

访谈

黄默  
王天成

中国民主季刊

第2卷 第4期  
2024年10月  
CC-BY-NC-ND

自由、免费转载分发，但须注明  
作者与出处，并不得修改及商用

# 中华联邦：一个适应时代要求的选项



黄默



王天成

**编按：**中国将来是否应该以某种形式的联邦制来处理境内各主要民族之间以及大陆与台湾的关系，相当长一段时间以来，一直是一些大陆知识分子关心、讨论的问题。但是，大陆学人、活动分子，对台湾学界、政界在这方面有哪些看法和思考知之甚少。最近，台湾东吴大学政治学系教授、《台湾人权学刊》创刊主编黄默先生发表文章再次提出构建“中华联邦”。他为什么提出这一主张？他的“中华联邦”是一种什么性质的架构？它与美国的联邦制或邦联制有什么不同？在什么情况下、如何建构这样一种架构？黄教授如何评价大陆一些学人在相关问题上的看法？《中国民主季刊》主编王天成就这些问题，对黄教授做了以下对话性专访。

黄默教授是台湾知名政治学者、人权活动家，现任东吴大学文理讲座教授、监察院国家人权委员会人权咨询顾问。

**王：**黄教授，您好！您最近在您主编的《台湾人权学刊》上发表了一篇文章，主张构建中华联邦，实现不同民族族群的和平共处。<sup>1</sup>您10年前也写过一

篇长文来论述这个主张，但没有讨论新疆、西藏、内蒙问题。<sup>2</sup>

在海峡这一边，也就是大陆，联邦制也是一些知识分子非常关心的问题，近几十年来经常有人讨论。我本人对这个问题也很有兴趣，在一本书中曾主张引进某种程度的联邦制安排，来满足一些少数民族的自治需求、维持国家的统一，但没有涉及台湾。<sup>3</sup>

总体而言，大陆学人与活动人士对于台湾学者、政界人士在这方面的看法很不了解。而这种了解对于现在和未来都很重要。所以，非常感谢您接受专访、对话，也让我有机会向您请教，弥补我们在这方面的不足。

黄：不敢当。我关心这个问题有些年了，但是还在一步一步地阅读、思考，可以说只是一个初步的见解。我应该是从1993年开始对这个问题比较专注一些，那时在夏威夷开了一个有关中华联邦的会议。我很关心现实的华人社会、两岸的政治跟社会变迁，也一步一步关心到藏人、新疆人、蒙古人在当前的状况，还有比较特殊的香港问题。要一步一步去理清，看来还需要一段时间。

王：您在文章中提到了1993年的会议。1993-1995年，一群来自大陆、香港、台湾与美国的华人知识分子在夏威夷和加州柏克利大学开了几次会议，我当时在国内（在狱中）。

请问您是基于什么重要考量主张构建中华联邦？您为什么称您所构想的中华联邦是一个“与时俱进”的选项？它与武力统一、少数民族和台湾独立比较，有什么优点？

黄：我最基本的关怀是个人权利的保障，关心这几十年来的人权运动，联合国的主张、政策。在我看来，在当今的世界，一个国家要立足于文明大国之列、期待成为一个文明大国，就不能不关注到个人的权利。人权活动的内涵牵涉很多，70年代以后开始关注一些特定的族群。对我们来讲，当然就是西藏、新疆、内蒙古的特殊情况，还有香港，台湾，这几个民族的和平相处、平等相处。

我希望能从这两个关怀开始，一步一步来谈联邦的制度。我说的“与时俱进”，当然是我们当前的时代改变非常快，科技、交通的改变非常迅速，带出很多新的议题。联邦制度一定要兼顾这些新的议题。谈到联邦制度，我想大家当然就想到美国的联邦。

王：美国是一个典型的、最负盛名的联邦，所以很多关注联邦制的人首先关注美国。

黄：当然我们不能不关注，但是不可能复刻1787年建立的美国联邦的经验。《联邦党人文集》（The Federalist Papers）是有名的著作，我们现在读来还可以得到很多启发、灵感。但是，有好些问题与那个时代不同。我们要紧扣社会政治的发展，不论是在国际社会，还是华人的社会，还是在国内的情形，既兼顾到理论、又兼顾到现实，一步一步看能不能建构出来一个联邦制度的雏形。

