

何包钢

作者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4期

2025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

再论亚洲民主与 联邦主义：四种 关系模式及其对 中国的启发

摘要：本文通过印度、尼泊尔、菲律宾、印尼、马来西亚、巴基斯坦、斯里兰卡与缅甸的案例，归纳出亚洲民主与联邦主义的四种关系模式：民主与联邦的契合与张力、民主化下的准联邦化、威权型联邦主义及失败的联邦主义。研究发现，亚洲经验既有制度创新，也有失败与逆转，挑战了西方学界关于二者天然互补的假设。文章进一步提出中国必须警惕多数主义和族群化联邦的双重陷阱，尤其是“汉族主导型民主”的风险；威权联邦主义虽脆弱，但可能成为过渡性路径。最后，作者强调发展嵌入联邦体制的审议民主，以缓和冲突、提升合法性，作为中国未来处理多样性与民族事务的借鉴。

引言

民主与联邦主义之间的密切关系在西方学界已经形成共识。在这一观点中，民主与联邦主义被视为相互依存、相互强化的政治体制原则，进而塑造出一种理想化的标准模式：最优的政治制度应当同时具备民主与联邦两种特质；或建立联邦体制时必须首先建立民主制度。然而，这样的理想模式若被当作政策建议加以推行，则存在严重的问题。现实政治生活远比这一模式复杂，其中一个关键难题便是“先后顺序”的问题：究竟是应当先启动民主化进程，再逐步建立联邦体制？还是说，一个威权政权也可以在民主化之前先行确立某种联邦结构，随后再逐步开放和推进民主？此外，这种标准化的观点往往掩盖了一个残酷的历史：多数人主导的民主选举体制会削弱少数群体权利，扼死联邦制度的发展；阻碍了我们深入研究亚洲情境下民主、威权主义与联邦主义三者之间多样化关系的可能性。

本文选择聚焦亚洲民主和联邦主义，并讨论其四种关系模式。本文选择八

个亚洲国家：尼泊尔、印度、菲律宾、印尼、马来西亚、巴基斯坦、斯里兰卡与缅甸，并以对比的方式展示民主与联邦主义关系的多样化轨迹，提炼出四种模式。通过这些案例分析，我们试图回答：亚洲的实践在多大程度上创造了新的知识与经验？它们如何揭示出西方文献的不足与盲点？

自然，四种关系模式不能概括全部亚洲经验，而且每个国家在其模式中也有复杂性。但是，对于我们反思西方文献中的单一模式也足够了。选择亚洲的原因有三：第一，实际上，亚洲的政治实践提供了丰富而复杂的经验案例，足以挑战西方学界的某些既定假设。第二，在塑造亚洲联邦主义的过程中，民主始终是最核心和最具决定性的因素。同时，亚洲国家普遍面临多民族共存、多元宗教与身份政治的挑战，这为理解联邦主义的运行逻辑和民主的作用提供了多样化的实践土壤。第三，中国与亚洲国家在地理上的毗邻、文化上的相似，使得中国可以从亚洲经验中获得更具现实意义的借鉴。本文鼓励学者在研究过程中不断将亚洲经验与西方理论、规范性主张进行比较分析，从而形成更加开放、多元的学术视野。同时，研究者应当保持对案例评价的敏感性。例如，尼泊尔的联邦主义在部分学者眼中被视为失败，但在我们的分析框架下却展现出某种意义上的成功。这种差异本身，正好体现了跨区域比较研究的价值与复杂性。

本文的结构如下：首先简要回顾西方学界关于联邦主义的主要研究传统与理论框架，指出其中存在的规范化假设与局限。接着转向亚洲的实践案例，梳理民主在亚洲联邦主义发展中的多种作用形式，例如作为合法性来源、作为冲突调节机制、或多数人主导的民主如何导致联邦主义的失败。最后，本文将针对中国学者、政策制定者与实践者提出若干启示。

西方文献从历史经验来看，民主与联邦主义往往是伴生的制度安排。例如，澳大利亚、美国和加拿大在建国之初便将二者结合起来。¹

但也有相反的情况：英国、法国等国虽然并未实行联邦制，却依然维持了长期稳定的民主政治。这说明民主与联邦主义的关系并非单一模式所能概括。

关于民主与联邦主义之间的关系，学界早有大量探讨。² 尽管存在不同的争论，大多数学者倾向于认为二者是互为补充、彼此强化的。³ 美国的历史为这一观点提供了典型案例。美国宪法的制定者通过联邦主义与代议制民主的结合，使民主制度得以在一个幅员辽阔的国家中运转。1959年，曾任《华盛顿邮报》主编的莫利 (Felix Morley) 在研究联邦主义与自由的关系时指出，美国的联邦制度在历史演进中往往伴随着民主思想的复兴，即便最高法院本身并非民主机构。他特别强调，联邦主义不仅在地方层面保障了民主，也在国家层面避免了“多数人的暴政”。⁴ 此后，里克 (William H. Riker) 进一步揭示，联邦主义的起源往往源于民主协商的结果，因此“真正的联邦主义”应与民主相联系。⁵ 拉扎尔 (Daniel J. Elazar) 则指出联邦主义与多元主义的天然关联，并强调其与民主的交叉点。⁶ 但是，斯蒂潘 (Alfred Stepan) 强调超越美国模式的必要性。⁷ 此外，强调美国民主和联邦一体化的话题，掩盖了一个残酷的历史：美国在制度创建时并未面对强有力的人权压力，当时的开国元勋有意忽视印第安部落的权利，甚至否认他们作为“人”的地位，以此消解了严重的族群多样性问题。

