

DUOZUQUN GUOJIA DE ZHENGZHI ZHENGHE

多族群国家 的 政治整合

——以瑞士、比利时、新加坡、马来西亚四国为例

张 力 著



山西出版传媒集团

山西经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

多族群国家的政治整合:以瑞士、比利时、新加坡、马来西亚四国为例 / 张力著. — 太原:山西经济出版社, 2016.9

ISBN 978-7-5577-0097-3

I. ①多… II. ①张… III. ①多民族国家—国家建设
一对比研究—瑞士、比利时、新加坡、马来西亚 IV.

①D5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 239590 号

多族群国家的政治整合——以瑞士、比利时、新加坡、马来西亚四国为例

著 者: 张 力

出 版 人: 孙志勇

责任编辑: 郭正卿

封面设计: 梁灵均

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

地 址: 山西省太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922133 (发行中心)

0351-4922085 (总编室)

E-mail: scb@sxjjcb.com (市场部)

zbs@sxjjcb.com (总编室)

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

承 印 者: 山西臣功印刷包装有限责任公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 7.652

字 数: 210 千字

版 次: 2016 年 9 月 第 1 版

印 次: 2016 年 9 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5577-0097-3

定 价: 32.00 元

目 录

导 论 / 01

- 一、问题的提出、研究对象的说明及选题意义 / 01
- 二、研究方法与研究内容 / 12
- 三、国内外研究现状 / 17
- 四、研究的难点与创新 / 38

第一章 多族群国家政治整合与民族国家建构的 理论分析 / 41

- 一、族群、民族与民族国家 / 41
- 二、多族群国家政治整合的必要性及其现代目标 / 63
- 三、多族群国家政治整合的途径：国家建构与
民族建构 / 79

第二章 欧洲多族群国家的政治整合：瑞士、比利时的国家 与民族建构 / 101

- 一、瑞士与比利时多族群国家的产生及其
多元社会 / 101
- 二、权力分享的中央政治权威 / 111

- 三、殊途同归，渐进形成国家结构形式 / 116
- 四、尊重文化差异，实行多语制的语言政策 / 127
- 五、国家认同与民族情感的自然成长 / 138
- 六、小结：瑞士与比利时的国家建构与
民族建构比较分析 / 143

第三章 东南亚多族群国家的政治整合：新加坡、 马来西亚比较分析 / 147

- 一、东南亚多族群国家的产生及其族群多元化 / 148
- 二、自上而下确立威权政治 / 157
- 三、扶助弱势族群，缓和敌对情绪 / 166
- 四、推动经济发展，缩小族群差距 / 175
- 五、培育国家认同，塑造共同价值观 / 183
- 六、小结：新加坡与马来西亚国家建构与民族建构
比较分析 / 190

第四章 多族群国家政治整合的经验比较及启示 / 194

- 一、早发与后发多族群国家政治整合的
比较分析 / 194
- 二、多族群国家政治整合的路径选择 / 204

参考文献 / 219

导 论

一、问题的提出、研究对象的说明及选题的意义

(一) 问题的提出

国家是人类社会发展到一定阶段的产物,而民族国家(nation-state)是国家形态演进过程中的一种形态,是当今世界最主要的政治单位,也是迄今为止人类创造的最有效的政治组织单位。^①当今世界就是由民族国家连缀而成的。民族国家首先是在西欧产生的,社会生产力的发展、战争以及民族主义共同创造了民族国家。现代的民族国家绝大多数都是多族群国家,它们都是在建立了现代制度后,才开始构建其统一的民族性的。也就是说,现代国家是由一套现代的制度以及一个忠诚于这套制度或者忠诚于这个国家的人民所组成的。一个国家仅仅有现代政治的组织和制度体系以及国家能够有效进行有效动员和监控,仍然不能保证这个国家的有效运作,政治

^① 罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》,北京,中国人民大学出版社,1994年版,第122—123页。

