

国家发展与国家安全视野中的“民族问题”^{〔*〕}

○ 周少青

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

〔摘要〕“民族问题”首先和主要是一个国家发展问题。作为民族问题核心议题的国家认同是衡量国家发展综合绩效的一个标杆性指标。在跨族群国家认同的政治整合功能失灵及有关少数民族权利保护立法质量不佳的条件下,或者在存在历史民族、跨界民族和基于地缘政治和大国博弈的特定情势下,民族问题可能会由国家发展问题转化为国家安全问题。正确定位民族问题有利于消除民族问题“另类化”形象、减轻民族问题的“特殊主义”色彩,也有利于明确民族问题上的国家责任。在新的历史条件下,中国面临着如何消解民族问题的特殊主义色彩和防范民族问题过度“安全化”的双重挑战。

〔关键词〕民族;民族问题;国家认同;国家发展;国家安全

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.10.007

长期以来,在我国传统的民族理论或民族政治学研究中,“民族问题”一直是一个备受关注的“经典性”问题。20世纪50年代,由于受到当时社会条件的限制,“民族问题”被纳入阶级斗争学说,其实质被认为是“阶级问题”。至80年代,民族问题逐步开始“去阶级化”^{〔1〕}。此后关于民族问题的讨论基本上沿着“矛盾说”和“综合说”两条思路进行,^{〔2〕}直到1992年第一次中央民族工作会议的召开。在这次会议上,时任中共中央总书记江泽民提出了后来被广泛接受的“民族问题说”,他指出“民族问题既包括民族自身发展,也包括民族之间,包括民族与阶级、

作者简介:周少青,中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员,世界民族研究室副主任,法学所博士后,中国世界民族学会副秘书长,研究方向:法理学、族际政治、少数人权利等。

〔*〕本文系国家社科基金重点项目“少数民族权利保护与国家安全问题的国别比较研究”(项目编号17AMZ006)的阶段性成果。

国家之间等方面的关系”。2005年,中共中央、国务院在《关于加强民族工作、加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》中重申了江泽民的“民族问题说”,并同时强调了民族问题的5个特性,即普遍性、长期性、复杂性、国际性和重要性。应该说,这一判断非常及时且切中要害。

冷战结束特别是进入21世纪以来,世界形势和国内民族问题所依托的政治、经济、社会形势及文化、观点之形态发生了巨大变化。从世界形势来看,冷战后频发的民族分离主义运动及其大量得逞的事实,宗教民族主义、部族(落)民族主义以及蔓延于欧美的传统民族主义运动、种族民族主义运动,以及与这些运动交织的暴力恐怖主义活动等等,给“民族问题”带来了新的思考和解释空间。从国内情况来看,受国际三股势力的影响,加上民族地区与沿海等发达地区的经济社会发展的不平衡等多种原因,一些民族地区出现了影响社会治安的重大犯罪案件,个别地区甚至出现了宗教极端势力、民族分裂势力、暴力恐怖势力合流的政治事件,与此背景相应,民族问题的研究出现了新的转向,出现了一批从国家安全角度研究民族问题的成果。^[3]

本文认为,所谓“民族问题”首先和主要是一个国家发展问题,只有在一定条件下,或者说在某些特定情势中,才会演变或转化为国家安全问题。在国家发展的视阈下,民族问题像无数个其他“社会问题”一样,是一个需要得到国家常态化的应对和处理的“普遍性”问题。在国家安全的视阈中,民族问题也同其他由于种种原因转化成安全问题的社会问题一样,需要得到同样的审慎地处理和应对。只有这样,国家才可能最大限度地避免将民族问题“特殊化”甚至“安全化”,民族问题才有可能从“特殊化”走向“普遍化”,从应对“他者”的叙事回归为“建设我们的国家”的范式,从而在“普遍主义”的国家框架下,为“特殊主义”的民族问题找到出路。

一、建国以来“民族问题”界说略评

建国以来,我国学界及党政部门在“民族问题”的定位上,经历了“阶级说”“矛盾说”及“综合说”等几种研判路径。应该说这些研判路径各有其历史背景和理论依据。民族问题“阶级说”脱胎于特定背景下的阶级斗争或无产阶级革命理论和实践,它把民族问题归结为某种形式的“阶级压迫和剥削”,因而认为“民族问题是社会总问题的一部分”。“阶级说”的一个最大问题是它忽略了民族问题中的族性文化因素,难以解释为什么阶级压迫和剥削消灭后,现实中仍然存在着比较显著的民族问题。

取代“阶级说”的“矛盾说”和“综合说”虽然在一定程度上触及到民族问题的族性文化因素,但其解释民族问题的逻辑和法理仍然有待完善。“矛盾说”强调“由民族关系和民族差别所产生的矛盾”,认为民族问题就是这种矛盾的总和。“综合说”跳出了“矛盾说”的狭窄视角,把民族问题定位为“从民族产生、发展到消亡的历史过程中产生的一切问题的总和”,认为民族问题不仅包含民族关系和

民族矛盾,更包括民族自身的事务和问题。“综合说”发展到顶峰的标志是江泽民提出的“民族问题说”即“民族问题既包括民族自身发展,也包括民族之间,包括民族与阶级、国家之间等方面的关系”,这一界说不仅囊括了民族关系和民族自身的发展问题,而且也将民族与阶级、民族与国家这两个重大关系范畴纳入民族问题。

“矛盾说”和“综合说”显然触及到民族问题的若干实质性要素,但它们的共同不足在于法理和逻辑上的国家主体缺位。^[4]“民族问题”的产生有着特定的历史和政治背景,“民族”之所以成为“问题”,是相对于民族国家这个特定主体而言的。没有民族国家,也就无所谓民族问题。^[5]

在19—20世纪的欧洲民族—国家建国运动中,一些强大的民族为了追求和实现政治独立,祭出了“以族划界”的建国模式,它们试图通过“一族一国”的政治单位来摆脱封建教权和帝国的束缚。但是不论这些被称为民族—国家的政治共同体如何努力,它们所建立的民族—国家大都没有一个实现了民族边界与国家边界的完全重合。为了应对民族或族群异质性对新建国家带来的挑战,这些新兴的民族—国家几乎无一例外地对其领土内的非主体民族进行同化、清洗或人口交换。^[6]尽管如此,从最终结果来看,这些国家仍然面对的是一个异质性的多民族(族群)现实。实际上,国家如何面对这种异质性的多民族(族群)现实构成了原初意义上的“民族问题”,也是国家主位意义上的民族问题。

