

少数族裔权益保障状况的持续改善和美国社会种族关系的日益缓和,肯定性行动中的矫正(优惠)政策开始全面收缩和调整,联邦政府不再大规模地直接干预与其有业务或资助关系的承包商、学校等或其他机构,国会不再制定新的为少数族裔保留份额的法律,司法机构也不再像过去那样向少数族裔倾斜,等等,然而,不管政策和立法怎样收缩和调整,美国社会都清醒地意识到维护族裔权益结构平衡的极端重要性,这方面比较典型的例子是 20 世纪 90 年代后期的加州、德州和佛罗里达州招生改革和 21 世纪以来的联邦最高法院的裁决活动。

上述三个州在相继废止高校招生的种族优惠后,推出的改革措施分别是州内各校高中毕业班平时平均成绩排在前 4%、10%、20% 的学生可自动录取到加州大学系统、德州大学分校和州立大学系统,这种表面上不考虑族裔的录取政策,实际上恰好暗含了族裔平衡的传统政策,因为“美国的几大族群(白人、非洲裔、西班牙语裔)基本上是以族群聚居在各自的社区,因此各族群学生也基本上分别集聚在以本族学生为主体的各社区里的高中”,这样从结果上来看,肯定性行动所“肯定”的族裔权益平衡格局在几个以反对肯定性行动闻名的州继续保存下来了。

具有高度象征(标杆)意义的联邦最高法院在维护族裔权益结构平衡方面可谓小心翼翼,最典型的案例莫过于 2003 年的两个案例——密歇根大学法学院和本科生部的招生族裔优惠案,尽管这两个案件的性质和结果惊人的相似,但是联邦最高法院最终以不同的理由作出了截然相反的裁决,法学院因为将“族裔”作为一个重要但不是决定性的“多元化”因素而被认为“不违犯宪法”;而本科生部则由于给少数族裔提前加分而被认为是“功能性的配额制”遭到否决。表面上看,这两个案件的差别反映的是联邦最高法院高超的法理分析和断案技巧,其深处反映的是其试图维护平衡的族裔权益结构的苦心。如果我们以此对 2012 年受理的费希尔诉德州大学(Fisher v. University of Texas)一案作个预测的话,那么其最终的裁决不外乎是三种情况:一是以捍卫学生群体的“多元化”为理由而支持德州大学,二是以“逆向歧视”为由而支持费希尔的诉求,第三种情况可能是像历史上的巴克案一样:在支持费希尔的诉求的同时,也支持德州大学在学生群体多元化方面的利益,继续保持族裔权益结构在个案中的平衡。不管是哪种结果,“多元化”都将继续是一种“令人信服的”重大利益。

从另一个向度来看,实施了半个世纪的肯定性行动加上美国经济社会和政治制度自身的发展与变化,美国社会的族裔和价值多元化结构已然形成并牢固地内化为美国社会的结构性组成部分,在这种情况下,无论政府、法院和国会作什么样的决策、裁决和立法,都必须充分考虑维护(族裔)多元利益平衡的现状。从这个意义上看,美国的肯定性行动或者我国学界常说的“美国民族政策”——在可见的未来不会有什么实质性的变化。

【论 文】

中国民族政策：不变的话语与变化的实践¹

关 凯²

20 世纪初,在儒教文明帝国的基础之上,中国开始建设现代民族-国家。民族-国家体制并非中华文明内生的制度,中国习得这个制度的过程,不仅需要转换政治制度,还需要转变社会观

¹ 本文以《国家视角下的中国民族问题》为题发表在《文化纵横》2013 年第 6 期,第 26-33 页。

² 作者为 中央民族大学 民族学与社会学学院 副教授。



念、价值规范与根深蒂固的文化传统。

民国之初，随着清帝逊位，革命党人“驱除鞑虏、恢复中华”的呐喊骤然沉寂，代之以“五族共和”的温和立场。然而，失去帝国神性的民国政府，面对离心力提升的边疆，捉襟见肘。彼时汉与非汉社会的地理分界，于是成为中国共产党人的长征之路。

