

北京大学出版社



宪
政
论
丛

中国民族区域自治 的宪政分析

戴小明 著

本书在民国时期的宪政体制下，以国家民族主义为出发点，以民族和自治为基本理念，分析民族区域自治在中国宪政中的地位和作用，以及民族区域自治的宪政分析，以期对民族区域自治的宪政分析，也为民族区域自治的宪政分析提供理论支持。

Research on Regional National Autonomy of
China from the Perspective of Constitutionalism

宪
政
论
丛

中国民族区域自治 的宪政分析

戴小明 著

本书在我国现行宪政体制下，运用宪法学理论，以国家和国内社会整体为切入点，对民族区域自治实践中出现的各种制度、政策、理论等进行深入分析和实证研究，从而为民族区域自治制度的完善和法制建设提供一定的理论基础。

D921.114
D1

Research on Regional National Autonomy of
China from the Perspective of Constitutionalism

北京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国民族区域自治的宪政分析/戴小明著. —北京:北京大学出版社, 2008.1

(宪政论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 13301 - 9

I. 中… II. 戴… III. 民族区域自治法 - 研究 - 中国 IV. D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 199033 号

书 名: 中国民族区域自治的宪政分析

著作责任者: 戴小明 著

责任编辑: 苑 媛 邓丽华

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 13301 - 9/D · 1962

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 16.5 印张 279 千字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

内 容 提 要

“多元一体”的民族生态,决定了中国国家结构的特殊性。民族区域自治与新中国宪政建设相伴而生,成为中国宪政制度的有机构成部分,它创新了国家结构形式,丰富了中国特色宪政理论。宪政建设的状况、进程决定民族区域自治制度的完善与发展。民族区域自治的探索与实践,拓展了中国宪政建设的现实内涵,促进了地方制度建设的互补,推动了宪政建设和国家整合,未来的中国,仍将在一个相当长的时期里实行多样化的地方体制。从1952年的《民族区域自治实施纲要》到现行的《民族区域自治法》都贯穿了既反对大汉族主义也反对地方民族主义的平等、团结、互助、发展与和谐的精神,少数民族在政治、经济、社会、文化、宗教等各个领域享有广泛的自治权。

民族区域自治是在我国的宪法体制下成长、演化和发展的政治制度,民族区域自治的发展方向不能脱离我国《宪法》已经确立的基本政治体制。以宪政的视角研究民族区域自治问题,其实是依据《宪法》规定,在我国现行的宪政体制下,运用宪法学理论,对民族区域自治实践中出现和可能出现的各种制度建设问题进行理论和实证研究,从而为民族区域自治制度的完善和发展提供一个理论框架,作为决策的理论基础。本书的具体研究路径是:将民族区域自治纳入国际和国内社会整体变迁的宏观背景下进行观察和研究,以理论探索与发展和宪政实践与发展为两条主线将民族区域自治的历史图景呈现在世人面前;紧密联系当代中国法治进程和宪政建设的发展,勾勒出民族区域自治的未来发展目标。

本书的创新与价值主要体现在以下三个方面:

一、打破学科屏障,拓展政治学、宪法学的研究领域和现实内涵,推进跨学科的法律政治学的建立。民族区域自治的宪政分析是一个多学科交叉的边缘性课题,它所涉及的领域除政治学外,还包括民族学、宪法学等。这一交叉学科的研究,要求将法学研究从规则提升到制度,将宪政研究从观念落实到具体的制度安排,从宪政的层面把握民族区域自治的意义,从民族区域自治的层面解读中国宪政的结构和运作机制,将法治的精神推进到政治领域,为推动政治体制改革、实现政治领域的法治化寻找可操作的制度化机

制和理论依据。因此,这一基础性的跨学科研究,可以为认识和思考中国的民族区域自治制度提供独特的理论视角,并将有助于深化民族区域自治的理论研究,拓展政治学、宪法学的研究领域和现实内涵。

二、选题及其研究视角的独特性——把对民族区域自治的认识提升到宪政层面。通过学术回顾我们发现,目前已有的关于民族区域自治的研究大多是从政治和政策层面来加以介绍和诠释的,未能揭示出民族区域自治包含的宪政寓意,不能解释民族区域自治与宪政体制以及政体结构与人权保障之间的联系。本书首先将民族区域自治的研究推进到宪政层面,推进到具体的制度层面,形成对民族区域自治的更加客观和完整的认识,有助于民族区域自治的完善和发展。本书探讨的观点和结论也许可以商榷,但选题及其研究视角具有创新性。

