

多民族国家地区治理与新型民族共同体建构路径 ——一种基于新时代国家治理的延续性与现代性分析

张天一

(西安外国语大学国际关系学院; 1973136518@qq.com)

摘要: 当今世界, 随着技术革命与全球化进程深入, 国家间社会治理模式趋同化均质化逐渐增强。构建具有民族特性且符合新时代的国家治理体系和精神谱系将成为各国亟待解决的问题, 是建构新型国家身份与民族关系的必由之路。因此, 多民族国家的地区治理模式不得忽视, 这不仅要求政府协调央地关系, 建立协调机制, 改进治理理念, 调动多元主体内生动力, 在治理模式和治理机制上突出现代性与有效性; 还需注重和本国多民族历史文化传统之间的联系, 实现共性文化与个性文化相结合, 在文化和价值观上展现治理的延续性与合法性, 进而形成兼具“内核”与“外核”的治理格局。

关键词: 多民族国家; 地区治理; 国家建构; 民族关系; 民族共同体

1 引言

1.1 选题背景

2017年10月, 党的十九大正式将“铸牢中华民族共同体意识”写入党章, 成为我国发展民族关系, 实现中华民族伟大复兴的指导思想。“铸牢中华民族共同体意识”本质上是一种政治认同的要求, 也来自于新时代中国国家治理实践对团结各族群众和激发民众爱国热情的重视。[1]这一论断源自我国历史悠久的民族关系与社会现状: 一方面, 中华民族共同体的形成基于长期以来中华各民族间持续的相关联的文化传统、地域联系、血缘基础和共有观念, 并通过一定的价值规范和精神谱系紧密相连; 而另一方面, 不同于部分西方国家追求单一民族与维护主体民族利益的族裔民族主义的民族国家建构方式, “中华民族”呈现出多元一体特征的同时兼具韧性包容性, 在时代的变迁中展现出顽强的生命力。然而, 在信息化与全球化进程持续推进的今天, 多民族国家治理正面临新的挑战: 因移民难民导致的价值认同与政治认同危机, 经济发展带来的均质化趋同化正威胁着各国的国家利益与意识形态。此外, 各级政治议题之间的界限逐渐模糊, 不同领域的相互影响作用日渐凸显, 新的治理理念和政治主体多元化倾向对传统治理模式产生了巨大的冲击, 以单一理论视角和固有经验审视国家治理与民族关系已略显不足。如何在新的形势下继续保持多元一体、实现共同体的团结, 这是东西方政治领域中共同关注的话题, 也是关系多民族国家国家治理是否成功并适应时代变迁的重要命题。其次, 多民族国家推进国家治理的过程, 本身也是协调本国各民族间关系, 进行新的国家建构的过程, 其本质上就是一种相互影响的建构关系。国内外局势要求国家适时调整制度与治理方式, 随后又反作用于国家内部各行为体, 进而产生新的治理格局。因此, 当今世界多民族国家改进国家治理体系与治理模式的行为, 不仅为实现制度上的适配性和与时俱进, 亦是构建新型国家认同与政治认同, 塑造新型民族共同体和民族关系而努力。

鉴于此, 笔者选取多民族国家治理过程中的重要一环, 即多民族国家的地区治理为例, 分析当今时代多民族国家进行国家治理与国家建构可采取的思路与方式, 由此为维护我国新时代国家与民族关系的稳定结构提供借鉴, 使之适应历史发展潮流, 进一步维护国家和民族团结。

1.2 研究现状

无论是国家治理还是国家建构领域，国内外已有众多学者从事与多民族国家相关的研究。目前来看，围绕政治、历史、文化、哲学等领域所搭建起来的关于多民族国家的研究和分析框架已十分完善，国内学者如费孝通、杨圣敏、郝时远等学者长期关注中国多民族问题的理论与实践，从民族交往、民族团结，以及各民族历史文化社会传统等视角出发探讨多民族治理和共同体构建，理论与观点较为经典，即关注国家认同、政治认同、文化认同与民族认同等领域之间的联系与协调，所涉及学科多为哲学、历史学、人类学以及民族学等传统人文学科。近年来，有众多相对年轻的国内学者开始将现代化与新兴产业引入多民族国家的分析视角，着重探讨国家治理现代化视域下中华民族共同体的构建和发展路径。例如，我国学者马俊毅指出：“民族精神共同体是中华民族共同体意识现代性内涵的理论表达……需要通过治理现代化有意识构建新时代的民族共同体精神，才能铸牢中华民族共同体意识”；[2]再者如我国学者孔明安认为：“在现代化的全球进程中，民族主义与现代化表现出相生相克、顺应抗拒的特征”。[3]孔教授表示应当辩证看待现代化进程对多民族国家的影响，并探索出符合中国式现代化的国家治理与国家建构模式；也有学者以新兴互联网产业为切入点，强调科技与文化融合对多民族治理的影响，如我国学者王鑫的观点：“互联网+”场域形塑了铸牢中华民族共同体意识的新样态，呈现新特征、新挑战和新路径……惯习的培育、算法的规制和共识的凝聚能够为铸牢中华民族共同体意识提供系统性支撑以擘画未来数智化的传播图景”。[4]这些均体现了国内多民族国家研究的新视角与新理论。此外，众多从事马克思主义研究的学者以马克思、恩格斯、列宁等人的民族观和马克思主义基本原理为理论基础，在特定的物质与时代条件下研究中华民族共同体构建，尤其是在“两个结合”提出后。如我国学者石路认为：“回顾他们（马恩）关于市民社会与政治国家的关系、现代国家的形成和本质、无产阶级专政等诸多问题的论述，确实能够为新时代铸牢中华民族共同体意识提供理论参照和重要的方法论启示”。