与此同时,那些被认为在民族—国家建国运动中“失败”了的民族或族群,即所谓的无国家的人民(stateless people),则试图在民族—国家的共同体内寻求自治或其他类型的权利保护形式,以维护自己的语言、文化或其他特性。这种现象构成从属意义的民族问题。

长期以来,在有关民族问题的话语或叙事中,民族问题主要被看作是一个“民族”问题,即从属意义的民族问题,而不是一个“国家”问题,即国家主体意义上的民族问题。这种倾向的后果之一是,大量的民族问题研究“只见民族而不见国家”。进入21世纪以来,在民族问题与国家安全的语境下,国家逐渐成为民族问题的主体性话语。然而,值得注意的是,在国家主体回归的同时,一些研究者却走向另一个极端,即在民族问题的研究中,出现了“只见国家(安全)不见民族”的偏颇,甚至出现了将民族问题全面“安全化”的现象。应该说,民族问题“安全化”敏锐地看到了民族问题中的涉安全因素,但是这种范式最致命的缺陷是它遮蔽了民族问题的真相和本质上的“国家性”。

二、“民族问题”首先和主要是一个国家发展问题

所谓“国家发展”,广义来说,是指一个国家在政治、经济、社会、文化、军事和国防等诸领域不断取得进步的过程。国家发展既体现为国家在经济、军事等实体领域取得“有形的”成果,也体现在制度、价值观、意识形态等方面获得“无形的”成果。前者属于国家的硬实力范畴,后者则可归类为国家的软实力。本文所

谓“国家发展”主要从民族问题的角度展开。

(一) 国家发展的民族之维

自世界进入民族—国家时代以来,有关民族国家发展的议题便成为政治(哲)学等学科的一个经久不衰的话题。“国家构建”“国家建设”“国家发展”乃至“国家治理”等等是这类宏大研究的核心主题。值得注意的是,这些研究所预设的“国家”往往是均质化的,即便是存在差异性,那也更多的是地区的、经济的或社会的,很少有研究关注到国家发展中的族裔差异性或多元化问题,关注到这种差异性对国家发展所带来的影响。

直到 20 世纪 50 年代,民族问题才开始在一些学科如人类学中受到重视。^[7]在随后的研究中,一些学者将目光转向非洲的族群冲突问题,认为导致冲突的原因要么在于那些后发的非洲国家缺乏充分的经济的发展,要么是由于“好斗的”部族主义,或者两者兼而有之。到了 20 世纪 70 年代,伴随着欧美一些现代民族国家如英国、西班牙、加拿大陆续出现民族分离主义运动,西方学界不得不正视现代民族国家所面临的差异性群体或民族问题。自 70 年代至今的近半个世纪以来,西方学界在现代民族国家的民族问题研究方面,取得了丰硕的研究成果,出现了一大批人类学、政治学、社会学、公共管理学及法学等多学科和跨学科的研究成果。

理念上,西方学者开始认识到民族问题尤其是其激化形式——族群冲突是一个极其重要的普遍性问题,是绝大多数现代民族国家都需要直面的事关一国国民安全与福祉的大事,是政治学必须研究的重大问题。美国社会学家马丁·麦格警告“二十一世纪的种族和族群问题以及由此引发的冲突无疑仍应该引起我们的高度关注”;^[8]日本学者加藤节不无深刻地指出,政治的目的就在于创造一种能够使国民共同生存的条件,而探索这些条件是现代政治学的主题。^[9]

制度上,自 20 世纪 70 年代以来,为应对国家发展中的民族问题,西方学界进行了不懈探索,提出了不少富有解释力和操作性的观点,其中制度主义学派的创建最值得关注,如利普哈特的“协和式民主”和霍洛维茨(Donald L.Horowitz)的“聚合模式”,前者提出了“大联合政府(Grand Coalition Government)”“比例制原则(Proportionality Rules)”“局部自治(Segmental Autonomy)”“少数派的否决权(minority veto)”的组合方案,^[10]后者则“主张通过一种机制,促使追求自利的竞选政治家为了获得成功,而去寻求跨族群的选票汇集和联盟建设”,并提出四种具体的制度安排即“替代性投票选举制度”“建立中间派联盟或霍洛维茨所谓的承诺型联盟”“地域性总统选举制度”及“行政联邦制”。^[11]尽管二者在进路上有着相当程度的对立性,但他们都主张将族群冲突(民族)问题纳入国家的普遍性框架,在现代自由民主总的价值原则下加以解决。

需要指出的是,西方学界(包括实务界)长期“忽略”民族问题在国家发展中的地位,并不是因为它们在理论或实践上不需要面对或解决民族问题,而是因为他们的传统自由主义的民族国家发展理论中,根本就没有给差异性的族裔群

体留下空间。密尔认为多民族(族群)共处一国不利于代议制民主体制的建立。他说:“在一个缺乏共同感情,特别是语言不同的人民(民族)中,不可能存在实行代议制政府所必要的统一的舆论”。^[12]事实上,正是由于二战后新独立国家尤其是欧洲本土国家遭遇严重的民族问题,才使得始作俑者和身处冲突的西方列强正视民族问题并继而将其纳入国家发展日程。

(二)“社会问题”的民族之维

狭义的国家发展是指以解决发展(工业化)过程中出现的社会问题为导向的国家发展战略,它主要围绕以下四个问题展开。一是地区间人口迁徙带来的问题,主要指农村的无技术专长的人迁往大城市后出现的经济和社会上的边缘化、隔离化现象,其典型的表现是少数民族和贫民在城市中心的贫民窟。与此同时,这种人口迁徙也削弱了农村维持经济、社会活力所需要的劳动力。二是区域内部的人口迁徙造成的问题。工作机会和中产阶级向郊区的转移强化了中心城市贫困人口和少数民族的社会和经济孤立,由于公共服务需求的增加和税收收入的下降,中心城市的财政能力不断下降。狭义的国家发展所应对的第三个问题是经济、社会的不平等问题,这种不平等主要体现在少数族群和贫民在工作机会、教育、住房、卫生设施及交通等方面的缺乏,其中很多不平等与这两个群体所遭受的歧视、劳动技能短缺、获得社会服务或救助的能力低下,及城乡公共服务质量不均衡有关。第四个问题是环境的恶化,大城市不受控制的生长的一个副产品是环境前所未有的恶化,集中体现在污染、土地和自然资源的滥用以及生活质量的下降,等等。^[13]

