

【论 文】

美国政府为何没有新疆政策¹

孙 雁²

每当一些极端分子在新疆或中国境内制造暴力事件，国内官方和民间对美国的反映都感到困惑。同样受害于恐怖活动，为什么美国官方及媒体对中国毫无恻隐之心，反而敦促中国改善人权？是美国对中国有双重标准，还是在政策上把藏疆台一类问题作为牵制中国的手段？

本文通过五个方面讨论以上问题。第一，国内目前对美国涉疆政策理解中的一些缺陷。第二，在涉疆（以及涉藏）问题上，美国政策为什么讲人权避主权。第三，美国国会在美国对外人权政策上的特殊角色。第四，中国境内发生暴力或恐怖事件，美国为什么不同情。第五，如何克服美国的偏见，使美国官方与民间对中国民族地区问题有更客观的看法。

国内近期有关研究的局限

由中国社科院美国研究所三位研究人员撰写的《美国对华政策中的涉疆问题》一书（社会科学文献出版社 2012 年 12 月），代表了国内近期对此问题最全面系统的研究。此书总的结论是准确和中肯的：

中美之间目前还不存在一个独立的‘新疆问题。’美国政府尚未形成完整、系统的新疆政策。美国未来对新疆问题的政策考虑将取决于美国总体战略利益的考虑，取决于美国政府整体的对华政策，取决于中美关系的变化与发展，也取决于新疆局势的稳定与发展情况。目前新疆问题还不是中美关系中的核心问题。在中美关系良好、互有需要的情况下，美国政府对新疆问题会采取较为谨慎的态度。

美国不会为新疆问题破坏中美关系的大局，牺牲美国更为重要的经贸，安全利益。随着中国综合国力的日益强大，美国对新疆的政策应该会更加谨慎，更加有所顾忌。

同时，该书作者对美国关注新疆问题的动机之理解，显出对美国国内政治的一知半解。这一点突出在该书把美国政府的动机完全归咎于权宜之计：

然而，新疆问题将继续是美国用来牵制中国的一张牌。美国在应对金融危机、反恐、防扩散等问题上对华的倚重越来越多，而制约、打压中国的牌越来越少，特别是在马英九当选台湾领导人、台海局势趋于平稳的情况下，新疆问题与西藏问题已成为美国更加倚重的对付中国的两张牌。

上述段落里的分析忽略了美国政府政策制定程序中多元因素的作用。其中既有现实主义和各种利益的因素，也不乏理想主义或美国价值观下的道义因素。在新疆问题上积极向政府施加压力的各种势力，如美国国会，非政府组织，学界，媒体以及公众等，又恰恰更多的是从道义角度去关注新疆（及西藏）问题。这一点该书作者也充分了解和承认：

从总体上看，美国国会、非政府组织、学术界和媒体对新疆主要关注的无非是新疆维吾尔人的政治权利问题、维吾尔族的宗教信仰问题、维吾尔族的文化语言传承问题、维吾尔族

¹ 本文刊登在（香港）《领导者》杂志 2013 年 12 月刊。

² 作者为美国纽约市立大学政治学教授。



的就业问题以及新疆的人口迁徙与计划生育政策等具体问题。

然而上面的“无非”二字（黑体字由本作者加），无疑暴露出作者对美国各方所关心的人权问题所表达出的轻视。不仅如此，“无非”二字还透出作者对美国人是否真的关心维族人权的质疑。这种轻视和质疑折射了中美之间巨大的文化鸿沟。由于近代历史的原因，中国人自然而坚定地视“主权”高于“人权，”也往往把西藏新疆问题首先看作是“主权”问题。而美国人没有同样的历史记忆，他们有的是民主制度的熏陶和后现代化社会的价值观，因而他们自然而坚定地注重个人的自由和权利。对他们来说“主权”是为“人权”服务的，而不是相反。如果主权不能为人权服务，那主权对个人还有何意义？

