◆环球瞭望

国外如何促进民族关系和睦

□赵 磊

世界上230多个国家和地区可以分成四种类型的民族关系：移民类国家的民族关系，如美国、加拿大、澳大利亚等；西方工业化国家的民族关系，如英国、法国、德国等；传统多民族国家的民族关系，如俄罗斯、印度等；较小型国家的民族关系，如新加坡、瑞士等。这四类国家都在促进民族关系和睦的实践中积累了丰富的经验，当然也遭遇不同的挑战与困境。



移民类国家

这一类国家主要是西欧人在海外建立的新移民国家，如美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等。当西欧人作为强大的殖民力量来到海外时，其所征服的土著部落人口较少、力量分散、组织松懈、武器落后，在白人优势武器打击下不堪一击，最后退居到殖民地的边缘地区，成为国家的弱势群体。在这种情况下，由白人殖民者为人口主体建立了一批新的移民类国家，当地原有的土著群体人口在殖民过程中几乎被消灭，保存下的人口很少并完全被边缘化。

美国的印第安人最多时据说曾达到1500万人，20世纪初人口最少时只剩下几十万人，澳大利亚的土著人和新西兰的毛利人也所剩无几。现在，土著群体在上述国家只具有某种象征意义，在该国民族关系的框架中已经退居到很次要的地位。作为新兴的移民国家，这些国家吸收了大量不同来源的外来移民人口。以美国为例，开始的移民主要来自西欧，然后来自北欧、东欧、南欧和中东，后来还有掠自非洲的黑奴和亚洲的苦力。由于人口中的移民结构特点和来源的多样性，这些国家成为新兴的白人国家，其民族关系主要是各类移民之间的关系。在建国初期，美国人谈论的民主、自由和平等，仅限于白人移民内部，并借此迅速地把这些白人移民凝聚并同化，在他们当中建立了“美国人”的新认同，在发展经济和开拓疆土中起到很好的效果。20世纪60年代的“民权运动”以后，美国基本上把这套理念普及到了每一个公民，而不分其种族、肤色、语言和宗教。

这类国家处理民族关系时有一个显著的特点，即努力淡化血缘和族源的意义，特别强调公民权以及“国民”意识的培养。“文化多元主义”是移民类国家处理民族关系的基本国策。多样化的移民来源，导致不同的认同和归属，因此只能通过《宪法》规定和公民制度才能构建统一的核心身份认同，即“国家民族”认同，只能通过不断强化公民权和对国家的效忠，把各民族（种族）之间在语言、宗教、习俗等方面的差异视为文化差异，不把它提升到政治层面，国家才能保持社会稳定和政治统一。

今天，作为世界最大的移民国家，美国的族裔结构又在悄然发生变化。2012年6月19日，美国皮尤研究中心公布了《美国亚裔的兴起》的报告，该报告显示，进入美国的亚裔移民在2010年达到了43万人，占当年移民总数的36%，首次超越拉美裔移民（31%）。2011年，美国的亚裔人口约为1820万人，约占美国总人口的5.8%。亚裔的崛起必然反映在美国政治中。2012年6月18日，美国众议院通过议案，对包括1882年《排华法案》在内的美国历史上通过的一系列排华法案道歉。这不仅是对历史上为美国崛起作出重大贡献的华人华侨的尊重，也体现了包括华裔在内的亚裔已经成为美国政治中不可忽视的群体。

相较于亚裔移民的高素质，拉美裔移民受教育程度较低，社会竞争力也低。部分有天赋的人才，可以在体育和娱乐等方面打入主流社会，而无专长的人，则从事贩毒、娼妓等职业，成为美国诸多社会问题的源头。2000年至2010年，18岁以下非拉美裔白人儿童人口比例有所下降（除了北卡罗来纳州、南卡罗来纳州、爱达荷州及犹他州），而拉美裔儿童人口比例在所有50个州都有增长。拉美裔人口增长数的2/3来自新生人口，而非移民。拉美裔在美国选举中的影响不容小视。为了争取他们的选票，美国总统奥巴马于2012年宣布，允许给在年幼时被带进美国、年龄不满30岁的140万年轻无证人颁发工作许可证，同时停止将他们遣返出境。这一政策的效果立竿见影，民调显示，奥巴马在亚利桑那和科罗拉多等5个拉美裔人数众多的州人气飙升。

