

运用自治权来促进区域发展。这样的制度逻辑昭示，恰当地处理这两对关系并使其保持动态平衡，是民族区域自治的制度价值、制度准则、制度伦理形成的基础，也是制度正常运行和制度功能发挥的必要条件。

复次，民族区域自治的探索不能背离其制度伦理。中国的民族区域自治制度，虽然与中国传统的政治文化具有内在的联系，但毕竟是一项前无古人的国家制度，是在当代中国的历史发展中建立和发展起来的。而中国特色社会主义在探索中前进的过程中，也难免遭遇反复和挫折。因此，民族区域自治也是在实践中通过不断的探索、创新而建立和发展的，不仅建立实现民族区域自治的体制和机制，而且找到实现民族区域自治的最为有效的方式。但是，民族区域自治的探索和创新，都是在两对基本关系中进行的，不能违背民族区域自治基本的制度伦理，不能朝着有违制度价值的方面去对制度进行解释和引导，否则就会偏离制度本质，失去制度正义，反过来对制度本身造成显性的或隐性的损害。

最后，民族区域自治的发展必须坚持“两个结合”。坚持和完善民族区域自治制度，要坚持统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合，这是在总结民族区域自治发展正反两个方面的经验和教训的基础上提出的，也是从国家治理和国家发展的大格局中审视民族区域自治制度而提出的根本性要求。这样的要求抓住了民族区域自治制度两对基本关系的本质，既是对民族区域自治制度发展中出现的偏颇的纠正，也是对在实现国家发展目标的进程中发挥民族区域自治的制度优势的指引，是民族区域自治健康发展并充分发挥其制度功能的根本保障。因此，坚持和完善民族区域自治制度，充分发挥民族区域自治制度优势，都必须始终坚持“两个结合”。

【论 文】

缔造社会主义的中华民族大家庭¹

——新中国民族区域自治制度的奠基历程

常安²

内容摘要：回溯《共同纲领》中所宣示的民族区域自治制度的制度要义、以及这一制度的奠基历程，可以发现：社会主义，是民族区域自治制度的本质属性；巩固中华民族大家庭，是民族区域自治制度的制度依归。民族区域自治制度，强调的是广大少数民族群众当家作主、自主管理本民族内部事务的人民性；平等，作为社会主义的天然要求，是少数民族公民当家作主、行使自治权的前提；新中国在少数民族地区进行的宗教改革，实现了政教分离和社会主义政治法律体系的统一；民族区域自治制度，旨在建立亲密合作、团结互助的社会主义新型民族关系；因此，社会主义，是民族区域自治制度区别于中国古代羁縻制度的质的规定性所在；理解民族区域自治制度，必须把握好其社会主义的本质属性。民族区域自治制度，以巩固、凝聚“中华民族大家庭”为制度依归，强调家庭成员的团结统一、不可分离；在民族区域自治制度的奠基历程中，贯彻了社会主义大家庭的政治伦理，坚持深入基层、争取人心的群众路线，各族人民共同发展、共同建设社会主义现代化国家，在具体民族事务处理方面，则秉着商量办事、综合权衡的大家庭式处理方式。

关键词：民族区域自治；社会主义；中华民族；大家庭；中国特色社会主义法治

¹ 本文刊载于《学术月刊》2019年第9期，第95-108页。

² 作者为西北政法大学行政法学院教授、地方政府法治建设研究中心研究员。



时至今日，民族区域自治制度已被确认为我国基本政治制度之一，在维护国家统一、边疆稳定、增强中华民族凝聚力方面发挥了重要作用。在新中国成立 70 周年之际，回溯民族区域自治制度的奠基历程、以及这一制度奠基、施行中所遵循的基本原则，思考《共同纲领》、《五四宪法》等宪法性文件对这一制度的宪法定位，体会毛泽东等党和国家第一代领导人处理民族事务的政治智慧，必将有助于我们从制度设计初衷、制度初创实践这一制度发生学的角度对民族区域自治制度有着一个更为准确的把握，也必将对我们当前如何提升做好民族工作的能力和水平给予更多启迪。

一、社会主义、大家庭：理解民族区域自治制度奠基历程的两个关键词

从制度发生学的角度讲，要想充分理解某一制度在国家治理体系中的定位，或者对这一制度有一个客观评价和准确把握，我们有必要追溯到其制度的初创时期理解其制度初创的原初意图、探究其制度设计原初时刻的宪法涵义，进而为如何坚持、完善这一制度提供一种正当性依据和基本准则。一段时间，学界对于如何坚持和完善民族区域自治制度的着力方向、民族区域自治制度在解决我国民族问题方面的作用有一定分歧；如何破解这种分歧、拨开理论迷雾？我们或许可以通过回到这一制度的源头，了解民族区域自治制度在奠基过程中所体现出的基本制度原则和制度价值导向，也由此充分体会宪制设计者们的制度初衷与政治智慧。

民族区域自治制度作为我国解决民族问题的宪法制度的确立，是在有着“建国大纲”和“临时宪法”之称的《共同纲领》之中。1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议庄严通过了《中华人民共和国政治协商会议共同纲领》，宣告中华人民共和国成立，《共同纲领》也由此被认为是中华人民共和国立国的宪法基础。¹在《共同纲领》的六章内容中，除了在总纲中第九条规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务”²；还在第六章专门规定民族政策，强调要“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”。³1954 年 9 月 20 日通过的新中国第一部宪法——《五四宪法》中，对于民族事务更加重视；⁴在序言、总纲、国家机构、公民的基本权利和义务四个部分均进行了规定，以国家根本大法的方式，阐明了“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”的政治事实。⁴

对比《共同纲领》和《五四宪法》中民族事务的内容，即可发现，一个共同点即是对“大家庭”的强调，无论是《共同纲领》中“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”的制度

¹ 在当时的舆论中也将《共同纲领》与《中央人民政府组织法》、《人民政协组织法》并称为“三大宪章”。按照许崇德先生的观点，虽然政协第一次全体会议仅此一届，而且只举行过一次会议，但在当时实际上起到了类似开国的制宪会议或者说第一次全国人民代表大会那样的作用，见许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福州：福建人民出版社，2003 年，第 166 页。

² 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999 年，第 277 页。

³ 其中第五十条规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”；第五十一条规定了自治地方与自治机关，第五十二条至五十三条规定了自治权的具体内容；见中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999 年，第 286 至 287 页。

⁴ 《五四宪法》在序言第五段指出，“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭。在发扬各民族间的友爱互助、反对帝国主义、反对各民族内部的人民公敌、反对大民族主义和地方民族主义的基础上，我国的民族团结将继续加强。国家在经济建设和文化建设的过程中将照顾各民族的需要，而在社会主义改造的问题上将充分注意各民族发展的特点”；在总纲的第三条，对“中华人民共和国是统一的多民族国家”、“各民族一律平等”、“各少数民族聚居的地方实行区域自治”、“各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”等内容进行了规定，在国家机构部分设第五节用六条的篇幅专门规定民族自治地方的自治机关，引自中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编（第五册）》，1993 年版，第 521 页、522 页、536 至 537 页。

愿景表述，还是《五四宪法》中“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”的制度事实确认，这种强调各民族自由平等、友爱合作的“大家庭”叙事可谓体现的淋漓尽致。而从宪法条文排列的顺序角度讲，这种“大家庭”的宪法叙事又排列在民族区域自治制度的前面，《共同纲领》中二者分别放在第五十条和五十一条、《五四宪法》中则分别处于序言和总纲第三条的位置。宪法的条文并不是一种随意的排列，这种条文顺序关系，也恰可说明民族区域自治制度的制度创立，其目的恰恰在于缔造、巩固这种各民族自由平等、友爱合作的民族大家庭。这种“大家庭”无疑是一种社会主义的中华民族大家庭，这是由我国人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体所决定的，也是由《五四宪法》所确立的“广大人民建设社会主义社会的共同愿望”（序言第三段）所决定的。正因为如此，在《五四宪法》的各民族自由平等的大家庭这段宪法叙事中，专门强调了“社会主义改造的问题上将充分注意各民族发展的特点”，¹“充分注意各民族的特点”，并不意味着不需要经过“社会主义改造”，这是因为，只有经过社会主义改造，广袤的边疆多民族地区旧的政治、经济制度才真正得以变革，广大少数民族公民也才能真正享受到宪法和法律所谓赋予的政治、经济、文化权利，也才能真正成为这个中华民族大家庭中的主人翁。或者说，民族区域自治制度具有区别于中国古代的羁縻制度的质的规定性，即在于这种社会主义属性；而正是这种社会主义属性，才使中华民族大家庭得以进一步巩固、凝聚。

