《学术界》(月刊)
总第265期,2020.6
ACADEMICS
No.6 Jun. 2020

浅议当代多民族国家解决民族问题的几种模式〔*〕

田　烨

(兰州大学　西北少数民族研究中心/历史文化学院,甘肃　兰州　730020)

〔**摘　要**〕当今世界上的绝大多数国家都是多民族国家,如何解决民族问题并推动社会整合已经成为现代多民族国家社会治理中的一项重要问题,不同的国家从各自的历史传统、现实情况、民族特性、文化背景等具体情况出发,采取了不同的政策和措施解决民族问题。大体可将其分为6大类模式,分别是民族自决、联邦制、地方自治、民族区域自治、共和同化和多元文化主义。民族问题作为社会总问题的一部分,是任何一个多民族国家不可忽视的重要问题。在制定民族政策时,各个多民族国家都必须考虑本国的历史背景和现实国情,很难脱离每个多民族国家的具体情况探讨哪种模式更优越,只有符合本国的具体情况,能有效解决本国民族问题的模式才最适合本国。

〔**关键词**〕多民族国家;民族问题;模式

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.06.016

在全球化时代,随着世界一体化进程的快速发展,跨国人口迁徙和流动愈加频繁,传统的单一民族国家逐渐被多民族国家所取代。当今世界约有200个国家,其中绝大多数国家都是多民族国家。在多民族国家,如何解决民族问题并推动社会整合已成为国家社会治理中的一项重要内容,不同的国家从各自的历史传统、现实情况、民族特性、文化背景等具体情况出发,采取了不同的政策和措施解决民族问题。笔者将其分为6大类模式,分别是民族自决、联邦制、地方自治、民族区域自治、共和同化和多元文化主义。

同一国家在历史上不同时期也曾尝试采取多种政策解决民族问题,例如加拿大曾在18世纪后期采取"盎格鲁·萨克逊"化的民族同化政策,试图使其他移民群体放弃传统文化接受民族同化,在这种同化政策遭受了失败后又推行"加拿大化"运动和"熔炉"政策,当"熔炉"政策也没有解决民族问题时,加拿大又于20世纪70年代开始实行多元文化主义政策。此外,也有同一国家在同一时期使用多种政策解决民族问题,例如英国一方面采用地方自治解决国内少数民族问题,赋予苏格兰、北爱尔兰等少数民族地区自治权力,同时采用多元文化主义政策解决外来移民问题。加拿大也曾于20世纪后期采用民族自决

作者简介:田烨,兰州大学西北少数民族研究中心/历史文化学院教授、博士生导师,主要从事民族学和人类学方面的研究。

〔*〕本文系国家社科基金重点项目"欧盟少数民族事务治理研究"(19AMZ014)的阶段性成果。

模式解决魁北克问题,同时也采取多元文化主义政策解决国内民族问题。即便于此,当前各多民族国家采取的各种解决民族问题的政策,都包括在上述6大类模式之中。

一、民族自决模式

从理论源头分析,民族自决理论源于欧洲启蒙思想家提出的“天赋人权”学说,一些思想家如卢梭、格劳秀斯、霍布斯、洛克等认为,人是自由和平等的,具有结社自由,可以通过社会契约形成民族国家。作为人们共同体,民族也相应地拥有相关权利,其中包括独立自主权。正如德国哲学家黑格尔所言,独立自主是一个民族最基本的自由和最高的荣誉。[1]民族自决权作为一项国际关系准则,在18世纪后期的北美独立战争和法国大革命中被正式提出,并在第一次世界大战后,在列宁和威尔逊总统等人的推动下成为国际法的一项基本原则,之后成为《联合国宪章》的宗旨之一。

在资产阶级革命时期,民族自决理论适应了当时兴起的欧洲民族主义的要求,民族自决权成为“民族主义政治理念的核心部分”[2]。新兴的资产阶级打着民族自决的旗帜,带领下层民众反抗封建势力或殖民势力的压迫,建立了民族国家。例如北美独立战争时期,美国前总统托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)在1776年的《独立宣言》中表明了“民族自决”的思想,积极主张“国家独立”和“民族分离”,把反抗英国殖民统治的武装斗争同争取民族独立的事业联系起来,带领殖民地民众推翻了英国的殖民统治,建立了独立的民族国家。18世纪后期,法国资产阶级革命兴起,通过宣传民族主义和民族自决权,以此反抗封建王权,建立了资产阶级共和国并锻造了法兰西民族。

马克思和恩格斯曾赞成民族自决原则,马克思在1878年给国际工人协会总委员会的建议中指出:“必须在运用民族自决权原则的基础上,并通过在民主和社会主义基础上恢复波兰的办法,来消除俄国佬在欧洲的影响。”[3]列宁认为民族自决权意味着被压迫民族拥有独立的权利。在1914年发表的《论民族自决权》中,列宁进一步阐述了民族自决权的内涵:民族自决权就是“民族脱离异族集体的国家分离,就是组织独立的民族国家”[4]。同时,列宁认为行使民族自决权是有前提和条件的,只有被压迫、遭受了不平等待遇的民族才享有民族自决权。1918年,时任美国总统伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在国会演讲中发表的“十四点宣言”(Fourteen Points)也提出了民族自决的主张,认为民族自决是重新划分战败国领土的依据。因此,民族自决理论为每一个自认为构成“民族”的群体开展民族独立或民族分离运动提供了法理依据。