三、立足于中国国情,着眼于具体的制度建设,把对民族区域自治的发展推进到具体制度的层面。民族区域自治制度是中国三大基本政治制度之一,本书的研究,最终目标是打破民族区域自治研究长期徘徊于基本政治制度的整体性描述的状况,探寻民族区域自治可操作性的理论框架,为建设社会主义民主、宪政和法治,实现民族和谐,构建社会主义和谐社会寻找理论依据。总之,本书的研究将具体制度建设和抽象的理论探讨贯通一气,尽可能地使研究兼具学理和实际运用两方面的价值。

关键词:民族区域自治 宪政建设 制度建设 地方自治

CONTENTS 目 录

导言	1
第一章 绪论	27
第一节 多民族统一国家的历史传承	27
第二节 多民族统一国家的宪法保障	42
第三节 中国少数民族的法律认定	49
第二章 民族区域自治的基本理论	59
第一节 民族区域自治的理论界说	59
第二节 民族区域自治的原则和特征	66
第三节 民族区域自治的性质	76
第三章 民族区域自治的理论基础	85
第一节 马克思主义民族理论	85
第二节 现代宪政理论	91
第三节 地方治理理论	105
第四章 民族区域自治的宪政基础	110
第一节 民主原则	110
第二节 分权原则	114
第三节 法治原则	117
第四节 人权原则	121

CONTENTS 目 录

第五章 民族区域自治的宪政实践	134
第一节 民族区域自治的制度变迁	134
第二节 民族区域自治的价值分析	146
第三节 民族区域自治的未来发展	163
第六章 个案研究:自治县财政运行的困境 及对策	196
第一节 现实困境	196
第二节 成因分析	201
第三节 对策与建议	206
附录一 中国的民族区域自治	211
附录二 相关法规	228
参考书目和文献举要	249
后 记	256

导 言

人类理性的不断张扬和政治文明的不断发展,使我们坚信在地球上建立公正社会不仅是可能的,而且是现实的。然而,一个公正社会对制度和人们行为的要求是什么?中外思想家和政治家们进行过无数卓越探索,为人类进步与发展奉献智慧,这一活动至今仍未停止。

当代著名思想家罗尔斯指出:“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝或修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。”^①从亚里士多德时代开始,正义就被当作评价社会制度的一个价值标准,用以匡正人类不平等的自然事实。社会出身的不平等,自然天赋的不平等,可以使一个人在18岁就获得受人尊敬的地位,也可以使一个人一生默默如草芥;它影响着人们不同的生活前景和不同的人生期待:它可以激励人砥砺奋斗,也可以使人安于天命。社会制度的建构就是用正义的价值来矫正这类事实。

民族差别和文化差异是人类社会的普遍现象。只要民族存在,就会有族际社会,也就会有民族关系和民族问题。民族特点在使人们区分为不同民族群体的同时,其本身就包含着形成民族问题的内部机制。民族特点导致民族差异,民族差异导致一定的民族问题。^②综观人类社会历史演进的历程,不同时代、不同地区、不同性质的国家和政府各有其处理民族问题的政策和方式,

① [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,中国社会科学出版社1998年版,第1页。

② 国家民族事务委员会主任李德洙指出,当今世界的民族问题从涉及范围、影响程度和表现形式来看,主要从三个层面上展开:第一个层面是全球性的民族问题,主要表现为以美国为首的西方大国推行霸权主义和强权政治,侵犯或损害世界其他国家的民族利益而产生的民族问题,这是当代全球性民族问题的突出表现。第二个层面是地区性的民族问题,主要有三种形式:一是泛民族主义,这是指曾经生活在同一个帝国或国家的民族,要求复活、复兴历史上存在过的帝国或国家;二是大民族主义,它号召散布于各国的同一民族建立独立的民族国家,或合并到以本民族为主体民族的国家中;三是宗教民族主义,它主张超越民族、种族界限,以共同的宗教信仰为纽带,以信教群众为国民,建立政教合一的国家。第三个层面是一国内部的民族问题,主要表现在主体民族与少数民族、土著民族与外来移民、大民族与小民族以及各个民族之间的关系问题,它实质上是一个平等问题。参见陈国裕:《正确认识和处理当代中国的民族问题——国家民委主任李德洙答本报记者问》,载《学习时报》2006年7月4日。

