

# 从发达国家的族群政策和经验 看中国民族问题的出路<sup>1</sup>

孙 雁<sup>2</sup>

如何缓解一些民族地区近年来不断激化的矛盾，国内大致有两条思路。一是官方政策，强调通过经济发展和民生建设去解决弱势族群的就业和生计困难。二是一些学者和官员的个人建议，强调加强国家认同和改革民族政策以增强各族交融以及对中华民族的身份认同（如马戎、胡鞍钢与胡联合、朱维群）。这两种思路的共同点是主流民族的视角，忽视了从弱势族群的角度去理解他们为什么弱势？为什么他们的国家认同感出了问题？

相比之下，不少西方学者在研究中国民族问题时，往往从非主流族群的角度去看问题。他们把中国市场经济下少数民族的不满情绪归结为四个源头：文化被边缘化，资源被剥夺，社会上受歧视，自治权形同虚设。同时，西方分析人士往往不认为经济发展可以解决族际矛盾。相反，无论是对中国政府持同情还是敌对态度的西方学者，大多认为经济发展不仅不会增进族际平等和削弱族群意识，反而有相反的效果（Mackerras, 1994; Harrell, 1995; Gladney, 1995; Goodman, 2002; Cooke, 2003; Moneyhon, 2004; Heberer, 2005; Dreyer, 2005; Clarke, 2007; Williams, 2008）。这一观点虽然有违中国官方政策的期望，但也更接近中国改革三十年来民族地区的实际情况。

西方分析人士的视角有道理吗？中国是否应该考虑他们提到的因素？发达国家在解决族群问题方面有哪些经验和政策值得借鉴？本文拟从国际经验的比较角度，评析中国（尤其在新疆）的相应政策并提出有关族群政策的具体建议。

## 发达国家的有关政策

加拿大皇后大学的一个研究团队将发达国家的族群政策做了最系统和权威的总结和评估。这项研究的全称为“多元文化主义政策指数”（Multiculturalism Policy Index），它综合比较了 21 个发达国家三个时间段里族群政策的演变，即 1980, 2000 和 2010 年（<http://www.queensu.ca/mcp/>）。该团队的两头领头人 Keith Banting 和 Will Kymlicka 教授，是国际上研究多元理念和族群政策的著名学者，也常为加拿大政府做这方面的政策顾问。本文把他们这套指数简称为“多元指数”。

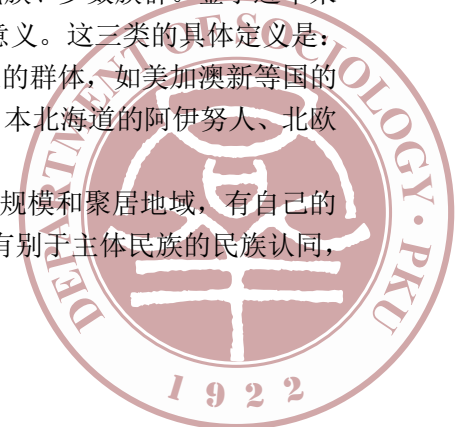
首先，该指数将各类族群区别对待，分为三类：原住民、少数民族、少数族群。鉴于近年来国内学界有关民族和族群的争论，此三分法对我们颇有启发和指导意义。这三类的具体定义是：

**原住民 (indigenous minorities):** 指先于主体民族居住于该领土的群体，如美加澳新等国的土著人。但原住民并非仅指被欧洲殖民者取代的美洲和澳洲先民。日本北海道的阿伊努人、北欧的萨米人和格陵兰岛的先民也被归于原住民一类。

**少数民族 (national minorities):** 指主权国家内具有一定的人口规模和聚居地域，有自己的历史、语言和文化，有自治历史的群体。在现代国家里，他们还具有有别于主体民族的民族认同，

<sup>1</sup> 本文刊载于（香港）《领导者》2013 年 10 月（总第 54 期），第 75-85 页。

<sup>2</sup> 作者为美国纽约市立大学政治学教授。



政治上有民族主义的诉求。如英国的苏格兰人和威尔士人、西班牙的加泰罗尼亚人和巴斯克人、比利时的弗兰德人、意大利的德裔人、法国的科西嘉人、加拿大的魁北克人、芬兰奥兰群岛的瑞典人。在美国，只有波多黎各岛上的波多黎各人被“多元指数”归为少数民族。

**移民族群 (immigrant minorities):** 指从国外“主动”移入他国又有别于该国主流民族的群体。这一称谓在亚非裔移民史较短的西方国家比较合适，如加拿大、西欧和大洋洲。但在美国，亚非拉裔的移民史相对较长，其本土出生的后代也不再是移民。大多数的美国非洲裔又是经黑奴贸易被迫进入美国的，更不能算做移民群体。难怪美国把这三个非主流群体统称为“少数族群”(ethnic groups)，而把美国境外出生的居民称为“移民。”

### 政策比较

由于原住民、少数民族、少数族群这三个群体的内涵不同，其权利和诉求也不一样，针对他们的各国政策也相应不同。“多元指数”将这些政策总结如下。

一. 有关原住民的政策主要涉及承认和恢复他们的土地和自主权。具体为：

1. 承认土著居民的土地权，所有权；2. 承认自治政府权；3. 遵守历史协约或签订新约；4. 承认文化权（语言，捕猎，捕鱼）；5. 承认习俗法；6. 保障在中央政府有代表和协商权；7. 法律上承认原住民的特殊地位；8. 支持国际上有关原住民权利的公约；9. 平权措施，优惠政策。

以上的前八项政策都涉及承认和尊重土著原住民的土地所有和自主权，而第九项则是为了弥补历史上和现实中他们所遭受的剥夺和歧视。21 个发达国家中有 9 个国家拥有原住民，他们的政策得分如下：

表 1: 发达国家原住民政策的得分比较（总分 9 分）\*

| 国家                   | 1980 年 | 2000 年 | 2010 年 |
|----------------------|--------|--------|--------|
| 澳大利亚(土族人)            | 1.0    | 4.5    | 6.0    |
| 加拿大(印地安人, 因纽特人, 米提人) | 5.5    | 7.0    | 8.5    |
| 丹麦(格陵兰岛的格陵兰人)        | 6.0    | 7.0    | 7.0    |
| 芬兰(萨米人)              | 3.5    | 3.5    | 4.0    |
| 日本(阿伊努人)             | 0.0    | 1.0    | 3.0    |
| 新西兰(毛利人)             | 6.0    | 7.0    | 7.5    |
| 挪威(萨米人)              | 0.5    | 4.0    | 5.0    |
| 瑞典(萨米人)              | 1.0    | 2.0    | 3.0    |
| 美国(印地安人)             | 7.5    | 7.5    | 7.5    |

