

## 【论 文】

# 瑞士族群治理模式评说<sup>1</sup>

——基于“宪法爱国主义”的公民联邦制

田飞龙<sup>2</sup>

## 一、族群政治与大国能力问题

第一次世界大战后期，为处理战败帝国统治下的若干“民族”的政治自治问题，美国总统威尔逊提出了“民族自决权”理论，主张任何一个民族均有权自主决定自身的政治存在及其类型。同一时期的列宁提出了类似的主张。“民族自决权”依赖于一个社会学的概念“民族”，提出了一个极其简明的政治原则“一个民族，一个国家”（one nation, one state）。这一理论在威尔逊看来有利于处理战败帝国的政治遗产，构建战后的国家新秩序；在列宁看来却有利于进一步推动所有帝国主义和殖民主义统治下的“民族”的独立与解放，这是社会主义的国际主义维度。无论如何，“民族自决权”理论在20世纪的非殖民化过程中起到了巨大的历史作用，一大批“民族国家”得以创生，世界性的殖民体系土崩瓦解。但是，这一理论也引发了若干多民族国家的“分离主义”运动，作为国际政治理论的“民族自决权”理论被应用到国内政治领域，造成了许多国家长期的纷争与动荡——这一理论后果并未被最初倡议者所足够认识<sup>3</sup>。

“民族”这一概念本为社会学概念，是对具有特定的语言、地域与文化（宗教）认同的社会群体的概念化，本身就是一种安德森所谓的“想象的共同体”。但是，当“民族”概念与“自决权”或“国家”联合使用时，其就由一个描述性的社会学概念上升为一个规范性的政治学概念。“民族自决权”理论的国内化加剧了一些国家，尤其是一些多民族的大国的内部紧张，俄罗斯、中国、加拿大等国均不得幸免。晚近以来，中国西藏和新疆地区相继发生较大规模的少数民族骚乱事件，严重威胁着中国整体的政治稳定与社会和谐。为回应这一现实挑战，部分学者主张还原“民族”的“族群”本色，将其与“自决权”或“国家”脱钩，将民族政治降格为内部性质的族群政治，以尊重国家统一和宪法秩序为前提，以“自治权”和“参与权”置换“自决权”。这是政治修辞学的一种策略尝试，也是“族群政治”话语日益强势的精英共识。不过，也有学者对这一政治修辞学的简单转换的实际效用发出质疑，称之为一种“掩耳盗铃的方案”<sup>4</sup>。笔者认为在政治实践中，修辞或理念的作用不可低估，这一转换包含着实践性的政治智慧，以及对宪法之“统一伦理”的肯认。但即便如此，也不意味着相关的冲突已经获得圆满的解决，我们只是实现了问题论述框架的简单切换：从国际政治框架转换为国内宪法框架，从一个“前社会契约”框架转换为一个“后社会契约”框架。

经过一百多年的奋斗牺牲，中国独立建构，开始一个相对稳定而系统的现代化进程。经过改革三十年，我们为“大国崛起”奠定了基本的物质基础和初步的制度基础。但是，围绕边疆治理的“族群冲突”一直困扰着中国的“大国能力”建设。如果中国不能发展出一种治理边疆族群冲

<sup>1</sup> 本文原载于《法学》2010年第10期。

<sup>2</sup> 北京大学法学院博士研究生。

<sup>3</sup> 关于国际法上的“自决”理论及其对国内政治的影响，参见白桂梅，《国际法上的自决》，中国华侨出版社1999年版，第23-38页以及第183-189页。

<sup>4</sup> 参见任剑涛，“难以贯穿的逻辑——民族国家的理论与实践困局”，载许章润主编《历史法学》（第3卷·宪法爱国主义），法律出版社2010年版，第9页。



突的系统化制度模式，就不可能对国内政治负起责任，从而更不可能在国际上成为一个“负责任的大国”。所以，中国的内部族群治理能力显然地构成了中国之大国能力的重要内容，是对中国和平崛起的基础性挑战。

本文的核心问题意识即来自于对中国族群治理危机的制度性焦虑。这一问题牵涉历史、政治、法律、宗教甚至国际层面的诸多复杂因素<sup>1</sup>，笔者无法一一加以探索。这里只能提供一种比较的思路，从对中欧小国瑞士的族群治理经验的初步探索，为我们思考中国的族群治理提供一种值得参考的经验模式。

