

# 构建新型民族关系<sup>1</sup>

郝时远、张海洋、马戎

《领导者》编者按：民族问题在中国一直是一个重要且敏感的问题。民族问题的起源、表现以及解决之道是什么？《领导者》杂志与共识网策划、举办的“共识三人谈”栏目一道，邀请了三位民族问题专家，就此主题展开讨论。

## 民族问题的内因

**郝时远（中国社会科学院院长助理）：**

首先，今天的主题是“构建新型民族关系”，但这个主题本身有一个误区：新的民族关系是新中国成立以后就始终在建构的一种关系，国家对民族关系也有一个基本的表述，到了1978年中央就明确表示这种关系已经形成。它的特征就是平等、团结、互助，提出和谐社会之后，增加了和谐这个内容。

我也很理解今天所说的新型民族关系是指我们的民族关系现在面临很多问题，就这些问题而言如何能够使一些问题得到化解并且能够使它新上加新，进入更高的境界。整个民族政策执行的情况，我认为，总体上还是贯彻了国家的意志，这个国家的意志体现到今天，虽然面对一些特别突出的问题，但是更普遍的恐怕还是经济社会发展的问题。这一点一定要持续下去，而且不能动摇，毕竟民族问题的解决还要从最基础的做起。

至于新疆、西藏现在面对一些比较特殊的问题，其实说特殊也不特殊，因为我们只看到了这些区域由于和境内外有一些互动，出现了一些暴力性的群体性事件。其实，就整个中国而言，群体性事件非常普遍，而且更多地集中在东部和内地，因为东部毕竟发展得快，社会进程变迁过程中，如土地征用、农民失去土地等问题非常多，这些问题也相应比较多，只不过是这些问题似乎没有包括民族因素，所以不为人们所关注。

它没有民族的因素，背后也没有谋求独立的背景，但是从某些成因上来讲是一样的，新疆维吾尔族聚居是农业区，农业很落后，在农业已经不是我们国家经济增长主要依托的当代，这种农业对增加收入、改善当地的经济生活意义有限，南疆基本没有新的变化，农业也没有升级，在这种情况下它的贫困是必然的，再加上人口众多和市场流动，农民失业的问题非常多。

我最近看到一组数据，从2002到2012年，相比北疆、天山开发区域，南疆的发展要差很多，它与汉族区的差距在2002~2012年拉大了三四倍。如果我们不去重视根本原因，不去增加农民的收入，同时又要加快城镇化的进程，西部地区也会面临与东部同样的一些问题，因为西部地区现在更重要的是生态保护，生态保护就涉及到退耕还林、退牧还草，也就意味着农牧民要进入到新的就业领域，这些就业领域对于当地政府和市场来说，根本没有做好准备，它们没有这样的基础：城镇化率很低，城市数量又很少，因而吸纳这些劳动力有相当多的困难，我们也不可能想象生态移民村建起来之后就是一个小城镇的雏形，这是完全不可能的。这些生态移民村我也去过，生态搬迁过来的时候是有补贴、补助，第二年村民面临“我干什么”的问题，牛羊已经变卖掉了，我干什么？搞运输，搞点家庭手工业，谁去买？谁去给他们销？尽管现在也有一些NGO组织

<sup>1</sup> 本文发表在《领导者》2013年8月（总第53期），第79-100页。



在那个地方做一些培训，但是远水解不了近渴，很难短时间内改变这些状况。

从这个意义上来说，我还是强调我们对经济、社会发展最基本动因的重视，不要过多地夸大境外势力的影响。境外的确有这样的势力，而且它们受到西方国家的支持，比如国际上的援藏势力、援助东突的势力，但是这些势力的活动是有限的。达赖喇嘛除外，达赖喇嘛是一个国际人物，到处跑，到处讲，其中也包含对中国假以颜色的用意。在这样一种较量中，这些国家也得不到好处，例如现在英国卡梅伦想访问中国却来不了，我们也不说是因为他见了达赖喇嘛，但是他心知肚明。你触及我，你也会受损失，我们各自去衡量利弊。

中共十八大强调了自信的问题，我觉得我们在这个问题上要自信，在处理和解决民族问题上要有充分的自信，否则我们就会被境外势力拉着走。往往内部一出现什么事，马上就定性为境外敌对势力的渗透、影响，如此事件的影响就会不断放大，甚至在哲学原理上改变“内因是变化的依据、外因是变化的条件”的基本逻辑。而有些夸大之所以出现，也可能恰恰是在藏拙，是在维护自己的面子，不让人发现有些问题是内部的。

既然承认我们有问题，那是什么问题？我们应该好好理解中共十八大报告当中对民族事务的一段表述，应该说，这段表述没有新话，仅仅有一些重组，它大体上可以总结为这么几句话：“全面正确贯彻落实党的民族政策，牢牢把握两个共同（各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展）、巩固社会主义多民族关系，坚持完善民族区域自治制度，加快经济社会发展，促进各民族和睦相处、和衷共济，和谐发展发展。”这段话里最关键的是第一句，因为“全面贯彻XX政策”在我们政治话语中是大家耳熟能详的，但是加“正确”二字就有深意了，“全面正确贯彻党的民族政策”，这段话表明我们是存在不全面、不正确的问题。

一个问题是“一刀切”，即在少数民族地区、西部地区贯彻落实政策的过程当中存在着不从实际出发的一刀切的问题，这类问题相当普遍。我们已经公布的关于《民族区域自治法》落实情况的检查，比如2006年全国人大常委会公布的检查报告，其中列出的生态补偿、资源开发等问题到今天仍然是没有得到有效的解决。

我说的“一刀切”，指的是不顾当地实际，在招工、招干、合并小学等方面完全按照一个标准来做，最后造成的问题就是政策本身没有落实下去，而政策的落实与否就是一个标准，没有从实际出发，只要不从实际出发必然要出现问题。

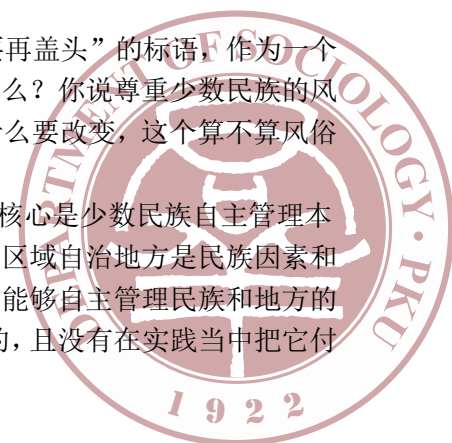
第二个问题是在对民族政策基本原则的理解和解读方面，很多地方民族事务单位是无能为力的，民委系统不是一个强有力的职能部门，它在民族团结、民族事业繁荣发展、表彰、庆祝活动等方面做的工作更多一些。但是在地区的民族政策的贯彻执行上，党政部门、维稳部门有更多的发言权和判断力，这就使很多我们在民族政策方面的原则受到了忽视。

这种忽视体现在，西部大开发已经搞了十年，经济社会发展速度也很快，这种时候，人们往往会对发展抱有比较激进、盲目的判断，导致其用简单和激进的办法去处理复杂和长期的问题。而民族问题具有长期性、复杂性，这是大家都有共识的。

第三个问题涉及到境外问题、宗教等复杂因素的判断时，这些因素易导致我们在处理一些问题时走向另一个极端。

打个比方，新疆到处贴一些类似于“露出你美丽的脸庞来，不要再盖头”的标语，作为一个宗教性习惯，表明宗教影响到了它的社会生活习惯，但这到底意味着什么？你说尊重少数民族的风俗习惯，还将它作为我们党民族政策的基础原则，那么这个习惯为什么要改变，这个算不算风俗习惯，有没有人来做探讨？

再比如，《民族区域自治法》、《宪法》都规定了少数民族自治的核心是少数民族自主管理本民族内部事务。什么是本民族内部事务？谁来界定？或者，我们民族区域自治地方是民族因素和地方因素的结合，其中的地方因素是什么？内部事务没有界定，怎么能够自主管理民族和地方的内部事务？这样的例子表明我们在民族问题的解读上是不求甚解的，且没有在实践中把它付



诸实施。

最后涉及的问题是依法办事，民族工作事务——我们简称为民族事务——是被纳入到法律规定中的，因为它是我们国家目前在整个政治体制设计最完善的一个方面，我们有 155 个自治地方，从省一级到县一级，并把民族区域自治制度列为国家的基本政治制度，我们的根本的制度是代表大会，还有民族区域自治的制度、政治协商制度、地方群众自治制度等基本的政治机制。其中政协有一个章程，民族区域自治有《中华人民共和国民族区域自治法》，群众自治也有一些涉及到群众自治、村民自治的条例。从这个意义上说，民族区域自治既是基本政治制度又是国家基本法律，它是国家宪法规定的东西。

《民族区域自治法》作为基本政治体制和国家基本法律的规定，它的落实、实现程度是不够的，这是最大的问题。我们 155 个自治单位，依法制定自治条例是法律规定的一部分，只有制定了地方自治条例才能落实自治法，现在有 139 个自治条例，600 多个单行条例，还有 16 个地方没有自治条例，其中就包括 5 个自治区的自治条例。各省和自治区内的自治县、自治州之所以能够制定出自治条例是因为它不和中央发生关系，是地方内部关系，所以它的出台比较好办，而 5 个自治区的条例就涉及到中央和地方的关系，也涉及到政治体制改革的问题。

国家从来不回避民族区域自治制度的完善和发展是政治体制改革的核心议题，是社会主义民主政治的一个方面，是政治文明建设的重要内容。但是，明年就是《民族区域自治法》颁布三十周年，相比于其它国家基本法律颁布之后的执行力，《民族区域自治法》在颁布了三十周年后，5 个自治区的自治条例却还没有出来。