\* 每项政策存在得一分，总共 9 分；有部分政策得半分，无该项政策得零分。

资料来源: Multiculturalism Policy Index (MPI), <http://www.queensu.ca/mcp/>。

发达国家的原住民政策是近几十年的事。在北美和澳洲，历史上欧洲移民的侵略和掠夺使当地的土著人近乎灭绝。直至 20 世纪，澳洲及北美各国才开始承认对原住民权利的侵犯，着手改善与他们的关系，尽管他们仍然执行以同化为主的政策。直到上世纪 60 年代美国的民权运动以后，土著人的权益才真正开始有所改善。各国政府开始设立土著事务机构，归还部分土地于土著居民，赋予土著人选举权及其他权利和特殊政策。其中澳洲的两国（新西兰，澳大利亚）比北美洲的两国（美国，加拿大）起步相对晚一些，政策力度也小一些（见表 1）。

在北欧，分布于多国的萨米人历史上保持了与主体民族相对隔离的生存方式，但近代不同程度上遭遇领土被开发挤占，民族被强制同化。直到 1980 年代乃至近十几年里，北欧诸国在政策上才逐步有所改进。日本一直对阿伊努人实行侵占土地、强制同化的政策，直到近年才在几项政策上稍有进步，在各国中得分最低（见表 1）。

二. 对于第二类少数群体，即少数民族，近几十年来发达国家的政策逐步重视满足他们自治和保护语言文化的诉求。长时间里，少数民族的忠诚和认同感受到怀疑，其民族主义和分裂倾向

也受到压制。但近年来多数西方国家开始转变政策，接受少数民族民族主义的合法性，并在体制内成全他们的民族诉求。这一方面是因为民主制度下必须遵从民意，一方面也是为了缓解少数民族的民族主义情绪。各国的少数民族政策主要涉及自治权、语言权和决策参与权，具体有六个方面：

(1) 建立联邦或半联邦自治地域；(2) 允许少数民族语言在联邦或全国内拥有官方语言的地位；(3) 保障少数民族在中央政府或最高法院有自己的代表；(4) 资助民族语言学校、民族语言媒体；(5) 宪法或立法院对“多元民族”这一概念予以正式肯定；(6) 授予自治地域国际法人的地位（即可加入国际组织）。

应该强调的是，上列各项政策中并不含平权措施或优惠政策。其原因是少数民族要求的是决定和管辖自己事务的权利，尤其是民族语言的地位和延续。在保障了这些与主流民族平等的权利后，也就没有理由与主流民族争夺经济上的优惠政策。11 个拥有少数民族的发达国家在上述六项政策上的得分如下：

表 2 发达国家少数民族政策的得分比较 (满分 6 分)\*

| 国家               | 1980 年 | 2000 年 | 2010 年 |
|------------------|--------|--------|--------|
| 比利时（弗兰德人）        | 3.5    | 5.5    | 5.5    |
| 加拿大（魁北克人）        | 4.5    | 5.0    | 6.0    |
| 芬兰（奥兰群岛的瑞典人）     | 4.0    | 4.5    | 4.5    |
| 法国（科西嘉人）         | 0.0    | 1.0    | 2.0    |
| 希腊（马其顿人）         | 0.0    | 0.0    | 0.0    |
| 意大利（德裔人）         | 3.5    | 4.0    | 4.5    |
| 日本（琉球人）          | 0.0    | 0.0    | 0.0    |
| 西班牙（加泰罗尼亚人，巴斯克人） | 4.0    | 4.5    | 6.0    |
| 瑞士（法裔人，意大利人）     | 4.0    | 4.0    | 4.0    |
| 英国（苏格兰人，威尔士人）    | 1.5    | 5.0    | 6.0    |
| 美国（波多黎各岛的波多黎各人）  | 3.0    | 3.0    | 3.0    |

\* 每项政策得分一分，共六分；有部分政策得半分，无该项政策得零分。

资料来源：Multiculturalism Policy Index, <http://www.queensu.ca/mcp/>

具体地看，加拿大、芬兰、意大利、西班牙、瑞士和美国在民族区域自治和民族语言语方面均有全面保障少数民族权利的政策。如在加拿大的魁北克省，自治权覆盖教育、医疗、司法、养老金、税收、劳动市场及移民政策等所有重要公共政策领域。法语是魁北克省唯一的官方语言。为保障法语免受主流英语的排挤，该省法律规定所有法裔以及移民家庭必须把孩子送入法语学校；街上的商业招牌必须用法语；雇有 50 名员工以上的工作场所必须使用法语。连餐馆里的菜单，法文必须先于英文，字型也必须比英文大一定的比例。从小学到大学，全省有以英语或法语为主的两套教育系统，服务于不同母语的学生。加拿大中央政府的立法院和最高法院里，也有与全国人口比例相当的魁北克省代表。

又如在芬兰的奥兰群岛，属瑞典裔的岛民曾于 1919 年公投，选择回归瑞典。投票结果遭芬兰政府拒绝后，争议被送交联合国的前身“国际联盟”仲裁。仲裁委员会决定，如果奥兰岛居民的瑞典语言文化和其他传统能够在芬兰主权下得以保障，则该岛没有回归瑞典主权的必要（Dunoff and Ratner）。几十年来，自治的保障和有利的中立地位使奥兰岛民的国家认同逐渐从“瑞典的一个省”转变为“芬兰的一个自治区”。

相反，日本和希腊对少数民族没有任何特殊政策，均得了零分。日本政府自 19 世纪末兼并琉球诸岛以来，对岛民实行强制同化政策。即便在二战后美军二十年多年的管辖期间，也是如此。一百多年来的国民教育及其他行政手段使琉球人逐步融入日本国民认同。琉球近代史上有过三次独立运动：第一次是 1945 年日本战败后，琉独派以反对美国驻军为理由推动琉球脱离日本；第



