

# 联邦制稳定性研究

谈火生

**内容提要:**与单一制相比较,“联邦制天生就是不稳定的”,如何维持联邦的稳定一直是联邦制研究中的一个重要议题。关于联邦制稳定性问题的探讨形成了三条主要的路径——宪法路径、社会路径和政治路径。宪法路径将联邦制视为一种谈判机制,其核心是政府间的权力划分问题,它强调宪政结构在维持联邦制稳定过程中的作用;社会路径则关注联邦制与社会多样性之间的关联,强调各种社会因素(如基于种族、族群、语言、宗教、经济等因素而形成的认同上的差异)在维持联邦稳定过程中的作用;政治路径则认为社会路径忽视了这些社会条件得以产生的政治环境,强调政治因素(如政治结构、政党制度或代表制度)的重要性。尽管在很多时候,选择联邦体制的初衷就是为了化解社会中原本就存在的各种潜在的冲突,但是,联邦制的建立并不能保证一定能吸纳并消化这些不稳定因素。有些联邦体制本身非但无力消解这些社会性的不稳定因素,而且它自身就蕴含着各种结构性的不稳定因素。但无论是社会性的不稳定因素还是结构性的不稳定因素,只有当它们难以为体制吸纳时,它们才会成为现实的不稳定因素。

**关键词:**联邦制 政党制度 宪政结构

谈火生,清华大学社会科学学院政治学系副教授。

## 一 联邦制的稳定性:问题的提出与早期的探索

在当今世界约 200 个国家中,绝大多数国家都是单一制国家,联邦制国家只有 20 多个,下列表一显示了这两种国家结构形式在世界各地的分布情况。

与单一制相比,联邦制最突出的特征就是,联邦制是非集权的,宪法架构所彰显的是权力的分散与分享。在联邦模型中,权力呈现为一种“矩阵”结构,而不是单一制中的那种“金字塔”结构。它有多个各自独立的权力中心,由一个权力适当配置的网络结合起来,网络中的沟通管道与各式各样的决策迫使这些权力中心之间产生互动,互动方式不是单一制中的命令,而是讨价还价或协商,以及在此基础上的合作。地方政府不是中央政府的代理人,而

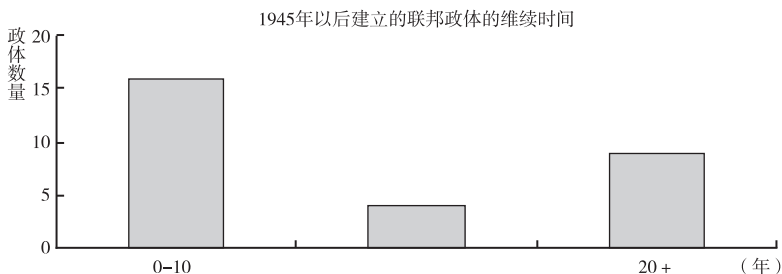
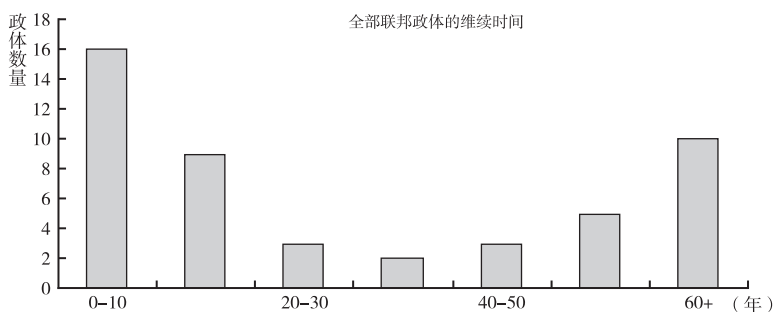
是网络多元中心的一元。<sup>[1]</sup> 这就要求联邦制必须在统一性和多样性之间维持微妙的平衡,并在此基础上履行联邦作为统一国家的各项职能。<sup>[2]</sup> 但要完成这一任务是颇为不易的,它所面临的重大难题就是如何维持联邦制的稳定。迄今为止,世界上能维持40年以上的联邦制国家只有18个;其中,1945年以后创立的联邦制国家能维持20年以上的只有9个,但寿命不足10年的则有15个(见下图)。<sup>[3]</sup>

表一 两种国家结构形式分布<sup>[4]</sup>

	单一制	混合类型	联邦制	总 和
非 洲	41	4	4	49
南 美	26	2	4	32
亚太地区	23	9	5	37
中东欧	22	2	3	27
中 东	18	0	1	19
西 欧	9	5	5	19
北 欧	5	0	0	5
北 美	0	0	3	3
总 和	144	22	25	191

注:这个表格中没有包括最近几年的资料,如2011年7月新成立的南苏丹。

图一 联邦政体继续时间



在联邦制研究领域颇富盛名的赖克 (William H. Riker) 就曾感叹道:“联邦制天生就是不稳定的”,因为它的中央政府必须既强大,又有限:强大到足以实现集体的共同利

[1] [美]丹尼尔·J.伊拉扎:《联邦主义探索》,彭利平译,上海三联书店2004年版,第15页。

[2] 王丽萍:《联邦制与世界秩序》,北京大学出版社2000年版,第140页。

[3] Mikhail Filippov, Peter Ordeshook and Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 80.

[4] 数据来源: Pippa Norris, *Driving Democracy*, (Cambridge University Press, 2008), Chapter 7.

益,又有限到足以保持地方自治的活力。<sup>[5]</sup>按照温格斯特(Barry R. Weingast)的解读,联邦制的稳定性难题有两种表现形式:其一,如何防止联邦中央政府以压倒性优势凌驾于地方政府之上,以致于摧毁联邦体制;其二,如何防止联邦的成员单位搭便车或以其他的方式破坏合作,以致于破坏联邦体制。<sup>[6]</sup>前者的威胁在于,联邦制可能因此而蜕变为单一制;后者的威胁则在于,中央政府的权威可能因此而衰落,联邦本身甚至可能因此而解体。联邦制的困境在于,通过相应的制度安排,可以防止其中的一种危险,但同时,它却会加剧另外一种危险。

那么,如何才能维持联邦制的稳定呢?应该说,学者们对此早有关注,据目前掌握的材料,较早思考这一问题的是英国的约翰·斯图亚特·密尔。当世界上还只有两个联邦制国家(瑞士和美国)时,他就认真考察了这两个联邦。在1861年出版的《代议制政府》第17章中,密尔指出,联邦的生存需具备几个条件:第一,居民之间应有足够多的相互同情;第二,组成联邦的各成员单位不能太强大,以至于可以完全依靠自身的力量抵御外敌入侵。否则,每当联邦在其有权管辖的事情上的政策不同于任何一个成员各自推行的政策时,由于各成员单位对保持联邦缺乏充分的渴望,其内部的和地区的不和可能导致联邦的解体;第三,各成员单位之间没有特别突出的力量上的不平等,不应有任何一个成员单位过于强大,以至于若干其他成员单位联合在一起亦无法与之抗衡。<sup>[7]</sup>后来,著名的宪法学家戴雪在1885年出版的《英宪精义》中考察了美国、瑞士、加拿大和澳大利亚四个成功的联邦,他认为一个成功的联邦需具备两个条件:其一属于政治组织。各成员单位“或以地理,或以历史,或以血统以至其他,彼此常有关联与系属”;其二属于民众所有心理。“应有一种感念的特殊情形常存在于列国内之人心”,一方面渴望合一,甚欲联合各地方成为一国;一方面复厌闻统一,仍愿各邦独立。<sup>[8]</sup>后来,在1915年第四版“导言”中,他特别强调各成员单位在地理上毗邻的重要性,并指出成员单位应在财富、人口和历史地位上大致平等,“每一邦应取得近似平等的政治权利”,如若不然,联邦的稳定必然受到威胁。<sup>[9]</sup>

在随后的几十年中,这一问题并未引起更多学者的关注,在1950年代之前,只有威廉·麦多克斯发表于1941年的《联邦的政治基础》一文专门讨论了这一问题。在这篇短文中,他提出了可以维系联邦稳定的六个条件:第一,存在军事上的不安全因素;第二,存在经济上的不安全因素;第三,各地方成员单位在规模、文化和政治社会发展方面存在一致性;第四,存在统一的精神、情感或意识形态力量;第五,各成员单位在地理上毗邻;第六,中央政府具有独立的政治、财政资源和独立的武装力量。<sup>[10]</sup>到20世纪60年代,随着战后殖民体系的瓦解,大量新独立的国家都进行了联邦制尝试,当然,绝大部分尝试都以失败而告终。这一历史的巨变引发了学者们极大的兴趣,很多学者都投身到联邦

[5] Riker, William H. and Jonathan Lemco, *The Relations Between Structure and Stability*, In *The Development of American Federalism*, edited by W. Riker, (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987), pp. 113 - 134.