人类社会处理和解决民族问题的不同政策、手段、方法及途径,实际上反映了不同历史时期特定文化背景下的特定政府对民族现象的认知模式。人类政治文明发展的实践表明:法治^①,即依靠法律手段来解决民族问题是人类的最佳选择。恃强凌弱、暴力征服、专制统治与现代法治精神背道而驰,并为现代法治社会所不容。法治的最高形式是宪政,宪政是人类的美好追求。

中国自古就是一个多民族的统一国家,在漫漫的历史长河中,中华各族都为统一国家的建设和发展做出了应有的贡献,历史上各民族之间的接近或融合,往往是中华民族新的繁荣与发展的重要标志。近代维新变法运动领导人、史学家梁启超先生曾就此作过精辟的分析:“凡一民族之组成分子愈复杂者,则其民族发展之可能性愈大……现代欧洲诸国之民族,殆无不经若干异分子之结合醇化。大抵每经一度之结合,则文化内容就增丰一度。我族亦循此公例,四、五千年,日日在化合扩大之途中,故精力所耗甚多,然根抵亦因之加厚。凡民族当化合期内,如动物之蜕其形,其危险及苦痛之程度亦甚剧。欧洲中世一千年之黑暗时代,皆旋转于此种状况之下……我族以环境之关系,能合而不能析,民族员之数量,数十倍于欧洲诸族,则化合期间,固亦视欧洲加长。”^②

民族区域自治是以毛泽东为代表的中国共产党人为消除民族压迫和民族歧视,实现民族平等,确保民族团结、社会和谐和国家统一而探索得出的制度安排,是马克思主义民族学说同中国具体实践相结合的理性产物。“真理不是存在于孤立的个人心中,而是存在于人与人之间的互动、交往和对话之中。”^③在国家强调建设和谐社会、民主政治和法治国家以及人权保障、以人为本的现实背景下,运用宪政所蕴涵的和谐、宽容和平等的人文精神以及为保障人权而运用的民主和法治机制,重新构建民族政治关系的系统理论,审视民族区域自治的结构功能和实践价值,无疑具有重要的理论价值和现实意义。

① 法治的字面含义为法律的规制、法律的统治,最早的含义指对良好的法律的普通服从。良法是法治的前提,正如古希腊思想大师亚里士多德所言:“法治应包含两重意义:即已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律”(亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1983年版,第199页)。恶法也可能导致法律统治,譬如,在人类的宪法史上,利用宪法限制少数人集团的选举权曾在世界范围内被广泛地利用,为人类的宪政文明重重地涂上了一个污点。参见陈云生:《宪法人类学——基于民族、种族、文化集团的理论建构及实证分析》,北京大学出版社2005年版,第59—60页。

② 梁启超:《中国历史民族之研究》,载《饮冰室合集》,中华书局1989年版,第42页。

③ 陈弘毅:《从哈贝马斯的哲学看现代性与现代法治》,载高鸿钧主编:《清华法治论衡》(第三辑),清华大学出版社2002年版,第20页。

一、选题背景及研究意义

(一) 选题背景

1. 全球性民族分离主义的复兴和民族分离活动的高涨,警示我们必须高度重视民族问题,坚持和完善民族区域自治制度。

民族问题具有显著的国际性,即国内民族问题往往超出一国的范围,对国际关系产生影响,反之国际上的民族问题也将对国内产生影响。20世纪90年代以来,由前苏联、东欧剧变为开端,以亚非欧结合部为中心,从中东欧、巴尔干地区、高加索、中亚、中东、西亚直至东南亚和非洲,不断出现以民族分离主义为主要特征的武装冲突和恐怖活动。民族分离主义裹挟政治、经济、宗教矛盾,不断引发冲突与动荡,民族分离的冲击波和深刻影响至今未息。世界各地的民族争端、种族矛盾、部族冲突、宗教纠纷,以及分离主义、复国主义、排外主义和部族主义等各种形态的民族运动彼伏此起,掀起一轮又一轮新浪潮。但追求的主要目标不再是反对殖民主义、霸权主义,而是转而寻求建立新的民族国家,肢解多民族国家,或争取本民族或本部族的政治、经济和文化权益。

