

# 民族区域自治： 中国特色社会主义制度建设的伟大创举

——纪念民族区域自治法颁布40周年

郝时远

**摘要：**中国的民族区域自治制度，是中国共产党在马克思主义中国化的实践中尊重历史、符合国情、顺应人心的伟大创举，是中国特色解决民族问题正确道路的重要内容和制度保障。坚持和完善民族区域自治制度，是党和国家始终不渝坚守的重大政治原则。习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想，是新时代坚持和完善民族区域自治制度的根本遵循。党和国家对内蒙古“全方位建设模范自治区”的战略部署，赋予了内蒙古在坚持和完善民族区域自治制度方面发挥模范作用新使命。2024年是民族区域自治法颁布40周年，“与时俱进做好民族区域自治法实施工作”，是坚持和完善民族区域自治制度的法律保障。

**关键词：**民族区域自治；坚持与完善；民族区域自治法；全方位建设模范自治区  
**中图分类号：**C95 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-778X(2024)05-0026-13

习近平在中央民族工作会议的重要讲话中指出“回顾党的百年历程，党的民族工作取得的最大成就，就是走出了一条中国特色解决民族问题的正确道路。”<sup>①</sup>这是对中国共产党坚持以马克思主义基本原理与中国具体实际相结合、与中华优秀传统文化相结合，创造性地把马克思主义民族理论付诸中国解决民族问题实践的高度概括；是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央承前启后、继往开来对党的民族工作大政方针坚定不移的政治坚守。

作为中国共产党百年奋斗在民族工作领域取得“最大成就”的制度载体，即国家基本政治制度之一的民族区域自治制度，这一制度是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分。因此，坚持和完善民族区域自治制度，不仅是中国特色社会主义制度建设自我完善的题中之义，而且是新时代加强和改进民族工作、巩固和拓展中国特色解决民族问题正确道路的根本要求。

中华人民共和国成立之际制定《共同纲领》确立的民族区域自治制度，于1954年写入了第一部中华人民共和国宪法总纲，在宣示“中华人民共和国是统一的多民族国家”的前提下，规定“各少数民族聚居的地方实行区域自治。各自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”。民族区域自治制度纳入国家大法已70年；从1952年政务院通过、中央人民政府公布《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，到1984年全国人民代表大会通过颁布《中华人民共和国民族区域自治法》，第一部保障国家基本政治制度的国家基本法律已颁行40年。可见，党和国家自始将这一制度作为马克思主义中国化的制度实践给予高度珍惜，将这一制度作为“中国

---

基金项目：国家哲学社会科学基金“三大体系”专项“新时代中国特色民族学基本理论与话语体系研究”阶段性成果（19VXK04）

作者简介：郝时远，中国社会科学院学部委员、研究员（北京，100732）。

<sup>①</sup>习近平《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》，《习近平谈治国理政》第四卷，北京：外文出版社，2022年，第243页。

特色解决民族问题正确道路的重要内容和制度保障”，<sup>①</sup> 从国家根本大法和国家基本法律的高度给予维护。

党和国家始终不渝地强调坚持和完善民族区域自治制度，是基于对中国特色社会主义的道路、理论、制度、文化和历史自信，将这一制度视为巩固和发展中国特色社会主义制度不可或缺的重要内容。习近平在《关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题》一文中引述了邓小平关于巩固和发展社会主义制度，还需要一个很长的历史阶段，需要我们几代人、十几代人、甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗的论述。他指出“几十代人，那是多么长啊！从孔老夫子到现在也不过七十几代人。这样看问题，充分说明了我们中国共产党人政治上的清醒。”<sup>②</sup> 这是坚持中国特色社会主义道路、巩固和发展中国特色社会主义制度必须保持的政治定力，也是坚持和完善民族区域自治制度需要具备的战略眼光。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央为我国民族团结进步事业展开了中华民族共同体建设的新视野，在习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想引领下，赋予了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为主线的新要求，即“坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路，坚持和完善民族区域自治制度，与时俱进做好民族区域自治法实施工作，为促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚实保障”。<sup>③</sup> 因此，坚持和完善民族区域自治制度、与时俱进实施民族区域自治法，是关系到为中国特色社会主义现代化强国、中华民族伟大复兴事业提供坚实保障的重大国是。

## 一、民族区域自治是中国特色社会主义制度建设的伟大创举

中国的民族区域自治制度，是中国共产党人在领导中国革命、探索中国特色解决民族问题正确道路的艰苦斗争实践中创建的一项政治制度，以1947年中国共产党领导的内蒙古自治区建立为标志，成为中华人民共和国最早奠基的国家制度形式之一，于1949年载入具有宪法性质的《共同纲领》之中，并在全国范围实行，形成全国行政区划中5个自治区、30个自治州和120个自治县的现实格局，民族区域自治地方集中于西部地区，分布于中、东部一些省区，是中国国土上覆盖面积最广的行政区划类型。

毫无疑问，在中国共产党人探索中国前途的早期政治文献中，不乏反映晚清变革、民国革命时期中国仁人志士提出“地方自治”<sup>④</sup>“联省自治”和“联邦建国”等政治主张的内容；同时，在共产国际指导下的国共合作中，也不断显现来自苏联联邦制的话语影响，包括“在自由联邦制原则上，联合蒙古，西藏，回疆建立中华联邦共和国”<sup>⑤</sup>一类的宣示。作为共产国际的中国支部，中国共产党遵循共产国际的思想指导（包括共产国际代表传达、拟写的文字主张），以党的“最低纲领”顺应和维护国共合作的政治局面，形成当时这类政治宣示和建国主张的提法并不奇怪，无可非议。

在蒋介石背叛革命、国共破裂、白色恐怖、大革命失败的危难中，中国共产党成为唯一以马克思主义为指导的中国革命中坚力量，走上了武装夺取政权、开展土地革命、建立革命根据地、成立工农苏维埃，直至建立中华苏维埃共和国的革命道路，经历了反“围剿”、北上抗日两万五千里长征的艰苦历程，前所未有地认知了中国多民族的国情和把握了民族关系的基本状况。在这

<sup>①</sup> 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》，北京：中共中央文献出版社，2017年，第151页。

<sup>②</sup> 习近平《关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题》，《求是》2019年第7期。

<sup>③</sup> 《铸牢中华民族共同体意识 纪念民族区域自治法颁布实施40周年座谈会在京举行 赵乐际出席》，《人民日报》2024年7月5日。

<sup>④</sup> 系统性地方自治方案诸如清末孟森的《地方自治浅说》，商务印书馆，1908年，2014年。

<sup>⑤</sup> 《关于“国际帝国主义与中国和中国共产党”的决议案》（一九二二年七月），中央档案馆编《中共中央文件选集》第一册（一九二一—一九二五），北京：中共中央党校出版社，1989年，第63页。