在民族自决理论的影响下,民族自决权原则的运用成为构建现代民族国家的有力工具。一战结束后,芬兰、波兰、冰岛、匈牙利等国通过实施民族自决获得独立;二战结束后,大量的亚非拉殖民地和半殖民地国家也通过主张民族自决获得独立;冷战结束后,民族自决权也在一些国家和地区处理民族问题时得到了广泛的运用,这一时期的民族自决大多发生在多民族国家内部,成为一些多民族国家如加拿大、英国、苏丹、南斯拉夫、印度尼西亚等解决民族问题的手段之一。

加拿大曾采取民族自决模式处理魁北克问题,先后于1980年、1995年两次开展魁北克全民公投,解决魁北克法裔居民民族主义高涨的问题,最终“统一派”在两次公投中获胜,魁北克继续保留在加拿大联邦内。印尼也同意采取民族自决的模式解决东帝汶问题,东帝汶于1999年通过全民公决选择脱离印尼,成为一个独立的国家。苏丹也以民族自决模式解决国内民族问题,绝大部分南苏丹选民(主要是黑人)在2011年举行的公投中支持苏丹南部地区从苏丹分离,从而导致苏丹分裂为南苏丹和北苏丹两个国家。英国也曾采取民族自决模式处理苏格兰民族问题,允许苏格兰常住居民于2014年开展全民公投以决定苏格兰的地位,“统一派”以微弱优势在公

投中获胜,从而避免了英国的分裂。此外,在本世纪以民族自决模式解决民族问题的事件还有2006年南奥塞梯单方面公投脱离格鲁吉亚、2008年科索沃单方面公投脱离塞尔维亚、2014年克里米亚单方面公投脱离乌克兰并加入俄罗斯,等等。

在当代社会,试图使用民族自决模式解决民族问题的国家和地区还有很多,主要目的是建立一个本民族的国家。但是,正如相关学者所言:只有主权国家才拥有是否采取民族自决模式的权利,不可能在主权国家范围之外进行民族自决。[5]这意味着如果少数民族没有得到所在主权国家的授权,将不具备民族自决权。例如西班牙巴斯克地区和加泰罗尼亚地区,虽然巴斯克和加泰罗尼亚民族主义政党试图以民族自决的模式来解决民族地区和中央的关系,但一直未得到西班牙政府的同意,西班牙政府拒绝使用民族自决模式解决国内民族问题。

冷战结束以来,国内外诸多学者对以民族自决模式解决民族问题的合法性和正当性产生了质疑,如牛津大学教授亚当·罗伯茨(Adam Roberts)认为伍德罗·威尔逊提出的民族自决原则是一种"错误的辩护"。[6]美国学者菲利克斯·格罗斯(Feliks Gross)也曾提出,"自决权本身并不提供可避免多数人暴政的保证,也不能避免少数人——政治少数——通过欺骗和暴力的手段获得政权"。[7]英国学者保罗·吉尔伯特(Paul Gilbert)也指出,"民族自决并不意味一个国家内部处于被支配地位的民族拥有从中分离的权利。"[8]这些学者认为民族自决权不等于分离权。国内诸多学者也有类似的观点,如杨陶认为现行国际法上的民族自决权原则是在非殖民化的过程中形成并发展起来的,核心内容是殖民地人民和其他被压迫民族的自决,在非殖民情况下,分离只可能发生在母国同意的情况下,不能由单方面决定。[9]钱雪梅也认为在国际政治中,民族自决并不是绝对无限制的权利和政治原则。[10]

二、联邦制模式

联邦制和单一制是当今世界的两种国家结构形式,全球约200个国家中只有20多个国家实行联邦制。[11]虽然建立单一制国家是构建现代国家的普遍趋势,但组建联邦制国家有其特殊原因,其中包括民族因素,例如俄罗斯、瑞士、加拿大、比利时等联邦制国家的组建都与民族因素有关。

联邦制国家具有最高立法、行政和司法机关,各联邦组成单位也有自己的立法、行政和司法机关,这些机关与联邦中央机关之间没有隶属关系。在联邦制国家内,通过将民族地区设立为联邦组成单位,赋予民族地区相对独立的立法、行政和司法权力。民族地区作为联邦组成单位,通过建立立法、司法和行政机关,管理本地区内的财政、税收、文化、教育等公共行政事务,从而能在最大程度上实行民族自治和地方自治,以此解决多民族国家内的民族问题。马克思、恩格斯、列宁、斯大林等马克思主义者在原则上是反对联邦制的,认为它是社会发展的障碍,只有在特殊的情况下,才能把联邦制作为一种过渡形式而予以接受。[12]