二次是 1972 年美国结束对琉球岛的管辖后，琉独派反对回归日本而要求独立；第三次是 1995 年日本政府取销了让美国撤军的决定后，琉独声音再起。

总的来说琉球人对日本的认同感是复杂的。2005 年，琉球大学英籍华裔教授林泉忠就此题对 18 岁以上的琉球人做了一次电话抽样调查。在 1029 个有效回答中，40.6% 自认同为琉球人，21.3% 自认同为日本人，36.5% 两者皆认同。后面这两个百分比意味着琉独运动不会受到大多数琉球人的支持。在同一抽样调查中，24.9% 的人认为琉球应该在日本政府允许下独立，20.5% 认为日本政府不允许也应独立；而 58% 认为即使日本政府允许也不应独立，57.4% 认为日本政府不允许的话则不应该独立 (<http://www.bekkoame.ne.jp/i/a-001/anketo.html>)。琉球诸岛的语言虽互不相通，与日语也不相通，但却属于日语语系。这可能是日本同化政策相对成功的重要原因。

同样，希腊的马其顿人既有强烈的民族认同感也有对希腊有强烈的国家认同感。他们一般通用希腊语的北方方言，而不是马其顿族固有的斯拉夫语。但他们广泛使用马其顿族旗，其方言口音很重，轻易可辩出是马其顿人。同时，希腊的马其顿人不热衷于泛马其顿民族主义，也就是并不认同跨界的马其顿人。实际上，他们反对从南斯拉夫分裂出来的马其顿地区以马其顿命名其新国名 (Danforth; Roudometof)。

三、对于第三类群体即少数族群，发达国家的政策中没有自治的内容，但强调尊重多元文化背景。自美国的民权运动以来，美国本地出生的亚非拉裔及印地安人开始呼吁主流社会对他们“文化上的承认，”也就是承认他们的族群文化在主流社会里的地位及历史上对它的贡献。加拿大于 1971 年正式颁布了多元文化政策。时任加国总理的魁籍特鲁多总理说了一句令人深思的话，“国家的统一，如果在个人的心灵深处有意义的话，就必须建立在他有信心表达自己认同感的基础上” (Bloemraad)。加拿大当时的多元文化政策，旨在承认法语与英语的同等地位，而这一多元文化的理念后来也延伸至对移民族群的政策里。

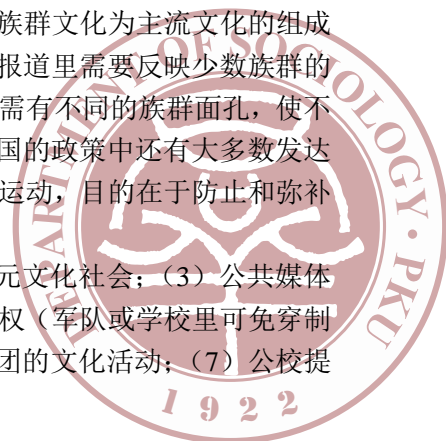
加拿大几位著名的政治哲学家为多元文化主义提供了坚实的理论支持。强调个人自由的金里卡 (Will Kymlicka) 教授从自由主义的角度出发，认为族群文化是保障个人自主和自尊的必要条件 (1989, 1995, 2001)。而强调群体利益的泰勒 (Charles Taylor) 教授则从社会群体的角度出发，认为如果一个文化或文明能够在一定的群体范围内得以长期延续，必定有其内在的价值和功能，因此人类各个族群的文化有同等的内在价值 (1992)。无论是从个人还是群体的角度出发，尊重文化平等这一价值观成为多元文化政策的出发点。

上述两位加拿大哲学家的理论，也成为当今西方多元文化主义最著名和最有力的理论基础。无容置疑，加拿大在多元文化主义理论上的领先地位也体现在其政府的具体政策中。加拿大在对原住民、少数民族和移民族群政策上的得分都领先于其他发达国家 (见表 1、2、3)。

在美国和加拿大这两个北美国家的先行下，澳大利亚、瑞典及荷兰也于上世纪 70 年代和 80 年代开始实行多元文化政策。90 年代后，比利时、新西兰及英国也步后尘。其他一些欧洲国家也相随地零星施行一些相关政策 (见表 3)。在这几批后来者中，澳大利亚的成绩尤为突出 (见表 1、2、3)。

针对少数族群的多元政策并不包括自治权和语言权。它强调的是族群文化为主流文化的组成部分，应该同样受到尊重。具体内容主要包括：公校教材和公共媒体报道里需要反映少数族群的文化历史，少数族群对主流文化历史的贡献；师资队伍和媒体记者中需有不同的族群面孔，使不同族群的学生，读者和观众有认同感；尊重不同族群的宗教习俗。美国的政策中还有大多数发达国家没有的平权措施 (国内常译为“肯定行动”)。它主要起源于民权运动，目的在于防止和弥补社会上对非裔族群的歧视。综合各国的族群政策，共有 8 项内容：

(1) 对多元文化主义予以官方的肯定；(2) 公校课程里反映多元文化社会；(3) 公共媒体里反映多元文化社会，政府许可少数族群办族群媒体；(4) 宗教豁免权 (军队或学校里可免穿制服，允许着装宗教服饰)；(5) 允许双重国籍；(6) 政府资助族群社团的文化活动；(7) 公校提



供双语或母语教育；(8) 平权措施 (反对歧视)。

表 3、少数族群多元政策的总分比较 (满分 8 分) \*

| 国家        | 1980 | 1990 | 2010 | 国家          | 1980 | 1990 | 2010 |
|-----------|------|------|------|-------------|------|------|------|
| Australia | 5.0  | 8.0  | 8.0  | Italy       | 0.0  | 1.5  | 1.0  |
| Austria   | 0.0  | 1.0  | 1.5  | Japan       | 0.0  | 0.0  | 0.0  |
| Belgium   | 1.0  | 3.0  | 5.5  | Netherland  | 2.5  | 5.5  | 2.0  |
| Canada    | 5.0  | 7.5  | 7.5  | New Zealand | 2.5  | 5.0  | 5.5  |
| Denmark   | 0.0  | 0.5  | 0.0  | Norway      | 0.0  | 0.0  | 3.5  |
| Finland   | 0.0  | 1.5  | 6.0  | Portugal    | 1.0  | 2.0  | 3.5  |
| France    | 1.0  | 2.0  | 2.0  | Spain       | 0.0  | 1.0  | 3.5  |
| Germany   | 0.0  | 2.0  | 2.5  | Sweden      | 3.0  | 5.0  | 7.0  |
| Greece    | 0.0  | 0.5  | 2.5  | Switzerland | 0.0  | 1.0  | 1.0  |
| Ireland   | 1.0  | 1.5  | 3.0  | UK          | 2.5  | 5.5  | 5.5  |
|           |      |      |      | USA         | 3.0  | 3.0  | 3.0  |

