

在社会分裂中求得政治稳定

——李帕特协商联合民主理论评述

程 迈

内容提要:以思考如何在存在社会分裂的国家中保持政治稳定为目的,本文首先讨论了李帕特提出的区别于英美多数主义民主的协商联合民主理论,然后重点借助宪法实例分析该理论的特征与制度实践形式,并在全面比较荷兰、比利时和瑞士三国在实践协商联合民主不同成败结果的基础上,对在分裂社会中求得政治稳定的前提条件、宪法设计应当注意的事项进行了讨论。

关键词:协商联合民主 社会分裂 政治稳定 政党 宪法

程迈,北京大学法学院博士研究生。

在许多因为社会、文化、宗教等因素而存在严重社会分裂的国家中,我们经常看到这些国家的政治处于相当不稳定的状态:政治动荡、暴力示威和军事政变充斥着政治舞台。其中政党又往往扮演了不光彩的角色,它们煽动民众互相攻击,阻挠任何可行的政治协议的达成,经常被人们视作只关心自身利益的机会主义者群体。无怪乎在经典宪法理论中,政党总会获得一些消极的评价。例如按照卢梭的公意理论,只有作为整体的人民才可以行使统治权,在他眼中以英国议会民主为模型的代议民主只是一场虚伪的闹剧。^[1] 麦迪逊在《联邦党人文集》中对政党给出了一个相当消极的定义,^[2]他认为联邦主义的一个重要优点在于可最大程度地防止党争的危害。即使在现代国家,宪法对政党做出正式且详细规定的情况也不多见,即使对于那些的确提及政党的宪法文本,也总是对政党提出了积极的要求和任务,如“形成人民的意见和意愿”,^[3]或者对其做出严格限制,政党一旦越过雷池半步便有遭解散的危险。^[4]

但是,社会分裂并不一定必然带来政治动荡,分裂社会中的政党也并不总是扮演恶棍

[1] [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2003年版,第128页。

[2] [美]汉密尔顿等著:《联邦党人文集》(英文影印本),中国社会科学出版社1999年版,第78页。

[3] Art. 137, “Partis politiques: Les partis politiques contribuent à former l’opinion et la volonté populaires”, Constitution fédérale de la Confédération Suisse.

[4] Article 21, Basic Law of Germany.

的角色。当一些存在社会分裂的发展中国家长期承受宗教、种族或文化冲突的折磨时,另一些同样存在严重社会分裂的欧洲国家却以其政治稳定而闻名于世,如荷兰、瑞士。荷兰政治学家阿伦·李帕特(Arend Lijphart)将这些国家的政体定义为区别于英美多数主义民主的另一种民主政治类型:协商联合民主(consociational democracy)。^[5]他认为协商联合民主制度的实践是保证这些国家政治稳定的关键,其中政党又扮演了一个活跃而积极的作用。

本文将首先简要介绍李帕特协商联合民主理论的基本内容,接下来根据李帕特提出的模型分析荷兰、比利时和瑞士这三个国家的协商联合民主制度的具体实践形式,其成败的原因和后果。最后,在此基础上提出了保持政治稳定,尤其是在分裂国家中保持政治稳定需要注意的一些问题。

一 协商联合民主理论简介

英美的多数主义民主表现为胜者全赢,一个政党一旦赢得选举就可以控制议会和行政机关,在很大程度上垄断地决定国家大政方针的走向,选民和反对党只能寄希望于通过下一次选举以及随之而来的选举压力来影响执政党的行为,这种多数主义民主政体中多以选区代表制和两党制为特征。李帕特将协商联合民主归纳为四项基本原则或者说四项基本特征:(1)政治大联合,即整个社会不同群体的主要政治领导人都会加入政府,分享行政权力;(2)少数反对权,即在政府内部处于少数地位的政治群体拥有具有纠偏性质的不成比例的反对权,可以在很大程度上防止被多数群体的优势地位压倒;(3)比例性决策,即任何政府决策都应当保证不同的政治群体能够按照平等原则分享政府利益和资源,如议会席位、公职岗位等等;(4)分裂性自治,即对于分裂社会中的不同社群,凡是其内部事务都尽可能由其内部治理组织来管理,外部政治组织,尤其是中央政府极少干涉其内部事务。^[6]

Consociational democracy 与哈贝马斯的 deliberative democracy 都有“协商民主”的含义,目前国内也没有绝对权威的翻译,但是两者还是有比较大的差别。哈贝马斯的 deliberative democracy 与其商谈理论结合在一起,重视决策过程的多种意见输入,而 consociational democracy 则更重视制度建设和政治组织尤其是政党的能动作用。本文的主旨虽不在于比较两者的差别,但为区别于对 deliberative democracy 的通常译法“协商民主”,本文将 consociational democracy 译为“协商联合民主”。

协商联合民主运作的社会分裂程度有可能相当高,甚至达到极化的程度,这意味着组成社会的不同社群在其内部有着严密的政治组织,具有自身完备的政治结构。政党深深地扎根于社群的治理结构,严密控制着各自的社群。普通公民通常不会与其它社群的“居民”发生直接的政治甚至经济接触,公民的主要政治参与活动表现为在选举中为“自己的”政党投票,然后再由这些来自不同社群的政党组成大联合政府,在政府内部达成各种妥协,做出影响整个国家的决策,这样普通公民就可避免因为直接接触而产生冲突。

[5] Arend Lijphart, Consociational Democracy, 21 *World Politics* 2, pp. 207 - 225.

[6] Arend Lijphart, Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links, 12 *Journal of Political Science* 3, p. 499, pp. 500 - 501.

因此在协商联合民主中,选举过程本身并不是一个协商或者说审议的过程,实质性的政策协商发生在政党通过选举进入议会之后。由于社会的严重分裂状态,任何对共同事务的决策都需要在决策过程中取得最大程度的共识,否则执行中的阻力将不仅使决策目的无法实现,更有可能危及政治稳定。因此,尽可能吸收所有代表不同社群的政党加入政府,在政府内部达成政治共识是协商联合民主的主要决策形式,这些国家也以大联合政府为特征。

由于协商联合民主国家的政治制度多是长期演化的结果,因此在这些国家的正式宪法文本中可能有也可能没有对协商联合民主的明确制度规定,但是按照这种政治结构,与我们通常看到的对政党的消极宪法期待不同,在协商联合民主的宪法体制下,政党能够发挥维护政治稳定的积极作用。

从理论上讲,李帕特为我们描绘了一个在社会分裂的国家保持政治稳定的美妙政治结构和宪法制度。他提出的该理论也成为了分析许多西欧国家宪法与政治制度的基础理论,如荷兰、比利时、瑞士、奥地利等。李帕特作为一名充满实证精神的政治学家没有过多纠缠于概念的构造和理论的论说,而是通过一些实际的宪法和政治案例来证明自己理论的适用性。但随着时间的演变,李帕特作为模型讨论的一些国家的宪法也发生了嬗变,该理论在实践中是否真的发挥了预期效果现在可以通过不同国家的政治和宪法发展史来检验。当李帕特最初推出自己的理论时,他曾以荷兰、比利时和瑞士作为其典型模型,^[7]因此我们接下来将按图索骥地分析这三个国家的宪法结构,协商联合民主制度在这些国家的真实运作状态,特别是政党在这三个国家扮演的实际角色。由于李帕特认为协商联合民主制度的形成与这个国家的政治传统有着密切联系,因此在讨论中我们都将以对这些国家宪法的历史演变进行分析开始。

二 荷兰:协商联合民主成功的原型

李帕特生于荷兰,荷兰宪法和政治制度是否对其理论构建起到了知识背景的作用,我们现在不得而知。但是在李帕特的眼中,荷兰无疑是协商联合民主制度的一个成功的原型。

(一) 荷兰宪法的历史与现状

1813年,伴随着拿破仑的军事失败,荷兰人民重获主权。但在拿破仑统治下,荷兰历史上传统的国家联盟结构被单一制国家结构取代,单一制国家结构没有伴随法国军队的离去而离去。^[8] 1825年8月24日,对荷兰全境拥有统治权的第一位国王威廉一世发布了君主立宪制或者说君主专制宪法,建立了尼德兰联合王国。1814年宪法中的国王属于强势政治领导人,因此当1848年欧洲革命浪潮到来时,该宪法不得不进行全面修改。威廉二世面对国内外革命压力被迫同意加强宪法的民主化色彩,使政府真正成为了代议制政府,1848年宪法也成为现代荷兰宪法的基础。荷兰宪法的最后一次重大修改发生在1917年,它引入男

[7] Arend Lijphart, *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, 21 *British Journal of Political Science* 2, pp. 235 - 246.