新中国成立，国家主权独立，晚清疆域得以实质性恢复，统一的公共服务、国民教育及大众传媒体系得以建立，国家真正步入现代化轨道。这一奇迹般成就的取得，在当时，并非依靠“一穷二白”的物质基础，而主要是基于精神领域的社会凝聚力。

21世纪之中国，一方面经过改革开放后的经济起飞，国家实力空前，国民生活水平显著提高；另一方面却在社会团结上各种危机浮现，民族-国家建设工程遭遇的困境，正体现于民族问题这根敏感的政治神经。

国家对民族问题实施干预的主要手段是民族政策。然而，理解民族政策的关键，不在政策本身，而在政策实践的后果与意义，特别是要从民族-国家建设的理论视野出发，才能发现其实质。事实上，对于任何国家的民族政策来说，协调民族关系是目，协调国家与社会关系才是纲。纲举目张的道理，始终蕴含其中。

民族政策的话语生产

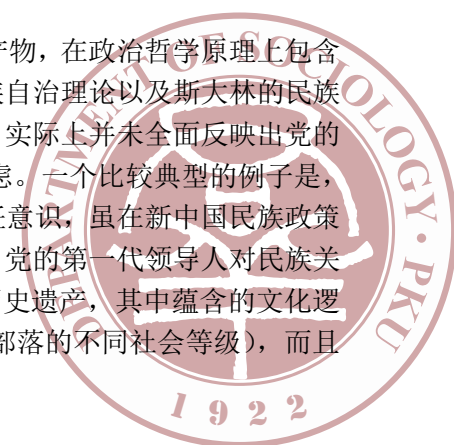
中国的民族政策并非空穴来风，受到多种历史与文化因素的强烈影响，如中华文明传统与帝国统治经验、近代以来中国的历史遭遇、以及马克思列宁主义社会理论等。

作为前现代时期的东方“普世文明”，无论是“大一统”的政治伦理、“有教无类”的文化观念、“华夷之辨”的差序格局；还是“教化普遍，怀柔远人”的道德使命感和责任意识，以及对“天下大同”普遍主义政治秩序的内在追求，中华文明具备一种独特的超越性，不仅融儒释道为一身，而且将藏传佛教、伊斯兰文明、萨满等传统信仰都包容在自身的文明系统之中，并以朝贡制度将更多的藩属国，如越南、朝鲜等纳入帝国的统治秩序之内。

近代以来，伴随着殖民主义、帝国主义对中国的侵略和压迫，西学东渐，“天下帝国”的子民开始接受自由主义、社会主义、民族主义、社会达尔文主义等西方现代性理念，并如费孝通所言，在迫在眉睫的救亡图存的民族危机中，形成了中华民族的自觉观念。这种一致对外的国族认同，为新中国在社会一盘散沙的基础上重建国家提供了强大的社会心理支持。1949年后，新中国政府在极短的时间内，迅速整合边疆族群，重构了以现代民族-国家形式出现的政治“大一统”格局。在这个过程之中，民族政策及其实践贡献颇著。基于民族平等原则的政策感召力，少数民族基层社会被有效动员起来，主动配合国家力量的进入，积极参与本地社会的“社会主义改造”（这意味着打碎传统的权威体系），从而使边疆社会的国家化程度达到史无前例的高度。

与“因地制宜”的多样化政策实践不同的是，新中国从一开始，就在理论话语生产上为民族政策创立了一个统一的模式，从而形成了一套与当时的国家政治语境相互配合的民族理论话语，迄今仍占据主导地位。

中国民族政策的理论话语体系，是苏联民族理论中国本土化的产物，在政治哲学原理上包含了马克思主义的平等原则和历史唯物论、列宁主义的民族自决和民族自治理论以及斯大林的民族定义。然而，在中国，经过后人越来越精致化处理的这个话语体系，实际上并未全面反映出党的第一代领导人对新中国政权如何处理民族问题做出的政治与文化考虑。一个比较典型的例子是，中华文明所具有的“天下情怀”式的宏大使命感、超越性关怀和责任意识，虽在新中国民族政策的实践中得到鲜明体现，但并未正式纳入民族理论的话语叙述之中。党的第一代领导人对民族关系曾有“还债说”，新中国政府主动继承帝国时代在民族关系上的历史遗产，其中蕴含的文化逻辑，不仅迥异于斯大林主义民族理论（这种理论区分民族、部族和部落的不同社会等级），而且



