

## 第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体

胡鞍钢 胡联合

(清华大学——中国科学院国情研究中心)

《新华文摘》2011年第24期

摘要：民族问题始终是事关国家统一、人民团结、长治久安的根本问题。这就需要顺应民族交往交流交融的发展潮流，善于借鉴国际上的成功经验并充分吸取其失败教训，与时俱进地推动民族政策从第一代向第二代的转型，即在政治、经济、文化、社会等各方面促进国内各民族交融一体，不断淡化公民的族群意识和56个民族的观念，不断强化中华民族的身份意识和身份认同，切实推进中华民族一体化，促进中华民族繁荣一体发展，共同构建中华民族大家庭，实现中华民族的伟大复兴。

关键词：民族问题 民族交融一体 实现路径 长治久安

当代世界，随着全球化、信息化、市场化的不断深入发展，人流、物流、资金流、信息流正以空前的广度和深度在加速发展，不但民族国家内部正在经历空前的交往交流交融一体化过程，而且世界国已日益成为互联互通的一体化的“地球村”，特别是欧洲联盟已经成为一个包含27个成员国的经济和政治实体，充分反映了人类社会现代化发展朝着交往交流交融加深加快发展的客观潮流。当然，必须深刻地认识到，在共产主义社会完全实现的相当长的历史时期内，民族国家仍然长期是国际社会的活动主体和单元，民族国家的利益仍然长期是民族国家在国际关系中追求的不二法则。因此，促进民族国家内部的交往交流交融一体，以更好地全球化过程中维护和发展民族国家的利益，乃是民族国家特别是发展中国家面临的极其紧迫的现实任务。由于我国建立现代民族国家的历史还比较短，推进现代化建设的任务还十分艰巨，在全球化进程中面临的国际竞争压力还相当大，所以，促进国家内部的民族交往交流交融的任务还十分艰巨。特别是应清醒地看到由于西方国家在民族政策上搞双重标准，一方面，始终不渝地强力甚至强制推进本国的民族融合，“西方国家曾使用了各种各样的策略来取得这种语言和体制的融合：国籍法和归化法、教育法、语言法、有关公务员雇用、兵役制度和国家传播媒体的政策，等等”，有的甚至对少数民族赶尽杀绝；而在另一方面，却利用民族问题分化社会主义国家，反对社会主义国家搞民族交流融合，以所谓“人权”、“民族自决权”等为籍口插手利用社会主义国家的民族问题，或明或暗地支持社会主义国家内部的民族分裂势力的分裂活动，从而使社会主义国家解决民族问题始终面临不利的外部国际环境压力。“近年来，国际敌对势力从对我国实施西化、分化战略出发，更加注重利用民族分裂势力对我国进行渗透破坏，妄图在我国边疆民族地区打开缺口。”鉴此，我们一定要从维护国家长治久安、实现社会主义现代化、促进中华民族伟大复兴的战略高度出发，统筹国内国际两个大局，增强忧患意识和创新意识，与时俱进地实现我国民族政策从第一代向第二代的转型，即实现从识别国内56个民族、保持56个民族团结发展的第一代民族政策，到推动国内各民族交融一体、促进中华民族繁荣一体发展和伟大复兴的第二代民族政策的转变，建构起凝聚力越来越强、你中有我、我中有你、不分你我、永不分离的中华民族的繁荣共同体。

**一是要从政治方面促进民族交往交流交融一体。**民族问题无疑含有政治性，在一些国家也已通过制度强化成为一个复杂而敏感的政治问题。但是，必须清醒地认识到，处理民族问题必须要有智慧和策略，应善于采取“非政治化”的方法，从保障个人的公民权利平等(而不是强化国内各族群、民族的集体身份和集体权利)的角度，按照在法律面前一律平等的法治原则来处理，坚持是什么问题就按什么问题来处理，不宜把涉及不同族群(民族)的个人的问题、矛盾和冲突当作族群(民族)问题来处理。要善于和坚持把国内族群(民族)问题作

