

制度设计

何包钢

何包钢为澳大利亚迪肯大学国际与政治学院讲座教授、
澳洲社会科学学院院长

中国民主季刊

第3卷 第2期

2025年5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

亚洲混合联邦主义 对未来中国的 启发

摘要：相较于西方以地域为基础的联邦模式，亚洲国家常面临复杂的族群结构与历史遗留族群问题，难以适用单一的地域或族群联邦制。通过对印度、尼泊尔（成功案例）与缅甸、斯里兰卡（失败案例）的比较，作者提出“混合联邦主义”是一种结合地域与族群因素的制度安排，具有更强的适应性与政治妥协空间。文章认为，中国若推进联邦制度，应发展跨民族政党体系，以混合联邦主义为基础寻求统一与多样性的制度平衡，从而突破联邦即分裂”的认知困境，为未来政治转型提供某种新的可能性。

引言

2014年10月11日，我拜访尼泊尔毛派革命领导人、2011-2013年间的尼泊尔前总理巴布拉姆·巴特拉伊（Baburam Bhattarai）。走到楼道上，一张列宁画像迎面而来，一到楼上客厅，又看见一幅毛泽东画像。可是在他的谈话中，他说道：“毛派政党希望赋予人民控制地区的权力；地区应在联邦体制内享有自治权。”巴特拉伊的言论背离了列宁主义和毛泽东的中央集权传统，他通过改革和转化列宁主义及毛思想，努力在尼泊尔建立一个联邦政府。尼泊尔联邦主义的实践是亚洲创新的源泉之一，体现了亚洲对联邦主义的贡献——需要说明的是，某些人认为尼泊尔的联邦主义是失败的，但是我视之为一个成功的案例。亚洲是比较联邦主义新知识的源泉，它提供了一个天然的实验场。

亚洲的混合联邦实践挑战了美国为主的地域联邦主义和“全部基于族群的联邦主义”的方案。亚洲联邦主义的历史和实践表明单一的联邦主义理论难以适用于亚洲。美国是在白人为基础的前提下建立联邦制度，当时根本不考虑土著人和黑人群体的利益，尽管英国曾经提出“土著人州”和“黑

人州”。亚洲在建立联邦制度时，就完全不同了：历史上形成了各种民族，西方殖民者利用民族的矛盾进行统治。特别是，当代民主人权意识高涨，联邦制度必须考虑各种民族的利益和需求。由此，虽然威廉·里克（William Riker）基于美国经验提出了一个漂亮和简洁的、具有价值和洞见的联邦主义理论¹，但需要增加其他条件，并对其理论进行修改后才能运用于亚洲。

“混合联邦主义”是指一种结合地域因素与族群因素的联邦制度设计模式，其核心在于打破传统地域联邦主义与族群联邦主义的二元对立。它既非完全以地理区域划分联邦单位（如美国、澳大利亚），也不完全依据族群或民族界线（如早期缅甸、埃塞俄比亚），而是将两者灵活融合，在制度上兼顾族群认同与国家整合。其主要特点包括：一、联邦单位类型多元，既有以族群为主的单位，也有族群混合的单位；二、在制度安排上更强调政治妥协与动态调整，能适应复杂的社会结构与多重认同；三、通过强化联邦单位内部的族群互动与跨族群政党体系，缓和族群紧张并提升联邦制度的稳定性。从理论上讲，混合联邦主义的重要意义在于它为多族群国家提供了一条在统一与多样性之间求取平衡的制度路径，拓展了联邦主义理论的适用范围，尤其适用于历史复杂、族群多样且面临国家认同挑战的国家。

本文首先简要回顾西方文献对亚洲联邦道路和形式的争论，提出混合联邦主义的方法，探讨亚洲联邦主义实践在多大程度上创造了新知识。本文通过比较印度和尼泊尔成功经验与缅甸和斯里兰卡失败经验，为中国提供了多维的视角。印度和尼泊尔的成功经验告诉我们，在联邦化初期阶段以地域为主的单位数量应多于民族为基础的联邦单位。同时，缅甸联邦制失败例子说明了以简单的民族平等的观点来划分民族单位的风险，这为中国提供了现实的警示。本文探索一些有益的比较经验，由此来讨论了亚洲混

合联邦主义对中国联邦主义的几点启发。

西方文献中对亚洲联邦道路和形式的争论

在联邦主义文献中，学者通常根据国家是否符合一系列联邦属性对其进行正式分类。这种对国家的分类方法倾向于采用一种正式、宪法化或定型化的联邦主义视角，在美国、加拿大、德国和澳大利亚等联邦国家中就体现出这种标准化的结构。² 这种范式化的方法在许多西方比较联邦研究中十分常见，着重制度安排。³

按照经典形式的联邦主义，联邦制度安排是基于地域的，以地理区域而非族群作为联邦政治的基本单位，例如美国和澳大利亚的联邦制度。这种地域路径以权利的普遍保护为特征，国家对不同族群保持中立，联邦内部边界不与族群重叠，在单一民族共同体内部实行自治权。相比之下，亚洲倡导的联邦主义形式则完全基于种族或民族或族群（也称为民族联邦主义或多民族联邦主义）。⁴ 金里卡（Will Kymlicka）就主张一种基于加拿大、西班牙和比利时经验的多民族联邦主义形式，这种联邦制度能够包容集中居住的不同族群，并根据族群地理分布划定内部边界，从而允许族群少数民族行使自决权，并将其语言确认为官方语言。⁵

