

【论 文】

族群问题“非政治化”？

——兼论“第二代民族政策”争论中的尺蠖效应¹

郑非²

内容摘要：是否可以通过族群问题“非政治化”的方式来处理族群政治问题？本文的回答是，无论是从自由主义理论的漏洞来看，还是各国族群政治的不同实践，都说明这种处理方式并不普世，且自由多元主义也并不是唯一的自由主义族群政治方略。本文也认为，在当代中国的民族政策倡议中，存在“伪一体”与“假多元”的尺蠖效应。

关键词：第二代民族政策 族群 尺蠖效应 自由多元主义 政治工程

一、“非政治化”争论的含义与由来

本文缘起于北大马戎教授在 2004 年所著《理解民族关系的新思路——少数族群问题的“去政治化”》一文。³

在该文中，马戎教授提出，“从人类社会历史发展中各国的情况来看，政府在如何引导族群关系方面大致体现出两种不同的政策导向：一种把族群看作是政治集团，强调其整体性、政治权力和领土疆域；另一种把族群主要视为文化群体，既承认其成员之间具有某些共性，但更愿意从分散个体的角度来处理族群关系，在强调少数族群的文化特点的同时淡化其政治利益，在人口自然流动的进程中淡化少数族群与其传统居住地之间的历史联系。”他称呼前一种政策导向为“政治化”，后一种政策导向则是“文化化”。⁴马戎教授认为苏联是前者的典范（“苏联政府在处理国内族群关系时，自觉或不自觉的强调各族群的政治权利并将其制度化”，在宏观上建立族群自治制度，在微观上对少数民族执行特殊性政策），而美国是后者的典范（“美国政府和主流社会极力引导人们把族群差异、宗教差异看作是多元文化社会中的文化差异”，在宏观上坚持政治法律一体和主流文化，“绝不允许建立在种族、族群方面具有排他性并具有自治倾向的政治组织和经济组织”，在微观上刻意淡漠各族群的差别，一视同仁）。据说，苏联的做法是培养了族群意识和具有独特利益的族群政治精英，美国的做法则是在个人权利平等的基础上培养了共同体意识。苏联的分裂、美国的成功，说明族群问题“政治化”的失败，和“文化化”的必需。所以，当前的中

¹ 本文发表于《香港社会科学学报》2014 年春/夏季刊。

² 作者为上海政法学院国际事务与公共管理系教师。

³ 马戎：“理解民族关系的新思路——少数族群问题的‘去政治化’”，《北京大学学报》（哲学社会科学版），2004 年第 6 期，页 122-133。

⁴ “政治化”与“文化化”的含义，在本文中，一概以马戎教授的在“理解”一文中的定义为准。这是因为“政治”和“文化”是含义相当广泛的词汇，不予界定的话，极容易发生混淆。在“理解”一文发表后，马戎教授在解释“政治化”政策含义的时候，也发生了漂移，添加了更多内容：“一是把原本不属于政治议题的社会、经济、文化问题也定义为‘政治问题’，并试图通过政治评价和行政操作的途径来加以解决……以政治运动的方式来宣传加强民族团结，把一般性的公民权责生硬地特殊化为‘民族平等’问题……二是把主要由社会和经济层面原因导致的各种问题定义为政治问题。如出于各种动机简单地把当地干部群众一些正常权益诉求、民事纠纷、治安问题等等与‘藏独’和‘疆独’分裂活动联系起来”。见马戎：“关于当前我国民族问题的进一步讨论”，民族学人类学 2013 年年会报告，

http://www.21ccom.net/articles/zgyj/xzmj/article_2013032579790.html。马教授的这个后续解释实际上是在对何为“政治化”做了重新解释。

国民族政策应该“去政治化”。¹

自该文发表以来，马戎教授几乎单枪匹马开启了一场中国民族政策的大讨论（由于他的建议同目前的民族政策有所冲突，开始被人称作是“第二代民族政策”）。²他的意见得到了许多人的支持，并逐步进入了决策者的眼帘之中。³

几年之后胡鞍钢和胡联合两位先生跟进马戎教授，提出了更直白的主张：“从制度上建立一个统一的民族（国族），强化国族认同，淡化族群（民族）认同，通过制度安排使族群（民族）问题非政治化，不给任何人声称是某一‘地方民族利益’代表和领导者的机会，重中之重在通过制度安排来保障官员始终做维护国家安全统一的积极领导力量”，具体的措施包括“淡化附加在各族群（民族）成分上的政治权利”，各地方行政区一律平等，要进行行政区划改革，要经济一体化，要大力推行普通话教育，要推广统一的文化符号（国庆、春节），要鼓励族际通婚，要在族群区域推行计划生育等等。⁴

在民族学学界内部，这种族群问题“非政治化”的提议引发了相当强烈的质疑。⁵比方说，中国社会科学院的郝时远教授就有非常激烈的批评。他认为，所谓的“非政治化”所体现的并非民族融合或公民平等，而是同化以及主体人群的族裔民族主义思想（即，大汉族主义）。郝时远指出：“他们总结的国际经验教训……行政区划管理体制变革等等……恰恰都是非常‘政治化’的要求”。⁶在这里，郝时远显然是要为“第一代民族政策”辩护。他认为，“民族区域自治是国家从维护国家统一、民族团结、实现各民族真正平等的战略高度上做出的政治设计、制度安排和法律保障……取消民族区域自治制度就是迎合分裂势力对民族区域自治制度的诋毁”。⁷

¹ 这种“去政治化/文化化”具体的政策含义是什么呢？在该文中，马教授没有正面作答，但是从文章大意可以看出，它首先是对“族群身份与族群关系制度化”（换言之，现行民族区域自治制度和民族识别政策）的反动。其次，是培养共同文化，建立国民认同。

² 国外的研究者相当重视马戎教授这一开拓性的言论，视之为中国民族政策大转型的前声，如下文，Elliot Sperling, "Autonomy? Think Again", *Times of India* (20 July 2009), http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2009-07-20/edit-page/28165620_1_kelsang-gyaltzen-lodi-gyari-tibetan-officials. 又比如美国使馆在 2009 年乌鲁木齐 7.5 事件后所做的评估中，清楚的点出了马戎教授的名字。见 Aubrey Carlson, "Minority Policy: Xinjiang Riots Spark Debate Over Reforming the System." Wikileaks: US State Department Cables(December 11), <http://wikileaks.org/cable/2009/12/09BEIJING3314.html>. 在国内学界，人们也普遍把这一新的动向同马戎教授联系在一起。比如 2010 年出版的《理解民族关系的新思路》一书中，编者将马戎及其批评者的文章罗列在一起，郝时远、周大明、陈建樾等人在文中或明或暗的点了马戎的名。编者谢立中在前言之中说道：“族群问题的去政治化是他（马戎）近十年来积极倡导并加以阐释的一种民族问题方面的理论取向。近年来，这一理论取向在国内学术界、相关政府部门及社会公众当中产生了较大的反响”见谢立中主编：《理解民族关系的新思路：少数民族问题的去政治化》，（北京：社会科学文献出版社 2010 年），页 2。尽管“第二代民族政策”的提法是由胡鞍钢等人提出的，但是由于马戎是开先河者，所以在国家民族事务委员会的下属网站中国民族宗教网的题为“第二代民族政策探讨”的网页上，还是马戎与胡鞍钢并列。见 <http://www.mzb.com.cn/html/node/292573-1.html>

³ 全国政协民族和宗教委员会主任朱维群在相当程度上倾向于根据马戎和胡鞍钢等人意见改革现有民族政策。见朱维群：〈对当前民族领域问题的几点思考〉，《学习时报》2012 年 2 月 13 日。外国观察者如 James Leibold 也观察到相似倾向，见 James Leibold, *Ethnic Policy in China, is Reform Inevitable?* Policy Studies Report 68, East-West Center, 41-43, <http://www.eastwestcenter.org/publications/ethnic-policy-in-china-reform-inevitable>

⁴ 胡鞍钢、胡联合：“第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体”，《新疆师范大学学报》2011 年第 5 期，页 5-11。但是在这里应该说，虽然在当下马戎教授与胡鞍钢并列被称为第二代民族政策的鼓吹者，但是马戎教授显然更推崇自由多元主义模式，而胡等人则恐怕提倡的是赤裸裸的同化政策。马戎教授特地撰文来讲述自己与胡的区别，见马戎：“如何进一步思考我国现实中的民族问题——关于‘第二代民族政策’的讨论”，《中央民族大学学报》（哲社版）2013 年 4 月。

⁵ 中国民族理论学会 2012 年 2 月 23 日举办了一个专门讨论“第二代民族政策”的会议，在该会上，中国社会科学院民族学与人类学研究所、中央民族大学、中央党校和社会主义学院多位学者（如果不是全部），对第二代民族政策进行了批评。见吴艳：“专家学者热议当前民族理论和民族工作新态势”，《中国民族报》2012 年 3 月 2 日。

