

【论 文】

民族区域自治与新中国少数民族权利保护 70 年¹

常 安²

〔摘要〕从 1949 年《共同纲领》始，我国已形成了以民族区域自治制度为核心的少数民族权利保护法律体系。民族区域自治制度在新中国的奠基历程，在少数民族权利保护方面，做出了世界性、历史性的贡献。改革开放以来，民族区域自治制度得到进一步巩固和发展，为我国少数民族权利保护奠定了坚实的制度保障。我国少数民族权利保护的价值基础，在于社会主义这一新中国立国宗旨；而在少数民族权利保护的实践方面，则呈现出整体性制度建构、权利保护内容全面、将保护视为国家责任、注重权利保护实效的鲜明特色。

〔关键词〕少数民族权利保护；民族区域自治；社会主义；人权

一、以民族区域自治制度为核心的我国少数民族权利保护制度

我国是一个统一多民族国家，如何采取适当的制度安排，协调民族关系、保护少数民族权利，进而巩固这个统一多民族国家的政治共同体，是一个重要的宪法命题。因此，在 1949 年 9 月 29 日通过的有新中国建国大纲之称的《中国人民政治协商会议共同纲领》中，即设专章规定民族政策，并在第五十一条规定：“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表”，民族区域自治制度作为我国保障少数民族权利的基本制度，由此在我国宪法、法律体系中得以正式确立。

其后，为了确保民族区域自治权等少数民族权利的行使，《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》于 1952 年正式颁布，并在民族区域自治制度的奠基历程以及少数民族权利保障发展中起到了重要作用。1954 年颁布的新中国第一部宪法《五四宪法》，更在正文的第三条即明确规定，“中华人民共和国是统一的多民族的国家。各民族一律平等。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏各民族团结的行为。各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。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”；并在国家机构部分用了六个条文的篇幅对民族自治地方自治机关的设立及自治权的相关内容进行了规定。这些规定也被现行宪法所继承和发扬，在现行宪法中，继续彰显民族平等的原则，并且明确将“保障各少数民族的合法的权利和利益”确立为国家责任，强调“国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展”；而关于民族自治地方自治机关的规定也得到了进一步扩充，分别用十一个条款对自治机关的性质、组成以及制定自治条例和单行条例、管理地方财政的自治权、在国家计划指导下自主安排和管理地方性经济建设事业、自主管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业等自治权进行了规定。依据现行宪法关于民族区域自治制度的基本精神，1984 年通过的《中华人民共和国民族区域自治法》，就民族区域自治的基本内容、民族自治地方的建立和自治机关的组成、自治机关的自治权、民族自治地方的人民法院和人民检察院、民族自治地方内的民族关系、上级国家机关的职责等内容进行了全面规定。

除了宪法和《民族区域自治法》，国家通过《城市民族工作条例》《民族乡行政工作条例》等

¹ 本文刊载于《法律科学》2019 年第 5 期，第 27-39 页。

² 作者为西北政法大学行政法学院教授，人权研究院研究员。



民族事务行政规章的颁布，民族自治地方的单行条例和自治条例地方立法、国家相关基本法律如民法、刑法、诉讼法等民族自治地方的“立法变通”等方式，建立起了一个以民族区域自治制度为核心的少数民族权利保护法律体系。

回溯 70 年来民族区域自治制度创设、奠基、发展的历程，我们可以发现，民族区域自治制度得以创设的价值取向，即在于充分保障少数民族人权，“这种民族区域自治不是像世界上多数国家是因为少数民族和主体民族权利与利益争夺、角逐后的一种妥协的结果和产物，而是尊重历史、尊重现实、尊重少数民族的意愿的一种和平协商下寻找到的政治和制度安排”^{〔1〕}。民族区域自治在新中国成立初期的制度奠基历程，则开启了中国少数民族人权保护的新纪元，确立了民族平等、民族团结的基本原则，赋予广大少数民族群众平等参与国家事务管理、自主管理本民族内部事务的权力，尤其是在少数民族群众政治参与、经济权利、文化教育权利、健康权利保障等方面，更是做出了世界性、历史性的贡献。新中国成立 70 年来，随着宪法中对于民族区域自治制度的进一步确认、《民族区域自治法》对于少数民族权利保护的全面规定，以及民族区域自治制度的贯彻实施，包括民族区域自治制度对民族地区经济社会发展巨大的促进作用，为少数民族权利保护提供了全面的制度法理依据。在新中国成立 70 周年之际，回溯民族区域自治制度在我国的制度奠基、坚持发展的历史进程，思考和探讨民族区域自治制度为保护我国少数民族权利保障中的重要意义和实现途径，将有助于我们与与时俱进，坚持、发展、和完善中国特色的少数民族权利保障法治体系。

二、少数民族权利保护视野下的新中国民族区域自治制度奠基历程

早在 1947 年 5 月，我国第一个省级自治区内蒙古自治区就正式成立，新中国成立后，将民族区域自治制度作为我国解决民族问题的基本宪制安排，写入了《共同纲领》，并开始在全国范围内的少数民族聚居区推行。为了更好的贯彻、落实民族区域自治制度，保障广大少数民族公民的自治权、政治参与权、经济社会文化权益，1952 年 5 月，中央人民政府颁布《民族区域自治实施纲要》，就民族自治地方的建立、自治机关的设立、自治权的行使的基本准则和实施方式进行了详细规定。1955 年，新疆维吾尔自治区成立；1958 年，宁夏回族自治区和广西壮族自治区成立；1965 年，西藏自治区成立，这也标志着民族区域自治制度奠基历程的完成。实践证明，民族区域自治制度在维护国家统一、巩固民族团结、促进民族地区经济社会发展方面起到了重要作用；而从少数民族权利保障的视野出发，新中国民族区域自治制度的奠基历程，也不啻为我国少数民族权利保护的一个全新历史阶段的开启。民族区域自治制度奠基历程中对于少数民族公民权利的全面、切实保障，尤其是百万农奴得解放这样的权利保护个案，即使放逐于世界人权发展史的视野，也堪称史诗性的变革。

（一）民族平等的理念彰显与制度建构

在基本权利体系中，平等权处于首要位置，既是一项基本权利，又是其它基本权利行使的依据和准则。而对于一个社会主义的统一多民族国家而言，民族平等，无疑是少数民族权利保障的制度前提和应有之义；因此，在有新中国建国大纲之称的《共同纲领》中，第九条，明确规定“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务”，并设第六章专门规定民族政策，民族政策的第一条即为“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”，^{〔2〕}并在随后三条中就民族区域自治、平等的组织公安部队、发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由等方面进行了具体规定。

1952年颁布的《民族区域自治实施纲要》，其中第五章关于“自治区内的民族关系”的五条规定，均贯穿了民族平等的理念和宗旨，如第二十五条规定：“各民族自治区自治机关须保障自治区内的各民族都享有民族平等权利；教育各民族人民互相尊重其语言文字、风俗习惯及宗教信仰；禁止民族间的歧视和压迫，禁止任何煽动民族纠纷的行为”；第二十六条规定“各民族自治区自治机关须保障自治区内的一切人民，不问民族成分如何，均享有中国人民政治协商会议共同纲领所规定的思想、言论、出版。集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权；并依法有选举权和被选举权”。⁽³⁾而在新中国成立后的第一部宪法五四宪法中，无论是序言第五段的“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”的制度现实宣示，还是总纲第三条第三款“各民族一律平等。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏各民族团结的行为”的民族关系处理原则规定，以及国家机构部分对于“民族自治地方的自治机关”的相关规定，民族平等的理念均彰显无疑。

在1953年通过的《中华人民共和国选举法》中，也设专章规定各少数民族的选举，保障少数民族人民群众平等选举权的实现。针对《共同纲领》和《民族区域自治实施纲要》中规定的民族平等原则的贯彻，中央人民政府还指示各地进行了多次检查，并在1953年形成了《关于过去几年党在少数民族中进行工作的主要经验总结》，在该总结中，也再次重申“我们必须保障各民族间的民族地位和一切权力方面的平等，用一切方法消灭历史上残留的民族间的隔阂和歧视”。⁽⁴⁾

