

郝时远: 中国民族区域自治不是单纯的“民族自治”

作者为中国社会科学院副秘书长、学部主席团秘书长、学部委员、研究员

◆中国的民族区域自治是民族因素与地域因素相结合的制度,也就是民族自治与地方自治相结合的模式,而不是单纯的“民族自治”,更不是单纯的“地方自治”。

◆达赖喇嘛提出了“不独立”的“底线”——“为全体藏人获得真正(名副其实)自治的备忘录”,为其“中间道路”做出了制度设计。这项制度设计的实质就是试图用“民族自治”取代民族区域自治。

◆中国的民族区域自治制度,是国家的基本政治制度之一,就是中国特色社会主义制度的有机组成部分,也是现行的真实存在的政治制度。对这一制度真实性的否定,就是对中国国家政治制度的质疑,也就是对中国社会主义制度的挑战

中国的民族区域自治是尊重历史国情、符合现实国情的有机结合

中国的民族区域自治是民族因素与地域因素相结合的制度,也就是民族自治与地方自治相结合的模式,而不是单纯的“民族自治”,更不是单纯的“地方自治”。中国的历史发展过程,造就了“五方之民”及其后裔交错聚居的格局,正是这种具有深厚历史积淀形成的各民族交错聚居格局,才使中国在步入现代民族国家的进程中固化为统一的多民族国家形态,并从1947年开始在少数民族聚居地区实行民族区域自治制度,进而成为新中国政治制度设计的组成部分。中华人民共和国宪法规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”民族区域自治就是宪法所赋予少数民族聚居地区各族人民管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务的制度模式。这种自治既要保障少数民族自主管理本民族内部事务的权利,也要保障自治区域内各民族人民的共同利益。这是尊重历史国情、符合现实国情的有机结合。

在世界范围,“自治”是普遍存在的一种维护国家统一、实行区域或族别自我管理的政治实践。选择或设计什么样的“自治模式”,不同国家有不同的具体实践和特点。诸如加拿大魁北克的高度自治和原住民的自治,英国苏格兰、西班牙巴斯克等地区的自治,意大利南蒂罗尔的自治,北欧萨米人的“萨米庭”(议会自治),美国印第安人的保留地,以及殖民时代遗留下来的托管地自治,等等。在西方多党民主制条件下,地方议会性的自治模式总是与民族党的民族主义政治竞选联系在一起,而“萨米庭”式的原住民自治则不具有管理地方事务的权利。中国的民族区域自治是在共产党领导下保障少数民族及其聚居地区各族人民根本利益的自治,其中既包括了少数民族的“内部事务”也包括了自治区域内的“地方事务”。这是一种民族事务与地方事务相结合的“尊重差异、包容多样”自治模式。实践这一自治模式的政治载体就是各族自治地方的人民代表大会及其选举产生的人民政府,通过实行自治的少数民族在各行政区划层级的人民代表大会中的人民代表比例高于其人口比例的方式,来保障少数民族自主地管理本民族内部事务,同时与自治区域内各民族人民共同管理地区事务。

对民族区域自治制度真实性的否定,是对中国国家政治制度的质疑,也就是对中国社会主义制度的挑战

毫无疑问，中国的民族区域自治制度面临着挑战，因为这项制度的优越性还没有得到充分的发挥，仍属于中国特色社会主义制度在改革开放进程中不断自我完善的重要内容之一。这种挑战中既有来自国外的所谓“政治花瓶”、“虚假自治”的恶语，也有来自国内“权利太大”、“民族与领土合一”的危言。前者为境外的达赖集团、“东突”势力等分裂中国的流亡组织所炒作，后者则为境外形形色色的“异见人士”所迎合（其目的当然是利用这类说法来指向中国的社会制度）。正是在这种内外认知的矛盾状态下，达赖喇嘛提出了他“不独立”的“底线”——“为全体藏人获得真正（名副其实）自治的备忘录”，为其“中间道路”做出了制度设计。这项制度设计的实质就是试图用“民族自治”取代民族区域自治。

