

[返回首页](#)

正文字号: 【小】 【中】 【大】

融合与重构：民族区域自治政策在基层实践的非预期后果（一）

——基于东北两个少数民族自治县的比较研究

翟宇航、宋岳

2012-1-11 13:58:05 来源: 《中国民族报》2012年1月6日

新中国成立以来,中国共产党和中国政府牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,坚持从中国国情出发,总结历史经验,借鉴世界其他国家的有益做法,开创了具有中国特色的解决民族问题的正确道路,确立并实施了以民族平等、民族团结、民族区域自治和各民族共同繁荣为基本内容的民族政策,形成了比较完备的民族政策体系。

符合国情的正确的民族政策,促进了中国各族人民同心同德、和睦相处、和衷共济,开创了经济发展、政治安定、文化繁荣、社会和谐的良好局面,少数民族的面貌、民族地区的面貌、民族关系的面貌发生了历史性巨大变化。新中国60年的实践充分证明,中国的民族政策适合中国国情,符合各族人民的根本利益,得到各族人民的拥护,是正确和行之有效的。在这一政策指引下,中国各族人民维护了国家统一、社会稳定和民族团结,开辟了一条实现各民族共同繁荣发展的光明大道。但是,中国是一个拥有56个民族、13亿人口的发展中大国,特殊的国情决定了中国的发展有其不平衡的一面。中国处于并将长期处于社会主义初级阶段,实现各民族共同繁荣发展,还有很长的路要走,还需要付出艰苦的努力,其中就包括对中国的民族政策进一步完善。从即日起,本版推出中国民族政策的理论思考与现实观察专题,在梳理历史与关照现实的基础上,从更为基础而微观的角度探寻民族政策的走向,以为民族政策的进一步完善提供理论参考和现实依据。

——编者

民族区域自治政策是新中国民族政策的重要组成部分,1949年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定:“各少数民族聚居的地区,应实施民族的区域自治。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。”可见,民族区域自治政策本质上是对我国少数民族政治权利的保障,进而使得民族自治地方能够自主选择更加适合本地区实际的发展政策。在60余年的发展中,民族区域自治政策也的确对民族自治地方的经济社会发展起到了很大的推动作用。但是,这一政策的基层实践对于我国少数民族发展与融合又产生了哪些影响?

2010年10月至2011年7月间,笔者先后3次进入辽宁省新宾满族自治县,采用深度访谈和座谈会的形式,分别访谈了新宾县民族与宗教事务局的领导、新宾县满族研究所前所长、永陵镇满族中心小学校长、赫图阿拉城村几任村委会成员和村民,力图从县、镇、村、农户4个层次理解民族政策的基层实践对于当地的具体影响。与此同时,作为对照的阜新蒙古族自治县的材料主要来自于当地县志等相关文献资料。不过,在进行比较研究之前,笔者认为,还是有必要先来梳理我国民族政策的相关研究成果以及对民族政策条件下少数民族的经验研究。

民族理论界关于民族区域自治政策的相关研究

新中国民族政策的基调可以追溯至新中国成立初期的《中国人民政治协商会议共同纲领》,经过60余年的发展完善,已经成为了一整套政策体系。而随着民族政策的不断发展,关于政策本身的梳理和学术研究亦如汗牛充栋。

中央民族大学教授金炳镐对我国60年来的民族政策作出一个梳理和回顾，他将民族政策按民族平等政策、民族团结政策、民族区域自治政策、民族干部政策、民族识别政策等14个方面进行了历史性回顾。其中，在探讨民族区域自治政策时，他认为，民族区域自治政策在这些年的实践中起到了巩固国家统一、边疆安定，促进社会主义民族关系发展，促进民族地区经济社会事业发展的作用。总体而言，这类研究为我国的民族政策做了详实的梳理，但是着眼点上略显空泛，对政策的具体实践剖析不足。

