

难以实现的平衡

——中美肯定性行动政策比较研究

石培培

(中国社会科学院 美国研究所,北京 100720)

【摘要】从上世纪60年代以来,为消除族群、性别歧视为目的而实施的美国的肯定性行动政策,实施过程中在社会各领域形成较大的争议。在公共政策层面上,美国在肯定性行动调整过程中保持着较高的灵活性,对维护美国社会族群平衡起到了积极的推动作用。美国肯定性行动计划与我国民族优惠政策有很多较为相似的地方。本文对美国肯定性政策与我国民族优惠政策的异同进行系统对比,并以加州高校录取改革个案为例,就美国如何及时修正调整肯定性行动,实现社会新的动态平衡进行剖析,为我国民族优惠政策的调整提供借鉴。

【关键词】肯定性行动计划;民族优惠政策;公共政策比较研究;民族政策研究

【中图分类号】D035

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2014)03-0014-10

引言

Affirmative Action 有很多种翻译方法。一般翻译为“肯定性行动计划”,也可以翻译为主动行动、纠正性行动等。它的思想根源可以追溯到杜鲁门总统时期。具体是指美国政府推行的旨在消除对少数民族和妇女等相对弱势群体在就业、教育等领域的歧视的各种政策和措施。^[1]美国肯定性行动计划(Affirmative Action,以下简称肯定性行动)最早作为政府官方语言,出现在约翰·肯尼迪10925号行政令中。该命令强调了政府外包合同承包商要平等对待不同种族的应聘者 and 已经聘用人员。

美国肯定性行动最早可追溯到上世纪40年代杜鲁门总统执政时期的民权委员会成立。整个历史发展过程是在“产生(提出)问题——调整(制定)政策——实现社会平衡——发现(产生)新问题打破平衡——再调整政策——实现新的平衡”这一动态过程中进行的。中国的民族优惠政策与

美国的肯定性行动有很多非常相似的地方,随着改革开放的进一步深化,市场作为资源配置重要手段的愈发完善,中国很多原有的民族优惠政策也遇到了越来越多的社会问题。进入21世纪以来,民族发展的问题也变得越来越明显和具体,政策环境的改变,已对我国民族优惠政策的调整、修正或废止形成了非常明显的倒逼局势。

就肯定性行动在公共政策层面的相关的研究,国内学者的研究主要集中在三个方面:一是对肯定性行动进程的回顾与梳理;二是集中讨论了肯定性行动中美国少数族裔高等教育的问题;三是对该政策负面影响“反向歧视”问题进行了阐述,本文比较认同张文静^[2]的观点。但就美国肯定性行动与我国民族优惠政策的系统对比研究,目前学界还比较缺乏。本文基于公共政策科学范式,对美国肯定性行动与我国民族优惠政策的异同进行系统对比,并以加州高等教育录取改革个案为

收稿日期 2014-06-15

作者简介:石培培,女,江苏徐州人,中国社会科学院美国研究所研究助理,国际关系学博士在读,研究方向:美国社会文化,美国政治。

基金项目:本文为复旦大学陈树渠比较政治研究中心年度课题(CCPDS-FudanNDKT13047)阶段性成果。

例,就美国如何及时修正调整肯定性行动,实现社会新的动态平衡进行剖析,为我国民族优惠政策的调整提供借鉴。

一、美国肯定性行动与中国民族优惠政策历史发展路径比较

关于肯定性行动的发展历程,国内很多学者都提出了自己的见解,比较有代表性的是孙立平提出的两阶段论和王凡妹提出的三阶段论。孙立平^[3]从政府的立场出发,认为:“可以将肯定性行动划分为两个阶段,一是兴盛时期(上世纪60年代后期—80年代初期),政府自上而下积极推行了大量有明显肯定性行动色彩的“肯定性行动”举措;二是限制期(上世纪80年代中期一直延续至今),特别是最近20多年以来,有部分州政府开始逐步淡化甚至取消相关政策。但以政府立场为中心的划分方法,并没有反映肯定性行动的形成过程。

王凡妹按每一阶段“肯定性行动”的整体特点,将美国肯定性行动发展划分为三个时期,即“维权时期(上世纪40—60年代)”、“优惠时期(上

世纪60—80年代)”、“平等时期(上世纪80年代后期—至今)”^[4]。维权时期强调的是机会的均等与平等,优惠时期的政策进一步得到了推进。在这期间政府推出了一系列带有明显倾斜于部分少数民族的优惠政策,如“费城计划”等,在政策出发点上,有着明显的最弱者受益最大化的倾向。然而这一矫枉过正的政策相关负面影响也很快显现出来了,并逐步得到了修正。由此,上世纪80年代开始,美国的肯定性行动计划进入了平等时期,总体上从照顾少数民族向个体人人平等方向发展。

从时间段划分上,笔者比较认同王凡妹的划分方法,从政策法律化的视角较为系统地反映了肯定性行动不同时期的发展状态。本文在沿用其总体框架的基础上,为便于中美比较分析,从政策科学视角,以政策发展本身的规律为基点,对肯定性行动发展的阶段划分进行了新的阐释,具体分为探讨期、发展期(此阶段包含文革期)和修正期三个时期,具体比较请见表1(中国的民族政策中的优惠政策,仅限于讨论共产党相关民族政策相

