

新时代民族事务治理法治化的成就与经验^{*}

朱 俊

新时代,全面依法治国是我国国家治理的基本方略,民族事务治理法治化成为我国民族工作的基本任务。习近平关于民族事务治理法治化重要论述是新时代民族事务治理法治化的理论基础,为进一步推进我国民族事务治理现代化指明了方向。新时代民族事务治理法治化取得了伟大成就:坚持和完善民族区域自治制度,以民族事务治理法治化维护民族平等、民族团结、民族互助、民族和谐,依法保障各民族合法权益,维护祖国统一,加强总体国家安全观,铸牢中华民族共同体意识。新时代民族事务治理法治化形成了如下经验:坚持中国共产党对民族事务治理的全面领导;坚持维护民族平等团结互助和谐的社会主义民族关系,铸牢中华民族共同体意识;坚持以法治思维和法治方式推进民族事务治理法治化,以民族区域自治制度为核心完善民族事务治理法治化体系,在民族工作领域全面贯彻落实习近平法治思想。

关键词:民族事务治理 法治化 中华民族共同体意识 平等团结 互助和谐

作者朱俊,重庆大学法学院副教授。地址:重庆市,邮编 400045。

一、引言

在新时代,全面依法治国是中国共产党领导全国各族人民进行的一场深刻变革,必须坚持以习近平法治思想为指导。2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议首次明确提出了“习近平法治思想”。^①习近平法治思想系统回答了我国社会主义法治建设的一系列重大理论和实践问题。^②在民族事务治理方面,习近平总书记反复强调“依法治疆”^③“依法治藏”,^④“依法治理民族事务……依法保障各民族合法权益……一断于法,依法妥善处理涉民族因素的案事件……确保民族事务治理在法治轨道上运行”,^⑤“必须坚持依法治理民族事务,推进民族事务治

^{*} 本文系中央高校基本业务费“新时代重大法治问题研究”(项目编号:2019CDSKXYFX0040)、国家社科基金西部项目“中国共产党法治道路百年探索的基本经验研究”(项目编号:21XDJ003)的阶段性研究成果。

^① 《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《人民日报》2020年11月18日。

^② 卓泽渊:《习近平法治思想要义的法理解读》,《中国法学》2021年第1期。

^③ 《坚持依法治疆团结稳疆长期建疆 团结各族人民建设社会主义新疆》,《人民日报》2014年5月30日。

^④ 《依法治藏富民兴藏长期建藏 加快西藏全面建成小康社会步伐》,《人民日报》2015年8月26日。

^⑤ 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,人民出版社2019年版,第15页。

理体系和治理能力现代化”，^①等等。这些重要论述紧紧抓住法治思维和法治方式这一民族事务治理的“牛鼻子”，体现了“民族团结是各族人民的生命线”^②的民族观，彰显了“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱”^③的法治观。它们既是做好民族工作、促进民族团结进步的重要原则，也是习近平法治思想在民族事务治理中的实践深化和科学运用，揭示了中国特色社会主义民族理论政策的正确政治方向，展示了民族事务治理法治建设的实践伟力。系统梳理新时代民族事务治理法治化的新举措，将有利于我们进一步学习习近平关于民族事务治理法治化重要论述精神，也将助推我国民族事务治理的法治化进程。

二、新时代民族事务治理法治化的理论奠基

新时代民族事务治理法治化工作紧紧围绕习近平关于民族事务治理法治化重要论述展开，既立足于我国统一多民族国家的基本国情，又继承并创新了马克思主义民族法治工作思想，在此基础上扎实推进了我国的民族事务治理法治化事业。

（一）习近平总书记关于民族与法治工作的重要论述

党的十八大以来，习近平总书记围绕民族与法治工作发表了一系列重要讲话，为新时代民族事务治理法治化工作的开展奠定了理论基础。

1. 习近平总书记立足国际国内新形势，深刻洞见了民族工作的方向。第一，民族工作坚持“十二个必须”。在第五次中央民族工作会议上，习近平总书记总结了党的百年民族工作的基本经验，凝炼为“十二个必须”。^④这是党在新时期加强和改进民族工作的重要思想。第二，树立民族区域自治制度的制度自信。习近平总书记强调，“同世界上其他国家相比，我国民族工作做得都是最成功的，不要妄自菲薄”，这个制度“是我国的一项基本政治制度，是中国特色解决民族问题的正确道路的重要内容和制度保障”。^⑤第三，树立中国特色社会主义民族工作的道路自信。习近平总书记指出，“新中国成立 65 年来，党的民族理论和方针政策是正确的，中国特色解决民族问题的道路是正确的，我国民族关系总体是和谐的，我国民族工作做的是成功的。同时，我们的民族工作也面临着一些新的阶段性特征。做好民族工作要坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路”。^⑥第四，铸牢中华民族共同体意识。习近平总书记提出，“加强中华民族大团结，长远和根本的是增强文化认同，构筑各民族共有精神家园，积极培养中华民族共同体意识”。^⑦党的十九大报告也明确要求，“全面贯彻党的民族政策，深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，加强各民族交往交流交融，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同团结奋斗、共同繁荣发展”。^⑧铸牢中华民族共同体意识，是习近平总书记关于

①④ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》，《人民日报》2021 年 8 月 29 日。

② 《在第二次中央新疆工作座谈会上的讲话》，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》，中央文献出版社 2017 年版，第 148 页。

③ 《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》，中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社 2015 年版，第 8 页。

⑤⑥⑦ 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》，《人民日报》2014 年 9 月 30 日。

⑧ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的讲话》，人民出版社 2017 年版，第 40 页。

民族工作重要论述的核心和主线。^①第五,民族团结是各族人民的生命线。在给中央民族大学附属中学全体学生的回信中,习近平总书记指出,“我国各族人民同呼吸、共命运、心连心的奋斗历程是中华民族强大凝聚力和非凡创造力的重要源泉”,^②阐明了民族团结是中华民族复兴的前提。第六,发展是解决民族问题的关键。习近平强调:“以经济建设为中心是兴国之要,发展是党执政兴国的第一要务,是解决我国一切问题的基础和关键”,^③中华民族的现代化是各民族的现代化,因为“各民族都是中华民族大家庭的一份子,脱贫、全面小康、现代化,一个民族也不能少”。^④

2. 习近平总书记围绕国家治理现代化问题,发展了马克思主义法治理论。习近平法治思想是21世纪的马克思主义法治理论,是全面依法治国的根本指导思想。习近平指出,“推进全面依法治国是国家治理的一场深刻变革,必须以科学理论为指导,加强理论思维,从理论上回答为什么要全面依法治国、怎样全面依法治国这个重大时代课题,不断从理论和实践的结合上取得新成果,总结好、运用好党关于新时代加强法治建设的思想理论成果,更好指导全面依法治国各项工作”。^⑤因为“没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践”。^⑥从科学性上看,习近平法治思想正确揭示了法治的本质、规律和历史逻辑,是内涵丰富、逻辑严密、系统完备的理论体系,有其指导思想上的公信力;从人民性上看,习近平法治思想始终以人民为中心,坚持人民主体地位,提出了全过程人民民主的理论,发展了中国特色人权理论,有其指导思想上的感召力;从实践的立场看,习近平法治思想是从实践中来并到实践中去,在实践中不断创新,彰显了指导思想的生命力。因此,习近平法治思想是当代中国马克思主义法治理论,是21世纪马克思主义法治理论,其时代性彰显了指导思想的引领力,其实践伟力验证了它作为指导思想的变革力。^⑦立足新时代民族事务治理现代化需要,习近平总书记强调,“必须坚持依法治理民族事务,推进民族事务治理体系和治理能力现代化”,“必须坚持和完善民族区域自治制度”,以“铸牢中华民族共同体意识”。^⑧

(二)新时代民族事务治理法治化的国情基础

国情始终是习近平总书记论述民族事务治理法治化的重要前提。无论是在第四、五次中央民族工作会议上,还是在第二、三次中央新疆工作会议上,抑或是第六、七次中央西藏工作会议上,习近平总书记无不着重强调,统一多民族国家是我国民族事务治理法治化的起点。习近平指出,“多民族是我国的一大特色,也是我国发展的一大有利因素。各民族共同开发了祖国的锦绣河山、广袤疆域,共同创造了悠久的历史、灿烂的中华文化。我国历史演进的这个特点,造就了我国各民族在分布上的交错杂居、文化上的兼收并蓄、经济上的相互依存、情感上

① 恩佳、何雄浪、魏月姣:《马克思主义民族理论中国化的新贡献:习近平关于民族工作重要论述探析》,《民族研究》2020年第6期。

② 《习近平给全校学生回信表示祝贺》,《人民日报》2013年10月7日。

③ 中共中央文献研究室编:《经济工作要适应经济发展新常态》,《十八大以来重要文献选编》(中册),中央文献出版社2016年版,第245—246页。

④ 《脱贫、全面小康、现代化,一个民族也不能少》,《人民日报》2020年6月9日。

⑤ 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《求是》2021年第5期。

⑥ 习近平:《全面做好法治人才培养工作》,《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第175页。