社会主义、大家庭这两个关键词，也体现在毛泽东等第一代党和国家领导人关于民族区域自治的相关讲话与政治实践中。1952年12月12日，在给西北各族人民抗美援朝代表会议的复电中，毛泽东主席指出：“从中华人民共和国成立的那一天起，中国各民族就开始团结成为友爱合作的大家庭，足以战胜任何帝国主义的侵略，并且把我们的祖国建设成为繁荣强盛的国家。”²而在毛泽东主席系统阐释我国社会主义建设的基本主题的《论十大关系》中，第六个需要处理好的关系即是“汉族和少数民族的关系”，并号召各族人民“共同建设伟大的社会主义祖国”。在中华人民共和国这个政治屋顶下，各民族团结成为一个友爱合作的“大家庭”、共同建设伟大的社会主义祖国，成为毛泽东主席思考中国民族问题、处理民族事务的关键词。1949年9月22日，周恩来就《中国人民政治协商会议共同纲领》草案的起草经过和特点作说明时，明确强调《共同纲领》中的民族政策“其基本精神是使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”⁴。在1957年民族工作座谈会上所做的《关于我国民族政策的几个问题的讲话》这篇系统阐释新中国民族政策和民族区域自治制度之制度缘由的权威文献中，各民族共同“建设社会主义的祖国大家庭”，被周恩来视为新中国成立以来各民族团结的共同基础。⁵类似的表述，在刘少奇、邓小平、李维汉等新中国成立初期党和国家领导人的讲话中也屡见不鲜。这足以说明，采取民族区域自治制度的方式，建设社会主义的中华民族大家庭是当时作为中国社会主义事业领导者的中国共产党人对于民族问题理解、判断的基本共识。

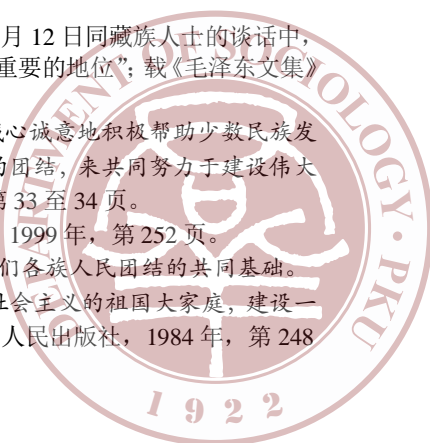
¹ 《中华人民共和国宪法（1954年）》的条文引自中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编（第五册）》，1993年版，第521页。

² 《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第211页。在1956年2月12日同藏族人士的谈话中，毛泽东主席也专门强调了西藏并不落后、地方也不小、“在祖国大家庭里占有很重要的地位”；载《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第6页。

³ 毛泽东主席在报告中讲述了少数民族对于中国历史做出的巨大贡献，强调要“诚心诚意地积极帮助少数民族发展经济建设和文化建设……我们必须做好汉族和少数民族的关系，巩固各民族的团结，来共同努力于建设伟大的社会主义祖国”；载《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第33至34页。

⁴ 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第252页。

⁵ 周恩来：“我们各民族要建设社会主义的现代化国家。建设这样的祖国，就是我们各族人民团结的共同基础。我们反对两种民族主义——大汉族主义和地方民族主义的共同目的，就是建设社会主义的祖国大家庭，建设一个具有现代工业、现代农业的社会主义国家”；载《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社，1984年，第248页。



因此,从社会主义、大家庭这两个在新中国民族事务处理的相关宪法性文件和政治家的讲话中频频出现的关键词出发,我们或许能对民族区域自治制度这一我国解决民族问题的基本政治制度的制度价值导向、原初宪法涵义和运行基本原则有着一个相对客观的评价和妥帖的理解。可以说,缔造一个社会主义的中华民族大家庭是民族区域自治制度区别于中国古代羁縻制度的质的规定性,更是民族区域自治制度所必须承担起的促进国家建设、民族复兴的政治使命。

二、社会主义:民族区域自治制度区别于古代羁縻制度的质的规定性

“几千年来,历代中央政权经略民族地区,大都是在实现政治统一的前提下,实行有别于内地的治理体制,秦汉的属邦属国、唐的羁縻州府、元明清的土司,莫不如此。但这些制度,正如毛泽东同志所说,是“‘老办法’,实质是‘怀柔羁縻’……我们党发明在单一制的国家体制下,实行民族区域自治这个‘新办法’,既保证了国家的集中统一,又实现了各民族当家作主。”¹那么,民族区域自治制度这个“新办法”和古代“怀柔羁縻”制度的“老办法”的本质区别究竟是什么?笔者以为,是社会主义构成了民族区域自治制度与古代羁縻制度的本质区别。²换句话说,社会主义是民族区域自治制度的质的规定性的体现。社会主义,强调人民民主,强调各族群众当家作主;而古代羁縻制度,依赖于部分边疆民族上层人士,因此,必然只能因俗而治。社会主义制度,强调民族平等、公民平等;而古代羁縻制度,边疆民族上层人士和普通民众是不可能平等的,甚至普通民众很大程度上对上层人士有着人身依附关系。社会主义,保护公民的宗教信仰自由同时坚持政教分离,而在部分边疆民族地区,在少数民族地区民主改革和宗教改革之前,还存在着政教合一的政治、经济制度。社会主义与“怀柔羁縻”的治理模式无法相提并论的,也必然会进一步增强整个中华民族共同体的巩固和凝聚程度。因此,我们理解和把握民族区域自治制度必须把握好其社会主义的本质属性,而不是简单地理解为一种差异化政治安排或者优惠待遇,否则,其和古代羁縻制度就没有任何区别。

社会主义作为民族区域自治制度的本质属性也可以从当时《五四宪法》制宪者们的原旨阐述中得到印证。1954年9月15日,在刘少奇代表宪法起草委员会向第一届全国人民代表大会第一次会议所做的宪法草案报告上,从国家性质、过渡到社会主义社会的步骤、我国人民民主的政治制度和人民的权利和义务、民族区域自治等四个方面对宪法草案的基本内容作的全面说明,是我们理解《五四宪法》中相关制度涵义的权威文献。³刘少奇对于宪法草案的说明,明确指出:民

¹ 参见国家民族事务委员会:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,北京:民族出版社,2015年,第72页。

² “社会主义”概念,被视为是人类思想史上最难理解的词语之一,有学者认为当代关于社会主义的概念估计在500种以上,也有学者主张社会主义属于一个多层次的概念,详见王磊:《21世纪以来国内“社会主义”概念研究述评》,《社会主义研究》2017年第2期中的梳理。本文中对于社会主义概念的使用,主要旨在揭示民族区域自治制度与古代羁縻制度在制度价值目标、具体制度设计差异等方面的本质区别。因此,在社会主义概念的运用方面,既着眼于具体的社会制度,如人民民主政治、社会主义经济制度、文化制度等;又意在彰显社会主义在制度目标或者价值观方面的独特性,如强调人民民主、平等、社会命运共同体的维度。新中国以社会主义立国,社会主义,实现了边疆少数民族地区人民权利保障的质的飞跃,同时也为经历了近代屈辱苦难的统一多民族国家提供了组织起来的基本制度框架、组织体系、核心领导力量与制度愿景,促进了统一多民族国家的国家建设,这段历史,是我们在思考民族区域自治制度时不能忘记的初心。而民族区域自治制度之所以能够解决多民族国家族群关系与国家建设的世界性难题,其制度秘诀,或许恰在于社会主义这一我国根本制度。

³ 在报告中,刘少奇回溯了“中华人民共和国成立以来,已经废除了民族压迫制度,建立了国内各民族平等友爱互助的新关系,各少数民族地区的政治、经济和文化事业开始逐步发展,人民生活开始逐步改善。我国已经成为自由平等的民族大家庭”的历史,指出“宪法草案总结了这方面的经验,对于民族区域自治,对于各少数民族的政治、经济和文化建设,作了比共同纲领更进一步的规定……我们的国家是工人阶级领导的人民民主国家,并且正向着建成社会主义社会的目标前进,所以我们的国家能够用彻底的民主主义和民族平等的精神来解决民族问题……宪法草案把我们国家在民族问题上所遵守的人民民主主义和社会主义的原则以及根据这种原则所应当采取的具体措施,用法律的形式肯定下来了”;引自《建国以来刘少奇文稿》第六册,北京:中

族区域自治制度作为我国在解决民族问题时所采取的宪法制度安排，所遵守的是“人民民主主义和社会主义的原则”，是“根据这种原则所应当采取的具体措施”。¹“建设社会主义社会，这是我国国内各民族的共同目标。只有社会主义才能保证每一个民族都能在经济和文化上有高度的发展。我们的国家是有责任帮助国内每一个民族逐步走上这条幸福的大道的”²，但是各民族有不同的历史条件，当时经济社会发展水平也存在很大的差异，也正因为如此，宪法序言中才就少数民族地区的社会主义改造进行了专门规定。³宪法是对一国根本政治纲领和社会、经济、文化制度、公民基本权利的全方位载明，而非就某一具体领域具体制度进行规定；刘少奇在对民族区域自治制度的制宪原旨用了相当长的篇幅进行说明，既体现了制宪者对于民族事务和民族区域自治制度的重视，也旨在强调：社会主义是民族区域自治制度的质的规定性，少数民族地区只有经过了民主改革、宗教改革等社会主义改造进程，广大少数民族公民才真正享受到了宪法所赋予的各项基本权利，民族自治机关才真正得以行使自治权，民族区域自治制度也才真正得以奠基。

