

## 论当前我国少数民族完全公民身份的达成<sup>〔\*〕</sup>

○ 杨友孙

(江西财经大学 马克思主义学院,江西 南昌 330013)

〔摘要〕少数民族公民身份的内部结构可以分为横向结构和纵向结构,横向结构包括个体公民身份、民族身份和作为社会成员的公民身份,纵向结构包括公民资格、公民权利、公民能力和公民德性。当前我国少数民族公民身份存在明显缺陷,在横向上主要表现为公民身份与民族身份缺乏内在统一,当然,更重要的是纵向上主要表现为公民能力缺乏,为了弥补少数民族公民身份的缺陷,促进真正的民族平等、民族团结,“权利给予型”政策已经不能满足需要,而“社会融入”政策可能更具有实际效果。

〔关键词〕公民身份;少数民族;身份;社会融入

近年,关于中国公民身份构建的研究逐渐多了起来。在少数民族公民身份建设方面,越来越多的学者强调在通过“民族区域自治”保持和加强少数民族民族特性的同时,应加强少数民族的“公民教育”,以加强其公民意识和公民属性;有的学者强调要将作为民族国家的中国改造为作为“公民国家”的中国;甚至提出要将“使其不同”的第一代民族政策,改变为“使其同”的第二代民族政策。

以上的一些观点,看到了少数民族身份与主体民族身份的差异性,但未能看到少数民族与主体民族的身份差异的症结所在,因而也未能提出恰当对策。笔者认为,所有公民的身份都包括横向结构和纵向结构,少数民族与主体民族的身份差异主要并不是因为其在横向结构中多了一个“少数民族身份”,而是更多地

---

作者简介:杨友孙,江西财经大学马克思主义学院教授,波兰罗兹大学国际问题与政治学院访问学者,主要研究:欧盟民族问题、中东欧政治与国际关系等。

〔\*〕本文为2012年国家社会科学基金项目“欧盟少数民族‘社会融入’政策及其启示研究”(12CMZ041)的阶段性成果。

体现在纵向结构中的“能力”层次,不是少数民族享受的“权利”多少问题,而是少数民族享受“权利”的能力问题。

## 一、公民身份的横向结构与纵向结构

公民身份的历史实践从古希腊时期就开始了,但公民身份的系统理论直到20世纪中叶才逐渐发展起来。1950年,英国社会学家T·H·马歇尔在《公民身份与社会阶级》中首次提出“公民身份”概念并对其进行系统化分析。他认为“公民身份是一种地位,一种共同体的所有成员都享有的地位,所有拥有这种地位的人,在这一地位所赋予的权利和义务上都是平等的。……沿着这种方式所计划的道路前进,就是要实现更加充分的平等,公民地位之内容的扩展,获得该地位的人数的增加,”他指出公民身份包含三个要素,即公民的要素、政治的要素和社会的要素,与之相对应的公民权利、政治权利和社会权利是公民身份权利的主要组成部分。<sup>[1]</sup>

美国学者托马斯·雅诺斯基指出:“公民身份是个人在一民族国家中,在特定平等水平上,具有一定普遍性权利与义务的被动及主动的成员身份。”<sup>[2]</sup>由此可见,托马斯·雅诺斯基所强调的公民身份主要包含两个方面:公民的权利方面和公民的义务方面。

《不列颠百科全书》将“公民身份”定义为“个人同国家之间的关系,这种关系是,个人应对国家保持忠诚,并因而享有受国家保护的權利。”<sup>[3]</sup>这种观点强调的公民身份包括个人对国家的责任和国家对个人权利的保护两个层面。

哈贝马斯强调现代社会的公民身份是民主的公民身份,这种身份是“陌生人之间的抽象的、合法的中间纽带”,是可以将不同族群包容在内的。<sup>[4]</sup>哈贝马斯认为,公民身份具有双重特征,一种是由公民权利确立的身份,另一种是文化民族的归属感。<sup>[5]</sup>可见,哈贝马斯主要将公民身份的结构划分为政治—法律层面的公民身份和文化层面的公民身份。对于少数民族的公民身份,哈贝马斯认为:“总体来讲,在现代化和民主化的规范意义上,作为共同体的成员,少数民族“每个人无例外的都可以受到三重承认,每个人作为不可替代的个人、作为族裔或文化群体的成员、作为公民都应该能够得到对其完全人格的同等保护和同等尊重。”<sup>[6]</sup>在这里,哈贝马斯认为少数民族有作为个人、族群、公民三种身份。我国多数学者与哈贝马斯的观点类似。例如马平认为,当代中国少数民族的身份具有三重特征,即社会层面的自治个体身份、宪法层面的公民身份、文化层面的少数民族身份。<sup>[7]</sup>

