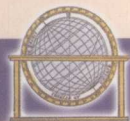




北京市高等教育精品教材立项项目

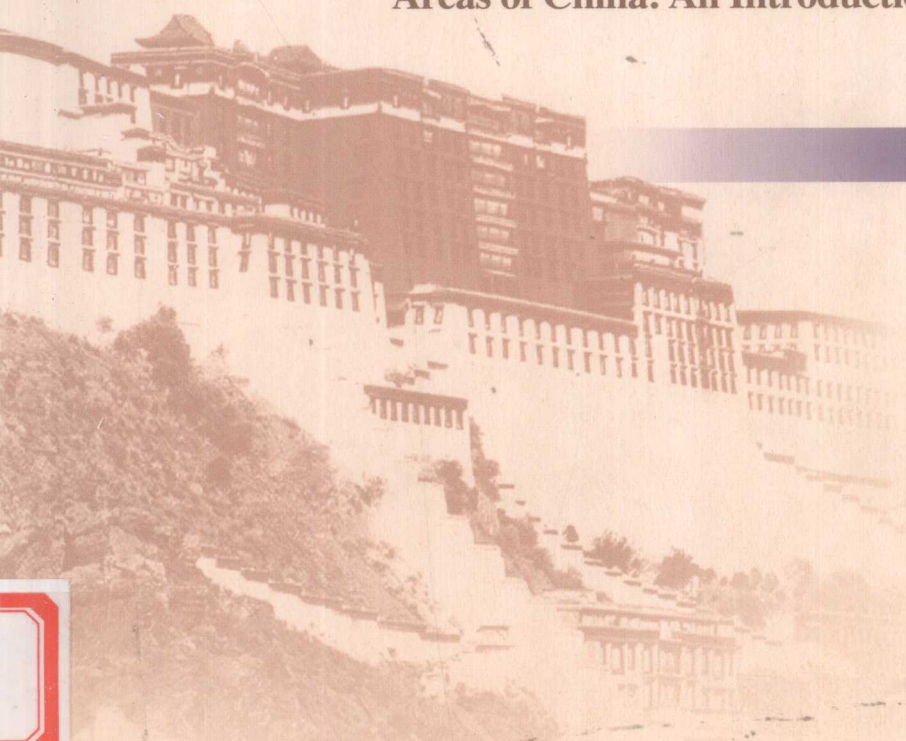


21世纪公共管理学系列教材
Textbooks of Public Management and Administration in the 21st Century

中国民族自治地方 公共管理导论

Public Administration in Ethnic Autonomous
Areas of China: An Introduction

李俊清 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

中国民族自治地方 公共管理导论

Public Administration in Ethnic Autonomous
Areas of China: An Introduction

李俊清 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国民族自治地方公共管理导论/李俊清著. —北京:北京大学出版社,2008.10
(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-14335-3

I. 中… II. 李… III. 民族自治地方-公共管理-中国-高等学校-教材
IV. D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 159048 号

书 名: 中国民族自治地方公共管理导论

著作责任者: 李俊清 著

责任编辑: 胡利国

标准书号: ISBN 978-7-301-14335-3/D·2163

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 28.5 印张 538 千字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

前 言

中国是一个统一的多民族国家,各民族一律平等,为尊重和保障各少数民族自主管理本民族内部事务的权力,实现民族平等和民族团结,在少数民族聚居地区实行民族区域自治制度,设立自治机关,行使自治权。目前,我国共有 155 个民族区域自治地方,其中有自治区 5 个,自治州 30 个,自治县(旗)120 个。此外,作为民族区域自治的补充,为了保障较小民族聚居区内少数民族的权利,还建立了 1159 个民族乡(镇)。民族区域自治地方的总面积占到国土面积的 64%,自治地方人口约占全国总人口的 14%。

民族自治地方地域辽阔,资源丰富,战略地位十分重要。改革开放以来,民族自治地方的经济、文化以及各项社会事业都有了长足的发展。截止到 2006 年底,民族地区(指 5 个自治区和云南、贵州、青海 3 个多民族省份)生产总值达到 20519 亿元,与 2002 年的 10518 亿元相比,按可比价计算增长了 63.5%,年均增长 13.2%。人均生产总值达到 10832 元,比 2002 年翻了一番。其他如道路、交通、邮电通信等基础设施建设和文化、教育、医疗、社会保障等各项事业,也都有了较快的发展。但是,由于诸多因素制约,民族自治地方的发展依然相对落后,生产总值仅占全国的 8.94%,人均生产总值只相当于东部地区人均水平的 35% 左右,地方财政收支差达二千多亿元。目前,我国农村绝对贫困人口和初步解决了温饱的低收入群体也主要集中在少数民族聚居区,贫困发生率远高于全国平均水平。其中,约有 20 个民族 390 万人贫困程度较深,贫困发生率高达 23.9%。五大自治区及少数民族聚居较为集中的云、贵、青、川四省还有约 1.6 万个行政村不通公路;新疆、云南、广西、甘肃和内蒙古,还有 600 多个乡镇不通电,涉及人口 160 多万;不少地区人畜饮水十分困难,教育、医疗条件还相当落后。基础设施薄弱和生态环境脆弱,已成为长期制约民族自治地方加快发展的“瓶颈”。

