

美国的民族/种族政策及其启示

楚树龙 李 扬

[内容提要]美国是当今世界最大的由移民构成的多民族、多种族国家,经过建国后 200 多年的演变,美国已经形成了以“融合”为核心、以法律面前各民族/种族平等为准绳、以鼓励国内流动和交融为手段,并坚定反对种族隔离、种族歧视和民族分裂的民族/种族政策。美国的民族/种族政策对中国具有一定的借鉴意义。中国的民族政策要继续坚持以法律为准绳、鼓励各民族交融、保障各民族平等,并统筹兼顾民族交融过程中“一体性”与“多样性”的平衡。

[关键词]美国 民族/种族政策 移民 中国

[作者简介]楚树龙,清华大学公共管理学院国际战略与发展研究所副所长、教授,主要从事国际战略、美国政治与外交、中美关系、中国外交战略研究;李扬,清华大学公共管理学院国际战略与发展研究所博士生,主要从事国际战略、中美能源政治、能源战略研究。

当今世界很多国家是多民族国家,世界大国几乎全都是多民族国家。国家统一、民族融合是所有多民族国家的理想和目标,但世界各国在实现这一理想和目标方面所采用的途径和模式不尽相同,效果也不一样。在大国中,苏联/俄罗斯采取的是“自治模式”,甚至是在国内设立“加盟共和国”这种名义上的“国中之国”模式,以显示少数民族同等的权利和地位,但效果并不理想;美国采取的是“熔炉”、“融合”模式,国内不设任何“加盟国”或“自治州”,而是通过联邦制实现联邦与地方的分权、分治,强调所有公民的“个人自治”而不仅仅是“区域自治”。美国建国 200 多年来,尽管也存在长期的种族/民族之间的紧张关系和种族歧视,甚至曾发生内战,但美国的“融合模式”在维护国家统一和认同方面是成功的,最终基本实现了民族/种族团结融合的目标。其经验与教训值得探讨与借鉴。

一、美国的民族/种族构成及历史演变

美国国内并无“民族”划分,与之相对应的概念是“种族”(racial/ethnic group),也有研究称之为“族裔”。美国人口统计局(U. S. Census Bureau)从

社会意义和社会贡献角度来区分,而不是从生物物种、基因或人类学角度定义“种族”(race)。按美国行政管理与预算局(U. S. Office of Management and Budget, OMB)划分,美国的“种族”最少可以划分为五大类别:白人(White)、黑人或非洲裔美国人(Black or African American)、美国印第安人或阿拉斯加原住民(American Indian or Alaska Native)、亚裔(Asian)、夏威夷原住民或其他太平洋岛民(Native Hawaiian or Other Pacific Islander)。此外还包括其他外来移民和族裔。^①可见美国的“种族”概念既包括“民族”概念,也包括外来移民和人种概念。

美国民族/种族多元化格局的形成经历了 200 多年。建国时美国仅有 350 万居民,其中包括 300 万自由白人和 50 万黑奴。^②1790 年美国第一次人口调查结果显示,英格兰人及其后裔约占总人口的一半,非洲裔约占 20%,第三大群体是苏格兰—爱尔兰裔、德裔、苏格兰裔、法裔、爱尔兰裔、瑞士裔、西

^① 参见:U. S. Census Bureau, “Race”, <http://www.census.gov/population/race/>. (上网时间:2012 年 4 月 16 日)

^② [美]纪念美国宪法颁布 200 周年委员会编,劳娃、许旭译:《美国公民与宪法》,清华大学出版社 2006 年,第 233 页。

裔、荷兰裔美国人,以及来自其他国家的移民。^①因此,在建国之初,除黑人以外,从人种、民族属性和宗教来看,美国都是一个高度均质的社会。^②

美国是一个移民国家,1815 年到 1882 年间,美国政府实行完全自由的移民制度。但从 1882 年开始,美国移民政策发生了很大变化,限制和排斥外来移民的法律接连出台。如 1882 年出台“排华法案”限制华人移美;1917 年,美国会通过一项法律,禁止几乎所有亚洲人移居美国。19 世纪 80 年代至 20 世纪 20 年代,美国排外主义发展到顶峰,华人、日本人、犹太人、意大利人和匈牙利人等都成为美国本地工人和西北欧移民肆意排斥、迫害的对象。1920 年以后,美国彻底结束了自由移民的时代,开始实行有配额的限制性移民政策。

