在统一国家中实行区域自治的口号，并进一步强调加强民族团结。

<sup>1</sup> 本文刊载于《中共党史研究》1994年第4期，第13-18页。

<sup>2</sup> 作者单位：东北师范大学政治系。

<sup>3</sup> 《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社1989年版，第111页。

<sup>4</sup> 《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第404页。

<sup>5</sup> 《列宁全集》第39卷，人民出版社1986年版，第162页。

<sup>6</sup> 《中共中央文件选集》第1册，第111页。

1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定“中国苏维埃政权承认中国境内少数民族的民族自决权，一直承认到各弱小民族有同中国脱离，自己成立独立的国家的权利。蒙古，回，藏，苗，黎，高丽人等，凡是居住在中国地域内，他们有完全自决权：加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立自己的自治区域。中国苏维埃政权在现在要努力帮助这些弱小民族脱离帝国主义国民党军阀王公喇嘛土司等的压迫统治而得到完全自主”<sup>1</sup>。中国共产党在这里明确提出，解决国内民族问题可采取联邦制和区域自治两种方式。

1935年8月5日，在红军长征途中，中共中央政治局会议通过的《中央关于一、四方面军会合后的政治形势与任务的决议》重申“目前在少数民族中的基本方针，应首先帮助他们的独立运动，成立他们的独立国家，中华苏维埃共和国中央政府应公开号召蒙、回、藏等民族起来为成立他们自己的独立国家而斗争，并给这种斗争以具体的实际的帮助。在他们成立了独立国家之后，则可以而且应该根据他们自愿的原则，同中华苏维埃共和国联合成立真正的民族平等与民族团结的中华苏维埃联邦”<sup>2</sup>。《决议》还指出，“一、四方面军的会合正在少数民族番夷民占多数的区域，红军今后在中国的西北部活动也到处不能同少数民族脱离关系，因此争取少数民族在中国共产党与中国苏维埃政府领导之下，对于中国革命胜利前途有决定的意义。”关于如何争取少数民族在中国共产党和中国苏维埃政府领导之下，《决议》提出，首先，“应实际上帮助他们的民族独立与解放运动，反对帝国主义国民党，反对他们的内奸卖国贼、土司喇嘛与他们自己的剥削阶级”。其次，“用一切方法，争取番民群众回家，组织番民游击队发动番民斗争，建立番民革命政府。”再次，在政权的形式上，“估计到少数民族中阶级分化程度与社会经济发展的条件，我们不能到处把苏维埃的方式去组织民族的政权”，应当根据不同情况采取“人民共和国及人民革命政府的形式”或工农苏维埃、劳动苏维埃的形式<sup>3</sup>。通过这些工作，使少数民族摆脱帝国主义、国民党及本民族反动阶级的统治，接受中国共产党的领导，走到革命队伍中来。由上可见，当时提出联邦制，既是中国共产党关于民族问题的基本主张，也包含着利用这一主张同帝国主义、国民党作斗争的因素。

这个时期，中国共产党虽然提出了民族区域自治的思想，但由于历史局限和种种原因，在全党占主导地位的还是联邦制的主张。

## 二、

从抗日战争前夕到1941年，中国共产党开始从主张联邦制向主张民族区域自治转变，并初步把民族区域自治确定为解决民族问题的基本政策。

1934年10月，中共中央、中革军委率红一方面军长征。红军长征途经湘、黔、滇、川、康、甘、青、陕等少数民族聚居的省份，与各少数民族进行了较为广泛的接触，对民族问题有了进一步的认识。1935年夏，日本帝国主义发动了华北事变，中华民族危机进一步加深。随着对国内民族问题认识的深入和政治形势的发展，中国共产党关于民族问题的政策开始向民族区域自治的方向转变。

1936年8月，中国工农红军在宁夏豫旺、海原的回民聚居区建立了以自治政府命名的红色政权——豫海县回民自治政府。这是中国共产党领导建立的第一个县级民族自治政府，是中国民族自治政权建设的开端。它的建立，为民族区域自治政策的形成提供了经验。

1937年7月7日，卢沟桥事变爆发，全国抗战开始。形势的变化要求中国共产党进一步调整自己的政策。8月25日，毛泽东在为中共中央宣传部起草的关于形势与任务的宣传鼓动提纲

<sup>1</sup> 《中共中央文件选集》第7册，中共中央党校出版社1991年版，第775页。

<sup>2</sup> 《中共中央文件选集》第10册，第535-536页。

<sup>3</sup> 《中共中央文件选集》第10册，第534-537页。

中提出“动员蒙民、回民及其他少数民族，在民族自决和自治的原则下，共同抗日”<sup>1</sup>。在这里，毛泽东已经把民族自决与自治并提，并把这一问题作为抗日救国十大纲领的重要内容之一向全国人民公布，可见中国共产党已经非常重视民族自治的问题了。1938年11月，中共六届六中全会着重强调了各民族团结抗日的思想，提出“团结中华各民族（汉、满、蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番等）为统一的力量，共同抗日图存”<sup>2</sup>。毛泽东在会上所作的《论新阶段》的报告中，比较全面地论述了中国共产党的民族政策。他指出：抗日民族统一战线不但是国内各党派各阶级的，而且是国内各个民族的。针对敌人加紧分裂国内各少数民族的阴谋活动，我们的重要任务之一，“就在于团结各民族为一体，共同对付日寇。为此目的，必须注意下述各点：第一，允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。第二，各少数民族与汉族杂居的地方，当地政府须设置由当地少数民族的人员组成的委员会，作为省县政府的一部门，管理和他们有关事务，调节各族间的关系，在省县政府委员中应有他们的位置。第三，尊重各少数民族的文化、宗教、习惯，不但不应强迫他们学汉文汉语，而且应赞助他们发展用各族自己言语文字的文化教育。第四，纠正存在着的大汉族主义，提倡汉人用平等态度和各族接触，使日益亲善密切起来，同时禁止任何对他们带侮辱性与轻视性的言语，文字，与行动”<sup>3</sup>。毛泽东报告中强调的重心已经不是让各少数民族离开汉族成立独立的国家，而是“与汉族联合建立统一的国家”。他虽然还没有把民族区域自治明确规定为解决民族问题的基本政策，但已经比较全面地阐述了民族区域自治政策的主要内容。这表明中国共产党的民族政策向着民族区域自治的方向迈进了一大步。

1941年5月公布的《陕甘宁边区施政纲领》明确规定了民族区域自治的政策“依据民族平等原则，实行蒙、回民族与汉族在政治、经济、文化上的平等权利，建立蒙、回民族的自治区，尊重蒙、回民族的宗教信仰与风俗习惯”<sup>4</sup>。笔者认为，可以把《施政纲领》的公布作为中国共产党的民族区域自治政策基本上形成的标志。第一，这个纲领明确规定要实行民族区域自治政策。它虽然是由中共陕甘宁边区中央局提出的，但经过中共中央政治局的批准。中共中央为此还专门发出指示，认为此纲领之发布，“具有严重政治意义”，要求“边区党以此加重教育并且切实遵照实施”，“在国民党区域、日本占领区域及海外侨胞中，须广泛散布此纲领”<sup>5</sup>。这说明中共中央非常重视民族区域自治政策。第二，《施政纲领》提出的民族区域自治政策得到了贯彻实施。抗日战争期间，陕甘宁边区政府在三边、陇东、关中等地的回、蒙古族聚居区，先后建立了一些少数民族自治政权。这些政权既实行民族自治，又是陕甘宁边区人民政权的组成部分。第三，民族区域自治政策被确立后，在以后的实践中再未改变。1945年4月，毛泽东在中共七大所作的《论联合政府》的报告中，对陕甘宁边区的民族自治政策给予了肯定，并把实行民族自治作为中国共产党解决国内民族问题的具体纲领。

民族区域自治政策能够在抗日战争时期基本形成，主要原因是第一，这是同日本帝国主义作斗争的需要。抗战爆发前及抗战时期，日本帝国主义在中国少数民族地区挑拨离间，煽动少数民族脱离中国“独立”，以达到“分而治之”、灭亡中国的目的。在这种情况下，“联邦制”主张已经不适合抗日斗争的需要，反而容易被敌人利用。因此，中国共产党有必要改变策略，提出新的口号。同时，由于中国面临着亡国的危险，迫切需要汉族与少数民族紧密团结起来，共同抗日，不应该号召少数民族搞独立。第二，这时，中国共产党已经成熟，能够把马克思列宁主义的基本原理与中国革命实际结合起来，独立自主地解决问题，而不再像过去那样照搬苏联的经验和共产

<sup>1</sup> 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年第2版，第355页。

<sup>2</sup> 《中共中央文件选集》第11册，第752页。

<sup>3</sup> 《中共中央文件选集》第11册，第619-620页。

<sup>4</sup> 《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，中国社会科学出版社1981年版，第36页。

<sup>5</sup> 《中共中央文件选集》第13册，第88页。

国际的指示。第三，经过长期的革命斗争实践，中国共产党对少数民族问题的认识进一步深化了，并且积累了一定的实践经验，因而能够正确提出符合中国实际的解决少数民族问题的方针政策。

### 三、

抗日战争胜利后，中国共产党进一步发展了民族区域自治政策，并把它确定为解决民族问题的基本政策。中华人民共和国成立以后，民族区域自治政策得到了进一步的完善和发展，并被写入了宪法和有关法律。

1945年10月23日，中共中央发出了《关于内蒙工作方针给晋察冀局和晋绥分局的指示》，指出“对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治。首先从各旗开始，争取时间，放手发动与组织蒙人的地方自治运动，建立自治政府（在乌盟、锡盟等纯粹蒙古区域可以自治政府的形式出现，在绥东、察南等蒙汉杂居地带，则以蒙汉联合政权的形式出现），准备建立内蒙自治筹委会的组织，统一各盟旗自治运动的领导”<sup>1</sup>。《指示》还要求各盟旗自治政府应进行以下工作：颁布简明纲领，建立地方武装，提拔与培养当地蒙古干部，检举蒙奸，举办有利于蒙民的各种文化、经济及社会公益等建设事业。1946年6月，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过的《陕甘宁边区宪法原则》规定：“边区各少数民族，在居住集中地区，得划成民族区，组织民族自治政权，在不与省宪抵触原则下，得订立自治法规”<sup>2</sup>。同年8月，东北各省代表联席会议通过的《东北各省市（特别市）民主政府共同施政纲领》也规定“东北各民族一律平等。积极蒙民、回民的民主自治”<sup>3</sup>。由上可见，中国共产党已开始把民族区域自治政策在较大范围内实施了。

