

中国民族区域自治制度创建与发展： 基于中国共产党治理的研究*

任 勇

中国共产党在革命与建设的不同阶段,基于对历史和现实的充分把握,形成了其民族建设战略,其中,马克思主义基本原理与中国实际相结合创建的民族区域自治制度,成为国家基本制度的重要组成部分,巩固和发展了中华民族共同体。在此过程中,党的领导已经深深的嵌入到民族区域自治制度当中,理念、组织与干部构成了嵌入过程中的三重逻辑,共同支撑实现了中国共产党治理与民族区域自治的良性互动。改革开放以来新情况的出现一定程度上在影响这个过程,要积极回应这些新情况新变化,就需从政治理念、组织体系以及干部队伍等方面加强党对民族区域自治制度的领导和建设,实现新时代背景下中国共产党治理效果提升与民族区域自治制度的发展完善。

关键词:中国共产党 民族建设 国家建设 民族区域自治

作者任勇,华东政法大学政治学与公共管理学院副院长,教授。地址:上海市,邮编 201620。

对于任何一个多民族国家来讲,民族问题历来是一个治理难题,中国的民族区域自治制度一定程度上已经解决了这一难题。民族区域自治制度的建立和发展,是中国共产党领导的治国理政行动,中国共产党在理论与实践上发挥着主导性作用。民族区域自治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学术界对此已经做过不少研究,例如,从制度视角重点分析了民族区域自治制度的历史传统、制度来源以及运行机制等,探讨此项制度在实践中运行所面临具体问题,提出了相应的改进对策与建议;^②从价值视角阐述民族区域自治具有促进各民族平等、团结、进步的价值目标,实现了维护和确保国家统一基本价值原则,符合理性价值的原则。^③从权利视角重点结合民族区域自治法贯彻

* 本文系国家社科基金一般项目“特大城市少数民族流动人口族群认同与社会稳定研究”(项目编号:16BZZ034)的阶段性研究成果。感谢匿名评审专家与编辑部提供中肯的评议与修改意见。

① 参见《中华人民共和国民族区域自治法》,全国人大网,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-03/03/content_5004447.htm。

② 参见周平:《新中国边疆少数民族地区政治建设的演进》,《云南民族大学学报》2005年第3期;金炳镐:《中国城市民族区运行现状的调研报告》,《中南民族大学学报》2007年第4期;关凯:《内与外:民族区域自治实践的中国语境》,《清华大学学报》2015年第1期等。

③ 参见李大健:《发展和谐的民族关系与完善民族政策的和谐取向》,《民族研究》2006年第4期;陈华森:《我国民族区域自治制度的内在机理及其现实价值》,《政治学研究》2013年第3期;青觉:《中国民族区域自治实践的理性解析》,《中央民族大学学报》2017年第2期等。

执行中的实践进行了分析,主要集中在探讨民族自治地方的自治机关与自治权内容、范围和保障,以及对国外少数民族自治权进行对比研究。^①但无论哪种研究角度,还没有专门从政治学政党建设的角度深入探讨中国共产党对这项制度建构和发展的作用。实际上,在近代以来中国政治制度建构过程中,形成了事实上以实现和维护中国共产党领导为核心的治理逻辑,“强调提升政党执政能力,实现政党权力运行制度化规划化,再由政党完成整合社会、形成活力、增强活力的目标”。^②政党、国家与社会三者的关系构成了理解近现代以来中国政治变迁的基本视角,民族区域自治制度同样也不例外。民族区域自治制度作为中国特色政治发展道路的重要组成部分,必然与中国共产党治国理政的总体格局结合在一起。因此,研究中国共产党治理与民族区域自治之间的逻辑关系,可以更好地认识民族区域自治制度在国家治理整体格局中的地位与作用。

一 中国共产党关于民族建设的主张与实践历程

近代以来,中国共产党在政治实践中逐步成长为具有主导性力量的政治组织,形成了强大的组织动员与政治整合能力,进而体现为动员型政治与整合型政治^③的实践面向。对中国这样的多民族国家来讲,践行何种民族建设战略成为党必须考虑的内容之一。“民族建设是国家建设成功的关键,直达国家的核心内涵”。^④党实施何种民族建设战略不仅关系到党自身建设的效果,也直接关系到现代国家建设的成败。这种民族建设战略既应该符合中国共产党建设现代国家的基本特点,也应该凸显中国多民族国家的现实情形。面对着历史上各民族不平等的现实,党的民族建设战略体现为通过阶级革命来实现各民族平等与阶级解放的过程,以此来建设一个现代国家。“建设现代国家,就是用对抽象的、遥远的国家总体和领土法律的新的公民式忠诚,取代对所在堂区、社区共同体或手工业行会的旧的忠诚”。^⑤无疑,中国共产党推动建设现代国家的过程实际上也是整合不同民族国家认同的过程,不仅吸纳了马克思主义追求民族平等与阶级平等的意识形态取向,而且也妥善处理了民族平等、民族自决与民族融合的关系。所以,基于阶级解放与民族平等^⑥成为不同时期中国共产党民族建设战略最重要的出发点。但要实现其民族建设战略,党就必须对历史与现实进行有效把握。中国共产党虽然是现

① 参见陈云生:《中国民族区域自治制度对少数民族人权的保护》,《政治与法律》1999年第1期;周勇等主编:《民族、自治与发展:中国民族区域自治制度研究》,法律出版社2008年版;戴小明等:《自治机关自治权配置的科学化研究》,《中南民族大学学报》2016年第1期等。

② 任勇:《以政党治理优化国家治理的中国经验》,《人民日报》2017年5月21日。

③ 作为一种动员型政治,政党是国家和社会政治运行和变革的发动机,政党的意识形态充当了“启蒙”和“唤醒”国民、推动现代政治进程的工具,并由此获得了统摄、规划和引领人们的观念和行为规范的地位。作为一种整合型政治,政党的各级组织机构遍布国中,按照中央制定的路线方针政策,自上而下将地方机构、社会团体和政治人口“整编”纳入既定的政治框架中,形成行政性、组织化的政治社会。参见陈明明:《作为一种政治形态的政党—国家及其对中国国家建设的意义》,《江苏社会科学》2015年第2期。