2008年10月30日至11月5日，达赖喇嘛私人代表与中央政府有关部门接触商谈期间，提交了这份“备忘录”。11月16日，达赖喇嘛在印度举行新闻发布会，散发了这份“备忘录”。此后，达赖喇嘛方面一直声称这是其政治诉求的“底线”。鉴于中央政府有关人士对这份“备忘录”的批驳和对其“变相独立”本质的揭露，达赖喇嘛方面又于2009年发表了对这份“备忘录”的“阐释”。这份引用《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国民族区域自治法》的“备忘录”究竟要求什么样的自治？要达到什么目的？设计了什么样的“陷阱”？对此，笔者曾在中国记协组织的一次《新闻茶座》中向中外记者做了说明。其中的核心观点就是“中国的民族区域自治不是民族自治”。此说经报道后，也引起了“不是民族自治是什么”的跟帖质问。笔者也应相关网站的要求对此做了进一步的论说：

事实上，达赖集团发表这份“备忘录”后，境外各种“援藏”势力也不断施压中国，甚至一些并不赞成“西藏独立”的政要、学者和普通人士也认为这是中国解决“西藏问题”的契机而对中国政府的立场感到困惑不解。但是，由于他们对中国的国情和制度安排知之甚少、加之意识形态方面的偏见，对这份“备忘录”的实质难以辨别。这些舆论造成了其“备忘录”所谓“道义制高点”的表象和“不独立”话语的包装。

达赖集团在渲染这份《备忘录》时，强调最多的就是声称这份“备忘录”是依据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》的宗旨和原则提出的自治方案。即“以互利为基础的中间道路之精神是，西藏民族在不违背中华人民共和国宪法宗旨的情况下，得到名副其实的民族自治地位”。事实上，无论是表述为“真正自治”还是“名副其实的自治”，言外之意，就是指现行的民族区域自治是不真实的、或名不副实的。其立意本身就违反了中国的宪法和民族区域自治法。中国的民族区域自治制度，是国家的基本政治制度之一，就是中国特色社会主义制度的有机组成部分，也是现行的真实存在的政治制度。对这一制度真实性的否定，就是对中国国家政治制度的质疑，也就是对中国社会主义制度的挑战。

达赖集团“备忘录”的实质是违背宪法和民族区域自治法的

从内容上来说，这份“备忘录”的实质就是试图搞“藏人治藏”的“民族自治”，这同样违背宪法和民族区域自治法，而不是其“所阐述的自治形式和标准完全符合《中华人民共和国宪法》有关自治的精神”。事实上，改变中国西藏现行的民族区域自治制度，是其明确的要求：即“在施行过程中，为了与西藏民族的需求和特性相适宜，可能需要对某些自治条款重新进行研究和调正”。那么，究竟要做什么样的“调整”呢？

首先，正如这份“备忘录”标题所示“全体藏人”，提出所谓“抛开现行的行政区划，所有藏人做为同一的民族，统一聚居的现实必须得到尊重”。这里所说的“藏人作为同一的民族”本身就不符合事实。中国只有一个藏族，不存在多个藏族的非“同一性”问题。聚居于不同地区的藏族，正如聚居于不同地区的汉族和其他少数民族一样，是千百年来中国“五方之民”及其后裔不断互动的结果。

其次，“统一聚居”不符合历史事实。藏族的分布和不同聚居地区乃至不同方言的形成，经历了漫长的过程。今天生活在青海、甘肃、四川、云南的藏族，是历史上从吐蕃王朝开始经年继世扩张、迁徙、离散的结果，他们今天的聚居地区在历史上并非无人区。藏语三大方言的形成正是历史上族际关系互动密切的结果，况且西藏自治区以外的藏族聚居区归入相邻的省治地方，也经历了中国宋元以来数百年的行政区划变迁。因此，这些地区的藏族在社会政治体制上也存在着西藏地区的政教合一制度和其他地区的土司制度。如果说将一个民族历史上形成的地域性分布作为现实中的“统一聚居”理由，那么新疆、青海等地的蒙古族

