

【论 文】

换一个角度看民族理论： 从“民族-国家”到“国家-民族”的理论转型¹

张继焦 尉建文 殷鹏 刘波²

摘要：对待中国现行的民族理论和民族政策，很多学者都言必称“民族-国家”理论。对此，我们需要换一个角度来思考。国家和民族之间包括三种具体关系：民族与民族（民族-民族）的关系、民族与国家（民族-国家）的关系和国家与民族（国家-民族）的关系。就国家和民族的关系而言，在探讨民族地区和少数民族发展中，我们需要找回“国家”，并在民族理论中给予“国家”居于民族之上的位置。我们认为，在“国家-民族”自上而下关系框架下，国家的角色处于主导地位，而民族则是从属于国家。中央与民族地区和少数民族之间的关系，是通过从中央到地方的“官本位”的“分级管理”“属地管理”和“分类管理”等一系列制度化的行政管理体制和实际运作机制来实现的。

关键词：民族理论；“民族-国家”理论；“国家-民族”理论

一、问题的提出

中央民族工作会议已经顺利召开，中央领导人深刻阐述了当前和今后一个时期我国民族工作的大政方针。但这并不意味着中国民族理论和民族政策不值得认真反思，并进行一些必要的理论探索和创新。

最近，笔者在参加一次研讨会中听到一位国家民委下属文化机构的领导，以一族一国的“民族-国家”为理论基础，讲述中国少数民族的发展问题。我们注意到：在中国民族理论和民族政策界，这种例子非常多见。绝大多数人最经常提及的是“民族-国家”理论，无论是赞成者，还是不反对者，都是如此。为什么大家都言必称“民族-国家”理论呢？“民族-国家”理论在中国是否适用呢？对待中国现行的民族理论和民族政策，我们是否需要换一个角度来思考呢？

我们觉得，在建立现代国家制度的顶层设计中摆正民族与国家的关系，是中国民族理论和民族政策的基本点。费孝通曾经说过：国家和民族是两个不同概念或范畴，二者之间既有区别又有联系。^[1] 我们意识到：国家和民族之间的关系，具体来说包括三种关系：民族与民族（民族-民族）的关系、民族与国家（民族-国家）的关系和国家与民族（国家-民族）的关系。³那么，国家和民族这两者的关系是一种什么样的关系？这两者中何者为主何者为次呢？我们应该如何看待这两者的关系呢？

二、理论回顾和评述

¹ 本文刊载于《广西民族研究》2015年第4期。

² 张继焦，中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员。尉建文，中央财经大学社会学系副教授、社会学博士。殷鹏，中国社会科学院研究生院博士生。刘波，中央财经大学社会学系研究生。

^[1] 费孝通. 中华民族多元一体格局[J]. 北京大学学报：哲学社会科学版，1989（4）.

³ 第一种和第二种关系，即从国家的角度看国家与民族的关系和从民族的角度看民族和国家的关系，宁骚从历史学的角度，对历史上这两类关系的类型做出过梳理（参见宁骚：《国家与民族——民族关系与民族政策的国际比较》，北京大学出版社，1995年，252-259页），但是本文的重点在于结合我国实际情况，从理论层次对国家—民族关系进行总结和分析。



（一）国家和民族的概念界定

要对国家和民族之间的关系进行探讨，首先需要对这两个概念进行界定。学界已经对这两个概念做出了深入而广泛的讨论。就“国家”概念而言，形成了诸如契约论¹、掠夺论²、公共选择理论²等不同的理论观点。同样，“民族”的定义也纷繁复杂，列宁^{[3]76-83}、斯大林^{[4]294-298}、费孝通^[5]、林耀华^[5]等，都根据具体情境对“民族”做出自己的定义；郝时远、王希恩、金炳镐、熊坤新、徐杰舜等学者关于“民族”“族群”等概念的辨析和讨论以及我国民族关系的讨论也十分繁多。³

对国家和民族这两个概念的梳理和分析并不是本文的重点，本文只是在一般意义上，将国家定义为能够对一定的地理区域内的各种事务进行管理的权力机构，将民族定义为一个客观稳定的人们的共同体，在这一共同体内部，人们有共同的认同和语言，并在日常生活中形成紧密的社会关系。

在国家与民族之间的关系方面，西方社会大致形成了三种基础理论；中国也根据自身国情，结合国外的三种基础理论，形成了三类观点。

（二）三种基础理论

关于国家和民族之间的关系，近代西方形成了三种主要的基础理论，分别是民族-国家理论、多元文化主义理论以及马克思主义民族理论。民族-国家理论是西欧的民族在现代国家建构过程中，主体民族借助强大实力建立统一民族国家的过程中形成，比如法国、英国和西班牙；多元文化主义则是法国和英国向北美、大洋洲殖民扩张，与当地民族互动的过程中，经历了同化政策、熔炉政策而最终形成的；马克思主义民族理论则是马克思和恩格斯为了适应19世纪欧洲工人运动和民族解放运动的需要，从阶级分析出发而形成的。以下分别给予具体的阐述。

1. 民族-国家（nation-state）理论

民族—国家理论出现于欧洲中世纪晚期，并在资产阶级革命或民族独立运动时代普遍形成。它主要针对的问题是：彼时的欧洲资产阶级民族如何形成自己的国家？

当时的西方思想家提出了“一族一国”的经典模式，认为民族国家是最好的国家形式，是政

¹ 详见霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，商务印书馆，1985年，115-120页；约翰·洛克：《政府论》，杨思派译，中国社会科学出版社，2009年，198页；卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆，2003年，19页；约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏、何包钢、廖申白译，中国社会科学出版社，2001年，364页。

^[2] [德]恩格斯. 家庭、私有制和国家的起源[J]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，编. 北京：人民出版社，1999. 32页

² 详见道格拉斯·诺思：《经济史中的结构与变迁》，陈郁等译，上海三联书店，1994年，225-226页；奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等译，上海人民出版社，1995年，40-57页；曼库尔·奥尔森：《国家兴衰探源：经济增长、滞胀与社会僵化》，吕应中等译，商务印书馆，1999年，278页；约拉姆·巴泽尔：《国家理论》，钱勇、曾咏梅译，上海财经大学，2006年，26页。

^[3] [苏]列宁. 列宁全集：第7卷[M]. 北京：人民出版社，1986.

^[4] [苏]斯大林. 斯大林全集：第2卷[M]. 北京：人民出版社，1953.

^[5] 林耀华. 关于“民族”一词的使用和译名的问题[J]. 历史研究，1963（2）.

