

## 自治建构的辩证路径

明浩

近年来,在提到坚持和完善民族区域自治时,一些关于“共治”与“自治”的关系问题的研究论著,越来越多,讨论也越来越热闹。在这些研究论著中,尽管不乏一些有见地的思想观点,但却有许多理论上需要进一步商榷的内容。

“自治”是人类治理活动的第一需要

就人类的治理活动而言,自治和共治是两个基本的方面,但彼此的地位与作用却有所不同。从本质上来说,“自治”是人类治理活动的固有属性,也是其有效的实现途径。在广义上,一个社会、一个国家能够维系和发展下去,都离不开“自治”。但由于人类社会的多样性和复杂性,在不同的历史传统和文化背景下,对“自治”所含内容和表现形式的认识和理解也呈现多样化的特点。

如果说古代帝国的“自治”是自发的或不得已的选择,那么,在现代民主政治中,尽管有过曲折,也走过弯路,但经过不断的磨合与完善,“自治”逐渐成为主动有意的选择。

在早期民族国家的形成和发展过程中,各国都在力求在“主权在民”的理念下实现新的“自我管理”,以达到治理者与被治理者之间在“民族”旗帜下的新的统一。这种统一既是国家整合的需要,也是完成这种整合的重要标志。但在多民族国家,由于在族裔上难以实现真正的统一,使不分族裔的“统一”追求要么成为天方夜谭,要么导致很多现实中的悲欢离合。种族主义、同化主义等之所以行不通,除了本身所固有的历史局限性,关键在于要么将治理者(多数民族)与被治理者(弱小民族)割裂开来(种族主义),有的甚至演变为种族屠杀;要么无视被治理者(弱小民族)的存在而要“一视同仁”(同化主义),从而从根本上否认弱小民族的自治权利,以致无法实现国家的有效整合。经过长期的历史探索,人类社会开始以新的视角看待社会整合的问题,“自治”逐渐提升为多民族国家实现整合的一个日益普遍的制度选项,在承认和保障异类“自治”的基础上实现各民族对国家的共治。

“共治”的实质是“共享治权”

在汉语的语境中,“共治”是“共同治理”的简称。但在英语中,相应的表述则不止一个概念。因此,我们有必要在理论上界定民族研究中所讲的“共治”。最重要的也是最突出的是,这里讲的“共治”是与“自治”相对应的概念。在英语中,作为彼此对应的概念,自治和共治分别表述为self-rule和share-rule。其中,前者的意思一目了然,就是指人们常说的“自治”,而后的含义则有一定的想象和发挥的空间。Share,作为动词具有“分享、分担”和“共享”的意思。因此,这里的“共治”除了简单的“共同治理”的意思之外,还可延伸为“共享治理”、“共享治权”等。也就是说,参与共治并不是一种被动的“被治”的过程,而是一种主动参与的过程。因此,对参与共治的各个要素来说,共治的实质是一种权力的分享,换句话说,共治是一种共享或分享权力的治理过程。

对作为国家组成部分的少数民族而言，与“自治”相对应的“共治”所具有的这种分享具有特殊的意义。首先，少数民族享有自治权，以管理本民族的内部事务，同时他们又参与整个国家的治理，从而行使和享有共同治理国家的权力。因此，在多民族国家讲“共治”，对少数民族来说，必须以“自治”为前提，在此基础上，各民族不分大小都共同参与国家治理过程，共享治权。在这个意义上，“共治”的前提和实质是在保障各民族特别是少数民族自我做主的情况下，实现共同参与，“共享治权”。

### “自治”与“共治”是治理的不同层面

在一个多民族国家，“自治”和“共治”所针对的和所强调的是国家不同层面的治理活动，并形成了互为前提、互为保障的关系。

实现各民族共同参与的共治即共同治理，无疑是理想化的治理模式。然而，无论是历史经验，还是现实的民主政治都表明，在多元社会特别是多民族共存的社会，如果只讲共治，或者不讲自治的共治，不仅不可能实现各民族的共治，反而会沦为多数人的单治或专治。

这是因为，自治和共治所反映的是多民族国家治理活动的不同方面。例如在我国，一方面根据民族区域自治法的规定，自治即“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”。所针对的是作为国家少数群体的少数民族，其功能就是让一个国家内的少数民族享有自主权，在承认国家统一完整的前提下，享有治理其民族内部事务的权利。另一方面，各个自治民族通过这种“民族区域自治”，有效参与国家政治、经济和文化等进程，作为平等的一员，共同参与国家的治理，实现共治。因此，《中华人民共和国民族区域自治法》又强调，“实行民族区域自治，对发挥各族人民当家做主的积极性，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固国家的统一，促进民族自治地方和全国社会主义建设事业的发展，都起了巨大的作用”。

在这个意义上，自治和共治是现代多民族国家政治体制中互为条件、相互保证的两个方面。首先，如果没有有效的自治制度，就不能从根本上保证少数民族的当家做主和对国家进程的有效参与，因而也无从谈起国家政治进程中的各民族共治。保证公民的有效参与是现代政治制度的一个重要内容和基本特征，而每个公民都是作为相应群体的一员而存在，并作为其成员，才能真正保证其有效参与。离开作为群体的民族，就无从谈起个体的民族权利，既不可能有什么有效的民族文化保护，也谈不到其有效参与。在我国，无论是全国人大还是全国政协，其代表和委员都是相应阶层和群体的代表，绝非其个人及其利益的个体意义上的“代表”，而这些阶层和群体“代表”的形成过程，就机制本身而言则是其内部“自治”酝酿和产生的。这表明，不仅“管理内部事务”需要自治，实现共治也离不开自治（自主）。