成立于1945年的南斯拉夫联邦人民共和国(1963年更名为南斯拉夫社会主义联邦共和国)曾采取联邦制解决民族问题。[13]南斯拉夫的8个联邦构成单位包括了6个共和国(斯洛文尼亚、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维纳、马其顿、黑山、塞尔维亚)和塞尔维亚境内的2个自治省(科索沃和伏伊伏丁那)。1946年通过的《南斯拉夫联邦人民共和国宪法》第一条规定:南斯拉夫联邦人民共和国是享有平等权利的各主权民族的公众集体,各民族根据民族自决的权利可以自愿地参加联邦或退出联邦。[14]南斯拉夫的联邦制一度保障了境内各民族的自治权利,缓和了境内的民族问题,但最终因为国际形势变化以及国内民族主义的高涨,南斯拉夫联邦走向了解体。

苏联解体后,俄罗斯联邦以联邦制解决民族问题,1993年通过的《俄罗斯联邦宪法》规定:俄

罗斯联邦共有 89 个联邦成员,其中包括 32 个民族自治实体和 57 个地方自治实体。32 个民族自治实体大多按少数民族分布区域进行划分,包括 21 个共和国、1 个民族自治州、10 个民族自治区。[15]这些民族自治实体具有充分的自治权利,辖区内的居民通过直接或间接选举产生地方自治机关,行使自治权。

长期以来,俄罗斯民族自治实体的民族主义势力对联邦中央权威造成了挑战,例如车臣民族分裂势力、鞑靼民族分裂势力等,对俄罗斯实现统一的政治、经济和法律秩序造成了威胁。俄罗斯学者安德兰尼克·米格拉尼扬认为:能否正确确定民族自治实体在联邦中的地位,将成为决定俄罗斯国家命运的一个重要问题。[16]在叶利钦统治时期,俄罗斯联邦中央通过与民族自治实体签署条约的方式解决两者之间的权力分配问题,试图以协商的形式解决联邦中央和一些民族自治实体之间的矛盾,联邦中央先后同鞑靼斯坦、车臣、北奥塞梯等民族自治实体签订了双边条约,从而把联邦中央与一些民族自治实体的关系以宪法—条约的形式加以固定。[17]虽然签订条约的方式可以进一步明确联邦中央和民族自治实体之间的权力分配,但同时也把某些民族的特殊权利法律化,反而激发了一些少数民族的自我复兴意识。普京执政后,他认为一些民族自治实体的选举往往根据候选人的民族属性进行投票,造成了地方民族主义势力高涨。他认为多党制会把民族、经济和宗教关系在一个大锅中磨碎和融合,从而主张发挥多党制在推进市民社会和民族国家建构中的积极作用。[18]因此,普京构建了垂直权力体系,大力加强中央集权,同时开展政党体制改革——“最终可以使人民不是在具体的候选人之间,而是在不同的思想体系、主张和党纲之间作出选择。”[19]普京的这一举措使俄罗斯民族自治实体的领导人减少了民族身份的色彩,从而带有更多的政治倾向。

除了俄罗斯和南斯拉夫外,当今世界还有其他多民族国家采用联邦制解决民族问题,例如比利时、瑞士、印度、埃塞俄比亚等国家。在这些联邦制国家内,一般将少数民族地区列为一级行政区,与其他同级行政区享有平等的自治权利。联邦制作为多中心、自治、非集权的制度安排,可以实现不同民族、语言、宗教、文化的民众和平相处,成为多民族国家中处理高度差异性问题的选择之一,但联邦制也存在效率不高、社会整合性弱、国族构建难度大等问题。

三、地方自治模式

与联邦制不同,作为解决民族问题的地方自治模式,主要实行于单一制多民族国家内,中央政府通过赋予少数民族地区地方政府特殊的自治权利,满足少数民族地区自我管理的意愿,以此解决民族问题。少数民族地区的地方政府在宪法和法律规定的范围内,并在国家监督之下组建地方自治机关,行使自治权,处理本区域内公共事务。

目前通过采取地方自治来解决民族问题的国家有英国、意大利、西班牙、丹麦等。这些国家的少数民族政区在单一制的国家政体下,获得了超出一般地方行政区的自治权力。例如英国,作为地方自治的典型国家,英国被划分为英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰 4 部分,其中苏格兰、威尔士、北爱尔兰 3 个少数民族政区拥有地方自治的权利,以此解决民族问题。北爱尔兰首先获得了自治权,并于 1998 年通过议会选举产生了北爱尔兰议会,成立了议会的执行机关——北爱尔兰行政院;次年苏格兰也通过议会选举产生了苏格兰议会,成立了议会的执行机关——苏格兰行政院;威尔士也于同年通过议会选举产生了威尔士议会,成立了威尔士议会的执行机关——威尔士议会政府,上述三个少数民族政区的议会获得了一定程度的立法权,涉及经济、农业、教育培训、文化、环境、交通、体育等诸多方面。[20]苏格兰、威尔士、北爱尔兰议会及其执行机关全面负责地方事务,英国中央政府控制外交、国防、总体经济和货币政策、就业政策以及社会保障等。

