

【论 文】

中国民族政策：历史、理论与现实的挑战¹

关 凯²

【摘要】民族政策的战略目标是维护社会公正，维持与更新国家整体性政治秩序。近年来民族问题的上升使民族政策成为社会关注的焦点。从理论上讲，民族主义是一种现代政治的产物，前现代中华文明在处理多样性问题上具有深厚的价值与制度资源，新中国的民族政策结合了共产主义革命理论与中华文明传统，成功地构建出现代中国的政治秩序。改革开放后，历史和社会条件的变化对中国民族政策构成诸多挑战，这些挑战主要表现为在应对认同的危机、平等的危机和秩序的危机三个维度上，现行民族政策解决问题的资源不足。

【关键词】 民族政策 民族问题 民族主义 挑战

此刻一种弥漫的社会焦虑正附着在民族问题上，这种焦虑并非仅仅源于复数的族群认同之间的情感张力，而是镶嵌在中国从文明帝国向民族国家转型的恢弘历史帷幕上的一个制度性问题。也就是说，因文明延续而生的现代中国，究竟应该如何管理内部的多样性？其价值观如何？目标如何设定？政策工具如何选择？这涉及到文明历史、现实政治与社会文化等诸多复杂的结构性因素。就民族政策本身而言，其核心始终是维护社会公正，以及维持与更新国家整体性政治秩序。本文试图以一种简略的线索概述之。

一、国家发展与多样性的挑战

当今世界的大国，起源各不相同，也都是通过一种与自身文化相契合的独特路径走进了以民族国家为基本单位的现代世界体系。印度在 15 世纪末即成为欧洲殖民地，民族主义思想是殖民主义在印度实践的衍生物。³当下外形是民族国家的印度，人口及其语言、宗教成分复杂，种姓制度在社会生活中犹存；俄罗斯是近代沙皇俄国大陆扩张的遗产，人口及其语言、宗教成分复杂，尽管前苏联历时 70 年建设民族国家的努力以苏联解体告终，但今日俄罗斯仍似一个缩小版的苏联；美国依据社会契约论立国，但随着来自世界各地移民的不断进入，人口成分越来越复杂；与中国一样，印、俄、美三国皆非典型的民族国家。

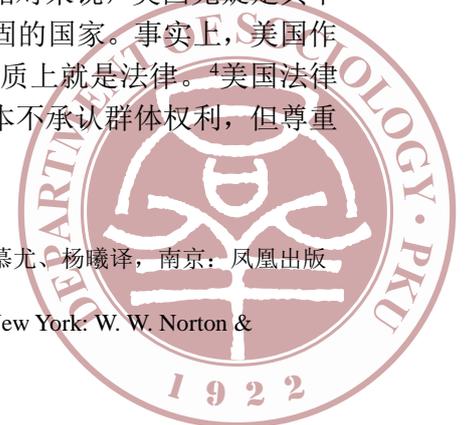
在中、印、俄、美四国之中，无论是事实上的民族歧视，还是反体制的族群运动，“民族问题”皆有各种形式的表现，但就国家整体性政治秩序而言，相对来说，美国无疑是其中最为稳定的案例，其核心在于美国是一个现代性文化最为根深蒂固的国家。事实上，美国作为一个基于自愿的社会契约而产生的现代国家，它的国家主权实质上就是法律。⁴美国法律体系相对比较完善，法治程度高，强调对个体公民权的保护，基本不承认群体权利，但尊重

¹ 本文刊载于《中央社会主义学院学报》2017 年第 2 期，第 47-53 页。

² 作者为中央民族大学民族学与社会学学院 教授。

³ 参见帕尔塔 查特吉：《民族主义思想与殖民地世界：一种衍生的话语？》，范慕尤、杨曦译，南京：凤凰出版集团/译林出版社 2007 年版。

⁴ 参见 Lipset, Seymour Martin. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, New York: W. W. Norton & Company Ltd. 1997