为社会问题来依法处理,防止把族群(民族)问题做政治化的特殊处理,以利于强化每一个公民的中华民族意识和法治意识,消除地方民族主义滋长的一切土壤和可乘之隙,强化中华民族意识,淡化分属在汉族和各少数民族(族群)身份的族群(民族)意识,所有公民不论族群(民族)成份一律平等,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),淡化附加在各族群(民族)成份上的政治权利,不允许任何族群(民族)声称是某一特定区域的族群(民族)利益、资源权利和治理权利的代表,不允许以各族群(民族)成份来要求在国家享有或在特定区域内享有特殊的权利和义务,各省级行政区、各地级行政区、各县级行政区的权利和义务在法律面前一律平等,不以族群(民族)因素而在享有特殊的权利和义务,同时加强对一切处于经济社会滞后的地区和公民的发展援助,促进全国人民更好地共享改革发展成果。要适应社会主义市场经济发展和社会主义民主政治发展的客观形势需要,及时开展行政区划管理体制的改革研究,积极推进全国范围内的行政区划管理体制的改革,适当增加省级行政区(含直辖市)数量,科学划分明省级行政区管辖面积和人口,使各省级行政区的行政管辖地域面积达到一个相对合理的适度均衡,更好地统筹辖区面积、人口、族群(民族)之间的关系,减少行政管理层级,逐步减少直至取消地区级行政区划,以利提高行政管理效能,提高政府提供公共服务的能力和水平,更加便利各民族交往交流交融和共同繁荣发展。要高度重视在日常生活中通过国家的制度创新和制度安排使公民强化中华民族身份和意识,不允许因少数民族或汉族身份而有特权或被歧视,切实保障任何人都享有平等的公民权利,把对以族群(民族)成份为优惠照顾帮扶对象的政策调整为对处于贫困弱势处境的公民为优惠照顾帮扶对象的政策,以不断淡化各族群(民族)意识,强化公民意识和中华民族意识。要按国际通常用法谨慎地使用“民族”(nation、nationality)一词,只在讲中华民族等国家民族时才使用“民族”一词,对汉族和各少数民族仍可基本保留原称呼,称为某某“族”,或改称为某某“族群”(ethnic),但不再使用某某“民族”的称呼(实际上,国内很多同志没有注意到,我国“国家民族事务委员会”的“民族”的英语译法,早在20世纪90年代中期就已由原来的nationality一词悄然改为ethnic),以利于淡化国内各族群(民族)的所谓“民族意识”特别是“民族主义情绪”。要与时俱进以“去标签化”作为处理族群(民族)问题的基本策略,不在身份证明、升学、就业等社会生活和公共生活中人为强化公民的族群(民族)属性,只强化公民的国家属性或中华民族属性,把“三个离不开”的民族团结要求更好地升华为“三个分不开”,使公民自觉消除身份和心理上的分界线,增强作为中华人民共和国公民的认同感、自豪感和同一性;同时把目前处于在经济社会发展等方面处于弱势地位的个人,以公民救济和帮助的形式促进其发展。总之,要通过制度建设和制度创新(包括法制建设和法制创新)保障国内各公民的权利平等,不使任何公民因族群(民族)属性而享有特权或被歧视,切实从政治上保障和促进每一个公民的自由而全面的发展,不断增强个人的公民身份和中华民族身份归属。

**二是要从经济方面促进民族交往交流交融一体。**经济因素在民族问题上具有基础性作用,促进国内各民族(族群)的经济交往交流交融、加强国内各民族经济联系的纽带,对于促进民族交融一体、维护国家长治久安具有十分重要的基础作用。

我们研究发现,我国少数民族地区是国家统一、全国一盘棋、民族交融、多元一体的最大受益者。首先,中国少数民族地区经济增长率都高于除中国之外的世界所有高增长国家。这里我们根据国家统计局和世界银行数据库将8个少数民族地区与世界168个可统计的国家进行比较。在1978—2008年30年期间,内蒙古的GDP年平均增长率为11.69%,新疆为10.35%,广西为9.86%,西藏为9.79%,云南为9.72%,宁夏为9.61%,贵州为9.36%,青海为8.44%。

