

制度设计

阿尔弗雷德·斯泰潘
徐行健 译
王天成 审校

本文作者阿尔弗雷德·斯泰潘 (Alfred Stepan, 1936-2017) 是当代最有影响的民主转型与宪法设计专家之一, 在这些领域有大量经典性的著述, 曾任哥伦比亚、耶鲁、牛津等大学教授, 中欧大学校长

译者徐行健为中国大陆专业人士

审校者王天成为《中国民主季刊》主编

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

联邦制与民主 制：超越美国 模式

编按：一个多民族、多语言的国家，是否应该采用某种形式的联邦制、可以采用什么形式的联邦制来建立民主并保持国家的统一？在这篇经典性的文章中，阿尔弗雷德·斯泰潘（Alfred Stepan）教授将联邦制划分为“走到一起”、“维系在一起”和“拼组在一起”的三种类型。他认为享有盛名的美国联邦制属于“走到一起”模式，并不适合于需要从单一制转变为联邦制、以“维系在一起”的国家。该文在1999年首先发表于美国《民主季刊》（*Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 4, 1999, pp. 19-34: <https://muse.jhu.edu/article/16996>）。

对我们这些关心民主的传播和巩固的人，无论是作为政策制定者、人权活动家、政治分析家还是民主理论家，重新考虑联邦制的潜在风险和收益，比以往任何时候都更加必要。最大的风险，是联邦的制度安排可能为民族主义者动员他们的资源提供机会。此种风险，在这种情况下尤其严重，就是在一个以前不民主的联邦政体的分支机构中引入选举，而该政体在全国范围内尚未进行民主选举，并且缺乏民主的全国性政党。在曾经组成共产主义欧洲的9个国家中，6个是单一制国家，3个是联邦制国家。6个单一制国家现在是5个国家（东德已经与联邦共和国重新统一），而3个联邦制国家——南斯拉夫、苏联和捷克斯洛伐克——现在变成了22个独立的国家。大多数后共产主义欧洲的民族政权和民族流血事件都发生在这些后联邦制国家内。

尽管存在这些潜在问题，联邦制而非单一制往往是多民族民主国家相关联的、最常见的形式。联邦制国家也与多人口、广阔领土和语言因地域而不同的民主政体相关联。事实上，每一个长期存在的、基于地域的多语言和多民族的民主国家都是联邦制国家。

虽然世界上有许多多民族的国家，但其中很少有民主国家。然而，现有的多民族民主国家——瑞士、加拿大、比利时、西班牙和印度——都是联邦性国家。尽管除了瑞士外，这些民主国家在管理其多民族政体方面都存在问题，但它们仍然相对稳定 [即使瑞士在 1848 年也发生了天主教州分离的“独立联盟战争” (Sonderbund War)]。相比之下，斯里兰卡，一个基于地域的多语言和多民族的单一制国家，因为惧怕联邦制的“不可预知的连锁反应”(slippery slope)，未能应对其民族分裂问题，而陷入了一场长达 15 年以上的血腥内战。

除了多民族民主国家与联邦制之间的强烈关联性外，在语言和族群多样性指数上得分最高的 6 个长期民主国家——印度、加拿大、比利时、瑞士、西班牙和美国——都是联邦制国家。这些国家选择采用联邦制，这个事实本身并不能证明什么；但它确实暗示着联邦制可能有助于这些国家应对族群和语言多样性带来的问题。实际上，在我看来，如果印度尼西亚、俄罗斯、尼日利亚、中国和缅甸等国家要成为稳定的民主国家，它们将不得不构建可行的联邦体制，来容纳文化多样性、强大的社会经济发展能力以及公民之间的普遍平等标准。

以印度尼西亚为例，它似乎符合联邦制国家的所有指标。它拥有超过 2 亿的人口，领土分布在 2000 多个有人居住的岛屿上。它有着巨大的语言和民族差异以及多种宗教。因此，它在几乎所有与联邦制相关的因素方面都接近榜首。如果印度尼西亚要成为一个民主国家，人们可能认为它必须解决联邦制或地方分权的问题。可是，在我参加的一次苏哈托下台后印尼政治、军事、宗教和知识分子领导人的会议上，大多数参会者（尤其是军方人士）因为荷兰殖民统治结束时的分离主义冲突而断然拒绝联邦制。印尼

至少应该考虑我称之为“局部联邦制”（federacy）的模式来处理像亚齐（Aceh）或伊里安查亚（Irian Jaya）这样的特殊管辖区。“局部联邦制”是介于单一制国家和联邦制国家之间的唯一变体。它是一种政治体制，在这种体制中，一个本来是单一制的国家与一个在地域、民族或文化上独特的社群发展出联邦关系，而国家的其他部分则保持单一制统治。丹麦与格陵兰、芬兰与奥兰群岛（Aaland Islands）的关系就是如此。