意大利宪法规定,意大利中央政府下设大区、省、市(镇)三级地方政权机构。大区(意大利语:Regione)是具有自主权力和职能的自治单位,享有立法权、财政自治权等。意大利全国共分为20个大区,其中的5个为特别大区(意大利语:Regione a statuto speciale),设立在少数民族地区,分别是瓦莱·达奥斯塔(Valle d'Aosta)大区、特伦蒂诺-上阿迪杰(Trentino-Alto Adige)大区、弗留利-威尼斯·朱利亚(Friuli-Venezia Giulia)大区、撒丁(Sardegna)大区、西西里(Sicilia)大区。意大利《宪法》第一百一十六条规定,西西里、撒丁、特伦蒂诺-上阿迪杰、弗留利-威尼斯·朱利亚和瓦莱·达奥斯塔等5个大区享有特殊的自治权利。与普通大区相比,5个特别大区享有更充分的自治权,主要表现在立法权、财政权等方面。从立法权来看,意大利《宪法》第一百二十三条规定:各大区均可制定自己的地区条例,遵照共和国宪法和法律规定有关本区内部的组织规则。[21]特别大区的地区条例必须由国家议会以宪法性法律的形式通过,而普通大区地区条例由其区议会制定,送交国家议会审批。因此,从法律的效力上来看,特别大区的地区条例作为宪法性法律,高于一般的国家法律,普通大区条例仅为一般国家法律。从财政权来看,普通大区的财政权只包括预算与支出的权利,是一种由国家立法所确定的财政收入的管理权。5个特别大区有更为显著的财政自治权,可以在地区条例中规定税收制度。因为普通大区财政权的局限,2017年10月22日,意大利的2个普通大区(伦巴第和威尼托)举行了要求更高程度的自治权(主要是财政权)的公投。[22]此外,在语言权、文化权等方面,由于5个特别大区内分布着大量的少数民族,各级政府对少数民族的语言、文化等方面予以保护,赋予了特别大区保护少数民族语言、文化等方面的权利。

西班牙将全国划分为17个自治区(西班牙语:Comunidad Autónoma),这些自治区全部按照各自制定的自治条例建立自治政府和议会,实行地方自治。在17个自治区中,有3个为少数民族地区,分别为加利西亚自治区、加泰罗尼亚自治区和巴斯克自治区。虽然17个自治区都有各自的自治条例,但各个自治区自治权利不尽相同。例如征税权,西班牙有两种征税模式,第一种模式在巴斯克自治区和纳瓦拉自治区实行,地方政府享有征税权,中央政府在这两个地区不实行额外的税种和税制,地方政府征税后将一定比例上缴中央,其余部分自由支配;第二种模式在其他自治区实行,地方政府没有征税权,所有税种和税制都由中央制定,税收由中央完成后对地方进行转移支付。[23]因此,从普遍性的意义来看,西班牙王国实施的是地方自治,而不是民族自治,是一种"非均质化的自治形式"[24]。以自由主义、公民主义、宪政精神为内核的现代资本主义国家治理体系的建立,为西班牙中央政府与民族地区在一定程度上实现和解创造了条件。西班牙王国通过实行地方自治,分别建立起自治区,以此作为解决民族问题的途径。在地方自治制度设计中,西班牙并未过多考虑民族性因素,例如没有进行自治机关的民族化,而是在民主政治的框架下强调公民平等,强调公民权利高于民族权利,强调民族权利需服从于公民权利,以此解构民族集体性权力,建立起以公民社会为基础的地方自治制度,维护了国家统一。

从上述案例可以看出,作为解决民族问题的地方自治制度,主要通过实施地方自治,赋予少数民族地区的自治权利,以此解决民族问题。但是,从行使自治权的主体来看,上述国家并没有明文规定由特定的少数民族来行使自治权,即没有确定"自治民族"。因此,这种治理模式基于地方自治而不是民族自治。当然,在实施地方自治的过程中,民族地区的少数民族成员必将参与其中,其相关权利的保障也会得到考虑和重视。

四、共和同化模式

当今世界只有法国采用共和同化模式(Republican Assimilation)解决民族问题和移民问题,

共和同化是法国对待国内少数民族和外来移民实行的基本原则,其实质是民族同化,旨在通过平等地对待外来移民和国内的少数民族,使其同化为法兰西民族。虽然法国不承认国内存在少数民族,但在法国总人口中,除约占全国总人口86%的法兰西人外,还有布列塔尼人、巴斯克人、科西嘉人、加泰罗尼亚人、犹太人、阿拉伯人等少数民族,其中世居的少数民族主要包括分布于法国西北部布列塔尼半岛的布列塔尼人、西南部法国和西班牙接壤地区的巴斯克人、南部东比利牛斯省的加泰罗尼亚人、地中海科西嘉岛的科西嘉人等,移民主要包括阿拉伯人、非洲裔黑人、欧洲裔、亚裔等。

法国实施的共和同化政策要求境内的非法兰西人不能与法兰西共和国的世俗化方式相冲突,其最终目的是引导"多元"走向"一元",即在共和体制下推动法兰西文化同化。法国现行《宪法》第一条明确规定:"法国是一个不可分割的、世俗的、民主的和社会的共和国。它保证所有公民在法律面前的平等,而不论出身、种族或宗教。它尊重所有信仰。"[25]对于世居的少数民族和外来移民,法国均不予承认其民族特性,视其为法兰西民族的一部分,采取共和同化政策,将其融入法兰西民族之内。

