

# 郑永年：中国的大西北问题

2019年4月9日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报

中国近来面临全方位的国际环境变化，涵盖了经济贸易（如和美国的贸易摩擦）、国防安全（如台湾、南中国海和朝鲜）和内部稳定和安全（如新疆问题）。新疆问题尤其突出，似乎整个西方世界（无论是政府、非政府组织还是媒体），就中国政府处理新疆问题的方法提出质疑、挑战和挑衅。

实际上，新疆问题不止局限于新疆，而只是中国大西北问题的一个重要侧面。新疆问题自然不是一个新问题，但发展到今天，已经到了政府不得不下大决心来控制局面和解决问题的程度了。尽管没有多少人会否认解决新疆问题的重要性，但解决问题的方式极其重要。

如何解决问题？这首先要认识到这些问题如何发展到今天这样的严峻局面。从问题产生和恶化的路径来寻找解决问题的方式，不失为一个有效的方式。新疆问题是一个古老的问题，但上世纪80年代以来连续不断地发生了很大的变化。造成这些变化有诸多根源，但如下几个是很显然的。

## 新疆问题的诸多根源

首先是1980年代实行的被人们称之为“自由化”的政策。为了纠正之前在民族地区实行的极左政策，1980年代开始在包括新疆在内的少数民族地区实行新的宽松政策。新政策的意图是好的，主要是为了促进民族地区各方面的发展，通过发展来维持民族地区的稳定和赢得民族地区的信任。不过，新政策在执行过程中马上演变成一种无政府状态，因为一到地方，新政策往往被理解成为政府从各方面“退出”民族事务，尤其是宗教事务。在西方，“自由化”往往被理解成为在一个领域政府规制的减少，让市场和社会发挥更大的作用。

但在1980年代的中国，人们对此并没有深刻理解。“自由化”在一些方面被理解成为政府的“退出”，这就造成了无政府状态。无政府状态尤其表现在新疆等穆斯林（回教徒）地区清真寺（回教堂）的泛滥。直到今天，这些地区清真寺的数量（就人口和清真寺数量的比例来说）远远超过中东一些穆斯林国家，包括沙特和土耳其。在清真寺建设方面，世界上很少有像新疆那样长期处于毫无规划的“自由”状态。这种没有规制的发展自然造成了混乱，但如果要重新规制起来，就必然造成巨大的反弹。（当然，这也表现在其它一些地方，例如教堂建设。）

第二，90年代之后的市场化对民族地区的冲击。90年代实行大开放，在民族地区发生了巨大的内部变化。简单地说，计划经济的解体导致了在计划经济状态下初步形成的多民族共同体的解构。现在学术圈所讨论“民族建构”，实际上发生在计划经济时代的中国。

尽管这种“建构”并不是有意识的和主动的，但很多政策在实际层面起到了“民族建构”的效应。最显著的是住房政策。在计划经济时代，因为住房是国家分配的，开始出现多民族混居小区，至少在城市是这样的。医疗和教育制度（尽管是低度的）的确立也象征着国家权力深入民族地区的社会基层。

但市场经济时代来临之后，计划经济不再有效，也失去其“合法性”。这立刻导致了雏形的多民族共同体的解体。现在的民族地区，各民族趋于“分离”状态。自然的“分离”状态很容易产生各自的认同，而没有共同的认同。不仅如此，而且往往在民族之间互相敌视。在新疆地区，从前跨民族婚姻被视为是一件光荣的事情，但今天这种婚姻被视为是对本民族的“背叛”。这就是今天的状态。

自由化也表现在文化教育交流等方面。在文化教育交流方面，政府往往只出宽松的政策，但缺少足够的财政金融的支持，因此学者和学生“走出去”之后，就自由地寻找支持的资源。在这样的情况下，他们很自然地就到了那些能够提供给他们资金的国家。沙特就是一个典型的例子。新疆瓦哈比主义盛行和这种“走出去”密切相关。一些学者和学生在新疆等地接受了激进思想之后，自己激进化，也教育和鼓励其他人激进化。他们回到新疆之后，往往成为激进思想的“启蒙者”和传播者。

