

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 188 期
2015 年 7 月 31 日

XX

目 录

【论 文】

族群问题“非政治化”

——兼论“第二代民族政策”争论中的尺蠖效应

郑 非

“民族”与“边疆”问题研究如何另辟蹊径

桑 兵

美国对少数群体企业的扶持性措施及对我国的借鉴意义

王凡妹

【网络文章】

朱维群：民族工作应向“交往交流交融”使劲

民族交融 势所必然——朱维群对某报特约评论员批判的回应

☆☆

Association of Sociology of Ethnicity, Sociology Society of China
Institute of Sociology and Anthropology, Peking University

【论 文】

族群问题“非政治化”？

——兼论“第二代民族政策”争论中的尺蠖效应¹

郑非²

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

关键词：第二代民族政策 族群 尺蠖效应 自由多元主义 政治工程

一、“非政治化”争论的含义与由来

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

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

¹ 本文发表于《香港社会科学学报》2014年春/夏季刊。

² 作者为上海政法学院国际事务与公共管理系教师。

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

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

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

国民族政策应该“去政治化”。¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ 郝时远：“郝时远评析‘第二代民族政策’系列文章观点摘编”，页 7-8。

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

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

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

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

二、自由主义与“非政治化”

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

¹ 胡鞍钢、胡联合：“第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体”，页7。

² 郝时远：“评‘第二代民族政策’说的理论与实践误区”，页45。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

又比方说，在很多场合下，“政教（族群）”其实没有办法分离。如威尔·金里卡（Will Kymlicka），觉得仅仅规定一般人权的国家实际上做不到中立于各族群。他问道，在多族群的国家里，哪种语言应该成为国会、行政机构、法庭和教育机构的公认语言？行政区域的划分是否应该使少数族群在特定区域内成为多数？政府权力是否应该从中央向地方转移？政府工作人员是否应该给少数族群一定配额？少数族群的传统家园是否应该有特殊保护？⁴在没有集体权利的情况下，个人权利平等往往意味着“数人头”的多数主义决策程序。对这些问题的回答，通常都会以族群为边界形成分歧（而多数主义决策程序对少数群体不利，尽管程序上合法）。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

三、瑞士与印第安人

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

表 1、瑞士各族群权力分配表（百分比）¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ 见 <http://www.bia.gov/>。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

四、第一代与第二代民族政策的尺蠖效应

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

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

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

¹ 李剑鸣：《美国土著部落地位的演变与印第安人的公民权问题》，页 48。

² 见杨恕，曾向红：“美国印第安人保留地制度现状研究”，页 55。

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

⁴ 朱碧波：《苏联族际政治整合模式研究》，中国知网博士论文数据库。

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

利和传统文化得到了尊重，从而对美国产生认同？

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

3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

我们可以把上述逻辑图标如图一。

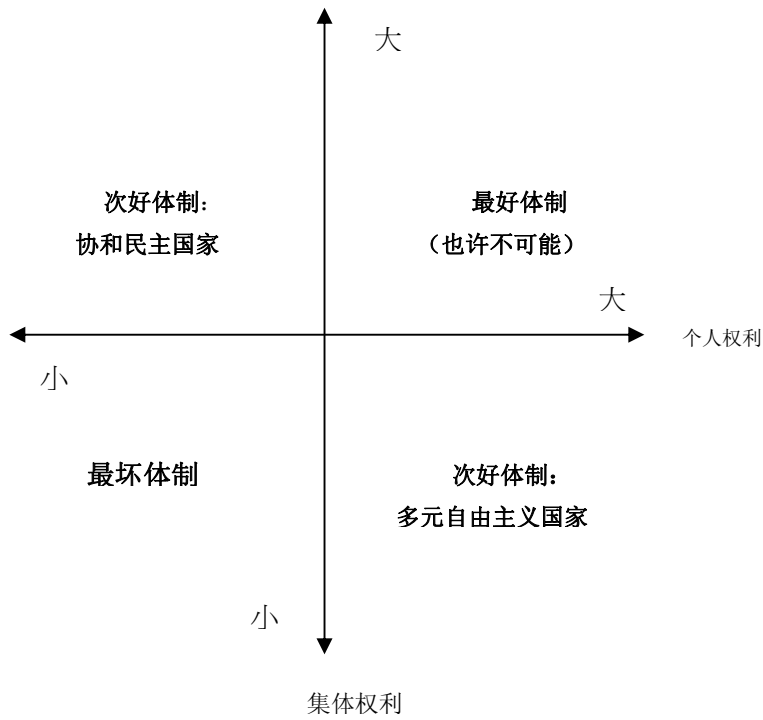
我们需要自问一声，在当下的中国，是少数民族的个体权利太多还是集体权利太多了呢？是程序正义过分发达还是实质正义喧宾夺主了呢？²

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

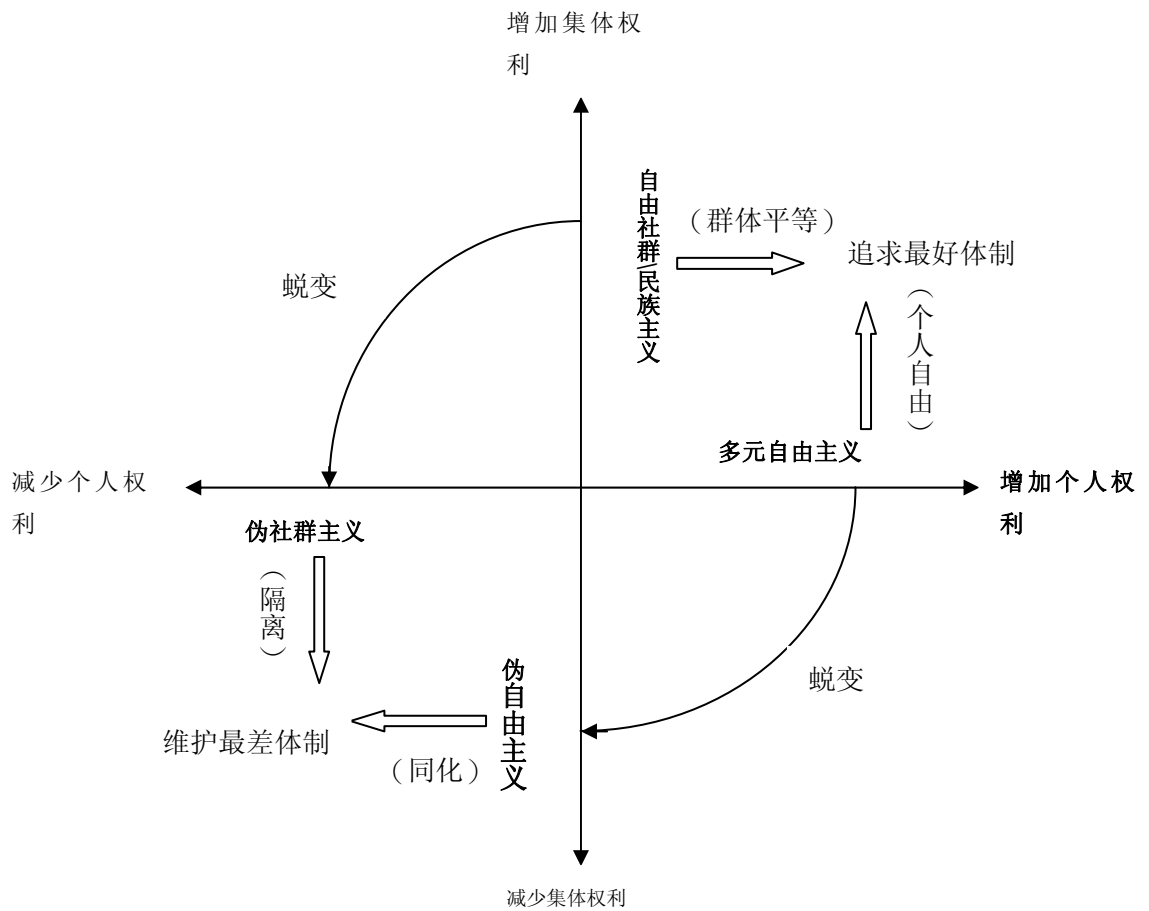
这个逻辑我们也可以图标如图二。

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

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



图一、各种族群体体制的组合关系



图二、专制体制下的思想蜕变流程

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

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

五、面对高度分裂社会时可能的政治应对措施

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

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

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

表 2、应对族群分裂社会的政治模式³

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

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

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

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

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

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

精英的合作。它正好是多数民主的反面——多数与少数共同分享政权。

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

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

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

他的具体制度设计思路，大致是由以下三项：

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

结语

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

【论 文】

“民族”与“边疆”问题研究如何另辟蹊径¹

桑兵²

以今日的观念论，中国现在的“民族”与“边疆”问题大体是联系在一起的。惯常使用的缩略语“老少边穷”，即是人们印象中二者存在紧密关系的显例。不过，认真追究，这样的观念看似有着历史文化的凭借，也在先验地接受了相关概念的前提下描述了现状，实际上却大有可议。要想重新考究和恰当理解诸如此类的概念及其来龙去脉，至少应当遵循下列准则：其一，回到“无”的境界，理解没有后来集合概念，或是虽有却形同实异之时的思维及行事。其二，把握“有”的发生及其衍化，寻绎相关集合概念的渊源流变，以及与所指事物是否契合。其三，不以中、东、西学的概念做翻译对应式解读，尤其不要用后来形成的概念作为关键词去上溯，找寻典籍中似曾相识、实则意涵各异的词汇，而要回到各自的语境理解各自的概念，以及在传播过程中由格义附会导致的变异。其四，随时随地充分自觉作为方便名词的不得不用和作为关键概念的慎用之间的联系与分别。缺少这些认识和意识，很难讨论相关问题，或是勉强讨论，却只能各说各话，无法交集。而要达到这样的境界，并且始终保持高度自觉，看似轻而易举，其实是对学人智慧见识的极大考验。

一、中国民族、边疆问题的观念与实事

现行的观念及行事，使得民族与边疆具有特殊的关联性。一般而言，谈及民族问题并不包含汉族，而是专指少数民族。而大体上少数民族处于边远地区，边疆地带尤多。民族自治区多在边疆，民族多的省份亦主要位于边疆。

确切地说，通常所谓“民族”与“边疆”，是以外来后出观念组装原来固有事物的典型，具有显而易见的现在性。用汉族、少数民族的概念指称中国当时以及历史上的不同人群，肇端于清季即辛亥时期，而且尚无明确统一的定义与指向。这是迄今为止各国学人理解最难，抵触最大也最普遍的问题之一。

域外学人的不解，不仅关系中国国内民族，也牵连世界上人类是否同源的问题。对此一些考古学者从器物的形制等分布传播的情形实际上已经默认，但多数人迄今为止并不愿意承认。现行的民族划分及其指称，即中国人由统一的汉族和一定数目分立的少数民族构成中华民族的多民族共同体，虽然不乏历史文化的渊源和凭借，主要却是晚清以来受东西方各种民族主义思想以及民族学理论和方法影响的结果，与中国历史上以文化论族属的实情相去甚远。少数民族的划分、各个少数民族的历史及其相互关系、少数民族与汉族的分别与联系等，大都是近代以来套用后出外来的观念架构倒着建构起来。认真考究，关于少数民族的识别与划分异议不少，未必能够如实恰当地反映历史源流和近代观念变迁的史事，其中许多被认定的少数民族之间的分合聚散，从一开始就争议不断，有时甚至专门从事民族学人类学研究的学人也觉得莫名所以。时至今日，这些纠葛仍是剪不断理还乱。汉族更是从来未经识别，就似乎不言而喻地加以笼统认定。凡此种种，归根到底都是清季以来汉族意识不断强化的延续和体现。

中国本来没有民族观念，只有文物异同。晚清以来，在西潮的裹胁之下，民族主义、民族学

¹ 本文出自《治学的门径与取法——晚清民国研究的史料与史学》。

² 作者为中山大学历史系教授。

以及相关的人种学、人类学等思想学说，由欧美或通过日本相继传入中国。在内忧外患频仍，民族危机刺激，社会矛盾与冲突急剧激化的背景下，通过反满宣传，民族自觉和种族意识迅猛膨胀。可是，一旦推翻清朝建立民国，民族独立与国家统一的矛盾就立即凸显出来，对于清朝统治者，在和列强谋求独立的同时，也遭遇内部各族寻求自立的压力。在建立所谓近代民族国家的进程中民族统一与民族自决之间的高度紧张，迫使族属政见不同的国人重新检讨民族主义观念是否适合中国的情势，以至于在革命进行之际便提出和鼓吹五族共和，并得到各方面的广泛呼应。20世纪前半叶，在内外矛盾错综复杂而且不断激化的形势下，各种政治势力都不得不努力调适，以便既接受他们普遍以为公理并具有先进性的西来民族观念与行事，又不致与固有国情太过齟齬，以致引起导致国家分裂的巨大震荡。

1949年以后，在以苏联为主导的民族学理论方法的直接影响下，中国大陆先后进行了大体分为四个阶段的民族识别。从1949年至1954年，识别确认了39个民族；从1954年至1964年以及从1965年至1978年底，先后确认了16个民族；从1978年至1990年，又确认基诺族为单一民族。识别的原则主要是按照斯大林所说的四个特征，即共同语言、共同地域、共同经济生活和共同的心理特征，缺一不可。由于四个要素与中国的情形相去甚远，参与其事者无法刻板遵守，只能结合实际，灵活运用。不过，这样的灵活运用虽有不得已的考量，实际效果却是更加扩大了斯大林式的准则的应用范围。至于如何才能分清识别而不是制造，仍然并非轻而易举之事。

如今官方的识别早已终止，却遗留下来一系列令人头痛不已的棘手难题。所谓“56个民族”的历史不仅其实很短，而且变数极多。首先，民族识别活动并未在台湾实际展开，台湾原住民并不认同有所谓统一的高山族。在各种身份证明中，所有居民一概不填写民族。其次，各个被认定的少数民族之间存在许多牵扯不清的纠葛，同族分立或异族混同的事例绝非个别现象。再次，一些少数民族与汉族之间，其区分究竟是缘于宗教信仰之异还是民族之别，历史文献显示不一，至今仍有不同意见。最后，所谓汉族内部，是否存在一些具有显著人种差异的群体，如疍民等，也不无可以进一步讨论的余地。由此可见，经过民族识别，汉与非汉的关系距离分界清晰恐怕是越来越远，而“少数民族”的数量有一个从少到多的过程，至今仍是未定之数。如果严格按照民族学的准则操作，所谓少数民族恐怕远不止目前认定的数目。而这些被认定的少数民族之间存在的边际，实际上又是相当模糊。

与后出的“民族”概念有别，“边疆”的概念古已有之，但古今边疆的含义有地理与文化之别。就后者而言，在皇权统治下，文化边远的地方就是边疆，无论是否地处内陆，包括内地各区域的交界处，都有可能被看成边疆，未必只有国与国的边界地区才视为边疆。近代以来日益通行的国际法，本来不过是由处理文化大体相近相似的欧洲内部不同国家之间的事务逐渐确立起来的准则，其所谓国际性，是随着殖民扩张而逐渐获得，道理与接受民族观念理论同样，为近代后发展国家认定其具有普适的先进性。其实这种“划地”的观念更加体现原始的丛林法则，与中国从来“化人”的讲究大异其趣。跳出一元化排序的进化论观念，所谓普适与先进，也在应当讨论之列。