共同体的有效运作还需要社会成员对这个共同体有着强烈的认同与热爱之情,以及树立起“我们是不可分割的整体”的坚定信念。当民众有了共同的历史记忆、神话和想象,才能保障国家这条行驶在历史长河的船只不被难以预料的风浪所掀翻。换句话说,现代国家还需要建构其现代的民族。

民族国家的建构,包括国家建构和民族建构两个内容不同的过程。前者往往能够在较短时间完成,而后者却需要很长的时间。一个不争的事实是,当今世界绝大多数民族国家都是多族群国家。对它们而言,由于文化的多元与差异,民族的构建因此而格外困难:族群认同往往与国家认同发生冲突;族群之间的冲突常常因为不能有效和及时地解决而产生撕裂国家的风险、分离的倾向,经常困扰着这些国家。因此,培育民众的国家认同与爱国热情、进行民族建构对多族群国家而言就显得十分必要了。多族群国家的民族建构不仅需要更长时间(一个世纪也许还嫌太短)来完成,而且还需要建设者们有足够的政治经验和智慧。

对于那些欧美早发的现代国家而言,历史给了它们比较充裕的时间来完成国家建构和民族建构,发育良好、功能完备的市民社会以及完善的法制和成熟的民主政治为化解族群冲突、建构民族特性提供了良好的社会条件和制度基础。但是,对于多数殖民体系瓦解之后建立起来的后发国家来说,为尽快地缩小与早发国家的距离并实现现代化,它们需要在很短的时间内完成国家建构和民族建构的双重任务。现实的情况是,它们往往只注重国家制度的建构,而忽略民族建构的复杂性和长久性,认为只要有了统一的国家 and 一套现代制度,就完

成了现代国家建设的历史任务。长期以来,主流的政治发展理论认为,后发国家之所以族群之间纷争不断的原因,是它们缺乏一系列现代政治制度:宪政制度、代议民主制、竞争性选举制、现代政党制以及现代官僚制等。一旦这些现代制度得以确立,便可从根本上解决后发国家的种种发展问题。于是,很多后发国家纷纷引进、甚至照搬西方先进国家的政治制度。令人遗憾的是,那些迅速进行了国家建构的新兴“民主”国家并没有摆脱社会无序的状态,在现代政治制度的外壳下,族群之间以及族群与国家之间的冲突非但没有消解,随着全球化的深入这些矛盾和冲突反而更加激化了。特别是在中东、非洲和亚洲的后发多族群国家总是被族群分离主义所困扰,族群冲突往往导致经济社会发展的停滞、武装冲突甚至国家分裂。“20世纪90年代的10年间,世界上有53个国家和地区发生了民族冲突,149个国家和地区中有112个存在民族问题隐患。”^①可见,各种族群冲突成了当今世界不安定的主要因素之一。

早期的民族国家在民族建构的过程中,对少数族群往往采取强制同化政策来构筑其民族性。同化理论假设,如果消除了族群之间的文化差异,就可以根本解决族群之间的冲突。然而,同化政策并非总是奏效,随着权利意识的觉醒,到了20世纪遭到各国少数族群的强烈抵抗。20世纪50年代的民权运动和60年代的新移民运动推动了多元文化主义的产生。多元文化主义既是一种政治思想也是一种政治实践,在理论和实践

^① 严庆、青觉:《从概念厘定到理论运用:西方民族冲突研究述评》,载《民族研究》,2009年第4期。

的互动中,多元文化主义所要解决的中心课题是:在多族群国家中,族群之间如何相处、如何共存。台湾学者王俐容总结道:多元文化主义首先是对社会中不同族群的文化差异产生的社会现象进行的描述;其次,多元文化主义是一种具体的政治意识形态;最后,多元文化主义是一种具体的处理族群文化和族群关系的公共政策。^①作为公共政策的多元文化主义从20世纪70年代到90年代在西方许多国家盛行,是少数民族争取自身权利走向法制化的新阶段。然而,所有的社会政策都有其一定的适用性,产生于西方土壤环境的多元文化主义并非解决所有族群问题的灵丹妙药,特别是对后发多族群国家来说。

