

方认可的 14 个族群之一，但“总统府”前宽阔的那条马路已被更名为“凯达格兰大道”，因为他们的祖先曾经居住在那里。

随着台湾原住民族意识的抬头，台湾走向多元化时，民族要求正名，未来在台湾只会多不会少。这一趋势也让一些学者担心，族群政治会过度走向民粹，“多元化”是否会带来动乱的问题。

民主化后，照顾原住民的法规陆续出台。比如《原住民族基本法》的相关规定，意味着官方考量“公害选址”问题时，将优先考量非原住民居住地。此外，它还明确了原住民应届联考可享受加分待遇，原住民保留地也可在原住民群体内自由买卖。

2002 年，陈水扁当局曾推动《原住民族与台湾政府新的伙伴关系条约》。条约内容包括：承认台湾原住民族之自然主权、推动原住民族自治、与台湾原住民族缔结土地条约、恢复原住民族部落及山川传统名称、原住民族国会议员回归民族代表……至此，台湾的“少数民族政策”开始走向“原住民政策”，较符合当前世界潮流。

不过，一些台湾学者认为，当局虽致力发展原住民地区经济，并给予其特殊保护，但仍然没有改变“平地”、“山地”的二元思维，造成选举制度设计上的缺陷，使人数较少的族群如邹族、邵族、达悟族的意见无法在立法机构发声。

如今，当外来游客走在“太鲁阁国家公园”时，沿路会不时看到一些标语，提醒游客不能往标语处前进，因为那是“原住民保留地”。台湾没有类似民族村供游客参观，原住民也不会成为公园内的集体演员。每天清晨，他们用摩托车载满农作物下山贩卖，这也是景区步道上唯一的交通工具。

## 【论 文】

# 西方民族政策与多元文化检讨<sup>1</sup>

特约撰稿员：叶寒

2010 年 10 月 17 日，德国总理默克尔宣称：“多文化和谐共处的童话在德国已经不灵了。”这其实是进入新世纪后，西欧各国对多民族问题共同的结论。

素有种族大熔炉之称的美国，同样传来对多元文化的深刻不信任。三度当选科罗拉多州州长的迪克·拉姆（Dick Lamm）在其《我有一个毁灭美国的计划》一文中揶揄道：世界上的种群总是忙着相互仇视——如果他们还没有忙着相互仇杀的话。

迪克·拉姆的话，得到哈佛大学教授罗伯特·普特南（Robert D. Putnam）一项花费十年调查研究的有力佐证，他在调查了 40 个美国社区的 26200 人之后发现，一个社区越是种族多元化，成员之间越是缺乏信任。种族多元的社区“不信任当地市长，不信任当地报纸；他们拒绝相信他人，更不会相信社会机构”。

以多元主义文化解决多民族相处之道，是战后西方国家基于二战惨痛经验、人权革命、对种族主义批判反思的产物。相对一元文化主义的“大熔炉”，多元文化主义强调社会是一个“沙拉碗”——各民族之间交流的同时，注重保持各文化的独立性，反对政府对强势文化的确立和扶持。

1970 年代，加拿大政府认识到新移民在其社会和经济活动中占有举足轻重的地位，将多元文化主义作为基本国策在宪法层面确立下来。另一个移民国家澳大利亚紧随其后，用文化多元主义替代了此前臭名昭著的同化政策。

<sup>1</sup> 本文刊载于《凤凰周刊》2012 年第 9 期第 41-45 页。



战后，欧洲在迎来大批移民之时，部分国家也将多元文化主义奉为圭臬，处理复杂的种族问题。欧洲由一个严苛的种族主义社会，一跃变成一个高度包容开放的社会，但 2005 年英国伦敦地铁爆炸、法国巴黎骚乱，事实上标志着欧洲各国多元文化主义的失败。