这八个少数民族地区同期增长率都比自然地理条件更为优越、区位优势更为有利、经济基础更为雄厚的国家，例如居世界经济增长率第二的博茨瓦纳(为 7.59%)、第三位的新加坡(为 6.92%)、第四位的马来西亚(为 6.26%)，第五位的韩国(为 6.25%)，第六位的泰国(5.71%)，第七位的印度(为 5.65%)和第八位的伯利兹(为 5.57%)。这不仅显示了少数民族作为中华民族大家庭的重要成员，直接享有“中华民族大家庭优势”，包括统一的国内市场，巨大的经济规模和市场规范，明显的经济外溢性和外部性全国设施网络，实现了经济跨越式发展。

**其次，中国少数民族地区人类发展指标变化率不仅在中国是最快的，在世界也是最快的。**这里我们根据国家统计局和联合国计划开发署数据库将 8 个少数民族地区与世界 157 个可统计的国家进行比较。1982-2008 年期间，全国 HDI 指数从 0.558 提高到 0.793，提高了 0.235，是同期世界 HDI 指数提高幅度最大的国家；而同期少数民族地区的 HDI 提高幅度都高于全国平均幅度，也是世界所有国家或地区幅度提高最大的地区；1982 年时，云南、贵州和西藏的 HDI 都低于印度，内蒙古低于蒙古，但到了 2008 年，内蒙古已率先进入高人类发展水平，并明显高于邻国蒙古；到 2008 年，西藏的 HDI 和人口预期寿命都高于比它自然条件更好的印度和巴基斯坦。这不仅显示了少数民族作为中华民族大家庭的重要成员，直接享有“社会主义大家庭优势”，包括社会主义集中力量办大事，举全国之力特别是国家财政支持少数民族地区改善民生、投资人力资本、促进社会平等，实现了社会进步的大跨越。

**第三，进入 21 世纪，少数民族地区与东部沿海地区的相对差距进入缩小阶段。**根据我们按各地区不变价格计算的人均 GDP，1978-1990 年期间，全国地区差异系数呈现下降趋势，达到最低点 0.59；1991-2003 年期间，这一差异系数呈现上升趋势，达到 0.70，确实反映了少数民族地区与沿海地区之间相对差距扩大；2004-2010 年期间，这一差异系数呈现逆转，并持续下降，达到了 0.58，也真实反映了少数民族地区与沿海地区的相对差距呈现缩小趋势。这不仅显示了少数民族作为中华民族大家庭的重要成员，直接享有“社会主义共同富裕优势”，包括党中央提出的以人为本的科学发展观，着力统筹各地区协调发展，实施西部大开发战略，充分鼓励发达地区对少数民族地区的对口援助，充分支持少数民族地区发挥比较优势，充分支持少数民族地区发展特色产业，保护少数民族特色、优秀文化和传统，保护少数民族地区重要生态安全屏障。

我们一定要顺应经济交往交流交融一体的发展趋势，充分发挥社会主义的制度优势，进一步加快完善社会主义市场经济体制机制，特别是要促进民族地区建立健全社会主义市场经济体制机制，下大气力破除阻碍市场经济发展的体制性和机制性障碍，促进民族地区与国内其他地区的经济联系，加快建立和完善统一、竞争、有序、开放的现代市场体系，保障商品和资本、劳动力、技术、信息等生产要素在全国范围内的自由流动，大力促进商品和生产要素在全国范围内的优化配置；加快完善公平竞争的市场机制，抓紧完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，逐步改变资源性产品价格偏低的问题，提高资源利用和配置效率，更好地促进民族地区把资源优势转化为经济优势，更好地促进东中部地区实现产业结构升级和经济转型，促进先富带后富、先富帮后富；要完善促进各类市场主体公平准入、公平经营的市场环境，保障民营企业 and 国有企业、大型企业 with 中小型企业、国内企业与境外企业有良好的公平竞争环境，反对各种歧视行为，促进一切市场主体的积极性，最大限度地激发人民创造物质文化财富的积极性和创造性；加快建立健全规范有序的市场秩序，完善有关法律法规，加强监管，更好地促进和保障市场优胜劣汰的竞争选择作用的发挥，防止“劣币驱逐良币”的逆淘汰现象的发生，保障企业和消费者的权益，保障创新者的利益；要进一步提高开放型经济水平，在进一步利用好国外资源和国外市场的同时，要促进民族地区 and 国内其他地区的相互开放，通过发展政府、市场和非政府组织的力