国外学者也多从传统人文科学视角对多民族国家治理与国家建构展开研究，如本尼迪克特·安德森提出了“想象的共同体”这一重要概念，认为民族是一种通过文化、语言、历史等因素建构起来的想象的共同体，在多民族治理方面，要重视民族的建构性和文化的重要性。[5]查尔斯·泰勒关注文化多元主义和民族认同问题，强调在多民族社会中，不同民族都有获得承认和尊重的需求，这种承认不仅仅是法律上的平等，更包括对其独特文化价值和身份的认可。除此之外，部分学者尝试从社会与公共治理角度研究多民族国家的国家治理问题，例如尤尔根·哈贝马斯在其《交往行为理论》中提到应通过交往理性和公共领域的对话来解决多民族社会中的冲突和问题，在公共领域中，各民族都有权利表达自己的观点和诉求，国家依据理性的讨论和协商最终制定出符合各民族利益的政策和制度。以哈贝马斯为代表的此类政治学者主要从行政与公共管理角度研究多民族国家的治理方式，突出公共制度设计的重要性以及治理主体间的关系。

综合而言，目前国内外在多民族国家治理和国家建构方面的研究已十分完善，相关理论分析框架围绕政治学、历史学、民族学以及哲学等学科呈现立体化多维化特点。但笔者认为仍存在三点不足：其一，人文社科与自然科学之间的跨学科研究不足，国内外从事多民族问题研究的学者大体上仍采取传统主义的定性研究方式，其理论以诠释性理论和规范性理论为主，在一定程度上缺少定量分析框架，重“质量”超过“数量”；其次，对“治理”和“建构”的分析具有片面性与割裂感，这一点笔者认为我国学者常晶的表述最为准确：“在治理研究中，大部分文献聚焦于治理概念、治理主体、治理模式以及治理失败等问题，民族多样性只是作为一个变量零星地散见于一些文章之中；在有关民族问题的研究中，大部分文献集中于多民族国家的国家制度、国家认同、身份政治与民族政策等方面……”。[6]即在多民族国家的研究领域，主攻国家治理的学者多围绕治理本身进行研究，往往忽略多民族自身所带有的文化多样性与多元一体内涵，进而使其理论缺少同历史文化与社会传统之间的关联与纽带；而主攻多民族国家建构的学者多从国家认同、政治认同、文化认同等传统视角出发讨论，忽略了同实际政治制度和治理模式的结合与互嵌，因而易导致“空谈情感”的情况，使理论的实践性大为减弱；最后，尽管有学者关注到在多民族国家发展进程中“治理”与“认同”的双重建构与影响作用，但在避免了横向的二元化倾向的同时，却造成了纵向的二元化倾向，即在分析精神谱系和价值体系时产生了时空的割裂感。例如，以传统视角分析中华民族共同体及其意识形成的学者，会根据历史沿革、文化积淀、社会发展等角度进行论述，分析不同时期民族关系与民族共同体缘何形成。以现代化视角进行分析的学者，会根据中国特色社会主义道路、马克思主义中国化、以及中国共产党人的精神谱系等角度出发，呈现出强烈的时代特征。但是，不

同时期我国民族共同体治理之间的关系是什么,各时代的民族精神在继承和发展之间呈现出何种演变逻辑,历史如何指导当代,当代又如何同历史接续,相关的论述便略显不足。由此,本文研究的主要论点便是,多民族国家如何在关注治理体系与治理模式的同时与本国的精神与价值谱系协调,尤其是与本国历史上的文化和社会传统之间产生关联,以此推动新时代多民族国家的治理格局兼具有效性与延续性。

