

【论 文】

从权利保障视角看族群自治与国家统一¹

张千帆²

摘 要：世界主要国家族群关系的模式可以概括为集权控制型、平等融合型及族群联邦制，族群联邦制的成败是关注的重点。中国及各国相关经验表明，族群自治是维持社会和谐与国家统一的制度保障。要长期保持族群关系的和谐与稳定，只是依靠严厉惩罚或优惠政策是不够的。中央意图再好、政策再理性，执行过程也会走样。要从根本上消除族群矛盾，必须从完善制度入手。不论在联邦制还是单一制国家，都在不同程度上存在族群矛盾，而妥善解决族群问题的关键在于合理的制度安排。尤其是族群联邦制的经验和教训表明，族群政策必须建立在国家统一、地方自治和个人自由有机结合的基础上。

关键词： 族群自治、国家统一、权利保障

一、引 言

现代国家所要处理的一大难题是族群和谐与和平共处，而地方自治对于解决族群矛盾尤其重要。由于各族群都有自己的语言、宗教、文化和风俗习惯，而且一般都在相对封闭的领土范围内形成自己的统治模式，因而传统的民族（nation）和国家（state）具有高度的一致性。经过长年征战、侵略和贸易交往，现代国家逐步打破了民族界线，一般都形成了不止一个族群处于同一个政权统治之下的多民族格局，因而如何处理不同族群的关系就成为现代国家的头等大事。族群关系不和不仅产生激烈的社会冲突、影响社会安定，甚至可能直接威胁国家统一。

为了维持社会和谐与稳定，必须从宪法制度的高度来构建族群关系。不合理的制度往往是族群冲突的导火线，譬如外族统治、不平等待遇、对少数族群所在地区的资源掠夺等因素都会引发受统治族群的反抗。要维持各族群和平相处，基本的宪法底线是地方自治和权利平等，尤其是保证少数族群自我管理的能力和享有平等待遇的权利。事实上，如中国高考制度所示，不少国家为了争取少数族群的支持，往往通过纠偏行动来补偿少数族群在历史上所受的歧视或当地教育的不发达。

即便如此，族群关系是现代宪法的一个重要问题。不少国家就是根据族群关系来构建本国的宪法制度，例如加拿大、比利时、俄罗斯都是出于本国族群分布的具体情况而设计联邦制。当然，并非每一个多族群国家都必须是联邦制，例如拉托维亚、乌克兰和乔治亚也是多族群国家，但是独立后都实行了单一制³。中国也是在单一制宪法框架下实行族群区域自治。事实上，地方分权未必会增进宽容，因为许多地方政府并不回应当地少数团体的要求。相反，中央集权反而可能更

¹ 本文原载于《国家检察官学院学报》第17卷第5期（2009年10月）与第6期（2009年12月）。原文分上下两篇，转载时合并。

² 作者为政府学博士、北京大学宪法学教授。

³ Alexander N. Damrin, "From Fragmentation to Balance: The Shifting Model of Federalism in Post-Soviet Russia", *Transnational national Law & Contemporary Problems* 515 (2006).



保护少数团体¹。另一方面，政府和法院的层次越多，纠正错误的机会就越多，少数团体的正当要求就越可能获得听取并最终被接受。² 总的来说，分权模式未必和宽容直接相关，关键还是要看各级政府对多元文化的指导思想是什么。究竟何种国家制度对维持族群和谐更有利，便成为宪法学要探讨的重要问题。

本文首先介绍世界主要国家族群关系的不同模式，包括集权控制型、平等融合型及族群联邦制，并进一步探讨不同模式的利弊得失，重点讨论族群联邦制的成败。其次，本文简要总结了单一制国家的族群关系处理方式，尤其是中国族群关系的历史演变和当代特征。中国及各国相关经验表明，族群自治是维持社会和谐与国家统一的制度保障。

二、族群自治的模式

综观世界各国对待族群问题的方式，大致可以总结出三大模式：**集权控制型、平等融合型及族群联邦制 (ethnic federalism)**。所谓集权控制模式，是指在中央集权体制下控制族群关系，具体表现为中央任命其所信任的当地人担任族群领导、限制族群的发展权、通过征调全国的力量援助族群的基础建设、在没有经过平等协商的情况下征用当地资源等现象。集权模式的基本特征是中央主动积极地干预族群关系，一般只可能发生在中央集权的单一制国家。所谓平等融合型，是指中央并不主动干预族群关系，而是通过实施宪法平等原则促进各族群的相互交往与自然融合。采取平等融合模式的国家既可以是单一制(如法国)，也可以是联邦制(如美国和德国)。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。虽然族群联邦制的国家宪法也承认平等原则，但是“平等”在那里获得了不同解读——不是各族群都同样湮没在同一个文化“大熔炉”(melting pot)，而是各族群相对独立地保留自己的语言、文化和宗教传统。这种安排固然有助于保留各族群特色，但是也给族群团结和国家统一产生了特殊困难。

(一)集权控制型：以俄罗斯(前苏联)为例

迄今为止，俄罗斯(前苏联)是世界上最大的族群联合体，内部包含一百多个少数民族。前苏联是集权控制的典型，而其分崩离析也表露了这种模式的内在弱点。前苏联表面上是建立在族群基础上的联盟，按照历史上形成的主要族群分为15个联盟共和国，其中每个“共和国”都存在一些少数民族居住的自治区域。虽然这些共和国与自治区域名义上有权自治，它们实际上是被“民主集中制”的意识形态联系在一起，不允许偏离统治者的命令。所有的地方领导都由莫斯科任命，苏联实际上是一个高度集权的单一制。全能的中央控制着所有层次的政府，并迫使全社会服从。一旦苏共垮台，专政的凝聚力消失，原先强行结合到一起的联盟也就分裂了。³

前苏联瓦解后，乌克兰、拉脱维亚、格鲁吉亚等共和国相继独立，俄罗斯成为联邦国家。目前，俄罗斯的少数民族仍有一百个之多，占人口的15%。由于在中央集权统治下，各族群虽然纠合在一起，但是相互之间缺乏感情和凝聚力；外部压力消失后，各族群便呈现各自为政的分离倾向。联邦政府在政治上的软弱助长了联邦主体的宪法外活动，例如在“联邦条约”规定联邦主体的不平等地位之后，某些非少数民族主体单方面宣布自己为共和国。1993年上半年，俄罗斯成立了9个新“共和国”。当然，由于联邦拒绝承认，这些“共和国”最后消失了。即使如此，某些州行

¹ 但是中央保护可能也会危及团体的自我生存和文化多元性。如果中央为保障个人权利，那么个人就可能利用这种保障脱离团体。在这种情况下，国家在保护个人权利的过程中可能将个人主义价值强加在团体之上。

² Martha Minow, "Putting Up and Putting Down: Tolerance Reconsidered", Mark Tushnet (ed.), *Comparative Constitutional Federalism: Europe and America*, Greenwood Press (1990).

³ 参见 Graham Smith, *Federation, Defederation and Refederation: From the Soviet Union to Russian Statehood*, in Graham Smith (ed.), *Federalism: The Multiethnic Challenge*, London: Longman Group (1995), pp. 157, 162-163.

使了共和国才有的权力，譬如制定宪法的权力，有些州则通过扣留税款来表示不满。这些违法措施至少在短期内没有受到有效制裁，因为总统和议会领导都不愿意因得罪地方领袖而失去他们的支持。1998年，将近2000条地方法律因违反联邦宪法而被撤消。据司法部长估计，1995年以来，司法部审查的1600条地方法律中有1/3违宪，表明不少联邦主体并不接受现行宪法的权力分配¹。

事实上，在联邦软弱无力的情况下，俄罗斯不乏地方独立的宪政危机。鞑靼斯坦(Tatarstan)就是一个屡次制造事端的“问题共和国”。该共和国大约有360万人，其中大约48%是鞑靼人，43%是俄罗斯人。1990年，鞑靼斯坦发布了主权声明，宣称鞑靼斯坦宪法是共和国内的最高法律，并拒绝签署《联邦条约》。俄罗斯宪法法院判决主权声明中的两条违反了联邦宪法，但是总统并没有执行判决。1992年，鞑靼斯坦对其是否主权国家进行公投表决，61%的表决表示赞成，并于同年通过了新的《鞑靼斯坦宪法》，宣称共和国的“国家主权”并维持立法、行政和司法自治，肯定共和国法律的最高地位并声明它是和俄罗斯联邦相联系的国际法主体。对于鞑靼斯坦的挑战，联邦采取了政治协调。1994年，总统和鞑靼斯坦达成了第一个双边条约。总的来说，俄罗斯主要通过模糊而不是清晰的方式来处理有争议的联邦关系。²