改变民族自治地方的落后状况,实现民族自治地方经济与社会的跨越式发展,维护国家统一和增强民族团结,需要多元力量的推动。但在民族自治地方市场和社会力量尚处于培育成长的历史阶段,完善民族自治地方公共组织结构、增强公共政策的科学性和有效性、提高民族自治地方公共管理水平,无疑相当关键。但令人遗憾的是,目前国内关于民族自治地方公共管理的研究还十分薄弱,成果数量很少,研究力量分散,一些研究还只是停留在用传统的、一般的行政组织理论和政府过程理论来讨论民族自治地方政府职能转变、机构改革和政府过

程的优化。较少探讨民族自治地方公共组织奉行的价值理念、职能定位、组织结构、制度设计是否适合于民族自治地方社会生态环境的特点;较少反思民族自治地方公共管理过程与民族自治地方社会生态环境是否和谐。因此在相关的研究中,往往习惯于以一般的理论去分析民族自治地方特殊的公共管理问题,用一般的行政方法去解决民族自治地方特殊的公共组织建构和公共政策问题。但实际上由于民族自治地方社会生态环境特殊性的存在,一般的理论和方法在民族自治地方应用,却经常会带来适应性困难,甚至使本来与社会生态环境关系在某些方面就存在一些不协调的公共组织陷入更加尴尬的境地。因此,要分析和解决民族自治地方公共管理中遇到的特殊问题,需要突破传统理论局限樊篱,积极寻找新的分析和解决问题的途径。

构建科学的民族自治地方公共管理学科体系,是一项极其困难的任务。核心概念的准确界定,理论框架的科学构建,有效研究方法的引入和运用,以及民族自治地方经济与社会发展变化出现的新情况、新问题,公共管理理论研究的新成果、新趋势等等,都需要理论和实践工作者共同努力进行长时期的探索与总结,而本书只是朝着这一方向努力所做的一项基础性工作。由于民族自治地方公共管理学科体系处于探索阶段,因而书中失当乃至错误之处,恳望批评指正,以期不断改进和完善。

作 者

2008 年 10 月

第一章 中国的民族区域自治与民族自治地方公共管理	1
第一节 民族与国家	1
第二节 民族区域自治理论与实践	12
第三节 民族自治地方公共管理	24
第二章 民族自治地方公共管理环境	45
第一节 公共管理环境概述	45
第二节 民族自治地方公共管理环境分析	59
第三节 民族自治地方公共管理的环境要素	64
第三章 民族自治地方公共组织	81
第一节 公共组织概述	81
第二节 民族自治地方行政组织	90
第三节 民族自治地方行政组织的创新与发展	99
第四节 民族自治地方非营利组织	104
第四章 民族自治地方公共管理体制	120
第一节 公共管理体制概述	120
第二节 民族自治地方公共管理体制	128
第三节 民族自治地方公共管理体制的优化	134
第五章 民族自治地方政府职能	147
第一节 关于政府职能的基本理论	147
第二节 民族自治地方政府与市场	152
第三节 民族自治地方政府的职能	166
第六章 民族自治地方公共财政	184
第一节 公共财政概述	184
第二节 民族自治地方公共财政	195

第三节 民族自治地方财政转移支付制度	202
第七章 民族自治地方公共人力资源管理	210
第一节 公共人力资源管理概述	210
第二节 民族自治地方公共人力资源开发	216
第三节 民族自治地方公共人力资源管理	232
第八章 民族自治地方公共政策概述	245
第一节 公共政策基本原理	245
第二节 民族自治地方公共政策分析	258
第三节 民族政策与民族自治地方公共政策	268
第九章 民族自治地方公共政策过程	278
第一节 民族自治地方公共政策制定	278
第二节 民族自治地方公共政策执行	290
第三节 民族自治地方公共政策监督与问责制度	296
第四节 民族自治地方部分主要公共政策	302
第十章 民族自治地方公共管理法治	326
第一节 法治与公共管理	326
第二节 民族自治地方公共管理法治化	339
第三节 民族自治地方公共管理法制建设	348
第十一章 民族自治地方公共管理伦理	360
第一节 公共管理伦理概述	360
第二节 民族自治地方公共部门职业伦理	368
第三节 民族自治地方制度伦理	376
第四节 民族自治地方政策伦理	389
第十二章 民族自治地方公共管理改革	397
第一节 民族自治地方公共管理改革的一般理论	397
第二节 民族自治地方公共管理改革的价值取向	409
第三节 民族自治地方公共管理改革的模式选择	430
参考书目	438
附录 中国民族自治地方简表	445

