

习近平总书记关于坚持和完善 民族区域自治制度的重要论述研究

熊文钊 王楚克

[摘要] 党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻总结我国民族工作理论和实践经验,对加强和改进新时代民族工作提出了一系列具有时代性、标识性、原创性的新理念新思想新战略,进一步拓展了中国特色解决民族问题的正确道路。习近平总书记关于坚持和完善民族区域自治制度的重要论述,为新时代与时俱进坚持好、完善好、发展好民族区域自治制度提供了根本遵循,是引领新时代民族区域自治取得历史性成就的根本指导思想。深入学习把握习近平总书记关于坚持和完善民族区域自治制度的重要论述,应当以铸牢中华民族共同体意识为主线,从民族区域自治的源流、地位、方向、方法、实施等方面着手,使民族区域自治制度的理论根源越扎越深、实践根基越扎越牢。

[关键词] 民族区域自治;基本民族政策;基本政治制度;基本法律制度;中华民族共同体

[中图分类号] D633;D921.8 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2097-5538(2025)04-0020-12

引言

我们党自成立之日起,就高度重视民族问题、民族工作,正确处理民族关系。民族区域自治是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻总结我国民族工作理论和实践经验,对加强和改进新时代民族工作提出了一系列具有时代性、标识性、原创性的重要论述,进一步拓展了中国

特色解决民族问题的正确道路,为新时代与时俱进坚持好、完善好、发展好民族区域自治制度提供了根本遵循,是引领新时代民族区域自治取得历史性成就的根本指导思想。

研究阐释习近平总书记关于坚持和完善民族区域自治制度的重要论述,需要认真对标对表相关重要论述和讲话精神,全面把握其理论精华、思想精髓和实践精义。本文从民族区域自治的源流、地位、方向、方法、实施等方面,阐释习近平总书记关于坚持和完善民族区域自治制度的重

[收稿日期] 2025-04-15 **[修回日期]** 2025-06-10

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“铸牢中华民族共同体意识的理论逻辑与实践逻辑研究”(22AZD150)。

[作者简介] 熊文钊,山东大学特聘教授,博士研究生导师;王楚克,青海民族大学法学院副教授。

要论述,以期进一步深化对习近平总书记关于坚持和完善民族区域自治制度重要论述的学习领悟,进一步加强对党的民族理论的体系化研究与学理化阐释。

一、民族区域自治的历史源流

新中国成立以来,我国从宪法层面确立了民族区域自治的制度方案,从根本法上奠定了中国特色解决民族问题的制度基础。但一直以来,民族区域自治的源流问题存在一定的争议。过去曾有人认为,民族区域自治制度照搬了苏联模式,这一观点一度对我国民族区域自治理论带来了消极影响。针对这些理论质疑,习近平总书记从中国共产党独立自主发展的道路和中华文明的角度给予了明确回答,澄清了模糊认识。

首先,民族区域自治是中国共产党把马克思主义民族理论同中国实际相结合的产物,是对苏联模式、任何形式民族自决的自觉摒弃^[1]。其一,民族区域自治是对苏联模式的自觉摒弃。这在党史上是比较清晰的。我们党在成立初期,受时代条件局限和苏联民族政策的影响,确实在特定时期主张过实行民族自决、联邦制等在今天看来“不合时宜”的政策。然而,随着对统一多民族国家国情的深入了解,特别是在长征途中和民族地区与少数民族的深入接触,我们党开启了马克思主义民族理论中国化的道路探索。经过长期探索实践,我们党逐渐修正原有的理念,明确提出了符合我国国情的民族区域自治。如在新民主主义革命时期,陕甘宁边区政府颁布的《陕甘宁边区施政纲领》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。”“民族的自治区”逐渐替代了原有的概念。1945年10月23日,中央在关于内蒙工作方针的指示中进一步指出:“对内蒙的基本方针,在目前是实行民族区域自治。”“民族区域自治”这个概念被正式地提了出来。在“民族区域自治”这一全新理念的指导下,我国第一个省一级的内蒙古自治区于1947年5月1日建立,为以后在其他