现在对于民族问题的事实认识的理解及法规政策的制定，都或隐或显地受到近代以来的民族观念以及民族识别的制约，至少基本取向还难以脱离超越。而遗留的大量问题以及相关政策所引起的一系列流弊，显示出这些观念和办法未必完全适合中国的情势。必须改变奉为教条的观念，对这一套所谓普适概念加以调整，并且不以现在为现代，不以现行为古往今来一成不变的事实，重新考察中国的民族、边疆问题的实事及其指称，探究现行的一套观念、规制如何发生和演化。首先寻求恰当贴切的理解，然后才有可能找到行之有效的应对办法。

二、汉族与少数民族

就历史事实而论，汉族与少数民族实际上是大体同源，融合同化程度的差异，造成了后来套

用民族学观念架构的有色眼镜产生的族属分别。其实，未经民族识别就简单认定的所谓汉族，根本就不是一个民族，只是一个多种来源的人群的同化或融合体。不以汉为一族，是认识和化解中国民族难题的关键所在。

在相当长的时期内，由于强划民族，又顾忌各民族之间的隔阂与矛盾，所以讳言历史上的同化问题。其实此举大可不必，没有同化，何来经由同化而成的所谓汉族。当然，历史上的同化，并不等于汉化，更不是后来汉族的文化与种族强制，而是通过各种途径，逐渐将众多来源各异的人群合为一体。就此而论，也可以说融合更为恰当。

一般而言，汉族与少数民族的分别，就是同一人群的同化程度不一而已，同化程度高的，在历史上即被指称或自认为汉人；反之，则有各种不同的他指或自称。就此而论，融合而成的汉实为一“大杂种”，血缘上与其他少数民族并没有截然的分别。历史上的汉意识开始主要是被指称，而且含有贬义，后来逐渐自我认同，只是指称和认同的范围历代有别。至少到元代，依据实施统治的时间顺序划分的汉人与南人，仍未以汉作为族属的统称。在一定历史时期和一定区域内，也曾出现过胡化取向，与近代的西化相近似。在近代民族主义流行的背景下，受异族统治差别待遇而萌生的自我汉意识急剧膨胀，以文化论种族变为以种族论文化，非我族类其心必异，从重视文野之判转而强调血缘种姓，来源复杂、只有模糊笼统近似性的所谓汉人，被统一认作汉族或以汉族自居，本来是凝聚向心力的汉，开始具有族属的排他性。

虽然近代中国人民族意识的觉醒与种族观念的萌生关系密切，民族问题主要还是文化分别而非种族差异。以文化之别论种族之分，并不意味着排斥其他文化，相反，融汇不同文化而来的所谓汉文化，对于各种文化同样有着很强的吸收融合力，并不以来源有别为取舍标准。细数中国的文物、宗教，大都多来自域外。中国历史上尽管也有过大规模的宗教冲突（其中主要还是各教之间的冲突），大体而言，儒释道耶可以相安共处，在世界历史上堪称异例。尤其是唐宋以来所谓三教合流，使得中国的理性思维能力大幅度提升，所改变的，绝不仅仅是外在的物事，而是文化的内核。朱熹等人的取珠还椟，正是尽量吸收外来文化之精华与不忘本来文化之地位的体现。至于近代以来，各种典章制度早已是西体中用。所谓非我族类其心必异之说，并非汉族意识的体现，更不能近代民族观念加以解释。

汉的历史意义由被贬斥指到自信自尊的转化，从“汉奸”的所指前后截然不同可见一斑。汉奸一词，虽然明代已经偶尔出现，普遍使用却是清代。依据现有文献提供的证据，汉奸的意涵指向本来主要是清廷用来指斥勾结内外夷人反清的汉人，开始指清中叶以前进入苗疆等地的汉人，后来则指鸦片战争时期帮助英军的华人。其时来到广东的钦差大臣惊呼“粤人皆汉奸”，并非有意污蔑全体粤人，而是惊骇于帮助英军的不少是华人。其后，随着列强侵略的加深，逐渐有转而指斥向外国出卖中国利益者的趋向。直到辛亥时期，在反满宣传中，汉奸的意思才转变成汉人概称那些帮助清朝为虎作伥的同属奸佞。而这时满人已经不再用这一名词来指称勾结内外夷人反清的汉人，主客体刚好乾坤颠倒。

清朝满汉分治，使得汉人意识到相互之间具有共同性，又在民族主义的影响下产生广泛认同。清代遗留的民族问题绝不仅如此而已。就现有认识而论，所谓多民族大一统国家基本定型于清代；满族为保持其族性，以及维系与蒙、藏的特殊关系，虽然接受中原文化，又有制度与观念的分别。如旗民分治，旗人包括满蒙汉，并非民族划分。可是差别待遇导致对清朝统治的不满，使得反满情绪高涨。同时，差别待遇一方面促进满人接受汉文化，另一方面却延缓了同化与融合的进程，共存而不相安，王朝国家内部的民族矛盾与冲突日益凸显，最终在民族主义的冲击下激起滔天巨澜。

既然汉不为一族，汉与其他非汉民族的界限也就不复存在，相对于汉的所谓少数民族亦不能成立。不过，少数民族概念的形成与流变，不仅是汉人如何看待其他民族的问题。晚清民国时期，受民族主义情绪的影响，其他各族的自我意识也不断强化与扩张。苗、蒙、藏、回等均出现程度

不同的重塑历史及族属统一的要求，实际上是希望扩张势力范围，以便扩大自身的权利。与之相应，形成相反相成的两种趋向，或是向心以争取权利地位，或是离心以要求自治独立，使得近代中国的所谓民族关系空前错综复杂。还有一些同化程度高的人士或群体，则认为强行固定族属正是一种汉族至上的偏见甚至歧视，仍然延续中国固有的融合路径。研治少数民族历史，不轻信汉人的历史记录固然有其道理，可是不假思索地相信所谓各族的记述，不能同样地疑而过，尤其是没有注意到所指的时代与所出的时代之间说法内容是否吻合，如何演变，就未免偏信则暗了。

三、边疆与民族

在以文化论族属的中国，疆域很大程度上也是文化属性的体现。所重视的是人的归化程度，而非地的此疆彼界。古代所谓四裔，主要是文野之别的观念形态，实际情形则是杂处混居。文化有别，住在中原也仍然是四裔。这种以文野论远近的理念及其行事，与近代由列强支配的条约体制划分边界的做法截然不同。研究边疆如何由原来以人的文野为别，转变到近代以地的归属为判，以及边防、边务各种体制的设置与实施，包括出入境等制度的设立，不仅是认识历史上中国与周边国家关系的重要方面，而且许多由边界纠纷与冲突所引发的事件，造成对于内政的极大影响，更为重要的是，面对当前复杂多变的国际及地区局势，深入认识中外不同的理念与做法，仍然具有现实的参考借鉴意义。

从清代实行的王朝体制看，古代中国“边”的文化性至少体现于下列方面：其一，以文野不同而态度有别；其二，规制与实施因地制宜；其三，具体处置因人而异。

清朝原本也有“边”甚至“界”的观念意识，以及相应的规制，可是大都属于纸上文章，无法实施，所以一般而言并无实事，尤其不能用后来的观念格义附会。与文化论族属的观念相对应，所谓边疆主要取决于住民的文野之别，而非辖地的此疆彼界。文化尚未归化之处，即使位于疆域内地，不与任何藩属外国接壤，也被视为边疆，如西南数省的所谓苗疆，甚至各省交界的地区也称之为边疆；反之，随着文化的提升，体制上改土归流，经济文化日趋发达融合，则即便位于边缘地带，也逐渐不以边疆视之，最为典型的如东南沿海各省。

中国地域广袤，周边的国家为数不少，与中国的关系各自有别，清朝处理与周边国家的关系，不仅依据自身的体制需要，而且考虑与对方关系的差异。清朝宗藩体制下“边”的意涵及相应规制，视对方与中国关系的具体情形而变化，宗藩与邻国就明显有别。即使同为藩属，也有亲疏不同，同样视对方的向化程度而异。因此，可以说，清朝在处理相关事务方面，纵然有所规制，也不过是确立一些基本原则，以便作为灵活处置的基准。

不仅如此，清朝虽然形式上设制严格，但是因人因地因时而异的情形相当普遍，政的兴亡存废与人的好恶去留密切相关，而且往往规制越明确严格，越不一定实际生效。而真正起作用的，又没有明文写定的通则规矩。这在深谙为官之道并且熟悉边事边务的当事各人或许不成问题，可以从心所欲而不逾矩，后来者就只能从行事的规律习惯加以判断，常常感到没有头绪，茫然不得要领。有些规定，看似严格，其实只是纸上谈兵，根本不具备可操作性，因而不可能实行。如雍正以来清廷严禁中越边民私自跨界，要求对于管制不善的官员严厉惩处，可是当时中越之间除有河流、大山的分界标之外，许多地方不过平坦空旷地方，根本没有明确边界。地方尚且华离参错，人民更是民夷杂处，连谁跨谁的界也分不清楚，圣命再严，也只能阳奉阴违，相机行事。

清朝这一套因人因地因时制宜的办法，内涵复杂，鉴于中国广土众民、各地风土人情差异极大的实际，或许较为符合以人为本的理念，只是实行的前提是中华文化高于周边，才能成为共同认可的规矩。可是一旦遇到强势东来的泰西列强，华夷逐渐演变为华洋，而洋又无形中成为新与好的时尚招牌，原来行之有效的祖宗成法便再也罩不住那些率土之滨的王臣。本来不过处理欧洲拉丁方言区内部的习惯规则，到了东亚变成万国公法，进而演化成国际法，至少从名称上确立了

世界各国应当共同遵守的原则。由于列强步步进逼而被迫实行的勘界划界，依照这一套不得不然的国际法确立的边界概念以及划界规则，与东亚原来以中国为中心的理念做法大相径庭，护藩与固圉的纠结令当局者左右为难。以辖地为目标的理念其实更接近于丛林法则，与以人为分别的文化取向迥然不同，划界冲突往往因此而起。由原来内外模糊的边疆，转到因应列强侵占周边各国而严格划分的边界以及维系分界的边防、边务，固然是中国进入世界体系的重要表征，可是国际法本身是否真的具有普适性，还是近代以来人类思维与社会规范在欧洲中心笼罩下的不得不然，人类的未来能否拥有更加合理多样的取向，都应当全面检讨。在能够提供的为数不多的参照中，中国的固有理念及做法与之分别显著，至少是不容忽视的选项之一。

近代以来，尽管中国被拖入世界体系而不得不改行国际法则，其固有的处理边疆及域外事务的理念行事，一直潜移默化地影响着后来历届执政者的意识行为，说明其中的确有适宜中国情形的道理在，未必全是观念落后的表现。由于分地划界的实行，以人为主体的“边疆”与“民族”问题日益凸显，对于少数民族概念以及实行民族自治始终心存疑虑的国民政府主张分地而治，反对分人而治。连一些人提出用边疆民族的名义，傅斯年等也认为容易被牵连复杂的境外势力所利用，而坚决予以否定。单方面指责民族矛盾是由于不良统治所造成，未免过于简单化。

四、中华民族是一个

民族主义是一柄双刃剑。在民族主义的旗帜下，近代中国面临着构造统一的民族国家和实行各民族自决的双重压力，处理不当，统一与分治的协调就会畸变为集权与分裂的冲突。尤其是强权环伺，亡国灭种的瓜分危机成为时人心中的一大忧患，各种谋求在实现平等的同时维护统一之道，纷至沓来。中华民族概念的提出与演化，反映了历史进程的曲折与复杂。

中华民族概念的产生及应用，固然有时势逼迫下的政治考量，但是如果简单地认为只是政治取舍的产物，未免陷入阴谋论的窠臼。辛亥时期提出的中华民族观念，一般而言并不包括后来认定的少数民族，即使有所变化，也尚未包括后来才认定的所有少数民族。受民族主义思想的刺激，清季迫于反清的时势而产生并经由革命党人大力宣传的排满观念，与分省意识一样，不久就因为负面的影响而引起部分同道的不满，起而强调矛头只是针对满洲统治者。清季民初的政治鼎革进程中，人们意识到简单地套用民族主义处理内部关系的不适当，很快设法加以调整。尤其是各省独立进程中，建立统一民族国家和实现民族自决的要求出现难以协调的尖锐冲突，无论革命党、立宪派还是北方的实力人物，甚至包括清朝亲贵在内，都不能不考虑民族自决与列强瓜分、国家分裂的复杂纠葛，并依据轻重缓急而有所取舍。五族共和的提出，在某种程度上正是对此前单向理解民族主义偏颇的纠正，努力回到历史文化与西方有别的中国社会的现实。对此，必须随时随地注意实事与自称、他指、后认之间的纠结，不能片面立论。

在种族分别思想日益普遍的情况下，为了调适外来民族理论和本国历史文化及现状的紧张，反映中国本来联系紧密的各人群之间的复杂关系，五族共和的提出，使得“共和”一词超越了近代对应西文的政治意涵，部分回归古典的本意，而“中华民族”则不断扩展其内涵与包容范围。辛亥时期革命党人言论中的中华民族主要是指汉人，一定程度上有以中华自居自傲的意识，以便面对满族统治者和列强重建民族自信，这与中国历代的情形并不吻合。1919年孙中山表示，欲构成中华民族的新主义，形成一个新的中华民族，关键“即汉族当牺牲其血统、历史与夫自尊自大之名称”。其实汉人自我认同的强烈，往往是在异族统治时期的超常反应，未必是从来自尊自大。抛弃名实不符的汉族名称，不仅可以破除族属界限，团结、融合一般人已经习惯指称的各族成为一个新的中华民族，而且有利于回到中国原有的文化轨道上探寻未来的发展模式，不至于过度受欧洲民族主义观念的制约。“中华民族”仅仅作为单一民族存在（单个的一个），而非包括多个民族的整体（多个的一个），不但更加适合中国历代民族融合的历史文化渊源，还可能开创

不同于近代欧洲民族处理方式的时代新趋势。国民政府各显要所主张的“国内无异族，海外有同胞”，以及在一个中华民族之下只能称“宗族”，不能称“民族”，都是基于孙中山理念的衍化与提升。多数国民党人认为，如果没有“汉族”，自然就不会有“汉族”和各民族的对立，也不会有各民族的此疆彼界，更无所谓国内民族自决问题。这样的观念与学界以文化论种族者的认识大体相吻合。

全面抗战时期，针对部分人类学、民族学者在西南地区进行以苏联民族观念为范型的民族历史与现状研究的言论活动，傅斯年、顾颉刚、白寿彝、杨向奎、张星烺等主张“中华民族是一个”，基本是延续孙中山的思路或与之不谋而合。对于上述观念，多数留学国外的人类学、民族学学者不以为然。而傅斯年批评的对象表面是顾颉刚，实际则是吴文藻与费孝通，认为随着帝国主义殖民扩张进程发生发展起来的人类学，所凭借的是上古及遗留的初民社会，不能简单地套用于中国。

以中共为代表的主张学习苏联民族理论的人士，基本看法与人类学、民族学者近似。各派相互之间在基本理念和具体问题上不断有所争论。中共中央出于反对国民党统治的需要，一度十分强调民族自决，以消除民族歧视与差别，待到即将掌握全国政权之际，开始调整为着重主张民族团结和统一。可是作为民族划分，后来的做法主要还是延续了苏联的路径和模式，只是在民族自治的基础上坚持民族统一战线，以求得各民族自觉自愿地维护国家统一。