量,组织、引导东中部地区到民族地区进行投资和经济合作,组织、引导民族地区到东中部地区进行经济合作,帮助民族地区开拓国内市场,利用东中部地区的先进技术、人才和管理经验发展民族地区经济;要着力培育和壮大以创新为职能的大批企业家队伍,既注意培育民族地区本地的企业和企业家,又注意引进外地的企业和企业家,更注意促进民族地区本地企业、企业家与外地企业、企业家的交流合作,促进各地各类企业家引进新产品、引用新技术、开辟新市场、发现原材料的新来源、特别是创造企业新的组织方式,创造有利于企业家进行技术创新、市场创新、管理创新等各种创新活动的良好社会环境,增强民族地区经济自我发展的内生动力和持久动力;要特别注重加快科技创新和知识应用,把加快科技创新和知识应用能力作为推动民族地区经济发展的关键,充分发挥科学技术的第一生产力作用,大幅增加民族地区的科技研发经费和比例,增强民族地区的科技创新能力和科技推广应用能力,同时大力推动东中部地区对民族地区的科技支援,加强相互交流合作,促进民族地区和东中部地区在相互交流合作中实现经济发展方式的转变,促进我国加快实现经济发展方式由从外延式数量扩张型增长到内涵式质量效益型增长的转变,从要素积累到集约管理再到知识创新的转变。当前,随着我国综合国力的大幅增强和东中部地区经济实力的增强,特别要进一步加大中央财政对民族地区的转移支付力度,加大东中部地区对民族地区的经济支援和合作力度,更好地促进民族地区的加快发展,更好地促进民族地区与国内其他地区的共同繁荣发展。

**三是要从文化方面促进民族交往交流交融一体。**中华民族文化的形成就是一个不断兼容并包各地区、各族群文化的过程。这种开放包容性也正是中华民族生生不息、历久不衰的重要原因和力量所在。在全球化、区域一体化、信息化、现代化快速发展的当今世界,文化软实力的作用越发重要,文化交往交流交融对于促进民族文化的发展繁荣进而对于促进民族的伟大复兴都日益显示出越来越重要的战略作用。我们一定要顺应文化交往交流交融的客观需要,既充分尊重和保持文化的多样性,又不人为强化、固化公民的文化差异属性,要更加重视促进各民族文化的交往交流交融,加强对一切族群文化与中华民族文化一体化、共通共融的宣传,反对任何形式的地方族群(民族)主义和大族群(民族)主义,不断强化各族干部群众的中华民族意识、国家意识和公民意识,不断增强各族公民对中华民族的身份认同,不断增强抵御民族分裂主义的免疫力。要特别注意正确认识和妥善对待现代化进行中的民族意识复兴问题,采取实事求是的科学态度,一方面要承认客观存在的族群(民族)意识,另一方面又必须坚决坚持用社会主义思想对其进行改造,坚决反对一切形式的民族主义(即使它是最“公正的”、“纯洁的”的民族主义),坚定不移地贯彻“无产阶级不能支持任何巩固民族主义的做法”,“支持一切促进各民族间日益紧密的联系和促进各民族打成一片的措施”(列宁语);始终不渝地坚决反对大民族主义,始终不渝地坚决反对地方民族主义。要特别重视语言在促进民族交往交流交融中的重大基础作用,深刻认识没有共通的语言,就连人们之间沟通都很困难,而要建立共同的国家身份认同就更加困难,从而更进一步地自觉推进《国家通用语言文字法》的贯彻落实,大力推广普及国家通用语言文字(汉语和普通话),不断促进各民族的交往交流交融,不断促进各民族的共同团结奋斗和共同繁荣发展。要辩证客观科学地认识宗教的消极和积极作用,按照《宪法》的要求,充分尊重公民的宗教信仰自由,积极引导宗教与社会主义社会相适应,善于发挥宗教的“积极作用”,限制其消极作用,把人们对宗教的认同纳入对国家的认同之下,并始终居于国家认同感之下并支持国家认同感,促进各宗教的交流沟通,有效整合各宗教在维护社会稳定中的道德规范作用,用宗教中的温和向善思想引导信教群众,防止宗教极端主义俘虏信众,特别是着力防止宗教极端主义成为恐怖主义尤其是民族分裂型恐怖主义的思想武器,最大限度地抑制宗教中的消极因素作用,最