多元文化实践。因此，经过 1960 年代的黑人民权运动之后，尽管美国的族群多样性非常显著，种族因素在美国的社会生活中也几乎无处不在，但美国的民族问题更多是社会问题，而非政治问题。

如果说美国是以个体化为中心构建了一种基于法治的整体性秩序，那么其他国家都没有美国这么“幸运”。在传统社会结构和法治这两个维度上，非西方国家都有现代化程度不足的问题，前者使国家整体性秩序面临部落主义之类的传统政治组织与社会结构的制约，后者则滋生难以克服的隐蔽或公开的腐败、特权和社会不满。

作为一种社会共同体，民族并非必然成为“问题”。民族、族群或宗教之所以在特定的社会条件下成为“问题”，通常的含义是指基于一种特殊的群体身份发生的大众政治动员对国际的或国家内部的政治秩序构成了某种挑战。这种挑战发生的最重要的前提，是普遍的社会不满，而作为对这种不满的回应，特殊的群体身份认同经由各种类型的社会精英的政治动员而得到强化，形成族群或宗教运动。

与基于某种自然社会纽带而形成的共同体不同的是，国家是基于统治的政治的共同体。韦伯认为：“‘政治的’共同体作为一种特别的实体，只有当共同体不是一个纯粹的经济共同体时，即它拥有的制度不是调节直接的、经济对货物和劳动效益的支配时，才是存在的，而且只有在这个意义上，才能存在的。”¹和天然具有情感联系的血缘共同体（宗族）、宗教共同体不同的是，“政治的共同体行为愈是从一种单纯的、在受到直接威胁的情况下突发的偶然行为，广泛地发展成为一种持续的、强制机构性的社会化，于是它的强制手段的剧烈性和有效性就愈是全面地与它应用某种理性的、先例为证的制度的可能性吻合，在有关参加者的观念中，政治制度就愈加从纯粹量上的特殊地位转变为一种质上的特殊地位。”而完成这种转变的关键是合法性。²

政治统治的合法性来自于多数人的支持。

古代中国建立整体性的、国家化的政治秩序的合法性基础是中华文明，特别是以“天下观”为代表的儒家世界观。“天下观”是一种放大的家庭伦理，基于家庭这种由自然秩序产生的血缘组织的等级秩序，经由儒家的文化创造，血缘关系中的纲常伦理进而成为一种普遍制度——礼制。礼制作为一种普遍性的制度规范，由此超越家庭以至国家，构成作为整体性政治秩序的天下体系在价值观上的合法性基础。而从 19 世纪末开始，民族和民族主义，作为一种现代政治的衍生品，当其进入古老东方文明的社会语境之后，却在“有教无类”的天下体系中不断离析一个又一个“民族”群体出来，这是中华文明碰撞现代性的一个社会后果。

前现代时期的中华文明帝国的政治秩序，具有很强的容纳多样性的能力。“亡国而不亡天下”的价值观念，使得任何掌握了暴力资源的政治力量都可以宣称“承天命”而继承天下体系的整体性秩序，而他们的族裔身份并不重要，蒙元满清皆如此。这种传统实际上一直到 20 世纪上半叶的共产主义革命时期仍然发挥作用，从这个意义上说，中国共产党作为一个现代政治组织重建中国政治“大一统”格局的能力恰来自其超民族性的组织特征。但新中国成立之后，中国共产党必须面对民族主义思想滥觞之后的社会现实，这时党的以民族区域自治和民族优惠政策为中心的民族政策实践，相当成功地解决了这个问题。其核心经验在于三点：一是以共产主义意识形态超越了各种类型的民族主义意识，二是以党培养的民族干部替代了所有社会的传统权威，第三，同样不能忽视的是，直到 1970 年代中期之前，新中国民族政策实践的国际语境是世界范围内去殖民化的民族解放运动，二者之间在理念上的配合，也是