近期的斯诺顿揭秘一案，生动地示范了在美国民众中很普遍的“人权”高于“主权”的自由价值观。斯诺顿为了公民隐私权及知情权这些个人权利，不惜揭发政府机密，损害主权国家的利益。斯案以来在美国看到的各家大媒体的网站留言上，许多美国读者都支持他的行为，希望他逃离并避难成功。呼吁政府赦免斯诺顿的请愿书，很快就超过了美国政府要求的十万人签名。参议员 Rand Paul（前总统候选人 Ron Paul 之子）还开了网页，征集公众签名和捐款准备把侵犯公民隐私权的美国国家安全局告上法庭。

讲人权，避主权

以中国人主权至上的角度去理解美国对他国人权问题的关注，不免会有偏差。在上述中国社会科学院的研究里，中美关系里的新疆问题及新疆人权问题的意义最终被归咎到对“东突”组织的支持上：

美国的一些反华势力试图利用这些议题把“疆独”运动道德化，在“人权”的旗号下支持“东突”组织的分裂活动，同时尽力抹黑中国的形象和中国政府的新疆政策。在一定的氣候下和一定的时间段内它们的负面作用可能会影响、甚至破坏中美关系健康发展的大局，影响中国的社会稳定和经济发展。由于中美关系的复杂性和脆弱性，一旦中美关系因突发危机发生重大变故，美国政府在新疆问题上的态度也必然会发生变化，美国对“东突”组织的支持也会变得更加明显和强力。

也就是说，国内分析者关心的还是“主权”问题，而并不把“人权”问题当真。而从美国人的逻辑看，这是本末倒置。无论是美国的左派或右派，他们都可能因为人权问题而支持“东突”甚至“疆独，”而不是为了支持“东突”或“疆独”而提出人权问题。美国有位研究新疆的学者写了一本书，书名是“维吾尔人：自己土地上的陌生人。”意思说汉人在新疆成了主导民族，将维族人边缘化。按此逻辑，如果维族人在政治上无决策权，宗教活动上受限，文化语言上被非主流化，就业和人口结构方面不断被内地移民挤兑，那么这还是维族人祖祖辈辈生存的土地吗？这才是美国对新疆的人权关注有可能转为同情或支持“东突”及“疆独”的因果关系。

当然现实里美国支持“疆独”的可能性并不大，尤其是在美国反恐战争以后。比如研究中国回族及伊斯兰教的 Dru Gladney 教授 2009 年 5 月在美国国会的听证会上称，新疆留在中国境内有助于避免中亚诸国的不稳定及原旨伊斯兰教的影响，因此美国不应鼓励新疆独立，但应继续支持维吾尔人对自由权利的争取。同样，在西藏问题上美国的官方原则和政策也是“讲人权，避谈主权，”以免介入不可调停的历史争议，恶化中美关系。笔者在华府的一家智库有关藏区的研讨会上，亲自听到前奥巴马政府负责东亚事务的杰夫·贝德强调“支持人权，不支持主权”这一点。

至于美国政客中一部分“反华分子”是否别有用心，也需要具体分析。尤其要弄懂他们反华背后的动机。为什么反华？反什么？美国华人全国委员会会长薛海培先生，曾任美国奥巴马总统竞选团亚裔事务顾问，深谙美国政界及其运作。他曾写道，

“美国及西方确有逢中必反的反华人士，但那毕竟只是极少数。就是对他们也要加以细化和分解，知道人家不满的出处和动机，这样就能在对应时做到有理有据有节。比如美国的右翼反华和左翼反华就很不一样。美国右翼反华，早期是作为一种意识形态的反共，眼下则是作为维持美国全球主导权的一种条件反射。但左翼并不会因此轻易买单。美国左翼并不认同这种“美国第一”或把穷兵黩武作为对付中国崛起的国策，他们更有和平主义倾向，支持国际主义和多边主义，这在奥巴马政府对外政策中已十分明确。（《联合早报》2009/6/12）