所以党和国家反复强调要坚持和完善这个制度，甚至提出不容置疑、不容削弱、不容动摇这样一些话语，这不是演戏，而是有深层考虑的。面对目前的状况，它的基本法律要求是国务院相关部门必须依据《民族区域自治法》来制定、落实这个法律的条例、法规、措施、办法，即 5 个自治区都要按照《民族区域自治法》来制定自治条例。但现在的问题是 2006 年人大常委会在进行执法检查当中面对，国务院绝大多数部门没有做这件事情，导致 5 个自治区条例没有出台。这是一个互动，不是相互的博弈，而是共同完善这个制度的机制。国有企业在民族地方开发资源的时候，自治地方的权益是什么？不能单单指望着定出一条政策来，资源都开发走了，地税都不在当地交，在公司所在地交税，当地什么都没留下，当地能满意吗？当地的汉族也不满意，当地的领导也不满意。在这种情况下我们要用什么来规范呢？不能老靠讨政策，要靠法律。

少数民族老百姓对这些问题并不清楚。更清楚的是一些干部和知识分子。我们现在面对的一些问题，有很细微的，也有宏观的、涉及到重大原则的，也涉及到我们对这些原则的解读和理解，所以只要一出事，我们的海关、酒店、服务行业就会针对某一个群体实施特别“待遇”或拒绝入住。

有人讲我们要公民平等，这叫公民平等吗？公民平等就是大家都一样安检，这都是政策执行的问题。如果你问海关他执行的是什么政策，或者问他知不知道什么是民族政策，他可能根本不知道。他关心的就是不能出问题，而且是针对特定的一些人。一个旅馆明明有空房，但一看新疆或者西藏来的，就以没空房来婉拒。为什么？因为他的背后有人通知，告诉他如果有什么人来入住，要马上给派出所打电话。哪个旅馆愿意找这些麻烦事？干脆推出去更好，这都属于民族政策方面存在的问题。

你们关注的重点是政策本身到底存在什么问题，我认为问题恰恰在于执行。这些基本政策虽然是 1950 年代制定的，但拿到国际社会比较——无论是人权公约还是公民文化权利和其他国家的相应的法律法规的内涵——一点不弱，甚至还有更多相当先进的设计。但是在执行当中，政策落实得不好，这是最大的问题。

所以我的结论是民族区域自治制度为代表的民族政策体系是好的，但是在执行过程中有的地方放大，有的地方缩减，没能全面正确的贯彻落实，所以不是制度设计不好，而是执政能力方面



存在问题。

## 民族关系不是利益关系

张海洋（中央民族大学教授）：

让我用两个假说来解释这种现象。一个是社会学里的“破窗理论”或“破车效应”；一个是生物人类学上的“建立者效应”。民族区域自治制度是新中国开国领导人在反复权衡和汲取长征到抗战再到三年内战胜利经验的基础上，经过深思熟虑做出的基本政治制度设计。现在国内很多学者认为开国领导人不成熟，或者是受苏联影响才选择了这项可能存在漏洞的制度，我觉得现代人这样想，是有些狂妄，低估了那一代人的经验和智慧。他们都是有过九死一生经历的人，对世界会怎样黑，人心会怎样狠，比我们这些温室里长出来的人理解要深刻得多。换言之，中国民族关系陷入当前这种单边维稳吞噬金钱和人心的无底黑洞，这跟民族区域自治这项基本制度的设计无关，而是在讲信修睦全面正确贯彻落实党的民族政策、原原本本兑现制度设计方面出了问题，至少是出了“偷工减料”的问题。回想大跃进后的“三年困难时期”，全国饿死了多少人，现在学界还在争议。但我敢说，由于少数民族地区有民族区域自治制度，办人民公社不那么给力，所以饿死人就少得多。很多内地人还是靠逃荒到边疆民族地区才逃过一死。内蒙古当年还请北京的文人学者前去吃肉补营养，还曾从上海接受过几千孤儿并把他们养大成人。这都是民族区域自治制度的好处，现在没人说也没人信了。换言之，一种基于高尚理想的制度需要两个条件才能运行：一是认真兑现；二是精心呵护。中国从1987年十三大以来，除了刚刚开过的十八大，20年间计有四次党代表大会没有强调民族工作，也没有提到维护民族区域自治制度。这就无怪乎有人对它产生疑问，也无怪乎民族关系会沦落到现在的地步。

这不是说执政党和政府这些年没做工作。但这些年的工作确实把民族之间的关系理解成利益，而不是意义、尊严、承认和权利分配上的公平正义。但国家和民族毕竟都不是公司，大家在一块儿应该多讲人心人性人伦和公平正义，怎么能光讲物质利益？我从小就听长辈讲：“喝酒越喝越厚，耍钱越耍越薄。”那讲利益不就跟耍钱一样吗？天天讲援助和感恩，那不就成了商人做交易了吗？我觉得经济民生和物质利益固然要讲，我们都有一半儿是自然人也是经济人，但我们同时还是道德动物，因而更要讲语言、宗教、家园权益、社会地位和政治权力上的尊严平衡。民族区域自治制度是公平分配尊严和权力的制度，是把国家想要的、民族想要的东西统筹兼顾的一种体制机制。我们是在执行和落实环节上出了问题。这个基本制度是由各方面协商出来的。国家虽然是共产党用枪杆子打出来的，但它的合法性还是召开中国人民政治协商会议来赋予的。当年召开全国政治协商，中国除了各个解放区和行业及党派，只有北方两个行政地方派出了代表团，一个是内蒙古代表团，一个是北京天津合组的代表团，而且内蒙古代表的人数相当于北京天津之和。

我们知道辛亥革命终结帝制带来了边疆民族危机，这个危机国民党始终没有解决好，结果被共产党赶到台湾去了。共产党想出了各民族平等和民族区域自治的办法，让各个少数民族都有尊严，不仅让他们在自己的家园里当家作主，还能选派代表和领导人参与全国政治。这就相当于既能在地方维稳，让国家安全有保障，而且还能在全国人民面前有尊严。这样的制度和这样的协议，全面纠正了国民党把内蒙古切割成热河、察哈尔、绥远等极左的办法。我的党校同学胡岩记得刘春活着的时候，曾经看见周恩来和乌兰夫两人在人民大会堂的一个办公室里趴在地图上画界，一边画一边说这样行不行，那样行不行，又把内蒙古的行政区域拼回来了。这才做成了让内蒙古人满意的自治区。它在解放战争和建立新中国时的作用都很积极。

我个人观察从辛亥革命至今，民族区域自治制度的设计酝酿的时间有一百年，从新中国建国到现在的施工建设有六十年。现在宪法里有它的位置。民族区域自治法作为基本法也已经颁布近30年了。但如同郝时远老师所言，因为还没有自治区一级的贯彻实施条例，所以有人说它是一

封慰问信。我个人认为这是一张白条，或者是制度建设上的一幢烂尾楼，所以才会有破窗理论破车效应，就有了各种各样的质疑言论。现在学界政界都有人说既然建不好，就是图纸有问题。我想问的是，新中国建国 60 年来，真正有过多少年认真建设？现在我想借用十八大的说法：在民族区域自治制度上长期打白条、不兑现就是封闭僵化的老路，撕白条不认帐就更是改旗易帜的邪路。只能正经八本儿地按照宪法和民族区域自治法来坚持和完善建设，才是有中国特色的正路。否则会引起各民族的不满，当地汉人也会跟着受害。

讲到建立者效应，我想说的是：内蒙古的民族区域自治是具有内生性，是由乌兰夫在毛泽东的支持下亲手建立和操作的，现在看效果就好很多。相比之下，藏区和新疆在建立初期自主性差一些，现在出的毛病就多一些。后两者比较起来，藏区特别是西藏还有个“十七点协议”，当事人还在世，所以再困难也还有个路径可循。新疆呢？当时的建立者有鲍尔汉等，但是起义过来的，权力不平衡比较严重，现在的麻烦就更大些。但新疆也不是没有成功经验。不仅开国到“文革”那段时间有些积极记忆。辛亥革命先后，云南蒙自人杨增新主政那十七年的自治成绩也很是可圈可点。当地的维吾尔人也很是认可。

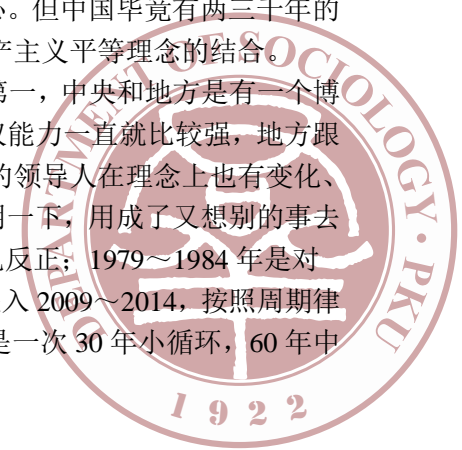
顺便说挂职干部、空降干部的事。这办法说起来是挺好的，是去支援经济建设。但从法律上来说，这个干部不从当地产生，不了解当地的情况，还要管当地的事儿；即使不管也要当地干部来抬举他，这对当地的治理就是个麻烦，而且多多少少也会影响当地人的升迁。

有人担心自治会有分裂风险，说它今天有了自治，明天就要联邦，后天就要独立，总之要求会水涨船高。我觉得这种想法是基于不信任，就是不相信各民族都有理性。我们为什么不相信各民族有了自治会建设维护家园，而要把它背起来跑路？再说国家不发话，谁能把领土弄跑，又有谁敢说不要呢？我们同时也要相信毛泽东、李维汉、习仲勋、胡耀邦这些人都比我们聪明，不会在制度里下套来害我们。他们不是设计了军队、外交等保障统一的机制吗？再说人防人也要有个信任底线，否则国家还是国家吗？

几千年的中国历史地理，从秦汉至今很多结构上的东西其实没变。比如长城线和红军长征线，它们在很长时间里都是一条很稳定的内部边界。但是现代工业得发展，洋人从东边输进一些铁路技术使得它发生了改变，我们跟洋人互动出了一个外部的边界，国界跟内地边界在性质上就有差别了。中国就是由这两部分构成的，说浪漫一点，这个截面就像太极图，有一块阳的中国，有一块阴的中国，阴阳之间还有一个互动。从历时的过程来说，就像 DNA 的双螺旋链有基因位互换一样，中国之所以比别的国家结实一些，还能把自己做得这么大，并且这口气保持不断，就是因为你黑了这部分还有那部分。中国的好处就在这里。

