

# 当代 中国民族宗教问题

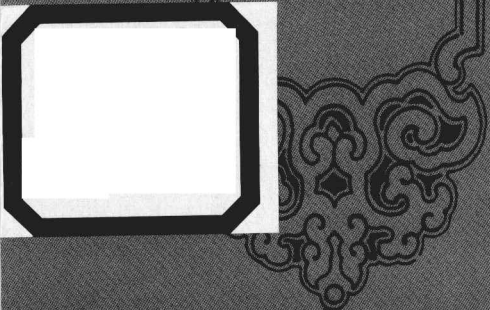
## 研究

DANGDAIZHONGGUOMINZU  
ZONGJIAOWENTIYANJIU

(第6集)

中国统一战线理论研究会  
民族宗教理论甘肃研究基地 编

民族出版社



# 当代 中国民族宗教问题 研究 (第6集)

中国统一战线理论研究会 编  
民族宗教理论甘肃研究基地

民族出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国民族宗教问题研究·第6集/中国统一战线理论研究会民族宗教理论甘肃研究基地编. —北京: 民族出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 105 - 12092 - 5

I. ①当… II. ①中… III. ①民族问题—中国—文集②宗教—问题—中国—文集 IV. ①D633.1 - 53②D635.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 051143 号

## 当代中国民族宗教问题研究 (第6集)

---

策划编辑: 欧光明

责任编辑: 刘海涛

封面设计: 金 晔

出版发行: 民族出版社出版发行

地 址: 北京市和平里北街 14 号 邮编: 100013

网 址: <http://www.mzpbs.com>

印 刷: 迪鑫印刷厂印刷

经 销: 各地新华书店经销

版 次: 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 字数: 220 千字

印 张: 14.25

定 价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 12092 - 5/D · 2369 (汉 341)

---

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(编辑室电话: 64228001 发行部电话: 64224782)

# 《当代中国民族宗教问题研究》（第6集）

## 编委会

顾 问	刘立军				
主 任	泽巴足				
编 委	金雅声	卢鸿志	吴继德	赵德安	陈元龙
	张文学	郭清祥	杨自才	马景泉	苟天宏
	马 聪	李正元	范向东	何 焯	李 辉
	秦 禾	巩凌宇	贾东海	张兴平	钟邦定
	蒋宏伟				
主 编	陈元龙				
副主编	苟天宏	范向东	巩凌宇		
编 辑	钟邦定	梁皓然	刘建文		

## 目 录

- 郝时远 / 坚持和完善民族区域自治制度三题 / 1
- 龚学增 / 概论民族与国家的关系 / 21
- 金炳镐 / 民族概念理论与民族纲领政策 / 35
- 杨建新 / 从民族关系视域论中华文化 / 45
- 王希恩 / 多元文化主义与马克思主义民族理论的两点比较 / 62
- 张 践 / 中华文化是解决全球化时代民族宗教冲突的重要思想资源 / 73
- 周伟洲 / 中华传统文化与现代中华文化的构建 / 80
- 熊坤新 / 马克思主义民族理论中国化的新发展 / 89
- 卓新平 / 必须关注如何正确认识宗教的问题 / 100
- 牟钟鉴 / 中国特色社会主义宗教理论成果解读 / 110
- 周 宁 沈桂萍 / 中国特色社会主义宗教理论 / 128
- 郭清祥 秦 禾 谢金城 / 关于当前西北伊斯兰教“门宦”问题的  
思考与建议 / 138

当代中国民族宗教问题研究(第6集)