进入冷战后期，尤其是苏联解体之后，不少学者更是断然否定非民主联邦主义的可能性，认为联邦主义本质上是一种自由民主的类型。⁸ 通过苏联、南

斯拉夫等前威权国家的联邦解体，研究者进一步论证了这一观点并明确指出，只有在民主宪政体制下，才能形成有效的制衡与“制度化的嵌入机制”，从而保障联邦各单元的权利。⁹

从制度逻辑上看，民主与联邦主义有着诸多共通点。联邦主义的基本特征，如两院制议会、独立法院或仲裁机制、权力分立，本身便与自由民主的原则高度契合。民主所强调的代表性、合法性与问责制，也能够通过联邦主义得到加强。相反，威权体制的自上而下逻辑，与联邦体制下地方或区域单元的自治精神格格不入。在威权体制下，中央政府往往通过直接干预或间接控制（如任命地方首脑）掌控地方事务，从根本上破坏了联邦主义的精神。

然而，上述观点往往建构出一种理想化的标准模式：最优的政治体制应当同时具备民主与联邦两种特质。问题在于，如果将这一理想化模式直接作为政策处方推行，极易忽视具体国情与现实条件，从而产生严重的理论与实践偏差。事实上，民主与联邦主义并非天然结合，它们的互动模式在不同国家可能呈现出极大的差异。尤其在亚洲，民主、威权主义与联邦主义三者之间的关系远非“民主必然促进联邦”或“联邦必然依赖民主”这样简单的因果逻辑所能解释。亚洲的经验表明，威权体制下也可能出现形式上的联邦安排，当然，这种安排充满不稳定性与脆弱性；在某些多民族国家，即便实现了民主转型，联邦制度也可能陷入困境。因此，亚洲的政治实践提供了极其丰富而复杂的案例资源，这些经验不仅揭示了民主与联邦主义关系的多重可能性，也足以挑战西方学界长期以来形成的某些假设。立足于亚洲的实际情境，我们能更深入地理解民主与联邦主义之间的复杂关系，从而超越西方学界所塑造的单一、理想化的范式。

亚洲四种关系模式

20 世纪四五十年代，亚洲多国曾尝试建立联邦制，但大多以失败告终。¹⁰ 当时，联邦主义一度被视为维系政治联合的重要手段，例如印度与巴基斯坦的分治下的联盟、马来西亚与新加坡的联合，均以联邦制为制度形式。然而，联邦并未阻止印度与巴基斯坦的彻底分裂，也未能避免新加坡最终脱离马来西亚。印度尼西亚在 1948 年建立联邦共和国，但这一制度仅维持短暂时间，随后便确立了单一制框架。¹¹ 中国在 20 世纪四十年代也曾试图引入苏联式的联邦主义，但很快就予以否定。在去殖民化的最初几十年，不少亚洲国家将联邦主义视为对国家统一的威胁，担心其引发分裂或瓦解。¹² 因此，印尼和中国彻底拒绝联邦安排，转向分权治理模式。¹³

从历史脉络来看，亚洲联邦主义的发展大体可以分为“三代”。第一代主要是脱离英国统治的后殖民国家，代表性国家是印度、巴基斯坦和马来西亚，它们在建国之初便确立宪政联邦体制，大致形成于 20 世纪五六十年代。其典型特征是直接沿用殖民宪政传统，将联邦制写入宪法。

第二代则出现在 20 世纪八十年代至二十一世纪初，代表性国家是菲律宾和印度尼西亚。虽然二者在宪法上仍是单一制国家，但其区域地方治理逐渐呈现出联邦化的特征，例如菲律宾棉兰老地区、印尼亚齐省均建立了类似联邦的自治机制。若勉强纳入中国，香港的“一国两制”也曾被学者视为一种准联邦的制度实践。¹⁴

从 21 世纪初至今，亚洲联邦主义进入第三代。在全球化与民主化浪潮下，部分国家主动进行宪制重构，以应对长期内战或族群冲突。尼泊尔在 2015

年通过新宪法，正式确立为联邦国家。与此同时，印度、马来西亚和巴基斯坦的联邦实践仍在延续。值得注意的是，在尼泊尔和亚齐，武装组织选择放下武器，通过和平谈判进入联邦治理进程。与此相对，亚洲也出现了斯里兰卡和缅甸联邦计划失败的案例。香港则在回归之后逐渐偏离了准联邦的轨道，重新引入类似“改土归流”的中央治理方法。¹⁵ 在菲律宾，杜特尔特总统在 2016 年提出“联邦化”主张，但最终仍维持单一制体制。

综观上述过程，亚洲的联邦主义并非线性发展，而是伴随着冲突、妥协与制度调整，不断在统一与多样性之间寻找平衡。它既包含制度创新的动力，也有失败与倒退。下面，我将概括出四种民主与联邦主义的模式。