## 二、独具特色的公民联邦制

提到中欧小国瑞士，也许大多数人的印象都是“美、富、自由”，有一种“人间天堂”的感觉，但对支撑这一切的观念基础和制度基础也许并不熟悉。瑞士除了自然风光、历史人文和工业特色之外，其宪法制度也是别具一格的，比如作为直接民主的“公民投票”在瑞士仍然普遍存在，瑞士没有横向的违宪审查制度，瑞士没有作为“新君主”的总统或总理，等等。回到族群治理的主题，瑞士是族群多样化最为突出但又是族群和谐程度最高的国家。瑞士有四种官方语言，按人口比例依次为德语、法语、意大利语和罗曼什语（瑞士1999年宪法第4条），其中最后一种语言所占人口比例不足1%，表明了瑞士宪法的平等精神。瑞士又是宗教多样化的国家，其中天主教和新教比例接近1:1，新教内部又有路德宗和加尔文宗之分。瑞士不同州之间的经济社会差别也很大。族群以宗教和语言分界，这是很自然的认同与归属原则，至今有效。在历史上，瑞士也并不是一个宗教宽容、族群和谐的政治社会，茨威格的《异端的权利》就极其辛辣尖刻地揭露了宗教改革一代宗师加尔文如何残酷迫害作为“异端”的科学家塞维特斯和神学家卡斯特利奥<sup>2</sup>。瑞士也是历经宗教改革与宗教战争之阵痛才最终走向政教分离和宗教自由的<sup>3</sup>。笔者在瑞士访学期间，与其宪法学家讨论瑞士宪法制度时，其最为称道之处即瑞士宪法的“安顿多样性，建构统一性”的制度功能（unity in diversity）。故讨论瑞士的族群治理经验不仅有趣，而且富有意义。

关于瑞士族群治理的模式问题，理论界有不同的认识和概括。阿兰德·利法特和杰哈德·雷姆布鲁斯曾提出一种“联合民主理论”来解释瑞士的族群治理模式，其基本内容如下：“在联合民主的情况下，存在一些独立的、内部一致的、隔绝的社会集团；他们反映了社会阶级、宗教语言和（或）种族差别；他们有一小群领导者，这些领导者赢得追随者们的支持，他们愿意并能够通过使用各种联合决策手段，以一种和平方式解决集团间的争端。”<sup>4</sup>论者还举出联邦行政委员会、政党政治甚至侏罗州新建过程的决策模式为例加以说明。所谓的“联合民主理论”也可以看作是瑞士“族群联邦制”的一种决策民主形态，但它观察的焦点是族群领导者（精英）之间的和解与联合，没有将瑞士宪法中的“公民身份”凸显出来。在一些宏观政治决策的经验观察中，“联合民主理论”对族群精英的政治行动确实具有很好的解释力，但是它是否切中了瑞士族群治理的本质，笔者存有疑问。

国内宪法学者张千帆教授在近期发表的关于族群治理的比较研究的论文中，也将瑞士族群治理模式归于一种“族群联邦制”。在该文中，张教授将族群治理模式归纳为三种“理想类型”：集权控制型、平等融合性以及族群联邦制，其比较研究的重点是“族群联邦制”。关于“族群联

<sup>1</sup> 对这些复杂因素的政策性解读与建议，强世功教授近期有专门的谈论，参见申欣旺、陈燕，“族群融合是新疆政策的最高目标——专访北京大学法学院教授强世功”，《南风窗》2010年第12期。

<sup>2</sup> 参见茨威格，《异端的权利》，三联书店1986年版，第121-144页以及第199-233页。

<sup>3</sup> 关于瑞士的宗教改革简史，参见吴志辉：《瑞士宗教改革论略》，四川大学2004届硕士学位论文。

<sup>4</sup> [美]J·斯坦纳、J·奥布勒，“联合理论是否真能解释瑞士的情况”（林小华、关键译），载《世界民族》1981年第2期。



邦制”，张教授主要有三处界定或判断：（1）“所谓族群联邦制，是指主要为了解决族群冲突而采取联邦制的宪法结构”<sup>1</sup>；（2）“顾名思义，‘族群联邦制’就是以族群而非地域作为划分单元标准的联邦国家，也可以说是联邦制的族群区域自治”<sup>2</sup>；（3）“一般认为，瑞士是族群联邦制的一个成功典型，而且之所以成功，正是因为它促进了政治共同体成员分享的认同感，维护了文化多元的中心价值”<sup>3</sup>。第一处主要是从联邦制的发生原因或预期目的角度加以界定的，是一种经验性质的背景解释，具有描述性质，并未说明族群联邦制的制度本质。第二处主要是从联邦国家的政治基础角度加以界定的，指出族群联邦制国家的政治基础是“族群”而非“地域”，这是比较规范的定义。第三处则将瑞士模式定性为“族群联邦制”，并指出其成功的主要经验在于政治认同感和文化多元主义。

就“族群联邦制”的规范含义而言，论者的第二种定义最为合理。但是根据第二种定义，很难将瑞士模式归于一种“族群联邦制”。瑞士联邦制的形成确实受到族群冲突的影响和推动，但瑞士联邦制的政治基础并不在于“族群”，而在于“公民”。在瑞士的族群治理模式中，“公民身份”具有优先性，“族群身份”只是一种社会学概念，不具有规范的制度意义。瑞士公民不能因为特殊的“族群身份”而要求任何性质的特殊待遇，一种建立在直接民主和严格宪法平等基础上的“公民身份”超越了“族群”的政治影响。瑞士不仅不是“族群联邦制”，而且瑞士的联邦制是有意地“去族群化”，以“公民身份”化约“族群身份”，建立一种“非民族”（非族群）的宪政国家。族群在瑞士的宪法体制中是一个很重要的社会基础和有意义的宪法问题，但不是一个重要的政治单位。尽管瑞士宪法也保护瑞士公民的个体宗教自由、语言与文化权利等，但其规范依据不是“族群”，而是“公民”。将瑞士族群治理模式归于“族群联邦制”很可能是一种理论上的误解。实际上，张千帆教授在具体谈论瑞士的“族群联邦制”时，并不是谈论一种所谓的“族群联邦制”，而是在谈论一种具有瑞士宪法基础、接近于哈贝马斯所谓的“宪法爱国主义”<sup>4</sup>的“公民联邦制”。