⑦ 张文显:《习近平法治思想是全面依法治国的根本指导思想》,《法学》2021年第12期。

⑧ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

的相互亲近,形成了你中有我、我中有你,谁也离不开谁的多元一体格局。中华民族和各民族的关系,是一个大家庭和家庭成员的关系,各民族的关系,是一个大家庭里不同成员的关系”。^① 党中央、国务院在 2014 年《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》中指出,“要深刻认识我国统一多民族国家的基本国情,我国是全国各族人民共同缔造的国家,在长期历史进程中,各民族共同开发祖国的辽阔疆域,共同创造灿烂的中华文化,形成了共同团结奋斗、共同繁荣发展的中华民族多元一体格局”。^② 习近平强调,“我们坚持准确把握我国统一的多民族国家的基本国情,把维护国家统一和民族团结作为各民族最高利益”,因为“中华民族多元一体是先人们留给我们的丰厚遗产,也是我国发展的巨大优势”,“一部中国史,就是一部各民族交融汇聚成多元一体中华民族的历史,就是各民族共同缔造、发展、巩固统一的伟大祖国的历史。各民族之所以团结融合,多元之所以聚为一体,源自各民族文化上的兼收并蓄、经济上的相互依存、情感上的相互亲近,源自中华民族追求团结统一的内生动力”。^③ 因此,实现各民族的团结友爱与国家统一,既是国情,也是使命。习近平总书记强调,“处理好民族问题、做好民族工作,是关系祖国统一和边疆巩固的大事,是关系民族团结和社会稳定的大事,是关系国家长治久安和中华民族繁荣昌盛的大事……民族团结是我国各族人民的生命线……加强各民族交往交流交融,尊重差异、包容多样,让各民族在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助”。^④

(三) 习近平总书记关于马克思主义民族法治思想的中国化

1 习近平总书记继承了马克思主义民族法治工作思想。马克思主义认为,民族有其历史性,随着生产力的发展而不断变迁,经历了从血缘部落到地区部落,再到民族和国家的一般过程。在人类社会的早期,随着生产力的提升,“部落联盟是与民族最近似的东西”,^⑤ 因为“第一种所有制形式是部落所有制。它是与生产的不发达的阶段相适应的”。^⑥ 从部落所有制到封建所有制,再到资本主义所有制,民族形态也随之发生改变。习近平总书记在 2019 年全国民族团结进步表彰大会上分析了中华民族的历史性,认为“我们辽阔的疆域是各民族共同开拓的”,“我们悠久的历史是各民族共同书写的”,“我们灿烂的文化是各民族共同创造的”,“我们伟大的精神是各民族共同培育的”。^⑦ 马克思主义认为,无产阶级政党必然依靠法律来进行统治,而且必须认真执行法律,因为“如果不认真地执行,很可能完全变成儿戏而得到完全相反的结果”。^⑧ 习近平总书记在各种场合都强调,法治是治国理政的基本方式,依法治国是中国特色社会主义的治国方略。“各级领导干部作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的人,在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度”;从好的方面来讲,领导干部尊法学法守法用法,能够起到好的带头作用;从坏的方面来讲,领导干部带头“有法不依、违法不究、知法犯法”“不尊崇宪法、不敬畏法律、不信仰法治,崇拜权力、崇拜金钱、崇拜关系,大搞权权勾结、权钱交易、权色交易”,必然在社会上起到坏的带头作用。^⑨

① ④《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》,《人民日报》2014 年 9 月 30 日。

② 《中共中央、国务院印发〈关于加强和改进新形势下民族工作的意见〉》,《人民日报》2014 年 12 月 23 日。

③ ⑦ 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,第 11 页。

⑤ 《路易斯·亨·摩尔根〈古代社会〉一书摘要》,《马克思恩格斯全集》(第 45 卷),人民出版社 1986 年版,第 426 页。

⑥ 《德意志意识形态》,中共中央编译局编译:《马克思恩格斯全集》(第 3 卷),人民出版社 1960 年版,第 25 页。

⑧ 《在农业公社和农业劳动组合第一次代表大会上的讲话》。中共中央编译局编译:《列宁选集》(第 4 卷),人民出版社 1995 年版,第 86 页。

⑨ 《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》,中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第 120、118—119 页。

2. 习近平总书记发展了马克思主义民族法治工作思想。一是“必须从中华民族伟大复兴战略高度把握新时代党的民族工作的历史方位”。中华民族伟大复兴是近代以来全体中华儿女的最大梦想。习近平总书记指出,“一百年来,中国共产党团结带领中国人民进行的一切斗争、一切牺牲、一切创造,归结起来就是一个主题:实现中华民族伟大复兴”。^①同时,民族工作关涉祖国统一与边疆稳定,关涉民族团结与社会稳定,关涉国家长治久安与中华民族繁荣昌盛。习近平总书记总是强调,“各族人民亲如一家,是中华民族伟大复兴必定要实现的根本保证”。^②二是“必须把推动各民族为全面建设社会主义现代化国家共同奋斗作为新时代党的民族工作的重要任务”。社会主义初级阶段的发展任务就是全面实现社会主义现代化,满足各族人民日益增长的物质与精神文化需要,顺应他们对美好生活的向往。习近平总书记指出,“中华民族是一个大家庭,一家人都要过上好日子”。^③三是“必须以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线”。党的十九大将“铸牢中华民族共同体意识”载入党章。因为铸牢中华民族共同体意识是“维护各民族根本利益的必然要求”,是“实现中华民族伟大复兴的必然要求”,是“巩固和发展平等团结互助和谐社会主义民族关系的必然要求”,是“党的民族工作开创新局面的必然要求”。^④四是“必须坚持各民族一律平等”。因为民族平等始终是马克思主义处理民族问题的基本立场,中国共产党始终坚持民族平等原则。习近平总书记强调,“必须坚持各民族一律平等,保证各民族共同当家作主、参与国家事务管理,保障各族群众合法权益”。^⑤五是“必须始终高举中华民族大团结的旗帜”。因为近代以来的历史告诉我们,中华各民族已经成为一个命运共同体,一荣俱荣、一损俱损。中华民族面对日益复杂多变的国内外形势,只有各民族团结一心,才能凝聚改革、发展的力量,才能铸牢中华民族共同体意识,才能维护好国家安全和社会稳定,才能实现中华民族的伟大复兴。六是“必须坚持和完善民族区域自治制度”。一方面,民族区域自治制度是中国共产党长期探索、反复比较,根据国情与民意创设的国家基本政治制度,是一项正确的抉择;另一方面,民族区域自治制度在维护民族关系、促进民族团结进步、增强中华民族共同体凝聚力等各方面都起到了重要作用,已为历史所验证。七是“必须坚持依法治理民族事务”。这是全面依法治国的基本要求,也是实现民族关系平等团结互助和谐的基本保障。习近平总书记指出,“只有树立对法律的信仰,各族群众自觉按法律办事,民族团结才有保障,民族关系才会牢固”。^⑥八是“必须坚决维护国家主权、安全、发展利益”。这是中华各民族人民的根本利益所在,是“国家富强、民族兴盛、人民幸福的重要基石之所在”。九是“必须坚持党对民族工作的领导”。历史已经证明,只有中国共产党才能带领全国人民实现中华民族的大团结,增强中华民族的自尊心、自信心和自豪感。

习近平总书记的这一系列创新性理论,为民族事务治理法治化的进一步推进提供了思想与方向指引。总结起来,就是以法律来维护平等团结互助和谐的社会主义民族关系。^⑦

① 《庆祝中国共产党成立100周年大会在天安门广场隆重举行》,《人民日报》2021年7月2日。

② 《坚持共同团结奋斗共同繁荣发展 各民族共建美好家园共创美好未来》,《人民日报》2019年9月28日。

③ 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,第12页。

④⑤ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

⑥ 《在中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第89页。

⑦ 《中华人民共和国宪法》(2018年)序言第11自然段规定,“平等团结互助和谐的社会主义民族关系已经确立,并将继续加强”,以宪法的方式明确了我国社会主义民族关系的基本内容。因此,依法治理民族事务,就是要用法律来维护平等团结互助和谐的民族关系。

