

论我国民族事务的认知定式与治理转向 ——兼论涉民族因素社会问题治理的法治化

朱碧波

(云南师范大学历史与行政学院, 云南昆明, 650500)

摘要: 民族事务治理是关系到我国社会稳定、疆域统一和中华民族复兴的重大问题。长期以来, 我国民族事务治理存在民族多元定性“问题化”、民族事务内涵“宽泛化”、涉民族因素矛盾纠纷治理“政治化”的偏颇。这种认知及治理上的失当容易导致少数民族的污名化、对主体民族的逆向歧视, 以及族际边界的凸显等问题。当前我国多民族社会的治理理应正确看待多元民族的价值, 实现多元民族定性的“非问题化”; 避免将民族成员个体之间的矛盾视为民族问题, 实现民族事务内涵再精确; 推进民族事务及涉民族因素社会问题治理的法治化, 更加注重采用一般性公共政策解决民族地区各民族共同面对的社会问题。

关键词: 民族问题; 民族事务; 涉民族因素矛盾纠纷; 法治

中图分类号: D633

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2019)03-0126-07

我国是一个统一的多民族国家, 民族治理是党和国家一直萦绕于心的大事。中华人民共和国成立之初, 我国创立了民族区域自治的制度和民族优惠的政策供给, 奠定了民族事务治理的制度基石。改革开放之后, 我国致力于推进民族地区的跨越式发展, 民族发展成为民族事务治理最具话题度的政治标签。及至中国特色社会主义新时代, 党和国家更是着意于民族事务治理体系和治理能力现代化, 不断回应各族人民对美好生活的需求, 极大地促进了各民族的和睦相处、和衷共济、和谐发展。不过, 毋庸讳言的是, 当前我国民族事务治理还存在一些认知上的定式与偏差, 如“民族”与“问题”的习惯性搭配、民族事务内涵的不经意放大、涉民族因素矛盾纠纷的“政治化”治理等。这种认知定式和治理偏差在某种程度上使得我国民族事务治理陷入陈陈相因的路径依赖和制度锁定, 推高了民族事务治理的敏感度和复杂度, 并使得多民族社会治理潜流暗涌着难以预知的风险。有鉴于此, 本文将审视我国民族事务既有的认知偏差及其衍生问题的治理范式, 辨析民族事务与涉民族因素社会问题的殊异, 探讨民族事务及涉民族因素社会问题治理的思路转向, 以期实现多民族社会治理风险的前瞻性化解, 裨益于中华民族的伟大复兴。

一、传统民族事务的认知定式与治理偏差

改革开放以来, 我国逐渐由传统意义的简单社会迈向了现代意义的复杂社会。我国民族事务随之也渐趋繁复, 涉民族因素的矛盾纠纷随之也渐趋增多。一些民众对民族多元产生了一些误读, 一些地方政府在民族事务治理和涉民族因素社会问题的治理上也产生了一定的偏差。这些认知误读与治理偏差大体包括以下几个方面。

(一) 民族多元定性的“问题化”

民族多元是我国作为一个多民族国家不可更易的基本特征。民族多元不仅使得中华民族图景的书写更加丰富绚烂, 而且还为中华文明的崛起提供源源不绝的智识资源。多元民族的共生共在与互助互补构成了中华民族成长、壮大和复兴的独特优势和重大利好。不过, “多元”民族在长期历史流变中虽然结成了“一体”的中华民族, 但中华各民族仍然存在“分而未化, 融而未合”的问题, 一些民族之间仍然存在或隐或显的原生型和后致型异质。

收稿日期: 2018-10-29; 修回日期: 2018-12-23

基金项目: 国家社科基金重大项目“我国边疆治理体系和治理能力现代化的系统理论及其指数化研究”(16ZDA058)

作者简介: 朱碧波(1981—), 男, 湖北潜江人, 法学博士, 云南师范大学历史与行政学院副教授, 主要研究方向: 边疆治理, 联系邮箱: zhubibo1028@126.com