大限度地发挥宗教中的积极因素作用,最大限度地团结各民族各宗教的人民群众,最大限度地凝聚全国广大人民的积极性与创造性,共同致力于创造现世的美好生活。要高度重视仪式特别是集体仪式在形塑公民的中华民族认同感中的作用,包括要重建优秀的传统仪式,利用国庆、春节等各种有意义的节日及其仪式来强化公民的中华民族认同。要高度重视通过各种为群众喜闻乐见的形式引导人们自觉做遵纪守法的好公民、好国民,以工作为天职,忠于职守、各尽其责,自觉为增进全国人民的利益和福祉而努力奋斗,为促进中华民族的伟大复兴而贡献各族公民的力量。要高度重视发挥新闻传媒在培养公民的中华民族认同中的重要作用,掌握话语权,引导公民不断增强民族自豪感、自信心,不断增强对中华民族的认同感、中国特色社会主义的认同感和中国的认同感。要特别重视各少数民族群(民族)文化元素的保护、发掘、整理和整合工作,充分认识各少数民族群(民族)文化作为中华民族文化的重要组成部分对中华文化的发展繁荣作出过重大的贡献,是中华文化的重要源泉,从而更好地增强各少数民族公民作为中华民族一员的自豪感,更加自觉积极地把各少数民族群(民族)元素更好地整合进中华文化,更好地为中华各族儿女所知悉所传承,更好地凝聚中华各族公民共同致力于中国社会主义现代化事业和中华民族伟大复兴的宏伟事业。

**四是要从社会方面促进民族交往交流交融一体。**“社会——不管其形式如何——是什么呢?是人们交互活动的产物。”离开人们的交往,就无所谓社会。我们一定要适应全球化、信息化、现代化的客观实际,适应国内外民族交流交融的客观实际,包括适应一些外国人才(如美国的各族群人、加拿大的各族群人等)自愿加入中国籍成为中华民族一员的客观实际,从有利于中国现代化建设、有利于中华民族伟大复兴的战略全局高度,深刻认识促进国内外各民族人员交往交流交融的历史大趋势,不再强化中国是由56个民族(族群)组成的观念和做法(比如,假如有一个美国的墨西哥族裔人和一个美国的西班牙族裔人因在中国工作自愿加入了中国籍,那么按原来的公民民族归属划分,这时的中国公民民族类别则应变成58个民族;如果考虑到中国近年来的发展强大,已经有不少的发展中国家外国人有意自愿加入中国籍,那么,如果批准这些公民自愿加入中国籍,中国公民的民族类别还会增加。这就说明这种固定有多少民族组成中华民族的刻板化民族组成称谓是不适应形势发展需要的),而是强化中华民族是一个可以接纳国内外一切民族人员的大开放、大包容的开放理念(如不得把汉族文化简单地等同于中华民族文化,也不得因保护少数民族文化而排斥汉族文化,不能简单地对外国民族文化采取排斥否定的态度等),采取兼容并包、海纳百川、择优并蓄的开放态度,从有利于中国现代化建设的角度来积极促进中华民族的大发展。实际上,民族的存在是一种社会存在,更多的是一种公民的文化属性,我们要适应社会发展的客观实际,促进各民族公民的交往交流交融,而不要人为地把这种差异和属性固定化和强化。要高度重视促进国内各民族人口的大流动。中华人民共和国是中华民族各族人民的共和国,国内各地都是中国所有公民的领土,国内各族公民都可以自由流动,自由确定在任何一个地方学习、生活和工作,特别是在全球化、信息化、市场化、现代化不断发展的今天,在各种生产要素在全国范围内自由优化配置的时代,促进国内各族公民在全国范围内自由平等的流动,促进各族公民交往交流交融既是一种自然和法律权利,是促进经济社会发展的客观需要,也是促进各族公民自由全面发展的客观需要。我们一定要顺应这种客观形势的需要,改革和健全体制机制,加强和创新社会管理,特别是要加快改革和完善户籍管理制度,以保障公民的平等权利为出发点,为各族公民提供平等的公共服务,更好地适应城乡经济社会发展和人的全面发展的需要,更好地平等保障各族公民的自由迁徙权,更好地促进全国各族人口的自由有序流动,更好地解决各族人民的就业问题,创造更加有利于各族人民在全国范围内安居乐

