

民族政策与少数民族身份认同的建构

谷禾

【内容摘要】 国家民族政策与少数民族身份认同有着密切的关联, 国家制度结构下少数民族身份认同的建构过程, 直接影响着各民族社会、经济、文化发展的状况。国家通过开展民族工作和实施民族政策, 建立公民“民族成份”制度和民族区域自治制度, 从而从制度上建构并确立了少数民族的身份认同。

【关键词】 少数民族; 民族政策; 身份认同

【作者简介】 谷禾, 中国人民大学社会与人口学院社会学系05级博士研究生。

中图分类号: D633.0 文献标识码: A 文章编号: 1006—723X(2007)06—0034—04

我国是一个多民族的国家, 传统上少数民族以血缘、文化和地缘为基础形成了较为多样的身份认同形态。历史上我国境内的少数民族与占主体的汉族之间以及各个少数民族之间有着密切的联系, 各少数民族“经过接触、混杂、联结和融合, 同时也有分裂和消亡, 形成一个你来我去、我来你去, 我中有你、你中有我, 而又各具个性的多元统一体”[1](P134)。近代以来, 在反抗外来侵略的斗争中, 中国各民族结成同呼吸、共命运的亲密关系, 形成对中华民族的共同认同。在这些历史基础上, 新中国成立后, 国家通过制度建设和政策实施, 推动少数民族全面参与到国家建设的进程中, 在这一过程中, 少数民族的身份认同意识特别是民族认同意识和国家认同意识被进一步建构起来。

通常可以从两个方面对社会成员的身份认同进行研究。一是制度—结构方面, 目的在于认识与身份相关的制度设置。第二方面是社会成员的主动选择, 目的在于认识他们对于自我身份的期待、接受和认同。我国长期以来一直是以政府为主导的社会, 政府在社会经济生活中扮演重要角色, 政府实施的各类政策法规直接或间接影响着各民族的社会、经济、文化发展状况, 对民族的身份认同产生重要影响。本文通过分析我国民族政策与少数民族身份认同的关联, 着重讨论国家制度结构下少数民族身份认同的建构过程。

一、公民民族成份制与少数民族身份认同

国家的法律和政府制定的政策会对民族的身份认同产生重要影响。由于国家政策所发挥的作用是全国性的和带有强制性的, 并有法律和政府为后盾, 在一定条件下可能成为影响跨境民族身份认同最重要的因素。我国的民族政策主要通过两方面的内容来影响民族的身份认同: “民族成份”制度和民族区域自治制度。

我国目前民族政策的实施是以20世纪50年代开展的民族识别工作为基础。民族识别的缘由在于确定民族成份和族称, 以便国家用法律形式规定下来, 帮助少数民族充分享受民族平等和民族区域自治的权利。民族识别工作的理论依据来自于马克思主义关于民族问题的理论, 特别是斯大林关于民族四个特征的著名论断。另外, 民族识别工作还考虑到中国的国情和中国民族的实际, 采取了具体问题具体分析的方法, “对各民族长期社会发展情况、民族地区的历史、族源和民族关系以及今后民族繁荣发展、加强民族团结等因素进行综合研究, 充分利用史料、传说以及各种有关资料, 为民族识别工作提供科学的客观依据。此外还考虑到

体现群众性。确定“名从主人”是我国民族识别工作遵循的另一个主要原则”[2]。通过相关的民族社会历史调查和识别工作，确定了55个单一少数民族。

虽然关于民族识别、划分存在一定的争议，但作为一个历史事实，通过20世纪五六十年代的民族识别与划分工作，国家明确以法律、规章的形式将普通民众的民族身份确立下来。

以国家民委、国务院第四次人口普查领导小组、公安部联合于1990年5月10日下发的《关于中国公民确定民族成份的规定》为例，对中国公民确定民族成份的问题作了如下规定：

(1) 确定公民的民族成份必须以国家正式认定的民族族称为准，不得以国家未确认的族称为自己的民族成份。(2) 个人的民族成份，只能依据父或母的民族成份确定。(3) 不同民族的公民结婚所生子女，或收养其他民族的幼儿（经公证部门公证确认收养关系的），其民族成份在不满十八周岁以前由父母或养父母商定；满十八周岁者可由本人决定，年满二十周岁者不再更改民族成份。(4) 不同民族的公民再婚，双方原来的子女如系幼儿，其民族成份在十八周岁以前由母亲和继父或父亲和继母商定；双方原来的子女已满十八周岁的，不改变原来的民族成份。(5) 不同民族的成年人之间发生的收养关系、婚姻关系，不改变各自的民族成份。(6) 原来已确定为某一少数民族成份的，不得随意变更为其其他民族成份。