三、新时代民族事务治理法治化的全面发展与深入实践

习近平总书记多次强调法治之于民族事务治理的重要作用。在第二次中央新疆工作座谈会上强调,“依法治疆、团结稳疆、长期建疆”,才能推进社会主义新疆建设;^①在第六次中央西藏工作座谈会上强调,“坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础的重要原则”,“依法治藏,就是要维护宪法法律权威,坚持法律面前人人平等”。^②在第七次中央西藏工作座谈会上强调,“必须坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础的重要原则”。^③在第三次中央新疆工作座谈会上强调,“保持新疆社会大局持续稳定长期稳定,要高举社会主义法治旗帜,弘扬法治精神,把全面依法治国的要求落实到新疆工作各个领域”,“要全面形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。^④在第五次中央民族工作会议上强调,“要提升民族事务治理体系和治理能力现代化水平。要根据不同地区、不同民族实际,以公平公正为原则,突出区域化和精准性,更多针对特定地区、特殊问题、特别事项制定实施差别化区域支持政策。要依法保障各族群众合法权益,依法妥善处理涉民族因素的案事件,依法打击各类违法犯罪行为,做到法律面前人人平等”。其中,铸牢中华民族共同体意识是“推进新时代党的民族工作高质量发展的指导思想、战略目标、重点任务、政策举措”,我们要“使之贯穿民族工作各领域全过程”。^⑤因此,推进民族事务治理的法治化,有助于铸牢中华民族共同体意识。从理论角度讲,法治是规则之治,它保障中华各民族之间的平等;法治是和谐之治,它促进中华民族共同体在经济和社会方面的稳定与发展;法治是文明之治,它尊重中华各民族的文化多样性,构铸中华民族共同体的主体性文化。^⑥简言之,法治能够在铸牢中华民族共同体意识过程中发挥重要作用。

(一)用法律来保障民族平等

平等是现代法律的基本价值,也是社会主义核心价值观之一。马克思视平等为共产主义的基本标志,“随着阶级差别的消灭,一切由这些差别产生的社会的和政治的不平等也自行消失”。^⑦按尼尔森(Kai Nielsen)所言,马克思“通过对无产阶级状态的强调,我们同时就对平等作出了承诺”。^⑧

1. 习近平总书记发展了民族平等的内涵。习近平强调:“每个国家、每个民族不分强弱、不分大小,其思想文化都应该得到承认和尊重”;^⑨“我们党创造性地把马克思主义民族理论同中

① 《坚持依法治疆团结稳疆长期建疆 团结各族人民建设社会主义新疆》,《人民日报》2014年5月30日。

② 《依法治藏富民兴藏长期建藏 加快西藏全面建成小康社会步伐》,《人民日报》2015年8月26日。

③ 《全面贯彻新时代党的治藏方略 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》2020年8月30日。

④ 《坚持依法治疆团结稳疆文化润疆富民兴疆长期建疆 努力建设新时代中国特色社会主义新疆》,《人民日报》2020年9月27日。

⑤ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

⑥ 徐亚文、郁清清:《法治在“铸牢中华民族共同体意识”中的特殊作用》,《湖南大学学报》2021年第6期。

⑦ 马克思:《哥达纲领批判》,人民出版社2018年版,第23页。

⑧ [加]尼尔森著、李义天译:《马克思主义与道德观念》,人民出版社2014年版,第263页。

⑨ 习近平:《在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会暨国际儒学联合会第五届会员大会开幕会上的讲话》,《人民日报》2014年9月25日。

国民族问题具体实际相结合,走出一条中国特色解决民族问题的正确道路,确立了党的民族理论和民族政策,把民族平等作为立国的根本原则之一,确立了民族区域自治制度,各族人民在历史上第一次真正获得了平等的政治权利”。^① 新时代,习近平总书记推进民族平等内涵的发展具体表现为以下三个方面。第一,民族平等是我国立国的根本原则之一。习近平总书记明确指出,“正确认识和处理民族关系,最根本的是要坚持民族平等”。^② 在第五次中央民族工作会议上,习近平总书记总结建党以来党的民族工作经验,其中之一即是“必须坚持各民族一律平等,保证各民族共同当家作主、参与国家事务管理,保障各族群众合法权益”。^③ 第二,民族平等需要从中国特色社会主义事业全局出发,并将之置于党和国家工作全局的重要位置,“民族工作涉及方方面面,方方面面都有民族工作”。^④ 习近平总书记将民族平等工作与统战、扶贫开发、宗教、全面建成小康社会等工作密切结合,要求“全面建成小康社会,一个民族不能少;实现中华民族伟大复兴,一个民族也不能少”,必须采取政策措施“更好加快民族地区发展,更好凝聚各民族智慧和力量,各民族一起来实现中华民族伟大复兴的中国梦”。^⑤

2.《宪法》和《民族区域自治法》有关民族平等的规定,为民族事务治理法治化提供了规范依据。习近平总书记指出,“我国宪法以国家根本法的形式,……反映了我国各族人民的共同意志和根本利益”。^⑥ 对各民族而言,民族平等就是根本利益,最基本的权利,《中华人民共和国宪法》(2018年)第四条、第三十三条、第三十四条及第八十九条第11款对此做了系统性规定,建立了我国民族平等的基本框架。《民族区域自治法》(2001年)在规范内容上彻底贯彻了宪法有关民族平等的要求。该法序言第二段、第九条第1项、第四十八条主张通过制度、上级国家机关和民族自治地方的自治机关等推进民族平等,第九条第2项、第十一条则以禁止性的规定的形式,明确反对破坏民族平等的言论和行为,以维护民族平等。党的十九大报告指出,“必须坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度,巩固和发展最广泛的爱国统一战线,发展社会主义协商民主,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中”。^⑦ 其中,“坚持和完善民族区域自治制度”,就是要“做到统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合”。^⑧ 从实践来看,“全国5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)的自治区主席、自治州州长、自治县(旗)县(旗)长全部由实行区域自治的少数民族公民担任。同时,注重合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的干部,切实保障自治机关各民族的平等权利”。^⑨

① 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,第6页。

② 《在参加全国政协十二届二次会议少数民族界委员联组讨论时的讲话》,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》,第147页。

③ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

④ 《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》,第161页。

⑤ 《在会见基层民族团结优秀代表时的讲话》,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》,第166页。

⑥ 习近平:《恪守宪法原则弘扬宪法精神履行宪法使命 把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平》,《人民日报》2012年12月5日。

⑦ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第22页。

⑧ 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,第7页。

⑨ 《为民族地区奔小康提供法治保障》,《人民日报》2015年12月23日。

3. 中国特色民族法律法规体系初见雏形。目前,除《宪法》和《民族区域自治法》外,我国保障民族平等的行政法规有《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(2005年),部门规章有《城市民族工作条例》(1993年)、《民族乡行政工作条例》(1993年)、《中国公民民族成份登记管理办法》(2015年),等等。各民族自治地方相继制定或修订了各类地方性法规、自治条例和单行条例,如《内蒙古自治区民族教育条例》(2016年)、《西藏自治区边境管理条例》(2016年)、《新疆维吾尔自治区去极端化条例》(2018年)、《贵州省民族乡保护和发展条例》(2017年)、《黑龙江省城市民族工作条例》(2018年)、《广西壮族自治区少数民族语言文字工作条例》(2018年)、《湖南省散居少数民族工作条例》(2017年)。据不完全统计,“民族自治地方共制定和修改自治条例262件,现行有效的139件;制定单行条例912件,现行有效的698件”。^① 这些法律法规的出台及其运行,为各少数民族维护自身平等且合法的权益提供了规范层面的保障。

4. 民族事务治理法治化的实践进程加快。法律规范从文本到现实,需要经历实践这一过程。实践之于法律,不仅仅是规范的在地化过程,而且是规范完善的前提。正如习近平所言,“实践是法律的基础,法律要随着时间发展而发展”。^② 法律的实践,通常有立法、行政、司法、守法、法律监督等多个环节,其中立法、行政与司法能让权利人深切感受到法律保障的“温暖”。这意味着,一方面是我们坚持法律面前人人平等,不得以各种方式歧视其他民族同胞;另一方面则是任何民族的任何人都没有超越法律的特权,即“不管哪个民族的公民,信仰哪种宗教的公民,违了法,犯了罪,都要依法处置”。^③

第一,在立法方面,国家民委于2011年出台《民族法制体系建设“十二五”规划(2011—2015年)》,对民族事务治理法治化工作做了顶层设计。2015年,全国人大修订了《立法法》,该法第七十二、九十八、九十九条之规定,对民族自治地方因地制宜地开展自主性立法,通过法治方式提高民族自治地方的治理能力,运用法治方式处理民族问题,提供了法律上的依据。自2017年以来,全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会依法行使备案审查权,对行政法规、地方性法规、司法解释等展开备案审查工作,从法律体系性融贯角度保障民族平等这一宪法规范得到贯彻执行。

第二,在行政方面,我国所有行政机构都负有基于宪法的民族平等保障之消极义务,即不得有民族歧视行为;国务院下设国家民族事务委员会专门负责民族平等事务,履行国家保障民族平等的积极义务。正是通过这些行政机构的工作,各少数民族同胞的平等权益才能得到切实保障。在新时代,各地方不断推出保障民族平等的措施和机制。如江西省积极探索城市少数民族流动人口服务管理新机制,^④广东省定期召开珠三角城市民族工作联席会议、涉及民族因素矛盾纠纷形势分析会议等,^⑤保障了城市少数民族流动人口的平等权益。