第一章 中国的民族区域自治与民族自治地方公共管理

第一节 民族与国家

一、民族

民族是人类社会的一种文化与政治现象,生活在这个世界上的每一个人都属于某个特定的民族。民族传统和民族习俗深刻影响着每个人的思维方式和生活习惯,而国家的民族构成是影响国家结构形式的重要因素,良好的民族关系更是民族团结和社会稳定的必备条件。因此,民族是人类社会重要的人群共同体。

1. 民族含义辨析

“民族”作为一个有特定内涵的专用名词在汉语中出现较晚,大约是在 19 世纪末随着西方民族主义思潮一道传入中国。但在很长一段时间里,我们对其内涵和外延并未进行过清晰的界定,其含义与种族、国家等概念经常混淆。因此,要正确理解民族概念,先要区分清楚这样几个概念:

第一,族群(ethnic group)。“族”是人们用来形容一类具有某些共同特征的事物的概念。“族群”概念是西方人类学研究社会群体的一种范畴分类法。“所谓族群,是对某些社会文化要素认同而自觉为我的一种社会实体。”^①这个定义强调了族群主要是基于共同的文化认同,如语言、宗教、习俗等。虽然导致文化认同的原因可能是多方面的,如共同的血统、共同的经济生活等,但不论导致文化认同的原因是什么,文化认同这一现象本身是区分族群的核心标准,这种文化认同形成了群体成员“我族”与“他族”的观念。由于文化认同是具有层次性的,所以族群也是多层次的,一个族群可能由多个更小的族群构成。科威特人类学家穆罕默德·哈达德认为,可识别性(identifiability)、权力差别(differential power)及群体意识(group awareness)是族群的三个基本特点^②。

第二,种族(race)。“种族”属于生物学和体质人类学范畴,是根据人类体质上的遗传特征而对人进行分类的群体单位。概括地说,凡是大自然赋予人们体质上的先天差异和遗传性状,皆属种族特征,一般从外貌上便可以看出。当

① 罗树杰、徐杰舜:《民族理论和民族政策教程》,民族出版社 2005 年版,第 47 页。

② [科]穆罕默德·哈达德著:《科威特市的民族群体和民族等级结构》,晓兵摘译,转引自《民族译丛》1992 年第 5 期。

然,这些特征即使在同一民族中间也有很大差异。但是,不同特征的一定组合却具有十分稳定的遗传性。人类学家们正是根据这些稳定的遗传特征组合来划分人类种族的^①。许多人类学家认为人类只有三个大的种族划分,一是高加索人(Caucasian),在广义上又称白种人;二是尼格罗人(Negroid),广义称黑种人;三是蒙古人(Mongoloid),广义称黄种人。

第三,国族(nation)。宁骚认为:“在国家拥有的整个疆域范围内,全体国民形成一个统一的国族。”^②从这个定义可以看出,国族有两个标准,即生活在特定国家疆域内和本国国民,地域与国籍是构成国族的两个主要限制条件。如人们常说的中华民族、美利坚民族、法兰西民族等,都是指国族。

族群、种族、国族都是指某类人群共同体,只是由于划分标准的不同而产生了不同的人类群体存在形态。民族与族群、种族、国族之间既有区别,又存在着密切联系。首先,在一般情况下,同一民族成员属于同一种族,而种族内部拥有众多的民族单位;其次,民族是族群中的一类,民族除了具备族群的共同文化特征外,往往还要同时具备其他一些特征;再次,国族可能包括一个或多个民族,而同一民族也可能分属不同的国族,但民族和国族都具有政治上的内涵,人们也经常用民族这一名称指称国族。

马列主义经典著作的民族定义是:“民族是人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活及表现在共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。”^③这一定义是在特定的时期、特定的政治环境下提出的。根据这一定义,一个族群要被看成是一个民族,就需要同时具备这样五个条件:第一,具有共同的历史发展进程。民族是历史形成的,它们必然经过了一个共同的历史发展进程。我国许多学者在理解这一共同点时,往往将其与共同的血统联系在一起。正如孙中山所说的,民族“是由于天然力造成的”,“当中最大的力是‘血统’”^④。第二,共同的语言。语言是划分一个人类群体最明显的标志,也是凝聚人类群体的最强有力的纽带,是形成民族其他共同特征的文化基础。第三,共同的地域。民族的形成是人们不断交往的结果,因此,共同地域成为形成民族的重要依据。只有在共同地域里人们的交往才有可能。第四,共同经济生活。同一个民族的人从事的经济活动在内容上往往具有相似性,而且所处的经济发展时代也必然相近。共同经济生活是确保其他共同性得以维持的动力。第五,共同的文化与心理。同一个民族在文化上往往具有一致性,思维方式也极其相似。这种共同性与其他共同性的产物,同时也是巩固其他共同性的最强精神力量。

