

民族区域自治：中央民族工作会议讲了什么？

郝时远

(中国社会科学院，北京 100732)

摘要 自苏联解体、东欧剧变以来，有关中国民族区域自治制度是“苏联模式”还是“中国特色”的问题，成为观察、评判和解决中国民族问题的焦点。“坚持与完善”、“放弃与取消”的争论，涉及中国解决民族问题的道路抉择、制度设计、理论依据和基本法律层面。在2014年中央民族工作会议上，习近平总书记的重要讲话对中国特色解决民族问题的正确道路进行了阐释，专门对坚持和完善民族区域自治制度进行的论述，对一些模糊认识和错误观点进行了回应。本文就中央民族工作会议关涉民族区域自治制度的内容做一析述。

关键词 中国特色；制度保障；政策源头；两个结合；依法完善

(中图分类号) C957 (文献标识码) A (文章编号) 1005-8575 (2015) 01-0005-09

DOI:10.15970/j.cnki.1005-8575.2015.02.001

中国解决民族问题的制度安排是民族区域自治。在2014年召开的中央民族工作会议上，习近平总书记在讲话中对中国特色解决民族问题的正确道路进行了全面阐释，其中对民族区域自治制度的由来、特点、作用以及如何坚持与完善，进行了专门的论述。^①本文就中央民族工作会议关于民族区域自治制度讲了些什么，谈谈自己的体会。

一、关于民族区域自治制度 争论的一些背景

民族区域自治是中华人民共和国的基本政治制度之一，为宪法所确立，受《中华人民共和国民族区域自治法》所保护。这一制度的实践，已经完成了民族区域自治地方的行政建制任务，即在中国大陆范围的行政区划中设立的5个自治区、30个自治州和120个自治县，统称自治地

方，面积占国土面积的64%左右。这些自治地方大都处于中国经济地理的西部地区，是中国少数民族聚居地区，集资源富集、水系源头、生态屏障、文化多样、边疆和贫困地区的特征于一身，经济社会发展任务艰巨。

自20世纪90年代前苏联解体、东欧剧变之后，质疑中国民族区域自治制度的说法随之出现。一是一些西方政客和智囊学者做出了“所有的社会主义多民族国家都将步苏联的后尘”的判断，其基本立足点就是中国实行了“苏联模式”的民族政策；二是国内一些人认为民族区域自治制度源自苏联，地域辽阔的自治区“是天然分裂的土壤”。前者出于冷战思维的意识形态对立，并不奇怪。而后者的看法却令人费解。不过，面对当时苏东社会主义阵营“多米诺骨牌”式的崩解，对“和平演变”产生的忧虑和恐慌似可理解。对此，笔者在1993年底完

(收稿日期) 2015—01—20

(作者简介) 郝时远(1952—)，男(蒙古族)，内蒙古武川人，中国社会科学院学部委员、研究员。主要研究领域为民族理论与民族政策。

^① 本文涉及的习近平总书记讲话等中央民族工作会议精神的内容，主要来源于王正伟《做好新时期民族工作的纲领性文献——深入学习贯彻习近平总书记在中央民族工作会议上的重要讲话》，《求是》2014年10月16日；丹珠昂奔《沿着中国特色解决民族问题的道路前进——中央民族工作会议精神学习体会》，《中国民族报》2014年11月15日。下文不一一注出。

成的《冷战后世界民族主义浪潮及其对我国的影响》研究报告中，做出了回应。^①

苏联解体和东欧剧变，对世界政治、国家格局产生的冲击，丝毫不亚于俄国“十月革命”及其推动的社会主义运动产生的影响，其中民族问题在这种影响中可谓举足轻重。国内学界对苏联戈尔巴乔夫执政时期民族问题的关注，源于1986年12月苏联哈萨克斯坦共和国的“阿拉木图事件”，这一事件揭开了苏联政治演变过程中的民族问题危机。1987年，作为高瞻远瞩的政治家邓小平在会见匈牙利领导人卡达尔时，介绍了中国改革开放是全新的事业，其中谈到了中国社会主义制度的优势问题，他明确指出“我们既不能照搬西方资本主义国家的做法，也不能照搬其他社会主义国家的做法，更不能丢掉我们制度的优越性。”关于制度优越性，邓小平首先列举了坚持党的领导，其次是民主集中制，第三个就是“又如解决民族问题，中国采取的不是民族共和国联邦制，而是民族区域自治制度。我们认为这个制度比较好，适合中国的情况。我们有很多优越的东西，这是我们社会制度的优势，不能放弃”。^[1]显而易见，面对置身于苏联改革动荡中彷徨的东欧领导人，邓小平这番话表明了中国坚定走自身发展道路的自信。其中，从中国国情出发论及民族区域自治制度的优越性，无疑是针对中苏两国解决民族问题道路不同而言的。