一进程中，中国共产党人赋予了苏维埃政权“不但是代表工人农民的，而且是代表中华民族的”<sup>①</sup>政治属性。老一辈无产阶级革命家在延安窑洞烛光下，筹谋建立各民族共同抗日、少数民族与汉族共同建立统一国家的思考中，把“在中华苏维埃共和国之内成立自治区”<sup>②</sup>的思路，在陕甘宁边区付诸实践。1936年，毛泽东回答美国记者斯诺关于中国共产党民族政策的提问时指出“至于内蒙古，这是蒙汉杂居的地区，我们要把日本赶出那里，并帮助内蒙古建立一个自治的政府”<sup>③</sup>。中国共产党领导的内蒙古自治运动及自治政府的建立，即由此而来。

在新民主主义革命时期，中国共产党虽然在一定阶段为共产国际及其代表指导，但是以毛泽东为代表的中国共产党人始终坚持立足中国国情探索中国革命道路的自主意志。1943年共产国际解散时，中国共产党代表的发言深刻指出了这一点“中国共产党在革命斗争中曾经获得共产国际许多帮助。但是，很久以来，中国共产党人即已能够完全独立地根据自己民族的具体情况和特殊条件，决定自己的政治方针、政策和行动……革命不能输出，亦不能输入，而只能由每个民族内部的发展所引起。”<sup>④</sup>中国共产党开创了“马克思主义的中国化，使之在其每一表现中带着中国的特性，即是说，按照中国的特点去应用它”<sup>⑤</sup>的思想路线。在解决民族问题的道路探索和制度设计方面也是如此，即坚持中国境内各民族一律平等的马克思主义民族平等观基础上，致力于团结各民族共同建立统一国家。

因此，中国共产党选择和创建的民族区域自治制度，完全不同于苏联的民族共和国联邦制。众所周知，列宁从反对任何形式的联邦制到建立苏维埃联邦国家的转变，是基于“二月革命”后俄罗斯帝国分崩离析的民族问题形势而做出的抉择，以期在沙俄帝国废墟上通过联邦制组建一个尽可能大的社会主义国家，形成由一系列自治共和国组成俄罗斯联邦、一系列加盟共和国组成苏维埃国家联盟，列宁、斯大林关于国际主义的很多论述都是基于这一国家联盟内的国际关系而言的。如果仅就文献意义上去观察苏联，其联盟主体（加盟共和国）的结构和设计，与当代的欧洲联盟有更多的可比性。那种将苏联的联邦制直接冠名为“民族区域自治”的论说，与苏维埃联盟的理论和实践完全相悖。力图以这样的冠名来隐射中国民族区域自治制度是“苏联模式”，不仅违背事实而且是“张冠李戴”。

中国共产党信仰马克思主义，“不是学习马克思列宁主义的字母，而是学习他们观察问题与解决问题的立场与方法”。同样，中国共产党尊重历史文化遗产，但“学习我们的历史遗产，用马克思主义给以批判的总结，是我们学习的另一任务”。<sup>⑥</sup>正是在马克思主义中国化的“两个结合”基础上，毛泽东对如何解决中国民族问题提出了经典论断“怀柔羁縻的老办法是行不通了的”<sup>⑦</sup>，必须要有新办法。这个新办法不是模仿或照搬苏联的联邦制，而是探索马克思主义中国化进程中的民族区域自治。中国共产党承认中国“多民族”的国情、阐释中华民族的“多民族”构成，认知中国少数民族及其聚居地区经济社会、语言文化、宗教信仰和生活习俗的特殊性，承诺少数民族及其聚居地区实行自治，目的是实现以各民族一律平等为基础的“共同”，从共同抗

①《中央关于目前政治形势与党的任务决议》（中共中央政治局一九三五年十二月二十五日通过），中央档案馆编《中共中央文件选集》第十册（一九三四—一九三五），北京：中共中央党校出版社，1991年，第610页。

②《关于中国境内少数民族问题的决议案》，中共中央统战部编《民族问题文献汇编》，北京：中共中央党校出版社，1991年，第170页。

③[美]埃德加·斯诺《红星照耀的中国》，董乐山译，《斯诺文集》第二卷，北京：新华出版社，1984年，第85页。

④《中国共产党中央委员会关于共产国际执委主席团提议解散共产国际的决定》，中央档案馆编《中共中央文件选集》第十四册（一九四三—一九四四），北京：中共中央党校出版社，1992年，第38页。

⑤毛泽东《论新阶段》，中央档案馆编《中共中央文件选集》第十一册（一九三六—一九三八），北京：中共中央党校出版社，1991年，第658页。

⑥毛泽东《论新阶段》，中央档案馆编《中共中央文件选集》第十一册（一九三六—一九三八），北京：中共中央党校出版社，1991年，第657页、第658页。

⑦毛泽东《论新阶段》，中央档案馆编《中共中央文件选集》第十一册（一九三六—一九三八），北京：中共中央党校出版社，1991年，第620页。

日、共同解放全中国到共同建立统一的新中国。以实现“对外求中华民族的彻底解放，对内求国内各民族之间的平等”。<sup>①</sup>

各民族之间的平等，不仅是政治宣示，而且需要通过制度、法律和政策实践来缩小各民族经济社会的发展差距，保障各民族历史形成的且有利于现代发展的文化特点。中国共产党在少数民族聚居地区实行民族区域自治的政治承诺和制度实践，不仅对少数民族、而且对实行民族区域自治地方的各民族一律平等提供了制度保障，成为激发各少数民族与汉族共同建立统一国家的新办法。这与当时蒋介石以中华民族血统“宗族论”和抹煞少数民族平等地位的政治主张，形成鲜明对照。因此，习近平强调指出的“我们党采取民族区域自治这个新办法，既保证了国家团结统一，又实现了各民族共同当家作主”，这是对“老一辈领导人想得是很深远的”<sup>②</sup>精确解读。

中华人民共和国成立以后，毛泽东等老一辈无产阶级革命家，都曾就中国的民族区域自治制度不仅在名称上而且在实质上不同于苏联的联邦制给予论述。1958年，毛泽东针对党内照搬苏联经验的教条主义现象给予批评时指出“在苏联的总人口中，俄罗斯族占百分之五十多，少数民族占将近百分之五十，而在中国的总人口中，汉族占百分之九十四，少数民族占百分之六，所以中国不能像苏联那样搞加盟共和国。”<sup>③</sup>中国的国情与苏联不同，各民族的历史关系和中国革命的道路也与沙俄帝国和十月革命不同，即如周恩来指出的，“历史发展给了我们民族合作的条件，革命运动的发展也给了我们合作的基础。因此，解放后我们采取的是适合我国情况的有利于民族合作的民族区域自治制度”。目的是“经过民族合作，民族互助，求得共同的发展、共同的繁荣”。<sup>④</sup>民族区域自治就是立足于各民族“合”而不是“分”，是合作互助的共事而不是分立区隔的单干。民族区域自治之“合”彰显的“共同”理念，在中国共产党的民族理论指向中，就是“中国各民族共同地创造了我国的历史和文化，今后各民族也一定要共同地建设我们伟大的社会主义祖国”。<sup>⑤</sup>“共同”是中国共产党建国纲领、民族事务和民族理论中始终如一强调的核心概念。