第三,在司法方面,我国各级人民法院通过审理各类案件的方式,有利维护了各少数民族及其同胞的平等权益。以“民族歧视”为关键词在北大法宝司法案例库中检索,共有1283份裁

① 《民族工作法治化仍缺刚性部门规章》,《法制日报》2015年12月23日。该数据来自全国人大常委会执法检查组向十二届全国人大常委会第十八次会议(2015年12月22日)所作关于检查民族区域自治法实施情况的报告。

② 习近平:《论坚持全面依法治国》,第19页。

③ 王正伟:《切实提高民族事务法治化水平》,《民族论坛》2015年第3期。

④ 曹国庆:《探索打造新时代民族工作新样板》,《中国民族报》2019年12月13日。

⑤ 黄宁生:《不断提升少数民族流动人口服务管理工作水平》,《中国民族报》2019年7月26日。

判文书出现了“民族歧视”这一术语。^①其中,案由为刑事的裁判文书有1282份,案由为民事的裁判文书有1份;中级人民法院的裁判文书有91份;基层人民法院的裁判文书有1180份;湖北、山东、河北各有1份,北京、辽宁、浙江、河南、陕西各有2份,新疆有1269份;一审裁判文书1184份;二审裁判文书83份;再审裁判文书11份,简易程序裁判文书2份,其他程序裁判文书2份;2004年1份,2015年7份,2016年5份,2017年162份,2018年230份,2019年194份,2020年684份。由此可见,各级人民法院正在习近平关于民族事务治理法治化重要论述的指引下审理涉“民族歧视”相关案件。在新疆,各级人民法院在2020年“共受理各类案件60.49万件,审结58.74万件,结案率97.11%”。积极运用移动微法院、云间庭审、智慧执行等科技手段,开展网上立案、跨域立案、远程开庭、线上调解,群众足不出户就能打官司。不断完善司法救助制度,保障困难群众获得诉讼救济权利。办结国家赔偿与司法救助案件545件,为生活困难群众缓、减、免诉讼费用共计2606.11万元”。^②这充分保障了新疆各民族的平等权益。也正是通过这些法院的裁判,各民族同胞才能在“每一个案件中都感受到公平正义”,^③这是习近平总书记的要求。

(二)用法律来维护民族团结

1. 习近平总书记发展了民族团结原则的内涵。近平总书记强调,“最大限度团结依靠各族群众,使每个民族、每个公民都为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量,共享祖国繁荣发展的成果”。^④因此,习近平总书记要求,“加强各民族交往交流交融,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起,共同团结奋斗、共同繁荣发展”。^⑤习近平对于民族团结高度重视。第一,“民族团结是发展进步的基石”。^⑥从“保障”到“基石”,习近平总书记提升了党的民族团结工作的定位,凸显了民族团结在社会主义现代建设事业中的重要角色和关键作用。第二,习近平总书记将团结纳入国家治理体系,确认它有稳定边疆的作用。“团结稳疆”已成为国家治理新疆和处理涉疆问题的基本方略。自2014年以来,“团结稳疆”思想在新疆工作中取得了重大进展,已被推广至其他边疆和民族地区的工作中。第三,“民族团结是我国各民族人民的生命线”,^⑦这是习近平总书记对民族团结工作的划时代定性。第四,民族团结就是“各民族人心归聚、精神相依”,要构筑“各民族共有精神家园”。^⑧习近平总书记高度强调了民族团结在中国国家治理体系中的重要性,进而要求“用法律来保障民族团结”。^⑨

2. 《宪法》与《民族区域自治法》有关民族团结的规定,奠定了民族事务治理法治化的基础。“团结”在《宪法》(2018)中出现了9次,在《民族区域自治法》(2001)中出现了8次。归纳起来,法律上有国家团结、民族团结、国际团结三种团结类型。与民族团结相关的只有前面两种。

① 北大法宝司法案例库, <http://www.pkulaw.cn/Case>, 检索时间: 2021年12月22日。

② 国务院新闻办公室:《新疆各民族平等权利的保障》(2021年7月14日)。

③ 《把握改革大局自觉服从服务改革大局 共同把全面深化改革这篇大文章做好》,《人民日报》2015年5月6日。

④ 习近平:《在第二次中央新疆工作座谈会上的讲话》,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》,第148页。

⑤ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第40页。

⑥ 《习近平在新疆考察时的讲话》,《人民日报》2014年5月1日。

⑦ 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》,《人民日报》2014年9月30日。

⑧ 《习近平在云南考察工作时的讲话》,《人民日报》2015年1月22日。

⑨ 国家民族事务委员会:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,民族出版社2015年版,第123页。

第一,各民族都是社会主义建设事业应当团结的力量。一方面,社会主义建设需要国家团结。因为只有国家团结了一切可以团结的力量,包括各地区、各民族、各阶层、各团体等,才能保证社会主义建设事业的顺利进行。另一方面,民族团结是国家团结的重要组成部分。因为各民族只有团结起来,才能形成“休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共”的共同体,才能“构建起维护国家统一和民族团结的坚固思想长城,各民族共同维护好国家安全和社会稳定,才能有效抵御各种极端、分裂思想的渗透颠覆,才能不断实现各族人民对美好生活的向往,才能实现好、维护好、发展好各民族根本利益”。^① 第二,中国人民政治协商会议是国家团结的宪法机制。在实践中,“人民政协在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主,既秉承历史传统,又反映时代特征,充分体现了我国社会主义民主有事多商量、遇事多商量、做事多商量的特点和优势。能听意见、敢听意见特别是勇于接受批评、改进工作,是有信心、有力量的表现”,因而“在新的时代条件下,我们要继续前进,就必须增进全国各族人民的大团结,调动一切可以调动的积极因素”。^② 第三,团结是社会主义民族关系的核心要义之一。因为“从民族团结的实质来说,是有特定阶级内容的团结,主要是各民族中的无产阶级、劳动人民之间的团结,在剥削阶级作为阶级已经消失的我国社会主义时期,是各民族人民在根本利益一致基础上的团结”。^③ 第四,民族团结反对大民族主义与地方民族主义。这是毛主席在《论十大关系》中的基本立场,要求我们“把大汉族主义和地方民族主义作为一种人民内部矛盾来处理,在民族工作中开创了极为光辉的先例,并积累了丰富经验”。^④ 第五,禁止任何破坏民族团结和制造民族分裂行为。因为民族分裂与民族团结是一对相反范畴,维护民族团结就意味着必须反对任何形式的民族分裂行为。第六,维护民族团结既是国家义务,也是公民义务。从国家义务方面来讲,它要求国家出台一系列维护民族团结,以及禁止破坏民族团结、制造民族分裂行为的法律法规,并采取一系列措施切实维护民族团结,坚决打击破坏民族团结、制造民族分裂行为。从公民义务方面来看,它要求公民积极维护民族团结并不得有破坏民族团结、制造民族分裂行为,否则将承担相应的法律责任。因此,无论是从《宪法》还是从《民族区域自治法》角度看,维护民族团结都有两个维度的工作,即正面促进民族团结,反面禁止破坏民族团结、制造民族分裂。

3. 维护民族团结的法律机制进一步健全。为进一步落实《宪法》和《民族区域自治法》的规定,为贯彻落实习近平总书记的重要讲话精神,中共中央、国务院下发了《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》(2014年),中央中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于依法治理民族事务促进民族团结的意见》(2017年)、《关于加强和改进少数民族流动人口服务管理工作的意见》(2017年),国务院印发了《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》(2016年)等政策文件,国家民委还制定了《全国民族团结进步示范区示范单位命名办法》(2020年),且根据该办法多次评审全国民族团结进步示范区示范单位。而各少数民族聚居地方,也纷纷出台促进民族团结进步的地方性法规、民族自治地方单行条例。如《新疆维吾尔自治区民族团结进步工作条例》(2015年)、《西藏自治区民族团结进步模范区创建条例》(2020年)、《云南省民族团结进步示范区建设条例》(2019年)、《贵州省促进民族团结进步条例》(2012年)、《青海省促

