

## 【论 文】

# 略论公民权与少数民族权利\*

范 可<sup>1</sup>

本文讨论公民权 (citizenship) 与少数民族权利 (minority rights)。笔者的问题是：近年来，国际学界有关公民权的讨论能否为我们在理解全球化条件下多民族国家内部的民族问题上提供洞见？公民权的问题首先确认的是公民的社会从属性；其次才是公民的权利与义务。鉴于当今世界上的诸多国家都对境内的少数族群实施一定程度的特殊的待遇，我们应当如何理解这类事实上在公民内部造成资源配置差异的社会政策？我们知道，一些国家，尤其是像美国、加拿大、澳大利亚这类移民国家，之所以给予境内少数民族一定程度的关照，在很大程度上在于有些少数民族是为当地的原住民族，他们曾在这些国家的历史上遭受到不公平的对待。因此，少数族群作为当地原住民的先赋优势，以及他们在历史上和现实中所遭遇的不公，导致这些国家在政治层面和社会各界产生了有关少数民族权利 (minority rights) 论争。当然，这些国家的少数民族权利问题并不一定与中国的相关问题完全吻合。即便在美国，也不是所有的少数族裔都享有同样的权益。而且，国家所认可的少数民族权利与少数民族自身所要求的权利也时有不尽一致之处。然而，毫无疑问，不同国家所认可的少数民族权利，以及少数民族自身所申诉的权利中有一些是相同的。以下，本文首先讨论公民权观念的产生背景及其相关概念；其次，笔者将就当今多民族国家在全球化的背景下所面临的民族问题作一般性概述；最后，我将讨论少数民族权利与公民权之间关系。本文的基本立意是：我们应当在公民权的语境里来理解少数民族权利的问题。少数民族权利主要地来自少数民族自身的诉求，少数民族民众自身的诉求反映了他们的公民意识的觉醒与成长。因此，当政者站在少数民族的立场上倾听来自少数民族民众的声音是多民族国家能够实现社会和谐的最起码的要求。

## 一. 公民权及其相关概念

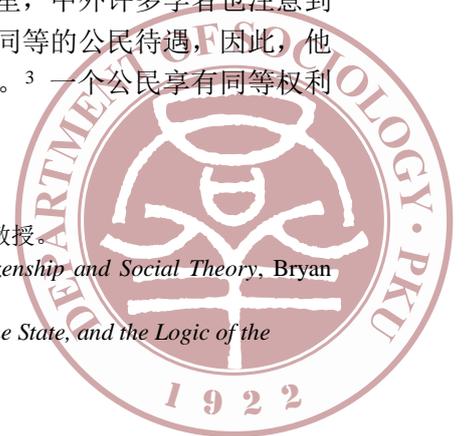
社会学家特纳 (Bryan Turner) 指出：现代公民权由两类问题所规定，即：社会从属性 (social membership) 和资源配置 (allocation of resources)。<sup>2</sup> 前者涉及一个人的集团从属性问题，并以此决定后者。因此，所谓的公民权具有排他性，只有那些“合法地”生活在一定界域之内者，才享有公民的权利。当然，在实际的操作中，一个国家之内的合法居住者未必都享有同等的公民权。例如，拥有美国绿卡者与美国公民有所不同，他们虽然享有一定的公民待遇，但有些权利他们不能拥有：不能参加选举和担任陪审员，凡此种种。在中国研究的领域里，中外许多学者也注意到这样的问题，由于户口制度的规定，农村户口者无法与城市居民享受同等的公民待遇，因此，他们是否具有同等的公民权？这对中国现政府是一个很具挑战性的问题。<sup>3</sup> 一个公民享有同等权利

\* 本文发表在《江苏行政学院学报》2010年第3期。

<sup>1</sup> 作者为美国华盛顿大学人类学博士，现任南京大学社会学院社会人类学研究所教授。

<sup>2</sup> Bryan Turner, 1993, "Contemporary problems in the theory of citizenship" in *Citizenship and Social Theory*, Bryan Turner (ed.). London: Sage Publications, pp. 1-18.

<sup>3</sup> Dorothy Solinger, 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley and London: University of California Press, p.6.



