

新时代坚持和完善民族区域自治制度

郝时远

(中国社会科学院民族学人类学研究所,北京 100732)

摘要: 以习近平关于加强和改进新时代党的民族工作的重要思想为引领,以中国特色解决民族问题的正确道路为切入点,通过对中国共产党探索解决民族问题“新办法”所昭示的马克思主义中国化成就,综合论证了中国共产党始终不渝坚持和完善民族区域自治制度的政治立场。围绕新时代坚持和完善民族区域自治制度的着力点,结合相关民族区域自治地方修订自治条例的实证做出分析,提出坚持和完善民族区域自治制度必须以铸牢中华民族共同体意识为“纲”、使这项制度在中华民族共同体建设中发挥制度优势等论断。

关键词: 民族政策; 统一与自治; 中国特色; 制度优势; 新时代

中图分类号: C957 **Doi:** 10. 19898/j. cnki. 42-1704/C. 2021. 1104

文献标志码: A **文章编号:** 1672-433X(2021) 11-0029-13

2021年8月底,习近平总书记在中央民族工作会议上发表了“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”为主题的重要讲话。这是党的十八大以来,习近平总书记对民族工作再次做出的系统思想论述。这次中央民族工作会议,是在庆祝中国共产党成立100周年、宣布中国特色社会主义全面建成小康社会、开启“第二个百年”新征程和实施“十四五”规划的形势下召开的,因此具有特殊的历史意义。

这次中央民族工作会议的主题,鲜明地昭示了以铸牢中华民族共同体意识为主线的民族工作之“纲”,提出了新时代党的民族工作高质量发展的根本要求,确立了习近平总

书记关于加强和改进新时代党的民族工作的重要思想。这一重要思想,以“十二个必须”为准则,以“四个必然要求”为定力,以“四个正确把握”为思想方法,以一系列“要”旨为政策导向,明确了加强和改进新时代党的民族工作、实现新时代党的民族工作高质量发展的指导思想、战略目标、重点任务和政策举措,集中体现了新时代党的治国方略在民族工作领域全面贯彻和统领作用,是新时代党的民族工作的根本遵循,也是民族研究领域各学科深入开展学习、贯彻和研究的新时代课题指南。笔者就中央民族工作会议精神中关于坚持和完善民族区域自治制度的相关内容谈几点学习心得。

收稿日期: 2021-09-25

基金项目: 国家哲学社会科学基金“三大体系”专项“新时代中国特色民族学基本理论与话语体系研究”(19VXK04)。

作者简介: 郝时远,中国社会科学院大学特聘教授,中国社会科学院学部委员、研究员,主要研究民族理论与政策、国内外民族问题。

一、坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路

习近平总书记在中央民族工作会议的重要讲话中指出“回顾党的百年历程,党的民族工作取得的最大成就,就是走出了一条中国特色解决民族问题的正确道路。”^[1]这是对中国共产党坚持以马克思主义基本原理与中国实际相结合、探索解决民族问题之路的理论与实践的高度概括,也是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央承前启后、继往开来对党的民族工作大政方针坚定不移地坚守。

在中国共产党的民族工作发展史中,1992年举行的中央民族工作会议正式提出中国特色解决民族问题正确道路这一命题。即“我国民族工作所以取得如此巨大的成就,最基本的经验,就是我们党始终把马克思主义的基本原理同中国民族的具体实际相结合,坚持各民族平等、团结、互助的原则,坚持实行民族区域自治制度,在建设社会主义事业中促进各民族的共同繁荣,走出了一条具有中国特色的解决民族问题的正确道路。”^[2]用“正确道路”来总结概括中国共产党解决民族问题的成功经验,指明前进的方向,关键在于对这条道路“正确性”的强调。坚持马克思列宁主义,立足中国国情实际,实行民族区域自治,维护国家统一和民族团结,是中国共产党从理论和实践赋予这条道路“正确性”的根本原因。

党的十八大以来,习近平总书记对中国特色解决民族问题的正确道路给予了全面阐释并赋予了新时代的内涵,他指出“中国特色解决民族问题的正确道路,就是坚持在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义道路,坚持维护祖国统一,坚持各民族一律平等,坚持和完善民族区域自治制度,坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,坚持打牢中华民族共同体的思想基础,坚持依法治国,加

强各民族交往交流交融,促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,共同实现中华民族伟大复兴。”^[3]¹⁵⁰这是对中国特色解决民族问题正确道路的理论原则和政策实践的完整论述,是中国共产党处理和解决中国民族问题成功经验的高度提炼,也是继往开来、与时俱进迈向新时代中华民族伟大复兴目标必须坚守和巩固的道路、制度、理论和文化自信。

中国特色解决民族问题的正确道路,作为中国共产党百年奋斗历程中在民族工作领域开创的“最大成就”,既是中国特色社会主义道路的有机组成部分,也是中国特色社会主义制度建设中不断完善的重要任务。对此,习近平总书记强调指出“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。”^[3]¹⁵⁰而且,这项制度是中国共产党的民族政策的源头,民族政策体系由此而来,依此相存。从这个意义上说,民族区域自治既是中国特色解决民族问题正确道路的制度保障,也是中国特色解决民族问题正确道路的政策依托。

道路的确立和向目标延伸的正确性,需要制度、法律和政策的保障,中国特色社会主义道路的抉择,必然要求保障道路方向和实现道路目标的制度建设。因此,中国共产党领导全国各族人民走中国特色社会主义道路所确立的国家根本政治制度、基本政治制度和一系列具有制度化特点的重大政治原则,不仅立足于中国国情而设置,而且为国家《宪法》所规定和保障。“这些宪法确立的制度和原则,必须长期坚持、全面贯彻、不断发展。”^[4]其中就包括国家基本政治制度——民族区域自治制度,这是中国特色社会主义政治发展道路必须坚守的政治底线和宪法意识。任何对民族区域自治制度属性、地位、功

