

多民族国家民族凝聚力建设探析*

——以英国、法国和西班牙为中心

陈玉瑶

强化民族凝聚力是现代国家民族建构(nation building)的共识性方向和目标,然而国情不同,各国的理念与实践路径存在差异。法国崇尚国家民族的单一性,认为“个体化”“公民化”方式才是强化团结与认同的必由之路。因此,“团结”理念贯彻于惠及公民个体的各项社会政策及其精细化;西班牙力图构建统一国家框架下各地区、各民族的自治和团结互助,通过“地区间补偿基金”机制落实宪法规定的“团结”原则;英国相信民族凝聚力要从基层“共同体”层面开始逐步向上构建,其共同体政策致力于地方层面的凝聚力建设。全面的国家凝聚力建设在理论路径上至少应该包括三个方面的团结,即公民(人民)的团结,各民族各地区的团结互助,外来移民与本地居民的团结,在实践层面也应从这三个维度进行,三者之间不能互相替代。

关键词:民族凝聚力 公民团结 各民族各地区的团结互助 外来移民与本地居民的团结

作者陈玉瑶,女,中国社会科学院民族学与人类学研究所世界民族研究室副研究员。地址:北京市中关村南大街27号6号办公楼,邮编100081。

现代国家普遍呈现多民族、多族群、多移民的人口结构特点,族际关系以及在这一向度上产生的民族(nation)凝聚力^①问题必然成为一项重要的政治关切。本文谈到的民族凝聚力是指同一民族共同体内,所有成员(包括差异群体)基于共同的认同,以及彼此的相互认同所产生的聚合力。“凝聚力”是一种客观存在,有强弱之分。而多民族国家在民族凝聚力建设方面的追求则往往表现为对凝聚力强的向往,通常将“团结”设定为目标。

由于国情差异,各国在探索内部差异群体的“团结”之道方面存在思想理念、术语表达、实践路径的差别。法国使用“国民团结”(solidarité nationale)作为增进国民认同、促进公民平等的社会政策总称;西班牙在宪法中规定了“团结”(solidaridad)原则,以促进各民族各地区之间的互助和平衡发展;英国新世纪以来先后使用“共同体凝聚”(community cohesion)和“融合共

* 本文系2021年“国家社科基金社科学术社团主题学术活动资助”项目“21世纪以来增进‘国家民族’凝聚力的国别比较研究”(项目编号:21STA022)的阶段研究成果。

① “凝聚力”不完全等同于“团结”,但后者是前者必不可少的要素。民族凝聚力也不仅仅在差异群体关系这个单一向度产生。民族成员的政治参与度、制度设计是否公平、国家对差异文化的包容度等方面也是民族凝聚力的影响因素。总之,“民族凝聚力”或“国家凝聚力”仍是一个有待深入研究的领域。参见周少青:《中西比较视野下的中国民族交融发展道路》,《民族研究》2019年第3期;杨多贵等:《世界主要国家的国家凝聚力评价研究》,《中国科学院院刊》2016年第11期。

同体”(integrated community)为整合外来移民、实现族际和谐的政策命名。我国则强调“各民族的团结”和“中华民族大团结”,并将铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作的主线与“纲”。本文认为,研究总结上述欧洲国家在凝聚力建设方面的理念与实践,有助于我们把握“团结”理论的更多面向,为新时代铸牢中华民族共同体意识,促进中华民族大团结打开视野、提供参考。

一、民族凝聚力:不同的术语表达与实践理念

关涉制度建设的术语向来不是漫无目的地提出和使用,反复出现于国家大政方针中的核心概念更是如此。在国家凝聚力建设方面,理念不同、国情相异往往导致各国的政策术语、实践路径也不尽一致。

(一)法国的“国民团结”

法国常用“solidarité nationale”指代总体上的社会政策,^①其涵义指向“公民之间的团结互助”,而不是“各民族”(族群)之间的“民族团结”之意。法国不是没有“少数民族”,只是大革命以来的两百多年间,资产阶级统治者始终秉持“一个且不可分”(une et indivisible)的民族理念,“一个”指法国只有一个法兰西民族,“不可分”指法兰西民族之下再无其他少数群体可以分割其权威。这导致少数民族成员被“公民化”为众多“个体人”,由此也被剥夺了集体身份的权利。2020年10月29日,尼斯圣母大教堂遭恐怖袭击之后,总统马克龙(Emmanuel Macron)的声明尤其凝练地诠释了这一原则:“法国只有一个共同体,那就是民族共同体(communauté nationale)。”^②

在法国的理念中,民族共同体之下,再无其他“共同体”,只有一个个“公民”。因此,国家的对话者是“公民”个体,而不是某些“中介性”集体,这便导致历届政府不重视或无视内部少数群体的差异和权益,只承认公民个体之间的差异和个体权利。因此,作为社会政策总称的“国民团结”概念,其实是指“公民团结”。而“solidarité”一词除了有“团结”之意,还包含着十分积极的外延涵义——权利的获得。正如1981年“国民团结部”(Ministère de la Solidarité nationale)成立时,该部部长指出的,“我们的本意是成立一个社会事务部,选用‘团结’是希望用另外的视角看待这些问题。因为谈到团结就会让人想到历史,想起人们获得权利的经历。这些权利只在社会大进步时期才被承认……”。^③他所说的这段历史,实际上既包括19世纪末的“团结主义”(solidarisme)思潮与社会运动,又包括二战后法国社会保障制度的确立与完善历程。