在1991—1993年的短短三年间,苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克三个联邦制国家相继解体,苏联一分为十五,南斯拉夫一分为五,捷克斯洛伐克一分为二,出现二十多个新的民族国家。然而,时至今日,俄联邦车臣分离势力仍在蠢蠢欲动,科索沃战争了犹未了。^①在高加索、中亚地区,极端宗教势力、泛突厥主义的分裂活动和恐怖活动不断。在西方国家中,多年相对平静的民族分离主义问题也有所升温,美国出现1992年洛杉矶种族冲突事件和1993年夏威夷土著复国运动;英国的北爱尔兰、西班牙的巴斯克、法国的科西嘉、加拿大的魁北克等民族问题时有升温;比利时的佛拉芒人与瓦隆人之间的矛盾越来越尖锐,右翼排外思潮、新纳粹主义等在统一后的德国、奥地利等地逐渐突出。在拉美、澳大利亚,围绕土著人权益问题亦掀起风波,并引起国际舆论的普遍关注。在非洲,厄立特里亚1993年脱离埃塞俄比亚独立,而部族冲突和仇杀又时常在索马里、卢旺达、布隆迪等国引发骚乱或政局动荡,甚至导致外部干涉。在南亚,斯里兰卡的猛虎组织、印度尼西亚的自由亚齐运动、菲律宾以及泰国南部的民族分离主义势力更是活动频繁。即使是在经济发达、军事强大的美国,处在社会底层的一些少数族群(黑人、

^① 参见宋文富:《围绕科索沃地方分权的争议》,载《光明日报》2005年8月16日(第8版);《联合国即将面对科索沃地位问题》,载《光明日报》2005年10月10日(第8版);《科索沃非法武装再次活跃》,载《光明日报》2005年10月26日(第12版)。

土著印第安人)及其组织也依然存在着“民族自治”并建立独立国家的倾向,这种倾向当然会受到美国政府的严密监控与全力压制。^①

上述分析表明,由于种族、民族、政治、宗教、文化、经济和地理等方面的差异性,地方主义和地方分权问题与民族分离主义、地方自治、大国(南斯拉夫、捷克斯洛伐克、苏联、加拿大)事实上的或潜在的解体等问题交织在一起^②,民族与宗教问题已成为当今世界动荡不安的重要根源,并对中国的国家和社会稳定产生了许多负面影响。自20世纪90年代以来,我国新疆的民族分裂主义运动进入一个新的活跃期,民族分裂主义的为首分子、暴力恐怖犯罪分子、极端宗教势力的骨干分子“三股势力”合流,他们采取暴力和非暴力两种方式,一方面加强舆论宣传,一方面在新疆和其他地区制造暴力和恐怖事件,已经严重干扰了国内的经济建设和社会稳定。在学术界,有的学者从理论上对民族区域自治提出质疑^③,有的否定民族区域自治,主张用“联邦制”、“邦联制”来解决中国民族问题的激进言论也时常出现在国内

① 参见马戎:《理解民族关系的新思路——少数民族群问题的“去政治化”》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版)2004年第6期。

