

聯邦主義與歐洲的未來

——讀西登托普《民主在歐洲》

● 任軍鋒



Larry Siedentop, *Democracy in Europe* (London: Penguin Books, 2001).

歐洲五十年的一體化實踐吸引了愈來愈多人的目光。從當初的經濟共同體到當今的政治共同體——歐盟，以及新近正在討論的《歐盟憲法》草案，從公眾媒體到大學講堂，一時間，有關歐洲的政治建制以及未來走向也成為熱門話題。

在歐洲學術思想界，「歐盟問題」自然成了學者們試圖解釋和思考的重要議題之一。在眾多有關歐盟問題的論著中，牛津大學政治學教授西登托普 (Larry Siedentop) 的《民主在歐洲》(*Democracy in Europe*) 受到了格外的關注。西登托普早年曾就讀於哈佛和牛津大學。從1973年至2003年榮休，他一直在牛津大學講授政治思想史，同時兼任該校基布爾學院 (Keble College) 資深研究員。西登托普尤其擅長於十九世紀法國自由主義以及英、法自由主義政治思想的比較研究。他1994年出版的《托克維爾》(*Tocqueville*) 一書被認為是近年來西方學術思想界中有關托克維爾 (Charles Alexis de Tocqueville) 政治思想的少數有影響的著作之一^①。企鵝出版社在今年晚些時候還將推出他的新著《個人的創生：公民社會內生發展的分析史》(*Inventing the Individual: Analytical History of the Development of Civil Society from Within*)。此外，西登托普還主編有作為企鵝經典系列的基佐 (François Guizot) 的《歐洲文明史》(*The History of Civilization in Europe*)；曾與

歐洲五十年的一體化實踐吸引了愈來愈多人的目光。從當初的經濟共同體到當今的政治共同體——歐盟，以及新近正在討論的《歐盟憲法》草案，一時間，有關歐洲的政治建制以及未來走向也成為熱門話題。「歐盟問題」自然成了歐洲學術思想界試圖解釋和思考的重要議題之一。

美國聯邦體制的實踐表明，在一塊廣闊的大陸上實現自治、避免帝國式的專制統治是完全可能的。它既避免了中央政府的軟弱無能，也避免了走向聯邦集權，各州和地方政府都擁有各自相對獨立的活動空間。在經歷了兩次災難性戰爭之後，聯邦體制對歐洲的吸引力日趨強烈。

米勒 (David Miller) 教授合編有《政治理論的本質》(*The Nature of Political Theory*) 一書，該書長期以來被牛津大學指定為政治學理論專業研究生的必讀書。

與大多數學術界同行相比，西登托普並沒有甚麼鴻篇巨制，他的著作幾乎都是一兩百頁的小冊子，但他獨特的視角和深邃的洞察力總能激發讀者的進一步思考。正如作者在本書末文獻簡介中所指出的，自己寫這本書更多的是啟發性的，而不是知識性的。

從本書的標題就可以看出，作者接續的顯然是托克維爾在《民主在美國》(*Démocratie en Amérique*)^② 中的研究思路。從1789年大革命爆發到1820年代拿破崙的官僚帝國，法國始終在中央集權與革命反叛之間震蕩徘徊。既然聲勢浩大的民主革命浪潮已經使傳統世襲貴族階級土崩瓦解，「民主」社會將採用怎樣的政治組織形式以實現共同體的和平和幸福？隨着貴族自治傳統的沒落，後封建時代的歐洲只能如孟德斯鳩 (Charles Montesquieu) 所預見的走向帝國式的專制統治嗎？在一個沒有了貴族統治的歐洲如何保證政治自由？如何在限制中央政府集權的同時建立中央權力和地方自治之間的適當平衡？正是這些疑問使托克維爾對當時已經有五十年歷史的美利堅聯邦體制產生了濃厚興趣。

美國的聯邦體制似乎為我們提供了在民主社會實現聯邦政府與地方自治相結合的新途徑，通過中心 (聯邦) 與邊緣 (州、地方) 之間的主權分割，美國的聯邦體制代表了一種新的國家形式：它既避免了如神聖羅馬帝國那樣中央政府的軟弱無能，

也避免了走向聯邦集權，各州和地方政府都擁有各自相對獨立的活動空間。美國聯邦體制的成功改變了整個十九世紀自由憲政思想的思維路向，孟德斯鳩的「邦聯共和」傳統最終讓位於麥迪遜 (James Madison) 的「複合共和」主張。美國聯邦體制的實踐表明，在一塊廣闊的大陸上實現自治、避免帝國式的專制統治是完全可能的。作者這樣寫道：