1947年5月1日，内蒙古自治区成立。这是中国共产党领导建立的第一个省级民族区域自治政权。它的成立，标志着中国共产党的民族区域自治政策进入了成熟阶段。同年10月，毛泽东起草的《中国人民解放军宣言》提出“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利”<sup>4</sup>。向全国人民宣布了中国共产党解决民族问题的基本政策。1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》明确规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等”；“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”<sup>5</sup>。中华人民共和国成立后，根据《共同纲领》的规定，在全国各少数民族聚居的地方，全面推行了民族区域自治制度。

为了确保民族区域自治的实施，1952年，中央人民政府颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，具体规定了民族自治区及自治机关的性质和地位，民族自治区和自治机关的建立办法，自治机关的自治权利等。《实施纲要》是新中国成立后，中央人民政府制定的关于民族区域自治的第一个带有基本法性质的文件。1954年9月，在第一届全国人民代表大会上，民族区域自治被作为解决中国民族问题的基本政策载入《中华人民共和国宪法》。1984年5月，第六届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》，进一步充实和完善了民族区域自治制度。《中华人民共和国民族区域自治法》的颁布，标志着中国民族区域自治制度进入到一个新的发展时期。

---

<sup>1</sup> 《中共中央文件选集》第15册，第375页。

<sup>2</sup> 《陕甘宁边区参议会文献辑》，科学出版社1958年版，第312页。

<sup>3</sup> 《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，第68页。

<sup>4</sup> 《毛泽东选集》第4卷，第1238页。

<sup>5</sup> 《中共党史参考资料》第7册，人民出版社1980年版，第26页。

#### 四、

中国共产党成立之初，主张以“联邦制”来解决民族问题，经过长期的探索，放弃了“联邦制”主张，确立了民族区域自治为自己解决民族问题的基本政策，这是因为：

第一，民族区域自治有利于实现民族平等和民族团结。民族区域自治的实施，使中国各少数民族不仅能积极参与全国的政治生活，而且能在自己的聚居区内建立自治政权，当家作主，管理自己内部的事务。这就从根本上改变了旧中国一个民族统治、压迫其他民族的状况，保证了各民族在一切权利上完全平等。同时，各民族自治政权是人民民主专政的组成部分，同其他地方政权一样，实行民主集中制，受中央人民政府的统一领导，这就保证了国家的统一和各民族的团结。

第二，民族区域自治适合中国历史发展的实际情况。中国是统一的多民族国家，在长期的历史发展过程中，各民族频繁迁徙，逐渐形成了既有大聚居又有小聚居，既有交错聚居又有杂居和散居的分布状况。实行民族区域自治不仅使聚居的民族能够享受到自治权利，而且使杂居的民族也能够享受到自治权利。

第三，实行民族区域自治，符合中国经济发展的要求。中国的资源分布和经济发展很不平衡。少数民族地区地大物博，人口相对稀少，经济比较落后；汉族地区人口众多，经济比较发达，但资源相对缺乏。在发展经济的过程中，汉族地区需要少数民族地区的丰富资源，少数民族地区则需要汉族地区的先进技术和国家在资金等方面的支援。这种相互依存的经济关系，决定了必须加强汉族同少数民族的团结，互相帮助，共同发展经济。另一方面，由于各种原因，各少数民族的社会经济发展极不平衡，在政治觉悟和风俗习惯上存在着较大的差异。这些差异，决定了在进行经济建设的过程中，必须充分注意少数民族地区的特点，既不能机械搬用汉族地区的做法，也不能机械地把适合某一个少数民族地区的方法搬到情况不同的其他少数民族地区。因此，只有在统一的国家中实行民族区域自治制度，才能既照顾到各民族地区的特点，又能推动经济建设的迅速发展。

第四，中国革命运动的发展，也为实行民族区域自治创造了有利条件。在长期的革命斗争中，各族人民团结一致，相互支援，共同奋斗，结下了深厚的友谊；中国共产党倡导的民族解放纲领得到了各族人民的赞成和响应，因而赢得了他们的衷心拥护；在革命实践中锻炼出了大批的忠诚革命事业的少数民族干部，等等。这些都为实行民族区域自治提供了有利条件。

第五，实行民族区域自治，能够挫败帝国主义和国际敌对势力的分裂颠覆活动，维护国家统一。近代以来，帝国主义和国际敌对势力经常利用民族问题破坏中国各民族的团结和国家统一，各民族只有加强团结，才能战胜共同的敌人，维护国家的统一。实行民族区域自治，既能解决民族问题，又能维护和加强民族的团结，因而能够挫败任何分裂颠覆中国的阴谋活动。中国共产党的民族区域自治政策，发展了马克思列宁主义关于民族问题的理论，保证了各民族的平等权利，维护了各民族的团结和国家的统一，推动了中国革命和建设事业的发展。实践证明，民族区域自治是符合中国国情的正确政策。

## 【网络文章】

# 中国民族与民族史<sup>1</sup>

王明珂<sup>2</sup>

什么样的“历史”造成包含 56 个民族之中国与中国人？什么样的“历史”让当前中国各民族认识自己的民族与国家认同，并以此民族与国家为荣？以上这两种“历史”，前者似乎指的是真实的过去；后者则是指为了当前的民族荣盛与团结，而必须创造与强调的“历史”。事实上还有第三种，与未来有关的“历史”。

人们为自身的记忆所塑造，一个人的社会身份认同与相关社会行动，受其知识与记忆影响。那么我们需要什么样的“历史”，来塑造有改革行动能力的个人（无论其为羌族、藏族或汉族），来让明日更好？以上三种“历史”是否为同一回事？若答案为非，那么我们是否需要扭曲过去、创造“历史”以促进民族团结，以缔造理想的未来？或者，我们只需建立一种新的历史知识，它所呈现的是过去的人类生态现实，能让我们深切了解及反思“现在”的历史现实，因此它也是一种能影响个人、造成社会良性变迁的历史记忆。

有一种刻板的历史与民族知识，称中华民族及中国“自古以来”便在历史中绵延至今。这样的历史与民族观点，不但在近代解构国族主义风潮下深受学者们的批评，它们也对现实无益，甚至有害——许多当前的问题都由这刻板的历史与民族知识造成。在这样的历史意识下，许多学者及知识人皆不喜欢听到“中华民族为近代国族主义下的建构与想象”这样的西方学术论点，即所谓的“国族近代建构论”。

我们可以这样想：如果近代建构的中国国家与民族体系是进步的，建构后的中华民族比过去去将夷、戎、蛮、狄排除在外的华夏认同要好，所建立的资源共享国家远较过去垄断核心区域资源的中原帝国要进步，那么，我们为什么不承认近代中国有这么一个国族国家建构过程？我们不但要承认，还要进一步批判过去，也就是将近代中国变迁置于长程人类生态历史中来衡量其意义。

我所提倡的反思性历史观，其主旨便在于，由人类生态角度来检讨及反思“现在”由什么样的“过去”走来，藉此我们可以了解“现在”的价值及现况缺失，也能让我们期盼并以行动向一个更好的未来迈进。因此，我对典范中国史所赞颂的过去有许多批评，也因此我的华夏边缘系列著作受到的批评之一似乎是，我“解构”华夏认同、解构中原帝国。我对此的辩驳是，今日由一绝对多数之汉族与 55 个少数民族共构的中国人类生态体系，虽不完美但远比过去中原帝国人类生态体系要进步。若我们“觉今是而昨非”，当然要批判昨日之非。反过来讲，若我们认为今日中国人类生态体系是进步的，但却坚持传承自中原帝国时期的历史观，那么这样的历史记忆仍让少数民族居于“华夏边缘”地位。

我们以简单的常识性北亚历史来讲，如果这历史叙述的主轴还是“你们的祖先犯边攻打长城，我们的祖先保卫长城”、“我们的祖先打败你们的祖先”，那么如何教蒙古族人成为以此历史记忆为荣的中国人或中华民族之人？我们看看一个过去与现在的表相差距：长城过去是防御工事，今天是国际观光景点。这样的差距，是古今不同人类生态本相的投射，两者对应的人类生态优劣应

<sup>1</sup> 本文为作者在复旦大学学术座谈会上的发言，刊登在《复旦学报》2016 年第 58 期。参见腾讯网 <https://mp.weixin.qq.com/s/zy9RQbvGY-99WB63wAPV1w>（2023-6-20）

<sup>2</sup> 作者为（台湾）中央研究院院士。

十分清楚。

我们仅以长城的历史来看，传统华夏中心观点之长城历史并不能解释古今长城之表相变迁。必然是经过一个历史过程，长城才会由防御工事成为今天的国际观光景点。那么，我们要怎么写这个历史过程？这个历史，应是在很多人的努力下长城逐渐崩解、逐渐改变其性质之过程。在这样的历史里，匈奴、突厥、蒙古等部族国家攻打长城的军事行动，长城内的边郡贫民越过长城投入匈奴、鲜卑中的行动，汉商或农民走西口、闯关东，蒙古王公招汉人开垦土默特平原的举动，都有贡献于这个历史过程。

我们再由人类生态角度来看中国南方边疆的历史。同样的，我们得承认近代有一民族（如苗族、瑶族）与国族（中华民族）建构过程，发生在一长程历史造成的特殊边缘情境之中。这样的边缘情境，也是一种特殊人类生态，与秦汉中原帝国同时形成——秦、汉帝国在南方及西南置官、扩土、殖民，对土著人群征赋役，造成这样的人类生态情境。由于资源匮乏，南方土著人群不堪帝国赋役而群起抗争成为本地人类生态重要的一部分，也因此产生多种相关文化表征。

另外，对于南方及西南“无君”或“无大侯王”的村落、部落人群，中原之人对他们十分鄙夷，因此产生许多歧视与污化南方“蛮夷”的表征、表相——如说他们的祖先是一只狗的“盘瓠故事”，如将蛮夷男子描绘得丑陋野蛮的“苗蛮图”，如人们日常生活中对邻近“蛮子”的辱骂，等等。我们仅以盘瓠故事为例，说明如何对此社会记忆建立一种反思性认知。

