

## 论我国民族区域自治制度的确立与实施

○ 郑信哲

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

〔摘要〕1947年,在内蒙古地区建立中国第一个省级民族自治地方,标志着民族区域自治制度在我国正式确立和实施。70多年来,在中国共产党和国家的正确领导下,全面实施民族区域自治制度取得了重大成就。尽管,随着我国经济社会的迅速发展,民族区域自治制度需要进一步健全完善,但它仍不愧为解决我国民族问题的正确道路。

〔关键词〕少数民族;民族区域自治;实践

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.01.006

我国是 56 个民族组成的拥有 13 亿多人口的统一的多民族国家。虽然,除汉族以外的其他 55 个民族人口占总人口的比例不过 9%,但 55 个民族分布的地域不仅非常广阔,并且资源丰富。中国共产党和国家始终坚持马克思主义关于民族平等的原则,为正确处理和解决国内民族问题,实施了以民族区域自治为中心的民族政策,获得了较大成功。

我国确立民族区域自治制度经历了一定的过程,其中也曾设想过联邦制形式。联邦制作为国家政体之一,在许多国家有所实践,其中一些国家的联邦制以地域为主,而一些国家则以民族为主。经历几千年中央集权体制的我国在近代时期也曾提过联邦制。然而,我国的实际情况最终排除了联邦制,而随着中华人民共和国的诞生,逐渐确立和实施了民族与地域相统一的民族区域自治制度,建立了统一的多民族国家。

---

作者简介:郑信哲,中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员、研究生院教授,历史学博士,主要从事马克思主义民族理论与中国民族问题研究及朝鲜民族研究。

## 一、近代历史时期的中国

自公元前 221 年秦始皇统一六国,建立中央集权制的封建国家以来,我国历经朝代更换,其中相当时期以汉族为主导,但也曾存在过元、清等其他民族主导时期。但是,不管哪个朝代都没有改变统一的中央集权体制而沿袭至近代。历代掌握中央政府的统治民族在治理其他民族时,大体实行“和亲”“怀柔”“同化”“战争”等政策。在此历史过程中,相对先进的汉族吸收同化周围其他民族成为人口庞大的民族而分布于黄河、长江流域为中心的地区,其周边便形成了蒙古族、满族、回族、藏族、壮族等集中分布的地区。

1840 年,中英鸦片战争以后西方资本主义势力开始侵入中国。西方列强强迫清政府签订各种不平等条约,抢占中国领土,攫取租借地、通商口岸等种种特惠,还急于将东南沿海到内陆民族地区划为势力范围,企图瓦解中国的统一和各民族团结。例如,1867—1877 年英国在新疆地区策划了“阿古柏汗国”,在 1886 年曾武力侵略西藏,失败后仍与西藏地区封建上层相勾结企图将西藏从中国分裂出去。20 世纪初期,被霸权膨胀了的日本帝国主义在辛亥革命前,策动内蒙古封建王公贵族掀起所谓的“自治”“独立”运动。另外,沙俄在辛亥革命前后,在外蒙古地区策划“独立”“自治”运动,企图将外蒙古沦为其殖民地。

封建统治者的腐败与外国资本主义列强的侵略,引起我国各民族人民的强烈反对。19 世纪 40—50 年代,洪秀全领导的反帝、反封建的太平天国运动席卷全国,其后又爆发了以孙文为主的接受西方资本主义影响的有志人士组织的辛亥革命,其结果创建了中华民国,推翻了持续两千多年的封建集权制度。

我国近代革命的先行者孙文在推翻清政府,建立资产阶级共和国——中华民国后,在解决国内民族问题过程中曾主张“五族共和”,指出:“国家之本,在于人民。合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国,即合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人——是曰民族之统一。”<sup>[1]</sup>孙文还在 1912 年 9 月 3 日北京五族共和合进会西北协进会作《五族协力以谋全世界人类之利益》为题的讲演时指出:“所望者,以后五大民族同心协力,共策国家之进行。”<sup>[2]</sup>孙文强调的理想,就是建立在共和体制下国内各民族,主要是汉、满、蒙、回、藏等五族在政治上互相平等而具有发言权的“自由而统一的(各民族自由联合的)中华民国”。<sup>[3]</sup>