的社会是公平的社会，而公平代表着正义。<sup>1</sup>

公民权与公民社会（civil society）是两个相互争夺的概念。很清楚，公民权的内涵虽然与公民社会有所重叠和交叉，但公民权并不一定与公民社会有着因果关系。从政治学的角度来看，公民社会的出现与存在，的确为公民权增添了新的意义与内涵。今天，伴随着全球化的脚步以及对人权问题的关注，国外已有学者提出了“全球公民权”的议题。<sup>2</sup> 其实，公民权所涉及的个人社会从属性并非公民社会的产物，但它的内涵与外延一定与时俱进。由于不同政体的存在，社会从属性在特定的国家里具有规定性。在全球化的当下，对个人尊严和自由的尊重已经成为一种普世性的认识。所以，任何国家的公民权都无法回避涉及到个人尊严、平等与自由这类社会公义的问题。此外，人类社会开始关注公民权的时期正值民族国家成为世界政治秩序所认可的基本单位的历史阶段。因此，由于特定的历史条件限制，当时的有识之士在讨论公民权时，完全无视国家境内的文化与族群多样性。他们所强调的个人权利至上的自由主义理念，更是对自其他文化、民族群体的蔑视。<sup>3</sup>杜赞奇（Prasenjit Duara）就认为，19世纪已降的民族主义诉求与实践，实际上与帝国主义在思想逻辑上并没有什么不同，其实质是对帝国主义理念的克隆。<sup>4</sup>

无疑，只有在公民社会里，公民权观念才能够获得充分发展。一般认为，公民社会是指社会上出现的，独立于“公”（public）与“私”（private）之外，追求各种各样目标——从政治活动、社会问题解决方案，到共同享受一些爱好的社会力量。尽管公民社会的许多领域并不见得具有政治目标，但无论是公众还是政府，都把公民社会视为一种社会制衡的力量。人们普遍认为，公民社会可以使独立的个人更为自主，而且具有监督官员，遏制“私”的部分广为泛滥的潜力。<sup>5</sup> 这里所谓的“公”指的是一个社会中国家、政府的领域，如哈贝马斯所定义的那样；“私”即指私人领域。这是两个领域在人类社会历史上很早形成。但是近代以来出现了转型。<sup>6</sup>

如果继续沿用西方传统的“公”与“私”的观念，这个转型的领域（sphere）已然非“公”，但在哈贝马斯看来，此“公”已非彼“公”。换言之，这一已经转型的领域承担一些责任，这些责任不属于“私”的范畴。由于在事实上所谓“公共”并非对公众开放（例如行政大楼都属于公共建筑，但不是人人可以自由出入），所以，哈贝马斯笔下的公共领域（public sphere）是名符其实的“公”（authentic public），它由众多的“私人”积聚在一起，这些人不代表任何国家权威，但却自由地褒贬时政。哈贝马斯指出，出现公共领域这样的社会空间与欧洲城市史上形成特定的物理空间有关；法国、英国的沙龙、咖啡馆、酒吧；德国的社团俱乐部等等，都是这样的物理空间。这些地方吸引了许多在经济上成长起来，但却没有等级身份的中间阶层人士，成了他们表达意见，“干预”政治的场所。

最初，在这些场所里，人们可能只对艺术作品，如画作、雕塑，以及诗歌等各类文学体裁进行欣赏、评论。继而，渐渐地有了政治性的话语。值得注意的是，这样的公共空间是以一定的经济基础为前提的。有了经济实力自然会有政治上的要求，这是其一；其次，这种经济可以以“拥有”来体现。当一个人有了私有财产，必然会滋生维权意识。当一个人意识到身体是自己拥有的资本时，他会要求有维护它的权利。所以，一旦公共领域成为有政治诉求的公共领域时，其话语

<sup>1</sup> John Rawls, 1999, *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, p.1.

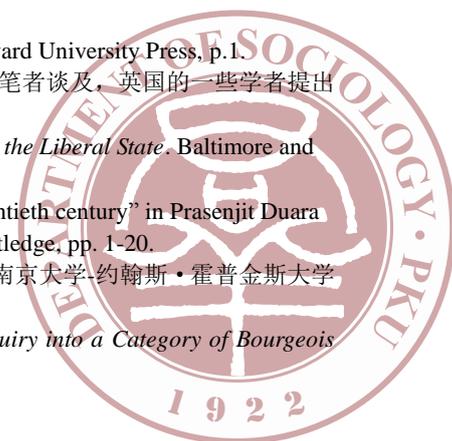
<sup>2</sup> 伦敦政治经济学院的人类学家王斯福（Stephan Feuchtwang）最近在南京大学与笔者谈及，英国的一些学者提出了这一概念。

<sup>3</sup> Jeff Spinner, 1994, *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 1-2.

<sup>4</sup> Prasenjit Duara, 2004, “Introduction: the decolonization of Asia and Africa in the twentieth century” in Prasenjit Duara (ed.): *Decolonization: Perspectives from Now and Then*. London and New York: Routledge, pp. 1-20.

<sup>5</sup> 史珍（Jennifer Smith），2009，《成长中的中国公民社会——互联网上的博弈》。南京大学-约翰斯·霍普金斯大学中美文化研究中心硕士论文。

<sup>6</sup> Jurgen Habermas, 1996, *The Structure Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, Mass.: MIT Press, pp: 1-5.