能和基本理念的质疑、尤其是所谓“不折不扣苏联模式”的张冠李戴、甚至断言“当代中国民族问题的根本原因就与这个基本政治制度有关”的错误观点^[5],都是对中国特色解决民族问题正确道路的政治背离。

这类曾一度形成气候的错误舆论虽然已难公开声张,但是其造成的影响之大之深不可低估。习近平总书记指出“要坚决防范民族领域重大风险隐患。要守住意识形态阵地,积极稳妥处理涉民族因素的意识形态问题,持续肃清民族分裂、宗教极端思想流毒。”^[1]其中包括错误地评判、诋毁和污名化中国特色解决民族问题正确道路、民族区域自治制度、党的民族理论和政策在意识形态领域的影响,对此必须警醒。这不仅是坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路、在新时代坚持和完善民族区域自治制度的重大原则问题;而且也关系到如何“在党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史学习教育中,深入总结我们党百年民族工作的成功经验”^[1]的思想理论建设问题。

二、中国共产党探索解决民族问题的“新办法”

回顾中国共产党百年来的奋斗历程,在新民主主义革命阶段、社会主义建设时期,都曾受到共产国际指导、苏联模式影响的经历,包括探索中国特色解决民族问题正确道路的过程中,也在思想理论、政策主张方面受到苏联做法的影响。苏联作为世界上第一个社会主义国家,并通过共产国际这样的组织领导世界范围的无产阶级革命和指导民族解放运动,对各个国家的共产党、民族主义政党等政治组织产生影响,彰显榜样的力量、示范的效应,具有时代的必然性。包括中国共产党早期政纲文献中的一些内容,不可避免地有来自共产国际文件、指令的印记。但是,这并不意味着中国共产党脱离国情实际地惟命是从于共产国际的指令、照搬照抄苏联的经

验。中国共产党探索中国革命的道路,包括探索中国解决民族问题的道路,“只要看一看从共产党诞生以来的文献,它的政治纲领,就会明白”^[6]。

孙中山领导的国民党改组、“新三民主义”阐释、实施第一次国共合作,是在共产国际、苏联直接指导下产生的,其中包括处理和解决中国民族问题的原则主张。如共产国际对孙中山三民主义之民族主义政治主张的修正“国民党在宣布中国境内各民族一律平等的原则时应当记住,由于中国官方的多年压迫,这些少数民族甚至对国民党的宣言也持怀疑态度。……国民党应公开提出国内各民族自决的原则,以便在反对外国帝国主义、本国封建主义和军阀制度的中国革命取得胜利以后,这个原则能体现在由以前的中华帝国各民族组成的自由的中华联邦共和国上。”^[7]共产国际的这类“中国主张”,虽然赋予了孙中山三民主义的民族主义革命性,但是对以通过工农革命取得政权、建设社会主义、实现共产主义为目标的中国共产党来说,这一“中国主张”属于党的最低纲领范畴。

在当时的历史条件下、特别是党的力量尚很单薄的条件下,中国共产党一方面从“最低纲领”出发,支持共产国际对孙中山三民主义的修改;另一方面从国民党处于领导国民革命地位的实际出发,通过国共合作以影响革命的发展方向。但是,对共产国际有关解决中国民族问题的政治主张,特别是在诸如“国内各民族自决权”问题的笼统提法方面,中国共产党人则保持了立足国情的清醒认识。例如,在共产国际代表与中共代表讨论国民党政纲草案涉及的“自决权”问题时,毛泽东指出“我不怀疑问题的总的提法,但我对某些细节表示怀疑。”他所强调的“细节”就是基于当时中国边疆地区的内部情况和外部形势问题,他明确指出“至于西藏,‘自决’的口号则会成为英国人手中的工

具,因为我们现在还不可能在西藏有影响。”^[8]可见,中国共产党人从建党之始就十分注意从中国的国情实际出发把握和运用共产国际的政策和策略。

事实上,共产国际、苏联在指导中国革命方面,不仅在思想、方针和政策方面存在着不同判断,而且在国民党、共产党内部也存在着不同的响应。在这一历史过程中,中国共产党也经历了“左倾”“右倾”、教条、盲动、机会主义和宗派主义等思想路线及其造成革命实践的多次挫折。我们今天说“探索”,就是指在曲折中寻求符合中国国情实际的成功经验和正确道路,在解决民族问题的道路抉择中也是如此。对这一探索过程的研究,不是囿于某个历史时期、某几篇历史文献或其中的某些概念和提法,而是要从历史背景和探索过程不断变化的实际去进行研究。在1935年共产国际第七次代表大会确定了“一般不直接干涉各国党内部组织的事务”原则之后,中国共产党在探索符合中国国情实际的民族独立和人民解放道路的过程,随着中国工农红军北上抗日的艰难经历而更加清晰,其中包括长征过程较全面地了解中国多民族的国情、深化对中国民族问题的认识等,从而产生从全民族共同抗日的高度去思考解决民族问题的道路抉择。

在红军长征过程中,红四方面军在四川阿坝金川、甘孜先后建立隶属于中华苏维埃共和国西北联邦政府的“格勒得沙共和国”(1935年10月)和“波巴人民共和国”(1936年5月)。虽然这种尝试体现了1931年中华苏维埃共和国临时政府宣言中的民族政策主张,但是1935年8月由中华苏维埃政府、中国共产党中央委员会确定的中国工农红军北上抗日的大政方针,已确定为号召“中国境内一切被压迫民族(蒙、回、韩、藏、苗、瑶、黎、番等)的兄弟们!……以及国外侨胞和中国境内各民族……同胞们起来!为祖国生