⁶ 郝时远：“郝时远评析‘第二代民族政策’系列文章观点摘编”，《共识》2012 年春季刊，页 8。

⁷ 郝时远：“郝时远评析‘第二代民族政策’系列文章观点摘编”，页 7-8。



乍看起来，“第二代”与“第一代”各持一词。“第二代”说要淡化民族差别，实现公民权利平等，要让“所有公民享有平等的政治权利，所有公民均享有在全国范围内自由流动、迁徙、生活、工作的权利（包括加强官员的异地交流任职，加强学生的异地就业等）”¹。“第一代”则反驳说，“这种平等，虽然突出了‘人人生而平等’的理念，但是却一般在一般个人平等的名义下抹煞了……民族之间事实上存在的不平等。”²要做到真正的平等，就要坚持当前的民族区域自治制度以及各种特惠措施。

从表面上来看，这似乎是自由主义和社群主义（或社会主义）在现实问题上的一次交锋。比方说刘军宁，人们一般认为他是一位古典自由主义者，他在2009年发表评论：“民族划分与民族自治制度没有解决预期的问题。相反，自实行民族划分和民族区域自治制度以来，中国的民族问题反而呈现出加速恶化的态势。……为了中华大地上各个族群的民众共融共处，应该在政治和法律上取消‘民族’的概念”。³李大同则认为“这种意识形态上的激进和国家制度安排，与多民族大国的政治统一格格不入。”他的结论是，“民族区域自治的制度安排根本就是错的，至少已经被证明是没有出路的。值得认真研究的是美国的做法”。⁴在左的一方，比如汪晖，虽然表示“我完全同意许多学者对于民族识别过程将族群关系建制化的批评”，但是认为民族区域自治制度是为了实现实质平等所需，反对“无视历史差异，强制地将不同的文化和族群纳入一种形式主义的权利体系之中”。⁵他认为中国的民族问题主要是由于市场经济冲击所带来的社会、经济和心理危机所造成的，民族区域自治制度本身并没有大的问题。

有趣的是，还有一部分参与争论的人似乎是“身在曹营心在汉”。比方说唯色（Tsering Woesser），她对相当多的自由主义者们赞成马戎教授的观点这件事忧心忡忡，认为民族区域自治制度目前还是保护少数民族独特文化与认同的唯一屏障，如果移除之，就有可能导致少数民族家园的彻底丧失。⁶而相当多的国家主义者、民族主义“愤青”早就觉得国家对少数民族太过优待，他们要求实现汉族与其它少数民族的“平权”，要求实现民族融合。

在笔者看来，这种混乱的站队似乎说明了一件事情，那就是在这场“第一代”和“第二代”的争论中，存在着台面上和台面下的差异。一种政策及背后的证据，很可能同时指向不同的方向，满足不同人的需要。其中，马戎教授的文章和论点究竟是怎么会诡异地同时吸引自由主义者和“爱国愤青”的，就值得仔细探讨。在以下，本文将通过对自由主义理论漏洞的解析，以及对各国族群政治的不同实践的说明，来解释马戎教授所拟议的政策在当下为什么有可能遭到扭曲与误用。本文也将指出，即使“族群问题非政治化”与“第二代民族政策”的倡议者确实是出于好心和自由主义理念，其设想的政策也能够理想状态下得以实施，也还是不够和需要修正的。

二、自由主义与“非政治化”

马戎教授的方略，一言蔽之，即“平等换忠诚”。⁷从马戎教授对美国族群政治政策的推崇来

¹ 胡鞍钢、胡联合：“第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体”，页7。

² 郝时远：“评‘第二代民族政策’说的理论与实践误区”，页45。

³ 刘军宁：“取消民族，多元共治”（2009年7月23日），<http://www.cssm.org.cn/view.php?id=29288>；刘军宁：〈复合共和是解决族群问题的最佳选择〉（2009年8月24日），<http://www.aisixiang.com/data/29761.html>。虽然刘军宁先生主张的是全国各地一律实现地方自治，建立联邦政体，但是他的联邦制模型很显然不是以族群为基础的，而是美国式的。

⁴ 李大同：〈西藏问题有解吗？〉，BBC中文网（2009年4月7日），http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_7980000/newsid_7985400/7985440.stm。

⁵ 汪晖：《东西之间的西藏问题（外二篇）》，北京：三联书店2011年，页139。

⁶ Aubrey Carlson, "Minority Policy: Xinjiang Riots Spark Debate Over Reforming the System."

⁷ 比起胡鞍钢和胡联合的同化主张，马戎教授更多的强调以法制保护少数民族公民权利、反民族歧视，向少数民族主动提供和开放教育机会和政治机会。他说道，“我并不是说要将少数民族只变成文化符号，也不是要剥夺



看，这一方略模仿的是美国的自由多元主义（Liberal Pluralism）模式。¹在这种模式下，国家对其境内所有公民一视同仁（无视其族群背景），为其提供平等的政治、经济和社会权利，为其提供相同的政治程序以参与政治。

这一方略和模式对自由主义者有天然的吸引力（特别是当代中国的许多自由主义者，面对这一方略，看到的是赋权个人，更加心动不已）。重个人选择、制度，轻集体权利、族群一向是自由主义国家主张的要点，“自由主义者认为只有制度良窳才是一个人决定国家认同的合理判断标准，其他的因素都属偶然任意、无理可讲。”²正因为如此，对把族群看成是一个具有合法集体权利的政治集团（与政治制度争夺忠诚）的看法，相当多自由主义者是皱眉头的。此外，打破群体对个人的束缚和保护、解放个人，也是自由主义自我赋予的历史任务。

问题在于，此重彼轻，是不是就是应该完全把族群因素完全排除在自由主义政治之外？或者说，一人一票、公民平等或地方自治（联邦制）是不是就是一个完美的自由主义解决方案？

这里至少可以提出几种异议。比方说，乐观的自由主义者通常假设一个社会完全由原子化的理性个人构成（而这些个人能够任意和他人交往、合作与妥协），他们之间的合作与互利由契约构成。但是社会心理学家泰费尔（Henri Tajfel）等人在 20 世纪 70 年代做过一些实验。此类实验结果表明，只要被试者单纯地知觉到分类，就会分给自己的群体更多的资源和赋予更为正向的评价，而对于群体外的人就会采取一定歧视的态度，这被称为“内群体偏好”和“外群体歧视”。它也显示，即使是把人随机分配到一个最简单、无意义的类别中去，也足以产生群体取向的知觉和行为。³由于这种知觉和行为是下意识进行的，这样一个群体对另一个群体的偏见和歧视很可能根本就无法自我察觉。假如社会中存在一个边界稳定的大群和一些小群，如果没有什么政治纠正措施或制度的话，社会资源的分配很可能就会不由自主的向着大群而去。

又比方说，在很多场合下，“政教（族群）”其实没有办法分离。如威尔·金里卡（Will Kymlicka），觉得仅仅规定一般人权的国家实际上做不到中立于各族群。他问道，在多族群的国家里，哪种语言应该成为国会、行政机构、法庭和教育机构的公认语言？行政区域的划分是否应该使少数民族在特定区域内成为多数？政府权力是否应该从中央向地方转移？政府工作人员是否应该给少数民族一定配额？少数民族的传统家园是否应该有特殊保护？⁴在没有集体权利的情况下，个人权利平等往往意味着“数人头”的多数主义决策程序。对这些问题的回答，通常都会以族群为边界形成分歧（而多数主义决策程序对少数群体不利，尽管程序上合法）。

再比方说，乐观的自由主义者有意无意的把族群只看成是语言团体、种族团体、宗教团体或文化团体，不同的族群个体在更“现实”的利益上并没有分歧或对立（不同族群的人虽然可能讲不同语言，信仰不同宗教，有不同的习惯，但本质上无区别——偶然生在这族或那族而已，可以任意调换其社会位置）。他们假定族群的政治含义只是由于不合理的感情羁绊或文化需求所造成的（我生在这个族群，所以向这个族群效忠或者我隶属于这个文化圈，因此我希望此文化享有政治保护）。

这种只把族群看成是一个文化形式的倾向，严重忽视了某些族群的政治潜能。族群多是历史沿袭而成，不是个人选择产生，这本无多少道理好讲，这没错。但在现实社会生活中，作为一个

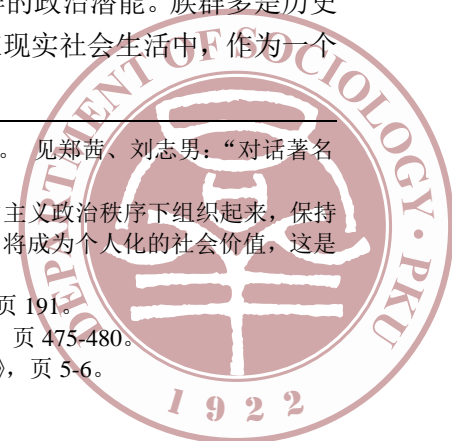
他们什么政治权利，而是要给他们一个更大的活动空间和更完整的公民权利”。见郑茜、刘志男：“对话著名社会学家马戎教授”，《中国民族》2011年第9期，页11。

¹ 这里的基本路数是区分文化诉求和政治诉求——不同族群的人民，可以在自由主义政治秩序下组织起来，保持某种文化边界，而不必计较有形的政治边界。族群归属，如同宗教信仰一样，将成为个人化的社会价值，这是另一种“政教分离”。