① 刘泓:《管窥种族》,《学习时报》2004年8月16日。

② 宁骚:《民族与国家:民族关系与民族政策的国际比较》,北京大学出版社1995年版,第14页。

③ 《斯大林选集》(上卷),人民出版社1979年版,第64页。

④ 《孙中山选集》,人民出版社1981年版,第618页。

对于原生形态的民族而言,斯大林提出的民族概念是贴切的,而次生形态、再次生形态的民族可能只具有其中一部分特征。宁骚认为,作为民族必不可少的三个特征是:曾经具有或一直具有共同的历史,具有共同的文化,具有族属的稳定性。^①

在社会学研究中,没有对民族概念作太多限制,而倾向于认为族群即是民族。在英语中,“国族”(nation)与“族群”(ethnic group)是两个完全不同的词,“nation”是与国家政权相关联的民族;而“ethnic groups”则指的是文化、人种意义上的民族概念。根据这一民族概念的理解方式,关于民族划分的标准不需要太多,只要一个族群有区别于其他族群的地方,就可以认为这个族群是不同于另一个族群的民族。英国学者厄内斯特·盖尔纳认为,确认一个民族不需要其他更多的特征,“使他们成为民族的,正是他们对这种伙伴关系的相互承认,而不是使这个类别的成员有别于非成员的其他特征”^②。宁骚在其著作中,也提出了依单项标准对民族进行划分,他一共提出了7项民族划分的标准,认为只要符合其中的部分特征,就可以将一个族群认定为一个民族^③。从这个意义上来说,民族指的是一种文化意义上的族群,这种族群依据一定的标准来衡量,有区别于其他族群的明显特征。但这个标准是什么,在不同的国家、不同的地方可能会出现不同的取舍。“各个国家、各个地区的民族、族群现象是不同的,既有共性,也存在特性,我们不能像自然科学家分析分子、原子那样去寻求一个绝对标准来对人类社会群体的形成和发展进行衡量和解释。”^④我国的许多民族是从历史上对“人”的区分继承而来,而大部分民族是在建国后根据国家确定的民族划分标准认定的,在历史上根本没有对这些民族做明确的区分。这种族群意义上的民族划分是民族区域自治制度设计的前提条件。

从族群与民族的关系来看,它们既有区别又有联系。族群与民族的区别是:(1)从性质上看,族群强调的是文化性,而民族强调的是政治性;(2)从使用效果上看,族群显现的是学术性,而民族显现的是法律性;(3)从使用范围上看,族群概念的使用十分宽泛,而民族概念的使用范围则比较狭小。族群与民族的联系是:族群可能是一个民族,也可能不是一个民族;而民族不仅可以称为族群,还可以包括若干不同的族群。^⑤