³ 我国民族事务管理部门和一些学者在使用“民族”这一词语的时候，约定俗成的指代两个方面，即少数民族和民族地区。详见郝时远：《中国民族政策的核心原则不容改变》，《中国民族报》，2012年2月3日；郝时远：《以“三个代表”的重要思想推动民族研究学科的发展繁荣》，《民族研究》，2001年第6期；郝时远：《构建和谐社会与民族关系》，《民族研究》，2005年第3期；王希恩：《关于民族融合的再思考》，《西北师范大学学报》，2010年第1期；王希恩：《中国民族理论的学科特色》，《民族研究》，1997年第5期；金炳镐：《和谐民族关系与和谐社会构建》，《西南民族大学学报》，2007年第9期；金炳镐：《新中国民族政策发展60年》，《中南民族大学学报》，2009年第11期；金炳镐：《现阶段我国民族问题的特点分析》，《西南民族大学学报》，2007年第5期；熊坤新：《马克思主义民族理论中国化的新发展》，《科学社会主义》，2010年第4期；熊坤新、王建华：《改革开放以来中国民族理论若干问题研究述评》，《民族研究》，2008年第6期；熊坤新：《当前中国民族理论研究应坚持的路径和方向》，《中央民族大学学报》，2010年第6期；徐杰舜：《论族群与民族》，《民族研究》2002年第1期。



治实体的最高形式，是民族精神的政治外壳，是民族意志和命运的物质体现。^[6]⁸⁴⁻⁹² 该理论认为，欧洲每一个文明民族都有自决的权利，都应当通过独立、合并、统一等途径，实现民族的自立与完整，都应当建立本民族的主权国家，即“民族-国家”。正如黑格尔指出的，“独立自主是一个民族最基本的自由和最高的荣誉”^[7]³³⁹。“民族-国家”实际上是民族边界与国家边界的“统一”。吉登斯也指出，“‘民族’指居于拥有明确边界的领土上集体，此集体隶属于统一的行政机构，其反思监控的源泉既有国内的国家机构又有国外的国家机构……只有当对其主权范围内的领土实施统一的行政控制时，民族才得以存在。”^[8]¹⁴¹⁻¹⁴⁴

在国家与民族的三种关系中，民族-国家理论主要讨论的是第二种关系，即民族与国家的关系。作为一种理想模式，它是文化凝聚性与政治统一性的完美结合。^[9]¹⁰⁷ 从民族的角度来看，它通过国家为民族这一共同体披上了政治的外衣，也为民族利益构造了一个政治屋顶。

2. 多元文化主义 (multiculturalism) 理论

多元文化主义理论的根源产生于 20 世纪初的美国。该理论所针对的问题是：美国是一个移民国家，如何协调各民族之间的关系，解决美国社会中的民族矛盾？对这一问题最早做出回答的是法裔美国学者克雷弗柯 (Hector St. John Crevecoeur)，他在 1782 年提出了“熔炉论”思想，^[10]⁷⁰⁻⁷¹ 即各国移民“完全、彻底地忘却……与出生国之间的一切义务和联系”，无条件地接受主流文化，^[11]⁵⁹ 但这一观点后来受到广泛批评。^[12] 多元文化主义正是在同化政策、大熔炉政策失败后，西方国家普遍选择的一种承认多样性的政策。后来，该政策于 1971 年成为加拿大的国策，并被美国、英国、澳大利亚等国采纳。

英国学者沃特森 (C. W. Watson) 综合考察不同政治和历史环境下不同国家对多元文化主义的不同态度和重点之后，对多元文化做出了精彩的概括。他认为，多元文化主义首先是一种文化观。其核心是承认文化多样性以及文化之间的平等和相互影响。其次，多元文化主义是一种历史观。一个国家的历史和传统，是多民族的不同经历相互渗透的结果。再次，多元文化主义是一种教育理念。传统教育对非主流文化的排斥必须修正，学校必须帮助学生消除对其他文化的误解和歧视，以及对文化冲突的恐惧，学会了解、尊重和欣赏其他文化。最后，多元文化主义是一种政策。所有人在社会、经济、文化和政治上机会平等，禁止任何以种族、民族或民族文化起源、肤色、宗教和其他因素为理由的歧视。^[13]

在国家与民族的三种关系中，多元文化主义主要是对第三种关系，即是民族与民族之间的关系进行了探讨。它反对“所有的欧洲民族……融化和再生 (re-forming) 的伟大熔炉”，而主张民族之间相互承认^[14]和尊重，以及民族之间的平等关系。

3. 马克思主义民族理论

19 世纪中期，欧洲资产阶级民主革命深入发展，工人阶级作为独立力量登上政治舞台，亚洲、非洲、拉丁美洲等第三世界国家被压迫民族的解放运动也出现高潮。如何指导欧洲的无产阶级革命运动，并为他们提供理论准备？马克思和恩格斯对这一时期的民族运动进行了全面深入的研究，并搜集研究民族学和人类学的成果，考察无产阶级革命与被压迫民族解放的关系，建立了

^[6] [意]朱塞佩·马志尼. 论人的责任[M]. 吕志士, 译. 马清槐, 校. 北京: 商务印书馆, 1995.

^[7] [德]黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬, 张企泰, 译. 北京: 商务印书馆, 1982.

^[8] [英]安东尼·吉登斯. 民族—国家与暴力[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998.

^[9] [英]安德鲁·海伍德. 政治学导论: 影印版[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.

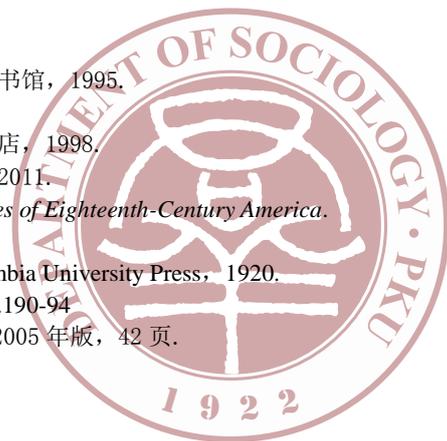
^[10] J. Hector St. John de Crevecoeur[M]. *Letters from an American Farmer and Sketches of Eighteenth-Century America*. New York: Penguin Books, 1782.

^[11] Isaac Berkson. *Theories of Americanization: A Critical Study*[M]. New York: Columbia University Press, 1920.

^[12] Horace M. Kallen. Democracy versus the Melting Pot[N]. *Nation*, 1915-02-18. pp.190-94.

^[13] [英]C·W·沃特森. 多元文化主义[M]. 叶兴艺, 译. 长春: 吉林人民出版社, 2005 年版, 42 页.

^[14] Israel Zangwill. *The Melting Pot*[M]. New York: Macmillan, 1909.



