

# 中国民族法治七十年：成就、经验与展望<sup>\*</sup>

潘红祥 张 星

民族法治是民族法治实践与民族法治理论的统一。新中国成立70年来,我国民族法治建设大体经历了初创、恢复与提升和快速发展三个阶段。70年来,我国民族法治实践高度重视法律规范体系、实施监督检查体系和运行保障体系的健全完善,有效促进了民族地区经济发展和社会稳定。民族法治理论研究立足于中国本土问题,初步形成了中国特色的民族法学科的学术体系和话语体系。新时代我国民族法治建设需要围绕民族工作的基本主题,进一步提高政治站位,服务于全面依法治国实践,服务于民族地区全面同步建成小康社会,服务于铸牢中华民族共同体意识,并借鉴多学科,尤其是法教义学原理与方法,成就民族法学的法学品性。

关键词:依法治国 民族法治实践 民族法治理论 民族法学理论体系

作者潘红祥,中南民族大学法学院教授;张星,中南民族大学法学院博士研究生。地址:武汉市,邮编430074。

中华人民共和国成立至今,我国社会主义民族法治<sup>①</sup>建设已走过不平凡的70年,并取得了丰硕成果,为巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系提供了坚实的规范依据和制度保障。在新时代背景下,回顾民族法治建设的发展历程,总结民族法治建设的成就和经验,展望民族法治建设的未来,有利于准确定位民族法治理论研究的主题,提升民族法治的理论进阶和研究水平;有利于健全和完善民族法律规范体系和民族法治实施机制,更好地推进民族团结进步事业,更全面地保障少数民族权益。

## 一、70年来民族法治建设的成就

民族法治是我国社会主义法治的重要组成部分,以实践和时间为维度,我国民族法治建设

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金重大项目“国家建设视域下民族区域自治的理论原理、实践经验与现实挑战”(项目编号:17ZDA150)的阶段性研究成果。

<sup>①</sup> 法制是指静态的法律制度和法律规范,法治则是指法律制度和法律规范的动态实施与运行。与“法制”相比,“法治”不仅强调要构建完备的法律规范体系,而且要树立法律权威,切实依照法律治理国家和社会。党的十一届三中全会之后,完备法制,做到有法可依是社会主义法治建设的主要任务。当社会主义法律规范体系形成之后,全面依法治国,实现国家治理体系的法治化是新时代社会主义法治建设的战略目标。从“法制”到“法治”,体现了我们党治国理政理念的质的跃升。因此,本文在写作时,以“民族法治”概念替代当前民族法学界流行的“民族法制”概念。事实上,在当下的官方文本和学者论著中,使用“民族法治”这一话语概念已呈蔚然之势。

经历了三个重要阶段。

### (一) 民族法治初创阶段(1949—1978年)

1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称“《共同纲领》”)和1954年《中华人民共和国宪法》(以下简称“54宪法”)确立了“各民族享有平等权利”“各民族一律平等”的基本原则,规定民族区域自治是我国“一个根本性的民族政策”。这一时期的民族法治建设围绕确立民族平等原则、实践民族区域自治制度、保障少数民族权益做了大量奠基性工作。

1. 确立民族平等原则。法的原则是统领法律规则的基础性、综合性、稳定性的原理和准则。<sup>①</sup> 在长期的革命、建设和改革的历史进程中,中国共产党始终以马克思主义“各民族一律平等”的理论作为协调民族关系、解决民族问题的指导思想和基本原则。1938年10月,毛泽东在党的六届六中全会上作了《论新阶段》的报告,全面阐述了以民族平等为原则、少数民族管理自己事务的主张:“允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利……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。”<sup>②</sup> 这为中国共产党在新中国成立后确定实行民族区域自治制度奠定了理论基础。新中国成立时颁布的起临时宪法作用的《共同纲领》第一章《总纲》第9条规定:“中华人民共和国境内各民族,均有平等的权利和义务。”第六章《民族政策》第50条规定:“中华人民共和国境内各民族一律平等,实行团结互助……使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。……禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为。”自此,我国在法律层面将民族平等确立为协调民族关系和开展民族法治建设的根本原则和基础规范,其始终指导着我国民族区域自治制度的实践和各项民族政策的实施。

2. 实践民族区域自治制度。将马克思主义民族平等原则同中国民族问题的具体实际相结合,将民族自治与区域自治相结合,实行民族区域自治,是保障国内各民族平等团结、友爱互助的具体制度形式,是解决民族问题的“一个根本性的政策”。<sup>③</sup> 《共同纲领》第51条规定:“各少数民族聚居的地区,应实行民族的区域自治,按照民族聚居的人口多少和区域大小,分别建立各种民族自治机关。”但《共同纲领》只对民族区域自治制度做了原则性规定,实践中尚缺乏可操作的具体规范。1952年8月,中央人民政府委员会批准《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》(以下简称“《实施纲要》”)。《实施纲要》规定在少数民族聚居的地方建立各种自治区,在少数民族与汉族杂居且汉族人口较多的地区建立民族民主联合政府,同时还规定了设立自治区的民族构成条件、自治机关的形式、自治权利的内容、自治区内的民族关系等。1954年9月,民族区域自治被写入《中华人民共和国宪法》,成为贯彻民族平等原则、保障少数民族权益的制度性机制,并在其后75宪法、78宪法、82宪法修改以及1984年《民族区域自治法》制定的30年间,从“一个根本性的民族政策”发展为“一项重要政治制度”,再到“一项基本政治制度”,在国家政治生活中的制度地位得到不断强化和提升。54宪法明确规定在“各少数民族聚居的地方实行区域自治”,民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级,并专节规定了自治机关的组织及其活动原则、组成与职权,以及上级国家机关对少数民族经济和文化事业发展的帮助职责。根据54宪法规定的民族乡的建置,1955年12月,国务院发布《关于更改相当于区的民族自治区的指示》《关于改变地方民族民主联合政府的指示》和《关于建立民族乡若干规定的指

① 参见张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2001年版,第53—54页。

② 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社1991年版,第595页。

③ 《周恩来选集(下卷)》,人民出版社1984年版,第253页。

示》，明确提出将相当于乡的民族自治区或民族民主联合政府改建为民族乡，以保障散居少数民族的权益。<sup>54</sup> 宪法不仅在制度上规定了民族区域自治的基本内容，而且在实践中极大地调动了各族人民参与社会主义建设的积极性，巩固了平等团结、友爱互助的社会主义民族关系。自 54 宪法颁布后，新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区相继成立，到 1966 年，全国还建立了 29 个自治州、66 个自治县、3 个自治旗以及 1300 多个民族乡。

3. 保障少数民族权益。新中国成立之初，党和国家从政治经济文化生活各领域、各方面切实保障少数民族权益，并通过法律、法规、条例予以制度化、规范化。第一，开展民族识别。从 1950 年开始到第一届全国人民代表大会召开之前，我国识别了 38 个少数民族，<sup>①</sup>为全面实践民族区域自治制度准备了前提。第二，保障少数民族平等政治参与权利。1952 年 2 月，政务院颁布《关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》和《关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》，规定了散居少数民族在联合政府中的代表名额。1953 年 2 月，中央人民政府委员会通过《全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，其中第四章《各少数民族的选举》对少数民族在全国人大和地方各级人大中的名额分配作了特别规定。第三，基于少数民族生产生活特点，给予特殊照顾。如 1950 年政务院颁布的《婚姻法》规定，少数民族地区政府可依据当地少数民族婚姻的具体情况对该法制定某些变通或补充规定。同年，中央向各地发出《关于慎重处理少数民族问题的指示》，要求各地必须严格禁止以命令主义的方式在少数民族中推行汉人地区所实行的各种政策。12 月，政务院发布命令，信仰伊斯兰教的各民族人民节日食用牛羊免征屠宰税。第四，禁止民族歧视，维护各民族间的友爱互助。1951 年政务院发布《关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》，1956 年国务院发布《关于今后在行文中和书报杂志中一律不用“满清”的称谓的通知》和《关于“伊斯兰教”名称问题的通知》等。第五，出台了一系列培养少数民族干部和发展少数民族经济文化事业的政策文件。如 1950 年的《培养少数民族干部试行方案》、1951 年的《关于建立和发展少数民族地区卫生工作的决定》、1958 年的《民族自治地方财政管理办法》以及 1962 年《关于高等学校优先录取少数民族学生的通知》，等等。第六，开展民族自治地方立法工作。虽然 54 宪法确立了全国人大独享立法权的一元立法体制，但还是授予民族自治地方制定自治条例和单行条例的权力。1954—1966 年，全国人大共批准民族自治地方自治条例 48 部。这些条例的颁布为实施民族区域自治发挥了承上启下的作用。<sup>②</sup>