吴稼祥最近写了一本讲“公天下”的书。我总结西周设计了一个图、做了一个模型，大清朝根据这个图建成了建筑。结果就是蒙古有蒙旗制度，新疆有政教分离，西藏的政教合一，南方有土司，这些都跟内地是不一样。内地的人从秦始皇开始就崇尚现代化和全球化，崇拜世俗权威，而边疆的人对世俗权力也不像我们那么上瘾，他对下辈子的事有更多的考虑。我们用东部唯物的理念看，它就比较难治理。要说苏联影响，我想更多是共产主义的理想。这个理想其实是很高尚也很积极的，至少比国民党的民族国家要高尚，所以才更能赢得人心。但中国毕竟有两三千年的经验，结合传统制度，就弄出了一套民族区域自治。这是传统跟共产主义平等理念的结合。

这么好的制度政策为什么执行不下去呢？这有两方面的原因：第一，中央和地方是有一个博弈的，虽然部委希望直接把权力管到老百姓的家里，何况国家的集权能力一直就比较强，地方跟它博弈是有点儿博不过。第二是党的领导力、执行力有些弱化。党的领导人在理念上也有变化、不够坚定不移地往前走，有点像荣剑说的实用主义。好用的时候就用一下，用成了又想别的事去了。大体上说：1949~1954 年是对 1911 年以来民国激进政策的拨乱反正；1979~1984 年是对 1966 年文化大革命到 1977 年期间左倾政策的拨乱反正。眼前中国进入 2009~2014，按照周期律又应该是新一轮拨乱反正的时候。放在辛亥革命百年周期里看，这是一次 30 年小循环，60 年中



循环和百年大循环的叠加，因此它要求更强的制度建设。

至于怎样建设，我们把文献追回去，大概也就知道这儿的思路发生了什么变化。十八大的相关内容——郝时远老师所说——没有什么太新的东西，它跟十三大赵紫阳报告的内容是非常像的，从赵紫阳那儿往前追，又跟胡耀邦的提法差不多。但十七大到十四大对民族问题来说就是空白。一旦上面没了主意，下面的主意就大了，就放开手大干西部开发了。以前的藏区江河没有人敢去动，现在就没有水电公司不敢修坝的地方了。还有资源开发，比如蒙古草原上的矿，现在企业的胆子也都非常大，地方政府有点引狼入室，摆出的是狼跟狗勾结吃羊的架势。如果还往前追，跳过十大九大回到刘少奇 1956 年的八大报告，民族这块内容就讲得最深刻，大段地批判大汉族主义，那境界令当代人望尘莫及。

以三十年为一循环，头五年好，后二十五年坏，坏到一定程度上还得好一次，这就是民族领域的周期循环律。现在十八大的三十年周期跟辛亥革命的百年周期叠加在一起，我觉得会有一个比较深入的制度建设和拨乱反正。刚才郝时远老师提到的十八大报告，第一条是“全面贯彻落实党的民族政策”。全面正确的贯彻落实得有措施，我觉得措施就是大检查——中共中央、人大常委会民族政策落实情况的大检查，大检查就有拨乱反正、平反冤假错案。冤假错案也是很大的问题，以前的监狱都是关坏人的，现在是关穷人和少数民族。过去一段时间里，由于政策没有执行好，把国家性质给弄变质了。我觉得干了这么两个事，积极性就调动起来了，然后再讨论什么大赦。

第二条是“深入开展民族团结进步教育”，这也很重要，它要求把民族知识、民族语言、宗教、中国多样性在中央党校、中央团校、国家行政学院、内地的精英大学里推广，不要老是让少数民族学，少数民族已经学得太多了。一个弱势群体学这么多理想有什么用？应该在那些有权力的人里普及，哪儿有钱、哪儿能出干部就在哪儿推广，让他们知道中国是一个怎样的国家。

第三条是“民族区域自治”，我觉得民族区域自治是百年的设计、六十年的施工，最后做成了一个烂尾楼。这次无论如何应该封顶完工了，没完工就会有很多不平。至于说完工了是不是就能保证不会出事？不一定，做完了可能还会有别的问题。什么事都是相生相克的，比如说苏联的解体，我觉得它跟马来西亚把新加坡踢出来性质差不多，它想当主流民族，怕其它民族的人越来越多、选票越来越多，这个权力就控制不住了，就把其它民族集中的地方给切出去，连人带地方扫地出门，一下子俄罗斯人的人口比例又恢复到了 70%。弄完了还是联邦制，也没有走别的制度。

但是中国的情况就不一样，我们确实有那么一团主流社会，互相之间不会发展到水火不容的地步。同时民族区域自治如果制度设计得好，可以让国家越做越大。目前的民族国家多以新加坡为榜样，这么大的国家怎么能学新加坡呢？新加坡那么小。但若实行民族区域自治，以我们国家维吾尔族的能力，把周围的小斯坦给管起来都不是很难的事。因为东部多讲汉语，孙中山、江泽民肯定管不了，但是维吾尔族人有办法，能管得了。

各民族有各民族的潜力，一定要让他们学了汉语才有发展，这也把北京的能力看得太重了。实际上，边疆的人——只要一个人发他一个护照——都能到国外赚钱，语言也很现成，都能去外面办企业。维吾尔族人其实还特别会做生意，特别是阿图什人，据说比犹太人还厉害。这不也是扩大中国影响力的机会吗？

## 中国当代民族问题的起源

**马戎（北京大学教授）：**

在文化大革命时，我是北京景山学校的一名中学生，1968 年 8 月报名去插队，作为北京知青来到内蒙古牧区。当时北京知识青年插队去边疆地区的人数很多。我插队的地点是内蒙古锡林郭勒盟东乌旗沙麦公社，那五年的时间我们在这个纯蒙古族草原牧区当牧民，住蒙古包、骑马放羊，在不同季节逐水草游牧，知识青年努力学习蒙语，努力适应草原游牧生活。当年的这段经历



给我留下了非常深的印象。

那时的牧民非常欢迎毛主席派来的知识青年，给我们安排蒙古包、畜群，在生活条件方面给我们安排得很好。当时北京的学校都停课，也没有参加高考上大学的可能性，我们这些中学生们都憧憬着上山下乡，希望能够在广阔天地中有一番作为，到农村牧区去就是为了接受“再教育”，向贫下中农学习。我们当时就是这样做的。

在插队期间我们必须学蒙语，因为那儿除了大队书记会说几句汉语，整个大队没有什么人会说汉语，所有的日常生活交流、生产活动安排都是使用蒙语，我没有学习蒙文，采用的办法是用汉字标注蒙语口语。牧民们跟知青的关系都很好，也很愿意教我们。

到了1968年底、1969年初的时候，在内蒙古发生了针对“内蒙古革命党”（简称“内人党”）的政治运动，也叫做“挖肃”运动，当时滕海清是内蒙古的军管会主任，不久这个政治运动从城市扩大到草原牧区。我所在的沙麦公社也来了军管会，传达说根据上面的材料认为我们大队有人被怀疑是“内人党”，开列了几个人的名字，要求监管起来。怎么办？我们大队有52名来自北京的知识青年，在这件事上产生了很大的分歧。亲眼见过北京“文革”初期斗“走资派”的过程，我们的头脑清醒了一点，觉得事情恐怕没有这么简单。当时我们大队的知识青年分裂为两派，曾有十分激烈的争论，也许正因为部分知青的抵制，在我们大队没有发生过激的行为。在“挖肃”正式宣布平反之后，知青的两派和解了，而且知青和牧民之间的关系也并没有出现大问题，很快恢复到“挖肃”原来的良好关系。我是1973年离开的，到70年代后期所有知青都陆续返回北京，但是一直到今天，知青和大队牧民还保持联系，关系很好。文化大革命中的“上山下乡”无意中构建起草原蒙古族社区与北京之间的感情纽带，以知青为主组织的“草原恋”歌唱团实际上寄托着一代北京知青对那片草原和牧民们的无尽眷恋。我们大队的知青每隔一两年就串联几个人一起回大队去看看当年的牧民朋友，有的还带着自己的孩子，我也去了多次，我最后一次去是2003年，临走时牧民送我一件新的蒙古袍。我们大队的牧民汉语不太好，现在牧民们到北京来看病，联系医院、找大夫，都是我们知青在帮忙。当年插队的时候，我们向牧民孩子学说蒙语，他们向知青学说汉语，大家在生活和生产活动中彼此互助。我们从北京带了理发推子，所以大队的牧民要理发都来找各蒙古包的知青，做了好吃的饭就相互送一些，有的蒙古老人把我们当作自己的孩子来关心，感情就像一家人。所以，我所认识和理解的民族关系，是在这五年草原生活中和这些纯朴善良的蒙古族牧民们的朝夕相处中体验出来的。

我原来不是专门研究民族问题的，在美国学习期间我的主修是人口学，当时博士论文选定的题目是人口迁移。在考虑具体调查地点时，由于我对内蒙古有插队情结，我选择了内蒙古作为调查地点。我除了在北京居住的时间最长之外，其次就是在内蒙古生活了九年，后来在美国学习和访问先后居住了七年，内蒙古可以算作我的第二故乡。1985年我到内蒙赤峰地区农村开展人口迁移的户访调查，那时基层的民族关系很好，没什么矛盾。1985年我在赤峰调查过的那些村子，1989年，1995年和2005年我又多次回访和开展追踪调查，见到当地的各族村民依然觉得很亲切。我个人的感觉是，在农村牧区的基层社区不应该存在什么“民族”矛盾的，人们之间的相处，看的是对方这个“人”，而不是他的“民族成分”。

1987年我从美国回到北京大学任教，这一年夏天我去西藏开展社会调查，在拉萨我感到当地社会已经出现了一些不稳定因素。这年春天，八角街派出所被骚乱人群纵火烧毁。

那时候我在拉萨老城区各居委会进行户访调查，了解当地居民的就业、收入和居住条件等情况，和老城区4个街道办事处街道干部进行座谈，他们都是本地藏族，我有一个藏族助手帮我翻译，他们也能说一些汉语。当时，这些基层藏族干部向我们诉说最多的，他们表示最不能理解的，就是在文化大革命后的“拨乱反正”。在其它地方的“拨乱反正”、落实政策主要是平反冤假错案，在拉萨是什么情况呢？