这里需要对“联邦制”的政治基础加以类型化的认识，否则容易造成理论上的误判。联邦制处理的是宪法中的纵向分权主题，以宪法性分权和地方自治为制度要点，但其政治基础可能有所不同。根据联邦制政治基础的差异，可以分为三种类型：区域联邦制、族群联邦制和公民联邦制。

“区域联邦制”是联邦制的主流模式，以美国为代表，将政治基础建立在相对独立的各州之上。最严格的区域联邦制是美国内战之前的制度状况，以“州权理论”或“双重主权”理论为支撑，宪法主要用于防范联邦权力对各州的干预，公民主要归属于各州，联邦宪法层次上的“公民身份”并不具有优先性。严格的区域联邦制接近于欧洲古代的封建制，个体意义上的“公民”对各州的归属和效忠优先于对联邦国家的归属与效忠，联邦宪法对各州与公民的关系缺乏调控权力。美国内战之后通过宪法第14、15修正案建立的明确而具体的“联邦公民权”逐步削弱了严格的区域联邦制，增加了更加符合现代宪法要求的“公民联邦制”的要素，但仍以“区域联邦制”为主。

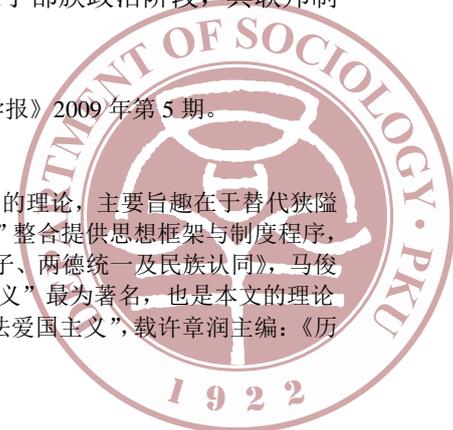
“族群联邦制”将联邦制的政治基础置于“族群”之上，“族群”之宪法地位相当于“区域联邦制”中的“区域”，成为一种封建性质的制度中介。非洲由于处于部族政治阶段，其联邦制

<sup>1</sup> 张千帆，“从权利保障视角看族群自治与国家统一”（上），《国家检察官学院学报》2009年第5期。

<sup>2</sup> 同上注。

<sup>3</sup> 同上注。

<sup>4</sup> “宪法爱国主义”是二战之后德语思想界兴起的一种关于宪法规则与公民认同的理论，主要旨趣在于替代狭隘的民族主义认同，克服纳粹民族思想的影响，并为欧洲民族国家间的“后民族”整合提供思想框架与制度程序，主要理论版本有三个，参见[德]扬-维尔纳·米勒，《另一个国度：德国知识分子、两德统一及民族认同》，马俊等译，新星出版社2008版，第358页。其中哈贝马斯的“建构性宪法爱国主义”最为著名，也是本文的理论选择，有关理论介绍与比较还可参考翟志勇，“中华民族与中国认同——论宪法爱国主义”，载许章润主编：《历史法学》（第3卷·宪法爱国主义），法律出版社2010年版，第162-172页。



带有浓重的“族群联邦制”色彩<sup>1</sup>。“公民联邦制”不是一种独立的联邦制形态（否则就无法和单一制相区分），而是“区域联邦制”或“族群联邦制”在现代宪法框架内进一步发展演化而呈现出的一种结构性趋势，这种趋势倾向于在联邦和个体公民之间建立更强的直接联系，相对弱化作为制度中介的“区域”或“族群”的政治代理功能，建构一种淡化多元文化背景的“宪法爱国主义”。可以说，“公民联邦制”作为传统联邦制的一种现代性补充，其指向就是一种强调“公民身份”优先性的“宪法爱国主义”。

总之，无论是“联合民主理论”还是“族群联邦制”理论，都无法准确解释瑞士族群治理模式的本质。作为联邦制国家，瑞士自然属于美国式的“区域联邦制”，但由于直接民主的传统和宪法平等原则的深刻影响，其“公民联邦制”色彩尤其浓厚，并成为瑞士族群治理的本质性要素。故笔者将瑞士族群治理的模式定性为一种“公民联邦制”。

