

# 民族事务治理体系和治理能力现代化的内在逻辑<sup>\*</sup>

哈正利

民族事务治理体系和治理能力现代化是新时代中国特色社会主义现代化强国建设的重要基础和组成部分,也是新时代民族工作高质量发展提出的新要求。在既往研究基础上,本文尝试梳理并阐述了民族事务和民族事务治理体系的概念和内涵,民族事务治理的特性,民族事务治理面临的主要问题,马克思主义民族事务治理的原则,民族事务治理体系和治理能力现代化的路径等,厘清了民族事务治理体系和治理能力现代化的逻辑框架。要推进新时代民族工作高质量发展,必须以铸牢中华民族共同体意识为主线,按照增进共同性的方向不断提升民族事务治理体系和治理能力现代化水平,力争有效地将铸牢中华民族共同体意识的价值体系嵌入到治理主体思想、治理制度结构、治理技术创新和治理制度完善之中。

关键词:民族事务 治理体系 治理能力 现代化 内在逻辑

作者哈正利,中南民族大学民族学与社会学学院教授。地址:武汉市,邮编 430074。

2021年8月27日,在中央民族工作会议上,习近平总书记提出了“要提升民族事务治理体系和治理能力现代化水平”的新理念。<sup>①</sup> 这将民族事务治理体系和治理能力上升到国家战略的高度,使之成为新时代民族工作高质量发展的一项重要任务。

2013年,十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”以来,“民族事务治理体系与治理能力现代化”一度引起学界高度关注。曹爱军、杨鹏飞认为,民族事务治理现代化需要廓清“治理什么、谁来治理、怎么治理”三个基本问题,推进民族事务治理现代化,需要回归现实,围绕治理的主体、客体、目标和方式,客观判断民族事务治理面临的现实障碍和阻滞因素。<sup>②</sup> 高永久、郝龙运用系统论分析了民族事务治理现代化,指出民族事务治理体系首先是一套规则程序系统,也是一套规范各治理主体间关系的组织协调框架,还可以被视为治理过程所依赖的各种资源和价值的集合。他们强调,应将体系输出和环境纳入治理实践来考虑,并从体系输出的差异、效率和效用来解析民族事务治理能力现代化,从治理要求和治理支持两

\* 本文系国家自然科学基金重点项目“新时代中国特色社会主义民族理论学科体系建构研究”(项目编号:18AZD019)的阶段性研究成果。

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 曹爱军、杨鹏飞:《论中国民族事务治理现代化:阻滞因素与破解思路》,《云南社会科学》2016年第2期。

方面的环境输入分析了民族事务治理能力现代化;同时,还指出,治理主体间不可调和的目标分歧与利益分歧会导致民族事务治理无效。<sup>①</sup>刘宝明阐述了改革开放以来我国民族事务治理的路径,指出民族事务治理体系和治理能力的现代化,主要表现为民族事务治理方式和治理过程的法治化、制度化和规范化。<sup>②</sup>王希恩系统阐述了我国民族事务治理体系的基本构成、民族事务治理体系的发展和完善,以及民族事务治理能力的提升,他指出:“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宗旨的民族事务治理体系已经比较完整和成熟。”<sup>③</sup>刘宝明从我国民族工作的制度系统阐述了民族事务治理的“中国经验”,具体论证了中国特色民族工作制度基本内容、特点、效能及其坚持完善的方向。<sup>④</sup>杨圣敏从四个方面论证了民族事务治理现代化应坚持中国道路。这四个方面是“坚持以马克思主义为指导的民族理论与民族政策、社会主义制度的优势与发扬、治国安邦历史经验的继承,以及既往的成就和未来挑战”,他强调,坚持走中国化道路,才可能实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的目标。<sup>⑤</sup>马俊毅集中探讨了民族事务复合型治理的特征。她明确指出,新时代我国的民族事务治理现代化是在党的领导、政府依法管理下,不断拓展与全社会合作以及共同进行社会治理的路径与场域,将国家民族事务治理的目标融合于统一多民族国家的社会整体性的持续发展进步中。我国民族事务“党政领导下的复合性治理”是一个在中国共产党的领导下,“各民族共同发展繁荣”“实现社会主义现代化”的复合性、全域性的系统化国家治理行动,其目标是实现中华民族伟大复兴。<sup>⑥</sup>上述学者的积极探索为民族事务治理研究的深化打下了良好的基础。结合上述研究,为进一步学习贯彻习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,在吸收既往研究成果的基础上,笔者梳理有关民族事务的概念与内涵,民族事务治理的特点,民族事务治理面临的主要问题,民族事务治理体系的原则,民族事务治理体系的构成,民族事务治理体系和治理能力的现代化等议题,并尝试系统阐述民族事务治理体系和治理能力现代化的逻辑框架。

## 一、民族事务治理的特性及其面临的主要问题

### (一)民族事务的公共性和特殊性

1. 民族事务治理的概念和内涵。什么是民族事务?王希恩指出,“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,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方面面”;此外,他还指出,“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”。<sup>⑦</sup>同样,曹爱军、杨鹏飞也指出,民族事务