孙文的“五族共和”主张,虽然忽视了汉、满、蒙、回、藏等民族以外的其他民族,但打破了一个民族主宰所有民族的局面,对当时调整民族关系,缓和民族之间冲突,稳定边疆地区形势,维护国家统一等方面起到了积极的作用。

## 二、中国共产党关于联邦制的构想

1912 年 3 月,北洋军阀头目袁世凯就任中华民国临时大总统后,中国近代社会便进入北洋军阀统治时期。1916 年,袁世凯死后,庞大的北洋军阀内部分裂出以段祺瑞、冯国璋、张作霖为首的皖系、直系、奉系三大派系。由于他们之间

为势力之争展开混战,国内形势陷于混乱,而在西方势力的操纵下西藏、蒙古等边疆民族地区面临分裂危机。在这种状况下诞生的中国共产党,在其建立初期就开始关注国内民族问题的解决。中国共产党关于民族问题的论述首次出现于中国共产党第二次全国代表大会,当时就主张各民族的联合和自治。

中国共产党认为,在帝国主义侵略和国内军阀混战中,不可能有真正统一的民主主义国家和国内和平,为建立中国真正的民主主义统一就必须消除国内军阀和国际帝国主义的政治压迫和经济剥削。为此,1922年7月在中国共产党第二次全国代表大会上第一次提出联邦制,指出要实现中国真正的民主主义统一,并在《中国共产党第二次全国大会宣言》中,将中国共产党的奋斗目标规定为:“(一)消除内乱,打倒军阀,建设国内和平;(二)推翻国际帝国主义的压迫,达到中华民族完全独立;(三)统一中国本部(东三省在内)为真正民主共和国;(四)蒙古、西藏、回疆三部实行自治,成为民主自治邦;(五)用自由联邦制,统一中国本部、蒙古、西藏、回疆,建立中华联邦共和国。”<sup>[4]</sup>中国共产党关于联邦制的认识与论述,在以后的文献中也时常出现。

中国共产党关于联邦制的构想,是以苏联创始人列宁、斯大林有关民族自决权的论述和苏联联邦制模式为基础的。“民族自决”,是资本主义上升时期资产阶级首先提出的口号。第一次世界大战后,在帝国主义的殖民地掠夺和被压迫民族的民族解放斗争相互作用下,“民族自决”口号又开始重新提倡。此时的民族自决权,概括起来就是“民族能够按照自己的愿望去处理自己的事情。它有权按自治原则安排自己的生活。它有权和其他民族建立联邦关系。它有权完全分离出去。每个民族都是自主的,一切民族都是平等的。”<sup>[5]</sup>中国共产党关于民族自决权的理解,基本上就是接受沿袭斯大林的这种解释。

中国共产党关于民族自决权的论述,早在中共二大开始有简略的阐述。1928年,在中国共产党第六次全国代表大会上,其政治决议案中正式宣布:“统一中国,承认民族自决权。”<sup>[6]</sup>另外,在中国共产党历史文献中,首次对民族自决权给予比较全面解释的,是在1931年颁布的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中。即“中华苏维埃政权承认中国境内少数民族的民族自决权,一直承认到各弱小民族有同中国脱离,自己成立独立的国家的权利。蒙、回、藏、苗、黎、高丽人等,凡是居住在中国地域内的,他们有完全自决权;加入或脱离中国苏维埃联邦,或建立自己的自治区域。”<sup>[7]</sup>

此后,中国共产党关于民族自决权和联邦制的阐述时有出现。例如,1934年2月颁布的《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》指出,中华苏维埃代表大会和中央执行委员会有权“代表中华苏维埃共和国与中国境内各民族订立组织苏维埃联邦共和国的条约”;<sup>[8]</sup>1935年8月,《中共中央关于四方面军会合后的政治形势与任务的决议》中指出:“中华苏维埃共和国中央政府应公开号召蒙、回、藏等民族起来为成立他们自己的独立国家而斗争,并给这种斗争以具体的实际的帮助。在他们成立了独立国家之后,则可以而且应该根据他们自愿的原则,同