¹ 马克思·韦伯：《经济与社会》（下卷），北京：商务印书馆 1998 年版。第 218 页。

² 同上。第 219-220 页。



新中国民族政策成功实践的助力。

意识形态、干部和国际语境这三个条件在改革开放后都发生了变化，由此造成中国的民族政策实践进入某种困境。首先，革命化的意识形态在后革命时代事实上失效了，社会的大多数人在价值观上从革命的理想主义转向此刻“精致的利己主义”；其次，民族干部群体发生代际更替，代表性和权威度下降；第三，在世界范围内，民族主义和族群运动的反对对象都不再是背影远去的殖民者，而大多是国际政治经济霸权力量或本国政府。同时，全球化进程的加深强烈刺激了民族主义、宗教运动和认同政治在世界范围内的复兴，中国自然不能脱身其外。

二、知识领域的挑战：亟需更新的理论话语

作为一种社会共同体，民族并非必然成为“问题”。民族、族群或宗教之所以在特定的社会条件下成为“问题”，通常的含义是指基于一种特殊的群体身份发生的大众政治动员对国际的或国家内部的政治秩序构成了某种挑战。这种挑战发生的最重要的前提，是普遍的社会不满，而作为对这种不满的回应，特殊的群体身份认同经由各种类型的社会精英的政治动员而得到强化，形成族群或宗教运动。

民族和族群的存在是一种客观的社会事实，但不同群体的身份认同有着不同的性质，有些原生性特征比较强，有些则建构性特征比较明显。前者如藏族、维吾尔族，有独特的语言和宗教特征，与其他群体的社会边界比较清晰；后者如满族和土家族，与社会主流人群的文化差异不大，社会边界模糊。更为重要的是，并非社会与文化特征显著的族群最容易发生族群动员，而是社会经济处境边缘化或自认为处于边缘化的族群最容易产生族群民族主义运动。

任何形式的族群动员所依靠的理论依据都是民族主义，而民族主义最高的政治诉求是民族自决。民族自决权是一个民族国家体制下现代政治的产物，实际上更多带有“权利政治”（rights politics）的色彩，不像古典时代的政治通常仅仅是一种权力政治（power politics），武力征服就可以建立秩序。在现代社会的政治哲学与社会观念的背景之下，政治始终有一个关于权利和权力的正当性与合法性的问题，这背后实际上是有一整套知识的建构，以及由知识逻辑衍生出来的社会观念。

从这个意义上说，民族问题的本源是民族主义意识形态。

民族主义意识形态是启蒙之后滥觞于人类社会的一种思想，即作为一个整体的“人民”通过政治手段组织国家政权的理念基础。以法国大革命为代表，卢梭“主权在民”的政治哲学思想通过民族国家的政治实践得以变成现实。法国大革命实际上就是通过雅各宾民族主义替代了过去宗教的神性，把人民用一种民族主义的方式连接在一起，既实现了“主权在民”，又使人民产生了新的对于“法兰西政治共同体”的认知与认同。

世界历史的吊诡之处是反殖民主义的民族主义思想是伴随着殖民主义的扩张过程而扩散到全世界的。正如本尼迪克特·安德森等人所言，资本主义、共产主义、殖民主义全球的扩散过程就造成了民族主义思想的世界性传播，也就是在 19 世纪末导致拉美那些讲西班牙语的殖民地最先独立，出现了新型的国家，这些国家既不同于传统的帝国，也不同于欧洲的民族国家。¹

一战的结果是导致了整个世界帝国体系的崩溃，“十月革命”摧毁了沙皇俄国，奥匈帝

¹ 参见本尼迪克特·安德森：《想象的共同体》，上海：上海世纪出版集团 2005 年版；沃勒斯坦：“族群身份的建构——种族主义、国族主义和族裔身份”，载于许宝强、罗永生选编：《解殖与殖民主义》，北京：中央编译出版社 2004 年版。第 115 页。

