

自治·聯邦·一國兩制
——論解決族群與國家之間衝突
及分裂國家問題的方案*

Ethnic Conflict and Its
Resolution——A Lesson for
Divided Nations

江炳倫**

Joseph P.L. Jiang

現今世界上所謂民族國家 (Nation-states)，多不是由單一同質型的民族所構成的，而是涵蓋或多或少在人種、歷史文化、語言或宗教信仰上差異顯著的族群 (ethnic communities)。不同族群之間容易發生暴力衝突，互相殘殺，至於欲把對方完全消滅而後快，自古已然，今天仍在世界許多角落一再重演。倘若某個主體 (dominant) 族群久佔據國家權力機構，其他人數較少的族群可能覺得被歧視排擠，在文化發展上或經濟生活方面受到不公平、不合理的待遇，而要求自母國脫離成爲一個獨立的國家，或在政治結構上重新進行安排，以保障自己的權益。他們所採取的手段可能是和平的，但更多時候是採用暴力的方法，包括恐怖行動和武裝鬥爭。此一現象可稱爲族群—國家衝突，族群動員 (ethnic mobilization)，或族群—民族主義 (ethno-nationalism) (1)。

冷戰結束後，學術界驟然發覺當前對世界和平最大的威脅，不再是意識型態的歧異，而是愈來愈多、愈來愈嚴重的族群—國家衝突事件。根據保守的估計，從二次大戰結束後，非洲、亞洲和東歐各國所發生的族群衝突事件，已造成的死亡人數

* 本文原發表於1999年7月9日~11日，「中華民國和平統一促進會」在香港舉辦之「中國和平統一學術研討會」。

** 作者爲中國文化大學政治研究所教授兼法學院院長。

(1) Macapado A. Muslim, "Explaining State-Ethnic Conflict", *Mindanao Journal*, Vol. XVII, Nos. 1-2, 1990, p.21.

超過一千萬；所肇致的流離失所的難民人口，更是須以億計算^[2]。因此，許多學者乃投身於此方面的研究，希望能對此問題找出較適當有效的解決方案。

中國也是一個多族群的國家，境內藏族回族等少數民族也曾提出自主或較高度自治的要求，族群—國家衝突的潛在危機仍然未完全消除。台灣二千三百萬住民，除不到百分之二的原住民外，其餘百分之九十八在血緣和傳統文化方面，與大陸的主體民族—漢族事實上是同出一源。但因兩岸分隔太久，兩岸人民的價值觀、政治願望和生活方式等各方面，不可否認地彼此間有頗大的差距。因此在思考兩岸未來關係的可能發展時，解決族群—國家衝突的理論，似具有某種程度的參考價值。

一般言之，集中居住在邊陲地區或曾經有過獨立自主經驗的少數民族，較容易高舉「民族自決」的旗幟，要求脫離中央獨立。在近代史上，除極少數例外，此舉動一定會招致中央政府（主體族群）的強力鎮壓，造成生靈塗炭和財產的極大損失。而且在與擁有龐大資源的中央軍對峙中，如果沒有外來勢力的干預，分離份子成功的機率常是微乎其微的。

透過和平方式解決少數族群的獨立要求，特殊個例不是沒有，但並不多見。像近日加拿大聯邦政府准許魁北省公投決定是否要繼續留在聯邦，算是最開明的例子了。不過分離運動不論是採取暴力反抗或和平協商的手段，皆不易規避三個難題。第一是疆界的問題。分離主義者常常並不以現在族群居住的區域為滿足，而是要求新國家要能涵蓋祖先居住過的所有土地。如此一來，等於要把幾百年前的舊帳翻出來重新清算，這問題應如何解決？第二，在同一民族內，有些人主張獨立，有些人反對，可能分成許多敵對的派別，要用甚麼方法解決他們之間的歧見？若採取公投，是採用簡單多數或較高比例的多數？在如此重大的問題上，百分之五十點一投贊成票就可決定全體居民的命運嗎？第三，在少數族群居住的地區，通常還有別的少數族群。譬如在加拿大魁北省內，有好幾百萬講英語的族群；在南菲律賓所謂摩洛（Moro）地區，除了人數眾多的天主教—基督教移民外，還有約百分之五不信奉回教的山地人（Lumads）。後者是否也可援引「民族自治」的原則，建立自己的國家？因為分離運動常演變為血腥內戰和族群的相互殘殺，所以研究族群—國家衝突的學者，多不認為分離是最適當可行的解決方案^[3]。

少數族群較常提出的要求，而中央政府亦較願意讓步的方案，是在少數族群聚居的地方設置自治區（autonomous region）。自治區設置的法源是中央政府的立法，事實上它能享有的權力範圍和性質，則多是中央與地方精英協商的結果。大體上

[2] Larry Diamond and Marc F. Plattner, "Introduction", in Larry Diamond and Marc F. Plattner, (eds.) *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. XVI-XVII, XXL.