普京上台后，俄罗斯的族群政策发生了明显转向，例如车臣问题即代表了和传统政治谈判完全不同的解决方式³。为了维持国家统一、控制地方独立，普京政府在许多方面回归前苏联的中央集权模式。车臣恐怖袭击事件发生后，为了防止地方领导人离心离德，中央重新掌握了任命各地负责人的权力。另外，联邦政府采取了取消“族群区域联邦制”的若干措施，将一些少数民族从共和国降级为普通的联邦地区，某些联邦主体发生合并，联邦大区制度也有助于融合其管辖范围内的10-12个联邦主体。2005年6月，《宪法法》提议将Kani-Pemyak自治区合并到Perm地区，2007年元旦生效。早先，合并提议在公民复决中得到了绝大多数认同。2006年4月，Irkutsk州(Oblast)和Ust-Ordyn地区的选民举行公投，决定这两个地区的合并。总的来说，在俄罗斯联邦权力集中的同时，各联邦主体也在不断合并，从而形成效率更高的行政和更为集权的联邦制。但是中央集权究竟是促进各族群的融合还是重蹈前苏联的覆辙，仍然有待进一步观察。

(二) 平等融合型——以美国为例

和中央集权型相反，平等融合型的族群政策模式主要依靠宪法平等原则禁止种族歧视，并在种族平等基础上促进各族群的交流与融合。在一般情况下，中央并不积极主动地干预族群关系，因为中央干预意味着偏离乃至放弃族群平等与中立原则。在历史上，由于“蓄奴制”和根深蒂固的种族歧视，美国对种族平等尤其重视。联邦宪法第14修正案要求各州必须对所有人提供“法律的平等保护”，第15修正案明确规定各种族享有平等选举权。根据经典观念，美国是一个各种族平等相处的“大熔炉”，国家的作用则是实施联邦宪法来保障种族平等的制度环境。联邦和地方政府都不得以种族为由进行歧视，种族成为一个“理论上严格、实际上致命”的“嫌疑归类”⁴，任何种族立法都将在法院的严格审查下遭到撤消。当然，例外还是存在的，尤其是为了弥补白人针对有色人种的长期歧视，各级政府和公立大学都采取了不同形式的“纠偏行动”，对少数民族给予特殊照顾。⁵

建国两个世纪之后，明显的种族歧视已不多见，但是少数民族或文化的发展权力却面临着逐渐为“大熔炉”同化的威胁。在这种情况下，联邦政府成为保护多元文化的主要力量。在1972

¹ G. Alan Tarr, “Creating Federalism in Russia”, *South Texas Law Review* 689.

² Id.

³ Elliot Stanton Berke, “The Chechnya Inquiry: Constitutional Commitment or Abandonment”, *Emory International Law Review* 879 (1996).

⁴ 参见张千帆：《西方宪政体系(上册·美国宪法)》(第二版)[M]，中国政法大学出版社2004年版，第347-355页。

⁵ 同上注，第372-385页。



年判例¹中，威斯康星州要求所有学龄儿童上学，保证所有儿童都能接受最低程度的教育，但是阿米什社区反对八年级以上的孩子继续上学。联邦最高法院判决，阿米什已经通过保证孩子成为独立自主的个人而实现了州的许多目标，因而州的要求对该教派的宗教自由构成了过分负担。支持多数判决的人赞扬法院尊重社区的选择，批评法院的人则认为判决剥夺了阿米什儿童自由选择教育和发展能力的机会。另一个例子是外来移民子女的双语教育。地方政府可能为了促进官方语言的识字率和人口流动环境下的成功机会，规定英语为主要教学模式。联邦机构原先负责发展母语不是英语的儿童教育，但是后来将此权力下放到州和地方政府。

得注意的是，美国这个“大熔炉”还是存在一个显著的例外。为了保护印第安文化，印第安人居住的地区受到特殊保护。美国印第安部落被称为“有条件的主权”，²因为它们构成了独立的政治团体。和州相比，联邦一般不干预部落事务，也不允许州干预部落事务，例如联邦法律禁止州和印第安人的土地交易中适用州法，禁止州对部落实施有关赌博的法律，并拒绝裁判部落要求成员的父亲必须属于部落是否违反平等保护。许多年来，联邦政策一直是同化这些部落，但是近年来已经转变为鼓励部落自治和文化自主。在1978年的判例中，最高法院判决部落具有“准主权”地位，并“在政府结构、文化和主权来源的许多方面和联邦与州的宪法机构完全不同”。但是联邦和州仍然以不对称的方式维持和部落的法律关系，联邦对部落行使的权力也不像对州那样受到宪法限制。尽管如此，印第安部落维持了比各州更为独特的生活方式。

(三) 族群联邦制——以加拿大为例

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。作为联邦制，加拿大和美国大同小异，同样实行建立在平等原则基础上的“大熔炉”政策，但是魁北克却是一个显著的例外。1865年，加拿大南部的法语系担心加入联邦是否会遭到英语系的同化，但是加拿大的奠基人之一卡蒂尔(George-Etienne Cartier)却认为联邦制有助于允许多重族群认同和忠诚以及在政治共同体中分享成员身份，因而联邦制不但会保护作为少数族群的法语系，而且也是法语种族生存和繁衍的保证。³独特的魁北克省由此诞生，并成为加拿大联邦中的一个“异数”。

和美国相反，加拿大主要靠魁北克省政府来保护法语的独特地位，强制规定非英语家庭的孩子学习法语。这主要是因为虽然说法语的加拿大人只占人口的1/4强，但是在魁北克省却占了80%。相比之下，美国黑人占总人口的11%，但是在任何州都不占多数。这决定了魁北克省通过区域政治来推动法语权利，而黑人却主要通过联邦政府来保障种族平等。最后，加拿大最高法院判决魁北克省的《法语宪章》部分违宪，从而保护了省内说英语的少数人的言论自由。最高法院认为，语言对于表达是不可或缺的，并和表达的内容和形式紧密相关。表达自由包括用自由选择的语言来表达自己的权利。如果禁止使用自己选择的语言来表达自己的自由。语言还是人表达其文化认同或个体存在的工具，因而表达自由所要保护的并不仅仅是狭隘意义上的表达内容。魁北克司法部长主张区分内容(message)和载体(medium)，但是“语言并不只是内容的载体。它本身就是内容，表达忠诚或反叛、社会地位或个人关系”。事实上，《法语宪章》前言本身也是这么认为的。魁北克提出了两点理由：法语在加拿大的弱势地位，以及语言在公共领域和交流中的重要作用。最高法院承认它们构成重要的立法目标，但是并不认为所采用的手段对于这一目标的实现是必要或成比例的，因而语言限制不符合加拿大宪章第1条和

¹ Wisconsin v. Yoder, 406 U. S. 205.

² Judith Resnik, “Dependent Sovereigns: Indian Tribes, States and the Federal Courts”, *University of Chicago Law Review* 67 (1989).

³ 参见 Samuel V. Laselva, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montreal: McGill-Queens' University Press (1996).



魁北克宪章第9条。¹

然而，和美国不同的是，加拿大法院的判决并不是最终的，而是可以被省所否决，因而只是中央和地方政治斗争过程的一个环节。后来魁北克省长果然否决了法院判决，而联邦却没有适当措施。² 虽然和美国联邦宪法第14-15修正案类似，加拿大宪法授权联邦保护个人和集体权力，因而议会和内阁可以通过相关措施，但是这类实施权因政治原因从来没有被成功行使过。事实上，至少一届联邦内阁因试图行使这项权力而被迫下台。另外，联邦内阁对省立法有“保留同意”(reserved assent)和否决的权力：省长助理可以提请内阁决定有关立法是否需要皇家批准，内阁也可以否决已经生效或批准的省法。但是内阁自1943年起就一直有行使否决权，自1960年至今没有行使保留同意权，因而联邦保护权利和多元化的权力是相当有限的。³ 要形成一个成功的政治共同体，联邦成员必须分享一种共同认同感，而这意味着联邦必须将保护文化多元成为其中心任务。在这个意义上，加拿大联邦并不完全成功。1982年的《宪法法》更彰显了联邦的失败，因为它进一步集中了联邦权力，而没有形成一个分享认同的政治共同体，以至魁北克独立不时成为加拿大政治的中心问题。

