

【专题:民族事务治理】

我国民族事务治理体系的基本构成及完善

王希恩

【摘要】在我国,民族事务治理体系就是具有特定目标的民族工作体系。经长期民族工作实践磨砺,以维护民族平等团结和祖国统一、促进各民族进步繁荣和实现中华民族伟大复兴为旨的民族事务治理体系已经比较完整和成熟,具体包括作为治理体系顶层设计的民族理论;针对性很强的制度、政策和法治体系;自上而下的民族工作机构和社会化格局;融入治理实践的宣传和教育体系;针对具体地区具体问题的治理方略;运作有效的治理机制。民族事务治理体系及其运作是中国特色解决民族问题正确道路的具体实践,显示了我国民族事务治理上的优势和特色,必须坚持不能动摇。但从完善的角度看,治理主体的多元化因素尚不够充分,市场化和社会化的因素还有待补充,已有的体制成分及其结构关系还有待调整。完善治理体系的过程就是提高治理能力现代化的过程。依法治国是国家治理的基本方略,用法律来保障民族团结也是民族事务治理必须坚持的方向。民族事务治理能力现代化的要求决定了大数据、智能化和网络技术在实践中的运用必须得到普及和提高。

【关键词】民族事务治理;民族工作;民族团结;治理能力现代化

【作者简介】王希恩,中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员、博士生导师,研究方向:民族理论与政策(北京 100081)。

【原文出处】《西南民族大学学报》:人文社会科学版(成都),2020.6.1~8

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“构建中华各民族共有精神家园的少数民族视域研究”(17ZDA153)阶段性成果。

在对我国多民族国情和民族问题的把握中,中国共产党历经长期探索走出了一条解决民族问题的正确道路,形成了一套完整的民族工作体制和思路,成为国家治理体系中的有机构成。党的十九届四中全会把坚持各民族一律平等,铸牢中华民族共同体意识,实现共同团结奋斗、共同繁荣发展作为我国国家制度和治理体系的一项显著优势^[1],说到底就是讲我国民族事务治理体系的优势。坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化在民族领域就是坚持和完善民族事务治理体系和治理能力现代化。

一、我国民族事务治理体系的基本构成

“民族事务治理体系”的概念至少自2013年中央提出国家治理体系和治理能力现代化以后就出现在

相关研究和官方文献中了,但怎样理解似无正面论述。本文认为:在我国,所谓民族事务实际指的就是与少数民族有关的各项事务^①,涉及少数民族和民族地区经济社会发展、民族关系、文化教育、民生保障、制度法治、政策设计和实践等方面,与其他领域的治理相比,有鲜明的综合性、广泛性和交叉性特点。民族事务治理和民族工作实际上是一回事,因为“治理”一词,既包括传统的“管理”和“统治”之义,又容纳了当代国家和社会管理中正在提倡的新理念,与我国民族工作的内容是契合的。所以,民族事务治理体系就是民族工作体系。在历史和现实中,不同社会和国家都可能存在处理和管理民族事务的机构或体制,但未必能系统化、体系化。当代中国,经长期民族工作实践磨砺,以维护民族平等团结

和祖国统一、促进各民族进步繁荣和中华民族伟大复兴为宗旨的民族事务治理体系已经比较完整和成熟,具体来看包括如下一些基本构成。

第一,支撑民族事务治理体系的民族理论。毫无疑问,我国民族工作的指导思想是中国共产党的民族理论。这一理论以经典马克思主义民族理论为基础,结合中国国情,历经了早期的毛泽东思想阶段以及改革开放以来中国特色社会主义理论几个阶段的发展。自20世纪90年代起,中央领导集体十分注重对党的民族理论的概括和总结,于2005年提出了中国共产党民族理论政策十二条基本观点^{[2](P.9)},标志着中国特色社会主义民族理论体系的基本形成。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对民族工作做出了更多论述,尤其是2014年第四次中央民族工作会议以来,提出了关于民族工作的一系列新理念新思想新战略,大幅度推进了党的民族理论发展。中国特色社会主义民族理论内含了有关民族的普遍性认识,也内含了一定时期我国民族工作的大政方针,由此成为民族事务治理的“顶层设计”。在这个理论体系中,维护祖国统一和民族团结、民族平等、各民族共同进步繁荣、实现中华民族伟大复兴是几个不可动摇的基本点,也是民族工作或民族事务治理的宗旨。因为祖国统一历来是国家安全的头等大事,是各族人民的最高利益,与民族事务治理有着直接的关系。民族问题的表现是多方面的,但终极原因和普遍表现还是民族关系问题,因此民族团结是多民族的中国民族事务治理的当然要求,而作为民族团结的前提则必须坚持各民族一律平等。当代中国的民族工作不但要促进民族团结,还要带领各族人民共同发展进步,实现中华民族伟大复兴。为此我国的民族工作又被称为“民族团结进步事业”。这是由中国共产党是中国人民和中华民族的先锋队,领导各民族人民共同团结奋斗、共同繁荣发展是其当代民族工作的主题所决定的。

