

【译 文】

多民族国家的民主化和分离化： 共产主义联邦的终结¹

卡罗尔·S·莱夫（Carol Skalnik Leff）著，谭明智译²

一个国家在现代国家体系下发生解体并重构，这是极为罕见的现象。正如梅奥尔（James Mayall）所言，各国的主权形式和国际行动的大多数主体都具有努力保持各国现状的倾向，这些都对此类现象的发生起到了限制作用，因而，创建新国家的潮流往往仅局限于在帝国崩溃（imperial collapse）的背景之下³。不论苏维埃“帝国”（the Soviet imperium）的解体是否可以按照梅奥尔（James Mayall）意义上来理解，共产党政权的崩溃的确为国家瓦解和新国家的创建提供了丰富的土壤⁴，与帝国的崩溃伴随而来的是苏联和东欧的政权更迭。先前虽不尽完善的但却不可违背的设定民族/族群（ethnonational）关系的宪法性协议最终失效，这最终导致南斯拉夫、苏联、捷克斯洛伐克在十八个月之内（自1991年6月至1992年12月）陆续解体分裂。

回顾这段历史，我们并不奇怪因共产主义的崩溃而得以释放的族群间斗争的能量，在这一过程中发挥出来。我们奇怪的是，这样一种现象在整体上仍然没有得到理论化处理。无论是国家解体这类现象还是后共产主义民族冲突的问题，在民主化理论的语境下都没有得到充分的考察和讨论。我们这里所要强调的是：发生在民主化进程和民族身份认同政治之间的互动过程究竟如何，今天仍然是模糊不清的。通常我们认为，民主化进程会为族际冲突的解决提供某种可能的路径，但是在共产主义政治体系的开放过程即民主化进程中，民族主义的冲突却是一再地被激发强化。显然，多民族国家的民主化逻辑还需要得到更深入的研究。我们想要提出的是：政权更迭和现有国内各民族间协议格局（ethnonational bargains）的变化之间的关系是怎样的？

政权的更迭为重新确定民族关系的宪法架构提供了机会，针对这样的问题需要有一种恰宜的关于民主化转型理论与之相匹配⁵。长久以来，Juan Linz 和 Alfred Stepan 试图将民族冲突纳入到民主理论中。在谈到何时“国家性”（Stateness）在各群体当中成为问题时，他们将其定义为这样一种情况：占有相当比例的人口不承认将现有国家（无论其建立过程民主与否）作为一个合法的政治单位/实体（Unit）去效忠⁶。为了使得“国家性”（Stateness）这个概念得到拓展，我们要认识到：国家性问题不单单出现在对以现时国家领土为界限的政治实体缺乏忠诚感之时，还出现在占可观比例的人口对忠诚感持不可知论的态度，并且关于多民族国家的认识也没有达成共识之

¹ 英文原文题目为“Democratization and disintegration in multinational states: the breakup of the communist federations”，刊载于 *World Politics*, Vol.51, No.2 (Jan., 1999), pp.205-235。

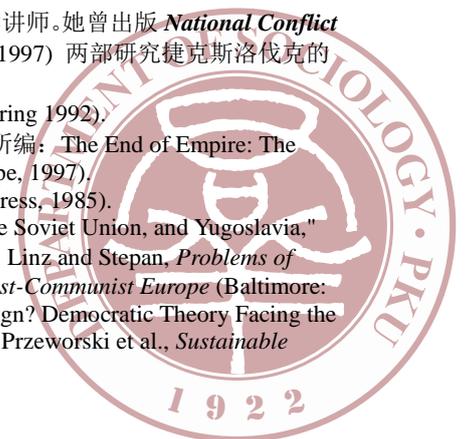
² 作者Carol Skalnik Leff 是The University of Illinois, Urbana-Champaign 的政治学讲师。她曾出版 *National Conflict in Czechoslovakia* (1988) 和 *The Czech and Slovak Republics: Nation vs. State* (1997) 两部研究捷克斯洛伐克的著作。本文译者是北京大学社会学系2010级硕士研究生。

³ Mayall, "Nationalism and International Security after the Cold War," *Survival* 34 (Spring 1992).

⁴ 将苏联的解体解释为一种帝国的崩溃，参见 Karen Dawisha 和 Bruce Parrott 所编： *The End of Empire: The Transformation of the USSR in Comparative Perspective* (Armonk, N.Y.:M.E. Sharpe, 1997).

⁵ Donald L.Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley: University of California Press, 1985).

⁶ Juan Linz and Alfred Stepan, "Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union, and Yugoslavia," *Daedalus* 121(Spring 1992),123. 关于民主化进程中认同问题的更多讨论，参见 Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996); Claus Offe, "Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe," *Social Research* 58 (Winter 1991); Adam Przeworski et al., *Sustainable Democracy* (New York: Cambridge University Press, 1995),1-39.



时。即使是没有明显的推动独立的力量的情况下，不同民族/族群之间在这个问题上的显著差异，也会使得“国家性”问题突显出来¹。

从更广层面上来看，“国家性”问题也是民主理论的必不可少的构成部分。在关于民主的著作中被广泛引用的英国谚语说道：“必须要首先判断谁是人民，否则人民便难以做主”。² 它所强调的是民主的基础性问题，即需要识别出特定的**共同体**，并在**共同体**内部赋予其成员特定的民主权利和义务。正如 Linz 和 Stepan 在对早先民主理论家的回应中所论述的那样，“对国家性（Stateness）的认同必须早于对民主的认同。”显然，得到被统治者的赞同是任何民主契约的至关重要的基本要素³。

民主化理论起初忽略了“国家性”的问题，但这又是可以理解的，因为拉丁美洲和南欧的案例并没有受到此类问题的困扰。但是，可以肯定的是，具有代表性的西班牙，的确受困于基于身份认同的地区间竞争，它的转型过程也展现了将民主化和国家性进行理论化的原初基础。然而，随着共产主义政权崩溃而来的国家政权更迭，最终才将这一问题推到前台。

本文重新探讨一个关键问题（在人们的理解中通常是含混不清的）即**民主化理论的前提**：对于转型过程产生重要影响的决策和协商，应该放在一个单独的中央政治舞台以及所有行动者共有的政治空间的范围内进行分析。影响转型进程的关键性决策正是在这样的政治舞台上做出的，正是这个中央体制结构使得精英们相互竞争并寻求控制和改变。这种研究政权更迭的视角在一些多民族国家当中也十分有效。然而，这个对转型进程产生形塑作用的能量大小，实际上依赖于该国的**制度结构**，尤其是这个国家是属于**联邦制**还是**单一制**。在联邦制结构下的民主化开放，会创造多个相互竞争而非单一的政治竞争舞台；这些政治舞台之间的互动，又反过来影响了政权更迭的机制。简而言之，联邦制为精英的立场和策略选择提供的是一种与众不同的结构。我将试图阐述这种结构性因素与政权更迭（特指发生在后共产主义国家解体过程中的）之间的关系。我们会逐渐认识到，国家的解体包含以下两方面的内容：（1）中央对于转型进程的控制和对国家性问题的管理能力的弱化；（2）共和国层级的政治舞台逐步替代中央联邦而成为决定性策略行动的中心领域。在此类例子中，对于那些采取民主化政治改革策略的行动者的分析，应该将多维度政治空间考虑进来，正是在这个多维度政治空间内，行动者们做出了决策。

本文的论述分为两个部分。第一部分从**制度结构**和**民族构成**两个方面区分了不同的政权更迭的案例。接下来重点关注的是后共产主义多民族国家，观察其政治进程的动力机制有什么共同点，单一制国家和联邦制国家的认同政治有何不同，并考察由于政治中心区域外的制度性力量的参与和缺失，将分别导致在机会结构方面出现什么差异。第二部分通过对南斯拉夫、捷克斯洛伐克、苏联三国解体的详细分析，来认识为多元力量提供其相互竞争的政治舞台的重要性。对不同案例的分析告诉我们：即使是政治背景相同，也并不意味着国家解体的动力机制会是一致的。事实上，各国的改革的动力机制因其各自共和自治程度的不同、改革的方向是自上而下还是自下而上、行动者的策略选择不同而出现很大的差别。而且各国的民主化进程亦是发展不平衡的。虽然如此，在这三个案例中的重要问题都集中在以下领域：中央失去对财政收入、暴力机构等国家关键权力的控制，中央丧失了精英份子的支持，以及中央失去了向下属各共和国提出改革的主动性。最后，本文希望通过分析使得**民主化理论**能有助于我们理解在多民族国家改革进程中的策略选择问题。

一、制度结构、认同政治和政权更迭

¹ 即使是精英还是普通大众都不倾向于独立的情况下，捷克斯洛伐克依然面临着**国家性问题**，因为在采取什么样的国家形式的问题上，仍然存在分歧。

² Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 2 (April 1970)

³ Linz and Stepan (fn.4, 1996), 26. 另参见 Leonard Binder, ed., *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971).



