

疆藏骚乱原因剖析暨  
新加坡经验的启示

郑永年 单伟

东亚论文 第 77 期

ISSN 0219-1415  
ISBN 978-981-08-5079-1

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2010 年 1 月 21 日

# 疆藏骚乱原因剖析暨新加坡经验的启示<sup>#</sup>

郑永年 单伟<sup>\*</sup>

## 一、引言

2009 年 7 月 5 日，在新疆乌鲁木齐发生大规模族群冲突，近 200 人死亡，上千人受伤。这是建国六十周年以来伤亡人数最多的一次族群冲突。2008 年 3 月在藏区发生的骚乱，17 人死亡，波及西藏、青海、四川、甘肃等数省。此次骚乱在国际社会引发对中国政府及其民族政策的强烈谴责，对稍后进行的奥运火炬传递造成很大的冲击。这两起事件尽管有复杂的内外部原因，但也说明中国现行的民族政策没能维护少数民族地区的稳定，没有促成族群和谐，亟需改进。要改进现有的民族政策，需要分析这些冲突和骚乱产生的原因，以便对症下药。

自建国以来，中国的民族政策在不同时期有些变化，但总体上是一致的。可以概括为两个方面。一是以民族区域自治为基础的社会主义式的“肯定性行动”；二是“以发展换忠诚”的经济扶植政策。

在 1949 年以前，已经有了满蒙回藏汉“五大民族”的说法<sup>1</sup>，但没有清晰界定个人的族群身份。在 1950 年，全国各地自报的族属名称多达 400 多个。此后，中国政府通过官方的民族识别来确定少数民族的身份，主要依据马列主义关于民族的论述，根据斯大林对民族的著名定义<sup>2</sup>，将全国人民划分为 56 个民族。

<sup>#</sup> 本文初稿曾宣读于“第七届中俄经济社会发展比较论坛：多民族国家民主政治建设过程中的政治稳定问题”国际学术研讨会。2009 年 10 月 23 日-26 日，天津。

<sup>\*</sup> 郑永年教授是新加坡国立大学东亚研究所所长。单伟博士是新加坡国立大学东亚研究所研究员。

<sup>1</sup> 顾颉刚，1939 年，“中华民族是一个”。昆明《益世报·边疆周刊》第 9 期。  
[http://www.sciencenet.cn/m/user\\_content.aspx?id=242851](http://www.sciencenet.cn/m/user_content.aspx?id=242851)

<sup>2</sup> 即“民族是人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。”

国家在法律上强调各族平等，禁止歧视和压制任何民族；同时也宣布保护宗教信仰自由和宗教活动，以及各族的生活习惯。根据中国宪法，在少数民族聚居的地方设立民族自治区域。据 2000 年的数据，中国共有 154 个民族自治地区，包括 5 个省级自治区，30 个地区级的自治州和 119 个自治县或自治旗。此外，还有 1256 个民族乡<sup>3</sup>。民族自治区域比一般行政区有更大的立法权，可以独立制定有关本地教育、卫生、计划生育等方面的法律法规。

在民族区域自治的基础上，各少数民族享受一系列优惠政策。在计划生育方面，城市的汉族居民只能一对夫妇有一个孩子，农村夫妇可以有两个，而少数民族基本不受此限制。教育方面，少数民族学生在初中、高中和大学的升学考试中，享有比汉族学生低的录取线。在民族自治地区，政府机关和国有企业有一套配额制度，保留一定比例的职位给少数民族，各地的行政首长必须由当地少数民族人士担任<sup>4</sup>。甚至在司法领域，少数民族也享有特权。1984 年，政府宣布了“两少一宽”政策，即对于少数民族的犯罪行为要“少抓少杀从宽处理。”这项政策使各地执法机构在打击少数民族犯罪时束手束脚。在刑事和民事诉讼案件中，法院的判决也经常倾向于少数民族的一方。这些政策在一定程度上导致一些少数民族成员不负责任的行为，纵容了他们的违法犯罪活动，引来一些汉人的不满<sup>5</sup>。

除了这些优惠政策外，中国政府也采取了大量措施去发展少数民族地区的经济，希望以此推进族群平等，消除某些少数民族的独立倾向。从 80 年代初以来中央政府一直对民族地区减免税收。民族地区的农业、商业等税率远远低于汉族地区。少数民族企业家创立的企业，在最初的三年免税。同时，大量的财政援助投向民族地区。在 80 年代，中央政府确认了 331 个“贫困县”，其中 42.6% 在少数民族地区。政府给予这些县大量的财政援助。

从 1979 年开始，中央政府还让沿海发达省份对口支援少数民族地区。发达省份派出干部、技术人员和专业人士去帮助少数民族地区进行各种建设项目。比如，北京负责帮内蒙，天津帮甘肃，上海帮云南，广东帮广西，江苏帮陕西，全国各省帮西藏等。

---

<sup>3</sup> Lai, Hongyi, “The Evolution of China’s Ethnic Policies.” *EAI Background Brief No. 440*. 12 March 2009.

<sup>4</sup> Shan, Wei and Chen Gang, “China’s Flawed Policy in Xinjiang and Its Dilemmas.” *EAI Background Brief No. 463*. 13 July 2009.

<sup>5</sup> “Two restraints + one leniency = a backfiring minority policy on all.” <http://blog.foolsmountain.com/2009/07/08/two-restraints-one-leniency-a-backfiring-minority-policy-on-all/>

2000 年，中国政府开始推动西部大开发计划，重点发展中西部的经济。该计划包括了所有 5 个自治区和绝大多数自治州县。从 2000 到 2003 年，中央在西部投资 2000 亿元建设 50 个大型项目，其中 37 个为基础设施项目。少数民族地区的公路从 1999 年的 402600 公里增加到 2003 年的 54800 公里，发电量从 1430 亿度增加到 2240 亿度。西部大开发成功地缩小了 5 个民族自治区和沿海省份的经济差距。在 2000 年，5 大自治区的平均 GDP 增长率还比沿海低 1.5 个百分点，到 2006 年已经比沿海高出 1.3 个百分点了。这样，至少从经济增长率上看，少数民族地区的发展是与东部发达地区同步了<sup>6</sup>。

## 二、理论：关于群体暴力的三种假说

民族区域自治制度和经济扶植政策看起来对少数民族已经有足够的善意，而且也取得了显著的成就。那为什么在新疆和西藏还会发生流血冲突呢？为什么当地的族群矛盾会严重到发生大规模群体暴力呢？我们先看看学术界是如何分析群体暴力产生的原因的。