1. 谁之自治？人民当家作主还是少数上层人士的特权？

我国是一个统一的多民族国家，从夏代开始即建有比较完备的民族事务管理机构，在民族事务管理方面也积累了丰富的经验：“历代王朝在民族聚居地区均采取了有别于内地的行政建制……与此建制相应的是带有羁縻性质、因俗而治、以夷治夷为特征的民族事务管理制度……羁縻政权，在政治、经济上都享有较高的自主性。它承认原来的社会制度，利用原来的土长豪酋，由王朝册封任命，以达到统治的目的。少数民族的统治者，在一定条件、一定程度上可以被看作是民族利益和要求的代表者。”⁴

这种大一统之下根据边疆民族地区特殊社会结构而采取的因俗而治的治理模式，常被有论者称之为民族区域自治制度的古典渊源；而民族区域自治制度在施行时也的确比较注意团结少数民族上层人士、尽量争取他们的支持，对其进行耐心的争取工作、给予他们比较高的生活待遇、在进行工作时注意与其协商、并选择了一部分靠近中国共产党而又与群众有联系的较为进步的人士加入到各级政府工作部门中。⁵但我们必须清醒的认识到，我们的统一战线前提是建立在这些少数民族上层人士认同社会主义、认同伟大祖国的基础之上；我们的国家，是人民民主的社会主义国家；我们的民族区域自治权的行使主体，是广大少数民族群众；一点，在我国第一个省级自治区——内蒙古自治区人民政府的成立过程中，就得到了强调。

⁶ 在1952年为民族自治地方建立和自治机关成立提供基本实施准则的《民族区域自治实施纲要》

央文献出版社，2008年，第386至387页。

¹ 《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，引自《建国以来刘少奇文稿》第六册，北京：中央文献出版社，2008年，第387页。

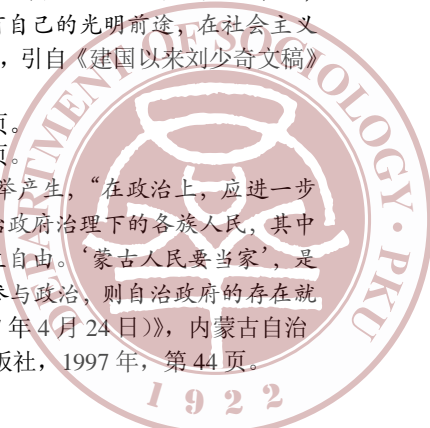
² 《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，引自《建国以来刘少奇文稿》第六册，北京：中央文献出版社，2008年，第389至390页。

³ “社会主义改造，在少数民族地区，可以用更多的时间和更和缓的方式逐步地去实现。现在还没有完成民主改革的少数民族地区，今后也可以用某种和缓的方式完成民主改革，然后逐步过渡到社会主义。在我们国家内，在各少数民族中，任何人只要拥护人民民主制度，团结在祖国大家庭里，就都有自己的光明前途，在社会主义社会中都自己的出路，这是一定的”；《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，引自《建国以来刘少奇文稿》第六册，北京：中央文献出版社，2008年，第390至391页。

⁴ 邹敏：《论民族区域自治的源与流》，北京：中央民族大学，2009年，第43-44页。

⁵ 李洪列：《当代中国民族工作》，北京：当代中国出版社，1993年，第327-328页。

⁶ “团结各个阶层、充分发扬民主”、废除王公世袭制、实行民主选举、旗长由选举产生，“在政治上，应进一步发扬民主、过去各级政权未改造或改造不彻底的、应使之重新改造，以期在自治政府治理下的各族人民，其中包括着长期受压迫的妇女，均得享有平等地位、选举权、被选举权及充分的民主自由。‘蒙古人民要当家’，是什么样的人民来当家？首先是农民、牧民和青年知识分子……没有他们的积极参与政治，则自治政府的存在就失去了广大的基础”；见《云泽在内蒙古人民代表会议上的政治报告提纲（1947年4月24日）》，内蒙古自治区档案馆编：《中国第一个民族自治区诞生档案史料选编》，呼和浩特：远方出版社，1997年，第44页。



中，人民、民主集中制、人民代表大会制同样是作为核心词汇。¹ 新中国成立后，为确保广大少数民族公民能够享有宪法赋予的政治、经济、文化权利，中央派出访问团深入到边疆民族地区访问，动员各族群众以国家主人翁的状态加入到社会主义现代化国家的建设大潮之中，开展民族识别，积极培养少数民族干部，建立起各族人民当家作主的自治地方与自治机关。在西藏，旧的僧侣贵族专制政权覆灭后，在旧的政教合一体制下永无政治地位的农奴，通过民主改革，享有了参与国家政治事务管理的权力，穿着新衣、成群结队、兴高采烈地走向投票站，投下自己庄严的一票，建立起各级人民政权，真正实现了当家作主。因此，人民当家作主还是依靠部分上层人士的间接治理是民族区域自治制度与古代羁縻制度在自治主体方面的本质区别，也是民族区域自治制度的社会主义属性的重要体现。

2. 平等：少数民族公民当家作主、行使自治权的前提

民族平等和作为人民一份子的各族人民的平等是社会主义的必然要求，也是民族区域自治制度中广大少数民族公民有可能当家作主、行使自治权的前提条件。因此，上世纪 50、60 年代，在广袤的边疆民族地区，通过民主改革和宗教改革，废除了压在少数民族公民身上的封建剥削制度，使其获得平等的政治主体地位，可谓是民族区域自治制度得以奠基的关键所在。如果没有少数民族地区的民主改革与宗教改革，少数民族地区仍然继续着原有的政治、经济制度，仍然只是部分上层人士的“自治”，而非广大少数民族公民的自治。

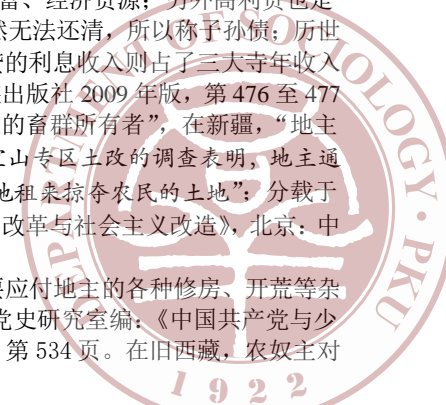
中国古代的羁縻制度，给予少数民族地方的部分上层首领或者头人以一定的自主管理本地方事务的权力，在这种所谓的“自治”政治安排中，“自治权”实际上只是部分上层首领或者头人的专利，广大少数民族群众并无任何权利。在少数民族地区民主改革之前，无论是西藏地区的僧侣贵族专制的政教合一体制，还是四川凉山地区的彝族“家支奴隶制度”，抑或是西南、西北等地少数民族地区的土司制度，广大少数民族群众都处于在政治上无权，在经济上被剥削，在人身关系上则依附于地主、牧场主、领主、头人、土司等统治阶层的状态，实际上并不能享受到宪法和法律所赋予的作为一名公民应当享有的各项基本权利，更谈不上当家作主、行使自治权。² 如在经济方面，土地、牧场等生产资源大量集中在地主、牧场主、贵族手中，苛捐杂税层出不穷，无休无止的“子孙债”式高利贷盛行³；在人身关系方面，广大少数民族群众因为缺乏生产资料，不得不依附于农奴主、牧场主和王公贵族们，虽然依附程度各地所有差异。⁴ 可以说，少数民族

¹ 其中第三条规定“各民族自治区人民管理本民族内部事务”，第十条规定“各民族自治区的自治机关，即各民族自治区人民的政权机关”，第十一条规定“各民族自治区自治机关的建立，应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则”；分载于金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第469页、第471页。

² 最典型的即旧西藏有机会参与政治、社会事务管理的注定了少数僧侣和几十个贵族家族，参见毕达克：《西藏的贵族和政府》，沈卫荣、宋黎明译，北京：中国藏学出版社，2008年，第17页。正是因为西藏地方政权实际上是在一个范围极小的僧、俗农奴主阶层流动，所以毕达克在该书中重点分析的仅是6个亚谿家族（即前达赖喇嘛家族）：朗顿家族、彭康家族、宇妥家族、桑珠颇章家族、（早期）拉鲁家族、（后期）拉鲁家族；5个第本家族（最高层贵族）：噶锡家族、吞家族、朵喀家族、帕拉家族。

³ 在旧西藏，占西藏人口仅仅5%的三大领主更是几乎占据了西藏所有的社会财富、经济资源；另外高利贷也是压在西藏人民身上的一座大山，有的高利贷利率高达几十倍，到子孙手上仍然无法还清，所以称子孙债；历世达赖喇嘛设有专门将自己“供养”收入放贷的佐布、佐穹两个机构；而高利贷的利息收入则占了三大寺年收入的25%至30%；见王贵、喜饶尼玛、唐家卫：《西藏历史地位辩》，北京：民族出版社2009年版，第476至477页。而在蒙区，“封建王公、牧主和少数上层喇嘛强占了大片牧场，成为最大的畜群所有者”，在新疆，“地主人均所占耕地，是贫农人均占地的近14倍、是雇农的40倍”；在广西，“据宜山专区土改的调查表明，地主通过勒斗利、硬利、过街利、抵押利、卖青苗等各种高利贷剥削和高达70%的地租掠夺农民的土地”；分载于中共内蒙古自治区委员会党史研究室编：《中国共产党与少数民族地区的民主改革与社会主义改造》，北京：中共党史出版社2001年版，第502、534、602页。