[3] *Idem*, P. X. V.

言，文化、教育、司法、土地開發、地方選舉較可能劃入自治的範圍，而國防、外交、移民、關稅則劃歸中央管轄。

各國自治區的權限大小不僅在法律規定上可能差別很大，而文字規定與實際權限的差距可能更大。自治區的法源在中央，中央自然有權變更其內容或甚至廢除之。中央也可以透過對人事的操縱，使自治徒具形式。又因為自治法常常規定，地方法令不得抵觸憲法或中央法律，或必須配合國家政策，所以自治區主要政策的決定權，最後自然操在中央的手中。

各種稅捐的徵收方式和分配，常是中央與自治區政府爭執的焦點。倘若自治區是處於貧瘠落後的偏陲地帶，則不僅要求保有全部稅收，而且常須依靠中央挹注其經常性的行政費用，或補助其從事大型的社經發展計劃。俗語說：「吃人的嘴軟，拿人的手短」，長期向中央伸手要錢，能夠不聽話嗎？另外，有人指出，自治區可能淪為少數地方政客搶權攬權的工具，是一種精英主宰的自治（elite-dominated autonomy）^{〔4〕}，不一定會對人民的福祉產生真正積極的作用。無人敢保證，由少數族群自己建構的自治區政府，會比中央做得更好，更能依照民意施政，或更會照顧人民的福祉。

控制或緩和族群衝突的另一常見的方案是聯邦制，典型的例子是瑞士，最新的例子是比利時。聯邦與自治的主要差別，是自治區乃是中央立法所設置，其一切權力來自中央的授權或委託（delegation）。中央既可立法授權，自可再立法收回。聯邦則是由各構成單位共同決定：中央應有那些權責？地方政府應有那些權責？所建立的一種分權（devolution, decentralization）體系^{〔5〕}。易言之，自治區仍舊是單一國家（unitary states）的設計，可視之為中央政府的創造物，但聯邦制度剛好相反，各構成單位都是聯邦政府的創造者。而且因為所有權責劃分都分別寫在聯邦和各邦（州）的憲法裡面，不是中央或地方可以單方面變更的，所以有很高的穩定性。

何羅維茲（Donald Horowitz）認為聯邦制具有五項功能，有助於紓解族群衝突：（一）聯邦在增多權力中心的同時，常可把政治競爭和衝突也分散（disperse）至各構成單位。簡單說，權力分散具有衝突分散的作用。（二）它可能激發次級團體的認同，產生族群內部（intraethnic）的衝突，因之減輕中央的負擔和可能承受的威脅。（三）它可能提供族群間（interethnic）合作的誘因，尤其如果構成單位不全是同質

〔4〕 Michael O. Mastura, "Contemporary Politics in Mindanao", Mack Turner, R. J. May and Lulu Respass Turner (eds.), *Mindanao: Land of Unfulfilled Promise*. Quezon City: New Day Publishers, 1992, p. 166.

〔5〕 William H. Riker, "Federalism", in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Vol. V, Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1975, ch. 2.

性的，各族群必須結盟合作，才能向中央爭取到較多的利益。(四)它可能促進非族群性的 (nonethnic) 利益的聯盟，以邦或州的界線替代族群的界線，作為州際間利益協商合作的出發點。(五)聯邦可以透過中央和地方政府進行對資源的重新分配，降低族群間物質生活條件的差距〔6〕。

另一位研究印度聯邦的學者指出，聯邦可讓那些沒有希望在中央層次凸顯其地位的族群，在他處獲得某些可以表達發揚其文化特徵的管道，對自己事務的某種控制權，及一些可自由運用的資源。這樣的分權制，對化解少數族群的政治疏離感，維持民主政治的穩定運作，應是功不可沒的〔7〕。

不過話說回來，如同其他任何政治制度設計一樣，各相關族群的領導精英如果沒有互相容忍讓步的胸襟和智慧，聯邦制仍然無法完全消除族群間的衝突。一九六七—七〇年間，奈及利亞爆發內戰，奪走了約一百萬條人命；印度自一九八〇年代迄今，錫克教徒和喀什米亞人分別發動分離運動，共傷亡五萬多人〔8〕。南斯拉夫目前正陷入血腥內戰的泥淖中，前景難卜。緬甸形式上的聯邦制，對解決族群衝突毫無助益。馬來西亞聯邦與其說是為化解族群間的矛盾，不如說是為保障傳統統治者（蘇丹）的既得權益和所謂原住民（Bumiputra）的優越地位而設計的，境內六百多萬華人的政治無力感和疏離感唯有日益加深而已。