④ [美]弗朗西斯·福山著、毛俊杰译:《政治秩序与政治衰败》,广西师范大学出版社2015年版,第168页。

⑤ [英]齐格蒙特·鲍曼著、欧阳景根译:《共同体》,江苏人民出版社2003年版,第156页。

⑥ 虽然建国前中国共产党的民族建设战略主要侧重于阶级解放层面,建国以后侧重于民族平等层面,如同李维汉所说,“我们的民族关系从此根本地改变了,从民族压迫时代改变为民族解放时代。民族问题方面的任务因此就发生了根本的变化,即已不是要帮助各少数民族从民族压迫制度下争取解放,而是要帮助他们彻底实现民族平等”。参见李维汉:《统一战线与民族问题》,人民出版社1982年版,第509页。但实际上这两者也不是完全区分开来,两者之间仍然有不少交融。

代政治的产物,但却脱离不了传统政治与文化的影响,所以就必须考虑中国传统的治理体系特点进而保障其民族建设战略的可行性。基于中国革命和建设的现实考虑,中国共产党需要采取有效而灵活的机制来影响和引领各族群众的观念与行为,动员其积极参与到中国革命和建设当中。当然所有这一切,都是建立在党对中国这种超大型国家的历史与现实充分把握的基础之上。

中国共产党基于中国超大型国家的历史把握,主要体现为对统一多民族国家治理传统的考量。“多民族的大一统,各民族多元一体,是老祖宗留给我们的一笔重要财富,也是我们国家的一个重要优势”。^① 对传统王朝国家而言,以实现统一为目标的国家行动是一个逐步实现的过程,并以此推动了历史上多民族大一统的国家治理格局形成。从这个意义来说,统一已构成了传统国家治理的主轴之一。

一方面,统一的国家行动开启于夏周朝,形成于秦汉,最终实现于唐宋,并在元明清得以完善实现。经历这一过程,逐步创造了强大的中央集权及其相应的庞大官僚组织体系,创造了统一文字、统一纪年等内容。这种统一的国家行动经历数千年连绵不断,期间基本上没有受到其他要素干扰而被中断,即使有少数民族成员建立王朝国家,基本上也是按照统一的国家行动逻辑来运转,从根本上保证了传统国家治理制度运行的相对连贯性,“中国传统官僚政治的早熟及其数千年的发展连续性,在世界史范围中名列前茅”。^②

另一方面,秦汉以来的王朝国家在充分吸纳了不同类型文化相互融合基础上,保持了文化的多样性并形成兼容并包的儒家文化意识形态。传统王朝国家通过不断改进的选官制度将文化观念和意识形态贯穿到人们的日常知识体系当中,持续地为统一国家行动选拔了既认同统一国家理念又具有治国理政知识的传统官僚人才,在保持历史文化连续性时赋予传统国家治理带有“大一统”气质的内在精神与文化基础。在这种背景下,以儒家文化和汉文化为核心,逐步形成了强大的濡化与吸纳能力,让其他民族从一种被动接受行为转化为自觉的行动,在维护本民族生存与发展的过程中与汉文化实现了相互交融,实现了“汉族不断地吸收其他民族的成分而日益壮大,从而渗入其他民族的聚集区,构成起着凝聚和联系作用的网络,奠定了以这个疆域内很多民族联合的不可分割的统一体的基础,成为一个自在的民族实体,经过民族自觉而成为中华民族”。^③ 尽管在历史上曾经出现过王朝更迭和四分五裂,甚至不同民族之间进行过战争,但体现多民族大一统和各民族多元一体传统的中华民族的聚合过程一直在持续,并通过各民族之间相互交往交融不断得以巩固,逐步形成中华民族共同体意识。^④

因此,中国共产党在制定和实施其民族建设战略时,一方面必须考虑到历史上统一多民族的国家行动,将实现国家统一为主轴的国家整合,巩固中华民族共同体意识作为民族建设战略的组成部分;另外一方面也必须考虑统一的中华民族自觉行动,将中华民族共同体的内在需求反映到其民族建设战略中。

① 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第149页。

② 阎步克:《中国传统政体问题续谈》,《北京大学学报》2017年第2期。

③ 费孝通主编:《中华民族多元一体格局》(修订版),中央民族大学出版社1999年版,第4页。

④ 从整个中国大历史来看,中华民族的聚合形成的过程同时也是尊重民族差异发展的过程,它们共同构成了统一多民族国家与中华政治文明形成发展史。其中,“中华民族”这一符号日益成为各民族普遍认同的概念和归属,近代以来表现得更为明显,它标志着中华民族共同体意识已经初步形成。对此,黄兴涛所著的《重塑中华:近代中国“中华民族”观念研究》已经有了比较详尽的研究。此后,任何讨论中国的民族政治发展的逻辑都离不开中华民族共同体这一基本主线。

到了近代以后,在传统王朝国家崩溃以及外敌入侵的背景下,中华民族的生存与发展需要组织化的政治力量来进行引领,“国家建立过程存在一个更基本的层次——建立具有内聚力的政治力量,这些政治力量能够使一个民族的政治认同感具有实际意义”,^①这种政治力量必须能够在推动实现民主共和过程中凝聚起各民族的共识,铸就中华民族共同体意识。其实,这一过程的实现既是中国共产党逐步从边缘走向中心过程,也是其民族建设战略逐步形成的过程。近现代以来的政治变迁孕育了多种政治力量,而真正能够扮演主体性力量则体现为政党,“因为政党是唯一有能力整合各种利益诉求光谱的机构,因此,它们也是唯一可以合法性地使用‘全社会’的名义行使治理权的机构”。^②与其他政治力量相比,只有产生于现代政治生活中的政党真正能够通过其组织网络与价值理念凝聚起各民族的力量,如孙中山所说:“建国方法有二:一曰军队之力量,二曰主义之力量。”^③这里所谈到的“主义”其实就是政党秉持的政治理念,但之后的国民党却没有承担起这一历史使命,虽然当时实现了形式上统一,但主体民族对其他少数民族压迫现象非常严重并且一直不断持续,^④于是承担建立民主共和现代国家的历史使命就落在中国共产党身上,要完成这一历史使命,就必须改变民族压迫的不平等现象,就要在实现不同阶级大联合基础之上动员民众推动民主共和实现。要实现各个阶级的大联合,就要进行包括少数民族成员在内的全社会成员的身份重组和阶级解放,只有实现了阶级解放,不同阶级联合才可能有现实基础。所以,中国共产党一方面积极向苏联等社会主义国家学习,将其民族建设战略被纳入整个世界无产阶级革命的整体框架中,^⑤另外一方面通过其民族建设战略目标的调整来推动各民族阶级解放的实现,“中国共产党将其所领导的革命,既视为民族解放运动,也视为阶级解放革命,并认为民族解放只有通过阶级解放才能真正获得实现”。^⑥通过阶级革命实现阶级解放的思路一直贯穿在革命时期中国共产党民族建设战略中。

