

Analysis of the Formation of the System of Regional Ethnic Autonomy in China

Xu Chen

The Party School of the CPC Turpan Municipal Committee, Turpan, Xinjiang, 838000, China

Abstract

The basic political system of the CPC to solve national problems is the system of regional national autonomy. Its formation process profoundly reflects the combination of Marxist national theory and China's specific national conditions. It is a major political system created by the CPC in combination with Marxist national theory, the historical tradition of China's multi-ethnic country and the actual national conditions. The formation of the system of regional ethnic autonomy reflects the institutional innovation ability of the CPC to combine universal principles with China's reality. It not only inherits the traditional governance wisdom, but also transcends the limitations of the ancient Jimi policy, providing a Chinese solution for multi-ethnic countries to correctly handle the relationship between unity and autonomy. This article examines the formation process of this system, revealing its theoretical origins, practical exploration, and historical inevitability. This article systematically analyzes the formation logic and historical significance of the system, as well as the characteristics of the formation process of China's ethnic regional autonomy system, from three dimensions: historical background, practical exploration, and institutional improvement.

Keywords

regional autonomy; Formation process; Treat according to customs

中国民族区域自治制度形成探析

陈旭

中共吐鲁番市委员会党校, 中国·新疆吐鲁番 838000

摘要

中国共产党解决民族问题的基本政治制度是民族区域自治制度, 其形成过程深刻反映了马克思主义民族理论与中国具体国情的结合, 是中国共产党结合马克思主义民族理论、中国多民族国家历史传统及现实国情创立的重大政治制度。民族区域自治制度的形成, 体现了中国共产党将普遍原理与中国实际相结合的制度创新能力, 既继承传统治理智慧, 又超越古代羁縻政策的局限, 为多民族国家正确处理统一与自治关系提供了中国方案。本文通过梳理该制度的形成历程, 揭示其理论渊源、实践探索与历史必然性。本文从历史背景、实践探索及制度完善三个维度, 系统分析该制度的形成逻辑与时代意义以及我国民族区域自治制度形成过程中的特点。

关键词

区域自治; 形成过程; 因俗而治

1 民族区域自治制度形成的历史背景

1.1 中国历史上的民族治理经验

历代王朝以“因俗而治”的方式处理民族关系, 为现代国家区域自治提供了历史参考。

公元前 222 年 (秦王嬴政二十五年), 秦国灭楚后, 进军闽越, 在闽地设置“闽中郡”。据《语书》《秦律十八种》等简文记载, 秦朝朝廷在少数民族聚居的地区南郡设有道, 道的级别相当于县, 都由郡管辖, 道在其管理范围内一般不

设与内地划一的基层政权组织, 而是借助氏族酋长行使管理权^[1], 开创了“因俗而治”的边疆治理模式。

为实现有效治理西域, 汉代朝廷在当地设置了护羌校尉、西域都护等特设官职, 并且为了增加对西域诸国的影响力, 授予西域君主“侯”“王”印绶。此外, 汉代官方机构还在西域开垦农田, 在当地推广中原耕作技术, 促进西域绿洲农业的发展。

唐朝朝廷在边疆地区实行羁押府州制度, 实行“全其部落, 顺其土俗”的政策。

元朝朝廷设置了管辖西藏的宣政院, 任命大理君主的嫡系后裔为大理总管, 管理云南等行中书省西部地区。

明、清两朝在西南地区改土归流, 管理少数民族聚居区, 以流官取代世袭土官。

【作者简介】陈旭 (1992-), 男, 中国陕西汉中, 硕士, 讲师, 从事中共党史、国际共产主义运动史、民族史研究。

1.2 中国共产党在革命实践中逐步形成“民族自决”到“民族区域自治”的政策转变

毛泽东同志早在1920年12月写给好友、革命战友蔡和森的信中,就对解放中国少数民族与中国革命的关系进行过探讨——如帮助俄国完成它的社会革命;帮助朝鲜独立;帮助南洋独立;帮助蒙古、新疆、西藏、青海自治自决都是很要紧的^[2]。

1922年7月中国共产党第二次全国代表大会召开,中国共产党第二次全国代表大会第一次提出关于处理民族问题的纲领——“内蒙、西藏、新疆三部实行自治,为民主自治邦”“在自由联邦的原则上,联合内蒙、西藏、新疆,建立中华联邦共和国”^[3]。

1928年7月,中国共产党在六大《政治决议案》中提出包括第三条“统一中国,承认民族自决权”^[4]在内的中国革命的十大纲领。

1930年,毛泽东同志在《中国共产党第六届中央委员会扩大的第六次全体会议上的报告》中指出:“允许蒙、回、藏、苗、瑶、彝、番各民族与汉族有平等权利,在共同对日原则之下,有自己管理自己事务之权,同时与汉族联合建立统一的国家。”^[5]