无论是在广义还是狭义上,国家发展问题都内在地包含着所谓民族问题。从广义角度来看,任何国家(不论是脱胎于旧帝国或王国,还是19—20世纪以来人为构建的民族—国家,抑或是旧有的和新成立的移民国家)面对的都不是一个“千人一面”的均质化国家,而是一个充满了地区、历史、族性和语言、文化(宗教)差异的多元国度。如何在这样复杂多元的条件下,进行国家建设和治理是世界上几乎所有现代国家面临的一项重大任务。各民族平等的政治参与,各地区平衡的经济、社会发展,差异性文化的整合与国家化,国家认同的构建等等,是国家发展的实质性内容。其中,国家认同可视为衡量国家发展综合绩效的一个标杆性指标。

从狭义角度看,任何国家在发展过程中出现的社会问题都逻辑地包含着“民族问题”。民族问题中的各项表征如少数族群的受歧视、民族地区经济和社会上的被边缘化、文化和语言的劣势及濒危状况,以及由此导致的少数族群国家认同的弱化等等,无一不是国家发展中所存在的问题。

在国内以往的有关讨论中,民族问题被经典性地二分为“社会性”和“民族性”。社会性意味着民族问题本质上不是“特殊主义的”,而是国家框架下“普遍主义的”社会问题的一部分。而民族性则意味着,与一般的社会问题相比,民族问题存在着以文化、语言、宗教和历史传统为标识的特殊性的一面。为了调和民

族问题的这两个冲突性很强的属性,一些学者费尽心思,提出“社会性”是代表民族问题的“原型或本质根源的第一属性”,而“民族性”则是民族问题“区别于一般社会问题的(基本)特征”。^[14]这种“第一属性”和“基本特征”的调和方案,在满足理论或学术上旨趣的同时,在实践中遇到无法摆脱的困境:一方面,以社会性为第一属性,意味着民族问题主要是一个社会问题,它的解决应该遵循大社会的普遍主义原则;另一方面,以民族性为基本特征,则意味着民族问题的解决必须遵守某种特殊主义原则。与此相适应,实践中出现了“公共政策”与“民族政策”、“国家法学”与“民族法学”、“政治学”与“民族政治学”等一般与特殊的分立。其结果不仅使得“民族事务”或“少数民族事务”从其所属的社会大系统里抽离出来,成为一个独立的社会分工领域,^[15]而且使得“民族问题”固化甚至僵化,最终成为一个孤立于大社会和外在于国家发展的“特殊问题”。

事实上,即使是单从文化、语言、历史传统等差异性因素理解,也无法得出民族问题是孤立于大社会和外在于国家发展的“特殊问题”的结论。

如前所述,现代国家的一个重要任务和功能是整合其领土管辖范围内的差异性。在主权国家的普遍主义框架下,没有任何因素是真正“特殊的”——差异性的因素与其说是“特殊的”,不如说是一般因素的具体表现形式。以民族问题最激烈的形式——民族冲突为例,在一个主权国家内部,能够引起民族冲突的源头不外乎是一国国内各地区的经济、社会、文化发展失衡,少数民族地区发展滞后,利益结构不平衡;国家发展以牺牲本国非主体民族的发展为代价;一国以强制手段提升某一民族的语言、宗教、文化、社会地位而贬抑其他民族的语言、宗教、文化、社会地位;单一民族垄断国家权力、占据绝大部分社会资源而排挤其他民族;对稀缺性资源的争夺,^[16]如此等等。这些引起民族冲突的事项,没有一个可以简单地归类为“民族问题”。

极而言之,对于任何一个现代国家而言,上述民族冲突现象都不是“特殊的”,而是普遍的;都不是事关哪个特定民族(包括主体民族和少数民族)的“民族问题”,而是一个非常典型的国家发展问题。^[17]相应地,国家解决这些冲突的基本思路,是将其纳入国家所统摄的社会总问题的一部分,而不是将其特殊化为“民族问题”,更不能将其概括为“少数民族问题”。只有这样,国家才有可能找到化解民族问题的有效路径,才有可能在价值上真正体现其中立于各个民族或族群的现代性本质,在事实上成为所有民族或族群的国家,并最终成为各个民族或族群所认同的政治共同体。

可见,将民族问题纳入国家发展问题,是从技术和价值上找到民族问题解决之道的法理和逻辑基础。

三、国家认同是衡量国家发展综合绩效的一个标杆性指标

确认民族问题主要是国家发展问题的一个重要意义在于,民族问题不是一个孤立的、原发性问题,而是一个与国家发展问题有着千丝万缕联系的后果性

(consequential)问题;民族问题如何呈现归根到底取决于国家发展的路径选择和绩效。以下我们以“民族问题”的一个核心议题“国家认同”为例,加以论述。

所谓“国家认同”,顾名思义,是指一国国民“对其存在其中的国家的认可与服从,其反映的是人与国家的基本关系。对国家而言,它决定着国家的合法性基础,进而决定着国家的稳定与繁荣”。^[18]按照查尔斯·泰勒的观点,认同最早起源于心理学层面,^[19]其后开始向社会学、政治学、民族学及宗教学等领域扩展和渗透。数十年来,随着全球化的持续推进和身份政治的日渐活跃,统揽多种认同(民族或族群认同、政治认同、制度认同、历史认同、文化认同、宗教认同等等)的国家认同持续吸引着学术界和实务界的注意力。国家认同研究因此成为一种名副其实的显学。

国家认同关涉到其治下的每一个国民,它是公民个体或群体对所在国家的认知、评价并继而确定自我归属感的一个过程。然而,长期以来,在中国有关民族问题的语境中,“民族问题”似乎只是“少数民族问题”,^[20]“民族问题”的核心是“国家认同问题”。^[21]顺着这两条推论,少数民族群体便成为国家认同的重点甚至唯一义务主体,国家认同在实践中演变成“如何培养和提升少数民族的国家认同感,增强中华民族的凝聚力”,这一严重忽略主体民族自身的国家认同问题以及这种认同如何影响少数民族的国家认同的论断,不仅有违国家认同理论的基本理路,而且与中国的政治现实严重冲突。^[22]

不仅如此,在将国家认同义务主体刻板化在少数民族群体自身的同时,一些论者还将少数民族的国家认同状况看作是原生的和无因的,而不是建构的和生成性的。

国家认同的义务主体是全体国民。“认同是人类的基本特性之一,是某种深刻的、基础的、持久的或根本的东西,区别于‘自我’表面的、偶然的、易变的内容和表征”。^[23]在多民族国家,不论是主体民族还是少数民族,都面临着国家认同问题。哈贝马斯认为,国家认同是一个国家社会制度凝聚力的基本前提,也是一个国家长治久安的基本保证。^[24]在一个主权国家内,没有哪个人群能够豁免于国家认同的“质证”,没有哪个群体不需要进行或夯实国家认同。