中心已然从艺术与文学转变为权利与权力。哈贝马斯指出：“公民社会来自于去人格化（a depersonalized state authority）的国家权威。”<sup>1</sup> 在“联邦国家”的时代，公民社会无由产生。而推动公民社会出现的动力，则是贸易、商业；它们使社会上相当一部分人富裕起来。而这些处于传统社会阶序等级之外的人士，最初就是在他们经常聚集的场合发出了自己的声音和政治要求。而这种聚集着“私”的公共领域，成了发表政治见解的场域，它使国家直接接触及到社会的要求。<sup>2</sup> 公民社会的出现在人类历史上的意义深远，它使国家权力得到真正的监督，使得国家机器的运作必须兼顾民意，促使政府从管理者转向服务者——国家成为责任型的国家！

从这个角度而言，公民社会的公民所具有的公民权包含了许多对自身和对社会自觉维护的成份。对公民权的自觉维护的意识就是公民意识（civil consciousness）。换句话说，公民社会的公民应当能对自身主体性（subjectivity）进行自觉的思考与再思考。这种思考不是从来就有的，它的出现与公共领域的转型有直接关系。也就是说，公民意识最初应当是在中间阶层中出现。它包括了个人作为国家公民对政府责任的期盼、对个人权利和尊严的珍视、对个人产权的维护，以及在这种珍视和维护的基础上自觉产生的对国家社会政治生活的关注、参与和责任感，这是公民实现“个人自治”（self-governed）的最好表达。公民意识在一个社会的出现标志着一个社会的成员开始从“自在”走向“自觉”和“自为”。国家公民普遍具有公民意识客观上有助于政府和民众之间的沟通与社会整体的和谐，它也因此成为衡量一个国家社会是否和谐、成熟的重要标志。

一个具备公民社会条件的社会自然有助于公民意识的产生与普遍存在。这样一个社会必然强调对公民个人权利、尊严与价值的尊重，以及对公民物权的维护。公民社会的政府必然是责任型、服务型的政府。在全球化的当下，由于信息的四通八达无远弗届，生活在非公民社会的民众也可能产生公民意识；同时，非中间阶层的社会民众也可以具有公民意识。

## 二. 当今多民族国家的民族问题

今天，我们很难在观察任何社会现象时无视全球化所带来的影响。虽然多民族国家的少数民族问题是具体国家的内政问题，但在全球化的时代里，这类问题与过去相比，可能携带了一些不同的意义。世界上的大部分国家都存在着文化与族群多样性。为方便起见，本文把具有文化、种族、族群多样性的国家统称为多民族或多族群国家。在不少多民族国家里，少数民族民众未必都能得到公平的对待。远的就不说了，单就上个世纪 90 年代以来，世界上的一些国家就发生了多起种族清洗（genocide）的惨剧。不少国家至今国内种族、族群冲突不断。这种情形似乎与今天的全球化的走向相逆。在世界各地人们社会关系趋于更加密集化的今天，有着不同文化背景的人们理当更能相互容忍，但为什么往往一个国家内部的族群状况就与人们的善良期待的相差甚远，更遑论全球范围内？许多学者对此作了解释。在这些解释当中，有许多十分具体，有着强烈的区域研究特点。但我们可以作一个一般性的归纳：

1. 民族国家模式与国内多民族现状之间的矛盾。人类学家格尔兹（Clifford Geertz）很早就指出了这一点。<sup>3</sup> 许多新兴国家在建国的过程中沿用民族国家的形式，忽视了国内其他族群的存在，或者干脆抹去了他们的声音，致使原先业已存在的族群矛盾加剧。
2. 历史的因素。这种历史的原因造成了事实上的结构性不平等。在一些国家的社会里，种族矛盾、种族歧视阴魂不散。美国虽然是典型的公民社会，但种族间的隔阂之深罕有其

<sup>1</sup> 同注 4，第 19 页。

<sup>2</sup> 同上，第 30-31 页。

<sup>3</sup> Clifford Geertz, 1963, "The integrative revolution: primordial sentiment and civil politics in the new states", in C. Geertz (ed.), *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa*. New York: Free Press, pp. 107-13.



匹。近几十年来，由于政府的社会各界的努力，美国的种族状况得到了很大的改善，甚至选举了有着黑人血统的奥巴马当总统。但是，种种迹象表明，美国当今仍然是一个种族问题最严重的国家，依然存在着种族对抗的风险。