右翼反华势力的反共及美国至上的意识形态，的确可以成为为了削弱中国而支持疆独的动机。但同时，美国的右翼势力热衷反恐战争且厌恶伊斯兰教，这一点又会相对制衡他们支持疆独的动机。而美国政界和民间的左翼反华势力，正如薛海培所指出，并非是为了美国的战略利益而遏制中国。相反，左翼更多是出于理想主义和对人权问题的感性关切，因为左翼毕竟在美国国内也是为社会弱势群体说话的。出于美国本身的反恐事业及对中亚地区稳定的战略需要，左右翼的政客和知识精英都明晓“疆独”并不符合美国的利益（Dru Gladney 2009）。

诚然，不少美国政客为了占领道德高地而拿中国的人权问题作秀，而并非真正关心维族人权。即便如此，人权问题可以被当着旗帜正说明了它在美国价值观和公共话语里的地位，因为关心人权问题可以迎合美国社会里有关的非政府组织和民众。同时，即便有个别政客支持独立，也不一定是“别有用心”的反华分子。如前参议员佩尔，是位德高望重，注重社会公平的共和党老议员（从1961至1997共在国会任议员36年）。美国政府有一项为贫困学生提供的助学金就以佩尔命名。由于二战期间他曾作为海军接受与日作战解放台湾的训练，佩尔终身对台湾的民主事业感兴趣并在国会做了不少相关的推动。佩尔在天安门事件及苏联崩溃后也曾提过美国应该支持中国的分裂势力，但他的本意并不是削弱中国，而是以此压力促进起中国民主化，摒弃专制制度。

美国是否并不在乎中国的民主，只在乎中国的实力？这是国内比较流行的看法。习近平主席今年六月初与奥巴马总统举行中美两国首脑会晤前夕，上海太平洋国际战略研究所秘书长，高级分析师袁铁成写了一篇“给习近平的外交战略备忘录”，其中也表达了这一观点。袁文称，“美国最擅长的就是，打着理想主义的旗号，做现实主义的事儿”（袁铁成，2013）。而美国华人全国委员会会长薛海培先生不同意这一观点。他反驳说，“我们都有自己的价值观和不同的生活经历。在对美国的重大（对华）意图作出结论之前，我们要对美国和美国决策过程有更加了解。轻率地和主观性很强的看法，最终导致受害更多的还是中国”（CPS listserve 2013/6/5）。

我认为薛先生在此问题上更有发言权。他不仅长期身居华府，还时常与美国国会打交道，参与民主党代表大会，在国会参与推动有关美国亚裔及华裔的一些法案，并从美国首府为香港凤凰卫视做时事评论员。

国会在人权政策上的角色

尽管美国国会不直接制定和执行外交政策，但自上世纪70年代以来在这方面发挥越来越积极的作用。在关注和干涉他国的人权问题上，国会不必为外交关系全局考虑，因此它总是比美国总统更为积极。最初原因始于70年代初的水门事件。尼克松滥用总统职权使国会失去了对总统直属机构的信任，因而开始更多地通过国会的立法机制牵制其行为，包括本来属于总统府的对外政策。在美国执政当局出于现实利益往往不计他国内政的情况下，国会对人权问题的关心与美国总统府形成鲜明对比。因此国会的意向和作用使外国政府在分析美国政府对外政策上需要重视的。美国国会对中国尤其喜欢爱说三道四。不少对中国不利的政策，大都出自国会，尤其在人权问题上。

美国国会对国际上人权问题的关注正好也始于70年代，因为这期间世界上发生了一系列举

世瞩目的人权侵犯事例。如乌干达伊迪·阿明军事政变后的恐怖统治与大屠杀，柬埔寨红色高棉的大规模政治清洗与屠杀；南非种族隔离政策引发的黑人反抗运动与政府镇压；萨尔瓦多军事政变后的暴力统治与血腥内战。此外，70年代勃列日涅夫的缓和政策使苏联的异己分子有机会移民到西方，也让西方更多地了解到苏联内部的政治迫害；台湾 2.28 事件后开始赴美留学和工作的本省台湾人也在 70 年代走向政治成熟，在美国形成小规模的专业人士组织，参与美国主流政治，游说国会议员，揭露国民党的白色恐怖统治，推动台独。