[8] Kortmann Constantijn, Paul Bovend' eert, *The Kingdom of the Netherlands: an Introduction to Dutch Constitutional Law*, Baker & Taylor Books 2002, pp. 3 - 22.

性公民普选权,废除地区代表制和多数代表制而代之以比例代表制,^[9]我们将在下文看到,1917年也是荷兰宪法史的一个重要分水岭。从这段发展历史我们可以看到,荷兰宪法近百年来的演变过程都以逐步改良为特征,没有发生例如法国和德国革命式的宪法演变跳跃,这自然有助于形成宽容并注重妥协的政治氛围。

人们通常称现行荷兰宪法为单一制但分权的宪法。王国议会由两院组成,选民以比例代表制直接选举下议院成员,整个国家被视作一个选区。上议院由省议院选举产生,同样采取比例代表制。与绝大多数两院制议会相同,下议院发挥着更重要的作用。但与绝大多数采用比例代表制的国家不同,下议院选举没有例如5%这样的门槛要求,相反,荷兰的比例代表制属于纯粹比例代表制。下议院有150个席位,因此某个政党只要获得全国0.67%的选民支持就可以进入议会,这就使得荷兰议会政党林立。2007年的选举后,全国议会中有11个政党,其中包括两个只占据两个议席的政党。这种政治舞台高度分裂化的局面使得任何政党都无法只依靠自身力量左右政局,为成功地组建政府,政党联盟是一个先决条件。

荷兰议会 2007 年选举以来的政党构成^[10]

政党	下议院	上议院
基督教民主呼声党	41	21
工人党	33	14
社会党	25	11
人民自由与民主党	21	14
自由党	9	0
左翼绿党	7	4
基督教联盟党	6	4
66 民主党	3	2
动物权益党	2	1
改革党	2	1
上议院独立成员	0	1
总计	150	75

按照《荷兰宪法》第42条的规定,国王根据议会“建议”从议会成员外委任首相和部长组成内阁。由于内阁并非从议会产生,因此当内阁与议会发生冲突时,内阁应当何去何从的问题从宪法文本来看并不清楚。幸运的是,在成文宪法规定之外还发展出了许多拥有实际约束力的宪法惯例,例如当部长面对议会不信任案时他将自动辞职下台,或者国王可以按照

[9] John W. Sap, *The Netherlands Constitution 1848 - 1998: Historical Reflections*, Utrecht: LEMA 2000, pp. 31 - 39; Ken Gladdish, *Governing from the Centre: Politics and Policy-Making in the Netherlands*, London: Hurst & Company, pp. 1 - 32.

[10] 资料来源: http://www.houseofrepresentatives.nl/members_of_parliament/parliamentary_parties/index.jsp, 2010年10月2日; http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_the_Netherlands, 最后访问时间:2010年10月2日。

《宪法》第 63 条解散议会。当然,由于受到政党纪律约束,真正的冲突更多地发生在不同党派而非内阁与议会之间。

在中央政府之下还有省、市两级地方政府。省长和市长都由中央政府任命,省、市都有地方议会,地方选民选举产生地方议会,地方议会再选举产生相应的行政委员会,但省长和市长都是相应的地方议会和行政委员会的主席,领导这两个机构的工作。因此从法律上说地方政府的自治程度有限,但在实践中它们都享有相当高的自治程度,而且近年来荷兰还在推行提高地方政府财政独立性的改革。^[11]

整个荷兰司法机关构成统一的等级体系,而且按照《宪法》第 120 条的规定,法院不能审查议会立法与条约的合宪性。荷兰宪法也没有设置专门的宪法法院,因此荷兰宪法在很大程度上表现出政治宪法的色彩。

(二)1970 年前荷兰政治的极化状态

从前文对荷兰宪法的简要介绍中我们看不出协商联合民主制度的蛛丝马迹,宪法文本也没有提及任何政治组织活动,制宪者显然认为正式的国家权力机关才是宪法要调控的政治活动的主要舞台。但这恰恰是李帕特认为荷兰宪法的成功之处。协商联合民主制度在正式的宪法文本之外发展演变而来,它在保证了荷兰政治稳定的同时又使自身免受宪法明文规定的约束而保持了灵活性。从宪法文本上看,中央政府对整个国家拥有很大的控制权,但是协商联合民主的制度实践却使现实远非如此。

1. 典型的极化社会治理方式

目前只有 150 个议席的荷兰议会下院却有 11 个政党,这种政党众多的现象正是荷兰社会高度多元化的表现。在 1970 年前,荷兰社会因为宗教和社会意识形态的不同被严格区分为五大极化社群。基督教是第一个分裂因素,在基督教社区内部又分裂为天主教和新教两个派别,在新教内部又分裂为保守派和改革派。此外,荷兰社会具有悠久的自由主义传统,一些拥有基督教信仰的荷兰人选择不加入任何教会,不过这些自由主义者又分裂为古典自由主义者和社会主义者两大阵营。五大社群都组建了自己的政党,每个社群的选民在绝大多数情况下都只投票给本社群的政党,荷兰政治舞台也因此根据宗教和社会意识界限分裂明显。^[12] 但令人们惊讶的是,当 18 世纪同样存在严重分裂的法国和德国不断遭受政治动荡的折磨时,荷兰政治却保持了相当的稳定性。李帕特认为,荷兰社会高度组织化的极化状态是保证其政治稳定的秘密所在。

在这种高度组织化的社会极化状态中,每个社群内部都有着高度发达的社会和政治组织,公民可以在社群内部渡过自己的一生,不需要与其它社群发生交往。与其它有着悠久基督教传统的国家一样,天主教社群是最典型的极化社群。一名天主教徒将出生在天主教医院中,在天主教会学校渡过自己的童年和青年时光,毕业后去天主教徒经营的企业工作,与异性天主教徒结为夫妻,在度过自己虔诚的一生后葬于天主教墓地。他对政治活动的主要参与就是为天主教政党罗马天主教人民党投票,保证它在议会中的重要地位。

[11] Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 161 - 167.

[12] Ken Gladdish, *Governing from the Centre: Politics and Policy-Making in the Netherlands*. p. 26.

