

民族社会学研究通讯

普考通

SOCIOLOGY OF ETHNICITY

主办单位:

中国社会与发展研究中心

北京大学 社会学人类学研究所

中国社会学会 民族社会学专业委员会

第 127 期

2013 年 1 月 15 日

目 录

【论 文】

关于当前我国民族问题的进一步讨论

马 戎

中国周边国家自治制度评析

李 捷 杨 恕

【译 文】

西藏在美中关系中扮演的角色

谭·戈伦夫著、郑惠元译

Association of Sociology of Ethnicity, Sociology Society of China

【论 文】

关于当前我国民族问题的进一步讨论

——也谈“第二代民族政策”

马 戎

摘要：关于中国民族问题的讨论已经进行了十几年，学术界提出各种不同观点，这显示出中国民族研究领域的学术繁荣和全新气象。对于近期热议的“第二代民族政策”和相关讨论中提及的一些问题，本文表达了自己的看法，指出在强调“一体”时必须兼顾“多元”，要充分考虑到我国民族关系的多样性，要尊重和依靠少数民族干部，也要注意警惕和反对“大汉族主义”。同时，对以前提出的“去政治化”和“文化化”等观点，作者也进行了进一步说明，最后对如何思考当前民族地区发展的一些相关问题进行了分析。

关键词：民族政策 少数民族发展 中华民族

近十几年来，有关我国民族问题的讨论一直在学术界持续，而且讨论的主题涉及到如何回顾和评价新中国成立以来占据主导地位的民族理论、现行的民族制度和民族政策的实际社会效果，涉及到中国的民族政策在 21 世纪是否需要系统进行系统的反思等重大方向性问题。围绕这些相关话题，学术界提出了各种不同的观点，来自社会学、民族学、人类学、历史学、政治学、民族理论等不同学科的学者们都在一定程度上参与了有关的讨论，形成了“百花齐放、百家争鸣”的局面。这对于我们解放思想，不断深化自己对中国现实社会的理解，全面和深入地结合社会实践进行创新性的理论思维，探讨未来制度创新的可能性，是一个非常可喜的局面。

一、民族问题“去政治化”和对我国民族理论的反思

我在 2004 年提出了把国内 56 个“民族”这个层面的“民族问题”“去政治化”的观点（马戎，2004a），建议我国学术界对 1949 年新中国成立以来我国的民族理论和民族政策进行反思，主张加强全体国民对“中华民族”的政治与文化认同，同时淡化 56 个民族这一层面的政治意识，并建议以“政治一体、文化多元”的框架来思考中国民族关系格局的结构与发展趋势。

我之所以提出需要反思我国民族理论和政策的建议，主要是基于以下两点。

第一，我认为，中国共产党建党以来的民族理论和 1949 年中华人民共和国成立以来实施的民族制度和政策，其基本思路和框架学习和承袭的是斯大林民族理论和苏联模式¹。除了以“民

¹ 共产主义意识形态讲的“民族平等”的理论基础，是“消灭一切人剥削人、人压迫人的阶级社会”。西方国家

族区域自治”替代了联邦制、宪法中没有授予自治地方政治分离权之外，在开展民族识别工作、确立公民法定“民族身份”、建立民族自治行政区、实行民族优惠政策等方面，与苏联实行的体制大致相同。但是这一民族理论和民族制度的创立国（苏联）已经在 1991 年解体，西方学者普遍认为苏联的民族理论和民族制度是导致苏联以“民族共和国”为单元发生解体的主要原因¹，一些俄罗斯学者也持相同观点，解体后重组的俄罗斯在重新界定“民族”术语、取消身份证上“民族”身份等方面已经做出了重大的政策调整（王丹，2009；季什科夫，2008：67-69）。对于这些客观事实和已经发生的重要变化，我们不能视而不见。

第二，近三十年来，随着共产主义意识形态在国民中发挥的凝聚力作用的持续削弱以及市场机制的推广，我国政府原有民族政策的执行力度和社会效果在明显下降，在正统的民族理论对现实问题的解释力越来越遭到质疑的同时，其对“民族”的定义和权益的宣示却在少数民族当中影响日深。我们近年在西部地区（新疆、西藏、内蒙古、青海、甘肃、云南等地）开展了关于人口流动、双语教育、少数民族毕业生就业、民族地区城市改建、对口支援项目的社会效果、环境保护、资源开发等方面的专题调查研究（潘乃谷、马戎，2000；马戎，2001；马戎，2009b；马戎、郭志刚，2009，马戎，2012）。在这些实证性社会调查中，我们深深感觉到，在我国一些少数民族地区的干部和民众中确实存在值得关注的对国家和“中华民族”是否认同的问题，也存在着不同程度的文化冲突问题（如宗教信仰和宗教活动与无神论的冲突、传统的社会关系预期与市场经济条件下的人际关系现实之间的冲突等）。

正是在认同意识方面存在差异、在文化价值上存在冲突，这就导致各地区出现的许多经济问题（资源开发的利益分配）、社会问题（就业、社会福利和保障）、文化问题（学校里的教学语言、公共场域的少数民族语言文字使用）、行政管理问题（行政区划调整、县改市）、宗教管理问题（寺庙、清真寺和民众宗教活动的管理）、治安司法问题（个体公民之间的冲突、社会管理）等经常被一些人解读为“民族”之间的问题，有意或无意地通过各类具体偶发事件来激发和调动民族情绪，使一些地区的民族关系不断恶化。同时，境外一些敌对势力也以“民族压迫”、“人权问题”、“宗教自由”为理由批评中国政府，煽风点火，推波助澜，甚至直接扶植民族分裂组织，推动其国际化。境外势力的活动在国内也得到一定的呼应，并正在转变为一些族群民族主义者的一种策略性的行动选项。面对这些客观现实，我们必须坦率地承认，中国社会中确实存在严峻的“民族”关系问题，否则也不会出现拉萨“3·14”和乌鲁木齐“7·5”这样的恶性事件。同时，我们也必须承认，我国多年宣讲的官方民族理论对中国社会中出现的这些现实问题的解释力度无法令人满意，传统“民族团结教育”的客观效果十分有限，甚至强化了青年学生们头脑中的“民族”意识。

毫无疑问，当一个国家的内外社会结构和发展态势发生重大变化之后，任何制度和政策都必须与时俱进，进行相应的调整，而这些制度和政策的调整又必须以理论创新和发展为指导。如果原来的目标失效而又没有提出一个新的长远目标，我们日常采取的种种应对措施也只能是被动的“头疼医头，脚疼医脚”的“治标不治本”的临时性、局部性的应急办法，不可能从根本上解决问题，其结果只能是导致矛盾不断积累，事件循环发生，事态逐步恶化。改革开放 30 多年来，我国在经济所有制、人口流动、教育体制、公务员体制、外交政策、港台政策等方面都根据形势发展的需要进行了一系列重大变革，这已经使我国坚持了 60 多年的民族理论和民族政策的社会、经济基础和政治现实环境发生了根本性的变化。在这样的新形势下，我国是否需要对这些理论和

的“种族、族群平等”的理论基础是各族国民具有平等的公民权和人权。一个国家内部必须实行民族平等、推动各民族共同发展等观点，自 20 世纪 60 年代美国“民权运动”以后，在西方国家已经成为在意识形态方面普遍接受的基本原则。

¹ 如果只是深刻的阶级矛盾、意识形态方面的政治矛盾和民主运动，那么出现的社会变动将是和平竞选中的政党轮替，或者是在野党的武装革命夺权，或者是军事政变改变政府导向，这几种政治变革在世界各国历史上和今天都屡见不鲜。社会矛盾只有结合了自治地区要求独立主权的民族主义运动，才会导致国家分裂。

政策进行反思和调整？我们是否仍然需要继续把半个多世纪前的斯大林著作奉为“马列主义经典”，继续作为我们思考民族理论和评价民族政策的依据？这些至少应该是允许讨论的问题。我们从维护国家统一、民族团结、社会稳定和广大各族人民福祉这个基本立场出发，经过讨论和对话使学术界在一些重要问题上达成共识，并引导全社会来进行思考，在思考 and 实践中努力推动理论创新，并进一步推动制度创新，这些努力应该都属于顺应形势、顺理成章的事情。

正是以上两个方面的发展态势，使我们感到为了更加有效地维护国家统一和民族团结，必须以解放思想、与时俱进、实事求是的科学态度，在大量实地调查、深入研究历史和广泛进行国际比较的过程中，对我国宣传和实行了 60 多年的民族理论和政策进行反思。在此基础上，我曾经建议，今后是否可以考虑以“中华民族”为单元来进一步推动“民族构建”，并在术语上进行调整，如建议把 56 个“民族”改称“族群”，建议以发展相对滞后的区域而不是“民族”¹为对象调整各项优惠扶助政策（马戎，2000：135）。在这些观点发表之后，在我国的民族理论界和民族问题研究者中对这些观点和建议存在着各种不同意见（谢立中，2010），我觉得，大家都来共同关心这些涉及国家和民族命运的重大问题，这是十分令人鼓舞的，所发表的各种不同观点和相互争论都属于正常和健康的学术讨论。

二、关于“第二代民族政策”

2011 年下半年，《新疆师范大学学报》2011 年第 5 期上发表了一篇题目为“第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体”的文章（胡鞍钢、胡联合，2011）。这篇文章发表后引起较大反响，成为我国学术界讨论民族问题和民族政策的又一个高潮。我认为这篇文章标志着已经有一些民族研究圈以外的其他学科的学者开始重视研究我国的民族问题，并引发了社会各界对中国民族问题的更多关注和讨论，这无疑是一件好事。同时，也许是由于各自学科背景不同的原因，我注意到这两位学者在分析民族问题的思想方法上与我有一定差异，而有些批评者把“第二代民族政策”和我之前提出的“去政治化”观点并列在一起进行反驳。因此，我感到十分有必要对一些相关议题做更进一步说明。我觉得这些议题在今后对我国民族问题进行讨论、在不同观点之间进行对话时，需要特别予以关注。

1. “一体”和“多元”两方面不可偏废

费孝通先生提出“中华民族多元一体格局”的理论框架来分析中华民族史和内部结构（费孝通，1989）。依照费先生的理论，中国的“五十多个民族单元是多元，中华民族是一体”，两者是辩证统一的“不可分割的统一体”，“多元”与“一体”，二者不可偏废。从这个基本格局出发，我们在思考如何进一步加强“中华民族”共同意识的同时，对于由包括汉族在内的各民族呈现出来的“多元”的一面也必须给予足够的重视。因此，必须尊重少数民族的宗教与历史传统，切实保障少数民族语言、传统文化的继承与发展，努力关注少数民族在现代化进程中面临的各项具体问题。忽视了“多元”，也很难建立巩固的“一体”，只有在共同发展、共同繁荣的基础上，我们才能够真正巩固和发展各民族对“中华民族”的政治认同、经济认同和文化认同。

在实施“西部大开发”战略的进程中，由于历史原因造成的发展基础薄弱、语言障碍和教育差距，西部一些少数民族群体在现代化进程的强烈冲击下处于“边缘化”的处境，在激烈的市场竞争中处于劣势，少数民族民众和知识阶层对此十分焦虑。关于民族地区工业化发展中可能出现的问题及其对民族关系格局的影响，费孝通先生 20 多年前就注意到了并提醒我们应予关注²，但

¹ “落后或发展滞后”是一个区域范围内各族居民共享的社会事实，是特定的区域环境条件决定的，并不是以“民族”为单位和原因存在的。从社会学的意义上讲，把发展滞后或“落后”与“民族”联系起来的做法，本身即是一种歧视性社会标签的贴法。对这个问题的认识，还需要从我们的平等价值观的内涵和政治伦理的层次上加以反省，否则，即使是以平等为追求目标的真诚的种种努力，也是在行“区别对待”之实。

² “从‘以农立国’转变到工业化的过程中，对各民族的发展提出了新的问题。……依靠农业上的优势而得到壮

至今我们的学术界和政府部门还没有很好地理解费先生的深意。在族群分层结构（受教育结构、职业结构、专业分布等）的比较中，一些少数民族（如维吾尔族、藏族）居于明显的劣势。对于这些带有基本社会结构性质、真正关系到民族平等、民族发展权的大问题，中央政府和社会必须给予关注，并制定出改善和解决的具体措施。在这个中国社会转型的关键历史时期，中央政府需要对少数民族社会中存在的就业和贫困等问题予以切实的解决和改善，重视推动当地少数民族民众对西部开发各项事业的参与和发展成果的分享，在国家整体的社会经济发展和民族平等、共同繁荣二者之间保持平衡和兼顾，否则，建设和谐社会就会成为一句空话。

对于新中国成立以来建立的民族区域自治制度和对少数民族实行的各项优惠政策，在贯彻实施 60 多年以后，已经形成了强大的历史惯性。我们在反思和分析这些制度与政策的历史意义和现实效果时，应当尊重这些制度初创时的历史条件和选择空间，对民族区域自治制度和相关政策在初建时对一些地区加快和平统一、促进政治整合的积极作用给以客观的评价。同时，也需要对这些制度和政策在不同历史时期（1949-1966 年，1966-1976 年，1976-1989 年，1990 年至今）、在不同地区的具体实施情况和社会效果进行系统和深入的调查和总结，注意倾听各地各族干部民众的反映和建议，努力明确今后如何引导我国民族关系的大方向。在此基础上，根据形势的发展和客观效果的分析，因地制宜地进行切实必要的、循序渐进的政策调整，先拾遗补缺，再矫正过往，绝不能贸然进行剧烈的政策变动。尤其是有关基本制度方面的调整，应当在已经形成了基本的社会共识、得到大多数少数民族民众的认同和支持的前提下进行，要把握好方向，并根据民众的反应来掌握进度的节拍，谨慎小心地“摸着石头过河”。苏联和南斯拉夫解体之后，我们看到的是斯大林民族理论和苏联体制在实践中的惨痛教训。我们今后的目标，就是如何在中国共产党的政治领导下，在社会主义市场经济的经济条件下，在缺乏意识形态凝聚力的环境下，努力团结各族干部和民众，建设一个和谐、繁荣的现代国家。中国的历史和国情决定了我们要走的是一条前人没有走过的路，没有现成的经验可循，只能在实践中努力探索。

我们必须清醒地看到，那些长期浸淫在汉文化氛围中的人们很容易忽视我国各族群间文化多元性和差异的历史性，头脑里很自然地有“一体”的意识，却很少去注意“多元”，许多人经常会很盲目地“推己及人”，但却忽视了“将心比心”和“设身处地”。自 1949 年新中国成立以来，我国在学校教育和文化宣传中长期坚持“政治挂帅”，突出意识形态的指导作用，要求全民统一思想。这样一种文化氛围和“一元化”的思想方法使得中国的政治和文化精英们都缺少理解和处理多元文化的基本素养，采用这样一种思维定式来看待少数民族，就很容易忽视少数民族传统文化（语言、宗教等）的特殊价值和意义，缺乏尊重少数民族多样性的文化伦理，总想尽快地推动“民族交融”，而且头脑里“民族交融”的目标是以汉族文化为基准，潜在地存在一种“同化”的意识。有些人总认为只有加强政治控制才能保障国家统一，只有完善行政安排才能有效地保障少数民族的权益，忽视了少数民族在发展模式和发展路径上的选择自主性。这是中国社会两千多年长期停留在传统专制制度下、至今公民社会尚未发育成熟的一个具体体现。这种过于强调一致性、忽视甚至不理解多样性的思想定式，是今天中国迈向政治文明新台阶的绊脚石。这一点，尤其需要承担中华民族的“大脑”功能的知识分子和具有信息指令传递的“神经系统”功能的各级政府官员给予关注和反思。如果我们不能很好地处理不同族群、不同文化群体之间的关系，我们也很难处理好不同政见和不同利益集团之间的关系。要真正做到尊重不同文化、包容多种观点，就必须逐步创建一种“和而不同，海纳百川”的政治素养和文化伦理，只有在“一体”中真正包容“多元”，才能在“多元”中切实巩固“一体”。

大起来的汉族首先遭到了必须改变经济结构的挑战。在他们聚居点的地方原本多是在适宜于发展农业的地区。这些地区工业所需的原料是比较贫乏的。而过去对汉族缺乏吸引力，一向是少数民族聚居的地方却正是工业原料丰富的地区。同时，工业的发展需要科技和文化知识，而在这方面少数民族一般说来低于汉人的水平。要由少数民族自己利用本地地区的资源去发展本地地区的工业是有很大困难的。这些具体情况会怎样影响民族的格局呢？”（费孝通，1989：19）

2. 尊重各族群之间的多样性和社会发展的渐进性

在工业化和现代化进程中，在一个国家内部不同群体之间出现人口跨地域流动、各群体在相互交往和互相学习的过程中将逐步融合，这是一个人类社会整体的发展趋势，也是任何现代化国家发展的大方向。经济全球化也在推动世界各国之间的人口流动、文化交流和经济融合，欧盟的建立和欧元的实践是这方面的积极尝试。欧洲的一体化在这次债务危机中更加深刻地显现出正在不断深化的一体化趋势，欧洲必须克服各民族国家分散治理的局限性才能有克服危机、持续发展的后劲。我国各族精英都应当看清楚这种历史发展的大趋势，中国人不应当今天再去重复欧洲人经过 400 年、付出惨痛的代价之后否定了的道路。

同时不可忽视的是，在中国这样一个地域辽阔、族群众多的国家，由于历史发展进程各不相同，各群体之间必然在各方面存在不同程度的差异，因此，在族际交往和共同发展的过程中，一定要充分考虑到各族之间的差异性。比如满族、回族与汉族之间在语言方面的差异程度同维吾尔族、藏族与汉族之间的差异程度不一样，藏族、蒙古族与汉族之间在宗教信仰方面的差异程度同维吾尔族、哈萨克族与汉族之间的差异程度也不一样。也正因为存在这样的现实情况，中央政府制订的政策就必须充分考虑到各族群之间的差异性，各地各族之间有所区别，不能“一刀切”。在中国历史上，各朝代根据不同地区、不同群体的特点制定有差异的制度和政策，取得一定的积极效果。这些方面的历史经验，今后我国根据国内外形势发展的需要，对民族政策进行必要调整时可予以借鉴。

在一个多族群国家推动政治整合、经济整合和文化整合的现代化进程中，中央政府必须考虑到不同群体在社会、经济、文化发展路径、水平和特点方面的多样性，考虑到各族群的不同文化背景、不同起点和各自不同的发展速度，考虑到各族群对于生活和社会的基本态度，在设计和调整相关政策时要注意发展目标和发展进度的渐进性，要为不同地区、不同对象设立有所差别政策、提出不同的发展规划和目标，采用不同的发展速度。在推动社会发展和族际交往方面，往往是“欲速则不达”。20 世纪 20 年代列宁反对把俄语定为“国语”并以行政手段强制推行的告诫，我们需要时刻牢记，切不要做“揠苗助长”的蠢事。在各少数民族聚居地区如何推动族际交往和政治整合的具体做法和步骤，需要在大量实地调查和广泛征求当地干部民众意见的基础上来确定，因地制宜，因族制宜，设计必要的过渡性措施和阶段性目标，谨慎推进，并随时总结经验和调整措施，一定要避免“一刀切”的粗糙政策和“大跃进”式的政绩工程。

3. 尊重和依靠少数民族精英

在中国两千多年的历史中，边疆地区少数民族始终存在着很强的政治和文化向心力，积极向各方面比较发达的中原文明学习，如果军事势力足够强大，就会试图“入主中原”，一旦成功建立新皇朝之后，就会自视为中华文明的继承人，“奉天承运”，元朝和清朝即是两个典型代表。在清末中国抵抗帝国主义列强侵略瓜分的斗争中，毋庸讳言，有些民族上层人物在帝国主义的利诱鼓动下曾经有过分裂祖国的活动，但是同时也有许许多多少数民族精英人物坚定地维护国家统一并和分裂势力作斗争，事例举不胜举。在中国近代史中，爱国始终是少数民族精英的主流，这也是西北、西南广大少数民族聚居区在国家力量衰微的 20 世纪初期仍然保持着对国家的忠诚、并在 40 年代后期得以迅速解放的重要原因之一。