“solidarité”意味着“权利的获得”,暗示着“社会大进步”,故而今天法国许多政策均沿用该词,指代各种社会政策,其目标群体是处于劣势地位的公民个体,政策目的在于纠正个体公民之间的不平等,并以此作为促进社会平等、增进社会团结的路径。

^① 参见 Pierre Maclouf, “Les Agriculteurs et la Solidarité Nationale: Vers un Nouveau Modèle?” *Économie Rurale*, No. 201, 1991。

^② *Déclaration du Président Emmanuel Macron après l’Attaque Terroriste de Nice*, 2020年10月29日。法国爱丽舍宫官方网站, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/29/declaration-du-president-emmanuel-macron-apres-l-attaque-terroriste-de-nice>, 浏览时间:2021年9月5日。

^③ Henri Boyer, “Solidarité. Fortune Politique, Dérive Lexicale,” *Mots*, No. 7, 1983。

（二）西班牙的“团结”原则

直到20世纪70年代弗朗哥独裁统治结束,西班牙才开启现代民主化转型之路。如果从1978年《宪法》颁布算起,至今也不过40多年的历程。可以说当今西班牙的领土政治整合仍处于“进行时”,尚未步入其邻国法国那样的“稳定”阶段,所以西班牙尤其注重领土各部分之间的团结互助。西班牙领土结构分为三个层级,由高到低分别是“自治共同体”(comunidades autónomas,亦称自治区)、省和市镇。依照宪法规定,全国组建了17个自治共同体,其中3个享有“民族”(nacionalidades)身份,另外14个享有“地区”身份。《宪法》还承认,各自治共同体在遵守宪法的前提下有权制定符合自身情况的自治条例,允许各自实行自我统治(autogobierno),由此形成了西班牙较为独特的统一国家框架内的“自治制”模式,^①体现的是统一与自治相结合的制度特点。

除“统一”与“自治”两原则外,《宪法》还多处提及“solidaridad”,^②即“团结”原则。根据西班牙“律法百科全书网”的解释,“团结”原则是“对统一原则和自治原则的补充”,^③可见“团结”原则地位之重要。

《宪法》第二条明确宣布:“本宪法建立在所有西班牙人的共同的和不可解体的祖国——西班牙国家的不可分裂的统一基础之上,宪法承认和保障构成西班牙国家(Nación española)的各民族(nacionalidades)和各地区(regiones)的自治权和相互间的团结。”^④通过这一规定,“团结”原则的关照对象也一目了然,那就是各民族和各地区。这一点尤其体现在《第8/1980号自治共同体筹资组织法》及其后续改革法案对“团结”原则的多次重申上。^⑤

（三）英国的“共同体凝聚”与“融合共同体”

对英国而言,“共同体”(community,国内亦有译为“社区”“社群”)是具有特殊重要性的社会单元。英国的“共同体”不是法国意义上代表国家的“民族共同体”,也不是西班牙式代表一级领土单位的“自治共同体”,而是人们为了共同需求而形成和维持的地方性社会性集体。“‘共同体’一词现在在英国官方出版物中常用来表示来源于不同背景的人群,或用来指代那些来源于不同国家、种族、族群、信仰、社会阶层的群体相邻而居的状态”。^⑥这意味着英式“共同体”的大小、规模、成员底色各异,但总体特点是“相邻而居”。并且英国不像法国那样“惧怕”共同体的个数“大于1”,并不加以数量上的限制。比如伦敦南部有“多个”而不是“一个”韩裔共

① [西班牙]胡安·巴勃罗·福西著、朱伦译:《西班牙民族主义问题及民族和地方自治制度的建立》,《民族译丛》1993年第2期。

② 西班牙《宪法》在第2条、第138条第1款宣布了“团结”原则,在第45条第2款、第156条第1款提及了这一原则,在第158条第2款中规定了落实该原则的方式。实际上,在谈到各地区时,该原则更多指向“互助”,故本文使用“各民族各地区的团结互助”以使意思表达更为精确。

③ Principio de Solidaridad(团结原则),西班牙“律法百科全书”网站。<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/principio-de-solidaridad/principio-de-solidaridad.htm>,浏览时间:2021年9月2日。

④ 该条译文同时参照了朱伦译:《〈西班牙1978年宪法〉中的民族和地方自治条款》,《世界民族》1997年第1期,以及潘灯译:《西班牙宪法》,Centre de Estudios Financieros,2018年。

⑤ 《第8/1980号自治共同体筹资组织法》第2条两次提及,第16条两次提及,第19条一次提及“团结原则”。参见Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas,1980年10月1日。西班牙“国家机构国家官方公报”(Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado)网,<https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-21166-consolidado.pdf>,浏览时间:2021年9月13日。

⑥ 韦平:《多元文化主义之后:英国的共同体凝聚政策》,《世界民族》2019年第2期。

团体,而更早来到英国的犹太人在英格兰各郡都组建有自己的共同体。^① 英格兰政府的理念是,“凝聚力是一种只能在地方被理解和构建的东西(cohesion is something that can only be understood and built locally)”,^②因此“共同体”成了英格兰进行凝聚力建设、促进族际关系和谐的重要着力点。相关工作最早于2001年在“副首相办公室”(Office of the Deputy Prime Minister)这一组织架构下开展。到2006年,这一组织架构被正式命名为“共同体与地方政府部”(Department for Communities and Local Government,简称DCLG)。^③ 2018年特蕾莎·梅(Theresa Mary May)内阁重组时,该部更名为“住房、共同体与地方政府部”(Ministry of Housing Communities and Local Government),并延续至今。此外,还有一个设立于2005年的“共同体凝聚研究所”(Institute of Community Cohesion)专门从事这方面研究。除了相关机构的设立,旨在加强共同体凝聚力的政策也以“共同体凝聚”和“融合共同体”的命名先后出台。“共同体凝聚”是在2001年英格兰北部移民聚居区发生骚乱之后出现的新术语,主要针对对不同种族、信仰或文化群体之间的不容忍,甚至冲突问题而言。