⁴ 在南疆农村，农奴被迫无偿为地主耕种“份地”以外的大部分所留土地，还要应付地主的各种修房、开荒等杂役，甚至被任意掠夺财产与妻女、刑讯毒打，详见中共内蒙古自治区委员会党史研究室编：《中国共产党与少数民族地区的民主改革与社会主义改造》，北京：中共党史出版社，2001年，第534页。在旧西藏，农奴主对



地区这种混杂的政治、经济、社会体制，显然不符合新中国以社会主义立国的宗旨，也严重阻碍了少数民族地区的经济、社会发展，与我国社会主义国家制度的整体安排也极不协调，¹ 广大少数民族公民此时实际上并未感受到作为社会主义的中华民族大家庭一份子的制度优势。因此，对少数民族地区旧有的政治、经济、社会制度进行改革，废除领主、土司、僧侣贵族们的政治特权、解除他们对于少数民族公民身桎梏，废除封建农奴主经济的土地剥削制度、分给广大少数民族公民的生产生活资料，从而使广大少数民族公民获得摆脱阶级压迫、获得人身解放、走上共同建设伟大祖国的社会主义道路，是新中国基于以社会主义立国的立国宗旨所必须完成的历史任务，是对广大少数民族公民需要享有作为中华人民共和国公民而平等享有的各项宪法权利的必然回应。

正是在这个意义上，民族区域自治制度的真正奠基，除了民族识别、民族干部培养、民族自治地方的建立等民族区域自治制度奠基必备的政治措施，其最核心的一环，恰恰在于少数民族地区民主改革。正是有了少数民族地区民主改革，才真正确保了广大少数民族公民作为社会主义大家庭平等成员的政治地位的获得而非古代羁縻制度下阶级压迫的被动承受者，确保了民族干部作为为各族人民群众服务的人民公仆而非古代羁縻制度下民族地区政治、经济特权的享有者，以及民族自治机关作为少数民族公民自我管理本民族内部事务当家作主的机关而非古代羁縻制度下治边机构的社会主义属性。

3、政教分离：宗教制度封建性的剥离与社会主义政治体系的统一

作为人类社会发展到一定阶段的一种历史现象，宗教具有长期性、复杂性、群众性的特征，在社会主义社会，宗教仍将长期存在，建设社会主义现代化国家，也面临着宗教如何同社会主义相适应的问题。中国共产党历来重视宗教工作，注重保障宗教信仰自由，同时也注意争取、团结宗教爱国人士。如周恩来在谈到在宗教信仰与社会主义建设的关系时所指出的那样，“不管是无神论者，还是有神论者，不管是唯物论者，还是唯心论者，大家一样地能够拥护社会主义制度”²，也就是说，信仰宗教与否，并不影响参与到社会主义现代化建设之中，广大宗教信众，同样是社会主义的中华民族大家庭中的一员；而宗教信仰自由作为一项公民的基本权利，在《共同纲领》、《五四宪法》中也均得到了体现；甚至出于团结宗教爱国人士、维护边疆稳定的考虑，对宗教爱国人士给予比较高的政治地位、在处理边疆民族事务的时候也征询他们的意见。³

但是，宗教信众可以积极投身到社会主义现代化建设之中，宗教信仰自由得到宪法的保障，宗教爱国人士得到重视与尊重，并不等于部分边疆民族地区存在于宗教制度之中的封建特权和封建剥削制度也同样与社会主义政治体系相一致。相反，这些封建特权和封建剥削制度不但极大地阻碍了边疆民族地区的社会经济发展，对广大信众也造成了极大的人身禁锢、经济负担与个人权利侵害；其中最典型的即是宗教寺庙占有了大量生产资料、商业资本，对广大信众进行各种盘剥，使得广大信众处于赤贫状态。⁴ 这种存在于宗教中的封建特权制度，除了给广大信众带来严酷的

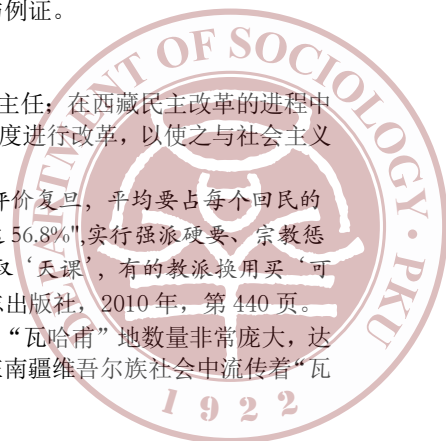
农奴掌有生死婚嫁大权，农奴可以被买卖、赠送、转让或交换，可以被滥施酷刑，根本谈不上所谓的人身自由和人格尊严，更遑论其他政治、经济、文化权利的享有；具体可参见西藏社会历史调查资料丛刊编辑组：《藏族社会历史调查》（民族出版社2009年版）（一）至（六）中的各种详实数据与例证。

¹ 常安：《统一多民族国家的宪制建构》，《现代法学》2012年第2期，第48页。

² 《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社，1984年，第267页。

³ 如西藏自治区筹委会成立时，十四世达赖、十世班禅分别担任筹委会主任与副主任；在西藏民主改革的进程中也对西藏上层僧俗人士保持了极大的耐心，期待他们主动对旧的政治、经济制度进行改革，以使之与社会主义制度相适应。

⁴ 如根据当时有关部门的调查，“固原回族自治区和临夏回族自治区这两个州的评价复旦，平均要占每个回民的全年收入的30%以上，其中有的乡、社（例如固原回族自治区的沙沟社）竟达56.8%”，实行强派硬要、宗教惩罚等手段，威胁群众缴纳名目繁多的七帖，“在西北地区，还以摊派的方式收取‘天课’，有的教派还用买‘可凡布’、‘赎罪券’等方式勒索教民”；见宁夏通志（民族宗教卷），北京：方志出版社，2010年，第440页。在新疆，宗教当时仍然在社会经济体系中居于重要地位，有的宗教机构占有的“瓦哈甫”地数量非常庞大，达几千余亩之多，农民在政治上、经济上遭受着宗教主的残酷压迫，以至于当时在南疆维吾尔族社会中流传着“瓦



经济剥削，对当地的政治、政治、司法运行也产生重要影响，甚至在一些地区直接呈现为宗教与政治、行政、司法合一的政教合一体制¹，实际上已严重影响到社会主义国家的政治、法律体系的统一性，也不利于广大信众的政治、经济、文化权利的保障从而不符合社会主义的立国宗旨。这种政教合一体制本身，并不符合宗教信仰自由中宗教多元、宗教平等的基本要求。封建性、剥削性的宗教制度，也不是宗教信仰自由的体现，而是借宗教之名，行剥削信众、干预政治之实。只有通过政教分离，强调宗教不得干预政治、教育、与司法，广大信教群众的人身权利、经济平等权、受教育权等各项基本权利才能真正得以落实；宗教信仰自由这一宪法基本权利也才能真正回归其个人信仰选择的属性，²各个宗教、教派也才能有一个平等多元的发展空间。³而也只有对宗教制度中的存在的剥削性、封建性因素进行改革、剥离，广大信教群众也才能真正翻身解放，整个社会主义国家的政治体系也由此才得以统一。

新中国坚持保障公民的宗教信仰自由，但也坚持政教分离的宪法基本原则，同时必须捍卫社会主义政治制度的内在统一。因此，必须通过改革，剔除旧的宗教制度内部所具有的封建性、剥削性因素，以使之符合社会主义的立国宗旨，实现国家政治、法律体制的统一性。1958年8月，在各地进行土地改革与社会主义改造的基础上，中共中央统战部就宗教制度改革发布意见，强调要“使宗教还原为个人的思想信仰问题，真正实现宗教信仰自由，既有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由”，为此，就要贯彻实现以下几项原则：民族和宗教分开，宗教信仰和宗教制度分开，宗教和生活习惯分开，宗教和行政分开，宗教和教育分开，党内外分开。⁴1958年12月，中共中央批转国家民委党组《关于当前伊斯兰教喇嘛教工作问题的报告》，就宗教改革的具体内容做了具体规定，宗教的封建政治、经济、司法特权被废除，宗教回归个人信仰自由的选择维度，向着与社会主义相适应的道路上迈出了关键的一步。⁵

4、亲密合作、团结互助，建立社会主义新型民族关系

“马克思、恩格斯指出，在以私有制为基础的阶级社会中，不可能有真正的民族平等和民族团结。我国历代统治者采取怀柔政策，是以维护其统治地位为前提的，其历史局限性也是显而

哈甫田、瓦哈甫田、买的时候花了钱，种上一辈子，租粮一年又一年”的歌谣，来表达他们对瓦哈甫这种表面上半公半私的超阶级的土地制度但实际上是一种典型的宗教封建主经济制度的愤慨。参见《中国新疆地区伊斯兰教史》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2000年，第367-368页。

