

## 【论 文】

# 民族区域自治制度的过去与现在<sup>1</sup>

吴启讷<sup>2</sup>

民族区域自治制度，是中华人民共和国将自身定位为多民族统一国家之后，面对具有与汉人不尽不同的历史文化传统乃至政治传统的少数民族群而设计的妥协性政治制度。

中华人民共和国是由中国共产党所建立的国家政权。中国共产党在其建党政治史的初期阶段，本曾揭橥列宁主义的民族自治、自决原则和苏联的联邦制设计，将未来的社会主义中国定位为联邦制国家，允许少数民族群自由加入或退出联邦（此处“联邦制”是苏联用法，其所指涉的是欧美宪法学上的“邦联”制）。然而，共产党在中国共产主义革命的实践中体悟到“民族自决”对于中华民族整合的威胁，逐渐封闭了“民族自决”之路，转向“中华民族共同解放”的方向。中国共产党族群政策的转向，奠定了社会主义中国在国家结构上的单一制基础，但仍然未能走完中华民族国族化过程中未竟的步骤，因而不得不为单一制国家结构形式做出补充设计，这个设计的基点就是民族区域自治制度。民族区域自治制度的来源，确定了它的阶段性性质。

民族区域自治制度不是从天而降的全新事物，它的出现与设计，与历史上中国的族群政治与边疆政治的传统有直接关联；同时，它又是中国政治生态融入近代世界政治生态体系的产物，尤其与国共两党同苏联之间的合作 / 竞争、模仿 / 拒斥关系有密切关联；它的内容和政治意涵，都指向中国共产党的国家治理和国族整合方向。

## 一、郡县制与封建制长期并行的历史传统与该传统在近代遭遇的挑战

中国古代王朝政治的终极目标是“大一统”，郡县制是配合这一目标的地方政治制度。然而王朝的统治力受到空间和技术的局限，由中心向边缘逐渐递减，设想中由天子直接统治天下每一个角落的郡县制因而难以真正达到偏远的角落，从秦汉至清朝，王朝在无奈中设计出“守在四夷”、“因俗而治”的族群和边疆政治体制，在现实中给予边缘、非华夏群体高度的自治空间，容忍封建制度与郡县制度长期并行，形成一统与自治二者相辅相成的族群政治空间秩序。从公元前 11 世纪开始，中国王朝即确立了一方面追求天下一统，另一方面以“化外主义”精神处理“天下”边缘事务的政治观念，成为秦汉以后“羁縻而治”治边方略，乃至中古以后扩及整个东亚的“天下”国际秩序的基础。秦汉之际，王朝在西北、西南非华夏人群聚居或混居地区建立特殊的政治管理模式，唐宋的“羁縻府州”、明清的土司制度，则是这类特殊模式制度化演进的结果。“大一统”原则下的郡县制与“大一统”原则下的封建制两者的长期并行，在相当程度上吸纳了王朝边缘非华夏人群分离自立的能量，有利于维持王朝国家的政治统一。

作为一个具备内亚游牧帝国政治基因，但又以中原汉人区域作为其统治基础（因而也必须继承中华帝国政治传统和地缘政治缺憾）的王朝，清朝对于“大一统”原则下与郡县制并行的封建制的结构与内容做了大幅度的更新。清朝族群政治的核心内容是“蒙古-满洲”和“蒙古-中原”关系，应对复杂的蒙古议题，清朝实行混合内亚政治传统与中原政治文化的多元政治手法：首先透过“广封众建”分化蒙古的政治整合，将移动的蒙古人相对固定下来；接着透过与蒙古各部的

<sup>1</sup> 本文刊载于《文化纵横》2016 年第 2 期。

<sup>2</sup> 作者为中央研究院（台北）近代史研究所 副研究员。



政治联姻，在各部利益与清朝国家整体利益之间建立连结；继而透过提倡藏传佛教，一方面建立蒙古政治与西藏政治间相互牵制的架构，另一方面从文化和人口经济上削弱蒙古的强悍传统；再联合喀尔喀蒙古制服强盛的西部（准噶尔）蒙古，由朝廷直接取代西部蒙古在广大的藏语区和天山南北的太上统治角色。