三、族群联邦制的成败

第二次世界大战之后，某些国家为了解决国内族群冲突，实行族群联邦主义，希望通过族群自治缓解族群矛盾。例如作为一个多族群国家，印度力求实现多元化的统一。宪法原先并非是按照语言和族群界别划分的，但是1953年的改革接受了以语言为依据的重组计划。重组从1956年开始，到1960年代末结束。重组在某种程度上加剧了地方的族群冲突，旁遮普和克什米尔都趁此将本地的印度教徒拒之门外。另外，以语言为基础的重组总是不完整的，因为总会遇到没有被同化的边缘语种对重组计划不满意。⁴ 印度联邦有22个建立在语言基础上的州和9个联邦属地，由中央行政统一管理。印度80%的人口信奉某种形式的印度教并分享其文化，穆斯林只占人口的11-12%。巴基斯坦等敌对邻国又帮助印度人团结在一起，而宪法也为国家统一提供了特殊保障。印度司法系统具有中央主义倾向，从而保证了宪法的最高地位。最高法院的法官由总统在和最高法院及州的高等法院协商之后任命，并具有独立性。每当联邦和州发生冲突，法院总是维护中央的权威。事实上，有人认为印度宪法表面上是联邦制，实际上却更接近单一制，至少是联邦制中最集权的宪法。⁵

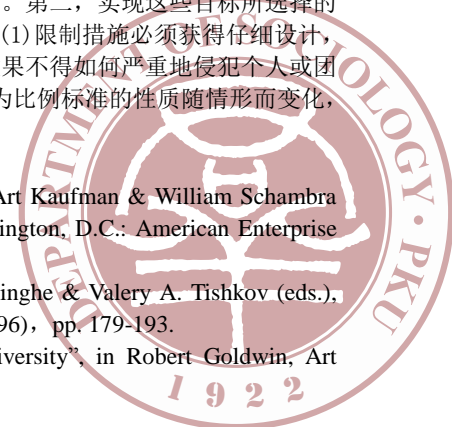
¹ Ford v. Quebec (AG), [1988] 2 S.C.R. 712 (Supreme Court of Canada). 法院的分析分为两步。首先，特定权利或自由所保护的利益和目的，以决定权利或自由是否受到侵犯。其次，如果侵权存在，那么法院还要进一步决定侵权是否具备宪章第1条所要求的理由，也就是有关限制是合理的并对自由民主社会是必要的；在此过程中，法院通常要权衡相互冲突的不同价值，才能决定哪种价值占上风。对于第一个问题，法院宽泛解释了表达自由，使之包含商业言论。对于第二个问题，法院判决引用了一个先例：要证明限制是合理的并在自由民主社会里具备显然理由，必须要符合两个条件。第一，限制所要促进的立法目标必须具备足够重要性，以保证超越宪法权利。它必须具备“迫切和实质性影响”(pressing and substantial concern)。第二，实现这些目标所选择的手段必须对目标而言是成比例或适当的。比例原则本身通常分为三个方面：(1)限制措施必须获得仔细设计，或目标是合理相关的；(2)它们必须尽可能少地损害权利；(3)且它们的效果不得如何严重地侵犯个人或团体权利，以至即便是重要的立法目标也不足以作为权利的减损提供理由。法院认为比例标准的性质随情形而变化，并回避硬性和僵化的解释……(R. v. Edwards Books and Art Ltd.)

² 当然，魁北克为其选择付出了政治代价，在此不赘述。

³ Barry Strayer, "The Canadian Constitution and Diversity", in Robert Goldwin, Art Kaufman & William Schambra (eds.), *Forging Unity Out of Diversity: The Approaches of Eight Nations*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute (1989).

⁴ S.D. Mun, "Ethnic Conflict, Federalism and Democracy in India", Kumar Rupesinghe & Valery A. Tishkov (eds.), *Ethnicity and Power in the Contemporary World*, Tokyo: UN University Press (1996), pp. 179-193.

⁵ Fali Sam Nariman, "The Indian Constitution: An Experiment in Unity and Diversity", in Robert Goldwin, Art



这样就产生了一个问题：族群联邦制对于维护族群和谐究竟是否发挥正面作用？从世界各国的经验来看，族群联邦制成败各半。一方面，族群联邦制保证各族群高度自治，有助于化解族群矛盾；另一方面，族群联邦制也容易造成族群隔阂，甚至进一步鼓励族群分裂。这是为什么诸如印度这样的族群联邦制最终还是回归中央集权，才有效维持了国家统一。然而，中央集权当然不是维系族群联邦的惟一模式，瑞士、比利时等国正是依靠地方分权才维持了国内的族群和谐。因此，探讨族群联邦制的不同模式，有助于我们深入认识族群和谐的制度和条件。

（一）瑞士

一般认为，瑞士是族群联邦制的一个成功典型，而其之所以成功，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。

1. 瑞士联邦的特征

瑞士联邦制度源远流长。早在 13 世纪，瑞士就形成了乡村攻守联盟的《永恒同盟条约》(Everlasting Alliance)。在以后几个世纪里，瑞士基本上保持军事中立，而成员逐步扩大。到 16 世纪，13 个邦联成员形成了帝国议会(diet)，直到拿破仑征服瑞士为止。拿破仑想把瑞士组织为单一制，但是没有成功，结果只是在德语州之外附加了一些法语州。拿破仑被打败后，欧洲承认瑞士的中立地位，并附加了一些新的州。1830 年，自由主义的新教徒希望制定一部宪法，最后在短暂的内战中战胜了更为保守的天主教州。1848 年，瑞士制定了第一部宪法，1874 年采纳了修改后的宪法。

1848 年和 1874 年宪法都是由政治家制定的，主要是为了解决当时的政治问题，其中有许多漏洞，其后又通过了 100 多条修正案。由于某些修正案是长期妥协的结果，因而规定得比较详细，但是某些基本原则(如三权分立)却反而没有规定。因此，不成文但一般接受的宪法原则是瑞士宪法的重要组成部分。例如联邦法院从第 4 条“所有瑞士公民在法律面前平等”推导出一系列具体的宪法权利，包括法律正当程序、不受“任意决定”(Willkürverbot)伤害的权利、对公民与行政关系中的善意(good faith)保护等。联邦法院还承认民主国家普遍承认的某些“不成文基本权利”，例如见解自由、人身自由和财产权利保障。¹ 和美国宪法不同的是，瑞士宪法的规定相当详细具体，因而联邦权力不能通过司法解释而不断扩大，结果是宪法几乎每年都有必要适应新的发展需要。

1848 年宪法复制了美国的两院制立法结构，参众两院地位平等。每个州或准州形成一个选区，选举遵循复杂的比例代表制。参议院(Council of States)有 46 名成员，由 20 个州的每州两人和 6 个准州的每州一人组成；众议院有 200 名成员，由各州根据人口直接选举产生。由于两院的成员先前都活跃于地方政治，因而两院都强烈倾向于保障州的自治，只有社会主义党最主张加强联邦权力。在理论上，代表 11 个半小州的 9%选民就足以否决所有全国性立法；但在实际上，这些小州在联邦议会和州委员会为大州所左右，因而两院经常以超多数通过联邦法案。

和美国不同的是，瑞士联邦行政采取委员会制度，由两院选举产生的 7 名成员组成，任期 4 年。委员会主席——也就是邦联总统——则每年由成员轮值，也是由议会选举产生。据说绝大多数瑞士公民不知道当年的总统是谁。40 年来，联邦委员会一直非常稳定，其组成严格遵循一个“秘方”：极端民主党、基督教民主党和社会主义党各两名成员，人民党一名成员。委员会中一般有 4-5 名德语的委员，2-3 名讲法语或意大利语的委员。² 一旦当选，委员就被要求和其所在党派独立。每个委员都是一个部的负责人，但是所有重要决定都是集体产生。总统也只是一票，

Kaufman & William Schambra(eds.), *Forging Unity Out of Diversity: The Approaches of Eight Nations* (1989).

¹ 瑞士联邦法院由来全国各地的 30 位法官组成，具有一般管辖权。

² 1984 年还选举产生了第一名女性委员，参见 Otto Kaufman, “Swiss Federalism”, in Robert Goldwin, Art Kaufman & William Schambra(eds.), *Forging Unity Out of Diversity: The Approaches of Eight Nations* (1989).