除了回顾与梳理之外，也有相关政策研究从民族政策的现实问题与完善入手。中南民族大学教授雷振扬同样从按照各项具体的民族政策横向分类，并着重探讨了每一项民族政策在推行过程中的实际问题及完善建议。在论及民族区域自治政策的时候，他认为，现阶段民族区域自治政策遇到的主要问题有：县级民族区域自治地方城市化后的区域自治建制问题，西部大开发背景下的区域自治立法问题，民族自治地方市场机制和资源配置问题，自治与反分裂问题以及自治权落实问题等，针对这些问题，作者提出了发展区域自治实现形式、建立保障机制、优化法制环境等一系列政策建议。

此外，还有一些学者从法治与地方政权的角度探讨民族区域自治制度。中央民族大学教授胡献旁从法治角度研究民族自治地方的政府行为，对民族自治地方政府从构建到行政立法、执法以及行政监督等方面进行了探讨。他分别从我国对于立法、执法与行政监督的一般原则到民族自治地方的具体实际进行比照，并针对现实中的问题，如区域自治地方立法粗糙流于形式，行政监督近似于政府利益分配等等，提出了完善制度的构想。与这种法治事业下的政策研究相类似的，中央民族大学教授宋才发等着重考察了民族区域自治地方的自治权问题。在这一研究中，作者将我国的民族区域自治政策与我国历史上以及北美、欧洲等国外的少数民族聚居区的治理经验进行对比，并在我国现有的行政权力架构下分析区域自治地方政府的自治权分配。这一研究更加强调中央地方关系的权力架构下对于区域自治地方行政权力的影响，并在诸多建议中认为应当进一步强化与完善地方自治的自主权，完善法治建设，建立法律保障机制。

总体而言，现阶段的政策研究多是基于政策回顾、治权分析等自上而下的探讨，这一探讨虽然有利于清晰地梳理与回顾政策的变迁发展过程，提出切实可行的具有针对性的政策完善建议，但是只有更加基础的、自下而上的考量政策影响以及预期与非预期的政策后果，才可以更加全面完整地把握民族政策的基层实践。

我国民族研究的发展路径

费孝通先生曾经指出，民族研究的发展方向有两个：一部分人可以从历史角度去研究，另一部分是要从正在进行的过程中去分析，深化我们对民族演变的理解。费孝通先生的这一论述是对民族研究发展路径的前瞻性总结，后人也正沿着费孝通先生的思路不断探索中国民族问题，从历时与经验的层面分析民族变化与生态。

正像费孝通先生在《中华民族的多元一体格局》中指出，从中国文字记载前的历史讲到现在，在这一历史长河中，各民族分分合合，形成了有中国特点的民族群体，简单搬用西方的概念来解释中国的民族，是行不通的。即使如此，到现在我们还不敢说对“民族”概念的认识已经很清楚了。中华民族与其他民族国家不同，中华民族是一个多族群的共同体，在历史的路径中分合聚散，形成了多元一体格局，这一过程是动态变化的，需要民族学者在对历史的回溯中根据民族发展的现状进行分析，因此对于“民族”概念的认识与民族状况的研究应该具有历时性。

费孝通先生还指出，不同民族或同一民族的不同地区都有自己的发展路子，北京大学教授潘乃谷进一步指出：“没有一个民族内部各部分是完全相同的，相互可以存在一个基本的认同，但这个认同的实质也很复杂，各个民族实际上都是一个复杂体，都有待进一步去研究。”基于这种观点，我国很多学者对于民族的经验研究大都是以少数民族中的某一民族为研究对象，具体分析该民族的发展状况，在现当代的研究中更加偏重于少数民族政策的互动关系。

内蒙古师范大学教授何群在对黑龙江鄂伦春族的考察当中指出，在现代政府扮演重要角色的国家里，政府针对具有特殊演进历史和传统文化的少数民族和民族地区的制度性安排和民族政策，会直接、间接地在不同层面影响到各民族的社会、经济、文化发展和民族集团之间的关系。何群通过实地调查发现，就鄂伦春族而言，政府给予的少数民族政策更多地集中在补助方面，这种制度安排使得当地民族成分具有很强的社会资本效应，并由此产生了对优惠政策过于依赖的心理。当地鄂伦春族在政府的扶持下早已摆脱狩猎文化，然而在步入现代化的过程中却始终依赖政府的各项补助，作者借用马林诺夫斯基的“模式化思想和情感方式”理论来指称鄂伦春族在特有的政策和制度安排下而形成的民族情感，这一情感已与传统自发形成的民族意识不尽相同，“长