1936年10月下旬,红四方面军建立了陕甘宁省豫海县回民自治政府,这是中国历史上第一个县级少数民族自治政权,中国共产党提出的民族自治纲领第一次通过实施《豫海县回民自治政府条例》地方法令而付诸实施。

在马克思主义民族理论本土化实践上取得突破的是抗日战争时期(1937—1945年)的中共中央西北委员会。该机构于1940年相继制定并颁布了《关于回回民族问题的提纲》与《关于抗战中蒙古民族问题的提纲》两份重要文献。《提纲》没有强调民族自决权和独立权,只是笼统地提出“建立统一联合的三民主义的新共和国。”《提纲》指出:“在共同抗日的原则下,允许回族有管理自己事务之权。”“蒙古民族与汉、回、藏、维吾尔国内各民族在平等原则之下共同抗日,并实现建立统一联合的三民主义的新共和国。”^[6]

1945年春,作为决定中国战后命运的关键会议,中共七大在延安召开。毛泽东同志的政治宣言《论联合政府》,不仅对战后国家的重建蓝图进行了系统规划,而且对少数民族解放的路径进行了独立章节的深入解剖。该文献创造性地提出了“破除双重压迫体系”的纲领主张,将批判锋芒直指南京国民政府主导的民族压迫体系及地方军阀推行的民族歧视政策,主张“改善国内少数民族的待遇,允许各少数民族有自治的权利。”“他们的语言、文字、风俗、习惯和宗教信仰,应被尊重”^[7]。

为解决中国共产党领导内蒙古民族解放斗争的根本问题,明确内蒙古自治运动的正确道路和具体方法,1946年内蒙古自治运动联合会和内蒙古人民自治政府代表在毛泽东的支持下,在承德召开了内蒙古自治运动统一会议(“四三”

会议)。这次会议,可以说是在思想上、组织上为内蒙古自治区的成立奠定了基础,是毛泽东民族区域自治实践思想的具体体现。1947年春,中国共产党领导建立的,我国首个省级建制民族自治区——内蒙古自治区宣告成立。这一具有划时代意义的政治实践,既是毛泽东关于民族区域自治构想的首次制度实践,更是马克思主义民族理论中国化进程中的重要里程碑。

新中国成立前夕,毛泽东同志十分关心广大民族地区的前途命运,在听取了社会各界和各族同胞的意见,认真总结了国内外历史上民族政策的优缺点后,专门请当时主管党中央民族统一战线工作的李维汉同志就此问题进行了研究。由此得出结论,中国应在建立集中统一的共和国的基础上实践民族区域自治制度,而不是效仿苏联和南斯拉夫、捷克斯洛伐克^[8],后来苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克等国的剧变、解体,充分说明了以毛泽东同志为核心的新中国第一代领导集体的“高瞻远瞩”!这一制度设计不仅突破传统联邦制模式,更通过《共同纲领》第六章的专项规定,将“民族自治地方”的法律地位嵌入单一制国家框架,开创了中央集权与地方自治辩证统一的治理模式。

2 建国后民族区域自治制度的确立

1949年9月30日颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》中的第51条明文规定:“各少数民族聚居的地区,应实行民族区域自治,按照民族聚居区的人口多少或区域大小,分别建立各民族自治机关。”新华社1949年10月正式发出通知:根据《中国人民政治协商会议共同纲领》有关民族政策的规定:在今后宣传工作中,不再强调少数民族自决权。

1951年颁布了中华人民共和国中央人民政府制定的关于民族区域自治的第一个带有基本法性质的文件——《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。

1954年颁布的新中国第一部宪法明确写入民族区域自治制度。

20世纪五六十年代,中国全面实施了民族区域自治。在全国范围内建立起包含民族自治县、民族自治州、民族自治区在内的多层次民族自治地方。1955年,成立了新疆维吾尔自治区,1958年,广西壮族自治区、宁夏回族自治区设立,1965年,组建了西藏自治区筹备委员会。

1984年《民族区域自治法》颁布实施,2001年修订强化经济发展条款,形成完整法律体系。

2017年中央出台文件深化民族区域自治实践。

习近平总书记在党的十九大报告中鲜明提出“铸牢中华民族共同体意识”。

党的二十大报告强调,以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,坚持和完善民族区域自治制度,加强和改进党的民族工作,全面

