

中央民族大学国家“985工程”

民族理论与政策研究中心博士文丛



中国民族区域自治的 社会生态分析

侯德泉 / 著

ZHONGGUO MINZU
QUYU ZIZHI DE SHEHUI
SHENGTAI FENXI

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



中央民族大学国家“985工程”
民族理论与政策研究中心博士文丛

中国民族区域自治的 社会生态分析

ZHONGGUO MINZU QUYU ZIZHI DE
SHEHUI SHENGTAI FENXI



侯德泉◎著



中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民族区域自治的社会生态分析/侯德泉著. —北京: 中央民族大学出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5660 - 0073 - 6

I. ①中… II. ①侯… III. ①民族区域自治—研究—中国
IV. ①D633. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 207110 号

中国民族区域自治的社会生态分析

作 者 侯德泉
责任编辑 红 梅
封面设计 汤建军
出 版 者 中央民族大学出版社
北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081
电话: 68472815 (发行部) 传真: 68932751 (发行部)
68932218 (总编室) 68932447 (办公室)
发 行 者 全国各地新华书店
印 刷 厂 北京华正印刷有限公司
开 本 880 × 1230 (毫米) 1/32 印张: 8.875
字 数 220 千字
版 次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5660 - 0073 - 6
定 价 22.00 元

版权所有 翻印必究

民族区域自治理论新解

(代序)

金炳镐

民族区域自治，是中国共产党把马列主义民族理论与中国民族和民族问题的实际相结合解决中国国内民族问题的基本政策，是我国的一项重要政治制度，也是具有中国特色的解决中国民族问题的基本形式。我国实行民族区域自治的几十年的实践证明，它在最大限度地满足各少数民族平等自治、自主管理本民族、本地区的内部事务的要求方面起到了重要作用，在加强我国各民族之间的团结，改善民族关系，巩固国防，促进少数民族地区的经济文化建设和社会发展方面，也起到了重要的作用。

一、中国民族区域自治理论要点概说

我国民族区域自治理论的基本内容可以概括为四个方面：

(一) 民族区域自治概念的“三个核心内容”

我国的民族区域自治，正如《中华人民共和国民族区域自治法》所规定的那样，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。^①

^① 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，第876页，中央民族大学出版社，2006年版。

我国民族区域自治的核心内容有三个：建立民族自治地方、设立自治机关，行使自治权。

一是在少数民族聚居的地方实行区域自治，建立民族自治地方。民族区域自治是中华人民共和国领土之内，在国家的统一领导下，执行统一的宪法、以少数民族聚居区为基础的区域自治。一切实行民族区域自治的地方，都是中华人民共和国不可分割的一部分。

二是在实行民族区域自治的地方，设立自治机关。民族区域自治是以工农为主体的少数民族人民的自治，是少数民族当家作主、自己管理自己的内部事务。自治机关是我国人民民主专政在少数民族地区的具体形式，是国家统一领导下的一级地方国家政权。

三是自治机关依法行使自治权，管理本民族、本地区内部事务。民族区域自治的核心是自治权的行使。

（二）民族区域自治特点的“三个正确结合”

我国的民族区域自治具有民族自治与区域自治正确结合、经济因素和政治因素正确结合、历史因素和现实因素正确结合的特点。

一是民族自治与区域自治的正确结合。

中国的民族区域自治是以一定的区域（聚居区）为基础的少数民族的自治，包含“民族”和“区域”两个基本的要素，既不是单纯的民族自治，也不是单纯的地方自治，而是二者的统一体。把民族自治与区域自治正确地结合起来，既有利于保证各少数民族管理本民族内部事务的权利，又有利于保障各民族平等、团结、互助的关系的发展，从而实现各民族的共同繁荣。这是在一个集中统一的主权国家内民族与区域二者有机结合的特定的政治形式。

二是经济因素与政治因素的正确结合。经济因素主要是指民族和地区的经济发展基础、条件及成果，自然资源状况，民族的

科技和教育文化发展状况及相关的民族科学文化素质。政治因素，主要是指国家统一、民族平等团结和少数民族自主管理本民族内部事务的权利等。建立民族自治地方时，要考虑民族构成，以利于少数民族自治和民族团结，也要考虑地域经济和文化发展。把二者有机地结合起来，既能保障少数民族的平等权利，充分发挥各民族人民当家作主的积极性，又有利于国家的统一；既有利于发展民族关系，又有利于民族地区的经济社会蓬勃发展和各民族的共同繁荣发展。只有把二者正确地结合起来，才能充分发展平等、团结、互助的新型社会主义民族关系，才能巩固国家的统一，促进民族自治地方和全国社会主义事业的发展。