¹ 如在旧西藏，噶厦官员组成基本上采取了僧、俗并用的原则，僧官地位更高。遍布西藏的格鲁派寺院，有自己的武装力量和执法机构，有大大小小的母寺子寺形成严密的教团系统，还拥有自己的庄园和属民，具有高度的司法权，“格鲁派的寺院绝不是单纯的宗教场所，而是一个具有行政、民政、军事、司法、经济管理职能的独特的政府机构”，见王献军：《西藏政教合一制研究》，北京：兰州大学出版社，2004年，第79页。在新疆，虽然经过清政府对新疆行政管理体制、经济管理制度、司法制度的一系列改革，以及民国时期新疆地方政权的相关改革，伊斯兰教权与当地政权已基本分离，但即使在新疆建省之后以及民国时期，宗教法庭仍然在南疆大量存在，并享有一系列的政治和司法特权。宗教插手当地行政、司法、教育等情况也普遍存在。

² 常安：《规范、结构与历史：现行宪法宗教条款的全面解读》，《原道》第31辑，第28页，新星出版社2016年版。

³ 实际上，当时宗教界上层的有识之士，也认识到了这一点，如帕巴拉·格朗多杰活佛在西藏自治区筹委会第二次全体委员会议上，就指出：寺庙中一切压榨僧俗人民的封建制度和各种特权，却一定要全部废除。这些坏制度，与宗教信仰自由政策是相违背的，也是违反国家宪法的，不改掉这种制度，不仅阻碍西藏人民的彻底解放，对宗教也无一粟之利，而害处却如大山。见罗广武编著：《新中国宗教工作大事概览：1949-1999》，北京：华文出版社，2001年，第200页。

⁴ 罗广武编著：《新中国宗教工作大事概览：1949-1999》，北京：华文出版社，2001年，第175-176页。

⁵ 这次宗教制度民主改革，也存在一些问题，如受当时“左”思潮的影响、打击面扩大，但诚如江泽民同志所强调的，“我国过去进行的宗教制度改革，在天主教、基督教方面革掉帝国主义的操纵和控制，实行独立自主、自办教会；在佛教和伊斯兰教方面革掉封建剥削和压迫制度，是完全必要的和正确的，使我国宗教界迈出了与社会主义社会相适应的重要一步。宗教界应当在这个基础上，适应社会主义现代化建设的新形势新任务，继续前进，而不能倒退”。见《高度重视民族工作和宗教工作》（1993年11月7日），载于《新时期宗教工作文献选编》，北京：宗教文化出版社，1995年，第250、254页。

易见的”。¹中国古代的怀柔羁縻制度、在促进边疆民族地区对于中央政府的向心力提升、维护国家统一方面起过重要作用。但是，这一制度也具有明显的缺陷，享有“自治权”的实际上只是部分少数民族上层人士，且无论是少数民族地区上层人士还是中央政府的统治者的治理政策都是以维护其统治地位为前提。统治者为了维护自己的统治地位，自然不可能真正希望各族人民真正团结起来，而是采取所谓的“分其势而众建之”的治理模式。在这种治理模式下，各族人民的团结程度，显然是有历史局限性的。²

强调平等、团结、互助，是社会主义的必然要求，因为它是社会主义制度区别于奴隶制、封建制、资本主义制度的重要体现，在民族事务处理上也是如此。早在国内革命时期，中国共产党就十分注意与少数民族的团结；在抗战期间整个中华民族面临民族危亡的关键时刻，更是将“团结各民族为一体”作为党的任务。³在作为新中国建国大纲的《共同纲领》的第一条，即明确指出中华人民共和国“实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政”，⁴第五十条强调“中华人民共和国地内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”。⁵当时党和国家领导人也把民族团结当做我国各族人民的生命线，在处理少数民族地区民主改革时间安排、西南地区民族工作等具体民族事务时，均强调“团结少数民族很重要”⁶、“现在我们民族工作的中心任务是搞好团结”⁷。

可以说，新中国的成立开辟了中国各民族紧密团结在一起、共同建设社会主义现代化国家的新纪元，“人民五亿不团结”的局面一去不复返。“万方乐奏有于阗”的盛况描绘，正是这种友爱合作、团结互助的社会主义新型民族关系的真正写照。

三、中华民族大家庭：民族区域自治制度奠基历程中的制度依归

无论是《共同纲领》中“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”的制度愿景表述，还是《五四宪法》中“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”的制度事实确认，都足以说明，民族区域自治制度的制度依归恰在于缔造、巩固这个社会主义的中华民族大家庭。新中国成立前后，中国共产党根据我国实际，经过深入研究，决定采取民族区域自治制度作为解决中国民族问题、建设社会主义的中华民族共同体的宪制安排；其后，又通过了民族识别、民族干部培养、民族自治机关建设、民族地区民主改革和宗教改革等一系列政治措施，使民族区域自治制度得以真正奠基，实现了各族人民的翻身解放与当家作主，实现了从清末以来中国这样一个

¹ 参见国家民族事务委员会：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社，2015年，第97页。

² 当然这也是受统治者治理能力和客观地理环境阻隔等因素的制约，因此强调因俗而治但又防止地方势力坐大。历代中央王朝奉行大一统的政治传统，各族人民在生活中也不断交往交流交融；但这种交往交流交融程度是有局限性的，尤其是中国最后一个王朝清朝，虽然其对于统一多民族国家的疆域夯实和族群确立奠定了坚实的基础，但其在边疆地区采取的封禁和区隔政策，在塑造了一个跨越内亚、东亚的多民族王朝的同时也限制了各民族之间的政治、经济、文化交流，也使得中国的边疆处于空虚状态，这无疑给当时虎视眈眈的沙俄、日本等新老殖民主义者以可趁之机。对于清朝政府的这种族类政治及其历史遗产，可参见熊芳亮《从大清到民国：中国民族理论政策的历史变迁（1644-1949）》一书中的具体分析。

³ 参见陈建棧：《激荡与互动：中国共产党民族团结思想的提出与清晰化》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2017年第2期。

⁴ 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第276页。

⁵ 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第286页。

⁶ 中共中央文献研究室编：《建国以来毛泽东文稿》第一册，北京：中央文献出版社，1987年，第399页。

⁷ 《邓小平文选》第一卷，北京：人民出版社，1993年，第164页。



多民族大国的国家建构的质的飞跃，¹ 更有力地促进和巩固了中华民族这个历史共同体、命运共同体、政治共同体。回溯当时制宪者们通过民族区域自治制度的宪制安排缔造、巩固社会主义中华民族大家庭的制宪原旨，回溯民族区域自治制度奠基历程中的体现的淋漓尽致的这种“中华民族大家庭”的制度依归，我们或许会对民族区域自治制度这一中国特色的解决民族问题的基本政治制度有着更为清晰的认识，进而也给予一种更为妥帖的理解与更为客观的评价。

这种“中华民族大家庭”的制度依归，根植于中华民族的先民们处于同一历史地理空间之下几千年来生产、生活、文化、经济相互交往交流交融的历史事实。这种“中华民族大家庭”的制度依归，还和几千年来中华民族始终追求团结统一、把统一视为“天地之常经古今之通义”的政治传统有关。² 正是有了大一统的制度和理念，中华各族人民才将中华大地视为一个整体，中华民族多元一体的格局在漫长的历史长河中也才得以形成、巩固并不断发展。这种“中华民族大家庭”的制度依归，是基于近代以来中国各族人民面对殖民主义者的侵略携起手来、共抗外辱、团结一心、保家卫国的共同经历使然。这种“中华民族大家庭”的制度依归，更是中国各族人民在中国共产党领导下共同参加革命斗争、建立人民共和国的革命斗争进程中的必然道路选择：“我国各民族的密切联系，在革命战争中就建立起来了……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。因此，解放后我们采取的是适合我国情况的有利于民族合作的民族区域自治制度”。³

因此，在新中国成立前后，不管采取一种什么样的民族事务处理模式，其制度依归只能是继续巩固、凝聚中华民族这个经过了几千年漫长发展历史和近代以来血与火的反帝反封建斗争的历史共同体、命运共同体、革命共同体。民族区域自治制度，正是这样一种将各族人民团结、组织起来，共同建设“独立民主和平统一富强的新中国”的民族事务宪制安排，⁴民族区域自治制度的宪制意义，也正在于以国家宪法、法律制度规定的形式，将社会主义的中华民族大家庭形塑为政治共同体、法律共同体。民族区域自治制度，通过这样一种给予各民族平等的政治地位、自主管理本民族内部事务的自治权的宪制安排，将各族人民团结起来，加入到建设社会主义现代化国家的队伍之中；通过自治地方和自治机关的建立，实现国家政权组织和治理体系的统一；通过各种措施提升少数民族的地位，维护少数民族的权益，构建平等、团结、互助的社会主义新型民族关系，实现民族和睦、边疆安定；通过促进少数民族地区的发展，缩小少数民族地区与内地的发展水平差距，⁵使少数民族群众享受到社会主义国家现代化建设的成果，进而增强对于社会主义国家、对于中华民族大家庭的向心力和认同感。站在历史的视野和政治的高度，我们可以客观的讲，新中国成立初期采取的民族区域自治制度这样一种宪制安排，有效地促进了中国这样一个统一多民族国家的国家建构，也进一步巩固和凝聚了社会主义的中华民族大家庭。

