

大国成长与民族问题：中国及其国际比较^{*}

郝时远

当今人类社会是一个民族大千世界，广义的民族问题在世界范围具有普遍性，至今没有任何一个现代国家可以宣称已经有效或成功地解决了民族问题。乌克兰危机与其历史上的民族问题渊源甚深。中国当前面临多种形式的民族问题，既有其普遍性、长期性，又有其特殊性、复杂性。中国在借鉴“国际经验”解决民族问题时，要立足中国的国情实际，坚持和完善民族区域自治制度，提升治理能力、执政水平，全面正确贯彻落实民族政策。

关键词：民族问题 乌克兰危机 民族区域自治制度 全面贯彻落实民族政策

民族问题：从乌克兰危机说起

2014年3月很不寻常：1日昆明火车站暴恐案震动全国；8日马航MH370失联举世关注，迄今仍无踪影；16日，乌克兰克里米亚公投独立入俄；18日，台北爆发“服贸学运”。

这些事件与民族问题都有相当的关联。昆明暴恐事件有很明确的“三股势力”背景，事实上是中国民族问题国际化和极端化的表现。马航问题是场灾难，但事后的处置引发两国国民的相互不满和贬损，这又代表着民族国家之间、国民之间的心态。乌克兰克里米亚公投独立入俄，既是地缘政治问题，又源起于民族主义、民族自决权。台北“服贸学运”事实上涉及两岸关系及“统独”议题。

（一）乌克兰问题

乌克兰问题是世界关注的焦点。2013年11月21日，乌克兰决定暂停与欧盟

郝时远系中国社会科学院院长助理、学部主席团秘书长。

^{*} 本文根据作者2014年4月28日在《国际经济评论》“国际重大问题深度关注”系列讲座上的演讲录音整理，已经本人审定。

签署联系国协定的准备工作，表示将加强与俄罗斯等其他独联体国家的经贸关系，引发乌克兰危机。2014年1月份，乌克兰西部重镇利沃夫的反对派组织宣布罢免市长，控制了州议会。2月19日，利沃夫议会宣布独立，接管政权。由此引发了西部一系列城市政府机构被冲击或占领的骚乱事件。基辅街头的示威者中不少就来自利沃夫。利沃夫是乌克兰西部的政治、经济、文化和教育中心，历史上多次被波兰、立陶宛、奥匈帝国、俄国、德国占领，1918年西乌克兰人民共和国建都于此。二战后归入苏联的乌克兰，强化了俄罗斯成分。苏联解体后，乌克兰走上了重新“乌克兰化”的道路。利沃夫亲欧情结浓重，是乌克兰语使用最集中的地方，也是乌克兰天主教的中心。利沃夫的独立宣示，立刻得到波兰议会的理解性支持。民族问题“国际性”的特点可见一斑。

随之而来的是3月16日克里米亚公投。之后俄罗斯迅速完成了克里米亚的入俄手续，令西方瞠目结舌。关于这一变故，普京称：“我们有科索沃独立这一先例，这是我们的西方伙伴自己造成的。”2008年2月17日，科索沃议会单方面宣布脱离塞尔维亚独立，这是在美国和北约军事干预下肢解塞尔维亚的产物。科索沃模式在克里米亚的复制，的确是有其道理的。克里米亚独立问题由来已久。俄罗斯族分离主义势力于1992年公决独立，遭乌克兰政府否决，但获自治权；1995年再度宣布独立，被否决；1996年获得乌克兰克里米亚自治共和国地位。克里米亚独立入俄只是在等待一个时机，而乌克兰内乱提供了这样一个时机。

克里米亚事件之后，乌克兰东部重镇顿涅茨克宣布独立。2014年4月6日，抗议者占据顿涅茨克政府大楼宣布成立“顿涅茨克人民共和国”，掀起了东部三州众多城市的动荡，定于5月11日进行入俄公投。比较有意思的是，4月16—22日，乌克兰第二大城市、南部重镇敖德萨宣布独立，成立“敖德萨人民共和国”：4月16日开始出现集会示威，反对日内瓦会谈的协议，反对与基辅对话，要求独立公投，发表成立“敖德萨人民共和国”的声明。蹊跷的是，4月10日，普京曾致信敖德萨居民和老战士，祝贺敖德萨从德国法西斯占领下解放70周年。敖德萨在二战时期被德国占领，收复时曾经爆发很残酷的战役。在苏联的历史上，像敖德萨这样的城市很多，但是普京单单致函敖德萨。巧合的是，敖德萨州正好与摩尔多瓦共和国接壤，而接壤的部分是1990年9月2日成立的“德涅斯特河沿岸摩尔达维亚共和国”。1992年摩尔多瓦爆发内战，根据停火协议俄罗斯留下数千人的“维和部队”。这块区域事实上已经处于独立状态，由于中间相隔乌克兰，所以无法加入俄罗斯。如果敖德萨今后成为自治的亲俄主体，那么德涅

斯特河沿岸这个“国中之国”从地缘政治上就等于与俄罗斯连接在了一起。

俄罗斯与乌克兰之间的复杂矛盾，源于基辅-罗斯的历史，关系到俄罗斯的根源、命脉和历史荣耀。在乌克兰问题上，中国的多次表态都是在讲历史经纬，这的确有一个非常复杂的历史过程。斯拉夫人是在古代形成的一个庞大群体，在其流散过程中逐步分化，与其他民族交融，走上了各自的国家道路，形成了东斯拉夫三国、西斯拉夫三国、南斯拉夫七国。从当代这些斯拉夫国家红、白、蓝三色的国旗，不难感受“泛斯拉夫颜色”的历史。而前南的波黑、前苏的乌克兰国旗则彰显了不同历史境遇的个性，完全脱离了红白蓝的体系。这和国家自身的历史境遇、宗教信仰以及意识形态方面的归属都有直接关系：波黑伊斯兰化、前南“穆斯林族”，经济长期落后，前南战争伤痛惨重。乌克兰长期饱受大国瓜分之苦，东西分化、宗教信仰不同，苏联时期受俄罗斯化压抑深重，1986年切尔诺贝利核电站灾难造成民心丧失。

乌克兰最为辉煌的是基辅-罗斯的扩张时代，但是随着13世纪蒙古人入侵，金帐汗国的统治终结了基辅-罗斯的辉煌时代，加剧了其内部的分化，继承基辅-罗斯遗产的势力形成两个中心，一部分向北迁徙，形成莫斯科公国；另一部分向西靠拢，纳入波兰、立陶宛的统治之下，即加利西亚-沃伦公国。后者被乌克兰历史学家视为第一个乌克兰民族国家。在立陶宛统治时期出现的立陶宛-罗斯（鲁塞尼亚）公国，也被视为继承基辅-罗斯的第二次国家再造。在这样的统治当中，出现了新的群体，即大家耳熟能详的哥萨克。哥萨克不是一个民族，而是逃亡的农奴、罪犯、游民等各色人等组成的一个社会群体，成分非常复杂。在第聂伯河畔的乌克兰哥萨克是比较多的，其他地区如顿河等流域，都有哥萨克。哥萨克的特点就是俗话说说的“一撮毛”（光头上留一撮头发），非常彪悍，能打仗，历史上哥萨克类同雇佣军的性质，往往“有奶便是娘”。

乌克兰的国名之源是哥萨克，因其聚居于波兰、沙俄统治的地域边缘，所以称为“乌克兰”（边界上的）。乌克兰议会之名也是来自哥萨克的传统议事组织“拉达”。涉及到克里米亚问题，普京所讲的“私相授受”，就是指1954年苏联纪念乌克兰加入俄罗斯300周年，赫鲁晓夫把克里米亚划归乌克兰。其依据是1654年哥萨克与沙俄签订的《佩列亚斯拉夫协议》，宣布效忠沙皇，因此沙俄称哥萨克盖特曼政权为“小俄罗斯”。1667年，波兰、沙俄签订《安德鲁索沃条约》，瓜分了乌克兰，俄罗斯得“左岸”（含基辅）、波兰获“右岸”。随着沙俄势力的恢复，波兰、立陶宛的扩张，以第聂伯河为界，形成了乌克兰的东西格局——第

聂伯河以西波兰化、西方化、德国化程度比较高，而以东的俄罗斯化程度比较高。以第聂伯河为界俄语、乌克兰语分野，也是乌克兰多党政治分歧的象征性界限。当时出现的“左岸”与“右岸”之说，与19世纪出现、20世纪强化的“东方”与“西方”、“左派”与“右派”非常契合，尽管当时没有这样的意识形态。这种对立随着20世纪的发展进程，应该说在苏联时期也没有得到完全弥合。

今天面对乌克兰问题的时候，有学者认为乌克兰民族是由苏联制造出来的。潜台词主要是说中国自己也制造了很多民族，所以我们应该接受苏联的教训。这种说法实际上毫无根据而且完全不符合历史实际。

