

当代中国民族区域自治的建设和发展

宋月红

[摘要] 民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度。新中国之所以在民族自治地方实行民族区域自治,其思想理论源于马克思主义国家学说和民族理论,其社会历史条件主要是历史上国家长期统一、中华各民族相依并存,民族分布“大杂居、小聚居”的基本格局,特别是新中国的成立,人民当家作主,为实现民族平等团结奠定根本政治前提。坚持和完善民族区域自治制度,是坚持和发展中国特色社会主义的重要组成部分,是中国特色解决民族问题正确道路的重要内容和制度保障。

[关键词] 民族区域自治; 民族自治地方; 民族区域自治制度

[中图分类号] D633.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 0529-1445(2017)08-0039-06

我国是一个统一的多民族国家,56个民族共同建设着我们伟大的祖国,并在此基础上创造和发展了历史悠久、灿烂丰富的中华文明。在中国革命、建设和改革的伟大历史进程中,党把马克思主义国家学说、民族理论与中国民族问题的具体实际相结合,不断丰富和发展了中国特色民族理论和民族政策,广泛而深入地推进民族工作,开辟并不断拓展具有中国特色解决民族问题的正确道路。这条道路在政治制度上集中表现为坚持和完善民族区域自治制度。70年前,在党的领导下,内蒙古自治政府成立,内蒙古自治区成为党领导的民族区域自治发展史上的第一个省一级民族自治地方。新中国成立之后,少数民族聚居区普遍实行民族区域自治,成立自治区、自治州和自治县等各级各类自治地方,逐步确立民族区域自治制度,并使之成为我国的一项基本政治制度。历史发展表明,民族区域自治,是党解决我国民族问题的一条基本经验,是中国特色社会主义的一大政治优势。

新中国实行民族区域自治的思想理论基础

民族区域自治是党处理和解决我国民族问题的一种政治形式和制度安排。其思想理论来源主要是马克思主义国家学说和民族理论。党在推进马克思主义中国化的进程中,将马克思主义国家学说和民族理论具体运用到筹建新中国、认识和解决我国民族问题的理论与实践之中,确立并发展一系列党对民族、民族问题的基本观点和政策主张,奠定我国在少数民族聚居区实行民族区域自治的思想理论基础。

马克思主义科学揭示人类社会发展规律,确立并发展国家学说,在中央与地方关系上主张地方自治制。民族与国家不同,但二者是历史地联系在一起。恩格斯在《自然辩证法》中就民族的产生问题指出:“从部落发展成了民族和国家”。^①列宁则把“自治”作为建立民主国家的一条政治原则,指出:“至于自治,马克思主义者所维

^① 恩格斯:《自然辩证法·劳动在从猿到人转变过程中的作用》,《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第291页。

护的并不是自治‘权’，而是自治本身，把它当作具有复杂民族成分和极不相同的地理等等条件的民主国家的一般普遍原则。”^①而且，他认为：“民主集中制不仅不排斥地方自治以及有独特的经济和生活条件、民族成分等等的区域自治，相反，它必须既要求地方自治，也要求区域自治。”^②在筹建新中国的过程中，党将马克思主义国家学说特别是关于地方自治制的理论运用到解决新中国的国家结构形式问题上，提出实行民族区域自治政策，并将之写入《共同纲领》。这是党在新中国国家结构形式上的一种创新性发展。在国家结构形式上，新中国是单一制的国家结构，同时在少数民族聚居区实行民族区域自治，设立自治机关，行使自治权。民族自治机关具有双重性，既是实行民族区域自治的机关，又是国家的一级地方政权机关。民族自治地方是在国家统一领导下的地方行政自治，是国家领土完整和主权统一不可分离的组成部分。民族区域自治从产生起就是维护国家的集中统一而反对分裂国家的，既保证了国家的集中统一，又保证了少数民族当家作主，自我管理本地区、本民族的内部事务。