关于群体暴力（communal/collective violence）的产生，有各种各样的说法，比如历史上传下来的族群之间的仇恨，族群之间的文化冲突，各族群为追求最大安全而展开的武力竞赛，现代化过程中经济社会利益重新调整导致的族群间矛盾，以及某些族群精英为追求权力对本族群的动员。将这些原因归纳起来，在政治学文献中主要有三种假说，分别是“物质欲求”（greed）说，“怨恨”（grievance）说，以及“机会”（opportunity）说。前两种观点强调的是产生暴力的主观动机，就是人们为什么会愿意进行冲突；后一种则侧重于暴力产生的客观条件，就是人们为什么能够进行冲突。

### （一）“物质欲求”说

第一种观点认为群体暴力肇因于争夺物质利益的冲突。一方面，暴力要付出机会成本，比如打砸抢烧会破坏财富，工商业会陷于停顿。理性的行为者会计算暴力的收益和成本。只有当收益大于成本时，比如通过抢劫敌对族群的财物获得收益时，或者抢得对重要自然资源的控制权时，暴动才会成为可能<sup>7</sup>。另一方面，当一个社会物资资源贫乏的时候，各群体对资源的争夺会相对激烈。资源越贫乏，这种争夺越有可能发展为群体暴力。比如，在安哥拉和塞拉利昂对金刚石的争夺，在柬埔寨对森林资源的争夺，在哥伦比亚对可卡因种植

---

<sup>6</sup> 以上部分得益于 Lai, 前引文。

<sup>7</sup> Collier, Paul and Anke Hoeffler, 2000. “Greed and Grievance in Civil War.” *The World Bank Policy Research Working Paper No. 2355*.

的争夺<sup>8</sup>。而且，越贫穷的社会，暴乱的机会成本越低，因为大量的穷人没有产业，无所失去。

这种观点假设政治冲突的发动者是理性行为者。当暴力能够为全族群或某些领导者带来利益时，暴力冲突才会成为可能。在越贫穷的地方，暴力越有可能牟利，冲突的可能性就越大。

## （二）“怨恨”说

“怨恨”说则认为，群体之间产生冲突，主要是因为某一个或几个群体在该国的政治体制或社会生活中受到不公正的待遇，引来整个群体的不满。这是关于群体暴力最经典的一个解释。

怨恨的来源可以有两种情况，一是族群间在历史上遗留下来的仇恨，例如，在波斯尼亚发生的种族屠杀很大程度上就是历史仇恨造成的；二是当前族群间政治经济社会权利的不平等。对少数族群文化不尊重，对宗教信仰的不尊重，母语教育受到限制，对原住民土地产权不保护，缺乏健全的司法和个人权利保障机制等，都会导致少数族群产生不满，对现有国家政权的合法性产生怀疑。另外，经济的衰退和失业率上升会增加怨恨和不满，增加集体暴力的可能性<sup>9</sup>。所以经济危机期间更可能出现族群冲突。

在政治上，如果一个群体整个被排斥在国家的政治决策过程之外，在政权中没有足够代表本族群利益的代理人，会让该群体觉得自己在政治上被疏离，在社会中被边缘化，自己的权利得不到保障。比如斯里兰卡的泰米尔人，占全国人口总数的 12%，但国家的政治权力掌握在占人口多数的僧伽罗人手中。政治权利的不平等被认为是两族长达二十多年战争的重要原因<sup>10</sup>。

对于少数族群在文化和宗教上的不尊重是产生怨恨的一个主要来源。强行用多数族群的文化和宗教去同化少数族群，企图消灭少数族群的认同或身份，也可能会激起强烈的不满。在这里，我们需要区分开两个概念，一个是“同化”（assimilation），另一个是“整合”（integration）<sup>11</sup>。这是目前多族

<sup>8</sup> Klare, M.T. 2001. *Natural Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. NY: Metropolitan Books.

<sup>9</sup> Maney, G. M. 2005. “Variations in the Causes of Ethnonationalist Violence: Northern Ireland, 1969-72.” In *The International Journal of Conflict Management*. Vol. 16, No. 1:74.

<sup>10</sup> Fearon, J. D. and D. D. Laitin, 2003. “Ethnicity, Insurgency, and Civil War.” In *American Political Science Review*. Vol. 97, No. 1:79.

<sup>11</sup> <http://83.137.212.42/sitearchive/cre/diversity/wordsandmeanings/essay9.html>

群多宗教国家普遍采用的两种策略。同化是指少数族群融合入多数族群的过程，在这个过程中，少数族群放弃自己的语言和文化，而采纳多数族群的语言、习俗和价值观，把自己变为多数族群的一员。同化有的是少数族群主动推动的，如中国历史上的北魏孝文帝改制；也有被多数族群强制进行的，如印度尼西亚在军人政权时代对华人的强制同化。

相比之下，目前世界上大多数发达国家是通过整合策略来处理多元族群问题。这种策略要求所有公民，无论族群背景，平等地遵守国家的宪法和法律，平等地享受各种个人权利。各族群的文化和习俗得到平等地保护，政府不干预个人的族群认同或身份。多数族与少数族居住在一起，双方互相影响，潜移默化，逐渐发展出对这个国家的共同认同。可见，同化的政策比整合的政策更易激起怨恨。

与物质欲求驱动的冲突不同，为保卫自己族群的文化和认同而战，理性的成本收益计算已经不重要。族群成员会不计报酬、不计个人得失地站出来战斗<sup>12</sup>。因此，因文化或认同导致的族群冲突，在缺乏明确物资收益的情况下，也有可能大规模爆发。

收入不平等是产生政治怨恨的另一个重要原因。诺贝尔经济学家阿马蒂亚·森在他的著作《论经济不平等》的扉页上写着：不平等与起义紧密相连<sup>13</sup>。大量的实证研究发现，收入不平等会显著地增加群体冲突。这一点对于发展中国家有很重要的政策含义。如果分配不平等无关紧要，则发展中国家都可以追寻“巴西模式”，即追求高速的经济增长和财富积累，而不必考虑分配问题。但事实上是，不公平的经济增长可能会使社会变得更加脆弱，更可能在群体暴乱中崩溃。伊朗在巴列维王朝时期经济发展很快，社会迅速地现代化，结果却在1979年发生革命。很多人认为，收入分配不平等是一个重要因素<sup>14</sup>。

经济不平等会增加相对被剥夺感<sup>15</sup>，即某人觉得他应该得到的与他实际所有的之间的差距。相对被剥夺最容易发生于现代化过程中。经济开始起飞，有的人迅速改变了生活水平，而另外一些人滞后了。后者就会产生被剥夺感。这种不满会促发各种激进行为，在个人层面，会引起犯罪；在群体层面，会导

---

<sup>12</sup> Sambanis, N. 2001. "Do Ethnic and Nonethnic Civil Wars Have the Same Causes?: A Theoretical and Empirical Inquiry." In *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 45, No. 3:266.