张志刚 / 宗教对话的理论动向及其现实启发 / 153

孙振玉 / 当代回族伊斯兰教的和谐思想 / 160

何其敏 / “对话”的张力解读 / 181

裴 飏 / 深入研究马克思主义宗教观 / 186

李 刚 / 走向未来的道教研究 / 195

蒲长春 / 中国特色社会主义宗教理论研究述评 / 212

# 坚持和完善民族区域自治制度三题

郝时远

中国的民族区域自治，是在国家集中统一的权力结构中，在少数民族聚居地区实行民族因素与区域因素、政治因素与经济因素、历史因素与现实因素相结合的自治制度。这项制度符合中国的历史国情，体现了中国“天下统一”、“因俗而治”、“和而不同”的传统政治智慧；这项制度符合中国的现实国情，是马克思列宁主义与中国多民族的实际相结合的成果，是马克思主义中国化的重要成就。民族区域自治制度在60多年的实践中，有力地维护了国家统一、领土完整的主权原则，有效地保障了民族平等、共同发展的权利。刘少奇曾指出，中国是一个统一的多民族社会主义国家，“中国各民族共同地创造了我国的历史和文化，今后各民族也一定要共同地建设我们伟大的社会主义祖国”。<sup>①</sup>这是历史赋予新中国的使命，民族区域自治是实践这一历史使命的制度保证，必须坚持和不断完善。

## 一、坚持民族区域自治制度必须完善民族政策

政策是国家意志观念化、主体化和实践化的反映，体现了国家意志的政治理念、人民利益、法律精神、权力限定和权益保障等效应，是社会各个领域的工作指导原则和工作行为规范。中国作为一个统一的多民族国家，民族工作是关系党和国家全局的重大事务，国家根本大法宣示的“中

<sup>①</sup> 刘少奇：《关于民族工作问题》（1956年），见中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会编：《新疆工作文献选编》（1949—2010），167页，北京，中央文献出版社，2010。

华人民共和国各民族一律平等”，是指导民族事务的宪法原则，也是制定民族政策的根本立场。民族区域自治制度既体现了我国政体的结构特点，也集中体现了民族事务各方面的政策原则，这一制度的法律化，也使民族政策具有了依法制定、依法执行的特点。因此，落实各项民族政策、在实践中完善民族政策也就成为坚持民族区域自治制度的基本要求。

建国以来，我国的民族政策体系在政治平等、经济发展、文化繁荣和社会保障方面不断完善，其中既有稳定性、连续性的基本政策，也有针对阶段、类型、具体事务的时效性、限定性政策。随着我国经济社会的发展，民族政策也必须与时俱进地进行调整，这种调整本身就是完善民族政策的内在要求。因此，改革开放以来民族事务工作部门也数次就民族政策的具体内容进行梳理和调整，其中包括对实践中已经失去功效，或完成阶段性、专项事务工作目标的时效性、限定性政策加以废止。事实上，在经济发展、社会进步的进程中，某些限定性的政策也会自然失效。例如，在1980年代延续的对城市中信仰伊斯兰教的少数民族供应牛羊肉的政策（也惠及了蒙古族等少数民族），随着市场开放和供给充足而自然消失，而以往内蒙古粮站中专供蒙古族的炒米也随着粮本的取消而成为面对全社会的超市商品。当然，包括民族政策在内的各项各类政策的完善，也必须根据新的实践、新的情况研究和制定新的政策。

毋庸讳言，在各项各类政策的实践过程中，都不同程度地存在“上有政策、下有对策”的普遍性问题，因此，我们不能回避在实践中存在政策落实的缺失问题，也不能因为这种缺失而对政策本身随意提出质疑或否定。近些年来，在关涉民族政策方面形成一些舆论，即认为国家对少数民族的政策过于优越，增加了依赖性、造成了新的“民族不平等”，但是这种说法并没有严肃的实证研究支持。例如，有关少数民族考生加分的政策，属于民族政策中具有限定性的优惠政策，制定这类政策的初衷是考虑到少数民族地区经济社会发展滞后、教育资源欠缺、少数民族学生的语言条件等因素，目的是通过加分（或降低分数线）的方式保障少数民族学生的入学率和共享社会教育资源的权利，也是加快培养少数民族各类人才、提高少数民族自我发展能力和解决“事实上不平等”现象的必要措施。当然，这类政策并非中国所独有，很多国家都有类似的社会政策。国人关注