“无论是基于理论逻辑阐述还是事实经验考察”,国家认同都不是一个自治的、独立发挥作用的原初领域,而是一系列因素发挥作用的结果,它是国家发展综合绩效的一个检视和重要指标。金太军等人认为,国家认同的建构及夯实需要同时得到一个国家经济激励系统、政治价值系统与制度组织系统的基础性结构支撑,这里,所谓“经济激励系统”,是指经济发展绩效所关涉的“国家公共生活与民众基础生活幸福程度”,国家藉此“调动民众对国家的认同”。经济激励系统涉及到“丰富公共领域资源和满足民众经济利益(实现)的基本诉求”,关涉“国家生活中的本体性安全”的实现问题。它的实现与完善程度深刻影响着民众对国家的信心以及认知和判断,即民众的国家认同。

“政治价值系统”则是指“一整套逻辑上相联系的价值观和信念,它提供一套

认知系统 (cognitive system) 以及象征符号体系”以唤起“对统治者合法性的信仰”，“即培养公众对国家政治体系的认同心理”。“当个人深信习俗、规则和法律是正当的时候，他们也会服从于它们”。在建构、培养和夯实国家认同方面，政治价值系统的作用最为明显。

“制度组织系统”指谓“灌输组织中的行为规则、常规和全部程序，塑造组织中角色行为以及营造组织方式和文化”，它是国家认同的体制性塑造力量。

金太军等人强调，上述“三个领域的功能匹配是国家认同得以可能的有效路径”。他们还认为，当前我国国家认同的基础性领域正在发生结构性变化，“经济激励系统经历了从相对均衡激励到非均衡激励的转变过程；政治价值系统的构成经历了从价值取向一元化到多元化的转变；制度组织系统经历了从单一的自下而上的方式到双向互动交换式的多维方式的转变”。^[25]

无独有偶，林尚立在其《现代国家认同建构的政治逻辑》一文指出，国家认同不是简单的“人们的国家观念或国家意识问题，而是国家建设本身的问题。没有合理、有效的国家建设，就不可能形成具有广泛社会和文化基础的国家认同”，他认为“国家结构体系的质量决定着其塑造民众国家认同的能力；而国家认同的形成过程也塑造着国家结构体系”，因而“国家建设在努力改善国家认同的同时，必须时时从国家认同检视国家建设面临的问题与挑战，从而将国家制度的健全、国家结构体系的优化与国家认同的深化有机地统一起来”。^[26]

上述立论表明，国家认同是一个事关一国所有群体的普遍性命题。在国家认同面前，不存在所谓主体民族与少数民族的“亲疏”之分。国家认同同时也是一个标杆性的或晴雨表式的建构性范畴，它的成功与否和质量高低，取决于国家经济激励系统、政治价值系统与制度组织系统是否成功构建并协调运行；取决于国家制度是否健全，国家结构体系是否优化；取决于国家建设和国家治理的成效；取决于国家发展的综合绩效。

四、民族问题由国家发展问题演变成国家安全问题的条件或特定情势

民族问题首先是一个国家发展问题，作为其实质表现的国家认同则是衡量国家发展综合绩效的一个标杆性指标。也就是说，在一个主权国家内，不论是民族问题，还是与之密切关联的国家认同问题，都首先或主要是国家发展问题。在这一前提下，我们也要清醒地看到，在国家发展与国家安全问题之间并不存在天然的鸿沟，这不仅意味着，民族问题像其他社会问题一样，在一定条件下，可能由国家发展问题转换成国家安全问题；与此同时，由于民族问题发生的特定场域性和历史特殊性，特定情势下的民族问题可能直接转化为国家安全问题。以下简要述之。

(一) 民族问题由国家发展问题演变成国家安全问题的条件

一般来说，民族问题由国家发展问题转化成国家安全问题的成因或条件往往有多种，最重要的莫过于跨族群国家认同的政治整合功能失灵。所谓“跨族群

国家认同的政治整合”，是指国家的建构和运行及发展超越于任何一个具体的民族(包括主体民族)认同之上。国家作为真正抽象的、普遍的、无差别的政治联合体在其政治参与、经济成果的共享、文化价值观的建构以及社会政策的制定方面，奉行一种多民族共和的方略，其结果是各个民族的政治声音、经济行为和文化因子都能够在国家发展中有所展示、有所体现，各民族都能够平等地受益于国家共同体的各种安排。从向度上来看，这是一种“双向度的”(two-way street)整合，^[27]即一方面少数民族面对既定的国家建构、发展做一定的适应性改变，另一方面国家的新的建构行为面对少数民族做一定的调整性变革。

需要指出的是，目前一些国家虽然已经建立起以公民制度为表征的跨族群国家认同的制度乃至机制。但在理念上和实际运行过程中，这些国家仍然是主体民族主义的。主体民族一边排斥少数民族的文化特性，另一边将自身的语言文化、价值观和传统等民族特性作为“公民文化”加以推行。

这些“公民国家”实质上与那些公开或半公开的民族主义国家并没有什么区别。在国家认同的构建上，它们存在着共同的缺失，即“跨族群国家认同的政治整合功能缺失”。这一缺失在通常情况下表现为一种紧张的民族关系。在某些特殊时期，极容易引发严重的国家安全危机。哈夫等人把现代国家中容易造成国内政治和社会冲突的少数民族团体分为种族民族主义群体(ethnonationalists)、原住民(indigenous people)、种族阶级(群体)(ethnoclass)和竞争性族群(communal contenders)四类。^[28]这四类群体的存在乃至进一步发展与所在国家的“跨族群国家认同的政治整合功能缺失”密切相关。

跨族群国家认同的政治整合功能缺失，不仅可能导致少数民族的国家认同受损，而且还容易使主体民族成员由于对少数民族权利的意义缺乏理解而滋生对这些群体的怨恨。这种类似对“特权阶层”的怨恨一旦遇到大的政治或社会动乱，将不仅对少数民族而且对整个国家安全构成威胁。