乌克兰民族经历了文化上的“波兰化”，政治上的“奥地利化”，苏联时期的“俄罗斯化”，苏联解体后的“乌克兰化”和“西方化”。乌克兰民族意识源于1848年欧洲“民族之春”。基辅-罗斯传承的符号——鲁塞尼亚民族主义兴起，直到俄国十月革命前，民族政治组织的自治、独立活动不断，也屡受奥匈、沙俄帝国的打压。1917—1920年间，即十月革命以后的苏联内战时期，出现了数个乌克兰国家政权。德国人占领期间扶持了哥萨克出身的沙俄将军，开始以乌克兰的名义构建盖特曼国家和中央拉达。一战结束之际，西乌克兰人民共和国成立，为抗拒波兰的吞并，与取代盖特曼政权的东乌克兰人民共和国合并。两个共和国合并的目的是完全不同的，东乌克兰希望借助俄罗斯的强敌波兰来抗拒布尔什维克的“红军”，西乌克兰则希望借助东乌克兰来抵抗波兰的侵略，这种目标相悖的“远交近攻”最终形成“白军”与“红军”的较量。1919年东部建立乌克兰苏维埃共和国，1920年苏波战争结束，西部划归波兰，东部划给苏俄。1922年苏联成立，东部乌克兰以乌克兰共和国的名义，作为四个加盟国之一成为苏联成员，西部乌克兰则置于波兰统治之下。直到二战后，波兰统治的西乌克兰并入苏联的乌克兰共和国。所以是历史造就的乌克兰国家-民族。

在乌克兰问题上，如果苏联不承认乌克兰民族的历史就不可能获得构成苏联的乌克兰领土。利用语言、历史资源，乌克兰历来要证明的是“俄罗斯的乌克兰化”，而俄罗斯要证明的是“乌克兰的俄罗斯化”，这两者之间的历史纠葛非常之深。在历史上，俄罗斯将哥萨克政权称为“小俄罗斯”，后来放大到对乌克兰的一种称谓。这种称谓的意思是乌克兰本来就是俄罗斯，但其俄罗斯传统没有继承好，甚至有一部分人信仰天主教，故称为“小俄罗斯”。因此，苏联时期的乌克兰，是最受“俄罗斯化”打压的地区。有一本很出名的书，中文译名是《国际主义还是大俄罗斯主义》，代表了乌克兰的民族主义及对苏联民族政策的批评。这

本书如同乌克兰民族主义的“圣经”，一直很流行，尤其是苏联解体以后，又被重新拿出来作为“去俄罗斯化”的“乌克兰化”教材。

（二）如何评价乌克兰的形势

现在如何评价乌克兰的形势，的确是我们面临的一个问题。像希拉里无知地声称：普京要改变二战后的欧洲版图。这纯粹属于没有常识的言论。实际上，苏联解体就已经改变了二战后的欧洲版图，而欧盟、北约东扩更大程度地加速了这种改变。乌克兰问题就是欧盟和北约东扩不断改变地缘政治版图引发的危机。西方的一些战略家一直认为乌克兰的地位非常重要，比如布热津斯基，在他的每一本书中，几乎都会论述乌克兰问题。法国人在1970年代一本关于苏联将因民族问题而解体的著述中，乌克兰问题也是非常重要的一部分。因为在苏联的加盟共和国中，乌克兰、包括波罗的海三国，都属于东西方交错区域。乌克兰长期处于东、西以河为界的状态。虽然苏联时期对西乌克兰进行了大量的改造，包括把大量极端的反俄分子驱赶到了波兰，流放了二十多万人，大量移入俄罗斯人，但是心理痕迹和意识形态、宗教方面的分野还是没有得到实质性的弥合。

在布热津斯基看来，乌克兰是欧亚棋盘上一个新的重要地带，属于欧亚大陆地缘政治竞争的支轴国家，关系到俄罗斯是重建“欧亚帝国”还是争取“亚洲帝国”的前途。用亨廷顿的文明冲突的比喻来讲，乌克兰是典型的不同宗教之间断续线发生冲突的地方。克里米亚入俄，是普京或者说俄罗斯在欧亚地缘政治竞争中获得的一手先机，而且取得了很大成功，这是无法改变的现实。俄罗斯并没有吞并乌克兰或分裂乌克兰的现实战略，俄罗斯就是要使欧盟和俄罗斯之间、北约和俄罗斯之间，有一个政治、军事的缓冲地带，所以必须保障乌克兰不能彻底倒向西方。为了达到这一目的，以能源手段制裁乌克兰、辅之以军事压力，目的是促使乌克兰联邦化，使亲俄势力获得分享国家权力的合法地位，防止乌克兰一面倒向西方，从而制约北约东扩。

美国的战略家认为，缺少了乌克兰的俄罗斯，只能是一个亚洲国家，而不是欧亚帝国。但是俄罗斯“双头鹰”的传统不会改变，不过西方对改造俄罗斯的信心要超过“改造伊斯兰世界”。目前西方有关俄罗斯将为此付出巨大代价的危言耸听，无不包含内心酸楚的无奈，与“中国经济即将崩溃”的论调相差无几。事实上，俄罗斯在这个问题上做了充足的准备。包括对克里米亚的一系列措施，特别关照了克里米亚的鞑靼人，专门对其在二战中遭受的不公待遇进行平反，在新的克里米亚共和国的构建过程中，为鞑靼人留有若干职位。因为普京不希望在克

里米亚再引发穆斯林的问题。而克里米亚地区历来是与穆斯林世界互动的桥头堡，历史上克里米亚的战争对手都是土耳其、穆斯林。4月21日，俄罗斯车里亚宾斯克州兹拉托乌斯特兵工厂已经开始为普京收回克里米亚铸造一套很大的纪念币，这是按照纪念17世纪彼得大帝一次伟大战争后的历史符号定制的。虽然普京对网络、国内自由派的打压，包括对教科书的修改——剔除历史上的污点，颂扬从沙俄到苏联时期的伟大光辉等——在俄罗斯内部的争议也很大，但是克里米亚的回归，使得其支持率迅速上升。可以说，普京在克里米亚问题上，已经处于功成名就的状态。

国际社会利用民族问题，利用国家主权和民族自决权，事实上存在很多的不同取向，即西方在不同主体的独立公决方面采用双重标准。像塞尔维亚科索沃，就是民族自决权高于国家主权；格鲁吉亚南奥塞梯，却成了国家主权高于民族自决权；英-阿马尔维纳斯岛，又是民族自决权高于国家主权；英国苏格兰的独立问题，又成了国家主权高于民族自决权；乌克兰克里米亚，也是国家主权高于民族自决权。这种双重标准的运用，在我们观察国际形势，包括大国成长时的民族问题、民族事务、国际化的过程中是一个很重要的着眼点。如果看不清楚，它就会遮蔽对事情的道德和价值的正确判断，造成误导。

关于乌克兰联邦化的问题，我认为没有办法遏制的。当然，是不是一次公投就能达到效果，这很难说。苏联解体后，俄联邦实行了“族裔—区域自治体（共和国）”模式。曾经担任苏联民族部部长、兼任苏联科学院人类学和民族学研究所所长的季舍科夫，是一位学者型官员，他在1997年就提出了这一问题：“将来，这种做法可能被证明对乌克兰和已有的克里米亚自治体也是恰当的，在乌克兰的西部和东部可以实行联邦化，而克里米亚可能也要求此种地位。”2014年4月以来，乌克兰西部、东部、南部重镇相继宣布独立建国，莫名的武装民兵、亲俄民众无视基辅的“反恐”、“大赦”，俄罗斯志在必得的乌克兰联邦化，已呈大气候。修宪公投——低限确认俄语的官方地位及俄语区的自治权益，高限实行联邦制——已成为结束危机最大可能的选项。

解决民族问题：人类社会任重道远的共同任务

人类社会是一个民族大千世界，绝大多数国家都属于多民族、多种族、多文化、多宗教或多移民的国家，广义的民族问题在世界范围具有普遍性。民族比较

单一的国家诸如日本、韩国、朝鲜和葡萄牙等国家，也都有不同程度的少数民族，比如日本有阿伊努人，即使只有少数的几万人，冲绳人也在谋求独立的民族意识。其他国家也有很多的移民，移民冲击下的多元化越来越广。还没有哪一个现代国家可以宣称已经有效或成功地解决了民族问题。

（一）民族问题的两个层面

民族有不同的层面：历史-民族（ethnos）和国家-民族（nation）。当代世界几近200个国家，但是有数千个历史性的民族、约6000种语言。习近平主席在联合国教科文组织演讲的时候，也参考了学界流行的说法。我查阅了下，有2300多个民族，大多数国家都是多民族国家。中国有56个民族，就是指历史性的民族。作为现代建国的民族，即一个国家层面的民族，就是中华民族。虽然理论界也在争论，中华民族到底是一个实体，还是西方人所说的“想象的政治共同体”。无论是中华人民共和国的国民，还是两岸统一框架下的中国人，你的国家-民族归属就是中华民族。首先应该分清楚这两种民族之间的差别。

