

中华民族共同体形塑的历史制度机制及其启示

王 成 林凡彬

〔摘要〕 制度是形塑共同体的核心变量。制度的形成、激活以及再次观念化是考察制度效度的周延思路。羁縻制度或羁縻政策是春秋战国时期形成的“大一统观念”和“华夷观念”的固化，并且一直处于变迁之中。这种变迁一方面是中央权力与羁縻边疆政权权力之间持续博弈的结果，另一方面则来源于中央王朝有意识地调整，从而渐趋完成了由羁縻边疆向政区化管理的治理模式转换。羁縻制度在长期运行过程中又逐渐形成一种更为稳固的制度文化（观念），从而给予羁縻边疆政权以“脚本”化认知，进一步提高了羁縻制度在塑造中华民族共同体上的效度。上述过程并没有终结，当下民族区域自治制度仍需为中华民族的“组合一体”与“民族交融”提供有效助益。

〔关键词〕 中华民族共同体；羁縻制度；制度机制；观念；历史启示

当今世界，民族国家仍然是护佑人类群体存续的坚实外壳。受多元文化主义、自由主义以及民族主义的影响，小共同体主义正在成为侵蚀多民族国家建构的重要力量。铸牢中华民族共同体意识，事关中华民族的存续与复兴，已成为当下中国亟需解决的政治问题。面对重大考验，回溯传统是人类社会的通用做法。有着丰富历史文化遗产的中华民族也长于使用这种方法，关键是如何回溯才能更有利于历史经验的继承。

铸牢中华民族共同体意识归根结底是认同问题，是观念性问题。解决观念性问题的有效措施是“疏导”而不是“围堵”。因此，对中国丰富的历史经验进行梳理与整合就成为疏通认同梗阻的有效做法，其关键不仅在于明晰这种经验是什么，更在于对这种经验的发生、发展、成效以及效度评估进行机制性、过程化解读，这样才能更好地发挥历史经验的效用。传统中国的民族制度或民族政策是中华民族自我形塑的重要历史经验。从广义上说，羁縻制度、土司制度以及郡县制度都是中华民族自我形塑的重要制度结构。既有研究对这些制度的关注多以王朝顺序为纲构建研究体系^①，多停留在静态、单维度梳理上，白钢、邓小南已对这种制度研究方式提出了含蓄批评。^② 这种研究思路，一方面不利于人们对历史制度进行立体化认识，另一方面也不利于人们对历史经验进行有效继

作者：王成，山东大学政治学与公共管理学院教授，wangchengsdu@163.com；林凡彬，山东大学政治学与公共管理学院博士研究生，linfanbin2021@foxmail.com。

* 本文系国家社会科学基金重点项目“传统‘和合’思想与中华民族共同体基本内涵的学理逻辑及其培育机制研究”（18AZZ009）阶段性成果。

① 王成等：《中国政治制度史》，3页，山东大学出版社，2014。

② 参见白钢：《中国政治制度史》上卷，1-48页，天津人民出版社，2002；邓小南：《走向“活”的制度史——以宋代官僚政治制度史研究为例的点滴思考》，载《浙江学刊》，2003（1）。

承，在族群历史记忆维持上的功效较小。

中华民族共同体之所以能从松散走向巩固，有着深刻的制度逻辑。羁縻治边模式既是中华民族共同体自我形塑的基本方式，也是“大一统观念”和“华夷观念”的政治实践模式。本文力求对羁縻制度的生成逻辑、发展逻辑以及作用机制作出过程性解释，立体化透视该制度在中华民族共同体培育过程中的作用，以求直观化的历史制度资源可资借鉴。

一、观念的制度化：羁縻治边制度的生成逻辑

实现中华民族共同体的切实整合，必然需要一种既有一定的约束力又有相当包容性的制度体系。人类社会即便是有大致相同的起点也会发展出迥异的社会形态，因此，制度的产生、演进在不同的共同体中有不同的逻辑。这一差异产生的关键“中介变量”就是观念。当一种观念形成社会共识，尤其是在权力层形成共识之后，观念就有可能固化为制度。“大一统观念”和“华夷观念”是中华民族制度建构的重要观念来源。无论是“华夷观念”的族群区隔认识，还是“大一统观念”的整合性认识，都指向一种对共同体“同一性”秩序的渴望。对于普天之下政治实践的参与者而言，主流政治价值观强调的是“尚同”^①。将这种渴望变成现实的基本方式是将“观念”制度化，使之成为一种可操作的基本政治实践规则。“华夷观念”和“大一统观念”是两个不同层次的观念体系，前者侧重于考虑如何对边疆民族地区实现有效约束，后者则着眼于对中原“诸夏”地区进行整合。在中国人的传统认识中，中原“诸夏”地区属于同质性共同体，其政治实践的基本制度依靠是郡县制。这种制度体系是一种中央集权体系下完备的地方管理制度。钱穆先生干脆将夏商周三代的大一统称为“封建统一”^②，而秦汉之后的大一统则是一种“郡县统一”。“封建统一”的政治实践给春秋战国时期的思想家们提供了“想象”空间。“统一”精神至少在儒家那里得到了完整继承。“大一统观念”和“华夷观念”制度化的过程与中华民族共同体自我形塑的过程具有同步性。这个过程虽然曲折、缓慢，但是牢固、平稳。

郡县制不是秦朝统一六国后凭空产生的制度，它经历了一个由“观念”到“制度”的转变过程。这一过程持续了五百余年。“三代”松散的邦国制度已然没有能力继续对因财富积聚而撕裂的人群共同体进行整合。各诸侯国一直在寻求一种更为有效的统治或治理制度，以在群雄角逐中胜出，再造“一统”。郡县制度便是当时诸多尝试中的一种。春秋中后期，一些诸侯国在边境地区普遍设郡，担负边防和行政事务，军事色彩浓厚；到战国时期，郡不仅在边地设置，而且逐渐推行到内地。^③ 庄公十八年（公元前676年），楚武王克权（今当阳市）之后，迁权地于那处（今荆门市东南）设县；哀公十七年（公元前478年），楚文王在申（今南阳县北二十里）、息（今息县南十五里）设县；宣公十一年（公元前598年），楚伐陈，在陈地（今淮阳县）置县；宣公十二年（公元前597年），楚庄王围郑（今新郑市），灭国之后直接将边地改置为县，国君直接管辖，以利于军事。^④ 上述材料说明春秋中期县的设置形式已相当普遍。晋国还对逃亡到本国的人士赏赐县以维持生计，较大的县分出一部分令置县成为“别县”，不仅国君管辖很多县，权力较大的大夫也管辖若干县。在分封制度内部，郡县制度以“叠加”的形式，逐步使分封制度失效并取代分封制，为“灭国”战争打下了制度基础，并为即将到来的大一统政治实践做好了制度准备。这是中华民族共同体的主体民族——华夏（汉族前身）内部整合的关键步骤。