另外，大量的族际通婚使这一类国家促进民族关系和睦的成效相对较高。1980—2008年，美国白人和黑人的通婚率急剧增长，甚至超过了白人和其他种族的通婚率。1980年，只有5%的黑人男性和白人女性结婚；2008年达到14%。尽管如此，黑人和白人通婚的总数仍然比白人和其他种族通婚的总数少。例如，美国亚裔男性和拉丁裔男性2008年与白人结婚的比率都是38%。如今，美国的人口组成已越过了一个里程碑，少数族裔群体的新生儿出生率历史上首次达到总数的一半以上。数据显示2010年7月至2011年7月间出生的婴儿中多数属于少数族裔，其中拉美裔家庭主导着人口的增长。自欧洲移民大规模进入美国以来，白种婴儿的比例从未跌至半数以下。

目前，新老美国人的差异越来越大，老的绝大多数都是白人，年轻的却越来越多是拉美裔、黑人和亚裔，而人口分裂可能导致稀缺资源如何合理分配的紧张局势。因此，美国面临的最大的族群治理问题，是移民导致美国的“非美国化”。对此，美国政府致力于制定公营和私营部门的“新美国化”计划，以对抗那些促使移民社群效忠于原籍国的因素，促进移民群体同美国人之间的关系和睦。

西欧工业化国家

英、法、德等国是典型的西欧工业化国家。在工业化早期，“民族国家”这一新的政体形式被视为发展和推行工业化的最好的国家形式。“民族国家”成为欧洲各封建王国的“第三等级”反对封建割据和贵族统治以及传播启蒙思想的利器。在此背景下，法国把原来处在边缘地带的布列塔尼人、科西嘉人、马赛人等都整合在一起，这些群体在历史上可能有不同的族源，讲不同的方言，也曾经被不同的领主统治过，但在“共和国”的创建过程中，在他们当中产生了一个新的认同，即是对“法兰西民族”的认同，对新生的“民族国家”（Nation-state）的政治认同。英国则把英伦三岛的英格兰、威尔士、苏格兰、爱尔兰等整合在一个主权国家框架内。俾斯麦统一了德国，虽然他的统一打着神圣罗马帝国的旗号，但他的政治目标，就是要把全体日耳曼人统一到一个“民族国家”中。

上述西欧工业化国家是“民族”概念、民族主义运动和民族国家的创始者和发源地。这些国家在民族国家的创立过程中对本国境内各群体进行了政治、经济、文化以及语言的全面整合。各群体认同了新建立的“民族”（nation），并在这个框架下来处理各群体之间的关系。由此，他们拥有了其他传统国家无法抵抗的生产力和军事力量，打下了向外扩张的基础。此后，这一模式向北欧、南欧、东欧各国以及世界各地扩散。

但需要强调的是，欧洲国家很难说是纯粹的单一民族国家。欧洲自古是多民族地区，随着19世纪欧洲民族主义兴起，民族国家成为欧洲的主要政治体制形式。即便如此，“一个民族，一个国家”在严格意义上并不是欧洲现状，许多民族国家内部依然存在着众多的少数民族。即便被认为是民族构成高度单一的德国，新教徒与天主教徒的冲突以及德语方言之间巨大差距带来的政治冲突一直困扰着德国。在英国，英格兰人对爱尔兰的盎格鲁化由来已久，1831年，英国将爱尔兰语从教育体系中连根拔除，在学校说爱尔兰语的孩子被同学和老师嘲笑和惩罚。即便1921年北爱尔兰州建立后，50年内爱尔兰语都未能进入广播电视系统。二战后，英国少数民族政策大幅宽松，如1990年代后，分别给予威尔士语以及苏格兰盖尔语在威尔士和苏格兰与英语同等地位，最终1998年《贝尔法斯特协议》承认爱尔兰语在英国的合法地位。2000年，英国签署《欧洲区域或少数民族语言宪章》，承认“语言多样性是英国人民的共同财富”。2006年，英国政府在和爱尔兰政府签订的《圣安德鲁斯协议》中承诺，要促进旨在保护爱尔兰语的立法工作。但是，长期的同化政策，使如今北爱尔兰会讲爱尔兰语的人所剩寥寥无几。