当然，离开共治也无从谈起自治。所谓的自治，前提是必须有一个由各民族共同组成并认同的国家，这是其与任何形式的分离主义相区别的根本所在，也是与其他民族一道实现和实施共治的前提所在。尽管自治的内容和形式各有差异，既可以有联邦制，也可以有民族区域自治和民族文化自治，甚至也包括各种类型的保留地制度，但作为“管理内部事务”的一种制度，这些都属于广义的自治的范畴，都属于并作为对国家整体实施共治的组成部分，维系着国家的和谐与统一。在这个意义上，共治成为规范自治的框架，保证其有效运行和健康发展。

“自治”和“共治”的这种互动、互为的关系，使它们成为当代多民族国家政治制度中的两大基本要素，形成了密不可分的共生关系。

### “自治”与“共治”可以共生

纵观当代世界各个多民族国家的政治制度，已经形成了以联邦制、民族区域自治、民族文化自治和保留地等为基本特征的各类自治模式，并由此实现了多民族国家内“自治”与“共治”彼此共生的制度架构。

这首先表现在各种类型的联邦制度中。以美国的联邦制为例，这是一个典型的自治实体（即州）与整体共治相互共生的制度

架构：在共治层面，各州尊重和维护联邦的权威和权力，同时各州（通过国会两院席位的分配和四年一度的总统选举）均有同等的机会参与联邦层面的政治过程，并施加自己的影响，使联邦层面的政策实际上成为各州利益妥协的一种反映，并将联邦政府置于州的限制之下；而自治层面，在不损害联邦利益和权力的前提下，各州行使各自的政治和经济自治权，联邦政府则通过宪法机制有效地牵制州对联邦权力的侵犯。如果说美国仅仅是地区自治与联邦共治的案例，俄罗斯的由各个主体构成的联邦制和印度的语言邦等，则是直接与民族相关的自治与共治共生的范例。

西班牙王国则属于西方的民族区域自治类型，并由此也形成了自治与共治的共生关系。一方面，各自治区依照国家宪法，发布和实施各自的自治章程。自治区议会制定本地区的自治章程，自治区政府各机构依次来行使其职权、履行职能。自治区主席由自治区立法议会从议员中选举产生，自治区政府集体对立法议会负责。另一方面，通过相关渠道和程序，自治区也参与国家的治理。其中最重要的是对国家立法活动的参与。根据规定，每个自治区立法议会除固定推选1名参议员外，每100万人口的自治区再加选1人。自治区议会还可向全国议会提出立法建议。纵观当今世界，民族区域自治的类型还很多，从北欧的芬兰到东南亚的印度尼西亚，从非洲的埃塞俄比亚到西半球的尼加拉瓜，我们可以发现，越是棘手的民族问题、越是发达的国家，往往越热衷于自治制度的建构。

文化自治作为一种重要的自治形式，正在成为许多国家处理民族事务的政策选项，在处理各类民族文化政策方面发挥着积极的作用。它不仅广泛存在于新大陆各国的各类多元文化政策之中，在旧大陆各国也日益普及。另外，各种类型的保留地制度也早已成为新大陆各国处理原住民事务的基本制度，而且呈现出向一些旧大陆国家扩散的态势。

通过这些自治制度，各国保障了少数人对国家进程的有效参与，不仅实现了少数人对其内部事务的自主管理，并由此形成了国家层面各有特色的共治模式。

### “自治”是“共治”的前提与保证

2003年3月4日，胡锦涛同志在参加全国政协十届一次会议少数民族界委员联组讨论时提出：“各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展，这就是我们新世纪新阶段民族工作的主题。”这个已经被简称为我国民族工作的“两个主题”，回答了有关参与与分享、自治与共治等重大的理论问题。在这个意义上，保障少数民族管理内部事务和参与国家进程的基本权利，处理好自治与共治的关系，是我们践行“两个主题”的重要内容和基本环节。

“各民族共同团结奋斗”所回答和展示的是组成我们多民族国家的各民族参与国家进程的重大问题，而我们国家所制定和实施的民族区域自治制度，说到底就是让各民族在当家做主，管理其内部事务，真正成为自己命运的主人翁，有效参与国家进程。将民族区域自治制度确立为国家的基本政治制度，不仅体现了国家对民族区域自治制度的高度重视，反映了自治在国家建构和运行中所具有的应有地位，向少数民族赋予制度上的尊严与地位，也从根本上为少数民族的“参与”提供了制度保障。

各民族“共同繁荣发展”则回答和展示了各民族共享“共同团结奋斗”之成果，体现了各民族特别是少数民族参与国家治理的“分享”或“共享”。这是因为，这既是少数民族主动参与共治的过程，也是他们分享国家权力的过程，也就是说共享或分享权力的治理过程。所以，这里的“共享”不仅意味着共享共同奋斗的物质成果，也包含着其作为国家主人的尊严和价值的升华。

总之，在一个多民族国家，少数民族享有的自治与国家政治生活中的共治，是互为前提、互为条件的两个方面。不过，在自治与共治关系中，“要使各民族真正实行民族区域自治”（邓小平语），则是实现国家层面共治的前提和保证。

来源：《中国民族报》2011年8月5日

发布时间：2011-8-10 9:00:57

中国社会科学院电话：010-85195999 中国社会科学网电话：010-84177865；84177869 Email：skw01@cass.org.cn

地址：中国北京建国门内大街5号 版权所有：中国社会科学院 [版权声明](#) 京ICP备05072735号