

# 民族共治論對當代多民族國家族際政治事實的認識

作者：朱倫

<http://www.hubce.edu.cn/cbb/gwjs/lib/40124.html>

主題類號：D0/政治學

【文獻號】1-840

【原文出處】《中國社會科學》

【原刊地名】北京

【原刊期號】200104

【原刊頁號】95~105

【分類號】D0

【分類名】政治學

【複印期號】200106

【標題】民族共治論對當代多民族國家族際政治事實的認識

【作者】朱倫

【作者簡介】朱倫，1953年生，中國社會科學院民族研究所研究員。

【內容提要】本文通過對當代多民族國家族際政治生活的考察，揭示了民族共治是與民族自治同時存在的事實。民族共治有兩個層面：一是各民族對國家的共治；一是有關民族對民族雜居地區的共治。作者認為，所謂民族共治，就是在國家統一的前提下，由各民族共同造就的以共和為目標、以權益平衡發展為取向、以民族關係良性互動為核心的政治結構、運作機制和實現工具。作者指出，對民族共治現象進行理論闡釋，證明其必然性和合理性，正確認識自治和共治的辯證關係，是建立完整的民族政治理論、構建合理的民族政治機制的前提。

【摘要題】本文是筆者主持的中國社會科學院重點管理課題《族際政治論：外國民族政策與理論比較研究》的中期成果之一。在撰寫過程中，筆者與郝時遠研究員、王建娥博士進行過多次學術交流，得到他們許多啟發；初稿寫出後，郝時遠研究員還提出中肯的修改意見和思路，在此謹表謝意。

【關鍵詞】多民族國家/族際政治/自治/共治

【正文】

在當代多民族國家的族際政治生活中，民族共治(jointnomy)（注：筆者構造“jointnomy”（共治）一詞，旨在從構詞上與“autonomy”（自治）作為一對概念使用。）是與民族自治(autonomy)同時存在的事實，但是，這一點一直被學術界所忽略。我們不但缺乏對民族共治現象的深入研究，甚至沒有提出民族共治的概念。本文擬就此進行探討。

## 一、從自治到共治共和：階級政治實踐

從政治思想史上看，作為一種社會政治思想和實踐的“自治”起源於階級矛盾，它的社會組織基礎是城市與市民，是資產階級（注：“資產者”是漢語意譯，各種歐洲語言（均源於德語Bürger）中的本義是“市民”。）繼確立自己的經濟地位之後提出的社會政治追求；隨著現代國家政治生活的進程，自治思想最終又被“共和”思想所取代。

中世紀後期的西歐社會，以城市網路的形成為顯著特點。與中世紀早、中期封建貴族建立的僅做防禦用的孤立城堡不同，此時的城市是一種新的集生產和生活為一體的社會單位。作為一個社會單位，需要行政管理，掌握了生產資料的資產階級自然就成了城市的管理者，並通過與貴族和教會的鬥爭自主地建立了“市政府”。由此，“生產財富的公民、他們的領導人和知識階層，實現了自己完全自治的理想”（注：Santiago Gahona Fraga, Los 附圖{圖} oles en Europa hacia el Siglo XXI, Oikos-Tau, Barcelona, 1998, pág. 145.）。

資產階級的自治化城市，只是一個相對獨立的社會單位，它又是另一個更大的社會單位的組成部分，這就是西歐人所言的“國民一國家”（nation-state）（注：國內外許多論者認為，國民一國家是西歐資產階級的創造，是資本主義上升時期形成的，這個認識並不準確。國民一國家或其雛形“人民一王國”（people-kingdom）與資產階級一樣，都發端於中世紀後期。資產階級只是改造、鞏固和最後統治了國民一國家，或者說只是通過資本市場和公民權利把君主專制的“人民一王國”變成了資產階級領導的“國民一國家”，以自己所解釋的“人民主權”取代了王權以及貴族和教會權力。資產階級沒有改變國民一國家的外殼，只是改變了國民一國家的內部結構，在某些方面革新和充實了國民一國家的內容。無產階級對國民一國家的態度和行為也是如此。）。國民一國家的早期政治特徵不是人們後來所言的民主、自由、分權等等，而是專制、統一、集權。這對資產階級和資本主義的早期發展是極大的限制。因此，資產階級勢必要突破它，而突破的工具就是自治。從發生學的角度說，資產階級提出的“自治”要求是根源於對“他治”的不滿，而他治的實施者就是與資產階級同屬一個國民（大多數情況是如此，也有例外）和一個國家的王室、貴族和教士階層。可以說，西歐早期國民一國家的專制統治，是促使自治思想產生的催化劑。

但是，資產階級並未就城市市政自治權的獲得而止步。隨著資產階級力量的發展壯大，出於自身利益的要求，資產階級以自治化城市為基礎進行自由聯盟（如“漢薩同盟”），開始與貴族和教會進行新一輪鬥爭。鬥爭以角逐國家權力為目標，以“共和”（republic）思想為旗幟。