自己的民族理论。¹

总体来看,马克思主义民族理论可以分为两个部分,一是关于民族及其发展规律的理论,二是关于民族问题的理论。民族及其发展规律的理论认为,民族作为人们稳定的共同体,主要特征是具有共同的地域、语言、经济和心理。它是人类社会发展到一定阶段的产物,形成于原始社会末期,即私有制、阶级和国家出现的时候,是由部落联盟演变而来,并将在共产主义的一定阶段自行消亡。影响民族发展的因素包括三个方面:民族生产力水平、民族同化、政治因素。民族问题理论认为,在阶级社会,阶级剥削压迫是民族剥削压迫的主要根源,被压迫民族的解放斗争不可避免,只有消灭阶级剥削和压迫,才能消灭民族对民族的剥削和压迫。“人对人的剥削一消灭,民族与民族的剥削就会随之消灭。民族内部的阶级对立一消失,民族之间的敌对关系就会随之消灭”。^[15]⁵⁰民族解放运动是社会革命总问题的一部分:一方面,无产阶级对资产阶级的革命胜利同时就是一切被压迫民族获得解放的信号;另一方面,没有民族解放运动的配合和支持,也就没有无产阶级革命的彻底胜利。^[16]

在国家与民族的三种关系中,该理论主要针对的是民族与国家的关系,其通过历史唯物主义和阶级分析,探讨无产阶级建立民族国家的过程。

(三) 中国现有的三种民族理论/观点

中国对民族问题的研究可以追溯到李维汉。²新中国成立后,在上述三个原始理论的基础上,我国形成了三种不同的民族理论观点。

1. 中国特色社会主义民族理论

新中国成立后,社会结构发生了重大变化。其中之一就是民族关系从解放前的不平等的关系转变为平等关系。为了实现并保障民族平等权利和民族团结关系,必须建立新的制度。但是,当时还不清楚中国究竟有多少民族,它们叫什么名称和各有多少人口。^[17]因此,需要迫切解决两个问题:一是什么是民族,如何促进民族发展?二是如何协调民族关系?中央及地方民族事务机关自1950年起组织科研队伍,对全国提出的400多个民族名称进行识别,识别出50多个少数民族,形成了中国特色社会主义民族理论,初步回答了上述两个问题。

中国特色社会主义民族理论的基础是马克思主义民族理论,它经过几代领导集体在实践中逐步完善而形成,包括四个方面:民族平等、民族团结、民族区域自治和民族发展繁荣。^[18]民族平等是基本前提,是中国民族政策的核心原则。³民族团结是基本手段,也是我国民族政策的根本原则。^[19]民族区域自治制度,是解决我国民族问题的根本制度,是中国特色社会主义制度的有机组成部分。^[20]各民族的共同繁荣特别是经济的发展,是实现民族平等、团结的物质保证;没有各

¹ 相关著述参见《论犹太问题》《神圣家族,或对批判的批判所做的批判》《德意志意识形态》《在伦敦举行的各民族人民庆祝大会》《共产党宣言》《共产主义者信条》《论波兰》《德国的革命和反革命》《不列颠在印度统治的未来结果》《中国革命和世界革命》《意大利的统一问题》等。

^[15] [德]马克思,恩格斯.共产党宣言[G]//马克思恩格斯文集:第2卷.北京:人民出版社,2009.

^[16] 龚学增.试论中国特色社会主义民族理论体系[J].民族研究,2008(2).

² 1940年4月和7月,根据《抗日救国十大纲领》中动员各民族团结抗日的方针,李维汉负责起草了《关于回回民族问题的提纲》和《关于抗战中蒙古民族问题提纲》,成为党内率先系统研究少数民族问题的人。

^[17] 费孝通.简述我的民族研究经历与思考[J].中央民族大学学报:哲学社会科学版,2000(1).

^[18] 金炳镐,肖锐.坚持中国特色社会主义民族理论政策:评析“第二代民族政策”说[J].西北民族大学学报:哲学社会科学版,2012(4).

³ 《中华人民共和国宪法》规定:“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫”。另见郝时远:《中国民族政策的核心原则不容改变》,《中国民族报》,2012年2月3日第5版。

^[19] 江泽民.在1992年中央民族工作会议上的讲话[R/OL].(2005-07-23)[2015-02-10].

http://www.seac.gov.cn/art/2005/7/23/art_3094_69842.html.

^[20] 胡锦涛.中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话[R/OL].(2005-05-28)[2015-02-10].http://www.gmw.cn/01gmr/2005-05/28/content_240705.htm.



民族的共同繁荣，最终会影响民族团结的巩固和民族平等的全面实现。^[20]就现阶段而言，缩小和消除经济社会的发展差距，在“尊重差异、包容多样”的观念中保护、发展和传承各民族文化，是中国解决民族问题面对的根本任务。^[21]

在国家与民族的三种关系中，中国特色社会主义民族理论主要探讨的是第三种关系，即民族与民族之间的关系，在不同民族之间相互平等关系的基础上，保护民族自身权利，加强民族之间的团结，并最终实现各民族共同繁荣。

2. 中华民族多元一体格局

“中华民族多元一体格局”（简称多元一体理论）是费孝通 1989 年在香港中文大学举办的 Tanner 讲座提出的，但此前的思考时间非常久。20 世纪 50 年代，民族工作总是与少数民族事务联系在一起，因此，从事民族问题和民族事务研究的学者很自然地就把民族研究等同于少数民族研究，没有将汉族纳入研究范围之中。然而，少数民族离不开汉族，“撇开汉族，以任何少数民族为中心来编写它的历史很难周全”。对于我国来说，民族关系主要是少数民族和汉族的关系。^[17]

那么，汉族对少数民族社会历史的发展起过什么作用？如何看待包含汉族和少数民族在内的“中华民族”？“中华民族多元一体格局”就是针对这一问题而做出的回答。^[17]费孝通结合人类学、考古学、语言学、历史学等学科，综合分析中华民族的形成过程，指出中华民族作为一个自觉的民族实体，是在中国和西方列强的对抗中出现的，但作为一个自在的民族实体则是在几千年的历史过程所形成的。它的主流是由许许多多分散存在的民族单位，经过接触、混杂、联结和融合，同时也有分裂和消亡，形成一个你来我去、我来你去，我中有你、你中有我，而又各具个性的多元统一体。^[1]具体来说，这一理论包括三个方面：一是民族认同的多层次论，即在多元一体格局中，56 个民族是基层，中华民族是高层；二是在多元一体格局的形成过程中，汉族作为多元基层中的一元，发挥凝聚作用把多元结合成中华民族的一体；三是不同层次可以并存不悖，甚至在不同层次的认同基础上可以各自发展原有的特点，形成多语言、多文化的整体。^[17]中国的“五十多个民族单元是多元，中华民族是一体”，两者是辩证统一的“不可分割的统一体”，“多元”与“一体”，二者不可偏废。^[22]这一命题至今依然是中国民族学、人类学乃至一般社会科学界讨论的一个热点以及很多问题意识的出发点。^[23]