民族问题的表现形式也是不一样的。民族问题一般具有普遍性、长期性、复杂性、重要性、国际性等特性。所谓普遍性，就是世界各国一般都存在广义的民族问题（种族、民族、移民、宗教少数、土著等）。长期性，是说解决这些问题不可能在短期内人为采取某种方法消除，因为这很复杂，与宗教、文化、语言、习俗密切关联。关于民族的划分，在国际社会有一种语言标准：只要讲一种独立的语言，就是一个族体、一个群体单元、一个历史性民族（ethnos）。国际语言学界认为目前存在的6000多种语言，到了21世纪末，可能只剩下600种。中国统计的语言有130多种，当然主要是各个少数民族的语言，但是真正正在使用的也只有几十种。很多语言已经处于完全濒危甚至只有个别人能够使用的境地。无论如何划分“民族”，总体而言，民族问题（ethno-national issues）分为两部分：历史-民族之间的民族问题（ethnic problem），属于多民族国家内部的族际关系范畴；国家-民族间的民族问题（national question），属于民族-国家（nation-state）之间的族际关系范畴，只是往往为国际关系所掩盖。英语中的“international”（国际）一词、“United Nations”（联合国）之称，都彰显了民族-国家时代的特征，是对国家-民族的符号认可，民族主义仍是最强劲的一种意识形态。

（二）承认和尊重差异，缩小和消除差距

解决民族问题之道，就是承认和尊重差异、缩小和消除差距。各个国家的做法各有不同。西方历史上，重在消除差异：种族歧视、驱赶隔离、屠杀灭绝、强

制同化。由此也产生了种族主义、民族主义、沙文主义、法西斯主义。我们所说的民族问题，具有广义的含义，包含种族关系、宗教关系和一些语言之间的文化群体之间的关系，当然现在也放大了移民群体。比如美国、加拿大、澳大利亚这些国家，主要的是种族、移民族群问题。

中国历史与西方不同。中国的天下主义和朝贡体系，实行恩威并重、臣服归化、分封羁縻、因俗而治。中国倡导“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”，意思是用中原文化去教化四方要因俗而治，用中原的行政法令约束四方要因地制宜，这是从先秦时代就具有的一种智慧，其追求的目标是“和而不同”。当然，这种泱泱大国、唯我独尊的天下观，在近代西方“坚船利炮”的挑战下蒙受了百年耻辱，但是“和而不同”的理念并未因此而失去其智慧的光泽。现代中国倡导和谐社会、和谐世界，就包括了解决上述两个层面的民族问题的内涵。

当代解决民族问题的道路或制度包括：联邦制、民族区域自治、与议会相结合的民族自治、土著人的保留地等。民族区域自治并非只在中国实行，在一些实行地方自治的国家中，如果国内有属于少数民族、特有民族聚居的地区，也就是民族区域自治。如西班牙三个自治区：加利西亚、加泰罗尼亚、巴斯克，其自治条例和自治法律与中国非常相似。1960年代以后，西方开始崇尚多元文化主义，对黑人等族裔群体实行平权、配额、保留等照顾少数的政策。中国倡导平等团结互助和谐，对少数民族实行扶持发展等通常所说的优惠政策。中国民族政策的两个根本指向是承认和尊重差异、缩小和消除差距。前者的“差异”是民族之间自然形成的基于语言文化、风俗习惯、宗教信仰在内的诸多特征，应该得到承认和尊重；后者的“差距”是指经济社会发展的程度，这个差距是非常大的。从美国民权运动以后，西方国家事实上也在寻找这样的道路，对少数民族地位的承认、权利的承认，甚至施以补偿性的照顾措施，也是它们的政策取向。但是目前无论是西方还是中国，都面临着同样的任务——妥善处理广义的民族问题。

总之，国家-民族建设任重道远。国家-民族是民族-国家时代的产物。西方经典的民族主义理论提倡的“一族一国”理念，无法改变广义的“多族一国”的普遍现象，构建国家-民族也因此成为普遍的任务。在当代世界的国家中，存在着国家-民族建设程度的差别，但是还没有哪一个国家可以宣称这一任务已经完成。国家-民族建构的重要标志是“认同”，但是实现认同的支持力量才是根本。不是有了中华民族的概念，就实现了中华民族的认同。不同社会阶层对于国家的认同、政府政策的认同，程度是不一样的。不同的民族和宗教群体也是如此。公

平、正义、共享的均质化的社会权益，才是实现认同和国家优越感的必要条件。

在国家力量对国民整合方面，应该有一些固定的制度，比如国家象征物——国旗、国徽、国歌、国庆节、国家仪式、国语（官方、通用）、国教、国服、国家“名片”（护照）、纪念碑、教科书、历史博物馆等。升旗仪式，就是在昭示人们的认同：通过象征性的仪式，使得大家心向祖国、增强民族自豪感。国家还要实行一系列统一的制度：如兵役制、教育体制、社会保障制度（含身份证明）等，使得人们能以公民的身份共享这些制度的好处，同时为制度的巩固和完善尽到自己的义务。共享社会权益的公民权利实现程度，涉及族别（通常为少数）、阶层、各种社会群体。当前要缩小和消除族别之间的发展差距，缩小和消除社会阶层之间的鸿沟，这是任重道远的任务。

中国解决民族问题的制度是“苏联模式”吗？

为什么会提出这个问题呢？因为苏联解体以后，中国也面临包括民族问题在内的很多突出问题。不少人认为，中国解决民族问题的理论、制度和政策来自苏联，苏联解决民族问题失败了，是不是中国也会面临同样的困境？

（一）对苏联解体的两种解读

苏联解体的原因很多，解决民族问题失败肯定是最重要的动因之一。这一事件，与历史上奥斯曼、奥匈、沙俄帝国的解体颇为类似。苏联解体是大国成长失足于民族问题最新近的案例。1985年，戈尔巴乔夫提倡“公开性”的时候，哈萨克斯坦首先爆发了民族冲突，由此拉开了苏联解体过程中的民族问题危机。随后，从格鲁吉亚到波罗的海三国等一系列加盟共和国都开始出现问题。当然还有经济问题、政治体制改革问题、意识形态问题、西方第五纵队问题等其他问题，但最后苏联的分家仍是以民族为界。所以，民族问题的重要性是不言而喻的。

对于苏联解体，中国国内的研究有两种解读。一是认为苏联以高度中央集权体制取代了联盟宪法规定的各个加盟共和国的权利，以阶级斗争方式处理民族问题，超越社会发展阶段判断社会主义建设的进程。这种超越社会发展阶段的判断，在实践中以“俄罗斯化”作为非俄罗斯民族发展、进步的标准，压抑了各个非俄罗斯民族在社会主义民族平等原则中的权利。从斯大林时代就开始说“再过二十年就进入共产主义”；赫鲁晓夫时代继续推进；一直到勃列日涅夫停滞时代，才回到“已经建成强大巩固的社会主义”。这些思想对其他社会主义国家，

包括中国1958年的“大跃进”，都是有影响的。“一步登天”、“跑步进入共产主义”，也是当时中国的口号。

二是认为苏联采取了民族区隔的国家建构模式，实行了民族联邦制，宪法中规定了退盟权，对各个非俄罗斯加盟共和国给予优惠照顾的政策，使俄罗斯民族充当了“大奶牛”、沦为了“二等公民”，由此培植了非俄罗斯民族的分裂主义精英阶层，最后“养虎为患”导致分离。这种解读，非常偏激。首先，如果不采取联邦制，就不会有苏联，这是由沙俄历史留给布尔什维克的民族问题遗产所决定的。南斯拉夫、后来的捷克斯洛伐克也是如此。其次，在实践中，苏联以高度中央集权取代联邦制的分权、南斯拉夫以“轮流坐庄”的无度分权削弱中央权威，前者鼓励了大俄罗斯民族主义，后者纵容了地方民族主义，最终造成了殊途同归的解体。因此，不能说苏、南这些国家的失败是实行了联邦制。中国不搞联邦制，是由中国历史国情决定的，这也是孙中山倡导美国式联邦制行不通的原因。苏联解体也不是因为联盟宪法规定了退盟权。如果归因于此，与苏维埃主权国家联盟十分相似的欧洲联盟也规定了退盟权，是不是也可以预测未来“欧盟解体”？联邦制在世界范围有30多个国家实行，包括美国等一系列发达国家和众多发展中国家，其中也包括按照语言、民族因素建立的联邦主体，是不是也可以预期这类国家行将解体？观察这些问题，必须有历史的眼光、国情的视角，而不是仅以表象来比附和判断。如果中国实行了联邦制，那才叫“苏联模式”。