（二）民族区域自治制度在全国范围内的推行：自治权与政治参与权

“认真在各少数民族中进行工作，推行区域自治和训练少数民族自己的干部是两项中心工作”⁽⁵⁾。新中国将民族区域自治制度作为处理我国民族事务的基本政治制度之后，在全国范围内推行民族区域自治制度便成为保障少数民族行使自主管理本民族内部事务的自治权的核心内容。首先是民族识别，这是建立民族自治地方、设立自治机关的一个制度前提。¹其次是民族自治地方的建立和自治机关的设置，²五四宪法颁布后，对民族自治地方的行政区划和行政级别做了更为明确细致的规定，民族自治地方的建立和自治机关的设置也得到了更为迅速与有序的发展，1955年新疆维吾尔自治区成立，1958年广西壮族自治区和宁夏回族自治区先后成立，到1958年底，“在全国15个省、区已建立民族自治地方87个。其中有4个省一级的自治区、29个自治州、54个自治县（旗），包括35个民族成分。实行自治的民族人口，已占全国有条件建立自治地方的少数民族人口的绝大多数”。⁽⁶⁾⁹¹根据五四宪法的规定，自治区、自治州、自治县的自治机关除了行使宪法第二章第四节规定的地方国家机关的职权，还依照宪法和法律规定的权限行使自治权，有权依照法律规定的权限管理本地方的财政、依照国家的军事制度组织本地方的公安部队，可以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、报请全国人民代表大会常务委员会批准，在执行职务的时候，使用当地民族通用的一种或者几种语言文字；各上级国家机关应当充分保障各自治区、自治州、自治县的自治机关行使自治权，并且帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业。⁽⁷⁾

而培养民族干部，则既是建立民族自治机关、落实民族区域自治制度的人事基础，也是广大少数民族公民行使自治权和参与管理本民族内部事务、行使当家作主权力的重要体现。根据《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》第十二条的规定，“各民族自治区的人民政府机关，应以实行区域自治的民族人员为主要成分组成之；同时应包括自治区内适当数量的其他少数民族和汉

¹ 从1953年开始，先后经历了三次大规模的民族识别工作，随着1979年基诺族被“识别”为第56个民族，“56个民族”的格局正式形成。

² 为了进一步贯彻民族区域自治制度，“中央人民政府及各大行政区和有关省份都进行了大量的工作，一方面结合各地的实际情况，组建各级民族民主联合政府。据不完全统计，仅1949年10月至1950年6月，全国就建立了包括新疆、宁夏在内的200多个民族民主联合政府”，见田焯：《新中国民族地区行政区划研究》，第52页，中央民族大学出版社2010年版。

族的人员”；因此，各级民族自治机关的设立，首先便需要大量政治上可靠、熟悉本民族自治地方经济社会状况、能够与广大少数民族群众进行良好沟通的民族干部。因此，新中国成立后，采取了设立干部训练班、干部培训学员、建立民族学院等方式，将培养民族干部作为当时民族工作的核心任务来抓，民族院校最初设立的宗旨，即在于“为国内各少数民族实行区域自治以及发展政治、经济、文化建设培养高级和中级的干部”。⁽⁸⁾同时，强调在民族工作的具体实践中培养和锻炼民族干部，“在各少数民族聚居地区，认真地、积极地、有步骤地推行了民族区域自治政策，帮助各少数民族在管理本民族内部事务上，实现了‘当家做主’的权利……各民族自治区几年来在自治机关的民族化方面，也都有了显著的进展，不仅各民族自治机关都以实行区域自治的民族人员为主要组成，采取为本民族人民所愿意采取的组织形式，并且提拔和培养了大批的当地民族干部，参加自治机关的各项工作”⁽⁹⁾。到1957年，全国少数民族干部已从1949年的1万多人增加到48万，且此时全国50多个少数民族都有了属于自己的干部。⁽¹⁰⁾与中国古典王朝时代采取羁縻治理模式之下仅有部分少数民族上层人士参与本地区政治事务管理相比，民族区域自治制度下，少数民族公民政治参与的深度和广度都堪称前所未有。

（三）少数民族地区民主改革：平等、自由的真正实现及其人权史意义

新中国成立初期，在广袤的边疆民族地区，各少数民族内部的阶级统治仍然尚未被触动，如四川凉山约100万的彝族人口中仍保存着奴隶制，按父系血统分为诺（黑彝）、曲诺、阿加和呷西四个等级，约占人口7%的黑彝占有了70%以上的生产资料，其他三个等级对其则是不同程度的人身依附关系；西藏，则是僧侣贵族专制的政教合一体制，由官家、寺院、贵族组成的约占人口5%的三大领主几乎垄断了西藏所有的财富和社会资源，农奴没有人身自由，世代遭受地租、高利贷和强制乌拉差役的压迫。在云南、贵州、广西、青海等地，也存在着不同程度的山官头人制度。⁽¹¹⁾广大少数民族群众处于在政治上无权、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。这种长期存在的奴隶制、封建制等级剥削制度，对边疆民族地区的经济社会发展造成了巨大的阻碍，也不符合社会主义国家所要求的政治、法律制度的统一性，从人权保障角度讲，则是对广大少数民族群众平等权、政治权利、人身自由、人格尊严、经济权利等基本权利的巨大侵犯。因此，恰恰是通过少数民族地区的民主改革，广大少数民族公民才享有了宪法所规定的各项政治、经济、文化基本权利，而被“藏独”分子和西方国家部分政学人士所指责的西藏民主改革，恰恰才真正实现了西藏人民的人权彰显，也堪称世界人权史视野中的一场史诗性变革。

如前所述，在基本权利体系中，平等权处于基础性地位，是由宪法确认并由国家强制力保障实施的权利体系中最重要、最根本的权利，它表明了国家对公民最基本的人格和尊严的认可和尊重。⁽¹²⁾而自由权，尤其是人身自由，则是公民参加国家政治生活和享有其他权利的一个基本前提，如果连最起码的人身自由都不具备，遑论其他政治、经济、文化权利的行使，因此，禁止奴隶制也是世界人权史上关乎人类文明价值观的一项基本要求。¹因此，通过民主改革，废除少数民族地区旧的等级剥削制度，从人权保障的视野来讲，无疑是广大少数民族群众真正摆脱了旧的奴隶、农奴制度下的人身禁锢、实现“自由的重生”，开始真正享有宪法赋予的政治、经济、文化权利的一个历史性开端。正是通过民主改革，少数民族地区原有的在政治、经济、甚至刑罚适用层面的三六九等形态得以废止，曾经的农奴主、大喇嘛，抑或娃子、农奴，在民主改革之后都是平等享有各项基本权利的公民。正是通过民主改革，民族区域自治机关才真正体现出了人民当家做主、

¹ 如《世界人权宣言》第四条即为，“任何人不得使为奴隶或奴役；一切形式的奴隶制度和奴隶买卖，均应予以禁止”；《公民权利和政治权利国际公约》第八条第一款也规定，“任何人不得使为奴隶；一切形式的奴隶制度和奴隶买卖均应予以禁止”；分见于中国社会科学院法学研究所编：《国际人权文件与国际人权机构》，社会科学文献出版社1993年版，第4页、第25页。



自主管理本民族内部事务的政治参与权和自治权意涵。也正是通过民主改革，少数民族地区旧有的强制差役、各种酷刑等对少数民族公民身体自由严重侵犯的制度得以废除；¹而反对强制劳役、反酷刑、保障人格尊严，无疑是诸多世界公约所反复强调的基本价值。在民主改革之前，高利贷也是压在广大少数民族群众身上的一座大山，且使广大少数民族群众对奴隶主、农奴主、封建主处于人身依附地位；民主改革禁止了高利贷、苛捐杂税等对广大少数民族群众经济权利造成巨大侵犯的行为，恰恰是对广大少数民族群众经济权利的一种真正保障，同时，在少数民族地区民主改革进程中针对农奴制、地主的财产采取的是“赎买”政策，也不存在侵犯其私有财产权的说法。