美国国内的研究显示，美国国会近年来几乎成了全球的人权请愿平台，也称“世界性的国会”（Star, 2012）。对各种利益集团及普通公民（包括新移民）来说，来自基层选区的国会议员比总统府更为开放，容易直接接触。因此立法机构成了美国国内外民间组织和个人争取影响美国对外政策的后门。大公司和财力雄厚的游说集团往往靠政治捐款影响议员，但无财力的小社会团体和个人也可通过有效的游说方法达到影响政策的目的。

比如最初推动台独的“台湾人公共事务会”（FAPA），开始主要靠锁定和接触几位与台湾有关系或对人权问题特别关心的议员。其中包括上面提到的佩尔参议员，肯尼迪参议员等所谓的“四人帮。”由于国会不便介入主权争议，FAPA 便把游说战略的重点转向议员热衷的人权和民主化议题。80 年代期间，FAPA 在美国国会的支持者为推动台湾民主化做了不少努力。目前，FAPA 在美国国会的游说活动主要致力于推动国会通过“台湾保护法，”支持台湾入联入世的国会决议，以及继续向台湾销售武器。

境外藏人也很好地掌握了游说美国国会的方法。由于 70 年代中美关系的缓和，美国不再公开支持和援助境外藏人的武装颠覆活动。遭受一段时期的边缘化后，境外藏人在西方顾问的指导下于 80 年代初找到了寻求美国支持和资助的新途径。这就是转向国会，转向人权议题，从而为冷战后的美国和美国国会支持境外藏人找到了新的理由或借口。这一转向的成功使境外藏人在世界舞台上重获新生，而达赖喇嘛个人在西方人眼里的魅力也为这一新策略的成功发挥了重要作用。如今境外藏人对游说美国国会就轻驾熟，有专门的游说组织“国际声援西藏运动。”其总部就设在华府。该组织成员积极参与有关西藏问题的国会听证会，推动有关西藏问题的国会决议和拨款，并为国会议员及其助手提供有关西藏的信息。他们的一面之词也成为国会议员有关西藏消息的主要来源之一。

由于各种原因，境外维吾尔人的游说活动远不如藏人成功。他们起点晚，没有境外藏人从印度带来的英语优势，没有藏人那样有易于让西方人接受的宗教，也没有像境外藏人那样拥有一批西方的铁杆专家顾问，更没有达赖喇嘛那样广泛受西方公众欢迎的魅力型领袖。尽管国会每年的中国人权听证会上都会提及新疆的种种问题，但国会目前尚无有关新疆的立法或决议。

由于以上的原因，奥巴马政府没有“新疆政策”并未引起国会的反弹。但这已经引起美国“民主基金会”主席 Carl Gershman 的不满。这位犹太人在对外推行民主问题上颇有“新保守主义”的意识形态。尽管此基金会由国会拨款，但具体发款由基金会各评审组根据申请者的情况决定。由于 Gershman 不满奥巴马没有新疆政策，他便为支持维族独立的团体多拨了款，并为他们在华府四处呼吁。据薛海培先生称，奥巴马政府没有“新疆政策”的另一原因是他们确实知道国际穆斯林极端运动对维吾尔族有实实在在的影响（2013/6/13 电邮）。

美国国会影响美国对外政策的渠道有多种。包括（1）立法，如“对台关系法，”“天安门制法”；（2）法规延续，如 1994 年前每年审议中国最惠国待遇的延续；（3）专项拨款，如八十年代以来长期对境外藏人的拨款；（4）特批保护或援助，如“天安门绿卡，”FAPA 力争的“台湾安全保护法”；（5）谴责性议案或决议，如谴责中国侵犯人权的各种决议。与美国历届总统的对外政策不同的是，国会通过的法案一旦生效则很难改变。从这个意义上说，美国国会的对外政策应该受到重视。