在亚洲，关于联邦主义的提议与讨论主要围绕地域联邦主义或族群联邦主义展开。大多数西方联邦国家（如美国和澳大利亚）在其建立联邦制度时并未面临解决族群多样性的挑战。可是，大多数亚洲国家的族群多样性对联邦主义构成了重大挑战。在亚洲建立一个纯粹的地域联邦制度是行不通的。亚洲联邦主义必须考虑各种族群因素。

一些学者对族群联邦主义提出了反对意见。科内尔 (Svante Cornell) 警告族群联邦主义可能助长分裂主义的风险。⁶ 罗德 (Philip Roeder) 和斯奈德 (Jay Snyder) 认为, 优先某些族群身份和利益可能会增加冲突升级的可能性。⁷ 邦斯 (Valerie Bunce) 和沃茨 (Stephen Watts) 认为, 族群联邦主义可能导致“群体隔离、群际不信任以及地方精英之间的激烈竞争……这些精英可能利用地方议题来动员支持并击败竞争对手。”⁸ 研究表明, 双极对立的“族群联邦制”或具有某个主导族群只限于某一核心区域的联邦制度更容易崩溃。⁹ 奥利里 (Brend O’Leary) 提出了在多种民族条件下建立联邦主义的铁律: 一个联邦必须具备共识特征, 除非它拥有一个强大多数的主导民族 (Staatsvolk)。¹⁰

混合联邦主义方法

地域联邦主义与种族联邦主义的二分法的思维, 构成了对亚洲联邦主义研究以及联邦主义本身建立与运作的一大知识障碍。为克服这一障碍, 我们提出了一种混合式联邦主义的方法。安德森 (Liam Anderson) 区分三种类型的族群联邦制: 族群联邦制、族群邦联制 (即“一个单一制的国家为一个或多个族群单位提供自治”) 和族群 - 地域联邦制。族群 - 地域联邦制是一种混合体制: 通过提供一个子单元的家园, 安置一个或多个集中居住的族群, 而多数族群则被划分到多个子单元中)。¹¹ 安德森主张族群 - 地域联邦制, 反对族群联邦制, 因为族群联邦制的权力分享安排往往削弱中央权力, 并增加分裂风险。亚洲见证和深化了安德森的一些观点, 后面讨论的印度的例子说明另一种混合联邦, 即地域 - 族群联邦制模式, 地域领先, 然后兼顾族群。

混合联邦主义是族群联邦主义和地域联邦主义的结合体，它能够涵盖更加灵活的安排，包括那些不完全符合西方地域联邦主义理念的各种实例。它在经验上确实存在，同时在规范层面上强调对少数民族群的包容性。三种联邦制度的区别，请见下表：

类别	地域联邦主义 (Territorial Federalism)	族群联邦主义 (Ethnic Federalism)	族群 - 领土联邦主义 (Mixed Ethnic-Territorial Federalism)
基本特征	强调权利的普遍保护，国家对族群保持中立	以族群或民族为基础划分联邦单位	结合地域与族群因素，设定既有混合族群单位，也有特定族群单位
联邦单位划分原则	以地理因素（如行政区、经济区域）为主，不考虑族群	以特定族群为基础设立联邦单位，边界与族群重叠	兼顾地理与族群因素，部分单位是族群专属，部分单位是族群混合
族群互动模式	国家层面促进跨族群认同	每个族群在自己单位内自治，跨族群互动较少	联邦单位内部存在不同族群的互动，缓解族群冲突
案例	美国、澳大利亚	埃塞俄比亚、前南斯拉夫	印度（部分邦）、尼泊尔（2015年后）、加拿大魁北克模式

混合联邦主义方法为理解亚洲联邦主义的多样性提供了一种途径。通过发展和应用这种方法，我们拓展了比较联邦主义的研究议程，并为亚洲联邦主义提供了更加细致和全面的理解。混合联邦主义方法提倡一种具体情境下的研究方法，同时保持分析上突出混合的总体特征。这种方法在保留联邦主义基本特征的同时，注意到各种变体。

混合联邦主义方法可以促进政治妥协。在种族政治和一个多数族群统治的背景下，政治行为者往往倾向于强调某一元素，而忽视其他因素。一个少数族裔群体通常主张族群联邦主义，而一个多数族群统治阶层则支持地域联邦主义，这种情况在尼泊尔和斯里兰卡等国家曾经出现。这些动态也影响到学术研究，有时学者会在不参考其他方法的情况下过于强调某一种联邦方案。在处理地域联邦主义与族群联邦主义的争论时，混合联邦主义为

双方提供了一种妥协方案，从而更有可能实现政治妥协的结果。当联邦主义争论对立化并导致停滞时，混合联邦主义可以在对立元素之间实现平衡。这一点可以在后面讨论的尼泊尔案例中得到证实。