而没有特别权力。

2. 分散的联邦体制

值得注意的是，瑞士联邦制比美国分散得多，大部分权力仍然由各州行使。各州政府结构极其相似。所有州的议会都是一院制，绝大多数都是根据比例原则选举产生。所有的州宪修正和几乎所有新的法律都要求通过公民复决。在所有州，地方政府(Gemeinden)都非常重要，且直接选举相当规范。地方官员经常执行联邦法律和州法，但是独立性受到高度保障。如果地方政府的独立性受到州的违反限制，它们可以在联邦法院获得救济。

在瑞士，从社会保险、高速公路和环境保护到农业补贴、高等教育资助和联邦税率变化，联邦权力的任何扩张都必须通过修宪。修宪必须通过州的“双多数”：代表各州的州委员会(Council of States)必须具备多数才能通过立法，且多数州必须通过公决才能批准修正案。结果，和西欧其它国家不同的是，瑞士在1950-1980年期间的联邦权力实际上相对下降了。绝大部分公共部门的扩张都发生在州这个层次，而州也掌握着几乎绝对的税收自主权。虽然各州的生活水准存在着显然的差距，联邦在均衡方面的作用相对较小。

瑞士的州和地方政府控制着2/3的国家公共财政和人力资源，并负责实施绝大多数联邦项目。事实上，有关联邦的法律在不同的州获得不同的解释，例如堕胎和离婚在天主教和新教州的判决是不同的。甚至基本权利在不同的州也获得不同的实施，宗教自由和性别平等在不同的州也获得不同的解释。造成地方分权的原因是显然的，因为向联邦转移权力必须要求双多数。在1848-1997年间，联邦议会所提议的140条修正案中的1/3在投票过程中未能达到多数，而121条公民提案的成功率则只有10%。另外，人民的多数主义民主原则和州的多数主义联邦原则也可能发生碰撞。在1848-1999年间，共发生过10次冲突，而其中有8次是联邦主义否决了民主主义，有6次发生在近30年。这种趋势因为农村向城市的人口迁徙而加剧。1848年，小州尤里的一票相当于最大的苏黎世17票，今天则相当于扩大了一倍。¹

3. 准直接民主

瑞士的分散型权力体系并非只是宪法文本规定的结果，因为宪法分权安排是可以通过修宪改变的。瑞士之所以一直维持着分散型联邦制，最终取决于其独特的直接民主体系。从19世纪后期开始，瑞士受民主浪潮的影响，接受了人民应当直接参与批准新法的主张。公民参与采取两种形式。第一，大多数州采取强制性公民复决，要求新的法律必须得到公民批准；第二，联邦和少数州采取选择性公民复决，例如在联邦法案通过90天内征集到5万个要求公民复决的签字，则需要通过公民复决。虽然选择性复决仅适用于少数联邦法律，只要有明确的反对意见就会发生，因而瑞士经常有“人民就是反对派”之称。为了减少反对的阻力，法案进入议会讨论之前会征求所有团体的意见，且政府会对所有选民发出相对中立的信息。复决的潜在威胁实质性地影响了联邦议会的讨论。因此，瑞士民主也被称为“妥协形成的民主”。

每一项宪法修正案都必须通过公民复决，且必须同时获得人民和州的多数支持。既然瑞士每年都会对宪法修正案进行表决，双重多数要求是地方自治的有效保障。由于人口分配极不均匀，两个最大的州占了1/3人口，因而只占人口1/5的12个最小的州就足以阻碍宪法修正。因此，“瑞士议会和人民共同构成了立法机构，而人民和州则共同构成了宪法权力。”²或许更重要的是，部分国际条约可以受到选择性复决，而议会加入“集体防卫组织”(例如联合国)或超国家共同体(如欧洲联盟)的决定则必须受到强制性复决，并获得人民和州的双重多数支持。1985年，

¹ Wolf Linder and Adrian Vatter, “Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics”, in Jan-Erik Lane(ed.), *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign*, London: Frank Cass. (2001).

² 参见 Otto Kaufman, “Swiss Federalism”, in Robert Goldwin, Art Kaufman & William Schambra (eds.), *Forging Unity Out of Diversity: The Approaches of Eight Nations* (1989).



联邦议会决定加入联合国，但是次年 3/4 的选民和全部的州都投票反对联邦议会和政府的决定。

联邦的公民创制局限于修宪，为此公民团体必须在 6 个月内对创制动议收集到至少 10 万支持者的签名，并在提交后 4 年内投票决定。动议可以是成型 (formulated) 的，也就是宪法修正案的确文本；也可以是不成型的，也就是要求联邦议会修改某宪法文本的动议，具体文本则完全未定。对于少数团体来说，公民创制是在政治进程中引入新观点、迫使议会和政府参加讨论并最后赢得人民和州的多数支持的新途径。联邦议会则可利用反动议 (counter proposition) 的强有力武器。(第 121 条) 动议和反动议必须在同一天获得表决。选民可以否决两者，也可以接受其中之一而否决另一个，或在原先表决的创制动议没有获得多数支持的情况下转而支持反动议。多数公民创制的动议都遭到否定，但是也有少数获得了成功。例如 1949 年，在连年战争之后，公民创制要求尽快恢复宪政秩序并取消所有“战时法律”。联邦议会、内阁和所有政治党派都反对这项动议，但是它最终获得了人民和州的多数支持，并在很短时间内恢复了传统的宪政秩序。

在 1875-1983 年间，瑞士通过了 103 条宪法修正案，否决了 102 条宪法修正案。在 1979-85 年间，瑞士选民对 40 多项事务进行了表决，分别接受和否决了联邦议会提出的 14 条和 6 条宪法修正案，通过了 1 条针对物价的公民创制动议，否决了 12 条创制动议，接受了 3 条联邦议会反对公民创制的反动议，通过了 3 条要求强制复决的联邦法律，否决了 1 条选择性复决的联邦法律¹。瑞士的准直接民主制显著增强了各种压力集团的势力，并减缓了立法速度。由于真理需要一代人的时间才为人民接受，赢得人民的支持是相当困难的事情。例如妇女选举权在 1959 年受到否决，直到 1971 年才获得通过。瑞士的家庭法早在 1907 年就已制定出来，但是直到最近才通过公民复决实现了夫妻平等。在某些情况下，联邦权力首先必须在宪法中创设出来，然后才能根据新的宪法授权制定联邦法律，从而给立法进程雪上加霜。

4. 瑞士共识构造机制评价

瑞士的共识构造机制比较有效地解决了宗教、民族主义和社会主义对体制的挑战。瑞士目前有 26 个州或准州，700 万本地人加上 100 万外来人。国内存在新教和天主教两大教派，德语、法语和意大利语都是官方语言，州的官方语言则各有不同。人口中的 63% 说德语，20% 说法语，7% 说意大利语。² 由于高度分散的权力体系和广泛的公民参与，任何重要决策都必须听取并尊重少数语种或族群的意见。例如在解决尤拉问题上，各方决定通过系列投票解决争端，从而成功化解了分离主义的潜在威胁。³

总的来说，瑞士的劳资矛盾控制得较为成功，劳资争议一般是通过仲裁而非罢工解决。社会主义党只是少数党派，工会也理解瑞士工业必须在国际市场上具备竞争力。因此，在瑞士往往是社会主义者指出要实现的社会目标，资产阶级政党则发现实现目标的途径和手段。极端民主党和社会主义党各占 23%，基督教民主党占 21%，人民党占 11%。⁴ 在过去半个世纪中，这四个主要政党获得 3/4 以上的选票，组成了相当稳定的联合政府。某些政党或州具有明显的教派成分，例如 90% 的基督教民主党成员都是天主教徒，且都是强硬的联邦主义者，某些州则主要是新教。

当然，瑞士联邦虽然较好地处理了社会矛盾，但是城乡之间、不同语种之间、工人和所谓资产阶级之间、政党之间以及本国人和外国人之间的冲突仍然存在。首先，在城乡之间，关于城市获得过分影响和民主权力的传统观念仍有相当市场。农村人口害怕城市文化将征服整个国家，尤其是苏黎士将发展得过分庞大。因此，以乡村占主导的州成了强烈的联邦主义者，他们抵制许多扩

¹ Id.

² Daniel J. Elazar, *Federal Systems of the World* (2nd Ed.), London: Longman Group (1994), pp. 246-250.

³ 参见 David McKay, *Designing Europe: Comparative Lessons from Federal Experience*, Oxford University Press (2001), pp. 107-126.

⁴ 参见 Otto Kaufman, "Swiss Federalism", in Robert Goldwin, Art Kaufman and William Schambra (eds.), *Forging Unity Out of Diversity: The Approaches of Eight Nations* (1989).