美国为何不同情中国

今年四月发生的巴楚暴力事件，与波士顿马拉松爆炸案相距不到十天。为什么美国人在反恐问题上不肯对中国“投桃报李，”对中国发生的惨案表示同情并对暴力分子予以谴责？相反还责成中国负责地查清此案？美国是否有双重标准？

旅居瑞典的华人评论人茉莉在香港《争鸣》杂志上就此发表的评论，给出了基本上准确的答案。她说，稍稍了解美国对新闻自由与公民知情权的重视，就会知道这一切都源于中美不同价值观。在整个巴楚事件的报道里，只有中国政府官方的一家之言。而在 BBC 驻北京记者顾求真（Damian Grammaticas）前往巴楚实地采访时，很快就被当地警方以安全理由勒令离开。官方不容许外界做公开的、独立和中立的调查，必然使西方媒体和中国民间都对官方的一面之词产生了很大的疑惑（茉莉，2013/6）。

“美国之音”就此事采访了正在北京的一位澳大利亚学者，研究中国少数民族问题的 James Leibold，他表达了相同的看法，并特别指出地方官员往往急于把此类事件怪罪于宗教和恐怖分子势力以推卸责任。根据笔者在敏感民族地区的观察，他的这一说法并非没有根据。出于客观公正，上述澳大利亚学者同时指出，境外世维会的说法也是一面之词。世维会称暴力事件起于当地警方在管制维族人时首先枪杀了一位年轻的维吾尔人（VOA，2013/4/25）。

鉴于国内官方与世维会针锋相对的说法，提倡公开、独立和中立的调查十分必要。只有这样才能让国内外公众相信调查的结果，尤其是对于那些国内外的维吾尔人和对中国不了解而时有偏见的西方人，更是如此。因此，按美国“无新闻自由便无真相”的逻辑，美国并没有双重标准。在真相查清之前，美国政府不能表明立场去谴责任何一方或对一方付出同情心。这就是美国政府发言人首先要求中国政府对巴楚事件进行“彻底、透明和可靠的调查”的原因。

同样，2013年10月28日天安门恐怖袭击事件之后，美国媒体在起初报道事件的事实后，转向集中关注中国政府如何控制网上官方和非官方对此事的报道。比如有的美国报道指出，有两位法国记者在出事现场，但他们拍摄的照片被中国警察删去；有的提到对10.28事件做了独立报道的唯一中国媒体是《南方都市报》，但其网站上的报道很快被官方删去。日本政府也借有日本旅客受伤为理由，要求中国政府提供相关信息。在中国政府公布调查结果并将事件定性为恐怖袭击之后，美国国务院发言人仍在11月4日表示了保留意见，声称美方目前还在调查冲撞事件始末，尚不能做出结论。

由于缺乏中国境内外媒体独立的调查和报道，美国媒体开始对中方把事件定性为恐怖事件提出质疑。美国许多电视台在报道此事时用了1989年天安门事件时的镜头，折射出他们在道义上把两次事件相等同（即无辜民众与专制政府抗争）。CNN（美国有线电视新闻网）在11月1日报道10.28天安门恐怖袭击事件时，标题是《天安门冲撞案：恐怖主义还是绝望的呐喊？》。报道中，恐怖分子成了“值得同情的被压迫者”，而死在他们车轮下的人们，都不值一提。CNN通篇大谈新疆汉维民族矛盾，称中国政府觊觎新疆丰富的资源，又在新疆遍布警察，监视维族人民的的活动，大肆逮捕并限制新疆维族宗教自由。

CNN的上述报道自然引起一些境外维人的追捧并借题发挥。比如一位以网名UighurTibet的留言者说：

维族人拿到护照很难，这就是为什么许多维族人徒步逃到阿富汗。他们逃离中国的管控，受到塔利班的欢迎。也许有些维族人在那里受训准备对抗中国的侵略和压迫，但是维族人不针对别人，只针对中国人。塔利班在美国搞袭击也是为了保护自己，维吾尔族试图抗争占领他们土地的中国政权，反抗“东突厥斯坦”“国土”上的压迫。你如果明白中国是怎么对待