最多的是美国的“肯定行动”(Affirmative Action)及其利弊争议。

美国的“肯定行动”是1960年代民权运动的产物,是废除种族隔离制度后在就学、就业、贷款等方面对黑人、少数族裔和妇女实施照顾的法案和政策,涉面之广多达160余项。如果有人认为今天美国的黑人地位、族裔关系堪称可资学习的“表率”,那么几十年来“肯定行动”的实践就应该“功不可没”。自1990年代以来,随着以罗尔斯《正义论》为代表的新自由主义受到保守主义、社群主义的挑战,民权运动趋向低迷,有关“肯定行动”产生了“逆向歧视”白人的讼案和社会舆论争议蜂起。当然其中还包括了美国的选举政治、两党轮替产生的执政理念和政策变化、以及有关多元文化主义争论等诸多因素的背景。同时,美国作为高度城市化率(82%)的最发达国家,“肯定行动”的“一刀切”比较效应在城市生活中十分显著,这也是导致争议的重要原因。自克林顿政府以来,虽然对“肯定行动”进行过逐条审视和有所调整,试图制定更加详尽的城市战略以应对日益严重的种族矛盾、少数族裔的边缘化、贫困化和吸毒、犯罪等社会问题,但对“肯定行动”争议,也使美国社会的种族、族裔“隔离”呈现回潮之势。

比较而言,中国作为一个发展中国家,特别是少数民族聚居的西部地区仍处于经济社会显著滞后、农牧业人口占多数、甚至大多数的情况下,对少数民族共享社会公益权利的照顾性政策是有限的(不仅是条文而且包括实施功效的范围),包括就学、就业、提干这类政策仍比较集中地体现在城镇之中。在少数民族聚居地区的中心城市、中东部城市、包括北京这样的大都市生活的少数民族家庭(其中不乏已经在城市中世代生活的少数民族家庭),与局处偏远牧区、农村在享受义务教育方面尚缺乏全面条件的少数民族家庭,共享同样的照顾政策,当然是不合理的“城乡二元结构”现象。而将城市中这类政策在族别之间产生的比较效应,作为“逆向歧视”例证而动议取消这些政策则更不合理。关键在于如何避免政策的“一刀切”问题。“一刀切”是对政策实践的简化,也是对政策实践需要因地制宜这一基本原则的背离。因地制宜体现的是实事求是精神,实事求是马克思主义的精髓。

一体化、同一性在理论上容易为人们所认同或遵循,但是事实上却往

往会造成执行中的“对策”。例如,在我国教育资源尚不能满足人民日益增长的需求情况下,上好学校的竞争,包括延揽人才和获得赞助的办学需求,使中考、高考中出现的“加分”之风一度泛滥成灾,“体育加分”、“艺术加分”、“三好学生加分”、“侨眷加分”、甚至出现“纳税大户加分”等名目繁多的加分现象不一而足。由此引起和加剧的教育公平问题已经成为突出的社会问题之一。对少数民族考生加分的政策是国家民族政策所规定,既非“施恩”也非地方或学校自行其事的“对策”,但是如何最大限度地发挥这一政策效应,则需要从各个少数民族地区的实际出发去进行调整,而这正是民族区域自治地方的自治权利,也是民族工作部门的责任。在经济社会发展、城镇化不断加快的进程中,政策实践的因地制宜更加重要。民族政策的宗旨是保障和实现各民族一律平等,由于少数民族本身也具有城乡、阶层、职业等方面的不同人口结构,其成员在享受政策待遇方面并非想象的和实践中的“人人平等”。如果承认多民族国家内部由于历史、地理、经济社会等原因存在着“事实上的不平等”,那么也要承认在一个族别内部同样存在由于居住环境、社会分层、职业特点在享有某些政策方面的“事实上的不平等”,少数民族如此,汉族也亦然,甚至汉族农民工在城镇化过程中更多地感受了这种不平等。解决这种“事实上不平等”的现象不仅需要特殊的政策,而且需要同一政策因地制宜地有所侧重和惠及,而不是一层不变、不加区别地执行,这就是进行政策调整的含义,也是完善政策的着力点,因为政策的完善就是为了发挥其最大、最优、最普遍的功效。当然,说起来容易做起来难,但是“因地制宜”绝不会比解决“取消”或“放大”政策所产生的后果更艰难。