3. 民族分离主义运动。这种情况多半发生在有着跨界民族（transnational ethnic groups）的国家。这些跨界民族有的在历史上曾经有过自己的国家政权；有的则是分布在毗邻的国家，如居住在西班牙和法国境内的巴斯克人，分属伊拉克和土耳其的库尔德人；有的则是境外有着自己的民族国家，如原属塞尔维亚科索沃省的阿尔巴尼亚人，加拿大的魁北克人等等。可能除了魁北克外，上述民族的许多民众从未认同过他们所属的国家。换句话说，他们在情感上一直拒绝成为他们所生活的国家的公民。
4. 民族分裂运动。与上述不同，民族分裂运动指的是那些不仅在法理上难获其他国家官方的公开支持，而且有关民众事实上已经认同从属国家的独立运动。民族分裂运动基本上都由流亡在外的民族上层或者精英人士所策划，而且在不同程度上得到外来势力的支持。“藏独”和“疆独”是为典型。
5. 与全球化的关系。有不少学者注意到，全球化可以带来地方上族群性张扬的事实。在这当中，有些群体可能担心，全球化会给本土文化传统的传承带来负面的影响，因此出现了如华莱士所谓的“振兴运动”（revitalization movement）那种形式的族群性政治诉求<sup>1</sup>。有学者将此称为“新部落主义”（new tribalism）<sup>2</sup>；也有一些群体则试图借助全球化潮流，让自己的存在和发出的声音更多地为外界所知，从而在地方政治、经济的资源争夺上占据先机。因此，族群性在这样的场合里，实际成为一种象征资本，带有强烈的工具理性色彩。这种情况在旅游业兴盛的地区尤为常见。部落主义通常是指前国家社会通过特有的社会与政治结构在与“他者”互动的过程中所彰显的族群性实质。这种情况在非洲特别明显。新部落主义未必寻求民族独立，但是无疑着意于争夺资源和控制地方政治，以及强调本文化的传统价值。值得注意的是，全球化的发展，还导致了跨国性恐怖主义组织的出现，以及恐怖主义在世界一些地区大行其道。这些组织和活动多以某种大而无当的宗教认同为感召。<sup>3</sup>

从上述归纳来看，有些现象与民族主义精神意绪有着千丝万缕的联系：民族国家曾经是，而且仍然可以是，民族主义话语叙事的载体；另一方面，民族国家境内的少数民族在他们的争取权利与权力的表述中，也往往承袭了民族国家叙事的基本形式与框架。故而有学者就此认为，族群认同成为一种政治现象与民族国家叙事及政治措施有着密切关系。换言之，认同政治是少数民族与国家的国族表述之间的对话与话语权的争夺。在许多国家里，少数民族人士可能会觉得国家政府的国族表述会威胁到他们的利益，因此，他们通过建构他们的认同来为他们自身在国家的政治场域中争得一席之地<sup>4</sup>。所以，有学者指出，族群性完全是一种现代现象，它与历史上的所谓族群或者民族关系不可同日而语<sup>5</sup>。

对一些多民族国家而言，全球化对它们国内民族状况的消极作用还在于，它可能对这些国家境内一些民族分离或者分裂主义运动产生积极影响。费孝通先生曾经精辟地指出，“全球化的特点

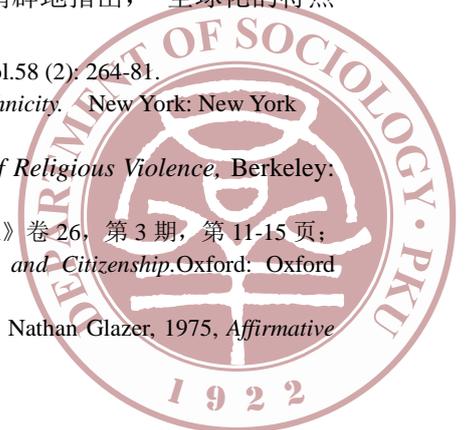
<sup>1</sup> Anthony Wallace, 1956, "Revitalization movements," in *American Anthropologist*. Vol.58 (2): 264-81.

<sup>2</sup> 参见：Michael Hughey (ed.), 1998, *New Tribalisms: The Resurgence of Race and Ethnicity*. New York: New York University Press.

<sup>3</sup> Mark Juergensmeyer, 2000, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*, Berkeley: University of California Press.

<sup>4</sup> 参见：范可，2009，“全球化时代的公民意识与认同政治”，《云南民族大学学报》卷26，第3期，第11-15页；Will Kymlicka, 2001, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, p.1.

<sup>5</sup> 参见：Paul Brass, 1991, *Ethnicity and Nationalism*. New Delhi: Sage Publications; Nathan Glazer, 1975, *Affirmative Discrimination: Ethnic Inequality and Public Policy*. New York: Basic Books.