過去二十多年，李華特（Arend Lijphart），因大力鼓吹其認為最有助於控制族群衝突的方案—協和式民主（consociational democracy），而聲名大噪。基本上，它也是一種權力分享的設計，主要包括四點：(一)在中央層次成立大聯盟，儘量讓各主要族群都可多少嚐嚐權力的美好味道。(二)設計一個可讓各族群管理自己的事務的聯邦制。(三)讓少數族群在攸關自己權益的政策制訂過程中擁有否決權。(四)在議會席次，政府職位和政府財務支出的分配上，採取固定的比例〔9〕。

協和式民主的最大特色，是推翻傳統民主政治理論一向奉為主臬的多數決原則的普遍正當性和適用性，認為在多族群的社會，要採用非多數決選舉制度（Non-plurality electoral systems），方能保障各族群的權益及誘導它們互相容忍。這個看法在一定的範圍內是可以接受的，但也應有一個限度，否則將扭曲民主選舉的意義。同樣地，賦予少數民族否決權也應有所限制，因為倘若少數民族對每項政策和經建計劃都可加以否決，則許多政治社會改革將都無法推動。再者，各種比例的設定

〔6〕 Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985, pp. 598-599.

〔7〕 Robert L. Hardgrave, Jr., "India: The Dilemmas of Diversity," in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *op. cit.*, Chapter 5.

〔8〕 Larry Diamond and Marc F. Plattner, *op. cit.*, XVI-XVII.

〔9〕 Arend Lijphart, *Democracy In Plural Societies*. New Haven: Yale University Press, 1977.

，其先決條件是各族群精英已具有互相妥協禮讓的傳統和動機，譬如李華特譽為成功範例的荷蘭。倘若族群之間的猜忌矛盾已發展到水火不相容的地步，他的建議還有用嗎？至於大聯盟的建議也並不是無懈可擊的。它可能大到把政黨政治和責任政府的焦點完全模糊掉，如桑比亞的「多黨民主運動」（Movement for Multiparty Democracy），也可能祇是一個代表主導族群的執政黨用以繼續保持其霸權地位的巧妙設計而已，如馬來西亞的「國家陣線」（Barisan National）。

中國在香港所實施的所謂「一國兩制」，是一種極為特殊的創新，就其性質言應如何予以定位呢？從一個角度看，香港作為一個地方政府，其所享有的權力，實遠超過任何單一國家的自治區或甚至聯邦制的「州」，尤其是在經濟和財政方面（譬如可以繼續發行自己的貨幣）。但從另一個角度看，設置特區是基於中央的政策決定，「基本法」須先經中央批准，「五十年期限」的決定也沒有徵詢過香港居民的意見。進一步分析，「一國兩制」乍看之下，好像是在一國之下，有兩個平等對稱的體制，其實不然，因為其中一制同時也是代表「國」的中央政府，另外一制無非是享有高度自治權的地方政府罷了。因此，所謂「一國兩制」，在政治學的制度分類上，無疑問地仍是屬於地方自治的一類。

在香港實施「一國兩制」，或者可稱為甚合時宜，是拋棄意識型態的羈絆的務實明智的作法。但台灣人民無法接受它，認為它依然沒有脫離中央—地方關係的架構；它所提供的保障僅是單方面決定的，不像聯邦制一樣，同時受聯邦和「州」憲法的約束。另一方面，台灣從「分裂國家」的角度出發，提出「一國兩政治實體」的方案，即台灣固然是中國的一省，但中華民國並不是中華人民共和國的下屬政府，而是兩個同時擁有完整主權且地位平等的政治實體。在兩岸尚未統一之前，看到「中華民國」四字就拿黑筆塗掉，既是昧於現實，也是對中華民國公民的一種侮辱且是逼使他們另謀發展的不友善作法。但中國大陸不肯接受這個看法，認為這與承認兩個獨立國家沒有多少差別，所謂「一中」僅是一個空洞抽象的名詞而已。

因此，如果兩岸願意舉行政治談判，首先必須針對談判的性質獲得一個妥協性的界定，亦即在兩個主權政體談判與中央—地方政府談判之間找出一個折衷的方案。至於將來最有希望達成的協議，其具體內容可能也須在「一國兩制」與「一國兩體」的中間地帶尋找答案。筆者認為，此方案的設計，除了賦予台灣比現在香港所享有的更大的自治外，也應該包含某種近似聯邦性質的法律保障，甚至也可以包含「協合式民主」的一些特徵，如中央政府的大聯盟和地方政府的否決權等。此僅是初步構想，至於此新制度的名稱和其他相關細節，便尚有待未來談判代表的民族感情和政治智慧去發揮了。