国、奥斯曼土耳其帝国、德意志帝国被一战摧毁，也是在一战结束重建世界秩序的大背景下，威尔逊、列宁分别提出来了民族自决权。但这个自决权的实践高潮是在二战以后，就是世界范围内民族解放运动的兴起和殖民主义的终结。民族解放运动退潮之后，民族主义渐渐成为理论解构的对象。除了本尼迪克特·安德森的《想象的共同体》解构了东南亚民族解放运动中所包含的这种民族主义神话，盖尔纳以建构论的眼光揭示了民族主义作为工业社会产物的现代性特征，持相似立场的也包括霍布斯鲍姆，法国哲学家让·吕克·南希等人，这些人一大批著作基本上都是 1983 年左右出版的，从而改变了整个知识界对民族主义、民族自决、民族国家建设这样一些关键问题的认识，也就是今日我们耳熟能详的“是民族主义创造了民族，而不是相反”。¹

1950 年代是新中国民族政策形成的时期。新中国的民族理论话语主要习承自苏联，而苏联民族理论的核心，是斯大林对于“民族”的客观性过强的定义和列宁的民族自决权。事实上，整个苏联的民族理论也是它革命理论的一部分，在第二国际中罗莎·卢森堡、奥托·鲍威尔等人曾与列宁关于民族自治发生过激烈的争论，但到布尔什维克革命胜利之后，就只剩下列宁和斯大林的思想了。列宁斯大林主义民族理论的核心是民族平等和动员所有苏联公民参与苏联的民族国家建设。苏联历史上民族自决权一直是宪法权利，这是布尔什维克当时革命动员一个非常有感召力的思想武器，后来也成为苏联解体的法律依据。对这种现象，霍布斯鲍姆认为：“马克思主义运动和尊崇马克思主义的国家，不论在形式上还是在实质上都有变成民族运动和民族政权——也就是转化为民族主义的倾向。没有任何事实显示这个趋势不会持续下去。”²而凯杜里在 1960 年也评论说“当代布尔什维克领导人对民族问题的看法是一种严格的和服从于马克思主义和他们所投身的社会主义革命斗争的结果。在他们的理论中，民族运动既是进步的也是倒退的，这取决于它们所处的经济发展阶段。……在他们时而支持、时而反对沙皇俄国时期的民族主义运动的论战性著作中，列宁和斯大林的检验标准是看那些运动是促进还是阻止革命事业。”³

新中国民族理论对于民族问题的认识，和马克思主义民族观有着深刻的联系。马克思主义强调物质决定论，认为民族宗教都是“伪意识”，与阶级意识相比，都不具备本质性。据此，新中国的民族政策在早期实践中具有显著的超越性，民族工作也在当时成为一个意识形态的胜利。当是时，国家的物质资源非常匮乏，却拥有强大的精神武器。在那个年代，当国家力量进入到民族地区之后，很快能赢得少数民族群众的支持，基于阶级理论的政治与社会动员，也彻底改变了少数民族社会的传统结构。

尽管中国共产党在民族政策的实践上并未照搬苏联的民族理论，但在民族理论话语生产上受到的苏联影响却很深，因此，直到今天，斯大林民族定义仍然是《新华字典》“民族”词条的标准解释，官方的民族理论话语也仍然时常弥漫着革命时代“规范性叙事”的风格与气息，这种知识制约事实上已成为当下“民族问题”易被忽略的一部分。

可以说，直到 2008 年拉萨“3·14”事件、2009 年乌鲁木齐“7·5”事件发生之前，民族研究在我国学界从来称不上显学。但近年来，民族问题成为中国社会的舆论焦点，对于民族政策的看法，学界也出现激烈的争论。此刻，如何更新主流理论话语是一个迫在眉睫的问题，因为，知识能够深刻影响社会观念，从而影响人心向背。

¹ 参见厄内斯特·盖尔纳，《民族与民族主义》，韩红译，北京：中央编译出版社 2002 年版；埃里克·霍布斯鲍姆，《民族与民族主义》，李金梅译，上海：上海人民出版社 2000 年版；埃里·凯杜里，《民族主义》，张明明译，北京：中央编译出版社 2002 年版。