美直到 20 世纪中期还是一个白人社会。然而到 20 世纪末,美人口结构的多元化趋势日渐明显,主要表现为“三多”:一是多种族,其种族构成中约

69% 为白人,12% 为拉美裔人,12% 为黑人,4% 为亚洲裔和太平洋岛裔人,3% 为北美原住民;二是多民族,没有任何一种民族属性的人占人口大多数;三是宗教信仰多元化,其中新教徒占 63%,天主教徒占 23%,其他宗教信仰徒占 8%,另有 4% 的人不信教。^③

进入 21 世纪,美在民族、种族、文化和语言方面比以往任何时候都更加多元化,究其原因,主要在于移民不断增加和少数民族较高的出生率。据美人口统计局 2005 年 8 月公布的数字,从 1990 年到 2000 年的 10 年中,在美出生的外国人口数量增长了 57%;到 2005 年底,在美出生的外国人口数占总人口的比重已高达 12.4%,其中拉美裔和亚裔占很大比例,而欧洲人后裔的人口数量却减少了 29.4%;1990 年以来,移民来美的非洲黑人比过去两个世纪的总数还多。此外,来自拉美和亚洲的移民数量可观,美国的拉美裔美国人比 1990 年增长了 40%。^④

表 1 2010 年美国各族裔人口结构(以 2000 年数据为基数;单位:百万人)

	美国平均	亚裔	印第安人或阿拉斯加原住民	黑人或非裔美国人	白人			夏威夷原住民或其他太平洋岛民	其他
					总数	非西裔	西裔		
人口数	308.7	17.3	5.2	42	231	196.8	50.5	0.5	19.1
比重	-	5.6%	1.7%	14%	75%	64%	16%	0.2%	6%
增长率	9.7%	45.6%	26.7%	15%	6.5%	1%	43%	-	43%

资料来源:U. S. Census Bureau, “2010 Census Briefs”, May 2011, <http://2010.census.gov/news/press-kits/briefs/briefs.html>. (上网时间:2012 年 4 月 16 日)

二、美国的民族/种族政策及其挑战

冷战结束后,民族、种族冲突逐渐成为国际冲突的主要内容,占全球冲突总数的近六成。^⑤美国作为世界上种族/民族最多、文化与宗教多元化的国家,冷战后却没有出现严重的民族/种族问题,这在一定程度上表明其民族/种族政策是较为成功的。综合来讲,美国的民族/种族政策是以“融合”为核心,以法律面前民族/种族平等为准绳,以鼓励国内流动和交融为手段,并坚定反对种族隔离、种族歧视和民族分裂。

第一,美国把“强调融合、以融合为目标”作为民族/种族政策的核心,并成为世界上最大、最有名的“熔炉”。美国是一个移民国家,从 1820 年到

1924 年,约有 3400 万欧洲人来到美国;从 1965 年到 2000 年,另有 2300 万移民来到美国,其中大部分来自拉丁美洲和亚洲。因此,美国实现“融合”的主要路径是“使移民美国化”。这一努力在 19 世纪末和 20 世纪初达到了高峰。美国政府希望通过统一语言等方式将新移民从情感和利益方面进行同化,

① [美]卢瑟·S·路德克主编,王波、王一多等译《构建美国:美国的社会与文化》,凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社,2006 年,第 66 页。

② [美]塞缪尔·亨廷顿著,程克雄译《美国国家特性面临的挑战》,新华出版社,2005 年,第 39 页。

③ [美]塞缪尔·亨廷顿著,程克雄译《美国国家特性面临的挑战》,第 48、11 页。

④ [美]托马斯·帕特森著,顾肃、吕建高译《美国政治文化》,东方出版社,2007 年,第 162 页。

⑤ 潘忠岐、谭晓梅“论未来世界冲突趋势”,《欧洲》,1997 年,第 5 期,第 25 页。

使其具备“美国人的国民意识”、“获得美国公民身份”。^①“合众为一”(E Pluribus Unum)是美国国玺上的箴言,更被刻印在美国硬币上,其文化内涵即为:组合众多民族为一个统一的美利坚民族。^②在“合众为一”的理念下,移居美国的外来民族和种族几乎完全被同化并成为真正意义上的美国人。

