

## 多民族国家的少数民族政策： 中国与尼日利亚的比较分析

蒋俊

(浙江师范大学非洲研究院, 浙江 金华 321004)

**摘要** 在多民族国家, 民族结构的不平等现象是普遍存在的, 大多情况下少数民族都处于弱势地位。因此国家的少数民族政策就成为能否减少不平等、优化民族关系的关键因素。由于每个国家国情与执政理念的差异, 少数民族政策可大致划分为协调、替代及拒绝等不同类型。通过分析中国“协调政策”与尼日利亚“替代政策”的内容与效果、经验与教训, 可为多民族国家少数民族政策的制定提供参照, 也可以拓宽民族问题研究的理论视野。

**关键词** 多民族国家; 少数民族政策; 中国; 尼日利亚

(中图分类号) D633 (文献标识码) A (文章编号) 1005-8575 (2012) 02-0018-09

经过数千年的战争、交往与人口迁徙, 当今世界大部分地区已发展成为多民族国家。只不过有的是历史上延续下来的多元民族结构, 有的是近代殖民化被动建构的结果。但无论何种原因促成的多民族国家, 其政府都面临着如何处理族际差异、确立各民族法律地位和基本权利的问题, 也担负着优化民族关系的重任。因为在一个多民族国家, 群体结构的差异常常存在着“多数”与“少数”的二元对立。其中“少数”一词的使用, 通常意味着有一个人口数量较少、具有不同文化认同的群体, 而且面对着另一个多数人群体的存在, 他们之间的关系是有问题的。因此, 在这一概念之下有一种前提的设定: 就是多数人在这一社会中构成一种统治的力量, 除非对这种力量进行制约, 否则很可能对弱小群体造成困难, 所以有必要确立一些原则以确保多数人不是

以一种霸权统治的方式来对待社会上的少数人群体。<sup>[1]</sup>基于这种原则对处于非主宰地位的少数民族采取制度上的保护, 给予行政化的表述, 即为少数民族政策, 这是一个国家处理民族问题的关键所在。

当前来看, 民族问题是世界上最为敏感的社会问题和政治问题之一, 由于每个国家或地区的民族问题特点不一, 民族关系的演变存在着不尽相同的主导因素和各种变量, 民族政策的施行也各有千秋。本文以中国与尼日利亚为案例进行跨文化的少数民族政策比较研究, 从两国具体的民族格局出发, 根据构成少数民族政策的核心要素, 即“少数民族承认”、“民族自治”以及“民族优惠政策”等三个维度展开对比分析, 并最终就两类政策进行理论总结和评价, 力图为民 族问题研究提供更多元的素材。

(收稿日期) 2011-11-09

(作者简介) 蒋俊(1978-), 男, 广西人, 浙江师范大学非洲研究院副研究员, 人类学博士, 研究方向为中国西南边疆历史人类学、非洲族群与文化。

(基金项目) 本文为2009年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时期中非合作关系研究”(项目批准号: 09JZD0039)子课题“中非少数民族治理与减贫比较研究—以中国与尼日利亚为例”, 2010年度教育部人文社科青年基金项目“当代尼日利亚族群问题研究”(项目批准号: 10YJC850010)阶段性成果。

## 一、中国与尼日利亚的民族格局

### 1. 中国“多元一体”的民族格局

自古以来中国就是一个多民族国家，而且在文明体系长期存续和两千年“大一统”集权统治的历史背景下，各个民族始终处于密切互动交流，并寻求一种在东亚大陆宽阔的地理空间里如何共存、共处的民族关系。在漫长的历史进程中，各民族逐渐形成了费孝通先生称之为“中华民族多元一体”的格局，其主流是由许多分散的民族单位，经过接触、混杂、联结和融合以及分裂和消亡，形成一个我中有你、你中有我，而又各具个性的多元统一体。<sup>[2]</sup>

历代中央王朝的民族政策可归纳为“羁縻制度”，即对社会发展水平极不一致的，又保有特殊风俗文化的少数民族地区，不以中原的统治方式、儒家礼教去对待和治理，而是采用对长期掌控地方各姓氏首领授予各种职衔官爵加以笼络的办法，实行间接统治，形成了世界上极为独特的民族治理模式。今日所见之中国民族格局建立在这一厚重的历史积淀之上，“多元”体现的是差异性，全国共有 56 个民族，其中汉族在人口上居绝对优势，是唯一的多数民族，另外有 55 个少数民族“一体”则是一种长期以来国家和文化的整合与认同。

