

【论 文】

美国政府为何没有新疆政策¹

孙 雁²

每当一些极端分子在新疆或中国境内制造暴力事件，国内官方和民间对美国的反映都感到困惑。同样受害于恐怖活动，为什么美国官方及媒体对中国毫无恻隐之心，反而敦促中国改善人权？是美国对中国有双重标准，还是在政策上把藏疆台一类问题作为牵制中国的手段？

本文通过五个方面讨论以上问题。第一，国内目前对美国涉疆政策理解中的一些缺陷。第二，在涉疆（以及涉藏）问题上，美国政策为什么讲人权避主权。第三，美国国会在美国对外人权政策上的特殊角色。第四，中国境内发生暴力或恐怖事件，美国为什么不同情。第五，如何克服美国的偏见，使美国官方与民间对中国民族地区问题有更客观的看法。

国内近期有关研究的局限

由中国社科院美国研究所三位研究人员撰写的《美国对华政策中的涉疆问题》一书（社会科学文献出版社 2012 年 12 月），代表了国内近期对此问题最全面系统的研究。此书总的结论是准确和中肯的：

中美之间目前还不存在一个独立的‘新疆问题。’美国政府尚未形成完整、系统的新疆政策。美国未来对新疆问题的政策考虑将取决于美国总体战略利益的考虑，取决于美国政府整体的对华政策，取决于中美关系的变化与发展，也取决于新疆局势的稳定与发展情况。目前新疆问题还不是中美关系中的核心问题。在中美关系良好、互有需要的情况下，美国政府对新疆问题会采取较为谨慎的态度。

美国不会为新疆问题破坏中美关系的大局，牺牲美国更为重要的经贸，安全利益。随着中国综合国力的日益强大，美国对新疆的政策应该会更加谨慎，更加有所顾忌。

同时，该书作者对美国关注新疆问题的动机之理解，显出对美国国内政治的一知半解。这一点突出在该书把美国政府的动机完全归咎于权宜之计：

然而，新疆问题将继续是美国用来牵制中国的一张牌。美国在应对金融危机、反恐、防扩散等问题上对华的倚重越来越多，而制约、打压中国的牌越来越少，特别是在马英九当选台湾领导人、台海局势趋于平稳的情况下，新疆问题与西藏问题已成为美国更加倚重的对付中国的两张牌。

上述段落里的分析忽略了美国政府政策制定程序中多元因素的作用。其中既有现实主义和各种利益的因素，也不乏理想主义或美国价值观下的道义因素。在新疆问题上积极向政府施加压力的各种势力，如美国国会，非政府组织，学界，媒体以及公众等，又恰恰更多的是从道义角度去关注新疆（及西藏）问题。这一点该书作者也充分了解和承认：

从总体上看，美国国会、非政府组织、学术界和媒体对新疆主要关注的无非是新疆维吾尔人的政治权利问题、维吾尔族的宗教信仰问题、维吾尔族的文化语言传承问题、维吾尔族的就业问题以及新疆的人口迁徙与计划生育政策等具体问题。

¹ 本文刊登在（香港）《领导者》杂志 2013 年 12 月刊。

² 作者为美国纽约市立大学政治学教授。

然而上面的“无非”二字（黑体字由本作者加），无疑暴露出作者对美国各方所关心的人权问题所表达出的轻视。不仅如此，“无非”二字还透出作者对美国人是否真的关心维族人权的质疑。这种轻视和质疑折射了中美之间巨大的文化鸿沟。由于近代历史的原因，中国人自然而坚定地视“主权”高于“人权，”也往往把西藏新疆问题首先看作是“主权”问题。而美国人没有同样的历史记忆，他们有的是民主制度的熏陶和后现代化社会的价值观，因而他们自然而坚定地注重个人的自由和权利。对他们来说“主权”是为“人权”服务的，而不是相反。如果主权不能为人权服务，那主权对个人还有何意义？

近期的斯诺顿揭秘一案，生动地示范了在美国民众中很普遍的“人权”高于“主权”的自由价值观。斯诺顿为了公民隐私权及知情权这些个人权利，不惜揭发政府机密，损害主权国家的利益。斯案以来在美国看到的各家大媒体的网站留言上，许多美国读者都支持他的行为，希望他逃离并避难成功。呼吁政府赦免斯诺顿的请愿书，很快就超过了美国政府要求的十万人签名。参议员 Rand Paul（前总统候选人 Ron Paul 之子）还开了网页，征集公众签名和捐款准备把侵犯公民隐私权的美国国家安全局告上法庭。

讲人权，避主权

以中国人主权至上的角度去理解美国对他国人权问题的关注，不免会有偏差。在上述中国社科院的研究里，中美关系里的新疆问题及新疆人权问题的意义最终被归咎到对“东突”组织的支持上：

美国的一些反华势力试图利用这些议题把“疆独”运动道德化，在“人权”的旗号下支持“东突”组织的分裂活动，同时尽力抹黑中国的形象和中国政府的新疆政策。在一定的气候下和一定的时间段内它们的负面作用可能会影响、甚至破坏中美关系健康发展的大局，影响中国的社会稳定和经济发展。由于中美关系的复杂性和脆弱性，一旦中美关系因突发危机发生重大变故，美国政府在新疆问题上的态度也必然会发生变化，美国对“东突”组织的支持也会变得更加明显和强力。

也就是说，国内分析者关心的还是“主权”问题，而并不把“人权”问题当真。而从美国人的逻辑看，这是本末倒置。无论是美国的左派或右派，他们都可能因为人权问题而支持“东突”甚至“疆独，”而不是为了支持“东突”或“疆独”而提出人权问题。美国有位研究新疆的学者写了一本书，书名是“维吾尔人：自己土地上的陌生人。”意思是说汉人在新疆成了主导民族，将维吾尔人边缘化。按此逻辑，如果维吾尔人在政治上无决策权，宗教活动上受限，文化语言上被非主流化，就业和人口结构方面不断被内地移民挤兑，那么这还是维吾尔人祖祖辈辈生存的土地吗？这才是美国对新疆的人权关注有可能转为同情或支持“东突”及“疆独”的因果关系。

当然现实里美国支持“疆独”的可能性并不大，尤其是在美国反恐战争以后。比如研究中国回族及伊斯兰教的 Dru Gladney 教授 2009 年 5 月在美国国会的听证会上称，新疆留在中国境内有助于避免中亚诸国的不稳定及原旨伊斯兰教的影响，因此美国不应鼓励新疆独立，但应继续支持维吾尔人对自由权利的争取。同样，在西藏问题上美国的官方原则和政策也是“讲人权，避谈主权，”以免介入不可调停的历史争议，恶化中美关系。笔者在华府的一家智团有关藏区的研讨会上，亲自听到前奥巴马政府负责东亚事务的杰夫·贝德强调“支持人权，不支持主权”这一点。

至于美国政客中一部分“反华分子”是否别有用心，也需要具体分析。尤其要弄懂他们反华背后的动机。为什么反华？反什么？美国华人全国委员会会长薛海培先生，曾任美国奥巴马总统竞选团亚裔事务顾问，深谙美国政界及其运作。他曾写道，

“美国及西方确有逢中必反的反华人士，但那毕竟只是极少数。就是对他们也要加以细

化和分解，知道人家不满的出处和动机，这样就能在对应时做到有理有据有节。比如美国的右翼反华和左翼反华就很不一样。美国右翼反华，早期是作为一种意识形态的反共，眼下则是作为维持美国全球主导权的一种条件反射。但左翼并不会因此轻易买单。美国左翼并不认同这种“美国第一”或把穷兵黩武作为对付中国崛起的国策，他们更有和平主义倾向，支持国际主义和多边主义，这在奥巴马政府对外政策中已十分明确。（《联合早报》2009/6/12）

右翼反华势力的反共及美国至上的意识形态，的确可以成为为了削弱中国而支持疆独的动机。但同时，美国的右翼势力热衷反恐战争且厌恶伊斯兰教，这一点又会相对制衡他们支持疆独的动机。而美国政界和民间的左翼反华势力，正如薛海培所指出，并非是为了美国的战略利益而遏制中国。相反，左翼更多是出于理想主义和对人权问题的感性关切，因为左翼毕竟在美国国内也是为社会弱势群体说话的。出于美国本身的反恐事业及对中亚地区稳定的战略需要，左右翼的政客和知识精英都明晓“疆独”并不符合美国的利益（Dru Gladney 2009）。

诚然，不少美国政客为了占领道德高地而拿中国的人权问题作秀，而并非真正关心维族人权。即便如此，人权问题可以被当着旗帜正说明了它在美国价值观和公共话语里的地位，因为关心人权问题可以迎合美国社会里有关的非政府组织和民众。同时，即便有个别政客支持独立，也不一定是“别有用心”的反华分子。如前参议员佩尔，是位德高望重，注重社会公平的共和党老议员（从1961至1997共在国会任议员36年）。美国政府有一项为贫困学生提供的助学金就以佩尔命名。由于二战期间他曾作为海军接受与日作战解放台湾的训练，佩尔终身对台湾的民主事业感兴趣并在国会做了不少相关的推动。佩尔在天安门事件及苏联崩溃后也曾提过美国应该支持中国的分裂势力，但他的本意并不是削弱中国，而是以此压力促进起中国民主化，摒弃专制制度。

美国是否并不在乎中国的民主，只在乎中国的实力？这是国内比较流行的看法。习近平主席今年六月初与奥巴马总统举行中美两国首脑会晤前夕，上海太平洋国际战略研究所秘书长，高级分析员袁铁成写了一篇“给习近平的外交战略备忘录”，其中也表达了这一观点。袁文称，“美国最擅长的就是，打着理想主义的旗号，做现实主义的事儿”（袁铁成，2013）。而美国华人全国委员会会长薛海培先生不同意这一观点。他反驳说，“我们都有自己的价值观和不同的生活经历。在对美国的重大（对华）意图作出结论之前，我们要对美国和美国决策过程有更加了解。轻率地和主观性很强的看法，最终导致受害更多的还是中国”（CPS listserv 2013/6/5）。

我认为薛先生在此问题上更有发言权。他不仅长期身居华府，还时常与美国国会打交道，参与民主党代表大会，在国会参与推动有关美国亚裔及华裔的一些法案，并从美国首府为香港凤凰卫视做时事评论员。

国会在人权政策上的角色

尽管美国国会不直接制定和执行外交政策，但自上世纪70年代以来在这方面发挥越来越积极的作用。在关注和干涉他国的人权问题上，国会不必为外交关系全局考虑，因此它总是比美国总统更为积极。最初原因始于70年代初的水门事件。尼克松滥用总统职权使国会失去了对总统直属机构的信任，因而开始更多地通过国会的立法机制牵制其行为，包括本来属于总统府的对外政策。在美国执政当局出于现实利益往往不计他国内政的情况下，国会对人权问题的关心与美国总统府形成宣明对比。因此国会的意向和作用外国政府在分析美国政府对外政策上需要重视的。美国国会对中国尤其喜欢爱说三道四。不少对中国不利的政策，大都出自国会，尤其在人权问题上。

美国国会对国际上人权问题的关注正好也始于70年代，因为这期间世界上发生了一系列举世瞩目的人权侵犯事例。如乌干达伊迪·阿明军事政变后的恐怖统治与大屠杀，柬埔寨红色高棉

的大规模政治清洗与屠杀；南非种族隔离政策引发的黑人反抗运动与政府镇压；萨尔瓦多军事政变后的暴力统治与血腥内战。此外，70年代勃列日涅夫的缓和政策使苏联的异己分子有机会移民到西方，也让西方更多地了解到苏联内部的政治迫害；台湾 2.28 事件后开始赴美留学和工作的本省台湾人也在 70 年代走向政治成熟，在美国形成小规模的专业人士组织，参与美国主流政治，游说国会议员，揭露国民党的白色恐怖统治，推动台独。

美国国内的研究显示，美国国会近年来几乎成了全球的人权请愿平台，也称“世界性的国会”（Star, 2012）。对各种利益集团及普通公民（包括新移民）来说，来自基层选区的国会议员比总统府远为开放，容易直接接触。因此立法机构成了美国国内外民间组织和个人争取影响美国对外政策的后门。大公司和财力丰厚的游说集团往往靠政治捐款影响议员，但无财力的小社会团体和个人也可通过有效的游说方法达到影响政策的目的。

比如最初推动台独的“台湾人公共事务会”（FAPA），开始主要靠锁定和接触几位与台湾有关系或对人权问题特别关心的议员。其中包括上面提到的佩尔参议员，肯尼迪参议员等所谓的“四人帮。”由于国会不便介入主权争议，FAPA 便把游说战略的重点转向议员热衷的人权和民主化议题。80 年代期间，FAPA 在美国国会的支持者为推动台湾民主化做了不少努力。目前，FAPA 在美国国会的游说活动主要致力于推动国会通过“台湾保护法，”支持台湾入联入世的国会决议，以及继续向台湾销售武器。

境外藏人也很好地掌握了游说美国国会的方法。由于 70 年代中美关系的缓和，美国不再公开支持和援助境外藏人的武装颠覆活动。遭受一段时期的边缘化后，境外藏人在西方顾问的指导下于 80 年代初找到了寻求美国支持和资助的新途径。这就是转向国会，转向人权议题，从而为冷战后的美国和美国国会支持境外藏人找到了新的理由或借口。这一转向的成功使境外藏人在世界舞台上重获新生，而达赖喇嘛个人在西方人眼里的魅力也为这一新策略的成功发挥了重要作用。如今境外藏人对游说美国国会就轻驾熟，有专门的游说组织“国际声援西藏运动。”其总部就设在华府。该组织成员积极参与有关西藏问题的国会听证会，推动有关西藏问题的国会决议和拨款，并为国会议员及其助手提供有关西藏的信息。他们的一面之词也成为国会议员有关西藏消息的主要来源之一。

由于各种原因，境外维吾尔人的游说活动远不如藏人成功。他们起点晚，没有境外藏人从印度带来的英语优势，没有藏人那样有易于让西方人接受的宗教，也没有像境外藏人那样拥有一批西方的铁杆专家顾问，更没有达赖喇嘛那样广泛受西方公众欢迎的魅力型领袖。尽管国会每年的中国人权听证会上都会提及新疆的种种问题，但国会目前尚无有关新疆的立法或决议。

由于以上的原因，奥巴马政府没有“新疆政策”并未引起国会的反弹。但这已经引起美国“民主基金会”主席 Carl Gershman 的不满。这位犹太人在对外推行民主问题上颇有“新保守主义”的意识形态。尽管此基金会由国会拨款，但具体发款由基金会各评审组根据申请者的情况决定。由于 Gershman 不满奥巴马没有新疆政策，他便为支持维族独立的团体多拨了款，并为他们在华府四处呼吁。据薛海培先生称，奥巴马政府没有“新疆政策”的另一原因是他们确实知道国际穆斯林极端运动对维吾尔族有实实在在的影响（2013/6/13 电邮）。

美国国会影响美国对外政策的渠道有多种。包括（1）立法，如“对台关系法，”“天安门制裁法”；（2）法规延续，如 1994 年前每年审议中国最惠国待遇的延续；（3）专项拨款，如八十年代以来长期对境外藏人的拨款；（4）特批保护或援助，如“天安门绿卡，”FAPA 力争的“台湾安全保护法”；（5）谴责性议案或决议，如谴责中国侵犯人权的各种决议。与美国历届总统的对外政策不同的是，国会通过的法案一旦生效则很难改变。从这个意义上说，美国国会的对外政策应该受到重视。