这一时期，我国的民族法治建设在实践中呈现出以下特点：一是经过实践探索，民族区域自治的制度内涵逐渐清晰，<sup>③</sup>民族平等原则的实践形式日益丰富，<sup>④</sup>奠基了我国民族区域自治和民族政策的基本内容框架。如 54 宪法以根本大法的形式确定了自治区、自治州、自治县为保障聚居少数民族实现自治权的行政建置，规定了民族自治地方自治机关较为具体的自治权以及上级国家机关的帮助职责，成为 70 年来民族区域自治立法的始终遵循。二是民族法律规范体系虽然初步形成，但是还不健全和完善。如中央行政机关大多以政策性文件实施相关民

① 参见熊文钊主编：《中国民族法制 60 年》，中央民族大学出版社 2010 年版，第 51 页。

② 参见康耀坤、马洪宇、梁亚民：《中国民族自治地方立法研究》，民族出版社 2007 年版，第 25 页。

③ 如从《共同纲领》的“民族的区域自治”、《实施纲要》的“各种自治区”和“自治权利”到 54 宪法的“民族区域自治”，“自治区、自治州、自治县”和“自治权（力）”，这反映了中国共产党对民族区域自治内涵认识的逐渐升华。

④ 在中国，建立民族自治地方、设立民族乡、实施财政税收贸易方面的优惠政策、培养少数民族干部、发展少数民族语言文字与教育、文化和卫生事业，以及民族自治地方行使变通补充立法等都是实践民族平等原则的具体内容和政策形式。

族政策,民族自治地方规定本地方、本民族事务的单行立法偏少。三是立法内容能够及时反映党和国家的民族政策,立法程序和形式简单明了,但立法技术有待提升。随着“文化大革命”的开始,法律虚无主义意识抬头,我国社会主义法治实践遇到重大挫折,民族法治建设也陷入长达十多年的停滞。

## (二) 民族法治恢复与提升阶段(1979—2011年)

改革开放伊始,我们党先后提出“健全社会主义法制”,“加强民族区域自治的法制建设”和“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”等法治工作方针,民族法治建设步入恢复重建和提升发展时期。1999年3月,九届全国人大二次会议通过宪法修正案,将“依法治国,建设社会主义法治国家”确立为我们党领导人民治理国家的基本方略。2004年,国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》,依法行政成为法治政府建设的基本方式。2011年国家民委出台的《民族法制体系建设“十二五”规划》是我国首部民族法制专项规划,它将“依法行政和依法管理民族事务”规定为民族法治建设的基本内容,并将“全面提高依法管理民族事务的能力,提高民族工作的法制化水平”作为民族法治建设的重要目标。民族法治实践的全面展开,很大程度上推动了民族法治理论研究的兴盛。

1. 民族区域自治制度持续巩固。82宪法强调了民族平等、民族团结和各民族共同繁荣的基本原则,重申了54宪法实施民族区域自治制度的重要意义,增加了有关社会主义民族关系、反对民族分裂的新条款,明确了有关民族自治地方的行政地位和自治权的内容,这为民族区域自治法的制定提供了必要的规范依据和牢固的宪法基础。1984年5月,六届全国人大二次会议审议通过《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》”)。与《实施纲要》相比,《民族区域自治法》在上级国家机关与民族自治地方的关系、自治机关的自治权方面规定得更为具体和明确,强化了民族区域自治制度的可操作性。《民族区域自治法》的颁布是对我国30多年民族区域自治实践经验的法律总结,为构建中国特色的民族法治体系提供了基本法律依据。它标志着我国民族法治建设跃上了一个新台阶,在我国民族法治建设史上具有里程碑式的意义。

随着社会主义市场经济的确立和民主政治的发展,2001年2月,九届全国人大常委会第二十次会议对《民族区域自治法》作了重要修订,其内容包括:将民族区域自治制度是“国家的一项重要政治制度”修改为“国家的一项基本政治制度”,彰显其在国家政治制度中的基础性地位;将第六章标题“上级国家机关对民族自治地方支持和帮助”修改为“上级国家机关的职责”,从规范结构上突出上级国家机关对民族自治地方支持和帮助的义务和责任;明确从增加财政转移支付和文化、教育事业投入,扩大贸易自主权,建立自然资源开发的惠益分享机制和生态补偿机制等方面来加大对少数民族和民族地区经济社会发展的支持力度。《民族区域自治法》的修订,细化了民族优惠政策的措施内容,强化了民族区域自治的实施机制,保障了自治机关自治权的有效行使。

2. 配套立法工作稳步推进。建立完备的法律规范体系是实践法治的基础和前提。《民族区域自治法》规定的各项自治权与优惠措施的贯彻落实,端赖于相关法律、法规和规章的制定和施行。在法律层面,自1979年7月五届全国人大二次会议开启“一日七法”的序幕后,国家政治、经济和社会生活领域的基本法律陆续出台,不少法律对其在民族自治地方的实施做出特别规定。如《刑法》《民法通则》《婚姻法》《民事诉讼法》等规定,民族自治地方所在的省、自治区或民族自治地方人大,可以结合当地民族的政治、经济和文化特点制定变通或补充规定。在行

政法规层面,1993年,国务院批准《城市民族工作条例》,有力地保障了城市散居少数民族的各项权益。2005年,国务院颁布《实施〈民族区域自治法〉若干规定》(以下简称“《若干规定》”),细化了上级国家机关对民族自治地方支持和帮扶职责的具体措施内容,并对违法责任和监督机制做出明确规定。在部门规章层面,国务院各部委相继制定了《民族乡行政工作条例》《少数民族发展资金管理办法》《少数民族教育和特殊教育中央补助专项资金管理办法》《新疆原油天然气资源税改革若干问题的规定》《国家重点生态功能区转移支付办法》等20余部部门规章。在地方性法规和自治法规层面,青海、甘肃、湖北等省先后颁布实施《民族区域自治法》办法(或若干规定),贵州、四川、重庆等省陆续制定贯彻实施民族区域自治法的地方性法规。从1987年湖南省和1988年湖北省率先制定《散居少数民族工作条例》之后,河北、广东等省也相继出台了散居少数民族权益保护(保障)条例。截至2011年,“民族自治地方共制定了自治条例139件,单行条例777件,根据本地实际对法律和行政法规的规定做出变通和补充规定75件,13个辖有民族自治地方的省都先后制定了实施《民族区域自治法》的若干规定或意见,少数民族散杂居的10个省、直辖市出台了少数民族权益保障条例”。<sup>①</sup>《民族区域自治法》各层次配套立法的出台和实施,促使民族法律规范体系更加健全完备,保障了民族区域自治法各项规定的落实。

