

论我国民族事务治理中的身份固化与边界跨越

——兼论少数民族权利保护的思路转换

朱碧波

(云南师范大学历史与行政学院, 云南昆明, 650500)

摘要: 民族身份识别是我国民族事务治理的一个原点。民族身份识别及民族加权极大地促进了各民族的包容性发展,但也容易诱致民族身份固化和族际边界切割。此外,民族身份信息的非规范采集和使用也激化着民族身份认同和刺激着民族边界凸显。有鉴于此,当前民族事务治理必须强化各民族的公民身份认同和中华民族认同、规范民族身份信息采集、允许民族成员个体拥有多元民族类别的身份,强化民族身份的个人自抉、解绑民族身份与权利附加之间的关联。在民族边界跨越的后时代,我国更加应该从区域分化、社会分化和少数人的角度,强化边疆区域、弱势群体和少数群体的权利保障,以达到不谈民族权利特殊化保障而实现民族权利特殊化保障之目的。

关键词: 民族身份; 民族边界; 民族权利; 公民身份; 中华民族共同体

中图分类号: C957

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)06-0124-07

我国是一个民族二元结构十分突出的多民族国家。为了实现民族平等的价值追求和各民族共同繁荣的政治理想,我国通过民族识别赋予各个公民以国家认定的民族身份,并以此作为少数民族倾斜性扶助和差异化授权的基本凭据。不过,民族身份认定及其衍生的民族加权,虽然对于各民族包容性发展具有至关重要的意义,但是,民族身份认定却始终蕴藏着民族身份固化和族际边界切割的风险,并潜在地掣肘着各民族交往交流交融的纵深推进。有鉴于此,本文将反思民族身份识别及其衍生政策的价值效应与潜在风险,尝试性地探讨民族边界跨越的可行路径和少数民族权利保障的方案优化,并以此就正于大方之家。

一、民族身份的国家认证与族际边界切割

在我国各民族交往的历史中,由于地缘环境、族际规模、民族文化和发展能力等诸多因素的影响,各民族的发展程度并不具有同步性,尤其是少数民族与汉族之间存在十分明显的发展鸿沟。族际发展鸿沟的存在构成了族际结构性张力滋生的重要渊藪。中华人民共和国成立之后,我国以马克思主义的民族平等

观作为民族事务治理的价值基石,致力于推进各民族由“纸面上的平等”走向“事实上的平等”。为了实现各民族“事实上的平等”,少数民族的赶超型发展和跨越式发展就成为国家必须予以直面的重大议题。不过,由于民族文化本身的内敛性和民族地区社会发育的滞后性,仅仅凭借少数民族内生动力的激发或者国家对待各民族的一视同仁,并不足以实现各民族发展结果的均衡。因而,为了实现各民族的均衡性发展,国家必须对少数民族实行特殊性扶助和差异化授权。这又进一步要求国家对少数民族进行识别,以此确认何者有资格配享国家的特殊性扶助和差异化授权。因此,自20世纪50年代开始,我国以各民族的民族特征和主观意愿为评判标准,开始了大规模的民族识别活动。经过多年努力,截至1990年全国人口普查,我国正式确认了56个民族的身份类别。

民族身份识别及其衍生的民族加权,对于民族事务治理绩效的优化当然有着十分积极的意义。从法理剖析上讲,民族身份识别及民族加权,体现了党和国家“以人为本”的政治立场、“弱势关怀”的道德情怀,以及对民族平等的执著追求。从实证分析来看,以民族身份识别为基础的民族加权对于少数民族和民族地区的发展起到了十分积极、正向的作用^[1]。但无可否认的是,随着时代的发展,民族身份识别以及民族加

收稿日期: 2017-06-15; 修回日期: 2017-08-13

基金项目: 国家社会科学青年基金项目“当代中国族际政治整合的理论与实践研究”(14CZZ010)

作者简介: 朱碧波(1981-),男,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:民族政治和边疆治理