<sup>13</sup> Sen, Amartya K. 1973. *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.

<sup>14</sup> Muller, E. N. 1985. "Income Inequality, Regime Repressiveness, and Political Violence." *American Sociological Review*. Vol. 50, No. 1:47-61.

<sup>15</sup> Gurr, T. Robert. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.

致各种政治暴力、抗议示威、社会运动等。收入差距也会削弱当局的合法性，因为政府容许了不平等的分配，会使觉得分配不公的民众与政府疏远。

除了经济增长导致的收入差距，经济不平等也有可能来自于一个族群对另一个族群的有意剥削，被剥削的那个族群可能会起来夺取政权或寻求分裂。比如尼加拉瓜桑地诺政权的反对派发动的叛乱（Contra rebellion）和厄立特里亚（Eritrean）从埃塞俄比亚独立出来。

### （三）“机会”说

解释群体暴力的第三种假说是“机会”说。这一派理论认为，就算有发生冲突的主观动机，如果客观条件不允许，冲突也不会发生。群体暴力会在某些制度环境、经济环境下更容易发生，包括国家的控制能力，对发动暴力的经济资助，人力资助，等等。简单地说，要有成熟的“机会”，冲突才会成为可能。

一个政权对社会的控制能力，是一个重要的“机会”变量。研究发现，处于专制—民主光谱中段的国家，或者正处于从威权向民主转型的国家，最可能爆发群体冲突。在完全威权的政体下，群众的自发的集体抗议行动几乎是不可能的，比如朝鲜。而在成熟的民主社会，因为有大量公民参与的渠道，族群的怨恨可以通过制度化的程序得到表达和化解，酿成大规模冲突的可能性就降低了。而处于半威权半民主状态的国家，最可能出现群体暴力，因为这些国家既没有足够专制去压制所有可能的暴动，也没有足够的民主去消除所有的族群怨恨<sup>16</sup>。

另一个重要的变量是族群的精英。不满或抱怨只是政治暴力的必要条件，而不是充分条件。不满必须被煽动和动员，才会转化为行动，这时候就需要政治精英的作用。族群的政治精英集团会操纵族群认同和怨恨情绪去寻求政治利益，会有意夸大与其他族群的矛盾，挑动族群间冲突<sup>17</sup>。精英可能把民众在文化经济等方面的不满引向政治诉求，制定清晰的政治纲领，如独立计划等。当族群的集体行动开始时，政治精英会成为组织者和领导者。

<sup>16</sup> Hegre, Harvard, et al. 1999. "Toward a Democratic Civil Peace? Opportunity, Grievance, and Civil War, 1816-1992." Paper Presented at the World Bank Workshop on "Civil Conflicts, Crime, and Violence in Developing Countries." Washington DC.

<sup>17</sup> Shultz, R. H. 1995. "State Disintegration and Ethnic Conflict: A Framework for Analysis." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 541:78.

一个地区的族群结构，也是一个重要的“机会”变量。族群众多，并不必然有利于群体暴力的发生。研究发现，两极化的族群结构比碎片化的结构更有利于冲突，也就是说，有两个主要族群的社会比有许多小族群的社会更可能孕育强烈的族群间仇恨<sup>18</sup>。有一个主体民族和一个大的少数民族的地方，最容易发生族群冲突。在有众多分散的人数较少的族群的地方，发生大规模群体动员的可能性比较小<sup>19</sup>。因为大规模的集体行动需要动员不只一个族群，而跨族群动员的成本通常比只动员一个群体要高。

此外，财政来源也是群体暴力能否发生的一个重要条件。为种族怨恨而斗争是在提供一种公共物品，为全族群牟利，这就不可避免的会面临“搭便车”的难题。要解决这个问题，对于参与者有必要提供一定的物质激励，这就需要经济支助。此外，大规模的武力冲突需要经费来组织和购买武器。民间募款、其他国家政府的支助、以及本族海外侨民的捐款，都是可能的经费来源。

在地形复杂，交通不便，远离国家政治中心，少数族群人数众多的地区，暴力发动者容易隐藏，这是有利于群体暴力的条件<sup>20</sup>。在经济发达的国家，交通网络成熟，国家政权对乡村社会的渗透能力很强，动用财政军事等手段控制边远地区的能力强，发生群体暴力的可能性就比较低。有研究发现，邻国的状况也会对族群暴力有影响，邻国的战争会增加族群暴力的可能性<sup>21</sup>。

### 三、藏疆骚乱的原因

根据以上三种理论，我们来看在西藏和新疆事件中，是哪些因素导致了群体冲突。

在藏疆的冲突中，我们没有看到骚乱制造者通过打砸抢烧获得经济利益，也没有看到他们有明确的物质利益诉求，比如关于自然资源的重新分配（如新疆的石油）。事实上，骚乱使当地的经济活动陷于停顿，给汉人和少数民族群众都造成很大的损失。因此，假设暴力发动者通过骚乱追求自身物资利益的“欲求”说，并不能解释在藏疆发生的事件。我们只能从“怨恨”和“机会”说中寻找解释。

---

<sup>18</sup> Reynal-Querol, M. 2001. “Ethnicity, Political Systems and civil War.” *Journal of Conflict Resolution*.