只是，西欧各国对多元文化浪漫主义的反思和明确的一元文化回归，并不简单意味欧洲重归战前的一元文化，而是如何解决多民族共处的重新探路。

### 种族主义的欧洲

欧洲自古是多民族地区，随着 19 世纪欧洲民族主义兴起，从一战后奥匈帝国、俄罗斯帝国以及奥斯曼帝国的分崩离析到 20 世纪末苏联和前南斯拉夫联盟的解体，民族国家成为欧洲的主要政治体制形式。

即便如此，“一个民族，一个国家”在严格意义上并不是欧洲现状，许多民族国家内部依然存在不同的少数民族和文化。即便被认为是民族高度单一的德国，丹麦的德国问题专家沃夫冈·詹克（Wolfgang Zank）也将历史上的德国称为“大熔炉”。直到 1914 年，新教徒与天主教徒的冲突，德语方言之间巨大差距带来的政治冲突一直困扰着德国。德国的国家认同，是随着经济发展，福利体制的建立逐步建立起来的。

欧洲的所谓民族国家，很大程度上是建立在对少数民族的强硬政策上。比如德国对世居其东部的索布人曾采取同化政策，纳粹德国时期达到高潮，索布语被完全禁止使用。19 世纪末约有 15 万人讲索布语，到 2004 年，即便德国政府开始保护索布文化，会讲索布语的人也下降到 5 万。

作为近现代民主政治的发源国，英国同样有着很不光彩的少数民族政策史。历史上，英国人一直把爱尔兰人描绘成野蛮落后的乌合之众，并试图以此为 16 世纪针对爱尔兰人的大屠杀提供正当性。

英格兰人对爱尔兰的盎格鲁化由来已久，1367 年通过的《基尔肯尼法案》就是为了压制爱尔兰人的语言和习惯。1831 年，英国贯彻初级教育体系时，将爱尔兰语从教育体系中连根拔除，在学校说爱尔兰语的孩子被同学和老师嘲笑和惩罚（有过之而无不及的事发生在土耳其库尔德地区，学生信息员一旦发现同学在家讲库尔德语，就报告老师，并在第二天上学时群殴该学生）。

即便 1921 年北爱尔兰州建立后，50 年内爱尔兰语都未能进入广播电视系统。

二战后，受英国政府邀请，一些英殖民地的黑人到英国来建设“祖国”，不过，迎接他们的却是公共场合中“黑人莫入”的标语，以及寻找住处时房东们冷冰冰的拒绝。

如今在时尚界大热的“英伦情调”，据约克大学助理研究员琼·班姆哈奇森（June Bam-Hutchison）考证，这个概念实际上有个种族主义的源头——它来自 1905 年《外国人法案》，该法是为避免寻求避难的犹太人破坏影响“英国性”。

### 多元主义的欧洲

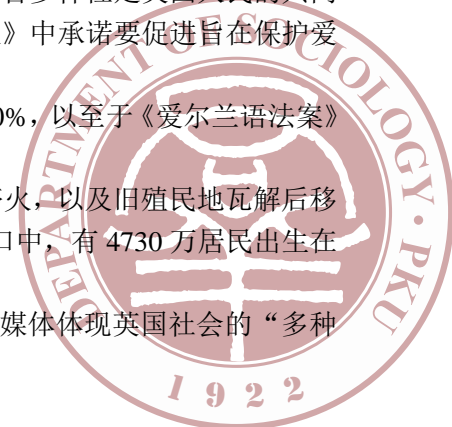
二战后，英国少数民族政策大幅宽松，如 1990 年代后，分别给予威尔士语以及苏格兰盖尔语在威尔士和苏格兰与英语同等地位，并于 1998 年的《贝尔法斯特协议》终于承认爱尔兰语在英国的合法地位。

2000 年，英国签署《欧洲区域或少数民族语言宪章》，承认“语言多样性是英国人民的共同财富”。2006 年，英国政府在和爱尔兰政府签订的《圣安德鲁斯协议》中承诺要促进旨在保护爱尔兰语的立法工作。