2. 非国族意义上的民族

汉语中的“民族”概念兼具了文化族群与国族的意义。而我国民族区域自

① 宁骚:《民族与国家:民族关系与民族政策的国际比较》,第20页。

② [英]厄内斯特·盖尔纳:《民族与民族主义》,韩红译,中央编译出版社2002年版,第9页。

③ 参看宁骚:《民族与国家:民族关系与民族政策的国际比较》,北京大学出版社1995年版,第20—26页。

④ 马戎:《民族社会学》,北京大学出版社2004年版,第66页。

⑤ 徐杰舜:《论族群与民族》,《民族研究》2002年第1期,第12—19页。

治制度中的“民族”，是特指那些共同构成了中华民族多元一体格局的，在文化上具有显著差异性的族群。

民族有两种形成途径，一种是从远古氏族发展而来，一种是在进入文明社会之后，由于国家行为或文化活动而形成的。

民族的最主要的根源是远古氏族。人类群居与交往的实践活动使人们形成了一个不同的群体，在人类发展的早期，人们就依据血统结合成了一个氏族。氏族是具有同一祖先的人群的分类，然而这种基于血缘关系的分类在发展过程中有非常明显的文化、经济与政治色彩。恩格斯在论述希腊氏族的建立基础时，列举了这样一些要素：“（1）共同的宗教节日和祭司为祀奉一定的神所拥有的特权；（2）共同的墓地；（3）相互继承权；（4）在受到侵害时提供帮助、保护和支援的相互义务；（5）在一定情况下，特别是在事关孤女或女继承人的时候，在氏族内部通婚的相互权利和义务；（6）至少在某些情况下拥有共同财产，有自己的一位 Archon（酋长）和一位司库；（7）按照父权制计算世系；（8）禁止氏族内部通婚，但女继承人结婚例外；（9）接纳外人入族的权利；（10）选举和罢免首长的权利”^①。氏族构成了后来国族和民族的基础。氏族进一步扩展，形成部落和部落联盟。部落和部落联盟是扩大的氏族，他们也具有共同的血缘关系，在经济生活和心理状态方面具有区别于其他部落或部落联盟之处。部落联盟与氏族的区别主要体现在权力结构和族群目标上。部落联盟的权力结构更倾向于集权，军事色彩浓厚，其目标更多地倾向于战争和扩张；而氏族更具有民主色彩，其族群目标是共同生活。

部落联盟的进一步成长和发展，形成了部族。部族不再强调共同的血缘关系，但是却生活在同一地域，从事共同的经济生活，也具有共同的心理状态。部族在发展过程中，经过与邻近部族不断地联合、同化、兼并与融合，维系族群成员的血缘纽带趋于消失，而基于共同地域和共同经济生活形成的共同文化纽带成为维系族群成员的主要纽带。这种脱离血缘关系而建立在共同文化基础上的新的共同体，即是原生形态的民族。

在人类进入文明社会之后，由于文明的传播或国家活动的推动，会导致许多原生形态的民族重新分化组合，形成新的民族。以这种形式形成的民族可称为衍生民族。如伊斯兰教在中亚和西亚的传播就导致了許多原生民族的瓦解，形成了以宗教信仰为主要关系纽带的阿拉伯民族。不少国家也通过强化国家认同感，最后使本国内的众多民族融合成一个新的民族。

在民族区域自治、民族自治地方等话语中所指的“民族”显然只是族群内涵中的一部分。它既不是指国族，也不是大的族群中具有一定独特性的族群分支，

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第98—99页。

而是专指经过民族识别而确定为民族的那些族群共同体。

二、国家

民族首先作为一种文化形态存在,但是在国家产生之后,民族又具有非常重要的政治意义。国家的要素包括领土、人民、主权和政治机关。在这些要素中,领土和人民都是与民族相关联的。国家涵盖的领土是一个或多个民族生活的地理区域;国家统辖下的人民一般都包括一个或几个民族。民族文化和心理是国家合法性的来源和基础;民族传统和民族关系格局是诸多国家制度的社会和文化根源。

1. 国家的起源与性质

恩格斯在摩尔根等人研究的基础上,以历史唯物主义理论为指导,在其经典著作《家庭、私有制与国家的起源》一书中详细地论述了国家的起源。在国家产生之前,作为国家基础的族群与作为民族源头的族群具有很大的重合性。国家起源于氏族——部落——部落联盟这一不断扩大的族群联合体。但是,国家产生的轨迹与民族产生的轨迹却不一样。民族,如前所述,主要是一种文化概念,是与地域、语言、宗教、经济生活方式等相关的族群划分方式。而国家的发展轨迹则是公共权力的产生及公共组织的构建。氏族一部落在发展过程中,由于内部贫富差距的产生和扩大以及对外扩张的生存需要,要求有一种组织化的权力和机构来凝聚内部力量,维持内部秩序,开展对外战争。最初,这些权力和机构是临时性的,往往由威望较高的老年成员担任领导人来处理氏族一部落内部的矛盾,分配内部价值,由身体强壮的人担任军事首领指挥对外战争,只要内部矛盾或对外战争一结束,这些人便不再拥有权力。但是,随着部落的扩大和内部财富分配不公越来越明显,部落内部的矛盾经常化、暴力化,最终产生了阶级分化。当阶级之间的矛盾已无法用和平方式解决,就需要有一个常设的组织来解决问题。同时,由于部落成员不断增加,生产生活需要的资源量也大大增加,部落为了获取资源而开展的战争也变得经常化。这两方面的事务使得成立相关组织以行使相应权力成为必要。这样,随着军事和内政权力逐渐融合,最终形成了凌驾于氏族一部落成员之上的公共权力及建立在此基础上的公共组织。所以恩格斯说:“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”^①

2. 国家的结构形式及成因

国家形成以后,为了管理上的便利,也使国家管理活动适应各地的实际与需求,需要在统一的国家疆域内划分规模不等的地方管理区域和管理层级。这种划分会受到多方面因素的影响,所形成的各管理区域和管理层级之间以及它们与中央政府之间的关系也纷繁复杂,从而形成不同的国家结构形式。