### 2. 作为“殖民遗产”的尼日利亚民族格局

尼日利亚也是一个典型的多元社会，各种文化、语言、宗教、民族并存。作为新兴的后殖民国家，尼日利亚民族多样性的现象既有地区独特自然环境以及历史演化的原因，也是近百年来西方殖民者殖民统治的结果。在前殖民时代，根本不存在所谓的“尼日利亚”，不同群体在一个相当宽泛且自由的空间内交往互动，这里既有贸易、通婚、文化和技术的相互采借和宗教的交流，也有战争、征服、奴役、暴力，它们构成了尼日利亚民族关系非常重要的历史积淀。不过尼日利亚从未在历史上形成过囊括当前所有人群的国家或共同体，直到 1914 年，英国将“油河保护国”等三块殖民地合并为“尼日利亚殖民地和保护国”，确立了尼日利亚现代国家的雏形。随着政治形势的发展，1940 年代后期，尼日利亚才出现所谓“多数”与“少数”民族的区分，以及由此而产生的民族意识与认同。<sup>[3]</sup>

1960 年尼日利亚独立建国后，依然延续着殖民时期的民族格局。从地理上看，尼日利亚境内的主要河流尼日尔河与贝努埃河在罗科加附近汇流，将该国分成北部、西南部和东南部三部分，这一地理分野恰为尼日利亚的三大多数民族划定了大致的天然分界线，即北部的豪萨-富拉尼 (Hausa-Fulani) 民族、西南方的约鲁巴 (Yoruba) 民族和东南方的伊格博 (Igbo) 民族，他们占据整个国家三分之二以上的人口，这三个多数民族被尼日利亚少数民族称为“wazobia” (这个词的 Wa 来自约鲁巴语，Zo 来自豪萨语，而 Bia 来自伊博语)，象征着一种霸权的结构。<sup>[4]</sup> 显而易见，相异于三个多数民族的族群即为少数民族，它们在人数上处于劣势，在语言、文化甚至体格上存在广泛差异，有代表性的民族包括北方的卡努里 (Kanuri) 民族、努佩 (Nupe) 民族和蒂夫 (Tiv) 民族；东部的伊乔 (Ijaw) 民族、埃科伊 (Ekoi) 民族；以及西部的埃多 (Edo) 民族、乌尔赫博 (Urhobo) 民族等等，此外另有 240 多个更小的群体，或聚居、或散居于全国各地。

## 二、少数民族的“承认”：中国的民族识别与尼日利亚的威林克委员会

在一个多民族国家，对少数民族的“承认”至关重要，是制定和实施政策的合法性依据。在一个多民族国家，少数民族作为一种客观存在，尽管是不证自明的，但在民族政策实施的时候仍然需要谨慎的态度和尽可能精确的定位，否则无从达到预想的效果，甚至引起更多的不公，以及由此而导致的不满和冲突。

### 1. 中国的民族识别

新中国成立的几十年间，中央政府曾经有计划地组织庞大的力量，对境内数以百计的少数民族群体进行社会历史调查和识别，以确定族属类别。这一举措通过系统梳理各少数民族的历史与文化谱系，划定了民族边界，为少数民族政策的出台奠定了坚实的基础。

对新中国来说，民族识别工作是一项十分迫切的工作。中央政府需要建立一个有各民族代表参加的人民代表大会，也需要及时制定相应的民族政策，但当时全国究竟有多少个民族 (1953 年，地方上报中央的民族达 400 多个)，却没有

一个令人信服的答案。于是从 1953 年起，中国便开展了大规模的民族识别工作。包括潘光旦、费孝通、林耀华、杨成志等国内外著名的人类学家、民族学家分赴全国各民族地区，对 400 多个群体进行民族识别，以获取第一手资料。经过艰苦努力，1954 年有 39 个少数民族得到中央确认，10 年后又有 15 个少数民族得到确认。到 1979 年，基诺族成为最后一个被认定的单一民族，包括汉族在内的 56 个民族格局最终被确定下来。<sup>[5]</sup> 故此有学者认为，这次大规模的民族识别工作可谓成果丰硕，“我国目前的 55 个少数民族中，除了历史公认的外，有 40 多个民族是经过实地调查研究后才明确成分的”。<sup>[6]</sup> 中国民族识别的工作完全是一种自上而下的政府行为，是中共取得政权后在处理少数民族问题上实施政治抱负的第一步。

## 2. 尼日利亚的威林克委员会

尼日利亚现代意义上的族类概念来自殖民者的“识别”，首先是探险家、传教士，之后是人类学家根据各个群体的“自称”、“他称”以及语言、宗教、口述传说等文化事项进行归类或划分的结果。经过长期的殖民统治，这些族类身份的表述逐渐建构起来，并获得人们的认同。尽管尼日利亚从未进行过类似中国行政指导下的“民族识别”运动，但该国独立前夕由殖民者组织设立的威林克委员会，对于少数民族的界定和确认具有一定的象征性和实质性意义。