从以上阐述看,学术界关注的都是“公民身份”的横向结构,而基本未涉及公民身份的纵向结构。笔者认为,公民身份除了横向结构外,还有一种纵向结构。我国学者祁进玉初步涉及了公民身份的纵向结构问题,但并未有意识地将其确定为公民身份的纵向结构,也未进行深入研究。他指出,在我国宪法中的“公民”概念具有双重涵义:第一,具有公共德性的成熟的“人”,第二,一个未完

成的人,一个“民”迈向“公民”途中的人(因为公民不是天生的,而是在国家的政治生活中培养而成的);第二种涵义上的“公民”就是指具有“公民资格”。<sup>[8]</sup>在这里,祁教授指出,公民的身份是一个逐渐形成的过程,并隐约地概括了公民身份的纵向结构,即包括公民资格和公民的公共德性。

笔者认为,公民身份的纵向结构,是由公民身份要素按照层次从低到高逐渐发展和排列的多要素等级体系,这个体系至少包含以下几个层次:(1)公民资格。现代世界各国一般以国籍为获得公民资格的唯一条件,只是获得国籍的方式有所不同,有的是以血统为原则;有的以出生地为原则。(2)公民权利。公民权利主要包括两个方面,一个是所有公民享有的无差别的个人公民权利,一个是部分公民享有的有差别的少数群体集体权利。(3)公民能力。公民需要具有一定的教育水平、经济地位、就业技能、社会政治参与能力才能真正享受国家赋予的公民权利。(4)公民德性。主要是指公民的思想道德素质、公共德性和政治素养等,这是公民身份的最高级别和最充分实现。

在公民资格的取得方面,少数民族的公民和其他公民是完全一样的。我国宪法规定:“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民……任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务。”为了落实该项条文,1980年9月10日,第五届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国国籍法》。根据《国籍法》,全国56个民族获得公民身份的条件是一样的,具有自动获得的特征。公民身份的资格层次反映的是公民身份的国籍属性。这种属性是客观的、外在于公民自身的一种属性。这种属性只是有限地增加各民族人民的“中华民族意识”或“公民意识”。

公民身份的第四个层次:公民德性。这需要在公民的第二、第三个属性逐渐发展的过程中和公民不断参与公共政治的过程中逐渐去培养和发展。当前,需要重点关注的是第二个层次和第三层次。而第二个层次,即公民身份的权利层次,我国早在建国之初,就承认了少数民族的个体权利与集体权利,经过几十年的发展,少数民族成员享有了广泛的权利,在这个层面我国已不存在严重的问题。而第三层次——能力层次方面,问题则很明显,少数民族在社会参与能力、就业能力,或者说作为个体和集体在市场经济中的总竞争力总体上弱于汉族。这就导致少数民族一旦脱离其民族自治地方,或者脱离政策的保护,进入无差别的个体公民领域和自由竞争市场时,就显得无能为力和无所适从。无法进行实质性身份转换,少数民族就不能实现真正的权利和自由。

如何才能解决这个问题呢?方法可能有多种,但笔者认为,过去的和目前的政策在我国都难以解决这个问题,因此需要进行理念创新和制度创新,笔者从引进“社会融入”的概念、理念,并对其内容、方法、优势及不足进行一定的分析。

## 二、“社会融入”政策理念与公民身份建设

通过促进少数民族的“社会融入”,以解决少数民族容易遭遇“社会排斥”问

题,从而推动少数民族的公民身份建设,全面融入社会,目前主要体现在欧盟范围之内。而该政策理念是欧盟在吸取“个体人权”理念和“集体人权”理念的经验教训的基础上提出的。

### 1. 少数民族保护的个体人权理念

二战结束之后,少数民族保护的“国联体系”<sup>[9]</sup>失效。同时失效的,是“国联体系”中少数民族保护的“问题解决型理念”——有了问题才去事后解决。二战结束后,为了回避难解的少数民族问题,尤其是少数民族“民族自决权”的问题,联合国开始了新一轮少数民族保护的探索。