### 三、瑞士族群治理的八大支柱

瑞士族群治理的“公民联邦制”模式得到许多观念性和制度性因素的支持。这里介绍著名公法学家托马斯·弗莱纳教授（Thomas Fleiner）的“八大支柱”理论。“八大支柱”理论是一种经验性理论，是笔者对弗莱纳教授关于瑞士族群治理之法律技术与程序研究的概括。在一篇重要的学术论文中，弗莱纳教授将瑞士族群治理的制度经验归纳为八个方面，并分别给予理论解释或实例印证：（1）“非民族”的国家概念；（2）责任化的权力配置；（3）直接参与的民主；（4）政治中立；（5）多元主义；（6）社会均衡与社会团结；（7）人的尊严；（8）自主与自治<sup>2</sup>。这样的经验性归纳对于我们认识和理解瑞士族群治理的“公民联邦制”模式具有重要的参考意义，故下面逐一进行简要的介绍与评论。

1. “非民族”的国家（non-nation state）概念。如果你询问一个瑞士人这样的问题：“你属于哪个民族？”，他一定大感困惑，他会告诉你他主要说哪种语言，信奉基督教的哪个教派，但很难明确告诉你他的族籍，因为这是一个“非民族”的国家。弗莱纳教授指出：“瑞士是一个自我界定的‘非民族’国家。瑞士联邦统一性的唯一合法性在于一种特定的政治概念：直接民主、联邦制、特定的政府体系、宗教自由以及三种官方语言之间的平等权利。”<sup>3</sup> 弗莱纳教授从四个方面阐明了瑞士联邦的“非民族”性：

（1）一个政治的“民族”。弗莱纳教授着重指明瑞士宪法的政治基础不是“族群”，他认为：“瑞士是除美国之外唯一将自身认同建立在一种特定的政治概念之上而非语言、宗教或族性之上的国家。”<sup>4</sup> 这清楚地表明瑞士不是一个所谓的“族群联邦制”国家，国家的政治基础并非族群，而是公民。瑞士有四种官方语言，但联邦并未按照语言分区设置联邦制结构，而是以区域为基础建立了26个州。尽管还可以清晰辨认各州的语言归属，但各州不得建立针对本州的“特殊公民权”，瑞士公民无论来自何方，在每一个州均享有严格的平等待遇。瑞士也不存在针对特定族群的特殊制度安排，而是在宪法上凸显“公民身份”的优先性，强化公民平等及在地方市镇、州和联邦层次上的政治参与。这是一个面向公民的高度政治化的联邦，“联邦公民”的身份具有绝对的优先性，尽管各州保有重要的自治权力并为本州公民之政治参与提供了基本的制度框架。

<sup>1</sup> 有关非洲的“族群联邦制”的制度考察，参见张千帆，“从权利保障视角看族群自治与国家统一”（下），《国家检察官学院学报》2009年第6期。

<sup>2</sup> Thomas Fleiner, 2000, “Legal Instruments and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts: Experiences of the Swiss Constitution”, in Lidija R. Basta Fleiner, Thomas Fleiner (eds.), *Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland*, Munich: Helbing et Lichtenhahn, pp.148-163.

<sup>3</sup> 同上注，第149页。

<sup>4</sup> 同上注，第149页。



(2) 联邦国家的世俗化。瑞士的宗教也具有多样性，并和语言一起成为族群多样性的社会文化基础。具体而言，瑞士有接近 1:1 的天主教徒和新教徒，新教内部又区分路德宗和加尔文宗。弗莱纳教授介绍说，瑞士长期以来在罗马的梵蒂冈教廷没有宗教代表，主要是为了回避天主教代表的不充分性；同时，瑞士实行严格的政教分离原则，奉行世俗主义和宗教自由<sup>1</sup>。

(3) 一致同意原则对多数原则。瑞士民主的重要特点是“决策中心主义”而非“选举中心主义”，尽管其也包含了丰富的选举制度系统和代议机构。这是直接民主和间接民主的重要区别。瑞士的民主决策涵盖重要的联邦立法和州立法，以及其他重要的决策议题。在这些决策程序中，弗莱纳教授介绍说，重要议题不能依赖简单多数，而需要重要的多数群体和少数群体的一致同意（最大共识原则），比如瑞士的“双重多数原则”（州多数+公民多数）<sup>2</sup>。决策导向的民主以及共识主义的程序设计，使得瑞士不同族群的成员有着丰富的机会参与不同治理层次的决策，通过个体公民权的经常行使，超越本族群的利益与政治限制，成为一名成熟理智的“联邦公民”。与此相比，“选举中心主义”的精英民主显然无法达到启发公民心智、训练公民参政能力、超脱族群利益界限的制度性功能。西方民主理论的最新发展也表明了这一点。

(4) 多重忠诚和多重公民权。瑞士联邦制尽管具有强烈的“公民”导向，但并不强制公民只服从联邦一个层次，否则就与单一制无异了。不过尽管存在联邦公民权和州公民权，但各州不得建立“特殊”公民权。在宪法层次，各州主要是一种有益的管理层次，而不是身份再分配层次。瑞士宪法倡导强烈的公民权利平等，瑞士是一个公民国家，而非民族国家。宪法并不否认一个瑞士人表达“我是日内瓦人”的正当性，宪法确保的是，即使你不是“日内瓦”人，你也具有和“日内瓦”人同等的公民权。瑞士也承认双重国籍或多重国籍，体现了对政治忠诚多元化的宽容，但瑞士对其“公民身份”的优先性具有确定的信心。