维吾尔族的，你就会明白为什么会有这次反抗。维吾尔族人曾经集中训练过要抵抗中国的入侵；就像日本入侵中国时中国人也有反抗一样，如果你是为了保护你的家园而战，那就不是恐怖主义而是正义之战。有些在欧洲的维吾尔族人，想要寻求人权机构的帮助，因为在中国他们过不上好日子。维吾尔族和9·11没有关系，是中国体制逼迫维吾尔族去加入世界恐怖主义，维吾尔族仅仅会对中国的入侵反抗。

上述留言明显迎合西方的价值观及西方在藏疆问题上对中国的判断。可以想象，如果中国在新疆恐怖事件的调查和信息上继续保持不透明，一些境外维人的片面说词将逐渐对西方的媒体，公众乃至政界产生更大的影响。

如何克服偏见，影响美国的涉疆政策

首先，在不完全信任西方记者和学者的情况下，要允许和鼓励他们与国内的记者和学者合作进行采访或调研。尽管内地单位，尤其是学术单位，积极鼓励中外交流与合作，而在新疆西藏这些敏感的民族地区举办国际性的研讨会，却极难得到批准。境外记者和学者要做公开及深入的调研也几乎不可能。合作调研可以化解双方的不少误解，了解对方看问题的角度，为境外学者全面深入了解当地政策及执行情况提供条件，增进双方对调研结果的信任。限制境外的记者和学者，最终只能对中国不利。正如本文篇首所提社科院美国所的研究指出的，

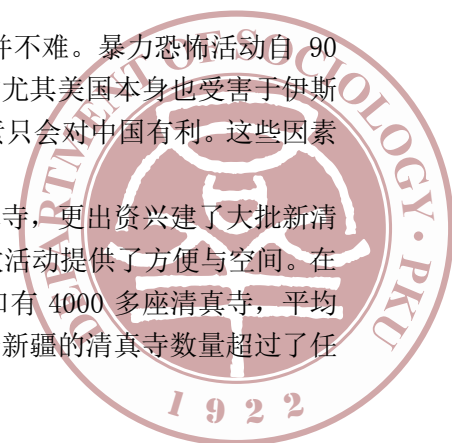
美国学者所掌握的关于新疆的材料有很大的局限性和片面性。毕竟只有少部分学者到访过新疆。有些学者即便去过新疆考察，他们在那儿的时间也很短，接触的范围较窄，对新疆诸多复杂问题缺乏深入、全面的了解。特别是他们对中国政府的民族政策理解片面，难以全面、客观地看待新疆问题。

第二，要理解境外记者和学者因采访调研受限而产生的对中国的敌对情绪。试想，如果中国的记者和学者在西方国家也遭受种种限制，甚至因为个人的观点被禁止入境，中方人员会有何种感受？对习惯学术和言论自由的西方人来说，我们更没有理由指望他们谅解中国的做法并相信中国官方的一面之词。相反，对境外记者和学者的限制只能加剧他们对中国官方政策及一切说法的怀疑。

第三，要相信大多数西方记者和学者是能够客观公正的。从越战到水门事件到伊拉克战争，美国记者都为揭露本国政府的道德逆行做了积极的贡献。美国的学界也不像中国的学者受种种政府条框的限制，更不以维护官方立场为己任。尽管他们有共同的价值体系，但具体观点是多元和独立的。西方记者能够客观公正的一面在汶川地震期间得以充分证明。由于灾区对西方记者几乎完全开放，西方记者对中国的救灾工作一片热情而肯定的报道，充分地让世界看到中国政府和人民正面的一面。诚然，对救灾的报道必然有同情的因素。但试想，如果当时国内禁止境外记者涉足灾区，西方记者的报道必定会集中在众多危房背后的腐败原因和当地政府掩盖真情等负面焦点上。