为了发展我提出的关于国家解体对于民主化的潜在影响的理论，有必要首先说明促进国家解体的两个因素：**多民族国家**和**联邦制制度**。在表一中，我从两个维度来对国家的政权更迭和民主化进行分类：一是当时的国家制度结构；二是当时的国内民族构成。下面的分析探讨的多为位于上面两格内的情况。

		改革期间的制度结构	
		单一制	联邦制
民族多样性的特征	以领土属地为主的多样性	保加利亚 罗马尼亚 西班牙	南斯拉夫 苏联 捷克斯洛伐克 (民族联邦制)
	同质性或分散性	波兰	巴西

表 1. 制度性结构和民族多样性

南斯拉夫、苏联和捷克斯洛伐克这三个在后共产党时代解体的国家，均落在表 1 的右上区域。它们的一个共同特征是：三者均代表其各自的全部加盟共和国。更为具体的说，这三个联邦均属于一种联邦性组织的等级分类秩序（a class of federative organization），在苏联的案例中，Philip Roeder 巧妙的将其描述为“民族联邦主义¹”（ethnofederalism），在这三个多民族联邦制国家中，其**加盟共和国的领土边界**与国内最重要的**民族群体人口的分布**大致上是相符合的。

因此民族联邦制国家在民族构成和制度结构两方面都与波兰、匈牙利等同质性国家不同。并且在民族身份的政治认同方面也与阿根廷或巴西等联邦制国家不同。阿根廷与欧洲移民有着相当程度的整合，而巴西则拥有复杂的种族混合社会，这些都很难为民族联邦主义提供一个清晰的**民族领土边界**基础并且也很难形成一种**地域-族群式的认同**的观念。

最后，民族联邦主义国家从结构上有别于其他后共产主义多民族国家（如保加利亚、罗马尼亚和西班牙），后者在政权更迭之始，便成为了中央集权制的单一制国家。关于这一点，在后面将进一步论述。这里我仅先强调两点：首先，所有的共产主义多民族国家在关于认同政治如何形塑政治体系的改革，如何使公共讨论和公共组织更加自由化，如何举行竞争性的选举，即通往自由化和民主化²这一问题上，是达成了共识的。其次，更重要的是，我必须回应某种可能的反对意见。即，质疑共产主义民族联邦主义是否真的是联邦主义。当然，这种质疑是合理的。联邦主义通常被理解为这样一种制度安排：政府的权威和功能上的管辖权被不同层级的政府所共享。但是考虑到共产党的中央指挥模式，难道不能说所有的共产国家都是单一制国家吗？并因此认为一个纯正式的联邦主义能够对转型期政治产生影响么？

有的观点认为：内嵌于共产主义宪法的联邦主义结构在实践中并非是完全意义上的联邦制，但事实上这并不能抵消此种制度结构的重要性。因为即使是在共产主义制度下，联邦主义制度也具有政治输入（import）的内涵，尽管其程度是有限的，更重要的是因为在政权更迭的情况下，**联邦主义制度**具有很强的政治活力，这一点决不容忽视。处于共产主义时期的各民族联邦主义国家中，在中央政府的协调下，各加盟共和国国内占主导的民族已形成其官方认同，此种认同又因语言和文化权利而加强。而正是这一事实，对后来的**民族/族群动员**有着始料未及的影响。苏维

¹ Philip G. Roeder, “Soviet Federalism and Ethnic Mobilization,” *World Politics* 43 (January 1991)

² 过渡理论家 Guillermo O’Donnell 和 Philippe Schmitter 区分了自由化和民主化。自由化主要指政权对公共讨论和公共组织的控制的放松，这一过程是可逆的；而民主化主要是指开放政治系统，引入竞争，而这可能导致统治精英集团的替换。当然，自由化能够消磨控制力量并逐渐产生民主化改革或转型，而这也是经常发生的。参见 O’Donnell and Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986)

埃民族问题的研究者们经常注意到苏维埃民族政策的悖论：一方面朝着民族融合（merging）的方向发展，而另一方面又恰恰起到了相反的作用，即为民族主义身份认同的巩固提供了工具。联邦主义制度又进一步为各加盟共和国其自身的制度化利益的发展（Gregory Gleason 称之为官僚民族主义¹）提供了单独的一块政治市场，为富于自身特色的共和国层级上的政治精英的涌现奠定了基础，而这些精英正是根植于其各自共和国内的民族之中²。

在共产主义时期，只要共产党能够继续维持联邦体系的紧密团结，很多政治制度安排上的潜在能量都没有在外表上显示出来。但是对于我们探讨过渡时期制度安排的影响极为重要的是：联邦制度下的**权力平衡性**被**自由化和民主化**改革所改变。在联邦制度下，民族间争论的谈判环境明显不同于单一制多民族国家的情形，尤其是在政治开放的过程中，联邦主义制度为各加盟共和国提供了挑战现有政治秩序的政治基础，也为各类精英提供了在转型期间进行分裂活动的机会。民族联邦主义国家的分裂，无论其个案之间有何差异，都是基于这样一个事实：存在一种为各个加盟共和国而非仅仅个体进行政治角力的政治竞技场。我认为，最初作为一种共产主义式解决民族遗留问题的民族联邦主义³，其制定时的不同策略背景为我们解释在自由化和民主化时期身份认同政治在南斯拉夫、捷克斯洛伐克和苏联的不同表现提供了可能的路径。当然，并非这种结构性安排引起了民族矛盾，但它定然作用于民族矛盾所造成的影响⁴。

在对这三个民族联邦主义案例进行具体分析之前，有必要仔细地辨别：（1）它们与其他正在进行民主化和自由化改革的后共产主义多民族国家有何共同特征？（2）使得这三个国家与单一制国家和其他民族联邦主义国家在制度结构方面形成的动力机制，有哪些与众不同之处？

1. 后共产主义多民族国家的政治开放：一些共有特征

虽然我认为身份认同政治在不同的制度背景下面临着不同的限制和机遇，但这些差异并非绝对的。重要的是，我们要注意到：不考虑制度结构的情况下，在所有的后共产主义多民族国家中，身份认同政治与自由化民主化进程之间相互影响的方式有哪些共同之处。简单来讲，我们通常将以自由化和民主化为代表的政治开放化视为一种关于意见、组织和竞争的“多元化”（pluralization）过程。但是在多民族国家的政治过程中，这样一种开放性更多地意味着以民族群体为边界的分割化或区隔化，而不是真正的“多元化”⁵。

具体来讲，放松对于公共议题的限制（公开化）使得**民族问题**更易进入国家的议事日程之中，同时也加速了**族群/民族主义的动员**。在共产主义国家推行的自由化，首要的目的并不是为了公共议论的自由化，更不是为了国家的解体以及民族/族群间的怨恨。这些结果只能是看作是自由化进程的非预期后果，而不能说是它的原因。例如，戈尔巴乔夫为了获得民众对于经济改革的支持，就曾支持放松对于公共议论和非正式组织的控制，他是将此作为一种政治策略。他怎么也没有想到这一改革对于民族主义问题的爆炸性的影响，并且在后来他自己也承认了这一点。波罗的海各国的情况更能清晰地说明这个问题：在那里，获得批准的公开化使其追溯到二战期间该地区苏维埃政权建立的各种秘密协定，中亚各国的评论家谴责作为一种“新殖民主义”的棉花单作制，而乌克兰的民族主义者也将 1933 年的大饥荒定性为苏联对于乌克兰的种族灭绝。

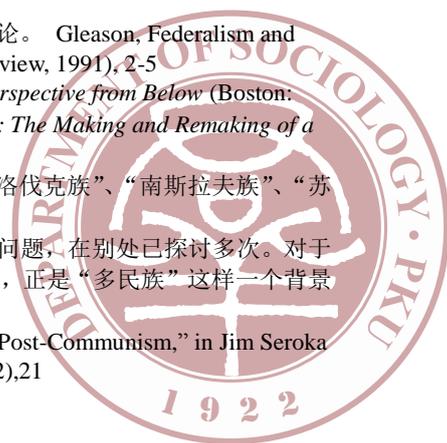
¹ 参见 Gregory Gleason 关于如何理解苏维埃联邦主义制度的局限性和意义的讨论。Gleason, *Federalism and Nationalism: The Struggle for Republican Rights in the USSR* (Boulder, Colo.: Westview, 1991), 2-5

² 关于共和国精英，可参见：Rasma Karklins, *Ethnic Relations in the USSR: The Perspective from Below* (Boston: Unwin Hyman, 1989)；和 Carol Skalnik Leff, *National Conflict in Czechoslovakia: The Making and Remaking of a State* (Princeton: Princeton University Press, 1988)。

³ 南斯拉夫、捷克斯洛伐克和苏联这三个国家都被认为是没有成功的在“捷克斯洛伐克族”、“南斯拉夫族”、“苏维埃民族”之上建立一种高于民族结构的更高的共同身份认同。

⁴ 限于文章的篇幅，很多重要的问题不能在此详细讨论。特别是民族冲突的起源问题，在别处已探讨多次。对于民族联邦主义的产生机制，不能脱离了多民族国家这样一个复杂的背景去考虑，正是“多民族”这样一个背景使得联邦主义成为摆在第一位的解决方法。

⁵ Vladimir Goati 曾如此描述过南斯拉夫的情况。参见：Goati, “The Challenge of Post-Communism,” in Jim Seroka and Vukasin Pavlovic, eds., *The Tragedy of Yugoslavia* (New York: M.E.Sharpe, 1992), 21



且不论其最初意图是什么，关于民族身份的争论的规模迅速扩大。一个由自由化所引起的争论的中心议题，便是对所谓的**历史记录空白**的追溯。一方面这种追溯是由一种民族主义力量所推动的，另一方面又反过来加强了这种民族主义力量。人们需要去正视过去所发生的灾祸，改造并重新确立自己的民族身份认同。此类公共大讨论挑战了共产党对国家利益的管辖权限，有助于瓦解共产党所声称的**执政合法性**。而这正是执政共产政权衰败的迹象。而这又反过来确立了这样一种政治资格的意识：重新平衡并补偿民族主义的怨恨与不满、重新获得各民族对其政策和制度的控制权，以支持和补偿其之前所受到的被破坏的利益。