推进民族团结进步事业。

3 民族区域自治制度形成过程中的特点

3.1 “统一与自治相结合”原则

民族区域自治制度是在国家的统一领导下,以少数民族聚居的地区为基础,建立相应的自治机关,设立自治机关,行使自治权,自主地管理本民族、本地区的内部事务,行使当家作主的权利。中国没有李维汉同志在听取社会各界、全国各族同胞意见并认真总结国内外历史上的民族政策的优缺点之后,得出中国应该在建立集中统一的共和国的基础上实践民族区域自治制度^[9]。

3.2 吸收中国古代“因俗而治”方式处理民族关系的政治智慧

中国古代历代王朝政权虽然在少数民族聚居区采取一系列举措推广中原农耕技术,传播汉文化和儒家思想,但同时又允许道、属国、羁縻府州、土司辖区等由少数民族头人以“因俗而治”方式统治的特殊行政区划内“土官治土民”:经济上,不像内地一样强制推行均田制和租庸调制,允许少数民族头人在缴足贡赋的前提下自行组织安排生产活动;

文化上,元、明、清三代王朝的政府允许土司辖区内少数民族群众自行保留语言、习俗和宗教信仰。

法律上,古代历代王朝允许在少数民族聚居区官署的法律实操层面实行“因俗立法”“因族制刑”的司法原则——唐代《唐律疏议》明载:“诸化外人,同类自相犯者,各依本俗法。”《大明律》特别规定:“苗蛮犯死罪者,听抚按官审决。”清代朝廷组织编撰了一套管理少数民族的法典体系:雍正二年(1724年)编撰完成《蒙古律例》,乾隆元年(1736年)将“苗例”正式写进《大清律例》,明令:“一切苗人与苗人自相争讼之事,俱照苗例归结,不必绳以官法,致滋扰累。”直到清末才废止,乾隆六年(1741年)清政府制定管理青海少数民族事务的《西宁青海蕃夷成例》,嘉庆十九年(1814)清政府制定管理新疆少数民族事务的《回疆则例》。

我国民族自治地方的自治机关行使《宪法》第三章第五节规定的地方国家机关的职权,同时依照《宪法》《民族区域自治法》和其他法律的规定行使自治权,根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策。上级国家机关保障民族自治地方的自治机关行使自治权。

我国的民族区域自治制度创造性转化了中国古代历代王朝政权“因俗而治”的历史智慧:

政治维度上,将古代少数民族聚居区的地方自治传统升华为社会主义民主政治制度;变土司世袭制为民主选举制;将盟旗制度改造为现代行政区划。

法治维度上,把“因俗立法”“因族制刑”的司法原则转化为现代民族法治体系。

文化维度上,使“各依风俗,因地制宜”的文化包容传统发展为中华民族共同体意识。

经济维度上,变传统上在少数民族聚居区实行与内地不同的特殊经济政策为区域协调发展战略。

这种继承不是简单复制,而是在中国共产党领导下,通过马克思主义民族理论中国化实现的制度创新,既保持了中华文明连续性,又开创了民族事务治理现代化新境界。

3.3 坚持走群众路线

1947年,乌兰夫同志根据内蒙古地区蒙古族群众的普遍愿望,向中共中央提出成立中国共产党领导下的第一个省级民族自治地方政府——内蒙古自治区的请求并获批准。

1950年代西南民族地区实行民主改革试点时,各族群众积极参与,废除土司制度,建立起各级民族自治地方。

1959年西藏民主改革中组织10万农奴参与土地分配并且欢迎农奴出身的群众参与到西藏民主改革和地方治理事务中来,不少西藏藏族同胞不仅摆脱了农奴身份,还成为党员干部和解放军战士。

4 结语

民族区域自治制度形成过程中具有“统一与自治相结合”原则、吸收中国古代“因俗而治”方式处理民族关系的政治智慧、坚持走群众路线等特点,是民族事务管理领域中,在“马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合”重大理论观点以及坚持走群众路线的工作方法指导下,在制度层面的重大成就,也是马克思主义中国化时代化过程中探索和实践的重大成果。

参考文献

- [1] 史筠.民族事务管理制度[M].长春:吉林教育出版社,1991.
- [2] 毛泽东.毛泽东书信选集[M].北京:人民出版社,1983.
- [3] 中共中央党史研究室.中国共产党历史,第一卷[M].北京:中央党史出版社,2010.
- [4] 中央档案馆.六大以来——党的秘密文件[M].北京:人民出版社,1981.
- [5] 1953年9月9日《人民日报》社论.
- [6] 中共中央统战部.民族问题文献汇编[M].北京:中央党校出版社,1991.
- [7] 毛泽东.毛泽东选集,第三卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [8] 中共中央统战部.民族问题文献汇编[M].北京:中央党校出版社,1991.
- [9] 中共中央统战部.民族问题文献汇编[M].北京:中央党校出版社,1991.