与国联条约体系大量地谈到“少数民族”不同的是,二战结束后联合国框架下的相关国际条约都没有使用“少数民族”一词。联合国宪章没有提到“少数民族”一词,但强调,为了确保社会稳定,需要保护个人人权,并遵守人与人之间平等和非歧视的原则。<sup>[10]</sup>因为联合国认为,“通过个体人权和非歧视原则保护每个人,包括少数民族成员,是合适的手段。”<sup>[11]</sup>

1948年的《世界人权宣言》、1966年的《公民与政治权利国际公约》,都很明确的反映出保护少数民族方面的一种新理念,即以“平等”、“无歧视”为核心的无差别个体人权保护理念。1948年联合国出台《世界人权宣言》,也未使用“少数民族”一词,只是第26条呼吁促进“种族、宗教群体之间的理解、宽容和友谊”<sup>[12]</sup>。

欧洲是少数民族问题最复杂的地区,也是这个时期联合国“个体人权”保护理念的主要试验场。1950年,欧洲委员会出台了《欧洲人权公约》,这是国际上第一个区域性国际人权公约,是欧洲人权、少数民族权利保护的基础性条约。在很长一段时间,欧洲人权法院就是依据这个公约对少数民族权利问题进行审判的。而这个公约涉及少数民族权利的是第14条,该条规定:

欧共体“应当保障人人享有本公约所列举的权利与自由。任何人在享有本公约所规定的权利与自由时,不得因性别、种族、肤色、语言、宗教、政治的或者是其他见解、民族或者社会的出身、与少数民族的联系、财产、出生或者其他地位而受到歧视。”但是与《公民与政治权利国际公约》第26条自动的非歧视不同的是,第14条还需要和《欧洲人权公约》的其他条款结合起来才能生效,这实际上架空了对少数民族的保护条款。

个体人权理念并没有解决少数民族问题,它实际上是用“公民”的概念掩盖了“主体民族”和“少数民族”的差异,它由于缺少保护少数民族的积极措施和“肯定行动”,其结果“可能导致对同化的默认”<sup>[13]</sup>。

### 2. 少数民族保护的集体人权理念

冷战的结束为国际社会少数民族保护理念的发展创造了契机。20世纪后期,联合国、欧洲地区国际组织开始明确放弃个体人权理念,而积极倡导少数民族的集体人权。1992年12月18日,联合国大会第47/35号决议通过《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》,体现了“集体人权”保护

理念。宣言第二条列举了少数民族享有的各项特殊权利,包括:享受其文化、信奉其宗教并举行其仪式和使用其语言的权利,参加文化、宗教、社会、经济和生活公共生活的权利,参加国家和区域一级关于其所属少数群体或其居住区域的决定的权利,成立和保持他们自己的社团的权利等,尤其是第四条强调国家有义务“采取措施创造有利条件使少数民族人员能够表现其特征和发展其文化”,国家要给少数民族提供“充分的机会以学习其母语及通过其母语接受教育,”促使少数民族“充分参与经济生产与国家发展”<sup>[14]</sup>。

少数民族“集体人权”保护理念在欧洲得到了充分体现。1990年欧安组织的《哥本哈根文件》,1990年11月21日签署的新欧洲巴黎宪章,1992年欧洲委员会通过的《欧洲地区与少数民族语言宪章》,1995年通过的《欧洲少数民族保护框架公约》等条约都明确要求国家采取积极措施保护少数民族集体人权。例如《哥本哈根文件》第34条就规定参与国要“尽力保证少数民族成员,尽管需要学习官方语言和与国家有关的语言,有充分的机会接受其母语教育和通过其母语接受教育,同时,在可能和需要的所有情况下,在公共机构中使用其民族语言”<sup>[15]</sup>。

集体人权保护理念相对于个体人权保护理念是个巨大的进步,当前,绝大多数国家都接受了这个理念,而我国自新中国以来就采取了集体人权保护理念。但集体人权保护理念也存在一些问题:它过度依靠政府的“外部援助”、容易形成依赖;它过于强调民族间的“差异性”;它仅仅是“授人以鱼”,无法提高少数民族自身的竞争力。2002年联合国开发计划署关于欧洲罗姆人状况的调查报告也指出,欧洲罗姆人在享受了很多方面的政府扶持之后的结果是:越帮助就越需要帮助,形成了一种恶性循环式的依赖陷阱。<sup>[16]</sup>