制度建设不是一蹴而就、立竿见影的，民族区域自治制度的推行和实践，也是在中国特色社会主义制度建设的曲折、探索中前行。因此，改革开放后，民族区域自治制度也成为率先立法保障的国家基本政治制度。1980年，邓小平指出“要把我国实行的民族区域自治制度用法律的形式规定下来，要从法律上解决这个问题，要有民族区域自治法。”<sup>⑥</sup>1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，从总结党的历史经验和改革开放发展中国特色社会主义的政治高度，强调指出“必须坚持实行民族区域自治，加强民族区域自治的法制建设，保障各少数民族地区根据本地实际情况贯彻执行党和国家政策的自主权。要切实帮助少数民族地区发展经济文化，努力培养和提拔少数民族干部。坚决反对一切破坏民族团结和民族平等的言论和行为。”<sup>⑦</sup>1984年颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》由此诞生。通过国家基本法律保障这项国家基本政治制度的法律地位和依法实践，是坚持和完善民族区域自治制度，发挥民族区域自治制度优越性的必由之路。1987年，针对苏联“新思维”改革中出现的民族问题危机，

①毛泽东《目前抗日统一战线中的策略问题》（一九四〇年三月十一日），《毛泽东选集》第二卷，北京：人民出版社，1991年，第752页。

②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72页。

③毛泽东《在成都会议上的讲话》（1958年3月），《毛泽东文选》第七集，北京：人民出版社，1996年，第371页。

④周恩来《关于我国民族政策的几个问题》，中共中央文献研究室，中共新疆维吾尔自治区委员会编《新疆工作文献选编》（1949—2010），北京：中央文献出版社，2010年，第190页、第185页。

⑤《刘少奇在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》（一九五六年九月十五日），中央档案馆，中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》（1949年10月—1966年5月）第二十册，北京：人民出版社，2013年，第104页。

⑥邓小平《新疆稳定是大局，选拔干部是关键》，中共中央文献研究室，中共新疆维吾尔自治区委员会编《新疆工作文献选编》（1949—2010），北京：中央文献出版社，2010年，第252页。

⑦《关于建国以来党的若干历史问题的决议》（一九八一年六月二十七日中国共产党第十一届中央委员会第六次全体会议一致通过），《人民日报》1981年1月7日。

邓小平自信地指出“解决民族问题，中国采取的不是民族共和国联邦的制度，而是民族区域自治的制度。我们认为这个制度比较好，适合中国的情况。我们有很多优越的东西，这是我们社会制度的优势，不能放弃。”<sup>①</sup>

解决广义的民族问题（种族、民族、移民、语言、宗教等因素构成的问题），是世界各国普遍长期面对的复杂事务。因此，各个国家也实行不同的制度和政策，其中包括现行的以民族、语言为基础的联邦制（如瑞士、印度、加拿大等）；民族—地方高度自治（如西班牙巴斯克、加泰罗尼亚和加利西亚，英国苏格兰和威尔士）；民族自治（如北欧萨米人等）；保留地（如美国印第安人等）之类。这些制度和政策实践的国家体制，均属西方多党民主制。相关联邦主体、自治地方和自治民族，多以民族主义政党组成议会和政府。这些“国际经验”、包括相关国家没有标注族别的身份证之类，对中国毫无借鉴意义。在国家制度、包括解决民族问题的制度政策选择问题上，“不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’。也不能看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺，要搬过来；或者，看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去除掉。这两种观点都是简单化的、片面的，因而都是不正确的”。在中国不断融入世界的发展进程中，“我们需要借鉴国外政治文明有益成果，但绝不能放弃中国政治制度的根本。中国有960多万平方公里土地、56个民族，我们能照谁的模式办？谁又能指手画脚告诉我们该怎么办？”<sup>②</sup>

中国的民族区域自治制度，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。是中国共产党将马克思主义民族理论的基本原理与中国民族问题的实际相结合的产物。纵观世界社会主义运动、特别是前苏东社会主义国家的实践，其失败的教训都包括了脱离本国国情实际、超越社会发展阶段、僵化教条、甚至束之高阁并不实行地对待马克思主义的问题。因此，实现马克思主义基本原理与自身国情实际相结合，就是思想理论的升华和实践成效的创举。“实践证明，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”。<sup>③</sup>从这个意义上说，坚持和完善民族区域自治制度是为铸牢中华民族共同体意识提供制度保障。

## 二、民族区域自治制度具有“尊重历史、符合国情、顺应人心”的特点

习近平在党的二十大报告中指出，坚持和发展马克思主义，必须同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合。中国的民族区域自治制度形成和发展，集中体现了“尊重历史、符合国情、顺应人心”的特点。历史是已经发生的过去，无法改变。历史留给后人的现实，包括了前人不断塑造和改变的“国情”，认知和把握这种“国情”，必须尊重历史。以马克思主义唯物史观客观认识和评价历史，就是尊重历史的基本立场。

在解决民族问题方面，虽然历史上怀柔羁縻的老办法行不通了，但是几千年历史形成和发展的中华文化，却不乏塑造现代中国特色的优良传统。毛泽东在论及继承历史文化遗产时指出：“承继遗产，转过来就变为方法，对于指导当前的伟大运动，是有重要的帮助的。”<sup>④</sup>就中国多民族国情的认识论而言，先秦时代形成的“五方之民”天下观，“五方之民”文化多样的自然环境基础，中央王朝“大一统”理念之于周边“四夷”关系的“修其教不易其俗、齐其政不易其宜”之道，包括“华夷之辨”在内的“类族辨物”之法和“通天下之志”的“审异致同”之道，不仅在观念层面体现了天下共有、民族多样的认识，而且在思想方法上形成了因俗而治、求同存异的辩证大同。

<sup>①</sup>邓小平 《我们干的事业是全新的事业》，《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第257页。

<sup>②</sup>习近平 《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月5日。

<sup>③</sup>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》，北京：中共中央文献出版社，2017年，第151页。

<sup>④</sup>毛泽东 《论新阶段》，中央档案馆编 《中共中央文件选集》第十一册（一九三六—一九三八），北京：中共中央党校出版社，1991年，第658页。