多元一体理论主要探讨的也是对第三种关系，即民族—民族关系的探讨，所不同的是它更注重不同民族与汉族以及作为更高层次的中华民族之间的关系。

3. “去政治化”理论与“第二代民族政策”

2004 年，马戎发表了《理解民族关系的新思路——少数民族问题的“去政治化”》一文，提出了“去政治化”的民族理论。其时代背景有两点，一是前苏联解体后，西方学者和一些俄罗斯学者普遍认为苏联的民族理论和民族制度是主要原因，解体重组的俄罗斯在重新界定“民族”术语、取消身份证上“民族”身份等方面，已经做出了重大的政策调整。二是 1980 年代中国改革开放以后，随着共产主义意识形态凝聚力的削弱和市场机制的推广，原有民族政策的执行力度和社会效果明显下降，但其对“民族”的定义和权益的宣示对少数民族的国家和“中华民族”认同产生了负面影响。^[22]

针对这一情况，马戎提出：是否需要对这些理论和政策进行反思和调整？是否仍然需要继续

^[21] 郝时远. 社会主义和谐社会的重要观念：尊重差异、包容多样[J]. 民族研究, 2007(1).

^[22] 马戎. 关于当前我国民族问题的进一步讨论[J]. 民族社会学研究通讯, 2013(127).

^[23] 赵旭东. 一体多元的族群关系论要——基于费孝通“中华民族多元一体格局”构想的再思考[J]. 社会科学, 2012(4).



把斯大林著作奉为“马列主义经典”，指导和评价我国的民族理论和民族政策？^[22]他借鉴了民族-国家理论和多元文化主义理论，指出 21 世纪的中国应当把建国以来在族群问题上的“政治化”趋势改变为“文化化”的新方向，将中国的 56 个“民族”改称为“族群”。^{[24][156]}这样一来，中国就是中华民族的民族-国家，包含了包括汉族在内的 56 个族群。他同时强调要培养和强化民族-国民意识，逐步淡化族群意识。这就将费孝通的“多元一体”理论细化为政治一体、文化多元。^[25]

2011 年，胡鞍钢和胡联合发表了《第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体》的论文，提出了“第二代民族政策”的理论。^[26]他们总结了世界各国处理民族（种族）问题的方法，提炼出“大熔炉”模式和“大拼盘”模式（“马赛克”模式）两种模式，并指出“大熔炉”模式是解决民族（种族）问题比较成功的方法。在此基础上，作者提出要推动民族政策从“第一代”向“第二代”的转型，即在政治、经济、文化、社会等各方面促进国内各民族交融一体，不断淡化公民的族群意识和 56 个民族的观念，不断强化中华民族的身份意识和身份认同，切实推进中华民族一体化，促进中华民族繁荣一体发展，共同构建中华民族大家园。¹

在国家与民族的关系方面，“去政治化”和“第二代民族政策”两种理论都认为，国家和政府在“导族际关系发展方向”上很重要，但是，其讨论的重点问题是民族关系，也论及民族与国家的关系，指出在民族与国家关系中国家只是起到引导作用，而对国家和民族之间的关系却没有做出深入的探讨。

（四）对上述六种理论的小结和比较

综上所述，上述六种理论都对国家和民族之间的关系进行了探讨，虽然分析重点各有不同，却都没有从国家的角度讨论国家与民族的（国家-民族）关系。如下表所示。

	国家—民族	民族—国家	民族—民族
民族—国家理论		√	
多元文化主义理论			√
马克思主义民族理论		√	
中国特色社会主义民族理论			√
中华民族多元一体格局			√
“去政治化”理论与“第二代民族政策”			√

具体来看，上述三种基础理论中，除了多元文化主义之外，其他两种理论都涉及了国家。民族-国家理论认为，民族先于国家产生。然而，历史研究显示，很多情况下是国家创造了民族，²中

^[24] 马戎. 民族与社会发展[M]. 北京：民族出版社，2001.

^[25] 马戎. 理解民族关系的新思路：少数民族问题的“去政治化”[J]. 北京大学学报：哲学社会科学版，2004（6）.

^[26] 胡鞍钢，胡联合. 第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体[J]. 新疆师范大学学报：哲学社会科学版，2011（5）.

¹ 不少学者将“第二代民族政策”作为“以族群替代民族”、民族问题“去政治化”观点的延续（参见金炳镐、肖锐：《坚持中国特色社会主义民族理论政策：评析“第二代民族政策”说》，西北民族大学学报：哲学社会科学版，2012年第4期；郝时远：《中国民族政策的核心原则不容改变》，《中国民族报》，2012年2月3日第5版等）。关于“去政治化”与其他观点的辨析，参见谢立中的《“族群问题的去政治化”争论之我见》（刊于《中国高校社会科学》，2014年2期）及其主编的《理解民族关系的新思路——少数民族问题的去政治化》（社会科学文献出版社，2010年）。但是针对于此，马戎对二者之间的差别作出了四点区分：一是“多元”与“一体”不可偏废，必须建立一种“和而不同，海纳百川”的政治素养和文化伦理；二是中国地域辽阔、族群众多，各群体之间存在不同程度的差异，因此必须充分考虑各族之间的差异性，尊重它们的多样性；三是中国社会和政府部门讨论民族问题和政策时，一定要重视少数民族精英的实质性参与，因为他们能够从比较理性的角度来思考本民族的眼前利益和长远发展前途；四是坚决反对“大汉族主义”（参见马戎：《关于当前我国民族问题的进一步讨论》，《民族社会学研究通讯》，2013年第127期）。

² 相关观点详见迈克尔·罗斯金：《政治学》，林震等译，华夏出版社，2002年，23-24页；安德鲁·海伍德：《政

国也同样如此。从某种意义上讲，中国是被迫接受“民族-国家”观念并进入“民族国家”的世界体系。^[27]马克思主义民族理论暗含的是“阶级国家”的观点，但是，当国家不再强调阶级分化，不再以阶级斗争为纲，不再以阶级专政为基础来建构国家话语体系时，“阶级国家”论述对于中国这样一个多民族国家就存在狭隘性了。

中国的民族问题理论都是对民族与民族的关系进行分析，不同点在于分析的重点各有不同。有的学者指出，我国的民族学学科偏重于从“民族”的角度来界定“民族-国家”，强调了民族属性，忽视了国家的属性，进而把“民族-国家”解释为单一民族国家，在中国的应用比较牵强和生硬。¹

然而，仔细分析可以发现，这三种中国民族问题理论中都暗含着国家的属性，或者说国家是这三种理论的“题中之义”。在中国特色社会主义民族理论中，实现民族关系的和谐，必须立足于各民族的平等，加强各民族的团结，并通过互助来巩固，其前提就是新中国的成立。国家是民族产生的前提。在“多元一体”理论中，费孝通特别提到，“用国家疆域来做中华民族的范围并不是很恰当的，因为国家和民族是两个不同的又有联系的概念。我这样划定是出于方便和避免牵涉到现实的政治争论。”而在“去政治化”和“第二代民族政策”中，国家的立场则更加明显，正确处理民族关系的目的就是维护国家的稳定和团结。