最后，在新疆反恐问题上，中国要赢得美国及西方的理解其实并不难。暴力恐怖活动自 90 年代初在新疆的蔓延，与改革开放后的一些催动因素有关。由于西方尤其美国本身也受害于伊斯兰极端宗教势力，让西方记者和学者在实地全面充分地了解这些因素只会对中国有利。这些因素主要集中于两个方面。

一是政府在 80 年代初拨乱反正过度，除了扶持修复传统的清真寺，更出资兴建了大批新清真寺。宗教场所的泛滥一方面加剧了宗教气氛，另一方面为非法宗教活动提供了方便与空间。在维族人口比例最高的新疆和田地区（近 97%），100 多万的信教人口有 4000 多座清真寺，平均每两百多人就有一座，远比每七千多信徒一座寺庙的伊朗要多。整个新疆的清真寺数量超过了任



何一个中东国家。在边远农村，清真寺的普及远远多于现代教育的普及。比如在和田地区下面的于田县，170多座村庄共有700多座清真寺，平均每村4.5座。始于90年代初的暴力恐怖活动，不少起源于极端宗教分子通过农村清真寺进行煽动，强迫筹款及胁迫参与。

二是改革开放和冷战后中东及中亚各国伊斯兰教势力的影响和渗透。中国改革开放后允许麦加朝觐及外资引进（建清真寺，对外交流），由于初期管制不严而从沙特阿拉伯带入了保守和极端的瓦哈比教派影响。苏联解体后，活跃于阿拉伯国家的极端宗教组织伊扎布特进入中亚国家，进而又渗入新疆。其公开使命是通过“圣战”建立单一的伊斯兰教法统治的国家。两股极端宗教势力都有异于维族传统的宗教理念。它们对教义做偏执和狭隘的解读，排斥和反对一切于它们解读不同的意识形态和生活方式。在南疆一些地区，极端宗教势力指责维族习俗违反伊斯兰教义，禁止维族传统的唱歌、舞蹈、绘画、雕塑，倡导妇女穿长袍黑巾蒙面，男子留大胡子才是虔诚的穆斯林。在教育程度低，信息不通又受现代化冲击的边区，极端宗教主义有其市场和愚弄百姓的空间。淳朴而虔诚的百姓或因压力或因想做一个好穆斯林而屈服于极端宗教势力。

中国政府目前采取了诸多措施抑制极端宗教的影响。但西方报道往往强调这些政策对宗教活动的限制，而忽略这些政策的初衷。诚然，在宗教政策的具体执行中存在不少偏差乃至过激。但如果西方记者有机会全面了解极端宗教势力在南疆的影响，他们会从另一种心态和角度去评判中国在新疆对“宗教自由”的限制。

结束语

与其了解美国政府涉疆（及涉藏）政策，更重要的是了解美国人对新疆民族关系，人权和宗教自由问题的真实看法。与其责怪美国政府和民间的偏见，更重要的是国内自省民族政策上和信息管制方面的失误。

目前国内的新疆和西藏政策强调经济发展和改善民生，但以笔者本人在敏感民族地区的经历，中央政府“为民做主”的理念和发展战略不一定能使受惠民族对政府有“感恩”的感情。相反，无论政府在经济上付出多少投资，政治性的各种限制使政府的善意可能前功尽弃，也为少数极端分子和“世维会”提供了政府践踏人权的充分借口。在南疆的一所高等院校，连汉族学生也向笔者抱怨说，学校的管制比高中还严厉。而维族学生抱怨说有的汉族老师在教室里蛮横地摘去她们的头巾。而这所学校还被树为“维稳”的榜样。一所乡村小学的汉族老师告诉笔者，在穆斯林的戒斋节期间，学校规定维族小学生必须返校吃饭，对拒吃的学生甚至强行喂食。在不少高校里，学生宿舍的走廊里装有监控的摄像头。

试想，如果异族的满清政府当今仍然执政，并限制汉人祭祖崇儒，限制汉人过春节上寺庙；如果异族的打工者挤满了你居住的社区，在语言和就业方面比你更有竞争力，而且政府的一切辅助政策都不足以平衡异族的优势，汉族人将会如何着想？在这种情况下，出现一些汉族极端分子煽动极端行为并在民众里得到一些共鸣，也就不难理解了。