之一，就是各种问题的‘问题’全球化”<sup>1</sup>。在全球化的今天，一些法理上难以立足的所谓民族独立或者“完全自治”诉求，之所以能获得一些国家政府的暗中支持和国际上一些民众的同情，除了有关地区在地理条件上具有重要国际地位之外，主要来自两个方面的因素。其一，自由主义的思想传统和西方国家社会里的民族主义的精神余绪。自由主义的传统强调民众的自由意志。笔者曾在海外就“藏独”和“疆独”问题随机询问外籍人士。他们总是如此作答：“如果西藏或者新疆的民众有独立的要求，那就必须至少在道义给予支持”。再问：“为什么”？他们通常会说，“那是人民的意愿”；或者干脆说，“他们的文化与语言与一般中国人太不相同了”。我们可以从中体察到自由主义在西方社会的深远影响；民族主义的一些基本原则依然在潜意识里被不少人奉为圭臬。的确，按文化和语言来进行人口分类是一般人理所当然的想法。因此，具有不同文化和语言的群体要求从一个国家中分离出来的诉求，总是很容易得到外界的认可 and 同情。

其二，大部分西方国家的民众有关外界的认知主要来自媒体。一般认为，自由意志下的媒体所持的偏见应该远远低于威权政治下的媒体，但事实证明并不一定如此。西方的媒体同样意识形态化并因此带有很强的偏见。自由主义是引领西方媒体的主要意识形态。自由主义理念固然不错，但如果一个西方媒体报道外国新闻时，也沿用它在国内报道时用的那一套，就可能误导该国受众。由于利益导向和自由意志的影响，媒体的报道完全可能毫不顾忌不同国家不同的历史与文化条件。我们经常看到，西方媒体在进行国外的新闻报道时，往往沿用他们报道国内新闻时的一贯方式，指手画脚，扮演道德卫道士的角色。媒体的许多从业人员向来都不是学者或者专家，对很多事情的报道与采访都无法避免先入为主的偏见，所以很难在报道国外事情的过程中做到尽量客观。通常，由于社会上和市场上存在着矫正机制，西方媒体对国内的报道如果不符合实际情况或者观点偏颇的话，总会有受众将此反馈给媒体。这样，新闻媒体就能得以迅速纠正报道过程中的偏差。但对国外的报道就没有这样的条件了，以美国为例，一般民众缺乏对外界的了解，很难就媒体报道外界的内容的客观性进行解读，受众也就难以有正确和批评性的反馈。<sup>2</sup> 因此，我们看到，由于西方国家传媒的上述特点，流亡境外的藏独和疆独势力活跃分子心领神会，充分利用西方传媒作为宣传工具。达赖喇嘛在西方世界的高曝光率绝不是偶然的，境外的一些势力利用他来树立一种对抗中国的形象。而他也深知，要获得西方民主国家民众的广泛同情，他必须以近乎“圣人”的形象出现在公众面前。所以，他在国外的许多场合经常以“精神导师”、“哲人”的形象登场，宣讲佛理、人生感悟，提倡非暴力主义。这样的身份与形象在西方公众面前无疑非常正面。达赖在聚光灯下的个人魅力是藏独在西方世界一些民众中获得同情的重要原因之一。

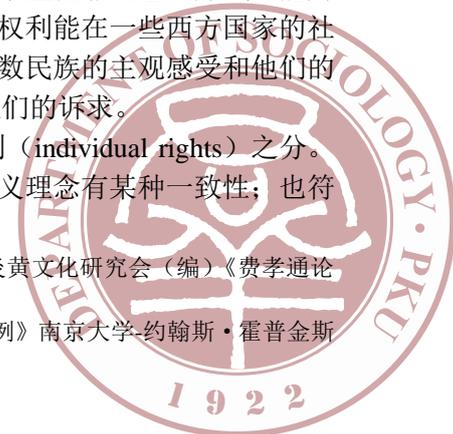
### 三. 少数民族权利与公民权

民族问题在多民族国家难以避免，许多国家的政府都有相关的政策来处理所面临的问题。在许多人看来，保障少数民族应有的权利是对少数民族民众最基本的尊重。但是，如何才能称得上尊重？在尊重和保障少数民族权利的同时，应当如何协调享有这种权利时可能出现的与国家法制的冲突？例如，有些少数民族有携带武器和拥有枪械的习惯，并视之为民族传统，但有的国家在法律上又不允许公民拥有武器。另外，有些民族的习惯法和宗教法对某些犯罪的惩罚方式可能为现代国家的法律所不容。尽管有些操作上和道义上的困难，少数民族权利能在一些西方国家的社会各界成为众所关心的问题，反映了这些国家的社会公众考虑到了少数民族的主观感受和他们的利益，并试图从少数民族文化观照点（cultural perspectives）来考虑他们的诉求。

少数民族权利有群体权利（group or collective rights）和个体权利（individual rights）之分。西方国家主流社会的自由主义者大都支持个人权利，因为这与自由主义理念有某种一致性；也符

<sup>1</sup> 费孝通，2005，“‘美美与共’与人类文明”，中国民主同盟中央委员会、中华炎黄文化研究会（编）《费孝通论文化与文化自觉》，北京：群言出版社，第529-545页。