3. 民族法治监督机制初步形成。法律的生命在于实施,法律的权威来自实施。对《民族区域自治法》和《若干规定》实施情况开展执法检查,是督促各级人民政府履职尽责,贯彻落实《民族区域自治法》各项规定的重要机制。1998年,全国人大民族委员会对10个省、自治区落实《民族区域自治法》的情况进行监督检查。2006年,全国人大常委会听取国务院21个部委关于《民族区域自治法》实施情况的汇报后,组成4个执法检查小组分赴全国11个省、自治区,重点检查上级国家机关帮助民族自治地方加快经济社会发展和民族区域自治法配套法规建设情况,最终形成《关于检查〈民族区域自治法〉实施情况的报告》并向全国人大常委会做了专题报告。2007年1月,全国人大常委会办公厅向国务院办公厅转送了《关于转请国务院及其有关部门落实民族区域自治法执法检查报告改进工作的通知》。国务院及其各部委针对执法检查报告中所提问题和建议,出台了许多具体的改进措施。全国人大常委会的执法检查有效地推动了《民族区域自治法》的贯彻实施,开启了我国民族法治监督检查工作规范化的先声。2008年,国家民族事务委员会内设机构中增设具有执法监督职能的监督检查司。由此,我国初步建立了各级人大常委会和各级人民政府民族工作部门协调配合的执法检查工作机制。

4. 民族法制宣传教育全面展开。加强民族法制宣传教育,有助于领导干部充分认识实施《宪法》和《民族区域自治法》对于稳固民族关系、维护国家统一的重要意义,有助于各民族公民将民族法治的理念和规范内化为自身的认同意识和主动行为,自觉维护民族团结。我国历史上缺乏法治传统,新中国成立后,无论是领导干部还是普通群众,普遍缺乏法律观念和法治意识,所以在社会主义法制恢复建设之初,党和国家就提出开展全民法制宣传教育活动。其中,民族法律法规是法制宣传教育的重要内容。1984年《民族区域自治法》颁布不久,中共中央宣传部、统战部联合下发《关于印发〈中华人民共和国民族区域自治法宣传提纲〉的通知》,为学习

<sup>①</sup> 国家民委:《〈民族法制体系建设“十二五”规划(2011—2015年)〉解读》,http://www.seac.gov.cn/seac/xxgk/201108/1073902.shtml。

《民族区域自治法》提供指导性意见。自1985年第六届全国人大常委会第十三次会议通过《关于在公民中基本普及法律常识的决议》至2010年“五五”普法,《民族区域自治法》及其相关法律一直被纳入国家普法计划,作为普法宣传教育的重要内容。经过法制宣传教育,各民族公民法律意识、民族团结意识不断增强,领导干部和国家工作人员依法管理民族事务的能力不断提高,为巩固平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系营造了良好的法治环境。

5. 民族法治理论研究成果显著。正如卢曼所说,“法律理论自身参与到法律系统的自创生过程之中,并且对其为规则和决定生成的规范性之所做出的贡献进行反思”。<sup>①</sup> 1979年后,我国民族学界围绕民族区域自治制度和民族法治实践开展民族法治理论研究,取得了一系列重要成果。

一是明晰学科定位。民族法学界经过多轮讨论,基本形成“民族法学是一个独立法域、是一门交叉学科”的共识。二是证成制度正当性。从统一多民族国家建设、民族平等、民族关系协调、人权保障等应然层面和历史传统、实践效果比较等实然层面,多维度证成民族区域自治制度作为我国基本政治制度的正当性。三是拓展理论深度。在坚持马克思主义民族平等理论的前提下,运用历史与逻辑相统一的方法对多民族国家族际政治整合的必要性进行充分的理论阐释;运用规范研究和解释学方法,对民族自治地方行政区划的调整、民族自决权与民族自治权的关系、民族区域自治权的性质、民族法律规范体系的本体(概念、特点、作用、必要性、遵循原则、构成内容等)进行重点研究。四是剖析制度实施的阻滞因素。运用系统论方法解析影响民族区域自治制度实施的内外因素,提出保障民族区域自治权充分行使的对策建议。五是强化少数民族权利保护研究。结合法律文本和法治实践,对少数民族的权利性质、内容和保障机制,以及社会主义市场经济环境下少数民族流动人口的权益保障等进行研究。六是诠释民族习惯法的社会价值。从法人类学视野层面探究少数民族习惯法的概念、特征、表现形式和基本内容,着力探讨国家法与民族习惯法冲突的适用解决机制,以及少数民族习惯法作为“地方性知识”在民族地区社会治理中的功用与价值。七是重视民族法制史研究。以历史为纵轴对少数民族法律典籍和相关法律规定进行辑校,或以民族为横轴对中国少数民族法律思想和法律制度进行注疏。

这一时期,我们党工作重心的转移以及执政理念与治国方略的变革,推动了民族法治建设质的发展,民族法治建设取得了很大成绩,基本形成了民族法律规范体系,<sup>②</sup>初步构建了民族法律法规的执法监督机制和运行保障体系,保证了多民族国家的政治统一、经济发展和社会稳定。应实践需要,民族法治理论研究领域进一步拓展,研究内容得到细化和深化,为民族法治实践提供了逻辑论证和理论指引。民族法学研究队伍不断壮大,除原有民族院校的民族法学研究人员外,一批综合性院校的青年学者也纷纷加入民族法学阵营,为民族法治的理论研究注入了新生力量。“值得一提的是,蒙、满、藏、彝、苗、侗、回等族的一批少数民族学者致力于研究本民族的传统法律文化,他们带有独特的情感和视角,对于民族法制史、少数民族习惯法、国家法律在民族地区的实施等问题做出了杰出的理论贡献”。<sup>③</sup>

① [德]尼克拉斯·卢曼著,宾凯、赵春燕译:《法社会学》,上海世纪出版集团2013年版,第431页。

② 我国民族法律规范体系包括《宪法》《民族区域自治法》、基本法律相关规定、行政法规、部门规章、民族自治地方自治机关的自治立法、地方性法规和政府规章等。其中,《宪法》是根本大法和最高准则,《民族区域自治法》是主干,其他相关法律、法规、规章等是有机构成。参见李鸣:《中国民族法制体系的建构》,中国政法大学出版社2012年版,第21页。

③ 汪亚光、李剑:《新中国民族法制建设的成就与展望》,《湖北大学学报》2011年第4期。

### （三）民族法治快速发展阶段（2012 年至今）

2011 年 10 月，我国政府宣告，中国特色社会主义法律体系已经形成。<sup>①</sup> 依法治国进入全面实施阶段，法治在党和国家工作全局中的地位更加突出。党的十八大后，我们党在完善“五位一体”的总体布局之后提出了“四个全面”的战略布局，其中“全面依法治国”成为新时代中国特色社会主义的本质要求和重要保障。“没有全面依法治国，我们就治不好国，理不好政，我们的战略布局就会落空”，<sup>②</sup>“要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，必须更好发挥法治的引领和规范作用”。<sup>③</sup> 新时代对“全面依法治国”战略的重视和强调，使我国社会主义法治建设又站在了一个新的历史起点和时代高度，大大加快了民族事务治理法治化和民族法治建设的进程。

1. 确立新时代中国特色社会主义思想，开启民族法治的新征程。2014 年 10 月，中共十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。建设中国特色社会主义法治体系，就是要在“在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系”；<sup>④</sup>建设社会主义法治国家，“必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程”。<sup>⑤</sup> “全面依法治国”的战略布局和“法治新十六字方针”，为中国民族法治建设提出了新目标和新要求。

2014 年 10 月，习近平总书记在中央民族工作会议上强调，“要牢记我国是统一的多民族国家这一基本国情”；“坚持和完善民族区域自治制度，要坚持统一和自治相结合，团结统一是国家的最高利益，是各民族人民的共同利益，是实行民族区域自治的前提和基础。没有国家的团结统一，就没有民族区域自治”，“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”；“民族团结是各民族人民的生命线”，“做好民族工作，最关键的是搞好民族团结”，“要用法律来保障民族团结”；要“提高运用法治思维和法治方式解决民族问题的能力，更好发挥法治引领和规范作用”。“做好新时期民族工作，必须树立法治思维，把法治贯彻到民族工作的每一个领域和环节”。<sup>⑥</sup> 习近平总书记关于中国特色解决民族问题正确道路以及民族事务治理法治化的科学论断，创新了中国特色民族工作理论，为我国民族法治建设指引了基本方向，提供了行动指南。