2 多民族国家的国家建构和民族建构:发展与现状

2.1 民族国家的国家建构和民族建构发展历程

纵观世界历史,“民族”与“国家”的发展历程具有较强的一致性,二者呈现出明显的互构关系,相互依存,相互影响。从国家与民族发展的历时性特征看,民族与国家都有一个长期发展的过程;从国家与民族的共时性特征看,世界范围内的多数国家是由不同民族组成的。因此对于民族的认识,并不存在一个无差别的解释框架,其中国家在民族的认识中起到非常重要的作用。[7]随着欧洲近代主权国家及国际体系的出现,民族共同体建构与各国主权紧密相连,因此,早期民族国家的兴起与发展可视作主权国家的兴起与发展,民族的自然状态与主权的政治状态交织在一起,成为近代欧洲国家国家建构的重要一环,并由此产生所谓“民族国家”的概念。民族国家的兴起不仅缘于具有共有知识、血缘基础、文化纽带的国内民族观念与民族主义的萌芽,亦包括王权强化、单一国家体制建立,国家间主权承认等非精神层面的因素。一国之政体、文化、领土、资源与其国民均限于一定的空间与边界范围之内,成为国家统治的有力支撑,从而塑造了早期“一族一国”的民族共同体。主体民族凝聚为独立主权国家实体,借此全方位捍卫本民族的政治主权、推动现代化进程以及传承弘扬独特文化基因,并确保民族特性与发展利益得到坚实保障。因而这一时期的民族国家建构在“国家”与“民族”两个维度呈现出复杂的辩证与建构关系:国家建构为民族建构提供了政治上的保护和活动的领土场所,民族建构为国家的运转提供了有效的合法性依据和全面的资源支持,两者共同塑造出民族国家,即国家和民族的双重建构进程。[8]作为与国家权力相关联的民族概念,其诞生与发展便天然带有浓厚的政治色彩。而对国家建构与民族建构的研究,涉及到不同民族国家的建构方式与路径选择,学界目前的主流观点有两种,其一是族群民族主义路径,将族际关系与血缘基础视作民族共同体与本国民族形成的绝对基础,强调民族认同应与国家认同和政治认同保持高度一致;其二是公民民族主义路径,不同民族的人均可成为同一国家的公民,民族的属性来自公民身份而非血统,应基于利益而非情感塑造国家认同与政治认同。部分学者将世界上不同民族国家的建构路径归类于这两种方式,但笔者认为这一做法有明显的缺陷:首先,族群身份与公民身份并非完全割裂,对国家和民族的建构往往同时涉及这两个维度,且在具体实践过程中,尽管部分国家强调政治制度与法律身份的优先性,但仍不可避免的带有文化与族群的影子,法国的国家建构便是一例——法国塑造国家身份和对待不同民族与移民所采取的方式被学界称为“共和模式”,其内涵在于强调各民族之间的平等,而不是因某一群体特殊的文化或信仰进行区别对待,试图通过公民个人身份认同的形成逐渐上升至对法国民族和国家的认同。即戴高乐所谓:“生在法兰西,即为法国人”。从表面上看,法国国家建构的方式是典型的公民民族主义,“共和模式”往往也被认为源自于法国大革命时期自由、平等、博爱的思想,然其实际情况并非如此。法国的族际关系着重通过隐性民族同化政策和文化认同感双管齐下来协调。[9]突出公民身份的背后,是对民族差异与多民族现状的选择性忽视,“共和模式”基于法兰西主体民族法兰西人的文化与价值观念,因而对非主体民族而言,若要完全融入法国国家与社会,只能以放弃旧有文化与价值纽带为前提,其身份仍然受到传统观念影响,法国政府也从未做到完全的同化或消除各民族间差异,因而只能在“族群”和“公民”的关系中寻求平衡;其次,从大部分民族国家的发展历程来看,早期的民族国家建构均带有强烈的族群政治与主体情感,统治者往往期冀构建真正的单一民族国家,将主体文化,也就是统治者所认同与归属的文化视作国家意识形态的核心,试图实现国家认同与民族认同的高度融合,并以此塑造整个国家的身份与精神谱系,其关键词在于血缘、情感与文化联系,是典型的族群民族主义建构方式。由于客观条件的限制,主体民族在早期民族国家的构成中占有显著优势,但随着全球化与技术革命的发展,国际人口流动数量增加,各文化与民族间交流日渐频繁,外来移民的涌入对主体民族文化和价值观念的冲击逐步提升,以传统族群关系界定民族关系的方式受到挑战,因而推动部分国家采用现代公民身份与宪政体系重塑国家认同与民族认同。所以与其将族群民族主义和公民民族主义视作横向上

不同的国家建构与民族建构的方式，不如将其理解为同一国家在不同时期针对国内外局势而对国家与民族间关系界定和构建的必要调整。

因此，尽管早期民族国家在进行国家建构和民族建构时注重民族认同与国家认同和政治认同的统一与协调，将文化纽带、血缘基础与国家主权和政治体系相结合，围绕“国家”与“民族”两个维度同时对共同体进行建构，塑造出物质与精神高度融合的单一民族国家。但随着时代变迁与新问题新挑战的接踵而至，民族与国家建构经过发展演变，其内涵和外延已发生众多变化，对传统民族关系的界定和治理亟待调整。而这便引出了另外一个话题，即在当今时期民族国家所面临的状况是什么，针对这一现状又应该如何界定本国的民族关系，采取何种国家建构与民族建构的方式？

2.2 当前多民族国家的困境与挑战

笔者认为，当今世界各主要民族国家，已无法满足“一族一国”这一固有认知和定位。深入审视目前世界民族国家的构建范式，便能清晰洞察到一个关键现实，民族国家已然处于一种“多民族状态”。日本学者石毛直道在其文章中提到：“在联合国的180个国家中，单一民族集团占总人口九成以上的国家为23.3%；超过总人口一半的国家为49.7%；哪个民族都不满总人口一半的国家为27%”。^[10]由此可见，如何处理信息化与全球化时代的新型国家与民族间关系，采取新的国家与民族建构方式，继续推进国家治理模式，进而适配时代潮流与本国多民族状况，是各国所面临的全新问题。具体来看，又包括以下几个维度的困境和挑战：

其一，在人口流动层面。聚焦于当下跨国移民潮呈现出强劲的发展态势，不同民族间具有多元价值观念和血缘纽带的人群出于多种动机正展开跨国迁移行动。物质上受发达国家就业机会、教育资源与经济回报吸引；制度上追求稳定环境与发展空间——多样化的人口跨境流动，深刻改变了民族国家，尤其是老牌发达国家的民族构成，使其社会与人口结构呈现出多元化倾向。以欧美发达国家为例，大量来自亚非拉地区的移民持续涌入，在城市区域聚集形成多个具有鲜明特色的少数族裔聚居区。这些聚居区中的移民群体，一方面保留着原民族文化的关键特征，另一方面在日常生活、就业、教育等诸多领域与当地主流社会频繁互动、深度融合。移民产生的动因多为物质性因素，但在迁入与融合过程中，却带来了物质和观念的双重影响。移民和难民难以对迁入国产生认同感与归属感，迁入国国民则排斥“异类”，隔阂与芥蒂油然而生，而国家亦无法完全阻隔移民与难民的迁移状态，只能平衡新旧人口间矛盾与利益冲突。