表1 美国肯定性行动与中国民族优惠政策历史发展路径对比

时间段	美国肯定性行动	时间段	中国民族优惠政策
(1)探讨期:上世纪40年代初至60年代中期	一般认为,肯定性行动最早萌芽于杜鲁门时期,该时期也是黑人民权运动的最初发展时期。在杜鲁门总统推动下,设立了美国史上首个维护各族群族裔平等的“民权委员会。” ^[5]	(1)探讨期:上世纪40年代末至50年代末	基于统一战线,从抗日战争后期到新中国解放前,在根据地和解放区实践的基础上,形成了民族平等、民族自治与自主、尊重民族利益、民族权利等政策萌芽,并在少数民族和少数民族地区中建立了革命组织。这一期间最突出的是反对大汉族主义和尊重民族自治权,是我党民族政策由萌芽到初步形成的重要阶段。
(2)发展期:上世纪60年代末至80年代初	这一时期先后经历了约翰逊和卡特两个总统时期,是美国肯定性行动发展的快车道时期,通过一系列行政命令和国会相关立法,使得相关政策得到了全面的推广执行。与之相配合,最高法院的很多涉及少数民族裔的相关判例也有着很明显的倾向。	(2)发展期:上世纪50年代末至60年代中期(60年代中期至70年代末为文革时期)	1949年,中国人民政治协商会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》,首次提出确立民族平等、区域自治等基本原则,并明确提出要帮助少数民族全面发展。1953年,党中央公布了《关于过去几年内党在少数民族中进行工作的主要经验总结》,确定了过渡时期党在民族问题方面的民族优惠政策。 ^[6] 必须说明的是,上世纪60年代中期开始的文化大革命,民族政策遭到严重的政治破坏,致使民族工作重回原点。
(3)修正期:上世纪80年代至今	随着肯定性政策的深入推行,社会对反向歧视、矫枉过正的呼声越来越强烈。各州政府开始关注政策实施中出现的负面问题;从里根总统时期到布什政府,都开始逐步意识到相关问题。民主党和共和党在对政策的态度上也逐步趋向一致,到克林顿执政时期,提出了“修正而不终止” ^[7] 的指导方针,正式明确了在不断修正政策方向的同时,淡化政策影响的原则。	(3)修正期:上世纪70年代末至今	1978年,党的十一届三中全会,对民族优惠政策的确立提出了明确的要求,标志着相关工作进入了全新的发展时期。从现有政策看,近30多年来,虽然有部分民族政策,特别民族优惠政策有所修正,但基本框架和指导原则,仍然紧密围绕着十一届三中全会的相关指导精神。

关的内容)：

从表1可以看出，美国肯定性行动的形成，在时间段上与中国民族优惠政策的演变过程基本吻合。在政策制定和推行上两者基本上遵循着自上而下的模式，这也是能够进行两国政策的比较研究的可行性基础。

二、美国肯定性行动与中国民族优惠政策理论基础比较

(一)美国肯定性行动的三大理论支撑及其存在的问题

肯定性行动合理性论证理论总结起来基本上有三大类，一是补偿理论、二是多元化理论、三是标杆(示范)理论。这几种理论的基本逻辑在推动肯定性行动制定过程中，充当着基本合宪性的依据，但事实上，因为这三种理论本身的功利目的性，却没有一种理论能完全证明肯定性行动的合法性。

补偿理论认为，在黑人等少数种族遭受到长期奴役歧视后，应该对这些种族作为一个整体予以补偿。但这是违背美国宪法精神的。“遵从洛克、霍布斯等思想家构建的个人与国家关系的模型，美国宪法并不承认抽象的集体权利，权利法案也仅仅保护的是个人权利或者从集体权利中抽取出来的个人权利。”^[9]按补偿理论，以黑人为例，因为黑人在历史上受迫害最深，导致在就业等各方面与白人相比更显得相对弱势，因此现在需要对黑人在就业上进行补偿。但肯定性行动作为政府推行的一种公共政策，需要明确的施政对象。一个模糊的历史性集体受迫害形象，很难在公共政策的实际操作层面进行落实。比如，美国作为移民国家，很多黑人可能是最新从非洲国家移民来的，他们的祖先并不是当年的奴隶，历史上也没有受到过迫害。肯定性行动计划缺乏精确的补偿对象，很难起到针对性的作用。

多元化理论是以功利性的目的为基础的。例如，在教育领域，多元的种族构成有利于学生们拓宽视野，获取多元化的知识和思维模式，使之更能满足社会的需求。简而言之，多元化理论的基本逻辑是，这个世界需要多种多样的种族，才能够使我们这个社会发展得更好更稳定，就像在生态环境保护中，需要保护濒危物种一样。然而，反对者认为(比较有代表性的为波斯纳)，种族本身并不能在精神和文化层面直接体现出多元化的特性。比如有人认为黑人学生更了解艰苦的环境，亚裔学生数学成绩更好等，以种族为背景来评估这些精神和文化层面的特性，将会使人们产生错误的判

断。波斯纳认为这种做法并不利于种族问题的解决。再比如公司招聘时，同时可能习惯性将黑人与懒惰等特征联系起来。正如波斯纳指出，“使用种族背景作为个人拥有某些特质的假设助长了构成美国大多数种族偏见的思维方式和行为，并使其合法化。”^[10]

标杆(示范)理论是用来解释肯定性行动的目的。^[10]榜样的力量是巨大的，对少数族裔进行大力支持，可以使得更多的少数族裔学生顺利进入精英大学，更多的少数族裔企业主得到更多的政府在税务、合同等方面的支持，打破更多的公司、政府部门及各种组织机构中的少数族裔升职天花板等，可以给更多的少数族裔带来希望，提升他们的地位存在感。但从反面看，个别成功的少数族裔并不代表他们的族群。而且从常理上看，成功的少数族裔的人士，也不希望别人认为他们的成功是因为政府的特别优惠。这本质上是另一种歧视。

(二)中国民族优惠政策理论基础及其特征

中国的民族政策从建国开始，就具有非常鲜明的马克思主义中国化特色，主要源自马克思主义理论和解放前共产党长期革命斗争中摸索出的民族政策。

马克思主义理论是有关中国民族问题的核心理论基础，概括起来主要有民族的历史范畴、民族与社会发展、民族平等、反资产阶级民族理论、民族政治模式选择等5个方面。^[11]马克思认为，民族理论应该在历史范畴的框架下进行分析讨论。民族和其他历史范畴一样，都会经历一个萌芽、发展直至消亡的过程。同时，进一步来说，在历史范畴下，民族是社会整体发展的一个部分，在不同的历史发展阶段，民族问题所展现的问题是各具特点的，与社会总发展是相一致的。根据马克思主义哲学原理，要认清民族关系的重要性，就要从社会总发展的大趋势、全局化观念下去看待民族及民族问题。同时，马克思旗帜鲜明地指出了民族平等问题的重要性，并强调反民族歧视的重要性，他认为反对民族压迫与歧视是解决民族问题的根本原则。特点鲜明的是，在论述阶级斗争问题时，马克思指出了反对资产阶级民族主义的重要性，进而提出，在民族的政治模式选择中，存在着民族自我表决，联邦制、民族区域自治等形式，但具体模式的选择，要根据不同历史发展阶段的特点，各国基本国情进行选择。中国共产党在马克思主义理论的指导下，经过不断探索和实践，形成了独具中国特色的民族相关理论，其中民族优惠政策特点鲜明，为我国56个民族和谐共处，共同发展奠定了较