在1989年“政治风波”之后，中国受到美国等西方国家的制裁，前苏联和东欧的政治演变加快。中国的改革开放形势遭逢国内和国际双重因素的影响，其中包括1989年西藏拉萨骚乱事件和实施戒严、1990年新疆巴仁乡事件初现的“三股势力”问题。但对中国而言，当时最重要的是改革开放事业如何走下去的问题。“和平演变”、“姓资姓社”、“计划与市场”、“是左是右”的问题成为最大的困扰。邓小平南巡及其发表的一系列讲话，解决了这个问题。“我坚信，世界上赞成马克思主义的人会多起来的，因为马克思主义是科学。……一些国家出现严重曲

折，社会主义好像被削弱了，但人民经受锻炼，从中汲取教训，将促使社会主义向着更加健康的方向发展。因此，不要惊慌失措，不要认为马克思主义就消失了，没用了，失败了。哪有这回事！”^[2]这就是老一辈无产阶级革命家的政治定力和理想信念的坚定性。中国的改革开放事业也由此进入了新阶段。

在2008年西藏拉萨“3·14事件”、2009年新疆乌鲁木齐“7·5事件”之后，有关民族政策、特别是民族区域自治制度问题方面的争论，不仅在学术界形成了高潮，而且社会舆论中的非议之说也比比皆是，所谓“苏联模式”论、“新疆省改为自治区是倒退”论、“通过行政区划改革分解自治区”论、“不要再提自治地方占国土面积64%”论、“改为地方自治”论、“取消民族区域自治”论等，不一而足，形成气候。笔者认为这是重大政治原则问题，所以反对“去政治化”的观点，立场不同、原则相异，必然要对质疑、批评、污名化、妄自菲薄的所谓“不折不扣的苏联模式”、“高度政治化”、“区隔制度”、“第二代民族政策”之说给予回应，对罔顾事实、脱离国情的所谓“美国经验”、“印度经验”、“巴西经验”的“药方”予以驳议。^②

时至今日，这场持续了二十年、集中了十年、高峰了五年的论战可谓告一段落，但并未偃旗息鼓。所以，笔者在一次座谈会上也明确指出，中央民族工作会议之后，过去存在模糊认识的一些人会顿开茅塞地心服口服，同时也会有人口服心不服，或者口不服心也不服。这种现象并不奇怪。民族问题是中国“绕不开”、“躲不过”的重大事务，也是世界性难题，怎么看、怎么办？会存在不同的见解。中央要求全党统一到这次民族工作会议的精神上来，不等于所有的人都会自觉地认同这一要求。因此，包括在民族工作领域、民族研究学界乃至社会舆论之中，正确释读和准确理解中央民族工作会议的精神，坚定贯彻和全面落实中央民族工作会议的精神，最大限度地统一思想、达成共识仍是一个艰巨的任务。

^① 这份蓝皮研究报告提交后受到有关部门的重视，并专门安排作者于1994年初的中央统战工作会议开幕式上进行了报告。

^② 参见拙文《评“第二代民族政策”的理论与实践误区》，《新疆社会科学》2013年第2期；《美国是中国解决民族问题的榜样吗？——评“第二代民族政策”的“国际经验教训”说》，《世界民族》2012年第2期；《巴西能为中国民族事务提供什么“经验”——再评“第二代民族政策”的“国际经验教训”说》，《西北民族大学学报》2012年第4期；《印度构建国家民族的“经验”不值得中国学习——续评“第二代民族政策”的“国际经验教训”说》，《中南民族大学学报》2012年第6期。

二、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

习近平在中央民族工作会议上的讲话，立足于尊重历史、符合国情、顺应人心这一基本立场，阐释了中国特色解决民族问题的正确道路。这是对中国共产党解决民族问题的理论、道路、制度、政策和法律及其实践的高度概括。而“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正确道路的重要内容和制度保障”。道路、制度的关系就是如此。