大联邦权力的主张。其次，法语州和德语州之间也存在张力，尤其是四个州的法国人想保持自己的文化传统和经济发展优势，因而不但监督联邦行政来保护自己的份额，而且还要求联邦财政资助当地的大学教育。在政府机构中，每个工作人员都用他自己的语言，因而联邦法院的法官必须至少通晓三种主要语言。如果不同语言的法律文本意思发生分歧，那么联邦法院将选择最适当表达法律目的文本。

(二) 比利时

和瑞士相比，比利时的族群和语区结构都更为简单，但是部分由于联邦结构设置问题，比利时的族群矛盾更加突出。事实上，比利时联邦正是族群矛盾激化的产物，而联邦制改革虽然缓解了族群矛盾，但是并未消除族群对立情绪。比利时经验显示，如果国家宪法结构在一开始没有及时化解族群冲突，以至族群之间产生一种敌对情绪，那么即便若干年后采取更合理的国家权力结构，也难以根治积重难返的族群对立。

1. 语区格局的形成

比利时主要分为法语与荷兰语两种人群。几个世纪以来，法语不断渗透比利时南部。法国在1794-1815年的占领发生了更为深远的影响，给比利时的政治框架打上了高度集中的法国烙印。1830年，比利时革命最终推翻了荷兰殖民者。1831年宪法建立了中央集权的君主立宪政体，议会实行两院制。¹ 当时比利时人口中已有相当比例使用法语。北部则普遍使用不同的荷兰方言，但是荷兰语在北部的进展不如法语在南部那么显著。在北部的一些大城市，由于法语被作为上层语言，荷兰籍的比利时人也纷纷使用法语。但是比利时在独立的时候并没有注意到复杂的语言地理问题，而是简单规定了中央集权制度。虽然1846年的调查表明有57%的人口说荷兰语，只有42%的人说法语，法语还是因为选举权的财产资格限制而占据统治地位。²

后来，荷兰语的知识分子开始反抗法语在公共领域的垄断地位，双方斗争一度达到白热化。随着荷兰语权利的政治要求不断上涨，1870年代终于允许在刑事审判中使用荷兰语。1898年，法律同时以两种语言发表。到第一次世界大战的时候，荷兰语运动的领导人放弃了语言作为一种个人权利的要求，转而推动荷兰语区并坚持在语区内实行一种语言。到1920-1930年代，由于战争中的军队结构所突显的语言歧视、德国占领军为了笼络荷兰语运动的积极分子而对其有利的行政区划、男子普选制度为荷兰语比利时人提供的政治势力等因素，比利时通过了语区立法。设想如果不同语言之间一开始就能受到平等对待，或法语精英能更认真地对待荷兰语运动的权利要求，那么比利时联邦主义未必会沿着语区方向发展。

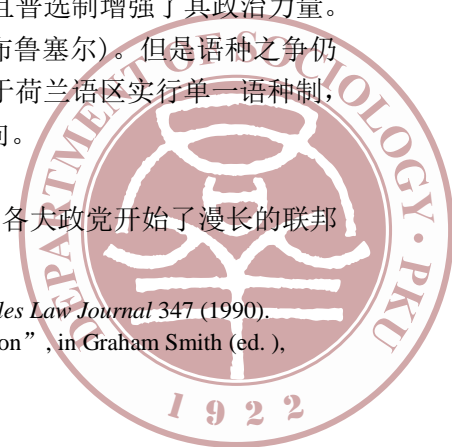
到这个时候，比利时语区的边界并不是固定的，而是随着十年一度的人口统计而作出相应调整。但是在1930年代，语区法的规定被频繁打破，语区冲突不断加剧。由于担心法语人口渗透荷兰语区，许多荷兰语区的市长甚至拒绝上交人口统计结果。这些发展最后导致语区边界固定化。1949年，比利时实行全民普选，政治权利越来越多地转移到以人数占优的荷兰语区。另外，由于北部的工业化进程很快，荷兰语区的经济实力也赶上了法语区；法语区的经济中心衰落之后，占人口多数的弗莱明(Flemish)地区取代了法语区的经济主导地位，且普选制增强了其政治力量。1960年代早期，两个法案规定了两个严格的单语区和一个双语区(布鲁塞尔)。但是语种之争仍未结束，政治和社会问题反而越来越多地带上了语言和种族色彩。由于荷兰语区实行单一语种制，加剧了不同语言社区的矛盾和对抗，促发了从单一制向联邦制的转向。

2. 联邦制改革

从1970年代初期开始，比利时开始意识到单一制已经过时了，各大政党开始了漫长的联邦

¹ Richard Cullen, "Adaptive Federalism in Belgium", *University of New South Wales Law Journal* 347 (1990).

² Alexander Murphy, "Belgium's Regional Divergence: Along the Road to Federation", in Graham Smith (ed.), *Federalism: The Multiethnic Challenge* (1995), pp. 73-100.



制改革。¹ 在 1970、1980、1988 和 1993 年，比利时宪法经过了 4 次修正，分别代表走向联邦制的四个主要阶段。1970 年的宪法修正建立了 4 个语区及其委员会。每个委员会都有相应的行政机构，但是行政独立只是有限的，因为行政首长也可以是中央政府的部长。虽然第一次改革没有从根本上改变中央集权体制，但是正式承认相互重叠的 4 个语区 (Community) 和 3 个社会-经济区域 (Regions)。一般来说，人口占多数的荷兰语区推动了语区发展，属于少数的法语区则推动了区域发展。语区有权处理文化事务，包括语言、教育、医疗卫生和社会福利。区域则有权处理经济管理权力，包括计划、环保、能源、道路、住房以及相应的科研管理。区域还有权制定对外出口和接受外国劳工政策。在财政上，语区和区域都完全依赖中央的税收分享，针对彩票、酿酒和电子游戏的地方税是次要的。总的来说，以后的宪法修正是在进一步放权。

到 1980 年的第二次改革，布鲁塞尔以外的荷兰语区和相应经济区域进行合并，形成了单一的弗莱明立法委员会和行政机构。但法语区仍然保留了分开的语区委员会和区域委员会及其相应的行政机构。区域委员会一般不是由选举产生，而是从中央政府的资深官员中选派，但是 1988 年的第三次改革改变了这种状况。1988 年和 1989 年的两次修正扩大了语区和区域委员会的权能和预算，5 个地方政府的预算从占中央预算的 8.4% 上升到 33%。布鲁塞尔则建立了一个权力比荷兰语区和法语区更有限的委员会，按照选举得票的比例分为荷兰语和法语两组成员，行政机构各由两位荷兰语和法语部长经区域委员会选举产生。另外，布鲁塞尔还有两种语言的委员会，独立或共同决定文化与教育领域的问题。1989 年之后，布鲁塞尔由一个选举产生的委员会和 3 个语区委员会领导。区域法一般被称为法令 (decrees)，布鲁塞尔的法律则被称为法规 (ordinances)。

第二次改革还建立了“仲裁法院”。比利时刻意回避了“宪政法院”的字眼，避免让人引出法院控制立法的可能性。诉讼资格一开始限于政治机构，且比利时不承认“法律位阶 (hierarchy)”，因而法院并不处理国家法律和区域法之间的冲突。但是法院可以撤消超越宪法权限的法律或法令。第三次改革扩大了法院的管辖权，普通人也获得了诉讼资格，且法院可以有选择地依据《权利法案》中的某些条款来审查中央和地方法律。目前，法院可以适用第 6 条规定的平等待遇和禁止歧视原则，以及第 17 条规定的教育权利。法院组成在两大语种保持微妙平衡。法院有分别来自两大语区的两位首席大法官，每人交替轮值一年。法院有 12 名法官，荷兰语区和法语区各占一半。一半法官来自法律界，另一半则来自政界。法院只是下达决定，但或许是因为政治敏感性，并不给予书面解释。

1993 年宪法改革之前，比利时的语区 (Community) 和区域 (Region) 只有获得授权的权力，中央政府拥有剩余权力。宪法第 35 条原来规定，联邦政府只有宪法及根据宪法制定的法律所明确授予的权力，语区和区域拥有对其它事项的权力，受制于有效多数采纳的法律所建立的条件和规则。所谓“有效多数”，是指每个语区的议会多数表决，且两大主要语区的赞成票超过表决的 2/3 多数。1992-1993 年的改革完成了联邦国家的建构，将所有剩余权力转移到语区或区域委员会，改组参议院并使之代表语区和区域，区域获得了农业、科研和国际贸易等新权力，地方政府甚至获得了在其权能范围内和外国政府签署条约的权力。联邦政府仍然保留财政、外交、国防和社会保险领域的控制。1993 年修正后的新宪法第 1 条宣布比利时为联邦国家。第 4 条规定了 4 个语区：法语、荷兰语、作为双语区的首都布鲁塞尔和德语区。由于联邦政治试验充满变数，所有的联邦单元都必须遵从他们颇不熟悉的“效忠联邦”原则，因而君主作为国家统一的象征对于体制的成功转型发挥了关键作用。现在新宪法明确规定语区和区域拥有剩余权，但是新体制要等到联邦权力的清单出台之后才生效。由于比利时不信任中央政府，因而宪法仅规定了联邦和地方的专有立

¹ Robert Senelle, “The Reform of the Belgian State”, in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe: The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press (2001), pp.266, 287-288, 315-316.