跨族群国家认同的政治整合功能失灵，导致一些国家在政治参与、经济成果的共享、文化价值观的建构以及社会政策的制定方面发生严重偏颇，从而危及国家安全。这方面的(失败)例子不胜枚举，政治参与或政治权力分享方面如缅甸、阿富汗、斯里兰卡等；经济成果的共享方面如巴西、卢旺达、布隆迪；文化价值观的建构以及社会政策制定方面涉及的国家更多。

除了跨族群国家认同的政治整合功能失灵所导致的民族问题由国家发展问题演变成国家安全问题以外，多民族国家的少数民族权利保护立法的质量也影响民族问题的转化。在这些国家，少数民族权利立法成为影响民族问题由国家发展问题演变成国家安全问题的重要因素。一个好的少数民族权利立法不仅能够有效保障少数民族的权利，而且可以从道义上防范因民族问题而起的社会骚乱甚至分离分裂等危害国家安全的行为。一般来说，良好的少数民族权利立法应该兼顾科学性、民主性和公正性。其中，科学性要求立法必须客观、准确地反映(少数)民族国情，能够有针对性地预防和解决实践中存在的问题；民主性要

求立法不仅要体现传统的代议民主等传统民主形式,而且要体现协商民主等新的民主形式(协商民主对少数民族权利立法具有更实际的意义);公正性要求立法不仅要关照到当前少数民族的弱势地位,而且要适当考虑补偿历史不公正待遇问题。

立法的政治策略性是少数民族权利立法中特有的现象。它是指当客观条件不足以让有关国家采取上述性质的立法时,为了维持传统族群力量的平衡格局而采取的额外优惠的少数民族权利立法。这种立法虽在一般意义上缺乏足够的科学性、民主性、公正性,但它由于有利于国家发展从而避免民族问题的“安全化”而被认为具有相当的合法(理)性。

(二)民族问题由国家发展问题演变成国家安全问题的特定情势

民族问题由国家发展问题演变成国家安全问题的特定情势大致包括三类。一类是一些被威尔·金里卡称为“历史民族”(historical national minority)的少数民族,它们历史上建立过某种独立的政权形式,后来自愿或被强行并入现在的国家。由于曾经独立的历史记忆和建立“自己的民族国家”的梦想一直没有熄灭,这类民族所导致的民族问题一开始就具有危害国家安全的性质。比较典型的例子有英国的苏格兰、西班牙的加泰罗尼亚和加拿大的魁北克等。苏格兰在与英格兰合并之前,是一个独立的王国。合并后尽管丧失其独立的国家形态,但自己是一个“nation”的历史记忆一直保存着。二战后当昔日辉煌的大英帝国荣光不再,苏格兰人的“建国梦”(或者准确地来说是“复国梦”)再次被激发,尽管在一个相当长的历史时期,苏格兰人提出的诉求是“自治”或者“高度自治”,但其深厚的底蕴或最终的目的是建立“苏格兰人自己的国家”。在这种情况下,无论英国中央政府对苏格兰的“放权”幅度有多大,都难以从根本上阻止苏格兰民族问题演变成国家安全问题。

西班牙加泰罗尼亚的情况与苏格兰相似。三百多年前被强行并入西班牙王国的加泰罗尼亚地区在此前也有着比较独立的政治形态。三百多年来,加泰罗尼亚人不放过任何可以争取自治乃至独立的机会,但均告失败。从20世纪30年代末期开始,加泰罗尼亚人受到佛朗哥政府的严厉镇压,自治被取消,语言被禁止,这样的状态一直延续到1977年。长达40年的镇压所留下来的仇恨记忆,加上历史上曾经独立过的历史记忆,使得加泰罗尼亚民族问题随时都有可能演变成危害西班牙国家安全的政治事件。^[29]

加拿大魁北克与苏格兰及加泰罗尼亚的情况又有所不同。加拿大的最早“建国者”是法裔民族(即后来的魁北克人),法国殖民者在经营北美的“新法兰西”150年之后,在七年战争中败给英国殖民者,从此加拿大的法裔人就自怜为“战败民族”甚至“被殖民民族”。在经历了近两百年的政治、经济、文化权利斗争之后,法裔人开始将斗争的触角从整个联邦收缩到魁北克一省,试图在魁北克建立法裔人自己的国家。在经历了两次独立公投之后,加拿大联邦政府痛下决心,进行全面的预防性干预。联邦政府先后通过邀请法学家释法、请求联邦最高法院

院释法和力促国会通过“清晰法案”等措施和手段,从程序和实体上牢牢束缚住法裔魁北克人发动独立运动的手脚。尽管如此,由于西方人根深蒂固的民族—国家观念、民族自决权观点和对民主权利(普选和票决制)的尊重,魁北克民族问题随时都转换为威胁加拿大联邦领土、主权完整的国家安全事件。

以上我们可以看出,由于特殊的历史经历和历史记忆,加上差异性的现状,一些具有特定情势的少数民族所引起的“民族问题”一开始就具有浓厚的国家安全性质。当然,尽管如此,上述相关国家仍然尽力避免将此类民族问题完全“安全化”,它们的做法是将这类民族问题纳入国家发展或治理的框架内,用日常政治而非“安全政治”的理念和政治安排加以应对。

第二类是基于地缘政治和大国博弈的特定情势。这类民族问题受外部因素或者说国际因素的影响很大。在地缘政治方面最典型的莫过于乌克兰南端的涉俄罗斯族的克里米亚问题,克里米亚问题虽具有一般民族问题的表象,但由于乌克兰特殊的地缘政治特点(位于俄罗斯与北约的缓冲区),乌克兰的“民族问题”即克里米亚问题一开始就受到外部因素的主导。在此情形下,不论乌克兰当局如何将克里米亚问题“内政化”——将其作为一个国家发展或治理问题,克里米亚问题本质上都是一个国家安全问题,并且实践已经证明这一点。同时,同样由于地缘政治的原因,乌克兰东部城市顿涅茨克、哈尔科夫和卢甘斯克的涉俄罗斯(少数)民族的民族问题,虽然也具有一般民族问题的属性,如俄罗斯少数民族的语言权利、经济权利、社会权利需要得到国家的保障等,但由于强大邻国俄罗斯的存在,这类问题很容易转化成国家安全问题。

在地缘政治方面,历史上美国对多米尼加、格林纳达、巴拿马的入侵和控制的例子也很典型。美国借口保护其侨民而发动战争,从而使这些国家的国家安全受到实质性损害,这里的原因显然不是因为这些国家的移民(民族)政策出了什么问题,而是因为它们的地缘政治地位。^[30]