2. 修改《宪法》和《立法法》，夯实和巩固民族法治的基底。宪法修改为民族法治建设提供了权威依据。2018 年 3 月，十三届全国人大一次会议修改《宪法》，将“实现中华民族伟大复兴”作为宪法任务和国家目标写入《宪法》。“中华民族”入宪，为统一多民族国家的建设目标提供了宪法依据，为铸牢中华民族共同体意识提供了法理基础，为维护民族团结提供了基础性规范的指引，具有重大现实意义。

① 参见国务院新闻办公室：《中国特色社会主义法律体系白皮书》，中央政府门户网，[http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/27/content\\_1979498.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/27/content_1979498.htm)。

② 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社 2015 年版，第 15 页。

③ 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，第 4—5 页。

④ 《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社 2014 年版，第 80 页。

⑤ 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社 2014 年版，第 89 页。

⑥ 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》，民族出版社 2015 年版，第 39—124 页。

《立法法》修订为民族法治建设注入新动力。2015年《立法法》做出重要修订,该法第72条赋予自治州享有设区的市的地方性法规制定权。《立法法》第98、99条还规定,全国人大有关的专门委员会和常委会工作机构可以对报送备案的规范性文件进行主动审查;民族自治地方制定的自治条例、单行条例和经济特区法规报送备案时,应当说明对法律、行政法规、地方性法规做出变通的情况。这些规定有利于民族自治地方结合自身实际开展特色立法,服务于民族地区的经济社会发展大局;有利于完善民族自治地方立法监督体制,提升民族自治地方科学立法、依法立法的能力和水平。

3. 契合改革发展主题,健全完善民族法律规范体系。一是健全和完善《民族区域自治法》配套立法规范。国务院及其各部委适时出台了一系列有关民族地区精准扶贫、生态保护、基础设施建设等方面的规定和意见,从对口支援、财税优惠、产业扶持、金融服务、就业促进、生态补偿等各方面,为民族地区经济社会发展和同步建成全面小康社会提供了制度保障。广西、宁夏和内蒙古三个自治区将自治条例的起草列入立法规划,一些自治州、自治县根据改革发展的需要和公共政策的变化,修改了自治条例,并加快了单行条例的立法步伐。

二是适应城镇化、生态文明建设和民族历史文化保护等时代主题,创新和丰富民族法律规范体系。紧跟中央决策和部署,民族地区围绕基础设施建设、特色产业发展、生态环境保护、历史文化保护和民族事务治理法治化等重点立法领域开展自主性立法,为推动民族地区经济社会高质量发展,保障和改善民生等提供了法制支撑。如云南省制定了《民族民间传统文化保护条例》和《非物质文化遗产保护条例》等法规,修改了《湿地保护条例》《抚仙湖保护条例》《滇池保护条例》《国家公园管理条例》《大理州洱海保护管理条例》等法规,批准了《迪庆州藏传佛教寺院管理条例》《大理州大理历史文化名城保护条例》等一批单行条例。<sup>①</sup>

三是回应统一多民族国家建设需要,加强民族团结立法。建立民族团结进步创建常态化、法治化的工作机制,通过法律调整民族关系、保障民族团结,成为新时代民族法治的一大亮点。如《新疆维吾尔自治区民族团结进步工作条例》《云南省迪庆藏族自治州民族团结进步条例》《青海省海北藏族自治州民族团结进步条例》《青海省果洛藏族自治州民族团结进步条例》《青海省黄南藏族自治州民族团结进步条例》等法规就规定,应采取政治、经济、文化传承保护、社会事业发展等各方面举措,助推民族团结进步事业发展。

4. 加强宣传和监督检查,健全民族法治监督体系和保障体系。2014年,习近平总书记在中央民族工作会议上强调:“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。有关部门要加强对自治法的普及宣传,特别要搞好对贯彻落实情况的监督检查。”<sup>②</sup>

在法制宣传方面,2011—2018年,全国人大常委会先后通过了关于“六五”“七五”普法的决定,将民族法律法规、民族工作理论和政策等作为普法的重要内容,以进一步增强各民族干部群众的法律意识和法治素养,提高民族地区干部运用法治思维、法治方式解决问题的能力和民族事务治理法治化水平,在民族地区形成尊法学法守法用法的良好法治氛围和法治习惯,以此营造民族法治实践的外部保障条件。2018年9月,司法部、国家民委、全国普法办等部门发

<sup>①</sup> 参见田成有:《云南地方立法的实践探索》,云南人大网,http://www.srd.yn.gov.cn/gzzyj/201810/t20181015\_804582.html。

<sup>②</sup> 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》,第83页。

布了《“中国宪法边疆行”活动方案》，为民族地区干部和群众开展宪法巡回宣讲活动，教育引导各民族公民增强宪法观念，捍卫宪法尊严，维护祖国统一、民族团结和边疆稳定。

在监督检查方面，2015年，十二届全国人大常委会组织开展第二次《民族区域自治法》执法检查，分赴全国10个省、自治区检查《民族区域自治法》实施中存在的重点问题——民族地区基础设施建设、生态保护补偿机制建立、少数民族干部人才队伍建设、《民族区域自治法》配套法规制定等，有力地促进了《民族区域自治法》的落地生效。民族地区很多省、自治区人大常委会也在此前或此后对本地方贯彻执行《民族区域自治法》和保障散居少数民族权益的情况进行了监督检查。国家民委自设立监督检查机构后，围绕监督对象、内容、方式、程序、实效等开展了大量工作，促进了监督检查工作制度化、规范化和常态化。截至2018年5月，国家民委先后组织了七届全国民委系统监督检查工作专题研讨班，极大地提高了民委系统干部做好执法检查工作的思想认识和工作能力。

5. 遵循时代发展需要，丰富和发展民族法治理论。民族法学界在赓续过往研究主题的基础上，呈现出研究内容持续深化、研究领域不断拓展、研究方法不断多元等新特点。在研究内容方面，民族法学界秉持马克思主义的基本立场和方法，在比较研究的基础上，以党的民族平等理论对民族区域自治、少数民族权益和民族优惠政策的性质等诸多基础性问题进行了推陈出新的研究和阐释，初步形成了具有中国特色的民族法治理论的话语体系。

在研究领域方面，随着法治中国建设、国家治理体系和治理能力现代化战略的提出，民族法学界围绕民族事务与宗教事务治理法治化、民族区域自治法实施与保障机制、民族自治地方自治权的科学配置、民族地区同步小康和基本公共服务均等化的法治保障、财政转移支付机制和生态保护补偿机制、少数民族传统知识的法律保护、交往交流交融过程中少数民族流动人口的权益保护、民族团结和铸牢中华民族共同体意识的法治保障、边疆地区反恐反分裂的法治机制、民族地区社会治理的地方性知识的运用等一系列中国本土问题展开学术探讨，为民族法治实践提供理论指导，取得了一大批有价值的研究成果。同时，学界也对世界各民族国家协调族际关系和保护少数人权利的理念、制度和实践进行了功能主义的比较研究。

在研究方法方面，多学科、跨学科、跨领域研究方法广泛运用。除了传统的规范分析、田野调查方法，民族法学研究开始综合运用系统理论、社会学制度主义、经济学制度变迁理论等整体主义研究方法，对民族区域自治制度的形成与发展、结构与功能、演化规律与演进动力等展开讨论，拓展了民族区域自治制度研究的理论视域和学术深度，为该主题的深入研究积累了丰富的知识增量。