权也产生了诸多的外溢效应。这些日趋凸显的外溢效应不断解构民族身份识别及民族加权的价值合法性和实践效用性。概而论之，这种外溢效应主要包括：

其一，民族身份的固化。在我国漫长的历史流变中，各民族经过“你来我往”“我来你去”的交往与流动，最终形成血缘和文化上“你中有我”“我中有你”的彼此浸润和相互涵化。一些民族的核心异质性或许比较明显，但族际之间已然并无固定而清晰的边界可言。更何况，传统王朝国家时期，民族身份本身具有可变迁性。少数民族与华夏族身份的评定与切换往往以是否接受儒家文化为标准。正所谓“夷狄进于中国则中国之，中国退于夷狄则夷狄之”。然而，一些民族的身份识别，不管是采取“名从主人”的做法，还是采取建构主义的做法，事实上都不免沿着本身模糊混沌的民族边界进行身份类别的切割。面对“那些民族内部支系比较多且客观特征的一致性不突出，甚至其自称、他称、史称交织且边界模糊的各种族体”，最终只能是“通过统一民族称谓”而创造性地完成民族边界切割和身份认证^[2]。这种民族边界切割与身份认证一旦完成，各民族成员就拥有了制度化的、刚性化的、终生难以变易的单一民族身份类别。民族身份类别的形成，又进一步刺激各民族展开民族边界的自我维护和代际传承。这就客观上使得民族“内群体”与“外群体”意识的清晰化、民族心理距离的显性化和民族交融的阻滞化。

其二，民族意识的凸显。随着近代以来民族理念的全球性传播，民族意识的觉醒成为一个无法回避的时代现象。在巨大而急剧的社会变迁中，我国各族体也产生了民族认同觉醒与民族意识自觉。在某种意义上，民族身份识别是对民族认同自觉和民族意识自觉的一种政策回应^[3]。不过，毋庸讳言的是，我国民族身份识别之初，虽然存在民族认同觉醒和民族意识自觉的趋势，但依然存在诸多民族成员民族意识模糊和民族归属淡化的现象。而民族身份识别将这些民族意识模糊和民族归属淡化的群体也无差别地赋予法定的民族身份标签，客观上唤醒了其潜藏的民族意识。更为重要的是，民族身份识别只不过是民族加权和民族优惠的前奏。民族加权和民族优惠以民族身份的具备与否作为资源倾斜性分配和差异化授权的基本凭据，这就赋予了文化意义的民族身份原初并不具备的经济价值和政治价值。民族身份价值的附加使得个体的经济理性和民族认同找到一个完美的契合点，更进一步刺激少数民族对自我民族身份的认同。当然，民族身份认同本身是一种值得尊重的文化心理现象，但过于强烈的民族身份认同往往也会产生族际集体性排斥的

问题，甚至产生民族认同凌驾于国家认同和国族认同之上的问题。同时，过于强烈的民族身份认同也为族群民族主义动员预留了可资运作的工具和想象的空间^[4]。

其三，影响民族涵化的推进。在中华各民族形成与演变的历史中，各民族经过自发演进和理性自觉，最终形成多元一体的中华民族共同体。中华民族共同体的形成与巩固是中国民族国家形成与崛起的基础性资源。这决定了中国民族事务治理的一个核心命题就是不断拆除各民族交往交流交融的制度性樊篱，不断培育各民族的中华民族共同体意识，推进中华民族共同体的纵深建构。然而，民族身份固化却人为地建构各民族边界跨越和相互涵化的天堑，影响各民族交往交流交融的进一步深化。进而言之，民族身份固化及民族加权还容易导致民族心理失衡和民族博弈加剧等一系列问题。对于一些汉族民众而言，民族身份识别后的民族加权，客观上使其陷入规则非公平的竞争境地。这不但诱发了部分汉族群体“逆向歧视”的质疑，也使得政府深陷“道德任意性”之讥。对于少数民族而言，一方面，民族身份识别及民族加权容易形成一种路径依赖和制度锁定，驱动少数民族更为强调本我的特殊性而谋求更大程度的权益追加；另一方面，民族身份壁垒的形成也影响少数民族跨区域大流动的社会融入和族际社会资本的拓展。而对于族际关系而言，民族身份蕴含的历史传统、亲疏关系、族群文化等特殊主义倾向，容易形成基于血缘、地缘、族缘而不是基于自由、平等、人权等价值的身份认同。这种身份认同固然推动了民族内部的整合，但由于其预设了一种“他者”的视角，也容易激化少数民族与汉族、自治主体民族与非自治主体民族、大民族与小民族因为公共服务供给、经济利益分配和民族权利差异的竞争与博弈^[5]，甚至在国内外政治气候变迁的影响下，导致“敌我之分”的政治和民族主义的崛起。