① 高永久、郝龙:《系统论视角下民族事务治理现代化的逻辑》,《广西民族大学学报》2018年第1期。

② 刘宝明:《改革开放以来民族事务治理现代化的实践路径》,《中央社会主义学院学报》2018年第2期。

③⑦ 王希恩:《我国民族事务治理体系的基本构成及完善》,《西南民族大学学报》2020年第6期。

④ 刘宝明:《从民族工作制度看民族事务治理的“中国经验”》,《中南民族大学学报》2020年第4期。

⑤ 杨圣敏:《民族事务治理要坚持走中国化道路》,《广西民族研究》2020年第6期。

⑥ 马俊毅:《民族事务复合性治理战略及其现代化——以铸牢中华民族共同体意识为主线》,《中南民族大学学报》2021年第11期。

“主要是指涉及少数民族或民族地区的公共事务,这些事务是为了满足某一或某些少数民族或民族地区的共同需要,体现涉及少数民族公众的共同利益,如秩序、安全与幸福等。这些民族事务包括国内各少数民族内部的公共事务、国家与少数民族关系的事务、涉及跨国民族的国家间关系的事务,是关系到某个或某些少数民族以至中华民族共同体利益的事务,是涉及实施民族区域自治的政治过程、维护少数民族合法权益和社会秩序的事务,包括涉及各民族公共关系的政治问题 and 经济问题”;至于民族问题与民族事务有何不同,他们认为“从概念关系上讲,相比较于民族问题,民族事务的内涵更为丰富,外延更广。民族问题的概念突出强调民族社会矛盾,民族事务则强调民族公共事务和民族国家事务。民族事务与民族问题之间的关系是包含与被包含的关系”。<sup>①</sup>由此可见,上述两种论述均强调民族事务基于少数民族问题,但又不局限于少数民族问题,致使其不可避免地带有公共事务的性质。结合新时代我国民族问题的特点,民族事务的内涵还应该包括中华民族共同体建设,铸牢中华民族共同体意识,民族平等地位的法律保障,民族关系的调和与团结,边疆稳定和国家安全,民族地区经济和公共服务的提升,各民族全面建设社会主义现代化国家等诸多问题。由于民族事务事关国家总体建设和民族复兴的事务,所以它是国家治理中不可或缺的重要内容。

笔者认为,民族事务治理是各种应对和处理民族事务的实践,而在治理实践中形成的一整套的理念、原则、制度、机制、政策、行动、标准、考核、评价的体制和机制,则是所谓的民族事务治理体系。需强调的是,新时代民族事务治理的科学内涵是,要准确把握和全面贯彻习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,以铸牢中华民族共同体意识为主线,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,动员全党全国各族人民为实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标而团结奋斗。<sup>②</sup>

2. 民族事务治理的公共性。“公共性”是社会治理的目标和基础所在。忽视民族事务的公共性,则会导致忽视民族事务治理的总体目标——中华民族伟大复兴。这既不符合马克思主义民族观,也不符合中国共产党民族工作的初心与使命。从中国共产党民族工作史看,早在中共二大的《章程》《中华苏维埃共和国宪法大纲》《陕甘宁边区宪法大纲》《共同纲领》“五四宪法”及其后修订案中,民族事务治理都被视为事关党和国家建设全局的事项。

民族事务治理的公共性体现在四个方面。一是个体行为的公共性。民族个体成员的行动及其结果,往往成为一个民族集体性格和心理的表征,也会被其他民族视为其民族符号化行为,并进一步影响民族之间的社会认同和社会交往的行为取向。二是群体行为的公共性。从民族交往交流交融看,世界没有哪个民族是彻底孤立于其他民族世界之外。民族交往是民族形成发展的动力之一,并随着交往交流程度的加深,民族之间在物质文化、制度文化、精神文化层面必然会产生一定程度的交融。三是社会参与的公共性。从多民族国家建构过程看,民族与国家的关系往往涉及政治承认、赋予尊严、消除歧视和政治参与。四是社会治理的公共性。不论是涉及个人利益,还是涉及民族群体利益,民族事务治理不可避免地与国家利益相关联。因此,民族事务治理在价值取向、治理原则、制度机制等均有普遍的公共性。

<sup>①</sup> 曹爱军、杨鹏飞:《论中国民族事务治理现代化:阻滞因素与破解思路》,《云南社会科学》2016年第2期。

<sup>②</sup> 《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. 民族事务治理的特殊性。相对一般公共事务来看,民族事务更具特殊性。首先,民族共同体存在的长期性。民族共同体的长期存在决定了民族事务治理必然长期存在。其次,民族差异存在的长期性。民族文化差异和民族发展的差距并非可以一劳永逸地消除。文化认同的差异靠短期政策难以消除,而要靠持续的民族交往交流交融,来建构包容差异、互相尊重、互相欣赏、互相接纳、互相学习、互相濡化的民族关系。再次,治理过程的复杂性。民族事务治理不仅事关某一民族自身利益,往往与区域治理、地方治理,乃至全球治理紧密相连,致使民族事务治理必须兼容多种治理主体的参与,其治理过程必然需要多种主体协调合作,才能有效处置。比如,有的民族人口规模较大,其分布遍布一国之内各个区域,甚至跨越多个多国家和地区,此类民族事务治理便存在被国际化的风险。又次,治理理念的多元性。民族事务治理过程中,对具体民族诉求的满足,可能会带来正面或负面的示范效应,小的会影响社区团结、恶化民族关系;大的会影响区域社会的稳定与繁荣,乃至边疆安全和国家统一。因此,评估民族事务治理质量,不能仅从某一地区、某一民族内部视角出发,也不能仅从一国内政视角出发,还要有国际关系和全球治理的视角。新时代民族事务治理的目标主要是中华民族伟大复兴,其路径则是以铸牢中华民族共同体意识为主线,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,动员全党全国各族人民为实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标而团结奋斗。