好的基础。

除马克思主义理论外,我党自建党开始,对国内的民族问题就非常重视,概括起来,主要是强调民族平等、民族区域自治以及要对少数民族进行帮助,促进民族共同繁荣等基本理论方针。^[12]

纵观美国肯定性行动和中国民族优惠政策的理论基础,美国的肯定性行动理论带有很强的功利目的性,而肯定性行动的调整,也是根据功利目的不断调整的。马克思主义民族理论从历史范畴上对民族形成、发展和消亡进行了阐述,从而从根本上表明了民族优惠政策的动态发展性,在理论

上更具高度。

三、美国肯定性行动与中国民族优惠政策内容比较

美国肯定性行动和中国的民族优惠政策的政策涵盖面均较为广泛,美国肯定性行动涵盖教育、政府及公共部门业务外包以及少数族裔就业等广泛领域,相关的联邦法律、法规及行政命令达167条。^[10]中国的民族优惠相关政策发展到今天也涵盖了各个项目,据统计共计达120余项。为便于对其内容进行比较,本文将肯定性行动政策分为三个部分,即整体肯定性政策、人口、教育及就业公平

表2 美国肯定性行动与中国民族优惠政策内容比较

	中国	美国
整体肯定性行动政策	1.《中国人民政治协商会议共同纲领》,以法律形式确定了中国境内各民族的平等地位和平等权利。(1949年) 2.《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》颁布。(1952年) 3.《中华人民共和国宪法》正式明确了85个自治区。(1954年)	1.罗斯福8802行政命令:禁止种族、肤色、信仰、籍贯等方面的歧视措施(1994年) 2.杜鲁门9808行政命令:成立总统民权委员会,调查种族关系(1946年) 3.《1964年民权法》确立,“肯定性行动”有了正式的法律依据(1964年) 4.约翰逊11246行政命令:实施肯定性优惠措施(1965年) 5.约翰逊11375行政命令:将性别歧视纳入“肯定性行动”范畴(1967年)
人口教育	共有18项,其中人口生育优惠政策4项,文化教育政策17项,包含高考加分、设立民族院校、教育专项经费补助等各方面。(1951年至今)	1.尼克松确定:设立少数族裔照顾配额指标,设立数字目标与时间表,设定联邦工程中少数族裔与女性工人的最低比例(1969年) 2.学校援助紧急法案确立:消除种族隔离过程中援助校区,在公立学校中实现种族融合(1972年) 3.卡特12232行政命令:加强黑人学院和大学建设(1980年) 4.里根12320行政命令:增加黑人学院在联邦资助项目中的比重(1981年) 5.布什12677行政命令:设立黑人学院和大学的顾问委员会(1989年) 6.12876行政命令:确立资助黑人学院和大学的年度指标(1994年)
就业公平	1984年,国务院颁布了针对少数民族就业,及职业发展优惠照顾政策,并开始逐步加强少数民族干部培养工作,以及加大少数民族各项专业技术人才培养和就业力度的相关规定。	1.全国劳工关系法确立:禁止私营企业主歧视工会会员(1935年) 2.杜鲁门9880、9881行政命令:取消联邦政府内部及军队中的种族隔离(1948年) 3.肯尼迪10925行政命令:实施“肯定性行动”,促进平等就业(1961年)
政策调整	我国截至2002年,共颁布包含财政、人口、教育、贸易、扶贫等各项少数民族优惠政策123项,其中继续执行的78项,占63.4%,停止执行的为45项,占36.6%。 ^[13] 大部分少数民族优惠政策依然保留着浓厚的计划经济时期色彩。	1.巴基诉加州大学案 ^[12] :取消配额制(1978年) 2.《华尔街日报》、美国广播公司民意调查:“肯定性行动”已完成其历史使命(1992年) 3.公民动议中心于1995年开始集中攻击“肯定性行动”计划,克林顿政府对肯定性行动开展调查,并提出修补但不终止“肯定性行动”的原则,如开始取消就业等领域少数族裔“配额”(1995年) 4.霍普伍德诉得克萨斯州公立大学案:在招生时,禁止本州公立高等院校及政府相关助学金分配时考虑种族照顾,德克萨斯州开始取消肯定性行动计划(1996年) 5.《加利福尼亚民权议案》在公共就业、教育、工程等方面,州政府不应基于种族、性别、肤色等歧视或优惠任何个人或团体(1996年) 6.加州大学废除“肯定性行动”:在招生、雇佣、工程招标时,不再优惠少数族裔和妇女(1997年) 7.华盛顿州废除“肯定性行动”(1998年)同年,科罗拉多、俄勒冈等限制在大学招生等领域实施肯定性行动计划 8.格拉斯诉密歇根大学部案:密歇根大学部招生时给少数族裔加分是“功能性的配额制”,属违宪行为(2003年) 9.密歇根州废除肯定性行动(2006年)

方面的肯定性行动政策。最后,特别将两种民族政策的调整情况进行了横向对比(详见表2)。

从表2可以看出,无论是人口、教育还是就业等方面,中国的民族优惠政策和美国的肯定性行动,两者基本政策目的都是非常相似的。但在政策调整层面上,存在着较大的差别。特别是近30年来,美国相当一部分州不同程度的对肯定性行动进行了调整甚至有些州撤销了肯定性行动。相反,我国的民族优惠政策,大部分还仍然持续着原来的执行惯性,但随着改革开放的进一步深化,社会本身已经发生了较大的变化,原有政策与社会发展不同步的问题比较明显。