天主教社群的内部治理结构在很大程度上为其它社群所复制。由于没有一个社群可以在整个荷兰社会占据多数地位,不同社群的政治精英通过选举进入议会后必须达成各种妥协、形成大联合政府才能保证政府的稳定运作。在下面的分析中我们将看到,在1960年前,荷兰政府经常组成能够获得议会三分之二以上支持的大联合政府。而且这些政治精英为了维护自己的既得利益,无论妥协的过程多么复杂而漫长,他们也不会走上分裂政府的道路,相对于普通选民,他们更畏惧政局失去稳定。1913年到1918年荷兰社会的大和解过程就是这种妥协的典型例子。

2. 1913年到1918年的大和解:典型的极化政治的妥协处理模式

20世纪初,随着工业化进程的推进,世俗工人阶层开始登上荷兰政治舞台并在传统极化社群之旁组成自己的社群,它壮大了社会主义者的阵营并动摇了基督教社群的统治地位。社会主义者与自由主义者联合起来,要求在荷兰社会实现普选权,禁止政府再向宗教学校提供资金。基督教社群尤其是天主教社群反对引入普选权,认为这与宗教要求格格不入,并且希望政府在资助世俗和宗教学校时能一视同仁。^[13]这两个问题困扰荷兰社会多年,对政治稳定带来了严重隐患。最后议会两院分别建立了一个由所有政党领导人参加的委员会来寻求一个可使各方满意的方案。

两个委员会在经过近两年的讨价还价后终于达成一揽子协议,社会主义者和自由主义者同意宗教学校也可获得政府资助,作为交换,基督徒同意引入普选权。即使对于在这两个问题上态度组合不同的其它政党也从这些协议中有所收获。新的选举制度废除了地区选举制和多数主义,引入比例代表制并将全国视为一个选区,这样给了这些小党各自的生存空间。在这个协商联合民主的成功妥协实践之后,荷兰的极化政治结构甚至一度得到了强化。

需要注意的是,至少在荷兰宪法语境下,比例代表制对协商联合民主制度的形成并没有起到多大作用,这一点可以从在1918年引入比例代表制前,荷兰在地区选举制下就已经存在很多政党的情况得到证明。因此,荷兰的协商联合民主制度作为国家的宪法惯例完全是在成文宪法之外自行发展起来的。如果说很多国家的宪法是对政治现实的承认,如英国宪法,那么对于荷兰来说协商联合民主甚至不需要宪法的承认也能够健康发展。

(三)1970年后的去极化过程:成功转型

基督教社群是最典型的极化社群,因为极化社群的稳定存在需要社群成员一定的服从精神,在基督教社群尤其是天主教社群中,在宗教的感召下这种服从精神最强烈。但是在1970年以后,随着世俗化进程的推进,荷兰宗教组织的影响力不断下降,这可以从罗马天主教徒人数的下降表现出来。从1970年到2007年,罗马天主教徒占总人口比例从40.5%逐渐下降到26.3%。^[14]

其它基督教徒的人数同样处于下降之中,这就使得一些老牌宗教政党获得的支持不断下降。二战结束后的最初十几年的时间里,在历史上形成的三大基督教政党在历次选举中获得的支持率基本上保持稳定,但是在1970年前后,三个政党的支持率都出现了明

[13] Ken Gladdish, *Governing from the Centre: Politics and Policy-Making in the Netherlands*, pp. 25 - 27.

[14] 资料来源:http://en.wikipedia.org/wiki/Roman_Catholicism_in_the_Netherlands,最后访问时间:2010年10月2日。

显下降。

面对这一严峻局面,历史上曾经水火不容的三大基督教政党被迫结盟,在1977年合并为统一的基督教民主呼声党。合并举措一度阻止了支持率的下降,但很快该党的支持率又面临下滑的危险,已经不是一个有着稳定支持度的政党。

随着宗教社群的萎缩,其它极化社群的政党在失去了竞争对手的同时,为了争取从宗教社群中解放出来的选民,相互之间的差别也不再像过去那样明显,在两次投票之间选择不同政党的选民比例也大幅上升,选举结果越来越具有不可预测性。目前大约有三分之一的选民会在两次选举中将票投给不同的政党,只有另三分之一的选民声称他们会在两次选举中保持对同一个政党的忠诚。^[15]

伴随着极化政治结构的瓦解与选票流动性的显著提高,大联合政府出现的频率也显著下降。在二战结束初期,荷兰一度形成了连续四届大联合政府,即内阁能够得到议会三分之二以上的支持,1970年以后,荷兰只出现过两次大联合政府,更多的时候是微弱多数政府甚至少数政府。

在李帕特看来,大联合政府是协商联合民主政体的一个基本特征,但大联合政府出现频率的大大下降并不意味着荷兰政治生活中协商精神的退色。实际上随着极化社会瓦解,荷兰社会的同质性并没有因此提高,相反组成变得更多元化,只不过公民的身份组合更加丰富,同一公民会在新的不同社群中拥有多重成员身份,这种重叠的身份关系有助于促进社会稳定。目前荷兰社会依然政党众多,但没有一个政党占据主导地位便是这种多元性的反映。在这个后极化社会中,绝大多数政府决策过程还是建立在普遍协商的基础上,许多时候还会吸纳反对派的意见。虽然这种协商过程相对于过去更加复杂,因此使得决策过程显得有些低效,但它能在很大程度上保证最终做出的决策能够得到忠实执行,并减少执行活动对社会的冲击。^[16]

因此,协商联合民主制度在荷兰正式的宪法制度外自行发展起来,在协商联合民主制度赖以存在的极化社会状态消失后,它最益于政治稳定的妥协精神又被新条件下的荷兰政治实践所吸收,荷兰的确是协商联合民主当之无愧的最成功的实践例子。

三 比利时:一个协商联合民主实践失败的例子

荷兰的成功并未证明协商联合民主理论和制度是放之四海而皆准的真理。当李帕特最初推出自己的理论时,比利时与荷兰都被他视作协商联合民主制度的成功实践例子。但后来的历史发展证明比利时走上了另一条完全不同且对国家统一稳定来说凶多吉少的道路。

(一)1960年前的比利时宪法

直到1789年,比利时地方的人民自己都很少使用“比利时”一词。1814年拿破仑失败后,欧洲列强打算在法国北部建立一个强大的国家以作为缓冲带。荷兰王国因此应运而生,当时的比利时也是荷兰的组成部分。但荷王威廉一世的新教立场和专制作风使得主要是天

[15] 资料来源:Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, p. 90.

[16] Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, pp. 207-218.

主教徒的比利时人深为不满。1830年,比利时在天主教神职人员的领导并在自由主义者和法国人的支持下爆发了反对荷王统治的革命,成功将比利时从荷兰王国中分离出来。比利时人民在历史上第一次有了决定自己国家的未来命运的机会。

但是比利时人实际却是由两个完全不同的社群组成,这两个社群在历史上没有共同的社会或文化纽带,没有共同的语言,甚至共同的外部边界也模糊不清。即使时至今日,除了共同的外部边境,其他社会分裂情况并未完全消失,这也注定了后来比利时国家坎坷的命运。

1830年,革命后成立的临时政府与国民大会开始讨论制定宪法,说法语的政治精英主导了会议,他们认为共和国体不适合当时的社会和政治现实,君主立宪制才是最符合当时比利时需要的宪法。这种想法使很多革命者遭受打击,他们不曾预料到当比利时人民从一个“暴君”的统治下解放出来后,却要落入另一个国王的统治中去。此外,当时主要来自中产阶级的政治领导人认为有必要限制普通公民的激进情绪,因此宪法对选民选举权在财产上设置了各种限制,并设立了在选举权和被选举权上都有着更高财产限制的参议院。^[17] 最终比利时通过了一部混合法国共和宪法与荷兰君主立宪宪法特征的君主立宪宪法。制宪过程表现出的保守主义精神说明比利时政治精英在面对重大的政治抉择时往往会更多地满足于承认现实,而不是采取断然的变革举动。当然,在某种程度上这也是协商联合民主赞许的精神,但是它同样会有被误用的可能。

1830年宪法的绝大部分内容到1893年都原封未动。到了19世纪末,伴随着工业化的推进,劳工阶层和社会主义者开始成为比利时政治舞台上的一支重要力量,过去为天主教徒和自由主义者把持的政坛开始出现危机。^[18] 普选权被逐渐引入,对选举权和被选举权的财产限制逐渐被取消,比利时也成为世界上第一个在国家宪法中引入比例代表制的国家(1890年)。从此,比利时社会从中产阶级的“一统江湖”开始走上类似于荷兰社会的极化道路。在1960年前,比利时社会由三大极化社群组成:天主教社群、社会主义者与自由主义者。在两次世界大战之间,这三大社群以非常稳定的比例绝对主导了比利时的政坛。1919年到1939年三大社群在比利时众议院的构成比例大体稳定,^[19] 而1917年到1939年比利时内阁的构成比例也相当稳定。^[20]

二战之后,尤其是1954年到1958年间,比利时社会同样面临着宗教学校资助问题,最后不同的社群就这一问题达成妥协,这一经历与荷兰在1917年前后的大和解经历类似。在此之后,随着宗教组织影响力的下降和世俗化的展开,比利时社会似乎也将走上极化的过程。但是与荷兰的成功转型情况不同,当宗教因素逐渐淡化时,另一个在过去一直处于潜伏状态的因素却凸现出来,在这个因素的作用下,比利时社会不但没有真正走上极化的过程,相反,社会分裂程度却更加严重,这个因素就是:语言。^[21]

[17] A. de Dijn, A pragmatic conservatism. Montesquieu and the framing of the Belgian constitution (1830 - 1831), *History of European Ideas* 28 (2002), pp. 227 - 245.