政策体现着国家意志,统一性的原则是构成政策的基础。但是,政策总是与策略联系在一起,策略往往是实践政策的路径和方案。从这个意义上说,因地制宜也是策略的基本内涵。中国是一个处于构建过程的民族国家,国家统一的政令、法律、教育体制等都是实现国家整合、国民认同的必要条件。国家出台的全国统一教育规划,是保障全体公民共享教育权利的纲领,它并不排斥各个地方在实施过程中从实际出发的步骤和方法。例如关涉少数民族地区加强双语教育的统一原则要求,各个省区在落实中要根据不同地区的少数民族聚居程度、社会语言环境去进行落实,而不是大

而化之的“一刀切”。在多民族国家，无论是“国语”还是“国家通用语言文字”，都是实现各民族交流、交融和体现自我发展能力的基本条件，在中国没有哪一个少数民族对学习和掌握汉语文心存抵触，但是关心本民族母语的使用和传承也是普遍的民众心理。而使用和发展少数民族语言本身就是民族区域自治法、民族政策的重要内容之一。在实践中，双语教育不仅要遵循不同地区的社会语言环境、语言学习规律，而且要随着经济社会发展进程来逐步推进。列宁指出：“经济流转的需要就会愈迫切地推动各个民族去学习最便于共同的贸易往来的语言。”<sup>①</sup>当你置身于北京的“秀水”商城，看到那些来自农村的青年男女口操流利的英语、俄语、西班牙语招徕顾客时，你就会感受到经济生活的动力和效果。在这方面不是通过简单的“一刀切”就可以实现的。因此，在实施双语教育的政策实践中，既不能简化地削减或取代少数民族语言教育，也不能想象地人为设定双语教育的授课比重，而是要从各该地区的聚居程度、社会语言环境和“双语”教学经验等实际出发，哪怕是一个州、一个旗县。同时，在实践中既要体现政策原则的统一性要求，又要给予少数民族家长、特别是学生以选择的权利，语言平等本身就赋予了选择权和使用权，要形成少数民族语言授课、比重不同的双语授课、汉语授课并行不悖的教育格局，这既符合因地制宜执行民族政策的实践要求，也符合构建和谐社会“尊重差异、包容多样”的观念要求，是实现包容性发展的内在原则。

提高全国各族人民的教育水平，是实现“人的发展”的先决条件，也是实现中国特色社会主义现代化事业的根本标志之一。其中民族教育体系是保障少数民族受教育权利的基本政策。建国以来，我国的民族教育体系不断完善，形成了从基础教育到高等教育较为完整的体系。就我国的高等民族教育而言，则具有更为长久的历史，可以追溯到延安时期的民族学院。从1950年代中央民族学院成立以来，民族高等院校得到长足的发展，培养了成千上万的少数民族优秀人才，他们在国家层面、民族区域自治地方、全国各行各业，在政治、经济、科技、军事、教育、文化、医学等各

<sup>①</sup> 列宁：《自由派和民主派对语言问题的态度》，见《列宁全集》，第23卷，447页，北京，人民出版社，1990。

个领域为中华民族伟大复兴做出了重要贡献,这是中国并未、也不会“步苏联解体后尘”的根本保障因素之一。实践证明,我国的少数民族干部队伍、各类人才是维护国家统一、民族团结,践行各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的重要力量。但是,也有一种观点认为,设立民族教育学校、学院、大学使本来没有民族观念的少数民族学生增强了民族意识,甚至培植了一些“精英”的民族主义取向、分裂意识等等。因此,取消民族教育体系的说法也不胫而走。这种评价不正确、也不符合事实。