四、美国肯定性行动及中国民族优惠政策存在的问题对比分析

(一)美国肯定性行动存在的矛盾主要存在三个方面

美国肯定性行动政策首先是理论基础的先天不足。推行肯定性行动的初衷是因为对曾经的集体性过错而进行的一种道德弥补。换言之就是,之前我们(比如占大多数的白人及其政府)伤害你们(少数族裔,如黑人等)了,现在我们要补偿你们。从道德层面上讲,最初的出发点是好的,但是法律和政策的推行有其自身的规律和要求。道德层面上的要求和面向整个国家推行法律和政策是两种不同的社会规范。而肯定性行动却在解决具体种族问题上将两者混在一起了。因此,有学者认为这正是“肯定性行动”争论的理论症结所在。^[15]

并且,肯定性行动这种补偿某些特定性群体的政策与美国社会所宣扬的民主、平等主流文化价值观念是相悖的。^[16]从《独立宣言》开始,就可以看出,自建国开始,美国就是一个很注重个人概念的国家,强调人人平等、推崇个人英雄主义。但肯定性行动政策是对某些特定团体(族裔)的弥补,而且作为政府自上而下地推行相关政策,事实上,是以全体纳税人集体支付政策成本为代价的。而具体到个人,每个族群内部的发展也是各异的,比如黑人族裔中也有非常富足的,同理,白人族裔中也有非常贫困的。这种群体性的肯定性(优惠)政策缺乏公平的,特别是人人平等的基础。

同时此项政策在实施过程中产生了“逆向种族歧视”问题。所谓逆向即“肯定性行动”对少数族裔的照顾优惠,从而使得这些族裔中的个体即使在自身的能力比白人竞争者差时,也同样可以顺利升学、就业及获得各种政府外包机会,这事实上是对白人的一种歧视,一种“逆向种族歧视”。因此,反对“肯定性行动”的人认为,“‘肯定性行动’根本就不是平权法案,而是反平权法案,是对白人男性的体制性‘逆向种族歧视’。”^[17]而且,现在有的种族不再在社会生活中处于不利地位,优惠少数种族实际上优惠了业已成为中产阶级的人。在相同的条件下,难道一个中产阶级黑人应该优于一个有同样资格的白人而获取联邦合同?难道一个中产阶级黑人的孩子就应该取代一个穷困的白人的孩子的名额而入学吗?

(二)中国民族优惠政策存在的问题

我国依托民族自治和面向少数民族整体的优惠政策,随着经济的发展,很多潜在的矛盾也相继暴露出来。本文仅列举近年来反应比较突出的几个问题。

首先,是“少数民族”这个概念的区域相对性。从统计学概念上看,具体到某个区域,少数民族的概念是相对的。例如,在很多少数民族聚居地区,如果从民族人口数量上看,汉族也可以算是“少数民族”。也就是说,在具体某一个地区,到底哪一个民族属于相对弱势群体是相对的,不能一概而论(详见表3)。以新疆为例,截至2012年,少数民族人口所占比重达62%,就这区域而言,汉族人数反而占少数。据统计,在南疆等地区,汉族人数所占比重甚至更小。

具体到的民族优惠政策,在此地区,反而是在数量上占多数的“少数民族”受益。这容易导致人口挤出效应,从表3也可以很明显看出。例如,从数据看,汉族人数所占比重12年共计下降了3个百分点,人口增速小于少数民族5个百分点。

同时,在类似新疆地区这种情况下推行民族优惠政策,还会在教育、计划生育等方面产生问题。教育加分制度的公平性越来越引发全社会的关注。在这一问题的研究领域,学者滕星举了一个

表3 民族自治区少数民族人口比重

自治区	总人口(万)	少数民族人口(万)	少数民族人口占比
新疆(2000) ^[18]	1925.00(汉:782)	1143.00	59%
新疆(2012) ^[19]	2233.00(汉:847.51)	1385.49	62%
人口总增速	16%(汉:1%)	21%	
年均人口增速	1.23%(汉0.076%)	1.62%	

非常生动的例子：“新疆生产建设兵团有职工反映：他们的孩子（汉族）和邻居维吾尔族孩子除民族不同，其他情况都类似。但高考时，维吾尔族的孩子享受降分优惠政策可以进入更好的大学，而他们孩子却无法获得降分。他们深切地感受到少数民族高考加分优惠政策使他们的孩子受到了不公平待遇，认为有悖于宪法和教育法规定的平等原则。”^[20]以上这种现象不仅在少数民族聚居地区存在，在全国各地都存在类似的问题。比如在北京，同样是一个班级、所有的学生接受同样的教育，却只因为民族的差别而少数民族学生能够享受到加分等优惠待遇。改革开放以来，随着人口流动和族群交融，类似的一刀切配额制肯定性行动所产生的问题越来越需要认真面对。总之，随着社会的迅速发展，各少数民族教育、经济以及在城乡和地区上都存在着巨大的差异，少数民族之间，乃至同一少数民族内部也存在着动态的差异和分化，现阶段，对目前仍然没有较大调整的单一以民族划分为标准的优惠政策的重新评估，有着非常迫切的意义。

其次，少数民族人口政策也逐渐表现出了一些重要问题。周燕对广西金秀瑶族计生政策进行

了微观田野研究之后，反思了地方计生政策潜在地鼓励民族内部通婚，不利于民族之间的交融。^[21]基于2003年广西金秀瑶族地区的计划生育政策，相关政策的负激励模式可以用图1表示。

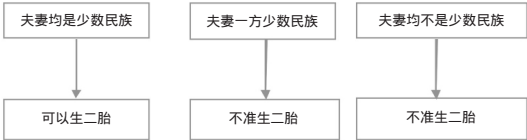


图1 2003年广西金秀瑶族地区的计划生育政策
注：最新政策请以当地政府权威解释为准

从以上图解可以看出，这在一定程度上鼓励了少数民族内部通婚。这也可以从一定程度上解释近30年来少数民族人口快速增长的现象。

据统计，从1953年第一次人口普查到2010年第六次人口普查，全国人口净增长1.25倍，年均增长2.16%，汉族人口增长了2.24倍，年均增长2.14%（按普查登记的大陆31个省、自治区、直辖市和现役军人的人口计算，不含港澳台地区）；而同期55个少数民族人口净增长了2.21倍，平均增长3.83%。而少数民族自治区的人口增长速度更是快于汉族和全国：1953—2000年，内蒙古人口由758.4万增长到2376万，净增加2.13倍，年均增长2.45%；宁夏由