中国的民族区域自治在尊重历史方面的确有中国古代传统政治文化的源流可循，即源自先秦时期的“因俗而治”观念及其在历朝各代“治从其俗”“因俗顺治”“土俗自治”等实践，是为中央王朝治理边地的重要方略。包括“四夷”之属的民族入主中原、建鼎称雄和谋求天下一统，同样实行“治从其俗”的政策，若契丹所建辽朝“官分南北”的施政措施即为典型。而元明以降的土司制度推行，则更彰显“大一统”格局下边疆地区“因俗顺治”的政策实践。对此，明代王阳明亦有专论“今天下郡县之设，乃有大小繁简之别，中土边方之殊，流官土袭之不同者”，皆因地理生境、好恶习尚、服食器用等不同，故施政需“顺其情、不违其俗，循其故、不异其宜，要在使人各得其所”，所以岭南之地宜“各立土目之素为众所信服者以为土官巡检，属之流官知府，听其各以土俗自治”。<sup>①</sup>这是中央王朝对边地因地制宜、实行有别于内地郡县之制的开明治理之道。

设置土官巡检但“属之流官知府”的“土俗自治”，一则体现了土官在中央王朝天下一统格局中的政治身份归属，二则立足“中土边方之殊”的实际以顺民情、循传统的因地制宜之道来保障社会安定。虽然这类因俗而治的施政举措折射着“蛮夷戎狄”观念，但是“要在使人各得其所”的目标，却显现着“五方之民”的朴素平等观。对此，习近平指出：这些实践“大都是在实现政治统一的前提下，实行有别于内地的治理体制”。从这些历史实践中去粗取精、去伪存真的现代提炼，得出“这种维护统一又重视差别的理念，对中华民族的形成和发展至关重要”<sup>②</sup>的论断，就是当代中国马克思主义的辩证唯物主义历史观。

习近平指出：讲中国特色“要讲清楚每个国家和民族的历史传统、文化积淀、基本国情不同，其发展道路必然有着自己的特色”。<sup>③</sup>民族区域自治制度的中国特色，即是“这一制度根植于中国历史传统，契合统一多民族的基本国情”。<sup>④</sup>当然，历史传统中的“因俗而治”“土俗自治”形式多样且历朝各代有所不同，与现代中国的民族区域自治制度在基本理念、制度形态和实际效果等方面都不可同日而语。现代中国的民族区域自治，作为国家统一的基本政治制度，是对中国历史上处理和解决民族问题经验的历史性超越，是中国共产党人推进马克思主义中国化的创造性实践，植根于中国历史文化土壤的划时代变革。中国共产党在探索中国革命道路、开拓中国特色解决民族问题的正确道路的进程中，秉持了“使得马克思列宁主义这一革命科学更进一步地和中国革命实践、中国历史、中国文化深结合起来”<sup>⑤</sup>的思想方法。彻底改变了古代社会“五方之民”的“蛮夷戎狄”观和天子政治的“甸侯绥要荒”的“五服”等级制，确立了各民族共同开拓祖国疆域、共同书写中国历史、共同创造中华文化、共同培育中华民族精神的平等历史观。

历史上，沙皇俄国是一个不断扩张的帝国，没有联邦制或地方自治的本土传统。联邦制的动议是1905年俄国革命后在立宪君主制的变革中出现的一种政治主张。苏联的联邦制可溯源于美欧现代国家的影响。同期，1906年清朝政府宣布立宪时的民间自治舆论，聚焦于中国省、厅州县和坊厢乡图之地方，并付诸实践，但是亦属昙花一现。其重要原因，地方自治的理论也来自“西学东渐”，且并未涉及中国历史上“因俗而治”的“土俗自治”观念。而中国特色的民族区域自治制度，在中国共产党人立足国情实际、审视历史经验、结合中华优秀传统文化的包容、顺应少数民族地区的特点，在维护国家统一的前提下实行民族区域自治，使单纯的“地方自治”和“民族自治”兼容一体，实现了民族因素与区域因素相结合的制度创新。“民族区域”是一个完整的概念，而所有以地名、族别冠名的民族区域自治地方，都是中华人民共和国不可分离的部

①王守仁《王文成公全书》卷十四“别录·处置平复地方以图久安疏”，钦定四库全书荟要，摛藻堂影印本。

②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32页。

③习近平《把宣传思想工作做得更好》，《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第155页。

④汪洋《在广西壮族自治区成立六十周年庆祝大会上的讲话》，《人民日报》2018年12月11日。

⑤《中国共产党中央委员会关于共产国际执委主席团提议解散共产国际的决定》，中央档案馆编《中共中央文件选集》第十四册（一九四三—一九四四），北京：中共中央党校出版社，1991年，第41页。

分，都是中国共产党领导下的一级地方人民政府，都是各民族人民共有共享共建的田园家乡，从来不是某个民族所独有、某个民族所独享的自治。对此，民族区域自治法序言中明确阐释了实行民族区域自治对发挥各族人民当家作主的积极性的作用。<sup>①</sup>因此，自治区、自治州、自治县的人民代表大会，不是“民族议会”，而是实行民族区域自治制度的少数民族聚居地区各民族人民代表共同行使自治权的权力机构。各级民族区域自治政府，是人民政府而非“民族政府”，这从来是一个基本的政治事实。这就是中国共产党领导下的民族区域自治实践展示的“中国特色”。那种将民族区域自治混淆于“民族自治”或比照外国的联邦制，不仅是脱离国情的比附，而且也是对“中国特色”的漠视，历史虚无主义、另起炉灶、取消论、改省论都源于此。

### 三、新时代坚持和完善民族区域自治制度任重道远

坚持和完善民族区域自治制度，是中国特色社会主义制度建设的重要任务。在中国特色社会主义历史性地实现了第一个百年奋斗目标，中国式现代化建设进入到最接近实现中华民族伟大复兴目标的新时代，推进中国特色社会主义制度更加完备的建设要求，也成为实现第二个百年奋斗目标的重要保障。党的十八大以来，习近平对坚持和完善民族区域自治制度做出了面向新时代的深刻阐释。坚持和完善民族区域自治制度，不仅是坚持和发展中国特色社会主义的题中之义，而且从中国共产党解决民族问题的道路选择、制度设计和政策实践来说，坚持意味着“不忘初心”，完善意味着“牢记使命”。

就坚持民族区域自治制度而言，习近平指出“民族区域自治是党的民族政策的源头，我们的民族政策都是由此而来、依此而存。这个源头变了，根基就动摇了，在民族理论、民族政策、民族关系等问题上就会产生多米诺效应。”<sup>②</sup>民族区域自治制度为国家宪法所确立，为民族区域自治法所规范，这也意味着许多民族政策的原则为国家基本法所确认。因此，完善民族区域自治制度和党的民族政策体系，则需要立足于民族区域自治法的修改和完善。民族区域自治法是1984年颁布的一部基本法，属于改革开放后最早制定的国家基本法之一。2001年的修改聚焦于社会主义市场经济和国家经济重心转移的西部大开发，修改的内容主要集中于经济权益方面的条款。因此，新时代修改和完善民族区域自治法，从国家法治建设的统一性、规范性和兼容性等方面做出安排，是尤为重要的前提条件。同时，实行民族区域自治的“初心”是使各民族人民“合”在一起，共同发展、共同繁荣。因此，“合”在一起所要达成的国家团结统一，就是中华民族共同体建设的要求，铸牢中华民族共同体意识是坚持和完善民族区域自治制度的“使命”。