印度与尼泊尔：民主与联邦主义的契合与张力

在印度与尼泊尔，民主与联邦主义的关系表现出不同轨迹，但是都经历民主化与联邦化并行的过程。¹⁶ 印度 1950 年宪法确立了中央至上的联邦结构：剩余权力归中央，紧急状态下中央拥有广泛权力。但联邦框架也使地区政党在联合政府中发挥关键作用。尼赫鲁时期注重民主建设，国大党虽强调中央集权，但亦采取措施巩固联邦。如今印度 29 个邦呈现了权力对称与不对称并存的格局，东北地区还设有部落自治议会。¹⁷ 独立的司法体系、选举制度与文人对军队的控制，使联邦主义与民主在自由民主框架下保持高度契合。¹⁸ 此外，近几年，印度人民党（BJP）政府近年来强化中央集权，削弱地方自主，使其联邦主义逐渐偏离世俗与多元的传统。

尼泊尔的路径则更曲折。最初的“潘查亚特”（Panchayat，意为“人民议会”）制度包含中央与地方权力划分，具有联邦成分。但是，民主改革者认为潘

查亚特制度是国王收编与控制地方精英的工具之一。¹⁹ 1990 年民主恢复后，联邦特征反而被废除，取而代之的是高度集权的单一制。1996 年的内战在一定程度上源于对中央集权的反抗，毛派提出民族自治的诉求。²⁰ 在毛派崛起之前，尼泊尔的政党几乎完全被高种姓的帕哈迪（Pahadi）族群所主导。²¹ 然而，2002 年国王夺取政权、解散政党并试图通过军事手段平息冲突后，被取缔的政党选择与毛派结盟，并签署了一项和平协议，承诺共同建立联邦民主制度。正是这一协议，构成了 2015 年宪法的基础。

总的来看，印度展现了联邦与民主的制度性契合，而尼泊尔则经历了在威权与民主之间反复摇摆、最终以民主化推动联邦化的过程。

印度尼西亚与菲律宾：单一制下的民主化与有限联邦化

民主化并不必然导致联邦化。印尼与菲律宾的经验表明，尽管民主进程推动了分权与自治安排，但宪制层面的联邦主义并未真正扎根。一旦亚洲的“新兴”国家确立了基本的制度设计（无论是联邦制还是单一制），这种设计就会被“锁定”，除非发生更为根本的政权变革，否则不太可能改变。

印尼独立之初曾建立联邦宪制，但很快废除。在独立前夕，荷兰殖民者曾利用联邦主义的概念来削弱印尼民族主义。印尼精英普遍视联邦为殖民者分化民族主义的工具。爪哇主导的中央精英拒绝族群自治，到 1950 年代末，印尼既无联邦也无民主。

在印尼，联邦主义是一个带有“污点的词汇”，但是也有许多人支持联邦主义。²² 在改革时期，各地区蓬勃发展的叛乱运动与自治运动迫使国家必

须作出回应。随着民主化的推进，印尼纳入了联邦制的若干特征——或可称之为“换名的联邦主义”。²³ 印尼建立了强有力的地方政府和特别自治安排，在稳定边疆的同时保持整体一体化精神。²⁴ 与菲律宾类似，印尼要求政党跨区域、跨族群组建，以防止碎片化。²⁵

菲律宾自 1946 年独立以来总体维持民主，仅在 1972–1986 年马科斯戒严时期中断。1973 年宪法确立地方自治保障，1976 年因棉兰老冲突达成特别自治协议，但制度缺乏资源与支持。1980 年代末民主复兴后，政府再次推进分权与自治，并通过多轮公投，但多数省份与城市均投票反对。2000 至 2010 年代的改革尝试虽不断提出联邦化，但因抗议与公投否决而搁浅。²⁶ 联邦主义理念在 2016 年罗德里戈·杜特尔特 (Rodrigo Duterte) 当选总统后再度被提出。杜特尔特来自棉兰老，属于非主流族群，他在竞选中承诺建立联邦制，并已采取了若干措施，包括全国范围的协商、宪法委员会的设立，以及制宪会议的筹备。²⁷ 但是，这个计划最终还是失败了。

总体来看，两国民主化虽带来实质性分权（如印尼的亚齐、菲律宾的棉兰老部分地区），但并未确立宪法意义上的联邦体制。印尼延续单一制传统，而菲律宾的多次公投表明民众对联邦制动力不足。两国更适合被描述为“准联邦国家”。

巴基斯坦与马来西亚：威权主义与联邦制的并存

在亚洲，威权主义与联邦主义长期并存。各种形式的联邦在民主出现之前就已存在。²⁸ 苏联和南斯拉夫以及当下的苏丹、俄罗斯、埃塞俄比亚都是权威型的联邦体制。

巴基斯坦自独立以来始终未能稳定民主，联邦体制与民主关系紧张。1956年宪法确立联邦制，但军方于1958年夺权，建立集权体制。1962年宪法虽名为联邦，实质却是总统集权制。²⁹1971年大选后军方拒绝承认孟加拉多数派胜选，导致国家分离：孟加拉国的诞生。此后巴基斯坦在军政与民政间摇摆，联邦结构却始终保留。1973年宪法未能改变旁遮普的主导地位，齐亚·哈克政变后强化了中央集权。1990年代的宪法修正案虽有分权，却引发新一轮军方干预。