苏联解体最为致命的一击并不是高举退盟权的旗帜，而是波罗的海三个国家从历史档案中翻出它们被划归苏联的苏德秘密协定。戈尔巴乔夫调阅了这份协议后承认这是不合法的，由此才导致解体。就像我们今天，真正现代意义上具有法律效力或者能够得到国际法承认的中央与西藏地方的约法，是1950年签订的“十七条协议”，协议的承诺是西藏实行民族区域自治制度。如果要把“十七条协议”当成权宜之计，取消民族区域自治，就是自毁长城，也就意味着中央政府与西藏地方政府之间没有达成过约束性的协议，这是根本性的问题。

（二）苏联解体的教训

接受苏联教训也有两种观点。一是立足国情实际——中国还不是发达国家，必须坚持社会主义初级阶段的基本立场，不能好高骛远，认为自己已经是世界第二；要全面落实民族政策、加快少数民族及其自治地方经济社会的发展，尊重差异、包容多样，坚持和完善民族区域自治制度。二是取消源自“苏联模式”的民族区域自治制度，改民族政策为社会政策，取消民族身份实现公民平等，取消民

族学院体系实行“混校”，改变行政区划以消弭民族分裂的“天然土壤”，鼓励异族通婚，促进民族同化与融合。第二种说法不仅脱离中国的现实国情，而且彰显了对差异的恐惧，而这恰恰是西方国家在1960年代前普遍存在的问题。

这两种取向的解读，引起了学界、民族工作部门甚至政界人士的争论。尤其是2008、2009年西藏、新疆出现大规模的严重暴力事件，进一步加剧了这场争论，出现了所谓“去政治化”的“第二代民族政策说”。“第二代民族政策说”，实际上就是将中国的民族区域自治、民族政策实践自我绑架于“苏联模式”，必欲去之，认为苏联垮了，中国必须改弦更张，否则就会出问题。目前，新疆、西藏问题的确已经突出到危及国家安全的地步，但是面对这些现实问题，我们不能饥不择食。由此产生的推荐学习美国、印度、巴西的“国际经验”，不仅存在着比比皆是的断章取义、编造伪造论据的现象，缺乏基本的学术道德和政治价值判断，而且是对中国解决民族问题道路的妄自菲薄。

（三）中国的民族区域自治制度是先进的政治制度设计

中国实行民族区域自治制度，并非学习苏联的策略性选择或者说权宜之计。辛亥革命前后，在中国建立什么样的现代国家，是包括孙中山在内的众多仁人志士共同思考的问题，出现了各种学说和方案，包括“联省自治”、“五族共和”、美国式“共治一炉”的联邦建国、苏联式“中华联邦共和国”，其中都涉及到如何认识中国“大一统”的历史和疆域，怎样理解近代形成的中华民族概念，尤其是边疆少数民族在现代中国的地位和权利等问题。关于中华联邦，的确曾见诸党的政治纲领。但当时这些文件的起草，都是共产国际派来的代表直接照搬苏联模式，翻译成中文形成的。红军长征之前，在江西建立中华苏维埃工农联邦共和国，提出西藏、新疆、青海等地民族自决，独立之后再加入中华联邦共和国，这完全是苏联模式构想的套路。但是长征以后，情况大不一样，因为红军长征经过了中国的少数民族地区，绕了中国半圈到达延安。延安时期是在窑洞中、烛光下出思想的时代，很多抛弃苏联模式的建国思想，基本上都是在延安成型的。中共掌握了阐释中国历史、面对中国现实、展望中国未来的话语主动权。第一，确立了统一的多民族国家观念，承认中国“十分之九以上为汉人”，还有“数十种少数民族”。第二，确立了中国的国家-民族观念：“中华民族是代表中国境内各民族之总称”。这个观念的确立很不容易，从梁启超1902年提出这个概念，学界一直在争论，包括顾颉刚、费孝通、翦伯赞在内的著名学者，1930年代都在争论这些问题：中华民族到底是一个，还是由多民族构成？顾颉刚认为“中华民族是

一个”，即汉族。历史上的少数民族都已经同化，不应再分出其他什么民族。其他学者则认为中国是多民族构成。这些争论观点都是出于好意，因为周边列强都在利用民族问题图谋分裂中国：英国要分裂西藏，苏联在分裂蒙古，日本搞了“伪满洲国”，英国与苏联在肢解新疆。在这一背景下，中共确立的观念是“中华民族是代表中国境内各民族之总称”。第三，确立了中共“不但是代表工农的，而且是代表民族的”观念：从代表工农阶级建立“工农共和国”的政治主张，改变为代表中华民族建立“人民共和国”的建国目标，包含了更多的阶层和群体。第四，确立了在国家统一前提下少数民族实行自治的方针：“允许蒙、回、藏、苗、瑶、彝、番各民族与汉族有平等权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。”这是符合中国历史的判断和抉择，也是建成新中国的原因。

中国历史用三句话概括，就是“天下统一”之大道、“因俗而治”之方略、“和而不同”之目标。历史上任何群体入主中原，征战的目的都是争天下。少数民族入主中原的目的同样如此，北魏、辽金半壁江山的时代，是没有能力继续往前打了。而元代、清代建立了前所未有的大一统王朝，中国今天的版图就由这两个朝代奠定的。如果一方面说西藏是在元代纳入中国行政区划治理的，另一方面又在质疑元朝是不是中国王朝，这是我们历史观、国家观、民族观教育中的大问题。中国历史上的王朝继承性非常强，古人早就通过二十四史解决了这个问题。不承认前朝的历史，其王朝合法性就不存在。元朝统一了辽金和南宋，立刻修辽、金、宋史；明朝灭了元朝，立刻修元史。隔代修史，都是为了继承天下统一的法统，这是深入人心的观念。中国的这种国情在世界大国中绝无仅有。这套制度和没有中断的原因，就是不断有新的血液进入和传承，否则也就可能像埃及一样——今天埃及的导游给游客讲了半天金字塔，可是他却跟建造金字塔的人既无血缘关系，也没有文化关系。但中国不一样，我们要从自己的历史当中去找到答案。

中央领导对“中国是怎么走来的，为什么要走这样的道路，未来要走向何处”的问题很重视。中国的确有自己的特色，我们不应该虚无这些。所以，中国如果搞了苏式的“联邦制”，那才是“苏联模式”，也必然会共享这种模式的恶果。中国的民族区域自治制度，从理念上讲属于一种很先进的政治制度设计，完全符合国际人权、少数人保护、土著人权利等“防止歧视和保护少数”一系列国际约法的原则。在与西方国家的比较中，中国实行的民族区域自治制度可谓先见

之明。所以，在国际领域就人权问题进行对话和斗争的时候，中国的民族区域自治制度和民族政策，都是一记重锤。拿出民族区域自治制度，成套的政策和具体的实例摆在那里，对方是没有话说的。当然，中国所处的社会发展阶段存在着先进的制度设计实现程度不足的问题。但是在国内不少人却不这么看，认为这就是“苏联模式”，早该取消了，甚至认为西藏、新疆出现的问题就是实行民族区域自治的结果。这种认识完全不符合事实。

（四）吸取历史教训，冷静对待具有长期性和复杂性的民族问题

任何一套制度的确立、任何法律的颁布，其成效都不是立竿见影的。以美国为例，1791年就通过了《人权法案》，但是蓄奴并没有停止，一直到1865年才废除了奴隶制，但不能因此指责《人权法案》说得不对。废除了奴隶制以后，黑人虽然获得了公民权利，但是社会实行的是“平等但隔离”的政策，直到1964年才确立了结束种族隔离的《民权法案》。民权运动使美国社会转向了多元文化主义。正如布热津斯基所说的，1960年代以后“马赛克”、“色拉碗”的社会，“取代大熔炉概念而成了美国经历的本质”。美国政治、文化经历了“从统一到统一中有多多样性，再到多样性”的过程，这是美国解决种族、移民问题制度变迁的过程。美国搞多元文化主义的影响很大，在1969、1970年一系列法案出台以后，加拿大紧随其后，1970年宣布开始搞多元文化主义；1971年澳大利亚宣布放弃“白澳政策”，实行多元文化主义。一系列的变化一直影响到北欧，大体是在1980年，斯堪的那维亚诸国开始放弃同化萨米人的政策，实行多元文化主义。整个西方发生了转向，并影响到实行资本主义的发展中国家。这种尊重差异、包容多样的制度设计，在新中国成立之前的1947年，建立内蒙古自治区的时候就已经付诸了实践，之后成为国家的基本政治制度。西方的多元文化主义就是建立在承认少数、承认差异基础上的理念。作为在制度、政策理念和实践的先行者，我们不需要重新排队到美国、印度、巴西的“经验”之后亦步亦趋。