2. 责任化的权力配置。弗莱纳教授认为，瑞士分散化的政府权力系统也有利于族群和谐，因为它尽量赋予低层次的治理单位做出负责任的决策，而此类决策中，不同族群的成员有着更有意义的参与权<sup>3</sup>。瑞士联邦制不同于美国，在宪法层次上有三层，即联邦、州和地方（市镇），市镇一级也具有宪法上保障的自治权。瑞士存在三层决策体系：地方公民大会 / 地方权力机构；州公民、州议会和州行政；瑞士公民、联邦议会两院和联邦政府。州具有宪法赋予的立法、行政和司法权力。地方权力机构自行决定收入税并进行征收（占国家收入的 1/3）。每一层级具有与其责任相适应的民主合法性与能力。基层政府也许可能倾向于将可能遭致不预后果的决策权上交，但地方公民反对，故集权化在瑞士联邦内部的进展极其缓慢（远比美国缓慢，原因值得深思）。直接民主如何有助于解决族群冲突？弗莱纳教授认为主要有三个原因：首先，它使得较小族群能够在自身占多数地位的地方政治单位中进行自主决策；其次，它允许在较低的治理层次上通过一致同意而非多数表决来寻求共识方案；再次，有利于发展宽容和相互尊重，加强社会团结。<sup>4</sup>

瑞士从不给予特定的少数群体以特权，而是普遍给予较低的治理层次以自治权。这一点对于采取过“纠偏行动”的美国和给予少数民族特惠待遇的中国，都值得比较与反思。

3. 直接参与的民主。直接民主是瑞士族群治理模式的核心内容之一，也是促进族群融合与公民成熟的重要制度机制。弗莱纳教授认为直接民主的影响可以这样来理解：直接民主的主要内容是宪法上的公民创制权和复决权，主要涉及法律草案的提出和通过，是立法民主的重要体现。直接出场减少了瑞士公民对政党代表的依赖（在其他国家，后者往往具有族群、语言和宗教界限），故瑞士的政党也没有向族群界限发生明显的发展。

<sup>1</sup> 同上注，第 150 页。

<sup>2</sup> 同上注，第 150 页。

<sup>3</sup> 同上注，第 150 页。

<sup>4</sup> 同上注，第 150 页。



4. 政治中立。政治中立原则源于内部冲突，即 17 世纪的瑞士议会首次形成中立原则，以回避欧洲的新教/天主教之争。这是很高明的小国生存之道，否则身处列强环伺之地，瑞士早就四分五裂了。尽管如此，中立的瑞士也曾遭受拿破仑的入侵和征服。20 世纪，中立原则仍然必要，有利于支持法语区居民和德语区居民的统一性，回避卷入德法冲突。弗莱纳教授基于瑞士经验反复告诫：一国之族群存在外部联系时，采取中立原则很是必要，否则易卷入跨国族群冲突之中<sup>1</sup>。确实，分离主义者经常利用族群问题，要求部分地区独立或国家重组。新中国在经历建国初期“一边倒”之后，曾奉行过相当长时间的“不结盟”原则，接近瑞士的“政治中立”，但作为大国，作为地区集体安全责任的担当者，自身不断发展的核心战略利益的维护者，长期的“不结盟”是不可能的。法国思想家科耶夫也曾鼓励戴高乐推动建立基于天主教文明的“新拉丁帝国”。政治中立原则是极其特殊的政治外交原则，适用于独立自主的小国及特定阶段的大国，但不适用于日益崛起并肩负国际责任的大国。当然，弗莱纳教授也承认，长期“中立”带来了瑞士的“孤立”，故随着欧洲和平的日益巩固，瑞士内部也发生了关于放弃政治中立原则、加入欧盟乃至至于联合国的政治动议。

政治中立原则是我们观察瑞士族群治理经验时不易捕捉或重视的因素，但在笔者看来，这一因素在很大程度上避免了瑞士卷入宗教族群的政治纷争之中。记得去年在瑞士访学期间，曾与瑞士教授谈论中立原则，他说不能放弃，因为欧洲和平并不能成为瑞士内部宗教族群保持和谐的充足担保。这是瑞士族群治理的独特经验，非常重要，但却不可能被今日之中国所采纳。这或许也是大国政治所受之特殊限制。

5. 多元主义。弗莱纳教授指出，多元主义是瑞士社会的根本价值，瑞士 1999 宪法将其表达为“多样性”；瑞士没有一项制度是建立在语言或宗教基础上的；瑞士宪法尊重所有的这一切“多样性”存在，只是以“公民身份”和“平等原则”从这些“多样性”中提取“统一性”，所谓的“安顿多样性，建构统一性”（unity in diversity）<sup>2</sup>。