在民族建设的制度方面,最初中国共产党党理论上主张联邦制和民族自治,到后来长征期间真正与少数民族群众进行了实际性接触,^⑦逐步体会到了中国境内的民族与文化的多样性以及地域复杂性,逐步放弃了原有联邦制和民族自决的提法,将民族区域自治作为民族建设战略的基本思路。党基于其局部区域所建立革命政权积累的政治经验,建立了第一个民族区域自治政权,避免形成了以单独民族为独立单位前提的政治制度建构的逻辑。抗战开始后,在抗日民族统一战线的大框架下,^⑧党将维护中华民族的生存发展作为最重要政治任务,通过政治

① [美]白鲁恂·派伊著、任晓等译:《政治发展面面观》,天津人民出版社2009年版,第31页。

② [美]拉里·戴蒙德等著、徐琳译:《政党与民主》,上海人民出版社2017年版,第83页。

③ 孙中山:《党义战胜与党员奋斗》,《孙中山选集》(下),人民出版社2011年版,第573页。

④ 如同周恩来评价那样:“清朝压迫少数民族的政策,是对满族以外的民族进行欺骗和屠杀,北洋军阀政府延续了这样的政策,国民党反动政府更加深了这样的政策。”周恩来:《周恩来统一战线文选》,人民出版社1984年版,第139页。

⑤ 根据金观涛等对近代以来“民族”概念演变的研究,在1900年之后,中国的“民族”观念开始形成,一方面是由于西方列强侵略的反应,另外一方面是由于中国本身存在的民族问题。而1915年以后,中国的民族观念在共产主义思潮中被限定在无产阶级的“世界革命”的框架内。参见金观涛等:《观念史研究:中国近代重要政治术语的形成》,法律出版社2009年版,第562—563页。以上这个结论从另外一个角度说明了此时的中国共产党民族建设战略更加侧重于阶级解放的层次。

⑥ 林尚立:《中国共产党与国家建设》,天津人民出版社2009年版,第200页。

⑦ 正如邓小平说:“长征时,红军经过的地方,如云南、贵州,散布了一些革命的种子,就是在西康,也有一些革命影响”。邓小平:《关于西南民族问题》,金炳镐主编:《民族纲领政策文献选编》(第二编),中央民族大学出版社2006年版,第429页。

⑧ 也就是从这个时期开始,中国共产党的民族建设战略与其统一战线路线紧密结合在一起,形成了中国共产党特有的统战与民族有机结合的政治传统,而这一政治传统一直延续至今。

纲领的更新有效动员起各个民族共同参与到维护中华民族生存战斗当中,极大强化了中华民族共同体的自觉行动,于是“这个自在的民族实体在共同抵抗西方列强的压力下形成了一个休戚与共的自觉的民族实体”。^① 解放战争期间,中国共产党通过对内蒙古地区的领导及其实践,基本上实现了在民族地区以阶级革命来推动阶级解放的政治目标。“革命摧毁了旧的社会秩序以及阶级、多元主义和局部忠诚。崭新而更普遍的道德和合法性来源涌现出来,这些都是全国性的而不是地区性的,政治性的而不是社会性的”。^② 中国共产党秉持基于民主共和的现代政治理念,一方面通过阶级革命来实现了包括少数民族成员在内的阶级解放,积极回应了当时民族问题的现实需要;另外一方面以推动中华民族共同体的自觉行动,初步成功整合起包括不同少数民族在内的社会成员,进一步赋予了中国共产党领导中国革命的合法性。民族区域自治制度便是中国共产党民族建设战略的制度结晶。从一开始,民族区域自治制度建构就与中国共产党紧密联系在一起,成为领导建设现代国家中不可缺少的一部分。

其后,在协商建立中华人民共和国的过程中,中国共产党就面临着单一制与联邦制两种国家结构形式的选择,^③而最终选择了单一制国家结构形式,并在当时具有临时宪法性质的《共同纲领》中明确规定了在少数民族聚居地方实行民族区域自治,保证各民族实现民族平等。民族区域自治制度在20世纪五十年代基本得以定型。由于革命时期任务基本完成,原来党的民族建设战略中阶级解放的理念逐步转化为民族平等的理念,各民族一律平等,既反对大汉族主义,也反对地方民族主义指导思想成为此后很长一段时间的民族政策主轴,并先后建立了四个省级民族自治区。改革开放以后,民族区域自治制度得以恢复并得到进一步强化。1984年,《民族区域自治法》颁布施行,民族区域自治制度在党领导的国家治理体系中的地位以立法形式得以确立。

二、民族区域自治的中国共产党治理维度

作为民族建设重要内容的民族区域自治制度始终与党领导过程相伴随。中国共产党团结带领人民建立了中华人民共和国,实现了从封建专制政治向人民民主的伟大飞跃,“国家为民族的建立提供了资源”,“民族统一和共享的民族命运”为国家“提供了合法化的依据”。^④ 党在领导创立民族区域自治制度过程中,不仅推动了统一多民族国家治理体系的现代性转换,也推动了中华民族共同体自觉行为在现代社会中得以持续,既符合马克思主义的基本原理,也实现了以往对中国政治传统的超越。在此基础上,党的领导深深嵌入到民族区域制度当中,在推动该项制度的有效运行过程中成为最重要的主体性力量。但制度要转化为具体运行的优势,释放出巩固历史成果和遏制破坏性力量的功能,还要依赖于具体运行逻辑,既能让党的领导优势