此外，同样值得注意的是，民族身份固化的同时还出现民族身份信息采集的泛化。民族身份识别是我国民族事务治理的基础性工作，民族身份信息的采集与使用也应集中于民族事务治理领域。但在当今社会的各个层面和诸多领域，我国都出现了大规模的非必要的民族身份信息的采集与使用。据相关统计，我国民族身份信息的采集与使用至少有以下12类表格：人口调查类表格、人口和户籍登记类表格、人口生育指标申请类表格、入学与学位申请类表格、劳动就业类表格、社保卡申领类表格、婚姻登记类表格、人大代表选举类表格、申请入党团类表格、参评国家和地方政府的荣誉称号或奖项类表格等。此外，还有大量

证件和官方文书记载公民的民族信息,如居民身份证、户籍证明、党团证件、法院裁判文书等^[6]。姑且不论这种民族身份信息的大规模非必要采集与使用是否涉嫌严重侵犯公民隐私,单是民族事务治理的负面效应就不容小觑。它不仅容易强化各民族对自我民族身份的认同,而且还可能导致一些少数民族成员在就业、旅居等方面的歧视和排斥,甚至还容易诱发关于少数民族的“污名化”想象。如公安部认定的“东突”恐怖组织、恐怖分子名单中就标示出每个恐怖分子的所属民族。原本一些社会成员从事违法犯罪活动只是个人行为而无涉于其所属民族,但标示出所属民族(尤其是当违法犯罪群体都指向同一民族之时),就容易诱使一些民众将暴力恐怖活动与特定民族进行不恰当关联。这难免使得特定民族陷入污名化的困境和集体蒙羞的窘境。

二、民族身份固化的消解与民族边界的跨越

在当前社会转型时期,民族事务的繁复和民族事务治理难度的提升是一个公认的事实,但对于民族识别与民族意识张扬,涉民族、宗教的群体性事件发生频率走高之间是否存在必然的联系,却存在比较大的争议。不过,无可否认的是,民族身份识别作为一种“具有辩证意义的两面性遗产”^[7],其积极意义和负面效应都是客观存在的。因此,当下民族事务治理所要做的就是承认民族身份识别与民族加权产生的偏离预期目标的若干变数,致力于消解社会变迁中传统民族治策外溢的负面效应。换言之,面对民族身份固化和边界切割,当前民族事务治理理应审慎地考虑如何推进各民族的边界跨越,促进各民族交往交流交融。

各民族的边界跨越和交往推进是一个复杂而系统的工程,但其中关键一环无疑是促使各民族正确看待自我的多元身份。从价值导向上讲,边界跨越迫切需要各民族树立公民身份认同和中华民族身份认同;从技术手段上讲,边界跨越要求规范公民民族身份信息的采集,允许公民拥有多元民族身份,淡化民族身份的附加权益。具体而言:

其一,强化公民身份认同。在现代多元而异质的社会中,社会成员因为隶属于不同的群体而具有多重身份,进而产生了不同的角色扮演和情感归属。在现代民众复合性的身份体系之中,国家公民的政治身份和民族成员的文化身份是两种难以回避的身份标识。公民身份与民族身份在常态下兼容共生并且相得益彰,但在非常态下两种身份却存在潜在的身份冲突与

角色紧张,甚至还会出现民族身份对公民身份的遮蔽问题。而民族身份对公民身份的遮蔽往往又是影响多民族社会稳定和族际和谐的渊藪。因此,多民族国家的民族事务治理莫不致力于建构超越族裔认同的认同,即公民身份认同。公民身份是国家法律赋予所有个体成员的资格认证,具有十分重大而明显的价值。它不仅是各民族成员享有平等政治民主权利及实现利益表达畅通的路径符号^[8],而且公民身份内蕴的共同的身份特征和法律人格还构成了整个多民族社会最为重要的联结纽带。对公民身份的认同事实上是通过人类“理性激发”统摄“原生情感”的方式,来打通多民族社会民族身份固化和族际壁垒。进而言之,公民身份内蕴的公共精神、公共理性和公民德性,可以确保各民族公民在介入公共领域之时的积极、平和、宽容和规范,从根本上避免民族主义情绪的不恰当盲动给多民族社会造成的裂变风险。