2011年“多元文化主义”政策正式宣告失败后,“共同体凝聚”作为替代政策的地位得到明确,只是新任政府在术语选择上有意避免了前任使用的“凝聚”,改用“融合共同体”的说法,并沿用至今。^④ 而其他机构和学术研究中,则多见二者并用。无论是“凝聚”还是“融合”,都展示了政府希望建立能让各种背景的人一起生活、工作、学习和社交的和睦、融洽、团结的共同体愿景,所以英格兰政府也称其为“共同体政策”(communities policy)。^⑤ 在整个联合王国,“共同体”建设都是一项带有普遍性特点的政策,虽然威尔士、苏格兰、北爱尔兰在“共同体政策”上并不听命于英格兰,但三地区也配备有类似英格兰的“共同体”部门或机构,施行适合于自身情况的“共同体政策”,比如北爱尔兰2013年推出的《在一起:建设团结共同体战略》(*Together: Building a United Community Strategy*)至今仍在稳步推进中。从全国角度看,“共同体政策”的目标群体虽具有一定广泛性,但重点群体无疑是非英裔的外来移民。

二、各国的政策实践

尽管欧洲国家总是强调共同的“欧洲价值观”,但上述三个典型国家在凝聚力建设理念上却是千差万别。法国崇尚“只有一个共同体”,认为“个体化”“公民化”方式才是强化团结与认同的必由之路;西班牙力图构建统一国家框架下各民族各地区的自治和团结互助;英国相信凝

^① Jewish Communities and Congregations in England,“犹太共同体与记录”组织网,https://www.jewishgen.org/jcr-uk/england_geographic.htm,浏览时间:2021年9月9日。

^② Department for Communities and Local Government,*The Government's Response to the commission on Integration and Cohesion*, 2008, <https://dera.ioe.ac.uk/7608/1/681624.pdf>,浏览时间:2021年9月18日。

^③ 英国政府网,<https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-housing-communities-and-local-government>,浏览时间:2021年9月9日。

^④ 2018年3月政府发布《融合共同体战略绿皮书》(*Integrated Communities Strategy Green Paper*)以面向全社会征求意见,2019年“住房、共同体与地方政府部”根据收集来的意见制定了《融合共同体行动方案》(*Integrated Communities Action Plan*)。

^⑤ Ministry of Housing, Communities and Local Government, *By Deeds and Their Results: How We Will Strengthen Our Communities and Nation*, https://unitedhf.org/wp-content/uploads/2019/07/MHCLG_Communities_Framework_Accessible.pdf,浏览时间:2021年9月18日。

聚力只能从基层的“共同体”层面开始构建。

理念不同自然导致相关实践的大相径庭。法国的“团结”政策最早源自19世纪末的“团结主义”运动,产生了《工人与农民退休法》(1910年)以及一批社会保险法。就像当时一本杂志指出的,“团结观念的深入人心,已经成为防范社会风险的保障”。^①但这仅仅是开始。两次世界大战期间,法国通过了影响至今的《每周40小时工作制法》(现已变为《每周35小时工作制法》)和《带薪假期法》;而1945年,国家将此前的各项社会保障立法予以条理化和系统化,统一纳入了“社会保障”体系名下,由此确立了法国的社会保障制度。^②经过几十年发展,法国社会政策的群体覆盖面和保障范畴不断扩充,从有关保障性住房的《团结与城市更新法》(loi Solidarité et Renouveau Urbain)到“国家团结失能残障老人基金”(Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie),再到惠及就业群体的“就业团结补助”(Revenu de Solidarité Active)等以“团结”命名的政策不一而足,社会政策越发精细化。

与法国“公民团结”的路径不同,西班牙更关注领土各部分之间的团结互助。1978年《宪法》不仅宣示了“团结”原则,还规定了落实原则的机制——“地区间补偿基金”(Fondo de Compensación Interterritorial,简称FCI)。第158条第2款规定:“为调节领土各部分间的经济不平衡和落实团结原则,将设立一项用于投资性支出的补偿基金,该项基金所拥有的资财由国会分给自治共同体,再由自治共同体分给各省。”该基金实际上是国家专门提供的筹资工具,用于支付落后地区的投资性支出。如此一来也落实了宪法第138条第1款规定的“国家保证切实执行宪法第2条确定的神圣的团结原则,维护西班牙领土各部分之间适当、公正的经济平衡,并且特别考虑到海岛地区的情况”。^③

西班牙“地区间补偿基金”于1980年正式设立,1984年启动运行并先后经历过两次改革。在最初阶段(1984—1990年),所有自治共同体都是基金的受益者。1990年“第29/1990号地区间补偿基金法”(Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial)使“基金”经历了第一次改革:“只有人均收入低于欧洲人均收入75%的自治共同体才能获得资助。这项改革使地区间补偿基金适用标准向欧洲共同体结构基金受益人标准看齐,取消了对下列自治共同体的资助:加泰罗尼亚、巴斯克、马德里、阿拉贡、坎塔布里亚、巴利阿里群岛、拉里奥哈和纳瓦拉。”^④2001年的“第22/2001号地区间补偿基金调整法”(Ley 22/2001, de 27 de Diciembre, Reguladora de Los Fondos de Compensación Interterritorial)拉开了第二次改革的序幕。这次改革包括两大方面的变动:一方面重新确定了受益地区的标准,将具有自治地位的城市,特别是休达和梅利利亚包括了进来;另一方面将基金资源本身一分为二,产生了“补偿基金”(Fondo de Compensación)和“补充基金”(Fondo Complementario)两个种类。^⑤

① “Société d'Assurances Mutuelle:“Notre Programme.” *Solidarité*, 1902, No. 1.