法国共和同化模式肇始于法国大革命,在大革命期间,革命者规定凡支持法国大革命者,包括外国人都可以成为法国公民,承认每个人在权利和义务上是平等的,让他们在公共空间内都享有公民地位。[26]法国人从大革命起便树立起一种观念:在统一和不可分割的共和国内,国家对公民一视同仁,国家尊重公民个体的权利,但拒绝承认特殊集体的权利。如法国大革命时期著名的革命者克雷蒙·托尼埃伯爵(Comte de Clermont-Tonnerre)于1789年12月23日在法国国民议会发表演讲:"犹太人作为一个民族我们拒绝给予任何东西,作为个人我们则给予一切。……在一个国家中存有非公民的团体,并且在民族中存有民族都是令人厌恶的。"[27]受大革命时期这种观念的影响,法国要求所有本土少数民族和外来移民放弃原来的语言、文化和宗教,接受法兰西文化的同化,以成为共和国公民。这也意味着法国大革命的一个基本原则就是要建立单一的法兰西民族国家而拒绝在这样的民族国家中存在法兰西民族之外的民族。[28]

受共和主义价值观的影响,法国对国内少数民族和外来移民实施"共和同化"的社会融入政策,要求入籍的外来族裔以"公民"身份融入到法兰西共和国、法兰西民族和法兰西社会之中,体现出强烈的"单向融入"向度。[29]因此,法国长期以来对待民族问题的基本立足点是,对所有法国公民一视同仁,避免刻意地区分民族、宗教等身份。这与德国、英国等国的情况大不相同,在德国和英国,不同族裔、语言和宗教的群体得到承认,具有少数族裔群体的地位和权利。在法国,官方不会按这些标准将公民分为不同民族。

在处理国内少数民族以及来自欧洲的外来移民问题时,法国的共和同化模式发挥了积极作用,引导国内少数民族以及欧洲移民融入法国主流社会。但是,随着二战后大量来自北非、西亚等地移民的涌入,这些地区的移民的传统文化与法国主流文化差异较大,法国的共和同化模式作用有限,失去了对其同化的能力。

五、多元文化主义模式

英国政治学家沃特森(C. W. Watson)提出:多元文化主义既是一种文化观、历史观、教育理念、公共政策,又是一种意识形态和价值观,多元文化主义强调种族平等和宗教宽容,其最终目的并非文化平等而是社会平等。[30]因此,多元文化主义建立在民族平等的基础上,承认并尊重不同民族的文化及身份,倡导包容不同民族之间的文化差异,采取官方手段强制推行不同文化之间的彼此尊重和相互包容。[31]作为解决民族问题的多元文化主义模式,大多适用于移民国家(如加拿大、澳大利亚等)以及治理移民问题的国家(如瑞典、德国、英国、荷兰等),之所以移民国家

选择使用多元文化主义模式解决民族问题,和外来移民的分布状况有着直接的关系,与联邦制和地方自治中少数民族相对聚居的分布状态不同,移民国家内外来移民的分布呈散居化的趋势,而且没有世居地。[32]在这样的情况下,依托于聚居状态开展的民族自决、地方自治、联邦制等模式显然不适用于处理散居化分布的外来移民问题。

加拿大是世界上第一个由官方确认实行多元文化主义政策的国家。1971 年 10 月 8 日,加拿大时任总理皮埃尔·特鲁多(Pierre Trudeau)在下议院宣布将在加拿大实施多元文化主义政策。[33]1988 年,加拿大通过了多元文化法,对多元文化主义政策正式立法。加拿大多元文化主义政策的主要内容包括:培养人们对不同文化的承认和欣赏;保障所有民众受到平等的待遇和保护;鼓励并支持各种机构尊重多元文化特色;帮助各民族保留和发展自己的文化和语言;保护并加强非英、法语言的使用;促进不同民族间的相互理解;承认不同民族社区的存在;促进各民族平等地参与国家社会生活;等等。[34]

作为移民国家,澳大利亚的民族政策经历了从民族同化—一体化—多元文化主义的转变。1973 年,时任澳大利亚移民部长格拉斯(Glass)访问加拿大后,引入了多元文化这一概念,从而成为澳大利亚开展多元文化主义政策的标志。之后,在澳大利亚联邦政府的推动下,多元文化主义政策的一些基本原则得到了确定,例如尊重澳大利亚的文化差异;承认文化多样性的价值;所有的澳大利亚人都有平等地进入社会的机会;对澳大利亚社会承担平等的责任;等等。1989 年,澳大利亚联邦政府制定了《国家议程》文件,将多元文化主义上升为基本国策,要求各部门的工作计划都必须包含多元文化的内容。[35]自 20 世纪 70 年代提出并推行多元文化主义政策以来,多元文化主义政策在澳大利亚的政治社会生活中的地位不断得到提高,澳大利亚联邦政府通过出台多元文化主义政策报告[36]的方式对多元文化主义政策进行调整。