② 参见〔美〕霍华德·威亚尔达:《比较政治学导论:概念与过程》,娄亚译,北京大学出版社2005年版,第200—202页。

③ 如北京大学马戎教授认为:“民族区域自治制度把族群与地域正式挂起钩来,使各个少数民族群获得了某种独立的政治身份、政治权力和‘自治地域’,确保了‘少数民族在自己的自治地区内当家做主’,确保了在行政体制、干部任命、财政管理、经济发展、文化教育事业等各个方面少数民族群可以在中央政府的大力支持和优惠政策下得到较快发展。但是在这些制度的建立和推行的过程中,当我们以族群为单位强调政治上的‘民族平等’而不是‘公民平等’时,当我们以族群为单位从制度上保障少数民族群各项政治权利时,也不可避免地把我国的族群问题‘政治化’,并在一定程度上推动一些族群向加强其‘民族意识’的方向发展。”参见马戎:《理解民族关系的新思路——少数民族群问题的“去政治化”》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版)2004年第6期。他还在其编著的《民族社会学导论》(21世纪社会学系列教材,北京大学出版社2005年版,第221、261页。)中指出:“当社会整体的法制、教育、经济、社会组织水平发展到一定程度之后,‘民族区域自治’政策的积极作用会下降,消极作用会上升,有可能阻碍国家各地区间在经济、文化、政治等方面的进一步整合。在区域间利益分配的调整方面出现难度时,容易助长地方保护主义倾向,阻碍资金、物资、人口、经济组织的跨地域流动与合作。当‘区域自治’固定化之后,在外部势力的影响和国内一定的政治和社会条件下,甚至可能出现割据或独立的倾向。”还有学者认为:“民族区域自治制度的民族特性与国家政治体制一致性要求之间始终存在矛盾,对任何一方的强调都极易导致失衡,南斯拉夫和苏联就是典型的例子。不正视这个矛盾不等于它不存在,这一矛盾发展的最终结果不可能是平衡发展,在一定的历史发展阶段中,或是国家政治制度的统一,各民族团结成为主流;或是各民族的政治诉求成为主流,出现民族分裂倾向。……”参见吴楚克:《中国边疆政治学》,中央民族大学出版社2005年版,第367—368页。

外媒体上。^①

总之,少数民族与国内多数民族之间的政治关系,在20世纪末以来已经成为世界政治之中的大事,也将成为21世纪政治学研究议程上具有主导性的课题。^②日本当代著名政治学家加藤节教授指出:“民族冲突已经成为冷战后时代最大的悲剧之一……是否能够为民族冲突的解决提供方案或者思路,也正在从根本上挑战着政治学的能力,因为政治学的任务,恰恰在于为存在着各种差异的人们提供一种和平共存的制度化的理论。”^③民族问题已经成为21世纪各国的核心社会问题之一。

2. 社会主义市场经济体制的建立和发展、法治进程的推进,要求我们必须切实保障少数民族权益,发展和完善民族区域自治制度。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确指出:“坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度。”“保证民族自治地方依法行使自治权,巩固和发展平等团结互助的社会主义民族关系,促进各民族共同繁荣进步。”改革开放以来,随着社会生产力的进一步解放和发展,少数民族和民族自治地区同样展现了广阔的发展远景。然而,市场经济在给各民族带来平等竞争机会,使民族地区可以自主地安排和管理本地方的经济建设事业的同时,也无情地冲击着原有的民族之间的利益关系格局,打破了原有的平衡,各种利益关系更为复杂。面对新的形势和现实,加快少数民族和民族地区的发展必须有全新的思路。市场机制会产生不平等的后果,因为市场经济体制与传统的计划经济体制相反,它主要不是靠行政干预而是靠市场调节来配置社会资源,而民族地区由于投资的收益率相对较低,在市场竞争中处于不利的地位,经济发展滞后。事实也正是如此,正如胡锦涛同志所指出:“目前,由于地理条件限制、发展基础薄弱、市场开发条件差、自身发展能力弱等原因,民族地区经济社会发展仍然面临着一些突出的困难和问题,同沿海发达地

① 例如,王金波2001年4月撰文《未来中国国家结构形式的一种设想》在一些网站发布,提出在中国建立所谓中华联邦共和国,并由16个联邦主体组成——5个共和国:西藏、新疆、内蒙古、宁夏、广西;2个自治市:香港、澳门;2个联邦直辖市:北京、上海;7个自治联合体:华北、东北、华东、华中、华南、西南、西北。另参见诸葛慕群:《宪政中国——为中国的未来设计可行、稳定和公开化的政治制度》,香港明镜出版社1998年版,第173—177页;张祖桦:《中国国家结构改革:从单一制到联邦制》,网络链接<http://wanliang.bokee.com/1432940.html>。

② 参见石之瑜:《族国之间——中国西南民族的身份策略》,香港扬智文化事业股份有限公司2004年版,第15页。

③ [日]加藤节:《政治与人》,唐士其译,北京大学出版社2003年版,第164页。

区相比存在着相当大的差距。2004年,民族自治地方人均生产总值只有全国平均数的67.4%,农民人均纯收入只有全国平均数的71.4%。”^①对此,已不可能采用传统的行政手段进行干预,只能通过加强宏观调控和政策倾斜来间接引导,如税收优惠、财政补偿、项目投资等,调整并改变市场经济缺陷造成的收入分配差距和发展差距。^②