如果我们环诸世界人权史的视野，将少数民族地区民主改革与美国的“废奴运动”相比，就会发现，美国的南北战争其最初直接目的并非废除奴隶制而是维护国家统一，同时战后对于黑人自由权等基本权利的保障也并不彻底也并不完整，南方部分地方政府为了限制黑人选举权所进行的改变选区、文化测试等方式更是臭名昭著，黑人的经济平等问题也未得到解决；而当林肯废奴被视为美国宪法发展史上重要的宪法性事件并在世界人权史上占有重要地位的时候，少数民族地区民主改革这场发生在上世纪五十年代广袤的边疆民族地区的人权保护运动显然更应该在世界人权文明史上占据其本应具有的地位，也更值得被包括广大少数民族公民在内的各族人民群众所铭记。

（四）重视少数民族地区的民生改善、保障少数民族公民的生存权与发展权

新中国成立前，部分少数民族地区的民生保障水平还比较落后，生产方式还停留在刀耕火种的水平、生产工具短缺，传染病得不到控制、人口增长率低，教育机构稀缺；严重影响到了少数民族地区的经济社会发展。新中国以社会主义立国，旨在引领各族人民共同迈向社会主义社会，必然要求改变少数民族地区落后的生产生活发展状况：“建设社会主义工业化的国家，是任何民族都不能例外的。我们不能设想，只有汉族地区工业高度发展，让西藏长期落后下去，让维吾尔自治区长期落后下去，让内蒙牧区长期落后下去，这样就不是社会主义国家了。我们社会主义国家，是要所有的兄弟民族地区、区域自治的地区都现代化”。⁽¹³⁾因此，在民族区域自治制度的制度创立和全面推行过程中，也将帮助“各民族自治区发展其政治、经济、文化、教育和卫生事业”作为上级人民政府的职责（《民族区域自治实施纲要》第三十条）。新中国成立后，采取各种手段，努力为各族人民群众办好事办实事，通过解决少数民族地区的生产、生活、医疗卫生等民生难题，让广大少数民族群众切实感受到其作为祖国一份子的归属感与认同感。如果从人权保障的视野出发，则是典型的对少数民族群众生存权、发展权的保障，更具体来讲，则分别涉及适当生活水准保障权、社会救助权、健康权、受教育权等层面。

尽管对于适当生活水准权的定义和范围国内外尚存在分歧，但对于适当生活水准权作为一项基本人权的地位以及其与特定地区社会经济发展的直接密切关系，则基本达成共识⁽¹⁴⁾。新中国成立前，“在西南、中南地区的云南、贵州、四川、西康、广西、湖南等省，那里的少数民族不少仍是刀耕火种，生产工具主要是竹器、木器、铁器很缺。耕作方法十分落后，收获极低”。^{(6) 72}为了改变这种状况，国家采取大量发放农业贷款、无偿发放农具并派遣工作队教授当地少数民族群众使用方法、兴修水利如将坡地改为水田并栽种水稻等方式，使上述地区的农业生产水平得到显著提高，也直接改善了当地少数民族群众的经济生活水平。在牧区，则采取多种措施扶助畜牧业生产，如“组织物质交流，发放贷款、贷放生产工具和饲料、实行免费的防疫注射等，使畜牧业生产得以迅速恢复和发展”，²并着力减少贸易的中间环节、提高畜牧业产品价格，从而使牧民得到实惠、改善生活。

¹ 民主改革之前，如割鼻、割舌、砍手砍脚、剜眼珠、戴石帽、站木笼等残酷刑罚依然在西藏存在。

² 见《中央人民政府民族事务委员会第三次（扩大）会议关于内蒙古自治区、及绥远、青海、新疆等地若干牧业区畜牧业生产的基本总结》，第498-499页，金炳镐主编：《民族纲领政策文献选编》中央民族大学2006年版，

社会救助权，是指“公民因遭受不可抗的自然危险或社会危险，不能获得必要的物质生活手段，从而导致基本生存需要无法满足时，有从国家和社会获得生存保障、享受福利救助的权利”⁽¹⁵⁾。新中国成立初期，少数民族地区的生产方式还比较落后，应对自然灾害的能力也相对较低，给与少数民族公民以社会救助、帮助少数民族公民各种自然灾害，是社会主义国家人民性的必然要求，也是少数民族权利生存权、发展权保障的重要体现。“据不完全统计，中南区在1952年至1953年两年当中，拨给少数民族的生产救济款即达600多亿元……四年来新疆省根据生产救灾政策，共发放了344万斤救灾粮，290亿救灾款，帮助解决了灾民生产和生活上的困难”。^{(9) 5}

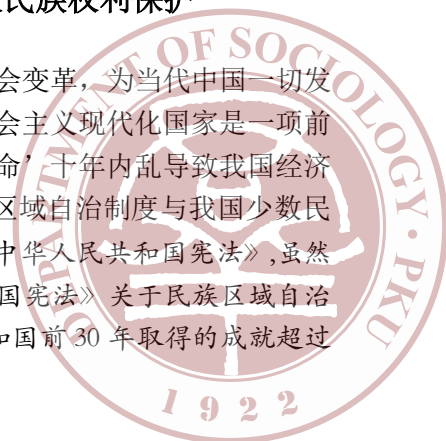
在解放前，少数民族地区的医疗卫生状况尚处于比较落后的局面，公共卫生服务能力较低、医疗设备缺乏、医师短缺、传染病防治成为难题，直接影响到少数民族地区的人口增长。新中国成立后，将改变少数民族地区落后的医疗卫生保障局面作为一项专门的政治战略任务，于1951年专门召开了我国历史上第一次“全国少数民族卫生会议”，并针对少数民族地区的卫生健康工作进行了专门的部署布置。首先，在中央和各地设立民族卫生专门机构、并逐步建立各级基层医疗卫生组织、在少数民族地区建立固定的传染病专业防治机构、组建防疫群众团结进行广大少数民族群众喜闻乐见的卫生宣传；其次，采取各种方式增强少数民族地区的医疗力量，鼓励内地医疗人员赴少数民族地区服务、加大培养少数民族卫生人员的力度；再次，考虑到少数民族地区经济落后，对一些传染病治疗采取减免收费的方式。⁽¹⁶⁾经过几年的努力，少数民族地区的医疗卫生格局有了根本性的改观，传染病发病率得到有效控制，人口大幅度增长，少数民族公民的健康权益也得到了保障。

文化教育权利保障方面方面，“1958年上半年小学生有319万人，中等学校学生31万人，高等学校学生16000多人。在全国的3600万少数民族人口中，学生总数达到351万人。同解放前相比，小学生增加了6倍以上，中等学校学生增加了79倍，高等学校学生增加了27倍。有许多过去没有文字的少数民族，现在已经制定了文字方案，有了用自己文字出版的书籍和报纸”。⁽¹⁷⁾在现代社会，受教育权之所以被视为一项基本人权，就在于其被视为一种增加个人整体实力和社会适应能力实力的重要手段、之于人的生存和发展至关重要；少数民族文化教育水平的提高，对于少数民族公民的人权保障无疑具有重要意义。

可以说，虽然当时尚无适当生活水准权、社会救助权、健康权之类概念，但国家通过各种措施努力发展生产、促进民族地区经济社会发展、进而改善广大少数民族群众的生活水准；以及通过发放救灾款救灾粮组织少数民族群众战胜自然灾害、组织医疗人员深入少数民族基层地区治病送药并开办医院培训医务人员、兴办各个层次的学校提高少数民族群众的受教育水平进而增强少数民族群众的社会发展能力等人权保障的实实在在的努力，则是不可抹杀、值得铭记的；甚至在一定意义上，我们目前对于这一主题的研究，和新中国成立初期民族区域自治制度奠基历程中的这些人权努力，是远不相称的。