其二，审视经济领域，区域一体化与经济全球化趋势给“一族一国”模式带来了颠覆性影响。跨国公司、经济联盟、共同市场蓬勃兴起，促使各国经济相互依存关系达到前所未有的紧密程度。国际体系与国家间关系的新变化要求各国主动顺应潮流，融入全球经济合作格局，凭借不同专业技能、商业视野、文化背景汇聚而成的协作力量，搭建跨国合作平台。这种交流与合作同样具有双重影响，国与国之间、不同国家经济主体间的互动必然承载民族与文化情感，进而需在多元文化视域下界定国家利益与国家行为，塑造符合全球化进程的国家身份。

其三，从文化维度来看，全球范围内的文化交融持续推进成为一把“双刃剑”。互联网技术作为高效的信息传播工具，促使电影、音乐、文学等各类文化产品实现迅速跨国界流通。各民族文化在此过程中相互学习、彼此渗透。各国民众对单一民族文化的纯粹坚守逐渐弱化，进而推动国家文化呈现出多元融合的态势。然而，文化交流必然伴随文化与价值观的同步输出，如今部分国家正通过文化输出与“和平演变”方式对他国价值体系进行渗透，干预他国内政，产生外部威胁。而民众对本国文化纽带与价值体系信仰和认同的缺失，迫使各国亟待改变国家建构方式。

简而言之，当今世界主要民族国家已在人口、经济、文化等多元力量塑造下，呈现多民族共生的共同体形态，“一族一国”的旧有理念与现实发展趋势严重背离，仿若陈旧地图难以指引现代旅程。民族国家唯有正视内部民族多元性的客观现实，运用政治学、经济学、社会学等多领域理论，整合多元民族，重塑国家话语体系，构建新型国家认同与民族认同，方能在全方位汹涌浪潮中稳健前行，实现长期稳定的国家治理与繁荣发展。

3 新时代多民族国家的地区治理与新型民族共同体建构

3.1 地区治理与民族关系：新时代国家建构的重要环节

国家建构与民族建构呈现出整体性与统一性，其最终目的旨在塑造身份，突出国家的自主性，并符合现实利益，助力国家发展。而成功的建构必然要关注国内外局势，综合现有资源，强调多个主体间的互动关系。因此当今时代多民族国家的建构方式必然要贴合新的时代特点，即“多民族”“现代性”“多主体”等。而正如上文所述，对国家建构与民族建构的探讨和分析不能陷入“空谈观念”的历史虚无主义，而是要与国家治理相结合，在实践中理清二者的发展脉络与内在逻辑。此外，尽管国家治理与共同体建构从长远目标上来看是宏观的，但治理过程与建构过程作为一个系统的行为和运转方式，是通过多个行为体在长期的相互作用与相互影响中实现的。因此笔者认为，在研究时可以选择国家治理与建构过程中的某一具体对象或环节为切入点进行描述与解释，自下而上，从微观到宏观逐步建立稳定的分析框架，此即本文所选取多民族国家地区治理的原因所在。具体而言，将多民族国家地区治理作为研究其国家治理与国家建构的起点具有现实意义与针对性：首先，在治理研究中，地方治理是非常重要的领域，某种意义上讲，正是地方治理使治理成为可能，社区、地方、区域构成了治理最基本的行动领域。[6]国家治理以地区治理为基础，地区发展构成了国家发展的前提，地方治理的成效反馈机制在国家治理体系中扮演关键角色。作为国家政策落地生根的前沿阵地，地区治理将直面治理成效与现实困境，能够精准洞察政策实施顺利与受阻的根源，也是国家获取反馈信息的直接来源；其次，对多民族国家而言，无论是少数民族还是外来移民，由于文化、价值观念、血缘联系的差别，会在本国民众或主体民族间产生差异，并存在一定程度的隔阂。同时，在民族聚集地区，会形成深厚的共有观念与历史文化传统，由此构成地区内不可忽视的客观要素，成为多民族国家“多元性”的直观体现。国家建构与民族建构应当把握不同地区内，尤其是民族聚集地区多元民族主体间的联系与相互影响，这是新时代考察民族关系所必需的。因此，多民族国家的地区治理不仅是其实现国家治理与发展的基础与前提，亦是协调民族间关系，塑造新型民族共同体的重要环节。

3.2 当代多民族国家地区治理的特殊性与复杂性

诚然，多民族国家的地区治理因其文化多样性与多元一体特征，不能完全等同于普通的地方治理，其在信息化与全球化时代的特殊性与复杂性不容忽视：

其一，存在国家普遍意志与各民族文化传统间的差异，此即“共性”与“个性”的差异。国家集体意识形态的构建通常着眼于宏观国家认同与政治认同层面的建构，涵盖发展战略的谋篇布局、统一法律法规的确立施行以及整体社会秩序的稳固架构，因而具备全局性、权威性与相对稳定性的显著特质。而各民族文化传统其发展独特的结晶，深度凝聚着本民族特有的价值观念、风俗习惯、宗教信仰以及社会组织形式。这些习俗塑造并规范了价值观念、人际交往、家族延续的模式，成为民族身份认同的关键标识，且具有极强的传承惯性，难以改变。有些甚至与国家基于世俗理性构建的社会治理逻辑存在着内在的互动与张力，展现出截然不同的运行逻辑。这种“共性”与“个性”的碰撞给多民族国家地方治理与国家建构带来诸多棘手挑战。一方面，若过度倚重国家普遍意志，在地方治理实践中采取简单粗暴的“一刀切”方式硬性推行统一政策，必然会漠视民族文化独特诉求背后所蕴含的深厚情感纽带与社会根基，与当地民众的情感纽带产生“割裂”，极易引发民族群体基于文化认同危机而产生的抵触情绪，因为政策的有效落地生根不仅取决于其合法性与合理性，更仰赖于民众内心的接纳与认同，当政策与民族文化传统相悖时，民众的消极应对甚至对抗行为将使政策目标化为泡影，致使政策在基层执行环节遭遇重重阻力，陷入僵局，更会导致国家与民族的建构危机，无法形成多元且稳定的共同体观念。另一方面，过度迁就民族文化“个性”，则可能导致地方治理陷入碎片化、无序化的困境，削弱国家整体治理效能，更会使得国家集体观念的缺失和内部意识形态与文化观念的对立，产生制度和观念上的双重危机。