这里说的“重要内容”是什么？可以从三个方面去理解，也就是要从“尊重历史、符合国情、顺应人心”去认识。尊重历史，就是尊重中国统一的多民族国家形成和发展的历史。对此，习近平在报告中专门进行了论述，从源自先秦时期的“五方之民”的格局，“修其教不易其俗、齐其政不易其宜”的观念，到秦汉以后历代中央王朝的“因俗而治”政策，即“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”，来阐释“中国特色”的历史底蕴。也就是说，讲“中国特色”，首先“要讲清楚每个国家和民族的历史传统、文化积淀、基本国情不同，其发展道路必然有着自己的特色”。^[3]对中国的国家和民族的历史过程而言，“这种维护统一又重视差别的理念，对中华民族的形成和发展至关重要”。

符合国情，首先是符合中国的历史国情，但是历史上“因俗而治”这类“制度是老办法”，不过是“臣服朝贡”、“怀柔羁縻”之类。对此，毛泽东早就指出，解决民族问题靠历史上那些“怀柔羁縻的老办法是行不通了”。^[4]所以，习近平总结说“我们党采取了民族区域自治这个新办法，既保证了国家团结统一，又实现了各民族共同当家做主”。民族区域自治制度符合中国共产党领导下的新中国的现实国情。

顺应人心，就是承认中国历史和现实的国民成分多样性，也就是多元一体。民族识别不仅解决56个民族的平等地位和族别身份问题，而且实现了少数民族聚居地区保障各民族平等权益的民族区域自治。统一的多民族国家、多元一体的中华民族大家庭这一国情定位，就是最大的顺应

人心。

作为“制度保障”，民族区域自治制度保障了什么？习近平在讲话中指出“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了重要作用。”

同时，民族区域自治制度作为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，还在于“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效应”。中国之所以没有在苏联解体、东欧剧变后像西方人做出的判断或预言那样走向分裂，就在于我们没有放弃中国特色的社会主义道路，没有因为苏联、东欧国家的社会主义建设失败而乱了阵脚、出现颠覆性错误，没有在解决民族问题的制度、政策和理论上自我绑架于“苏联模式”而“搞一百八十度的大转弯”。

为什么会这样？“一个重要原因就在于我们找到并坚持了适合我国实际的解决民族问题的正确道路”。这条道路的重要内容和制度保障就是民族区域自治。

三、取消民族区域自治制度 这种说法可以休矣

如前所述，自上个世纪80年代末开始，将中国的民族区域自治制度比附“苏联模式”的说法已经出现。及至2008、2009年以来，将民族区域自治制度捆绑于“苏联模式”的论说可谓“公行天下”。就中国的根本政治制度、基本政治制度而言，在国内报刊和社会舆论中公开质疑、批评、甚至要求取消的制度，唯有民族区域自治制度。而这些主张无视党和国家始终强调的“坚持和完善民族区域自治制度”的政治原则，罔顾党中央关于“民族区域自治，作为党解决我国民族问题的一条基本经验不容置疑，作为我国的一项基本政治制度不容动摇，作为我国社会主义的一大政治优势不容削弱”的政治告诫，^[5]颇有“墙倒众人推”的势头。这是令人奇怪的现象。

其实，在一些人的心目中，由于对民族问题长期性和复杂性缺乏认识，面对涉藏、涉疆问题的严重性难以找到根源，尤其是产生了把西藏、新疆地区各族人民与达赖集团、“东突”势力之间的“特殊矛盾”放大和捆绑于某个族别、某个地区的指向，从而将这些问题归结为实行民族政策的结果。而民族政策集大成的政治载体就是民族区域自治制度。所以，通过“苏联模式”来污名化这一制度、通过“去政治化”来废弃这一制度，也就成为解决中国民族问题的“灵丹妙药”，取而代之的就是“美国没有民族识别”、“美国没有身份证”、“美国没有民族大学”、“美国没有民族区域自治”，所以“美国没有民族分裂”的荒谬逻辑推理。