② 陈玉瑶:《公民民族主义与团结主义——法国“国民团结”概念的内涵与源流》,《西南民族大学学报》2018年第12期。

③ 第158条和138条译文同时参照了朱伦译:《〈西班牙1978年宪法〉中的民族和地方自治条款》,《世界民族》1997年第1期,以及潘灯译:《西班牙宪法》,Madrid: Centre de Estudios Financieros, 2018年。

④ Luis ángel HIERRO RECIO, “La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Los Costes y Beneficios de la Solidaridad,” *Revista de Estudios Andaluces*, No. 20, 1994.

⑤ Ley 22/2001, de 27 de Diciembre, Reguladora de Los Fondos de Compensación Interterritorial, 西班牙“国家机构国家官方公报”(Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado)网, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-24963>, 浏览时间:2021年9月17日。

2001年改革至今已有20年,其间呼吁“地区间补偿基金”改革的声音不绝于耳,^①然而通过“地区间补偿基金”减少区域不平衡,同时加强团结原则的基本方向并没有改变。

与西班牙和法国通过“再分配”机制实现地区团结互助或公民团结的方式相比,英国的“共同体凝聚”实践要更加复杂和独特,因为它不仅被寄予实现群体团结的厚望,还要顺带解决其他实际问题,“进入21世纪后,英国的社会议题主要包括反移民的言论、极右翼在选举中的成功、关注英国的国家认同、对跨国恐怖主义的焦虑等,这些都是共同体凝聚政策希望调节的领域”。^②

在实践中,国家的宏观指导与各部门的联合助力是“共同体政策”的主要运作方式。宏观层面的指导主要是指内政部和“住房、共同体与地方政府部”的指导性文件;中观层面则有“地方政府联合会”(Local Government Association,简称LGA)^③的相关指南。

在宏观层面,内政部曾出台过:《构建共同体凝聚图景》(Building a Picture of Community Cohesion,2003年),《学校共同体凝聚标准》(Community Cohesion Standards for Schools,2004年),《共同体凝聚:七步走》(Community Cohesion: Seven Steps,2005年)等。“共同体与地方政府部”推出过《给资助人的凝聚力方面指导:回应摘要》(Cohesion Guidance for Funders: Summary of Responses,2008年)和《有意义的互动指导——鼓励人们之间的积极关系如何有助于建设共同体凝聚力》(Guidance on Meaningful Interaction — How Encouraging Positive Relationships Between People Can Help Build Community Cohesion,2009年)等。“地方政府联合会”曾发布过《共同体凝聚——一份行动指南》(Community Cohesion — an Action Guide,2004年)。

最新的指导文件是内政部2019年2月发布的《融合共同体行动规划》(Integrated Communities Action Plan)。^④按照“行动规划”的指示,“住房、共同体与地方政府部”当年7月推出《通过行动及其结果:我们将如何加强我们的共同体和民族》(By Deeds and Their Results: How We Will Strengthen Our Communities and Nation)方案;“地方政府联合会”则于当年3月发布了《建设凝聚共同体:地方政府联合会指南》(Building cohesive communities: An LGA guide)。

根据《融合共同体行动规划》,政府的举措将主要集中在以下方面:加强对共同体领导人的

① 参见 Roberto FERNÁNDEZ LLERA, Francisco J. DELGADO RIVERO, “Nuevos Fondos de Convergencia y Nada de Compensación Interterritorial,” *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 28, No. 1, 2010; Josefa Olga Ogando Canabal, Beatriz Rodríguez Prado, Pilar Zarzosa Espina, Pedro Benito Moyano Pesquera, “El FCI Como Instrumento de Solidaridad Interterritorial: Una Propuesta de Reforma,” *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 28; No. 1, 2010; Alberto Vaquero García, La Necesaria Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, 13 Nov 2017, <https://www.laregion.es/articulo/euro/necesaria-reforma-fondo-compensacion-interterritorial/20171113141604748095.html>, 浏览时间:2021年9月17日。

② 韦平:《多元文化主义之后:英国的共同体凝聚政策》,《世界民族》2019年第2期。

③ “地方政府联合会”是一跨党派政治机构,成员包括众多英格兰议会(councils)和一些威尔士议会。其职责是支持、促进和改进地方政府,并提高全国对地方议会工作的认识,最终目标是支持各议会为全国性问题的地方解决方案。参见 *About the Local Government Association*, 2020年10月29日,英国“地方政府协会”网, <https://www.local.gov.uk/parliament/briefings-and-responses/lga-submission-ministry-housing-communities-and-local-2>, 浏览时间:2021年9月19日。

④ 该文件根据2018年3月内政部发布的《融合共同体战略绿皮书》(Integrated Communities Strategy Green Paper)所征求来的各方意见而制定。