第二,法律面前,各民族/种族成员的权利与义务一律平等。美国宪法赋予了各民族/种族成员平等的权利和义务。美国分别于1957年、1960年和1964年三次通过《民权法案》(Civil Rights Act),希望通过建立社区民族/种族关系问题协调处、就业机会均等委员会(Equal Employment Opportunity Commission)等机构来拓展民权委员会(Commission on Civil Rights)的权力范围,延长其权力期限等具体措施,给予黑人和其他种族/民族平等的选举权、教育权、就业权、婚姻权、公共设施使用权等权利。^③但应指出的是,“美国宪法保障的是美国公民的个人权利,而不是某个民族/种族群体的权利”,^④民族/种族群体并没有得到法律上的承认,它们也没有固定的历史疆域,^⑤且美国国会众议员的选举也不实行“民族/种族配额制”。换句话说,在美国现有法律体系下,少数民族和种族没有特殊的、高于其他民族的权利。因此,在美国这个非民族/种族的联邦制国家,其推行各民族/种族法律面前一律平等、忽略“民族/种族实体”、避免“民族/种族自治”的政策,使得“各民族/种族不会以‘民族/种族权利’为借口要求自治”;同时,美国的法律体系也不允许实行少数民族/种族自治(印第安人除外),这也为美国避免出现民族/种族分离活动奠定了法律基础。^⑥

第三,鼓励国内交流与交融。对于少数民族和外来移民,美国一直采取使少数民族、移民群体分散在美国各地,与其他美国人混居的方法,使之有利于交流、融合及同化。在建国初期,美国的开国者们就明确了不同民族/种族混居、不设专门的民族/种族区域的官方政策。他们认为对不同民族/种族“分而治之”的政策可能会带来巨大隐患,会导致“国民分裂”,而“分散混居”的政策则更加有利于各民族/种族与美利坚民族的同化与融合。华盛顿曾警告说,如果让少数民族/种族和外来移民固定居住在一

起,他们就会“保持其语言、习惯和他们带来的信条(好的或坏的)”,但如果让移民“与我们的人”混居,“他们或他们的后裔就会被我们的习俗、规矩和法律所同化,成为与我们同样的人”。杰斐逊和弗兰克林也都提出过相同的观点。美国国会也支持“分散混居”的政策理念,并于1818年拒绝了一个爱尔兰裔美国人组织提出的在西北领地专门给爱尔兰移民划出一片土地的申请。此后国会规定,只有当母语为英语的人占人口多数的地区,才能成立新的州。^⑦此外,美国政府还一直鼓励不同民族/种族间的通婚,以此推动民族/种族间的交融。

表2 1994年美国亚裔、拉美裔妇女
与异族通婚情况

	亚裔	拉美裔
第一代	18.6%	8.4%
第二代	29.2%	26.4%
第三代	41.5%	33.2%

资料来源: [美]塞缪尔·亨廷顿著,程克雄译《美国国家特性面临的挑战》,第199页。

各民族/种族的通婚使得“多种族”族体的人数攀升。美国于2000年进行人口普查时,首次允许被普查者认定自己属于“多种族”(multiple races)。据统计,在普查问卷中选择“多种族”选项的人数超过总人口的2%,约为700万人。其中,5%的黑人、6%的西班牙后裔、14%的亚裔和25%的白人认定

^① [美]塞缪尔·亨廷顿著,程克雄译《美国国家特性面临的挑战》,第149、110页。

^② [美]Diana Eck,“合众为一:一个新美国”,《交流》,2004年秋季刊,http://chinese.usembassy-china.org.cn/jl0304_hehe.html。(上网时间:2012年5月23日)