同样,由于大国博弈的特定情势,塞尔维亚(南联盟)的科索沃民族问题,最终演变成一个彻头彻尾的国家安全问题。冷战后,美欧为了与俄罗斯争夺巴尔干地区的影响力乃至控制权,一手操纵科索沃独立事件。本来,在南联盟或后来的塞尔维亚主权国家的框架下,科索沃问题属于典型的国内民族问题,其中发生的人权危机也属于主权国家内部事务,但是由于塞尔维亚处于大国博弈的核心地带,其民族问题不可避免地演变成国家安全问题。这里起作用的主要不是塞尔维亚国家主权的力量,而是主权外的大国美国、俄罗斯等等。

第三类是基于跨界民族的特定情势。这类民族问题深受所涉主权国家的影响,具有“跨主权性”。跨界民族条件下的民族问题具有“天然的”国家安全属性。按照跨界的具体情形,跨界民族所关涉的国家安全情况可以粗略地分为以下两种。^[31]第一,跨界的民族或族群在其所跨界的两个国家都属于少数民族或族群,在这种情况下,理论上双方在争取其领土内的少数民族(族群)的国家认同上有着“均等的”机会。为了确保属于自己国民的那部分跨界少数民族(族群)的认同

和忠诚,进而维护国家安全,跨界少数民族(族群)所在国一般从实际的物质利益如税收的减免、福利的扩大和精神文化层面的吸引两个方面去经营跨界少数民族(族群)。其中物质利益的关切具有基础性的作用,文化的尊重、承认和接纳则决定着人心的向背,这两方面的工作当然具有“国家发展”的性质,但其与国家安全的关联更为直接。第二,跨界的民族或族群在其所跨界的其中一个国家属于主体民族,这种情况下,另一个国家即少数民族(族群)一方所在国就会面临巨大的压力。少数民族(族群)的所在国不仅要在物质性待遇上与主体民族国家竞争,而且要在精神文化方面与之竞争,这在很大程度上是一件难以完成的任务,尤其是在主体民族国家强大且具有地缘政治野心的情况下更是如此。这种情形下,对于少数民族(族群)一方所在国来说,跨界民族的发展及国家认同建设固然具有国家发展和治理的色彩,但其更多的的是一个需要严肃对待的国家安全问题。

跨界民族问题是民族问题由国家发展问题转化为国家安全问题案例中较为典型的一类,尽管跨界民族可能为相关国家的民心相通和友好往来提供一种天然的可资利用的人口和文化优势,但在现实的国际政治中,由跨界民族所引起的国际冲突也为数不少,2008年发生的俄(罗斯)格(鲁吉亚)冲突,近年来的俄(罗斯)乌(克兰)冲突,以及正在发生的由库尔德问题所导致的中东四国冲突或博弈都说明了这一点。

我国是一个跨界民族数量众多的国家。据统计,我国现共有30多个跨界民族,在相邻的14个国家中,都存在着跨界民族。我国陆地边界线长达2.2万公里,其中1.9万公里分布在少数民族地区。处理好这些地区的民族问题显然是国家发展的应有之意。然而,更应该看到,跨界民族地区的民族问题具有十分明显的特殊性,它面临着“分分秒秒”国家认同竞争,这种竞争的结果直接影响到国家安全,具有强烈的国家安全属性。

五、余 论

从历史时序上来看,“民族问题”几乎与民族国家建构的历史等长。民族国家的刚性领土、主权和人口观念及其实践将不同的民族或族群分割在不同国家,导致了原初意义上的“民族问题”。这里,“民族”之所以成为问题,是因为它与国家的边界不重合,是因为在许多国家,都不仅有主体民族,而且有许多少数民族。欧洲民族—国家建构初成后,几乎所有的国家都有过消灭“特殊性”、建设“普遍性”的国家整合经历。经过一百多年的发展与磨合,欧美国家最终在民主政治的普遍主义框架下,较为完善地解决了其领土内存在的包括民族或族群在内的特殊性问题。在此过程中,新兴的社会主义国家则通过社会主义乃至共产主义的普遍主义运动成功地解决了困扰西方国家良久的民族或族群特殊性和多元性问题。

冷战结束以来,原先助力于整合民族或族裔多元性的阶级政治逐步退出历史舞台,不论是社会主义国家,还是资本主义的西方国家都出现了大量的以民族

冲突和种族矛盾为标识的民族问题。一度认为已经远去或者边缘化的民族问题又开始占据人们的视线。那么究竟应该如何看待这种“特殊主义”色彩浓厚的民族问题？它是一个国家发展中的“普遍性”问题，还是一个涉及国家安全的特殊性问题？在战略和价值取向上如何定位民族问题，不仅关系到民族问题能否有效解决，更关涉到国家发展的方向和路径问题。

长期以来，如何在统一的国家框架下安置民族问题是学术界和实务界孜孜探讨的重大问题。在民族问题与国家安全问题勾连后，如何处理二者的关系又成为一项新的重要课题。笔者认为，民族问题首先和主要是一个国家发展问题，只有在应对不当或存在着特殊情势的条件下才会转变成国家安全问题。这一立论的意义在于，第一，有利于消除民族问题“另类化”的形象，有利于减轻民族问题的“特殊主义”色彩，为进一步把民族问题分解到国家发展的各个具体领域，继而在国家普遍主义的框架下消解民族问题奠定价值观和方法论基础；^[32]第二，有利于明确民族问题上的国家责任，民族问题像其他社会问题一样，它的解决归根到底取决于国家治理体系和治理能力现代化的水平，将民族问题纳入国家发展问题有利于国家在政治、经济、文化、社会等各个领域统筹安排国家面临的发展或治理问题，从而不仅明确各个领域和相关职能部门在民族问题上的具体责任，^[33]而且也利于国家的最终责任；第三，严格限制民族问题的“国家安全化”，不仅是因为这样做有利于国家在处置涉及自身安全问题上科学决策、民主决策，将有限的资源运用到真正具有威胁性的事项上，避免过度“安全化”导致国家安全政策偏离法治轨道，扭曲国内政治生活，^[34]进而造成更大的治理难题，^[35]而且更在于，国家安全作为一种实然和建构性的现象和范畴，有着自身的属性和特点。国家安全具有客观和主观双重属性。客观维度的国家安全指的是国家不受威胁的客观状态，而主观维度的国家安全则是指对于国家安全状态的感受，这种感受既可能比较接近于真实状态，又可能完全脱离真实状态。国家安全的这种双重属性极大地影响着安全问题的确定性和安全决策的准确性。