今天，我国少数民族精英（干部、知识分子、社区领袖、宗教人士、企业家等）绝大多数在新中国成立后出生，全部都是在共产党领导的学校里培养出来的，他们接受了现代学校教育，在各级政府担任重要职务，在不同的社会机构中发挥作用，在广大少数民族民众中间具有很大的影响力。多年来政府推行的民族理论教育和民族干部选拔体制，也使少数民族精英一般具有较高的政治素质和较强的民族意识和责任感，在各项工作中被视为本民族的政治代表。在目前的社会发展和国内族群政治格局下，许多民众也很自然地把继承本民族文化、维护本民族经济利益的期望寄托在这些少数民族精英身上。由于他们毕竟是在长期接受党的教育的环境中成长起来，所

以当他们思考中国的民族关系和现存的各种实际问题时，既有对本民族前途和利益的深厚感情与关切，又具有较宽的理论视野和现代知识，可以从比较理性的角度来思考本民族的眼前利益和长远发展前途。因此，在中国社会和政府部门开展有关民族问题和政策的讨论时，少数民族精英的实质性参与非常重要，甚至可以说，各行各业少数民族精英的全面参与是这些政策能否成功的一个关键。如果相关的少数民族精英群体对一些政策调整的具体做法不接受，在内心有疑虑，在情绪上有抵触，那么这些做法就很难在实施中取得真正积极的效果。

我国的老一辈革命家们在制定有关民族问题的政策时，一直十分关注少数民族代表人物对于这些政策的接收程度，把与他们的沟通作为推进各项工作的前提。例如在和解放西藏的“十七条协议”中，就明确规定“有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。西藏地方政府应自动进行改革，人民提出改革要求时，得采取与西藏领导人员协商的方法解决之”（丹增、张向明，1991：165）。20世纪50年代后期如果在康区和青海藏区也能够按照这样一个精神，等到条件相对成熟时再推动改革，这些地区的“民主改革”进程很可能就会顺利与平稳得多。在“文化大革命”中，一些地方政府不尊重当地少数民族的意愿，强制推动一些政策，在一些地区（如宁夏西海固地区）强制当地回民养猪，结果激发民众的强烈反弹，酿成冲突和悲剧。因此，我们在推动各项工作时不能只从自己的良好意愿、主观认识和价值判断出发，不考虑少数民族精英的意见和建议就贸然从事。各级政府必须认识到，少数民族干部和知识分子是在民族地区推动各项工作中的重要力量，要充分信任他们，依靠他们，调动起他们的积极性，使他们成为少数民族实现现代化的领头人。

今天，我国的现代化已经有了长足发展，社会的功能分化日益发达，少数民族精英也开始分布到各个社会部门，他们从各种行业、多种功能和不同角度在本民族社会、经济以及政治发展中发挥着推动作用。和汉族社会一样，少数民族的发展也是关系到人们社会生活和生产的各个方面的一个整体性进程，正因为如此，要使少数民族社会全面、健康地发展，就必须保证少数民族各类精英人士的社会政治参与，全面地发挥他们的作用，而不能只关注进入政府和人大、政协的部分政治和文化精英。

4. 坚决反对“大汉族主义”

由于汉族人口占全国总人口的90%以上，汉族地区在社会经济文化等领域相对比较发达，所以汉族事实上是中国社会的主流群体。这样一个态势也使得许多汉人一提到“中国”和“中华民族”时，头脑里想到的似乎只有汉族这一种人，在许多重要事务和叙事中忽视甚至漠视少数民族的存在和感受。这样一种自觉或不自觉的思维定式，对于构建国家层面各族共同的政治文化和“中华民族”认同具有极大的破坏性。列宁、毛泽东都曾经反复告诫要关注“大民族主义”的危害性¹，国民党政府对少数民族的歧视也曾对我国的民族关系造成恶劣影响，这些历史教训，我们需要时刻牢记。

拉萨“3.14”事件和乌鲁木齐“7.5事件”等街头暴力事件发生后，在北京等大城市和汉族地区相当普遍地发生了针对藏族、维吾尔族人员的整体性歧视行为（如网民漫骂、出租车拒载、旅店拒住、机场歧视性安检等）。这些歧视行为的背后反映的是某种汉族整体性的、自觉或不自觉的大族群主义态度，这是非常令人担心的发展趋势。这种以某个民族（如维吾尔族、藏族）整体为对象的歧视或者说“区别对待”，使许多反对“3.14”事件、“7.5”事件暴力行为的藏族、维吾尔族干部和民众非常寒心。今后在属于公共管理范畴内发生的以某些民族群体为对象的歧视行为（旅店拒住、歧视性安检等），政府应当以具有可操作性的民事性质的法规的形式坚决予以禁

¹ “在我们大俄罗斯共产党人当中，稍微有一点点大俄罗斯民族主义的表现，就应当极其严格地加以追究，因为这种表现根本违背共产主义原则，会带来很大的坏处”（列宁，1919：150-151）。“必须深刻批评我们党内存在很多党员和干部中存在着的严重的大汉族主义思想”（毛泽东，1953：75）。

止¹，对于后果严重的歧视事件，必须严肃追究当事人的行政和法律责任。而对民间出现的网上漫骂、出租车拒载行为，政府和主流媒体应开展严肃和深入的教育和引导。

同时，我们必须历史和客观地认识中华民族内部各个群体之间的血缘和文化差异。费孝通先生在“中华民族的多元一体格局”一文中系统地论述了中华各族的演变历史，特别指出“在看到汉族在形成和发展过程中大量吸收了其他民族的成分时，不应忽视汉族也不断给其他民族输出新的血液。从生物基础，或所谓‘血统’上讲，可以说中华民族这个一体中经常在发生混合、交杂的作用，没有哪一个民族在血统上可以说是‘纯种’”（费孝通，1989：11）。我们应当以“你中有我，我中有你”这样的观点和视角来看待“汉族”和各少数民族之间的血缘关系。我建议汉族人士们也不妨认真思考一下“什么是汉族？汉族是从哪里来的”这个问题，甚至不妨追溯一下自己的姓氏家谱、祖先究竟来自哪里、曾经是什么人。在中华各族群之间清楚划分边界、分清彼此的做法，既不符合历史事实，在实践中也非常有害。在中国的历史和文化背景下清晰地划分族群之间的边界，只会发展出各种各样彼此竞争甚至冲突的族群民族主义，而不会如我们当初期望的那样，使得各族群“亲如一家”。

除了上述应激反应心理和处理族群关系的政策框架的问题之外，一些人身上表现出来的所谓“大民族主义”的主要根源是自我文化中心倾向。多年来推行的“统一思想”和意识形态教育，使中国社会普遍缺乏从文化差异的角度来理解他人、尊重他人和欣赏他人的素养和习惯。我们每一个人都可以从日常生活行为中来检点自己身上的这种缺陷。例如，许多汉族很少从不同的价值观的角度来理解和尊重穆斯林的饮食禁忌；当一些汉族为了尊重回民朋友的生活习惯，聚餐时放弃其他可能是更好的选择而一同去吃清真餐时，回族对这种体贴和付出也很少表现出感激之情；我们有时也会以无神论的理性和冷峻去分析一个活佛、阿訇的是是非非，同时漠视持有宗教信仰的人们的思想逻辑和精神操守；这些在我们日常生活的交往中表现出来的文化隔膜和文化伦理问题，每时每刻都在潜移默化地影响着我国的民族关系。因此，反思我们社会处理文化关系的传统伦理和当代意识形态，学会理解与包容，学会以相互尊重和欣赏的心态处理多元文化关系，已经是我们今天亟须下工夫的基础课程。在思考中国民族关系时，我所建议的“文化化”思路，首先就是要创建一种理解和包容多元文化、在全社会的政治、经济和社会生活领域都能广泛发挥作用的处理文化关系的伦理道德，在技术标准化和经济一体化的全球浪潮中，让 13 亿人的心灵成为我们各民族文化栖息的共同家园²，心息相通，让全体中国人在对彼此的深刻理解和相互欣赏中找到尊严和价值。

在中国目前的“民族身份”体系中，由于“汉族”人口众多，国家领导人主要来自汉人，作为社会中的主流群体，维护民族团结的主要责任必然地落在汉人的肩上。我们这个社会首先要克服的是“大汉族主义”。特别是那些在少数民族地区工作的汉族干部，必须在内心里真正尊重少数民族干部和知识分子，和他们交朋友，虚心向他们学习有关当地少数民族历史、文化和经济活动中的知识，学习当地民族的语言³，在涉及到当地少数民族群众的各项事务中，必须认真倾听他们的意见。全国各地各级政府官员和知识分子在处理涉及到民族关系的问题时，也应当首先对自己的文化背景所包含的局限性做一番反省，在努力具备跨文化的理解和思考能力之后再介入事情的处理。建国之前和建国初期我党民族工作方面的良好风气，需要重新予以提倡。

我们需要时刻牢记，中国是由 56 个民族共同组成的，各民族一律平等，如果只有一个汉族，就不能叫“中华民族”，也组成和保持不了今天的中国。今天的中国，是所有这些民族在漫长的历史长河中共同缔造的，自鸦片战争以来，所有这些民族都为保卫和建设这个国家付出了鲜血和

¹ 据我所知，上海市颁布了规定，如果发生旅店拒绝少数民族旅客住宿的事件，举报之后，旅店将被罚款 200 元。一位上海大学的维吾尔族研究生告诉我，她曾亲身经历这样的投诉和处理过程。

² 其实，真正精髓的伊斯兰教和藏传佛教教义都是极富包容性、惠及天下众生的。那些偏激的宗教派别和个体并不能代表伊斯兰教和藏传佛教，我们也不能因为这些人而对伊斯兰教和藏传佛教持有偏见。

³ 在 20 世纪 50 年代，周恩来总理要求年龄在 50 岁以下的进藏干部官兵都要学习藏语。

汗水。汉族知识分子和中央政府需要特别关注少数民族干部和民众对中国社会经济发展和文化建设的建议和批评意见。不仅仅是那些长期在少数民族聚居区工作的汉族干部和知识分子应当积极学习当地民族的语言，全国的汉族干部和民众都应当在日常生活和工作中积极了解少数民族的历史和社会文化，这是作为一个中国公民所必须具备的基础知识。我们所有的人都应当关心自己身边的少数民族成员，从内心里把他们当作自己的同胞兄弟姐妹，热心地帮助和爱护他们。温家宝总理在 2010 年的《政府工作报告》中提出“让少数民族和民族地区各族群众充分感受到祖国大家庭的温暖”。我们应当以此为标准来评价我们的各项工作和自己的为人处世。

总之，在维护国家统一、反对民族分裂活动的同时，我们必须时刻警惕“大汉族主义”的动向和危害。如果我们由于无知或者“无所谓”的态度伤害了其他各民族人士的感情和权益，导致他们对祖国产生隔阂，这种行为就是对国家和人民的犯罪。因为这种行为在客观上就是帮助境外敌对势力在破坏中国的软实力，破坏中国在新世纪建设一个和谐社会并完成向现代化国家的艰苦转型。毋庸置疑，进入 21 世纪后，反对“大汉族主义”仍将是中国社会面临的一个长远的历史任务。大汉族主义本质上是一种排他、狭隘的大民族主义。当然，在坚决反对大汉族主义的同时，我们也要反对一切排他和狭隘的地方民族主义。

三、再谈“去政治化”与“文化化”

我当年提出民族问题的“去政治化”观点的初衷有两条。一是试图从基本概念和理论的角度把我国处理民族关系的思路从“缘木求鱼”的“政治化”路径上拉回来，二是把新的历史条件下对少数民族发展利益和文化权利的关切带入现实的社会条件中以求切实解决。

“政治化”的问题有两方面的表现。

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。如通过强调民族自治地方的自治权来解决民族地区政策博弈参与能力差和资源开发中的属地权益问题，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，用基于传统民族理论的“政治正确性”来解决本应该纳入普通民事体系的族际关系问题，把对推行双语教育中有关客观条件和实际教学效果的讨论提升到“政治态度和立场问题”，等等。在这种“政治化”的路径中，一般的公民权益问题往往会脱离其社会和经济的根源，而以提出某种政治上的诉求为方式谋求解决；有些一般的社会、经济、文化、教育发展问题，会被扣上政治帽子而无法进行深入广泛的讨论；一些原本应当是人们自觉自愿、由社会主导的事务，也会以“政治任务”的形式被强制推行。

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，把一些因为本地工作的失误而导致的社会矛盾与“外部势力的组织策划”联系起来。也许有关部门使用这类“政治帽子”只是一种推卸责任或临时性威慑措施，从社会和经济层面解决问题的各项措施还是会随后跟进。但是，无论是用于激励还是为了压制，政治性的定义方式在客观上却会成为一种反向的有效社会动员，其结果是最初仅仅涉及个别人与事的普通民事问题变成了一个涉及整个“民族”并带有浓厚政治意味的政治事件，这是任何一个成熟的现代社会都要竭力避免的，轻易使用甚至滥用这种手段将造成非常严重、难以弥补的社会后果。“内因是变化的基础，外因是变化的条件”，如果我们各地的所有各项工作都做得很好，各族群众心情舒畅，当地的民族关系自然和谐，境外一些人无论怎样煽动也是闹不起来的。

我提出“去政治化”这一思路的目的，就是想把我国民族问题的改善和解决导入一个具有现代发展方向的轨道，让民族政策真正成为保障各族公民的文化、经济和社会权益的工具。“政治化”的替代路径有两条：一条是公民权益保护的法律框架，一条是族群差异的“文化化”理解。

现代国家的合法性基础就是宪法保护下的公民权，只要把公民意识作为第一位的身份意识来强调，本身就意味着国家强调公民权利和义务的完整性，涵盖不同文化背景和社会阶层差异的平等公民权也是题中之义。所以，只要国家的建设是朝着现代、民主的方向发展，这第一条路径就是不需要加以特别说明的。而“文化化”则需要进一步加以说明。

前文已经提到的克服文化自我中心主义的问题就是“文化化”的一个侧面。这里还要补充强调两点。第一，如费孝通先生所言，文化是为人的，文化也是人为的，而不是相反。我们不能让人为了文化的保护和传承而自我封闭于某种文化模式之中，也不能为了某种社会目标而把具有不同文化传统的人群强行放入某一种特定的文化模式之中。在文化议题中，人才是永恒的主体，并且是自主的主体。尊重人的文化主体性以及每个人、每群人对文化选择的自由，这是将族群关系导入“文化化”轨道的认识前提。第二，文化是人们在历史中为了适应不同的自然和社会环境而形成的一整套应对之道，人们处在什么样的自然环境和社会条件中，就会形成什么样的文化。族群之间的区分，也是这套适应环境的方式中的一部分。因此，社会中区分出不同的“族群”，其本身就是社会对文化差异的组织方式，不同的宏观区域环境和文明，就会孕育出不同的族群关系模式。因此，族群在本质上是文化的，是适应性和关系性的，“自身”和“他者”都是相对而言的，只有保持族群边界的开放性和流动性，才能发挥族群正常的社会组织功能。而新中国成立以来推行的民族理论恰恰反其道而行之，将人们固定在族群身份边界内和特定的阶段性文化之中，这是一种完全脱离了辩证法和动态发展观的、对族群和民族现象的本质主义的理解。而这种对族群的本质主义理解恰恰就是族群清洗和种族仇杀的意识形态基础。

不论我们每个人自身的“民族身份”是汉族还是少数民族，当我们意识到自己的“民族身份”时，就意味着我们身上都具有族群性。所以，对于我国民族身份和民族关系的这种“文化化”的理解，既适用于少数民族，也同样适用于汉族。这是当今时代我们建立自我认识的一个必要构成。我们只有选择了“文化化”的理解和认识方式，才有可能把族际关系和我们的身份认同导入一个和谐和包容的轨道。

民族关系问题的“文化化”是一种更加综合、对相关参与者的文化理解力、对全社会的文明程度都具有更高要求的认识路径。“政治化”则是一种将民族关系简单化、片面化、绝对化的认识方式，其前提是自上而下的控制，其弊端是容易将需要全社会付出艰苦努力的复杂问题化约为简单的意识形态话语和政治动员，其实质是为社会革命和权力更替服务的，对各族群社会来讲都不是着眼于发展的建设性。这里，我还要补充一点，无论采用哪种认识路径，只要涉及到资源博弈和权力关系问题，就都是政治。我提出“政治化”和“文化化”的思路，并没有涉及“民族问题是否具有政治性”的问题，将二者扯在一起，风马牛不相及。

近十几年来，我们一直在努力推动有关民族问题的讨论。一个主要的目的，就是希望汉族和各少数民族的精英们都能够参与进来，提出各自的看法，厘清各自的道理，通过对一个一个核心概念、一个一个具体专题的讨论，使得大家对彼此的关切和思考方式能有更加深入的了解，逐步消除误解，争取达成共识。大家各自从不同的角度来共同努力，在“多元”和“一体”之间找到平衡点，在国家利益和群体利益之间找到平衡点，通过共同发展、共同繁荣，各民族都能够在平等、自尊、心情舒畅的气氛中同心协力，在“中国”这个历史大舞台上实现社会的现代文明转型和建设各族人民的幸福生活。

四、关注当前我国少数民族地区面临的各项具体问题

我认为，目前需要做的是两件事，一是继续开展有关民族基础理论以及如何认识我国当前民族现象的学术讨论；二是积极关注少数民族最关心的各项切身利益问题，由易入难，由表及里，从解决各项具体问题入手来逐步调节和改善基层民族关系现状，逐步为民族理论的反思和制度的

调整创造一个更加宽松的社会氛围。所以，在下文中我想讨论一些更为务实的问题，希望能把民族问题“文化化”的观点表达得更加具体一些，并以此为推动全社会都来思考我们如何能够为我国民族关系的改善多作一点具体的实事。

近 30 多年我国社会发展速度加快，社会体制改革不断深化，许多地区的社会问题和矛盾也在持续积累当中，这种局面在社会经济发展和体制改革长期相对滞后的西部少数民族聚居区同样不可避免。目前，一个极为重要和迫切的任务就是在大量实地调查的基础上，制定和推动改善西部地区少数民族生存和发展中出现的各种具体问题的可行措施。各族精英和广大民众非常关心的这些急迫的民生问题，并不涉及基础理论和基本制度，主要是各地区的局部具体政策和管理问题，这些问题如果能够妥善、及时地得到解决，就可以为未来的制度和政策调整打下良好的群众基础。我近年在各地调查时所注意到的有以下一些问题。

1. 西部地区的环境生态保护问题

我国西部地区地广人稀，生态系统脆弱，在资源开发和基础设施建设过程中，我们必须把环境生态保护放在首位。例如青海三江源的生态保护区和生态移民的生存与文化适应的问题，内蒙古和新疆草原矿产资源如何统一规范地进行开发以及如何对当地牧民进行合理补偿的问题，南疆地区水源的合理使用和绿洲胡杨林保护问题，藏区交通和基础设施建设对当地生物多样性保护的影响，西南山区绿化和林区管理问题，等等。在这方面，一些省区已经摸索出成功的经验，需要认真加以总结和推广。

我国“地大物博”这一特点主要体现在少数民族聚居区，但这些地区同时又是自然生态和环境承载力薄弱的区域，人类已经掌握的工程能力还不能改变地质结构，不能克服淡水和优质土地资源缺乏的问题。民族地区的生态系统非常脆弱，人口承载能力十分有限，因此，在我们考虑民族地区的长远社会经济发展和流动人口管理时，一定要从当地少数民族的传统文化中汲取生存经验，对人类自身的能力多一些怀疑，对大自然多一份敬畏，对子孙后代的共同家园多一份呵护。一些少数民族根据祖祖辈辈在当地的的生活经验逐步摸索出一些保护自然生态的观念和方法，并将之以传统文化的方式留存给后代，当地民众对于一些“神山”、“圣湖”的崇拜和禁忌常常是与这些传统理念联系在一起的。因此，在这些地区的建设和发展工作一定要尊重当地传统的生态保护意识，应当通过包括人文和社会科学在内的全面科学的勘察和调查，在取得当地民众理解和支持的基础上，探讨资源开发的可能性和可持续性。

2. 学校的双语教育问题

双语教育的核心问题是如何在推动基层学校发展双语教育的过程中，既能够保证少数民族语言文化的传承与发展，又能够使少数民族学生在课堂上学到今后就业和参加现代化经济活动所必需的汉语文知识。由于在语言使用环境、师资条件、就业期待方面，城镇和乡村不同，聚居区和混居区不同，每个家长和学生的意愿不同，所以必须非常谨慎地根据不同地区的具体情况，充分尊重家长和学生的意愿，设立不同的教学语言模式，给家长和孩子选择的自由，以满足多元化的学习需求。新疆、西藏、内蒙古、青海、四川、甘肃、云南、延边等不同省区都需要在实地调查和充分征求意见的基础上，为不同地区和城乡设计不同的学校教学模式，逐步推进。任何行政强制方式，都只会带来民众的反感和阻力，欲速则不达。各地政府在这方面的尝试和实践也要坚持实事求是的原则，及时总结经验，互相取长补短。

