

也谈中国可进一步完善民族政策

包胜利

9月20日,《环球时报》刊发了对三位学者的采访文章《中国可进一步完善民族政策》。该文以“怎样看待少数民族政策”、“‘民族自决’理论应当修正”、“平等也许是最好的民族政策”为话题,对我国现行的民族政策提出了诸多质疑,涉及“民族平等”、“民族识别”、“民族区域自治”等我国民族政策确立和实施的根本原则、基础和制度安排。整体来看,三位学者的逻辑结构是:现行的民族政策已经过时,针对特定民族的优惠政策导致了“逆向歧视”,是“不公平的”。“民族识别”和“民族区域自治制度”是照搬苏联的“政治化”模式,是错误的。文章给出的出路是:“平等也许是最好的民族政策”。强调面向区域的不分民族“身份”差别的照顾,就是用“区域自治”代替或覆盖“民族区域自治”,也就是通过“去政治化”、“去民族化”、“族群化”最后再用“平等”即无民族身份差别的“平等”来消解“民族区域自治”。

应该说,我国的民族国情极其复杂,在国家大的“民族区域自治”制度框架下通过因地制宜、分类指导、局部微调等措施,进一步完善现行民族政策是必要的,可行的,也是应该的。但是如何完善?是否如文中所说的通过实行无民族身份差别的“平等”就可以了?如何理解“民族平等”、“民族识别”、“民族区域自治制度”等理论和实践的历史前提和现实意义?如何正确理解现行少数民族“优惠”政策?文中所举“优惠政策”带来的“逆向歧视”是个例还是普遍社会现象?如何理解苏联解体中的民族因素?对于这些问题,笔者有着不同的意见。

没有民族平等,就没有新中国

20世纪初,大清帝国出现分崩离析的态势,辛亥革命期间中国的很多省份纷纷宣布“独立”,意在脱离“清帝国”的统治,摆脱民族压迫。“五族共和”的主张虽则挽救了国家崩解的趋势,但因国民政府仍然采取大民族主义政策,致使民族关系进一步疏离。加上国际列强干预,当时的中央政府对很多边疆地区失去了实际控制能力,一些边疆地区(如西藏、新疆、内蒙古、台湾等)出现了分离主义倾向。正是因为中国共产党长期坚持的民族平等主张和原则得到了国内各民族的支持,赢得了各民族的信任,才使得今天的中国成为一个怀拥56个民族的多民族社会主义国家。

作为基本建国思想,民族平等理论和政策在60多年的国家建设中发挥了巨大作用,这是有目共睹的事实,也是过去、现在和将来成功解决我国民族问题不能动摇的基本理论和指导原则。“民族平等”是现代多民族国家建设的基本指导方针,也是我国的立国之本。

正确理解现行少数民族“优惠”政策

在新中国成立以来的历史进程和现有条件下,实行民族“优惠”政策是为了实现民族间事实上的“平等”。

首先,少数民族及民族地区为新中国的成立和全国的经济社会发展做出了重要贡献,付出了巨大代价,理应得到补偿和“照顾”。为了保护国家的生态屏障,巩固国家的国防安全,少数民族及民族地区之于国家的重要性自不待言,这些地区的各族人民为挑战和适应严酷的大自然所忍受的艰辛和付出的代价也是有目共睹的。作为自然资源富集地区,新中国成立以来,无论在计划经济还是市场经济时代,民族地区为我国的经济发展提供了大量的钢铁、煤炭、石油、天然气、稀土、有色金属、水利、电力、森林、牧业、棉花、药材、土地等资源。但是,自然资源是无价和不可再生的资源,在开发利用的过程中需要付出巨大的环境成

本，但国家在开发利用的过程中，对少数民族和民族地区的相关补偿并不到位。作为资源地居民，少数民族理应是自然资源开发利用的最大受益者，但实际上在很多民族地区的自然资源开发利用过程中，广大的普通少数民族民众并没有成为直接的受益者，反而成了旁观者甚至是受害者（如内蒙古某些草原地区的煤炭开发中，牧民的草场被挤占、草原被粉尘污染、地下水或人畜饮用水源被污染、补偿不到位、牧民无参与、生态移民远离故土等）。国家日前出台的有关资源税政策调整正是这种“补偿”的体现。