瑞典议会于 1975 年通过了社会民主党提出的有关移民和少数民族政策的法案,正式确立了多元文化主义政策,从而使瑞典成为继加拿大和澳大利亚之后,由官方正式宣布在国内实施多元文化主义政策的国家,也是第一个明确实施多元文化主义政策的欧洲国家。瑞典多元文化主义政策的三个主要原则是平等、伙伴关系和选择自由,其目标是保障瑞典少数族群的语言和文化权利。从 20 世纪 70 年代中期开始,维护少数族群权益和保障瑞典多元文化主义社会的目标被纳入瑞典宪法以及文化、教育和传媒政策之中。[37]多元文化主义政策促进了瑞典境内少数族群民族意识的提升,少数族群要求权利的运动进一步高涨,促进瑞典开始积极对待少数族群问题。瑞典加入欧盟后,签署了《保护少数民族框架公约》(Framework Convention for the Protection of National Minorities)和《欧洲地区或少数民族语言宪章》(European Charter for Regional or Minority Languages)。在签署公约时,瑞典对本国的“少数民族”进行了界定,将非公民和 1900 年以后进入瑞典境内的外来移民从公约所规定的保护范围中排除出去,最终承认瑞典存在 5 个少数民族,分别为萨米人(Sami)、瑞典芬兰人(Swedish Finns)、托内达里安人(Tornedalians)、罗姆人(Romanies)、犹太人(Jews)和 5 种少数民族语言(萨米语、芬兰语、托讷达芬兰语、罗姆语、依地语)。[38]20 世纪 80 年代以来,大规模的非欧洲移民进入瑞典,瑞典的多元文化主义政策也有了新的变化。1997 年瑞典议会批准政府提出的《未来与多样性——从移民政策到融合政策》的法案,确立实施融合政策。瑞典实施的融合政策建立于多元文化主义政策基础之上,但和多元文化主义政策存在着区别,多元文化主义政策的目的是保障少数族群权益,促进少数族群保持与发展民族语言和传统文化;而融合政策的目标是促进少数族群融入瑞典社会。融入瑞典社会需要学习瑞典语和接受本土文化,意味着对传统文化的放弃,虽然瑞典政府没有像同化政策那样要求少

数民族和外来移民主动放弃传统文化接受瑞典文化,但融入政策的导向却是引导少数民族和外来移民认可并接受瑞典文化,以便更好地融入瑞典社会。

针对移民问题,荷兰政府于1980年在《政府对政府政策科学理事会关于少数民族报告的答复》里提出以内务部为主导建立政策协调机制,开始制定少数民族政策(Ethnic Minorities Policy)。[39] 1981年,荷兰政府发布了《关于少数民族备忘录草案》(Memorandum on Minorities),详细地阐述了少数民族政策的基本内容。[40] 1983年9月,荷兰政府出台了《少数民族法最后修订案》,与之前的《政府对政府政策科学理事会关于少数民族报告的答复》和《关于少数民族备忘录草案》共同奠定了荷兰少数民族政策的基础,建构了荷兰少数民族政策的基本框架。[41] 荷兰少数民族政策以促进具有不同文化背景的少数民族的政治平等、文化自主、社会融入为目标,实施对象是处于弱势地位的部分移民和部分本国人,如客籍劳工、难民群体、罗姆人等。少数民族政策的实施,标志着荷兰成为欧洲第二个推行多元文化主义政策的欧洲国家。[42] 从荷兰少数民族政策的实施效果来看,一方面少数族群在政治、经济、文化等领域获得了权益保障,例如一些少数民族参与政治活动,产生了相当数量的有移民背景的市议会议员;大量具有移民背景的少数民族成为政府雇员;使用少数民族语言的广播和电视节目得以制作和播出。另一方面,由于荷兰少数民族政策过于强调少数民族文化的独特性,在一定程度上强化了少数民族的群体意识和文化身份,并将民族和文化作为荷兰社会分层的依据,导致少数民族与本土社会之间距离进一步拉大,不仅移民自身感觉到融入的程度在降低,荷兰社会文化差异程度似乎也在进一步加深。正如社会学家克里斯蒂安·乔布克(Christian Joppk)所言:"在官方多元文化主义的阴影之下,一个'族群下层阶级'(Ethnic Underclass)已经被允许出现在荷兰社会之中。"[43] 在此背景下,荷兰多元文化主义政策在20世纪90年代开始向社会融合政策(Integration Policy)转变。社会融合政策改变了之前强调少数民族集体身份的做法,关注处于弱势地位的移民个体,淡化不同族群、不同文化之间的差别,在少数民族中推行荷兰语言和文化,促进少数族群荷兰化,以此融入荷兰社会。这些主张和措施使荷兰新的多元文化主义政策带有明显的同化特征,与法国的共和同化模式趋同。

除了上述国家外,采用多元文化主义解决移民问题的还有英国、德国等欧洲国家。这些欧洲发达国家的多元文化主义模式和传统的移民国家(如加拿大、澳大利亚)的多元文化主义模式有所不同,欧洲发达国家多元文化主义模式的最终目标是实现移民的社会融入,构建同质化的社会。传统的移民国家开展多元文化主义并不以构建同质化的社会为目标,其目标是减少不同民族之间的纷争,推动不同文化群体相互平等并彼此尊重,从而实现社会和谐。