其二,推进中华民族身份认同。中华民族是各民族在长期交往交流交融历史中形成的民族实体。中华民族是国家崛起最为基础的政治资源。中华民族作为中国人民的国家民族,她从总体上呈现出多元一体的结构性特征和多元化一的过程性特征。从结构性特征来看,中华民族是多元与一体的辩证统一,是一体包含多元,多元组成一体。不过,中华民族虽然是多元民族(族群)构成的一体化的国家民族,但它并不是各民族简单拼凑而成的机械集合体,而是各民族相互浸润的有机结合体。中华民族的结构性特征决定了我们应当尊重多元,包容差异,但并不固化差异,构筑民族界墙。相反,我们应该“巩固一体,增加共同性”,培养各民族的中华民族共同体意识,推动各民族认同共享的无差别的国族身份。另外,从过程性特征来看,中华民族的形成与演变是各民族由分散的多元族类群体通过自然演进、螺旋上升而不断走向统一族类共同体的一个过程^[9]。中华各民族在“五方四裔化而为一”的过程中,形成了共享的历史记忆、共通的情感经验和共有的精神家园。这为各民族搁置自身不同的文化身份和族裔身份,完成边界跨越和他者认同提供了坚实的基础。

其三,规范民族身份信息的采集与使用。当前民族身份信息的任性采集与使用泛化,不但涉嫌直接侵犯公民隐私权,损害公民选择生活方式、不受特定民族风俗习惯约束的自由^[10],而且还容易突显民族边界和凸显民族意识,更在事实层面给原本想要优待的少数民族造成诸多歧视性困扰。因此,当前我国应该规范民族身份信息的采集与使用。毕竟,从法理上讲,公民民族身份信息属于个人隐私,除非法律有特别规

定,各种公私机构并无权力采集和使用公民民族信息;从实际上讲,公民民族身份信息的采集与使用原初是为了实现各民族公民权利事实上的平等。一切无助于公民权利平等反而容易造成民族歧视的身份信息采集与使用理应受到严格禁止。民族身份信息采集的法理与实践决定了当前我国应该严格规范各种公私机构发放的表格,禁止任意记载、披露公民民族信息。在一切个人身份证件,如身份证^[11]、户口本,以及护照、入学、受聘、申请学位、婚姻登记、司法文书等表格和文书上隐去民族身份的书写或表达。公民民族身份信息仅在民族事务治理的相关领域(如民族团结进步表彰大会表彰民族团结进步集体和个人等方面)依法依规进行采集与使用。

其四,允许公民自主选择民族身份和拥有双重民族身份。民族身份是国家根据民族集体特征和个体意愿进行识别的结果。不过,正如一些民族识别口述史所揭橥的,民族识别过程在一定程度上存在民族身份的国家认证与个体意愿之间的张力,导致民族身份与身份认同失谐的问题。因此,当前公民民族身份的确认,更应该加大公民个体意愿的权重,甚至在合理范围内允许公民自主决定族类身份。^①正如有学者指出的,“公民对于其所属的民族在合理的范围内应该有选择、确认、改变和放弃的自由,这是人身自由应有之义。”^[12]“在全球化时代,我们都是自由的个体和民族的成员,我们比以前更有自由去决定自己是谁。”^[13]此外,鉴于单一民族身份容易引发身份固化和边界切割等问题,当前我国还应该逐渐改变公民只能拥有单一民族身份的现状,允许公民同时拥有双重民族身份。毕竟,随着各民族交往交流交融的扩大,族际通婚将日益成为多民族社会的常态。在多元民族组合家庭诞生的子女,是族际爱情的结晶,如果强制他(她)们划入单一民族身份类型,不但存在情理上的择取困境,而且有违背民族交融的嫌疑。因此,在公民民族身份自主选择之外,我国也可以逐渐赋予公民以双重民族身份,即允许公民同时承袭父系和母系的双重身份。从价值合理性上讲,这种双重民族身份的赋予,符合公民在多民族文化浸润中成长的客观规律,切合民族交往交流交融深化的历史大势,也能够规避公民民族情感过于聚焦于单一民族身份的潜在风险,并在某种程度上解构族群民族主义的动员能力。从技术可行性来看,现代科学技术狂飙突进式的发展,使得整个时代前所未有地迈入了一个大数据时代。大数据时代的到来,革命性地改写了民族事务治理技术,使得双重民族身份赋予的边界确认、数据统计与效益分析都成为一种事实上的可能。