三是历史因素和现实因素的正确结合。历史因素，主要是指中国长期以来是统一的多民族国家，历史上各民族友好交往交流、共同进行反对内外敌人的革命斗争等因素。现实因素，主要是指中国共产党的领导和社会主义民主政治制度、民族分布格局和民族发展差距等因素。民族自治地方的建立和发展，既考虑历史状况，又考虑现实状况及其发展的需要。充分把握历史和现实，有利于民族地区的稳定与发展，有利于各民族的平等团结和发展繁荣。

“三个有机结合”体现了我党把马列主义民族理论与我国的民族国情的创造性结合，构成中国民族区域自治理论的特色。

（三）民族区域自治遵循的“三个基本原则”

我国实行民族区域自治坚持三个方面的基本原则。

一是坚持民族平等和民族团结的原则。民族平等和民族团结是马克思主义处理民族问题的根本原则，也是我党和国家处理国内民族问题的根本政策。根据这个根本原则和政策，具备相应条件的民族都有权要求实行民族区域自治和建立民族自治地方。在实行民族区域自治时，自治民族和非自治民族，必须坚持团结，

协商解决民族自治地方内各民族的政治、经济、文化发展问题。坚持国内各民族的平等，应成为公民的责任和意识；维护全国各民族的团结，应成为公民的义务和习惯。

二是坚持国家统一和民族自治的原则。维护历史上所形成的多民族国家的统一，是马克思主义解决国内民族问题的一项重要原理。维护国家的统一，包括维护国家领土的统一，即各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分；包括维护国家政治的统一，即各民族自治地方必须遵循统一的国家宪法，必须遵从中央政府的政令。只有在国家的统一领导下，才能真正实行民族平等和少数民族的自治权利。维护国家统一是宪法规定的每个公民的一项重要义务。民族自治权利问题是实行民族区域自治的核心问题。实行民族区域自治的目的在于让各少数民族当家作主，管理本民族本地区内部事务。应尊重少数民族的民族自治权利，应采取措施保障少数民族的自治权利。

三是坚持自治民族发展和各民族共同繁荣的原则。促进自治民族发展，促进各民族的共同繁荣，是实行民族区域自治的根本目的之一，也是体现民族区域自治制度优越性的重要标志。各民族繁荣是社会主义国家在民族政策上的根本立场。促进和实现全国各民族的共同繁荣，是党和国家的工作任务和奋斗目标，也是全国各民族人民的共同心愿。因此，在民族区域自治制度建设中要始终着眼于发展。在少数民族和民族地区发展中，坚持可持续发展战略，促进人与自然协调发展；坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的发展之路；坚持科教兴国战略，大力发展教育事业，提高民族素质；坚持以人为本，积极发展文化、卫生等社会事业；坚持改革开放，以改革开放促发展繁荣。

（四）民族区域自治地位的“三个基本”

中国的民族区域自治在解决国内民族问题方面的地位和功能

表现为“三个基本”：基本政策、基本制度、基本形式。

一是民族区域自治是解决我国民族问题的基本政策。

我们党和国家把民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策，是根据马列主义关于民族问题的理论原则，结合我国具体的历史条件和现实情况（民族情况）制定的。

马列主义解决民族问题的一个重要理论原则是民族区域自治，认为民族区域自治是多民族民主国家的一般普遍原则。马列主义从社会发展和无产阶级革命的利益出发，坚持建立集中统一的大规模的国家的原则。同时认为，民族区域自治是建立现代真正民主国家的条件，是解决民族问题的正确途径。

我国的历史发展给民族合作创造了条件；我国革命运动的发展创造了合作的基础。

中国长期的统一的多民族国家的历史。我国各民族大杂居、小聚居的民族分布特点，我国少数民族的80%以上居住在民族聚居区的状况，近百年来各民族共同斗争反对帝国主义和国内封建统治的史实，中国共产党领导的社会主义制度建立的现实，都为以民族区域自治政策解决我国民族问题创造了条件，提供了基础。因此，民族区域自治是中国共产党解决中国民族问题的基本政策，是各民族平等联合、共同发展的必由之路。

二是民族区域自治制度是我国解决民族问题的基本政治制度。

民族区域自治制度是中国解决民族问题的基本制度，是国家三大基本政治制度之一。

中国共产党第十五次代表大会把民族区域自治制度和人民代表大会制度、中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度一同表述为我国社会主义民主制度的三大形式。