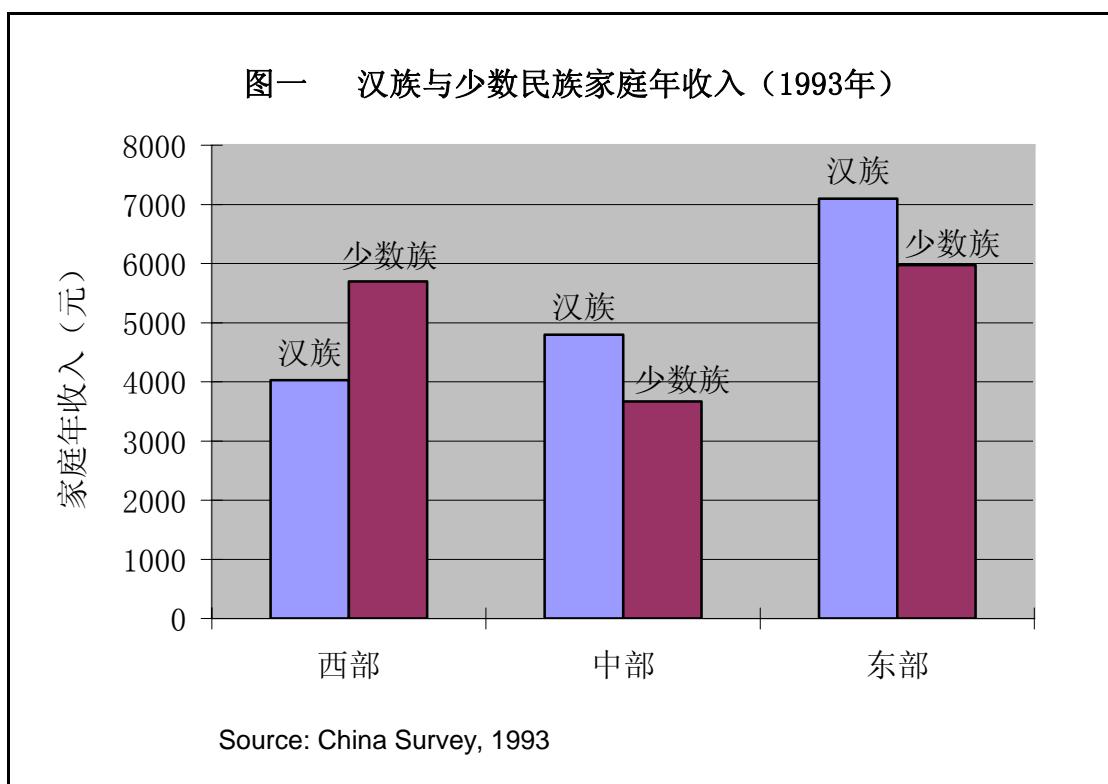
<sup>19</sup> Fearon, J. D. and D. D. Laitin, 2003, 78.

<sup>20</sup> Fearon, J. D. and D. D. Laitin, 2003, 80.

<sup>21</sup> Sambanis, N. 2001, 259.

## (一) “怨恨”说：族群间经济发展不平衡

如前文所述，族群间的经济不平等是产生怨恨情绪的重要原因。相对被剥夺感会促使经济落后的族群走向激进。中国政府其实是意识到这一点的，一直很重视发展少数民族地区的经济。改革开放以来，中国政府的少数民族政策其实可以概括为“以经济换忠诚”。中央的财政转移支付，大量地投向少数民族地区，希望籍此改善少数民族的经济状况，换来安定团结的政治局面。但西部地区近年来的形势演变表明，这种政策并没有带来预期的效果。尽管新疆西藏地区的经济增长速度很快，甚至超过全国平均水平，但汉人与少数民族之间的收入差距实际上在拉大。

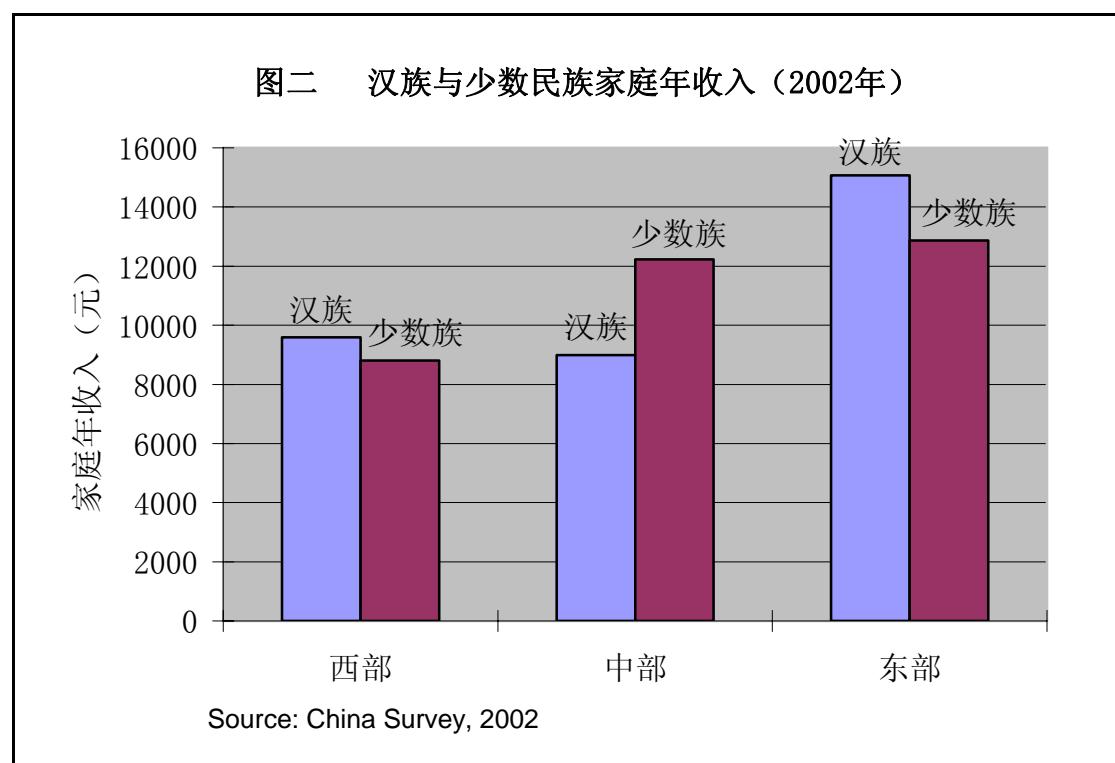


上图是根据 1993 年的一次全国民意调查所作的分析<sup>22</sup>。样本为随机抽样产生，因此具有代表性。我们将全国分成东部、中部、和西部三个大区<sup>23</sup>，分别比较汉族居民和少数民族居民的家庭收入状况。可以看出，在东部沿海和中

<sup>22</sup> 中国人民大学社会调查中心“社会流动与社会变迁调查”，1993 年。

<sup>23</sup> 三个大区的划分来自于 1986 年全国人大制定“七五”计划时的决议。东部省份包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南。中部省份包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南和广西。西部省份包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆。