命而战!为民族生存而战!为国家独立而战!为领土完整而战!为人权自由而战!大中华民族抗日救国大团结万岁!”^[9]红四方面军及其领导者转辗西南谋求建立根据地的实践,是中华苏维埃共和国临时政府成立后各个根据地相继建立一系列苏维埃政府的回声,其中也凸显了党内在北上抗日、建立根据地、红军存续等方面的思想路线分歧。当然,上述少数民族地方革命政权被称为“共和国”的实践,虽然体现了共产国际输入的苏联式联邦制原则^①,但这已经不能影响中国共产党致力于建立抗日民族统一战线、号召“中国境内各民族”团结对敌的战略大局。解决民族问题的道路指向,使早期“在中华苏维埃共和国之内成立自治区”^[10]的政治主张成为最终目标。

中国共产党在延安时期的民族工作,是在建立抗日民族统一战线大背景下展开的。中国共产党倡导和建立抗日民族统一战线,是根据共产国际第七次代表大会《关于建立反法西斯统一战线的决议》确定的大政方针,也是中国共产党从领导工农苏维埃革命转向领导民族革命的标志。因此,1935年底瓦窑堡会议通过的决议指出:“为了使民族

① 辛亥革命后,“十八省”独立于清王朝的“联省自治”运动风起云涌,“自决独立”、制定“约法”、甚至成立“共和国”的现象比比皆是,都源自效法美国建立联邦国家的政治主张。“联省自治”加速了封建专制王朝体制的全面瓦解,但最终导致了“军治”而非“民治”的军阀混战。红四方面军扶持当地少数民族建立的“共和国”政权,包括了“兴番灭蒋”、摆脱国民党政府统治和民族压迫的主旨,并增强和扩大中华苏维埃西北联邦政府的革命力量,但是在当时的历史条件下只是模仿“苏联模式”的一种不可能成功的尝试。这种“美式联邦”和“苏式联邦”的模仿,无论基于什么样的理念都会因不符合中国国情实际而告终。

统一战线得到更加广大的与强有力的基础,苏维埃工农共和国及其中央政府宣告:把自己改为苏维埃人民共和国。”目的“首先就是在更充分的表明苏维埃自己不但是代表工人农民的,而且是代表中华民族的。中华民族的基本利益,在于中国的自由独立与统一。”^[11]中华民族包括“中国境内各民族”,动员和团结少数民族与汉族共同抗日,也必然要求实践中国共产党解决民族问题的政策理念。1936年,毛泽东在接受美国记者斯诺采访时指出“至于内蒙古,这是蒙汉杂居的地区,我们要把日本赶出那里,并帮助内蒙古建立一个自治的政府。”^[12]这是一个宣示,也是一个实践。当时,陕甘宁边区正在建立豫海回民自治政府。民族区域自治成为中国共产党解决民族问题的基本政策。

中国共产党完全同意1924年共产国际当时对国民党宣言中有关中国境内各民族一律平等原则宣示效果的判断,即上文所示“少数民族甚至对国民党的宣言也持怀疑态度”,所以除了申明自己的民族政策外,也努力将各民族一律平等、少数民族实行自治的政策主张付诸实践,并在实践中增强了包括解决民族问题在内的中国革命道路抉择的政治自信。1938年毛泽东在中国共产党扩大的六中全会上发表了著名的长篇报告《论新阶段》,其中关于党在抗日民族统一战线中十五项重要任务之一,“就在于团结各民族为一体,共同对付日寇”。他从四个方面第一次全面阐释了中国共产党的民族政策,指出“上述政策,一方面,各少数民族应自己团结起来争取实现,一方面应由政府自动实施,才能澈底改善国内各族的相互关系,真正达到团结对外之目的,怀柔羈縻的老办法是行不通了的”^{[13]619-620}。“老办法”行不通了,“新办法”也非共产国际推介的“苏联模式”。1941年《陕甘宁边区施政纲要》中宣布依据各民族平等的原则,再次申明“建立蒙回民

族自治区”的政治主张^[14],表明在少数民族聚居地区建立“自治区”,即是中国共产党解决民族问题业已确定的“新办法”。

当时,世界的形势因法西斯主义的崛起而发生了剧变,中国的形势因日本帝国主义的侵略造成了空前的民族危机。虽然反法西斯的民族统一战线为共产国际所倡导,但是苏维埃革命、苏联建立以及斯大林时期形成的“苏联模式”,提供不了什么苏联的“民族统一战线”经验。对此,毛泽东指出“由于中国的历史原因,使得今天中国的抗日民族统一战线,不同于任何外国的统一战线,如人民阵线等,也不同于中国历史上的统一战线,如第一次国共合作等。”^{[13]601}毛泽东立足中国国情实际和抗日民族统一战线十五年来来的具体实践,在全面分析国内外形势的基础上,得出了走中国革命道路的历史性结论——马克思主义必须中国化。即中国共产党人不能抽象地理解马克思主义,而要具体地运用马克思主义。“所谓具体的马克思主义,就是通过民族形式的马克思主义,就是把马克思主义应用到中国具体环境的具体斗争中去,而不是抽象地应用它。……因此,马克思主义的中国化,使之在其每一表现中带着中国的特性,即是说,按照中国的特点去应用它,成为全党亟待了解并亟须解决的问题。洋八股必须废止,空洞抽象的调头必须少唱,教条主义必须休息,而代替之以新鲜活泼的,为中国老百姓所喜闻乐见的中国作风与中国气派。”^{[13]658-659}