王：人类总有新的问题，要适应这个时代。

黄：当然最早我关心的是两岸的和与战以及台湾独立的问题。这些年来，

台湾社会讨论最多的问题是什么？应该是台湾独立的问题。但是，在我看来，不论是民进党还是国民党，还是比较同情民进党或同情国民党的一些学者，还是公民社会的一些组织，并没有对这个问题提出比较完整的看法。

我个人当然是不愿意看到战争。假如两岸之间发生了战争，牵涉会非常多，一定会牵涉到美国、日本，会带来非常巨大的伤害，这当然也不是大家愿意见到的。但是大家在讨论和、战时也并没有一个比较明确、完整的说法。

比如说这次台湾总统的选举，两党都说你们投票给我，我能维持和平，但是都没有说出来为什么他们能有把握维持两岸的和平。

一般的看法是民进党主张台独。民进党执政这 10 多年来，并没有公开主张台湾独立。但是，台湾独立的想法已经有好些年的历史，而且在台湾当前社会也是一个有非常影响力的想法，从民调来看比统一的想法有分量、有力量。在这种情况下，我不希望发生战争，希望有一个联邦的体制，不完全放弃、也放弃不了华人或汉人的传统与文明。我想我们应该往这个方向去努力，但这里牵涉很多问题。

王：您刚才提到了美国《联邦党人文集》。那本书，首先而且有大概一半的篇幅都是谈联合起来的好处，谈各州联合起来对于彼此和平、避免战争、统一的市场、强大的国防和外交等方面的好处。这些思想很重要，今天仍然值得深思。您的立意很高，首先讲个人权利。

可否请您解释一下您的中华联邦构想大致的架构？它有哪些构成单位或者说成员，成员在宪法上是否有同等的地位？它与主权国家之间的邦联制有

什么不同？刚才已谈到了美国的联邦制，中华联邦与美国的联邦制有什么不同？

**黄：**我一步步来说，但还只是很初步的说法，我还在阅读、思考。现在谈中华联邦跟当时美国立国先贤的关怀非常不同。那是 18 世纪，现在是 21 世纪。那时是在美洲，我们在亚洲。我想一个最大的不同，就是当时在美国提出联邦是要从邦联走向联邦，就是说权力过分分散了，需要集中起来才能应付当时他们面对的危机。我们不一样，我们是从一个高度集权的汉人政府，管辖了西藏、新疆、内蒙古的汉人政府转变。

**王：**从集中要到分散。

**黄：**我们是想要从集权到适当程度的分权，因为这对我们的生活、我们的幸福、人民的权利、各个民族之间的关系是有帮助的。大陆学者的讨论我看到的不多，但有一点看法我很坦诚说出来，就是大陆的学者非常习惯大一统，所以在你们的讨论当中或多或少都表达出唯恐大一统会受到伤害，唯恐各个省区有比较多的权力危害了大一统的局面。强调中央集权的情况之下，担心只要有什么改变，中央的权力就会受到伤害，这个我不怎么能理解。假如我把它看作是大一统的一个迷思，希望没有冒犯到你们。就是说我们历来都这么想的，很难转得过来。我们历史上谈的也都是大一统，史学家对分治的时候、中国分裂的时候谈得就比较少，不少外国的史学家却非常关注中国分裂时期的情况。

我倾向于谈联邦制度，是基于当前的实际情况，就是在这样一个领土广大的范围之内如何付之实现。20 世纪中叶以来，在台湾最早提出邦联的是费

希平。后来，大陆的严家其流亡到法国、美国，提出建立带有邦联性质的联邦制度。

讨论邦联与联邦的不同，可能需要非常多的时间，所以我们这里只说联邦。要给一些很特殊的地域——西藏、新疆等——特殊的待遇。而且，就台湾来讲，假如不给非常特殊的、比较优厚的条件，很难能去说服台湾人为什么要放弃当前的状态来加入中华联邦。所以，我提出应该有退出的权利。我又想，在国际社会，西藏、台湾都应该在联合国占有一个席位。就是说，中华联邦有一个席位，台湾有一个席位，西藏有一个席位。你看在当年苏联是有这样的先例的（它的一些成员在联合国席位）。