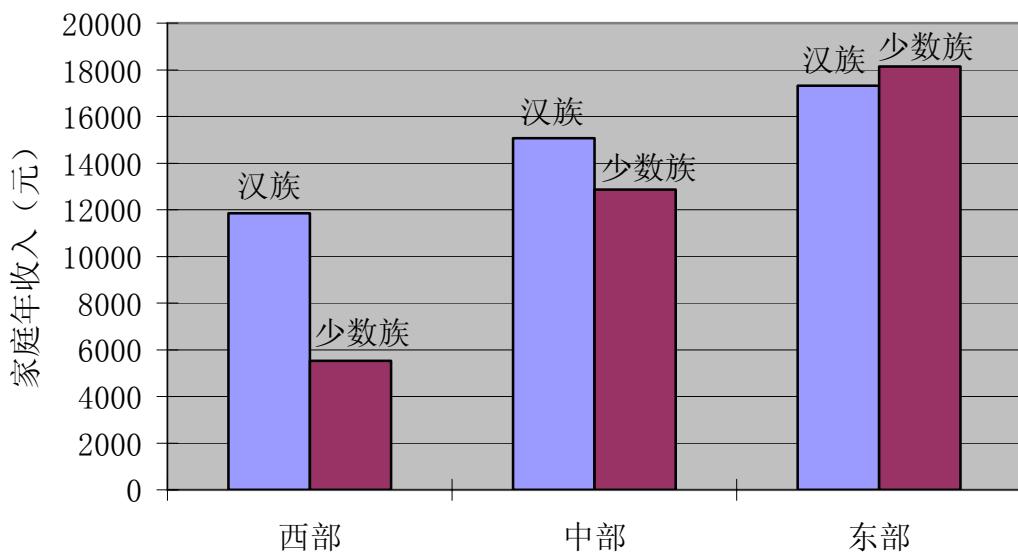
部各省，汉人的收入均显著地高于少数民族。而西部地区是个例外，汉人收入低于少数民族群。在 1993 年，西部地区工业还相当落后，大多数汉族居民居住在农村，以务农为生。而西部的主要少数民族群，如藏族、维吾尔族、哈萨克族等，主要从事牧业、手工业和商业，收入常常比纯粹务农的汉人要高。因此，我们可以说，在 1990 年代初，西部地区的收入分配，是有利于少数民族群的，不会导致太多的不满和怨恨。



上图数据收集于 2002 年的一次全国民意调查<sup>24</sup>，同样由随机样本产生。我们发现，在西部各省，汉族居民的收入已经赶上甚至略高于少数民族居民了。在不到十年的时间里，西部少数民族群在经济上的领先地位已经消失。可能的原因是，西部地区开始了大规模的工业化。政府投入巨额经费于铁路公路矿山等基础设施项目，雇佣了大批原本务农的汉族农民，使他们的收入得到提升。并且，汉人带来的现代工商业挤垮了大量本地少数民族群众的传统手工业和商业。在文化上，汉人往往比少数民族更有企业家精神，在商业上更加进取。汉人很快形成做生意的人际关系网，习惯于通过关系做生意，这就把大量的少数民族群众排除在外。

<sup>24</sup> 中国社会科学院社会学所“社会变迁与社会意识调查”，2002 年。

图三 汉族与少数民族家庭年收入（2008年）



在 2002 年时，虽然西部地区的汉族居民收入已经超过当地少数民族的收入，但双方差距还很微小。上图是 2008 年数据的分析<sup>25</sup>。少数民族的收入已经远远低于汉族民众了。经济增长总是会带来收入差距，但在中国西部，这种差距很大程度上是按族群划线的。

所以，在当地少数民族民众看来，迅速的经济增长只对汉人有利，本地人是被汉人剥削的牺牲品。政府在西部地区投资了大量的基础设施项目，但这些项目很少雇佣当地少数民族。因此，这些项目导致大批汉人的涌入，让他们在当地致富，夺走了本地人致富的机会。在 1953 年，新疆汉族只占总人口的 6%，而维族占 75%。到 2007 年，汉人比例上升到 39%，维族只占 46% 了<sup>26</sup>。在西藏，自 2006 年青藏铁路开通之后，大批汉人涌入拉萨。这些汉族移民为当地的经济发展做出了重要贡献，但本地人并没有得到同步的发展，常常是汉人做老板、占据好职位，而少数民族做雇员，从事低等工种等。于是，族群间的怨恨与不满开始发展。

<sup>25</sup> 北京大学中国国情研究中心“中国公民素质与和谐社会调查”，2008 年。

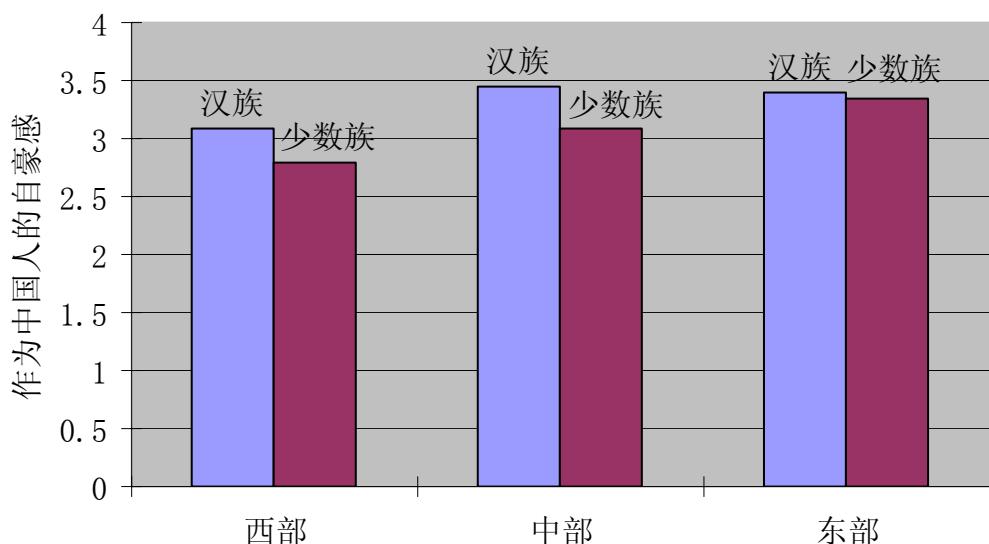
<sup>26</sup> 王明远，“新疆历史沧桑：历朝统治者权力、民族、宗教大洗牌沧桑”。《亚洲周刊》，2009 年 7 月 9 日。

## (二) “怨恨”说：宗教控制与不满

如果族群间经济发展的不平衡造成的是少数族群对汉族的怨恨和不满，因宗教政策而造成的不满则是针对中国政府的了。

中国的 55 个官方认定的少数民族中，有 5 个族群在政治上具有显著地位，即藏、维、蒙、回、哈萨克 5 族<sup>27</sup>。首先这 5 个族群在地缘政治上很重要，它们聚居在中国西部北部大约 1/3 的国土面积上（除了回族没有明确的聚居地），与蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度等为邻。这些地区的稳定事关中国的国家安全。其次，更重要的是，这几大族群具有集体动员追求政治目标的能力，这种动员能力甚至扩及中国其他地区或境外。这五大族群，都是宗教少数民族（religious minority）。藏族和蒙族群众多为佛教徒，而维、回、哈三族多为穆斯林。他们拥有的价值观和信仰体系与中国官方的意识形态和汉族的主流价值观有本质上不相容之处。因此，如何处理好政府与这五大宗教少数民族的关系，如何让他们与中华民族其他族群和睦共处，是中国政府面临的重大课题。

图四 汉族与少数民族的“中国人”认同（2008年）



<sup>27</sup> Tang Wenfang, “Separate but Loyal: Ethnicity and Nationalism in China,” Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting, April 2009.