\* 每项政策得分 1 分, 共 8 分; 有部分政策得 0.5 分, 无该项政策得 0 分。

资料来源: Multiculturalism Policy Index, <http://www.queensu.ca/mcp/>

如上表所示, 加拿大和澳大利亚的综合得分最高; 新西兰、英国、比利时、瑞典及美国居中; 丹麦、法国、德国、挪威、瑞士及南欧诸国落后。尽管多元政策近年在欧洲受到不少争议和反弹, 大多数欧美国家还是在逐步增加这方面的政策。意大利、荷兰及丹麦三国有退步, 但目前并无迹象显示这种后退是欧洲的普遍趋势还是只是个别现象 (Bloemraad)。而美国多元政策则长期稳定, 即三个时间段里没有变化 (见表 3)。这可能更反映了欧美国家多元政策的长期走向, 因为美国是西方国家里族群结构最复杂、移民历史最悠久的国家。亚洲的日本则代表了另一极端, 它在三个阶段都得了零分。

多元文化政策对移民族群融入主流社会的效果如何? 正反两方的评判针锋相对。支持者认为多元文化政策有助于少数族群更多地参与主流社会并增强其归属感, 反对者则认为多元政策强调族际差异, 会削弱全民认同感和社会凝聚力。

现有的实际调研显示, 多元文化政策的效果利弊参半。经济方面, 封闭的族群文化可能影响就业市场竞争, 但保留族群文化也可增大教育及就业的竞争能力 (如亚裔), 因此宏观政策上劳动市场、教育、社会保障制度更重要。

政治方面, 多元文化政策有助少数族群增强公民意识和政治融入, 增强其对政府的信任, 减少参与暴力性政治活动, 降低受歧视感 (Bloemraad)。OECD 的调查还显示, 多元文化政策有助增加移民入籍的积极性。比如在多元政策显著的加拿大, 移民入籍率高达 89%。而多元政策有限的西欧诸国, 移民入籍率也相应逊色: 丹麦为 57%, 法国为 47%, 德国为 37% (OECD, 2010)。因此, 多元文化政策的效果在政治上尤为突出, 而这一效果正是促进少数族群的国家认同感。

### 从国际经验角度看中国有关政策

首先, 相比发达国家有针对性和区别性的族群政策, 中国民族分类和政策过于垄断。56 个“民族”既有违历史也不符现实, 这是近年来国内学界有关民族或族群之争的根源。西方的三分发, 虽然不完全符合中国国情, 但对国内学界的争论有一定的启发意义。

**原住民:** 中国没有北美或大洋洲意义上的原住民。然而中国是否有广义上的原住民, 即先于主体民族居住该领土的群体? 在实施民族识别的上世纪 50 年代, 这个问题似乎并不重要。然而在当今的市场经济下, 有关资源和土地的纠纷使我们不能避免原住民这一概念, 因为它涉及资源和土地“归属权”这一关键问题。



流亡藏族、维吾尔族人士以及西方人权界对汉人移民涌入西藏、新疆的批评，尤其是对新疆石油天然气输入内地的抨击，出发点正是原住民的权益受到损害。这种批评不能完全归咎于偏见，因为西方人士对三峡水库大坝的批评，除了环保原因，还集中在三峡移民计划侵犯了沿岸居民作为原住民的权益。而三峡沿岸居民大多是汉族。

的确，内地的汉人（如三峡沿岸、山西矿区）与新疆内蒙等地的当地少数民族一样面临资源和环境等方面遭受侵权的问题。然而，由于幅员辽阔的少数民族地区多处自然资源丰富或未开发的地域，而开发资源的国有企业或地方私企往往又来自内地的汉族地区，“资源掠夺”及“环境破坏”便不再是一般性的侵权问题。它们轻易上升为民族矛盾及民族冲突。新疆少数民族居民守着天然气田“无煤气烧”、“守着油田闹贫穷”等指责，勾画出一幅“外来者欺负本地人”的景象，使中国政府在道义上丢分。难怪连西方较为严谨的学者，也免不了认为中国政府打着“国家利益”的旗帜掠夺少数民族地区的资源，有的甚至还认为资源输出的模式使新疆沦为殖民地。

西方学者当然也熟知中国对少数民族地区的大量投资，尤其是在藏维地区。有的学者承认这些投资使“殖民地”的指责不成立，因为殖民地的目的是宗主国单向谋利。那么，为什么有的西方学者仍认为新疆、西藏是“殖民地”呢？除了偏见以外，恐怕还是在理念上认为少数民族是当地的先民，至少是先于主流民族而居住当地的居民，因此应该拥有相应的权利。

下面的表4将加拿大和美国有关原住民的政策与中国相关的少数民族政策加以比较。从表中可以看出，中国的民族政策在一定程度上也间接承认先民这一群体。比如有关西藏和平解放的《十七条协议》相当于中央政府与当地政权的历史协约。而“两少一宽”这一政策的最初法律依据，也是承认中央政府的刑事法有违某些少数民族的风俗习惯，因此在当地族内犯罪的裁定和处理上需要考虑习俗法。然而《十七条协议》由于达赖喇嘛的出逃及而废弃，“两少一宽”的政策也在实际执行中沦为对少数民族涉案一方的从宽处理。也就是说，本意在于反映某些少数民族特殊法律地位的“两少一宽，”在实践中演变成了另类的优惠政策。

表4、 比较中、美、加三国有关原住民的政策

| 有关原住民的多元政策       | 加拿大        | 美国                | 中国             |
|------------------|------------|-------------------|----------------|
| 承认土地权、所有权        | 有(法律)      | 有(法律)             | 补偿资源开发         |
| 承认自治政府           | 有(政策)      | 有(同上)             | 名义上的自治区        |
| 遵守历史协约或签订新约      | 有(法律)      | 有(同上)             | 涉藏十七条          |
| 文化权(语言,宗教,捕猎,捕鱼) | 有(同上)      | 有(同上)             | 承认语言文化权        |
| 承认习俗法            | 有(同上)      | 有(同上)             | “两少一宽”         |
| 在中央政府有代表,有协商权    | 有(同上)      | 有(同上)             | 赛福鼎,阿沛阿旺晋美,乌兰夫 |
| 特殊法律地位           | 有(同上)      | 有(同上)             | “两少一宽”         |
| 签署原住民权利的国际公约     | 部分承认       | 否                 | 否              |
| 平权措施(反歧视)、优惠政策   | 有(限联邦政府机构) | 有(限与联邦政府有关的机构和项目) | 有优惠政策,无平权政策    |