国家安全还具有假设性、复杂性、演变性、层次性和非显性五个特点。^[36]“假设性”是指“对可能出现的安全问题进行合理的判断和猜想”，它带有预先防范的内置功能。合理的假设有利于事先发现国家安全存在的脆弱环节，从而进行全面防范。不合理的假设则可能不仅难以实现预防的功能，后果严重的可能造成“预言的自我实现”。“复杂性”是指“影响国家安全的因素十分复杂，在一定条件下相互转化”，原本属于非安全领域的事物，由于应对不当或外部势力的干预，而转化成国家安全问题。“演变性”是指随着经济、社会和科技的发展，一些国家将“全球环境及价值观等问题”纳入国家安全关注的范畴，这显然丰富了国家安全的内涵，增加了影响安全问题的变量。“层次性”是指国家安全存在“国内、国家、国际”三个层面，三个层面互相影响渗透，因此仅以“自利”为准则的国家安全已难以奏效。“非显性”指的是“部分影响国家安全要素的存在是间接的、非显性的”，这说明在国家安全问题上，有些因素是难以发现和控制的。

总之,由于国家安全自身的双重属性和特点以及民族问题自身的高度复杂性,如果不严格限制民族问题“安全化”的范围和条件,或者审慎对待可能引起国家安全问题的民族因素,则不仅民族问题会恶化,国家安全也将遭到实质性的损害。

除了上述两个方面的原因外,严格限制民族问题的“国家安全化”还有着重要的现实意义。实践中,一些国家为了“确保国家安全”,将民族问题的各个方面如民族心理、民族认同、民族关系、民族文化、民族宗教等一律“安全化”,其结果不仅损害了民族关系,加重了国家发展成本,而且最终也损害了国家安全自身。

如何认识和定位民族问题是中国国家发展中面临的重大问题,当前的隐忧是,一方面我们热切希望淡化民族问题的特殊主义色彩,另一方面却不知该从何处下手。^[37] 实践中,一些学者将解决问题的重心放在概念的改造或创造方面。^[38] 一方面我们惮于民族问题的“安全化”给国家发展带来的昂贵成本,另一方面却找不到将民族问题从国家安全问题中分离出来的有效路径。解局的关键或许首先在于将民族问题主要视为一个国家发展问题,将之放到国家发展这一普遍主义的框架下得以审视和解决。要知道,在当今时代,族裔、文化或宗教的多元性已然是一个全球性的事实,应对这种多元性已成为全球治理和(多)民族国家治理的应有之义。其次在于厘清涉及民族问题的国家安全的主要原则和标准,严格区分、审慎对待民族问题转化为安全问题的条件和特定情势,避免民族问题的过度“安全化”。在这个方面,我们面临的挑战最大。

注释:

[1]1980年7月15日的《人民日报》一篇名为《评所谓“民族问题的实质是阶级问题”》的评论员文章在否定“民族问题的实质是阶级问题”的基础上提出,今后很长的历史时期内,我国的民族问题基本上将包括三个方面的内容:一是实行民族区域自治,巩固各民族民主平等的团结统一;二是逐步消除各民族间政治、经济、文化事实上的不平等;三是承认民族差别,照顾民族特点,正确对待和处理民族矛盾。

[2]持“矛盾说”者认为“民族问题只限于民族之间的矛盾……是由民族关系和民族差别所产生的矛盾的总和”,或者用一句话来概括就是“民族之间的矛盾问题”;而“综合说”者则认为,民族问题“是民族这个人们共同体从产生、发展到消亡的长期历史过程中基于民族差别而产生的一切问题的总和”,强调“民族问题不仅包含了民族关系和民族矛盾,而且更包括了民族这个人们共同体自身的事务和问题”。参见彭英明、唐奇甜:《民族问题及其实质浅论》,《民族研究》1981年第1期;杨荆楚:《对〈民族问题及其实质浅论〉一文的几点不同意见》,《中央民族学院学报》1982年第2期;民族理论和民族政策编写组:《民族理论和民族政策》,北京:民族出版社,1985年,第49页;阿拉坦:《论民族问题的含义》,《民族研究》1986年第3期。

[3]从研究内容来看,比较有代表性的有郁耀昌的《民族问题与国家安全关系的哲学思考》(《江南社会学院学报》2000年第2期)、胡祥云的《当代民族问题与国家安全刍议》(《国家安全通讯》2000年第10期)、罗秉森等人的《云南跨境民族问题与国家安全研究》(《云南公安高等专科学校学报》2003年第2期)、花永兰和吴景双的《国家安全问题与民族主义》(《理论探索》2006年第4期)、闫莉的《国家安全视野下的民族问题与宗教问题》(《黑龙江民族丛刊》2009年第3期)、姬敏的《论国家安全构建中的民族问题》(《重庆科技学院学报(社会科学版)》2011年第18期)、浦啟华的《国家安全视野下的中国民族问题》(中国社会主义学会当代世界社会主义专业委员会2012年会及学术研讨会论文,2012年)、赵伟的《民族问题与

国家安全》(《兵团党校学报》2004年第4期);跨界民族与国家安全方面的,有王菲的《认同危机与国家安全——基于新疆跨界民族的视角》(《理论导刊》2012年第7期)、来仪和肖灵的《社会问题视角下的民族问题概念再思考》(《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2013年第6期)、李学保的《涉及民族问题的国家安全:内涵界定与政策选择》(《民族研究》2014年第6期)、赵磊、胥慧颖的《周边国家的民族问题及其对中国国家安全的影响》(《现代国际关系》2017年第6期)。专著方面主要有盖世金主编的《当代中国民族宗教问题与国家军事安全》(北京:中国社会科学出版社,2007年)、李渤的《民族宗教问题与国家安全》(北京:时事出版社,2013年),等等。此外,一些研究“国家认同”的著述,也直接或间接地涉及到国家安全问题。