<sup>2</sup> 马如雪（Sheri R. Martin），《论奥运会新闻报道的政治化——以‘纽约时报’为例》南京大学-约翰斯·霍普金斯大学中美文化研究中心硕士论文。



合民主社会对人权的尊重。相反，少数族裔民众，尤其是社区的领导层，较为强调群体权利。这种对不同权利的支持和强调是当今西方国家有关少数民族权利之争的焦点所在。在不少民族的传统里，集体利益置于个人利益之上。因此，这些民族的上层提出集体权益的诉求十分自然。然而，问题在于，有些这类诉求在自由主义者的眼里，则与他们所倡导的理念相抵牾。例如，有些北美原住民部落的习惯法的一些条例可能无法见容于国家法律；个别美国西北印第安部落在特定时候有仪式性猎鲸的习俗，但当地美国的州政府的动物保护条例与法律则与此有矛盾；动物保护者则每每在印第安人举行活动时组织起来进行搅局。

然而，必须看到，少数民族权利观念本身也是一种公民权，它应是公民社会的产物。只有公民意识到自己拥有某种东西，才会有权利意识，这种意识通过维护自己所有的东西而达到体现。今天，大部分多民族国家都接受自己国家族体和文化多样性的现实，并都有一定的社会政策来协调国内的民族关系；有些国家虽然对少数民族群体在经济和文化上有一定的扶持政策，但主要是针对不同族裔的独立个人，对整体族群并没有予以所谓自治的权力与权利。给予充分自治或一定程度自治的群体，多为当地的原住民族。美加的印第安人和因纽特人（过去称“爱斯基摩”）是这片土地上最早的居民，他们理应得到这样的权利。在加拿大，这些原住民族被尊称为“第一民族”（First Nation）。由此看来，少数民族权利与少数民族优惠政策有所不同：前者主要是少数民族民众主观上的诉求，后者则是从施政者的主观角度来考虑问题。

在有些国家，特别是美国，有些学者、政界人士、企业家等，认为政府不应确认少数族裔的认同。他们认为，在一个国家社会内部，不应当出现任何“次国家”（sub-national）的群体认同，因为这对整体国家社会的整合不利。因此，在少数民族权利问题上的论争必然涉及到公民权问题。换言之，在反对扶持少数族裔者的眼里，既然同为一个国家的公民，那每个人都应当享有同等的公民权。但是，这种想法遭到许多人的批评，因为在民权运动之前很长的时间内，美国的少数族裔，尤其是黑人，根本无法同主流群体享受同等的公民待遇。所以，很多人认为，如果考虑到公平的问题，那就应当给予那些长期以来在各方面处于弱势的族裔群体一定的补偿。这就是所谓“平权法案”（affirmative action）在美国社会倍受争议的缘由。一直在美国社会处于风口浪尖上的“平权法案”在各州的境遇不太相同，要真正按原先预想的方案实施谈何容易。自上世纪90年代以来，反“平权法案”者在美国社会渐成势力，他们的游说使得一些州在一些部门，取消了原有的政策。<sup>1</sup>但是，值得注意的是，尽管美国的许多州取消了所谓的“平权法案”，这并不等于取消了所有对少数族裔的优惠。在许多情况下，具体的单位可能有更多的自由度来行使权限。比如，华裔在美国也是少数族裔，但他们大学的录取上享受不到任何优惠待遇。

过去，由于极左路线的干扰，中国社会实际上没有真正意义上的公民身份。毛泽东只相信人口的左、中、右之分，政府则通过制度把人口按所谓的“阶级成分”划分为三六九等。这自然便于一个“专政型”的政府进行管理和统治。无庸讳言，民族政策的实施开始也是出于治理的目的。当然，我们不能不考虑中国共产党人进行革命的初衷和他们在革命时期对民众的承诺。同时，政府之所以对少数民族进行确认，并在此基础上给以一定的优惠待遇，也是考虑到少数民族在经济和文化上的“落后”，如果不给与特殊的优惠政策，他们可能难以赶上汉族的“发展水平”。所以少数民族政策表明政府创造条件，试图拉近少数民族和汉族在发展水平上的差距。这是一种建立在唯物史观上的构想。

但是，民族政策的施行主要还是一种政治上的考虑。少数民族虽然只占全国人口的一小部分，但却居住在至少百分之六十的国土上。在过去，他们住的地区被认为在“中国本部”（China Proper）之外，也就是所谓的边疆地区（frontiers）。美国学者郝瑞（Stevan Harrell）曾用中心与边缘（center and periphery）的结构来解释传统中国的“天下观”与“夷夏之别”；中国本部外圈的人文景观由众多的非汉文化所构成。<sup>2</sup> 这些，史书上多以“蛮夷”、“化外”之地称之，所居之民自然是“化