² 江宜桦著：《自由主义、民族主义与国家》，台湾：扬智文化出版社1998年，页191。

³ 张莹瑞，佐斌：“社会认同理论及其发展”，《心理科学进展》，2006年第3期，页475-480。

⁴ 威尔·金里卡著：《多元文化公民权：一种有关少数民族权利的自由主义理论》，页5-6。



群体，一个族群很可能同其他区位要素产生重迭，从而使此界限中的所有成员成为可觉察、可联系到的现实利益共同体。比方说一个族群，可能既有自己的传统家园，聚居地集中（方便社会联系），又有自己独特的宗教和经济生活方式，在其聚居地下面又有稀有的丰富的石油资源，本身相对于其他群体来说，集中处于社会阶级、职业的某一端。那么，这些区位要素每迭加重叠一层，族群被用来进行政治动员工具的可能性就多一点，族群的政治含义就重上一分（人口是个重要的例外，显然，人口越多，族群的政治潜能也越大）。社会科学中用一个名词，“强化性分裂”（Overlapping Cleavages），来形容这种情况。¹这意味着社会中的若干要素沿一定群体边界互相重迭，当某群体和其他群体在某一个要素层面发生冲突的时候，在其他层面的互动将不会缓和、甚或劣化这种冲突。²事实上，根据分裂的重叠程度的强弱，我们可以给族群的政治含义分一个级别——从普通的移民团体、宗教派别、族群阶级、原住民到最后的民族。比方说罗伯特·特德·格尔（Robert Ted Gurr）在其研究项目 *Minorities at Risk* 中就明确将族群按其政治意义划分成“少数民族”与“少数族群”两大类。³它们之间基本区别是，“少数民族”有自己的传统聚居地域，有过自己独立的历史，在文化与语言上不同于国家中的其他部分，主张自治或分离。“少数群体”则只在整体社会中社会、经济、文化或政治区位中居于一端，他们旨在实现对本族群或平等或保护或优先的国家政策。⁴这里的含义是，既然各族群所包含的政治动员潜力或政治意义并不相同，那么面对不同族群显然不能采取统一的政治对策。

综上所述，当社会中明显存在着异质人群的时候，“一律平等”的政策、制度恐怕只能消除掉外部可见的隔阂，人群与人群之间的紧张关系不会因此轻易消失。因此，在条件不具备的情况下，“平等换忠诚”的做法恐怕未必一概适用，不同的社会背景要求我们做更复杂的考虑，设计更平衡的自由主义族群制度。

三、瑞士与印第安人

如果说马戎教授在非常理想化的层面上使用着自由主义概念，那么他对现实的解释则似乎明显有误，因为他的两个最重要的观察，都需要再斟酌。

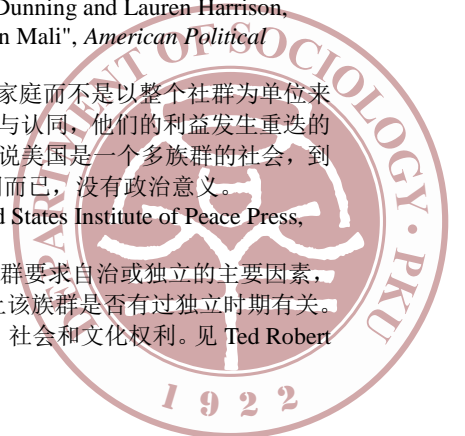
比方说，马戎教授认为苏联是族群问题“政治化”的典范，而苏联的失败代表着族群问题“政治化”途径的失败。但事实上，在国际上，以族群问题“政治化”闻名的并不只是苏联，还有荷兰、奥地利、比利时以及瑞士这些国家。比方说瑞士政治学家斯坦纳（Jürg Steiner）对瑞士的政

¹ 这个概念由来已久，李普塞特等政治学家在上个世界五六十年代就已经做了很清晰的说明，可以算得上是社会科学中的常识之一。尽管他们多讨论的是“强化性分裂”的反面“交叉性分裂”，不过从逻辑上讲还是一回事，见杜鲁门著，陈尧译：《政治过程：政治利益与公共舆论》，（天津：天津人民出版社 2005 年），第六章。西摩·马丁·李普塞特著，张绍宗译：《政治人：政治的社会基础》，（上海：上海人民出版社 1997 年），页 170-190；阿伦·利普哈特在《多元社会中的民主》一书中特意分析了社会要素分歧结构对族群政治制度的影响。见 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies, a Comparative Exploration*, (Yale University Press, 1977), 71-81；近来也有一些文章描述了社会要素分歧结构对族群个体投票模式的影响。如 Thad Dunning and Lauren Harrison, "Cross-Cutting Cleavages and Ethnic Voting: An Experimental Study of Cousinage in Mali", *American Political Science Review*, Vo.104, Issue 01, (February 2010), 21-39.

² 没有发生强化性分裂的情况也有，比如去往美国的移民。移民往往是以个体或家庭而不是以整个社群为单位来到美国的，而且是散居在这个国家里面。在这种情况下，他们就存在多种利益与认同，他们的利益发生重迭的机会是非常小的（这种情况被称为“交叉性分裂”）。尽管我们可以名正言顺的说美国是一个多族群的社会，到处都能看到不同语言、宗教、肤色的人，但是这些族群几乎只是一个集合名词而已，没有政治意义。

³ Ted Robert Gurr, *Minority at Risk, A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, (United States Institute of Peace Press, 1993), 15-23.

⁴ 历史记忆被证明是非常有力的政治动员工具，格尔通过统计发现，导致少数族群要求自治或独立的主要因素，并不仅仅是由于当下政治或经济上的歧视、生态或人口上的压力，而且跟历史上该族群是否有过独立时期有关。如果该族群没有独立的历史经验，那么一般只会要求在国家内实现政治、经济、社会和文化权利。见 Ted Robert Gurr, *Minority at Risk, A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, 78-88.



治思想就有如下评价：“瑞士的政治思想认为，不仅个人拥有权利，群体也是有权利的。”¹

拿瑞士来说，在历史和现状上，都是一个多族群的国家，讲不同的语言，信奉多种宗教教派（天主教与新教）。根据 2000 年的资料，德语人口占总其人口的 63.7%，法语人口占 20.4%，意大利语人口占 6.5%，罗曼什语（一种土著语言）人口占 0.5%。²持这四种语言和两种教派的族群分布在 26 个州（Canton）之内。

“把瑞士想成是一个没有历史冲突的国家，是大错特错的。现代瑞士不是由同质化的人群创造的。”³在历史上，瑞士的天主教徒与新教徒之间曾发生多次宗教战争，迟至 1847 年，还有一次新教诸州对七个天主教州的短暂内战。⁴二战之后，伯尔尼州的法语天主教少数民族因为对主导的德语新教人口不满，闹了几十年的独立运动，直到 1978 年分裂出来成立了侏罗（Jura）州。

1848 年瑞士宪法承认瑞士是由异质群体构成的这一既成事实，“同当时德国和意大利的统一不同的是，（瑞士）国家不是建立在同一文化、宗教和语言的人群之上的……因此瑞士不是一个文化国家，而是一个政治国家。”⁵瑞士政治学家沃尔夫·林德（Wolf Linder）把这一“政治国家”的实践归结为四个要素：

一是不强调瑞士国家的文化特征。这意味着不以某一种宗教、语言和文化作为国家的基础。有一种说法是：“瑞士是除美国之外唯一将自身认同建立在一种特定的政治概念之上而非语言、宗教或族性之上的国家。”⁶这也意味着不存在一个“瑞士民族”，瑞士人是因为政治安排与政治环境才成为“瑞士人”，而不是文化融合而来。

二是联邦制度。瑞士由 26 个州组成，实行同美国颇为相似的联邦制度，权力在联邦政府与州之间得到划分。总的来说，瑞士各州的权力似乎要比美国的州权要大。⁷此外，瑞士的立法机构由人民院和联邦院组成，各州往联邦院派出两名代表，代表本州利益。此外，还有一个有趣的事实，那就是人民院中的议员席位，从习惯上来说，是按照所属语言团体而不是按照政党归属来排座位的。

州为少数民族提供了一个庇护所，在一定程度上隔离了不同语言、宗教、文化的人民。固然，瑞士人并不把一个少数民族统划在一个治理单位之中。但瑞士各州的边界，有时是按照宗教划定，如瓦莱州（Valais）和弗里堡州（Fribourg），有时候是按照语群划定，如提契诺州（Tessin）。基本上，州边界还是按照群体边界得到划分的。这就是为什么国际上还是通常把瑞士的联邦制度称为“族群联邦制”的原因。

第三个要素是比例代表。这意味着瑞士的各群体（政党、族群等）按照其大小在政府的各个层级都有一定比例的代表，以便让所有的社会组织都能够获得认可，和有一定发言权。在族群方面具体情况如表 1：

¹ Jürg Steiner, "Power-sharing: Another Swiss Export-Product?", in *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, ed. Joseph V. Montville (Massachusetts, Toronto: Lexington Books, 1990), 109.

² Wolf Linder, *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, (Palgrave Macmillan, 2000), 2.

³ Wolf Linder, *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, p4.