其二，不同民族聚集地区因其受地理区位条件、自然资源禀赋、历史演进轨迹等多重因素交织影响，存在经济发展与资源配置的不平衡性，这对信息化与全球化时代新型民族共同体的构建并不有利。民族聚集地区与国家优势区域间发展的不平衡打破了理想均衡范式，加剧地区发展梯度差异。优势地区因其拥有更好的区位条件和资源得以低成本嵌入全球产业链，外向型产业集聚，吸引资本、技术、人才汇聚，催生强大集聚效应推动

经济腾飞；而民族聚集区往往远离核心市场，长期处于封闭传统经济形态，缺乏与现代经济接轨经验，商业意识淡薄，制度与技术沉淀不足，面对市场经济冲击转型艰难，传统产业飘摇，新兴产业培育困难，加之交通成本高昂，极大削弱产品竞争力，致使产业发展受限，起步艰难，难以孕育内生动力。上述不平衡进而引发系列连锁反应，区域协同上强化中心—边缘结构，边缘民族地区对中心城市依附性增强，自主性受限，区域差距扩大，社会层面教育、医疗等公共资源分配不均，落后地区无力投入，人才培养受限，反制经济发展，形成恶性循环。无论是在国内的经济的发展，还是融入全球化，民族聚集地区往往在交流与互动中处于弱势地位。

其三，受制于物质层面与观念层面的双重因素，民族地区往往难以同现代化进程完全接轨，历史愈发悠久的民族或地区，在接受新领域与新观念时的阻力便会愈发强大。从文化人类学视角来看，历史悠久意味着民族文化的沉淀更为深厚，传统的行为模式、价值体系与认知框架历经漫长岁月的雕琢已然根深蒂固。在物质层面，长期形成的生产生活方式与现代产业需求脱节严重。物质与观念的双重阻力还将呈现连锁反应。因循守旧的观念阻碍新科技、新资金引入，导致物质条件更新乏力；物质匮乏又使得民众无暇顾及观念革新，使其难以融入现代化发展进程。简而言之，当代多民族国家地区治理的特殊性与复杂性是由民族文化、经济、社会、政治等多维度要素深度交织而成。一方面是民族身份认同的深厚根基与地区魅力所在，各民族独特的语言、宗教、习俗等承载着历史记忆与精神寄托；另一方面却在公共服务供给、社会秩序维护等治理实践中，因沟通障碍、观念冲突以及规则差异，成为矛盾滋生点，给统一治理规范的推行带来巨大挑战，要求治理者具备跨文化沟通与协调能力，兼顾文化传承与现代治理需求。

3.3 “内核”与“外核”：当代多民族国家地区治理思路

有鉴于当前多民族国家地区治理的特殊性与复杂性，多民族国家在推行国家治理与国家建构的过程中需在物质与观念、制度与文化、共性与个性之间复杂交织的多维网络中精准施策，以系统思维整合资源、化解矛盾，兼顾各方利益诉求，在传承民族特色与迈向现代化间蹀出一条协同发展之路，从而自下而上构建稳定繁荣、包容多元、具有当下时代特征的新型民族共同体。民族地区（尤其是边疆民族地区）情况特殊，其区域治理共同体建设有着双层结构，既包括区域内的共同体建设，也包括民族共同体建设。深入地研讨民族地区社会治理共同体的建设规律，有着强烈的现实紧迫性。[11]同时，针对不同民族地区社会治理所获得的经验应当进一步上升至国家层面，即从“特殊到普遍”，搭建全国范围内的宏观治理模式。这种治理一方面围绕治理体系本身展开，涉及制度、治理模式、互动机制等层面；另一方面围绕国家建构与民族建构展开，涉及文化延续、情感纽带、精神谱系、以及意识形态等层面，二者共同组成当代多民族国家的运转模式和治理思路。笔者认为，这种治理思路围绕两个维度展开，即“内核”与“外核”：“内核”意指在治理与建构过程中精神价值谱系与文化价值纽带的构建及其同历史的延续，“外核”则突出表现为文化和观念的载体，也就是治理所涉及的各项制度和机制。这种内外兼具的模式不仅适用于多民族国家的地区治理，也是宏观上构建新型国家与民族共同体的有效举措。