这一时期，随着全面依法治国战略的实施，法治在推进国家治理体系和治理能力现代化，以及建设社会主义现代化强国过程中的基础性、引领性作用得到彰显，我国民族法治建设在完善民族法律规范体系的同时，强化了民族法治实施体系和监督体系的构建，尤其是民族法治监督检查已形成常态化、规范化的工作机制；民族自治地方在实施重点领域立法、加快立法步伐的同时，引入公民有序参与、专家咨询论证等科学和民主程序，提高了民族立法的质量和可接受性；民族事务治理在传统的少数民族权益保障、民族地区经济社会发展领域提升法治化水平的同时，生态环境、宗教事务、反恐等非传统安全领域制度化、规范化和程序化的治理需求日益凸显。民族法治理论在深化基础性命题研究的同时，坚持以新时代法治新理念新思想新战略引领现实问题的研究，显现出多学科参与的良好局面。

## 二、70年来民族法治建设的经验总结

历经70年的栉风沐雨和沧桑砥砺,我国民族法治建设积累了丰富经验,在实践中发展、在发展中创新,形成了马克思主义民族理论同中国具体法治实践相结合的、适应时代需要的民族法治理论,形成了中国特色的民族法律规范体系、法治实施体系和法治监督体系,为我国民族事务治理提供了良好的保障条件。

### (一)中国共产党的坚强领导是我国民族法治建设的根本保证

2014年10月,中共十八届四中全会明确提出:“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。”将党的领导贯彻于社会主义法治建设的全过程、各方面,是做好民族法治建设工作的根本保证。

中国共产党作为中华民族团结统一复兴的领导力量,在民族法治建设中发挥着基础性的作用。一是政治动员作用。党在革命、建设和改革过程中确立了“为人民服务”的根本宗旨,形成了“以人民为中心”的政治初心,塑造了以上率下、广泛动员、层层压实、关注实效的政治实践模式,这是理解党与法治关系的重要逻辑依据。二是理论引领作用。我们党是马克思主义学习型政党,自建党后始终将理论创新和实践创新放在重要地位,始终坚持马克思主义理论为指导,结合国情实际和民族法治建设新情况新问题,与时俱进地推动民族法治的理念、制度、实践创新。三是领导协调作用。无论是民族立法,还是民族法律规范的实施都离不开党对国家机关、社会组织和人民群众的领导与协调。各级党组织充分发挥领导协调作用,有助于落实民族区域自治的制度规范,有利于推进民族平等团结和各民族共同繁荣的各项政策措施,这是我国民族法治建设取得成效的坚强保证。正因为如此,习近平总书记在2014年中央民族工作会议上指出:“民族工作能不能做好,最根本的一条是党的领导是不是坚强有力。”<sup>①</sup>

### (二)马克思主义民族平等理论是我国民族法治建设的行动指针

马克思主义民族平等理论是马克思主义理论的重要组成部分,是无产阶级政党协调民族关系、解决民族问题的指导思想和基本原则。中国共产党人结合中国国情实际探寻出中国特色解决民族问题的正确道路,极大地丰富和发展了马克思主义民族平等理论。

马克思主义民族平等理论的基本内容包括:各民族一律平等,反对任何民族享有特权;民族平等不仅是各民族形式上或政治领域的平等,更应该是事实上或经济、社会领域的平等。在很长一段时间内民族差异会继续存在,要采取措施促进各民族事实上的平等;少数民族成员平等享有宪法法律赋予的公民权利,同时依法享有一些特殊的权益保障。<sup>②</sup>

新中国成立70年来,我们党始终以马克思主义民族平等理论为原则,坚持民族平等、民族团结和各民族共同繁荣的基本主旨,在政治领域实施民族区域自治和民族民主协商机制,大力选拔、培养和使用少数民族干部;在经济领域给予民族地区积极的财税政策、金融政策和贸易政策,帮助民族地区发展工农业,提高生产力水平和少数民族群众生活水平;在文化领域保障

<sup>①</sup> 国家民族事务委员会编:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,第299页。

<sup>②</sup> 国务院新闻办:《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》,中央人民政府门户网站, [http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/27/content\\_1427930.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/27/content_1427930.htm)。

少数民族使用本民族语言文字的权利,推行和鼓励开展双语教学,保护少数民族物质与非物质文化遗产,建立中国少数民族濒危语言数据库,完善民族地区文化基础设施建设等措施;在社会领域为少数民族和民族地区提供均等化的基本公共服务,大力支持教育、卫生、医疗、体育等事业发展,给予少数民族成员在教育、就业等领域以特别措施。通过系统推进民族法治实践,我国少数民族和民族地区经济社会事业取得了辉煌成就,巩固和加强了平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系。

### (三)维护国家统一和保障民族团结是民族法治建设的根本目标

国家统一是中国各民族的最高利益,民族团结是国家统一的重要保障。我国民族法治建设要紧紧围绕统一多民族国家建设的民族、民主和民生维度,通过构建平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系来维护国家统一。

统一的多民族国家建设决定了民族法治要强化法律制度的政治整合和社会整合功能,通过统一公民身份的构筑和各民族共同政治文化的滋养,铸牢中华民族共同体意识,促进国家认同,为国家统一奠定坚实的制度基础和精神动力。现阶段,我们不仅要强化中华民族共同体意识和加强民族团结进步教育,而且要健全反对民族分裂和民族歧视的制度规范,依法打击一切形式的民族分裂势力、宗教极端势力和暴力恐怖势力,依法惩处破坏国家安全和民族团结、组织实施暴恐活动的犯罪行为,维护来之不易的各民族团结奋斗的大好局面,促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。

社会主义现代化国家建设决定了民族法治要加强民族自治地方民主集中制、各民族平等协商机制和少数民族公民政治参与机制,以及大力培养、选拔、使用少数民族干部等制度建设,保障少数民族的民主权利和发展权益,促进各民族公民民主意识和法治意识的提升。

民生国家建设决定了民族自治地方要在上级国家机关的帮助下提升自治能力,加快民族地区经济社会发展和社会进步,促进区域协调整体发展,保证民族地区如期同步建成小康社会。同时,树立共享发展理念,加强社会保障制度的改革,使制度安排更好地体现社会公平正义,让更多的社会红利和发展成果惠及少数民族公民,增强少数民族公民的获得感和幸福感,提升少数民族公民对国家的认同情感。

### (四)发展经济和改善民生是我国民族法治建设的重要内容

共享发展不仅是中国特色社会主义的基本理念和本质要求,也是民族法治建设的基本任务。坚持在发展中保障和改善民生,增进民族地区民生福祉,让各族人民共享改革成果,是维护社会公平正义、增进民族团结的重要内容。

新中国成立70年,尤其是改革开放40年来,党和国家始终将发展作为少数民族和民族地区的第一要务,坚持为少数民族和民族地区创造更多发展机会,加快民族地区经济社会发展,以保障和改善民生、促进民族平等和维护民族团结。在这一过程中,民族法治发挥了重要作用。1953年《实施纲要》确立了“上级人民政府帮助民族自治地方发展经济文化社会事业”的基础性规范,同时对民族地区实施“补助费”“机动金”“预备费”等三项经费照顾政策。1984年《民族区域自治法》专章规定“上级国家机关的职责”,为民族自治地方获得上级国家机关支持和帮助提供了制度保障。21世纪以来,中央将上级国家机关对民族自治地方的帮扶职责细化为各项惠民措施,具体包括“西部大开发”“兴边富民”“扶持人口较少民族”“生态工程建设”“对口支援”“扶贫开发”“集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚”“精准扶贫精准脱贫”“三州三区脱贫攻坚”等,夯实了民族地区发展的动力和后劲,增强了民族地区自我发展的能力,民族