与此同时,市场经济的不断发展,使各民族间的相互关系更为密切,了解进一步加深,自然以本民族自尊心和自豪感为主要内容的民族意识也进一步增强。如更加注重本民族与其他民族的对比,更加关注民族间经济发展的差距,更加迫切要求加快本民族的发展,更加关心民族形象的维护,更加注意对自身权益的保障,更加关注政治上的参与等。民族意识的增强,具有两重性:引导好,有助于激发民族热情,促进民族的发展;引导不好,就会刺激民族感情,强化民族关系的敏感性,并对民族关系产生消极影响,在一定条件下还会使民族之间矛盾和摩擦增多,加大处理难度。

针对民族区域自治法贯彻执行中存在的问题,全国人大代表、政协委员指出:“如何理解民族区域自治法的精神?不应该只是自治权,还应该是能使老百姓富裕起来的法律。”“自治地方大多资源丰富,但是‘靠山吃不着山,靠水吃不上水’的现象却很普遍。”一方面,为了保护生态环境,有些资源还不能开发;另一方面,即使是开发利用的资源,自治地方和当地群众却不能从中得到应有的收益。国家在开发过程中如何实现资源开发补偿,这也是西部地区普遍反映的一个问题。设在自治地方的企业应承担支持自治地方经济社会文化发展的义务,维护生态环境的义务,吸纳当地劳动力就业的义务。另外,作为基本法,《民族区域自治法》贯彻执行的力度还不够,最主要的表现是各级政府未能引起高度重视,相关部门在承担帮扶民族自治地方发展的法律责任时措施不得力,尤其是在安排产业发展项目和基础设施建设项目时,对民族自治地区没有采取与其他地区不同的“待遇”,而是实行“一刀切”的做法。一些部门在安排产业发展项目上,对自治地方实行与发达地区一样的准入标准,国家在进行基础设施项目建设时,地方政府需要承担一定比例的配套资金,但是由于地理环境等因素,自治地方基础设施建设的成本往往高于发达地区,再加上地方财力相当有限,无力投入这部分资

① 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《光明日报》2005年5月29日。

② 戴小明:《国家职能与财税法》,湖北人民出版社1996年版,第36—37页。

金,最终导致一些项目“流产”。^①

可见,随着改革开放的不断深入和民族意识、主人翁责任感的不断增强,我国的民族矛盾由意识形态领域转向了经济领域,这是社会发展的客观规律所决定的,是市场经济和人们价值观念转变的必然结果。为此,必须进一步强化和激发民族区域自治制度蕴涵着的经济功能,推进民族地区各项事业的全面发展,并在具体的制度建设中,切实维护少数民族权益,保障民族自治地方不断探索符合自身实际和具有区域特色的生产发展、生活改善、生态良好、资源节约、全面协调可持续的发展道路。

案例讨论

关于自然保护区的财政分摊机制

《中华人民共和国自然保护区条例》第4条规定:“国家采取有利于发展自然保护区的经济、技术政策和措施,将自然保护区的发展规划纳入国民经济和社会发展规划。”但第23条又规定:“管理自然保护区所需经费,由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理,给予适当的资金补助。”目前,从面积上看,我国自然保护区主要集中在西藏、青海、新疆、内蒙古、甘肃、四川等西部省区,仅以上6个省区的自然保护区面积就占自然保护区总面积的80.48%。^②而西部省区,特别是民族自治地方现在经济基础仍很薄弱,财政基础差。虽然《民族区域自治法》第66条明确规定:“民族自治地方为国家的生态平衡、环境保护作出贡献的,国家给予一定的利益补偿。”但没有得到具体实施。

以云南省西双版纳州国家级自然保护区野生动物肇事的补偿为例,1995年有保护区11个乡(镇)、18个村、54个村寨(村民小组)、622户居民遭受损失,应补偿金额为763509.30元,而实际补偿只有来自云南省财政厅下拨的20万元,相比受害者的损失只能是杯水车薪。每年的补偿经费都是由省、州两级政府共同承担,然而随着野生动物数量的剧增,现有森林面积已无法适应动物生存、活动的要求,常常出没于森林边缘的村寨,肇事数量一年比一年多,补偿费用越来越高,政府负担越来越重。由于省、州财力的