显而易见,对后发多族群国家而言,其民族国家的构建才刚刚起步,国家建构和民族建构的任务异常艰巨和繁重。不论是西方早期的“同化”政策还是现代的多元文化主义都不能承担起现实政治整合的历史重任。因此,从四个较为成功的多族群国家民族建构与国家建构的历史细节入手,总结和检验多族群国家政治整合的一般经验,是本书研究的出发点。

(二)研究对象的说明

本书试图将规范研究与实证研究加以综合来探讨多族群国家的政治整合,采用了案例分析法中的多案例分析法。案例

^① 朱联璧:《“多元文化主义”与民族—国家的建构——兼评威尔·金里卡的〈少数的权力〉》,载《世界民族》,2008年第1期。

研究是比较政治学最常用的方法之一,因为“理论建构需要理论推测与实验验证之间的互动”^①。具体来说,本书是对所选案例进行“集中比较”。集中比较是把个案研究与变量取向的研究连接起来的一座桥梁,它选择两个或三个相关案例进行深入的研究和比较,在对个案进行精细研究的基础上展开直接比较,因此,集中比较是建立在一定的分类框架基础上的。“集中比较”作为一种社会科学的研究方法,普茨沃斯基(Adam Przeworski)和土恩(Henry Teune)又将其划分为两类:相似比较方法和相异比较方法。比较政治学的多案例分析正是根据这两种比较方法来选择案例(国家)的。本书在选择研究对象时,既采用了“最大相似”设计,又采用了“最大差别”设计,^②尽可能地满足多族群国家的代表性。

本书选择了四个典型的多族群国家进行研究,两个为欧洲早发国家:瑞士、比利时;两个亚洲的后发国家:新加坡与马来西亚。总体来说,这四个国家都称得上是成功整合多族群的典范国家。本书认为,所谓成功实现政治整合,并不是说多族群国家内部没有族群矛盾或冲突,而是指这些国家能够将族群矛盾或冲突在制度体制内化解而不影响或破坏社会的基本

① [美]芭芭拉·格迪斯:《范式与沙堡:比较政治学中的理论建构与研究设计》,陈子恪、刘骥译,重庆,重庆大学出版社,2011年版,第139页。

② “最大相似”设计是指比较那些在历史、文化和政治局势方面最为相似的国家,由此区分出哪些因素导致了特定差别的出现。而“最大差别”的研究设计则试图通过发现若干个不同国家的可辨识的差别而寻求检测其中的相关性。[英]罗德·黑格、马丁·哈罗普:《比较政府与政治导论》(第五版),张小劲等译,北京,中国人民大学出版社,2007年版,第117—118页。

秩序。

世界上的多族群国家中,美国、加拿大等属于移民国家,基本上是先有国家后有民族建构。已有的殖民统治为其确立了主体政治框架,他们的民族建构本质上是通过西欧白人对土著及其他有色人种的同化政策实现的。在欧洲,法国与德国的主要族群也是原生的,但在国家建构和民族建构过程中,政治权威采用过自上而下的强制手段排斥多样性。如法国在从大革命开始及以后的一段时期内,为缔造统一的民族性,推行坚定的“法语化”政策,对拒不接受法语的布列塔尼语居民进行了严厉地打击和处罚。^①德国作为后发民族国家,其民族建构是在19世纪与其军事外交政策结合在一起的,而且民族意识的形成是与排斥国内少数族裔紧密相连的。^②相比之下,同为欧洲国家的瑞士、比利时,它们的多族群也都属于原生族群,或者自然,或者人为地组成了国家,在长期的历史发展中是自下而上地逐渐地产生了民族认同、完成了民族建构。瑞士与比利时从未采取过强制性的措施来追求文化的同一而排斥差异性,因而极具多族群国家政治整合的代表性。

比较政治学家利普哈特(Arend Lijphart)考察了世界主要的民主国家,通盘考虑了它们的族群数量及其相对规模、宗教分野、语言对立等因素,把主要的36个民主国家划分为多元

