

中国民族区域自治制度的正当性基础

——基于20世纪50年代的考察*

唐元超¹,王娟²

(1.浙江大学 社会学系,浙江 杭州 310058;2.北京大学 社会学系,北京 100091)

摘要:文章基于20世纪50年代的历史考察,探讨中国民族区域自治制度的正当性基础及其政治逻辑。研究指出,新中国民族区域自治的核心并非西方理论中的“分权”或“对抗性自治”,而是以超越历史局限、促进平等团结为出发点,服务于社会主义现代化建设的“合作型自治”。通过分析新中国成立初期政策文本与领导人论述,文章揭示该制度的双重正当性:在价值层面,其以消除民族隔阂、构建“民族大家庭”为目标;在实践层面,其通过中央主导的区域性自治安排,突破西方传统族裔分界逻辑,强调各民族共同发展的现代化理想。研究发现,民族区域自治的实施路径具有鲜明中国特色:其建立过程遵循中央统筹下的协商型治理模式,自治区域划界不以民族人口占比为标准,而是注重资源整合与发展效能。研究结论认为,中国民族区域自治制度在本质上是“实质理性”导向的政治设计,既超越了历代王朝边疆治理体制,也区别于苏联式多民族联邦制,为统一多民族国家的现代治理提供了以“发展共享”为核心的制度范式,这对新时代推进中华民族共同体建设具有重要启示。

关键词:民族区域自治;民族合作;正当性;铸牢中华民族共同体意识

DOI: 10.13568/j.cnki.issn1000-2820.2025.03.002

中图分类号: C95

文献标识码: A

文章编号: 1000-2820(2025)03-0018-12

一、问题的提出:如何认识民族区域自治中的“自治”

党的十八大以来,中华民族大家庭、中华民族共同体、铸牢中华民族共同体意识等概念不断被强调。党的二十大更是鲜明提出以中国式现代化推进中华民族伟大复兴^①,将中华民族置于国家发展进程的核心位置。学界对此讨论热烈,提议增强理论自觉,从中华民族伟大复兴的战略高度把握新时代民族工作的历史方位,认真回答新中国成立以来各项有关民族的制度设计和政策措施与铸牢中华民族共同体意识、中华民族伟大复兴的

关系,尤其应当回答作为其核心设计的民族区域自治制度在新时代的定位、功能等重大问题。^②

民族区域自治作为中国一项基本政治制度,在中国共产党和新中国的民族工作话语中占有相当重要的地位。然而进入21世纪以来,随着民族事务中出现的新情况和新变化,学界围绕民族区域自治的争论逐渐变得异常激烈。^③这些争论可以概括为“两个思路”:一个可称之为“制度强化论”,建议全面落实《民族区域自治法》,完善少数民族权益保障机制,制定省级《自治条例》,按照条例实现自我管理;^④另一个可称之为“制度转型论”,认为民族区域自治强化民族间的分界意识,

* 收稿日期: 2023-06-26

基金项目:国家社会科学基金“铸牢中华民族共同体意识”重大研究专项“新中国民族制度确立的历史背景、理论渊源与合法性基础:1937—1984”(20VMZ010)。

作者简介:唐元超(1991—),浙江大学社会学博士,从事民族社会学研究。

^①参见习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,载《党的二十大文件汇编》,北京:党建读物出版社,2022年,第6页。

^②参见周平《在民族复兴中改进民族问题的治理》,《政治学研究》,2023年第1期,第34-41页。

^③郝时远将这场争论总结为“持续了二十年、集中了十年、高峰了五年的论战”,参见郝时远《民族区域自治:中央民族工作会议讲了什么?》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版),2015年第2期,第5-13页。

^④参见彭谦《论中国少数民族人权保障模式——中国的民族区域自治制度与民族区域自治权》,《青海民族研究》,2005年第2期,第9-12页;程建《关于民族区域自治地方财税自治权的几点思考——兼论民族区域自治地方与中央的权限划分》,《内蒙古大学学报》,2010年第4期,第40-46页;郝时远《关于全面正确贯彻落实党的民族政策的若干思考》,《民族研究》,2013年第1期,第1-10页。

不利于中华民族的统一与整合,主张以公民权利框架重构民族政策。^①以上两种思路,在要不要实行“民族区域自治”的问题上显然针锋相对,但二者对“自治”内涵的理解却是相当一致的,均认为“自治”是以“民族”为主体的行动者与中央政府实行制度性分权的政治安排。这种理解反映了西方政治理论和实践对当代中国人政治认知的影响。在西方政治理论中,某群体的“自治”是个体意志自由、自律的外在延伸,“人的目的是将他自己决定为一个自由存在物,即自治的和自动的存在物”^②,而与之相关的“自决”就成为一种政治上的“至善”,是民族获得自由和幸福的必然要求。因此,无论是“地方自治”,还是“民族自治”,其正当性(legitimacy)^③基础通常都是在“国家—社会”或“中央—地方”的二元框架下获得的,是作为权力制衡的手段而出现的制度安排,这一正当性基础与西欧中世纪的封建体制和16世纪以后绝对主义国家兴起的背景密切相关,带有鲜明的西方式的自由主义和抗争政治的特点。

然而,中国的民族区域自治产生和发展于完全不同的历史情境和思想资源,因此具有迥然不同的价值内核和正当性基础。对中国语境下“自治”的含义,已有学者指出中国“地方自治”的基本原则是“以地方之手理地方之公事”^④,这种自治从产生之初就不具有“体制—反体制”的对立特征。具体到民族区域自治,既有研究也注意到这种差别,其最主要表现为中国民族区域自治并非基于“族裔民族主义原则追求单一民族独立/自治”,而是“着眼于各民族共同繁荣发展”^⑤,是以国家为中心的在“维护国家统一和尊重少数民族特殊性之间采取的妥协性制度安排”^⑥,是“帝国遗产^⑦、民族

国家与社会主义价值的综合”^⑧。法学家从法律条文解读上提出相似观点,认为民族区域自治权在性质上不同于国际社会“地方自治”模式的“分权”,而是“民族区域自治地方获得国家优惠和照顾的权利”^⑨;民族区域自治法属于“愿景性规范”,是“社会主义的政治纲领性表述”^⑩,不同于古代中国的羁縻制度或分权式央地关系的国家结构形式。学者们采用不同概念对中国式“自治”的政治伦理进行探究,为理解民族区域自治提供了良好的切入点。

更为重要的是,以习近平同志为核心的党中央立足新时代的历史方位统筹谋划和推进民族工作,为理解中国民族区域自治制度的政治逻辑提供了新的理论坐标。习近平总书记明确提出,坚持和完善民族区域自治制度要做到“两个结合:即‘统一与自治相结合’‘民族因素与区域因素相结合’”^⑪。这从制度运行机理层面揭示民族区域自治既非中央与地方的权力博弈,亦非民族群体的排他性诉求,而是基于社会主义平等原则的共同发展契约。这一理论特质在2021年中央民族工作会议发展为“增进共同性”的实践导向,将铸牢中华民族共同体意识确立为新时代党的民族工作的“纲”和主线,提出坚持和完善民族区域自治要“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”^⑫。