① 王成、武晓沙：《汉代主流政治价值观构造的理路——以“忠”为对象的解读》，载《山东大学学报》（哲学社会科学版），2011（4）。

② 钱穆：《中国历代政治得失》，1页，生活·读书·新知三联书店，2001。

③ 王成等：《中国政治制度史》，203页，山东大学出版社，2014。

④ 上述有关秦以前的郡县设置问题参见韩连琪：《春秋战国时代的郡县制及其演变》，载《文史哲》，1986（5）。

边疆地区推行的羁縻制度是“华夷观念”与“大一统观念”双向互动下的政治实践结果。古代中国人以天圆地方的方式认识世界,这种认识持续的时间很长,自上古以至明清。据《周礼·夏官·职方氏》记载:“乃辨九服之邦国。方千里曰王畿,其外方五百里曰侯服,又其外方五百里曰甸服,又其外方五百里曰男服,又其外方五百里曰采服,又其外方五百里曰卫服,又其外方五百里曰蛮服,又其外方五百里曰夷服,又其外方五百里曰镇服,又其外方五百里曰藩服。”^①像“蛮服”“夷服”“镇服”“藩服”这样的地方,周天子根本无力将其升格到“统治”“治理”维度。《尚书·禹贡》记载的冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荊州、豫州、梁州和雍州等九州^②,大部分是以农耕文明为基础的“华夏”人口所在的范围。目前地域范围的福建、广东、广西、云南、贵州大部、西藏、新疆等地方当时都不在“九州”之列。文化形态极为异质的人群难以以统一的制度进行有效管理。当统治权力边界触及这些地区的时候,传统中国的中央政权一般采取一种相对松散的羁縻制度进行间接统治。

羁縻制度产生与发展和“辨九服”的“华夷观念”有直接关系。秦汉之后,由于历代中央王朝都重视边疆地区的发展,有意识地强化中原地区和边疆地区的文化联系。边疆少数民族地区发展逐渐提速,中原地区与边疆地区之间的差距逐步缩小。相对松散的羁縻管理也就越来越不能满足大一统政治共同体的进一步塑造。尤其是元朝疆域扩张迅速,为有效管理庞大疆域,在完善羁縻制度的基础上,建立了土司制度。土司制度本身也是羁縻制度一种较为重要的表现形式。羁縻制度向土司制度的转变,遵循了中央王朝对边疆地区管理趋于强化的发展脉络。这一过程还体现了一个更为深层次的族群政策发展路径,即由二元对立的族群歧视政策向中华民族一体化发展的民族政策转变。土司制度与一般的羁縻制度相比较,其职官设置、制度形态和郡县制管理地区具有更大的相似性。这种相似性在制度理论那里被称为“结构同形”。“结构同形”不仅意味着中央王朝政权对土司管理地区控制的强化,还反映了统治者“从‘华夷之辨、界限分明’到‘华夷无隔、天下一家’”^③的治理观念变迁,中央王朝政权对统治区域内人口的族群属性渐趋淡化。

概括而言,“大一统观念”“华夷观念”的制度实践形式大体是:中原“诸夏”地区践行郡县制度,边疆地区实行尊重当地民族文化的羁縻制度。这一过程我们称之为观念的制度化。郡县制度的基本作用是固本,实现中原“诸夏”的内部整合;羁縻制度的基本作用是安边,维持农耕文明和游牧文明边界的基本安定。在这个过程中,通过边界博弈机制,传统中国在保障边疆基本稳定的同时,推进了中华民族共同体的内部整合。

二、规制性约束:羁縻制度的运转逻辑

中原“诸夏”地区实行郡县制,边疆民族地区实行羁縻制度,是维护和巩固中华民族共同体的两种基本治理模式。中华民族共同体自我形塑的过程是一个不断壮大的过程,这个“壮大”过程需要得到解释。如果何炳棣的“汉化论”站不住脚,那么“用不同的方式治理少数民族地区和汉族地区是清朝‘成功’关键”^④的判断更不合适,因为对边疆地区的“羁縻管理”是中国几千年来传统,清朝只不过是继承了这种传统。“有意分殊华夷之辨中的各种差异,既不符合历史史实,同时

① 徐正英、常佩雨译注:《周礼》下册,703页,中华书局,2014。

② 王世顺、王翠叶译注:《尚书》,53页,中华书局,2012。

③ 丁凌、王成:《“和”思想对铸牢中华民族共同体意识的启悟价值》,载《学习与探索》,2020(1)。

④ 罗友枝:《再观清代——论清代在中国历史上的意义》,载刘凤云、刘文鹏编著:《清朝的国家认同——“新清史”研究与争鸣》,6页,中国人民大学出版社,2010。

犯了以近代西方民族国家史观，过度诠释中国历史传统的通病。”^① 其实，何炳棣和新清史相关学者争论的焦点不是双方所提供的自变量到底是“有”还是“没有”的问题，而是哪种影响因素更具有根本性的问题。要衡量或者大致衡量相关影响因素的重要程度，必须首先解决制度作用过程问题。新制度主义的相关理论给过程性制度研究提供了一些可资借鉴的理论工具。

新制度主义各流派之间虽然分歧很大，但是在如下几个维度上具有相当的共性：以制度为分析起点的逻辑思路；结构在决定政治过程和约束个体行为中的重要作用；制度比其他任何方面对人的行为具有更大的规制性，并能够塑造个体行为；所有的制度主义都没有突破“结构与能动”的悖论。^② 组织社会学家斯科特（W. Richard Scott）将制度的关键要素总结为：规制性、规范性和文化—认知性三种。^③ 为解决制度渐进变迁的问题，历史制度主义学者、美国西北大学社会学系教授马霍尼（James Mahoney）和美国麻省理工学院政治学系教授西伦（Kathleen Thelen）提供了四个关键分析变量：（1）叠加，在现有规则之上引入新的规则或使新旧规则并列存在；（2）漂移，环境的变化导致现有规则的效力发生变化；（3）转换，策略的重新部署导致现有规则的实施发生变化；（4）替代，废除现有的规则，引入新的规则。^④ 新制度主义的相关理论洞察，为我们进一步考察羁縻制度的运转逻辑提供了颇多助益。

制度具有规制性，中央王朝通过对羁縻制度的不断调整以实现其对边疆羁縻地区的强化管理。马霍尼和西伦提供的制度变迁要素可以用于分析中央王朝与羁縻政权围绕羁縻制度展开的博弈。叠加、漂移、转换、替代的制度变迁很少单独发生作用，也较少“递次”发生作用，将其分别列出是为了分析方便。在具体政治实践过程中，这些策略是否真的发生过？以目前所掌握的资料看，确实有足够的甚至更为丰富的史料支撑上述判断。中央王朝通过调整羁縻制度实现边地内化的机制性举措可以化约为图1所示内容：

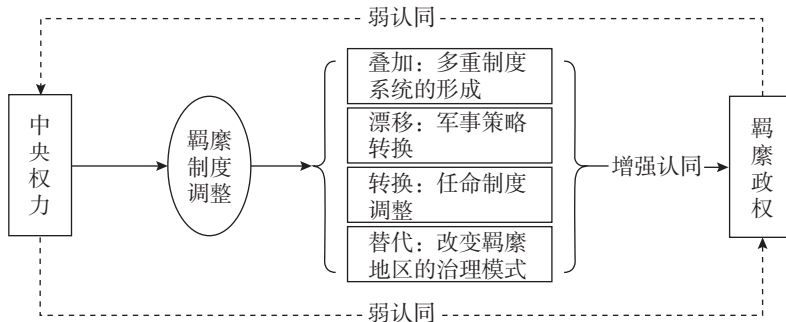


图1 羁縻制度在中华民族共同体塑造过程中的作用机制

共同体都有谋求自身存续的意愿，中华民族共同体是一个有着几千年历史传统的稳固共同体，自然会对自身的巩固与发展极为重视。传统中国的三大基本制度——皇帝制度、中央官制、郡县制度均具有维护中华民族共同体存续的重要功能。采用分级的方式对地域广阔的国家进行治理是世界通用的做法。采取不同的制度应用于一国之内进行“差分性”管理属于“中国特色”。郡县制度在中原地区的全面确立是中华民族共同体得以巩固和发展的基础，它奠定了华夏