民族地区实行民族区域自治积累了宝贵的经验。新中国成立前夕,毛泽东、李维汉等国家领导人,围绕建立什么样的国家结构形式向全社会征求意见。毛泽东说:“苏联的少数民族人口,占全国人口的一半,他们实行加盟共和国、自治共和国的办法。我们这里的少数民族人口占百分之六,实行民族区域自治的办法。有些人想援引苏联的办法,在中国成立加盟共和国或自治共和国,这是不对的。”^[2]20世纪90年代苏联解体,给世界其他社会主义国家造成严重冲击。在这一背景下,我国于1992年召开第一次中央民族工作会议,在综合研判国际社会和中国民族问题实际的基础上,指出我国解决民族问题的道路是正确的,要继续巩固和发展社会主义的民族关系,坚持和完善民族区域自治制度,加快民族地区的经济发展和社会进步^[3]。可以说,民族区域自治始终是从中国自身实际出发,以苏联为鉴进行反思和超越,是坚持独立自主的结果。在这个意义上,“把照搬苏联模式用于我们党早期说得通,用于民族区域自治则确实实属于张冠李戴”^[4]。其二,民族区域自治是对任何形式民族自决的摒弃。什么是“任何形式民族自决”?民族自决的政治思想可以追溯到18世纪的美国独立战争和法国资产阶级革命,到20世纪60、70年代发展为当代国际法的基本原则。俄国十月革命胜利后,列宁和斯大林提出了不同于“民族主义”的“民族自决权”原则。列宁的民族自决思想的核心内容是反对民族压迫和殖民统治。后来,学界将民族自决进一步划分为“内部自决”和“外部自决”,认为“列宁的自决应该是外部自决,威尔逊的是内部自决”^[5]。民族自决在反帝反殖民运动中发挥了重要作用,具有一定的历史意义。但其负面影响同样不可忽视,尤其是极易被外国敌对势力所利用,成为分裂国家和破坏团结的理论借口。因此,“任何形式民族自决”就具有了清晰的指向——无论“外部自决”还是“内部自决”,都不是中国实行民族区域自治的理论依据,相反,民族区域自治是对任何形式民族自决的自觉摒弃。“摒弃”一词,鲜明展示了中国共

产党人在统一多民族国家推行民族区域自治上的理论自主和理论自信。需进一步补充的是,我们党尽管“摒弃”了“苏联模式”和“任何形式民族自决”,却绝没有也不可能放弃马克思主义这个指导解决中国民族问题的科学理论。在中国现代史上,马克思主义为解决中国民族问题和中国共产党实行民族区域自治提供了重要理论指导,离开了马克思主义这个“老祖宗”,我国民族理论就成了无源之水、无本之木。但中国共产党人从来不是机械地套用马克思主义基本理论,而是将马克思主义民族理论中国化、时代化,赋予其崭新的生命力。

其次,民族区域自治的内生性原理。习近平总书记在2023年文化传承发展座谈会上的讲话中指出,中华文明具有突出的连续性、创新性、统一性、包容性、和平性,“我们没有搞联邦制、邦联制,确立了单一制国家形式,实行民族区域自治制度,就是顺应向内凝聚、多元一体的中华民族发展大趋势,承继九州共贯、六合同风、四海一家的中国文化大一统传统^[6]”。从这个角度看,民族区域自治既有对古代政治传统的内在继承,也有对“大一统”下“因俗而治”政治传统的自觉超越^[7]。习近平总书记的重要论述,深刻阐明了中华文明特别是“大一统”政治传统对民族区域自治的内在影响,讲清楚了民族区域自治是中华政治文明传统内生性演化的结果,并不是从天上掉下来的,更不是制度上的“飞来峰”。从历史上看,我国民族区域自治的文化根脉可以追溯到先秦时期。早在先秦时期的中原王朝就已设有专门负责处理周边民族事务的机构,如商代在中央设置“宾”,专司诸侯首领进京朝觐、进贡和受封等事宜。周代设立“小行人”总司民族事务,下设通民族语言的“象胥”、负责款待的“掌客”、执掌民族识别和物产的“职方氏”等^[8]。先秦时期确立了古代民族政策上的一大重要原则——修其教不易其俗,齐其政不易其宜,对后世民族政策产生了深远影响。秦建立统一的中央集权制度,在中央设置典客与典属邦之职,“掌诸归义蛮夷”。

在民族地区设立专门的政权机关——道,以区别于内地的郡县制管理。在法律方面,秦还实施了我国迄今为止可考的最早成文民族立法——属邦律^[9]。在秦制基础上,我国古代民族政策先后经历了“羁縻政策”“土司制度”等一系列重要制度嬗变。历代王朝都恪守天下一统的职责,始终把凝聚各民族力量、培育中华民族向心力置于重要地位,这是古代民族立法始终不变的主导精神和根本准则^[10]。习近平总书记将我国确立单一制国家形式,实行民族区域自治制度的历史逻辑概括为“顺应向内凝聚、多元一体的中华民族发展大趋势,承继九州共贯、六合同风、四海一家的中国文化大一统传统”,为当代中国沿着历史轨迹和文化脉络理解民族区域自治的历史文化基因提供了重要指引,展现了我们党在民族政策上的强大文化自信。申言之,民族区域自治在新中国的诞生与实施,深刻彰显了中华文明守正创新理论品格和制度特色,是马克思主义同中华优秀传统文化从“彼此契合”走向“相互成就”的重要典范。只有从“第二个结合”,即把马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合的角度,才能更好讲清楚民族区域自治“从哪儿来”的问题;也只有站在“第二个结合”的高度才能进一步解放思想,让我们在更广阔的文化空间中探索面向未来的民族区域自治的理论创新与制度创新。

二、民族区域自治的重要地位

“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。”“民族区域自治是中国共产党运用马克思列宁主义解决我国民族问题的基本政策,是国家的一项基本政治制度。”《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)序言第十一自然段和《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《民族区域自治法》)序言第一自然段开宗明义交代了民族区域自治制度的独特地位。但民族区域自治的性质和地位问题,在理论界并不是没有争议。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央基于中国特色社会主义的总体布局,对民