在处理和解决民族问题上，“大跃进”的教训必须汲取。从所谓“去政治化”和“第二代民族政策说”的基本主张中，不仅可以看到重返近代思想理论的彷徨，而且不难感受1958年“大跃进”时期“回民可以养猪”、“一步登天”、“跑步进入共产主义”的“民族融合风”。这些都是失败的记录。今天，在经济社会发展取得“突飞猛进”，尤其是以GDP引领的地区比较当中，出现超越社会发展阶段的“数字化”、“口号性”判断时，最容易在解决具有长期性和复杂性的民族问题时产生激进和盲动，需要我们冷静对待。因为民族问题的长期性，就容易

产生激进行为；因为民族问题的复杂性，就容易产生简化的方式。殊不知这种激进和简化都会造成更大更多的“后遗症”。

关于苏联解决民族问题失败的教训，亲历者雷日科夫在二十年以后反省说：“屡屡未能克服的不顾客观情况超前行动的愿望，都对事业造成了根本的伤害”，“学者、文艺界知识分子的某些代表以及政治家们明显过早地强调了民族融合，而那些谈到每个民族全面发展具有首要意义，应该小心谨慎对待民族传统和习俗的人，则被斥为民族主义”，“这也就是为什么我国各级管理机关在作出有关大民族和小民族经济、社会发展、文化领域的实际决定时，没有考虑到民族关系的复杂性和它们之间许许多多的细微差异”。所以，普京在关于克里米亚的演讲当中，提到“俄罗斯自己促成了苏联的解体”。的确，在苏联解体过程中，作为凝聚苏联的核心力量俄罗斯联邦共和国，在叶利钦这类人物左右下，激发了“不再当大奶牛”的收缩性大俄罗斯民族主义，产生了日里诺夫斯基这类极端民族主义政治势力。俄罗斯联邦不仅在各个加盟共和国的“主权大战”中发挥了带头作用，而且在1991年全苏举行“是否保留苏联”的公民投票中，反对保留苏联的比例高达26.4%，仅次于乌克兰的28%，甚至高于车臣-印古什自治共和国4个百分点。奇怪的是，历来被西方世界视为挑战苏联国家统一的中亚五国，却均以90%以上的投票比例赞同保留苏联。我在跟一位知名学者对话时，他说那是因为中亚五国得到了好处。这种说法非常奇怪。既然得到了好处就能不分裂，何妨就给些好处呢？得到苏联的好处、维护苏联的统一，这不是国家认同最好的例证吗？

中国面对什么样的民族问题

（一）普遍、长期性的问题

1. 各民族在尊重差异的互动中，存在适应、理解、摩擦和冲突，表现在语言、文化、习俗、宗教、行为和心理等各层面

有一组数字可以说明中国民族关系的基本状况。1990年，按照户籍人口统计，全国只有北京市有56个民族的成分，其中唯一的独龙族还在社科院民族所。到了2000年，具有56个民族成分的省区达到11个，55个民族成分的省区7个，54个民族成分的省区6个。全国31个省市自治区中，有52个民族成分以上的达28个，少数民族地理分布空间的显著和持续扩大，反映了中国民族关系日

益密切的发展趋势。第六次全国人口普查的同口径数据还没有看到，预计除了边疆地区之外，内地及东南沿海普遍都有50个民族成分以上。

经济社会发展及民族迁徙，正在造成中国各个民族更广泛的社会接触、社会交流和社会融散。解决聚居性民族问题的最终途径是通过城镇化，使各个民族融散开来，你中有我、我中有你。融散的过程必定包含适应性的问题：听不懂说话，看不惯穿着，闻不惯体味，等等。我在北京就有这样的经历。在一家快餐馆，坐着两位外蒙古的客商，穿着皮夹克。还有一对年轻人也坐在旁边。其中一个年轻人就问：这是什么味儿？另一个人回答说“骚鞑子味儿”。这两个年轻人也就是80后的孩子，他们怎么就学会这样的话呢？这些话为什么还会在市井之中流传呢？是通过什么渠道灌输到他们头脑中以致张口就能反应出来呢？这是很奇怪的。在互动当中，如果出现这种问题，民族隔膜就会产生。正如所谓城市人对农民工产生一些排斥性观念一样，对其他民族语言、行止包括对一些个体欺诈、偷窃等不法行为的族别性指向，都会从个体放大到群体，影响民族关系。诸如“切糕事件”的效应。这样的事很多，这对内地人们的观感和相互理解都会产生非常消极的影响，甚至也会产生对某些少数民族的污名化效应。这是长期存在的问题，而且会越来越普遍，因为少数民族要走出来，而社会也需要少数民族走出来。社会需要交流和交往，通过磨合适应最后达到和谐融洽的程度。

2. 在各民族缩小差距的发展中，存在贫困，教育程度低，城镇化率低，在自我发展能力的比较效应中产生失落、边缘和自卑等问题

暴恐分子的罪行令人发指，但是他们很多人只有小学文化程度。这都是80后的一代人，昆明暴恐中还有90年代末出生的。他们在传承一种什么样的东西？这种极端宗教意识在代际之间传承，是怎样造成的？九年义务教育的法律为什么保证不了少数民族的孩子读完初中？一个初中毕业生和一个连小学都读不完的人在进入社会时，其法制观念、价值观念、行为方式、对社会的认识可能都大不一样。这都属于经济社会发展差距范畴需要思考的问题。这是国家的治理能力问题。今天我们已经有了教育体系，有教育法，也有大规模的投入，但是治理能力却达不到。目前，新疆每个村子都有四五个干部进驻，也会发现一些问题。有一份材料写道：当地的学校破破烂烂，跟1950年代的差不多，孩子们所谓的“营养午餐”就是啃一块馕，收费一块钱，还是从乌鲁木齐运来的。这位作者就很奇怪，这个村里家家户户都会打馕，热热乎乎地每天打好送到学校里来，卖五毛钱一张，为什么非要从乌鲁木齐花一块钱买一张干巴巴的馕给孩子们吃呢？这

是什么问题？这是我们的政策吗？这些问题都在消损我们的政策效应，包括民族政策。一个很理想的政策指向，在实践中还没有发挥应有的效用，这当然关乎治理能力问题。

3. 要充分认识到地区之间、民族之间的发展差距

地区与民族之间的发展差距到底有多大呢？从全国地级市、县级市的分布来讲，西部地区数量非常少；在中国约700个城市当中，位于西部的也是非常少的；可改造的工业基地，基本也都处于东部地区。当然随着西部大开发，西部现在已经有了许多大型的企业进驻，主要以资源开发型为主，也有承接和转移内地的加工型企业。但是真正到少数民族地区的并不多，到了属于西部的内地范围的比较多一些。既然工业化和城镇化是一种标志，那也意味着从一个民族从事工业化生产的人口占比高低可以判断其发展程度。在工业化生产领域中各族别人口的比例：维吾尔族为4.56%，藏族为3.05%，与汉族的23.41%相去甚远。少数民族人口城镇化率仅为32.84%，低于汉族20个百分点，低于全国平均水平17个百分点。维吾尔、藏、彝族的农牧业人口均占83%，位居全国之首。

经常听人说一到南疆就感觉像到了“异国”，一个乡镇、村庄96%~97%是维吾尔人，汉族人寥寥无几。这些高度聚居的少数民族人口、包括富余劳动力流动不起来，没有更多的城镇化、工业化、市场化的转产就业渠道，国有企业在当地的开发建设没有有效地吸收当地劳动力，当地人面对大规模的开发建设做“壁上观”。那么，谁在建设新疆？如果少数民族不能融入到新疆的资源开发和城镇建设潮流当中，怎么去爱护新疆呢？当然，的确存在包括教育程度低、掌握汉语普通话不够和从事现代企业等工作的劳动技能不足等问题，可是他们为什么不懂汉语呢？为什么没有念完初中呢？这是一个综合问题。要是不下定决心，不在援建、转移支付、国企开发中做出吸收当地人就业的制度性规定，就难以实现社会稳定和长治久安。要硬性规定各类开发项目、国企等培训和造就少数民族产业工人队伍作为底线，哪怕培训几年也要解决这个问题。我国的民族政策注重培养少数民族的干部和各类科技精英，这是完全必要的，但是不能忽略了培养少数民族的产业工人队伍。干部和各类知识分子，大都“离乡离土”，对农村、牧区的家乡青年人很难产生直接的榜样作用，可望不可及。如果有一大批在当地工地、企业就业的工人队伍，有可能每周、每月都回家，炫耀自己崭新的工作服和工作帽，给兄弟姐妹们都看一下，每个月都发工资，这将会是什么样的劲头？现在距离全面建成小康社会还有六年。在未来的六年中，从以人为本的原则看少数民族