与中国自上而下的情况相反，威林克委员会是在少数民族的推动下设立的。在独立前夕，尼日利亚许多少数民族担心多数民族的支配会日益增强，越来越强烈地表达要求宪法保护和自治的愿望。正是在这一背景下，1957 年成立了以英国人亨利·威林克爵士（Sir Henry Willink）为主席的处理少数民族问题的委员会，被称为威林克委员会（The Willink Commission），以了解少数民族的担心和顾虑，进而探索减少这种顾虑的方法。成立该委员会是殖民者以及独立后继承国家权力的新兴政治势力试图解决少数民族问题的唯一一次较大的举措。通过调查，威林克委员会尽管注意到各少数民族渴望建立以本民族为主体的州，实现自治，但在向政府提交的报告中否定了这一做法，而是寄希望于未来的政治进程，即认为随着国内局势和政权的稳定，政治重心会从

地区向中央转移，使得任何一个民族都不可能占据支配地位，这样就可以为少数民族的安全提供保障。该报告只是建议为少数民族制定一些保障措施：其一，建立一支由中央控制的全国性警察部队；其二，将“权利法案”列入宪法；其三，成立一个特别委员会来处理尼日尔河三角洲地区少数民族特有的发展问题，以及成立一个有关埃多地区和卡拉巴尔地区的顾问委员会。<sup>[7]</sup>

总体上来说，威林克委员会对少数民族的困境还缺乏清醒的认识，也没有意识到多数民族与少数民族间的关系实乃尼日利亚根本性的问题之一，再加上当时的政治环境，所取得的成果极为有限。不过威林克委员会在某种程度上承担了尼日利亚“民族识别”的任务，它所调查和了解的那些民族被正式地定性，通过各种报告、文献乃至法令得到国家的“承认”。

## 三、中国的民族区域自治与尼日利亚的联邦体制

民族自治在多民族国家中通常被视为根本性的政治调解政策之一，对于民族语言、文化、宗教的保护，消除歧视现象以及资源、权利的分配意义重大。从理论上来说，这种制度安排的前提假设是复杂而实用的，一方面以保证国家主权完整为要旨，另一方面则力图为少数民族提供一定程度的政治和法律空间，使之能够管理和控制涉及自身利益的事务。中国是这一制度坚定的践行者，体现了执政者对于国家民族格局的把握，以及对社会公平、正义的追求。

### 1. 中国的民族区域自治

1938 年前后，中共开始确立民族自治的政策，并首先在所辖的陕甘宁根据地一处蒙古族聚居区和一处回族聚居区进行实践。当时中共已经意识到，中国主体的汉民族与少数民族“我中有你，你中有我”的状况，中国必须以与其他国家不同的方式来处理自身的少数民族问题。于是，有关民族自治的政策又进一步细化成为“民族区域自治”（ethnic district autonomy），并在中华人民共和国成立之前的 1947 年 5 月成立内蒙古自治区。新中国建立后，随着民族识别工作的开展，民族区域自治在国家全面铺开。截止目前，中国共建立了 155 个民族自治地方，其中省级少数民族自治区 5 个、自治州 30 个、自治

县(旗) 120 个。在全国 55 个少数民族中, 有 44 个民族建立了自治地方。实行自治的少数民族人口占少数民族人口总数的 75%, 民族自治地方行政区域的面积占全国总面积的 64%。<sup>[8]</sup>自治地方的数量和布局, 与中国的民族分布和构成基本上相适应。

中国的民族区域自治, 是指“在少数民族聚居区实行区域自治, 建立自治机关, 行使自治权”。在中国民族区域自治制度的概念体系中, 民族区域不是民族领土的概念, 而是指少数民族成分占有一定比例的各民族杂居地区; 自治既不是民族领土单位的自治, 也不是民族社会组织的自治, 而是行政地方自治。<sup>[9]</sup>在具体的自治权规定上, 民族自治地方有制定本地区的《自治条例》、使用本民族语言、培养民族干部、组建公安部队以及自主管理经济发展、贸易、财政及文化教育的权利。但所有的这些权利并非不受限制, 而是要在某种程度体现“国家意志”, 不能违背国家宏观的制度框架。

从实践的情况来看, 中国的民族区域自治制度取得了较为显著的成效。这一制度将民族与地域正式挂起钩来, 使各个少数民族获得了某种独立的政治身份、政治权力和“自治地域”, 并且在行政体制、干部任命、财政管理、经济发展、文化教育事业等各个方面获取中央政府的大力支持和优惠政策, 得以较快发展。<sup>[10]</sup>总体而言, 中国是世界上民族关系较为和睦的国家, 这与多年来推行民族区域自治政策密不可分。但同时也面临着许多问题和挑战, 需要应对外部势力借民族问题干预中国内政的企图, 以及国内一小撮地方民族分裂主义的破坏活动。以此为着眼点, 坚持和完善民族区域自治制度的工作刻不容缓。