使中国的民族政策从一开始就将关怀放在超越工具理性的价值高度之上——国家以积极的干预姿态向少数民族提供全面的优惠政策，即使这种政策在一定程度上可能损害民族杂居地区汉族居民的实际利益。如在民族区域自治制度的安排上，中国是世界上为数不多的不以少数民族占地方人口多数为原则设立民族区域自治单位的国家之一。

实际上，1950年代民族政策的话语生产，是以“国家”而非“民族”为中心展开的。无论是李维汉采取单一制国家体制的建议，还是对两种民族主义（大汉族主义与地方民族主义）的批判，都反映出新中国政府现实而紧迫的关怀，即如何在长期混乱、濒临解体的社会基础之上，重新建立多民族国家内部统一的政治秩序与社会团结。因此，与国民党统治时期蒋介石政府强调国族主义不同，新中国政府强调自己“超民族性”的国家主义价值观。这种立场，也恰恰符合当时少数民族边疆社会的普遍诉求，在经历了长期的社会动荡与国家力量近乎真空之后，这些社会亟需一个强有力的国家为之提供一种稳定秩序和安全保障，并使自身与汉族平等。

新中国民族政策对于平等、团结的强调以及在当时语境下充满现代感的修辞风格，与“走群众路线”的政策实践结合起来，所产生的神奇力量，集中体现为国家与社会同心同德的凝聚力。国家的说理深入人心，即使这些道理可能与传统社会的“地方性知识”相去甚远，但基于国家和领袖的政治权威，与其说人们普遍理解并接受了新的民族理论，不如说民族政策实践强化了各族人民对国家与领袖的心理认同。

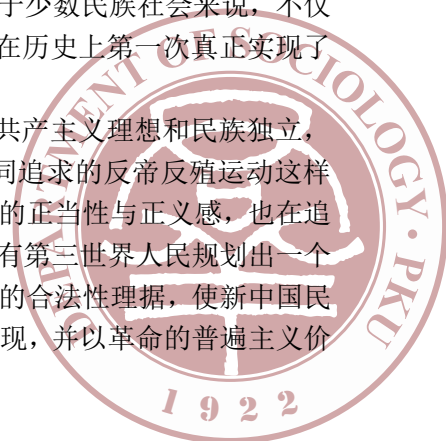
时过境迁之后，“天下情怀”式的关怀可能在后世的现实主义理解中被视为一种革命的激情与浪漫，其客观产生的社会后果也相当复杂。但这种关怀却在新中国民族政策的理论逻辑中，生产出着强烈的关于“解放”和“进步”的文化意义，而这种意义在当时的历史环境下，是“放之四海而皆准”的世界性普遍价值。

民族-国家建设成就与革命叙事（1949-1956年）

新中国民族政策关键的文化意义是“解放”和“进步”。

“解放”的意义不仅来自于国家对少数民族身份与政治地位的普遍承认（这意味着将少数民族从某种文化意义上的“贱民”身份解放出来），更来自于打破少数民族传统社会结构的历史合理性。在传统社会权威结构之下，少数民族社会内部的不平等和等级制度被定义为阶级矛盾，国家支持底层民众开展阶级斗争，求得自身的解放，并通过统一战线政策安置传统权威人士，从而降低这一社会改造的成本；而“进步”的意义来自于共产主义意识形态对未来社会的美好描述——这颠覆了所有传统政治权威与政治秩序的合法性与合理性。正是在“解放”与“进步”价值理念的感召之下，少数民族社区被迅速动员起来，主动参与到社会主义改造的国家政治议程之中。也正是在这个过程之中，中国政府实施了民族识别，由国家主导“民族”符号的制度化分配，并据此建立起一整套民族政策体系，如民族区域自治和各个领域的民族优惠政策。基于由民族政策提供的制度框架，少数民族从底层培养自己的政治精英（民族干部），接受国家专门提供的受教育机会（民族院校），自主管理本民族内部事务（民族区域自治），对于少数民族社会来说，不仅这些制度安排本身就是一种“进步”，而且，这同时意味着少数民族在历史上第一次真正实现了和汉族的平等。

