

## 【论 文】

# “累赘”还是隐患？<sup>1</sup>

## ——评估中国族群问题的危机度

美国纽约市立大学 政治学教授 孙雁

有三个地缘因素决定了少数民族地区对中国的领土完整、国度安全及经济发展之重要性。第一，这些地区覆盖中国领土总面积的一半以上；第二，西部少数民族地区与中国西部所有的边境国接壤，其中包括中亚、西亚及西南亚的众多国家；第三，幅员广阔的少数民族地区蕴藏着中国现代化所需的丰富矿产和原油资源。中国的地域跨度和族群多样性使一些西方分析家把中国描绘为中华帝国。相反，遗留至今的一些有关族群地区的主权争端，也让许多中国人想起近代西方帝国主义的对华侵略与干涉。这种认知上的差距也意味着中国的族群问题不仅是一个中国内政的问题，还牵涉到了外交及国际纷争。

鉴于近年来几个关键的少数民族地区时常发生骚乱，理清中国在族群问题上面临的危机，对改进族群政策及防患于未然有着积极意义。笔者认为，这一危机至少可分为两层。其一可总结为低度危机或“累赘”：在国内指的是社会不稳定因素及政府维稳代价，在国际上指的是西方对中国的外交压力，以及道德声誉及和平形象的损害。其二可总结为高度危机或“隐患”：即导致苏联等前社会主义国家解体的民族分裂主义运动。笔者认为中国的族群问题在一个时期内将持续是上述意义上的“累赘”而非“隐患”。同时，笔者也同意《领导者》杂志 2011 年 2 月和 4 月刊中马戎先生文章<sup>2</sup>所称，中国的族群问题演变为隐患的“必要条件”已经或正在形成。然而，不同于马戎观点的是，笔者认为这一演变的“充足条件”尚不具备。分清这两层不同的因素，有助我们现实地评估中国族群问题的风险。

中国的民族自治区对中国政体稳定的影响，不但是中国学者也是西方学者长期关注的问题。苏联等三个前社会主义国家分裂瓦解后，西方学者不仅对其解体的原因有众多的研究，也对中国政体及少数民族地区的稳定有不少预测。鉴于这些研究和预测早已走在了国内的前面，了解它们的分析视野和结论对我们有启发意义。在综合西方学界有关研究的基础上，本文将首先定义中国族群问题的危机程度，其次分析族群问题危机的制度因素（即“必要条件”），再其次探讨制度以外的催化因素（即“充分条件”）。本文的结论是，族群问题对中国的将是持续的低度危机或“累赘”，而在可以预见的将来不是高度危机或“隐患”。

### 区分族群问题的危机程度

多族群国家通常面临不同程度的族群问题。其危机度可以用下列标识加以衡量与区别：对中央政府的威胁力度，族际冲突的性质和范围，冲突的强度和持续性。据此可将危机程度区分为低度危机、中度危机及高度危机（Sautman, 2005）。如表一所列，中国面临的危机目前属于低度危机范畴。

<sup>1</sup> 本文发表在《领导者》杂志 2011 年 4 月刊（总第 39 期第 63-71 页）。此为修订稿。

<sup>2</sup> 即马戎在《领导者》杂志 2011 年 2 月（总第 38 期第 88-108 页）和 4 月刊（总第 39 期第 72-85 页）发表的文章“21 世纪的中国是否面临国家分裂的风险”（上）（下）。



表一、衡量族际冲突危机度

危机程度	危机表现	实例	持续性
高度危机	政体崩溃 国家解体 分裂战争 武装冲突	南斯拉夫 苏联 捷克斯洛伐克 俄国/车臣 格鲁吉亚/阿布哈兹、南奥塞梯 阿塞拜疆/纳卡地区	90年代早期至中期
中度危机	暴力分裂活动 军事镇压	印度克什米尔邦 印度旁遮普邦	持续不断
低度危机	骚乱,示威 暴力活动 安警平息	美国 中国/藏区、维区	零散偶发

苏联等前社会主义国家分裂解体的初期，预测中国政体的崩溃在西方学术界、媒体界和政界屡见不鲜。然而如香港科技大政治学教授沙伯利所指出的，它们极少将中国面临的风险加以分层别类。如表二所示，西方大部分有关中国崩溃的预测，都是强调专制制度的必然衰落性及中国面临的政治经济社会等各方面问题的综合压力。学术界做出此类预测的，或是较偏右的学者，或是非专门研究中国的学者，或是在中国问题上持新保守主义立场的“蓝队”成员（如宾夕法尼亚大学政治学教授林蔚，即 Arthur Waldron）。而非学术界表达此类预测或愿望的，则多为西方媒体、政客或中国的流亡人士。无论是学术界还是非学术界，着眼中国制度危机的这类预测在思路往往过于简单化：要么根据其他社会主义国家的崩溃而推理出中国的必然崩溃，要么根据社会矛盾激化等现象而推理出中国现行制度的必然崩溃。由于预测者往往在主观上乐见中国的崩溃，所以他们通常分不清或是故意不去分清预测崩溃与推动崩溃之间的区别。