但是，长期的同化政策，使如今北爱尔兰会爱尔兰语的人仅剩 10%，以至于《爱尔兰语法案》一直处于难产处境。

今天，随着南斯拉夫解体、爱尔兰共和军和巴斯克埃塔组织的停火，以及旧殖民地瓦解后移民潮的涌现，欧洲的民族问题主要是移民问题。2010 年，欧盟总人口中，有 4730 万居民出生在外国，占总人口的 9.4%，其中 6.3% 出生在非欧盟国家。

为顺应这一潮流，1983 年英国种族平等委员会发布报告，鼓励媒体体现英国社会的“多种



族特征”。BBC 承诺“节目要反应英国社会的多元化，要走进民族、文化、宗教以及非宗教的团体，促使英国人了解他们的风俗和想法”。

此外，一些巴士司机被获准工作时不用穿统一制服，并保留宗教服饰及大胡子。2001 年，穆斯林女警被允许戴头巾工作。2009 年，英国政府承诺到 2011 年 11% 的政府雇员将会是少数民族。

荷兰也以多元文化政策来应对人口构成的变化，并在 1980 年代将其定为国策。

1983 年，荷兰颁布一套旨在保护外来移民的政策，特别是原荷兰殖民地移民以及在荷兰社会地位相对低下的外来雇工（必须符合这两点之一，才会被荷兰官方确定为少数民族，故华人在荷兰至今没有少数民族地位）。该政策的目的是，在于推进各民族在法律上的平等，保障文化的多元以及帮助劣势民族提升社会地位。

如今，在英国、法国的政府文献上已经较少见“黑人”、“阿拉伯人”、“亚洲人”这样的称呼，尽量避免民族识别，身份证上不会标注种族信息，而只是有出生地信息。在荷兰，虽然法律上对少数民族的划分依然存在，荷兰政府和社会却越来越多地使用“Allochtoon”一词来指代父母至少有一方为外国人的荷兰人，而避免使用具体的民族名称。

### 多元文化主义的恐惧与反思

然而，2005 年的伦敦地铁爆炸，以及时有听闻的穆斯林移民的“荣誉谋杀事件”，终于使一些欧洲国家开始反思自己的民族政策：德国总理默克尔、英国首相卡梅隆以及法国总统萨科齐先后脚宣布多元文化主义政策在本国的实施已经彻底失败，并着手开始（实际上早就开始了）他们的一元文化政策。

法国出台法律禁止在公共场合穿戴有宗教特色的衣服或饰物，驱逐流浪的吉卜赛人。英国首相卡梅隆警告说：“我们必须注意到发生在我们自己国家的事情”，“多元文化主义已经损害到了社会主流价值观。”

卡梅隆的话不是没有根据，有媒体预测，按目前趋势，到 2025 年，欧洲将有 1/3 的新生儿出生在穆斯林家庭。另有德国一家媒体预测，到 2050 年，德国将成为一个穆斯林国家。

欧洲此前多元文化主义最大的恶果，是政府对文化多样性的刻意维持，导致少数民族自我封闭，难以融入主流社会。

在一个有成熟的核心价值观的民族国家，刻意强调和维持文化的多样性到底有多大必要？

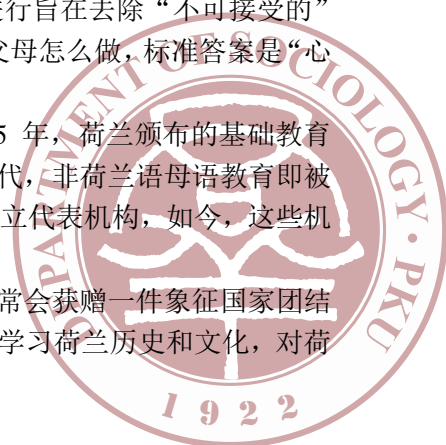
自“9.11”尤其是 2005 年伦敦地铁爆炸案之后，这个问题终于在欧洲突破“政治正确”的禁忌。越来越多国家转向一元文化主义。一元文化主义强调的不是同化——纵然可能是最终效果——而是在不同文化的自然交融中保留主流文化最核心的价值观。