清朝于确立在蒙古、回疆和青藏高原的最高政治权威之际，也确立了多元化、系统化的创新型封建制度：针对蒙古各部、新疆、藏语区和西南山地的不同情形，分别于中央政府设立理藩院；在边疆建立军府制统辖之下的盟旗/札萨克制度、伯克制度；驻藏大臣监督之下的卫藏政教合一与达赖、班禅分治制度；在青藏高原东部和西南山地的部落与土司制度。众多非汉人族群在延续各自的自治传统之际，也在服从清朝最高政治权威，配合清朝整体政治利益的架构之中获得更多的利益。

当然，王朝国家的政治统一不是一个固定不变的参数，既然在“大一统”原则下容忍封建制是出于无奈，国家还是会尽力设法强化直接统治，减少间接统治。汉、唐帝国在其扩张过程中，皆曾致力于以各种方式将朝廷的控制力投射到之前仅在名义上臣服的边远外缘地区；继承蒙元土司制度的明、清，不仅经由“众建诸蛮”的方式削弱土司，也在西南地区持续推行“改土归流”。19世纪中期后，面对前所未见的国际、地缘政治格局：传统的“藩属国”（“外藩”）在成为西方和日本的殖民地后，纷纷脱离中国的天下秩序体系；边疆“内藩”则遭遇列强乃至前“外藩”的威胁、蚕食乃至大规模侵略；新的国际政治秩序使得中国王朝郡县制与封建制并行的状态难以以为继，清朝被迫加速推动化封建制为郡县制，化间接统治为直接统治的进程。具体而言，是着手将王朝的“藩属”乃至“属国”改制为政府直辖的行省，一方面驻军、设治、收税，实现国家的行政一体化；另一方面建立统一的教育体系，推广儒家的文化价值，期待从文化上渐次同化“半开化”的族群。继承清朝的中华民国北京政府和国民政府，都依循类似的政策方向，持续推动这一进程。然而，无论是清朝还是中华民国都未能经由政治一体化和文化同化完全达成直辖边疆的预期成效。行省化措施，依序在伊犁、满洲、内蒙古盟旗以及藏语区东部达成外观上的初步效果，新疆、东三省、热河、察哈尔、绥远、宁夏、青海和西康相继建省；但在由噶厦政权直辖的藏语区、外蒙古和朝鲜、琉球，却因种种原因无法推行。大体而言，1950年代以前，在前一类行省化的地区，中央政府的权力仍然无法实质投射到地方基层，地方割据或列强入侵，都曾使其中一些省分在一段时间内与中国实质分离；而后一类未能行省化的地区，则在法律上或实质上脱离了中国的势力范围。

## 二、国共对苏联式联邦制的选择性借鉴与改造

罗曼诺夫王朝统治的俄罗斯帝国与古代中国的形成过程有很大差异，但17世纪以后，沙皇俄国的组成形态却与中国接近，都是由多元族群、广袤领土组成的复合体制王朝；俄国革命所面对的问题与解决方案，因而受到中国政治精英的关注。布尔什维克于20世纪初建立政权之际，面临各民族瓜分沙皇帝国遗产的危机，此一状况势将弱化苏维埃政权本身。通权达变的列宁，既改变了曾经站在意识形态的角度支持民族自决的立场，也放弃了在沙皇俄国的废墟上建立统一国家的原始设想，转而主张在国家结构形式上实行联邦体制（实为欧美宪法学上的“邦联”制）。但列宁为他这项主张设立了两项条件：第一，联邦制将是完全统一前的过渡形式；第三，布尔什维克党在任何状况下，都不应联邦化。1920年代，俄共透过“民族识别”，对于很多在语言、文化和历史传统上相近，有可能发展出现代民族认同的族群进行分化与重组，在新的分类基础上，创造新的“民族”和该“民族”的“加盟共和国”或“自治共和国”。显然，苏维埃政权推动建立后来被称为“苏联”的联邦体制的真正动机，在于吸纳民族自决的能量，以求阻止民族自决的