混合联邦主义为解决在民族多样性中保持统一的核心问题提供了一种有益的方法。在实现民族统一的同时，混合联邦主义可以为具有种族特征的亚国家地区（subnational region）争取足够的自治。在分析亚洲联邦主义失败的实例时，例如斯里兰卡、缅甸、印度尼西亚和中国的案例，这些案例都涉及以牺牲联邦主义为代价来维护统一。混合联邦主义方法可能对斯里兰卡、缅甸、和中国等亚洲国家有所帮助，这些国家正寻求解决治理问题、解决少数群体和多数群体之间和平共处与互动的挑战，并可能发展其自身版本的混合联邦主义。

亚洲的混合联邦主义的实践案例

在讨论亚洲混合联邦主义之前，我们有必要强调西方的联邦制度建立和发展也有其混合性。例如，1789年，美国宪法缔造者将单一制或中央政府直管的某些制度因素移植到之前由各成员州组成的邦联体系中。澳大利亚的联邦制采纳了英国议会民主制，也结合了一些美国体系的要素，例如联邦制、成文宪法和两院制。加拿大的联邦制度混合了族群联邦制和地域联邦制，以容纳在魁北克占主导多数的法语族群。西班牙虽然不是宪法上认可的联邦制国家，但它也遵循了混合联邦主义趋势。西班牙有三个基于历史和 culturally 独特的民族地区——巴斯克、加泰罗尼亚和加利西亚。地域联邦制与族群联邦制的混合性体现在少数民族语言在其使用的邦内被赋予共同官方地位，同时宪法中对承认亚国家民族（subnation）的可能性进行了

谨慎妥协（宪法第 2 条）。¹²

在现代化、民主化和联邦化过程中，亚洲国家如印度、马来西亚和尼泊尔正在发展各种混合模式，这些模式部分借鉴并修改了西方元素，部分在适应传统元素的同时也发明了新形式。它们正在做西方国家（尤其是美国）早期所做的事情，即发明新的联邦政府形式。族群在亚洲联邦主义中起着重要作用。亚洲联邦主义必须既满足各族群需求，又要维持较高水平的凝聚力。在亚洲，混合化是联邦主义不可避免且必要的一部分。

印度

印度是地域联邦主义和多民族联邦主义相结合的一个成功例子。在最初，地域联邦主义是主要方法，各邦的划分基于行政历史，而非族裔身份。随后，这一体系被逐步修订以满足少数民族的语言需求，从而形成了一种地域 - 族群联邦主义。在独立初期对语言多样性的忽视被证明是不可持续的，独立后不久，各邦就根据语言标准进行了重组。最初对世俗主义、平等主义、和国家统一等政治理念的强调，促进了一个独立国家的建立，但是若不承认印度的内部多样性，这些理念是无法维系的。目前印度的 28 个行政单位（不包括联邦属地）中，有 19 个可以被定义为族群单位。印度逐渐在联邦制度建设中融入了包容民族因素的混合性。它的经验说明，单纯的族群联邦主义或单纯的地域联邦主义都不切实际。在印度，地域单位构成了联邦主义的基础，而族群单位是逐渐增加的。

关键在于找到平衡点。在联邦化进程的不同阶段之间，要寻求一种动态的平衡。在早期阶段，为了稳定，联邦制度可能更倾向于以地域为基础；

但一旦联邦制度稳定性得以确保，它便可以探索包容族群认同和代表性的可能性。

独立前，国大党在早期会议中代表权的不平等为少数民族的不满埋下了种子。最初的会议由高种姓印度教徒和帕西人、一些英国人以及一些穆斯林组成，但代表人数与其人口比例不符，导致人们认为国大党被印度教主导。¹³ 这最终促成了 1906 年全印度穆斯林联盟的成立。尽管存在宗教分裂，国大党在成员构成上是多族裔和区域多样化的，其处于意识形态中心的位置受到了少数民族和其他小型政党的压力。¹⁴

印度国大党的主导地位最终减弱，20 世纪 80 年代后期出现了多党制。印度联邦模式的成功可归因于其议会制度以及由全国性和地区性政党组成的联合政府。印度议会制度允许地区性甚至分离主义政党在中央组成执政联盟。当政党可以与全国性政党形成联盟时，该政党可以“以地区为中心”而非“以地区分离为中心”。¹⁵ 因此，印度联邦设计中的向中央权力偏向的倾向被议会制度和联盟能力所平衡。截至 2016 年，全国民主联盟由 13 个地区政党和 1 个全国性政党组成。联合进步党联盟由 2 个全国性政党和 5 个地区政党组成。第三阵线（现已解散）由 2 个全国性政党和 9 个地区政党组成。尽管印度人民党（BJP）近年来的选举主导地位挑战了这种联盟文化，与地区政党结盟仍然是选举成功的关键，¹⁶ 而总理纳伦德拉·莫迪（Narendra Modi）继续在内阁中包括来自地区政党的成员。

美国参议院给予各州平等代表权，而印度的上院（联邦院）和下院的席位分配则基于人口，而非平等代表权。尽管联邦院的代表机制受到批评，¹⁷ 这种机制为创建新联邦单位提供了一定灵活性。例如，1962 年至 1987 年