表二、预测中国崩溃：制度及综合压力等因素\*

学术界预测	非学术界预测
大前研(日本管理学大师), 1990	西方媒体, 90年代早期
林蔚(美国学者), 1993, 2003	西方媒体, 90年代早期
五角大楼研究, 1995	日本右翼, 90年代
杰克·戈德斯通(美国学者), 1995	乔治·弗里曼(美国预测家), 2000
大卫·巴赫曼(美国学者), 1996	章家敦, 2001
拉斐尔·以色列(以色列学者), 2001	王丹, 90年代
Gilboy and Heginbotham(美国学者), 2001	魏京生, 90年代
罗斯·特里尔(美国学者), 2004, 2010	

\*参考 Sautman, 2005: 90-96。

西方国家的另一些对中国解体的预测，则强调地缘上的离心因素。如表三所示，族际冲突自然也是其中因素之一。苏联解体后，美国国务院首席地理专家预测西藏、新疆将在10年内独立。90年代末，芬兰经济学家 Jarmo Eronen 用地缘政治理论测算中国各省潜在的分裂可能性，其中得分最高的是族群聚居的新疆、西藏及经济发达的广东、福建及浙江。他预测，1997年后香港及台湾的强势经济可能带出一个中国南方经济共同体，由海南延伸到上海。同时，在中亚、土耳其及其他周边伊斯兰教国家的影响下，新疆地区的分裂倾向会增大。以上两人的预测都未实现，当然他们本来也并不是中国问题专家。

并不出人意料的是，流亡国外的中国少数族裔人士往往认为分裂主义将是中国解体的主要原因。苏联崩溃后，美国著名藏学家戈德斯坦曾说：“达赖喇嘛及同僚希望中国很快像清朝那样解体”。90年代初，达赖喇嘛本人也在不同场合表示希望和欢迎中国解体，以便西藏获得自由和独立，他甚至还声称，问题不是西藏会不会独立，而是多快独立。达赖的核心同僚如桑东仁波切喇

嘛及甲日洛迪，也在 90 年代初表达了相同的愿望。内蒙古及维吾尔族流亡人士也表示过希望能搭上“台湾独立”的便车。这指的是一旦台湾宣布独立并与大陆开战，内蒙古和新疆的分裂运动将会乘机开启。也曾有美国官员和议员建议美国政府支持分裂中国的活动，以求中国在内政外交政策上的让步，并以此推动“自由”西藏。直到 90 年代中期，呼吁美国政策推动中国分裂的呼声方始退去。

表三、预测中国解体：地缘离心因素\*

族际冲突/西藏,新疆	省份分裂/南方汉人	全球化/ 经济一统
纪思道(纽时记者), 1990	爱德华·费里德曼(美学者), 1993	大前研, 1990
美国务院地理专家, 1992	罗斯·特里尔(美学者), 2003	
George Aseniero, 1996	Jarmo Eronen, 1998	
George Aseniero, 1996		
Jarmo Eronen, 1998		
派尔(美参议员), 1997		
藏青会, 时常		
维族流亡人士, 90 年代末		
蒙族流亡人士, 1998		

\*参考 Sautman, 2005: 92-96。

研究中国少数民族地区的西方学者，普遍关注到中国改革以来族群冲突不断增加。但他们并未提到族群问题已经严重到了威胁中国政体的程度。他们通常认为，与中国政府预期的相反，经济发展会加强而不是减少中国一亿多少数族群人口的族群意识及相应的族际冲突。尤其是西部开发计划实施以来，族群地区的新老矛盾在经济开发中集成 4 方面的积怨：宗教文化，资源分配，族际歧视，族群自治（Dreyer, 2005: 69）。这些观察都被近年发生的族群骚乱所证实。香港科技大学的美籍沙伯利教授，尤为明确地区分了族群问题上中国可能面临的各层次的危机。他的结论是：中国不受高度危机或中度危机的威胁，而只面临低度危机甚至是日渐减低的危机。另有两项专门评估中国分裂危险的西方研究，也否定了中国分裂的可能。其中一份由美国中情局资助，其结论大概并不是资助者所乐见的（见表四）。

表四、预测中国解体：族群因素

分裂危险	
没有分裂危险	存在分裂危险
杉本贵志, 1993	马戎, 2011
美中情局资助研究, 1998	
沙伯利, 2005	

总而言之，较严谨的西方分析一般否定了中国分裂解体的风险。然而同时，这些分析同样考虑到了马戎先生所提的前社会主义国家分裂解体的制度根源：苏联模式的民族行政区及民族政策。西方文献里把它称之为苏式“族群联邦制”。苏联不仅首创此类中央与地方关系的模式，其理论与实践也为其他多族群的社会主义国家所借鉴，包括中国。因此，苏联模式的不稳定因素自然应当受到重视。