宗教在藏疆地区有广泛的影响。在西藏，据大多数的藏民是佛教徒。新疆地区的宗教则包括伊斯兰教、佛教、道教和基督教等。信仰伊斯兰教的有维吾尔、哈萨克、回、柯尔克孜等族群。在新疆的蒙古和藏族信仰佛教。2005年，穆斯林人口占新疆总人口的 58%，占少数民族人口的 97%<sup>28</sup>。伊斯兰教对该地区的民情风俗、文化艺术、生活习惯等有着广泛的影响。

宗教信仰强化一个族群的认同，增加族群成员对本族的情感投入，增加归属感和凝聚力，使全体成员相互团结，把自己与其他族群区分开。有研究者发现，在新疆一些农牧社区中，人们以是否信仰宗教作为确定人际关系亲疏的重要标准，视非信徒为异类<sup>29</sup>。

可能很大程度上因为宗教的原因，在西部地区的少数族群对中华民族的认同程度最低。2008 年的一次全国民意调查曾经问被调查者：“您为自己是一个中国人感到骄傲吗？”回答者可以选择四项：1. 根本不骄傲；2. 不怎么骄傲；3. 比较骄傲；4. 非常骄傲。从图四可以看出，在西部各省，少数族群的平均值在 2 和 3 之间，也就是在“不怎么骄傲”和“比较骄傲”之间，明显低于汉族人。

中国政府的宗教政策导致了少数族群相当的不满。许多虔诚的教徒会把任何阻碍他们信仰活动的行为视为侮辱。而中国政府在民族地区对宗教活动有大量的限制。比如，不允许在学校从事宗教活动，不允许悬挂一些宗教领袖的画像，伊玛目的周五布道不准超过半小时，公务员不得参加许多宗教仪式，对很多读经班进行限制等。

中共中央 1982 年颁布的《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》明确规定：“绝不允许强迫任何人特别是 18 岁以下少年儿童入教、出家和到寺庙学经。”这里虽然说的是“不允许强迫”，而不是“禁止”，但在地方政府的实际执行中往往变成禁止 18 岁以下青少年信教或参加任何宗教活动<sup>30</sup>。

根据新疆自治区政府 1990 年颁布的暂行规定，宗教职业人员“不得擅自开办经文学校、经文班（或义工班），不得擅自带培宗教学徒和向 18 岁以下的少年儿童灌输宗教思想”。而新疆泽普县泽普镇的宗教事务管理办法则有检查

<sup>28</sup> 潘欣颂、龙群，2008 年，“试论宗教因素对新疆族群稳定的影响。”《黑龙江民族丛刊》，2008 年第 6 期。

<sup>29</sup> 潘欣颂、龙群，2008 年，前引文，第 49 页。

<sup>30</sup> 明永昌，“新疆‘18 岁以下不得入清真寺’的虚与实”。《联合早报》，2009 年 7 月 13 日。

“有无党员、干部、18岁以下未成年人及学生进入清真寺”的举措<sup>31</sup>。在西藏地区，政府也对寺庙活动进行严密监视，寺庙里经常有警察或武警驻守，对喇嘛定期进行政治教育<sup>32</sup>。

这些限制不是针对某个人，而是针对整个群体，所以它激起的是整个族群的怨恨。有观察者指出，这些限制使某些少数族走向极端化<sup>33</sup>。比如，政府不许参加正规的查经班，他们就参加地下查经班，听取宗教领袖讲授分裂主义的观念。这样就导致越来越多的少数族群众对政府日益疏远，对政府的信任度始终不如汉族民众<sup>34</sup>。

### （三）“机会”说：精英、族群结构、基层政权

藏疆两地骚乱的发生，与当地具备一些族群冲突的客观条件有关。首先，藏族和维族都有具备号召力的族群精英。在藏疆两地发生的骚乱中，尽管我们没有足够的信息去判断达赖喇嘛的流亡政府和热比亚的世界维吾尔人大会在其中到底起了多大作用，但他们的言论和主张无疑对境内的藏人和维人有影响。他们将本族生活中的某些不幸解释为中国政府或汉人的责任，这把族群中的不满引向了一个明确的发泄口。

其次，藏疆两地的族群结构有利于酝酿族群矛盾。由前文我们可以知道，有两个主要族群存在的地方，最可能发展出族群间仇恨。在新疆，截至2007年，维汉两族人口合计占总人口的85%，其他再也没有能占10%以上的族群。在乌鲁木齐市，两族合计也占了85.3%<sup>35</sup>。在西藏，虽然汉人总人口比较少，但大多集中在拉萨。根据官方的数字，截止2007年末，藏族在拉萨户籍人口中占88.9%，汉族占10.5%。但这里未计入大量暂住的汉族人口<sup>36</sup>。有研究指出，早在青藏铁路通车前的2000年，拉萨市的汉族居民就已经占到总人口的

---

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 林和立，“北京非调整疆藏政策不可。”《明报》，2009年7月9日。

<sup>33</sup> Wong, Edward. “Wary of Islam, China Tightens a Vise of Rules.” *New York Times*, Oct. 19, 2008. [http://www.nytimes.com/2008/10/19/world/asia/19xinjiang.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2008/10/19/world/asia/19xinjiang.html?_r=1)

<sup>34</sup> Shan Wei, “How Much Do the Chinese Trust Their Government.” *EAI Backgraound Brief No. 472*, 28 Aug. 2009.