## 2. 尼日利亚联邦体制下的“自治”

尼日利亚是一个实行联邦体制的国家, 这一方针从独立前的殖民政府即已开始。1940 年代后期, 尼日利亚实行以地区为单位的联邦制, 整块殖民地分割为三大地区, 即北区、西区和东区, 三区处于高度的自治状态。正如前述, 少数民族在殖民时期就表达过自治的愿景, 希望建立以民族为单位的行政区, 1957 年在伦敦举行的尼日利亚制宪会议上, 提出了 15 项分别建州的

议案。当时也有独立运动领导者阿沃洛沃 (Awolowo) 的呼吁, 他早在 1947 年时就指出: “我们的最终目的乃是一部真正的联邦宪法……每一个群体都必须有权管理它自己的内部事务, 都必须有自己的地区议会。”<sup>[11]</sup>但这些呼声没有得到殖民政府和威林克委员会的支持。1960 年国家独立之后, 地区制的联邦体制延续下来, 直到 1967 年联邦制从以“区”为单位改为以“州”为单位。

扩州行动是尼日利亚政治史上一个重大变革, 也是“比夫拉内战”前国家首脑戈翁将军的前瞻性安排。1967 年 5 月, 东区的多数民族伊博人欲图独立, 内战一触即发, 于是联邦政府撤销了 4 个区的行政建制,<sup>①</sup>代之以 12 个州的架构, 并将其中 6 个给了长期争取建州的少数民族。在东区设置 3 个州, 将伊博人与少数民族分割开来, 伊博人主要集中在中央州, 而东南州和里弗斯州则被少数民族据有, 伊博人在东区的支配地位不复存在。应该说戈翁将军的建州计划具有战略性的意义, 对联邦政府最终战胜分裂势力起到了十分重要的作用, 而且也迎合了部分少数民族“自治”的需求。

1967 年后州的数量不断增加, 1976 年、1987 年、1991 年、1996 年分别增加到 19 个、21 个、30 个和 36 个。<sup>[4]</sup>从这一时段的历史环境来看, 尼日利亚大多数时间都处于政治高压的军政府统治时期, 因此州的数量尽管在增长, 但畸形的中央集权严重削弱了州的自治能力和效果。而且 1976 年开始的扩州行动在政策上已经推翻了 1967 年“关照少数民族”的原则。当年召开了伊利科菲建州会议 (Irikefe Panel on States Creation), 使得联邦框架和州的角色都发生了根本性转变。会议确立了高度集中的“军事联邦制”, 否定了以“生存”原则作为建州的基础, 该原则要求所建之州在财政上具有一定的自足性。为了强调这一观点, 会议坚定地指出, 建州不应再以解决少数民族问题为目的, 而主要是为了确保联邦的稳定和公正, 促进各地区均衡发展。其后几次扩州行动都没有脱离这样的论调。1976 年的重组将 12 个州分配给多数民族, 将 7 个州分给少数民族。<sup>[12]</sup>几个少数民族占优势的地

① 1963 年从西区分出中西区。

区要求成立新十字河州、波特港州和新卡杜拉州，但被 1976 年的执政者忽略了，而一些同质性很高的多数民族州却被裂分为两至三个州，继续巩固多数民族在资源分配中的优势。因为在尼日利亚，“州”所具有实质性的“自治”功能，只体现在负责分配联邦政府划拨的资金上，占据的州越多，享受的好处也就越多。

如此来看，扩州行动也非如少数民族所愿。如果说建立新州是为平衡多数民族与少数民族的地位，少数民族作为弱势一方理应得到特别的优惠待遇，但建州的实践却偏离了这一方针，多数民族在国家财政、资源的分配上继续占有绝对优势，总体不平衡的结构没有发生太大的变化。另一方面，州的“自治权”实在有限，已建州少数民族“当家做主”的愿望无异于镜花水月。

#### 四、民族优惠政策

在现代民族国家，民族间的结构性差异所造成的不平等现象普遍存在，相对于多数民族而言，少数民族处于劣势的状况在短时期内难以改变。基于这样一种非均衡的民族结构，许多国家在民族自治的基础上，针对少数民族在政治、经济、文化等方面采取特殊的倾斜性优惠政策，以弥补他们可能因民族歧视和边缘化而遭受到的损害，从而缓解民族冲突，维护社会稳定。不过落实到具体的政策层面，各个国家采取的方式往往不尽相同。有些政策涉及国家全面的运作机制，政治、经济和文化都涵盖其中；有些政策局限在特定的范围内，如文化或教育部门；有些政策是清晰而明确的，有些政策的表述则是隐晦而模糊的。采取何种政策与国家的国情和执政者的理念相关。