不可否认的是,民族事务治理的公共性与特殊性并非对立关系。民族事务治理的公共性对应的是“怎么看”的问题,强调民族事务治理是事关全局的公共领域,涉及全体人民的利益,提升民族事务治理能力的总体目标是致力于中华民族伟大复兴。而民族事务治理的特殊性回应的是“怎么干”的问题,强调如何从微观和细节上做好民族工作。民族事务治理效能取决于处理一般公共事务的能力,更取决于处理特殊问题的能力。可见,宏观上,要从中华民族伟大复兴角度看;微观上,要从具体地区、具体领域、具体问题的特殊性入手,其终极目标都是服务于中华民族伟大复兴。

## (二)民族事务治理面临的主要问题

一直以来,我国民族事务治理主要面向国内少数民族和民族地区提供各种政策供给。但在全球化、信息化、工业化、城市化等背景下,地区间民族人口流动、跨地区经济的发展等等给既往的民族政策体系提出了新挑战。同时,随着国际形势的变化,也会影响国内民族事务治理的效果,甚至对国家外交关系提出新挑战。当今世界,在民族主义、民粹主义兴起,恐怖主义、分裂主义遍布全球的形势下,更需要从国家战略上来界定民族事务治理的客体。

1. 国家安全问题。马克思主义的国家安全观认为,无产阶级应联合起来,深入实现国际合作,“要保障国际和平,首先就必须消除一切可以避免的民族摩擦”。<sup>①</sup>实际上,现代国家建设中,民族事务治理首先考虑的就是国家安全问题。“1945年以来,国内战争比国际战争爆发得更加频繁,也带来了更具破坏性的后果,同时,超过半数的国内战争是由族群问题而非阶级或意识形态问题引发的”。<sup>②</sup>民族事务虽然基于民族和文化特殊性产生,但其治理理念、取向、效果往往会外溢成为公共事务或国际事务,在一定条件下,还可能会演化成国家安全问题。周少

<sup>①</sup> 恩格斯:《暴力在历史中作用》,《马克思恩格斯全集》第21卷,人民出版社2002年版,第463页。

<sup>②</sup> 唐世平著、李思缙译:《族群战争的爆发:一个广义理论》,《国际安全研究》2018年第4期。

青认为：“民族问题由国家发展问题演变成国家安全问题的特定情势大致包括三类。一类是一些被威尔·金里卡称为‘历史民族’的少数民族，它们历史上建立过某种独立的政权形式，后来自愿或被强行并入现在的国家。由于曾经独立的历史记忆和建立‘自己的民族国家’的梦想一直没有熄灭，这类民族所导致的民族问题一开始就具有危害安全的性质。第二类是基于地缘政治和大国博弈的特定情势。这类民族问题受外部因素或者说国际因素的影响很大。第三类是基于跨界民族的特定情势。这类民族问题深受所涉主权国家的影响，具有‘跨主权性’。跨界民族条件下的民族问题具有‘天然的’国家安全属性。”<sup>①</sup>

2. 国家认同问题。从一般政策层面看，民族事务治理主要基于政治、经济、社会、文化、民族关系等各项具体事务。传统民族事务治理注重协调民族关系，而国家认同和中华民族共同体意识的培育工作相对不足。“众所周知，现代民族国家的国家认同主要指一国国民对其所在国的认可与服从。对国家而言，它决定着国家的合法性基础，进而决定着国家的稳定与繁荣”；同时，多民族国家的国家认同始终面临着国族构成的复杂性、民族意识趋向旺盛、民族政策的失当、思想理论的影响、境外势力的影响诸多方面的挑战。当国家认同成为多民族国家软实力重要构成的情况下，许多国家将国家认同作为软实力加以建设，而有的国家则将破坏和削弱其他国家的国家认同作为攻击手段。可见，国家认同不仅是国家软实力的重要内容，而且对于其他国家实力的形成和长远发展具有基础性影响。<sup>②</sup> 习近平总书记强调，新时代民族事务治理的主线就是铸牢中华民族共同体意识，“铸牢中华民族共同体意识，就是要引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念。……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”。<sup>③</sup> 因此，新时代民族事务治理的根本目标就是以铸牢中华民族共同体意识来构建中华民族共有精神家园，不断巩固各族人民的国家认同和铸牢中华民族共同体意识，不断推进中华民族共同体建设。

