

【论 文】

“边疆”与民族¹

——略论民族区域的治理逻辑

范 可²

摘要：多民族国家都有相应的应对多民族或者多族群事务的方式，但并非所有的多民族或者多族群国家都有对人口严格分类识别。本研究试图从福柯治理术的洞见来讨论我国的民族政策的治理逻辑。根据福柯，领土，在现代政府治理术里，并不是首要考虑的对象。这种情况的出现当然与工业革命之后，欧洲出现的社会变迁有着很大的关系。现代治理术的核心在于如何让民众相信，政府可以通过实现其意志来民众民众的意志。然而，就我国而言，情况似乎并非如此。主权为重中之重，这与少数民族大多居住在所谓“边疆”地区有关。治理虽然自然必不可少，但对领土的关注决定了治理从属于管控。中国国家的体制决定了国家是执政党的国家，在这样的理念下进行治理，“倾听”在决策过程中几乎是可遇而不可求。我们甚至可以质疑决策者所“倾听”的对象，他们究竟是一般民众，或者是当地的“民族干部”。总之，本文认为，如果决策者不根本改变有关执政理念，这种依据“边疆”的程度来对民族地区进行治理与控制的方式，无法给这些地区带来万象共生、和而不同的善治状态

关键词：边疆、民族、治理、治理术、管控、福柯

引言

去年，国家领导人习近平在出访哈萨克斯坦和印度尼西亚时，提出了“丝绸之路”。丝绸之路有两条即陆上与海上，在历史上是为经济、文化、人口交流融汇之路。重提它无疑有着新的含义，它表明了中国要与国际社会和平发展共同繁荣的良好愿望。今年6月底，中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦三国联合向联合国教科文组织申请“丝绸之路”世界文化遗产获得批准，引起了国际社会的高度关注。

“新丝绸之路经济带”则是有关方面在习近平讲话之后推出的构想。“新丝绸之路”在国内空间幅员除了西北五省区（新疆、宁夏、甘肃、青海、陕西）还加上了西南四省区（重庆、四川、云南、广西）。西北五省区从地理学的角度而言，大部分处于所谓的黄土高原。有着相似自然条件的文化往往有着某种相似性，所谓“黄土文明”或者“黄土文化”就是从这样的角度来看问题的。文化有着相似性并不意味着缺乏多样性。恰恰相反，这一地区的文化多样性异常发达，有着不同宗教信仰的不同民族既聚居又杂居。另一方面，这一区域内又有广袤的地区被视为“边疆”，这说明这一区域与其他国家毗邻。除了西南四省区，新丝绸之路经济带基本上在地理上与古代丝绸之路重叠。这一经济带连接了许多国家，现代民族国家体制使有些有着共同宗教信仰的民族或者族群分布在不同的国家，其错综复杂的状况加重了建设丝绸之路经济带的任务。对任何举措而言，客观地分析其面临的具体困难是达到目的所必需的。

本文仅从认识论或观念梳理的角度，对建设这一经济带一定会遇到的“边疆”与民族问题做一些理论上的思考。笔者认为，今天，“边疆”在中国的语境里已经衍生出特别的意涵，对其未加剖析地任意使用无助于我们认识真正意义上的“边疆问题”——因预设了“边疆”而“边疆化”

¹ 本文刊载于《西北民族研究》2015年第2期，第33-43页。

² 作者为南京大学人类学研究所教授。



所带来的治理困境。以下，我试就边疆在我国语境里产生的意涵进行讨论。笔者认为，在国内的许多表述里，“边疆”已然与另一个重要概念——民族难以分开，并置二者甚至可以产生相互替代的意义。二者在长期的分类、并置、互构、互动的过程中所产生的意义实际与新丝绸之路理念之间存在着紧张。我还将指出，长期以来对“边疆”的理解给某些地区造成了治理上的困难。我将从福柯“治理术”的视角对此加以分析。

边疆

边疆与民族是我国政治治理上的难点。之所以难，自然与不同民族多样复杂的社会政治条件有关。在现代国家的语境里，少数民族或者其他弱势群体的话语空间十分逼仄，他们难以享有与主流人群同等份量的话语权。这种情形的产生自与民族国家原有期待有关。早期民族国家的领导层和民族主义者总是把国家设想为文化边界与政治边界重叠的统一体。但在现实中，真正意义上的单一民族国家绝无仅有，因此，大部分国家政府都要面对各式各样的涉及国家公民的文化与宗教多样性的问题。

但是在绝大多数的国家内，族群或者其他的文化多样性却不一定与“边疆”相联系。即便在许多有着不同于主体民族的民众生活在边境地区的国家，在提及这些民众时也鲜有使用边疆这样的字眼。在美国，边疆几乎就是人文未及之处的代名词。因此，随着人口分布的扩展与人口的迁徙，边疆必将渐渐缩小，乃至消失。我们从今天美国人把阿拉斯加戏称为“最后的边疆”一语中可以领略他们对边疆的理解。阿拉斯加之所以被如是戏之，并不在于强调其主权从属性，而在于它依然有着人迹罕至的广袤陆地、森林与荒野。