英国前首相布莱尔如此定义这个价值观：“我们的核心价值——对民主、法制、宽容、平等原则的信仰以及对这个国家和她的遗产的尊重——才是让我们走在了一起的保证，才是我们应该坚持的原则。”

一元文化主义反对政府刻意追求文化的多元和迥异，要求不同文化尊重和接受普世价值观，与普世价值不符的则予以摒弃。比如德国巴登-符腾堡州会对移民进行旨在去除“不可接受的”价值观的测试，有一道题问移民者，如果孩子告诉自己他是同性恋，父母怎么做，标准答案是“心平气和地接受”。

由多元文化主义转为一元文化政策最严厉的国家当属荷兰。1985 年，荷兰颁布的基础教育法赋予非荷兰语母语教学以法律地位，并由政府给予扶持。但 90 年代，非荷兰语母语教育即被视为对荷兰国家认同感的威胁。此前，荷兰政府曾出资为少数民族设立代表机构，如今，这些机构遭冷遇而影响力日渐微小。

移民的入籍仪式可视为荷兰转向一元文化政策的典型。入籍者通常会获赠一件象征国家团结的礼物，或国旗色的蜡烛，或带有郁金香图样的土豆。入籍者被要求学习荷兰历史和文化，对荷



兰的英雄传说和橘色威廉这样的历史伟人有所了解。

政府对少数民族优惠政策的转变并非荷兰。英国种族平等委员会一度为少数民族文化团体拨款，2007年后，拨款对象转为促进种族平等的团体。

即便是拥有四个官方语言的瑞士，政府也不允许除此四种语言以外的教学（语言课程除外）。瑞士大学或政府机构虽然有女性配额录取，却并不存在基于民族识别上的优惠政策。

即使美国这个被认为是多元文化最成功范例的移民国家，同样面临着多元文化的恐惧和反思。

1998年2月，美国与墨西哥的一场足球赛上，9万名到场球迷沉浸在墨西哥国旗的海洋中，少数亮出星条旗的观众被打得抱头鼠窜，然而，这场比赛的地点是在美国洛杉矶，球迷几乎全是美国人——讲西班牙语的美人。

美国远不像欧洲国家，从多元文化主义迅速撤退。但亦不难看出某种动摇的端倪：美国联邦最高法院在2003年的一次裁决中，支持了公立和私立学校在录取学生时，对少数民族学生给予适当优惠政策的做法，并表示“这种优惠政策将在25年后变得无关紧要”，它暗示最高法院在25年内都会支持各高校的相关政策。然而，仅仅9年后的今天，最高法院宣布再次接收一个类似案子，意味着最高法院很可能改变原先的立场。

与美国相似的是澳大利亚。2005年，悉尼发生严重种族骚乱；2006年澳大利亚政府开始为入籍者进行英语语言能力和澳大利亚历史测试；次年，移民和多元文化事物部改名为移民和公民部。

澳大利亚和美国对原住民的照顾政策从来就不缺批评的声音，批评者认为这些照顾政策除了让原住民好吃懒做以及游离于主流社会之外，并没有为他们带来实际上的福祉。

例外也有，比如挪威政府就为高素质移民提供了“轻微配额照顾”政策。更多国家的做法是，在保证少数民族的合法权益的前提下，政府尽量少插手民族事宜，少做或不做民族识别。

### 毁誉参半的加拿大经验

多元文化主义在其发源地加拿大被认为是巨大的成功。加拿大政府在1963年建立的皇家双语双文化委员会被认为是多元文化主义的觉醒。该委员会的建立旨在找到一条“在充分吸收少数族裔文化的前提下，在两大种族（盎格鲁-撒克逊人和法国人）及其文化的基础上发展加拿大联邦”的路子。