之间由于族群或文化语言原因创建的邦受到的反对较少，因为新增加的联邦单位的代表权仅根据其人口分配。如果新邦的人口不到全国 1% 的人口会获得与较大邦相同的代表权，其创建可能会遭到强烈反对。¹⁸ 同时，这一制度也防止了过多联邦单位的创建。如果无论人口多少，每邦都获得平等代表权，便可能激励大邦分裂成更小的邦，从而在累积席位份额中占优势。印度通过尝试与“一人一票”原则保持一致，偏离了联邦单位在中央平等代表的民主原则。

印度联邦主义在控制族群冲突方面的成功归因于以下三点：首先，少数民族语言的诉求本质上并非反印诉求，并未对国家构成生存威胁。对少数民族语言需求的认可赋予了少数民族特殊权利，从而使他们逐渐参与了政治进程。民主包容性和参与性使人们变得亲印度，并体现了公民美德。其次，按语言组织的邦并未威胁国家的世俗目标——基于语言的邦可以通过行政和效率的理由得到正当化，而不是完全让步于族群诉求。集体区域身份未转化为族群身份，重叠的身份将原本单一的族群身份转变为区域身份，从而加强了国家身份。第三，有一种保障措施使中央政府能够应对单一族群主导的内部压迫。联邦机构提供了制衡措施以减少单一族群的主导地位；中央政府也足够强大，能够保护省和次省的公民权利。

尼泊尔

尼泊尔的 2015 年宪法通过混合联邦制的方式建立了七个邦，联邦单位主要基于可行性，同时考虑了族群因素。与印度类似，尼泊尔经验表明，纯粹的地域或族群联邦制不可行。尼泊尔于 2017 年举行了三个政府层级的选举。尼泊尔宪法的制定过程和设计充分体现了联邦化中的混合特性促进

了政治妥协。

尽管所有政党都表示支持联邦结构，但在联邦制的具体形式，特别是在联邦单位的划分问题上存在分歧。¹⁹ 毛派、马德西党以及土著民族领袖主张基于民族群体的“身份认同型”联邦制，而尼泊尔大会党（NC）和尼泊尔共产党统一马克思列宁主义派（UML）则更倾向于以地域为基础的联邦制，尽管 UML 内部在这一问题上也存在分裂。

在新宪法之前，尼泊尔的联邦化提议多种多样，而有关“混合化”的建议（尽管使用了不同的术语）也有所体现。第一届制宪会议已同意以身份认同和可行性为原则划分单位。²⁰ 2010 年，制宪会议的国家重组与权力分配委员会提出了一幅 14 个单位的联邦地图，这些单位主要以民族为基础，几乎忽略了可行性。这一提议遭到与尼泊尔大会党和尼泊尔共产党统一马克思列宁主义派相关的一些委员会成员的反反对，他们提出了一个 6 个单位的模型作为回应。后续的提议在 6 或 7 个省与 10、11 或 14 个省之间变化，强调身份认同与可行性的重点也不断摇摆。

2015 年宪法通过了一种混合联邦制的方式，建立了七个州。这些州并非像缅甸那样完全基于民族划分，而是主要基于可行性，同时融入了民族因素。尽管混合联邦制表面上不太受欢迎，但尼泊尔的案例表明，这最终是一个更可行的解决方案。混合联邦制的核心在于它能够促进政治和思想上的妥协，这对于深度分裂且多样化的国家而言至关重要。当然，尼泊尔宪法和联邦发展的长期成果仍有待观察。时间将揭示混合联邦制是否能够在尼泊尔扎根，并促成一个和平且包容的国家。

缅甸

缅甸提供了一个失败的联邦制的案例。最初是以一种纯粹的民族联邦制为模式，其上议院（“民族院”）为那些已划定民族单位的群体提供了保证民族代表权的机制。该联邦制度是基于 1947 年缅甸主体民族缅族与三个较大的少数民族群体代表之间签署的彬龙协议。由于其建立在民族群体间协议的基础上，并强化了民族政治平等的概念，各联邦单位几乎完全以族群为基础，这与英国殖民政府的行政安排一致。缅族被集中在一个大的核心地区，该地区既是中央又是一个子单位。这一联邦制度设计违反了哈勒（Henry Hale）的主张，即联邦中人口最多的群体不应被整合到单一核心地区。²¹ 在这种政治平等的理念下，加上设计中缺乏妥协，进一步族群化的诉求不可避免。这种纯粹的民族联邦制被证明是不稳定的。民族冲突激增，分离主义盛行，至少在强势（且由缅族主导的）军方看来，国家统一受到了威胁——“联邦制是不可能的，它会毁灭联邦”。²² 军方最后介入并废除了联邦制。各邦以民族为基础是导致军方担心国家解体的关键因素之一，也使缅族的政治家不愿认真执行联邦制度并实现真正自治。自然，还有很多因素导致联邦制度的失败，例如，历史因素，资源的分配，对权力的贪婪，但是军方利用联邦制导致分离是一个重大原因。