在中文文献里，“边疆”一词最早可能出现于《左传》。例如，《左传·昭公十四年》：“好於边疆，息民五年，而后用师，礼也”。¹ 及至唐朝，文人墨客甚至有专门描写和憧憬边陲生活的边塞诗——此虽后人之归类，但不无道理。汉唐两代都是不同文化不同族群密集碰撞接触的时代，把不同文化接触之地称为边疆，符合今天我们对边疆的一些看法和定义。但是，如果把那个时代的边塞防务与今日之行使主权同等理解，那就大谬。我们可以这样理解，当时领土的观念是有的，但仅有此并无法说明已有“主权”这样的观念。现代主权要求有明确的边界，这在当时是没有的。所谓的界碑之类的东西都出现得相当晚近。对于当时的国家政权而言，所谓边疆的意义不外是边远的疆域。在这里，我们可以领悟到在前现代时期，所谓“主权”不外就是皇威所及之地，亦即所谓的“普天之下莫非王土”。这样的状况可能是主权观念的最初由来，但与现代国家的主权有很大的差异。最重要的是，它的边界无需清晰界定。因此，在帝国的状态下，国家只有边疆，没有边界。有人对此不以为然，认为十八世纪中俄尼布楚条约的签订表明了主权意识。但是，如果联想到其时新疆尚未建省的事实，把尼布楚条约说成当时的朝廷措施也有某种现代性意义就有些强词夺理了。因在某些地方频繁接触而划界为记是人的天性，其意义就像所有的孩子都会在课桌上划线来确立“属地”，有如猛兽通过吼声和撒尿昭示“主权”。这些虽有现代国家主权雏形，但不能说明已经了明确的主权意识，因为清廷并未在其他边疆地区也有这样的措施。实际上，在前现代时期，所谓的边疆不过是允许与外族或者其他政权共享的地域——如果这种共享没有带来麻烦的话。

但如果落实到中古时期的欧洲，情况可能得另当别论。大小王权大抵有着明确的边界，尽管这种边界可能没有安全控制，更不可能有重兵把守，不同王权下的民众大抵也可以自由地跨境来往。中国历史上的长城根本不是边界。它作用只是为了阻挡北方游牧民族规律性的南下打劫。它反映的是农耕社会与游牧社会的共生关系。长城的存在恰恰说明，当时的政权没有我们现在所理

¹ 转引自“百度百科”(<http://baike.baidu.com/subview/138069/9411209.htm>)。



解的主权或者明确疆界的观念。但是，回到中古的欧洲，我们相信，当时的人们大概不会对谁是不同领地的主人产生混乱。曾在英格兰乡间山麓绿毯般的坡地上见到一行行鹅卵石垒成矮墙，岁月的剥蚀已使这些矮墙呈很深的黑色。带我旅行的舍菲尔德大学历史学家莱特（Tim Wright）告诉我，这些矮墙已经存在数百年了，它们表明的是产权。在欧洲封建制度下，领地或者疆域就是王公贵族的私有财产，产权明晰。值得提醒的是，这种“产权明晰”观念可能直接影响到后来的民族国家对主权的申张。于是，一旦教廷对基督教世界失去控制，尤其是哈布斯堡王朝和一直与之对垒的土耳其奥斯曼帝国解体之后，它们的疆域内遂出现了许多政权，这些政权都声称对特定的领土拥有主权。这时，原先帝国的边疆遂转变为不同现代国家的边界。由此看来，行使主权实际上与维护产权在逻辑上毫无二致。我们还可以据此推断，如此意义上的边疆是与帝国或者其他庞大的中央集权的统治形式相联系的。可以设想，在诸如荷兰、比利时或者卢森堡等国家里，何为边疆当不是个问题，因为它们根本没有边疆。