总体而言，英、法、德等国家在工业化和殖民主义时期曾经是人口的输出大国。但是在二战之后，由于人口、就业等问题，西欧国家变成了人口输入大国，引进了大量来自南亚、中东、北非的劳动力，使本国的民族构成发生了新变化。西欧工业化国家的民族关系出现了新的迹象，即他们开始面临新的移民问题。

为此，西欧国家以多元文化政策来应对民族构成的变化。1983年，英国种族平等委员会发布报告，鼓励媒体体现英国社会的“多种族特征”。BBC承诺“节目要反映英国社会的多元化，要走进民族、文化、宗教以及非宗教的团体，促使英国人了解他们的风俗和想法”。如今，在英国、法国等国的政府文献上已经较少见“黑人”“阿拉伯人”“亚洲人”这样的称呼，身份证上不会标注种族信息，而只有出生地信息，其目的是尽量避免民族识别。

然而，2005年的伦敦地铁爆炸，以及穆斯林移民的“荣誉谋杀事件”，终于使一些欧洲国家开始反思自己的民族政策。德国、英国以及法国的领导人先后宣布多元文化主义政策在本国的实施已经彻底失败，并着手开始他们的一元文化政策。目前，西欧国家的移民状况呈现出两个重要的趋势：越来越多的移民来自不发达国家，而且他们的数量呈直线上升；穆斯林人口的增速极快。欧洲的穆斯林人口在过去的30年中增加了一倍以上。据美国移民政策协会称，穆斯林人口占欧盟总人口的比例到2050年时将超过20%。

总体而言，新移民的就业率要低于本土国民，这就阻碍了经济发展和族群融合的进程。语言技能的缺乏是造成这种现象的一个重要原因。有迹象表明，第二代及第三代穆斯林移民比其父母更难融入当地社会。由于这些移民的第二代、第三代不满于自己在西欧发达国家中被歧视的社会地位，这些国家不断出现新形式的民族与宗教冲突。

西欧国家出现的这种移民问题和美国的移民问题是不一样的。美国是传统的移民国家，主流社会对此是有思想准备的，也有很多制度、政策和措施来消化和凝聚这些新移民。而西欧社会在战后接受外国移民是解决本国劳动力短缺的短期政策，主流社会实际上并没有把这些新移民和他们的后代看成是与自己平等的公民，有的国家不给这些移民及其后代公民权，这种歧视态度必然引发移民的反弹，引发尖锐的民族冲突。2014年9月的苏格兰独立公投将再次促发西欧工业化国家认真反思其民族政策。

传统多民族国家

俄罗斯、印度等国家是历史悠久、幅员辽阔而且具有深厚文明基础的多民族国家。这些国家都可谓是“民族博物馆”，他们同中国的民族关系有很大的相似性。

历史上，俄罗斯多民族国家是沙俄帝国通过武力扩张形成的。俄罗斯民族刚刚统一时领土只有280万平方公里，是一个单一民族国家，经过历代沙皇的扩张，到20世纪初俄国已成为一个横跨欧亚两大洲、濒临三大洋的帝国，其领土扩大了近2000万平方公里。沙皇实行分而治之的政策，只占总人口43%的俄罗斯人享有种种特权，广大非俄罗斯民族却被当成“异族人”，政治上处于无权地位；经济上，少数民族地区变成了俄罗斯的原料产地和销售市场。沙皇强制推行民族同化政策，提出“一个民族、一个国家、一个皇帝、一个宗教、一种语言”的口号，禁止少数民族使用本民族语言，强迫他们改信东正教。