其五,淡化民族身份的附加权益。随着第三代人权理论的普及,少数人(包括但不限于少数民族)权利的特殊保护越来越受到国际社会的重视,但少数人权利保护的限度与方式却并没有形成共识。各种思想流派为此甚至展开了激烈的相互砥砺与厮杀。不过,以民族身份作为稀缺性资源分配的依据,却难以避免地强化民族认同和激发民族博弈。这是一个不可否认的事实。因此,当前我国应该逐渐淡化民族身份与权益附加之间的内在关联,转换少数民族权利保障的思路。进而言之,为了避免民族身份固化及其衍生的外溢效应,当前我国民族权利的特殊保障理由“少数民族差异化赋权”转向“公民权利平等保障”,即政府从“公民”角度平等保障各民族成员作为国家公民理应享有的各种权利^[14];强调公民权利平等而不是民族集体权利平等,尽量避免把公民的财富、权利、声望、职业、就业、教育等个人差距与族群身份、族群集体联系起来^[15]。

三、后民族边界时代的少数民族权利保障

民族身份与权益附加的捆绑是民族认同强化和族际边界凸显的关键因素之一。解绑两者之间的内在关联,从公民角度对各民族理应享有的公民权利进行无差别保障固然可以强化公民身份认同和推动族际边界跨越,但由于民族二元结构依然凸显,族际发展起点的的不平等性使得同一竞技规则之下的规则正义,并不能实现族际发展的结果正义。因此,当前我国仍然有必要对少数民族进行差异化授权和倾斜性扶助,但这种差异化授权和倾斜性扶助并不能择取传统的“民族身份”标准,而应该致力于“不谈民族扶助而实现民族扶助”“不谈民族集体权利保障而实现民族集体权利保障”。进而言之,当前民族事务治理更应该摆脱以“民族身份”作为权益附加标准的思维窠臼,而从边疆区域、弱势群体和少数人的维度去实现“最少受惠者的最大利益”。具体而言:

其一,以“区域分化”而不是“民族分化”为标准的差异赋权。

我国是一个疆域辽阔、边疆广袤的多民族国家。整个国家不仅存在少数民族与汉族非均衡发展的民族二元结构,而且还存在边疆区域与核心区域非均衡发展的区域二元结构。在我国插花式的民族分布格局中,少数民族主要生活中边疆地区,而汉族主要生活在核心区域,少数民族与边疆区域就产生了很大的重叠性,以致边疆地区被称为边疆多民族地区。少数民族与边