① 王建娥:《国家建构和民族建构:内涵、特征及联系——以欧洲国家经验为例》,载《西北师大学报》,2010年第2期。

② 郭台辉:《民族—国家建设视域中的公民身份——以德国模式的形成为例》,载《中山大学学报》,2011年第2期。

社会、半多元社会和非多元社会三种类型,其中瑞士和比利时属于典型的多元社会。^①同时,瑞士与比利时之间也有一定的差异性。瑞士位于欧洲中南部,与法国、德国和意大利接壤,国内有四个语言族群,族群之间的语言文化差异较大。世人常说瑞士是由“不愿做德国人的德意志人、不愿做法国人的法兰西人、不愿做意大利国人的意大利人和少数的罗曼什人”所自愿组成的,但是几百年来族群之间却能和平相处,从未发生族群冲突,而且还是世界上少有的民主、富强、廉洁、高效的国家,成为欧洲乃至世界的典范。比利时位于欧洲中北部,自1830年“人为”建国以来,弗莱芒与瓦隆族群就冲突不断,经过政治体制(主要是国家结构形式)的改革,比利时从单一制逐渐过渡到联邦制,成功地化解着族群冲突、调和着族群利益。比利时的族群冲突体现在弗莱芒运动和瓦隆运动之中,两大族群运动自始至终都没有突破民主制度的框架,从未发生暴力流血冲突,实在也是难能可贵的。

与西方国家在工业化背景下实现政治整合不同,非西方后发多族群国家其政治整合的道路、模式不同于西方国家,西方的国家建构与民族建构是渐次展开的,并且其动力来自于社会内部,是“自发秩序”发展的结果。而后发国家的国家建构和民族建构是在内外压力之下、在压缩的时空中同时进行的,也就是说要同时应对许多在西方国家发展过程中“分期”解决

^① 此外,意大利也是多元社会,而美国、德国、法国等属于半多元社会。参见[美]阿伦·利普哈特:《民主的模式:36个国家的政府形式和政府绩效》,陈崎译,北京,北京大学出版社,2006年版,第39—41页。

的问题,因此也更为困难和复杂。

亚洲素有世界宗教博物馆之称,其文化和民族的多样性也极为丰富,是印度文化、伊斯兰文化、中国文化和西方文化的汇集地,几乎所有的国家都是多族群国家,都存在族群问题。其中,菲律宾、印度尼西亚、缅甸等国都被族群冲突所苦^①,族群矛盾严重阻碍了国家的稳定和社会的进步。相比之下,新加坡和马来西亚是东南亚比较成功地解决了族群冲突并实现政治整合的国家。自20世纪七八十年代以来,东亚是世界经济发展最快的地区之一,而新、马两国是其中的代表,有亚洲“小龙”和“小虎”之称,从另一侧面说明了新、马两国政治整合之成功。本书之所以选择这四个国家进行比较研究是想说明,东、西方多族群国家政治整合的道路是不同的,但是不论是东方还是西方,多族群国家欲要实现其政治整合,就须处理好国家建构和民族建构之间的关系,既重视国家建构,更不能忽视民族建构。其关键之处即是要处理好“多元与一体”的关系,既要强化公共权威、提高国家能力,又要尊重文化多样性,而这一切最终表现就是建成一种适宜的包容、协商性的民主制度。

与此同时,新、马是中国的近邻,华人是两国族群多样性中的重要组成部分,选择这两个国家的另一层含义是探讨东、

^① 三国的族际关系代表了三种类型:菲律宾是因宗教引起的族群矛盾;印尼是中央区域与外围区域的矛盾类型;缅甸是主体族群与少数民族群的矛盾类型。见陈衍德:《对抗、适应与融合——东南亚的民族主义与族际关系》,长沙,岳麓书社,2004年版,第8页。