3. 公平公正问题。习近平总书记指出，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”。<sup>④</sup> 能否公正地对待少数人群体，在相同国家的不同历史时期会各有侧重，也会有不同的政治和社会效果。周少青提出五种少数民族权利保护的价值理念，即出于多数民族的利害或出于保护国家利益尤其是国家安全与统一利益的价值理念、权利正义的价值理念、保存多元文化的价值理念、尊重人权的价值理念、马克思主义的各民族政治族格一律平等的价值理念；其中，“马克思主义的各民族政治族格一律平等的价值理念的最大优点在于它的全方位性：既认同主权理念，又超越狭隘主权论；既承认文化的多样性，又承认统一性（克服了文化相对主义的弊端）；既坚持权利的正义性，又注重权利的阶级性；既尊重人权价值（理念）的一般事实，又形成超越人权价值的共产主义大同视角”。<sup>⑤</sup> 所以，中国解决民族问题的正确道路正是践行这一价值理念的

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

② 周平：《多民族国家的国家认同问题分析》，《政治学研究》2013年第1期。

③ ④《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。

⑤ 周少青：《少数民族权利保护的价值理念问题》，《世界民族》2011年第6期。

典范。

4. 文化传承问题。2005年10月,在第22届联合国教科文组织会议上,通过了《保护和促进文化表现形式多样性公约》,这份公约把“文化多样性”定义为“各群体和社会借以表现其文化的多种不同形式”。文化多样性对人类及其存在至关重要。首先,它是人类文化得以继续的前提和保障。任何一种文化都有其优势,也有其弊端,众多文化只有在互相交流间取长补短,才能积极适应环境,推进人类文明的向前。其次,文化多样性是人类保持自身活力的重要条件。一方面,文化多样性类似于生物学上的“杂交优势”,通过不断地融合发展,人类文化的活力才能不断增强。另一方面,文化多样性组成的丰富多彩的观点、观念,给人类提供了发展的多种可能性。少数民族非物质文化遗产的保护与传承,对于赓续中华文脉、增强国家文化软实力,具有十分重要的意义。

5. 贫困治理问题。消除贫困是国际社会的共同使命。从世界范围看,发展中国家的贫困面积和数量比发达国家要多。从国内看,少数民族贫困的数量比主体民族比例高。全国11个集中连片贫困地区绝大部分是少数民族聚居地区。习近平总书记多次强调:“全面建成小康社会,一个民族都不能少。”<sup>①</sup>为此,国家给予了前所未有的支援帮助,特别是对深度贫困的“三区三州”<sup>②</sup>更是给予特殊扶持。因此,民族事务治理评估中,首先应考量其贫困治理的效果。从世界范围看,全球减贫事业减贫进展并不平衡。世界银行的数据显示,按照人均每天1.9美元的国际贫困标准,从1981年末到2015年末,中国贫困发生率累计下降了87.6个百分点,年均下降2.6个百分点,同期全球贫困发生率累计下降32.2个百分点,年均下降0.9个百分点。显然,中国引领了全球减贫事业的发展。2018年世界银行发布的《中国系统性国别诊断》报告称:“中国在快速经济增长和减少贫困方面取得了‘史无前例的成就’。”<sup>③</sup>联合国秘书长古特雷斯也说:“我们不应忘记,过去十年,中国是为全球减贫作出最大贡献的国家。”<sup>④</sup>“民族地区在新征程中保持与全国平均水平的同步发展,具有决定性意义;同样,‘历史交汇期’东西部差距的扩大,将会造成未来新征程第一个阶段东西部之间更大的发展落差。这是民族工作继续创新推进不容忽视的重要因素。展望未来,扎实解决‘不平衡不充分’的问题仍旧是我国民族事务的工作重心”。<sup>⑤</sup>十八大以来,党中央把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置上,在打赢脱贫攻坚战和推动全面建成小康社会的同时,不断巩固脱贫攻坚成果,不断促进民族地区自我发展能力,不断缩小基本公共服务差距,积极推动各民族共同走上共同富裕和现代化道路。

## 二、民族事务治理体系的原则和构成

### (一)民族事务治理体系的原则

不论是处理一国之内的民族事务,还是处理国际共同关注的民族问题,民族事务治理的理念、手段、方法和模式各有不同。我国是一个社会主义国家,马克思主义是我国解决民族问题的

① 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166页。

② “三区”指西藏自治区,新疆维吾尔自治区的和田地区、喀什地区、阿克苏地区和克孜勒苏柯尔克孜自治州,青海、四川、甘肃、云南等涉藏工作重点省;“三州”指云南怒江傈僳族自治州、甘肃临夏回族自治州、四川凉山彝族自治州。

③ 世界银行:《中国经济增长和减贫成就“史无前例”》,《中国产业经济动态》2018年第4期。

④ 王建刚、包尔文:《“中国式减贫”:世界减贫史上最大贡献》,《法治与社会》2017年第7期。

⑤ 郝时远:《改革开放四十年民族事务的实践与讨论》,《中央社会主义学院学报》2018年第4期。

重要理论指南。从马克思主义民族理论和国家理论出发,民族事务治理必须遵循以下四个原则。

1. 民族平等原则。民族平等是个人平等权的延伸与发展。马克思指出,“要使各民族真正团结起来,他们就必须有共同的利益。要使他们的利益能一致,就必须消灭现存的所有制关系,因为现存的所有制关系是造成一些民族剥削另一些民族的原因”。<sup>①</sup>恩格斯指出,“无产阶级的平等要求要么是对极端的社会不平等的自发的反应,要么是从对资产阶级平等要求的反应中产生的”。<sup>②</sup>恩格斯还指出:“平等应当不仅是表面的,不仅在国家的领域中实行,它还应当是实际的,还应当在社会的、经济的领域中实行”。<sup>③</sup>这就是说,民族平等不仅是有抽象的法律规定,还应当采取措施推进民族平等的实际进步。