[4]后者虽在“民族与国家的关系中”提及“国家”,但这里的“国家”不是主体意义上的国家,而是主体关系意义上的国家,并且这里的主体主要是“民族”。

[5]本文所谓“民族问题”严格界定在近代以来民族国家框架内,基本不涉及帝国、城邦和封建制三种国家形态。笔者认为,历史上的帝国等政治单位并不存在今天意义上的“民族问题”,以帝国为例,帝国追求的是对尽可能多的族群和民族进行统治(而不是以一个或多个族群或民族为主划界统治),它虽然也要求其组成部分的“忠诚”,但从不求均质化的人口和文化;帝国内部虽然存在着等级主义和压迫,但它却抱有“普世主义”的价值取向(而非民族—国家的“特殊主义”取向);帝国强调有效的统治即臣民的服从、税收和劳役、兵役等(而不是民族国家排他性的认同等)。帝国与民族国家这些巨大差异,使得本尼迪克特·安德森得出了“帝国与民族—国家内在的不兼容”这样的结论。从帝国到民族—国家时代,世界体系发生了巨变,其中民族—国家的种种特性显然起到巨大作用。事实上正是民族—国家对一定特性的政治、人口或文化的追求才引发了国家自身及差异性少数群体对“民族问题”的关注和敏感。认识这一点,对于我们研究国家主体性下的民族问题有着特殊的意义。参见 Krishan Kumar, “Empires and Nations: Convergence or Divergence?”, In George Steinmetz, ed., *Sociology and Empire: The Imperial Entanglements of a Discipline*, Duke University Press, 2013; Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, revised edition, London and New York: Verso, 2006, p.93。

[6]如历史上土耳其和希腊之间进行的大规模的人口交换。

[7]这一时期人类学所关注的主要是一些新独立国家尤其是所谓后殖民国家在其民族国家构建中如何处理内部族裔或文化多元性问题,而没有将民族问题视为现代多民族国家的一个普遍性问题。

[8][美]马丁·N.麦格:《族群社会学》,祖力亚提·司马义译,北京:华夏出版社,2007年,第1页。

[9][日]加藤节:《政治与人》,唐士其译,北京:北京大学出版社,2002年,第164页。

[10]参见 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, 1977, pp.25—52。

[11]参见左宏愿:《族群冲突与制度设计:协和民主模式与聚合模式的理论比较》,《民族研究》2012年第5期。

[12][英]J.S.密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆,1982年,第223、225页。

[13]Donald N.Rothblatt, “National Development Policy”, *Public Administration Review*, Vol.34, No.4 (Jul.—Aug., 1974), pp.369—376。

[14]龚永辉:《关于民族问题的两重属性——三十年来民族问题概念广义、狭义之争的学理反思》,《民族研究》2010年第1期。

[15]关凯:《国家视野下的中国民族问题》,《文化纵横》2013年第3期。

[16]孙代尧:《解释民族冲突的三种理论图式》,《贵州民族研究》(季刊)1999年第3期;赵磊、胥慧颖:《周边国家的民族问题及其对中国国家安全的影响》,《现代国际关系》2017年第6期。

[17]冷战后,族际政治逐渐褪下阶级政治时代条件下的“特殊性”光环,“在大多数国家,民族因素已经成为政治和政府的一个重要方面,因而也成为公共行政的重要方面”,属于国家发展的范畴。参见 Milton J. Esman, “Public Administration, Ethnic Conflict, and Economic Development”, *Public Administration Review*, Vol.57, No.6 (Nov.—Dec., 1997), pp.527—533。

[18][26]林尚立:《现代国家认同建构的政治逻辑》,《中国社会科学》2013年第8期。

[19][加拿大]查尔斯·泰勒:《自我的根源——现代认同的形成》,韩震等译,南京:译林出版社,2001年。

[20]杨堃认为,从中国国情来看,民族问题“仅仅指的是国内少数民族问题”,杨堃:《关于民族和民族问题的几点意见》,《民族研究》1986年第4期。

[21]沈桂萍:《民族问题的核心是国家认同问题》,《中央社会主义学院学报》2010年第2期。

[22]事实上,就国家认同这一问题来看,台湾及香港的问题远比大陆的少数民族严重得多。

[23]钱雪梅:《从认同的基本特性看族群认同与国家认同的关系》,《民族研究》2006年第6期。

[24]参见[德]哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的高谈理论》,童世骏译,北京:生活·读书·新知三联书店,2003年,第659页。

[25]上述观点参见金太军、姚虎:《国家认同:全球化视野下的结构性分析》,《中国社会科学》2014年第6期。

[27]Will Kymlicka,“Universal Minority Rights?”, *Ethnicities*, Vol.1/1 (2001).

[28]Barbara Harff and Ted Robert Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics*, 2nd ed., Westview Press, 2004, pp.19—30.

[29]虽然在很多时候,加泰罗尼亚人也要求更大的自治权,但其独立建国的目的从来没有改变过。

[30]参见田源:《移民与国家安全:威胁的衍生及其条件研究》,北京:世界知识出版社,2010年,第114—115页。

[31]从国际国内的经验来看,跨界民族的情况相当复杂,有的民族或族群跨三个甚至四个国家而居。为了能够从技术上集中讨论跨界民族条件下的国家安全问题,本文假定国家安全问题发生的场域主要限于民族或族群跨两国的情形。

[32]龚永辉曾指出“民族问题是一种转换生成的现象,它的原生形态是一般社会问题,民族意识则是一般社会问题转换生成民族问题的思想基础或者说精神条件”。这里的“民族意识”既可能是少数民族群的,也可能是主体民族的。龚永辉:《民族意识与民族问题——民族意识及其调控研究之三》,《广西民族学院学报》1995年第3期。

[33]如,在当前城市工作中,一些部门如公安和工商在遇到涉及少数民族的违法犯罪问题时,常常借口“特殊性”而不能甚至不敢严格依法办事。

[34]著名的非传统安全研究流派哥本哈根学派认为,当国内的公共治理问题发展到促使政府下决心采取一套不同于一般的政治规则和政治结构的紧急措施,建立一种不同于以往的公共治理体制予以应对时,该公共治理问题就演变成了国家安全问题。参见[英]巴瑞·布赞、[丹麦]奥利·维夫等:《新安全论》,朱宁译,杭州:浙江人民出版社,2003年,第32页。

[35][美]巴里·布赞:《人、国家与恐惧——后冷战时代的国际安全研究议程》,闫健、李剑译,北京:中央编译局出版社,2009年,第118页。

[36]刘卫东、刘毅等:《论国家安全的概念及其特点》,《世界地理研究》2002年第2期。

[37]事实上,这方面有很多工作要做,如可以考虑将“国家民族事务委员会”改组成“国家民族平等委员会”,将其工作重点放在维护各民族(包括汉族)平等,监控国内民族关系等方面,将其其他职能最大限度地剥离,合并到其他部委。这是在机构设置方面将民族问题去特殊化的一个重要环节。

[38]如“民族”改称“族群”、“国族”的建构等等,都属于这种情况。

[责任编辑:刘姝媛]