马克思主义深刻揭示民族产生、发展和消亡的客观规律，认为民族是一种社会历史现象，民族问题是社会总问题的一部分。马克思在《论波兰》中指出：“要使各民族真正团结起来，他们就必须有共同的利益。要使他们的利益能一致，就必须消灭现存的所有制关系。”民族问题包括民族自身的发展和民族之间、民族与阶级之间和民族与国家之间的关系。民族问题在整个社会发展中具有长期性、重要性、复杂性、普遍性和敏感性等特点，解决民族问题，只有在解决整个社会问题的过程中才能逐步实现。

坚持民族平等原则，是实行民族区域自治的重要政治基础。没有民族平等，就没有民族区域

自治。在新中国，人民当家作主，各民族一律平等。民族平等，一是在国家政治生活中均有平等的权利和义务，平等参与国家政治生活、管理国家事务和社会事务；二是享有自治权，自主管理本地区、本民族内部事务。

新中国实行民族区域自治的社会历史条件

新中国实行民族区域自治，是历史发展的客观要求。民族区域自治制度适合我国的国情，有利于民族平等、团结和互助。其社会历史条件主要是：

一是历史上国家长期统一，各民族相依并存。从整个历史发展来看，尽管历经不同社会形态和发展阶段，但国家长期以来处于统一状态，并实行中央集权制。而且，中华各民族在团结和交往中维系着中华文明这一人类历史上从来没有中断过的文明。在新中国成立之前的漫长历史变迁中，我国各民族之间尽管在一定历史时期发生过战争、存在过民族歧视和压迫，形成一定的民族隔阂，但历史发展的主流和总趋势则是国家统一、民族之间相互交往交流，经济文化相互依存。特别是近代以来，中华各民族共同抵御外来侵略，党领导全国各族人民进行反帝反封建的民族民主革命，各民族间休戚与共，结合、凝聚为谁也离不开谁的命运共同体。

二是在自然、历史、政治、经济、社会和文化等复杂条件下，民族分布呈现“大杂居、小聚居”的基本格局和特点。其中，有的少数民族，如藏族，世代居住在一个或多个规模不等的区域，也有两个或两个以上少数民族长期居住在一起繁衍生息，从而形成以一个或多个少数民族为主体民族的聚居区。然而，我国很少有单一民族的聚居区，即使是比较单一的少数民族聚居区，也大多是几个民

① 《列宁全集》第25卷，人民出版社1988年版，第271页。

② 列宁：《关于民族问题的批评意见》（1913年10—12月），《列宁选集》第2卷，人民出版社1995年版，第359页。

族杂居或交错聚居。基于此,新中国成立伊始,《共同纲领》在“民族政策”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。”少数民族是否聚居、是否形成聚居区,成为应否和能否实行民族区域自治的社会物质条件,也就是说民族区域自治依托少数民族聚居区而实行,既不是单一的民族自治,也不是单一的区域自治,而是民族自治与区域自治、经济因素与政治因素的有机结合,离开了少数民族聚居区,民族区域自治便无从实施。

在少数民族聚居区实行民族区域自治,一个重要前提是必须确定新中国到底有多少民族,又是哪些民族。然而,在新中国成立之前,一些民族不被旧中国的统治者承认而隐瞒起来。新中国成立初期,全国汇总上报的民族名称达到400多个,其中有些是同一民族的不同族称。^①为搞清楚民族成分与分布,新中国成立初期开展了民族识别工作。民族识别就是分析甄别某一族类共同体是汉族还是少数民族,如果是少数民族,那么是单一的少数民族还是其他民族的一部分。民族识别不是代替各民族来决定应不应当成为少数民族或单独民族,只是提供科学的识别依据,最终由各族体人民来决定。新中国成立前,除汉族和一些少数民族外,我国绝大多数民族处于封建农奴制社会、奴隶社会甚至原始社会后期。但是,如果以民族、部族相区分,则是不利于民族平等和团结的实现的。1953年,中共中央讨论《关于过去几年内党在少数民族中进行工作的主要经验总结》时,毛泽东同志指出:“科学的分析是可以的,但政治上不要去区分哪个是民族,哪个是部族或部落。”^②我国的民族识别是建立在马克思主义民族理论中国化基础上,并在与中国民族的实际相结合中实现