自由化，不仅在渲染政权垮台的气氛方面很重要，还在于建立一种转型期信息传播的修整模式，以使得因语言不同而区隔开的各共同体更为自由的表达沟通。媒体不再是“表面上的民族主义，实际上的社会主义”了（这在过去通常意味着用当地语言机械地重复官方政策）。或多或少，新的媒体的解释框架在形式和视角上是民族主义的，部分种族媒体因语言壁垒而与其他观点相互隔绝。Susan Woodward 在讨论南斯拉夫的情况时，将其称为“分隔的知识世界”（segregated intellectual universes）¹。

这些各种媒体话语，虽然它们依然自我标签为后共产主义媒体，制造出了民族界限明显的“思想集市”，而外界（来自中央政府或相互竞争的其他民族团体）的声音已被出于族群利益的考虑而过滤掉了。正是这一过滤的过程，使得无法创造一个共同商谈的政治空间以及使中央争取各民族的支持。而一些关键人物并没有意识到这一点。的确，民族/族群的相互分割在很大程度上是受到那些民族主义者所影响的，他们利用政治开放这个机会来为某些族群人口提供共同参照框架，并且提高民族主义运动的吸引力。这样，自由化进程不仅仅有益于专制主义统治的衰败，也向着一种“非自由化”的方向发展，因为传统意义上的**自由化**指的是对其他观点的宽容²。而在这些国家所出现的“自由化”运动，其所导向的政治气氛显然是“非自由化”的。放松对公共讨论的控制，反而使得民族主义争论浮出水面并愈演愈烈，并给转型期政治和后共产主义时期留下两项遗产：**以民族主义为中心的动员**和伴随而来的**公共意见的分隔**。

尽管我们的讨论至此主要集中在对于公共讨论和组织限制的自由化问题上。另外，一旦民主化在选举政治中得到推行，分隔的形式（form of segmentation）也是可观察到的。在后共产主义的东欧，相当一部分的少数民族具有公民权³，其政党体系也充分说明：党派的分隔是以民族为界限的。简而言之，因自由化而产生的**公众意见的民族主义式的分隔**，最后产生连锁作用，影响到了民主化时期的**政党政治**。

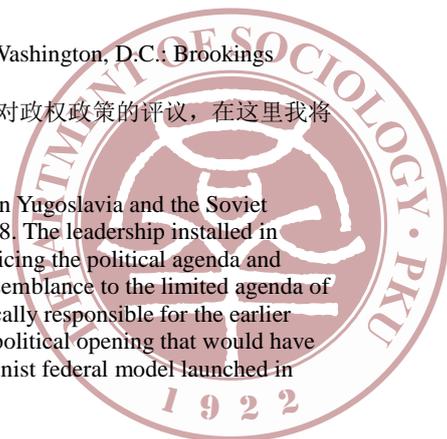
自由化和民主化是内在相联系的，存在着时间上的两条逻辑序列。其一，是经常被民主化理论家所提及的：自由化先于民主化并可能产生民主化的压力和需求；其二，自由化和民主化大致上是同时进行的。这两条序列都出现在共产主义国家的政治开放过程中，且均与特定的制度设计和民族构成没有太紧密的联系。在民族联邦主义国家苏联和南斯拉夫，自由化先于民主化；但是在单一国家制度的波兰和匈牙利是同样进程。而在民族联邦主义国家捷克斯洛伐克和多民族单一制国家的保加利亚与罗马尼亚，自由化和民主化是同时进行的⁴。

¹ Susan Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Disintegration after the Cold War* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995), 77.

² 因为民主化理论著作所用的“自由化”这个词，意味着更加自由的公共议论和对政权政策的评议，在这里我将继续这样做，暂且不管其模棱两可之处。

³ 波罗的海各国 1991 年独立以后对于公民权的限制是个例外。

⁴ The absence in Czechoslovakia of a pretransition liberalization comparable to those in Yugoslavia and the Soviet Union is a legacy of the "normalization" period following the Soviet invasion of 1968. The leadership installed in 1969 to restore order remained in control until the Velvet Revolution, stringently policing the political agenda and reacting with profound malaise to the Gorbachev model, which bore a distressing resemblance to the limited agenda of the Prague Spring itself. Unlike Gorbachev, the incumbent leadership was unequivocally responsible for the earlier "era of stagnation"—its very survival in power depended on forestalling any serious political opening that would have allowed the articulation of the Slovak question and latent discontent over the communist federal model launched in



暂且不管是否存在某种清晰的模式，我们或许应该注意到另外一种使共产主义多民族国家获得合法性共同的策略：与共产主义关于民族身份的意识形态相嫁接的民族主义。

的确，民族主义可能会被视为获得政治或经济改革合法性的途径，相比于匈牙利和波兰（在种族上具有同质性），多民族的保加利亚和罗马尼亚的领导人能够通过民族主义的号召而争取到公众的支持。

无论民主化和自由化二者在时间上的顺序如何，所有的后共产主义多民族国家共同的形式是在大众意见和选举竞争中形成以**民族为基础**的联盟。这种分割在单一制和联邦制国家中所产生的后果又因其制度设置的不同而有所不同的。而关于这一点也正是我们接下来要讨论的。

2. 单一制国家的自由化和民主化

单一制国家和联邦制国家的变迁路径不同。单一制多民族国家中，制度方面的因素限制了少数派的动员规模。在共产主义单一制国家中，少数民族被迫接受一种高度受限的民族安排，他们的最佳选择便是以官方所设立的社会文化组织作为他们有限的“文化自治”的基础¹。

因此可以理解的是，这些单一制多民族国家后来的转型时期的政治开放进程，在很大程度上受到这些少数民族的怨恨情绪的影响²。但是，这并不是说这些少数民族是转型期的关键精英。重要的还是这些主要民族团体中掌握实权的精英的权力范围。如果缺少制度性基础，少数民族就在谈判桌上缺少席位，那么他们的利益也就不会作为考虑的核心，而这便决定了转型期政治的进程。

在单一制多民族国家（如保加利亚和罗马尼亚）中，主导的多数民族团体起初控制了中央政府机构并且起草了一份新的后共产主义的宪法文件，在未得到少数民族的同意的情况下通过该文件。例如保加利亚的宪法，其中禁止民众按照民族身份或者宗教信仰来组织政党，这一条便体现了这种多数主义。Robert Hayden 进一步注意到在后共产主义体系里的这种“宪法民族主义³”（constitutional nationalism）的普遍性，这些文件的基础在于将**人民（people）**定义为占人口大多数的民族群体。

在这样的背景之下，少数民族的策略选择往往是被动回应式的，他们渴望在中央政府这一政治舞台内寻求某种开放，因为在这里他们的利益往往被忽视甚至是被牺牲的。这些少数民族除了在选举舞台以外，往往成为体制的弃儿，只有在选举政治领域内，他们才能摆脱政党组织的限制，从而动员民族选民，而这种动员的努力已经获得巨大的成功。某个单独的党派可能会垄断少数投票（如在保加利亚的**土耳其人权利自由运动**）或者几个党派瓜分某族选民（正如在斯洛伐克的匈牙利人的情况一样）。但是，得到跨民族选票的党派，在后共产主义的东欧各国是不存在的。

然而，少数民族团体因人口数量的限制难以将此选举上的成功转化为政治上的影响。建立在占主导地位民族团体基础之上的党派，开始逐渐（但犹豫不决地）与少数群体党派结成正式的政治联盟，其原因要么是出于意识形态上的信仰，要么是出于对极端民族主义党派在选举中获胜的

1968. See Carol Skalnik Leff, "Soviet-Czechoslovak Relations in the Gorbachev Era," in Richard F. Staar, ed., *Soviet-East European Relations* (New York: St. Martin's Press, 1991). The synchrony of liberalization and democratization had two related effects. First, the abrupt onset of transition left the counterelite without a coherent program for transformation and with only scant time and resources to formulate one, on the national question or on any other for that matter. The second and related effect of telescoping the agendas was a degree of unjustified optimism about the ease with which the Slovak question might be resolved and a consequent rude shock as divergences in perspective unfolded. A prior liberalization period would have clarified these issues and perhaps even have invited preemptive action to forestall the conditions that later produced a stalemate. At the same time, however, experience elsewhere suggests that such a period would also have led the parties to dig in their heels.

¹ 最坏的情况，他们没有任何的限制性的制度框架。而这也正是在保加利亚的土耳其少数民族的情况。1980年代对土耳其人的打压和同化政策，剥夺他们的教育设施，损毁他们的宗教场所和机构，甚至不允许他们保留土耳其名字。

² 典型例子如将一名匈牙利牧师从他在罗马尼亚的家赶出来，这件事对于当时的抗议活动产生催化影响，以及在1989年夏天因土耳其大批民众出走对保加利亚共产政权信誉的损害。

³ Hayden, "Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics," *Slavic Review* 51 (Winter 1992).