总结既有成果,国内学人对民族区域自治制度正当性的论述主要有以下路径:一是马克思主义民族理论的思想溯源,以系统性的理论建构为理解中国共产党民族政策的演进逻辑提供了扎实的学术基础。其通过梳理中国共产党从“民族自

①参见马戎《关于民族研究的几个问题》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2000年第4期,第132-143页。

②“正当性”(legitimacy),又译作“合法性”,一般是指国家权力的法理基础,不仅指统治集团对自己为何能实施统治的合理性说明,更是民众对政治统治的一种信任或信仰。国家权力或某项政治制度能否长期有效施行,很大程度上取决于其“正当性”的说明性和被信任度。对该概念的讨论与分析,可参见杨光斌《合法性概念的滥用与重述》,《政治学研究》,2016年第2期,第2-19页;赵鼎新《国家合法性和国家社会关系》,《学术月刊》,2016年第8期,第166-178页。

③此处“帝国”指的是中国古代帝制国家。

④“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。同时,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。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。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”,参见习近平《在中央民族工作会议上的讲话》(2014.09),载《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第300-301页。

⑤参见习近平《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》(2021.08),载《习近平谈治国理政》第四卷,北京:外文出版社,2022年,第248页。

决”到“区域自治”的理论转型过程,^①以党从“幼稚”走向“成熟”的蜕变历史,证成该制度实施的“历史必然”。然而,该路径未解释这种转变与中国统一多民族国家治理传统的关联,而以“民族问题是社会发展和社会革命总问题的一部分”作为转变过程的总说明,阐释方式止步于哲学式思辨和认识论层次,弱化了社会科学的分析性。二是制度形成史研究,凭借扎实的档案实证揭示了民族区域自治制度确立过程中的复杂互动,还原了1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)确立民族区域自治制度的关键过程,^②以此说明在特定历史条件下,中国共产党从“革命党”向“执政党”转换后出于对新生国家建设的考虑而采取有利于国家统合的制度安排,但该路径容易将决策动因简单归结为对苏联联邦制的否定,缺乏对新中国第一代领导人国家建设理想的充分观照。三是比较制度研究,其试图勾连古代中国“因俗而治”传统,或与世界范围内其他国家的制度比较,^③虽然开创性地拓展了学术视野,但部分研究陷入“制度功能类比”的机械论证,缺乏对传统国家向现代国家转型的理论分析,忽视民族主义意识形态在这一转型过程中的巨大影响力。

本文将在学界既有研究成果基础上,从理论阐释和制度实践两个维度来考察1949—1957年民族区域自治制度确立和推行的历史过程,以重新理解在新中国第一代领导人的视野中该项制度所立基的价值基础和政治理想。在这个时期,民族区域自治是一项“新制度”,中共中央围绕它的正当性进行了大量的理论阐释;同时,制度的推行、落地体现为不同层级、不同地区、不同民族的自治地方的建立,这是一项包含了大量具体环节的工作,同样体现了制度背后的价值目标。文章划定讨论问题的时间基于两点理由:其一,该阶段是理解“民族区域自治”制度意涵的最主要时期。当代

中国90%以上的自治区和自治州均在此阶段建立。同样在这一阶段,“民族区域自治”被写入《共同纲领》和“54宪法”,成为新中国政治正当性的重要支柱之一。其二,1958年以后民族工作受到全国政治形势影响,呈现出若干反复,很多政策实践被搁置或废弃,而80年代以来民族区域自治制度具有了新的时代特征,在制度的运行环境和政策逻辑上与新中国成立初期存在明显不同。故笔者不将其纳入讨论范围,日后当另撰文辨析。

二、为何要“自治”:民族区域自治的政治理想

“正当性”是理解一个政权体系或一项政治制度得以稳定存续的重要概念。在韦伯的经典论述中,“科层制”构成了现代政治体系“正当性”来源的基础。^④但是,基于“工具理性”的“科层制”更适合解释一个静态、成熟的政治体系“正当性”来源,而在动荡、激变的社会环境或政权初立背景下,“正当性”则需要基于“实质理性”进行主动构建。这里的“实质理性”,通常表现为具有意识形态色彩的政治理想。对新中国成立初期的中国共产党而言,“民族区域自治”正是一项需要对其“正当性”进行阐释乃至建设的新制度。相较于在新民主主义革命时期已具有长时期理论铺垫的“人民民主专政”,“民族区域自治”直到《共同纲领》颁布后才作为新中国的一项正式政治制度确定下来,其理论基础相对薄弱。^⑤为此,中共中央对该制度的正当性和合理性进行了大量的说明和阐释。

(一)超越两项“旧制度”:“联邦”与“行省”

关于中国共产党的民族理论的形成和演变过程,学界的基本共识是:在建党初期,党的民族理论受到共产国际和苏联民族制度经验的较大影响,将“民族自决”和建立“联邦共和国”作为政治宣传的核心。随着中国革命进程的发展,特别是通过长征时期与西南少数民族的深度接触,中共

^①参见张尔驹《中国民族区域自治的理论和实践》,北京:中国社会科学出版社,1988年;金炳镐《中国共产党民族政策发展史》,北京:中央民族大学出版社,2006年。

^②参见丁小丽、孙前梅《“转变的开始”抑或“转变的完成”——有关民族区域自治理论的观点与思考》,《中共党史研究》,2010年第4期,第103-110页;董世明《中国共产党的民族区域自治政策的形成与发展》,《中共党史研究》,1994年第4期,第13-18页。

^③参见王铁志、沙伯力主编《国际视野中的民族区域自治》,北京:民族出版社,2002年;吕永红《民族、国家与制度——历史制度主义视域下的民族区域自治制度研究》,北京:世界图书出版公司,2014年。

^④参见韦伯《经济与历史,支配的类型》,康乐、简惠美译。桂林:广西师范大学出版社,2004年,第415-438页。

^⑤参见陈扬勇《〈共同纲领〉与民族区域自治制度的确立——兼谈新中国民族区域自治政策的形成》,《中共党史研究》,2009年第8期,第13-20页。

中央对中国民族问题的独特性与复杂性认识逐渐加深。这种认识论上的突破集中体现为在抗日战争促成全民族统一战线的形成后,中国共产党关于中国民族制度的理想实现了从“民族自决”向“民族自治”的转变,并最终在1949年中华人民共和国成立时确立为“民族区域自治”制度。^①由于这一演变历史,在新中国成立前夕和初期,中共中央就需要向社会各界(尤其是民主人士和少数民族代表人士)解释新中国为什么不实行苏联式的民族联邦制。

