

中国民族区域自治制度的西藏实践

陈建樾 中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员
孙婧婷 中央民族大学中国民族理论与民族政策研究院
博士研究生

正如法国藏学家亚历山大·达维·耐尔所指出的那样，“许多世纪以来，西藏的历史就与中国密不可分。”^①在中国五千年的历史长河中，西藏与中原通过经济往来、政治互动和文化交流，形成了全方位、多层次的深厚关系。这些具有历史根基的绵密关联，不仅是中国各民族在分布上交错杂居、文化上兼容并蓄、经济上相互依存、情感上互相亲近的一个例证，也是各民族不断凝聚成中华民族多元一体格局的缩影。

1951年5月23日，《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》（即《十七条协议》）中明确规定：“根据中国人民政治协商会议共同纲领的民族政策，在中央人民政府统一领导之下，西藏人民有实行民族区域自治的权利”。1965年9月10日，《人民日报》为西藏自治区的成立发表社论指出：“这是西藏历史上具有重大意义的事件，是西藏人民的大喜事，也是我国各族人民的大喜事”。^②60年后的2025年，中共中央总书记、国家主席习近平指出，西藏自治区成立60年来，全区各族人民艰苦奋斗、开拓进取，坚持和完善民族区域自治制度，深入开展反分裂斗争，经济社会发展取得举世瞩目的重大成就，雪域高原发生翻天覆地的变化，同全国各地一道如期全面建成小康社会、迈上全面建设社会主义现代化国家新征程。^③作为中国特色解决民族问题正确道路的核心内容，民族区域自治制度为解决民族问题提供了基本政治制度，这也被西藏60年来的发展所证明。

一、“怀柔羁縻”还是“多元一体”？

根据联合国统计，在1987年，国际上180多个主权国家中有3000—5000个在人种、种族、宗教、语言和/或文化方面不同于其所在国家多数人的少数人群体。^④在2000年，全球185个国家中有超过7500个种族团体和“少数化”社区，

6700种语言和无数的宗教和信仰；有22亿人由于种族身份或宗教而受到歧视。^⑤由此可见，如何以及怎样在现代国家的体制下进行边疆民族区域治理，是世界上所有多民族国家都要共同面对的全球性议题。这个议题的核心，恰如法国社会学家图海纳所归纳的：“我们能否共同生存？既彼此平等又互有差异”。^⑥

在王朝国家时代，“怀柔远人，义在羁縻”是中国中央政权处理边疆问题的主要治理方略，但进入现代国家的近代，这些老办法日渐失去其应用价值。梁启超认为，晚清时的中国不仅存在一盘散沙的内部问题，更面临着列强瓜分豆剖的外部危局。1902年，梁启超正式提出“中华民族”的概念，并把民族团结视为解决中国内忧外患之道：“合汉、合满、合蒙、合回、合苗、合藏，组成一大民族”；“今夫国也者，必其全国之人，有亲密关系，有共同之利害，相亲相爱，通力合作，而后能立者也”。

1922年，即中国共产党在其成立后第二年，就明确提出“推翻国际帝国主义的压迫，达到中华民族完全独立”。1938年，中国共产党又提出“团结各民族为一体，共同对付日寇”的主张，并提出解决国内民族问题的四点政策：一是各少数民族与汉族联合建立统一的国家，享有平等权利；二是在少数民族地区设立专门委员会，管理民族事务；三是尊重少数民族文化、宗教和习惯；四是推动汉族与少数民族更加亲密的交往。在这些政策主张中，中国共产党不仅提出了少数民族有管理自己事务的权利，同时应与汉族一道建立统一的多民族国家的民族区域自治观念，而且特别指出“彻底改善国内各族的相互关系，真正达到团结对外之目的，怀柔羁縻的老办法是行不通了的”。这成为新中国民族政策的雏形。

1949年由中国人民政治协商会议制定的《共同纲领》把实行民族区域自治确定为新中国民族政策的基本制度，这使得一片散沙的旧中国由此凝结成多元一体的新中国。美国著名学者费正清就此指出：“中共运用这些政策，十分成功地把广大少数民族地区置于中央的控制之下，并且开始了社会改造的进程……总的来说，中华人民共和国在少数民族地区已经取得了远比以往历朝政权更为牢固的立足点。”^⑦