担心和恐惧。不管少数民族党派如何宣称其忠诚性，他们总是被认为是反体制的并且在很大程度上是不可结盟的（uncoalitionable），Sartori 用这个词来形容那些不适合参与内阁政府的党派¹。

这种情况将导致国家问题的僵局。少数民族在要求改善他们生存环境的领土、制度认同（联邦或区域自治）上面临着很高的临界成本，因为自治就意味着公开继承自己命名的开始，因此在强势群体的民族主义党派中触及对国家忠诚这一敏感问题。这个僵局可以阻挡民主的定型：虽然少数民族选民被有策略地分配以获得代表性和对他们切身利益的发言权，但在没有来自国外力量的支持时，他们自身的能力是不足以让自己的切身利益被听取的。

3. 民族联邦主义政治

少数民族在单一制国家中可能会在不同程度上趋向于机会主义，但政权变更的动力机制在民族联邦主义的共产党国家中是很不同的。在此，必须把民主制研究当中的侧重点转移，因为在政治开放的阶段，民族联邦主义国家的“中心”概念是存在问题的，因为我们并不能假设**中央精英**必然具有掌控国家政治的主动权。

联邦化的国家体制，潜在地在“中心”之外提供了其他的机构性力量。联邦下属各共和国的机构单位还处于萌芽，仅具有一定的国家属性，特别是领土完整和代表制及决策的共和机构。一个明显的因素是：这样的政治单位并不具有**主权**；共和制单位在政策制定权上受到联邦中央政府的强烈控制，尽管在后铁托时代的南斯拉夫，这种限制要比其他地方小。不过，一旦政治领域开放起来，领土和机构性结构对于民主化来说就是重要的因素。

在单一制国家，在地理上集中的选区，除了促进少数民族流动性和议会代表权之外，并不能做其他什么事。受少数民族群体大小控制的选举权很难转化到民族磋商中去。相反，在民族联邦主义国家的政治开放时期，各共和国政府可以作为选举和宪政平台被利用来压制各类诉求、并在中央和各共和国之间进行权威性磋商。长期看来，联邦共和制的基础促进了政权结束的进程。在民族联邦主义国家以及单一制国家中，自由化和民主化的政治动态对政治行动者来说代表了两种不同的限制和机会。

二、共产联邦的破裂：一个比较分析

这一节将比较南斯拉夫、捷克斯洛伐克和苏联的国家解体问题，分析不同政治力量挑战中央对转型期控制的不同策略的共同点，以及他们各自的不同。民族联邦主义毕竟不是一个普世蓝图，它只是一个特定的历史产物，其对于政权改变的机制发挥了独特的作用，特别是在引发转型的起始阶段。不过，其具有的基础性共性是中央对政权转型方向的控制权的逐渐丧失。

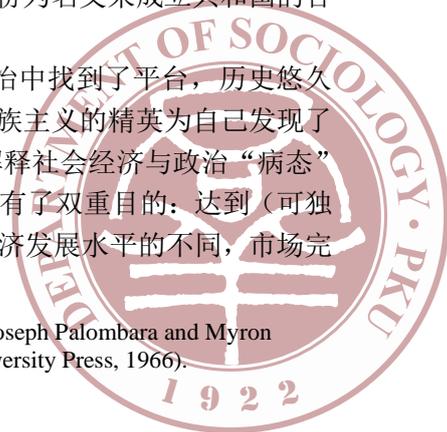
1、政治开放的进程：共性和差异

在检验这些案例时，政治开放的三个共同点值得注意。

首先，不管什么场合，解放对于公共言论的各种限制，不仅允许民众对国家政策进行批评，还要重新审视作为**国家基础的神话**：铁托神话，捷克斯洛伐克共同利益的神话，波罗的海国家自愿加入苏联的神话。正是现有国家秩序的**去合法化**，促进了以民族身份为名义来成立共和国的合法性。

第二，民族主义者（nationalist）的话语在这些转型期的选举政治中找到了平台，历史悠久的异议分子和新政治大亨们都发现这是一个动员选民的有效策略。民族主义的精英为自己发现了一个选区，其中充斥了许多民族主义激情，并且还有从民族主义来解释社会经济与政治“病态”的话语。共产主义是一种中央指挥的政权，民族自我确认的逻辑因此有了双重目的：达到（可独立的）民族身份的确认、挑战中央在经济和政治上的集权。各地区经济发展水平的不同，市场完

¹ Giovanni Sartori, "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism," in Joseph Palombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1966).



备程度的不同，都强化了这种地方对于中央的挑战。这一动员在选举上的成效，导致了各共和国内部的民族分层和党派分层，好比是民族国家在单一制党派结构中的分裂。

第三，并不仅仅是民主进程给民族独立运动者提供了环境，也要考虑正是联邦制给这些运动提供了制度基础。竞争性的选举把共和国层级的政府合法化，给他们相对的自由，可以代表本选区与中央或其他地区彼此协商。在共和国区域内动员选区选民的过程，甚至容易让在共和国登记的共产党精英远离中央而进入地方政治关系，他们与共和国层级的敌对力量或者合作或者对抗。在选举竞争和民主化的压力下，捷克斯洛伐克共产党组织首先联邦化，随后分裂。南斯拉夫的中央调节机制在斯洛文尼亚于1990年1月退出联邦国会时就寿终正寝。较倾向民族主义的苏联各加盟共和国的共产党领导人，通过削弱与中央的联系来加强地方上的竞选优势，逐渐走向独立，使共产党中央对各共和国的控制迅速削弱¹。因此在民族联邦主义国家，民主化将普遍使国家进一步在政治子系统内划分界限，减弱跨区域合作的动力和能力。

虽然有这些共同的动态，在这些国家中存在着关键的不同之处，这些不同之处体现在政权改变的初始资源，以及国家内部政权变更的步骤。很大程度上，这些不同是基于历史的积累，源自于共产时期联邦政治的不同传统。对于随后的转型进程，一个很重要的变量，是共和国精英在共产主义下不同的自治程度。苏联的共和国精英被联邦中央所渗透，在集体的共和国权力结构中有一个由莫斯科指派的顶级上司，也受到地方化/本土化（korenizatsiia）政策（从不同民族中选拔精英）的限制。同样的政策存在于捷克斯洛伐克，虽然在安置俄罗斯官员以监视、控制共和国权力上面远远不如苏联。这些国家的联邦共产党中央，至少对共和国领导和基础政策有否决权²。

南斯拉夫的精英选拔更集中于各共和国。1974年宪法由日益年迈的铁托总统起草，他预计到自己死亡可能引发的动乱后果，提出要建立了一个轮换的总统制，联邦总统每年从轮班的不同民族共和国代表中选拔；联邦政府制定的政策必须要得到这些共和国代表的同意，各共和国都具有否决权。正如 Paula Franklin Lytle 注意到的，这个宪法“把不同共和国的公意提到管理原则中”，而且“将各共和国确定为政治舞台”³。在一个复杂的机构平衡举措中，各共和国党派被认为联邦中央政府领导的核心要素，而不是相反。

在共产主义制度下，不同共和国精英的自由程度可以解释为什么他们在政治开放时期有不同的动因；共和国精英将民族联邦政治结构加以资本主义化的程度，取决于他们之前的自由程度。因此在苏联，由于中央对政策的控制在戈尔巴乔夫上台时期仍然完整，开放政治进程的许可权仍然需要从中央权力中解放出来。戈尔巴乔夫激活国家体制、在竞选中建立改革的民众基础的努力，为共和国选举提供了肯定性的契机，也因此创造了一个来自底层的要求调整和重组与中央之间关系的压力。即使在各共和国层面，各国共产党也开始与中央政府远离，即使不服从中央指令依然可以在各共和国掌权，至少可以在重新立法中获得民众支持而在政治上立足。这样一种结果把精英选拔从中央控制中分离出来，为共和国精英在选举中改变民族地位提供了制度合法性和诉求。

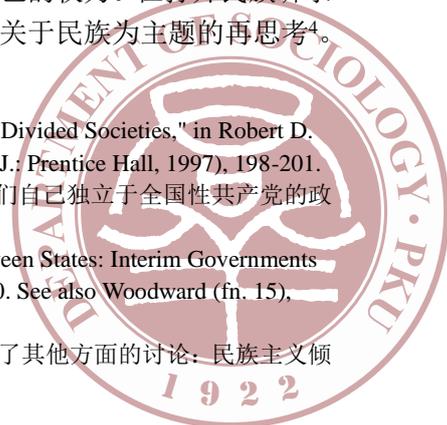
一个不尽相同的情况发生在南斯拉夫这一更为松散的联邦体制中，在那里是各共和国首先开启了体制转型。在铁托死后，他用来组织共和国精英的强权政治逻辑重构了南斯拉夫的政治，米洛舍维奇利用塞尔维亚历史中的民族主义信念打破障碍，得以巩固自己的权力。在打开民族诉求的潘多拉魔盒后，他击碎了南斯拉夫神话和强制的沉默，强化了邻国关于民族为主题的再思考⁴。

¹ 参见，例如： Vicki L. Hesli, "Political Institutions and Democratic Governance in Divided Societies," in Robert D. Grey, ed., *Democratic Theory and Post-Communist Change* (Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1997), 198-201.

² 这些例子中的每一个当中，占有主导地位的民族团体，俄罗斯和捷克都没有他们自己独立于全国性共产党的政党组织。

³ Lytle, "Electoral Transitions in Yugoslavia," in Yossi Shain and Juan Linz, eds., *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 239-40. See also Woodward (fn. 15), 21-46.