在此基础上，我国形成与公民身份相联系的“民族成份”制度，把民族类别和公民个人的民族成份“制度化”。

在民族成份确定的基础上，国家制定实施了针对少数民族的优惠政策。主要涉及的几个领域有：(1) 就业机会。我国《民族区域自治法》和政府的有关法律规定，在少数民族自治地方各级行政首脑官员必须选自当地的自治民族，在公务员录取时优先招收当地自治民族。积极扩大少数民族干部的数量。由于历史等多方面的原因，我国少数民族干部数量偏少，为了使民族干部的构成与各民族人口比例大体相当，国家采取一些特殊政策和措施，扩大少数民族干部的数量。例如：在招工、征兵及招收其他各种工作人员时，在民族地区录用国家公务员时，在同等条件下优先录取少数民族或给予适当照顾。根据少数民族城市人口较少的情况，划出专门指标从农村、牧区直接招收少数民族干部。除《民族区域自治法》对民族自治地方民族干部配备的法律规定外，国家还制定了其他相关政策来拓宽任用少数民族干部的渠道，如1993年颁布的《城市民族工作条例》规定，在少数民族人口较多的城市的人民政府、少数民族聚居的街道办事处，以及直接为少数民族生产、生活服务的部门或者单位，也应当配备适当数量的少数民族干部。(2) 教育机会。国家针对少数民族制定了一系列特殊政策，如适当放宽少数民族入学年龄、免收杂费、实施“国家贫困地区义务教育工程”等特殊措施，在民族地区普及九年制义务教育；通过创办民族大学和民族学校，在普通高中等学校举办民族班，为少数民族学生专门举办预科班，设立寄宿制民族学校等，发展各类民族教育；在招生录取时对少数民族学生给予适当照顾，主要是高等学校和中等专业学校招生时对少数民族考生放宽录取标准条件；实行民族语言教学和双语教学等。

(3) 婚姻与人口政策。国家在保证婚姻、计划生育的基本政策在民族地区有效推行的同时，还针对各民族特点制定和实施了一些特殊政策。在结婚年龄上，各民族自治地方根据《婚姻法》均制定了变通条例或补充规定，一般规定“男不得早于20周岁，女不得早于18周岁”，比《婚姻法》规定的年龄低2周岁。在计划生育上，虽然少数民族与汉族一样也实行计划生育，但国家规定少数民族计划生育的具体政策可比汉族适当放宽。一般规定，人口在1000万以下的少数民族，允许一对夫妇生育二胎，个别的可以生育三胎。另外，我国根据各民族的不同情况，实行不同的计划生育政策，具体要求和做法由地方人民政府根据当地实际情况制定。总的原则是，人口密度大、资源相对不足的地区与地广人稀、资源丰富的山区、林区、牧区有区别；城镇与农村有区别；边境地区与内地有区别。

传统的民族群体对于本民族的认同主要源自血缘与文化上的认同基础，而国家通过制定和实施“民族成份”制度将民族认同同国家制度联系起来，使得民族作为一种社会身份被以法律、规章的形式确立、固定下来。这样，少数民族成员从出生申报户口、上学、就业到结婚等，不断在确认着自己的“民族”身份。同时，通过实施与“民族成份”制度相联系的民族优惠政策，少数民族的“民族成份”又同自身的利益联系起来，这进一步强化了少数民族群体的民族认同选择。例如：在少数民族与其汉族配偶所生子女的民族成分选择上，父母往往基于相关现实利益考虑，如教育、就业，而将子女的民族成份选择为少数民族。^①另一方面，就少数民族内部而言，少数民族中精英群体同普通少数民族群体的民族认同感也有显著差异。由于少数民族精英同文化、政治、经济等方面国家制度联系更为紧密，基于现行民族政策下的制度安排，其民族认同感更为强烈。而普遍少数民族群

众，特别是处于边远地区的少数民族，由于不能完全享受到民族成份制度以及民族优惠政策带来的实际利益，其民族认同感则要相对淡薄。事实上，我国许多少数民族成员对于自己的“民族成份”是在20世纪50年代政府开展“民族识别”工作并进行相关身份登记时才得知的。直至今日，作为个体而言，各民族仍有许多成员是在需要填表登记时才知道自己的“民族成份”的。如对甘肃保安族的民族意识进行调查时发现，许多年轻人是在上学报名时才知道自己是保安族。[3]