从原生型异质来看，我国各民族的经济形态、文化样态和情感取向都存在一些差异。首先在经济形态上，我国历史上各民族分属于农耕游牧文明、泛中原农耕文明、辽东渔猎耕牧文明、雪域牧耕文明和海上渔盐交商文明等板块^[1]。其次在文化样态上，我国各民族都拥有独具民族特色的民俗与文化。一些民族的饮食文化、建筑文化及文化禁忌并不完全一致，甚至大相径庭。再次在心理情感上，各民族成员从牙牙学语之时就处在民族文化的包围之中，经受着父辈的耳提面命和环境的潜移默化，在成长的过程中不自觉地形成了取向各异的民族情感和身份认同。部分民族成员的宗教信仰亦各有殊异，这种原生型异质是诱发民族群体边界、民族文化敏感、民族心理差距的先天性因素。更为重要的是，随着现代社会的转型与分化，各种民族后致型异质还在不断地滋生与显现。在当代中国社会转型和体制转轨的双模式变迁过程中，各民族在生存理性和发展期许的驱动下展开前所未有的跨区域大流动，族际分化和民族分层现象开始凸显。与此同时，随着当代中国不可阻逆的崛起，境内外宗教渗透问题日益加剧。我国多民族社会由此出现“各民族交往交流交融趋势增强和涉及民族因素的矛盾纠纷上升并存”的发展趋势，以及“反对民族分裂、宗教极端、暴力恐怖斗争成效显著和局部地区暴力恐怖活动活跃多发”^{[2](58)}的阶段性特征。一些边疆民族地区更是进入“暴力恐怖活动活跃期、反分裂斗争激烈期、干预治疗阵痛期”叠加的特殊历史阶段。

面对当前我国涉民族因素矛盾纠纷和刑事问题的增多，部分民众错误地将这些问题的出现归咎于民族的多元，并进而把多元民族视为“问题”，把民族事务视为“麻烦”，把少数民族当作“外人”。^{[2](22)}这种民族多元定性的“问题化”，以及“民族”与“问题”的固定搭配，不但将少数民族置于污名化的困境，而且推升了涉民族因素社会问题治理的敏感度，影响了多民族社会治理范式的择取，导致社会治理绩效的偏差。

（二）民族事务内涵的“宽泛化”

我国多元民族的互嵌共生不可避免地催生各种民族事务。随着当代社会转型的纵深推进，这些民族事务更是与社会分化、利益分配、文化裂变等问题交织杂糅，并以多元繁复的面相呈现于世。当前民族事务治理存在民族事务内涵泛化和民族事务边界外移的不良倾向，即将涉民族因素的各类问题都视为民族事务，甚至是民族问题。民族事务泛化是民族事务认知上的混沌与偷懒，它混淆了民族事务与涉民族因素社会问题的界线。民族事务泛化的认知疏漏主要体现在以下几个方面。

首先，它混淆了民族事务与涉民族因素矛盾纠纷的边界。民族事务本质上是以民族集体面貌出现的民族公共事务，“集体性”和“公共性”是民族事务概念最为根本的题中之意。然而，当前一些地方政府将涉民族因素的矛盾纠纷不假思索地视为民族事务，将民族成员之间的个体纠纷想象为民族群体之间的集体紧张。这显然是对民族事务真意的曲解和民族身份的过度紧张。事实上，各民族成员之间的矛盾纠纷大多数都是因为经济利益诱发的个体紧张，绝大多数情况都表征为无涉民族身份的“私人性”和“经济性”，而不是民族事务的“集体性”和“公共性”。换言之，涉民族因素的矛盾纠纷更接近一般性社会问题而不是特殊性民族事务。

其次，它模糊了民族个体性问题与区域共同性问题的区别。在当代社会急剧转型的过程中，我国民族地区出现了诸多区域性問題。这些区域性問題包括民族地区发展水平滞后、教育水平有待提升、基础设施建设不完善、公共服务供给不足、生态文明建设欠缺等。这些区域性问题是民族地区各民族面临的共同问题，而不是某一民族的个体性问题。当前我国民族地区的治理却常常将这些民族区域面临的共同性问题视为单个民族或少数民族需面对的个体性问题，民族地区发展甚至不经意地被等同于少数民族发展。为了推动民族发展，地方政府通常以民族身份作为各种稀缺性资源倾斜性分配的资格，并对少数民族权益进行特殊化保护^[3]。这种保护彰显着我国民族事务治理关爱少数群体的道德立场，但以民族身份作为资源倾斜性分配的依据难免使得个体的族裔身份与额外的价值收益产生捆绑，并在客观上导致民族身份的强化和民族意识的走高^[4]。