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第116页。

(1) 国家结构形式

国家结构形式是反映国家主权范围内的各组成部分之间关系的概念,是指国家根据什么原则、采用什么具体形式来划分各组成单位,确定各组成单位的权限和义务。国家结构形式的主要内容是中央与地方、地方与地方之间权力、义务的分配关系。

许多国家都拥有广阔的领土和众多的人口,中央政府无力管辖和处理全国范围内的所有公共事务。为了有效地管理辖区内的土地和人民,国家必须根据一定的规则,将自己辖下的土地和人民分成不同的组成部分,并赋予各组成部分相应的权限,将国家事务分解为地方事务,从而降低相关事务的处理难度。比如中国将广阔的领土划分为省,各省享有处理本地区事务的一定权限。但省的规模仍然太大,因此在省内又划分出数量不等的县域。以此类推,形成了当前中国层级众多的国家结构形式。根据中央政府与其组成单位政府之间的权力关系的不同,可将国家结构形式分为三种类型,即单一制国家、联邦制国家和邦联制国家。其中,单一制和联邦制是最普遍的国家结构形式。

(2) 国家结构形式的形成原因

国家为什么会形成特定的结构形式?原因非常复杂。归纳起来,导致一个国家采用某种结构形式的原因主要有四种。

第一,历史因素。历史传统、历史上的特殊事件、历史遗留下来的问题等因素会对国家采用哪种结构形式造成深远影响。如中央集权历史传统深厚的国家,往往采用单一制形式,而中央集权历史不长或没有这种传统的国家,则往往倾向于联邦制。再如,殖民主义遗留的问题导致许多原来是单一制的国家不得不采用联邦制。

第二,地理因素。地理环境是许多社会问题的背景因素,因此它也对国家结构形式有重大影响力。一个被地理因素自然区分为若干差异巨大的区域的国家,不同区域之间必然会出现经济、文化上的差异,而这很可能会导致这个国家采用联邦制形式。地理区域差异不大的国家则更倾向于单一制。

第三,经济因素。如果在一个国家的范围内,区域之间的经济差距(包括经济发展水平和经济类型的差距)不甚大,区域间经济关系紧密,则这个国家很可能采取单一制的国家形式。反之,如果一国区域间的经济差距非常明显,或者区域间经济关系不甚紧密,只是由于其他原因被捆绑在一起,则这个国家很可能采用联邦制。

第四,民族因素。历史、地理、经济等因素,归根结底需要人的因素来发生作用。而人的因素中最为关键的就是民族因素。经济、地理等因素的持久影响会造成生活在不同区域的人产生具有各自特色的文化和族群心理,这种各具特色的族群心理会导致各民族在对待国家的感情和对国家权力的认同等方面出现差

异,从而导致不同的国家选择不同的结构形式。历史因素虽然不必然地与民族因素相关,但很多历史事件或历史遗留问题也是族群之间关系的反映。例如 20 世纪初期的俄罗斯帝国,其主体民族俄罗斯族不承认各族之间的平等地位,不承认民族自决权,因而采用高度集权的统治方式。然而,十月革命的胜利改变了民族之间的关系,最后导致了苏联这个联邦国家的出现。

3. 中国的国家结构形式及成因

中国是单一制国家,但是中国的单一制与其他单一制国家又有所不同,具有整体的单一制与部分地方特殊分权制相结合的特征。中国的地方政府具有三种不同的形态:绝大部分省、市及其下辖地方都是统一国家体制下划分出来的区域,是单一制国家中的普通地方;在少数民族聚居区域,中国通过民族区域自治制度的推行,赋予这些地方的政府一定的自治权力,实行民族区域自治。但民族自治地方并不等同于联邦国家的邦或州,民族自治地方的权力由中央授予,也必须接受中央政府的领导;同时,为解决历史遗留问题,中国在香港、澳门建立了特别行政区,特别行政区享有高度自治权。

中国的国家结构形式在所有具有同等规模的国家中最具特色。当今世界的主要大国,绝大多数都实行联邦制,只有中国实行单一制。而其他所有单一制国家都没有像中国这样在面积如此广大的区域内实行特殊的分权,建立众多的自治地方。中国特殊的国家结构形式的形成也主要有上述四个方面的原因,其中民族因素具有非常突出的地位。

第一,历史原因。从秦始皇建立统一帝国时起,中国就一直实行高度中央集权的制度。在此后两千多年里,只有不到五百年的时间中国处于分裂状态,其他时期都保持了统一和集权。这种统一、集权的政治现实与儒家大一统思想互相促进,相得益彰,深深植根于民众心里,已经成为中华民族文化的一部分。这种历史传统使得中国虽然面积广大,人口众多,却没有采用联邦制,而是采用单一制的国家形式。香港、澳门之所以实行高度自治则是由于殖民历史的遗留问题所致。在民族地区实行区域自治制度也与历史有关。中国历代王朝虽然不承认各少数民族聚居地的独立地位,要求各民族地区服从中央,但却很少在民族地区建立如汉族地区一样的地方政权机构,而是将民族地区的内部事务交由各民族自己管理,因俗而治。允许少数民族自我管理历来就是中原王朝统治少数民族地区的主要策略。