① 费孝通:《中华民族的多元一体格局》,《北京大学学报》1989年第4期。

② [美]塞缪尔·P·亨廷顿著,王冠华、刘为等译:《变动社会中的政治秩序》,生活·读书·新知三联书店1989年版,第312页。

③ 这种选择与党对民族建设的战略判断有紧密的关系。新中国成立在筹备新政权时,毛泽东专门咨询过党内当时对民族问题深入研究的李维汉,李认为我国与苏联具体国情不同,不宜实行联邦制,建议在统一的国家内实行自治地方制。并且建国前内蒙古自治区的实践经验起到很大示范作用,如同周恩来所说:“陈嘉庚先生这次到东北参观,同时也到了内蒙古自治区,他回来后说现在的内蒙的汉、蒙两族合作得很好,犹如兄弟一样。这消息我们听了非常高兴,这足以证明我们民族政策的成功。”中央统战部编:《周恩来统一战线文选》,第140页。

④ [英]齐格蒙特·鲍曼著、郑莉等译:《作为实践的文化》,北京大学出版社2009年版,第44页。

得以体现并巩固,又能让制度功能得以更新甚至优化。“每个政治共同体若要生存,就必须寻求建立这种支持的庞大储备,以便需要时从中吸取支持”。^①从长期制度建构实践来看,理念、组织与干部构成了民族区域自治当中的中国共产党治理的三重逻辑,共同支撑了中华民族共同体自觉行动,巩固和发展了中华民族共同体,从而既体现党的功能与使命又赋予了制度强大的政治力量。

第一是理念层面。对于一个政治组织来说,其秉持理念往往具有先导性意义。政治主体的理念往往提出了如何确立不同政治主体权利、义务的位置以及其互动过程的规则,并赋予这种安排了合乎道义的诠释。正是由于有了理念作为先导和支持,制度才可能充分焕发发生机与活力,所以“制度必须建立在人们都能接受的基本的理念规范之上,而这种理念规范常常是隐含在自然或超自然的世界中,因为这样的规则超越了我们个人利益”。^②对于党来说,长期以来坚持的共产主义意识形态以及社会主义精神形成了强大的吸引力,凝聚和团结着全国各族人民共同建设现代国家,形成了党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的治理理念,“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式”,^③这三者之构成了中国共产党治理理念层面的基本逻辑,共同统一于中国政治制度建构与运行当中,民族区域自治制度也不例外。

在以上三个理念当中,无疑党的领导居于核心地位。作为具有鲜明马克思主义政党的品质的政治组织,党的领导规定中国民族建设战略的社会主义方向。其中,组织建设和干部建设最为关键,前者通过强大权力组织网络来确保了党的领导在民族区域自治制度中的落实,后者则作为主要依靠力量来推动党的民族建设战略在民族区域自治制度中的实现。党在领导建设现代国家过程中,一方面凝聚起各民族共识来实现巩固中华民族共同体意识,另一方面也创造出人民当家作主,即各民族共同当家作主的政治理念与实践,实现了两者有机结合。这一逻辑也贯穿于民族区域自治制度全过程,如为了提高少数民族的政治地位,规定自治区主席、自治州州长、自治县县长全部由实行区域自治的民族的公民担任。为了保证少数民族在国家与地方中的政治参与程度,对于少数民族群众参与政治生活也做了一些特殊规定。各民族共同当家作主的理念保证了党与少数民族在内的广大群众保持密切联系,拓展了党的社会动员和政治整合能力,同时又更加夯实了党的领导,因为“共产党区别于其他任何政党的又一个显著的标志,就是和最广大的人民群众取得最密切的联系”,^④相较于党的领导与人民当家作主,依法治国是较晚形成的治理理念,^⑤目前已形成以《宪法》相关条款和《民族区域自治法》为主干的一整套民族法律法规体系。

第二是组织层面。近代以来,随着西方社会冲击与传统王朝国家体系崩溃,国家与民族面临着严重危机,其中一个重要表现就是缺少强大的组织化力量有效整合国家与社会,即使在传

① [美]戴维·伊斯顿著、王浦劬等译:《政治生活的系统分析》,人民出版社1999年版,第391页。

② 周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社2003年版,第82页。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第28页。

④ 毛泽东:《论联合政府》,《毛泽东选集》(第三卷),人民出版社1991年版,第1094页。

⑤ 虽然在革命战争年代和改革开放以前,中国共产党也使用过诸如法制等概念,但主要是重视法律制度建设,与依法治国所强调“法治”的内涵和意义有所差异,后者更加注重维护宪法权威和对公共权力限制以及对个人权利保护。

统王朝国家时代,国家权力也无法进入和渗透到基层社会。^①例如,在中华人民共和国之前,对于中国境内有多少民族、以及他们的具体的情况都不很清楚,各民族整合与团结的社会基础薄弱。从各国经验来看,一个缺少强大组织体系,甚至是低组织化社会状态很难支撑传统国家转换为现代国家,“为了采取政治行动并取得一定程度的成功,他们就必须找到一个新的团结、凝聚和认同的基础以及一种新的组织形式,从而能够使大批知识分子共同行动,履行其自我设定的重建国家、改造社会的职责,并回应时代的要求”。^②政党改变了原有的国家与社会低组织化整合状态。与同时代的国民党相比,作为马克思主义政党的共产党来说,“党不仅是党的各个组织的总和。党同时还是这些组织的统一的体系,是这些组织正式结成的统一的整体,有上级的和下级的领导机关,有少数服从多数的原则,有全体党员所必须执行的实际决议”。^③中国共产党在革命实践中,对此认识得非常清楚,强调“有了政治路线,组织工作就决定一切”,^④形成了严格纪律规范、严谨的组织程序以及严密的组织体系,构成了其特有的政治优势,并一直持续至今。

新的国家需要创造出新的机制,来引导不同民族对于新政治共同体的认同,从而巩固中华民族共同体意识,而这个机制建立则依靠民族地区党组织全面设立而得以形成。党以强有力的组织网络扩充,^⑤不仅推动了统一的中华民族行动持续进行,而且也逐步向下延伸到偏远民族地区,建立了相应的基层党组织,“支部常常根据工作场所而非固定的地理选区建立,这样的组织虽然不总是很大但更齐整更有记录”。^⑥由于党在民族地区各级组织设置的优势,政党与国家力量才得以渗入到基层民族地区,推动一些从来没有进行过但却事关国家建设的关键性措施得以实施,如先后实施了大规模民族调查和民族识别。^⑦对不同民族成员归属进行重新界定,“经过长期的,一些少数民族的名称被重新确认,其代表的地方性认同被重新加以表达,以宏大叙事为表现形式的中华民族被国家正式确认”。^⑧以政党与国家力量推动的民族识别在明确不同民族归属的基础上,使得少数民族与政党国家等现代政治力量建立起紧密联系,国家也就超越不同民族居住区域而形塑了少数民族对于政党与国家的认同,实现了民族自治地方的新型政治权力、族群身份及认同序列的重新组合。^⑨同时,新中国的民族建设战略也延续