三、改革开放以来民族区域自治制度的发展与少数民族权利保护

新中国前三十年的历史，“实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础”；但是，建设中国特色的社会主义现代化国家是一项前无古人的事业，在探索过程中，也遭遇到了严重曲折，“‘文化大革命’十年内乱导致我国经济濒临崩溃的边缘，人民温饱都成问题，国家建设百业待兴”⁽¹⁸⁾。民族区域自治制度与我国少数民族权利保护事业在文革十年也陷入了严重曲折的时期，“1975年的《中华人民共和国宪法》，虽然肯定了民族区域自治制度，但却删掉或删改了1954年《中华人民共和国宪法》关于民族区域自治的多基本规定，特别是删除了自治权的具体规定”；⁽¹⁹⁾同时，“尽管共和国前30年取得的成就超过



以往任何时代,但到第二个30年开始的时候,中国还是一个穷国……这种状况离社会主义的理想显然相去甚远,用邓小平的话说,‘现在虽说我们也在搞社会主义,但事实上不够格’⁽²⁰⁾;这种经济发展水平的欠发达状态也直接影响到广大少数民族公民的权利保障水平。

“改革开放是中国人民和中华民族发展史上一次伟大革命,正是这个伟大革命推动了中国特色社会主义事业的伟大飞跃”⁽¹⁸⁾。现行宪法颁布的一个重要背景,即是党的十一届三中全会果断将工作重心转移到经济建设中来、从而启动改革开放历程的决定。现行宪法中在我国民族事务处理的宪制安排方面,继续彰显新中国成立以来一直坚持的民族平等的原则,明确将“保障各少数民族的合法的权利和利益”确立为国家责任;在民族区域自治的制度建构方面,纠正了75宪法、78宪法在民族事务处理宪法制度方面的规范与价值偏差,重申了《共同纲领》和《五四宪法》中所确立的民族区域自治制度的宪法地位,在价值理念和制度建构方面都对民族区域自治制度进行了系统性规定。现行宪法在总结新中国少数民族权利保护制度建构的历史经验基础上,对民族区域自治制度的规定更为完善,主要集中于以下几个方面:首先,重新规定了民族区域自治的内涵与运行机制;其次,明确了自治地方及自治机关的范围及构成,现行宪法明确了自治地方包括三层级,自治区、自治州与自治县,自治机关是自治地方的人大与政府,为民族区域自治制度的实践运行,提供了宪法机制保障;再次,对自治权的范围进行了调整,赋予自治机关相应的立法权,可以根据地方的经济、政治和文化等方面的情况,制定自治条例、单行条例,以增加规范的针对性;在财政管理方面,赋予自治地方的自我管理权,可根据地方需要支配自治地方的财政收入。在教育、文化、卫生、体育等事业方面,自治机关可以自行进行管理;同时,82宪法也明确指出,中央要继续加大对民族自治地方发展的鼓励支持,将此作为一项民族区域自治制度的内容加以明确,并且强调“国家根据各少数民族的特点和需要,帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展”。

在宪法对民族区域自治制度进行了系统规定基础上,民族区域自治法的颁布实施,为宪法中民族区域自治制度的具体落实、民族区域自治权运行机制的进一步制度化,提供了坚实的制度基础。《民族区域自治法》由第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议于1984年5月31日修订通过,自1984年10月1日起施行,该法是我国首部针对自治制度作出规定的基本法,为少数民族权利保护提供了法律保障。《民族区域自治法》系统规定了民族区域自治的有关问题,对自治地方的设定、自治机关的组成、自治权的运行等核心问题均进行了规定。《民族区域自治法》的实施,将我国民族区域自治的法制化推向了新的阶梯,民族区域自治在实践中的运行也有了法律保障。2001年,为更好的应对新时期民族区域自治的有关问题,国家对《民族区域自治法》进行修改,对于民族区域自治制度在我国宪制体系中的地位由原来的“重要政治制度”改为“基本政治制度”,也再一次说明了民族区域自治制度在我国民族治理宪制体系中的核心地位;此次修改,重点在于围绕完善和落实自治权问题进行了完善,扩大了自治地方的自治权。这充分肯定了民族区域自治制度对国家治理和少数民族权利保护的重要意义。除了《民族区域自治法》,国家通过针对城市民族工作和散杂居少数民族公民权利保障通过的《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》、各民族自治地方的单行条例和自治条例、以及国家相关基本法律如民法、刑法、诉讼法等,在民族自治地方的“立法变通”,建立起一个以民族区域自治制度为核心的少数民族权利保障法律体系。如果说新中国成立初期民族区域自治制度的奠基历程为我国少数民族权利保护开辟了历史的新纪元的话,改革开放以来民族区域自治制度的巩固与发展则是让我国少数民族权利保护制度进一步具体化、规范化、层次化,并通过改革开放所带来的生产力解放、经济社会飞速发展,为我国少数民族权利保障提供坚实的制度和物质保障;发展是个硬道理、以发展促人权,在改革开放时期的我国少数民族权利保障方面得到了生动形象的体现。

(一) 政治权利



政治权利方面，民族区域自治制度作为保障我国少数民族公民行使自治权的基本政治制度，在改革开放以来得到了进一步巩固与发展，成为保障少数民族公民政治权利的制度基石，坚持、完善民族区域自治制度也是当代中国保护少数民族权利的一项基本战略，2014年9月召开的第四次中央民族工作会议，也再一次重申了民族区域自治制度在我国国家治理体系中的基本制度地位及其对于“维护国家统一、领土完整，在加强民族平等团结、促进民族地区经济发展、增强中华民族凝聚力等方面”的重要作用。^{[21] 74}

改革开放以来，少数民族公民平等参与国家和社会事务、参政议政的权利得到更为坚实的保障。少数民族参政议政权利的保障，主要集中体现在各级国家权力机关、行政机关、司法机关及各政党组织中，少数民族成员的数量有极大的提升，少数民族公务员队伍建设逐步扩大，少数民族代表参政的广泛性与民主性迈向了新的台阶。自第一届全国人民代表大会以来，历届全国人民代表大会少数民族代表的比例都高于少数民族人口的比例，“55个少数民族均有本民族的全国人大代表和全国政协委员。十三届全国人大代表中，少数民族代表438名，占14.7%。155个民族自治地方的人民代表大会常务委员会中，均有实行区域自治民族的公民担任主任或者副主任。民族自治地方政府的主席、州长、县长或旗长，均由实行区域自治的民族的公民担任”。^[22]地方上，我们以西藏为例，“自1978年以来，西藏依法进行了11次乡级、10次县级和8次设区的市级以上的人大代表选举。西藏各族人民直接选举县（区）、乡（镇）人民代表大会的代表，这些代表又选举出自治区人民代表大会和全国人民代表大会代表，西藏各族人民通过各级人民代表大会行使管理国家事务和地区事务的权利。目前，西藏自治区有35963名各级人大代表，其中藏族和其他少数民族占92.18%”^[23]；同时，“在西藏干部队伍中，藏族和其他少数民族占70.95%，其中，县乡两级领导班子中，藏族和其他少数民族占70.5%。西藏自治区成立以来，历届自治区人民代表大会常务委员会主任和自治区主席均由藏族公民担任”；^[24]各级人大、政府、政协的主要负责同志、全区7地（市）的主要负责同志绝大多数由藏族干部担任。保障广大少数民族公民的选举权和被选举权等政治权利、拓展广大少数民族公民参政议政的渠道、大力培育少数民族干部的中国特色的少数民族政治权利保障模式，在改革开放四十年来得到了更进一步的巩固和发展。

（二）经济社会权利

经济社会权利，是国家通过对经济社会领域的积极介入而保障公民的经济生活、社会生活水准的一项权利。在自由竞争的资本主义时代，本着私有财产神圣不可侵犯、契约自由的原则，国家在经济社会领域持一种消极保护的守夜人角色。随着垄断资本主义的产生与社会发展，传统的财产权也具有了一定的社会义务意涵，¹经济社会权利由此而生。而在社会主义国家，强调经济基础决定上层建筑，经济制度是社会主义制度的重要体现，实现较高经济发展水平和现代化建设也是社会主义的必然要求。