从这个角度来看，撇开帝国不论的话，在西文语境里，边疆的意义主要当指边远的人文未及之地。在美国的传统里，边疆有着独特的含义，它指的是人类定居区域的边缘地区（a region at the edge of a settled area）。¹ 美国边疆研究的奠基人特纳（Frederick J. Turner, 1861-1932）认为，边疆是一方“自由的土地”；它的存在随着欧洲裔定居者的西进而不断地缩小。因此，边疆的从有到无解释了美国的发展。² 虽然美国的边疆研究与拓荒史联系在一起，但是，特纳从未忘记在此过程中还有美国印第安人的存在，只是随着边疆的消失他们的社会也发生了巨大的变迁。老一辈美国人类学家还把边疆视为文化接触区域，他们不仅看到了欧洲文化影响了印第安社会文化的变迁，也看到印第安文化对北美欧洲后裔的文化也产生了持续性影响。这是文化接触所导致的涵化（acculturation）现象。雷德菲尔德（Robert Redfield）等人认为，涵化是不同文化群体之间发生持续性第一手接触（first-hand contact）的结果，³ 但它未必导致发生认同改变的同化（assimilation）现象。因此，我们可以就此认为，在特纳和其他美国学者的语境里，边疆的从有到无有承负了文化变迁的意涵。我们也因此可以看到，边疆在这样的语境里，未必承负多少与主权有关的含义。有名的中国边疆研究专家拉铁摩尔（Owen Lattimore）在他那本有名的《中国的内陆边疆》（*Inner Asian Frontier of China*）的开篇便指出，中国内陆这片广袤土地，包括满洲里、蒙古、新疆（他称中国的土耳其斯坦）以及西藏，是世界上最不为人所知的边疆之一。⁴ 这不啻是说，这些地区既是中国的边疆，也是世界的边疆。显然，拉铁摩尔援用的是有关边疆之最为简单的释义，即：边远之地，以及如他书里所描绘的文化接触之地。主权或者国家领土的意涵在他的“边疆”释义里居于其次。

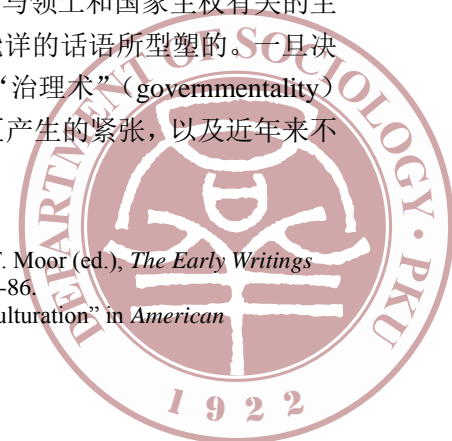
但是，在中文的语境里，边疆的疆字所指涉的是疆域，这个概念更多地传达的是“属地”或者“领土”的信息。而“边”与“疆”两个汉字的结合产生了与英语边疆略有不同的信息；最重要的不同之处就在于，我们的边疆更多地强调了领土的意涵。所以，在国家与边疆有关的政治宣传里，“军民团结保边疆”、“民族团结保边疆”、“保卫边疆，建设边疆”，以及“骏马奔驰保边疆”这类的口号和歌曲比比皆是；有关边疆的各类文艺作品也都摆脱不了与领土和国家主权有关的主题。不要小看宣传的作用，人们的认知在许多方面就是被一些耳熟能详的话语所型塑的。一旦决策者也如此理解边疆的话，决策的取向也就可想而知。如果从福柯“治理术”（governmentality）的视角与观照来看，这种对边疆的理解与定位与后来在某些民族地区产生的紧张，以及近年来不

¹ Wikipedia: the Free Encyclopedia, “Frontier”(http://en.wikipedia.org/wiki/frontier).

² Fredrick J. Turner, “The significance of the frontier in American history” (1893) in F. Moor (ed.), *The Early Writings of Frederick Jackson Turner*. Madison: University of Wisconsin Press (1938): 185-86.

³ Robert Redfield, M. Herskovits, and R. Linton, “Memorandum in the study of acculturation” in *American Anthropologist*, (1936): Vol. 38: 149-152.

⁴ Owen Lattimore, *Inner Asian Frontiers of China*. Boston: Beacon (1941): 3.



断发生的暴恐和恐怖主义袭击事件具有某种相关性。我们知道相关性并非因果关系，但又不能否定某件事与另一件事之间的一些联系，尽管这些联系看起来是如此地不相干。

民族

笔者一直认为，在当今我国的有关民族和边疆的话语体系里，二者是相互隐喻的。¹ 大概只有在中国才存在着这种边疆与民族互构，谁也离不开谁的情况。这一现象的产生与存在与权力主导下的有关民族知识体系生产大有关系。然而，这一导致二者间并置甚至可以互换的相互隐喻现象，其始却可以追溯到民国时期——那是一个民族主义者执掌政权的时代。对此，我们可从 20 世纪 30 年代末中国学术界有关“中华民族是一个”的争论见其端倪。