二、“善制”、“善法”与“善治”

相对于其他国家，中国更多地强调制度和法治的途径，通过依法赋予和保护权益来处理 and 解决民族问题。这样的政策设计显然与将少数群体限定在文化群体的多元文化政策有所不同，首要原因来自中国一直是一个统一多民族国家

的历史事实，其次来自近代以来特别是清末中国民族关系的紧张情势的分析与思考，第三也来自二战以来亚非民族解放运动的启示与经验，第四更来自马克思列宁主义的民族理论的支持和苏联实践的借鉴。

新中国成立后，中央人民政府先后出台了一系列法规以规范和治理民族事务。1954年颁布的《中华人民共和国宪法》，把国家的各项民族政策和民族区域自治制度以国家根本大法的形式固定下来。1984年颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》，更以专门法的方式全面规范了民族区域自治制度，标志着中国的民族事务治理越来越多地纳入了依法治理的轨道。

依法赋予少数民族特殊的政策优惠，是中国保护少数人权利政策的核心，毛泽东早在1954年宪法说明中就指出：“少数民族问题，它有共同性，也有特殊性。共同的就适用共同的条文，特殊的就是适用特殊的条文。”^⑧所谓共同性，就是少数民族和其他公民一样依法享有平等的政治权利和公民权利；所谓特殊性，就是考虑到少数民族在语言文字、宗教信仰、风俗习惯和与国家主体民族相比较为落后的特殊性，通过特殊政策予以特殊保护和加速发展。

在制度构建方面，中国处理和解决民族问题的基本政治制度是民族区域自治制度，这个制度的核心理念是在国家统一领导下，各少数民族在聚居的地方设立组织机关、行使自治权，实施民族区域自治。习近平总书记在2014年召开的中央民族工作会议上也明确指出：“民族区域自治制度符合我国国情，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了重要作用”。^⑨

早在1926年，正在美国留学的民族学家吴文藻就撰文指出：“一族一国”的模式无法解决各民族交错杂居在一起的民族问题。英国历史社会学家安东尼·D·史密斯也认为，“一个民族并不一定要拥有一个自己的主权国家，但需要在对自己故乡有形占有的同时，立志争取自治。”^⑩由此可见，中国通过民族区域自治制度解决民族问题的“中国方案”，对于当下世界各国的民族问题不仅具有学理的价值，也具有应用价值。

“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”从中国解决民族问题的经验中，我们看到了一个“善制”与“善法”相结合并走向“善治”的“中国方案”，西藏自治区60年来的经验就是一个具体且生动的例证。

三、“政治要以经济做基础”

主政西南各省军政事务的邓小平在1950年指出，“实行民族区域自治，不

把经济搞好，那个自治就是空的。少数民族是想在区域自治里面得到些好处，一系列的经济问题不解决，就会出乱子”；“政治要以经济做基础”。^①

从1952年的《民族区域自治实施纲要》到1984年的《民族区域自治法》，中国的民族区域自治制度始终注意在制度和政策上加速推进边疆民族地区经济、社会、文化各方面的发展。以西藏为例，生产总值从1965年自治区成立时的3.27亿元增长至2024年的2765亿元，年均增长8.9%。与此同时，西藏城乡居民人均可支配收入分别从1965年的456元、108元增长至2024年的55444元、21578元，年均分别增长8.5%、9.4%，与当地的经济增长同步。更为重要的是，西藏在全国所有省区市中率先实行15年免费教育，现有各级各类学校3618所，在校生总数达97万人；医疗卫生机构从1965年的193个增长至2024年的7231个，人均预期寿命比自治区成立初期增长了1倍多。

这些被称为“雪域高原上的人间奇迹”，是中央政府和各地依照《民族区域自治法》规定支持西藏发展的结果。据统计，从1965年至2024年，中央财政对西藏累计投入2.6万亿元。各省区市对口援藏资金累计投入达643亿元，先后有11批次1.4万余名干部人才进藏工作，形成17个省市、相关中央企业和中央金融机构对口支援西藏74个县市区的全覆盖格局。也正是在这些援藏投入的支持下，西藏的经济发展随着国家经济实力的增强而不断提速：全区生产总值达到1000亿用了50年时间，达到2000亿仅用了6年时间；到2025年，全区生产总值将有望突破3000亿元。