[6] Rui J. P. de Figueiredo Jr. and Barry R. Weingast, *Self-Enforcing Federalism*, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 21, No. 1 (Apr., 2005), pp. 103 - 135.

[7] 参见[英]密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年版,第231-232页。

[8] 参见[英]戴雪:《英宪精义》,雷宾南译,中国法制出版社2001年版,第194-196页。

[9] [英]戴雪:《英宪精义》,第56-57页。

[10] William Maddox, *The Political Basis of Federation*. *American Political Science Review* 35 (6): 1941. 1120 - 1127.

制的研究中，其中不乏当时学界的一些大家，如卡尔·弗里德里希·多伊奇和威廉·赖克等人，应该说，联邦制研究的基本路径都是在这—时期确立下来的。借着这一波联邦制研究热潮，联邦制的稳定性问题也引起了广泛关注。但在其后的20年中，这一问题又略显沉寂，直到1990年代东欧剧变后，以苏联为首的苏东联邦制国家一夜之间纷纷解体，新成立的联邦问题不断，联邦制的稳定性问题才重新激发了学者们的兴趣。

本文的目的在于对学界对此问题的研究路径和相关观点做一个整理，以期引起大家的警觉，当我们思考未来中国政治走向时，不可忽视历史已经昭示给我们的经验和教训。正如有论者所指出的，“无论是对于国家构建来说，还是对于试图将联邦制作为医治多民族问题的药方来说，联邦制失败的经验都是颇富教益的”。<sup>[11]</sup> 本文将从宪法路径、社会路径和政治路径三个方面来加以介绍。

## 二 宪法路径

1966年，伯奇（A. H. Birch）在《政治学研究》上发表了《联邦制的研究路径》一文，将联邦制研究的基本路径分为四种：制度或宪法路径、社会学路径、过程或发展路径、政治路径。<sup>[12]</sup> 这一分类直到今天应该说还是有一定参考价值的，本文即参照伯奇的分类方式，将联邦制稳定性问题的研究分为三个基本路径：宪法路径、社会路径和政治路径。<sup>[13]</sup> 宪法路径强调宪政结构在维持联邦制稳定过程中的作用；社会路径则强调各种社会因素（如基于种族、族群、语言、宗教、经济等因素而形成的认同上的差异）在维持联邦稳定过程中的作用；政治路径则强调政治因素（如政治结构、政党制度或代表制度）的重要性。应该说，这几种不同的路径在1960年代均已形成，其后，沿着各自的理路也都有所发展，特别是后面两种路径，已成为联邦制稳定性问题研究的两个主要路径。但这两个路径的形成和发展均是在对第一个路径的反思和批评的基础上发展起来的。

法律路径最有名的代表人物是惠尔（K. C. Wheare），其代表作《联邦政府》初版于1946年，至1963年出到第四版。<sup>[14]</sup> 在该书中，惠尔将联邦制视为地区政治单位之间的一种谈判机制，通过这一机制，诸独立的政治共同体同意以谈判的方式来解决共同面临的问题。这一机制的核心是政府间的权力划分问题，在这种制度安排之下，联邦政府和地方政府之间保持一种既独立又合作的关系。他强调以两个平等的主权政府之间权力和职能的划分为标准，来划分联邦制政府的类型。理想的联邦制应该是“统一的，但不是整齐划一的”。

[11] Emilian Kavalski and Magdalena Zolkos (eds.), *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*, (Ashgate Publishing Limited, 2008), p. 158.

[12] Birch, A. H., "Approaches to the Study of Federalism", *Political Studies*, Vol. 14, No. 1, (1966), pp. 15-33.

[13] 本文有意舍弃了以卡尔·弗里德里希和多伊奇为代表的过程路径，因为这一研究路径尽管在联邦制的研究中引入了动态的观念，强调了政治沟通的重要性，对制度或宪法路径有矫正之功，但在联邦制稳定性问题上的贡献其实很有限。相关文献可以参考：Carl Joachim Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, (New York: Praeger, 1968); Karl Deutsch, (ed.), *Political Community in the North Atlantic Area*, (Princeton: Princeton University Press, 1957).

[14] K. C. Wheare, *Federal Government*, 4th, (Oxford: Oxford University Press, 1963). 此书已有中译本，[英]惠尔：《联邦政府》，傅曾仁等译，商务印书馆（香港）公司1991年版。

惠尔沿着戴雪的思路，也是对四个成功的联邦进行了考察，并在此基础上提出了“联邦制政府的必备条件”观念，指出“联邦政府是很少见的，因为它需要具备的条件太多”。<sup>[15]</sup> 他还对建立联邦的愿望和运作联邦的能力进行了区分。惠尔所谓的能力包括两个方面：一是采取步调一致的行动，使联邦顺利运转的能力，这是其统一的一面；二是使联邦内部各成员单位保持自身特色和独立的能力，这是其分散的一面。他认为一个联邦要想获得稳定，有 8 个条件是必须具备的：<sup>[16]</sup>（1）存在军事上的不安全感，以及随之而来的共同防卫的需要；（2）为了摆脱外国势力的控制而有必要团结起来；（3）希望通过联邦实现经济上的好处；（4）此前有政治联合的经验；（5）各地方成员单位在地理上毗邻；（6）各地方成员单位有类似的政治制度；（7）恰好有生逢其时的政治领袖来推动联邦的建立；（8）民主制度（或者没有独裁政府）。

后来，伯奇批评道，惠尔忽视了特定的社会条件在联邦制的发展过程中所扮演的角色，他仅仅将联邦制视为某种决策机制的产物，而没有看到它是在各种社会力量的推动下产生的。因此，其理论无法有效解释二战以来建立并成功运作的很多联邦制案例，他所开列的有些条件在战后建立的很多联邦中根本就没有出现，例如，在马里、乌干达、喀麦隆、巴基斯坦、印度尼西亚均是如此。<sup>[17]</sup>

1966 年，瓦茨（Ronald L. Watts）出版了《新联邦：大英国协的经验》一书，试图弥补惠尔的缺陷。他研究了二战后在原来英国的殖民地建立的六个联邦制案例：印度、巴基斯坦、马来亚、尼日利亚、罗德西亚和尼亚萨兰（即中非共和国）。他认为，那些新独立的国家面临着治理上的困境：一边是由殖民者建立的行政区划，一边是历史悠久的按照种族、语言和宗教建立起来的各种共同体，但二者之间并不重合。联邦制提供了一种协调的方式，使得这些新建立的民族国家能够整合内部的多样性。但是，对于新建立的联邦而言，有 11 个社会条件是必须具备的：<sup>[18]</sup>（1）有摆脱外国势力，获得政治独立的愿望；（2）希望通过建立联邦获得经济发展；（3）提高行政效率的需要；（4）提高对外关系（包括外交和军事）的行动能力；（5）基于种族、宗教、语言和文化等因素，形成共同的意识；（6）地理因素；（7）有政治联合的历史经验；（8）本土的政治社会制度对殖民地的政治社会制度既有继承又有发展；（9）政治领袖的个人品格；（10）有成功的联邦模式可资借鉴；（11）在制宪过程中，英国政府的影响。

瓦茨指出，在他所考察的六个新兴联邦中，这些条件都出现了，尽管在不同的联邦中程度各不相同。但是，公允地讲，尽管瓦茨此书影响颇大，但他并没有超越惠尔，基本上是对惠尔理论的精致化。因此，后来其观点遭到了严厉的批评。1975 年，赖克在为《政治学手册》撰写的词条“联邦制”中，逐条对瓦茨进行驳斥，最后得出的结论是，这 11 个条件中只有第 1 条和第 4 条是有效的。<sup>[19]</sup>

[15] K. C. Wheare, *Federal Government*, p. 35.