集体人权弥补了个体人权的不足,使少数民族人权发展到了新的历史阶段。但集体人权保护理念的不足,则需要一种新的政策理念去弥补。

### 3. “社会融入”政策的优势

“社会排斥”是先于“社会融入”概念出现的,“社会排斥”概念是1974年法国学者Lenoir提出来的,用来指欧洲国家经济领域中的互相排斥的现象,尤其是贫富群体之间的互相排斥现象。但它并没有对“社会排斥”做严谨的界定。后来,“社会排斥”概念逐渐突破经济领域并扩展到其他领域,西方学者才试图对其进行准确定义。伯查特(Burchardt)等学者指出,社会排斥是个人生活在一个社会中,却没有以这个社会的公民身份参与正常活动的状态。具体表现是社会成员在消费、生产、政治、社会互动的参与不足。<sup>[17]</sup>理查德等(Richardson)也强调,“参与”(participation)是“社会排斥”概念中的核心要素,他们指出,如果一个人生活在某个社会,却没法以社会公民身份参与正常活动;或者说,他愿意参加这些活动,但是被他不能控制的因素阻止了,这时就发生了社会排斥。<sup>[18]</sup>1988年,欧盟在其“反贫困计划”(the European Union Poverty Programs)中引进了这个概念,该计划认为欧盟福利政策不可持续,需要从社会政策领域入手,改变社会

资源的分配,提高社会成员的社会参与,解决福利国家危机。<sup>[19]</sup>

此后,欧盟及其成员国开始着力于打击对少数群体的社会排斥和推动少数群体融入社会。欧洲共同体委员会在1994年7月27日发表了促进社会融入的文件:《欧洲社会政策——通向联合之路》白皮书,并多次使用了社会融入(social integration)一词,<sup>[20]</sup>但是,该文件主要是针对贫困人口、残疾人、老年人等弱势群体,还未延伸至少数民族。

2000年3月,欧盟出台《里斯本战略》(Lisbon strategy),希望通过鼓励创新、推动信息技术的应用与发展,使欧盟在2010年前成为“以知识为基础的、世界上最有竞争力的经济体”。2005年2月2日,《里斯本战略》经过一定的修改后重新启动,并出台了配套的《里斯本战略行动计划》,要求各国按要求出台国家行动计划。<sup>[21]</sup>欧盟各国都根据各自情况制定了为期3年的《里斯本战略》实施方案。2008年,欧盟各国又相继制定了《2008-2010实施〈里斯本战略〉的行动计划》。2010年3月,欧盟在对过去十年《里斯本战略》总结的基础之上,又出台《欧洲2020战略》,作为对《里斯本战略》的接替与革新,新战略将加强政策力度和统一各国步调;2011年4月,欧盟《罗姆族融入2020战略》出台,标志着欧盟少数民族“社会融入”政策力度进一步加大。<sup>[22]</sup>

欧盟的《里斯本战略》及《里斯本战略行动》计划,并没有完全明确施政对象为哪些少数群体,但在欧盟成员国的国家行动计划中,则普遍提到了“少数民族”(ethnic minorities)。例如,英国的2007年国家行动计划中,就明确将少数民族作为弱势群体的一部分,并将其纳入社会融入计划之中。<sup>[23]</sup>从各国执行情况看,“社会融入”政策的施政对象重点是罗姆族。

欧盟促进“社会融入”的施政领域包含政治、经济、教育、文化、就业、福利、医疗、社会服务等,其中,就业、教育、住房、健康是核心领域,而就业又是重中之重。在教育领域,主要内容是提高少数民族的受教育水平、培训少数民族的语言文化教师、实行少数民族教师“志愿者计划”、实施双语教育,目的是加强少数民族对主体语言的掌握。在就业领域,主要内容是资助建立一些少数民族学校、培训少数民族教育人才,对少数民族进行有针对性的职业技能培训,以加强少数民族在就业市场中的竞争力。在住房领域,斯洛伐克、保加利亚等国提出了“混居计划”,将少数民族就近安排在附近的城区居住,或安排少数族裔和其他族裔的人在同一个社区混居;捷克则在农村成立了一些“混居村”;匈牙利发起了“家园小巢”(nest homes)活动,由政府补贴罗姆青年人,使其在混居的“家园小巢”中租住或购买小户型房子,类似我国的廉租房和经济适用房。在健康服务领域,实行少数民族“医生计划”,以提高少数民族地区医生比例及医疗水平;加强少数民族居住社区的医疗服务网络建设;要求各国统一出台“罗姆健康协调者计划”(Roma Health Mediator programs),该计划通过政府支持,选择一些少数族裔的成员,帮助少数民族建立个人健康资料,协助罗姆人看病、参与健康保险,支持地方医疗机构的医疗服务,尤其是疫苗接种,协助罗姆族享受健康、教育、社会服务