对联邦制的误导性描述

为了理解为什么有些国家不愿采用联邦制，参考一下政治学对联邦制迄今有过什么看法是有帮助的。不幸的是，当今一些最有影响力的政治学作品提供的联邦制定义不够完整或不够广泛，从而暗示新兴民主国家所面临的选择范围比实际的要狭窄得多。在很大程度上，这是因为它们过于专注于美国这个最古老且无疑是最成功的联邦民主国家所提供的模式。

在过去半个世纪中，论述过联邦制的最有影响力的政治学家之一，已故的威廉·H·瑞克尔（William H. Riker），强调了美国联邦制形式中存在的三个因素，并声称这三个因素在联邦制中普遍适用。¹ 首先，瑞克尔认为，每一个长期存在的联邦，无论是否民主，都是讨价还价的结果，即先前主权的政治实体同意放弃部分主权，以便集中资源以增强集体安全并实现其他目标，包括经济目标。我称这种类型的联邦制为“走到一起的联邦制”（coming-together federalism）。对于瑞克尔来说，这是世界上唯一的联邦制类型。

其次，瑞克尔和许多其他美国学者认为，联邦制的目标之一，是通过一系

列制度措施来保护个人权利免受中央政府（甚至是“多数暴政”）的侵害，如两院制立法机构，其中一院根据人口选举产生，而另一院则平等代表各个组成单位。此外，许多权力是永久性地授予地方单位，而不是中央政府。如果我们可以把政体中的所有公民作为一个整体来称为“人民总体”（demos），那么我们可以说这些措施虽然是民主的，但却是“限制人民总体的”（demos-constraining）。

第三，作为创建美国的联邦契约的结果，每个州都被赋予了相同的宪法权限。因此，美国的联邦制被认为是宪法上对称的（constitutionally symmetrical）。相比之下，赋予某些州不同权限和给特定群体不同权利的不对称安排，现在并不是美国联邦制模式的组成部分，在后种族隔离时代，被视为不符合各州平等原则和公民权利平等。

尽管这三点合理、准确地描述了美国联邦制的政治结构和规范价值，但大多数采用联邦制的民主国家并没有选择美国模式。事实上，美国式联邦制所体现的一些价值观，对于许多正在民主化的国家，尤其是多民族的政治体来说是非常不适宜的。为了解释我的意思，让我检视这三点。

“走到一起”与“维系在一起” ("Coming-Together" vs. "Holding-Together")

首先，我们需要问：民主联邦体制实际上是如何形成的？瑞克尔必须进行一些“概念延伸”才能将世界上的所有联邦体制纳入一个模式。例如，他认为苏联符合他对联邦体制的定义，是出于“联邦契约”的结果。然而，将格鲁吉亚、阿塞拜疆和亚美尼亚发生的事情称为“联邦契约”，显然是

对历史、语言和理论的歪曲。这3个之前独立的国家是被红军第11军征服的。在阿塞拜疆，前民族主义总理和前陆军首脑在接受“契约”后的一周内就被处决了。

然而，许多民主联邦国家的出现源于完全不同的历史和政治逻辑，我称之为“维系在一起的联邦制”（holding-together federalism）。1948年末的印度、1969年的比利时和1975年的西班牙，都是具有强烈单一制特征的政治体制。然而，这3个多元文化政治体的政治领导人都做出了这样的决定：在民主制度下维系国家统一的最佳方式——事实上，也是唯一的方式——就是通过宪法下放权力，将受到威胁的政治体转变为联邦制。1950年的《印度宪法》、1978年的《西班牙宪法》和1993年的《比利时宪法》都是联邦制宪法。

让我们简要地考察一下印度联邦制创立过程中“维系在一起”的特征，以说明它们与美国式联邦制创立过程中“走到一起”的特征有何不同。印度宪法起草委员会主席B.R. 安贝德卡（B.R. Ambedkar）在向制宪议会成员提交印度宪法草案时，明确表示它旨在保持印度的统一——简言之，将它维系在一起。他论述道，指导这部宪法的原则和机制，与美国所体现的原则和机制根本不同，因为印度地方单位先前拥有的主权相比美国各州要少得多。由于它们拥有的主权较少，因此它们的谈判能力也相应小得多。安贝德卡告诉制宪议会，虽然印度将成为一个联邦，但这个联邦的创立不是各邦之间协议的结果，而是由制宪议会的法案所创立。² 正如莫希特·巴塔查里亚（Mohit Bhattacharya）在对制宪议会的仔细回顾中指出的那样，到1948年11月安贝德卡提交草案时，巴基斯坦和印度之间的分裂，以及几乎所有568个土邦在某种程度上不情愿、有时甚至是被迫的合并都已经发生了。³ 因此，相对而言享有主权的单位之间的谈判条件——在瑞克尔看来，