① 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

② 《提高政治协商民主监督参政议政水平更好凝聚共识 把人民政协制度坚持好把人民政协事业发展好》,《人民日报》2019年9月21日。

③ 金炳镐、青觉:《中国共产党三代领导集体的民族理论与实践》,黑龙江教育出版社2004年版,第197页。

④ 金炳镐、青觉:《中国共产党三代领导集体的民族理论与实践》,第36页。

进民族团结进步条例》(2015年)、《宁夏回族自治区促进民族团结进步工作条例》(2020年)、《拉萨市民族团结进步条例》(2012年)、《果洛藏族自治州民族团结进步条例》(2014年)等。据统计,在政策层面,2017至2021年间,中央出台了4个文件,省级地方出台了36个文件,市级地方出台了60个文件。总结起来,维护民族团结有六大机制。一是组织领导机制,它具有方向性、协调性、控制性和抑负性等功能,包括领导责任制、年度绩效目标考核制等,核心是充分发挥党委领导下的政府负责制。二是协调配合机制,将党政机关和社会各方力量整合起来,包括省部共建制、民宗委委员单位合力推动制等。三是监督检查与激励约束机制,既有对实际工作的认可,也有对违规行为的调整与问责,包括民族优惠政策评估与动态调整制、报告制、通报制、道德激励约束制等。四是应急维稳机制,用以应对工作中的突发性、群体性事件,包括重大突发事件预警制、矛盾纠纷排查制等。五是条件保障机制,包括救助保护制、家庭救助制、绿色生产与消费制、医疗联动制等。六是教育常态化机制,包括思想引导教育制、“民族团结进步进N”制^①等。

4. 反对民族分裂的法律机制进一步完善。目前我国已经基本构建起完善的反恐(反分裂)法律体系。第一,《刑法》(1997)规定了“组织、领导、参加恐怖活动组织罪”,“煽动民族仇恨、民族歧视罪”,“在出版刊物刊登歧视、侮辱少数民族内容的犯罪”,“侵犯少数民族风俗习惯罪”。2001年刑法修正案(三)增设了“资助恐怖活动罪”,且提高了恐怖活动犯罪的法定刑。2011年刑法修正案(八)增设了恐怖活动犯罪集团的首要分子不适用缓刑的规定,还增加了特别累犯制度,对恐怖活动犯罪的减刑、假释作出了限制性规定。2015年刑法修正案(九)对恐怖活动犯罪的有关规定做了重大修改,增设了恐怖活动犯罪的财产刑,将一些与恐怖活动相关的行为也纳入了刑法规制的范围。第二,《反分裂国家法》(2005年)为反对民族分裂势力和打击民族分裂行为提供了法律依据,为维护民族团结提供了法治环境。第三,《反恐怖主义法》(2015年)明确规定了反恐工作的体制机制、手段和措施,将反恐提升到了国家层面。第四,《国家安全法》(2015年)对包括恐怖主义行为在内的危害国家安全的行为予以严厉打击。第五,《网络安全法》(2016年)对通过网络方式进行的各种危害国家安全的行为予以坚决打击。第六,《反间谍法》(2014年)、《境外非政府组织境内活动管理法》(2017年)、《国家情报法》(2018年)等法律也都对反恐(反分裂)行动提供了法律支持。正是上述反恐(反分裂)法律为反对民族分裂提供了法律依据,有利维护了我国的民族团结和国家统一。

(三) 用法律来促进民族互助

“互助”就是相互帮助,民族事务治理中的互助则是各民族之间的相互帮助,既有汉族对少数民族的帮助,也有少数民族对汉族的帮助,还有各少数民族之间的相互帮助。无论是在第一次国内革命战争时期,还是在抗日战争时期,如果没有各民族之间的相互帮助,革命与战争都不可能取得成功。^② 党中央明确指出,“九一八事变后,中日民族矛盾逐渐超越国内阶级矛盾上升为主要矛盾……党率先高举武装抗日旗帜……成为全民族抗战的中流砥柱……实现民族独立、人民解放”。^③ 其中,“全民族”是既涵盖了汉族也涵盖了所有少数民族,“民族独立”与

^① “民族团结进步进N”是指把民族团结教育纳入国民教育、干部教育、社会教育全过程,推动民族团结进步创建工作进机关、进社区、进乡村、进学校、进企业、进连队、进宗教场所、进家庭等。参见《中共中央办公厅、国务院办公厅关于全面加强开展民族团结进步创建工作铸牢中华民族共同体意识的意见》(2019年10月23日)。

^② 黄铸:《学习十二大文件民族部分辅导材料第二讲:什么是民族平等、民族团结、民族互助》,《中国民族》1983年第2期。

^③ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(2021)。

“人民解放”是各民族相互帮助的结果,这不只是汉族的独立,也是所有少数民族的独立。习近平总书记第四次中央民族工作会议上强调,“要坚持统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合,把宪法和民族区域自治法的规定落实好,关键是帮助自治地方发展经济、改善民生”。^①

1. 习近平总书记丰富和发展了民族互助原则的内涵。习近平强调民族互助有一个基本前提,那就是“各民族要相互了解、相互尊重、相互包容、相互欣赏、相互学习、相互帮助,像石榴籽那样紧紧抱在一起。要加强民族交往交流交融”,通过构建“各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境”来“促进各族群众在共同生产生活和工作学习中加深了解、增进感情”。^② 习近平总书记强调,“加强各民族交往交流交融,尊重差异、包容多样,让各民族在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助”。^③ 在第七次中央西藏工作座谈会上,习近平总书记要求,“必须促进各民族交往交流交融”。^④ 在第三次中央新疆工作座谈会上,习近平总书记再强调,“教育引导各族干部群众树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观,让中华民族共同体意识根植心灵深处。要促进各民族广泛交往、全面交流、深度交融”。^⑤ 这是习近平总书记关于民族互助的重要阐释。因此,民族互助在习近平总书记的重要论述中有两项内容,一是以法律机制帮助各少数民族发展经济并改善民生,二是用法律来保障各民族交往交流交融。

2. 帮助各少数民族发展经济并改善民生的法律机制,助推脱贫攻坚取得了伟大成功。中国政府在发展少数民族与民族地区经济方面有一系列制度安排,包括援疆援藏制度,对口支援制度(教育、医疗、卫生等),定点帮扶制度等。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》(2013年),《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(2015年)等,都是帮助少数民族贫困地区精准脱贫的政策基础。围绕“扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效‘六个精准’”^⑥展开精准扶贫。习近平总书记在2017年提出要将深度贫困地区作为脱贫攻坚的重点工作,在党的十九大报告中进行了工作部署。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》(2017年),《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》(2018年)发布,2021年2月25日,习近平总书记在“全国脱贫攻坚总结表彰大会”上郑重宣布,包括少数民族及其地区在内的所有民族和地区都消除了绝对贫困。^⑦

3. 完善保障各民族交往交流交融的法律机制,推动了社会结构的嵌入式更新。所谓嵌入式社会结构,就是各民族交往交流交融所呈现的社会结构形态,最直观的表现形式就是嵌入式学习环境、工作环境与社区环境。这是各民族在空间方面的融合。我国各民族实际上正是“大散居、小聚居、交错杂居”,在空间上趋近于嵌入式社会结构,“呈现出大流动、大融居的新特点”,^⑧因而我国构建嵌入式社会结构的政策举措和体制机制并非人为干涉民族交融,而是顺

①④ 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》,《人民日报》2014年9月30日。

③ 《坚持依法治疆团结稳疆长期建疆 团结各族人民建设社会主义新疆》,《人民日报》2014年5月30日。

⑤ 《全面贯彻新时代党的治藏方略 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》2020年8月30日。

⑥ 《坚持依法治疆团结稳疆文化润疆富民兴疆长期建疆 努力建设新时代中国特色社会主义新疆》,《人民日报》2020年9月27日。

⑦ 《在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话》,《习近平重要讲话单行本(2020年合订本)》,人民出版社2021年版,第260页。

⑧ 国务院新闻办公室:《人类减贫的中国实践》(2021年4月6日)。

⑨ 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,第10页。

民族交融之势而为之。按照习近平总书记的部署,“各民族要相互了解、相互尊重、相互包容、相互欣赏、相互学习、相互帮助,像石榴籽那样紧紧抱在一起。要加强民族交往交流交融,部署和开展多种形式的共建工作,推进‘双语’教育,推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境,有序扩大新疆少数民族群众到内地接受教育、就业、居住的规模,促进各族群众在共同生产生活和工作学习中加深了解、增进感情”。^①

通过法律构建嵌入式社会结构,新疆乌鲁木齐在行动。首先,乌鲁木齐“依据嵌入式居住有关制度性文件,统筹规划、突出重点,制定购房货币补贴、契税补贴、物业费暖气费补贴、教育优待、落户、就业培训等政策惠及各族群众,推动嵌入式居住”;其次,乌鲁木齐灵活运用教育法规,“普及学前3年免费国家通用语言文字教学”,“推动优质教育资源向各民族嵌入式居住示范社区倾斜”,“将流动人口子女就学问题,纳入全市义务教育管理范畴”,“推进互学语言、混合编班”;最后,乌鲁木齐灵活运用就业法规,“农村少数民族富余劳动力有组织到国有大中型企业、非公企业转移就业”,“出台优惠政策鼓励少数民族毕业生就业创业”,有力推进嵌入式学习、工作和生活环境。^②此外,在民族高校中,“民汉混合编班”,^③也是一种促进嵌入式社会结构的机制。少数民族同胞通过自发流动也促进了各民族交往交流交融。针对这一过程中出现的新问题,国家出台了相关政策文件,一些地方也出台或修订地方性法规推进嵌入式社会结构,如广东省于2012年、2019年两次修订《广东省散居少数民族权益保障条例》,以推进嵌入式社会结构的更新。