真正实现，从而维系沙皇遗留的领土扩张型帝国的命脉。在现实中，布尔什维克党不仅成为替代性统一体制的权力中枢，而且更成功地将统治力辐射到沙皇体制从未到达过的社会基层。

同期，处在革命阶段的中国国民党在“联俄”过程中，对苏联操弄辞藻的高明手腕备感钦羨。蒋介石在 1920 年代中后期体悟到苏联民族政策的秘诀，在于“民族的形式，社会主义的内容”，“内容”的核心是列宁所缔造的布尔什维克党。1925 年 7 月成立的国民政府，有意师法苏联强化一元化统治的经验，建立一个“以党治国”的体制。在这个体制之下，国家的最高决策机关不是政府，而是党的决策组织；中国的边疆政治和族群政治议题，则可望在“党-国”的架构下得到终极化解。

然而，1920-30 年代国民政府所面对的边疆政治和族群政治局势与苏联又有着巨大的差异。满、蒙、回（指突厥语穆斯林和他们所聚居的新疆）、藏与中国的连结，在很大程度上系于清朝的“内亚-中原”混合政治体制，这一体制本是国民党的前身（清末革命派）在“驱逐鞑虏、恢复中华”的口号下所急于推翻的对象；清朝崩解后，实行“五族共和”国策的中华民国还是未能有效阻止脱离清朝架构的外蒙古与西藏的实质独立。国民政府莫都南京之初，又面临国土完整与国家整合方面新的挑战。针对日本对中国边疆非汉人聚居区的军事和政治威胁，“九一八”事变前，国民政府边疆政策的主要方向是致力推动针对内蒙古地区和藏语区东部推动行省化进程。具体设计是，将蒙古各盟旗分别划入省、县辖下；将藏语区东部划入新建的青海与西康二省。但内蒙古和藏语区东部的行省化，以及针对西部山区少数民族的改土归流，招致蒙、藏和西南少数民族的反弹。热河、察哈尔、绥远三省的设立，加剧了内蒙古盟旗利益与国家权力之间的冲突；日本对中国的威胁，在以侵略行动指向满、蒙边疆的同时，也在政治上强烈质疑以汉人为主体的“支那共和国”统治非汉人地区的正当性。国民政府此时针对内蒙古的行省化政策，等于在日本威胁面前对蒙古人做了反动员，若不做出修正与妥协，可能将内蒙古菁英推到日本的怀抱，蒋介石不得不中断将盟、旗全部纳入省、县行政体制的进程，承认内蒙古和青海等地蒙古人的有限自治。

“九一八”事变后，日本利用少数民族民族意识和民族主义运动的情势，则令蒋介石转而萌生仿照苏联“党-国”体制之下的联邦模式，建立“五族联邦”，反制日本的设想，有意于 10 年之内在满、蒙、藏地区展开自治实验。<sup>1</sup>“七七”事变后，国民政府族群政治设计与执行的重点转向与日本竞争边疆和少数民族民众的政治资源，动员少数民族民众投入中华民族共同抗战的行列之中。珍珠港事变爆发后，日军将战火扩大到缅甸和中国云南。基于抗战的需要，国民政府悄然中止了在西南山地推动改土归流的进程，重新恢复土司封委承袭制度。

抗战胜利在望，苏联为保障其战后在亚洲的战略利益，不惜牺牲盟国，于 1944 年末策动和支持新疆的突厥语穆斯林左翼民族主义者发动以脱离中国为目标的暴动，在准噶尔盆地建立了分离主义政权——东突厥斯坦共和国。尽管该政权后来在苏联“中立”姿态的调停之下，表面上取消国号，但其所掀起的民族主义风潮并未平息。1945-49 年期间，代表蒋介石处理新疆事务的张治中等人希望经由建构西方式民主政治体制下的地方自治和议会选举，扩大土著族群的政治参与，消除突厥语穆斯林分离运动的动机，并以此为蓝本，扩展到其他边疆民族地区。针对抗战爆发以来，日本、英国和苏联利用中国边疆民族问题，侵夺或要挟中国利益的数起重大事件，1946 年 3 月，中国国民党六届二中全会第十九次大会通过《边疆问题决议案》，规定了边疆民族平等参政，以及国家未来设计民族自治制度的方向。稍后，它被具体表述为：边疆民族地方作为中国的地方政区，适用中华民国法律中有关地方自治的规定；国家广泛推行民主选举，边疆民族地方各级民意机关和行政机构内，本地民族人士势将居于多数，地方自治自然等同于民族自治。但边