20世纪上半叶，由共产党领导的中国革命的行动目标，是追求共产主义理想和民族独立，由此在理论上将中国革命的历史意义纳入到世界所有受压迫人民共同追求的反帝反殖运动这样一个更大范畴的意义系统之中。因此，不仅革命在价值上具备了强烈的正当性与正义感，也在追求民族主义政治目标的同时超越了民族主义，为中国人民、甚至是所有第三世界人民规划出一个幸福美好的未来生活的愿景。因此，由革命的正当性提供的改造社会的合法性理据，使新中国民族政策从一开始就以一种促进社会变革、与旧制度决裂的激进面目出现，并以革命的普遍主义价



值压抑了族群民族主义（地方民族主义）的社会生存空间。

新中国的文化符号是由革命赋予的。革命行动首先需要区分敌我，“一切反动派”都是革命的敌人。这种依据革命原则区分人群的方法，在革命发生的过程当中，使除此之外任何依据其他标准的社会分类都变得不那么重要，包括民族与宗教，甚至在某些情况下也包括阶级（中国共产党的统一战线政策就是对阶级理论的一种补充）。另外，革命所倡导的集体主义精神，本身就是一种强大的意识形态，特别是当这种意识形态与革命过程及之后基于革命经验的民族-国家建设初期广泛而深入的基层社会动员结合在一起的时候，就在文化上强烈地激发出个人和国家（党）所分享的共同命运感，从而使革命的目标得到少数民族社会多数人的文化认可，并通过民族政策由国家“自上而下”地向少数民族优惠分配物质性与象征性利益，迅速巩固了个体文化身份和国家公民身份之间的同一化结构，建构并强化了少数民族的国家认同。

由此就不难理解，为什么在新中国成立之初，国家仅仅派出少数民族访问团在西南地区不同民族的山寨中访贫问苦，就可以激发出这些社会对于国家强烈的支持与忠诚。实际上，即使是在与汉族地区文化差异更大的西藏、新疆，这种来自少数民族草根社会对党的领导和国家建设的支持与忠诚也表现出相当稳定而持久的力量。产生这种社会反应的一种重要的观念基础，就是按照少数民族草根社会自身的文化理解，新中国是由人民当家作主的国家，而国家领袖虽不再是天高地远的“皇帝”，却和“皇帝”一样有着神性权威，并以“走群众路线”的方式贴近人民。无论是藏族群众将毛泽东视为“文殊菩萨”，还是维吾尔群众将之视为“安拉的使者”，由革命的文化取向所代表的一种新型的国家-社会关系，渐渐被少数民族群众内化为一种信仰并整合进其地方性知识系统当中。

在革命话语的语境之中，新中国的民族-国家建设进程迅速加速。社会主义意识形态的传播、经济发展、国民教育体系的建立、公共服务（如卫生）和大众传媒的普遍化，都重新塑造了不同族群之间的文化边界，并使“民族”成为一种可以由国家直接实施行政管理的社会事务。

然而，革命话语作为一种文化上的“大传统”，与少数民族社会“地方性知识”作为一种“小传统”之间的关系，远非单一方向的替代、颠覆、改造或嵌入这么简单。1950年代二者之间之所以能产生某种程度甚高的默契，也有另外一种“传统”在其中起作用，这就是帝国权威的观念延续。彼时，大多数边疆族群社会，仍然缺乏现代意义上的知识分子，民族主义观念，对传统社会来说，仍是文化上的“新物”。这种观念后来的转变，恰恰和国民教育以及特殊的民族教育体系的制度安排有关，其后果，也需要通过代际更替才能表现出来。

制度的断裂与意义的延续（1957-1976年）

1957年夏天，全国人大民委和国家民委共同在青岛召开了民族工作座谈会，这次会议对民族政策和民族工作中的一些重大问题开展了“大鸣、大放、大辩论”。在这次会议上，周恩来作了《关于我国民族政策的几个问题》的著名讲话，这个讲话后来一直被视为关于新中国民族政策的经典阐述。从历史意义来看，“青岛会议”是民族政策实践一个事实上的折点。在这次会议后，批判地方民族主义的思想倾向开始占据上风。