自身的发展，就城镇化和工业化方面的差距，能够缩小多少？这是值得我们深思的。因此，发展仍是解决我国所有问题的关键，包括民族问题。在这方面中央始终坚持的判断是：其一，长期的社会主义初级阶段；其二，牢牢把握住发展是解决我国所有问题的关键。

（二）特殊、复杂性的问题

众所周知的达赖喇嘛、“东突”势力的影响及其引发的极端性事件，以及形成的国际性压力，都是非常特殊和复杂的问题。“台独”、“藏独”、“东突”以及所谓“南蒙古运动”都属于分裂中国、分裂中华民族的民族分裂主义政治势力。苏联解体之际，这几股属于中国内政范畴的分裂主义势力几乎同时浮出水面。其重要标志，就是1991年在荷兰海牙成立的联合国“无代表民族和人民组织”（The Unrepresented Nations and Peoples Organization, UNPO），该组织的发起成员包括了“台独”、“藏独”、“东突”。当然，后来民进党为了避讳，改由民间的“台独”组织取代。2010年“南蒙古运动”加入其中。美国“国家民主基金会”支持该组织的活动。该组织的成员，包括车臣和已经独立的科索沃、拉脱维亚、东帝汶，也包括美国夏威夷的原住民、澳大利亚的土著，都是以谋求建国为目标的分离主义组织。其近60个成员遍布全球各大洲。

民族分裂主义是民族问题的极端形式。它不是普通的民族问题。关涉中国的这几股势力，都借助了冷战后世界性民族主义浪潮的兴起。在民族分裂主义问题上，“台独”、“藏独”、“东突”以及所谓“南蒙古运动”，性质相同、目标一致，都属于民族分裂主义范畴。只不过“台独”在大陆没有任何市场，但是涉藏、涉疆问题对于大陆的影响是非常大的。目前，“藏独”、“东突”持续制造的极端事件，是我们面对的一种特殊斗争。历史与现实、国内与国外等多种因素相交织。在相关地区，高压维稳、经济发展对民族关系产生着某些效果相悖的作用。在新疆，民族关系中存在着显性的相互隔阂，隐性的相互抱怨和责难。当然，不能拿新疆和西藏的民族关系现状衡量全国。西藏问题在2008年达到高潮，当然之前也一直存在类似的问题，出现过骚乱。2008年恰逢中国的百年奥运，所以它们要在国内国外搞出大的声势。以僧人为主的具有政治化的骚乱行动的确是不能容忍的。这不是西方社会理解的“市民抗议”，而是僧人带头闹事，所以说背后有达赖喇嘛之手是毫无问题的。2009年以来，在境外达赖集团的教唆鼓动下，四川、甘肃、青海地区僧人等自焚案件不断，当然也包括一些俗人的参与，这成为涉藏斗争的一个焦点，累计已有一百二三十起。

这其中也包括如何认识、怎样管理宗教的问题。在南疆，清真寺很多，如何使之成为合法宗教活动的场所、充分满足信教群众的宗教生活，是抵御地下讲经班、遏制极端宗教势力的关键。要以合法宗教活动治理非法宗教活动，新疆地区产生暴力恐怖团伙很大程度上是极端宗教思想的蛊惑，这是一种“塔利班式”的极端原教旨主义。《古兰经》里对“圣战”的解释包含了对自身的净化和自我战斗，而不是去杀别人。土耳其一些高明的伊斯兰研究学者在著作里讲得非常到位：“真主不会接纳一个杀过人的穆斯林”，更不要说伤害无辜平民。但是到了这些人的意识中却变成了“杀了人才能升天”。这就是瓦哈比派极端宗教思想在社会上产生的影响，地下宗教的克星就是正当教会，这是猫捉老鼠的“天敌”关系。所以要充分保障合法宗教活动、满足信教群众的精神需求。

新疆存在由来已久、日益严重的“暴恐”问题。如果从1990年新疆巴仁乡事件作为起点，经过二十多年，我们最大的成绩就是没有让“三股势力”获得实施暴恐手段的现代化。今天以砍刀、自制炸弹施暴，仍属于低级原始的手段，但是因场面血腥、残忍，其影响很大。“暴恐”手段虽然没有升级，然而滋生“暴恐”分子的土壤并未缩小，甚至有所扩大，而且出现了代际传承，变成了以80后、90后为主的团伙。我在相关报告中也提出过这个问题，我们说暴恐分子是极少数，就按0.5%计算，一千万人口的极少数就是五万。我们一般的理解是5%以下的就算极少数，那会是多少？这种代际传承极其危险，昆明事件的暴恐分子包括一个15岁的女孩子，在花样年华充满梦想的年纪，居然抡刀砍人！这是什么样的精神动力和社会氛围会使得她处于不珍惜别人生命、不珍惜自己生命的极端状态？这是需要我们反思的。这些突出的问题，区域性的族际关系状况，不能作为对全国民族关系的描述，也不能作为质疑、否定政策的依据，当然更不能指向某个地区或某个民族。

（三）全面正确贯彻落实党的民族政策，提升治理能力、执政水平

关于民族政策，到底是制度设计问题，还是治理能力问题？是内因的问题，还是外因的问题？内因是变化的依据，外因是变化的条件，外因通过内因起作用。是不是在全球化时代，这一哲学原理已经改变？过多地去强调外因，会不会掩盖内部的缺失和问题，开脱我们的责任？现在的确存在“为了不承担责任”，而采取各种极端的方法处理问题的现象。就像安检对相关地区少数民族人员予以“特别待遇”即是如此，也包括旅店拒住、的士拒载等排斥性的做法。我带团出国宣传西藏，团员中的高僧活佛、藏族学者都有这样的经历。这种“待遇”会使

少数民族人士怎么想？2008年奥运会期间，针对这类问题中央办公厅和国家民族事务委员会进行民族政策检查，联合发文要求切实执行民族政策，决不允许出现有违公民平等的歧视性做法，但是由于涉藏、涉疆持续出现的问题，在一些地区、一些“窗口”单位就是改不了。这类违背民族政策、违背公民平等权利的做法不仅正中境外敌对势力的下怀，而且显著地损害了民族关系。没有担当责任的勇气，就没有工作的创造性，这是治理能力缺失的表现。因此，党的十八大提出“全面正确贯彻落实党的民族政策”，是意味深长的。“全面正确”集中体现了对治理能力、执政水平的要求。

借鉴“国际经验”不能脱离国情实际

中国的改革开放，需要吸收人类社会的文明成就，也需要借鉴他国的成功经验。但是，这种吸收和借鉴是为了建设中国特色社会主义现代化事业，是为了完善中国特色社会主义制度，而不是照搬、照抄的效法。近年来流行的民族问题“去政治化”、“文化化”、“去民族化”和“第二代民族政策说”，都存在盲目推介“国际经验”的问题，完全脱离中国和他国的实际。

（一）“第二代民族政策”的国际参照系都不符合事实

美国、巴西、印度都是多党民主制的联邦制国家，属于高度分权制的国家。美国由白人建国，没有黑人的份儿，所以是地方自治，没有族裔自治。1960年代美国的民权运动宣告了“大熔炉”政策的失败，开始从“平等但隔离”转向多元文化主义的“肯定性行动”（Affirmative Action，即“平权政策”）。印度以语言建邦，不承认种姓、民族、宗教少数，推行“梵化”，实行“落后阶级”扶持政策，导致语言、种姓、教族的“联邦化”和政党化。巴西从建国开始推行“既不隔离也不平等”的“白化”政策，即通过混血“漂白”人种的政策，提出到2010年实现巴西人种99%白人的目标，但2010年的普查结果是50%以上的人仍声称自己是黑人，最终转向了学习美国的“平权政策”。

关于美国等西方国家讨论的平等自由、公平正义等方面的问题，罗尔斯的理论影响深重。罗尔斯不认为“差别原则”等同于“补偿原则”，但是“它却达到了补偿原则的某种目的”，尤其是“差别原则将分配教育方面的资源以改善最不利者的长时期望”，因此它表达了一个“互惠的观念”，“它是一个互相有利的原则，虽然初看起来它显得相当偏爱最少受惠者”。在欧美国家表现为包括“肯定

性行动”这类针对种族、族裔、移民、少数民族的倾斜（配额）政策，就是差别原则思想的一种实践。印度运用到低种姓、少数民族和穆斯林群体，放大的比例非常大，保留的入学配额比例高达50%。巴西则将这种配额政策放大到政界、演艺界、模特展示等社会诸多领域。