“中华民族是一个”是对近代民族主义与中国国情不相适应的有意识修正。“中华民族”概念的提出及其内涵外延的调整，固然有因应理论与时势需求，修补一味强化汉的偏向，弱化汉与非汉的差异性，强调共同性，同时也反映出外来理论概念与固有物事的不相适应。而理论修正缺乏足够的自觉，仅仅偏于实用，并不能从根本上解决问题，反而更加凸显很难在外来理论与本土实情之间左右逢源的尴尬。

五、外来理论概念的再调适

近代以来，大量外来后出的集合概念进入中国。用外来民族观念观察原有实事及相应观念，如果不能量体裁衣，势必削足适履，难免误读错解，造成困扰。为与今人沟通，不妨作为方便名词。若是作为关键概念用于解读历史与现状，就必须注意是否有所增减而误解史事、文本与实情。

继“中华民族是一个”的讨论之后，虽然1949年以来的民族识别基本遵照斯大林式的原则，但是对于这些原则与中国的情势不相吻合的情况，学人还是有所认识。因为这样的理念与做法，与中国的历史文化乃至社会状况严重不符，强行实施，虽然看似井井有条，实则潜藏着尖锐的内在矛盾。历史研究领域关于联共布党史的求同与见异，便是在努力应用所谓普遍规则的同时，对近代民族主义不适用于中国的继续修正。1950~1960年代，中国史学界出现了五个引起广泛讨论的热点问题，后来形象地被称为“五朵金花”。仔细考察，这些论争的目的主要是如何将中国的历史纳入联共布党史所规定的历史发展阶段的框架中去，可以说旨在求同，唯有汉民族国家形成问题，因为实在与无论来自西欧还是苏联的框架相去太远，争论的基调和取向只能是见异。在当时的环境下，这一最具学术发展潜力的讨论自然难以深入，成为五朵金花中开放最为短促也相对平淡的一朵。而这一讨论前承清季民国时期相关论争的主题加以变换，后启近二三十年重新热闹起来的汉民族问题研究，显示无论怎样风云变幻，不合身的西装终究必须改造，否则怎么看也不可能得体。

迄今为止，关于汉民族形成的研究有着不同的取径与做法。其一，认定汉民族形成于一定的历史阶段，套用一种或兼用数种外来的观念架构，检讨中国历史上的汉人何时符合其标准，以及哪些方面符合，符合到何种程度。这样的民族史大都包括两汉以上，由华夏到汉是其主线。其二，以汉民族存在为当然前提，不讨论如何形成、是否形成，或即使有所探究，也是模棱两可，将历史上这一大群人的所有活动均当然视为汉民族的历史组成。这样的汉民族史或中国民族史基本囊

括所有的历史时期。其三，不一定预设汉民族的存在作为前提，看历史上的汉民族问题何时以及如何发生和演化，探究后来被称为汉族的这大群人在历史上是如何被指认，以及他们本身如何自认。这样的历史大概发生于两汉以下。

不过，尽管上述取径存在差异，基本的格局却已经确定，经由各种研究路径只能在既定架构中有所调整，而不能改变根本取向。进一步探究，应该还有第四种取径，即两汉至晚清只能说是汉民族形成前史，兼备他指、自称的汉民族史从晚清才开始。要想由求其古以致求其是，就应当遵循以汉还汉的原则，回到不同历史时期的特定现场，而不是将两千年集于一线。唯有如此，才能使得尽力吸收外来文化之精华与不忘本民族之地位相辅相成，才有可能最终跳出欧洲中心思维的笼罩。

不仅汉民族形成问题的探讨如此，少数民族的识别也存在误读错解人类学、民族学理论方法的弊端。如果能够遵循具体问题具体分析的原则，善用人类学、民族学的理论方法，或许可以避免后来的许多似是而非。当然，这样一来，一方面民族识别难免出现更加细分化的趋向，为民族自决的行政决策不易掌控；另一方面，近代中国民族学发展进程显示，留洋归来的人类学、民族学者，无论取法东西，都受所学知识的制约，以既定方式思维，因而多少都有着强事实以就我的倾向，仍然难以改变套用后出外来观念的局面。

前苏联解体的前车之鉴以及民族关系成为棘手难题之一的现实，促使有识之士开始重新思考现行的一套民族政策及其取向，包括制度设置是否应当逐渐调整。要想摆脱目前在民族及边疆问题上的纠结与尴尬，必须发现既契合中国的固有情形，又能说明变化，并与今日学界沟通的恰当形式，具有统系且不涉附会。为此，应当逐渐改变近代以来强分汉族与少数民族以及勉强牵合各个少数民族的观念，不是照搬民族学的理论概念，而是考虑重新制定适合中国历史文化的理念及方法。欲达此目的，应当梳理近代民族理论传入、民族观念形成以及民族识别活动的复杂历史进程，尤其要重新甄别民族识别的理念与做法，注意汉族、少数民族、中华民族的实事、自称、他指、后认之间的纠结，少数民族（包括集合与个别）观念及其具体涵盖的变化，理解中华民族概念下汉族与少数民族的关系等。要研究总结近代以来各科学人关于中国历史上民族问题的论述，注重多样性及其合理内核，撰写中国关于民族问题的观念形成及演变史。重新梳理历史文献与史事，依据中国历来以文化论种族的观念，按照历史发生发展的时空顺序，撰写整体和分支的民族及其相互关系的生成演化史。在事实研究的基础上，形成适合中国历史文化和国情现实的民族理论架构，并提出具有前瞻性的新的制度框架和政策设计。如此，或许能够另辟蹊径，可以在民族问题研究领域别开生面，寻求到适合中国历史文化与社会实情的理念、做法，并据以制定适当的制度和政策取向，从而根本解开这一难解之结。

【论 文】

美国对少数群体企业的扶持性措施及对我国的借鉴意义

王凡妹

【摘要】本文通过介绍美国对小型企业、弱势工商企业以及专门针对少数群体企业（MBE 企业）的扶持性措施，同时结合联邦高法的两大案件，探讨了美国在扶持 MBE 企业方面的做法。文章指出，美国对 MBE 企业的扶持性措施发生过数次变迁，也充满了灵活性与复杂性。这些措施在协助企业获得政府合同份额的同时，也造成了企业过度依赖政府的现象，甚至破坏了族群团系。因此，我国政府在制定与落实少数民族企业的扶持性政策的过程中，（1）不宜将少数民族身份作为入选扶持性项目的唯一甄选标准；（2）不宜以设立硬性指标或预留比例的方式来落实政策；（3）不宜通过降低门槛的方式来落实政策；（4）需要多项措施并举，从根本上提升少数民族企业竞争力。

【关键词】美国少数群体企业；扶持性措施；少数民族企业

建国初期，我国政府推出一系列“民族经济优惠照顾政策”，少数民族地区企业得以在财税优惠、民族贸易或扶贫开发方面获得扶持（温军，1998）。1993 年，国家民族事务委员会出台《城市民族工作条例¹》，要求各城市从信贷或税务方面优待以少数民族为主要服务对象或经营少数民族用品的企业。不少省市民族工作条例还指出，需要优先性对待“少数民族企业”。近年来，关于如何扶持少数民族地区企业或少数民族企业的研究日益增多。除从财税、信贷、产业发展、扶贫开发等角度进行研究外，已有研究者开始关注政府采购政策。2002 年，《中华人民共和国政府采购法²》出台，规定“政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等（简称《第九条》）。”在政府机构和学术界看来，《第九条》意味着政府采购机会向少数民族地区企业或少数民族企业倾斜（殷亚红，2013；王洁，2011a；广西壮族自治区政府采购中心，2011），进而能直接提升企业竞争力（殷亚红，2013；王洁，2011b）。研究者们（漆思剑，2011；徐进亮等，2012）指出，政府采购中优待少数民族企业的做法并非我国原创，美国早就有针对“少数群体³工商企业（Minority Business Enterprise, MBE 企业）”的扶持性措施，对这些措施的了解有助于我们落实《第九条》。

¹ 取自<http://www.seac.gov.cn/gjmw/zcfg/2004-07-23/1168742761849065.htm>。

² 取自<http://www.people.com.cn/GB/jinji/20020629/764316.html>。

³ 我国政界和学界习惯使用“少数民族”这一称呼，美国则使用“少数群体（minority）”来指代少数种族或族群。

目前,国内在美国对 MBE 企业的扶持性措施方面的研究存在三点不足:(1)将扶持 MBE 企业的措施与扶持中小型企业或弱势工商企业的措施混在一起讨论;(2)介绍美国政策时有失全面,鲜有提及政策的变迁性、灵活性与复杂性者;(3)缺乏对美国政策实施效果的分析。有鉴于此,笔者希冀通过全面剖析美国对 MBE 企业的扶持性措施及其实施效果,深入探讨其对我国继续完善与落实优待少数民族企业之政策的借鉴意义。

一、美国对少数群体企业的扶持性措施

美国官方机构对 MBE 企业的扶持性措施,既包含在政府对小型企业和弱势工商企业的扶持性政策中,也涉及一些专门针对此类企业推出的法律条文和项目。

(一) 小型企业的扶持性措施¹

美国政府是世界上最大的货品和服务采购者,每年在政府合同方面大约花费 5,000 亿美元。自 20 世纪 50 年代伊始,各级政府逐步完善了以“预留项目(set-asides)”形式优待小型企业的扶持性措施。

1953 年,国会通过《小型企业法案》,设立小型企业管理局(Small Business Administration, SBA),“尽可能地协助、咨询、扶助和保护小型企业所关注之利益,”以确保“政府在供应品和服务的整体采购和合同中,授予小型企业以公正的比例”。法案指出,SBA 需要与美国政府和拥有采购权的任一部门、机构或官员签订合同,通过协议或其他方式将这类合同分包给小型企业(第 8(a)节)²。SBA 在具体操作过程中,逐渐聚焦到 MBE 企业(Levinson, 1980: 65)。1978 年,第 8(a)节被修订为,分包合同要授予“在社会上和经济上处于弱势地位的小型型企业”,即,那些由“一个或多个在社会上和经济上处于弱势地位的个体”拥有至少 51%的份额或股份、并掌控管理和日常运营的企业。法律规定,“在社会上处于弱势地位的个体是指那些因成员身份而遭致种族或族群偏见或文化偏见者,这种偏见与个体才能无关。”这类个体被“假定”包括“美国黑人、西班牙语裔美国人、美国土著和其他少数群体成员”³。

目前,《联邦采购规则》规定,小型企业(包括 8(a)企业发展项目⁴企业)有机会赢得预留比例的政府采购合同⁵。为确保小型企业获得“公正的”政府合同份额,SBA 特设年度小型企业采购数字型目标,并以法律为保障。目标由联邦总目标与各部门分目标组成:(1)《公法 105~135》将小型企业承揽的主合同金额总目标值定为 23%⁶,《公法 100~656》将小型弱势企业承揽的主合同和分包合同金额总目标值定为 5%⁷;(2)分目标值因部门而异,由 SBA 于各部门充分协商后确定,所有分目标值加在一起至少要达到总目标值。为监控目标完成情况,每一财年末,SBA 都会计算各部门主合同和分包合同的目标完成情况,并将评估结果分等。未能达到既定目标的部门未必受到惩罚,但需向 SBA 提交一份“公正性和纠正行为计划”。

(二) 弱势工商企业的扶持性措施

¹ 本部分内容除特别注明外,均取自美国小型企业管理局网站<https://www.sba.gov/>。

² *Public Law 163, Chapter 282*, July 30, 取自 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-67/pdf/STATUTE-67-Pg229-2.pdf>。

³ *Public Law 95-507, 95th Congress*, October 24, 取自 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg1757.pdf>。

⁴ 该项目为 SBA 重点扶持,参与者能够获得高达 400 万美元的货品和服务以及 650 万美元加工业务的专有合同。通常说来,为“假定群体”成员(美国黑人、西班牙语裔美国人、美国土著、亚太美国人、次大陆亚裔美国人)所拥有并掌控的企业获准进入项目的可能性较大。

⁵ *Federal Acquisition Regulation (FAR)*, 取自 <http://www.acquisition.gov/FAR/>。

⁶ *Public Law 105~135*, December 2, 取自 https://www.sba.gov/sites/default/files/files/small_business.pdf。

⁷ *Public Law 100~656*, November 15, 取自 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-102/pdf/STATUTE-102-Pg3853.pdf>。

美国联邦、州或地方机构也推出了针对弱势工商企业（Disadvantaged Business Enterprise, DBE 企业）的扶持性项目，其中运输部（Department of Transportation, DOT）的 DBE 项目持续时间较长、影响范围较大。项目缘起于 1976 年的《铁路复兴和规则改革法案（4R 法案）》，其中规定，在该法案“全部或部分资助的任一项目、计划或行动中，任何人不得因种族、肤色、族裔背景或性别而被拒绝参与、获益或遭受歧视，” DOT 应“鼓励、推动和协助” MBE 企业“设法获得与国家铁路之维修、修复、重建、改进与再造有关的合同、分包合同和项目”，并在必要时“缔结合约、合作意向或其他业务”¹。1977 年²，DOT《联邦条例》落实了 1976 年法案；第 265 节指出，4R 法案的资金接受者需制定带有种族意识的“肯定性行动计划”³，并设立“具体的目标值与时间表”，确保 MBE 企业获得充分参与项目的机会。1980 年，DOT 条例加入标题为“DOT 项目中少数群体工商企业的参与”的第 23 节，确定下支持 MBE 企业“最大可能地”参与该部所资助之项目的具体方式，同时规定，如果有 3 家及以上满足承包要求的 MBE 企业竞争，那么在不违背州或地方法律的情形下，资金接受者可以这类企业预留一定的合同份额。1999 年，DOT 条例由强调保护 MBE 企业转变为保护 DBE 企业，原第 23 节被标题为“弱势工商企业参与机场特许”的新 23 节和“弱势工商企业参与 DOT 财政资助之项目”的第 26 节所替代。2009 年，第 265 节被取消，“肯定性行动计划”退出了 DOT 条例，但带有种族意识的倾斜性政策并未消失，而是继续有条件地存在于第 23 节和第 26 节中。

DOT 条例第 26 节旨在确保：在 DOT 资助的高速公路等项目的合同授予与管理过程中，不存在歧视现象；为 DBE 企业搭建公平竞争的平台；确保 DBE 项目精细裁剪；移除 DBE 企业参与此类项目的障碍；推动资金接受者在各类联邦资助的合同与采购项目中使用 DBE 企业等。与 SBA 的 8（a）项目之规定相似，DBE 企业指那些至少 51% 的份额或股份由一个或以上“社会上和经济上处于弱势的个体”所拥有并掌控的盈利机构，这些个体“假定”包括美国黑人等少数群体成员，也未排斥可能被纳入受益范畴的其他群体成员。该节规定，至少 10% 的资金需要投向 DBE 企业，但这一数字型目标（1）不具备强制性，它是全美理想值，供 DOT 用于评估和监控 DBE 企业参与合同情况，DOT 从未授权或要求资金接受者将总目标或承包目标定位在该水平（第 26.41 节）；（2）DBE 企业参与度的目标值必须建立在“相对可用性”——“准备、愿意和有能力承包的 DBE 企业相对于所有准备、愿意和有能力参与 DOT 资助之合同的企业的可用性”——基础上，目标值应反映出 DBE 企业在不存在歧视的情形下的参与水平（第 26.45 节）；（3）资金接受者不得以配额方式来实现目标，并且，只有在有限和极端的情形下——其他措施无法解决歧视性实践——才能使用预留性措施（第 26.43 节）；（4）资金接受者未能达成目标并不意味着面临惩罚或被视为不遵从，只要其能够展示出“诚挚性努力”——在每一财年末，详细地分析未能履行承诺之原因，并向有关部门说明其在下一财年如何努力达成目标——就能够免遭惩罚（第 26.47 节）。

总之，SBA 的扶持性措施与 DBE 项目相似，旨在使小型企业或 DBE 企业获得承揽政府项目的机会，这些措施并非只是针对 MBE 企业，但却能使这类企业中标的几率大大增加。

（三）MBE 企业的扶持性措施

1969~1971 年，Nixon 总统连续颁布第 11458 号、11518 号和 11265 号总统行政命令，掀起了联邦政府扶持 MBE 企业发展的高潮（Levinson, 1980: 65）。1980 年，联邦最高法院裁定 H. Earl Fullilove 等诉美国商务部部长 Philip M. Klutznick 等案（简称“Fullilove 案”）（United States, Supreme Court, 1980）。作为“肯定性行动”在政府承包领域内的经典案例，此案引起了人们对 MBE 企

¹ 90 Stat. 31, Public Law 94-210, HeinOnline Database.