第二,针对性很强的民族事务治理制度、政策和法治体系。民族区域自治是我国解决民族问题的基

本政治制度,因而也是民族事务治理的基本制度。这个制度有继承中国古代“因俗而治”的因素,也体现了马克思主义民族平等原则和适合时代的创新。进入21世纪以来,学界和社会上对民族区域自治曾有质疑之声,但中央反复申明坚持民族区域自治制度不动摇。2014年的中央民族工作会议再次强调,取消民族区域自治的看法是不对的,在政治上也是有害的,并将坚持民族区域自治作为中国特色解决民族问题正确道路的重要内容加以重申。

长期以来,我国形成了自上而下、纵横交织的民族政策体系:有民族平等、民族团结、各民族共同繁荣基本原则上的,有体现政治、经济、文化、教育等不同领域的;有施用于民族聚居地方的,也有施用于民族杂散居地区和城市民族工作的;有与西部大开发、“兴边富民行动”等国家发展战略融为一体的,也有在公务员选拔、双语教学、高考加分等专项问题上的。在民族政策上,尽管存在着“一刀切”或其他执行中的偏差问题,但总体上是行之有效、正确的,绝不能以偏概全,由对基本政策的否定而去模仿别人更是行不通。习近平在中央民族工作会议上讲,关于民族政策,有的人甚至认为我们照搬了苏联模式,有的人认为我们的民族理论已经过时,有的人提出要搞美国等西方国家那一套。这些看法脱离实际,也脱离国情^{[3](P.55)}。

进入21世纪以来,依法治理民族事务或民族工作法治化得到了广泛提倡。2005年的中央民族工作会议要求抓紧制定配套的法律法规、具体措施和办法,制定或修订自治条例和单行条例,逐步建立比较完备的具有中国特色的民族法律法规体系。^[4]2011年,第十一届全国人大四次会议宣布“中国特色社会主义法律体系已经形成”,随后全国人大民委也宣布“具有中国特色的民族法律法规体系已经基本形成”^[5]。这个判断有着切实的根据,因为此时,从宪法到民族区域自治法,从国务院及其各部门颁布的行政法规到各省、市、自治区和较大的市制定的地方法规,从全国性的法律到自治地方的自治条例和单行

条例,都已对涉及少数民族的各项事务做出了法律规定。其中有宪法对我国民族关系、民族政策阐发的一般性原则,有关于民族区域自治的基本法和地方条例,有《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》等专门法规,也有《刑法》《民法通则》《选举法》等一般法律中的相关内容。这些法律法规涉及民族事务的各个方面,相互衔接和连通,搭建起了我国民族事务治理的整体法律框架。近些年来,民族法治建设不断进步,仅2017年就有两项直接与“治理”有关的行政法规出台:中办国办印发的《关于依法治理民族事务促进民族团结的意见》(中办发[2017]1号)和中办国办印发《关于加强和改进少数民族流动人口服务管理工作的意见》(中办[2017]20号)。前者针对依法治理民族事务中存在的突出问题提出了改进措施和要求,后者则是就少数民族流动人口中的服务管理工作提出的意见。由此,民族事务从大的方面已能做到有法可依。

第三,自上而下的民族工作机构和社会化的民族工作格局。中国共产党早在第二次国内革命战争时期就开始设立专门的民族工作机构^{[6](P.88)}。抗日战争时期的中央西北工作委员会及少数民族工作委员会,属于党中央分管和专门负责民族工作的机构,而陕甘宁边区也有了地方性的相应部门。中华人民共和国成立后,民族工作机构的设置逐步规范化。为了保证党的领导,统战部门的主要任务当中就包括民族关系的缓和、少数民族内部的改革等民族工作。而中央人民政府最早设立的35个部门中就包括中央民族事务委员会(1954年后改成国家民族事务委员会,简称国家民委),中央民委或国家民委之下,地方各级人民政府中也都设有民族事务委员会。1954年9月,第一届全国人民代表大会就设立了民族委员会,“文化大革命”之前,全国人大民族委员会共组成过三届。同样,第一届全国政协即设立有“民族组”,后改为“民族委员会”,再后改称“民族宗教委员会”。政协的各地方委员会也设有相应机构。