必须承认的是，中国民族问题的三种理论，对于我们认识和分析“民族-民族”关系奠定了扎实的基础。另一方面，他们对国家属性的认识也帮助我们进一步认识到，“民族-民族”关系的讨论，对于认识和分析国家必不可少。

通过相关理论的梳理，我们意识到，在探讨少数民族和民族地区发展中，我们需要找回“国家”，并在民族理论中给予“国家”上位。

三、换一个角度看民族理论：“国家-民族”理论的建构和实证分析

为什么很多人最经常提及的是“民族-国家”和“国家认同”，而没有提出“国家-民族”呢？

我们需要换一个角度来看待中国现行的民族理论和民族政策，其实那些言必称“民族-国家”理论的人，其真正内涵，未必如此。我们觉得，至少有五个原因：第一，使用“民族-国家”理论，表明自己了解国际流行理论，虽然它不适合中国国情。所以，我们可以看到有些学者是在批评和修正“民族-国家”理论，而不是提出自己的理论。第二，出于尊重少数民族，不好意思说：少数民族和民族地区是被国家照顾或援助的；或认为这种说法不好，会让少数民族和民族地区觉得自己不受尊重。第三，有些人会认为：“国家”就是汉族，“民族”表示少数民族，把“国家”（汉族）放在上面，“民族”（少数民族）放在下面，不太好。第四，民族理论研究者认为，自己的研究要为少数民族和民族地区争取权益和资源，更多考虑的是民族、民族关系。尽管他们的很多研究都是维护国家的整体格局。第五，民族理论界还在寻找到一种表述我国民族理论和民族政策的合适术语。

今天，我们提出的“国家—民族”分析框架，算是一种学术尝试。

（一）“国家—民族”理论的建构

在我国建立现代国家制度过程中，如何看待“国家-民族”的关系？或者说如何从顶层设计角度总结或提炼国家—民族关系的属性呢？

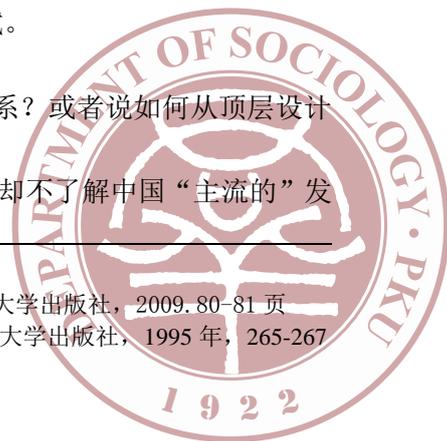
目前我们研究者的处境是：经常研究处于“边缘的”民族地区，却不了解中国“主流的”发

治学导论》（影印版），中国人民大学出版社，2011年，106-107页。

^[27] [美]列文森. 儒家中国及其现代命运[M]. 郑大华, 任菁, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2009. 80-81页

¹ 相关观点详见宁骚:《国家与民族——民族关系与民族政策的国际比较》, 北京大学出版社, 1995年, 265-267

页; 周平:《对民族国家的再认识》,《政治学研究》, 2009年第4期。



展状况；非常同情处于“弱势的”少数民族同胞，却不了解中国“主体的”民族发展水平；只是探究属于“局部的”微观议题，却不了解中国和国际“全局的”重要议题和整体脉动。所以，相关的研究很难成为主流学科。我们的学术研究有三个层次：微观——单一民族研究；中观——“民族-民族”关系、“民族-国家”关系研究；宏观——“国家-民族”关系研究。如何将我们学者常用的“民族-民族”和“民族-国家”这种“自下而上”研究思路与中央政府、地方政府常用的“国家-民族”这种“自上而下”工作思路两种视角，更好地结合起来？

1. 中国“大一统”的历史传统和社会结构的基本特征

从历史来看，中国和西方国家存在两种截然不同的国家观念。西方国家以契约论、人民主权论为主要内容，^[28]而中国传统的国家观念是一种家国同构的理论，强调“大一统”的思想。^[29]

“大一统”思想在政治上巩固历代王朝的统一政权，并成为了中华民族的政治观念和思维方式。^[30]国家统一的观念深入每一个中国人的心中，每个人都有义务维护国家的统一与完整，反对国家分裂。大一统，意味着一个真正符合“统一天下”之“天子”要求的统治者，必须积极处理边疆事务、巩固多民族国家的统一程度，而非偏安一隅、唯求自保。因此，“一统体制”是国家权力合法性的重要基础。^[31]，并形成了中国自上而下、中央与地方“整体与局部”政治结构及其社会结构的主要特征之一。

在国家与民众的关系上，中国与西方国家也存在显著差异。在西方，国家与民众之间存在双重关系。民众即是最高立法者的公民，同时又是这些法律的臣民。而在中国，个体与国家之间的关系是割裂的。国家更似一个家庭之首，是人民的延伸及代表，国家与民众是自上而下的庇护与被庇护关系。¹中央政府（皇权）是国家的统治者，地方政府是民众的父母官。即董仲舒在《春秋繁露·郊义》所说：“天子父母事天，而子孙畜万民。”^[32]天子要像父母一般照管自己的子民。中国古代以德配天的政治思想，将统治的合法性系于天下子民的人心，进而要求其必须励精图治、关注民生，所谓“天视自我民视，天听自我民听；民之所欲，天心从之”。这也是中国国家与民众之间自上而下“庇护性”社会结构的主要特征之一。在国家与民众形成的自上而下关系之下，中国呈现出“伞式”的社会结构特征。而且“伞式”社会结构不仅是一种社会结构特征，更是一种资源配置的方式。^[33]延伸来看，中国“国家-民族”关系呈现出来的是“统一多民族”的社会结构特征。

2. “国家-民族”关系

在中央政府与民族地区的关系、各级地方政府与当地各民族的关系上，中国亦呈现出“统一多民族”的社会结构特征。历史上，在中国古典政治哲学的“天下体系”构想中，中原王朝与边疆政权，均为天下体系的有机组成部分。天下体系对统治者唯一性的强调、对“中”的意识的强调，使得无论是汉族还是少数民族出身的政治精英，都以统一天下为己任，视割据为乱象，视统一为正统，并采取了一系列具体的政治举措来巩固这个统一多民族国家。^[34]中国古代的边疆与中央关系、少数民族与主体民族关系，是一种“边疆服从中央的主权权威，中央承担起边疆安全与

^[28] 庞金友. 近代西方国家观念的逻辑与谱系[J]. 政治学研究, 2011 (5).