##### 1. 中国的少数民族优惠政策

中国目前实施的少数民族优惠政策涉及面十分广泛，涵括政治、经济和文化的方方面面，在干部任命、财政、教育、就业、计划生育等都有具体的优待措施。国家明文规定“根据民族自治地方的特点和需要，支持和帮助民族自治地方加强基础设施建设、人力资源开发，扩大对外开放，调整、优化经济结构，合理利用自然资源，加强生态建设和环境保护，加速发展经济、教育、科技、文化、卫生、体育等各项事业，实现全面、协调、可持续发展。”<sup>[13]</sup>在干部任命方面，

少数民族自治地方各级行政的首脑必须选自当地的自治民族，公务员录取时优先招收当地自治民族。经济方面既有不同程度的财政倾斜和补贴制度，也优先在民族自治地方安排资源开发和深加工项目。在民族自治地方开采石油、天然气等资源，要在带动当地经济发展、发展相应的服务产业以及促进就业等方面，对当地给予支持。国家征收的矿产资源补偿费在安排使用时，加大对民族自治地方的投入，并优先考虑原产地的民族自治地方。在教育方面，《2008 年普通高等学校招生工作规定》指出：边疆、山区、牧区、少数民族聚居地区的少数民族考生可以降低 20 分以内的录取分数线；散居在汉族地区的少数民族考生，在与汉族考生同等条件下，优先录取。中国长期实行严格计划生育管理，但考虑到一些少数民族人口和经济发展的实际情况，对其实行不同程度的放宽。

上述只是中国少数民族优惠政策具有代表性的措施，整个政策体系的内涵要更为丰富多样。在推行的过程中，对中国社会产生极为深远的影响。几十年的实践证明，我国的少数民族优惠政策产生了积极的意义：从民族关系来看，有利于民族团结、国家统一、社会稳定；从经济方面看，通过有意识的资源再分配，缩小民族间的结构性差异，促进少数民族地区的经济和社会发展；从文化方面看，有助于少数民族的文化认同和自觉，维持社会文化的多样性。

但我们也要认识到，民族优惠政策也有一定的负面效应，施行政策的动机与结果有时并不一致。有时候一些优惠政策不一定能给少数民族带来自尊和自立，反而遭致疏离和排斥。由于优惠政策的享受是以民族身份为依据的，必然会强化民族间的区别和界限，造成所谓“承认的困境”。另外从机会均等的角度思考，民族优惠政策不是一种普遍平等的政策，它所带来的不平等既表现在民族之间，也表现在各民族体内部。<sup>[14]</sup>如何将这些消极影响减少到最低程度，也是当前民族工作者的重大课题。

##### 2. 尼日利亚的“联邦特征原则”

尼日利亚是一个联邦制国家，在这种体制内自然也能够制定针对性的政策，以促进政治、经济和文化等领域内资源的再分配向某些特殊的群体倾斜。建国的初期，确实也是这么做的，但在

地区自治的背景下，国家军队军官的招募、高等教育奖学金等利益的分配都实行地区配额。第一共和国时期，北区政府采取一种“北方化”政策，这种政策影响到政府行政部门的就业和合同的招标，结果富有戏剧性。1959年，北区高级公务员当中只有一个是北方人，但到1965年，高级公务员中的北方人超过了国外移居者和南方人的总和。<sup>[15]</sup>在北部地区，多数民族豪萨—富拉尼人占据绝对优势，他们制定这一政策的目的是为了排挤出南方受教育程度普遍较高的约鲁巴人和伊博人，绝非为少数民族争取利益。

比夫拉内战改变了联邦体制的格局，强化了反对地区歧视的力量。这种变化突出反映在1979年第二共和国宪法的出台，倡导所谓“联邦特征原则”（the federal character principle），即联邦政府或次级机构应该贯彻这样的方针：对国家忠诚，维护国家的统一，并防止国家事务被一个或几个民族所主导。<sup>[16]</sup>宪法规定的联邦特征原则，在行政实践中得到实施，在大学学习机会、奖学金和工作空缺等方面均使用国家配额政策。例如，1981年教育方面的国家政策规定，在所有的公立大学中学额必须根据配额体系来分享：40%根据成绩，30%来自大学所在地的申请者，20%为教育欠发达的州，10%根据不同机构管理者的意见而定。相似地，各政党党内职位和官员选举都由不同的地区—族裔选区通过“分区”和“轮换”来分配。相应的法律还规定，仅限于一个地理区域活动的政治组织是被禁止的，联邦内阁也必须通过每个州选出一个部长的形式来满足国家平等原则，“均衡性”成为政治的标准原则。<sup>[4]</sup>