美国为何不同情中国

今年四月发生的巴楚暴力事件，与波士顿马拉松爆炸案相距不到十天。为什么美国人在反恐问题上不肯对中国“投桃报李，”对中国发生的惨案表示同情并对暴力分子予以谴责？相反还责成中国负责地查清此案？美国是否有双重标准？

旅居瑞典的华人评论人茉莉在香港《争鸣》杂志上就此发表的评论，给出了基本上准确的答案。她说，稍稍了解美国对新闻自由与公民知情权的重视，就会知道这一切都源于中美不同价值观。在整个巴楚事件的报道里，只有中国政府官方的一家之言。而在 BBC 驻北京记者顾求真（Damian Grammaticas）前往巴楚实地采访时，很快就被当地警方以安全理由勒令离开。官方不容许外界做公开的、独立和中立的调查，必然使西方媒体和中国民间都对官方的一面之词产生了很大的疑惑（茉莉，2013/6）。

“美国之音”就此事采访了正在北京的一位澳大利亚学者，研究中国少数民族问题的 James Leibold，他表达了相同的看法，并特别指出地方官员往往急于把此类事件怪罪于宗教和恐怖分子势力以推卸责任。根据笔者在敏感民族地区的观察，他的这一说法并非没有根据。出于客观公正，上述澳大利亚学者同时指出，境外世维会的说法也是一面之词。世维会称暴力事件起于当地警方在管制维族人时首先枪杀了一位年轻的维吾尔人（VOA，2013/4/25）。

鉴于国内官方与世维会针锋相对的说法，提倡公开、独立和中立的调查十分必要。只有这样才能让国内外公众相信调查的结果，尤其是对于那些国内外的维吾尔人和对中国不了解而时有偏见的西方人，更是如此。因此，按美国“无新闻自由便无真相”的逻辑，美国并没有双重标准。在真相查清之前，美国政府不能表明立场去谴责任何一方或对一方付出同情心。这就是美国政府发言人首先要求中国政府对巴楚事件进行“彻底、透明和可靠的调查”的原因。

同样，2013年10月28日天安门恐怖袭击事件之后，美国媒体在起初报道事件的事实后，转向集中关注中国政府如何控制网上官方和非官方对此事的报道。比如有的美国报道指出，有两位法国记者在出事现场，但他们拍摄的照片被中国警察删去；有的提到对10.28事件做了独立报道的唯一中国媒体是《南方都市报》，但其网站上的报道很快被官方删去。日本政府也借有日本旅客受伤为理由，要求中国政府提供相关信息。在中国政府公布调查结果并将事件定性为恐怖袭击之后，美国国务院发言人仍在11月4日表示了保留意见，声称美方目前还在调查冲撞事件始末，尚不能做出结论。

由于缺乏中国境内外媒体独立的调查和报道，美国媒体开始对中方把事件定性为恐怖事件提出质疑。美国许多电视台在报道此事时用了1989年天安门事件时的镜头，折射出他们在道义上把两次事件相等（即无辜民众与专制政府抗争）。CNN（美国有线电视新闻网）在11月1日报道10.28天安门恐怖袭击事件时，标题是《天安门冲撞案：恐怖主义还是绝望的呐喊？》。报道中，恐怖分子成了“值得同情的被压迫者”，而死在他们车轮下的人们，都不值一提。CNN通篇大谈新疆汉维民族矛盾，称中国政府觊觎新疆丰富的资源，又在新疆遍布警察，监视维族人民的活动，大肆逮捕并限制新疆维族宗教自由。

CNN的上述报道自然引起一些境外维人的追捧并借题发挥。比如一位以网名UighurTibet的留言者说：

维族人拿到护照很难，这就是为什么许多维族人徒步逃到阿富汗。他们逃离中国的管控，受到塔利班的欢迎。也许有些维族人在那里受训准备对抗中国的侵略和压迫，但是维族人不针对别人，只针对中国人。塔利班在美国搞袭击也是为了保护自己，维吾尔族试图抗争占领他们土地的中国政权，反抗“东突厥斯坦”“国土”上的压迫。你如果明白中国是怎么对待维吾尔族的，你就会明白为什么会有这次反抗。维吾尔族人曾经集中训练过要抵抗中国的入

侵；就像日本入侵中国时中国人也有反抗一样，如果你是为了保护你的家园而战，那么就**不是恐怖主义而是正义之战**。有些在欧洲的维吾尔族人，想要寻求人权机构的帮助，因为在中国他们过不上好日子。维吾尔族和9·11没有关系，是中国体制逼迫维吾尔族去加入世界恐怖主义，维吾尔族仅仅会对中国的入侵反抗。

上述留言明显迎合西方的价值观及西方在藏疆问题上对中国的判断。可以想象，如果中国在新疆恐怖事件的调查和信息上继续保持不透明，一些境外维人的片面说词将逐渐对西方的媒体，公众乃至政界产生更大的影响。

如何克服偏见，影响美国的涉疆政策

首先，在不完全信任西方记者和学者的情况下，要允许和鼓励他们与国内的记者和学者合作进行采访或调研。尽管内地单位，尤其是学术单位，积极鼓励中外交流与合作，而在新疆西藏这些敏感的民族地区举办国际性的研讨会，却极难得到批准。境外记者和学者要做公开及深入的调研也几乎不可能。合作调研可以化解双方的不少误解，了解对方看问题的角度，为境外学者全面深入了解当地政策及执行情况提供条件，增进双方对调研结果的信任。限制境外的记者和学者，最终只能对中国不利。正如本文篇首所提社科院美国所的研究指出的，

美国学者所掌握的关于新疆的材料有很大的局限性和片面性。毕竟只有少部分学者到访过新疆。有些学者即便去过新疆考察，他们在那儿的时间也很短，接触的范围较窄，对新疆诸多复杂问题缺乏深入、全面的了解。特别是他们对中国政府的民族政策理解片面，难以全面、客观地看待新疆问题。

第二，要理解境外记者和学者因采访调研受限而产生的对中国的敌对情绪。试想，如果中国的记者和学者在西方国家也遭受种种限制，甚至因为个人的观点被禁止入境，中方人员会有何种感受？对习惯学术和言论自由的西方人来说，我们更没有理由指望他们谅解中国的做法并相信中国官方的一面之词。相反，对境外记者和学者的限制只能加剧他们对中国官方政策及一切说法的怀疑。

第三，要相信大多数西方记者和学者是能够客观公正的。从越战到水门事件到伊拉克战争，美国记者都为揭露本国政府的道德逆行做了积极的贡献。美国的学界也不像中国的学者受种种政府条框的限制，更不以维护官方立场为己任。尽管他们有共同的价值体系，但具体观点是多元和独立的。西方记者能够客观公正的一面在汶川地震期间得以充分证明。由于灾区对西方记者几乎完全开放，西方记者对中国的救灾工作一片热情而肯定的报道，充分地让世界看到中国政府 and 人民正面的一面。诚然，对救灾的报道必然有同情的因素。但试想，如果当时国内禁止境外记者涉足灾区，西方记者的报道必定会集中在众多危房背后的腐败原因和当地政府掩盖真情等负面焦点上。

最后，在新疆反恐问题上，中国要赢得美国及西方的理解其实并不难。暴力恐怖活动自 90 年代初在新疆的蔓延，与改革开放后的一些催动因素有关。由于西方尤其美国本身也受害于伊斯兰极端宗教势力，让西方记者和学者在实地全面充分地了解这些因素只会对中国有利。这些因素主要集中在两个方面。

一是政府在 80 年代初拨乱反正过度，除了扶持修复传统的清真寺，更出资兴建了大批新清真寺。宗教场所的泛滥一方面加剧了宗教气氛，另一方面为非法宗教活动提供了方便与空间。在维族人口比例最高的新疆和田地区（近 97%），100 多万的信教人口有 4000 多座清真寺，平均每两百多人就有一座，远比每七千多信徒一座寺庙的伊朗要多。整个新疆的清真寺数量超过了任何一个中东国家。在边远农村，清真寺的普及远远多于现代教育的普及。比如在和田地区下面的

于田县，170多座村庄共有700多座清真寺，平均每村4.5座。始于90年代初的暴力恐怖活动，不少起源于极端宗教分子通过农村清真寺进行煽动，强迫筹款及胁迫参与。

二是改革开放和冷战后中东及中亚各国伊斯兰教势力的影响和渗透。中国改革开放后允许麦加朝觐及外资引进（建清真寺，对外交流），由于初期管制不严而从沙特阿拉伯带入了保守和极端的瓦哈比教派影响。苏联解体后，活跃于阿拉伯国家的极端宗教组织伊扎布特进入中亚国家，进而又渗入新疆。其公开使命是通过“圣战”建立单一的伊斯兰教法统治的国家。两股极端宗教势力都有异于维族传统的宗教理念。它们对教义做偏执和狭隘的解读，排斥和反对一切于它们解读不同的意识形态和生活方式。在南疆一些地区，极端宗教势力指责维族习俗违反伊斯兰教义，禁止维族传统的唱歌、舞蹈、绘画、雕塑，倡导妇女穿长袍黑巾蒙面，男子留大胡子才是虔诚的穆斯林。在教育程度低，信息不通又受现代化冲击的边区，极端宗教主义有其市场和愚弄百姓的空间。淳朴而虔诚的百姓或因压力或因想做一个好穆斯林而屈服于极端宗教势力。

中国政府目前采取了诸多措施抑制极端宗教的影响。但西方报道往往强调这些政策对宗教活动的限制，而忽略这些政策的初衷。诚然，在宗教政策的具体执行中存在不少偏差乃至过激。但如果西方记者有机会全面了解极端宗教势力在南疆的影响，他们会从另一种心态和角度去评判中国在新疆对“宗教自由”的限制。

结束语

与其了解美国政府涉疆（及涉藏）政策，更重要的是了解美国人对新疆民族关系，人权和宗教自由问题的真实看法。与其责怪美国政府和民间的偏见，更重要的是国内自省民族政策上和信息管制方面的失误。

目前国内的新疆和西藏政策强调经济发展和改善民生，但以笔者本人在敏感民族地区的经历，中央政府“为民做主”的理念和发展战略不一定能使受惠民族对政府有“感恩”的感情。相反，无论政府在经济上付出多少投资，政治性的各种限制使政府的善意可能前功尽弃，也为少数极端分子和“世维会”提供了政府践踏人权的充分借口。在南疆的一所高等院校，连汉族学生也向笔者抱怨说，学校的管制比高中还严厉。而维族学生抱怨说有的汉族老师在教室里蛮横地摘去她们的头巾。而这所学校还被树为“维稳”的榜样。一所乡村小学的汉族老师告诉笔者，在穆斯林的戒斋节期间，学校规定维族小学生必须返校吃饭，对拒吃的学生甚至强行喂食。在不少高校里，学生宿舍的走廊里装有监控的摄像头。

试想，如果异族的满清政府当今仍然执政，并限制汉人祭祖崇儒，限制汉人过春节上寺庙；如果异族的打工者挤满了你居住的社区，在语言和就业方面比你更有竞争力，而且政府的一切辅助政策都不足以平衡异族的优势，汉族人将会如何着想？在这种情况下，出现一些汉族极端分子煽动极端行为并在民众里得到一些共鸣，也就不难理解了。

这方面的例子还很多。最明显的是对维族妇女头巾的管制。头戴露脸的花巾本是维族妇女传统的习俗，与进口的保守黑巾蒙面有根本的区别。然而，严厉的宗教管制政策忽视这一区别，禁止所有公职人员教师及在校学生戴任何头巾。这种“一刀切”的做法不免会引起温和穆斯林的反感，反而使政府必要的宗教管制政策失去一定的群众基础。这一点可以从她们“消极对抗”的行为里看到：一旦出了机关和学校的大门，许多维族妇女和女学生会迅速带上露脸的头巾。这种过分的管制无疑也给了西方以批评中国限制宗教自由的理由。反省和纠正此类过分管制不仅有利于化解西方人的偏见，也更有助于团结广大温和的维族百姓。

参考文献：

Gladney, Dru. "Freedom fighters or terrorists? Exploring the case of the Uighur people." 美国国会外交委员会（国际组织，人权及审查小组委员会）听证会证词，2009 / 6。

顾国良、刘卫东、李楠，《美国对华政策中的涉疆问题》，社会科学文献出版 2012 年 12 月第 1 版；http://ias.cass.cn/show/show_mgyj.asp?id=88&table=mgChuBW

茉莉，“新疆巴楚事件，美国为何‘无同情心’”？香港《争鸣》杂志 2013 年 6 月号

http://bbs.creaders.net/politics/bbsviewer.php?trd_id=867061&blog_id=150975

Star, Marriah. *The United States of the World: Human Rights, Political Entrepreneurship and US Foreign Policy via Affective and Rational Policy*. BiblioBazaar: 2012.