习近平指出“坚持和完善民族区域自治制度，要做到‘两个结合’。一是坚持统一和自治相结合。团结统一是国家最高利益，是各民族人民共同利益，是实行民族区域自治的前提和基础。没有国家团结统一，就谈不上民族区域自治”；“二是坚持民族因素和区域因素相结合。民族区域自治，既包含了民族因素，又包含了区域因素”。<sup>③</sup>其实践必须“确保党中央政令畅通，确保国家法律法规实施”。<sup>④</sup>国家统一、政令畅通、依法治国，这是落实民族区域自治制度、发挥其制度优势的前提条件，是各民族团结互助之“合”的力量之源，也是民族区域自治法对各级自治机关责任的法律规定，对此民族区域自治法有严明的规定“民族自治地方的自治机关必须维护国家的统一，保证宪法和法律在本地方的遵守和执行。”

<sup>①</sup>《中华人民共和国民族区域自治法》序言“实行民族区域自治，对发挥各族人民当家作主的积极性，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固国家的统一，促进民族自治地方和全国社会主义建设事业的发展，都起了巨大的作用。今后，继续坚持和完善民族区域自治制度，使这一制度在国家的社会主义现代化建设进程中发挥更大的作用。”

<sup>②</sup>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72页。

<sup>③</sup>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》，北京：中共中央文献出版社，2017年，第152页。

<sup>④</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》，北京：民族出版社，2022年，第21页。

民族因素与区域因素相结合，是集中体现中国民族区域自治地方特点的基本要素。民族因素体现为该地区各民族的特殊性和差异性，区域因素体现为该地区的普遍性和共同性。民族性事务“外溢”为地方事务，而地方事务“内化”为民族事务的交融，是民族区域自治地方经济社会发展进程中持续发生的现象。总体而言，地方事务中的基础设施建设和改善，教育医疗等社会基本公共服务均等化的实现程度，都会“内化”为各民族人民的平等共享，增强各民族人民的共同性。而各民族的文化艺术、特色产品等民族性的载体，又会随着经济社会的发展而“外溢”为地方特色，成为当地各民族相互认同的地方标志，并在国民认同境界构成“中国特色”的斑斓色彩。这种“内化”和“外溢”随着各民族人民的现代化发展将日益增多，这是自古及今各民族交往交流交融的社会互动自然进程。

因此，在“两个结合”与“两个确保”前提下，习近平关于“支持各民族发展经济、改善民生，实现共同发展、共同富裕”的要求，就是引导各民族人民走向现代化发展道路，它集中体现了“落实民族区域自治制度，关键是帮助自治地方发展经济、改善民生”这一着力点。这是中国共产党人开创民族区域自治之路的初衷，也是实现各民族一律平等的必由之路。早在1950年，邓小平就指出“实行民族区域自治，不把经济搞好，那个自治就是空的。”<sup>①</sup>民族区域自治是保障少数民族和自治地方各民族人民共享平等的制度，实现各民族一律平等“最根本的问题是帮助少数民族发展生产，改善生活。如果少数民族在经济上不发展，那就不是真正的平等。所以，要使各民族真正平等，就必须帮助少数民族发展经济”。<sup>②</sup>因此，中国共产党“要诚心诚意地积极帮助少数民族发展经济建设和文化建设”<sup>③</sup>的宣示，成为民族区域自治法中比重最大的一系列条文，“实施《民族区域自治法》的一个重要方面，是解决好经济权益问题”。<sup>④</sup>这是党和国家一直强调的根本性问题，并在实践中始终依法履行“上级国家机关的责任”，对民族区域自治地方给予了长期、不间断、不断加强的投入和扶持。

法律和制度的完善，来源于不断发展的实践，这是一个循序渐进的过程。如果说2001年民族区域自治法的修订，突出了建设社会主义市场经济的基本原则和政策指向，那么2005年5月31日生效的《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，则突出了国家实施西部大开发战略之于民族区域自治地方的具体政策原则，进一步强化了加快西部地区、特别是民族区域自治地方经济社会发展的政策和措施，强调了“根据民族自治地方的特点和需要，支持和帮助民族自治地方加强基础设施建设、人力资源开发，扩大对外开放，调整、优化经济结构，合理利用自然资源，加强生态建设和环境保护，加速发展经济、教育、科技、文化、卫生、体育等各项事业，实现全面、协调、可持续发展”的要求。同时，将全国范围不属于西部地区的民族区域自治地方，即“未列入西部大开发范围的自治县，由其所在的省级人民政府在职权范围内比照西部大开发的有关政策予以扶持”，<sup>⑤</sup>以保障全国所有民族区域自治地方共享西部大开发战略部署的各项政策。

西部大开发以来，党和国家实施了一系列专项、组合的政策措施，持续加大转移支付的力度，强化东部对口支援西部，定点扶持人口较少民族发展，推进兴边富民行动，全国支援西藏和19个省市支援新疆，脱贫攻坚及其所包含的集中连片、“三区三州”，乡村振兴等。取得了全面建成小康社会“一个民族也不能少”的伟大成就，使西部地区、民族区域自治地方与全国同步迈进共同富裕的新时代。但是，也必须意识到，西部地区、特别是边疆民族地区的发展，仍面对

<sup>①</sup>邓小平 《关于西南少数民族问题》，《邓小平文选》第一卷，北京：人民出版社，1994年，第167页。

<sup>②</sup>周恩来 《要尊重少数民族的宗教信仰和风俗习惯》，中共中央文献研究室，中共新疆维吾尔自治区委员会编《新疆工作文献选编》（1949—2010），北京：中央文献出版社，2010年，第145页。

<sup>③</sup>毛泽东 《论十大关系》，《毛泽东文集》第七卷，北京：人民出版社，1999年，第34页。

<sup>④</sup>习仲勋 《在庆祝内蒙古自治区成立四十周年干部大会上的讲话》，中共中央统战部，中共中央文献研究室《习仲勋论统一战线》，北京：中央文献出版社，2013年，第497页。

<sup>⑤</sup>《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，中华人民共和国中央人民政府：[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content\\_7325.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content_7325.htm)，2008年3月28日。