^③ 张立平“林登·约翰逊与民权法案”,《美国研究》,1996年2月,转引自中国社会科学院美国研究所网站,http://ias.cass.cn/show/show_project_ls.asp?id=382; Civil Rights Act of 1964,http://www.archives.gov/education/lessons/civil-rights-act/。(上网时间:2012年5月24日)

^④ Alain G. Gagnon, James Tully, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, 2001, p. 29, 转引自杨恕、李捷“当代美国民族政策评述”,《世界民族》2008年第1期,第22页。

^⑤ 田建明“回避‘民族’的美国民族政策”,《中国民族报》,2007年1月19日。

^⑥ 杨恕、李捷“当代美国民族政策评述”,《世界民族》,2008年第1期,第22页。

^⑦ [美]塞缪尔·亨廷顿著,程克雄译《美国国家特性面临的挑战》,第161页。

他们自己是“多种族”人。美国人口学家指出,“多种族”族体人数的攀升,是美国不断高涨的移民浪潮和不同种族间通婚的真实写照。^①

第四 坚决反对种族隔离、种族歧视和民族分裂。美国从建国开始,主流思想、政策、方针就明确反对种族/民族隔离、种族歧视和国家社会分裂。以华盛顿、杰斐逊为代表的美国开国者,明确提出废除奴隶制,解放黑奴。在当时多数美国精英、特别是南方拒绝废奴的情况下,华盛顿、杰斐逊等联邦领导人在自己的农场、庄园和北方废除奴隶制,解放黑奴。由于在新建州蓄奴或废奴问题上存在根本性分歧,美国南北方在19世纪60年代爆发美国历史上最惨烈、伤亡最大的内战,即“南北战争”。但在维护国家统一、社会融合的历史关头,美国联邦政府毫不犹豫,不惜大规模的国内战争和人员伤亡,也要坚定地维护国家统一和民族团结。美国内战根本解决了国家统一问题,即美国是不可分裂的,美国各州、各地方没有权利退出联邦。内战后,美国联邦政府坚定不移地在南方实行“改造”和“重建”,迫使南方接受联邦的权威和整个国家的统一。在以后南方种族分裂势力仍坚持“隔离但平等”的做法面前,联邦政府不惜动用军队和国民警卫队来强制执行种族平等、取消隔离的法律,直到20世纪60年代美国在法律上才完全解决了种族隔离问题。

在消除种族歧视方面,影响最大的莫过于20世纪60年代初兴起的“肯定性行动”(Affirmative Action)所涉及的一系列法律、法规和措施。“肯定性行动”又称为“平等权益法案”,在维护美国各民族/种族平等、消除种族歧视等方面发挥了巨大作用:在物质层面,其在一定程度上提高了处于弱势的少数民族/种族的地位,改善了他们的教育、就业、医疗条件,提高了整体素质;在思想层面,其在一定程度上改变了白人对少数民族/种族“类型化”的观点,少数民族/种族中的优秀领袖证明他们具有同白人一样的智商和能力,改变了白人对他们的旧有看法。^②

第五 恰当协调语言文化关系。种族/民族关系会突出地表现在语言、文化方面,而语言和文化问题对由移民组成的美国来讲是一个十分敏感的话题。在20世纪80-90年代,语言成了美国特性的一个

重要问题,围绕语言问题,美国社会掀起了史无前例的激烈争论。1981年,美国参议员S. I. 早川(Hayakawa)提议通过立法确定英语为官方语言,但该提议没有获得通过;此后,早川于1983年成立了“美国英语”组织,推广英语;1986年,名为“英语第一”的英语推广组织成立。这些组织发起了广泛的运动,其直接结果是在20世纪80-90年代促成了19个州宣布英语为官方语言。这虽然导致一些少数语言群体的强烈反对,但在公民投票中,以英语为官方语言的建议在所有地方都得到多数人赞成。^③2006年5月,美国参议院投票通过《全面移民改革法案》(Comprehensive Immigration Reform Act of 2006)修正案。该修正案规定,除获法律许可的人群之外,任何人都不得在联邦文件或服务中使用英语以外的语言。参议院还通过了另一项内容相对缓和的附加修正案,批准将英语视为美国“通用和统一语言”。^④