等。<sup>[24]</sup>

欧盟“社会融入”政策的效果如何?这是一个很难简单地评估和回答的问题。2010年4月7日,欧盟委员会出台过一个正式的评估报告,<sup>[25]</sup>该报告的基本宗旨是,罗姆社会融入未达到预期目标,但在很多方面取得了进展,包括隔离学校的减少、罗姆族就业的增加,罗姆族在政府组织、半官方机构和民间机构的代表增多,但由于社会融入政策还处于初期阶段,各国的进展还主要处于出台相关制度和政策的阶段,在核心领域——罗姆族的市场融入,还只是取得了微小的进展。2013年的进展报告,<sup>[26]</sup>基调仍然如此,但在国别介绍时对一些国家的进展进行了专门表扬,例如对波兰的进展报告<sup>[27]</sup>指出,波兰发起了“罗姆融入劳动力市场创新项目”(Innovative Roma on the labour market),对失业的1250名罗姆人登记在册,并逐一推动他们就业,截止到2012年底,已经通过职业培训和职业介绍使100多名罗姆人实现就业,主要工作为清洁工、建筑工、出租车司机、厨师、季节性工人和办公室文员等。

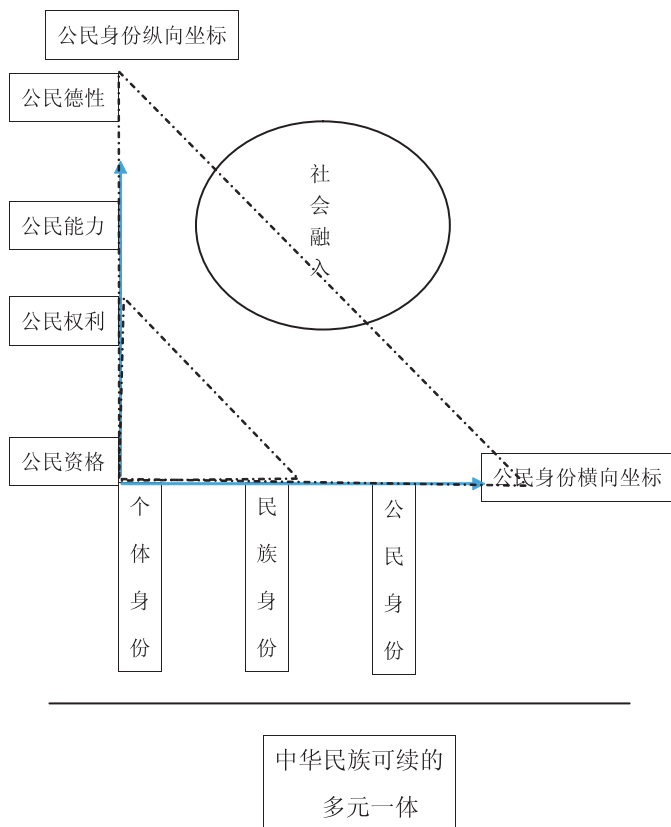
笔者认为,“社会融入”虽然未达到预期目标,但是,评价一个政策的好坏,并不能以其是否达到预期目标为标准,而应以其是否推动了历史进步以及和其他政策相比是否具有比较优势为标准,而在这两个标准方面看,应该对“社会融入”政策给予积极的评估。而欧盟继续实行“社会融入”政策也反过来证明,即使它未实现预期目标,但它仍然是有效的。