² DOT《联邦条例》编码为 49CFR，本部分之内容均取自 HeinOnline Database。

³ 有关“肯定性行动”的讨论请参见王凡妹，2010。

业的扶持性措施的高度关注。

1977年，参众两院通过《公共工程雇用法案》，授权商务部部长将联邦政府追加的40亿美元拨款分配给各州和地方实体，以备当地公共工程项目使用。该法案第103(f)节第(2)款“MBE企业条款”规定：任何当地的公共工程项目申请者必须向商务部部长保证，其所得之每笔联邦拨款的至少10%将用于购买MBE企业提供的服务或设备，否则不能获得拨款¹。1980年11月30日，该条款的合宪性遭遇挑战；Fullilove等数名建筑承包商和分包商向纽约州南区地区法庭提起诉讼，声称该条款违背了《第十四修正案》的“平等保护条款”与《第五修正案》的“正当程序条款”的平等保护内容²。案件最终上诉到联邦高法，该条款被判合宪。法庭意见书表明，该条款之所以能够通过司法审查，是因为如下原因：(1)国会和联邦政府曾数度使用反歧视立法和各种行政手段，试图消除联邦资助项目领域内存在的种族失衡现象，但收效甚微³。(2)该条款并未强制联邦资金仅仅基于种族或族群因素、按照不灵活的百分比予以分配，而是加入了豁免权规定⁴，以确保MBE企业报出合理价位，避免其“夸大弱势地位或歧视所造成的影响”。(3)10%预留比例具有合理性，是在国会的自由裁量权范畴之内。上诉法庭中展示的数据表明，与全美少数群体成员占比(17%)相比，少数群体承包商的比例(4%)过低，10%这一比例，不过是这两个占比的中间点而已。(4)该条款并未过多伤害非MBE企业。国会在制定条款时已然知道，少数群体承包商只拥有1%的联邦合同，故预计在公共工程项目将要获得的40亿美元拨款中，只有约4,000万美元会到少数群体承包商手中。据上诉法院计算，1977年法案预留给全美4%的少数群体承包商的金额为总拨款的10%，仅相当于美国建筑工程年度花费资金的0.25%，不会影响余下96%的承包商竞争99.75%的建筑资金。(5)该条款带有临时性特征，随着公共工程雇用法案项目的结束而终止。如果国会想要延展或重新实施该条款，那么就on必须重新检验此项措施的必要性(*ibid*)。

Fullilove案的终裁为预留性措施的合宪性提供了司法依据，但数年后，另一项看上去颇为相似的预留计划却未能通过联邦高法的严格司法审查。

1983年4月11日，弗吉尼亚州里士满市市议会通过一项5年期MBE企业利用计划。计划要求，除MBE企业总承包商外，所有签订市政建筑合同的总承包商，均需将不少于30%的合同金额分包给MBE企业，美国任何地区的MBE企业均可利用这一预留商机。计划还规定，总承包商可以申请“部分或全部豁免”，但必须证明，其竭尽全力后仍无法找到“足够的、相关的、合格的”MBE企业、或是这类企业不愿意参与承包项目。该计划在1989年的里士满市诉J.A.克罗森公司(J.A. Croson Company)案(简称“Croson案”)中被判不合宪，无法通过“平等保护条款”下的“严格审查(strict scrutiny)”⁵(United States, Supreme Court, 1989)。

大法官O'Connor在法庭意见书中强调：(1)州和地方政府如想采取带有种族优待性质的措施，必须证实“在准备采取措施的领域内，过去和现在对少数群体成员实施的歧视，以及该歧视对少数群体成员造成的损害或不利影响”。(2)“其他种族中立性措施不能奏效，必须采取注重种族的措施”。(3)计划必须有明确期限(邱小平，2005：398~399)；(4)计划必须精细裁剪。在本案中，预留规定将少数群体成员在某一特别贸易领域中的占比与其在当地人口中的占比紧密相

¹ *Public Works Employment Act of 1977, Public Law 95-28, 95th Congress, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg116.pdf>.*

² 有关平等保护的内容，请见王凡妹，2010。

³ 众议院一项报告显示，第8(a)节规定在政府建筑承包领域内收效甚微。

⁴ 经济发展管理部指出，受款者或承包商可以在投标前或投标中酌情申请“整体豁免或部分豁免”，但需要确定：(1)该MBE企业的报价不合常理，这需要根据“分包商所提供之产品或服务的本质、合同所在之地理位置、分包商所处之地理位置、有关市场区域内的类似产品或服务的价格以及市场区域内总的商业条件”而定；(2)承包商已联系了其他MBE企业，但除接受“不合理的高价”之外，别无选择。

⁵ 本案详情请见王凡妹，2010。

连，这是基于申请者的肤色来决定一切。另，豁免体系仅仅聚焦于 MBE 企业的可用性，而从未考虑过其是否遭受过城市或总承包商的歧视。这些做法的唯一获益，似乎就是管理的便捷性。O'Connor 指出，将里士满市的少数群体人口占比与少数群体承包商获得该市承包合同的占比相比较，不能有力地证明存在着可识别的歧视，进而证实预留比例的合理性；里士满市需要知道，市场上究竟有多少 MBE 企业有资格承揽合同，即，在评判是否存在歧视时，需考虑 MBE 企业的合格性问题。(5) 计划过度包容。在本案中，来自美国任何地区的成功的 MBE 企业，均能因种族或族群身份而享有超越其他公民的绝对优先性对待，这造成两大问题：一是群体间的差异问题，即，并无证据表明，西班牙语裔等少数群体成员在该市建筑行业中遭受过歧视，故基于补偿性动机的预留计划只适用于黑人；二是群体的内部差异问题，即，为了使得差异性对待公正化，需要识别优势阶级和劣势阶级的特点，但里士满市议会并未仔细辨别指令所支持和不支持的两组承包商的特征，只是凭借刻板印象进行分析，有悖于平等保护条款。

Croson 案裁定之后，各州和地方政府推出的带有种族或族群意识的扶持性项目被迫加以修订，以便通过司法的严格审查 (Rice, 1992)。与此同时，学界也出现了一系列“Croson 案”研究，分析政府的采购方式与 MBE 企业将要面临的障碍 (Bates & Williams, 1996: 294)，被称作“后 Croson 时代”研究 (Westerhaus, 1991: 170)。1995 年，“阿达兰德建筑公司诉皮纳”案裁定，“不管是联邦还是州和地方政府，凡是根据种族所做的区别分类，一律适用‘严格审查’标准” (United States, Supreme Court, 1995)。此后，无论是联邦还是地方，带有种族或族群意识的扶持性项目只有在促进迫切需要关注的利益，并经过精细裁剪的情况下，才可能合宪。

(四) 严格司法审查标准对扶持性措施的影响

Croson 案之后，为了使扶持性项目通过司法的“严格审查标准”，各州和地方政府纷纷进行“差异性研究 (Disparity Study)”。截至 1991 年，Croson 案之裁定影响了 564~1394 项预留项目，“差异化研究”已经或正在全美 60 个司法管辖领域内实施 (Rice, 1992: 482)。各州和地方政府逐步达成共识，认为“差异性研究”需要包括：历史的歧视状况分析、当前的歧视状况分析、雇用和收入分析、可用性分析 (Availability Analysis)、利用状况分析 (Utilization Analysis)、可选种族中立性措施分析、市场歧视状况分析、种族人口增长状况分析、以及当地 MBE 企业同全美 MBE 企业与当地非 MBE 企业的比较增长状况分析 (ibid)。其中最重要的就是“利用状况分析”与“可用性分析” (Rice, 1992)。公立机构必须证实，获得优先性待遇的 MBE 企业 (群) 遭受过歧视，而且依旧受到这一歧视效果的影响，致使种族或族群中立性措施无法发挥效力。地方政府必须展示，在当地可用的少数群体承包商占比与少数群体承包商实际获得的承包合同金额占比之间存在着严重失衡，并且，这一差异性在统计学上具有重要意义。另外，为了确保“全面性”与“可信度”，研究还需说明当地少数群体的“财富状况、健康状况与总体机会状况”，并“从正反两方面公正地方分析这些状况” (Halligan, 1991: 254)。Rice (1992: 483) 指出，“差异化研究”需要由法学专家、经济学家和统计学家共同来完成。可以说，在后 Croson 时代，预留项目的公正性问题在很大程度上成为一个“实证性的、定量的问题” (Halligan, 1991: 262)。

为了证实扶持性项目 (尤其是预留性措施) 的合宪性，州或地方政府会将“差异性研究”工作交给专业研究团队，在实证调研的基础上评估这类项目的必要性。我们看一份敏锐独立研究有限责任公司 (简称“敏锐研究”) 于 2013 年 12 月 6 日向内华达州 DOT 提交的《内华达运输部 (Nevada Department of Transportation, NDOT) 差异性研究最终报告》 (Keen Independent Research LLC, 2013)，旨在帮助 NDOT 确定，其如何有效地实施联邦 DOT 资助的 DBE 项目。

在“差异化研究”之前，敏锐研究团队¹分析了内华达市场上是否存在少数群体成员与 MBE 企业在建筑和工程行业中受阻的现象。团队分析了全美人口普查、美国社区调查、以及《家庭抵

¹ 研究由敏锐研究牵头的 6 家公司共同承担。

押品披露法案》的内华达州数据，发现在该州的建筑和工程行业中，少数群体和/或 MBE 企业在入职和升迁、企业所有权、获得资本和企业成功方面存在着差异性。团队的定性研究还发现，该州存在着歧视 MBE 企业的行为，而经济下滑也会更深地负面影响 MBE 企业。

在这份长达 660 页的报告中，有三章专门讨论“差异性分析”，即，通过比较 MBE 企业所获之 NDOT 承包金额的百分比（“利用率”）与那些跟 NDOT 承包合同的具体类型、规模等相匹配的可用 MBE 企业所预计获得的承包金额的百分比（“可用性”），以期了解到，是否任一可承担 NDOT 工作的 MBE 企业群未获充分利用。

“可用性分析”聚焦在那些从业于与 NDOT 运输业之建筑和工程合同有关的子行业中的内华达地区企业。研究团队先识别出需要纳入分析中的子行业，然后联系其中的工商企业——逐一与数千家企业所有者或管理者在线交流或电话访谈，询问他们对 NDOT 和当地公立机构（Local Public Agency, LPA）¹ 承包主合同和分包合同的合作兴趣、承包角色和工作地理位置——搜集有关信息，识别出那些有可能承包的工商企业。这些企业必须（1）是私有企业；（2）承担过与 NDOT 运输承包项目相关的工作；（3）在过去 5 年内投标过或履行过州内与运输相关的合同；（4）符合为 NDOT 或 LPA 工作的标准，并对这种工作感兴趣。之后，研究团队建立了“潜在可用于 NDOT 运输承包工作的工商企业信息数据库”，包括 671 家工商企业，其中 81 家 MBE 企业（非裔 13 家，亚太裔 8 家，次大陆亚裔 3 家，西语裔 51 家，原住民 6 家）。

建立数据库后，研究组分析了 1,896 份 NDOT 和 LPA 的运输主承包合同与分包合同，根据这些合同的承包工作类型、承包工作位置、承包合同或分包合同规模与承包日期等要求，识别出数据库中满足这些条件的可用企业与 MBE 企业，最后计算出“可用率”。具体操作步骤为：第一步，计算出每份主承包合同或分包合同的可用率。如，针对一份 NDOT 于 2010 年授予的金额约 2.2 万美元、执行地在内华达 2 区的电力分包合同，为了决定当地 MBE 企业的可用性，研究组从数据库中识别出满足如下条件的企业：（1）2010 年开业；（2）从事有关道路项目的电力工作；（3）在过去 5 年内曾经在该州投标过或履行过分包合同；（4）在过去 5 年内投标过或从事过类似规模的工作；（5）能够承担该州西北部的工作。结果发现，满足以上条件的企业有 55 家，其中 19 家是 MBE 企业或女性拥有的企业（WBE），故 MBE/WBE 的可用率为 35%（19/55=35%）。第二步，重复以上步骤，计算出所有主承包合同或分包合同的可用率。第三步， $MBE \text{ 整体可用率} = \sum (\text{每份合同的可用率} \times \text{该合同金额}) / \text{所有合同金额}$ ²。最终，团队计算出的当地 MBE 企业可用率为 6.2%（非裔 0.3%，亚太裔 0.0%，次大陆亚裔 0.7%，西语裔 2.4%，原住民 2.8%）。

在“利用率分析”中，研究团队检查了 2007~2012 年间³ MBE 企业承包 NDOT 运输合同与 LPA 辖下之合同的状况，计算出 MBE 企业的利用率（2.3%）——这些年间 MBE 企业获得的承包合同金额（51,101,000 美元）与所有企业获得的承包金额（2,196,965,000 美元）之比。类似地，各群体 MBE 企业的利用率分别为：非裔 0.1%，亚太裔 0.0%，次大陆亚裔 0.0%，西语裔 2.2%，原住民 0.0%。

敏锐研究团队还计算了“利用率”与“可用性”之间是否存在统计意义上的差距，并“差异性指数（Disparity Index）”来分析差异性：差异性指数 =（实际利用率%/可用率%）*100。MBE 企业群的实际利用率为 2.4%，可用率为 6.2%，因此差异性指数约为 37.3；类似地，各群体 MBE 企业的差异性指数分别为：非洲裔 25.9，亚太裔 6.8，次大陆亚裔 0.0，西语裔 93.7，原住民 1.0。总体说来，非洲裔、亚太裔、次大陆亚裔和原住民企业总共获得的 NDOT 和 LPA 项目的合同份额仅为 0.1%，这一利用水平远低于当地 MBE 可用性（3.8%）。相比之下，西语裔企业的差异性

¹ 通过 NDOT 的 LPA 项目，联邦高速公路管理局和州运输项目资金得以进入到各市、县、区域运输委员会和其他地方机构。

² 笔者注：这是根据金额的大小分配不同的权重。

³ 敏锐研究团队检查的 NDOT 合同，从 2007 年 1 月 1 日到 2012 年 6 月 30 日授予的 NDOT 合同。

指数较大，差异性较小，但针对 2010~2012 年利用率情况的分析表明，西语裔企业在这些年间的差异性较大。

在内华达州的案例中，评估过程之复杂，持续时间之长（整个评估耗时一年），意味着巨大的工作量与政府管理成本¹，但效果显而易见。如，在案例中，并非所有的 MBE 企业都能够被归为可用企业之列，只有满足行业条件、承包规模、承包地点等众多需求，同时具有承包意愿的 MBE 企业，才能够被统计进来。这样的做法可以：（1）使得政府准确地判断，当地是否在 MBE 企业的实际利用状况与可用状况方面存在巨大差距，进而判断是否存在歧视性现象；（2）最大限度地减少对非 MBE 企业的伤害，避免造成反向歧视；（3）分族群进行的详细数据可以使得“补偿性措施”聚焦到最需要帮助的群体，而不是所有的群体——如，相比西语裔企业而言，黑人、亚太裔、次大陆亚裔与原住民企业的低利用率现象更严重。可见，这种做法虽会减少管理的便捷性，但可以避免优待性措施带来的大量负面问题，从长远看来，利要远远大于弊。