① 王成、宋清员：《多元一体中华民族的生成逻辑及其现代启示——基于民族共同体建构的视角》，载《南开学报》（哲学社会科学版），2019（2）。

② 盖伊·彼得斯：《政治科学中的制度理论：新制度主义》，181-182页，上海人民出版社，2016。

③ 斯科特：《制度与组织——思想观念与物质利益》，58页，中国人民大学出版社，2010。

④ 詹姆斯·马霍尼、凯瑟琳·西伦：《渐进式制度变迁理论》，载《国外理论动态》，2017（2）。

文明的中心地位。

以郡县制度为参照,我们继续讨论羁縻制度的“强制性”与“妥协性”。为便于进一步分析,我们首先对历史中国的“边疆”进行界定。这里采用谭其骧先生的观点来界定历史中国的范围:清朝完成统一以后,帝国主义侵入中国以前的清朝版图,具体说,就是从18世纪50年代到19世纪40年代鸦片战争以前这个时期的中国版图作为我们历史时期中国的范围。^①在谭其骧所界定的历史中国范围内讨论羁縻制度的运作空间,有利于把握羁縻制度的内涵和外延。当然,在叙述过程中,我们会根据传统中国的有效治理疆域,相应调整边疆的具体指涉。羁縻历来被认为是一种松散的边疆治理模式,颇为强调其“文化软约束”。此一分析路径认为,中原文化对周边“蛮夷”来说具有文化优势,“蛮夷”会主动做“向心运动”。但这一分析路径很难解释王朝末期中央政权疲软的时候,边疆民族政权的“离心运动”。因此,羁縻制度既有其“软约束”的一面,更有其规制性的一面。

羁縻制度的规制性主要体现在大共同体对小共同体的约束上,指涉中央王朝利用羁縻制度对羁縻边疆地区的一种“组织约束”。规制性是制度的核心成分,要理解制度是否具有规制性,一个重要指标是这种制度有没有得到监督和奖惩权力的支持。^②如果羁縻制度是中国历史的一种体制内制度安排的话,那么上述假设就能在形式上得到证成。杨建新认为:“在我国历史上的藩属制度、羁縻制度、土司制度、属国制度、封建制度、都护制度等,都是中国政权之间实施行政管辖的不同形式,因此有这种关系的,也都是行政管辖所达到的地区”^③。虽然在中央政权疲弱的时候,间或有那么一段历史时期疏于对羁縻地区的管理,形式上造成了中国“版图”的盈缩,但是大部分历史时期,中央政权能够实现对羁縻边疆地区的有效管理。至此,我们完成了对中央王朝利用羁縻制度有效管控边疆羁縻地区的平面化分析。但是这与我们的问题预设还有很大距离,完成“边地内化”中“化”的解释,才能形成具有说服力的“机制性”解释预设。接下来将着重解决如下问题:中央王朝通过对羁縻制度的调整从而强化其对羁縻边疆政权控制的基本方式是什么?

其一,以制度叠加的方式进行组织下沉,使羁縻边疆地区形成多重制度系统,从而稀释羁縻边疆政权的权力。羁縻边疆政权历来被认为有极大的自主性,具有“国中之国”的典型特征。为解决这一问题,中央王朝一般采取组织渗透的方式对羁縻边疆政权的权力进行稀释。具体来讲有两种方式:一种是官僚、官僚机构的植入;一种是移民实边。官僚机构和官僚的下沉也可分为两类:一类是羁縻州县的建置,另一类则是在羁縻边疆政权内部渗入中央王朝委派的官吏。两类方式交错使用,不再分别叙述。汉朝在南部边疆少数民族地区设置郡县,其官吏大多是汉族人充任。^④西汉在东北、北方、西北、西南也设置了诸多边郡,但是这些抵塞边郡皆有边塞尉拱卫。《汉书·匈奴传》颜师古注:“汉律,近塞郡皆置尉”^⑤。据王国维考证,塞上军吏亦兼治民事。^⑥尉、郡、“夷狄”交错杂处的局面形成,边地多重制度系统得以搭建。此后王朝也都很重视这种边地经营模式。唐朝为安定边疆,先后设置了安西、北庭、单于、安北、安东、安南六个长时间存续的都护府。单于、安北都护府这样异质性较大的羁縻地区的都护和副都护等重要职位,也由唐朝官员担任。^⑦元、

① 谭其骧:《历史上的中国和中国历代疆域》,载谭其骧:《长水集续编》,2页,人民出版社,1994。

② 斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》,63页,中国人民大学出版社,2010。

③ 杨建新:《再论中国历史上的疆域问题》,载《兰州学刊》,1986(1)。

④ 赵云田:《中国边疆民族管理机构沿革史》,39页,中国社会科学出版社,1993。

⑤ 班固:《汉书》卷九十四上《匈奴传》,2786页,中华书局,2000。

⑥ 王国维、罗振玉:《流沙坠简》,49页,浙江古籍出版社,2013。

⑦ 刘统:《唐代羁縻府州研究》,32页,西北大学出版社,1998。

明、清三代进一步将组织机构渗透到羁縻边疆政权内部。元朝在西、南部少数民族聚居地区设置的中、上级地方政权也实行“参用土人”的政策^①，“事实上通过土司设置的部分流官已经对少数民族聚居区进行半直接统治了”^②。上述做法的主要作用是，在羁縻边疆政权组织内部加入新的组织结构以促使其改变，从而强化管理。

移民组织下沉是中央王朝强化边疆管理的又一重要手段。西南民族地区在明中后期形成了“生苗”、土司、卫所、府州县共存的多重制度系统。虽然有明一代土司制度一直在推行，但是土司制度的效用大为缩减。这一结果的实现得益于明朝中央政权以卫所为依托进行的规模军事移民。军事移民艰难地以农耕文明方式生存下来。至今，广西地区的“客家人”、云贵地区的“屯堡人”仍然大量存在。这些移民先“与蛮人杂耕，使不复疑”^③，然后通过经济、文化辐射深刻地影响了当地的生活、生产方式。与北方民族地区相比较，明代西南民族地区的军事移民重置了当地的经济结构，是西南民族地区相对稳定的重要原因之一。马克思的判断“生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础”^④也从理论上证明了上述观点。军事组织的民事化转变则是上述判断的事实证据。

其二，军事强制政策由威慑到共处的制度性漂移，促进了边疆羁縻地区人民由小共同体认同到大共同体认同的转换。这里所说的制度漂移不是羁縻制度的漂移问题，而是与羁縻地区直接相关的军事制度或者军事组织的漂移。这其中也必然会涉及羁縻制度的转变。共同体的基本原则是“社会连带和尊重的联合体”^⑤。单纯的军事威慑是手段性的举措，只能促成形式“认同”。桥接形式认同与心理认同的中介变量是军事组织民事化流变。