² 转引自本尼迪克特·安德森：《想象的共同体》，上海：上海世纪出版集团 2005 年版。第 2 页。

³ 埃里·凯杜里：《民族主义》，张明明译，北京：中央编译出版社 2002 年版。第 84-85 页。



三、重新思考中国处理多样性的历史经验

从某种意义上说，以中国的方式处理中国的问题，并非一种特殊论，而是一种实践论。对历史经验的重新发现，不为求其术，而为求其道。

从世界史的眼光来看，欧亚大陆的政治格局始终是由文明历史决定的。到了现代性文明诞生的前夜，欧亚大陆东部是大清王朝，其根基是中华文明；西部则是基督教文明，资本主义正在大西洋东岸的新教地区萌芽；而中部，则是俄罗斯这种混合了基督教与游牧文明的政治体以及政权多样的伊斯兰世界。19世纪末，在大清帝国、西欧民族国家、俄罗斯帝国和奥斯曼帝国这四种由不同文明衍生出来的政体中，只有民族国家政体是现代性的，也是最稳定持久的。这构成了在这个全球化时代反思国家建设与民族问题的宏观历史背景。

从理论上说，在国家形态上，现代中国并不是典型的民族国家，立国的根基也并非彻底的社会契约论式的现代政治哲学原理，而是混合了文明传统与20世纪国家政治实践的结果，特别是受到中国共产党领导的共产主义革命的深刻影响。对于现代中国来说，民族问题实际上仍可被视为国家政治现代化建设中属于“未竟之业”的那一部分。从这一视角出发，兼具了实践性意义和象征性意义的民族政策，并非仅仅是在回应现代中国的多样性现实，而是在从整体性秩序的角度定义中国作为一个多民族国家的文化性质、政治特征与发展道路。

金观涛等人将对新中国民族政策的观察置放于一种历史连续性的理论视野里，认为民族区域自治制度的产生“基于清帝国、民国时期和建国之初承袭的国家版图内部‘多元’的民族治理现实，它的出现与设计，与历史上中国的族群政治与边疆政治的传统有直接关联。”“在主体民族（汉族）地区实行‘行省制’，在少数民族地区实行‘民族区域自治’，以这种妥协与让步来换取国家再次有效整合。因此，从这个角度看，民族区域自治制度有向中国传统治理边疆的政治经验回归的倾向，体现出反现代性的‘治理论’特点。”¹

台湾学者吴启讷在其《民族区域自治制度的历史与现实》一文中，勾勒了民族区域自治制度的演变进程，呈现它与苏联民族政策、传统中国边疆治理经验之间的复杂关联。吴认可民族区域自治制度的历史地位和功能，但同时指出，民族区域自治政策，在实质上并未改变清朝与中华民国政府的国家整合目标，20世纪50~60年代，人民共和国推行民族区域自治制度的手法灵活、细腻而有原则，最终不止成功地在法律上将非汉人聚居区域的政治事务明确定位为主权国家内政，同时也将该制度中潜在的离心因子有效局限在可控制范围内，真正实现了中央政府对这些地区直接有效的政治统治和行政管辖。但是，这一制度的主观意图与客观效果之间还存在一定差距。他同样认为该制度是一种追求同时达成国家整合和保护少数民族脆弱权利两项目标的妥协性设计。在文章末尾，吴启讷指出：“与20世纪50~70年代相比，中国所处的国际政治和地缘政治环境与生态也已发生根本改变。民族区域自治制度的未来演变，关乎中国政治与中国社会的前景。”²

事实上，与那些过于简单化的激进主张相比，如废除或取消民族区域自治制度，将对中国民族政策的思考置放于一个更宏观的历史框架内显然更有意义。现代中国是一个文明演变的结果，中华文明在传统的“天下观”的价值指引之下，曾经构造出一个从未发生过宗教战争的、“有教无类”的、普遍的前现代天下秩序。历史上中华文明创造的整体性秩序，虽以儒家社会为中心，却并非单一社群的历史创造，而是始终表现为一种费孝通所言的“多元一体格局”。无论是鲜卑血统的太原李家创立的唐朝，还是疆域扩张最为显著的元清两季，即使政治体分合反复，统治集团来自华夏之外，无论夷夏，“承天命”即为天子，政权本身的“民族性”对于整体