中华苏维埃共和国联合成立真正的民族平等与民族团结的中华苏维埃联邦。”<sup>[9]</sup>

中国共产党关于联邦制的构想,在日本帝国主义对中国大举侵略和中国人民抗日斗争进一步深入后,逐渐在中国共产党的策略思想中消失。1937年“七·七事变”后,中国爆发全国性的抗日战争。动员和团结一切力量,共同抗击日本帝国主义侵略的中国共产党,在解决国内民族问题过程中,开始由承认民族自决权的口号逐渐向主张国内各民族团结统一和自治的方向转变。这是因为,由于日本帝国主义全面发动侵略战争,我国各民族面临重大危机,在这种形势下,主张包括分离权在内的民族自决权有可能成为国内各民族团结一致、共同抗日的障碍。从这个时候起,强调国内各民族平等团结,共同抗击日本侵略者,建立统一的多民族国家的思想,在中国共产党施政纲领中逐步确立起来。随之,基于民族自决权的联邦制构想,逐渐让位于民族区域自治。

### 三、民族区域自治制度的确立

在探索解决国内民族问题的长期过程中,我们党逐渐形成和确立了解决国内民族问题的一个基本制度和基本政策——民族区域自治。1947年5月1日,内蒙古自治区的创建,是我们党建立民族自治地方的成功之始。1949年9月,在北京召开的中国人民政治协商会议第一次全体会议上,中国共产党领导者和会议代表严肃地思考和讨论在中国建立何种性质的国家,用什么方法解决国内民族问题的议题后,最终拿出建立统一的人民共和国和在少数民族聚居的地方实行民族区域自治的决策。此次会议,制定颁布了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,它规定:“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。”<sup>[10]</sup>这是我国在基本法中第一次对民族区域自治制度的法律规定,表明我国民族区域自治制度的正式确立。

中国共产党为什么不像苏联那样实施联邦制,而选择了民族区域自治制度呢?如前所述,中国共产党关于国内民族问题的解决,自第二次全国党代会开始曾提出了建立联邦制国家的设想。从当时的形势看,这种设想虽然与中国国情有所脱离,但童年时期的中国共产党遵循当时国际共产主义运动关于民族问题的主导观点,即建立联邦制国家的主张,属于非常自然。而且,当时作为共产国际成员之一的中国共产党接受共产国际的指示和主张也是自然。还有,根据俄罗斯共产党实施联邦制成功建立苏维埃社会主义共和国联盟的经验,认为联邦制是解决中国民族问题的一种形式也是正常。

当然,中国共产党放弃联邦制,而选择民族区域自治并不是偶然。这是中国共产党在长期的革命实践基础上,依据中国历史发展、自然条件、民族关系等特点而选择的符合中国实际的制度和政策。具体地说:

第一,从历史看,很早以来中国就是一个多民族国家,自秦始皇统一中国后,维持了数千年的中央集权的封建国家。这是中国能够实施民族区域自治的历史

基础。在 2000 多年的封建社会历史发展过程中,虽然统一与分裂相互交叉,但各民族相互依存的统一中国占据主流。并且,统一时期国力强盛、民族团结、百姓生活安定,分裂时期则国力衰落,民族间冲突增多,百姓生活处于水深火热。历史上的中国是国内各民族共同建立的国家,各民族总是向往统一,他们在不受外来势力干涉的情况下总是向心于中国。所以,建立中华人民共和国,维护国家的统一,实施民族区域自治,是符合于历史传统,也符合于中国各民族的利益。