因此，在少数民族权利保护方面，对经济社会权利的重视，是我国作为一个社会主义国家的重要特点，随着改革开放所带来的少数民族地区经济社会的飞速发展，少数民族公民的经济社会权利也得到了进一步保障。改革开放以来，“内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆5个自治区和云南、贵州、青海3个省的地区生产总值由1978年的324亿元增至2017年的84899亿元；贫困人口从2010年的5040万下降到2017年的1032万，累计减贫4008万人，贫困发生率从34.5%下降到6.9%”^[22]。具体以我国第一个自治区内蒙古为例，“1949年内蒙古人均地区生产总值仅为118元，2015年达到11547美元，70年增长了近145倍，人均经济总量更是跃居全国前列，高居人均GDP第6位”；而经济权利的保障，也进一步促进了其他基本权利的保障水平，如受教育权、

¹ 可参见林来梵《私人财产权的宪法保障》（《法学》1999年第3期）、张翔《财产权的社会义务》（《中国社会科学》2012年第9期）中对于财产权理论与制度发展演变分析。

健康权，同样以内蒙古为例，“1949年，内蒙古文盲率超过90%，中等专业和高等教育几乎一片空白。到现在，已建立起涵盖学前教育、义务教育、中等教育、高等教育、职业教育、继续教育、特殊教育、民族教育的现代教育体系，全区普通高等学校53所。覆盖城乡的公共卫生体系基本形成，人民群众健康水平显著改善，人均寿命由自治区成立初期的不足35岁提高到75.4岁”。⁽²⁵⁾

（三）文化权利

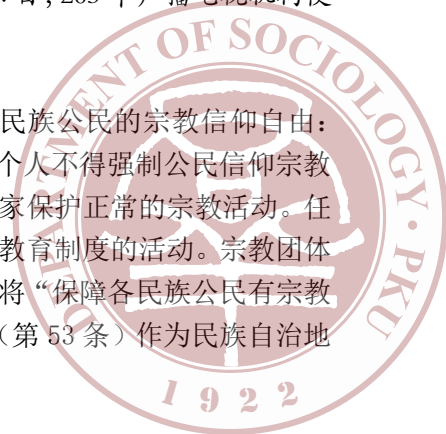
在国际人权法理论中，强调保存多元文化、文化多样性的合理性和重要性，被视为少数民族权利保护的正当性证成的重要理据之一，⁽²⁶⁾如联合国教科文组织在《世界文化多样性宣言》第1条中即指出：“文化多样性是交流、革新和创作的源泉，对人类来讲就象生物多样性对维持生物平衡那样必不可少。从这个意义上讲，文化多样性是人类的共同遗产，应当从当代人和子孙后代的利益考虑予以承认和肯定”。我国作为社会主义的统一多民族国家，中华文化是各民族文化的集大成，各民族都对中华文化的形成和发展做出了自己的贡献；社会主义国家的民族平等观更是将各少数民族的文化发展视为统一多民族国家社会主义文化大繁荣的重要体现，也由此将少数民族的文化权利作为少数民族权利保护体系中必不可少的组成部分，而且还积极采取各种措施、帮助、促进少数民族文化、艺术、语言文字等方面的发展和少数民族文化权利的保障。

在现行宪法的第四条，明确规定国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速文化发展：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由”（第四款）。在《民族区域自治法》中，对于少数民族公民的文化权利保护更做出进一步的规定和要求，“民族自治地方的自治机关自主地发展具有民族形式和民族特点的文学、艺术、新闻、出版、广播、电影、电视等民族文化事业，加大对文化事业的投入，加强文化设施建设，加快各项文化事业的发展。民族自治地方的自治机关组织、支持有关单位和部门收集、整理、翻译和出版民族历史文化书籍，保护民族的名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产，继承和发展优秀的民族传统文化”（第38条）。

保护少数民族的文化权利，促进少数民族文化发展，被视为一种国家责任，同时也是民族区域自治制度中行使自治权的重要体现。国家采取各种措施，设立专门机构、投入大量人力物力，保护少数民族文化的传承和发展，如“做好格萨尔、江格尔、玛纳斯等古典民族史诗的整理出版和优秀少数民族文学作品的翻译出版工作”被专门列入《“十一五”时期文化发展规划纲要》，少数民族文学、电影、音乐等均在改革开放期间取得了突飞猛进的发展，少数民族非物质文化遗产保护也取得了重要进展，国家级非物质文化遗产名录中少数民族的有492项约占36%。同时努力提高基层少数民族地区的公共文化服务水平，在《“十三五”时期文化发展规划纲要》针对基层民族地区的广播电视覆盖和文化服务均做出了专门部署。语言文字权利保护作为少数民族文化权利的重要体现，在中国同样得到了高度重视。在中国，“除回族和满族通用汉语文外，其他53个少数民族都有本民族语言，有22个少数民族共使用27种文字。中国政府保障少数民族语言文字在行政司法、新闻出版、广播影视、文化教育等各领域的合法使用……截至2017年，全国少数民族自治地方共有195个广播电视机构使用14种少数民族语言播出广播节目，263个广播电视机构使用10种少数民族语言播出电视节目”。⁽²²⁾

（四）宗教信仰自由

现行宪法对宗教信仰自由进行了明确规定，充分保障广大少数民族公民的宗教信仰自由：“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”。我国《民族区域自治法》也专门将“保障各民族公民有宗教信仰自由”（第11条）、教育各民族的干部和群众互相尊重宗教信仰（第53条）作为民族自治地



方自治机关的基本职责。

宗教信仰自由，意味着宗教真正属于公民个人思想认知领域的一种选择范畴，因此，国家需要在各宗教和各教派之间坚持政教分离、宗教平等、宗教多元的立场，从而使公民在宗教信仰方面有选择的可能和机会，新中国成立后，通过少数民族地区的民主改革和宗教改革，真正使宗教回归公民个人信仰的本意，赋予广大少数民族群众之个人选择意义上的真正的宗教信仰自由。改革开放后，在现行宪法中又明确强调保障公民的宗教信仰自由、保护公民正常的宗教活动、不得歧视信仰宗教的公民；并依法对宗教场所进行登记、将其纳入法律保护的范围，对具有文化遗产意义的宗教场所，国家专门拨付资金进行修缮保护，宗教出版、宗教教育也均得到依法有序的进行，充分保障了包括广大少数民族信教群众在内的公民的宗教信仰自由。另外，宗教教职人员的养老和社会保障问题，也得到了有效解决。以西藏为例，目前西藏有各类宗教活动场所 1787 座、寺庙僧尼 4.6 万多人，大型宗教活动如转神山神湖、萨嘎达瓦、展佛等 40 多种民俗类宗教活动得到保护和继承；国家投入大量资金对重要寺庙进行维修、组织专家完成对藏传佛教经典的整理校勘，鼓励宗教人士在现代化建设中发挥积极作用，为宗教人士进行国际交流创造条件，每年拨付财政专款 1300 多万元解决广大僧尼养老等方面的后顾之忧，充分保障了西藏各族人民群众的宗教信仰自由权利享有。

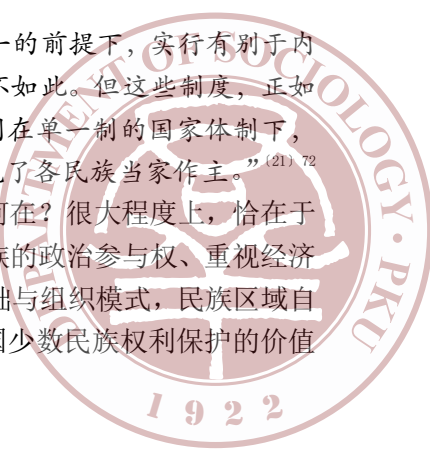
可以说，新中国成立 70 年来，随着民族地区经济、社会、文化领域的全方位发展，随着民族区域自治制度的进一步巩固和发展，为我国少数民族权利保障奠定了坚实的物质和制度基础，少数民族权利保护的内容得以进一步拓展，少数民族权利保护的水准得以进一步提升。当然，我们也需要清醒的意识到，市场化、城市化，给少数民族权利保护带来前所未有的便利的同时，也带来一些新的挑战，如少数民族公民传统的生产模式面对市场化大潮短期内的不适现象，以及市场化情景下的一些新的权利保障需求，如环境资源补偿问题，这也对我们在新时期如果进一步思考如何通过民族区域自治制度的发展和完善来提升少数民族权利保护水平提出了新的要求。