**王：**苏联当时的宪法中是有退出权的。退出权是邦联制的一个通行特点。就是说您构想的是有邦联特征的联邦制，与严家其先生的想法是不是一样？

**黄：**我当参考。严家其说以中国当下的省份作为成员邦，然后西藏、新疆、香港、台湾是比较特殊的，要有特殊的待遇，我也参考。当然也要看将来在立宪的过程中，大家讨论结果怎么样，是不是维持现在的省份作为成员邦。但是，对于一些不是汉人的民族，我非常强调要给予特殊待遇，能有一个退出的权利和机制，台湾跟西藏在联合国要有席位。

这是从国际方面说。当然，还有另外一点，是美国立宪时候的联邦制度没有、不需要去面对的问题，就是国际人权法的发展现在已经一步一步完成了。

所以，中华联邦在联合国、在国际的机制里，一定要遵守国际法和国际人权法，而且能对国际法国际人权法的进一步发展有所贡献。

**王：**美国在费城制宪的时候是没有人权法案的，但是后来加了 10 条修正案进去。

**黄：**他们两年之内通过了一个权利清单，中华联邦也应该有一个权利清单。我在参加夏威夷会议的时候，主张有一个权利专章。当时其他的同仁非常关心不同民族的关系、中国大陆的司法制度。我比较关心人权清单，建议在中华联邦应该有这样一个清单。

严家其在加州（柏克利）几次会议上，跟一些中国、香港、台湾的同仁，也提出了一个人权清单，有 99 条。我现在来看，提出 99 条是过多了。美国的权利清单是 10 条修正案，实在只有几条与我们处境密切相关。时代当然不一样了，他们很简洁，我们也不能太繁琐。

**王：**太多了，不好记（笑）。

**黄：**99 条过多了，但是我们可以参考他们提出来的，还有其他大陆学者关心的议题。所以我一个很初步的想法，是中华联邦也有国际的层面，就是怎么样跟国际社会互动。另外，我还在想一点，就是华人的文化传承和交流的问题。这是我初步的看法，也先抛出来。

**王：**愿闻其详。

**黄：**华人传统的文化、文明、思想的艺术，我们不愿意放弃它，不愿意放弃这些遗产。我也很了解从五四运动以来，对中国的传统思想、文化有非常多的批评。这些批评有好些我也都同意。我算是从一个儒家的家庭来的，对儒家也有不少批评。

但是，中国大陆在共产党统治之下，要完全——当然做不到完全，有些时候又忽隐忽现——放弃中国的传统思想。比如说，文革时代的“除四旧”就是很极端的行为。在我看来，我们可以从中国传统的文化、艺术，得到不少的灵感和资源。

我想说的，在台湾也是这样，假如说要去中国化，我是不同意的。我们可以从中国的古代文化得到的，不是守旧，而是灵感、启发。这一点，在我下一篇文章，希望能多谈一些。

比如，林怀民的云门舞是台湾艺术界的一大贡献，有多少程度是从中国传统的文学艺术取得灵感？云门舞是一个很好的例子，这样一种状况当然就非常好。在台湾，有些建筑或多或少也是得到中国传统建筑的灵感、启发。50年代60年代，台湾有一个叫“五月画会”的新的画派和画风，也受到中国传统的绘画、艺术、思想的启发。

所以，在台湾讲去中国化，是一个很肤浅的说法，我并不同意，得进一步去思考、讨论。文化的传承应该是语言的传承，应该顺其自然的，政府强制的领导很难达到功效。我们生活中的相互交流，带来语言、文字上的改变，带来艺术。

所以，我想，中华联邦制度不但有国际的面向，也有文化遗产、交流的面向。汉人跟藏人文化的交流，跟穆斯林文化的交流，应该是开放平等的交流，这是我看到的、联邦制度引申出来的文化遗产。