这是如何以及为何能够建立持久联邦的关键因素——实质上已不复存在。

因此，可以将民主联邦体制的不同形成情况视为某种渐变的谱系(continuum)。在谱系的一端，最接近纯粹的自愿协议模式，是相对自治的单位，它们“走到一起”以聚合它们的主权，同时保留各自的身份。美国、瑞士和澳大利亚就是这种国家的例子。在这个民主连续谱系的另一端，我们有印度、比利时和西班牙作为“维系在一起的联邦制”的例子。还有一种我称之为“拼装在一起”的联邦制(“putting-together” federalism)，即由一个非民主的中央集权力量通过强制性努力来拼组出一个多民族国家，其中一些组成部分之前曾是独立国家。苏联就是这种联邦制的例子。由于联邦体制是出于不同的原因和目标而形成的，因此毫不奇怪，其建立者就创造出根本不同的架构。这就引出了我们的下一个问题。

“限制人民总体”与“赋权人民总体” ("Demos-Constraining" vs. "Demos-Enabling")

前面我将美国式联邦制描述为“限制人民总体”。在某些方面，所有民主联邦国家比单一制民主国家更“限制人民总体”。这有三个原因。首先，正如亚当·普沃斯基(Adam Przeworski)指出的那样，单一制民主国家的议事范围是开放的，而在联邦制民主国家中，人民总体的议事范围在某种程度上受到限制，因为许多政策领域已经在宪法上分配为各州的专属权限。⁴其次，即使在中央，也有两个立法机构，其中一个(理论上)代表一人一票原则，另一个则代表地域原则。第三，与单一制相比，联邦制中的管辖权争端是更棘手、更持久的问题，因此，不对选民负责的司法机构必然更加突出和强大。

一个多语言、多民族的大国，如果采用联邦体制，那么它成为民主国家的机会将大得多。

瑞克尔认为，联邦制（以及通常与联邦制相关的政治体范围内的弱势政党）限制人民总体的这一面基本上是好的，因

为这有助于保护个人权利不受中央政府可能产生的民粹主义多数派的侵犯。⁵ 但是，当从平等和效能的角度来考察，情况就会变得更加复杂，这两者对于民主的巩固与自由同样重要。联邦制必然意味着偏离一人一票原则，这可能被视为对平等原则的违反。上议院的过度代表性（overrepresentation），加上宪法规定需要绝对多数才能通过某些类型的立法，可能会在某些极端情况下导致这样一种局面：代表不到 10% 选民的立法者能够阻止绝大多数人的意愿。这对民主的有效和合法运作会带来严重的挑战。如果只关注创建一个最能反映民意、有效发挥民主功能的体制，那么可以认为，参与、分权和平等的民主价值，在单一制的分权参与体系中比在联邦体制中能更好地得到体现。但是，一个多语言、多民族的大国，如果采用联邦体制，那么它成为民主国家的机会将大得多。

如果联邦体制被迫遵循瑞克尔的模式，那么多民族的民主国家将面临一个严峻的选择：如果他们希望采用联邦制来减轻民族、宗教或语言上的紧张关系，那么他们只能冒着严重限制多数统治的风险来这么做。但是，如果我们观察世界上实际存在的联邦制，我们会发现并不是所有联邦制都在同等程度上限制人民总体。美国式联邦制是限制人民总体（demos）的，巴西是最限制人民总体的联邦。然而，德国的联邦制比美国的更能够赋权人民总体，印度的甚至比德国更能赋权人民总体。事实上，我们可以构建一个渐变的谱系（continuum）从限制人民总体的联邦制一直到赋权人民总体的联邦制。一个特定的联邦体制在这个谱系中的位置，主要取决于政党制度的性质（我将在别处讨论），以及三个宪法嵌入的变量：1) 上议院的过度代表程度；2) 地