盘瓠故事最早见于《后汉书》，其内容称：高辛帝时，犬戎来犯，帝悬赏募勇士杀敌主将，结果杀敌立功的却是帝王家养的一条狗，盘瓠。高辛帝不得已，将女儿嫁给了盘瓠。盘瓠带着妻子走入深山，他们的后代便是南方蛮夷。因其父有功，其母为帝女，所以高辛帝准许其后代可自由利用山地，不用纳赋税。这个传说应是中原之人创造的，它是与太伯奔吴、箕子奔于朝鲜等“历史”相同的模式化历史记忆，华夏藉以表达他们对四方边裔人群的看法。在中原中心主义之下，人们一方面给南方蛮夷一个污化的男性先祖（而非太伯、箕子等“王子”），另一方面以此解释帝国为何没有将这些南方蛮夷纳入征粮税力役的编户中。

事实上，中原帝国不断努力将南方边郡蛮夷纳入管辖，施以赋税。感受此威胁的南方山居人群开始自称“盘瓠子孙”，以此宣称自己为什么不用对官府缴粮税。汉晋时自称“盘瓠子孙”的人群大致在今日湘西，随着中原帝国的行政统辖与军事力量向南方及东南边疆扩张，自称“盘瓠子孙”的山居人群也逐渐出现在更远的帝国南方及东南边地。从贵州的黔东南一直扩张到广西、广东、福建；涉及的族群包括今日苗族、瑶族、壮族、畲族。我们更应注意南方土著人群如何接受及诉说盘瓠祖先故事，如瑶族《过山榜》、畲族《祖图》及苗族民间故事中的相关内容。我们可将之视为一种本土文化表征，以探索其潜藏的情境本相，及在其间人们的情感、意图。首先，前面我已提及，他们接受此祖先是为了抗拒帝国赋税，以此说明为何他们受皇帝特许而不必纳粮服役。

由此可知南方“华夏边缘”情境特色之一，就是帝国赋税在此造成的族群紧张。同时我们由许多南方本土版本故事中，可以感受本地人群对盘瓠复杂的情感。如在湘西苗族与贵州瑶族的民间传说中，都有盘瓠的儿子们因耻于其父为犬，而将盘瓠杀死，后来又十分后悔而世世代代祭祀盘瓠之情节。在部分瑶族中，祭盘王指的是“盘古”而非盘瓠。在我所见的畲族《祖图》中，盘瓠娶公主后在一大鼎中转化为人。这些情节都可让我们体认，自称“盘瓠子孙”的人群并非感受不到“犬父”带来的身份认同耻辱。

在“盘瓠”这污化历史记忆下，许多非汉人群并非自称“盘瓠子孙”，而是自称为华夏或汉

人之裔。我曾以“拟态”(mimicry)这个生物学词汇概念来理解“汉化”。一只毛虫为什么要伪装成一条蛇?一只蝴蝶为什么要装成枯叶?它们为了要保护自己,免于受伤害,所以要隐藏自己,甚至模仿侵害者。亲近人群之间“一截骂一截”的歧视,被歧视者模仿优势群体(也是歧视者),强调自己的祖先由汉地来,强调本家族过中秋、端午很地道,并歧视更弱势者来保护自己,所谓“汉化”便在如此的社会过程中进行。

如果我们从这样一种角度反思“汉化”,那么,“汉化”如何会被视为大汉族主义下的想象?我们为何不承认这一种曾在历史中普遍发生的社会过程?其实近代中国边疆人群的少数民族化也是如此。在我进行田野调查的北川地区,原来“一截骂一截”让所有白草河、青片河上游的山居人群都宣称本家族为“湖广填四川”时移来的汉人,只有最上游的村寨人群因没有更上游的人群可骂,只好承认自身是“蛮子”。后来当他们成为羌族后,在1980年代,下游各村落人群开始“一截攀一截”地成为羌族。

由一截骂一截地汉化,到一截攀一截地成为少数民族,此表相变化及对比也显示今日中国之人类生态远比过去为好。所以我们应对过去华夏边缘人群的“汉化”有同情的理解,对于今天约为同一区域人群的“少数民族化”也应有同情的理解。回到湘西的近代变迁,我读一些湘西及黔东南苗族大姓的家谱,许多都称本家族祖先来自江西吉安府。

我读民国时期湘西名人石启贵给政府单位的信,他对国民政府深知“苗”为辱称,因而称本地人群为“土著民族”一事,表示赞许与接受。这些表征,皆与今日本地苗族以自身的民族认同为荣有很大的差距,其背后仍是不同时代之人类生态上的差别。那么,我们为何不承认近代有此一变化?我们必须对历史做一个重新梳理,承认及面对近代中国国族及各民族的建构过程,但不必全然接受近代国族建构论——在此近代历史过程之前,有一华夏与华夏边缘(或中原帝国与其四裔部族国家)间的长程人类生态变化之历史过程。

在这样的历史过程下,到了明清时期,南方许多地方都出现大量“汉”与“非汉”区分模糊的边缘人群;近代传统华夏边缘人群的少数民族化过程,便在这样的社会情境中进行。所以,今日研究者可以用文本分析的办法,走进国族与民族认同的边缘时代(如1930年代)、认同模糊的空间(如湘西),在文本与其他表征中观察人们的言谈举止。

在这边缘时间与空间中,许多人都彷徨于追求成为“汉人”还是成为土著民族或苗,徘徊于强调自身的非汉文化或认为它们是见不得人的陋俗。观察人们这种矛盾、焦虑的心境,便如观察一个人走在十字路口,彷徨四顾,不知道下一步该往哪里走。在此,我们可以体认历史由什么样的过去(指中原帝国南疆之人类生态)走来,能体认现在(当前作为中国苗族之人类生态)在此历史中的地位,因此能以行动规划更好的未来(较理想的人类生态体系)。

总之,历史不只是“过去”,它也关乎我们如何理解“现在”,影响我们的认同思考与行动抉择,因此也关乎“未来”。我提倡以人类生态为主体的反思性历史知识与思考,便是希望藉此创造对自身民族、国家及其他身份认同具有反思性认知的个人,以此期望社会朝向更理想的人类生态体系转变。



【编者按】在思考如何推动现代“国族构建”和实现经济现代化方面，印度是我们的一个重要的参考系，建议大家读读这篇文章。文章中的加重号由本《通讯》编者所加。（马戎）

## 【网络文章】

### 简析莫迪改革背后的印度国家能力建设问题<sup>1</sup>

毛克疾（国家发改委国际合作中心助理研究员）

印度自独立以来对大国地位的勃勃雄心与其现实中不尽人意的政经情势之间形成强烈反差，这驱使历代印度政治精英不断求索通往强国的路径。提升一个国家的综合国力需要动员全社会的思想资源、人力资源和物力资源，而在这个过程中“国家能力”，即一国中央政府将自身的意志和目标转化为现实的能力，则是其中最关键的变量之一。纳伦德拉·莫迪（Narendra Modi）自2014年上台以来，带领具有浓厚印度教民族主义色彩的印度人民党（Bharatiya Janata Party, BJP），以前所未有的力量推进印度国家能力建设，主要从社会整合能力、政治治理能力、经济调控能力三方面发力，以从根本上打破长期制约印度现代化发展的桎梏为目标，彻底释放印度十亿级别人口蕴含的天量潜力，使之真正立于世界强国之林。

从某种角度来说，国家能力赤字是阻碍印度实现大国抱负的障碍。印度政府在推动治理过程中长期受到社会、政治、经济等多种因素的重重掣肘。在社会领域，印度陷入尖锐对立的社群矛盾中，以种姓、民族、宗教、阶层划分的群体各为其政、各某其利，这使印度凝聚力孱弱，难以围绕国家前进方向达成广泛共识。在政治领域，印度建国后很长一段时间都陷于机能失灵的治理困境中，这体现为政治理想缺失，各级政府依赖集团投票（block voting）割据地方，导致机制性腐败丛生，难以形成足以支持国家前进的政策执行力。在经济领域，印度“上层建筑”和“经济基础”错位锁死发展潜力，各类经济主体残抱既得利益，难以发挥比较优势，造成经济运行效率低下，未能培育足以推动国家前进的经济动力。因此，推动以社会整合、政治改型、经济转型为目标的改革，进而提高印度国家能力，可以说是建国后历届印度政府一直渴望，但却难以完成的任务。

2014年，莫迪领衔印度人民党以横扫之势获得大选胜利，是印度政坛30多年来得票比例最高的政党，也是自1989年后第一个不依赖联盟政的执政党，此后他在2019年又刷新了自己5年前创下的得票纪录。在此背景下，莫迪凭借在地方主政时就享有的极高改革民望，自然成为印度建国以来被寄予最高厚望的改革者。然而，当前大部分针对莫迪改革的分析往往聚焦包括“印度制造”倡议、商品与服务税改革、废钞令在内的具体政策，而忽略将这些政策贯穿在一起，即更为关键且更为抽象的国家能力改革。

相比印度历任领导人，莫迪及其领衔的印度人民党在目前推动国家能力改革时，的确显出前所未有的改革勇气和决心。莫迪改革，在社会政策方面，鼓动印度教民族主义力量进行跨社群整合的“国族认同”整合；在政治政策方面，深入践行“列宁党式”的高效组织机制，巩固加强印人党的全国性政党地位；在经济政策方面，则顺应印度参与全球产业分工的需要，并提出以发展为导向的产业政策和贸易政策。以上方面的国家能力变化将很大程度上决定印度能否实现国族再

---

<sup>1</sup> 本文转载自“文化纵横”微信公众号2019年4月10日文章，原标题为《要当全球老三？印度的致命软肋与三重突围/文化纵横》，原文略有改动。<https://mp.weixin.qq.com/s/KgeHinlGREMtx4-2wHmEsw>（2023-5-3）。

造、治理革新以及十亿人口级别工业化三个彼此区分又互相关联的目标，这将是印度走向世界强国的关键。

印度既是世界上除中国外唯一一个十亿人口级别的超大规模国家，同时又与中国接壤相邻，印度进入全球经济分工将不可避免进入同中国相似的生态位。从这个角度说，印度的发展走向看似是经济产业问题，但实质上是地缘政治问题，势必对中国产生极其深远的影响。本文旨在分析印度国家能力这一关键变量，试图厘清莫迪及其代表的政治力量在社会、政治、经济三个领域推出的以建设现代化强国为目标的政策，并在更长的历史图景里评估和辨析其成效。