从某种程度上来说，上述措施对于寻求解决尼日利亚尖锐的民族问题是可取的。但联邦特征原则作为一种普遍性的原则，以追求一般性发展、平衡和平等为目标，掩盖了少数民族在国家序列中被整体边缘化和支配的问题。这是因为尼日利亚大多数的州在财政上完全不能支撑自身运转，而依靠中央的资金存活，各种资源——补贴、工作机会、奖学金、社会基础设施、公共投资等——都由联邦政府以州为单位进行分配。正如前述，多数民族在分配单位上占有绝对优势，因而继续享受着更大份额的资源，体现不出对少数民族的特殊优待和关照。

此外，由于长期军人独裁政府的统治，实施高度的中央集权，联邦特征原则也常常名存实亡，对少数民族问题更是火上浇油。1980和1990年代这些问题被强烈地释放出来，少数民族要求结束被边缘化的境遇，分享更多的国家财富，给予他们政治自治甚至自决的权利。特别是尼日尔河三角洲产油区和北方复杂的宗教—族裔区，各种冲突频发，常常威胁到国家和社会经济的稳定，至今困扰不息。

## 五、对两国少数民族政策的评价和总结

当前关于民族政策分类的理论有许多种，但大致都可以归纳到荷兰学者弗兰克·德·兹瓦特（Frank de Zwart）划分的三种类型：协调、拒绝与替代。所谓协调即文化多元主义，按照业已确立的群体身份，指定再分配的受益者；拒绝则是，尽管社会群体间确实存在不平等，但再分配政策坚持不予任何特定群体以优待；替代乃是协调和拒绝两者的折中，政府建构范围更为宽泛的名目取代业已存在的类别（比如民族）进行再分配。<sup>[11]</sup>根据这一认识，我们将之与中国及尼日利亚的实践结合起来。“协调”很恰当地诠释了中国的少数民族政策；而尼日利亚的少数民族政策则可用“替代”进行表述。

### 1. 中国的“协调”政策

在一些多元文化主义论者看来，人类社会的基本单位不是公民个体，而是族群或民族。在现实政治生活中，个人往往通过他所属的那个群体，特别是族群，和国家、社会保持紧密关系。由于个人既是国家的公民，也是某个特定族群的成员，在拥有公民身份的同时，也具有族群身份。因此绝不能将社会简单化为个人的集合体，否认族群的存在，甚至以公民身份掩盖或抵消族群身份。<sup>[17]</sup>而且由于许多少数群体常常在国家中处于弱势地位，因而更需要对群体权利（group rights）进行特殊的保护。

一般认为，少数民族拥有三种基本权利：存在的权利（right to existence）、认同的权利（right to identity）及不被歧视的权利（right of indiscrimination），将前两项权利与其文化的存续相结合便是不接受同化（assimilation）的权利。少数民族不但有不被同化的权利，而且要在受到

尊重、不被歧视的原则下，自主地去发展自己的经济与文化。多元文化主义的兴起正是对西方传统文化的一种反思和超越，通过对群体权利的强调，实现少数民族与多数民族的平等，使其利益得到国家的承认和保护。<sup>[18]</sup>实际上，这样的理念正是多民族国家所需吸纳的，以期制定更能保障少数民族利益的政策。

中国数千年的历史发展形成“大杂居，小聚居”的民族格局，一方面“你中有我，我中有你”，难以分割；另一方面，各民族文化多样性的情形也清晰可见，不容忽视。中国共产党正确把握了中国民族格局的历史脉络与现实状况，实行协调即文化多元主义的民族政策，符合时代之潮流，意义深远。中国的民族政策，一直把民族视为一个整体，针对民族的集体诉求而非个人的个体诉求制定出相应的制度安排。

中国作为一个多民族国家，各民族在历史交往的过程中，团结和睦是其主流，但也有纷争反目的时候。纵观新中国所实施的少数民族政策，尽管并非完美无缺，仍有许多需要改善的地方，但在维护国家统一和民族团结等方面取得的成绩有目共睹。决不能因为民族地区所出现的个别极端事件而全盘否定中国少数民族政策。根据当前的现实环境与国际环境，我们应探讨和思考如何完善少数民族政策，以应对现实与国际形势的发展。

## 2. 尼日利亚的“替代”政策

为防止凸显民族群体的界限，加大他们之间的裂痕，尼日利亚设计成为联邦体制的国家，并首先使用“地区”范畴，进而使用“州”的范畴，以地域空间的划分替代业已存在的民族类别。尽管1967年有过以民族为标准，保护少数民族的短暂建州过渡期，但1976年穆罕默德（Mohammed）将军在扩州行动中恢复了替代政策，否定了以民族为建州的依据。由于替代的类别只能含糊其辞——只谈群体间的差异，而不明确指出有关的群体为何，再分配按照地理和人口情况以及发展水平等标准来区分，这样一来，替代类别就许可形形色色的人根据经济、人口或发展情况等要求受到照顾<sup>[11]</sup>而不顾及某些群体受到整体性歧视与边缘化的情形。尼日利亚国内民