区代表议院 (territorial chamber) 的政策范围；以及 3) 由于已分配给了各州或地方单位而被排除在人民总体的政策议程之外的政策问题的种类。

1) 代表地区的议院之过度代表性

我认为，可以公平地说，人口较少的州其代表权越是过度（因此人口较多的州代表权越不足），上议院限制人民总体的潜力就越大。美国和巴西都遵循相同的模式：在这两个国家，每个州都有相同数量的参议员。由于 1990 年怀俄明州有人口 45.3 万，而加利福尼亚州有 3000 万人口，这意味着怀俄明州一个参议员的一票相当于加州的 66 票。在巴西，过度代表性更加极端。在罗赖马州 (Roraima) 投给参议员的一票，其份量等于在圣保罗 (São Paulo) 投给参议员一票的 144 倍之多。此外，巴西和阿根廷是世界上唯一在下议院也复制这种过度代表性的民主联邦国家。按照完美的比例代表制 (perfect proportional representation)，圣保罗应该有 114 个席位。实际上，它却只有 70 个。按照完美的代表制，罗赖马州应该有一个席位。实际上，它却有 8 个。巴西宪法受地区代表制思想的启发，规定任何州在下议院的席位不得超过 70 个（因此部分剥夺了圣保罗的选举权），而且任何州不得少于 8 个席位。

然而，每个州在上议院的平等代表原则对民主而言并非必要，甚至可能对考虑采用联邦制的多民族政体构成阻碍因素。许多民主联邦国家在构建上议院时采用了完全不同的公式。在德国，人口最多的州 [或邦 (Länder)] 在上议院拥有 6 票，中等规模的州有四票，人口最少的州有三票。奥地利、比利时和印度在渐变谱系中仍然更接近一人一票的一端。如果多语言的印度遵循美国的模式，它就无法做一些对政治稳定绝对重要的事情。从 1962 年到 1987 年，印度在东北部创建了 6 个新的文化特色鲜明的邦，大多是从

阿萨姆邦中分割出来的；阿萨姆邦是一个冲突不断的地区，与缅甸和中国接壤。如果印度采用美国模式，这些仅占印度人口 1% 的新邦，将不得不会被赋予上议院 25% 的选票。而其他印度各邦绝不会允许这种情况。因此，一些有益于民主的事情——如新邦的创建，其中一些邦正通过暴力手段要求独立——如果是在美国平等代表各州的原则下，将会变得困难或不可能。

世界上联邦民主国家在上议院代表性上的差异可以从下面的表 1 中看出。这个表还展示了我之前提到的大多数联邦民主国家不采用美国模式的情况。美国以及同样采用美国模式的巴西和阿根廷在这一渐变谱系上是一个例外。第一行按基尼系数衡量代表性不平等的程度。数值范围从 0(表示完全的一人一票的代表制) 到 1(表示一个子单位拥有上议院的所有票数)。比利时的上议院基尼系数接近 0。奥地利的略高一些，印度的是 0.10，西班牙的是 0.31，美国的基尼指数几乎是 0.50，而巴西的是 0.52。这意味着，在美国，代表权最强的十分之一的州在参议院拥有 39% 的选票；在巴西，代表权最强的十分之一的州拥有 43% 的选票。而在印度，只有 15%。这个差异非常大。在这个指标上，美国显然处于谱系中“限制人民总体”的一端。

表 1. 12 个现代联邦民主国家上议院过度代表程度的渐变谱系

基尼系数 ¹	比利时	奥地利	印度	西班牙	德国	加拿大	澳大利亚	俄罗斯 ⁴	瑞士	美国	巴西	阿根廷
	0.015	0.05	0.10	0.31	0.32	0.34	0.36	0.43	0.45	0.49	0.52	0.61
最强 / 最弱代表权之比率 ²	奥地利	比利时	西班牙	印度	德国	澳大利亚	加拿大	瑞士	美国	阿根廷	巴西	俄罗斯
	1.5/1	2/1	10/1	11/1	13/1	13/1	21/1	40/1	66/1	85/1	144/1	370/1
代表性最强的十分位数 ³	比利时	奥地利	印度	西班牙	德国	澳大利亚	加拿大	俄罗斯	瑞士	美国	巴西	阿根廷
	10.8	11.9	15.4	23.7	24.0	28.7	33.4	35.0	38.4	39.7	41.3	44.8

1 如果上议院的组成完全按比例，则基尼系数等于 0；如果一个构成单位拥有第二议院的所有选票，则基尼系数等于 1。阿伦·利普哈特 (Arend Lijphart) 是最早使用

基尼系数来衡量第二议院组成不平等的作者之一。参见阿伦·利普哈特：《民主国家：21 个国家的多数制和共识政府模式》 [Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984) , 174]

- 2 代表权最强的联邦单位与代表性最弱的联邦单位之比 (按人口计算)。
- 3 代表权最强的十分位数的席位百分比。
- 4 在表中的 12 个国家中，俄罗斯的民主地位最受质疑。列入这些数据是为了进行比较。