产生这种认识的国际背景主要是苏联解体、南斯拉夫分裂等前车之鉴,现实原因则是诸如拉萨“3·14事件”、乌鲁木齐“7·5事件”。对前者而言,苏联、东欧发生的政治演变、国家裂变已经过去20年,1990年代初西方人认为“所有的社会主义多民族国家都将步苏联的后尘”之说仍旧是一个想象的预言。为什么中国在那种“多米诺骨牌”式的坍塌中并没有“步苏联的后尘”,反而在自立于世界民族之林的道路不断迈进?这是值得深思的问题。对于后者来说,西藏、新疆出现的恶性事件的确不可小视,但是这类事件的出现与民族区域自治制度、各项民族政策(包括民族教育政策)的关系是什么?是因为少数民族受到了优待、照顾、享有自治权利而产生了这种恶性事件吗?这同样是值得深思的问题。回答这些问题都需要科学的实证研究,而不是情绪化的主观判断。我们不能否认在我国民族理论的研究和教育方面存在一些问题,但是也不能否认达赖集团、“东突”势力谋求分裂中国的政治主张和暴力活动绝非来自我国民族教育体系的课堂。如果说依附于达赖集团、“东突”势力的分裂主义分子中有就学或毕业于某些民族院校的人,并以此作为否定民族教育成就和取消民族教育体制的理由,那么1989年以来栖息于西方国家的诸如“民运”之类的一些图谋颠覆中国社会制度的势力,是不是也要查查他们就学或毕业于国内的那种学校,进而对某些大学体系的教育成效做出质疑和否定的评判?

在对我国民族区域自治制度和民族政策体系进行研究和评估时,首先要着眼于民族政策的实践方式和实现程度,而不是对制定政策的立意做出质疑。研究和分析民族政策,应从有利于完善和充分发挥功效的建设性思路出发,而不是简单的否定或抛弃。未来5—10年,是我国实现全面建设

小康社会的关键阶段，也是我国解决民族问题保持健康进程的关键阶段。西部地区、特别是少数民族地区经济社会的加快、甚至跨越式发展，一方面可以预见取得长足进步和重大成就，另一方面也可以预见某些社会问题会浓缩地、甚至突出地反映出来。加快发展、跨越式发展是为了实现长治久安，全面贯彻和完善党的各项民族政策则是保障发展、维护稳定不可或缺的条件。发展意味着变化，变化的实践需要对原有的政策进行调整，同时也需要制定新的政策，以适应包容性发展的经济增长方式转变，适应城镇化和族际人口流动的社会化趋势，这是完善民族政策的基本要求，也是民族工作创新发展的必由之路。

包容性发展，是胡锦涛主席在博鳌论坛主旨演讲所阐释的具有全球视野的重要观念。包容性发展不仅在于经济增长方式的转变，使发展成就惠及广大民众；而且在于要面对和解决发展实践中日益增多、纷繁复杂的社会问题，其中包括民族、宗教等方面的问题。包容是“包”和“容”的统一，“包”是对多样性的整合，“容”是对差异性的尊重，多样性、差异性都是构成复杂性的基础，而民族问题就是具有复杂性的事务，民族政策也必须适应这种复杂性而体现出其多样和差异的特征。因此，民族政策不是可有可无的的权宜之计，而是关系到通过各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的努力，实现中华民族伟大复兴这一目标的实践。与时俱进地完善民族政策、因地制宜地落实民族政策，是坚持和完善民族区域自治制度的题中之义。

## 二、完善民族区域自治制度是中国民族事务的新思路

2005年，胡锦涛总书记在中央民族工作会议的报告中指出：“民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度，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。在国家统一领导下实行民族区域自治，体现了国家尊重和保障少数民族自主管理本民族内部事务的权利，体现了民族平等、民族团结、各民族共同繁荣发展的原则，体现了民族因素与区域因素、政治因素与经济因素、历史因素与现实因素的统一。实践

证明,这一制度符合我国国情和各族人民的根本利益,具有强大生命力。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。”<sup>①</sup>因此,如果说在新的历史条件下,中国的民族事务如何适应国际、国内形势的新变化,完善民族区域自治制度就是中国民族事务的新思路、新实践。