第二,中国各民族在长期的历史发展过程中,形成了民族人口分布的一个重要特点,即以汉族为主体,各民族“大杂居”“小聚居”和交错居住的状态。绝大多数少数民族都有自己或大或小的聚居地区,在全国县级以上行政区域中几乎都是两个甚至多个民族交错杂居在一起。我国民族人口分布的这一特点,是实施民族区域自治的有利的地理条件。另外,我国少数民族人口虽然少但居住地区广阔,民族地区资源丰富但发展相对落后。反之,汉族人口众多,但居住地区资源贫乏。由于自然条件和历史发展程度不同,汉族地区和少数民族地区,少数民族地区之间长期以来形成某种经济分工。这种人口分布与经济分工,形成了各民族间相互依存、互相帮助,谁也离不开谁的关系。

第三,我国各民族在长期的革命斗争中同甘共苦,是实施民族区域自治的坚实的政治基础。鸦片战争以后,中国逐渐沦为半殖民地、半封建社会,各民族深受帝国主义的压迫和剥削。共同的遭遇使各民族联合起来进行了民族解放斗争,最终在中国共产党的领导下,赢得了自由与独立。各民族人民在反对共同敌人的斗争中,结成了血肉不可分离的联系,共同缔造了中华人民共和国,这是实施民族区域自治的坚实的政治基础。

综上所述,中国各民族共有有一个悠久历史,具有共同进行革命斗争的传统,无论从历史上还是自然地理上具有不可分离的联系,建立各民族独立国家或联邦制国家,与中国实情不相符合。在中国,各民族只有在平等和联合的基础上,共同建立统一多民族的人民共和国,实行民族区域自治,才是各民族共同发展的正确道路。周恩来总理曾指出:民族区域自治制度是“民族自治与区域自治的正确结合,是经济因素与政治因素的正确结合,不仅使聚居的民族能够享受自治权利,而且使杂居的民族也能够享受自治权利。”这个制度是完全适合中国的实情,又符合各民族愿望的制度,“这样的制度是史无前例的创举。”<sup>[11]</sup>

自中国共产党提出关于国内民族问题的政治纲领,到民族区域自治制度的确立,经历了一定的时间与过程。在新民主主义革命各个时期,中国共产党根据当时的形势任务,付诸于建立民主政权和民族自治政权的实践。例如,第二次国内革命战争时期(1927.8—1937.7),中国共产党在广西右江地区曾建立过壮族、瑶族的革命政权,在湘鄂西部地区曾建立过苗族、土家族参加的革命政权。另外,中国工农红军长征途中,在藏族地区曾建立称为“博巴政府”的革命政权。长征结束后,1936年中国共产党曾建立豫海县回民自治政府,在1945年曾建立蒙古族城川自治委员会和一些回民自治乡。中国共产党在类似实践中,认真总结

经验,不断探索,逐渐确立了民族区域自治制度。民族区域自治制度,是我国各民族人民在中国共产党领导下,根据马克思主义民族平等原则和中国革命的实践经验而作出的历史性选择。

#### 四、民族区域自治制度的实施

我国的民族区域自治,是在国家统一领导下,根据宪法规定,在少数民族人口聚居的地方实行区域自治的制度,主要做法是设立自治机关,行使自治权。这是少数民族当家作主,管理本民族本地区内部事务的一种国家基本政治制度。

新中国成立以来,根据《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,中央人民政府和相关地方政府在全国范围内,为建立民族自治地方进行了许多前期准备。1947年建立的内蒙古自治区属于第一个省级民族自治地方,建国后的1950年5月建立的甘肃省天祝藏族自治县是中国第一个县级民族自治地方,11月建立的四川省西康藏族自治县是中国第一个地区级民族自治地方。紧接着,在中国的西北、西南、中南、东北等少数民族聚居的地区开始陆续建立了民族自治地方。

1952年,中央人民政府为更加切实地执行民族区域自治制度,制定颁布《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,明确规定了民族区域自治的性质、地位、自治地方和自治机关的设立原则、自治地方内的民族关系及上级人民政府的领导原则等。《纲要》规定<sup>[12]</sup>:

“各族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权,并受上级人民政府的领导。”(第二条)