（二）美国的“平权政策”与黑人大学

当然，近半个世纪以来，美国凸显种族、族裔特征的“平权政策”实践，今天也面对着诸多争议和诟病，政治界、学术界、法律界围绕一些案例论战不休，但是这并不意味着这种政策已经走到尽头或种族观念已经弱化。“即使倾斜政策计划被停止，种族统计还将保留”，因为“种族概念在美国人对社会的理解中占据了一个中心的位置”。就教育问题而言，届时美国黑人院校也许会呈现复兴之势。无论如何争议，诉诸法律是一个解决所谓“逆向歧视”的释放渠道，这是值得借鉴的经验。最近我看到密歇根州法院裁定今后该州可以不实行上大学加分的政策，这算是第一个结束照顾黑人和拉美裔学生上大学低分录取原则的州。现在美国的白人也在喊种族歧视，其实在美国上大学受歧视最厉害的是亚裔，比如说白人1300分的分数线，拉美裔、黑人只需要1100分，而亚裔却需要1500分。

美国的确没有中国式的民族大学，但有典型的黑人大学。目前，美国传统黑人高等学院的数量仍数以百计，在教学内容上，这些大学的基本课程包括黑人运动、奴隶制、政党政治等。这些大学为美国黑人提高教育水平、培养各类人才、提升黑人的平等意识和尊严、增强黑人在社会中的竞争能力发挥了重要作用，黑人精英阶层的成员也多出自这类学校。中国只有十几所民族大学。以中央民族大学为例，少数民族学生所占的比例只有70%，这在全国民族大学中的比例是最高的。70%的少数民族包含五十多个民族，具体到每一个少数民族的族别学生能占多少？而汉族学生占30%，所以还是以汉族为主体，本来就属于混校。至于说教什么、怎么教，怎么强化几个认同，这是教科书的问题，是教师的问题，而不是应不应该有这类学校的问题。如果说民族大学招收的少数民族的学生，都能够进入清华、北大这类高校，学生和家长又何乐而不为呢？

（三）美国的种族-族裔政治和“仇恨团体”

从所谓“去政治化”的角度讲，美国实行的是种族-族裔政治。从选举政治的视角看，1990年代美国的选区重划突出了种族特征，故称“基于种族区分的选区重划”（racial redistricting），其目的是“为了让居于少数的民族-种族（ethno-racial）群体能够选出更多自己中意的代表”。当然，事实不仅如此，在美

国两党竞争的选举政治模式中，对黑人、少数族裔人口的选区分布及其投票取向，是政治家们非常重视的因素。奥巴马胜选连任，靠的是“无知少女”——无产者、知识分子、少数族裔、女性。因此，种族、族裔类型的选区性划分之争，通常总是掩盖着“党派的操作之手”。这些都是有依据的，不是说美国能够在种族问题上“去政治化”。

虽然美国没有身份证，但是也有种族和族裔的分类标准。1997年，白宫管理与预算办公室发布了对“联邦数据种族和族群分类标准的修订”。增加分类也在筹划中。种族（race）分类确定为：美国印第安人或阿拉斯加原住民、亚洲人、黑人或非裔美国人、本土夏威夷人或其他太平洋岛民、白人；族裔性群体（ethnicity）分类确定为：西班牙裔人或拉丁裔、非西班牙裔人或拉丁裔（可以忽略）。在统计实践中，无论自我如何申报，作为“他者识别”的官方统计来说，则将数以百计、纷繁复杂的“自识”逐一归类为上述种族、族裔的分类之中。统计员不管你自己说是从哪儿来的，即使声称自己是白人，照样给归类到黑人种族。“一滴血原则”非常严格，只要家族中有黑人血统，就会被归为黑人。

关于白人正在或将要成为“少数族裔”的炒作也很多，炒作的背后也有政党及白人极端组织。美国人口普查局公布的信息称，到2050年美国白人将不再是多数族裔。2011年，一项由公共宗教研究所进行的民意调查发现，44%的受访美国人将对白人的歧视看作和对黑人及其他族裔的成见一样严重的社会问题。其中有61%的茶党（Tea Party）党员、56%的共和党党员以及57%的白人播道会（evangelicals）成员持此观点。美国白人种族主义极端势力显著发展。南方贫穷法律中心（SPLC）跟踪仇恨团体将近30年，该中心情报工程主任波托克（Mark Potok）说，在“各个方面，极端团体都很兴旺”。他把仇恨团体抬头归因于经济衰退、美国第一个黑人总统执政和移民辩论。据他们的统计，美国有926个仇恨团体，在奥巴马执政以后达到历史最高峰。这些团体包括3K党（Ku Klux Klan）、新纳粹、种族主义光头党和黑人分裂主义者。

（四）姗姗来迟的“我是一个印度人”

印度是发展中的大国，也是集民族、种姓、语言、教族多样性于一体，民族、教族分离主义恐怖组织最多的国家。语言建邦、种姓政党、“乡村共和国”的分化趋势显著。印度全面移植了美国的“平权政策”，但是并未促使“落后阶级”增强认同“印度民族”的“梵化”，反而“印度低种姓阶层却向着‘梵语化’的相反方向发展”。印度是没有身份证的。关于“印度有高度的国民认同”

的说法简直是开玩笑。印度确实存在某种“甘愿下贱”的历史传统：低种姓就是低种姓，没有向上流动的意愿。结果一些学者把这种现象称之为社会平和、国家认同度高，而看不到印度社会种姓制度根深蒂固的弊端。印度直到2010年才开始启动身份证制度，目的是为了在全国推行社会保障制度。在此之前，印度政府不知道怎么把资金分发到每一个具体的国民，所以就把钱分发给地方官员进行分配，结果层层盘剥、中饱私囊，大量资金进了官员的腰包，老百姓得不到。所以身份证制度启用，老百姓可以购买手机、开立银行账户，政府可以直接把福利资金打入每个人的户头，解决的是印度国家治理能力和社会管理问题。有印度农民举着身份证说：“这将表明，我是一个人，我还活着，我还生活在这个地球上。它将证明我是一个印度人。”这有什么值得中国借鉴的呢？

（五）新加坡“组屋计划”的经验与种族身份

取消中国身份证的族别信息，也是“第二代民族政策”支持者主张的政策之一。同时他们又在推介新加坡各种族混合居住的“组屋计划”经验。新加坡的华人占70%，马来人20%，印度人10%左右，当然这一人口结构，随着移民的流动也在发生变化。很多去新加坡考察的人都倡导学习新加坡“种族融合政策”（Ethnic Integration Policy）中的“组屋计划”。所谓“组屋计划”类似于中国的经济适用房。新加坡政府要求必须按照三大种族的比例来购房，如一栋楼的购房比例，华人最多只能购买70%，马来人20%，印度人10%，不能让某一群体单独居住于一栋楼或者一个小区。然而，新加坡实施“组屋计划”的依据就是身份证上的“种族”（race）标识。而且由于各种族的通婚，“种族”身份也出现了多样化，诸如“高加索-华人”、“马来-印度人”等等，多达九十余种。没有身份证上的“种族”标识，新加坡政府如何调控各种族“混居”的格局？或者说如果没有了种族身份的证明，还有必要进行限制和控制吗？

（六）中国在现阶段不能取消身份证的族别信息

如果取消了身份证上的“民族”栏目，能够解决一些少数民族在内地住宿、打车、过安检不受到“特殊待遇”，无疑有利于民族平等、公民平等。列宁说过：“宣告取消民族，……这是美妙的事情，而且将会实现，但只能在共产主义发展的另一个阶段上。”这将是一个漫长的过程。我们说“各个民族分不开”，有学者就倡导“各个民族分不清”（即汉族与少数民族分不清、少数民族与汉族分不清、少数民族与少数民族分不清）。当“三个离不开”变成“三个分不清”之后，还有必要借鉴新加坡“组屋计划”的“国际经验”吗？美国是没有标注种

族、族裔的身份证明，但是美国最重要的执法方式是“基于视觉上的辨识”，即通过体貌特征的观感、姓名、说话口音来判断对方是否属于需要给予“特别待遇”的对象。在街头巡逻怀疑某人时靠的就是“基于视觉上的辨识”。奥巴马一上台就面临过这样的问题。哈佛大学一位颇有名气的黑人教授，喝醉了回家用钥匙打不开家门，结果巡警发现这是一位黑人，就怀疑是小偷，抓了起来，由此引发了种族歧视的社会舆论。奥巴马在白宫草坪摆个桌子，请警察和黑人教授一起来喝茶，试图弥合这一事件。如果中国在现阶段，取消了身份证的族别信息，会不会导致美国式的“基于视觉上的辨识”？确实一些少数民族与汉人存在体貌特征方面的差异，若如此会产生怎样的新问题？所以，还需要从中国实际出发。现阶段身份证的族别信息仍是社会管理和统计中不可或缺的口径之一，不能说美国没有中国也就应该没有，各有各的国情和社会发展阶段。

（七）西方“民族政策”陷入“承认的困境”