双语教育中还有一个长期被忽视的问题，就是双语教材建设问题。语言是文化的载体，也是不同文化之间相互学习的工具，双语教育除了工具性的目的之外，还有影响更为深远的文化价值。如果我们只是简单地把统编汉文教材翻译成少数民族文字，并没有把少数民族传统文化包括在教材内容之中，或者在汉文教材中极少包含介绍各少数民族文化传统的内容，这样的民文教材和汉文教材就都没有真正起到共同传承中华传统文化的作用。同时，中华各族除了继承传统文化之外，也必须系统地接受现代工业文明的知识体系，逐步提高各族对于现代社会的适应与未来竞争优势

的培育，并在这一学习的过程中逐步形成中华民族共享的现代文化。我们要让茁壮成长起来的一代新人的脚下有足够的属于自己的空间来驰骋他们的才智，而中华民族的共同繁荣才是我们期待的未来。

3. 高考中的少数民族考生优惠政策问题

现在我国不同省区实行各自不同的优惠政策（王凡妹，2012：31-34），对于这些政策的社会效果，各族民众中存在不同的反映。例如是否需要对优惠政策的幅度进行调整，少数民族城镇考生和农村考生的优惠幅度是否应该有所差别，沿海城市对本地世居少数民族（回族、满族）考生是否还需要继续实行优惠政策¹，“民考民”学生在硕士生、博士生录取中是否应当在外语成绩上适当降低标准以便把少数民族优秀学生吸收到国家一流大学进行培养，等等问题，对于这些具体问题都需要在大量调查的基础上进行分析并提出对策性建议。由于不符合公民平等权利的基本原则，以某个民族群体为对象的优惠政策只能作为社会转型时期的临时性措施在过渡时期采用，不可能设想在一百年、二百年以后我国还在大学录取中继续实行目前的民族优惠政策。同时，正如一些学者指出，降分录取的政策本身对少数民族考生的学习动力、社会评价方面也造成了一定的负面影响。这些问题都需要进行调查和讨论。

我认为可以从两个方面来思考这个问题。一是以基础教育服务水平为标准对全国各地至少以县为单位进行分类，对难以享受到优质教育资源的地区²，尤其是少数民族聚居的偏远农村地区（如藏区、南疆地区）实行降分录取。这个建议已经有很多学者提到过，也是全社会普遍能够接受的，希望能早日得到落实。二是充分承认少数民族的语言能力，将语言学习分为全国通用语文（汉语）、国内区域通用语文（当地主要少数民族语言）和国际通用语文（外语）三个部分，都纳入基础教育课程体系中，并在高考中给予三种语言同样的权重，允许考生自主选择参加两种或三种语言（汉语、民族语中的一种或两种，再加外语）考试，成绩合并计入总分。这样少数民族在参加母语和汉语考试之外，还可参加外语考试，计入总分。汉族学生在参加汉语和外语考试外，如果参加本地民族语文考试，成绩也计入总分。这样掌握多种语言的各族考生（包括汉族考生），在高考总分上自然显出优势，而且同一地区的汉族和少数民族考生都处在平等的语言学习要求中，再加上区域照顾因素³，现行的对少数民族的高考优惠政策就可以被逐步替代。

当然，这项政策建议如被采纳，则需要从初中开始，在民族地区的基础教育（包括传统的“汉校”）中全面加授当地通用的少数民族语文课，并在这些学生进入高考时开始实行这样的录取政策。各高等院校在录取少数民族学生（包括硕士生、博士生）时，也应当把国内通用语文（汉语、某种主要少数民族语言）的重要性排在外国语之前⁴，优先考虑前两种语文的成绩，让民族地区的多语种优势成为一种在全国性竞争中仍然能够体现出来的优势。把少数民族语文成绩加入民族地区所有考生（包括汉族考生）的总分中，会极大增强少数民族师生的文化自信，改善少数民族师生教授和学习汉语的心理状态，有效促进他们的文化适应能力。同时，这也是对民族地区汉族考生的优惠，一个汉族考生如及即学习民族语言并参加当地民族语言的考试，就可提高总分成绩。我们必须改变长期以来的“单向语言学习模式”（少数民族学习汉语，汉族不学习少数民族语言），这是中华各民族平等交往和相互学习的语言和文化基础。

¹ 如北京市对所有少数民族考生“总分加10分投档”，上海市“总分加5分”。

² 我们当然希望通过一段时间的努力，逐步使全国各地的教育资源的质量和水平趋于一致。为了达到这样的目标，大幅提高农村、边疆和条件艰苦地区的教师工资福利是必须实行的政策。但是非常遗憾，至今我们没有看到这样的政策倾斜。

³ 建议把区域加分优惠的范围从全自治区降低为地州或县一级，以便把大城市、中小城市、乡村（镇）的教育资源状况的差别考虑进来，例如：乌鲁木齐市市区学校加10分，喀什地区属学校加50分，喀什下属各县学校加80分。

⁴ 现在各大学研究生院在录取研究生、博士生过程中，对“民考民”学生的外语考试成绩的要求与其他考生完全一样。如果国家承认“民考民”学生的母语文能力也是重要的语言能力，那么对他们的外语成绩就应该适当降分录取（如把外语成绩分数线降低10分或者15分）。

我们的社会需要改变那种“语言学习只是少数民族的事情”的观念，在少数民族聚居区，学习当地少数民族的语言文字可能比学习某种外国语更有实际应用价值。中华各族群之间相互学习彼此的语言，是改善族际关系最有效的路径之一，普遍的多语环境也是改变文化心态的有效途径，面向国内各民族的双语学习甚至多语学习，会为我们这个“多元一体”社会的成长繁荣提供沃土。希望政府和教育界能够从子孙后代的福祉、中华民族的发展需要和长远利益出发在战略高度上重视这个建议。

4. 民族聚居区的老城区改造问题

在我国许多少数民族地区城镇保留下来了一些历史悠久、具有传统建筑风格的老城区（如拉萨八角街、喀什老城区、丽江老城等）。在城市化发展过程中，这些老城区必然面临现代化改建（铺设上下水道、电和天然气设施，街道取直加宽，保障防火、急救通道等）的任务。在这一过程中，原居住在老城区内过于拥挤的部分人口需要另外安置，一些传统的建筑材料和建筑结构可能要被取代或改变，这些都会触动少数民族民众和知识分子对传统民居建筑文明是否能够得到保存的担心（马戎，2011）。在这些老城区的改建、设计和实施过程中，应该充分吸收当地少数民族精英来参与工程设计与实施，努力做到既能够让居民享受到现代化居住条件，又尽可能地保留传统建筑风格，这对当地旅游业未来的发展也是宝贵和不可复制的文化资源。

除了上述老城区改造的文化破坏问题之外，西部少数民族地区也和全国其他地方一样，存在着官员腐败的问题。老百姓能够直接看到的腐败现象一般都出现在基层，而且在城区改扩建方面最为突出，因为涉及人们的长远生计问题，冲突也最为激烈。这些现象都以当地传统的人际互动方式出现，在腐败者与腐败的受害者之间并不存在民族分野这样的关系问题。但是，由于腐败者往往打着上级政府的旗号，以国家政策为幌子，使得腐败的权力来源在人们心目中被定义为“汉人政府”。少数民族地区的官员腐败问题如果得不到高度重视和妥善解决，往往会产生双重破坏力，既破坏本民族内部的权力关系结构，也破坏了当地民众心目中的国家认同。因此，少数民族地区的党纪政纪问题，中央政府必须给予高度重视，并且要与各民族的传统价值观念中的相关方面结合起来加以研究，做到既达到整肃风纪的作用，又让少数民族干部群众感到自己的文化价值得到充分尊重，社会正义得到有力伸张。

5. 少数民族青年就业问题

在西部少数民族聚居区，当地中学和大学毕业生就业难是一个普遍的社会问题。这里涉及三个层面：在第一个层面，我国目前学校教育的专业设置、教学内容在一定程度上脱离了就业市场对劳动者在知识、能力方面的客观需求，课堂上学的在就业中用不上，就业需要的学校里不教，这是全国性教育改革的问题，沿海城镇的汉族青年同样面临类似问题；在第二个层面，我国大城市与基层农村县城的教育资源分布严重不平衡，其结果是城市学生约70%可以上大学，农村学生约5%可以上大学，我国西部少数民族人口仍以农村居民为主¹，农村学生在高考和就业中的劣势地位在西部少数民族青年身上体现得尤为突出；第三个层面才真正涉及到少数民族特殊性的问题，即各自治地区以民族语言为主要教学语言的学校毕业生，由于语言隔阂而难以进入日益市场化、人口流动化的全国性就业市场。前两个层面涉及全国性的教育体制改革，上面谈到的双语教育则是解决第三层面问题的关键。除此之外，以少数民族青年为主要对象的就业培训项目、集体劳务输出等也都是缓解、改善西部少数民族青年就业困难的有效措施。

少数民族劳动者在就业市场上的竞争能力不尽如人意，除了教育方面的原因之外，与各民族的传统生活方式与现代工厂企业的用工模式之间存在巨大差异有关。在对待工作的态度、时间观念、纪律观念、人际关系模式等方面，长期“春种秋收、日出而作、日入而息”从事农牧业的西部地区居民与已有一定工业化基础地区居民之间存在显著的差异。要使少数民族劳动者适应现代工商社会的要求，还需要民族地区的各种媒体根据各地文化和社会生活的实际，做扎实细致的介

¹ 据2010年普查结果，以农民为职业的劳动力占维吾尔族总劳动力的82.7%，藏族占83%。

绍和说明，广泛宣传各种现代社会规则，真正发挥现代媒体的社会教育功能，引导人们尽快适应社会的巨大转型。

6. 流动人口管理和服务问题

近十年来，有大量汉族劳动者从东中部来到西部城镇就业，同时也有相当数量西部少数民族劳动者来到中部和沿海城镇就业。这种双向的人口流动是工业化、劳动力市场化的必然结果，很可能将逐步改变各民族长期聚居在各自传统居住地的地理分布格局，这是一个不可逆转的发展方向。但是，面对这一在基层自发出现的人口流动大潮及其带来的社会、文化冲击，无论是接受汉族流动人口的西部地区政府和民众，还是接受西部少数民族流动人口的沿海城市的政府和居民，甚至这些各族流动人员自身，在思想上都是没有充分准备的，各地政府更缺乏管理非本地民族流动人口的相应行政规则和处理文化冲突的经验。

由于语言、传统文化、宗教信仰、生活习俗等方面的差异，除了在就业市场上的相互竞争之外，在各族流动人员和本地居民之间，还存在一定程度的文化隔阂。无论是在东部沿海地区还是在西部本地城镇，当地少数民族劳动者在就业竞争中大多处于劣势，因此需要各地政府和劳动、民政部门对本地各族劳动者的就业、居住、子女入学、宗教场所、特殊饮食点甚至丧葬等方面提供周到和妥善的安置、管理和服务。遇到民事矛盾和司法纠纷时，需要谨慎处理（马戎，2009c: 16-19）。建议中部和沿海省市各级政府注意招收一些出身西部少数民族（如藏族、维吾尔族）的年轻公务员，充实到各级政府的工商管理、民政、司法、文教、就业与劳动保障等部门，并注意在各单位举办介绍西部少数民族历史、文化、宗教和生活习俗的知识讲座，以提高各级政府工作人员的知识结构、文化素质和政策水平。

在流动人口中民族成分较多、族际交往机会多的地区，相关工作必须更多地考虑到文化服务和各族文化交流的需要，需要在当地媒体中加强族群文化知识和跨文化社会互动规范的宣传介绍，提倡彼此了解和尊重，增强社会容纳和处理多元文化的能力。我国一些地域之间的文化差异，有时可能比一些民族之间的文化差异还要大，例如我们不仅需要处理好韶关市的汉族和维吾尔族之间的关系，也需要处理好中山市的四川人和广东人之间的关系。社会的文化心理开放度、文化宽容和文化共处的能力是一个摆在全体人民目前的亟须加强的课题，而不仅仅是在族群关系领域才存在这种需要。

7. 少数民族传统文化的保护和传承问题

我国各少数民族的传统文化（语言、文学、医学、科技、建筑风格、服饰、音乐、舞蹈、体育活动、手工艺等），是中华文化的重要组成部分，也是中国文化多样性的瑰宝。我国许多非物质文化遗产项目都来自少数民族，如何对这些传统文化开展调查与收集工作，建立相应的组织机构来研究、传承、介绍这些传统文化，是 21 世纪中华民族文化发展战略的重要内容。

费孝通先生在“中华民族的多元一体格局”一文中很早就思考这一问题，他说：“少数民族的现代化是否意味着很大程度的汉化？……我是这样想的，一个社会越是富裕，这个社会里的成员发展其个性的机会也越多。相反，一个社会越贫困，其成员可以选择的生存方式也越有限。……经济越发展，也越是现代化，各民族间凭各自的优势去发展民族特点的机会也越大”（费孝通，1989: 19）。何况，中华民族整体的发展趋势是现代化，是在吸收和追赶走在工业化前列的西方文明的发展成果，包括汉族在内的各民族，在 21 世纪的整体发展趋势仍然是现代化，把这些工业化和文明成果的吸收简单地看作是“汉化”是十分褊狭的观念（马戎，2010）。

少数民族的文化是我们中国人重要的财富，最近热播的电视纪录片《舌尖上的中国》把各民族的饮食文化融汇在一起，展现了一种我们日常生活中最基本的理念的共享性，触摸到了各族人民内心深处柔软温暖的那份人间真实，在分享各族各地的生活智慧时，也让我们为自己也身处其中的中国人的生活而感动。我衷心希望《舌尖上的中国》从此开创出一种风气，让我们的宣传家、文学家、媒体人、演艺界成为中华民族博大精深的多元文化的践行者和代言人，真正敞开心扉，

美各族各地之所美，为各族各地之美而美，融各族各地于一体，在悉心理解和描绘我们的现实生活过程中，潜移默化地把中华民族多元一体格局的深刻内涵植入每个人的心田。如果我们的社会做到了这一点，每一个人的心灵就是我们保护和传承文化的宝库，我们还会为传统的消逝和文化价值的枯竭而焦虑吗？

近几年各地申请“非物质文化遗产项目”已经成为地方政府的“文化政绩工程”之一，甚至在各种力量的推动下成为某种“运动”。需要指出的是，如果各地政府申报的“非物质文化遗产项目”并不是那些真正经历了多年历史考验而留存下来的文化遗产，而是少数人牵强附会、胡拼乱凑、在一定程度上是“创造出来”的“文化遗产”，那在民众的日常生活中是扎不下根去的，也不可能持久，其结果很可能使与这些“文化遗产项目”挂钩的人群或地区在后人眼中沦为笑柄。发掘和保护少数民族的非物质文化遗产，必须保持对文化的敬畏之心，必须持有一种严谨的、实事求是的科学态度，研究者要能够真正理解民间文化的内在精髓和生命力，这项重要的文化保护工作需要能够经得起时间的考验，我们留给子孙后代的应该是真正的历史文化珍品，而不是粗制滥造的现代文化垃圾。

2012年春季，我有机会在美国生活了几个月，难得去用一种闲适的心态重新审视美国社会，也对美国社会中各族群的处境有了更多的认识。美国黑人问题依然很严重，但是问题不再表现为种族歧视，而是与非洲裔黑人移民和拉丁美洲裔黑人移民相比，美国本土黑人社会没有发展出一种正面的、积极适应竞争、在竞争中建立自己正面社会形象的文化。美国黑人家庭生活和价值观念中仍然存在某种“反文化”的文化倾向，如果说今天美国社会依然存在严重种族问题的话，这是一个不可忽视的方面。我想在这里提醒我国广大少数民族知识分子，在我们经历艰难转型的阵痛时，在我们为自己民族的文化和权益呼吁时，还要时刻警醒自己，是不是把自己的民族文化往一种“反文化”的方向上引导，最终导致自己的民族像某些偏激的美国黑人一样在文化上失去适应现代社会的发展能力。

8. 中央和沿海与西部“对口支援”项目的社会效益问题

自改革开放以来，中央不断加大在西部地区的基础设施建设和资源开发，安排了沿海省市对西藏、新疆各地州开展“对口支援”，在目前的财政体制、政绩评价体制下，大部分资金实际是用于基本建设项目，对当地的人力资源开发、民众就业、产业发展的帮助有限，而且存在一定程度的浪费和重复建设。为了使中央政府和沿海省市纳税人的钱能够真正造福于西部少数民族的大多数民众，对于这些项目的立项程序、社会效益、民众反映等需要开展专项调查研究(靳薇, 2010)。

我们在总结中央援藏项目社会效益时，曾提出几个方面存在的问题：(1) 援藏项目的立项过程，缺乏严谨的论证程序和透明度；(2) 在立项中，对口支持省市官员存在片面追求GDP、形象工程的“政绩取向”；(3) 西藏各级政府对援藏项目立项缺乏思想和知识准备，在立项过程中完全处在被动地位；(4) 在项目选定与实施中体现的投资无计划，造成一些项目脱离当地实际，出现“生产能力过剩”和“投产即亏损”等现象；(5) 许多基建项目由支援省市提出，并由支援省市的公司承建，“肥水不流外人田”，对本地企业成长和民众就业几乎没有贡献；(6) 西藏本地政府部门对援藏项目立项，缺乏必要的责任心来参与论证，是一种“不要白不要”的心态；(7) 援藏项目的运作机制体现出“特殊的计划经济”和“特殊的市场经济”相结合的“缺点组合”(马戎, 2009b)。

传统“计划经济”体制存在官僚主义、不考虑经济效益的弊病，这些弊病最鲜明地体现在今天的“对口支援项目”中。必须定期完成一定规模的“援助金额”，这是中央政府和对口支援省市的“计划行为”。而项目的“招标”过程又走的是“市场竞争”的程序，使本地竞争能力较弱的基建企业（如果本地企业已具有较强竞争能力，也就不需要“对口支援”这种特殊政策）被排斥在这些项目之外。由于“援建者”和“受援者”是两个不同的体系单位，双方考虑问题的角度各不相同，结果是任何一方都没有真正去考虑这些项目的客观合理性和实际效益(马戎, 2009b)。

根据对西藏和新疆“对口支援”项目的调查，我建议在衡量新疆工作和各省市对口支援效果的指标中，增加“就业率”和“农村居民收入水平（增长速度）”这两个最基础的指标。如果上千亿的“对口支援”资金投入后¹，当地民众的就业状况和收入水平得不到明显的改善，我们就不能够说这些项目取得了良好的社会效益，也对不起全国的纳税人。

9. 西部一些地区的民众“脱贫”问题

我国一些地区的民众之所以难以摆脱贫困，主要有几个原因：一是当地生态环境恶劣，无法提供必要的生产资料（耕地、水源）来养活当地人口，努力保护生态和人口劳动力转移可能是解决这类问题的主要渠道；二是基础设施落后，当地资源和产品无法进入流通市场，以国家项目为主的道路建设可以逐步解决这类问题；三是由于没有实行计划生育，人口增长过快，当地就业市场无法吸收迅速增加的大学和中学毕业生，鼓励计划生育和组织劳动力转移是解决问题的主要方式，而学校课程内容的改革和劳动力就业培训项目也将有助于青年人就业。对于孤寡老人、残疾人等特殊困难人员，政府的民政部门要加大扶助和社会保障的力度，体现政府和全国人民对贫困人员、弱势群体的关爱。

当政府通过税收具有一定财力时，可以通过社会福利项目（最低生活保障、合作医疗、失业保险、安居房补贴等）帮助社会中的低收入人群适当提高收入和改善生活条件，但是更为重要的是培养少数民族青年一代的就业竞争能力，除了提供助学金和学生贷款外，政府应当把更多的精力和资金投入系统和持续的青年就业技能培训项目中。送一条鱼给人吃，不如教给他捕鱼的本领，他以后就可以独立捕鱼为生。一个就业成功的年轻人，能够支撑起一家人的生计，同时也为身边的其他人起到榜样作用。