业的社会环境和法治环境。要高度重视推进各族公民混居杂居。可以借鉴新加坡等国的经验，在大中城市规划和住房建设出售中，研究相应的办法，尽可能地使不同族(族群、民族)的居民混居在一起，防止居住区明显分区、泾渭分明。要高度重视保护和引导族际自由通婚。不同族群(民族)人口的相互通婚，既是不同族群自身发展的客观需要，也是中华民族发展的客观需要，特别是家庭作为社会的细胞，家庭交融一体了，人们都是亲戚、难分难解了，民族的团结、民族的交融一体和社会的交融一体就有了坚实的根基。应该清醒地看到，我国现在在一些民族地方有一种不利于不同民族族际通婚的社会环境和政策措施，一些族(族群、民族)与其他族的通婚率很低，有的族际通婚率甚至只有百分之零点几，离国际上衡量族际关系良好的标准要求两族之间通婚率达到 10%的水平还有很大差距。这就要求从制度上引导族际通婚，保障公民的婚姻自由权，改革和完善高考加分、公务员招考、就业升职等方面的政策，坚持宪法规定的公民权利一律平等原则，不得歧视或优待不同族群通婚者及其子女(如有的地方规定，父母双方都是少数民族的子女高考加分大大高于父母双方只有一方是少数民族的，这明显不利于民族通婚，明显是对父母双方只有一方是少数民族的子女的平等受教育权的一种不公平歧视；同时，也有的地方，对已经融入城市实际上与汉族家庭并无教育差异的少数民族家庭(如父母双方或一方是侗族、满族等)的子女给予高考加分政策，又明显是对同一城市父母双方都是汉族家庭的子女的一种不公平歧视)。要坚持计划生育基本国策，平等对待各族(族群、民族)，同时着力提高各族人口素质，切实帮助一切处于困难处境的各族公民提高素质，使人口与资源、环境、经济社会发展相适应。要大力推进国家通用语言文字的普及，逐步在国家立法、行政、司法等公共事务活动中普遍推广使用国家通用语言文字，同时对不懂国家通用语言文字的公民提供语言帮助和培训，不断提高各族公民参与国家公共事务活动的能力和水平。要特别重视教育在促进民族交往交流交融中的基础性作用，大力增加对各族公民的教育投资，从幼儿园、小学、中学、大学一律推行双语教育、民汉合校、混班教学，大力推进职业教育和继续教育，加强对各族公民的人力资本投资，提高各族公民的科技文化和思想道德素质，增加各族公民在受教育过程中交往交流交融的机会，增强各族公民交往交流交融的能力，增强各族公民参与经济社会发展、实现人的全面而自由发展的能力，共同为促进中华民族伟大复兴而贡献智慧和力量。

总之，我们需要顺应民族交往交流交融的发展潮流，善于借鉴国际上的成功经验也充分吸取失败教训，与时俱进地推动民族政策实现从第一代向第二代的转型，即在政治、经济、文化、社会等各方面促进国内各民族交融一体，不断淡化公民的族群意识，不断淡化 56 个民族的观念，不断强化中华民族的身份意识，不断增强公民的中华民族认同，切实推进中华民族一体化，促进中华民族协调发展、繁荣一体发展，共同构建中华民族大家园，实现中华民族的伟大复兴。