是不是也应该实现土地在内的“统一聚居”才算“得到尊重”？按照这样的观念，中国包括分散聚居于全国各地汉族在内的各个民族，是不是都需要“统一聚居”才算“得到尊重”？

第三，基于上述的荒唐要求，“备忘录”提出藏族“实行同一的”民族区域自治权利。在中国民族区域自治制度是宪法规定、民族区域自治法规范的同一制度，各个民族自治地方只存在行政区划方面的级别之差，而不存在国家法律规定范围内的非“同一”自治权利之别，无论是西藏自治区、还是其他藏族自治州、自治县，都享有民族区域自治法规定的共同权利。

达赖喇嘛为什么对这些显而易见的事实进行刻意的“调整”？事实上就是谋求所谓“大西藏”的“高度自治”权。虽然达赖喇嘛及其流亡组织的成员，曾多次表示“西藏就是西藏，不存在大藏区或小藏区”，也不存在“高度自治”或“低度自治”问题，而是“一般的自治”。但是，“备忘录”所表达的“大藏区”和“高度自治”目标是一清二楚的，事实上是在制造一个所谓的“大藏区”。“备忘录”的上述所谓藏民族的“同一”、藏民族聚居区的“同一”包含的就是“人口”和“领土”的“同一”，这是谋求独立建国的基本条件。

随之，“备忘录”提出了所谓“自治权”的问题，即针对中华人民共和国宪法关于自治区一级自治条例报经全国人民代表大会常务委员会批准的规定，认为“自治地方的立法权利”没有落实，“仍遭到很大阻碍”，要求在“备忘录”基础上做出的“正式规定需要这种批准的只有自治地方的人民代表大会”，也就是“自我批准”。这当然是违宪违法的要求。2009年达赖集团在对“备忘录”的进一步“阐释”中声称他们：“充分尊重了中央政府和全国人民代表大会为主的各部门与西藏地方自治政府之间的从属关系”，承认“地方自治政府在制定法律或条例时，其权力的有限性是无置疑的，这点不论在单一制或联邦制国家中都是一样的”，等等。那么为什么要在“备忘录”中取消全国人民代表大会常务委员会对自治区级自治条例的批准权？如果以此来比照非自治的各省市“备案”程序，那民族自治地方在制度设计方面的特殊性还有必要吗？如前所述，中国的民族区域自治制度是一项正在不断完善的基本政治制度，其中依法制定五个自治区的自治条例是坚持和完善这项制度的重要步骤。在自治区一级的自治条例出台前，有哪些政策实践出现了所谓使民族自治地方“做出适合各自特点之决策的权利变得甚至不如一般（为实行自治）的省份”的例证？在中华人民共和国范围，除了香港、澳门实行“一国两制”的“高度自治”模式外，还有设立经济特区的制度实践，而且也并非“一般（未实行自治）的省份”所能攀比。同时，中央政府对民族自治地方赋予的经济社会发展等各方面“因地制宜”的政策之多、力度之大，同样也是其他非自治省市不可比拟的。如果对中国现实国情的这些制度安排、政策实践毫无认知，而洋洋自得于“没有退路”的所谓“备忘录”或那些蒙蔽国际舆论的大而化之一项项“帽子”，接触商谈当然无法取得进展。