关于中国的民族区域自治制度是不是“苏联模式”的问题，首先要分清马克思主义的基本原理不等于“斯大林主义”，科学社会主义的实践不等于“苏联模式”，“民族共和国联邦”不等于国家统一体制下的民族区域自治。这是问题的关键。从新中国建立之初开始，毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家都就此做过针对性的论述。对此，不能不以为然。中国共产党强调中国的民族区域自治在形式上和实质上不同于苏联的联邦制，是立足于中国的国情特点，突出了马克思主义基本原理与中国解决民族问题实际相结合的“中国特色”。但是，“苏联模式”的确对中国产生过引导和影响，这也是事实。在中国共产党早期解决民族问题的政治纲领中、建国模式中，遵照共产国际的指示形成的文本中凸显了苏联建国模式的“身影”。但是，任何纠结于完成这一历史过程中党的阶段性政治主张（如承认各民族的自决）、尝试性探索（实行联邦制）等方面的历史研究，都要从历史过程和现实结果去分析，对这样的历史过程都要从中国共产党认识和把握国情的过程去理解。这是历史唯物主义的基本态度。

中国共产党最终选择了人民国家的统一和少数民族聚居地区实行民族区域自治，这是尊重历史、符合国情、顺应人心的政治抉择。但是，旧中国遗留下来的民族问题遗产不会因新中国的建立而自然消除。即如大英帝国制造“西藏独立”的历史影响，沙俄觊觎新疆和苏联支持下的“东突厥斯坦共和国”的历史影响，也不会因这

些地方和平解放和建立自治区而烟消云散，而且随着西藏叛乱和达赖喇嘛流亡，中苏关系的破裂，使这些历史因素在冷战对抗的国际形势中继续发酵，继续产生着影响。对此，改革开放后邓小平视察新疆时曾一针见血地指出“新疆的根本问题是搞共和国还是搞自治区的问题。要把我国实行的民族区域自治制度用法律的形式规定下来，要从法律上解决这个问题。”^[6]也就是说，实行民族共和国联邦制就是“苏联模式”，实行国家统一体制下的民族区域自治就是“中国特色”。这是明白无误的结论。

美国也好、印度和巴西也罢，没有中国的历史，也没有中国的民族格局。但它们都有多党竞争的联邦制度，实行种族、种姓的“平权政策”，以及识别族群身份的人口统计和“种族脸谱化”的实践。但并没有提供什么成功经验。习近平指出：在国家制度的选择问题上，“不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’。也不能看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺，要搬过来；或者，看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去除掉。这两种观点都是简单化的、片面的，因而都是不正确的。”“我们需要借鉴国外政治文明有益成果，但绝不能放弃中国政治制度的根本。中国有960多万平方公里土地、56个民族，我们能照谁的模式办？谁又能指手画脚地告诉我们该怎么办？”^[7]正是基于这样的认识，习近平在中央民族工作会议报告中针对民族区域自治是“苏联模式”的问题指出“有人认为这个制度是苏联模式，现在国内有人这样说，当年苏东剧变后西方也有人这样说。这种说法不符合事实，是张冠李戴。”他认为在这一制度安排方面，“老一辈领导人想得是很深很远的”。并进一步强调指出“有人说，民族区域自治制度不要搞了，民族自治区可以同其他省市实行一样的体制。这种看法是不对的，在政治上是有危害的。我再次明确说一遍，取消民族区域自治制度这种说法可以休矣。”

四、没有国家团结统一就谈不上民族区域自治

《中华人民共和国民族区域自治法》明确

规定“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。”其中，“在国家统一领导下”是基本原则和前提条件。民族自治地方“行使自治权”必须维护国家统一。在中国实行民族区域自治制度近七十年的实践中，民族区域自治地方在维护国家统一方面发挥了重要作用，没有任何一个民族区域自治地方自治机关违背“国家统一领导”的基本原则。自治区、自治州、自治县的人民代表大会，不是“民族议会”，而是实行民族区域自治制度的少数民族聚居地区各民族人民代表共同行使自治权的权力机构。各级自治政府，是人民政府而非“民族政府”，这从来是一个基本的政治事实。这就是中国共产党领导下的民族区域自治实践展示的“中国特色”。中国共产党的领导是国家团结统一的标志，是进行国情比较时必须站稳的基本立场。