“republic”一詞，在西歐諸語中是複合詞，它由“public”（公、公有、公眾、公共之意）加首碼“re”（再、重新、又、回復之意）而成，意為“回復公共”，漢譯“共和”。所謂共和，就是以民主為原則的國家管理制度，它是浪漫主義時代西歐人依據古希臘思想家對古希臘城邦（如雅典）社會政治生活的描述而得出的理想化概念。當時的資產階級及其知識份子認為，古希臘城邦的社會政治生活以公正、自由、民主、法制、市民權利（實際上是奴隸主的權利和奴隸主之間的公正、自由、民主和法制）等等為基礎（注：George H. Sabine, Historia de la Teoría, Fondo de Cultura Económica de 附圖{圖} a, Madrid, 1996, pág. 31.），而西歐中世紀社會形成的君主制則以王室、貴族和教會的專制統治為基礎，資產階級沒有發言權，這是不合理的，因此應當再造共和，以古希臘城邦為理想重建國家的管理制度。

一部西歐現代時代的政治歷史，就是資產階級從要求自治到要求共和的鬥爭歷史，它以資產階級完全掌握國家的政治、財政和司法領導權力而宣告結束。由自治城市到共和國家，是資產階級國內政治思想和實踐的兩部曲。國民一國家通常又被稱為現代民主國家，就在於資產階級對國民一國家所進行的共和改造。在共和制度下，資產階級、王室、貴族和教會各得其所。

由此我們不難看出，在西歐，作為階級政治的實踐，自治是以各階級走向共和為結局的。這種結局也是世界其他地區的事實。而共和的要義，就是各階級在法律上都有為了自身利益而參與管理公共權力的權利，即各階級對社會和國家實行共治。共和共治，現已成為當代國家各階級的共識，不管這種共識是被迫的還是自覺的。

人類社會的階級政治，自近代以來經歷了由專制、自治到共和共治的發展歷程，那麼，民族

政治的發展歷程如何呢？

## 二、民族自治：殖民帝國時代後期的產物

資本主義時代的國家，不僅階級矛盾表現為對抗的性質，民族矛盾也發展到了勢不兩立的地步。資產階級對待民族矛盾一貫奉行同化和分離的政治哲學，並由此形成了“一個人民，一個國民，一個國家”（one people, one nation, one state）的民族主義古典理論，而當這種理論在實踐中遇到障礙的時候，自治又成了可供選擇的方案。這是發生在殖民帝國時代後期的事情。當時，國民一國家理念由西歐傳遍世界，西歐列強構築的世界殖民帝國體系面臨著殖民地人民“以彼之矛攻彼之盾”的獨立運動的挑戰。獨立是殖民地人民和被統治民族的要求，但這又是宗主國和統治民族特別是其中的資產階級所不情願的。也許是受“城市自治”經驗的啓發，在雙方鬥爭都無取勝把握的情況下，資產階級想到了自治方案。例如，澳大利亞各殖民地在 1859 年幾乎全部實行自治，加拿大在 1867 年成爲自治領。再例如，奧匈帝國建立後，帝國統治者與各民族資產階級也于 1867 年達成了自治協議。

因此，民族自治是根源於對“他治”的不滿和“他治”的難以為繼。它是殖民主義帝國主義時代統治民族面對被統治民族的獨立要求所採取的妥協政策和被動改革。從 19 世紀中葉到 20 世紀第二次世界大戰後的 100 多年間，自治普遍成爲一些暫時難以獨立的殖民地人民與宗主國之間的政治關係形式，在此期間相繼獨立的殖民地人民，幾乎無例外地都經過了或長或短的自治階段。

殖民帝國框架下的民族自治，從統治者一方來說，乃是出自維護帝國存續的現實政治需要；但從被統治者方面來看，自治畢竟是一種權利獲得，它使被統治者有了維護自身利益的一道屏障。但是，隨著統治民族和被統治民族勢力的彼此消長，被統治民族由自治到分離獨立也就在所難免了。奧匈帝國民族自治的情況可以說明這一點。

在經過 1848、1859 年和 1866 年 3 次民族主義戰爭失敗後，匈牙利王國被迫與哈布斯堡王朝簽訂了 1867 年的《和約》（Ausgleich），在原来的奧地利帝國的基礎上建立了奧匈二元帝國。按照這個和約，奧地利皇帝同時爲匈牙利國王；帝國中央政府保留對軍隊、對外政策、貨幣、海關和鐵路的領導權；帝國各“民族”（nationalities）實行自治（注：爲了取代 1789 年 1 月法國人西哀士在《什麼是第三等級》一文中首先創造、並在歐洲廣泛流行的“國民”（nation）概念，哈布斯堡王朝創造了“民族”（Nacionalitn）一詞，用以指稱帝國境內的各個族體。當時，奧匈帝國存在 11 種語言和 6 種宗教，包括 11 個或 12 個民族（這取決於怎樣看奧地利人與德意志人），其中，德意志人占 24%，匈牙利人占 20%，捷克人占 13%，波蘭人占 10%（1910 年）；其他居民包括斯洛伐克人、小俄羅斯人、羅馬尼亞人、塞爾維亞人、克羅地亞人、斯洛文尼亞人，還有猶太人，共占 33%。參見 Andrés de Blas Guerrero: Enciclopedia del Nacionalismo, Tecnos, Madrid 1997, págs. 231-232。）。奧匈帝國的民族自治，首先是奧地利（德意志人）和匈牙利（馬紮爾人）分別實行一級自治；與此同時，其他民族實行二級自治。當時，奧匈帝國被一分爲二成 Cisleitania 和 Transleitania，前者包括奧地利、波西米亞、摩拉維亞、加利曾和達爾馬提亞，由維也納統治；後者包括匈牙利、羅馬尼亞、克羅地亞、斯洛文尼亞和塞爾維亞，由布達佩斯統治。在前者，德意志人爲統治民族，但其人口只占 Cisleitania 總人口的 36%，這迫使德意志人繼續與其他民族集團進行協議和採取讓權政策；在後者，馬紮爾人爲統治民族，但其人口也只占 Transleitania 總人口的 48%，這迫使布達佩斯當局於 1868 年通過了《民族法》（Ley de las Nacionalidades），規定其他少數民族可以享有的政治和文化權利（注：Ibíd. dem., pág. 233. 由於匈牙利人對非匈牙利人懷有根深蒂固的馬紮爾化思想，由匈牙利議會通過的這部《民族法》沒有