⁴ 埃·邦儒尔等著，1974，南京大学历史系编译组译：《瑞士简史》，南京：江苏人民出版社，页 462—473。

⁵ Wolf Linder, *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, 8.

⁶ Thomas Fleiner, "Legal Instruments and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts: Experiences of the Swiss Constitution", in *Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland*, ed. Lidija R. Basta Fleiner, Thomas Fleiner, (Munich: Helbing et Lichtenhahn, 2000), 149. 转引自田飞龙：《瑞士族群治理模式评说》，《法学》2010 年第 10 期。

⁷ 可参见张千帆在其文中的分析，见张千帆：“从权利保障角度看族群自治与国家统一（上）”，《国家检察官学院学报》，2009 年 10 月第 17 卷第 5 期，页 87-88。



表 1、瑞士各族群权力分配表（百分比）¹

代表	德语人口	法语人口	意大利语人口	罗曼什语人口
总人口	72.5	21.0	4.3	0.6
联邦委员会	71.4	28.6	0	
联邦法院	60.0	30.0	6.6	3.3
人民院	72.0	24.0	4.0	
联邦院	73.9	21.7	4.3	
各专门委员会	76.9	20.0	3.1	
联邦行政管理机构:				
所有职员	71.5	20.7	6.5	
高级官员	73.5	21.6	3.8	
主管	71.9	22.9	4.3	

从上表可知，各语言团体的政治席位基本上是按照其人口比例平均分配的，而且分配的层次从高到低相当彻底。瑞士政治中有一条不成文的规则是，联邦委员会（瑞士的最高行政机关）中七个成员里面必须有两个人是法裔或意裔出身。当然，这些族群配额并非正式的立法规定，毋宁说是一种政治习惯。

第四个要素则是权力分享。指的是将政府搞成一个大联盟，把社会上所有群体都包含到政府里面，避免“胜者全得”。其他的还包括其政治程序极端注重妥协和协商。

从以上描述可知，在处理族群问题上，瑞士可是相当的“政治化”的，这意味着承认集体政治权利，承认集体身份差异会带来政治后果并为此做出政治安排。那问题就出来了，自十九世纪以来瑞士都一向是以稳定、低调、和谐著称，“政治化”似乎并没有对瑞士产生马戎教授所顾虑的那些影响。

如果马戎教授对“政治化”解读有误，那么“文化化”呢？据说美国的政策是通过平等相待的公民政策化解各族群之间的差异，同时“绝不允许建立在种族、族群方面具有排他性并具有自治倾向的政治组织和经济组织”。

这种说法，至少也是对美国族群政策太过简略的描述。以下有几个显著的例外：印第安人部落被认为是国内依附民族（Domestic Dependent Nations），有自己的政府和法庭。波多黎各是一个邦（Commonwealth），而关岛是一个保护领（Protectorate）。它们都是美国的一份子，享受特殊政治待遇与地位。

拿美国的现在的印第安人政策来说，其现状是，印第安部落是联邦、州之外的“第三种”政府（现在美国有 566 个联邦认可的印第安部落，每个部落都各有部落政府）²，对保留地之内的经济、社会、司法事务具有一定排他性的管辖权（尤其是对各州而言）。³在美国印第安事务署的官方网站首页上写着：“合众国与印第安诸部落以及阿拉斯加土著有着特殊的法律与政治关系……政府对政府的关系框架”⁴自上个世纪七十年代以来，基本上每个美国总统上台后，都要异口同声的强调一下联邦政府与印第安部落之间的对等关系。比方说，1983 年，里根总统就声称：“我们的政策是重申按政府与政府间的原则，处理与印第安部落间的关系，并继续实行印第安部落自治的原则，而决不会有丝毫的终止”。⁵

¹ Wolf Linder, *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, 26.

² Russell David Edmunds, Frederick E. Hoxie, Neal Salisbury, *The people: A History of Native America*, (Houghton Mifflin Company, 2007), 448.

³ 根据美国官方档，美国有 562 个部落政府，有在保留地内行使司法权（民法与刑法）、征税权、管理商业活动等诸多功能。见

<http://www.america.gov/st/washfile-english/2005/January/200501281313241CJsamohT0.7689478.html>。又见杨恕，曾向红：“美国印第安人保留地制度现状研究”，页 56-57 “国会的任意权力与部落政府的自决权”一表。

⁴ 见 <http://www.bia.gov/>。

⁵ 胡锦涛：“二十世纪美国印第安人政策之演变与印第安人事务的发展”，《世界民族》2004 年第 2 期，页 34。



有种可能的解释是，这是一个历史遗留问题。因为印第安部落在过去同美国先人们订有条约，美国最高法院也有尊重印第安部落主权地位的裁决，这导致美国政府在处理印第安问题上束手束脚。¹但是这个回答，并不符合历史事实。

事实上，在美国历史上有两波试图废除印第安部族主权地位的行动。第一波，是十九世纪中期至二十世纪早期，以同化为目标。他们的举措是：一，终止与印第安部落签订条约的做法，改为协议或法令。此举意在降低印第安部落的政治地位，使联邦政府以监护名义获得对印第安社会的处置权；二是于 1887 年通过《印第安人土地总分配法》，即《道斯法案 (Dawes Act)》，这一法案规定将保留地上整块的土地分成一块块的份地分给每户印第安人；三是逐步立法剥夺部落在保留地里的司法权；²四是广泛设立学校，强迫印第安孩童接受英语教学和基督教教育。

第二波是二战之后到七十年代之间的事情³，它不再以文化同化为目标，而是以“平等、自由”为口号，要实现白人和印第安人之间的个人平等，守一样的法，纳一样的税，被同一个政府管辖，享受同样的政治、社会和经济权利。这也就是在 40 年代后期开始的印第安终止政策 (Indian Termination Policy)——逐步解散部落，取消保留地（不是没收，而是不再看做一种需要政府保护的特别制度），终止印第安人的税收和法律特权，取消对他们的联邦特殊援助（将社会责任转给各州）。这个政策的倡议者认为，部落公有制阻碍部落成员融入国家经济和社会，有碍国家统一，此外，长期给予印第安人特殊待遇对印第安人本身也不公平。他们指出，美国过去的印第安政策是“家长主义”的，现在应该放手让印第安人自己“完全独立，自由成长”，联邦政府不要再当管理不善的“婆婆”。⁴

实事求是的说，无论是第一波还是第二波居心都未必尽然为坏，比方说有些印第安权利的支持者认为维持部落制只是方便了白人压迫（他们认为部落制只是另一种“种族隔离”），不如使印第安人获得与白人同等的法律地位。但这么做的效果实在不好。1930 年的印第安人要比 1900 年他们的父母贫穷的多。⁵相当多的学者认为，终止政策对印第安人的自主、文化和经济事业都产生了重大打击。教育、医疗水平大幅下降，失业率大幅上升。⁶而印第安人的族群意识并没有因为文化上的趋近、个人政治地位上的平权趋向消亡。

到了 60 年代末，人们已经看出，无论是同化还是终止政策都不能达到其想要的成果，而只会造就大量心怀不满的贫困异己人口，“异己”依旧，而有助于在政府与印第安人民之间搭桥牵线的部落组织却不在了。于是风向转变，美国总统尼克松宣布结束终止政策，推行“自决”。1975 年，美国国会通过《印第安人自决和教育援助法》。这个法案将印第安人部落政府设为美国政府

¹ 北美殖民地乃至建国之后很长一段时间，各印第安部落被视同“外国”，以订约形式协调关系。1831 年在“切诺基族诉佐治亚”一案中，美国最高法院在判词中认为印第安人是“国内依附民族”。印第安人是美国政府的被监护人，但仍然是一个“nation”。在第二年“伍斯特诉佐治亚”一案中，最高法院更指出，印第安人并未因为其依附性民族地位而丧失其主权。法官判词这样写道：“印第安诸部族一向被看做是独特的独立的政治共同体，自远古以来就是其土地无可争议的占有者，这是他们的自然权利……在部落地域内佐治亚的法律没有不起作用”。Francis P. Prucha, ed., *Documents of United States Indian Policy*, (University of Nebraska Press, 2000), p60. 尽管当时的行政当局对最高法院的这一判决并不信服，在行动上不绝驱逐侵犯印第安人的行为。但从法理上并没有提出挑战。

² 这一过程可见李剑鸣：“美国土著部落地位的演变与印第安人的公民权问题”，页 38-39。

³ 第一波与第二波之间有一个间歇期，那就是罗斯福新政时期，罗斯福政府设法在 1934 年通过了《印第安人重组法》，恢复印第安部落管理自己财产（主要是土地）的权利，建立部落政府（重建的部落政府开始不同于传统方式，有成文宪法，官员由选举产生），提高对印第安人的补贴。此外，也终止了对印第安人的文化灌输。

⁴ 联邦政府印第安事务署是主管印第安事务的部门，目的是为了给印第安人提供服务。其活动简直包罗万象。可参考杨恕，曾向红：“美国印第安人保留地制度现状研究”，《美国研究》2007 年第 3 期。项目繁多能够说明一些问题，更关键的是，在 20 世纪 60 年代以前，印第安事务署行使其服务职能的方式是相当专断的。

⁵ Russell David Edmunds, Frederick E. Hoxie, Neal Salisbury, *The people: A History of Native America*, 366.