最后，它弄混了法治问题与民族问题的界线。法律是治国之重器^[5]。依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略^[6]。现代法治国家一个无可更易的政治铁律就是法律面前人人平等，它强调法律是各个公民无涉民族身份的普同信奉和公共遵循。一切违背国家律令的行为都应当受到约束和惩戒。当前在我国多民族社会治理中，一些地方政府由于民族相关问题的复杂与敏感性，在看待少数民族成员违法犯罪问题时，往往将其不自觉地定义为“民族问题(民族事务)”而不是“法治问题(刑事问题)”。一些涉民族因素的社会越轨、人身伤害、宗教渗透，甚至暴力恐怖活动都被不恰当地定义为“民族问题”而不是“法治问题”。这种“法治问题”与“民族问题”的认知错乱与定性错误，不仅导致民族事务内涵的严重泛化，而且还容易诱发涉民族因素违法犯罪问题治理范式的偏差。

(三) 涉民族因素社会问题治理的“政治化”

改革开放以来,我国市场经济逐渐获得了合法身份并在资源配置中占据着支配性地位。市场经济的蓬勃发展迅速激活了各民族的利益意识和经济理性。为了拓展发展空间和改善生存境遇,各民族展开前所未有的跨区域大流动,并实现着彼此之间的资源互补、文化浸润、能量置换和情感相通。虽然各民族跨区域大流动对国家经济发展具有无须赘言的重大价值,但各民族在短时期内的高速社会流动却常常诱发涉民族因素的各类社会问题,使得地方政府面临无可回避的双重压力。

第一重压力是“稳定是压倒一切的大事”。改革开放以来,现代文化洗礼和解构了传统社会的生活模式和价值样态,市场经济又碎裂和重构了中国既有的社会结构和利益格局。时代变迁使得我国进入社会转型期、利益调整期和矛盾凸显期,整个社会滋生着各种深层次结构性紧张,包括利益结构紧张、文化结构紧张和价值结构紧张等。社会现代化转型带来的失稳风险导致整个政治系统都对社会稳定问题严阵以待,并形成了“稳定是压倒一切大事”的认知、“稳定是第一责任”的原则和“稳定问题一票否决”的制度。在社会稳定的高压之下,地方政府大多都患上了不同程度的社会稳定敏感症,本能地对各种可能影响社会稳定的问题采取行政管控,以期实现社会稳定隐患的前瞻性消除。第二重压力是“民族宗教无小事”。民族宗教事务及其衍生问题具有天然的敏感性。民族个体遭遇的文化冒犯或利益受损常常被该民族群体视为自我尊严的集体蒙羞。在民族情感的感召之下,部分民族群体以族缘为纽带展开跨域流动和社会集聚,并通过抱团取暖的方式来维护自我的利益。民族宗教事务及其衍生事务潜藏的多米诺骨牌效应使得地方政府在治理民族宗教事务及其衍生事务之时谨小慎微。

稳定问题的高压和民族身份的敏感,使得地方政府在处理各种涉民族因素的社会问题时如履薄冰。各级政府习惯性采取政治化的思维方式和行动手段,将各种涉民族因素的社会问题拔高到影响民族团结和妨害社会稳定的高度^[7],并借助刚性的政治权力实现涉民族因素社会问题的“大事化小,小事化了”。这种政治化的治理方式虽然在涉民族因素社会问题的治理上表现出明显的快捷性和时效性,但客观上也存在“社会问题定性谬误”和“治理手法偏差”的问题。进而言之,当前我国各类涉民族因素的社会问题,在本质上大多都带有明显的“强社会性、弱民族性”,“强法治性、弱政治性”。这些“涉民族因素社会冲突既不在乎意识形态与价值观,又与宗教问题无涉,通常表现

为民事纠纷或刑事问题等,冲突的目标既不是为了改变法律规则,也不是为了颠覆现行政治体制,因而与民族问题存在本质差异”。^[8]涉民族因素社会问题的“社会本性”和“法治诉求”决定地方政府在治理偏好上理应是“法治优先”而不是“政治优先”。那种将涉民族因素的社会问题定性为民族问题,试图以政治化的思维定式寻找解决复杂的法律矛盾和纠纷的方法,难免从起点就偏离了正确方向。

二、民族事务认知定式与治理偏差的潜在风险

民族事务的精准定性是民族事务治理范式择取的前提,民族事务治理范式的恰当又是民族事务治理绩效生成的基础。当前我国民族多元定性的偏差及由此衍生的治理范式误用,使得我国多民族社会治理和民族事务治理存在难以言喻的诸多风险。