军事政策或者军事组织的流变与边地人民对中央王朝认同之间具有因果关系。羁縻边疆地区与中原农耕地区生产生活方式具有异质性。按照社群主义对共同体的理解，牢固共同体的基本特征之一是价值观念的一元化。在这种情况下，要维持多元单位的统一性，军事威慑就成为维持“多元一体格局”的直接手段。军事手段背后的政治目的才是根本。“天下观念”的传统中国对羁縻地区没有土地要求，“西汉人口大约6000万，在其正式行政区内的人口密度是每平方公里不足14人；在自己疆域内还有大片处女地的情况下，扩大农业生产或者获得经济利益就不能成为对外用兵的正常理由”^⑥；没有资源要求，农耕社会对土地之外的自然资源的攫取要求极端有限。剩下的就是朝贡要求和人口要求，其实质是一种“王天下”的政治信念。这种“王天下”的政治信念是中原王朝政权与羁縻边疆政权互动的基本准则。反之，羁縻边疆政权也以此为参照与中央王朝进行博弈。明洪武初年沿交通要道、军事要冲、土司边界布设了大量的军卫组织。这些军事组织最初的任务就是震慑羁縻边疆的少数民族政权。当边事稍缓，屯田解决自身给养任务逐渐取代军事任务成为卫所组织的主要任务。军事民事化，军人农民化，军区政区化，成为明代西南边地卫所的基本发展路径。民族互融、互鉴的局面逐渐形成，羁縻边疆少数民族对中央王朝的认同得到强化。

其三，中央王朝对“册命”制的调整或者转换，进一步强化了中央王朝对羁縻边疆政权的规制。在羁縻制度推行初期，中央王朝对羁縻边疆政权首领的“册封”多是形式上的，约束力有限，但是随着羁縻制度的不断发展，这种约束力逐步得到强化。秦汉时期，一般由羁縻地区自行确立首领后向中央政权报备，然后由中央政权对该首领进行形式“册命”。至少明朝开始，“册命”被赋予

① 龚荫：《中国土司制度》，25-26页，云南民族出版社，1992。

② 王成等：《中国政治制度史》，224页，山东大学出版社，2014。

③ 张廷玉等：《明史》卷三百十六《土司列传·贵州土司传》，5476页，中华书局，2000。

④ 《马克思恩格斯文集》，第2卷，591页，人民出版社，2009。

⑤ 塞尔兹尼克：《社群主义的说服力》，17页，上海人民出版社，2009。

⑥ 葛剑雄：《中国历代疆域的变迁》，176页，商务印书馆，1997。

了新的内容,羁縻制度的册命条款完成了实质意义上的“转换”。羁縻边疆政权的土司承袭有严格的规定,必须预先确立继承人报中央备案,老土司故去,由预先确立的继承人继任,不得随意更改。《明史》卷三百十《土司列传》载:“袭替必奉朝命,虽在万里外,皆赴阙受职。”^①这一制度形式至少在大部分中小土司统治的羁縻地区得到了较为有效的执行。^②无论是“子承父业”“兄终弟及”还是“妻承夫业”,都使羁縻边疆政权首领的继任有了较为稳定的预期,一定程度上维护了边疆地区的安定。“册命”是一种中央王朝对羁縻边疆政权首领治理其地方的认可性象征。这种认可实现了中央与地方的相互承认,形成了统治与被统治的双向认同闭环。中央王朝授予羁縻边疆政权对其地区人民治理合法性的同时,也获得了羁縻边疆政权对自身的合法性认同。

其四,直接“郡县其地”,完成彻底的制度“替代”。将羁縻地区人口进行“编户齐民”纳入郡县管理,在秦统一之前就做过相应的努力。邹水杰根据睡虎地秦简《属邦律》等史料的记载判断:“蛮夷”被王朝编户纳入国家赋役体系后,地方官吏努力通过发展经济、传播教化,使之沾沐王化而变夷为夏。^③以制度“替代”的形式将边疆羁縻地区纳入政区化管理最为典型的案例是明清时期西南边疆的“改土归流”。明代西南地区的“改土归流”一般比较“缓和”,即便是有必要强制在土司地区改设流官管理,也总是找个冠冕堂皇的理由。比如,明廷以思州宣慰使田琛为争沙坑率兵攻思南为由,将田琛“解送京师”“鞫之”,废除思州宣慰司;又以“宗鼎灭伦,罪不可宥”为由废除思南宣慰司;在思州、思南二宣慰司地改设“八府四州”,制度“替代”完成。^④清朝在西南地区“改土归流”具有面积大、速度快、强制程度高等特点。鄂尔泰在云南“改土归流”的重点是“横暴土司和凶恶把目”以“惩一儆百”;贵州“改土归流”的重点是“少数不遵法度的长官司”;广西则是“少宽土官,惟严飭土目”。^⑤可见鄂尔泰在云南、贵州、广西的“改土归流”不再考虑边疆羁縻地区的“客观”条件,针对的均是不易改设流官的土司属地。此一做法虽然给西南边疆少数民族造成了伤害,但是也加速了边地内化的进程。流官以及客居士绅开始渗入少数民族政权以及社会内部,逐步获得了主动权。^⑥

三、制度观念化:“认知”效应与中华民族共同体形塑

羁縻制度的一个重要特征是“和而不同”“合而有别”。我们前面主要讨论了羁縻制度的规制性特征,接下来将讨论该制度的“文化—认知”属性对中华民族共同体的塑造作用。斯科特界定了符号系统、关系系统、惯例和人工器物四类制度传递者,这四类制度传递者在制度“文化—认知”属性上的表现是:符号系统强调“范畴、典型与图式”,关系系统强调“结构同形与身份”,惯例强调“脚本”,人工器物强调“处理符号价值的客体”。^⑦斯科特意图将制度的诸多要素容纳进自己的理论体系,但这种做法保障了理论周延性的同时降低了理论工具的可操作性。我们不得不对其所界定的制度要素进行化约处理,以使之适于本问题的具体分析。因此,这里把“文化”锁定在制度的“文化—认知”属性上,与广义的文化相区别,只讨论羁縻制度对脚本化认知、建构共同图式以及同形化组织结构等方面的作用。