自从 20 世纪初开始，中国政界与学术界所关心的问题之一是如何建设一个现代民族国家。在理念上，把中国建设成民族国家，在当时的国际政治条件下不仅顺理成章，而且仿佛就是一个历史使命。其实，民族国家带来的问题从哈布斯堡王朝解体之后巴尔干成为欧洲火药桶就已经显示出来。但由于民族国家的申张似乎最为符合某种崇高的道德，大量原殖民地国家战后独立，纷纷以此为圭臬建立新的国家。这些国家通常都有者丰富的族群与文化多样性，于是问题就来了。在此之前，不能说没有问题，巴尔干国家是为其例。但是，民族国家形式给国内带来的社会问题在本质上多可归类为认同政治。就此而言，这些问题应该到了比较晚近的时期方有可能产生。换言之，这类问题之所以成为问题与主体的自觉有关。也就是说，只有声称为少数群体的族群，意识到自己的存在无法被正确呈现，自己的声音被抹去；或者因为文化或其他方面有别于主流社会而受到排斥或被有意忽视，才会有一定的政治诉求或者出现与国家政权或者主流社会对抗的情绪。严格而言，对人的尊严的关怀以及以平等的态度对待文化或者其他任何意义上的“他者”，出现得比较晚近，对民族国家无视境内其他弱势民族存在的诟病也因此而随之而来，出现了加拿大学者金里卡（Will Kymlicka）所言的，表现为争夺话语权的族群性现象。² 但在上个世纪上半叶的民国年间，单一民族国家形态是一种当然的政治理想。中国的各民族因此竟被当时的国家领导人称为中华民族的“宗族”或者汉族的“宗支”。

显然，民国时期政府出于国家政治考虑以及民族主义的影响，对于中国是为多民族国家这样的主张是不会被官方考虑的。虽然有“五族共和”之说，但所谓“宗族”、“宗支”说表明了政治家的真正想法。因此，当年顾颉刚发表的“中华民族是一个”实际上代表了官方的口径。出于学术的执着，以吴文藻和费孝通为代表的一些学者对此有不同的看法，并提出了不同的观点。但最后都在傅斯年的干预下偃旗息鼓。主张“中华民族是一个”的政治家与学者更多地从国家政治的角度来考虑这类问题，他们当然知道中国的民族多样性，但无疑对此有一种隐忧，似乎鼓励这样的多样性无助于中国的现代国家建设。有着留德国背景的傅斯年无疑深谙民族主义的精髓，德意志思想统绪中那种建立在人文地理学上的浪漫主义整体观，以及与此不无关联的赫尔德式的民族主义原则对他没有影响是不可能的。他当然不愿意公开承认中国国内还有其他民族的存在。除了他个人学术背景之外，当时中国面临强敌日本的威胁，国家需要全民团结也应当是重要原因。当然，这不等于说这些学者对少数民族的不尊重。我们应当看到，对民族和文化多样性的推崇只是到了国家政治进入真正的福柯意义上的“治理”状态时才应运而生的；它至少有一个前提，那就是领地或者领土主权不再是国家政权的第一关怀。也就是说，只有当国家把注意力完全转到如何使生活在领土之上的民众感到满意，感到在这个国家里有奔头的时候，才可能会有事关少数族

¹ 范可《他我之间》——人类学语境里的“异”与“同”，北京：中国社会科学出版社（2012）：67—81。

² Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press (2001): 3.



群权利问题的议题。

其次，边疆与民族的互构现象也与中国基本民族形貌（ethnic configuration）不无关系。在许多学者的叙述中，边疆无时无地不与不同的族群与民族联系在一起。最典型的当推以上提及的拉铁摩尔的著作。这样的叙述无疑影响到当年执政者和学者。于是，遂有了本质上试图进行同化的边政建设项目的推出。我们看到，在边政学的讨论里，“边”已经出现了变异，透露出国家权力宰制下核心与边缘的意涵。非汉族群于是在文本里也被边缘化，成为了名副其实的“边民”（periphery people）。大量并不生活在边疆地区的少数民众也被称为“边民”。边疆，此时完全可以成为指涉少数民族的替代物（replacement）。这种归类一直影响到今天，更不用说共和国初建的年代——当年福建省的民族调查报告都用“边民”来称呼少数民族民众。在其他地方情况亦大体如此。

如果说当年的边民仅仅是一种尚未深入描绘的主体的话，那么，民族识别之后，特别是在少数民族社会历史调查之后，所出现的对少数民族的系统性知识生产，遂赋予了少数民族和边疆特定的内涵。这些内涵包括社会发展阶段滞后、落后的经济与文化、能歌善舞的罗曼蒂克想像，等等。整体而言，少数民族社会历史大调查所带给人们的有关少数民族的信息完全是现代主义者的单线进化叙事，基本上延续了19世纪人类学和其他学科，以及民族主义者对于“他者”的叙述方式——如果借用印度著名学者南迪（Ashis Nandy）的用语——那就是“幼稚化”（infantilization）。在幼稚化的过程中，国家或者主体民族建立起与少数民族之间权力关系的正当性。¹ 正如世界其他国家也存在着相同的现象，境内少数民族往往成为主体民族在进步谱系上的参照物，扶持与“教化”他们遂成为不二之选。² 这是产生今天对少数民族和边疆地区我称之为“另类”的刻板印象的机制。之所以另类乃因为不容否认的事实，即：那些知识的生产者们都怀着对少数民族的良好愿许来从事知识生产。我们不能脱离特定的历史条件来要求当年从事这一调查的学者们。对现代主义的认识论反思在当时并不存在。即便在世界上，绝大部分人也无法理解来自个别睿智学者对现代性和现代主义的批评。不独如此，权力也从来不希望任何人从认识论的角度来观察问题和进行思考。