族区域自治的地位作出新的判断和论述,进一步阐明民族区域自治的政策地位、制度地位和法律地位。“经过几十年的发展完善,民族区域自治已经成为基本民族政策、基本政治制度、基本法律制度的‘三位一体’,已经成为中国特色社会主义制度体系的一大支柱、社会主义政治文明的一大特色、建设法治中国的一大方略,必须毫不动摇地继续坚持”^[11]。

首先,民族区域自治是我国的一项基本民族政策。民族区域自治作为我国的一项基本民族政策,奠基于1949年中国人民政治协商会议通过的具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。该纲领在其第六章“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。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”。自此以后,民族区域自治作为我国的一项基本民族政策,在新中国的民族政策理论与实践得到了一以贯之的体现。因此,民族区域自治是党的民族政策的源头,我们的民族政策都是由此而来、依此而存。这个源头变了,根基就动摇了,在民族理论、民族政策、民族关系等问题上就会产生“多米诺骨牌”效应^[12]。

其次,民族区域自治是我国的一项基本政治制度。如果说民族区域自治的民族政策地位是基于社会主义政治文明建设的特色而言的,那么,民族区域自治的基本政治地位则是建基于中国特色社会主义制度体系本身。1952年中央人民政府颁布《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,对民族区域自治地方的建立、自治机关的组成、自治机关的自治权利等重要事项作出明确规定。1954年《宪法》以根本法形式确认了这一制度。“文化大革命”期间,民族工作受到严重影响,民族法制进程被迫中止,特别是1975年《宪法》取消了民族自治权的规定,但1982年《宪法》很快纠正了历史的错误。1982年《宪法》以1954《宪法》为基础,重新明确了中国特色社会主义制

度体系的“四梁八柱”,而民族区域自治作为一项基本政治制度,在塑造中国特色社会主义政治制度体系当中也一直占据重要位置,持续发挥其重要作用。党的十八大以来,民族区域自治的基本政治制度地位更加清晰明确,民族区域自治制度的政治功能越发彰显。习近平总书记深刻指出,“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”^[13]。这一论述,表明“各民族共同当家作主”是民族区域自治的重要目标。这与我国“人民民主专政”的国体和“人民代表大会制度”的政体高度契合,与我国“单一制”的国家结构形式完全符合。从民族区域自治的政治功能及其地位的阐释中,我们可以进一步印证中国特色社会主义政治发展道路的精神实质是“紧密联系、相互贯通、相互促进的”^[14]。

再次,民族区域自治是我国的一项基本法律制度。1984年,在反思“文化大革命”和总结民族区域自治历史经验的基础上,第六届全国人民代表大会第二次会议通过《民族区域自治法》。“至此,我国的民族区域自治实现了政策、制度、法律的三位一体。”^[15]《民族区域自治法》的颁布实施意味着我国民族区域自治实现了“有法可依”,这是我国民族事务治理法治化的重要标志。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国,把民族工作法治建设摆在重要位置,开启了依法治理民族事务的新篇章。习近平总书记指出,“我们要在坚持好、巩固好已经建立起来并经过实践检验的根本制度、基本制度、重要制度的前提下,坚持从我国国情出发,继续加强制度创新,加快建立健全国家治理急需的制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的制度。要及时总结实践中的好经验好做法,成熟的经验和做法可以上升为制度、转化为法律。”^[16]目前,我国已逐步建立起以宪法为根本、以民族区域自治法为主干的民族工作法律法规体系^[17]。这是我国民族区域自治由成熟的经验和做法上升为制度,再由制度转化为法律的一大成就。我国民族工作法律法规体系的形成,既为新时代推进

依法治理民族事务提供了基本法律遵循,也向国际社会展现了我国社会主义民族关系的显著优越性。概言之,民族区域自治的上述地位,进一步论证了新时代坚持和完善民族区域自治制度的必要性。民族区域自治制度是中国特色解决民族问题正确道路的一个重要制度保障,我们必须继续坚持和完善民族区域自治制度,进一步发挥其优势,切实把这项中国特色的政治制度坚持好、完善好、发展好^[18]。

三、民族区域自治的发展方向

坚持和完善民族区域自治,首先必须做到“坚持”民族区域自治制度。习近平总书记在第二次中央新疆工作座谈会上指出,“我们要坚定不移坚持党的民族政策、坚持民族区域自治制度。要深入细致开展党的民族政策宣传和思想政治工作,坚决克服和防止简单化、片面化,坚决克服和防止忽左忽右、摇摆不定。随着形势发展,需要完善的可以完善,需要改革的可以改革,但不能在根本立场上动摇。”^[19]在第四次中央民族工作会议上,习近平总书记进一步指出,“民族区域自治制度动摇不得、折腾不起。我们绝不能在改革问题上出现颠覆性错误,大的制度和方针政策不能搞一百八十度的大转弯,否则没有不跌跟头的。政策上搞一百八十度的大转弯,这是苏联、东欧社会主义国家的一个通病,我们不能步其后尘。现在有人提出,民族区域自治制度可以改变,民族自治区可以同其他省市实行一样的体制,这种看法不正确。在民族工作上,什么是颠覆性错误?就是取消民族区域自治制度。”^[20]“取消民族区域自治制度这种说法可以休矣!”^[21]民族区域自治不是解决民族问题的权宜之计,而是中国特色社会主义制度体系的重要制度构成。理解习近平总书记关于坚持民族区域自治制度的重要论述,需要将民族区域自治制度放置在中国特色社会主义制度体系当中进行系统性把握。从系统思维来看民族区域自治的理论方位,民族区域自治制度与中国特色社会主义制度是“基本制度”和“根本