VOA, "US 'Deeply Concerned' by Violence in China's Xinjiang Province," April 25, 2013

袁铁成，“应对美国：给习近平的外交战略备忘录”，CPS Listserve, 2013/6 / 5。

薛海培，“如何认知美国的‘反华势力’”，《联合早报》2009年6月12日。

【论 文】

论少数民族的公民国家认同的建构路径

许宪隆¹ 张龙

摘要：如何建构少数民族的公民国家认同，成为当前民族研究中的一个热点问题。从民族共同性的相关界定来看，少数民族同汉族一样，作为“中华民族”多元一体化格局中的一体，突出了民族的共同性。公民力量的核心价值观的确立有助于排除狭隘的民族主义认同思想。为了促进少数民族群体国家认同的建构，有必要从共生互补的动态理念出发，在政府主导下展开族际沟通与融合，重新建构一种基于共同信仰的国家公民认同。

关键词：公民国家；中华民族；共生互补；建构路径。

当今世界主要有两类性质的国家，一为民族国家，一为公民国家。或者说是基于不同民族主义类型的国家：公民民族主义类型的国家和民族主义类型的国家（也有称“族群民族主义国家”）。“民族国家的认同，指的是国民对本民族和本国家的语言、文化、传统、边界、制度、价值、利益和身份的一种自觉的认可和接受。”^[1]基于不同的民族国家认同，不同的民族主义类型的国家有不同的民族问题，主要涉及到民族独立问题，而公民主义国家的民族矛盾问题则主要涉及各类民族纠纷，一般不会发展为民族独立问题。由于公民国家主要是基于共同理念的多民族国家，具有更强的稳固性。因此，公民国家一方面要推进民族共同性的认同，另一方面需要推进公民理

¹ 许宪隆（1964—）安徽寿县人，教授，民族学博士生导师，中南民族大学研究生院院长；张龙（1972—）黑龙江大庆人，中南民族大学博士。研究方向：民族学

[1] 俞可平，“论全球化与国家主权”，《马克思主义与现实》2004（1）：4-21。

念的认同。

一、民族共同性的相关界定

关于民族的概念，我国政界和学界以往采用的是斯大林的民族定义。经过几十年的实践和思索，2005年，中央民族工作会议在关于民族问题的基本理论和政策的阐述中指出：“民族是在一定的历史发展阶段形成的稳定的人们共同体。一般来说，民族在历史渊源、生产方式、语言、文化、风俗习惯以及心理认同等方面具有共同的特征。有的民族在形成和发展的过程中，宗教起着重要作用。”^[2]这个定义，基本上契合了我国各民族自身特征的实际情况。

构建公民国家的前提之一，就是要寻找民族共性，即民族共同性的认同。认同（identity）常用于表示某些事物是相同的、一致的，或者就是它本身。弗洛伊德认为，认同是个人与他人、群体或被模仿人物在感情上、心理上趋同的过程。认同是个体与一个人有情感联系的最初表现形式。^[3]比如人们因为血缘对彼此可以定义为亲人、非亲人的认同；因为地域对彼此可以定义同乡、非同乡的认同；因为业缘对彼此可以定义为同行、非同行的认同。民族共同性的认同，简单来说就是广义上的民族认同。广义的民族认同不仅包括个体对本民族的信念、态度和行为卷入，而且还包括个体对其他民族的信念、态度和行为卷入。^[4]具体来说，民族认同的定义是指“民族成员在民族互动和民族交往的过程中，基于对自己民族身份的反观和思考而形成的对自民族（内群体）和他民族（外群体）的态度、信念、归属感和行为卷入，以及其对民族文化、民族语言和民族历史等的认同。”^[5]就是说民族共同性的认同，包括两层层次，第一层次即民族成员对自己所属的民族特征认同；第二层次即民族成员对自己所属的国家民族共同体的民族共性特征的认同。这两个层次处于孰先孰后的区别，即国家民族共同体的共性先，还是自身民族共同体的个性先的问题，这往往决定着这个国家属于公民属性国家，还是民族属性的国家。

民族共同性的认同，首先是“身份认同”，即自我与他者对诸如出身、地位、阶层、族群等的判断和确认，是个体人的自然属性与社会属性的综合镜像。一般来说，有什么样的出身，必然会有什么样的身份标签，并被个体与集体所认可。^[6]身份认同在一定程度上代表了民族自我认同（也叫民族自我界定或民族自我标定），是个体对自己所贴的民族标签。^[7]它对不同民族个体来说，带有自身的民族认同性，而这种民族认同性对于多民族国家政治统一和内部秩序具有积极和消极两方面作用。^[8]民族认同性常常被归结为是引发多民族国家社会冲突或暴力冲突的根源，而缺乏对民族的认同性是使一个多民族社会变得更加丰富多彩、更具活力的一种力量的积极作用的认识。^[9]

民族认同性的进一步强化，就会延展成为民族主义。“民族主义作为政治和社会表达的一种形式，随着18世纪第一批欧洲现代民族——国家和美国的出现而产生（Kohn, 1944）。对于家庭、亲族、部落和群体的忠诚延伸到了涵盖整体民族，其标志是有共同的语言、宗教以及其他文化因素。班纳迪克·安德森（Benedict Anderson, 1991）将这些新出现的国家称作‘想象的共同体’。在20世纪，尤其是二战结束后，民族主义播散到前殖民地人民中，其主旨在于谋求政治自决。民族主义也在那些制度完善的国家中得到发展，在这些国家中的各个族群都坚持表明其身份认

^[2] 吴仕民，《中国民族理论新编》（修订本），北京：中央民族大学出版社，2008年，第31页。

^[3] 万明钢，《多元视野价值观与民族认同研究》，北京：民族出版社，2006年，第2页。

^[4] 万明钢，《多元视野价值观与民族认同研究》，北京：民族出版社，2006年，第3页。

^[5] 万明钢，《多元视野价值观与民族认同研究》，北京：民族出版社，2006年，第4页。

^[6] 陈茂荣，“全球化背景下多民族国家的国家认同危机”，《中南民族大学学报》2012（5）：20-25。

^[7] 万明钢，《多元视野价值观与民族认同研究》，北京：民族出版社，2006年，第4页。

^[8] 何群，《民族社会学和人类学应用研究》，北京：中央民族大学出版社，2009年，第10页

^[9] 何群，《民族社会学和人类学应用研究》，北京：中央民族大学出版社，2009年，第7页

同,谋求更大的社会和政治自治。”^[10]如果说民族认同性仅仅是对自己个人贴上一个民族的标签,民族主义就是群体都贴上了民族标签,这种带有共同民族标签的意识延伸到政治上,就变成了民族主义。在多民族国家没有更高层次民族共同性的认同,只对自我民族忠诚的民族主义自然是危险的,而且也是消极作用大于积极作用的。所以有学者认为,“民族与国家利益的博弈对国家认同意识的影响,不仅仅源于国与国之间的比较,而且也广泛存在于一国内部不同民族群体的比较中。”^[11]在这种比较的过程中,当某些个体自感利益受损时,就利用自身“民族”的标签来表示不满,并将这种不满扩展到群体中,延伸到政治领域,引发相应的政治冲突。

要破解这类消极的民族主义问题,就需要建构一种基于理论的“中华民族”的民族共同性认同,以及基于理念的“共生互补”的公民—国家认同。

二、“中华民族”是民族共同性的认同基础

20世纪80年代,中国学者基本上对“多元共创”和“多元一体”而生成中华民族与现代国家形成共识。白寿彝教授在《中国通史》中就强调了多源共创的观点,他认为“中国是一个统一的多民族的国家。中国的历史是中华人民共和国境内各民族共同创造的历史,远古文化遗存表明,中国境内在那遥远的时代,曾经在不同地区发展着不同系统的文化。”^[12]1988年,费孝通先生提出的“中华民族的多元一体格局”理论中也谈到少数民族与汉族中属于你中有我,我中有你的民族构成成分。就此,关于“中华民族”多元一体化的概念经过多年的学界探讨,逐步获得认同。

概括起来,“中华民族”多元一体的主要认同因素有四点:

一、历史上民族政权之间分合融为一体。中国几千年的历史,表现形式上就是各民族政权更迭、分立、斗争、融合的历史。自夏朝建立后,即同周边的部族(乃至民族)政权发生争斗,有的时候是中原政权胜利,扩展疆土。有的时候是周边部族(民族)政权赢得胜利,入主中原。入主中原政权的少数民族政权往往融入中原政权的民族体系中,抑或在退回周边地区时,吸收更多先进文化,转变了自身原有的民族特点。总之,“我国全国性的政治统一,是在各地区、各民族政治统一的基础上完成的。”^[13]

二、经济上交往形成的共生性。历史上,占中国人口多数的汉族属于农业文明占主导地位的民族,主要聚居在黄河、长江中下游的中原地区。少数民族大多分布于周边地区,这些地区多草原、沙漠、森林、高原、高山、丘陵、湖泊等,宜于牧业、狩猎、渔业。少数民族与中原地区通过“茶马互市”、“绢马互市”以及“朝贡贸易”等形式的交往,既满足了中原农业、交通和军事对牲畜的需求,也满足了边疆少数民族的日常生活所需,促进了经济互补和共同发展。少数民族建立的北魏、辽、金、西夏、大理等政权,在制度建立、疆土治理方面,明显吸收了汉族中原政权的统治经验,融入了中原文化的很多元素。塞北、西域优美的曲调和乐器不断传入中原,对中原音乐的丰富和发展产生了重大影响。各民族交错杂居、共生互补的格局逐步形成。

三、民族交融过程中的对应民族群体不断扩大。先后入主中原的鲜卑、契丹、女真、蒙古和满洲等少数民族各族群无一例外地接受了中华文化并以中华正统自居,不断壮大着中华民族。内蒙古22部34旗王公在1913年呼和浩特紧急会议反对蒙古独立的电报声明中说:“蒙古疆域与中国腹地唇齿相依,数百年来,汉蒙久成一家。我蒙同系中华民族,自宜一体出力,维持民国”。^[14]体现了珍视蒙汉团结,认同中华民族的概念。满族的兴盛也是建立在不断吸收外族成员的基础

^[10] [美]马丁·N·麦格(Martin N.Marger)/著,祖力亚提·司马义/译,《族群社会学》,北京:华夏出版社,2007年,第508页。

^[11] 袁娥,“‘工具’与‘价值’:基于诉求回应视角透视佻族的国家认同”,《中南民族大学学报》2013(1):28-32。

^[12] 白寿彝,《中国通史》(第一卷),上海:上海人民出版社,1989年,第1页。

^[13] 陈育宁,《民族史学概论》(增订本),银川:宁夏人民出版社,2006年,第22页。

^[14] 高凯军,《论中华民族》(第二版),北京:文物出版社,2012年,第18页。

上的,辽宁省北镇满族自治县 1986 年满族人口 288,604 口,其构成包括明代广宁女真移民后裔;努尔哈赤时期驻守广宁的“新满洲”后裔;皇太极时期驻守广宁的“新满洲”后裔;定都北京后陆续从关内返回东北的各类满族后裔;加入汉军八旗的关内汉人后裔以及投充八旗人员后裔等八种成分,后三种成分占总数大半以上。^[15]

四、近代各民族共同的反帝反封建斗争促进了中华民族共同性的认同。1840 年鸦片战争之后的 100 多年间,亡国灭种的危机把各民族的命运更加紧密地联结在一起,各族人民奋起反抗、共赴国难。19 世纪,新疆各族人民支持清朝军队消灭了中亚浩罕国阿古柏的入侵势力。西藏军民在 1888 年的隆吐山战役和 1904 年的江孜战役中,重创英国侵略者。自 1931 年“九·一八”事件后的抗日战争中,各族人民同仇敌忾、浴血奋战,其中的回民支队、内蒙古大青山抗日游击队等许多以少数民族为主的抗日力量,为抗战胜利作出了不可磨灭的贡献。各族人民在反抗外来侵略的同时,针对一小撮民族分裂分子在外部势力扶持下策划、制造的“西藏独立”、“东突厥斯坦”、伪“满洲国”、伪“蒙疆联合自治政府”等分裂行径,进行了坚决的斗争,捍卫了国家统一和领土完整。也使历史上形成的各民族不可分离的关系变得更加牢固,各民族共同的文化和心理特征更趋成熟。

中华民族多元一体格局理论中,还存在几个值得思考的问题,其一、对于我国现有的 14 个跨境民族的认同方面,学者们的探讨欠缺一定的理论深度,这也是这些跨境民族不能完全认同“中华民族”概念的一个软肋;其二、宗教在民族认同中的影响作用尚缺乏探讨。“宗教在极能支配人心时代,禁止与外人以公民权。……予外人以公民权,即‘准他参加宗教与祭祀’。”^[16]“外人”与信教者总是有区别的。毕竟一个人不能同时信奉两种宗教,许多信教民族与不信教民族的认同观如何统一也是一个值得探讨问题;其三,关于“中华民族”成分构成的几个相关提法具有歧义。罗树杰教授指出“我们都是黄皮肤,黑眼睛”、“中华民族是炎黄子孙”、“龙是中华民族的象征”三个提法存在一定问题。^[17]忽略了中华民族的多元性,不利于增进中华民族的凝聚力。中国各民族的共性是一个长期的、渐进的、自然的过程,主要有:“(1)封建制是各民族在发展中产生的一大共性;(2)很多少数民族接受了儒家思想和文化,使儒家思想和文化成为汉族与很多少数民族的一个重要的共同点。^[18]共性即中华民族多元一体化中的“一体”,而各少数民族的特殊性,为多元一体化中的“多元”。

然而,学界认同不等于国内各民族认同,如同马戎教授所说,“在汉人头脑里,‘中国人’、‘中国公民’的身份意识是自然而然的,是他们群体意识体系中属于核心层面的认同。但我国其他族群是否同样具有对‘中华民族’的认同意识呢?在这些族群的民众中,在‘中国人’和自己所属族群这两个层面的认同意识方面,哪个层面的认同更核心和更重要呢?”^[19]事实上,除汉族外,其他少数民族对“中华民族”、“中国人”的认同是因族而异。具体情况需要进行大量调查研究才能回答。但有一点可以明确,即中华民族的整体利益和各民族的利益,既有在根本上相一致的一面,又有在具体利益上存在冲突的一面。“如果某一民族把本民族的利益和发展强调到不适当的地步,只讲本民族的利益和发展,无视和否定中华民族大家庭的共同利益,中华民族的利益同个别民族的利益也必将发生矛盾。在历史和现实中,坚持统一、反对侵略、民族和谐、共同发

^[15] 谢肇华,“北镇县满族的多元性及礼俗文化的融合”,费孝通主编《中华民族研究新探索》,北京:中国社会科学出版社 1991 年,第 323-330 页。

^[16] [法]F·D·古郎士著,李玄伯/译,张天虹/堪校,《希腊罗马古代社会研究》,北京:中国政法大学出版社,2005 年,第 159 页。

^[17] 罗树杰,“关于中华民族构成的思考”,吴晓萍、徐杰舜/主编《中华民族认同与认同中华民族》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2009 年,第 234-236 页。

^[18] 王钟翰主编,《中国民族史》,北京:中国国社会科学出版社,1994 年,第 26 页。

^[19] 马戎,《民族社会学导论》,北京:北京大学出版社,2005 年,第 257 页。

展、大力建设社会主义等方面，都体现了中华民族的共同利益。相对各民族的特殊利益，中华民族的复兴具有全局性、长期性、根本性和高层次性的利益特征”^[20]。

随着当前经济利益多样化、社会矛盾复杂化和价值观念多元化等现象的不断蔓延，认同问题正在取代传统政治意识形态而成为多民族国家统一秩序的新挑战。尽管“多元一体”化是一个趋同的价值认同，但其合理性是建立在理想和现实的矛盾之上，还需要很长一段消化、吸收、理解的过程。在这个过程中，现实的经济、物质方面的“共生互补”关系需要向更高的层级递增，在原有的历史文化认同的基础上，增强汉族同少数民族之间意识形态上认同的“共生互补”关系，而这种关系有助于形成各民族同呼吸、共命运的国家认同感。

前苏联解体后，俄罗斯联邦政府开始重新构建国内各民族的国家认同。以俄罗斯科学院民族学与人类学研究所所长季什科夫为代表的一些学者，提出了构建统一的“俄罗斯民族”即“国家民族”或“公民民族”的思想：俄罗斯民族包括楚瓦什族人、俄罗斯族人、犹太人等等，所有生活在俄罗斯境内的民族应该形成统一的俄罗斯民族。也就是说，俄罗斯民族是一种跨族裔的和超族裔的认同形式，是“众民族之民族”^[21]季什科夫等人的民族构想得到了政府高层的重视，为了拢聚苏联解体后俄罗斯联邦境内的各民族日益混杂的思想，俄政府也开始大力提倡更高级民族共同体的理念。从本质而言，这种更高级的民族共同体概念同“中华民族”概念具有同质性，都是建立在国家共同体的基础上的。可以说，俄罗斯联邦政府构建统一的俄罗斯民族的目的，主要是提高国内各民族对国家的归属感和认同感，减少国内各民族的摩擦，降低外部势力利用民族意识形态制造新的国家分裂。