既然大洋彼岸的「新歐洲」(這裏指「美國」——引者) 能夠建立一個聯邦國家，為甚麼「舊歐洲」不能效仿之，從而走出長期以來民族間相互敵對、戰爭不斷的旋渦？當然，在歐洲，通過聯合「實現和平的規劃」早已有之，但這些規劃始終停留在思辨的層面。到了二十世紀，這一局面才開始有了改觀。在經歷了兩次災難性戰爭(被稱為歐洲「內戰」) 之後，聯邦體制對歐洲的吸引力日趨強烈。(頁9)

一 歐洲政治語彙的貧困

1787年仲夏，來自北美十三「盟國」^③ 的五十五名代表聚集費城，討論如何挽救當時危機四伏的邦聯共同體。雖然代表們都一致支持加強中央政府的權威，建立一個更為強大的聯邦，但如何實現這一目標？由於不同地域利益和政治理念的分歧，一時間難以達成一致，使制憲會議一度處於僵持狀態。作為妥協的結果，《美利堅合眾國憲法》最終交付各「盟國」批准，期間聯邦派與反聯邦派或在報紙、小冊子上撰文，或在公開場合發表演說，就

未來聯邦體制的安排展開了激烈的辯論，歐洲政治思想的主要成果在這裏被引述或進一步發揮。其中麥迪遜、漢密爾頓 (Alexander Hamilton)、傑伊 (John Jay) 為紐約一家報紙撰寫的署名為「普布利烏斯」(Publius) 的系列文章，對各「盟國」最終批准憲法產生了重要影響。這些文章後來被編輯成《聯邦論集》(The Federalist Papers)，不僅成為美國憲法的經典闡釋文本，而且是西方政治思想史上的一部傑作④。

已經有五十多年歷史的歐洲一體化，無論從難度還是影響上都要超過當初北美十三殖民地。從最初經濟上的互惠協定到已經正式啟動的統一貨幣，歐洲向着建立一個聯邦國家的方向邁出了關鍵性的一步。本來應該激起一場無論在廣度和深度上都要超過當年北美的憲政辯論，但事實卻並非如此。對此，作者不禁提出如下疑問，「為甚麼歐洲人對他們自己的前途和命運處之泰然？這樣會帶來甚麼樣的後果？一場大辯論的缺席對剛剛進入二十一世紀的歐洲將會意味着甚麼？」(前言xi) 這正是促使作者寫這本書的主要問題，作者也試圖通過這一帶有反思性的著作，引發一場有關歐洲政治前途的辯論。

為甚麼在歐洲未能形成如合眾國立憲時期那樣廣度和深度的爭論？在作者看來，憲政辯論在歐洲的缺席首先反映了歐洲政治語彙的貧困。以所謂的「附屬性」(subsidiarity) 原則為例，由於沒有明確的權力分配標準，使得任何決策都可以被說成是該原則的體現。實際上，這一原則並沒有實質性的憲政內涵，它只不過是歐洲政治精

英隨手拿來消除人們對集權的恐懼心理的政治策略罷了。諸如聯邦主義、權力分立與相互制約、自由權利以及司法審查等涉及自由憲政體制的實質性議題並未被真正提上政治日程，「民主在歐洲」仍未完全進入那些正在迫不及待推動歐洲一體化進程的人們的視野。

在歐洲，「經濟決定論」正在主導着歐洲政治精英的話語結構，一種擬似的馬克思主義預設正在左右歐洲的輿論，認為只要經濟獲得持續增長，制度方面的問題便可迎刃而解。諸如「歐羅巴上市公司」(Europe plc)、「經濟主權」、「超級國家」、「理性化」這樣的詞彙使歐洲的政治語彙正在變質，歐洲的未來似乎是要建立一個規模空前的「超級市場」，這裏只有「消費者」，人們只有欲望和偏好，沒有以政治權利作為支撐的公民責任。歐洲的「政治階級」首先關心的是利率、財政政策、投資水平，……這種經濟語彙日益對政治語彙尤其是憲政語彙構成排拒之勢，而憲政語彙正是十八、十九世紀歐洲自由主義政治思想的主要成果，其核心在於一個政治系統中如何分散權力和權威，防止暴政。

現代民主的困境在於：我們既想做「消費者」，自己獨立處理個人事務，又要做公民，參與公共政治生活。要走出這一困境，只有將積極的公民權 (citizenship) 與公民社會以及新的政治組織規模協調起來。公民權並不意味着個人像古代城邦的公民英雄而被完全納入群體生活，新的公民權承認私人領域與公共領域分離，公共領域對公民的要求應當奉行平等自由的公正原則。