<sup>1</sup> 范可，2000，“西方有关少数民族权利的论争与实践”《广西民族学院学报》2000年第2期，第16-21页。

<sup>2</sup> 见 Stevan Harrell, 1999, “The role of the periphery in Chinese nationalism” in Shu-Min Huang & Cheng-Kuang Hsu (eds.), *Imagining China: Regional Division and National Unity*, Nankang, Taipei: Institute of Ethnology, Academia



外”，但却“可教”、“可化”。故而，历史上的中央王朝对这一圈的治理主要是“教化”——也就是郝瑞所说的“civilizing project”——通过已然确立的文化领导权（cultural hegemony）来对少数民族进行同化。<sup>1</sup> 政治上则主要是让他们自我管理，但是中央朝廷必须对之加以牵制，此即所谓“羁縻”。无论历代统治者对少数民族采取何种政策，目的都是一样的，都是为了对当地更好地进行管理。对边地民众施以不同的统治方式，既说明统治者试图把文化上的“他者”转化为“我者”，更说明了边地对中心的重要性。<sup>2</sup>

比之于历史上的过去，今日的中国“边疆”早已不再“桀骜不驯”，而是与中央政府保持高度一致的“少数民族地区”。从“边地”到“少数民族地区”；从“边民”到“少数民族”——这类称谓的变化包含有深刻的政治内容，它们隐喻着政府的现代性实践和社会政策的实施，携带着一种国家使命必达的政治信息。<sup>3</sup> 然而，也就恰恰是这样的转换，反映了少数民族在现代国家中的特殊位置。国家的恩威两面（facets of benevolence and authority）在此体现的是恩惠的一面；从社会契约的角度来看则是这么一种交换：国家通过给予少数民族不同于一般国家公民的待遇来换取他们对国家的忠诚，以此实现国家所需的稳定。

显然，中国党和政府给予少数民族以优惠的社会政策所尊重的是少数民族群体权益。换句话说，少数民族之所以能有特殊的政策待遇，根据的是他们的族体，或者民族认同，尽管这种认同可以是根据历史、语言等所谓“原生”（primordial）的特性（traits）建构出来。尽管对所谓“单一少数民族”的界定基本上由国家说了算，它毕竟是对群体权利（group rights）的确定。但是，由于这个群体的边界（boundaries）是由国家所决定的，并不是族群意义上的群体，所以，在理论上，中国各少数民族的群体权益必然是相同的。所以，中国少数民族的权利其实是“客位”的，也就是说，是国家规定和赐予的。如果结合族群理论上对族群的理解和少数民族权利的群体权利原则，则不同的族群有其相应的少数民族权利。因为，某族群的习惯法和其他传统原则未必是其他族群所拥有的。例如，非洲裔美国人就没有一些北美印第安人族群所拥有的权利。从这个角度来看，中国党和政府对少数民族权利的考量首先是国家的利益，其次才是少数民族的利益。

改革开放以后，中国政府抛弃了以往对人口的阶级划分，民众身份始具真正的公民意义，虽然，由于户口制度的存在，中国公民实际上并不具有平等的公民权。中国的公民社会无疑已在成长之中，相信在不远的将来，中国的民众将有平等的公民权。然而，随着民众公民意识的增长和社会上公民观念的深入人心，人们必将在公民权的话语体系里反思行使多年的民族政策。少数民族民众日渐加强的公民意识也应当会反映到自身的权利诉求上来。但是，我们也应当看到，无论在任何国家，任何扶持少数民族或者少数族裔的政策，都可能在动机与结果之间存在着某种悖论。换言之，给与少数民族优惠待遇有时反而会让他们当中的某些人士产生被主流疏离甚或被排斥的感觉。这种感觉可以部分地解释为什么在美国，最激进的反“平权法案”者有许多本人就是少数族裔。<sup>4</sup> 这种悖论也恰恰反映了公民权与少数民族权利，以及公民意识与族别认同之间所存在着的紧张。这种紧张，在冷战结束之后，全球化大行其道的今天，显得更为突出，并直接导致了国际学界对公民权问题投注了更多的注意力。

全球化导致了两种情况的出现。其一为国际社会的相互监督；其二则是人口跨国流动日渐频繁。前者直接使一个国家无从隐瞒境内发生的事情；后者则涉及到一个人因为拥有自己的身体而应享有的权益。正是因为这两个因素，公民权或公民资格的问题才引起国际学术界的普遍重视。国际社会自然会关心多民族国家内部具有不同文化、宗教和种族背景的群体是否被平等对待。这

Sinica, pp. 133-160; 许倬云, 2009, 《我者与他者——中国历史上的内外分际》, 香港: 中文大学出版社。

<sup>1</sup> Stevan Harrell, 1995, “Introduction: civilizing projects and the relations to them” in Stevan Harrell (ed.), *Cultural Encounters on China's Ethnic Frontiers*. Seattle: University of Washington Press, pp. 1-36; 又见上揭许倬云书。