但是，在决策者的实际操作上，对一些分布在边疆地区的民族的扶持力度似乎与生活在其他“边地”的少数民众有别。少数民族社会历史调查之后所生产的有关少数民族的系统性知识为不同少数民族的社会存在划分了不同的“社会发展阶段”。换言之，这一系统性知识为不同民族在文明化的程度上进行了定位。所有的民族都被划定处于特定的社会发展阶段上——从原始社会晚期到封建社会晚期，应有尽有。这么做据说是根据所谓的马克思主义的社会发展五阶段说。事实证明，马克思和恩格斯从未有过此说。五阶段说实际上来自前苏联出版、流毒甚广的苏共党史教程，亦即《联共（布）党史简明教程》。³ 因此，本质而言，是教条主义和意识形态使决策者根据不同民族所处的“社会发展阶段”来决定扶持的力度。否则，景颇族不会有所谓“直过”（从原始社会晚期直接过渡到社会主义阶段）的称呼。

除了扶持力度外，国家对于不同地区的少数民族的其他治理政策也不是一刀切。对于西藏和新疆的措施与对待其他民族地区的措施还是有一定的区别。在其他地区，比如云南等省区的多民族聚居区，政府的社会政策基本上是一种福柯意义上的治理理念。也就是说，在国家的恩威两面（state facets of benevolence and authority）上，政府对这些地区各民族采取的基本上是恩的面相。如果用更为政治学的术语的话，国家采取的是优惠的社会政策（preferential policy）。福柯有关治理

¹ 阿希斯·南迪（Ashis Nandy），《民族主义，真诚与欺骗——阿希斯·南迪读本》，上海：上海人民出版社（2013）

² 参见：Stevan Harrell，“Introduction: civilizing projects and the reactions to them,” in Stevan Harrell (ed.), *Cultural Encounters in China's Ethnic Frontiers*. Seattle: University of Washington Press (1995): 1-36.

³ 见：联共（布）中央特设委员会（编）、联共（布）中央1938年审定，《联共（布）党史简明教程》，莫斯科：外文书籍出版社（1949）：123-165。

术的理念我们可以简约地概括如下：政府总是通过各种手段和策略让被治理者相信，他们在政府的治理下有着美好的愿景。但是，对于其他一些民族地区，做法则有些不同。政府基本上采取的是一种恩威并重的做法。这些地区包括西藏、新疆等地。从国家的观照（perspectives）来看问题，这样做自然有其道理。首先，这些地区与外国接壤。中国历史条件与欧洲不同，这些地区内的一些区域与邻国存在着领土争议。其次，这些民族当中有些在历史上有自己的政权（如西藏）。其三，这些民族都是有信仰的民族。其四，以维吾尔族为例，他们与中亚的许多民族信仰相同的宗教——伊斯兰教。其五，这些民族当中，如维吾尔族曾经有过一场令人不安的革命——“三区革命”。从西藏、新疆、内蒙这几个自治区的各方面来看，似乎以内蒙的蒙古族最令中央放心。由于历史的原因，包括内蒙古在内的中亚广袤区域内的蒙古各部显然早就失去了建立统一民族国家的前景，而居住在内蒙古的蒙古族也从未有过整体性的分离主义倾向。因此，内蒙的国家在场方式基本上是治理。如果我们从福柯的治理术视角来看问题的话，我们可以把“边疆”作为一个形容词或者隐喻。如此一来，我们看到，国家对少数民族地区的政策与各民族是否足够“边疆”有着相当大的关系。换句话说，“边疆”的程度决定了政府的策略。除此之外，我们还看到，即便与他国为邻，南方的一些民族并未“享受”到国家如此别出心裁的惠顾。这些跨境民族规模较小，他们在相邻的国家的同胞也往往不是主体民族。因此，国家在这些地区的存在方式也是“恩”的面相多一些。

总体而言，由于意识形态的关系，国家对少数民族政策总体上是治理，但针对不同的对象，也有恩威并重的一面。也就是说，在更为边疆的地区，国家除了治理之外，还进行控制（dominate or rule）。这表明，主权在这些地区才是国家的重中之重，如何对待生活在这些地区的少数民族在统治方略中处于从属的地位。这种状况所造成的紧张源于现代国家治理术与前现代国家的统治术互为使用所产生的矛盾。福柯有关治理术的洞见有助于我们理解为什么现行我国“边疆治理”实际存在着内在紧张，从而帮助我们理解为什么在这些年来发暴力事件不断发生。