“各少数民族聚居的地区,依据当地民族关系,经济发展条件,并参酌历史情况,得分别建立下列各种自治区:(1)以一个少数民族聚居区为基础而建立的自治区。(2)以一个大的少数民族聚居区为基础,并包括个别人口很少的其他少数民族聚居区所建立的自治区。(3)以两个或多个少数民族聚居区为基础联合建立的自治区。”(第四条)

“各族自治区的人民政府机关,应以实行区域自治的民族人员为主要成分组成之;同时应包括自治区内适当数量的其他少数民族和汉族的人员。”(第十二条)

“各族自治区自治机关须保障自治区内的各民族都享有民族平等权利;教育各民族人民互相尊重其语言文字、风俗习惯及宗教信仰;禁止民族间的歧视和压迫,禁止任何煽动民族纠纷的行为。”(第二十五条)

“上级人民政府应尊重族自治区的自治权利,并帮助其实现。”(第三十条)

中华人民共和国成立之初,《纲要》作为民族区域自治方面的一个重大的法律规定,有力地推动了民族区域自治制度的实行和发展。此后,在1954年9月召开的第一届全国人民代表大会第一次会议上,制定通过的《中华人民共和国宪

法》，吸收《共同纲领》和《纲要》的相关条例，从法律上更加明确了民族区域自治制度。1984年，《中华人民共和国民族区域自治法》正式颁布实施，使民族区域自治制度成为除宪法以外的国家基本法之一。

《自治法》是国家基本法之一，它是在总结民族区域自治制度实施以来的经验教训基础上制定的。《自治法》关于民族自治地方的设立、自治机关的原则和形式、自治机关的性质和任务、自治机关的自治权、国家的领导和帮助、处理民族关系的原则等方面，给予更加全面系统的规定，是民族区域自治制度的进一步规范与完善。

民族区域自治制度中，自治机关的自治权属于其核心内容。《自治法》根据宪法，以相当篇幅阐述了自治机关的自治权问题。《自治法》由7章67条组成，内容大都与自治权相关，其中第三章共27条更加集中地阐述了自治权。这些规定给予自治机关很大的自治权，更加充分体现了尊重与保障少数民族自己管理内部事务的权利和各民族平等团结、共同繁荣发展的原则。

民族自治地方的自治机关具有双重性，它一方面具有地方国家机关的功能，这与一般地方国家机关相同。另一方面，自治机关作为民族区域的自治机关行使自治权，比一般地方国家机关具有更多的权利。也就是，自治机关“根据本地方的情况，在不违背宪法和法律的原则下，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。”<sup>[13]</sup>这表明，民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点，有权制定自治条例和单行条例；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同意变通执行或停止执行等。诸如此类，《自治法》都有相应的规定。

随着中国由计划经济体制向市场经济体制的转型，《自治法》面临进一步健全完善的问题，鉴于此，2001年2月28日召开的第九届全国人民代表大会常务委员会第20次会议上，审议通过了《关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉修正案的决定》，并同日公布实行。修改后的《自治法》内容更加丰富，更加适应了中国民族问题实情，条文由原来的67条增加为74条。

在国家相关法律和政策的保障下，我国民族区域自治制度得到顺利实施，取得很大的成就。至今，已建立了5个自治区、30个自治州和120个自治县（旗），已有44个少数民族实行了民族区域自治，其人口占少数民族总人口的71%，民族自治地方面积占国土总面积的64%。除此之外，作为民族区域自治的一种补充形式，在各地建立了1100多个民族乡（镇）。

## 五、民族区域自治制度面临的问题及对策

我国自1947年建立内蒙古自治区到今，民族区域自治制度走过了70多年历程。作为解决我国国内民族问题的基本政治制度和政策，民族区域自治制度的成功实施极大地促进了少数民族及其地区的社会、经济、文化等各方面的发

展。然而,实施民族区域自治制度过程中,还存在不少问题,既包括制度本身的完善问题,也包括制度实践的成效问题,需要我们认真对待与解决。

### 1. 民族自治地方的自治权利,还不能充分行使

例如自治机关的少数民族干部配备问题,宪法及民族区域自治法均有明确规定,民族自治地方也依照规定配备了一定比例的少数民族干部。然而,由于受多种制约因素的影响,少数民族干部的培养使用与当地经济社会发展需求不相适应,许多民族自治地方的少数民族干部不仅数量少,而且素质、干部队伍结构等都与现实有一定距离,致使自治权和平等参与国家事务管理的权利相对“弱化”。