“青岛会议”的历史背景是“反右运动”的开始，从此中国进入持续20年的政治运动期，终点是“文化大革命”。从这个意义上说，周恩来的经典论述，与其说是“未来的工作指导方针”，不如说是“过去的经验总结”。因为，如原中央统战部副部长江平所言，“反右派斗争和反地方民族主义运动严重扩大化，以及人民公社化运动中一些少数民族地区实行所谓一步登天等等，挫伤了少数民族人民的积极性，损害了民族团结，造成了民族隔阂。及至文化大革命，党的一系列正确的民族政策，连同慎重稳进方针被全盘否定，民族工作遭到了极其严重的破坏，给民族关系和民族团结造成了巨大的创伤。”



从1957年到1976年，中国社会政治运动频发，民族政策实践在其中也一波三折，甚至在“文化大革命”中在事实上被取消。1970年，国家民族事务委员会被撤消。然而，在这段历史时期，尽管历次政治运动都对民族地区造成很大冲击，期间也发生了一些重大事件（如1959年达赖集团的叛逃、1962年新疆的伊犁、塔城等地数万居民出逃苏联等），但民族问题并未成为这一时期中国社会的主要社会问题，相反，在总体上，民族关系表现出相当的稳定。

其原因在于，一方面，在这段时期，革命化的国家理论始终在社会生活中发挥作用。在这种理论的指引之下，社会群体的边界被重新划分（阶级分类，革命/反革命分类等），人们相互之间的社会互动模式由政治运动重新组织，人们的行为规则被重新规范，由此在文化上重新定义了个体、国家和民族三者之间的关系。由于政治运动深入草根社会的动员力，人们的观念和态度受到国家政治的深刻影响。在这一点上，即使民族政策在实践层面曾有中断，但其理论影响却仍然延续。

另一方面，这种情形的出现也有制度上的原因。新中国确立的国家体制的一个显著特点，是基于计划经济体制的“没有社会的国家”。通过城市的单位制和农村的公社制，从生活必需品的分配到频繁参与的政治运动，个体在文化上直接面对国家，除国民身份之外，个体和其他任何社会网络（甚至包括家庭）的联系都被弱化。即使对那些地理位置偏远、由单一族群聚居的少数民族社区而言，尽管其社会生活的国家化程度可能低于汉族社会，但仍然不可能不受到来自国家政治的深刻文化影响。当是时，在文化意义上，取消民族政策的做法本身在理论上并不背离共产主义，相反，正是基于社会发展史的阶段论和“民族消亡说”，当共产主义作为唯一的、科学的社会发展终极目标被人们普遍接受时，提前消灭民族差别就具有了强烈而现实的正当性——这不过是对历史发展必然规律的遵从而已。

然而，这个时期积累下来的各种社会问题与社会不满，“悄无声息”地改变了社会成员的心理感受。当一度满腔热血地参与国家政治生活的人们发现，“革命”除了带来生活秩序的混乱和无休无止的政治动员之外，并不能为人们带来任何物质上的利益，相反，“革命”破坏了从前人与群体之间基于文化认同的强烈归属的情感。当革命的激情过去，从前的文化传统就在人们心里显得更富有人情味，更有魅力了。可以说，到“文化大革命”的末期，中国社会已经普遍开始弥漫一种强烈的幻灭感，从而预示出后革命时代的到来。

制度的重建与意义的流变（1978-1987年）

1978年初春，五届全国人大一次会议决定恢复国家民族事务委员会，而新恢复的国家民族委的主要工作职责，首先是“拨乱反正”，恢复此前遭到破坏的民族政策体系。同年年底，党的十一届三中全会召开，做出实行改革开放的重大决策。

这一时期民族政策体系重建的工作主要从五个方面展开：

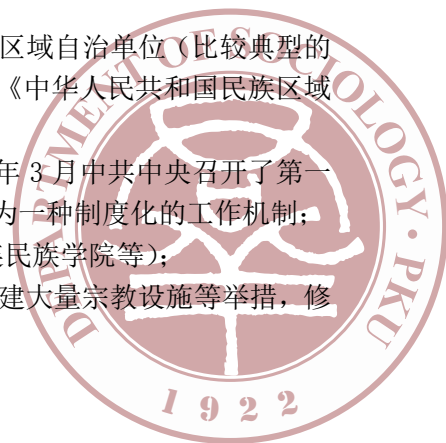
一是恢复民族识别并宣告其完成。1979年国家确认基诺族为单一的少数民族，这是中国识别的第56个民族；