最早可见的公开解释是周恩来于1949年9月在新政协第一次全体会议召开前所作的报告。此时的周恩来作为领导起草《共同纲领》的负责人,需要向与会代表说明《共同纲领》所涉及的各项内容,其中谈到“国家制度”问题,除了明确其为“新民主主义”性质外,还有个核心问题就是“我们的国家(即将成立的中华人民共和国)是不是多民族联邦制”。“中国是多民族的国家,……各民族间是平等的。……这里主要的问题在于民族政策是以自治为目标,还是超过自治范围。……任何民族都是有自决权的,这是毫无疑问的事。但是今天帝国主义者又想分裂我们的西藏、台湾甚至新疆,在这种情况下,我们希望各民族不要听帝国主义者的挑拨。为了这一点,我们国家的名称叫中华人民共和国,而不叫联邦。……我们虽然不是联邦,但却主张民族区域自治,行使民族自治的权力。”^②该解释并未在理论上否认“自决权”和“联邦制”的“正当性”,而是将重点放在“反对帝国主义破坏”的现实考量上。应当说,中共中央在这一时期关于“民族区域自治”的理论准备并不像后来那样充分,对该项新制度的说明,更多依靠“与各民族协商”的真诚态度(“我们希望各民族不要听帝国主义者的挑拨”),而非对制度“正当性”的直接理论阐释。

这项理论阐释在1957年8月的青岛民族工作会议上,由周恩来予以进一步补正。^③这次经过制度实践检验的阐释,标志着中国共产党民族理论的体系化建构。在这次著名的讲话中,周恩来将理论阐释的重点放在中国与苏联存在历史与现实

的差异:首先,在历史维度上,两国形成“多民族国家”的历史有所不同。苏联“多民族国家”的基础是沙皇俄国的殖民扩张,众多“少数民族”是以殖民地的形式被纳入到沙皇俄国版图,各民族间缺乏有效的交流和融合,空间分布上大多是“一个一个地各自聚居在一块”;而中国“多民族国家”的基础则是历史上“汉族”与“兄弟民族”长期互动的结果,由此造就“中国各民族多数是杂居”的分布格局。其次,在革命逻辑层面,同为新兴社会主义国家的中苏两国在革命进程上有很大差异。十月革命时的俄国是“第一个社会主义国家,这时候打这个擂台是不容易的”,又是在“一个帝国主义的国家里进行革命”,“民族自决权”的口号是“摧毁旧有的殖民地关系”、打破旧体制的有力武器;而旧中国整体上沦为半殖民地,各民族都成为帝国主义压迫和奴役的对象,因此中国革命的任务是推翻帝国主义压迫、赢得民族独立和解放,在这一革命战争过程中各民族建立起了密切关系,形成了同甘共苦的战斗友谊,并最终“使我们这个民族大家庭得到了解放”。正是这样的内外部关系,使得中国不需要采取十月革命时俄国所强调的“实行民族自决、允许民族分立的政策”。通过双重维度的比较分析,周恩来对中国民族区域自治制度的性质作出总结:“历史发展给了我们民族合作的条件,革命运动的发展也给了我们合作的基础。//……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。中国的民族宜合不宜分。我们应当强调民族合作,民族互助;反对民族分裂,民族‘单干’。……这样,我们才能够真正在共同发展、共同繁荣的基础上,建立起我们宪法上所要求的各民族真正平等友爱的大家庭。”^④

该阐释成为日后中国共产党民族理论的经典论述,它不仅系统地论述了中国民族区域自治制度与苏联民族联邦制的差异,更重要的是通过运用历史唯物主义的立场、观点和方法,明确指出相较于“联邦制”,民族区域自治制度是一种更适合中国国情、更优越的制度安排,因为它既能保障各

^①参见金炳镐、王铁志《中国共产党民族纲领政策通论》,哈尔滨:黑龙江教育出版社,2002年,第256-276页;刘晓原《边缘地带的革命:中共民族政策的缘起1921—1945》,万芷均译,香港:香港中文大学出版社,2018年,第125-156页。

^②事实上,这个著名的讲话在当时并未公开发表,只以“会议纪要”的形式发表了部分内容。讲话全文直到1980年才公布。参见周恩来《关于我国民族政策的几个问题——一九五七年八月四日在青岛民族工作座谈会上的讲话》,《中国民族》,1980年第1期,第2-12页。

少数民族的平等权利,又能在各民族合作的基础上实现共同繁荣。值得注意的是,该阐释包含了对“自治”概念极具创新性的理解,即将一项以“自治”为关键词的制度目标和优势定义为“合作”,显示出中国共产党高度的理论创新。“中国民族宜合不宜分”构成了这项阐释的最终结论。

如果说面对各族干部群众,“为什么中国不能实行苏联式的联邦制”是一个需要解释的问题;那么,另一个需要解释的问题是:“为什么边疆民族地区不直接实行行省制?”新中国成立初期所接管的地方行政架构,是国民政府用以治理国境内全部领土的“行省制”。因此,对“为什么中国不能实行苏联式的联邦制”的解释,更多服务于中国共产党原初意识形态和政治宣传的连续性,而对“为什么中国不能全部实行行省制”的阐释才涉及更为现实的制度变革。^①

对这个问题,中共中央并没有单独讨论“行省制”,而是将国民党统治时期的民族制度与王朝时期的民族制度归为一类,并予以批判。例如,时任中共中央统战部部长的李维汉在全国统战工作会议上作《人民民主统一战线的新形势与新任务》的报告,谈到民族问题时认为历史上的民族问题主要表现为“大汉族主义对其他民族的压迫及后者对前者的反抗”,而中华人民共和国的成立推翻了“帝国主义走狗国民党反动派为首的封建阶级和官僚资产阶级”这一“各民族人民共同的敌人”,国内的民族关系就发生了根本性变化。历史上的“民族压迫”制度和“大汉族主义”一方面造成“民族间的仇恨、隔阂、猜忌,特别是汉民族对各少数民族的歧视和各少数民族对汉民族的不信任”,另一方面造成“汉民族与其他少数民族间的政治、经济、文化的事实上的不平等”,而实行民族区域自治就成了解决“一切问题的关键”,“使民族间的平等和自愿联合有了可靠的基础”^{[10] 219}。差不多同时,时任西南局第一书记的邓小平在欢迎赴西南地区中央民族访问团大会上谈到少数民族问题时,也基本持相同的看法,认为“历史上的反动统治实行的是大民族主义的政策”使得“少数民族与汉族的隔阂是很深的”,而作为统一多民族国家的