支持力度,促进新移民和当地居民的双向融合,打造包容的教育环境,帮助提高英语水平,创造共享空间和共享活动,增加处境不利者的就业机会,支持宗教团体和促进边缘化个人的权利平等,评估工作进展和措施有效性并分享成功经验。^①此外,“规划”还以表格形式为每项行动开列了明确的具体任务、负责部门以及期限。

政策的落实过程尤其凸显各部门“联合攻关”特点。这其中,“住房、共同体与地方政府部”自然是行动主力,但还有些任务需要其他部门单独或联合完成。例如教育部门和学校机构在《教育和技能法》(The Education and Skills Act 2006)的规定下,承担了促进共同体凝聚的法定义务,要“确保所有学生能理解和欣赏来自不同背景的人们”。^②再如“数字、媒体、体育和文化部”资助了一项“共同体组织者扩展计划”(Community Organisers Expansion Programme),旨在到2020年3月前将训练有素的共同体组织者人数增加到3500人。^③

“共同体政策”落实到地方层面时,“地方政府联合会”扮演着较为重要的角色。该组织是英格兰和威尔士各地方议会(市镇议会)的联合会,因而尤其注重地方议会和议员作为地方领导者的角色和作用——无论领导者个人的信仰、种族、社会经济背景如何,或来自何种共同体,他们都应该塑造和支持当地的认同和愿景。^④这意味着领导者要在塑造地方认同上下功夫。

因此,从整个实施方案上看,英国的“共同体凝聚”并不像法国的“国民团结”或西班牙“团结”原则那样,拥有明确而统一的实施路径。在有关“共同体政策”的各种指南、计划、报告中,不强调统一实践路径,注重成功案例的宣传和启发,是其十分明显的特征。

三、从政策成效反思“团结”理论的多个面向

法国、西班牙、英国都是多民族、多族群国家,建设团结凝聚的国家、塑造统一的国家认同是三国的共同追求,而地方民族主义和外来移民融入提出双重挑战,恰恰也是它们现阶段的相同处境。所不同的,是各国的“当务之急”各异——比起本土少数民族问题,法国当下更担忧穆斯林群体的认同问题;比起移民融入,西班牙更关切眼下加泰罗尼亚地区民族主义挑起的政治危机;而英国对这两方面问题的关注似乎不分伯仲。

但恰恰是因为法、英、西三国的具体国情差异,“凝聚力建设”的重点不同,使得我们可以分别从公民团结、各民族各地区的团结互助以及移民与当地居民的团结三个层面,比较全面地归纳团结理论的多个面向。

(一)公民(人民)的团结

公民(人民)的团结是民族共同体“团结”理论中不可或缺的面向。“公民团结”观念的产生,在很大程度上得益于19世纪末期兴起于法国的“团结主义”运动。“团结”政策带来的“保

^① 参见 Home Office: Integrated Communities Action Plan, London: HM Government, 2019, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/integrated-communities-action-plan-mhclg>, 浏览时间:2021年9月6日。

^② 韦平:《多元文化主义之后:英国的共同体凝聚政策》,《世界民族》2019年第2期。

^③ Local Government Association, Building Cohesive Communities: An LGA guide, London: Local Government Association, 2019, p. 8, https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/10_31%20Community%20cohesion%20guidance_04.2.pdf, 浏览时间:2021年9月20日。

^④ Local Government Association, Building cohesive communities: An LGA guide, London: Local Government Association, 2019, p. 9.

障”和“福利”融入“公民权利”(citizenship)之中,扩展了后者的内涵。而“公民权利”带来的种种福利,反过来也让个体有了主动向国家确认自身“国民”身份的动力,并从此开始对“国民”资格产生了明显关注。“随着公民与公共机构打交道的行为越发显得习以为常,‘国民身份’的建构也在诸如申报信息、填写表格等日常行为中得以逐步巩固。所有成员的相同生活经历逐步催生了一种集体归属感,加强了属于同一世界的印象。对国家的认同感和公民平等团结的氛围正是通过这些微不足道的‘常规’逐步培育和养成”。^①

当然,在资本主义社会中,以“公民团结”名义施行的各种社会保障和福利政策是劳动阶层争取自身权益的结果。虽然英国和西班牙的社会保障制度没有被印上“团结”标签,但它们的社会保障和福利制度同样在客观上扮演着缓和阶级矛盾的作用。反观社会主义中国的社会保障,则更具有“实质平等”的进步意义,正是在实现脱贫攻坚全面胜利的行动中,“人民团结”的作用和意义得到了充分彰显。如果仅就“团结”的理论性内涵而言,无论是资本主义国家,还是社会主义国家,体现个体平等的社会保障和福利政策都起到了巩固国民与国家之间的纽带,增进国民认同的客观作用。

今天,随着人们对现代社会“公民权利”内涵认知的不断深化,有关“公民团结”的讨论已经超越了社会保障这一物质纽带,延伸到了精神层面的探讨。法国学者泽·门多(Gérard Ze Mendo)敏锐地捕捉到了这一点,在《差异的公民身份,美法整合模式的比较研究》一书中,他指出:“共和主义者痛斥所有旨在优先考虑集体的、特殊主义的和特别的诉求,倡导众志成城地忠实于自由—平等—博爱的共和信条,认为该信条更有助于将公民团结在共同理想之下。”^②的确,“自由平等博爱”反映了人类反抗专制压迫的普遍追求,因而具备成为共同精神纽带的资质。相反,一些不具备包容性特点的价值观或理想信念,就难以成为公民团结的纽带,比如法国当下力求用以改造穆斯林的“世俗主义”(laïcité)原则,正在今天的法兰西充当“区分”“规训”而不是“团结”穆斯林的角色。这就是历史上法兰西人能够突破地区认同,团结一致推翻封建专制统治,而今天却因社会分裂而显得灰头土脸的原因。这一前后反差也进一步证明了,共同性、包容性价值理念能够对公民(人民)团结产生积极的纽带作用。

(二)各民族各地区的团结互助

“公民团结”产生的各种社会政策无论在历史上,还是在当下欧洲,都发挥了增进国民认同的作用。既然如此,又如何解释1960—1970年代出现在法国科西嘉、布列塔尼、巴斯克、阿尔萨斯等地的民族主义和分离主义运动呢?