如前所述,完善民族区域自治制度是中国特色社会主义制度自我完善的有机组成部分,完善民族区域自治制度是为了更好的坚持这一制度和充分发挥这一制度的优越性,在这方面,改革开放以来这一制度的完善进程始终在继续。1984年颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》就是完善这一制度的重大举措,2001年国家根据新的形势和发展要求,全国人民代表大会常务委员会对民族区域自治法进行了修改,以使其更加符合社会主义市场经济体制的需要。2005年,国务院发布了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》,进一步明确了上级人民政府支持和帮助民族自治地方的各项职责,对全面贯彻执行民族区域自治法提出了新要求,对民族自治地方依法制定符合本地区实际的自治条例和单行条例做出了原则指导。截止到2008年,全国各级民族区域自治地方共制订了637件自治条例、单行条例和对有关法律变通或补充规定。这都是完善民族区域自治制度的具体措施,也是中国民主法治建设、政治体制改革进程中民族事务方面迈出的坚实步伐。

事实上,中国特色社会主义制度的自我完善步伐,这是一个循序渐进的过程。民族区域自治制度作为中国的基本政治制度之一,其完善的过程也是如此。中国对外开放是为了借鉴和吸收人类社会的文明成就,但不是全盘引进其他国家的制度和发展模式。中国改革开放的成功之处,在于立足于本国的实际,探索符合中国国情的发展道路。这不仅是改革开放以来最重要的经验,而且也是中国未来继续遵循的发展思路。同样,在中国西部地区的现代化发展进程中,根据少数民族所处的生态、地理环境,传统

---

<sup>①</sup> 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》,载《人民日报》,2005年5月28日。

的生产生活方式，文化、语言、宗教、风俗习惯等社会生活特点，探索不同于东部发达地区的发展道路，也是正在进行的实践。中国确立的以人为本、全面、协调、可持续发展的科学发展观和包容性发展的要求，为这一实践提供了新动力，也为完善民族区域自治制度提供了新的发展环境。

根据民族区域自治法的规定，民族自治地方的人民代表大会除享有地方国家权力机关的权力外，还有权依照当地民族的政治、经济和文化特点，制定自治条例和单行条例。其中包括对国家法律、行政法规的相关内容作出变通规定。这一权力所体现的本质，就是从民族自治地方的实际出发，因地制宜地实践少数民族“自主地管理本民族内部事务”这一实行自治的核心理念。这一原则的法律表述，即是民族区域自治法所规定的：“实行民族区域自治，体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神，体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。”作为民族因素和地方因素相结合的自治模式，前者就是“国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利”，后者就是“坚持实行民族区域自治，必须切实保障民族自治地方根据本地实际情况贯彻和执行国家的法律和政策”。这两个方面是互渗、有机的统一，是实行自治的少数民族自主地管理本民族内部事务与自治地方各民族人民共同管理本地区事务的双重权力的结合。这一双重权力的实践通过自治地方人民代表大会得以实现。

人民代表大会是中国的基本政治制度之一，也是中国各民族人民当家作主的政治权力载体。在全国人民代表大会的代表中，55个少数民族不仅有代表，而且代表的数量往往高于各少数民族的人口在全国人口中比例。在民族自治地方的人民代表大会中，少数民族的代表则更显著地高于自治地方总人口的比例。例如，2007年底内蒙古自治区的总人口为2413.75万人，其中少数民族人口为515.78万人，占总人口的21.37%。<sup>①</sup>同期选举产生的内蒙古自治区第十一届人民代表大会的代表共计533名，其中少数民族代表为210名，占人民代表总数的39.4%。作为蒙古族实行