中华人民共和国要消除这种隔阂、最终真正形成“中华民族美好的大家庭”,其条件就在于实行“政协共同纲领所规定的民族政策”^[11]。

因此,国民党统治时期所实行的单一行省制,被批判为中国历史上长期存在的民族压迫制度的一种形式,而民族区域自治制度则是对这项旧制度的纠正。旧制度造成了少数民族与汉族间的隔阂甚至仇恨,而民族区域自治制度不仅能够真正实现民族平等,而且能够化解历史上形成的隔阂,最终促成各民族的大团结。应当指出,这一正当性论述绝非那个年代“阶级话语”在少数民族事务上的具体复述,而是中国共产党以具有强烈阶级性的“人民话语”超越民族主义意识形态的话语建设,^②与其作为革命性政党的行动逻辑紧密相连,即以打破阶级压迫、实现人人平等为最终革命目标,始终饱含对所有受压迫群体(包括少数民族中的劳苦大众)的深刻同情,通过革命实现“人民当家做主人”。这里的“人民”毫无疑问包括了全国的“各族”人民。

(二)指向一个“大目标”:建设各民族友爱合作的大家庭

上述分析显示,在关于民族区域自治制度的优越性的阐释中,无论是与苏联式的联邦制相比,还是与国民党统治时期的单一行省制相比,民族区域自治都能够更好地促进各民族间的团结与合作。这里显示了中共中央关于“民族区域自治”的理解中包含了一种与西方自由主义的“自治”极为不同的逻辑和定位,即并未将“自治”视为“目标”,而是将之视为实现各民族间团结与合作的“手段”或“途径”,其背后指向一个新的“大目标”。

1950年10月,在国庆一周年政务院欢宴各民族代表大会上,周恩来明确阐述了这一“大目标”。他指出,由于历代反动统治阶级,特别是最近几十年来的帝国主义及其走狗中国反动统治者实行民族压迫政策,中国各民族几千年来存在不团结,甚至互相仇视的情况,“可是近一年来的情况大不同了。由于我们各民族人民的共同努力,我们打倒了以美帝国主义走狗蒋介石为首的国民党反动统治,并建立了中华人民共和国。这样中国各民族

^①实际上,认真回顾20世纪50年代中共中央关于民族区域自治的理论阐释,会发现一个重要的现象:上述将“民族区域自治”与“联邦制”相比照,从“为什么中国不能实行联邦制”来证成“民族区域自治制度”正当性和优越性的论述,是相当鲜见的,从1949年9月新政协会议后直到1957年8月的青岛会议,八年间甚至从未出现。

^②参见励轩《中国共产党的中华民族话语百年演进历史》,《民族研究》,2021年第3期,第1-14页;励轩《对一些多民族国家“人民”话语的分析》,《世界民族》,2021年第1期,第1-11页。

之间的关系便有了根本的改变,从过去压迫和被压迫的关系改变为平等、互助的关系。……//但是不能就此满足,我们应该更进一步地加强和巩固民族团结,我们应该有步骤地和切实地实行民族的区域自治政策,我们应该帮助各民族训练和培养成千成万的干部,并为逐步改善和提高各民族人民的经济、文化、生活水平而努力,以便将中华人民共和国建设成为各民族友爱合作的大家庭”^[12]。

这段讲话可以提炼出三个要素。首先,中国历史上的民族制度和民族关系存在“歧视和压迫”,这导致历史上中国各民族间关系的不团结,甚至彼此仇视。最后,中华人民共和国在中国历史上第一次取消了“民族压迫”,实现了各民族间的“平等”,并在“平等”基础上进一步实现了各民族间的“团结”。再次,新中国民族制度的目标是“将中华人民共和国建设成为各民族友爱合作的大家庭”。这一“历史—现状—目标”的“三段论”框架显示“民族区域自治”与培养民族干部、发展各族文化和生产力等政策一道,均被定义为实现民族平等的“手段”。换言之,“自治”本身不是政策目标,而通过“自治”达成的“平等”“团结”和“发展”才是“多民族中国”的真正目标。

要真正实现上述目标,仅通过民族区域自治制度还无法完成,这就涉及制度的另一重政策目标——实现各民族“事实上的平等”。李维汉在中央民委第二次委员扩大会议(1951.12.21)作《有关民族政策的若干问题》的报告时谈到,民族区域自治制度和民族民主联合政府的普遍推行还不等于民族问题的根本解决,因“历史上遗留下来的各民族在政治上、经济上和文化上的落后状态”使得各少数民族享受民族平等权利时“在事实上”受到很大限制,所以“中华人民共和国的民族政策,不仅在于保障各民族在政治、经济、文化以及社会生活各方面的平等权利,而且在于帮助各少数民族发展其政治、经济和文化教育的建设事业,使能逐步地改变其落后状态,逐步地达到事实上的平等”^{[10]256-257}。

上述引文所展示的解释框架,存在于这一时期几乎所有领导人讲话和制度规定之中,显示了新中国成立初期中共中央关于“民族区域自治”中的“自治”的理解与西方经典“自治”理论(无论是“地方自治”,还是“民族自治”)具有相当大的差异。在西方经典“自治”理论中,“自治”本身就是“目的”,代表与更高一级的政治体“对抗”/“妥协”的可能性,其正当性在于对自由的保障需要“权力对抗权力以达致平衡”。^①但在中国共产党关于“民族区域自治”的阐释中,“自治”从来没有被视为可自证其意义的“终极目的”,而是被视为实现更高政治理想的途径。这个更高的理想就是“平等”“团结”和“发展”。“民族区域自治”作为党在民族工作中的基本制度,内嵌于“建设富强、民主、文明的社会主义中国”的理想之中。需要指出的是,这一具有未来指向的“建设理想”并非仅指物质层面的经济建设,更是通过理想的昭示,为全国各族人民指出光明的未来,展现出这一“建设理想”具有“共同命运”的塑造意义。同时,由此可以预见,该制度是会随着国家发展建设阶段的变化而作出相应调整。

三、如何建“自治”:民族自治地方的政治实践

对一项新制度正当性的理解,除了需要分析执政者关于制度目标的阐释外,还需要观察制度在落实为具体的工作流程时所遵循的实践标准和行动逻辑。“民族区域自治”作为《共同纲领》规定的基本制度,需要最终落实为具体的机构、人员和组织形式,其中最重要的环节就是各级自治地方的建立。相比于大多数欧美国家基于权力制衡或承认政治的“族裔自治”模式^②,中国民族区域自治制度的实践过程有一个非常重要但往往被忽视的特点,即这是一项由中央政府主动推行的制度,具有明显的“自上而下”特征,在自治区域的行政区划上也突破了传统王朝“犬牙相入”和“山川形便”的分界原则,这与其民族区域自治的政治伦理直接相关。

^①参见汉密尔顿、杰伊、麦迪逊《联邦党人文集》,程逢如,在汉、舒逊译,北京:商务印书馆,2010年,第70页;安东尼·史密斯《民族主义:理论、意识形态、历史》,叶江译,上海:上海世纪出版集团,2011年,第32页。