### 族群问题危机的制度因素

联邦制的经典定义包括三层内容：一、中央与地方政府同时管辖同一地域及其居民；二、中央与地方政府至少各自在一个领域有自主权；三、各自领域的自治权得到某种保障，哪怕仅仅是



宪法里的书面保障。在此基础上，族群联邦制则被定义为依照一个地域内最重要的族群而划分行政区域的政治分权制度。

苏式“民族自治共和国联邦”是否够资格称作联邦制的一种分类呢？对那些怀疑社会主义制度能否真正保障分权的人来说，苏联式自治共和国尤其是中国的自治区的确算不上联邦制。理由有三条：首先，由于政治一元化，社会主义国家宪法里对分权的保障并未能在实践中完全执行。因此，地方政府并未享受真正的分权或者自治。第二，由于没有最基本的民主，如自治区内最高行政官的直接民选，所谓自治也无真正意义。第三，中国虽借鉴并建立了苏式自治区，但并未完全照搬苏联模式；比如宪法上未保证自治区的自决权，自治区第一书记也不必源于命名族群

另一些西方学者则认为，不完全自治或不承认自决权并非意味着苏式或中式的自治区域没有联邦制的属性。原因有三：一、官方设置的命名族群自治区（即自治区名称中包括该地域里最重要的族群）及其对本土文化语言的保护，为启动和加强族群意识提供了制度渠道和合法性。二、自治区制度尤其是干部结构，为润育地方既得利益及官僚利益阶层提供了区域政治市场和空间。三、自治区为命名族群的精英形成提供了领土和社会基地。鉴于这三点，苏式自治联邦和中式自治区足以被称为“族群联邦制”（Leff, 210; Hale, 2004: 167）。尽管中国当年没有完全照搬苏联模式，中国政府仍接受和实施了苏联民族理论与模式的精髓，也随之建构了苏式联邦制的基本机制和官僚阶层。尽管中国少数民族的人口比例逊色于苏联，中国民族自治地方的区域高达全国面积的 64%，故在全国行政区域的覆盖面甚大。基于上述各项原因，我们可把中国的自治区称为“准族群联邦制”。

表五、族群结构与制度设置\*

族群结构	制度设置			
	非联邦 (未解体)	联邦	族群联邦 (前社会主义国家解体)	族群联邦内含人口多数的少数 族群(族际不和谐)
族群聚居/ 有少数民族占多 数的行政区	保加利亚 罗马利亚 西班牙 1979 年 前		南斯拉夫 苏联 捷克斯洛伐克 俄国 中国自治区	南斯拉夫 苏联 捷克斯洛伐克 中国西藏、新疆部分自治州、县 比利时 1993 后
单一族群	匈牙利 波兰 阿尔巴尼亚 蒙古	阿根廷		
族群散居/ 无少数族群占多 数的行政区		巴西 美国	加拿大 瑞士 印度克什米尔 印度旁遮普邦 俄国 西班牙 1979 年后	

\*参考 Leff, 1999: 210; Hale, 2004: 179.

族群联邦制的初衷在于推动族群平等和睦。而几十年后的 3 个社会主义国家分裂的这一结果，无疑是对此初衷的无情否定。在西方学界的研究里，联邦制及族群联邦制究竟是减少还是增加族际冲突，结论也不尽相同。一般来说没对自由民主满怀信心的分析者偏向认为联邦制会减少冲突；而深入研究具体国家的学者，则发现实际情况并非如此。尤其值得提到的是，西方对前社会主义国家分裂解体的研究中，几乎所有的结论都将解体的主要责任或至少是部分责任归咎于族群联邦制。他们发现，解体分裂的 3 个前社会主义国家都是苏式族群联邦。它们也是社会主义阵营里分裂解体的唯一的 3 个国家。最重要的是，它们都正好是沿着族群自治区的地理界线而解体的（Roeder, 1991, 1999 and 2004; Bunce, 1999, 2005; Suny, 1992, 1993; Drubaker, 1996; Hale, 2000, 2001, 2004, 2008; Leff, 1999; Cornell, 2002; Lapidus and Zaslavsky, 1992; Slezkine, 1994; Lapidus et al., 1995）。如表五所示，中国“民族自治区”的制度设置，也属于最不稳定的“族群联邦”一