(四)用法律来维护民族和谐与祖国统一

和谐是对民族关系状态的一种描述,通常认为各民族之间相互“信任、认同、互惠、友爱、融洽、和睦、协调”^④就是我们所追求的民族和谐。因此,构建和谐的社会主义民族关系是各民族人民的共同愿望,是民族事务治理的目标。^⑤

1. 习近平总书记发展了民族和谐原则的内涵。习近平总书记在第四次中央民族工作会议上确认,“党的民族理论和方针政策是正确的,中国特色解决民族问题的道路是正确的,我国民族关系总体是和谐的,我国民族工作做的是成功的”。^⑥在第五次中央民族工作会议上,习近平总书记进一步发展了民族和谐原则的内涵,他指出,“铸牢中华民族共同体意识是巩固和发展平等团结互助和谐社会主义民族关系的必然要求,只有铸牢中华民族共同体意识,才能增进各民族对中华民族的自觉认同,夯实我国民族关系发展的思想基础,推动中华民族成为认同度更高、凝聚力更强的命运共同体”。^⑦易言之,和谐不只是民族关系的一种状态,民族工作的目标,其文化内涵还是中华民族共同体意识的重要资源,^⑧并且构成了铸牢中华民族共同体意识的理据之一。民族关系和谐的表现之一,即是中国境内的所有民族都共享中华民族共同体意

① 《坚持依法治疆团结稳疆长期建疆 团结各族人民建设社会主义新疆》,《人民日报》2014年5月30日。

② 《新疆:凝心聚力实现总目标》,《中国民族报》2019年7月26日;《深化五方面嵌入 促进交往交流交融》,《人民政协报》2019年4月30日。

③ 许可峰:《从“大花园”到“石榴籽”——“意识形态观”视野下的民族院校民汉混合编班个案研究》,《民族教育研究》2021年第1期。

④ 张立辉、赵野春:《和谐民族关系研究综述》,《西南民族大学学报》2008年第12期。

⑤ 朱天奎:《对民族地区构建和谐社会的几点认识》,《国家行政学院学报》2006年第4期。

⑥ 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》,《人民日报》2014年9月30日。

⑦ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

⑧ 纳日碧力戈、邹君:《中华民族共同体的万物和谐观》,《青海民族研究》2020年第4期。

识,以“我”为中华民族之一员而自豪,在此前提下,各民族都能够和谐相处。习近平总书记多次强调了中华民族和各民族、各民族之间是大家庭和家庭成员、大家庭里不同成员的关系。在此意义上,铸牢中华民族共同体意识成为了构建和谐民族关系的重要前提,即只有铸牢中华民族共同体意识才会有民族关系的和谐。因此,民族和谐需要法律的保障,基础工作是维护民族关系和谐,本质工作是铸牢中华民族共同体意识。从实践来看,以法律来维护民族和谐关系,主要是对民族不平等对待行为、破坏民族团结行为予以法律调整,即以法律来反对民族歧视和民族分裂行为。上文有关民族平等与民族团结的法律保障已经涉及,所以它只是维护民族关系和谐的基本工作。与之相比,铸牢中华民族共同体意识对于民族关系和谐而言,则具有基础性功用。“无论是对民族自身而言还是对国家的稳定统一而言,实现和谐民族关系的核心是铸牢中华民族共同体意识”,尤其是在“全球化加速推进、中国进一步融入世界的过程中,我们更要着力铸牢中华民族共同体意识,构建和谐的族际关系”。^①

2.“中华民族”入宪,奠定了铸牢中华民族共同体意识的宪制基础。第十三届全国人大于2018年3月11日审议通过了《中华人民共和国宪法修正案》。将“中华民族”概念正式确立为宪法范畴,为铸牢中华民族共同体意识奠定了坚实的宪法基础。从该修正案的内容来看,“中华民族”两次出现于宪法序言中。第一,宪法序言第七自然段中确立了我国国家建设的基本方向,那就是“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴”;第二,宪法序言第十自然段规定了爱国统一战线的基本范畴,那就是“全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线”。这是整体民族观^②正式进入宪法的一个重大标志。

虽然,从比较政治学的研究成果来看,世界上几乎没有一个国家是由纯粹单一的民族建构起来的,但各国都基于宪法爱国主义的政治动员,在国家层面建构主权民族。^③如美国宪法用“我们人民”的表述来建构“美利坚民族”,德国用“我德意志人民”来建构德意志民族。^④因此,我国用中华民族这一概念来建构宪法上的主权民族,符合国际普遍做法,也符合我国民族发展的实际。学者总结指出,清末民国初年,“中华民族是汉族”“中华民族是多族”“中华民族是一个”的三种观念交错,推动了中华民族观念的初步自觉;抗日战争以来,中国共产党人以马克思主义理论为指导,对中国及其各民族的理解更为深刻,先是带领各民族团结起来组成中华民族抗日统一战线,后是带领各民族团结起来组成爱国统一战线,提出并使“中华民族多元一体格局”理论成为通说,最终凝练为宪法序言第十一自然段的“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的各民族国家”。与此同时,“中华”与“中国”具有法律上的可通约性,《宪法》上的“中华”就是“中华民族”这一主权民族,代表我国56个民族的“多元一体”,代表中国,代表全国人民。^⑤因此,我国用中华民族这一概念来建构宪法上的主权民族,符合国际普遍做法,也符合我国民族发展的实际。《宪法》以“中华民族”这一范畴建构了中华民族共同体意识的宪法形态。

① 李曼莉、蔡旺:《论铸牢中华民族共同体意识的三个基本问题》,《广西民族研究》2020年第3期。

② 熊文钊、王楚克:《“中华民族”入宪:概念由来、规范释义与重大意义》,《西北大学学报》2018年第4期。

③ 李占荣、唐勇:《论主权民族在“族裔异质国家”的构建》,《中南民族大学学报》2014年第6期。

④ 夏引业:《“中华民族”入宪与统一之国家观念建构》,《金陵法律评论》2014年第1期。

⑤ 李占荣:《中华民族的法治意义》,《民族研究》2019年第6期。

3. 建构“铸牢中华民族共同体意识”的法律法规体系。习近平总书记为制定民族法律法规指明了方向,“在各族群众中加强社会主义核心价值观教育,牢固树立正确的祖国观、民族观、文化观、历史观,对构筑各民族共有精神家园、铸牢中华民族共同体意识至关重要”;^①“必须以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线,推动各民族坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同,不断推进中华民族共同体建设”。^②因此,该法律法规体系一方面需要体现并保障社会主义核心价值观,另一方面则以制度方式大力推进“五个认同”教育。

就社会主义核心价值观而言,《民族区域自治法》做了一个很好的示范。第一,国家层面的社会主义核心价值观是“富强、民主、文明、和谐”,《民族区域自治法》在序言中确认我国国家建设的目标是“各民族的共同繁荣”“高度文明、高度民主的社会主义国家”。第二,社会层面的社会主义核心价值观是“自由、平等、公正、法治”,《民族区域自治法》第10、11条确认了各民族公民有使用和发展本民族语言文字的自由,保持或改革本民族风俗习惯的自由,宗教信仰自由;该法序言强调我国“坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则”,平等是我国社会主义民族关系的内容之一,第9、48条为上级国家机关和民族自治地方的自治机关设置了民族平等的维护义务,赋予各民族平等权利。第三,公民个体层面的社会主义核心价值观是“爱国、敬业、诚信、友善”,《民族区域自治法》第53条要求民族自治地方的自治机关对本地方内的各民族公民进行爱国主义教育。当然,从规范内容来看,《民族区域自治法》并没有记载社会主义核心价值观的全部内容,但这并不意味着未出现于该法的价值就不重要,或该法就没有贯彻该价值。以和谐为例,它是社会主义民族关系特征的集中概括。^③以上说明,《民族区域自治法》包含着民族和谐的内容。

就推进“五个认同”而言,应立足于将“五个认同”教育与“四史”学习挂钩。习近平总书记强调,“加强中华优秀传统文化和革命文化、社会主义先进文化教育,加强党史、国史、改革开放史、社会主义发展史教育”。^④这是因为,“在学习‘四史’中坚定理想信念、增进历史认同,能够深化对民族问题发展规律的认识,更加全面准确地理解党的民族政策,坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同”。^⑤中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见》(2019),中共中央办公厅下发《关于在全社会开展党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史宣传教育的通知》(2021),教育部下发《关于在思政课中加强以党史教育为重点的“四史”教育的通知》(2021)。从教育部的部署来看,全国大中小学校都要开展“四史”教育,中小学校要“组织开展‘从小学党史 永远跟党走’主题教育活动”;高校则不仅要求“持续深化所有思政课必修课中‘四史’学习教育相关内容的有机融入”,还要求全国重点马克思主义学院至少开设1门“四史”类思政课选择性必修课,有马克思主义理论学科点的高校面向马克思主义理论学科学生开设“四史”类必修课,其他高校则开设“四史”类思政课程选修课。通过主题教育活动、“四史”必