^[29] 金耀基. 中国社会与文化[M]. 香港: 牛津大学出版社, 1992. 88-193 页

^[30] Zhao Dingxin. *The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China*[J]. *American Behavioral Scientist*, 2009 (53).

^[31] [日]王柯. 民族与国家: 中国多民族统一国家的思想系谱[M]. 冯谊光, 译. 北京: 中国社会科学文献出版社, 2001. 2 页

¹ “庇护主义”是美国学者魏昂德(Andrew Walder)所提出, 戴慕珍(Jean Oi)、林南(Nan Lin)、王达伟(David Wank)等人都有类似表述并有所发展。

^[32] 董仲舒. 春秋繁露[M]. 郑州, 中州古籍出版社, 2010. 143 页

^[33] 张继焦. 伞式社会——观察中国经济社会结构转型的一个新概念[J]. 思想战线, 2014 (4).

^[34] 于逢春. 华夷演变与大一统思想框架的构筑: 《史记》有关论述为中心[J]. 中国边疆史地研究, 2007 (2).



发展的道德责任”的儒家式政治伦理原则。^[35]

新中国成立后，在“国家-民族”关系上，这种“一体多元”的特征依然延续。中国是统一的多民族国家。国家是全国各民族人民的命运共同体，在同一个国家之下，各个民族同甘苦共命运，共荣共辱；没有统一的国家，就没有各民族的存在与发展的机会；没有统一完整的国家疆土，就没有各民族多元化的区域自治地方（自治区、自治州、自治县等）。统一完整的疆土，是各民族人民荣辱与共的基础。我们要强调统一国家的意义，强调国家-民族关系中国家对民族发展的扶持和援助。在社会主义计划经济体制下，中国政府曾采取了一系列保护弱势群体（如妇女、少数民族等）的措施，促进教育和工作机会的均等。^[36]改革开放之后，中国政府亦致力于发展西部少数民族地区的经济，力图为少数民族提供更多的就业和流动机会，试图消除日益增长的地域和城乡差距。^[37]

在“国家-民族”关系框架下，国家的角色处于主导地位，而民族则是从属于国家。中央与民族地区和少数民族的自上而下关系，是通过从中央到地方的“官本位”分级管理、属地管理和分类管理等一系列制度化的运作机制来实现的。中央政府根据实际的社会经济情况，对少数民族地区进行政策性的倾斜，通过一系列的政策措施促进少数民族地区与其他省份的经济发展齐头并进，加快少数民族地区的经济发展速度，加强少数民族对国家的认同感。

（二）“国家-民族”框架下分类管理的表现

中国社会经济结构的主要特征之一是“伞式”社会。在这种社会里，国家与民族的关系必然表现为“国家—民族”的自上而下关系。在此，我们仅讨论其中的分类管理体制。具体而言，中国基于国家与民族的自上而下关系，实施从中央到地方（民族地区和少数民族）自上而下的分类管理机制，采取相应政策，对相关资源和权力进行配置。权力主要是国家保障少数民族平等地享有管理国家事务的权力，并在少数民族地区干部任命等方面享有一定的照顾。政策是指国家实施的一些针对民族地区和少数民族的优惠政策。资源则是国家对少数民族地区和少数民族的财政转移支付和其他方面的资助。“国家-民族”自上而下关系，主要表现在政治、经济、文化、社会和生态等五大领域（见图1）。

1. 政治的优先性

在中国，各少数民族与汉族以平等的地位参与国家事务和地方事务的管理。不仅如此，法律还为少数民族的政治参与给予了特殊保障。在同一少数民族人口不到当地总人口15%时，少数民族每一代表所代表的人口数可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数，人口特别少的民族至少也应有一名代表。历届全国人民代表大会中，少数民族代表人数占全国人民代表大会代表总人数的比例，均高于同期少数民族人口占全国总人口的比例。

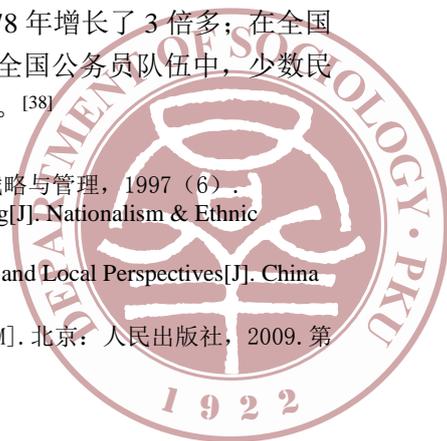
国家十分重视培养和选拔少数民族干部，民族区域自治地方少数民族干部配备均达到一定比例，一大批优秀的少数民族干部走上了各级领导岗位。在公开选拔、竞争上岗配备领导班子时，可以划出相应的名额和岗位，定向选拔少数民族干部。国家在招录公务员时，对少数民族考生适当放宽条件，通过划定比例、定向招考、适当加分等优惠政策，确保一定数量的少数民族考生进入公务员队伍。截至2008年，少数民族干部已达290多万人，比1978年增长了3倍多；在全国人大和全国政协中，全国55个少数民族都有本民族的代表与委员；全国公务员队伍中，少数民族占9.6%，其中县处级以上少数民族干部占同级干部总数的7.7%。^[38]

^[35] 强世功. 民族国家、宪政与法律移植——晚清国家转型中的合法性重建[J]. 战略与管理, 1997(6).

^[36] Sautman B. Preferential policies for ethnic minorities in China: The case of Xinjiang[J]. Nationalism & Ethnic Politics, 2007, 4(1):86-118.

^[37] Goodman D S G. The Campaign to “Open Up the West”: National, Provincial-level and Local Perspectives[J]. China Quarterly, 2004, (178):317-334.

^[38] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的民族政策与各民族共同繁荣发展[M]. 北京: 人民出版社, 2009. 第11-13页。



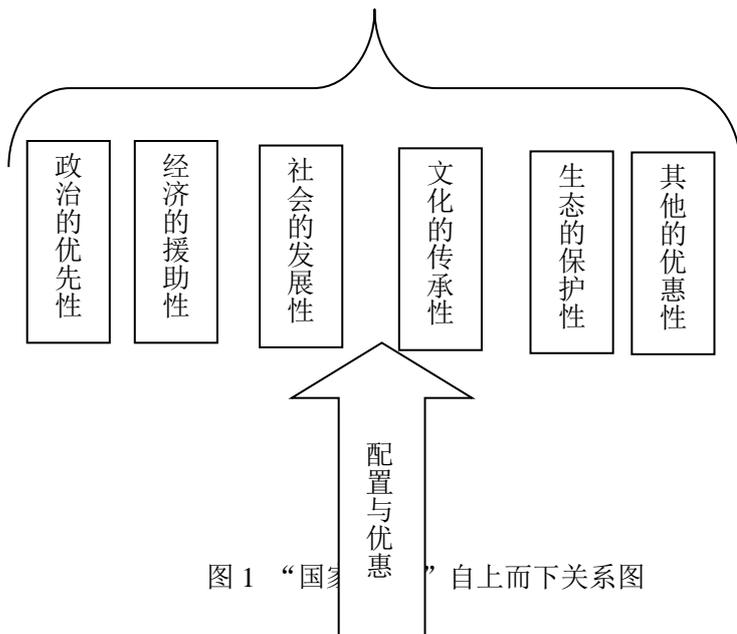
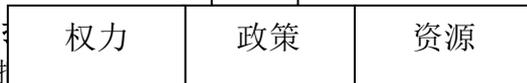