法权，而没有规定共有立法权。第 127 条规定，法语区和荷兰语区的议会可通过法律规定文化问题，除了义务性教育的年限、授予文凭的基本标准和退休金减免之外的教育问题，以及国际合作和区际合作。

3. 联邦改革评价

综观比利时的政治历史发展，现行体制无疑是两大语种政治妥协的结果。这种妥协回避了一些最有争议的敏感问题，平息了社会不满乃至暴乱的隐患，但其也产生了拜占庭式的复杂体制。比利时的司法审查就是一个例子。和任何正式的最终解决途径相比，充满不确定性的政治谈判和妥协似乎是最稳妥的方式。对于一个多元文化认同的地区来说，或许目前只能做到这些。然而，和处理族群问题相对成功的瑞士相比，比利时的制度安排还是有很大的改进空间。事实上，比利时宪法的阶段性修改并没有限制和约束冲突，而只是反映了政治利益冲突，甚至可以说是纵容和助长了政治冲突。¹

当然，虽然比利时的区域主义仍有加强的趋势，国家分裂似乎是不大可能的。虽然 31% 的荷兰语区人口支持完全独立，大多数比利时人反对荷兰语区和法语区完全分离，政治和经济精英也顾虑分裂主义倾向的不利后果。然而，比利时的语言—地理联邦主义直接造成了不良的社会经济后果，严格的单语区制度显然不利于统一价值观和相互理解的形成。由于地方性政党采用地方性立场，意识形态类似的政党最后也不得不因语区而发生分裂。其它方面——如广播、工会、律师协会、天主教会——也按照语言画地为牢，从而进一步限制了地区间的整合与交流。不仅如此，原本与语言无关的事务也因语言和种族问题而受到极化(polarization)，例如法语区的经济衰落与荷兰语区的工业振兴。联邦的财政资源分配也成为—一个敏感话题，任何不均衡分配都会受到质疑。长期以来，荷兰语区一直认为法语区获得了不成比例的社会保险补贴。但在法语区看来，按照区域财富来分配财政资源的做法将进一步加剧地方失衡。就公共教育来说，法语区的教师已经因工资不如荷兰语区的高而进行罢工。科研经费和政府合同的不均匀分配也会导致激烈抗议，例如 2/3 的欧洲空间研究经费都给了布鲁塞尔和法语区公司的做法引起了荷兰语区的强烈不满，有时甚至直接造成联合政府的垮台。

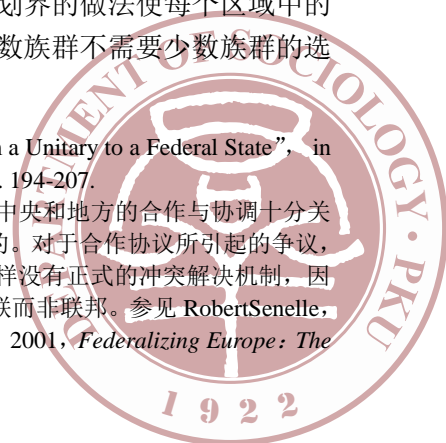
要减少区域摩擦，比利时可以借鉴瑞士的联邦制。如上所述，瑞士有 26 个州和 4 个主要语种，每个州的语言都是相当单一的，而每个主要语种分布在不止一个州内。由于州的权力是主要的，瑞士联邦制抑制了以语区为中心的族群政治冲突。政党并不限于语区范围，媒体在讨论政治与经济事务时也很少和语言挂钩。瑞士经验显示，联邦领土不应按照整体规模的语言或文化疆界进行划分。联邦制或许确实能减少区域冲突，但是适当的政治地理安排是其前提条件。² 严格按照族群或语言的政治分界不利于形成统一的文化认同，人为加剧族群割裂和利益冲突，因而对于国家统一有害无益。

(三) 非洲国家

非洲联邦国家是族群联邦制失败的另一个注脚。在中央层面上，联邦的存在本身就加剧了按照族群和地域基础上组建的政党之间争权夺利。根据多数族群为区域划界的做法使每个区域中的少数族群永远成为少数，因而没有任何希望获得政治权力。再加上多数族群不需要少数族群的选

¹ Patrick Peeters, "Federalism: A Comparative perspective-Belgium Transforms from a Unitary to a Federal State", in Bertus de Villiers (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht: Juta (1994), pp. 194-207.

² 和德国不同的是，比利时并未规定地方法律规范在原则上低于联邦法律，因而中央和地方的合作与协调十分关键。对于相邻地区的交通、地区之间的道路和水路等领域，合作协议是强制性的。对于合作协议所引起的争议，普通法院无权审理，而必须临时成立由当事人任命的合作审判庭。瑞士联邦同样没有正式的冲突解决机制，因而在很大程度上依赖联邦和州之间的合作。在这个意义上，这些政体更像是邦联而非联邦。参见 Robert Senelle, *The Reform of the Belgian State*, in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), 2001, *Federalizing Europe: The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, p. 386.



票和政治支持就能在选举中获胜，而少数族群又不能成功挑战多数统治，因而后者很可能会表现得专横粗暴并忽视少数的基本福利。这些都将加剧特定区域内少数族群的怨恨和族群冲突。

1. 尼日利亚

尼日利亚 1960 年独立后的第一部宪法建立了以部落为基础的联邦制，结果成为前车之鉴。根据主要部落的核心，尼日利亚分为三个：区域北部的 Hausa，西部的 Yoruba 和东部的 Ibo。在每个区域内部，这种安排都导致了多数部落和少数部落的严重冲突，影响了政府和社会的稳定性。在联邦层面，部落之间画地为牢、争风夺利，地方主义盛行。结果大家的忠诚对象不是联邦，而是区域和部落。既然联邦分为三个区域，其中两个可以联合起来对付第三个，其所造成的恐惧将动摇联邦的稳定性。1959 年和 1964 年，北部和东部区域两次联合起来对付西部区域。部落宪法进一步分裂了尼日利亚社会，永无休止的部落斗争使联邦政府风雨飘渺，以至 1966 年 1 月的军事政变受到人民的普遍欢迎。军事政权终止了宪法，通过中央集权取消了地方主义和部落主义，并最终取消了联邦结构，将区域变成省。分离主义倾向和不稳定因素最终宣告了尼日利亚联邦试验的失败。¹

2. 埃塞俄比亚

与此类似，埃塞俄比亚的族群联邦制也产生了难以收拾的族群纷争。在 1995 年的选举中，埃塞俄比亚有 59 个主要以族群为基础的政党。这些政党只是考虑如何最大程度地分享联邦这块大蛋糕，而不论这么做会给联邦带来什么后果。另外，某些区域之间也可能联合起来形成可怕的力量，从而违背联邦制和平立国的初衷。埃塞俄比亚宪法规定众议院不得超过 550 人，少数族群的代表不应少于 20 个席位。但 Oromo 和 Amhara 两大族群分别占了 29% 和 28%，因而加在一起构成了明显的议会多数，并符合修改宪法人权条款的三种要求之一。²

埃塞俄比亚新宪法所建立的并不是一个联邦政体，而简直就是 9 个建立在族群基础上的主权国家。在每个州内，又允许少数族群建立自己的“自治州”(states)。1992 年，中央政府的立法本身授权 65 个左右的“民族”建立自己的“民族区域自治”，完全纵容了国家四分五裂的状态。第 8 条规定主权在于复数的“民族”(nations)、“族群”(nationalities)和“人民”(peoples)，实际上意味着主权在于各州和部落，而不是先前的全体埃塞俄比亚人民。事实上，埃塞俄比亚存在许多共同特征，例如共同的信仰、仪式、食物禁忌、等级制度和家庭观念。除了两个农村地区之外，大约 1/3 的人口信奉伊斯兰教，60% 的人口信奉基督教，而城市基督教人口超过 80%。但新宪法摧毁了埃塞俄比亚 2000 多年的独立和统一，并使之完全部落化(tribalization)。

埃塞俄比亚宪法对联邦和州的权力分配是极不平衡的。联邦委员会(FC)纯粹是代表各州和部落的政治机构，由部落选举的代表组成。虽然联邦委员会不是和人民代表大会(CPR)分享立法权的第二院，它却拥有非同寻常的权力。首先，联邦委员会不但有权解释宪法并决定所有宪法争议，而且还负责组织“宪法审查委员会”(Council of Constitutional Inquiry)。由于联邦委员会拥有宪法的最终解释权，联邦和州的宪法争议完全掌控在州和部落手中，因而联邦和州权的范围最终由州决定。虽然人民代表大会是联邦政府的最高立法机构，但是其立法权限是由联邦委员会及其组成州决定的。联邦委员会还有权决定任何州是否危及宪政秩序，以至应命令联邦干预。宪法授权每个处于州内少数的“民族、族群和人民”分离出来成立独立州的权利，而联邦委员会决定分离是否符合条件。

宪法对州授予了广泛权力。首先，各州和部落都有权分离并独立。和俄罗斯等集权联邦国家不同的是，埃塞俄比亚并没有中央控制机制，因而每次地方利益的严重冲突都会关系到宪法的生

¹ 参见 Minasse Haile, “The New Ethiopian Constitution: Its Impact Upon Unity, Human Rights and Development”, *Suffolk Transnational Law Review* 1 (1996), pp. 10-43.

² Id.