① 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,第13页。

② 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

③ 赵野春、张立辉:《和谐是社会主义民族关系特征之集中概括》,《西南民族大学学报》2008年第1期。

④ 《在全国高校思想政治工作会议上的讲话》,中共中央文献研究室编:《习近平关于青少年和共青团工作论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第39页。

⑤ 刘海峰:《在“四史”学习教育中坚定“五个认同”》,《内蒙古日报》2021年10月18日。

修课与选修课的设置与运行,将使所有大中小学生坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同,进而在教育层面铸牢中华民族共同体意识。

4. 以“总体国家安全观”健全国家安全法律规范体系。一方面民族问题作为一个国家发展问题,在特定条件下会演变为国家安全问题;^①另一方面,国家安全作为民族关系平等团结互助和谐发展的前提和基础,需要以法律来保障。习近平总书记指出,在党的新征程上,总体国家安全观应当贯穿“中华民族伟大复兴战略全局”,落实“维护国家安全的法律制度和执行机制,维护国家主权、安全、发展利益”。^②以“总体国家安全观”为指导,目前我国在国家安全领域已经颁布了包括《反间谍法》(2014年)、《国家安全法》(2015年)、《反恐怖主义法》(2015年)、《网络安全法》(2016年)、《境外非政府组织境内活动管理法》(2016年)、《国防交通法》(2016年)、《核安全法》(2017年)、《国家情报法》(2017年)、《测绘法》(2017年修订)等在内的45部法律、60部法规,国家安全法律法规体系初见轮廓。

四、铸牢中华民族共同体意识的法治经验

铸牢中华民族共同体意识是新时代民族事务治理现代化的基本任务。习近平总书记在第五次中央民族工作会议上指出,“铸牢中华民族共同体意识”是新时代党的民族工作的主线,我们要“坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,构筑中华民族共有精神家园,促进各民族交往交流交融,推动民族地区加快现代化建设步伐,提升民族事务治理法治化水平,防范化解民族领域风险隐患,推动新时代党的民族工作高质量发展”。^③铸牢中华民族共同体意识有政治、经济、文化、社会、法治、教育等多种途径,总结各途径之经验,对于在未来工作中铸牢中华民族共同体意识有重要的理论与实践价值。从法治角度看,新时代中国共产党铸牢中华民族共同体意识有以下三点经验。

(一) 坚持中国共产党对民族工作的全面领导

习近平总书记在第四次中央民族工作会议上指出,“民族工作能不能做好,最根本的一条是党的领导是不是坚强有力”,^④“实践证明,只有中国共产党才能实现中华民族的大团结,只有中国特色社会主义才能凝聚各民族、发展各民族、繁荣各民族”。^⑤

从历史来看,中国共产党不仅领导全国各族人民在经历了长期的艰苦奋斗后才取得了新民主主义革命的伟大胜利,而且领导全国各族人民在建设社会主义现代化强国的伟大历史征程中实现了全面小康。从理论来看,中国共产党坚持“以人民为中心”,强调“人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业”。^⑥

① 周少青:《国家发展与国家安全事业中的“民族问题”》,《学术界》2018年第10期。

② 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第17、20页。

③ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

④ 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》,《人民日报》2014年9月30日。

⑤ 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,第12页。

⑥ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第27页。

从规范来看,宪法序言不仅仅只是记载了中国共产党领导全国各族人民建立了新政权,而且以根本法的方式确认了中国共产党的全面领导地位。就宪法序言的效力而言,它“已经不是纯粹的历史事实的记述,而应该是宪法产生的根据和源泉,宪法序言是宪法构造中的最高规范,其具体内容是由宪法正文各条款加以具体化的”。^①党的十九届六中全会总结百年奋斗历程时着重强调,“坚持党的领导”是中国共产党百年奋斗的第一条历史经验,党的领导“是我们事业的核心力量”,“只要我们坚持党的全面领导不动摇,坚决维护党的核心和党中央权威,充分发挥党的领导政治优势,把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节,就一定能够确保全党全军全国各族人民团结一致向前进”。^②坚持中国共产党的全面领导,也就应当坚持党对民族事务治理法治化的全面领导。

从治理来看,中国共产党在政治动员、理论引领、领导协调、中央及央地层面发挥全面和实质性作用。在政治动员方面,中国共产党在革命、建设、改革和新时代的历程中都积累了丰富的经验,以“为人民服务”为根本宗旨,“以人民为中心”的政治初心,以密切联系群众的路线以上率下、广泛动员,为民族事务治理法治化奠定了坚实的群众基础。在理论引领方面,作为学习型政党,中国共产党在百年奋斗中始终将理论与实践创新置于重要位置,始终坚持把马克思主义理论同中国国情结合起来,创新性地将马克思主义理论中国化,与时俱进的推动民族事务治理的现代化。在领导协调方面,无论是民族事务治理的决策、执行,还是监督,都离不开党对国家机关、社会团体和人民的领导与协调;在中央层面,中央民族工作会议、中央新疆工作座谈会、中央西藏工作座谈会领导并协调了我国的民族事务治理工作;在央地层面,党对国家民族事务委员会及各地民族事务委员会的领导与协调,对于全面落实民族区域自治制度,全面构建团结、平等、互助、和谐的民族关系,铸牢中华民族共同体意识,都是坚强的政治保证。

(二)坚持维护民族平等团结互助和谐的社会主义民族关系,铸牢中华民族共同体意识

在第四次中央民族工作会议上,习近平总书记要求民族工作应当“巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,共同实现中华民族伟大复兴”。^③为全面落实中央会议精神,全国人民代表大会在2018年3月11日通过《中华人民共和国宪法修正案》,在宪法序言中将“平等、团结、互助的社会主义民族关系”修改为“平等团结互助和谐的社会主义民族关系”,并将“中华民族”记入宪法。无论是从习近平总书记的讲话精神来看,还是从宪法条文来看,平等团结互助和谐的社会主义民族关系都是中华民族共同体意识的重要表现形式。易言之,只有巩固和发展好了平等团结互助和谐的社会主义民族关系,才会铸牢中华民族共同体意识;铸牢中华民族共同体意识,需要在民族平等、民族团结、民族互助、民族和谐这四个方面下功夫,无论是政治、经济工作,还是文化、法治工作。

在民族平等方面,经过党和国家的一系列努力,少数民族和民族地区的政治、经济、文化、社会都得到了空前发展,各民族在政治、经济、文化、社会等方面的差距都已经缩小,各民族不仅获得了形式上的平等,而且在事实平等方面也有相当大的进步,充分体现了民族平等的真实性。党的十九大报告显示,新时代的中国社会主要矛盾已经发生了变化,从各民族人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾转变为各民族人民日益增长的美好生活需要

① 黄惟勤:《论我国宪法序言的法律效力》,《法学杂志》2010年第2期。

② 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(2021年11月16日)。

③ 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》,《人民日报》2014年9月30日。

和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这种变化表明,民族平等的着力点已经从物质资料匮乏转变为物质资料不平衡不充分供给。新时代的民族平等工作,重点应当关注“各民族不能完全平等地得到繁荣发展的机会,不能完全平等地贡献社会发展的成果”^①等方面。

在民族团结方面,中国共产党百年奋斗的历程已经使民族团结成为我国社会发展的总趋势,无论是各民族之间,还是各民族地区之间,相互尊重、相互协作、共同发展已成为新时代的基本共识。当然,民族团结在新时代也面临诸多挑战。习近平总书记指出,“涉民族因素的意识形态问题”中,“民族分裂、宗教极端思想流毒”需要“持续肃清”。^②

在民族互助方面,正是通过国家给予一系列特殊政策及全国其他地区的支援,少数民族和民族地区的经济才有了大发展;少数民族和西部地区对汉族与中、东部地区的支援与帮助,也使得汉族与中、东部地区不仅在政治上获得了帮助,而且在经济、文化上也得到了支持。就前者而言,是西部大开发战略、兴边富民行动规划等政策;就后者而言,是少数民族文化、少数民族地区的丰富的国土资源与生态屏障等。质言之,民族互助使得少数民族与汉族都得到了实质性的帮助,这是一个互惠的过程。中华民族的各民族之间在此互助过程中,既有文化上的兼收并蓄,也有经济上的相互依存,更有情感上的相互亲近。各民族在政治、经济、社会、文化、法治等方面的互助,将有助于中华民族的伟大复兴。