① 如同布莱克(C·E·Black)所说:“尽管涉及各种传统形式极不相同,但在过去,国家之权威一般均未能抵达每一臣民。国家的权威通常限于对外抵御侵犯,对内维护纲常法纪,从事全国工程,并征收足够的税赋以完成这些功能。”参见[美]C·E·布莱克著、段小光译:《现代化的动力》,四川人民出版社1988年版,第19页。

② 邹谠:《中国革命再阐释》,香港牛津大学出版社2002年版,第7页。

③ 《论列宁主义基础》,中央编译局编:《斯大林选集》,人民出版社1979年版,第264页。

④ 《怎样做一个好的领导者》,《周恩来选集》(上),人民出版社1980年版,第148页。

⑤ 1949年中央政治局通过在《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》两个文件,规定了党在国家机关内设立党委或者党组,在下属单位设立分党委或者党小组,基层则设立党支部,以上单位的党员都要参加党支部组织及活动,党通过对其各级组织的领导来实现党对相应部门的领导。此后,党开始设立各种与政府职能相互对应的工作部门,开始实行党的归口管理体制。

⑥ [美]利昂·D·爱泼斯坦著、何文辉译:《西方民主国家的政党》,商务印书馆2014年版,第170页。

⑦ 从世界范围来看,确立不同民族的归属是许多国家面临的共同难题,如同霍布斯鲍姆所说:“民族归属的问题实在太复杂,无法单用语言来加以界定”、“不过,无论如何,民族归属实在是一大政治难题,不是统计专家能够完全了解的”。参见[英]埃里克·霍布斯鲍姆著、李金梅译:《民族与民族主义》,上海人民出版社2000年版,第94页。

⑧ 任勇:《新中国成立后中国共产党的多民族国家整合研究》,《社会主义研究》2016年第4期。

⑨ 社会成员在互动过程中,其形成的不同的认同之间会被国家介入的意识形态、政治权力等因素所改变,原有的认同类型和新生成的认同就会形成包括碰撞、冲突、激活在内的复杂关系网络,影响了原有社会系统的自行维持和再生产过程,这个过程就是认同序列形成过程。参见任勇:《公民教育与认同序列重构》,中央编译出版社2015年版,第24—25页。

了革命时期传统,与党的统一战线体制实现了有机衔接,发展至今并得到进一步加强。从党的统战部门机构演变过程史来看,其职责变化过程中与民族建设有较多交集。1938年成立的中央统战部明确负责调查和研究少数民族的情况,其后其职能经过几次调整,1948年明确中央统战部管理国内少数民族工作,目前涉及与民族建设相关的职责有:负责调查研究、协调检查有关民族的重大方针、政策问题;联系少数民族代表人物;协助有关部门做好少数民族干部的培养和举荐工作。^①严格的组织纪律是党组织统一行动的保证,在民族自治地方党组织建立过程中,党中央专门规定了各级党委向中央和上级党委请示报告制度,^②所以说民族自治地方党组织已成为推动民族区域自治制度建设最核心的要素之一。

第三是干部层面。现代国家“建立在官僚制以及广泛职业化的社会基础之上。在现代世界中,任何一个国家的成功,都依赖于这种共生关系和这种社会基础。这种社会力量一个能够控制国家机构,另一个能动员人民的力量”。^③在中国政治语境下,现代意义上官僚体系体现为担任行政或者管理职务的人员即干部群体,“必须使各级党的领导骨干都懂得,理论和实践这样密切地相结合,是我们共产党人区别于其他任何政党的显著标志之一”。^④对干部队伍重视是党取得胜利的重要保证之一。伴随着各级党组织体系的延伸,能够支撑起强大政治权力网络则体现为党的各级干部,尤其是少数民族干部,“要彻底解决民族问题,完全孤立民族反动派,没有大批从少数民族出身的共产主义干部,是不可能的”。^⑤所以党将培养民族干部作为实践其民族建设战略的重要组成部分,1941年西北局专门成立了培养少数民族干部的民族学院。新中国成立后,“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”。^⑥各地先后创办了8所民族学院,有计划有规模地培养少数民族干部,并通过多种渠道来培养少数民族干部,^⑦明确提出了“自治机关民族化”的政策方针,“在一切多少有当地民族党员的地方,即应该认真地从他们当中培养和训练干部,逐步吸引他们参加党的机关的一般工作以至领导工作,以便在长期艰苦的努力中,逐步地实现党的机关的民族化”。^⑧规定自治机关应以实行区域自治的民族人员为主要成分,其自治具体形式应根据以主体民族大多数以及有联系的领袖人物意愿来选拔少数民族干部。此后,这项政策与民族区域自治中自治区主席、自治州州长、自治县县长全部由实行区域自治的民族的公民担任的规定,

① 参见中央统战部网站 <http://www.zyztb.gov.cn/tzb2010/zyzz/201012/690110.shtml>。此外,一般情况下,主管国家民族事务的国家民委主任都兼任中央统战部副部长,2018年通过《深化党和国家机构改革方案》则更加明确提出“将国家民族事务委员会归口中央统战部领导”,从体制上进一步加强了党对民族工作的领导。

② 1950年中央专门针对少数民族问题颁布了《中央关于慎重处理少数民族问题的指示》,专门指出为了更加谨慎地处理有关少数民族问题,要求对于少数民族须遇事向上级报告和请示,向各中央局、分局和中央报告与请示,不许下级擅自处理,既不报告,又不请示。明确以后各地有关少数民族问题应集中由中央局处理,重要的问题则报告中央处理,民族地区严格按照此项规定来执行。