[16] K. C. Wheare, *Federal Government*, p. 36.

[17] See Birch, "Approaches to the Study of Federalism".

[18] Ronald L. Watts, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, (Oxford: Clarendon, 1966), p. 42.

[19] W. H. Riker, 'Federalism' in F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds), *The Handbook of Political Science*, Vol. 5 (MA: Addison-Wesley, 1975), pp. 93 - 172. 对瓦茨的批评请参考 pp. 115 - 128. 此文有中译，请参考：〔美〕赖克：《联邦论》，洪德旋译，载格林斯坦、波尔斯比主编：《政府制度与程序》（政治科学大全，第五卷），幼狮文化事业公司 1983 年版，第 127 - 238 页。

以惠尔和瓦茨为代表的宪法路径后来遭到一些学者批评，这些批评主要来自两个方向：第一，来自内部的批评。这一路向的批评尽管承认联邦制是一种谈判机制，但是，有的批评者（如弗里德里希）认为，惠尔对联邦制的理解过于静态，忽视了谈判是一个动态的过程。因此，联邦制反映的是“一个政治社会不断联邦化的过程”；<sup>[20]</sup> 有的批评者（如赖克）则指出，惠尔没有看到使联邦得以建立的条件与使联邦得以维持的条件是不同的，而联邦制稳定性问题要研究的是，当使联邦得以产生的条件消失之后，是哪些条件使得联邦得以继续维持下去的？<sup>[21]</sup> 并且，他过于关注联邦的宪法规定，而忽视了那些使宪法得以运作的其他政治条件。第二，来自外部的批评。这一路向的批评从社会学的视角出发，否定了惠尔理解联邦制的基本逻辑。

### 三 社会路径

比惠尔的《联邦政府》初版的时间稍晚一点，莱芬顿（William S. Livingston）发表《论联邦制的性质》一文，提出了一种新的观察联邦制的路径。后来，他将其思想扩展为一部专著《联邦制与宪政变迁》。<sup>[22]</sup> 莱芬顿认为，惠尔等人所遵循的宪法路径无力解释二战以来新兴联邦的经验，要走出这一困境，应该从社会学的视角来观察联邦制。据此，莱芬顿强调联邦制的制度安排和社会多样性之间的一致性。联邦制在本质上是一种社会多样性现象，而不是一种宪政结构。联邦制最本质的特征蕴于社会本身之中，而不在于政治权力的划分，它也不是制度架构的产物。他相信，某些社会内在地就是联邦式的，因为它们是多元的。在这些社会中，联邦制不过是将原本就存在于社会之中的各种经济、社会、政治和文化力量转译为一种制度性安排。从这一新的视角出发，联邦制是否能取得成功，这要取决于政府结构与社会多样性之间的一致性程度，以及基本的共识是否能够达成。因此，沿着族群、语言、宗教和文化等基线展开的社会分歧就成为影响联邦制长治久安非常重要的因素。<sup>[23]</sup>

后来有很多学者都沿着莱芬顿开辟的这一路径对联邦制的稳定性问题进行了深入的分析，其中，希克斯（U. K. Hicks）是比较典型的。1978年，她出版了《联邦制：失败与成功》一书，对联邦制的案例进行了全面的比较研究。尽管其重心在20世纪，但几乎囊括了所有的联邦，既包括成功的联邦，也包括失败的联邦，提出很多中肯的问题和有益的结论。在她看来，社会学视角是理解联邦制成功与失败的适当的角度，“人民过去的历史及其政治、文化背景”非常关键，它们是所谓的社会因素中最重要的部分。<sup>[24]</sup>

希克斯的比较分析沿着四个维度展开：（1）初始禀赋；（2）宪法和组织制度；（3）在一个剧烈竞争的国际环境中，其他国家对待它的态度；（4）各成员单位之间或之内的不相容因素和不平衡因素。其中，第二点和第三点没有太多的创见，惠尔和赖克等人均有

[20] Friedrich, Carl Joachim. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. (New York: Praeger, 1968), p. 4.

[21] William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, (Boston: Little Brown, 1964), pp. 50, 85.

[22] Livingston, William S. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly* 67 (1): 1952. 81-95; W. S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, (Oxford University Press, 1956).

[23] Livingston, A Note on the Nature of Federalism.

[24] U. K. Hicks, *Federalism: Failure and Success, A Comparative Study*, (London: Macmillan, 1978), pp. vii-viii.

类似的论述。但第一点和第四点则比较有新意。

在希克斯看来，初始禀赋包括自然的因素和人的因素。在自然这个初始禀赋上，她考察了西印度、马来西亚、巴基斯坦、澳大利亚和坦赞尼亚这几个联邦所面临的一些问题，特别是那些艰苦的自然环境所导致的现代交通和联系问题。例如，马来西亚的婆罗洲、澳大利亚联邦的西部省份、巴基斯坦东西两块被印度隔开。<sup>[25]</sup> 有时，矿产资源的发现也会完全改变整个联邦成员单位之间的关系，如在尼日利亚东部地区发现石油后，东部地区意识到留在联邦内就无法保证石油带来的利润归自己使用，因此，它马上要求脱离联邦，只是由于内战才得以阻止。<sup>[26]</sup> 今天的苏丹更是一个显著的例子，石油的发现竟导致南苏丹于 2011 年 7 月独立出去。在人方面，诸如宗教和文化分歧、教育上的差异、种族之间的紧张关系，这些因素都会对某些联邦的整合构成严重威胁。就宗教而言，希克斯举的例子是伊斯兰教与其他宗教之间的冲突，这一点在马来西亚和尼日利亚都很明显。在文化差异方面，她举的例子是美国内战，以及加拿大的魁北克与其他以英语为母语的省份之间的紧张关系。当然，这些问题在所有联邦中都不同程度地存在，单一的因素可能并不足以导致联邦的破裂，但是，如果这些因素组合在一起就很容易产生出人们所不愿意看到的结果。希克斯最后的结论是，“缺乏社会和文化的同质性并不必然妨碍联邦的形成，但确实是联邦走向成功的障碍”。<sup>[27]</sup>

各成员单位之间或之内的不相容因素和不平衡因素。不平衡因素体现在两个层次上：一是不同层级的政府之间（垂直维度的不平衡）；二是各成员单位之间（水平维度的不平衡）。例如，1965 年，宗教、语言和经济差异最终导致马来西亚和新加坡分道扬镳。在希克斯看来，新加坡之所以从马来西亚独立出来，最主要的因素是新加坡的经济发展水平远远高于其他各州；与此同时，新加坡在种族、宗教和语言上是持中立态度，而马来西亚却需要通过宗教和语言来确立其自我认同。<sup>[28]</sup>

成员单位内部的不相容性，其表现之一是宗教和族群问题。例如，1847 年，瑞士的清教徒和天主教徒之间的对抗差一点导致联邦解体；1947 年，宗教之间的不相容使得印度南亚次大陆组建联邦的努力归于失败。当然，这并不是说这一问题就没有办法解决，印度和尼日利亚就通过增加成员单位的数量来解决这一问题。有意思的是，这一进程到今天仍未结束，至 2001 年，印度达到 28 个省；尼日利亚在 1999 年达到了 36 个省。成员单位内部不相容性的另外一个表现是城乡差别。这一问题在有些联邦中日益严重，如澳大利亚。这些差别会导致民众不满的增加，从而威胁到联邦的稳定。“城市的快速发展要求配套的社会服务、基础建设和住宅供给，但是，这些需求在那些农业人口为主体的州中却是

[25] Hicks, *Federalism: Failure and Success, A Comparative Study*, pp. 172 – 173.

[26] Hicks, *Federalism: Failure and Success, A Comparative Study*, p. 173.

[27] Hicks, *Federalism: Failure and Success, A Comparative Study*, pp. 173 – 175.