<sup>1</sup> 蒋介石鉴于满、蒙上层勾结日本，新疆有苏联渗透，西藏有英国凯觐，担心几年之后可能“尽失边疆”，乃设想以“民族平等为原则，组织五族联邦制度”；或在十年内，在满、蒙、藏等地进行“自治试验”。《蒋介石日记》，1934 年 5 月 6 日、5 月 7 日。

疆民族政区内的民族自治，必须是针对政区内所有民族，区域内各少数民族均有权建立自己的民族自治区域。而且，民族自治的范围应以中央政府的职权为界限，国防、外交、经济、交通、司法等皆具全国性质；反之，中央政府亦有义务保障全国范围内各民族一律平等的权益。<sup>1</sup> 5年之后，中国共产党在制订“民族区域自治”方案时，显然呼应了国民党在“自治”议题上的一些重要思维，尤其是“边疆民族政区内的民族自治，必须是针对政区内所有民族，区域内各少数民族均有权建立自己的民族自治区域”的主张。

相较于执政的中国国民党，革命时期的中国共产党曾经更真诚地信奉过布尔什维克在民族议题上的宣示。在1922年7月第二次全国代表大会宣言中，作为共产国际支部的中国共产党宣告，党的任务和奋斗目标是“统一中国本部为真正民主共和国”；“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民主自治邦；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>2</sup>

但从1920年代后期到1930年代后期，由汉人知识分子组成的中共，在江西南部的偏远山区，在“长征”途经的西南和西北崇山峻岭，在陕甘宁“边区”，取得了从历代汉人文人到国民党政权等菁英分子不易取得的少数民族事务的经验。处在强大的国民党以至日本军队威胁下的中共，为了动员一切能够动员的资源，乃将“少数民族”当作可资运用的力量之一，针对少数民族遭受汉人在政治、经济、文化上的歧视与排挤，提出了“民族平等”的口号，宣称将以此改善少数民族的处境。同时，将取得中国政权当作远期目标的中共，不再天真地尊奉苏联式联邦制和民族自决权的教条，在“民族平等”之外，另又祭出了“民族区域自治”的新旗号，并且（可能比蒋介石和盛世才更深切地）领悟到苏联在表面上的民族平等、联邦制政策背后，以“党-国”体制达成实质而有效统一的个中三昧。

中共在西北的基地，邻近控制甘肃、青海、宁夏，敌视共产主义的汉语穆斯林系地方军政集团（“诸马”）势力。为了与“诸马”进行政治竞争，中共针对陕甘宁边区汉语穆斯林聚居的状况，设计了“民族区域自治”的方案，以争取回民的支持。1940年代初期，中共在宁夏省东部的盐池县、甘肃省东部的正宁县（陕甘宁边区割该县东部，另设新正县）等地的汉语穆斯林聚居区设置了若干个民族自治乡或民族自治镇。<sup>3</sup> 1946年，中共在获得苏联将不会支持外蒙古的“人民革命党”兼并内蒙古左翼民族主义运动的承诺后，开始推动内蒙古的“民族区域自治”，于1947年成立“内蒙古自治政府”。

中华人民共和国体制下系统化的民族区域自治体系，则是在完成两个步骤之后才完整建立起来的：（一）“民族识别”；（二）依“自下而上”（后改称“由小到大”）的顺序，逐级建立被“识别”出来的各“民族”的民族自治地方。1947年“内蒙古自治政府”建立时，中共尚未完整实践这两个步骤，直到1955年新疆维吾尔自治区成立，才真正取得了民族区域自治的成熟经验，为此后以民族区域自治的形式全面整合边疆少数民族地区奠定了基础。

