

# 當前中國對少數民族政策的困境與 西藏問題可能解決之道

陳牧民

中興大學國際政治研究所教授

雖然多數觀察家認為中國歷經四十多年改革開放，已經正式崛起成為世界級強權，但中國當前政治發展仍然面對諸多考驗，其中少數民族問題即是最難解決的問題之一。按照 2000 年的普查數字，漢族以外的 55 個少數民族佔總人口的 8.41%，雖然佔總人口比例不高，但是如果以民族自治區的面積來計算，少數民族所居住的地區卻佔全國總面積的 64%，這意味著如果所有少數民族決定獨立建國，則中國的領土將立刻減少三分之二。本文將先討論中國民族區域自治政策的困境，之後介紹印度處理錫金與不丹事務之經驗，為中國與西藏關係提出可供參考之建議。

其實中國政府目前所宣稱的領土範圍，大致上是根據清帝國中期的統治範圍（除了蒙古與台灣之外）所劃定的。也就是說，中國所主張的固有疆域是在 17-19 世紀之間由滿族政府所建立，這個疆域比漢人所建立的明朝大了一倍以上，二者最大的差異就是蒙古、新疆、西藏、以及東北等地，證明這些地方在明朝期間並不能說是中國的領土。換言之，如果漢人主張以歷史上漢人固有的居住地域為領土原則，最多也只有目前領土的三成是屬於中國的。因此中國共產黨在建政之後，並沒有仿效之前蘇聯的經驗，讓少數民族進行民族自決（也就是先建立自己的國度，然後再以加盟的方式參加蘇維埃聯邦）。中共所創設的制度，稱為民族區域自治。這個制度有兩個主要的部分：第一是「民族識別」，也就是辨別出哪些族群可以成為少數民族。中國政府於 1956 年確定了漢族以及 55 個少數民族，此後對外的說法是中國並不是一個民族國家，而是「具有 56 個民族的的多民族國家」。被認可的少數民族具有自治的權利，這就是其民族政策的第二個組成部分，稱為「民族區域自治」。也就是在少數民族

聚居的地區，可以建立民族自治地方，由少數民族自行管理。到目前為止，中國總共建立了 155 個民族自治地方，包括 5 個自治區、30 個自治州、以及 120 個自治縣。與這兩個概念相關的三個文件分別是 1949 年的《共同綱領》（也就是臨時憲法）、1952 年的《民族區域自治實施綱要》、以及 1984 年的《民族區域自治法》。

不過這些制度走到現在已經出現很大的危機。2008 年 3 月在拉薩與藏區各地發生抗議事件，新疆於 2009 年爆發烏魯木齊七五事件，2011 年內蒙也發生抗議示威，都遭到中國軍警強力鎮壓下來。以上這些還都只是大規模且有被境外媒體廣泛報導的抗議事件，其他不為人知的抗議或示威數量應該更多。此外，自 2012 年開始，藏區出現一系列藏人自焚事件，至今已經有一百五十起以上；中國自 2016 年起在新疆建立大量「再教育營」，以「去除極端思想」為理由關押維吾爾人及其他穆斯林達百萬人之多。中共對外宣稱在民族識別和自治的政策下，少數民族受教育、就業、甚至參政的權利都受到保障，為何還會出現抗議運動？為何還要以強制手段檢視、逮捕、甚至關押少數民族？

民族問題是國際政治上許多衝突的根源；即使在二十世紀，歷經了兩次世界大戰以及隨後的幾波民族獨立自決風潮，至今仍有許多民族無法建立自己的國家。許多老牌民主國家如美國、英國，本身也都持續面對種族衝突或獨立運動的挑戰，因此要徹底解決民族問題並不容易。中國的民族自治制度，美其名說少數民族可以自己管理自己，實際上仍然是一個自上而下的統治系統，所謂的自治政府並沒有真正的權力。中國政府對付少數民族抗議的策略，主要還是靠武力鎮壓及經濟援助。武力是所有專制政體面對內部抗議所使用的手段，只是中共在新疆、西藏等地鎮壓的方式更加仰賴高科技——如監視及人臉辨識系統，同時進行「預防性逮捕」，也就是逮捕關押可能具有分離思想的嫌犯，對其進行再教育。經濟援助則源於中共領導人的思維，認為經濟發展是緩解人民對政府不滿的唯一途徑。少數民族居住地多處於內陸邊陲，經濟發展較沿海地區落後；按照漢人思維，只要將經濟扶植起來，少數民族的不滿情緒就會減少。

中國政府這套針對少數民族地區進行高壓管理的方式，是過去數十年逐漸

發展而來，之前當然也有比較緩和的時期，如 1980 年代的新疆和西藏，對人民管制的程度比現在低得多，漢人與少數民族的關係也較為和緩。但是民族問題之所以難解，在於即使中國開始進行政治改革，甚至最後走向全面民主化，漢人在這些地區的高壓統治作為，已經很難挽回少數民族的信任。未來無論是由誰統治中國，都會面對少數民族要求獨立建國的直接挑戰。