西方“承认的政治”是走在中国之后的，但是搞了几十年的多元文化主义以后，现在又陷入“承认的困境”。目前，西方发达国家在承认少数人（种族、民族、宗教、移民等）权利方面采取的政策，随着其经济困境和社会福利难以为继而争论迭起。承认多民族、多宗教、多文化、多移民，也就意味着需要针对这种多样性制定相应的社会政策。西方国家普遍的人口负增长、经济低迷，使移民问题成为政治和社会的一大焦点。右翼政治势力上升夹杂着民粹主义、种族主义、民族主义、新法西斯主义，使西方国家倡导的多元文化主义陷入了一种“承认的困境”。欧洲委员会秘书长托尔比约恩·亚格兰（Thorbjørn Jagland）4月16日发表最新完成的欧洲人权状况报告指出，今天的欧洲民主、法治与人权状况正经历前所未有的危机，是冷战结束以来最为糟糕的；欧洲面临的人权现状，其中包括种族主义与种族歧视、腐败、拐卖人口、放纵仇视言论等；39国有歧视少数民族的问题，23国执法粗暴，23国排斥和歧视罗姆人；在许多欧洲国家，贫困和高失业率助长了矛盾冲突与极端主义势力的抬头。“欧洲梦”的包容并没有解决内部民族问题，许多分离主义也有抬头。2014年3月25日西班牙宪法法院判定加泰罗尼亚自治区计划的独立公投违宪，因为根据西班牙宪法，自治区不能自行公投决定是否作为西班牙一部分。虽然遭到了国家宪法法院的否决，但其自治区主席声称其独立公投的进程不受影响。2014年的最大看点是9月份苏格兰将举行独立公决。苏格兰独立热身已经开始，在发布独立白皮书之前，约有38%的人支持独立，据报道最近达到了50%，已经处于对半的状态。已经合并了几百年的苏格

兰和英格兰，西班牙的加泰罗尼亚、巴斯克，都为亨廷顿的“文明冲突论”提出了反证，这些地方并不存在以宗教为分野的“文明断续线”，与乌克兰大体上以第聂伯河划分的天主教、东正教格局不同。而且，这些地方的宗教信仰、历史价值观、经济发展水平没有多大差异，西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克都是最为富裕的地区，苏格兰的人均收入也并不比英格兰低多少。

西方国家对“承认的困境”也在寻求答案，对此开明的研究者讲得很清楚，不管是维护少数民族权利，还是批评少数民族政策，“赛马已经出栏”，开弓没有回头箭，要把少数群体权利再放回仅仅是应急政策和实际妥协的盒子里已经太晚。只能把少数民族群体权利看作基本原则和基本权利问题，此外就再没有其他的选择，一旦人们的观念已经转向，只能尝试去说明这些原则和权利。恐怕这是问题的所在。4月24日，英国政府正式承认康沃尔人（Cornish）为国家的少数民族（national minorities），与国内的苏格兰、威尔士、爱尔兰享有同等地位。其依据不仅在于历史、语言、文化等方面的科学识别，关键在于依据《欧洲保护少数民族框架公约》和英国的相关法律。英国一方面面临着苏格兰独立的危机，另一方面又在依法承认新的少数民族，这是作茧自缚呢还是依法自信呢？

坚持和完善制度，全面正确贯彻落实政策

（一）中国没有陷入“承认的困境”，但面临完善制度的现实任务

中国的民族政策是以政治平等、经济发展、文化繁荣、社会和谐为体系的整套施政原则。其载体是民族区域自治制度。世界上不存在一劳永逸的制度模式，也没有什么制度一经确立就实现了制度设计的效果或优越性。中国的根本制度、基本制度都需要在改革开放的实践中自我完善和发展。同时，完善和发展也必须立足于中国社会的发展阶段，即“在任何情况下都要牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情，推进任何方面的改革发展都要牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际”。社会主义初级阶段的任务就是在坚持“道路”、“理论”前提下的“制度”自我完善。确立“制度自信”，是对制度选择的义无反顾，而不是功成名就。因此，党和国家始终强调“坚持和完善民族区域自治制度”，这并非只是口头宣示，而是一个循序渐进的行动实践。1981年邓小平同志在新疆进行视察之后讲了一段话：新疆的根本问题，是建共和国还是自治区的问题，要从法律上把我们的民族区域自治制度固定下来。

1984年颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》(2001年修订),赋予了民族区域自治制度的国家基本法律地位,这是坚持和完善民族区域自治制度的根本依据。各项民族政策的基本原则都在这部法律中得到了体现。因此,全面正确贯彻落实党的民族政策,坚持和完善民族区域自治制度,必须贯彻落实民族区域自治法。2005年发布了《国务院实施<中华人民共和国民族区域自治法>若干规定》,这都是坚持和完善这项基本政治制度的重大实践。截至2011年底,全国各级民族区域自治地方共制订了139件自治条例,658件单行条例。这些实践,都是向充分发挥这项制度的优越性迈出的实在步伐。顶层设计不是空中楼阁,目的是将制度设计、政策效应贯彻到底层,发挥应有的效能。民族区域自治地方依法制定自治条例,就是因地制宜地发挥制度优势和依法规范自治权益。同时,根据民族区域自治法的规定:“国务院及其有关部门应当在职权范围内,为实施本法分别制定行政法规、规章、具体措施和办法。”然而现实的问题:“一是绝大多数的国务院相关部门至今没有制定配套规章、措施和办法;二是五个自治区的自治条例一直没有出台。”这是完善制度、完备法律、调整政策亟需解决的现实任务。

(二) 中国的民族工作事务必须纳入依法治国的轨道

坚持和完善民族区域自治制度的重要措施就是依法制定自治条例。民族区域自治法属于国家基本法律,那么自治区、自治州、自治县就要依法制定适合区情、州情、县情的自治条例,这样才能把法律贯彻下去,才能规范自治权益。中国155个自治地方,已经有114个自治县制定了自治条例,30个自治州当中的25个已经制定了自治条例,五个自治区的自治条例尚付阙如。其中,新疆作为唯一内含5个自治州、6个自治县的自治区,却没有一个自治州、自治县制定了自治条例,这是民族区域自治制度在新疆实现程度的一种写照,也是我们观察新疆问题的一个视角,不能忽略这一现实。

自治州和自治县的自治条例,属于各省区的地方内部问题,比较易于制定。五个自治区的自治条例制定,涉及中央和地方关系的问题,属于政治体制改革的议题,需要在深化改革、简政放权的进程中依法规范中央与地方的关系。同时,国务院相关部门要制定落实民族区域自治法的配套法规和办法,这与自治区的自治条例是相辅相成的关系。但是,目前只有国务院少数相关部门如文化部、教育部、广电总局等制定了相关的办法。存在这些问题的原因并非是这项制度的设计和实施“过了头”,而恰恰是还没有达到贯彻落实中的“全面正确”,这正是需要在全面深化改革的进程中完善民族区域自治制度的着力点。

国家治理体系和治理能力的现代化建设，依法治国尤为重要。民族事务也必须纳入法律范畴运作，否则就难以实现制度设计的优越性和法律保障的权利。法律缺失，就难以克服人治的弊端。习近平总书记指出：“我们要根据宪法确立的体制和原则，正确处理中央和地方关系，正确处理民族关系，正确处理各方面利益关系”，要求加快制定和修改与法律相配套的法规，保证宪法和法律得到有效实施。制定民族区域自治地方的自治条例，就是从法律层面规范民族事务中涉及的中央与地方、民族之间等各方面利益关系的保障，也就是“去说明这些原则和权利是什么”。2014年正值《中华人民共和国民族区域自治法》颁布三十周年，“三十而立”，在全面深化改革、依法治国进程中，把民族工作事务全面纳入法制轨道时不我待。■

第六届“亚太经济与金融论坛”征文启事

“亚太经济与金融论坛”以推动亚太地区经济与金融研究的交流与合作为宗旨，为国内外研究者搭建高水平学术交流平台。历届论坛得到了国内外学术界的广泛支持，参会积极踊跃。许多著名学者受邀发表了精彩的演讲，国内重要财经和学术媒体进行了全面报道。

2014年11月28—29日，由中央财经大学金融学院主办、中央财经大学国际金融研究中心承办、《世界经济》杂志编辑部与《国际经济评论》杂志编辑部等单位协办的第六届“亚太经济与金融论坛”将在北京举行，主题是“中国经济的崛起及其对世界的影响”。现面向海内外专家和学者征集会议论文。所有投稿论文请于2014年11月5日前发送至：yataiforum@gmail.com。

论坛主要议题、论文格式要求及投稿方式，详情请见<http://sf.cufe.edu.cn/xwhd/tzgg/75298.htm>。联系人：黄志刚：13811739910；蒋娜：010-62288509。

中央财经大学金融学院
第六届亚太经济与金融论坛组委会