表4上的对比显示，中国政府在“补偿”先民的经济利益方面做得尤其地多，如资源开发补偿、优惠政策。但在“承认”先民权利方面做得相对少，如原住民的土地及资源所有权、政治自治权等。“补偿”与“承认”两者之间的最大差别在于对当地的资源及行政治理上，谁有决定权和支配权？尽管中央政府的补偿性政策在新疆和西藏都十分丰厚，其“为民做主”的性质还是难免导致“无真正自治”和“殖民主义”之嫌。

此外，补偿性政策还有两大弊端。一是培养受惠群体的依赖心理（见靳薇著作），二是难以得到受惠人的感激（当地官员人为地推动“感恩”运动正是佐证）。更有甚者，由于中央决策使当地先民失去了自我选择的机会，其政策及执行中的失误也会使当地民族把责任归咎于中央政府。





**少数民族与少数族群：**根据“多元指数”的定义，少数民族为具有一定人口规模和聚居地域，有自己的历史、语言、文化及自治史的群体。严格说这一意义上的少数民族在中国为极少数，仅藏、维、蒙这三个群体基本符合这一定义。其中的蒙族又因其历史与中原交集甚多而在某种程度上可算半个“少数民族”。这一分类法近似历史各朝对属国属地“生藩”的称呼。而中国历史上的“熟藩”则更近于美国通用的“少数族群”这一称谓，既与主流社会交融但又有别于主流民族的文化及祖籍宗源。此类少数族群实际上在中国占“55个少数民族”中的绝大多数。即便是当今的藏维二族，在地理、文化、语言、种族上也有多元的族源。只是在50年代“民族识别”政策下，他们才由中央政府正式界定为统一的民族。

中国对原住民、少数民族和少数族群的不加区分，其政策结果就是过于笼统的民族政策。西方限于补偿原住民及受歧视少数族群的优惠政策，在中国是主要的国策。西方针对原住民及少数民族的自治政策，在中国也几乎由优惠政策替代。如表5所示，加拿大和美国在政治、文化及法律上给予少数民族（魁北克和波多黎各）充分的权利，除此外并无特殊的优惠政策。相反，中国有强力度的优惠政策，但政治及法律方面的自治权则相当逊色。加拿大和美国针对“少数族群”的多元文化政策，在中国也几乎空白（见表6）。

表5、 比较中、美、加三国有关少数民族的政策

| 有关少数民族的多元政策   | 加拿大<br>(6分, MPI)                           | 美国<br>(3分, MPI)   | 中国<br>(4分, 本作者) |
|---------------|--|-------------------|-----------------|
| 联邦或半联邦自治地域    | 有; 教育、医疗、司法方面自治权; 魁北克省加养老金、税收、劳动市场及移民政策自治权 | 有(波多黎各)           | 自治区(0.5分)       |
| 民族语言的官方地位     | 有; 法语英语同为官方语言; 魁省法语为唯一官方语言                 | 有; 西语英语并列         | 自治地内(0.5分)      |
| 在中央政府和高等法院有代表 | 魁省在下院308席中占75席; 在上院117席中占24席; 在高中院9席中占3席   | 无                 | 有限(民委)          |
| 国家资助民语学校、民语媒体 | 有; 主要由魁北克省政府; 2009年起中央政府计划5年投资11亿美金        | 地方政府              | 中央及地方政府(1分)     |
| 官方肯定多种民族      | 2006年起承认魁北克人是“文化社会意义”上的民族, 但非“法律”意义的民族     | 无                 | 55个(1分)         |
| 国际法人地位        | 有; 没有法律限制签定国际条约; 加拿大在UNESCO所有活动里有一名魁北克代表   | 部分(领馆、运动会、世界组织成员) | 无               |
| 平权措施或优惠政策     | 无  | 无                 | 有; 强力度优惠政策(1分)  |

表6、 比较中美加三国有关少数族群的政策

| 有关少数族群的多元政策        | 加拿大<br>8分                        | 美国<br>3分 | 中国<br>2分(本作者) |
|--------------------|----------------------------------|----------|---------------|
| 官方肯定多元文化主义         | 有                                | 有        | 无             |
| 公校课程反映多元社会         |                                  | 部分(地方政府) | 无             |
| 媒体反映多元文化; 允许族群媒体   | 有                                | 部分(公立媒体) | 有限            |
| 宗教豁免(因宗教免除官方的制服要求) | 有(警察, 学生)                        | 部分(学生可以) | 无             |
| 允许双重国籍             | 有                                | 不干涉      | 无             |
| 资助族群社团的文化活动        | 有                                | 无        | 部分            |
| 提供双语或母语教育          | 有(中央政府资助原住民语言, 其他由地方政府资助; 双语选修课) | 部分(过渡性)  | 部分            |
| 反歧视的平权措施           | 有                                | 有        | 无             |

综合三国的政策比较，可以看出中国的民族政策重经济扶持，轻决策参与及文化多元；重国家意志下经济发展的一元价值观，将“民族区域自治”制度在实际中执行为经济发展与再分配。为了经济发展，甚至不惜牺牲民族和族群的文化权、传统生活方式，并使用代价很高的政府干预和经济手段去达到发展的目的。

目前的官方政策把经济发展作为解决民族地区问题的主要战略和手段。然而，国内外众多研究都显示，经济发展不会降低反而会刺激民族意识的增长。一则因为经济发展增大了各方的利益冲突。二则因为经济发展带来的现代化和全球化对相对隔离的传统民族文化语言及生活方式都造成威胁。三则因为现代化进程也使民族知识分子的队伍不断扩大与进步，而各族知识分子自然会以关心本民族文化的生存为己任。因此从长远看，经济发展本身并不能保障民族地区的长治久安。