2) 地区代表议院的政策范围

现在让我们转向第二个变量，即基于区域的议院的权限。我认为，地区代表议院的权限越大，人民总体 (demos)——在下议院中按一人一票原则被代表——受到的限制就越大。在美国，下议院在预算提案中的作用略重于参议院，但如果考虑到参议院在建议和同意法官、大使和主要行政官员任命方面的专属宪法特权，两院在政策制定方面相当接近平等。在这一变量上，巴西有着世界上最限制人民总体的体制。没有任何一个领域巴西参议院是没有投票权的，而且它在 12 个领域拥有专属权限，包括设定各州借款限额的权力。

然而，正如我们在下面的表 2 中所看到的，其他联邦民主国家并没有赋予上议院像下议院那样多的政策议定范围。德国、西班牙和印度的体制较少地限制人民总体，因为它们的上议院较少存在过强代表的情况，而且权力较弱。尽管在巴西，代表 13% 总选民的参议员可以阻止普通立法 (而在美国，一个委员会主席有时单独就可以阻止重要的提名)，但在德国，重要法案很少被上议院否决。如何解释这种差异呢？首先，上议院不能参与两项最重要的立法投票，即政府组建和政府解散的投票。这一权力是下议院

的专属权限。其次，上议院可以延迟、但不能否决那些不直接涉及各邦的法案。第三，上议院理论上可以否决直接关系到各邦的大约 50% 的法案，但因为代表两院的联合委员会的闭门协商会议，它很少这么做。

在西班牙、比利时、印度、奥地利以及德国，只有下议院参与不信任投票。在许多国家，上议院主要是一个修正性的议院，尽管它在涉及联邦干预的任何事务上发挥着重要作用。例如，在西班牙，如果政府希望对一个藐视宪法的地区政府采取行动，必须得到上议院三分之二的批准。在我看来，这是完全恰当的。

表 2. 上议院限制中央多数的宪法特权的渐变谱系

最小限制 ← ----- → 最大限制

印度	西班牙	德国	美国	巴西
<p>代表地区的议院没有宪法权力保护地方自治体不受为期 60 天的中央干预。仅在 60 天后，上议院才有权审查或否决总统的治理”</p> <p>主要是一个修正性的议院。</p>	<p>《宪法》第 155 条赋予其主要权力，除非获得上议院绝对多数的批准，否则中央不得干预。在不信任或常规立法的建设性投票上不发挥作用。</p> <p>主要是一个修正性的议院。</p>	<p>在建设性的不信任投票中不起作用。只有在立法议程中与中央地方问题直接相关的部分，才能发挥潜在的否决作用。在过去 20 年，权力有所增长。两院之间的冲突通过它们之间的闭门会议解决。</p>	<p>有广泛的能力阻止民主多数。参议院对所有立法拥有与“一人一票”议院相同的投票权。拥有确认或否决所有重要司法和行政任命的专属权限。单独一个委员会主席有时就能阻止重要的提名。</p>	<p>过度干预民主政府的有效和合法运作。所有立法必须得到代表比例极不协调的上议院的批准。参议院拥有 12 个领域的专属立法特权。代表选民总数 13% 的参议员可以阻止代表 87% 人口的参议员支持的普通立法。</p>

3) 政策制定权在宪法上分配给联邦构成单位的程度

民主联邦国家之间差异巨大的第三个宪法嵌入变量，是宪法在中央层面赋予人民总体的权力与宪法分配给各州的权力的对比。1988年的《巴西宪法》涵盖如此之广和详细，以至于许多普通立法只有在获得超级多数票的情况下才能通过。在巴西，许多关于州和市养老金、州银行（所有州都有银行）以及州对出口的征税权的具体条款都是宪法规定的。这是非常限制人民总体的。当过多的议题被写入宪法时，其结果就是严重的不民主，因为这些议题不能通过正常的多数票来决定。在巴西，几乎所有重要的事项都嵌入宪法中。为了修改宪法，参众两院60%的议员（包括出席和缺席的议员）必须两次投票赞成修正案。在一个面积相当于一个大陆的国家里，由于交通不便，甚至让60%的立法者出席会议都是困难的。

在渐进谱系的相反一端（见下面的表3），印度有一部非常能够赋权人民总体的宪法。在起草宪法时，起草者深知自己的国家有超过15种语言，每种语言至少有2000万人将其视为母语。各邦的边界与语言的边界并不一致。为了使政府更贴近人民，《印度宪法》的制定者们必须尊重语言原则，因此他们决定下议院可以通过简单多数票取消任何邦，从现有邦中划分出新邦，或更改其名称（第3条）。这正是一个“维系在一起”（holding-together）的联邦所能定下的条款。在像美国这样的“州权”（states'-rights）联邦中，这样的条款是绝对不可能的。但如果在印度做不到这一点，全国数亿非印地语使用者就无法实现“想象的共同体”（imagined communities），就可能导致许多地方的分离。