这方面的例子还很多。最明显的是对维族妇女头巾的管制。头戴露脸的花巾本是维族妇女传统的习俗，与进口的保守黑巾蒙面有根本的区别。然而，严厉的宗教管制政策忽视这一区别，禁止所有公职人员教师及在校学生戴任何头巾。这种“一刀切”的做法不免会引起温和穆斯林的反感，反而使政府必要的宗教管制政策失去一定的群众基础。这一点可以从她们“消极对抗”的行为里看到：一旦出了机关和学校的大门，许多维族妇女和女学生会迅速带上露脸的头巾。这种过分的管制无疑也给了西方以批评中国限制宗教自由的理由。反省和纠正此类过分管制不仅有利于化解西方人的偏见，也更有利于团结广大温和的维族百姓。



参考文献:

- Gladney, Dru. "Freedom fighters or terrorists? Exploring the case of the Uighur people." 美国国会外交委员会（国际组织，人权及审查小组委员会）听证会证词，2009 / 6。
- 顾国良、刘卫东、李楠，《美国对华政策中的涉疆问题》，社会科学文献出版 2012 年 12 月第 1 版；http://ias.cass.cn/show/show_mgyj.asp?id=88&table=mgChuBW
- 茉莉，“新疆巴楚事件，美国为何‘无同情心’”？香港《争鸣》杂志 2013 年 6 月号
http://bbs.creaders.net/politics/bbsviewer.php?trd_id=867061&blog_id=150975
- Star, Marriah. *The United States of the World: Human Rights, Political Entrepreneurship and US Foreign Policy via Affective and Rational Policy*. BiblioBazaar: 2012.
- VOA, "US 'Deeply Concerned' by Violence in China's Xinjiang Province," April 25, 2013
- 袁铁成，“应对美国：给习近平的外交战略备忘录”，CPS Listserve, 2013/6 / 5。
- 薛海培，“如何认知美国的‘反华势力’”，《联合早报》2009年6月12日。

【论 文】

论少数民族的公民国家认同的建构路径

许宪隆¹ 张龙

摘要：如何建构少数民族的公民国家认同，成为当前民族研究中的一个热点问题。从民族共同性的相关界定来看，少数民族同汉族一样，作为“中华民族”多元一体化格局中的一体，突出了民族的共同性。公民力量的核心价值观的确立有助于排除狭隘的民族主义认同思想。为了促进少数民族群体国家认同的建构，有必要从共生互补的动态理念出发，在政府主导下展开族际沟通与融合，重新建构一种基于共同信仰的国家公民认同。

关键词：公民国家；中华民族；共生互补；建构路径。

当今世界主要有两类性质的国家，一为民族国家，一为公民国家。或者说是基于不同民族主义类型的国家：公民民族主义类型的国家和民族主义类型的国家（也有称“族群民族主义国家”）。“民族国家的认同，指的是国民对本民族和本国家的语言、文化、传统、边界、制度、价值、利益和身份的一种自觉的认可和接受。”^[1]基于不同的民族国家认同，不同的民族主义类型的国家有不同的民族问题，主要涉及到民族独立问题，而公民主义国家的民族矛盾问题则主要涉及各类民族纠纷，一般不会发展为民族独立问题。由于公民国家主要是基于共同理念的多民族国家，具有更强的稳固性。因此，公民国家一方面要推进民族共同性的认同，另一方面需要推进公民理念的认同。

一、民族共同性的相关界定

关于民族的概念，我国政界和学界以往采用的是斯大林的民族定义。经过几十年的实践和

¹ 许宪隆（1964—）安徽寿县人，教授，民族学博士生导师，中南民族大学研究生院院长；张龙（1972—）黑龙江大庆人，中南民族大学博士。研究方向：民族学

^[1] 俞可平，“论全球化与国家主权”，《马克思主义与现实》2004（1）：4-21。