二是进一步将民族区域自治制度化。国家恢复、新建了一些民族区域自治单位（比较典型的是新建了13个满族自治县），并将这一制度推进到乡一级；1984年，《中华人民共和国民族区域自治法》颁布实施；

三是针对重大现实问题进行政策调整，比较典型的例子是1980年3月中共中央召开了第一次西藏工作座谈会，随后在1984年召开了第二次，这个会议从此成为一种制度化的工作机制；

四是恢复、加强民族干部培养机制，建立新的民族院校（如大连民族学院等）；

五是通过大力改善少数民族的生活、生产和文化设施，恢复、重建大量宗教设施等举措，修补受到损害的国家-社会关系。



民族工作的“拨乱反正”，一方面纠正了1957年后损害少数民族权益的各种政策与做法，将1950年代初期定型的民族政策“重新安装”进国家政治的制度体系之中，但另一方面，因为时代环境的变化，民族政策已经无法在意义上重新回到1950年代的价值语境当中，从而造成制度与制度所蕴含的文化意义在一定程度上的疏离，甚至是断裂或脱节。

在农村，公社制的取消，意味着生产方式向以家庭为单位回归；在城市，经济组织形式上单位制的渐渐消亡，使大量城市劳动力开始以个体身份参与就业机会竞争。伴随着经济市场化，国家从社会生活的很多具体领域退场，如基层民众所面对的初级市场和民间的文化生活，国家对社会的动员、控制与支配能力相应减弱。当经济活动中的国家化集体主义机制不复存在，草根社会原有社会网络的重要性就再次显露出来，无论是基于血缘和地缘的社会关系网还是宗教、传统习俗，生活空间中的社会集群不再由国家主导，其规则也并非完全由国家法律所规范——在国家和个体之间，社会开始变得像是一个“夹层”。在这一阶段，这种基于传统文化的社会结构所形成的力量向城市的渗透尚未大规模发生，但随着流动人口规模的渐渐扩大，它终将影响到城市。

革命的时代一去不复返。社会生活不再单纯围绕着国家政治而展开，人民恢复了平静的生活，在很多地方，这种生活也随着物质条件的不断改善而变得比以前舒适。但也正是因为如此，在缺少宏大目标的生活世界里，功利主义、消费主义和价值空虚渐渐泛滥，传统的道德与信仰对人们重新产生吸引力。而民族政策的宏大话语，不再像以前一样能够激动人心，而是变得离草根社会的日常生活渐行渐远。人们不再关心“解放”与“进步”，家庭的、本地的、族群的认同才是更为实际而重要的身份归属。

也正是在这个时期，与围绕着改革开放展开的党内左右之争相呼应，对于民族政策的价值共识开始出现裂痕，争论隐约进行，局部地区的政策实践出现了一些幅度较大的摇摆。但这种变化在当时更多地被视为一种治理策略的调整，而非触及民族政策的理论根基。

1987年4月，中共中央、国务院批转了中共中央统战部和国家民委《关于民族工作几个重要问题的报告》，民族工作的重心从“拨乱反正”正式开始向以经济建设为中心转变。此时，改革开放事业已经发展了8年。

民族工作及其意义生产的路径依赖（1987-1999年）

基于1950年代由革命所塑造的同质化社会语境而产生的民族政策体系，不得不在改革开放的年代渐渐开始面对异质化社会语境。而且，更为现实的挑战是，1980年代中期之后，无论是在新疆、西藏出现的暴力冲突，还是族群意识（包括汉族）的普遍复兴，民族问题重现于中国社会。

当市场经济牵引着社会结构与观念渐渐朝着多元化的方向发展，族群的文化差异开始显示出新的社会重要性。无论是市场中的资源竞争，还是对优惠政策工具性利用，不仅是文化本身，任何政治经济学意义上的社会对立，都可能被人们简化为一系列通俗易懂的族群对比项，从而生成某种“族群化”解释。在这种意义解释之中，个体问题被提升为群体问题，群体问题被提升为社会问题，各种复杂的社会问题又被简约成“民族问题”。同时，这种意识也将族群精英与草根阶层通过族群的纽带连接起来，秘而不宣却协调一致地共同与“他者”对抗。