疆区域的叠加,为我们超脱“民族分化”而从“区域分化”角度考虑倾斜性扶助和差异化授权提供了一种全新的可能。

从区域分化的角度对边疆区域进行特殊扶助,其价值在于:首先,少数民族与边疆区域的重叠性,使得民族二元结构与区域二元结构存在很大的交互性。这也就是说,实现边疆区域与核心区域的均衡发展,也就在很大程度上实现了少数民族与汉族的均衡发展。此外,以特定区域而不是民族身份作为特殊照顾的标准,不但可以实现不谈民族扶助而实现民族扶助之目的,而且还可以避免少数民族尊严受损和民族污名化之虞。其次,从区域分化角度考虑差异授权,解绑了民族身份与权益附加之间的内在关联,淡化民族身份的经济价值。这不但有利于推动边疆各民族的整体性发展,而且还可以避免民族身份认同强化和民族意识走高的外溢效应。最后,以区域分化作为差异授权的标准,着眼于生活在边疆区域各民族的权益保障和福祉提升。它不但能积极地促进边疆各民族的包容性发展和福祉的普惠型提升,而且还可以规避族际博弈加剧和部分群体相对剥夺感滋生等问题。事实上,更多地从区域分化的角度来考虑民族事务治理,也正是中央民族工作会议反复强调的:“在实际工作中,无论修订完善已有政策还是研究出台新的政策,要逐步更多地针对特定地区、特殊问题、特别事项,尽可能减少同一地区中民族之间的公共服务政策差异。一般不应针对特定或单一民族,不应以民族划线、作标准,出台特殊的差别化政策。要避免出现民族之间的政策陡坡,防止相互攀比和产生新的矛盾,防止因政策导向人为制造隔阂、强化固化民族意识。”^[16]

其二,以“社会分层”而不是“民族分层”为标准的弱势救济。

我国以民族身份作为差异化授权和倾斜性保障的理据前提和逻辑预设是少数民族是集体弱势的群体,为了矫正民族非均衡发展的二元结构就必须以民族身份为标准进行民族加权。这在逻辑推演上并无谬误,不过,时代发展和社会变迁却不断解构着民族加权的理据前提和逻辑预设。改革开放以来,我国发生了社会转型和体制转轨的双模式变迁。在社会转型和体制转轨的双重作用之下,我国传统多民族社会发生了急剧、广泛和深刻的社会变迁。其中各民族跨区域大流动和多民族社会的分化就是整个时代变迁的一个缩影。各民族跨区域大流动,导致传统“民族的历史相对聚居性被现实性的绝对碎片化分布所取代”。各民族更进一步形成了插花式分布格局和互嵌式居住格局。这使得在同一地区定居生活的各民族可以同等享受同

质化的公共服务,尤其是在国家核心区域定居的各民族(包括少数民族)都可以享受优质的社保、医疗和教育等公共服务。而从多民族社会分化而言,改革开放以来的社会变迁,使得群体之间的“受益分离”^[17]现象日趋凸显,以致于出现民族分层和族内分层交叠杂糅的社会分化现象。换言之,我国致力于追求市场经济的“交换正义”,而相对忽略了社会发展的“分配正义”,结果导致各民族都形成了一批积贫积弱的底层群体。更为严重的是,由于贫困文化的代际遗传,这批底层群体(包括少数民族和汉族)还存在贫困的自我复制和生存困境永久化的问题。

在民族流动和社会分化中出现的这些问题,在某种程度上动摇着民族加权的法理基础。民族加权本意是实现族际发展正义和权利正义,但民族内部的精英群体与普通族员的分化使得少数民族内部也出现了强势群体和弱势群体之分,少数民族群体已然不能定义为整体弱势或集体弱势。针对民族精英的民族加权也难以避免地会产生部分汉族群体“逆向歧视”的质疑。而如果民族地区汉族底层群体不能和少数民族享有同等的特殊性保护,那么这不但背反政府应具有的政治良知,而且还将使其饱受“道德任意性”的质疑,更加有违民族加权致力于实现的实质正义和结果正义。因此,民族事务治理理应将弱势救济的标准从“民族分层”调整为“社会分层”,即对各民族的底层群体进行无差别特殊救济。^[18]这种针对底层群体的特殊救济,将以“民族身份为标准的特殊救济”转变为“最少受惠者的最大利益”,不但更加符合弱势关爱的道德法则和实质正义的价值追求,而且对于民族关系的和谐与政治合法性追加都具有十分重要的意义。

其三,以“少数群体”而不是“民族群体”为标准的权利追加。

在少数民族权利理论视域中,以民族身份为标准的权利追加是权利正义的必然要求。从回溯过往角度来考虑,少数民族权利追加是“补偿正义”的客观要求,是对历史上伤害与歧视少数民族的矫正。从展望将来角度来思量,少数民族权利追加是“实质正义”的理性吁求。在发展起点非平等的前提下,唯有民族加权才能实现族际未来发展的结果正义。从现实境况来审视,少数民族权利追加是“分配正义”的德性诉求。道德政治的不二法则——最少受惠者的最大利益——要求在权益分配上给予少数群体以特殊照顾。从政治合法性着眼,少数民族权利追加是“交换正义”的客观需求。在一个多数人统治的国家,整个国家规则的制定和权利分配都不可避免地会打上多数意志的烙印。简单多数的票决民主和功利主义的选票计算在