然而，在实践的认知中，笼而统之地将中国的民族区域自治在学理上归结为“联邦制”范畴、比附于西方国家“民族自治”的现象却很普遍。这种不求甚解、缺乏科学严谨的“自治”理解，是误读中国民族区域自治制度的重要原因，也必然产生对中国民族区域自治制度进行“张冠李戴”的评判。在西方国家，北欧萨米人的“民族自治”不存在行政区划的因素，只有传统驯鹿牧放地和迁徙路线的地域特征，以历史上的“萨米庭”为基础建立了萨米人组成的“萨米议会”。西班牙巴斯克、加泰罗尼亚等自治区，具有民族区域自治的行政区划特征，但是其自治政府的产生由全国性、地方性、民族性等党派竞争获取地方议会优势席位来决定，英国的苏格兰等“地方议会”也是如此，都是在包括民族党在内的多党民主制体制中运作。这与中国的政治国情格格不入、完全不是一回事儿。

2009年达赖集团提出的所谓“藏人治藏”的“名副其实自治”方案，就是效仿西方模式的产物，其声称该“方案”是在“中国宪法”和“民族区域自治法”的框架内，却完全违背了国家统一的政治因素，即中国共产党的领导这一宪法原则。而这一原则是中国特色解决民族问题正确道路的根本，也是正确理解这条道路的“重要内容”、“制度保障”的基石。因为“我国

所有民族自治地方都是党领导下的地方，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。我们的自治区戴了民族的‘帽子’，戴这个‘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”。因此，“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”。混淆“民族区域自治”与“民族自治”、分不清“中国共产党领导”与“多党民主制”、搞不清“中国特色”与“西方模式”，进而产生无视国情的“张冠李戴”、历史虚无主义的妄自菲薄，这是造成这些年来对中国民族区域自治制度及其理论内涵和法律规定不读、不解和误读、误解的根本原因。事实上，“去此政治化”就是“学彼政治化”，没有什么“中间道路”可走。

对中国而言，坚持中国共产党的领导治国理政、内政外交的根本。这是一个严肃的政治问题，也是当代中国最根本的政治国情。民族工作也不例外，习近平指出“民族工作是政治性、政策性都很强的工作。要坚持从政治上把握民族关系、看待民族问题。”这是坚持中国特色解决民族问题的正确道路的不二法门。“中国共产党的领导是民族工作成功的根本保证，也是各民族大团结的根本保证。没有坚强有力的政治领导，一个多民族国家要实现团结统一是不可想象的”。因此，坚定不移地走中国特色解决民族问题的正确道路，必须遵循会议提出的一系列基本原则：在政治方向上，坚持在中国共产党领导下，走中国特色社会主义道路；在制度设计上，坚持和完善民族区域自治制度；在工作主题上，坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展；在精神纽带，坚持打牢中华民族共同体的思想基础；在民族关系上，坚持各民族一律平等，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。这是坚持道路、完善制度、把解决民族问题置于各民族最高利益层面必须遵循的政治原则。

五、坚持和完善民族区域自治制度要做到“两个结合”

坚持和完善民族区域自治制度，是党和国家

历来强调的重大政治原则。如何坚持和完善，也是党的民族工作、民族理论研究始终关注的重大课题之一。习近平在讲话中指出“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。”“二是坚持民族因素和区域因素相结合。民族区域自治，既包含了民族因素，又包含了区域因素。”

在有关民族区域自治多种因素相结合的既往论述中，概括为“历史与现实”、“政治与经济”、“民族与地方”因素相结合。这与本次民族工作会议提出的“两个结合”有什么区别？简单地说，前“三对因素”是中国民族区域自治制度设计的立足点和特征，这次提出的“两个结合”是坚持和完善民族区域自治制度的着眼点和机制。这不是相互替代的关系。国家统一才有民族区域自治，民族区域自治是维护国家统一的特殊形式，这是辩证统一的关系。其次，民族区域自治地方事务，既有民族事务的特殊性，又有区域事务的普遍性。对民族事务，“要在确保国家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”。同时，对民族地区普遍存在的共性问题，如生态保护、扶贫开发、边疆建设、教育事业、道路交通等基础设施建设问题，则要通过制定区域性政策加以解决。

因此，认识“两个结合”必须立足于“统一”（普遍性）和“自治”（特殊性）这一对关系。这是辩证唯物主义的基本思想方法。对自治地方而言，国家统一的要求建立在“要在确保国家法律和政令实施的基础上”，民族区域“自治”的权益体现在“依法保障自治地方行使自治权”的实践中。民族区域自治地方要贯彻落实国家的所有法律和政令，而依法行使自治权所依之法同样是国家的基本法律，也就是《中华人民共和国民族区域自治法》，不仅自治地方要贯彻，国家机构也要贯彻，内含自治地方的省同