参加座谈会的十几个街道办事处的干部跟我们讲，达赖集团那些人过去是农奴主和贵族，一



个干部讲述达赖这些贵族过去是怎么压迫、剥削他们，他的一个姐姐就是被农奴主卖掉的，再也没找到。共产党来了，他们就全心全意跟着共产党，尽管那时候农奴主禁止农奴参加解放军组织的学习活动，他们还是偷偷去参加。1959年达赖集团叛乱的时候，他们坚决支持解放军。“民主改革”解放农奴，他们才真正翻了身，分到房子，有了工作。但是“拨乱反正”之后，他看到共产党把有些农奴主又请回来了，还给他们安排政协、人大、政府的职位，动员他们回来定居。这些贵族回来以后神气得很，耀武扬威。为什么共产党的政策又变了？这些街道干部对此很不理解。当时老城区有许多贵族的房子，1959年这些贵族跟着达赖去了印度之后，新政府就把这些流亡贵族的房子无偿分给了原来的奴仆和农奴。现在，为了给这些贵族“落实政策”，政府要求街道干部动员居住在这些房子里的居民们搬出来。他们说：“我们怎么去做这种工作？”，“共产党的天怎么变成这样了？”现在，那些当年叛逃的农奴主回来以后神气极了，要求政府对他原来的房产和当年没能带走的金银细软给予赔偿。政府也确实在清理核实当年对叛逃贵族产物进行没收、分配的情况，然后以现金方式给予赔偿。

1989年西藏自治区出版了第一本《西藏社会经济统计年鉴》，后来改名为《西藏统计年鉴》，《年鉴》中“西藏自治区银行现金支出情况”表中有一项叫“国家对个人其他支出”，是除了当时的工资、奖金之外支付给个人的“其他支出”，1994年这一项的金额达到3.1亿元。我在其他自治区的统计年鉴里都找不到这一项，其它省市自治区都没有这一项，这就是支付给回国贵族的“补偿金”。这些藏族干部给我讲了一件事，有个回来的贵族，政府给他支付了上千万元的补偿。过了一个月，他又来找政府，说我上次给你们的清单里忘记写一条项链，值100万元，结果政府又给他补偿了100万元。对于这种作法，这些藏族干部表示无法理解。联络和团结境外流亡的藏族人员，希望他们回归参加国家的建设事业，消解境外达赖集团的影响力，这无疑是需要的，但是如果有些做法在客观上伤害了那些农奴出身、长期铁了心跟共产党走的藏族干部和他们在群众中的威信，这样的政策就会带来长远的严重后果。

我们在西藏所到的各个地方，藏族基层干部都感到共产党的政策变了，有些当地人嘲笑这些干部，说他们跟共产党跟错了。有个村里的藏族女积极分子，过去跟着政府参加“土改”，“文革”时期也跟着去拆寺庙。政府落实宗教政策，拨钱对寺庙重新修建，风向变了，有些信教民众就嘲讽和疏远这位女积极分子，她觉得在村里抬不起头，现在变得特别虔诚，给寺庙捐献很多钱，还经常去无偿为寺庙劳动“赎罪”。这些藏族干部向我们讲述这些事时，他们讲的不是汉族和藏族之间的问题，不是民族问题，而是阶级问题，他们认为共产党的阶级政策变了，过去爱农奴，现在爱贵族，阶级立场变了。他们认为共产党的宗教政策也变了，1950年代宣传宗教是迷信，那些活佛是些骗子和剥削者，“破四旧”时鼓励拆庙，而现在活佛成了香饽饽，成为政府的上宾，说这是尊重宗教，反而把这些在解放军进藏时积极支持解放军、1959年支持政府平叛的藏族积极分子冷落在一边，这使他们在民众眼里成了笑柄。这些出身农奴家庭的藏族基层干部向我们抱怨、倾诉时的无奈表情，给我留下极深刻的印象。即使那年拉萨发生了街头骚乱，我在这些交谈中也没有感觉到这些矛盾的本质是民族问题。

1997年我到新疆去调查，当时已经出了1990年的巴仁乡事件。我在南疆喀什调查的时候，地委统战部长是一个当年16岁跟随王震大军进疆的汉族干部，他在喀什地区当过十几年公社书记，维语非常好，还自学阿拉伯语，那时有个维族小伙子给他赶辆驴车，他背着水壶到各村去安排生产、处理问题，是个艰苦朴素、全心为群众办实事的干部。后来中央政策要求新疆全区从公社一级撤出全部汉族干部，他才离开那个公社。他调走的时候，当地维族群众非常依依不舍。1980-1990年期间，南疆4地州外流干部9817人，其中93.3%是汉族干部。等到90年代各地不断发生恶性事件，基层信息不通，政府又决定再次向乡镇一级派驻汉族干部，但是此时派来的年轻汉族干部的政治素质、维语能力、工作作风远远赶不上前几年撤出的老一代汉族干部，出现无法弥补的断层。真是既有今日，何必当初！



这位统战部长带着我去了喀什的4个县。在叶城时，他和县委统战部长（回族）陪我去当地的清真寺。清真寺门前的一条街是卖各种东西的市场，当时我站在一个挂满各式小刀的架子前面，一个十岁左右的女孩从我前面走过，碰到了挂刀的架子，架子开始摇晃，摊主是个十三四岁的男孩，原来他是脸朝着另一个方向的，大概感到架子晃动赶快扶住了架子，随即挥着拳头对我用维语大喊大叫，那个碰了架子的女孩就站在两步外看着我们，她知道是自己碰的，但一句话都不说。在这个陌生男孩的眼里，我看到的是仇恨，在围观者的目光中我也看不到一点善意。旁边的县统战部长二话不说，赶快把我拉走。素不相识，怎么会是这样呢？我作为异国人在美国生活了几年，从来也没有遇到这样的场景。

我们到了另外一个县，汽车没有开进县政府院子，而是开到城区一个镇办公室，在那里开会时，好像会场上没有维吾尔族出席。讨论的议题之一是如何使当地维族负责干部对近期发生的几起暴力恐怖事件给予公开谴责。1996年5月喀什艾提尕清真寺主持阿荣汗·阿吉大毛拉被暴徒用刀砍成重伤，1997年上半年新疆各地有42名各族干部群众被暴徒杀害，但是这个县的维族县长就是不愿意公开对这些事件表态，最后以开除党籍和公职逼着他做了一个讲话录音，这次会上决定要一天12小时把这个录音在县城里用大喇叭播放。我当时想，这位县长也是我党的负责干部，他为什么会有这么大的顾虑呢？

当时政府已经开始对各地基层社区的讲经点进行清查取缔，这些在地下讲经点学习的人统称“塔里普”（学经学生——相当于阿富汗的塔利班）。喀什地区约有1.2万这样的“塔里普”，他们中的大多数只是学习《古兰经》和《圣训》，但是其中少数人确有“圣战”言论或者有暴力行凶记录，这类人大约有八百多人，他们如果离开户籍所属村子必须向政府申报。也是在这次会上，一个基层干部报告，某村一个维族女干部向政府汇报了该村有个地下讲经点，政府派人去取缔了，后来这个维族女干部就受到了邻居的围攻。与会者在会上讨论应当采取什么方法来保护她。

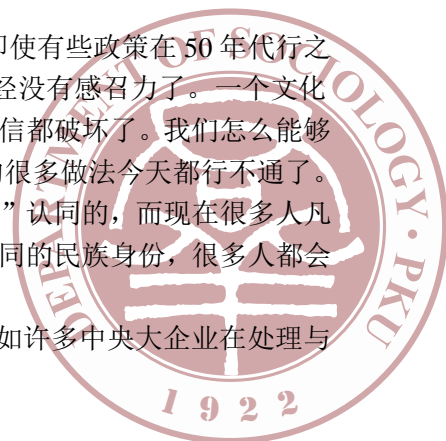
列席这次会议给我的感觉是，共产党已经执政快五十年了，怎么现在我们在县城开一个政府的工作会议，还像当年土改工作队那样要开小范围保密的会，来研究怎样保护支持我党工作的少数积极分子，讨论怎样争取大多数群众。到了这个时候，我发现新疆表现了比较严重的民族关系问题，民族身份成了社会矛盾、政治态度中的重要因素。

我自己的专业背景是社会学，思考问题时的出发点不是从抽象的理论出发来解释民族问题，我是在自己的社会调查经历中——亲眼看到的事实以及和普通人的交谈——发现中国已经出现了民族问题。这样的民族问题在文化大革命中也没有，不管是呼和浩特、拉萨还是乌鲁木齐，当时只有革命派和造反派之分，而不管是革命派和造反派，内部既有汉族也有少数民族，当时发生矛盾的双方不是以民族来划分，而是以政治态度来划分的。但是到了文革结束后，在“拨乱反正”时期政府和领导人特别提出“要落实民族政策和宗教政策”，此后政府文件、领导人讲话中的提法就开始以“民族”为单元，“民族话语”开始占据重要位置，慢慢地许多问题的讨论和讲述就逐渐演变成以“民族”为主题，对许多社会问题的分析也开始从“民族”角度来解读。

### 少数民族的“民族意识”的强化削弱了中华民族的整体认同

**马戎：**现在我们面临的情况和50年代的形势是完全不一样了，即使有些政策在50年代行之有效，但是到了90年代情况已经完全改变，当年的许多口号现在已经没有感召力了。一个文化革命把中国社会完全翻了一个个儿，把群众对政府的信任、干部的威信都破坏了。我们怎么能够把这种深层次的破坏再修复起来呢？事情发展到这个地步后，原来的很多做法今天都行不通了。原来人们心目中的阶级弟兄情谊、革命同志情谊是超越了“民族身份”认同的，而现在很多人凡是遇到包含有“民族”因素的问题和社会矛盾，凡是涉及人员具有不同的民族身份，很多人都会从“民族关系”的角度来解读。