虽然英语的使用在美国具有广泛性,但美国不同民族/种族语言与英语之间的关系问题依然是美国社会尚未解决、且最具争议的重大问题之一。近几十年来,美国试图通过“双语教育”来应对不同民族/种族语言文化多元化的现实和需求,并在一些地区逐步推行双语教育。为了让贫穷的墨西哥裔选民的孩子更好地受教育,来自得克萨斯州的议员亚伯勒提出双语教育法案,1967年美国会通过该法案,并从联邦层面资助双语教育,此后,非英语教育迅速扩展到全国各地。截至2001年,美国国会为双语教育拨款高达4.46亿美元,各州也为双语教育项目拨付了大量经费。^⑤在各级双语教育经费的支持下,美国全国开设了150多种语言的课程。^⑥

① [美]Eric Schmitt,“只选单一种族不够”,《交流》2001年,第2、3期,http://chinese.usembassy-china.org.cn/jl020301_race.html。(上网时间:2012年5月23日)

② 张立平“论肯定性行动”,《太平洋学报》2001年,第3期,第70、79-80页。

③ [美]塞缪尔·亨廷顿著 程克雄译《美国国家特性面临的挑战》,第131-132页、137页。

④ US Government Printing Office, S. 2611 (109th): *Comprehensive Immigration Reform Act of 2006*, May 25, 2006, http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109s2611es/pdf/BILLS-109s2611es.pdf。(上网时间:2012年5月23日)

⑤ [美]塞缪尔·亨廷顿著 程克雄译《美国国家特性面临的挑战》,第136页。

⑥ Welch, S. Gruhl, J. Comer, J & Rigdon, S (2001) *American Government 8th edn.*, Wadsworth Publishing Co Inc., pp. 500-501.

综上所述,美国的民族/种族政策在维护国家统一、民族团结方面做得比较成功。然而,美国在处理民族/种族事务过程中也存在一些问题,面临一些挑战,这些问题和挑战为今后美国的民族/种族团结与社会稳定埋下了隐患。首先,美国面临社会多元化与民族/种族融合一体之间矛盾日益突出的挑战。据美国统计局的预测,盎格鲁—撒克逊白人数量占总人口的比例将从20世纪末的72%下降至2025年的60%、2050年的52%和2100年的40%;拉美裔、亚裔和黑人则由于移民、高出生率等因素,其人口数量所占比例将分别上升至2050年的25%、8%、14%和2100年的33%、13%、13%。^①民意调查显示,随着移民数量的持续上升,移民所带来的社会文化割裂问题成为近年来美国大众最为关注和担心的焦点。1991年,共和党总统候选人帕特里克·布坎南(Patrick Buchanan)曾提出对“多元化”的担忧,他抱怨不断涌入的新移民将“颠覆”美国“由白种人主导的西方社会”,并警告美国的社会和文化传统将被其削弱;^②2004年,“文明冲突论”的鼻祖塞缪尔·亨廷顿将“文明冲突”的视角转向了美国内部。他认为,盎格鲁—新教传统是美国民族认同的基石,是美国人身份的核心,是美国强大的根源,盎格鲁—新教传统的退化将导致美国力衰弱。然而,这一传统却受到越来越多的挑战。亨廷顿指出,现在对美国盎格鲁—新教传统最迫切、最严重的挑战是拉美裔移民,尤其是墨西哥移民,他们因为缺乏融入美国社会的兴趣且规模巨大,日益使美国分化成为“两个民族、两种文化和两种语言”,一场“文明冲突”正在美国本土上演。^③在全球化趋势日益加强的时代,随着越来越多的新移民进入美国,“多元化”与“一体化”之间的冲突与矛盾也将日益凸显。因此,在实施种族/民族“合众一体”的过程中,美国应该如何,在融合的同时保持各个种族/民族的特性,保持社会、文化的多元化?如何在实现多元化的同时又不影响和破坏种族/民族的融合,凸显美国社会文化的共性?这是美国在当前和未来处理民族/种族问题时所面临的巨大挑战和难题。