以中国共产党“马克思主义的中国化”的思想方法,去体会1943年中国共产党响应共产国际执委会关于解散共产国际动议的表态,是有助于我们认识“中国道路”、包括解决民族问题“新办法”的中国特色“假使本来没有共产国际,中国共产党亦必将应运而生,这是历史必然的定律。……中国共产党在革命斗争中曾经获得共产国际许多帮助;

但是,很久以来,中国共产党人即已能够完全独立地根据自己民族的具体情况和特殊条件,决定自己的政治方针、政策和行动。”因此,“共产国际的解散,将使中国共产党人的自信心与创造性更加加强,将使党与中国人民的联系更加巩固,将使党的战斗力量更加提高”^[15]。无疑,这种充满自信的表态,是中国共产党把马克思列宁主义基本原理与中国具体实际相结合取得了理论与实践成效基础上的自信。

中国共产党在巩固抗日民族统一战线中,始终存在着维护国共合作的大团结问题。在全民族抗日的形势下,国共两党“团结越好,中华民族也愈加强盛”^[16],而团结的基础基于中国共产党承认孙中山先生的新(革命的)三民主义,即1924年孙中山在国民党代表大会上阐释的三民主义。1944年,共产国际解散,中国的抗日战争也进入战略反攻阶段。国共两党开启了抗日战争后中国政治格局的谈判。中国共产党提出建立民主联合政府的主张。在民族政策方面提出符合孙中山新三民主义原则的政策主张:“我们对境内蒙回诸民族,完全平等待遇,并承认其自治权,这就是实行‘中国境内各民族一律平等’(国代宣言)。”^[17]这一政策主张的强调,是1939年中国共产党在社会思想领域有关“中华民族是一个”的论战背景中,提出“中华民族是代表中国境内各民族之总称”^[18]的中华民族观之后,直接针对1943年蒋介石发表《中国之命运》所示的中华民族“宗族论”做出的政策申明。

随着抗日战争形势的发展,在驱逐日本帝国主义之后的国家建设制度设计中,中国共产党把少数民族的“自治权”作为实现各民族一律平等的民主原则,纳入了建立新民主主义共和国的方案当中,自治包括了地方自治。抗日战争胜利以后,1946年中国共产党在政治协商会议上提出的《和平建国纲领

草案》,其中第五条为“地方自治”,条款中包括“在少数民族区域,应承认各民族的平等地位及其自治权”^[19]。这一主张虽然在政治协商会议第十次会议全体一致通过的《和平建国纲领》中有所体现,即(六)积极推行地方自治,实行由下而上之普选,迅速普遍成立省、县(市)参议会,并实行县长民选。边疆少数民族所在之省、县,应以各该民族人口之比例,确定其实行选举之省县参议员名额”^[20]。然而,在随后展开的《中华民国宪法草案》制定过程,却在蒋介石的政治干预下经历了一年的斗争,其核心是民主和专制的问题,也就是和平民主建国,还是发动内战、剿灭共党的一党专制、总统独裁问题。就民族事务而言,“宪草”将“地方自治”局限于县级,而少数民族的自治权利等原则未予承认。对此,中国共产党严肃地质问:“蒋介石的伪宪,其草案几时由政治协商会议审查过?其中的主要原则问题,如人民权利,少数民族自治,立法与行政的关系,地方均权等,那里符合于‘政协决议原则’?”^[21]

和平民主建国、组建联合政府之路为国民党发动的内战所断送,中国共产党领导的中国革命转向了人民解放的道路。在解决民族问题方面,中国共产党在内蒙古地区领导的自治运动实践,当时也进入建政实施的阶段。1947年3月,党中央对内蒙古成立统一的自治政府给予了悉心的指导,其中不仅包括内蒙古东部、西部的统一问题,而且包括各民族关系中的平等权利问题,即“蒙汉杂居,汉人占少数的地方,即隶属民族自治政府,但这些地方政府中须有汉人代表”。同时强调指出:“(六)内蒙民族自治政府与中国的关系问题,在大会宣言中应确定内蒙自治政府非独立政府,它承认内蒙民族自治区仍属中国版图,并愿为中国真正民主联合政府一部分,它所反对的为蒋介石国民党独裁政府及其所制定的取消民族自治权利的伪宪与其卖

国内战反动的政策。”^[22]

1947年5月1日,中国共产党领导的第一个少数民族聚居区人民政府宣告成立。这一实践“开创了内蒙古历史的新纪元,并为我国通过民族区域自治的道路解决民族问题,树立了良好的范例”^[23]。新中国建立后,根据《共同纲领》和宪法的规定,民族区域自治制度得以在各少数民族聚居地区全面推行;改革开放以来,根据宪法原则制定了国家基本法律《中华人民共和国民族区域自治法》,为这一制度提供了法律保障,使这一制度成为体现中国特色社会主义制度优势的国家基本政治制度。这个“新办法”体现了中国共产党“老一辈领导人想得是很深远的”^[24]⁷²政治智慧及其制度创举。因此,习近平总书记总结说“我们党采取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作主。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。”^[31]¹⁵¹

三、新时代坚持和完善民族区域自治制度的着力点

坚持和完善民族区域自治制度,是中国共产党始终不渝的政治意志,也是中国共产党领导中国特色社会主义制度政治建设的重要实践。新中国建立以后,民族区域自治制度作为中国共产党解决民族问题的根本政策,相继在《共同纲领》和宪法中做出了规定。20世纪50年代,毛泽东、周恩来、邓小平等党和国家领导人对实行民族区域自治制度给予了多次、多方面的阐释,其中包括立足于中国的历史和现实民族关系的国情论述,对中国的民族区域自治与苏联的联邦制在形式和实质上不同分析,尤其是强调了我国各民族组成的大家庭实行这一制度的初衷“我们的区域自治政策,利于合,利于团