我国各少数民族的发展相对缓慢，许多少数民族在社会经济和文化上与汉族的发展相比有一定的差距。为了促进各民族的发展进步，实现各民族的团结平等和共同繁荣，我国制定实施了公民民族成份制以及与之相联系的民族优惠政策。上述制度的实施使得传统的基于血缘与文化基础上的民族身份通过国家政策被制度化，并同一系列的社会现实利益相联系，民族认同被强化、巩固下来。虽然民族成份制和民族优惠政策的实施也带来一系列相关问题，但考虑到我国各少数民族复杂多样的社会发展现实，在相当一段时期内我国的民族成份制和民族优惠政策仍将会发挥其积极作用，也将长期在制度上维系或强化各少数民族的民族认同。

二、民族区域自治制度与少数民族身份认同

民族区域自治制度是我国民族政策的另一重要内容。我国的民族区域自治，是在单一制国家内各少数民族聚居的地方，在国家的统一领导下，遵照宪法和法律的规定，依据民族自治与区域自治相结合的原则，设立自治机关，行使相应一级地方国家政权和自治权，管理本地区的国家事务和本民族内部事务的一种政治制度。[4] (P229) 民族区域自治的重点内容包括三个方面：

国家结构：以单一制国家为主，民族自治区和其他行政区一样，都是中华人民共和国不可分割的一部分，都是地方行政机关，都必须维护国家的统一和领土完整。另外，我国社会主义的国家性质还决定了我国的民族自治地方必须坚持四项基本原则。

行政区划：根据《宪法》和《民族区域自治法》，各少数民族聚居的地方实行区域自治。根据当地民族关系、经济发展等条件，并参照历史情况，一个民族在一个地方聚居，可以成立自治区；一个民族在许多地方聚居，可以成立自治州、自治县和民族乡；自治区、自治州、自治县是民族自治地方，民族乡则是民族区域自治的必要补充。截至1998年底，我国共建立民族自治地方155个，其中自治区5个、自治州30个、自治县（旗）120个。作为民族自治地方的补充形式，还建有1256个民族乡村。在全国55个少数民族中，已有44个建立了自治地方。

法规建制：设立自治机关，行使自治权，即保证少数民族当家作主，真正享有各项公民权利，享有参与国家事务和管理本民族内部事务的权利。根据《民族区域自治法》，民族自治权包括立法、行政、经济、财政、干部培养使用、语言文字、教育科技、文化卫生、公安部队等各个方面。如立法权规定，自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化特点，制定自治条例和单行条例；行政权规定，自治机关对上级国家机关的决议、决定、命令和指示，有不适合民族自治地方实际情况的，可以报经上级国家机关批准，变通执行或者停止执行；公安部队组织权规定，民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组建本地区维护社会治安的公安部队。另外，《民族区域自治法》对民族自治地方的自治机关行使的语言文字使用和发展权、少数民族干部培养任用权、经济发展权、地方财政管理权、科教和文化发展权等都作了相应的规定。

民族自治地方的自治机关与一般地方的“国家机关”的不同之处，在于民族自治地方的自治，行使地方“国家机关干部”职权的同时还行使立法权、经济发展权、财政权、少数民族干部培养权、发展教育和民族文化权、语言文字使用和发展权以及科技文化发展权等。民族自治是保障少数民族真正当家作主、管理本地区民族内部事务的综合民族和地区为一体的自治，是国家解决民族问题的基本国策，也是我国国家制度的重要内容之一。

解放前，我国境内的少数民族的社会形态极为多样，其中一些少数民族建立了中央政权，如白族建立的南诏国，女真族建立的金国，蒙古族建立的元朝，满族建立的清朝等等。还有一些少数民族在各地也建立了农奴或土司制度，如西藏藏族的农奴制以及西双版纳的傣族土司制度。另外，我国一些民族地区，特别是在西南地区，由于自然地理环境影响，有许多少数民族传统的社会形态以“部落”或“村寨”为主。以云南佤族为例，虽然存在由若干村寨组成的部落，而且这些部落已具有一些早期的政权属

性，但总体上佤族仍以村寨为主聚集生活，村寨是相对独立的农村公社，具有以下特征：（1）每个村寨都有自己的领地范围。与其他村寨严格划分开来。（2）村寨内部虽已发生了阶级分化，但对外仍然是一个经济整体。（3）一切政治、军事活动，都以村寨为单位进行。（4）有共同的宗教生活。凡较大的宗教活动都以村寨为单位举行或具有全村寨性的意义。（5）村寨成员间存在着互相帮助和保护的权利和义务，而且对外保持一致。（6）村寨间还存在着或大或小的土语的差别。佤族传统的日常生活是围绕着村寨展开的，村寨为佤族成员的生存发展提供了保护，在此基础上形成了佤族成员对村寨的归属感与认同。[5] (P51)