① 资料来源:《中国民族报》2007年3月16日。

② 资料来源:《人民日报》2002年5月22日第2版。

制约,现在的补偿标准也并无大的变化(见下表)。对此,笔者2004年12月在云南调研时,当地的官员和少数民族群众明确提出:国家级自然保护区为什么只由当地财政来保护呢?因此,如何根据《民族区域自治法》的精神,在国家利益与地方利益、整体利益与局部利益、集体利益与个体利益之间进行有效平衡,是不可回避的现实问题。

2003年西双版纳州野生动物肇事的补偿价格对照表^①

稻谷(市斤)		玉米(市斤)		黄豆(市斤)		花生(市斤)		小麦(市斤)		橡胶(株)	
实补价 (元)	市场价 (元)	实补价 (元)	市场价 (元)	实补价 (元)	市场价 (元)	实补价 (元)	市场价 (元)	实补价 (元)	市场价 (元)	实补价 (元)	市场价 (元)
0.07	0.80	0.04	0.08	0.05	2.00	0.05	2.00	0.05	0.60	0.05	85
甘蔗(吨)		茶叶(株)		果树(株)		牲畜(头)		人员伤亡(人)			
实补价 (元)	市场价 (元)	实补价 (元)	市场价 (元)	实补价 (元)	市场价 (元)	实补价 (元)	市场价 (元)	实际补偿金额 (元)		应补偿金额 (元)	
17.00	160.00	0.04	20.00	0.20	20.00	24.95	1552.74	4250.11		100000.00	

温家宝总理关注湖北省恩施土家族 苗族自治州电力外送问题^②

“没想到给总理写的信这么快就得到了回复。”2005年3月14日,湖北省恩施土家族苗族自治州电力总公司总经理王坤元激动地说。据了解,因该州220千伏小雁溪变电站接入陈家冲变电站的问题未能解决,恩施电力外送在宜昌区域卡口。为此,王坤元先后7次到北京反映情况,省有关部门负责人也多次为此奔走。2005年1月18日,王坤元直接写信向温总理汇报。6天后,温家宝总理、曾培炎副总理作了亲笔批示。恩施土家族苗族自治州水能资源丰富,2005年全州装机容量将达80万千瓦,可外送50万千瓦。而目前最大外送能力只有20万千瓦左右,卡口达30万千瓦,由此将减少发电量6亿千瓦时,流失3亿元的收入。国务院办公厅将总理批示的信件转给国家发改委和国家电网公司。国家电网公司已初步提出了分步解决恩施电力外送的意見:一是在小雁溪至陈家冲220千伏线路建设前,利用现

^① 2004年12月笔者在云南省调研期间获得,数据资料由西双版纳自治州国家级自然保护区管理局提供。

^② 资料来源:湖北省民族宗教事务委员会提供;国家民委网站2005年3月18日“要闻”也予以报道(网络链接 http://seac.gov.cn/cm/cm_bulletincontent.do?id=cm0029b6c728892b&action=20)。

有的小雁溪至葛洲坝1回和长江铝业供电工程作为近期过渡方案;二是将宜昌南500千伏变电所纳入“十一五”期间建设规划,从根本上解决恩施电力外送卡口问题;三是促成小雁溪至陈家冲220千伏线路尽快建成投产。

此案例清楚地表明了不同利益间的博弈关系:一方面是全国性电力需求的紧张;另一方面是部分地区特别是西部民族地区电力无法外送。地方政府通过正常和非正常(奔走)途径未能使问题及时得到解决,最后求助于最高行政长官——国务院总理。那么,上级“干预”的法理何在?它符合现代公共治理的基本精神吗?