第三，巨大的内部变化更表现在汉族人口和少数民族人口比例的变化。此前，政府通过各种方式增加少数民族地区的汉族人口，在新疆主要是通过新疆建设兵团制度。一国之内的人口流动纯属自然，既要容许少数民族人口流动到汉族地区，也要容许汉族人口流动到少数民族地区；如果没有这样一种流动，那么显然就是民族“隔离”政策。这种人口流动在有效促进民族地区的社会经济发展的同时，也是民族融合的前提。

但今天的局面发生了很大的变化。汉族人口大量减少，汉族在新疆已经成为少数民族。这是由几个因素造成的：一、少数民族地区不平等的人口政策，即汉族只能生一个，而少数民族则可以多生；二、大量汉族人口离开新疆，尤其是建设兵团的后代，大多子女离开新疆，返回内地就业和生活；三、民族地区环境的恶化，阻碍着新的人口的进入。今天，除了一些到民族地区经商的少数人，很少有人愿意居住在民族地区。

第四，不平等的民族政策强化了少数民族人口的民族认同。非常荒唐但又符合逻辑的一件事情是，那些本来没有“民族建构”的政策（例如上述住房分配政策、医疗和教育）导致了实际层面的“民族建构”，但那些意在“民族建构”的政策反而走向了反面，即导致了民族的“分隔”。在逻辑层面，这也很容易理解：凡是具有普适性的政策导致融合，凡是具有特殊性的政策导致分隔。最主要表现在民族鉴定政策和对少数民族的“优惠政策”上。

中共早期接受了斯大林的“激进”民族定义，进行民族识别，最终在初步识别的 200 多个民族中鉴定了今天人们所看到的 55 个少数民族。在民族鉴定之后，政府又对少数民族实行远较汉族优惠的民族政策，体现在各个方面。不平等的民族政策自然会导向民族的分化，不同的认同就是其中一类“分化”。

不平等的政策也使得民族问题变得更加敏感，从高级官员到普通地方民警，大家谁也不敢正视和处理民族问题，因为一旦处理不当，就会演变成国家层面的政治大问题。这有点类似盛行于西方的“政治上正确”。地方执行层如此不负责任，往往导致民族地方的“放任自由”，很多问题一直得不到解决，累积起来，随时都可以爆发出来。

第五，整个西北地区的“泛穆斯林主义”。新疆、宁夏和甘肃等省是中国穆斯林主要居住地，尽管这些地方存在的问题不同、问题的根源不同，但都表现出“泛穆斯林化”。泛穆斯林化主要由三种力量推动。一是外部全球化，中国是全球范围内的泛穆斯林主义的一部分。近 20 年来，穆斯林作为一种宗教意识形态在全球范围内得到大发展。在信息化时代，中国也被深度整合进全球穆斯林化进程之中。其二是内部政治驱动力。

在泛穆斯林主义时代，穆斯林人口的宗教认同得到了强化，甚至转变成为政治认同。无论是宗教认同本身还是基于宗教之上的政治认同，都会和世俗政治认同发生矛盾和冲突。其三是市场驱动力。这些年，中国的清真食品满天飞。尽管从商业利益的观点看，无可非议，但这种商业行为（加之社交媒体）也有效建构和传播着穆斯林认同。这不仅表现在一般社会商业层面，也表现在大学、教育和研究机构甚至政府单位。

第六，“一带”所带来的新风险。从秦始皇到明代，中国的长城文化源远流长。近代以来“长城文化”被视为是保守封闭，但现在看来需要对之重新思考。总体上说，“长城文化”是一种防御政策，意图把中国不能消化的“邪恶”力量挡在国门外。很简单，无论从宗教、民族、地缘等几乎所有因素来看，中国很难消化西边的问题。过去几十年，在西边实行开放政策。现在的“一带”也在有效促成西边的大开放。尽管在国家议程意义上西边的开放非常重要，但也必然对大西北民族产生重大的影响。长期以来，西边几种力量此消彼长，但一旦这些力量融合起来，就会造成巨大的能量，使得中国难以抵御。