此外，缅甸缺乏一个稳定的多党制，也没有一个多民族的全国性政党来平衡离心力。虽然当时的主要政党在成员构成上是多民族的，但实际上由缅族主导，其运作很像是一个单一政党制。²³

1974 年，军政府在一个威权型的一党制框架内重新引入了另一种形式的联邦制。它平衡了少数民族群体的诉求与国家的人口现实，设立了七个民

族邦和七个地域性以缅族为主的行政区。尽管没有具体统计数据，但其中三个缅族为主的行政区人口组成大多是异质性的，其余则以缅族为主。这种安排削弱了少数民族对基于群体的政治平等的诉求，更好地平衡了向心力和离心力。该制度没有实行两院制，但通过的“各邦议会”在中央层面提供了一定程度的民族代表权。此外，尽管新的单一政党在形式上是多民族的（例如到 1981 年，最大的党 28% 的成员来自少数民族），但实际上无论是在行动还是意识形态上仍由缅族主导。²⁴ 因此，虽然该制度维护了国家统一，但未能防止或解决冲突。冲突一直持续，直到这一联邦制彻底崩溃，并导致该政权及其机构在 1988 年前后失去合法性。

随后的准联邦制是在军事统治下二十年之中形成的。2008 年的版本在 1974 年联邦制度的设计基础上有所改进，尽管仍然存在不民主的因素。它重新确立了十四个单位（七个民族裔邦和七个地域性行政区），并新增了上议院，每个联邦单位分配了 12 个席位（宪法第 141 条）。然而，关于宪法变更的讨论因军方政变而被突然中断。

此外，虽然政党制度大多仍然以各单一民族为主，但主要的全国性政党正在逐渐变得多民族化。全国民主联盟（NLD）在两院分别任命了其他民族出身的议长、一位副总统，以及六个民族邦中的首席部长，这与冲突的减少相吻合。2008 年后，与一些最大的叛军组织（包括克伦民族联盟）签署了停火协议，2015 年签署了（部分）全国停火协议。如果主要全国性政党继续走向多民族化并保持现行联邦制度的平衡，这一联邦制相比早期的版本更有可能得到维持和成功。然而，军方、执政的并保持缅族民族主义立场的全国民主联盟和其他民族群体之间的关系显著恶化，导致 2021 年 2 月军方发动政变。

斯里兰卡

在斯里兰卡形成的早期阶段，联邦制的压力很小。然而，在一系列早期决策偏向僧伽罗人多数群体之后，最大的少数民族群体——泰米尔人开始要求实行联邦制，他们关注种族联邦主义，而非包括自治或地域与种族考量相结合的联邦设计变体，这导致了联邦主义讨论停滞不前，并导致主导民族将联邦主义与分裂挂钩，拒绝了建立联邦制度的要求，最终导致了1983年至2009年间的内战。期间，印度政府曾进行干预，促成了1987年的准联邦宪法修正案（第十三修正案）。该修正案基于民族划分建立了两个省，并基于地域设立和划分了另外七个省。虽然这些省的边界也有殖民遗留的影响，但其宪法地位和赋权明确基于对泰米尔历史家园的承认。北部省基本上是单一民族的（并因泰米尔叛乱分子的活动而更加单一），根据2012年的人口普查，该省约93%为泰米尔人。此外，这种安排并未通过两院制等其他关键手段在中央层面支持国家统一。

斯里兰卡的案例表明，尽管在某个阶段，该国七个地域性联邦单位与两个民族性联邦单位之间的比例是理想的，但这种最优比例只是必要条件之一。其他两个条件——即联邦单位内的混合民族群体和混合型响应性联邦机构——在斯里兰卡缺失，因此联邦制并未真正建立起来。

亚洲混合联邦主义对中国联邦道路的启发

中国的联邦主义是一个复杂的问题，其发展路径取决于众多因素和条件。有人可能完全拒绝联邦主义，而主张在现有民族区域自治体制内进行改革。此外，建立联邦制面临巨大的挑战。有必要讨论军队和中国共产党在这一

进程中的角色。如今，中国正日益呈现出帝国的特征，并走上了类似于历史上“改土归流”的道路。尽管如此，联邦主义问题对于中国仍然具有重要意义，进一步的问题是：如果实行联邦主义，哪种形式最为适宜？本文认为，混合联邦制度比较好。但是，中央政府如何看待混合联邦主义的提议是关键。此外，“混合联邦制”如何缓解藏区与中央政府之间的潜在矛盾？是否会被误解为迈向分裂的第一步？本文因篇幅关系，对上述问题未展开分析。本文只是讨论亚洲混合联邦主义对中国联邦道路的几点启发。我从反对纯粹族群联邦制，“序列性”，“民族平等观念的调整”和“跨民族政党体系”几个方面逐步展开分析，层层递进。

第一，中国联邦制度应该追求一种混合联邦制。追求一种纯粹民族联邦制在亚洲注定会失败。这是亚洲联邦化的法则。任何违反此法则的联邦计划都注定会失败。由此，我们必须讨论由尊者达赖喇嘛提倡并由藏人行政中央（CTA）秉持的“中间道路”：一种和平解决西藏问题的政策。该政策的核心主张是在中国宪法框架下，通过对话实现西藏地区的真正自治，而非寻求完全独立。