^②因其背后蕴含的政治风险,很难令支配权力群体“自愿”分享权力,大多数案例是通过族群“抗争”或政党竞争来实现。参见屠凯《西方单一制多民族国家的未来——进入21世纪的英国和西班牙》,《清华法学》,2015年第4期,第141-153页;许川《权力下放与分离主义的内在逻辑——基于英国和西班牙五个地区的比较分析》,《国际政治研究》,2020年第2期,第84-108页。

(一) 中央政权主导下的协商型自治

新中国民族区域自治制度的建设路径呈现出鲜明的中央政府主导特征。通过对1949年以来民族地区建制沿革的历时性考察可以发现,五大省级自治区的形成均遵循“一般行政区——民族自治区”的转型轨迹:新疆、广西、宁夏在1955—1958年改制前均以省级建制存在;西藏在建立自治区之前并未设省,而是以“西藏地方”这一特殊行政形态存在,但仍隶属于“西南行政区”这一大的行政架构;内蒙古自治区成立时间先于中华人民共和国中央人民政府,但该自治区依然是由中国共产党领导建立的,在这个意义上,其性质与早于1949年10月1日成立的北方诸省政权并无本质差异,且内蒙古自治区行政边界的最终形成仍依赖于中央政府对绥远等行省的行政重组。这种建制转换过程揭示出两个核心特征:其一,所有自治地方均建立于中国共产党领导的人民政权完成军事接管并建立常规行政体系之后;其二,原有行政架构与其他省份具有制度同构性,这与港澳“高度自治”区域基于历史条约形成的特殊法理地位存在本质差异。^①

从制度发生学角度考察,民族区域自治的创设彰显着中国共产党“主动建构型”治理智慧。相较于国际社会普遍存在的“冲突-妥协”型自治模式^②,中国的实践呈现出三重制度创新:首先,其建构于新生政权具有绝对军事政治优势的背景下,通过自上而下的制度供给消除主权让渡风险;其次,制度设计遵循“中央统筹-地方协同”的双向建构路径,其推行过程呈现出政策统合与在地协商的辩证统一;最后,自治权限的配置始终以维护国家统一为前提,形成“集中统一领导下的分层治理”格局。档案文献显示,民族区域自治的实施过程始终贯穿着“酝酿-协商-共识”的治理实践链条。以新疆为例,1952—1953年,在中共中央指示下,新疆分局将党的“群众路线”与当地多民族的社会现实相结合,先召开2次党员干部座谈会统一认识

(35人),继而分别组织各民族干部专题座谈会(74人),最后扩大至146人的各族各界代表会议。^③广西遵循了基本相同的酝酿过程:广西省委提出倡议意见报中央同意后,召开省委扩大会,吸收各地委负责同志参加,“通过会议把各方面的意见加以分析集中,达到统一认识”;然后“从党内到党外,从上到下”,立即与省级民主人士进行协商,同时在党内县委以上开会讨论;最后通过各民主党派、各级人民委员会、政协委员会等在党外开展讨论,最终达成一致意见。^④

这种递进式协商既保证了中央意志的贯彻,又通过“合理化论证”^[13]实现对不同诉求的整合。其核心在于通过程序正义建构制度合法性。其运作逻辑可概括为“领导型协商”模式——首先“有领导地”确定一个“既符合绝大多数人的利益,也照顾到少数人的不同意见”的方案,然后“通过合理化论证以转换不同的偏好,最终消除分歧、达成共识”^[14]。这一过程既是具体问题的讨论和解决过程,也是民族区域自治正当性的宣教过程。通过广泛动员各族人民参与其中,并进行有意识的引导,将国家政权具象化以导入“自治机关”,增强各族人民“当家作主”的体认感,完成“制造共同命运”^[15]过程。因此,这种治理技术既非简单的行政指令,也非被动妥协,而是兼具政治整合与民主协商双重功能的制度创新。

协商自治机制的政治效能突出体现在国家认同的形塑层面。费孝通先生记录的龙胜各族自治县案例表明,中央政府通过民族访问团的深度介入,将抽象的“当家作主”理念具象化为参访体验与政治实践。“我们访问团深入到少数民族地区进行家访,告诉他们在中国里各民族一律平等,各民族人民都是国家的主人,各民族自己的事要由自己来办……我们帮他们建立自治区域,请他们的代表来北京和到其他地方去参观。”^[16]这种“具象化治理”策略成功实现了三重转换:将军事胜利转换为制度权威,将民族差异转换为文化特色,将地

^①参见屠凯《单一制国家特别行政区研究:以苏格兰、加泰罗尼亚和香港为例》,《环球法律评论》,2014年第5期,第5-20页。

^②参见王铁志《国际视野中的民族区域自治——“民族区域自治国际学术研讨会”综述》,《世界民族》,2001年第4期,第77-81页。

^③参见《新疆分局就“新疆民族区域自治实施计划”给主席并中央、西北局电》,载中共新疆维吾尔自治区委员会党史研究室编《中国共产党和民族区域自治制度的建立与发展》上册,北京:中共党史出版社,2000年,第311-312页。

^④参见《中央对陈漫远、韦国清、覃应机同志关于建立广西僮族自治区问题的意见的批复》和《在国务院第五十一次会议上所作关于酝酿成立广西僮族自治区情况的汇报》,载中共新疆维吾尔自治区委员会党史研究室编《中国共产党和民族区域自治制度的建立与发展》上册,北京:中共党史出版社,2000年,第358页、第373-374页。

域认同转换为国家认同。而新疆地区广泛开展的党的民族政策宣传、自治机关驻地协商、委员名单酝酿等举措^①,本质上也是通过程序正义建构制度合法性的政治实践工程。

这种“协商型自治”的实践路径,实现了马克思主义民族理论与中国治理传统的创造性结合。中共中央始终以国家统一为底线,通过制度化的协商程序将多元诉求纳入统一框架,其治理智慧体现为“领导权”与“参与权”的辩证统一:既通过党组织掌握制度建构的主导权,又赋予地方充分的协商参与空间;既确保社会主义的统一性,又承认民族文化多样性的价值。这种“双向建构”路径,既避免了苏联式联邦制的离心风险,又超越了西方代议制下族裔博弈的零和逻辑,为多民族国家治理提供了“制度整合-文化包容”的动态平衡方案。

(二)合作与发展取向:自治地方划界的标准与逻辑

在西方权利视角、代议制民主下实现“自治”,普遍遵循“人口多数原则”,如金里卡所强调“少数群体需通过行政边界重构形成人口多数方能实现自治权”^[17]。但中国在推行民族区域自治过程中,对自治地方的行政边界的划定则采取了相当不同的思路。