表4 汉族与少数民族人口增长比较

项目	1953年 (万)	1964年 (万)	1982年 (万)	1990年 (万)	2000年 (万)	2010年 (万)	1953—2010年	
							总增长(%)	年增长(%)
全国	59453	69458	100818	113368	126583	133972	125.34	2.16
汉族人口	54728	65456	94088	10428	115940	122593	124.00	2.14
少数民族	3532	4002	6730	9120	10643	11379	221.17	3.83
汉族(%)	93.94	94.24	93.32	91.96	91.59	91.51	-2.59	——
少数民族(%)	6.06	5.76	6.68	8.04	8.41	8.49	+40.10	——

150.6万增长到562万，净增加2.73倍，年均增长2.84%；新疆由487.4万增长到1925万，净增加2.95倍，年均增长2.96%。^[22]（具体数据详见表4和图2）

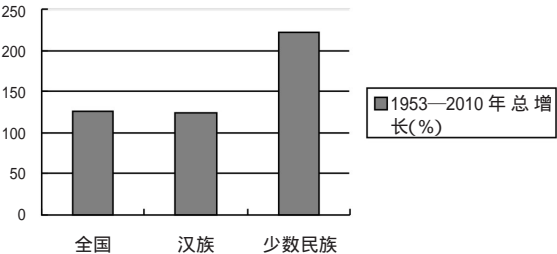


图2 全国、汉族及少数民族人口总增长速度比较(%)
再次，经济政策的执行也面临着不小的问题。随着市场经济的建立，原有的很多经济政策也随

着需要转变。温军^[23]对1949年至2002年的123项少数民族经济政策进行了评估，其中能够执行的经济政策共有78项，平均稳定程度仅为63.41%^[24]（根据温军所提的算法，政策稳定度=该项政策中继续执行的政策数/该项政策总数*100%）。研究结果显示，伴随着中国市场经济体制的全面深化，形成于计划经济时代的绝大多数民族经济政策，已经基本失去其功能作用，这也表明我国民族优惠政策的调整远没有跟上我国当前社会发展和经济发展速度。

由此，无论对于中国还是美国，如何调整民族优惠政策或者肯定性行动计划，使之更适应社会发展，就成了当前一个不容忽视的问题。如之前所述，美国在这些方面有着较多的案例，下一节，文

章将对加州取消大学招生肯定性行动过程进行案例分析,从中探求对中国相关政策调整的借鉴意义。

五、加州基于肯定性行动的高校招生政策调整过程及其启示

(一)案例选择说明

如前所述,进入20世纪90年代中期后,针对肯定性行动的各种反思以及不满逐渐暴露出来。例如上世纪70年代初期以来,全美在高校招生问题上,针对黑人的部分配额制肯定性行动,导致黑人比其他群体更容易进大学,肯定性行动是否导致“反向歧视”问题越来越受到关注,并开始逐渐出现反向歧视运动。如1971年,马科·德弗尼斯诉华盛顿大学法学院,阿兰·巴基诉加州大学董事会案等,都认为在肯定性行动政策背景下,自己沦为了反向歧视的受害者。^[25]虽然引起了全国的关注,产生了很大的舆论声势,但并没有促成高等教育领域肯定性行动政策的改变。直到1995年,加利福尼亚州的加州大学董事会通过《SP-1》和《SP-2》决议,取消了少数族裔和女性在入学、聘用、合同等事务中给予特殊考虑的政策。1996年,加州又通过名为《209号议案》的提案,率先开始了肯定性行动调整的实质性步骤。该项政策对加州大学乃至美国高等教育的发展产生了很深远的影响。

关于加州高校特别是加州大学反对肯定性行动的研究很多,主要集中在加州大学《209号议案》的研究上。在教育方面,国外学者们主要关注的是大学招生的公平性问题。在政策层面上,从现有国内文献看,目前大部分学者的研究主要集中在《209号议案》政策产生争议的法理基础的相关研究上。国内学者与之相关的研究基本上停留在文献整理引证阶段,在政策层面的演变、调整及其相关影响,目前没有较为系统的论证。但对加州录取政策调整相关推动因素在政策层面的研究,对了解美国肯定性行动演变有着非常关键的作用。

本节案例主要讨论加州大学录取政策调整及《209号议案》出台相关推动过程。加州大学相关基本背景情况如下:1960年,加州颁布《加州高等教育总体规划》(以下简称《总体规划》^[24])。

(二)加州高校录取政策调整过程

上世纪70年代至80年代初期,在肯定性行动推动下,加州大学逐渐形成了一种“基于种族优待”的招生政策,这成为了1978年著名的巴基案的导火索。^[27]此案的讨论也引发了加州是否取消教育领域肯定性行动的全面反思。

加州大学肯定性行动的产生主要是由如下原因导致的。^[28]1960年,加州修订了《总体规划加州高

等教育总体规划》,并进行了系列改革:如采取SAT考试并参考分数整体排序成绩录取,将特招生录取比降至2%,减少初试入围名额等等。^[29]这一政策,特别是重视标准化入学考试,给少数族群(基础较差)学生的录取带来了较大的挑战,最后不得不根据种族采取标准不一的参考分数。同时,少数族裔对此表示强烈不满,并通过各种政治途径争取改变。并且,大学本身也开始意识学术种族多元化对教育的重要性,而最后逐渐形成了种族优先政策。^[29]

除巴基案外,1994年8月,在詹姆斯·库克诉讼案例在推动加州录取政策调整中也起到了非常重要的作用。在他连续被5家医学类院校拒录后,詹姆斯认为,他所申请的大学采用的针对少数族裔的招生配额制,使得他即使成绩比共同竞争的少数族裔优秀,也终遭自己所申请大学淘汰。詹姆斯案引起当时舆论的普遍关注,也进一步推动了旨在取消肯定性行动的《SP-1》和《SP-2》决议的通过。《SP-1》和《SP-2》决议通过后,极大地激励了加州民众反肯定性行动的热情,产生了民意舆论一边倒的局势,最后通过全面投票的方式,《209号议案》顺利通过,并于1997年成为法律。^[30]