但是，长期以来的舆论宣传更多地报道了中央政府和发达地区对民族地区和少数民族的“各种照顾”，致使广大民众只知道少数民族在60多年来一直接受“优惠照顾”，却并不了解少数民族和民族地区对国家的巨大贡献。这使一些不明就里的群众积累了对“民族优惠政策”的不满，认为是“优惠政策”导致了不公平。

其次，经济社会发展方面的巨大差距决定了这种“照顾”政策还没有到“终结”的时候。“照顾”就是为了达到事实上的“平等”。新中国成立之初，由于历史、政治、经济、文化、社会、自然环境等诸多原因，各民族在经济社会发展方面呈现出巨大差异，绝大多数少数民族处于贫困、落后状态。为缩小汉族与少数民族之间的发展上的差距，国家逐步采取很多优惠政策，促进少数民族和民族地区的经济社会发展。新中国成立60多年来的实践证明，这些以“优惠”为特征的民族平等政策确实促进了少数民族和民族地区的快速发展，并深受各民族干部群众拥护。但是必须看到，汉族和少数民族之间存在的经济社会发展差异仍然较大，甚至在市场化以后，在局部地区还有了进一步的扩大。因此，为了真正实现民族间的“平等”，这种“不平等”的特殊政策还有必要继续存在下去。从西部地区与很多少数民族聚居区重合的角度观之，国家实施的“西部大开发”战略、兴边富民行动在某种意义上就是对少数民族和民族地区的“照顾”政策。

再次，应正确、全面理解现行的民族优惠政策。我国现行的民族优惠政策主要体现在“地域性”上。如中央给民族地方的财政转移支付和各种地方津贴的截留、资源税补偿等，是针对整个民族地区的，受益群体是民族地区的各族民众。尤其那些用于基础设施建设、公共服务领域的投资，如高速铁路、高速公路、城镇化、教育、互联网、电讯等方面的投资，大多集中在城镇及城际之间，某种意义上可能更多惠及了广大汉族居民，因为民族地区城镇居民的绝大多数是汉族人口（如内蒙古）。因此，目前除了高考加分等少数几个优惠政策只针对少数民族集体外，实际上大多数政策惠及的是民族地区的所有民族。《中国可进一步完善民族政策》一文中所说的和田的例子（“在特定地区，比如新疆特别边远艰苦的和田，97%是当地少数民族，3%是汉族，优惠照顾了97人，那3个人是不是感到‘逆向歧视’呢？”）仅仅是个案，类似和田地区那样少数民族聚居的情况，在全国范围内并不是普遍现象。因为全国少数民族的分布总体上是大散居、小聚居。而且，随着各民族人口的流动和城镇化等原因，全国各地包括民族地区的人口结构正在发生变化，各民族的杂居情况越来越多。因此，文章仅仅拿某个地区某个民族的个案举证，没有普遍的说服力，更不能以此作为否定整个民族政策的立论基础。这种说法有故意放大所谓的“优惠照顾”的“不公平性”之嫌，可能影响部分群众正确理解我国民族区域自治的制度安排和制定民族政策的复杂国情依据。

用无“民族身份”差别的“平等”来完善民族政策的条件是否成熟

据三位学者所言，“平等也许是最好的民族政策”。尽管文章并没有明确解释“平等”的含义和所指，但据文章的内容可知，这里的“平等”俨然是指各民族间没有任何区别的平等，也就是公民个体的权利平等。这在理论上或国家建设的目标上，无疑是正确的。

公民社会建设是现代民族国家建构的重要内容，建构公民社会也是中国社会发展的重要目标。因此，在当下用“公民权利平等”说事很显诱人，似乎也难以辩驳。但是，在多民族国家内，民族之间、地区之间在经济社会发展方面存在巨大差距的情况下，盲目提倡建构公民社会是不科学的，用“公民权利平等”来代替或消解“民族优惠政策”是一种冒险。

首先，公民权利的平等实现是有条件的，需要国家实现各地区经济社会发展的均质化（如在经济发展、城市布局、城际交通、通讯设施、公共领域服务、生活品质、环境质量等方面达到或接近同一或均质水平），市场有效资源配置的合理化，人口素质和文化教育的均衡化，国家语言的普及等。但是，目前中国的沿海地区与内陆省份、汉族地区与民族地区之间经济社会发展水平的差距还较大，因此，在不同地区，政府和社会提供给公民的生产生活环境和水平存在较大差异。同样的公民权利在不同地区