⁴ Lenard Cohen 指出，在关于敏感的民族问题上拓展了争论的范围的同时也减少了其他方面的讨论：民族主义倾



因此，相对于苏联，南斯拉夫的公共论战起始于共和国精英们的诉求和被刻意引导出来的**国家性问题**。即使在 1990 年竞选之前，南斯拉夫各共和国的精英们也一直在故意把共和国法律凌驾于联邦法律之上，实现了中央政府对各共和国公意的依赖，并使得现有联邦政府的调节机制变得软弱无力。¹

各民族精英对于民族权力的诉求直接推动了社会民主化的进程，特别是在斯洛文尼亚和克罗地亚，人们强烈要求对宪法协议重新修订，并且单方面地在共和国层级内进行竞争性选举以争取一个更具联盟性质的宪法协议。他们的目的是使得南斯拉夫成为一个“国家的国家”（"state of states"）。民主化，不单单是对于公众压力的回应，也不会就局限于此而终结，而民主化进程更多地是由民族精英们为满足其民族主义要求而推动的，以保卫其利益的制度性基础并且给民族主义利益诉求披上选举合法性的外衣。随后而进行的选举，巩固了共和国领导人的权力：他们有权利进行商谈或退出联邦！由于斯洛文尼亚和克罗地亚两个共和国精英获得了高度自治权，因此他们的主张在未得到联邦中央政府许可的情况下亦是有可能实现的。而其他南斯拉夫各共和国的行动则是模仿性的、被动回应性的和防御性的。

各个案例的第二个不同之处，在于他们的民主化进程的不同的对称性（symmetry）。在捷克斯洛伐克，政权的崩溃发生在各民族主义诉求进行联合之前，当时进行统治的共产党对于自由选举的妥协在范围上是具有匀称性的：同时在全国范围内和各共和国层级上开放政治进程。民族问题被拖延到了 1990 年 6 月所进行的投票选举上面，在这个时候所有的中央行动者都拥有了对称的民主资格。这个模式与单一制国家很相类似，即只出现了一个政治竞争的舞台。

相反，在苏联和南斯拉夫的民主化进程则是非对称性的，Lytle 将南斯拉夫的案例描述为“每个共和国层级上的多元转型²”，而这在单一制国家中几乎是不可能的。南斯拉夫的选举是不同政权类型的一个分化过程：各共和国的选举产生了不对称的民主化结果。例如，克罗地亚和斯洛文尼亚的选举就比在塞尔维亚的竞争激烈得多。在塞尔维亚，米洛舍维奇掌握了对 1990 年 12 月选举合法性的控制，建立起延续原有社会主义统治的个人声望，因此他的举措更多是保守性的。1990 年选举之后的南斯拉夫，事实上是一个诡异的政权杂交体，在这里已经推行选举的各个共和国要求更进一步的政治开放进程，而在中央（在其他案例中都是由中央在各个共和国推行选举的）却仍然没有进行选举重组，并且还缺乏一种独立权力的基础。

苏联的情况亦是如此，竞争程度以及不同方面的开放程度也都是随各共和国的不同情况而变化的。但是如同在南斯拉夫的情况那样，政治精英重组程度走得最远的情况，发生在格鲁吉亚和波罗的海各国等民族主义最为强硬的共和国内。相反，中亚各国的民主化则更多是如同塞尔维亚那样的被动式的和防御性的，仅仅是对原有共产党统治精英权力的某种再确认而已。因此，苏联的民主化进程的突出标志也是其政治开放的不对称性，正如在南斯拉夫的情况那样，政治开放的模式是直接回应各共和国对于中央政府的民族主义诉求的（而不是步调一致地、自上而下进行民主化改革！）。并且在这两个例子中，中央都没有得到民主化重组，这又是另外一个不对称性³。

限于讨论篇幅，在这里并不能对于这种政治开放进程中的不对称性进行全面详尽的论述，但是，很明显，这正是多元政治舞台存在所造成的后果之一。我在之前已经证明了，在民主化进程中原有政治精英如占有主动权，往往产生保守主义/防御性的政权更迭，甚至是虚假的民主化。进一步来看，有些共和国争取独立的行动也是回应性的。在南斯拉夫的案例中也可以看到这一点，

向于替代共产主义成为普遍接受的观点。参见 Cohen, "Regime Transition in a Disintegrating Yugoslavia: Law-of-Rule vs. the Rule of Law", *Carl Beck Papers*, No. 908 (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Center for Russian and East European Studies, 1992).

¹ *Ibid.*, 9-12.

² Lytle (fn. 25), 237

³ 在苏联的案例中，这一结果是由于 1989 年全国范围内的选举的竞争的局限性以及戈尔巴乔夫坚持走议会道路而非全民选举的道路来产生新的总统所造成的。



斯洛文尼亚和克罗地亚脱离联邦，打破了残余的南斯拉夫联邦内部的权力平衡，也改变了波斯尼亚和马其顿共和国民族精英们的策略选择标准¹。在苏联，中亚各共和国精英们由于担心其他共和国的自由化进程会威胁到他们在本国的统治，因而纷纷希望获得独立。显然，一种更为系统化的对这些因素之间互动作用的比较研究，将极有价值，因为这种由于对可能发生事情的担心而采取行动的动力机制（the resultant dynamic）还没有得到足够的重视。很显然，这不同于单一制国家内的政治转型，也不同于邻近国家之间在改革或革命等方面的相互传染效应²。

而且，政治开放进程的不对称性可能反映出共产党政权本身的某种不对称性。例如，在斯洛伐克和捷克所经历的共产党统治是不同的：在1968年华约军队入侵后的正常化阶段中，各共和国精英的行动是按照不同的规则进行的，他们所面临的机会和限制也都不同。一些学者已经对此问题进行了讨论，他们认为或许对捷克和斯洛伐克的不同共产党政权进行概念化理解是有必要的³。此类问题不单单是个历史问题，它们还形塑着我们的思维方式，即如何去认识专制主义统治的遗产对于接下来的独立国家的影响。

在南斯拉夫的案例中，需要在这里指出非对称性民主化所造成的一个重要影响。那些并非同步地将政治体系逐渐全面开放的共和国，从而得以获得外部行动者的同情，他们希望这些外部行动者在面对这些在民主化合法性之下的对民族自决的追求的行动的时候，能够采取中立的立场。斯洛文尼亚和克罗地亚的选举，以及米洛舍维奇在塞尔维亚的选举，两者之间的对比差异在国外引起了极大的反响⁴。开放选举使得国外支持力量的结构（北约、莫斯科）一下子发生了改变；在大众选举追求民族自决权力（如，斯洛文尼亚和克罗地亚）以及维持原有共产党统治（如米洛舍维奇的统治）的双重努力下，若想维持原有的联邦国家，这已经成为不合理的行为了⁵。这一点非常重要！正如 Laurence Whitehead 所指出的那样，关于国家边界问题的诉求得到了重要的外部行动者（北约）的赞成，这是国际影响力发挥作用的一种最基本的形式⁶。新的克罗地亚和斯洛文尼亚的领导者清楚地认识到这一点，并且从中获取有利于自己的政治资源。

2、民主化和国家解体：中央主动权的丧失

上述对于政治开放化的分析，是在分析国家分裂动机和原因的背景下讨论的。每一个例子的核心过程都根植于一种杠杆，这种杠杆就是以共和国层面的政治互动作为争议的舞台，且伴随着中央政治舞台的进一步弱化。在现有转型理论的语境下，这一点非常之重要。现有的转型理论，一般关注的是在政体变更的过程中，原有的中央仍然是政治交锋的主要舞台。因此考虑中央失去其主动权的过程分析，这一点非常有用，尽管这一过程在各案例中表现得有所不同，但在上述三个国家解体的例子中都非常重要：一旦联邦中央政府失去了对于各加盟共和国争端的控制，出现僵局或单方面采取行动的可能性就会急剧增加。

如果将国家瓦解本身作为证据，那么政府的解体源自于中央政权失去控制权和决定权的说法，就显得有些循环论证的意味。当然，有人也可以引证中央权力受到侵蚀的各种征兆，认为这些演变加速了解体的过程。有三个最值得注意的方面：精英的补给、死亡的永恒真理（即强制力使用的合法性）、财政税收。失去对精英集团补给机制（谁将成为新的地方民族精英）的控制，

¹ 当马其顿的精英们看到斯洛文尼亚和克罗地亚对于联邦的背叛，也开始寻求其自身的独立。

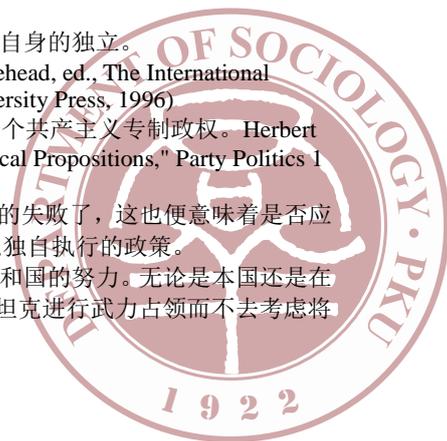
² Laurence Whitehead, "Three International Dimensions of Democratization," in Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas* (New York: Oxford University Press, 1996)

³ 比如说 Kitschelt 建议我们应该将斯洛伐克看作是一个世袭政权，而捷克则是一个共产主义专制政权。Herbert Kitschelt, "Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies: Theoretical Propositions," *Party Politics* 1 (October 1995)

⁴ 学者们已经提出了这样的疑问：国家社会是否已经做好准备接受南斯拉夫商谈的失败了，这也便意味着是否应该对其施加更大的国际压力。确实，这一点表明了民主化不是一个单纯的可以独自执行的政策。

⁵ 外部行动者的关注同样也限制了苏联联邦中央试图拉回那些强硬追求独立的共和国的努力。无论是本国还是在东欧，戈尔巴乔夫在某种程度上都限制了自己的行为，因为他不能轻易地派出坦克进行武力占领而不去考虑将在国际关系方面所付出的代价。

⁶ Whitehead (fn. 31), 15-21.