从理论上讲，“中间道路”并不直接等同于联邦主义，但其中确实包含了一些联邦主义的特点和元素。“中间道路”主张西藏可以在教育、文化、宗教、环境保护等领域享有高度自治，并按照中国宪法和法律框架下的自治规定进行管理。“中间道路”明确表示不会挑战中国的主权和领土完整。“中间道路”强调整个“西藏民族区域”（即藏区的多个地区，包括西藏自治区和其他藏人聚居的省份）应该享有统一的自治权。这种治理构想在某种程度上类似于民族联邦制。

强调整个西藏民族区域在一个行政单位体制下有很多方面。西藏历史上曾是一个独立国家，在现代化进程中，统一所有藏族地区已成为保护其文化的紧迫任务。单一行政架构使藏族能够控制内部迁徙。然而，这一行政框架却成为 2002 年至 2010 年达赖喇嘛代表团与北京官员九轮谈判中的重大障碍。双方在认知上存在巨大差异：北京将“中间道路”视为一种准独立方案，而流亡政府则认为，鉴于西藏曾是一个独立国家，他们已经做出了巨大妥协和牺牲。

近 50 年来，“中间道路”理念的推进几乎没有取得进展。其中一个核心原因是中央政府对分裂的深深担忧，而民族联邦制进一步加剧了这种恐惧。特别是，建立一个统一行政机关来管理所有藏族地区并不能保证未来西藏不追求独立。²⁵ 例如，中央统战部常务副部长朱维群在回答中国西藏信息中心网站记者问题时强调，“坚持从来不存在、现在也搞不起来的‘大藏区’，实际要把未来西藏地方的权力，也就是你们设计的你们方面的权力扩展到川、青、甘、滇所有有藏族聚居的地区”。²⁶

那么，如何进一步发展“中间道路”呢？在此，我提出一种新的解读：在领土联邦制和民族联邦制之间寻找一种中间立场。中间道路不应该追求一种纯粹的民族联邦制，因为一个纯粹的民族联邦制在亚洲没有任何成功的例证。中间道路必须包含了一种追求混合联邦制的可能性。“中间道路”必须考虑各联邦单位既包含不同的民族群体，又有适当的比例。在以西藏民族为基础的单位中，所谓的“适当比例”是指在联邦单元中西藏少数民族群体的人口数量应大于居住在该地区中的全国多数民族群体的人口数量。高比例是确保西藏民族诉求的人口基础，但是人口又必须是混合的。这一

机制在于，当一个民族群体特别集中时，可能会要求并允许建立一个单一民族的单位；由此引起中央的担忧，成为分离的基础（如上面朱维群的担忧）。但是，如果一个联邦单位内包含不同民族群体的混合，则往往对群体间的政治互动具有更强的缓和作用，特别是在联邦单位内部形成了不同于中央层面的新多数。²⁷ 混合的异质性单位降低了分裂或分裂冲突的风险。²⁸ 异质性结构还有助于创造有利于民主审议的条件，而民主审议也被证明对政治互动具有缓和作用。当然，在西藏的具体条件下，如何实现异质性结构？如何重新统一或划分行政区或赋予现有区域更多自治权？这些问题有待进一步讨论。此外，混合联邦制意味着更多的让步，西藏流亡政府并非会接受这样的妥协，有人甚至会认为，混合联邦制只会带来更多问题。西藏流亡政府民主选举产生这个制度意味着，这个重大问题还必须征得海内外西藏人民的同意。由此，引出民主和联邦主义的关系问题。²⁹

第二，中国联邦道路必须考虑联邦制度建构的序列性：如果在联邦化的早期阶段，以地域为主的单位数量多于以民族为主的单位数量，则联邦制更有可能建立。例如印度联邦主义早期阶段和马来西亚。相反，当联邦计划以绝对平等开始，并建立数量相等的以族群为基础的邦时，例如缅甸，联邦制可能失败。这一运作机制在于，通过确保国家的大部分区域的单位不是基于民族划分，核心民族群体能够维护国家的统一。³⁰ 中国 20 年代联省自治、邦联政治好像不自觉地选择了这种路径。未来中国联邦制道路是否选择这个道路还有待进一步观察。

第三，中国联邦道路必须反思一种正式的、或许是过于简单化的、关于所有组成单位的民族平等的规范性观念。尽管这种观念在过去被视为联邦制的基础，但它与亚洲的混合联邦制并不契合。在印度的联邦制度设计中，

作为西方联邦制中民主原则之一的联邦单位政治平等已经被修改甚至牺牲。在缅甸目前有一个讨论：是否应将七个地域单位合并为一个缅族民族子单位，这样八大民族都拥有自己的子单位，这种设计试图基于群体平等而非个体平等实现政治平等。然而，这种方法在现实中可能行不通。在中国如何理解联邦制度中的政治平等问题也是一个重大问题。一种简单的平等观点不利于联邦制度的建立。