## 一、印度语境下的国家能力

王绍光、胡鞍钢 1993 年发表的《中国国家能力报告》指出，国家能力是中国迈向现代化强国的最关键因素，而提升中国国家能力的核心任务是增强国家财政汲取能力，即提高全国财政收入和中央财政收入占国民收入的比重，以更加有效的动员、运用、分配全社会的资源。<sup>[1]</sup>在中国分税制改革尚未启动、自由市场原教旨主义仍大行其道的 1993 年，这份报告着重强调的国家能力概念，不仅在理念上为中国此后 20 多年“强势有为政府”路线埋下伏笔，而且在实践上也引导了一批影响深远的改革实践。回望中国当前建设成就，这份近 30 年前的报告为回答“如何将一个人口众多、幅员辽阔、聚焦发展极不平衡的大国建设成为现代化强国”提供了良好切入口，这也为理解其他发展中大国的崛起路径提供可资借鉴的分析框架。

和中国相似，印度也面临实现经济跨越式发展，实现民族复兴的历史任务。因此，国家能力作为涵盖中央政府宏观调控能力、深化改革能力、工业化现代化实践能力的统合性指标，也成为观察印度改革发展历程的绝佳标尺。然而，需要重点指出的是，虽然中印同为发展中大国，在宏观上有诸多相似之处，使国家能力分析框架大致适用于两国国情，但两国大相径庭的社会、政治、经济情况，也使“国家能力”在两国产生了截然不同的内涵。因此，在印度语境中使用“国家能力”需要因地制宜。

中国作为拥有大一统历史、高度均质化社会以及由中国共产党统一集中领导的社会主义国家，其中央政府在 社会和政治领域已经积累形成了强大的存量国家能力，这集中体现在中国极强的社会整合能力和政治权威上。从某种程度上说，中国在其千年传承的官僚帝国传统、近代的革命战争、现代国家构建和文化革命中，已累进推动社会整合与政治统合的宏大历史任务。正如王绍光和胡鞍钢认为 1949 年新中国建政标志着中国社会进一步走向整合，国家能力也因此相应上升。

正是因为中国已站在“巨人的肩膀”上，《中国国家能力报告》才对社会和政治领域国家能力着墨不多，而更加聚焦中国中央政府的经济动员能力，并把国家能力限定为“中央政府财政收入的国民收入占比”。可以说，王绍光和胡鞍钢之所以提出“国家能力”问题，**是因为当时主要还是着眼于市场经济条件下中国“弱中央、强地方”导致的国家经济调控能力衰弱，值得注意的是，这一问题是在他们确定中国政治和社会领域的国家能力无需过于担忧之后才产生的“进阶问题”。**

然而，在印度现实情况面前，《中国国家能力报告》聚焦经济领域国家能力的范式并不适用。毕竟，和中国相比，印度面对的不仅仅是强化财政汲取能力的技术问题，更要面对社会群体撕裂、政治机能失灵等更基础性的问题。因此，印度语境下的国家能力，需要回溯、还原这一概念更本质的属性。换言之，若用国家能力的分析框架审视印度的问题，就需要跳出《中国国家能力》中

“财政汲取能力既为国家能力”的狭义定义，而取用涵盖社会整合能力、政治治理能力、经济调控能力的广义国家能力。可以说，这也是在更长时间维度内审视莫迪政府改革成败得失的关键。

总体看，社会整合为政治统合提升提供了党政重构的社会原料和资本，而政治统合则为社会整合提供了社会动员所需的政治载体和平台；政治统合为经济转型提供了冲破既得利益藩篱的政治资本，而经济转型为政治统合提供经济红利增量分配带来的合法性；经济转型为社会整合提供新社会结构形成的土壤和空间，而社会整合为经济转型提供社会化大生产所需的物质和精神准备。

## 二、通过“国族再造”走向社会深度整合

有着“GNP之父”之称的美国经济学家西蒙·库兹涅茨（Simon Smith Kuznets）曾把“社会整合”视为一国政治经济现代化的重要前提。他认为，一国之内“不同集团和地区之间的团结、合作与联合”的程度，不光在经济方面对该国劳动分工和市场容量产生直接影响，而且也在政治方面对该国负责重大问题的决策机构产生间接影响。<sup>[2]</sup>从这个角度看，印度国内长期以来各群体割裂严重，社会整合程度整体较低，严重限制印度推动经济发展和完善政治治理的能力。

与古代中国由大一统中央王朝构成的传承脉络不同，古代印度史上从未出现能够稳定统治现代印度大部疆域的中央王朝，缺乏足以进行全国性社会整合的历史机遇。虽然印度作为一个地理概念已有千年历史，但是其作为一个政治实体的疆界却直到19世纪晚期才最终确立。在现代印度所属的土地上，人种、文化、语言差异巨大的各种族群建立种类繁多、犬牙交错的政权：孔雀王朝（Maurya Dynasty）和笈多王朝（Gupta）在公元前后建立统治北印度大部分地方的强大政权，但未能触及南印度；从阿克巴大帝（Akbar）到奥朗则布大帝（Aurangzeb），莫卧儿帝国于16世纪中期至18世纪初在北印度建立广泛中央集权统治，但仍无法彻底占领南印度；甚至在强大的英印殖民帝国最强盛时也才统治现代印度三分之二的领土，其余三分之一一直到印度共和国成立仍以土邦形式在王侯和领主的自治统治之下。

印度长期缺乏强大中央集权政府，难以形成金字塔型的稳定科层统治结构，却形成犹如千层蛋糕般分散错杂的割据统治结构。在这种结构中，顶层统治者和基层社会成员之间虽然存在尊卑秩序，但是由于两者之间的重重中介和分隔，其权力关系大多以间接代理形式存在，而缺乏自上而下直接统治的权威。因此，在印度绝大部分地方和印度历史上绝大多数时间，以宗教、村社、部落为单位的社会团体取代国家，主导了文化、经济、政治生活方方面面，而印度社会则按照民族、种姓、宗教、阶层分野，被分割成自治、自立的小社区。正是在这种基础上，英国殖民者在印度建立被称为“钢铁骨架（Steel Frame）”的现代官僚统治，第一次确立了上下通达的垂直行政结构，并把行政权力水平扩张到前所未有的广度，以至于开创性地强加了中央政府代表的“国家”在印度社会生活中的关键地位。

然而，如果缺少殖民帝国的武力保障和智力支持，这个外来强加的“钢铁骨架”能否维系？印度作为一个国家能否维持统一？面对这些难题，以国大党为代表印度建国政治精英从一开始就把“争取民族独立”和“保持国家统一”当作最重要的两个历史任务。印度虽然在1947年最终获得独立，但是印巴分治的惨痛教训却提醒印度政治精英，如果不严加防范，印度还可能继续沿着民族、种姓、宗教、阶层的断层线（Faulty Line）内爆分裂，届时印度国将不国，一切大国理想无从谈起。面对压力，印度建国精英选择以共和国公民身份为认同基础的“印度民族主义”（Indian Nationalism），而非以任何民族、种姓、宗教、阶层认同为基础的狭隘民族主义。

在包容性的印度民族主义指导下，国大党精英在西式民主制度的基础上，设计出了一整套以妥协、折衷为特色的政治体制：用对民族区域自治诉求敏感的联邦主义（Federalism）化解民族矛盾，充分释放地方民族主义和本土主义者的政治张力；用各个宗教社区各自为政、分头治理的世俗主义（Secularism）化解宗教矛盾，保障宗教社群的既有权力和传统不受侵蚀；用以废除种姓歧视和优惠性差异待遇（Affirmative Actions）为代表的进步主义（Progressivism）化解种姓矛盾，满足中下层种姓群体的平权诉求；用以公有制经济为主导并带有平均主义色彩的社会主义（Socialism）充分发挥计划经济和国家调控的力量以促进社会公平。通过这一系列妥协折衷的政治体制设计，不同民族、不同宗教、不同种姓、不同阶层的印度人得以获得平等的政治身份——印度公民。这种公民认同使每个印度人都获得名义上的同等权利，而这也成为他们国家认同的基础。

然而，虽有这套妥协折衷的政治制度加持，印度社会的多元异质性却始终存在，四条断层线只是被暂时遮掩，围绕宗教、种姓、民族、阶层的次国家级认同（subnational identity）和身份认同政治（Identity Politics）依旧是印度社会政治生活的主要变量。以联邦主义、世俗主义、进步主义、社会主义为底色的印度民族主义只是把各个明显分裂的社群装入框中，并用“公民认同”把他们捆绑、拼凑、组装在一起，但并没有把他们投入民族国家“大熔炉”，也难以将他们熔炼整合为有机的一体“国族”。印度民族主义虽然仅能维持松散的民族认同感和较低的社会凝聚力，但其以妥协、折衷为特色的制度设计，却方便各个小团体坚守各自势力范围，阻碍印度推进全国层面的社会整合。由于长期缺乏政治凝聚力，印度国内政治的短期利益、族群利益、地方利益凌驾于长远利益、整体利益、国家利益，内讧和乱斗盛行，常常使印度政治陷于失序之中，更无法推动经济转型改革。

毫无疑问，虽然印度民族主义长期以来维护了印度的表面团结统一，但因其无法推动印度社会的深度整合，反而严重阻碍印度实现其远大的政治抱负。在这种情况下，以印度教为认同底基，带有强烈进取心，同时能够较大限度覆盖印度社会最大公约数的印度教民族主义（Hindu Nationalism）就成了印度民族主义（Indian Nationalism）的最佳替代。因此，以印度人民党为代表的当代政治精英，抱定印度教民族主义，并将其作为未来支撑印度大国崛起的意识形态基础和政治理念依据。