二、扶持性措施的实施效果

有关 MBE 企业承揽政府合同方面的研究资料不多，主要源自政府数据。如 1995 年，Stephanopoulos 和 Edley 指出，1982~1991 年，所有联邦采购合同中超过 2.5 万美元的合同增长了 24%，而由 MBE 企业获得的政府采购合同的增长率却高达 125%。报告还指出，截至 1993 年，在“肯定性行动计划”的实施状态下，MBE 企业在全美各机构签署的主承包合同金额中所占份额达到 6.4%，几乎等于 MBE 企业在所有工商企业中的占比（Stephanopoulos & Edley, 1995: Section 9）。Timothy Bates 的研究表明，优待性项目作为一个有价值的经济发展工具，的确能够帮助 MBE 企业的发展、或是能够推动这些企业将所承揽的合同转包给非 MBE 企业，进而盈利。如，1973 年，虽然亚特兰大人口中大多为黑人，但是黑人企业在当地的采购贸易中的份额仅有千分之一，而当该市推进 MBE 企业的项目运行一年之后，该份额涨到 19.9%，到 1988 年，继续涨到 38.5%（转引自 Holzer & Neumark, 2000: 513）。另外，预留项目直接有益于 MBE 企业获得合同份额。1996 年，Myers 与 Chan 研究显示，1984 年（新泽西州的 MBE 企业预留项目启动前一年），在该州公共采购和建筑领域 11 亿美元的主承包合同中，MBE 企业只占 0.5% 份额；到 1988 年（在此项目的运行高峰期），在该州 29 亿美元的主承包合同中，MBE 企业份额达到 3.2%；预留规定取消之后，MBE 企业的份额迅速下降，1989 年（未取消预留规定之前）和 1990 年（预留规定撤销之后），采购和资产财政部授予 MBE 企业的合同金额分别为 1190 万和 510 万（Myers & Chan, 1996）。可见，在帮助 MBE 企业获得政府合同方面，优待性措施的确起到了很大的作用。

对扶持性措施的实施效果的评估，还可以从长远角度来考虑。美国学者对 MBE 企业的追踪研究发现：（1）企业过度依赖政府项目会造成其市场生存能力的下降。1996 年，Bates 与 Williams 追踪了 4,412 家曾于 1987 年向州或地方政府供货或提供服务的 MBE 企业于 1987~1991 年间的发展状况，结果发现，那些重度依赖政府这一客户的 MBE 企业更易被商业圈淘汰（Bates & William, 1996）。缘何这类 MBE 企业的市场生存能力较差呢？1995 年一项研究发现，优惠性政策催生了大批小型的、筹建时间很短的 MBE 企业，它们非但缺乏完成政府大型采购合同的能力，还出现了违背 MBE 证书规定、违背采购项目规定等严重问题，而那些不过度依赖政府合同的 MBE 企业获益于与政府客户的关系（Bates & Darrell, 1995）。（2）企业过度依赖政府项目，还会给政府造成沉重负担。如，加州“209 提案 2”通过之后，在州高速公路建筑承包项目的投标过程中，州资助的承包合同价格要比联邦资助的项目承包价格低 5.6%。这在很大程度上是因为，提案使

¹ Rice (1992: 483) 曾指出，当时各州或地方政府在“差异性研究”方面的花费高达 6~79.1 万美元。

² 有关“209 提案”的详情请见王凡妹，2010。

得州资助的承包合同中的小型企业参与目标下降了 9%¹，这类企业多位于少数群体聚居地区，报价较高。据估算，加州取消“肯定性行动计划”之后，1998 和 1999 年，州资助的承包合同的成本约减少了 6400 万美元（Marion，2009）。

值得注意的是，美国对 MBE 企业的扶持性措施还负面影响了美国社会的族群关系：（1）政策措施造成潜在的受惠者群体数目的非正常增长。LaNoue（1993：428）曾指出，之所以在 1970~1990 年间，“肯定性行动”的潜在受惠者数目的增长速度显著超过非受惠者，部分是因为不少人在选择族群身份时，刻意将自己认同为潜在的受惠者群体成员，以便享受具有优待性质的政策。这一观点得到了证实。1990 年 12 月 27 日，《洛杉矶时报》报道了一则新闻：俄克拉荷马州塔尔萨地区的 McGrath 建筑公司获得了洛杉矶高速运输系统 1900 万美元的分包合同；该公司之所以被认定为 MBE 企业，是因为其总裁、蓝眼睛白皮肤的 Jon Michael McGrath 拥有 1/64 的美国印第安血统（切罗基族）。由于 McGrath 拥有的印第安血统过少，加上 McGrath 公司被认定为 MBE 企业的过程比较可疑，这一事件引起了洛杉矶地区的工会、甚至该公司的长期合作者、主承包商 Herzog 公司的强烈反对。据报道，在洛杉矶建筑行业的高速运输体系内，类似 McGrath 公司这种族群身份可疑的企业已获得了数以千万计的分包合同。批评者们认为，这意味着联邦政府将 MBE 纳入保护范围的原初目的遭致破坏（Hurst & Taylor，1990）。可见，这种凭借族群身份而施与优惠的措施会给一些人留下可乘空间，而受惠者群体的非正常扩大，非但不利于那些本应获益的群体（如黑人群体）（LaNoue，1993：423~433），也会引致无法获得优惠的群体成员的强烈反感，不利于良性的族群关系。（2）政策措施会导致各群体之间的非正常竞争。为了被纳入政策保护范围，潜在的受益者群体可能会强调所遭受的偏见与歧视。如，SBA 负责每年部分联邦采购合同以预留项目的形式给 MBE 企业。1978 年，国会决定将亚裔群体排斥在潜在的项目受益者范畴之外，遭致后者反对。经过激烈的政治辩论，SBA 最终决定，仍旧将大规模的东南亚亚裔族群纳入优待范畴，结果这一决定引发了更大的风波：为了争取优惠性待遇，不少群体与其政治支持者结成同盟，到处搜集资料，力图证实自身遭受过歧视并且处于弱势地位，致使 1979~1988 年间，SBA 曾 8 次修订受惠者范畴，最终将印度人（1982 年）、斯里兰卡人（1988 年）、印度尼西亚与汤加人纳入进来（LaNoue，1993：432）。可以想见，这些群体挖掘甚或夸大其历史苦难的过程，无疑会破坏该群体与外群体——包括参与竞争的其他群体与非受惠群体——之间的和睦相处。

三、美国扶持性措施对我国的借鉴意义

美国优待性措施的理论基础包括“补偿性公正”（少数群体因过去遭致的歧视而应该获得补偿）与“社会福祉公正性”（减少贫困与不平等有利于全社会公众福祉的推进）（Nickel，1975：537 & 541~542）。我国之所以实施民族倾斜性政策，是从“社会福祉公正性”角度考虑，是为了“促进全国各民族的共同繁荣”。在操作层面上，我国政府会考虑“管理的便捷性”，这与美国政府的做法相似；如，在美国扶持性措施中，诸如时间表、百分比、数字型目标值这类指标，本是为了消除以过程为基础的歧视，但却以结果为导向（Tierney，1997：172）。另外，面对司法机构的严格审查，美国各项扶持性措施必须经过精细裁剪，故在实施过程中具有灵活性与复杂性。

近年来，国内学术界关于少数民族地区企业或少数民族企业方面扶持性政策的探讨，开始关注到《第九条》的落地问题。下面，笔者将从四个方面，以国内研究者们关注最多的预留性优待措施为例，探讨美国实施多年的扶持性措施给我们带来的借鉴意义。

¹ “209 提案”通过之后，在政府承包领域内，停止带有优待性质的措施之规定仅限于那些资金源自州政府的项目，而倘若项目资金源自联邦政府，则不在此限。

其一，能否将少数民族身份作为入选扶持性项目的甄选标准？

有研究者指出，《第九条》之规定比较笼统，致使政策“扶持对象”不明确（殷亚红，2013），因此需要建立制度，认定“少数民族企业”（王洁，2011a）。目前，不少地区出台的民族工作条例指出，需要优先性对待“少数民族企业”，其中就包括如下评判标准：（1）法定代表人为少数民族成员（如，黑龙江省¹）；（2）少数民族成员的出资达到一定比例（如，山东省²与云南省³）；（3）少数民族员工达到一定比例（如，湖北省⁴与陕西省⁵）。这种以民族身份作为判断标准的方式与美国相同，但需要注意的是，在美国的优先性措施中，企业所有者的少数群体身份不能确保其自动入选 SBA 或 DBE 项目，只有那些在社会和经济上处于弱势的企业和/或规模较小的企业，才具备竞争资格。这能确保联邦承揽机会不滥用于所有的 MBE 企业，而是去向那些的确需要扶持的企业。另外，正如第三部分所说，美国以族群身份作为重要评判标准的做法负面影响了族群关系，这与我国学者菅志翔（2008）的保安族研究结果有些相似。这些都提醒我们，各级政府制定与落实优先性政策的过程中，不宜将企业所有者或成员的少数民族身份作为唯一甄选标准。

其二，能否通过设立硬性指标或预留比例的方式来落实政策？

有研究者（漆思剑，2011；徐进亮等，2012；殷亚红，2013）指出，我国政府可以参照美国做法，以设立硬性指标或预留比例的方式来提升少数民族企业的参与度。然而，美国的扶持性措施绝非是一刀切似的简单做法；这些措施不但在推出的过程中受到重重制约——DBE 项目与 MBE 企业条款均规定，只有当中立性措施无法掘弃歧视性影响的情形下，才能使用带有种族或族群意识的优待性措施——而且在执行过程中，为了避免违背宪法，必须经过精细裁剪，拒绝使用硬性指标的配额或比例。在美国的扶持性政策中，目标值均非硬性规定：（1）SBA 项目虽有 23% 的法定目标值，但分目标值是在与联邦各部门充分协商的基础上确定；（2）DBE 项目定下的 10% 目标值更不具有强制性，政府也反对资金接受者设定任一固定的目标值，而是要求后者在 DBE 企业的相对可用性基础上设立具体目标；（3）MBE 企业条款的 10% 预留比例，也是基于现有少数群体承包商占比与全美少数群体成员占比所定。更何况，未能达到项目目标值未必就意味着违反约定，通常的情况是，只要执行机构能够展示出其付出的诚挚性努力，就可以免于处罚。可见，如果我国政府在设立指标或预留比例时，具体情况具体分析，甚或如内华达州那样，在实地调研的基础上设立目标值，那么政策在落地过程中就更容易做到有的放矢，更容易达到目标，也会减少优待性政策对非受惠群体带来的心理冲击。

其三，能否通过降低门槛的方式来落实政策？

有研究者指出，政府可以“减少政府采购中限制少数民族企业进入市场竞争的制度比例（殷亚红，2013）”，或是将大额采购合同“分割成若干小合同，分别招标，以降低门槛，使中小企业享有更多的机会参与投标竞争（漆思剑，2011）。”政府管理人员也有持类似观念者，认为“降低少数民族企业参与政府采购的准入门槛”或许能够成为落实政策的“有力突破口”（王洁，2011b）。在他们眼中，大部分少数民族企业都处于弱势，故降低政府采购过程中的各项评标考量因素，如企业规模、经营年限、价格、售后服务承诺、公司实力评估、生产能力、信誉、技术能力和设备、技术人员水平、保证金缴纳等，将有利于这类企业成功中标。相比之下，美国的扶持性措施对企业的合格性有严格要求。如，SBA 项目之预留规定的前提有二：一是至少有 2 家企业参与竞标；二是企业报出的市场价位必须公正合理。否则，订约机构有权使用豁免权⁶。DBE 项目也要求至

¹ 《黑龙江省城市民族工作条例（修正）》，取自<http://www.law-lib.com/lawhtm/1996/28391.htm>。

² 《山东省民族工作条例》，取自<http://www.zbmzj.gov.cn/trade-article-read.php?id=3335>。

³ 《云南省城市民族工作条例》，取自<http://www.qjfy.gov.cn/zffz/fzxc/20040504/373.shtml>。

⁴ 《湖北省散居少数民族工作条例（2007 修改）》，取自北大法宝数据库。

⁵ 《陕西省民族工作条例》，取自<http://ansai.mca.gov.cn/article/zcwj/201212/20121200400595.shtml>。

⁶ *Federal Acquisition Regulation (FAR)*, <http://www.acquisition.gov/FAR/>.

少有 3 家满足承包要求的企业共同竞标。类似地，Fullilove 案中 MBE 企业条款的豁免权规定，是为了避免投标企业报出不合理价位，而在 Croson 案中，O'Connor 大法官更是特地强调了企业的合格性。这些都表明，美国官方机构不支持以降低门槛的方式来增加 MBE 企业的参与度。美国政府之所以这样做，是因为各项扶持性措施的初衷，是使处于弱势的企业获得公正的竞争机会，同时避免伤害其他非受惠群体的利益，造成新的不公正。另外，从实践角度而言，减低门槛虽有助于企业赢得政府合同份额，但这种治标不治本的方式却无法确保企业竞争力的提升。

其四，多项措施并行，从根本上提升少数民族企业竞争力。

国内研究者往往从政府采购过程本身来探讨《第九条》的落地问题。如丁芳（2013）指出，需要“健全政府采购预算制度、完善政府采购的监督约束体制、培育和发展采购代理机构、加强政府采购队伍的人才建设、完善政府网络采购体系、完善现行评标工作”。然而，仅凭预留政策难以实现提升 MBE 企业竞争力之目的。研究表明，不少 MBE 企业之所以规模小、存活率低，既因为周围的经济与社会环境不利（如，缺乏必要的贷款保障、无法获得必要的资金帮助其渡过最初的难关），也因为自身管理水平低下，因此，政府需要从贷款保障、资金扶助或管理咨询服务方面提供帮助，而不是预留政策（Ando, 1988; Bates, 1981）。从根本上讲，美国对弱势企业的扶持性措施是为了帮助其提升市场竞争力，最终得以脱离政府帮助，融入美国的主流经济。如，SBA 特设的 8(a) 企业发展项目，就是可以选择有成功潜质的小型弱势企业，既向其提供额外的政府资产和供应品，也为其提供企业培训、咨询、营销扶助和高水平的行政发展等各项服务、提供担保的贷款以及其他扶持性措施。SBA 区域办公室还以年度审查、商业计划与系统性评估等方式，监控与衡量参与者的项目运行情况。一旦这些企业达到预期目标，就能够顺利“毕业”，各种扶助随即停止¹。与预留性措施相比，这种全套扶持性政策能够更好地提升企业竞争力，避免企业过度依赖政府问题。与美国相似，我国对少数民族企业的培养，最终也是为了使它们真正成长起来，跟上现代化进程。多年来，各级政府已在信贷、税收、咨询服务、技术改造与服务、销售渠道、设备、制度建设等方面，为少数民族地区企业或少数民族企业提供了众多的帮助，如果将这些扶持性政策与预留性制度相结合，形成全套扶持性措施，那么就能从根本上提升少数民族企业的竞争力。