第四，中国联邦道路应该考虑建立一个强大的跨民族全国性政党或联盟，同时在各藏区有较小规模的民族性政党，这种混合型联邦制度更有可能扎根。所有已建立的联邦国家（如印度、马来西亚、巴基斯坦）都曾出现过跨民族（多民族）政党或联盟，尽管随着时间推移存在一些缺陷和差异。而缺乏这样的多民族政党在一定程度上导致了缅甸和斯里兰卡联邦制的失败。一个强大的全国性政党似乎能够行使政治权力，并为国家统一提供强有力的政治组织，而跨民族（多民族）组成部分则确保了其他民族群体的代表性和保护权，并为群体间的审议与问责提供了平台。混合型政党体系允许以民族为基础的政党在单位层面运作，从而在一定程度上满足少数民族群体对民族自治的诉求。这种混合型政党体系的双重性质通过提供两条途径促进了少数民族群体的包容性：一是在多民族政党中获得代表，二是在自身的民族政党中处理民族问题，同时将民族问题限定在联邦单位和地方层面中。

总之，本文为中国联邦制度的政策设计和道路提出了几个具体问题，并提供了重要参考意见。特别是，本文为思考“中间道路”提供了一个新视角：从亚洲混合联邦主义的角度重新审视民族自治问题，注重平衡统一与多样性的现实需求，强调在地域和民族这两个因素中追求一种合理比例的搭配

的政治艺术。混合联邦主义能够超越联邦主义被视为国家威胁的这一认知，缓解与联邦主义相关的安全忧虑，推动联邦主义的发展，并使其在中国更容易被接受。

注释

- 1 威廉·里克：《联邦制：起源、运作与重要性》(Riker, W. 1964, *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown Company)
- 2 加里根：《比较联邦制》，收录于罗斯、比德纳和罗克曼（编辑）的《政治科学牛津手册》[Galligan, B. 2006. “*Comparative Federalism*”, in R.A.W. Rhodes, A. Binder and B.A. Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 261-280.]
- 3 伊拉扎尔：《探索联邦制》(Elazar, D.J. 1987. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press; 沃茨：《比较联邦制度》，第2版 (Watts, R.L. 1999. *Comparing Federal Systems*. 2nd ed. Montreal: McGill-Queen's University Press.)
- 4 沙尔马：《尼泊尔联邦提案的比较研究》[Sharma, V. 2007. “*Comparative Study of Federation Proposals for Nepal*” *Liberal Democracy Bulletin*, 2(2): 1-33.] 劳瓦蒂：《联邦主义和团体自主权：团体权利、公共政策和包容性》，收录于劳瓦蒂（编辑）的《走向民主的尼泊尔：多元文化社会的包容性政治机构》[Lawoti, M. 2007. “*Federalism and Group Autonomy: Group Rights, Public Policies and Inclusion*”, in M. Lawoti (ed.) *Towards a Democratic Nepal: Inclusive Political Institutions for a Multicultural Society*. New Delhi, Thousand Oaks, London: Sage Publications, 229-261.] 乌扬戈达：《种族冲突，种族想象力和斯里兰卡民主替代方案》(Uyangoda, J. 2005. “*Ethnic Conflict, ethnic imagination and democratic alternatives for Sri Lanka*”. *Futures*, 37: 959-988.)
- 5 金利卡：《自由多元文化主义：西方模式、全球趋势和亚洲辩论》，收录于基米利卡和何包钢（编辑）的《亚洲多元文化主义》。[Kymlicka, W. 2005. “*Liberal Multiculturalism: Western Models, Global Trends, and Asian Debates*”, in W. Kymlicka and Baogang He (eds.) *Multiculturalism in Asia*. Oxford: Oxford University Press, 22-55.] 金利卡：《多民族联邦主义》，收录于基米利卡和何包钢（编辑）的《亚洲联邦主义》..]
- 6 科内尔：《自治作为冲突的来源：从理论视角看高加索冲突》[Cornell, S. 2002. *Autonomy as a source of conflict: Caucasian conflicts in theoretical perspective*. *World Politics*, 54(2): 245-276, p. 225.]
- 7 罗德：《族群联邦主义与冲突民族主义的管理不善》[Roeder, P.G. 2009. *Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms*. *Regional and Federal Studies*, 19(2): 203-219.] 斯奈德：《从投票到暴力：分权和民族主义冲突》(Snyder, J. 2000. *From Voting to Violence: Decentralisation and Nationalist Conflict*. New York:

W.W. Norton.)