“藏人治藏”的“民族自治”实质就是变相独立

当然，达赖喇嘛提出这份“备忘录”的确下了些功夫，所以他提出上述这些缺乏常识的要求和目标，并非无知，而是要达到“藏人治藏”的“民族自治”目的。“备忘录”所要求的藏族“同一性”、自治范围“统一性”，自治权力的“高度性”，都是为了达到“藏人治藏”的目标。虽然“备忘录”中没有“藏人治藏”这个概念，但是其立论表达的非常清楚：“由于保护西藏的民族文化和特性，只能靠藏人自己，其他任谁也没有办法达成。因此，西藏人民要在自我帮助，自我发展和自我治理与中央政府或各省区对西藏的帮助指导之间掌握平衡，这是极为重要的”。因此，“将目前分散在各种自治地区的所有藏人统一在一个自治体系下”的要求，就是为“藏人治藏”谋求领土基础。同时，要实现这一目标也必须进行西藏地方政权的重组，即“藏人还要有制定符合自己需求和特点的地方政府，政府组织，以及制度的权利”。且不论这种说法本身就是对现存西藏自治区人民代表大会、西藏自治区人民政府的否定，而维护其“政教合一”体制的统治目标也包含其中。正如“备忘录”所示：“我们虽然认同政教制度的分离是很重要的，但不能因此侵犯信徒的自由和宗教实践。”这句话的言外之意，就是西藏陈旧的“政教合一”制度能够保障“信徒的自由和宗教实践”。这一点至少是达赖喇嘛设计“备忘录”阶段的基本观念。至于他2011年进行所谓“民主化”的“政治退休”是否会结束其“政教合一”的制度，国际社会还要“听其言、观其行”。因为达赖喇嘛经常会发出一些迷惑国际社会的话语。早期的西方殖民者曾把古老社会的民众视为“善良的野蛮人”，而今天他们后代中的很多人却成为被达赖喇嘛迷惑的“善良的文明人”，因为他们对达赖喇嘛延续到21世纪的“政教合一体制”视而不见，甚至将达赖喇嘛奉为“民主”的象征，完全忘却了对自身历史中黑暗的“政教合一”统治的深恶痛绝。或许这正是“双重标准”的特点。其实这种“双重标准”折射了达赖喇嘛的“两面性”。2008年他声称自己“想成为中华人民共和国的公民”，同时又抛出了违背中华人民共和国宪法、基本法

的“备忘录”。

毋庸讳言，以“藏人治藏”的“民族自治”立场解读中国宪法和民族区域自治法的内容，必然产生歪曲和背离法律原则的结果。达赖喇嘛精心设计的这个“放弃独立”、在中国宪法、民族区域自治法原则内实行“大藏区”内“高度自治”的方案，事实上包含了一个隐蔽的政治背景。这就是比照香港、澳门特区的高度自治、港人治港、澳人治澳模式来设计“大西藏”的“高度自治”。当然，这种比照的目的并不仅仅在于谋求自治权利，而在于将西藏地区的历史政治地位确定为“一个独立国家”，将西藏地区的现实政治地位确定为“中国的殖民地”。

中国香港、澳门被西方殖民主义势力统治的历史世人皆知，无需解释。为了解决殖民主义时代留给中国的“历史遗产”，中国在收回主权时采取了“一国两制”的特别行政区模式。这是具有中国政治传统智慧的现代创新模式。达赖喇嘛的“备忘录”试图对香港、澳门模式的模仿，则包含以下政治目的：一是达赖喇嘛虽然声称“放弃独立”，但是其前提是西藏在1950年以前是一个独立国家。因此，所谓“放弃独立”的理由就集中在“西藏留在中国可以在经济发展方面得到好处”；二是将西藏归属中国的历史，歪曲为遭到中国的侵略和占领，赋予其殖民地的政治特性；三是表明了“去殖民化”早已成为世界潮流的形势下，西藏作为“中国的殖民地”却不要求独立建国，在国际社会中占据了“弱势民族”的道德制高点和“宽宏大量”舆论先机；四是在达到这一目的后，在“大藏区”的“领土”和“全体藏人”的“民族同一”的“高度自治”条件下，依据国际法原则实行“全民公决”式的“民族自决权”。因此说，这份“备忘录”是变相独立，正切中其要害。

（来源：《中国民族报》）

（责任编辑：焦艳）

发布时间：2011-5-12 15:12:15