不过，新的问题会出现，那就是欧洲的移民问题。如果说经历宗教改革和宗教战争而确立的宗教宽容与宗教自由原则足以处理基督教内部的教派和平问题，那么来自近东或中东的伊斯兰移民却可能对既有的制度经验构成挑战。这种挑战在欧洲已经成为现实，德国的格林教授就专门讨论过德国的一般法律与移民群体的宗教规范之间的冲突类型及其司法原则问题<sup>3</sup>。目前瑞士本土人口约 700 万，移民人口约 100 万。曾经成功消化“内部异端”的西方政教体系是否能够同样消化“外部异端”，抑或“异端”这一基督教观念所造成的宗教族群间的紧张是否已获得永久性解决，还是仅仅在其内部获得了缓和或掩盖，都值得进一步观察。无论如何，建立在宗教宽容与宗教自由基础上的文化多元主义，是瑞士族群治理模式的重要支柱。

6. 社会均衡与社会团结。这里主要涉及的问题是合作联邦主义。弗莱纳教授认为，联邦政府有责任促进联邦内部不同单元之间的社会与经济差别，从而弥合不同族群间的差距和不平等感，并援引瑞士 1999 年宪法之序言“一个国家的力量的衡量尺度在于其最弱成员的福利程度”<sup>4</sup>。

如果说“公民联邦制”的要义在于提供公民身份认同与宪法平等资格，具有形式平等的倾向，那么合作联邦主义则具有实质平等的诉求。但需要特别加以辨析的是，合作联邦主义或财政均衡政策的适用对象不是特定的“族群”，而是特定的“区域”和公民。前已述及，瑞士宪法不会给予特定“族群”以任何特殊的待遇，无论是形式平等，还是实质平等，宪法关注的焦点始终是“去族群化”的“区域”和公民。

<sup>1</sup> 同上注，第 155-156 页。

<sup>2</sup> 同上注，第 156-158 页。

<sup>3</sup> See Dieter Grimm, 2009, “Conflicts Between General Laws and Religious Norms”, in *Cardozo Law Review*, Vol.30: 6, pp. 2375-2382.

<sup>4</sup> Thomas Fleiner, 2000, “Legal Instruments and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts: Experiences of the Swiss Constitution”, in Lidija R. Basta Fleiner, Thomas Fleiner (eds.), *Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland*, Munich: Helbing et Lichtenhahn, pp.159-160.



7. 人的尊严。弗莱纳教授主要是从政府与公民关系的角度谈论人的尊严问题的。为避免公民在与行政权力交往时遭遇人格尊严的损害，宪法将行政权力进行纵向分化，使得公民有更多的机会参与和控制行政权，从而改善二者之间的关系。<sup>1</sup>

8. 自主与自治。弗莱纳教授从社会契约论的角度解释民主参与和自主决定的重要性，认为个人自主性的社会让渡需要通过对社会的参与来补偿，公民参与的民主组织越小，个人的自我决定程度越高<sup>2</sup>。当然，自主和自治也可能带来族群分离倾向，比如1979年侏罗州（Jura）从伯尔尼州分离出来成为独立的一个州，其中就有宗教族群的冲突因素。伯尔尼州宪法设定了地区分离权及州内地区合法分离的程序，但自决问题没有被引导到族群或民族层面，伯尔尼州坚称自决权属于公民而非任何族群。这里凸显的就是“公民联邦制”的因素。

以上八个方面是弗莱纳教授对瑞士族群治理模式的经验性要素的概括，涉及内政外交的诸多方面，可以说基本涵盖了瑞士族群治理的独特经验。在这些经验中，最为突出的就是瑞士的直接民主和严格的宪法平等，在此基础上构筑了一种不同于传统联邦制的“公民联邦制”框架——这一框架尽管仍然依附于传统联邦制结构发挥作用，但它大大弱化了传统联邦制（比如“族群联邦制”）在国家统一与族群自治之间的张力关系，在效果上接近美国的“平等融合型”的族群治理模式。不过，瑞士的“平等融合”比美国模式更加彻底，因为美国仍然有“纠偏行动”，有针对印第安人的“族群联邦制”因素，还有美国对太平洋托管地的“主权转化”过程中引发的“族群冲突”甚至“民族冲突”。而且，瑞士“直接民主”的理念与制度框架，也是美国模式无法比拟的。

张千帆教授对“族群联邦制”也有直接的批评，认为这种模式在保护族群基本权利的同时容易固化族群界限，不利于促进公民认同与国家统一，且在实践上确实造成了长期的纷争与动荡，因而主张在完全取消族群宪法空间与族群权利宪法化之间寻求一种中间模式，以达致一种国家统一、族群自治和个人自由的理想结合。<sup>3</sup> 这是一种制度理想主义的诉求，在这种诉求中，族群仍然被作为国家的政治基础之一，并在一定意义上连接着国家与个人，因而隐含着一种改进“族群联邦制”的诉求。但瑞士模式却将制度重点置于“公民”，强调的也不是自由主义一般理解的“消极自由”，而是共和主义意义上的“积极自由”。“族群”在瑞士广泛存在着，且多样化程度较高，但在宪法权力结构中并不具有特殊的“自治权”，它们在宪法上没有得到特别的关注，而是被“融化”为个体化的公民，通过公民权利的扩展吸纳了“族群自治”的宪法性权利诉求，这是瑞士族群治理模式的本质特征。