着不平衡不充分的差距问题。对此，习近平强调指出“从全国来看，推动全体人民共同富裕，最艰巨的任务在一些边疆民族地区。这些边疆民族地区在走向共同富裕的道路上不能掉队。”<sup>①</sup>各民族人民共同富裕，是各民族平等团结的物质生活基础，也是各民族互助和谐的精神生活依托。共同富裕不仅是物质上的共同丰裕，而且是精神上的共同充沛，各民族团结进步是中华民族共同体建设的必由之路。

“民族团结是各族人民的生命线”。只有“高举各民族大团结的旗帜，在各民族中牢固树立国家意识、公民意识、中华民族共同体意识”，<sup>②</sup>才能使这条生命线充满生机活力、蓬勃向上，实现中华现代文明。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，是对中国共产党民族团结进步思想的时代性升华。对中国来说，多元与共的一体即是中华民族共同体，唯有加强各民族大团结才能熔铸中华民族共同体。从这个意义上说，各民族大团结的意识是铸牢中华民族共同体意识的基质。因此，习近平关于“加强民族团结，根本在于坚持和完善民族区域自治制度”<sup>③</sup>的论断，既体现了中国共产党实行民族区域自治是为了各民族“合”在一起的初衷，又展现了新时代中华民族共同体建设在精神层面牢不可破的大团结境界。新时代铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设，赋予了中国式现代化进程中坚持和完善民族区域自治制度的新使命。

新时代坚持和完善民族区域自治制度的重要任务，是“依法治理民族事务，确保各族公民在法律面前人人平等。要全面贯彻落实现行民族区域自治法，健全民族工作法律法规体系，依法保证各民族合法权益”。<sup>④</sup>因此，实践中不仅“要准确把握新征程上坚持和完善民族区域自治制度的新要求，推动民族区域自治法实施取得新成效”；<sup>⑤</sup>而且需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，尤其是对民族区域自治法实施40年来的实践进行研究和总结经验，为这项法律的修订、制度的完善提供科学依据，为民族区域自治地方解决发展“不平衡不充分”这一普遍问题提供切实可行的依法行使自治权的保障。

近年来，一些地区的自治州、自治县展开了自治条例的修改工作，体现了民族区域自治地方对坚持和完善民族区域自治制度的自觉意识和积极性。随着时代的发展和全面依法治国的进程，民族区域自治法中不仅存在一些反映发展阶段、时代特征的过时提法和不尽确切的概念等问题；而且作为最早制定的国家基本法律之一，与其后颁布的其他国家基本法对接、兼容的局限性也颇为明显，这势必影响和制约这部法律的实施效果。因此，在民族区域自治法尚未修改的情况下，自治州、自治县的自治条例修改因缺乏上位法的法源依据，也难以全面修改，有的地区自治条例的修改基本上体现于序言或总则部分的新话语补充，具体条文中既没有横向对接相关的国家基本法律，也未能提炼民族区域自治制度在本地区实践的成功经验。<sup>⑥</sup>不过，有的地区自治条例修改，在与上位法不相抵触的前提下与时俱进地进行了修订和充实。其内容既贯彻了2018年宪法修正案的精神和表述，又在诸多具体规定中对接了国家相关基本法律（如《中华人民共和国教

①《习近平在内蒙古考察时强调 把握战略定位坚持绿色发展 奋力书写中国式现代化内蒙古新篇章》，《国土绿化》2023年第6期。

②习近平《在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》，北京：中共中央文献出版社，2017年，第148页。

③《习近平在参加内蒙古代表团审议时强调：扎实推动经济高质量发展 扎实推进脱贫攻坚》，《人民日报》2018年3月6日。

④习近平《铸牢中华民族共同体意识》，《习近平谈治国理政》第三卷，北京：外文出版社，2020年，第301页。

⑤《铸牢中华民族共同体意识 纪念民族区域自治法颁布实施40周年座谈会在京举行 赵乐际出席》，《人民日报》2024年7月5日。

⑥参见《我省8个自治州29个自治县自治条例全部完成修订》，云南省民族宗教事务委员会：[https://mzzj.yn.gov.cn/html/2020/gongzuodongtai\\_0812/36721.html](https://mzzj.yn.gov.cn/html/2020/gongzuodongtai_0812/36721.html)，2020年8月15日。该文所涉及的自治州、自治县条例修订中均存在“既没有横向对接相关的国家基本法，也未能提炼民族区域自治制度在本地区实践的成功经验”方面的缺憾。

育法》《中华人民共和国国家通用语言文字法》等)和重要政策的内容。<sup>①</sup>这种修改见微知著地贯彻了“两个结合”和“两个确保”的原则,体现铸牢中华民族共同体意识的自觉,为民族区域自治法的修改完善提供了来自基层的经验。

在全国155个民族区域自治地方中,内蒙古等五个自治区属于行政区划中的省级单位,在坚持和完善民族区域自治制度、贯彻落实民族区域自治法方面承担着“两个结合”“两个确保”的重大责任和榜样作用。西部大开发以来,广西、宁夏、内蒙古和新疆,相继得到国务院关于进一步加快经济社会发展若干意见的专项政策指导;中央西藏工作座谈会、中央新疆工作座谈会、全国对口支援新疆工作会议等机制,持续推进西藏、新疆地区的经济社会发展和社会综合治理。进入新时代以来,五个自治区相继经历了成立50、60、70周年的庆典,自治区的发展成就得到中央代表团的隆重致贺、充分肯定和殷切期望,其中都包括了对实行民族区域自治制度的历史回顾、强调了坚持和完善民族区域自治制度的现实要求。<sup>②</sup>民族区域自治制度在自治区一级的实践,是新时代坚持和完善民族区域自治制度,总结历史经验、聚焦现实发展主体,自治区也是新时代坚持和完善民族区域自治制度的“第一责任人”,内蒙古自治区则是“排头兵”。

2017年,在内蒙古自治区成立70周年的庆典上,中央代表团、党和国家对70年来“创造了新中国民族工作史上众多第一和先进经验”,以及“赢得并长期呵护了‘模范自治区’的崇高荣誉”的内蒙古自治区,提出“内蒙古作为我们党领导成立的第一个省级民族自治地区,在实践民族区域自治制度方面具有优良传统,积累了宝贵经验。要深入贯彻落实宪法和民族区域自治法,完善配套法规,加强普及宣传,强化监督检查,在贯彻国家统一政令前提下依法行使自治权,维护好各族人民根本利益,保证各族人民共同当家作主。要把握正确方向,更好做到统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合,进一步发挥民族区域自治制度在维护国家统一、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的重要作用”<sup>③</sup>。显而易见。内蒙古作为中国共产党领导下建立的第一个省级民族区域自治地方,怎样在新时代遵循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“纲”,在坚持和完善民族区域自治制度的重大政治实践中,继续呵护和保持“模范自治区”的荣誉?是党和国家极其关注的重大问题。