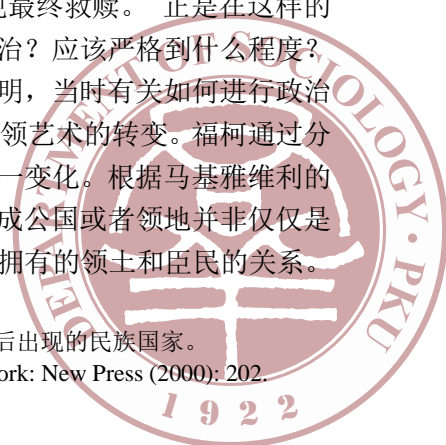
统治与治理

治理术也就是所谓“政府的艺术”（the art of government）。但是，福柯并没有把历史上所有政权的统治方式视为治理术。关于治理术，福柯有所特指。福柯指出，大概从16世纪开始，欧洲许多国家出现了大量有关政府的艺术的讨论。但这些讨论与中世纪及其之前那种所谓“向君主建言献策”（advise to prince）的文献有了很大的不同。既然这些讨论不是为了献言献策，而当时也不存在着政治学这样的学科，因此可以推断，这些讨论的存在表明，社会上出现了巨大的变化。

福柯认为，16世纪的欧洲社会处于两个巨变过程的交叉路口：封建结构的崩溃和宗教改革。前者引领了建立在领土主权之上进行管理的殖民国家；¹ 后者同时也带来反宗教改革，这就引发了这么个问题：如何在现世对个人进行精神上的规训和引导，以实现最终救赎。正是在这样的关口，产生了诸如如何进行统治？由谁来统治？通过什么方式进行统治？应该严格到什么程度？何为统治的目的？——这类问题。² 这类关于政府统领问题的出现表明，当时有关如何进行政治统治的想法或者观念发生了变化，亦即从君主式的权力观念向一种统领艺术的转变。福柯通过分析马基雅维利（N. Machiavelli）的《君主论》（The Prince）来探索这一变化。根据马基雅维利的想法，君主统治的主要目的就是保护和加强自己的公国或者领地。构成公国或者领地并非仅仅是领土和臣民（subjects），而是君主与他通过继承或者其他形式获得而拥有的领土和臣民的关系。

¹ 此处的殖民国家“colonial states”不是指殖民地国家，而是封建藩篱被摧毁之后出现的民族国家。

² 参见：Michel Foucault, “Governmentality” in *Power*, James D. Faubion, ed. New York: New Press (2000): 202.



¹ 在此，领土是第一位的，生活土地上的臣民其次。换言之，在马基雅维利的君主国里，领土是最为基本的构成要素，其他不过是些次要的变量。这不是说臣民不重要，法律针对的就是他们。然而，所谓统领的艺术在观念上与《君主论》中的君主概念上的权力（sovereign notion of power）有着明显的不同。一个最大的不同是，当主权行使于民众所生活的领土上时，政府的作为在于处理人与物间的复杂关系。这些包括福利、资源、生计方式、气候、水利、生育率，凡此种种。而人们则必须涉及其他东西，如风俗、习性、行动与思考的方式，等等。² 在此，领土已经成为次要的了，真正重要的是人与物如何结合的问题。这一结合成为了政府最基本的目标。因此，就有了第二个重要差别。既然主权的根本目的是公益（common good），那政府的目标便是有效和创造性地进行物的配置。对政府而言，这意味着，统治民众除了法律之外，还必须通过设立一个合适的目的来对物进行管辖来实现。政府必须确认在其治理下能给国家公民带来尽可能高质量的财富，能为民众提供足够的生计资源，以及增长人口，凡此种种。一言以蔽之，所谓物的配置其实不外就是合宜地处理财富和资源、生活模式与居住，以及其他可能降临人们的现实问题，如突发事件、流行病、死亡等等。对现代政府而言，意义最为重要的不是领土，不是法律，而是如何以正确和高效的方式来管理人和物。³ 因此，我们可以对所谓治理术作如是理解，即：通过一整套理性的手段，政府试图让被治理者相信，政府的意志就是为了让被治理者能有好的生活。

从这个视角来看我国解决民族问题的实践，可以发现，在于许多地区，也就是前面谈到，越是边疆的地区，人与物之间的合理配置并不是第一要素。最重要的是领土主权。再以新疆为例，国家对领土的关注与居住在那上面的穆斯林民族分不开，正因为那上面居住着大量对“我”而言的“文化他者”，亦即“非我族类”者，国家才会有这样的担忧。国家之所以关注当地的穆斯林各民族，其中心关怀依然在于领土，而政府对于主权的简单理解决定了对当地主要的非汉民族采取了以控制亦即统治为主的办法。当然，治理术的实施必不可少，但它从属于对领土的管控。因此，在新疆地区，国家的方略必然是恩威并重，软硬兼施。