当然，如果矛盾双方都属于同一个民族，这个问题就不存在。譬如许多中央大企业在处理与



地方关系时是很霸道的，这些大企业老总有的都是部长级，关系“通天”，省委书记和省长也要敬他几分，他们怎么会把地方官员当回事？怎么会去考虑地方群众的利益？他们想的就是如何追求企业的高额利润。胜利油田在山东开矿采油就是这样，没有给当地财政和民众带来什么利益。但是山东的汉族百姓对胜利油田的反感，不会联系到“民族”问题，这就跟维吾尔族对中央企业在新疆开采油气的看法不一样。山东汉族居民会说政府官员剥削老百姓，央企剥削我们基层社会，而新疆的维吾尔族就会说这是汉人掠夺维吾尔族的资源。

群体性事件在沿海省份也很多，有的是反对建设造成环境污染的工厂，有的是对政府强拆的抵制，有的是对公安野蛮执法的抗议，有时聚居的人群规模也很大，也有烧警车、冲击政府办公楼的暴力事件，但是目标很明确，总是针对直接相关的政府机构或具体企业，而且这些群体性抗议事件不会以杀人为目标。而乌鲁木齐的“7·5事件”则是以另外一个民族的任何成员为目标，你是一个汉人，这就构成了我要杀你的全部理由，你不必做过什么，我也不必认识你。你长得像汉人，我就要杀你。这种行为是典型的种族主义、种族清洗的行为。纳粹要消灭犹太人，也不管这个犹太人具体是什么人或做过什么事，是犹太人就该杀而且可以杀。极端主义的“圣战”要杀“异教徒”，这个性质是一样的。所以，汉人地区的群体性抗议事件和新疆以鲜明的“民族”特征的群体性暴力事件的性质和造成的社会效果是完全不一样的。

现在我们遇到的很多社会问题，它的起因很可能是央企的霸道行为或者基层干部的素质问题，但是同样的原因、同样的行为在汉族地区和在新疆、西藏、内蒙古带来的后果不一样。今天人们之间不再是阶级弟兄，他们现在头脑当中最强烈的认同意识是自己的“民族身份”，发生任何事情时，都会考虑这里是否涉及不同民族之间的问题。之所以会出现这样的现象，就是因为原来的意识形态认同基础（共产主义理想、无产阶级革命、阶级弟兄等）已经被文化大革命彻底破坏了，在“拨乱反正”以后“民族”变成了最重要的认同身份。现在人们对自己自治区的认同超过对国家的认同，而“中华民族”这个概念在一些人心目中是根本不存在的，我们的“民族理论”讲“中华民族”吗？所以在今天的中国，人们最核心的认同对象的结构和定义都已经改变了，很多问题都是以民族身份来解读。

在50年代，当时各民族的“民族”意识是相对比较淡薄的，那么我们各民族的“民族”意识今天怎么会发展到如此强烈？我觉得，至少从一个方面来讲，自上世纪50年代开始的民族理论教育、民族制度和民族政策的宣传，不管是政府编写的“民族理论”教科书，还是在学校教室里的“民族”宣讲，还是制度上的“民族识别”与身份认定，都把56个“民族”这个群体身份高度凸现出来并政治化了，而随后实施的各种民族优惠政策，文革后“拨乱反正”时的“落实民族政策”，这些也都在潜移默化地不断强化中国各族民众内心的“民族”意识，也必然会削弱和淡化各少数民族对中华民族、对国家的整体认同。

## 1950年代的民族政策是否“以俄为师”？

**马戎：**在一个现代化、全球化的世界，中国需要从落实平等、完整的公民权利的角度来建设现代的公民社会。我们最重要的身份应该是国家公民，而不应该是汉族、维吾尔族这个层次的“民族”。我们现在讲的平等权利包含两个层面：一个是个体权利，另一个是群体权利。我们当然也需要考虑群体权利的保障，但是归根结底，权利保障最终的目标其实还是个体间权利的平等。难道说到了每个个体都平等了以后，还存在着群体间的不平等吗？但是，由于历史上的政治、宗教、经济等原因如阶级压迫、种族歧视、宗教压迫等等，许多社会不平等的特征鲜明地体现在群体差异上，所以在改变这种压迫和歧视制度后，政府和主流社会有必要对历史造成的群体不平等现象采取一些特殊措施来加以纠正。列宁说过，“国际主义，不仅在于遵守形式上的民族平等，而且在于遵守对压迫民族即大民族的不平等，这种不平等可以抵偿生活上实际形成的不平等”。这就

是说，通过对少数民族实行特殊优惠政策（也是对过去的压迫民族的某种不平等）来逐步缩小由于历史原因造成的群体之间的差别。但这只是政治制度转型后一个过渡时期内实施的政策，民族优惠政策在本质上仍然是不平等政策，只是由于历史原因在一段时期内具有合法性而已。我们不可能过了一百年还实行族群优惠政策，大民族的第一代和第二代会接受，第三代第四代就很难接受了，他们会要求完全平等的公民权利，所以社会发展的最终目标还应当是公民个体之间的权利平等。

从长远来说，虽然新中国的民族理论、制度和政策不是照抄苏联，但是在上世纪 50 年代初期新中国在国家建设、制度建设的许多领域“以苏联为师”这一点是不能否认的。譬如在我们当时开展的“民族识别”工作中，斯大林提出的“民族”定义、列宁关于民族问题的许多观点肯定是重要的理论参考，是作为“马列主义经典”被经常引用的。当然，我们在具体实施中有自己的变通，但是我们的基本理论、各项制度建设都受到苏联很大影响。

刚才张海洋说到我们当年的制度设计，许多制度后来也出现了问题。从现在的历史回顾来看，我们的农业集体化、人民公社、一大二公，城市经济经过公私合营后全部国有化，这些当年建立的制度是不是也有值得反思的地方？后来不是也根据社会实践效果作出了重大的制度和政策调整吗？

**张海洋：**那些设计都不是商量出来的。但少数民族的识别和民族区域自治则是商量出来的。

**马戎：**我想我们也不要总把那一代领导人看成是伟人，认为他们的设计不会出错。在我看来，人都可能犯错误。第一代领导人是很聪明的，所以历经艰苦打下了天下，但是社会革命、武装斗争和建设、治理一个这么大的国家是两回事，聪明的领导人也可能犯错误。

苏联对中国共产党的影响并不仅仅体现在民族政策方面。1921 年中国共产党是在共产国际和苏联代表的直接指导下成立的，第一次代表大会开得匆忙，没有提出政治纲领。1922 年二大的《宣言》中，关于中国民族问题的内容是完全参照苏联模式，把蒙古、西藏、新疆等称为“异种民族”，提出“促成蒙古、西藏、回疆三自治邦，再联合成为中华联邦共和国”。这个建国的思路就是苏联的模式。在江西中央苏区反围剿最困难的时候，1934 年再次“承认各小民族有同中国脱离，自己成立独立国家的权利”，积极呼吁各少数民族起义反对国民党统治，红军长征的时候在经过的地区曾经建立了好几个自治共和国。这些思路和提法应当是参照了苏联的模式。

**张海洋：**那是它当苏联学生，没有全国执政意识，站着说话不腰疼的时候。

**马戎：**一直到抗日战争结束后中共领导在民族问题上的提法才发生转变，因为这些领导人发现斯大林在骨子里是一个帝国主义者，对外蒙古、新疆和东北有领土野心。新疆的“三区革命”是苏联直接策划和指挥，甚至直接派苏军参战才发展起来的。斯大林要求国际社会承认外蒙古独立，罗斯福为了说服苏联出兵打日本，给蒋介石施加压力，蒋介石在苏联保证不把新疆从中国分裂出去的前提下，同意通过“公投”承认外蒙古独立。了解到这些情况，中国共产党调整了自己的民族纲领，不再提联邦制，改为民族区域自治。建国后在宪法中规定“民族自治地方是中华人民共和国不可分割的一部分”。当时正值苏联打败德、日两大法西斯国家，军力如日中天，如果鼓动中国边疆的某个地区搞分裂很容易，所以中央不再提联邦制是非常英明的。

但是建国后我们开展了“民族识别”工作，每个国民都明确了自己的“民族成分”，建立了相应的民族区域自治地方，设立民族院校，实施一系列以少数民族为对象的优惠政策，这些作法和基本思路跟苏联走过的路大致相似。我们的民族理论教科书有马克思、恩格斯的论述，但是核心部分还是列宁、斯大林的论述。

**张海洋：**这些政策对中国的传统文化也有承袭。

**马戎：**我们当然不能割断历史，在具体工作中也参考了历史上各朝代治理边疆的一些思路和作法，达赖来北京出席全国人大会议时，一些接待工作也参考了清代的仪式。但是新中国在民族问题上的基本理论、制度建设和政策方法确实是在效仿苏联，我们的民族理论教科书介绍了中国



的历史经验吗？通篇还是在讲“马列主义民族理论”。

同时，据我了解，有些苏联专家的确参与了一些地区的民族识别工作。以新疆为例，新疆的民族识别基本上是1930年代盛世才在苏联专家指导下完成的。解放后，我们对盛世才时期的民族划分只有两个变动，第一个是把北疆的“塔兰奇族”划归进维吾尔族，第二个是把“归化族”改称为俄罗斯族，其余的族称都保持不变。解放后西南地区的“民族识别”工作，有些地区也有苏联专家参与。所以我说新中国建立之后的民族政策，基本的思路框架受到苏联很大的影响。