得到認真執行。但這部《民族法》的民族政治學意義是毋庸置疑的，因為它第一次規定了保障多民族國家中少數民族政治和文化權利的必要性，對後來奧地利社會民主黨和奧地利馬克思主義學派提出民族自治或文化自治理論具有重要影響。）。。

1914年6月28日，奧匈帝國王子弗蘭西斯科·費爾南德在薩拉熱窩被一名塞爾維亞民族主義者刺殺，由此引起第一次世界大戰，奧匈帝國隨之不復存在。奧匈帝國崩潰的外部原因，人們的探討很多，但對內部原因的探討則顯不足。當時，經過法國大革命後，以民族主義思想為指導的“國民一國家”運動開始從西歐蔓延到歐洲其他地區，盧梭、赫爾德和西哀士等人的“人民主權”學說、“國民一國家”思想、“國民主權”理論（注：Ibidem., pág. 139; Santiago Gahona Fraga, op. cit., pág. 145. ），為各民族資產階級及其知識份子所廣泛接受。而在此時，哈布斯堡王朝卻憑藉原奧地利帝國的實力，打敗匈牙利人，並把剛從奧斯曼帝國下掙脫出來的一些巴爾幹民族重新置於自己的統治之下，建立起奧匈二元帝國。這顯然不合當時的潮流。儘管哈布斯堡王朝對帝國政治結構進行改革，放棄傳統帝國對被征服民族進行直接統治的做法而改為間接統治，實行承認帝國權力前提下的民族自治，但有關民族並不以此為滿足。

如同階級關係的實質一樣，民族關係的實質也是利益矛盾，不過，兩者的依存關係和利益實現途徑不同。階級不能獨立存在，統治階級和被統治階級必須在同一政治單位內，統治階級才能實現自己的利益。但民族關係不是這樣的，民族是可以相對獨立存在的，當一個民族感到在一個不平等的多民族政治單位中不能保證和實現自己的利益而又沒有可能通過獲得領導權改變這種狀況時，它就會要求獨立。帝國，正是這樣的政治單位。所以，帝國政治框架下的民族自治是不可能長久的，只是統治民族和被統治民族之間的暫時政治協議，自治民族(nationality)或人民(people)走向獨立是必然。

世界殖民帝國體系的解體，使民族自治失去了它固有的意義；但是，隨著20世紀初期世界民族和國家格局開始逐步形成，新的主權國家需要尋找解決內部民族問題的辦法，於是，民族自治被注入了新的內容。關於這個問題，我們不能不從奧匈帝國後期談起，因為正是在此時產生了把民族自治用於上述新的政治目的的嘗試。

### 三、民族自治的新工具價值及理論闡釋：奧地利政治家和學者的貢獻

19世紀和20世紀之交，帝國統治形式已走到了歷史的盡頭，被統治民族紛紛要求獨立。在此情況下，歷史形成的一些傳統帝國或大陸帝國，面臨著何去何從的問題。把帝國改造成現代多民族主權國家，是當時一些政治家和知識份子努力追求的目標。這種改造遇到的最大難題，是如何面對自由主義政治學說在民族關係上的理念，這就是前文提到的以“國民一國家”為核心思想的民族主義古典理論所追求的“一個人民，一個國民，一個國家”的理想。民族主義古典理論對帝國的民族壓迫實質具有清楚正確的認識，主張根除帝國統治也是合乎歷史潮流的，但是，它所提出的“國民一國家”這一替代方案，在實踐中則存在著嚴重的難以解決的問題，即民族邊界和國家邊界很難相互重合（注：參見《世界民族》2000年第2期筆者的《走出西方民族主義古典理論的誤區》一文。）。。

民族主義古典理論認為，國民一國家是現代國家主權的合法性來源，只有國民一國家才是保護民族利益的可靠外殼，各民族只有建立自己的國家才能實現自由、解放和平等。但這種理念帶來的直接後果是民族領土戰爭和邊界衝突的連綿不絕。人們不禁要問，國民一國家方式是實現自由主義價值觀的惟一選擇嗎？它適用於一切地方和一切民族嗎？能否通過某種不同于國民一國家的方式把帝國改造成為民族平等的現代民主國家？奧匈帝國最早面臨這些問題，奧地利社會民主黨人和奧地利馬克思主義學派的理論家對此做出了回應。1899年，奧地利社會民主黨代表大