结,利于各民族共同发展”^[25]。“在中国这个民族大家庭中,我们采取民族区域自治政策,是为了经过民族合作,民族互助,求得共同的发展、共同的繁荣。”^[26]各民族“合”在一起,是我们坚守中国共产党实行民族区域自治制度不可忘却的“初心”。

改革开放以后,1981年,邓小平在新疆视察时指出“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,要有民族区域自治法”^[27]。这就是说,“搞共和国”就是“苏联模式”的加盟共和国联邦制,“搞自治区”就是“中国特色”的国家统一前提下的民族区域自治。早在1959年,毛泽东就指出“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。”^[28]当时存在这种“援引苏联”的错误想法,无疑是因中国社会主义建设时期再度向“老大哥”学习而出现的。而1981年邓小平指出的问题,则与“文革”后拨乱反正、恢复党的民族政策时期出现“矫枉过正”的偏激思想直接相关。1984年《中华人民共和国民族区域自治法》的颁行,为这项制度维护国家统一、不搞民族分立、反对民族分裂提供了法律保障。

1985年,苏联在戈尔巴乔夫的“新思维”改革主导下,苏联若干加盟共和国相继爆发民族冲突,并为世界所瞩目。这也引起中国学界从加盟共和国联邦制研究苏联民族问题的取向,其中也包含了对中国民族区域自治制度“源自苏联”的疑虑和“自我攀附”。正是在苏联发生这类问题的形势下,1987年邓小平在会见匈牙利总书记卡达尔时专门介绍了中国的社会主义制度,其中指出“解决民族问题,中国采取的不是民族共和国联邦的制度,而是民族区域自治的制度。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。”^[29]从制度优势的高度评价民族区域自治,坚定不移地表明“不能放弃”,这是对中国共产党领导的社会主义道路、制度的高度政治自信。

苏联解体是世界社会主义运动中最为惨烈的历史悲剧。在苏联解体的诸多动因中,解决民族问题失败是重要原因之一。对此,国内外的研究、解读比比皆是。其中最浅薄、直观的解读就是,苏联搞了“民族区隔”的联邦制、设了“退盟权”。这种归因的思想方法,就如同当代俄罗斯极端民族主义者日里诺夫斯基的“反思”:“民族问题上,他们成立了共和国联盟。本来不应该这样做。应当重视斯大林的意见。我们从来不拥护这个人,但他唯一对的地方,是民族问题。他说服列宁,应当有俄罗斯共和国,其余的享受省级待遇,只能有文化自治”^[30]。无疑,这种极端民族主义的所谓“反思”,无论从苏联建立的历史过程而言还是所谓“斯大林的意见”来说,完全是本末倒置、不符合事实的。当然这不是本文要聚焦讨论的问题。需要关注的是,苏联解体及其形成的“多米诺骨牌”效应在中国大门前戛然而止这一事实。原因就是马克思列宁主义实现了“中国化”的不断丰富和发展,开创和坚持了包括解决民族问题在内的中国特色社会主义道路,以坚定的政治定力站稳了脚跟。

继老一代无产阶级革命家之后,党和国家领导人立足于中国特色社会主义政治制度的建设,始终如一地强调了坚持和完善民族区域自治制度的重要性。1999年,江泽民在中央民族工作会议的讲话中指出:“民族区域自治,是我国的一项基本政治制度。它把国家的集中统一领导与少数民族聚居区的区域自治紧密结合起来,具有强大的政治生命力。我们要始终不渝地坚持并不断加以完善”^[31]。2005年,胡锦涛在中央民族工作会议的讲话中,对社会上质疑民族区域自治制

度的问题做出了前所未有的严肃回应:“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”。可见,对中国民族区域自治制度的怀疑、质疑、脱离国情的比附,乃至“存”“废”之争,绝非简单的学理之论,而是关系到走什么路的“主义”问题。因为民族区域自治制度及其实践,在中国社会主义建设事业中还具有更广泛和重要的政治意义,“是发展社会主义民主、建设社会主义政治文明的重要内容,是党团结带领各族人民建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的重要保证”^[32]。

党的十八大以来,在中国特色社会主义步入中华民族伟大复兴新时代的历史方位之际,习近平总书记以坚持和发展中国特色社会主义的高度政治责任感,强调“过去不能搞全盘苏化,现在也不能搞全盘西化或者其他什么化”^[33]。对坚持和完善民族区域自治制度,明确而坚定地指出:“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”^{[24]76}。从邓小平的“不能放弃”、江泽民的“始终不渝地坚持并不断加以完善”,到胡锦涛的“不容置疑”“不容动摇”“不容削弱”、习近平的“取消”“改省”论“可以休矣”,这是改革开放以来中国特色社会主义政治制度建设进程中,几代中央领导集体对坚持和完善民族区域自治制度持续做出的政治宣示。从中也不难看出,这项国家基本政治制度的确受到来自国内外、党内外一些模糊认识和错误舆论的持续挑战。这在坚持中国特色社会主义政治发展道路的实践中,尤其是关涉国家根本政治制度和基本政治制度范畴的评判,可谓绝无仅有的现象。