民族平等也是我国解决民族的基本原则。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。”<sup>④</sup>宪法规定:“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫,禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。”因而,在国家机构组织中充分体现着民族平等原则。首先,在民族聚居的地方实行民族区域自治,设立自治机关,行使自治权。其次,各民族平等地参与国家和地方事务的管理,真正实现人民当家作主。“中国共产党的伟大就在于:以平等解决共存问题,不以大吃小、以强凌弱;以团结解决共荣问题,不让一个少数民族掉队!这些思想和做法已经和正在感动无数的少数民族群众,有很强的感召力”。<sup>⑤</sup>

2. 民族团结原则。民族团结也是马克思主义处理民族问题根本原则之一。恩格斯曾说:“排除民族压迫是一切健康和自由的发展的基本条件。”<sup>⑥</sup>列宁指出:“共产国际在民族和殖民地问题上的全部政策,主要应该是使各民族和各国的无产者和劳动群众为共同进行革命斗争,打倒地主和资产阶级而彼此接近起来。因为只有这种接近,才能保证战胜资本主义,如果没有这一胜利,便不能消灭民族压迫和不平等现象。”<sup>⑦</sup>毛泽东强调:“国家的统一,人民的团结,国内各民族的团结,这是我们的事业必定要胜利的基本保证。”<sup>⑧</sup>关于民族平等和民族团结两者之间的关系,列宁指出:“无产阶级团结的利益,工人的阶级斗争的同志般团结一致的利益也要求各民族的最完全的平等,以消除民族间最微小的不信任。疏远、猜疑和仇视。也就是说,民族平等和民族团结是辩证统一的关系,民族平等是民族团结的前提和基础。没有民族平等,就不可能有各民族的真正团结。”<sup>⑨</sup>习近平总书记强调,民族团结是各族人民的生命线。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。“中华民族和各民族的关系,形象地说,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”。<sup>⑩</sup>

① 马克思:《论波兰》,李立纲编纂:《马克思恩格斯人类学编年史》,云南民族出版社2009年版,第159页。

② 恩格斯:《反杜林论》,《马克思恩格斯全集》第二十卷,人民出版社1995年版,第117页。

③ 恩格斯:《反杜林论》,《马克思恩格斯全集》第二十卷,第116—117页。

④ 《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。

⑤ 丹珠昂奔:《关于民族工作方法论的思考——中央民族工作会议精神学习体会》,《中国民族》2015年第3期。

⑥ 恩格斯:《致卡尔·考茨基》,《马克思恩格斯全集》第三十五卷,人民出版社1995年版,第261页。

⑦ 列宁:《民族和殖民地问题提纲初稿》,《列宁全集》第三十九卷,人民出版社1990年版,第161页。

⑧ 毛泽东:《关于正确处理人民内部矛盾的问题》,《毛泽东文集》第七卷,人民出版社1999年版,第204页。

⑨ 列宁:《精致的民族主义对工人的腐蚀》,《列宁全集》第二十五卷,人民出版社1989年版,第153页。

⑩ 国家民委民族理论政策研究室:《中央民族工作会议创新观点面对面》,民族出版社2015年版,第65页。

3. 民族发展原则。共同发展也是马克思主义处理民族事务的原则之一,强调要坚持推动各民族经济、政治、文化、社会、生态文明的全面共同发展。由于历史原因形成的各地区之间在经济、文化、社会等方面的差异却时时提醒我们,要真正实现各民族共同富裕还需要更长的时间。要达到这一目标,就必须想方设法实现各民族共同发展。只有实现了各民族共同发展,实质平等才可能成为现实。共同发展原则可从两方面阐释,一是各民族共同发展,即在发展过程中注重促进所有民族的发展,不能忽视任何一个发展主体。二是各民族的全面发展,即要促进各民族政治、经济、文化、社会、生态文明的全面发展,不能有所偏废。《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》指出,“全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”。<sup>①</sup> 各民族共同发展就是要促进各民族在经济文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的全面共同发展。

4. 国家统一原则。国家统一原则是指国内民族事务治理应坚持自觉维护国家领土和主权的完整。在多民族国家,民族政策系统的根本目标就是维护国家统一,其具体政策则是赋予少数民族权益、推动其经济发展和文化发展,增进民族之间的交往交流交融。从我国民族政策制度的实践看,1949年中国人民政治协商会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第一、二条中都把“统一”作为一种重要的价值目标写入其中。1952年政务院通过的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》第二条明确规定:“各自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。”1954年《宪法》第三条第一款规定:“中华人民共和国是统一的多民族的国家。”此后的宪法都强调中华人民共和国的统一问题。《民族区域自治法》也重申了该规定。可见,对多民族国家来讲,民族区域自治的实施不仅是为了落实民族平等、民族团结、民族发展原则,更主要的是为了凝聚民心,增进民族团结,引导各民族共同维护国家统一。在这个意义上,国家统一既是民族事务治理的根本原则,也是其主要目标。