(一) “民族事务问题化”: 民族误解与民族污名化

民族是多民族国家构成的基本单元,是多民族社会不可或缺的组成要素。我国当前民族事务治理过程中出现的“民族”与“问题”的固定搭配,在潜意识中将“民族”视为亟须解决与疗救的症候,这无疑是对“民族”群体及其价值的曲解。众所周知,多民族国家内部的民族多元是一种不可避免的社会常态,它并不是社会异态,更不是社会病态。民族多元化使得现代社会免于单调呆板之弊,进而折射出五彩斑斓之质。民族多元衍生的文化多样,不仅为各民族提供了反观自我的文化参照体系,而且还扩大了公民的自主选择权,使得公民的自主选择更加有意义。因此,民族多元本质上是一种“资源”而不是“问题”。当前我国所谓的民族“问题”凸显,只不过是曲解民族本相而误判民族价值的结果。事实上,我国民族“问题”日趋繁复并不是民族多元与差异的产物,而是社会转型中各种政治、文化、社会问题披上民族的外衣而不断交互叠加的结果。那种“民族问题化”的惯性思维及固定表达,只不过是主体民族单一叙事立场与骄傲之下的社会偏见。它强行施加并迫使少数民族扮演本非如此的群体形象,不但将少数民族置身于污名化的窘境,而且还容易诱发民族心理距离的凸显、族际之间的社会疏离,以及制度化的社会排斥等连锁反应。

具体而言,首先,“民族问题化”放大民族心理距离。民族心理距离是民族文化差异诱发的社会心理现象。民族心理距离本是多民族社会客观存在的社会心理现象,但是,“民族问题化”诱发的民族偏见却容易人为地强化族际界线、加深族际隔阂、放大民族心理

距离。其次，“民族问题化”导致族际之间的社会疏离。族际社会疏离是民族心理距离放大在行为层面的反映。它表现为民族选择性交友、民族平行社会格局、民族居住空间分异^[9]，以及族际通婚不畅等问题。最后，“民族问题化”催生族际之间的社会排斥。这种社会排斥包括一些公私服务机构表现出来的针对特定民族群体的拒载、拒住、过度安检等不适宜行为。这些不适宜行为，不仅容易导致民族尊严的受损，而且客观上也影响特定民族群体的社会融入。

（二）“社会问题泛民族化”：民族问题认知失当及其多米诺骨牌效应

随着当代中国社会转型的日趋深入，我国涉民族因素的社会问题逐渐增多。一些地方政府将涉民族因素的社会问题简单地归类为“民族问题”（民族事务），这其实是“社会问题泛民族化”的表现，是民族事务的人为建构与内涵误判。它不仅使得整个社会呈现出民族“问题”日益严重的假象，而且还容易产生多米诺骨牌般的外溢效应。这些外溢效益包括：

第一，民族身份敏感度的提升与政府治理禁区的凸显。“社会问题泛民族化”使得复杂的社会问题被简化为民族之间的问题、复杂的社会矛盾被简化为民族之间的矛盾。民族事务和民族矛盾的敏感性使得政府在处理涉民族因素的社会问题时，不愿管、不敢管、不会管。一些涉民族因素的社会问题甚至成为政府管理的禁区。为了化解涉民族因素社会问题给稳定带来的压力，一些地方政府部门不惜借助宗教力量来调解涉民族因素的社会纠纷或辅助行政执法。这未免涉嫌违背“政教分离”“宗教不得干涉行政”的原则，客观上为宗教干涉政府事务提供了上下其手的空间。

第二，民族身份的工具化与民族交往交流交融的阻滞。“社会问题泛民族化”的思维定式和治理倾向彰显了民族身份的殊异性，抬升了民族身份的敏感度。民族身份的殊异性和敏感度使得一些民族成员有意识地将民族身份工具化，即为追求一己私利而不惜利用民族身份绑架整个民族群体，使得整个民族群体都为其非正当诉求背书。部分民族成员对民族身份工具化运用反过来又加深一些主体民族成员的群体性偏见，从而影响民族交往交流交融的纵深推进。

第三，境内外敌对势力的挑拨口实与正中下怀。当前一些民族地区不仅将涉民族因素的贫困、就业、失业、教育等问题当作民族事务，而且还将民族成员之间的纠纷，如商业竞争、日常吵架、交通事故、医疗纠纷等视为民族事务，甚至将实际工作中的职称评定、干部提拔、津贴发放等都视为民族事务^[10]。这种“社会问题泛民族化”的做法，不仅是政治上的不负