③ [英]安东尼·D·史密斯,龚维斌、良警宇译:《全球化时代的民族与民族主义》,中央编译出版社2002年版,第118页。

④ 毛泽东:《论联合政府》,《毛泽东选集》(第三卷),人民出版社1991年版,第1094页。

⑤ 毛泽东:《关于大量吸收和培养少数民族干部的电报》,国家民委政研室编:《中国共产党主要领导人论民族问题》,民族出版社1994年版,第42页。

⑥ 毛泽东:《加强统一战线和民族工作》,国家民委政研室编:《中国共产党主要领导人论民族问题》,民族出版社1994年版,第69页。

⑦ 中央分别在中央党校、中央团校和全国重点大学及一般大专院校中开设民族班,注重从军队中培养和输送少数民族干部,加强民族干部和汉族干部之间交流,通过汉族干部的成长和相互流动来带动民族干部成长,实现了少数民族干部来源的多样化。

⑧ 中共中央组织部调配局等编:《培养选拔少数民族干部》,中华工商联合出版社1994年版,第331—332页。

实现了制度上的有效衔接。

由于少数民族干部基本上都来源于本民族,其“在执行党的路线和政策过程中,各个层次的官员和数百万党员将他们的活动延伸到广泛的社会各个阶层—那些与党员们有着共同的工作背景、共同的职业、共同的居住地、共同的休闲和娱乐方式的人们—为了使后者了解党的路线和政策”。^①普通少数民族群众正是在与少数民族干部的具体接触中,逐步更新其原有政治与社会认知,对民族区域自治各项政策产生认识。党的少数民族干部可以帮助民族自治地方更新传统的治理体系,如在当时民族地区的土地改革中,少数民族干部就发挥了重要作用,党的少数民族干部数量增多与质量提升塑造了民族自治地方的强大治理能力,帮助少数民族群众实现了民族平等的民族建设战略目标。除了培养少数民族干部之外,党也根据实际情况积极选派汉族干部,“在那些兄弟民族占多数的自治区、自治州、自治县,派汉族干部应当少而精,就是要派好的、得力的干部,不能多而滥”。^②民族自治地方的汉族干部与少数民族干部统一在党的领导之下,共同推动了民族区域自治的实践。无论何种民族身份,少数民族干部和汉族干部作为党组织体系中的一员,都要遵守党的纪律并积极推动统一的中华民族自觉行动,一定程度上遏制了可能出现的大汉族主义与地方民族主义。

三、中国共产党治理效果提升与民族区域自治制度完善

在世界上不少国家面临着复杂民族问题且缺少有效解决办法时,民族区域自治制度无疑体现出其制度优势,“将各民族的平等权利纳入制度建构,相对曾以个人权利单向演进的西方自由主义理论及其曾经造成的民族权利的制度困境”,^③提供了以铸牢中华民族共同体意识为标志的解决民族问题的中国方案,成为中国特色社会主义体系的一大支柱,社会主义政治文明的一大特色,以及建设法治中国的一大方略。进入新时代,中国共产党勇于进行自我革命,强调不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力,实现了其自身的进一步更新。在已有的基本制度框架背景下,我们分别需要从理念层面、组织层面以及干部层面,通过有效的制度建设来提升中国共产党治理效果、完善民族区域自治制度。它既是提高党把方向、谋大局、定政策、促改革能力的要求,也是坚持与发展民族区域自治制度的内在需要。

(一)完善治理理念与加强制度建设

改革开放以后,市场经济发展使得民族自治地方出现了一些新情况和新问题,需要从理念方面进行完善。其中一个最重要变化就是民族自治地方不同群体的个体化观念在增强,其权利观念及相应的多元化利益诉求表达越来越明显,并“经由公民身份及其权利的确认,构成了各个社会集团组织间基于合约基础上对等社会关系,从而创造出新的整合秩序”。^④虽然民族区域自治能够基于民族身份给予少数民族和民族地区一定的优惠政策,但由于社会迅速发展导致认知差异以及利益分化,基于民族身份的个体化优惠很容易成为个体性权利表达的工具。从原来以国家整合为指向的民族区域自治制度所产生的制度效果来看,其所强调民族平等实

① [美]贾恩弗朗哥·波齐著、陈尧译:《国家:本质、发展与前景》,上海世纪出版集团2007年版,第166页。

② 周恩来:《关于我国民族政策的几个问题》,国家民委政研室编:《中国共产党主要领导人论民族问题》,民族出版社1994年版,第186页。

③ 马俊毅:《多民族国家民族事务治理现代化》,社会科学文献出版社2017年版,第103页。

④ [美]西达·斯考切波著,何俊志、王学东译:《国家与社会革命》,上海世纪出版集团2007年版,第9页

际提供了群体性的民族权利保障,但改革开放以后,个体化观念深入人心,以个体化为基础的公民权利正在兴起,契约意识的增强越来越使得少数民族群众倾向于个体性权利表达,个体性权利表达与群体性权利保障之间就容易发生一定程度的裂痕,会使人们容易对民族区域自治制度产生不同理解。这需要进一步完善民族区域自治制度的建构理念,并且对其进行更全面的阐释。从国际范围,观念上对于民族含义有原生论、建构论等多个层面的认识,由此也产生了民族概念的多重歧义性,这种歧义随着全球化发展正在影响当前人们对于民族区域自治制度的理解,不仅会产生一些理论上和政策性的争论,也可能会引发了思想上的混乱。^① 与全国人民一样,民族自治地方群众对美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平等方面的要求日益增长,而原有民族区域自治制度框架下所能够提供的政策供给是有限的,“要把党的民族政策贯彻落实好,要把民族地区改革发展稳定工作抓好,没有正确的思想认识不行”。^② 我们需要进一步从理念形态上发展和完善中国共产党治理与民族区域自治制度关系。这些完善都应该是建立在对民族区域自治制度基础性内容不动摇基础之上,坚持民族地区统一与自治的结合,民族因素与区域因素的结合,保证“民族区域自治不是某个民族独享的自治,民族自治地方更不是某个民族独有的地方”。^③ 对于民族区域自治制度来讲,“没有坚强有力的政治领导,一个多民族国家要实现团结统一是不可想象的”。^④ 党的领导是保证民族区域自治有效运行的最重要前提,是其民族建设战略的重要组成部分,从这项制度的产生、设计以及建立都是与党的领导联系在一起。国家统一与民族团结既是党领导建设现代国家的战略目标,也是这项制度的最重要的目标指向。十八大以来,中国共产党全面推进从严治党,坚决维护党中央权威和集中统一领导,严明党的政治纪律和政治规矩,层层落实管党治党政治责任,全面加强了党的领导,改变原来存在的管党治党宽松软状况。所以必须要自觉坚持党对民族区域自治制度领导,把新时代党的领导贯彻落实到民族区域自治全过程,以此来推动各民族共同当家作主制度的完善。