會在布爾諾召開，大會通過的布爾諾決議以民族自治作為改造奧地利的的基本原則，從而賦予了民族自治以新的內涵和功能。這些原則是：(1)把奧地利改造成多民族的和民主的聯邦國家；(2)以擁有立法和行政權能的民族自治組織取代王朝的歷史領土；(3)成立包括同一民族的各自治區的民族聯盟，該聯盟將自主地處理本民族內部事務；(4)由帝國議會通過一項法律來保障少數民族的權利；(5)廢除一切民族特權，由此，廢除一種官方語言，但這不妨礙帝國議會有必要建立一種交際語言（注：Andrés de Blas Guerrero, op. cit., pág. 43.）。

上述原則的核心思想是主張撇開民族領土原則，以個人聯合組織為基礎實行“文化自治”（cultural autonomy）或“民族自治”（national autonomy）。而對這種自治的進一步理論闡釋，則是由奧地利馬克思主義學派的兩位民族問題理論家卡爾·倫納（Karl Renner, 1870-1950）和鄂圖·鮑威爾（Otto Bauer, 1881-1938）後來完成的。

卡爾·倫納主要從法學角度研究民族問題。他認為，“民族是思維方式相同、語言相同的人們的個人聯合會”，特別是一種文化共同體。他從教會與國家的分離引出了民族與國家分離的思想，認為民族和國家可以不一致、可以分開，國家是領土主權組織，民族主要是人的單位、一種不一定與具體領土聯繫的文化共同體。如同一個人信一種宗教一樣，一個人屬於哪個民族，要由他個人自由宣佈來決定。而民族自治權就來源於這種個人自治權。他也承認國民一國家是解決民族問題的方案之一，但認為這種方案在民族雜居的國家行不通。由於各民族分散雜居，奧匈帝國的民族問題很難通過領土原則來解決，而應以“個人原則”為原則。根據這個原則，一個民族的成員可以組成不與所在領土聯繫起來的個人協會、法人團體，它們可先以市為單位建立，然後以區為單位聯合起來，最後再聯合成包括同一民族全部成員的民族；民族學院和民族理事會是具有教育和文化立法權能的最高機關；各民族團體按比例推舉各自在上議院和其他國家機關中的代表（注：Ibíd. , págs. 43-44. 卡爾·倫納發表了許多有關民族主義問題的論文，其中比較重要的有：《國家與國民》；《奧地利各民族圍繞國家的爭論》；《圍繞行政職位發生的民族爭執與社會民主》；《德意志工人與民族主義》；《什麼是民族自治》；《國民：神話與事實》。）。

鄂圖·鮑威爾的觀點與卡爾·倫納的觀點基本上是一致的。值得強調的是，他還對為什麼要實行民族社會組織自治而不是民族領土自治做了進一步的解釋。他認為，資本主義的發展引起的移民必然會在另一個民族領土上形成新的少數民族群體，因此，確定和固定民族領土界線是不可能的（注：Ibíd. , págs. 44-45. 鄂圖·鮑威爾的這些觀點，反映在他的《民族問題與社會民主》一書中。）。

上述民族自治方案及其理論闡釋的思想價值應當予以部分肯定。第一，它指出國民一國家方式並不是普遍適用的，現代國家不等於國民一國家，這就為把帝國改造成現代多民族統一國家提供了理論支持；第二，它賦予民族自治以新的功能，即將其作為調節現代多民族民主國家內部民族關係的工具，使其服務於把帝國改造成現代民主國家的目的；第三，它賦予民族自治以新的內容，認為各民族的政治權利不僅是自治，還包括對國家權力的共用；第四，它以現實和發展的眼光，對奧匈帝國的民族領土自治模式提出質疑，主張採取民族社會組織自治模式，為後來自治模式在世界各地的多樣性發展打開了思路。總之，這種為了建立多民族民主國家的民族自治構想，由於賦予了民族自治以新的意義而有別於維護帝國存續的民族自治。

但是，上述民族自治構想的局限性也很明顯。不與國家統一行政結構和領土組織聯繫起來的民族自治，只能導致國家缺乏對民族分離主義的中間控制、調節和緩衝機制，使國家直接面對民族分離主義的威脅；它以否定民族的領土行政組織來防止民族分離的辦法，又必然引起各民族的不滿，加劇民族主義對抗；它的民族社會組織自治方案近似於畫餅充饑，既不可能使有關民族自

主地管理本民族內部事務，又不可能保證各民族對國家管理的有效參與。

奧地利社會民主黨和奧地利馬克思主義學派的把民族自治作為建立現代多民族民主國家的工具的政治思想極富啓示性。後人受其啓發，靈活運用自治這個工具，成功地把一些傳統帝國改造成了現代多民族統一國家或聯邦國家。

#### 四、民族自治模式的多樣性發展：俄羅斯和中國的經驗

革命後的俄國繼承了沙皇帝國的民族關係遺產。俄國革命者在否定民族壓迫、主張民族平等的過程中，由批判民族自治、主張集中制轉為對民族自治加以改造利用、實行民族聯邦制，建立了“蘇維埃社會主義共和國聯盟”（注：參見華辛芝著《列寧民族問題理論研究》，內蒙古人民出版社 1987 年版。）。