¹ 金观涛、刘青峰：《观念史研究——中国近代重要政治术语的形成》，北京：法律出版社2009年版。第226页。

² 吴启讷，《民族区域自治制度的历史与现实》，《文化纵横》，2016年第1期。

秩序并不具有决定性意义。

基于中华文明的特性，历代王朝政治的核心在于维持文明秩序，区分人口与社会的标准是“教化”，而非血统。这种“教化”，亦非文化上的同一性，而是保有共同的、普遍的、基于人性与家庭的道德与伦理。自秦及清，中国历代王朝在统治过程中，形成了一个以儒家文明为中心、尊重差异的治理机制。与政治上的“大一统”相配合的，是“远人不服，修文德以来之”（《论语·季氏》）的文化自信，以及羁縻、招抚、册封、和亲、互市等多元化的统治形式。正如《礼记·王制》所言，“中国戎夷五方之民皆有性也，不可推移”，因而需要“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”。这些历史经验，显然不是仅仅具有“反现代性”的特点，又何尝不是对现代社会民族主义滥觞之病的一种价值补充？

诚然，尽管儒家礼制帝国（包括少数民族做统治者的王朝）所提倡的纲常伦理等级秩序等各种意义上的不平等，都与现代性文化观念有诸多相悖之处，但中华文明始终保有的追求普遍秩序的道德理想，“天下观”作为一种具有超越性的政治哲学，其意义绝非仅限于历史遗产。

历史上中华文明海纳百川的包容性，在于深入日常生活的人文主义关怀。儒家思想因其不具备超验性而通常不被视为一种宗教，但它同样具有神圣性。其神圣性来自于日常的伦理实践，即芬格莱特所谓的“即凡而圣”（the secular as sacred），通过实践“礼”而使凡俗之人成为道德高尚的圣人，从而使“礼”被推到信仰的高度。¹

在价值观上，“己所不欲，勿施于人”之“仁”，“君子喻于义，小人喻于利”之“义”，都具有超越性；在整体性秩序上，“大同”世界的乌托邦愿景，“天下为公，选贤与能，讲信修睦”的政治形态，“老有所终，壮有所用，幼有所长，矜、寡、孤、独、废疾者皆有所养”的社会制度，“谋闭不兴，盗乱不作，外户不闭”的公共秩序，直到今天，仍是所有国度里政治家们的慷慨承诺。

中华文明是一个从未间断发展的文明，尽管遭遇现代性之后，文明发展历程中出现过各种挫折和波动，甚至是漫长的顾影自怜的“百年耻辱”的历史经历。但任何一种有生命力的文明，其价值关怀都不可能如民族主义一样将自身的利益和情感推到终极关怀的高度，而是一定具有“推己及人”的普遍关怀和实践这种关怀的能力，否则必然在历史发展过程中被淘汰。此刻的中国，确实在诸多方面仍有与现代性文化兼容不足之处，但同时却也可能具有克服各种现代性危机的潜在资源，能否超越民族主义，就是对中华文明内在生命力的一个现实考验。

四、单凭民族政策并不能解决民族问题

寄希望于单纯调整民族政策就能一劳永逸地解决民族问题，就如同把“民族问题”偏狭地简化为“少数民族的问题”，或同样偏狭地把民族区域自治解释为“反现代性”问题一样，都不仅是缘木求鱼、于事无补，亦可能在社会情感上加深不同社会群体之间的隔阂与紧张，甚至可能使族群运动激进化，甚至走向民族分裂主义，从而使“民族问题”真正成为一个“自我证实的预言”。从这个意义上说，需要更多从“民族”之外思考“民族问题”和民族政策。

民族问题涉及到历史与现实、国家与社会、经济与文化等诸多因素，非单一因素使然。民族政策确为国家干预民族关系和国家与“民族”之间的关系的制度性工具，但它也绝不是万能的。