责任，而且还正中境内外敌对势力的下怀，客观上为敌对势力挑拨民族冲突、制造民族敌视提供了诸多口实和道具。事实上，美国2005—2015年的《国别人权报告》的涉华部分就一直别有用心地将中国多民族社会转型中的一般性社会问题曲解为特殊性民族问题，将各种复杂的政治、社会、经济、文化之间的张力等同于民族冲突^①，将一些地区发展不平衡问题、贫富差距问题、社会治安问题乃至环境问题归因于民族压迫^[11]。一些学者对此一针见血地指出：“境内外的一些反华势力，一直都想把民族地区的所有问题都搞成民族关系问题，企图挑起民族冲突，为其搞分裂的政治图谋造势。”^[12]

（三）“治理政治化”：程序正义的失落与结果正义的缺憾

我国“社会问题泛民族化”催生的一个直接后果就是涉民族因素社会问题治理的“政治化”。这种“治理政治化”以强制性公共权力为后盾，在处理涉民族因素社会问题时追求社会纠纷化解的快捷和社会稳定的刚性，以致涉民族因素社会问题治理易于出现程序正义失落与结果正义缺憾的问题。

首先，程序正义的失落。一些地方政府将各种涉民族因素的社会问题定性为“民族矛盾”“民族问题”“民族事务”，并将其拔高到民族团结和社会稳定的高度，进而采用一种非常规的政治化手法寻求各种涉民族因素社会问题的尽快化解。地方政府预设的价值立场和难以祛除的政治考量，使其在处理涉民族因素的社会问题之时习惯性忽略民族成员个体纠纷的是非曲直，或者对民族成员个体纠纷的事实进行选择性的裁剪，并进而采取一种突破法定程序的非常规手法来推动涉民族因素矛盾纠纷的迅速平息。换言之，民族事务敏感和社会稳定压力的达摩克利斯剑，使得地方政府总是倾向于矛盾纠纷的尽快化解和社会稳定的刚性建构。这种倾向在一定程度上影响着政府行政裁决的中立性，导致一些地方政府部门在行政过程中容易出现程序正义失落的问题。

其次，实质正义的缺憾。当前我国民族地区社会领域的一些问题（如失业、就业、教育等）往往被纳入民族事务领域，并借助“政治化”的手段展开差异化治理。这种差异化治理通常表现为“因族施策”“一族一策”，即针对特定民族采取特殊的政策、针对不同的民族采取不同的政策。这就难免导致汉族与少数民族、人口较多的少数民族与人口较少的少数民族、民族区域自治地方的自治民族与非自治民族之间存在着一定的政策待遇差异和福利水平差距。由于我国各民族在长期发展演变过程中形成的是一种互嵌式民族居性格

局, 地方政府在同一地区针对不同民族采取差异化的民族政策, 不仅在事实层面上容易诱发民族之间的相互攀比和资源竞争, 而且在法理层面上还容易导致社会正义的缺失和对政府道德任性的质疑。毕竟, 当前各民族自身已经出现明显的社会分层, 是否基于民族身份予以稀缺性资源的倾斜性分配, 理应审慎地考虑各民族个体所处的特殊环境, 而不宜单纯地以民族身份为标准展开特殊性的集体救济; 否则, 多民族社会的治理不但涉嫌机会公平的背反, 而且还容易出现实质正义的缺失。

三、民族事务认知的偏差矫正及其衍生问题的治理转向

民族事务治理是关系国家统一、社会稳定和中华民族复兴的重大问题。随着中国特色社会主义新时代的到来, 各族人民向往更加美好的生活, 期盼整个社会实现更高层次的法治、公平和正义。这决定我国民族事务治理理应与与时俱进地推进民族多元认知的偏差矫正及衍生问题的治理转向, 不断回应各族人民对法治、公平和正义的期待, 夯实中华民族伟大复兴的基础。

(一) 多元民族定性的“非问题化”

我国各民族在历史上经过“你来我去, 我来你去”的双向流动, 不断相互吸纳、涵化与融合, 最终形成“你中有我, 我中有你”的中华民族多元一体。^[13]中华民族多元一体昭示着各民族是血脉相通的“袍泽”, 而不是陌路相逢的“外人”, 更不是所谓的“麻烦”和“问题”。那种将多元民族视为“麻烦”和“问题”的观点, 本质上是对我国民族关系共生互惠和民族文化交相辉映的误读, 是知觉选择性解读之下的认知偏差。从民族关系来讲, 中华各民族在长期历史发展中形成了分布上的交错杂居、文化上的兼收并蓄、经济上的相互依存、情感上的相互亲近、血脉上的相互浸润。中华民族发展的历史反复昭示我国各民族是互助共生、互惠共赢、互利共享的关系。这种关系集中体现在我国通过民族优惠政策和对口支援行动给予少数民族和民族地区以巨大的扶持, 但与此同时, 少数民族和民族地区也以其富集的自然资源、灿烂的民族文化、丰富的人力资源和独特的经济形态不断反哺主体民族与内陆地区的发展。这种“扶助”与“反哺”深刻地体现我国民族关系并不是族际之间单向度的“支援”与“优惠”, 而是族际双向度的“互助”与“互惠”。^[14]从民族文化来看, 各民族的饮食文化、服饰文化、建筑文化和礼仪文化自成一体而各有差异。但