西方文化在多族群国家政治整合中的相互作用。新加坡与马来西亚相邻,有着共同的历史与文化,独立建国后,它们曾经有过短暂的“婚姻”。相比之下,新加坡的族群治理和国家建构更为成功,社会安定,人民富裕,有“东方瑞士”之称。马来西亚自建国以来华人与马来人之间的抵牾就不断,马、华之间甚至发生暴力流血冲突。然而,马来西亚政府采取了一系列措施来缓和马、华之间的矛盾,其中有些政策(如马来人至上政策)用西方的观点看来也许有违“普世价值”,但是在特殊的时间、特殊的地点,或许是不得已而为之。经过近半个多世纪的努力,马来西亚的族群嫌隙有所愈合,为国家经济起飞、社会秩序稳定提供了有力保障,为马来西亚赢得“亚洲四小虎之一”的称号。从文化角度说,新、马两国与中国有着极其密切的渊源,因此,两国的民族国家建构的经验和教训对中国有着重要的借鉴价值。

(三)选题的意义

民族国家自产生以来从来就是,而且在将来相当长的时期内还将是世界上最基本、最有号召力的政治单位,民族建构是每一个国家都要面对的常变常新的重要课题。当今世界大多数国家都是多族群国家,随着两极格局的结束和新一轮移民浪潮的到来,地区冲突成为世界不稳定的因素,特别是在亚洲和北非的第三世界多族群国家中。国家内部的族群矛盾往往是引起地区冲突的主要原因之一。随着世界全球化的推进,引发了全球范围的人口大流动。据有关资料表明:20世纪80

年代就有将近 1000 万移民到达美国;在加拿大移民族群有 70 多个,英国的少数族裔人口数量已经占总人口的 9%强,达 460 多万,其中黑人移民有 114 万,印度裔达到 105 万,巴基斯坦裔 28 万,华裔 24 万,阿拉伯裔 8 万。在西欧大陆,1980—1992 年间接纳来自世界各地的移民就有 1500 多万。^① 移民浪潮的到来改变了国家文化的结构,引发了多种社会问题,也造成族群之间的矛盾和摩擦,各种极端民族主义也因此席卷而来。为实现多元文化的和谐发展和多族群国家的政治稳定,理论界与政治家都在努力做出各种各样的探索。作为一种潮流,多元文化主义以各种面目出现在不同的国家,然而,多元文化主义也并不被所有人所接受,2011 年 7 月发生在挪威奥斯陆和于特岛的爆炸枪击案就说明了多元文化的共存还有着难以想象的困难与障碍。因此,探索多族群国家政治整合的成功经验以及实践中的困境是维护地区稳定和世界和平的重要课题。

中国是一个古老的东方多族群国家,有着几千年的发展历史,在独特的环境中,幅员辽阔的各个族群相互学习和交融,逐渐孕育了中华民族。然而,在漫长的历史进程中,中华民族只是一个自在的民族,从 19 世纪中叶开始,中国被迫卷入世界体系,开始了从王朝向国家的艰难转向。经过一百多年艰苦卓绝的奋斗,终于迎来了中华人民共和国的成立,这一重大历史事件标志着中华民族由“自在”阶段进入了“自觉”阶段,并且开始了中华民族的建构。进入 21 世纪后,中国的民族国家建构取