政治发展的目的是发展经济、改善民生，而经济的可持续发展又为政治发展提供了坚实的基础。西藏60年来各项事业的发展，不仅一次又一次地验证了“各族人民共同团结奋斗共同繁荣发展”的道理和实绩，而且一次又一次地向世界证明了“中国经验”在处理和解决民族问题方面的意义和价值。

中国既是一个统一的多民族国家，也是一个以中华民族共同体为国家民族的现代民族国家，因此民族事务的治理本身就是一个集合共识和凝聚合力的协商共治过程。在西藏，年满18周岁的公民依法享有选举权和被选举权，依照宪法和法律规定，各民族公民直接选举县（区、市）、乡（镇）人民代表大会代表，在此基础上逐级选出市、自治区和全国人民代表大会代表，参与管理国家和地方事务，民主选举具有广泛性、平等性、真实性、发展性。党的十八大以来，西藏进行的两次县、乡换届选举中，90%以上的选民参加了县、乡直接选举，有些地方参选率达到100%。当前，西藏共有四级人大代表42153名，藏族和其他少数民族占89.2%，与2016年换届选举相比，2021年换届选举中增加县乡人大代表名额近6500名。西藏自治区第十二届人民代表大会共有428名代表，藏

族和其他少数民族代表共280人，占65.42%。西藏共有28名第十四届全国人民代表大会代表，其中藏族和其他少数民族代表17名，占68%，门巴族、珞巴族等人口较少民族也有自己的代表。

本文开头提到的那位法国藏学家亚历山大·达维·耐尔，在描述西藏和平解放时曾说道：“西藏的蔚蓝色的天空以及光芒四射的太阳就是乐观的产物。西藏农民再也不愿长久地忧虑不安了，他们耐心地等待着就要发生的变化，”^⑫60年后的今天，我们不仅真实地看到了这个变化，而且看到了西藏乐观的未来图景。

① [法]亚历山大·达维·耐尔(Alexandr David-Neel):《古老的西藏面对新生的中国》(Levieux Tibet Face La Chine Enouville, Librairie Plon, 1981)中译本第2页,李凡斌、张道安译,西藏社会科学院西藏学汉文文献编辑室编印,1986年。

② 《为建设社会主义的新西藏而奋斗——祝贺西藏自治区正式成立》,《人民日报》1965年9月10日。

③ 《习近平在听取西藏自治区党委和政府工作汇报时强调:全面贯彻新时代党的治藏方略,努力建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏》,《人民日报》2025年8月21日。

④ [奥]曼弗雷德·诺瓦克:《民权公约评注——联合国〈公民权利和政治权利国际公约〉》上册第476页,毕小青、孙世彦主译、夏勇审校,生活·读书·新知三联书店,2003年。

⑤ 阿卜杜勒法塔赫·奥马尔(Abdelfattah Amor):《种族歧视和宗教歧视:识别和措施》,联合国秘书长转交“反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议”筹备委员会第一届会议《为筹备委员会和世界会议编写的报告、研究报告和其他文件》的附件,2000年,日内瓦。联合国网站:<http://www.un.org/chinese/events/racism/Aconf189pc1-7.pdf>。

⑥ [法]阿兰·图海纳:《我们能否共同生存?:既彼此平等又互有差异》,狄玉明、李平沅译,商务印书馆,2003年中译本。

⑦ [美]费正清、麦克法夸尔编:《剑桥中华人民共和国史》上卷第109页,谢亮生等译,中国社会科学出版社,2007年。

⑧ 毛泽东:《关于中华人民共和国宪法草案》,《毛泽东著作选读》(下册)第709页,人民出版社,1986年。

⑨ 习近平:《在中央民族工作会议上的讲话》,中共中央文献研究室编:《习近平

关于社会主义政治建设论述摘编》，中共中央文献出版社，2017年，第151页。

⑩ [英] 安东尼·史密斯：《民族主义：理论、意识形态、历史》中译本第13页，叶江译，上海世纪出版集团，2006年。

⑪ 邓小平：《关于西南少数民族问题》，《邓小平文选》第1卷第167页，人民出版社，1994年。

⑫ 《古老的西藏面对新生的中国》中译本第85页。