党的十八大以来,习近平作为内蒙古选区的全国人民代表大会代表期间,每年参加内蒙古代表团审议时,都会针对内蒙古自治区的工作给予指导,多次强调“内蒙古作为我国最早成立的民族自治区,在促进民族团结上具有光荣传统,长期以来拥有‘模范自治区’的崇高荣誉,要倍加珍惜、继续保持”。<sup>④</sup>对内蒙古自治区坚持和完善民族区域自治制度寄予厚望,提出“加强民族团结,根本在于坚持和完善民族区域自治制度。要高举各民族大团结旗帜,全面贯彻党的民族政策,使民族区域自治制度这一理论根源越扎越深、实践根基越打越牢”的政治要求。<sup>⑤</sup>从党的十八大到二十大以来,习近平多次到内蒙古视察和指导工作,发表了一系列重要讲话,为内蒙古

<sup>①</sup>参见《黔西南布依族苗族自治州自治条例》(2022年1月1日实施),贵州省人民代表大会常务委员会:[https://www.gzrd.gov.cn/dfzg/zztldxtl/202203/t20220316\\_77627240.html](https://www.gzrd.gov.cn/dfzg/zztldxtl/202203/t20220316_77627240.html),2022年3月16日。同时可参见该地区修订的其他自治条例。

<sup>②</sup>参见《俞正声在新疆维吾尔自治区成立60周年庆祝大会上的讲话》(2015年10月1日),《人民日报》2015年10月2日;《俞正声在西藏自治区成立50周年庆祝大会上的讲话》(2015年9月8日),《人民日报》2015年9月9日;《俞正声在内蒙古自治区成立70周年庆祝大会上的讲话》(2017年8月8日),《人民日报》2017年8月9日;《汪洋在宁夏回族自治区成立六十周年庆祝大会上的讲话》(2018年9月20日),《人民日报》2018年9月21日;《汪洋在广西壮族自治区成立60周年庆祝大会上的讲话》(2018年12月10日),《人民日报》2018年12月11日。

<sup>③</sup>《俞正声在内蒙古自治区成立70周年庆祝大会上的讲话》(2017年8月8日),《人民日报》2017年8月9日。

<sup>④</sup>《习近平在参加内蒙古代表团审议时强调:完整准确全面贯彻新发展理念 铸牢中华民族共同体意识》,《中国人力资源社会保障》2021年第3期。

<sup>⑤</sup>《习近平在参加内蒙古代表团审议时强调:扎实推动经济高质量发展 扎实推进脱贫攻坚》,《人民日报》2018年3月6日。

自治区发展做出了战略定位。因此，就坚持和完善民族区域自治制度这一重大命题而言，也是党和国家赋予内蒙古自治区责无旁贷的历史使命。

#### 四、新时代全方位建设“模范自治区”

在党的十八大确立的新时代“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的统领下，在全面建成小康社会的实践中，新时代党的民族工作呈现了时代性发展，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，在引领民族工作深入发展的进程中纲举目张，成为贯穿民族地区工作全局之“纲”。2023年6月，习近平在内蒙古考察时提出“铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的主线，也是民族地区各项工作的主线”的论断，强调民族地区的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设等都要紧紧围绕、毫不偏离这条主线。<sup>①</sup>民族地区，即指民族区域自治地方。除五个自治区外，大部分自治州、自治县分布在西部地区的相关省，如青海、甘肃、四川、云南、贵州，这些惯称的“多民族省”通常也属“民族地区”范畴，因此，在民族地区，“民族工作涉及方方面面，方方面面都有民族工作”，<sup>②</sup>事关全局。因此，这些地区创建民族团结进步示范区、铸牢中华民族共同体意识示范区的行动全面展开。在自治区层面，2021年广西率先开启了创建铸牢中华民族共同体意识示范区的工作。2023年内蒙古步入了全方位建设“模范自治区”的新征程。

2023年7月，内蒙古自治区党委贯彻落实习近平在内蒙古的讲话精神，按照“紧紧围绕铸牢中华民族共同体意识工作主线加强政治建设，必须坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路，全面贯彻党的民族理论和民族政策，在坚持和完善民族区域自治制度上担负起更大责任、作出更大贡献，在促进各民族团结进步上继续走在前列，在新时代继续保持模范自治区的崇高荣誉”<sup>③</sup>的要求，做出了《内蒙古自治区党委关于全方位建设模范自治区的决定》，申明“全方位建设模范自治区是内蒙古必须办好的一件大事，是对模范自治区崇高荣誉更自觉、更有力、更持久的呵护”。<sup>④</sup>9月，国务院颁布《国务院关于推动内蒙古高质量发展 奋力书写中国式现代化新篇章的意见》，提出了全方位建设“模范自治区”的历史任务。要求内蒙古自治区“以铸牢中华民族共同体意识为主线，以生态优先、绿色发展为导向，加快经济结构战略性调整，探索资源型地区转型发展新路径，推动内蒙古在建设‘两个屏障’‘两个基地’‘一个桥头堡’上展现新作为，切实提升保障国家生态、能源、粮食、产业和边疆安全功能，全方位建设‘模范自治区’，打造服务保障全国高质量发展的重要支撑，为推进中国式现代化、全面建设社会主义现代化国家作出更大贡献”。<sup>⑤</sup>

内蒙古自治区是中国共产党领导下建立的第一个省级民族区域自治地方，也是中国共产党为建立新中国进行制度设计的一次伟大实践。内蒙古自治区的建立，不仅为中国特色解决民族问题的正确道路确立了制度形式，而且为中华人民共和国建立后全面实行民族区域自治制度提供了诸多经验。从20世纪50年代开始，内蒙古就享有了“模范自治区”的荣誉，民族团结进步事业和经济社会发展一直是全国民族区域自治地方的榜样。回顾内蒙古自治区的发展历程，展望新时代发展前景，习近平指出“中国共产党领导的民族区域自治制度使内蒙古各族人民在历史上第一次真正获得了平等的政治权利、共同当家做了主人，使内蒙古的经济社会面貌发生了世人共睹

<sup>①</sup>内蒙古自治区党委办公厅：《把铸牢中华民族共同体意识这条主线 全面深入具体地贯彻到各项工作中》，《内蒙古日报》2024年6月13日。

<sup>②</sup>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》，北京：中共中央文献出版社，2017年，第161页。

<sup>③</sup>内蒙古自治区党委办公厅：《把铸牢中华民族共同体意识这条主线 全面深入具体地贯彻到各项工作中》，《内蒙古日报》2024年6月13日。

<sup>④</sup>《内蒙古自治区党委关于全方位建设模范自治区的决定》（2023年7月5日中国共产党内蒙古自治区第十一届委员会第六次全体会议通过），《内蒙古日报》2023年7月10日。