期照顾扶持的结果，形成猎民村村民对可能与上面优惠、扶持相关的事情的特有关心和敏感，而对享受特殊优惠待遇似乎已经习以为常”，这种状态并不利于鄂伦春族的发展，也带来了对新环境新事物的适应问题。同时正像北京大学教授马戎所指出的，“如果制度设计使得不同种族、不同族群具有不同的社会地位，或者事实上使它们相对集中在不同的社会阶级中，这种社会分层与族群分层的重合程度，就将决定这个社会族群关系的基本性质”，少数民族的优惠政策使得鄂伦春族作为当地的主体民族具有较大的社会资本优势，对其他民族也会产生社会排斥效应，这与少数民族政策的初衷并不一致。因此，“要注意及时体察制度、政策之于少数民族社会、文化影响的动态状况，使好的制度和政策经过不断的调整，更加有利于少数民族发展繁荣”，这也是笔者的研究目的所在。

民族政策对于民族的影响是很多学者关注的重点，而民族政策是以上世纪50年代中期开展的少数民族社会历史大调查为依据，这项规模巨大的民族调查为中国的民族政策、民族格局奠定了基础。虽不能否认这项民族调查的历史贡献，但同时也有学者指出这项民族调查存在的问题。以满族为例，定宜庄、胡鸿保在《寻找满族——思考“少数民族社会历史大调查”及其影响》一文中指出，对于满族在少数民族社会历史调查中的特殊地位，反思民族调查对满族发展和满族研究带来的影响。他们认为，少数民族社会历史大调查中对于满族的概念界定过于狭隘，仅仅局限在东北地区，以致现在的满族并不能等同于清朝的旗人。他们指出，“尽管作为现实的民族政策，这种做法并无不妥，但对于学术研究，尤其是对于清朝历史的研究，这一做法却不仅不符合历史事实，而且导致了研究方向的颇多混乱和误解，有必要提出来并请学界同道予以充分注意”。他们在文中主要分析了出现这种偏误的历史原因，并指出由于对满族的研究大多局限在农村地区而非城市，这种地域的划分影响了民族政策的具体实施。他们认为“症结可能就在于对从旗人到满族这个特殊的历史发展过程缺乏足够的注意与研究，对于清代八旗人口已经属于近代意义上的城市民族的这一特点，没有引起足够重视，而以‘现状’去误读‘历史’”。这篇文章的意义在于敏锐地发现少数民族社会历史调查在满族调研中存在的疏漏，为民族政策的制定执行和满族研究提出了警示作用。

从定宜庄、胡鸿保的研究可以看出，现在意义上的“满族”与当年清朝的“旗人”并非同一族群，少数民族社会历史大调查对满族的定义乃至满族文化习俗的调查工作过度地局限在东北农村地区，造成了满族研究的总体性偏移；然而另一方面，以新宾满族自治县为例，这些被界定为满族的地区也正在试图通过与清王朝的联系来逐步增强满族的民族文化与民族意识，巩固民族自治的合法性。中国社会科学院研究员刘正爱在对新宾满族自治县赫图阿拉城旅游区考察后指出，这些观光场域正在试图通过一种历史的文本化方式向游客们传达由权力主体来建构的满族历史。

赫图阿拉城作为清王朝的肇兴之地，在清朝入关后已逐渐没落，然而近年来当地政府投入巨资恢复重建赫图阿拉城，以发展满族历史文化旅游。刘正爱指出，在这一观光场域中，权力主体有意将满族文化与清朝历史结合起来，“多元的满族文化被描述为一种单一的王朝文化模式，这是媒体与公众无意识地共谋的结果，而这些公众当中恰恰也包含了满族自身”。通过这种历史的文本化再现，“少数民族的历史与文化正在以前所未有的形式被建构并重构，少数民族的自我认同也因此而不断得到强化，通过这种方式，人们似乎又重新认识了历史”。

相关的具体经验研究为理解当前民族实际的丰富性提供了更好的借鉴，而将这种经验材料与政策研究的结合也将有助于获得关于民族政策基层实践的更加直观的认识。

责任编辑：焦艳