在民族区域自治制度的奠基历程中，这种巩固和凝聚“中华民族大家庭”的制度依归也体现的淋漓尽致。因为以巩固和凝聚“中华民族大家庭”为制度依归，所以必须强调大家庭成员之间的平等、团结、互助，维护大家庭这个政治共同体的统一与不可分离，必须加强大家庭成员之间的沟通、争取人心，凝聚各成员对于大家庭的向心力和认同感；必须让大家庭各成员之前确立一种共同发展、共同建设社会主义现代化国家的紧密联系和彼此认同；必须在大家庭内部事务处理

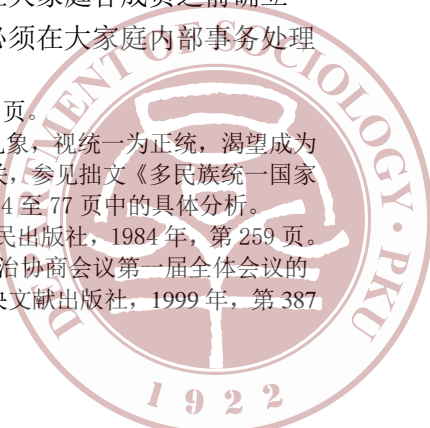
¹ 常安：《统一多民族国家的宪制建构》，《现代法学》2012年第2期，第55至56页。

² 无论是哪个民族建立的政权，都以统一天下、承继中华正朔为己任，视割据为乱象，视统一为正统，渴望成为天下共主，中华民族历史上的几次民族大融合，均和这种大一统的政治传统有关，参见拙文《多民族统一国家的法政思想源流》，《石河子大学学报（哲学社会科学版）》2014年第2期，第74至77页中的具体分析。

³ 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，载于《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社，1984年，第259页。

⁴ 《中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言》，该宣言由毛泽东受中国人民政治协商会议第一届全体会议的委托起草。见中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第387页。

⁵ 周平：《中国民族政策价值取向分析》，《当代世界与社会主义》2010年第2期。



方面，强调商量办事、综合权衡，以有利于大家庭成员的发展和大家庭作为一个共同体的巩固为要旨。

1、团结、统一，不可分离

作为新中国的临时宪法和建国大纲，《共同纲领》对于民族事务处理的基本准则、民族区域自治制度的制度依归开宗明义：“中华人民共和国地内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”（第五十条）。¹ 建立平等、团结、互助的新型民族关系，“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”，这正是新中国处理民族事务的基本准则，也是民族区域自治制度实施必须遵循的制度依归。为了实现这个制度依归，我们必须反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，因为他们不愿意看到中华民族大家庭这样一个政治共同体的发展、壮大；同时，还要反对大民族主义和狭隘民族主义者两种倾向和行为，因为他们会对中华民族大家庭这个政治共同体的巩固和凝聚造成离心和不稳定的因素，对于“民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”更是必须坚决禁止，因为我们是一个社会主义的中华民族大家庭，各族人民群众都是这个大家庭的成员，都必须有巩固和凝聚这个大家庭的主人翁意识。

为了将《共同纲领》中关于民族区域自治的规定进一步具体化，加快建立民族自治地方、民族自治机关的进程，1952年2月22日，政务院第125次政务会议正式通过了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，并于同年8月8日中央人民政府会议上得以批准。《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》（以下简称《纲要》）对自治区、自治机关、自治权利、自治区同上级人民政府的关系等内容均做出了明确规定。《纲要》第二条规定：“各族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导”；第十一条规定：“各族自治区自治机关的建立，应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则”；²第十七条规定：“各族自治区自治机关得采用适当措施，以培养热爱祖国的、与当地人民有密切联系的民族干部”；³第二十三条规定：“各族自治区自治机关在中央人民政府和上级人民政府法令所规定的范围内，依其自治权限，得制定本自治区单行法规，层报上两级人民政府核准”。⁴上述规定，都足以说明，民族区域自治地方，是我国领土神圣不可分离的一部分；民族自治机关，是我们社会主义国家机关体系的有机组成部分，同时也必须遵循民主集中制、人民代表大会制等国家机关的组织和活动准则。在《纲要》的第二十九条，更是专门强调，“各族自治区自治机关须教育和引导自治区内人民与全国各民族实行团结互助，爱护各民族友爱合作的大家庭——中华人民共和国”。⁵考虑到《纲要》的制定本身，就是为了给民族自治地方的设置、民族自治机关的建立提供操作指南，让民族区域自治制度这一宪制安排得以生根、奠基，民族区域自治制度的这种巩固、凝聚“中华民族大家庭”的制度依归可以说是体现得淋漓尽致。

民族区域自治，是统一与自治的结合，是民族因素与区域因素的结合。我国是个统一的多民族国家，各民族在长期的历史交往交流交融进程中形成了“大杂居、小聚居”的居住格局，民族自治地方也不例外。同时，《共同纲领》和《纲要》中也明确规定了各民族都享有平等的权利和义务，要互相尊重彼此的语言文字和风俗习惯，要共同爱护各民族团结友爱的大家庭。因此，在民族自治区的名称中冠以某一民族的名称，并不意味着这个自治是某个民族独享的自治、这个民

¹ 中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，1999年，第286页。

² 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第469页。

³ 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第471页。

⁴ 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第473页。

⁵ 金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学，2006年，第473页。



族自治地方是某个民族独有的地方（因为这也不符合民族平等、公民平等的社会主义立国宗旨），而是意味着要这个民族在维护国家统一、民族团结方面担负起更大的责任。我们以新疆维吾尔自治区的名称确定过程为例，中央一再强调，新疆实行民族区域自治，称“新疆维吾尔自治区”，“有利于我们团结维吾尔族，并能加强维吾尔族团结其他各民族的责任”；“维吾尔族是新疆地区的大民族，在实行民族区域自治后，应该更加注意照顾其他少数民族，以利进一步增强新疆各民族的团结，进一步发展新疆各民族的政治、经济和文化事业。”¹这种对于团结、责任的强调，是党和国家实行民族区域自治、培养民族干部的优良传统的体现，是民族地区的干部作为中华民族先锋队成员的一种政治担当，²这在2014年召开的中央民族工作会议上也得到了再次重申。³

2、深入基层、争取人心

作为一个大家庭，需要摸清这个大家庭的家底。这个大家庭要持续巩固，需要加强大家庭成员对于其作为大家庭一分子的向心力和认同感。注重调查研究、没有调查就没有发言权，是我们党优良的工作作风。“从群众中来，到群众中去”，则是我们党获得革命胜利的三大政治法宝之一。新中国成立初期，中央人民政府派出四个访问团分赴西南、西北、中南和东北、内蒙古的民族地区进行访问；这些访问团由民委、文教委、卫生部、贸易部、青年团等不同单位的专家学者和工作人员组成，通过访问少数民族各界代表人士、召开民族联谊会和群众大会、举办民族干部培训班等方式，⁴深入到少数民族基层地区，向广大少数民族群众传达党中央、毛主席对他们的亲切关怀、宣传党和国家关于民族平等、民族团结的政治主张。在一些具备建立民族自治地方条件的地区，还协助当地培养民族干部、建立自治机关。除了派出代表团访问民族地区，还采取“人来人往”、“上来下去”的方式，中央和各地人民政府还分批组织一些边疆少数民族的上层人士和基层少数民族优秀代表来内地参观访问、让各族人民现场见证社会主义现代化建设所取得的光辉成就；邀请各民族的代表来北京参加国庆庆典等活动，展示各族人民同属中华民族大家庭其乐融融的氛围。

这种大规模的派出中央访问团深入民族基层地区、对民族地区进行摸清家底式的大规模长时间社会历史调查，是中国民族关系史上史无前例的创举，有力地增进了各族人民之间的相互了解，巩固了平等、团结、互助的社会主义新型民族关系。这些举措，也了解了广大民族地区社会、经济、文化等一手资料，进而为党和国家制定民族政策、推行民族区域自治制度提供了决策依据的同时，也使广大少数民族群众深切体会到了祖国大家庭的温暖，增强了广大少数民族群众对党和国家的认同感和向心力，以及其作为中华民族大家庭一份子的光荣与自豪。⁵这

¹ 参见《新疆分局关于新疆实行民族区域自治的名称问题的报告》和《中共中央对新疆分局关于新疆实行民族区域自治名称问题报告的批语》，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（一九四九—二零一零年）》，北京：中央文献出版社，2010年，第130、131页。

² 如曾经担任过内蒙古自治区主席的布赫就经常强调，“民族区域自治法规定少数民族自治区的政府首脑要由其实行自治的主体民族的代表担任。但这并不是说我是蒙古族的主席，我是内蒙古各族人民的主席，是为各民族人民服务的”；见夏莉娜采访：《布赫和他的父亲乌兰夫》，《中国民族》2014年第20期。

³ 2014年的中央民族工作会议对于民族区域自治的民族因素与区域因素的结合再次做了重申，并专门强调，“民族区域自治不是某个民族独享的自治，民族区域自治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去。”“自治区带了某个民族的‘帽子’，是要这个民族担负起维护国家统一、民族团结的更大责任，在自治地方，各民族享有平等的法律地位，共同建设各项事业。”见国家民族事务委员会：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社，2015年，第80、81页。