样要贯彻，而且全社会都要学习和遵守。

六、要把宪法和民族区域自治法的规定落实好

《中华人民共和国宪法》规定了在少数民族地区实施民族区域自治，由此确立了民族区域自治制度在国家基本政治制度层面的地位。这是除了“修宪”或“改旗易帜”无法变更的政治实践。依据宪法原则制定的《中华人民共和国民族区域自治法》，规定了自治地方的权利与义务，规范了中央与地方的关系、民族关系等原则内容，指出了贯彻落实民族区域自治法的根本途径，即“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”，“国务院及其有关部门应当在职权范围内，为实施本法分别制定行政法规、规章、具体措施和办法。”这就是中央民族工作会议关于“要把宪法和民族区域自治法的规定落实好”的根本要求。

因此，贯彻落实宪法和民族区域自治法的规定，自治地方就要依法制定自治条例、单行条例，国务院及其相关部门就要依法制定贯彻落实民族区域自治法的行政法规、规章、具体措施和办法。这是一个尚未完成的法律实践。在全面依法治国的实践中，贯彻落实民族区域自治法是坚持和完善民族区域自治制度的根本任务。其中，自治区一级的自治条例，就是自治区在依法保障、依法规范、依法行使自治权方面处理好中央与地方关系的具体准则。然而，有人认为“这样的思路和做法必然与中央各部委的权限和国家整体发展规划发生冲突，而且必然加强少数民族和汉族双方的‘民族’意识，从而形成各‘民族’之间的权力和利益博弈。我觉得这是一条分裂中华民族的危险的思路”。^①

这种危言耸听的评判，就是把制定自治条例作为少数民族谋求“民族权利”的行为，把落实民族区域自治法作为“分裂中华民族”的法律威胁，把依法保障、依法规范、依法行使自治

^① 郝时远、张海洋、马戎《构建新型民族关系》，《领导者》总第53期，第100页。需要说明的是，这篇共识网组织的“三人谈”在发表时已非“面对面”的实录，而是“背对背”的“发挥”。这当然不可能达成“共识”。

权作为中央与民族自治地方、少数民族与汉族冲突的根源。说轻了就是把民族区域自治混淆为了“民族自治”，说重了就是没有把民族自治地方当成中国共产党领导的地方，没有把自治地方的人民代表大会当成中国共产党领导下的地方权力机构，没有把少数民族视为多元一体大家庭的成员，说到底就是要取消民族区域自治，违违法制观念和法律知识了。

马克思列宁主义认为，无产阶级政党领导的多民族国家不仅要制定全国性的法律来保障各民族平等，而且“关于民族平等的全国性的法律，完全可以在各地区议会、各城市、各地方自治机关、各村社等等的专门法令和决定中，详细地加以规定并加以发展”。^[8]这是践行法律的基本常识和基本规矩。中国解决民族问题的实践，制定了全国性的法律，并且已经完成了139个自治地方的自治条例，这种法律实践目的就是解决“自治地方的自治权利没有得到完全的尊重和保障”这一老问题。^[9]只有制定符合自治地方实际的自治条例，才能完善制度、才能发挥法律的功效，才能使民族工作事务的顶层设计贯通到底层。只有国务院有关部门制定贯彻落实这部法律的行政法规、规章、具体措施和办法，才能使这项法律及其所保障的制度发挥有效处理中央与地方的关系、民族关系的功能，才能使民族工作事务的顶层设计在国家层面通融一体。自治区一级的自治条例涉及中央与地方权益这一重大关系，需要在全面深化改革中加强研究和适时推进，这是贯彻落实民族区域自治法必然要解决的问题，也是坚持和完善民族区域自治制度的根本措施。在关涉少数民族聚居地区实行自治这一政治议题时，即便参考国际经验，也要关注到西方学界“对全世界族裔冲突的调查一再地说明”的现实：即“承认少数民族的自治有助于而不是威胁政治的稳定。”^[10]