第二,地理原因。中国的土地面积非常广大,不同区域之间的差异可谓天壤之别。地理环境的巨大差异使得各地方的人民形成了截然不同的文化、心理和经济社会发展形态。虽然各地方的人民都认同于统一的国家,认同自己是中华民族的一员,但是如果完全采用相同的治理方式则会面临诸多不便。因此,采用因俗而治的方式,让聚居各地的少数民族自己治理本民族、本区域的事务是最合适的。

第三,经济原因。在历史和地理双重因素的作用下,中国区域之间的经济发展水平差距甚大。从东部地区到中部地区再到西部地区,中国区域经济发展水平呈现出明显的梯度发展态势。港澳台和东部沿海地区经济非常发达;中部地区已经开始工业化,但水平还较低;西部地区基本上还处于前工业化阶段,经济远远落后于其他两个地区。经济发展水平的巨大差异要求在不同的地方采用不同的治理手段,因而,赋予不同地方不同的权力成为必然的选择。

第四,民族原因。如前所述,历史、地理、经济的影响最终都反映在民族这一社会现象上。各少数民族具有与汉族不同的发展轨迹、不同的文化和心理状态,在历史上也曾经有过不同程度的自治经历。同时,各少数民族虽然分布广泛,但却在部分地方形成聚居群落。这一系列特征使得我国有必要在民族聚居地区实行自治,赋予其处理本民族、本区域内部事务的自主权,以便促进民族地区更快地发展,也有利于保持各少数民族的独特文化传统。

从国外和中国自身国家结构形式形成的原因可以看出,民族因素在国家结构形成的过程中,具有其他因素无法企及的影响力。

三、民族与国家

1. 民族与国家关系模式

民族与国家虽然形成的路径不同,但是其形成的基础却有很大的重合。在各自的发展过程中,民族与国家沿着不同的路径发展,形成了非常复杂的关系模式。从民族与国家关系模式来看,当前世界各国主要可分为两大类。

(1) 民族国家

民族国家是一种“把政治认同与种族起源和种族身份联系在一起”^①的国家,这种国家通过增强某一民族的凝聚力,或者驱逐、强制同化甚至消灭其他民族的方式,追求建立单一民族组成的国家。历史上许多极端民族主义势力都曾试图建立单一民族国家,如二战时期的德国就企图通过屠杀犹太人和波兰人来建立单一的日耳曼民族国家。当前,完全单一的部族国家已经非常罕见,但欧洲根据《威斯特伐利亚条约》而建立的国家,其主要原则就是每个民族单独建立自己的国家。在这一条约通过之后一段不长的时间里,确实依据这一原则建立了不少单一民族国家。但没过多久,因为经济交往和人口流动,就没有一个国家能够保持单一民族构成。

(2) 公民国家

公民国家不强调民族观念,而是以一种共同的政治认同作为国家的基础,公民国家“建立在政治纽带之上,并且诉诸政治纽带,其核心制度是公民权……公

^① 马戎:《民族社会学》,北京大学出版社2004年版,第617页。

民权制度在不分种族或血统的情况下,保证国家所有成员平等的或相对平等的权利”^①。公民国家往往包含诸多民族。最初的公民国家基本上都是由征服了大片土地并统治了诸多民族的帝国发展而来,后来形成的公民国家则是在单一民族国家的基础上,由于人口流动而形成的。在公民国家内部,由于民族关系格局的不同,往往呈现出不同的民族治理结构模式:有的国家完全不承认民族差异性,在全国完全按照统一的模式进行管理,如当前大部分西方国家;有的国家在单一制的国家体制下,赋予少数民族聚居地区以特殊的权力,使少数民族能自主管理本民族、本地方的内部事务,如中国;有的国家承认各民族有完全的自主权,可以建立自己的主权实体,然后以加盟的形式加入一个联合国家,如前苏联。

2. 民族主义及其反思

民族涉及群体利益和身份认同,必然与政治有一定的关系,但它更多的是一个文化概念。然而,西方民族主义思想却使得文化意义上的民族充满浓厚的政治色彩,导致民族政治化。尽管民族主义思潮在民族国家建立和殖民地人民争取独立的过程中发挥了重大作用,但民族分裂运动也带来了国家分裂、社会动荡等弊端。为了消除民族主义的消极影响,许多多民族国家开始反思民族主义并寻找新的凝聚国民心理的途径。