[18] Maurice Vauthier, The Revision of the Belgian Constitution in 1893, 9 *Political Science Quarterly* 4 (1894), pp. 704 - 729.

[19] Kris Deschouwer, From Consociation to federation: How the Belgian Parties won, in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer eds, *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*, London: Routledge 1999, p. 78.

[20] Kris Deschouwer, From Consociation to federation: How the Belgian Parties won.

[21] James A. Dunn, Jr., The Revision of the Constitution in Belgium: A Study in the Institutionalization of Ethnic Conflict, 27 *The Western Political Quarterly* 1 (1974), p. 143, p. 147.

(二) 1960年之后的进一步极化:语言分裂

与瑞士一样,比利时的国土正好被欧洲的罗曼-日耳曼语系分界线一分为二。北方的佛莱德人说的是一种荷兰语方言佛莱芒语,南方的瓦隆人说法语。瓦隆人相对佛莱德人更早完成了工业化,而在二战以前,佛莱德人都主要以农业为生,这就使得瓦隆人在比利时的经济生活中占据优势。而且由于当时法国在欧洲的影响力,即使是佛莱德的政治精英们也宁愿说法语而不是佛莱芒语,这就使得佛莱德人尽管在比利时人口中占相对多数(根据1999年的统计,佛莱德人占59%,瓦隆人占42%),但是法语在很长时间内都是比利时的官方语言。

在独立后近一百年的时间里,比利时政治的注意力主要集中在实现下层人民的平等权、宗教教育自由等问题上,语言和佛莱德人的自治权问题虽然也有提及,但一直处于相对次要地位。尤其是二战中部分佛莱德人与德国人合作,这也打击了佛莱德运动的合法性。即使是二战结束初期,王位问题又吸引了比利时政治的主要注意力。^[22] 凡此种种因素都决定了一直到1960年后,比利时的各种主要政治争议题都尘埃落定之后,语言问题才终于可以走到政治舞台的中央。

1960年后,比利时社会不仅开始了实质的世俗化过程,国内的经济形势也发生了很大改变。二战之后,南部瓦隆地区的重工业面对外部竞争处于不断下滑的局面,而北部佛莱德地区则通过新兴的工业化过程和繁荣的国际贸易开始崛起,因此国家的政治经济重心都开始北移,佛莱芒人的文化自决意识开始大范围觉醒,他们对法语和法语文化在比利时国家生活中的垄断地位越来越无法容忍。对瓦隆人来说,由于佛莱芒人构成人口的相对多数,前者也担心一旦大部分佛莱芒人都倒向佛莱芒运动后,中央政府也将随之落入佛莱芒人的手中,因此他们也开始支持给予地方政府更多的自治权。^[23] 两个族群殊途同归的自治考虑拉开了其后比利时近四十年来的宪法改革的序幕,时至今日这一改革都没有结束。

由于佛莱芒人越来越难以容忍法语对自己社区的侵入,而瓦隆人也不愿学习一向被其轻蔑的佛莱芒语,两方都不愿在地区政府层面上接受双语共治的方案,中央政府别无选择,只好将国家分割为两个单语种地区,但是由于首都布鲁塞尔被佛莱芒语地区包围,但是当地居民绝大多数人都说法语,因此只好将首都布鲁塞尔确立为双语地区。整个国家围绕着语言这一因素更加极化,而且这一语言分裂还被宪法承认,成为制度化的分裂因素。

(三) 1970年以来的极化状态的制度化过程

1970年前,佛莱芒运动实际上已经取得了很大的成果。1898年,比利时独立68年之后,佛莱芒语成为了国家的第二种官方语言。^[24] 20世纪30年代,议会通过了一系列保护佛莱德人文化自决权的法律。但是佛莱德人并没有满足,于是1970年,比利时宪法做出了19世纪末以来的重大修改,将国家的性质从单一制转变为联邦制,但这依然只是其后四十年更

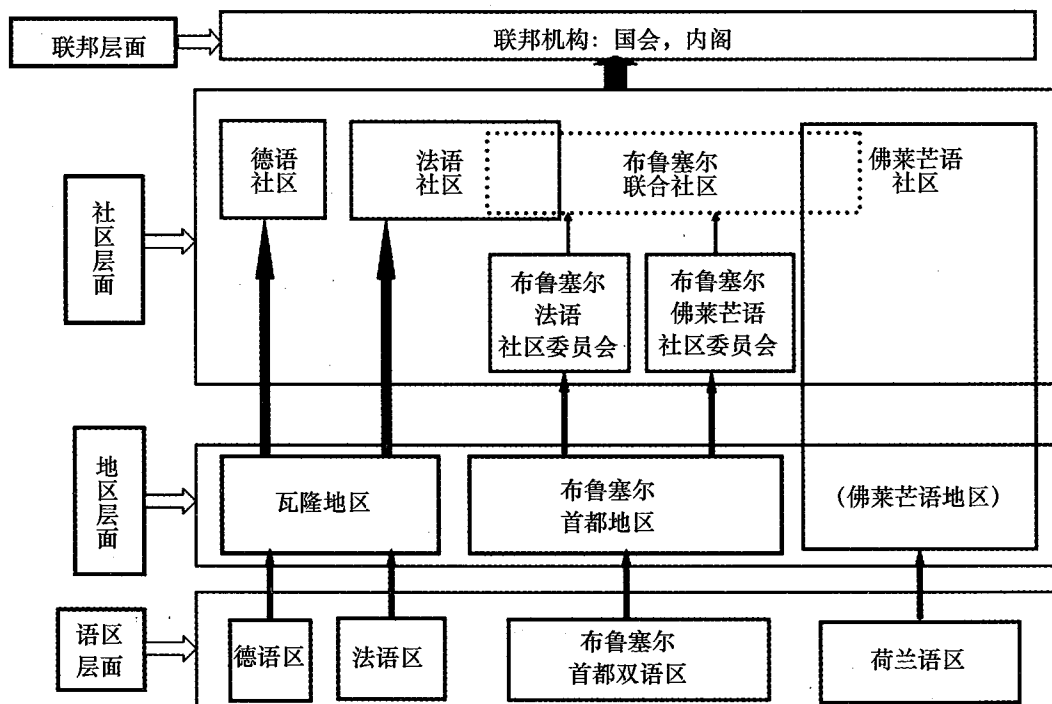
[22] John Fitzmaurice, *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*, London: C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd., pp.46-47.

[23] Wilfried Swenden and Maarten Theo Jans, "Will It Stay or Will It Go?" *Federalism and the Sustainability of Belgium*, 29 *West European Politics* 877 (2006), p.881.

[24] James A. Dunn, Jr., *The Revision of the Constitution in Belgium: A Study in the Institutionalization of Ethnic Conflict*, p.146.