自此，印度教民族主义引领的“国族再造”，就成为印度社会深度整合的目标。印度按照民族分野划难以找到占绝对优势的主体民族，按照种姓分野划分过于细碎，而按阶层划分则可能引发剧烈社会革命。因此，唯有在宗教分野之下，印度才能既划分印度教徒（人口占比约 85%）与穆斯林（人口占比约 15%）的主次地位，又足以囊括和消解民族、阶层、种姓等分野。从这个意义上说，印度教是印度社会各群体的最大公约数：除去被认为是“异端”的穆斯林后，不同民族、不同种姓、不同阶层、不同部落都可以归纳到印度教的身份上。因此，印度教民族主义能通过强化印度教认同，取代虚无的国家公民认同，将印度多达 85% 的国民纳入“印度教徒”的身份中，并通过孤立伊斯兰教和穆斯林构成“他者”，增强印度教徒群体内的凝聚力，以此塑造所谓的“印度教民族”，并将其打扮为国家背书的“主体民族”，即所谓的“国族”。印度参照近代民族国家的模板推动“国族再造”，就是为了整合原本支离破碎的印度社会，由此产生的增量凝聚力将助力印度推动艰巨的政治统合和经济转型任务。

通过“国族再造”推动社会整合是翻天覆地的浩大工程，不仅需要社会、政治、经济多方联动推进，更需要长时间久久为功才可能实现。相比政治、经济领域的国家能力改革，莫迪及其领导的印度人民党推动社会整合大多以社会、文化、宗教活动为载体，而非以官方政策的形式推行。具体而言，印度人民党背后的母体机构国民志愿服务团（Rashtriya Swayamsevak Sangh, RSS）多

年来已推出多项卓有成效的社会运动：国民志愿团的细胞组织沙卡（Shakhas）已经遍及印度全国，将不同种姓、民族、阶层的同龄印度人归入准军事化的统一组织中，通过体育锻炼和精神灌输围绕印度教民族主义，并据此形成新的“国族凝结核”；志愿者大批进入部落地区、城市贫民窟、“贱民”社区等边缘社区，通过提供教育、医疗服务以增强印度教民族主义运动的渗透力和吸引力；印度教民族主义学者和神职人员将宗教符号同政治话术糅合，借宗教话题，如屠牛禁令、复建神庙等，广泛开展以政治目标为导向的社会动员……

2017年约吉·阿迪蒂亚纳（Yogi Adityanath）以印度教僧侣和印度教民族主义领袖双重身份当选印度最大的北方邦的首席部长，这表明印度教民族主义引领的社会整合行动已取得可观的政治效果。印度人民党自2014年以来总体上胜多负少的选战战绩也证明了这一点。当前，这场“国族再造”运动仍在进行之中，但其只是印度国家能力改革大局中的一部分，“国族再造”运动为印度政治统合和经济转型提供必要社会动员的同时，也亟需政治统合为其提供行动载体、经济转型为其提供发育空间。

### 三、通过“政治改型”提高治理能力

印度社会极端多元，国大党建国精英为防止内部分裂、国将不国，推行以妥协、折衷为特征的印度民族主义，其核心是“公民认同”，即以印度共和国公民身份为基础的认同。然而，这种政治机制中暗含难以调和的矛盾：一方面，为了调和印度社会内生的民族、种姓、宗教、阶级矛盾，印度建国精英照顾各方需求建立分散的权利结构，例如支持省级行政单位高度自治的联邦制；但另一方面，为防止地方、社群利用分散的权利结构作乱犯上，他们又极度强调中央权威，用一系列僵硬的行政命令和机制框住限制地方自由裁量权。在印度建国初期，处于威望巅峰状态的国大党尚且能够在这种矛盾中维持印度政治运行流畅，但随着国大党衰微，印度政治陷入中央碎片化、省邦割据化和地方封建化的局面。2014年，莫迪领衔印度人民党获得大选压倒性胜利，也昭示着印度长期以来政治机制失能的局面将迎来破局。

虽然国大党凭借尼赫鲁等建国精英的超凡个人魅力和在反殖民斗争累积的“革命合法性”，在印度建国后近30年中基本保持了对政坛的主导能力，但由于缺乏意识形态感召力和组织动员能力，最后逐渐沦为松散的政治联盟。国大党在中央和地方的早期选举中战绩一枝独秀。例如在1951-1952年、1957年和1962年大选中，尼赫鲁领衔的国大党都取得压倒性胜利。这一时期，国大党凭借领导集团的强大威望，通过强有力的党内行政命令理顺中央与地方的关系，保持较高水准的中央集权和政策执行力。然而，尼赫鲁逝世以后，国大党中央内讧不断大幅减弱政治权威，而英迪拉·甘地（Indira Gandhi）和拉吉夫·甘地（Rajiv Gandhi）为维护党中央权威地位，一方面粗暴干涉地方选举，另一方面又大肆与省邦实权领导人物进行政治交易。虽然国大党直到1984年大选仍然保持传统的压倒性优势，但到上世纪80年代其意识形态感召力和组织能力都已受到严重侵蚀，沦为以选票交换、利益输送、家族政治为特色的政治联盟，导致意识形态松懈、政党纪律松弛、权力结构松散。

随着国大党权威逐步瓦解，切实的利益谋划取代飘渺的意识形态感召，成为各级选举毫无争议的主题，这种“由虚转实”刺激各类社会团体集结成党，团结争取更大利益。20世纪80年代以来，印度政治沿着撕裂印度社会的民族、种姓、宗教、阶层断层线快速多元化，各类政党雨后春笋般崛起，政治因素与社会因素叠加共振、互相加强。这时，追求地方自治地位的区域民族主义政党、维护特定种姓利益的种姓政党、突出信仰诉求的宗教政党、强调社会公平的阶级政党均声势大涨。这类地方政党逐渐做大，与国大党和同时代崛起的印人党两个全国性政党分庭抗礼。

从1989到2014年，印度历次大选结果都是无一政党得票过半数，“悬浮议会”成为政坛常态。这一趋势2004年大选达到顶峰：国大党得票率从1999年大选的28.3%下降到26.53%，印人党从23.75%下降到22.16%，两大全国性政党得票之和居然小于半数，而其他小党得票之和首次突破50%。

由于代表社会局部利益的小党全面崛起，“悬浮议会”成为常态，严重削弱国家能力，使印度政坛从中央到地方面临全线治理危机。在中央层面，小党为追求自身利益最大化，常利用其在执政联盟中的关键少数地位，置全国性共同利益于不顾，而专注维护狭隘小团体利益。这种现象导致印度联邦政治时常陷入碎片化危机，各类既得利益集团得以固守藩篱，迟滞了许多利于长远、利于整体的有益政策。执政联盟中盛行的“否定政治”造成政治掣肘过多，无法推动果断、有效的治理，严重侵蚀印度中央的决策能力和治理能力。在省邦层面，政党意识形态弱化，短期利益和社群利益成为主要考量，因此地方实权人物和小党得以在多股全国性政治力量之间闪躲腾挪、站队牟利。因此，地方政党常常以家族政治形式长期主导省邦政坛，并以挟持地方民意与中央讨价还价，造成地方政治割据化危机。在这种局面下，短期竞胜重要性高于长期治理，省邦级政府缺乏谋划可持续发展和长治久安的动力，形成以短期利益、地方利益、团体利益为导向的割据势力。在地方层面，选民围绕地方豪强人物，沿着家族、种姓、语言、宗教、社区界限形成的选票集团，成为左右地方政治走向的集团势力。例如，地方强人可以对外争取诸如电力补贴、公务员席位、农业优惠贷款等等短期狭隘利益拉选票。因此，在地方政治中，地方势力通过“恩主-附庸（patron-client）”模式以利益交换选票，严密操控基层民主政治。在这种情形下，一方面国家意志很难自上而下向基层传导，反而在传导过程中被各级掌握的自由裁量权所消解，严重损害中央政府实施治理和动员资源的能力；另一方面，基层实情也很难自下而上被国家掌握，中央政府只能以粗放的方式推动人口统计、福利分发、公共服务等业务。

正是在这种背景下，采用“类列宁党组织术”的印人党20世纪80年代中期开始脱颖而出，渐渐崭露头角。2014年胜选后，印人党在联邦层面是1989年以来第一个夺取印度议会人民院超半数席位的政党。在省邦层面，印人党2019年在全印度29个邦（包括伪阿鲁纳恰尔邦和查谟-克什米尔邦）的中的19个执政或者参与执政联盟，覆盖9亿人口；而在地方层面，印人党的基层党工组织和国民志愿团的沙卡（Shakhas）齐头并进，在基层社区遍地开花。

印人党已经成为印度政坛势不可挡的力量，其究竟因何而强？首先是意识形态。印人党与国大党的最大区别在于，前者拥有明确意识形态宗旨，即印度教特性（Hindutva）影响下的国家崛起和宗教复兴的叙事。在这一明确目标的指引下，印度人民党跳出种姓、民族、阶层局限，通过强调宗教认同，不断把印度教信徒的虔诚和苦行转化献身政治的忠诚与狂热。其次是统一战线。印人党建立广泛的统一战线社会组织，在其所属的“联盟家族（Sangh Parivar）”中，除了国民志愿团外，还有印度工人联合会（Bharatiya Mazdoor Sangh）、印度农民联合会（Bharatiya Kisan Sangh）、妇女志愿团（Rashtra Sevika Samiti）、全印学生总会（Akhil Bharatiya Vidyarthi Parishad）、全球印度教大会（Vishwa Hindu Parishad）等社会组织，获得了其他政党难以匹敌的社会覆盖面和动员能力。第三是干部队伍。在印度地方强人和家族政治盛行的背景下，印人党借重意识形态感召力，建立强大专职干部队伍。印人党专职干部很多是虔诚的印度教民族主义者，受国民志愿团培训，按印度教苦行僧的要求节制饮食、娱乐，从不领取工资福利，仅靠生活补贴过活，这不仅给予他们“廉洁奉公”形象，也获得极强精神动力。第四是科层组织。与其他党派通过利益联盟构建组织不同，印人党组织基础是自上而下的垂直管理，构成一张包括领袖，高层领导、地方机构、基础组织在内的严密网略，并有相应后备干部按需充实替补。