### 三、中华人民共和国体制下民族区域自治体系的政治意义

1950年代初，中华人民共和国以“民族识别”和“民族区域自治”两项新政策，取代了清末和民国一度针对边疆非汉人地区推行的全面郡县制（行省化）政策。毋庸置疑，中国共产党从事民族识别，进而实施民族区域自治的动机，有着源自共产党意识形态理想主义的一面；而无论

<sup>1</sup> 张治中，《张治中回忆录》（北京：中国文史出版社，1985），页489-493。

<sup>2</sup> 《中国共产党第二次全国代表大会宣言》，收入《民族问题文献汇编》，页15-19。

<sup>3</sup> Xiaoyuan Liu, “The Guomindang and the ‘Mongolian Question’ in the Chinese Civil War, 1945-1949,” *Inner Asia* 1(1999), pp. 169-194.



在其革命时期，还是建政之后，它都曾尝试从制度面设计及建立维护少数民族各项权益的体制。迹象显示，“民族区域自治”制度绝非全然无效，因为它得到了少数民族民众相当程度的支持。在这项制度实施后很长的一段时期内，原本在清朝和中华民国时代频传的族群冲突和政府弹压大幅减少；少数民族民众在文化、资源分配、乃至政治参与等方面的具体权益，得到一定程度的保障，汉人民众甚至抱怨当局对少数民族过度优待，排挤了汉人的权益；对于中央政府的不满，似乎只来自少数民族上层，而这与汉人地主、资本家对共产党的不满似乎并无不同。

从民族区域自治政策实施的正面结果来看，它无疑必须具备一定的妥协性。检视这一政策背后的历史和现实政治环境，可以看到这种妥协的必要。

清朝和民国时期试图以国家政治与行政体制的一体化应对国家主权、领土完整和边疆政治的危机，但边疆政治的危机并未有效解除；中国的族群政治，实质上仍是国际政治和地缘政治的一环。到1949年为止，内蒙古的地位仍系于苏联的外蒙古政策，而内蒙古的革命者并未完全放弃与外蒙古民族主义运动整合的可能；新疆则是斯大林为防杜美国势力进入中亚而主动送给中共的礼物，但附加了必须容忍其在新疆的突厥穆斯林左翼民族主义盟友和保持伊犁等三区半自治状态的条件；西藏则是除名义之外，依旧处在噶厦政府的实际控制之下，而且被继承英国殖民遗产的印度政府视作其国家安全的缓冲区和特殊利益范围。

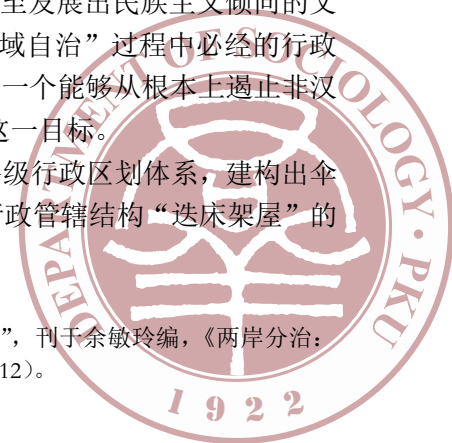
中国共产党建立国家政权之后，花费了10年以上的时间，才从外观上扭转了上述尴尬的局面。内蒙古地位的最终确定，是在1950年《中苏友好同盟互助条约》签订之日；准噶尔盆地在政治上完全回归中国掌控，则要等到1962年这个区域的亲苏份子大部分逃往苏联之后；而1959年达赖喇嘛的政治集团流亡印度之后，中国共产党才全面接管西藏。换言之，尽管中华人民共和国建国之际，中国的国际政治和地缘政治环境大幅改善，却依然未能为其延续前两个政权的国家政治与行政体制的一体化与族群整合、国族建构政策提供充分的条件。对于新政权而言，既必须设定边疆和少数民族不能脱离中国国家主权范围的前提，必须避免实行“自由联邦制”的风险，也必须顾及内蒙古、新疆和西藏当下的特殊政治生态。于是，“民族区域自治”乃成为1950年代初期中华人民共和国应对族群政治议题的最佳选择。