三、公民理念的核心价值

公民与民族概念的区分在于个体相对于集体的区别，个体追求的往往是一种自我发展的理念。卢梭认为：“作为个人来说，每一个人都有一种与他作为公民的公意相反的或不不同的个别意志。他的个人利益对他的行为产生的影响与共同利益对他的行为产生的影响完全不同。他那绝对的和天然独立的存在，将使他把他对于共同事业所做的一切都看作是一种无偿的贡献；不做这种贡献而给别人造成的损失将少于因做这种贡献而给他自己造成的负担。他将把那种构成国家的道德人格，因为它不是一个人，便只把它看作是一个理性的存在；因此，他就只想享受公民的权利而不愿意尽臣民的义务。这种不公正的做法长此下去，必将使政治共同体遭到毁灭。”^[21]可以看出，享受权利而不尽义务对于人类来说，具有趋利避害的本性，这属于自然人的属性。当众多公民基于共同价值订立社会契约，结合成共同体后，他就有基于道德和理性的要求，在享受个人公民权利的同时，须尽自身的公民义务。

公民国家在推进公民理念方面，首先要做好国家的核心价值观的认同。以欧洲近代形成的国家为例，他们积极推进的主要是资产阶级民主思想，“自由、民主、平等”等普世价值口号，有助于这些国家的移民接受一种“公民——国家”的契约思想，进而建立一种国家意识。胡鞍钢、胡联合提出的“国族”观念，“认同有多种类型，其中国族认同（National Identity, 又称民族国家认同、国家认同）是现代国家公民的最重要也是最基本的认同。从历史渊源上看，爱国主义作为一种对国家的最自然的朴素情感，具有国族认同的某些原初成分。”^[22]在这里，国族与中华民族的一体化部分重合，但却忽略了中华民族的多元化，即各民族的个性特点。在当前是不能为各少数民族甚至汉族所接受的。而其中的爱国主义是一种对祖国的深厚感情，具有国族认同的某

^[20] 哈正利，“中华民族复兴与复兴与民族问题的解决”，《中共济南市委党校学报》2008（2）：105-108。

^[21] 何俊芳，“公民社会构建与俄罗斯联邦民族政策走向”，《中南民族大学学报》2012（6）：26-31。

^[21] [法]让-雅克·卢梭著，李平沅译，《社会契约论》，北京：商务印书馆，2011年，第22-23页。

^[22] 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（5）：1-12。

些原初成分，如果是一个不认同国族的民族成员，他们如何能塑造这种爱国主义精神呢？

如同俄罗斯在努力改变以往的民族政策，开始构建“公民民族”一样，中国如果单纯塑造“中华民族”的民族认同观念是远远不够的。有学者认为，对少数民族来说，“有什么令他们安于成为中华人民共和国国民并引以为荣，不是主流族裔（汉族）的文化传统，而是这个国家的制度、思想、价值、文化发展、社会道德，还有对少数族裔文化、语言、历史的尊重。”^[23]并列举美国、新加坡为例，认为：“美国人称之为‘美国精神’，包括机会平等、尊重人权和自由、民主体制等，超越各个族裔的歧异，又能够把来自五湖四海的黑人、白人、亚裔、南美裔人都凝聚起来，并使他们都对美国效忠。即使新加坡，也能够把三个族裔，即华人、马来人及泰米尔人，团结在新加坡民族(Singaporean nation)的旗帜下，对这个小国效忠，”^[24]新加坡政府1991年推出并获得国会通过的《共享价值白皮书》内容为：“（1）国家高于共同体、社会高于个人；（2）家庭是社会的基本单位；（3）共同体支持并尊重个人；（4）以协商取代冲突；（5）种族与宗教和谐（White Paper 1991:3）”^[25]。《白皮书》为新加坡人民确立了这五大共享价值观，起到了凝聚人心的作用。澳大利亚多元文化的核心也主要是“国家利益高于民族利益，公民的权力和义务是相等的”^[26]。

这种共同的价值观认同，在西方学界也称“公民民族主义”，以与“族群民族主义”相对应。关于公民民族主义，迈克尔·伊格纳蒂夫写道，“主张一个国家应该包括——无论其种族、肤色、信仰、性别、语言以及族群如何——所有赞同该国的政治信念的人”（Michael Ignatieff, 1993:6）。在这种观念中，人们拥有平等的政治和社会权利，并且与现有总体上相近的信念和价值观的其他人一起选择成为某个国家的一员，而不论其族群。美国与大多数其他移民社会一样，其民族主义模式一直是沿着这些路线来表达。^[27]印度政府自独立以来也一直试图构建这种类型的国家，尽管由于政策层面的一些因素，存在着很多弊病。然而它在公民理念建构上，也有其自身的成功之处，联合国开发计划署的报告就称“它的公民深深地忠实于国家和民主”^[28]。从某种程度上来看，现代西方的公民民族主义是古代希腊、罗马时期公民宗教信念的延续。古朗士在《希腊罗马古代社会研究》里强调公民权与宗教概念密切相关，他说，宗教亦生出公民权，参加祀神是一个公民的象征、权利和要求，事实上“公民”一词在古希腊文中义为“始分神物”。^[29]我们知道，宗教是一种信仰，在某种程度上也代表了人们的一种价值观。作为人们思想中的信仰，宗教在团结社会大众上，拥有巨大的能量。当代西方的公民民族主义，在某种程度上体现了这种信仰。

在近现代史上，我们可以找到许多基于共同理念，不同民族之间团结协作的事例。比如最初的国际共产主义运动，曾经号召起各国民众组建“国际纵队”奔赴西班牙捍卫共和；在第二次世界大战后，也曾经有过亚非拉不结盟运动，等等。共同的价值追求观，具有强大的凝聚力已为世人所知晓。共产主义的价值观以往形成过国际性的凝聚力，但在新形势下如何能让它燃烧起新的激情，还需要实践层面的大智慧。

由于没有拥有共同价值观的理念，同一民族也会闹出不和谐的声音。当今世界上一些国家在

^[23] 丁伟，“中国民族主义如何凝聚少数族裔”，吴晓萍、徐杰舜主编《中华民族认同与认同中华民族》，哈尔滨：黑龙江人民出版社，2009年，第117页。

^[24] 丁伟，“中国民族主义如何凝聚少数族裔”，吴晓萍、徐杰舜主编《中华民族认同与认同中华民族》，哈尔滨：黑龙江人民出版社，2009年，第115页。

^[25] 梁永佳、阿嘎佐诗，“在种族与国族之间：新加坡多元种族主义政策”，《民族社会学研究通讯》第115期，2012年7月15日，第18页。

^[26] 熊坤新等，“澳大利亚民族政策的嬗变及对我国民族政策的启示”，《西北民族大学学报》2012（3）：6-12。

^[27] [美]马丁·N·麦格(Martin N.Marger)著，祖力亚提·司马义译，《族群社会学》，北京：华夏出版社，2007年，第508页。

^[28] 马戎，《族群、民族与国家建构》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第272页。

^[29] [法]F. D. 古朗士著，谭立铸译，《古代城邦》，上海：上海文艺出版社，1990年，第180页。

民族问题上的分离或分裂，都是以一个民族的名义向其所在的国家摊牌，要求独立。只有达到各民族形成的共同认识，进而确立一个国家共同的价值观，才能形成一个共同的国家认同感，也才能形成一个国家的合力，才能完全抵制国外反对势力的挑唆离间。否则，则会陷入“族群民族主义”之中，“族群民族主义则认为人们效忠的是他们生于其中或者被划入其中的某个族群或者民族，而不是一个涵盖了许多族群或者民族的更大政治实体。”^[30]当公民拥有了共同的价值观认同后，完善的公民权利和义务才能进一步地进入公民视野。而不是单纯追求其自身的利益。

当前我国公民理念的核心价值体系处于一种重构阶段，“公平、公正、和谐、团结”的理论体系在逐步走入各民族群体的认同中，而这种正在构建的公民理念核心体系尚需在宣传中加以实践和引导。

四、族际沟通与融合由政府主导

民族是伴随着国家的产生而出现的社会共同体，其经历的过程大致有氏族——部落——部落联盟——民族国家。从其发展经历的过程可以看出，民族的产生是随着相互之间氏族、部落不断交往的过程中，交流融合越来越密切的情况下形成的。在多民族国家内部，各民族的消亡与同化的历史规律往往是由文化强弱、人口多少决定的。

关于民族融合的概念，学界存在着许多争议，有些人将民族融合与民族同化简单地等同起来。从理论上来说，“民族文化融合和民族文化同化是两个不相同的文化趋同过程。其区别在于民族文化融合是自觉地、自愿的、和平的，而民族文化同化则是被迫的，并往往伴随有压迫和暴力的行为。中国各民族文化融合总的趋势是少数民族文化融合于汉民族文化，人口少的弱小民族文化融合于人多势众的民族的文化，后进民族的文化融合于先进民族的文化，单纯由男性组成的群体在移民异地后容易融合与当地民族之中。”^[31]民族融合有别于民族同化，“民族融合就是各民族相互尊重，相互来往，相互学习，相互促进，你中有我，我中有你，但是你还是你，我还是我，各民族共存共荣共同发展，民族还是存在的，只是民族的共同性增多了。”^[32]具体到实践中，我们从历史上民族融合的实际情况可以看出，“社会、经济、文化领域中各民族相互间的接近、趋同，是民族一体化过程的基本实质。没有民族之间的文化交流和逐渐趋同，就不能形成稳固的民族统一体。”^[33]值得指出的是，这种民族统一体并不是消弭了各个民族彼此之间的不同，而是各个民族之间建立在相互了解、相互共识基础上的民族统一体，即更高层次的民族统一体，在我国即是认同中国这个国家实体的“中华民族”概念。

如何促进更高层次的中华民族认同呢。这就需要涉及一个动态的理念——共生互补。“共生互补”理念的基本涵义是指人类的活动及其结果要确保社会系统和自然系统的和睦共存、和谐共生、取长补短，互利双赢、互助互动、协同进化和发展。它既包括人与自然的共生互补，又包括人类世界中的共生互补（个人与个人、集团与集团、民族与民族的关系等等）。它强调的是：共生单元间优势互补，互相借鉴，以收扬长避短之效；共生单元间互为依存，互利双赢；共生单元间有竞争和冲突，要在竞争中产生新的、创造性的互补性合作关系；存在竞争的共生单元间的相互理解和积极态度；共生系统中的任何一方单个都不可能达到的一种高水平关系；共生单元在尊重其它参与方（包括文化习俗、宗教信仰等）基础上，扩大各自的共享领域。在内容上它包括经济系统的共生互补、文化系统的共生互补、政治系统的共生互补和社会系统的共生互补四个

^[30] [美]马丁·N·麦格(Martin N.Marger)著，祖力亚提·司马义译，《族群社会学》，北京：华夏出版社，2007年，第508页。

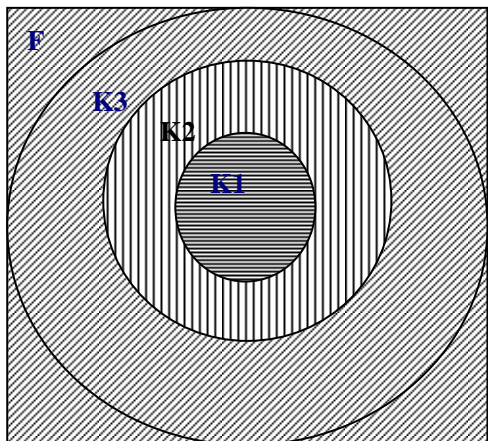
^[31] 郑杭生，《民族社会学概论》（2版），北京：中国人民大学出版社，2010年，第43页。

^[32] 周健，“关于当前若干热点民族问题的理性分析”，《广西民族研究》2012（2）：1-8。

^[33] 郑杭生，《民族社会学概论》（2版），北京：中国人民大学出版社，2010年，第43页。

方面。^[34]

以下述图为例：



基于“共生互补”理念形成的国家公民建构。我们将 K1 内层定义为拥有政治权利意识的公民群体（各民族的精英阶层）、K2 为致力于维护群体权利的公民群体（各民族的具有一定公民意识的群体）、K3 为拥有自我维权意识的公民群体（各民族中关注自身利益受损的群体）、F 为边缘人群（不关注国家的作为，只关注自身生计的人群）。从中我们可以看出，K1 层属于核心领导层，一般处于政府权力机构的上层人士，制定相关的政策。K2 层具有公民意识的社会中层人士，他们具有一定的社会影响力，这类群体如果对公民理念的认识有偏差的话，相应地会带动只关注自我权利、不注重公民权利的 K3 层群体。而 F 层群体处于边缘地带，他们容易影响到 K3 层群体，进而带动 K2 层群体，引发相应的利益诉求，乃至群体性事件及社会动荡。所以，当前民族群体关注的重点在于 K2 层和 F 层群体，加大对 K2 层群体的国家认同教育、公民教育；扶助 F 层群体的社会生活，给予相应帮助。而这两项工作是动态的，需要因地制宜来操作。

在促进国家认同的路线图上，我们还要促进民族之间交流交往，只有这样，才有助于民族间增进相互之间的理解。在相互理解的基础上，也才能走向共同富裕的道路，消除民族间的不平等现象。真正达到公民平等权=民族平等权。

在民族交流过程中固然会出现各类民族摩擦，而这种基于发展的族际摩擦是可以通过沟通来化解的。这就需要政府在期间起到重要的粘合和润滑作用。

政府主导下的民族之间沟通和融合，其意义主要有以下几个方面：

一、民族相互之间文化的差异，单靠民族个体之间去接触、了解是不够的。政府需要进行“中华民族”的多元性及一体性教育，并将其落实到普及课本和日常宣传中。“历史上民族融合的历程中，首先都要经历一个异民族文化的趋同、认同乃至融为一体的文化融合过程。文化融合与民族实体的融合是两个连续相关的过程。在文化融合的阶段，原来的民族实体仍有强烈的民族意识和许多融而未合的各自特征，因而民族融合的过程本身尚未完成。如果在此阶段尚处于文化上相互融合阶段的民族之间发生严重的群体冲突，或者政府对弱小、后进民族有些优惠照顾的政策性倾斜，也会在一定程度上刺激弱小、后进民族自我意识的觉醒、加强和稳固，从而反作用于民族融合的过程。近年来，有许多以往划归汉族的与少数民族有关的族群纷纷要求恢复其族称，更改族属为少数民族，便是这种情况的体现。”^[35]从这点来看，融合各族文化成共同文化还需更多的研究、探讨。

^[34] 李大健、李小林，“共生互补：构建和谐的散杂居民族地区——访中南民族大学民族学与社会学学院院长许宪隆”，《中国民族》2008（1）：20-22。

^[35] 郑杭生，《民族社会学概论》（第2版），北京：中国人民大学出版社，2010年，第42~43页。

二、民族之间相互往来增多，一方面，“少数民族迁移人口在知识技能方面得以提高。少数民族流动人口进入大中城市，一方面少数民族成员本身经过城市文化的洗礼，文明素质得到提高，现代意识得到加强。另一方面，通过人口流动，促进了少数民族与汉族之间、各少数民族之间的接触和联系，少数民族在发达地区学习先进的科学技术、生产技能，汉语水平得到较快提高。而汉族通过与少数民族流动人口的接触，也可以加深对少数民族文化、习惯和宗教的了解。”^[36]由于市场经济的导引，导致了社会群体之间过分逐利的本质。当少数民族群体在经济发展的程度、思想认识未能上升到这一层面时，政府在其市场经济活动的前期介入非常重要，尤其需要采取规范其市场经济的法律行为。对于少数民族群体在市场经济的先期教育上，如果没有政府介入，也会造成民族之间因为经济纠纷导致的彼此恶感。