就实际意义而言，对于绝大多数人来说，民族政策可能只在少数特殊的条件下才对个体具有实质性意义，如高考加分或计划生育。而在凡俗的日常生活之中，对个体而言，与就业、

¹ 参见赫伯特·芬格莱特：《孔子——即凡而圣》，彭国翔、张华译，南京：凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社2010年版。



医疗、住房、教育等方面的公共政策相比，民族政策可能并没有多么重要。同时，在象征意义上，民族政策却是一个极为敏感的社会议题。对于民族政策的反思，不仅限于专业知识分子、政府官员和媒体人士的狭窄圈子，也是大众关心并参与的社会性话题。

与学术界通常非常谨慎地，甚至是隐晦地公开表达看法不同的是，在互联网上，对于民族政策的讨论充满了言辞激烈、立场极端的声音。以民族区域自治为例，呼吁废除民族区域自治制度的声音充斥着网络虚拟空间，这些言论通常缺少严谨的学术分析。¹这些网络言论不仅反映出一种社会心态，也反映出目前民族政策在社会舆论影响上的弱势。关于民族区域自治这类宏大话题的讨论之所以流行，不仅和近年来族群冲突与恐怖事件的频发有关，也与政府、知识界和媒体在这些热点话题上提供的解释性信息不足、说服力不高有着直接的关系。解释民族问题最为需要公正、理性、有超越性的声音，因为民族问题本身包含着深邃的社会情感。

社会是由人组成的，人以群分是社会的基本形态。族群通常被想象为是一种“自然形成的”社会组织，关于族群共同祖先、族群历史的连续性以及群体成员间的文化同质性也并非随意的社会建构，通常来源有自，尽管可能是一种“传统的发明”。当族群以符号的形式建立起自己的社会边界之后，任何企图强制性消除这种边界的公共政策，反而易将族群之间的历史仇恨、现实利益冲突和社会不满放大，从而刺激或强化族群民族主义运动。

中国的主体民族是汉族，汉文化是国家的主流文化。因此，对于当代中国的社会整合来说，汉族的族群民族主义最具破坏力。在民族问题上，尽管党和国家不断倡导民族平等和民族团结的价值理念，但在网络言论中还是可以明显感觉近年来大汉族主义思想回潮的趋势。新中国民族政策的基本战略是以尊重差异促进社会整合，以优待少数民族的方式促进事实上的民族平等。这个理论逻辑在今天被有些人批评为“逆向歧视”。在实际社会生活中，民族政策也确实可能在同等条件下、在个体层面损害汉族的利益。但大汉族主义思想的此次回潮，正表现出一种被西方学者称为“国家建设民族主义”的倾向，即国家建设不再采取以差异促进整合的方式，而是有意将多文化群体变为单一文化族群。²这种转变可能有深刻的动因，但其风险在于，以目前中国的现实条件，“国家建设民族主义”无疑可能加强族群冲突的可能性。

在日常生活的维度上，人们对于“民族”的认知往往更多基于碎片化的知识传播和个体化的生活经验。在这种观念形成机制中，不完整的信息获取、人云亦云的传言、语言和文化的隔阂、制度上不适当的区别对待以及不愉快的个体遭遇，都极易形成负面的族群刻板印象。特别是随着经济发展、人口流动的增加、市场竞争的加剧，一方面促进了族际交往的增加，人们超越族群偏见的可能性增强，另一方面则也可能反之，族际交往刺激强化了族群边界意识。

从1980年代末期以来，发展与稳定一直是民族工作的两大主题。从西部大开发开始，中央政府试图通过各种发展项目的实施解决区域发展不均衡的问题，但由于历史和现实各种条件制约的影响，这个问题迄今为止未得到很好的解决。相反，在一些地区，区域与族群间发展水平的差距仍在扩大。在这个问题上，就网络舆论而言，对于区域发展不均衡的直接抱怨并不多，很多人都理解这是短期内无法根除的事实。更多的社会抱怨主要集中于特定区域

