

★ 青年学者文库 ★

联邦制与 世界秩序

王丽萍 著



北京大学出版社

★ 青年学者文库 ★

联邦制与 世界秩序

王丽萍 著



北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

联邦制与世界秩序/王丽萍著. —北京:北京大学出版社,
2000.10

(青年学者文库)

ISBN 7-301-01194-6

I. 联… II. 王… III. 联邦制-研究 N. D033

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 70444 号

书 名: 联邦制与世界秩序

著作责任者: 王丽萍 著

责任编辑: 金娟萍

标准书号: ISBN 7-301-01194-6/D·108

出版者: 北京大学出版社

地址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网址: <http://cbs.pku.edu.cn/cbs.htm>

电话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752027

电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京大学印刷厂印刷

发行者: 北京大学出版社

经销者: 新华书店

850 毫米×1168 毫米 32 开本 10.125 印张 240 千字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 18.00 元

内 容 简 介

我们置身于其中的世界,其格局、秩序与各国的国家结构形式紧密相关。祖国大陆与台湾如何统一,两德统一模式对朝鲜半岛的统一方式有何影响,印尼中心岛与周边岛之间的矛盾怎样解决,俄罗斯联邦会不会回归苏联,以及欧洲联盟、非洲联合、独联体、英国等是否会走向联邦制等等,都引起了人们对以何种国家结构形式实现统一和政治稳定的思考。基于这种思考,本书对作为国家结构两大基本形式之一的联邦制的本质和形式作了系统、全面、深刻的研究和分析,综合分析和归纳了现实政治发展的实践,廓清了人们对联邦制的广泛而深刻的误解,揭示了联邦制是一种从分散到集中的制度,分权不过是其实现集中的手段,在理论和实践方面都有许多重大突破。本书对联邦制的开拓性研究,对于我们更好地认识人类政治生活的发展规律,比较不同政治体制的差异和成因,判断政治发展的合理方向,具有重要的理论价值和现实意义。

摘 要

联邦制是国家结构的两大基本形式之一。世界上现有的近二百个国家中只有二十多个国家实行联邦制,但联邦制却经常引起人们的关注和兴趣。然而,在这种关注的背后却是对联邦制广泛而深刻的误解——将联邦制与分权简单地联系甚至对等起来,进而又将联邦制与单一制对立起来。本书在民族国家构建的层面上展开对联邦制研究,旨在揭示联邦制的本质,即联邦制是一种从分散到集中的制度,分权不过是其实现集中的一种手段。它是在非集中形式下的一种权力集中。

联邦制是与现代民族国家的出现联系在一起的。联邦制作为一种意识形态以建立统一的民族国家为目的,是在特殊条件下形成的特殊的民族主义;与此同时,它又是一种从分散到集中的制度安排。在建立民族国家这一目标上,联邦制与单一制是一致的。在民族国家的构建过程中,联邦制之所以被选择而使民族国家未能以单一制的国家结构形式实现其民族主义,是由于受到了历史(尤其是殖民地历史)、自然、民族、政治文化、经济和阶级结构等因素在分离方向上的强烈影响。

联邦制国家以中央集权作为其特征。民族主义是中央权威重要的意识形态基础,主权分享、宪法规定、特定的机构设置以及在财政关系中确立中央权威,是联邦制国家确立和加强中央权威的主要方式。

政策的有效性、责任、代表制、社会与经济管理以及促进公平

与正义的价值,是联邦制国家首先要解决的迫切问题;经济发展水平是确立中央权威、维护联邦稳定的关键;地方分离主义和民族分裂主义则对中央权威构成了直接威胁。联邦制国家的中央政府如果不能解决好所应解决的问题,不能有效地消除对中央权威的潜在威胁,中央权威就会逐渐式微乃至走向衰落。三个社会主义联邦制国家的解体就是中央权威衰落的直接后果。

20 世纪中国经历了两次有关国家结构形式的重要选择。世纪初曾有过关于联邦制的激烈争论,世纪末有关海峡两岸实现统一方式的问题再次使联邦制成为最多被提及的模式。欧洲联盟是否会走向联邦,独立国家联合体、非洲联合等其他地区一体化是否以建立联邦作为目标和归宿,以及受两德统一模式的影响,朝鲜半岛如何实现统一,俄罗斯会不会回归苏联模式,古老的单一制国家英国会不会走向联邦制,印度尼西亚的中心岛与周边岛之间是否会以联邦制的形式实现国家统一和政治稳定等等,都引起了人们对于联邦制的新的思考。因此,联邦制经常被人们提出来用于解决国内民族问题、同一民族统一问题及维护国家的统一问题等。联邦制已经与世界秩序紧密联系起来,甚至已成为世界秩序的一部分。联邦制作为一种国家结构形式更多地表现了其运行过程中的分权特征,而直接影响世界秩序的地区一体化过程所体现的联邦制原则最明确地体现了联邦制从分散走向集中的本质特征。