多的修改的开始。1994年的修宪更为激进,比利时社会基于语言分界线的极化状态从宪法制度的层面上固定下来。

1994年《瑞士联邦宪法》第2条规定比利时由三个社区组成:法语社区,佛莱芒社区和德语社区,第3条规定比利时由三个地区组成:瓦隆地区,佛莱芒地区和布鲁塞尔地区。第4条规定比利时由四个语区构成:法语区,荷兰语区,德语区和布鲁塞尔双语区。由于比利时的德语人口很少,因此主要的制约存在于佛莱芒语与法语社区之间。



比利时 1994 年宪法国家结构

全国议会由两院组成,《瑞士联邦宪法》第23条规定,议员被按照语言界限分为两大语言团体:法语团体和荷兰语团体,宪法对任何涉及语言问题的议案都规定需要在国会两院获得双重多数:该方案首先要被相应立法院两大团体以简单多数通过,且在该立法院有三分之二以上的议员支持该议案。至于其它方案,《瑞士联邦宪法》第54条规定了警铃程序:如果某个语言团体中四分之三以上的议员认为相关议案会有损社区间关系,那么该议案的议会程序应当中止,该议案应当被提交内阁讨论,内阁应当在30天内将自己的建议反馈给议会。但是一项方案只能敲响一次警铃。以上两条规定显然属于典型的协商联合民主理论中的少数反对权制度。第99条规定,除去总理,其它内阁成员的数量应当在两大语言社区间均分。

在将国家划分为三社区、三地区、四语区的同时,中央政府的权力也在向社区和地区转移。社区和地区都有由相应的选民选举产生的立法和行政机构。中央政府的经济权力逐渐转移给了地区,这是瓦隆人愿意看到的,而文化教育权力逐渐转移给了社区,这是佛莱芒人乐见的,从表面上看这是国家内部的两大社群都乐见的修宪结果,是协商联合民主制度运行的杰作。

从上面的结构图可以看出,佛莱芒社区与佛莱芒语地区已经合并,首都布鲁塞尔被佛莱芒语地区包围,但是由于其大部分居民说法语因此在处理上非常复杂。按照这种复杂的国家结构安排,国家权力划分变得支离破碎,国家不同权力机关之间关系变得相当微妙,摩擦和冲突在所难免。

也许是意识到这种冲突的存在,1994年宪法在没有将司法机关联邦化的同时,一反荷兰排斥专门宪法法院的司法传统,建立了专门的宪法法院,并且在2005年获得了对所有宪法问题进行审查的权力。^[25]但是对这个至少从理论上说应当政治中立的权力机关来说,语言分裂的触角同样伸入其中。宪法法院由12名法官组成,来自两大语言社区的法官各占一半,而且宪法法院有两名主席,他们由说两种语言的法官各自选举产生。^[26]语言分裂成功地在整个国家的纵向和横向分权结构中获得了制度化的地位。

有人曾对以语言分割比利时国家组织结构、划分选区的作法产生过正当性疑问,但是欧洲人权法院给出的判决最终支持了这种语言分裂的作法,认为这并不属于违反《欧洲人权公约》规定的歧视行为,^[27]相反,“这是处于少数地位的人们在自己生活的地区选择自由使用语言的合理要求”。^[28]但是这种制度化语言极化状态在造成不同国家权力机关权力摩擦的同时不仅没有和缓地释放压力,相反却使国家的分裂日益严重。

(四)从协商联合到伪联邦主义甚至走向分裂

如果说联邦主义的宪法安排在保证联邦单位自治的同时注意加强整个联邦的团结和统一,那么从单一制走向联邦制的比利时宪法改革就有些矫枉过正了。社区和地区不仅掌握着剩余权力,而且它们并不附属于联邦,^[29]相反,社区与地区的立法与联邦立法具有平等地位,一旦发生冲突,联邦立法并非当然占优,需要由联邦宪法法院来评判。^[30]这是对经典联邦主义联邦至上原则的严重偏离,但考虑到比利时的联邦制改革脱胎于单一制,我们可以认为实际上无论是中央政府还是社区和地区,其实都是原来统一的权力结构下的新的分支机构,因此中央政府没有相对社区和地区的优势地位,这也是可以理解的权力配置方式,但这种联邦制显然只能被称为伪联邦制。

在这种伪联邦制下,中央政府的权力正不断被掏空,^[31]政治活动的重心不断向地区和社区层面转移。如果说其它联邦制国家的形成动力来源于整合原先相互独立的联邦组成单位的需要,那么比利时的伪联邦化过程则恰恰相反,它不仅打断了从1830年以来的统一进程,甚至基本上使过去的统一成果付之东流。目前在大多数联邦制国家中央权力都有不断加强的趋势,比利时宪法却逆势而动,这的确是协商联合民主一个出人意料的实践结果,也反映出它过于保守、难以打破政治僵局、相反却易于向政治家短视的利益考虑屈

[25] Patricia Popelier, *The Role of the Belgian Constitutional Court in the Legislative Process*, 26 *Statute Law Review* 1, pp. 22 - 23.

[26] Title II: *Organization of The Constitutional Court*, Chapter I: *Judges of The Constitutional Court*, Special act of 6 January 1989 on the Constitutional Court.

[27] E. C. H. R. 23 July 1968, *Concerning Certain Aspects of the Linguistic Arrangements for Education in Belgium*, *Publ. Cour.*, Series A, vol. 6, § 7 and 42.

[28] E. C. H. R. 2 March 1987, *Mathieu-Mohinet Clerfayt*, *Publ. Cour.*, Series A, vol. 113 § 57.

[29] Lucas Prakke and Constantijn Kortmann eds, *Constitutional Law of 15 EU Member State*, Kluwer: Deventer 2004, p. 78.

[30] Patricia Popelier, *The Role of the Belgian Constitutional Court in the Legislative Process*, 26 *Statute Law Review* 1, p. 23.

[31] Wilfried Swenden, Marleen Brans Andlieven De Winter, *The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism*, 29 *West European Politics* 5 (2006), p. 872.

服的弱点。

按照新宪法确立的选举制度,在全国议会的选举中,整个国家被划分为 11 个选区,全部 150 个众议院议席在这 11 个选区中按照选民数量分配,每个选区按照比例代表制选举各自的代表,因此每个政党都需要为每个选区准备一份选举名单。参议院由 40 名选民直接选举代表,21 名社区推选代表和 10 名参议院推选代表组成。在 40 名直接选举代表中,25 名代表由佛莱芒语社区选举产生,15 名代表由法语社区选举产生。德语社区参加法语社区代表选举。21 名社区推举代表中,佛莱芒语社区和法语社区立法机关各推举 10 名代表,德语社区推举 1 名代表。对 10 名参议员推选代表来说,6 人由前述议员中的法语参议员代表推选,4 人由荷兰语代表推选。此外,部分王室成员是参议院的当然代表。^[32]

如此复杂而细致地以语言为区分标准的选举制度的直接后果就是,政党几乎无法在全国范围内发起统一的选举活动,它至少需要根据两种语区的不同情况准备两份选举名单。过去的三大政治集团从而根据语言界限进行了自我分裂,^[33]所有的全国选举都变成了地区选举。当这些地区政治精英来到逐渐被掏空的中央政府时,他们更加没有热情来捍卫联邦政府的利益。

如果说荷兰的协商联合民主是在正式的宪法制度之外发展演变,通过柔性的宪法惯例自我约束的力量保证了政治稳定的话,那么在比利时宪法语境中,协商联合民主顺利地宪法惯例转变为正式的宪法制度,将一些协商联合民主制度用来保护少数民族的实践制度化、固定化。在荷兰宪法语境中,由于协商联合民主制度处于正式的宪法文本之外,因此当社会条件发生变化时,极化的政治惯例也可以逐渐退出政治舞台,只留下最符合政治稳定需要的妥协精神继续指导荷兰政治的运作。但在比利时的宪法语境中,极化状态不仅被制度化更被宪法化,即使比利时社会有了去极化的发展趋势,它却首先要面对来自于宪法的桎梏。当然,人们在批评比利时政治精英的保守和短视的同时也需要意识到,与宗教不同,语言差异更明显也更难消弥。宗教分歧可以通过世俗化过程来弥合,语言差异就只能通过不同社群的相互学习来缩小。当语言分裂与其它社会差异结合在一起时,例如佛莱德人与瓦隆人经济地位的此消彼长,这种差异就更难弥合。因此我们现在需要承认,协商联合民主制度并不一定是保证国家政治稳定的良药,成功克服极化状态易于使国家处于过度分裂状态的消极影响,这是保证协商联合民主能良性发展的一个重要前提,而这也是我们希望在接下来对瑞士联邦的讨论中能够得到一些启发的问题。

四 瑞士:没有强力政党的协商联合民主

无论是荷兰成功的例子还是比利时失败的例子,无论在这两个例子中政党扮演的角色是否值得称道,在这两个例子中政党至少在国家的宪法演变史上扮演过重要角色,这与协商联合民主强调社群内部政治约束的理论相吻合。但是如果仔细分析瑞士的情况就会发现,政党的作用却并非如此明显。

[32] Article 67, The Belgian Constitution 1994.