在实践中，学习和理解中央民族工作会议精神，不是各取所需地去“体味”提到了什么、没提到什么，进而认为没有提就是不再做，或者把坚持和完善民族区域自治制度的道路宣示当做“只说不做”来加以理解。这类认识，正是近些年来学术界一些人认为中国解决民族问题道路、制度、政策、法律陷入“承认的困境”的一种反映。这次中央民族工作会议开宗明义地指出：

“近些年来，我国民族关系出现一些新情况，民族地区改革发展稳定面临一些新问题，特别是拉萨‘3.14’、乌鲁木齐‘7.5’等事件发生后，社会上、党内外对民族问题、民族工作出现了不同认识，既有肯定性和建设性意见，也有批评和质疑的看法。党中央感到，专门召开一次民族工作会议很有必要。”这种针对性当然包括学术界的讨论，不能说没有提到“学术界”这个字眼，就可以开脱学者的责任，认为这种针对性与自己无关。

事实上，恰恰是学术界一些人对中国民族政策的质疑和“张冠李戴”，产生了对“社会上、党内外”的负面影响。进而也导致那种“把多民族当做‘包袱’，把民族问题当做‘麻烦’，把少数民族当做‘外人’”的心理，以致现实中“把某个民族区域自治地方局部出事同这个民族区域自治地方整体捆绑在一起”、“把某一少数民族中极少数人闹事同这个民族全体捆绑在一起”、“把发生在少数民族人员身上的事同实践已经证明并长期行之有效的民族政策捆绑在一起”的问题。而这种基于“承认的困境”的心理和一些胡乱作为的措施造成的后果，正是境外“三股势力”求之不得的分裂中华民族的口实。不依法坚持和完善民族区域自治制度，就会使达赖集团“名副其实自治”的主张继续混淆视听和误导舆论。否定依法贯彻落实民族区域自治法的实质，就是取消民族区域自治，道理就这么简单明了。

在这次中央民族工作会议上，习近平在讲话中专题论述了“坚持和完善民族区域自治制度”。指出“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。”有人对此解读说，这意味着不再制定自治条例。这的确是令人匪夷所思的理解。当然，其中可能也包括了“去政治化”、“苏联模式”论和取消民族区域自治制度等这类“政治有害”观点自我解嘲、自圆其说的成分。为什么说“关键是帮助自治地方发展经济、改善民生”？这是由中国所处的社会发展阶段及其社会主要矛盾所决定的，也是实行民族区域自治制度首先要解决好的问题，对此不妨再次回顾老一代领导人的论述。

早在1950年代，邓小平就对民族区域自治与经济发展问题进行过十分通俗但非常深刻的阐

释,“少数民族是想在区域自治里得到些好处,一系列的经济问题不解决,就会出乱子。”“政治要以经济做基础,基础不坚固还行吗?”“实行民族区域自治,不把经济搞好,那个自治就是空的”。^[11]民族区域自治是保障少数民族共享平等的制度,实现各民族一律平等“最根本的问题是帮助少数民族发展生产,改善生活。如果少数民族在经济上不发展,那就不是真正的平等。所以,要使各民族真正平等,就必须帮助少数民族发展经济”。^[12]改革开放以后,国家制定了民族区域自治法。“实施《民族区域自治法》的一个重要方面,是解决好经济权益问题”。^[13]这是老一辈无产阶级革命家始终强调的重要原则,也是今天依然面对的关键问题。原因就在于,经济社会发展差距问题是长期以来、今天仍旧面对的最突出的问题。加快少数民族和民族地区的经济社会发展,是坚持中国特色解决民族问题正确道路的内在要求。如果不能认识和把握中国所处的社会主义初级阶段这一国情,如果对中国社会的主要矛盾一无所知,就不可能理解发展经济是解决中国所有问题的关键这一判断,当然也就不可能理解“发展是民族工作的立足点,是解决民族地区所有问题的关键”这一判断。

这些论述集中体现着马克思主义关于经济基础和上层建筑关系的思想理论,也是面对一个社会、一个事态、一个问题把握主要矛盾的基本思想方法。但是,“关键”要素不是全部和所有要素,“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”的意思,不是说“发展经济、改善民生”就是“落实民族区域自治制度”的所有内容。当然,更不是说不需要依法制定民族自治地方的自治条例。习近平指出“今年是民族区域自治法颁布实施30周年,