在巴基斯坦，联邦主义常被用来支撑威权统治。比如，穆沙拉夫 (Pervez Musharraf) 在1999年推翻民选政府后，宣称要“加强联邦、消除省际不和、恢复国家凝聚力”³⁰，并于2001年推出“分权计划”，配合财政拨款和一系列改革举措。但是，联邦主义与威权主义在巴基斯坦始终纠缠不清。总体而言，联邦制在巴基斯坦常被用来合法化威权统治、维持庇护网络、分化反对力量。³¹

马来西亚的联邦体制与民主自独立以来逐步退化。1957年民主得分高，但到1996年降至4分；联邦得分亦由8.125降至1988年的6.25并停滞。³²中央集权化趋势源于殖民遗产，并通过宪制设计、长期执政联盟、新经济政策以及渐进威权主义而延续。³³执政联盟由马来政党主导，借此控制中央、操纵选举结果，以“民主授权”推行非自由主义。³⁴宪法修订和财政杠杆进一步强化中央对地方的支配，使联邦主义沦为掩饰中央集权的外衣。³⁵

亚洲经验表明，在缺乏民主规范时，联邦制常被视为虚弱甚至“虚假”。迈克尔·伯吉斯 (Michael Burgess) 将巴基斯坦与马来西亚归类为“有缺陷的

联邦民主”，因其联邦功能障碍突出。³⁶ 尽管从民主规范的视角来看，这些评价是可以理解的，但它们可能过于严厉，违背了经验现实。马来西亚和巴基斯坦的联邦实践确实存在缺陷，但并非“虚假”；它们仍然是一种联邦体制，一种威权型联邦体制。它们揭示了联邦设计及其建构始终处于民主与威权势力的博弈之中，威权联邦主义也是迈向民主联邦主义的重要路径之一。

斯里兰卡与缅甸：联邦主义的失败

斯里兰卡和缅甸为“失败的联邦主义”提供了不同案例：前者展现了多数人主导选举体制如何削弱少数群体权利，后者则说明了基于民族群体平等的联邦安排如何导致国家分裂的风险。两国虽采取了不同路径，但其共同点在于民主未能促进联邦体制的建立和发展。

斯里兰卡的案例说明了多数主义压制下的联邦困境。斯里兰卡独立之初，英国曾讨论如何在宪制设计中保障少数群体利益。泰米尔人当时并未要求联邦制，而是提出“社群代表制”，希望少数群体能在议会中占有一半席位。³⁷ 然而，起草宪法的“索尔斯伯里委员会”对这一诉求不予重视，仅规定任何歧视特定群体的法律无效。虽然宪法修正需三分之二多数，但很快僧伽罗人通过立法排除了百万“山区泰米尔人”的公民权，从而掌握了绝对多数。随后的语言政策与《班达拉奈克-切尔瓦纳亚坎协定》的破裂，使抵抗与镇压的恶性循环加剧。³⁸ 1972年宪法宣布斯里兰卡为单一制国家，1978年又进一步强化多数主义，引入总统制与向心型选举机制。尽管1987年在印度的压力下推行了印度式的“准联邦制”，但国家始终由僧伽罗政党主导，中央高度集中，联邦制徒有其名。随着缺乏两院制、族群政

党化、司法独立削弱及省议会被解散等操作，联邦主义与民主双双衰退，最终酿成广为人知的长期内战与族群悲剧。³⁹

缅甸最初建立的联邦体制是一种纯粹的民族联邦制，源自 1947 年缅族与少数民族代表签署的《彬龙协议》。这一安排强调族群平等，联邦单位几乎完全以族群为基础，且缅族集中于一个既是中央又是联邦子单位的核心地区。这种设计违反了亨利·哈勒（Henry Hale）的警示，即人口最多的群体不应整合进单一核心单位。缺乏妥协机制与族群化倾向，使制度迅速走向不稳定。⁴⁰ 20 世纪 60 年代缅甸第一次尝试建立联邦主义以失败告终，原因众多，其中之一就是各邦都要求其民族群体获得平等的代表权。在缅族主导的军方看来，各民族群体获得平等的代表权已威胁国家统一，因此直接宣布“联邦制不可能存在”，并最终废除联邦安排。邦以族群为基础的设计成为军方忧虑国家解体的重要原因，也使缅族政治精英缺乏落实真正自治的意愿。此后，缅甸在军事统治下发展出一种“准联邦制”，2008 年宪法确立了 14 个联邦单位（七个民族邦与七个行政区），并为上议院设立各单位固定席位（宪法第 141 条）。

2008 年至 2021 年间，缅甸的政治开放和有限的民主化并未带来预期中的联邦化。现有研究多将原因归咎于 2008 年宪法及军方在混合政体中的根深蒂固作用，如 25% 的议会保留席位和对关键部门的控制。但是全国民主联盟（NLD）的中央集权倾向也是一个因素。在军方和 NLD 博弈中，军方有时支持有限的联邦化，以削弱 NLD 的权力。相反，承诺建立“真正的联邦民主体制”的 NLD 却常采取反分权措施：任命亲信为地方首席部长，边缘化少数民族政党；将重要行政机构收归中央；严格维持党纪，限制议会辩论，并将权力集中于昂山素季（Aung San Suu Kyi）周围。NLD