### 2. 民族法制建设不够完善,民族自治权利无法全面保障

《自治法》规定:“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。自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会结合当地实际情况,制定实施本法的具体办法。”但是,要贯彻落实此规定,还需具体的实施细则。民族自治地方应依据宪法、自治法的原则和结合本地方特点,制定自治条例和单行条例。而上级国家机关应按照自治法原则,制定具体规定以保证实施。

可是,由于受多方面因素制约,如今还有许多民族自治地方没有制定自治条例和单行条例,特别是五大自治区的自治条例至今没能出台。而已经颁布实施的自治州、自治县的自治条例与单行条例过于笼统,“如出一辙”,其自治条例的各个条文,大都限于简单地重复宪法及自治法的规定。另外,一些上级国家机关,往往受制于部门利益和条块分割的约束,不愿拿出与部门利益相背的规定。这种状况,不仅使整体配套法规建设进程受阻,而且还直接影响了贯彻实施自治法和国务院规定等。

### 3. 民族自治地方相关政策落实不到位,影响当地经济社会发展

一是自治法规定的配套资金减免政策,落实不到位。《自治法》第56条规定:“国家在民族自治地方安排基础设施建设,需要民族自治地方配套资金的,根据不同情况给予减少或者免除配套资金的照顾。”但从现实状况看,上级有关部门在安排基础设施建设项目投资时,除高速公路由上级财政全部承担外,其他项目一般都要民族自治地方的资金配套。然而,许多民族自治地方财政自给率很低,不靠国家行政补贴连保“吃饭”都难,几乎无力拿出配套资金,导致一些必需的建设项目得不到及时安排,或者因配套资金无法筹集而不得不放弃建设项目。

二是上级财政转移支付力度较小,不够规范。《自治法》第62条规定:“随着国民经济的发展和财政收入的增长,上级财政逐步加大对民族自治地方财政转移支付力度。”但如今存在的问题较多,财政转移支付力度不够,还缺乏规范性,如部分专项转移支付资金下达不够及时,资金内容交叉,分配过程不透明等。

三是关于资源开发补偿等规定,落实不到位。自治法第65条规定:“国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候,应当照顾民族自治地方的利益,做出有利于民族自治地方经济建设的安排,照顾当地少数民族的生产和生活。国家



采取措施,对输出自然资源的民族自治地方给予一定的利益补偿。”然而,从现状看,这一规定执行得并不理想。比如,在民族地区开发自然资源的一些内地大型企业,因其总部设在发达地区,不仅把税收缴到发达地区,而且忽视对民族地区经济社会发展的带动作用,给予少数民族群众的实惠不多,也没有带动少数民族成员的就业。也就是说,在自然资源开发中,民族地区所得补偿很少,而自然资源开发导致的耕地占用、环境污染、地质灾害、移民安置及扶持等问题,却由民族地区承担,对此少数民族干部群众反映强烈。

四是生态建设和环境保护补偿不到位或不及时。《自治法》第66条规定:“民族自治地方为国家的生态平衡、环境保护做出贡献的,国家给予一定的利益补偿。”然而,从实际看,相关生态环境建设与保护的补偿政策还不够完善,存在机制不健全、补偿标准低、适用范围窄等问题。这种结果,造成相关民族地区财政收入减少,群众生活改善不明显。而失地的生态移民、库区移民,因得不到应有补偿和合理安置,导致其生活水平下降、重返贫困等问题。