这是因为“公民团结”并不能覆盖和取代国内各民族各地区的团结。各民族各地区团结的关键,则在于各方经济社会发展水平的均衡(即能否“共同繁荣发展”)。法国上述地区民族独立运动爆发的背景,是巴黎与少数民族地区经济发展的严重失衡。为解决危机、纠正失衡,巴黎从20世纪80年代开始推动一系列地方分权改革,对包括少数民族地区在内的落后地区发展给予了应有的关照,上述地区的民族主义情绪和独立运动才由此大幅减缓或消失。然而对于平衡区域发展这件事,法国政府始终着眼于“平等”而不是“团结”,这又为民族独立主义的再度崛起埋下了伏笔。

^① 陈玉瑶:《国民团结:法国的理念与实践》,社会科学文献出版社2019年版,第202页。

^② Gérard Ze Mendo, *La Citoyenneté Différenciée. Une Approche Comparée des Modèles d'Intégration Américain et Français*, Paris: éditions Connaissances et Savoies, 2011, p. 27—28.

与法国完全相反,西班牙不仅承认西班牙民族之下还有加泰罗尼亚、巴斯克、加利西亚这些“历史民族”(historical nationality),而且特别重视这些民族共同体与其他共同体之间的团结。为此,国家设立“地区间补偿基金”致力于各地区各民族之间的均衡发展 & 团结互助,并在实行过程中不断改革调整使之趋于合理化。

那么是否可以将当下的加泰罗尼亚独立运动作为认定“地区间补偿基金”失败的标志呢?许多关注加泰罗尼亚危机的学者并不这样认为。“少数民族巴斯克人和加泰罗尼亚人的经济发展水平超过整个西班牙平均水平,他们不是需要国家帮助而是需要他们帮助其他地区”。^①加泰罗尼亚出于利己主义不愿付出,反而是较为普遍的看法。

西班牙国内的确存在针对“地区间补偿基金”的意见。有学者认为2009年财税改革与“地区间补偿基金”存在冲突,^②还有人指出资助额度在降低,讨论了受益地区的评判标准确立等问题,但其出发点都是为了使之更加优化,而不是质疑“基金”存在的必要性。至于“地区间补偿基金”到底在多大程度上起到了“团结”的作用,至今虽然没有一个可以量化的指标体系加以评估,却也不妨碍我们通过比较生成大体印象。

我们说不能以加泰罗尼亚分离主义作为衡量“基金”失败的标志,最主要的原因在于,“基金”对同样是“历史民族”,但经济发展相对落后的加利西亚的国家认同,有着积极影响。因此,加泰罗尼亚并不是衡量“基金”存在价值的可靠标准。或许将加利西亚与同样是“落后地区”的科西嘉相比,反倒可以说明问题。

科西嘉与加利西亚的领土级别相同,都是各自所在国的最高级领土单位。2019年加利西亚人均GDP在全国排名第10位,^③虽然落后于平均水平,但尚不至于“垫底”。而法国科西嘉的人均GDP排名通常都处于“垫底”位置——根据法国“数据网”披露的最近的统计排名,2020年科西嘉在本土13个大区中人均GDP位列倒数第一。^④法国宪法宣示科西嘉是享有特殊地位的领土单元,但是在经济发展方面,政府并未额外给予科西嘉特别的“照顾”,也就是没有类似于西班牙“地区间补偿基金”的机制。科西嘉的“特殊地位”实际上主要是指历史上沿袭下来的个别税收“特权”,包括生产和消费葡萄酒免征增值税、更低水平的烟草税以及免除道路车辆特别税等。法国审计院认为,这些都属于“基于过时条款的例外做法,没有任何法律依据,无视税收平等的一般原则”。^⑤并建议财政部给予废除。

由此可见,如果说西班牙理念中的“团结”原则地位高,那么在法国就是“平等”地位高,并且这种“平等”仅限于“形式平等”。因为对于一个自我发展能力严重不足的地区而言,无视发展起点地让它同发达地区在同一套规则下竞争,必然产生实质上的“不平等”。这也就解释了为何加利西亚1978年以来没有出现过激烈的民族主义运动,而法国“科西嘉民族解放阵线”

① 陈玉瑶:《国民团结:法国的理念与实践》,朱伦作“序二”,第13页。

② Roberto FERNÁNDEZ LLERA, Francisco J. DELGADO RIVERO, “Nuevos Fondos de Convergencia y Nada de Compensación Interterritorial,” *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 28, No. 1, 2010.