### 三、“社会融入”促使少数民族公民身份结构的达成

欧盟促进少数民族社会融入的政策理念,对我国具有很大的借鉴作用。长期以来,我国少数民族的政策重点集中在少数民族纵向结构中的第一层次和第二层次,经过几十年的努力,第一个层次——公民资格层次和第二个层次——公民权利层次的问题已经得到了较好的解决,少数民族不仅能够享受普通公民权利,也能享受特殊的集体权利。然而,第一层次和第二层次的权利,基本上是“给予性权利”或“外生性权利”——由国家通过立法赋予的权利,这种权利固然重要,但仅仅有这种权利,还难以保证少数民族权利的真正实现。当“给予性权利”发展到一定的阶段,少数民族在法律上能够实现公民权利和少数民族权利,但在现实中却遇到一些现实的障碍时,“给予性权利”就无力之感。换句话说,“给予性权利”由于它并不能随时、随地和终身存在。例如,我国民族区域自治地方的少数民族成员,当他在该自治地方之内,则能享受各种少数民族权利,一旦他走出该区域,则可能进入“无差别领域”,他将失去众多特殊权利。即使在少数民族区域之内,也不是所有的领域,他都能受到“有差别的保护”。因此,当前,除了“给予性权利”,还应发展少数民族“自我实现的权利”,或说“内生性权利”,即通过推动少数民族参与社会、融入社会,使其能够通过自身的社会活动,去实现各种属于自己的权利。只有这样,才能抹平“有差别区域”和“无差别区域”、“有差别领域”和“无差别领域”之间的裂痕,使少数民族在不同领域和区

域,既可以通过“给予”方式实现权利,又能通过“自我实现”的方式获得权利。<sup>[28]</sup>

而促进少数民族“社会融入”在少数民族公民身份的纵向结构中和少数民族公民与普通公民的横向关系都处于核心地位,见下表:



纵向坐标四个部分的统一体现了某个少数民族权利、能力、素质的综合提升,横向坐标三个部分的统一表明少数民族与其他民族在相互确保差异性的同时,由于交流和互动的增加,共同性也在增加。其中,小的虚线三角形是在没有社会融入状态下,民族之间形成的法律性平等,而大的虚线三角形是指有社会融入状态下,民族之间形成的更高级别的民族平等和民族团结。

从纵向看,在“公民资格”和“公民权利”实现阶段,由于少数民族获得的权利主要是“给予性权利”,因此,这个阶段基本不需要少数民族的主动争取而获得权利,“社会融入”在这个阶段的重要性就不明显,或者基本不需要“社会融入”。而当少数民族基本获得了给予性权利,他们仍然发现自己不能和其他公民一样参与社会,享有社会的各种便利时,他们仍然处于被排斥和被剥夺的地位。因此,当“给予性权利”达到一定的阶段,就必须重视少数民族“自我实现的



权利”,而促进少数民族“融入社会”,提升少数民族公民的市场竞争能力和社会参与能力,是一种有效的方法。

从横向看,“社会融入”主要介于“民族身份”和“公民身份”之间,即“社会融入”的重点是要强调“少数民族身份”和“公民身份”的内在统一,即在承认其少数民族身份的基础上,通过推动“社会融入”,促使其在能力层面接近其他公民,加强其和其他公民的内在一致性,从而在保有少数民族身份的同时,能够享受完全的公民身份;反过来看,少数民族通过保佑少数民族身份的方式达成了完全的公民身份,则会大大加强其对自身民族身份的“正向认同”或“积极认同”,从而能将公民身份和民族身份统一起来,使两个身份实现了和谐统一。

#### 四、结 语

促进少数民族成员从社会适应与社会参与的角度融入主流社会,与“第二代民族政策”所谓的“融合说”是截然不同的。两者的主要区别是:第一,“社会融入”是在承认少数民族公民个体权利和集体权利的基础上,通过各种渠道,提升少数民族的社会参与能力,从而将少数民族公民身份扩展到第三层次,并为第四层次公民身份奠定基础。而“融合说”则强调民族融合,<sup>[29]</sup>不承认少数民族的集体权利,试图将公民身份的四个层级倒退到第一层级和第二个层级的第一方面。第二,“社会融入”强调少数民族带着自身的民族特性去融入社会,只做加法不做减法,而“融合说”则为了“求同”,而否认民族差异,只做减法不做加法。“社会融入”有可能导致民族同化或民族融合的结果,但它本身并不追求这种结果。第三,从“社会融入”的最终效果看,它最终将在“公民身份”基础上达成“少数民族公民身份”,从而使两者达到内在的统一和共存,即“和而不同”,而“融合说”则将两者割裂开来,认为两者是矛盾的、对立的,从而得出少数民族应该放弃自身民族身份而只认同普遍的公民身份。总之,“社会融入”区别于民族融合、民族同化的要点是,社会融入不需要改变其民族身份,而不强调改变其文化传统,不需要做减法,而是做加法,“授人以渔”,使少数民族有能力成为一个真正具有社会参与能力的公民,使其能达成其最终的、真正的公民身份。