制度”的关系,即民族区域自治制度这个“基本制度”是从属于中国特色社会主义制度这个“根本制度”的,并且随着中国特色社会主义制度的自我完善而不断完善。因此,正确理解民族区域自治制度要避免就民族区域自治制度论民族区域自治制度,而是应当随着中国特色社会主义制度的发展,与时俱进地坚持好、完善好、发展好中国民族区域自治制度。民族区域自治制度从属于中国特色社会主义制度的特征也决定了,坚持和完善民族区域自治制度是维护国家政治安全的题中之义。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出“总体国家安全观”,将政治安全摆在国家安全的首要位置,对确保国家制度安全提出了一系列要求。2015年7月1日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过新的《中华人民共和国国家安全法》(以下简称《国家安全法》),其立法目的是为了维护国家安全,保卫人民民主专政的政权和中国特色社会主义制度,保护人民的根本利益,保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,实现中华民族伟大复兴。该法从维护国家安全特别是从制度安全的角度,对民族区域自治制度的制度安全进行了规定。《国家安全法》第二章“维护国家安全的任务”第二十六条规定:“国家坚持和完善民族区域自治制度,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。坚持各民族一律平等,加强民族交往、交流、交融,防范、制止和依法惩治民族分裂活动,维护国家统一、民族团结和社会和谐,实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。”将民族区域自治制度提升到国家安全维度,并且从国家安全法律制度层面保障民族区域自治的制度安全,有助于在制度层面坚决防范民族领域重大风险隐患。《国家安全法》还进一步明晰了民族区域自治的制度安全内涵,具体包括巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系;坚持各民族一律平等;加强民族交往、交流、交融;防范、制止和依法惩治民族分裂活动;维护国家统一、民族团结和社会和谐;实现各民族共同团结奋斗、共同繁

荣发展等。而与这些方面相悖的行为,都将可能构成对国家安全的危害,成为法律需要规制的行为。“需要明确的是,开展民族识别和建立民族区域自治地方的任务已经基本完成,不存在继续推进的问题。”^[22]

其次,必须“完善”好民族区域自治制度。坚持好民族区域自治制度,并不意味着这一制度已经十分完美。经过实践探索,民族区域自治取得了举世瞩目的成就,为世界范围内其他国家正确处理民族关系提供了有益借鉴。因此可以肯定地说,民族区域自治在总体上是成功的,是一个真实、管用、有效的制度。但随着改革开放的深入推进和社会主要矛盾的变化,民族区域自治实践也迎来了新的问题和挑战,从而对继续“完善”好民族区域自治制度提出了新的要求。在第五次中央民族工作会议上,习近平总书记结合加强和改进党的民族工作的总体要求,对完善民族区域自治制度进一步指明了方向。其一,在宏观层面,民族区域自治的完善体现在如下方面:明确历史方位,以实现中华民族伟大复兴为出发点和落脚点;明确工作任务,促进各民族紧跟时代步伐,共同团结奋斗、共同繁荣发展;明确工作主线,推动各民族“五个认同”;坚持正确的中华民族历史观;坚持各民族一律平等;高举中华民族大团结旗帜;构筑中华民族共有精神家园;促进各民族广泛交往交流交融;坚持依法治理民族事务;坚决维护国家主权、安全、发展利益;坚持党对民族工作的领导。上述方面是进一步加强和改进党的民族工作的基本要求,是新时代完善好民族区域自治制度的具体方向。其二,在微观层面,民族区域自治的完善方向是:“确保党中央政令畅通,确保国家法律法规实施,支持各民族发展经济、改善民生,实现共同发展、共同富裕。”^[23]这阐明了民族区域自治的完善重点,是新时代进一步完善好民族区域自治制度的重要任务。第一,民族区域自治应当“确保党中央政令畅通,确保国家法律法规实施”。这是坚持党的领导和维护法治统一的基本要求。我国《民族区域自治法》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”,但这种变通执行或者停止执行有其严格的要求和限度,不是实施民族区域自治的最终目的。相反,随着少数民族和民族地区面貌的发展变化,民族自治地方变通执行或者停止执行上级国家机关的决议、决定、命令和指示的环境发生了极大的变化,党中央政令和国家法律法规在民族自治地方实施的障碍随之得以消除,相关变通立法也回归到了《宪法》《民族区域自治法》《中华人民共和国立法法》的“基线”,确保了我国法律体系的周延统一^[24]。目前从民族区域自治制度的实施情况来看,变通执行已经越来越少,主要集中在《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)婚姻家庭编关于婚姻年龄的限制。而《民法典》也在新时期顺应民族地区和少数民族的变化,将原《中华人民共和国民法总则》及各单行法中的变通规定予以删除,从而为民事法律制度在民族地区的推广实施提供了法律准备。第二,“支持各民族发展经济、改善民生,实现共同发展、共同富裕。”这进一步指明了完善民族区域自治的重要任务。从《宪法》和《民族区域自治法》的内容来看,民族区域自治的事项主要集中于经济社会权利方面,是国家面向民族自治地方承担国家帮扶义务的制度机制。因此,支持各民族发展经济、改善民生,有助于推动宪法和民族区域自治制度的实施,从根本上保障少数民族人权事业。而实现共同发展、共同富裕,是落实宪法中国家目标的具体任务,是中国特色社会主义的本质要求在民族区域自治制度中的具体体现。习近平总书记指出,“共同富裕本身就是社会主义现代化的一个重要目标。我们不能等实现了现代化再来解决共同富裕问题,而是要始终把满足人民对美好生活的新期待作为发展的出发点和落脚点,在实现现代化过程中不断地、逐步地解决好这个问题”^[25]。“实现共同富裕,要统筹考虑需要和可能,按照经济社会发展规律循序渐进。同时,这项工作也不能等,要自觉