此外，印人党善于吸引年轻一代和技术人才，是印度最善于运用互联网技术和新媒体的政党之一，通过政治议题数字化、网络化、移动化获得可观政治红利，这成为莫迪优化政治治理能力的重大抓手。除了通过互联网进行选举动员外，莫迪政府还凭借“数字印度（Digital India）”解决不少积弊已久的治理问题。例如，莫迪政府将覆盖近 12 亿人的印度全国 12 位数字身份证（Aadhaar 号码）与“印度支付界面（Bharat Interface for Money, BHIM）”挂钩，打通身份识别系统和支付转账系统间的障碍。尽管繁琐的程序问题短期仍未能彻底革除，但技术创新大幅提高普通民众办事便捷性，也提高政府行政效率，压缩各层官吏利用流程寻租的风险，有效提升国家能力。

先进的组织形式是印人党近年来强势崛起的根本原因，部分解决印度政坛长期面临的联邦碎片化、省邦割据化、地方封建化的问题，并大幅提高印度国家能力。莫迪上台后之所以连续推出废钞令、商品与服务税改革等历届政府长期渴望却无力推动的重大改革，关键原因就在于他能够凭借更高效、有力的政党组织在政治层面赋予中央政府更强大的国家能力。然而，印度经济、政治领域有很多方面亟待推动但莫迪却仍无法推动的改革，比如对于印度经济起飞至关重要的用工制度改革和征地制度改革等。诚然，莫迪需要积聚更大政治资本才能推动更为艰巨的改革。印人党这种组织形态能否进一步深化发展，不仅事关其自身组织建设，也取决于印人党能否通过“国族再造”推动深度社会整合，为政治统合创造足够强的社会凝聚力和动员力，同时也取决于印人党能否在经济领域推动印度实现工业化飞跃，为政治统合提供可分发赎买的经济红利。

#### 四、通过“经济转型”推进十亿人口工业化

虽然印度目前已是全球经济增速最快的大型经济体之一，但其经济进一步实现工业化和现代化赶超仍面临诸多阻碍。在经济领域，当前印度中央政府面临一对看似自相矛盾的任务：一方面，莫迪需要加强政府调控经济活动能力，增强把控宏观经济的能力，使其在稳定经济、收入分配、提供公共服务、建设基础设施等方面发挥更大的作用；另一方面，莫迪又需要限制政府干预经济活动，尤其是消灭依附于体制的既得利益集团，使市场在资源分配中起更大作用。其实，这一对貌似对立的任务只要置于国家能力概念下就能完成逻辑统一：国家能力既代表了政府依照其意志调控经济运行的能力，又代表依照其意志限制自身干涉影响经济运行的能力。印度作为一个人口众多、幅员辽阔、经济发展极不平衡、发展基础薄弱的发展中大国，想要实现现代化、工业化赶超，必须不断增强国家能力，使其在正反两方面发挥关键作用。

印度受英国殖民压迫几个世纪后，在独立之初不管在政治上还是经济上，在精神上还是物质上都极其渴望独立自主。想在极为落后的农业经济基础上实现工业化，苏联式资源高度集中的计划经济自然成为策略首选。然而，印度中央政府虽然掌握极高经济控制力，却与印度极其低下的社会、政治整合水平不相适配。因此，这种经济体制推进经济建设效果不佳，更多时候反而成为压制经济活力的桎梏。

中印建国以后都建立了计划经济体系，但两国计划经济体系背后的政治、社会的基础具有天壤之别，也就结出了完全不同的果实。中国计划经济体制的基础是中国共产党领导的人民民主专政国体。在这一体制下，中国共产党不仅完成土地改革和社会主义三大改造，还对旧文化、旧习俗进行革新再造。这样一来，中国共产党不仅仅掌握经济统制权，也掌握很强的社会动员和资源调配能力，为此后的社会和经济大改造打下坚实基础。反观印度，虽然脱离了殖民统治，但是在政治和社会层面却难逃殖民时代的窠臼——上层建筑继承了英式议会民主，基层则沿着种姓、宗教、民族、阶层的断层线板结，形成各色封建色彩浓厚的小利益集团。

由于较强的经济控制力与极低的社会、政治整合水平难以适配，印度即使在计划经济时期状态下，其总体国家能力依旧孱弱。对于落后的农业国而言，完成工业化赶超的典型路径就是“工农业剪刀差”：通过政府干预手段使工业品价格长期高于其价值，并使农产品价格长期低于其价值，以此抽取农业剩余价值用于工业投资。例如，依托强大的中央集权和广布的基础组织，中国政府在土地改革以后大量汲取农村经济资源，并对其加以组织投入各种建设，这才使中国在极其薄弱的经济基础上迈出工业化发展第一步。在印度，为更有效汲取用于工业化的农村经济资源，尼赫鲁同样希望推行土地改革，但是由于缺乏足够的政治执行力和社会动员能力，印度土地改革最后受到各种利益集团阻挠后不了了之。同时，尼赫鲁废除封建土地所有制，推行农业合作社的提议也被国大党内部代表地主利益的查兰·辛格（Charan Singh）阻挠，最后依然无法实施。印度由于未能完成彻底的农村改革、社会改造、基层政权建设，国家能力自上而下受到层层掣肘，严重限制中央政府的资源汲取能力，难以像中国一样动员全社会“勒紧裤腰带”，集中资源搞重点突破。

在计划经济时代，印度虽然建起规模庞大的国有经济系统，但由于没有建立起一套足以管控、驾驭这套国有经济系统的政治体制，导致这些企业虽有国有之名，却常常不听调遣，反而成为左右中央政府决策的既得利益集团。这样一来，印度既没有资本主义市场经济的自下而上利润导向，也没有社会主义国家自上而下的行政命令导向，这造成了一种最为糟糕的组合：市场调节和行政调节同时失灵。因此，印度国有企业形成占据既得利益的独立王国——他们既不在乎市场反应，也不在乎行政命令。虽然这些企业吞噬大量资源，但是他们不为市场所动，也不为上级政府所动，形成占据既得利益的独立集团，并成为长年困扰印度经济的弊病之一。

在工业化进程初期，印度经济领域国家能力薄弱的问题还不明显，但随着工业规模上升，印度中央政府资源就开始捉襟见肘、难以为继，除了寅吃卯粮，就只能拆东墙补西墙。这种困境的起因在于，很多重工业项目和基础设施项目的经济收益周期极长，但是中央政府又无法动员足够经济资源和政治资本“填坑”，先期项目沦为吞噬财政资源的黑洞，进而形成系统性风险。由于基础薄弱，宏观经济一旦波动，印度经济建设就会陷入完全停滞，甚至倒退。例如，印度第二个五年计划（1956-1961）和第三个五年计划（1961-1966）都因为资源短缺而未能达到预期目标。从上世纪50年代到80年代，印度GDP年均增速仅为3.5%，而考虑人口增长计算的人均GDP增速仅为1.3%，这种极其缓慢的增速被称为“印度教徒式增速（Hindu Rate of Growth）”。长期停滞的经济终于促使印度政府逐步放松经济管制，并于1991年国大党拉奥（Narasimha Rao）政府任内实施比较彻底的市场化改革。

自改革启动以来，印度经济增速显著提高，现已成为全球发展最快的主要经济体之一，但其在计划经济就暴露弱点的经济国家能力，到市场化时期更进一步显出短板，尤其体现在政府对经济活动掌握程度低，无法有效调节。例如，“季风降水”和“大宗商品价格”之所以对印度宏观经济影响巨大，就是因为印度政府缺乏抓手，使“偶然因素”成为严重影响印度经济的风险因素。2014年莫迪当选以后，印度的短暂繁荣局面就有“运气成分”——国际油价从超过100美元每桶的高位滑落不仅直接缓解印度经常性账户赤字，同时也削平其输入性通胀，印度政府因此削减补贴又大大缓解财政赤字压力——莫迪什么也没做，长期困扰印度三大问题居然打包自动解决。

虽然1991年的市场化改革使得印度在市场准入、生产许可、外资限制等方面取得长足进步，但其用工政策和土地政策依旧是阻碍印度崛起的两大顽疾。印度国家能力不足的另一个严重后果就是中央政府无法革除用工政策、土地政策等制度性约束。关键改革无法全面推进导致用工标准严苛、土地征收困难，基建进展缓慢，印度工业化因此始终无法进入规模化发展快车道，大量劳动动力被迫滞留在效率低下的非正规部门，同时大量项目因为土地征收问题而被迫搁置。



目前，印度经济发展问题的本质是“上层建筑”与“经济基础”错位发育：印度借鉴后工业化时代欧美的上层建筑，但经济基础却还停留在封建的前工业阶段。印度的票选民主再加上“过于先进”的法律体系，巩固一个个封闭的既得利益集团：印度工人常常滥用劳工保护法，坚决反对农村劳动力进入城市工厂，以维护稳定生活和高工资；小地主结成联盟，宁愿土地荒芜，也要漫天要价，使得工业征地成本堪比居高不下；小业主形成政治压力集团，宁愿坚守极低的劳动生产率也要用行政许可证限制规模生产。在这种情况下，即使印度坐拥全球最充裕的廉价劳动力和土地资源，依旧无法享受应有的要素红利和潜力推动工业化进程。

没有彻底的社会整合和政治统合，莫迪仅凭行政手段无法从根本上提高经济领域的国家能力。2014年以横扫之势当选的莫迪一上台就着手在推动用工和土地改革，但由于牵涉为数众多的职工和农民利益，遭遇巨大政治阻力。目前，莫迪政府仍在推动用工改革，试图将印度犬牙交错的劳动关系法规精简为4项综合性法律，并放松关于解雇、最低工资标准的规定，并对劳工组织加强监管。然而，受2019年大选等影响，劳工改革由于争议巨大而前景暗淡。在土地领域，莫迪2014年上台后曾借行政命令修改《土地征收与补偿法》，但由于大规模的群众运动和国大党的强力阻击也不了了之。

归根到底，经济领域的改革需要社会和政治领域的改革做铺垫。从这个意义上看，印度经济转型不仅检验印度社会整合和政治统合的成效和成色，反过来也为社会整合与经济改革提供必要的推动力。