可见，国家之所以对那里的领土主权不放心，并不是担心外国的颠覆，而是担心那里的穆斯林民族，尤其是规模最大、人口最多的维吾尔族。因此，政府的治疆措施从一开始就显出对他们整体上不够信任、不放心，生产建设兵团在那里设立就是建立在这样一种涉及信任的前提上。作为准军事力量的建设兵团，与古时候的屯田的道理是一样的，与沙俄时期形成的哥萨克人也有相似之处。哥萨克人有着复杂的社会与历史来源。他们的先人有许多是流放者，被发配到边陲之地。但关键在于后来的变化，这就是对沙皇的承诺。他们被免去税赋，但义务是为沙皇作战，逐渐成为独具特色的亦农亦兵、骁勇彪悍的群体。在沙俄的扩张的过程中和国家防御上，起了重要的作用。1949年以后，在新疆的部队很快改变建制组成生产建设兵团。而新疆是与当时的“友好邻邦”接壤的地区，在这里设立一支庞大的准军事力量显然不是为了戍边，其真正的目的在于“维稳”（套用今天的用语）。一旦当地发生动乱，这股力量可以立即放下农具拿起武器投入作战。

我们是否可以认为，国家之所以在新疆建立生产建设兵团反映了治理者与被治理者之间并未建立起基本信任？否则，何至于在那里囤积数目庞大的准军事力量？有人或许会认为，之所以在新疆有这样的建制乃因为国家对苏联潜在的威胁有所洞悉。但这不是事实。姑且不论当年正与苏联处于“蜜月期”，如果忌惮苏联的扩张的话，为什么在中苏的东段边界——也就是东北地区——没有这样的建制？当然，在计划经济时代，新疆的开发与发展与生产建设兵团的存在分不开。这点，我们不能否定。但从我个人了解一些来自兵团家庭的个人来看，兵团的存在实际上加深了

¹ Michel Foucault, “Governmentality”: 205.

² Michel Foucault, “Governmentality”: 208-209.

³ 参见 Jonathan Xavier Inda, “Analytics of the Modern: An Introduction” in Jonathan Xavier Inda (ed.), *Anthropologies of Modernity: Foucault, Governmentality, and Life Politics*. Malden, MA: Blackwell Publishing (2005): 1-20.



族群之间的鸿沟。这里的原因很多，但很重要的一点，可能是兵团在场所带来的那种对当地人的优越感。通常，在不同族群杂居的地方，往往是弱势群体操强势群体的语言。但有意思的是，尽管兵团从人口来看在当地未必居多，但却少有能操维吾尔语者。这至少说明两方面的问题：首先，兵团成员与当地相对沟通较少；其次，这种相对较少的接触背后是否因为兵团成员某种优越感？我在国外研究院就读时，曾有一位兵团后代的外系同学，他与我的一位也在同一所学校就读研究院的维吾尔朋友为邻。但是令我感到奇怪的是，这位兵团子弟每每遇到我那位维族朋友时，表现都有点不自然。我问他究竟为什么，难道兵团与维族关系不洽？他回答我说，也不是不好，就是从来没有来往。我又问，为何如此。他也不明白为什么。后来接着又说，他从小就听到许多关于维吾尔族事情，如小偷小摸、肮脏、打老婆什么的；并说这是兵团人对维族的一般看法。我当然不相信所有兵团成员都这样看待维族。但是，持有这种对维吾尔族的刻板印象的汉人一定不在少数。对他者的误解或者刻板印象往往都是区隔所造成的。以上对维族的刻板形象说明，维汉之间的区隔并没有因为民族识别之后实施的少数民族扶持政策而有所弥合。其实，应该说，在某些方面甚至比过去还退步。而区隔是否存在可以是族群之间是否存在信任的标识。

有学者认为，香港也许是中国族群融合最好的城市之一。请注意，这里的融合不是指一个族群必须融入主流族群这样的意思。恰恰相反，其所指的恰恰是各族群能最大程度地保留自己的信仰、生活方式，以及其他传统文化，所呈现的是一种和而不同的状态。香港的规模当然很小，但人口密度远超新疆，所以并非完全无法与新疆等地相提并论。即便不承认香港与其他地方的可比性，我们仍然可以以小见大——如果相信人同此心的话。因此，在治理新疆的问题上决策者必须要同被治理者建立互信，而这种互信的建立必须是决策者首先采取行动。

福柯的洞见使我们看到，由于对主权的简单理解，致使在特定的民族地区之间的治理实践与国家当地的首要关怀之间存在着紧张，这直接影响到了民族区域自治的效果。这里，仅就是从治理逻辑的角度来谈的，如果涉及到具体的人与物的配置的话，那问题就更多了。网上有新疆人提出这样的问题：“新疆对得起中国，可中国对得起新疆吗”？换言之，当大量的资源从新疆源源不断地配置到其他地方或者用于对外贸易之时，生活在新疆的各族民众是否得到相应和等值的回报？