## (二) 民族事务治理体系的构成

民族事务治理不仅与全球治理、地区治理、国家治理、地方治理和社区治理有紧密关联,同时在治理效能评估中,民族事务治理质量都是必须考察的一个重要指标,也是衡量其总体治理质量一个重要标准。如在俞可平提出的“中国治理评估框架”中,在“社会稳定”维度中,将“民族地区的冲突事件”设为重点关注领域。<sup>②</sup> 同时,他设计的“中国民主治理评价和主要评价标准与指标”中,在“多样化”标准中,设立了“少数民族参政”的指标;在“人权和公民权状况”标准中,设立了“对少数民族的尊重”的指标。<sup>③</sup> 因此,作为一个特殊性和公共性兼具的公共领域,民族事务治理也须构建其自身的治理体系。根据新时代我国国家治理体系和治理能力现代化的要求,民族事务治理体系就指我国社会主义国家制度落实到民族领域各项工作中的具体化、实体化,它体现在民族事务治理的结构体系、功能体系、制度体系、方法体系和运行体系中。而民族事务治理能力则是指运用国家制度和各项社会资源管理国家民族事务的能力,或指通过民族事务治理质量提升,促进国家总体建设目标实现的能力。

1. 民族事务治理的结构体系。治理结构主要回答“治理主体是谁”“治理主体之间关系”两大问题。我国民族事务治理的主体主要是以党和政府为主体,具体表现为党委机关、行政机关

<sup>①</sup> 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》,新华网,2013年11月12日。

<sup>②</sup> 俞可平主编:《国家治理评估——中国与世界》,中央编译出版社2009年版,第15页。

<sup>③</sup> 俞可平主编:《国家治理评估——中国与世界》,第46—47页。



和权力机关的专门部门。其中,具体负责民族事务一般是政府机构中的民族事务委员会。而这些治理主体均只代表党和政府方面。但其他非官方力量如何参与到民族事务治理中来呢?2014年中央民族工作会议指出,“要形成党委领导、政府负责、有关部门协同配合、全社会通力合作的民族工作格局”。<sup>①</sup>2021年,习近平总书记进一步指出:各级党委要“把党的领导贯穿民族工作全过程,形成党委统一领导、政府依法管理、统战部门牵头协调、民族工作部门履职尽责、各部门通力合作、全社会共同参与的新时代党的民族工作格局”。<sup>②</sup>民族事务治理体系的现代化要求根据实际情况,组织、引导和规范市场、企业、社会组织以及其他非官方力量参与民族事务治理。

2. 民族事务治理的功能体系。治理功能体系包括动员、组织、监管、服务、配置五大功能。良好的国家治理体系的五个功能,一是能够有效发挥社会动员功能,取得最大的社会共识,凝聚社会合力。二是可以提高国家与社会的组织化程度,谋求个人利益、集体利益和国家利益的统一。三是在国家在实现治理目标时,需要一套完备的监督手段,对各类主体实施宏观监控。四是最大程度地提供规模化、优质化、多样化的公共服务。五是能全面提高资源配置效率。

而就民族事务治理来说,其社会动员功能则表现为在媒体发声、政策宣传教育、理论研究上做积极推动;其社会组织功能则体现为平台建设、载体建设、社团建设等方面;其监管功能体现为民族事务治理目标的科学化、标准化,使其变成一个评估和反馈的过程;其服务功能则体现为给各民族公平公正地提供一系列公共服务;其配置功能的表现是,为了提高民族事务治理质量,在治理过程中充分配置好各类资源。

3. 民族事务治理的制度体系。民族事务治理现代化只有建立一套完备的法律和制度体系,才能保障治理体系的有效运转。我国已经建立了以民族区域自治制度为基础的制度体系,已经走出了具有中国特色解决民族问题正确道路。作为我国一项基本政治制度,民族区域自治制度的坚持和完善要求民族地区必须自觉贯彻国家法律政策,更加自觉地担负起维护国家统一、促进民族团结的责任,把团结统一作为国家最高利益、作为各族人民共同利益,确保把巨大制度优势转化为中华民族伟大复兴的精神动力。此外,民族事务治理还应考虑建立两项制度体系。一是民族事务治理的激励制度体系。通过制定科学、有效的激励体系,最大程度地调动多元化主体,在合法前提下,激发和释放内在潜能和活力,协同推动民族事务治理质量的提升。二是民族事务治理的协作制度体系。鉴于民族事务治理质量的提高并非仅仅局限在民族事务专门机构的主体活动范围以内,因此必须强调各领域、各条线纵横交叉协作。甚至,有的重大民族事务的治理,还牵涉全球治理、次区域治理,主体功能区治理、地方治理、城市治理、特定问题治理等,需要一套完备的国际间、政府间、部门间、公私间的跨界协作制度体系,在互动合作中寻求整体利益最大化。