同时，改革开放使中国更深地参与全球化进程。境外族群运动支持力量的存在与人口的国际性流动，使中国社会的某些族群运动被涂抹了一层浓重的国际化色彩。尽管外部势力借民族问题干涉中国内政可以说是一个殖民主义历史传统，但20世纪末的国际干涉力量不再像以前的殖民者那样羞羞答答、暗中使劲，而是堂而皇之，公开行动。同时，后冷战时代的全球化进程也重新定义了国家主权，甚至出现“人权高于主权”之说，使国家主权从绝对意义转向相对意义，族群冲突因而成为频繁发生的国际干涉的理由或借口。在世界范围内，前苏东阵营国家的民族-国家

建设工程都在承受着新的国际规范的压力。

当中国的民族-国家建设与民族政策实践在这样一种新的宏观背景之下继续展开，民族工作曾经具有的灵动性减弱了，其整合社会的效力下降，开始表现出一种路径依赖。这种路径依赖最显著的特征之一，是在条块分割的行政格局之下，民族工作成为一种常规化的“本部门本系统”的工作。

“民族工作”的主体是政府，而它的工作对象，当然就是“民族”，更确切地说是“少数民族”。但如果进一步分析，民族工作是被它的工作对象“主体化”的，只有存在“少数民族”这样一个工作对象，才可能存在“民族工作”。这看上去似乎并不是问题，我国是一个多民族国家，有汉族，有少数民族，但关键在于“少数民族”这一概念，并非一个社会实体，而是一个来自于知识归纳的抽象概念。于是，虽然“少数民族”在实践中必然被分解为各个具体的“民族”，但制度化的民族政策供应的对象，却是一个整体的“少数民族”。这种制度安排的一个后果，就是“民族事务”，或者更确切地说“少数民族事务”被“民族工作”从其所属的社会大系统里抽离出来，成为一个独立的社会分工领域。

以民族优惠政策为例。这种政策的供应对象是“少数民族”。因此，无论是什么民族，只要不是汉族，都有权利享受这种政策，甚至不同民族彼此攀比，以使政策供应在各个民族之间均等化。但实际上，以群体为单位的政策供应，不仅过于粗放，而且很容易被社会成员予以工具性利用。以高考加分为例，城市的少数民族学生显然更容易成为这项政策的实际受益者，因为他们与本地的汉族同学接受的是同等条件的中等教育。

为配合“民族工作”这种社会分工，我国的高等教育体系中一直设有“民族理论和民族政策”专业，其知识基础仍是苏联民族理论。在前苏联解体之后，这可能是全世界唯一如此设置的专业学科了。而这个学科的实际处境，可以部分解释为什么我国在民族问题的表述上缺乏国际话语权，在当今世界上，斯大林无疑是名声最糟的民族政治理论家之一。

民族理论话语的守旧与惯性，不仅约束了中国人在民族问题上的认识能力与政策想象力，也掩盖了常识。在中国社会，人们普遍用“种族”的眼光看待“民族”，将民族本质化，认为民族是血缘命定、不可消解的社会现象。然而，族群身份作为一种感性认同，时常是情境化的、流变的、不确定的。同时，基于这种理论民族工作也难以摆脱一种困境：“民族”始终无法形成像政法、财经、文化、教育等系统那样高度职业化的分工体系。

实践的变化与意义的重构（2000年-）

1999年，中国政府开始实施“西部大开发”战略，以促进“地区协调发展和最终实现共同富裕”。进入21世纪之后，中国政府提出“科学发展观”的执政理念，民族工作随之发生一些与时俱进的变化，如“扶持人口较少民族发展”和“兴边富民行动”等特殊国家工程的实施。这些行动的核心指向，是力求缩小在经济发展水平上的区域与民族间差距，从而化解可能产生民族矛盾的经济基础。