当然,促进社会融入与民族同化及民族融合也有一定联系,从介入程度及政策力度来看,它是一种政策引导型融合;从历史发展进程来看,它为主体民族及少数民族提供了交流接触的广泛平台,使不同民族间的共同性增加,可能成为民族同化或民族融合的一个初级阶段,它强调从教育、住房、健康、就业等“物质文化”领域入手去实现民族平等,而民族同化及民族融合也正是从物质文化开始,再逐渐上升到精神文化和制度文化的。<sup>[30]</sup>

因此,推动少数民族“社会融入”也应该有一定的界限。“社会融入”有可能在客观上推动民族同化或民族融合,但“社会融入”本身并不应追求这种结果。民族同化与民族融合。这就需要在推动“社会融入”时应充分尊重少数民族的特性和意愿,不能操之过急,避免出现强制现象。

在我国,为了促进少数民族融入主流社会,在战略层面,可以通过西部大开发,加强少数民族地区与发达地区经济、文化交流,加强对公民的中华民族文化、历史和价值观教育,强调民族自治地方作为民族自治政府和地方政府的双重职能等。在战术层面,应该便利区域间劳动力流动,减少少数民族成员在民族自治地方内外差别对待,提高少数民族成员职业技能和就业能力等。

总之,“社会融入”政策则另辟蹊径,不从民族文化变化的角度,而从经济、社会参与的角度去消除民族隔阂,促进少数民族融入主流社会,从而促使少数民族达成一个真正、充分的公民身份,为实现事实上的民族平等与民族团结开辟道路。它的核心是要提高少数民族成员融入市场经济的能力和参与社会的能力,以加强少数民族群体的“内生性能力”而不仅仅强调“外生性权利”。促进少数民族“社会融入”的政策理念并不是要取代“集体人权”保护理念,而正是建立在该理念之上,并与之形成互补关系。它使少数民族在有差别的权利领域能享受特别的权利,在进入无差别的公民领域时,又能具备与其他公民同等的竞争力。最终在各民族“多元”的基础上为中华民族“多元一体”民族格局的可持续发展提供原动力。

### 注释:

- [1] 郭忠华、刘训练编:《公民身份与社会阶级》,江苏人民出版社,2007年,第15页。
- [2] [美]托马斯·雅诺斯基:《公民与文明社会》,柯雄译,辽宁教育出版社,2000年,第11页。
- [3] 《不列颠百科全书》(第4卷),中国大百科全书出版社,1999年,第236页。
- [4] James G. Finlayson. Habermas: A Very Short Introduction, New York: Oxford University Press, 2005, p. 135.
- [5] 尤尔根·哈贝马斯:《包容他者》,曹卫东译,上海人民出版社,2002年,第133页。
- [6] 哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店,2003年,第660页。
- [7] 马平:《中国少数民族公民的三重身份认知——以回族为例》,《云南社会科学》2009年第2期。
- [8] 祁进玉:《公民身份的国家认同:我国少数民族地区的公民教育实践》,《黑龙江民族丛刊》2009年第1期。
- [9] 关于少数民族保护的“国联体系”具体内容,可以参见茹莹:《论国际联盟少数民族保护体系的确立及其特点》,《上海大学学报》2007年第4期;也可参见拙著:《欧盟东扩视野下的中东欧少数民族保护问题研究》,江西人民出版社,2010年,第20-40页。
- [10] 参见“联合国宪章”(Charter of the United Nations)第1(3)、13、55、76条。“联合国宪章”,具体条款,参见:<http://www.un.org/aboutun/charter/>。
- [11] N. Lerner: *the Evolution of Minority Rights in International Law*, in Catherine Brolmann, Rene Lefebvre and Marjoleine Zieck edited: *Peoples and Minorities in International Law*, p. 87.
- [12] 《世界人权宣言》具体条款,参见:<http://www.un.org/Overview/rights.html>。
- [13] 来自2006年“受威胁的民族协会”的一个报告(Society for Threatened Peoples)。Thomas Benedikter: *Minorities in Europe: Legal Instruments of Minority Protection in Europe - An overview*, report of “Society for Threatened Peoples”, Bolzano/Bozen, 30. November 2006。该报告参见:<http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html>。
- [14] 该宣言可参见:<http://www.minelres.lv/un/unmrd.htm>。
- [15] 哥本哈根文件可参见:<http://www.minelres.lv/osce/cope90e.htm>。