有些地区的自然资源由于过度攫取，很可能无法长久持续。如一些藏区的“冬虫夏草”采集出售已经成为相当规模人群的主要收入来源，一旦资源枯竭或价格暴跌，这部分民众的收入来源马上就会成为当地严重的社会问题。对于各地区的这些问题，当地政府必须通过专题调查研究，分析发展态势并有备用应对预案。

另外我还想提醒大家注意，在扶贫的过程中还要从文化的基底来理解贫困和“发展”，要凸显敬畏自然、悯天惜物、约束物欲的传统文化价值，不要把汉族社会在摆脱贫困的奋斗中破坏自然环境、因“一切向钱看”而失去基本社会伦理、失去良知诚信和亲情这些惨痛教训再导向少数民族地区，我们不希望民风淳朴的西部地区也出现三聚氰胺、毒胶囊、地沟油、“彭宇案”²这些令人心寒丧胆的事。

10. 西部地区自然资源的开发问题

我国西部地区地域辽阔，蕴藏着丰富的地下资源，这些资源也是我国发展经济和实现现代化的重要条件。在这些自然资源的开发过程中，一定要有全面、长远的规划，希望中央政府有关部门尽快制定并不断完善一整套详细和严格的资源开采立项的审批制度。审批时必须把环境生态保护和地方民众的参与和利益分享作为主要条件，不能出现简单地由地方（县、乡镇）政府和私人开发商合作进行无计划、不顾后果的胡开乱采的现象。无论是汉人地区还是少数民族地区，任何资源开发项目都必须充分考虑当地的环境后果和当地居民和社区的利益，通过资源税、土地使用补偿金、吸收当地劳动力在企业就业等多种方式，积极吸收当地民众参与到资源开发的过程中，并使他们分享到资源开发的成果。假如资源开发企业只考虑自身生产便利和经济效益，排斥当地民众的参与和开发成果的分享，侵犯到了当地民众的利益，那就必然会引发当地民众的不满，影响整体性的民族关系。

¹ 仅四省市对喀什地区“对口支援”投入资金的规划总额，就达 600 亿元。

² 2006 年南京青年彭宇扶起跌倒徐姓老妇，垫钱送她去医院，老妇反将彭宇告到法院索赔。南京市鼓楼区法院对彭宇案做出了一审判决，称如果不是彭宇撞的老太太，他完全不用送她去医院，而可以“自行离去”，以此裁定彭宇补偿徐姓老妇 45876 元。此案引发热议。

在少数民族地区的企业的公共关系问题，除了利益的合理分配、企业外部效应的有效控制之外，还有一个核心问题，就是如何与当地少数民族群众之间开展良性的文化互动。企业要积极了解当地社区的文化，对当地民众有所贡献，做任何事都要考虑当地的社会心理效应，要尊重“地主”。要提倡外来企业的员工逐步融入当地的社会生活，通过参与当地人的社会活动、学习彼此的生活方式来共同建构一种加入了工业社会元素的新的社区文化，以此来促进当地社会的现代化。

如果我们的企业和开发项目没有把当地各族人民的社会发展作为主要目标之一，一味追求价值和利润，导致在基础设施建设和自然资源开发中，当地人感受更多的是环境破坏和就业竞争地位的恶化，那么有谁会“对‘开发’、‘建设’和‘支援’满意呢？如果当地人在现代化的过程中的边缘地位一步一步加深，那不论国家投入的初衷是什么，也不论我们的愿望有多么的善良和无私，我们得到的结果可能还是难以逃脱学术讨论中所谓的“内部殖民主义”的指责。

除了以上十个方面的专题之外，还有许多与西部少数民族地区民众基本民生与发展相关的其他专题，这里不一一列举。只有我们逐一把这些专题的调查研究做好，为政府提供具有充分论证的政策性建议，在工作实践中切实地使广大少数民族精英和民众所关注的具体问题得到妥善、圆满的解决，今后我们在讨论我国民族问题的基本理论和制度时，才能得到他们的信任和拥护。这些具体问题的研究与解决，是我们目前面对的当务之急。我曾经多次表明，“至于今后我国的民族基本制度和政策应如何调整，调整的次序与进度，那些都不是眼前最急迫的问题，可以在达成共识时通过具体研究和实施来循序渐进地加以推进”（马戎，2009a：194）。“任何制度调整，都必须在充分酝酿、条件成熟之后才应当实施。‘时间’与‘分寸’的把握，是对政治家领导艺术和判断能力的考验”（马戎，2004b：625）。

我在前几年提出反思民族理论的建议和“去政治化”的思路，是希望能够与大家共同思考中国民族关系发展的大方向和基础逻辑，如果我们在宏观方向和理论框架上没有想明白，只是“头疼医头，脚疼医脚”，那是无法真正解决问题和扭转中国民族关系持续恶化的趋势的。只有在核心概念（什么是“民族”）、基本目标（以现代公民权为基础的民族国家建设）、基本理论（民族平等、多元一体、共同繁荣）等方面讨论清楚了，各民族的精英群体都能够达成共识，我们才有可能在一个共同的目标下，具体讨论应当如何调整制度和政策、如何保证各民族合法权益、如何促进国家凝聚力和竞争力，讨论各项具体步骤和措施。如果没有一个共同的目标作为讨论的基础，那么这些具体的问题是永远也吵不清楚、永远也达不成共识的，大家的力气也不可能往一起使。

结束语

这些年来，学者们围绕着我国民族理论、民族政策的讨论提出了许多新的视角、观点和分析逻辑，这是我国民族理论界学术繁荣的表现。即使有些观点不十分全面，我觉得也没有关系，因为我相信大家都是在努力思考如何改善当前的民族关系，并为国家统一、民族团结的百年大计出谋划策，所以我不太赞成对一些观点“上纲上线”，还是主张大家相互尊重、心平气和地开展学术讨论，在学术上大家先学会相互拾遗补缺。如果从相互对立的意识形态、质疑对方政治立场的角度来评议其他人的观点，以经典著作、领导人讲话、政府文件为依据批判其他人的观点，那和“文化大革命”中的“打棍子”、“戴帽子”就没有区别了，和打倒“四人帮”后的“两个凡是”也没有区别了。那么，《刘志丹》、《海瑞罢官》就是利用小说、戏剧来“反党”，往学校派工作组就是“镇压革命”，把人民公社改为家庭联产承包制就是“破坏社会主义公有制”，发展市场经济就是“全面复辟资本主义”，允许香港回归采用“一国两制”就是“向帝国主义投降”，这样，中国这30多年里所走过的所有的路都可以被质疑了。邓小平同志一再告诫我们，“解放思想，开动脑筋，实事求是，团结一致向前看，首先是解放思想。只有思想解放了，我们才能正确地以马列

主义、毛泽东思想为指导，解决过去遗留的问题，解决新出现的一系列问题”（邓小平，1978：143）。今天我们一定要警惕“两个凡是”的余毒，坚持“实践是检验真理的唯一标准”。

面对我国民族关系目前出现的严峻形势，我们既不能无所作为，也不能鲁莽从事，应当坚持解放思想、实事求是的科学精神，根据对近百年中国社会的发展进程和我党的长期实践的思考对有关民族的核心概念和基本思路方面进行探讨，继续在民族基本理论和政策目标方面进行反思。同时，也需要在广泛倾听民意和大量深入的实证调查研究的基础上为改善民族关系做些具体的实事。这两个方面的工作不可偏废。同时，无论是民族概念和国家建构目标的理论探讨，还是改善具体民生问题的政策讨论，我们都应当以学术讨论来对待，我们需要有一个宽松、平等的态度，摆事实，讲道理，而不要简单地上纲为“政治问题”、“意识形态问题”；我们也需要充分的学术自律，要对自己的言论负责，要让自己的工作成为有效的知识积累。

在新的世纪里，我们大家共同面对的是中国社会的一个新的历史转型期，政治民主化的推进将给中国的民族关系带来新的挑战，我们唯有抓紧时间，理清我们的头脑，明确我们努力的方向，尽快地改善我国的民族关系，增强中华民族内部团结的软实力。唯有如此，中华民族才会有真正的自信和底气来从容应对发展道路上的艰险曲折和复杂严峻的国际形势。

参考书目：

- B. A. 季什科夫，2008，《民族政治学论集》，北京：民族出版社。
- 丹增、张向明主编，1991，《当代中国的西藏》（上），北京：当代中国出版社。
- 邓小平，1978，“解放思想，实事求是，团结一致向前看”，《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，第140-153页。
- 费孝通，《边区开发论著》
- 费孝通，1989，“中华民族的多元一体格局”，《北京大学学报》1989年第4期，第1-19页。
- 胡鞍钢、胡联合，2011，“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，第1-12页。
- 靳薇，2010，《西藏：援助与发展》，拉萨：西藏人民出版社。
- 列宁，1919，“为战胜邓尼金告乌克兰工农书”，《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社1972年版，第146-152页。
- 马戎，2000a，“关于民族研究的几个问题”，《北京大学学报》2000年第4期，第132-143页。
- 马戎，2004a，“理解民族关系的新思路：少数民族问题的‘去政治化’”，《北京大学学报》2004年第6期，第122-133页。
- 马戎，2004b，《民族社会学》，北京：北京大学出版社。
- 马戎，2009a，“当前中国民族问题的症结与出路”，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，第177-195页。
- 马戎，2009b，“重思援藏项目的经济和社会效益”，《领导者》2009年6月刊，第168-171页。
- 马戎，2009c，“关于当前中国城市民族关系的几点思考”，《西北民族研究》2009年第1期，第6-19页。
- 马戎，2010，“‘汉化’还是现代化”，《领导者》2010年4月刊（总第33期），第141-146页。
- 马戎，2011，“新疆城镇发展和双语教育的进程：南疆地区两个专题调研报告”，《西北民族研究》2011年第2期，第159-172页。
- 马戎，2012，《中国少数民族地区社会发展与族际交往》，北京：社会科学文献出版社。
- 马戎、郭志刚主编，2009，《中国西部地区少数民族教育的发展》，北京：民族出版社。
- 马戎等主编，2001，《中国民族社区发展研究》，北京：北京大学出版社。
- 马戎主编，2009，《少数民族社会发展与就业》，北京：社会科学文献出版社。

毛泽东, 1953, “批判大汉族主义”, 《毛泽东选集》第五卷, 北京: 人民出版社 1977 年版, 第 75-76 页。

潘乃谷、马戎主编, 2000, 《中国西部边区发展模式研究》, 北京: 民族出版社。

王丹, 2009, “多民族国家还是多族裔民族国家?” 《民族社会学研究通讯》第 58 期, 第 1-5 页。

王凡妹, 2012, “教育领域的种族/民族优惠政策及其社会效果——美国高校‘肯定性行动’的启示”, 《民族社会学研究通讯》第 110 期, 第 8-34 页。

谢立中主编, 2010, 《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。

【论 文】

周边国家自治制度评析¹

李捷 杨恕²

【摘要】 自治作为介于国家主权和民族诉求之间的一种平衡机制, 是当今世界上许多多民族国家解决民族问题的一项重要制度之一。本文首先对自治的定义、类型及缘起等作了简单的理论梳理, 然后对我国周边国家的自治制度进行了综合的分析和评价, 最后指出, 自治制度虽然有利于协调国家主权与民族诉求之间的争议, 但是从长远来看, 它不能最终解决发展问题, 自治制度并非处理民族问题的唯一安排, 亦非最优安排。

【关键词】 周边国家; 自治; 评析

民族、区域自治政策并非我国所特有, 在世界上其他一些国家也有类似的政策, 但是其形成均是不同社会历史条件的产物, 在形式和内容上也各有特点。我国周边有 20 个邻国 (13 个陆上邻国, 7 个海上邻国), 虽然民族成分各异, 但绝大部分为多民族的发展中国家, 它们的民族结构、民族政策, 甚至是面临的民族问题与我国都不同程度的相似性。为了在新的历史条件下坚持和完善我国的民族区域自治制度, 反对民族分裂主义, 我们认为加强对世界上其他国家特别是周边国家民族、区域自治政策的研究, 借鉴这些政策实施的经验和教训是非常必要的。

一、关于自治的理论

1. 自治

“Autonomy”一词来源于拉丁文, 它由两个词根构成, “auto”表示自我, “nomos”表示法律或治理。自治一词最早用于社会学领域, 它表示个人享有自己决定、管理本人事务的权利。有

¹ 原文刊于《广西民族研究》2009 年第 3 期, 第 2-11 页。

本文为国家社科基金重点项目《反“疆独”斗争的国际环境》(批准文号: 06AZZ003) 的最终成果之一。

² 李捷, 博士, 兰州大学中亚研究所教师; 杨恕, 教授, 博导, 兰州大学中亚研究所所长。

学者将其归纳为“自我管理、执行和判断的权利”。^[1]（但需要指出的是，个人自治并非集体自治的理论和法理基础。^[2]）

对于自治（Autonomy）的概念，国际学界至今还未形成一个一致的界定。泰德·罗伯特·格尔（Ted Robert Gurr）认为，自治是在多元社会里，少数人通常是基于地域上的一项集体权利。^[3]赫斯特·汉纳（Hurst Hannum）和理查德·李立奇（Richard Lillich）认为，自治通常被理解为在内部事务上的独立行动，根据国际惯例文化和经济事务常常属于自治主体，而外交及防卫通常由中央政府所控制。^[4]S. Wolff 和 M. Weller将自治定义为，合法地确立民族或区域实体在国家中独立地行使公共政治的权力（立法、行政、司法），但这种权力需服从于国家的立法准则^[5]。Hans - Joachim Heintze则认为，在政治和法律意义上的自治是指社会机构拥有“通过制订法律章程管理它们自己事务”的权力。在国际法中，自治的含义是“国家的部分辖区被授权通过制订法律和条例来管理它们内部的某些事务，但不包括建立属于它们自己的国家”。从更宽泛的意义上讲，自治可以被定义为“授予一个地区或一个群体对其内部事务的自我管辖权，即承认其拥有独立于中央政府影响之外的部分自主权”，这部分自主权的大小取决于“自治实体在政治决策中实际上或正式享有的自主程度”。^[6]

如上所述，自治是介于国家主权和民族诉求之间的一种平衡机制，其基本模式是中央与地方的分权制度，自治地方拥有管理本地事务的自主权利，而不具有涉及国家主权的相关权力，如宪法立法、军事与外交等。有外国学者认为自治是处于没有自我管理权利的行政区域与独立国家之间的一种状态，它是一种“弱独立”，赋予当地居民管理自己经济、社会和文化事务的权利。^[7]少数民族自治的形式一般为民族区域自治，其前提是少数民族占当地居民的多数并占有一定的地域。从总体上说，从民族自决到民族自治是当今世界各国民族政策发展的一种趋势。需要指出的是，自决与自治是两个不容混淆的概念，自治是在国家统一框架下实行的，不具有分离或分立权；自决则是追求全部主权和完全的独立。²

目前，当拥有领土主权的国家与持久地坚持合法表现其民族或文化认同要求的较小的群体之间出现争执时，自治总是会作为一种平衡的机制来协调两者之间的冲突。^[8]自治意味着赋予一个地区享有特殊的政治地位，并且，它基于该地区存在着一种在族群或文化上与多数人不同的人口。由于自治概念的弹性，它越来越多地被用于国内和国际事务方面。

但是在国际法体系中，少数民族并不享有法定的自治权利。1990年欧洲安全合作理事会的《哥本哈根文件》中承认尊重少数人权利，并视自治为一种保护少数人认同的“可能的方式”，但不是“权利”。1992年联合国大会通过的《在民族或族裔、宗教和语言方面属于少数群体的人的权利宣言》是目前国际文件中最广泛的宣告少数人权利的重要文件。《宣言》第2条第3款规

^[1] Gnanapala Welhengama, *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession- International Law and State Practice* [M]. Ashgate, 2000, p. 98.

^[2] 由于篇幅所限，在此不展开论述，详见 Christopher Heath Wellman, *The Paradox of Group Autonomy* [M]. in Ellen Frankel Paul, Fred D. Miller, Jr., and Jeffrey Paul, eds., *Autonomy*, Cambridge University Press, 2003, pp. 265-286.

^[3] Gurr, Ted Robert, *Minorities at Risk* [M]. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1993, p292.

¹ Hannum, Hurst and Lillich, Richard B, *The Concept of Autonomy in International Law*[J]. in American Journal of International Law74, 1980, pp.858-889.

^[4] Hannum, Hurst and Lillich, Richard B, *The Concept of Autonomy in International Law*[J].in American Journal of International Law74, 1980, pp.858-889.

^[5] S. Wolff and M. Weller, *Self-determination and Autonomy*[M].in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge, 2005, p13.

^[6] Hans - Joachim Heintze, *On the Legal Understanding of Autonomy* [M]. in Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague: Kluwer, 1998, p7.

^[7] Sohn, L.B., *The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the UN*[M].ILR15(2),1980, pp.180-190.

² 也有学者认为，自决权分为内部自决权和外部自决权，并认为内部自决权可以等同于自治权。但是一般看来，自治权与广义上的自决权是两个不同的概念。

^[8] Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination*[M].Philadelphia, 1990,p475.

定：“属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定”。这表明涉及到自治的少数人权利问题在国际法上仅仅是在“有效参与”的原则背景下进行讨论的。另外，国际法对于获得自治权的群体应享有何种程度的自治并无抽象的规定。^[9]所以说，在现存的国家中，以种族、民族、宗教或文化的不同为基础进行自治的要求，并不是国际法所保障的权利。^[10]

自治的实际范围主要是依据国内法，授予自治权的国家与接受这种地位的群体或少数民族之间也可能以协议的方式来确定。在某种程度上可以说，自治是解决多数人与缺乏分离依据的少数人群体之间的冲突的手段。^[11]依据宪法的条款，自治的程度可以根据国家机关授予地方自治机关的立法权来衡量。而具体的自治制度的安排相差甚远。从宪法明确承认在立法、行政和司法机构中族群参与的方案到中央分权、地方化安排以及联邦制不等。^[12]在中国周边国家中，实行区域自治或民族、区域自治制度的国家，从俄罗斯到印度、塔吉克斯坦、菲律宾，其政府都是基于本国的具体国情而采取了不同形式的自治制度安排，并依据本国法律体系的规定确定了自治权的界限。各种自治模式，从自治的宪法地位到单一制国家的中央与地方分权或联邦制国家的自治地方立法权力，具有较大的差异性。^[13]这也显示出民族、区域自治作为国家在民族政策上的制度安排还处于进一步发展和完善的过程中，这也说明了我们对周边国家民族、区域自治政策研究的意义所在。

2. 自治的类型

自治的类型可以简单分为两种形式：（1）地域性自治（Territorial Autonomy），是指旨在承认一国内不同于主体人口而在某一特定区域占人口多数的群体一定程度的自我认同的制度安排，它主要包括中央政府与自治实体间的权力划分。^[14]地域性自治，即自治实体可以从地域方面予以界定，居住在某一地域内的居民被赋予一种自治地位，而不管其民族属性。地域性自治又可以区分为行政性自治和完全的自我管辖。行政自治指中央立法框架内某种独立的行政设置，这种自治区域没有自己的立法和司法系统。完全的自我管辖的区域内，人们有权选举自己的立法机构，有自己的司法权及各种行政管理职能，只有外交和防务政策领域及经济和货币政策的大框架不在其管辖之内。^[15]（2）非地域性自治（non-Territorial Autonomy）：或曰属人或文化自治，主要针对的是某一种族、宗教或语言群体，只要是自治群体的成员均享有自治的权利，而不管其出生或居住地。^[16]属人自治的主要目的，在于通过自治保护和提升其团体的宗教、语言和文化特性。^[17]

某些多民族国家在联邦制¹内采用了民族自治的形式，我们将其称之为混合联邦制，即联邦成员既有实行民族邦，也有区域邦。苏联、南斯拉夫、捷克等国的解体已证明了纯粹民族联邦制

^[9] Asbjorn Eide, *the Universal Declaration in Space and Time*[M].in J. Berting (ed), *Human Rights in a Pluralistic World: Individuals and Collectives*. Oslo, 1990, p25.

^[10] Gnanapala Welhengama, *Minorities' Claims: from Autonomy to Secession-International Law and State Practice* [M]. Ashgate (aldershot), 2000, P185.

^[11] Hurst Hannum, *Documents on Autonomy and Minority Rights*[M]. Dordrecht, 1993, p15.