保障“最大多数人最大幸福”的同时，却存在多数暴政和少数群体正当利益被碾压的风险。因此，作为多数统治合法性承认的交换，少数民族应该享有“超越”一般民主权利的集体权利。

少数民族权利的理论证成给以民族身份进行差异化赋权提供了坚实的学理支撑，但理论证成的严谨性并不能否认其外溢效应的客观性。此外，即便从理论证成来说，少数民族权利理论也似乎忽略了少数民族是“少数(数量)”和“民族(身份)”的合一。这就导致一些学者过于聚焦于“民族(身份)”而忽视“少数(数量)”；一些学者关于“民族权利”的论证，事实上更近于“少数群体”权利的证成。事实上，现代多民族国家少数民族因为非选择性境况导致的族际结构性困境和权益边缘化忧惧，并不是因为民族身份(或民族文化)本身引起的，而是缘于多数人的群体意志(或力量优势)对少数群体的权利挤压。换言之，人数多寡和力量对比乃是多民族国家少数民族结构性困境形成的根本原因。这就决定了少数民族权利保障可以而且更加应该从“少数群体”角度来不谈民族权利保障而推进民族权利保障。

这种以“少数群体”而不是“民族群体”为标准的权利追加的内在价值在于：

首先，少数群体权利符合社会正义的多重考虑。近现代民主宪政是承认人人平等，并以“多数决”民主制度为基石建立起来的制度体系。它对公意的尊重使其成为人类历史上最不坏的制度，但“多数决”与生俱来地存在着“多数暴虐”和“致命的自负”等问题。少数群体由于数量劣势难免不成为多数意志的牺牲品或法律保护的盲区。因此，为了实现整个社会的权利正义，国家不能满足于少数群体权利诉求的“善意忽略”，而应该针对少数群体存在的特殊状况进行特殊制度设计和政策安排，确保整个国家对少数群体权利从“承认的政治”走向多元参与和对等协商的政治。另外值得一提的是，少数民族权利是公民个体权利与少数群体权利的聚合，实现公民权利无差别保障也就实现了少数民族公民权利的同等保障；实现少数群体权利特殊保障，也就实现了民族集体权利的特殊保障。

其次，少数群体权利保障是在更广阔的范围内实现社会正义的一种追求。少数群体包括但不限于少数民族群体，少数群体权利的保障包括但不限于民族群体权利的保障。不过，在少数群体权利的保障中，我国往往不自觉地缩小少数群体的边界，简单地将少数群体等同于少数民族、将少数群体权利等同于少数民族权利。这就使得政府容易出现保护一种少数群体权利而忽视另一类少数群体权利的做法，这也容易将政

府置于政治德性缺失和价值非中立的尴尬境地。因此，为了更好地推进整个社会的平等促进和福利增进，当前我国应该从更宽阔的角度来探讨特定群体的权利追加，即更加注重肤色、种族、语言、文化、性取向等异于主流群体(及偏好)的少数群体权利，既要不断推进少数群体的社会融入，也要赋予他们抵抗多数人淹没的渠道与力量。

最后，少数群体权利保障是与国际社会差异化赋权的一种对接。随着第三代人权理论的张扬，少数民族权利也日益受到重视，但国际社会大多都是从少数人(少数群体)的角度来看待少数民族权利的，一般不单独以民族身份来进行差异化授权^[19]。如《公民权利和政治权利国际盟约》第27条注重的是少数人权利而不是局限于有色少数人权利；联合国出台的《少数人权利宣言》、加拿大的《就业衡平法》，以及美国的“肯定性行动”，关注的都是少数人而不仅仅是少数民族群体权利的尊重和优惠。然而，中国关于特定群体的权利优惠往往都是以“民族身份”而不是“少数身份”为基本理据的。相关的法律拟制、制度设计和政策供给甚至并不存在“少数人”的概念。这种将少数群体权利优惠等同于民族权利优惠的狭义化理解，不仅容易导致民族身份意识觉醒、民族主义情绪盲动、多数民族逆向歧视问题，而且也容易造成我国在特定群体权利保障方面与国际交流对接的阻滞。有鉴于此，当前我国有必要更多地从“少数人”的角度来设想民族权利保护。这不仅是推动民族边界跨越、消解民族政策外溢效应的理性思量，而且也是丰富我国特定群体权利优惠的必然走向，更是对接国际社会差异化赋权和全面履行国际人权公约义务的客观需要。