[33] Kris Deschouwer, From Consociation to Federation: How the Belgian Parties Won, in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer eds, *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*, London: Routledge, 1999, pp. 74 - 107.

(一) 瑞士宪法历史与目前的结构

除了 19 世纪初拿破仑入侵的短暂时期出现过集权化的宪法改革外,从 1291 年最初组成瑞士的几个州签订条约组成联邦起,瑞士联邦宪法的主要目的就是为了保护州的多样性并且维持州与州之间的相互尊重和互信。瑞士联邦由于其军事和经济成功在历史上不断扩大。不过在拿破仑入侵以前,组成瑞士联邦的各个州之间的地位并不如现代联邦国家那样平等,它们的具体地位取决于加入联邦时签订的条约。^[34]但是州的主权地位得以保证,因此不同的州可以自由地发展自己的内部治理制度。^[35]

拿破仑在入侵瑞士后的最初阶段引入了模仿当时法国的集权制宪法,但统一的努力受到瑞士人民的强烈反抗。拿破仑最终放弃了建立单一制瑞士国家的努力,承认瑞士的自治地位,不过在拿破仑宪法下的州与州之间的平等地位得以保留。拿破仑在整个欧洲失败后,瑞士重新建立起松散联邦。保守势力,尤其是天主教会依然在瑞士政治生活中居于领导地位,但是受法国大革命影响,自由主义者也开始登上瑞士政治舞台,越来越多的州开始采用自由主义宪法。因为害怕失去对联邦的控制权,抑制在自由主义和新教影响下联邦集权程度不断加强的趋势,天主教会控制的州违反联邦条约建立了一个秘密联盟,联邦面临分裂。这种分裂最终以 1847 年一场规模不大且时间短暂的内战解决,获胜的自由主义者成功维护了联邦统一并进一步控制了联邦,但依然在很大程度上尊重了天主教会的要求。^[36]

1848 年,“瑞士和瑞士各州的人民”制定了新的联邦宪法,它是现代瑞士宪法的基石。1848 宪法是自由主义者与天主教徒的妥协,在部分提高国家集权程度的同时,州的自治和主权得以承认和保留。1874 年的修宪是 1848 年宪法最重要的一次修改过程,引入了全民公决、宗教自由等制度,但并未触及国家结构问题。1999 年修宪只是对宪法文本在用语上做了一次全面修改。

按照目前的瑞士宪法规定,联邦议会由两院组成,众议院与参议院的权力基本平等。众议院有 200 名代表,以比例代表制的方式选举产生,每个州都作为一个选区。但是由于不同的州人口相差很大,严格按照比例代表制分配代表名额,有些州甚至不能在众议院获得一个议席,因此联邦宪法保证每个州至少可以获得一个席位。目前有 6 个州在众议院中只有一个席位,因此在这些州的众议员选举实际上是地区选举制。^[37]在 20 个州中每个州都可以选举 2 名参议员,6 个半州(半州的投票权份只有州的一半)只可选举 1 名参议员,具体选举方式由州和半州自行决定。^[38]

瑞士联邦议会的集会时间非常短,一年集会四次,每次三周。而且基于瑞士政治的“民兵体制”传统,议员都是兼职担任议员。这些安排都使得瑞士联邦议会的工作效率不高。瑞士联邦政府的行政机关,联邦委员会的设置同样在整个世界范围来说都独具一格。联邦委员会由 7 名成员组成,每名成员都由联邦议会两院联席会议选举产生,在对联邦议会的选

[34] Clive H. Church, *The Politics and Government of Switzerland*, N. Y.: Palgrave Macmillan, pp. 11 - 19.

[35] Thomas Fleiner et al., *Swiss Constitutional Law*, Berne: Staempfli Publishers Ltd., pp. 21 - 23.

[36] Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, N. Y.: Cambridge University Press, pp. 1 - 5.

[37] Thomas Fleiner et al., *Swiss Constitutional Law*, Berne: Staempfli Publishers Ltd., p. 74.

[38] Article 150, Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999.

举结束后举行,且可以连选连任。^[39] 联邦议会每一年都会从这7名成员中选举出一人担任联邦总统,任期一年且不得连任。由于议会的低效,联邦委员会实际上主导了联邦政府的工作,成为最重要的联邦机构。在下面的讨论中我们会发现,瑞士的协商联合民主更多地表现在联邦委员会的运作中。^[40]

联邦司法机关由联邦最高法院和其他由联邦议会设置的联邦司法机关组成,但或许受法国宪法影响,《瑞士联邦宪法》第190条明确规定,联邦最高法院和其它司法机关应当适用联邦制定法。在实践中该条款被解释为禁止联邦法院对联邦立法进行合宪性审查。^[41]

从上面的简要介绍我们可以看出,与荷兰和比利时的国家形成在很大程度上有外国创造的因素不同,瑞士宪法基本上是组成瑞士社会的不同族群人民自我选择的结果。如果说美国联邦宪法的一个重要目的是限制多数人暴政,瑞士宪法的一个重要出发点则是努力将相互之间差异很大的州联合在一起。按照瑞士宪法规定,州享有剩余权力,州的主权也在很大程度上得以保留,例如州可以与外国订立条约,^[42]而美国宪法是禁止州这么做的。^[43] 此外,在很长的时间里联邦最高法院还允许不同的州对联邦宪法规定的基本权利进行不同的解释,例如1874年宪法就规定了男女平等的权利,但是直到1989年才在所有的州消除了男女选举权上的差异。在几百年的时间里瑞士始终能够作为一个统一的国家存在,这种松散的宪法制度安排还不是唯一让人惊讶的地方。接下来我们将看到,如果说比利时宪法的发展说明在一个存在无法轻易弥合的分裂状态的社会中,协商性民主有失败的可能,但是瑞士社会的条件却似乎更不利于协商联合民主制度的稳定运作,这是更让人们惊讶的地方。

(二) 虚弱的政党组织:原因与后果

协商联合民主理论重视强力政党的作用,但对瑞士政治现实的分析却显示,政党政治的作用至少在联邦层面上表现得并不明显。造成这种情况有两方面的原因:瑞士社会的背景使得地方政府在联邦中具有优势地位以及瑞士高度活跃的直接民主制度。

1. 地方政府的优势地位

在分析瑞士的政党组织和制度以前,我们首先需要分析瑞士的社会构成。瑞士联邦以其政治稳定而闻名于世,但它却拥有一个相当多元化的社会。我们已经看到,荷兰社会曾经因为宗教问题而分裂,比利时国家正因为语言问题而处于分裂的边缘,然而瑞士社会却同时拥有这两种分裂因素。瑞士社会从历史上存在两大基督教群体:天主教与新教。2000年的人口统计结果表明在虔诚的瑞士人中依然有四分之三的人口属于这两大社群,国家的语言多元性情况也没有发生太大的改变。而且宗教社群与语言社群的分布并不重合,这更加剧了国家的多元化程度。

[39] Article 175, Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999.

[40] Article 176, Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999.

[41] Thomas Fleiner et al., Swiss Constitutional Law, p. 29.

[42] Article 56, Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999.

[43] "(1) No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation", Section 10, Article 1, U. S. Constitution.