為了緩解民族問題所帶來的統治壓力，中國政府必須開始思考改變政策的可能性。「民族區域自治」這塊招牌已經名存實亡，沒有必要再繼續維持下去。不過更重要的是，不要再想創造出一個可以套用所有少數民族的政策。中國少數民族之間的差異性甚大，有些少數民族如福建的高山族、西藏自治區南邊的門巴族，完全是為了政治需要而創造出來的；西南及東北各省的許多少數民族漢化嚴重，被納入中國的龐大經濟體內反而對其發展有利。但是對於藏族、維吾爾、蒙古族這些具有獨特文化歷史、甚至宗教都與漢人不同的少數民族，不可能強迫其接受漢化，但現在在這些地區的政策都是在強迫漢化。

純粹就西藏問題而言，中國政府或許可以參考鄰國印度的方式。印度在處理錫金和不丹事務上發展出一些具有特色的方式，簡單說明如下。

錫金過去曾是一個獨立的世襲王國，中國稱為哲孟雄，宗教與文化上受西藏影響很深。1860 年代英國勢力進入，強迫錫金成為其保護國，並在 1890 年的《中英藏印條約》獲得中國承認。英國統治時期，引進許多尼泊爾勞工進行開發，這個政策逐漸改變了錫金的人口結構，讓尼泊爾人成為此地的多數。1947 年印度獨立之後，繼承英國在此地的利益，與錫金王國簽訂條約，讓其繼續維持獨立地位，但外交與國防受印度節制。1965 年印中軍隊在錫金與中國邊界的卓拉山口開火，雙方互有死傷；印度政府擔心錫金倒向中國，遂在 1973 年以該地國內動盪為由，派軍隊接管政府。兩年後，印度讓錫金人民進行公投，結果多數人同意與印度合併，錫金成為印度的一邦（在目前 29 個邦中，面積與人口都是最小，面積為 7 千平方公里，人口只有 60 萬）。因為當年兼併錫金的政策遭致外界非議，所以印度政府規定只有錫金居民可以購買本地的房產與汽車，同時也不必繳稅；其他邦的印度公民可以來錫金工作，但其居住與工作權利受到一定的限制。

不丹過去也受到西藏文化與宗教的影響很深，1907年由烏顏·旺楚克（Ugyen Wangchuk）正式建立王國。1949年不丹與印度簽訂《友好條約》，同意印度對不丹的外交事務扮演指導性角色，並且建立兩國間國防事務的密切合作。當時年代的不丹仍然處在一個極度封閉的環境之中，境內沒有現代化道路。印度總理尼赫魯在訪問後，同意對這個山中小國提供各種援助，包括各級學校教師、能源供應、財政補助等等。但也因為印度的制約，不丹的對外關係發展很慢，直到1971年才加入聯合國，並與印正式建交、互派大使。2007年兩國重新簽訂了友好條約，將過去條約中「不丹外交關係受印度政府指導」的字句修改成「兩國政府將積極合作以維護雙方的國家利益」，讓不丹看起來更像是主權獨立的國家。由於中國在1950年代佔領部分屬於不丹的領土，嚴重威脅其生存安全，不丹只能選擇仰賴印度保障其國家安全，此後在外交及國防政策上變得更加扞從印度。不丹在發展對外關係的時候，仍處處展現出尊重印度的態度，與其他國家建交前，大概都會先獲得後者的默許。印度也負責不丹的國防事務，在不丹設置印度軍事訓練團，協助該國訓練國防軍。即使印度與不丹的關係看起來並不平等，但是卻從未企圖將其併吞。不丹在印度的保護下致力保護自己的語言與文化，成為世界上最具自我特色的國家之一。

印度管理錫金的模式，其實非常接近達賴喇嘛及藏人行政中央所主張的「中間模式」，也就是在不獨立的前提下實現真正的自治，並且停止中國對西藏的移民及經濟侵略。錫金人的獨特認同、宗教及文化都能獲得保存（甚至前錫金王國的國徽都成了現在錫金邦的邦徽），因此從未出現過反抗印度統治的運動。本人在2016年造訪錫金邦首府甘托克時，還見到流亡到海外的錫金前王室成員回來渡假。所謂不丹模式，就是將西藏變成一個政治及外交較為親近中國的西藏國，也可能比較接近歷史上西藏與中國關係的原貌。幾位居住在達蘭薩拉的藏人朋友去了不丹旅遊後，回來大為讚嘆，認為這才是理想中的西藏國。

## 參考文獻

- Zhao, Suisheng. 2004. *Construction of Chinese Nation: Dynamics of Modern Chinese Nationalism*. Stanford University Press.
- Zhu, Yunchao and Dongyan Blachford. 2006. "China's Fate as a Multilateral State: A Preliminary Assessment." *Journal of Contemporary China* 15(47): 329-348.
- 徐曉萍、金鑫。2008。《中國民族問題報告》。北京：中國社會科學出版社。
- 茨仁夏加。2011。《龍在雪域：1947年後的西藏》。台北：左岸。
- 陳牧民。2017。《印度：不確定的崛起強權》。台北：五南。