其次,美国对印第安原住民的融合政策失当。美建国至今200多年来,北美印第安人等原住民始

终没有与美其他种族/民族交融。美早期在印第安人和非印第安人之间人为划定了边界,在一定程度上强化了这种隔离。^④当白人移民开始大批到达美洲时,约1000万美洲原住民生活在后来属于美国的大片领土上,到1900年,由于“种族屠杀”政策,美洲原住民的人口已经锐减至不到100万人。在人类历史上还没有一个民族遭遇过比这更剧烈的人口减少。^⑤同时,随着19世纪20年代“西进运动”的开始,印第安原住民被迫移居到密西西比河以西。19世纪80年代末,美国会通过《道威斯法案》,对印第安原住民进行强制同化,但收效甚微。于是,20世纪30年代美国通过了《印第安人重组法案》,给印第安原住民划定居住区域,使之实行“自治”。^⑥印第安原住民保留地实质上成为美“国内附属国”,虽位于美国境内,却不受美政治影响。

今天,美国印第安原住民人口约为200万,大致分成550多个部落,各自保有不同的历史、习惯和语言。在他们中间,约一半依然生活在联邦政府为他们划定的保留地或其附近,^⑦他们的语言和文化也受到美国政府的保护。大多数美国印第安人会讲英语,但是在其他方面受到的教育非常有限。美洲原住民上大学的人数比例不及其他美国人的一半,其预期寿命比全国平均水平低十多岁,婴儿死亡率也比美国白人高三倍。在整个美国,他们受教育程度最低、就业率最低、最贫穷、患病率最高、酗酒率最高、寿命最短。^⑧这无疑证明美国的印第安原住民族政策是失败的。

① U. S. Census Bureau, “Poverty in the United States: 2001, Current Population Reports”, September 2002, <http://www.census.gov/prod/2002pubs/p60-219.pdf>. (上网时间:2012年4月30日)

② Welch, S. Gruhl, J. Comer, J & Rigdon, S (2001) *American Government 8th edn.*, p. 7.

③ [美]塞缪尔·亨廷顿著,程克雄译《美国国家特性面临的挑战》第2页。

④ Welch, S. Gruhl, J. Comer, J & Rigdon, S (2001) *American Government 8th edn.*, p. 503.

⑤ [美]托马斯·帕特森著,顾肃、吕建高译《美国政治文化》第160-161页。

⑥ Confederated Salish & Kootenai Tribes, *The Indian Reorganization Act*, <http://www.cskt.org/gov/file/reorganizationact.pdf>. (上网时间:2012年5月23日)

⑦ [美]托马斯·帕特森著,顾肃、吕建高译《美国政治文化》第161页。

⑧ Welch, S. Gruhl, J. Comer, J & Rigdon, S (2001) *American Government 8th edn.*, p. 505.

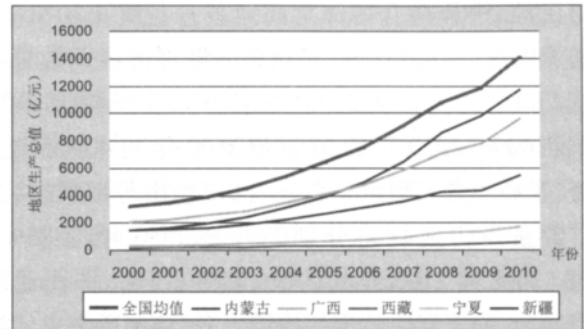
第三,民族/种族平等事实上难以实现。美盎格鲁—撒克逊白人对外来少数民族/种族的歧视思想根深蒂固,他们主要基于三项认知,即人类不同的体质是自然形成的;人类不同的体质决定了他们具有不同的性格、文化与智商;一些民族的基因自然而然优于其他民族。^①尤其当美经济萧条、社会矛盾突出之际,美国内对少数民族/种族的歧视情绪就会高涨。这种现象在历史上循环往复地出现。因此,从理论上讲,在美法律体系下,所有美国人都享有实质性的平等权利,法律上对个人在种族、性别、宗教和民族上的歧视几乎不复存在,但法律上的平等并未导致事实上的平等,几乎每一个少数民族/种族的成员,都曾经是事实上和法律上歧视的牺牲品,事实上的民族/种族平等虽有所改善,但却永远不会实现完全平等。^②《纽约时报》于 2000 年进行的一次民意调查显示,93%的白人表示会投票给一位够资格的黑人总统候选人;60%的民众支持不同种族通婚;80%的民众表示不介意自己的邻居是黑人还是白人。自 20 世纪 60 年代以来,非洲裔美国人当选官员的人数急剧增长。2003 年,美全国有 9000 多名民选非洲裔美国人担任政府官员;^③2008 年更是诞生了美历史上第一位黑人总统。但从人口比例来看,黑人在政府担任公职人数的比例依然远低于非洲裔美国人在全体人口中的比例。^④此外,在收入、就业、教育等关键领域,少数民族/种族的待遇虽有所提升,但依然赶不上白人,而当美面临经济萧条、失业率攀升之时,少数民族/种族则首当其冲,如 2008 年金融风暴后,大量华裔精英遭裁员。