《共同纲领》第六章第五十一条规定“各少数民族聚居地区”应实行民族区域自治,但对“聚居区”的认定并不以人口作为衡量标准。李维汉对民族区域自治实施纲要的说明性文字中专门强调中国的民族区域自治是“以少数民族聚居区为基础的区域自治”,“不应以少数民族所占当地人口的一定比例为基础;这种看法是错误的,违反共同纲领的”^{[10]249};同时指出:“有些与汉族聚居区相连接或相交错 of 少数民族聚居区,因为经济、政治和历史的原因,在实行区域自治时,包含了一部分汉

族居民区和城镇,个别民族自治区所包含的汉族居民甚至占自治区人口的多数。这是允许的,因为这既有利于民族团结,更有利于自治区的建设。在有关的少数民族愿意时,应当鼓励和说服有关的汉族人民参加自治区。”^{[10]262}中国现有的五个省级自治区在成立之初,除新疆和西藏“实行区域自治的民族”的人口比例超过一半外,其余三个自治区均未占多数,如内蒙古自治区的蒙古族占比13.12%,^②广西壮族自治区的壮族占比33.21%^③,宁夏回族自治区的回族占比33.39%^④。新疆在建立省级自治区前,内部其他各民族还分别建立了11个自治区域,其人口比例占绝对多数的是极少数(仅有2个),“实行区域自治的民族”所在比例在1/3上下,有的甚至更低,每级区域内均生活着多个不同民族。^⑤西藏自治区的藏族人口虽然占区域内总人口90%以上,但当时尚有一半以上的藏族人口生活在四川、云南、青海、甘肃等省份。

同样作为保障少数民族平等权益的制度设计——民族民主联合政府,也不以人口比例作为依据,而是通过特别的制度设计将其纳入国家政治之中。在民族民主联合政府中,要求适当分配当地政府委员会及人民代表会议的名额,吸收少数民族参与政府工作,以使少数民族的委员能反映其民族的要求和意见,并在执行与少数民族相关的政务活动时,与少数民族委员协商。《地方民族民主联合政府实施办法》虽然规定了少数民族所占总人口比例(10%以上)作为民族聚居和民族杂居的区分标准,但对适合建立联合政府的其余四类情况,^⑥并不强调人口原则,而是将“民族关系”“政治和经济发展”等因素列为重要参考。《民族区域自治实施纲要》规定的三种类型的自治区,除第一类属于“以一个少数民族聚居区为基础”的自治区外,第二类(“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

①参见中共新疆维吾尔自治区委员会党史研究室《中共新疆地方史1937年—1966年4月》第一卷,乌鲁木齐:新疆人民出版社,1999年,第261页。

②数据来源:郝维民《内蒙古自治区史》,呼和浩特:内蒙古大学出版社,1991年,第115页。

③数据来源:广西壮族自治区地方志编纂委员会编《广西通志·人口志》,南宁:广西人民出版社,1993年,第278页。

④数据来源:周瑞海《宁夏回族自治区史(1936—1988)》,银川:宁夏人民出版社,1993年,第94页。

⑤该数据经由作者整理而来,资料来源:全国人大常委会办公厅编《新疆维吾尔自治区若干调查材料汇编》,内部资料,1956年。

⑥其余四类情况是:1.少数民族人口不达境内总人口数量百分之十,但民族关系显著,对行政发生多方面影响的省(行署)、市、专区、县、区和乡(村);2.两个以上少数民族杂居,但未实行联合自治的地区;3.民族自治区内汉族居民特别多的地区;4.其他因特殊情况,经大行政区人民政府或中央人民政府政务院认可,有必要建立民族民主联合政府的地区。参见《民族政策文件汇编》第一编,北京:人民出版社,1958年,第83页。

居区”)和第三类(“两个或多个少数民族聚居区”)也可看成各民族的杂居区。民族区域自治与民族民主联合政府的制度设计,吸收了新中国成立以来的民族工作经验,实践上表现出明显的“交织性”。在民族聚居区和民族杂居区分别成立民族区域自治政府、民族民主联合政府^①,或者按区域的行政层级划分,在县以上的区域建立各民族民主联合政府、县以下的区域依情况实行民族区域自治^②。这样的制度安排,固然是基于中国各民族交往交流交融的悠久历史证据(多民族交错杂居),同时也是中国共产党关于“自治”的政治伦理使然,即自治并非基于族裔民族主义原则,而是指向更宏大的社会主义现代化建设目标,强调“共同生产生活的区域”,着眼于各民族团结合作与发展进步。

因此,是否有利于地方发展就成为自治区划界的重要标准。内蒙古自治区于1947年建立,但其行政范围的最终确定则是在新中国成立后的多次调整后完成的。^③合并后的内蒙古自治区面积近140万平方公里,总人口超1.234亿,蒙古族人口比例仅占11.21%(1964年第二次人口普查数据)。为什么在自治区成立、蒙古族的自治权利已经得到保障的情况下,还要继续扩大区域范围?该方案甫一提出,当时即有干部和群众表示不理解,因此在蒙绥合并时毛泽东提出“开两扇门”的话来解释:“蒙绥合并问题要开两扇门,一扇门是蒙人要欢迎汉人去开发白云鄂博铁矿,建设包头钢铁企业;一扇门是汉人要支持把绥远合并于内蒙古自治区,实现内蒙古统一自治。”^④一方面,近代以来的行省化运动确实导致了内蒙古地区旗县并存和农牧矛盾,部分蒙古族上层人士不断呼吁恢复到清代蒙古族的传统聚居区范围,^⑤但中央采取合并的态度并不是为迎合或安抚地方民族主义情绪,而是强调不同民族所具的优势,惟有合作才能最终实现共同开发、共同发展。这与毛泽东此后关于“汉族人口众多,少数民族地大物博”^⑥的

说法相互呼应。这一原则在此后民族自治区域的区划中多有体现:建立伊犁哈萨克自治州、克孜勒苏柯尔克孜自治州等区域时,均包括相当一部分经济更发达的城镇地区;建立藏族的自治区域时,既强调建立包括“前后藏和阿里地区、昌都地区”的西藏地区,又考虑到“在青海、甘肃、四川和云南等地的藏族人口与所在省的经济关系更加密切,便于合作”^⑦,分别将其保留在原有省份之内成立不同级别的自治地方。广西壮族自治区的建制争议(1956—1958)集中体现了发展型自治的制度理性。面对“分治派”主张的东西分省方案,周恩来创造性地提出“合的方案”,明确指出:“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”^⑧,其基本理由归结起来:合的方案有利于增强各民族的合作,有利于发挥各自的人口、技术、资源优势,调动一切人力和物力积极因素,有利于社会主义经济建设。