四、中国少数民族权利保护的价值基础与实践特点

某项特定的制度模式、政策设计，其背后必然以特定的价值基础作为支撑。不同的价值基础，也导致不同的制度建构模式与制度实践效果；甚至有时候，表面类似的制度文本背后，由于支撑制度文本的价值基础和制度建构理念不同，其最终的制度实践效果也往往橘枳迥异。因此，研究、总结某项制度的制度特点，也必然需要回到其制度设计的源头——价值基础。就中国的少数民族权利保护模式而言，回溯民族区域自治制度从新中国成立后的制度肇建、到改革开放后民族区域自治制度的发展与完善，尤其通过民族区域自治制度保护中国少数民族权利的制度设计理念、制度实践模式，我们可以发现，中国的少数民族权利保护在遵循国际公认的少数民族人权保障准则基础上，也具有自身鲜明的价值基础和实践特点。

（一）社会主义：中国少数民族权利保护的价值基础

“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。”^{(21) 72}那么，民族区域自治这个“新办法”新在何处，或者说，其制度要义何在？很大程度上，恰在于社会主义。正是社会主义对于民族平等、人民性的强调，重视少数民族的政治参与权、重视经济社会发展的制度追求，以及社会主义制度自身作为意识形态、制度基础与组织模式，民族区域自治在新中国成立后成功促进了统一多民族国家的国家建设。而思考中国少数民族权利保护的价值



基础与制度建构问题，我们同样需要回溯到社会主义这个中华人民共和国的根本制度，这个民族区域自治制度作为成功解决中国民族问题的“新办法”之制度要义。

对于少数民族权利保护的价值基础或理念问题，世界各国往往基于以下考虑，“出于多数民族的利害或出于保护国家利益尤其是国家安全与统一利益的价值理念、权利正义的价值理念、保存多元文化的价值理念、尊重人权的价值理念和马克思主义的各民族政治族格一律平等的价值理念”。¹ 中国的少数民族权利保护，包括通过民族区域自治制度保护少数民族权利的制度和制度设置，强调民族区域自治是统一和自治的结合、是民族因素与区域因素的集合，既维护了国家统一，又实现了各民族当家做主；注重文化多样性与整体性的统一，中华文化是各民族文化的集大成者，各少数民族文化都是中华文化不可分割的一部分，各民族都对中华文化做出了重要贡献；少数民族群众作为国家公民，尊重和保障少数民族权利，也是“国家尊重和保障人权”的应有之义，保护少数民族权利，也被认为是一种国家责任。但从制度设置的价值渊源、制度创建和发展过程中所贯彻的基本理念角度来讲，中国少数民族权利保护的价值基础，同样可以归结到社会主义这个中华人民共和国的根本制度。

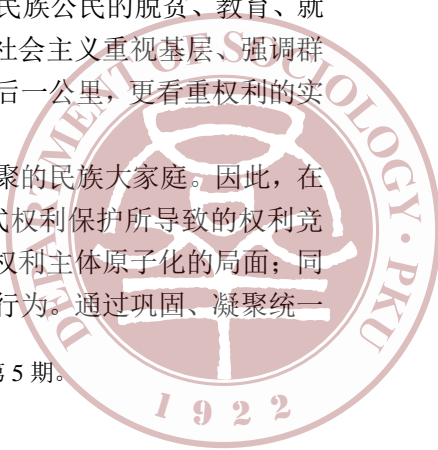
社会主义，强调以人民为中心，人权保障，需要凸显包括少数民族在内的人民的主体性，少数民族群众作为中国人民的一份子，共同参与国家、社会公共事务管理之中。民族区域自治制度作为中国保护少数民族权利的基本制度，同样贯彻了人民主体性原则，“自主管理本民族内部事务”的权力行使主体，只能是广大少数民族人民群众，民族干部尤其是少数民族党员，同样也是人民的一份子，而且需要具有“为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民”的政治觉悟和政治担当。社会主义的少数民族权利保护，其制度面向同样着眼于广大少数民族公民而非部分少数民族精英的权利得到真实有效的保障。

社会主义，以平等为天然追求，坚持民族平等，而这是少数民族权利保护的基本前提。中华人民共和国宪法以国家根本大法的方式，明确宣示，“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。”（现行宪法第四条第一款）。同时，在具体制度设计中坚持形式平等与实质平等的结合，在政治参与权、受教育权保障等方面，通过优惠政策的设置，对少数民族权利进行积极、主动的保障。而对于平等的天然追求，也必然会尊重文化的多样性，也正因为如此，在新中国成立后，为不少少数民族创造语言、保护其历史文化传统，70年的少数民族语言文化保护的实践与成就说明，社会主义，在少数民族语言、文化的多样性保障方面，同样有鲜明的制度优势。

社会主义，重视经济基础的夯实与现代化国家建设，因此，强调通过促进民族地方的经济社会发展和民生福祉改善，来保障少数民族公民的经济社会权利。在社会主义国家建设中，国家对于少数民族公民的权利保障并非持一种消极不作为的态度，而是将少数民族地区的经济社会发展、少数民族公民的权利保障视为社会主义国家责无旁贷的使命。社会主义，重视少数民族公民的民生福祉改善，主张在少数民族权利保障中首先需要重点解决少数民族公民的脱贫、教育、就业、医疗卫生等和少数民族公民生存、发展最直接相关的人权命题。社会主义重视基层、强调群众路线的组织传统，也使得少数民族公民的权利保障能够真正打通最后一公里，更看重权利的实效而不仅仅是权利的宣示。

社会主义，旨在建立一个平等团结互助和谐、友爱合作、亲密凝聚的民族大家庭。因此，在权利保障尤其是少数民族权利保障方面，有助于克服公民个体主义式权利保护所导致的权利竞争、权利能力不均衡的弊端，矫正多元文化主义所带来的权利泛化、权利主体原子化的局面；同时，坚决反对民族歧视和压迫、反对破坏民族团结和制造民族分裂的行为。通过巩固、凝聚统一

¹ 详见周少青：《少数民族权利保护的价值理念问题》，载《世界民族》2011年第5期。



多民族国家这个政治、法律、权利共同体，来保护作为共同体成员的各民族的合法权益；在共同体内部，则确立共同发展、共享共荣社会主义现代化国家建设成果的制度纽带与制度愿景；以一种共同体的权利保障观，克服权利竞争、权利泛化、权利主体原子化等弊端，真正实现权利保障与共同体巩固的互促与共赢。

（二）整体、全面、主动、实质保护：中国少数民族权利保护的实践特色

1. 少数民族权利保护制度的整体性构建

任何一个国家的宪法制度设计都是基于解决本国现实的政治需求，也必须受特定的历史文化传统、政治力量对比关系、族裔人口分布等具体情况制约，即孟德斯鸠所谓“法律应和国家的自然状态有关系”^{〔27〕}。因此，对于一个统一多民族国家而言，如何构建恰当的民族事务处理制度，进而确保民族团结、社会稳定，既是一个现实的政治命题，也是重要的宪法命题。虽然有的国家采取所谓“平等融合型”的公民主义策略，在宪法制度设计时一般情况下也并不主动干预具体的民族关系，而是通过“法律的平等保护”原则来确保各民族公民基本权利的行使与保障；而在另外一些多民族国家，关于少数民族权利保护、民族事务处理原则、少数民族自治权等内容则在宪法文本中占据了相当大的篇幅。