⁴ 常安：《统一多民族国家的宪制建构》，《现代法学》2012年第2期，第53页。

⁵ 例如，一九五一年八月，中央派出的中南访问团到广西三江慰问时，该县八区林溪乡亮寨村的侗族妇女将亲手织成的土布制成锦旗，赶了四五个昼夜，请访问团将锦旗带给毛主席。访问团离开时，他们用山歌唱到：“访问团来了我们高兴，舍不得你们走是实情，唱着山歌把访问团送，把侗家的情意带北京”，详见李洪烈等：《当代中国的民族工作》，当代中国出版社1993年版，第69页。在当年参加了中央政府赴民族地区访问团的费孝通等先生的回忆录中，也深情地记载了访问团与少数民族地区人民的深厚情谊以及少数民族地区人民对于国家政治制度的由衷认同，参见《兄弟民族在贵州》《看了民族歌舞》、《话说呼伦贝尔草原》，载于《费孝通民族研

些举措，贯彻党的群众路线的工作宗旨，深入到少数民族基层地区，了解少数民族群众的现实生活状况和要求当家作主、共同建设社会主义现代化国家的强烈愿望；改变了古代的羁縻制度之下中央政府通过少数民族地区的土司、领主、头人、宗教领袖等上层人士与各族人民群众进行沟通的局面，实现了中央政府与少数民族公民的直接联系与沟通，有力地增强了少数民族地区对于中央政府的向心力，更是清末以来中国国家建构的一种质的飞跃。

当然，从根本上来讲，少数民族群众对于中央政府、对于中华民族的认同的深化，还在于新中国成立后通过民主改革、宗教改革等政治措施，使得广大少数民族群众摆脱了原来压在自己身上的残酷剥削，享受到作为中华人民共和国宪法所规定的各项基本权利。民族区域自治制度是社会主义的政治制度，不是古代的羁縻制度，不是部分上层人士的自治，而是广大少数民族群众的当家做主、行使自治权。“北京的金山上光芒照四方，毛泽东思想哺育我们成长，翻身农奴斗志昂扬，建设社会主义的新西藏，颂歌献给毛主席，颂歌献给中国共产党”，¹正是翻身解放、当家做主的少数民族群众对中国共产党、对社会主义国家、对中华民族大家庭的认同的一种真实写照。

3、共同发展、共同建设社会主义

社会主义现代化的实现是整个中华民族大家庭的共同目标，每一个民族、每一个地区都不能少。因此，必须加大对少数民族地区经济、社会发展的支持力度，帮助少数民族地区提高社会、经济、文化、教育、科技水平，缩小少数民族地区和内地的差距。就像毛泽东主席在接见西藏致敬团时所强调，“共产党实行民族平等，不要压迫、剥削你们，而是要帮助你们，帮助你们发展人口、发展经济和文化。人民解放军进入西藏就是要执行帮助你们的政策。开始进去的时候不会有帮助，三四年之内也不可能有多多的帮助，但以后就能帮助你们的，那是一定的。如果共产党不能帮助你们发展人口、发展经济和文化，那共产党就没有什么用处。”²帮助少数民族地区的发展，这是社会主义立国宗旨的体现，是中国共产党作为中华民族先锋队的一种担当和责任感的体现，同样也是中华民族大家庭相亲相爱、和睦共处的家国伦理观的生动印证。

中央政府是这么说的，也是这么做的。即使在1951年至1959年这段西藏仍处于僧侣、贵族专制、农奴制经济形态的时期中，中央已经对西藏进行了大量的帮扶措施，1952年-1958年，中央对西藏财政补助为3.57亿元；修筑了康藏、青藏公路，建设了当雄机场，建立10余个工矿企业；在1955年专门下发《国务院关于帮助西藏地方进行建设事项的决定》，给予资金支持、派出技术人员、上马建设项目。在西藏通过民主改革建立民族区域自治制度之后，更是加大了对西藏经济建设的支持力度，加大财政补助、拨给大批无息农牧业贷款、专项经费资助较大建设项目、调拨各种工业农业物资、选调各级干部、专业技术人才、大专院校毕业生进藏，³以“建设社会主义的新西藏”。不单对西藏是这样，对于其他少数民族地区，国家也是不遗余力的扶持其经济、社会发展，派出科学、技术、教育人才、培养民族干部，加大资金和物资的投入。如在宁夏自治区筹备和建立的过程中，遇到的一个最为突出的问题就是人才奇缺。为此，自治区请求中央给予支援；中央根据宁夏各族人民的请求，决定从1958年起抽调一批劳动、科学技术人才支援自治区的建设工作。仅从1958年初到自治区成立前的十个月里，由中央及全国各地调到宁夏参加自治区建设的干部、职工就达七万多人。其他兄弟省市尽管建设任务很重，但也表现出了高度的集体主义风格，如上海市援建宁夏30多个工厂，浙江省动员30万青年支援宁夏建设，北京辽宁等地为宁夏培养了四千多名产业工人。⁴还处于比较落后的生产方式和经济状态的鄂温克族、拉祜族，以及居住在山区的苗族、瑶族等，在党和政府的帮助下，结束了刀耕火种的生产模式、下山

究文集》，北京：中央民族大学出版社，2006年。

¹ 藏族民歌：《北京的金山上》

² 《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第240页。

³ 详见靳薇：《西藏：援助与发展》，拉萨：西藏人民出版社，2010年，第45—47页。

⁴ 详见周苏海等：《宁夏回族自治区史略》，银川：宁夏人民出版社，1993年，第97—98页。



定居、生活质量、和生产水平有了显著提高，有的民族甚至是直接从原始社会末期的生产方式直接跨越到社会主义社会。而在援建的具体过程和交往空间中，少数民族公民学习到了先进的生产技能，各族人民之间，也结下了深厚的生活情谊。¹

“兄弟民族多数是处在经济、文化比较落后的状态……如果从为着建设强大的社会主义祖国的共同目标出发，就会想到那些落后状况是客观存在的事实，不是什么错误的倾向，而是经济、文化不发达的现象。应该去帮助各兄弟民族实现经济文化的发展……要在建设社会主义祖国的共同目标下，经过长期努力，发展全国各民族的经济、文化。”²为了建设社会主义祖国的共同目标，各族人民必须团结协作、共同发展。汉族也必须帮助少数民族的发展，以实现整个社会主义大家庭的共同目标：“汉族帮助少数民族是个光荣义务。因为汉族经济、文化等都比较占优势，在国内处于领导地位，譬如在一个家庭中老大哥帮助小兄弟读书成人，这难道不是义务么？……少数民族大多地处边疆，语言隔阂，我们不多多帮助，谁来帮助呢，这与帮助资本家不同，因为他们是兄弟民族。”³这种一个家庭、老大哥与小兄弟、兄弟民族的说法，是马克思主义者在民族事务方面强调平等、团结的体现，也带有中国传统政治文化中家-国政治伦理的痕迹，更表明了各族人民都是中华民族大家庭不可或缺的成员的政治现实。

4、商量办事、综合考量

因为各族人民同处于社会主义的中华民族大家庭，所以在大家庭内部事务处理方面，强调互相尊重、商量办事、综合权衡、妥善处理，以有利于大家庭成员的发展和大家庭作为一个共同体的巩固为要旨。就像毛泽东主席在接见西藏国庆观礼团、参观团代表的谈话中所指出的，“团结起来，按照各民族不同地区的不同情况进行工作。有些地方可以做的快一点，有些地方可以做的慢一点，不论做快做慢都要先商量好了再做，没有商量好不勉强做。商量好了，大多数人赞成了，就慢慢地去做。做好事也要商量着做。商量办事，这是共产党和国民党不同的地方”⁴。正是秉着这种商量办事的工作方式，中央在少数民族地区的民主改革中，采取慎重稳进的方式，和少数民族爱国人士进行友好协商，对少数民族爱国人士的财产采取赎买政策，确保了少数民族地区民主改革的顺利进行⁵。新中国成立后，针对部分少数民族地区不同民族之间、或者同一民族内部不同部落之间的一些延续上百年的历史遗留问题，如关于地界、草山、历史等方面的纠纷，均作了大量的调解工作。⁶这种努力，形象地说明了新中国的民族事务处理、乃至关于民族事务处理的基本宪制安排，都是旨在维护、巩固一个友爱合作、自由平等的社会主义的中华民族大家庭；

¹ 可参见刘明以喀什棉纺织厂为个案，对国企在型塑各民族交往交流空间、促进民族和睦、培养国家认同中所起作用的分析，见《生生不息：喀什棉纺织厂维汉劳工交往空间研究》，《开放时代》2015年第1期。