这种差异只是民族价值理念、思想旨趣、文化意趣和生活情态的“不同”, 它并不意味着某种民族文化的“优质”或“劣等”。更为重要的是, 各民族经过长期的交往交流交融, 彼此的差异性趋于减少而共同性不断增加。各民族的语言文字、诗词歌赋、音乐舞蹈、文化品格不断相互辉映、相互影响、相互浸润, 并最终汇集成璀璨夺目、多姿多彩的中华文化和中华民族共有精神家园。这也就是说, 我国各民族都是骨肉兄弟, 都是中华民族和中华文化的创造者, 都是中华民族大家庭不可或缺的重要一员。

因此, 当前我国理应深度矫正那种将少数民族视为“外人”, 将多元民族视为“麻烦”和“问题”的看法, 正确看待多元民族在中华民族发展和现代中国崛起中的巨大价值, 逐渐解除“民族”与“问题”习惯性搭配, 转而更多地采用“民族事务”的话语表述。这种话语表述转换的意蕴在于: “民族事务”的话语表述祛除了民族“问题化”的价值指涉, 使得“民族”一词由负面性的“问题化”走向价值中立的“事务化”。更为重要的是, “民族问题”与“民族事务”的内涵存在重大差异。“民族问题”指涉的是沿着族裔边界展开的民族与国家、民族与民族、民族与国族之间集体性的矛盾和冲突, 它意味着多民族社会严重的失调与病态、矛盾与冲突、对抗和风险。“民族事务”话语表述却更多地指向维护民族平等、推进民族团结、促进族际共享发展、建构国家认同、培养国族意识等事务性工作。进而言之, 当代中国理应防范小概率的民族与民族、民族与国家、民族与国族之间集体对抗或集体脱离的“民族问题”, 而更多地聚焦于促进民族团结奋斗和共享发展、强化各民族的国家认同、培育中华民族共同体意识、促进各民族交往交流交融等。“民族事务”而不是“民族问题”的凸显, 决定当代中国更适宜采用“民族事务”的话语表述替代“民族问题”的习惯表达。

(二) 民族事务内涵的“再定义”

面对当前各民族交往交流交融趋势增强和涉民族因素矛盾纠纷增多的社会现实, 我国民族事务治理理应拒绝民族事务的内涵泛化与边界外移, 实现民族事务内涵的“再定义”。民族事务内涵的“再定义”要尤其注意以下问题:

首先, 涉民族因素矛盾纠纷的定性。民族事务带有鲜明的公共性和集体性的价值指涉。它指向的是影响民族多数成员公共利益和公共生活的问题, 涉及少数民族语言文字工作、少数民族人才规划、各民族共同奋斗和共同繁荣发展、各民族国家认同建构等。而涉民族因素的矛盾纠纷本质上是社会成员个体之间的

矛盾，是一般性的“社会问题”或“法治问题”，它并不属于特殊性的民族事务，更不属于“民族问题”。那种将民族成员个体之间的矛盾纠纷视为民族事务的做法，混淆了民族事务“公共性”与私人事务“个体性”之间的界线，并且违背了党和国家历来民族工作的精神。江泽民同志曾指出，对于各民族成员交往中产生的纠纷和摩擦，“是什么问题就按什么问题处理，不要都拉到民族问题上去”^[14]。胡锦涛同志也指出：“不能把涉及少数民族成员的一般民事纠纷和刑事案件都归结为民族问题。”^[15]2014年召开的中央民族工作会议同样指出：涉及民族因素的矛盾和问题，虽然带着“民族”字样，但不都是民族问题，必须“去敏感化”。^{[2](125)}中共中央、国务院印发的《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》更是明确指出：“不能把涉及少数民族群众的民事和刑事问题归结为民族问题，不能把发生在民族地区的一般矛盾纠纷简单归结为民族问题。”^[17]