#### 四、基于“宪法爱国主义”的公民联邦制

从制度本质来看，瑞士的族群治理模式属于一种基于“宪法爱国主义”的公民联邦制。弗莱纳教授正确地指出了瑞士国家合法性的基础在于一种以“公民”为中心的政治概念，而不是任何与“族群”有关的宗教、语言或其他属性。从直接民主来看，瑞士政治思想具有激进的一面；从公民联邦制来看，瑞士政治思想具有早熟的一面。近代以来，西方政治思想的核心是围绕民族国家的建构展开的，其中最关键的因素是国家主权和个体权利。国家主权沿袭了“契约论”的传统，逐步走向一种整体化的“唯意志论”；个体权利沿袭自然法和自然权利传统，其内核是一种坚持个体自主性的理性主义。在法国革命前后，“民族”（nation）和“国家”（state）本是两个概念，但经过“人民”（people）这一规范中介，被整合为一个整体性概念“民族国家”，并成为

<sup>1</sup> 同上注，第160-161页。

<sup>2</sup> 同上注，第161-162页。

<sup>3</sup> 有关非洲的“族群联邦制”的制度考察，参见张千帆，“从权利保障视角看族群自治与国家统一”（下），《国家检察官学院学报》2009年第6期。



人民主权的担当者。从此，爱国主义在理论本质上就成为一种“爱族主义”，尤其在欧洲大陆，国家理论的发展逐渐偏离一种普遍化的理性自由主义传统，进一步滑向整体化的、不可化约的“唯意志论”。这一理论框架成为后来的“民族自决权”理论乃至希特勒的“种族主义的民族主义”的基础。这样，在欧洲相当长一段时期内，民族的特殊性超越了个体自由的普遍性，成为政治思想与政治制度建构的基本方向。

希特勒暴政之后，德语思想界在反思“民族国家”框架内的爱国主义基础的过程中，逐渐发展出一种“宪法爱国主义”作为替代物。“宪法爱国主义”将“爱国主义”的基础由“民族”转换为“宪法”，对“民族”的特殊化的文化背景进行淡化处理，凸显作为公民间“最大公约数”的“宪法共识”。如今，中国也深陷族群政治的泥潭，中国的政治法律思想界所调用的最主要的思想资源恰恰就是哈贝马斯所谓的“宪法爱国主义”<sup>1</sup>。尽管也有论者指出，哈贝马斯的理论指向欧洲的“后民族”整合，而中国还处于“民族国家”的建构之中，存在理论上的时间错位，但对于“宪法爱国主义”的理论价值还是秉持关注和期待。

事实上，根据笔者的考察和理解，瑞士在族群治理方面早就在实践这样一种“宪法爱国主义”，其积淀日久，终于成就今日瑞士的族群和谐局面。当然，瑞士也有极其特殊之处，其政治中立原则成功化解了欧洲战争环境对内部族群关系的消极影响，基本保持了宪法与国家的统一性和连续性。

关于瑞士的基于“宪法爱国主义”的公民联邦制，笔者试着对其规范框架进行提炼，以便形成深入研究瑞士族群治理模式的基本线索：

1. 有序的直接民主。通过联邦、州、地方（市镇）三个层次的、面向立法与决策的直接民主参与，瑞士公民获得了最为宽域的民主实践空间，并在交往互动中形成关于公共利益和公民责任的共识；瑞士经验证明，只要制度设计合理，直接民主也可以有序化，并对化解族群界限、充实公民认同、巩固国家统一起到积极的作用；

2. 严格的宪法平等。这一平等指向每一个瑞士公民，而不是“族群”；这种平等不仅指向地方自治权和参与权，而且指向一种实质性的社会经济均衡目标（合作联邦主义）；公民间的平等程度显然是族群关系和谐的基础性支撑；

3. “去族群化”的政治文化。瑞士没有建立一种基于“族群”的“族群联邦制”，“族群”尽管可以有自己的政治表达，但瑞士宪法并不将“自治权”和“参与权”直接配置给“族群”，而是平等地赋予各个普通治理层次和公民；瑞士没有其他国家所谓的“族群自治”或“族群特权”，只有“公民自治”和宪法平等；这样一种“去族群化”的政治文化，非常值得我们借鉴和反思；

4. 政教分离与宗教自由。宗教是族群形成和维系的重要因素，因而政教关系也成为族群和谐的关键；瑞士在历史上出现过“加尔文暴政”，近代宪法确立了政教分离的原则，实行宗教自由；瑞士宪法坚持世俗化的公民取向，政治对不同宗教族群保持“中立”，但也严格限制“宗教政治化”的倾向，通过法律保护公民免受教会压制；

5. 促进语言交流的高考制度。瑞士高考实行“成熟证书”（Matura Certificate）制度，法律确定的“成熟考试”的科目分为共同科目和选考科目，具体等级由选考科目决定。“共同科目”为9科：国语（法文、德文或意大利文）、第二国语（法文、德文或意大利文）、历史、地理、数学、物理、化学、生物、绘画（或音乐）。“选考科目”为五个等级：（A）加考拉丁文、希腊文；（B）加考拉丁文、第三种国语或英文；（C）加考图形几何学、第三种国语或英文；（D）加考第三种国语或英文、现代语文（西班牙语或俄文）；（E）加考经济学、第三种国语或英文<sup>2</sup>。经过高考选拔出来的都是瑞士国家的精英，这样一种语言考试的科目设置，基本要求每个考生都