民族区域自治制度是解决中国民族问题的重要政治制度。我国是人民民主专政的社会主义国家。民族区域自治是我国的人民民主专政制度在少数民族地区的具体表现形式。我国少数民族人

民在人民民主专政制度下享受公民的民主平等权利；绝大多数少数民族人民在民族区域自治制度下又同时享受着民族自治权利。55 个少数民族中有 44 个少数民族实行了民族区域自治制度，这说明我国少数民族的大多数人民通过民族区域自治获得了民主权利和自治权利，少数民族在自治地方内实现的民主权利、自治权利是广泛的、全面的。

我国的民族区域自治制度，是中国共产党在多民族国家的政治制度问题上的一个伟大创举，具有鲜明的中国特色。正如周恩来同志在总结我国建立和推行民族区域自治制度的经验时指出的：“这种民族区域自治，是民族自治与区域自治的正确结合，是经济因素和政治因素的正确结合，不仅使聚居区的民族能够享受到自治权利，而且使杂居的民族也能够享受到自治权利。从人口多的民族到人口少的民族，从大聚居区的民族到小聚居区的民族，几乎都成立了相当的自治单位，充分享受了民族自治权利。这样的制度是史无前例的创举。”^① 这段话精辟地阐明了我国民族区域自治制度的本质与特点。

三是民族区域自治是解决我国民族问题的基本形式。

民族区域自治是我国解决民族问题方面的创举。马列主义解决民族问题的基本方式有三种：民族自决权、联邦制、民族区域自治。欧洲的无产阶级政党采用了民族自决权、联邦制的形式。在中国共产党之前，没有哪个无产阶级政党以民族区域自治作为基本形式解决民族问题。中国共产党在长期的革命实践中根据马列主义民族理论，结合中国民族的实际采取的解决我国民族问题的基本形式，是中国共产党和我国政府在处理民族关系、解决民族问题方面坚持走自己的道路的一个史无前例的创举。

^① 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，第 582 页，中央民族大学出版社，2006 年版。

民族区域自治是中国解决民族问题的基本形式，是国家统一、少数民族自治的有效形式。

二、中国民族区域自治理论逻辑构架

如上所述，民族区域自治是中国共产党根据马克思主义民族理论，结合我国民族情况和国情提出并不断完善的解决我国民族问题的“史无前例的创举”。我党的民族区域自治理论，有其严密的逻辑构架。现以民族区域自治的三个核心内容之间的逻辑关系为例加以阐述（见附表）。

我们要时刻牢记周恩来同志曾指出的我国民族区域自治的两个正确结合。在两个正确结合这个意义上，《民族区域自治法》指出：“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。”以上所述的民族区域自治的“两个体现”、自治机关的“二重性”、自治机关职权的两个“本”（本民族、本地区）的统一，都与民族自治和区域自治两者的正确结合相关，是由这个正确结合所决定的。正是我国民族区域自治的这种情况，说明它是具有中国特色的解决民族问题的基本形式，“这样的制度是史无前例的创举”^①。

（一）民族区域自治的“双重自治”

民族区域自治是我国的一项基本政治制度。民族区域自治是民族自治和区域自治的正确结合，不同于第二国际机会主义鼓吹过的单纯的民族自治，也不同于一些国家实行的单纯的地方（区

^① 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，第582页，中央民族大学出版社，2006年版。

域)自治。它又是民族因素与地域因素的正确结合,使民族自治建立在实实在在的-定的地域基础上,有其自治的地域范围,涉及到了经济因素;使区域(地方)自治具有实实在在的-定的民族前提下,有其自治主体民族内涵,涉及到了政治因素。

我国民族区域自治的“双重自治”是民族区域自治理论逻辑构架的基础。

(二) 民族自治地方的“两类民族地方”

民族自治地方是中国不可分离的一部分。民族自治地方是以少数民族聚居区为基础建立的。民族自治地方无疑是自治民族聚居的地区,同时由于我国历史发展的原因,民族自治地方中都有或多或少的其他少数民族和汉族居住着的地方,不少民族自治地方中,其他少数民族和汉族人口占多数。从这个意义上说,民族自治地方是“两类民族地方”。这是由民族区域自治的民族自治(民族因素)与区域自治(地域因素)相结合所决定的。

(三) 自治机关的“双重职能”

民族自治地方自治机关是我国一级地方政权机关。

民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。^①自治机关作为统一国家中的一级地方政权机关具有二重性特点:既是统一的中华人民共和国的地方政权机关,行使同级一般地方国家机关的职权的机关,又是在国家统一领导下,少数民族自主管理、当家作主,行使自治权利的机关。^②