(1) 民族主义与民族政治化

民族主义(nationalism)最初被用来描述推翻欧洲君主制的社会运动,其最初的目标是推翻贵族帝王政权,并力求以语言和宗教为基础建立独立的“民族一国家”^②。但是这一概念在出现后不久,就被一些社会精英改变了内涵,成为他们凝聚社会力量、发动革命运动的思想工具。他们将民族主义与族群、部族结合在一起,以便利用族群的凝聚力来实现他们的社会目标。英国社会学家霍布斯鲍姆对欧洲与非欧洲的两种民族主义作了历史性的区分。第一,活跃于1830—1870年之间的民族主义是民主的大众化的政治民族主义,它产生于法国大革命时期市民理想中的“大民族”。第二,对比之下,1870—1914年之间的民族主义的特点,是一种狭隘的族裔的或语言性的民族主义,是主要发生在通常是落后地区边缘民族中对奥斯曼帝国、哈布斯堡王朝以及沙皇帝国的一种较小族裔的反抗。^③这种区分不仅反映了民族主义的演变历程,也指出了民族主义的主要表现形态,当前这两类民族主义都还广泛存在。

人们对“民族主义”的概念有不同的认识。安东尼·史密斯认为,民族主义是“一种为某一群体争取和维护自治、统一和认同的意识形态运动,该群体的部

① 马戎:《民族社会学》,北京大学出版社2004年版,第617页。

② 马戎:《民族社会学导论》,北京大学出版社2005年版,第240页。

③ 转引自[英]安东尼·史密斯:《全球化时代的民族与民族主义》,龚维斌、良警宇译,中央编译出版社2002年版,第11页。

分成员认为有必要组成一个事实上的或潜在的‘民族’”^①。他提出了民族主义的三个基本目标,即民族自治、民族统一和民族认同。盖尔纳认为:“民族主义首先是一条政治原则,它认为政治的和民族的单位应该是一致的……简言之,民族主义是一种关于政治合法性的理论,它要求族裔的疆界不得跨越政治的疆界,尤其是某一个国家中,族裔的疆界不应该将掌权者与其他人分割开。”^②《简明不列颠百科全书》对民族主义的解释是:“民族主义可以表明个人对民族国家怀有高度忠诚的心理状态。(它是)近代史的一项运动。在整个历史中,人们都为了他们的故土、祖辈的传统,以及他们所在地区的权威所向往;不过直到18世纪末叶,民族主义才开始普遍被认为是塑造人们公共的以致个人的生活中起决定作用的因素。”^③

可以看出,民族主义的核心价值观念就是认为每个民族都有权建立属于自己的独立国家,也即是民族自决权。这种民族主义思想首先在欧洲广泛传播,导致了欧洲大帝国陆续瓦解,并且建立了为数众多的以民族为单位的国家,各民族谨守各自的边界,从而形成了另一个概念——民族国家(nation-state)。民族、国家合二为一,民族的政治化由此开始。

民族主义思潮在世界各地的传播所产生的影响非常复杂。在大部分殖民地,民族主义成为被殖民者反对殖民统治的思想武器,成为凝聚殖民地各族群的有力口号,许多反殖民主义的斗争都在这一口号的感召下开展起来。在一些古老而巨大的东方帝国,民族主义的影响更加复杂。一方面,民族主义思潮使这些帝国内众多族群日益觉醒,要求民族独立的呼声日高,从而严重威胁到这些国家的统一与稳定;但另一方面,这些帝国也寻找到了对抗日益强势的欧洲势力入侵的武器,开始主动利用民族主义思想来凝聚国内力量,对抗殖民者的侵略。印度、中国、伊朗等国的反侵略斗争都带有浓厚的民族革命色彩。

民族主义带来的民族政治化主要体现在这样几个方面:第一,将族群观念与国家主权观念相结合。民族自决、民族国家等都是将族群观念与国家主权相结合的具体体现。同时,在许多多民族国家还存在以民族为单位的政党,或者以民族为单位的反抗组织。第二,民族身份与国家制度相结合。不少国家为了稳定族群关系,通过一系列正式的法律制度来确定民族身份。而这种民族身份一旦确定,则会影响到该民族在国内享有的权利和承担的义务。第三,民族的军事化。当一个民族基于民族主义思想形成的国家主权和民族利益受到严重威胁时,民族就会走向军事化,以暴力手段来保护自己的利益。

① [英]安东尼·史密斯:《民族主义:理论、意识形态、历史》,叶江译,世纪出版集团、上海人民出版社2006年版,第10页。

② [英]厄内斯特·盖尔纳:《民族与民族主义》,韩红译,中央编译出版社2002年版,第2页。

③ 《简明不列颠百科全书》第6卷,中国大百科全书出版社1986年版,第6—7页。