**王：**黄教授，从华人文化遗产看联邦制，这是一个独特的角度。我只想到过自治对于藏人、维吾尔人等民族的文化遗产的意义。

我们对政治上的、眼前的问题考虑要多一些。人们经常被一些眼前急迫的问题所吸引，忘记思考一些更深层的问题。

**黄：**一定程度上你说的没错，谈联邦制度一部分当然就是谈政治跟社会，也就你说的哪些人能参与、联邦政府跟地方政府权力怎么分配？基本的权利、自由怎么保障，我想这是联邦制度的核心议题，再延伸出去是国际社会的问题，然后是文化遗产、交流的问题。这是比较广义的联邦设想，我就把它分作这三个部分。这是初步的构想，还说到不到成熟，先抛出来。

**王：**有些问题，例如宪法怎么定，权力怎么划分，是更技术性的。其实在一些基本观念、原则上共识或者更多的沟通，技术性的问题其实更好解决。在进入下一个问题之前，我想回应一下您前面对大陆学者的一点评论。您刚才提到大陆学者的大一统情节，总是怕对中央权威构成挑战。

您说的没错，不过大陆这边有不同的观点。应该说多数人非常担心国家分裂，这是一个非常强的担忧。也有一小部分人，是另外一个极端，就是对国家统一或分裂无所谓，认为国家大小无所谓的，只要人民幸福就行，有些人甚至说分成很多小国也可以。

担心国家分裂的这些人也可以细分。其中一些人担心将来省一级政权对中央构成很强的挑战，主张将省给缩小、分化，现在中国 30 来个省，分化成 50、60 个省，规模小了、能量小了，挑战中央的可能性就小，是吧？

**黄：**对（笑）。

**王：**还有的说将省虚化，权力放给县一级，让县一级变成更实的团体。有不少的讨论，当然不是这几十年才有的。民国初年，康有为提出过废省论。这种讨论这几十年大陆又复活了。

在担心国家分裂这批人中间，还有一些就是主张联邦制的，我是其中一个。联邦制是我们过去的经验中没有的，许多人不能想象，觉得一联邦化国家可能就分裂了，也有的担心联邦是过渡阶段，最终会走向国家解体。

我的看法是，如果不在一定程度上实行联邦制，实际上很难维持得了国家的统一，因为非常明显，新疆、西藏的问题怎么解决？它们的独立运动，它们的自治需要，你不能无视，要建立一个民主自由的政治体，就不能、也不应该无视。

所以，不在一定程度上引进联邦制，就没法维持统一。但我也与其他一些主张联邦制的人有些不同。刚才您说到要给新疆、西藏特殊的地位，我觉得应该给特殊的地位，主张在这些地方引进联邦制安排（不是邦联制），在宪法上保障它们的自治地位和权力，但是在广大汉文化区实行单一制下的地方自治，用普通法律授予自治权。

我这种主张的一个主要考虑，就是联邦制是我们过去的经验中没有的，如果全面联邦化，这是一个过于巨大的变化，可能很多人接受不了，也不知道怎么去操作。我在哥伦比亚大学时曾与阿尔弗雷德·斯泰潘教授（Alfred Stepan）交流过，他是研究民主转型的重要学者。他提出过一个说法“局部联邦制”（federacy），像西班牙那样引进联邦制安排应对加泰罗尼亚和巴斯克地区问题。我的想法类似。

黄：我同意你的看法，以当前的情况来看，假如不给新疆、西藏、内蒙古、香港、台湾比较特殊的地位、条件，他们就不愿意参加联邦，这些地区都有独立的诉求，独立的运动一步一步也起来了。

但是，当年北京承诺西藏要有高度的自治，结果并没有兑现。对于香港是“一国两制”，但是20多年30年香港都已经改了一个样子。局部的联邦跟高度自治或“一国两制”又怎么区隔出来？

王：在谈联邦制的时候，我脑子里想到的是以整个中国的民主自由为前提的，北京继续不再是一个独裁的政权，同时在某个地方给点自治。如果这样，北京独裁政权，会侵蚀那点自治，最后会把它消灭。我不相信在中国大陆没有民主化之前，我们有可能实行联邦制。