<sup>35</sup> 中国统计局，《新疆统计年鉴2008年卷》，中国统计出版社。

<sup>36</sup> 拉萨市人民政府网，《民族人口》。[http://www.lasa.gov.cn/lsgk/article1st\\_htm\\_aid\\_42.html](http://www.lasa.gov.cn/lsgk/article1st_htm_aid_42.html)

34.34%<sup>37</sup>。按照有些人的估计，现在拉萨汉族已经超过了藏族居民的人数<sup>38</sup>。可见，在乌鲁木齐和拉萨均已出现两大族群并列的局面，这为双方各自动员与对方对峙提供了温床。

第三，中国基层政权的预警能力和危机处理能力在最近的骚乱中受到质疑。无论是 2008 年拉萨的“3.14”骚乱，还是 2009 年乌鲁木齐的“7.5”冲突，当地政府都反应迟缓。尤其是乌鲁木齐的骚乱，其直接导火索是 6 月 26 日在韶关的维汉工人冲突。在其后长达 8 天的时间里，新疆地区维族民众的不满情绪日益强烈，维语网络论坛上出现大量的讨论，许多民众都感到 7 月 5 日那天要出事，而地方政府居然没有采取任何防范措施。这不能不归咎于基层组织的失灵，没能成为消解冲突的第一道防波堤，也没能及时把有关情况上报政府。

#### 四、对策：新加坡经验的启示

各国处理族群问题的经验，大体上可以分为两类。一是以保护个人权利为核心的多元文化模式，以加拿大为典型。这种模式强调不分族群的个人公民权，保障原住民的土地权利，给予某些少数族群自治权，在全国范围内奉行多元文化主义。另一种是以保护族群平等，一定程度上牺牲个人自由的模式，新加坡为典型的例子。新加坡模式强调族群平等，而不是个人平等；强调集体的善（public good），而不是个人权利；政府出面保护每个族群的文化和认同，决定哪些习俗该保护哪些必须禁止；控制各族群的组织，不允许各族群自治；努力塑造超越族群的国家认同。<sup>39</sup> 两种模式都较为成功地达成了族群和谐，维持了国家稳定。

鉴于中国在个人权利保障方面尚有很大改进余地，文化上又有很强社群主义或集体主义的传统，新加坡的经验，也许比加拿大经验有更多借鉴的意义。新加坡也是一个多族群多宗教的国家，在族群和谐方面是做得较为成功。深入了解新加坡的经验，对中国改革民族政策当有重要的意义。

---

<sup>37</sup> 苏发祥，2006 年。《西藏民族关系研究》。中央民族大学出版社。  
<http://www.tushucheng.com/book/1864608.html>

<sup>38</sup> Shai Oster，“留下？还是离开？拉萨新移民的难题。”《华尔街日报中文网络版》，2008 年 3 月 31 日 <http://chinese.wsj.com/gb/20080331/chw153348.asp?source=email>

<sup>39</sup> He, Baogang, “Conditions for Minority Rights in Asia: A Comparative Study of Asian Models of Minorities.” Paper presented at the International Symposium on Ethnic Minorities in Asia: Subjects or Citizens? Asia Research Institute, National University of Singapore. 25-26 June 2009.

## （一）新加坡经验<sup>40</sup>

新加坡现有 460 多万人，其中 76.8% 是华人，13.9% 是马来人，7.9% 为印度族。<sup>41</sup> 流行的宗教包括佛教、伊斯兰教、道教、印度教、天主教、以及基督教其他教派等。在新加坡建国前夕，种族冲突非常严重。1964 年 7 月，马来族与华族爆发历时 10 天的流血冲突，23 人死亡，454 人受伤。事实上，新加坡之所以脱离马来西亚独立建国，就根源于华人与马来人的矛盾。

四十多年来，新加坡政府花了很多力气去解决族群矛盾。建国伊始，政府就以促进民族整合（national integration）为目标，努力塑造“新加坡民族”。开国领导人不断强调“一个民族，一个国家，一个新加坡”。李光耀在刚独立时就指出，“新加坡不是一个马来人的国家，也不是一个华人的国家，更不是一个印度人的国家，而是一个综合民族的国家。”<sup>42</sup>

为了达到这个目标，新加坡政府采取种种措施，促进种族间的和谐共处。其中一个重要举措，就是通过公共组屋计划，让各族人民混居在一起。在英国殖民时期，各族群分别聚居在各自的甘榜（村落）里，各族民众来往不多；一有风吹草动，立即全族动员，形成群体性骚乱。独立后，政府大规模建设组屋，向居民廉价出售，目前全国百分之八十以上的人口都住在组屋里。房管部门规定每个小区不得形成单一族群的聚居点，出售房屋时要按一定比例出售给各族居民。于是，各种种族、语言、宗教不同的居民居住在一起，共同参加各种娱乐休闲活动，得以沟通关系，消除隔阂。而且，由于各族不再聚居，动员族群进行暴动变得非常困难了。

新加坡政府的另一个重要措施，就是努力缩小各族间的经济差距，从根本上消除种族矛盾的诱因。建国初期，华人和印度人多在工商业部门，而马来人多从事农业、渔业，收入比其他族群低。政府加强对马来人的职业培训，帮助他们转入工商业。另外，重视马来族群的教育，对于出生于新加坡的马来人，中小学教育免费。各族学生在学校教育中必须学习英语，这为他们今后在就业市场上平等竞争打下基础。

---

<sup>40</sup> 本节主要内容曾发表于：单伟，“星洲经验对中国民族政策的启示。”《信报》，2009 年 7 月 28 日。

<sup>41</sup> CIA, World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html>

<sup>42</sup> 张青，2004 年。新加坡：创造经济奇迹。香港：香港城市大学出版社。第 81 页。

少数族群在政治上的权利也得到切实保障。国会选举时，各党派在大多数选区要提出 3-6 名候选人，其中至少有一名要来自少数族群。在政府的十多位部长中，有 3-4 位是马来族或印度族。人民行动党的副主席也是少数族裔。自建国以来的 6 任总统，除了黄金辉和王鼎昌以外，其余 4 位都是少数族裔。现任总统纳丹是印度族。

促进民族整合并不等于要同化少数族群，消灭少数族群文化。相反，新加坡政府采取了很多措施保护各族文化，促进各族民众相互尊重。在中小学教育中，除了英语是通用语言以外，各族学生还要学习本族母语。各族的重要节日，如华人的春节，印度人的屠妖节和马来人的开斋节，都被列为国家法定假日，全国人民共同欢度。各族的历史文化遗迹都得到政府的保护。

各种宗教得到平等对待。内阁部长中通常会有几大主要宗教的信徒。在政教分离的原则下，他们会以个人身份公开出席一些宗教活动。如信佛的部长烧香的情形，会在电视里播出，让广大信众感到他们的宗教得到了政府的尊重。

更重要的是，新加坡的普通民众从小就被教育要尊重其他族群的生活方式。比如，马来人到华人家里拜访，华人会用一次性杯子为客人上饮料，绝不用自己的杯子，因为马来穆斯林对食物饮料有严格的要求。马来人不养狗，认为狗不洁。如果华人家里有狗，马来人来作客，主人会把狗栓在别的房间。