<sup>2</sup> 同上揭许倬云书。

<sup>3</sup> 在福建省档案馆所藏之上世纪 50 年代的政府文件里，多有以“边民”谓少数民族同胞的文字，即便生活在福建省内的畲、蛋民也被如是称之。可见，这里的“边”不是一个空间上的概念。所谓的“边民”就是郝瑞所谓的“periphery people”，参见注 9。

<sup>4</sup> 同注 19。



一问题涉及到公民权的外沿或者边界 (boundaries), 也就是如何规定公民权的问题。归根结底, 公民权以排斥体现出来; 它规定公民的权益与特权只能授予那些合法地生活在一定地理边界里的人们 (Brubaker 1992: 21)。但是, 公民权自身的边界 (boundaries) 又往往对生活在一定地理边界里的人群有所区分。比如, 美国的美国公民 (US citizen) 和永久居民 (permanent resident); 中国户口制度下的“农”与“非农”, 等等。

中国国家在民族识别的基础上对少数民族施行优惠民族政策。我们可以把这一政策考虑为特殊的公民权。之所以特殊, 乃是因为这一公民权来自于某种先赋的身份 (ascribed status), 尽管这种身份经由国家确认而产生。在理论上, 一个国家内的所有公民应当享有共同的权益, 但在实际操作中, 一些国家政府会考虑到境内一些弱势群体所经历的社会历史创伤, 从而给予他们以特殊的扶持政策。因此, 只要这些措施在适当的程度上和范围里, 一般公众是乐意接受的。可是, 对某些特定的群体施行优惠政策可能导致一些敏感问题的发生。有时, 对少数民族施行优惠政策和特殊待遇, 难免会在主体民族或者主流社会里引起不和谐的声音。例如, 美国发生多起所谓“逆向歧视” (reversed discrimination) 诉讼; 国内也有一些人因为少数民族政策的实施, 更加深了对少数民族民众的偏见——因为在相关政策的文件表述上, 在解释为什么必须扶持少数民族的问题上, 往往强调少数民族所谓的“经济文化落后”, “社会发展滞后”。另一个值得注意的问题是: 虽然中国政府给少数民族以优惠政策, 但由于少数民族民众多为农业户口, 因此, 在多大程度上, 他们的“农业户口”身份抵消了他们所持有民族待遇? 少数民族权利能否真正落实实际上取决于整体制度的公平程度。

#### 四. 结语

综上所述, 公民权问题日益引起关注与近些年来全球化的进程加快有关。公民权的理念与公民社会、公民意识等概念相互交叉与争夺, 有着特定的历史背景。一国民众理应当享有同等公民权, 但是, 一些多民族国家对境内少数民族权利的尊重与扶持似乎与公民权理念之间存在着紧张。然而, 如果主流社会民众能了解少数民族弱势的位置及其现实与历史的成因, 也就能够理解为什么少数民族应当拥有一些别人所没有的权利。因此, 多民族国家的公民权问题除了技术性的问题之外, 最重要的就是如何能够保持各民族的和而不同的同时, 国家凝聚力因此而得以加强。多民族国家具有国家凝聚力的前提, 首先在于主体民族对少数民族的历史过程和经受的“社会创伤”的理解。由于在全球化的条件下, 外界的影响很容易渗透进来, 这就有可能使原先属于一个国家内政的民族问题变得复杂化, 从而使国家的和平稳定存在着前所未有的政治风险。因此, 从社会整合与和谐的角度考虑, 多民族国家在民族事务上应当重新审视公民权的问题, 并且应考虑如何通过以与以往不同的方式帮助各族民众建立起一种新的公民意识。这种公民意识应当与当前世界的状况接轨: 它既能使各族群众保持国家的从属性, 也要使他们能够直接参与到有关的决策过程, 参政议政——它应当是一种建立在对自身主体性的关怀和对自身权利自觉维护的思考之上。

中国是统一的多民族国家, 在帮助扶持民族成员建立新的公民意识上, 应当考虑如何能让他们自觉地享有和维护自己所拥有的权利。只有这样, 各少数民族才可能真正地“自在”的民族转变成为“自觉”与“自为”的民族, 并根据自身的理解提出他们所应有的权利。少数民族对自身权利的珍视与维护应被视为少数民族民众公民意识的提升。而决策者则站在主位 (emic) 的立场上, 即: 站在少数民族的立场上认真地思考这些民族的历史、文化特点。换言之, 决策者应当摆脱将自己置于中心的传统思维方式。从具体少数民族的视角来思考问题, 将使决策者在处理少数民族事务上不容易出现偏差。国家应当鼓励各族公民发表自己的见解, 并善于容忍异己。而决策者能够站在少数民族的立场上倾听来自少数民族民众的声音, 是多民族国家能够实现社会和谐的最起码的要求。