类。

对上述3个社会主义国家发生分裂的解释，几乎所有的西方研究都强调两大因素。第一，族群联邦制增强而不是减少了族裔意识和族际差异。前苏联、南斯拉夫联盟及捷克的族群联邦都在自治邦这一层，或建构出了本来并未形成的族群，或巩固了已形成的族群。一旦这些族群与自治行政区相结合，便构成了国家的雏型。族群联邦制也由此成了新族群乃至新民族的“孵育器”，在促成分裂运动的同时，也为自身掘了坟墓。在此意义上，国家解体也就成了对族群联邦制推动分裂主义运动的讽刺性惩罚。第二，族群联邦制为有野心的族群政客提供了打“族群”牌的资源和资本。也就是说，领土的族裔化对推动民族主义提供了关键的本土基础。由于苏式族群联邦制鼓励把决策权和资源向自治地区下放，这为少数族群官员中的激进民族主义分子提供了煽动组织族群运动的资源和基地，因而也间接地推动了分裂活动。所以毫不奇怪，3个前社会主义国家的解体和重组，都恰恰是沿着联邦共和国的域界。离开了地域，无论如何炽热的民族情绪也不能发展成分裂主义。以上两点的结合，即政治建构的族群意识加上行政巩固的领土基础，最终使族群精英“另立门户”的诉求成为可能。

西方学界的研究还显示，文化和语言意识也是培养雏型国家，增强其能力和分裂动机的一大因素。著名学者安东尼·史密斯曾指出，苏式族群联邦制里有一对恶性的矛盾：一方面政治上强调“中央一元化”，一方面又在文化和语言上不断保护并强化少数族群意识。官方以为这两个领域是可以分开的，但却没有意识到文化在当代政治中的重要作用，在多族裔国家里尤其如此。更糟糕的是，列宁和斯大林的民族理论对民族的定义又恰恰是以语言为主、领土为辅。这种定义不但为苏式族群联邦里的族群识别提供了标准，也为族群意识的重组重建提供了工具（Smith, 1992: 59）。不少西方的研究发现，苏式族群联邦里的族群知识精英，在推动族群意识、组织族群运动、领导分裂活动中发挥了关键作用。

另据西方学术界的研究，非苏联模式的联邦制里同样存在不稳定因素。无论是在比利时、加拿大这样的发达国家，还是在印度、巴基斯坦、非洲这些发展中国家里，或是当今转型中的俄罗斯联邦，联邦机制都结构性地制造了分裂主义的动力（Bunce, 1999: 138; Hale, 2004: 165-166; Bakke and Wibbels, 2006: 4-8）。只有瑞士是唯一的例外。尽管瑞士和印度的联邦制往往被当作是既能保证国家统一又能满足族群利益的榜样，它们与苏联模式的族群联邦制实际上大不相同。苏联模式将命名族群与领土结合起来，而瑞士和印度模式则是将语言与领土结合起来，以语言划界使印度的大多数邦包括了各种宗教、族裔及部落群体，而非一个主要的命名族群。而在少数族群占多数的两个邦里（克什米尔与旁遮普邦），族群与领土的结合也同样使这两个地区长期遭受族群冲突与暴力的困扰（Bhattacharyya）。而瑞士联邦制的成功，更是多源于历史传统而非联邦制本身。况且，瑞士的地方州与印度大多数邦域一样，都不是建立在聚居族群基础上的，而且连瑞士的联邦制也不乏相关问题（Liebich）。对于最后这一点，再强调也过不过分：族群联邦制不稳定的关键，就在于给予族群意识以政治上和领土上的承认。

源于苏联模式的制度属性，中国的“民族自治区”也都基本具备。在此意义上，笔者同意马戎教授提出的中国已存在领土分裂和国家解体的三大“必要条件”（见《领导者》2011年2月刊及4月刊）。简单地说：第一，一部分国民在认同感上认为自己不再从属于这个国家；第二，这个群体聚居地在国家体制中形成了相对独立的行政区划单元；第三，在这部分群体中已经形成自己的代表人物即政治和文化精英集团。笔者也非常赞同马教授提到的另一条关键的现实因素，即“代际更替”已使人民共和国建国初期的族群关系发生了变化。目前少数族群地区的“80后”和“90后”，已无解放初期少数族群翻身一代的“土改”经历及记忆，故认为对国家无恩可感。在他们成长过程中，多是文革中的冤假错案等记忆，而现实生活中又切身感受到自身就业和生存的艰难。然而同绝大多数西方论点一样，马文并未区分中国面临危机的程度，也并未细述分裂解体将如何发生。在区分危机层次的基础上，本文认为在中国发生国家分裂这一高度危机的催化因

素目前尚没有完全具备。本文把这些催化因素称为促成国家分裂的“充分条件”。

## 族群问题危机的催化因素

苏联等社会主义族群联邦解体后，西方学者总结出的催化因素大致有三个。一是自治行政区内少数民族的人口比例，即少数民族人口在地区总人口中的比例达到一半以上的区域更易发生分裂（Hale, 2004, 2008）。事实上，迄今已经分裂的族群联邦都含此类自治行政区。二是族群联邦制与社会不均或市场经济的矛盾。自治区域一方面在制度及政策上为少数族裔提供社会平等的保障，而市场经济另一方面又增加社会不均，破坏了原社会主义制度下建立的社会契约。这一对矛盾是前南斯拉夫和苏联走向族群敌对乃至武装冲突的重要原因（Crawford and Lipschutz, 1998）。三是族群联邦制下的政治民主化。冷战后全球民主化的进程，导致了不少新兴国家在民主化的同时也走向族际战争，前南联和苏联又是突出例子（Synder 1995; Mansfield and Snyder, 1995）。