三、当前我们面临着复杂的国际环境。境外敌对势力片面地放大国内民族问题，渲染民族主义的侵扰正在加强。严重危害我国各民族之间的团结、沟通和融合。政府介入就是要阻止这类异化思想和行径的入侵，依靠国家机器制止三股势力的暴力活动，并随时监控敌对势力未来可能的活动动态。这方面的历史教训尤多，20世纪40年代，英国传教士编制的，在云南跨境民族景颇族中流传的景颇文课本中明确写着“我们的领袖是英皇，英国女皇是全国之母”，美国传教士编制的景颇文课本中也明确写着“上帝祝福你——美国”等字样。美国传教士永伟理及其长子永享乐、次子永文生编制的，在云南跨境民族拉祜族中使用的拉祜文识字课本上写着：“汉人来了，我怕！”他们传给中国教徒的每日饭前祷告词则是：“上帝啊，汉家压迫我们！”^[37]1885年年初，中国军队在今越南谅山抗击法军入侵时，清朝名将杨玉科所率的军队在镇南关（今友谊关）遭到法军重兵攻击，又有信奉仰洋教的当地教民充当“法军间谍”，“助法军攻官军，官军溃走，主帅战死，清军惨败。”^[38]

中国的实践经验也表明了信奉道教的少数民族往往比不信奉道教的少数民族具有更高的汉文化水准，更容易与汉族和睦相处，也更容易融合于汉民族当中或融合汉民族于本民族当中。所以，劳贞一指出：“我们不要异国情调太高的宗教，我们不要国际关系太深的宗教，以免增加边民的离心力。”^[39]其意义深远。

有的学者还针对民族关系提出了民族整合的设想，“在多民族国家，国家公民在民族构成上的非单质性决定了多民族国家必须高度关注国家内部的民族整合。民族整合需要通过民族平等、权力共享的民主政治整合来实现；需要通过体现合理的利益分配的经济整合来实现；需要通过尊重、发展各民族文化的文化整合来实现。”这里所说的民族整合是民族政治整合、经济整合、文化整合、社会整合的四位一体：民族政治整合的基础是国内各民族政治地位、社会地位的平等，整合的重点是对民族群体权利的尊重；民族经济整合的目的在于在物质利益享有上体现公平，在个体发展方面机会均等、结果均等；民族文化整合的目标在于确保各民族成员均能感受到文化自尊，拥有自主的文化发展权；民族社会整合则是为了不同民族的社会成员在社会交往中自觉形成尊重、谅解的意识和行为，依法处理社会纠纷和矛盾。”^[40]

结 语

在多民族国家中，各民族和睦相处与社会稳定是发展的前提。狭隘的民族主义是干扰稳定的重大因素，其导致国家认同危机的发生逻辑“说到底就是地方民族认同僭越其文化认同与地域认

^[36] 张力，“新疆少数民族省际迁移问题研究”，《人民论坛》2011（7）：190—191。

^[37] 郑杭生，《民族社会学概论》（2版），北京：中国人民大学出版社，2010年，第42页。

^[38] 郑杭生，《民族社会学概论》（2版），北京：中国人民大学出版社，2010年，第42页。

^[39] 郑杭生，《民族社会学概论》（2版），北京：中国人民大学出版社，2010年，第41-42页。

^[40] 严庆，“从冲突到整合—民族政治关系模式研究”（中央民族大学2010年博士学位论文），第173页。

同的定位，开始进入国家政治层面，对公共权力发起诉求，公民身份被质疑，以宪法权威为核心的法律秩序遭到挑战”。^[41]破解狭隘的民族主义的最好方式，就是促进国家认同和民族交流。在当前形势下，促进少数民族成员的公民国家认同，有助于树立各民族群众的历史责任感。新中国成立 60 多年来，有了飞速发展。但是我们国家毕竟还有许多需要完善的理念，在国家认同和民族交流方面，我们在立足本国国情的基础上，也可以适当借鉴国外的经验。西方社会团结理论认为，公民权是整合公民多重身份，创造多样性统一的关键。^[42]这种经过实践得出的经验，是有其深刻意义的，值得我国现阶段部分的吸取。

因此，在全国范围内应加强公民待遇、公民平等、公民权力和公民义务方面的宣传和推广。每一个公民，不管他是那个民族，都有维护国家主权、维护国家独立、维护国家统一和国家安全的权力和义务。这种培养公民认同的政策，需要一种长效机制，且应形成一整套相关的体系建构，如将宪法中的公民概念引申到各种相关法律、行政政策、生活事件中，通过这些建构，形成各民族公民对国家的认同，促进民族国家内部的稳定。

【论 文】

民族自治地方自治权的功能、限度及价值取向¹

张殿军²

摘要：自治权是国家赋予民族自治地方一般地方国家机关的一种超过一般地方国家机关职权的特殊权力，从而形成民族自治地方自治机关，行使自治权。民族区域自治的目标是国家统一、民族团结与少数民族利益的保护兼顾，但民族自治地方自治权偏重于自治民族的设置不利于实现这一目标。“统一与自治”而不是“集权与分权”，才是自治权设计的出发点和落脚点，自治权的配置和行使以不危及国家的安全与统一为基本前提。权利和义务是矛盾的统一体，缺乏义务约束的自治权，会助长民族意识，消解国家认同。提高少数民族的政治参与能力和参与水平，使他们在更高层次上参与国家公共事务的管理，分享国家权力，能够超越自治的边界，加强国家认同，进而上升到对多民族国家的共治范畴，更有利于国家认同和国族建设。

关键词：民族自治地方；自治权；民族认同；国家认同；民族共治

^[41] 周光辉、刘向东，“全球化时代发展中国家的国家认同危机及治理”，《中国社会科学》2013（9）：40-54。

^[42] 菲利克斯·格罗斯著，王建娥、魏强译，《公民与国家》，北京：新华出版社，2003年，第226页。

¹ 本文原刊载于《学术界》2013年第9期。

² 作者简介：张殿军，大连民族学院文法学院副教授，法学博士，主要研究方向为民族法学、民族政治学。

民族区域自治制度是我国的基本政治制度，自治权是民族区域自治的核心内容，是否拥有自治权是区别于一般地方和自治地方的重要标志，切实落实自治权已经成为基本的共识。权力的运行与其具体设置和基本架构密不可分，行使自治权首先要准确把握自治权的性质，对自治权性质的误判会导致其在实践中的偏离。

一、民族区域自治地方自治权的功能与价值取向

当代中国民族政策的价值取向形成于党领导人民革命的条件下。站在革命党的立场上看，所有受压迫的民族都是反对旧制度的积极力量，为有效动员所有的被压迫民族，就必须同情、帮助和关心弱小民族，并在此基础上制定相关政策。这种“民族主义”价值取向的民族政策，在革命和建设过程中都曾发挥了重要作用，但这样的价值取向与民族国家强调国家整体利益和国家同质性的要求之间存在偏差，也与中国共产党的执政地位之间存在着某种程度的错位。¹我国民族政策总体战略是以优惠政策的形式维护少数民族的权利和利益，少数民族个体因族属身份常常在涉及自身发展和社会生活方面，获得比汉族更多的利益和机会，在一定程度上，民族身份本身成了一种稀缺资源。对于自治地方政府来说，自治权也可以说是一种特殊的政策优惠形式，自治权的配置方式和权力属性决定了它的实践面向。实践中这些权力却更像一个符号，拥有这个符号就意味着拥有更多实际的利益和资源，符号本身的意义反而退居其次。权力异化为更多的权利和利益，在很多情形下演变为优惠框架下的某种形式的“特权”，进而还可能形成一定程度的路径依赖。

民族区域自治的目标是国家统一、民族团结与少数民族利益的保护兼顾，但民族自治地方自治权的配置却偏重于自治民族。我国少数民族的分布特点是大杂居、小聚居，各民族进行着广泛而深入的社会互动，而且，自治地方自治民族的人口数量大多不占该自治区域人口的绝对多数，因而，代议制民主下“少数服从多数”的民主原则无法从根本上达到自治权设定的初始目标。另一方面，自治权配置中特定职位须由自治民族的公民担任，我们往往从积极的一面肯定这种安排对自治民族的利益的保护，但它实际所体现的是一种差异的公民权利，与民族区域自治制度保障各少数民族平等的总体目标也存在着一程度的背离。

自治权不能等同于民族权利，民族权利具有不同的实现方式，自治权只是保障民族权利实现民族权利的一种手段和工具。特定职位的承担者都是少数民族的政治精英，“随着社会环境的变化，主要分布于政治领域的少数民族精英往往倾向于以民族发展的名义向中央或上级政府争取更多的权利和各种资源，并努力强化民族自治等民族优惠政策，为自治体和本族群创造更多的发展机会。这些传统精英的共同特点是政治化地生存于既有体制之内，其权威和合法性来源于中央或上级政权的职务任命，因此他们的行为取向是在族群认同和维持政治地位之间找到一种平衡，因此成为坚定的维持现状者。”²自治机关特定公职人员的民族身份要求凸显了自治民族的特殊地位，忽视了汉族和其他非自治民族在政治上受到尊重的情感要求和具体利益的切实保障。非自治主体少数民族作为民族自治地方一个特殊的人群，与自治民族相比处于不平等的地位。代表性小、政治表达权和参与权缺失致使非自治少数民族在实际生活中远离了政治权力中心，在政府主导的

¹ 此处所说的“民族主义”，仅仅是从民族政策价值取向而言的，只是一个表示民族政策价值取向特点的描述性概念，并非意识形态意义上的民族主义，二者有本质上的区别，不能将它们混淆或等同起来。参见周平“中国族际政治整合价值取向分析”（《当代世界与社会主义》2010年第3期）。在笔者看来，中国民族政策的价值取向仍然是“国家主义”的，以维护国家统一和各民族的平等、团结、互助、和谐为最高标准，只是在民族政策的价值取向和具体的制度、法律设计之间，在目标和手段之间，在权力设置、运行机制与实施效果之间存在着偏差。也可以说，我国民族政策的价值取向是国家主义的，而政策的实施效果却是民族主义的。

² 关凯：《族群政治》，北京：中央民族大学出版社，2007年，第289页。

利益分配体系和相关的公共政策中影响微弱。¹民族区域自治偏重于民族自治、偏重于自治民族自治的制度安排不利于协调民族关系,化解民族矛盾,增强各族群众民族区域自治合法性的认同。

二、民族区域自治地方自治权的特点与限度

从权力的横向配置来看,民族自治地方自治机关拥有的自治权是和一般地方国家机关的职权相比较而言的,自治权是国家赋予特定少数民族聚居区地方国家机关的一种附加于一般地方国家机关职权基础上的特殊权力,从而形成民族自治地方自治机关,自治机关行使管理本民族内部事务和地方事务的权力。民族自治地方自治机关所拥有的超过本级一般地方国家权力的权力,即为民族自治地方“自治权”。有学者指出,“所谓自治权,是国家授予民族自治地方自治机关的一种附加于地方国家机关职权基础上的特殊权利,是实行区域自治的少数民族管理本民族事务内部的权利”。²综观宪法和法律的规定,这样界定自治权似乎更符合客观实际,即自治权是国家赋予特定少数民族聚居区地方国家机关的一种附加于一般地方国家机关职权基础上的特殊权力,从而形成民族自治地方自治机关,自治机关行使管理本民族内部事务和地方事务的权力。

自治权既不具有最高性也不具有独立性,民族区域自治实体的组织机构、决策过程和具体行政与非自治地方的相似性大于差异性。自治权不是中央与民族自治地方分权的产物,自治权行使也不是一个孤立的过程,自治机关与自治地方的一般地方国家机关在机构上是重合的,自治权只是民族自治地方权力的一个方面。自治权的两个重要组成部分,立法自治权和行政自治权中,只有自治立法权在内容、运转、程序和构成要素方面具有相对独立性,外在表现为我们可以感知的过程和结果。行政自治权运行是与一般地方政府的行政执法权、行政管理权交织在一起的,充分体现了“民族自治与区域自治结合”的特点,民族事务与地方事务的界限并非泾渭分明非此即彼,因而,行政自治权、经济自治权的实施效果也难以与自治地方政府一般权力孤立出来单独评估。我国民族区域自治制度中民族自治与区域自治的混合结构本身又是充满价值冲突的制度安排,其中表现最为突出的是自治民族利益与地方整体利益的不同、自治民族与非自治民族利益的保障机制不同。考察民族自治权不能脱离自治权生存的土壤。我国民族自治地方的面积占全国国土总面积的64%,而少数民族总人口却不到全国人口的10%,这对于一个主体民族占人口90%以上的国家来说,与社会现实存在着一定脱节。

一个地方实施区域自治的要素应当包含特定的地域、自治机构、中央与地方分权、监督机制,其中适当的分权是自治制度的最重要也是最关键的内容所在。“地方自治是中央集权与地方分权原理在宪法制度上的体现,也是宪法分权与制衡原则在中央与地方权力分配关系中的体现,它要求将中央权力与自治地方的权力予以划分,使地方自治区域在法律规范下在自己辖区内对所辖事务拥有完全自主权。”³独立性、完整性、自主性、排他性是地方自治的本质特征。地方自治即地方政府在宪法和法律规定的范围内,独立地组织政府机构,对所有自治事项独立决策、自主执行并排除任何其他政治实体的非法干涉。在联邦制国家中,自治可以被看做是联邦制的某种形式。联邦国家与自治的不同之处在于,作为最高机构的联邦政府与组成联邦的州之间的权能分立,州的自我管理覆盖其整个地域,自治是一种分立的秩序,而州总是整体的一部分。“在联邦宪法中,政府权力在全国政府和国家之部分的政府间如此划分,以至于每个政府在其领地内就法律而言是独立的。全国政府有它自己的权力领地,它行使它们,不受任何来自该国的组成部分的政府的控制,后者反过来也不受中央政府的控制而行使它们的权力。特别是,全国立法机关有受限制

¹ 程守艳:《权利的关照:民族自治地方非自治主体少数民族政治权利试探》,《贵州民族研究》2010年第2期。

² 周平:《民族政治学》,北京:高等教育出版社,2007年,第111页。

³ 杨海坤、金亮新:《中央与地方关系法治化之基本问题研讨》,《现代法学》2007年第6期。

的权力，州和省的立法机关。谁也不从属于谁，二者是同位的。”¹例如，瑞士联邦宪法规定，联邦应尊重各州的自治权，应给予州一切可能的自行安排自己的事务的裁量权，并应考虑州的特殊性。联邦应将足够的的职权留给各州，并尊重它们组织的自主权，联邦应给州留下足够的资金来源并确保他们有履行其任务所必须的财政资源。