西方自治理论往往将民族问题简化为族裔身份与领土主权的二元对立(典型如金里卡的“文化自治”与“领土自治”之分^⑨),而中国的“发展型自治”^⑩则以空间重构为纽带,将民族自治嵌入国家现代化进程,实现“空间正义”与“文化互补”双重维度的治理。从实践逻辑看,内蒙古的“开两扇门”、广西的“民族合作自治区”、涉藏地区的跨省协同网络,均体现出对“差异地理学”的深刻把握——通过制度设计将不同民族、地域的资源禀赋转化为协同发展的生产要素,在避免“族裔领土化”的同时实现空间价值的再分配,而且这种“再分配”是以区域内各民族人民共享的方式达成的。可以说,民族区域自治制度的落脚点正在于“区域”原则,而非民族主义者所主张的“民族”原则;这种“区域”原则的自治一方面以制度的方式突出民族聚居区与其他非聚居区域在族群、文化、宗教、语言、习俗和社会发展方面的差异,进而显示其与统一的行省制的差别;另一方面又不同于民族自决和民族联邦制,它从内涵上没有否定中华

① 参见邓小平《关于西南少数民族问题》(1950.7.21),载《邓小平文选:第一卷》,北京:人民出版社,1994年,第166页。

② 参见习仲勋《贯彻三中全会的精神——习仲勋在西北局扩大会议上的总结》(1950.6.29),载中共新疆维吾尔自治区委员会党史研究室编《中国共产党和民族区域自治制度的建立与发展》上册,北京:中共党史出版社,2000年,第72页。

③ 1954年将绥远省划归内蒙古自治区并决定撤销绥远省建制,1955年将热河省翁牛特、赤峰等六个旗县划归内蒙古自治区,1956年将甘肃省的巴彦淖尔蒙古族自治州和额济纳自治旗划归内蒙古自治区并成立巴彦淖尔盟。

④ 参见杨思机《抗战胜利后国统区关于内蒙古民族自治问题的争论探析》,《近代史研究》,2020年第2期,第63-83页。

⑤ See Will Kymlicka. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. New York: Oxford University Press, 1996.

⑥ 参见雷明昊《发展型自治——中国特色民族区域自治模式研究》,北京:北京大学博士学位论文,2018年。

民族的一体性,而是为同一聚居区内各民族的合作和发展提供制度条件。这一正当性原则并非抽象的政治性愿景,而是近代以来中国各民族共同对抗西方列强殖民压迫导出的必然逻辑,是各族人民在新民主主义革命中结成共同命运、在共同参与社会主义现代化建设中最终形成中华民族这个“自觉的政治实体”的现实表达。^①可以说,注重“区域”的民族区域自治实践,将民族问题从“承认政治”的窠臼中解脱出来,转向“文化互补性发展”的共同体建设,进言之,中国的民族区域自治并非单纯的权利保障机制,而是通过空间重构将各民族纳入“共同现代化”轨道,使“多元”文化差异在社会主义发展框架中转化为互补优势,最终实现“各美其美,美美与共”的共生格局。

四、讨论与结论

中国民族区域自治制度的形成与发展,可视作为现代多民族国家建设的一次重要探索,它超越了西方自由主义框架下“权利本位”的自治范式,创造性地将马克思主义民族理论与中国传统“大一统”政治智慧相结合,形成了独具特色的“发展型正当性”叙事。这种正当性包含双重维度:在政治哲学层面,它通过“平等—团结—发展”的价值链条,将民族自治从“对抗性权利主张”转换为“建设性国家工程”;在制度效能层面,则体现为“区域因素”与“民族因素”的动态平衡机制,既防止族群边界固化,又保障文化多样性存续。^②换言之,“民族区域自治”的实践不是作为置换“民族自决”的政治口号,而是重新确立现代中国“中央—地方”“汉族—少数民族”关系的制度安排,是在“国家—统一”与“地方有效治理”、“人口众多的汉族的新中国”和“地大物博的少数民族的新中国”间找到平衡和融通渠道,有效弥合了清末以来公民民族主义与族裔民族主义两种建国论的冲突。^③更进一步的是,中国共产党还从马克思主义立场出发,强调“自治”并非抽象、绝对意义的个人或群体权力,不是“授予”或“恩赐”的权利,而是需要通过重塑

不同族群生活的政治经济形态、合力建设社会主义这一新的社会形态来实现,不仅要保障少数民族的平等权利,还要从政治经济路径实现民族间“事实上的平等”。目前关于中国民族区域自治的研究,一些论者过度关注民族区域自治作为一项治理政策/制度的“工具理性”层面,有意或无意忽略自治背后的正当性指向和社会主义现代化的政治理想,进而对民族区域自治产生一定的误解和误导。如部分学者从历史经验出发,认为中国共产党实行民族区域自治是应对近代以来的“边疆危机”而不得不采取的妥协政策,是“消解分裂的必须选择”^[22];或如一些学者所言民族区域自治是一种“治理术”,最终目标是“巩固中央集权”^[23]。上述分析可以看出,新中国语境下“自治”的政治伦理不仅包含对“自决”和“压迫”的两重否定,彰显出“平等”的权利意涵,更内含了社会主义现代化建设的根本指向,强调民族自治地方经济发展、社会改革的面向,以及各民族团结协作形成“全国一盘棋”式的“大一统”图景。

当前,在推进中华民族共同体建设的时代背景下,民族区域自治制度的现实意义更为凸显。全国各地区间的经济发展联系更为紧密,人口流动也更为频繁,^④进而带来社会结构的深度互嵌,各民族在城镇化进程中形成了新的交往空间。“区域发展促进民族交融”的机制,正在重塑中华民族共同体的物质基础与社会网络。改革开放以来的市场化转型对制度运行提出新课题。周平指出的“族群身份政治化”现象^⑤,部分反映制度实践中工具理性扩张可能带来的风险——当民族身份被过度标签化为资源分配依据时,反而可能强化群体边界意识。2014年召开的中央民族工作会议,昭示政策重心从“权利细分”转向“发展共享”的治理理念,实质上是对民族区域自治制度原初价值的创造性回归,即通过区域发展促进民族交融。会议明确强调落实好民族区域自治法,“关键是帮助自治地方发展经济、改善民生”,没有将重心放在具体实施条例的权利划分上,强调把“维护国家统

①参见费孝通《中华民族的多元一体格局》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),1989年第4期,第3-21页。

②参见关凯《建构中华民族共同体:一种新的文化政治理论》,《中央社会主义学院学报》,2017年第5期,第71-77页。

③参见潘蛟《解构中国少数民族:去东方学化还是再东方学化》,《广西民族大学学报》(哲学社会科学版),2009年第2期,第11-17页。

④截至2020年,全国少数民族流动人口规模达3371万,流动参与度大幅上升至26.9%。参见段成荣、闵欣伟《改革开放以来各民族跨省人口流动的变化趋势研究》,《西南民族大学学报》,2023年第4期,第1-11页。