前两个催化因素在中国少数民族地区已得到证实。首先，改革以来骚乱的高发区正是族群聚居的藏区和维吾尔聚居区。为什么西藏、新疆两地的区域自治有问题，而其他地区则问题相对较小？关键就是这两族聚居的地域交汇了增强族群意识的所有要素：占优势的人口比例，族群语言，宗教传统，准族群联邦制，以及本族群的自治历史。在中国的其他少数民族区域，没有如此多种因素交汇的另例。第二，政治上的平等保障与社会经济转型之间的矛盾，也恰恰是近年来藏、疆两地族际冲突加剧的直接原因。为什么毛泽东时代区域自治制度的问题相对较少，而今天出现问题？国内的不少研究显示，原社会主义制度下的利益配置机制自改革开放以来备受冲击或破坏，尤其是原国家保障的就业机会。而市场经济对就业人员之文化技能的要求（指通用语言、技术能力），比国有制下远为苛求，这对族群聚居的少数民族成员尤为不利。族群聚居、民族学校教育以及对招生优惠政策的依赖，限制了他们充分培养自身知识、语言、技能方面的竞争力。而在残酷的市场竞争下，失利者将积怨转而迁怒于最有竞争力的群体，也就可以理解了。

第三点催化因素即“民主化”，这一因素目前在中国尚不显著。“民主化”是冷战后导致各民族分裂运动的最重要的充分条件，其中的原因也受到西方有识之士的普遍关注。美国康奈尔大学的邦斯教授认为，“民主化”过程导致中央政府权威的削弱，最终不能制止地方政府的分裂行为（Bunce, 2004, 2005）。哥伦比亚大学的杰克·桑恩德教授则深入研究了民主进程与族际冲突的关系，撰写了《从投票到暴力：民主化与民族冲突》（*From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*）一书。他用近代多国的实例说明，在制度和公正媒体不健全的条件下，在民众对民主程序和运作不熟知的情况下，民主进程会加剧排他性的民族主义和族际冲突。而在联邦制的国家里更是如此，联邦制巩固了地方精英狭隘且敌对的族群意识，同时又为他们提供了动员和操纵族群民众的资源和组织机制。因此桑恩德教授下结论说，联邦制和不成熟的民主化都不是遏制族际冲突的有效手段。

骤然的政治民主化目前在中国不太可能。即使有可能，中国不同于前东欧苏联的特有历史文化和民族记忆也会使中国在“民主化”进程中面临分裂的风险迥异。“民主化”对族群问题的最坏影响，是族群精英借煽动民族主义情绪在地方民选中胜出，掌握了地方权力，分裂主义者借言论自由的空间组织分裂运动，煽动与中央政府的武装冲突，最后出现全民公决的局面来决定这些地区去留的抉择。然而从多方面来看，民主化下的分裂运动在中国前景不佳。在选举意向上，中国的大多数选民不会像前俄罗斯那样，轻易地放弃少数民族地区而任其独立。因为在中国民众心里，这些地区的分裂运动是与近代西方殖民主义及当代西方国家干涉联系在一起的。民选出的中国领导人，无论其自身的意识形态取向，必然会顾虑对分裂主义者做出让步，因为他们不会愿意失去大多数选民的支持。在政体上，局部的分裂主义运动也不可能导致中国中央政府的崩溃。正如沙伯利教授以及研究政府治理的芝加哥大学杨大力教授所指出过的，除非中央政府本身瓦解，

中国是不会崩溃的，就连在军阀混战的民国早期，中央政府也未软弱到不能防止少数民族地区的分裂。

即使在“民主化”浪潮中万一催生出前南斯拉夫联盟式的族群战争，也难以引致国家分裂的结果。在军事上，即使有朝一日如某些流亡人士祈盼的那样，分裂运动在中国拉开多方战场，占人口绝大多数的汉人及其他少数民族中的大多数民众组合起来，仍会在人力物力上占据绝对优势，且当今中国诸多省市“富能敌国”，以省级警力军力也足以应付局部地方分裂战场。在民族意识上，民族分裂运动乃至武装冲突只会激化汉人及大多数少数民族的爱国主义情绪，使他们更加团结和更加积极主动地维护国家统一和领土完整。在这一点上，对西方殖民主义侵略和干涉有着深厚集体记忆的中华民众，对于捍卫国家的领土主权有着尤其强烈的情结。尽管达赖喇嘛及海外民运分子寄望民主化后的中国民众会同情和支持民族独立的诉求，笔者则认为情况会刚好相反：在更大的言论自由空间下，大多数的中国民众将可能会更加积极地要求中央政府对民族分裂运动予以更坚决的镇压，而不是像他们现在认为的忍让和姑息。