但是，在将来这是一个考验，是必须要谈的，新疆、西藏、台湾等不能给予特殊的考虑。他们愿不愿意加入，真是一个很大的问题。台湾尤其不同，它不在北京控制之下，有自己的宪法、自己的政府、自己的军队，有整个的一个政治体系。

我说得有点多了，抱歉。接下来想问您，台湾的学术界对联邦制是不是有不少的讨论？台湾民主化以来，国民党的一些政治人物是不是考虑过联邦制或者邦联制构想？我相信民进党跟国民党在这方面立场会有相当的不同，他们对联邦制或者邦联制是不是没有兴趣？

黄：简单的回答，就是台湾学术界、政界，还有国民党，对联邦的制度讨论并不多。我刚刚提到，在台湾应该是从费希平开始提出这个问题的。<sup>4</sup>后来，严家其、包括我在内的一些人在夏威夷会议起草过一个联邦宪法。

在政府方面，应该是2000年左右，对这个问题有所关注，因为“两国论”引起很多讨论。记者去访问陈水扁，他当时要出来竞选，说联邦制也有讨论空间。但是，议而不详，我也不敢说他实在有多少了解，还是有多少承诺。但是，那个时候，李登辉的两国论引起两岸的关系紧张，连战也参选，所以对联邦制有一些兴趣。他想在他的竞选大纲中也提联邦制，但是受到国民党党内的反对。国民党的大佬跟连战讲，说你这个联邦制看来是“两国论”的另一种说法。

王：为什么说是“两国论”的另一种说法？

黄：国民党坚持一个传统的说法，就是我们要反攻大陆、统一中国。回答你刚才的问题，简单地说，联邦制在台湾学者之间、公民社会、政府，尤其国民党方面，讨论不多。

我们提出联邦制度，一定程度上也是在推动联邦制度。我想稍微多说一些的是，就是联邦制度在在今后中国的可能性，一定是在一个危机的时候。

这当然一定程度也是借鉴美国立宪时候的情况，他们是危机的时候建立联邦制度的。

进一步说，就是汉人的政权发生了危机的时候，联邦制才有可能。对汉人政权的危机，进一步分析，一是战争，二是经济危机。我的看法是，简单地说，只有在危机的时候，联邦的倡议才能得到社会的共鸣，得到一部分政党、政治人物的同意。这跟美国当年立宪的情况一样。

我们讨论联邦制度是在做议论的工作，做基础的理论工作。我们几个知识分子看来是不能完成这件事的。但一定得我们来倡议、来说话，然后希望能得到公民社会、得到大众的支持。到了危机出现的时候，我们又会得到一些出自不同的背景、因素的政坛人物的支持。只有在那个时候，才可能出现一个这样的动能，说我们要改变、要重新来谈。事情应该是这样的。

我不把我们理论上的讨论跟现实绝对地分开。政治、社会的改变，都是很多力量集中在一起、交织而成，非常难说做了这一件事情，然后才有下面一件事情发生。很多事情都在发生，但是哪一件事情还是哪几件事情能脱颖而出，那就很难判断。说到脱颖而出，只要说到这点，需要提到一个观念，就是 fortune。

王：运气，命运。

黄：对，就是命运。很多事情在发生，当然我们做的是基础工作、理论工作，是要去说服人家。我们自己成不了这一件事，但是少了我们也成不了。有了危机，很多事情是运气，就是这样。

王：您刚才提到费希平先生可能是最早在台湾提出联邦问题的。大陆的学者可能对他不是太了解。费希平大概是什么时候、哪一年提出联邦制的？

黄：1984年。他是辽宁人，是国民党东北籍的立法委员。到了台湾，他批评蒋介石，就被赶出了国民党。然后，他就跟民进党——那个时候叫做“党外”——推进反对蒋介石，对民进党建党贡献很大。

王：最后还有一个问题——其实有更多的问题，我们今天谈不完，后面有机会还要向您请教。您的文章中谈到联邦制的建立途径时，提到应该召开一个会议，哪些人或者团体能够参加那个会议，有资格参加那个会议？那个会议在性质上是不是相当于美国费城1787年的制宪会议？