从整个《SP-1》和《SP-2》的通过到《209号议案》成为法律,法律诉讼引发的媒体舆论热点发挥了非常重要的作用。除此之外,国内学者王占军指出还有三个原因,第一是政治原因,时任州长为共和党人彼得·威尔逊,当时一心想竞选总统。肯定性行动的多极化有利于将他推向全国舞台。第二个是加州大学董事会主席康奈利在政策层面的积极推动。作为董事会主席,他对影响董事会决策发挥了关键性作用。第三是问题本身的公共性,肯定性行动经常招致合法性方面的挑战,且种族问题是美国社会影响最大、关注范围最广的问题,也最容易成为公共关注焦点。^[31]通过文献分析,本文认为,《SP-1》的通过也是非常重要的影响因素。《SP-1》为《209号议案》提供了参考。整个政策形成过程如图3所示,整个政策的调整,是法律、舆论、政治及政策因素多方合力才得以实现的。

从图3可以清晰地看出,个人或利益团体的意识的政策偏好对政策制定和最终决策的形成有着巨大影响。加州取消肯定性行动是一个渐进的,自上而下的过程。从1978年巴基案到1997年《209号议案》成为州立法案,整整经历了19年的过程。由此可以看出,肯定性行动政策一旦形成,其更改和调整的过程是漫长的,并需要多种力量不懈地推进。

(三)加州取消高校肯定性录取政策后对加州

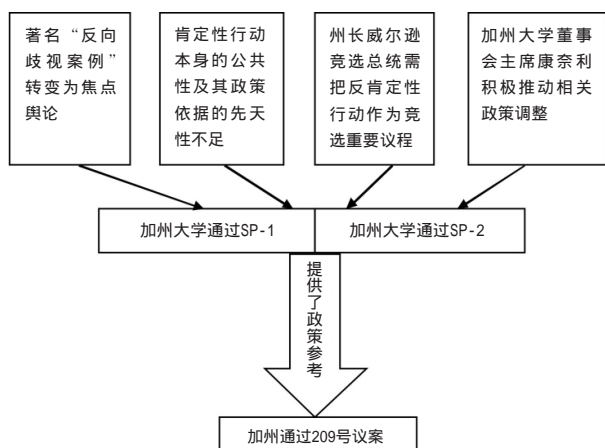


图3 《SP-1》、《SP-2》及《209号议案》通过过程大学的影响

《209号议案》实施后,加州大学少数族裔学生的入学率下降比较迅速。据已有资料数据显示,“1996—1997年在加州三所大学的法律学院,美籍非洲裔学生人数下降了71%,而1998年秋季学期,美籍非洲裔、墨西哥裔、拉美裔人和印第安人下降了超过50%”。^[32]无论是美国本土还是国内,都有相当一部分学者认为这是歧视政策回潮,或者种族歧视再现的表现,但笔者认为这并不能说明是加州大学录取本身存在问题。比如对于少数族群学生来说,他们会倾向于选择依然有肯定性行动的大学,从而可以获取到更多的竞争优势。并且少数族群学生相对人数较小,从百分比上看,人数的流动会更为敏感。同时,从图3可以看出,加州大学自1979年至1996年全职大学教师种族人数比中,亚裔大学教师由1979年的5.0%增长到1996年的10.1%,非洲裔大学教师则由1979年的9.7%增长到1996年的18.4%(根据图表数据估算),拉丁裔和印第安裔大学教师增长较小。由此看出,肯定性行动的取消对亚裔和非裔少数族群教师的就业并无直接影响,而拉丁裔和印第安裔教师增长缓慢,与其本族人的社会文化和大部分人所从事职业的喜好有直接的联系,并不能说明是受到取消肯定性行动的影响。而且从现在的发展趋势来看,肯定性行动的消退是社会发展的总体趋势。

(四)加州案例对中国民族优惠政策调整的启示

在国内做中美的比较研究,总有一种隔岸观火的感觉。所谓前车之鉴,我们隔岸观火,是为了防止引火烧身。对于美国肯定性行动以及我国民族优惠政策这一问题,中美的比较研究更是有着非常迫切而现实的意义。基于以上研究,本文主要有以下三点启示。

1.要厘清民族优惠政策与区域政策的关系。区域的繁荣、融合与共同发展是民族优惠政策实施

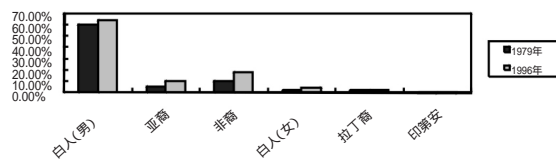


图4 加州大学1979年与1996年全职大学教师种族人数比例^①

的重要目的之一,更是民族优惠政策能得以实施的关键支柱。加州的肯定性行动取消,关键在于在资源分配上的不公平性,不公平的资源分配对于市场而言,很难达到最佳优化状态,如有才能的白人学生反而被淘汰等。这为肯定性行动在加州走向消亡不断地存储着能量,并最终导致社会的集体爆发。同理,每一个民族区域都是一个动态的生态系统,倾向于某单一民族的优惠政策,实质上是资源的倾斜性再分配,会影响整个地区社会生态的改变,甚至随着民族优惠政策的单向性扶持,会导致部分地区由原有的多种族交融发展的趋势向单一民族发展壮大发展转变,这有违我国民族共同繁荣大发展的目标。民族优惠政策,应该立足于整个地区系统施政环境之下,与其他政策保持协调,同步实施。在给予少数民族扶持的同时,更要根据各地区民族分布规律和自身特点,划清政府与社会、政府与市场的界线,评估各民族个体的机会均等性,确保政策资源分配在地区各民族和区域经济社会发展中的公平性和可持续性。

2.民族优惠政策的最终目的不是维稳而是发展。面临着复杂的国际国内环境,以及日益严峻的反恐局势,各地维稳压力连年持续上升。特别是在少数民族聚集及边境地区,挑战最为严峻。从最近两年的发展态势看,在民族优惠政策的实施推行上,存在着“会哭的孩子有奶吃”的态势。越是问题频发的地方,受到的关注越多,在政策倾斜上,可能性越大。这种恶性循环会产生负激励作用。特别是在民族优惠政策出台缺少充分法律依据的前提下,很难均衡各地区的诉求,并实现最终的社会稳定。在加州案例中,我们可以看到,最初少数族裔的诉求得到满足后,以巴基案为代表的各种反对的社会力量也同样展现出来了。从最初实行照顾少数族裔学生的招生配额制到最后取消肯定性行动,整个过程都是动态的、冲突的。这一过程随着社会发展而在不同阶段得以调整,在每个阶段的动态冲突都发挥了良性的积极推动作用。相比我国,在部分民族地区出现冲突的时候,更加注重的是地方的稳定,更喜欢从维稳的思路,用更多的政策去化解原有政策执行暴露出来的问题,从而容