主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题,推动社会全面进步和人的全面发展,促进社会公平正义,让发展成果更多更公平惠及全体人民,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感”^[126]。党的十八大以来,习近平总书记多次强调,全面实现小康,少数民族一个都不能少,一个都不能掉队。习近平总书记关于坚持和完善民族区域自治制度的重要论述,坚持把人权的普遍性原则和中国实际相结合,彰显了我们党坚持以人民为中心的发展思想,协调增进全体人民的经济、政治、社会、文化、环境权利,促进人的全面发展的坚定决心。

四、民族区域自治的方法论意义

民族区域自治,对于统一的多民族国家正确解决民族问题具有重要的方法论意义。“民族区域自治制度是包含了多重考虑、集多种因素为一体的制度设计,闪耀着马克思主义唯物辩证法的思想光芒。”^[127]党的十八大以来,习近平总书记基于对统一多民族国家国情的深刻洞察,深入阐述了实行民族区域自治的内在机理。“了解民族工作,首先要知道我们的‘家底’”^[128]“多民族是我国的一大特色,也是我国发展的一大有利因素”^[129]“中华民族多元一体格局是我国各民族在历史演进中形成的”^[130]“中华民族和各民族是一个大家庭和家庭成员的关系。”^[131]“我国历代中央政府都重视民族事务”^[132]“企图通过取消民族身份、忽略民族存在来一劳永逸地解决民族问题的想法是行不通的”^[133]“全党要牢记我国是统一的多民族国家这一基本国情”^[134]。在此基础上,习近平总书记阐明了民族区域自治的方法论:坚持统一与自治相结合、民族因素与区域因素相结合。

首先,坚持统一与自治相结合。团结统一是国家最高利益,是各族人民的共同利益,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^[135]。没有国家团结统一这个前提和基础,民族区域自治也就背离了其制度初衷。有外国学者指责我国的民族区域自治制度是“花瓶制度”,但却忽视了我国民族区域

自治与西方式民族区域自治在社会历史文化传统上的差异。在西方历史上,分裂是常态,统一是非常态,因而造就了西方历史中久远的地方自治传统。而在我国历史上,统一是常态,分裂是非常态。这反过来塑造了中国人的“大一统”传统^[136]。在中国,“无论哪个民族入主中原,都以统一天下为己任,都以中华文化的正统自居”^[137]。对于中国人而言,“大一统者,天地之常经,古今之通谊也。”但“大一统”绝非如西方学者认为的那样是“威权主义”(Authoritarianism)的,而是具有相当大的包容性,这种包容性的体现就是将统一与自治结合起来,把国家的整体利益和各民族的具体利益结合起来,既有利于保障国家统一和民族团结,又有利于保障各民族在“小家”中共同当家作主的权利^[138]。习近平总书记指出,“在党中央集中统一领导下,我们合理划分中央和地方职权,中央对所有地方行政区域包括民族自治地方和特别行政区拥有全面管治权。坚持各民族一律平等,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,依法行使地方国家机关的职权和自治权。……这些制度安排,有利于维护国家法制统一和主权、领土完整,有利于充分发挥中央和地方两个积极性、集中力量办大事,有利于巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系、推进中华民族共同体建设。这有效克服了一些国家那种各自为政、尾大不掉和民族隔阂、民族冲突的现象”^[139]。从宪法角度来看,统一与自治相结合的方法贯彻了“民主集中制”的组织原理。我国宪法第三条规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。……中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”“在中央的统一领导下”和“充分发挥地方的主动性、积极性”是“集中”与“民主”的具体体现。“在中央的统一领导下”确保了民族区域自治始终以国家的团结统一为前提和最高利益,“充分发挥地方的主动性、积极性”充分激发了各族人民投身社会主义现代化建设的积极性、主动性和创造性,