四、总结与讨论

本文通过介绍美国对小型企业、弱势工商企业以及专门针对少数群体企业的扶持性措施，同时结合联邦高法著名的 Fullilove 案和 Croson 案，深入探讨了美国在扶持 MBE 企业问题上的做法。笔者指出，美国对 MBE 企业的扶持性措施发生了数次变迁，现如今，为了通过严格司法审查，这些措施在实施过程中充满了灵活性与复杂性。笔者还指出，这些扶持性政策虽说有助于 MBE 企业获得政府合同份额，但也造成了企业过度依赖政府的现象，甚至对族群关系有破坏作用。笔者结合美国经验指出，我国政府在制定与落实少数民族企业的扶持性政策过程中，需要注意：（1）不宜将少数民族身份作为入选扶持性项目的唯一甄选标准；（2）不宜以设立硬性指标或预留比例的方式来落实政策；（3）不宜通过降低门槛的方式来落实政策；（4）需要多项措施并举，从根本上提升少数民族企业竞争力。

本文谈到了不少扶持性措施的具体操作方式，但文章的重点并不在此，毕竟，中美国情有很大的不同，即使美国模式能够给我们提供些许借鉴意义，也绝非放之四海而皆准的真理。值得关注的是，美国官方机构在制定与落实有关政策措施的过程中，因地制宜、因时而异、因时而异，其数字型目标的设立往往建立在实证分析的基础上。这样的做法看似加大了政府管理成本，但从

¹ <https://www.sba.gov/>。

长远看来,却能有效地规避一刀切式的政策措施带来的负面影响,将政府的有限资源投入到最需要帮助的企业中。

美国对少数群体企业的优待性措施,已经运行了数十年,其中发生了数次变迁,也遇到了不少问题。我国政府如果能够在制定和落实有关政策的过程中,取其之长、避其之短,那么就能少走很多弯路。总之,在我国的现代化进程中,让处于弱势地位的少数民族企业同其他企业一起,共同发展,共同进步,走向共同繁荣,值得我们高度重视。少数民族同我们一起走入现代化,是我们共同奋斗的目标。

参考文献:

- 丁芳, 2013, “少数民族地区政府采购制度执行情况研究,”《北方经济》, 第 02 期, 第 88~90 页。
- 广西壮族自治区政府采购中心, 2011, “发挥政府采购政策性功能, 促进少数民族地区企业的发展——广西政府采购中心的实践探索,”《中国政府采购》, 第 9 期, 第 29-30 页。
- 菅志翔, 2008, “民族优惠政策与民族意识——以保安族为例”,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》, 第 28 卷第 1 期, 第 10~14 页。
- 漆思剑, 2011, “浅析政府采购扶持少数民族地区企业发展——以广西政府采购实践为例,”《中国政府采购》, 第 9 期, 第 27-28 页。
- 邱小平, 2005, 《法律的平等保护——美国宪法第十四修正案第一款研究》, 北京: 北京大学出版社。
- 王凡妹, 2010, “美国‘肯定性行动’的历史沿革——从法律性文件的角度进行回顾与分析”,《西北民族研究》, 第 2 期, 第 45~80 页。
- 王洁, 2011a, “关于政府采购扶持少数民族地区发展政策的落实难点,”《中国政府采购》, 第 9 期, 第 23~24 页。
- 王洁, 2011b, “降低少数民族企业准入门槛将成化解政策难题的突破口——专访国家民委财政司资产与基建管理处处长宋立坤”,《中国政府采购》, 第 9 期, 第 25~26 页。
- 温军, 1998, “中国民族经济政策的形成、演变与评价,”《民族研究》, 第 6 期, 第 13~26 页。
- 徐进亮, 刘婉莹&王光, 2012, “政府采购扶持少数民族地区的若干政策建议——以‘本国货物’的合理界定为视角,”《贵州民族研究》, 第 33 卷第 4 期, 第 29~32 页。
- 殷亚红, 2013, “对着政府采购扶持少数民族企业的政策探讨,”《中国政府采购》, 第 8 期, 第 79~80 页。
- Ando, F. H., 1988, “Capital Issues and the Minority-Owned Business,” *The Review of Black Political Economy*, Vol. 16, No. 4, Pp. 77~109, Retrieved October 23, 2014 from ProQuest database 【DB/OL】
- Bates, T., 1981, “Effectiveness of the Small Business Administration in Financing Minority Business,” *Review of Black Political Economy*, Vol. 11, No. 3, Pp. 321~336, Retrieved October 23, 2014 from ProQuest database 【DB/OL】.
- Bates, T. & Darrell, W., 1995, “Preferential Procurement Programs and Minority-Owned Businesses,” *Journal of Urban Affairs*, Vol. 17, No. 1, Pp. 1~17, Retrieved October 23, 2014 from Wiley Online Library database 【DB/OL】.
- Bates, T. & Williams, D., 1996, “Do Preferential Procurement Programs Benefit Minority Business?” *The American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, Pp. 294~297, Retrieved October 23, 2014 from JSTOR database 【DB/OL】.
- Halligan, P., 1991, “Minority Business Enterprises and Ad Hoc Hypotheses: Guidelines for Studies by Local Governments,” *The Urban Lawyer*, Vol. 23, No. 2, Pp. 249~279, Retrieved October 18, 2014 from HeinOnline database 【DB/OL】.

- Holzer, H. & Neumark, D., 2000a, "Assessing Affirmative Action," *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3, Pp.483~568, Retrieved March 29, 2010 from JSTOR database **【DB/OL】** .
- Hurst, J. & Taylor, R. B., 1990, "Fraction of Indian Blood Worth Millions in Business: Transit: Critics cite 1/64th-Cherokee contractor as example of abuses, laxity in program for minority firms," *Los Angeles Times*, Dec. 27, Retrieved October 8, 2014 from http://articles.latimes.com/1990-12-27/news/mn-9946_1_cherokee-nation.
- Keen Independent Research LLC, 2013, *Nevada Department of Transportation Disparity Study Final Report*, Dec. 6, Prepared for Nevada Department of Transportation, Nevada: Carson City, Retrieved October 20, 2014 from <http://ndotdte.com/wp-content/uploads/2013/01/NDOT-Disparity-Study-Full-Report-Dec.-6-2013.pdf>.
- LaNoue, G. R., 1993, "The Demographic Premises of Affirmative Action," *Population and Environment*, Vol. 14, No. 5, Pp. 421~440, Retrieved September 20, 2014 from JSTOR database **【DB/OL】** .
- Levinson, D. R., 1980, "A Study of Preferential Treatment: The Evolution of Minority Business Enterprise Assistance Programs," *George Washington Law Review*, Vol. 49, No. 1, Pp. 61~99, Retrieved January 17, 2015 from HeinOnline Database.
- Marion, J., 2009, "How Costly Is Affirmative Action? Government Contracting and California's Proposition 209," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 91, No. 3, Pp. 503~522, Retrieved September 24, 2014 from EBSCOHOST database **【DB/OL】** .
- Myers, S. L., Jr. & Chan, T., 1996, "Who Benefits from Minority Business Set-Asides? The Case of New Jersey," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 15, No. 2, Pp. 202~226, Retrieved March 29, 2010 from JSTOR database **【DB/OL】** .
- Nickel, J. W., 1975, "Preferential Policies in Hiring and Admissions: A Jurisprudential Approach," *Columbia Law Review*, Vol. 75, No. 3, Pp. 534~558, Retrieved October 9, 2014 from JSTOR database **【DB/OL】** .
- Rice, M. F., 1992, "Justifying State and Local Government Set-Aside Programs Through Disparity Studies in the Post-Croson Era," *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 5, Pp. 482~490, Retrieved March 29, 2010 from JSTOR database **【DB/OL】** .
- Stephanopoulos, G. & Edley, C., 1995, *Affirmative Action Review: Report to the President*, Jul. 19, Retrieved January 20, 2014 from <http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/OP/html/aa/aa-index.html>.
- Tierney, W. G., 1997, "The Parameters of Affirmative Action: Equity and Excellence in the Academy," *Review of Educational Research*, Vol. 67, No. 2, Pp. 165~196, Retrieved March 26, 2010 from JSTOR database **【DB/OL】** .
- United States, Supreme Court, 1995, *Adarand Constructors, Inc. v. Federico Pena, Secretary of Transportation, et al.* 515 U.S. 200, Jun. 12, Retrieved February 12, 2008 from Lexis-Nexis database **【DB/OL】** .
- United States, Supreme Court, 1980, *Fullilove et al. v. Klutznick, Secretary of Commerce, et al.* 448 U.S. 448, Jul. 2, Retrieved January 11, 2008 from Lexis-Nexis database **【DB/OL】** .
- United States, Supreme Court, 1989, *City of Richmond v. J. A. Croson Company*, 488 U.S. 469, Jan. 23, Retrieved January 4, 2008 from Lexis-Nexis database **【DB/OL】** .
- Westerhaus, C. F., 1991, "Resurrecting State and Local Race-Conscious Set-Aside Programs," *Indiana Law Journal*, Vol. 67, Pp. 169~186, Retrieved October 23, 2014 from HeinOnline database **【DB/OL】** .

【网络文章】

朱维群：民族工作应向“交往交流交融”使劲

2014-07-28 中国西藏网

<http://china.huanqiu.com/article/2014-07/5087173.html>

中国西藏网讯 近日，全国政协民族和宗教委员会主任朱维群就我国民族工作问题，接受了中国西藏网的专访。他认为，在今天社会主义市场经济迅速发展的时代背景下，民族工作要避免强化民族之间、民族区域自治地方和非民族区域自治地方之间的区分，更多强调中华民族的共同性、一致性，促进各民族交往交流交融。

记者：民族问题已成为当今中国社会关注度最高的问题之一。对于5月份召开的第二次中央新疆工作座谈会，从民族工作的角度，您认为最重要的是什么？

朱维群：第二次中央新疆工作座谈会有关民族工作的精神非常丰富，既有理论阐述、经验总结，也有大量富有创造性的具体措施。而我认为其中最重要的，带有普遍导向意义的，是会议再次强调促进我国各民族“交往交流交融”以及相关原则。这些原则不仅适用于当前负有反分裂、反暴力恐怖斗争重任的新疆，而且适用于今后一个长时期内全国的民族工作，其意义正在被越来越多的民族问题理论和实际工作者所认识。

促进各民族“交往交流交融”，第一次提出是2010年2月召开的中央第五次西藏工作座谈会；2010年6月召开的中央新疆工作座谈会再次重申这个原则，同时还提出“增强对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义道路的认同”。中央第二次新疆工作座谈会已是第三次强调“交往交流交融”，同时又对前述两个会议有关提法进行完善，提出“依法行使民族区域自治权和贯彻党和国家方针政策相统一、保护少数民族合法权益和依法履行公民义务相统一、促进区域内全体群众共同富裕和重点帮助相对贫困地区相统一”，“增强各族群众的国家意识、法律意识、公民意识”。“交往交流交融”以及相关原则的提出过程本身，就清楚表明中央对此是慎重的，经过深思熟虑的，并不断加以锤炼、完善。

“交往交流交融”的提出虽然历时不久，但其精神实质源远流长。周恩来同志在1957年民

族工作座谈会上就指出，“由于我国各民族交叉的时代很多，互相影响就很多，甚至于互相同化也很多……如果同化是一个民族用暴力摧残另一个民族，那是反动的。如果同化是各民族自然融合起来走向繁荣，那是进步的。”经过此后五六十年民族工作的丰富实践，汲取正反两方面的经验教训，我们今天对这一原则内涵的理解，应当说比那个时候要丰富多了。

记者：“交往交流交融”是我国民族关系史上的规律性现象，还是社会主义时期的特有现象？

朱维群：“交往交流交融”现象贯穿于中国历史各个时期，是包括社会主义时期在内的整个中国民族关系史的重要的规律性现象。我们只是比前人拥有更加有利的社会条件，可以做得更加自觉。

中国自古就是多民族共有的大舞台，历朝历代少数民族开拓土地，守卫边疆，与中原民族共同生活，对中国疆域和中华统一体的形成与发展有巨大的贡献。离开少数民族，就没有今天中国的格局。比如，蒙古族主导的元朝结束了唐亡之后中国 370 多年的分裂局面(其中包括北宋，因为北宋只有一个相当局限的小一统)，此后中国至今 700 多年再也没有发生全局性的分裂。满族主导的清朝不仅为近代中国的版图奠定基础，而且对边疆的治理比较前面任何朝代更加规范、有效。清朝至少从康熙时代起，就完全彻底地认同自己是“中国人”，大清是“中国”的一个新朝代。最近一些人在网上热传一种说法，“崖山之后无中国，明亡之后无华夏”，这种说法不仅完全不符合历史事实，而且对国家的统一极具危害。更多的道理不说，如果把元朝、清朝排除在中国之外，那么蒙古族、满族历史上世居的土地，两个王朝开拓、巩固、管辖的辽阔边域，岂不也都不属于中国？

在统一和争取统一的几千年中，中国各民族共同生产生活，相互学习、相互通商、相互通婚，即使是民族间残酷的战争和统治阶级民族歧视政策，都改变不了各民族交融、融合的大趋势。历史上，哪个民族、哪个王朝对民族关系采取开放、包容的态度，它的发展就快，就能成就大事业；哪个民族、哪个王朝采取自我封闭、歧视他族的态度，它就难免衰微，即使一时成功也迅速走向失败。

我国多民族现象是客观存在的历史现象，但民族间不断的交融、融合，使我国民族现象呈现一种生动活泼、流动多变的气象。没有哪一个民族族源是纯粹、单一的，每个民族的发展演变都是在同其他民族混居、互动、交融中，既保持自己特色，又不断吸纳其他民族成分中完成的。这就造成了我国民族间界限不同程度呈现出相对性、变易性、不确定性。汉族以古代华夏族为主体，在漫长历史中不断吸纳其他民族成员，故能成其大。同时又有相当多汉人融入到少数民族，壮大了少数民族并形成一些新的民族，少数民族之间也不断发生交融、融合。一些民族发展了，一些民族消亡了，又有一些民族产生了，这就造成中国历史上各个王朝，民族格局没有哪两个是完全一样的。把民族现象视为凝固不变的现象，用行政手段把民族界限划分得过于清楚，并不符合中国民族现象的实际。

正是由于中国各民族本来就“你中有我，我中有你，血脉相通，文化相联”，所以当中国面临西方帝国主义侵略的时候，很快就开启了“中华民族”共同体认知的自觉。如果没有历史上持续不断的交融、融合为基础，很难设想近代以来仅仅百余年，几亿、十几亿中国人就能形成如此坚固的“中华民族”认同。

记者：今天我们各民族“交往交流交融”的条件，比历史上如何？

朱维群：由于漫长的封建主义生产关系的束缚及大汉族主义、狭隘民族主义的影响，由于近代以来西方帝国主义的侵略并在中国划分势力范围，也由于地理上的隔断和长期落后的交通条件的限制，中国各民族之间的交往交流交融在历史上是非常不容易的。新中国建立后，我们党领导的两次全国性社会变革为各民族交往交流交融创造了根本性有利条件。第一次是全国性的土地改革和少数民族地区民主改革，不仅埋葬了全国范围内的封建主义制度，也打碎了部分少数民族地区存在的奴隶制、封建农奴制，在此基础上各民族真正有了相互平等交往的可能性。第二次是改