③ *PIB de las Comunidades Autónomas 2019*, 西班牙“宏观数据”网, <https://datosmacro.expansion.com/pib/espana-comunidades-autonomas>, 浏览时间:2021年9月26日。

④ *Produit intérieur brut (PIB) par habitant en France en 2020, selon les régions*, 法国“数据网”, <https://fr.statista.com/statistiques/479490/pib-par-habitant-selon-regions-france/>, 浏览时间:2022年9月6日。

⑤ Guillaume Poingt, “Ces surprenants avantages fiscaux dont bénéficie la Corse,” 《费加罗报》网, <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2017/12/02/20002-20171202ARTFIG00025-ces-surprenants-avantages-fiscaux-dont-beneficie-la-corse.php>, 浏览时间:2021年9月26日。

(FLNC)在时隔 40 多年后却“重出江湖”，并声明将带着“比过去更强的决心”恢复武装斗争，争取科西嘉独立。^①除了这个极端主义地下组织，科西嘉还有自治主义和独立主义党派，并且两派联合执政的局面从 2015 年延续至今。可以说，科西嘉不仅有非法的武装独立组织，还有合法的独立主义政治势力。科西嘉“独立”问题必然在未来成为关注焦点，届时将会更加凸显西班牙“团结”举措的积极性和必要性。

英国与法、西两国的领土政治背景均不同，法、西两国领土组织方式由国家宪法加以规制，而苏格兰、北爱尔兰与英格兰的“契约”关系明显，并不受制于共同的上位法，英格兰政府在很多内政事务方面难以对苏格兰和北爱尔兰发号施令。在思想理念上，作为道德义务的“团结”原则不兼容于自由主义的“契约精神”，自然也就不常出现在英格兰的话语体系中。

对比英、西、法三国促进国家凝聚力的政策实践及成效，不难发现，各民族各地区的团结互助同样是国家凝聚力建设中不可或缺的一环，事关国家领土完整和主权权威。保障各民族各地区的团结，不能像法国一样恪守“形式平等”，让发展程度不同的地区或民族在同一套规则下竞争，而是要以“公平”和“实质平等”为前提的团结，努力缩小地区差距，保持各民族各地区均衡发展。我国施行的“兴边富民”“西部大开发”“对口支援”等倾斜性政策可以称得上是典范性实践。

（三）外来移民与本地居民的团结

法国的“国民团结”并不涵盖国内各地区各民族的团结，仅关照全体公民的团结，那么对于已经归化入籍的外来移民及其后代，是否也起到了增进认同的“团结”作用呢？恐怕难以给出斩钉截铁的肯定回答。

体现“公民团结”的各种社会福利可以保障最贫穷的成员也能参与公共生活。然而当外来者成为“定居者”，甚至“法兰西人”后，“公民平等”反而成了怨愤的源头。1976 年法国出台“家庭团聚政策”，允许移民以“家庭生活”权利为由将亲属接到法国生活。大量北非移民成为“定居者”，其子女则依法成为“法国人”。移民融入，由此以“问题”的面目频繁出现于舆论场。国家的“团结”政策让入籍移民享受“福利”的同时，却让本地居民产生“吃亏”和“被剥夺”的不公正感。这是在嫌弃移民贫穷吗？好像不全是。“从反移民思潮的命名——‘排外主义’来看，移民之所以遭到排斥和歧视，并不是因为他们的贫穷状态，而是因为他们的‘外来者’身份，也就是他们的文化差异”。^②被国家“接收”，却不被社会“接纳”，这一结果难免令外来者的法兰西认同蒙上阴影。

不被社会“接纳”的很大一部分原因在于官方对移民融合的政策目标及舆论导向是以移民是否认同法国价值观为标准。这就造成了从官方到民间形成了以强调文化差异为主导的思维定式，以至于在法国舆论场竟能制造出“身份证上的法国人”这类贬称。这种政策导向与西班牙自 2007 年以来始终秉持的移民融合观念完全相反。

21 世纪前后，西班牙逐渐由移民流出国、中转国稳定为移民流入国。政府认识到来自不同背景、拥有不同文化特征的移民已经成为西班牙社会的一部分后，于 2006 年制定并发布了《公民战略与融合计划 2007—2010》(Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007—2010)，其中就强调了“移民在许多方面做出了重大贡献，并为他们自己和他们的家庭以及整个

^① Paul Ortoli, “En Corse, le FLNC Menace d’un Retour à la Lutte Armée,” *Le Monde*, 5—6 septembre, 2021.

^② 陈玉瑶：《国民团结：法国的理念与实践》，第 203 页。

西班牙社会创造了新的机会”。^① 该计划周期结束后紧接着又出台了《公民战略与融合计划2011—2014》，其核心要旨是强调“对移民与本地居民相互适应过程的管理”。^② 如今，强调移民与本地居民相互适应的理念，已经得到不止西班牙一个国家的认可，英国也在几乎同一时期，实现了秉持同样理念的“共同体凝聚”政策对“多元文化主义”的取代。

英国的“共同体凝聚”源自对“多元文化主义”政策的反思和纠正，同样不关照国内地区各民族的团结互助。但与法国“国民团结”政策不同的是，“共同体政策”注重从实际问题出发，不固守形式上的“公民平等”，在强化外来移民公民权利的同时，尤其注重促进本地居民与外来移民的和睦凝聚。无论是21世纪初的起步阶段政策，还是2019年稳步阶段的行动指南，英国政府的政策制定往往基于深入移民聚居区的实际调查，如2000年的《帕雷克报告》(Parekh Report)，2001年的《坎特报告》(Cantle Report)，以及2016年的《凯西报告》(Casey Review Report)等。所以英国的报告或官方文件中毫不避讳“黑人和少数族裔共同体”(black and minority ethnic communities)或“多数人共同体”(majority communities)等称谓。