## 政策启示

加拿大和美国的经验给我们的启示是针对不同国情、不同少数群体，应有不侧重不同的国策，但只要以尊重多元为本，殊途同归。

加拿大主要靠高度自治的制度整合国家与少数民族的关系，使法语系民族在国家主权的框架下保持其文化语言及宗教为魁北克省的主流，从而避免被英语系的主流文化语言宗教所边缘化。而美国则主要靠中央政府的中立态度及国家软实力去整合国家与族群的关系。所谓“中立”态度指中央政府把选择权留给地方政府、民间及个人。中央政府不干预族群的认同及具体的多元文化政策，而只干预社会对族群的歧视。美国民权运动以来所实施的平权政策（即“肯定行动”）旨在制止主流社会对少数民族（尤其是黑人）的歧视。它的初衷是保障族群间的机会平等，而不是保障结果的平等。

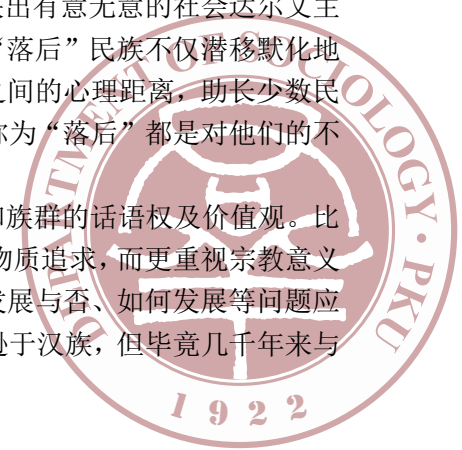
相比之下，中国的民族政策有错位之嫌。一方面民族地区的自治权流于形式，一方面又将西方国家用于弥补历史过错及现行歧视的优惠政策作为主要国策。而西方国家针对“少数族群”的多元政策，在中国几乎空白。政策的错位造成对各类少数群体的政策都不够恰当。

### 摒弃“先进”与“落后”的话语

在中国现有自治区制度的框架下，必要且可行的改革首当摒弃“先进”与“落后”的话语。正如加拿大查尔斯·泰勒教授所指出过的，文化无先进落后之分。如果一个文化能够传承至今，它的历史和社会功能与另一文化在本质上是相同的，因此不同的文化是平等的。而多元文化主义的前题正是各文化内涵价值的平等，即不同文化应该受到同等的尊重（Taylor 1992）。费孝通在其 1988 年有关“多元一体”的 Tanner 讲座里也指出，造成中国各族间文化不同的原因，是不同的地域环境和历史过程，以及它们所带来的不同发展机遇及生活方式。因此文化间的差异并非各族之间智力与能力的区别。

反观国内常见的“先进”内地与“落后”民族地区的话语，反映出有意无意的社会达尔文主义及居高临下的傲慢态度。从少数民族的角度着想，长期被认作为“落后”民族不仅潜移默化地催生自卑心理，怀疑其自身能力，也会人为地制造主流与少数民族之间的心理距离，助长少数民族的反感和敌对情绪。无论从任何角度说，把任何少数民族和族群称为“落后”都是对他们的不尊重。

摒弃“先进”与“落后”的话语，取而代之的是尊重少数民族和族群的话语权及价值观。比如宗教情结较深的少数民族并不像许多汉族成员那样重视世俗的物质追求，而更重视宗教意义上的精神奉献和满足，这是汉族常常不能理解和体会的。因而经济发展与否、如何发展等问题应首先尊重当地民族的价值观和选择。少数民族尽管在人口规模上远逊于汉族，但毕竟几千年来与





汉族并行衍生，有适合当地地理人文环境的生存方式与文化。只有他们最了解适合本地本民族的发展路径，也只有发挥他们的原创力才能找到最适合他们的发展模式和现代生活方式。

而以汉族观念定位的发展模式或援助工程，往往不适合当地的发展状况和文化，也就难以真正帮助当地的发展并收获其认同与感恩。国内有众多研究显示，对口援助项目往往不适宜当地民众的技能，因而难以为当地创造就业机会，解决少数民族就业难的问题。转而雇佣内地汉族民工不仅会引起当地民众怀疑援助项目的初衷，更让西方分析者得出内地投资本来就是为了帮助汉人扎根民族地区的结论。笔者在南疆曾见到浙江省援助的工业园区，小桥流水的建筑风格与当地粗犷的自然环境很不协调，让人感到其设想并没有参考当地少数民族的意见，进而怀疑园区的其他企划和作用。

笔者在南疆一所大学还听到一位维族教授抱怨说，某省正为当地筹备援建“阿凡提”维族文化主题公园。然而“阿凡提”不过是汉族人对维族的认知，维吾尔人并不认同“阿凡提”代表维族文化。该教授提出异议后并未受到住建单位的重视，以致于她怀疑此类工程的真正目的也许是为了压制维族人真实文化的表达和延续。据我了解，该教授在其校园里被认为亲官方立场，颇受其他维族师资的孤立。如果连这样的维族教师都不信任援助项目，其深层原因值得深思。与该校园里其他维族教师的交流里也使我感到，他们最关心的是援助项目如何更好地掺入当地民族的意见。

近年在一些民族地区的发展战略，虽符合内地汉族人的现代化观念，但却在转型过程中及转型后给当地民众的生存造成众多困难。比如在一些藏区、新疆及内蒙，去牧定居和去猎定居的工程引发了定居者失业及长期失落等新的社会问题。难怪西方分析人士认为此类发展战略旨在“同化”少数民族，剥夺他们的传统生活方式（Shakya）。有的西方学者甚至认为藏区安居工程的区域与近年自焚发生的区域刚好吻合，显示出藏区对外界干扰其传统生活方式的深切焦虑（Fischer）。新疆也有一些小民族的传统牧民，被安排下山定居后，放牧的草源和水源都成了问题。难怪民族地区的“跨越式”发展战略被调侃为“被现代化”：逼民发展、逼民致富、逼民打工、逼民离地、逼民脱牧。

参照西方诸国政策，针对原住民及少数民族这两个有资源权和自治权的群体，关键是保证他们政治上的实质自治，即对区域内自己的规章事务有决策权。有了自治的保障，这些地区反而少了要求独立的理由。根据国际法，少数民族在自治权得到充分保障的情况下没有独立的法律依据。同时，国家也并不需要动用宏大的发展战略及特殊的优惠政策去安抚它们。而由于国家不直接干预其内政，也减少了那些地区将区内问题归咎于国家的理由。香港澳门都是很好的现实例子。