<sup>①</sup> 赵利春、杨春平：《内蒙古少数民族人口的变化与民族政策的关系》，载《内蒙古大学学报》（哲学社会科学版），2009（5）。

民族区域自治的地方,蒙古族人民代表为164名,占人民代表总数的30.7%,而内蒙古自治区的蒙古族人口占全区人口的比例则为17.8%。虽然各个自治区、自治州、自治县的人口族别结构不同,但是各层级自治地方人民代表大会的族别代表结构都体现了上述特点。这一特点的内涵就是少数民族当家作主、自主地管理本民族内部事务、与自治地方各民族人民共同管理地区事务,与全国各族人民一道共同为实现中华民族的伟大复兴做出每一个民族的、每一个地区的贡献。因此,如果说在全国人民代表大会层面,是中国各民族人民共同治理国家事务,那么在民族区域自治模式中,则既包括了“自治”、也包括了“共治”,因为自治地方少数民族的“内部事务”和自治地方各民族的“地方事务”之间,本身就存在着“外溢”和“内化”的互动关系,这是各民族交融发展的必然趋势。从这个意义上说,民族区域自治地方的各民族人民通过人民代表大会的民主集中制共同享有自治权利。

中国是共产党领导下的社会主义国家,民主党派、人民团体、阶层、行业、民族、宗教等社会各界通过具有广泛代表性的统一战线组织中国人民政治协商会议制度履行政治协商、民主监督和参政议政职责,不存在地方性、族别性的政治组织。全国人民代表大会和全国人民政治协商会议,都是国家的基本政治制度。人民代表大会代表了全国各民族人民当家作主,政治协商会议同样具有代表全国人民的性质,民族区域自治制度则是实行自治的少数民族与自治地方的各族人民通过自治机关(人民代表大会和人民政府)行使自治权的保障,其中就包括对少数民族“自主管理本民族内部事务”的保障。这些基本政治制度都体现了民主集中制的原则。实行民族区域自治制度,如何实践少数民族“自主地管理本民族内部事务”这一自治理念?这是一个具有根本性的问题。

一个民族,处于不同的历史发展阶段、不同的社会制度环境、不同的经济社会发展水平,有其不同的内部事务,这一点毫无疑问。如果一个民族处于一个孤立的地理环境(如海岛),那么这个环境中的社会制度、社会结构、生产生活、婚姻家庭、语言文化、风俗习惯、信仰体系等,都属于这个民族的内部事务范畴。但是,在一个现代统一的多民族国家中,各民族的内部事务必然在国家统一事务中发生重要变化。中国各民族要结成



平等、团结、互助、和谐的族际关系，首先必须遵循国家统一的政治制度、法律体系、经济体系、社会教育体系等，同时自治地方要切实保障少数民族“管理本民族内部事务”的权利，这些权利同样要通过法律、政令得以明确和规范。在民族区域自治法所规范的自治权内容中，既包括了“民族事务”也包括了“地方事务”，但是这些原则性的规定需要各个自治地方从实际出发、通过自治条例、单行条例的制定和完善来具体化。在这方面，民族区域自治制度的实践已经取得了法制建设方面的显著成就，但是顺应和适应全面建设小康社会的发展进程和实现中华民族伟大复兴的目标，特别是在新一轮西部大开发战略的实践中，进一步完善民族区域自治制度的任务依然繁重。完善民族区域自治制度就必须加快自治地方依法制定自治条例和单行条例的进程，尤其是五个自治区的自治条例制定。

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”必须维护国家的统一。在中国实行民族区域自治制度六十多年来的实践中，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的自治机关违背“国家统一领导”的基本原则。同时，自治区、自治州、自治县要根据民族区域自治法关于“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”的规定，去因地制宜地完善“行使自治权”的规范。早在民族区域自治法颁布前，广西、内蒙古两个自治区已经开始研究和起草自治条例的工作。1984年民族区域自治法颁布后，五个自治区的自治条例起草工作相继展开，并在调查研究、草案起草、征求意见等方面取得了程度不同的进展，多数自治区都先后起草了自制条例、有的自治区甚至多达20余稿。学术界对自治区自治条例的制定问题也开展了相应的研究。2005年国务院发布了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》后，自治区一级的自治条例和单行条例的起草和制定工作进入了一个新阶段，即国家为实施民族区域自治法和自治地方制定配套的法律法规提供了更加明确的依据。实践这些依据，是民族自治地方与中央国家机关共同的责任。