二者互为前提、互相作用,从而将民族区域自治的积极作用极大地释放出来。而在民族自治地方内部,民主集中制原则在自治机关的运行过程中同样发挥了十分重要的政治优势、组织优势、制度优势、工作优势,确保了民族自治地方的一切权力始终属于各族人民。正如习近平总书记所指出的,“发展社会主义民主政治,关键是要增加和扩大我们的优势和特点,而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。……我们要坚持和完善民族区域自治制度,巩固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,切实防止出现民族隔阂、民族冲突的现象”^[40]。

其次,坚持民族因素与区域因素相结合。民族区域自治,既包括了民族因素,又包括了区域因素。“一方面,我国的民族分布格局,全国是交错杂居,民族自治地方也是交错杂居,现在这种趋势越来越强。在一个自治地方,往往共同生活着数个、甚至数十个民族,由一个民族完全聚居在一个地方的很少。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。”^[41]“另一方面,在我国,一个民族不仅可以在一个地区实行自治,成立自治区,而且可以分别在多个地方实行自治,成立自治州、自治县,以及民族乡,回族就是典型的例子。”^[42]“但同时需要强调的是,我国所有民族自治地方都是中国共产党领导下的地方,都是中华人民共和国的地方,都是全国各族人民共同拥有的地方。”^[43]那么,为什么要以某个民族为主体建立民族自治地方呢?这是因为,“自治区戴了某个民族的‘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,共享建设发展成果”^[44]。2017年是内蒙古自治区成立70周年。中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央军委向内蒙古自治区成立70周年发来贺电,表扬“内蒙古各族人民识大体、顾大局、讲风格、求奉献、有担当,赢得并始终如一呵护了‘模范自治

区’的崇高荣誉!”建设好模范自治区是习近平总书记对内蒙古一以贯之的要求。习近平总书记多次到内蒙古这个首个建立省一级自治区的地方进行考察,嘱托内蒙古干部群众要倍加珍惜荣誉,强化使命担当,在新时代继续保持模范自治区的崇高荣誉。可以预期的是,“民族区域自治制度作为中国特色社会主义制度建设的伟大创举,将以内蒙古全方位建设‘模范自治区’的示范作用发挥出新时代的生命力和优越性。”^[45]

习近平总书记关于民族区域自治的方法论回答,深刻揭示了民族区域自治制度的中国特色。中国民族区域自治制度是有别于西方国家的“民族自治”或者“地方自治”的,中国民族区域自治结合了“民族”和“区域”两种因素,是“民族因素”和“区域因素”共同作用的结果。但需要说明的是,这种结合并不是在制度安排上把“民族”与“地域”挂起钩来,不考虑各族人口混居的具体情况。毋宁说,民族区域自治制度一开始就考虑了不同民族交错杂居、交往交流的目的,对此不能进行片面理解。我国民族自治地方以行政区划为标准,存在“自治区”“自治州”“自治县”三种建置,以民族组成为标准,可以分为“以一个少数民族聚居区为基础建立的自治地方”“以一个人口较多的少数民族聚居区为基础建立的民族自治地方或几个人口较多的少数民族聚居区为基础建立的民族自治地方中,包含以一个或几个人口较少的其他少数民族聚居区为基础建立的民族自治地方”和“以两个或多个少数民族聚居区为基础联合建立的自治地方”等三种建置,民族区域自治如此“犬牙交错”“互相内嵌”的建置设计,本身就体现了各民族“你中有我、我中有你”的结构特征^[46]。而被理论界常常忽略的另一个问题是,“民族因素”与“区域因素”本身具有交叉性质。有学者认为,民族区域自治本质上是民族内部事务和地方性事务的“行政自治”^[47]。实际上,“民族因素”与“区域因素”就其地位而言也是处于变化之中的。随着各民族之间的交往交流交融程度进一步加深,“民族因素”越来越多地被“区域因素”所吸收,

一般地方和民族自治地方的趋同化发展变得不可逆转。在此情况下,民族区域自治实践需要更多考虑“共同性”因素的增长,从“增进共同性”的现实需要正确把握好民族区域自治的发展方向。坚持民族因素与区域因素相结合,为新时代民族工作增进共同性、尊重和包容差异性提供了方法论指导,是民族区域自治发挥凝聚功能的又一体现。总的来说,民族区域自治的逻辑在于“合”而不在于“分”^[48]。“做到坚持‘两个结合’,核心要义是把维护国家统一、民族团结放在第一位,将其视为民族区域自治实行的初衷、坚持的依据、完善的目标。”^[49]

五、民族区域自治的实施机制

2024年,纪念民族区域自治法颁布实施40周年座谈会指出,“要准确把握新征程上坚持和完善民族区域自治制度的新要求,推动民族区域自治法实施取得新成效。要坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导,坚决维护国家统一、民族团结,推动民族地区经济社会高质量发展,着力构筑中华民族共有精神家园,依法治理民族事务,团结动员全国各族人民为实现中华民族伟大复兴共同努力奋斗”^[50]。民族区域自治法作为“行政执法导向的法律”^[51],其实施机制具有多方面要求,涉及经济、政治、文化、社会、生态等多个领域。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕铸牢中华民族共同体意识的民族工作主线,对全方位实施民族区域自治做出了战略部署,并且在许多民族事务领域提出了具体的改革目标和任务。特别是党的二十届三中全会提出,要“健全铸牢中华民族共同体意识制度机制,增强中华民族凝聚力”^[52]。“健全铸牢中华民族共同体意识制度机制”是一种全新的表述,突显了“制度机制”在铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设中的根本性意义、全局性保障和长远性作用。民族区域自治的实施要以“健全铸牢中华民族共同体意识制度机制”为要求,通过不断健全民族政策和法律法规体系,推动民族