4. 民族事务治理的方法体系。从公共治理理论看,民族事务治理主要依托六大手段。一是法律手段,即建立完善法律制度标准,严格执法。“推进民族事务治理现代化,要坚持法治思维,实现依法治理。要认真贯彻落实宪法精神和依法治国理念,依法保障各族群众合法权益,依法妥善处理涉民族因素的事件,依法打击各类违法犯罪行为,做到法律面前人人平等,不断

<sup>①</sup> 中共中央统一战线工作部、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》,民族出版社2022年版,第188页。

<sup>②</sup> 《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。

提高民族工作的法治化水平”。<sup>①</sup> 二是行政手段,通过建立一个民族事务治理的行政体系,以行政命令、指示、规定推进具体事务的治理。三是经济手段,即采取财政、税收、货币、价格等经济手段,服务民族事务治理绩效的提升。四是道德手段,即传承和发扬民族事务治理过程涌现的正能量和优良品行,引导个体加强自我约束。五是教育手段,即持续大规模地开展民族团结教育。六是协商手段。按照民主协商的总要求,在民族事务治理过程中,建立多主体协商机制,疏通利益表达渠道,扩大民主参与。

5. 民族事务治理的运行体系。民族事务治理运行体系分为三类,一是自上而下方式。即从国家整体和中央政府的要求出发,坚决贯彻落实相关政策。二是自下而上方式。即地方政府在民族事务治理中的先行先试,等掌握了规律、积累了经验以后,再向全国推行和推广。三是横向互动方式。即通常所说的“学习借鉴”,在不同民族事务治理主体之间通过互动、走访、学习等过程,可以实现协同效应、整合效应、创新效应。

### 三、民族事务治理体系和治理能力的现代化

国家治理体系和治理能力是提升国家竞争力的战略议题。习近平总书记强调:“必须适应国家现代化总进程,提高科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力,提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。”<sup>②</sup> 可见,国家治理体系现代化的基本要求是科学执政、民主执政和依法执政。相应地在适应国家现代化发展中,其治理的理念、结构、制度、运行体系的也逐步迈向现代化。作为国家治理的一个重要领域,民族事务治理体系和治理能力的现代化必然是国家治理现代化在民族领域的具体体现,同时,民族事务治理体系和能力的现代化必须是运用中国特色社会主义制度有效治理民族事务的表现。

#### (一) 民族事务治理理念的现代化

相对于传统的政府,首先必须进行治理理念现代化的更新。一是要从管理转向治理。管理强调的是管制,治理方式是单向的。治理强调调动一切可以利用的力量参与民族事务治理,最大程度节约行政成本。二是要从约束转向服务。现代治理的核心理念强调不断提供服务供给。服务供给更加凝聚人心,不仅可解决问题,还可强化政府调配治理资源的能力。三是从封闭走向开放。民族事务治理有时会面临“想管的没资源,有能力的不想管,有能力又想管的缺乏参与机会”的困境。其原因未能把“党的领导贯穿民族工作全过程”,未能形成“新时代党的民族工作格局”。<sup>③</sup> 四是从粗放转向精细。如果民族事务治理的国家规划和政策要真正落地,就必须根据不同地区、不同领域、不同民族的服务需求,因地制宜地提供精细化的服务。

#### (二) 民族事务治理体系的现代化

1. 治理结构体系的现代化。公共事务治理除了依靠政府主导外,还需要吸纳更为多元的治理主体。一要治理主体从一元化转向“一体多元”。即在强化一元化治理的同时,还应该吸

① 王延中:《扎实推进中华民族共同体建设》,《民族研究》2022年第1期。

② 本书编写组:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,国家行政学院出版社2014年版,第1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。

纳更多的主体。“一体”是指党的领导和中国特色解决民族问题的制度体系；多元是指在党的领导下依法引入各类主体参与治理。二要治理方式从单一转向多样。民族事务治理涉及面广，其治理过程既需要更多治理主体的参与，也必须吸纳更多的治理资源。三要治理方法从传统转向技术化。传统民族事务治理主要依靠文件、传达、会议布置、事后检查等等，而现代电子信息和大数据技术的发展，也将助力和加速民族事务治理的信息化建设。

2. 治理制度体系的现代化。制度体系的现代化要求民族事务治理中必须做到三个方面。一是必须建立完备的政策法律体系。二是必须强调以制度思维来处理民族事务。如从治理结构体系看，需要考虑各民族主体的积极参与和响应；从治理功能体系看，需要考虑对各民族动员和参与；从治理制度体系看，需要不断完善民族政策法律制度；从治理运行体系看，需要增加互动模式。当然，民族事务治理决不能忽视各民族积极主动参与治理的主体性和主人翁精神。三是必须坚持将国家制度落实到每个环节和细节中。“铸牢中华民族共同体意识是一项系统工程，包括制度决策、组织动员、制度执行、制度监督、制度评估、制度反馈等系列活动，其中制度执行是关键一环。优化执行机制切实提升国家制度的执行能力，需要凝聚制度共识、维护制度权威、完善制度衔接”。<sup>①</sup>