① 张廷玉等:《明史》卷三百十《土司列传·篇首语》,5345页,中华书局,2000。

② 龚荫:《中国土司制度》,74页,云南民族出版社,1992。

③ 邹水杰:《秦代属邦与民族地区的郡县化》,载《历史研究》,2020(2)。

④ 参见《明史》卷三百十六《土司列传·贵州土司传》,5476页,中华书局,2000。

⑤ 刘本军:《论鄂尔泰改土归流的原则和策略——兼对“江外宜土不宜流,江内宜流不宜土”说质疑》,载《思想战线》,2001(2)。

⑥ 张凯、成臻铭:《清代改土归流后地方社会控制权的交替——以湘西永顺地区为例》,载《贵州民族研究》,2020(8)。

⑦ 斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》,87-88页,中国人民大学出版社,2010。

制度的观念化是将“内在于行动者的意会性知识”^①以惯例形式向制度成员传播的过程。“意会性知识”的传播有两种类型：一类是制度信息在制度成员之间的传播，另一类是制度信息的代际传播。本文的主要目的是历时性梳理羁縻制度之于中华民族共同体塑造的作用，因此这里只讨论制度信息的代际传播。就羁縻制度的“文化—认知”要素来说，这种“意会性知识”是行动者采取进一步行动的脚本，后参与者其实是按照脚本演绎历史。羁縻制度是历代王朝为中华民族留下的历史财富。这一财富的重要价值在于，它为中华民族共同体内的各民族成员提供了一个“一体”的认知脚本。此外，羁縻制度为羁縻边疆政权的“内附”提供了心理预设与制度平台。在这一制度平台下，每一代王朝建立后，各少数民族政权纷纷宣布接受中央王朝的统治。下面简单列举两则史料以证之。“元狩三年（公元前120年），匈奴内讧，昆邪王杀休屠王来降，乃复以其地为武威、酒泉二郡；元鼎末，又复分武威、酒泉置张掖、敦煌郡，徙内地之民以实之；期间虽时有远征……然军还则已，未能统治其地……呼韩邪单于内附，居于塞下，北方始得息焉。”^②匈奴衰落后，直到646年，回纥首领吐迷度在配合唐军消灭薛延陀后自请归附于唐，并请求唐开辟“参天可汗道”，作为联系长安与西北边境的驿道，自此中央政权与回纥族人民之间保持良好的关系，至840年回鹘内乱，历时近两百年。^③

羁縻制度下各边疆少数民族政权的“内附”举动，虽然有力量对比的考虑，但也不能否认，中央政权基本恒定的民族政策给予各边疆少数民族政权以极大的确定性。在此认识下，各“内附”政权以“仍能治理本部”为心理预期。退而言之，“内附”政权至少有安全保障，史书未见有中央王朝直接戕害“内附”少数民族首领的记载。当然，鉴于游牧文明与农耕文明的异质性，“军事威慑”与“政策效应”两个分析变量之间肯定会出现对冲。由中华民族的发展历程观之，这种对冲并不能消解民族边疆制度或“政策”所起的巨大作用。

康德将图式描述为一种纯粹知性概念和感性认知之间的“中介”^④。图式是一种范畴或概念体系，对范畴或概念的共振性理解是知识接受的有效手段。概念体系建构的基本元素是语言，因此，共振性理解的一个重要障碍是语言障碍。中华民族共同体内不仅存在着各种方言，而且还存在着许多不同的语种，这为中华民族的融合带来了很大困难。为解决语言障碍，中央王朝依托羁縻制度做了大量的工作。为了相互交流，汉朝政府和边疆地方政府都设置译官、译令等以翻译语言；重译而通，“屠耆”为汉语“贤人”的意思，匈奴的左、右屠耆王，汉朝有时简称其为左、右贤王，后来单于在给汉文帝的书信中，也用右贤王，匈奴语借用了汉语词汇。^⑤语言障碍的突破为少数民族与汉族共同图式的建构提供了助力。

羁縻制度对中华民族的共同图式建构效用是值得肯定的。战国末期，秦惠王就在巴中地区较为有效地实行了羁縻制度：“及秦惠王并巴中，以巴氏为蛮夷君长，世尚秦女，其民爵比不更，有罪得以爵除。”^⑥至雍正年间，清王朝全面改土归流，羁縻制度形式上结束。羁縻制度跨越了两千余年，几乎和整个中央集权的封建王朝始终相随，是中华民族共同体内各民族间约定俗成的基本制度。每当一个新的王朝建立，边疆少数民族政权依惯例“内附”，纷纷表示接受中央王朝的统治。这个“惯例”是各民族基于“外在的”羁縻制度对“内在的”中华民族“一体”观念的共同理解。就羁縻边疆地区的少数民族统治者而言，在羁縻制度框架内，主动“内附”接受中央王朝的统治，能够维持自己原有的统治地位，维护自身的既得利益；就羁縻边疆地区的少数民族群体而言，“内

① 斯科特：《制度与组织——思想观念与物质利益》，153页，中国人民大学出版社，2010。

② 顾颉刚、史念海：《中国疆域沿革史》，79-80页，商务印书馆，1999。

③⑤ 马大正主编：《中国边疆经略史》，106-107、50页，中州古籍出版社，2000。

④ 康德：《纯粹理性批判》，106页，人民出版社，2017。

⑥ 范晔：《后汉书》卷八十六《南蛮西南夷列传》，1919页，中华书局，2000。

附”的利处在于：相安无事的和平环境下通过贸易可以从中原地区获得自身所急需的生产生活物资。正是这种羁縻边疆政权与中央王朝政权对“惯例”的图式化理解，促进了各个民族对中华民族共同体的基本认同。

结构同形是“认知”同化的重要表现形式。结构同形意指那些属于同一环境的组织单元会有大致相似的组织结构。结构同形的初始推力或许是秦制，其表现是中央集权的郡县制——一种“去封建化”的直接统治。“秦国所充分利用的历史新趋势，是整个地摧毁被征服国的结构及其独立性。”^①摧毁既有结构，代之以“郡县结构”，是秦能够统一的重要原因之一。秦朝完整地继承了其在战国时代的制度架构。羁縻边疆地区不具备实行郡县制条件的时候，中央政权便尽最大努力影响羁縻边疆政权的组织结构；当然，对具备“郡县其地”条件的地区，秦朝也从来没有客气过。从国家治理的角度来说，这是在“一”与“多”二元对立的现实情境下进行的艰难调整。在“一”与“多”的二元矛盾中，“一”始终是追求，“多”则是现实，这一判断基本符合中华民族形成与发展的历史史实。

中央王朝从来没有放弃在边疆民族地区实行同质化管理的努力。秦汉的郡县制，不仅推行于中原华夏民族居住区，而且设置于边疆少数民族地区；秦统一前所设置的蜀郡、巴郡、陇西郡、北地郡等，当时也有许多少数民族，故而统一之后所设诸郡中自然也有少数民族。^②唐太宗虽然在不同的场合常言“四海一家”“胡越一家”“爱之如一”，但贞观十四年（640年）唐朝平定高昌后，他仍不顾魏徵、褚遂良等人的极力反对，“竟以其地置西州，仍以西州为安西都护府，每岁调发千余人，防遏其地”^③。神功初，蜀州刺史张柬之以姚州“盐布之税不供，珍奇之贡不入，戈戟之用不实与戎行，宝货之资不输于大国，而空竭府库，驱率平人，受役蛮夷”为由，奏请“省罢姚州”“同之藩国”，但是武则天坚决不同意“罢州设番”之举。^④元明两朝的土司制度，以及明清两朝不遗余力地“改土归流”，更是系统化地强化了边疆控制。对于羁縻边疆政权来讲，中央王朝政权这种努力所造成的结果就是，羁縻边疆政权的组织结构与中原郡县制地方政权的组织结构渐趋同质化。