三、美国民族/种族政策对中国的启示

中国也是一个多民族国家,建国以来实行民族区域自治政策,全国共划分了 77 个地级民族自治地方行政区。总体来讲,民族区域自治政策在推进民族团结、民族地区经济发展方面卓有成效,但也暴露出一些问题。这主要集中在三个方面。一是民族地区经济与社会发展相对落后。如图 1 所示,在“十五”和“十一五”期间,五个少数民族自治的地区生产总值落后于全国平均水平。经济和社会发展水平的落后与文化的差异是民族地区不稳定因素滋

生的根源。二是跨界民族的复杂性使民族矛盾易被国内外分裂势力利用,给民族地区和边疆地区的安定团结带来威胁。在中国的少数民族中,约 40% 为

图 1 民族自治区地区生产总值与全国均值情况



资料来源:根据国家统计局历年发布的《中国统计年鉴》“国民经济核算”部分的数据计算而成。具体数据可参见: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。(上网时间:2012 年 5 月 15 日)

跨界民族。^⑤新疆维吾尔自治区的维吾尔族、哈萨克族、塔吉克族等都是跨界民族。其中一些激进分子往往会受到境外民族分裂势力以“民族权利”、“宗教问题”为借口的煽动,制造暴力事件,危害民族团结与稳定。如 2009 年新疆的“7·5”打砸抢烧事件、2008 年西藏拉萨“3·14”打砸抢烧事件,从本质上讲并不算是民族问题,而是国内外民族分裂势力以“民族”和“宗教”问题为借口,策划、怂恿的旨在分裂中国的暴力事件。三是“民族意识”使民族地区社会矛盾产生放大效应。“少数民族的身份”是少数民族区别于汉族,并享受特殊待遇、特殊身份的标签。随着民族地区经济的发展、教育水平的提高,以及西方思想的影响,少数民族地区的“民族意识”不断增强。一些普通的社会矛盾往往会被放大,升级为民族问题与民族冲突,进一步危害原本脆弱的民族关系。如 2011 年 5 月内蒙古爆发的抗议示威事

① Martin N. Marger, *Race and Ethnic Relations: American and Global Perspectives*, Belmont California: Wadsworth Publishing Company, 1991, p. 164.

② [美]托马斯·帕特森著,顾肃、吕建高译《美国政治文化》,第 151-152 页。

③ David Pitts, “Martin Luther King’s Dream of Racial Equality - 40 years later”, *Washington File*, August 19, 2003.

④ [美]托马斯·帕特森著,顾肃、吕建高译《美国政治文化》,第 155 页。

⑤ 云秀清、李德英“中国民族问题国际性特点透析”,《阴山学刊》2002 年,第 6 期,第 59 页。

件,原本只是一件没有得到公正处理的交通事故事件,但由于受害者的蒙古族身份,而迅速演变成为“不尊重蒙古族权利”的民族冲突。

以上三个问题已成为威胁中国民族地区安定团结的关键因素。中美虽然在政治经济体制、意识形态等方面大相径庭,但美国民族/种族政策的成功经验和失败教训对中国也具有一定的借鉴意义。第一,以法律为准绳解决民族问题和民族矛盾。美具有完善的法律体系,在出现民族/种族问题与冲突时,美不是通过行政手段,而是借助于法律途径,运用司法程序来加以解决。法律武器是美国社会能够在民族危机中进行自我调节、在民族冲突和民族矛盾中不断自愈的一个关键因素。中国应继续坚持和完善依法治国,在解决民族问题时慎用行政手段。因为行政手段往往附加执政民族、种族的意识形态,附着政治倾向,其不恰当运用非但不能解决民族问题,反而容易适得其反,进一步激化民族矛盾。相比之下,法律手段则是更具规范性、客观的刚性制度,以法律为准绳解决民族问题更具说服力和公信力。