蘇聯的建立，是一次把傳統帝國改造成現代多民族主權國家的成功實驗，但這種成功終因理論和制度上的問題又遭到部分失敗。說它成功，是因為它把一個民族關係比奧匈帝國更加複雜的傳統帝國改造成了現代多民族聯邦國家，並延續了 70 年；說它遭到部分失敗，是因為它在民族政治理論和國家組織結構上沒有堅決地把蘇聯作為統一國家來建設，而是從憲法上規定各民族加盟共和國有分離的自由，從而為後來的民族分離留下了方便之門。但是，這種部分失敗不能否定前蘇聯成功的一面，因為前蘇聯的核心、目前的俄羅斯聯邦保持了統一，它的各個自治單位繼續表現出整合的趨勢。

到 20 世紀末葉，前蘇聯走向部分解體，而中國則繼續沿著多民族統一國家的道路前進，這其中的奧秘是什麼？

歷史文化分析的方法是人們容易想到的：中國統一的歷史久遠，統一國家的理念根深蒂固，中原文化具有強大的凝聚力，如此等等。但另一個更加重要的因素人們往往不太注意，這就是中國的族際政治原則和機制符合現代多民族主權國家建設的要求。

中國與前蘇聯雖然都以“自治”來表達和體現對少數民族政治權利的承認，但中國的民族區域自治制度是以統一國家和各民族的共和共治為前提的，而前蘇聯則以民族聯邦和自由退出聯邦為前提，故二者的族際政治模式並不相同。具體來說，前蘇聯在批判奧地利社會民主黨的民族社會組織自治方案後，採取了民族領土單位的自治方案；而我國的少數民族區域自治制度，既不是民族社會組織的自治，也不是民族領土單位的自治，而是把少數民族的自治權體現在國家統一領導下的地方管理之中，自治地方的管理又以有關民族的共同參與和民主協商為原則，即實行少數民族地方自治與民族共治相結合的民族政治制度。這種制度既可有效地保證國家統一，又可充分保障少數民族自治和參與國家管理的雙重政治權利。中國和前蘇聯兩種族際政治模式的區別，不只是源於雙方的國情不同，更深刻的原因是雙方對現代“國民—國家”現象及其理論的解讀不同（注：這可能與雙方的革命家和知識精英受西方文化影響的源泉不同有關：前蘇聯革命家和知識精英受德意志—奧地利文化影響較大，其中包括對其“文化民族”觀的接受，史達林就是在奧地利寫出他的那篇帶有“民族”定義的著名論文的；中國革命家和知識精英多受法國—美國影響，其中包括對其“政治民族”觀的接受，以致於對史達林的民族定義多有疑問，對蘇聯的民族政策也持保留態度。列寧在民族聯邦制問題上前後不一的態度，我國學者多從適應俄國革命形勢變化的角度加以探討（參見華辛芝前揭書），但列寧是否對“政治民族”和“文化民族”的認識也有思想變化，從而影響到他在民族政治理論上的觀點變化呢？這個問題值得探討，這也許是解釋列寧為什麼在民族聯邦制問題上發生態度變化的另一條可能的路徑，並有可能進一步回答人們對列寧的實用主義批評能否成立的問題。）。

前蘇聯對西歐的國民(nation)和國民—國家現象的理解，從列寧的“殖民地人民也是民族”(nation)到史達林的“民族”定義，都是德意志—奧地利學派的“文化民族”(cultural nation)概念而不是法蘭西學派的“政治民族”(political nation)概念。所謂政治民族，指的是以現代主權國家為單位的人們共同體，習慣直接稱 nation；而文化民族，則指的是不與國家相聯的人們共同體，一般稱 nationality 或 people（注：兩者含義有相同有不同，不同的地方在於前者一般適用於獨立國家內部的世居人們共同體，後者除可做前者的同義詞外，特別用於指稱非政治的歷史文化共同體。）。當代西方民族主義理論研究者一般認為，“政治民族”的概念可以包含不同的“文化民族”，因為並不是任何文化民族都可能實現獨立。但是，前蘇聯在理論上沒有將這兩種人們共同體的關係界定清楚，在實踐中也就沒有將蘇聯作為一個統一的“政治民族”的國家來建設，而是實行“文化民族”的聯盟，並承認加盟者的分離自由（注：前蘇聯提出過“蘇聯人民”的概念，並視其為“新的歷史性人們共同體”。有的學者可能會據此反駁我的看法。但我們應當明確，“人民”(people)是與政治民族或曰“國民”(nation)不同的概念：阿拉伯人可以通稱為“阿拉伯人民”，但阿拉伯人民包括不同的國民；西班牙是一個國民，但西班牙國民又包括不同的人民。所以，我國民族理論界有的學者在前蘇聯解體後對“蘇聯人民”的提法大加批判，並無理論意義。有的學者還把前蘇聯民族政策的某些不當之處歸咎於這個提法，也無充分的理由。）。

與蘇聯不同，中國對“政治民族”和“文化民族”兩種概念、兩種實體有非常明確的認識。孫中山先生的民族主義，我們說中國也是一個偉大的“民族—國家”，採用的都是法蘭西學派的政治民族概念；而“五族共和”中的“族”，“56 個民族”的“族”，則是德意志—奧地利學派的文化民族概念。由此，我國將 56 個“文化民族”的差別及其相互關係置於同一個中華“政治民族”認同之下來認識、來解決，走的是各民族共和建國之路，採取的是各民族共治國家之策。