^① 金炳镐主编:《民族纲领政策文献选编》,第880页,中央民族大学出版社,2006年版。

^② 金炳镐著:《民族理论与民族政策概论》(修订本),第329页,中央民族大学出版社,2006年版。

自治机关的二重性是指自治地方的权力机关和行政机关较之于全国其他地区的相应机关有共性，也有个性。其共同性在于自治地方的各级人民代表大会和人民政府是一级地方国家权力机关和行政机关，这和一般的地方国家权力和行政机关相同，并行使宪法赋予的职权没有两样；其个性在于，自治地方的自治机关，享有宪法和民族区域自治法赋予的自治权，特别是在自治机关的主要负责人和自治机关的民族构成，都有明确的法律规定，这是其他地方的国家机关所没有的。民族自治地方的自治机关同一般地区的国家机关的区别就在于民族化和自治权。自治权是民族区域自治制度的核心和实质，民族化是民族区域自治制度的表现形式和标志。

自治机关作为统一国家中的一级地方政权机关具有双重职能特点：既是行使管理国家权力的权力机关，又是管理地方行政事务的行政机关。既主要是保障自治民族享受和行使自治权利的机构，又同时是保障自治地方内其他民族享受民族民主平等权利、共同繁荣的机构。民族区域自治有别于一般的民族自治、地方自治（区域自治）和行政自治。民族自治机关不仅仅是自治民族的机关，它体现的是自治地方内各民族的平等权利，当然首先是自治民族自主治理的权利。因此，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（包括本地区内部）事务的权利的精神，体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。

自治机关的“二重性”和“双重职能”是由我国民族区域自治是民族自治和区域自治的正确结合、民族自治地方是自治民族聚居和其他少数民族及汉族居住的地方决定的。

（四）自治机关自治权的“两种权利”

自治机关的自治权是指民族自治地方的人民代表大会和人民

政府，根据本民族、本地区的情况和特点，自主地管理本民族、本地区的内部事务的权力。自治机关自治权，是国家根据统一和自治的原则应该赋予民族自治地方自治机关的权利，也是自治民族根据平等自治的原则应该享有的权利。它并不意味着恩赐，也不意味着特权；它只是一种平等权利、民主权利。

自治机关的自治权不仅包括管理本民族内部事务的权利，也包括管理本地区内部事务的权利，即“两种权利”。这是由我国的民族区域自治的性质决定的。我国的民族区域自治，不是一般的民族自治、地方自治，也不是一般的行政自治，而是“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”。^①因此，自治地方的政权机关（人民代表大会和人民政府），既是行使地方国家机关职权的机关，又是行使民族自治权利的机关，具有二重性。因而，自治机关的职权，既包括管理自治地方（或叫本地区）内部事务的权利，也包括管理本民族（自治民族）内部事务的权利。如果把自治权利仅仅解释为管理本民族内部事务的权利，那就等于削去了自治权利的很大部分，也是与民族的区域的自治这一性质不相适应的。我们要时刻牢记周恩来同志曾指出的我国民族区域自治的两个正确结合。在两个正确结合这个意义上，《民族区域自治法》指出“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。”

上述的民族自治地方的“两类民族地方”、自治机关的“二重性”、自治机关职权的两个“本”（本民族、本地区）或“两种权利”的统一，都与民族自治和区域自治两者的正确结合相关，是由这个正确结合所决定的。正是我国民族区域自治的这种

^① 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，第582页，中央民族大学出版社，2006年版。

情况，说明它是具有中国特色的解决民族问题的基本形式，“这样的制度是史无前例的创举”^①。

（五）民族区域自治有“两个基本问题”

我国的民族区域自治有两个基本问题，一是自治机关的设立和建设，包括自治机关的民族化、民主化的完善问题；一是自治机关的自治权的行使问题。前者是实行民族区域自治的关键，为自治机关充分行使自治权提供前提条件；后者是实行民族区域自治的核心，也是实行民族区域自治的目的所在，是衡量是否达到真正的民族区域自治的唯一标志。

民族自治地方自治机关的建设问题，是实施民族区域自治制度的关键一环，直接关系到能否真正行使自治权利的问题。

自治机关的建设，首先要努力实现自治机关的民族化。实现自治机关的民族化的目的在于，经过民族化，使自治权利得到尊重、得到充分的行使，使民族自治地方的经济文化得到发展，民族团结得到加强。

自治机关民族化是实行区域自治的民族的特点在自治机关的体现，是主要通过本民族的干部，主要使用本民族的语言文字，运用本民族喜闻乐见的民族形式，实现自主管理本民族、本地区内部事务，实现当家作主。