#### 4. 自治地方撤县设市过程中,存在权利流失问题

随着经济社会的快速发展和市场经济机制深入,以及城镇化进程不断加快,发展较快的一些自治县要撤县建制,代之以设“市”。其目的主要是为了能更好地促进当地的发展,但由于取消原建制就意味着自行放弃了“自治权利”,其原来相应的优惠待遇将自行取消。比如市级政府的和人的主要负责人并不一定非得由少数民族成员担任,在经济、文化等方面的一些针对自治地方的照顾政策也失去了继续保留的法律意义上的约束。这就使得一些具体的聚居少数民族成员失去了宪法和法律所赋予的有关权利,造成权利流失,而且在一定程度上有悖于撤自治县设市以寻求更快发展的良好初衷。

#### 5. 不顾民族地区的实际,在政策落实中“一刀切”现象严重

《自治法》第54条规定:“上级国家机关有关民族自治地方的决议、决定、命令和指示,应当适合民族自治地方的实际情况。”然而,一些行政部门在制定和执行政策时,不顾民族地区实际情况,采取“一刀切”。比如,录用少数民族公务员,不考虑民族地区教育不平衡与人才短缺的实际,准入标准搞“一刀切”,致使少数民族公务员难以被录用,民族地区人才短缺矛盾愈加突出;落实“整村推进”扶贫工程资金,不考虑内地与民族地区的差异,采取与内地同样的做法,搞“一刀切”,导致扶贫效果不如意;合并小学及教学点,不顾民族地区人少地广的特殊性,一味合并,致使一些儿童上学路途遥远,导致新的上学难或辍学等。

在新时期,我们在实施民族区域自治制度中虽然还存在一些问题,但这不能成为怀疑或否认民族区域自治制度的理由。我们的国情要求不仅必须坚持民族区域自治制度,而且要进一步完善民族区域自治制度。

首先,进一步加强学习、提高认识,坚持民族区域自治制度不动摇。近年来,受各种思潮影响,围绕着我国民族区域自治制度及相关民族政策出现一些质疑,对民族区域自治、民族识别、对少数民族实行的优惠政策等,发出批评或否定之

声。特别是,西藏“3·14”事件新疆“7·5”事件以来,一些学者提出所谓的“第二代民族政策”,认为民族区域自治制度固化民族界限,助长民族意识,妨碍少数民族的国家认同,阻碍各民族之间的交往交流交融等,实际在这些论调中含有应取消民族区域自治制度之意。对此,2014年9月召开的第四次中央民族工作会议上,重申了坚持中国特色解决民族问题的正确道路,强调了坚持民族区域自治制度不动摇的基本方针。我们要认真学习会议精神,进一步提高对我国多民族国家国情的基本认识,坚定不移地坚持和完善民族区域自治制度。

其次,要加快少数民族及其地区的经济社会发展,为完善民族区域自治制度奠定坚实的经济基础。将大力发展民族自治地方的生产力摆在首位,加强民族自治地方经济发展,牢固民族区域自治制度的经济基础。早在新中国成立之初,邓小平同志就曾指出:“实行民族区域自治,不把经济搞好,那个自治就是空的。少数民族是想在区域自治里面得到些好处,一系列的经济问题不解决,就会出乱子。”<sup>[14]</sup>如今,我国现阶段民族问题的主要矛盾,比较集中地表现在少数民族及其地区迫切要求加快经济文化发展上。要进一步坚持和完善民族区域自治制度,就必须强化和充实这一制度的经济内容,大力促进少数民族及其地区的经济发展,并将其作为民族区域自治制度是否完善的重要标准之一。

第三,要进一步加强民族法制建设,完善民族区域自治制度的法律保障。我国的民族区域自治制度,以1982年《宪法》、1984年《民族区域自治法》的颁布实施为契机,已进入法制化的新阶段。然而,从现实看,与民族法制建设相关的立法机制、法律责任、配套措施、诉讼制裁、监督机制与机构等方面,还存在不少问题,需要我们给予重视,认真解决。如今,民族区域自治法修正案已经颁布实施,当务之急就是要通过制定相关配套法规,把自治法的原则规定进一步量化、细化,加强针对性和可操作性。具体而言,就是在坚持国家大政方针和法律前提下,充分发挥民族自治地方的立法权利,立足民族地区实际,及时制定或修改自治条例和单行条例,将法律赋予民族自治地方的变通权利落实好,为民族地区各项事业发展,提供宽松、有序的社会环境。