坚持和完善民族区域自治制度的“坚持”意味着不动摇,而“完善”才能跟上时代发展的步伐,实现更巩固的坚守和更牢固的各民族“合”在一起。在习近平新时代中国特色社会主义思想体系中,对坚持和完善民族区域自治制度做出了丰富和深刻的论述。首先,要从民族区域自治“既保证了国家团结统一,又实现了各民族共同当家作主”去认识这项制度使各民族“合”在一起的现实意义。没有国家团结统一,就谈不上民族区域自治;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,民族区域自治是“各民族共同当家作主”的自治地方。这一点必须搞清楚,否则就会走到错误的方向上去。周恩来关于各民族“合”在一起的论述,随着时代的发展不断丰富着以各民族“共同”为核心的民族理论,共同团结奋斗、共同繁荣发展,共有精神家园,共享改革开放的成就,从这个意义上说新时代坚持和完善民族区域自治制度的“各民族共同当家作主”,赋予了这项制度铸牢中华民族共同体意识、建设中华民族共同体的新时代意义。

其次,坚持和完善民族区域自治制度要做到“统一与自治相结合”“民族因素和区域因素相结合”。这“两个结合”是坚持和完善这项制度的根本着力点。统一代表了国家意志,集中体现了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^{[3]151}。各民族人民的共同利益,就是多元一体中华民族大家庭所有成员的共同利益,也就是中华民族共同体的利益。民族区域自治包含民族和区域双重因素,“民族”团结进步和“区域”发展繁荣,相辅相成、相得益彰,这是民族事务和地区事务有机结合、相互依存、相互兼容的关系。任何一个民族区域自治地方,如果民族团结出问题,就会造成社会不稳定和经济社会发展受影响;同样,任何一个民族区域自治

地方,如果经济社会发展缓慢、民生改善不彰,就会影响民族关系、损害民族团结。在这两种因素相互作用的辩证关系中,民族团结的精神范畴之属和区域发展的物质范畴之属,反映了存在决定意识的基本原理,决定了坚持和完善民族区域自治制度的关键点。

第三,“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。”也就是1950年邓小平就强调指出的“实行民族区域自治,不把经济搞好,那个自治就是空的。”^[35]民族区域自治地方经济社会发展繁荣、各民族人民民生改善,是民族区域自治制度优越性的根本标志。包括制定和“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”^{[23]497}的基本指向,都是为了发挥这项制度的真实性和优越性。新中国建立以后,党和国家始终关注和支持民族区域自治地方的发展。特别是改革开放和实施西部大开发以来,党和国家、东部发达地区对以民族区域自治地方为主构成的西部地区,给予了长期不懈、不断加强的人力、物力、财力和政策力的支持和支援,形成了包括转移支付、对口支援、扶持人口较少民族、兴边富民等一系列政策组合,为加快少数民族和民族区域自治地方的经济社会发展为基础的各项事业发展提供了巨大的动力。尤其是党的十八大以来,在“一个民族也不能少”的中华民族共同体意识主导下,以“精准扶贫”“差别化区域政策”为特点的全面建成小康社会实践,创造了中国各民族人民摆脱绝对贫困的历史奇迹,创建了各民族人民共同迈入“第二个百年”新征程的现实条件。

第四,经济社会等各项事业的发展,尤其是社会公共服务均等化的普惠,是各民族平等共享制度、政策优越性的标志,平等共享是各民族一律平等实现程度的根本标志,也是民族工作在增进各民族共同性的经济社会环境依托。而物质生活条件的不断改善和提

高,也必然要求精神生活境界的不断开放和提升。这种精神力量就是各民族在本民族意识基础上升华为中华民族共同体意识,在“五个认同”的基础上凝结为“休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念”^[1]。这是新时代中华民族共同体建设中正确把握物质与精神关系的重大任务,实施和完成这一重大基础性、战略性和长期性的任务,就“必须高举中华民族大团结旗帜,促进各民族在中华民族大家庭中像石榴籽一样紧紧抱在一起”^[1]。中国共产党实行民族区域自治制度的各民族之“合”的初衷,在新时代昭示的使命就是“加强民族团结,根本在于坚持和完善民族区域自治制度”^[35]。

第五,坚持和完善民族区域自治制度,“要全面推进中华民族共有精神家园建设,要在党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史学习教育中,深入总结我们党百年民族工作的成功经验,深化对我们党关于加强和改进民族工作重要思想的研究”^[1]。因为民族区域自治是中国特色解决民族问题的重要内容和制度保障,是党的民族政策的源头,坚持和完善需要与时俱进的理论和实践创新。曾几何时,有一种观点认为民族区域自治制度是阻碍民族理论创新的障碍,“必须突破这个底线才能创新”^[5]。中国的民族区域自治制度是中国特色社会主义的有机组成部分,是体现中华人民共和国宪法意志的基本政治制度。所谓“突破这个底线”,就是举什么旗、走什么路的大是大非政治原则问题。坚持和完善民族区域自治制度就是中国共产党的政治底线。而遵循“使民族区域自治制度这一理论根源越扎越深、实践根基越打越牢”^[35]的指导思想,开展民族区域自治的理论研究和实践经验总结,是民族工作领域、民族理论界贯彻落实习近平总书记关于加强和改进新时代党的民族工作的重要思想,推动中国特色民族理论创新发展根本立足点。