革开放，解除了高度集中的计划经济体制对人口流动的种种不合理束缚，使少数民族有了走出传统聚居区，在全国范围内寻求更大发展空间的可能。社会主义市场经济大潮把过去地区间的壁垒冲破了，包括劳动力在内的各种生产要素在全国范围内流动起来，大量少数民族人口走向全国，进入城镇化进程，而全国也有越来越多的人流向少数民族地区，这使得各民族混居、杂居程度迅速提升。到2010年，全国已有近2000万少数民族群众到中东部地区中心城市打工、经商、求学。如果按一家五口算，这2000万背后就是1亿人，相当于我国少数民族总人口数目。目前居住于城市和混居地区的少数民族人口已超过少数民族总人口的三分之一。不管你愿意不愿意，民族交融已经成为中国社会普遍现象，不可阻挡的洪流。我以为，不需人为做多少推动，只要顺其自然，不去做反面使劲儿的事，中国民族分布格局在未来几十年中还会发生更大改变。

同时也要看到，当前维护国家统一、反对分裂的斗争不断出现新的情况，新疆、西藏等地有时斗争形势还相当严峻。以美国为首的西方从来没有放弃利用中国民族问题分裂瓦解中国的图谋。促进民族交往交流交融，是各民族发展、进步的需要，也是我们维护民族团结，巩固国家统一的民众基础的需要。

记者：“交融”与“融合”有区别吗？强调“交融”会不会如同有些人士担心的那样，把少数民族“融”没了？

朱维群：“交往交流交融”的关键是“交融”。离开“交融”，提倡“交往交流”没有太多意义，因为时代发展到今天，还有什么人群相互是不可以交往交流的吗？我理解“交融”与“融合”是有区别的。“融合”是指民族间的差异最终消失，清人叫“诸族相忘、混成一体”，它更多表现为一个结果。而“交融”是指民族间共同点、一致性增强，同时又保有自己的文化特色、特点，“交融”更多表现为一个过程。中国民族最终融合，民族现象消失，是极为遥远的事；而具体民族同他民族融合为一个民族，则是历史上常见的现象。即使如此，我们也不能在现实工作中企图用行政手段，人为推动“融合”，这是违背民族现象规律的，违背社会主义时期民族工作大目标的，不仅不可能成功，而且可能招致损失，我们有过这样的教训。但是这不等于说因此我们连促进“交融”也不敢说了。交融不是汉化，不是对少数民族历史和文化的否定，而是使各个民族的文化、优点为所有民族共有共赏共享。在交融过程中，少数民族的优点长处不是应被忽略，而是应得到更有力的弘扬。这些年在我们的文艺舞台上，少数民族的歌曲、舞蹈、习俗所占的地位和分量越来越重，也越来越好看。这不是民族文化关门的结果，而是开门交融、积极吸取其他民族文化长处的结果。我们的民族文化政策今后取向，应当是尊重差异，包容多样，促进交融。

记者：第二次中央新疆工作座谈会哪些政策措施是为了促进“交往交流交融”？

朱维群：应当说，整个会议精神，会议所采取的各项措施，都有利于各民族“交往交流交融”。比如，统筹规划推动新疆和内地、南疆和北疆、兵团和地方、各民族之间的人员交流，推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境，鼓励各族群众混居、杂居，有条件的中小学稳步推进民汉合校及混班教学、混合住宿，有序扩大新疆少数民族群众到内地接受教育、就业和居住规模，帮助他们融入当地社区，促进各民族文化交融创新，推进双语教育，促进各民族群众在共同的生产生活和工作学习中加深了解，增进感情，等等。

因为具体情况不同，会议有些政策措施在目前阶段只施之于新疆部分地区。但我认为，随着实践的深入，这些政策措施或早或晚势必施之于全部新疆乃至全国。因为这是大势所趋。

记者：以您的看法，促进“交往交流交融”主要应当包括哪些方面？

朱维群：最重要的，是民族工作理论、政策和措施的走向，尤其是政治制度和治理方式的设计，要避免强化和细化民族之间，民族区域自治地方与非民族区域自治地方之间的区别，更加强调共同性、一致性。从历史上中央政府与边远民族地方政权关系的沿革来看，汉代中央政府对边远属国的要求主要是政治上不反叛，而对其具体施政的管理则比较疏阔，时强时弱。唐代至宋、元交替时期普遍实行羁縻制度，民族地方政权头领成为中央政府委任的官员，但可以世袭，而鞮

糜地方财政、户籍、赋税等一般并不入中央政府统一帐本。南宋至元、明、清普遍实行土司制度，土司也是由中央政府委以官职，可以世袭，但对中央政府负有贡赋和征兵等义务。无论是羁糜制度还是土司制度，一般都以地区命名，不以民族命名，以避免民族命名容易带来的不确和矛盾。至明、清，西南地区逐步实行改土归流，土司制度相继被废除，代之以政府任命的“流官”，中央对这些地方的管理方式已与内地没有太多差别。观其大略，历史上中央政府对边远民族地方的管理，一是根据具体情况，一般都制定有特殊政策，允许与内地管理方式不完全相同；二是随着这些地方的开发，与内地联系的加深，以及中央政府强化集权国家的需要，越到后来，其管理方式与内地越趋一致。

记者：那么，您怎样看待我们今天的民族区域自治制度？

朱维群：新中国建立之际我们确立了民族区域自治制度，主要目的是为了反对搞“民族自决”、“民族自治共和国”、“联邦制”。当时如果我们选择了那一套，我们国家今天面临的分裂危险要大得多！联系历史和现实，我国现行的民族区域自治制度既满足了少数民族自治的愿望，又体现和巩固了国家的统一，是个好制度，应当长期坚持。但时代发展至今，这一制度的社会背景不仅比解放初期，就是比改革开放初期，也都发生了广泛、深刻的改变，如果再去人为扩大自治地方与非自治地方管理方式的差别，再去搞一些新花样，就是不合时宜了。还是以稳定保持民族区域自治法所规定的现有格局为好。

在经济方面，从我国当前民族分布的现实出发，国家对少数民族地区的经济支持中，民族因素和地域因素的考虑仍将在相当长一个时期内并存，但要逐步向强调地域因素方向引导。也就是说，政策的差别性要更多以自然环境艰苦、群众生活贫困、负有守卫边疆和保护自然环境的责任等地域性因素为根据。当前一些地方所谓“民族问题”，其实是地域发展不平衡问题，地方干部群众要求加快发展问题。地域发展不平衡是中国经济建设中带有规律性的现象，将长期存在，通过国家一般性政策可以解决，对民族地区应当加大力度，但不必同“民族问题”联系起来，更不能动辄上升为“民族关系事实上不平等”。如果作这样的联系，中国的“民族平等”就变成遥遥无期的事儿了。

在教育文化方面，历史上中原地区源源不断地从少数民族那里获取文化养分，少数民族也不断从中原获取文化上的帮助和提升，这两种趋向最终造就了中华民族“多元一体”文化格局。在现在这个经济社会高速发展、开放时代，各民族相互文化交流日益增多，这一方面造成各民族自觉、不自觉都在汲取其他民族文化，相互差异呈减少的趋势；另一方面，许多民族更加珍惜并努力保持、开掘自己的文化传统，重视本民族文化特色的彰显。这两方面取向都应当尊重，既不能以保护民族特点为名阻碍少数民族文化的现代化；也不能任由中华民族这部分宝贵文化基因在市场自发作用冲刷下整体流失，政府应给予特殊支持。总的方向应当是在社会主义现代化的进程中，在爱国、民主、科学的共同价值观基础上，实现中华民族文化多样性和共同性的统一。

维稳和反分裂斗争应当从“民族问题”中脱敏。由于我们每个人都有个国家认定的“民族”身份并经常受到强调和提醒，这就在客观上使得不同民族身份的公民之间发生的任何好事，都可以赋予“民族团结”的意义，但发生的任何问题，小到日常生活中的磕磕碰碰，大到以分裂国家为目的暴恐事件，也都有可能变成“民族问题”，有的情况下甚至导致政策变形。我以为，认识、处理涉及“民族因素”的有关事件，还是要按照事情本来性质作判断，以法律为准绳作处理，法律面前人人平等，不宜轻易上升为“民族问题”，另设标准，导致法律的实施因民族而易，个人的问题变成多数人的问题。

新中国成立之初，全国少数民族干部只有 48000 人，而现在超过 300 万人，其中科技专业人才比重迅速上升。这是我们党民族工作的标志性成就。现在少数民族干部的构成与解放初期有了很大不同，几乎全部都是由党一手培养起来的。当我们今天说某个同志是“少数民族干部”时，仅仅是指他出身于某个少数民族，而不是说他的政治立场、世界观与非少数民族干部有什么不同。

少数民族同志一旦成为党员干部，他就不再仅仅是他出身的那个民族利益的代表。他可以而且应当运用同本民族的天然联系反映本民族群众的利益诉求，但其出发点，应当是中华民族的整体利益。因此，在更多培养使用少数民族干部的同时，要用党章对干部的共同标准要求他们，他们自己也应当避免成为某种“特殊”党员、“特殊”干部。除法律有规定外，应避免有些地方干部职务“民族世袭”现象，增加内地干部和民族地区干部易地交流的比重，为民族干部提供更多到发达地区任职的机会，为他们的成长开拓更广阔的空间。用各民族干部的“交往交流交融”，带动各民族的“交往交流交融”。

【网络文章】

民族交融 势所必然

——朱维群对某报特约评论员批判的回应

http://china.huanqiu.com/article/2015-07/7036515_4.html

凤凰网编者按：5月31日，凤凰网推出《朱维群与阿来对话：过分强调民族差异不利国家认同形成》（原文标题为《顺应民族交融的大势——由历史纪实文学〈瞻对〉引起的对话》）。文章指出，新中国建立以来实行的民族区域自治及相关民族政策，总体是成功的，取得了很大成就，但半个多世纪以来，国内国际形势及与民族文化相关的意识形态都已发生很大变化，民族政策的一部分，也到了进行适度反思与改进的时候了。民族政策的走向，还是要向交往交流交融方向努力，增强中华民族的共同性、一致性。

文章推出后，引起广泛关注，观点得到了诸多认同，也引发了一些争议，某报就此文连续刊发7篇特约评论员笔名文章，对朱维群、阿来观点予以批驳。为了让观点越辩越明，凤凰网就此再访全国政协民族和宗教委员会主任朱维群，对由此文引发的不同声音予以回应。

对话/凤凰网主笔：陈芳

不主张过分强调差异不等于否定民族多样性

凤凰网：5月31日，凤凰网推出你和四川省作家协会主席阿来《顺应民族交融的大势——由历史纪实文学〈瞻对〉引起的对话》，引起广泛关注。我们注意到某报针对此文连续刊发七篇特约评论员笔名文章，对你们的观点予以批驳。没有想到你能在此时接受专访，对批驳作出正面回应。首先想问，你看到上述特约评论员的系列笔名文章对你和阿来观点的批驳持何种态度？

朱维群：《顺应民族交融的大势》的对话，是我和阿来基于自己民族工作的经历和思考形成的，当然，阿来作为在四川藏区土生土长的作家，有比我更深厚的积累。“对话”从四川藏区历史上的纠结和今天社会的政治经济文化形态的变化谈起，充分肯定新中国建立以来我国实行民族区域自治及相关民族政策总体是成功的，取得了很大成就，同时也提出有一些政策需要根据国内国际新形势和我们民族工作新的实践作出改进。

我预料到“这个对话有些内容可能会引起一些争论”，对不同意见乃至批判持欢迎态度，也完全可以不做回应。但是这次特评员的批判，打的是“学习中央民族工作会议精神”的旗号，这就使我不得不做一些澄清和反批评了。

凤凰网：特评员开篇文章《强调多样性有何“过分”？——对于中央民族工作会议精神的再学习》中称“只要民族存在，差别和差距就是客观存在的”，并问：民族政策哪里“过分”、“民族差异”为何一定会与“国家认同”发生矛盾和冲突？对此你有何回应？

朱维群：要使别人接受自己的批判，首先所批判的内容应当符合对方的原意。特评员文章及某报所作“编者按”在引述我们观点时多有失实，偷换概念、强加于人的东西比比皆是。比如你刚才提到特评员第一篇文章的标题是《强调多样性有何“过分”？》，但查我和阿来“对话”原文，我们所不赞成的是“过分强调差异”，连一句否定民族“多样性”的话也没有。显然，这是因为在特评员看来，指责别人否定民族“多样性”，更容易博取读者同情。

再比如，特评员指责我们认为“现行的民族理论和民族政策‘过分’”，并扣上一顶份量很重的政治帽子：“如果觉得其‘过分’，难道是用我们社会主义多民族国家的根本政治制度和前途命运说事吗？”但是查“对话”原文，我们说的是“现今的一些政策，是在‘加大差异’，差异越被过分强调，那么国家共识与认同的形成就越发困难”，从中根本读不出全盘否定“现行的民族理论和民族政策”的意思。把明显不正确的观点强加在对方头上，然后大加挞伐，这不是正确的讨论问题的办法。

还比如，特评员严厉抨击道，“一个多民族国家如果以某个单一民族、单一文化为标准，那就意味着对其他民族及其文化的排斥。当年的国民党就是这样。”如果是在“文革”时期，“国民党”这个罪名足以置我与阿来于死地。可是特评员始终没有能指出我们哪一段哪一句文字是主张“以某个单一民族、单一文化为标准”。

坚持尊重民族差异而不强化差异

凤凰网：特评员文章的“编者按”称，“针对一个时期以来社会上出现的质疑和否定现行民族理论、民族政策的声音，去年召开的中央民族工作会议曾明确提出：该‘休矣’了！”。对此你怎么看？

朱维群：会议有一句很重要的话：“取消民族区域自治制度这种说法可以休矣”。拿这句话同你所引用的“编者按”的话相对照，可以清楚看出，这句话的所指被改变了，“可以休矣”的范围被大大扩展了。这样一来，社会上、党内外对民族问题、民族工作出现的不同认识和讨论，只

要为特评员所不喜欢，都可以被指为违反“四个自信”，一举纳入“休矣”的范围。

凤凰网：对于特评员关于民族问题观点的阐述，比如认为“我们各民族所拥有的各种差异，就是这种优势的所在和体现，是我们国家发展的一大有利因素”，你如何看这一观点？

朱维群：特评员在批判我们的过程中也阐述了他自己有关民族问题的一些观点。虽然这些观点被复杂的表述方式层层包裹着，但是其基本倾向还是清楚的。

比如，我们读特评员第一篇文章的结论性意见：“中央民族工作会议提出，多民族是我国的一大特色，也是我国发展的一大有利因素。应该说，我们各民族所拥有的各种差异，就是这种优势的所在和体现，是我们国家发展的一大有利因素。强调和发挥这一优势和潜能，既是实现各民族共同富裕的重要保证，也是践行社会主义核心价值观的重要内容。我们可以理直气壮地说，民族差异的多样性是我们的特点，也是我们的优势所在，在认识、尊重和挖掘这一特点和优势方面，我们大可不必为所谓的‘过分’而操心”。请注意，这里，特评员把会议关于“多民族”是我国发展的一大有利因素的提法，偷换成“各民族所拥有的各种差异”是我国发展的一大有利因素。

但是，如果我们客观观察中国民族现象的历史和现实，一个基本事实是，民族差异本身或者只有差异，并不能构成什么优势。如果只有差异，只强调差异，所导致的必然是民族之间的对立，以及无休止的争斗和国家的分裂。只有当差异与各民族交往交流交融并行，只有当差异与各民族共同性并存，它才可能具有积极的意义，才可能成为某种优势。