“文化大革命”期间,民族工作受到严重影响,各

类民族工作机构或被取消或被替代。从1978年3月第五届全国人民代表大会开始,中央和地方的民族工作部门陆续得到恢复,期间也伴随着机构上的调整。改革开放以来,经过不断探索和实践,我国民族工作部门的种类和职能不断完善:

统战部系统,包括中共中央统战部和地方各级党委统战部。统战部门担负着民族工作大政方针的调研、少数民族干部的培养、少数民族代表人物的联系等职责。2018年党和国家机构改革后,中央统战部在民族工作方面的主要职责是:贯彻落实党的民族工作方针,研究拟订民族工作的政策和重大措施,协调处理民族工作中的重大问题,根据分工做好少数民族干部工作,领导国家民族事务委员会依法管理民族事务,全面促进民族事业发展等^[7]。

民委系统,包括国家民委和地方各级政府民委(或民宗局)。国家民委是主管国家民族事务的国务院组成部门,是党中央、国务院在民族工作中的参谋助手;地方各级民委是地方各级政府管理民族事务的职能机构,是地方党委、政府在民族工作上的参谋助手。在2018年开始的新一轮国家机构改革中,国家民委除仍作为国务院组成部门之外,又明确归口中央统战部领导。国家民委之下,各级地方民委(或民宗局)也归口同级统战部领导。

民委委员制是我国民族工作部门的一项特殊制度安排,与民委系统的设立和发展同始终。起初,各级民委中的民委委员都是来自不同民族的代表,改革开放后逐渐转变为各职能部门的代表。2002年7月28日,国务院确定了国家计委、经贸委、教育部、科技部、财政部、人事部等20个国家部门为国家民委兼职委员单位,目前这些委员单位已增至32个。委员单位一般为同级职能部门,按照职责分工,各司其职,结合实际共同参与民族工作。民委委员制的建立和完善,整合了各个部门的资源,为政府民族工作提供了一项制度保证^[8]。

人大系统,包括全国和地方各级人大的民族委员会,主要职责是民族法律法规的审议、制订、落实

监督以及对民族工作的调研和指导。

政协系统,包括全国和地方各级政协的民族宗教委员会,主要职能是对民族宗教工作进行调查研究、反映情况、建言献策,并对相关的工作部门给予指导和监督。

除此之外,一些省、区、市为了加强对民族工作的领导和协调,也曾建立了“民族工作领导小组”或“民族工作部”、“民族工委”、“民族事务协调委员会”等机构,负责人大都由主管民族工作的党政领导担任。这些机构的建立及运作,是对常规民族工作部门的有益补充,对推动民族事务的有效治理发挥了积极作用。

近年来,随着民族事务的扩展,民族工作社会化日益受到重视。所谓“民族工作社会化”是指,“民族工作涉及方方面面,方方面面都要做民族工作”,各地方各部门、政府和社会都有了参与民族事务治理的责任。不但传统的民族地方民族工作要加强,非民族地方也要重视民族工作;不但统战、民委等系统要做民族工作,其他党政机关也有承担民族工作的责任;不但党和政府要做民族工作,也要动员“体制”外的各种社会力量(包括各类社会组织、宗教界人士等)参与其中。所谓党委领导、政府负责、各方协调、社会参与的民族工作大格局,也就是一种民族事务治理社会化的大格局。

第四,融入民族事务治理的宣传和教育体系。中国共产党历来把民族政策的宣传教育放在十分重要的位置,使马克思主义民族观和民族团结理念的普及成为民族事务治理的必要一环。20世纪50年代的两次民族政策大检查及对于“两种民族主义”的批判成为我们早期开展民族政策教育的典型经验,而发源于战争年代陕甘宁边区的民族干部培养与新中国成立后的民族教育一脉相承并延续至今。20世纪80年代发端于新疆和内蒙古后在全国开展的民族团结表彰活动逐渐规范化制度化,在此基础上,以2010年中央三部委(中宣部、统战部和国家民委)发出关于进一步开展民族团结进步创建活动的通知为标