^[12] R. Vetik, *Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia*[J]. *Journal of Peace Research* 30, 1993, p. 276.

^[13] 关凯. 多元文化主义与民族区域自治——民族政策国际经验分析[J]. 西北民族研究, 2004 (2) .

^[14] Lapidoth, Ruth, *Autonomy, Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*[M]. Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1997, pp.174-175.

^[15] S. Wolff and M. Weller, *Self-determination and Autonomy*[M].in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge, 2005, pp.13-14.

^[16] Gnanapala Welhengama, *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession- International Law and State Practice* [M]. Ashgate, 2000, p. 99.

^[17] Lapidoth, Ruth, *Autonomy, Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, [M].Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1997, p. 175.

¹ 自治与联邦制是有所区别的。联邦制是一种地域群体保护的改进方式。因为组成联邦的各部分是具有自己的地方立法、行政和司法职能的邦国。自治可以被看作是联邦制的某种形式。联邦制和自治的区别在于，作为最高机构的联邦政府与组成联邦的“邦”（或省，或国）之间的权能的分立，自治则不包含在中央事务上的合作因素。

的失败，但是根据我们下文的分析，混合联邦制也存在一定的制度缺陷。混合联邦制下常常由于权力分配问题导致联邦的非均衡性及地方和联邦中央的矛盾和冲突：在混合联邦制中，民族邦追求的权力与区域邦追求的不同，而且要求的权力更加广泛。为了保持他们独特的文化，增强民族邦自治权力的要求明显形成了一股潮流。例如西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克大区就比西班牙的其他区域型行政区、法国的科西嘉比法国其他区域型行政区提出了更多的自治要求。在俄罗斯，32个民族“邦”和其他56个区域“邦”的结构也是不平衡的，民族邦要求的不仅是宪法上“民族”的称号，更重要的，还有比区域邦更多的权力。^[18]究其原因，主要是民族邦与区域邦在联邦制的基本原则认识的差异——对于主体民族来说，联邦制是平等组成的区域间的一个契约，因此就决定了不能允许权力分配的不均衡；而对少数民族来说，联邦制是民族间的契约，因此要求民族邦和区域邦之间权力的非均衡。^[19]这种非均衡性对联邦制度本身将是非常有害的。如果联邦政府把非均衡性的权力交给民族邦，那么联邦政府制定的法律就只能在民族邦以外的各邦施行，这对于联邦的团结和稳定并无益处。

二、中国周边国家民族、区域自治政策简评

1. 周边国家自治政策分析

(1) 俄罗斯及中亚地区

俄罗斯的政体采取了联邦制的形式，它的联邦制是建立在民族区域管理和地域管理相结合的基础上的。现在俄罗斯共有88个联邦主体，包括21个共和国，7个边疆区，48个州，2个联邦直辖市，1个民族自治州，9个民族自治区。¹俄罗斯88个联邦主体的设置与该主体内居民的民族构成和地理位置有直接关系。21个共和国、1个民族自治州、10个民族自治区主要体现了民族区域管理原则，是从民族特征考虑而设置的行政区划。从某种角度上看，俄罗斯的联邦体制多元性非常明显。这种多元性一方面表现为联邦主体的多元——俄罗斯联邦共有88个联邦主体，其中既有民族自治主体，也有区域自治主体；另一方面表现为联邦主体地位的多元，俄联邦主体与美国平行的各州不同，它包括州、共和国、边疆区、自治区等各种非均衡的地位属性，又包括联邦主体内命名民族与非命名民族权力地位的失衡。但是，俄罗斯宪法中没有民族区域自治的规定，甚至没有这一词汇，仅有地方自治的规定，同时，没有赋予自治地方脱离联邦的权利。另外，除了在宪法导言中简单地申明各民族平等和自决的原则而外，没有就一个民族有哪些权利做出任何规定。事实表明，原苏联各加盟共和国的继承国尽管从联邦的解体获得了独立国家的地位，是联邦制的最大受益者，但除俄罗斯外，没有一个国家实行联邦制或强化民族区域自治。俄罗斯采取联邦制是迫不得已，是由以前制度的政治惯性使然，而不是客观需求。^[20]

塔吉克斯坦的政区划分为三州一区：索格特州（原列宁纳巴德州）。哈特隆州、戈尔诺-巴达赫尚自治州和中央直属区。戈尔诺-巴达赫尚自治州人口为20.61万人（2000年），居民中90%以上是塔吉克人，他们是塔吉克人的特殊一支，仍保留着最古老的语言，笃信伊斯兰教什叶派中的伊斯玛仪勒支派。^[21]塔吉克斯坦对戈尔诺-巴达赫尚自治州的自治政策，即是对历史上这一州自治地位的继承，也是国内乌兹别克、塔吉克两族矛盾及塔吉克人内部矛盾下的产物。戈尔诺-巴

^[18] [加拿大]威尔·金里卡著，邓红风译. 少数的权利：民族主义、多元文化主义和公民[M]. 上海：上海译文出版社2005年版，第102—103页。

^[19] [加拿大]威尔·金里卡著，邓红风译. 少数的权利：民族主义、多元文化主义和公民[M]. 上海：上海译文出版社2005年版，第107页。

¹ 2005年10月23日，俄罗斯堪察加州和科里亚克自治区就是否合并问题举行全民公决也顺利通过，它们的正式合并将在2007年进行。

^[20] 杨恕. 关于苏联联邦制的再思考[J]. 俄罗斯中亚东欧研究，2003（4）.

^[21] 邓浩. 地方主义与塔吉克斯坦冲突[J]. 东欧中亚研究，1999（6）.

达赫尚自治州成立于1925年1月2日，独立后，塔吉克斯坦保留了原戈尔诺-巴达赫尚自治州，但是该州的自治权限相比于苏联时期有所弱化。宪法没有赋予戈尔诺-巴达赫尚自治州特殊的权利，从法律规定上看，巴达赫尚自治州是一个区域自治单位，而不是一个民族区域自治单位。^[22]

乌兹别克斯坦的政区分为1个共和国（卡拉卡尔帕克斯坦共和国）、12个州和1个直辖市（塔什干市）。卡拉卡尔帕克自治州成立于1925年，初属哈萨克自治共和国，1930年划归俄罗斯联邦，1932年升级为卡拉卡尔帕克苏维埃自治共和国，1936年划归乌兹别克共和国。独立后，乌兹别克斯坦保留了原先的卡拉卡尔帕克自治共和国，改名为卡拉卡尔帕克斯坦共和国，取消了“自治”两个字。宪法中虽然规定“卡拉卡尔帕克斯坦共和国有权根据卡拉卡尔帕克斯坦人民的全民公决退出乌兹别克斯坦共和国”，但同时“规定卡拉卡尔帕克斯坦共和国主权由乌兹别克斯坦共和国来保护”，卡拉卡尔帕克共和国宪法不得违背乌兹别克斯坦宪法，这就明确了卡拉卡尔帕克共和国的从属地位。实际上，与苏联时期相比，卡拉卡尔帕克的自治地位没有任何提高，反而下降了。^[23]

（2）南亚地区

印度的自治政策主要是针对部落民的。印度的自治政策兼并了地域自治与属人性自治的色彩。为了对部落民进行有效的保护，印度宪法中提出了表列部落（Scheduled Tribe）、表列地区（Scheduled Territories）、部落地区（Tribal Areas）三个概念。“表列部落”：是印度政府为了从法律上保护部落民，把各个部落或部族的名字列入宪法的附表，并在政治权利和就业机会上给予一定的优惠的部族。根据1956年印度总统颁布的一项特别法令，列为表列部落的共有414个。^[24]印度宪法把除东北以外的邦部落集中居住的地区划为“表列地区”；把东北一些部落占多数的地区划为“部落地区”。“表列地区”和“部落地区”在行政上分别实行一些特殊措施，或赋予一定的自治权。

可以说，巴基斯坦“较有”民族、区域自治色彩的是它的部落地区。巴基斯坦的部落地区是自由部落区的简称，包括联邦直辖部落区和省辖部落区。其中，联邦直辖部落区分为7个小区：开伯尔、曼哈曼德、南瓦济里斯坦、北瓦济里斯坦、库拉姆、巴焦尔、奥拉克兹，另外还有4个边境区：白沙瓦、科哈特、D·I·汗、班努。^[25]巴基斯坦部落地区的自治并非是巴基斯坦独立后政策的产物，而是历史的遗留。长期以来，部落势力作为传统社会架构里的权势阶层与既得利益者，偏安一隅，可以说是一个个“国中之国”。历史上这些部落都没有受到该地区曾经存在过的国家中任何一个政府的有效控制，当然今天的巴基斯坦政府也是如此。部落的事务主要由部落长老协商解决，巴基斯坦法院和警察在部落地区也没有执法和判决权。当然，巴基斯坦部落地区的自治，是一种前现代意义上的自治，并非政府有意的政策安排。

（3）东南亚地区

菲律宾的民族问题主要包括两个方面，一是山地少数民族的自治问题，二是摩洛人的分裂主义问题。菲律宾的民族、区域自治政策正是在解决这两个民族问题的同时出台和不断完善的。虽然菲律宾宪法已对山地少数民族和摩洛人的自治问题进行了制度安排，但是围绕着自治的程度，少数民族与菲律宾政府一直存在诸多争议。特别是摩洛人的自治问题，由于摩洛人的激进组织试图以暴力或恐怖主义的手段达致高度自治或是独立的目标，他们与政府的冲突一直绵延至今。所以，菲律宾政府仍需在与摩洛人的斗争和妥协中寻求适合本国国情，同时双方都可接受的民族、区域自治制度。

虽然土著少数民族人口不多，但是他们在东马马来西亚却占多数，在沙巴州占50%，在沙

^[22] 杨恕. 关于苏联联邦制的再思考[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2003(4).

^[23] 杨恕. 关于苏联联邦制的再思考[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2003(4).

^[24] 中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心. 周边地区民族宗教问题透视[M]. 北京: 时事出版社 2002年版, 第25页。

^[25] 杨翠柏、李德昌: 《当代巴基斯坦》, 四川人民出版社1999年版, 第106页。

捞越州占 60%。^[26] 为了保护和扶植土著少数民族的文化和发展，马来西亚政府赋予他们聚居的沙巴州和沙捞越州较大的自主权。东马两州在马来西亚联邦内特殊的获得也是历史的产物。东马的沙巴州与沙捞越州原与西马没有直接的关系，只是同为英国的殖民地。西马各州于 1957 年独立，建立了马来亚联合邦。1963 年，在英国的同意下，东马两州有条件地加入马来西亚联邦。所谓有条件指的是东马二州要求保留比西马各州更多的自主权。于是，东马二州成为马来西亚联邦中自主权最大的两个州。

(4) 曾设立自治制度后来取消的国家

独立后，印尼政府在荷兰殖民者建立的联邦制框架内建立了 6 个邦和 9 个被称为“特区”的自治区。1948 年颁布的《地区法》规定在爪哇和苏门答腊设省，这两个省享有完全自治权。但在 1957 年，由于发生叛乱，在政府推行的新秩序政权中，自治被取消了。^[27]

1945 年，越南民主共和国建立后，曾在山地民族聚居的西北和北部地区建立了西北傣族苗族和越北自治区。1976 年越南政府决定将小省合并为大省，同时撤销了这两个自治区。并同时向少数民族地区的大规模移民。当然，此后越南政府的民族政策还是比较符合本国国情的，如促进少数民族地区的经济发展，扩大少数民族的参政面，构筑民族统一战线，成立民族委员会负责民族工作等，这些措施稳定了国内的民族关系，并促进了少数民族政治、经济的发展。

2. 周边国家自治政策对比

国家	自治地区	自治主体	自治产生原因	分裂主义
俄罗斯	共和国、自治州、自治区	少数民族 联邦主体	沿袭苏联民族联邦制	车臣等
塔吉克	戈尔诺-巴达赫尚自治州	自治州	历史原因	无
乌兹别克	卡拉卡尔帕克斯坦共和国	共和国	历史原因	无
印度	表列地区 部落地区	部落	保护部落民	东北部分裂主义等
巴基斯坦	部落地区	部落	政府无力管辖部落	普什图族的分裂主义等
菲律宾	棉兰老岛 山地少数民族地区	摩洛人 山地少数民族	民族宗教原因 与摩洛人的妥协	摩洛人分裂主义
马来西亚	沙巴州、沙捞越州	少数民族及 地区自治	联邦建立时的承诺	无（在这两州没有）

对于周边国家的自治地区，分布最广的是俄罗斯，它的自治地区最多；印度由于实行特殊的表列地区和部落地区制度，它的自治地区比较分散；而塔吉克、乌兹别克、马来西亚三国的自治地区比较集中。在自治主体方面，俄罗斯对少数民族的自治州、自治区实行自治政策，而在其特殊的民族联邦制制度下，联邦成员民族共和国享有着高度的自治权和自主权；塔吉克、乌兹别克则是对历史遗留下来的特殊区域实行自治；印巴两国则是对部落地区实行自治；菲律宾的自治主要是针对棉兰老岛内的摩洛人；马来西亚的自治主体既有尊重历史的因素，也有保护当地土著的因素。在实行自治政策的原因方面，有相当部分是与历史因素有关，俄罗斯是被动地沿袭苏联的民族联邦制，塔吉克、乌兹别克则是保留了苏联时期对戈尔诺-巴达赫尚自治区和卡拉卡尔帕克斯坦共和国的自治制度；印度对部落民实施自治是出于对其保护扶植的目的；巴基斯坦则是对部落地区的治理有心无力，只能放任其自我管理；马来西亚对两州的自治则是 1963 年吸引它们加入马来西亚联邦的条件之一；而菲律宾的自治制度仍没有完全确立，一则山地少数民族不断要求自治权，二则菲政府与摩洛人的激进组织就棉兰老岛自治问题的谈判在冲突中时断时续，至今未能达成和解。最后，在这些国家的自治地区中，一部分存在分裂主义问题，如俄罗斯的车臣问题，

^[26] 中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心. 周边地区民族宗教问题透视[M]. 北京：时事出版社 2002 年版，第 316—319 页。

^[27] 王铁志、沙伯力. 国际视野中的民族区域自治[M]. 北京：民族出版社 2002 年版，第 23 页。

印度东北部的部落分离主义，巴基斯坦的普什图族人问题，菲律宾的摩洛人分离主义等等。而在塔吉克、乌兹别克、马来西亚三国的自治地区内，并没有分裂主义的问题。

3. 自治政策效果评估。

俄罗斯的民族联邦制与少数民族自治政策更多的是对苏联政治遗产的被动继承，在俄罗斯独立初期，地方少数民族的地方主义、民族分离主义不断泛滥，严重地威胁着联邦中央的权威和联邦的统一。对此，俄罗斯政府采取了文武兼备的对策，一是通过与地方政府的谈判和妥协，极力扭转地方的离心倾向。二是对分离主义势力最强的车臣实施军事打击，彰显联邦中央对分裂主义毫不妥协的决心。普京执政期间，通过建立7大联邦区、派设总统代表等措施，强化了联邦中央的垂直领导能力，如今俄罗斯联邦的凝聚力有所上升。但俄罗斯国内分裂主义的产生是历史、体制、文化等一系列因素综合作用的产物，虽然俄罗斯政府为了加强联邦的整合与团结采取了各种卓有成效的努力，但是这些努力并没有根本改变俄罗斯联邦制继承苏联式的民族—国家建制原则。俄罗斯要克服地域性民族权力强化导致的分离倾向，除了依靠强有力的中央权威（在某些方面是总统的实力），协商性的分权，还需要社会、经济的发展进步，统一的国家认同的塑造，公民权利而非民族权利的真正普及与强化。

塔吉克和乌兹别克对戈尔诺—巴达赫尚自治州和卡拉卡尔帕克斯坦的自治政策也是对苏联时期政策的沿袭。整体而言，这两个自治地区比较稳定，并没有出现分离的倾向。究其原因，它们的力量都比较弱小，缺乏脱离所在国独立的实力。即使所在国允许它们的独立，它们在中亚列国的夹缝中也难以生存。

印度的自治制度既有成功的经验，也有许多需要改进的地方。从保护落后的部落民的角度来看，印度对部落地区、部落民的保护、扶持性的政策不仅符合人道主义的要求，而且从实践上确实维护了部落民的政治、经济和文化发展权。但是，这种立足于印度教民族与少数民族中心—边缘基础上的自治政策，对处于前封建状态的部落而言，这种人为的保护却加剧了它们的封闭和边缘化；对于部落群体意识比较强的部落地区而言，却不能满足其群体性、地域性的政治、经济、文化权力诉求，最终导致谋求更多权力和地位的部落自治运动¹，甚至是分离主义。

巴基斯坦对部落地区的“自治”可以说是纯属无奈。它作为一个“弱国家”甚至有西方学者称为的“失败国家”，它的管理根本难以进入到部落地区，只能默许这些部落成为一个个“国中之国”。近年来，随着巴政局的动荡，中央政府对部落地区的有效管辖更是大打折扣。所以，要加强对部落地区的治理，巴基斯坦政府首先要做的是加强国家建设，稳定政局，发展经济。只有这样，才能真正提高政府的控制力和凝聚力。

通过对菲律宾宪法的考查可以看到，在本宪法中对自治区的规定是比较简单的，它未能对自治区的边界、数量、权责作出明确的规定。同时，自治区的权力是受到严格控制的，如自治区的设立必须经公民投票多数通过，自治区的立法、行政、司法权力受到中央的控制等。自治法律的不完善，自治程度的有限正是山地少数民族缺乏保护，摩洛人不难以满足于自治地位的重要原因。所以，菲政府仍需对自治法进行进一步的修改和完善，以真正解决国内的民族问题。

马来西亚沙巴州与沙捞越州享有明显高于其他联邦成员的自主权。两州的自治兼有地方自治及少数民族自治的特点。马联邦政府以高度的自主权吸引两州于1963年加入了马来西亚联邦，同时马政府也给予了两州占人口多数的少数民族以特殊的保护和自治。沙巴、沙捞越两州的政局和地位一直比较稳定，并没有出现太大的问题。

4. 周边国家自治政策评析

(1) 不承认民族权力。通观周边各国的宪法，绝大部分国家都没有对民族的权利作出规定²，

¹ 不同于印度法律规定的扶植性的部落自治，印度的一些部落提出了更高的自治要求，即在部落聚居地区实行区域自治，以享有更大的政治权力。

² 其中的例外情况是，印度宪法中对表列部落、表列地区等给予了一定的特殊优惠政策。其宪法第三百三十条，

更多的是强调公民的平等与权利。这种作法具有一定的科学基础。无差别个人拥有无差别的权利，这是公正平等的原则。平等的最基本的内涵是政治权利的平等，离开政治权利谈平等，显然没有任何意义。政治权利可以分为个人的和群体的，个人的权利是易于界定的，它可以由法律做出规定；但群体的权利却很难界定，如自治、自决、优先权等。民族之间是有很大差别的，因而不宜在其之间笼统强调甚至强化平等的意识或观念，法律规定各民族一律平等是对的，这主要指民族之间没有支配和被支配的关系，但更应强调的是民族成员之间的平等，亦即个人之间的平等。有效地保护少数民族的权利是基于普遍的人权保护和制度化的民主政治的基础之上的。苏联解体的主要原因之一，就是在法律上特化了群体并给予它特殊权利。

(2) 多民族并非自治的动因。一方面，在东北亚国家中，如日本、韩国、朝鲜、蒙古由于大多属于单一民族国家，国内少数民族的数量非常少，力量也非常弱，故这些国家没有对少数民族实行特殊的自治政策，这些国家内的少数民族也缺乏谋求自治的足够力量。另一方面，在周边国家中，也有一些国家属于多民族国家，但并未对少数民族实行自治政策。如哈萨克斯坦（131个民族）、吉尔吉斯斯坦（80多个民族）、老挝（60多个民族）等多民族国家均未实行自治政策。所以说，多民族的存在，并非实行自治的动因。

(3) 自治地区都是相对落后地区。例如，戈尔诺—巴达赫尚自治州是塔吉克斯坦国内经济非常落后的地区；印度自治政策的主体为部落，部落地区一直是印度最落后的地区；马来西亚的沙巴州与沙捞越州是其国内土著少数民族聚居的地区，仍在一定程度上属于狩猎和采集经济阶段；菲律宾山地民族及摩洛人的自治问题，很大程度上与他们居住地的落后有关系。因而，自治的目的从浅层次讲是满足少数人的要求，而深层次的最终目的，则是较快地消除区域社会发展差别，使少数民族成员在各方面具有平等参与国家管理和发展的能力，也就是共治的能力。