事务治理体系和治理能力现代化。

一是帮助民族自治地方发展经济、改善民生。“落实民族区域自治制度,关键是帮助自治地方发展经济、改善民生”^[53]。民族区域自治始终把社会经济发展作为中心任务,不断夯实各民族共同富裕的物质基础,推动各民族共同走向社会主义现代化。具体来讲,其一,完善差别化区域支持政策,支持民族地区全面深化改革开放,提升自我发展能力。即根据不同地区、不同民族实际,以公平公正为原则,突出区域化和精准性,继续加强民族政策和法规领域的制度创新。其二,加大对民族地区基础设施建设、产业结构调整的支持力度,优化经济社会发展和生态文明建设整体布局。即民族地区要立足资源禀赋、发展条件、比较优势等实际,更好把握新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局,找准实现高质量发展、促进共同富裕的切入点和发力点,因地制宜完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制。其三,支持民族地区实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,促进农牧业高质高效、乡村宜居宜业、农牧民富裕富足,“坚决守住防止规模性返贫底线”。其四,完善沿边开发开放政策体系,深入推进固边兴边富民行动。把边疆地区发展纳入区域协调发展战略、区域重大战略;发挥边疆地区沿海、沿边等优势,打造形态多样的开放高地;坚持城乡融合发展,稳步推进以县城为重要载体的新型城镇化建设;不断改善边疆地区生产生活条件,加快补齐基础设施和基本公共服务短板^[54]。

二是发展全过程人民民主。民族区域自治制度是保障各民族当家作主的重要制度保障。作为中国特色社会主义民主政治的重要组成部分,民族区域自治与全过程人民民主具有内在逻辑关联性,共享中国特色社会主义民主政治的价值属性。民族区域自治实践全过程人民民主,应当着眼于民族自治地方各民族共同发展,确保各族公民享有同等的法律地位,享受同等权利、履行同等义务。其一,充分保障各族人民民主权利,

保证各族人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,平等参与各项事务,不允许任何人有超越法律的特权。其二,依法保障各族群众合法权益,依法妥善处理涉民族因素的案事件,依法打击各类违法犯罪行为,做到法律面前人人平等。要严格区分不同性质的矛盾,是什么问题就按什么问题处置,不能把涉及少数民族群众的民事和刑事问题简单归结为民族问题,也不能把发生在民族地区的一般矛盾纠纷简单归结为民族矛盾。凡属违法犯罪的,不论涉及哪个民族、来自哪个地区,都要依法处理,不能以民族划线搞选择性执法。对极少数蓄意挑拨民族关系、破坏民族团结的犯罪分子,对搞民族分裂和暴恐活动的犯罪分子,不论什么民族、信仰哪种宗教,都要坚决依法打击^[55]。

三是构筑中华民族共有精神家园。民族地区经济社会的发展,不必然会带来对共同文化的认同。构筑中华民族共有精神家园,有助于为铸牢中华民族共同体意识奠定坚实的精神和文化基础。从民族区域自治的文化建设任务来讲,构筑中华民族共有精神家园要“努力帮助民族自治地方加速经济和文化的发展”“加强社会主义精神文明建设”。从构筑中华民族共有精神家园之“共同”维度,该领域精神文明建设包括如下范畴。其一,加强“五史”(党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史)教育,用共同理想信念凝心铸魂。其二,深入培育和践行社会主义核心价值观,深化爱国主义、集体主义、社会主义教育。其三,深入实施红色基因传承工程,大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神、以改革开放为核心的时代精神,不断增强对中华民族的认同感和自豪感,振奋各族人民奋进新征程、建功新时代的精气神。其四,实施中华优秀传统文化传承发展工程,在增强对中华文化认同的基础上,大力推动各民族优秀传统文化的传承保护和创新交融。其五,全面推广和普及国家通用语言文字,全面推行使用国家统编教材,以语言相通促进心灵相通、命运相通。需要说明的

是,精神和文化本身是需要不断创新发展的。正如习近平总书记所指出的,从党的民族工作来看,建设中华民族现代文明,必须顺应中华民族从历史走向未来、从传统走向现代、从多元凝聚为一体的发展大趋势,深刻理解把握中华文明的突出特性,在新的历史起点上不断构筑中华民族共有精神家园,为铸牢中华民族共同体意识奠定坚实的精神和文化基础^[56]。