⁶ Michael C. Walch, "Terminating the Indian Termination Policy", *Stanford Law Review*, Vol. 35, No. 6 (Jul., 1983), 1188-1190; Russell David Edmunds, Frederick E. Hoxie, Neal Salisbury, *The people: A History of Native America*, 413-415.



体制的永久成员。¹在 2002 年联邦上诉法庭的一次裁决中，对印第安人在美国社会中的地位更做出了如下说明：“印第安部落既不是美国的州，也不是联邦政府的一部分，更不是上述两者的分支机构。相反，各印第安部落都是拥有主权的政治实体。”²时至今日，印第安政府就成为美国的“第三种政府”。

征诸美国印第安政策史，我们可知：一，美国“绝不允许建立在种族、族群方面具有排他性并具有自治倾向的政治组织和经济组织”这种说法，至少是不精确和有例外的；二，印第安人现在的政治处境并不是什么历史残留，而是各种力量长期反复博弈的结果。

把之前所述的瑞士和美国做一对比是饶有兴味的。从表面上看，美国的政治制度同瑞士大相径庭（一为多数民主，一为协和民主），但是如果从印第安这个局部例子来看，美国却也表现出一些族群联邦制的影子。正是这种相似性使我们问自己一个问题：美国与瑞士的这种大差异小相似到底是主观政策导向的差异，还是客观历史现实的制约造成的？

众所周知，印第安人是原住民。有地域归属，有文化传统，有社会组织，还有过自己的部落政权。³而美国的其他族群则是由移民而来。跟这些移民族群相比，印第安人同巴斯克人、库尔德人或维吾尔人恐怕有更多的共性，反之也成立。美国对待其他族群与印第安人的政策明显不同的原因，似乎可以从这点上得到解答。我们还可以追问，作为一个移民国家，美国的族群方略是否付诸四海而皆准呢？

四、第一代与第二代民族政策的尺蠖效应

苏联一系的社会主义国家，有一个很鲜明的政制特征，那就是将“民族关系”提到相当的政治高度，建立“族群联邦制”或“民族自治区制”。在这种体系之中，族群的政治地位得到政府的正式认可。云南大学的朱碧波先生在其博士论文中，将苏联的这一理念概括为“扶异求同”。⁴所谓“扶异求同”，是指在族际政治整合中，先将族际间的异质性区分出来——也就是通过民族识别，将各民族之间的差别与异质凸显出来，然后通过对弱小民族扶持，使他们对国家感恩戴德，从而自觉自愿地实现对国家的认同和国族的认同。“列宁甚至提出，作为大民族应该吃点亏，实行不平等，用这种态度和让步来抵偿大国民族在过去带给异民族的不信任。”⁵而在实际操作中，各加盟共和国的实际决策权都掌握在共产党人的手中，以列宁式党的统一与纪律来达成国家的团结与一致。简言之，民族分立、组织统一。

如上文所言，族群问题“非政治化”有时候是做不到的，那么是否反过来意味着这种苏式做法的正确性呢？

要回答这样一个问题，我们可以做一个反历史的思想实验。假如二十世纪六十年代以前美国政府对印第安人的政策并不是要他们放弃部落制，融入美国社会之中来，而是对他们说：“我们尊重你们的主权，支持部落自治，每年还给你们一定的经济援助。但是有个条件——部落必须是你们那种原始的部落，不能有宪法，不能有议会，部落领导更不能由选举产生（当然，还是你们的人来当）。你们就只能待在保留地里面，如果你们从保留地出来，你们将不会得到与美国公民同等的法律对待。”假如这种情况发生，印第安人会满意吗？印第安人会不会认为自己的集体权

¹ 李剑鸣：《美国土著部落地位的演变与印第安人的公民权问题》，页 48。

² 见杨恕，曾向红：“美国印第安人保留地制度现状研究”，页 55。

³ 此处只是略述。在白人到来之前，北美印第安人并不是一个统一群体。他们语言不同，文化迥异，也没有共同历史，彼此攻伐不定，除了共属同一人种之外，别无相似之处，其最大政治组织是部落或部落联盟。

⁴ 朱碧波：《苏联族际政治整合模式研究》，中国知网博士论文数据库。

⁵ 罗伯特·罗康斯特主编，刘靖北译：《最后的帝国——民族问题和苏联的前途》，上海：华东师大出版社 1993 年，页 4。



利和传统文化得到了尊重，从而对美国产生认同？

要得知这个思想实验的后果，我们可以在历史上寻找先例。而这样的先例是存在的，那就是旧南非的“班图斯坦”制度。在殖民时代，南非白人政府的做法跟美国一样，为本地土著划定了一些保留地（占全国土地面积的 12.7%）。¹1948 年，当信奉种族隔离的南非国民党赢得大选之后，开始为黑人的“自决”和“独立”奔走。1951 年，南非政府通过“班图权力法”（Bantu Authorities Act），在保留地上建立了 632 个黑人“自治单位”。南非政府特别下令，这些自治单位的基础必须是黑人部落，目标是“重树土著法律与习俗的权威”。²1959 年，政府又制定了“班图自治法”（Promotion of Bantu Self-Government Act），将所有保留地逐渐合并为 8 个班图斯坦（至 1979 年扩至 10 个）。各班图斯坦各自设立议会和自治政府。1963 年通过特兰斯凯班图斯坦宪法法（The Transkei Constitution Act），使特兰斯凯成为一个“黑人国家”。进而，在 1976 年宣布特兰斯凯独立（自此先后有 4 个班图斯坦独立），并把其他尚未独立的班图斯坦改称为“未独立黑人国家”。

3

从表面上看，南非政府放手让黑人“独立”，拥有自己的国家，而且积极“帮助”他们进行民族建设，维护“传统文化”，怎么还能说人家不尊重黑人的集体权利呢？

但在事实上，无论是黑人自己，还是许多外部研究者，都不认为南非政府此举做到了这点，而是认为这是一种国内殖民主义（internal colonialism）做法。⁴这是因为，南非政府将班图斯坦的各级政府工作交给了世袭的部落酋长们。南非政府教训南非的黑人要尊重自己的政治传统，在传统的部落制下面生活，不要寻求什么政治参与与民主管理。⁵在部落已经稀释或混杂的地方，南非政府甚至会重建部落。由于把酋长变成政府雇员（由南非政府支付他们薪水），同时赋予他们治理其同胞的名位，南非政府就在班图斯坦中培养了一批个人利益同白人政府一致的既得利益阶层。比方说，特兰斯凯是模范班图斯坦。形式上，特兰斯凯也有自己的议会，一共是 109 位议员，其中 45 人是选举产生的，其他 64 人则是由南非政府任命（并从南非政府处获得薪水）的各部落酋长。⁶在这个安排中，白人政府和部落酋长们各取所需。南非政府要应对国际舆论，要彻底实现种族隔离，酋长们要谋取个人利益（除了经济利益之外，也要对抗部落民主管理的呼声），他们没有民主制度下所会拥有的大众支持，本身也必须依赖外部的持续扶持。我们可以说，班图斯坦制度其实是一种共谋。

在这里出现的情况是，**集体虚置**。在名义上南非黑人有了自己的“国家”，但是这个国家却只是一个“想象的”共同体。谁来把这个共同体落到实处，通过什么样的程序形成集体意愿，而不是“被代表”，就是一个问题。南非政府曾经向监狱中的曼德拉许诺说，只要他承认特兰斯凯是一个独立国家并且搬到那里去，就释放他，给他自由。曼德拉拒绝了。⁷曼德拉正确地看出，当个人权利缺位的时候，集体权利就成为攫取和篡夺的对象。

话说回到中国，在当下所谓“第一代”和“第二代”的争论中，有意无意地出现了集体权利

¹ 静水：“从班图斯坦的由来看南非种族主义”，《史学月刊》1985 年第 3 期，页 101-103。

² Gwendolen M. Carter, Thomas Karis, Newell M. Stultz, *South Africa's Transkei, The Politics of Domestic Colonialism*, (Northwestern University Press, 1967), 48-49.

³ 宁骚：“试论南非班图斯坦制度”，《北京大学学报》（社科版）1980 年第 1 期，页 85。

⁴ 威尔·金里卡著，应奇译：《自由主义、社群与文化》，（上海：上海世纪出版集团 2005 年），页 229-235。

⁵ 在南非国大上台之前，在某些保留地内，政府治理中已经出现了民主因素。比如在特兰斯凯，有所谓的 Bunga 体制，在这个体制下，特兰斯凯被划分为若干选区，每个选区的地主和纳税人选出一名代表进入地方参事会（council）。而各地方再派人组成总参事会（General Council），处理地方事务。这套选举体系后被班图斯坦制度废除。见 Gwendolen M. Carter, Thomas Karis, Newell M. Stultz, *South Africa's Transkei, The Politics of Domestic Colonialism*, 84-91.

⁶ Roger Southall, *South Africa's Transkei, The Political Economy of an "Independent" Bantustan*, (New York: Monthly Review Press, 1983), 115.