地区社会保障体系基本建立,民族教育事业快速发展,医疗卫生条件明显改善,群众生活水平显著提高。

#### (五)民族法律与民族政策协调配合是我国民族法治建设的基本面向

民族法律和民族政策<sup>①</sup>是我国协调民族关系、处理民族事务的基本工具,二者统一于民族法治实践之中。无可否认,“从我们党成立到建国后很长一段时间,我们党和国家对民族工作和对少数民族地区的领导,主要是通过制定和贯彻民族政策来体现的”。<sup>②</sup> 实施依法治国战略后,我们党更加重视提升民族事务治理的法治化水平,但这并不意味着完全排斥或摒弃使用政策这一工具。

民族政策在民族法治实践中发挥着多重功能。一是立法引领功能。在不同时期、不同阶段,民族政策为民族工作确定基本理念和主要任务,为民族立法提供原则、依据和价值导向,从而引领民族立法方向,确定民族立法的内容。二是规范补充功能。民族地区经济社会发展需要国家积极履行给付义务和帮扶职责,但其具体内容在不同时期、不同阶段有所侧重。法律规范不可能预测未来,更不可能将各侧重点一次性地予以具体明确,而且法律规范固有的稳定保守特质并不适合经常变动调整,所以《宪法》《民族区域自治法》需设置政策性条款,以借助民族政策的灵活性机制来填补民族法律“次级规则”的缺省,使民族法律规范体系更为完整,进而为上级国家机关履行给付义务和帮扶责任提供规范依据和时空限度。三是执行解释功能。《宪法》《民族区域自治法》存有大量的政策性条款,这些条款的核心概念多为“经验性概念”,<sup>③</sup>其功能就在于涵括不同时期不同阶段的民族政策并将其法治化和正当化,使之在法律规范的框架下得以实施,同时借助于民族理论与政策阐明不同时期不同阶段上级国家机关履行具体给付义务和帮扶责任的合理性。可见,法律框架内的民族政策是有效实施民族法律的要素。

在“全面依法治国”和“民族事务治理法治化”的理念和背景下,应通过民族政策的法律化以及法律内蕴的稳定性、权威性机能昭示民族事务法治化治理的价值理念和基本目标,使行之有效、常态化的民族政策转化为民族法律,实现民族事务治理的稳定预期;通过民族法律政策化以及民族法律在实施过程的政策解释,使民族法律规范形成一个自我生产的体系并在实践中生效落地,从而使民族政策和民族法律共生共济,相得益彰,共同型构中国民族法治建设的实践图景。

#### (六)法治实践与理论研究互动相长是我国民族法治建设的基本遵循

新中国成立70年来,我国民族法治实践与民族法治理论研究相互激发、互相促进,共同谱写了民族法治建设的华章。民族法学界在论证民族区域自治制度的正当性、探讨民族法律规范体系的理论建构和民族法治的中国话语体系、凝聚民族法治共识与塑造主流的民族法治价值观等方面发挥了重要作用。

中国共产党以马克思主义的民族平等理论为指导思想和基本原则,在历史和现实的视域中,结合中国多民族构成和民族问题的具像,创造性地确立了中国特色的民族区域自治制度。民族法学者通过历史的、比较的或整体性的研究,论证了民族区域自治制度在中国的合理性;

<sup>①</sup> 法律和政策是治国理政的基本工具。相对应,民族法律和民族政策是协调民族关系、处理民族事务的基本工具。这里的“民族法律”是指广义的“法律”,包括宪法、基本法律、一般法律、行政法规、地方性法规、自治法规、部门规章和地方政府规章等法律性文件。

<sup>②</sup> 李资源:《论改革开放以来中国民族法制建设的历史经验》,《中南民族大学学报》2008年第6期。

<sup>③</sup> “经验性概念”又称之为“不确定概念”,它常常只有一个小的意义核心(内涵),但却有很大的意涵范围(外延)。

通过对西方族群关系治理理论流派和制度模式的梳理,阐明了西方个人权利理论在族群关系治理领域的局限性,论证了马克思主义民族平等理论的洞烛机先及其在世界范围内的先进性,坚定了中国实施民族区域自治的制度自信和理论自信;随着《民族区域自治法》各项规定的具体落实,学者们通过文本分析和实证调研,运用系统论方法分析民族法律规范体系的缺陷、自治权与优惠政策的实践偏差及其梗阻因素,为完善民族区域自治法的规范体系、实施体系、监督体系和保障体系提出了一系列的对策和建议;随着“全面依法治国”战略的推进和“民族事务治理法治化”工作格局的展开,民族法学者借助法学理论范式从学理上阐释了少数民族政治权利、经济权利和文化权利等集体权利在少数民族权利体系中的逻辑地位和实践喻义,论证了我国民族优惠政策与世界主要多民族国家“肯定性行动”的共通性及其在实现各民族事实上平等的价值蕴涵,强化了民族法学科理论体系的学理性、时代性和现实解释力;随着我国统一多民族国家建设步伐的加快,铸牢中华民族共同体意识,提升各民族公民国家认同情感成为时代的最强音,我国学者在2008年就建议将“中华民族”写入《宪法》,并撰写《关于将“中华民族”写入宪法的建议》,通过全国政协委员提交到全国政协十一届二次会议。<sup>①</sup>2018年,“中华民族”最终入宪,为维护国家统一,反对民族分裂,构建平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供了坚实的宪法保障。

### 三、新时代民族法治的发展展望

习近平总书记在党的十九大报告中指出:“中国特色社会主义进入新时代。”<sup>②</sup>在建设中国特色社会主义法治体系和法治国家的伟大征程中,民族法治建设也步入了新时代。民族法治建设要取得新成就、实现新辉煌,就必须聚焦于新时代民族工作的基本主题。

#### (一)新时代民族法治实践要积极服务于民族地区全面建成小康社会

党的十九大报告指出,要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战,使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。2018年国务院政府工作报告强调,抓好决胜全面建成小康社会三大攻坚战,确保风险隐患得到有效控制,确保脱贫攻坚任务全面完成,确保生态环境质量总体改善。三大攻坚战的主战场聚交于民族地区,因此同步全面建成小康社会,重点在民族地区,难点也在民族地区。一方面,民族地区须肩负化解社会风险、维护边疆稳定和发展经济等多重任务;另一方面,民族地区也面临着环境保护和加快经济社会发展的双重压力。这一时期的民族法治要提高政治站位,积极服务于民族地区经济社会发展,服务于民族地区同步实现小康目标。

国务院各职能部门要加快《民族区域自治法》配套立法建设,将一些缺乏刚性约束的政策性文件上升到规章层次,通过实施更加积极有效的财税政策和金融政策,加大对民族地区基础设施、民生工程、生态保护、“一带一路”对外贸易的支持力度;按照主体功能区规划的要求,根据不同类型地区,因地制宜、分类施策,给予差别化优惠措施,促进不同区域协调发展。

民族自治地方的地方立法和自治立法要以民生为本,进一步凸显地方特色和民族特色,用

<sup>①</sup> 参见李占荣:《论“中华民族”入宪》,《社会科学战线》2008年第10期;李占荣:《宪法的民族观——兼论“中华民族”入宪》,《浙江大学学报》2009年第3期。

<sup>②</sup> 《党的十九大报告辅导读本》编写组:《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社2017年版,第11页。

足用好立法自治权和立法变通权。一方面,坚持以经济发展为本,在农业、林业、牧业、特色文化产业、旅游业、人力资源开发等方面开展特色立法,激发内生潜力,释放市场动力,提高自我发展能力;另一方面,坚持以乡村振兴、城乡融合为要,在城乡规划与建设、民族文化遗产保护与发展、精准扶贫与社会保障、生态环境保护与修复等方面结合地方实际进行自主性立法,构筑“法治、德治、自治”三位一体的基层治理体系和基本公共服务均等化的城乡融合发展机制,引领和推动民族习惯法、传统习俗礼仪等社会规范的创造性转化、创新性发展,发挥其在凝聚人心、淳化民风、维护团结等方面的重要作用。