志^[9],全国性的民族团结进步创建活动得到广泛而持续的开展。创建活动把地方和部门的工作与民族团结进步事业结合起来,使民族团结和地方发展、社会稳定、民生改善得到同步落实和推进,目前已涌现出诸多示范区、示范市(盟、州)和示范单位。我国的民族教育独具特色,覆盖民族地区的各级各类教育机构,也通过各地的民族院校、预科教育、少数民族内地班等渗透到非民族地区,为提高少数民族的教育水平、促进各民族共同繁荣、维护民族平等团结发挥着重要作用。民族领域的宣传和教育是党的民族政策贯彻落实所必需的思想政治建设,也是民族事务治理不可或缺的内容。

第五,针对具体地区具体问题的治理方略和对策。中国地域广阔、民族众多,各地各民族面对的问题各不一样,因此,在总的政策原则之下,中央政府针对不同地区、不同民族的情况也制定有不同的治理方略。最典型的就是针对新疆和西藏问题的治理。改革开放以来,尤其是进入21世纪以来,中央一直认为,新疆和西藏有着一般民族地区共有的主要矛盾和问题,同时也存在着各族人民同分裂势力或“三股势力”之间的特殊矛盾。这种主要矛盾和特殊矛盾的存在决定了两地必须把推进跨越式发展和长治久安,必须把维护祖国统一、加强民族团结作为工作的着眼点和着力点,坚定不移开展反分裂斗争,遏制宗教极端思想蔓延,以经济发展和民生改善为基础,确保各族人民物质文化生活水平不断提高,确保生态环境良好。此外,针对其他民族地区的特点,中央也分别制定和出台了一系列具体的指导意见。而自新世纪开始,以扶持人口较少民族发展和“兴边富民行动”为标志的各种专项政策也相继出台并得到有效落实。

第六,运作有效的治理机制。民族工作的制度、法律、政策、方略和各种机构共同构成了民族事务治理体制,但体制的运作和机制是分不开的。所谓“机制”,就是指事物构成要素之间的关系及运行方式。就上述体制中的要素来说,制度、法律、政策和方略

可谓“软件”，而党委、政府、人大、政协及各类社会团体和组织等可谓“硬件”，这些“硬件”和“软件”的有机组合即形成了民族事务治理中的一种结构关系。而所谓“党委领导、政府负责、各方协调、社会参与”既是民族工作的格局，也是民族事务治理中的一种运行方式。当然，具体的运行是由不同层级不同事务专项的工作会议，各种相关文件的制订和发布，各级地方和部门的执行和落实，专门机构、社会和媒体的监督等环节联结起来的。在民族事务治理的长期实践中，中国共产党不断创新工作方法，其中通过高级别的会议部署和安排民族工作就颇具特色和成效。尤其是改革开放以来，中央已于1992年、1999年、2005年和2014年先后召开过四次中央民族工作会议，形成了不同时期指导全国民族工作的大政方针，也先后召开过六次西藏工作座谈会和两次新疆工作座谈会，就西藏和新疆的发展稳定做出整体规划和安排。2019年9月27日中央在全国民族团结进步表彰大会上就铸牢中华民族共同体意识提出进一步要求。我国改革开放以来民族工作的顶层设计都是通过这此会议得到规划和部署的。此外，诸如城市民族工作会议、民族教育工作会议也有形成这种模式的趋势。它们都正在成为我国民族事务治理机制中的重要内容。

二、民族事务治理体系的发展和完善

我国民族事务治理体系既是一个客观有效的存在，又面临着各种问题的挑战，需要在新时代的实践不断发展和完善。在这个治理体系的构成中，以党的领导、政府负责、人大和政协协同参与为内容的“政府”因素占了绝对的主导地位和主体地位，“政府”行为几乎可以覆盖全部民族事务。这样的格局无疑有着很强的动员力和执行力，但从发展完善的角度看，治理主体的多元化因素尚不够充分，市场化和社会化都还有补充的空间，已有的体制成分及其结构关系也有调整的余地。

市场因素在民族事务治理中的作用是必要的，因为我们所讲的“治理”覆盖了全部的民族事务，体

现的是民族团结和进步这样一个大宗旨，因此，推动民族地区发展，缩小民族地区与发达地区的发展差距就是一项必需的工作。党的十八大以来，市场在资源配置中的决定性作用得到了强调，这在民族地区发展方面是有许多工作要做的。民族地区的发展滞后除了原有基础和自然条件的制约之外，受传统计划经济的影响，市场因素得不到充分发挥是一个重要原因。国家支持、发达地区援助和自我能力的提高，是改变民族地区发展滞后的三个必要条件。其中，除了国家支持外，发达地区援助和自我发展能力的提升都必须更多地发挥市场因素的作用。所以，如何在体制机制上为市场这只“看不见的手”发挥作用创造条件，是民族事务治理体系完善的一个重要方面。