其次，新时代中国民族事务核心议题的聚焦。随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会的主要矛盾和治理焦点都发生了重大变迁。国家治理的中心转向了不断满足人民日益增长的美好生活需求和实现中华民族伟大复兴。有鉴于此，当前我国民族事务治理理应立足于新时代的历史定位，顺应各民族交往交流交融的历史大势，促进各民族的团结奋斗和共享发展，不断推进中华民族伟大复兴。具体而言，一要深化民族团结教育，推进各民族的相互认同，促成各民族像石榴籽一样紧紧拥抱着在一起，强化中华民族多元一体的心理根基。二要筑牢中华民族共同体意识，加强各民族对中华文化和中华民族身份的认同，夯实中华民族复兴的思想基础。三要拆除各民族交往交流交融的制度藩篱，打通各民族交往交流交融的社会壁垒，持续推进中华民族一体化。四要促进各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展，不断满足各民族对公平、正义、法治、生态、福祉等持续增长的需要，致力建设社会主义现代化强国，为中华民族伟大复兴奠定坚实的物质基础。

（三）民族事务及其衍生问题治理的“去政治化”

多元民族共生共在的现实使得我国产生了诸多民族事务以及与民族事务相关的衍生问题，既包括民族成员个体之间的矛盾纠纷，又包括少数民族受教育不平等与就业难等。长期以来，我国民族事务及其衍生问题的治理都相对偏重“政治化”治理而不是“法治化”治理，偏重特殊化“民族政策工具”而不是一般化“公共政策工具”。这种治理偏好容易助推民族事务的敏感、导致族际逆向歧视、妨害法治认同的建构、

掣肘民族交往交流交融的推进。有鉴于此，当前我国民族事务及其衍生问题要注重“去政治化治理”，即更多地采取规范性的法治手段而不是权变性的政治手段，更多地采用一般化公共政策而不是特殊化民族政策来展开治理。

首先，法治精神的张扬和法治手段的优先。我国多民族社会的治理，不管是民族事务治理，还是涉民族因素矛盾纠纷的治理，都要强调全面依法治国及法治手段的优先性，都要强调将社会权力和社会成员的行为纳入法治轨道的必要性^[18]。就民族事务治理而言，当前我国民族事务治理要更多地强调各民族的宪法认同和法治认同，强调法治精神的张扬和以法治保障民族团结，“对极少数蓄意挑拨民族关系、破坏民族团结的犯罪分子，对搞民族分裂和暴恐活动的分子，不论出身什么民族、信仰哪种宗教，都要坚决依法打击”^[19]。就涉民族因素的纠纷矛盾而言，当前我国要注重“依法妥善处理涉民族因素的社会问题”^[20]，强调以法律为纠纷裁定的标尺、以事实本身为曲直评判的依据，警惕政治稳定思维对依法行政思维的挤压，避免基于民族身份的差异化执法和选择性执法。正如中央统战工作会议精神解答文本反复强调的，“不能因为当事人具有特定民族身份就放不开手脚”“绝不能以民族划线搞选择性执法，绝不能搞法外的从宽从严”。^[21]

其次，民族政策适用范围的考量与一般性公共政策的凸显。民族事务内涵不经意的放大与特殊性民族政策的过度供给，往往会导致民族认同的强化和民族博弈的加剧。为了避免人为地建构民族之间的区隔，当前国际社会一般都谨慎使用特殊性民族政策，更多借助一般性公共政策来处理涉民族因素的社会问题。很多西方国家并没有专门的民族政策，而是在公共政策体系中设定“少数群体”事务，从“少数群体”（包括族裔少数群体、文化少数群体、性取向少数群体、弱势群体等）的角度，强调包容和尊重少数群体的文化权利，并对基本可行能力不足的底层群体进行特殊救济。这不仅有利于达成不谈民族扶助而实现民族扶助之目的，又避免了民族身份与特殊权益的捆绑，而且还在实际层面上扩大了受益的底层群体的范围。这一点契合我国中央民族工作会议精神。我国中央民族工作会议强调：民族地区的治理，“要逐步更多地针对特定地区、特殊问题、特别事项，尽可能地减少同一地区民族之间公共服务政策差异。一般不应针对特定民族或单一民族，不应以民族划线、作标准，出台差别化的特殊政策。要避免出现民族之间的政策陡坡，防止相互攀比和新的矛盾出现，防止因政策导向人为制