[28] Hicks, *Federalism: Failure and Success, A Comparative Study*, p. 178. 不平衡性对联邦稳定构成威胁，这一观点也得到很多后续研究的证实，例如，1994 年，瓦马拉在对南部非洲联邦的失败经历进行研究之后认为，非洲联邦（喀麦隆、苏丹、尼日利亚、乌干达）失败的主要原因之一就是权力和其他资源的分配不平衡。在非洲的大多数联邦中，地方都附属于中央；另一方面，某些省份享有大量的经济特权和其他优势地位，这让其他的省份嫉妒不已。缺乏公平导致联邦充满紧张关系，这种紧张的加剧会妨碍联邦走向成功。Wamala, A., “Federalism in Africa: Lessons for South Africa”. In B. De Villiers (ed.), *Evaluating Federal Systems* (London: Juta & Co. 1994), pp. 251 – 267.

居于次要地位的问题”。<sup>[29]</sup> 据此，希克斯认为对联邦稳定最大的威胁在于财政的不平衡。这是作为经济学家的希克斯特别感兴趣的问题。其实，惠尔多年前即涉及此一问题。他主要关心的是，联邦中不断增长的合作趋势固然可喜，但从长远来看，如果成员单位在财政支持上越来越依赖联邦政府，长此以往联邦制国家可能会变成单一制国家。<sup>[30]</sup> 这就提出了一个问题：面对统一的压力，联邦政府不断要求在宪法上保证其地位，但这一进程究竟应该走多远呢？很显然，一个成功的联邦不仅仅意味着它能存活下来，更意味着它在尽量低的合作水平上实现这一点。希克斯和惠尔都认为财政不平衡会对联邦构成威胁。在其严重时会导致联邦的解体，即使不严重也会妨碍联邦的有效运作。

在这一路径下最新的研究是 2008 年出版的《逝去的联邦：比较视角下的联邦制失败》。<sup>[31]</sup> 这本文集最大的特点是它完全从认同的角度来考察失败的联邦制案例。在作为导言的第一章中，文集的主编就指出，联邦制绝不仅仅是一个权力分配和权威竞争的问题。联邦制是一个象征，它揭示的问题是，个体如何处理与他人的关系，个体如何实现其梦想，他们如何想象或型构其多元认同。在联邦制体系中，“我们”的观念构成了一个分层的架构，它规约着多元认同维度之间的相互影响。这多元认同维度中最重要的是联邦的“人为的”认同与民族的“自然的/内在的”认同。联邦认同指的是联邦国家的制度、象征和实践所展示出来的认同架构之穹顶；而民族认同指的则是反映个体所属群体之特殊的文化、历史和情感特征。这两种认同之间存在着巨大的张力。因此，在研究联邦制时，我们必须对“嵌套式的民族性”有清醒的认识。联邦制成功的关键在于，它能否有效地调节“多元交叠的身份认同”。当它无力对多样性进行调节时，联邦制就失败了。所谓的“调节”是指通过联邦制国家现存制度安排中的机制和程序来管理基于认同基础上的冲突。<sup>[32]</sup>

基于这种认识，该书的各位作者重新检视了在原来的殖民地基础上建立的新兴联邦（如西印度、巴基斯坦、喀麦隆）和苏东的案例（如南斯拉夫、捷克斯洛伐克和苏联）。在该书的结论部分，作者再次强调，旨在调节认同的制度安排和联邦制失败之间存在关联。一方面，认同可以沿着不同的基线展开，例如，埃塞俄比亚—厄立特里亚的联邦制经验显示，沿着宗教（基督教——伊斯兰教）展开的认同在政治上的重要性；在巴基斯坦，宗教则不是问题，他们共享着相同的宗教（伊斯兰教），其认同的差异是沿着族群/地域展开的；在南斯拉夫的案例中，在认同世俗化的过程中，族群和宗教因素交织在一起。这三个案例的共同点是，不恰当的制度安排和认同强化（作为一种政治反抗）之间是相互关联的。如厄立特里亚民族团结的形成是对埃塞俄比亚压迫的反应。另一方面，线性式的理解二者之间的因果关系是不准确的。无论是对称式的联邦制还是不对称的联邦制都可能存在问题。在南斯拉夫和苏联的案例中，我们发现对称式的联邦制安排是不足以应对认同问题的复杂性的，而在其他的案例（喀麦隆、捷克）中我们则发现，联邦的不对称性则

[29] Hicks, *Federalism: Failure and Success, A Comparative Study*, pp. 179 – 180.

[30] Wheare, *Federal Government*, p. 243.

[31] Emilian Kavalski and Magdalena Zolkos (eds.), *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*.

[32] Emilian Kavalski and Magdalena Zolkos, ‘Approaching the Phenomenon Federal Failure’, In *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*, edited by Emilian Kavalski and Magdalena Zolkos, pp. 1 – 16.



是问题所在，它反映了不同层级的政府在权力分配上的不平等。通过这些案例研究，作者提醒我们，应更充分地认识到认同问题的复杂性和流动性，联邦制失败的各种情形提示我们，不同的联邦制形式似乎不足以满足制度弹性的要求，仅仅将联邦制视为权力和资源分配的技术性制度安排，这可能是导致联邦制走向失败的主因。<sup>[33]</sup>

此书的另外一个特点是站在发展中国家的视角思考联邦制的稳定性问题，这一点是非常值得赞赏的。我们知道，联邦制研究中的一些经典之作基本上都是基于西方经验，特别是美国、加拿大、澳大利亚等国的经验。如赖克的研究主要是基于美国经验；惠尔生长在澳大利亚，他对联邦制的解读免不了以澳大利亚为蓝本；而瓦茨则生活在加拿大，加拿大的联邦制经验对其理论亦有重要影响。这就引申出一个问题，他们的研究其实是具有文化特殊性的，其结论能否应用于其他联邦国家呢？这是我们需要以审慎的态度加以面对的问题。而该书的作者对此有充分的自觉，他们强调在观察发展中国家的新兴联邦政体时不能简单照搬发达国家（特别是美国）的模式，尤其是那些试图为这些国家立法或对现有宪政结构进行改造者，应该对此保持足够的警醒。作者警告道，面对全球化的挑战，人们试图用美国的经典联邦制模式来衡量其他形式的联邦制制度安排；但是，美国的联邦制模式并不能为多民族国家提供一个有用的蓝图。事实上，试图通过美国联邦制模式来解决种族或其他群体的对抗是非常危险的。即使是美国自己，其联邦制的成功也是得益于一系列独特的历史事件，是这些历史事件阻止了“族群、种族和经济差异等因素的发酵”。用句通俗的话来说，美国的成功只是因为它的运气比较好。但这些多民族的发展中国家显然不能将自己的未来交给运气掌管。“从历史上来看，在多民族和多种族的国家中，联邦制作为一种冲突管理机制，其效果并不理想，即使它允许少数族群在一定程度上实现自治也不行”。<sup>[34]</sup> 与通常的看法——将联邦制的失败视为一种例外，一种反常的现象，视为对普遍的成功模式的偏离——不同的是，作者甚至认为，联邦制的失败是一种常态，而联邦制的成功倒是一种例外情况。<sup>[35]</sup> 因此，对联邦制的选择需慎之又慎。

## 四 政治路径

在某种意义上，政治路径对社会路径既有继承又有发展。政治路径和社会路径同样认为，联邦的制度安排应该能反映社会中既有的各种力量。但是，政治路径与社会路径不同的是，它认为社会路径的观点——联邦制的顺利运转需要各种社会条件的支撑，如共享的价值、经济发展的预期、牢不可破的社会联系等——是不能成立的，对于政治体的联合来说，它们既非必要条件，亦非充分条件。而且，它认为社会路径忽视了这些社会条件得以

[33] Emilian Kavalski and Magdalena Zolkos, *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*, pp. 158, 161. 在这一问题上，迪克西特的观点是一个有益的补充，他认为联邦制稳定的核心问题是地区认同。联邦各成员单位之间的地区认同不能是完全不相容的，即使它们之间在很大程度上是相互冲突的。当不同的地区认同的边界线与国家的行政区划之间高度交叠而不是重合时，它们之间的分歧会趋向于转化为联系，其结果就是一种稳定的联邦伙伴关系。Dikshit, R. D., *The Political Geography of Federalism*, (New York: John Wiley & Sons, 1975), p. 234.