由于在新疆的治理上，国家把领土主权置于头等重要的位置，这对于当地少数民族而言，就不再是纯粹的治理。换言之，在这里，治理必须从属于管控。在这样的语境下，国家的在场可以不需要“倾听”那些来自被治理者的声音。“国家利益高于一切”成为当地管控上的最高原则。在这样的原则下，被治理者自身内心世界和他们的想法可以被罔顾。边疆的概念和民族结合在一起，构成一种独特的处理民族问题的方式，表明了国家在特定民族地区恩威并用，即管控与治理相结合的方式，反映了国家对领土主权的关心超过对生活于其上的民族的关怀，这是在一些民族地区一直存在紧张的制度性原因。

余论与结语

习近平总书记近期提出的建立丝绸之路经济带的构想无疑是令人兴奋，许多学者也提出了一些方案。但是，必须看到，建设这一经济带任重而道远。且不考虑区域经济发展极不平衡，基础设施建设难以短期内如愿铺就，这一地区族群与宗教多样性处理不好本身就是一个极大的障碍。我们知道，在这一地带里，有一些国际恐怖主义组织的据点与大本营，处于这一地带的我国新疆地区近年来也暴恐事件频发。国际恐怖主义组织近二三十年来迅速地跨国发展，更使得整个丝绸之路所在区域成为国际社会爱好和平的人们焦虑所在。恐怖主义活动的首要目的在于震慑人心，平民——而非政府或者军事机构——才是他们首要攻击目标。由于观之，他们反倒更乐意在已经吸引



世界目光的地区制造恐怖事件。正如费孝通在世纪初年所指出的那样，今天，全球化已经不仅是经济全球化，同时也是问题的全球化。¹ 恐怖主义便是全球化的问题之一。因此，建立“丝绸之路经济带”任重道远，需要这一地区所有国家的共同努力。

保证这一地区的和平与安全自然是建立“丝绸之路经济带”的重中之重。暴力恐怖事件在这一地区一再发生，无疑是对这一新方略的一大威胁。但面对这些恶性事件如何处理，这需要治理者高超的手段与政治智慧。单凭强力压制、以暴制暴不仅无法杜绝暴恐事件，而且反倒会使之愈演愈烈。如果说政治家和治理者面对着的是眼前的问题，作为学界中人，除了提出自己的建议与批评之外，从长远的观点看，我们还有责任改变或者扭转一些已然为公众和政府部门接受的基本认知与观念——如果认为这些认知与观念有问题的话。笔者认为，我国各种话语和文本中对“边疆”的解读已经导致社会对边疆产生一种刻板印象，而在这种刻板印象的基础上对边疆的理解很容易使人产生某种信念。事实证明，信念有时比偏见更可怕，信念可以令人无视事实，而偏见往往会在事实面前低头。

福柯的洞见使我们看到，由于对边疆这一概念在中国语境里的特有理解，导致了决策者在相当广袤的区域内，将主权作为第一要务，这就使得所谓边疆地区的国家在场呈现出现与福柯意义上的现代国家有所不同的决策取向。换言之，作为现代国家的治理第一要务的人与物的关系退居其次。国家的边疆在场因此也就呈现为管控甚于治理。显然，国家所担心的是出现分离主义运动，如疆独或者藏独。我以为，在这一点上，国家必须要有充分的自信。因为从法理上讲，这两个地区想从中国分离出去是不可能的。实际上，所谓“自古以来是中国领土”这类言说在当今的国际政治语境里起不了多少作用。现代国家与古代帝国最重要的区别之一便是是否有明确边界。在帝制条件下的所谓边疆其实是没有主权观念的证明。那个时候的边疆既是你的边疆也是他的边疆。中国作为一个多民族国家，几乎是整个文明体转变过来。帝制是这一文明在历史上的政治存在形式，它没有象其他帝国在解体时那样，分裂为众多的民族国家。因此，帝制时期那种国家权力难以在场的边疆，也就承负了主权的意涵进入了现代中国的主流政治话语。1949年之后的治国理念与行政区划更是将这些地区的主权视为重中之重。但此时，在特定的边疆地区，对于主权的关注却并非领土争议或者来自国外的威胁，而是因为有着不同宗教文化背景的族群在场所引起的不安。很明显，对于边疆特有的理解及其将之与民族挂上钩，导致了国家在当地在场的两难处境。导致了管控为主治理次之的不完整的现代国家在场模式。如何从管控为主的模式过渡到以治理为主的模式？决策者需要在观念上作出改变，边疆应该去边疆化。一旦将边疆与境内其他地区同样对待，边疆问题将不成其为问题。皮之不存毛将焉附？建构性的边疆不复存在，所谓边疆问题自然也不复存在。国家面对着便是当地的民生，即人与物的配置。这是一个基本的出发点，但唯有此方能给所谓的边疆地区带来真正意义上的万象共生、和而不同的善治状况。唯有此，建设丝绸之路经济带才能卓有成效。

¹ 费孝通，“经济全球化和中国‘三级两跳’中对文化的思考”，费孝通《论文化与文化自觉》，北京：群言出版社（2005）：387—400。