自治机关的建设，另一个重要方面是自治机关的社会主义民主化建设的完善问题。民族自治地方自治机关的社会主义民主化进程的发展，将促进自治机关在社会主义民主这个基础上充分享受并行使自己的自治权，并将在社会主义法制这个前提下保护和保障自己的自治权，来促进民族自治地方内各项事业的顺利发

^① 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，第582页，中央民族大学出版社，2006年版。

展。因为，社会主义民主与社会主义法制是辩证的统一，二者是相辅相成的关系。

自治机关社会主义民主化，是我国人民民主专政的社会主义制度在自治机关的体现，也是我国国家机关民主集中制原则在自治机关中的反映，是主要通过切实实行民主集中制，坚持保障自治地方各民族人民参加管理民族自治地方，管理自治地方的各项经济事业和文化事业，坚持自治地方内各民族人民监督自治地方国家机关和工作人员，坚持自治机关决策民主化、科学化来使自治地方的各项制度民主化，民主权利法律化，民主制度化。同时，在社会主义民主基础上，加强和完善社会主义法制。

自治机关自治权的行使问题，是实施民族区域自治的核心内容，直接关系到能否真正做到少数民族当家作主、自主自治。在实施民族区域自治的过程中，不仅要不断完善享有的自治权，而且要真正行使自治权。

三、中国民族区域自治理论创新思路

中国共产党民族区域自治理论的形成和发展经历了很长的探索实践时期。仅从内蒙古自治区成立算起已有 60 多年的时间。在新世纪新阶段，我们一定要在认真总结民族区域自治 60 多年经验的基础上，与时俱进，开拓创新。

（一）民族区域自治的“三大理论贡献”

我国民族区域自治理论，是具有中国特色的民族理论。它的成功实践、丰富和发展了马克思主义民族理论体系。这一理论主要包括民族区域自治的本质、内容、形式、原则、特点、作用及民族区域自治产生和发展规律的理论。它既是中国民族区域自治实践基础上的科学概括，也是在指导中国民族区域自

治实践过程中得到实践检验的经验的结晶。民族区域自治作为我国解决民族问题的基本原则和基本理论是中国化的，具有独到的开创性。

我国的民族区域自治理论，为解决民族问题的政策形成提供了理论依据，也为我国处理民族关系的基本法律提供了理论指导，还为民族区域自治制度成为我国的基本政治制度之一提供了理论支撑，表明了民族区域自治这一重要理论成果的科学性和重要地位。

我国的民族区域自治理论对马克思主义民族理论的贡献主要有三个方面：

一是发展了马克思主义的国家学说。

我党坚持建立民主集中制大国的原则，把民族区域自治作为解决我国统一的多民族国家内民族问题的政治方式。这样既保证了社会主义国家的集中统一，又保证了少数民族在其聚居地方实行民族区域自治，成功地处理了中央与地方、集中与民主的关系。这样使马克思主义关于建立集中制的统一多民族的国家学说，在我们统一的多民族的社会主义国家得以实现。

二是发展了马克思主义关于解决民族问题的政治制度的理论。

民族区域自治理论原则在我国的成功实践，形成了具有中国特色的基本政治制度的框架。我国明确规定了民族区域自治在国家政治体制中的重要地位，这是对马克思主义民族区域自治理论的创造性运用，标志着我们党对马克思主义民族区域自治理论的成功实践与重大发展。

三是发展了马克思主义的社会主义本质论和发展观。

党把民族区域自治作为基本政策，其主要功能就是促进少数民族和民族地区经济社会发展，实现各民族共同繁荣。中国共产党的三代领导集体都很关心民族自治地方的发展，采取了许多促进民族地区发展的举措。西部大开发就是其中的一个重

大战略措施。在新世纪新阶段，以胡锦涛为总书记的党中央提出了各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展的民族工作的主题，强调要使民族地区又快又好地发展。这是党在新世纪坚持民族区域自治的重大举措。这些都是对马克思主义民族区域自治理论的重大贡献。

（二）民族区域自治的“三个决不容许”

胡锦涛同志在 2005 年中央民族工作会议的重要报告中指出：“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。”^① 这次讲话提出的民族区域自治方面的“三个不容”，充分表明了我们党对民族区域自治这一政策、制度、形式的充分肯定，充分表达了我们党对民族区域自治的坚持和完善的坚定信念。

一是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。

中国共产党在成立第二年的第二次代表大会宣言中提出民族自

^① 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，第 938 页，中央民族大学出版社，2006 年版。