美国宪法甚至比巴西宪法更难修改，但它简约，因此绝大多数立法可以由

普通的多数票通过。在西班牙，对中央多数派的主要限制来自自治条例，那些条例主要涉及文化和语言问题。在德国，许多联邦项目由各邦执行，但立法和政策监督仍是中央的特权。

3. 政策制定权在宪法上分配给联邦组成单位的程度

最小 <-----> 最大

印度	德国	西班牙	美国	巴西
<p>不限制人民总体。</p> <p>有权力重新划分邦的边界以响应少数派的意愿。</p> <p>或许应限制多数派干预各邦的便利。</p> <p>自1994年起，最高法院的裁决给了地区单位某种程度上更多的保护，以免于来自中央施加的“总统治理”。</p>	<p>联邦法律明确优先于地方立法。</p> <p>广泛领域的立法权要么明确赋予中央或共同负责。各邦比中央开支更多的税钱。许多联邦项目被下放给各邦管理，而立法和政策监督仍是中央的特权。</p>	<p>对中央多数派的主要限制来自自治条例。</p> <p>在政府组建过程中，如果中央需要区域党派的选票，偶尔会有讨价还价的过程。</p>	<p>宪法极难修改，但简约，因此绝大多数立法可以作为普通立法通过。</p> <p>权力在中央由三个分支横向分享。权力在联邦政府和州政府之间以“大理石蛋糕”联邦制（“marble-cake” federalism，即合作联邦制——译者注）纵向下放和共享。</p>	<p>1988年宪法是如此详细地规定州的权利，以至于很多普通立法只能通过特殊的多数才能通过。</p> <p>各州和市政当局对出口税和银行业拥有极大的控制，以至于中央政府在1989-96年间的财政和贸易政策受到阻碍。1996-97年，税收和银行政策决定权有所集中，但中央政府为此付出了巨大代价。</p>
<p>剩余权力归中央 (Residual power with center)</p>	<p>大部分权力是并行的。</p>	<p>剩余权力归中央。</p>	<p>剩余权力归各州 (Residual power with states)</p>	<p>剩余权力归各州。</p>

宪法上的对称与不对称

现在让我们谈谈关于美国模式的最后一点。如上文所述，美国宪法确立了一种对称的联邦制形式，美国人对接受集体权利 (collective rights) 的观念有一种规范上的排斥，这强化了对称的联邦制。除瑞士 (那里没有任何政党严格代表任何一个语言或宗教群体) 之外，所有的多民族民主国家都是宪法上不对称的：为了将多民族政治体维系在一起，他们将不同的语言、文化和法律权限分配给不同的州。在对称的美国模式下，许多在多民族背景下至关重要的事情是无法实现的。除了瑞士这一特例之外，所有宪法上对称的联邦国家——奥地利、德国、澳大利亚、美国、阿根廷和巴西——都是单一民族的 (mononational)。印度、比利时、加拿大和西班牙是多民族的，它们的联邦都是不对称的。(俄罗斯联邦也是不对称的，但从宪法上看，它还不是作为一个民主联邦在运作。)

集体权利的概念与美国传统的以个人权利为基础的思维方式存在矛盾。诚然，除非所有公民的个人权利都被载入宪法，并在全国内建立起横向和纵向的监督体系来支持这些权利，否则一个政治体不可能成为民主政体。无论国家的子单位拥有何种权利，它们都不能在宪法上或政治上侵犯公民的个人权利。个人权利的执行落实可以是中央和子单位的义务，但中央不能完全将建立和维护民主权利的责任下放给子单位而能继续保持民主。托克维尔 (Alexis de Tocqueville) 对此非常明确。他赞赏美国民主之强大的地方社团主义 (associationalism)，但指出整个政治体的法治必须由中央来保证和迫使遵行。

然而，在多民族政治体中，一些群体可能只有在作为一个群体获得与其语

言和文化相适应的学校教育、大众传媒、宗教甚至法律结构的权利时，才能作为个体公民充分参与。其中一些权利可以被描述为特定群体的集体权利。自由主义传统中的许多思想家假定所有权利都是个人的和普遍的，并以怀疑的眼光看待任何偏离个人主义和普遍主义的行为，但这一假定是值得商榷的。

请让我就“特定群体的民主权利” (democratic group-specific rights) [使用加拿大政治哲学家威尔·金里卡 (Will Kymlicka) 创造的术语]⁶，用四点意见来总结，其中部分来自对民主发展历史的研究。首先，个人确实是权利的主要承载者，在民主体制中，任何群体权利都不应侵犯个人权利。在民主的多民族联邦制国家中，这意味着类似个人权利法案的东西应由联邦中央颁布，任何违反这种法案的法律和社会政策，都必须排除在联邦子单位的宪法保障的政策范围之外。