在实际运行过程中,联邦制既可能呈现不断集中的趋势,又可能变得越来越松散。联邦制和单一制还存在互为逆转的可能。

关键词: 联邦制 单一制 民族国家 集中 世界秩序

Abstract

Federalism is one of the two basic forms of state structure. Only less than 30 of the nearly 200 modern countries utilize this system, but it often attracts much attention and interest. Behind such attention and interest, there exists a widespread and deep misunderstanding—— people simply relate federalism with decentralization, even regard them as equals, and further set federalism against the unitary system. This book develops the research on federalism at the nation-building level, aims at revealing the nature of federalism, that is, federalism is an institution from decentralization to concentration, and decentralization is merely a means to realize concentration. Federalism is one kind of the arrangement of power under the form of non-concentration.

Federalism came into being together with the emergence of the modern nation-state. Federalism as an ideology aims at setting up a united nation-state, and it is a special form of national integration under special circumstances. It is also an institutional arrangement from decentralization to concentration. In the course of nation-building, the reason that federalism is chosen and national unity cannot be obtained under the form of unitary state structure is that the course is strongly influenced by historical factors (esp. colonial history), natural factors, ethnic

factors, political culture, economic factors, and class structure in the direction of decentralization.

Federations are characterized by concentration. Nationalism is an important ideological foundation of central authority. Sovereignty sharing, constitution formulation, specific set-up of institution and the establishment of central authority in fiscal relations are the main ways for federal states to establish and strengthen central authority.

The effectiveness of policy, responsiveness, representation, social and economic regulation, enhancing equality and justice are urgent problems on the agenda of federal governments. The level of economic development is the key to the establishment of central authority and the stability of a federation. Regional separatism and national separatism constitute the direct threat to central authority. If a central government is unable to solve the problems it is expected to solve, and effectively remove latent threats, it will decline gradually until it dies out.

Whether a federation could be set up in China is a frequently asked question, and the issue across Taiwan Strait also causes many people to ponder over the potential of federalism; Could the European Union lead to European Federation? Is setting up federations the destination for other area integration around the world? These are questions that also make us reconsider federalism. In the meantime, federalism is often suggested and its principle applied to solve such problems as domestic ethnic problems, reunification of nations and states, and maintaining the unification of a nation-state. Federalism has been closely related to the world order. As a basic form of state structure,

federalism mostly displays its decentralized character, while the federal principle applied in the process of area integration demonstrates the true nature of federalism.

In the practical course of implementation, federalism tends to become either more impenetrable or more unrestrained. There exists the possibility of interchange and compromise between federalism and unitary system.

Key Words: Federalism, Unitary System, Nation-state, Concentration, World Order

目 录

导 论	(1)
第一章 国家结构及其形式	(14)
一 国家结构的涵义	(14)
二 国家结构形式:单一制与联邦制	(16)
第二章 联邦制:一种特殊的民族主义	(31)
一 民族主义的内涵	(31)
二 观念形态的联邦制的核心内容	(35)
三 联邦制的民族主义特征	(39)
四 联邦制的民族主义功能	(42)
第三章 联邦制:从分散到集中的制度选择	(47)
一 对类型 I 若干国家的分析	(49)
二 对类型 II 若干国家的分析	(64)
三 对类型 III 国家的分析	(69)
四 对类型 IV 国家的分析	(73)
五 小结	(75)

第四章 选择联邦制的影响因素分析	(87)
一 自然因素	(87)
二 民族因素	(90)
三 政治文化	(94)
四 经济因素	(97)
五 阶级结构(利益集团).....	(100)
六 小结.....	(102)
第五章 联邦制国家中央权威的确立	(107)
一 主权赋予中央的权威.....	(107)
二 宪法对中央权威的保障.....	(110)
三 机构设置对中央权威的支持.....	(115)
四 民族主义与中央权威.....	(120)
第六章 联邦制国家财政关系中中央权威的确立	(124)
一 财政体制与财政关系.....	(124)
二 财政关系的调整与平衡.....	(128)
三 联邦制国家财政关系的特征.....	(131)
四 财政关系中的政治.....	(134)
第七章 联邦制国家中央权威的失落	
——联邦制国家中央权威确立反证	(140)
一 联邦制所要解决的问题.....	(140)