注释：

- ① 白俄罗斯宪法第50条规定：每个人都享有保留其民族属性的权利，同样任何人也不能被强迫确定和指明民族属性。这是对民族身份和民族属性的持中之论，对于正确理解我国民族属性和民族身份不无裨益。

参考文献：

- [1] 纳日碧力戈. 现代背景下的族群建构[M]. 昆明: 云南大学出版社, 2000: 132.
- [2] 来仪, 蔡华, 卢天宝, 等. 民族政策体系视野下的民族识别及其解读[J]. 青海社会科学, 2011(6): 106-112.
- [3] 王希恩. 中国民族识别的依据[J]. 民族研究, 2010(5): 1-15.
- [4] 关凯. 族群政治[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2007: 96.
- [5] 李俊清, 卢小平. 各民族互嵌式社会结构建设中的公共治理

- [J]. 中国行政管理, 2016(12): 19-35.
- [6] 郭延军. 采集公民民族信息的宪法界限[J]. 中外法学, 2016(6): 1580-1600.
- [7] 菲利克斯·格罗斯. 公民与国家——民族、部族和族属身份[M]. 王建娥, 魏强, 译. 北京: 新华出版社, 2003: 5.
- [8] 高永久, 张杰. “族员”与“公民”: 少数民族政治社会化的路径研究[J]. 云南民族大学学报, 2013(1): 5-10.
- [9] 郭建民. 多元化一: 从五方四裔到中华民族[J]. 中央民族大学学报, 2015(2): 14-22.
- [10] 胡鞍钢, 胡联合. 中国梦的基石是中华民族的国族一体化[J]. 清华大学学报, 2013(4): 111-116.
- [11] 闵文义. 关于族别的质疑——对民族身份与公民认同的一项初步思考[J]. 青海民族研究, 2012(4): 26-34.
- [12] 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, 2004(6): 122-133.
- [13] 胡鞍钢, 胡联合. 第二代民族政策: 促进民族交融一体和繁荣一体[J]. 新疆师范大学学报, 2011(5): 1-12.
- [14] 国家民族事务委员会编. 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: 67.
- [15] 曾楠. 政治认同的现代提升——基于民族国家构建的向度[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2017(2): 127-133.
- [16] 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(社会科学版), 2014(4): 137-141.
- [17] 吴双全. 中国少数人权利法律保护的实践评析[J]. 甘肃社会科学, 2010(2): 28-32.

Solidification of ethnic identity and the crossing of ethnic boundary in ethnic affairs governance in China

ZHU Bibo

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

Abstract: Ethnic identification is the foundation of ethnic affairs governance in China. Ethnic identification and ethnic preferences greatly promote the balanced development of all ethnic groups, but they also tend to solidify the identity of ethnic groups and dissect the boundary among ethnics. Besides, non-normative collection and use of the information of ethnic identification sharpens ethnic identity and stimulates ethnic boundary. Given this, ethnic affairs governance at the present must strengthen citizens' identification and their identity as Chinese, regulate the collection of information of ethnic identity, allow ethnic individuals to hold multi-ethnic identity, foster individual's choice of ethnic identity, and unbind the connection between ethnic identity and rights addition. In the post-era of transcending ethnic boundary, our country should strengthen the guarantee of rights in border areas, disadvantaged groups, and minorities from the perspective of regional, social and minority distinctions so as to realize the guarantee of ethnic rights specialization without talking about ethnic rights specialization.

Key Words: ethnic identity; ethnic group boundary; ethnic rights; citizenship; Chinese nationality

[编辑: 谭晓萍]