3. 民族事务治理方法体系的现代化。除了要用好法律、行政、经济、道德、教育、协商等六大手段外，还应随着治理模式改变和科学技术创新，不断推进治理方法体系的现代化。当前，现代科技正在为“中国之治”引入新范式、创造新工具、构建新模式。大数据技术可以实现民族事务治理全流程数据化记录，为系统分析、过程回溯、事后监管、优化服务等提供精准依据；为快速落实责任，及时发现、处置问题提供便利。习近平总书记强调：“要运用大数据提升国家治理现代化水平”，实现“政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化”。<sup>②</sup> 因此，必须强化大数据思维，推动建设民族事务治理的国家大数据平台，着力构建数据整合共享机制，实现民族事务治理领域大数据资源的全面汇聚、共享和应用。要通过大数据分析提高科学决策能力水平，提供精准化和个性化服务，更好满足各族群众的需求，不断增强各族群众的获得感、幸福感、安全感。

### （三）民族事务治理能力的现代化

治理能力现代化是指以国家治理体系为依托，借助制度、机制、政策、技术等因素，促使国家多元治理能力保持协调进步、务实高效的一种趋向与动态过程。<sup>③</sup> 其中包括能力结构和能力状态两层含义。据此，笔者认为，民族事务治理应具备如下的能力和状态。

1. 决策能力的现代化。履职能力取决于科学的决策能力。能否对重大民族事务做出科学决策，考验着治理主体的能力。因此，要尽快建立民族事务治理决策体系，创新决策机制，努力建立现代决策机制，要掌握专家决策咨询、技术咨询、决策评估等方法手段，积极探索应用大数据手段在决策中的，全面提高决策的科学水平。

2. 执行能力的现代化。民族事务治理的决策一旦形成，就依赖于治理主体直接有效的落实、落细、落小。不论多么完美的决策，如果不能得到有效的执行，非但不能实现党和国家民族政策的初心使命，还可能因为懒政和弊政埋下祸根。因此，要全面提高政策执行力，减少对政

① 孔亨：《铸牢中华民族共同体意识的制度化分析》，《中南民族大学学报》2021年第4期。

② 《审时度势精心谋划超前布局力争主动 实施国家大数据战略加快建设数字中国》，《人民日报》2017年12月10日。

③ 陶希东：《治理能力现代化的衡量标准》，《学习时报》2014年12月8日。

策执行的干扰和“折扣”，确保涉及民族事务治理的政策和法律公开、公平、公正、严格实行。

3. 协同能力的现代化。新时代处于核心主导地位的党和政府是民族事务治理资源的拥有者、分配者以及公共服务的主要提供者。民族事务治理能力现代化要求各类参与治理的主体必须得具备社会协同的能力，全面激发各类治理主体——市场、社会、民众等多元力量参与民族事务治理的实践。同时，通过加强党的领导、政府职能的调整，真正构建出一个党领导下的政府与政府、政府与社会、政府与市场之间的民族事务治理体制和机制，实现政府治理与市场治理、社会治理的良性互动，才能保障民族事务治理的目标和效能真正服务于中华民族伟大复兴的目标。

## 四、结 语

综上所述，要推进新时代民族工作高质量发展，必须明确以铸牢中华民族共同体意识为主线，按照增进共同性的方向不断提升民族事务治理体系和治理能力现代化。而新时代民族事务治理体系和治理能力现代化过程实质上是国家治理体系要素结构再造过程。必须强调的是，在这一进程中，必须坚持党的领导，聚焦铸牢中华民族共同体意识，“只有顺应时代变化，按照增进共同性的方向改进民族工作，做到共同性和差异性的辩证统一、民族因素和区域因素的有机结合，才能把新时代党的民族工作做好做细做扎实”，<sup>①</sup>不断开创民族事务治理的新局面。因此，必须掌握民族事务治理的内在逻辑。必须从中华民族伟大复兴战略高度把握新时代民族事务治理的历史方位，以铸牢中华民族共同体意识为“纲”，“促进民族交往交流交融与互嵌式社会的发展，建立民族事务的社会治理共同体。历史上形成的各民族多元一体格局，在现代化和市场经济的背景下体现得更为充分和深入。”<sup>②</sup>在加强和改进民族工作中不断推进民族事务治理体系和治理能力的现代化，新时代民族工作高质量发展的标准乃是是否有效地将铸牢中华民族共同体意识的价值体系嵌入到治理主体思想、制度结构、治理技术创新和治理制度完善之中。习近平总书记指出：“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。中国共产党的领导是民族工作成功的根本保证，也是各民族大团结的根本保证。没有坚强有力的政治领导，一个多民族国家要实现团结统一是不可想象的。只要我们牢牢坚持中国共产党的领导，就没有任何人任何政治势力可以挑拨我们的民族关系，我们的民族团结统一在政治上就有充分保障。”<sup>③</sup>因此，要做好新时代党的民族工作，各级党委必须增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，牢记“国之大者”，认真履行主体责任，把党的领导贯穿民族工作全过程，加快构建新时代党的民族工作格局，切实提高把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，建立健全组织体系、制度体系和工作机制，不断推进民族事务治理体系和治理能力现代化。简言之，没有党的坚强领导，民族事务治理体系和治理能力现代化就失去了最根本的政治保证。

〔责任编辑 马俊毅〕

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 马俊毅：《中华民族共同体意识的现代性内涵》，《中南民族大学学报》2020年第5期。

③ 习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社2019年版，第69页。