直接关系到民主化进程本身。“死亡与税收”简单地代表了政府的两种特权：对合法强制力手段的垄断，以及收取税收的权利¹。很显然，在国家瓦解的过程中，中央政权逐步或多或少地丧失了对这些杠杆的控制权。

这一点在苏联的例子中尤为明显。中央对事态剧变的控制权被严重侵蚀，这是 1990-1991 年一系列戏剧性事件的重要特征。例如，1990 年 3 月，当立陶宛立法机构宣布该国独立时，莫斯科本可以施加经济压力，但却不得已与挑战者们商谈并被迫承认其部分合法性。同时，戈尔巴乔夫不得不否决了 1991 年 1 月一次试图对立陶宛独立运动的武力镇压。这次尝试的失败，源于联邦中央对于地方权力的失控以及国际舆论压力的束缚。这一事件明显地反映了中央政权使用暴力的合法性遭到了削弱。事实上，当任何一个中央政府主动实行政治开放后，这必然同时限制了它本身的选择机会，因为其进行统治的强制性手段已不再具有合法性。

为了满足各加盟共和国所提出的要求，戈尔巴乔夫希望能制定一项新的联盟协议，这是中央权力削弱的一种表现。学者们认为正是这种表现，催化了 1991 年 8 月的先发制人的政变，而这正发生在该协议即将签署的前几天。另外一点共识是，各共和国选举产生的领导人——特别是极富竞争力的俄罗斯民选总统叶利钦（与之相比，戈尔巴乔夫缺乏民选支持）——对于 1991 年八一九政变尝试的失败发挥了关键作用，同时对于戈尔巴乔夫地位的削弱亦十分重要。

因此，正是在八一九政变之后的时期里，中央最终失去了谈判的主动权，取而代之的是各共和国领导人的单方面行动。在八一九政变被粉碎之后，戈尔巴乔夫回到了他的办公室，却再也回不到他原有的权力地位了。他面临着众多问题：各共和国领导人否决了他提议的新联盟协议；波罗的海国家的背叛；越来越多的共和国拒绝上交维持整个联邦的税收。到 1991 年 11 月，中央政府已经无法再掌控自己的财政。各共和国相继宣布独立，并联合宣称要求控制其共和国的资源并拒绝上交税收。当戈尔巴乔夫还在向各共和国不断地提出重振经济的可行计划和政治协议时，恰恰是俄罗斯共和国支撑着联邦军队和联邦机构的运转，而戈尔巴乔夫提出的那些计划文件毫无实际用处。

最终，在 1991 年 12 月，乌克兰、白俄罗斯和俄罗斯的领导人联合提交了一份协议，宣告苏联政府瓦解以及独联体建立。苏联中央政府并未参与这一协议的制定过程，戈尔巴乔夫成为一个曾经存在的国家的前任总统，他甚至没有在国家解体的过程中发出任何声音。之后，在苏联内部，中央政府发觉自己被边缘化，并且在一个本该中央政府领导的商谈进程中被各共和国排除在外。

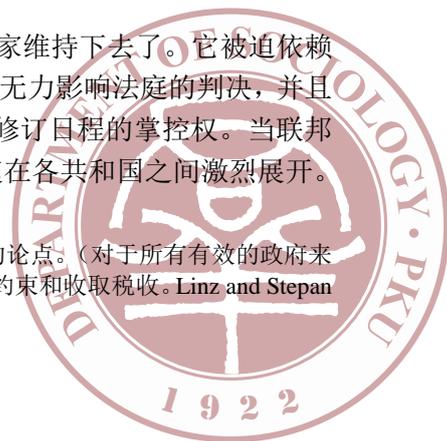
南斯拉夫联邦中央政府比苏联更早面对权力侵蚀的问题。诸多共和国不仅控制了联邦总统的产生，而且逐步增多行使经济主权，公然对抗中央的经济政策（如工资、物价等），在共和国层级上展开贸易战。联邦政府绝望地进行努力，试图恢复其主动性以处理其所面对的巨大经济危机，并且还试图得到各共和国的支持来完成国际货币基金组织委托的一个关于经济稳定的项目。即使是在这样的情况下，上述情形依然发生了。早在 1986 年，联邦与各共和国的财政预算脱钩，各共和国争取对其领土范围内的资源拥有控制权并拒绝向联邦政府上交款项，这在事实上已经表明联邦政府的财政权力已被极大地削弱²。另外，斯洛文尼亚甚至挑战了军队的领导权，他们拒绝听从南联邦关于兵力部署的安排并且发展了自己的军事防卫力量。

直到 1990 年的多重转型过程，联邦中央再也没有能力使这个国家维持下去了。它被迫依赖于宪法法庭来对各共和国争取主权的行爲做出判决，然而联邦政府却无力影响法庭的判决，并且这些判决往往遭到各共和国的蔑视³。中央政府已经丧失了对于宪法修订日程的掌控权。当联邦的协调体制崩溃之后，取而代之的进程是，关于宪法修订的争论迅速在各共和国之间激烈展开。

¹ 这一描述回应了 Linz 和 Stepan 关于国家进行民主化能力的重要性的富有价值的论点。（对于所有有效的政府来讲都是如此）：国家需要对暴力的有效使用拥有垄断权，能够有效的进行指挥、约束和收取税收。Linz and Stepan (fn. 4, 1996), 11

² Woodward (fn. 15), 69-74.

³ 参见：Cohen (fn. 26)



正是塞尔维亚共和国的米洛舍维奇拒绝关于建立一个新联盟体制而进行协商，和陷入僵局的联邦政府对此的坚持抵制，才使得 1991 年 6 月克罗地亚和斯洛文尼亚从国家中分裂出去。共和国又一次从联邦中央获得了决定整个商谈进程的主动权，虽然在这个例子中是以各共和国之间激烈的竞争以至陷入商谈僵局而告终。

在捷克斯洛伐克，联邦中央对于政权更迭控制权的丧失更加迅速，这是因为受到捷克斯洛伐克宪法关于民族联邦主义的特殊条款而激化的，正如 Arend Lijphart 所指出的那样，捷克斯洛伐克的民族联邦主义制度是高度协商式的¹，规定如果得不到每个共和国代表席位超过 60% 的投票支持的话，任何一项宪法法案都无法得到联邦议会的通过。在共产主义时代，由于政党控制在实际上抵消了这一条款的意义，而这一条款蕴涵着与南斯拉夫体系的协商逻辑在形式上的相似性。

在一个民主化的联邦制度下，尽管捷克人在数量上占多数，但是斯洛伐克和捷克一样具有否决宪法修正案的权力。在这种制度背景下，捷克和斯洛伐克的议会代表团更像是其各自共和国政府的代表而不是作为一个国家内部两个自治单位形象出现的。的确，从联邦议会开始停止扮演选举议会（正如在单一制国家中的议会所扮演的角色那样）的角色时，中央的主动权已经开始受到侵蚀。捷克总理 Pithart 在商谈的早期阶段强调：“任何我们所同意的事情必须得到所有（共三个）总理的同意”²。因此，关于国家结构的商谈便成为一个非议会所能控制的协议制定过程。自 1990 年至 1992 年，来自联邦政府和捷克共和国、斯洛伐克共和国的三方代表定期举行三峰会议以商谈具体的协议内容。最终达成协议规定：除非首先得到两个共和国立法机构的批准，否则任何关于宪法的议案都不得向联邦议会提交讨论通过。

整个过程因为选举竞争而进一步加强。在共和国层级上，存在几乎完全因区域-民族（ethno-regionally）而分割的两大政党体系，他们根据其各自的选民基础以及从中央所获得的政治行动的自主权而对各自共和国政府提供支持。因此，民主化选举与共产主义联邦制度相结合，使得联邦政府丧失了支持其商谈立场的选民基础，并且联邦政府再也不能针对某一冲突而采取一种具有权威性的、代表所有人利益的处理方式了³。正如在南斯拉夫的情况那样，维持中央的权力不再是为了某种更为广泛的集体利益，而是为了各自省份官僚结构的自身利益诉求。在这样的背景之下，当几轮关于未来国家的结构形式商谈未能达成共识之后，联邦政府迅速地变身成为各共和国内占主导地位的政党的共同产物。

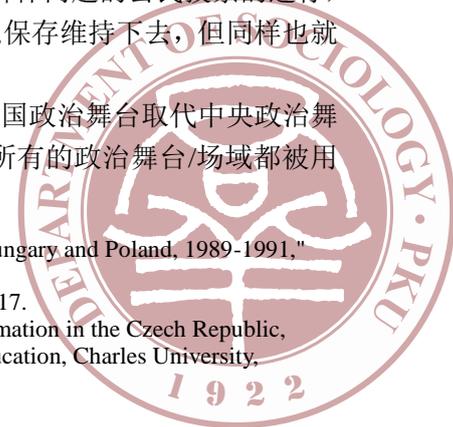
在 1990 年，捷克斯洛伐克联邦政府将财政预算权移交给了各共和国，斯洛伐克亦试验了关于地方卫队的想法。最终，在 1992 年选举之后，由捷克共和国和斯洛伐克共和国的两位新总理（均为政党领导人，且均甘愿放弃竞争联邦总理的位置而青睐于继续担任共和国领导人）进行双边谈判，达成一份正式协议：解散联邦。捷克总理克劳兹（Klaus）认为，这两年来来的僵局阻碍了经济转型以及国家的国际地位的提升，联邦国家已经死去，除非能够按照他所谓的更加中央集权的方式得以重建。但是这种所谓的更加中央集权的方式又是斯洛伐克领袖 Meciar 所不能接受的，Meciar 认为要构建的联盟模式仅仅应保留中央的外交与财政政策方面的职能。因此，双方都难以在重建国家方面达成和解而更加倾向于国家解体。在捷克斯洛伐克的例子中，复杂的宪法否决机制（the complex constitutional veto structure）也阻碍了关于国家解体问题的公民投票的进行，根据民意调查显示，如果采取全民公决的方式，很可能联邦能够得以保存维持下去，但同样也就又一次延长了关于制度结构争论不休的僵持局面。

在这三个案例中，中央权威的侵蚀与旁落以及更低一层级的共和国政治舞台取代中央政治舞台成为决议制定的政治场域，最终导致了国家解体。在最后阶段，所有的政治舞台/场域都被用

¹ Arend Lijphart, "Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989-1991," *Journal of Theoretical Politics* 4, no.2 (1992)

² Prague Television, November 4, 1990, in FBIS-EEU-90-216, November 7, 1990, p. 17.