- 8 邦斯和沃茨：《管理多样性和维持民主：后共产主义世界的族群联邦制与单一制国家》，收录于罗德和罗斯柴尔德（编辑）的《可持续和平：内战后的权力与民主》。[Bunce, V. and Watts, S. 2005. “*Managing Diversity and Sustaining Democracy: Ethnofederal versus Unitary States in the Postcommunist World*”, in P.G. Roeder and D. Rothchild (eds.) *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 133-158, p. 254.]
- 9 哈勒：《分则立：民族联邦国家存续与崩溃的制度来源》[Hale, H. 2004. *Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse*. World Politics, 65(2): 165-193.]
- 10 奥利里：《民族主义和联邦制的铁律？一种（新迪奇式）联邦民族共同体的必要性及共通治理拯救的理论》[O’Leary, B. 2001. “*An iron law of nationalism and federation? A (neo-Diceyan) theory of the necessity of a federal Staatsvolk, and of consociational rescue*”. Nations and Nationalism, 7(3): 273-296.]
- 11 安德森：《解决民族问题的联邦方案：容纳多样性》(Anderson, L. 2013. *Federal Solutions to Ethnic Problems: accommodating diversity*. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 6-7.)
- 12 雷克霍，F. 2001 年。《多民族国家中的政治自由主义：多元与不对称联邦主义的合法性》。载于 A.G. 加农、J. 塔利（编），《多民族民主国家》，剑桥：剑桥大学出版社。[Requejo, F. 2001. “*Political Liberalism in Multinational States: The Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism*”, In A.G. Gagnon, and J. Tully (eds.) *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.]
- 13 查尔顿：《比较亚洲政治：印度、中国和日本》(Charlton, S.E. 2010. *Comparing Asian Politics: India, China, and Japan*. Colorado: Westview Press.)
- 14 利普哈特：《民主模式：三十六个国家的政府形式与绩效》(Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale: Yale University Press.)
- 15 斯蒂潘、林茨和亚达夫：《构建民族国家：印度和其他多民族民主国家》(Stepan, A.C., Linz, J.J. and Yadav, Y. 2011. *Crafting State-nations: India and other multinational democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.)
- 16 瓦伊什纳夫和希恩森：《联盟取舍可能在印度的 2019 年选举中最为重要》(Vaishnav, M. and Hinton, J. 2019. “*Coalition Math Could Matter Most in India’s 2019 Election*”. Carnegie Endowment for International Peace. 15 May. Available at: <https://carnegieendowment.org/2019/05/15/coalition-math-could-matter-most-in-india-s-2019-election-pub-79105>.)
- 17 古普塔拉：《德里与印度众多邦之间的紧张关系如何可能削弱联邦》(Guptara, P. 2017. “*How Tensions between Delhi and India’s Numerous States might Cripple the Union*”. 23 January. Available at: <https://www.macroegeopolitics.com/global/geopolitics/how-current-tensions-between-delhi-and-india-s-nume/>.)

- 18 斯捷潘：《联邦主义与民主：超越美国模式》[Stepan, A.C. 1999. “*Federalism and democracy: Beyond the US model*”. *Journal of Democracy*, 10(4): 19-34.]
- 19 勒考斯, 和阿尔班：《为什么联邦制并不总能成形：意大利和尼泊尔的案例》[Lecours, A. and Arban, E. 2015. “*Why Federalism Does Not Always Take Shape: The Cases of Italy and Nepal*”. *Regional and Federal Studies*, 25(2): 183-201.]
- 20 比斯瓦卡尔玛：《联邦制中的争议性身份政治：尼泊尔宪法编写的僵局》(Bishwakarma, M. 2015. “*Contentious Identity Politics in Federalism: Impasse on Constitution Writing in Nepal*”. *The International Journal of Interdisciplinary Civic and Political Studies*, 9: 13-23.)
- 21 哈勒：《分则立：民族联邦国家存续与崩溃的制度来源》[Hale, H. 2004. *Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse*. *World Politics*, 65(2): 165-193.]
- 22 史密斯：《缅甸：叛乱与种族政治》(Smith M.J. 1991. *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*. London: Zed Books, p. 196.)
- 23 富尼瓦尔：《现代缅甸的治理》(Furnivall, J.S. 1960. *The Governance of Modern Burma*. 2nd edn. New York: Institute of Pacific Relations, pp. 55-62.)
- 24 泰勒：《缅甸的州》(Taylor, R.H. 2009. *The state in Myanmar*. Singapore: National University of Singapore Press, p. 320.)
- 25 作者曾经与两位达赖喇嘛代表团成员的交流，证实了上面的看法。
- 26 [朱维群：达赖竟然造中央接谈代表的谣——新闻中心——新浪网](#)
- 27 霍洛维茨：《冲突中的民族群体》[Horowitz, D.L. 2000 (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. 2nd ed. California: University of California Press, pp. 613-619.]
- 28 布林恩：《尼泊尔、缅甸和斯里兰卡的联邦主义之路：寻找中间道路》(Breen M.G. 2018. *The Road to Federalism in Nepal, Myanmar and Sri Lanka: Finding the Middle Ground*, *Politics in Asia*. Abingdon, Oxon and New York: Routledge.)
- 29 何包钢, 迈克尔·布林, 劳拉·罗伊曼. 《亚洲的比较联邦主义》2023 年, 伦敦: 劳特利奇出版社, 第二章 (Baogang He, Michael Breen and Laura Reumann, *Comparative Federalism in Asia*, 2023, Routledge.)
- 30 克里斯丁和雅各：《联邦制，团体的地理位置和冲突》(Christian, T. and Hug, S. 2012. “*Federalism, the Geographic Location of Groups, and Conflict*”. *Conflict Management and Peace Science*, 29: 93-122.)



黄奕信画作