的。在民族识别工作中,凡是被确认和甄别为属于某一民族的,不分人口多少、历史长短、居住地域大小、社会发展阶段和经济文化发展水平高低,一律称为民族。民族识别依据的是民族特征,遵循了“尊重民族意愿原则”“名从主人”。这样的民族识别反映了我国各民族的实际,体现了各民族的意志,是保障民族平等的前提,同时也是实现民族平等的过程,因此是科学的、成功的。通过民族识别,我国到1954年确认了38个民族,到1964年又确认了15个民族,1965年确认了珞巴族、1979年确认了基诺族,由此全国55个少数民族被正式确认并公布。^③民族识别为实施民族区域自治提供了科学认识依据和现实依据。

三是新中国成立,人民当家作主,为实现民族平等团结奠定了根本政治前提。近代以来,帝国主义侵略中国,也就侵入了少数民族地区,使整个社会处于半殖民地半封建的状态。新中国的成立,彻底结束了旧中国一盘散沙的局面和半殖民地半封建社会的历史,实现了国家独立、人民解放和中华各民族的团结,开创了中华民族历史的新纪元。新中国是在党的领导下,由全国各族人民共同缔造的,并且是要实行社会主义制度、建设社会主义国家的,为各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展开辟了广阔的前景。在社会主义初级阶段,各民族之间的共同因素在不断地增多,但民族特点以及民族差异依然存在。新中国成立以来,党确立了以民族平等、民族团结、民族区域自治和各民族共同繁荣为主要内容的民族理论和政策,引导我国各民族走上了社会主义道路,大力发展社会生产力,巩固和发展社会主义新型民族关系,培养和造就了少数民族干部队伍,加快了少数民族和民族地区发展,走出了一条具有中国特色的解决民族问题的正确道路。

① 国家民族事务委员会:《中国共产党关于民族问题的基本观点和政策》(干部读本),民族出版社2002年版,第7页。

② 《当代中国》丛书编辑部:《当代中国的民族工作》(上),当代中国出版社1993年版,第276页。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的少数民族政策及其实践》,《人民日报》1999年9月28日。

民族自治地方的建立和发展

实行民族区域自治的一个根本问题,就是在少数民族聚居区建立民族自治地方。新中国成立以来,在建立内蒙古自治区和规范民族自治地方创建的基础上,通过宪法确立并依法实施民族区域自治,各级各类民族自治地方在全国逐步建立起来。

从行政建制上看,民族自治地方起初一律称为“自治区”,自1954年宪法颁布以来,根据少数民族聚居地方的民族关系、经济发展等条件,参酌历史情况,将民族自治地方确定为自治区、自治州、自治县(旗)三级。民族自治地方的三级建制,有利于适宜实行民族区域自治的少数民族聚居区建立相应的民族自治地方,一个少数民族可以建立规模不等、层级不同的民族自治地方,也有利于一些少数民族聚居区在一般行政区或其他民族自治地方之中建立较低层级的民族自治地方。据统计,截至1998年年底,我国民族自治地方共有155个,其中自治区为5个、自治州为30个、自治县(旗)为120个。此外,还有1256个民族乡。^①民族乡因人口规模和区域面积较少,不宜实行民族区域自治,不属于民族自治地方,但它比一般的乡有更多的权利,这是民族区域自治的重要补充。由此,实行民族区域自治的少数民族人口占少数民族人口总数的75%,民族自治地方行政区域的面积占全国总面积的64%。^②

从历史基础上看,民族自治地方建立自治机关的历史发展各有其特点。就内蒙古、新疆、广西、宁夏和西藏等五个自治区来说,建立自治区的政权基础、社会基础和民族关系是不同的。民族自治地方的建立可以分为如下情况:

一是从旧中国跨越到新中国。例如内蒙古自

治区,由1947年成立的内蒙古自治政府到新中国成立后对其进行行政区划调整而最终确立。

二是由省制改为自治区制。例如新疆和平解放时继续实行省制,成立了民族民主联合政府,随后在民族区域自治政策的推动下,新疆省内的哈萨克族、回族、柯尔克孜族、蒙古族、锡伯族、塔吉克族等分别建立了民族自治地方。在此基础上,1955年9月,新疆省第一届人民代表大会第二次会议召开,撤销了新疆省制,成立了新疆维吾尔自治区。它以维吾尔族为自治主体民族,原行政区域不变。再如广西壮族自治区,其成立前本有广西省桂西壮族自治州,但与壮族为我国人口最多的少数民族的地位不相适应。为此,在各方面充分酝酿协商的基础上,将广西省撤销,于1958年3月召开广西壮族自治区第一届人民代表大会第一次会议,宣告成立广西壮族自治区,并以原广西省的行政区域为自治区域。