3. 民族区域自治制度的宪政地位,要求我们必须转变传统思维、拓展研究领域,创新理论研究,丰富和发展民族区域自治制度。

民族和谐和社会和谐是人类的共同理想和不懈追求。民族的形成是一个长期、复杂的过程,每个民族的产生几乎都有其非常独特鲜明的历史文化经济背景,因此民族之间的矛盾就会因为资源分配、宗教信仰、文化模式甚至不相协调的风俗习惯而产生。所以,在多民族国家和地区,民族和谐是社会和谐的基本内容,更是构建和谐社会的 premise 和基础。纵观历史,民族的发展总是和国家的发展互相交融、互相影响、不离不弃,形成了现今之民族国家的复杂形态。现代国家的民族构成多是以一民族为主体,同时吸收其他少数民族而形成的一种多民族的结构模式,因而正确地处理民族问题是多民族国家都要面对的共同难题。在当代国家政治生态中,民族因素的影响越来越明显,民族问题也越来越突出。中国是一个多民族的大国,其大不仅在于疆域而且在于人口,在于民族成份的多样,在于民族问题的复杂。加强民族团结,促进民族和谐,自然成为中国构建社会主义和谐社会的题中之意。民族区域自治制度所蕴涵的原则、理念及其在实践中所体现出的政策和相关的法律制度,都是统一的多民族中国有史以来最好的、也是最完整的解决民族问题的方式,与世界其他国家相比,其实施也更为成功,这一点毋庸置疑。当然,随着国际形势的不断发展和演变以及中国不断进行的政治、经济体制改革所带来的深刻变革,民族区域自治的价值及其实现方式也会相应发生变化,因此,未来的发展应本着更为开放和包容的眼光,继续探寻民族区域自治制度不断发展和完善的途径、方式。这既是坚持、完善和发展民族区域自治制度的必然要求,同时也有助于进一步拓展中国宪政理论研究的现实内涵和视野,推动当代中国的宪政建设,加速中国政治文明的进程。

最优美的制度不是创造而是进化的。制定一部言辞美好的宪法已经成为

近代以来许多国家的常例;不过,要把宪法落到实处,却不那么容易。宪政实践更需要我们付出理性的、建设性的努力。那么对于民族区域自治建设,我们是理性设计还是制度演进?从中国国情和二十多年来形成的“改革传统”来看,通过演进而不是自命完美的理性设计才常常能够找到最好的制度。演进式的制度变迁是假定每个人、每个组织的信息和知识存量都是极其有限的,不可能预先设计好终极制度的模型,通常只有能力先达到“局部最优”,然后再采取需求累增与阶段性突破的方式,逐步推动制度升级并向终极制度靠拢。“从马基雅维利到达尔,许多思想家都提醒人们注意这样的事实——仅凭立宪设计和正式的法律规定并不足以保障民主的实现,更重要的是各种社会性因素相互作用的合力以及作为其结果的基本共识。成功的宪政运动必须在自由、民主以及法治之间维持一种适当的均衡,必须形成制度性妥协的机制。”^①

如果一种社会制度想要发展,它必须植根于它所实施的环境。中国的制度设计和法治发展,离不开中国社会的现实基础和历史传统。理论上良好的制度可能不是现实的制度,因为理论上良好的制度如果没有现实且稳定的社会支持率即合法性基础,是不可能变成现实制度的。因此,理论的力量不在于从理想出发设计一种理想制度,而在于从现实经济、政治制度中发现宪政的因子和促进这些因子成长的现实力量。一个国家或民族的发展道路并不是随心所欲任意选择的,必然存在着“路径依赖”^②。西方兴起于20世纪下半叶的新制度学派在和新古典学派争论时,提出了“制度人”假设,很好地解释了为什么演进通常会优于理性设计。这种假设认为,人不仅仅是“经济人”^③,而且是“制度人”,即人都是其所在制度环境的产物,而这种制度环境所影响的主要是“经济人”的“思想、意识形态、神话、教条、偏见”等等。而这一切,都是人们“通过在时间中学习”而形成的。在制度变化的过程中,“制度人”属于“慢变量”,在制度变化的过程中起着支配作用。理性

① 季卫东:《宪政新论——全球化时代的法与社会变迁》,北京大学出版社2002年版,第157—158页。

② 道格拉斯·诺思对制度及制度变迁的研究中提出了制度变迁中的路径依赖理论,他认为,路径依赖类似于物理学中的“惯性”,一旦进入某一路径就可能对这种路径产生依赖。具体论述参见〔美〕道格拉斯·诺思:《经济史上的结构与变迁》,上海三联书店1991年版。

③ 概括起来,西方经济理论中的“经济人”假设主要包含以下内容:(1)人具有利己的本性,总是在追求效用最大化,以满足自己的偏好;(2)人是理性的,具有认识和推理能力,能尽可能地以最小的投入获得最大的回报;(3)人在追求个人利益时,受市场机制的引导;(4)在良好的制度下,人追求个人效用最大化的自由行动可以促进社会的公共利益。参见库少雄、〔美〕Hobart A. Burch:《社会福利政策分析与选择》,华中科技大学出版社2006年版,第105页。