族数以百计，情况极为复杂，替代政策失之精确，难以满足人们关于群体间不平等以及再分配的想法。

尼日利亚奉行替代政策，与其受到西方强调个体权利的“自由主义”思想影响有关。自威林克委员会递交报告以来，“人权”理论就成为尼日利亚民族政策最重要的因素。在独立后历次出台的宪法（1967、1979、1989）中，都凸显了“权利法案”（Bill of Rights）。<sup>[19]</sup>从某种程度上来说，个体的权利极为重要，利用宪法加以保护，最为正常不过。但少数民族还存在着群体权益需要的考虑，他们或许正遭受歧视与支配，其语言和文化有被同化的危险，自治权利得不到法律的保护等等。

1960年代，北区的少数民族蒂夫人不断以暴动的形式对抗政府，尼日尔河三角洲少数民族也曾爆发过短暂脱离国家的分离运动，都与失败的民族政策有关。1980和1990年代少数民族的骚乱和暴力活动大量爆发，既与国内的政治经济形势有关，也在很大程度上是因为青年一代强化了民族的自我认同，以追求群体权利为重要目标。许多青年组织宣称其民族有自决，甚至分离国家的权利。<sup>①</sup>

根据这种状况，尼日利亚知名学者埃格萨·奥萨加伊（Eghosa E. Osaghae）认为，尼日利亚的经验显示，如果不将少数民族看做是处于劣势的类别，在某些方面加以特殊对待和保护，他们的问题就不可能有效地解决。该国失误的地方在于，将少数民族的困境看做是一个逐渐逝去的政治问题，将会消除在民族—国家建构过程中。事实证明这种想法是天真的，到目前为止民族问题依然是这个国家最敏感的话题。从这一角度来说，制定宪法条款，保障少数民族群体权益，也就势在必行。<sup>[19]</sup>但从目前的情况来看，尼日利亚依然以“替代”政策为指向，难以满足少数民族日益高涨的权益诉求。

## 六、结 语

不同群体的聚合与一体化，进而成为稳固共同体（如国家）的例子在历史上数不胜数，不

<sup>①</sup> 比如尼日尔河三角洲奥戈尼人青年组织“奥戈尼生存运动”（MOSOP）向政府提交的《奥戈尼人权法案》（Ogoni Bill of Rights），包含大量要求自治和各种群体权益的条款。Adefemi Isumonah. The Making of the Ogoni Ethnic Group [J]. Journal of the International African Institute, 2004, (3).

过其促成方式有所差异罢了，这其中不乏暴力和血腥，反映了人类历史发展的特有规律。近代以来，随着全球化的高歌猛进，信息高度集中和扩散的时间愈来愈短，无论何事，或大或小、或重要或轻微都置于世人的高倍聚光灯下，其一举一动都丝丝入眼，无可遁形。世界各地高度关注所带来的压力与紧张是难以想象的，这对于需要政治动员和情感激发的民族认同无疑是一剂强力的“猛药”，起着强烈催化的作用。即使历史上很少关注“我是谁”这样问题的人群，亦在所难免，纷纷高举“民族”的旗帜跻身于国内、甚至国际舞台。在这种情况下，民族关系的处理、民族政策的施行更应慎之又慎。前苏联、东欧一些国家的前车之鉴值得警惕，这些国家的崩溃与其国内复杂的民族问题有着千丝万缕的联系。

民族问题反映的实际上是人类生存的一个具体而复杂的面向，它所能产生的力量巨大，影响深远。在一个国家的框架内，利益争夺的第一层面常常是以群体来代理个人的，因此多民族社会的稳固与否首先建立在群体间的关系上。人们认同某一民族并不是为了刻意去凸显差异的一种方式，而是为了资源、权利、利益等方面需求的排他行为，并往往在求取中形成相当程度的冲突，甚而危及到整个社会体系的稳定。如何调节这种矛盾很大程度上取决于国家的民族政策。