總之，前蘇聯的民族政治理論和實踐強調聯邦制度下的自治乃至自決，共治共和是下一步的事情；而中國則強調在共和制度下自治與共治同步進行。由此，在發揮國家對國民的塑造作用方面，雙方得到了不同的收穫。前蘇聯的聯邦思想和實踐加速了各個加盟共和國的“國民”塑造過程，並促使它們最終走向獨立；中國的民族區域自治制度則增強了各民族之間的接近和團結，促進了“中華國民”的進一步凝聚。

中國的經驗不是孤證。如果義大利不是自 19 世紀 70 年代起就按照“我們已經有了義大利，現在應該創造義大利人”（注：Massimo D' Azelio 在 1870 年說出的名言。Véase: Andrés de Blas Guerrero, op. cit., pág. 140.）的思想行事，可能就不會有今日的義大利國民。而在 20 世紀裏，多民族國家通過民族共治以促進國民凝聚過程，更是一種由本能到自覺的意識。

##### 五、民族共治：當代多民族國家族際政治生活中的普遍現象

由於國情不同，當今有關國家處理族際政治關係的方式也有所不同。概括地說，主要有聯邦、保留地、民族區域自治、地方自治、國民一體化、文化多元主義、民族黨、社團化、企業化等等（注：參見《世界民族》2000 年第 2 期筆者的文章。）。所有這些方式，都有一個共同的前提和一種似乎是公認的價值觀，這就是國家的統一和對少數民族集體政治權利的認可。不同的是，前四種方式有自治權力機關，並以地域作為自治單位建立的基礎；而後五種方式則沒有自治權力機關，它們以個人聯合為原則，體現的只是國家對民族的社會組織的承認，以及對各民族參與管理國家的方式和權利的承認。這五種方式不涉及民族內部的權力問題，因而沒有管理本民族內部事務的行政權能，也不存在民族地方權力與國家權力的分配問題。在這幾種方式下，有關民族的內部事務幾乎僅是如何組織起來的問題，而外部事務則是如何維護自身利益和適應現代國家的民

主政治生活的問題。因此，這些方式與其說是自治，不如說是共治。

至於前四種族際政治方式，雖然少數民族享有法律明確規定的自治權，但其自治的出發點和歸宿也都是爲了共治，與共治相輔相成。在當代多民族國家的族際政治生活中，從國家方面說，實際上給自治做了許多注釋和限定，也就是給自治注入了共治的重要內涵。而從自治民族方面看，也不是僅限於“管理本民族內部事務”的自治，並且也不可能完全做到這一點。下面，我們不妨以自稱是“自治制國家”的西班牙爲例來說明這個問題（注：根據 1978 年憲法，西班牙國家的領土組織分爲 17 個“自治共同體”（Comunidades Autónomas），其中有 3 個自治共同體明顯是少數民族（巴斯克人、加泰羅尼亞人和加利西亞人）聚居地區，其他 14 個自治共同體主要是歷史王國領土，其次是兩片群島。但除了上述 3 個少數民族外，還有幾個共同體在各自的自治條例中也自稱是民族（nacionalidades）。西班牙憲法說，西班牙這個“nación”是由“不同的民族和地區（nacionalidades y regiones）組成的”，但誰是民族誰是地區，沒有法律認定，也只好任由各自說去。）。

第一，自治共同體必須遵守憲法，以維護西班牙國民（nation）牢不可破的團結和全體西班牙人共有的祖國不可分割。

第二，西班牙的各個“自治共同體”的組成就是多民族的，它以地區而非民族爲自治單位。在這種情況下，如果說各個自治共同體相對於國家中央政權有某些自治權的話，各個自治共同體內部的各民族卻是對該自治共同體進行共治的。

第三，所謂自治，只不過是國家通過嚴格的法律規定把部分國家職權授予地方政權機關代爲行使，而地方政權機關又是國家一級政權機關。

第四，國家不直接組織地方政府，但選舉產生的地方長官必須經過國家任命。

第五，中央在自治地方派駐代表，監督其遵守憲法；國家有權採取一切措施糾正和制止自治共同體破壞國家統一的行爲。

第六，國家整體利益在自治地方必須首先得到保證。這包括國家對國防、外交、貨幣、海關、稅收、通信、交通、社會保障的全部或部分控制。

第七，國家的法律、法規，各自治共同體都必須執行；自治共同體的法律，必須經國會通過；自治共同體的立法權是國會授予的，國會對自治共同體的法規實行控制措施。

第八，國家建立補償基金，對各自治共同體的財政實行平衡政策。

第九，自治共同體的政府組成實行政黨政治的民主選舉原則，任何政黨都有競選自治共同體主席及勝選後組建政府的權利。

第十，自治共同體在國會的參議院（領土代表院）擁有議員席位。

第十一，自治共同體不得限制公民的自由移入和移出。

第十二，國家對自治共同體實行垂直領導，各自治共同體之間不得進行聯盟（注：參見《1978 年西班牙憲法》第 2 條、第 69 條、第 137 條、第 144 條、第 145 條、第 146 條、第 148 條、第 149 條、第 153 條、第 154 條、第 155 條、第 158 條。）。

上述內容無論如何不能視爲自治，而是對自治的限定和制約。筆者認爲，這些內容可以用“共



治”這個概念加以概括。由此我們不難得出這樣的結論：自治不是當代多民族國家民族政治關係的全部，共治也是它的重要內容。現在的問題已不是承認不承認共治的問題，而是如何認識共治的問題，以及如何正確對待自治與共治辯證關係的問題。