**张海洋：**这点谁都不否认，我只是说它虽然受了苏联影响，但是也有共产党自身理想和原则的高尚。对待少数民族就是要这样高看一眼厚待三分才是“以大事小”之道。

**马戎：**1950、1960年代之所以民族关系比较好，第一个原因是政府进行了土地改革。在少数民族聚居地区，共产党掌握政权后就推行土地改革，把地主、封建领主的土地无偿分给贫苦民众，1959年达赖流亡后西藏就开始“民主革命”，废除农奴制，我们通过纪录片可以看到当时藏族农奴焚烧身契、高利贷债券时欢欣鼓舞的激动场面，在新疆把巴依老爷的土地无偿分给维吾尔族农民，这使这些原来生活在农奴制、封建领主制度下的广大少数民族民众既获得了政治解放，又得到了生产资料。第二个原因是新政府在这方面都表现出是“人民的政府”，政府的各项工作都是把群众利益放在第一位的，解放军和工作组积极给群众治病、救灾，恢复生产，维族民众觉得共产党是胡大派来解救老百姓的，藏族民众称解放军是“菩萨兵”。第三个原因是解放初期共产党干部的优秀政治素质和良好的工作作风，那时的大多数干部都经历过战争年代，有革命理想和牺牲精神，生活艰苦朴素，工作深入细致，处处照顾群众利益，把当地民众作为服务的对象。在当时的政治氛围中，年轻人的学习对象是革命英雄，整个社会风气和今天人们追求物质金钱的潮流是完全不同的。

今天的干部的成长经历完全不同，他们很难做到这一点，历史不可能重现。

**张海洋：**跟领袖人物的境界和胸襟也有关系。

**马戎：**那时候周恩来要求50岁以下进藏工作的干部必须学习藏语，进疆的党政干部也都要学习维语。那时部队、工作组都有严格的宗教政策和纪律，不准进入寺院，要求尊重当地民族的宗教信仰和风俗习惯。1950年代民族关系好的原因还有一个就是尊重当地民众的风俗习惯和宗教传统。

## “公民之梦”

**马戎：**1950年代的时候共产党没有多少钱，政府财政很困难，但是当时的民族关系很好，现在政府的钱多了，我们的民族关系反而恶化了。例如上海、山东、广东、深圳4省市对口支援喀什地区的10个县，总金额达到600亿元，这笔钱数额不能算少，但是喀什的民族关系仍然没有改善，不断发生恶性暴力事件。我们现在中央政府在建设、财力、科技等方面的能力和投入的力度很大，为什么这些地区的民众还是与政府有隔阂呢？

我觉得从根本上来讲，民族地区深层次的矛盾不是单凭改善经济状况就可以解决的。毫无疑问，我们确实需要发展经济，需要努力提高当地民众的收入，南疆和北疆的平均收入差距确实比较明显。南疆农民人年均收入只有两三千块钱，浙江农民五六千块钱，区域差距是很明显的，这和各地经济发展的基础和条件有关。但是在少数民族地区，当地民众就会用“民族差别”来解读经济发展水平的区域差别。当然，如果当地民众的就业和收入情况有大幅度的改善，民族关系会有所缓和，可以避免经济问题与民族认同问题相互叠加起来，如果“阶级”矛盾和“民族”矛盾重合在一起，形势就会更加严重。

但是，外因只是变化的条件，内因才是变化的基础。现在有相当一批人的“民族”意识超越了对中华民族和国家的认同，这是一个认同意识上的质的差别。出现这个质的差别，才是目前民族地区很多问题的根本原因。



为了纠正和克服一些人头脑里的政治认同偏差，我认为我们应当重新定义“民族”这个核心概念，“民族”和“民族主义”最初起源于西欧，目的是建立以共和制与公民权为基础的新型“民族国家”，英文是 nation。现在中国是在两个层面（中华民族、56 个民族）同时使用这个词汇，我建议我们可以把“民族”定义在“中华民族（Chinese nation）”这个层面，作为全体国民的整体政治认同，同时把目前的 56 个“民族”参照西方国家的分类改称“族群”（ethnic groups）。这样两个性质不同的层次就可以清晰起来，淡化 56 个“民族”的政治色彩。

黑人占美国总人口的 13%，也被称为“族群”，不叫做 nation 或者 nationality。黑人和白人的体质特征是非常明显的，而且黑人的失业率按平均计算大约是白人的 2 倍，平均收入却只有白人三分之二。如果说到祖先血缘，彼此差距极大，如果说经济方面的状况，黑人和白人的差距也非常明显，但是这些年来，美国没有大规模的黑人运动，这是什么原因？我认为主要原因是主流社会特别是黑人精英知道如何去引导本族民众认识这些差距，为了缩小这些差距，他们引导民众去认识自己的努力方向应当是什么。

在 1960 年代的美国，种族矛盾一度非常激化，黑人在 114 个城市发起暴动，当时黑人精英分为两派，一派是激进的黑豹党，提出如果不让他们建立一个黑人的美国，就要毁灭白人的美国。另外一派是理性派，代表是马丁·路德·金博士，提出黑人要求的不是独立，也不应要求任何优惠特权，同时坚决反对暴力，黑人要求的只是真正平等的公民待遇，希望过去奴隶的孩子跟奴隶主的孩子能够真正平等地生活在一起，这是面对现实的理性追求。这种理性的声音在黑人当中逐渐占据了主导，也获得了大多数白人的理解和支持。在大多数白人民主义者的支持下，美国通过了《民权法案》，彻底废除了种族隔离，并且在学校入学和就业方面向黑人倾斜，这些努力汇总在一起，逐步改善了美国的种族关系。虽然黑人和白人在教育和收入方面的差距依然明显，现在我们看不到美国有什么值得特别关注的黑人运动。所以我们必须承认，美国把种族关系的改善引入了一个理性的轨道，努力引导人们从加强个体努力而不是争取群体优惠的角度来认识和解决自己面对的各种具体问题，这样既可以避免矛盾激化，也为调整种族关系创造了回旋的空间。

**张海洋：**主流社会的民族观念发生了改变。那就是后现代转型，改变了旧观念和旧方式。

**马戎：**过去黑人在美国是奴隶，种族矛盾甚至种族仇恨的根子是很深的。但是经过林肯解放黑奴、1960 年代的“民权运动”，种族关系确实明显改善，2008 年有黑人血统的奥巴马能够当选美国总统，这是黑人多年以来根本不敢想象的，奥巴马本人是混血儿，父亲不是本土黑人，但他的妻子是本土黑人。他之所以能以高票当选美国总统决不仅仅是因为黑人支持——黑人最多只有 13% 的选票——而是有大批白人选民的支持。至少这可以证明，美国主流社会的大多数人现在认为肤色并不那么不重要，更重要的是他的政见，只要认同他的政见，就投票支持他，尽管他有黑人血统。

现在美国人在处理人际矛盾时遵循的是法律，尊重的是彼此的公民权，如果大街上一个黑人开车撞了一个白人，他们可以要求警察来处理，可以上法庭打官司解决，因为这只是两个公民之间的问题。而在今天乌鲁木齐的大街上，如果一个汉人撞了一个维吾尔族，周围的人们很快就按照民族分为两个群体，各自支持本族的当事人，而没有人去问问这件事的是非曲直究竟是什么，是否应当通过正常的司法程序去解决矛盾。这说明了什么？说明我们头脑里没有平等的公民权概念，没有需要共同遵守的法律程序，而把“民族”认同放在第一位。这个例子就可以说明主流社会在引导民众建立认同意识时存在的两种模式、两个方向。

**张海洋：**这说明我们可以用制度设计超越民族界限，但要主流社会汉人做起，不能从少数民族做起。

**马戎：**超越的方法可以有很多种，我觉得马丁·路德·金博士的思路很好，他追求的梦是一个平等相待的公民之梦。我认为我们要想真正解决民族问题，就需要这样一个公民之梦，而不是暴力之梦、民族分裂之梦或者宗教圣战之梦。



**张海洋：**新疆的制度设计导致现在有拿枪的居民和不拿枪的居民。这是事实上的不平等。

**马戎：**我觉得基层社会的民族关系是没问题的，无论是跟学校里的维族和藏族学生交流，还是在农村和维族、蒙族老乡交流，我觉得都很容易交谈。而且和那些没有学习过“民族理论”的人交往，更像是单纯的人和人之间的交往。但是如果对方曾经学习了“民族理论”，那就有点不一样了，他在和你交谈时就会把彼此的话语和观点涂上一层“民族”的色彩，在叙述事情时也会更多地采用“民族”话语。

有人在中央民族大学做过调查，大学四年级学生的民族意识比一年级学生有非常明显的提高。举个例子，假设一个来自江苏的回族学生，因为在江苏回族普遍跟汉族混居，过半数的回族与汉族通婚，这些回族学生在家乡一般没有太严格的饮食禁忌，被招到中央民族大学以后，很快就有回族同学来和你交谈，问你是在清真食堂吃饭，问你平时做不做礼拜。如果发现你不做礼拜，不熟悉《古兰经》，就会积极努力劝说你回归本民族的信仰，有些高年级学生对低年级学生传教。在这样一种氛围内，很自然地就回强化了他（她）的民族意识。

一些在大陆出生的华人，高中时去美国读书生活，几年后就认同了美国，我看到的报道曾介绍有一位这样的华人青年甚至参军战死在伊拉克。这是为什么？因为美国社会的认同是国家公民认同，他们很快地接受了美国的民族观，在加入美国国籍后就成为“美利坚民族”成员，认为自己应为这个民族尽自己的责任和义务。这些青年的英文也是后学的，高中阶段才出国，怎么成了美国公民后，他的认同和效忠对象很快就转变了？美利坚民族的凝聚力在那里？建立政治认同的基础不是肤色，不是语言，不是宗教信仰，而是现代国家的公民权。而我们国家的56个民族祖祖辈辈互相交流合作，毗邻而居，怎么一有事就要说“你们民族欺负我们民族”？

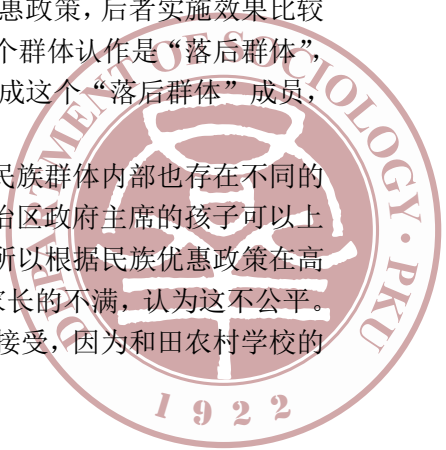
所以我感觉我们的民族理论、制度和政策确实需要反思。但是主张反思并不表示要否定历史，对于任何历史我们都不能简单地否定，哪怕是当年的人民公社，我们当年是在实践中探索如何创建社会主义社会，有些时候我们会走弯路，也为此付出了代价，但是我们一旦认识到这条路走不通，我们就退回来探索新的方向。面对今天在一些地区出现的严峻的民族问题，如果现有的民族理论不能很好地解释和说明，缺乏说服力，现有的思路、口号和方法在实践多年后并没有使问题得到有效的改善，而且我们眼看着事情在一步一步地恶化，那么难道我们就应该有所反思吗？顺应时代和社会变化，实事求是地调整思路和政策，这就是与时俱进，并不是要把过去的政策简单地给予否定。