## 五、结语

虽然并未明言“国家能力”这一概念本身，但是涵盖社会、政治、经济的广义国家能力改革却草蛇灰线般贯穿于莫迪政府的政策实践中。与此前印度历代印度领导人相比，莫迪抓住印度国家野心暴涨而国家能力不足的主要矛盾，在社会、政治、经济三方面依次提升国家能力。印度教民族主义引领的“国族再造”可能是当代重塑印度社会的最大机会窗口，其中带动的社会深度整合造就政治统合和经济转型的社会基本盘。依托印度教民族主义的“类列宁主义”印度人民党，则以空前的组织力为当代印度社会萃取出极具冲击力的先锋队，成为社会整合和经济转型的载体和推动力。而完成十亿人口级别的工业化和现代化赶超则是印度近代以来的最大梦想，这不仅决定印度社会整合和政治统合能否巩固，更决定印度能否真正跻身世界强国。在当前莫迪的政策实践中，社会、政治、经济三大改革仅在局部推进，远未达到正反馈循环的临界点，更没有达到联动提升印度国家能力的理想状态。因此，印度在哪些改革上可以率先突破，激活“国家能力超临界”反应，是未来非常值得探究的关键问题。

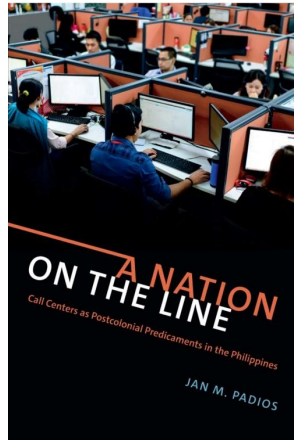
注释

<sup>[1]</sup> 王绍光、胡鞍钢著，《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社，1993年。

<sup>[2]</sup> 西蒙·库兹涅茨著，《现代经济增长》，北京经济出版社，1989年。

《一个电话线上的国家：呼叫中心作为菲律宾的后殖民困境》

Jan M. Padios (著) 剑桥大学出版社 2016 年



**书籍简介：**2011 年，菲律宾超越印度，成为《纽约时报》笔下的“世界呼叫中心之都”。截止到 2015 年底，菲律宾呼叫中心行业已经雇佣了超过一百万人，并创造了 220 亿美元的收入。在《一个电话线上的国家》一书中，作者嘉恩·帕迪奥斯将这个庞大的呼叫产业置于全球化、种族、性别、跨国主义和后殖民主义的背景下进行了考察，概述了它如何成为重新定义菲律宾身份和文化、菲律宾民族国家、以及菲律宾劳工价值的重要场所。她还详细描述了呼叫中心工作对菲律宾身份认同、家庭、消费文化和性别政治等方面的多重矛盾影响。正如帕迪奥斯所展示的，呼叫中心的关键问题不仅揭示了跨国资本主义的逻辑和殖民主义的遗产，也提出了对二十一世纪初的国家建构过程与民族性（peoplehood）等问题的探讨。

本书获得了 2020 年亚裔美国研究协会社会科学杰出成就图书奖（2020 Association for Asian American Studies Book Award for Outstanding Achievement in the Social Sciences）。

**作者简介：**嘉恩·帕迪奥斯（Jan M. Padios）是威廉姆斯学院美国研究项目的主任兼副教授。她的研究涉及劳工、文化和后殖民等领域，发表在 *Anthropology of Work Review*, *Cultural Studies* 等期刊。

**内容简介：**《一个电话线上的国家》以菲律宾境内迅速发展的离岸呼叫中心（更确切地说是业务流程外包[BPO]产业）作为切入点，阐述了菲律宾民族国家在全球经济中获得更高地位的宏愿，及其对重塑与美国关系的追求。帕迪奥斯在已有学术研究基础上，描绘了发展中国家如何在后殖民主义、新自由主义的全球经济中寻求恢复其金融和文化/符号地位。她聚焦于菲律宾如何努力重塑其作为经济上的“东亚病夫”的形象。呼叫中心则在国家想象中成为了进步的标志和菲律宾迈入资本扩张最新阶段的象征，因为它代表菲律宾在逐渐摆脱其在女性化的、被剥削的劳动岗位（如发达国家的家务劳动和护理工作）中的长期存在，转而将重点放在国内的知识经济上。

本书追溯了菲律宾在努力生产这种反发展叙事时所产生的矛盾和辩证关系。从本质上讲，作者认为，政治和商业精英以及普通劳动者重新创造了他们试图对抗的这些统治和剥削关系。

《一个电话线上的国家》在探讨菲律宾的国家形象建设项目的同时，密切关注个体工人的主体性、身份和现实，构建了两之间复杂的相互作用。该书基于作者 2007 年至 2013 年间在两个城市和两个工作场所进行的民族志观察写作而成。作者还从与工人、行业高管、政府代表以及代表 BPO 行业和支持工人权利的活动家的访谈和互动中获得了数据。此外，作者还采用了一手和二手的历史资料，并对行业的媒体报道进行了分析。

通过发展“菲律宾/美国相关性”（Filipino/American relatability）这一概念，帕迪奥斯揭示了呼叫中心工作中的情感和情绪面向。菲律宾/美国相关性涉及发展相关的社会和文化资本（例如，掌握英语和美国文化语境），以便菲律宾在全球舞台上创造和维护这种新的自我意识。在菲律宾/美国相关性中，帕迪奥斯追溯了美国与菲律宾的殖民关系的遗产。她用“殖民回忆”（colonial recall）一词来描述这一组关系。相关概念“关系劳动”（relational labor）——被描述为“积极认同他人、与他人保持接触和有效沟通所需的劳动，尤其是以满足资本的需求为目标的方式”（第9页）——进一步揭示了情绪和情感劳动以及客服培训如何被挪用、篡夺和利用来服务于美国客户的利益。作者同时探究了种族、阶级和性别不平等，以及在被种族化的菲律宾工人和美国客户之间互动中有时包含的矛盾关系。这本书中的理论以现有的情绪劳动（emotional labor）、身体劳动（physical/body labor）和情感劳动（affective labor）等概念为基础，并对这些概念进行了拓展。

本书的论点分五章展开。第一章介绍了作者关注的第一组矛盾：呼叫中心的工作一方面是身体上和情感上的任务，另一方面充满了“快乐的同志情谊”（joyful camaraderie）。帕迪奥斯提出了一个名为“生产性亲密关系”（productive intimacy）的新概念，阐述了员工之间建立的亲密关系和情感纽带是如何被引导来提高雇主的生产能力的。

第二章从阶级的视角关注了呼叫中心工作的文化矛盾。帕迪奥斯展示了融入新兴产业如何导致菲律宾现有阶级结构的不稳定化。她揭示出，因为呼叫中心工作的物质回报与其职业地位的争议性、劳动的不稳定性（precariousness）以及被普遍认为是“死胡同”工作的现实形成了反差，这些反差使工人及其家庭成员产生了焦虑。

第三章是对作者在一家工作场所进行招聘和培训阶段的参与观察的深入描述。这一章成功地将读者带入呼叫中心工作的世界，并为本书的某些宏观层面的论断提供了经验证据，同时重点关注了行业内一些个体的主体性。

第四章和第五章密切关注呼叫中心工作的消费、物质主义和性政策。在第四章中，帕迪奥斯质疑置身于知识经济中是否能实现菲律宾的经济发展目标及其作为平等和受尊敬的合作伙伴融入全球经济的目标。作者密切关注工人的消费模式，并评估他们在该行业的长期收益。第五章追踪了呼叫中心行业作为性越轨政治和身份的场所以内在矛盾之处，以及该行业作为一个越轨空间的建构。分析的焦点集中在对 HIV/AIDS 传播的道德恐慌及其与这个行业的关联上。

有学者对这本书进行了方法论上的批评，认为虽然帕迪奥斯在章节脚注中进行了简要讨论，但应当提供更多关于方法选择和数据收集的信息，例如，2009年6月至2013年5月期间各项活动的具体时间表和细节，以及各种类型的工人和行业参与者的人数。他们认为，书中的一些理论观点还应由更多的经验数据来作为支撑。

总的来说，《一个电话线上的国家》能吸引对菲律宾散居移民、跨国菲律宾身份认同、跨国劳工研究等议题感兴趣的读者。作者提供了对全球政治经济的分析，这与关于全球菲律宾劳工的生产和管理的其他研究相呼应。但是，本书还明确呈现了有关劳动的主观身份、情感和关系等方面的内容，而这些维度尚未在对这群工人的研究中得到充分探索。

#### **本文采编整理自：**

Showers, Fumilayo. 2019. "A Nation on the Line: Call Centers as Postcolonial Predicaments in the Philippines." *American Journal of Sociology* 124(6): 1934-1936.

#### **延伸阅读：**

Salazar Parreñas, Rhacel. 2015. *Servants of Globalization: Migration and Domestic Work*. Stanford University Press. 全球化的仆人：移民与家庭劳动。

Francisco-Menchavez, Valerie. 2018. *The Labor of Care: Filipina Migrants and Transnational Families in the Digital Age*. University of Illinois Press. 照料劳动:数字时代的菲律宾移民和跨国家庭

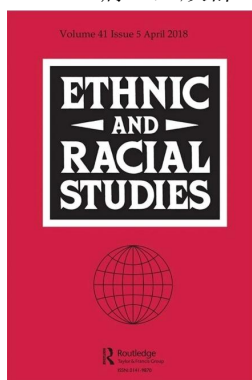
Parrenas, Rhacel Salazar. 2008. *The Force of Domesticity: Filipina Migrants and Globalization*. NYU Press. 家庭生活的力量: 菲律宾移民与全球化

(编译: 姜虹屿, 责编: 吕想, 排版: 艺术木)

## 【《国外族群研究动态》公众号】第 13 期

### *Ethnic and Racial Studies* 特刊: 比较超级多样性

Fran Meissner & Steven Vertovec (编), 族群与种族研究, 2015 年第 4 期



**文章简介:**《族群与种族研究》(*Ethnic and Racial Studies*) 这期以“比较超级多样性”为主题的特刊, 汇集了数十位作者撰写或合著的文章, 旨在探讨“超级多样性”(super-diversity)及其影响。此前对超级多样性这一概念的许多运用都只是浅显地用其表示“更多族群”, 而未能体现出这一概念最初的、完整的意图, 即认识到移民迁移模式中的多维变迁。这些多维变迁包括移民迁移渠道、法律地位、性别与年龄结构、人力资本等方面的多样化与差异化。基于对全球九个城市的移民多样性的讨论, 本期特刊中的文章不同程度地阐明、应用并发展了超级多样性的概念意涵和研究方法, 并以比较研究的视角, 呈现了超级多样性在不同社会环境中的表现。