更关注削弱军方政治影响，而非推进联邦建设。缅甸这一案例挑战了“民主化与联邦化天然互补”的假设，表明军方有时利用联邦化削弱民主，而民选领导人则倾向于中央集权以巩固权力。揭示了民主化与联邦化之间的悖论：二者并未相互促进，反而往往彼此抵牾。

对中国联邦道路的启发

在中国，联邦主义从未成为主流政治理念。清末民初，梁启超、章太炎等人提出过“联省自治”“联邦共和国”的设想，希望通过省份联合限制中央集权、保障地方自治。1920年代军阀割据时期，梁启超第一次提出“联省自治”的概念，1920年7月22日，谭延闿发表“还政于民”、“湘人自治”的通电。然而，随着国民党统一和强中央体制的确立，这些构想逐渐消退。1949年以后，中华人民共和国建立单一制国家架构，以民族区域自治制度替代联邦制。此后，官方话语中“联邦主义”多被视为分裂主义的同义词。但在学术界和异议思潮中，特别是20世纪80年代末至90年代初，严家祺等异议学者公开提出“中国联邦共和国”的构想，⁴¹主张以联邦体制实现多民族、多地区的平等与合作，以推动中国的民主化与现代化。类似的倡议也出现在部分海外学者与政治活动家的讨论中，他们强调联邦制既能维护统一，又能化解民族矛盾、促进地方自治。达赖喇嘛提出的自治建议看起来像一种联邦解决方案：中华人民共和国政府将继续负责西藏的外交事务，而西藏将根据自己的宪法或基本法管理其国内政府和法律体系。⁴²

亚洲经验表明，联邦制既可能与民主相辅相成（印度、尼泊尔），也可能成为威权体制的工具（巴基斯坦、马来西亚），甚至可能彻底失败（斯里兰卡、缅甸）。因此，中国的联邦主义倡导者不能简单把联邦制视为“一

剂良药”，而应认识到它在不同政治环境中可能产生的不同效果。制度移植若忽视历史、社会和民族条件，很容易导致政治撕裂甚至制度崩溃。

联邦主义必须与民主改革相结合

印度与尼泊尔的案例说明，联邦主义只有在民主框架下才能获得合法性与可持续性。没有民主的联邦主义往往异化为权力分配的工具，甚至被用来维系威权统治（如巴基斯坦）。对于中国而言，若仅在威权体制下引入形式化的“联邦”或“自治”，可能会削弱联邦主义的本质精神，难以解决真正的族群多样性问题。在威权体制下，联邦安排往往被随时撤销或架空，如毛泽东在 20 世纪 60 年代彻底否定西藏《十七条协议》，便强化了“没有民主，就没有联邦”的论断。如果没有民主制度的支撑，联邦制往往只是权宜的妥协，难以制度化与可持续化。民主机制能够通过选举、问责和公共讨论，为多元群体提供合法的表达与协商空间，使联邦制成为真正的权力分享机制。

威权联邦主义亦可能成为通向民主联邦主义的路径

然而，亚洲经验表明，威权联邦主义在特定条件下可能成为迈向民主联邦主义的重要过渡路径。印度尼西亚在民主转型之前已通过特别自治为边疆地区创造了事实上的“准联邦”安排，这些制度在后来的民主化进程中得到进一步制度化。缅甸的 2008 年宪法虽有严重缺陷，但至少承认了联邦结构的概念，使“联邦”成为合法的政治词汇与诉求基础。威权联邦主义虽脆弱，但也可能为民主联邦主义提供政治语言、实践经验和制度模板。

亚洲的历史经验提示我们：一方面，威权联邦主义往往出于政权危机或战略妥协而设立“准联邦”安排，一旦中央重新掌控局势，便可能被废弃或架空。另一方面，它也可能成为未来民主联邦主义的“制度前史”，在转型时期提供一定的合法性和制度参照。因此，与其全盘否定威权联邦主义，不如将其理解为一种过渡性、脆弱的制度实践：在民主条件缺失时，它或许是唯一可能的选择，但其能否转化为可持续的联邦制度，最终仍取决于民主化进程的推进。

此外，菲律宾与印尼的“准联邦化”经验启示我们，即便未能在宪法层面确立完整的联邦制，逐步推进地方自治与区域特别安排，也能在一定程度上稳定边疆、缓和冲突。中国在未来若要探索联邦主义，应避免“一步到位”的激进模式。

多数主义与联邦制的结构性困境

亚洲经验揭示了联邦制在多民族国家中的两类制度陷阱：一是多数主义的危险，二是族群化联邦的风险。中国若要探索联邦主义，必须同时避免这两种陷阱，并特别关注汉族主导所带来的独特挑战。