(4) 优惠政策不多。纵观周边国家宪法中对自治的规定，我们发现，实施民族或区域自治政策的国家里，对自治主体的优惠措施并不是很多。仅限于保障平等权及教育、文化等方面。维护少数民族群体权利的一个重要理由之一，是作为历史形成的社会制度化歧视的一种补救。这种补救是针对在政治或其他公共事务中长期以来对该群体表达其意见和利益的阻碍，而采取的“优惠政策”。由于这种优惠政策是以政治压迫的后遗作用的存在为前提的，一旦这种情况消失，该优惠政策就应立刻停止，否则它将妨害民族平等的原则。^[28]所以说，自治的核心是文化地位或核心的确立，而不是政治、经济上的优惠。后者严格地讲不是自治的内容，而是中央政府的特殊政策。

三、关于自治政策的理论探讨

1. 民族、区域自治是多民族国家的制度安排之一，但非唯一安排，也非最优安排

前面说到，自治是处于没有自我管理权利的行政区域或民族群体与独立国家之间的一种中间状态，当主权国家与持久地坚持合法表现其民族或文化认同要求的群体之间出现争执时，自治常常作为一种平衡机制来协调两者之间的冲突。由于民族权利诉求导致的民族问题的普遍性，民族、区域自治成为许多多民族国家的制度安排之一。总体而言，自治制度是维系国家主权与民族诉求之间平衡的一种较为有效的机制，故成为许多国家满足其内部少数群体保护其身份认同诉求的妥协。

自治虽是多民族国家的制度安排之一，但并非唯一安排，也非最优安排。

首先，自治是国家与少数民族之间协调的结果。这种结果取决于历史、文化、力量对比等因

人民院应为“表列种姓”和“表列部落”保留议席。第三百三十二条，邦立法会议应为“表列种姓”和“表列部落”保留议席。但是，这种优惠是有期限的，仅至1979年。

^[28] 王铁志、沙伯力. 国际视野中的民族区域自治[M]. 北京：民族出版社2002年版，第169页。

素。如果少数群体缺乏有效实施自治的能力，即使国家赋予其自治权，这种自治也难以实现是对少数群体的保护。作为对少数民族放弃自决权的妥协，国家在允许少数民族自治的同时，也部分放弃了对自治地区的统一管辖权。对于未实行自治政策的国家而言，实行自治政策的国家一般将付出更多的协调、整合成本。国外学者亚什·加伊（Yash Ghai）曾对自治的成功实施要素进行了归纳：（1）实施自治的同时，应进行政治改革并获得广泛的国际及国内支持；（2）民主和法治的传统及制度构建；（3）对该国的主权没有异议，自治不能刺激分裂主义；（4）自治获得该国两个以上主要民族的支持；（5）需要建立管理自治实体与国家间关系的机制（可靠的争议解决机制）。^[29] 所以说，自治制度的选择和确立，并非是随意的，必须结合本国的实际情况进行合理的安排。

其次，区域自治突出了整体的权力诉求。区域自治意味着赋予一个地区享有特殊的政治地位。与属人自治不同，区域自治强调的是权力的地域属性，相对于属人自治诉求成员个体的权利保障，区域自治侧重于地域内整体的权力诉求。与联邦制不同，联邦制包含着联邦单位与联邦政府在中央事务之间的合作，区域自治更多的是强调自治地方在管辖范围中与中央政府的分立，而且这种分立常常建立在民族与地域界限重合的基础之上。由于区域自治突出了民族、地域整体的权力诉求，更多的是强调自治地方与中央的分立，如果处理不好，它对国家的有效整合及国家凝聚力的提升是存在一定威胁的。

再次，区域自治强化了差异。自治可能在客观上造成了少数民族的孤立，并阻碍了它的成员在国家更大范围内参与政治或经济生活。这就使得社会内部各族群之间进行对话非常困难，各族群之间相互疏离，进而造成民族间的隔阂。^[30] 自治的基础在于个体对于民族、地域身份的认同。自治的加强，常常导致的是民族、地域认同的强化，并排斥更高层次的国家认同形成。由于区域自治突出了自治的民族、地区的整体性的权力诉求，这种诉求在许多层面上常常具有排他性，所以区域自治的结果是强化了差异。民族、地域认同的强化，必然强调本民族、本区域文化的特质性，而不是强调自治实体文化与其他文化的同一性；而区域事务自我管辖权与中央政权的分立，也必然导致自治经济的封闭性。所以，自治可以说是某种程度的隔离，无论自治地方是主动的还是被动的。这种隔离强化了自治实体与外部在文化、经济等方面的差异。

虽然相关国家政府可以通过法律及政策安排维系自治制度的相对稳定，但是从自治运动本身来看，它又是动态发展的，甚至会向极端方向演变。“自治很可能成为一种战略：开始是要求平等，进而演变为特权，在极端情况下甚至是排外主义”。^[31] 在自治运动的初始阶段，人权、平等、非歧视是其主要诉求。随着自治制度特别是区域自治制度的确立，自治群体的权力诉求逐步从道德层面转向政治、经济和文化层面，即强调其在自治区域内选举领导人，使用自然资源，维系价值体系、文化、宗教和语言等方面的权利。如果自治群体的异质性不断强化，为了维持这种异质性，自治运动会要求对少数民族居住区域绝对的政治控制权，甚至是排外主义。自治运动的领导层为了个人的政治利益，亦热衷于这一事业。他们常常许诺，通过扩大自治，少数民族将避免被主流文化淹没或同化；而缺乏政治权力，将难以保护和发展少数民族的文化及维系民族共同体的存在。

2. 自治并不能根本解决发展问题

自治的初衷，在于对民族、地域权利的保障和对历史的尊重，但是如果不能实现自治实体在文化、政治、经济等方面的切实发展，这种自治也将是难以维系的。由于自治突出了整体性的权力诉求，强化了差异，它并不能从根本上解决发展问题。

（1）自治制度并不是实现民族发展的必要条件。我们认为，民族的发展包括文化上民族文化的维系与繁荣，政治上民族平等及民族对国家事务参与的实现，经济上民族地区经济增长及融

^[29] Ghai, Yash, *Autonomy and Ethnicity*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp.1-24.

^[30] M. Brems, *Die Politische Integration Etnischer Minderheiten (The Political Integration of Ethnic Minorities)* [M]. Frankfurt am Main: Lang, 1995, p142.

^[31] Horowitz, D.L.(1985), *Ethnic Groups in Conflict* [M]. University of California Press: Berkeley, p. 197.

入主流经济圈三个方面。

文化上，可以说，自治制度对于少数民族维护本民族文化的存在是具有积极作用的。民族文化的差异是一民族区别于其他民族的根本特性，所以许多国家内的少数民族积极争取自治地位，以维系本民族的文化存在，例如印度、马来西亚等国内的少数民族。但是，如果从民族文化发展的角度看，过分坚持民族自治必然导致民族文化的自闭性，忽视与其他民族间的文化交流也会导致民族文化更新的停滞，这对于民族文化的发展将是致命的。历史的经验证明，排斥开放性的民族文化必将趋于保守和衰落。在这个意义上，自治政体不仅保留而且固化了不同族群之间的历史差异。^[32]当然，我们并不能说自治制度一定会阻碍民族文化的开放与繁荣。但是，必须防止自治制度下因内外部因素导致的民族文化发展的封闭性，特别是极端民族主义分子将民族文化政治化的变异。

政治上，国家可以通过区域性的或是属人性自治制度设计，对少数民族的政治权利给予保护或照顾，以逐步实现民族平等。可是自治制度保证下的民族平等难以说是一种真正意义上的平等：在区域自治制度中，对自治区域内的其他少数民族民族而言，他们的文化存在和政治权利的保障是处于一种弱势地位的，他们在该自治区域内的平等地位有可能受到威胁，而自治单位的细化又可能导致自治的破碎化和复杂化。^[33]自治包括对某个族群的特殊待遇，这有可能导致其他族群的抗议，进而导致冲突，而不是防止冲突^[34]；在属人性自治制度中，国家把民族的集体权利分化为民族成员个体权利的同时，也将少数民族成员置于一种从属地位——他们通常享有的常常是民族文化上的自治权利，而不是更多。尽管自治的政体立足于维护平等的规范之上，但自治暗含着一种被制度化的、恰恰违反维护平等原则的分离形式，这些分离形式明显地在少数民族中因为宗教、语言、种族或族源等方面的不同而造成歧视。^[35]另外，自治制度如果不能与时俱进，常常导致自治单位的孤立化甚至是在国家政治生活中的边缘化（详见下文），孤立化常常导致民族政治诉求的极端化，而边缘化无疑是民族政治权利的倒退。

经济上，虽然世界上不乏自治区域通过内生性的努力实现区域经济发展的例子，但是要维持经济的长期发展，不可忽视外生性因素的推动。这方面的一个重要因素就是融入主流经济圈，积极调动外部的资金、技术、人才、资源等因素促进本地区经济的发展。区域自治由于在一定程度上强调了经济事务的地域性，可能会强化经济上的地方主义而阻碍外部经济要素的进入。由于许多民族自治地区在经济上常常处于欠发达的地位，这使得更加强调对区域内的资源、市场的地域属性，这也阻碍了它们对主流经济的参与。

(2) 自治的愿望与能力之间的差距。可以说，对以“自我统治、自主管理和自我决定”为内容的自治的追求，是许多民族群体特别是民族精英的愿望。自治既是对他治的排斥，也是对维护本民族或地域文化特性、经济利益的诉求，但又可能成为某些民族精英谋取政治利益的手段。可是，自治的愿望是一回事，实现自治的能力又是一回事。我们看到，许多谋求自治的民族、地区是较为落后的地区，它们缺乏通过自身力量实现充分自治的能力，更缺乏运用自治手段实现民族、区域发展的能力。在缺乏自治能力的情况下，群体自治愿望的实现往往依赖于中央政府的扶植和帮助，这种救济性质的自治也就很难称之为自治了。

(3) 就个人而言，自治并非实现个人权利的绝对基础。属人性自治对于保障少数群体的平等权利具有重要的意义。但是，属人性的自治通常是对于弱势民族群体的保护性措施，这种自治

^[32] [美]斯万·E·科内尔著，胡敬萍译。作为冲突来源的自治：关于高加索冲突的理论探讨（上）[J]。世界民族，2007（1）。

^[33] S. Wolff and M. Weller, *Self-determination and Autonomy*[M]. in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge, 2005, p16.

^[34] Douglas Sanders, *Collective Rights*[J]. Hum an Rights Quarterly, 13, August 1991.

^[35] [美]斯万·E·科内尔著，胡敬萍译。作为冲突来源的自治：关于高加索冲突的理论探讨（上）[J]。世界民族，2007（1）

的有效实施常常依赖于中央或强势民族的意愿，因为这种自治的实体常常缺乏有效的自治能力。

如一些国家内处于落后状态的原始部落民。在个人政治权利的发展并不能仅仅依赖于自治制度的保护，它需要的是平等的公民权利的充分实现。由于自治特别是区域自治强调的是整体性的权力诉求并强化了与外部的差异性，所以自治并非公民权利的保障，也非个人发展之必然。

【译 文】

西藏在美中关系的角色¹

谭·戈伦夫 (Tom Grunfeld) 著²

郑惠元译³

简介

大多数观察家都认为，美国和中国之间的关系代表了当今世界上最重要的双边关系，同时中美关系存在许多的维度而且相当复杂。

自从 1972 年理查德·尼克松总统访问中国后，双方的关系经历了一系列变化。在 30 多年的彼此仇视之后，双方直至 70 年代才开始慢慢了解彼此，1979 年实现了外交正常化，在 80 年代曾经双方联手对抗苏联。在之后的 90 年代，则因为受到 1989 年 6 月发生在北京的事件而导致双方关系急速降温。到 2000 年，中国已经发展成为一个主要的经济大国，这使双边关系的情况再次发生变化。今天，尽管紧张和分歧仍然存在，但双方自 2009 年开启的战略与经济对话似乎见证了两国之间的友好基础⁴。

有一次中国领导人邓小平告诫他的同胞说，“中美关系好也好不到哪里去，坏也坏不到哪里

¹ 本文为作者在第五届北京国际藏学研讨会（2012 年 8 月）上的发言，译成中文发表得到作者同意。

² 谭·戈伦夫 (Tom A. Grunfeld)，美国纽约州立大学帝国学院历史系 (Empire State College of the State University of New York) 教授，是 *The Making of Modern Tibet* (New York: M.E. Sharpe, 1987, 1996) 的作者，该书第一版的汉文版由伍昆明、王宝玉翻译，中国藏学出版社 1990 年出版。

³ 译者为北京大学社会学系 2012 级博士研究生。

⁴ Douglas Paal, "U.S.-China Ties Survive Stress Test," *The Diplomat*, 11 May 2012.

<http://thediplomat.com/2012/05/11/u-s-china-ties-survive-stress-test/> (浏览于 2012 年 5 月 31 日) 世界对中国的看法快速地转变是在 2008 年，当时世界上的主要经济体的经济如自由落体般滑落，而在 2008 到 2010 年间中国则肩负起世界经济成长的 40%，这对权力转移向中国是十分有利的。 Suisheng Zhao, "Shaping the Regional Context of China's Rise: How the Obama Administration Brought Back Hedge in its Engagement with China," *Journal of Contemporary China* (2012) 21:75, 378.

去”。¹

华盛顿的对华政策一直是存在争议的，但与此同时，却也是从头到尾都是一致的。四十多年来，美国对华政策的最主要的争论点一直是在政治领域。自从 70 年代以来，每一任美国总统的挑战者都批评现任总统的对华政策将危害美国。然而，当每个挑战者最终赢得总统选举后，他们都会忽略他们先前做出的承诺，并与他们前任总统一样继续实施一贯的对华政策，仅仅做出一些细微的改变。²

2011 年 1 月 19 日，当中国国家主席胡锦涛访美结束时，美国总统奥巴马和胡锦涛主席发表了一份联合声明：

……（双方）重申将致力于建立一个积极、合作、全面的美中关系以面向 21 世纪，这符合美国人民、中国人民和全世界的利益，美国欢迎一个强大、繁荣和成功的中国在世界事务中发挥更大的作用。中国欢迎美国作为一个亚太国家在该地区为和平、稳定与繁荣所做出的贡献。³

最近美国国务卿希拉里·克林顿宣称：“奥巴马总统和我已经说过多次，美国认为，一个繁荣的中国对美国有利，一个繁荣的美国也有利于中国。”⁴

然而，在所有的这些公开表态后双方仍然存在严重的地域问题的争论，这些争论源自于双方之间缺乏互信，当然，也不仅局限于此。双方争论的具体议题包括：经济和军备的不均衡发展，中美在台湾、西藏等关键问题上的分歧，美国派遣到西太平洋的军力，以及在知识产权保护、贸易不平衡、货币汇率政策、网络攻击和其他更多的问题。双方之间呈现的不均衡关系正在不断深化，不仅影响中国的对美关系，这些议题上的分歧也严重地影响着美国的对华关系⁵。

本文将探讨这些争议问题之一即西藏问题。尽管目前西藏问题在中美关系中仍处于相对温和的状态，但它仍然有可能是一个重要的引爆点。

“（美国）应妥善处理台湾、西藏问题，这些问题涉及到中国的主权和领土完整，代表了中国的核心利益”，2010 年 4 月中国国家主席胡锦涛曾特别警告说，“这是中美关系的关键。”⁶

历史

美国对西藏的接触在早期仅仅是表面上的。美国与拉萨的第一次正式接触是 20 世纪初，当时美国探险家、学者、作家和美国驻中国大使威廉·伍德维尔·柔克义(William Woodville Rockhill)刚刚开始探寻这些藏人居住区。但是在此之后的几十年里，华盛顿和拉萨之间并没有任何其它接触⁷。

¹ 引述 Zhang Jiadon & Zheng Xin, “The Role of Nontraditional Security in China-U.S. relations: Common Ground or Contradictory Arena?” *Journal of Contemporary China* (2012)21:76, 624.

² 克林顿指责老布什“溺爱独裁者”，而美国总统奥巴马指责小布什为了中国利益是一个“懦夫”。罗姆尼(Mitt Romney)指责奥巴马是“几乎是到北京要饭的。”Lexington, “The China Bashing Syndrome,” 2012 年 7 月 14 日 *The Economist* <http://www.economist.com/node/21558581?frsc=dgla> (浏览于 2012 年 7 月 14 日)

³ “US-China Joint Statement,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement> (浏览于 2012 年 6 月 1 日)

⁴ 一个相反的观点认为，基本意识型态上的不同及紧张会导致冲突。见 Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia* (New York, NY: W.W. Norton and Company, 2011).

⁵ “Properly handling Taiwan, Tibet issues key to Sino-U.S. relations” *Xinhua*, 2 April 2010 http://news.xinhuanet.com/english/2010-04/02/content_13288507.htm (浏览于 2012 年 5 月 6 日)。又见: Howard LaFranchi, “Hu Jintao bristles: Back off on Tibet and Taiwan,” *Christian Science Monitor*, 20 January 2011.

⁶ <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2011/0120/Hu-Jintao-bristles-Back-off-on-Tibet-and-Taiwan> (浏览于 2012 年 6 月 1 日)

⁷ William Woodville Rockhill, *Diary of a Journey Through Mongolia and Tibet in 1891 and 1892* (Washington, DC:

近半个世纪后，在抗日战争期间，中国政府失去了中国西部位于滇缅公路上的物资供给线。虽然飞机可以被用来跨越印度的喜马拉雅山（圣母峰）运送物资，但由于其效率过低，无法充足供应。另一个可行的办法，就是从印度平原北部的陆路来进行运输。为了了解这条路线是否可行，美国战略情报局（OSS，中央情报局的前身[CIA]）曾派遣伊利亚·托尔斯泰（Ilya Tolstoy）上校和布鲁克·多兰（Brooke Dolan）中尉来执行此项任务，以确定这条路线能够作为圣母峰航线的补充。他们自1942年12月至1943年3月期间访问了拉萨。

虽然他们的使命并没有带来任何实质的效益，但他们是第一个官方认可的访问西藏的美国代表团。他们甚至把美国总统富兰克林·德拉诺·罗斯福的礼物带给当时年仅7岁的第十四世达赖喇嘛。¹

直到第二次世界大战后期，美国对西藏仍然没有什么太大兴趣。作为国民党（GMD）的盟国，（美国）认为西藏在历史上就是中国的一部分，在战争结束后，理所当然应该归还给中国。而美国官方外交政策也支持这一立场。1943年，华盛顿当局响应英国请求的同时，首次表达其官方立场：

就其本身而言，美国政府一贯承认中国政府长期以来声称其拥有西藏宗主权的事实，且中国宪法开列的构成中华民国领土的区域中也包括了西藏。关于这些诉求，本政府在任何时候都没有疑问。²

不过，随着冷战开始和1949年10月1日毛泽东宣布在中国内战中获胜并建立中华人民共和国，这引起了美国对西藏的兴趣。毛泽东宣称，西藏是一个需要被解放的地区。

美国与中国的交往被美国对中国进行的外交和经济封锁所切断。此外，在随后的三十年间，美国在台湾海峡进行了多次秘密军事行动，这些军事行动的地点从缅甸一直延伸至西藏。有间接证据表明，美国还曾组织了额外的军事行动，但相关的证明文件至今仍未解密。

1949年11月19日，美国外交代表团在新德里会见了西藏政府代表，包括内阁官员噶伦索康（Surkhang）及西藏贵族邦达仓家族（Pangdatsang）中的一名成员。索康对代表团说，美国是“最伟大和最强大的国家”，也是西藏唯一的希望³。美国驻印大使亨德森（Loy Henderson）向藏人表示，美国同情他们的困境，但不能公开表现出任何关心或介入。美国和藏人之间的会谈一直持续到1950年和1951年，由英国传教士乔治·帕特森（George Patterson）担任秘密联络人。但是就目前可得到的文件来看，实际上并没有实施援助行动⁴。

1950年6月朝鲜战争爆发，导致双方利益开始趋同。当时美国准备采取行动，国务卿艾奇逊的电报指出“现在政府部门已经准备好要向藏人保证，美国将再度援助西藏。”这一计划由亨德森告知藏人，美国已经决定“随时准备给予必要的协助和金援。”但这里存在一个障碍——那就是首先需要印度政府同意这个计划。如果印度拒绝直接为藏人提供援助，华盛顿建议藏人直接向新德里（即印度政府）申请，以获准许可运送来自第三方（美国）的援助物资过境印度。当西藏代表孜本夏格巴（Tsepon Shakabpa）得知这些计划时，他立刻试图弄清楚相关援助的类型，他

Smithsonian Institution, 1894).