⁷ Terry Bell, Dumisa Buhle Ntsebeza, *Unfinished Business, South Africa, Apartheid and Truth*, (London: Verso 2003), 138.



和个人权利的对立。在“第二代”看来，为了社会公平和个人自由，最好少讲少数民族的集体权利。而在“第一代”的眼中，为了维护少数民族的集体权利，则最好还是坚持民族区域自治自治制度，其重点是加快民族地区经济社会发展，而这指的多半是中央的进一步财政援助与政策扶持，对少数民族的个人公民权利却避而不提。

诚然，在族群政治中常常发生的事情是，平等与同化共存，特殊与隔离齐飞。但是，要谋求各族群公民之间的平等是否一定就意味着同化，要给予少数民族特殊待遇就必须隔离起来？

应该说，在西方现代的学术和政策语境中，自由主义所主张的个人自由、公平同少数民族的集体权利确实处于某种紧张状态之中。这一点既可以从“自由主义 vs. 社群主义”的学术争论看出来，也可以从“平权运动”所引发的具体利益冲突看得出来。对一个西方社会普通公民来说，他（她）当然既希望有统一、平等的公民社会（这个社会看重个人的自由、努力和价值），又希望能够适当照顾少数群体（因为历史和现实中的不平等同样有撕裂社会的效果）。但两者有时无法兼顾。¹因为不同的历史和社会条件，不同的国家选择了不同的族群制度，比如英、法、美采用多元自由主义模式，重个人而轻群体，瑞士、比利时和奥地利采用协和民主模式，承认群体的政治权利。

但是这种紧张状态是否放之四海而皆准，却要打个问号。因为在西方，无论是英法美，还是瑞士、比利时、奥地利，不管它们是否承认群体权利，它们都会向全体公民（不管是哪一个族群）提供基本的公民政治权利。就单个个人而言，他们都嵌入在自由主义政治秩序之中，面对的是宪政政府和民主程序。这意味着，一，权力与资源的主导权都在下而不在上；二，即使是以群体基础配置权力和资源的话，那么群体内部的政治秩序仍然是自由民主式的。在这个基础上，在群体层次上还是在个体层次上配置政治权力和社会资源，确实是一个此消彼长的关系——（群体权利）消，在程序上大家则一律平等，长，少数民族仍然享受普遍的公民权，多数族群则多多少少要被“逆向歧视”。而在那些没有上述基础的国家里，少数民族的集体权利和自己和他人的个体权利是否冲突，就是一个疑问。

我们可以把上述逻辑图标如图一。

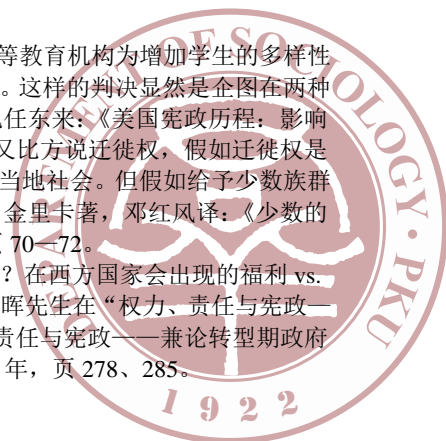
我们需要自问一声，在当下的中国，是少数民族的个体权利太多还是集体权利太多了呢？是程序正义过分发达还是实质正义喧宾夺主了呢？²

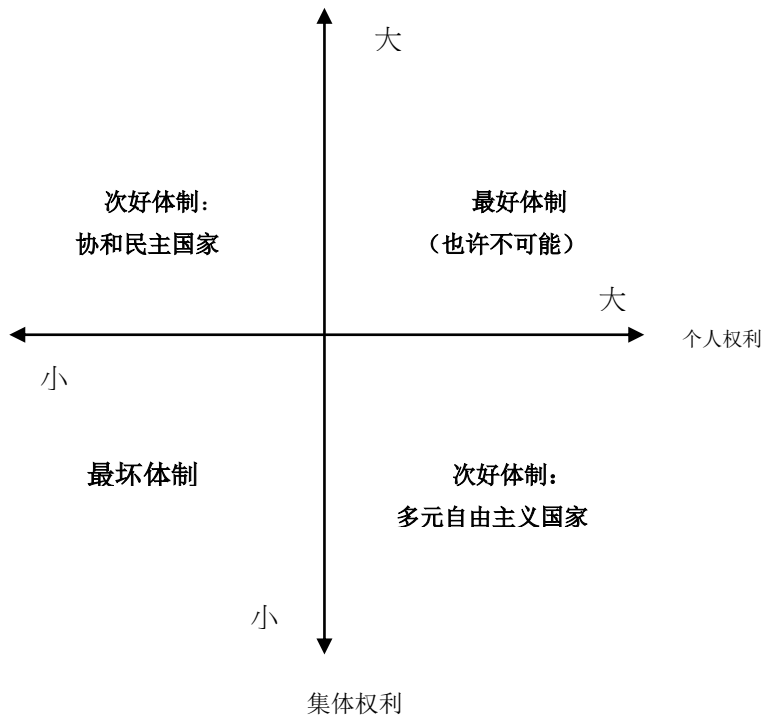
在非宪政、专制体制下，限制少数民族的集体权利未必导致少数民族个人权利的增长以及社会自由的增进，而忽视少数民族个体权利的建议也未必真的就能促进少数民族的集体权利。当我们以公民平等的口号消除少数民族既有的集体保障之后，出现的更可能是多数族群藉由它在人口、资源和权力方面的既有优势，实现对少数民族的同化；而当我们以“实现真正的平等”为由强调苏式族群政治的合理性的时候，结果却更可能是集体的虚置、中央的包办与社会的隔离。虽然看起来这些主张都各自言之成理，却都有情境错置的嫌疑。

这个逻辑我们也可以图标如图二。

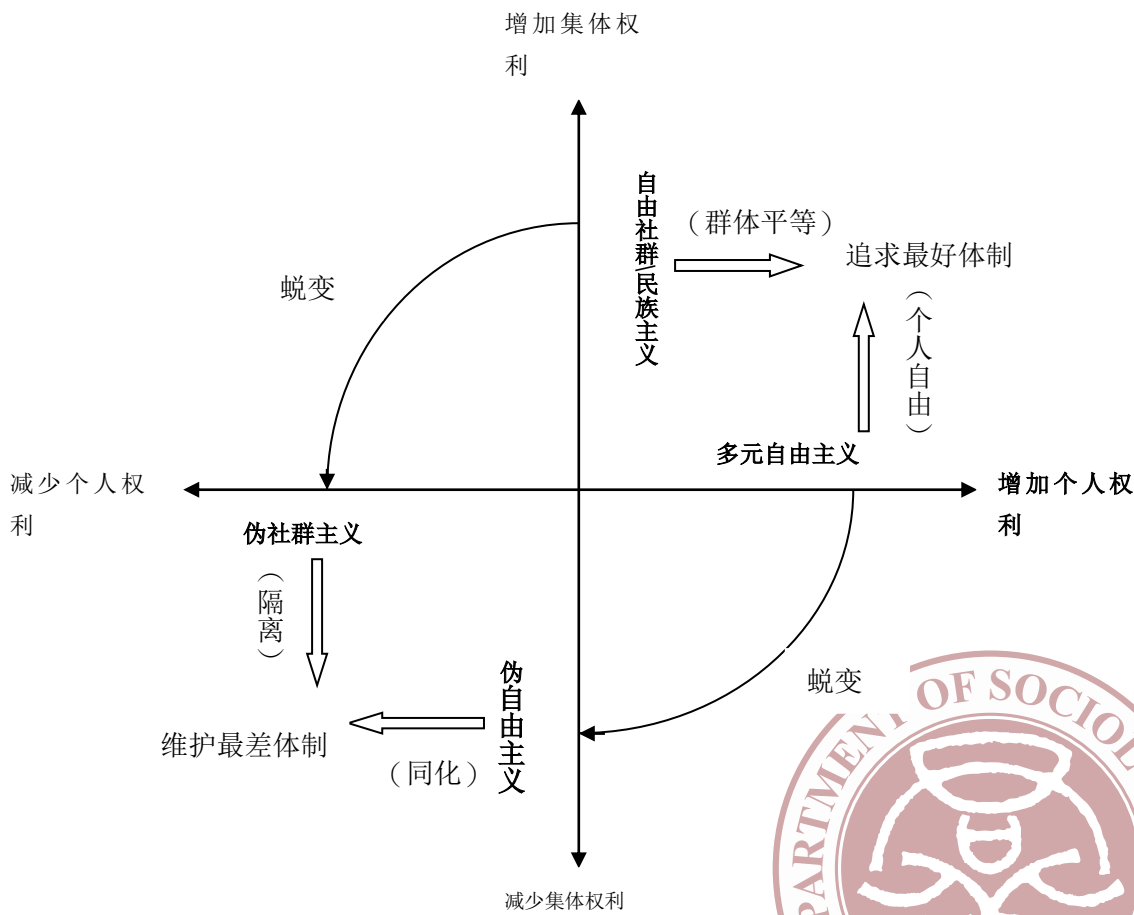
¹ 以“加利福尼亚大学校董诉巴基案”为例，美国最高法院大法官判定，在大学等教育机构为增加学生的多样性而给予少数民族特殊照顾是正当的，但是用配额或是加分的方式却是不合法的。这样的判决显然是企图在两种价值之间骑墙，也招致各方面的批评，人们普遍认为这样的判决无法操作。见任东来：《美国宪政历程：影响美国历史的25个司法大案》，中国法制出版社2004年版，第383至405页。又比方说迁徙权，假如迁徙权是一种普遍人权，多数族群的成员任意迁徙到少数民族的传统领地，可能会破坏当地社会。但假如给予少数民族以该领地的专控权，则又会割断社会的自然流动。对迁徙权的讨论，见威尔·金里卡著，邓红凤译：《少数的权利：民族主义、多元文化主义与公民》，上海：上海译文出版社2005年，页70—72。