斯里兰卡经验表明，多数民主制为主体民族精英提供了维持优势的多种工具：操纵选举与代表机制；通过财政与行政倾斜奖励支持性省份；甚至利用全民投票或中央集权来削弱地方权力。尤其在族群认同强烈而分明的情况下，选举民主很可能演变为对少数群体的长期边缘化。⁴³ 这种情形下，民主不仅未能实现包容性的政治平等，反而成为多数民族利益凌驾于少数民族之上的机制。由此，多数主义民主与联邦主义发生冲突，削弱了联邦

化的努力。缅甸的族群化联邦设计则揭示了另一极端：当联邦制完全依赖族群身份时，过度平等的诉求会造成制度僵局与分裂风险。这种僵化设计削弱了中央整合力，也加剧了族群冲突。结果是，联邦制度不仅未能实现团结，反而助长了国家分裂的趋势。

对中国而言，最严峻的障碍来自汉族的主体地位与人口优势。汉族占全国人口九成以上，这意味着多数票决的选举民主极可能演变为“汉族主导型民主”。这种体制下，民主形式可能被同化为汉族多数主义，进一步加剧民族矛盾。汉族可在不依赖少数民族选票的情况下长期执政，使少数群体失去实质性政治影响力。汉族主体民族若凭借多数地位即可稳固权力，就缺乏推动权力分享和妥协的动机，民主可能服务于汉族权力再生产。因此，中国联邦主义的最大挑战在于如何突破“汉族主导型民主”的结构性困境。单纯的民主化并不足以解决问题，必须设计额外的平衡机制，如族群与领土并重的安排、混合政党制度、少数族群否决权⁴⁴，或跨族群选票联结机制。⁴⁵

审议民主：稳定联邦的关键机制

解决多数主义民主困境的重要方式之一，是通过提升公共审议的水平来发展审议民主。审议联邦主义”（deliberative federalism）的核心特征在于通过联邦体制中多层级政府的权力分配，创造制度性空间，使中央与地方、不同区域和群体之间能够进行理性对话与公共辩论，从而在多元背景下促进民主合法性与权利保护。审议联邦制度可通过政策试验、少数群体发声和对中央权力的制衡来激发审议。研究表明，审议具有缓和对立、促进共识的作用，有助于克服社会极化。在高度分裂的国家，提高民主质量的有效

途径是将审议与多层级联邦制结合，发展出一种“审议型联邦制”。联邦制为审议提供了制度空间；⁴⁶ 审议民主应嵌入联邦体制中。⁴⁷

尼泊尔与印尼的经验表明，联邦化往往是在长期冲突与谈判中，通过妥协与审议实现的。联邦主义不仅是权力分配的制度安排，更需要通过审议、协商和共识形成，避免陷入零和对抗。在尼泊尔，审议过程不仅促成了宪法妥协，还推动了“审议型联邦制”的雏形。当地政府依宪法规定定期举办公民论坛，⁴⁸ 为多语言交流创造条件，并保障少数民族语言的使用。⁴⁹ 区级协调委员会则成为地方、省级与联邦官员之间对话与协调的平台。缅甸的经验进一步显示了审议的温和作用。在少数民族审议过程中，参与者虽然强调族群认同的重要性，但逐渐从“族群联邦制”（各邦基于单一族群）转向“领土联邦制”的认可。他们还支持中央政府在自然资源分配和教育等领域继续发挥作用。⁵⁰ 然而，2021 年的军事政变终止了这一审议进程。

中国的情况同样说明了跨族群审议的重要性。2008 年 11 月，何包钢与阿列克斯·巴特勒 (Alex Butler)、西蒙·布拉德肖 (Simon Bradshaw) 在墨尔本组织了一场为期三天的跨族群审议工作坊，邀请藏族与汉族学生就西藏自治等敏感议题展开对话。结果显示，双方群体的互信水平显著提高。汉族参与者在“多数藏人是否值得信任”的评分中（0= 强烈不同意，10= 强烈同意），均值从审议前的 4.25 提升到审议后的 6。藏族参与者对“多数汉人是否值得信任”的评分从 4.5 上升至 6，对“我所遇见的多数汉人值得信任”的评分更是从 5 上升到 8。⁵¹ 这一变化与北爱尔兰的审议民调结果高度一致，显示出审议在缓和紧张关系方面的普遍效力。

综上，公共审议能够缓和极端立场，是选举民主的重要补充，可有效防止

或克服多数主义。联邦制为多层级的自我治理提供了空间，而审议机制则能在这些层级之间建立共识、促进温和化。未来中国若要探索联邦主义，也应重视“审议型联邦制”。

结论

亚洲在民主与联邦主义的关系上呈现出四种截然不同的模式，挑战了民主和联邦“二者天然互补且相互强化”的理论预设：（1）民主—联邦的相容（印度、尼泊尔）：民主化与联邦化大体并行，但持续存在张力；（2）民主化未达成宪法层面的联邦，却形成准联邦／自治安排（印尼亚齐、菲律宾棉兰老）；（3）威权型联邦（巴基斯坦、马来西亚）：联邦形式与威权统治并存，且常服务于中央集权；（4）失败的联邦主义（斯里兰卡、缅甸）：前者揭示多数主义民主边缘化少数的危险，后者显示族群化联邦设计会固化裂痕并推高分裂风险。总体而言，亚洲经验并非线性，而是由冲突、谈判与制度调整所驱动，有时产生稳健分权，有时又出现逆转。