民族工作社会化的理念和实践都已在我国民族事务治理中得到了充分展现。“体制”内的党委、政府、人大、政协各级机构，“体制”外的各类社会组织、社会精英都在这个治理的格局中有着自己的位置。西方社会提倡的多元化治理主体中，“社会”的角色是比较泛的，“公民社会”或社会组织都有参与治理的义务，也有这样的传统。这也是它们能够提倡公民社会、建设公民社会的基础。但公民社会天然缺乏的效力和执行力是很难改变的。我国的“强政府”在民族事务治理中保证了国家统一和民族关系大局的稳定，但“弱社会”的格局又使得民族事务的治理很难做精做细。中央民族工作会议强调，做好民族工作，最关键的是搞好民族团结，最管用的是争取人心；人心是最大的政治；人心在我，各族人民就能众志成城^{[3](P.104)}。而要做到这一点，“社会”角色的发挥具有决定作用。治理理论中的“社会”是与国家或政府角色相对的民间角色，因而具有更大的广泛性、基础性。所以，要把团结群众、争取人心的工作做到实处，民族事务治理体系中的社会因素应该更深入地下沉。我们在强调各部门各地方之间横向联系和协调的同时，怎样利用各民族的传统文化和组织形式来参与民族事务治理就显得尤为重要。少数民族社

会中的宗教因素在相当长的历史时期内都将是左右民众心境的强势力量。所以,怎样做好宗教工作,使其服务于民族事务治理在很多地方都是具有决定意义的大事。习近平讲:“宗教团体是党和政府团结、联系宗教界人士和广大信教群众的桥梁和纽带,要为他们开展工作提供必要的支持和帮助,尊重和发挥他们在宗教内部事务中的作用”,“在爱国主义、社会主义旗帜下,同宗教界结成统一战线,是我们党处理宗教问题的鲜明特色和政治优势。要坚持政治上团结合作、信仰上相互尊重,多接触、多谈心、多帮助,以理服人,以情感人,通过解决实际困难吸引人、团结人”^[10]。这些指示为宗教工作同时也为民族事务治理提供了极为重要的政策遵循。而怎样在体制上使得包括宗教界在内的社会力量得到有效开发,还有待各方的共同努力。

除了民族事务治理体系的构成上需要做出补充之外,已有构成要素的完善似乎更为必要和广泛。

民族理论是民族工作的灵魂和指针,事关民族事务治理的方向、途径和最终成效。中国特色社会主义民族理论以马克思主义为指导,立足于中国国情,在民族工作的实践中不断发展,保证了中国民族事务治理的正确方向。但与中国和世界面临的“百年未有之大变局”所对应,民族领域也正面临着前所未有的新现象和新问题。民族理论界面临的坚持和发展中国特色解决民族问题正确道路的任务任重道远。

我国的民族区域自治不能说是“苏联模式”,因为苏联实行的是联邦制,虽然它也有民族自治,但和我国的不一样。^②必须明白,民族区域自治是在国家统一领导下少数民族聚居地方实行的“区域自治”;不论这一制度设计的初衷还是这个制度的性质本身,都是为了防止民族分化、立足于民族合作,而不是相反。所以,在关于民族区域自治问题上,中央一方面表明了坚定不移坚持的立场,一方面又更明确地讲明了它的性质,这就是统一和自治相结合,民族因素和区域因素相结合。既要维护国家的团结统

一,又要依法保障自治地方的自治权利。依此,“两个结合”也是完善民族区域自治制度的方向。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。自治区戴了某个民族的帽子,是要这个民族担负起维护国家统一、民族团结的更大责任。在自治地方,各民族享有平等的法律地位,共同建设各项事业,共享建设发展成果。坚持“两个结合”,核心要义是把维护国家统一、民族团结放在第一位,将其视为民族区域自治实行的初衷、坚持的依据、完善的目标^{[11](P.82)}。按照中央的这个要求,民族区域自治制度的完善还有很多工作要做,既有思想认识上的,也有利益协调上的,更有因地制宜、与时俱进,在具体的政策举措和实现形式做出创新发展上的。此外,党的十九大提出要加强和维护党中央集中统一领导,在此背景下,如何处理好中央和民族自治地方的关系仍是一个需要不断积累经验、不断磨合的过程。