³ 参见，例如：Frantisek Turnovec, *The Political Background of Economic Transformation in the Czech Republic*, Discussion Paper No. 25 (Prague: Center for Economic Research and Graduate Education, Charles University, 1992)



来反对现存的联邦国家。既存的各共和国立法机构能够作为选举性议会来批准新的宪法草案，并且既存各共和国政府有能力重组为主权国家的政府并在转型期间获取独立。¹ 那些争取独立的精英们确信在其行动之后仍然能够保证其权力的维持，这个问题对于他们来讲，几乎是不需要过多考虑的。

3、转型期政治开放中的策略选择

对处于民主化进程中的民族联邦主义国家的策略行动者而言，共和国制度的选举合法性在此进程中的中心地位以及中央联邦在重要决策中的日益边缘化，这些并行的现象至关重要，关系到他们的自我定位问题。特别是这一视角给我们提出了这样的疑问：对于那些关键性决策的限制，可能会使得联邦国家得以维持下去，那么这种政治联姻能够得以保存么？Linz 和 Stepan 给我们提供了一种重要的解释维度：政治精英的策略决策是如何影响转型期的政治开放的，而正是这些政治决策推动了国家的最终解体。这一精妙的分析推动我们去关注政治精英控制改革进程的能力问题。

Linz 和 Stepan 分析了南斯拉夫和苏联的选举过程，他们得出结论：这一方式不利于国家的维持。与西班牙成功的解决国家性问题相比较，Linz 和 Stepan 认为，共和国范围内的选举先于全联邦范围内的选举不利于具有全国范围选民基础的政党的出现，也不利于维持一个共有的国家。这里，Linz 和 Stepan 所提出的这一有价值的问题，并未得到充分的回应与讨论。支持此一论点的理论基础是富有极强说服力的：毋庸置疑的，具有跨民族选民基础的政党的缺乏阻碍了政权内有效的谈判的进行，也削弱了中央的重要性。共和国范围内的选举事实上巩固了共和国政治精英的地位。根据之前的分析，有几个疑问使得我们对于这个论点仍然应该持有谨慎的态度。

首先，西班牙的案例事实上是一个合适的榜样么？正如在表一中所表明的那样，西班牙在转型期并不是一个民族联邦主义国家。不可否认的是，西班牙历史上的不完全整合为地方主义留下了强有力的遗产。然而，随着弗朗哥的胜利，中央开始集权化，肃清了历史上的自治传统，甚至连地区边界也不复存在。正如在其他的单一制国家中一样，西班牙的地区认同运动因此缺乏某种制度基础²。因此，西班牙的动员机制也很难与其他共产主义国家的案例相比较。因此西班牙的案例并不能作为一个可比较的对象。正如我所论述的那样，国家的民族联邦主义特征及其政治竞争舞台的多元化是转型政治的重要特征，同时这些特征也形塑了转型的模式本身。

其次，是关于因果性的疑问：选举先后序列的安排（先地区、后全国）是否是没有形成全国性政党的关键原因？党派政治的民族化分割发生在整个东欧地区，即使是在全国性选举先于地区性选举的地区，甚至是根本就没有地区性选举的地区也同样如此。此外，看捷克斯洛伐克的案例，在第一次全国性选举（尽管是与共和国范围内的选举相结合）中，就有两个政党子系统分别诞生在捷克共和国和斯洛伐克共和国之中³。

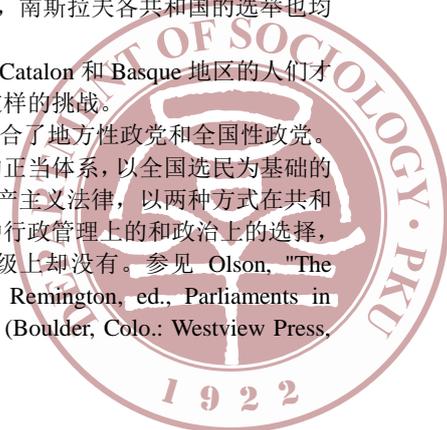
然而，还有一个同样尤为重要的原因值得注意：推动政权更迭进程（转型模式本身）的政治

November 1993).

¹ 1992年在捷克共和国和斯洛伐克共和国举行的选举产生的立法机关和政府机构维持其统治分别直到1996年和1994年新的选举进行。俄罗斯的第一次选举发生在其独立两年之后的1993年，南斯拉夫各共和国的选举也均在其独立后的半年或更长的时间之后进行。

² 西班牙案例中另外的不同之处还在于它所面对的次级挑战的程度上面。只有在Catalon和Basque地区的人们才拥有除了西班牙人这一身份选择之外的选择，而不是在全国范围内都面临着这样的挑战。

³ 在捷克斯洛伐克第一共和国期间(1918-38)，政党体系的确是类似与西班牙，混合了地方性政党和全国性政党。捷克斯洛伐克第二共和国(1945-48)为斯洛伐克提供了合法性基础以分割完整的正当体系，以全国选民为基础的政党消失了。David Olson已经指出，掌控捷克斯洛伐克联邦议会选举的后共产主义法律，以两种方式在共和国边界划分上给予优惠：没有一个选区的边界跨共和国的边界（这也是某种行政管理上的和政治上的选择，与南斯拉夫和苏联相同），共和国层级上的选举有门槛要求，但是在全国层级上却没有。参见Olson, "The Sundered State: Federalism and Parliament in Czechoslovakia," in Thomas F. Remington, ed., *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1994), 111.



逻辑格外需要关注，尤其是在南斯拉夫案例中。显然，推动南斯拉夫政治开放进程的主要力量来自共和国层面，目的在于建立一个更为自主的、富有合法性的**共和国政治**。在更大的联邦国家层面的情境下来讲，共和国层面上的选举，只是政治体制初级配置的一部分。那种认为全国范围的选举可以首先举行的想法，有这样一种假设：即存在一种完全不同的民主化动力机制。考虑到南斯拉夫的权力结构现实状况，公正地说，我们可以怀疑是否存在着其他可能的转型模式。事实上，南斯拉夫联邦政府曾试图组织全国范围内的政治竞争，但是被斯洛文尼亚否决了；联邦总理马尔科维奇（Markovic）迟来的在共和国层面选举中为全国性政党争取支持的努力也终告失败。总之，转型进程的势头和方向依赖于是否存在可替代/选择的政治舞台以及中央争取主动权的能力¹。

在苏联的案例中，Linz-Stepan 命题的逻辑更加具有解释力，因为中央仍然保有主动性并且戈尔巴乔夫在确定选举序列时有一定的选择性。事实上，严格来看这里并不是说选举序列有问题。正如 Linz 和 Stepan 所指出的那样，1989 年的确是首先举行了全国性总统选举，但是由于竞争的有限性有可能削弱其在全国选民基础的构建。这些选举产生了这样一个重组的最高苏维埃：它服从于没有政党参与且政党活动受到限制的政治竞争，其行动呼应于一位非选举产生的总统戈尔巴乔夫。这一开放进程被第二年的更具竞争性的各共和国范围内的选举所超越。问题将逐渐突显：为什么早先的选举的效度如此有限？这里，给我们提供了一个不同于南斯拉夫案例中所体现的关于转型方式问题的看法：苏联的政权更迭不是一个具有明确目标的政治协商的过程。相反，它是一系列在中央授权下的“即兴创作”（series of centrally mandated improvisations），并且随着危机的增长而愈发地明显。因而，不断加快的改革步伐极大地逐渐扩展了竞争的范围。暂且不管序列的问题，有大量证据表明：自由化阶段以及早先的联邦历史给民族主义政治造成了什么样的结果，很容易影响由中央所进行的共和国间的联盟建设，尤其是考虑到在广阔的苏维埃版图内组织这些松散的、不固定的团体的困难。而这也是俄罗斯今天所面临的问题²。

关于民族联邦主义政治对中央掌控转型进程所提出的问题，在 Linz, Stepan 和其他人在关于捷克斯洛伐克案例的讨论中已经非常明确。他们强调的是：因为并存的几个多数群体要求获得宪法性的身份认可，因而为捷克-斯洛伐克的协商进程增添了负担。Linz 和 Stepan 认为，中央政治精英的一个不同的策略选择（在这个案例中，指的是迅速采取措施以放宽宪法性身份认可的程序要求）可能会有助于国家的维持³。考虑到缺乏渴望独立的强力公意，我们假设在捷克斯洛伐克博弈中规则的改变会对结果产生影响，也是合情合理的⁴。

然而，在这里政治开放的情境为我们提出了问题。对于“天鹅绒革命”的乐观态度也应该放在考虑之中。由于长期处在（由共产主义时期关于民族间协议的强制性沉默所造成的）假象之下，一些关键行动者似乎低估了未来困难的大小，故而没有做好准备以采取措施来解决摆在解决问题道路上的这些严重的制度性障碍。

更为重要的是，否决权并非一个无关紧要的条款，它可以要求对条文进行重新修改。由于斯洛伐克的坚持，这也成为在 1968 年原初的联邦宪法制定过程中争论的中心焦点⁵。我们并不清楚，早前——采用一种可能会对斯洛伐克控制改革进程产生不利影响的方式——尝试修改宪法决议

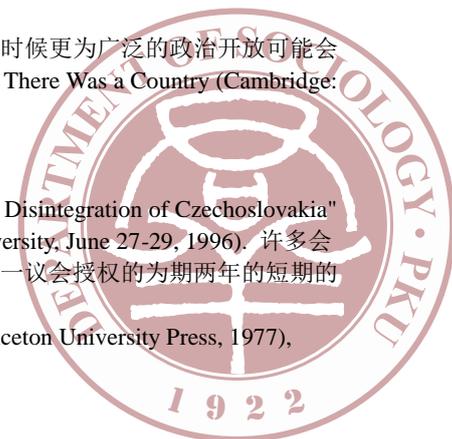
¹ 历史学家 John Lampe 指出这一关键节点发生在更早的 20 世纪 70 年代，那个时候更为广泛的政治开放可能会加强公众对于全国性体系的认同。参见：Lampe, *Yugoslavia as History: Twice There Was a Country* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 294

² 关于组织化困难的详尽论述，参见 Remington (fn. 44), 8-10

³ Linz and Stepan (fn. 4, 1996), 232.