其次，虽然个人权利是普遍的，但认为在实际的民主国家中所有权利都是普遍的，这显然不符合历史。为了协调政治整合的需求与文化差异的正当需求，一些国家常常赋予某些少数群体以特定的群体权利，如授予加拿大法语区魁北克、比利时文化委员会和印度穆斯林家庭法庭的权利。关键在于，民主国家有义务确保特定群体的权利不侵犯个人权利或普遍的权利。

第三，尽管个人是权利的承载者，但在某些具体情况下，个人可能无法发展或行使其全部权利，除非他们是某个群体的积极成员，那个群体为其大多数成员的某些共同利益而奋斗。例如，如果加泰罗尼亚人没有获得某些涉及本族语言公共地位的特定群体权利，我怀疑他们作为个人在西班牙能否成为完全的民主公民。同样，我认为，库尔德人如果不获得某些特定群

体的权利 (如在库尔德人占多数的土耳其东南部地区拥有库尔德报纸和广播电台的权利), 他们就不会成为土耳其的完全民主公民。

最后, 尽管这种特定群体的权利可能不符合 19 世纪盎格鲁—撒克逊自由民主的某些信条, 也不符合法国关于民族国家公民权的理念, 但它们与群体权利不侵犯个人权利的政治体是一致的, 并允许有效的民主公民身份和忠诚在整个政体中得到扩展。事实上, 它们为困难重重、人口众多的多民族国家提供了成功推行民主的一种方法, 这样的方法为数不多。

美国模式的局限性

就本文所提出的分析范畴而言, 美国联邦制模式的起源是“走到一起”, 结构上是“宪法对称”, 政治后果是“限制人民总体”。尽管美国联邦制模式享有盛誉, 但对其他民主国家来说, 它的历史意义似乎大于当代的吸引力。

自法国大革命后民族国家登上世界舞台以来, 还没有一个主权民主的民族国家是“走到一起”而形成持久的联邦。不过, 有三个基本是单一制的国家 (比利时、西班牙和印度), 构建了“维系在一起”的联邦。与美国相比, 这些联邦在宪法上是不对称的, 而且更多的是“赋权人民总体”, 而不是“限制人民总体”。如果英国成为联邦制国家, 其起源也将会是“维系在一起”。由于威尔士、苏格兰或北爱尔兰极不可能在新联邦中拥有与英格兰相同的上议院席位, 或者说新的联邦上议院不可能与下议院在权力上几乎平等, 因此新联邦不会像我所定义的那样“限制人民总体”。最后, 如果这样的新联邦在宪法上是对称的, 那么显然会违背其初衷。因此, 英国的联邦不会效仿美国模式。