[34] McGarry and O'Leary, 'The Political Regulation of National and Ethnic Conflict', *Parliamentary Affairs*, 47: 1, 1994 pp. 94 - 115. 转引自 Emilian Kavalski and Magdalena Zolkos, *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*, p. 10.

[35] McGarry and O'Leary, 'The Political Regulation of National and Ethnic Conflict', pp. 3, 6.

产生的政治环境。因此，政治路径将其重心放在有助于促进联邦发展的各种政治因素之上，如军事和外交。<sup>[36]</sup>

政治路径最重要的代表人物是威廉·赖克，其1964年出版的《联邦制：起源、运作与意义》一直是联邦制研究领域的经典之作。在该书中，赖克给联邦制下过一个经典的定义：联邦制这样一种国家形式：（1）它有两个层次的政府，它们统治着同一批人民和同一片土地；（2）每个层次的政府至少有一个自治的领域；（3）有相关的宪法来保证每个层次的政府在自己的领域内能实现自治。<sup>[37]</sup>他强调中央与地方政府分权的动力问题。他认为，只有当各成员单位相信加入联邦对他们更有利时，组建联邦的谈判才会启动。尽管他承认任何一个联邦的谈判都根植于独特的历史情境之中，<sup>[38]</sup>但是，赖克还是列举了两个纯粹的政治条件，作为“联邦制谈判”的必要（但不是充分）条件：（1）各成员单位的政治家有如下的愿望：通过谈判，以和平的方式来扩展其影响力，这通常是为了应对外部的军事或外交上的威胁，或者，是为了准备军事或外交上的进攻。（2）各成员单位的政治家有如下的意愿：通过谈判，为了联邦而放弃独立，这既可能是为了应对外部的军事或外交上的威胁，也可能是想加入某个具有潜在攻击性的联盟。<sup>[39]</sup>

接下来，赖克指出，在基于军事和外交考虑而建立了联邦之后，军事和外交上的因素就不再发挥作用了，其后联邦的继续还需要一个充分（但不是必要）条件：分权式的政党系统。尽管赖克承认某些社会条件确实有助于联邦制的继续，但是，他指出，更为重要的条件则是制度化的因素——政党体系的结构，它决定了联邦是否能够继续维持下去。在他看来，分权式的政党系统可以强化联邦的结构。赖克的这一结论当然是基于美国的政治经验。在美国，以分权为其特征的政党系统扎根于地方之中，它在维持联邦的运转方面发挥着重要的作用。它促进了组织化分权和意识形态多样性的发展，并使立法机关在制定法律时更多地考虑到各种权力集团和州与地方的利益，这些因素保护了联邦中各成员单位自身的安全。据此，赖克得出了他最重要的结论：政党系统的结构是最重要的变量，它决定着联邦制的性质，正是借助分权式的政党系统，各种有助于联邦制存在的社会条件才得以发挥作用。<sup>[40]</sup>

1987年，赖克和雷梦柯（Jonathan Lemco）合作发表了一篇题为《结构与稳定之间的关系》的文章，考察了联邦制的结构性特征与政治稳定之间的关系。这些特征包括：联邦的集权化程度、成员单位的数量、是否存在特大型成员单位、联邦的富裕程度、自由水平、语言的多样性程度等。<sup>[41]</sup>四年后，雷梦柯出版的《联邦制政府的政治稳定》一书，详细考察了这一问题。在这本书中，雷梦柯考察了44个联邦，时间跨度从1789年到1990

[36] Lemco, Jonathan, *Political Stability in Federal Governments*, (New York: Praeger, 1991), p. 13.

[37] Riker, 'Federalism', p. 11.

[38] Riker, 'Federalism', p. 12.

[39] Riker, 'Federalism', pp. 12 - 13. 需要注意的是，赖克这里提出的两个条件有一个基本的假设，外部的军事威胁是促使政治家进行谈判的原因。他之所以将军事原因置于如此重要的位置，是因为当年他的研究对象主要是“福利国家”兴起之前形成的联邦，那时经济因素确实不重要，那时的联邦目标非常有限：面对共同的威胁，通过联盟实现军事上的安全。Filippov, M, P. Ordeshook and O. Shvetsova., *Deisgning Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, (Cambridge University Press, 2004), p. 23. 后来，赖克的观点有所改变，不再认为每个联邦在其建立的过程中都存在外部威胁，相反，他和伯奇一样认识到，内部分歧在联邦建立过程中的重要性。Lemco, p. 14.

[40] Riker, 'Federalism', pp. xiii, 51, 96, 100 - 101, 135 - 136.

[41] See William H. Riker, and Jonathan Lemco. *The Relations Between Structure and Stability*.

年，其中，二战后成立的联邦有 32 个。应该说，这已经是相当全面的了，但这个数字并不全，因为有些历史上存在过的联邦缺乏数据（特别是 19 世纪的一些联邦），作者就将其省略了。<sup>[42]</sup> 在雷梦柯看来，不是社会或文化因素决定着一个联邦是否稳定，而是联邦制的结构性因素。下面仅以其中的若干论证为例加以说明。

一是联邦结构的非对称性和不平衡性，即有无特大成员单位的存在。如果存在特大成员单位，联邦不稳定的可能性就会加大。尽管它不必然导致联邦的不稳定乃至解体，但它确实可能成为联邦不稳定乃至解体的重要原因。尽管在宪法意义上，所有的成员单位都是平等的，但是，在历史上，联邦制的一个常见的问题是成员单位之间规模的不对称（此处的规模主要指人口规模，而不涉及财富和军事力量）。它们在人口规模上的巨大差异会削弱他们之间的平等。令人惊奇的是，很少有政治理论家关注到这一问题。由于其规模和重要性，那些规模很大的成员单位自然希望能比规模较小的成员单位对决策施加更多的影响，他们甚至能使政策偏向于对自己有利。另外一方面，那些规模较小的成员单位则希望在决策过程中能得到平等的对待。雷梦柯以加拿大为例指出，安大略省和魁北克省试图在政府决策过程中获得与其规模相当的影响力，而那些较小的省份则希望一视同仁。这种争论如果走向极端，就会威胁到联邦的存在。超大规模的安大略省具有绝对优势的权力，而同样超大的魁北克由于无法取得这样的地位则倾向于分离出去。<sup>[43]</sup> 雷梦柯在写作此书时，苏联尚未解体。其实，如果我们看看苏联就会发现，苏联在这个问题上比加拿大严重得多。苏联的联邦制呈现出显著的非均衡性。无论是从领土面积还是从人口规模来看，俄罗斯都是苏联最大的加盟共和国，其土地面积为 1707.54 万平方公里，占苏联总面积的 76%；人口近 1.5 亿，占总人口的一半以上。这样超大规模成员单位的存在成为苏联联邦体制的一个致命缺陷。就在雷梦柯著作出版的第二年，苏联解体了，仿佛是有意为雷梦柯提供新的证据。

更重要的是，雷梦柯对联邦制国家有无特大成员单位和其稳定性的关系进行了量化研究，结果如（表二），数据表明，在统计意义上，存在超大规模成员单位的联邦其稳定性远远小于没有超大规模成员单位的联邦。<sup>[44]</sup>

表二 特大规模成员与联邦稳定性

超大规模成员与稳定性 (1789 - 1990 年, 样本数: 44)		
	无	有
稳定	8	5
部分稳定	0	4
不稳定或解体	5	22

二是联邦成员单位的数量。雷梦柯认为，构成联邦的成员单位越少，联邦就越不稳定。因为当成员单位很少时，每个成员单位都会感到留在联邦内和退出联邦对自身的影响

[42] Lemco, *Political Stability in Federal Governments*, p. 29.

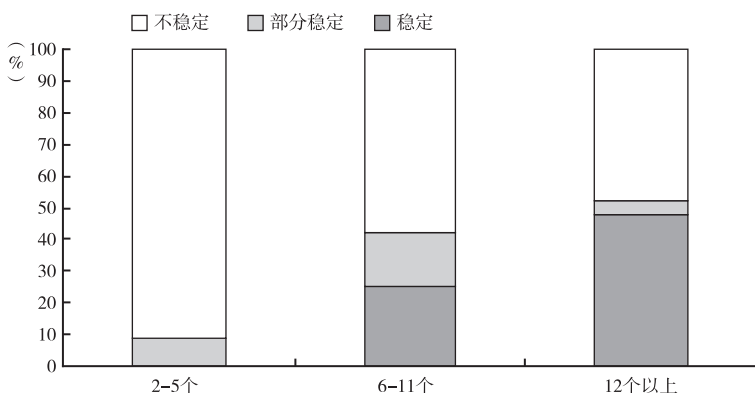
[43] Lemco, *Political Stability in Federal Governments*, p. 43.