然而，不能忽视的是，当代中国社会民族问题的真正挑战并非仅仅源自经济发展水平的不平衡，这种不平衡可以生产出强大的社会不满，却并不必然挑战民族-国家建构。只有当国家的文化特性被解释为“汉化”时，民族-国家建设的风险才真正出现：如果中国是一个汉人的国家，那么少数民族如何在这个国家里容身？

尽管国家在理论叙述上不断强调境内所有的族裔群体都是平等的社会成员，但当一些少数群体的成员不将自己简单地视为公民个体，而是以群体的眼光看待自身时候，他们就可能质疑一个超越族群性的国家概念。在他们看来，代表国家主流文化的是与自身不同的群体（汉族），这个群体似乎总是试图积极地加强其文化在国家内的支配地位，并促使其他族裔群体淡化自身的族裔



特点。这种观念赋予了国家政治一种族群政治的象征意义，从而使族群与国家对立起来。同时，在现实的社会生活中，族群认同与族群想象，并非仅仅指向“民族”本身，也可能包含着对极端的发展主义、功利主义、消费主义价值观与行为方式的批判与反动。当族群叙事将抽象的文化与历史叙述与现实的利益动机结合在一起的时候，国家需要对此做出的回应，仅仅依靠物质性资源的分配倾斜是不够的，还需要在文化上消解族群对于国家的象征性抵抗。

民族理论和民族政策的根本，是要服务于民族-国家建设，而非仅仅是在一些方面使少数民族享受特殊的优待。民族政策是一个手段，而非目的本身。但今日之民族工作，如马克思所言“批判的武器不能代替武器的批判”，在一定程度上混淆了手段和目的。

结论：民族-国家建设的价值坐标

新中国 60 多年的民族政策实践，一言以蔽之，可谓“不变的话语与变化的实践”。

新中国的民族政策体系，兼容了中华文明传统与社会主义学说，塑造出有中国特色的国族想象，“56 个民族 56 朵花”，花团锦绣，簇拥于中华民族的大花园之中。其基础，在于新中国的道德秩序可以使人一致。然而，时代变迁之后，理论话语的过度刻板与停滞，正在社会观念的意义上，逐渐淹没政策实践所表现出来的灵动、理性和对核心价值（即民族平等与民族团结）的坚持。

人们的身份认同，可在某种历史语境下倾向于同一，如 1950 年代中国人对于中华民族的认同；也可在另一种历史语境下倾向于不同，如当下中国社会的族群想象。不容忽视的是，族群运动，有其客观一面，同时，任何一种民族主义，都不提供高于本群体利益诉求的价值关怀。若任凭民族主义意识滥觞，社会团结将演变成社会分裂，社会协商将被社会斗争所替代，民族-国家建设将可能陷入失败的境地。

因此，完善民族政策的关键，在于为当代中国的民族-国家建设树立超越民族主义的价值坐标。

这种坐标的第一个维度，是**必须保卫个体**。

现代国家具有普遍意义的公民权利，是基于个人的，只有充分保障这种权利，才能为社会团结提供一种具有普遍意义的价值与制度基础。同时，也需要认识到，仅有基于个体的“人权”仍然是不充分的，“人权”概念将历史扁平化，对个体之间的差异，特别是文化背景等结构性差异视而不见。

价值坐标的第二个维度，是**必须保卫社会**。

国家无论是推行基于群体的平等政策，或是推行基于个体的平等政策，都可能被认为是“不公正的”。对前者的批评，恰是基于后者的逻辑，即认为促进群体间平等，是以在具体语境下牺牲个体平等为代价的；而对于后者的批评，则恰反之。在这样一种两难境地之中，国家“保卫社会”的选择，是要将具体的问题“放回”到具体的社会语境之中去，由社会力量彼此理性博弈，从而寻找到一个能够促进社会共识的政策平衡点。而国家政府，只是一个公正的仲裁者。

价值坐标的第三个维度，是**必须保卫国家**。

作为“一个文明伴称为一个国家”（列文森语），现代中国的民族-国家建设进程，代表了人类社会发展的独特经验与可能性，也正因此如此，中国在这个过程中所受到的内外压力，也格外显著。但无论如何，所有中国人——无论什么族群——共享的历史命运，取决于国家的现实与未来。人民需要国家的保护，需要安全与秩序，需要公平与正义，国家是我们一荣俱荣、一损俱损的共同体。