四是促进各民族广泛交往交流交融。民族区域自治要以有利于巩固国家统一、增强中华民族凝聚力和各民族共同繁荣发展为着力点^[57]。当前,关于各民族交往交流交融,还存在许多理论上的模糊认识和实践中的不当做法,其根子都在于没有把握好分寸。“交融不是要取消民族之间的差异性,更不是要让哪个民族消亡,而是要促使各族群众相互学习、相互借鉴”^[58]。“总的是要尊重差异、包容多样,通过扩大交往交流交融,创造各族群众共居共学、共建共享、共事共乐的社会结构和社会条件,不断拓宽各民族全方位嵌入的实践路径,促进各民族在理想、信念、情感、文化上的团结统一,守望相助、手足情深”^[59]。促进各民族广泛交往交流交融,有着坚实的宪法法律基础。我国《宪法》和《民族区域自治法》均明确规定:“在维护民族团结的斗争中,要反对大民族主义,主要是大汉族主义,也要反对地方民族主义”。“民族主义”天然具有排他性,大民族主义和地方民族主义作为“民族主义”的两种表现形式,以其“区隔”“封闭”思维阻碍各民族广泛交往交流交融,容易造成民族隔阂和对立,严重的还会被敌对势力利用^[60]。推动构建互嵌式社会结构和社区环境是反对“两种民族主义”的有力举措,为根本上铲除“两种民族主义”的滋生土壤提供了良好的社会环境。针对当前我国民族人口呈现大流动、大融居的新特点,做好城市(社区)民族工作要把握如下要求。首先,完善各民族融入城市的政策举措、制度保障和表彰激励机制,将少数民族流动人口纳入城市流动人口服务管理体系,帮助解决就业落户、社会保障、就医就学、租房租赁等问题,合理照顾少数民族风俗

习惯。其次,坚决反对和纠正针对特定地区特定民族成员的歧视性做法。最后,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,服从当地政府及有关部门管理,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^[61]。总之,民族区域自治的实施,要以贯彻党中央决策部署为前提,把制度机制建设和治理能力建设摆到更加突出的位置,搞好配套衔接,做到彼此呼应,增强整体功能。

古今中外,处理民族关系、解决民族问题都是治国理政的重大课题,都有赖于实行一定的制度。制度合适不合适,对民族关系、国家命运影响甚

大。民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度,是中国特色解决民族问题的正确道路的重要内容和制度保障。实践证明,民族区域自治制度符合我国国情,在维护国家统一、领土完整,在加强民族平等团结、促进民族地区发展、增强中华民族凝聚力等方面都起到了重要作用。习近平总书记关于坚持和完善民族区域自治制度的一系列重要思想、重要观点、重要论断,立意高远、内涵丰富、论述深刻,是对党的民族理论的重大创新发展。新征程上,我们要进一步深入贯彻这些重要论述,把民族区域自治制度优势更好转化为国家治理效能,推进新时代民族团结进步事业。

[参考文献]

- [1][4][7][11][20][21][27][28][29][30][31][32][33][34][38][41][42][43][44][46][49][53]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[G].民族出版社,2015:71,73,73,78,76,75,79,19,22,25,29,32,35,38,81,81,81,81-82,82,82,82,86.
- [2]《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》辅导读本[M].人民出版社,2019:225.
- [3]民族工作文献选编(1990-2002年)[G].中央文献出版社,2003:28.
- [5]白桂梅.国际法上的自决权与少数者权利[J].中外法学,1997(4).
- [6]习近平.在文化传承发展座谈会上的讲话[J].求是,2023(17).
- [8]李鸣.中国民族法制史论[M].中央民族大学出版社,2008:16.
- [9][10][46]熊文钊.民族法学(第三版)[M].北京大学出版社,2022:120,125,178-180.
- [12][15][17][22][55][57][58][59][60][61]中共中央统一战线工作部,国家民族事务委员会.习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想学习读本[M].人民出版社、民族出版社,2024:73-74,72,74,101-102,74,93,93,59-60,97.
- [13][19][35]习近平关于社会主义政治建设论述摘编[G].中央文献出版社,2017:152,147-148,151.
- [14][16][37][40]习近平.论坚持人民当家作主[M].中央文献出版社,2021:5,278,283,85.
- [18]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].民族出版社,2022:23.
- [23]习近平在中央民族工作会议上强调 以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展[N].人民日报,2021-08-29.
- [24]徐爽.变通立法的“变”与“通”——基于74件民族自治地方变通立法文件的实证分析[J].政法论坛,2021(4).
- [25][26]习近平.论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局[M].中央文献出版社,2021:503,480.
- [36]潘岳.中西文明根性比较[M].新世界出版社,2022.
- [39]习近平.在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的讲话[M].人民出版社,2024:5-6.
- [45][48]郝时远.民族区域自治:中国特色社会主义制度建设的伟大创举——纪念民族区域自治法颁布40周年[J].思想战线,2024(5).
- [47]陈云生.宪法人类学:基于民族、种族、文化集团的理论建构及实证分析[M].北京大学出版社,2005:555-556.
- [50]新华社.铸牢中华民族共同体意识 纪念民族区域自治法颁布实施40周年座谈会在京举行 赵乐际出席[J].中国人大,2024(13).
- [51]沈寿文.理解“行政执法导向的法律”——一种对我国《民族区域自治法》立法思路的思考[J].政治与法律,2018(3).