我国的民族政策对于少数民族的优惠和照顾,取决于平等团结和共同繁荣基本原则,有着充分的理论根据和现实根据,但这些政策在执行实践中存在“一刀切”等问题,根据现实变化加以完善也做得不够。2014年中央民族工作会议关于民族优惠政策表达了两个明显的调整倾向:一是在经济社会发展帮扶政策上向差别化的区域性政策转变。据此民族地区接受帮助的幅度不会减少,但依据将更加合理充分。二是在优惠对象上向更加具体化精准化转变,比如说高考加分将区别不同情况,分别采取保留加分、减少加分和取消加分等不同的政策。这些调整的意图在于尽量减少同一条件下公共服务的族际差别,体现了政策的与时俱进和公平性。由于原有政策影响的惯性和涉及具体的利益调节,政策落实会有一个过程,在此问题上的不同理解和执行中的偏差也不可避免会存在,但这些政策调整的大方向是不能动摇的。

随着民族工作量的增多,各级政府增加民族机构和编制的呼声不断增高,但真正增加专门机构和

人员是困难的。相反在新一轮机构改革中,统战部、民委系统和宗教系统归并的趋势已日渐明显,几个部门合署办公甚至省去单设的民族机构在各地已成常态。如何解决民族事务增多和民族工作机构不足这个矛盾?扩大民委委员制是一个思路,这种扩大一是扩大民委委员的部门和层级,二是扩大民委委员的责任范围。这是切实落实习近平总书记把民委委员制度“坚持好、健全好”指示的必由之路。当然,不可能所有的部门所有的地方都设置民委委员,所以更为关键的是要各部门各地方都要熟悉党的民族政策,增强做好民族工作的自觉性和主动性,不断开创新的制度和路径。

正确的民族政策宣传教育是实现民族事务治理的基础工程,因为团结也好、和谐也好,最终是要在思想上解决问题。毋庸讳言,我们的民族团结教育和宣传搞了不少,时间也很长,但效果不尽如人意。所以,中央一直要求创新民族团结教育宣传的载体和方式,近年来民族团结进步创建活动轰轰烈烈,有了很大改进。但如何搞好这项活动,还是大有文章可做。目前,铸牢中华民族共同体意识已被确立为我国民族工作的主线,所以一定要围绕增强中华民族共同体意识来设置教育内容。为此,要树立正确的中华民族观、中华文化观,尊重各民族的自我认同,增强民族之间的互相认同和中华民族的一体性认同。不能把民族团结教育搞成抹杀各民族存在的“同化”教育,也不能搞成唯我独尊的民族自大教育。这方面,要十分重视教材的编写。民族团结教材应该注重政策原则的把握,也应该注重不同年龄、不同地区和民族构成的差异,注重知识的递进性、可识性和科学性。我国思想政治工作常见的一个通病就是只顾形式不计效果,忽略社会心理规律,这在民族团结教育和宣传中表现得也十分明显。民族领域宣传教育失败造成的危害比一般的思想教育要大得多,必须引起更多的关注并加以改进。

从现代治理理念的要求来看,我国民族事务治理主体的多元化已初具轮廓,包括党委、政府、人大、

政协、相关事业单位等泛义的“政府”、企业和各种“社会”都已纳入或都能够纳入到治理主体之中,其中“政府”作用的强势和主导地位也表现得非常充分。但这些主体之间的协调和参与程度仍有大量的工作可做,尤其是市场和社会的参与过程、参与程度还有很大的被动性和空白之处需要着意提高和补充。国家或政府这只“有形的手”虽强大无比却难免疏漏过多,这为发挥社会因素留下了空间,但在引入社会力量时仍要十分慎重。苏联解体后,俄罗斯在国内推行“民族文化自治”,可能适用他们的国情,但不宜引入中国。因为这套政策不合中国国情,推行起来有助于民族分化而不利于民族交往交流交融。如何将社会力量运用好,与国家或政府的优势结合起来,的确有许多文章可做。忽略社会力量的参与会使治理过程被“悬置”,而不接地气的“悬置”性治理又是很难有持久效力的。

三、民族事务治理能力的提升

治理体系的完善本身也是在提高治理能力,但二者毕竟还是有所区别。而在提升民族事务治理能力现代化方面特别需要强调的是法治化、智能化 and 专业化。

依法治国是国家治理的基本方略,用法律来保障民族团结也是民族事务治理必须坚持的方向。民族法治化的进程需加快。民族领域很多问题社会认知存在很大差异,需要通过充分的讨论达成共识。能够形成共识的东西要尽快形成法律。在民族地区的各项事务中很多都和民族因素有联系,不讲民族是不可能的,所以民族宗教无小事,不能不慎重,而最慎重的办法就是法治化。有了法律才有治理的依据,才有处置和解决问题的主导权;没有法律,处事无凭,有理无据。

