

联合国发展计划署（UNDP）每年发布的《人类发展报告》是研究法律与发展问题的重要参考文献之一。2004年的《人类发展报告》选取了《当今多样化世界中的文化自由》作为主题，更是直接切入了宪政与发展的最核心问题：如何在统一的多民族国家通过妥善的宪政安排实现稳定、和谐及多元文化的共存共荣。这一问题在当下世界显得尤为紧迫，因为“我们所处的这个时代比以往任何时代都更加为族际冲突所困扰。在最近几十年间，国内（族际）冲突和战争（的范围和程度）已经远远超越了国家间的战争和冲突。”（Ghai，2000：1）基于对这一当前现实的焦虑，这份报告在开篇处提出了这样一个问题：“值此全球性‘文明之冲突’这一概念令人担忧地盘旋在整个世界之际，为这样一个老问题寻找答案成了当务之急：如何更好地管理和缓解因语言、宗教、文化和民族身份认同而起的冲突。”（UNDP，2004：v）这份报告给出的药方是目前西方政治学界颇为流行的“多元文化模式（multiculturalism）”，即在宪政和法律上承认民族差异的存在，并且为这种差异的保存和发展提供公共空间和政治舞台。这份报告，连同为其提供理论支援的诸多文献，都未曾提及中国在解决民族问题方面的宪政实践。与汗牛充栋的批评中国在自己的少数民族地方“侵犯人权”的“新闻报道”和意识形态化评论形成鲜明对照的是，西方主流学界由于语言和眼界上的局限而对中国在制度建设上的经验置若罔闻。面对中国20年连续的高速经济增长，包括在少数民族地区实现的经济增长，多数研究“法律与发展”的学者只能说中国构成一个例外，即：一般而言，健全的宪政和法律是经济发展的必要前提；在中国，经济发展实现于不完善的制度环境中，这是一个不好解释的“奇迹”或“例外”。对一个拥有13亿人口、包括1亿零4百多万少数民族人口（根据2000年第五次人口普查）的多民族大国解决民族问题之制度与经验的忽视或者简单视之为“例外”，无疑使此类追求“普适性”的政策和学术研究隐含严重的局限性。

另一方面，中国知识界自清末以来一直处于缺乏文化自信的状态，知识分子在观念创新上往往落后于政治家和领导人。在制度理念上，中国百余年来一直是输入国。对于“民族区域自治制度”和“一国两制”这样的制度创新，学术界往往以“中国特色”一言以蔽之，未能提升出能够与西方学界进行平等对话的一般性理论。由于理论资源的缺乏，中国政府在应对西方批评的时候一直采取防御姿态，未能将自己的成功实践积极主动地以外国人也能够理解的理论话语展示给世人。比如，当“人权”概念进入中国的时候，主流话语将其驳斥为“资产阶级的矫饰”。随后，当中国政治家发现“人权”概念以及相应的制度设计被诸多国际公约和世界上大多数国家的国内法律接受为基本要件的时候，理论界又进而宣布“人权不是资产阶级的专利”，并进而促成了“人权入宪”。这种以防御为主的策略使本来相当成功的中国外交在某些方面处处被动。“西藏问题”就是一个很好的例证。民族区域自治制度本来在西藏得到了较好的贯彻，但随着几个西方大国越来越多在“西藏问题”上批评中国，我国政府加强了对西藏宗教和文化的控制，将西藏问题主要定位为一个“国家安全问题”。这种因应外来压力而变更本国民族政策的做法是鸦片战争以来形成的“被害人心态”的作用，不符合中国作为一个重新崛起的世界强国的自我期许。就国际环境而言，即使在中国最为贫弱的时期，也没有任何重要的主权国家宣称过西藏不是中国的一部分。1950年，西藏和平解放前夕，达赖为首的西藏地方政府请求联合国干预，阻止解放军的“入侵”，当时表态支持的只有萨尔瓦多。也正是这个中美洲小国，在1930年代承认伪满洲国（是当时除了日本和纳粹德国之外唯一作出这种表态的国家），并且长期与中国台湾保持“外交

关系”。(Sautman, 2001 : 278) 如今没有任何国家, 包括收容达赖喇嘛“流亡政府”的印度, 承认这个“流亡政府”是西藏的合法政府; 也没有任何国家主张西藏是或者应该是独立于中国之外的。(Womack, 2007 : 444) 就国内环境而言, 中国拥有强大的武装力量和纪律部队, 即使西藏局势有变, 恢复和维持秩序也是易如反掌。因此, 在制度层面上成功地解决西藏问题是中国作为一个文明大国理应肩负的使命。成功的制度设计和制度实践可以增强一个国家的“软实力”, 可以帮助一个国家“获得她在世界政治中想要获得的结果, 因为别的国家想要追随她, 赞许她的价值, 以她为榜样, 希望达到她的繁荣和开明程度。”(Nye, 2002 : 8) 在中国目前经济繁荣、社会稳定、国际环境有利的情况下, 坚持自己行之有效的宪法原则, 不因海外藏人和一些西方利益集团的宣传攻势或政治鼓动而变更自己在西藏的政策, 是在西藏实现长治久安、并真正改善西藏人民生活(不仅是物质生活)的安邦之道。

本文旨在将“西藏问题”置入中国宪法、尤其是民族区域自治制度的框架和语境之中, 探讨这一制度设计是否一方面有利于西藏的经济发展和现代化, 另一方面有助于保护西藏独特的文化。同时, 这一讨论将以西方政治学和宪法学中关于多民族国家宪政安排的主流理论为背景, 试图用中国经验检验其有效性。