### 藏维地区的政策建议

将区域自治区转型为局部的自治特区，尤其在是少数民族占当地人口 70%至 90%以上的地区，并以加强自治权取代现行的优惠政策。首先可试验“和田自治特区”，在人事、资源、发展、语言、宗教等方面赋予全面的自主权，在执法、人口、移民、教育政策上赋予协商权。试验特区的好处是效果良好可以加以推广，而效果不佳则可改进或终止。

在未试验“自治特区”的民族地区，实行：（1）将对**对口援助**转型为对少数民族民企和个体的扶持；（2）将**优惠政策**转型为反就业歧视、反公共场所歧视的政策；其中包括**机场安检、酒店入住、护照程序**等方面对敏感地区的少数民族与汉族成员的手续必须一视同仁；（3）将**单向双语教育**转型为选择性的双向双语教育；即民族地区的汉族学生也可选择学习民语；（4）汉语高考生及公务员考生，允许以一门民语代替外语考试；（5）内地大学生支边转型为藏维蒙的少数民族民族大学生也可支边。

### 培养多元文化意识

借鉴西方（尤其美国）的族群政策，重点在主流文化中反映族群文化，在公共话语里尊重族



群文化。尽管看似容易，经济代价也远比优惠政策小，然而国内政策在这方面恰恰做得很不够。

中国与美国在“多元文化”意识上的差别，可以用一个小的例子来生动地说明。我的孩子访问中国时，曾经问我，“为什么大街上和商场里那么多广告里是欧美白种人？中国的顾客里有白种人吗？”在美国，不仅在广告里还是在各类公共平台及电视节目里都有不同种族的面孔，意图正是要反映美国社会在种族方面的多元结构，尤其是要打破白人一统天下的传统做法。我的孩子到了中国，看到广告里特别突出白种人或者是成龙、周杰伦等港台人士，觉得不可思议，认为这几乎是另一类种族主义。他们会问，“为什么这么不尊重自己国内的不同种族？”“中国不是还有少数民族吗？”“中国的少数民族对此会感觉舒服吗？”

对社会多元结构麻木不仁的例子，在中国还有很多，这些都折射出全体国民头脑中非常薄弱的多元意识以及缺乏多元文化教育。2008年奥运会是中国向全世界显示其多元社会民族共融的极好平台，尤其当年拉萨曾发生了令国际瞩目的3.14事件。然而在开幕式上，导演启用了数十名汉族儿童穿着少数民族服装手举国旗出场，这被西方媒体炒作为“做假”，“北京连几个真的少数民族孩子都找不到。”加上奥运会前北京市遣返无业藏人、维人回乡，奥运会期间北京的旅店又限制藏维来访人员入住，这使得中国的国际形象一落千丈，成了一个名副其实的“侵犯”少数民族人权的国家。

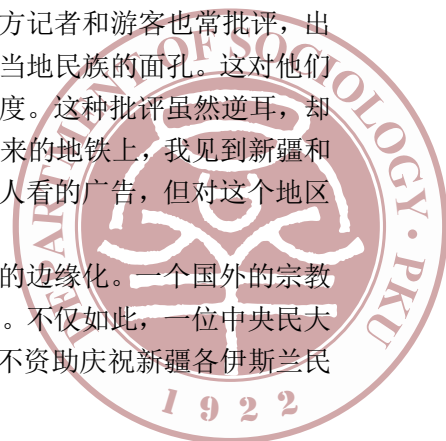
然而，奥运会上中国少数民族以各种角色出现的场合很多，本应为中国的多元和谐形象加分不少。开幕式上点燃火炬的李宁（壮）、歌唱家宋祖英（苗）、钢琴家朗朗（满）、牵手姚明的小英雄林浩（羌）、闭幕式上的持旗手潘多（藏）、歌手韦唯（壮）以及运动员队伍里的多名少数民族选手，都可以本民族的着装出现并表演有本民族特色的节目。这样不仅展示中国的多姿多彩多元，更显示出少数民族在中国也有同样的机会获得成功。

奥运会主赛馆的设计，如果不是启用备受争议的鸟巢外形而是蒙古包，对各族牧民也一定会有莫大的亲切感和向心力作用。由于北京著名的胡同也始于蒙古族统治的元朝，以蒙古包做外形的奥运主赛馆也与北京的多元历史遥相呼应，可以极好地象征中国深厚的多元历史。此外，奥运开幕式以重金邀请国外艺术家（布莱曼、多明戈）演唱，也是令人不解的做法。如果启用维族、藏族的歌手代替他们，国内和国际效应都会更好。这样一方面可以使这两个民族更加感到自己是中华大家庭的一部分，另一方面也可以让世界感受到一个多元的中国。

春节是个世俗团圆的节日，对任何族群都应该有亲和力。然而春晚的节目安排上，港台演员乃至外国演员的出场都远重于国内的少数民族。尽管港台演员的参与在政治上有统战意义，但从文化上说并无多元意义，因为港台与大陆同属汉族文化。从长远来说，藏维等少数民族在与内地汉族的认同上比港台同胞会更成问题。如果给予这些民族的艺术家的出场机会，自然会拉近春晚与当地民族的心理距离，使他们感到自己也是节日的一部分。更何况，少数民族歌手的水平并不逊色于港台及外国歌手。

其他公共平台上，忽略多元文化元素的情形也比比皆是。央视主持人及播音员的团队里，少有多族面孔（尽管有多族成员）。作为习惯于单一民族面孔的内地汉族，很难体会到与汉文化有距离的少数民族的感受，很难体会这为什么有碍于他们的认同感。西方记者和游客也常批评，出入西藏和新疆的客机上，有外语广播却无民语广播，有漂亮面孔却无当地民族的面孔。这对他们来说不可思议，除了种族歧视就只能理解为“殖民主义者”的傲慢态度。这种批评虽然逆耳，却一针见血地指出了国内无视当地少数民族感受的态度。从北京机场出来的地铁上，我见到新疆和田地区招商引资的广告，上面没有一个维吾尔文字。即便这是给内地人看的广告，但对这个地区占总人口96%的维族人来说，并不公平。

同样，近年来国内庆祝圣诞节的现象，也让人倍感少数民族文化的边缘化。一个国外的宗教节日被大肆渲染，却鲜有汉族人了解和庆祝中国本土少数民族的节日。不仅如此，一位中央民大的维族教授告诉我，新疆当地地方政府每年出资庆祝汉族的春节，却不资助庆祝新疆各伊斯兰民