第二,鼓励各民族的交融,进一步增进民族间不同文化的相互了解。在促进各民族/种族的交流和融合方面,美国主要采取了“地域交融”和“语言文化交融”等方式。这种融合政策使得盎格鲁—撒克逊人的价值观、宗教信仰、语言、风俗习惯、生活习惯等潜移默化地塑造、改变着少数民族/种族原有的特性;同时,少数民族/种族的文化同样影响、充实着盎格鲁—撒克逊文化,从而使美国社会文化和传统异彩纷呈,并有效地减少了民族/种族间的摩擦。

目前在中国,汉族与少数民族的分布呈现出“大杂居、小聚居”的状况,即少数民族分散在各省与汉族杂居在一起,并较为集中地居住在某一县乡。中国应针对这一状况,进一步鼓励各民族间的经济、文化交流,增进民族之间的相互了解,消融民族隔膜,促进不同民族之间的相互影响、互相尊重、共同繁荣,以催生各民族的凝聚力、向心力、归属感。

第三,各民族一律平等,淡化“民族特权”,并以法律与政策为后盾确保各民族享有平等的权利。美国用“公民权”代替“民族权”,淡化“民族特权”,强调公民平等。因此,少数民族成员以美国公民的身

份具有同盎格鲁—撒克逊人一样的权利,他们需要凭借自己的能力来适应社会的发展、参与公平竞争。平等的“公民权利”缔造了各民族/种族平等相处的政治基础,从根源上消除激进、极端的民族主义以“争取民族权利”为借口、以“民族聚居地”为根据地发起民族/种族冲突的可能性。

在中国,少数民族地区往往位居偏远、经济落后,处于弱势地位。因此,国家出台了一系列针对少数民族的优惠政策,使得少数民族在生产经营、教育升学、计划生育等方面享受特权。但种类繁多的民族优惠政策的合法性、合理性,以及实施效果却值得商榷。其一是民族优惠政策有悖于人人平等的基本原则,其合法性受到质疑;其二是民族优惠政策赋予了少数民族特权,客观上增强了他们的“特权意识”和“民族意识”,反而不利于国家归属感与认同感的培养;其三是民族优惠政策容易激发汉族的不满情绪,不利于民族团结;其四是繁多的优惠政策消磨了少数民族的竞争意识和奋斗精神,反而不利于少数民族各项能力的提高、不利于民族地区的发展与繁荣。因此,少数民族优惠政策的出台和实施应该慎之又慎,并可以考虑采用针对偏远地区的优惠政策代替针对少数民族的优惠政策,这样既可淡化“民族特权”意识,又可推动少数民族地区的繁荣。

第四,兼顾民族政策的“一体性”与“多样性”,以“一体化”为核心推行“多样性”,弱化民族独立意识。美国的民族/种族政策是包容性的,其直接结果就是民族/种族的多样性和社会文化的多元化。在全球化时代,少数民族/种族人数的攀升导致美国的民族/种族人口结构比例失调趋势明显。民族/种族的过度多样化将会对美国盎格鲁—撒克逊主流文化形成巨大挑战,并进一步打击美利坚民族的凝聚力,使美利坚民族精神和民族特质面临分裂的危险。

中国的民族多元化趋势虽然远不及于美国,但美民族/种族多样化历程也给我们提出了警示,即民族政策要在“一体化”与“多样性”中做好平衡,在保留民族/种族特性的同时要以“一体化”为核心,强调交融与融合、弱化民族独立意识,将其他民族与主流民族“合众为一”,强化民族凝聚力、向心力。○

(责任编辑:沈碧莲)