但是，整个19世纪都可以观察到沙皇俄国政府努力构建“俄国民族”的各项措施：首先，积极在各边疆民族民众中建立对“俄国民族”的政治与文化认同。沙皇政府在各族臣民中宣扬“斯拉夫民族”的理念和政治文化认同，用以凝聚乌克兰、白俄罗斯等斯拉夫群体，同时把“俄罗斯民族”描绘成一个极具包容性的“超级民族”，具有多元的族源。其次，努力淡化各民族对其传统聚居地的“领土”观念。沙皇政府在各少数民族的传统聚居地设立行省，在设立行省时刻意把各族聚居地分割在不同的行省中。同时，对高加索、中亚和西伯利亚的移民也明显改变了当地人口的民族构成，这些做法在一定程度上淡化了边疆各民族与自己传统聚居地之间曾经存在的排他性的“领土认同”。再次，积极吸收各族精英分子加入俄国统治集团，使这些民族精英转变为“帝国精英”。沙皇政府制定了各种政策，淡化各民族与俄罗斯人在族源、语言、宗教等方面的差异，努力拉拢和培养边疆民族精英分子，争取他们对帝国的政治忠诚和文化认同。

上述措施说明沙皇俄国曾经努力使下辖各少数民族融合进俄国的统一行政体制中，使俄国成为一个现代“民族国家”。但这些“转型”措施尚未完成，就被俄国的社会革命所打断。之后，赫鲁晓夫曾提出建立“新的历史性共同体——苏联人民”这一概念，作为比“民族”更高一层的认同单元。但是在各族群的现代民族意识不断强化的苏联各共和国，“苏联人民”这一概念主要体现为官方的政治话语，缺乏文化基础，没有真正扎根于各族民众的认同意识之中。

1993年12月12日，俄罗斯联邦宪法通过后，新俄罗斯再次开始构建多民族国家统一的进程。新宪法确立了各联邦主体权利平等的原则，去掉了原来民族共和国的特殊权利，民族自治更多表现为民族文化自治。同时，俄罗斯理论界与政界对苏联时期的民族政策进行了反思，并在此基础上提出一系列民族政策。

第一，在民族平等基础上，强调俄罗斯国家的统一性，如1993年俄罗斯宪法取消了民族共和国退出联邦的权力。第二，主张人权和公民权利高于民族权利。1991年俄联邦颁布了《公民法》，规定各民族公民一律平等，每个公民在俄联邦领土上都享有宪法规定的一切权利与自由，并承担相同的义务。第三，弱化民族差异，不要求公民确定自己的民族归属，废除了1934年开始的在证件上登记居民民族成分的做法，证件只有证明国籍的使命。第四，反对极端民族主义。宪法及其相关法律对煽动民族仇视情绪，挑起民族冲突制定了严厉的打击条款。1996年颁布的《俄罗斯联邦国家民族政策构想》规定：禁止从事破坏国家安全，挑起社会、种族、民族和宗教冲突的活动。

今天，俄罗斯仍然保留了民族自治共和国、自治州、自治区，并以主体民族冠名，其行政首脑也称总统。但在民族自治区内，大多数冠名民族并不占多数。《俄罗斯联邦国家民族政策构想》规定：俄罗斯继续奉行公民平等和民族平等的原则。为了巩固多民族国家的统一，俄罗斯联邦用地方自治代替民族自治（尽管保留了原来以民族冠名的行政区），限制因民族歧视而导致的地方民族主义和违反人权的行为，各共和国决定自己的经济、政治和语言文化生活，但共和国的国家体制不属于某个民族，共和国是相应区域内所有公民的共和国。民族区域自治更大的意义在于为这些冠名民族提供一种心理上的归属地。未来俄罗斯的民族政策仍将朝着培养公民社会和塑造“俄国民族”的方向发展。1994年，俄联邦通过的《俄罗斯公民和睦协定》，旨在推动各民族之间和平共处。2004年，修改后的劳动法典增加人民团结日——11月4日，并作为法定假日。

较小型国家

就人口、规模而言，瑞士、新加坡等国家无疑是世界小国，但他们在民族冲突管理问题上却贡献了先进的理念与经验。瑞士等国的民族冲突管理经验的技术性启发或许比其整体性意义更为重要。

瑞士是民族多样化较为突出但又是民族和谐程度非常高的国家。长久以来，在这个文化与民族差异性相当显著的国度，从未出现过严重的民族冲突。在瑞士，很少发现人们在使用“民族”或“少数民族”这样的词语，他们只称自己为“瑞士人”。那么，“瑞士人”是个什么样的“民族”呢？用他们自己的话说，是由“不愿意生活在德国的德国人，不愿意生活在法国的法国人，不愿意生活在意大利的意大利人”组成的。换句话说，从传统的民族概念上看，并不存在“瑞士族”；但由不同民族组成的瑞士人，又成为了一个新的“国家民族”。这种状态源于瑞士人对自己国家的高度认同。