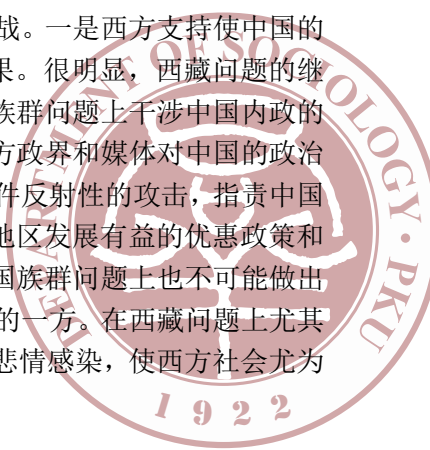
因此，在上述三条冷战后国家分裂的“充分条件”中，“民主化”这一最关键的条件在中国既不存在也难以构成根本性威胁。即便已经存在三个“必要条件”及部分的“充分条件”，族群问题对中国统一的威胁，总的来说仍属于持续的低度危机，也即本文开头所说的“累赘”。表六将各类低度危机排列分类如下。

表六 中国族群问题所呈现的低度危机

分类	表现
安全代价	突发、偶发性骚乱、示威、暴力事件； 外危时的内患
资源代价	财政补贴，优惠政策； 超常安全警力部署； 利诱国外政府不支持流亡组织
政治代价	国际难堪， 外交压力； 境外对流亡组织的支持； 道德声誉， 和平形象

在安全代价方面，突发性骚乱及暴力事件会给普通平民及商家造成莫大伤害。也有可能在中国遭遇外患时，分散其注意力及财力军力。在资源代价方面，政府对部分族群地区超常的财政补贴及优惠政策，以及对部分族群地区超常的维稳部署，都给国家财政造成相当负担。此外，为阻止一些外国政府支持流亡组织在其国度里开展活动，中国政府也不得不运用自由贸易区、进口合同及投资等经济手段加以利诱。在缺乏互利的情况下，这些利诱措施也对国家构成一种经济代价。在政治代价方面，即便是偶发的骚乱及随后的维稳平息，也会引来西方政府对中国的批评指责，在外交上向中国政府施加压力，促其改进所谓“人权记录”并与流亡组织谈判。从对国家的威胁度看，族群问题的安全和经济代价可以在国内范围内加以掌控，因而威胁的范围相对有限。而族群问题的政治代价，相对中国的国际环境来说影响则更大，因为它不是中国所能掌控的，是一些相对的不确定因素。

因此，即使是低度危机的族群问题也给中国提出了相当的国际挑战。一是西方支持使中国的族群问题国际化，二是西方支持影响了中国族群冲突的强度和结果。很明显，西藏问题的继续存在，在很大程度上源于西方政府对流亡人士的持续支持。西方在族群问题上干涉中国内政的原因也是众所周知的。无论是出自无知还是意识形态的主观偏见，西方政界和媒体对中国的政治制度有着天然的不信任，任何发生在中国的族群骚乱都会引起他们条件反射性的攻击，指责中国政府所谓的侵犯人权、内部殖民主义、政治迫害等等。即使是对族群地区发展有益的优惠政策和经济改善，也会被理解为是“收买”少数民族的花招。西方媒体在中国族群问题上也不可能做出客观公正的报道，而更可能会一如既往地认为中国政府或汉人总是错的一方。在西藏问题上尤其如此，被西方神话了的流亡宗教领袖，其个人魅力及被迫离乡背井的悲情感染，使西方社会尤为



同情国内藏人僧侣的骚动及流亡藏人的诉求。由流亡藏人及其西方同情者所组成的“西藏游说集团”，更是每每被中国境内的族群骚乱所激励，在政治上充分利用并得以获得更多资源和同情，推动流亡事业的兴旺发达。达赖喇嘛本人也未超脱世俗政客的一套做法。以上多种因素都会影响西方政客和民众对中国族群冲突的看法，进而形成对其执政政府的舆论压力。在此背景下，西方政府对中国政府的外交压力和公开谴责，也就不难预测。诚然，疑虑中国崛起的主观心态，也使干涉中国内政及支持流亡人士成了牵制中国的一种客观手段。