之后，多元文化主义更是在《权利和自由大纲》中找到了宪法中的地位。1988年，加拿大政府施行《多元文化法案》，将多元文化政策细化和加强。

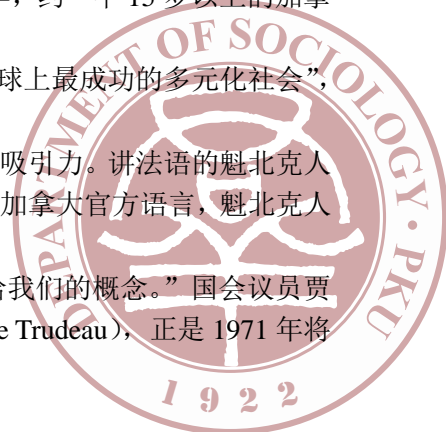
加拿大对多元文化主义的重视直接体现在选举手册上，该手册以38种语言发行，包括11种土著民族语言。政府的多元文化主义政策显然得到了加拿大公众的拥护，调查显示，支持多元文化主义的加拿大人从1989年的63%上升到了2002年的74%，认为多元文化有损加拿大国家认同感的人从35%降到32%。

加拿大至今是世界上人头移民数最多的国家。根据人口普查数据，16.2%的加拿大人口属于有色人种，人口超过10万的民族有34个。官方统计预测，到2031年，约一半15岁以上的加拿大人会是在国外出生，或者至少父母有一方在国外出生。

伊斯兰伊斯玛仪派第49任伊玛目阿迦汗四世认为，“加拿大是地球上最成功的多元化社会”，是“世界的楷模”。

然而，多元文化主义对已处文化强势地位的多数民族没有太强的吸引力。讲法语的魁北克人就对多元文化政策充满怀疑。纵使加拿大政府已将英语和法语并列为加拿大官方语言，魁北克人仍担心多元文化主义会使魁北克人仅仅被当做“众多民族之一”。

“对于魁北克人来说，多元文化主义不过是英裔加拿大人强加给我们的概念。”国会议员贾斯丁·特鲁多（Justin Trudeau）说，他的父亲皮埃尔·特鲁多（Pierre Trudeau），正是1971年将



多元文化主义定为国策的时任首相。一位魁北克人党成员对多元文化的唾弃更是直接：“多元文化主义不属于魁北克人的价值观。”

类似的批评也来自民间。作家内尔·比索达（Neil Bissoondath）在其《兜售幻觉：加拿大对多元主义的病态崇拜》一书中说，多元文化主义实际上是对少数民族的一种禁闭，使他们封闭在狭小的文化空间而不能走出来。他认为文化不应该是政府眼中名目繁多的节日和美食。

### 西班牙经验：多民族的一元文化

与富裕的欧洲邻居不同，西班牙从未将多元文化主义定为国策。历史上，它在独裁者佛朗哥统治时代，一直是个移民输出国，而非输入国。与邻国更大的不同在于，1976年西班牙开始政治转型后，被强权压制的巴斯克分离主义和加泰罗尼亚分离主义迅速抬头，在所述两个地区一度拥有广泛的民心号召力。

2011年，巴斯克独立武装埃塔组织宣布停火，持续近半个世纪，夺取829人生命的巴斯克武装独立运动正式结束。西班牙在民族问题上，总算结束了恐怖主义的噩梦。

与其说埃塔组织是迫于西班牙政府的武力而缴械，不如说他们已经认识到武装独立路线已彻底失去市场。埃塔在巴斯克人中的支持率从1981年的12%降到2010年的3%，抵制率却从23%上升到62%。哪怕是主张独立的巴斯克政客都站出来公开指责埃塔的暴力行径。

西班牙政府给予有分离倾向的少数民族以高度自治，是分离主义被釜底抽薪的根本原因。

经过各方不断妥协让步，于1979年诞生的《自治条例》，在反民族分裂的宪法框架下，决定建立一个新的分权体制，前所未有地向非主体民族地区授权，彻底修正佛朗哥时代强行推动的同化政策，力倡民族和解。

独立倾向最严重的巴斯克地区，在西班牙29个自治单位中享有最充分自治权：比如拥有独立的警察系统，比如西班牙宪法规定西班牙语为公民必须掌握的语言，同时将巴斯克语定为官方语言之一。