新中国成立后，随着基层社会政权的改造和建立，少数民族传统的社会管理制度逐渐转变为具有现代意义的国家基层政权制度，围绕少数民族政权形成的地缘身份认同和归属感也逐渐被国家制度所削弱，少数民族的身份认同更多依附于国家制度，形成文化和地理空间更宽泛的认同形态。

民族区域自治制度通过两种途径对少数民族的身份认同产生影响。首先，通过实施民族区域自治，建立民族自治机关，当地少数民族社会传统的组织和管理体系逐步被民族自治制度取代，地方的行政管理体制按照中央规定的统一制度建立起来，实现了全国的政令统一。民族自治机关代表着国家行政部门管理或组织少数民族日常的社会经济活动，同时，少数民族也可以通过行使其自治权参与国家政治经济活动。在这一过程中传统上基于血缘与地缘基础的身份认同开始发生变化，少数民族对国家的认同感逐渐建立并强化，国家认同作为更高层次的身份认同超越了少数民族对“部落”或“村寨”的认同。其次，通过在民族聚集地设立自治区、自治州、自治县和民族乡，传统上限于家族、家族内部的血缘认同以及对居住村寨的地缘认同逐步扩展到对本乡、县、州乃至自治区的认同，在国家制度安排下，其传统封闭、单一的家族、村落认同逐渐被打破，形成与国家制度相联系更大范围内的民族认同。值得注意的是，少数民族上层精英在推动少数民族国家认同的过程中发挥了重要作用。一大批民族上层精英在解放后转化成为民族干部，分布在各级自治机关、政府机构或部门，这样他们同时具有了双重身份：作为少数民族代表和国家政府行政干部，他们成为沟通少数民族群众同党和政府之间联系的重要桥梁，并将党和政府的方针、政策、法令传达和贯彻到普通少数民族群众中，通过他们所发挥的特殊作用，使得少数民族群众增强了对党和政府、对国家的认同感。

三、总结

总体看来，国家通过开展民族工作和实施民族政策，建立公民“民族成份”制度和民族区域自治制度，从而从制度上确立了少数民族的身份认同。事实上，我国民族问题制度化的过程就是少数民族身份制度化的过程。国家通过“民族识别”，明确了各民族的“正式名称”，划清了各民族在相互认同方面的民族意识边界；其次，通过居民户籍登记填写“民族成份”，又划清了各“民族”彼此之间的人口边界；第三，通过建立“民族自治地方”，进一步划清了各民族在行政上“当家作主”的地理行政边界；最后，通过制定和实施“民族区域自治法”等一系列对待少数民族的优惠政策，把少数民族成员作为“特殊公民”，划出了他们与其他社会成员之间在有关法律和其他管理办法适用程度上的边界。少数民族身份的制度化安排保障了少数民族的各项权利，确立了少数民族的民族认同和国家认同意识，有利于国家的统一和社会稳定。虽然，近年来不少学者注意到民族问题制度化设置引发的一些负面社会后果，但与现阶段我国各民族社会发展状况相适应，我国的民族政策仍将会在一个较长历史时期内发挥其积极作用。而作为我国的基本国策，我国的相关民族政策也还会在相当长的时期内影响、规范着少数民族的身份认同。

注释：

① 云南民族大学鲁刚教授在分析我国少数民族人口发展状况时，注意到不同民族通婚所生子女在选择民族成份时，产生汉族与少数民族通婚所生子女趋“少”，少数民族与少数民族通婚所生子女趋“小”，即选择父母所属民族中人口更少的一方的导向作用。上述选择除受国家民族成份规定影响外，也同国家实行的针对少数民族的一系列优惠政策相关。参见鲁刚：《现阶段我国少数民族人口发展的回顾与展望》，《云南社会科学》2005年第4期。

【参考文献】

[1] 费孝通主编. 中华民族多元一体格局[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 1999.

[2] 林耀华. 中国西南地区的民族识别[A]. 《国家民委民族问题五种丛书》云南省编辑组编. 云南少数民族社会历史调查资料汇编(三)[C]. 昆明: 云南人民出版社, 1987.

- [3] 管志翔. 族群归属的自我认同与社会定义[M]. 北京: 民族出版社, 2006.
- [4] 黄光学主编. 当代中国的民族工作(上卷)[M]. 北京: 当代中国出版社, 1993.
- [5] 李洁. 临沧地区佤族百年社会变迁[M]. 昆明: 云南大学出版社, 2001.
- [6] 郑杭生主编. 民族社会学概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [7] 马戎. 民族社会学—社会学的族群关系研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [8] 鲁刚. 现阶段我国少数民族人口发展的回顾与展望[J]. 云南社会科学, 2005, (4).

(来源:《学术探索》)

责任编辑: 焦艳

发布时间: 2011-6-17 8:47:16