然而，外部压力能否使族群问题对于中国也构成低度危机的一部分，同时取决于中国当局是否把西方的压力看得过重。遗憾的是，尽管中国政府在主权问题上坚定不移，但往往又把西方批评过于当真，其结果是在族群政策上进行了一些似是而非的调整，这样的做法不但增加国家财政负担，更危害了少数民族的真正利益。这方面的例子很多。例如针对西方对少数民族“文化自主”不足的批评，中国官方曾放慢双语教育的进程，在政策上要求少数民族儿童就读“民族学校”，接受母语教育；在如此“文化保护”的名义下，其结果是使儿童和父母的选择权受到了剥夺，其结果可能是阻碍了少数民族学生更好地掌握有助于个人人生发展、市场竞争的语言文化工具，最后反而增大部分的少数民族地区、部分族群成员与主流社会的社会经济距离。又如针对西方对族群地区经济发展滞后的批评，中国官方不断地加强对少数民族地区财政补贴和援助项目，尤其是在西藏。然而其结果是增加了它们对中央政府的财政依赖，甚至沦为无自身活力的依赖经济。又比如，中央政府大力资助研究少数民族历史与文化，然而在拨款方面特别向那些政治上敏感的族群（藏族、维吾尔族）倾斜，因而实际上构成了对其他少数民族的歧视。为了安抚骚乱后的少数民族地区，政府往往大力增加对该地区的财政补贴和援助项目。然而这一做法必然扭曲地方官员的利益动机，鼓励他们以“维稳”的名义向国家索取更多的资源。这种一手平息族群骚乱，一手补偿骚乱地区的政策，使政府不断地使自身陷于持续的低度危机。最后，地方或中央政府对骚乱事件的过度反映，比如把局部的社会突发事件上升到“分裂运动”的高度，在情感上伤害了涉事的整个族群群体。这种伤害，是通过再多的物质补贴也难弥补的。

## 改革前景

本文试图说明中国已经具备了国家分裂的制度机制或是“必要条件”，但尚不具备所有的“充分条件”。因而在所能预见的将来，族群问题仍不太可能对中国及其政体造成实质性的威胁。同时，族群问题对内对外都给中国提出了相当的挑战，因而“民族自治区”和族群政策的改革也刻不容缓。对内来说，由于制度因素（必然条件）的存在，中国必须警惕苏联式的国家分裂，防止低度危机的升级。对外来说，一个在西方在看来有着“异端政治制度”的国家，其国内的族群和谐对其国际声誉及道德话语权颇为重要，它可以折射中国是否具有容纳多元群体的愿望和能力，并考验中国的和平形象。

鉴于苏式族群联邦制的制度性不稳定因素，中长期的改革应着重于此制度的调整。而改革之目的是族际利益平衡、族际权利平等、公民身份同等。我们可以看到两条改革的思路。一、如果对苏联民族理论及模式持否定态度，改革关键在于族群政策“去政治化”。在个人身份、行政管理、资源分配这三方面，逐步去除以族群划线的特殊主义，主要考虑公民个人及偏远地域的特殊需求，依照非族群、跨族群的标准来讨论资源配置和政策扶持；在保护少数民族文化语言的同时，兼顾个人的选择自由。少数民族与主流族群在行政、文化、语言等方面的隔阂，不应由国家政策持续维持及巩固，而可通过民间的努力去寻找族际共性与族群特性之间的平衡。这一个改革思路，无疑会有削弱自治、促进“同化”之嫌。因而，境外的流亡族群组织和人士则更强调第二种改革思路，即进一步扩大族群自治权并实现“真正的自治”。流亡藏人就提出过赋予国内藏区以香港式的行政特区地位，除外交与国防外，中央政府将所有政务下放给自治区地方政府。然而流亡



藏人要求中央政府承认西藏曾是独立国家的这一先决条件，以及他们建立“大藏区”的主张，使他们的自治期望只能是一个议而不决的诉求。以上两个改革思路，即“多域一制”与“一国多制”，在理论和实践上都是可以探讨的。

而在近期，较为可行而又不会引起重大社会动荡的改革措施，可以着眼于微观一层的调整。具体做法是在政府发放的户口本及个人身份证上，一律免填“民族身份”。做此调整的正当理由，是消除族群歧视，促进公民平等。尽管族群优惠政策在动机上立于保护少数民族利益，但在实际中也给他们带来相应的危害。国内的研究显示，优惠政策会使受惠者丧失一定的上进心和竞争动力。国际上众多的研究也显示，优惠政策影响外界对受惠者能力和资历的信任。在国内市场经济中私企民企的招工取向中，这后一点也得到充分证实。优惠政策不以族群划线的同时，也应杜绝以族群划线的歧视政策，如有的商家的招聘启示，公然写明只要汉人；又如奥运会期间，有的城市出现了把非常住居民的某些少数民族成员赶回原籍，有的城市出现了不让某些少数民族成员入住旅店，有的城市出现了不让他们乘出租车等现象。个人的族群身份应属个人的私域，而不应由政府的证件锁定。就连美国这个常常批评中国人权问题的国家，也并没有把少数族裔身份印在个人证件上以便加以保护。美国政府颁发的可用做证明身份的证件（社会安全卡、驾驶执照、护照），都没有“族裔”一栏。社会安全卡上只有姓名和号码，而驾驶执照和护照上除姓名、护照号码外，也只有出生日期及证件有效期。免填“民族身份”，随之可带动淡化其他政府政策里的族裔成分，如升学、招工、提干等等。取而代之的可以借鉴美国大学录取程序里所采用的综合评判标准，如结合考生的家庭、地域、学校、族裔背景以及学校成绩等加以考虑。这样既可照顾考生的背景特性又可避免中国目前“一刀切”的做法（即所有少数民族考生或“民考民”都一律加分或一律降低分数线）。