单一制国家的自治一般是通过宪法和法律赋予地方一定的权限，中央拥有绝对的权威并独享国家主权，但是单一制国家宪法一般不在宪法中具体划分中央和地方的权力，而是划分得很原则和概括。通过制定法律，根据各项事务的性质和特点分别进行划分，地方的权力来自法律的授权。我国地方国家机关是国家机构的一部分，是中央权力在地方的自然延伸。地方立法权限受中央立法机关监督，全国人大常委会通过备案、批准、撤销和发回的方式行使对地方性法规和自治条例、单行条例的监督。在行政方面，由于我国各级人民政府都是同级国家权力机关的执行机关，因此，中央与地方立法权限的划分也就大致决定了中央与地方行政事项上的划分，各级人民政府具有对同级国家权力机关的从属性。国务院作为中央人民政府，是最高国家行政机关，它在整个国家行政机关体系中居于最高地位，享有最高行政权。地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，各级人民政府对本级人大负责并报告工作，同时接受上级行政机关的领导和监督。

我国的民族区域自治制度无论在制度设计、权力配置、运行体制和价值目标和联邦制下的地方自治以及德国、日本法国等国家单一制下的自治都存在着本质上的不同，我国民族区域自治地方与中央之间的关系并不以分权为基础，自然也不享有不受中央国家机关和上级国家机关干预的法定权力。第一，自治机关的组织非自主性。在民族自治地方地方政权组织形式依照宪法和法律的规定进行成立，自治地方并不能超越法律规定自主组织政权机关。第二，自治机关的双重性。自治机关特定公职人员须由自治民族的少数民族成员来承担，由于自治地方自治机关与一般地方国家机关是合二为一的，反过来看，自治地方自治机关特定职务的任职要求同样适用于自治地方的一般国家机关。在自治地方，存在着自治机关与与一般地方国家机关的双重性、民族事务与地方事务的双重性、非自治事务与自治事务的双重性、特定公职人员任职的双重性，自治权力与一般地方国家权力的叠加性。因此，在自治机关权力运行尤其是行政自治权运行中，存在着很大的模糊性，自治权与一般权力没有一个清晰的边界，无法截然分开。第三，自治权的非完整性。自治机关的权力来自中央，自治机关在宪法和法律的框架内依照民族自治地方的特点贯彻执行国家的政策和法律，受上级国家机关监督。无论是立法自治还是行政自治，都要受到上级受相应机关的制约。第四，自治权无法孤立于一般国家机关权力单独落实，因而，在实践中对自治权的实施效果，尤其是行政自治的实施效果，难以进行准确评估。因此，从自治权的内涵、中央与自治地方的纵向关系以及自治地方内部的横向关系上看，自治权实际上是一种自主权，是“国家统一领导下的、由宪法和法律明确规定的自主权，是根据民族自治地方实际情况贯彻执行国家法律和政策自主权。……自治机关的自治权没有最高性和独立性，是国家完整权力系统的一个环节、一个组成部分，国家的统一领导和监督”。²

我国在国家统一领导下的民族区域自治是统一与自治的有机结合。国家在单一制政体框架内，在少数民族聚居的地方设立自治机关，行使自治权。中央政府与民族自治地方自治机关之间不是简单的分权关系，而是统一与自治辩证结合的关系。统一与自治，是民族区域自治的核心，是中国政治体制的特点和优势。必须把两者有机地统一起来，才能发挥出我们在制度方面的优势。³因此，“统一与自治”而不是“集权与分权”，才是自治权设计的基本点。

中央与民族自治地方的关系同中央与香港和澳门行政区“一国两制”的高度自治权存在着本

¹ [英]惠尔：《现代宪法》，翟小波译，北京：法律出版社，2006年，第65页。

² 陈云生：《民族区域自治法精义》，北京：人民出版社，1991年，第174页。

³ 毛公宁：《中国的民族区域自治制度不容动摇》，《人民日报》2008年12月4日。

质上的差别。着眼于中央与地方分权的视角思考民族中央与民族自治地方的关系并不可取。单一制国家结构下采取民族区域自治的自治地方，一般都是在较小的地理空间范围内进行，如挪威萨米人的自治、芬兰奥兰群岛的自治、丹麦格陵兰人的自治，这些少数人人口较少且集中居住于一个相对较小的区域，即便实行较高度度的自治，分离、分裂的风险也微乎其微。我国民族区域自治的领土范围恰恰与此相反，几乎占到国土总面积的三分之二。自治理论与自治实践本身都存有着局限性，自治存在着与多民族国家分离的潜在风险，不利于在统一多民族国家的层面创造出凝聚力、向心力和责任感。

关于世居民族的自治权问题，“与其说是法理基础，不如说是政治迫使”。“当代一些多民族国家的民族自治地方，依然存在独立势力，统一的多民族国家仍然面临民族分离主义的挑战，自治不能一劳永逸地解决民族问题”。“如果有一种力量把各民族独立建国的潘多拉盒子打开，世界上就不会只有 200 多个国家和地区了。”¹因此，在自治地方地域占据国家大部分国土面积的情况下过分强调自治与分权，不利于多民族统一国家的安全战略。

达赖喇嘛提出的大藏区高度自治的主张就是一个美化版的“藏独”。达赖集团主张“要实现名符其实的自治，藏人还要有制定符合自己需求和特点的地方政府，政府组织，以及制度的权利。自治地方的人民代表大会，对本地方所有（涉及上述自治的）问题有制定法规的权力，以及在自治政府各部门的实施权利和自由决定的权力，自治权利也包括在中央国家级的相关权利机关中安置代表并发挥实质作用。为了使自治充分发挥效力，其商讨方式必须具备功效，在相互关连密切或共同利益上，中央和地方政府要建立起合作解决的途径。实现名符其实自治的最重要条件之一是，要保障宪法和其他法律单方面取消或修改赋予各自治地方的权利和职责。也就是说，不论中央或自治地方，在未经另一方同意的情况下，不得擅自修改自治的基本条款。”²达赖集团以实施真正的民族区域自治为幌子，否定中央与地方统一与自治的关系，否定现行的民族区域自治制度和中央的统一领导，将自治地方与中央的关系对等甚至对立起来，谋求不受约束的自治权，其假借“大藏区”或“高度自治”之名，图谋“西藏独立”、分裂国家的野心昭然若揭。达赖集团在这里对自治采取了自取所需，断章取义的态度，只强调自治机关的自治地位而回避了它同时作为地方政权机关的隶属地位，并由此把自己想象中的大藏区自治政府与中央政府对等起来，一切问题要征得相互“同意”和“合作解决”，³其实质是是以所谓的“高度自治权”为筹码，试图以想象的“大藏区”为版图建立一个“国中之国”，以“高度自治”对抗中央政府权威。基于分权的思路思考民族区域自治，难以避免类似问题。民族自治地方自治权源于中央政府授予，中央与自治地方的关系是领导与被领导、监督与被监督的关系。被授权的自治地方虽然在立法和治理上获得了一定的自主性，有了一定的自主选择空间，但这种自主与选择以符合中央政府的基本意志与要求、不危及国家的安全与统一为基本前提。

通过“承认的政治”框架，给予少数民族自治的权利空间，是建构现代民族国家的积极举措。自治可以满足具有差异性诉求的民族适度“独立”和自我管理的要求，协调统一性与多样性、普遍性与特殊性之间的矛盾和冲突，以创造出具有更大包容性的政治空间。民族国家建构需要处理好族群或民族这类社会群体对于国家的认同问题，否则国家的继续就成了问题。现代的民族国家必然会遭遇族群或民族政治与国家认同之间的紧张关系，缓解族群或民族政治的压力，以维持国家认同为前提处理好族群或民族冲突问题，成为国家内部族际紧张关系的唯一出路。⁴起源于传

¹ 朱伦：《政治因素依然是民族问题的首要原因》，《中国民族报》2007年6月22日。

² 达赖集团炮制的《为全体藏人获得真正自治的备忘录》，2008年10月由达赖私人代表提交给中国有关部门，《国际西藏邮报》在公开发表时标题为《全体西藏民族实现名符其实自治的建议》。

³ 朱伦：《达赖集团的“大藏区高度自治”主张评析（上）——兼论民族政治理论与实践的当代发展》，《中南民族大学学报》2009年第6期。

⁴ 任剑涛：《难以贯穿的逻辑——民族国家的理论与实践困局》，载许章润主编：《宪法爱国主义》，北京：法律出

统自治权的民族区域自治权虽然在建国初期获得成功的实践，但随着国内国际形势的变化而逐渐失去决定其有效性的外部制度环境，民族区域自治权的自身问题开始迅速显现并陷于困境——民族区域自治权的国家建构功能难以发挥而族群保护功能又先天不足。基于当前整体形势，民族区域自治权价值定位和制度设计的适当调整势在必行。国家统一是各族人民的最高利益，维护祖国的安全、荣誉和利益是各族人民的责任和义务。因此，在民族国家建构问题尚未处理好的前提下，一切民族政治问题的理论思索和制度实践都不能偏离国家建构这个主题。我国“族际政治整合价值取向的确立，必须以民族国家时代多民族国家的统一和巩固为基本的出发点，必须有利于多民族国家的统一和巩固”。¹与此相适应，民族区域自治权设置循此路径进行精心设计，才能将民族问题治理与国家建构置于宪政民主的政治平台上妥善安顿，使自治权在张弛有度的政治空间中一方面能够保障、统筹少数民族利益和少数民族发展，另一方面能够藉此增进少数民族的国家认同。

三、自治、共治与国家认同

民族区域自治制度国家建构的价值功能需要在自治权的设计中协调好国家认同与民族认同的关系，强化国族建设和国家认同建设，积极建构中华民族共同体和塑造国家认同。民族区域自治制度的根本出发点和落脚点，是整合国家，塑造国家的凝聚力，强化各民族对国家政治合法性的承认，它与保护少数民族的利益是统一的。增强对国家的认同，也就是完成对国族的塑造，实现各民族多国家的政治忠诚。国家认同强调国家的整体利益，强调各民族的共同利益，倡导多样性的统一，包容多样，异中求和，求同存异，国族建设的过程是一个“求同”或“趋同”的过程。

民族自治权的行使则体现为一个“趋异”的过程或结果——给予自治民族和其他少数民族以特殊权利、优惠待遇、政策倾斜。这样做的后果在某种程度上会放大少数民族的社会存在，凸显民族身份和民族差别，强化民族认同，因而与国家认同和国族建设存在着天然的紧张关系。自治权若配置不当以及实践中的偏差，容易演化为附加于民族身份之上的“特权”，甚至可能会构成对非自治民族的“逆向歧视”。自治权是对少数民族因历史原因形成的一种社会制度化歧视和经济社会发展水平的一种补救，是对形式平等的一种补足，最终实现各民族的平等。自治权不是怀柔体制下的施恩，当然也不是不受约束毫无对等义务的特权，自治“群体所希望达到的高度自治的程度不应危及其作为国民对国家的忠诚的义务”。²因此，平衡民族自治地方的权利义务关系，构建民族区域自治的约束机制，培育少数民族的公民身份，就成为自治权设计的题中应有之意。

少数民族实行区域自治，在特定区域内自主管理本民族的内部事务，是国家赋予的一项特殊权利。少数民族获得这样的权利的同时，也就对国家承担者相应的义务。民族自治地方、自治机关、自治地方的少数民族都应承担相应的义务。但是，无论是民族区域自治制度的法律层面还是实践维度上看，都是一种重权利轻义务——尤其是缺乏对维护国家统一与安全的政治义务的制度安排。民族区域自治制度这种重权利轻义务的安排，在民族区域自治制度尚不完善，自治权还未得到全面落实的情况下，在少数民族的发展程度还比较低、民族意识尚处于低迷状态的情况下，并不会导致什么严重的后果。但是，在民族自治地方要求落实自治权的呼声日渐高涨，少数民族发展程度逐渐提高，民族意识渐趋旺盛的情况下，一个重权利轻义务的制度安排可能导致很多预料不到的问题，弱化或抵消自治权的功能。权利和义务是矛盾的统一体，缺乏义务约束的权利，只会强化和固化民族差别，助长民族意识和民族认同，消解国民意识和国家认同，造成民族自治与国家认同的割裂。而“当民族意识无节制地走向旺盛的时候。也就有了生成民族主义之虞。因

版社，2010年，第3-13页。

¹ 周平：《多民族国家的族际政治整合》，北京：中央编译出版社，2012年，第193页。

² Asbjorn Eide, *Territorial Integrity of States, Minority Protection, and Guarantees for Autonomy Arrangements, Local self-government, territorial integrity and protection of minorities*, Council of Europe 1996, p.273.

此，从族际整合的角度看，对多民族国家内部各个民族的民族意识的发展是不能听之任之的”。¹

谋求少数民族权利义务的平衡机制，应当以公平正义为导向，着眼于自治地方各民族的平等和共同繁荣发展，在实践中弥合制度的局限，避免自治权力设置上的不足在运行中被进一步放大。民族区域自治制度通过自治权保护民族集体权利，我国的民族政策导向和优惠措施以民族为单位，保障了少数民族的权利和利益。民族区域自治制度与国家建构的历史阶段具有内在的一致性和契合性。随着社会经济的飞速发展，我国东西部之间的人口流动进入了一个新的历史时期，人口迁移和流动大量增加，很多民族自治地方的人口结构和民族属性发生了较大变化，少数民族也通过教育或经济途径更多地进入了城市，“民族”更多地体现为一种身份认同和归属，不再拥有因自治权而带来的相关权利。在这种情况下，就出现了一个比较突出的问题，在民族自治地方，自治民族、非自治少数民族、汉族，尤其是世代世居于此的汉族在权利与资源分配上应该处于什么样的位置？少数民族是否仅凭“民族成分”就应该拥有更多的利益和利益机会？

公平、平等与正义不仅仅是一种理念，也是人们在现实生活中孜孜以求的目标。民族区域自治的终极目标是实现各民族的平等，每个民族都平等地享受政治、经济和文化权利。因此，自治地方的各民族处于同样的境遇和平等的起点时，就不应再过多强调民族差别、强化民族身份，而应提倡公民意识，逐渐把注意力转向公民权利。以公民权利的平等和发展促进民族集体权利的进一步发展，有利于淡化民族之间的界限，促进民族交往交流交融和平等竞争，切实改善民族关系。强调公民意识和公民权利更加有利于发挥民族区域自治制度的功能，克服自治权运行中忽视地域因素、过分强调民族因素所带来的弊端。“自治是小规模的共同体在更大的共同体之中存在的一种方式，也是更大的共同体维持自己的存在并且拓展自己包容空间的一种架构方式。民族自治存在于多民族国家这种更大的政治共同体中，是多元社会保持差异并且在差异中创造和谐的一种手段。”²承认少数民族的特殊权利并通过对少数民族公民意识的培养和国家认同的塑造，提高少数民族的政治参与能力和参与水平，使他们在更高层次上参与国家公共事务的管理，分享国家权力，能够让他们超越自治的边界，创造出超越地方和民族层次的国家认同，这种高层次的参与和管理就上升到对多民族国家的共治范畴。