在我国，民族区域自治制度被作为保障少数民族权利、促进民族和睦的一项基本政治制度，涉及民族事务的条文在现行宪法中即占了全文的近五分之一：从序言第 11 段对于民族关系处理原则的强调、到总纲第 4 条对于民族关系处理原则和民族区域自治制度的规定、到第 30 条对于行政区划中民族自治地方的规定，到公民权利与义务部分第 34 条对于平等权的规定、第 52 条将维护国家统一和全国各民族团结作为公民的首要宪法义务，国家机构部分第 112 到第 122 条对于民族自治地方的自治机关性质组成任期职权等内容的规定、第 134 条对于少数民族公民诉讼权利保护的专门规定等，几乎贯穿宪法文本始终。另外，民族区域自治法作为一部重要的宪法性法律，就民族自治权的内容、自治地方的设定、自治机关的组成、上级国家机关的责任等少数民族权利保障的核心主题进行了全面系统的规定、充分确保少数民族群众行使“自主管理本民族内部事务”之自治权。“为了加强城市民族工作，保障城市少数民族的合法权益，促进适应城市少数民族需要的经济、文化事业的发展”¹，国家于 1993 年专门制定了《城市民族工作条例》；“为了促进民族乡经济、文化等项事业的发展，保障少数民族的合法权益，增强民族团结”²；民族乡行政工作条例也于同年颁布。由此，构成了以宪法中关于民族区域自治制度的规定为基本原则、民族区域自治法为核心，辅之以《城市民族工作条例》、《民族乡行政工作条例》的，涵盖聚居地区、城市少数民族、散杂居少数民族的少数民族权利保护专门法律体系。

2. 少数民族权利保护内容的全面涵盖

就少数民族权利保障而言，有的国家“不承认少数民族的独特性并在此基础否定少数民族人权保障的必要性”；有的国家“承认少数民族的存在并将其视作与主体族群存在文化差异的群体。这种类型的国家往往以多元文化主义来应对民族问题，尤其注重对少数民族文化、宗教等方面权利的保护”；^{〔28〕}我国作为社会主义国家，将少数民族权利保障视为社会主义国家民族平等的应有之意，在政治、经济、社会、文化教育等领域对少数民族权利保护进行了全方面的保护。

平等权作为基本权利的第一权利和权利行使的基本原则，我国在少数民族权利保护方面首先力倡民族平等的原则，反对民族歧视和压迫。通过《宪法》《民族区域自治法》以及《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中的特别规定，对于少数民族公民参与国家、地方政治活动事务的政治权利进行了专门性保障；另外，在中国少数民族政治参与权的

¹ 《城市民族工作条例》第一条。

² 《民族乡行政工作条例》第一条

保障方面一大特色即是少数民族干部培养，从新中国成立时，党和国家即特别重视少数民族干部的培养工作，在 2014 年的中央民族工作会议上又专门强调“加强少数民族干部挂职锻炼和多岗位锻炼、注重培养优秀中高级少数民族领导干部，选派一批骨干到中央国家机关、东部地区任岗锻炼；中央国家机关和省级党政机关要有计划地招录少数民族公务员”。^{(21) 306} 经济社会权利方面，秉承以发展促人权的理念，高度重视少数民族权利保障的经济基础夯实和民生问题解决，将生存权和发展权作为少数民族权利保障的重要内容；经过 70 年来的努力，少数民族地区的经济发展、教育水平、医疗卫生事业和新中国成立前有了翻天覆地的变化。重视少数民族公民宗教信仰自由的保障，通过宗教改革废除部分少数民族地区的附着于宗教制度之上的封建剥削制度、回归宗教作为公民个人信仰选择的本位、坚持政教分离、宗教平等、宗教多元；并且由国家财政拨付转款对部分历史宗教场所进行修缮、解决宗教人士的养老民生问题。重视少数民族语言文化权利的保障，这是基于社会主义民族平等观的必然结果，从新中国成立时，国家就开始大力推动少数民族文化发展与语言文字保护，70 年来，少数民族文化艺术事业和语言保护方面取得了世界瞩目的成就。

3. 主动保护、将少数民族权利保护视为国家责任

如前所述，在部分国家，对少数民族权利保障采取所谓“平等融合型”的公民主义策略，在宪法制度设计时并不主动干预，而是通过“法律的平等保护”原则来确保各民族公民基本权利的行使与保障；有的国家，甚至不承认少数民族的独特性和少数民族权利保障的必要性；但我国以社会主义立国，对于少数民族公民的权利保护，不可能持一种消极应对的态度；而是将其视为责无旁贷的国家责任。

这种国家责任，被明确载入了《中华人民共和国宪法》：“国家保障各少数民族的合法的权利和利益……国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展”（第 4 条）；“国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益”（第 118 条第 2 款）。在《民族区域自治法》的相关规定中，这种将少数民族权利视为责无旁贷的国家责任的担当意识更是体现的淋漓尽致。第一章总则中，有两条专门规定了上级国家机关的责任，上级国家机关保障民族自治地方的自治机关行使自治权，并且依据民族自治地方的特点和需要，努力帮助民族自治地方加速发展社会主义建设事业（第八条）；上级国家机关和民族自治地方的自治机关维护和发展各民族的平等、团结、互助的社会主义民族关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为（第九条）；并在第六章，就“上级国家机关的责任”，进行了全面细致的规定，条文篇幅达 19 条，超过整个《民族区域自治法》条文数量的四分之一。在该章中，从上级国家机关“应当帮助、指导民族自治地方经济发展战略的研究、制定和实施，从财政、金融、物资、技术和人才等方面，帮助各民族自治地方加速发展经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育等事业”（第 55 条）；到“优先在民族自治地方合理安排资源开发项目和基础设施建设项目”（第 56 条）、“设立各项专用资金，扶助民族自治地方发展经济文化事业”（第 57 条）、“应当组织、支持和鼓励经济发达地区与民族自治地方开展经济、技术协作和多层次、多方面的对口支援，帮助和促进民族自治地方经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育事业的发展”（第 64 条）、“国家加大对民族自治地方的教育投入，并采取特殊措施，帮助民族自治地方加速普及九年义务教育和发展其他教育事业，提高各民族人民的科学文化水平”（71 条）；充分体现了国家力图通过各种政治、经济、文化措施，促进民族地区的经济社会文化发展，保障少数民族公民权利的社会主义责任意识 and 担当情怀。尤其是组织、支持和鼓励发达地区对民族自治地方的对口支援，力度巨大、手段多样，这在非社会主义国家是无法实施和不可想象的。

4. 以发展促人权、注重少数民族权利保护的实效

“人权作为一种道德权利与法律权利,仅仅为人权的实现提供了一种可能性与资格,这显然是不够的”;⁽²⁹⁾ 从人权法文本中的权利宣示到广大公民在现实生活世界中的权利享有,还有一个相当长的过程,也需要具备一定的物质基础条件。因此,我们需要“以人权看待发展”,“通过人们对人权和法治的信仰去实现人与社会共同、持久发展的目标…通过提供机会、拓展资源,实现与保障人民的发展”⁽³⁰⁾;还需要注重权利保护的实效,“以发展促人权”,通过经济社会文化的发展、将人权法文本中的权利宣示转化为现实生活世界中广大公民的真正享有权利。

“宪法规定‘国家尽一切努力,促进全国各民族的共同繁荣’,民族区域自治法进一步把支持和帮助民族地区加快发展,规定为上级国家机关的法律义务。多年来,国家把支持少数民族和民族地区加快经济社会发展作为国家发展建设的重要内容,不断出台政策措施支持少数民族和民族地区发展”。⁽³¹⁾ 一直以来,通过各种措施、促进少数民族地区经济社会发展,来确保宪法和民族区域自治法等我国少数民族权利保障法律体系中的各项规定落到实处;是我国在少数民族权利保护方面坚定不移的基本立场和政策。七十年来,经过全国各族人民的共同团结奋斗,少数民族地区的政治、经济、社会事业不断发展,也真正确保了广大少数民族公民平等权、自治权、政治参与权、经济社会权利、文化教育权利、宗教信仰自由、语言权利等各项基本权利的有效享有。以发展促人权、注重少数民族权利保护的实效,而不仅仅停留在各种人权文件和人权研究层面的口号、理论式宣示,是中国人民在少数民族权利保护方面务实而又坚定的制度目标和行动追求。