瑞士的多元文化体现在社会生活的各个方面：瑞士是世界上唯一将所有民族语言都提升为“国语”的国家，包括德语（占总人口63.9%左右，主要在北部地区）、法语（占总人口19.5%左右，主要在西部地区）、意大利语（占总人口6.6%，主要在南部地区）和罗曼什语（Romanche，总人口的0.5%，主要在东部少数地区）。四者共同成为官方语言。在语言教育上，历时悠久的多语教育体制使几乎所有的瑞士人都可以同时讲包括英语在内的四种以上的语言，使得语言完全不再具有“民族识别”的意义。不同地区的瑞士人在文化与宗教上具有相当大的差异性，但社会成员对这种差异的宽容和制度上对这种差异一视同仁的立场使其始终处于互不干扰、平等尊重的状态中，不会产生结构性的社会冲突。

瑞士联邦制的政治基础并不在于“族群”，而在于“公民”。在瑞士的族群治理模式中，“公民身份”具有优先性，“族群身份”在瑞士的宪法体制中是一个很重要的社会基础，但不是一个重要的政治单位。瑞士公民不能因为特殊的“族群身份”而要求任何性质的特殊待遇。因此，有学者认为瑞士模式是“公民联邦制”的典型代表。

第一，瑞士宪法的政治基础是公民，而非族群。瑞士的26个州不得建立针对本州的“特殊公民权”。瑞士也不存在针对特定族群的特殊制度安排。在宪法上突显“公民身份”的优先性，强化公民平等及政治参与。

第二，联邦国家的世俗化。瑞士的宗教具有多样性，并和语言一起成为族群多样性的社会文化基础。具体而言，瑞士有接近1:1的天主教徒和新教徒，新教内部又区分信义宗和加尔文宗。瑞士长期以来在罗马的梵蒂冈教廷没有宗教代表，主要是为了回避天主教代表的不充分性；同时，瑞士实行严格的政教分离原则，奉行世俗主义和宗教自由。

第三，决策中心主义。瑞士民主的重要特点是“决策中心主义”而非“选举中心主义”。在民主决策程序中，重要议题不能依赖简单多数，而需要重要的多数群体和少数群体的一致同意（最大共识原则）。决策中心主义（共识主义）的程序设计，使得瑞士不同族群的成员有着丰富的机会参与不同治理层次的决策，通过个体公民权的经常行使，超越本族群的利益与政治限制，成为一名成熟理智的“联邦公民”。这种制度设计使瑞士公民获得了最为宽域的民主实践空间，并在交往互动中形成关于公共利益和公民责任的共识。同时，直接民主减少了瑞士公民对政党代表的依赖，在其他国家，后者往往具有族群、语言和宗教界限。

第四，社会均衡与社会团结。瑞士1999年宪法之序言指出，“一个国家力量的衡量尺度在于其最弱成员的福利程度”。联邦政府有责任促进联邦内部不同单元之间的社会与经济发展，从而弥合不同族群间的差距和不平等感。在瑞士，财政均衡政策的适用对象不是特定的“族群”，宪法关注的焦点始终是“去族群化”的公民。由此，瑞士没有“民族特权”与“民族分裂”，只有“公民自治”和“宪法平等”。

当然，尽管瑞士以其完善的民族政策而堪称“世界榜样”，但其民族政策的代表性较低，因为瑞士的社会条件是世界上大多数国家所不具备的。首先是经济实力，瑞士是当今世界上人均收入最高的国家，拥有全世界最高的生活质量。长期稳定的社会和高度发达的经济条件对其民族整合产生了积极影响。其次是较小的社会结构性差异，瑞士各民族群体在价值观、经济与文化发展水平、历史恩怨等方面没有根本差异，彼此认同感强，社会整合难度低。再次是地理区域与人口规模有限。尽管瑞士是欧洲人口密度最大的国家，但人口总量不过800多万，领土面积仅有4.1万平方公里。故“小国经验”有其天然的局限性。