當代國家對民主和共和價值的追求趨向，決定了當代國家的民族關係不同於帝國框架下的民族關係。當代國家制度下的民族自治，是少數民族參與國家管理和地方政治生活的組織保證，是以民族之間的共和為目標。民族共治有兩個層面：一是各民族對國家的共治；二是有關民族對民族雜居地區的共治。它與自治一道構成了族際政治關係的兩點論。自治與共治相結合，以自治促進共治，以共治帶動自治，應當成為當代多民族國家族際政治關係的理想狀態。換句話說，自治與共治是構建多民族國家民族政治權力結構的兩塊基石。費孝通先生以“多元一體”的概念概括多民族國家的民族結構和民族關係，這個概念在民族政治方面的體現不能不是自治與共治的結合。事實也是如此。如同本節開頭所言，許多國家的民族政治生活，不管採取什麼方式，都包含著共治的內容。強調自治而忽視共治，勢必嘗到民族界限不斷加深甚至分裂的苦果；而在自治與共治之間保持平衡，則可獲得民族團結的局面。

總之，不同時代民族關係性質的不同不僅決定著自治的內容，也決定著自治的方向：殖民帝國時代後期殖民地人民普遍由自治走向了獨立，而當代多民族主權國家條件下的民族地方自治則以走向共治為主流。

#### 六、民族共治：“後自治”民族政治的必然和合理發展

民族共治是 20 世紀多民族國家民族政治生活中的普遍現象，是“後自治”民族政治的必然和合理發展。所謂“後自治”的民族政治，它包含兩方面的含義或問題：一是自治者本身除自治權以外還有什麼政治追求；二是國家如何使自治朝著有利於國家統一和民族團結的方向發展。這是當代多民族國家不可回避的大問題，它事關 21 世紀多民族國家民族政治建設的大方向。但是，人們對這個問題的認識稍嫌不足。雖然人們都感到自治制度需要發展與完善，但又往往難以擺脫自治話語的束縛，一直把自治作為他治的對話者，沒有注意共治這個新的對話者已悄然登場（注：例如，作為奧匈帝國民族自治核心思想的“自主地管理本民族內部事務”的話語，現仍不時見於一些國家的族際政治關係法規中。再例如，有些多民族國家在政治生活中承認民族代表在國會或地方議會中的席位，但在族際政治關係法規中卻不提或忽略這一點。）。這就是說，人們尚未對“後自治”民族政治的發展——民族共治現象做出理論提升。這裏，筆者試就民族共治的必然性與合理性，以及它的意義和基本概念略陳管見。

民族共治的必然性，首先根源於多民族國家存在的必然性。多民族國家是不同民族在長期的政治、經濟、文化和社會互動過程中形成的，是不以任何民族主觀意志為轉移的歷史結果。但對這個結果，人們有不同的認識。西方民族主義古典理論將其界定為“國民一國家”

(nationstate)，認為它是一種將民族自然地理界線和國家政治領土界線統一起來的政治實體。然而，這種統一只是一種理想。國民一國家，實際上是由一些強勢民族裹帶弱勢民族形成的多民族國家。但是，國民一國家由於主要是強勢民族間互動和相互承認的結果，其中的弱勢民族幾乎沒有分離獨立的可能，弱勢民族由自治到分離的歷史現象已基本終結。分離獨立，已不是小民族發展的可能之途。由此可以說，既然是多民族共同組成一個國家並且難以分離，那就要各民族共治這個國家。民族共治的必然性即根植於此。

其次，民族共治的必然性還根源於當代國家在現代化和一體化建設進程中使各民族之間形成的密不可分的利益關係。當代社會的公民流動自由，使各民族在政治、經濟、文化、社會各方面相互制約、相互滲透，形成了一種結構性存在，使得任何以民族為界的純粹自治都無可能。既然

如此，國家管理和地方管理就不能不實行共管共治。我國各民族在國家權力機關中都有自己的代表，民族自治地方的自治機關由不同民族出身的公民組成，這都是民族共治的體現。

民族共治的合理性是我們必須思考的另一個重要問題。當代國家中民族差別意識、民族利益矛盾及由此產生的民族政治訴求是客觀存在，因此必須承認和保障少數民族的權利。而少數民族的權利，應包括自治權和共治權兩個方面。應當認識到，自治是保障少數民族權利的要求，共治也是如此，而且是對少數民族權利的進一步擴展和提升。

民族共治的合理性還來源於少數民族自身發展的要求。民族自治地方通常是一個國家的邊遠地區一隅，居住在這裏的少數民族要想擴展自己的生存和發展空間，實現他們的利益，就需要由封閉走向開放，從地方走向全國；要想滿足對於資金、技術、人才和現代化管理的需求，也需要國家和整個社會的幫助和扶持。為此，少數民族不可能、也不會僅僅滿足于自治。參與對國家的共治和在本地區實行共治，是少數民族發展的內在要求。

民族共治不只是出於物質上的功利目的，也是爲了精神上的自由。民族共治以真誠合作和團結爲基礎，實現了這一點，各民族也就獲得了精神上的自由和解放。民族共治對當代多民族國家民族關係的意義，就在於可以使有關民族獲得真正的自由和徹底的解放。

提出共治，不是對自治的否定，而是基於對自治的局限性以及對共治事實的認識。因爲，自治是對民族壓迫和他治的過正矯枉，並不是民族政治關係的理想狀態，在經過自治這個過正矯枉階段後，民族政治關係應當回到共治這一“中正”狀態上來。