死存亡；地方可以通过威胁分离来解决寻常的政治和经济问题，从而否决对整个联邦来说有利的政策。其次，宪法还规定了一些其它可能进一步扩张州权的措施。在下级联邦法院建立之前，联邦的上诉和初审管辖权由州法院行使。这看上去只是一项临时措施，但是鉴于独立联邦司法系统的成本和司法人员的匮乏，临时规定很可能会永久化。且宪法授权州的最高法院在某些情况下行使联邦上诉管辖权，州的高等法院行使联邦初审管辖权。另外，虽然宪法第 51 条规定了联邦的 21 项权力，联邦政府可以将其授权各州。当然，各州也可以授权联邦行使州权，但是在部落拥有宪法主权的情况下，权力的流向只可能是从联邦到州而非反之。

最后也是最重要的，每个州都有权决定自己的语言。联邦的工作语言是 Amharic，但是所有语言都享有同等的国家认可。应该指出的是，Amharic 早在公元 250 年前就成为书面语言，在 400 年前就在埃塞俄比亚广泛流行使用。目前，城市中的 $\frac{2}{3}$ 和全部人口的 $\frac{1}{3}$ 使用这种语言。一旦主流语言失去垄断地位，势必削弱国家凝聚力和文化传统的连续性，从而给国家分裂埋下祸根。事实上，族群联邦制还可能人为造成族群冲突。埃塞俄比亚的 Gedeo 和 Guji 族虽然语言不同，但宣称来自同一祖先。以前，他们彼此以近亲相待，能够和睦相处。但自从政府开始实施按照族群划分区域并进行命名的政策之后，双方为控制区域爆发了严重的暴力冲突，导致 3000 多人死亡，16 万人流离失所。在其它地区，也发生了类似的种族暴力事件。¹

值得注意的是，埃塞俄比亚试图仿效印度与俄罗斯等集权型联邦国家的制度，但是并不具备这些国家的特殊条件。和印度等国不同的是，埃塞俄比亚宪法规定了一个极为分散的联邦制，各州甚至有权宣布独立，而这种“联邦”在性质上其实和邦联更类似。虽然 1936 年的斯大林宪法和 1977 年宪法都授予前苏联的联盟共和国这类权力，但是苏联只有 15 个联盟共和国，而且还受制于民主集中制的控制下，而 1977 年宪法要求各联盟共和国必须履行联盟政府的决定，从而实际上取消了第 72 条分离权。另外，虽然前苏联 1977 年宪法也允许联盟共和国用自己的语言进行教育和出版，但是前提是它们必须同时也鼓励掌握作为通用语言的俄语。埃塞俄比亚的制宪者却不论实际运行情况，一味照搬前苏联已经失效的宪法条款。事实上，俄罗斯联邦宪法明确规定俄语作为国家的官方语言。虽然各共和国也有权使用自己的语言，但是其国家机构必须同时使用官方语言。因此，尽管俄罗斯有大约 30 个族群，宪法规定将有助于语言上的统一。类似的，印度宪法规定印度语作为官方语言，且在宪法生效后 15 年内仍保留英语作为官方语言。1963 年的《官方语言法》无限期延长了英语作为官方语言的期限。州和联邦以及各州之间的交流必须采用官方语言。

(四) 族群联邦制的成败

由此可见，族群联邦制的成功是有条件的。族群联邦制的支持者认为，族群对州的掌控有助于维护或促进某种个人需要的价值，但族群联邦主义的前提条件是法治和政治反对意见的合法性。在这些条件尚不具备的情况下，族群权利的宪法化反而可能加剧族群冲突。族群联邦主义为种族隔离建造了永久性的制度藩篱，剥夺了种族合作和国家统一的机会，因而并不是族群在制度框架内找到直接表达的适当方式。正确的方式应该是在剥夺族群任何宪法空间和族群联邦主义的完全宪法化之间找到一条中间路径。在这个方面，瑞士提供了一个成功的例子。瑞士有 4 个语言族群区域，但是并没有机械教条地按照族群划分区域，而是将主要语言区域分割成为 26 个州，每个州基本上采用一种语言。这种区域结构削弱了族群主义沿着语言边界的发展，但又保证每个州维持自己的语言特点，并在区域谈判过程中有助于将族群问题和经济与社会问题分离开来。

归根结底，族群联邦主义建立在两种相互冲突的公民权基础上——国家的和族群的，并进一步加剧两者分道扬镳，因而注定是不稳定的。族群公民权对个人来说具有感情号召力，因而远比

¹ 参见 Alemante G. Selassie, "Ethnic Federalism: Its Promise and Pitfalls for Africa", *Yale Journal of International Law* 51(2003).



国家公民权有吸引力。因此，如果国家像埃塞俄比亚那样有意识将族群作为政治认同和组织的基础，那么原先没有族群联系的公民也会按照某种旗号将自己打扮成一个独特的族群。在这种情况下，中央政府必然难以说服不同族群为了国家统一、分享资源或牺牲自己的利益而合作。¹ 除非存在特别的制度安排、社会因素或武力威胁，建立在族群基础上的联邦存在着天然的离心力，因而一般是不成功的。诸如美国、加拿大和澳大利亚的经典联邦制之所以取得成功，是因为它们主要不是建立在族群基础上，而正是因为人口整体的族群、语言、文化和信仰方面的均一。这些联邦制度之所以能够维持国家团结，不仅是由于联邦制的性质本身，而且是因为某些历史、经济和社会因素发生作用。

四、单一制国家的族群自治模式

族群联邦制代表了某种形式的族群区域自治，而这种制度并非联邦制所特有；单一制国家也完全可以在维持中央集权的一般基础上，对少数族群聚集的特殊地区作出特殊安排。事实上，和单一制相比，联邦制未必在保护少数族群的权利方面具有任何独特优势，具有独立地位的各州可能成为“多数人暴政”的乐园，少数族群的权利只有寄希望于联邦政府的有限保护。例如在美国，州权理论一度发挥了压迫黑人的作用；22个州规定英语作为官方语言，从而使西班牙裔处于不利地位²。反过来，实行适度自治的中央集权国家却反而更容易干预某些压制少数族群的地方政策。

归根结底，无论是单一制还是联邦制，各国都不仅存在族群区域自治的需要，而且也面临族群区域自治的困境；如果制度设置不当，很容易产生族群矛盾并影响社会安定乃至国家统一。

1. 法国

法国是一个传统的中央集权国家，但是对独特的科西嘉岛规定了不同的安排。1982年，法国通过了授予科西嘉更大财政和行政自主权的法律，但是该法并不成功。地方的自治要求只是部分得到满足，地方不满仍然普遍存在。在第五共和的单一制下，地方很难和中央讨价还价。如果没有根本性的宪法改革，那么法国单一制不可能走向一种联邦安排。科西嘉民族主义和分离主义者要求从根本上改革中央和地方关系，但是他们不相信中央政府会放弃权力，因而在必要时候不惜诉诸暴力。在不断增长的压力面前，法国议会通过了授予科西嘉更大自主权的法律，使其议会拥有根据自己的需要修改国家法律。在2002年1月17日的决定中，宪政院判决该法违宪，因为它违反了国家统一原则³。只有法国议会才有权制定法律，科西嘉议会仅有权在某些情况下根据自己的需要修改行政法规。

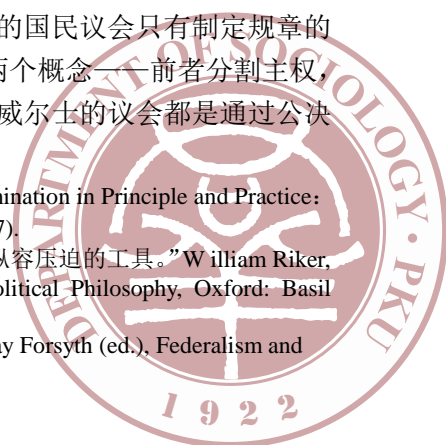
2. 英国

和法国相比，英国正在逐步走向联邦化和宪法的成文化。英国现在的四个地区的统治方式各不相同。苏格兰和北爱尔兰议会享有立法权，但是后者的行政机构必须包含冲突双方的代表，议会则按照协商(consociational)原则而非简单的多数主义运行。威尔士的国民议会只有制定规章的权力，人口85%的英格兰则没有自己的议会。虽然联邦主义和放权是两个概念——前者分割主权，后者则只是委托主权，区别更多的只是形式而非实质。由于苏格兰和威尔士的议会都是通过公决

¹ 对埃塞俄比亚宪政更为积极的评价，参见 Bereket Habte Selassie, “Self-Determination in Principle and Practice: The Ethiopian-Eritrean Experiment”, *Columbia Human Rights Law Review* 1(1997).