的实现程度不同，也就是说，西部内陆地区和少数民族地区的公民无法享受到沿海发达地区一样的公民权利。尤其是少数民族公民，由于受限于语言、文化、教育水平、价值理念、宗教信仰以及其它传统文化等，获取信息、适应社会、把握机会的能力有限，实现“平等”的公民权利有一定困难。如果用文中所提的“平等”的“公民权利”对待他们，很多权利对他们而言只能停留在名义上。换言之，只是政治上、法律上和人格上的平等，但很多基本的公民权益不能得到实现和保障。这就势必造成新的差距和公民权利的“不平等”。

其次，少数民族的一部分“公民权”是通过集体权利的存在实现的，具有一定的特殊性，需要特殊的实现方式和条件。如语言、歌舞、民俗、宗教信仰以及其他传统文化的权利，只有在一定的民族社会、民族聚居区、特定城市社区、学校、文化博物馆所、演艺场、寺庙、节假日等时空条件下才能得以实现。因此，实现这种蕴含在集体权利中的公民权，就需要特殊的制度和政策安排，甚至需要国家和其他兄弟民族的帮助和扶持，否则难以实现。鉴于此，多民族国家的“公民权”具有一定的民族特殊性和多样性，用所谓一样的权利标准衡量所有公民实现“平等”的权利在现阶段是不可能的，也是不现实的。在我国实现真正的公民权利的平等，任重道远。

当然，随着社会的进步和民族地区的发展，我国目前实行的一些民族优惠照顾政策根据实际进行一定的调整是必要的，如不论城镇还是农村牧区，不论汉语授课还是民族语言授课，都享受同样的高考加分照顾等政策就需要适时修订。但这并不能成为所谓用“公民权利”代替或消解少数民族优惠政策的理由。在目前的国情条件下，“公民权利”的主张容易导致发达地区或人数众多的民族的“权利”的进一步扩大。民族间事实上的“不平等”不但得不到改善，还会进一步加剧。

国人羡慕西方一些国家建构的公民社会，也希冀我们能够尽早建立起在公民权利平等基础上的现代民族国家和民主政治。这是可以理解的，也是我们的奋斗目标，更是《中华人民共和国宪法》中明确规定了的。但是，国家建设目标是一回事，完全实现之是另一回事。这是个漫长的历史过程，不是学者们坐在书斋里凭借善良的愿望和想象就能实现的，而现实问题也不是换几个概念或者理念就可以解决的。从美国、法国等西方国家提出公民权利平等概念并开始“民族国家”建构至今，已走过了200多年的历史。但是西方国家在政治实践中真正实现“公民权利平等”不过区区几十年。某些西方国家实现今日之“文化化”策略的背后掩藏了历史的巨大悲剧。这200多年里，在西方国家主导的世界体系中，无论是西方国家内部还是国家间都经历了种族屠杀、隔离、排斥、歧视，充满了血腥和人道灾难。美国国会参议院前几天（2011年10月6日）才就臭名昭著的“排华法案”进行道歉就是一例。因此，西方国家取得今日之公民权利平等的结局（其实，种族问题仍然存在）也许值得借鉴，但其历史过程并不是符合道德的，是充满着血腥的。建设人民当家做主的社会主义国家，不仅要追求“结果”的“平等”，更要实现“过程”的“正义”。只有历史“过程”的正义，“结果”的正义才是合法的。我们不能重复西方扭曲的、血腥的、充满不公正的历史过程。我们的公民社会建设一定要在尊重差异、包容多样的基础上，在充分照顾少数民族公民权利的特殊性、差异性的条件下，通过一系列制度安排、政策调节、资源配置、差序分类、因地制宜等手段逐步实现平等的公民权利。

应以历史主义态度看待“民族识别”和“民族区域自治”

我国的“民族区域自治”制度安排与“民族自决”理论毫不相干。中国共产党以“各民族一律平等”的主张建立了新中国。但是，各民族都是谁？国家的主人有哪些？这是实现民族平等、推行民族区域自治制度的先决条件。