我们可以清楚看到，中央民族工作会议凡是论及民族差异问题，都是同各民族之间共同性、中华民族共同体一起谈的。比如在讲到中国历代政府都重视民族问题时指出，“这种维护一统而又重视差别的理念，对中华民族的形成和发展至关重要”，“总的是要尊重差异、包容多样，通过扩大交往交流交融，创造各族群众共居、共学、共事、共乐的社会条件，让各民族在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助”。会议仿佛预见到今后还会有人片面夸大差异，特别鲜明指出：“尊重差异不等于固化差异，随着社会主义市场经济的发展，随着各民族交往交流交融的加深，差异会有所减少。”“要坚持尊重民族差异而不强化差异，保持民族特性而不强化特性，营造尊重少数民族文化、风俗习惯的社会氛围。”

这样的论述在这次会议上非常之多，非常之鲜明。对比之下，特评员对“差异”问题的解读，同会议的论述背道而驰，无疑是对读者的误导。这恰恰说明，我们关于有人“过分强调民族差异”的担心不是多余的。我还建议特评员不要无视会议对某些错误做法的另一番批评：“为什么要强化民族意识呢？为什么要人为制造民族差异呢？”这也许能帮助特评员认识到，在现实生活中不仅存在“过分强调民族差异”的问题，甚至存在“人为制造民族差异”的问题！

各民族交往交流交融是社会发展的必然趋势

凤凰网：特评员有一篇文章题为《民族“交融”是个双向过程》。你和阿来“对话”一文中，也含有交融是“双向”的意思，比如阿来就讲到，一个汉人在藏区久了或一个藏人在内地久了，在文化上都会增加许多对方的东西。特评员也指出“交融”是个双向过程，既有交流交往交融的“合”的一面，也有彼此相识、相动和相认的“分”的一面。你们同特评员各自所说的“双向”，看上去并不是同样的意思。

朱维群：的确，双方都涉及到交融的双向性问题，但所指根本就不是一回事。我们所讲的“双向”，是指我国民族交融过程中既有少数民族融入汉族，也有汉族融入少数民族；而特评员所讲的“双向”，是指“越是民族交融加速进行的地方，往往也是民族碰撞和冲突更加突出的地方”，“我们千万不能只知其‘合’不知其‘分’，要知道‘交融’还有另一面”。为了证明自己的观点，特评员用相当篇幅列举了欧洲中世纪某些大学因为“交融”而产生现代“民族”概念，成立“民族”同乡会并相互发生竞争、斗殴甚至骚乱的例子。

我不知道为什么特评员想说明中国民族“交融”问题，却举一个古老的外国大学发生的斗殴事件作为例子，只是想说，中国的民族“交融”有自己的规律、自己的经验、自己的智慧，那个中世纪外国大学的故事说明不了中国的民族交融现象。中国几千年历史，就是一部各民族相互学习、相互通商、相互通婚的历史，正是这种交往交流交融，导致民族之间历史上的矛盾和积怨化解，共同利益和共同文化认同形成；导致一些古老民族消亡，一些新的民族出现；导致各民族你中有我，我中有你，近代以来实现中华民族共同体认知的觉醒。

在民族交往过程中，难免会发生一些磕磕碰碰乃至不幸的事情，但这些事构不成中国历史的主流，二者不能等量齐观，更不能说越是交融加速进行，民族碰撞和冲突就更加突出。中国人甚至有本事让矛盾冲突、碰撞对立最终变成交融的机缘。新中国的成立，特别是改革开放以来社会主义市场经济体制的形成，促使我国进入了各民族跨区域大流动的活跃期，少数民族人口大规模向东部和内地城市流动，内地人口大规模向民族地区流动，为民族交融创造了前所未有的有利条件。不管任何人愿意不愿意，这种交融正在以前所未有的广度和深度全方位推进，这就叫“势”。

中央民族工作会议把加强、促进、扩大“交往交流交融”放在一个特殊重要位置，多次用专门章节加以阐释，鲜明指出，“各民族交往交流交融，是社会发展的必然趋势，是我国社会主义民族关系的发展方向。”“全国统一市场的形成，地区封闭的打破，民族交往交流的增多，会极大地促进交融，这是历史趋势，是社会主义市场经济发展的必然结果，是坚持社会主义本质属性的必然结果，是中华文明前进的必然结果。这个过程是历史的，而不是人为的。”

我们显然不能指望特评员对中国民族的交融持如此热烈、支持的态度，但是有必要指出，特评员所持的冷漠、疑虑态度，不符合中国历史和现实的实际，不符合中央民族工作会议的判断和指向，也不符合“三个自信”。

“把汉文化等同于中华文化，把本民族文化自外于中华文化”都是不对的

凤凰网：特评员用了很多篇幅讲对各民族文化的共同认同问题的看法，结论是“构筑共同认同的基础不应、也不可能建立在族裔文化性上，而应是在超越这种族裔性的政治文化上”，如何理解特评员这一观点？

朱维群：特评员有关文化问题的表述尤为晦涩。但是把有关段落的相关内容联起来读，还是可以看出几个意思。第一，各民族不同的祖先祭拜，其所反映和强调的是各自民族的族裔性，“显然并不能成为各民族共同认同的‘文化’基础”；第二，各民族都拥有自己悠久的历史，“书写历史也没有哪个民族能充当权威和标准”；第三，近代以来各民族对外来侵略的共同抗击，所具有的只是“政治文化建构过程”的意义；第四，各民族的共同认同的基础只能建立在“超越这种族裔性的政治文化上。在今天，这就是指社会主义核心价值观”。

特评员在这里指出各民族在祖先认同、历史认同上有所区别，这不算错误。但是如果把这种区别扩大化、绝对化，只承认“政治文化”算一种“共同文化”，而否认中华各民族之间自古以来就有着广泛而深刻的文化交流并由此形成诸多方面的文化认同，则是不符合历史事实的。

中国各少数民族在长期的历史发展过程中形成了自己独具特色、富有创造性的文化，中原民族源源不断地从少数民族那里获取新鲜文化营养；少数民族也从中原民族那里不断取得文化的帮助和提升，这种双向对流，自古而然，于今为盛，造就了中华民族“多元一体”的宏大格局。如果只有文化上的“多元”而没有相互的交融，哪里来的“一体”？如果各民族间共同认同的基础只限于“政治文化”，而没有历史、文学、艺术、语言、教育、宗教、民俗等各类文化形态的共同认同的广泛支撑，“政治文化”认同包括社会主义核心价值观岂能单独实现？即使实现了又岂能持久？（其实，社会主义核心价值观中就包括了丰富的各民族共有的传统文化内容。）抽掉了各民族自古以来文化上兼收并蓄、互相影响这块基石，中华民族的大厦只能成为某种空洞的悬浮

体。

我们再来看看中央民族工作会议的态度：“加强中华民族大团结，长远和根本的是增强文化认同，建设各民族共有精神家园，积极培养中华民族共同体意识。文化认同是最深层的认同，是民族团结之根、民族和谐之魂。文化认同问题解决了，对伟大祖国、对中华民族、对中国特色社会主义道路的认同才能巩固。”“要向各族人民反复讲，各民族都对中华文化的形成和发展作出了贡献，各民族要相互欣赏、相互学习。把汉文化等同于中华文化、忽略少数民族文化，把本民族文化自外于中华文化、对中华文化缺乏认同，都是不对的，都要坚决克服。”“繁荣发展各民族文化，要在增强对中华认同的基础上来做，对本民族历史坚持正确的观点，不能本末倒置。”显然，这里讲的文化是包括“政治文化”在内的大文化；这里讲的“文化认同”是包括“政治文化”在内的多方面、多领域的大文化认同。把各民族文化从内容上区分为“政治文化”和非政治文化，前者可以认同而后者不能认同，这纯属特评员“独创”，与中央民族工作会议无关。

尊重和保護公民在各种场合公开或不公开民族身份的自由权利

凤凰网：关于身份证上“民族”一栏存废问题，你此前曾公开讨论过。特评员在《辩证看待身份证上的“民族”》一文，再次提到这一问题，作者称，鉴于“各种情况表明，身份证上的‘民族’似乎已经变味。在身份证上取消‘民族’一栏似乎未尝不可”；又认为，“其实，身份证上的‘民族’，说到底是国家意志的体现。因此，如果真的要取消身份证上的‘民族’，是否意味着对国家意志及其执行力遭到削弱的某种默认？”你怎样看这个问题？

朱维群：特评员在这篇文章中再次用很多篇幅引用国外的例子，但是由于没有看到外国经验与中国实际情况的区别，也没有看到改革开放三十余年中国民族现象所发生的变化，导致他的结论模棱两可。

特评员首先试图用加拿大印第安人的例子说明在身份证上注明一个人的民族身份是有益的。据说，加拿大印第安人可以凭着这样的身份证，“在联邦和各自居住的省份享有广泛的特殊服务”，“可以自由出入国界，与美国的印第安人自由来往”。但我们知道，加拿大印第安人是加拿大的原住民，白种人是后来的，白种人进入北美洲的过程也并非那么美好。而中国除台湾之外没有“原住民”之说，中国每块土地的开发，具体到不同历史时期，有的民族贡献早一些，有的民族贡献晚一些，但归根结底都是多民族共同开发共同守卫的。这也是中央民族工作会议强调“民族区域自治不是某个民族独享的自治，民族自治地方更不是某个民族独有的地方”的重要历史依据。显然，在中国不可能照搬类似加拿大的政策。

特评员又用卢旺达因为“强化民族”身份而导致种族大屠杀，说明在身份证上标注一个人的民族身份从而“强化民族”，也可以是有害的。但是特评员自己也说，大屠杀的起因归根到底是外来殖民者造成的长期历史积怨和现实政治博弈。显然，卢旺达的例子，不能说明中国人身份证上设“民族”一栏一定会导致同样后果。

在谈到中国时，特评员就显得不够“自信”了。他既赞赏身份证上“民族”一栏对保障“广大少数民族的法律地位和权利”所起过的重要作用，又反感近些年来“民族”身份给特定民族群体带来的拒载、拒住麻烦，还担心有人冒充少数民族学生享受高考等方面的优惠，占了民族政策的便宜。纠结之下，特评员得出一个颇为有趣的结论：“有鉴于此，在身份证上取消‘民族’一栏似乎未尝不可”。尽管有些勉强，特评员在这个问题上显示出容许讨论的态度，还是值得赞许的。

我个人之所以倾向于将来取消身份证上“民族”一栏，是因为中国民族和民族关系比过去发生了很大变化。新中国建立初期，我们开展民族识别，后来又把这个识别固定在居民身份证上，在当时历史条件下有助于增强国家对少数民族采取帮扶、优惠措施的针对性。但时至今日，我们

看到，这一做法使民族区分具体到了每一个公民身上，成为一种公开的刚性存在，即使人的血缘混杂了，文化交融了，这种区分还要存在并世代传承下去，多少增加了民族交汇融通的困难。现实生活中，随着人口流动与相伴而来的民族交融日益广泛与深入，依据“民族”身份制定、实施优惠政策越来越难以操作；对城市和发达地区享有同等教育、就业条件的持少数民族身份的居民，仍然施行特殊优惠政策，容易引发新的社会矛盾，也不利于这部分群众在市场经济条件下竞争能力的提高；这些年一些地方借“反恐”名义对特定民族拒载、拒住、实行特殊安检现象屡有发生，对民族关系造成伤害，这些事件大多与身份证上注明“民族”有关。民族和民族问题的存在是一个长期历史现象。我们尊重和保护公民对自己民族身份的认知，应当包括使公民享有在各种场合公开或不公开自己民族身份的自由权利。

支持少数民族保持特色，但没有权力要求任何一个民族停滞在某一阶段不再前行

凤凰网：特评员在《“民族”与“区域”，相互离不开》中用很大篇幅谈历史上鄂尔多斯高原草原生态屡遭破坏的往事，认为从“民族文化的视角看，则是由内地农耕文化对草原文化的无度‘开发’造成的”，“文化多样性遭到破坏，往往都是自然生态多样性恶化的前奏”。你怎样看待这个问题？

朱维群：特评员在这里所说的“文化”，联系上下文看，是指包括经济活动、生产方式在内的大文化概念。历史上一些少数民族地区由于农业的过度扩展导致畜牧业缩减，同时带来草原生态环境破坏，这种现象是存在的。现在我们在西藏、新疆、内蒙古等广大地区开发各类新兴产业，仍然需要汲取历史教训，最大限度地保护包括草原、森林、湖泊在内的生态多样化和生态平衡。

但是，因此而把“内地农耕文化”与“草原文化”完全对立起来，则是片面的。历史上“内地农耕文化”进入“草原文化”地域，固然往往伴有过度开发的问题，但更具有两种文化交流交融的意义；固然一定程度上打破了草原原有的文化多样性格局，但也造就了新的文化多样性形态。农耕文化进入草原，总体上是一种进步。人类社会的物质生产形态总体上是沿着游猎、畜牧、农耕乃至工业、现代工业的轨道前行的，哪个民族中途停滞下来，哪个民族就要落后。更何况今天我们也具备了在开发过程中更好保护生态环境的条件和能力。

中央民族工作会议引用周恩来同志当年的话：“建设社会主义工业化的国家，是任何民族都不能例外的。我们不能设想，只有汉族地区工业高度发展，让西藏长期落后下去，让西藏自治区长期落后下去，让内蒙牧区长期落后下去，这样就不是社会主义国家了。”我们赞成、支持少数民族在特定生产领域保持、发挥其历史特色与优势，但是没有权力要求任何一个民族停滞在历史上某一阶段经济形态上不再前行，即使是打着“文化多样性”或者“自治权”的旗号。当前我国各民族地区大都形成多种产业共同发展的格局，与此相适应，各民族文化正日益交汇形成新的文化多样性，每个民族的文化都得以为各民族共有共享共赏。这个局面是退不回去的。

纵观特评员的几篇文章，不难看出，他对中国民族问题的兴奋点，在于张扬民族之间的差异，张扬“交融”带来的危险，张扬除“政治文化”外的各民族文化上的区隔，张扬“内地农耕文化”与“草原文化”的对立。如果要求这位特评员致力于促进各民族的交往交流交融、增强各民族的文化认同，实在有点勉为其难。

民族工作要从新的历史条件下实际情况出发

凤凰网：从这次争论可以看出，对中央民族工作会议精神，不同人有不同的理解，你认为贯彻中央民族工作会议精神还需要做些什么？

朱维群：这次会议在理论和政策上都有很多意义深远的创新。贯彻这次会议精神无疑是一项

长期任务，而其中最重要的，我以为是对新的历史条件下中国民族现象的真实情况和规律性有一个符合实际的理解和把握，使我们的工作同实际情况紧密结合起来。我不可能在这里说得很全面，也不认为我的理解就是完全准确的。当务之急，还是创造条件，使更多民族理论和实际工作者能够更直接更全面地了解会议的内容，并做出自己的思考。否则，就会给出于各种动机的曲解、误导留下空间。

有好几位网友告诉我，由于特评员的批判，引发他们读《瞻对》和我与阿来的“对话”的兴趣。这是我应当感谢特评员的。还是那句话，“让我们听从未来实践的检验吧”。

《民族社会学研究通讯》第 1 期-第 188 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>.

也可登陆《中国民族宗教网》<http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm>

在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。

《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

本期责任编辑： 马戎、王娟
邮编： 100871
电子邮件：marong@pku.edu.cn