五、 结语：面向未来的民族区域自治与少数民族权利保护

70年来,随着以民族区域自治制度为核心的中国少数民族权利保护制度的创立、发展与完善,中国在少数民族权利保护的基本精神确立、核心制度建构、权利内容设置、权利实现方式等方面持续发力、久久为功,走出了一条既遵循国际公认的少数民族人权保障准则、又符合统一多民族国家基本国情的具有鲜明中国特色的少数民族权利保护之路。

当然,我们也必须清醒的意识到,在市场化、城市化、网络化的大背景之下,我国的民族工作也呈现出一些新的阶段性特征,如东西部差距拉大基层少数民族公民的就业和受教育权益保障问题、经济开发与环境权益保障如何兼顾问题、少数民族公民进入城市后的适应城市以及权利保障问题等,这些都对我国的少数民族权利保护也提出了新的要求。为此,有必要在新的历史时期进一步坚持和完善民族区域自治制度,使其在保障少数民族权利、巩固平等团结互助和谐的民族关系中发挥更重要的作用。

首先,坚持社会主义这一民族区域自治制度的最本质属性,凸显广大少数民族公民在民族区域自治制度中的主体地位,拓展广大少数民族公民的政治参与渠道;要重视基层民族地区的民生问题,着力提升基层民族地区的的公共服务水平,重点解决少数民族公民的就业和教育问题,用真正惠及基层少数民族公民的措施和效果来保障广大少数民族公民的基本权利享有和实现。

其次,贯彻“用法律保障民族团结”的理念,完善以宪法和《民族区域自治法》为核心的民族事务法律法规体系,完善民族法治的执法体系和监督体系。要“注重保障各民族合法权益,坚决纠正和杜绝歧视或变相歧视少数民族群众、伤害民族感情的言行”。⁽²¹⁾ ¹²³ 运用法治思维处理民族事务,法律面前人人平等,维护国家统一和民族团结,保障广大少数民族群众的合法权利和利益。

再次,在市场化、城市化的大背景下,面对各地区、各民族人口的频繁流动,做好城市少数民族公民的权利保障工作。要“注重保障各民族合法权益,坚决纠正和杜绝歧视或变相歧视少数民族群众、伤害民族感情的言行,引导流入城市的少数民族群众自觉遵守国家法律和城市管理规定,让城市更好接纳少数民族群众,让少数民族群众更好融入城市”。⁽³²⁾



最后,与时俱进、重视新的历史条件下产生的新的权利保障需求,满足少数民族群众对于美好生活的权利期盼;同时注重培养少数民族公民自身的权利能力,在基本公共服务均等化的制度背景下,注重通过少数民族公民权利能力的提升而非单纯的优惠政策,来保障广大少数民族公民的权利享有。

参考文献:

- (1) 田联刚,中国民族政策的价值取向:全面保障少数民族人权〔J〕,西北民族研究,2009(2): 1-13.
- (2) 中共中央文献研究室,中华人民共和国开国文选〔M〕,北京:中央文献出版社,1999: 286.
- (3) 金炳镐,族纲领政策文献选编〔M〕.北京.中央民族大学,2006: 473.
- (4) 中共中央文献研究室,建国以来重要文献选编:第五册〔M〕,北京:中央文献出版社,1993: 651.
- (5) 中共中央政治局扩大会议决议要点(1951年2月18日)〔M〕//中共中央文献研究室,编.建国以来重要文献选编(第二册),北京:中央文献出版社,1992: 43.
- (6) 李洪烈,当代中国的民族工作〔M〕,北京:当代中国出版社,1993: 91.
- (7) 中华人民共和国宪法(1954年)〔M〕//中共中央文献研究室编,建国以来重要文献选编(第五册),北京:中央文献出版社,1993: 537.
- (8) 筹办中央民族学院试行方案〔M〕//金炳镐主编,民族纲领政策文献选编,北京:中央民族大学出版社,2006: 443.
- (9) 刘格平,我国宪法是保障各民族日益繁荣幸福的宪法:兼论五年来的民族工作〔J〕,法学研究,1954(4): 4-10.
- (10) 崔晓麟,新中国成立初期中国共产党对少数民族干部的培养〔J〕,广西民族大学学报(哲学社会科学版),2012(4): 84-88.
- (11) 中共内蒙古自治区委员会党史研究室,中国共产党与少数民族地区的民主改革与社会主义改造〔M〕,北京:中共党史出版社,2001: 3-4.
- (12) 徐显明,人权法原理〔M〕,北京:中国政法大学出版社,2008: 224.
- (13) 周恩来,关于我国民族政策的几个问题〔M〕//中共中央文献研究室编,建国以来重要文献选编(第十册),北京:中央文献出版社,1994: 515-516.
- (14) 刘海年,适当生活水准权与社会经济发展〔J〕,法学研究,1998(2): 35-43.
- (15) 占美柏,论社会救助权〔J〕,暨南学报(哲学社会科学版),2012(8): 19-24.
- (16) 方素梅,新中国初期民族卫生工作的方针与措施:以全国民族卫生会议为中心的考察〔J〕,青海民族研究,2016(4): 131-136.
- (17) 周恩来,政府工作报告(1959年4月18日)〔M〕//北京:中共中央文献研究室编,建国以来重要文献选编(第十二册),北京:中央文献出版社 1994:222.
- (18) 习近平,在庆祝改革开放40周年大会上的讲话〔EB/OL〕.http://www.xinhuanet.com/2018-12/18/c_1123872025.htm,2018-12-15.
- (19) 金炳镐、董强,新中国民族区域自治政策60年:纪念新中国成立60周年民族政策系列研究之三〔J〕,黑龙江民族丛刊,2009(5): 9-14.
- (20) 王绍光,坚守方向、探索道路:中国社会主义实践六十年〔J〕.中国社会科学,2009(5): 4-9+204.
- (21) 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〔M〕,北京:民族出版社,2015: 74.



- (22) 中华人民共和国国务院新闻办公室,《改革开放 40 年中国人权事业的发展进步》白皮书 (EB/OL) <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1643346/1643346.htm>, 2018-12-12.
- (23) 中华人民共和国国务院新闻办公室,《伟大的跨越:西藏民主改革 60 年》白皮书 (EB/OL) http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1650692/1650692_1.htm, 2019-03-27.
- (24) 全国政协文化文史和学习委员会、政协文化文史和学习委员会,藏族百年实录 (M).北京:社会科学文献出版社,2018:1437.
- (25) 籍海洋.内蒙古实施民族区域自治制度成果丰硕 (EB/OL) <http://www.northnews.cn/2017/0530/2515803.shtml>, 2017-05-30.
- (26) 周少青,少数民族权利保护的价值理念问题 (J),世界民族,2011(5): 1-10.
- (27) (法)孟德斯鸠,论法的精神 (M),张雁深译,北京:商务印书馆,1959: 7.
- (28) 郝亚明,中国少数民族人权保障的政策与实践特色 (J),广西民族研究,2013(3), 1-8.
- (29) 陈波,道德权利、法律权利、现实权利:列宁与邓小平人权观比较研究[J],法学评论,1998 (2): 42-47.
- (30) 何志鹏,以人权看待发展 (J),法制与社会发展,2009 (4): 105-117.
- (31) 中华人民共和国国务院新闻办公室,中国的民族政策与各民族共同繁荣发展 (EB/OL) .http://www.gov.cn/zwggk/2009-09/27/content_1427930.htm,2019-09-27.
- (32) 中国共产党新闻网,中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在京举行,习近平作重要讲话 (EB/OL) <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0929/c64094-25762843.html>,2014-09-29.



《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 293 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