<sup>1</sup> 如清华大学许章润教授主编的《历史法学》第3卷就冠以“宪法爱国主义”之名，有关论者大体在“宪法爱国主义”的理论框架内讨论所谓的“族群政治与国家认同”。

<sup>2</sup> 更详细的情况，请参考詹栋梁，《瑞士教育制度》，台湾五南图书出版公司1983年版，第80-81页。

要通过三种主要的官方语言的考试（德语、法语和意大利语），第四种官方语言（罗曼什语）因人口比例过低而没有做硬性规定。这样的教育制度培养出来的政治和社会精英就不会产生对单一语言族群的过分依赖。这种考试制度显然有利于瑞士的族群和谐<sup>1</sup>；

6. 政治中立的外交取向。“中立国”地位是瑞士特有的，对瑞士回避欧洲宗教纠纷和战争滋扰起到了重要的保护作用；中立原则尽管造成了瑞士一定程度的“孤立”，并使瑞士丧失了制定和执行国家之国际战略的决断空间，但却使其获得了政治周旋、金融发展和国内巩固的有益空间；在欧洲和平日益巩固的条件下，部分瑞士政治家动议取消中立原则，这在瑞士国内还存在较大争议；如果取消，一旦欧洲和平形势变化，则瑞士族群和谐的这一重要支柱将丧失功能，因而这必然是一种审慎的政治决定。

当然，这里提供的瑞士族群治理模式的规范要点并未穷尽，因而只是一个参考性的规范研究框架。一个社会之族群和谐，除了理论模式上的抽象提炼与概括之外，也一定存在更加具体独特的社会机制，这需要对瑞士社会进行持续的观察与分析。瑞士虽小，但其历史并不简单，制度也独具特色，故相关的比较研究仍然存在丰富的发掘空间。

## 五、结语

“族群政治”的原型是“民族政治”。“民族”这个概念已经被政治化，不仅与“民族自决权”相联系，还与“民族国家”相联系，成为多“民族”国家政治治理的普遍难题。据林来梵教授考察，“nation state”在日本宪法学界翻译为“国民国家”，尽管有循环定义之嫌，但似乎也折射出“nation”在概念发生学上的多义性，概念接受上的偶然性，以及宪法学对“民族”译法的回避态度——尽管日本是单一民族国家，不存在内部“民族政治”问题。近来又有不少学者主张弃用“民族”，改用“族群”，而与“国家”等位之最大群体则称为“国族”。可以说，由于“民族”在汉语学界学术内涵的特定化，以及“民族自决权”和“民族国家”理论的强势影响，理论界在“民族政治”问题上的思考能力基本已经穷尽，这是“概念”的力量，也是制造“概念”的人类的无奈。政治修辞学的简单切换代表着一种学术内部的精英共识，其社会成效如何，有待检验，但“转向”已经发生，我们的工作必须转化为如何提供一种更加严整的理论与制度框架，回应本为“民族”的“族群”对宪法与国家统一性的挑战。

瑞士族群治理的“小国经验”其实包含了一种日益普遍化的宪法整合思想——“宪法爱国主义”，一种替代传统“族群联邦制”的“公民联邦制”。瑞士经验中的“有序民主参与”、“严格的宪法平等”、“去族群化的政治文化”、政教分离与宗教自由对于中国的边疆族群治理具有重要的借鉴意义，但政治中立的外交取向和高考制度中的语言科目设置的参考价值不大。此外，中国独特的族群结构（汉族占94%）和历史发展中作为主体族群的汉族的主导性优势，也对中国之族群治理的制度选择产生巨大影响。此外，中国之“民族区域自治”，其引导方向到底应该是“族群（民族）自治”还是“区域自治”，也是一个战略性的选择<sup>2</sup>。在此意义上，瑞士族群治理经验可能会凸显出其局限性。

族群治理，学者常常钟情于“自治权”以及“族群特权”，背后隐含着对一种改良型的“族群联邦制”的诉求，但瑞士没有正式的“族群自治”，也不存在“族群特权”，而是以多层次的民主参与和严格的宪法平等替代之。这对于我们的政治思想和制度设计都有不小的挑战，对于我们如何理解“族群”以及“族群政治”显然构成一种值得深度探索的域外经验。

<sup>1</sup> 瑞士的高等教育招生制度也打破了“族群”界限，实行严格的平等原则，参见田飞龙，“瑞士高等教育平等机制制度考察及其启示”，《江苏警官学院学报》2010年第2期。

<sup>2</sup> 如强世功就明确主张“区域自治”而非“民族自治”，这又引出新的问题，即如何处理“民族”背景下的“区域自治”和普通汉族地区的地方自治之间的制度平衡性问题，剥离“民族性”之后如何提供新的关于边疆特别制度安排的正当理由，以说服汉族地区接受之。同前注申欣旺、陈燕文。