要把宪法和民族区域自治法的规定落实好,加强对规范和完善民族区域自治相关法规和制度的研究。各级党委特别是民族区域自治地方党委要担负起领导民族区域自治制度实施的责任。”自治地方依法制定自治条例、单行条例,国务院及相关部委依法制定行政法规、规章、具体措施和办法,都属于“规范和完善民族区域自治相关法规和制度”之列。因此,“落实民族区域自治制度”,“关键”是什么、“落实好”什么、“加强研究”什么,可谓一清二楚。这里没什么揣摩、猜度的缝隙,也没有什么误读、误导的空间。

总之,坚定不移地走中国特色解决民族问题的正确道路,关键是坚持和完善民族区域自治制度,因为它是这条道路的重要内容和制度保障,是党的民族政策源头。中国的民族政策原则集中体现在《中华人民共和国民族区域自治法》的诸项条款之中,贯彻落实民族区域自治法是民族工作事务法制化、依法保障民族团结的必由之路。民族区域自治地方是国家统一不可分割的组成部分,依法规范和行使自治权是全面推进依法治国的题中之义,也是在国家治理体系和治理能力现代化建设中提升民族工作水平的法律保证。随着我国经济社会的发展,城镇化的推进,中国各民族人民之间流动已经呈现了日益广泛的局面,促进各民族人民和睦相处的交往、和衷共济的交流、和谐相处的交融,不仅对做好民族工作提出了更高的要求,而且也展现了“民族工作涉及方方面面,方方面面都有民族工作”的社会格局,因此也包括了“有关部门要加强对民族区域自治法的普及宣传,特别是要搞好对贯彻落实情况的监督检查”任务。这就是中央民族工作会议对坚持和完善民族区域自治制度做出的新论述。

(参考文献)

- (1) 邓小平. 我们干的事业是全新的事业. 邓小平文选(第三卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1993: 257.
- (2) 邓小平. 在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点. 邓小平文选(第三卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- (3) 习近平. 把宣传思想工作做得更好. 习近平谈治国理政 [M]. 北京: 外文出版社, 2014: 155.
- (4) 毛泽东. 论新阶段. 民族问题文献汇编 [M]. 北京: 中央党校出版社, 1991: 595.
- (5) 胡锦涛. 在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话. 民族工作文献选编(2003—2009年) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2010: 70.
- (6) 邓小平. 新疆稳定是大局, 选拔干部是关键. 新疆工作文献选编(1949—2010) [Z].
- (7) 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2014-09-05.
- (8) 列宁. 关于民族问题的批评意见(1913年10—12月). 列宁全集(第24卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1990:

- (9) 习仲勋. 少说空话, 多办实事, 把少数民族地区的经济文化建设搞上去 [A]. 习仲勋论统一战线. [C]. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- (10) [加拿大] 威尔·金里卡(邓红风译). 少数群体的权利: 民族主义、多元文化主义与公民权. [M] 台北: 左岸文化出版社, 2004: 96.
- (11) 邓小平. 关于西南少数民族问题. 邓小平文选(第一卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1994: 167.
- (12) 周恩来. 要尊重少数民族的宗教信仰和风俗习惯. 新疆工作文献选编(1949—2010) [Z].
- (13) 习仲勋. 在庆祝内蒙古自治区成立四十周年干部大会上的讲话 [A]. 习仲勋论统一战线 [C]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 497.

Regional Autonomy for Ethnic Minorities: What is the Central Ethnic Work Conference about?

HAO Shi-yuan

(Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100732)

[Abstract] After the disintegration of the Soviet Union and the dramatic change of the Eastern Europe , whether the Chinese system of regional autonomy for ethnic minorities should follow the Soviet model or adhere to Chinese characteristics has become the focus in observing , evaluating and solving national problems in China. The dispute between “persistence and improvement” and “abundance and canceling” is closely related to path selection , system design , theoretical basis and basic laws in solving those problems. At the Central Ethnic Work Conference held in 2014 , General Secretary Xi Jinping delivered an important speech in which he expounded on the correct way to solve national problems with Chinese characteristics. His statement about adhering to and improving the system of regional autonomy for ethnic minorities was the response to unclear understanding and wrong ideas. This paper makes an analysis of the content of the conference related to the system of regional autonomy for ethnic minorities.

[Key words] Chinese characteristics; system guarantee; policy source; two combinations; perfection by law

(责任编辑 贾仲益)