弗兰克·德·兹瓦特曾指出：“在无论是社会或文化纬度上属于多元的社会，替代政策都行不通。协调诚然难解决困境，替代尤其使之恶

化。最好的解决办法是拒绝；而若不选择拒绝，协调也比替代强，因为它设定的界线较为牢固。”<sup>[12]</sup>兹瓦特认为拒绝是最好的办法，在一定条件下或许是成立的，就实质效果而言，此类政策有助于国家整合，巩固“民族-国家”的地位，但这种方法只有个案的意义，不具普遍性。典型者如法国，以公民身份的塑造为旨归，根本不承认少数民族的存在，为少数民族进行倾斜的制度性安排更无从说起。拒绝即为同化，以抹杀多样性为代价，实际上是最不人道的做法。在成熟的自由主义发达国家——法国，其少数群体基本上是来自各方的移民，被淹没在国家强势的社会文化话语体系中，虽得不到承认，还可以公民身份保障自身的权益。但若在民族意识强烈、分离势力活跃的国家，拒绝政策无异于灾难，同化只会激起无尽的反抗与斗争，国家将永无宁日。由此来看，协调政策依然是当前较为稳妥、适宜的方法，美国、加拿大等主流国家都以文化多元主义为族群政策的指导。

今天的世界已不再彼此隔绝、相互封闭，每个国家都需要关注和研究其他国家的民族理论与民族政策，理解其背后的历史文化传统和政治理念，以相互学习、相互交流分享的积极态度来开展跨文化对话。分析不同国家少数民族政策的内容和效果、经验和教训，“协调”、“替代”的政策也好，“拒绝”的政策也罢，都为我们提供了参照和反观的机会，不仅能给多民族国家的民族政策实践提供学术上的洞见，也可在一定程度上拓宽民族问题研究的理论视野。

#### (参 考 文 献)

- (1) 周勇. 少数人权利的法理 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002. 12.
- (2) 费孝通. 中华民族多元一体格局 [M]. 北京: 中央民族学院出版社, 1989. 1—2.
- (3) 蒋俊. 尼日利亚国家建构进程中的少数族群问题 [J]. 浙江社会科学, 2011, (6).
- (4) Abdul Raufu Mustapha. Ethnic Minority Groups in Nigeria: Current Situation and Major Problems [D]. Sub - Commission on Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Minorities, Ninth session, 2003.
- (5) 李绍明. 我国民族识别的回顾与前瞻 [J]. 思想战线, 1998, (1).
- (6) 黄淑娉, 龚佩华. 文化人类学理论与方法 [M]. 广州: 广东高等教育出版社, 1998. 427.
- (7) 托因·法诺拉. 尼日利亚史 (沐涛译) [M]. 上海: 中国出版集团东方出版中心, 2010. 88.
- (8) 中国国务院新闻办公室. 中国的少数民族政策及其实践白皮书 [Z]. 1999.
- (9) 王建娥, 陈建樾. 族际政治与现代民族国家 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004. 309.
- (10) 马戎. 理解民族关系的新思路——少数族群问题的“去政治化” [J]. 北京大学学报, 2004, (6).
- (11) 弗兰克·德·兹瓦特. 文化多元社会中的定向政策: 协调、拒绝与替代 (凤兮译) [J]. 国际社会科学杂志,

2006, (1).

- (12) 埃格萨·奥萨加伊. 尼日利亚: 国家与民族自治 [A]. 王铁志, 沙伯力. 国际视野中的民族区域自治 [C]. 北京: 民族出版社, 2002. 415—416.
- (13) 中华人民共和国国务院令 (第 435 号) [Z]. 2005.
- (14) 菅志翔. 民族优惠政策与民族意识——以保安族为例 [J]. 中南民族大学学报, 2008, (1).
- (15) 马戎. 西方民主社会学经典读本——种族与族群关系研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2010. 351.
- (16) Rotimi T. Suberu. Federalism and ethnic conflict in Nigeria [D]. United States Institute of Peace, 2001. 111.
- (17) 庞金友. 身份、差异与认同: 当代多元文化主义的公民观 [J]. 教学与研究, 2010, (2).
- (18) 乔健. 民族多元与多元文化 [J]. 广西民族学院学报, 1999, (4).
- (19) Eghosa E. Osaghae. Managing Multiple Minority Problems in a Divided Society: The Nigerian Experience [J]. The Journal of Modern African Studies, 1998, (36).

## **Ethnic Minority Policies of Multi-ethnic Countries: A Comparison of China and Nigeria**

**Jiang Jun**

( Institute of African Studies , Zhejiang Normal University , Jinhua , Zhejiang 321004 , China)

**[Abstract]** The inequality of national structure exists universally in multi-ethnic country, ethnic minority often in weak status. Thus ethnic minority policy is of great significance to reduce inequality and optimize ethnic relationships. Ethnic minority policies can be classified into such types as coordination, replacement and refusal according to various national conditions and acts of governing. This paper compares the “Coordination Policy” of China and the “Replacement Policy” of Nigeria in contents and effect, experiences and lessons, thus to provide cross-reference and reflection for ethnic policy making, giving academic insights for the practices of ethnic policies in China. Moreover, it can broaden theoretical view of ethnic issues research.

**[Key words]** multi-ethnic country; ethnic minority policy; China; Nigeria

(责任编辑 李红雨)