“内核”所考虑的是治理延续性与合法性问题。延续性的重点是“传承”与“融合”，要求决策者在推行治理体系与治理模式，构建国家和民族共同体时在纵向上充分考虑不同地区不同民族对本族历史文化传统的传承，考虑国家主流文化和意识形态的历史继承性及其在当代如何适用，尤其是如何与当前信息化、全球化、现代化快速发展的时代特征相契合，对其进行创造性转化与创新性发展。同时在横向上，协调不同民族之间，少数民族与主体民族之间，国家主流文化与普遍意志和各民族特殊个性文化之间的关系。而合法性主要体现在治理模式的背后对本国历史社会传统和各民族独特文化的尊重。国家政治制度与治理体系的制定，除追求实际效益外，还应当考虑制度同社会传统之间的契合与接续，脱离了社会基础与国家传统的政治制度纵然无法长久发展，这一理念运用的实例早在中国古代便有所展现：历史学家对秦朝灭亡的原因众说纷纭，但归根究底，实则是秦朝并未构建起和当时社会状况相适应的官僚政治体制，未能很好地延续自周代存续下来的政治文化遗产。秦朝统治者以一种空前绝后的方式，如快刀斩乱麻般强行将官僚体制安置在中国社会之上，表面上看其运转高效、井然有序、高度统一，追求功利，但却忽略了早已根深蒂固的血缘纽带以及血亲共同体。“（秦汉）经济与文化的发展水平依然是有限，原生性的社会关系——如宗族关系、依附关系以及种种私人化的非法理性关系——依然大量残留或渗透于政治组织之中，而当时政治体制还没有发展出足以抑制这些因素的成熟机制，像唐宋明清的科举制时代那样”。[12]秦朝的官僚政治制度是高效且理性的，但在继承传统和同社会的适

配性上是失败的，未能在传统社会向大一统帝国过渡期间平衡政治体制与社会现实的关系，致使统治合法性与延续性缺失。有鉴于此，汉初思想家董仲舒尝试重新发掘与构建汉初政治制度与前朝制度和社会基础相关联的治理模式，提出“越秦政而返周道”。董仲舒既保持了传统儒家基本的政治主张，又适时而变，根据新的社会现实作出了调整。其将官僚政治的功利主义倾向和传统儒学的社会与文化基础相结合并形成了全新的治理格局：董仲舒从解释儒学的经典着手，提倡“天人感应”的神学目的论，在政治上论证了专制统治的合法性和合理性，在官员选拔与任用上将传统儒学理念同政治系统相结合，对儒学进行“大一统改造”，使其在延续前朝血亲共同体社会基础的同时，能够与“大一统”帝国相协调。古人的思想在如今仍然具有极强的参考价值，当代多民族国家的决策者既要考虑政治制度与主流历史社会文化之间的延续，又要考虑不同民族个性文化的延续，使之适配当代国家治理与共同体构建的新格局。同时，更是要关注各民族传统文化与本国主流文化的融合和接续，构建全新话语体系与知识体系。民族国家共同体的认同建构，需要将民众的认同与其历史和现实中多元一体的多民族国家结构相对应，而不是建立一种单一的和均质化的国家形象而强制其建立认同。[13]

“外核”所考虑的则是治理的现代性与有效性问题，亦是上述提到价值谱系与历史文化传统的制度载体。现代性集中表现为推动国家治理体系治理能力现代化，使制度运行和治理模式与国家现代化进程同步；有效性则与治理的具体成效挂钩，在精准锚定时代发展航向的同时，深度契合民族地区独有的多元特质，其要求各项制度机制紧密协同、精准发力，综合考虑政治、经济、文化、教育等多个领域，形成多领域多主体间良性互动和广泛协调。例如：政治上，在维护国家主权统一的刚性原则下，灵活运用权力分配理论。强化中央政府宏观调控职能，确保国家战略布局在民族地区精准落地保障资源合理分配，维系整体发展均衡并构建多层次、多主体参与的协商治理网络；经济上，打破传统产业发展路径依赖，利用民族地区资源比较优势，构建特色产业生态，激发本地产业升级动力。深度嵌入金融创新，构建适配民族地区小微企业、农牧民合作社风险特征的信用评估体系，破解融资困境，盘活民间资本活力，实现经济发展与民族文化遗产协同共进。文化上，搭建文化交流平台，促进民族文化与世界文化对话，拓宽文化传播边界，提升文化软实力。挖掘文化内涵赋能旅游、文创产业，让民族文化从静态保护迈向动态传承，以文化繁荣丰富民族精神家园。以此打造承载治理“内核”的强大制度载体与机制，共同塑造内外兼具的新型民族共同体，该模式的运行逻辑如图所示。