黄：是。

王：如果是制宪会议，达成的联邦架构、宪法，从合法性角度考虑，是不是要分别提交给中国大陆的省份、新疆、西藏、香港和台湾全民公投？

黄：这个是需要大家讨论的问题。我补充一下，美国的情况，他们当年是从邦联转到联邦，所以当时组织已经算完备了，是吧？他们要转向联邦，就是为了相对集中权力可以多吃一些事情。

我们的情况稍微不一样，应该有哪些单位、哪些人参与，我们可能要变通一下。严家其说每一个省就是一个成员邦，然后就是新疆、西藏、香港、台湾（的特殊性），等等，都可以想象。<sup>5</sup>我想，是不是还有些个人能参与。我们在海外，比如说在东南亚华人社会，在美洲的华人社会，在澳洲的华

人社会，是不是应该也有他们的代表？

如果这样的话，就跟美国立宪有些不一样了。美国立宪的基础是有邦联，非常明确，我们的基础不是那么明确。中国大陆跟台湾还是分离的，然后又又是西藏、新疆、香港在内的问题，还有海外的人。海外要不要有代表参加？这些问题都要讨论。

王：我的理解，要召开这么一个会议，就海峡两岸来说，北京和台北一定是要先沟通，还要有正式的谈判，是吧？要达成统一的共识，还有一些重大的、原则性的制度安排问题要达成协议，我觉得这样才有可能接下来开一个制宪会议。如果有了这种协议，在台湾是不是还要有一个提交全民投票的问题，要不然怎么会取得合法性？

黄：问题很多，有好些问题，我也还没有想那么多。但是有一个关键，我想提醒你，就是说我一再谈到危机。在危机的时候，有些本来的原则就不尽然会发挥作用。你看在美国当年出现危机的时候，大家就能集合、开了不平常的会议。反对联邦的人很多，他们的党派还很有力量。但是，在那样的情况之下，1787年宪法草案通过了，是吧？然后，拿到每个州投票、批准。

关于台湾跟北京谈的问题，你看，台湾跟北京过去几十年，密使来往谈了多少次了？（王：我们不知道）。还有，你看马英九，他念念不忘在“九二共识之下达成了很多实务性的协议，“三通”等等。这个我们暂时不谈，以后有时间再谈。但是，联邦是一个新的开始。在危机的时候，政治上的可能性比我们想象的要来得多。假如不是危机的时候，都得按部就班说台

北跟北京先谈，然后怎么样、怎么样。

王：非常感谢黄教授，今天我的收获很大。您在给我的邮件中还提到您要三论中华联邦，期待着早日看到第三论出来。

黄：我已经跟你讲了（笑）。就是讲联邦制的国际社会面向那一部分，还有华人文化遗产、文化教育。

王：我就算先听为快了（笑），但是还希望先睹为快。谢谢您，再见。

黄：拜拜。

注释 .....

- 1 黄默：《再论中华联邦：个人权利、各民族的平等与和平共处》，《台湾人权学刊》第7卷第3期，2024年6月，5-14页。
- 2 黄马布：《中国和台湾：统一还是独立或任何可行的替代方案？》收录于《知识分子、乌托邦梦想与中国人权问题》（纽卡斯尔：剑桥学者出版社，2022年），第208-232页。[Mab Huang, “China and Taiwan: Unification vs. Independence or Any Viable Alternative?” in *Intellectuals, Utopian Dreams, And the Question of Human Rights in China* (Newcastle upon Tyne.: Cambridge Scholars Publishing, 2022), 208-232.]
- 3 王天成：《大转型：中国民主化战略研究框架》，香港，晨钟书局，2012年，161-172页。
- 4 费希平：《为实现“三民主义统一中国”向行政院提出“大中华联邦”的构想》，《理想与期待：民主政治家费希平先生言论集》，1990年，141-150页，台北县：费希平。
- 5 严家其：《第三共和：未来中国的选择》，台北：时报文化出版社，1992年。



黄奕信画作