因此，无论自上世纪50年代到70年代末开展的民族识别活动在今日看来存在多少遗憾，但在当时的历史条件下无疑是一场严肃认真、科学而负责任的国情调查活动，是对新中国多民族、多语言、多文化、多宗教的基本国情进行的第一次全面而深入的了解。这也是中国共产党作为执政党实现承诺（各民族平等）、取信于各民族的政治大事，它的意义在于确定各民族一律平等的政治地位。至于《中国可进一步完善民族政策》一文所说的“也把一些原本已经没有什么政治色彩的族群也‘政治化’了”的观点，毛泽东早就给予了很好的回答：“我们要和各民族讲团结，不论大的民族、小的民族都要团结。例如鄂伦春族还不到两千人，我们也要和他们团结。”也就是说，这种理念和制度安排不仅是为了平等、团结，也为了建设新中国。这是当时国家建设的必然要求，今人应以历史主义态度看待这个问题。

从今天的角度看当时的识别可能存在这样或那样的问题，但是几十年的发展已经形成一种稳定的社会心理结构和特定的多

民族国家政治文化，现在取消这种权利容易造成新的混乱。对此，俄罗斯的例子仍然有借鉴意义。苏联解体以后，俄罗斯仍然保留了原来的联邦制度，并没有“去政治化”处理。因为历史的特殊路径决定了今天的制度和政策安排，现实中已经确立的权力分配和制度格局无法让今天的俄罗斯政治家们想当然地回到历史的原点。俄罗斯著名民族学家季什科夫（叶利钦时代俄罗斯国家民委主任）至今仍然认为：“联邦制和民族区域自治制度安排曾经发挥了巨大的历史作用，至今仍然有存在的必要，不宜取消之。”我们必须在既定的历史和现实条件下继续改革开放，而不是想当然地将与中国历史和现实国情迥异的“族群”理论“拿来”改造中国。

民族区域自治制度是因循民族平等理论的制度安排。周恩来指出：“我们根据我国实际情况，实事求是地实行民族区域自治，这种民族区域自治，是民族自治与区域自治的正确结合，是经济因素与政治因素的正确结合，不仅是聚居的民族能够享受到自治权利，而且使杂居的民族也能够享受到自治权利。从人口多的民族到人口少的民族，从大聚居的民族到小聚居的民族，几乎都成了相当的自治单位，充分享受了民族自治权利。这样的制度是史无前例的创举。”

有些学者担心，“民族识别”和“民族区域自治”强化了民族意识。认为不实施民族区域自治制度，就可以淡化民族意识。其实，这是一厢情愿的看法。民族及其权利意识、自我意识是客观存在的。我国的56个民族都有传统的聚居地区，也有传承千百年的民族语言和传统文化。即便国家有意识地淡化民族意识，在全球化的情况下，民族意识、民族的权利诉求仍然得到培育和放大。因此，民族意识的强化并不是民族区域自治政策的必然结果。即便是“民族识别”和“民族区域自治”部分地强化了“民族意识”，这仍然符合人类发展进步的要求，符合社会主义初级阶段是各民族充分发展繁荣阶段的论断，也是在党和政府包容、可控甚至鼓励和支持的范畴内。况且，具有民族意识不等于具有了分离意识。某些学者以防范少数民族的民族意识增强为由，怀疑我国10多所民族院校的作用和功能，是很不严肃的。事实证明，民族院校不仅可以培养民族的自我意识，更能培养对他民族的平等意识、尊重意识、包容意识。几十年的实践证明，我国的民族院校培养了成千上万的优秀干部，已成为我国民族工作的人才摇篮。当然，随着全国各民族共同繁荣、共同发展，各民族的权利意识自然会被统一的中华民族意识所取代，但这是一个历史过程，不能操之过急。

《中国可进一步完善民族政策》一文认为，只有将56个“民族”改称“族群”，才会避免国家分裂。认为“按照民族自决理论，任何一个民族都有独立的权利。”更有学者进一步认为：西方的“民族自决”同样适用于“公民自决”，“全民公决”导致国家分裂的例子在苏联解体以后也不少见。

众所周知，民族自决拥有列宁的民族自决和威尔逊的民族自决两个版本，这两个版本都认为民族自决是以民族压迫为前提的。而民族自治在很大程度上是主权国家框架内的民族群体自治或民族个体自治（民族文化自治）。由于包括民族区域自治在内的民族自治能够在维护国家主权的条件下，满足民族群体的自主、自治诉求，因而被视为多民族国家治理的成功经验之一。况且，民族自治并不必然发展为民族自决。