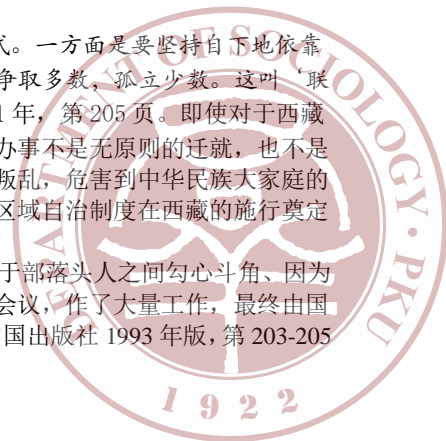
² 周恩来：《关于我国民族政策的几个问题》，《周恩来选集》（下），北京：人民出版社，1984年，第249-250页。

³ 李维汉：《在全国第七次统战工作会议上的发言》，《统一战线与民族问题》，北京：人民出版社，1981年，第200页，203页。

⁴ 《接见西藏国庆观礼团、参观团代表的谈话（一九五三年十月十八日）》，中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会、中国藏学研究中心编：《毛泽东西藏工作文选》，北京：中央文献出版社、中央藏学出版社，2001年，第101页。

⁵ 用李维汉的话说就是，“和平改革是自下而上、自上而下相结合的统一战线方式。一方面是要坚持自下地依靠群众，组织与发动群众，必要时还要武装群众；但同时应当与上层层层协商，争取多数，孤立少数。这叫‘联合封建，消灭封建’”；参见《统一战线与民族问题》，北京：人民出版社，1981年，第205页。即使对于西藏僧侣贵族集团，也保持了极大的耐心，希望其主动进行改革；但是，这种商量办事不是无原则的迁就，也不是对广大西藏人民要求改革意愿的置之不理；当西藏地区少数上层分子悍然发动叛乱，危害到中华民族大家庭的生存时，党和政府依靠西藏广大人民群众，果断平叛、进行民主改革；为民族区域自治制度在西藏的施行奠定了良好的基础。

⁶ 如甘肃甘南藏族自治州玛曲县和四川阿坝藏族自治州阿坝县接壤地区，原来由于部落头人之间勾心斗角、因为扩充势力纠纷而械斗不断，新中国成立后为解决这一问题先后召开了五次协商会议，作了大量工作，最终由国家统一拨付资金、确定边界，见李洪烈等：《当代中国的民族工作》，北京：当代中国出版社1993年版，第203-205页。



这个大家庭，是充满温情、商量办事、和睦与共的不可分离的大家庭。

而在民族自治地方的建立过程中，也同样遵循了这种商量办事、综合权衡，从有利于民族自治地方经济社会发展的角度出发的宗旨。这一点在广西在广西壮族自治区的设立中体现得最为明显，对于建立广西壮族自治区，最开始有两个方案：一个是广西全省改建为壮族自治区，即“合”的方案；另外一个为将广西省东部地区保留广西省的建制，将广西省西部壮族为主的少数民族聚居地区单独划出来建立壮族自治区，即“分”的方案。中央认为，广西如果分开，各自的力量尤其是少数民族地区的力量特别小，不利于发展；广西各族人民在历史发展和革命运动中结下了深厚的民族友谊，广西汉族居住区较为发达的技术文化水平与少数民族居住区丰富的工矿业资源使得广西汉族、壮族和其他少数民族只有联合在一个地方行政单位内各施所长才可以更好的发展经济、建设社会主义。¹因此，广西最后采取了全省改制为壮族自治区的方案。对于一些民族自治地方之间的确权勘界纠纷，中央也要求相关的负责同志“直接协商、妥善地加以解决”。如1959年5月5日至9日，内蒙古和宁夏的统治，就两个自治区的区划界线问题，一共座谈了五次，一致认为，“划线的原则，应当是有益于团结、有益于生产、并且要互相照顾”，最后成功达成划线协议。²

四、结语

从《共同纲领》确立民族区域自治制度到1965年西藏自治区成立，民族区域自治制度这一非常具有中国特色的宪法制度的奠基历程经历了并不短暂的时间。回溯这段波澜壮阔的历史进程，我们可以充分体会到当时制宪者旨在通过民族区域自治制度的宪制安排，缔造社会主义的中华民族大家庭的制宪原旨。回望历史、不忘初心，我们通过对民族区域自治制度奠基历程的回溯，可以对社会主义这一民族区域自治制度相比于古代羁縻制度的质的规定性有着一个更为深切的理理解；可以对巩固、凝聚中华民族大家庭这一民族区域自治制度必须承担的历史使命有着一个更为明晰的认识。同时，民族区域自治制度奠基历程中所遵循的一些基本原则、所倡导的一些工作方式，对于我们当前坚持和完善民族区域自治制度、乃至中国特色社会主义法治制度建构，也仍将是一笔宝贵的财富。

首先，民族区域自治制度作为一种宪制安排，是为了巩固、凝聚中华民族大家庭这个历史共同体、命运共同体，我们要关注民族区域自治制度中“自治”的维度，还要关注“统一”的维度，把握好国家统一与自治的结合，把握好民族因素与区域因素的结合。反对大汉族主义、反对地方民族主义，汉族和实行区域自治的民族，要在民族团结方面起到模范带头作用，共同维护中华民族大家庭，共同建设社会主义现代化国家。要加强各民族之间的交往交流交融，只有通过互相协作、共同发展，这个中华民族大家庭、这个统一的多民族国家才会更加凝聚。换言之，我们只有立足于中华民族大家庭巩固凝聚的高度，才能更好的认识到民族区域自治制度在统一多民族国家的国家建设中所承担的职能与使命。我们今天在新形势下思考坚持和发展民族区域自治制度，也同样需要将其放在中华民族共同体建设、新时代统一多民族国家的国家建设大局中来把握，而非将其简单的视为一种特殊的地方制度甚至是优惠安排。

其次，民族区域自治是社会主义国家的民族事务处理宪制安排，必须遵循社会主义的根本属性。民族区域自治不是少数上层领主或者宗教领袖的“自治”，也不是一种特定的优惠待遇政策，

¹ 李维汉《关于建立壮族自治区的一些看法和意见》，《统一战线与民族问题》，北京：人民出版社，1981年，第491-495页。

² 《中央批转乌兰夫、习仲勋、汪峰三同志关于处理内蒙、宁夏两自治区划界旧房问题的报告》，《当代宁夏史通鉴》，北京：当代中国出版社2004年，第430、431页。



而是广大少数民族群众作为平等的主体当家作主、行使自治权；平等，是社会主义的天然要求，这种平等，包括民族平等，也包括民族内部成员的平等；也只有平等，才能促进各族人民对于国家、对于中华民族的认同感和向心力。要“坚持政教分离，坚持宗教不得干预行政、司法、教育等国家职能实施”，¹积极引导宗教与社会主义相适应，只有这样，广大人民群众平等、自由选择的宗教信仰自由才能真正得到保障。在新中国成立初期，民族区域自治之所以能够成功促进中华民族大家庭的巩固与凝聚、实现统一多民族国家的旧邦新造；其制度要义，恰在于社会主义。形势下，我们思考民族区域自治制度的发展与完善，同样应该毫不动摇的坚持社会主义这一民族区域自治制度在新中国成立初期成功促进统一多民族国家的国家建设的制度要义，使民族区域自治制度在当代中国的国家建设中发挥更大的作用。我们更不要忘记，社会主义，是载入中华人民共和国宪法的第一条，而宪法条文的排列顺序，绝非随意的排列。

再次，任何一个国家的法治秩序建构，都必须面对该国的国家属性和根本制度、立足包括历史传统、族裔结构等基本国情，也必须回应该国基本国情所制约的核心制度性需求，即国家这样一个政治、经济、文化共同体是以一个什么样的方式整合起来并巩固下去？因此，在多民族国家，如何通过恰当的制度建构处理民族事务，巩固多民族国家内部不同族裔国家对于其所属国家的认同？如何处理少数民族权利保护与国家民族整合之间的关系？诸如此类的问题便必然会成为多民族国家制宪行宪、宪法秩序建构的重要考量因素。中国特色社会主义法治体系的建设，首先必须面对的即是中国特色的历史传统、族裔结构等基本国情以及由这些基本国情所制约的核心制度性需求，“统一的多民族国家”，是我国的基本国情，也是宝贵财富，如何巩固、凝聚统一的多民族国家这个历史共同体、命运共同体，便自然成为中国特色社会主义法治体系建设的重要内容。

同样，我们在讨论中国特色社会主义法治理论、宪制建构等问题时，也自然无法回避诸如行政区划、族裔分布、边疆治理等话题，实际上，在经典的宪法学理论中，也从来没有排斥上述涉及一国国家建设的主题，而是关涉一国的国家建设、政治构成。时下的宪法学研究，往往以权利、司法审查、法院、地方自治为中心；这些主题毫无疑问是重要的，但可能不应该成为宪法学研究的全部。尤其是当我们强调依宪治国、国家治理现代化与法治等命题，也必然需要了解具体的国家治理领域，了解这些具体的国家治理领域所面临的基本约束和内在规律，在此基础上，才有可能去思考相应的立法设计或制度建构问题。因此，可能还需要本着一种更为开放的学科立场，以使得法学研究能够有效面对社会现实、政府过程；同时，能够有一种历史的视野，来理解治道变迁；虽然这种研究，可能在知识储备要求上更为困难、且不时面临学科身份的质疑。



¹ 习近平：《全面提高新形势下宗教工作水平》http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/23/c_1118716540.htm