在民族和谐方面,中国共产党的百年奋斗使得各民族都得到了充分发展,他们之间的“共同因素越来越多,各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展的局面已经形成,中华民族的凝聚力越来越强”。^③各民族在交往交流交融不断深入的过程中,“对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党和中国特色社会主义的认同日益增强”,民族和谐局面已经初步形成。总之,巩固并持续发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,有利于铸牢中华民族共同体意识。

(三)坚持以法治思维和法治方式推进民族事务治理法治化

法治是现代文明的基本标志,是一个获得普遍共识的政治价值,无论是在西方还是在东方,无论是民主领导人还是非民主领导人,他们都推崇法治并视之为他们的政治贡献。在现代国家中推行法治,关键就是将法治思维和法治方式运用到国家和社会生活的方方面面。所谓法治思维,“就是作为客观事实的法治实践在人们主观世界(人脑)中的投射,以及人脑对这种投射的继续加工”,是一种政治思维、战略思维、治理思维和大众思维。^④所谓法治方式,就是“运用法治思维处理和解决问题的行为方式”,它要求“放弃权力的绝对性”,“运用法律规则和程序”以实现行为方式的合法性,“运用法律价值”实现行为取向的合目的性,“运用法律方法”实现思维过程的合法性,尊重契约精神。^⑤在民族事务治理法治化的过程中,习近平总书记反复强调,“要依法保障各族群众合法权益,依法妥善处理涉民族因素的案事件,依法打击各类违法犯罪行为,做到法律面前人人平等”。^⑥易言之,在民族事务治理工作中,“依法”始终是工作的出发点和落脚点,凡事都应当“依法”进行。在思维层面,“依法”意味着尊重法律的权威,寻求法律意义上的自由秩序;“依法”意味着降低权力独断的位阶,在民族事务治理过程中,首要之举是应当寻找法律的规范依据,在法律规范的涵摄范围内思考处理问题的方式,一断于法;

①③ 蔡诗敏、张胥:《新时代我国社会主义民族关系的科学内涵与时代特征》,《民族论坛》2020年第3期。

② 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

④ 谢晖:《论法治思维与国家治理》,《东方法学》2021年第2期。

⑤ 陈金钊、杨铜铜:《界定“法治方式”的依据》,《法学》2017年第5期。

⑥ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日。

“依法”意味着法律首先是国家层面整体而宏观的治理框架,以法律作为未雨绸缪的最基本预防机制,无论是在决策、执行还是监督过程中,都要以法律为依据审视其合法性,法律始终是解决棘手问题的出发点。在行为方式层面,“依法”意味着放弃了权力的绝对性,权力是在法律的涵摄范围内发挥其作用,无论是权力的来源,还是权力的运作过程与方式,都强调有法律的规范依据,即按照法定权限,根据法定程序,采取法定方式治理民族事务,接受来自法定权力的监督。新时代的民族事务治理法治化,要求以民族区域自治制度为核心完善民族事务治理的法治化体系,在民族工作领域全面贯彻习近平法治思想。

1. 建立完备的民族法治规范体系,在规范上保障各民族的合法权益。从实践来看,我国已经初步形成了以宪法为根本、以《民族区域自治法》为主干的民族法治规范体系。但是,以问题为导向,以实践为指南,以科学为指引,则民族法治规范体系仍然存在大量可完善的空间。一是围绕铸牢中华民族共同体意识这一主线,二是围绕促进各民族交往交流交融的嵌入式社会结构和社区环境构造这一目标,我们需要将“保障各民族合法权益、维护民族团结的各项要求融入国家整个法治体系之中,推动党的民族理论政策创新发展的最新成果在国家相关法律法规中得到体现”。^① 实际上,根据社会形势的不断变化,中央与地方各级政府通过立法与修法等方式在不断完善民族法治的规范体系。如《关于在政府管理和社会公共服务信息系统中统一姓名采集应用规范的通知》(2016年)解决了一些少数民族群众姓名间隔符“·”的问题,《中国公民民族成份登记管理办法》(2015年)严格规范了公民变更民族成份的要求和责任,《西藏自治区边境管理条例》(2016年)细化了边境地区的管理规范,《贵州省民族乡保护和发展条例》(2017年)保障了民族乡在建制上的法律地位。

2. 建立高效的民族法治实施体系,在实践中统筹各民族的合法权益。妥善处理涉民族因素的矛盾和纠纷是民族法治实施的关键。一些地方曾经出现过涉民族因素事务处理的“过敏症”现象。^② 这种现象不仅助长了歪风邪气,而且损害了法律的尊严。中共中央、国务院在2014年印发《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》,要求“依法妥善处理涉及民族因素的问题,不能把涉及少数民族群众的民事和刑事问题归结为民族问题,不能把发生在民族地区的一般矛盾纠纷简单归结为民族问题”。^③ 以深圳、南京、广州为代表的少数民族人口流入较多的大都市,目前均在司法局或少数民族聚居较多的社区设立少数民族法律援助站或服务点,为其提供法律援助、民政救助、扶贫帮困、就业咨询等服务。因此,民族法治实施体系的建构,要充分考虑少数民族同胞需求,充分尊重少数民族同胞文化习俗,在法律规范层面积极帮助少数民族同胞,依法保障其合法权益。^④

3. 建立严密的民族法治监督体系,在实践中保障各民族的合法权益。民族法治监督体系应当以《民族区域自治法》的执法检查为核心。全国人大常委会于2015年展开了《民族区域自治法》的第二次执法检查。通过执法检查,督促并支持各级政府及其部门做好民族工作,更好地将党的民族政策和《民族区域自治法》的各项规定落实到实际工作中去。执法检查组针对检查过程中发现的相关问题,向相关政府及其部门提出“全国人大常委会《民族区域自治法》执

① 闵言平:《依法治理民族事务》,《中国民族》2021年第1期。

② 王正伟:《切实提高民族事务法治化水平》,《民族论坛》2015年第3期。

③ 《中共中央、国务院印发〈关于加强和改进新形势下民族工作的意见〉》,《人民日报》2014年12月23日。

④ 《民族事务治理步入法治化轨道》,《中国民族报》2017年10月24日。

法检查组”建议。^①随后,各多民族省市人大常委会也先后组织调研组或督察组开展了《民族区域自治法》的执法检查,提出执法检查建议。基于法治的要求,这种执法检查应当常态化、制度化、规范化、程序化,以建构民族法治的监督体系,通过执法监督保障各民族的合法权益。

4. 建立有力的民族法治保障体系,夯实民族法治建设的基础。一是民族法治宣传教育必不可少。只有各少数民族同胞学法,才能知法,才能守法、用法,才能护法。我们在宣传教育过程中,不只是在内容上、对象上,还要在方式上推陈出新,将看不见的法律转化为看得见的法治,内化为法治的信仰。^②二是完善服务各少数民族同胞的公共法律服务体系。完善司法救助制度,在城市、乡村、牧区、山区等地区的少数民族同胞遇到法律问题特别是法律难题时,司法救助制度能够有效运作,以便为其提供帮助。完善法律援助制度,在少数民族同胞遭遇法律诉讼无办法或无能力获得法律服务时,他们能够获得政府提供的无偿法律服务。三是加强服务各少数民族的法治专门队伍建设。通过举办各类培训班,提高各族国家机关工作人员依法办事的能力。鼓励大学生,尤其是各少数民族大学生到祖国最需要的地方为各族同胞提供法律服务,以带动各级国家机关工作人员依法办事的能力。四是将各级政府依法进行民族事务治理、依法服务少数民族同胞事项纳入政绩考核指标体系,以各族群众的“获得感、幸福感、安全感为重要评判标准”,重塑党政领导干部和国家机关工作人员的政绩观。^③

五、结 论

习近平总书记指出,“中华民族多元一体是先人们留给我们的丰厚遗产,也是我国发展的巨大优势”。^④在中国共产党的领导下,坚持中国特色社会主义正确道路才能充分发挥这一巨大优势,凝聚、发展与繁荣各民族,将美好生活从向往变成现实。新时代习近平关于民族事务治理法治化重要论述不仅立意深远,而且具有伟大的实践精神和实践伟力。我们需要站在新时代的伟大征程上,在中国共产党的坚强领导下以法治思维和法治方式来维护平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,铸牢中华民族共同体意识,推进我国民族团结进步事业。

〔责任编辑 马俊毅〕

① 《全国人大常委会审议民族区域自治法执法检查报告 为民族地区奔小康提供法治保障》,《人民日报》2015年12月23日。

② 闵言平:《依法治理民族事务》,《中国民族》2021年第1期。

③ 马亮:《政绩考核该怎么“考”》,《中国青年报》2020年11月11日。

④ 《坚持共同团结奋斗共同繁荣发展 各民族共建美好家园共创美好未来》,《人民日报》2019年9月28日。