¹ Karl E. Meyer and Shareen Blair Brysac, *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Central Asia* (New York, NY: Counterpoint Press, 1999), pp. 397-424.

² *FRUS, 1943*, p. 630. and Charles F. Romanus and Riley Sunderland, *United States Army in World War II. China-Burma-Indian Theater. Stilwell's Mission to China* (Washington, DC: Office of the Chief of Military History, Department of the Army, 1953), p. 287.

³ *FRUS 1949*, pp. 1980-1982.

⁴ 1951年6月7日噶伦堡的谈话的备忘录，邦达仓兄弟之一的 Rev. G. Tharchin（一名藏人基督徒，也是当地唯一藏文报纸《西藏明镜》的编辑），George Patterson and Fraser Wilkins, First Secretary, U.S. Embassy, New Delhi, #3030, 1951年6月14日，由作者解密。 *Foreign Relations of the United States, 1950. Volume VI. East Asia and the Pacific* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1976), pp. 272-273, 275-276, 330-331. “国务院不希望西藏人误解我们以为我们不关心他们的困境或是缺乏同情心。”

想知道这一援助项目内容是否包括美国军队和战机。但结果是“没有”，藏人所能期待的只有“战争物资和财务支援。”¹

美国国务院与西藏的秘密一直持续到 1952 年，扮演中间人角色的包括：乔治·帕特森（George Patterson）、海因里希·哈勒（Heinrich Harrer）、噶伦索康（Surkhang Rimshi）和对美国人十分谨慎的夏格巴。而美国外交代表则被送到噶伦堡“度假”，并在家庭的掩护下展开秘密交涉。

此时达赖喇嘛已经逃至亚东，但他听到藏军在昌都被人民解放军（PLA）击溃后，达赖喇嘛最终仍自愿地回到拉萨，而美国把他吸收为“冷战斗士”（Cold Warrior）的努力则以失败告终。

在达赖喇嘛的二哥嘉乐顿珠（Gyalo Thondup）前往台湾与国民党政府进行商谈的同时，另一个哥哥土登罗布（Thubten Norbu）则飞到美国，接受由中央情报局（CIA）资助的另一个反共组织自由亚洲委员会（American Committee for Free Asia,）的庇护²。

美国中央情报局

中美关系中，最具争议性的莫过于中央情报局所扮演的角色，尤其是当它涉及西藏问题的时候³。十五年以来，面对这个敏感的议题，达赖和他的追随者始终否认与中央情报局存在这样的关系。当中国指责西藏叛军接受境外势力的援助时，达赖喇嘛反驳说，相关报告是“完全没有根据的。”⁴我们可以引述他在 1961 年所说的话：“叛军拥有的唯一武器，是他们从中国人手中夺下的武器。虽然他们有枪，但有时他们甚至还用弹弓、矛、刀、剑”⁵。

事实上早在 1952 年，嘉乐顿珠就从台湾国民党手中接收到了一批武器⁶。大约在同时，他也走进了美国驻加尔各答大使馆。但直至 1956 年，他并没有直接得到美国中央情报局的具体帮助⁷。在这一年，嘉乐顿珠首次安排中央情报局组织的训练任务，为了完成这一任务，他挑选了六名藏人成立了第一支队伍。

1956 年时，中国境内的叛乱如雨后春笋般在西藏东部（四川康区）出现，当地藏民开始反抗中国政府在该地区的政策，而中央情报局认为这是一个机会，并企图给北京政府在这一地区制造麻烦。

中央情报局开始训练、装备并鼓动西藏叛变。中央情报局专属的航空公司——民航空运公司（Civil Air Transport），从塔克里基地（泰国曼谷以北）开始长期执行往返飞行任务。来自波兰和捷克的雇佣飞行员们从美国蒙大拿州派来执行空降任务。自 1957 年到 1961 年，空投到西藏的装备超过 250 吨，包括武器、弹药、无线电通讯设备、医疗用品、手动印刷机和其它物品⁸。

¹ FRUS, p. 376, 378-618. 关于此一时期绝佳的论述，请参考 Tsering Shakya, *The Dragon in the Land of Snows. A History of Modern Tibet Since 1947* (London: Pimlico, 1999), pp.71-82.

² “Brother of the Dalai Lama Arrives Here to Study,” *New York Times*, 9 July 1951, p. 8. Steve Weissman, “Last Tangle in Tibet,” *Pacific Research and World Empire Telegram* 4:5 (July-August 1973): 1-18. Steve Weissman and John Shock, “CIA Asia Foundation,” *Pacific Research and World Empire Telegram* 3:6 (September-October 1972): 3-4. David W. Conde, *CIA-Core of the Cancer* (New Delhi: Entente Private, 1979), pp. 111-115

³ 虽然这些资料的准确性远远不够，但这是从当时参与中情局行动者所提供的最佳数据。John Kenneth Knaus, *Orphans of the Cold War. America and the Tibetan Struggle for Survival.*(New York, NY: Public Affairs, 1999).

⁴ *Asian Recorder*, 6:30 (1959), 2785-2786.

⁵ “The Red Terror in Tibet: Interview with the Dalai Lama,” *US News and World Report*, 24 April 1961, p. 79.

⁶ Knaus, p. 136.

⁷ *Ibid.*, p. 138. John F. Avedon, *In Exile From the Land of Snows. The First Full Account of the Dalai Lama and Tibet Since the Chinese Conquest* (New York, NY: Alfred A. Knopf, 1984), p. 47. David Allan Mayers, *Cracking the Monolith. U. S. Policy Against the Sino-Soviet Alliance, 1949-1955* (Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1986), pp. 78-87, 95.

⁸ Knaus, p. 147, 154-155. 25. Chris Mullin, “The CIA: Tibetan Conspiracy,” *Far Eastern Economic Review*, 5 September 1989, p. 33. George Patterson interview. T.D. Allman, “Cold Wind of Change,” *Guardian* 19 December 1973, p. 11.

1958年，美国在科罗拉多州的霍尔营（Camp Hale, Colorado）建立了一个训练基地，在接下来的6年里，约有170康巴人在该基地接受培训。

1959年初，叛乱从康区向西蔓延到了拉萨。关于1959年3月达赖喇嘛是如何逃亡的，至今仍然笼罩在谜团之中¹。

但是随后西藏境内的反叛活动却进展得并不顺利。1961年，最后一批康巴人被空降到西藏。自1957年以来，在查到有具体记录的49名男子当中，只有10人活着离开了西藏，1人投降，1人被捕，其余阵亡²。

中央情报局也开始实施新的项目，在莫斯塘（Mustang）建立了藏人游击队营地，莫斯塘位于尼泊尔北部边境一个小小的半岛形的半自治土邦里，毗邻西藏。

在美国支持下，印度政府开始全面协助设立藏人武装部队，称之为“特别边境部队”（the Special Frontier Force）。最终，12,000名藏人受到美军特种部队（绿色贝雷帽，Green Berets）的训练，他们的部分活动经费由美国提供。这些人曾沿着克什米尔边界越境进入西藏安装电子监听系统³。

早在1964年，印度和美国政府成立了一个联合行动中心来督管尼泊尔莫斯塘营地的情况。由美国提供物资和资金，藏人提供人员，而印度则“控制这一地区的领土和行动”（controlled the territory and therefore the operations）⁴。从1964年至1967年，共有25支小组被派遣进入西藏，但极少获得成功，因为他们发现很少有藏人愿意支持他们⁵。

到了1969年，这一行动仍然没有展现成效，因此中央情报局决定结束“莫斯塘行动”，但该行动的终止时间曾几度短暂延期。随后亨利·基辛格（Henry Kissinger）在1971年秘密访问北京，这标志着美国对华政策的突然改变，其结果是该地区的秘密行动最终结束，莫斯塘营地的藏人们被他们最依赖的国家所背叛，必须自生自灭⁶。

除了支持一个游击队营地外，中央情报局还开展了其他活动。他们为藏人的各种活动提供赞助，如设立藏人在日内瓦和纽约的办事处，表面上是要促进藏族手工艺品和宣传西藏的事业，但其实是在建立达赖喇嘛的准外交机构。这也是新德里“西藏之家”（Tibet House）的真正功能。美国中央情报局还资助（每年45,000美元）几名藏族学生在康奈尔大学读书，为他们在印度达兰萨拉达赖喇嘛流亡政府任职做准备。然后，中央情报局也对达赖本人给予直接资金补贴，从1959年到1974年，达赖每年至少接受18万美元资金供他个人使用⁷。

1978年12月，北京当局开始直接接触达赖喇嘛的哥哥嘉乐顿珠⁸，在达赖喇嘛与北京之间进行了第一轮接触后，1979年8月即达成协议，委派了一个代表团访问西藏⁹。这是1959年事件后

¹ A. Tom Grunfeld, *The Making of Modern Tibet* (Armonk, NY/London, UK: M. E. Sharpe, Inc., 1996), pp. 134-139, 141-145. 可参考, A. Tom Grunfeld, "Some Reflections on the 1959 Revolt in Lhasa," unpublished paper for the conference, "Tibet: The Ecology of a Culture," Yale University, October 1992.

² Knaus, p. 233.

³ Knaus, pp. 271-276.

⁴ *Ibid.*, p. 276.

⁵ *Ibid.*, p. 281. FRUS 1964-1968, Volume XXX, China, Document 342

<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-1968v30/d342> (Accessed 6 May 2012)

⁶如同一名中情局官员所说的，“在西藏境内取得的成就是微不足道的，境外的则十分可观...西藏人天生就没有筹划阴谋的能力。” FRUS, 1969-1976, volume XVII, China, 1969-1972, Document 278.

<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d278> (浏览于2012年5月6日)

⁷ Knaus, pp. 275, 282, 284-285, 287, 310. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Volume XXX. China* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1988), pp. 731-744.

⁸ Dawa Norbu, "China's Dialogue with the Dalai Lama 1978-1990: Prenegotiation Stage or Dead End?" *Pacific Affairs* 64:3 (Fall 1991), p. 369.

⁹ Tenzin Gyatso, *the Dalai Lama, Freedom in Exile. The Autobiography of the Dalai Lama* (New York, NY: HarperCollins, 1990), p. 223.

的第一个这样的访问团。达赖喇嘛随后也开始周游世界，并第一次正式造访苏联、蒙古和美国，这为他获得更高的知名度（1979年）。其中，美国之行的意义更加重大，因为在这之前的十年里，美国曾屡次拒绝了他的签证申请，理由是“不方便”¹。

在此之前，流亡藏人试图赢得第三方支持的所有努力成效甚微。为了避免让那些并不心甘情愿发给达赖入境签证的国家感到尴尬，达赖在印度以外的行程被定调为宗教性质的访问。他自然也会努力把握每一个机会，争取会见当地官员，并向那些政治家们表示，自己的行程不具有政治性²。只要有可能与北京达成协议，所有的努力都会朝向这个方向。而当谈判陷入僵局时，达赖喇嘛只好重新开始思考自己的选项。

因此，藏人决定使西藏议题在世界舆论中更加突出，达赖喇嘛利用道义上的理由（独立，宗教自由，环境等）以获得各国民众的支持，使用民众压力迫使各国政府对此表态，达赖喇嘛并以此反过来向北京施压。这些活动由几部分组成：（1）达赖喇嘛前往更多国家，且让这些出访行程更加政治化，（2）在世界各地建立支持藏人的组织，特别是在美国，藉此游说美国政府对达赖喇嘛行动的支持，（3）征求各大国国会议员的支持，最终目标就是希望获得各大国政府的公开支持，（4）鼓励西藏境内公民开展和平抗议，（5）达赖喇嘛继续呼吁北京为谈判提供更具弹性的空间³。尽管所有这些目标下的各团体与相关活动并不直接与位于印度达兰萨拉的某个办公室进行合作，某些团体跟这一运动的连结很松散，只是它们共同构成了西藏民族自决的主力。

在1986年底和1987年初，藏人在伦敦、纽约和华盛顿特区召开大会，为的是要建立俗称的“西藏游说行动”（the Tibet Lobby）。西藏问题的国际化已经如火如荼地展开。

达赖喇嘛随后也开始积极访问拉丁美洲、经常性地访问美国、欧洲和苏联，会见各国元首、国会议员、教皇。他愿意会见任何人，甚至他曾两次会见奥地利总统瓦尔德海姆（Kurt Waldheim）。因为瓦尔德海姆早年曾是纳粹分子，因此受到诸多国际领袖的抵制⁴。藏人在美国发动了一场政治运动，借助对美国国会、白宫有高明游说能力的华盛顿DC律师事务所的威利、卡特勒和皮克林，他们在1985年7月5日向美国司法部注册，成为“西藏流亡政府的专员。”⁵

这些努力后来也开始有了成果，特别是影响了那些因贸易不平衡问题、人权问题、军售、监狱犯人产品出口等问题而对美国十分不满的美国国会部分议员们。而西藏游说行动最早的成功事件，是1987年6月美国众议院通过的外交关系授权法案修正案，该案谴责在西藏的“侵犯人权”，并声称中国强占西藏。

这也许是个巧合，当9月24日达赖喇嘛在访问美国时，中国当局在拉萨进行公开审判，处决了2名被以普通罪名起诉的藏人。西藏流亡人士声称，他们实际上是政治犯。无论真相如何，三天后拉萨发生了二十八年来第一次的公开示威。随后则是在10月1日即中国国庆日发生的骚

¹ TR, 6月1979, pp.8-9. TR, December 1979, p. 14. 参考以下尼克松与福特政府反对达赖喇嘛到美国访问的文件。FRUS, 1969-1976, volume XVII, China, 1969-1972, Document 278. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d278>; FRUS, 1969-1976, volume XVII, China, 1969-1972, Document 275 <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-1976v17/d275>; "Editorial Note to Document 279" FRUS, 1969-1976, volume XVII, China, 1969-1972, Document 279, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-1976v17/d279>（皆浏览于2012年5月6日）

² *Tibet Review*, (Hereafter TR) May 1984, p. 6. TR, October 1984, p.5. TR, December 1984, pp.7-8. TR, February 1985, p. 5. *Tibetan Bulletin* [Hereafter TB], December 1984-January 1985, pp. 2-3,16. TB, April-May 1985, pp. 12.

³ Melvyn C. Goldstein, *The Snow Lion and the Dragon. China, Tibet and the Dalai Lama* (Berkeley, CA/London, UK: University of California Press, 1997), pp. 61-99.

⁴ 达赖喇嘛不仅见了瓦尔德海姆，在1992年1月，他还拜访智利，并在机场中与智利纳粹党领导人见面。该领导人向记者表示，当他担任智利驻印度大使时，他便与达赖喇嘛碰过面，他们两人是“朋友”。*Reuters*, 16, 6月1992. TR, 6月1986, pp. 6-7. TR, September-October 1986, pp. 4,5. TR, April 1987, pp. 7-8. TB, Jan-July 1986, pp. 2-3.

⁵ TB, p. 13. 美国司法部的外国专员登记单位的文件上写到，Wilmer, Cutler & Pickering "...将提供法律建议...在无偿的基础上。" Registration No. 3355, 5 July 1985.

乱，导致了后续的流血事件。

当时正在西藏发生的事件，包括对处决人犯的愤怒，由访问西藏的西方人和流亡藏人所煽动的仇视情绪，以及达赖此时正在华盛顿出访等事实，此时都重叠在一起，进一步加深了藏人对中国政府的敌意。10月6日，美国参议院一致通过了一项决议，其内容类似于先前众议院通过的法案，并增加了附带条款，即将把侵犯人权与未来对华军售捆绑。假若相关军售要继续的话，根据该法案，美国总统必须确定，中国是“真诚且及时地纠正在西藏侵犯人权的行径”。12月，美国总统罗纳德·里根签署了该项法案¹。

尽管美国提供的支持被流亡藏人广为宣传，但华盛顿关于西藏地位的官方立场并没有改变。负责东亚和太平洋事务的副助理国务卿，也是后来美国驻华大使芮效俭在国会作证时表示：“美国政府认为西藏是中国的一部分，不以任何方式承认达赖喇嘛领导的西藏流亡政府”。此外，他接着说，美国拒绝了达赖的五点计划（达赖喇嘛提出西藏要有更大的自主权，但并非独立），因为它是“一个流亡政府领导人所提出的政治纲领”，没有政府会承认²。

与此同时，西藏的骚动仍在继续中，在中国官员们当中，主张限制藏人自由、实施更强硬的压制以及坚决不与达赖喇嘛妥协的声音也越来越强。“对严重罪行的少数分裂主义分子，我们必须果断处理、准确和快速地予以打击”。这是1988年3月13日《西藏日报》刊登的一篇社论中讲的，“……他们（这些分裂主义份子）不但是这次动乱的罪魁祸首，也是社会上的毒瘤”³。中央政法委书记乔石要求“政府的政策是对所有反政府武装分子进行无情镇压”⁴。

而在华盛顿，藏人游说行动的努力开始获得回报。国会参众两院都开始向白宫施压，并通过一系列法案，如：向西藏难民提供50万美元的赠款，对流亡藏人学生提供30所美国大学的奖学金（100万美元），禁止向中国出售防御性武器，提出对中国实施贸易制裁的法案，以及《美国之声》推出藏语电台广播（自1991年春开播）。

虽然世界各地的西藏游说行动取得了非凡的成功，但取得美国的支持毫无疑问是最重要的，而这些行动在美国取得的成功也最为显著。1991年4月，达赖喇嘛会见了美国国会两院的成员，随后与美国总统老布什（George H.W. Bush）和国家安全顾问布伦特·斯考克罗夫特（Brent Scowcroft）在白宫会面。在以后的岁月里，也与美国总统克林顿（Bill Clinton）和副总统戈尔（Al Gore），以及小布什（George W. Bush）和奥巴马会面。政府官员坚称精神领袖达赖喇嘛的访问属于“私人性质”。白宫认为，美国国会关于西藏的决议只代表“美国国会”（sense of Congress），对美国政府没有法律效力，也不是美国官方政策⁵。然而，1991年10月28日，美国总统布什签署了一项国务院授权法案，其中包括以下（虽然它不具有法律地位）：

美国国会认为，真正意义的西藏，包括以下被中国政府纳入四川、云南、甘肃、青海省的部分，[这个更大的藏族居住区]是个被占领的国家，根据公认的国际法原则，其真正的代表是被藏人认可的达赖喇嘛和西藏流亡政府⁶。

¹ TR, August 1987, pp. 77-9. TR, November 1987, p. 11. TR, January 1988, p. 5.

² “Human Rights Situation of the Tibetan People,” *Department of State Bulletin* 87:2129 (December 1987), p. 50. Elaine Sciolino, “U.S. Official Defends Stance on Turmoil in Tibet,” *New York Times*, 15 October 1987, p. A18. 1975年12月在北京举行会议，总统杰拉尔德·福特、亨利·基辛格、驻华大使老布什和邓小平出席了会议，双方与会者拿达赖喇嘛反对中国统治这件事开玩笑。福特总统说“我向你们保证，国务院副总理先生，我们反对、不支持任何美国政府对西藏的任何行动”。“Memorandum of Conversation,” FRUS, 1969-1976, volume XVII, China, 1969-1972, Document 137, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-1976v17/d137> (浏览于2012年5月6日)

³ British Broadcasting Corporation, Summary of World Broadcasts [Hereafter SWB], Part III, Far East, 16 March 1988.