<sup>⑤</sup>《国务院关于推动内蒙古高质量发展 奋力书写中国式现代化新篇章的意见》（国发〔2023〕16号），中华人民共和国中央人民政府：[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content\\_6909412.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6909412.htm)，2023年10月16日。

的历史巨变。历史充分证明，只要我们在党的领导下，坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路，坚定不移坚持和完善民族区域自治制度，就一定能够开创各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的新局面，为实现中华民族伟大复兴增添动力。”<sup>①</sup> 内蒙古作为新时代第一个承担全方位建设“模范自治区”的民族区域自治地方，使命光荣、责任重大。

全方位建设“模范自治区”，就是遵循“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的要求，紧紧围绕、毫不偏离铸牢中华民族共同体意识这条主线，按照党和国家对内蒙古建设和发展的战略定位——“两个屏障”“两个基地”“一个桥头堡”，推进自治区各项工作的进步。为此，内蒙古自治区相继出台了《关于全面贯彻铸牢中华民族共同体意识主线的若干措施》《内蒙古自治区全方位建设模范自治区促进条例》《内蒙古自治区建设国家重要能源和战略资源基地促进条例》《内蒙古自治区建设国家重要农畜产品生产基地促进条例》《内蒙古自治区筑牢祖国北疆安全稳定屏障促进条例》《内蒙古自治区建设国家向北开放重要桥头堡促进条例》等一系列重要文件，其内容关涉自治区工作的方方面面，聚焦于“内蒙古作为模范自治区模范就模范在听党的话上”<sup>②</sup>的根本经验，突出了“无论是出台法律法规还是政策措施，都要着眼于强化中华民族的共同性、增强中华民族共同体意识”<sup>③</sup>的基本原则，贯彻了“巩固发展民族团结应当以坚持和完善民族区域自治制度为根本”<sup>④</sup>等重要论断，提出了“在感党恩听党话、紧跟习近平总书记奋进新征程上作模范，在铸牢中华民族共同体意识上作模范，在民族地区推进中国式现代化建设中作模范，在边疆民族地区走向共同富裕的道路上作模范，在兴边稳边固边上作模范，在边疆地区联通国内国际双循环上作模范，在弘扬新风正气上作模范”<sup>⑤</sup>的目标，展开了全方位建设“模范自治区”的蓝图。这些决定、措施和促进条例和经验总结的出台及其实践，对修订和完善民族区域自治法、健全民族工作法律法规体系，包括自治区一级根据宪法规定和依据民族区域自治法制定自治条例，都具有重要的现实意义。

在《国务院关于推动内蒙古高质量发展 奋力书写中国式现代化新篇章的意见》中，对内蒙古全方位建设“模范自治区”明确提出了时间性要求“到2027年，综合经济实力进入全国中等水平，城乡居民收入达到全国平均水平……‘模范自治区’建设取得明显成效，内蒙古现代化各项事业实现新的发展。到2035年，综合经济实力大幅跃升，经济总量和城乡居民收入迈上新台阶……在促进民族团结进步上继续走在前列，与全国同步基本实现社会主义现代化。”<sup>⑥</sup> 2027年，是内蒙古自治区成立80周年大庆之年。党和国家对内蒙古全方位建设“模范自治区”的这一时间性要求，意味深长且目标明确。习近平在内蒙古发表的重要讲话强调的两个“坚定不移”论断，进一步强化了坚守这条道路和制度的自信。对内蒙古自治区全局工作以铸牢中华民族共同体意识主线的政治建设要求，根本任务就是要求内蒙古自治区坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路，全面贯彻党的民族理论和民族政策，“在坚持和完善民族区域自治制度上担负起更大责任、作出更大贡献”。从这个意义上说，内蒙古全方位建设“模范自治区”，不仅承担着在促进各民族团结进步上继续走在前列，在新时代继续保持模范自治区的崇高荣誉的责任，而且承担着新时代坚持和完善民族区域自治制度模范的光荣使命。民族区域自治制度作为

<sup>①</sup>内蒙古自治区党委办公厅《把铸牢中华民族共同体意识这条主线全面深入地贯彻到各项工作中》，《内蒙古日报》2024年6月13日。

<sup>②</sup>内蒙古自治区党委办公厅《把铸牢中华民族共同体意识这条主线全面深入地贯彻到各项工作中》，《内蒙古日报》2024年6月13日。

<sup>③</sup>《习近平在内蒙古考察时强调 把握战略定位坚持绿色发展 奋力书写中国式现代化内蒙古新篇章》，《国土绿化》2023年第6期。

<sup>④</sup>《内蒙古自治区筑牢祖国北疆安全稳定屏障促进条例》（2023年7月31日内蒙古自治区第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过），《内蒙古日报》2023年8月2日。

<sup>⑤</sup>参见《内蒙古自治区党委关于全方位建设模范自治区的决定》（2023年7月5日中国共产党内蒙古自治区第十一届委员会第六次全体会议通过），《内蒙古日报》2023年7月10日。

<sup>⑥</sup>《国务院关于推动内蒙古高质量发展 奋力书写中国式现代化新篇章的意见》（国发〔2023〕16号），中华人民共和国中央人民政府：[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content\\_6909412.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6909412.htm)，2023年10月16日。

中国特色社会主义制度建设的伟大创举，将以内蒙古全方位建设“模范自治区”的示范作用发挥出新时代的生命力和优越性。

## Regional Ethnic Autonomy: A Great Innovation in the Building of Socialist System with Chinese Characteristics

——Commemorating the 40th Anniversary of the Promulgation of the Law on Regional Ethnic Autonomy

HAO Shiyuan

**Abstract:** China's system of regional ethnic autonomy is a great initiative of the CPC to respect history, conform to national conditions and responds to people's will in the practice of adapting Marxism into Chinese context. It is also an important element and institutional guarantee of the correct path to solve ethnic problems with Chinese characteristics. Adhering to and improving the system of regional ethnic autonomy is a major political principle that the Party and the state have unwaveringly upheld. Xi Jinping's important thoughts on strengthening and improving ethnic work are the fundamental guideline for adhering to and improving the system of regional ethnic autonomy in the new era. The strategic deployment of the Party and the state to comprehensively build a model autonomous region in Inner Mongolia has given Inner Mongolia a new mission to play a leading role in adhering to and improving the system of regional ethnic autonomy. 2024 marks the 40th anniversary of the promulgation of the Law on Regional Ethnic Autonomy. "Keeping pace with the times and doing a good job in the implementation of the Law on Regional Ethnic Autonomy" is the legal guarantee for adhering to and improving the system of regional ethnic autonomy.

**Keywords:** regional ethnic autonomy, adherence and improvement, Law on Regional Ethnic Autonomy, build a model autonomous region in all aspects

(责任编辑 张振伟)