**编者简介:**编者 Fran Meissner 是特温特大学城市与区域规划系的助理教授, 专长领域为移民和城市多样性、未来城市研究、批判性数据研究、数据可视化等。

另一位编者 Steven Vertovec 是马克斯-普朗克宗教和种族多样性研究所的创始主任, 也是德国哥廷根大学荣誉教授, 他的研究涉及国际移民、跨国社会形态、流散族群和城市多样性等方面, 著有《超级多样性: 迁移和社会复杂性》(*Super-diversity: Migration and social complexity*, 2021)、《跨国主义》(*Transnationalism*, 2009) 等。

**内容介绍:**为了更好地描述和讨论当今社会中由移民潮驱动的多多样性, 英国社会人类学学者 Steven Vertovec 在 2007 年提出了“超级多样性”(super-diversity)这一术语。本期特刊的导言由 Fran Meissner 和 Steven Vertovec 合作撰写, 两位作者重申了超级多样性的学术和现实背景。尽管超级多样性的概念最早在英国伦敦的语境中探索得出, 但它已经成为全球许多城市的现实。作为一个描述性概念, 超级多样性用于概括全球移民流动背景下人口结构的变化。同时, 超级多样性也是一种方法论, 呼吁重新调整移民研究中以特定种族或族裔群体为研究对象的基本方法。在实用或政策导向层面, 超级多样性主张政策制定者和公共服务从业者认识到移民人口的复杂配

置，特别是在与移民渠道、性别和种族相关联的法律地位方面。另外，当超级多样性出现在社会科学、公共辩论和政策时，这三个领域之间的联系应该得到更多的重视。

在 Fran Meissner 撰写的特刊第二篇文章中，她归纳和回应了针对超级多样性的三种主要批评：（1）缺乏对多样性的定义，（2）概念范围不受约束，以及（3）（过于）聚焦于移民问题。Meissner 认为，对多样性与超级多样性进行准确的定义和范围上的限定是不必要的，因为差异的丰富性正是超级多样性的一部分，且目前高度开放灵活的定义方式使许多新颖的问题得以被提出。另外，移民问题只是超级多样性分析视角的一个起点，而非唯一的研究对象；移民模式的改变是与其他方面的社会变迁相关联的。Meissner 提出，要克服以上三种批评所指出的问题，就必须将作为一个社会科学概念、作为一系列相关联的变量和作为一个社会情境的超级多样性加以区分。最后，她展示了如何应用超级多样性的方法调查伦敦和多伦多的移民的社会网络，探索跨国比较研究的可能。

移民来源、移民渠道和法律地位对移民的社会生活产生了深刻的影响，同时也暴露了公共服务系统在满足多样化人口福利需求方面的不足。基于对英国西米德兰兹地区新移民女性生育经历的研究，Jenny Phillimore 的研究分析了在超级多样性背景下提供公共服务的两个挑战：一方面，移民女性通常不熟悉产妇保健系统；另一方面，护理专业人士对新移民面临的问题缺乏了解，这导致旧的福利供给模式的失败。作者关注移民在教育、就业和住房背景等因素的差异，而不是以族群或社会地位作为抽样标准，并呼吁从移民女性和服务提供者的角度变革产科服务，更好地应对新移民的需求。

Paolo Boccagni 批判性地探索了“多样性”在社会工作相关文献中的应用。当移民和少数族裔群体作为服务对象时，超级多样性与已有的社会工作理论和实践相比有哪些优劣？一方面，超级多样性挑战了按种族对服务对象进行归类的常规方式，这在构建服务对象、社会工作机构、社会工作者的互动关系中具有重要性。另一方面，超级多样性的概念可能会过度要求政策制定者、从业者和服务对象的认知和实践能力，使得他们很难通过固有的类别来处理服务对象的实际差异。因此，作者强调需要认识到超级多样性的变化与人们对这些变化的感知之间的差距。

超级多样性的概念和方法旨在更好地理解移民潮、全球化与社会变革相互作用下的新兴社会结构，认识到其形成过程和多层次的性质。Jozefien De Bock 将超级多样性的视角运用到历史研究中，全面分析了 1960 年至 1980 年间前往比利时根特市的地中海移民，指出同质化的标签“客工”（*guest worker*）未能充分描述这个移民群体。这与过去社会科学研究中研究对象、理论范式和方法的选择有关，特别是方法论层面受到民族主义和多元文化主义政策的影响。基于移民档案和访谈，这项研究揭示了历史移民在迁移渠道、法律地位和经济轨迹等方面的高度多样性，而不仅仅是原籍国、语言和宗教信仰等方面的差异。

多样化的过程也渗透到了城市空间中。Kristen Biehl 有关伊斯坦布尔 Kumkapi 社区新移民的民族志，将住房和家庭空间视为超级多样性的场所，分析了住房的可获得性和移民的住房选择，以及移民对住房空间的感知。空间既是多样性的来源，也是多样性的产物。包括移民文化、移民渠道、家庭地位、劳动力机会和住房的物质条件等多种因素的交汇和相互作用，制约着移民的生活地点和方式。

Beatriz Padilla、Joana Azevedo 和 Antonia Olmos 基于 2009 年至 2012 年期间在里斯本和格拉纳达开展的多点民族志，揭示了不同社区的日常互动模式和跨文化关系，这与特定社会空间的配置有关。在方法论层面，这项研究反思了将超级多样性和“欢乐”（*conviviality*；由 Paul Gilroy[2004]提出的学术概念，指“使得多元文化成为英国城市地区和其他后殖民城市中社会生活普遍特征的社会互动过程”）两个概念结合的可能，其核心在于超越单一的种族/族群/文化/身份的视角，更好地理解地方层面的跨文化实践。

在全球比较的框架内，不同地区的历史和处理多样性的方法等方面存在差异，这对当地居民和新移民产生了实际影响。Raúl Acosta-García 和 Esperanza Martínez 的研究使用超级多样性的视角解释了墨西哥第二大城市瓜达拉哈拉的社会文化多样化过程。通过对文献和现有数据的回顾，作者首先描述了墨西哥已经存在的多样性和超级多样性，提出以往的研究因为过分强调种族而未能捕捉到新的更复杂的多样性。基于对访谈材料的分析，作者集中讨论了瓜达拉哈拉超级多样性的三个维度：国籍、迁移渠道和人力资本。最后，该文指出了对旨在减少歧视和不信任案件的公共政策所提出的问题展开进一步分析的必要性。

Paul Spoonley 为理解多样化过程的语境差异提供了另外一个案例。以新西兰为例，并与同为定居者社会 (settler societies) 的加拿大和澳大利亚作对比，这篇文章探讨了白人定居者的殖民主义性质和土著的自决主张如何与多样化的移民流动共同塑造了超级多样性的特定变体，以及这三个国家在超级多样性的共同特征之外的政策差别。作者强调不同人群在其所拥有的权力、责任和资源上的差异，并主张充分了解这些差异是在什么样的社会配置下被生产和再生产出来的。

这期特刊中的论文或是围绕超级多样性概念本身进行深入探讨，或是使用超级多样性的视角分析不同语境下的现实经验，都在一定程度上推进了超级多样性概念和方法的发展。与此同时，鉴于超级多样性已经成为全球许多城市的现实，这些论文呈现的超级多样性现象在不同社会环境下的差异，有助于探索超级多样性概念在比较研究中的潜力。更重要的是，通过强调历史背景和移民制度相关的差异，这些文章探索了与权力、政治和政策相关的超级多样性的地方配置。

#### **本文采编整理自：**

- Paul Spoonley. 2015. "New Diversity, Old Anxieties in New Zealand: the Complex Identity Politics and Engagement of a Settler Society." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 650-661.
- Fran Meissner & Steven Vertovec. 2015. "Comparing Super-diversity." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 541-555.
- Fran Meissner. 2015. "Migration in Migration-related Diversity? The Nexus between Superdiversity and Migration Studies." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 556-567.
- Jenny Phillimore. 2015. "Delivering Maternity Services in an Era of Superdiversity: The Challenges of Novelty and Newness." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 568-582.
- Paolo Boccagni. 2015. "(Super)diversity and the Migration-Social Work Nexus: A New Lens on the Field of Access and Inclusion?." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 608-620.
- Jozefien De Bock. 2015. "Not All the Same after all? Superdiversity as a Lens for the Study of Past Migrations." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 583-595.
- Kristen Sarah Biehl. 2015. "Spatializing Diversities, Diversifying Spaces: Housing Experiences and Home Space Perceptions in a Migrant Hub of Istanbul." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 596-607.
- Beatriz Padilla, Joana Azevedo & Antonia Olmos-Alcaraz. 2015. "Superdiversity and Conviviality: Exploring Frameworks for Doing Ethnography in Southern European Intercultural Cities." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 621-635.
- Raúl Acosta-García & Esperanza Martínez-Ortiz. 2015. "Mexico through a Superdiversity Lens: Already-existing Diversity Meets New Immigration." *Ethnic and Racial Studies* 38(4): 636-649.

#### **延伸阅读：**

- Steven Vertovec. 2007. "Super-diversity and Its Implications." *Ethnic and racial studies* 30(6): 1024-1054. 超级多样性及其影响

- Maurice Crul. 2016. "Super-diversity vs. Assimilation: How Complex Diversity in Majority-minority Cities Challenges the Assumptions of Assimilation." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(1): 54-68. 超级多样性与同化：多数-少数城市中的复杂多样性如何挑战同化假设
- Sofya Aptekar. 2019. "Super-diversity as A Methodological Lens: Re-centering Power and Inequality." *Ethnic and Racial Studies* 42(1): 53-70. 超级多样性作为一种方法论视角：重新聚焦权力和不平等
- Suzanne M. Hall. 2017. "Mooring 'Super-diversity' to A Brutal Migration Milieu." *Ethnic and Racial Studies* 40(9): 1562-1573. 将“超级多样性”停泊在残酷的移民环境中
- Steven Vertovec. 2019. "Talking around Super-diversity." *Ethnic and Racial Studies* 42(1): 125-139. 谈论超级多样性

(编译：马乐美，责编：吕想，排版：艺木木)

\*\*\*\*\*  
**《民族社会学研究通讯》**第1期-第380期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载：  
<http://www.shehui.pku.edu.cn/second/index.aspx?nodeid=1820>  
 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。**  
 \*\*\*\*\*

---

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

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