瑞士人口的宗教构成(2000 年)^[44]

宗教		百分比 (%)
基督教	天主教	41.8
	新教	33.0
	东正教	1.8
	其他基督教群体	0.4
穆斯林		4.3
犹太教		0.2
其他宗教		0.8
没有正式的宗教信仰		11.1

瑞士人口的语言构成(2000 年)^[45]

百分比 语 言	年份	1950	1960	1970	1980	1990	2000
	德语		72.1	69.4	64.9	65.0	63.6
法语		20.3	18.9	18.1	18.4	19.2	20.4
意大利语		5.9	9.5	11.9	9.8	7.6	6.5
罗曼语		1.0	0.9	0.8	0.8	0.6	0.5
其他		0.7	1.4	4.3	6.0	8.0	9.0

虽然从整体上看瑞士属于一个高度多元化的社会,但在单个社区范围内它的同质性又很高,在瑞士最主要的社区单位就是州。如果说在典型的极化社会如荷兰中,极化状态是在整个国家范围纵向分割,那么由于在瑞士,州是主要的社群单位,联邦制从而与极化状态结合起来,联邦主义与协商联合民主起到了相互补充的作用。^[46] 调查显示,在瑞士人中最高的社群归属认同感是对州的认同,很少有瑞士人会选择宗教或语言作为社群归属感标准。^[47] 而且瑞士宪法采取合作联邦主义原则,联邦主要负责制定在整个联邦范围内需要统一适用的民法典、刑法典,具体的执行工作交给了州甚至更低一级的市镇。在三级政府中,每一级政府的总预算各占到整个国家预算的三分之一,这种三足鼎立的财政联邦主义局面也是瑞士联邦主义的一大特色。^[48]

联邦议会的低效以及民兵体制自然已经使得依托议会政治存在的政党没有充分发展的空间,地方政府尤其是州政府在联邦政治结构中的重要地位更使得瑞士的所有政党都必须

[44] Claude Bovayr & Raphaël Broquet, *Recensement Fédéral De La Population 2000: Le Paysage Religieux En Suisse*, Neuchâtel: OFS, December 2005.

[45] Georges Lüdi & Iwar Werlen, *Recensement Fédéral De La Population 2000: Le Paysage Linguistique En Suisse*, Neuchâtel: OFS, Avril 2005.

[46] Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, p. 7.

[47] Robert A. Goldwin; Art Kaufman, *Forging Unity Out of Diversity: The Approaches of Eight Nations*, Washinton D. C. : AEI (1989), p. 247.

[48] Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, p. 41

立足于州,即使是联邦议会中的四个相对重要的全国性政党,要想成为该党成员也首先需要获得该党在某个州分支的成员身份,党内治理结构相当松散。这自然造成了联邦议会政党林立、没有一个政党能够获得主导地位的局面。

2. 发达的直接民主制度

对于几乎所有国家的宪法来说,直接民主都更多地表现为一种制度设计的理想而非实践,但在瑞士宪法语境中,直接民主却已是一种成熟的实践。宪法规定了两种直接民主的实践形式:公众提案与公民复决。按照1999年宪法第四编第二章的规定,10万个以上的选民可以就宪法的全部或部分修改提出公众提案,提交全民投票和各州决定。公民复决分为强制性复决与选择性复决两种。对于宪法规定的一些事项,例如宪法修正案、签订会影响瑞士独立地位的国际条约等都必须提交全民与整个联邦公决并获得双重多数后才能通过。5万个选民与8个州(半州的投票权减半)可以启动选择性公民复决,在任何联邦议案在国会通过后正式生效前将其提交整个联邦人民公决,且不需要州的参与。因为在直接民主的两项制度下选民的投票率一般在30%左右,对不需要州参与投票的选择性复决来说,这意味着只要获得16%的选民支持就可以阻止议案生效。^[49] 选择性复决的这种吓阻作用自然使得其成为了瑞士直接民主实践最活跃的形式。

面对活跃的直接民主制度实践,尤其是选择性全民复决的威胁,某个政党仅仅控制议会并不足以顺利实现其政治意愿。因此,为了让自己的议案在联邦议会通过后不会因为反对党发动的公民复决而功亏一篑,在议会讨论过程中,各政党都会尽可能的达成一致意见。这一方面严重影响了瑞士的决策效率,据统计联邦议会通过一项立法决议的平均时间为12个月,对于一些复杂的问题甚至有可能花费12年的时间;^[50] 另一方面,作为政治安抚,所有有能力发动公民复决的政党都被吸收到联邦政府中来,在最重要的联邦机构联邦委员会中,议会的四个主要政党都有成员参与其中。1848年内战后的最初阶段,自由主义者控制了联邦委员会。后来作为对天主教社群的妥协,基督教民主人民党得以加入,名额也不断上升。其它两大政党瑞士人民党和社会民主党也步其后尘先后加入。在二战后的1959年到2003年44年的时间里,联邦委员会的政党分配比例始终稳定在“2:2:1:2”,该分配比例被世人称为“魔力公式”。^[51]

由于联邦委员会是最重要的联邦机构,而选民只能选举联邦议会的成员,这意味着在这种超级稳定的联邦委员会政党组成格局下,选民仅仅依靠选举并不能对联邦政府施加多大压力,这反过来削弱了选民通过改变投票倾向来影响政局的动力,随之而来的就是四大党议会席位分配以及这四大党总支持率的稳定。^[52] 实际上有人认为这种政党政治的稳定是选民与政治精英交易的结果:活跃的直接民主制度使得普通选民可以在很大程度上阻止政客过分的政治野心,作为交换,选民让政党作为整体保持一定的独立性。^[53]

[49] Thomas Fleiner et al., *Swiss Constitutional Law*, p. 72.

[50] Thomas Fleiner et al., *Swiss Constitutional Law*, p. 51; Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, pp. 115 - 116.

[51] Kris Deschower, *From Consociation to Federation: How the Belgian Parties Won*, p. 151.

[52] Kris Deschower, *From Consociation to Federation: How the Belgian Parties Won*, p. 152; 资料来源: http://en.wikipedia.org/wiki/Swiss_federal_election, 2007, 最后访问时间:2010年10月31日。

[53] Michael Butler et al. eds, *The Making of Modern Switzerland (1848 - 1998)*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998, p. 102.

3. 发达的政府间合作机制

政党机制的不发达不仅影响到选民通过政党对政府的控制,也影响到各级政府机关的决策协商。在政党机制发达的国家中,不同政府间的决策协调多是通过正式政府行为外的政党协商来完成,例如在美国,联邦与州政府对某一事项会采取何种态度,在进入正式的决策过程以前,人们通过民主党与共和党在不同政府的控制力就大致可以分析出来。但是在瑞士联邦语境下,政党机制的虚弱与联邦议会的低效都使政党无力发挥这种功能。但是政府间的合作需要依然存在,这种需要就催生了瑞士各级政府间发达的合作机制。再一次与美国联邦宪法不同,《瑞士联邦宪法》第 48 条明确规定了州间的合作协议甚至州之间合作机制的合法地位。

目前瑞士各级政府,尤其是州政府之间建立有各种联席会议。在 1993 年以前,主要是针对专门事项的联席会议,例如教育部长联席会议。1993 年,26 个州政府索性进一步建立了具有综合协调功能的“各州行政联席会议”,联邦政府甚至派专门代表参加该会议以进一步协调联邦与各州的行动,虽然有人担心各州行政联席会议会架空联邦参议院的作用,但是实际需要的存在还是让各州行政联席会议得以不断发展。^[54]

(三) 解释瑞士之谜:一个无法被复制的成功

瑞士社会严重分裂的背景并没有阻止瑞士成为世界上政治最稳定的国家之一,它尽量寻求达成一致、吸纳所有主要政党的政府组成方式也正是协商联合民主的典型运作模型。当比利时的协商联合民主正处于失败的边缘时,瑞士的这种弱政党机制的协商联合民主实践是无法很好地以李帕特的协商联合民主理论来解释的。