[16] Avoiding the Dependency Trap, 参见: [http://hdr.undp.org/en/reports/regional/europethecis/Avoiding\\_the\\_Dependency\\_Trap\\_EN.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/regional/europethecis/Avoiding_the_Dependency_Trap_EN.pdf).

[17] Burchardt, T.; Le Grand, J. & Piachaud, D. (1999). Social exclusion in Britain 1991 - 1995. *Social Policy & Administration*, 33 (3), pp. 227 - 245.

[18] Richardson, L. & Le Grand, J. (2002). Outsider and insider expertise: the response of residents of deprived neighbourhoods to an academic definition of social exclusion. *Social Policy and Administration*, 36 (5), pp. 496 - 516.

[19] 彭华民:《社会排斥与社会融合——一个欧盟社会政策的分析路径》,《南开学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

[20] Commission of European Communities: A white paper: European social policy - a way forward for the union. Luxembourg: Office for the official publications of the European Communities, 1994. 该文件可以参见: <http://aei.pitt.edu/1118/>。

[21] 从2005年2月2日出台的《里斯本战略行动计划》开始,欧盟在相关文件中广泛地使用了“social inclusion”一词,该词比以前的用词“social integration”一词内涵更广,并且该词与欧盟的社会排斥一词“social exclusion”直接呼应。《里斯本战略》原文参见: [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/european-dimension/index\\_en.htm#e](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/european-dimension/index_en.htm#e)。《里斯本战略行动计划》参见: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/annex/84258ADD1.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/annex/84258ADD1.pdf)。

[22] 欧盟对《里斯本战略》的评估报告(R),参见: <http://www.infra.kth.se/cesis/documents/WP106.pdf>。《欧洲2020战略》(R),参见: [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/complet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_en.pdf)。《罗姆族融入2020战略》(R),参见: [http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com\\_2011\\_173\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf)。

[23] 2007年英国的国家行动计划,参见: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6174&langId=en>。

[24] 具体可以参见拙文:《中东欧国家促进少数民族“社会融入”政策及评估》,《俄罗斯学刊》2013年第4期。

[25] Commission Staff Working Document: *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion - Progress Report 2008 - 2010*, see: [http://www.google.pl/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D4823%26langId%3Den&ei=KA8PU9\\_7JcS50QWU6IGQBg&usq=AFQjCNF6KjBDqKv03ncEZMbohmo\\_KNYUbg&bvm=bv.61965928,d.d2k](http://www.google.pl/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D4823%26langId%3Den&ei=KA8PU9_7JcS50QWU6IGQBg&usq=AFQjCNF6KjBDqKv03ncEZMbohmo_KNYUbg&bvm=bv.61965928,d.d2k)。

[26] 2013年报告及各国进展,参见: [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/discrimination/news/130626\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/discrimination/news/130626_en.htm)。

[27] [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_stories\\_2013/poland\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_stories_2013/poland_en.pdf)。

[28] 需要注意的是,“给予性权利”和“自我实现的权利”并不是要将少数民族的各种权利分为两种,而是同样的权利,实现的方式和层次有所不同。

[29] 辞海对“民族融合”的定义有两个:(1)在共产主义基础上,民族差别逐渐消失,世界各民族差别逐渐消失,世界各民族形成一个共同的整体;(2)指历史上的一些民族(或其一部分)自然形成为一体的现象(辞海编辑委员会:《辞海》缩印版,上海辞书出版社,1989年,第2034页),我国学术界一般采用第二种狭义民族同化概念。辞海对“民族同化”的解释是,“一个民族(或一部分)失去民族特点而成为另一个民族”(《辞海》缩印版,上海辞书出版社,1989年,第2033页)。

[30] 陈玉屏:《文化与民族》,《思想战线》2008年第2期。

[责任编辑:嘉 耀]