## (二)新时代民族法治实践要彰显全面依法治国的重大决策部署

在全面推进依法治国的战略背景下,新时代民族法治建设要着眼于法律实施四个环节(执法、司法、守法和法律监督),完善以《民族区域自治法》为核心的民族法律规范体系,创新《民族区域自治法》实施机制和监督机制,强化《民族区域自治法》实施的保障体系,从而“把宪法和民族区域自治法的相关规定落实好”。<sup>①</sup>

在立法内容和程序层面,无论是上级国家机关还是民族自治地方,其配套立法和公共政策必须体现民族地区经济社会发展和社会治理现实需要,体现科学立法、民主立法、依法立法的精神。在内容上,要健全完善民族地区财政转移支付办法、资源开发惠益分享机制、横向生态补偿机制、“一带一路”区域经济发展的配套立法;区分以实现个人实质平等为目标的优惠政策与以民族实质平等为主旨的优惠政策,针对不同事务实施不同性质的民族优惠措施;针对诱发损害民族关系和民族团结因素,要加强民族团结进步教育立法,加强反恐反分裂、反歧视立法和创新社会管理形式立法。在立法程序方面,要完善配套立法和公共决策的民主协商程序,畅通各族公民有序参与的渠道和路径,实现共识民主目标。

在实施机制层面,建立《民族区域自治法》实施解释机制,明确上级国家机关与民族自治地方自治机关权属边界;健全民族法治责任机制,促进各级国家机关积极履行支持和帮助职责;积极探索区域协作治理机制,增强国家法律法规在民族自治地方实施的效能。

在法律监督机制层面,促进各级人大常委会与政府民族工作部门相互协调,健全和完善民族法治实施执法检查监督检查常态化、规范化的体制机制,建立民族自治地方政府定期向同级人大及其常委会报告《民族区域自治法》实施情况的制度;<sup>②</sup>借助《立法法》规定的备案审查机制,确保民族法律规范体系内部不同位阶法律规范和同一位阶法律规范协调一致,维护和捍卫《宪法》《民族区域自治法》的权威和尊严。

在保障体系层面,广泛开展民族法治宣传教育,使社会主义法治理念获得社会成员在理论、经验上的理解与感知,以及在更大范围、更高程度上的肯认,促使各级领导干部在处理民族问题时善用法治思维和法治方法,提升民族事务法治化管理水平,增强上级国家机关依法主动履职尽责的内在动力;民族自治地方要树立主体观念、增强责任意识,在法律授权范围内充分行使自治权;要创造拓展沟通协商平台载体,健全上级国家机关与民族自治地方充分协商沟通机制,确保两者保持良好的信任与合作关系;科学确定专项转移支付和一般性转移支付结构,明确财政转移支付的价值目标及法定程序,保证民族自治地方拥有充足财力实现发展;有针对

<sup>①</sup> 国家民族事务委员会编:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,第83页。

<sup>②</sup> 参见潘红祥:《民族自治地方自治权行使的阻却因素与调适对策——基于系统理论的分析》,《中南民族大学学报》2014年第6期。

性地在中小学开展公民教育、民族团结进步教育、法制宣传教育,引导青少年增强公民意识、民族团结意识和法治意识,为少数民族和民族地区实现经济社会又好又快的发展营造良好的法治环境。

### (三)新时代民族法治实践要注重铸牢中华民族共同体意识

“铸牢中华民族共同体意识”命题的提出,具有坚实的理论基础和缜密的历史逻辑。中华民族自古就是一个自在的民族,在近代革命斗争时期逐渐成为一个自觉的民族。<sup>①</sup>中华文化不是某一民族的文化,也不等同于汉文化,而是56个民族文化交汇融合的结晶。“中华文化是汉族文化和各少数民族文化的集大成者,是维系中华民族生生不息、继往开来的精神纽带,是最深层次的认同”。<sup>②</sup>随着经济社会发展,东中西部、少数民族公民与汉族公民交往交流交融加强加深,各民族公民对党、国家和中国特色社会主义的认同感进一步增强,对民族国家、民主国家、民生国家一体建设的需求日益迫切。步入新时代,铸牢中华民族共同体意识成为我国民族法治建设的基本任务之一。

从发生学的角度看,认同是指在区分自我与他者的过程中,由自我对所属群体予以归类,并赋予该群体肯定性评价和认可的一种心理状态。如果我国各民族公民对中华民族具有高度认同感,那么就意味着各民族公民具有中华民族共同体意识。因此,新时代民族法治建设致力于铸牢中华民族共同体意识,一方面要对内发挥整合作用和引领作用,通过增强各民族成员公民身份意识,树立公民权利和公民义务观念,在权利保护和义务履行(特别是公民履行维护国家统一、保障民族团结的义务)中增强其对同属“中华民族”的认同,“中华民族共同体是中华民族成员和中国公民民族身份的集中概括”,<sup>③</sup>“中华民族共同体认同,在根本上是中国公民共同体认同,是各民族公民对国家法律法规一体遵循的法治认同”。<sup>④</sup>另一方面,对外要善用国际制度规则捍卫国家利益,提升中国国际地位,塑造良好国家形象,不断振奋民族自信心和增进民族自豪感,为各民族公民对“中华民族”做出肯定的评价和积极的认同赋予充分正能量。

### (四)新时代民族法治理论研究要继续强化问题意识

我国的民族法学科从发蒙之始,就具有鲜明而强烈的“中国主体性”和“民族本土性”。它以马克思主义的民族理论为指导,围绕统一多民族国家建设、平等团结互助和谐的社会主义民族关系构建、民族地区经济社会协调发展等中国现实问题展开研究,逐步形成了具有中国特色的民族法学理论内容,具体涵括民族平等理论、民族区域自治理论、少数民族权益保护理论、民族发展理论、民族团结理论、中华民族共同体理论等。

在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整背景下,我国民族法治建设的重点和热点问题具有鲜明的实践意义和目标指向。因此,在新时代,民族法学界要一如既往地坚守问题意识和自主性意识,以“中国现实问题”为关切,积极主动回应国家重大战略决策和社会良法善治的新需求。理论上要继续深入诠释民族区域自治制度在统一多民族国家建设和国家治理体系现代化中的地位与价值,深度挖掘民族区域自治制度之于国家统一、经济发展和稳定的功能,探讨民族区域自治制度的构成要素、结构功能及其发挥功用的社会条件;解

① 参见费孝通主编:《中华民族多元一体格局》,中央民族大学出版社,第244—253页。

② 宋全:《切实铸牢中华民族共同体意识》,《中国民族》2018年第1期。

③ 王延中:《铸牢中华民族共同体意识 建设中华民族共同体》,《民族研究》2018年第1期。

④ 沈桂萍:《铸牢中华民族共同体意识是民族工作的核心理念》,《中央社会主义学院学报》2017年第12期。

析民族自治权与民族区域自治权的关系,合理阐释“本民族内部事务”的内涵以及民族区域自治权享有主体与行使主体的区别;解析以身份为指向和以区域为指向的民族优惠政策的属性类别,探究民族优惠政策的结构分化和功能耦合;探讨少数人权利的基本类型和体系构成,论证少数人权利作为特殊权利而独立存在的价值。实践上要围绕民族地区生态保护与生态补偿、经济社会发展与民生保障、乡村振兴与基层社会治理,以及维护民族团结、反对民族分裂、铸牢中华民族共同体意识等民族关系法律调适的现实问题,探寻解决问题的规范路径和技术方法;围绕法治建设的四个环节(科学立法、严格执法、公正司法、全民守法)提出创新和完善民族区域自治法实施的规范体系、实施体系、监督体系和保障体系的具体对策与措施,强化理论研究的现实性和对策研究的科学性,为民族法治规范建构和实践创新提供坚实的理论支撑。