[44] Lemco, *Political Stability in Federal Governments*, p. 49.

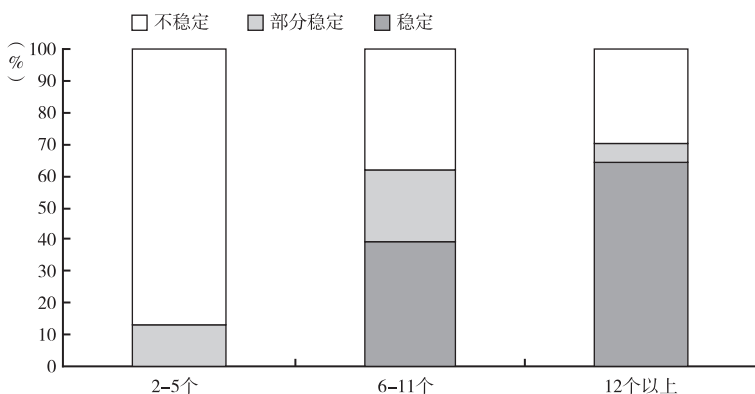
并不大，而退出却会对联邦造成很大的影响。但是，如果联邦的成员单位很多时，每个成员单位都会觉得自己比较虚弱（无论是在经济上还是在军事上），某个成员单位的退出对联邦的影响不大，但自己反倒要面对一个强大的联邦。另外一个理由是，成员单位数量众多，能更好地满足人口中不同的偏好。在每个成员单位内部，偏好的同质性程度更高；每个成员单位能更好地回应其公民的地方性关怀，这样，即使民众有不满，也不至于使威胁传递到联邦政府层面。雷梦柯对 44 个联邦制国家联邦成员单位的数量和其稳定性的关系进行了研究（图二），其结论也支持上述观点。因此，他认为理想的联邦架构应该是由数量众多的成员单位构成，而且这些成员单位将其第一忠诚赋予一个强大的中央政府。<sup>[45]</sup>

图二 联邦成员单位数量与联邦稳定性的关系

(1789-1990, 样本数: N=44)



(1945-1990, 样本数: N=32)



尼日利亚的经历或许正可以为赖克和雷梦柯的这个观点做一注脚。尼日利亚拥有 100 多个部落或族群，国内的族群冲突十分剧烈。为此，尼日利亚政府对其联邦制结构进行了两次较大的改组，通过增加州政府的数量来应对族群多样性所带来的威胁。1960 年尼日利亚刚成立时只有三个州，后来逐渐扩展到 4 个、12 个、19 个、21 个、30 个，到 1997 年，州的数量已经达到 36 个。而且，它的州数量的扩张并不是像美国那样随着领土面积的不断增加而自然扩张的，而是在国土面积不变的情况下，联邦政府有意为之。应该说，它的这一策略是非常有效的，通过增加成员单位的数量这一制度设计比较有效地消化了族

[45] Lemco, *Political Stability in Federal Governments*, pp. 44, 49.

群多样性所带来的威胁，从而增强了联邦的稳定性。

雷梦柯在强调联邦制的结构性特征对政治稳定具有重大影响的同时，也花了很大的篇幅驳斥社会学视角的一个关于政治稳定的常见假设：族群、语言、种族或宗教分歧会导致政治不稳定。在第三章中，他通过量化分析表明，语言的分歧与政治分裂之间并没有明显的关联；在第五章中，他又指出，族群因素确实会对政治稳定造成影响，但这种影响是有条件的，当族群界线与联邦成员单位的地理界线重合时，它与政治不稳定之间确实存在高度关联。同时，他也提醒我们注意，族群是一个高度流动性的概念。某一族群的人可能有多重的认同，族群本身也可能扩张或重新划定其边界，族群认同本身也可能是人为的，它可能被族群领导和政府的政策所操纵。这一点非常重要。意识形态本身并不能解释异议或分离运动的兴起，是分离主义运动的领袖们将分离主义倾向转化为实际的分离主义行动。<sup>[46]</sup>

在结论部分，雷梦柯指出，一个国家究竟是采取联邦制的宪政结构还是采取单一制的宪政结构其实并不是那么重要，联邦制也不是什么万应灵药，关键在于，是否愿意以更具弹性的方式来处理国内相互冲突的各种诉求和挑战。<sup>[47]</sup>

应该说，雷梦柯以量化的方式对联邦制的稳定性问题所做的研究迄今为止仍是最全面的，他从中得出的一些结论也是非常富有启发性的。但是，必须指出的是，他的这些结论只是一种统计意义上的规律，就某些具体的案例而言，其成败究竟如何解释，还需做进一步的深入研究才有可能得到一个较为合理的解释。例如，当我们看到雷梦柯所开列的这些结构性条件时，我们可能不禁想问：如何解释苏联这样的极端案例？

苏联的联邦体制有俄罗斯这样的超大规模成员单位、其成员单位数量较少（苏联只有 15 个加盟共和国，相比之下，只有不到其面积 1/2 的美国却有 50 个州）、成员单位拥有的较大的政治自由度（苏联宪法规定，加盟共和国可以自由退出联邦，这是联邦制国家中所绝无仅有的），与此同时，苏联不仅存在严重的民族问题，而且，苏联各成员单位的地理界线和族群界线是重合的，这鼓励了基于族群的民族主义的发展，并在这些加盟共和国中发展出一套准主权的制度性实体，它们随时可以取代共产党的统治。<sup>[48]</sup>按照雷梦柯的观点，苏联的联邦体制可以说是千疮百孔。但是，苏联的联邦制存在的时间可不短，有 70 年之久，前文已述，迄今为止，世界上能维持 40 年以上的联邦制国家只有 18 个，这样算来，苏联算是非常稳定的一个联邦了。一个千疮百孔的联邦竟维持了 70 年之久，这不能不说是一个奇迹，这到底是为什么？而且，到雷梦柯写作此书为止，他似乎也没有看到任何迹象表明苏联很快将崩溃。相反，赖克和雷梦柯是将苏联和美国相提并论的。也就是说，他并不认为在苏联体内潜藏了近 70 年之久的这些结构性缺陷会爆发出来，他也没有解释为什么它们能潜藏这么久而不爆发。面对苏联这样的案例，仅仅停留在雷梦柯的这种统计意义上的结论上是不够的，显然需要进一步说明，究竟是什么机制使得这些结构性缺陷所具有的潜在破坏作用被化解了。2004 年出版的《设计联邦制度》就试图回答这一问题。<sup>[49]</sup>

[46] Lemco, *Political Stability in Federal Governments*, pp. 91 - 92.

[47] Lemco, *Political Stability in Federal Governments*, p. 167.

[48] M. Filippov, P. Ordeshook and O. Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, p. 89.

[49] See M. Filippov, P. Ordeshook and O. Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*.