第六,民族区域自治作为党的民族政策源头,基本的政策原则集中体现在民族区域自治法的条文之中。这部法律是改革开放后依法治国最早制定的基本法律之一,并按照建立社会主义市场经济体制的原则在本世纪初年进行了修订。自这部法律颁行以来,相关的理论和实证研究十分丰富多样,民族区域自治地方依法制定本地区的自治条例实践,也在除新疆以外的所有自治州、自治县得以实现。但是,随着时代的发展和全面依法治国的进程,这部法律的原则性、对接性、兼容性的局限日益明显,包括一些概念和提法的历史性和缺乏准确界定,都影响和制约了其实施的效果。而在后续自治州、自治县自治条例制定过程中,或多或少与民族区域自治法颁布后的国家其他基本法律相关内容对接,则体现了更加贴近立法现实的特点。从这个意义上说,新时代坚持和完善民族区域自治制度,最艰巨的任务是对现行民族区域自治法进行条分缕析的分析研究,对其中的概念、范畴、术语(或专用语)和一些提法,做出理论完整性和实践可行性的研究,从而为《中华人民共和国民族区域自治法》的全面修订做好理论和实践的准备。其中的重要原则,要遵循“必须坚持和完善民族区域自治制度,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”^[1]的根本要求。

第七,事实上,近年来一些民族区域自治地方(州、县)陆续开展了本地区自治条例的修订工作。例如,截止到2020年10月,云南省8个自治州、29个自治县的自治条例修改全部完成;青海省计划在2021年完成全省6个自治州和7个自治县的自治条例修改工作;贵州等省下辖自治州、自治县的自治条例修改工作也陆续开展。这是把坚持和完善民族区域自治制度付诸实践的重要举措。当然,根据笔者对修订前后的自治条例进行比

较,绝大多数修订聚焦于自治条例中相当于“指导思想”部分的话语增补,突出了“四个意识”“两个维护”和铸牢中华民族共同体意识等新时代的要求。但是,在关涉自治机关、自治权益等方面的条文,虽然有少数文字上的修订,但终因上位法的法条表述尚未改变而难以突破基本法的规定。不过,虽然民族区域自治法长期没有修订,但是诸多陆续颁布的其他国家基本法都注意到与民族区域自治法的对接、兼容问题。例如,2000年颁布的《国家通用语言文字法》第9条规定“国家机关以普通话和规范汉字为公务用语用字。法律另有规定的除外。”其中“法律另有规定的除外”,就是指民族区域自治法第21条规定中“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”。这一条在绝大多数自治州、自治县的自治条例中会具体化为“汉语”“汉语文”和当地的某种、某几种少数民族语言文字。这没有错。但是,在坚持和完善民族区域自治制度“两个结合”、铸牢中华民族共同体意识、全面推广国家通用语言文字的新时代要求下,自治州、自治县自治条例的修订,完全有条件按照相关国家基本法的规定做出修正,况且民族区域自治法中明确规定了“推广全国通用的普通话和规范汉字”。然而,笔者所见本次修订的绝大多数自治州、自治县条例,基本上没有从国家通用语言文字这一体现“统一与自治相结合”关系中的“统一”高度去认识这类细节。从铸牢中华民族共同体意识的角度讲,就是仍自觉不自觉地、把传统上习以为常的“汉语文”“汉族的语

言”等同于国家通用语言文字,没有确立国家通用语言文字就是中华民族共同体的通用语言文字这一体现国家统一意志的观念。不过,确有民族区域自治地方在这方面做出了符合新时代要求的修订。2020年10月1日新修订《黔东南苗族侗族自治州自治条例》付诸实施,修订前条文中“自治州的自治机关在执行职务时使用汉语言文字,也可以使用苗族、侗族语言文字”的规定,在本次修订中改为“自治机关在执行职务时使用国家通用语言文字,也可以使用苗族、侗族语言文字。”相应的条款,包括司法、教育等关涉语言文字的部分都进行了修改。这在现已修订的自治条例中虽属个别,但是体现了统一与自治相结合的原则和铸牢中华民族共同体意识落到实处的自觉,“使用国家通用语言文字”是“统一”,“也可以使用苗族、侗族语言文字”是“自治”。这是符合坚持和完善民族区域自治制度必须“确保国家法律法规实施”的具体例证,为民族区域自治法的修改提供了来自基层的经验,值得总结。

总之,新时代坚持和完善民族区域自治制度,不仅要从中国共产党百年奋斗历程中,去总结和提炼“党的民族工作取得的最大成就”的理论建树和宝贵经验,坚定不移地走中国特色解决民族问题的正确道路;而且要切实把握新时代中国特色社会主义的历史方位,遵循习近平总书记关于新时代加强和改进党的民族工作的重要思想,把铸牢中华民族共同体意识作为坚持和完善民族区域自治制度的“纲”,使这项制度、这部法律为中华民族共同体建设发挥制度优势和法律保障。

参考文献:

[1] 习近平. 以铸牢中华民族共同体意识为主线推进新时代党的民族工作高质量发展[N]. 人民日报, 2021-08-29.