然而，民族区域自治政策所隐含的妥协性质，自然也会引起它的制订者的不安。尽管民族区域自治制度的设计消除了非汉族群选择与中国分离的法律依据，也压缩了非汉族群的实质自治空间，北京仍然需要面对这一制度设计中潜在的离心因子。在1950年代的政治现实中，北京依旧是一个继承王朝遗产，以农耕汉人传统居住区为核心基地的“中国”政权。受到地理和长久以来历史因素的制约，要在包括非汉族群聚居区在内的全部“中华人民共和国”范围内追求单一制之下中央集权的目标，除了运用民族平等理论等革命论述与共产党组织、动员力来应对非汉人民族意识的挑战外，仍须借鉴王朝和中华民国长期累积的“以夷制夷”的经验。

实行“民族区域自治制度”的前提，是“民族”的分类。1950年代初，中华人民共和国藉由“民族识别”，将众多从未产生民族意识或民族主义倾向的文化-族裔群体“识别”为“少数民族”，藉此冲淡少数拥有较长期自治传统，在近代萌生民族意识，乃至发展出民族主义倾向的文化-族裔群体的政治要求。<sup>1</sup>在此基础上，进一步藉由推行“民族区域自治”过程中必经的行政区划设计、建制和调整过程，将“民族区域自治制度”最终打造成为一个能够从根本上遏止非汉族群分离倾向的政治、行政体制。具体而言，可以从五个方面达成这一目标。

其一，透过“自下而上”逐步建立“民族区域自治”区域内的各级行政区划体系，建构出伞形的政治和行政网络。在具体执行面上，有意增加管理层级，造成行政管辖结构“迭床架屋”的局面，控制政令上传下达过程中的风险。

<sup>1</sup> 吴启讷，“人群分类与国族整合——中共民族识别政策的历史线索和政治面向”，刊于余敏玲编，《两岸分治：学术建制、图像宣传与族群政治》（台北：中央研究院近代史研究所出版，2012）。



其二，强调民族区域自治原则的普遍化，在特定行政层级的主体族群自治区域内，星罗棋布地安插较低层级的其他自治民族区域，造成自治主体族群或人口较多的少数民族与其他族群之间相互牵制的结构。

其三，强调协助、推动少数民族群的经济的发展，透过扩大民族自治区域的行政管辖范围、或者推动汉人移民，使汉人在法律上正式成为民族自治地方的多元族群之一，使自治族群在区域内人口比例中居于相对少数；汉人得以借着人口、经济、文化等方面的优势，对民族自治地方的各项事务产生实质影响。在移民开发下，边疆经济、教育的进步，又有助于缩小边疆少数民族地区与汉人地区经济与文化的差异。

其四，在上述三个措施无法适用时，可以改变地方行政区划，将同一族群分割到不同的行政区域中，减弱自治主体的文化一体感及政治凝聚力。

其五，在各级民族区域自治地方普遍建立拥有决策权的党体系，将党的组织和细胞根植到当地少数民族群下层，再透过党对行政机构的直接控制，真正达成“改土归流”，将间接统治化为直接统治之效。

整体而言，民族区域自治体系的设计与实践，对于中国国家体制更具有长远、深层的结构意义：透过学术与政治考虑结合为一的“民族识别”过程，以及继之而来的“自下而上”建置“民族自治区域”的行政措施，当局一方面藉“民族平等”、保障“最弱势民族”的名义，透过让政治和行政资源向人数较少的少数民族倾斜的举措，达成了以弱小族群牵制那些人数较多、政经势力足以挑战汉人与共产党的较大族群的目标；另一方面，透过让那些居住在极偏远地区，又极度缺乏民族意识的少数民族群，在汉人人口居多数的区域成为自治主体，也同时达成了压制汉人悠久而棘手的地方主义传统的目标。如此一来，党和国家在保障少数与弱势权利方面建立了正当论述，又以公平仲裁者的身分强化了中央集权。这样看来，民族区域自治体系的设计与建立过程又折射出中华人民共和国试图以新的形式保存“天下秩序”的用心。