图1 “国家配置与优惠”自上而下关系图

2. 经济的
国家坚持持



为解决中国民族问题的根本途径。多年

来，国家从战略高度重视少数民族和民族地区发展，从政策、资金、人才、技术等多方面支持少数民族和民族地区发展。20 世纪 70 年代以来，中国先后设立了“边疆建设专项补助”“边境建设专项补助投资”“边疆建设事业补助费”“支援不发达地区发展资金”“边境事业补助费”等财政支出项目，用以资助民族地区各项事业的发展。^[39] 2000 年，中国开始实施“西部大开发战略”，其首要任务是支持少数民族和民族地区经济的快速发展。随后，国务院相继出台《关于扶持人口较少民族发展问题的复函（国办函〔2001〕44 号）》，明确要求各有关部门和地方对人口较少民族给予更多的支持和照顾。2011 年，国务院办公厅印发《兴边富民行动规划（2011-2015 年）的通知（国办发〔2011〕28 号）》。

从 1952 年到 2008 年，中国少数民族地区国民生产总值和财政收入都取得了巨大的发展（见图 2）。据统计，“十一五”以来，中央累计安排民族八省区¹各类转移支付资金 5.3 万亿元，有力推动了民族地区经济社会持续快速健康发展。2010 年至 2013 年，民族八省区 GDP 从 42053 亿元增加到 64772 亿元，人均 GDP 从 22196 元增加到 33711 元，财政收入从 11749 亿元增加到 20639 亿元，农村居民人均纯收入从 4236 元增加到 6579 元，城镇居民可支配收入从 15926 元增加到 22699 元。2013 年，国家深入贯彻落实“十二五”扶持人口较少民族发展、兴边富民行动和少数民族事业三个国家级专项规划，继续加大对少数民族和民族地区的专项扶持力度。^[40]国家对少数民族和民族地区经济社会发展投入力度继续加大，少数民族和民族地区的经济社会发展取得显著成效。

^[39] 国家民族事务委员会文化宣传司. 新中国成立以来，少数民族文化工作取得的辉煌成就[R/OL]. (2010-02-17) [2015-02-11]. http://whxcs.seac.gov.cn/art/2010/2/17/art_3508_72196.html.

¹ 民族 8 省区包括内蒙古自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区和广西壮族自治区 5 大少数民族自治区和少数民族分布集中的贵州、云南和青海 3 省。

^[40] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 《2013 年中国人权事业的进展》白皮书[R/OL]. (2014-05-26) [2015-02-11]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/26/c_1110854939.htm.



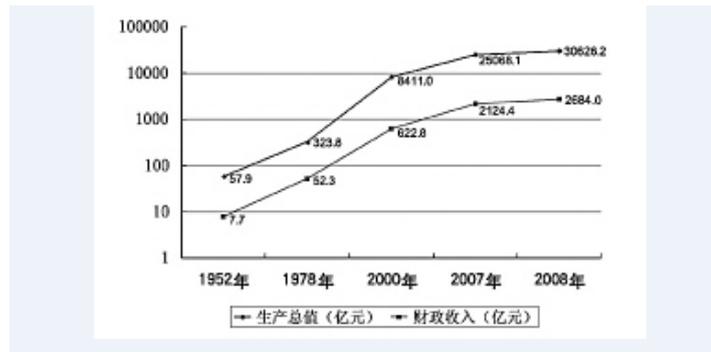


图2 1952-2008年，中国民族地区生产总值和财政收入增长状况

3. 社会的发展性

中国政府历来重视民族地区教育、医疗事业的发展，采取各种措施减少民族地区贫苦问题，促进少数民族同胞的就业。新中国成立后，多次召开工作会议研究部署少数民族教育工作。改革开放以来，民族地区在基础教育、职业教育、高等教育以及师资培养、“双语”教学和民族团结教育等各方面得到了前所未有的发展。近年来，国家先后实施贫困地区义务教育工程、农村中小学危房改造工程、西部地区“两基”（基本普及九年制义务教育、基本扫除青壮年文盲）攻坚计划等工程，中央财政先后投入290多亿元，极大地改善了民族地区办学条件。对少数民族和民族地区的医疗卫生事业，国家注重政策倾斜，给予优先安排，促进少数民族和民族地区卫生事业的快速发展，民族地区城镇医疗卫生水平有了很大提高，农牧区的医疗条件得到明显改善，少数民族群众看病难问题得到切实缓解，各族人民的健康水平显著提高（见图3）。

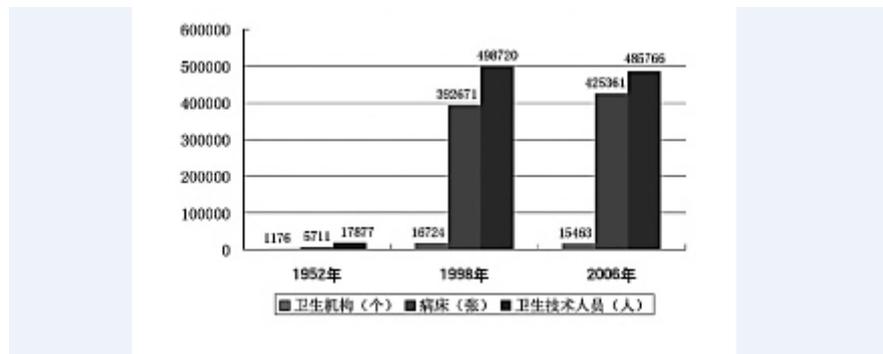


图3 1952-2008年，少数民族自治地方卫生机构、病床和卫生技术人员增长情况

多年来，国家采取一系列政策措施突出解决贫困问题，增加就业，着力保障和改善少数民族和民族地区民生问题。国家先后通过设立“少数民族贫困地区温饱基金”，实施《国家八七扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要》，制定《少数民族事业“十一五”规划》，规划建设11项重点工程等一系列措施，解决少数民族和民族地区的贫困问题。经过不懈努力，民族地区的贫困人口已由1985年的4000多万人减少到2008年的770多万人。^[38]政府对少数民族的就业促进和优惠政策，也取得了积极的效果。以新疆为例，在非农业部门内部，维吾尔族人比本地汉族人和外省汉族移民更可能进入政府机关和事业单位，而且在政府和事业单位内汉族人和维吾尔族人之间的收入差距几乎微不足道。因此，在当前中国的民族分层模式中，市场倾向于扩大民族不平等，而政府则试图促进民族平等。^[41]

^[41] 吴晓刚，宋曦. 劳动力市场中的民族分层：对新疆维吾尔自治区的实证研究[J]. 开放时代，2014（4）.