给中国的启示是，切忌将联邦主义理想化或脱离国情移植，避免两类结构性陷阱——多数主义与族群化联邦。中国的特殊挑战在于可能出现的“汉族主导型民主”，这会固化多数统治而非实现权力分享。尽管“威权联邦主义”有时可作为过渡性模板（提供话语、实践与先例），但其先天脆弱，易被中空化。为此，应采取渐进、建立信任的路径和（“审议型联邦制”）

（如不对称自治、财政与立法下放、跨层级协调），并突出审议式民主的稳定功能：将公共审议嵌入多层级制度。审议型联邦制能够缓和极化、提升合法性，它不仅能够提高联邦制民主的质量，还能在一定程度上促进民主与联邦主义之间形成更为互补的关系。

注释

- 1 Burgess, M. (2013) *In Search of the Federal Spirit*. [electronic resource]: new comparative empirical and theoretical perspectives, Oxford: Oxford University Press, p.253.
- 2 Elazar, D. J. (1987) *Exploring Federalism*, Alabama: University of Alabama Press; Benz, A. and J. Sonnicksen (eds.) (2021) *Federal Democracies at Work: Varieties of Complex Government*. Toronto: University of Toronto Press.
- 3 Benz, A. (2015) 'Making Democracy Work in a Federal System', *German Politics*, 24(1), pp. 8-25.
- 4 Morley, Felix (1981) *Freedom and Federalism*, Liberty Fund.
- 5 Riker, W. H. (1993) 'Federalism', in R. Goodin & P. Petit (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Oxford: Blackwell, pp. 508-514.
- 6 Elazar, *Exploring Federalism*.
- 7 Stepan, A.C. 1999. 'Federalism and democracy: Beyond the US model'. *Journal of Democracy*, 10(4): 19-34 中文翻译请见《中国民主季刊》，2024年第四期。
- 8 Burgess, M., 2013. The penumbra of federalism: a conceptual reappraisal of federalism, federation, confederation and federal political system. In *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism* (pp. 45-60). Routledge.
- 9 Watts, Ronald L. 1999. *Comparing Federal Systems*. 2nd edition. Montreal: McGill-Queen's University Press; Stepan, A. C., Linz, J. J. & Yadav, Y. (2011) *Crafting State-nations: India and other multinational democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 10 Franck, T.M. (ed.) 1968. *Why Federations Fail*. New York: New York University Press.
- 11 Seidler, A.A. 1955. *The Formation of Federal Indonesia, 1945-49*. The Hague: W. van Hoene; Erb, M. 2005. *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*. Curzon: Routledge; Feith, H. 1973. *Indonesian Politics, 1949-57: The Decline of Representative Government*. Ann Arbor: University of Michigan Press; Nasution, A.B. 1992. *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Sociological Study of the Indonesian Konstituante 1956-59*. The Hague: CIP-Geguens Koninklijke. Bibliotheek.
- 12 Bertrand, J. and Laliberté, A. (eds). 2010. *Multination States in Asia: Accommodation or Resistance*. New York: Cambridge University Press.
- 13 He, Baogang. and Sautman, B. 2005-6. 'The Politics of the Dalai Lama's New Initiative for Autonomy', *Pacific Affairs*. 78(4): 601-629.
- 14 Cheung, P.T.Y. 2007. 'Toward Federalism in China? The Experience of the Hong Kong Special Administrative Region', in B. He, B. Galligan, T. Inoguchi (eds.) *Federalism in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar, 242-265.

- 15 He, Baogang. 2019. 'Gaituguiiu' causes division in Hong Kong'. *East Asia Forum*. 6 August. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/06/gaituguiiu-causes-division-in-hong-kong/>.
- 16 Breen, M.G. 2018. *The Road to Federalism: Finding the Middle Ground*. London: Routledge.
- 17 Bhattacharyya, H. (2015) 'Indian Federalism and Democracy: The Growing Salience of Diversity-claims over Equality-claims in Comparative and Indian Perspective', *Regional and Federal Studies*, 25(3), pp. 211-227.
- 18 Mitra, S. 2013. 'How Exceptional is India's Democracy? Path Dependence, Political Capital and Context in South Asia'. *India Review*, 12(4): 227-244.
- 19 Verma, Y.P. 1981. *Nepal: Progress and Problems 1972-80*. Kathmandu: Pratibha Verma.
- 20 Bhattarai, B. 2004. 'The forty-point charter of demands', in D. Thapa and B. Sijipanti (eds.) *A Kingdom under Siege: Nepal's Maoists Insurgency, 1996-2004*. 2nd ed. Kathmandu: The Printhouse, 211-216.
- 21 Lawoti, M. 2008. 'Exclusionary democratization in Nepal, 1990-2002', *Democratization*, 15(2): 363-385.
- 22 Kahin, A. (ed.). 1985. *Regional Dynamics of the Indonesian Revolution*. Hawaii: University of Hawaii Press; Dillon, D.A. 2006. *Indonesia and Separatism: Finding a Federalist Solution*. Available at <http://www.heritage.org/library/execmemo/em670.html>.
- 23 Reid, A. 2007. 'Indonesia's post-revolutionary aversion to federalism', in B. He, B. Galligan and T. Inoguchi (eds.) *Federalism in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar, 144-164.
- 24 Bertrand, Jacques. 2007. 'Indonesia's quasi-federalist approach: Accommodation amid strong integrationist tendencies'. *International Journal of Constitutional Law*, 5(4): 576-605.
- 25 Reilly, B. 2006. 'Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies'. *Democratization*, 13(5): 811-827; Horowitz, D.L. 2013. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 26 May, R.J. 2007. 'Federalism versus autonomy in the Philippines', in B. He, B. Galligan and T. Inoguchi (eds.) *Federalism in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar, 165-187.
- 27 Coronel-Ferrer, M. 2016. 'Duterte's Philippines and the push for constitutional shift towards federalism'. *Constitutionnet*. Available at: <http://www.constitutionnet.org/news/dutertes-philippines-and-push-constitutional-shift-towards-federalism>.
- 28 Hueglin, T.O. and Fenna, A. 2015. *Comparative federalism: a systematic inquiry*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press.
- 29 Singh, Mahendra P. and Kukreja, Veena. 2014. *Federalism in South Asia*. New Delhi:

Routledge India.

- 30 Adeney, K. 2007. 'Democracy and federalism in Pakistan', in B. He, B. Galligan and T. Inoguchi (eds.) *Federalism in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar, 101-123, p. 117.
- 31 Adeney, K. 2009. 'The Limitations of Non-consociational Federalism: The Example of Pakistan.' *Ethnopolitics*, 8(1): 87-106.
- 32 Marshall, M.G., Gurr, T.R. and Jagers, K. 2016. *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2015*. Available at: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- 33 Hutchinson, F. 2014. 'Malaysia's Federal System: Overt and Covert Centralisation'. *Journal of Contemporary Asia*, 44(3): 422-442.
- 34 Case, W. 2007. 'Semi-democracy and minimalist federalism in Malaysia', in B. He, B. Galligan and T. Inoguchi (eds.) *Federalism in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar, 124-133.
- 35 Bhattacharyya, H. (2010) *Federalism in Asia: India, Pakistan and Malaysia*, London; New York: Routledge; Ooi, K.B. 2011. 'Towards a Federalism that Suits Malaysia's Diversity'. *Kajian Malaysia*, 29(1): 199-214.
- 36 Burgess, M. (2013) *In Search of the Federal Spirit*.
- 37 Choudhry, S. 2010. 'Constitutional Politics and Crisis in Sri Lanka', in J. Bertrand and A. Laliberté (eds.) *Multination states in Asia: accommodation or resistance*. Cambridge: Cambridge University Press, 103-136.
- 38 De Votta, N. 2004. *Blowback: linguistic nationalism, institutional decay, and ethnic conflict in Sri Lanka*. Stanford, California: Stanford University Press.
- 39 Centre for Policy Alternatives. 2010. *Devolution in the Eastern Province: Implementation of the Thirteenth Amendment and Public Perceptions 2008-2010*. Colombo: Centre for Policy Alternatives & Friedrich-Naumann-Stiftung.
- 40 Hale, H. 2004. 'Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse'. *World Politics*, 65(2): 165-193.
- 41 严家祺: 《联邦中国构想》。香港: 明报出版社, 1992; 台北: 联经出版, 1992。
- 42 Dreyer, J.T. 1989. 'Unrest in Tibet'. *Current History*, 88(539): 281-4.
- 43 Horowitz, D.L. 2000. *Ethnic Groups in Conflict*. 2nd edition. California: University of California Press; Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale: Yale University Press.
- 44 Lijphart, A. (1977) *Democracy in Plural Societies: A comparative exploration*, Yale: Yale University Press.
- 45 Horowitz, D.L. 2000. *Ethnic Groups in Conflict*.

- 46 Hollander, R. and Patapan, H. 2018. 'Deliberative Federalism', in R. Levy, H. Kong, G. Orr and J. King (eds.) *Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 101-12.
- 47 Akinola, O. 2014. 'Federalist Deliberative Democracy in Nigeria: Challenges and Prospects', in J.E. Ugarriza and D. Caluwaerts (eds.) *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies: from conflict to common ground*. London: Palgrave Macmillan, 112-28.
- 48 Bhusal, T. 2018. *Examining citizen participation in local policymaking: an analysis of Nepal's participatory planning process, 2002-2016*. Doctor of Philosophy in Political Science and Policy Studies Original Research, Institute for Governance and Policy Analysis, University of Canberra.
- 49 Bhusal, T. and Breen, M.G. 2021. 'Federalism and local governance: Exploring multilingualism in local decision-making in Nepal'. *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2021.1940970.
- 50 Breen, Michael and Baogang He (2020), "Moderating polarised positions on questions of national identity and sovereignty".
- 51 He, Baogang 2010-07, A Deliberative Approach to the Tibet Autonomy Issue: Promoting Mutual Trust through Dialogue, *Asian Survey*: a bimonthly review of contemporary Asian affairs, vol. 50, no. 4, pp. 709-734.