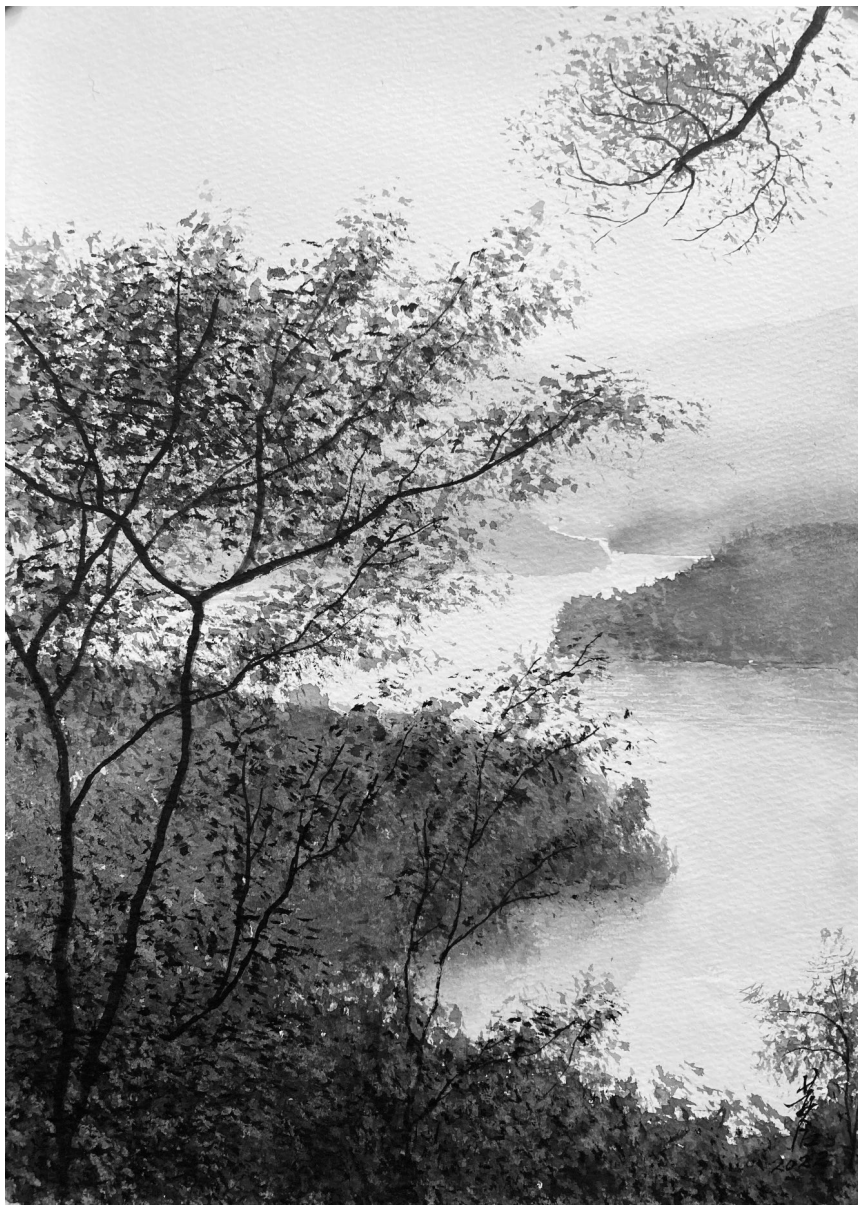
自法国大革命以来，没有任何完全独立的民族国家走到一起而以联邦的形式将其主权集中到一个新的、更强大的政治体中，这一事实似乎暗示着欧盟的未来演变。欧盟由独立国家组成，其中大多数是民族国家。事实上，这些国家正日益成为“功能性的联邦” (functionally federal)。然而，如果经济出现长期衰退 (或萧条)，如果欧盟某些成员国的失业率与其他成员国相比非常高，那么成员国就可能投票解散一些被视为“政治功能失调”的经济联邦结构。与美国等大多数典型的联邦制国家不同，欧盟很可能会继续以自由退出的预设作为特征。

最后，当前世界上非民主地区可能出现的许多新联邦，很可能是以地域为基础、多语言和多民族的。出于本文所述的原因，很少有 (如果有的话) 此类政体会试图采用美国模式的“走到一起”、“限制人民总体”的对称联邦制来巩固民主。⁷

注释

- 1 参见威廉·H·瑞克尔：《联邦制》 [William H. Riker, *Federalism*, in Fred Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975) vol. 5: 93-172.]
- 2 安贝德卡的演讲全文见《印度制宪议会辩论：官方报告》 [India. Constituent Assembly, *Debates: Official Report* (New Delhi: Manager of Publications, 1951) vol. II, 31-44.]
- 3 莫希特·巴塔查里亚：《国父们的思想》 [Mohit Bhattacharya, “The Mind of the Founding Fathers,” in Nirmal Mukarji and Balveer Arora, eds., *Federalism in India: Origins and Development* (New Delhi: Vikas, 1992), 81-102.]
- 4 亚当·普沃斯基：《民主转型研究中的一些问题》 [Adam Przeworski, “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy” in Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), 47-63.]

- 5 参见威廉·H·瑞克尔：《自由主义反对民粹主义：民主理论与社会选择理论的对峙》[William H. Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (San Francisco: W.H. Freeman, 1982), 247-53] 然而，正如瑞克尔所承认的，联邦制也可能赋予地方单位中的多数派限制某些公民的自由的权力（正如美国南部历史所示的那样），这使得联邦政府难以保护他们。
- 6 参见威尔·金里卡：《多元文化的公民身份：少数民族权利的自由主义理论》[Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority-Rights* (Oxford: Clarendon, 1995)] 关于一位杰出的法律理论家提出的有力论据，即群体权利往往是个人权利的先决条件，请参阅约瑟夫·拉兹：《自由的道德》[Joseph Raz, *The Morality of Freedom* (Oxford: Clarendon, 1986), 193-216.] 有关印度这些问题的政治和哲学的尖锐讨论，请参阅拉杰夫·巴尔加瓦《世俗主义、民主和权利》[Rajeev Bhargava, "Secularism, Democracy, and Rights," in Mehdi Arslan and Jannaki Rajan, eds., *Communitarianism in India: Challenge and Response* (New Delhi: Manohar, 1994), 61-73.]
- 7 胡安·J·林兹 (Juan J. Linz) 和我正在撰写的《联邦制、民主制与民族国家》(*Federalism, Democracy and Nation*) 一书，将更深入地从分析和经验角度阐述这些结论段落中提出的初步论点。



黄奕信画作