⑤参见周平《民族区域自治制度在中国的形成和演进》,《云南行政学院学报》,2005年第4期,第4-8页。

一、民族团结”放在第一位,并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;对干部政策强调坚持“德才兼备原则”,无论是少数民族干部还是汉族干部,都是党和国家的干部,“都要以党和国家事业为重、以造福各族人民为念”^[24]。这表明,新时代的民族事务治理目标不仅是保障权利,更是通过共同事业促进价值共识的生成。

从国际比较视野看,中国的实践提供了有别于西方“承认政治”的另一种可能。相较于西方部分国家因“族裔领土化”引发的分离危机^①,中国通过民族区域自治制度创造性地践行了“民族因素与区域因素相结合”原则,实现了“差异包容”与“国家整合”的平衡。面向未来,基于“统一与自治相结合”的宪法精神,该制度完善路径可从三个维度深化效能:其一,依托自治地方资源管理权的制度优势,强化空间治理的协同性,通过跨区域生态补偿、飞地经济等机制,在保障民族地区发展权的同时破解行政边界对资源流动的制约;其二,延伸民族区域自治中“保障少数民族合法权益”的核心要义,深化文化互嵌的社会基础,在新型城镇化中规划民族互嵌式社区,培育兼具文化尊重与日常交往的“邻里式团结”纽带;其三,激活民族区域自治内含的共同体建设功能,创新话语体系,将民族团结叙事从历史记忆拓展至共同未来,通过凸显民族地区在“一带一路”建设中的门户功能,构建制度实践与民族复兴的战略衔接。这些探索既承继了民族区域自治制度“维护国家统一”和“实现民族平等”的双重初心,又在治理现代化语境下回答了“制度如何通过自我完善持续证成其正当性”这一根本命题。

参考文献:

- [1] 埃里·凯杜里. 民族主义[M]. 张明明,译. 北京:中央编译出版社,2002:18.
- [2] 沟口雄三. 中国的冲击[M]. 王瑞根,译. 北京:三联书店,2011:20.
- [3] 王希恩. 民族区域自治利“合”不利“分”[J]. 人民论坛,2009(17):48.
- [4] 关凯. 内与外:民族区域自治实践的中国语境[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2015(1):25.
- [5] 汪晖. 东西之间的“西藏问题”(外二篇)[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2011:78.
- [6] 沈寿文. 重新认识民族区域自治权的性质——从《民族区域自治法》文本角度的分析[J]. 云南大学学报(法学版),2011(6):19.
- [7] 常安. 理解民族区域自治法:社会主义的视角[J]. 中央社会主义学院学报,2019(4):181.
- [8] 关于人民政协的几个问题[M]//全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编. 人民代表大会制度重要文献选编. 北京:中国民主法制出版社、中央文献出版社,2015:43.
- [9] 周恩来. 周恩来选集:下卷[M]. 北京:人民出版社,1997:261.
- [10] 李维汉. 李维汉选集[M]. 北京:人民出版社,1987.
- [11] 邓小平. 邓小平文选:第一卷[M]. 北京:人民出版社,1994:161.
- [12] 民族政策文件汇编:第一编[M]. 北京:人民出版社,1958:4.
- [13] DRYZEK J. Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations[M]. Oxford: Oxford University Press,2000:5.
- [14] 周少青. 云南民族区域自治实践中的协商民主[J]. 民族研究,2014(3):23.
- [15] 梁永佳. 制造共同命运:以“白族”族称的协商座谈会为例[J]. 开放时代,2012(11):144.
- [16] 费孝通. 民族研究文集[M]. 北京:民族出版社,1988:204.
- [17] 威尔·金里卡. 少数的权利:民族主义、多元文化主义和公民[M]. 邓红风,译. 上海:上海译文出版社,2005:94.
- [18] 王铎. 五十春秋:我做民族工作的经历[M]. 呼和浩特:内蒙古人民出版社,1992:367.
- [19] 毛泽东. 毛泽东选集:第五卷[M]. 北京:人民出版社,1977:277.
- [20] 党中央电示西藏工委[M]//中共新疆维吾尔自治区委员会党史研究室编. 中国共产党和民族区域自治制度的建立与发展:下册. 北京:中共党史出版社,2000:999.
- [21] 在全国政协邀请广西籍人士协商建立广西壮族自治区会议上的总结报告[M]//中共新疆维吾尔自治区委员会党史研究室编. 中国共产党和民族区域自治制度的建立与发展:上册. 北京:中共党史出版社,2000:370.
- [22] 王希恩. 也谈在我国民族问题上的“反思”和“实事求是”——与马戎教授的几点商榷[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2009,30(1):5.
- [23] 吴启讷. 民族自治与中央集权——1950年代北京借由行政区划将民族区域自治导向国家整合的过程[J]. “中央研究院”近代史研究所集刊(台北),2009(65):

^①参见许川《权力下放与分离主义的内在逻辑——基于英国和西班牙五个地区的比较分析》,《国际政治研究》,2020年第2期,第84-108页。

81. 29)[2025-06-04].<https://news.12371.cn/2014/09/29/AR11411994213698418.shtml>.
- [24] 共产党员网.中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在京举行[EB/OL].(2014-09-29)

[责任编辑:王正良]

The Legitimacy of China's Regional Ethnic Autonomy —Based on an Examination in the 1950s

TANG Yuan-chao¹, WANG Juan²

(1.Sociology Department of Zhejiang university, Hangzhou, Zhejiang, 310058;
2.Sociology Department of Peking university, Beijing, 100091)

Abstract: Drawing upon historical insights from the 1950s, this paper delves into the legitimacy foundation and political rationale behind China's system of ethnic regional autonomy. The study contends that the essence of ethnic regional autonomy in new China does not align with the Western notions of "decentralization" or "adversarial autonomy", but rather, it embodies a "cooperative autonomy" that transcends historical constraints, fosters equality and unity, and serves the broader goal of socialist modernization. By examining policy documents and leadership discourses from the early years of the People's Republic of China, this paper uncovers the system's dual legitimacy: at the value level, it strives to eliminate ethnic divisions and forge a "great ethnic family"; at the practical level, it transcends traditional Western ethnic boundaries through centrally-guided regional autonomy arrangements, emphasizing the modern ideal of shared development among all ethnic groups. The study reveals that the implementation path of ethnic regional autonomy bears distinct Chinese characteristics: its establishment process adheres to a consultative governance model under central oversight, with autonomous region boundaries not determined by ethnic population proportions but rather by considerations of resource integration and development effectiveness. The research concludes that China's system of ethnic regional autonomy is fundamentally a politically designed system oriented towards "substantive rationality", transcending both the frontier governance systems of past dynasties and the former Soviet-style multi-ethnic federalism. It offers an institutional paradigm centered on "shared development" for the modern governance of a unified multi-ethnic country, providing valuable insights for boosting the building of a community for the Chinese nation in the new era.

Keywords: Regional Ethnic Autonomy, Ethnic Cooperation, Legitimacy, Forging a Strong Sense of Community for the Chinese Nation