二	经济发展水平·····	(146)
三	地方分离主义与民族分裂主义·····	(148)
四	个案分析·····	(149)
第八章	联邦制与中国国家结构·····	(173)
一	民国初年关于国家结构形式的争论及 若干实践·····	(173)
二	民国时期中国共产党对中国国家结构 形式的主张·····	(190)
三	民族区域自治·····	(197)
四	“一国两制”与中国国家结构形式·····	(204)
第九章	欧洲联盟的未来:欧洲联邦? ·····	(222)
一	欧洲主义与欧洲的一体化·····	(222)
二	欧洲一体化的理论与实践·····	(224)
三	欧洲联盟:欧洲联合的制度遗产 ·····	(230)
四	欧洲联邦:可能中的不可能 ·····	(237)
五	欧洲联邦:理论与现实的困境 ·····	(247)
第十章	联邦制:问题的解决抑或权宜之计? ·····	(252)
一	从分散到统一:联邦制聚合功能的运用 ·····	(252)
二	联邦制与中央政府的分权·····	(269)
三	联邦制与维护国家统一·····	(273)
四	联邦制的困境·····	(276)

结论 联邦制与世界秩序·····	(284)
------------------	-------

参考文献(Bibliography) ·····	(296)
--------------------------	-------

导 论

在 20 世纪上半叶,联邦制作为传统的政治学研究的重要内容受到重视并被广泛研究。五六十年代以来,随着行为主义等新的研究方法的出现并被运用,以及新的越来越多的社会问题和政治问题的出现,政治学研究的视角和领域出现了变化和转移,从而使联邦制这一老课题也与传统的研究方法一道遭到忽视甚至冷落。

近年来,一些发展中国家在政治发展过程中所取得的民主进步和所作出的权力关系调整(分权),如欧共体(欧盟)内西班牙、葡萄牙和希腊等国的变化,拉美地区阿根廷、巴西、墨西哥、委内瑞拉等国的改革,使得一些学者将这些变化与联邦制联系起来,并将这些变化称做“当前民主革命的联邦反应”(federal responses to current democratic revolutions)^[1]。冷战结束后,社会主义国家中仅有的三个联邦制国家苏联、南斯拉夫和捷克斯洛伐克先后解体。如此引人注目和急剧的变化,引起了人们对联邦制的新的关注和研究。此外,朝鲜半岛的统一问题、欧盟的未来发展形式、中国大陆与台湾的统一模式、俄罗斯近期的国内政治改革以及印度尼西亚与东帝汶的问题等,都使人们产生了关于联邦制的联想与假设。然而,对联邦制的这种新的关注和研究在一定程度上却是由对联邦制的广泛而深刻的误解所引起的。

对联邦制的这种误解便是将联邦制与分权简单地联系甚至对等起来,并在此基础上将联邦制与单一制对立起来,使联邦制与分权相对应,又使单一制与集权相匹配。分权(decentralization)是指

权力的非集中化,是中央政府的权力向地方政府的分散。^[2]权力关系的这种形式的安排不仅存在于联邦制国家,也存在于单一制国家。联邦制有时还与权力分散(diffusion of power)、权力分割(separation of powers, division of powers)以及权力下放(devolution)等概念发生联系或被混淆。“diffusion of power”不仅指权力由中央政府向地方政府的转移,还指政府职能及履行这些职能所需要的权力向其他部门的扩散和转移;“separation of powers”指权力在履行不同职能的机构的横向分配和划分,如立法权、行政权和司法权的明确划分;“division of powers”是在不同层级的政府之间所进行的权力的纵向分配和划分;“devolution”是中央政府对地方政府的一种授权和权力下放。它首先预设了一个中央权威的存在,与联邦制国家“中央政府权力由地方让与”的特征是不一致的。

从联邦制的早期实践来看,联邦制试验可以上溯到公元前5世纪希腊城邦为共同防御和发展所结成的共同体联盟。这种联盟称作 Symmachia 和 Sympoliteia。在英语用法中,二者的意思都是“Leagues”(联盟),尽管二者在本质上是不同的。Symmachia 类似于一个军事联盟, Sympoliteia 非常接近于联邦的现代概念,意思是公民生活和政治生活的分享。^[3]从联邦制的早期实践可以看出,联邦制产生的原因是出于一种联合的需要,强调的是某种程度的权力集中而不是相反。