¹ 代表性的帖子如：《强烈建议中央政府取消民族区域自治制度》：

http://blog.sina.com.cn/s/blog_48fd0ad30101hf16.html；《为了中国的长治久安——强烈建议取消民族区域自治等人为强化民族隔阂等政策》：<http://bbs.tianya.cn/post-free-4363391-1.shtml>；西秦野人，《草根的思索——对新疆政策的重大失误》：http://club.china.com/data/thread/1011/2772/52/10/8_1.html。《强烈建议国家放弃民族区域自治制度》，详见天涯论坛：<http://bbs.tianya.cn/post-no110-15554633-1.shtml>《中国需要废除民族区域自治制度了》，详见天涯论坛：<http://bbs.tianya.cn/post-no01-444519-1.shtml>

² 迈克尔·赫克特著、韩召颖等译：《遏制民族主义》，中国人民大学出版社，2012年，第15页。



内族群之间在就业机会、收入和生活水平上的差距，从而暗示了一种阶级与族群身份同构的政治与社会风险。

事实上，经过近 40 年的经济发展，尽管贫富差距、区域差距扩大，但从总体上说，中国人的物质生活条件变得比以前富足了許多。但在精神层面，无论是汉族还是少数民族，无论是东部居民还是西部居民，都在剧烈的社会变迁之中承受着巨大的压力，渐趋解体的传统社区、孤独辛苦的个体竞争、道德失范的社会环境、求索意义与归属的情感需求，这一切都构成了族群与宗教复兴的社会基础。

越是问题重重、局面复杂的时刻，越需要理性冷静的社会沟通。鼓励正向的社会沟通最有效的方式，不仅要在国家与地方层级的政治参与中增加少数民族的代表性，并要在日常生活领域最小化差别对待，降低“民族”因素在日常社会生活中的重要性。从理论上说，从来没有单纯的民族问题，民族问题往往是各种社会问题的一种转化。在社会转型期，各种社会问题层出不穷，但只要不对之插上民族化的标签，至少可以在一定程度上约束其被在意义上转化为民族问题的可能性。

五、结论

正如习近平总书记 2014 年 9 月中央民族工作会上语重心长地指出的那样，“做好民族工作，最关键的是搞好民族团结，最管用的是争取人心”。而人心之定，与理论建设有着密切关系，以理服人，需要学理的支撑。在这一点上，在中央民族工作会议精神确定之后，学术界的使命和任务就是要解决重大理论问题，为发展和完善民族政策做出应有的贡献。

在新中国重建多民族统一国家整体性秩序的过程中，民族政策曾经发挥了积极而重要的历史作用。但随着历史和社会条件发生变化，民族政策正成为今日社会争议的难题之一，也正在一定程度上陷入“汉族不满意，少数民族也不满意”的政策困境，显示出其历史局限性。当然，这一局限性并非仅仅来自民族政策及其实践本身，亦涉及到结构复杂的诸多内外因素。无论是价值坐标的设定（如协调群体权利与个体权利的关系）、战略目标的调整（如反对恐怖主义），还是知识生产的更新、抑或政策手段的优化，皆非毕其功于一役之举，而是需要一个充分识别问题、理性思考对策的探索过程。

在当下民族问题涉及的诸多面向之中，需要处理的最为关键的三个问题：一是认同的危机，在公民的、族群的、地方的、宗教的、职业的等诸多身份认同之间存在着越来越大的张力，这可能造成社会的碎片化和公民对国家政治的疏离以及对国家政治动员的不响应；二是平等的危机，无论是族群矛盾还是贫富差距，市场经济条件下的经济不平等在民族地区不仅很容易成为社会问题转为民族问题的基本条件，而且会降低国家政策的合法性；三是秩序的危机，潜在的暴力民族宗教冲突和恐怖主义始终对社会稳定构成了一种持续性挑战。民族政策在 20 世纪 50 年代创设初期并不面临这三个问题，因而现行的民族政策客观上解决这些问题的资源不足，这是民族政策的一种战略性资源缺陷，需要尽快补齐。