三是在原有民族自治地方的基础上,经行政区划调整、合并,成立自治区。如宁夏回族自治区,在其成立前,回族作为在全国分布比较广的少数民族,却没有成立自治区,这与回族在全国的地位实不相称。当时,回族在甘肃省北部有较为集中的居住区。宁夏回族自治区在原甘肃省银川专区、吴忠回族自治州、固原回族自治州和泾源回族自治县、隆德县的基础上,于1958年10月召开宁夏回族自治区第一届人民代表大会第一次会议宣告成立。

四是地方政权由并立到统一,成立自治区。如西藏自治区。西藏地区在和平解放后,原西藏地方政府、班禅堪布会议厅委员会和昌都地区人民解放委员会三权并立,经民主改革,撤销了原西藏地方政府,解散了昌都地区人民解放委员会,并由西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府职权。之后,班禅堪布会议厅委员会完成其历史任

① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的少数民族政策及其实践》,《人民日报》1999年9月28日。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的少数民族政策及其实践》,《人民日报》1999年9月28日。

务而结束。1965年9月,西藏自治区第一届人民代表大会第一次会议召开,经过八年筹备的西藏自治区正式成立。

民族区域自治的法制建设,保障并推动民族自治地方各方面的建设和发展。《共同纲领》在“民族政策”中规定:“人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。”新中国在《共同纲领》时期逐步建立或筹备建立起民族自治地方。1952年《民族区域自治实施纲要》规定了民族自治地方的建立及其自治机关、自治权利、民族关系和上级人民政府的领导原则,统一规范化地推动了民族自治地方的建立。1954年宪法,奠定和发展了民族区域自治的法制基础,确立了民族自治地方的行政区划和建制,完备了实行人民代表大会制度基础上的自治机关建设,其中规定“自治区、自治州、自治县的自治机关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”,正式赋予民族自治地方制定自治条例和单行条例的地方立法权。改革开放以来,1982年宪法和1984年《民族区域自治法》颁布及其之后的修正,推动民族区域自治全面实现法治化。《民族区域自治法》是民族区域自治的基本法律,根据宪法,从总体上规定了民族区域自治的指导思想和基本原则,从政治、经济、文化、社会等方面具体规定了民族自治地方的自治权及其如何行使,巩固和发展了民族自治地方的政治和法律地位,以法的形式确定民族区域自治是国家的一项基本政治制度。

民族自治地方自治机关的职能是领导各族人民集中力量进行社会主义现代化建设,其相对于

一般行政区域的政权机关来说,具有如下特殊性。在立法上,“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”;在依法行政上,“民族自治地方的自治机关的组织和工作,根据宪法和法律,由民族自治地方的自治条例或者单行条例规定”,“上级国家机关的决议、决定、命令和指示,如有不适合民族自治地方实际情况的,自治机关可以报经该上级国家机关批准,变通执行或者停止执行”;在推动地方经济社会发展上,“有权采取特殊政策和灵活措施,加速民族自治地方经济、文化、建设事业的发展”。我国宪法、民族区域自治法和民族自治地方的自治条例或单行条例,为民族自治地方的社会主义物质文明和精神文明建设奠定了法治基础,推动了民族区域自治和民族事务治理的法治化建设和发展。

实行民族区域自治,推动各民族共同繁荣发展。邓小平同志在新中国成立初期就曾指出:“实行民族区域自治,不把经济搞好,那个自治就是空的。”^①新中国成立特别是改革开放以来,中央关心、全国人民支援民族自治地方的建设和发展,各少数民族地区自力更生、艰苦奋斗,实现了民族自治地方从经济落后走上繁荣发展,实现了经济社会发展的历史性跨越。“十二五”时期,西藏自治区经济总量突破1000亿元,人均地区生产总值超过30000元^②;内蒙古自治区人均地区生产总值突破1万美元。^③2009~2014年,新疆维吾尔自治区的GDP和人均GDP分别实现了年均11.1%和9.8%的高速增长,2014年人均GDP达到了40607元。^④改革开放以来,广西壮族自治区则实现了从全国交通末梢向重要区域性国际交通枢纽、从西

① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1993年版,第167页。

② 《西藏自治区“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要》,《西藏日报》2016年4月23日。

③ 《内蒙古自治区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,内蒙古自治区发展和改革委员会:http://www.nmgfgw.gov.cn/xxgk/ztl/zxzt/sswgh/sswghjd/201603/t20160310_115188.html。

④ 《新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,新疆维吾尔自治区发展和改革委员会:<http://www.xjdc.gov.cn/info/11296/233489.htm>。

南边陲地区向中国—东盟开放合作前沿和窗口、从人民生活温饱不足向实现总体小康并朝着全面小康迈进的历史性跨越。^①宁夏回族自治区到“十二五”末,地区生产总值达到2911.8亿元,年均增长9.9%,人均地区生产总值达到43805元。^②实践证明,民族区域自治是保障和推动少数民族地区经济社会发展进步的基本政治制度。

坚持和完善民族区域自治制度,是坚持和发展中国特色社会主义的重要组成部分。党的十八大进一步确立和阐述了中国特色社会主义道路、理论体系和制度的基本内涵,强调民族区域自治制度同党领导的多党合作和政治协商制度、基层群众自治制度一起,是我国的基本政治制度。党的十八大部署到2020年全面建成小康社会任务,将“坚持和完善民族区域自治制度”列为“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”的重要内容,指出“牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,深入开展民族团结进步教育,加快民族地区发展,保障少数民族合法权益,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展”。当前,民族自治地方正与全国各地一道奋力迈向全面建成小康社会战略目标。

坚持和完善民族区域自治制度,是以习近平同志为核心的党中央治国理政新理念新思想新战略的重要内涵。习近平总书记在2014年9月中央民族工作会议上的讲话中指出,坚持和完善民族区域自治制度,要做到坚持统一和自治相结合,坚持民族因素和区域因素相结合。他还就西藏工作提出了“治边稳藏”战略思想和治藏方略;就新疆工作提出了五个“团结”和两个维护的战略思想,即“要维护民族团结,加强军政团结、军民团结、警民团结、兵地团结,筑牢各族人民共同维护祖国统一、维护民族团结、维护社会稳定的钢铁长城”。

党中央治国理政新理念新思想新战略对于民族自治地方统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局具有重大而深远的指导意义。

党的十八大以来,坚持和发展民族区域自治制度,保障民族自治地方社会和谐稳定,促进民族团结和经济社会长足发展。加强对贯彻落实民族区域自治法配套法规的建设,具有中国特色民族法律法规体系逐步健全和完善。以提高素质、改善结构为重点,加强了少数民族干部队伍建设。民族自治地方发展社会主义协商民主,开展协商民主的体制机制建设和实践活动,充分发挥了统一战线和协商民主在民族区域自治中的重要作用。进一步推进西部大开发战略,深化援藏、援疆工作,推进城市和散居地区的民族工作,大力扶持特困少数民族、人口较少民族、边疆少数民族加快发展。围绕民族自治地方特殊社会矛盾,依法防范和打击民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力,坚决维护民族团结和祖国统一。在经济全球化、市场化、新型工业化、城市化和信息化的推动下,中华各民族广泛而深入地交往交流交融,社会主义民族关系不断巩固和发展,中华民族伟大复兴展现出越来越近的光明前景。

[参考文献]

- [1]马克思恩格斯选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1995.
- [2]国家民族事务委员会.中国共产党关于民族问题的基本观点和政策(干部读本)[M].北京:民族出版社,2002.

(作者简介:宋月红,中国社会科学院当代中国研究所理论研究室主任、研究员、博士生导师)

责任编辑/申洁

① 《广西壮族自治区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,《广西日报》2016年2月23日。

② 《宁夏回族自治区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,《宁夏日报》2016年3月6日。