**张海洋：**政府不能在民族里面选边站 take side，要按照法律规定办事。现在政府依靠语言和宗教观处理民族问题，决定了少数民族会被 take side，大学教育要有多民族文化的公民传承，这样教育出来的人才不至于有民族偏见。

## 优惠政策应该给真正需要帮助的人

**马戎：**关于优惠政策的问题，国外学者在非洲、印度做过很多调查，他们最后的结论是：以少数弱势群体为对象的优惠政策不如以某个发展滞后区域为对象的优惠政策，后者实施效果比较好，也不会引发新的社会问题。他们举了印度的一个例子，政府把一个群体认作是“落后群体”，对这个群体的成员给予优惠发补贴，结果是许多人去改身份，希望变成这个“落后群体”成员，最后这个群体的身份证在黑市上卖到了很高的价钱。

以“民族”群体为优惠对象的政策有许多明显的弊病，因为每个民族群体内部也存在不同的阶层，有的阶层成员确实需要扶助，有的就完全不需要。比如新疆维吾尔自治区政府主席的孩子可以上最好的幼儿园、小学、初中和高中，因为他的民族成分是维吾尔族，所以根据民族优惠政策在高考时还能加80分（文科）或120分（理科），这很自然地会引起汉族家长的不满，认为这不公平。如果是给和田农村的维吾尔族考生加100分，大家可能就可以理解并接受，因为和田农村学校的



教育资源确实比较差。如果我们把民族优惠政策改为区域优惠政策，对教育资源较差的偏远地区（比如和田地区）所有的考生都加100分，当地如果有几个汉族考生，也获得同样的加分，这样就比按身份证的民族成分来加分要公平得多。各族民众都容易接受。

**郝时远：**的确如此，所以要因地制宜，不能一刀切。现在执行政策为什么要一刀切呢？因为它最简单、最方便，也最不负责任。在北京生活了几百年的满族、蒙古、回族凭什么加分？这样的做法是对民族政策的放大而不是因地制宜，这就属于“全面正确贯彻”之列，要反思这个问题。

**马戎：**我认为语言的学习、结婚伴侣的选择以及民族身份，说到底都应当是个人的选择和个人的决定。1987年我去拉萨调查，因为文化大革命时期忽视了藏语文的学习，所以那时政府特别强调要加强藏语教育，规定所有的藏族学生必须上藏语班，不能上汉语班，并采取分校和分班制，藏族学生和汉族学生分开编班。当时整个拉萨只有两所小学是汉藏合校，而且实行严格的汉藏分班。校长告诉我有很多藏族家长希望让自己的孩子能上汉语班，但是因为违反政策不被允许。

有的研究报告讲在讨论这个政策时，许多藏族干部不愿接受，希望自己的孩子能够继续上汉文班，他们提出的理由之一，就是自治区人代会规定让藏族孩子必须上藏语班，但是要求举出一个例子，说明自治区一级几大班子藏族领导干部的孩子当中哪一个上了藏语班。其实大家都清楚，事实上一个也没有，为什么这些领导干部自己的子女都去上汉语班，却下文件要求其他藏族家长的孩子必须上藏语班？我认为学习藏文是完全应该的，藏族几千年丰富灿烂的传统文化必须要继承和发展，但是在孩子的学习问题上，应该多给家长一些自主选择权。

### 参考外国经验需要全面

**郝时远：**我们在参考国外经验的时候，首先要全面完整地理解它。比如美国开一个超市，你必须按照政策招收特定数量的残疾人、黑人和拉美裔人、包括妇女作为超市人员，只有如此才能得到银行的贷款和政府的支持。所以在美国，甚至五百强的企业都加入它的平权行动，支持政府对黑人、拉美裔群体的优惠政策体系，这一体系包括上学、就业、贷款等。

美国的确是让很多人向往的地方，一个人跑去美国，尽管英文不怎么样，但是还当了兵、成了美国人。但是也有汉族跑到塔利班去当兵。这些个体的感受不能代表一种趋势。比如中国有13所民族大学，美国却有130多所黑人大学，它们的课程包括黑人政治、黑人运动等，并不是在淡化黑人意识，这类课程在中国都是不可能开的。

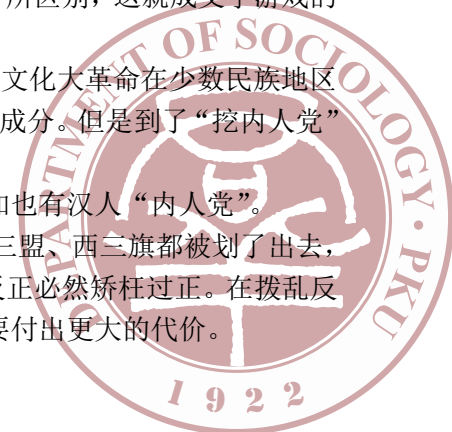
美国在1789年发表《人权宣言》，1865年废止了奴隶制，但直到1964年才结束了平等但隔离的种族藩篱，在废除奴隶制以后真正承认黑人是公民，这之后美国的种族关系上趋向良好，但这种趋向是在隔离政策所引发的民权运动之后才出现的，它有一个历史过程。

作为一个移民国家、高度城市化的国家，美国作为一个联邦制国家，它的地方分权跟我们又不太一样。在美国所有族群——除了印第安人这种类型之外——都是被迫或者主动迁徙到这个地方的，他们脱离了历史民族的母体，就说海外华人，他们脱离了中国的社会母体，分散在世界各地，他们既有母体的一些记忆，又要适应当地社会，还要去生存、认同，所以就被叫成“族群”。如果把中国国内的少数民族都搞成族群，目的就是为了和中华民族有所区别，这就成文字游戏的东西了。

最后，文化大革命是一个全民族的灾难，值得我们去反省，但是文化大革命在少数民族地区的确有它特殊的一面，开始时大家关系都很好，后来按政治立场划分成分。但是到了“挖内人党”时，针对的就是族别了，就是蒙古族。

**马戎：**当时呼和浩特的“内人党”以蒙古族为主，但是据我所知也有汉人“内人党”。

**郝时远：**“文革”中的这种针对性破坏了族际关系，内蒙古的东三盟、西三旗都被划了出去，大量民族区域自治地方也被取消掉了，所以文化大革命之后的拨乱反正必然矫枉过正。在拨乱反正之后，民族关系再想恢复到大跃进之前的黄金时代，我们必然就要付出更大的代价。



我敢说，今天我们面对的问题实际上有相当一部分是 1958 年之后的延续，不仅这个债没还清，而且在还的过程中又制造了新的问题。

**张海洋：**我们国家一直宣称既反对“大汉族主义”，也反对“地方民族主义”。但为“大汉族主义”被抓的基本没有，丢官倒台的也少，少数民族人口占中国总人口比例不到 10%，在文革前十七年却有几十万人因为“地方民族主义”被抓。平措汪杰先生的书上这样讲过。

**郝时远：**按人口比例算是有问题的，这些问题需要历史地解读。

中国共产党受苏联影响是肯定，但是在民族问题上我们不去追溯联邦制的东西，因为一大到三大的民族纲领，很多都是共产国际代表直接起草的，那个时候中国人没那个概念，只有孙中山提过一些联邦的东西。

然而，中共到了延安以后就是不一样，过去我们要建立工农共和国，还在苏区成立了中华苏维埃联邦，主张其它地方都独立，独立以后加入中华苏维埃联邦，完全是苏联的一套。延安时期提出我们的国家要叫人民共和国，毛泽东改“工农”为“人民”意指共产党要代表中华民族和中国人民。不仅如此，当时的中共还解决了中华民族的界定问题：中华民族是中国各民族的总称。

1950 年代，毛泽东的《论十大关系》和《正确处理人民内部矛盾》里也谈到上述问题，一方面强调要吸取苏联民族关系不正常的教训，另一方面也涉及到跟苏联掰了以后的较劲问题，其中既有当时刘少奇、毛泽东的关系问题，又有国际问题，比如匈牙利事件、中苏关系的问题。这种情况下，我们就要另辟蹊径，探寻自己的十年超英、十五年赶美道路，就搞出一个大跃进，把慎重稳定的 1950 年代工作方针完全改掉了。

大跃进中国家鼓励全民多快好省地建设社会主义、进入共产主义，并要求回民去养猪，以此实现移风易俗、民族融合。这些东西的后果至今没有得到清算，而且引起的问题相当之多。达赖喇嘛 1959 年为什么跑？其口实就包括了 1958 年的大跃进，中央许诺若干年内西藏制度不改，但 1958 年却开始改了。

这些都有一个很复杂的过程，我们已经走上了这样一条路：国家的政策不会变；执政党领导不会变。只要这两条不变，民族区域自治制度就不会变。现在的问题在哪儿？我们应该怎么做？

西方学者研究了很多国家解决民族、种族或者族群问题的模式。以往的模式基本上是不承认策略。以法兰西为代表，它就是一族一国，只有法兰西人而没有科西嘉，它不承认科西嘉群体及其语言的存在。在 19 世纪，法兰西构建这样一个民族国家模式是相当成功而且影响了很多国家，但 20 世纪中叶以后开始走向失败。

20 世纪中叶以后随着法兰西殖民帝国的崩溃和殖民地的互动关系，移民越来越多，1980 年代之后法国那套同化政策完全失败了，所以它现在一直面临着科西嘉闹独立的问题，实际上科西嘉的法兰西化程度很深了。