新加坡能在数十年里维持种族和谐，一个重要的制度保障是其基层社区组织。人民协会是全国最大的基层组织，其宗旨是：促进种族和谐、社会团结，沟通政府与人民之间的关系。人民协会在各个组屋小区设“居民委员会”，由各族群的代表组成。除了举办很多社区娱乐活动，排解邻里纠纷外，人民协会的一个重要功能就是为政府提供预警，一旦发现有族群间的不和，立即上报政府，将种族纷争化解于萌芽阶段。

## （二）化民族政策为族群政策

新加坡的经验，至少对中国民族政策有这么几点启示。首先，化民族政策为族群政策。<sup>43</sup> “民族”（nation/nationality）一词具有政治含义，隐含有民族自决、建立民族国家的诉求。而“族群”（ethnicity）则是一个文化概念，与语言、信仰和生活习惯等相关。要建立一个现代民族国家，应该强调全中国只

---

<sup>43</sup> 关于“民族”与“族群”概念的详细讨论，请见马戎，2004，“理解民族关系的新思路：少数族群问题的‘去政治化’”。《北京大学学报》第 41 卷第 6 期。122-133 页。

有一个民族，就是中华民族；维吾尔人、藏人、回人和汉人等，都是中华民族内部的不同族群。各族群人民只有文化上的差异，在政治上则是中华民族内部平等的一员，在中国法律面前是平等的公民。

因此，可以考虑淡化民族区域自治制度，逐渐取消各族群间政治经济权利的不平等。民族区域自治制度及其附带的给少数族群的各种优惠政策，起源于列宁斯大林关于民族自决的学说。实践中，无论是在前苏联还是在今天的中国，都未能建立真正的民族自治。原因很简单，充分的自治离独立只有一步之遥，没有一个主权国家不会在此方面谨慎从事。<sup>44</sup>

民族区域自治制度既未能充分保障少数族群的权利，又产生了以下负面效果。第一，这种按族群划分行政范围，用法律固化某些族群特殊权利的做法，完全违背了民族整合的目标。整合需要各族人民在平等共处中逐渐形成共同的认同，消解各族群的身份。而民族区域自治恰好强化了族群身份。第二，把一个族群清晰地划在一个领土边界内，让他们有共同的语言文化和宗教信仰，让他们有一个完整的政府体系，这为该族群分疆裂土建立自己的独立国家创造了绝好条件。正如一些学者指出，前苏联的分裂正因于实行“民族区域自治”的加盟共和国体系。<sup>45</sup>

因此，现有的自治区制度应该淡化，逐渐向行省靠拢。区内各族群的政治司法地位一律平等，淡化各族群间的区分。长远来说，要打破各族分区聚居的状况，努力促进各族群众的流动和交往，让他们在杂居中学会和睦共处。

根据“怨恨”说，经济不平衡是产生族群矛盾的主要原因。因此在经济上，切实改善少数族群同胞的经济状况，提高他们在就业市场上的竞争力。比如，就教育政策来说，光给少数族群学生高考加分是远远不够的，应该大力加强少数族地区的基础教育和职业教育，使大多数考不上大学的青年具有在现代市场经济中谋生的技能。据研究者指出，目前藏疆地区少数族群的基础教育仍然远远落后于汉族学校。<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> 郑永年，“中国少数民族政策的问题到底在哪里？”《联合早报》，2009年7月21日 [http://www.zaobao.com/special/forum/pages7/forum\\_zp090721.shtml](http://www.zaobao.com/special/forum/pages7/forum_zp090721.shtml)。

<sup>45</sup> 谢选骏，“苏联亡于民族区域自治制度。”DWNEWS.COM，2009年7月12日。

<sup>46</sup> 例如在2005年，新疆的高考录取分数线，汉语言文科一批次重点本科为516分，理科一批次为507；民语言（维、哈、柯）文科本科一批次393分，理科本科一批次为367分。见遇恒勇，吾尔尼沙·吾甫尔，2009。“新疆民族教育发展中的问题和思考。”《新疆大学学报》2009年3月。第83页。

另外，在少数民族地区要大力推行汉语教育，这不是要强制同化，而是为各族人民在就业市场上竞争打下一个平等的基础。目前藏疆地区少数民族青年失业率偏高<sup>47</sup>，如果他们有较强的汉语基础，就可能到广大内地寻找工作机会。在藏、回、维、蒙、哈萨克等五大宗教少数民族中，藏族和维族学生所受的汉语教育最少。<sup>48</sup> 新疆的少数民族学生尽管从小学三年级到高三都要学习汉语，仍有不少学生不能用汉语进行交流。这一是因为广大少数民族聚居的地区缺乏语言环境，二是汉语师资极其缺乏。少数民族地区的中小学中，汉族教师非常少。比如在新疆地区，少数民族教师占 98% 以上<sup>49</sup>。

另外一个产生“怨恨”的因素是文化歧视。少数民族的文化应该得到尊重，对于藏、维、回等有宗教信仰的民族，他们的宗教活动和习俗应该被充分保护。建议在全国的中小学教育中改变长期以来的汉族中心主义的教学体系，介绍更多有关少数民族的历史和文化，增加从非汉族的角度看待某些重要历史事件和人物的内容。使全国青少年从小就学会尊重别的族群，尊重不同于己的生活方式。

最后，加强少数民族地区的村委会和居委会在维护族群和谐方面的功能。各社区组织应该在日常生活中调解族群矛盾，遇到紧急情况时及时报告政府部门。

冰冻三尺，非一日之寒。中国要解决目前的民族问题，消除各族人民间的裂痕，恐怕需要几代人的努力。但若及时改弦更张，效法他国成功经验，坚定促进族群和谐，当为时未晚。早在 1939 年，正当中华民族抗战危急的时候，著名古史大家顾颉刚先生就发出了“中华民族是一个”的宣告，指出“中国之内决没有五大民族和许多小民族，中国人也没有分为若干种族的必要。”无论满蒙藏回汉，我们的历史是不可分割的，“我们对内没有什么民族之分，对外只有一个中华民族！”<sup>50</sup> 希望顾先生在 70 年前的宣告，早日成为现实。

---

<sup>47</sup> 王家敏，“专家建议 56 个民族改称“族群” 淡化政治“民族意识””。《中国新闻周刊》2009 年 9 月 1 日。[http://news.ifeng.com/mainland/200909/0902\\_17\\_1331840\\_1.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/200909/0902_17_1331840_1.shtml)

<sup>48</sup> Tang, 2009:43.

<sup>49</sup> 遇恒勇，吾尔尼沙·吾甫尔，前引文，第 83 页。

<sup>50</sup> 顾颉刚，前引文。