美国是现代意义上的第一个联邦制国家。1776年7月4日,北美13个殖民地通过《独立宣言》,成立了“自由独立的合众国”,并在7年的独立战争之后,最终战胜了英国,成为北美大陆一个新的独立国家。在独立战争期间,各州依据《邦联条例》组成了松散的邦联。独立后的合众国面临着经济发展和民族国家构建的双重任务。在邦联体制下,各州仍保留其“主权、自由和独立”,并拥有各自的宪法、议会和政府。国会中的各州代表往往以所在州的利益为中

心,对许多问题的争论经常出现很大的意见分歧进而导致议而不决,甚至将刚刚获得独立的美国带到了无政府状态的边缘。同时,各州之间相互征税,贸易壁垒森严,贸易摩擦时有发生,严重阻碍了国内统一市场的形成。邦联政府无权征税,也没有固定的岁入和正常的财政预算,在财政方面的软弱无力严重影响着它在政治与经济方面的影响力。为保证政治上的统一,实现国内安全,维持社会稳定,促进经济发展,1787年5月费城会议通过了《联邦宪法》,创建了中央相对集权的联邦政府的模型,确立了联邦主义与民族主义相结合的联邦共和体制。美国联邦体制的确立有利于形成统一的国内市场,促进经济发展,维护国内稳定,并提高美国在国际上的政治与经济地位。美国联邦制确立的过程也是一个由权力分散到权力比较集中的过程。由于独立伊始的美国各州人民还未形成统一的民族意识和国家观念,美国联邦制的推进是以推动商业贸易的发展作为突破口的,而联邦制的确立则最终收到了促进经济发展和民族国家构建的双重效果。

与其说分权是联邦制的本质特征,倒不如说它是联邦制运行过程中表现出来的一个引人注目的现象。从发生学的角度,也就是从联邦制的产生(单一制国家向联邦制国家的转变也是由于各种原因为维护国家统一所作的制度安排)来看,权力的相对集中才是联邦制的根本目的,分权只是实现民族国家统一的一种手段;分权以提高效率,分权的民族国家各个组成部分在保有部分权力的同时也接受全国政府的管理。“在历史上和技术上,联邦制意味着联合的意愿,将先前相互区别的成分结合起来的愿望以及为战胜分离势力而相互合作的需要”^[4]。当然,联邦制又可以轻而易举地推进分权。

联邦制既是一种观念又是一种制度。作为观念形态的联邦制主张建立统一国家,强调一定程度的权力集中,实际上是一种特殊形态的民族主义,建立统一的民族国家是其目的。在建立民族国家

这一根本目标上,联邦制与单一制是一致的。作为制度的联邦制之所以没有最终成为单一制是有其特殊的背景和原因的。联邦制是在复杂因素和条件下实现国家统一的一种精妙的制度设计和安排。联邦制的生成条件非常复杂,其中央权威的确立和维持也比单一制更复杂、更困难。

联邦制研究的发展状况跟政治学研究的发展状况相平行或相一致,而且本身就是政治学研究的一个组成部分。在 20 世纪上半叶,联邦制与国家、主权和立宪政体是政治学研究的核心内容,在研究方法上主要采用历史方法,并在很大程度上依赖各种文件如宪法、条约、法令等等。第二次世界大战以后,尤其是 50 年代以来,虽然联邦制作为政治学研究的核心内容的地位早已不复存在,但政治学研究的繁荣及其研究手段的丰富还是带来了联邦制研究的发展。

第二次世界大战后,有关学者对联邦制的研究主要围绕几个方面的问题展开。学者们首先想要解决的问题是“联邦制是什么”。在这方面影响最大的是英国学者惠尔(K. C. Wheare)。继惠尔之后,里文斯通(William S. Livingston)、里克(William H. Riker)和弗里德里希(Carl J. Friedrich)等人也围绕这一问题提出了自己的概念和研究模式。从联邦制的内部结构入手,围绕有关问题进行定性分析和定量研究,一些学者已经在这方面进行了卓有成就的研究。其中,加利福尼亚大学伯克利分校的塔尔顿(Charles D. Tarlton)提出了联邦制的对称模式(the symmetrical model)和非对称模式(the asymmetrical model),并进而对这两种类型的联邦结构模式进行了定性分析。到 80 年代,里克和莱姆科(Jonathan Lemco)也从联邦制的结构入手,对联邦制的结构与稳定性之间的关系进行了量化分析。

分权是现代国家普遍存在的一种政治现象。从州的角度、围绕地区分权对联邦制所进行的研究也取得了丰富的成果,尽管学者