在當代多民族國家中，自治的基本價值和積極意義，是保障少數民族當家做主的集體權利，它是對資產階級自由主義政治哲學在“國民—國家”理念下只承認公民個體權利、不承認民族集體權利的政治傳統的否定或糾正（注：參見筆者《淺議當代資本主義多民族國家的民族政治建設》一文，載《世界民族》1996年第2期。）。但是傳統的自治理論至多只回答了少數民族在多民族國家中自身的集體政治權利的問題，而沒有回答民族團結和國家統一的問題。筆者認爲，由自治到分離獨立訴求的發展，根源于自治的如下局限性：一方面否定了自治民族對國家管理的參與，使他們在政治上邊緣化；另一方面，自治又在國家與自治民族之間豎起了一道無形的籬笆，使國家失去了對自治方向的控制。因此，如何保證民族團結和國家統一，便成了當代多民族國家在實行民族自治時不得不考慮的問題。我國的民族區域自治制度實際上是一種“後自治”民族政治制度，它的基本特徵是以民族雜居地區的自治爲基礎，通過各民族對國家和地方的共治，追求各民族的共和。我國“民族區域自治”中的“民族”是複數，而傳統自治理論所言的“民族自治”中的“民族”則是單數；“民族區域”的含義，是民族雜居地區和少數民族聚居地區，而不是某一個民族的獨佔地區。因此，我國的民族區域自治制度，從民族政治關係的角度看，是民族共治形式之一。

共治與自治具有不同的政治文化價值。眾所周知，自治的核心思想是“自我管理與自我統治”，因而具有固化民族界限、強化民族意識的作用，而共治則可以使不同民族加強團結，不斷增強共同的國民意識。這是民族共治生命力之所在。國民意識的培育，是當代國家的經常性建設；而共治則是培育各民族國民意識的有效工具。共治要求各民族加強理解和溝通，建立廣泛的政治、社會、經濟和文化聯繫。在這種共治過程和共治氛圍中，“誰也離不開誰”的關係就會不斷得到物化，各民族的國民認同就會不斷增強，從而爲實現“平等—團結—互助”、“合而不同”、“合和而一”的民族關係理想奠定牢固的心理意識基礎。

行文至此，筆者不妨對民族共治的概念進行如下概括：

民族共治屬於民族關係中的上層建築範疇，以民族共和為前提並服務於民族共和的目的，它的成因是民族自覺和各民族團結二者的統一。民族共治的關鍵問題是保證國家和地方有關政治權力的合理分配和健康運作，以此促進民族權益的均衡發展和民族關係的和諧。如果要給民族共治下定義的話，這個定義便是：民族共治，就是在國家統一的前提下，由各民族共同造就的以共和為目標、以權益平衡發展為取向、以民族關係良性互動為核心的政治結構、運作機制和實現工具。

以上筆者主要論述了民族共治的理論問題，至於它的法律法規和實際操作問題，則取決於各國的政治制度。但必須明確指出的是，共治是對自治客觀造成的民族界限的一種彌合，它指向民族團結和國家統一，它的作用是促使各民族向心力的增強；因此，民族共治的立法要求是保證國家統一和民族團結，而它的實際操作則要求實現民主和集中的統一。民族共治的物化形式和運作機制，應當以有利於國家和地方行政權力的有效行使為原則：民族共治必須置於國家和地方政府的領導之下，任何脫離這種領導的形式和機制，都不利於共治的健康發展，也達不到共和的目的。

餘論：提出和研究民族共治的意義

民族問題，是困擾人類社會數千年的問題，不同時代有不同的內容和解決辦法。最近 200 多年，隨著現代主權國家格局的逐步形成，多民族國家內部的民族問題逐漸被人們提上了議事日程。20 世紀以前的國家，普遍是以民族同化乃至民族滅絕的非人道方式來解決民族問題的。20 世紀以來，許多國家為解決民族問題進行了多種新的嘗試，有的國家取得了初步成功，但有的國家則不太成功，以致於民族衝突不斷。21 世紀的許多國家，都面臨著如何解決國內民族問題的考驗。

民族衝突，是民族利益矛盾激化的結果。導致民族矛盾發生激化的根本原因，主要在於國家的民族政策使一些民族利益受到損害或失去保證。因此，建立能夠有效調節民族矛盾、保證各民族利益實現的政治機制，就成了避免民族矛盾激化、防止民族衝突發生的關鍵。民族共治，或許就是這樣的政治機制。當代多民族國家，不僅存在民族衝突現象，還存在民族分離主義現象。對待分離主義需要標本兼治，治本為上。民族分離主義之“本”，也在於民族利益。如果能夠找到一種比分離獨立更加有效的、能夠最大限度實現民族利益的政治方式，民族分離主義的市場就會大大萎縮。民族共治，也許就是這樣的政治方式。

如果上述分析有道理，那麼，我們就不能不重視對民族共治的研究。民族共治研究需要從現有的民族政治實踐中擷取材料，從成功的民族政策中提取思想精華。在對這些材料和思想進行提煉的基礎上，建立一種完整的以對自治與共治的辯證認識為基礎的民族政治理論，從而為構建適應當代多民族國家民族政治生活需要的民族政治機制提供理論支持，這是現實對我們的熱切呼喚。