六、民族区域自治模式

在多民族国家内,不存在脱离具体行政区域的民族自治,因为民族总是生活在一定的地理区域内,作为政治行为的民族自治需要界定严格的行政区域,无法离开行政区域空谈民族自治。因此,脱离具体行政区域的民族自治是个伪命题,当今世界也没有任何一个多民族国家实施脱离具体行政区域的民族自治。

我国是当今世界上唯一实行民族区域自治的多民族国家,作为实施民族区域自治制度的基本法律,《中华人民共和国民族区域自治法》在序言中对民族区域自治进行了界定:民族区域自治是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。民族区域自治模式和地方自治模式类似,都是在少数民族聚居地区实行不同于其他地区的特殊政策,赋予少数民族地区特殊的权利。但与地方自治不同的是,民族区域自治是民族自治和区域自治的结合,不仅仅是地方自治,还包含了民族自

治的内容,主要体现在自治权的行使方面。例如,《中华人民共和国民族区域自治法》第十六条规定:“民族自治地方的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。”第十七条规定:“自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。自治区、自治州、自治县的人民政府的其他组成人员,应当合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。”

实践证明,民族区域自治制度作为我国的三大基本政治制度之一,是解决我国民族问题的正确途径和有效形式,也是中国共产党把马列主义民族理论同我国民族问题实际相结合的一个创举。习近平总书记多次强调,民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度,是中国特色解决民族问题的正确道路的重要内容。[44] 坚持和完善民族区域自治制度,是中国共产党在中国特色社会主义新时代更好地凝聚、团结和带领各族人民,不断开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴的重要保证。

七、小　结

通过追溯世界上多民族国家民族政策发展的历史,可以看出多民族国家在民族问题的解决模式方面具有这样的发展规律:在封建社会和资本主义社会前期,大多数国家采用强迫同化的模式解决民族问题;二战结束后,随着国际范围内对人权的普遍重视以及各类国际组织的建立,强迫同化已经被视为侵犯少数民族的集体权利,遭受到世界各国的一致抵制,因此在对待民族问题上,逐渐开始重视少数民族的诉求,加强了对少数民族权利的保护,强迫同化政策被地方自治、民族区域自治、多元文化主义等政策取代。

在上述解决民族问题的几类模式中,因具体国情的不同,在执行方面也有所区别。例如多元文化主义政策,虽然英国、德国、荷兰、瑞典、加拿大、澳大利亚等国家都宣称实施多元文化主义政策,但受国家文化背景、民族构成以及民族主义等方面的影响,加拿大式的多元文化主义与欧洲式的多元文化主义存在区别,加拿大式的多元文化主义承认各民族间文化存在差异,国家支持并维护各民族间文化的差异,不以建立同质化的社会为最终目的;而反观欧洲式的多元文化主义,其目的并不是维护外来移民群体的文化差异,而是鼓励外来移民放弃传统文化以融入所在国社会,最终建立起同质化的社会模式。因此,当外来移民保留了文化差异,未能实现较好地社会融入时,官方便宣称“多元文化主义走向了失败”。[45]

总之,民族问题作为社会总问题的一部分,是任何一个多民族国家不可忽视的重要问题。在制定民族政策时,各个多民族国家都必须考虑本国的历史背景和现实国情,很难脱离每个多民族国家的具体情况探讨哪种模式更优越,只有符合本国的具体情况,能有效解决本国民族问题的模式才最适合本国。

注释:

〔1〕〔德〕黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张启泰译,北京:商务印书馆,1961 年,第 339 页。

〔2〕王冰:《民族自决权的历史演化》,《探索与争鸣》1999 年第 12 期。

〔3〕中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯全集》(第 19 卷),北京:人民出版社,1963 年,第 164 页。

〔4〕中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《列宁选集》(第 2 卷),北京:人民出版社,1995 年,第 371 页。

〔5〕曾璐:《民族自决权与国家主权》,《国际观察》2002 年第 2 期。

〔6〕〔英〕爱德华·莫迪默、罗伯特·法恩:《人民·民族·国家——族性与民族主义的含义》,刘泓、黄海慧译,北京:中央民族大学出版社,2009 年,第 106 页。

〔7〕〔美〕菲利克斯·格罗斯:《公民与国家——民族、部族和族属身份》,王建娥、魏强译,北京:新华出版社,2003 年,第 114 页。

〔8〕Paul Gilbert, *Peoples, Cultures and Nations in Political Philosophy*, Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2000, p. 194.