中国共产党在探索多民族国家的制度设计中，曾经在共产国际指导下，有过民族自决和建立中华联邦共和国的提法，但是随着中国革命的实践和中国共产党人对中国国情的科学把握，终于找到了“民族区域自治”这一解决中国民族问题的道路。就像周恩来所说：“历史发展给了我们民族合作的条件，革命运动的发展也给了我们合作的基础。因此，新中国成立后我们采取的是适合我国情况的有利于民族合作的民族区域自治制度。”

我国的民族区域自治制度是中国各族人民的自觉选择，也是中国共产党长期领导各族人民进行革命斗争并在与各民族进行民主协商基础上，历史地形成的必然选择。目前，所谓的“民族自决”在中国的民族区域自治制度设计、宪法和其他任何现行法律中得不到任何支持。因此，在当下语境提出的所谓“‘民族自决’理论需要修正”是无的放矢，没有针对性，并且不合时宜。

正确理解苏联解体的民族问题根源

事实上，正因为有列宁和斯大林早期的“民族自决”理论和民族平等政策的指引，才能在“各民族监狱”的沙皇俄国废墟上建立起苏维埃联邦。上世纪20到40年代，苏联为很多少数民族创制了文字，培养了干部，发展了经济、教育、文化等，使很多少

数民族和民族地区得到了快速发展和进步。这些成就当时在西方国家曾一度产生了巨大反响。西方惊呼，苏联真正找到了解决民族问题的路子。但是，好景不长。恰恰是斯大林本人及其后来者（虽然彻底否定了斯大林，但在民族问题上却没有修正斯大林的错误）违反了苏联宪法，民族政策出现逆转，很多民族精英被镇压，十几个民族被集体流放。斯大林本人及其后来者还公然宣称俄罗斯民族是领袖民族等等，明显出现了大民族主义倾向。苏联的解体固然有很多原因，如果说跟民族问题有关的话，恰恰是俄罗斯大民族主义造成了地方民族分离主义的出现。这在后来的全民公决中得到了很好的反映。有人直接宣称“苏联解体是‘民族自决’理论造成的，也是民族分离主义造成的”，是不符合历史事实的。到底是什么样的民族问题导致了苏联的解体？这在我国学术界并没有取得共识。苏联解体中固然一直存在波罗的海三国的分离运动（这是二战遗留问题）和外高加索地区的离心倾向，但根本的诱因还是俄罗斯大民族主义。这是值得警醒的历史教训。

我国的现行民族政策并不允许“民族自决”，并且民族区域自治制度也不是照搬苏联的模式。就如周恩来所讲：“历史的发展使我们的民族大家庭需要采取与苏联不同的另一种形式。每个国家都有它自己的历史发展情况，不能照搬照抄别人的。采取民族区域自治办法对于我们是完全适宜的。”总结我国民族政策几十年的成功经验，胡锦涛总书记已经明确指出：民族区域自治，作为党解决我国民族问题的一条基本经验不容置疑，作为我国的一项基本政治制度不容动摇，作为我国社会主义的一大政治优势不容削弱。

应彻底摒弃对少数民族居高临下的“优惠”、“照顾”、“恩赐”的想法

就如国家在改革开放初期，在沿海地区建设了很多“经济特区”，这是国家发展战略的需要，并不是对沿海人民的“优惠”和“照顾”一样，国家制定民族区域自治法、进行西部大开发、制定扶持人口较少民族发展战略等，对少数民族和民族地区采取一些不同于发达地区的政策，也是为了国家战略利益，这也是国家和政府的责任和义务，也是建构现代中华民族国家的正确路径。让全国各族人民共享改革开放的成果，是我们党的执政目标。这些制度安排和政策措施不能被随意冠之“优惠”、“照顾”的名义，更不是什么“恩赐”。

责任编辑：焦艳

来源：《中国民族报》2011年10月28日

发布时间：2011-11-3 15:50:46

中国社会科学院电话：010-85195999 中国社会科学院网电话：010-84177865；84177869 Email: skw01@cass.org.cn

地址：中国北京建国门内大街5号 版权所有：中国社会科学院 版权声明 京ICP备05072735号