[2] 江泽民. 加强各民族大团结,为建设有中国特色的社会主义携手前进(一九九二年一月十四日)[M]//国家民族事务委员会、中共中央

- 文献研究室. 民族工作文献选编(一九九〇—二〇〇二年). 北京: 中央文献出版社, 2003: 28.
- [3] 习近平. 在中央民族工作会议上的讲话(2014年9月28日) [M]//中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义政治建设摘编. 北京: 中央文献出版社, 2017.
- [4] 习近平. 在首都各界纪念现行宪法公布实施三十周年纪念大会上的讲话(2012年12月4日) [M]//中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义政治建设摘编. 北京: 中央文献出版社, 2017: 4.
- [5] 吴楚克. 民族理论研究中的“苏联模式”问题[J]. 思想战线, 2014(3).
- [6] 中共扩大的六中全会政治决议案——抗日民族自卫战争与抗日民族统一战线发展的新阶段(一九三八年十一月六日) [M]//中央统战部、中央档案馆. 中共中央抗日民族统一战线文件选编: 下. 北京: 档案出版社, 1986: 153.
- [7] 共产国际执行委员主席团关于中国民族解放运动和国民党问题的决议(1923年11月28日于莫斯科) [M]//联共(布)共产国际与中国国民革命运动(1920—1925). 中共中央党史研究室第一研究部, 译. 北京: 图书馆出版社, 1997: 343.
- [8] 鲍罗廷的札记和通报(不早于1924年2月16日于广州) [M]//联共(布)共产国际与中国国民革命运动(1920—1925). 中共中央党史研究室第一研究部, 译. 北京: 图书馆出版社, 1997: 469.
- [9] 为抗日救国告全体同胞书(八一宣言)(一九三五年八月一日) [M]//中央统战部、中央档案馆. 中共中央抗日民族统一战线文件选编: 中. 北京: 档案出版社, 1985: 16-18.
- [10] 关于中国境内少数民族问题的决议案 [M]//中共中央统战部. 民族问题文献汇编. 北京: 中共中央党校出版社, 1991: 170.
- [11] 中央关于目前政治形势与党的任务决议(中央政治局瓦窑堡会议通过, 一九三五年十二月二十五日) [M]//中央统战部、中央档案馆. 中共中央抗日民族统一战线文件选编: 中. 北京: 档案出版社, 1985: 56.
- [12] 埃德加·斯诺. 红星照耀的中国 [M]//斯诺文集: 第2卷. 董乐山, 译. 北京: 新华出版社, 1984: 85.
- [13] 毛泽东. 论新阶段(一九三八年十月十二日—十四日在中共扩大的六中全会报告) [M]//中央档案馆. 中共中央文件选集: 第11册(一九三六—一九三八). 北京: 中共中央党校出版社, 1991.
- [14] 周竞红. 蒙古民族问题述论 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 268.
- [15] 共产国际委员会关于共产国际执委主席团提议解散共产国际的决定(一九四三年五月二十六日) [M]//中央档案馆. 中共中央文件选集: 第14册(一九四三—一九四四). 北京: 中共中央党校出版社, 1992: 40.
- [16] 中国共产党与中华民族——为中共二十二周年纪念而作(一九四三年七月一日《解放日报》社论) [M]//中央档案馆. 中共中央文件选集: 第14册(一九四三—一九四四). 北京: 中共中央党校出版社, 1992: 470.
- [17] 周恩来. 关于宪政与团结问题(一九四四年三月十二日) [M]//中央统战部、中央档案馆. 中共中央抗日民族统一战线文件选编: 下. 北京: 档案出版社, 1986: 680.
- [18] 抗日战士政治课本 [M]//中共中央统战部. 民族问题文献汇编. 北京: 中共中央党校出版社, 1991: 808.
- [19] 和平建国纲领草案(一九四六年一月十六日) [M]//中央档案馆. 中共中央文件选集: 第16册(一九四六—一九四七). 北京: 中共中央党校出版社, 1992: 42.
- [20] 和平建国纲领(一九四六年一月三十一日政治协商会议第十次会议全体一致通过) [M]//中央档案馆. 中共中央文件选集: 第16册(一九四六—一九四七). 北京: 中共中央党校出版社, 1992: 48.
- [21] 中共中央宣传部长陆定一关于蒋方“和平方案”全系骗局的声明(一九四七年一月二十六日) [M]//中央档案馆. 中共中央文件选集: 第16册(一九四六—一九四七). 北京: 中共中央党校出版社, 1992: 395.
- [22] 中央关于内蒙古自治问题的指示(一九四七年三月二十三日) [M]//中央档案馆. 中共中央文件选集: 第16册(一九四六—一九四七). 北京: 中共中央党校出版社, 1992: 430-431.

- [23] 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 [M]//中共中央统战部、中共中央文献研究室. 习仲勋论统一战线. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- [24] 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]. 北京: 民族出版社, 2015.
- [25] 周恩来. 民族区域自治有利于民族团结和共同进步(一九五七年三月二十五日) [M]//中共中央统一战线工作部、中共中央文献研究室. 周恩来统一战线文选. 北京: 人民出版社, 1984: 343.
- [26] 周恩来. 关于我国民族政策的几个问题 [M]//中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会. 新疆工作文献选编(1949-2010). 北京: 中央文献出版社, 2010: 185-192.
- [27] 邓小平. 新疆稳定是大局, 选拔干部是关键 [M]//中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会. 新疆工作文献选编(1949-2010). 北京: 中央文献出版社, 2010: 252.
- [28] 中共中央文献研究室. 毛泽东著作专题摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2003: 758.
- [29] 邓小平. 我们干的事业是全新的事业 [M]//邓小平文选: 第 3 卷. 北京: 人民出版社, 1993: 257.
- [30] 弗·沃·日里诺夫斯基. 俄罗斯的命运 [M]. 李慧生, 等, 译. 北京: 新华出版社, 1995: 237.
- [31] 江泽民. 在中央民族工作会议暨国务院第三次全国民族团结进步表彰大会上的讲话 [M]//国家民族事务委员会、中共中央文献研究室. 民族工作文献汇编(一九九〇—二〇〇二年). 北京: 中央文献出版社, 2003: 214.
- [32] 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 [M]//国家民族事务委员会、中共中央文献研究室. 民族工作文献选编(二〇〇三—二〇〇九年). 北京: 中央文献出版社, 2010: 81.
- [33] 习近平. 关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题 [J]. 求是, 2019(7).
- [34] 邓小平. 关于西南少数民族问题 [M]//邓小平文选: 第 1 卷. 北京: 人民出版社, 1994: 167.
- [35] 习近平在参加内蒙古代表团审议时强调: 扎实推动经济高质量发展 扎实推进脱贫攻坚 [N]. 人民日报, 2018-03-06.

(责任编辑 彭建军)