羁縻制度推行初期，羁縻边疆政权的组织结构明显采取“就俗”策略，这与中央政权的治理能力、国家治理的技术条件（交通、通信等）、民族融合程度以及中央王朝生存的现实需要等诸多因素有关。随着中央王朝权力逐步向边疆渗透，羁縻边疆地区的组织结构随之发生转变。汉武帝时曾以中郎将出使匈奴^⑤，到东汉初年，“遣中郎将段郴授南单于玺绶，令入居云中，始置使匈奴中郎将，将兵护卫之”^⑥。中郎将成为匈奴的驻地职官，是较早记录羁縻边疆政权组织结构同形化的佐证。隋朝在南部边疆民族地区设置的郡县，郡守（州刺史）和县令多以当地少数民族首领充任。^⑦《新唐书·地理志》载：“唐兴，初未暇于四夷，自太宗平突厥，西北诸藩及蛮夷稍稍内属，即其部落列置州县；其大者为都督府，以其首领为都督、刺史，皆得世袭。”^⑧隋、唐在边疆少数民族地区的管理机构是羁縻府州，羁縻府州组织结构与汉代相比发生了很大变化，不再任其随意设置，其职官虽然多得以世袭，但无论是官职名称还是机构名称多能与中原地区对应。宋、辽、金、夏对峙时期，所谓少数民族政权的辽，自身的组织结构主动汉化。中央设三省，地方建州县，“总京五，府六，州、军、城百五十有六，县二百有九，部族五十有二，属国六十”^⑨；唐朝的太师、太保、

① 拉铁摩尔：《中国的亚洲内陆边疆》，255页，江苏人民出版社，2005。

② 马大正主编：《中国边疆经略史》，38页，中州古籍出版社，2000。

③ 吴兢、张燕婴等译注：《贞观政要》，305-306页，中华书局，2012。

④ 刘昫等：《旧唐书》卷九十一《张柬之传》，1989-1990页，中华书局，2000。

⑤ 班固：《汉书》卷五十四《李广苏建传》，1873页，中华书局，2000。

⑥ 范晔：《后汉书》卷一下《光武帝纪》，53页，中华书局，2000。

⑦ 赵云田：《中国边疆民族管理机构沿革史》，130页，中国社会科学出版社，1993。

⑧ 欧阳修等：《新唐书》卷四十三《地理志七下》，735页，中华书局，2000。

⑨ 脱脱等：《辽史》卷三十七《地理志一》，300页，中华书局，2000。

司徒、司空等官爵，也适用于部族。^①及至明清，不仅组织结构的名称趋同，职能也基本一样。唐、宋中央对边疆的管理部门主要由礼部和鸿胪寺等具有外事性质的机构执行，到了明代，羁縻边疆地区的事务直接交给布政使司和都指挥使司管理。清朝“改土归流”之后，羁縻边疆地区多成为地方行政机构，与一般郡县形式上得到统一。

组织结构的同形对羁縻边疆地区的“内化”产生了重要影响。就中央王朝来说，中央权力开始辐射到羁縻地区内部；就羁縻边疆来说，则是“身份认同”强化了羁縻政权对中央政权的政治认同。结构同形既是中央王朝不断将组织进行下沉努力的结果，更为重要的是这种同形化的结构为共同体认同建构了一种共有“图式”，进而促成人们对共同体的一致性理解，而这种“一致性”理解又是人们认同共同体的必要条件。

四、现代启示：“和而求同”仍然是当下以及将来民族制度的主要任务

（一）“和而求同”的基本意涵

“和而求同”总结自传统中国的和合思想。张立文先生对和合思想基本意涵作出阐释：“‘和’是对于天地万物差分性、冲突性形相、无形相基本价值的承诺和体贴，并在此基本价值承诺、体贴的反复互动、融突基础上，以求各个差分性、冲突性的形相、无形相获得协调性、和谐性、有序性规范，酝酿与支撑着各差分性，冲突性形相、无形相在协调性、和谐性、有序性过程中，开发生生潜能，大化流行。‘合’是对于冲突性、差分性、异质性的形相、无形相，经反复互动、融突的协调、和谐的‘和’，而落实到合的合作、结合、融合的新事物、新生命的合体上。和合显现的是一幅形相、无形相本身及其内在互相关系的差分、冲突、融合、绵延、生生、创新、和谐画卷的全过程美景。”^②针对本文所关注的问题，笔者对和合思想进一步阐释：“和”是对“差分性”的体贴与尊重，“合”是对“合一性”的追求；“和”是尊重“不同”基础上的和睦相处，“合”是调整“不同”基础上的融合，其凝练表达即是“和而求同”。

上述表述对中华民族共同体自我形塑史的解释非常重要，因为它同时关照了中华民族共同体生成的两种路径：“组合一体路径”和“民族交融路径”。“组合一体路径”是指在承认大共同体是由诸多“次级民族共同体”组成的基础上，约束“次级民族共同体”以促成团体团结。“民族交融路径”是指各“次级民族共同体”成员之间的交融与“互涵”。聚族而居是人类社会生活的基本属性之一，民族概念出现以前中国就存在族群相关的问题，因此历史以及当下中国的民族结构均可用“多元一体”进行描述。“多元”的基本前提预设是我国存在56个文化和生活习惯存在相当差分性的“次级民族共同体”，“一体”的基本前提预设是中华民族共同体对这56个“次级民族共同体”具有覆盖性。“多元一体”显性的表达是，56个民族在中华民族符号下的组合攒聚；隐性的表达是，56个民族进一步互融互鉴，以实现中华民族的进一步交融。

（二）中华民族以及中国民族制度发展的历史趋势

中华民族发展由“多元”到“一体”的历史趋势是学界共识，因此这里仅做简要说明，不进行过多讨论。史学、人类学、考古学的相关研究成果显示，中华民族是多元起源的。依据谭其骧划定的历史中国的研究范围^③，历史上的“蛮、夷、戎、狄”等少数民族居住的地区大多处于中国之内。这些少数民族在秦汉之后基本上都融入了中华民族。在这个过程中，“组合一体”与“民族交融”两种中华民族的自我形塑路径同时进行并且未曾间断。这里要重点讨论的是“民族交融”是否

① 脱脱等：《辽史》卷四十七《百官志三》，466页，中华书局，2000。

② 张立文：《和合中华哲学思潮的探析》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版），2014（2）。

③ 参见谭其骧：《历史上的中国和中国历代疆域》，载谭其骧：《长水集续编》，2页，人民出版社，1994。

还适用于描述当下以及今后中华民族共同体持续形塑。本来民族融合是中华民族发展史上的常见现象,但是今天人们对民族融合这样一个基本历史事实的讨论往往都讳莫如深。因为一涉及这个问题,马上就会触动“民族同化”的敏感神经。其实不必过于担心这个问题,“同化问题,即失去民族特点,变成另一个民族的问题”^①,我们反对的只是通过“暴力”“不平等”“特权”等形式进行的强制同化。新中国成立以来,我国一直践行民族平等政策,并且一直以政策倾斜的方式给予少数民族以诸多照顾,不存在“暴力”“不平等”“特权”等问题。既然民族是历史渊源、生产方式、语言、文化、风俗习惯以及心理认同等方面具有共同特征的稳定共同体^②,那么现代经济的一体化、社会沟通的高效化、政治传播的基层化都会造成上述要素的相似化。这种相似化的目标指向不是56个民族中的汉族或者其他民族,而是中华民族。因此,当代中国根本不存在民族同化问题,只有民族交融或者融合形式。“民族融合是历史发展的必然趋势,是进步的现象,我们应该欢迎它。”^③