#### (五)新时代民族法治理论研究要注重提升民族法学科的体系化水平

民族法学科是以现实问题为导向,融民族学、政治学、法学、社会学等多学科知识于一体,对民族关系领域繁杂的命题展开综合研究的交叉学科。在当下的社会科学领域,知识互涉、思维多元和方法多样已然成为新兴交叉学科的标志。民族法治理论研究之所以能够取得今日的成绩,民族法学之所以能够获得当下的地位,离不开它对马克思主义民族理论的坚守,离不开它对多学科跨领域知识的借鉴,离不开它对多学科研究方法的运用。但不无遗憾的是,与其他部门法相比,目前我国的民族法学科体系化程度较低,尤其是缺少法学学科应有的品性和特质。因此,着力从学术体系和话语体系层面提升民族法学科的体系化水平,构建中国特色的民族法学,是新时代民族法治理论研究的重要任务。

新时代要着力提升民族法学科的学术体系水平,一是要坚持马克思主义民族理论的指导思想地位。“坚持以马克思主义为指导,是当代中国哲学社会科学区别于其他哲学社会科学的根本标志,必须旗帜鲜明加以坚持”。<sup>①</sup>这里的马克思主义的民族理论,不仅包括马克思、恩格斯等经典作家关于多民族国家解决民族问题的民族平等和民族团结理论,而且包括中国共产党人将马克思主义民族理论同中国民族问题的具体实际相结合而提出来的民族区域自治理论、少数民族权益保护理论以及马克思主义中国化的最新成果——新时代以习近平关于民族问题重要论述为指导形成的民族发展理论、中华民族共同体理论等。二是要借鉴和融通多学科知识。马克思主义的民族理论及其中国化的成果,是我国民族法学的最主要知识内容,也是民族法学科发展的基本依存。在以马克思主义民族理论及其中国化的成果为主体内容的基础上,要善于借鉴和融通法学、政治学、社会学、经济学等人文社会科学知识部门的学术资源对中国具体的民族问题进行理论分析和逻辑解释。三是创新研究方法。由于民族法学主要聚焦于“中国本土具体的现实问题”,因此学者们多采用政治学或社会学的方法进行静态的制度比较研究和规范的实效性分析,较少采取法教义学这一法学科独特的经典研究方法对文本的概念范畴进行体系化论证。民族法学科欲成为精致之学和务实之学,不仅要运用自然法学派的价值分析方法去诠释制度和规范的正当性,运用法社会学方法去挖掘影响制度、规范生成与实现的社会条件和环境因素,更要运用法教义学方法,着眼于法律文本和法律规范,探究法律体系的结构和层次,分析法律规范的逻辑结构和构成要素,阐明文本概念的语义和语法构造。简言之,要重视法律论证和法律解释技术的运用,通过概念阐释、结构分析和逻辑论证来提升民

<sup>①</sup> 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/18/c\\_1118891128.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/18/c_1118891128.htm)。

族法学科的法学学科品性。

新时代要着力提升民族法学科的话语体系水平，一是要以马克思主义的民族平等和民族团结理论为基本的意识形态话语，这些意识形态的话语包括马克思主义民族理论的标识性概念、马克思主义中国化的一些标识性概念以及新时代民族工作的新概念、新范畴、新表述。二是要融通马克思主义民族理论的基本话语与法学学科的基本话语。目前，我国的民族法学主要是以马克思主义民族理论和政策的概念范畴来构建学科话语体系，缺少法学学科话语的植入，以致主流法学学科对民族法学科产生了诸多偏见和误解。新时代民族法治研究要注重借鉴法学学科的基本话语和范畴，如“公民”“权力与权利”“权利与义务”等，将学科话语嵌入法学“主体—行为”“权利—义务”“权力—责任”的规范结构之中，在统一与自治、平等与自主、发展与民生等价值的往返观照中探讨民族法学科的话语体系。

#### 四、结 语

习近平总书记在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上指出：“只有回看走过的路、比较别人的路、远眺前行的路，弄清楚我们从哪儿来、往哪儿去，很多问题才能看得深、把得准。”<sup>①</sup>回望我国民族法治建设走过的70年的历程，我们深刻认识到，服务于国家富强、民族振兴、人民幸福这一社会主义事业的大局，服务于民族平等和民族团结这一民族工作的目标，是民族法治建设始终不渝的初心。在新中国成立之初，从制度上保障人民当家做主的政治地位是民族法治建设的重要内容；从改革开放到党的十八大之前，发展经济、缩小差距是民族法治建设的主要任务；新时代，同步小康，铸牢中华民族共同体意识是民族法治建设的基本使命。其中，协调区域发展，推进民族地区全面同步建成小康社会是增进民族平等，实现中华民族伟大复兴的物质基础；铸牢中华民族共同体意识、增强“五个认同”是维护国家统一、民族团结和社会稳定的精神纽带。

〔责任编辑 马 骏〕

<sup>①</sup> 习近平：《以时不我待只争朝夕的精神投入工作 开创新时代中国特色社会主义事业新局面》，《人民日报》2018年1月6日。

## Contents, Abstracts and Keywords

### **Seventy Years of Chinese Ethnic Rule of Law: Achievements, Experience, and Prospects** ..... **Pan Hongxiang and Zhang Xing** (1)

**Abstract:** Chinese ethnic rule of law unites theory and practice. Over the past 70 years since the People's Republic of China was founded, our country's ethnic rule of law has gone through three stages: from infancy to rally and improvement, then to rapid growth. In practice, the improvement of the legal framework, of the supervisory mechanisms and supportive system for law enforcement, effectively promoted the economic development and social stability in the ethnic regions. The ethnic rule of law theory, based on the studies of China's problems, constructed a preliminary academic and discourse system with Chinese characteristics. Ethnic rule of law in new era, with the main themes of the ethnic work, needs to serve the law-based governance in every dimension, for ethnic regions entering the moderately prosperous society together with the rest of the country, for the creation of a strong sense of community for the Chinese nation. The jurisprudence on ethnic affairs must take the methods and theories of other research fields, especially of dogmatics of law, to form its own characters.

**Keywords:** law-based governance; ethnic rule of law practice; ethnic rule of law theory; theoretical system of ethnic law study.

### **Fei Xiaotong's 费孝通 Reflective Thinking about the Complexity of China's Ethnic Configuration and its Contemporary Significance** ..... **Hua Tao** (18)

**Abstract:** Professor Fei Xiaotong published his book *The Pattern of Chinese Nationalities' Pluralistic Unity* as the result of his overall reflective thinking after the Reform and Opening in China on his previous ethnic studies since he entered the academic field of anthropology in the 1930s. In almost 50 years between the 1930s and the 1980s, Fei engaged in two important events in the field, which were the debates about the idea of “中华民族是一个” advocated by Mr. Gu Jiegang 顾颉刚 in the Anti-Japanese War time and the ethnic identification of ethnic minority groups in the 1950s' China. We argue that, in his explanation of the internal connection between those two events, Fei hoped to indicate that China always faces a big question concerning “minzu” issue in the country, that is, how to understand academically the complexity of China's ethnic configuration and adopt a suitable governance policy on ethnic issues. Through the reflective thinking, Fei formulated his theory of pluralistic unity in the configuration of Chinese Nation. Although he did not give a conclusive clear answer to the question what is the cohesive power in the ethnic formation, he really indicated and emphasized that “meimeiyugong” 美美与共 (to respect and treasure other's cultures and values) reciprocally and to enclose Others will result in emerge of cohesive power as well as peaceful existence of nations and states around the world. His idea will not only help to improve understanding of call to the identity of Chinese Nation, but also help us in contemporary policy-making.

**Keywords:** pluralistic unity; ethnic configuration; ethnic formation; ethnicity;