我们的民族法治建设已很有成效,所谓“具有中国特色的民族法律法规体系已经基本形成”也正反映了这一点,但在法治建设上仍有不少缺口。民族区域自治的地方立法仍在关键层次上没有完成,所以中央民族工作会议要求,要把宪法和民族区域自

治法的相关规定落实好,要加强对规范和完善民族区域自治相关法规和制度的研究。健全配套法规,重点是建立健全与民族区域自治法相配套的具体规定^{[31](P.83-84)}。当然,这些问题遗留多年,事关中央和地方的关系、国家部门之间的关系以及不同地方之间的关系,解决起来很有难度。其实不光民族区域自治的法治建设有难度,其他几个重要领域同样遇到很大阻力。1993年出台的《城市民族工作条例》是我国城市民族工作的一个基本法规,运行多年急需根据新的形势做出修订,但2016年刚一启动便铩羽而归。同样,国家层面的《清真食品管理条例》也在这一年胎死腹中。这些法规修订和出台受阻的根本原因在于公众意见分歧过大,一部分意见甚至不认同城市民族工作和清真食品依法管理的必要性和合法性。然而,只要承认中国有民族存在和民族问题存在,就需要有民族政策,也需要依法治理,类似城市民族工作和清真食品管理这样的问题也必须要通过法律来规范。这个方向是不能动摇的。

民族事务法治化既要着眼于规范民族工作,也要着眼于维护各民族的合法权益,打击民族领域的违法犯罪,着眼于维护国家统一和社会稳定。这方面,要破除所谓的“两少一宽”顾虑,因为这个政策从来就没有成为普遍性和一贯性的民族政策。^③所以,绝不能以这个已经不存在的政策来认识和处理涉及民族因素的事件。法律面前一律平等在民族政策上应该得到全面的贯彻。在司法实践中存在的对于特定民族的歧视,或者对涉及民族因素的事件网开一面、“花钱买平安”等都应该通过法治建设得到制止。

将高科技运用于治理实践是提升民族事务治理能力的必需途径。当今时代,由高科技支撑的网络技术已经成为传播信息、左右舆论和民情的主导性力量。现实世界民族领域的矛盾、问题大都通过网络凝聚、发酵、激化,反之,也能通过网络消解、分化和引导。所以,必须高度重视和运用网络技术,建立专业与业余相结合的信息员队伍。他们要懂政策、

有高度的责任感,既能够识别和拦截有害信息,也不会妨碍正常的信息交流;他们要懂技术,善于运用网络语言和技术手段引导舆情,化解矛盾。与之相关的大数据、智能化也都应该适时地运用于民族事务治理。要特别重视公安司法部门与民族工作部门的协调。司法部门要行使治安维稳的职能,“守土有责”,但不能以牺牲政策、伤害民族感情为代价。在此问题上形成的矛盾,要靠部门之间、地方之间的协调,也要靠高技术手段的运用。民族事务治理能力现代化的要求决定了大数据、智能化和网络技术在实践中的运用必须得到广泛普及和提高。

民族事务治理和社会治理的多数内容是重叠的,所以社会治理中的治理方式也大都是适用于民族事务治理的。在此,搞好社会治理也就是搞好了民族事务治理,但有些治理方式只是适用于部分少数民族社会的。如民族地区的寺院管理与村落管理的结合,宗教人士特殊作用的发挥等;有些又是特定时期特定环境下的产物,如在新疆为打击三股势力采取的“严打”斗争,为联系群众、加强基层建设搞的“访民情、惠民生、聚民心”活动等。这些治理方式具有鲜明的时间性和地方性,不具有普遍性,但也需要不断总结经验,使其发挥最好的社会效益。新疆的职业技能教育培训中心是当地近年来为维护社会稳定、打击和预防“三股势力”而创造的一种治理方式,产生了良好的效果,却遭到西方势力的大肆诋毁,成为国际斗争的一个焦点。在西方话语霸权还未被打破的国际环境下,如何能使我们的有效治理方式也能得到广泛认可,这又涉及宣传尤其是外宣的质量和效果问题了。所以,民族事务治理有着很强的综合性,需要得到全社会重视和各部门配合,即便在特殊领域和环节上也应如此。

2020年出现的新冠肺炎疫情是二战以来人类面临的最严重的全球性危机,在应对这场疫情过程中,中国的组织动员能力、民族凝聚力和综合国力都有着卓越的表现,而一些发达国家展现出的公民意识和社会自组织能力也非常值得称道。这些既是中外