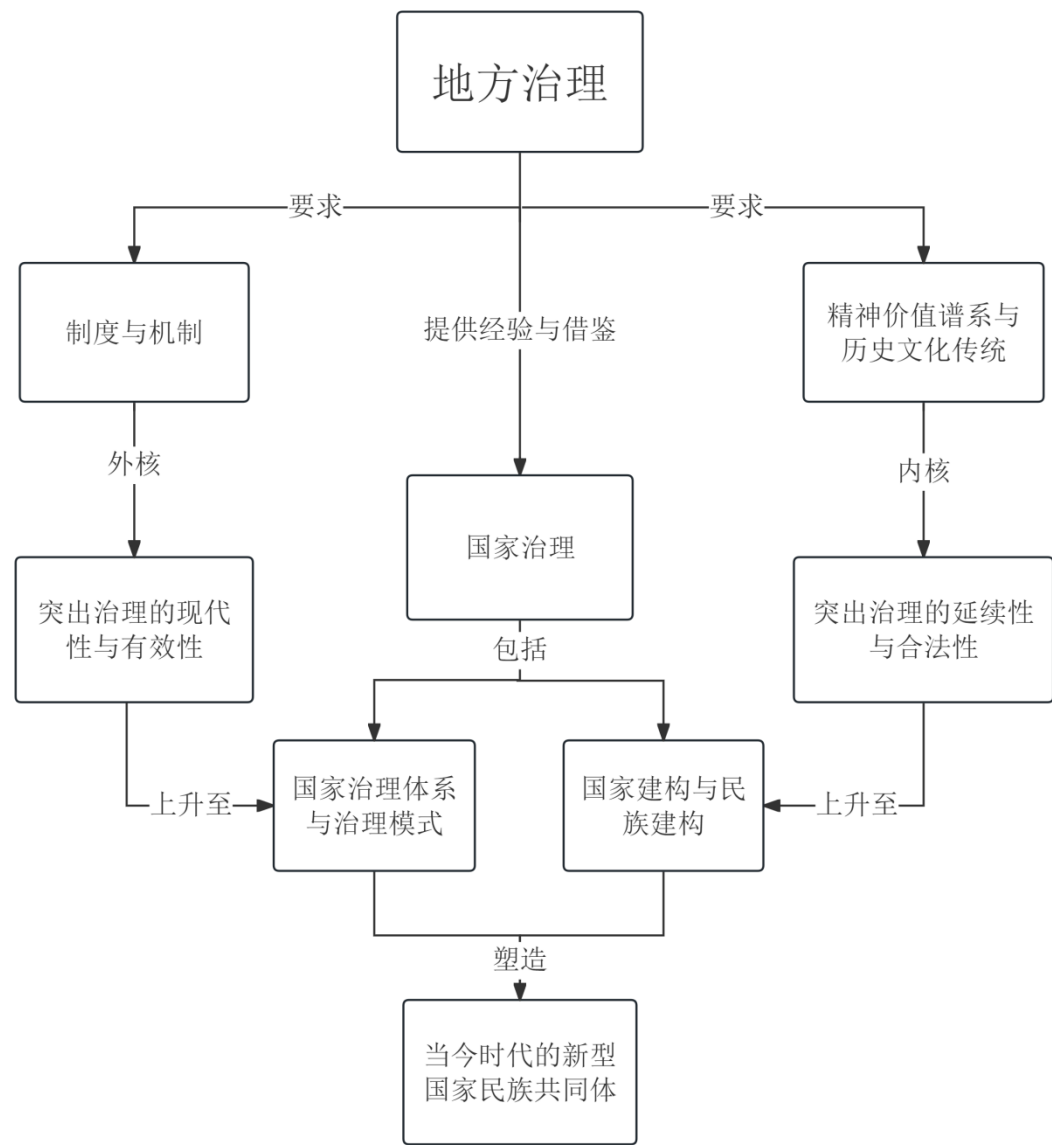


图 1 运作逻辑（作者自制）

4 当代中国多民族地区治理与共同体建构：对策与措施

4.1 延续性与合法性：中华优秀传统文化与民族精神的接续

综合前文分析，作为历史悠久的“大一统”多民族国家，我国在当今时代同样面临着在国家治理与建构方面的新议题与新挑战。这不仅要求在治理模式和治理能力上的改变，也对构建新型国家认同、政治认同、民族认同指明了新的方向。唯有从地方治理入手，自下而上构建内外兼具的治理模式与建构模式，方能更好地应对时代潮流。这是一个极其复杂的过程，需要各领域协调与多个主体间的互动才能实现，笔者在此分别从内外两个维度举简要例子予以说明：

“内核”的构建仍以突出当代我国治理之延续性与合法性为重，首先便是继续推动我国优秀传统文化的创造性转化与创新性发展。从文化遗产与治理根基塑造的深度关联来看，优秀传统文化是民族的精神命脉，承载着世代先辈们的智慧沉淀与价值追求，为当代治理提供了深厚的历史底蕴与理论源泉。推动其创造性转化，绝

非简单的形式更迭,而是依据现代社会发展的多元需求,运用文化阐释学理论,对传统文化内涵进行重新解码。例如,从传统经世致用思想、和而不同思想、“大一统”中思想提炼出与现代公共管理理念相契合的精神,使古老智慧在新时代行政治理体系下焕发生机,为政策制定、执行注入人文温度与历史厚重感,强化治理的延续性。创新性发展则着眼于借助现代科技与新兴传播媒介拓展传统文化边界。借助数字人文技术,将古籍经典、民俗技艺等文化瑰宝进行数字化重塑,打破时空局限,使其以更鲜活、易懂的形式走进大众视野,尤其是深入民族地区基层民众生活。激发民众对本土文化的认同感与自豪感,增强民族凝聚力,调动民众更加积极主动地参与地区治理,形成文化与治理的良性互动循环,夯实治理合法性根基。

第二,推动“两个结合”,致力中国特色社会主义思想和中国共产党人的精神谱系在历史和当代的接续,强化主流话语体系的建构,进一步巩固执政合法性基础与依据。贯通历史与当下,将马克思主义基本原理同中国具体实际和中华优秀传统文化相结合,在接续传承优良传统的同时精准把握时代脉搏,吸纳时代发展成果与民族多元文化精华。尤其是在多民族地区,运用民族语言、文化元素阐释主流话语,拉近与民众距离,使其成为各民族沟通交流、团结奋进的思想桥梁,促进民族向心力聚合,构建起具有强大感召力与解释力的话语范式。为持续推进多民族国家地区高质量治理、迈向中华民族伟大复兴筑牢坚实思想理论根基。