#### 四、民族区域自治制度的现在

“民族区域自治”政策，在实质上并未改变清朝与中华民国政府的国家整合目标；在执行方式上，则汲取了中国历朝和苏联强化中央集权、防杜少数民族分离的经验。在新疆，共产党和人民共和国以“自下而上，广封众建”的方式操作各级民族自治地方的行政建置、辖境划分事务，让维吾尔人的政治资源受到其他少数民族群的稀释与制衡。而在其他四个自治区，党和人民共和国也因时因地制宜：或将邻近广大的汉人聚居区划入内蒙古，使蒙古人在自治区域内成为相对少数；或将藏语区的省级民族自治地方限定在清时期噶厦政府的直辖区域；或将广布中国各角落的汉语穆斯林定位为“回族”，再将其省级民族区域自治的地理空间局限在宁夏一隅；或整合、笼络非汉人族群中人数最多又温驯的广西僮人，扩大其自治区域范围，造成僮人与岭南汉人地方主义传统相互牵制的局面。1950-60年代，共产党和人民共和国推行民族区域自治制度的手法灵活、细腻而有原则，最终不止成功地在法律上将非汉人聚居区域的政治事务明确定位为“主权国家内政”，同时也将该制度中潜在的离心因子有效局限在可控制范围内，真正实现了中央政府对这些地区直接有效的政治统治和行政管辖。

在清末、民国开始推动边疆行省化之前，边疆非汉人族群长期处于半自治状态；行省化进程开始后，新建行省内的非汉人族群依然保有某些实质自治的空间。民族区域自治制度实施后，非汉人族群的自治反而逐渐步向空壳化。

当然，仍应注意到，“民族区域自治”制度的主观意图与客观效果之间，还是存在着不易弭平的差距。世界各国的内部自治，都是一种追求同时达成国家整合和保护少数民族脆弱权利两项



目目标妥协性设计。国家意图藉由自治体制确认主权，少数族群则将自治视为与现行统治者讨价还价，乃至追求终极独立的中间步骤。因此，只要少数族群与中央政府在“民族区域”的主权归属问题上存在歧见，前者便会将一切自治安排视为仅具名义。

1980 年代以降，中华人民共和国的整体社会结构和人类生态，较之 1950-70 年代发生了巨大的改变。计划经济体制转变为市场经济，政府对人民的控制程度大为降低，信息的传播的效率与幅度又十分惊人，中国由一个“固定”的国家转变为“移动”的国家，上述“民族区域自治制度”的妥协性质和其中潜在的离心因子，即在诸多新变数的刺激之下浮现出来。诸如维吾尔人和藏人等族群中的部分精英在宗教、文化、政治、经济、社会议题上强调其不同于汉人的特殊性，进而对于汉语文中“民族”和“民族区域自治”的政治内涵做出扩大解释，这样，“民族区域自治”制度实行得愈彻底，某些民族区域自治主体的不满反而愈强烈。

与 1950-70 年代相比，中国所处的国际政治和地缘政治环境与生态也已发生根本改变，当初设计与实行民族区域自治制度的部分理由已然消失，这一制度何去何从，关乎中国政治与中国社会的前景。



《民族社会学研究通讯》公众号，欢迎加入并转发

\*\*\*\*\*  
《民族社会学研究通讯》第 1 期-第 260 期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载：  
<http://www.sachina.edu.cn/library/journal.php?journal=1>.  
也可登陆《中国民族宗教网》<http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm>  
在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。  
《通讯》所刊载论文仅向读者提供各类学术信息，供大家参考，并不代表编辑人员的观点。  
\*\*\*\*\*

中国社会与发展研究中心  
北京大学 社会学人类学研究所  
中国社会学会 民族社会学专业委员会

本期责任编辑：马戎、王娟  
邮编：100871  
电子邮件：marong@pku.edu.cn