由菲力波夫等人合著的这本专著有一个副标题：“关于联邦制之自我持续的普遍性理论”。从这个标题就可以看出，该书的核心问题就是联邦制的稳定性问题。一开篇，菲力波夫就申明：他们的“目标不是要证明联邦的优越性，或讨论联邦制与单一制的异同”。他们关心的是，“一旦决定建立联邦，什么样的政治制度构架（宪法和法律的）最能有助于其存活下去，并能实现其经济和政治目标”。<sup>[50]</sup> 该书基本延续了赖克的思路，将政党系统作为联邦制自我持续的重要一环。但是，和赖克不同的是，菲力波夫等人发展出一套复杂的架构，而且，他们对政党系统对于联邦稳定性之重要性的论证也与赖克不同。在菲力波夫看来，联邦要想自我维持下去，必须具备建立一套制度架构，它包括三个层次：第一个层次是宪法；第二个层次是“核心制度架构”，它们包括行政机构、司法组织、分权结构。尽管它们是由宪法决定的，但它们构成了实际的政治过程，是联邦制设计中非常关键的制度性因素。但仅有这两个层次的制度规则是不够的，尽管一部设计精良的宪法能建立起一个框架，使得联邦的谈判能进行下去，但它不能彻底解决联邦制所面临的稳定性问题，这就需要第三个层次的辅助性制度安排。其中，最重要的是代表制度和政党制度。正是依靠发育良好的政党系统，整个架构才被黏合起来，并对政治精英形成激励，将处于不同政府层次的政治精英的动机整合起来，使他们在自利动机的推动下制定合适的公共政策。与宪政主义者的观点不同，在菲力波夫等人的分析框架中，政治精英维持宪政秩序的行为不是因为他们以某种神秘的方式达成的共识，而是因为他们对制度规则的反应，是制度规则使他们的动机趋于一致。因此，他们不像赖克那样强调宪政秩序，而是强调使宪政秩序得以实现的辅助性制度安排。这第三个层次的制度结构必须包含这样的规则：政治精英维护它是因为它的产出符合他们自身的利益——赢得选举，取得并保持其职位。在这个意义上，联邦制的稳定在很大程度上要有一个发育良好的政党制度。<sup>[51]</sup> 菲力波夫等人的贡献即在于，他们不仅发展出了一套相对完整的分析框架，而且强调第三层次的辅助性制度安排的重要性，正是借助它们，三个路径中的各种因素——宪政因素、社会因素和政治因素——才有可能贯通起来。

回到我们前面的问题，究竟是什么机制使得苏联的结构缺陷所具有的潜在破坏作用被化解了？菲力波夫等人的回答是：这是由于苏联建立了一个高度整合的全国性政党系统。直到20世纪80年代末，苏共一直是苏联最重要的协调力量，通过它，苏联不同的地区和民族被团结在一起。这种协调作用在很大程度上是通过苏共中央委员会来实现的，苏共中央委员会由300-400人组成，其中有一半以上的人要么来自地方，他们在联邦中央没有任何职务；要么来自各种团体，他们没有任何行政职务。以这种方式，中央委员会成为一种独特的联邦机制，使得不同地区和不同领域都或多或少地获得了平等的代表。这种制度安排使克里姆林宫掌握了控制地方的手段，首先，是由中央而不是各加盟共和国来决定各共和国的资源，以及它们能享受哪些特权；其次，莫斯科通过高度集权的政党机器直接控制共和国及各州的领导人。在过去的70年中，党居于国家的核心，苏联正是通过这套机制将广袤的区域和不同的民族结合在一起。但是，1980年代末期戈尔巴乔夫的

[50] M. Filippov, P. Ordeshook and O. Shvetsova., *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, p. 3.

[51] M. Filippov, P. Ordeshook and O. Shvetsova., *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, pp. 33-39.

改革削弱乃至破坏了这套协调机制，这时，联邦原有的各种缺陷才爆发出它们的破坏性力量。

据苏共自己后来的反思，党的这套机制被破坏，关键的一步是人事政策的变化，从中央任命变成了党内直接选举。1987 年 2 月，戈尔巴乔夫上台不到两年，他提议以差额选举的方式，通过无记名投票选举产生国家和党的领导人。十五个加盟共和国的第一书记都通过竞争性选举产生，他们也需要通过竞选来争取议会议员的职位。这些选举暴露了苏共地方精英在选举方面存在的弱点，约有 33 个地方的领导人落选。为了降低政治上的损失、保护自身的利益，绝大多数的地方领导人都试图让戈尔巴乔夫放慢改革的步伐。与此同时，为了回应选举竞争的挑战，他们开始要求越来越多的独立性。这样，在 1989 年初，波罗的海三国首先鼓吹苏共的联邦化，格鲁吉亚的党组织呼吁苏共按照南斯拉夫共产主义联盟的形式进行改革，将苏共改造成为一个由各加盟共和国共产党的联盟，使各加盟共和国共产党成为独立的政党，而不是苏共的分支机构。更为严峻的挑战是，1989 年，俄罗斯要求建立党支部的要求日益强烈。就像捷克斯洛伐克一样（那里只有一个全国性的捷克斯洛伐克共产党和斯洛伐克共产党，但没有捷克共产党），俄罗斯一直没有苏共的支部。作为最大的加盟共和国，尽管俄罗斯没有自己的党组织，但在苏共中央的党代会中有一半以上的代表来自俄罗斯，俄罗斯的 70 个大区的第一书记在党的中央委员会中也占有很大的比例。如果俄罗斯有自己的第一书记，那么，这些大区的地方精英可能更忠于俄罗斯第一书记而不是戈尔巴乔夫这个总书记了。因此，戈尔巴乔夫强烈地反对俄罗斯的这一要求，直到 1990 年 2 月，中央委员会同意这一要求之后，戈尔巴乔夫才予以默认。作为补偿，对苏联宪法第 6 条进行了修正，建立了一个独立于党的强有力的总统。事实上，从 1989 年冬天开始，戈尔巴乔夫就开始将权力从党手里转移出来，通过设立总统，将党的中央政治局和中央委员会边缘化了。

一方面是党内在不断弱化这个党，另一方面，1990 年 3 月各加盟共和国的议会选举则从外部对党构成了冲击。在波罗的海三国、摩达维亚等地，反对共产党的地方精英掌握了议会。更为重要的是，地方选举改变了俄罗斯和乌克兰这些大加盟共和国的政治生态，新当选的政治领导人很快就退出了苏共，并要求独立的国家主权。这样，到了 1990 年夏天，党已经走到了被抛弃的边缘，至少是已经变得无关紧要了。在乌克兰，弗拉基米尔·伊瓦什科（Vladimir Ivashko）在 1989 年当选为党的第一书记，但在 1990 年的议会选举中他当选为议员，并很快击败其他 11 名对手当选为议长。此时，他甚至都等不及 28 大召开就辞去了党的第一书记的职务并退党，这真是苏共衰微的一个象征。至此，苏共作为联邦之协调机制的功能丧失殆尽。

只要党能通过人事政策有效地对政治家进行激励，从而成功地保证联邦的共识，那么，联邦在结构上所存在的缺点就可以忽略不计。但是，当党的代表和激励机制遭到严重破坏、党的控制无法实现时，苏联的联邦体制就无法按照以往的形式来生存了。联邦现在需要新的合作机制，政治精英进入莫斯科也需要新的机制。以往制度中处于休眠状态某些成分开始苏醒，联邦成员单位之间不对称的宪法地位问题开始浮现出来，每个成员单位都开始努力捍卫和提升自身的地位。以前，它们的地位是在党的中央委员会中以非正式的方式确立的，现在，宪法条款变成了决定性的因素。在苏联宪法规定的两院制联邦立法机构中，地方代表的名额非常有限。在历史上，最高苏维埃（包括联盟院和民族院）基本上

是橡皮图章，它完全听命于党的中央委员会。现在，最高苏维埃突然大权在握，变得非常重要了。于是，各加盟共和国围绕着最高苏维埃的改革方案展开了激烈的斗争。最终的方案尽管也兼顾到小加盟共和国的诉求，但是，45%的代表来自俄罗斯，其中，在联盟苏维埃中有35%的席位归俄罗斯，在民族苏维埃中有58%的席位（271席中的156席）归俄罗斯。在这种情况下，俄罗斯占据绝对优势地位，而波罗的海国家无论在多么“公平”的代表制度中都会是绝对的少数。于是，爱沙尼亚首先发难。<sup>[52]</sup>

在此，我们看到，党的机制的破坏是如何将联邦原有的结构性缺陷所具有的破坏力释放出来的。这里的分析可以帮助我们理解前面的一个困惑，俄罗斯作为一个超大规模的成员单位为什么没有对联邦构成威胁？原来是苏共的制度安排所致。苏共作为联邦最重要的协调机制，在规模最大的俄罗斯没有设支部，这相当于让其内部的各大区直接面对中央，因此，在党内，俄罗斯不是作为一个整体来发挥作用的，这样，它作为超大规模成员的这个因素被消解掉了。只有当党这个因素停摆后，它真的成为了一个超大规模的单位而行动时，潘多拉的盒子才被打开。与此类似，当全国性民主政党尚未来得及发育起来之前，那些原来潜伏着的种族民族主义已经迅速动员起来，率先抢滩，分裂主义的势头一浪高过一浪。苏联联邦体制的解体恰恰是由于它在转型过程中，民主的协商机制尚未建立起来之前就为民族主义的浪潮所冲毁。