族最重要的肉孜节。这不仅是明显的歧视，更是一个离间族群关系的做法。

### 培养多元文化意识的具体措施

- 中央电视台的新闻播音员及各类节目主持人中，配备有较明显少数民族特征的成员（尤其是西藏）。熟悉美国电视节目的都知道，播音员和主持人有地方口音或偶尔的口误并不是问题，反而使节目显得更有人性，更自然，更有亲和力。

- 往来五个自治区及云贵青等多民族省份的民航客机上，配备多民族的空乘员。对西藏新疆这两个当地少数民族占多数的自治区，机场和客机上都必须配备当地民族语言的播音。目前国内航空公司在挑选空乘员过程中重视年轻和外貌的做法，也是一种歧视性做法（年龄歧视和相貌歧视）。

- 在主要少数民族有自己通用语言文字的自治区，机场火车站等公共交通场所的站名和公示必须有字型同样大小的汉语和民族语言，以表平等。目前在新疆和拉萨这两个少数民族占人口多数的自治区，机场和火车站的汉语标志比当地民族语言更大更醒目。

- 公共场合的商业及其他广告牌上，要求做广告的企业启用国内各族成员的形象，尽量减少广告里的欧美形象。

- 鼓励少数民族成员用非汉化的原名，以增进全社会的多元意识。斯琴高娃、席慕容、冬日娜这些美丽的名字既提醒人们她们的蒙族背景，又让人感受到她们融洽地融入了主流社会。如果李四光、李准、付莹、白岩松都用蒙古族名字，更能提醒有优越感的主流汉族民众，少数民族在各行各业都有杰出的人才。名字汉化是境外藏人攻击中国同化政策的现象之一，他们称只有汉化名字的藏族才有更好的升迁机会。

- 春晚增加少数民族节目，至少不能低于港台演员的节目时间和数量的安排。自行报名的[星光大道]节目在这方面就做得非常好。

- 内地小学至高中得历史课程，大学的公共政治课程，增加多元文化的内容。比如中华文明的多元进程和多族贡献；少数民族对中国目前的国土疆域形成的贡献；中华民族多元一体的形成，也即中原的农业文明与草原民族地区牧业文明相互竞争，相互依赖，互补共存的历史。

## 结束语

改进中国对民族地区的政策，尤其是几个高度不稳定的地区，关键还是要听取当地各界少数民族的意见。有的地方干部听不进任何批评，轻易把不同意见或批评打击为“不爱国”，“对国家不认同”，甚至是“分裂倾向”。少数民族不敢不愿表达真实意见，只能使社会积怨不断增加，造成民族问题的恶性循环。无论中央政府的意图多么良好，错位的理念与错误的方式方法仍会使其政策得不到预期的效果，甚至适得其反。

在反思少数民族政策上，换位思考，将心比己最为重要。正如在“人权”和“民主化”问题上，中国人十分反感西方将自己的价值观强加给中国，那么在治理自治区的问题上，为什么汉族也坚持将自己的发展观和现代观强加给那些地理人文条件都十分不同的少数民族地区？

一位在维吾尔族里颇有影响的维族知识分子，将当前维族人民的诉求总结为八点：（1）参与，即参与到有关自己事务的决策过程和发展过程中，而不只是“被决策”和“被发展；”（2）权利，即有权管辖自己家园的资源、语言和宗教事务；（3）信任，即国家能信任维族人当第一把手（目前新疆各级的党委书记通常为汉族，行政第一把手为维族）；（4）平等，即在就业及其他方面（旅店入住、护照申请等）不受歧视；（5）尊重，即在文化上被视为平等而非“落后民族”；（6）承认，即承认维吾尔人自认的维族史和新疆史；（7）民生；（8）民主。<sup>1</sup> 这八点中，除了第六点会

<sup>1</sup> 2013年12月笔者北京采访。





引起争议，其他七点都不乏有理有节，也同本文介绍的发达国家多元文化政策有很多吻合之处。即便是有争议的第六点，它既不否认新疆现在是中国的一部分，也不等于中央政府“认可”维族人的自认历史。“承认”只是意味着允许中央和地方不同的历史描述同时存在。

最值得注意的，尽管中央政府一直把改进“民生”放在首位，上述八点却只把它列在倒数第二位。而之前的六点几乎都涉及维族的自治权，尤其是政治上的自主权。即便我们不能同意八点里所有的内容，我们也不应无视从维族人的角度提出的全面诉求。本文的国际比较告诉我们，种族和族群问题相对复杂的发达国家（美国、加拿大、澳大利亚）正是通过保障“原住民”和“少数民族”充分的自主权，同时为“少数民族”提供多元文化政策，才更有效地平抚历史积怨，推动社会公平，维护社会稳定。

### 主要参考资料:

- Bloemraad, Irene. 2011, "The Debate over Multiculturalism: Philosophy, Politics, and Policy." Migration Policy Institute, September 27.
- Danforth, Loring M. 1997, *The Macedonian Conflict*, Princeton University Press.
- Dunoff, Jeffrey and Ratner, Stecen, 2010, *International Law: Norms, Actors and Processes*. Aspen Publishers.
- Fischer, Martin Andrew, 2012, "The Geopolitics of Politico-Religious Protest in Eastern Tibet," *Hot Spot Forum, Cultural Anthropology Online*, April 9: <http://www.culanth.org/?q=node/530>
- Kymlicka, W. 1989, *Liberalism, Community, and Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. 2001, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- 靳薇, 2010, 《西藏援助与发展》, 拉萨: 西藏人民出版社。
- 马丽娅、姜滔、乔鹏亮、王梓, 2011, “转型时期的民族保护——以内蒙古根河市傲鲁古雅民族乡鄂伦春族为例”, (中央民族大学大学生调研报告)
- Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010, *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants? Report of conference proceedings*. OECD Publications. [Available Online](#).
- Roudometof, Victor. 2002. *Collective memory, national identity, and ethnic conflict*. Greenwood Publishing Group.
- Shakya, Tsering. 2012. "Self-Immolation, the Changing Language of Protest in Tibet." *Revue d'Etudes Tibétaines*. 25 (Décembre): 19-39.
- Song, Sarah, "Multiculturalism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2010 Edition), Edward N. Zalta (ed.) <http://plato.stanford.edu/archives/win2010/entries/multiculturalism/>
- Taylor, C., 1992, "The Politics of Recognition," in *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, A. Gutmann (ed.), Princeton: Princeton University Press.