改革中国族群区域制度及族群政策，是一项触动重大既得利益的艰巨任务。而中国目前的社会经济转型及中国的崛起，又是一项经不起重大社会动荡的历史性工程。如何同时妥善经营这两项史无前例的全民事业，的确考验中国政府和人民的智慧和意志。

#### 参考材料：

- Bakke, Kristin M. and Wibbels, Erik. 2006. "Diversity, Disparity and Civil Conflict in Federal States," *World Politics* 59 (Oct.)
- Bunce, Valerie. 1999. *Subversive Institutions: The Design and Destruction of Socialism and the State* (New York: Cambridge University Press).
- Bunce, Valerie. 2004. "Is Ethnofederalism the Solution or the Problem?" Alina Mungiu-Pippidi and Ivan Krastev, eds., *Nationalism after Communism: Lessons Learned*. Central European University Press.
- Bunce, Valerie. 2005. "Managing Diversity and Sustaining Democracy: Ethnofederal versus Unitary States in the Postsocialist World." The National Council for Eurasian and East European Research, Council Contract Number: 819-03g, September 12, 2005.
- Cornell, Scante E. 2002. "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspectives." *World Politics* 54 (Jan.).
- Crawford, Beverly and Lipschutz, Ronnie D. Eds. 1998. *The Myth of "Ethnic Conflict": Politics, Economics and "Cultural Violence"*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Dreyer, June Teufel. 2005. "China's Vulnerability to Minority Separatism," *Asian Affairs: An American Review* 32:2: 69-86.
- Drubaker, Roger. 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Hale, Henry E. 2000. "The Parade of Sovereignties: Testing Theories of Secession in the Soviet Setting," *British Journal of Political Science* 30 (Jan.).



- Hale, Henry E. 2001. Ethnofederalism: Lessons for Rebuilding Afghanistan, Preserving Pakistan, and Keeping Russia Stable.” PONARS Policy Memo 208.
- Hale, Henry E. 2004. “Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse,” *World Politics*, 56 (Jan.), 165-193.
- Hale, Henry E. 2008. *The Foundations of Ethnic Politics: Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*. New York and London: Cambridge University Press.
- Lapidus, Gail W. and Zaslavsky, Victor, with Philip Godman, eds. 1992. *From Union to Commonwealth: Nationalism and Separatism in the Soviet Republics*. New York: Cambridge University Press.
- Lapidus, Gail W. and Walker, Edward W. Walker. 1995. “Nationalism, Regionalism, and Federalism: Center-Periphery Relations in Post-Communist Russia.” In Gail Lapidus, ed., *The New Russia: Troubled Transformation*, pp.79-114. Boulder: Westview Press.
- Leff, Skalnik Carol. 1999. “Democratization and Disintegration in Multinational States,” *World Politics*, 51(2) (Jan.): 205-235.
- Liebich, Andre, “Federalism Swiss Style,” McGill University News Archive, at <http://news-archive.mcgill.ca/s96/2.htm>
- Mansfield, Edward and Snyder, Jack. 1995. “Democratization and War,” *Foreign Affairs*, (May/June) 1995.
- Roeder, Philip. 1991. “Soviet Federalism and Ethnic Mobilization,” *World Politics* 43.2 (Jan.), 233-256.
- Roeder, Philip.1999. “Peoples and States after 1989,” *Slavic Review* 58 (winter).
- Roeder, Philip.2004. “The Triumph of Nation-States: Lessons from the Collapse of the Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia,” MacFaul and Stoner-Weiss, eds. (2004).
- Sautman, Barry. 2005. “China’s Strategic Vulnerability to Minority Separatism in Tibet.” *Asian Affairs*, 32.2 (July), 87-118.
- Slezkine, Yuri. 1994. “The USSR as a Communist Apartment, or How a Socialist State Promoted Ethnic Particularism.” *Slavic Review* (summer), 53.2: 414-452.
- Smith, Anthony D. 1992. “Ethnic Identity and Territorial Nationalism in Comparative Perspective,” in Alexander J. Motyl, ed., *Thinking Theoretically about Soviet Nationalities* (New York: Columbia University Press).
- Suny, Ronald. 1992. “State, civil society and ethnic consolidation in the USSR: Roots of the National Question,” in Lapidus, Gail W. and Zaslavsky, Victor, with Philip Godman, eds. *From Union to Commonwealth: Nationalism and Separatism in the Soviet Republics*. New York: Cambridge University Press, pp. 22-42.
- Suny, Ronald.1993. *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution and the Collapse of the Soviet Union* (Stanford, CA: Stanford University Press).

中国社会学会 民族社会学专业委员会  
中国社会与发展研究中心  
北京大学 社会学人类学研究所

本期责任编辑：马戎、李健  
邮编：100871  
电子邮件：[marong@pku.edu.cn](mailto:marong@pku.edu.cn)