⁴ 关于这个问题的详尽讨论，参见：Leff, "Inevitability, Probability, Possibility: The Disintegration of Czechoslovakia" (Conference on the Dissolution of Czechoslovakia, CERG-IE, Prague, Charles University, June 27-29, 1996). 许多会议参加者怀疑联邦政府能够摆脱逆境而改变博弈的规则；他们反而关注的由第一议会授权的为期两年的短期的结构框架。

⁵ 参见：H.Gordon Skilling, *Czechoslovakia's Interrupted Revolution* (Princeton: Princeton University Press, 1977), 481-84



的努力是否会顺利的成为过去。事实上，捷克斯洛伐克各民族之间的战线是在这样一个特定的时刻制定的：在政治议程中，一个关于斯洛伐克问题的决议是以一种未招致反对的象征性形式（innocuous symbolic form）出现的。战斗始于1990年春的“连字符战争”（hyphen wars），以更名为“捷克斯洛伐克社会主义共和国”而结束。在中央政治舞台上，面对合作性的选择的斯洛伐克政客们，不得不仔细考量一下在斯洛伐克政治舞台上所可能形成的选举回应，并且对于任何决策都犹豫不决而这可能会削弱斯洛伐克的影响力。再一次，我们看到了不同的政治舞台/场域间的互动如何形塑并限制了行动者的策略性选择，而这又有可能有利于国家的维持。

一个关于这些案例的评论告诉我们：民主化进程的动力机制限制了不断被侵蚀的中央的政客们可用的策略选择。多民族国家如何向竞争性选举开放是民族联邦主义本身的一项功用，也是其自共产主义时期而得的遗产。多元化的政治竞争舞台，伴随着精英与公意的分化（这种分化或是先于或是与民主化开放同时产生），强烈地形塑了民主化的进程。因此，选举序列的逻辑以及其他为中央联邦精英提供的假设选项，是不能与转型模式本身相分离的，这种模式的动力是由共和国层级的精英所推动的。简而言之，对于民族联邦主义国家的策略选择的分析不能仅仅限定在中央范围内。相反，一个对于政权更迭进程的完整分析必须包括对两个层面上博弈的理解：一方面要将共和国政治考虑在内；另一方面，中央可能没有足够的力量掌控策略的选择以及对关键行动者进行回应。¹

三、结论

本文在最开始着重探索了多民族共产主义国家的共性，不论他们各有什么制度化特征：正是与自由化、民主化一起出现的**国家性问题**，建立了一个民族国家的分散的政治空间。虽然有这些共性，宪法的不同形式（单一制与联邦制）在政治开放时期的身份政治中创造不同策略语境是十分关键的，可被精英利用的多元机构使共和国的政治权力结构具有可塑性。多层权力平台和民族联邦国家内的资源同时存在，民主化（特别是不对等民主化）使共和国层面的初级国家特征逐步强化，并且民主化作为工具性策略，服务于新的民族国家的提出与确认²。

在这些案例里，民主化进程的一个关键条件是中央控制权力的削弱，允许不对等、不同步的政治开放，最终使联邦政府边缘化，并以此作为政权改变的起始措施。对于一些政治行动者而言，民主化只是一个工具性策略，是朝向共和国拥有更多自治权甚至分裂独立的具体措施。这一措施是有效的，因为正是民主化进程拓宽了政治对话的范围，为提出挑战的民族精英提供了群众基础。最终，联邦各成员国所拥有的初级政权属性，不仅有助于提出“国族”目标而挑战联邦权威，更是导致国家分裂的重要因素。拥有领土、政府机构、宪法以及和国家组织平级的由选举产生的领导人，都预示着国家分裂将要发生，在民族独立前后都创造出政治领导人和政权组织结构的一贯性，并缓缓地引发独立国家的最终出现。如果把国家的诞生仅仅看作是在共和国的疆界上划线，那就太幼稚了。如果没有这些基本策略的优势，以及单一制多民族国家里少数民族无法获得的优势，国家分裂的制度逻辑将是不完整的。

¹ 尽管这篇文章主要关心的三个共产主义联邦走向解体的过程，但是对于暴力在国家解体过程中的作用，做一个简短的评述还是很有必要的。联邦结构的策略背景更多的是考虑到民族/种族在地区和人口上的分布以及这样的分布所蕴涵的历史意义，而不是过多的考虑暴力。南斯拉夫和苏联明显不同于捷克斯洛伐克，因为他们的民族混杂问题在政治上更容易引发争端。由于捷克和斯洛伐克的领土界线十分明晰，二者也仅仅关注与领土范围内的权力问题，这便使得他们有可能成功的分裂国家而不使得某些少数民族因为站错队伍而利益受损。这种民族人口分布的模式进一步强化了国家的解体分裂，但并没有像南斯拉夫和苏联那样因为少数民族的问题而困难重重。南斯拉夫和苏联，在那些跨越共和国边界的族群问题上承受了诸多苦恼。最为重要的一个影响因素就是在国家解体的过程中是否伴随着暴力的使用。

² 在南斯拉夫，Lampe (fn. 45)甚至将这种民族主义主张视为“民主政治的替代品” (p. 293)



然而值得强调的是，在这三个民族联邦国家里，民主化和联邦制并没有在国家解体过程中共同指导一个协调的运动。相反，它创造了政治契机的多重结构，彼此可以在不同语境下独立运作。因此，这三个联邦的解体是在不同的起始特征下发生的，受到之前共产主义制度下共和国自治程度的影响，也受到各国不同统治策略的影响。

这个分析很明显仅仅是解答民族身份政治、政治结构以及民主化相互作用的第一步。首先，如果对更多联邦国家如印度、巴西做系统的转型期考察，那将很有意义。各国之间的差异是非常复杂的。如裴敏新 (Pei Minxin) 在中国发现了一个诞生中的联邦体系，它受到区域经济差异的刺激，可能会“创造许多政治安全阀，缓解中央的压力，减弱其责任”。但他也发现并提出警示，因为这个结构“意味着未来（不平等）的区域民主将努力突围”，而这将是对中央权力的挑战¹。

联邦制并不一定对国家范围内的民主化进程构成一个问题。在不是基于民族单元的联邦制地区，联邦制可以促进政治开放，促进利益冲突的不同精英群体进行联合，比如在巴西的逐渐转型中，对立的党派首先通过获取重要联邦州的统治权而在地区进行尝试。而民族为单元的联邦制则相反，将民族身份政治制度化将会使全国性的整合特征减弱，创造分散的政体而不是联合政权。

更普遍地说，对于民主进程和民族身份诉求之间的互动还需要进一步深入研究，特别是在那些有磋商失败因素的案例里。民主化系统和民主制地确立，可以利用不同的资源解决实际问题。在民主化早期，首要的成功是获取表达诉求和实行否决权的能力。但在一个没有发展出精英合作关系，没有解决冲突的系统化手段的系统里，这样的民主能力反而会引起社会动荡。特别是在经济危机的情况下，导致国家解体的重要动态维度已经包含在这个分析的细致版本中了²。相关地，中央政府在调节地区之间互不相容态度方面的失败，也会加深中央与地方之间磋商的失败。

这一分析表明，民族联邦主义国家转型模式的复杂性，还需要得到进一步的考察，从明确国家性问题如何使得民主化进程更加复杂化。但是我们同样也要考虑的，是政权和国家更迭对于转型过程本身的影响作用。关于民主化的研究成果也都强调指出，在现实政权与反对派之间力量对比的背景下所做出的策略选择，对于转型进程的特征也具有重要影响³。但是在民族联邦主义国家的背景下，我们讨论行动者的策略选择时，则应该将其放在多元政治舞台以及联邦中央和共和国之间力量对比的背景下来讨论。这一关注点的改变使得我们必须考虑转型进程的路径问题，一方面在共和国层级上的转型模式有所差异，另一方面，使联邦得以维持所需的转型协议的制定上，我们需要研究和分析这一制定过程可能遇到的障碍。

从更广泛的层面来考虑政权转型这个问题，我们需要关注旧有政权的制度结构问题。它所构成的影响并不总是以国家解体这样激烈的形式出现的。当然，关于这个更高层面的问题，已经有很多学者已经开始进行思考研究了⁴。制度方面的解释，是作为宏观结构变量与关键行动者的策略选择这一分析路径的一种补充，而不是作为其从属部分出现的。但是，我们需要认识到制度化限制和机会对于分析行动者的策略选择的背景环境来说是非常重要的，尤其是在政治变更发生的时候。关于这一点，特别值得学者们去做更进一步的考察研究。

¹ Pei, "Creeping Democratization' in China," *Journal of Democracy* 6 (October 1995), 77-78.

² 在市场化以及经济自由化和稳定化等措施的执行过程中，已经充分的考虑到了那些主要的共和国精英的经济利益。在这里，我关注的是共和国政治对于中央经济政策的背离！

³ 参见：Gerardo Munck and Carol Skalnik Leff, "Modes of Transition and Democratization: The South American and East European Cases in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 29 (April 1997).

⁴ 参见，例如：Philip Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1993); and Richard Snyder and James Mahoney, "The Missing Variable: Institutions and the Study of Regime Change," *Comparative Politics* (forthcoming).