⁴ 引自《南华早报》，1988年7月20日。

⁵ Gwen Ifill, “Lawmakers Cheer Tibetan in Capitol Rotunda,” *New York Times*, 19 April 1991, p. A7; TB, May-6月

1991, p. 16; TR, May 1991, p. 6. 作者在1992年3月9日采访了美国国务院涉华业务的官员。

⁶ “That it is the sense of Congress that Tibet, including those areas incorporated into the Chinese provinces of Sichuan,

藏人游说行动的巨大成功也使中国政府开始检讨其政策。当流亡藏人寻找媒体来宣传自己的立场，以及举办印度的藏人社区之旅以寻求美国参议员的援助时，中国则禁止记者与美国官员进入西藏，并尽其所能防止美方人员与藏人交谈。这些都导致中国政府对流亡藏人产生相当大的不信任，而且对达赖及其支持者所提出的建议不给予一个确切可行的回应。美国的官方政策承认西藏是中国的一部分，美国政府对中国政府提出的批评仅仅与侵犯人权有关。其它有关的行动，如：在西藏建立自由亚洲广播电台（RFA, Radio Free Asia），任命一个西藏特别协调员，总统与达赖喇嘛在白宫举行会晤，只是为了安抚美国国内的政治批评。但这些做法，却被中国的强硬派拿来当作证据，指控华盛顿的终极目标就是要分裂他们的国家¹。

今日的情况

在西藏问题上，华盛顿仍然继续释放出相互矛盾的信息。美国国会和民间社会团体希望在中国境内的藏人至少能够实施更高的自治，最好能够实现完全独立。但是长期以来，即使是在中美关系位于最低点的时候，美国的官方政策一直是“西藏是中国的一部分”。

由于缺乏共识，导致西藏议题使中美关系更加复杂化。

无论是谁坐在白宫的椭圆形办公室里，他都必须回应公众和国会的压力，政客们需要良好的舆论支持，以便使自己重新当选，他们需要国会议员们的合作，以便使法案获得通过。即使白宫具有绝对排它性的外交政策决定权，但美国国会仍然控制了政府的国库，所以白宫很少时候能与国会的执行委员会意见相左²。

正如上述所言，国会的行动在西藏问题上扮演着重要角色。例如在 2009 年 12 月，美国众议院通过了一项法案，授权美国设立驻拉萨领事馆并在北京的美国驻华使馆设置“西藏处”（Tibet Section）³。2011 年 7 月，美国众议院外交事务委员会指示国务卿禁止增加中国驻美的领事馆，直到北京允许美国设立驻拉萨领事馆。

每当在国会/舆论和政府官方政策之间出现鸿沟时，总统们便被迫进行棘手的斡旋（delicate dance），这就让我们在这些年看到了双方之间的种种妥协。例如，总统都是在非正式的特殊情况下会见达赖，克林顿总统为了要应对国会压力，在国务院设立了所谓的西藏问题特别协调员（the Special Coordinator for Tibetan Issues）：这不是一个全职的工作，每个人都知道这对于中国的西藏政策并没有真正的影响力。

这些行动旨在安抚国内的政治批评，同时也企图避免中美关系出现重大分歧。

中国官员的公开声明和中国媒体上发表的文章，似乎缺乏对美国国内政治压力的理解，他们不理解美国总统（无论他属于共和党或民主党）必须考虑社会舆论的压力。

另一个刺激因素则是美国的半官方组织如国家民主基金会（the National Endowment for Democracy, NED）向藏人组织提供的资金。这个组织于 1983 年由美国国会创建并资助。当中央情报局实施的“软实力活动”（the soft-power activities）被媒体公诸于世后，政府迫于公众压力取消了中央情报局的相关项目，随后便设立了国家民主基金会来延续这些活动⁴。

Yunnan, Gansu, and Qinghai, [areas of greater Tibetan inhabitation] is an occupied country under established principles of international law whose true representatives are the Dalai Lama and the Tibetan Government-in-Exile as recognized by the Tibetan people.” *TB*, November-December 1991, p. 22. *News-Tibet*, January-February 1992, p. 4.

¹ 更多详细的历史事件可参考，A. Tom Grunfeld, “Tibet and the United States,” in *Contemporary Tibet: Politics, Development and Society in a Disputed Region*, edited by Barry Sautman and Teufel Dreyer (Armonk, NY/London: M. E. Sharpe, Inc., 2006).

² 当美国国会反对美国总统的政策时，总统也发挥必须利用手中掌握的议题才能发挥影响力。

³ “US Boost Tibet Outreach with new VVP Lhasa site.” *Phayul*, 18 December 2011
<http://www.phayul.com/news/article.aspx?id=30545&t=1> (浏览于 2011 年 12 月 23 日)

⁴ Allen Weinstein 曾协助 NED 起草章程并承认“A lot of what we do today was done covertly 25 years ago by the

国家民主基金会声称它的宗旨是“促进法治、公民社会和政治发展。”这或许是真的，但它的行为方式很奇怪，因为它的资金极少被用于推动美国的盟国内部的公民社会建设。这种使用资金的模式与中央情报局实施的那些前任项目十分相似。

国家民主基金会自称是“一个私人的非盈利组织”（虽然它获得的全部资金来自美国政府），它在 2012 年收到 1.18 亿美元，其中 200 万美元流向中国（自 1999 年后每年都给予大致的相同数额）以用于“在中国和西藏与民主有关的项目。”

在 2001-2010 年期间，美国通过各种准政府组织把 2.75 亿美元提供给“在中国开展的国际项目，其中 2.29 亿美元专门用于支持法治、公民社会项目及提供给藏人社区。”¹ 2004 年至 2010 年期间，与西藏相关的项目所获得的经费总计为 35,772,000 美元²。

然而，尽管华盛顿方面所采取的活动增加了西藏社会的不稳定，但中国政府的政策在该地区无疑扮演着更为重要的角色。外界同情流亡藏人的声浪之所以不断增长的主要原因之一，就是针对中国对藏人采取的各项政策，包括对宗教活动的限制，对藏人的一些歧视行为，以及严厉压制那些支持西藏流亡政府的异议人士。每当中国政府阻止外国记者进入西藏时，便会导致外界怀疑中国政府试图在掩盖什么。

虽然中国的一些公开声明称赞自己的政策，例如最近中国国务院白皮书声称，“六十年来的经验已经证明，中国的民族政策是正确的、有效的”³，但毋庸置疑，北京政府在全国以及藏人居住区都面临严峻的稳定问题。几个月前，全国人大宣布了中国的国家安全预算（“维稳经费”）为 111.4 亿美元——超过来年的国防预算（106.4 亿美元）⁴。

在中国，有些人承认这些问题的存在，但仍然指责其它国家。《中国日报》（*China Daily*）近日声称：“所谓的西藏问题是被一些帝国主义侵略者为了瓜分中国而制造出来的……”，西藏问题“纯粹只是一个被英国发明出来的议题。”如果这不是英国人发明的，那么就是美国人了⁵。解放军海军少将张召忠表示，在中国有超过 100 万名叛徒，包括外交官、经济学家和军事人员，他们替外国政府（尤其是美国）从事间谍活动。⁶

最近，前中共统战部常务副部长朱维群承认中国的政策存在失误：

目前，我国民族、宗教工作总的形势是好的，但是存在的问题不少。有一类问题是由于改革开放以来社会深刻变化引起的，总体上属于人民内部矛盾，属于教育、管理、引导问题。

同时他承认，这些问题一部分的根源在于在中国政府本身，

消极的民族意识则表现为看不起、不尊重乃至欺侮其他民族，……汉族作为人口最多的民族，尤其要坚决同本民族的分裂主义分子作斗争，尤其要防止大民族主义。

他也回过头指责外国人：

CIA.” David Ignatius, “Innocence Abroad: The New World of Spyless Coups,” *The Washington Post*, 22 Sep 1991: C01.

¹ Thomas Lum, “US-Funded Assistance Programs in China,” 11 May 2012 Congressional Research Service, p. 4. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22663.pdf> (浏览于 2012 年 7 月 1 日)

² Ibid. P. 11.

³ 中华人民共和国国务院新闻办公室，“中国的民族政策与各民族共同繁荣发展”，国务院政府白皮书，2009 年 9 月 27 日，http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7078073.htm（浏览于 2012 年 7 月 5 日）

⁴ “China boosts domestic security budget to face growing unrest,” 6 March 2012. <http://en.mercopress.com/2012/03/06/china-boosts-domestic-security-budget-to-face-growing-unrest>（浏览于 2012 年 6 月 1 日）

⁵ 把国内问题归咎于外界是一种普遍的倾向。例如，当广东省乌侃村村民向政府请愿反对他们非法征收土地，当时一名曾经被抓的村民回忆说，“我被一遍又一遍的拷问，村里的请愿是否有外国势力的支持。”Mimi Lu, “Wukan Protest leaders Released,” *South China Morning Post*, 24 December 2011.

⁶ “Inside China: PLA hawks decry sellout by leaders,” Miles Yu, *Washington Times*, 20 Jun 2012. <http://www.washingtontimes.com/news/2012/jun/20/inside-china-pla-hawks-decry-sellout-by-leaders/print> (浏览于 2012 年 6 月 21 日)

还有一类是西方敌对势力不愿意看到一个统一、富强的中国崛起于当今世界，利用民族、宗教问题对我实行渗透和颠覆。¹

责怪外人可能在中国境内会引起一些共鸣，但它缺乏能够完全说服境外人士的证据。

中国政府对达赖出访实施的报复

在抵制达赖喇嘛和他的国际十字军方面，中国政府采用的关键方法之一就是威胁和打击报复其领导人会晤达赖的国家。

据新华社报道，中国外交部发言人最近说：“西藏问题是中国自己的内政问题，……中国坚定地反对任何外国领导人以任何形式会见达赖，反对任何国家或任何人利用涉藏问题干涉中国的内政”。²

事实上，除了警告外国领导人如果他们与达赖喇嘛会面将会遭遇中国政府的报复以外，通常这些威胁也总是会以某种方式付诸实施。

为了报复达赖访问蒙古，2002年，“中国对从蒙古进口颁布临时禁令，并封锁了连接两国之间唯一的铁路，……但进口禁令仅仅一天后就被解除了。之后，蒙古就再也没有以官方形式来正式接待达赖喇嘛，尽管他在2006年再次访问该国”。³

2008年，法国总统尼古拉·萨科齐（Nicholas Sarkozy）会见了达赖喇嘛，因此，中国取消出席第11次的欧盟-中国高峰会，同时取消购买150架欧洲制造的空中巴士客机作为报复。2009年，中国国务院温家宝总理的欧洲之旅故意避开法国，而到其他国家进行国事访问，因为“当我在飞机上看着欧洲地图，”引述他的话，“发现这次的行程是绕着法国走了一圈。……而我们大家都知道，这是为什么”。⁴

对美国的报复没有那样严厉。当美国总统奥巴马在2011年7月会见达赖喇嘛后，中国的反应比以往较为温和。经过3天的严厉谴责（“美国必须立即采取措施消弭负面影响，停止干涉中国内政和停止纵容寻求‘西藏独立’的反华分裂势力”）后⁵，这议题开始公开降温。

最近，英国利兹市被警告，如果他们欢迎达赖喇嘛，则中国政府将会把约200名在利兹市进行2012年伦敦夏季奥运会培训的运动员转移至其他城市。

中国外交部发言人刘为民对于达赖喇嘛访问利兹市一事表示：“我们希望英方立即停止再次犯下损害中国利益的错误，尤其在最近一次英国领导人与达赖喇嘛的会面，中国与英国的关系都受到了影响，这个责任应由英方承担。”⁶

两个欧洲学者研究中国响应达赖喇嘛访问国外的宗教领导人时发现：

我们的实证结果支持，各国只要以最高政治领导人的官方规格接待达赖喇嘛，中国就

¹ 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12日，http://www.studytimes.com.cn/2012/02/13/01/01_51.htm 在 China Policy 网站上的翻译，<http://brief.policycn.com/wp-content/uploads/2012/06/TEXT-A-few-thoughts-on-current-probles-in-the-field-of-ethnicity.pdf> (浏览于2012年5月17日)

² “China protests David Cameron-Dalai meeting,” *Xinhua*, 15 May 2012.

http://usa.chinadaily.com.cn/china/2012-05/15/content_15300677.htm (浏览于2012年7月10日)

³ Andreas Fuchs and Nils-Hendrik Kann, “Paying a Visit: The Dalai Lama Effect on International Trade,” p. 11. (19 October 2010). Center for European Governance and Economic Development Research Paper No. 113. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1694602> (浏览于2012年7月12日)

⁴ “Premier: We all know why”, *China Daily*, 2 February 2009. http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-02/03/content_7440286.htm.

⁵ “China voices strong indignation, objection to Obama-Dalai meeting,” *Xinhua*, 17 July 2011, http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/17/c_13989714.htm (浏览于2012年5月6日)

⁶ “China's Olympic threat over Dalai Lama's Leeds visit,” *BBC*, 13 June 2012 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-leeds-18421667> (浏览于2012年7月10日)。

会透过减少他们的出口额以作为惩罚。然而，这种“达赖喇嘛效应”只出现在胡锦涛时代，而不是较早之前。此外，我们发现，这种影响主要透过减少出口机械和运输设备，而且只会在会见之后维持两年。¹

他们研究了 1991 年和 2008 年向中国出口的 159 个国家，以测试这一政治会见如何影响中国的贸易决策，发现相关性最高的是在胡锦涛（2002-2008 年）刚上任的第一年。

各国国家元首或政府负责人与达赖喇嘛会面，导致其对中国的出口平均减少了 8.1% 或 16.9%，这取决于所使用的计算公式。这种影响主要是减少向中国出口的机械和运输设备，而且在会面后只维持两年。²

从对报复行为的研究可以发现，达赖喇嘛访问后，接待他的东道国对中国的出口将平均减少 12.5%，具体下降幅度取决于会见达赖喇嘛的官员层级，与国家最高领导人的会面平均将导致出口额减少 16.9%。³

即使未能遏制达赖的绝大多数出访，中国政府的报复行动显然将继续下去⁴。自 1959 到 2009 年，达赖喇嘛已经造访了 62 个国家。从 1991 年至 2008 年，他已经进行了 266 次出访的旅程，其中 160 次访问了欧洲。除了印度以外（616 天），他出访美国的累计时间最长（在 2002-2008 年期间为 169 天），其次是日本（69 天）。⁵

中国政府的这些威胁声明和报复行动，并未能够真正影响达赖对美国的访问。第一个与达赖喇嘛见面的美国总统是老布什。随后，达赖又陆续会见了克林顿、小布什和奥巴马，与美国总统的会见前后共达 11 次。⁶

这些贸易报复行动，在某种程度上显得很牵强。北京一方面公开宣称自己反对外来力量干涉其它国家的内政，但同时又告知外国领导人：他们可以会见谁，不可以会见谁。这实际上也是在干涉其它国家的内政事务。

而且中国政府在这样做时，也存在双重标准。最近，外交部副部长崔天凯告诉《纽约时报》说，中国反对北朝鲜政府推行的某些政策。当他被问及为什么中国对此没有采取任何行动时，崔天凯回答说：“朝鲜是一个主权国家，这不是一个进行惩罚的问题”⁷。但是与此同时，中国政府对于“惩罚”那些会见达赖的主权国家领导人一事，并不感到内疚。

人们难以理解的是，为什么中国政府要坚持这些行动。从正面效果来看，确实有少数的外国领导人因此而拒绝与达赖会面。但是，这些行动所造成的负面结果却要严重得多。因为每当一个外国领导人拒绝与达赖喇嘛会面时，便会替达赖取得巨大的宣传效果，并从该国民众身上获得同情和更大的支持。在任何一种情况下（无论见面与否），中国政府都把这些访问活动塑造成一个公共议题，反而替达赖喇嘛制造了媒体宣传的风潮。如果北京没有提出抗议，达赖的这些访问几乎得不到媒体的任何宣传，仅仅会有一小部分支持达赖喇嘛的人才知道他的来访。中国政府的这些抗议举动反而招致了民众中相当强烈的反华情绪，人们认为中国在用自已的强势去欺压一个弱小者。

¹ Fuchs and Kann, p. 1.

² Ibid., p. 4.

³ Fuchs and Kann, p. 17.

⁴ 南非政府曾拒绝给达赖喇嘛入境签证让他参加南非大主教戴斯蒙·图图八十生日庆典。Lydia Polgreen, “Dalai Lama’s Visa Request Is Denied by South Africa,” *New York Times*, 4 October 2011. https://www.nytimes.com/2011/10/05/world/asia/dalai-lama-cancels-south-africa-visit.html?_r=1（浏览于 2012 年 7 月 10 日）

⁵ Ibid., pp. 8, 16, 41.

⁶ <http://www.savetibet.org/policy-center/us-presidential-statements-meetings-dalai-lama-1991-2011>（浏览于 2012 年 7 月 12 日）

⁷ Jane Perlez, “North Korea Tests the Patience of Its Closest Ally,” *New York Times*, 24 Jun 2012. <http://www.nytimes.com/2012/06/25/world/asia/north-korea-tests-the-patience-of-its-ally-china.html?ref=opinion>.（浏览于 2012 年 6 月 25 日）

中国政府的这些抗议无疑造成了中美关系中一个很大的干扰因素，因为中国每一次提出反对的抗议时，都为美国国会、媒体以及各种非政府组织提供了一个公开发表反华言论的最佳机会。

此外，中国政府不仅在境外公开谴责和贬低达赖喇嘛，在境内也是如此。外籍人士也许会问，为什么像中国这样一个大国感到一个僧侣是自己的威胁，境内藏人所看到的则是达赖如何勇敢地对抗北京政府。

如果达赖在中国领导人之前先去造访了某个国家，中国领导人就会取消对该国的访问行程，这实际上反而使达赖的影响力更加得以扩展。中国政府的抵制行动，反而给达赖喇嘛更大、更有效的影响力去干扰中国官员的出访。同时中国政府每次公开的抨击，反而会让中国境内的藏人更加感受到达赖在世界上的影响力，更加信任和支持达赖。

中国政府报复性的威胁也会导致某些外国领导人产生不满情绪，这通常会造成中国的外交困境。因为，没有任何一个国家领导人希望自己被看作是屈从于外国的压力，才决定自己能够会见谁、不能会见谁。难道任何一个中国官员愿意让外国领导人来决定他们的会晤对象吗？胡锦涛是否会因为美国总统的报复性威胁而取消他与伊朗和叙利亚领导者的会晤？

因此，中国政府的每一次公开的抗议声明，都在替外国政客制造出一个新的国内政治议题。在许多情况下，他们觉得他们必须与达赖喇嘛会面，以此来证明他们不屈服于外国政府的压力。

在美国与中国的关系中，西藏仍然是一个主要的导火索。部分原因是一些美国媒体和国会议员坚持反华立场，他们把西藏当作一个棒子，象征性地用它打在中国头上，藉此来募集本国公民和社会团体的资金。但是，更加重要的是，只要北京政府在西藏实施的政策持续造成当地社会的不稳定和恶性事件，只要达赖喇嘛仍然能够成功地实施他在各国的公关活动，只要中国政府的行为在客观上继续“帮助”他这样做，那么西藏在未来仍将是一个冲突的引爆点。

但是，假如在北京和达赖喇嘛之间能够达成某种真正的和解，那么西藏就不再成为一个问题，而且这一和解将会为西藏地区带来真正的稳定。

【书 讯】

21 世纪中国民族问题丛书

《中国民族史和中华共同文化》

马 戎

（社会科学文献出版社 2012 年 12 月）

目录

前言

读王桐龄《中国民族史》

中国传统“族群观”与先秦文献“族”字使用浅析

“中华民族”的凝聚核心与“中华民族”的共同历史

民国时期的少数民族精英：理解中国从“天下帝国”到“民族国家”进程的钥匙

如何认识“民族”和“中华民族”——回顾 1939 年关于“中华民族是一个”的讨论

在革命背景下俄国和中国的“民族构建”路径

中国的民族问题与 20 世纪 50 年代的“民族识别”

现代国家观念的出现和国家形态的演进

中华民族的共同文化与“黄帝崇拜”的族群狭隘性

如何思考 21 世纪中国的文化发展战略

加紧创建中华民族的共同文化，应对 21 世纪面临的严峻挑战

中国“族群”概念的探讨
试论语言社会学在社会变迁和族群关系研究中的应用
从社会学的视角来思考双语教育
少数民族的现代化发展与双语教育
实事求是、与时俱进，推动西藏社会发展研究
关于中国民族问题的进一步讨论

附录

社会资本与少数民族发展——林南、马戎对谈
全球化、本土性与当代西方民族主义理论——北京大学马戎教授访谈
学者的爱国情怀 ——纪念费孝通教授诞辰一百周年
关心少数民族企业家的成长——介绍德国学者托马斯·海贝勒教授的新书《凉山彝族企业家》

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、王娟
邮编： 100871
电子邮件： marong@pku.edu.cn