² 秦晖先生曾经问过相似的问题——在当代中国，到底是福利太多还是自由太多？在西方国家会出现的福利 vs. 自由是否适用于中国？感谢秦晖先生的这一启发，本文中图一图二也是模仿秦晖先生在“权力、责任与宪政——兼论转型期政府的‘大小’问题”中的图一和图三而来。见秦晖：“权力、责任与宪政——兼论转型期政府的‘大小’问题”，载于秦晖著：《共同的底线》，南京：江苏文艺出版社2013年，页278、285。





图一、各种族群体体制的组合关系



图二、专制体制下的思想蜕变流程

在当代中国，秦晖先生所谈论过的“国产左派” vs. “国产右派”式的尺蠖效应，在族群关系上恐怕也存在。讲“自由”就减少少数族群的集体权利，说“平等”就包办、垄断，漠视少数族群个人的公民权利。这样的“自由”造成的是“伪一体”，而这样的“平等”造就的是“假多元”。

对此尺蠖效应，解答自然是，既要更多的个人权利，也要更多的集体权利。假如前者称赞美国是自由主义典范，那么我们可不可以学习美国的印第安政策？假如后者要求“各民族真正的平等”，那么中国的少数族群可不可以有瑞士法、意大利的个人权利？

五、面对高度分裂社会时可能的政治应对措施

在一个高度分裂的社会中，如果族群“政治化”是避不可免的话，那么该如何行动呢？政治学研究者有什么共同认可的建议？

简单的多数民主 (Majoritarian Democracy) 恐怕不可取。有许多政治学家认为，在分裂社会 (divided society) 中实行多数民主制，非但不能弥合分歧，反而会促进冲突的激化。现行的多数民主体系 (如英美) 的有两个特征：一是政治程序上多数说了算，二是政治圈子被划分成当政派和反对派。由于这种政治体系将政治权力集中到多数当选派手中，假如一个社会中的多数和少数界限相对固定，那么这种政治体系与程序很容易造成多数合法的政治垄断。比方说北爱尔兰的天主教徒，由于所在国的政治制度是简单多数民主式的，他们的政治不满并没有因为他们的政治参与而得到消解。¹

那么该怎么办？在西方，阿伦·利普哈特 (Arend Lijphart) 和唐纳德·霍洛维茨 (Donald Horowitz) 是这一领域最有影响力的两位政治学家，他们各自根据观察总结了两套方案：**协和民主模式** (Consociational Approach) 和**聚合模式** (Integrative Approach)。²这两个模式的特征如表 2。

表 2、应对族群分裂社会的政治模式³

	协和模式	聚合模式
特征	利用权力分享机制促成族群精英选举后合作；政治分割；少数族群享受特殊保护	利用特殊选举制度刺激政治人物、团体在选举前实现跨族群合作；包容性的多数民主体系
原则	大联盟；比例原则；共识	权力下放；选票汇集
主要履行机制	议会制；比例代表选举制；少数否决权	联邦制；转票选举制；总统制
优点	为少数族群提供坚实保护	刺激政治人物行事温和
弱点	族群精英未必对合作有兴趣	目前没有经验证明

协和民主这个概念最早是由美国政治学家利普哈特在 1968 年提出来的。⁴这套模式的主旨是以承认族群分野为前提，要求将所有重要的社会集团都纳入到政权体系中，实现“权力分享” (power sharing)，授人以渔，让少数族群能够自我政治保护，希望通过这种方式来促进各族群

¹ Timothy D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, (New York: Carnegie Corporation of New York, 1996), 31.

² 国内已有学者对这两个模式进行过比较，比如严海兵：〈民主化引发政治冲突的原因及其解决方案〉，《学海》2010 年第 2 期，页 116-120；左宏愿：〈族群冲突与制度设计：协和模式与聚合模式的理论比较〉，《民族研究》2012 年第 5 期，页 12-21。

³ 该表改编自 Timothy D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, p. 35.

⁴ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies, a Comparative Exploration*, (Yale University Press, 1977), 5.



精英的合作。它正好是多数民主的反面——多数与少数共同分享政权。

在具体的制度设计上，大致是以下四条：1，政府组成人员里面包括所有主要政治板块的领导人，所谓大联盟（grand coalition）。在这种制度下，没有当选派与在野派的区分。这主要指的是议会制政府中的联合内阁，以此来保证少数民族不被排除在政权之外。在这种关系中，政治决策要以共识方式进行；2，少数否决权。为了确保少数民族不被议会多数压倒，需要给予少数民族对其不喜欢的政策或立法以单方面的否决权。这意味着在特定的领域上采取极为苛刻的立法程序，要通过一项立法需要极大多数投票赞同才行；3，比例原则。这意味着在政治的输入和输出部分，都要按照比例原则行事。在输入部分——选举制度采取比例代表制（甚至要给少数派以超出其人口比例的代表权），而非多数制。在输出部分——公务员系统和在公共资金的分配上面，也要按照人口比例进行安排；4，群体自治。要么是通过地域上的联邦制（如瑞士），要么是通过非地域性的“组合式联邦”（corporate federalism，如比利时）¹，少数民族可以在专属地域或领域行使排他性权力。²

总的来说，这套模式的用意在于“保护换忠诚”，有利有弊。在利的一方，相较之下规则简单，在政治上容易为各方接受。在弊的一方，首先是适用环境可能相当有限，利普哈特自己就列出了九个条件。³大体而言，小国寡民，各族群人口、实力不过分失衡是先决条件。这样适用范围就比较小；其次，由于协和模式在某种意义上是对社会的政治分割，这会导致一族政治精英对吸引其他族群的选民不感兴趣，因此存在着固化社会分野的可能。由于此分割的存在，也许会有政治领导人刻意制造族群争端，以便增强自己在政治舞台上的博弈地位；⁴第三，该模式在政治程序上极端重视共识，假如一个国家由很多族群构成，而，可想而知，政府施政将遭遇到效率低下的危险，而政治制度的设置也会倾向于僵化。黎巴嫩在1976年陷入内战，原因之一是1943年权力分享协议制定的过于机械，当基督教人口从多数变成少数的时候，既有权力结构无法适应现实。⁵

霍洛维茨的聚合模式是在对协和民主的批评中出现的，他认为协和模式过分依赖消极保护，也过分相信族群政治精英的政治善意，族群政治制度其实应该发挥积极整合功能。这意味着制度本身要诱使各族群相互接近（奖励温和派，惩罚极端分子），在保证族群享有一定自治权和社会资源的同时，也要鼓励人们根据地缘、阶级等诸因素组成跨族群的政治联盟。⁶

他的具体制度设计思路，大致是由以下三项：

1. **联邦制**。联邦制有助于把相当多的冲突从国家层面转移到地方层面——假如大政方针都是在中央层面决定的话，那么特定族群将可能不得不持单一立场。但如果发生权力下放，那么大

¹ 所谓组合式联邦，指的是不以地域，而以社群作为联邦的基本单位。因为在有的地方，少数民族并没有居住在一起，在此制度下，他们可以在教育、文化等专属领域行使权力。以比利时为例，构成联邦的是三个地区（瓦隆尼亚、布鲁塞尔、法兰德斯）和三个社群（德语、法语、荷语）。

² Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies, a Comparative Exploration*, pp. 31-41.

³ 利普哈特列举出的九个条件是：1，各族群的精英有相互合作、妥协的历史，他们能够意识到族群分隔带来的危险；2，族群之间存在交叉性分裂；3，存在某种共同意识形态能够凝聚人心与忠诚；4，各族群之间的社会经济差异不过大；5，各族群之间能够达成一种势力均衡状态（Balance of Power），不至于有一个强势族群能够压倒所有其他族群；6，存在外部威胁，从而激发内部团结与合作；7，各族群在地理上是分开居住的，这样有助于他们建立有效的内部自治；8，构成一个国家的族群不要过多，否则它们之间的谈判会相当的棘手；9，国家比较小，人口比较少。这样有利于减轻协和民主下的决策负担。Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies, a Comparative Exploration*, 53-103.

⁴ 比方说在捷克斯洛伐克分裂案例中，斯洛伐克领导人梅恰尔就起了很不好的作用。他利用捷克斯洛伐克的协和民主政治体制，瘫痪了联邦政府。见郑非：“天鹅绒分离二十年”，《开放时代》2013年第1期，页126-131。

⁵ 托马斯·弗里德曼著，天津编译中心译：《从贝鲁特到耶路撒冷》，（北京：世界知识出版社1992年），页11-12；姚惠娜：“黎巴嫩教派结构及其内战”，《内蒙古民族大学学报》（社会科学版）2003年2月第29卷第1期，页17-20。

⁶ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, (University of California Press, 1985), 566-576.