这种矛盾或者说瑞士之谜可以用瑞士的联邦制与协商联合民主制度的结合来解释。数量众多的州作为社群单位的作用可以通过瑞士对多元性的保护体现出来。瑞士宪法的明确提出要保护瑞士社会的多元性,但是这些多元性其实限于得到宪法承认的多元性,是瑞士土生土长的传统文化特性,它们需要与一定的地域产生关联才有可能得到宪法保护。例如语言问题,虽然联邦宪法规定了四种官方语言,但是没有任何州同时采用了四种官方语言,多数州只有一种官方语言。如果一名讲法语的瑞士人去德语州定居,他很有可能必须用德语与当地政府机关打交道,在本州内很有可能找不到法语学校让自己孩子入学。^[55] 因此仅就语言而言,在瑞士实际上也存在类似于比利时的互相隔绝的社群结构。

因为对多元性保护以瑞士的本土特性为背景,所以宪法视野外的多元性就有可能得不到保护,例如与瑞士基督教传统抵触的伊斯兰教。2009 年 11 月 29 日,瑞士公民复决支持了议会通过的禁止在瑞士修建新穆斯林宣礼塔的法案。^[56] 虽然《瑞士联邦宪法》第 15 条规定了宗教自由,但是对于占瑞士人口 4.3% 的穆斯林来说,他们的宗教自由似乎不在联邦宪法的保护范围内。想获得与基督教信仰同等的地位,伊斯兰教首先需要得到某个州的明确支持。

这种狭隘的本土多元性保护政策不仅在国家内部造成一定的相互分离状态,也会对外国人产生某种排外倾向。瑞士没有采用像美国那样的民族熔炉政策,它是世界上对外国人

[54] Michael Butler et al. eds, *The Making of Modern Switzerland (1848 - 1998)*, p. 16.

[55] Thomas Fleiner et al., *Swiss Constitutional Law*, Berne: Staempfli Publishers Ltd., p. 194.

[56] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8384835.stm>, 2010 - 10 - 31 last visited.

入籍门槛最高的国家之一,一般情况下,外国人想获得瑞士公民权需要在瑞士生活 12 年以上,然后需要得到联邦、州和市镇三级政府的批准,有的市镇还对入籍问题规定了公民投票的环节,以保证这名外国人已经真正放弃了自己原来的身份认同,真正融入瑞士社会。^[57]

在这种高度重视本社群独立性的制度安排下,协商联合民主的运作使得瑞士在一百多年的时间里保持高度的政治稳定、不陷入国家分裂的境地看起来似乎是一个奇迹。但是瑞士的成功首先要得益于其在经济和军事上的成功,无论历史上的瑞士雇佣军还是今天的瑞士商人都名扬四海,内部的成功自然增强了瑞士社会的自豪感和向心力。其次,瑞士坐落在欧洲中部,四周被德国、法国、意大利和奥地利四大欧洲强国包围,所有的州只有联合起来才能保证自己的独立和整个瑞士国家的影响力,这也是构成瑞士的各州最初结成同盟、其它州不断加入的主要推动力之一。因此,公民复决否决了加入欧盟的议案对瑞士人民来说或许是一个明智的选择,因为瑞士只有保持其独立才能保持其影响力。第三,活跃的直接民主和独特的联邦制度催生了瑞士极具个性的政治文化,瑞士人显然意识到只有在瑞士联邦中生活才能实践这些在整个世界范围内都独一无二的政治权利。

当然还有其它因素保证了瑞士的统一和稳定,但是这些极具个性的制度安排和政治稳定背景自然也决定了瑞士宪法的可输出性极低。就协商联合民主理论和制度实践而言,瑞士是一个富有传奇色彩的成功例子,但是它也是一个无法被复制的例子。

五 结语:在分裂社会求得政治稳定

在对协商联合民主的成功、失败与不能被复制的例子进行讨论之后,我们或许可以对在分裂社会中实现政治稳定得出一些结论。

首先,政治稳定与高度组织化的政治活动分不开。即使在比利时的例子中,虽然国家正沿着语言界限逐渐走向分裂,但这一分裂过程毕竟还是在宪政框架内实现,同许多同样存在分裂状态的发展中国家相比,完全是一种和风细雨的和平演变。高度组织化的政治活动一方面可以在有效表达公民意愿的同时约束普通公民的激进倾向,另一方面,明确的政治力量对垒形势也会反过来约束政治精英的投机主义倾向。既然社会分裂无法弥合、不同社群的公民直接接触非但不会增进互信还会引爆直接冲突,那么索性以高度组织化的方式将不同社群的相互交往保持最低限度,这是协商联合民主保持政治稳定的独辟蹊径之处。

其次,虽然李帕特强调政党在协商联合民主实践中的作用,但是瑞士的例子说明李帕特显然过于夸大了政党的作用。在高度组织化的政治生态中并非一定由政党卡特尔把持政坛。如果其它政治组织同样能够起到汇集、组织并表达公民意愿的作用,协商联合民主的各种功能同样能够完善地发挥出来。瑞士发达而活跃的直接民主制度使得选民能够在没有强力政党机制的同时有效控制国家,政府机构本身挑起了政策协调的责任,这从另一角度说明在民主政体中政党的实际操控能力有限,更多的时候需要考虑选民的意愿倾向,这也是民主政党与革命政党的一个重要差别。例如即使在荷兰的传统天主教社群中,天主教政党其实更多地应被视作是社群内部治理结构的政治分支,而非整个社群的政治发动机。

第三,正因为政党实际独立地位有限,协商联合民主实践的成败几乎将由国家能否克服

[57] 资料来源:<http://www.bfm.admin.ch/bfm/en/home/themen/buergerrecht.html>, 最后访问时间:2010年11月1日。

其内在分裂倾向而逐渐融合所决定。荷兰的成功在于世俗化顺利消弥了不同宗教社群的裂痕,至于社会经济意识形态方面的差异其吸引力自然更差。但如果存在像语言或说肤色这样难以抹平的社会差异,而政治精英又过于保守时,协商联合民主即使能发挥保持政治稳定作用也会有使国家和平解体的危险。

第四,极化状态对整个国家而言毕竟是不得不的治理状态,宪法应当促进公民淡忘族群差异而非不断提醒公民彼此间的差异。比利时宪法改革将语言差异宪法化、制度化,从表面上看为不同族群提供了更充分地保护自身平等地位的方式,但这实际上却是在进一步唤醒不同族群的相互区别意识。这再一次验证了宪法的平等保护不能与明确分类结合的重要性。例如,宪法可以保护“宗教平等”,但是不能明确提出保护“基督教、伊斯兰教、犹太教”的平等,这只会固化不同宗教的差异,从制度设计就不可能实现这三种宗教的平等。

最后,与上一点相关,协商联合民主更多地应当立足于国家宪法传统而不是人为的制度设计。本文考察的三个国家的协商联合民主制度的产生和成熟基本上都是立足于本国的宪法传统,成文宪法并没有进行主动干预或引导。这或许说明真正能够给国家带来政治稳定的宪法应当更多地考虑国家历史背景,不能过于轻信理性主义的制度设计的作用。不过这并非意味着,那些文化传统背景与协商联合民主政体相去甚远的国家就无法借鉴与引用协商联合民主理论与制度。至少该理论对政治组织的重视以及在实践中因为处理族群差异的手法不同、结果不同的经验和教训,都值得他国借鉴和学习。

[Abstract] Based on the consideration on how to maintain political stability in a socially divided society, this article firstly discusses consociational democracy theory developed by Arend Lijphart, which is different from majoritarian democracy practiced in UK and US. It then focuses on the analysis of characteristics and forms of institutional practice of the theory on the basis of some constitutional cases. Finally, attention is paid to issues such as prerequisites for seeking political stability in a divided society and issues to be emphasized in constitutional design with the assistance of a comprehensive comparison on successes or failures in following consociational democracy in the Netherlands, Belgium and Switzerland.

(责任编辑:支振锋)