4.文化的保护性

在中国，少数民族享有使用和发展本民族语言文字的权利。在国家政治生活中，全国人民代表大会、中国人民政治协商会议等重要会议，都提供蒙古、藏、维吾尔、哈萨克、朝鲜、彝、壮等民族语言文字的文件或语言翻译。民族语言文字在教育、新闻出版、广播影视、网络电信等诸多领域，都得到了广泛的应用和发展。少数民族享有保持或改革本民族风俗习惯的自由，国家对少数民族服饰、饮食、居住、婚姻、节庆、礼仪、丧葬等风俗习惯，给予了充分尊重和切实保障，对侵犯少数民族风俗习惯的违法行为依法进行追究。

同时，党和政府相当重视少数民族文化的繁荣与发展，加大对少数民族文化各个领域的资金投入。2006年，《中国少数民族古籍总目提要》被列入《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》。2007年，国务院办公厅下发了《关于进一步加强古籍保护工作的意见》（国办发〔2007〕6号）。2012年12月，国家民委颁布《少数民族特色村寨保护与发展规划纲要(2011-2015年)》。2009年至2012年，国家民委与财政部实施少数民族特色村寨保护与发展项目，中央财政共投入资金2.7亿元，在全国28个省区市的370个村寨开展试点，并且取得了显著的成效。^[40]

5. 生态环境的保护性

自2000年实施“西部大开发战略”以来，国家相继出台了一系列的相关政策措施，实行退耕还林还草、封山绿化、以粮代赈等。2010年国务院出台全面建立《草原生态保护补助奖励机制》，政策措施主要包括以下几个方面：一是实施禁牧补助；二是实施草畜平衡奖励；三是落实对牧民的生产性补贴政策；四是安排奖励资金。^[42]

自退牧还草工程实施以来，国家累计投资136亿元，建设草原围栏5174万公顷，补播改良重度退化草原1240万公顷，工程区植被覆盖率平均增长14个百分点，产草量增长68%。^[43]据统计，2001年以来，青藏高原区域生态建设规划区域内累计退牧还草约16万平方公里，退耕还林约4200平方公里，治理水土流失面积约9000平方公里，森林覆盖率提高0.8个百分点，主要河流、湖泊水质优良，大部分城镇大气环境质量优于国家一级标准。

当然，中央政府对少数民族和民族的自上而下关系，不仅仅表现在政治、经济、社会、文化和生态五个方面，还体现在经济社会发展的方方面面。由于中国与西方地理条件和自然环境不同，社会历史文化传统迥异，中国要坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路。新中国60多年的实践充分证明，中国的民族政策适合中国国情，符合各族人民的根本利益，得到各族人民的拥护，是正确和行之有效的。在这一政策指引下，中国各族人民维护了国家统一，维护了社会稳定，维护了民族团结，开辟了一条实现各民族共同繁荣发展的光明大道。

四、简要的结论

对我们大家都熟知的“民族-国家”理论，我们需要换一个角度表述国家和民族的关系。比如，在探讨少数民族和民族地区发展中，我们需要找回“国家”，并在民族理论中给予“国家”居于民族之上的位置。

我们认为，在“国家-民族”自上而下关系框架下，国家的角色处于主导地位，而民族则是从属于国家。中央与民族地区和少数民族的自上而下关系，是通过从中央到地方的“官本位”的“分级管理”“属地管理”和“分类管理”等一系列制度化的行政管理体制和实际运作机制来实现的。

“国家-民族”之间存在着多种的关系，我们提出“国家-民族”自上而下关系这个新的视角，

^[42] 冯华，李丽辉. 实现草原保护和牧民增收双赢[N]. 人民日报，2010-10-19.

^[43] 杨晶. 国务院关于加快少数民族和民族地区经济社会发展工作情况的报告[R/OL]. (2010-12-23) [2015-02-11].



只是从权力分配和资源配置角度，探讨民族地区和少数民族经济社会发展，更多的研究还需要进一步开展和深化。

值得注意的是，我们初步探讨的这个自上而下的“国家-民族”理论，是我们对中国民族问题的历史和现实的思考，其中不包含我们的价值判断和道德判断，希望大家批评和指正。

【编者按】 中华民国时期是中国社会的重要历史转型期，如何参照国际政治秩序和观念话语体系，在“多元化天下体制”清朝的基础上建立一个共和制的现代民族国家，这是民国政府面对的最大的政治难题。尽管民国领袖人物包括孙中山在内心里有大汉族中心的思想，但是在国体构建中仍然强调的是“中国人的民族主义就是国族主义”，“中华民族是一个”。那么，国内的各少数民族群在国家的政治框架中居于什么地位？他们的权益如何保障？“民族因素”和“区域因素”如何协调？强调“民族因素”可能会带来哪些正面和负面的影响？直至今日，仍然是中国政府和各族民众必须思考的一个大问题。杨思机的这篇文章介绍了民国时期围绕国民大会代表选举问题产生的一些讨论，当时人们争论中反映出来的问题也许至今仍然存在，相关论述也许可以引发我们的一些深层次的思考。

（马戎）

【论 文】

以行政区域统驭国内民族

——抗战前国民党对少数民族的基本策略¹

杨思机²

摘要：国民党和南京国民政府主张国民大会代表选举以区域选举为主或主要强调区域属性，不兼采民族代表制，目的之一是防止按民族区别特殊优遇会刺激其独立的民族意识，埋下民族分离的制度根源。部分少数民族认为只有专门规定本族国大代表名额，甚至实行单独选举，才能保障自身权益；他们纷起抗争的同时，不断强化各自的民族特性。国民党试图通过各种途径，将类似利益诉求纳入既定规范。国民党的制度设计有其维护民族与国家统一的合理成分，却也难免导致少数民族的参政机会和权益缺乏强有力的制度保障，成为双方日渐疏离的重要原因。

关键词：国民党 南京国民政府 行政区域 少数民族 国民大会

为了最终建立一个中华民族的民族国家，国民党及南京国民政府努力树立全体国民同属一个

http://www.npc.gov.cn/huiyi/ztbg/gwygyjksmzhmzdqjshfz/2010-12/23/content_1611095.htm

¹ 本文刊载于《民族研究》2012年第3期，第65-75页。

² 作者为复旦大学历史学博士后流动站研究人员。