民族区域自治法是我国解决民族问题的重要依据,是各级国家机关和各个单位、各族干部群众都必须遵循的准则。上级国家机关,尤其是制定相关政策的职能部门,要进一步加强自治法等有关政策文献的学习,切实把握党的民族理论与民族政策,深入了解民族地区的实情,增强依法履行职责的意识。同时,认真清理本部门已有的相关政策规定,凡是与中央精神和法律规定不相一致的,给予尽快调整,将民族区域自治法与国务院若干政策规定,切实落到实处。

第四,认真全面地贯彻党的民族政策,进一步健全与完善民族区域自治制度。发展和完善以民族区域自治为核心的政策体系,是处理民族问题,做好民族工作,必须遵循的一个大原则、大前提。进一步坚持和完善民族区域自治制度,必须以贯彻落实相应民族政策为前提。在新时期,随着改革开放深入与市场经济转型,由民族区域自治制度派生的一些具体政策,如涉及民族地区的相关经济

优惠政策,难免出现弱化或失效的现象。我们的态度应该是,有效的政策必须坚持,部分有效的政策应该及时修改完善,完全失效的政策要予以废止。同时,根据社会主义市场经济要求与时代的发展,适时地出台一些加快民族地区经济社会发展的新政策、新措施,进一步充实和完善以民族区域自治制度为主要内容的民族政策体系。

第五,加强少数民族干部的培养使用,是完善民族区域自治的关键举措。在贯彻落实民族区域自治制度中,加大力度培养造就一支德才兼备的少数民族干部队伍,是少数民族当家作主、坚持和完善民族区域自治制度的关键环节。然而,从现状看,少数民族干部队伍在数量和质量上,还未能完全适应民族地区改革开放和现代化建设的需要。应当采取有力措施,大力培育少数民族干部队伍,尤其是要加强少数民族中、高级干部的培养使用。我们应该将少数民族中、高级干部的培养、选拔与使用,纳入党和国家后备干部建设的总体规划之中。还有,要根据社会主义市场经济和现代化建设的需求,在坚持党性、强调政治素质的基础上,尽快培养一大批科技、经济等领域的少数民族管理人才和应用人才。

总之,在中国共产党的正确领导下,民族区域自治制度取得重大成就。尽管制度实施和实践成效方面存在一些问题,有待于进一步完善,然而毫无疑问,民族区域自治是解决我国民族问题的正确选择。实施民族区域自治制度,少数民族得到了平等参与国家事务管理、自主管理本民族内部事务的权利,少数民族的风俗习惯、宗教信仰得到尊重,少数民族的语言文字得到保护和传承,社会主义民族关系得到进一步巩固和发展。当然,随着改革开放和市场经济体制的进一步深入,民族区域自治的条件与环境会发生诸多变化,这要求我们必须与时俱进,不断创新,进一步健全与完善民族区域自治制度及其相关法规体系,为少数民族及民族地区的和谐稳定发展做贡献。

### 注释:

[1]孙中山:《中华民国临时大总统宣言书》,《孙中山选集》,人民出版社,1981年,第90页。

[2]参见祝启源:《孙中山民族主义思想》,田继周等:《中国历代民族政策研究》,青海人民出版社,1993年,第369页。

[3]《孙中山选集》,人民出版社,1981年,第592页。

[4][6][7][8][9]中共中央统战部编:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991年,第18、86、166、213、307页。

[5]斯大林:《马克思主义和民族问题》,《斯大林全集》,人民出版社,1953年,第306—307页。

[10][12]《民族政策文件汇编》第一编,人民出版社,1958年,第1、67—70页。

[11]周恩来:《关于我国民族政策的几个问题》,民族出版社,1980年,第13页。

[13]《中华人民共和国民族区域自治法》,国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编:《新时期民族工作文献选编》,中央文献出版社,1990年,第237页。

[14]《邓小平文选》第一卷,人民出版社,1989年,第167页。

[责任编辑:刘姝媛]