量的政策争端将发生在族群内部，而不是发生在族群与族群之间。况且，如果实行联邦制的话，那么某一族群完全控制国家政权，就变得相对有难度，这样有利于政治平衡。¹

2. **选票汇集** (vote pooling)。在霍洛维茨看来，在一个分裂社会中应该有某种能主动诱导政治家聚集到一起（达成政治妥协）的机制（换言之，不依赖各自的自觉）。他认为一套经过精心设计的转票式选举制度（Subsequent-Preference Voting System）能够做到这点。比方说，排序复选制（Alternative Voting System）。简单的说，这指的是这样一种选举方法——投票时，选民可依据自己的偏好，将候选人排列顺序。如果没有任何候选人获得绝对多数票，得第一选择票最少的那个候选人就会被淘汰，并将他或她的选票依照选票上的“第二选择”，分别转移给其他候选人。这种选票转移过程持续进行，直到有候选人获得过半数选票为止。²可想而知，在这种选举制度下，一个政治人物就不能只讨好那些最喜欢他（她）的人，他（她）还必须关注那些可能会喜欢自己的人，至少不让自己变的太讨厌，因为他们有可能要依赖从竞争对手那里转来的票才能当选。这样，就会刺激特定族群的政党和政治人物态度、温和，主动的去争取其他族群次级偏好投票，而不仅仅是局限于本族群内。继而，跨族群的政党与组织（所谓中间派联盟）就可能因此繁荣。

3. **特别设计的总统制**。霍洛维茨认为假如一个强有力的总统是通过人口和地域上的绝大多数（Super-majority distributional formula）或转票制（subsequent-preference voting）选出来的，那么比起议会制来说，能更好的弥合社会分歧，使得政治不那么排他。³前一种选举方法可以以尼日利亚为例，其宪法规定其总统候选人必须在 13 个邦中（总共 19 个邦）的每个邦里面都要获得 25% 以上的选票，才具有当选资格。这意味着候选人必须得到许多族群共同的支持才能当选。后者则可以斯里兰卡为例，其选举方式同前述排序复选制相似，只不过是用在总统竞选上。在这样的选举制度下，总统候选人不能只照顾自己的基本盘，还必须使自己在其他族群的心目中具有吸引力。这样，特定选举制度决定总统候选人他（她）会是一个稳健派。在此前提下，由于总统的任期和稳定度都要较内阁首长为长和高，受多数民意的控制要少，这样总统就能成为和解与调节的力量。此外，在一个分裂社会中，由多个群体代表组成的议会通常会为经济分配或历史不公争吵，在极端情况下议会立法就将趋于拖延、瘫痪。而拖延本身就会恶化族群争端。一个强有力的总统将有助于推动立法在议会中快速通过，收快刀斩乱麻、烙铁烫伤口之效。

聚合模式也未必没有可批评的弱点。首先，世界上还没有一个全盘实施聚合模式全部机制的国家，这就使得这一模式缺少经验证明；其次，选票汇集机制实际上需要一个不那么极化的社会做铺垫，这样政治领导人变得温和的时候所获得的选票才会超过其所丢失的极端派的选票。在一个不太发达的社会里，选民是不是愿意跨族群投票，政治领导人能不能做复杂的利害计算，也都还是未知之数；以及，“绝大多数”总统制的要求实在太高，未必能有人满足这一条件。⁴

总的来说，前述协和模式与聚合模式有差别之处，也有契合的地方。契合之处则是他们都承认族群有其政治意义，国家制度的设定必须考虑到族群因素，实行某种程度的“权力分享”。对这些西方政治学家来说，在一个分裂社会中处理族群关系，是一个复杂的政治工程（Political Engineering）活，而将族群问题简单的“非政治化”是没有进入他们眼帘的。

结语

这个世界上，既有族群问题“政治化”的瑞士，也有“非政治化”的美国。我们能不能说，

¹ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, 601-628.

² 安德鲁·雷诺兹、班·莱利、安德鲁·埃利斯著，鲁闵译：《选举制度设计手册》，（香港：商务印书馆有限公司 2013 年），页 67。

³ Donald L. Horowitz, "Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy*, Vol. 1, Number 4, (Fall 1990), 73-79.

⁴ Timothy D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, 53-63.



在这两个国家，政治化与否完全是一个政策导向和思想认识的问题？恐怕不能。同样，在被当做“政治化”标杆的前苏联，既有相对宽松、中央对各加盟共和国较少控制的时期（二十年代早期），也有赫鲁晓夫、勃列日涅夫宣称苏联各民族已经演化成一个统一的民族“苏联人民”（并认为“苏共今后的政策是促进各民族的日益接近和实现各民族的完全统一”¹）的时期。但我们能不能说，前者同瑞士差不多，后者同美国差不多？恐怕答案也是否定的。

因此，我们需要问自己一个问题——当我们现在说“政治化”、“非政治化”族群问题的时候，到底是在瑞士和美国模式之间做选择，还是在前后苏联之间做选择？至少有一点特别值得中国自由主义者注意——须知“非政治化”并不一定是只会从自由主义推导而来，列宁主义、斯大林主义里面也同样有“非政治化”的内容。²

退一万步说，即使将来中国的政治转型获得成功，要解决中国的族群问题，恐怕也不能简简单单的套用美国熔炉或多元自由主义模式——简单的以个人自由与权利来消解族群的集体政治潜能，恐怕也是一个失之过简的设想。要解决它，需要的是一项复杂的政治工程。

¹ 赵常庆等着：《苏联民族问题研究》，（北京：社会科学文献出版社 1996 年），页 152-155。

² 考察一下苏联的族群政策变迁便可见端倪。列宁本人在一战以前对以民族为单位设立政治组织一事其实并不热衷。在多处文献中，他称联邦制是“遮羞布”，反复强调，“马克思主义者是坚决反对联邦制，也反对分权制的”、“鼓吹联邦制和民族自治，不是无产阶级应做的事情”。“非要有集中制不可”。列宁之所以反对“民族文化自治”或“民族自治”，主要是因为他认为这是对无产阶级整体事业的冲击，是用来转移各族无产阶级视线的借口，也是一种故意被设计出来的民族隔离。固然，在文献中我们可以看到列宁支持“民族分离权”，但这主要是针对被革命对象——帝国主义国家的，对革命者自己阵营，列宁虽然在口头上还认可民族自决这一传统马克思主义观点，但是他修正道，“我们这样做所关心的并不是各民族的自决权，而是每个民族的无产阶级的自决权。因此，俄国社会民主党每时每刻的都必须实现的总的基本纲领，应当只要求公民的完全平等和公民的自由民主的自决权，而支持民族自治要求，则绝不是无产阶级经常性和纲领性的职责”。换句话说，列宁似乎认为，只要给予各族“无产阶级”以自由选择权，他们必然会选择联合在一起，「因为经济的发展将使一个政治整体的各个部分更加紧密的结合在一起。」要是“无产阶级”不选择联合呢？那就是路线错误，需要斗争。“在一个国家范围内把各民族分开是有害的，因此我们马克思主义者力求使它们接近和融合”。与上述逻辑类似的，是列宁反对民族压迫，但并不反对“同化”。我们可以说，列宁本人在这个时候就是半个“族群问题非政治化”的倡导者，原因是他认为阶级才是真实的政治力量，民族作为一个政治外壳，其存在形式要服从革命的需要。基于这个立场，对民族主义，列宁持坚决反对意见。见中国社会科学院民族研究所编：《列宁论民族问题》，（北京：民族出版社 1987 年），页 13-14，页 27-29，页 196，页 229-237，页 247，页 277。列宁本人对联邦制的态度是在俄国革命后发生变化的。面对沙皇俄国已经分裂成不同地方政权这个事实，列宁以实用态度转换了立场。列宁“通过援引恩格斯关于把联邦制看作一种例外，一种向集中制共和国过渡的论述，提出可以把联邦制作为向民主集中制共和国过渡形式的第一步”。见华新芝著：《列宁民族问题理论研究》，（呼和浩特：内蒙古人民出版社 1987），页 253。换句话说，在列宁心里，联邦制也还只是过渡形式，最终还是要集中。尽管列宁批评斯大林粗暴，有大俄罗斯沙文主义。但认真说起来，斯大林主义确实是对列宁主义的继承，在体制上高度收权，突出强调反对地方民族主义（不再强调反大俄罗斯主义了），强行推广俄语，都是斯大林主义的重要特征。赫鲁晓夫和勃列日涅夫虽然放松了对民族地方的管制，但是大力推广俄语的政策却继承下来了，他们宣称苏联各民族已经演化成一个统一的民族“苏联人民”（并认为“苏共今后的政策是促进各民族的日益接近和实现各民族的完全统一”。见赵常庆等著：《苏联民族问题研究》，（北京：社会科学文献出版社 1996 年），页 76-90。综上，我们便可看得出来，苏式意识形态归根到底是否认作为一个实体的民族的政治含义的。