民族共治，就是在国家统一的前提下，由各民族共同造就的以共和为目标、以权益平衡发展为取向、以民族关系良性互动为核心的政治结构、运作机制和实现工具。少数民族不可能、也不会仅仅满足于自治。参与对国家的共治和在本地区实行共治，是少数民族发展的内在要求。³实行民族区域自治，只是中国民族政治生活的一部分。⁴自治，强调的是民族对内部事物的自我管理，保证少数民族的自我生存发展空间；共治，强调的是各民族对国家公共事务的民主参与、民主管理和民主决策。前者体现的是地方层次上少数民族的存在形式和政治权利，后者体现的是国家层次上的权利分享，追求和保障的是各个民族共同管理国家、处理国家公共事务的政治权力。自治与共治的结合从制度上保证了少数民族发展自己社会文化的生存空间，有效地缓解国家的政治统一与少数民族权利要求之间的内在张力。⁵民族自治地方国家机关一方面是自治权力机关，具有民族性，另一方面又是国家一级政权机关，具有公共性；民族自治地方国家机关的官员，既包括自治民族的代表，又包括其他共居民族的代表；民族自治地方国家机关的职责首先是保障所有公民的权利平等，其次才能根据民族自治地方的特殊情况行使自治权，自主地管理本民族、本地区的内部事务，而本地区的内部事务当然也包括非自治民族的事务。通过对自治地方公共事务的参与和管理，不仅能够消除单纯的自治可能产生的疏离与离心作用，实现各个民族对国家权力

¹ 周平：《多民族国家的族际政治整合》，北京：《中央编译出版社》2012年，第193页。

² 王建娥：《族际政治：21世纪的理论与实践》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第198页。

³ 朱伦：《民族共治论——对当代多民族国家族际政治事实的认识》，《中国社会科学》2001年第4期。

⁴ 朱伦：《自治与共治：民族政治理论新思考》，《民族研究》2003年第2期。

⁵ 王建娥：《族际政治视野中的自治、共治和多元文化主义》，《民族研究》2009年第3期。

的共享，而且能够使他们感受到一种休戚与共、互助合作的责任意识，深切地体会“汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，各少数民族之间也互相离不开”思想的深刻内涵，产生一种超越地方和某一民族的中华民族认同与国家认同，自觉将民族的利益、前途、命运与国家的利益、前途和命运紧密地联系在一起自治权与一般地方国家权力按权力属性同属于国家权力机关或政府机关的制度设计，为民族自治和民族共治提供了天然的空间和土壤，自治存在于共治之中，共治为实行自治创造了更为有利的条件。

民族自治地方除立法自治权归属于自治地方人民代表大会外，行政自治权的行使主体都是自治地方人民政府。民族自治地方政府是民族区域自治的重要执行主体，承担着落实民族区域自治，发展民族自治地方经济和社会事业，提高民族自治地方各族人民物质和文化生活水平的职责。创新政府管理模式，加强服务型政府构建，是贯彻落实自治权的重要途径。

结 语

民族区域自治制度是一个复杂的系统工程，能否保障各民族一律平等与实现各民族的共同繁荣发展，是衡量一个国家民族政策与相关制度设计的根本标准。民族区域自治制度具有鲜明的中国特色，实现了社会主义多民族国家民主基础上的高度统一。但任何制度都不是完美无缺的，民族区域自治制度本身也存在着缺陷和局限。正因为自治制度的特殊性安排，如何在国家建构与族群保护、维护普遍意义上的公民权益和尊重少数民族特殊性之间找到平衡，形成配置科学、运行高效自治权体制机制，需要高超的政治智慧和精致的法律技术。

自治与自治权都是有条件的、相对的，而不是无条件的，绝对的。当所有民族的社会经济发展都达到一样的水平，社会对差异和多样性的认同已形成普遍的高度自觉，少数民族的自治权利就不应再是一种需要特别强调的制度安排。在现有的民族区域自治制度和法律框架下，在民族自治地方现有的经济社会文化发展水平下，贯彻落实和完善自治权须把握以下几个方面：

1. 坚持民族区域自治制度的关键在于它的完善，在于新形势下根据社会发展的实际情况对其进行与时俱进的调整，而这首先必须明确的就是价值取向的选择和价值理念的定位。价值理念决定制度选择，具体法律技术的构造则直接影响它的运行与实施效果，理念与制度设计的冲突必然导致运行中的分裂与偏离。民族区域自治制度是是基于国家统一和少数民族权利保护而进行的制度安排，对自治权的认识应把握国家建构和族群保护的两个方面，自治权设置体现了国家对少数民族实质权利平等的保护。因此应当防止在理论中和实践上将自治权简单和异化为优惠权和照顾权，以自治权保障民族自治地方少数民族平等权和发展权的同时，不能偏废民族区域自治制度实现各民族平等、团结、进步、和谐民族关系的价值功能和国家的统一与建构。

2. 自治权是一个复杂的系统工程，立法自治权、行政自治权的设置应考虑自治地方行使自治权的能力、水平以及与自治权相关的其他制度因素，增强自治权的实效。

3. 自治权在实践中的运行是与民族自治地方一般性国家权力交织在一起的，即使是具有相对独立性的立法自治权也与一般国家机关的地方性法规制定权、地方政府规章制定权存在着千丝万缕的联系。立法权之外的其他自治权的行使应与民族自治地方一般性国家机关的权力结合起来共同作用，才能真正发挥自治权的功能。

【调研报告】

尴尬的“母语”：蒙古族双语教育实践与教育选择

——前郭尔罗斯蒙古族自治县蒙古族中学的个案研究

欧登草娃¹

少数民族的文化与教育问题是世界上任何一个多民族国家都十分关心的问题。中国是一个多民族国家，中华民族的文化是由全国各族人民在几千年的共同生活、相互交往中共同缔造的。在费孝通“多元一体格局”思想的启发下，中国的少数民族教育也试图探寻“多元一体”的模式，其中一项重要举措就是在少数民族聚居区的学校中开展双语教学。

双语教育问题是与语言自身的双重性密切相关的。一方面，语言具有文化载体的功能，往往被认为是“一个民族的文化特征”，“寄托和体现出一个群体的精英集团和广大民众对于本族历史与文化的深厚感情”；另一方面，语言又具有交流工具的功能，是一个民族与本族成员以及其他民族成员交流信息的媒介。²

与语言的这种双重性相对应，国家在少数民族地区的双语教育政策要达到两个基本目标，一是要为少数民族学生提供学习本民族语言的机会，以利于保存、传承和发展少数民族文化；另一方面要使少数民族学生具备必需的汉语水平，以提高其适应现代社会的能力。

由于我国民族众多，各民族在历史背景、地理分布、语言文化、经济发展水平及观念意识等方面都存在差异，因此，对不同民族以及同一民族的不同部分来说，在双语教育的实践中，各自所面临的环境、遇到的困难和亟需解决的问题都不尽相同，上述两个目标的重要性和实现难度也会体现出不同的特点。

同时，对少数民族民众来说，他们并不是国家和地方的教育政策的被动的接受者，在他们的教育选择中，会根据自己的需要和判断，对学习和使用本民族语言与国家的“族际共同语”——汉语的比例进行合理的“搭配”，这显示了他们在传承民族文化的情感诉求与接轨现代社会的理性抉择之间的权衡。而民众的教育选择又构成了政府部门制定教育政策的社会环境，反过来会影响双语教育的政策及其演变。

2013年暑期期间，笔者带领北京大学的一支暑期实践团队前往吉林省前郭尔罗斯蒙古族自治县（以下简称“前郭县”）进行了为期10天的社会调查活动。实践团的成员是北京大学在读的8名蒙古族学生。他们来自不同的地域，就读于不同的院系，但都有共同的关注，就是了解东北地区蒙古族的文化和教育现状。本次实践我们主要采用资料收集、参与观察和个案访谈的方法，走访了前郭县蒙古族中学、前郭县蒙古族幼儿园、前郭县查干花镇蒙古族中学、前郭县查干花镇蒙古族小学、访谈了8名校长和副校长、1名退休的教育局干部、20名老师、4户蒙古族农户、旁听了两节蒙语课，并与学生座谈，从而对前郭县幼儿、小学、初中、高中的双语教育情况获得了总体了解。

通过这次调查，笔者发现，前郭县的蒙古族双语教育具有相当值得关注的特点，它代表了中国的少数民族双语教育中一个颇为典型的类型。在这种类型中，因与汉族社会接触时间长、接触范围广，大部分少数民族民众和学生都较好地掌握了汉语、汉文，具备以汉语、汉文为媒介来学习现代科学文化知识的能力。但同时，因为使用机会少，他们的民族语言却逐渐成为仅仅在课堂上学习的语言。对这里接受双语教育的学生来说，他们在以学习“外语”的方式来学习自己的“母语”。而他们坚持学习这种“实用性”很小的“母语”则具有双重目的，一方面是出于对自己民族身份认同的情感需求，另一方面则是出于通过学习蒙古语言而在升学、就业等方面享受优惠政策。

¹ 作者为北京大学大学社会学系2011级博士研究生。

² 马戎：“从社会学的视角来思考双语教育”，载《云南民族大学学报》，2007年第6期，第11-17页。

本文选取了前郭尔罗斯蒙古族自治县蒙古族中学（简称“前郭蒙中”）作为个案，对以前郭县为典型代表的蒙汉杂居的蒙古族自治地方的双语教育问题予以探讨，以期能够为我们理解双语教育的多样性与复杂性提供新的认识与启迪。

一、前郭蒙中的历史与现状

前郭尔罗斯蒙古族自治县位于吉林省西北部，设立于1956年，是吉林省唯一的蒙古族自治县。2005年，全县总人口为579,700人，有蒙古、汉、满、回、朝鲜等25个民族，其中汉族人口为510,863人，占总人口的88.1%；蒙古族人口为57,500人，占总人口的9.9%；其它少数民族人口为11,337人，占总人口的2.0%。

在前郭县设立的同一年，前郭蒙中正式建校。从1956年至今，学校体制大体经历了四个阶段：（1）1956-1966年，学校体制是“蒙汉合校”。建校之初，前郭蒙中仅有4个教学班，全部为初中班，学生200人，其中有2个“蒙生班”。当时，“蒙生班”的授课形式是以汉语授课，加授蒙语文。1957年，前郭蒙中在全省范围内招收了一个高中班，学生55人，成为吉林省第一所蒙古族完全中学。1960年暑期，前郭蒙中培养出第一批高中毕业生，共46人，其中有38人升入大专院校。此后，学校的规模不断扩大，至1966年初，发展到12个教学班，其中初中班6个，高中班6个，学生520人。

（2）1966-1978年，学校体制是“普通汉校”。因“文革”的影响，前郭蒙中取消了对蒙古族学生的单独招生指标，成为按学区招收、以汉族学生为主的一般中学。当时，学校有学生500多人，蒙生只有50人，且被散编进各班，所谓的“蒙古族中学”名存实亡。

（3）1978-1989年，学校体制是“纯蒙古族学校”。1978年，前郭蒙中恢复蒙生招生，并单独编班，以蒙语授课。1979年，根据中共中央52号文件精神，前郭蒙中的高中部汉生被分出，另外成立了县第五中学（独立高中）。从此，前郭蒙中初、高中只招收蒙生，一方面逐步恢复为蒙古族完全中学的格局，另一方面也从先前的蒙汉合校变成了一所纯蒙古族学校。1980年11月，吉林省教育厅正式批准前郭蒙中为省首批办好的重点中学（21所重点中学之一）。到1985年，前郭蒙中发展到18个教学班，其中高中班6个，初中班12个，学生1008名。从1980至1985年，前郭蒙中共培养出高中毕业生557名，其中有192名升入大专院校。

（4）自1989年起，由于学校规模扩大，重新开始招收汉族学生，前郭蒙中再次变为“蒙汉合校”的形式。

至2013年，前郭蒙中有学生1,694名，其中汉族学生911人，占全校学生的53.78%；蒙古族学生783人（初中198人、高中585人），占全校学生的46.22%。学校有43个教学班级（初中12个，高中31个），高中有3个以蒙古语授课的教学班，共有学生125人，占全校学生的7.3%。全校有教职工216人，专任教师176名，汉族教师134人，占教职人员总数62.04%；蒙古族教师82名，占教职人员总数的37.96%，其中蒙语授课专任教师26人。

与学校体制变迁相伴随的是教学语言的相应调整。1956年建校时，前郭蒙中是一所“蒙汉合校”的学校，授课模式为以汉语授课，同时在“蒙生班”加授蒙语文（当地称为“加授”）。1978年变成纯蒙古族学校后，授课模式改为以蒙语授课，加授汉语文（当地称为“蒙授”）。1989年，学校重新变成“蒙汉合校”形式后，在蒙生班，授课模式为以蒙语授课，加授汉语（蒙授）。在汉生班，教学模式则与普通中学无异，全部以汉语授课。1995年，学校又为蒙生增设了“加授班”，授课模式为以汉语授课，加授蒙语。

目前，以授课模式区分，前郭蒙中的教学班可以分为三类：（1）“蒙授班”——完全用蒙古语授课的班级。“蒙授班”全校只有三个高中班，又分为文科蒙授班和理科蒙授班。在高一时，文、理科一起上课；自高二起，语文、数学、汉语、蒙语、英语在一起上课，史、地、政和理、

化、生分开上课。除汉语和英语外，所有科目都用蒙语授课。高考时汉语作为外语，150 分值，蒙语文采用民族语言甲类试卷，150 分值。其它科目都用蒙语答卷，试卷是吉林省试卷的蒙语翻译版。(2)“加授班”——以汉语授课，加授蒙古语的班级。在“加授班”中，除蒙古语文外，所有课都用汉语授课，高考除蒙古语文采用民族语言乙类试卷外，其它课程都用汉语答卷。外语为英语，150 分值。语文是汉语文和蒙语文各一张 150 分的卷子，分数是两张试卷的平均分，其它科目用吉林省统一试卷。(3)完全用汉语授课的班级。这些班级中主要是汉族学生，也有少部分的蒙古族学生。

以上模式是针对高中部的，初中部只招收加授生，加授生使用东北三省蒙语教材。前郭蒙中的蒙授生生源主要来自查干花镇上的查干花蒙古族初中。

表 1：2013 年前郭蒙中蒙授生、加授生人数¹

	蒙授生		加授生	
	文科	理科	文科	理科
高三年级	18	22	55	83
高二年级	21	22	97	77
高一年级	25	17	88	87
初三年级			65	
初二年级			64	
初一年级			56	

二、教学实践中的困境

从设计理念上看，上述双语教育模式可以为不同需求的蒙古族学生提供同时学习和使用蒙古语和汉语的机会。原则上，蒙授班除汉语和英语外都使用蒙语授课，加授班除蒙古语文外都使用汉语授课。但在前郭蒙中的实际教学实践中，情况却并非如此。

一名“蒙授班”的数学老师讲述了在教学过程中的语言使用情形：

我们教学虽然要求使用蒙语进行教授，但是有时候是不现实的。例如有些概念必须用汉语解释同学们才能理解，所以老师上课肯定要使用汉语。……在学校，同学们是蒙汉混着用，甚至有时候上课回答问题也是用汉语，时间久了，老师也习惯了，老师自己也不不知不觉地夹杂着汉语讲课。我们现在也强调老师们讲课时尽量使用蒙语，在习题课的时候可以适当使用汉语。总之，这边的民族教育跟内蒙古的民族教育是不一样的。

这位老师所说的“这边的民族教育跟内蒙古的民族教育是不一样的”，主要是指学生在掌握汉语、蒙古语的能力方面的差异。

在中国的少数民族双语教育中，最初的直接动因是少数民族学生的汉语能力有限，如果完全以汉语为教学语言，他们很难掌握，因此以双语教学作为过渡方式，在使他们掌握各学科知识的同时，逐渐提高自己的汉语水平，最终成为熟练掌握两种语言，并掌握现代科学文化知识的双语人才。