赖克和菲力波夫等人对于政党与联邦体制稳定性的解释看起来似乎相反，一个要求的是分权式的政党体系，一个要求的是集权式的政党体系。但仔细思之，二者并不矛盾，当中央——地方之间的协商机制是民主式的时候，分权式的政党体系更有利于联邦的稳定；当中央——地方之间的协商机制是非民主式的时候，集权式的政党体系更有利于联邦的稳定。<sup>[53]</sup>

在政治路径下，除了由赖克开创的强调相关的政治制度对联邦制稳定的重要性这一脉络之外，还有一个脉络也是值得注意的，即作为政治意识形态的联邦制的重要性。

1960年代以后，一批新的联邦国家在“第三世界”诞生，它们的历史经验对研究者提出了新的问题。1968年，弗兰克的著作《联邦为什么会失败？》第一次对联邦制的稳定性问题进行了全面的比较研究。<sup>[54]</sup> 尽管其副标题是“对成功联邦之必要条件的探究”，但在方法上，他却是试图通过对联邦失败的负面因素的研究来反观其成功所需的必要条件。弗兰克的核心关怀是：为什么“经典联邦制”理论无法解释后殖民时期的新兴联邦的失败？因此，其研究是诊疗性的，他试图找出这些新兴联邦的病灶所在。为此，他比较了4个联邦（东非联邦、中非联邦、西印度联邦、马来西亚联邦等），他的结论是：对联邦成功所需的条件不能通过对经济统计的分析或者是对社会、文化和制度的多样性进行盘点就能弄明白的。经济上的互补性与联邦的成败之间不存在显著的关联性，与此类似，共同的制度、共同的语言和教育体系亦是如此。<sup>[55]</sup> 那么，到底是什么因素决定着联邦的成败呢？弗兰克认为，在他所研究的这些联邦中，其失败的共同原因是，缺乏有效的政治意识形态

[52] Mikhail Filippov, Peter Ordeshook and Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, pp. 92–97.

[53] Mikhail Filippov, Peter Ordeshook and Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, p. 101.

[54] See T. M. Franck (ed.), *Why Federations Fail*, (London: London University Press, 1968).

[55] Franck, (ed.), *Why Federations Fail*, p. 196.



的支持，以致于政治精英和民众不将联邦本身视为最重要的价值。所谓“将联邦本身视为最重要的价值”是说将联邦作为首要的目标，认为联邦本身就是目的，而不是实现其他目的的手段。而在他研究的这些失败的联邦制案例中，其政治意识形态都没有将联邦本身作为最重要的价值，而是将联邦视为实现其他价值的手段。但问题是，在当代非洲和亚洲的联邦中，从西方移植过来的经典联邦制模式并不能成为一种有效的机制，使之能在短期内即可收到立竿见影的效果。一旦其效果不彰，作为工具的联邦制很快就被弃之如敝屣，弗兰克认为这是它们失败的主因。联邦制要想稳定，就必须承认联邦本身就是目的，承认它本身就是善。否则，联邦制要想成功，即使不是不可能，其成功的概率也是极低的。<sup>[56]</sup>

另外非常重要的一点是，弗兰克早在几十年前就得出了一个非常重要的结论：美国、加拿大、瑞士和澳大利亚的成功经验对于亚洲和非洲那些新独立的国家无甚助益。西方模式的联邦制模式不能被简单地复制到发展中国家，如果这么做，其结果往往是灾难性的，它会成为联邦崩溃的主因。就此而言，他认为对西方模式的复制甚至比分离主义更危险。<sup>[57]</sup>

## 五 结 语

在 1950 - 1960 年代，关于联邦制稳定性问题的探讨形成了三条主要的路径，经过几十年的发展，这三条路径均沿着各自的理路有所发展，特别是后面两种路径，已成为联邦制稳定性问题研究的两个主要路径。赖利曾用一句耐人寻味的话来阐明自己的看法：“正是那些让联邦制变得可欲和可能的因素，使得联邦制不稳定，甚至容易走向毁灭”。<sup>[58]</sup> 确实，在很多时候，选择联邦体制的初衷就是为了化解社会中原本就存在的各种潜在的冲突，这些冲突可能沿着种族、族群、宗教、语言或经济等基线展开，联邦体制就是一种化解冲突的机制。但是，联邦制的建立并不能保证它一定能吸纳并消化这些不稳定因素。问题就在于，有些联邦体制本身非但无力消解这些社会性的不稳定因素，而且它自身就蕴含着各种结构性的不稳定因素。但无论是社会性的不稳定因素还是结构性的不稳定因素，只有当它们难以为体制吸纳时，它们才会成为现实的不稳定因素。因此，它们之间是什么关系，如何相互作用，这是需要进一步研究的问题。

应该说，三个路径几十年的发展已经为下一步研究提供了很丰厚的积累，但是遗憾的是，普遍性的理论尚未形成。虽然其间有不少学者试图将不同理路的各种条件综合起来，例如，著名的联邦制专家伊拉扎曾提出了 15 个条件，除了我们前面已经提到的各种条件之外，还列举了联邦制失败的其他几个原因：如联邦体制是由外部强加的，缺乏内部支持（如喀麦隆、加纳）；强人支配地位（如利比亚的伊德里斯国王随着自身力量的强大而破坏联邦结构）；缺少足够的共同利益（如孟加拉从巴基斯坦分离出来、新加坡从马来西亚分离出来）；缺少倾向于联邦制的政治文化等。<sup>[59]</sup> 但老实讲，其理路还缺乏内在的一贯

[56] Franck, (ed.), *Why Federations Fail*, pp. 171 - 177.

[57] Franck, (ed.), *Why Federations Fail*, p. 197.

[58] P. Riley, 'The Origins of Federal Theory in International Relations Ideas', *Polity*, VI (1) (1973), pp. 87 - 121.

[59] D. J. Elazar, *Exploring Federalism*, (University of Alabama Press, 1987), pp. 191, 240 - 247. D. J. Elazar, "International and Comparative Federalism", *Political Science & Politics*, Vol. 26, No. 2, (1993) pp. 190 - 195. D. J. Elazar, "Federalism". In S. M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, (Washington: Congressional Quarterly Inc., 1995), pp. 477 - 482.

性，还停留在对相关条件进行罗列的阶段，至于说这些不利条件相互之间是什么关系，在什么情况下这些不利条件可能由潜在的状态变成现实的政治危机？这些问题仍有进一步探索的空间，菲力波夫等人在这一方向上做出了令人欣慰的努力，但是，其基本的理论预设其实是社会选择理论，仍让人感到缺乏历史的厚重感。毕竟，无论我们采用什么样的制度安排，活动于其中的人都背负着数个世纪的制度性和文化性的历史包袱，其动机问题可能不是一个单纯的理性算计所能解决的。因此，这三个研究路径之间的整合尚需时日。

---

---

[Abstract] Compared with unitary system, federalism is intrinsic unstable, so it is a very important issue how to maintain a federal state's stability. There are three approaches on this topic. The first one is constitutional approach which conceives federation as a bargain mechanism and the separation of power between governments as its core. This approach emphasizes that the constitutional structure is the most important factor in maintaining a federal state's stability. The second one is sociological approach which explain federalism as congruence between a set of federal institutions and societal diversity. This approach insists that social cleavages based on ethnic, linguistic, and religious are crucial factors for the longevity of federations. The last one is political approach which criticizes sociological approach for it's ignores the political circumstance that would bring about these social conditions, so it focuses on political factors such as political structures, political party system, and representative institution. According to present work, although a federal system is established to avoid potential conflicts, but it can not ensure that federal system can clear up these unstable factors. In some cases, federal system itself not only can not eliminate unstable factors contained in society, but also bring about some unstable factors rooted in it's structure. Only when an unstable factors, whether it is societal or structural, can not be absorbed by federal system, it will transform from a potential one into an actual one.

---

---

(责任编辑：支振锋)