这些力量主要包括如下几个势力。一、内部的东突运动。这在过去的数十年里越来越甚。二、中东局势的影响。中东从来就是一个乱局，现在随着美国势力的消减，这个地区正在处于一种无政府状态，失败国家越来越多。三、土耳其“帝国梦”的努力。土耳其加入“北约”的失败或者“北约”整合土耳其的失败，正在促成土耳其本身的“帝国梦”。尽管现在的土耳其政府为了“方便”，和中国比较友好，但这种“友好”显然没有多大的社会基础。从社会基础面来说，中国和土耳其的冲突不可避免。四、美国西方的影响。近代的西方和今天的美国一直把中亚视为其地缘政治的核心利益。一旦西方美国把中国视为战略竞争对手，他们必然会把重点置于中国的大西北。五、俄罗斯的影响。中东和中亚一直是俄罗斯的地缘政治利益。现在俄罗斯和中国双边关系良好，中国和俄罗斯在这个地区的地缘政治冲突被遏制下去，但不能保证这种情况能够永恒。从历史经验看，俄罗斯随时都会把重点置于这个区域，从而和中国发生冲突。无论怎样，一旦这些外在因素发生变化，都会对内部的东突运动产生不可避免的影响。

## 中国应付复杂局面的方式

中国应当如何应付这种复杂的局面？如下几个方面是可以考虑的。

西方今天在新疆问题上的所作所为自然有其不同的议程在背后。不过，中国简单的反击其实也极其无效。例如，中国说西方在反恐问题上持双重标准，但这是老生常谈，没有任何说服力，因为“双重标准”是“人性”使然。相反，中国可以根据西方提出来的问题，反思如何把新疆和大西北治理得更好。在新疆和大西北，必须把发展和反恐区别开来。

恐怖主义自然要影响发展，但必须把发展和反恐两者分离开来处理。因为反恐的需要，中国需要对少数极端分子进行管治，西方也是这么做的。不过，对其他人员（尤其是那些问题不严重的成员）需要采用其他办法。工作技术培训极其正常，帮助人们学习语言或者技术是为了个人发展，尤其是就业。但对恐怖分子和需要工作培训的这两类人，绝对不可混合在一起。这里的问题不是做不做，而是如何做的。在新疆和大西北问题上，需要更为专业化的政策。

政府需要尽快在各少数民族地区实行平等的政策。在民族地区，所有民族包括汉族在内都应当享有同等的权利。

在宗教事务上，应当尽快建立规制型政府，以便从现在的政治管治转型到法治。这方面，中国可以向其他国家学习。西方名义上有宗教自由，但在具体管理方面有很严格的规制。新加坡处理得更好。甚至中东国家本身如何规范清真寺的建设也是可以学的。

在融合政策方面，政府需要减少凸显少数民族的“特殊政策”（即优惠政策），而大大强化具有普适性的社会政策，即有利于“人人平等”的政策。社会政策最主要包括社会保障、住房、教育和就业等。这些普适性政策的推行有利于民族的融合。

在对外方面，重新思考“长城文化”。“长城文化”体现的是大西北的防御性。尽管西北的开放势在必行，但需要完全摧毁“长城文化”吗？如果这样，替代的防御机制又是什么？如何防止中东激进力量的大规模进入？如何防止上述诸种地缘政治力量聚合起来对大西北构成威胁？从这个角度来说，推动“一带”宜以在商言商为原则，如同古代，“长城文化”并没有妨碍“丝绸之路”的进行。

不管怎么说，大西北是中国半壁江山。西北的问题是人们不得不思考的大问题。

（作者是新加坡国立大学东亚研究所所长）