然而，对于如前郭县这类蒙汉杂居地区的蒙古族学生来说，情况却恰恰相反。由于与汉族社

¹ 数据来自学校内部文件。

会的交流非常深入，前郭县的蒙古族学生在使用汉语学习科学文化知识方面并不存在问题，反而是蒙古语水平较差，不仅不足以作为学习现代科学文化知识的“工具性语言”，甚至不足以作为日常交流的媒介。在日常的校园生活中，汉语的使用空间和时间覆盖了课堂、课间、生活、娱乐中的各类活动，而蒙古语的使用空间和时间只存在于蒙授班的课堂上。换句话说，对这里的蒙古族学生来说，尽管他们是“蒙古族”，但从日常应用的程度和听、说能力来说，“蒙古语”并不是他们的“母语”。

一位主管教学的老师说：

原来我们学校学生蒙语基础不错，蒙语使用情况也很好，但是现在学生蒙语能力逐渐下降。甚至有些蒙授班里还有不太说蒙语或直接不会说蒙语的学生。……关于语言使用存在着一种情况：蒙语会写，会读，但是不会说，这种在加授班里比较严重，能听得懂，毕竟是学过，但是不能大量使用，毕竟学得浅。

前郭蒙中的蒙语教学的情形很容易让人联想到汉族社会中学生学习英语的情形。在语言教学中，教授“母语”与教授“外语”的方法是完全不同的。所谓“母语”，是默认受教者在学龄之前已经在家庭教育和日常生活中掌握了基本的听、说能力，因此，学校教育承担的主要是阅读、写作、规范语法结构和提高文学鉴赏能力等方面的功能。与此不同，所谓“外语”，通常默认受教者在学校教育之前没有或较少机会接触这种语言，在学校教育阶段，受教者在听、说、读、写几个方面同时开始学习。由于语言环境的限制和应试教育的弊端，许多学生的外语读、写能力都要好于听、说能力，因此常常被诟病为“哑巴英语”。

将前郭蒙中的蒙古族学生在学习和使用蒙古语时遭遇的困境与汉族社会的中、小学生在学习英语时遇到的问题相比较，彰显了这一地区双语教育的独特困境。通常而言，在中学阶段开展双语教育，需要具备两个基本条件，一是有一定数量合格的双语教师，二是招收的学生（高中）应该具有用两种语言听课和与教师交流的能力。前面的材料显示，前郭蒙中的蒙古族学生以学习“外语”的方式来学习“母语”，其主要症结并非这所学校本身的教学能力问题，而更多地存在于作为受教者的蒙古族学生身上，他们相对较低的蒙语听说能力，导致蒙语教学很难顺利开展，教师们不得不在本应以蒙语授课的课堂上经常性地用汉语讲解，以避免学生因听不懂语言而无法掌握所讲授的知识。

三、多元驱动下的教育选择

由于前郭蒙中是前郭县唯一的蒙古族完全中学，因此，只要学生选择在高中阶段学习蒙古语，无论是全蒙语授课的方式，还是加授蒙语的方式，都会进入这所学校学习。

在前郭县的教育资源中，蒙古族学生在高中阶段有三种可供选择的方案：（1）就读于汉语学校，高考时与汉族同学同等竞争；（2）就读于前郭蒙中的“加授班”，学习期间加学蒙古语，高考中加试蒙古语；（3）就读于前郭蒙中的“蒙授班”，除汉语外的其他科目都以蒙语学习，并在高考中以蒙语答卷。

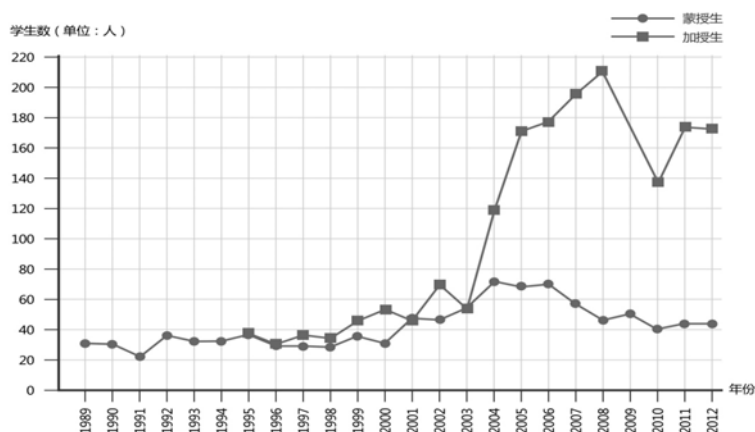
图1是蒙授班1989-2012年、加授班1995-2012年的招生情况。从图中可以看出，蒙授生的招生人数较为稳定，但在2004-2008年出现过一个小的高峰期，加授生的招生人数则在2004-2006年突增，此后保持在较高水平。但无论是蒙授班，还是加授班，选择学习蒙语的学生只占全部蒙古族学生的一部分。那么，除了出于民族身份认同的情感诉求外，还有哪些因素会影响学生及其

家长对于是否在高中阶段学习蒙古语的决策呢？

（一）升学率

在目前中国的教育体制下，学校的升学率是影响学生和家长的教育的教育选择的最重要因素，这背后则是学生和家长的未来的就业前景和社会地位的期望。教育能否给学生提供好的成长机会，能否给家庭带来收入和社会地位的提升是学生和家长首要考虑的因素。对前郭县的蒙古族民众来说，情况同样如此，他们并不会单纯因为自己是蒙古族的身份，就必然选择就读于蒙古族学校。

图 1：前郭县蒙中蒙授生 1989-2012 和加授生 1995-2012 招生情况



根据统计数据，前郭蒙中的蒙授班的升学率相当高，在 2011 年曾达到 100%，加授班则在 40% 左右。从毕业生考取的高等院校类别来看，学校所在地主要是内蒙古地区和东北地区。在 2000 年-2009 年间，前郭蒙中的高中毕业生中共有 703 人升入大专院校，其中被内蒙古大学录取、内蒙古师范大学、内蒙古民族大学录取、内蒙古农业大学和内蒙古财经大学这五所大学录取者为 332 人¹，占全部考取高等院校人数的 47%。这一指标在前郭县属于中等偏上水平。

前郭蒙中是前郭县唯一的蒙古族中学，也是唯一一所双语教育学校。因此，该校的教学质量与升学率不仅影响到本校的生源，并且事实上决定了当地蒙古族群众对双语教育的认可程度。

一位老师这样谈到前郭蒙中在全县的认可度：

目前生源竞争非常激烈，很多人都认可考上重点大学人数较多的高中，蒙中在这一方面一直不如其他汉授学校，蒙中一直是二、三类学校。虽然蒙中是省级重点学校，但很多人还是不认可。

一位蒙古族学生家长这样表达了自己的想法：

我就这一个孩子，蒙中的教学水平大家都看到了，我不能因为民族的感情，对蒙古族语言文化的责任，把孩子送进蒙中，我希望她有能力去更好的学校，走更远的路。

另一位孩子刚刚上幼儿园的蒙古族家长如是说：

（我的孩子）从小灌输蒙古的意识和概念，蒙语交流，上马头琴课，蒙族舞蹈课，

¹ 前郭蒙中蒙授生和加授生 2004-2009 年高考录取院校统计表

接受蒙古族文化的东西，然后上蒙小。但是孩子不打算送到蒙中，蒙中太差了，毕竟成

绩对于孩子考大学和未来发展是很重要的。蒙古族的文化不一定通过上蒙授班、学蒙古

语来传承，可以通过小的时候培养民族意识。但是成绩很重要，孩子才能有很好的未来。

这位家长的观点，代表了前郭县绝大多数家长对于在传承民族文化的情感诉求与参与现代社会竞争的理性选择之间的权衡。在前郭县调查期间，给我们印象最深的是前郭县政府和民众对蒙古族文化的重视，前郭县的街头、公园里和校园里，随处可见具有蒙古民族特色的符号，比如苏力德风格的路灯、文化局办公楼顶的蒙古包，以及成吉思汗公园、那日罕公园等。我们去过的每所学校都有一个规模不小的马头琴演奏队。这些都表明前郭县的蒙古族民众对民族身份的认同和对蒙古族文化的热爱。但这种民族感情与他们在教育上放弃学习本民族语言的选择并不矛盾。既然就读于汉校、使用汉语学习能够为学生的未来发展提供更便利的条件和更广阔的空间，作为理性的个体，在考虑语言的工具性后，他们放弃了对本民族语言的学习。

（二）有限的教育资源

与蒙古族民众对前郭蒙中认可度低相关的问题是全县的蒙语教育资源相当有限。尽管政府非常重视双语教育，并制定了相应的政策鼓励蒙古族学生学习蒙语，但由于全县蒙古族所占比例过小，能够提供学习蒙古语机会的教育资源非常单一。在前郭县，一个学龄儿童，无论是什么民族，如果选择接受汉语单语教育，那么在小学、初中、高中每个阶段都有多所不同层次的学校可供选择。但如果选择学习蒙语，接受蒙、汉双语教育，那么全县只有一所蒙古族小学、一所蒙古族初中和一所蒙古族高中。这样有限的教育资源无法为蒙古族民众提供多样化的选择机会，也在一定程度上影响了他们对双语教育的认可程度。

（三）优惠政策

除升学外，另一项影响前郭县蒙中生源的是与高考和就业相关的优惠政策。在前郭县，针对蒙古族学生的高考优惠政策，除加分外，还有“对换指标生”。所谓“对换指标生”，是指由国家民委和八省蒙古族协会协调、各省之间相互给予对方的招生指标。这是在全国统招名额之外增加的指标，是除省内加分政策外的另一个针对少数民族的优惠政策。在这一政策下，对于学习了蒙语的学生来说，他们在参加高考时，就多了一个备选方案。如果考生的分数足够高，达到了重点大学的分数线，就可以按照普通的统招方式被录取；如果考生的分数不够高，按照统招分数线不能进入理想的学校或专业，就可以选择成为“兑换指标生”。

2013年7月出台的《前郭尔罗斯蒙古族自治县民族教育条例》规定：“自治县少数民族考生享受高考有关政策。参加民族语文学科中考升入自治县民族高中的少数民族学生，高考时可以享受交换招生指标。”由于前郭蒙中是前郭县唯一一所“民族高中”，因此，对前郭县的蒙古族学生来说，他们即使掌握了蒙古语，如果不在前郭蒙中就读，也不能享受兑换生指标。因此，前郭蒙中就成为该县的蒙古族学生享受兑换生政策的唯一渠道。根据学校的宣传材料，在吉林省的全部兑换生指标中，前郭蒙中占用了70%。前面提及前郭蒙中的毕业生中很大一部分都被内蒙古的高校录取，就是与这项政策密切相关的。

另外一项优惠政策是关于高校毕业之后的就业安排的。2003年，前郭县政府制定并开始实施的一项就业安置政策。该政策规定，参加蒙古语文学科高考升学的前郭县籍毕业生，大学毕业回前郭县就业，县里统一安排工作。正是这项政策导致了图1中显示的2004年后前郭蒙中的蒙授班和加授班招生人数的增加。

四、讨论：变迁中的蒙古族社会

任何一个民族的教育体系及相关政策都是在各自的历史、社会、经济、文化发展环境中产生和演变的，教育事业是一个社会的有机组成部分，教育政策的制定、执行和修订，以及个体在这一过程中的选择与应对都折射出整个社会的发展与变化。前郭县的蒙古族双语教育的历史与现状正体现了教育与社会变迁的紧密联系。

晚清以降，随着中国社会整体上由传统王朝向现代国家转型，蒙古族社会也进入了现代化进程，其中最重要的一个环节就是现代教育的推广，这使得越来越多的蒙古族青少年在现代学校中掌握了科学文化知识，形成了现代化的思想观念。在这一进程中，以前郭县为代表的东北地区的蒙古族走在了整个蒙古族社会的前列。

从清朝中期起，随着移民的不断迁入，东北地区的蒙古族人口所占比例不断下降，蒙古族分散杂居在以汉族为主的群体中。随着两个群体接触和互动程度的加深，以及通婚比例的提高，蒙古族在生活方式、居住方式等方面都发生了很大的变化。

这种状况对当地的蒙古族民众的生活的影响是双重的。一方面，蒙古族民众的生产、生活方式日益与现代社会接轨，生活水平不断提高。越来越多的蒙古族青少年掌握了现代科学文化知识，并走出地方社会，进入全国范围内的就业竞争，并在各个领域都涌现出一批杰出人才。但另一方面，“现代化”对少数民族的“传统文化”造成了冲击。许多本应体现在日常生活中的“文化”变为节日庆典上的“仪式”。在这个趋势中，语言问题首当其冲。在前郭县，汉语已成为这一地区各族民众的“共同语”，蒙语的使用空间越来越狭小。蒙古族民众不仅在与其他民族的交往中使用汉语作为交流工具，甚至在本民族的社区、家庭内部，也逐渐放弃了使用蒙古语。在市场经济、人口流动、代际更替等多种因素的综合影响下，许多蒙古族青少年在课堂以外几乎没有接触过蒙语。

前郭县双语教育所面临的问题，展现了我国的少数民族双语教育实践的多样性与复杂性。如何在民族情感与升学、就业的现实需求之间进行平衡，成为前郭县的蒙古族民众不得不面对的一个困局，而如何在这类地区提供适宜的双语教育资源，则是所有关心少数民族教育与发展的学者和政策制定者都需要思考的问题。

参考文献：

- 刘加绪主编，前郭尔罗斯简史，沈阳：辽宁民族出版社，2005.
- 马戎，民族社会学，北京：北京大学出版社，2006.
- 滕星，文化变迁与双语教育——凉山彝族社区教育人类学的田野工作与文本撰述，北京：教育科学出版社，2001.
- 王军，文化遗产与教育选择-中国少数民族高等教育的人类学透视，北京：民族出版社，2002.
- 苏德、陈中永，中国边境民族教育论，北京：中央民族大学出版社，2012.
- 马戎，少数民族社会发展与就业，北京：社会科学文献出版社，2009.
- 马戎、郭志刚，中国西部地区少数民族教育的发展，北京：民族出版社，2009.
- 马戎、龙山，中国农村教育发展的区域差异——24县调查，福州：福建教育出版社，1999.
- 《前郭尔罗斯蒙古族自治县概况》编写组，前郭尔罗斯蒙古族自治县概况，延吉：延边人民出版社，1985.
- 马戎，西藏的人口与社会，北京：同心出版社出版，1996.
- 马戎，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，2012.
- 滕星，多元文化教育-全球多元文化社会的政策与实践，北京：民族出版社，2010.
- 钱民辉，多元文化与现代性教育之关系研究-教育人类学的视野语田野工作，北京：民族出版社，2008.

张人杰, 国外教育社会学基本文选, 上海: 华东师范大学出版社, 2009.
哈经纬、滕星主编. 民族教育学通论, 北京: 教育科学出版社, 2001.

《民族社会学研究通讯》第 1 期-第 152 期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载:

<http://www.sachina.edu.cn/library/journal.php?journal=1>.

《通讯》所刊载论文仅向读者提供各类学术信息, 供大家参考, 并不代表编辑人员的观点。

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