造隔阂、强化固化民族意识”^[2](67)]。进而言之,当前我国民族地区的发展问题、生态问题,以及各民族的就业、移民、扶贫等问题,要逐渐矫正基于民族身份考量的政策供给和政策差异,更多地借助一般化的公共政策来推进民族区域的跨越式发展和少数民族公民权利的精心保障。民族地区治理要按照“同等条件同等对待”的平等原则和“最少受惠者最大利益”的正义法则,更多地通过各种社会政策和区域政策,同等对待处于相似境遇的各民族群体,并对各民族底层群体进行无涉民族身份的普惠性救济和倾斜性授权,确保各区域、各民族、各群体、各阶层共享改革发展的成果。唯有如此,我国多民族社会治理才能更好地满足各民族对法治、公平、正义等美好生活需求的期待,更好地助推中华民族的伟大复兴。

注释:

- ① 美国历年《国别人权报告》涉华部分都居心叵测地将我国一些边疆地区的“社会问题民族化”,极力混淆我国“特殊性民族事务”与“一般性社会问题”的界限,而美国自身涉民族因素社会问题的治理却十分注重民族身份与社会问题的解绑,竭力避免民族身份与特殊权益的挂钩。正如美国“肯定性行动”虽然带有族际平权的意味,但却拒绝以“民族身份”而是以“弱势公民”为标准进行差异化的权利救济。

参考文献:

- [1] 于逢春. 时空坐标、形成路径与奠定: 构筑中国疆域的文明板块研究[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2012: 6-7.
- [2] 国家民族事务委员会. 中央民族工作会议精神学习辅导读本[M]. 北京: 民族出版社, 2015.
- [3] 马戎. 理解民族关系的新思路——少数民族问题的“去政治化”[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2004(6): 122-133.
- [4] 朱碧波. 论我国民族事务治理中的身份固化与边界跨越[J]. 中南大学学报(哲学社会科学版), 2017(6): 124-130.
- [5] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M]. 北京: 学习出版社, 2018: 183.
- [6] 习近平谈治国理政: 第二卷[M]. 北京: 学习出版社, 2017: 120.
- [7] 马戎. 关于中国民族问题的问答与讨论[J]. 青海民族研究, 2014(1): 61-78.
- [8] 吴新叶. 涉民族因素社会冲突治理中的问题及对策[J]. 政治学研究, 2015(4): 42-51.
- [9] 郝亚明. 族际居住格局调整的西方实践和中国探索[J]. 民族研究, 2016(1): 14-26.
- [10] 姜勇, 杨丽. 关于“民族问题”含义的再认识[J]. 新疆社会科学, 2011(6): 50-54.
- [11] 张少春. 西方话语中的“中国民族政策”及其逻辑分析[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2018(4): 21-25.
- [12] 朱伦. 民族问题的内涵与民族政策的功能[J]. 世界民族, 2014(2): 28-38.
- [13] 费孝通. 中华民族的多元一体格局[J]. 北京大学学报, 1989(4): 3-21.
- [14] 朱碧波. 论我国民族优惠的政策转向与话语重构[J]. 中南大学学报(哲学社会科学版), 2016(4): 137-142.
- [15] 江泽民文选: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 396.
- [16] 胡锦涛文选: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 322.
- [17] 中共中央、国务院. 关于加强和改进新形势下民族工作的意见[N]. 人民日报, 2014-12-23(01).
- [18] 陈柏峰. 中国法治社会的结构及其运行机制[J]. 中国社会科学, 2019(1): 66-89.
- [19] 丹珠昂奔. 沿着中国特色解决民族问题的道路前进——中央民族工作会议精神学习体会[J]. 民族论坛, 2014(12): 37-43.
- [20] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 28.
- [21] 中共中央统战部. 巩固发展最广泛的爱国统一战线[M]. 北京: 华文出版社, 2015: 258.

On the improper cognition and the turn of governance of ethnic affairs in China: Also on the governance legalization of the social problems in ethnic elements

ZHU Bibo

(School of History and Administration, Yunnan Normal University, Kunming 650500, China)

Abstract: The governance of ethnic affairs is related to social stability, territorial unity and national rejuvenation. For a long time, there have existed such partialities in ethnic affairs in our country as problematizing the multi-ethnic nature, generalizing the connotation of ethnic affairs, and politicizing the governance of disputes involving ethnic issues. Such improper cognition and governance tend to breed risks including the stigmatization of minorities, reverse discrimination of Han majority as the Subject, and magnification of ethnic boundary. The governance of ethnic affairs in our country at present should take the value of pluralism correctly, realize the harmony in multi-ethnic nature, avoid taking the contradiction between the individual members of the nation as a national issue, and further promote the rule of law of ethnic affairs.

Key Words: ethnic issues; ethnic affairs; disputes involving contradictory ethnic factors; rule of law

[编辑: 游玉佩]