² 因此，莱克教授曾指出：“联邦主义被想象为少数族群的保护机制，实际上却成为纵容压迫的工具。”William Riker, *Federalism*, in R.E. Goodin & P. Pettit (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Oxford: Basil Blackwell (1993), p. 513.

³ 参见 Peter Savigear, *Autonomy and the Unitary State: The Case of Corsica*, in Murray Forsyth (ed.), *Federalism and Nationalism*, London: Leicester University Press(1989), pp. 96, 110-111.



产生的，中央并不能随意取消。虽然英格兰选民选举主要对其负责的中央议会，苏格兰、威尔士和北爱尔兰选民实际上选举准联邦制国家的地方议会¹。在 2001 年的选举中，英国历史上第一次没有讨论苏格兰、威尔士和北爱尔兰的内部政策问题。在 1997 年工党的五项政纲当中，已有两项被认为超越了中央议会的权限。

联邦化过程是从 1998 年开始的，英国通过法律和全民公决对苏格兰和威尔士进行放权。《苏格兰法》(Scotland Act)规定，苏格兰议会由比例代表产生，除了保留给英国议会的事项之外享有全面的立法自主权。威尔士则根据“行政放权”模式，议会只有制定次级立法或规章的权力。这种体制成为一种“非正式”联邦制，国家议会一般只是在获得地方议会同意的前提下才会修改放权事项的范围。在讨论《苏格兰法》的过程中，英国议会表达了发展这种习惯的愿望。尽管如此，在该法实施的前三年，苏格兰议会在相当多的场合下同意中央议会在苏格兰权力范围内立法(Sewel Motions)。²

爱尔兰协议则是经典国际共识和国内宪法安排的混合体，北爱尔兰人民和爱尔兰将最终决定是否形成统一的爱尔兰国家。在某种意义上，英国将与爱尔兰决定领土地位的决定权“承包”(contract out)给自己的公民。³通过使国家在概念上变得更为灵活可变，从而化解了因国家认同的冲突而造成的持久的暴力冲突。

3. 中国

虽然中国自秦以降都在名义上采用中央集权制，在制度实践上还是相当变通的。不夸张地说，中国历史对“民族区域自治”并不陌生，边远地区的少数民族部落拥有相当大的自治权。早在秦汉时期，全国大多数地方实行郡县制，由太守、县令以及亭、乡、里逐级统治，按回扣征集赋税。但在南方和西南新开辟的地区，则实行初郡制，全部或部分免除当地百姓的赋税并保持当地原来的传统统治和风俗习惯，属于一种由部族制向郡县制的过渡状态。在西南地区，实行郡县和部族混合制，仍由当地首领统治其百姓；在西北地区，则实行都护制，决定这些国家的外交和军事，但是一般不干预内部事务。到唐朝，道、州、县作为正式行政区的结构延续了秦汉郡县制，南方、西南、西北和北方少数民族地区则实行羁縻都督府，大多是族群自治或地方自治性质的单位，长官由部落首领世袭，上级任命只是认可而已，不征收赋税，内部事务自理，上司不加干涉。这些单位的基本义务是忠于朝廷、不反叛，必要时服从调遣提供兵力。⁴清朝设有 25 个一级政区和内蒙古的盟、旗，大致分为三种类型。第一，在汉人为主的农业区实行省、府、州、厅、县制度；第二，在西南和蒙古实行一定程度的族群自治，承担一定的贡赋和徭役；第三，在西藏实行高度自治，朝廷掌握宗教领袖的继承和册封以及军事与外交权，内部则实行政教合一。对于这些特殊地区，朝廷政策一般有三个方面：一是尽可能利用原来的统治机构和首领，以便减少敌对行为和情绪，维持社会稳定；二是给予一定程度的族群或地方自治，中央和上级一般不干预其内部事务；三是经济上给予一定的优待，如减免赋税徭役。⁵

1949 年后，族群政策一直受到高度重视，民族区域自治也上升到宪法高度。事实上，中国宪法中的“自治”就是和民族区域联系在一起。1952 年，中央人民政府的政务院曾发布《民族区域自治实施纲要》，1954 年和 1982 年宪法也都规定了民族区域自治制度，1984 年又颁布了《民族区域自治法》。1982 年宪法第 4 条规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。……各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自

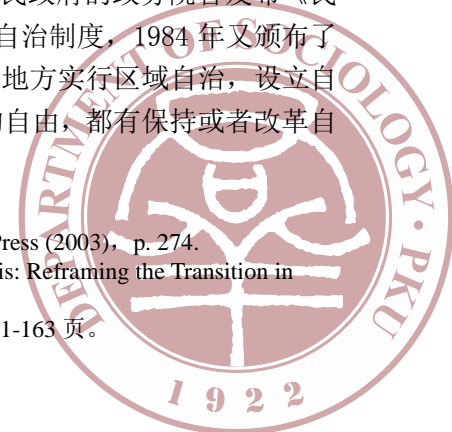
¹ Vernon Bogdanor, *Our New Constitution*, 120 *Law Quarterly Review* 242(2004).

² Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford University Press (2003), p. 274.

³ Colin Campbell, Fionnuala N Áoláin & Colin Harvey, “The Frontiers of Legal Analysis: Reframing the Transition in Northern Ireland”, *Modern Law Review* 317 (2003).

⁴ 参见葛剑雄，《统一与分裂——中国历史的启示》，三联书店 1994 年版，第 161-163 页。

⁵ 同上注，第 166-168 页。



己的风俗习惯的自由。”第三章第六节规定了“民族自治地方的自治机关”。“民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府”(第 112 条)。民族区域自治的一个主要体现是由少数民族自己担任政府领导。自治地方的人大常委会主任或副主任以及政府首长应由本地少数民族的公民担任(第 113、114 条)。

民族区域自治的另一个体现是地方自行制定政策和立法并管理地方财政及其它事务的权力。自治地方“依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权,根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策”(第 115 条)。自治地方的人大“有权依照当地民族的政治、经济和文化特点,制定自治条例和单行条例”。自治条例和单行条例报上一级人大批准后生效,并报全国人大常委会备案(第 116 条)。自治机关还有管理地方财政的自治权。“凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入,都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用”(第 117 条)。民族自治地方的财政是“一级财政”,即国家财政的组成部分。国务院按照优待民族自治地方的原则,规定民族自治地方的财政收入和支出的项目。自治机关在国家计划的指导下,自主地安排和管理地方性的经济建设(第 118 条),自主管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育(第 119 条),并经国务院批准,可以组织本地方维护社会治安的公安部队(第 120 条)。

目前,中国已先后建立了 140 多个族群自治地方,包括西藏、内蒙古、新疆(维吾尔族)、宁夏(回族)以及广西(壮族) 5 个自治区、31 个自治州、104 个自治县,涵盖了 44 个少数民族、近 6000 万人口、约 610 万平方公里,占全国少数民族人口的 85%以上、全国总面积的 60%。但是随着改革开放的不断深入,各地区之间的人员和物资流动不断增加,少数民族地区和外界的往来也越来越多,汉族和各族群之间的界线越来越模糊。可以预见的是,随着市场规模的进一步扩大,族群自治地方的特性将越来越不显著,而和一般内地的共性将不断加强。¹

近年来,随着海外地方分离主义和独立运动的兴起,中国某些少数民族地区也不“太平”。2007 年,新疆六名“东突”分子因从事国家分裂活动而被判刑,其中三人被判处死刑;2008 年 3 月,拉萨发生了 1959 年以来最大规模的族群骚乱,几千名藏人高喊“藏独”口号,从事暴力伤害和破坏活动;2009 年 7 月 5 日,乌鲁木齐少数维吾尔族成员的暴乱更是造成了数百人伤亡的惨剧。这些现象表明,虽然新疆、西藏等少数民族聚集地区在法律上毫无疑问是中国领土的一部分,但是族群不和谐与不稳定因素依然存在。如果不能妥善处理族群问题,那么不仅会影响社会安定,而且将损害中国的国际形象,甚至威胁国家统一。可以预见的是,族群和谐将成为中国和平崛起的一个重要问题,因而绝不可掉以轻心。

要长期保持族群关系的和谐与稳定,只是依靠严厉惩罚或优惠政策是不够的。中央意图再好、政策再理性,执行过程也会走样。要从根本上消除族群矛盾,必须从完善制度入手。在这方面,不同国家的宪政经验为中国提供了丰富的启示。不论在联邦制还是单一制国家,都在不同程度上存在族群矛盾,而妥善解决族群问题的关键在于合理的制度安排。尤其是族群联邦制的经验和教训表明,族群政策必须建立在国家统一、地方自治和个人自由有机结合的基础上。

¹ 这是经济发展的一般规律。以改革开放变化最大的广东珠三角地区为例,1978 年之前的几个世纪中,当地常住人口以说粤语的为主;但是短短二十多年过去,内地向广东移民越来越多,粤语逐步失去了统治地位。