高度自治与政策的宽松，为巴斯克地区和加泰罗尼亚地区的经济发展提供了丰厚土壤。巴斯克现在是西班牙最富有的地区，其人均GDP比欧盟高出40%，比西班牙平均值高33.8%。

当然，让权的同时，西班牙政府一直强调各民族的平等地位以及国家认同感。2007-2010年西班牙国家公民战略计划指出，西班牙是一个多元化社会，强调多文化在西班牙生存和自然发展，并共同组成西班牙的国家认同。

当然，西班牙的国家认同，同样是建立在普世价值之上，是多数民族与少数民族共同做出妥协的结果。它将“民族融合”定义为一个“相互适应”的过程，必须由主体和少数民族共同努力才能实现的目标。

经济的发展加速了民族融合。今天，28.2%的巴斯克人不是出生在巴斯克地区。2006年的调查显示，在所有16岁以上的巴斯克居民中，有30.1%会说流利的巴斯克语，另有51.5%的人根本不会说巴斯克语，越来越多的人已经无法分辨自己的民族。

纵然人们对这一数据会有不同解读，有人认为这代表着西班牙社会的一体化，巴斯克民族主义者则会认为这是多数民族对少数民族的同化，重点是，暴力已经没有市场。如今巴斯克面对的问题不再只是如何“分裂”，而是如何与大量的移民“统一”。

### 巴别塔的理想

《圣经·创世纪》记载，上帝创造天地之后，人类说的是同一种语言。有一天，人们走在一起，要建造一个通往天堂的高塔。上帝大骇，为阻止人类，上帝变乱了他们的语言，使得他们互相之间不能有效沟通。巴别塔计划宣告失败，人类各奔东西。从此人类有了语言差异，自然也有了民族之别。

自人类有历史以来，民族关系，族群关系，即成最重要的政治问题和社会问题之一。而工业革命后的全球化，使得不同人群、族际之间的交往迁移互相渗透，更以加速度增长，它带来的矛



盾和挑战比任何时代都多。

与之相伴的，是人类社会对异质文化理解、尊重的宽容。人类建造巴别塔的追求从未间断，也从未像今天一样离这个目标更近。

而欧洲社会在多元文化主义上的回心转意，不应视作一种建造巴别塔理想的倒退。恰恰相反。政府刻意保护多元文化，强调不同文化的独立性，貌似政治正确，实际上是阻断了不同文化之间的互相融合，加速或人为制造了社会的分化。

文化本是社会自然演进的产物，就应将其放归于民间，政府力量的介入，只会使之固化和泛政治化。

尤其是，无论是从西方社会的实践还是苏联的实践来看，官方介入民族身份的刻意认定，都是在人为强化各个族群之间的自我认同，人为阻断不同民族之间的自然交融，民族由一个自然的历史和文化现象，变成人为的政治现象。

民族与文化原本就是在交融碰撞之中沉淀形成的。与其强调民族间的不同——无论是刻意保持其各自外在可视的不同——服装、服饰、行为习惯，还是在政治身份上强调和固化民族间的不同，都不如回归为对普世价值的尊重。

真正的多元化，是思想和价值偏好可自由选择的多元化，而非外在文化符号的多样化。

解决民族问题，政府该做的，是提供一个平等而正义的民主环境，让各民族在法律面前人人平等，也只有在这个前提下，对共同价值的追求，才不会是强制同化政策的怂恿，也只有这个前提下，民族间、人群间自然的文化隔膜，才会通过自然而殷切的交流得以消除。

刻意强调人群与人群之间不同的环境，造不出通向天堂的高塔。

---

**编后语：**这是《凤凰周刊》2012年第9期发表的一组由记者撰写的关于中国大陆民族问题和民族政策的文章。记者们的视角与学者们的视角可能有所不同，但是也可提供一些他们采访到的素材和圈外人观察和思考问题的思路 and 观点。如果有些读者还没有读过这组文章，推荐一读。

---