^① 常士闾主编:《异中求和:当代西方多元文化主义政治思想研究》,北京,人民出版社,2009 年版,第 7 页。

得了令世人瞩目的成就,然而其民族建构的历史任务还远远没有完成。作为传统文化深厚的多族群国家,中国也在全球化的浪潮中与西方文化不断发生着摩擦与碰撞,在如何进行中华民族建构这个问题上,无论理论上还是实践中都存在很多空白和模糊的地方,甚至还存在一些错误的认识。例如,有学者认为当前我国的族群政策应该放弃那种“同情、关心和帮助处于弱势地位的少数民族的价值取向”,因为这种价值取向的族群政策只能是在进行革命、反对旧制度时所采取,其目的是为了更好地进行政治动员、获得最广泛的政治联盟。当新民主主义革命取得胜利后,这种“民族主义”取向的族群政策就与民族国家“强调国家整体利益和国家同质性的要求之间存在偏差。”^①本书认为,这种观点是值得商榷的:其一,族群利益并非与国家整体利益是绝对对立关系;其二,国家的同质性不能作为多族群国家政治整合的价值目标。在实践中,我们也有一些“削足适履”的做法,如人为地强化业已消失的族群身份和族群边界,从而制造了新的社会矛盾。但是,这与帮助那些真正处在劣势地位的族群并非同一个问题。另一方面,还有学者认为产生于西方的多元文化主义是时代潮流,是解决所有多族群国家族群矛盾的万应灵丹,等等,这些错误的理论或认识一旦付诸实践,不仅不能实现多族群国家的政治整合,还会进一步引起族群矛盾,更有甚者将导致社会的冲突和国家的分裂。

^① 周平:《多民族国家的族际政治整合》,北京,中央编译出版社,2012年版,第185页。

因此，如何从他国的历史经验和教训中汲取养分对实现中华民族伟大复兴具有十分重要的价值和意义。本书选择了两个西方多族群国家和两个东方多族群国家，探讨它们在实现政治整合过程中的经验或教训。选择西方国家是为了总结在西方文化和工业社会中政治整合的条件与过程，为已经和正在走向工业化的国家提供借鉴经验，从另一侧面也似乎能映衬出一些后工业国家民族建构出现危机的深层原因。选择亚洲的两个国家进行研究，是因为相比之下它们与中国有着较大程度的相似性，即都属于后发的东方文化国家，希望能够为中国的民族建构提供经验与借鉴。

二、研究方法与研究内容

(一)研究方法

多族群国家的政治整合是一个宏大的理论问题，本书选择了四个国家进行比较分析具有相当的难度。因而试图通过多种研究方法并综合运用来达到预期的目的。这些方法主要有以下几种。

第一，历史制度主义研究法。

历史制度主义是比较政治的最主要的研究方法之一，其基本的前提假设是：所谓政治过程的核心就是各个利益集团围绕稀缺资源而展开竞争所引发的冲突。而在这个过程中，制度、观念和个体理性之间又是互动的。历史制度主义研究方法既强调历史又强调制度，“尤其有助于阐明跨国性差异和一国

内部的历时性政策持续模式”^①。族群本身就是一种历史悠久的存在,本书研究多族群国家的政治整合,对于传统的族群构成、历史文化(即所谓的“路径依赖”)予以了高度重视,认为只有在尊重历史的前提下才能建立稳定的制度和政策,同时,任何制度也都是历史的产物。通过对西方和东方多族群国家的比较分析,旨在探讨西方与东方政治整合所形成不同制度的根本原因。

第二,案例研究法。

案例分析方法的长处是能够对事件进行详细的描述,对体系的运行机制充分展现。本书结合了个案研究与集中比较两种方法,个案研究的优点是对研究对象可以做出精细而深入的分析,而集中比较的优点是有助于提高理论的解释力。本书采用最具差异性系统比较^②的策略,选择分析的四个国家中,欧洲的两个早发国家与亚洲的两个后发国家之间存在较大的差异。通过对四个国家具体国家政治整合的特点、历史情

① Kathleen Thelen, Sven Steinmo eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.

② 采用最具差异系统的比较方法选择研究对象,有助于得出一般性命题。“最具差异性系统的比较方法是通过选择‘一系列相反的环境条件展现特定联系的有效性,进而说明这一联系的可行程度’。这是一种将政治现象的差异最大化后探讨其共变趋势的原因的研究方法,这多是被用来解决‘在相关方面差异很大的国家却实行了相同政策的原因’这类问题的方法,其基本路径一般是从一组相异国家的情景或自变项中确定一组相关但相异的自变项,然后以此来解释因变项的差异性或相同性。”李路曲:《比较政治的逻辑》,载《政治学研究》,2009年第4期。