与此同时,在民族区域自治制度当中认真落实依法治国原则显得尤为迫切。一方面该项制度所依赖的法律体系在实践发挥的功能有限,缺少相对有效的补偿与惩处司法化机制,需要进一步完善相关配套制度,推动民族事务治理走上法治化轨道。另外一方面则要落实依法治国的原则,“只有树立对法律的信仰,各族群众自觉按法律办事,民族团结才有保障,民族关系才会巩固”。^⑤ 坚持各族公民在法律面前人人平等,以法律为准绳,决不搞法外的从宽从严,法律规定什么权益就保障什么权益,是什么问题就按什么问题处理。对于极少数蓄意挑拨民族关系的违法犯罪分子,不论什么民族、信仰哪种宗教,都要坚决依法打击。积极鼓励民族自治地方群众运用法律维护个人的权利,运用法律来协调自己的行为,形成尊崇法治的思想规范,在践行法治过程中帮助少数民族群众牢固树立国家意识、公民意识、中华民族共同体意识,筑牢中华民族共同体意识。同时针对当前民族区域自治制度建设当中的一些错误认识,应该旗

① 这种思想上混乱在具体实践中主要表现为:社会上和党内外对于民族区域自治制度的质疑和错误认识,甚至出现了“取消民族区域自治制度”的错误说法;在地方治理实践中,一旦涉及民族事务社会治理事件,就会变得非常敏感,加大了地方政府处置的难度等等。

② 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,156页。

③ 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,第151页。

④ 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,第159页。

⑤ 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,第154页。

帜鲜明的讲清楚,“不能把某个民族区域自治地方局部出事同这个民族区域自治地方整体捆绑在一起,不能把某一民族中极少数人闹事同这个民族全体捆绑在一起,不能把发生在少数民族人员身上的事同实践上已经证明并长期行之有效的民族政策捆绑在一起”。^① 避免由于观念误区导致实践上产生错误导向,以新时代政治理念更新来引导制度完善,更好满足民族自治地方群众在各方面日益增长的需要,更好推动人全面发展与民族地区社会的全面进步。

(二)优化组织结构与加强制度建设

党对民族区域自治地方的有效领导是建立在庞大而有效的组织体系基础上的,通过这些组织网络形成了强大的资源动员能力,动员起各族群众广泛参与到民族区域自治当中,尤其是党的各级基层组织起到了服务群众整合社会的作用。“只有当政党能够用它们的能力去组织代表集体利益时,政党与其他组织的权力关系在不同的政治场合中就有利于政党”。^② 在这个过程中,党的各级组织体系与民族区域自治地方紧密结合在一起,形成了强大的政治整合能力,解决了该项制度发展中所面临的各项难题。改革开放以后,中央逐步推进了以分权为导向的改革措施,大量的权力要素流向地方与社会,随着民族自治地方市场经济发展和社会不同主体逐步发育,原有的动员行与整合型的政治效果正在减退,民族地区党组织的权威不能仅仅依赖原有的动员性权力结构及其相应的资源再分配能力,而是需要更多的与现实公民福祉结合在一起。加上与国内其他区域相比较,民族自治地区往往会涉及边疆稳定、宗教活动等诸多与国家安全相关内容,基础党组织所承担的责任与功能要复杂的多。而民族自治地方一些基层党组织相对比较涣散甚至很少开展活动,党员结构往往以中老年党员居多,这些党组织带领群众改善民生提高福祉的能力必然受到影响,更谈不上提升党组织的创新发展能力。

同时与其他地区一样,民族自治地方也出现了大规模的少数民族流动人口,许多自治地方正在成为少数民族流动人口的流出地,这种现象不仅挑战原有的少数民族大杂居小聚居地理分布格局,重新划分并形成了新的少数民族聚居空间格局,使得民族自治地方原有的基层组织设置方式与运行机制遇到很大挑战。从实践中来看,少数民族流动人口扮演了流出地和流入地的中间桥梁,通过流入地与流出地的信息、观念、财富等要素的传导,不仅使他们原有认同序列受到影响,^③塑造或者激发新的认同类型进而影响其社会行动。而且也会对原来民族自治地方划分格局产生影响,而最初党在民族自治地方的组织体系对这些大量少数民族流动人口背景基本上没有纳入其中,这部分人群在某些领域有可能改变中国共产党治理与民族区域自治的内在逻辑。针对以上新情况所带来的挑战,“民族地区要重视基础党组织建设,使之成为富裕一方、团结一方、安定一方的坚强斗争堡垒,使每一个党员都成为维护团结稳定,促进共同富裕的一面旗帜”。^④ 充分发挥党在民族自治地方的组织优势,优化民族自治地方的党基层组织设置形式,以地域和单位为基础,按照方便党员参与活动原则以及党组织发挥作用的要求来进行合理设置,最大程度激发党员内在活力,充实民族自治地方的基层党组织力量,做好流出地和流入地的组织对接工作,将少数民族流动人口纳入党的基础组织建设当中,实现少数民族

① 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,第152—153页。

② [意]安格鲁·帕尼比昂科著、13周建勇译:《政党:组织与权力》,上海世纪出版集团2013年版,第304页。

③ 因为认同序列不仅涉及家庭、社区、地域、族群、国家等结构层面的认同类型,也涉及身份、语言、宗教、传统、习俗、道德等文化层面的认同类型,它们共同构成了少数民族的价值认知和理解框架。参见任勇:《少数民族流动人口的认同序列及其优化:基于两个案例的研究》,《政治学研究》2016年第3期。

④ 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,第161页。

流动人口认同序列整合,从而培育强大组织资源去应对民族自治地方面临的各项风险挑战,建构强大的组织网络去维护民族边疆地区的安全,增强党在民族自治地方的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。