英国的共同体政策并不因为执政党的更替而发生重大转向，这本身就说明其实践成效得到了共识性的认可。但同时也应看到，“共同体政策”仍停留在政策层面，在各地的贯彻落实仍然存在不同程度的差异，这就是为什么《凯西报告》在评价“共同体凝聚”政策时要强调，“问题不在于缺乏知识，而在于缺乏集体的、一贯的和坚持不懈的意愿去为此付诸行动，或在国家和地方一级给予它应有的优先地位”。^③

全球化时代的人员流动愈发便捷，导致无论是国际还是国内的移民迁徙现象遍布世界每个国家。每个国家，区域文化、民族文化的差异在丰富本地文化、激发地区活力方面带来积极影响的同时，也不免为人际交往、民族交流制造短暂性困难。在我国，外来移民的融入问题虽然尚未具备欧洲国家那样的规模和烈度，但是在全国人口大流动、少数民族人口大融散背景下，积极推动构建互嵌式社会结构与社区环境的实践，却也与英国的“共同体凝聚”政策具有异曲同工之妙。对比法国和英国的移民融入问题、理念与实践，可以发现，外来移民与本地居民的团结同样是民族凝聚力建设的重要面向，在这方面的政策实践中，积极干预要胜于消极放任，提前作为要好于亡羊补牢。

四、结论与启示

法国的“国民团结”发展至今已有一百多年的历史，其对处于弱势地位的公民的各种关照，呈现出愈发“精细化”的特点。该政策尤其凸显了“国民”身份的重要性，巩固了公民个体与国家之间的纽带，这是“国民团结”政策积极的一面。然而同时也应看到，法国“公民团结”建设既

^① Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007—2010, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2006, p. 10. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/plan-estrategico-de-ciudadania-e-integracion-2007-2010_en, 浏览时间:2022年9月2日。

^② Ministerio de Trabajo e Inmigración: Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011—2014, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 4. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/strategic-plan-citizenship-and-integration-2011-2014_en, 浏览时间:2022年9月2日。

^③ Dame Louise Casey, *The Casey Review: A Review into Opportunity and Integration*, London: Department for Communities and Local Government, 2016, p. 148.

无法解决各地区各民族的“不团结”问题,也难以应对新移民的社会融入问题。西班牙把“团结”上升至宪法层面,并规定了保证各民族各地区之间团结互助的制度性举措——“地区间补偿基金”,反映了西班牙对该理念的重视甚于法国。尽管加泰罗尼亚独立危机仍处于“进行时”阶段,但据此认定该机制“失败”却有失公正。“基金”对包括加利西亚地区在内的落后地区的援助,在客观上阻碍了区域发展失衡的进一步扩大,杜绝了“科西嘉现象”在西班牙的出现。与法、西相比,英国的“共同体政策”可谓名副其实的“21世纪新政”,主要致力于新移民与本地居民的凝聚力建设。既然难以形成统一的领土政治架构,那么“将英国塑造成一个由不同的小共同体组成的大共同体(a community of communities)”^①不失为培育国家认同的另一种途径。“共同体政策”从最开始的局部试点到今天的全国施行不过20年时间,目前对这一新政策的现实成效做出评判似乎为时过早,但从其渐次普及的广度和不因执政党轮替而变化的韧性来看,其政策成效是得到肯定的。

国家凝聚力建设是民族建构(nation building)的题中之义,也是当今世界各国的共识性举措。综合法、英、西这三个欧洲典型国家的经验可以得出如下结论:关于国家凝聚力建设的理论框架应该至少由三个方面构成——公民(人民)的团结、各地区各民族的团结互助和外来移民与本地居民的团结。在实践层面,国家凝聚力建设应该既着眼于国民个体层面的团结,也应重视国内各地区各民族层面的团结互助,还要关照区域内外来移民与本地居民的团结。在中国,“中华民族大团结”应该包括全体人民的团结、各地区各民族的团结以及少数民族人口大融散背景下地方社区的团结。且三者之间不能互相替代。实际上,中国特色解决民族问题的道路之所以是正确的,恰恰是因为中国共产党在具体实践中对上述三个面向均有关照,“中华民族大团结”才能不断得到巩固,只是在将这些实践进行理论化提炼和总结方面,还有待民族理论界的进一步探索。值得说明的是,以上三个面向只是从族际关系一个向度观察得到的结论,民族凝聚力建设是一个多层次系统性工程,可以进一步探索的空间依旧巨大,比如各党派的团结、各阶层的团结同样扮演着重要角色,有待学术界去研究讨论。此外,“多元文化主义”被宣布失败后,欧洲国家普遍认识到了“多元文化主义”政策的弊端在于造成了新移民与本地居民的“隔离”与“孤立”,造成了一个个“平行社会”。因此,强调融合的“相互适应”特点,已经成为多个国家的理念(英国、西班牙、丹麦等)。“团结”(交融)不仅是少数族裔或少数民族的单向度义务,也需要多数人的参与和响应。这一点对于我国新时代加强和改进民族工作同样具有借鉴意义。

〔责任编辑 马俊毅〕

^① 该理念出自2000年问世的《帕雷克报告》(Parekh Report),报告标题为:《不列颠多族裔未来》(The Future of Multi-Ethnic Britain),参见韦平:《多元文化主义之后:英国的共同体凝聚政策》,《世界民族》2019年第2期。