结构/机制叙事和时间序列叙事是人类叙事的两种基本模式,两种叙述在经验上并不对立,然而在社会学和历史学都有充分的专业化发展的今天,这两种叙事手法却经常处于对立。^④当中华民族的“一体”特征需要证明时,我们绝大多数情况下会动用历史资源;当涉及当下中华民族结构描述的时候,多元文化主义工具就会被使用。费孝通先生的《中华民族的多元一体格局》一文也采用了两种叙事模式。费孝通以民族史回溯的方式对“中华民族的多元一体格局”进行了论述,回溯的起点始于170万年前的元谋人,承认历史上中华民族形成是一个“一体化”的过程;但是此文最后的结论是,各民族继续在多元一体格局中发展到更高的层次,中华民族将是一个百花争艳的大园圃。^⑤作为一位成绩斐然的民族学、人类学、社会学家,费先生绝对不会在民族问题上持“历史终结论”。真实的原因可能是:1988年费孝通提出“中华民族的多元一体格局”的时候,民族识别工作刚刚收尾,这个时候他可能没有预见到各民族进一步融合的问题,即便是预见到这一问题,当时也不是讨论这一问题的时候。如果我们对“多元一体”的认识一直停留在费孝通1988年讨论的范围内,肯定会出现诸多问题。因此,“多元一体”是当下以及将来我国民族的基本结构,但是“组合一体”与“民族交融”仍然是中华民族共同体巩固的两种重要驱动力。

民族制度发展的历史趋势与中华民族的发展趋势是同步的。历史中国有两套行之有效的地方治理系统:一个是郡县制度系统,一个是羁縻制度系统。制度约束是中华民族共同体巩固与发展的基石。农耕生产是封建政权的主要税收来源,而农耕人口又是农耕生产盈缩的决定因素之一,因此有能力的封建王朝无不尽最大努力将这一部分人口以郡县制度的形式进行统治。边疆羁縻政权对中央封建政权没有实质性税收贡献。因此,中央封建王朝对羁縻地区管理更多的是出于对农耕文明保护的考虑。从这个意义上说,羁縻制度是自变量,边地内化是因变量,而不是相反。在特定历史时期内,民族制度总是处理相应民族关系的共时性手段,这些共时性手段无一例外地会产生历时性制度结果。羁縻制度对边疆少数民族形成了较为有效的控制。羁縻制度效能的发挥促使边地内化。边地内化的结果是一种与郡县制度更为相似的土司制度对较为松散的羁縻制度形成了制度替代。土司制度效能的发挥进一步促使边地内化,中华民族共同体内部结构更加紧实。

如同世界其他后发展国家一样,我们也动用了民族主义工具,仿效西方国家建构中国的民族国

① 《列宁选集》,第2卷,339页,人民出版社,2012。

② 《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》,载中共中央文献研究室编:《民族工作文献选编:2003—2009》,91页,中央文献出版社,2010。

③ 翦伯赞:《关于处理中国历史上的民族关系问题》,载陈理、彭武麟主编:《中国近代民族史研究文选》上册,19页,社会科学文献出版社,2013。

④ 赵鼎新:《时间、时间性与智慧:历史社会学的真谛》,载《社会学评论》,2019(1)。

⑤ 费孝通:《中华民族的多元一体格局》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版),1989(4)。

家。但是近代中国的革命与改革并没有与“传统”彻底割裂，割裂的只是叙事方式。在传统与现代的鼎革过程中，“大一统观念”以强大的历史穿透力，为近代以降的各种类型的革命或改革所继承。“纵观近代以来中国历史与社会发展，‘保全中国’的内在欲求有三，即：保国家不亡、保民族不散、保天下不弃。”^①因此，中国共产党虽然大量借鉴了苏联的革命模式和建设模式，但在民族制度设计上我们放弃了“民族自决”，采用了更符合中国民族制度演进史的民族区域自治制度。民族区域自治制度相较于羁縻制度和土司制度来讲，是一种更为紧实的民族制度，其处于中国民族制度史关键环节，是对传统中国民族制度的继承和突破。^②

这些民族制度形态虽然不易于以线性发展的观点进行简单解释，但是前一种制度形态在漫长的历史过程中通过制度规制性以及“文化—认知”属性改变或者稀释了羁縻边疆地区的结构，为后一种制度的产生提供了条件是确定无疑的。概言之，由羁縻制度到土司制度到民族区域自治制度，制度约束力的逐渐强化是我国民族制度史的基本演进路径。

（三）民族区域自治制度的主要任务

调整当下民族关系的基本制度是民族区域自治制度。“尊重差分性，追求合一性”是民族区域自治制度的主要任务。制度是共同体形塑的核心变量。因此，我国民族区域自治制度基本任务的进一步明确描述应当是：约束“差分性”，保障民族团结，维护中华民族的“组合一体性”，为中华民族内部的持续交融提供条件。

仅就民族问题来讲，虽然王朝国家叙事和民族国家叙事之间有诸多差异，甚至有些被称为本质差异，但是在如下两点上具有共性：尊重“差分性”与追求“合一性”。“尊重差分性，追求合一性”是传统和合思想的核心观点，也是中国历代民族制度功能的凝练表达。尊重“差分性”，不是建构“差分性”，历史上任何时期的民族制度都不是为了建构“差分性”而存在的。民族制度的本质意义是基于民族间的现实“差分性”而进行的权宜性制度设计。民族制度的主要功能是在尊重“差分性”的基础上调整“差分性”，以维护共同体的存续。而调整“差分性”即是对“合一性”的追求。为了说明民族制度上述任务的延续性，本文进行了较为翔实的历史叙事，接下来将进一步说明民族区域自治制度之于上述任务的共时性逻辑。

民族共同体是人群分类的重要方式之一。学界一般以是否组建国家政权作为区分文化意义上的“族群”与“民族—国家”意义上的“民族”的标准。比如，“56个民族”是“族群”意义上的民族，中华民族是“民族—国家”意义上的民族。剔除国家政权这一基本要素，“民族”和“族群”两个概念便趋于一致。无论是“民族”还是“族群”概念，它们都是界分“我者”与“他者”的基本概念。美国麻省理工学院政治学教授哈罗德·伊罗生（Harold R. Isaacs）给出的民族概念是：共同的文化、历史、传统、语言、宗教，有的还加上“种族”，以及领土、政治、经济，所有这些东西各以不同的分量组成一个实体，就是所谓的“民族”。^③斯大林给出的民族构成要素是：共同的语言、共同的地域、共同的经济生活、共同文化上的共同心理素质。^④2005年中央民族工作会议将民族特征界定为历史渊源、生产方式、语言、文化、风俗习惯以及心理认同等方面具有共同特征的稳定共同体。^⑤上述民族概念中所列举的基本要素均是识别“不同”的标准。只有在尊重和体贴“差分性”的基础上，追求上述要件的更大共性，中华民族共同体意识才能够得到稳步强化。