第三,坚持推广共性文化与个性文化相结合,实现二者在治理实践中的精妙权衡。于公共文化服务领域,既要打造展现国家形象、传递主流价值的共性文化设施与活动,如国家历史博物馆、全民爱国主义教育活动,也要扶持建设民族特色文化馆、举办民族文化节,满足不同民族精神需求。在文化交流层面,倡导各民族在相互尊重基础上分享个性文化魅力,汲取共性文化养分,促进文化间的交融共生,消弭文化隔阂,让民众在享受文化盛宴过程中深化对“多元一体”格局的理解,筑牢多民族国家地区治理的文化根基,推动中华民族文化在新时代蓬勃发展。

4.2 现代性与有效性:国家治理体系与治理能力现代化

而在具体的制度与治理层面,则要突出治理的现代性与有效性特征,充分发挥和调动地区与国家之间,地方与中央之间,不同民族之间的治理优势,从特殊到普遍,再从普遍到特殊,将各民族地区的治理模式和全国治理模式有机结合。首先,继续推进国家治理体系与治理能力现代化,这是统筹多民族国家整体发展的关键指引。运用大数据、云计算等前沿技术赋能决策流程,提升政策制定的精准度与前瞻性,避免“一刀切”式治理弊端,为不同民族地区量身定制适配方案。依据国家根本大法,细化民族地区专项法规条例,兼顾民族传统习俗与现代法治精神,为各民族和谐共处、协同发展营造公正有序的法治环境。同时,强化执法监督与司法公正落实机制,以严格执法、公正司法彰显法治权威。在治理能力提升上,着重强化公职人员跨文化沟通、复杂问题应对等综合素养,保障政策执行到位,切实推进国家政策,为多民族国家繁荣稳定、长治久安筑牢坚实制度根基,驱动各民族携手迈向共同富裕、团结奋进的新征程。

第二,建立和完善国家与民族地区之间的协调、协商机制,继续巩固并完善民族区域自治制度,为多元主体参与现代化治理提供更多机会与更加充实的保障,从制度、能力、资源多维度发力。制度层面,在当前民族自治政策的基础之上出台更多专项法规细化多元主体权利义务,明确其在政策制定、执行监督各环节的法定地位,为其参与治理戴上“法治安全帽”。能力建设上,针对民族地区社会组织、民众代表参与治理经验不足、专业知识欠缺问题,组织开展针对性培训,涵盖政策解读、项目管理、沟通技巧等实用内容,提升其议事、办事能力。资源补给方面,设立专项基金支持民族地区民间组织发展,为其参与公共服务、文化传承等项目提供资金扶持,同时建立人才帮扶机制,选派专业人才助力民族地区挖掘内生动力。此外,在协商环节深度嵌入民主理念,拓宽参与渠道,切实保障不同民族之间参政议政,参与民主协商的过程。

最后,坚持区域协调发展战略,完善资源共享与分配机制,让民族地区更好享受全球化与现代化发展的“红利”。构建跨区域的产业联动平台,打破行政区域界限,促进民族地区与发达地区产业深度对接,依托民族地区独特的自然资源、文化资源,吸引外部先进技术、管理经验流入,实现产业协同互补。同时,为民族地区搭建国际交流合作专属通道,在国际贸易规则、文化交流协定制定中融入民族地区发展诉求,助力民族地区特色产品、文化艺术形式走向国际舞台,拓宽发展空间。

5 结论

总的来说,当今时代我国多民族国家的国家治理与国家建构,仍然要以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线,推动各民族坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同,不断推进符合信息化与全球化时代我国中华民族共同体建设。兼顾延续性、合法性、现代性与有效性,塑造具有中国特色的国家治理体系与新型国家和民族共同体。

参考文献

- [1] 石路,董新强.铸牢中华民族共同体意识与当代中国政治认同的建构——一种基于马克思主义国家观的阐释[J].学术探索,2024(06): 58-64.
- [2] 马俊毅.中华民族共同体意识的现代性内涵[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2020,40(05): 15-21.
DOI:10.19898/j.cnki.42-1704/c.2020.05.003.
- [3] 孔明安,靳欢欢.民族精神的现代性重构与中国式现代化——基于民族国家视野下的现代化考察[J].世界社会科学,2024(06): 5-22, 242.
- [4] 王鑫.“互联网+”场域下铸牢中华民族共同体意识的新样态[J/OL].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2024,1-11[2025-01-05].<https://doi.org/10.13501/j.cnki.42-1328/c.20241225.001>.
- [5] [美]本尼迪克特·安德森.想象的共同体:民族主义的起源与散布[M].吴叡人,译.上海:上海人民出版社,2005.
- [6] 常晶.多民族国家地方治理的复杂性、价值取向与体系构建[J].比较政治学研究,2020(01): 14-35, 337-338.
- [7] 姚尚建.民族治理中的国家节点——在多元一体与一体多元之间[J].学术月刊,2024,56(08): 92-100.
DOI:10.19862/j.cnki.xsyk.000917.
- [8] 王志,屈佳荣.国家建构与地缘博弈:乌克兰危机的一种分析视角[J].俄罗斯研究,2022(04): 99-126.
- [9] 曹慧.法国民族问题及政策对我国的经验借鉴与思考[J].贵州民族研究,2016,37(10): 40-43.
DOI:10.13965/j.cnki.gzmzyj10026959.2016.10.010.
- [10] 王联,等.世界民族主义论[M].北京:北京大学出版社,2017: 19.
- [11] 陈艾,李雪萍.民族地区的社会治理共同体建设:一个分析框架[J].江汉论坛,2022(11): 130-136.
- [12] 吴宗国,等.中国古代官僚政治制度研究[M].北京:北京大学出版社,2004: 30.
- [13] 马俊毅.论新时代民族事务治理中共建体的构建——以多民族国家民族精神共同体为理念[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(04): 15-21.