易让社会形成“一闹就有”的政策诉求错觉。

3.要进一步完善民族立法,明确和细化民族优惠政策的出台、调整和取消等机制。加州的肯定性行动政策能够得到及时调整,与其灵活的政治机制和完善的立法程序密不可分。我国的民族优惠政策出台主要还停留在特事特办的阶段。但对于面向全国的政策,政策的过于灵活,容易导致政策的合法性受到挑战,例如只给某一少数民族的特殊优惠政策,对于其他少数民族而言,同样构成了不平等性,从而为政策的可持续性执行留下了法律的漏洞。

总体来说,肯定性行动政策的根本逻辑是用不公平去补偿不公平,自然最终依然是难以实现平衡。无论是我国民族优惠政策还是肯定性行动的调整,是法律、舆论、政治及政策因素多方合力推动的结果,单纯地一刀切,往往会带来更多的问題。任何一项民族优惠政策,随着社会的发展,从逐渐弱化到最终取消,都不能过于急切,而应该在选择合适的时机和方式之后,经过一个较长的过渡、调整阶段。在这个过渡阶段时期,仍然需要采用带有肯定性行动色彩的政策。值得注意的是,这个调整改变的过程是自上而下的,具体到我国现有的民族优惠政策的调整改革,需要中央与地方做好整合工作,任何一方的冒进,都有可能导致矛盾的激化,存在从政策转型磨合演变为民族利益矛盾的风险。但可以肯定的是,随着社会发展,各族群差距的缩小直至趋近于消失,总有一天这类政策将成为过去式。

注释:

①命令于1961年3月6日签发,参见John H. Franklin and Isidore Starr.The Negro in the 20th century America. New York[M].Random House,1967:414。

②说明:目前学术界并未对我国民族政策和民族优惠政策做严格区分,这两个概念,虽然民族优惠政策只是民族政策的一部分,但混淆使用的情况很多。本文为严格对比研究,仅做民族优惠政策的研究,并强调其包含于民族政策概念的属性。

③说明:有的学者认为在肯定性行动理论基础中,还因加入反歧视理论。笔者认为,这在逻辑上是不成立的,因为反歧视的本质是人人平等,上下文中所提的补偿理论、多元化理论、标杆(示范理论)都是反歧视理论的重要组成部分。在逻辑层次上,反歧视理论与其是包含与被包含关系。

④说明:加州大学董事会诉巴基案是美国联邦最高法院裁决的一个里程碑式案件,支持了肯定性行动(又称平权法案),允许高校招生时将种族作为考量的多

个因素之一。判决中也质疑了一些特定的程序,如加州大学戴维斯分校医学院每100个招生名额中要有16个少数民族裔学生配额的规定是不允许的。艾伦·P·巴基(Allan P. Bakke)是一位工程师及前美国海军陆战队军官,他打算进入医学院就读但数次遭拒,部分是因为他已年过三旬,年纪太大。两次被拒绝后,巴基将加州大学戴维斯分校医学院告上了州法庭,加利福尼亚州最高法院判决医学院败诉,其政策侵犯了白人申请者的权利,并下令接受巴基入学。

⑤根据2010年第六次人口普查数据结果计算(原始数据精确到个位数)。

⑥说明:《SP-1》取消了加州大学对学生入学优先考虑种族和性别的政策,后通过游说,使此政策进入州政府立法议程。

⑦说明:《SP-2》则取消了加州大学对聘请和承包项目时对种族和性别优先考虑的政策。

⑧说明:1996年加利福尼亚州州政府颁布的一项有关取消对特定种族、性别群体在入学、就聘特殊考虑的政策。

⑨说明:加州大学由州长任命的校外人士组成的大学董事会进行管理,即加州大学董事会(the Board of Regents),加州大学董事会对加州大学负有全部责任。

说明:康奈利是反对肯定性行动的关键人物,他促使大学董事会决定停止在入学考试时考虑种族、民族和性别因素,并促成sp-1的通过。他在1994年巴基案胜诉中也发挥了重要的作用。

⑩根据Schneider, Alison. 1998. November 20: "What has happened to Faculty Diversity in California?" The Chronicle of Higher Education, p. 45,相关数据绘制。

参考文献:

[1]刘宝存.“肯定性行动计划”论争与美国少数民族高等教育的未来走向[J].西北民族研究,2001,(3)。

[2][7]张文静.美国肯定性行动的政策变迁——基于支持联盟框架的分析[J].中国教育法制评论,2009,(7)。

[3]孙立平.论肯定性行动[J].太平洋学报,2001,(3)。

[4]王凡妹.美国“肯定性行动”的历史沿革——从法律性文件的角度进行回顾分析[J].西北民族研究,2010。

[5]谢国荣.民权运动前奏:杜鲁门当政时期的黑人民权问题[J].历史研究,2005,(4)。

[6]黄光学.当代中国民族工作(上)[M].当代中国出版社,1993:171。

[8]Shaakirrah R. Sanders. "Twenty-Five Years of A Divided Court And Nation:Conflicting" [J]. Views of Affirmative Action and Reverse Discrimination,2003,(6)。

[9]Richard A. Posner "the DeFunis Case and the Constitutionality of Preferential Treatment of Racial Minorities"[J].The Supreme Court Review, Vol.1974。