① 林尚立：《大一统与共和：中国现代政治的缘起》，载《复旦政治学评论》，2016（1）。

② 林凡彬、兰华：《民族区域自治制度的历史地位及其现实效度》，载《南京政治学院学报》，2018（5）。

③ 哈罗德·伊罗生：《群氓之族：群体认同与政治变迁》，222页，广西师范大学出版社，2008。

④ 参见《斯大林选集》，上卷，66、64页，人民出版社，1979。

⑤ 《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作 加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》，载中共中央文献研究室编：《民族工作文献选编：2003—2009》，91页，中央文献出版社，2010。

将民族区域自治制度调整“差分性”、追求“合一性”的功能转译到当下话语叙事即是保障民族平等、维护国家统一。横向比较而言,人们一般倾向于关注该制度与一般国家制度的差异性。但是纵向比较的话,民族区域自治制度具有更强的规制性,其基本结构与一般国家制度也更为“同形化”。详细讨论民族区域自治制度之于中华民族共同体形塑的功能非本文重点,这里仅简要说明民族区域自治制度与一般国家制度的“共性”,以彰显其保障民族平等、维护国家统一的制度设置“初心”。

民族区域自治制度是我国三大基本政治制度之一,由宪法、民族区域自治法等相关法律以及党和国家的相关民族政策搭建,基本政治功能是维护单一制国家结构。自治区相当于省级建制,自治州大致相当于设区市建制,自治县相当于一般意义上的县级建制,县下的民族乡不是民族自治地方。民族自治地方的权力机关、行政机关、司法机关与一般行政区的设置趋同,各级党委建制齐全。民族自治地方与中央权力的关系是明确的上下级关系。民族自治地方与一般行政单位的重要区别是设立自治机关、行使自治权。对这两项内容的准确理解可以进一步明确民族自治地方与中央权力之间的关系。

民族自治地方的自治机关只包括相应行政单位的权力机关和行政机关,其他如人民法院、人民检察院、地方党委,人民政府的厅、局、科等工作部门以及自治区、自治县政府的派出机构等不能独立行使自治权,不属于民族自治地方的自治机关。^①宪法和民族区域自治法赋予民族自治地方的自治权包括民族立法权,变通执行权,财政经济自主权,文化、语言文字自主权,组织公安部队权,少数民族干部优先任用权等权利。但这些权利均受到严格的限制,比如变通执行权,指的是民族地区可以对不适合本区域实际情况的上级国家机关的决议、决定、命令和指标作出变通,但是宪法、民族区域自治法以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定是不允许变通的。^②

制度运行总是与制度设计本身有差距,民族区域自治制度也不例外。由于党和国家长期践行针对特定人群的民族优惠政策,民族自治地方习惯于将相关的既得利益以自治条例和单行条例的形式予以合法化。截至2016年,自治条例和单行条例有967件^③,鉴于民族区域自治地区的后发展性,一些与宪法和相关法律相违背但对单一制国家结构不构成挑战的自治条例和单行条例并没有得到及时有效的纠正和清理。虽然这些问题短时间内不会对单一制国家结构构成挑战,但是其会促使“小共同体”持续内聚,进而弱化中华民族认同。党的十八大以来,这一问题逐步得到重视。时间是处理民族问题的一剂良药,但是提供什么样的材料交由时间处理则是一种时代责任。

五、结语

笔者对传统中国羁縻治边模式做了机制性、过程化解释,试图为中华民族共同体培育寻求可资继承的历史经验。制度本质上是被规制化了的观念,我们认为羁縻制度以及与之相关的郡县制度来源于人们尤其是统治者的“大一统观念”和“华夷观念”。“大一统观念”的制度表现是郡县制度和羁縻制度两种制度形式,“华夷观念”的制度表现是具有权宜性质的边疆羁縻制度形式。

郡县制度具有强规制性,而羁縻制度体现的是一种弱规制性。本文着重讨论的是羁縻制度的这

① 陈云生:《中国民族区域自治制度》,205-206页,经济管理出版社,2001。

② 《中华人民共和国立法法》(2015年修订)第七十五条第二款规定:自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点,对法律和行政法规的规定作出变通规定,但不得违背法律或者行政法规的基本原则,不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。

③ 《第二十二次全国地方立法研讨会会议交流材料之五:我国现行有效的地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规的数量》,http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2016-09/20/content_1997847.htm,2021.12.13。

种“弱规制性”以及“弱规制性”的强化问题。羁縻制度是中央王朝在权力辐射力不足的情况下采取的一种权宜性政策，但这并不意味着中央王朝没有强化羁縻边疆管理的想法和政治实践措施。中央王朝采取的一般策略是，以制度“叠加”的方式努力完成组织下沉；以制度“漂移”的方式将具有控制效能的军事组织“民事化”；以制度“转换”的方式逐渐强化对羁縻边疆政权首领的任命管理；以制度“替代”的方式在条件成熟的羁縻地区推行郡县制度。正是这些治边策略的长期持续，边地内化、中华民族共同体的内部整合才逐渐实现。历史从来没有给我们人为制造“不同”的“经验”，如果有，那肯定是教训。

羁縻制度的规制性属性主要体现在中央王朝对羁縻边疆政权强化管理的努力上，而羁縻制度的再次“观念化”则体现了羁縻边疆政权基于“图式”“身份”“脚本”“符号”的理解对中央王朝的认同强化。羁縻边疆政权基于历代王朝的治边“惯例”主动“内附”，以及羁縻边疆政权主动与中央王朝进行“结构同形”化变革等，都是对观念化的羁縻制度的认可，从而强化了羁縻边疆政权对中央王朝的认同，促进了中华民族共同体的巩固与发展。

中华民族共同体培育的历史制度机制之于当下民族问题解决的重要启示是：进一步促进中华民族共同体的“组合一体”与“民族交融”仍然是我国民族制度的重要任务。民族区域自治制度是当下中国最为重要的民族制度。这是近代以来尤其是中国共产党成立以来诸多观念综合作用下选择的一种国家基本制度安排。这一制度安排与历史上的民族制度有共性，也有时代特性。共性在于，民族区域自治制度与历史上的民族制度都是一种尊重抑或调整“差分性”、追求“合一性”的制度安排；时代性在于，民族区域自治制度是一种民族国家结构下的制度安排，其更强调民族平等、民族团结与各民族共同繁荣。虽然民族区域自治制度的时代性不是本文讨论的重点，但是鉴于此一特点的重要性，在此予以提及，以与相关研究有所衔接。在“组合一体”方面我们已经做了相当丰富的工作，但是在“民族交融”方面显然做得不够。

On the Historical Mechanism of Institution Shaping the Chinese National Community and Its Inspiration

WANG Cheng, LIN Fanbin

(School of Political Science and Public Administration, Shandong University)

Abstract: Institution is vital in shaping a community. The formation, activation, and reconceptualization of an institution are important approaches to investigate this system. The policy of winning the support of the border areas and neighboring states in peaceful ways, known as the bridling policy, began to be formed in the Spring and Autumn and the Warring States Periods and had experienced constant changes. These changes reflect a balance of power between the central government and the border areas. They also resulted from the central government's intentionally transforming the bridling policy to effectively governing the boarder as districts. The bridling policy thus had played an important role in shaping the Chinese national community and should continue to function in the integration of China as a nation.

Key words: Chinese national community; Bridling policy; Institutional mechanism; Concept; Historical inspiration

(责任编辑 林 间)