(三)改进干部政策与加强制度建设

“做好民族工作,少数民族干部是重要桥梁与纽带”。^①民族区域自治制度之所以能够发挥作用,很大程度就是因为党培养了一大批具有代表性的少数民族干部,党管干部原则在民族地区的落实,保障了现代意义上统一多民族国家的实现,使得统一成为包括少数民族在内的中华民族内在自觉行动。“共同体成员在他们领导人身上得到了自我定位,这种公共范畴甚至使人认为这种代表性是建立在一种认同现象基础之上的”。^②在革命战争年代和新中国成立初期,基于革命功勋或者传统资源而成长起来的许多少数民族干部,能够通过自身声望和行为引导少数民族群众认同党的领导,认同民族区域自治制度,形成了比较强的政治代表性。但是随着时间变化与代际转换,现有少数民族干部往往是通过公务员制度等科层制选拔方式得以实现,这种选拔方式是在行政力量主导下的教育体系当中进行,虽然这种方式适应了现代政治体系对于政治精英遴选的基本要求,但也导致少数民族干部政治代表性资源供给渠道相对单一。^③而这种政治代表性 with 少数民族群众对民族区域自治制度与中国共产党治理的认知是紧密相关,少数民族干部的“角色代表了行为的整个制度关联,使得整个制度的存在得以可能,并在个体的体验中真实地显示出来”。^④

在现有民族自治地方干部选拔机制中,由于党的民族建设战略以维护群体性民族平等为指向,民族身份往往成为影响干部地位资源配置的一个重要变量,这种指向有利于维护民族团结和实现国家统一。但在市场经济条件下政治代表性资源供给相对减弱的背景下,一旦处理不当就可能诱发干部选拔的功利性选择并产生消极影响,容易引发与汉族干部、非主体民族干部矛盾冲突。在这种情况下,需要进一步改进少数民族干部政策,要增强少数民族干部政治代表性,民族地区好干部既要符合“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的标准,还要做到“明辨大是大非立场特别清醒、维护民族团结行动特别坚定、热爱各族群众感情特别真挚”;^⑤要积极开拓政治代表性资源的多重渠道,“强化民族干部代表国家意志积极行政和公正为民的意识,以制度作用力消除民族地区干部仅为某一民族利益代言的错误观念”,^⑥在此基础上,大力推进民族地区党务公开,畅通民族地区党员参与党内事务、监督党的组织和干部、向上级党组织提出意见和建议的渠道,把深入群众深入基层程度纳入到少数民族干部选拔标准当中,增强民族地区基层群众对干部的政治信任感。

另一方面,也要正确处理选拔汉族干部、主体民族干部以及非主体民族干部三者之间的关

① 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,第160页。

② [法]让-马克·夸克著,佟心平、王远飞译:《合法性与政治》,中央编译出版社2002年版,第37-38页。

③ 习近平总书记在2014年中央民族工作会议谈到,“现在,少数民族干部数量上来了,但结构不够合理,政工型干部偏少,具有适应市场经济和复杂环境能力的干部少,梯队不完整,急用现找现象突出”。参见习近平:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第160页。

④ [美]亨利·A·吉罗克斯著,刘惠珍等译:《跨越边界:文化工作者与教育政治学》,华东师范大学出版社2002年版,第63页。

⑤ 习近平总书记在2014年中央民族工作会议上明确提出了民族地区好干部的标准。参见人民网 <http://politics.people.com.cn/n/2014/0930/c1024-25763359.html>。

⑥ 王延中等:《民族地区的廉政建设与社会稳定》,《政治学研究》2017年第3期。

系,在坚持民族地区好干部“三个特别”标准基础上,实现实际工作能力与重视民族身份之间政治精英选拔的合理平衡,持续推动民族自治地方的反腐败工作。“组织成员的干部们把自己的忠诚与关系带进了新的苏维埃国家。随着时间的推移,这些关系网就变成了腐败和裙带关系的根源”。^① 干部的腐败对于制度运行损害是巨大的,与全国一样,民族自治地方同样要在坚持从严治党原则下,以零容忍的态度惩治腐败,加强党对民族地区干部的监督制约机制建设,建立横向与纵向制约以及激励机制,让民族地区干部知敬畏、存戒惧、守底线,并将这种机制与民族区域自治制度完善协调起来,以此来赋予其具有较强的自我修复和完善功能,推动民族地区的全面从严治党向纵深发展。

四、结 语

作为一个具有悠久文明传统的国家,中国共产党在充分理解和把握中国政治传统基础上,将马克思主义基本原理与中国国情相结合创建了民族区域自治制度,形成了基本政治制度、基本民族政策、基本法律的“三位一体”制度框架,并以此持续推进了中华民族共同体的自觉行动,体现高度的文明自觉。“民族区域自治制度是我国一项基本政治制度,是中国特色解决民族问题的正确道路的重要内容和制度保障”,^②解决了世界上许多国家所面临的民族治理难题,创造了一条超大型国家民族治理的道路,巩固了中华民族共同体,在维护国家统一、领土完整,在加强民族平等团结,促进民族地区发展、增强中华民族凝聚力等方面都起到了重要作用。中国共产党通过政治理念贯彻、组织体系完善与干部队伍培养等路径,既提升了民族区域自治制度的有效性与完整性,也深化了其民族建设战略布局,将中国共产党治理与多民族国家建设有机融合起来。随着时代急剧变化,民族区域自治制度也面临着越来越多的挑战,要有效回应这种挑战,就需要在坚持党的领导下对于民族区域自治制度进行完善,做到两个结合。^③ 民族区域自治制度的完善既应该重视政治理念的坚持与贯彻,也应该加强组织效能的提升与干部队伍的充实,只有这样,才能更好的适应新时代的要求,反过来又有更加巩固了党在民族自治地方的领导地位,实现中国共产党治理与民族区域自治制度的双向互动效能增强,从而为中国特色解决民族问题的正确道理提供有效制度保障。

〔责任编辑 马俊毅〕

① [美]苏珊·罗斯·艾克曼著,王江、程文浩译:《腐败与政府》,新华出版社2000年版,第137页。

② 中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,151页。

③ 2014年习近平总书记在中央民族工作会议上指出,坚持与完善民族区域自治制度,要做到“两个结合”。一是坚持统一与自治相结合,二是坚持民族因素与区域因素相结合。中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,第151页。