[10]严华.肯定性行动——透视美国的重要参数

- [N].中国民族报,2012-5-11.
- [11]民族工作文献选编(1990—2002)[M].中央文献出版社:61-87.
- [12]中共中央统战部.民族问题文献汇编[M].中共中央党校出版社,1991:233-239.
- [13]温军.中国少数民族经济政策稳定性评估(1949—2002年)[J].开发研究,2004,(3).
- [14]任东来.美国政治生活中的定时炸弹——从美国加州大学废除“照顾措施”谈起[J].国际展望,1996,(3).
- [15]胡晓进.肯定性行动”与逆向歧视——以美国最高法院的相关判决为中心[J].南京大学学报(社会科学),2008,(2).
- [16]朱世达.克林顿政府在肯定性行动中的两难处境[J].美国研究,1996,(3).
- [17]刘宝存.美国肯定性行动计划与少数民族高等教育的发展[J].外国教育研究,2002,(7).
- [18]中国计划生育年鉴[M].2001.
- [19]中国统计年鉴[M].2012:30.
- [20]滕星,马效义.中国高等教育的少数民族优惠政策与教育平等[J].民族研究,2005,(5).
- [21]周艳.瑶族的计生政策与民族交融:广西金秀瑶族自治县考察有感[J].人口与经济,2003,(3).
- [22]苏东海.小康社会与少数民族地区生育政策的调整[J].北京大学学报(国内访问学者,进修教师论文专刊),2003.
- [23]温军.中国少数民族经济政策稳定性评估(1949—2002年)(上)[J].开发研究,2004,(3).
- [24]温军.中国少数民族经济政策稳定性评估(1949—2002年)(下)[J].开发研究,2004,(4).
- [25]张爱民.美国肯定性行动计划述评[J].南开学报,2000,(3).
- [26][28]约翰·奥伯利·道格拉斯.加利福尼亚思想与美国高等教育——1850—1960年的总体规划[M].周作宇译.教育科学出版社,2008:283;322.
- [29]John,D.S.(2001).Color Lines:Affirmative Action, Immigration, and Civil Rights Options for America. Chicago:University of Chicago Press,p.122;127.
- [30]Peter Schmidt.http://chronicle.com/article/3-S-tates-Poised-to-Vote-on/33364[EB/OL].2008-07-18.
- [31]王占军.取消肯定性行动政策制定过程研究[J].清华大学教育研究,第33卷第2期,2012,(4).
- [32]李英桃.加利福尼亚州209提案与美国高等教育[J].美国研究,1998,(3).

(编辑:罗梁波)

(上接第39页)

- [5]G.king,R.Keohane,S.Verber.Designing Social Enquiry:Scientific Inference in Qualitative Research.New Jersey:Princeton University Press,1994:7-17.
- [6]OECD Journal on Budgeting.http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_34119_2074062_1_1_1_1,00.html.
- [7]克里斯托弗·波利特,海尔特·夏镇平译.鲍克尔特.公共管理改革——比较分析[M].上海:上海译文出版社,2003:181-271.
- [8]C.Pollit,G.Bouckaert. Public Management Reform:A Comparative Analysis (Second Editon). London:Oxford University Press,2004:210-300.
- [9]经济合作与发展组织.分散化的公共治理[M].国家发展和改革委员会事业单位改革研究课题组译.北京:中信出版社,2004:55-281.
- [10]中央编办机关服务局事业发展中心等主编.世界百国政府机构概览(中)[M].北京:北京出版社,2007:

533-1076.

- [11]W.G.Bennis.A Funny Thing Happened on the Way to the Future.American Psychologist,1970,25(7):595-608.
- [12]D.F.Kettl.The Transformation of Governance: Globalization,Devolution, and the Role of Government. Public Administration Review,2000,60(6):488-504.
- [13]德雷克·吉尔.标志——政府管理形式从代理制到更具原则型的选择[A].载于经济合作与发展组织.分散化的公共治理[C].国家发展和改革委员会事业单位改革研究课题组译.北京:中信出版社,2004:330;373.
- [14]尚虎平.“理想线”上的选择:中国政府机构改革的演化率及其实现[J].南京社会科学,2013,(2):70-77.
- [15]尚虎平,于文轩.从“取能革命”到管理绩效带动政府责任实现[J].公共管理学报,2011,(4):103-110.

(编辑:罗梁波)

CONTENTS

(2014-03)

(1)

Empirical Studies of Public Happiness Index

——Based on a Sample Survey of Guangdong Province in 2011—2014

Zheng Fanghui Bian Xiao Qin Lei

(School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou 510006)

Abstract: Happiness index is an important indicator of social harmony and development, also the basis of Gross National Happiness accounting system. Defined happiness in subjective area, with the use of 10 indicators of happiness and satisfaction, Guangdong Province Public large sample volume continuous measurements have the results. In 2010—2013, the Guangdong public average happiness index is 61.745, which changes little in annual. And the average happiness is 70.34, average satisfaction is only 53.14. Further, the study found that the level of economic development and income have a greater impact on public happiness index. Background has more impact on happiness but less on satisfaction. Based on the limited capacity of the environmental resources and public services, and China's social and economic development and the evolution of public policy, it has the objective necessity to study from GDP-oriented guide to the satisfaction-oriented, and finally to the happiness index-oriented.

Key words : Happiness index; Happiness; Satisfaction; Factors

(2)

Unachievable Balance :A Comparative Study on Affirmative Action Program Policies of the United States &China

Shi Peipei

(American Institute Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100072)

Abstracts : Affirmative action, which came into effect in the United States in the late 1960s with the intent to eliminate racial, ethnic, and gender differences in access to economic opportunity, has arguably been one of the most contentious public policies implemented in America. On public policy issues, the US government has maintained noticeable flexibility in policy adjustment, which has played an active role to preserve the social minority balance. The policy in USA is somewhat alike the minority policy in China. This study will focus on the system comparison between affirmative action in America and the ethnic policy in China and analyze on the social dynamic balance through the case study in California education lawsuit. Positive experiences and negative lessons can be introduced to the ethnic policy adjustment in our country.

Key words : Affirmative action; Ethnic preferential policy; Comparative study on policy

(3)

China Tax Policy Process Study Paradigm , Structure and Outlook

——An Review of Thomas Dye Book 'Understanding Public Policy'

Zhang Ke¹ Gao Bo²

(1.School of Public Policy and Management , Tsinghua University , Beijing 100084)

(2.School of Government , Peking University , Beijing 100871)

Abstract : China tax policy process is a virginal research field. Traditional paradigms of economics, law and politics focused on fiscal and taxation nature, however the paradigm of public administration especially policy science could