国际社会都是如此，包括苏格兰明年（2014 年）也要进行独立的公决，这些成熟的国家仍然存在民族问题，说明这些问题不是那么容易解决的。西方国家现在陷入了一种“承认困境”：过去不承认，后来你不得不承认了，在你承认了以后却陷入了困境。

怎么解决这个困境？我觉得有句话说得特别好：现在赛马已经出栏。现在想把对少数人的权利的承诺再收回到你的策略箱子为时已晚，只能去尝试说明这些权利的原则和权益是什么，我们现在制定自治区条例就是为了说明自治权是什么。如果我们不走这一步，问题就会越积越多。这是我对未来的看法。

### 培养少数民族精英，维护自身权益<sup>1</sup>

**马戎：**第一，首先开展系统和深入的学术反思，比如苏联解体的深层次原因，美国改善种族矛盾的思路和方法，中国历朝历代在边疆地区如何治理，以及 20 世纪这一百年中国在民族问题

<sup>1</sup> 初稿中此处的小标题是“将少数民族精英培养成国家领袖”。





上的探索，包括核心概念、制度、政策的设计思路等，最后是建国 60 多年来我党在不同历史时期在民族问题上的实践。我们首先应该在学术层面上把这些问题都讨论清楚，在讨论中逐步达成一定共识，把今天的大方向确定以后，再进一步讨论政府应该怎么去做，政策如何调整，进度如何控制。我也不主张马上动手调整大的基本制度，但是有关基础理论、核心概念问题的讨论是必须开展的。

第二，现在基层少数民族群众最关心的还是民生、文化、教育、就业、环境等问题，需要组织学者对这些民众最关心的具体专题开展实证性的调查研究，在调查基础上提出对策，切切实实地把这些民众最切身的现实问题解决好，让少数民族广大民众享受到公民应有的平等权利。但是这些权利不该作为一个群体的特殊权利，而是所有中国公民都应享有的权利。其实在汉族地区，这样的工作也是迫在眉睫。

以上这两个方面可以同时推进，这是两个层面的工作，并行不悖。

**张海洋：**十八大说的四条程序是没有错的。

第一，包括马老师说的检查教科书在内的政策要落实，同时确定宗教场所跟老百姓的家不是维稳的地方，一个人进家或者进寺庙，他就已经不是在社会上了，这个规矩要确定起来。

第二，通过落实民族区域自治制度确保政治信誉不破产，说过的事总得给人兑现出来，兑现完了以后大家再往前走，现在仍然是打白条的问题，在这个前提下应该把旧账先结了再做新的事。

第三，培养干部。少数民族干部应该有一些人能够管自己地方的事，还有一些人能够参与中央的决策。

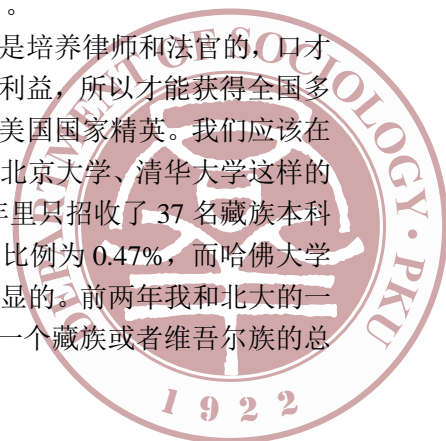
**马戎：**刚才海洋说到的少数民族干部问题，我也一直在想。作为引领少数民族未来发展方向或者协调民族关系的重要骨干力量，我国少数民族的干部和精英应该怎么培养？我觉得少数民族的精英应当被放到中国最好的大学里来培养，把他们作为中华民族的国家精英来培养，而不是放到专门的民族院校并把他们培养成本民族的代表人物。

**郝时远：**如果少数民族精英在上大学的时候能够选择最好的学校，那么他是怎么选拔出来的？谁来把他选拔出来？

**马戎：**美国在废除了学校的种族隔离制度后，就允许条件相对较好的黑人孩子进入好的高中，通过若干年的培养，加之在高校招生中实行“肯定性行动”（affirmative action），美国的高等学校开始非常明确地增加少数民族学生的入学比例。比如美国的常春藤名校，常春藤八所大学近几年招收的本科生中黑人学生比例在 8.5%~12%，甚至接近黑人在总人口中的比例。

美国没有统一高考，中学成绩、教师推荐、个人入学申请书的内容等都是大学录取时参考的材料。这些大学对于录取学生有一个大致的种族比例，它们的口号并不是要照顾黑人，而是说在多种族的美国，大学必须保持“多样性”。在这些顶尖大学里，黑人学生的成绩提高很快，而且建立了校友网络，这是非常特殊的“社会资本”。如哈佛大学共出了 6 名美国总统，培养了无数政界、外交、学术界、司法的高级官员和精英，哈佛校友会在美国是最有权势的社会网络，如果大多数优秀的黑人青年有机会进入这样的平台，他们就会在这样的社会网络中成为国家精英，而不会成为黑人群体领袖。当然，没有黑人领袖也就没有黑人运动了。

我仔细听过奥巴马的几次演讲，他的口才确实很好，哈佛法学院是培养律师和法官的，口才是基本功。奥巴马竞选没有强调黑人利益，强调的是全体美国公民的利益，所以才能获得全国多数人的选票。我们不能把奥巴马看成是美国黑人精英，他是黑皮肤的美国国家精英。我们应该如何在如何把少数民族人才培养成国家精英这方面想一些办法，特别是像北京大学、清华大学这样的学校必须加大民族学生的招生比例。北京大学在 2005~2010 年这 6 年里只招收了 37 名藏族本科生，占招生总数的 0.19%，很多还是教育部分配的。藏族占中国人口比例为 0.47%，而哈佛大学招收黑人学生的比例几乎接近黑人在总人口的比例。这个差距是很明显的。前两年我和北大的一位常务副校长谈话，我曾经问他“北京大学什么时候能够为中国培养一个藏族或者维吾尔族的总



书记？哈佛大学培养出一个奥巴马，为改善美国种族关系立了大功，您作为北大副校长，这个问题您想过没有”？他说“我没想过”。我说“你们能不能想一想”？

我们的干部制度存在一个问题，现在有许多汉族干部到少数民族地区任职，但少数民族干部很少到汉族地区任实职，现在有一个蒙古族的吉林省省长，还应该有更多的少数民族干部在中央部门和汉族省份担任实职，这对他们是能力的锻炼，也会促进沿海省份和西部地区的经济合作和文化人才交流，有利于加强地区间的联系。

**郝时远：**问题是出不出来。1990年代我在研究所的时候，接待了一个美国国会的代表团，他们当时提出一个问题，那个时候我们民族问题还没有这么突出，他们问你们的民族政策宣传了很长时间，但是为什么少数民族自治地方没有本民族的党委书记？我说历史上是有的，比如乌兰夫。另外，彝族人到西藏工作过，民族政策最终是会落实的。他问我估计多长时间？我说为时不会太远。他又问“为时不会太远到底”是多长时间？我说要比美国产生黑人总统早。后来证明我错了，美国弄出了一个奥巴马。不过，奥巴马上台后美国的种族关系并没有改善，反而呈现了白人种族势力上升的趋势。

**马戎：**在改善美国的种族关系方面，媒体和文艺界做出了许多有益的工作，譬如在奥巴马当选美国总统之前，至少在四部电影里都由黑人出演总统，最早的一部是1998年的《天地大冲撞》（Deep Impact），出演美国总统的是著名黑人演员摩根·弗里曼（Morgan Freeman），而10年之后真有一位黑人当选美国总统。这些文艺影视作品，都是在为淡化美国社会中的种族偏见做铺垫。

1960年代美国种族矛盾一度非常激烈，他们是怎么处理这一问题的呢？美国主流社会深刻反省过去的种族歧视，通过了“民权法案”，不仅努力使黑人享受平等权利，还在大学招生等方面努力吸收黑人优秀青年，努力培养下一代之间的和谐关系。如果年轻的白人精英在上大学时期也就是世界观成长关键阶段与黑人没有接触，他们对黑人的历史、文化、想法也都无法了解，这些白人精英也不可能成为真正理解美国种族问题的合格的国家领袖。黑人青年进入美国顶尖大学，他们也有机会感受白人主流文化，结识白人朋友。美国的作法是给黑人提供机会，同时也给白人提供了与黑人接触和交朋友的机会，这是培养美国新一代黑人和白人国家领袖的聪明的方法。

现在我国一些地区出现了严峻的民族关系问题，当地少数民族民众也十分关心如何保障自己的各项权益。面对这样的形势，我觉得我们面前有两个解决思路：一个思路是强调“完善民族区域自治法”，希望通过在法律上加强“民族权利”，制订自治区、自治州的“民族区域自治法实施细则”，确定在干部任免人事权、资源开采权、税收使用权、汉人流动限制权、提升少数民族优惠权等方面的具体法规，以此为依据来改善“本民族”境遇，保护“本民族”合法权益。这样的思路和作法必然与中央各部委的权限和国家整体发展规划发生冲突，而且必然加强少数民族和汉族双方的“民族”意识，从而形成各“民族”之间的权力和利益博弈。我觉得这是一条分裂中华民族的危险的思路。

另一个思路强调少数民族关心的所有权益（语言文化权、宗教信仰自由、就业发展权、生存环境保护、司法平等权等）其实都可以在合法的公民权利和中华人民共和国宪法框架下得到完满的解决，只是过去这些权利如何具体落实，没有得到政府部门和主流社会足够的重视。今后的努力方向，就是大力宣传宪法、宣传公民权的具体内容，制定具体的落实措施，界定各类具体事件（如宗教活动）的“合法”与“非法”性质，按照国家法律（而不是基层制定的“土政策”）来进行管理和处置。这样，就把各类具体矛盾和议题的涉及者主体从“民族群体”转换为“公民个体”，我们的政府不是保护汉人利益的“汉人政府”，而是保护全体公民的公共权力机构。这样就可大大改善政府处理具体事例的社会空间，为政府开展调查、甄别原因、进行处理提供了时间与回旋余地。民族工作中的“法治”应该是宪法、国家法律框架内的法治，而不是脱离宪法精神去强调“民族区域自治”和各民族特定权利的法治。