国家治理方式和能力的折射,也对我们国家治理体系和能力的完善提供了很好的借鉴。民族事务治理是国家治理体系的一部分。民族事务治理体系的完善和治理能力的提高既要有大局意识,服从国家治理的大思路、大格局,也要结合实际创新思路、不断提高民族事务治理的法治水平、政策运用水平和专业技术水平。只有这样,才能适应民族工作内容不断增多、民族事务治理日益繁杂的时代需求,承担好凝聚各民族力量共同实现中华民族伟大复兴的历史责任。

注释:

①可能有观点认为主体民族或汉族也是民族,故民族事务也是涉及包括汉族在内的所有民族的工作。但这样理解等于抹杀了民族事务的存在,也和我们实际从事的民族工作内容以及人们的一般理解相悖。我们说民族事务或民族工作是与少数民族有关的各项事务或工作,不等于说汉族不会涉及民族事务,而只是说,只有和少数民族有关,汉族的事务才有了民族事务的属性。所以说到底,民族事务还是指与少数民族有关的事务。在此需要澄清的一个问题是,民族事务指的是与少数民族有关的事务,不等于民族事务治理只针对少数民族,因为涉及少数民族的人和事都可能与汉族有关。在此,汉族和少数民族一样都可以是民族事务治理的主体,也可以是治理的客体或对象。

②关于两者的区别和性质,周恩来曾做过深刻的阐述:“自治的形式在我国叫自治区、自治州、自治县,还有民族乡,在苏联叫自治共和国、自治省、民族州。这不单是名称的不同,制度本身也有一些不同,也就是实质上有一些不同。不同的地方,不是在自治不自治的问题上。苏联的自治共和国是给民族以自治权利,我们的民族区域自治也是给民族以自治权利。不同的地方,在于苏联的区域划分与我国有很大的不同,苏联的自治共和国的权利、权限的规定也与我国有些不同。这些不同,是从两国的历史发展的不同而来的,部分地也是由于中国和当年十月革命时代的形势不同而来的。”他还说,“在中国这个民族大家庭中,我们采取民族区域自治政策,是为了经过民族合作、民族互助,求得共同的发展、共同的繁荣。中国的民族宜合不宜分”。参见周恩来《关于我国民族政策的几个问题》,国家民族事务委员会编《中国共产党民族理

论政策干部读本》,民族出版社,2011年,第359、369页。

③所谓的“两少一宽”,是指1984年中央政法委在《关于巩固发展严厉打击刑事犯罪活动第一战役的成果和准备第二战役的一些设想》的通知中提出的“对于少数民族、民主党派、宗教界、归国侨胞、入境的港澳台胞中的犯罪分子,要坚持少捕少杀……在处理上一般从宽”的指示。但这个指示在以后的司法实践中运用得非常谨慎,是在特定时期、特定条件下,针对特定对象出台的一项特殊政策,近年来已不再使用。参见国家民族事务委员会编《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,北京:民族出版社,2015年,第65页。

参考文献:

[1]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/2019-11/05/c_1125195786.html.

[2]国家民族事务委员会编. 中国共产党民族理论政策干部读本[M]. 北京:民族出版社,2011.

[3]国家民族事务委员会编. 中央民族工作会议精神学习辅导读本[M]. 北京:民族出版社,2015.

[4]胡锦涛. 在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话[EB/OL]. 国家民委网, <http://www.seac.gov.cn/seac/zcfg/201208/1071804.shtml>.

[5]马启智. 中国特色民族法律法规体系已基本形成[N]. 中国民族报,2011-09-09.

[6]党的六大通过的党章中就规定党的地方委员会之下设立少数民族工作部,参见中国共产党党章[A]/中央统战部编. 民族问题文献汇编[Z]. 北京:中共中央党校出版社,1991.

[7]中共中央印发. 深化党和国家机构改革方案[EB/OL]. 中国机构编制网, http://www.scoprs.gov.cn/zlzx/ddh/19da/szqh/201811/t20181121_329207.html.

[8]民族工作领导体制的发展和完善[EB/OL]. 国家民委网, <http://www.seca.gov.cn/gjmw/zl/2008-12-16/1229136024037855.htm>.

[9]三部委发布进一步开展民族团结进步创建活动意见[EB/OL]. 国家民委网, <http://www.seac.gov.cn/seac/xxgk/201007/1075569.shtml>.

[10]全国宗教工作会议在京召开[EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/premier/2016-04/23/content_5067281.htm.