〔9〕杨陶:《论国际法下民族自决权与分离权的关系》,《广西民族研究》2016 年第 6 期。

〔10〕钱雪梅:《民族自决原则的国际政治限制及其含义》,

《民族研究》2005 年第 6 期。

〔11〕〔英〕戴维·米勒、韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,北京:中国政法大学出版社,1992 年,第 524 页。

〔12〕张祥云:《列宁联邦制理论与实践问题探析》,《当代世界与社会主义》2013 年第 3 期。

〔13〕南斯拉夫境内的民族主要有斯洛文尼亚族、克罗地亚族、塞尔维亚族、穆斯林族、黑山族、马其顿族、阿尔巴尼亚族等。

〔14〕《南斯拉夫人民联邦共和国宪法》,斯科普里,1946 年,第 5 页。

〔15〕〔17〕邱显平:《变迁中的俄罗斯联邦体制与民族问题》,《俄罗斯研究》2005 年第 3 期。

〔16〕〔俄〕安德兰尼克·米格拉尼扬:《俄罗斯现代化之路——为何如此曲折?》,徐葵、张达楠等译,北京:新华出版社,2002 年,第 285 页。

〔18〕范军:《民主的倒退? ——普京与新一轮俄罗斯国家体制改革》,《俄罗斯研究》2005 年第 1 期。

〔19〕《普京文集》,北京:中国社会科学出版社,2002 年,第 397 页。

〔20〕Steinack Katrin, "Does Devolution make a difference? A comparison of party - group interaction in the Scottish Parliament and the Welsh Assembly", In *PSA Parliaments and Legislatures Specialist Group Annual Conference 2009*, 24 June 2009, Constitution Unit, Department of Political Science.

〔21〕"The Constitution of the Italian Republic, 1948", http://constitutionnet.org/sites/default/files/Italy.Constitution.pdf.

〔22〕《加泰"独立"风波未平! 意大利两大区为"扩大自治权"公投》,中华网,https://news.china.com/internationalgd/10000166/20171023/31593530.html。

〔23〕刘泓:《自治共同体与自治权利:西班牙地区自治制度解读》,《黑龙江民族丛刊》2015 年第 6 期。

〔24〕周少青:《"非均质化民族自治"——多民族国家处理民族自治问题的一种新范式》,《当代世界与社会主义》2013 年第 5 期。

〔25〕La Constitution, https://www.legifrance.gouv.fr/Droit - francais/Constitution.

〔26〕宋全成:《论法国移民社会问题的政治化——一种政治社会学的视角》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 1 期。

〔27〕Comte de Clermont - Tonnerre, "Speech on Religious Minorities and Questionable Professions", in Lynn Hunt, *The French Revolution and Human Rights: A Brief Documentary History*, Boston and New York: Bedford Books of St. Martin's Press, 1996, p. 88.

〔28〕叶江:《试析法国遣返罗姆人事件与法国的单一民族国策之关系》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2011 年第 4 期。

〔29〕张金岭:《法国语境下的民族理念及其价值导向》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2018 年第 12 期。

〔30〕参见〔英〕C. W. 沃特森:《多元文化主义》,叶兴艺译,长春:吉林人民出版社,2005 年,第 1 页。

〔31〕田烨:《法国民族主义理念下的多元文化主义》,《世界民族》2014 年第 2 期。

〔32〕加拿大境内的聚居于魁北克省的法裔是个例外的情况。

〔33〕Miriam Verena Richter, "Creating the National Mosaic: Multiculturalism in Canadian Children's Literature from 1950 to 1994", *Children S Literature Association Quarterly*, Vol. 37, No. 3, 2012.

〔34〕参见加拿大多元文化主义和公民部:《加拿大多元文化主义法》,渥太华女王出版社,1991 年,英文版。

〔35〕王铁志、吴金光:《澳大利亚的多元文化政策》,《民族研究》1996 年第 1 期。

〔36〕如 1977 年澳大利亚民族事务会议提交的报告《多元文化社会的澳大利亚》、1986 年澳大利亚多元文化事务协会提交的报告《多元文化主义未来的趋势》、1999 年澳大利亚国家多元文化咨询委员会提交的报告《新世纪的澳大利亚多元文化主义:迈向包容的社会》、2003 年澳大利亚移民和多元文化与土著事务部提交的报告《澳大利亚多元文化的统一:对 1999 年多元文化议程的更新——2003 - 2006 年战略方向》、2011 年澳大利亚移民和公民事务部提交的报告《澳大利亚人民——澳大利亚的多元文化政策》等。

〔37〕Mats Wickström, "The multicultural moment: the history of the idea and politics of multiculturalism in Sweden in comparative, transnational and biographical context, 1964 - 1975", www.doria.fi/handle/10024/103098.

〔38〕杨洪贵:《瑞典少数民族政策评述》,《世界民族》2008 年第 5 期。

〔39〕PWA Scholten, M Bruquetas - Callejo, B Garces - Mascarenas, R Penninx, "Policymaking Related to Immigration and Integration, The Dutch Case", Amsterdam: IMISCOE, 2007, p. 14.

〔40〕Tomas Hammar, *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 76.

〔41〕杨洪贵:《荷兰少数族群政策初探》,《世界民族》2015 年第 2 期。

〔42〕瑞典于 1975 年实施多元文化政策,成为欧洲第一个实施多元文化主义的国家,也是继加拿大和澳大利亚之后世界上第三个实施多元文化主义的国家。

〔43〕Christian Joppk, "The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy", *British Journal of Sociology*, Vol. 55, No. 2, 2004.

〔44〕《中央民族工作会议举行 习近平作重要讲话》,中国网,http://www.china.com.cn/military/2014 - 09/30/content_33657111_2.htm。

〔45〕《欧洲蔓延多元文化失败论 种族主义终难杜绝》,《环球时报》2010 年 11 月 15 日。

〔责任编辑:刘姝媛〕