已經有五十多年歷史的歐洲一體化，本來應該激起一場無論在廣度和深度上都要超過當年北美的憲政辯論，但事實卻並非如此。這反映了經濟語彙日益對政治語彙尤其是憲政語彙構成排拒之勢，而憲政語彙的核心在於一個政治系統中如何分散權力和權威，防止暴政。

聯邦體制使人們有可能把處理共同問題的有效的中央權威同保留地方自治和地方特色結合起來。它需要一個力圖採用這種治理方式的民族具有相當的道德和智識水平。聯邦體制力圖盡可能減少強制，最大限度地提高人們服從法律的意願，以保護地方、地域以及全國的利益。

一方面通過限制國家正當活動的範圍，確定基本人權的範圍，以壯大公民社會；另一方面，通過將盡可能多的權威下移到地方或地域政府，提高國家培育公民權的能力。「如果說民族—國家的權威下移是第一步，那麼聯邦主義就是這一步驟的自然延伸。與其他國家形式相比，聯邦主義在原則上使協調公民權與公民社會、公共空間與私人空間成為可能。它能使作為自主個體的公民對自身的利益產生新的認識，使他們在不經意間走出狹隘的個人利益，經由地方和地域利益，延伸到國家利益乃至更遠。聯邦主義就是這樣錨定在不同層次的聯合體中的個人身上的。」(頁63)

二 聯邦體制及其要件

作為基本的聯邦原則，政治權威在中央和地方兩級權力系統中有較為明確的劃分，中央與地方以及地方與地方之間在法律和政治上是完全平等的，任何一方都不應該從屬於另一方。在這一點上，聯邦制度明顯區別於那種地方權威直接來源於中央政府的授予並從屬於中央政府的單一制 (unitary system)，也不同於那種中央政府由各成員單位代表組成並居於從屬地位的邦聯制 (confederation)。它毋寧是極端的中央集權與鬆散的地方分權之間的一種折中形式，它使人們有可能把處理共同問題的有效的中央權威同保留地方自治和地方特色結合起來。在聯邦體制中，權力散布在各個獨立而又相互作用的政治中心，獨立與依存、競爭與合作構成了聯邦體

制內中央政府與地方政府關係的基本特點。正如托克維爾指出的，聯邦體制在政治上結合了小國與大國各自的優點，同時避免了它們的某些缺點，既有小國的安全，也有大國的力量，利益和野心的分散在某種程度上限制了行政集權和多數暴政，因此，麥迪遜索性把美利堅國家的聯邦計劃稱為「複合共和國」。

西登托普指出：

初看上去，聯邦體制似乎是一種顯而易見而且「自然而然」的國家形式，其主要特點是在於使每一個地方、地區有足夠的權威和權力管理當地事務，與此同時使中央有足夠的權威和權力處理那些涉及總體利益的事務。其實聯邦體制是一種最為複雜、要求最高的政府形式。它需要一個力圖採用這種治理方式的民族具有相當的道德和智識水平。為何如此？因為聯邦體制力圖盡可能減少強制，最大限度地提高人們服從法律的意願，以保護地方、地域以及全國的利益。(頁94)

在聯邦體制下，民眾通常有地方、地域、國族三種身份，不同的身份往往意味着不同的權利和義務，所以，在這一體制中，管轄權限之爭時有發生(頁95)。

托克維爾並不認為十九世紀的法國能夠採用聯邦體制，在中央政府與地方省份之間實行主權分割。但美國聯邦體制中的許多方面可供法國借鑑，而美國聯邦體制的成功不僅在於聯邦憲法本身，更重要的是那些憲法外條件為這一體制的成功提供了可能。在《民主在美國》一書中，托克維爾發現至少有四個條件：地方自治傳統、共同的語言、由法律

家主導的政治階層以及共同的道德信仰。「新歐洲」具備這些條件嗎？它們是否是歐洲建立聯邦體制的必要前提？是否還有其他條件有待發現？這正是本書的出發點和要旨。

與美國立憲時期的十三殖民地相比，歐洲民族—國家擁有獨立的國家主權，以及與主權相關聯的獨立的政治文化。主權權力的強固性決定了歐盟聯邦進程的節奏，如果不顧各國民族主義情緒的反應而一味推進聯邦規劃，將很可能助長各國國內右翼政治勢力，引起他們的激進反彈，那樣，歐洲的前途將再次被罩上陰霾。地方自治傳統方面，除了德國、荷蘭、瑞士外，其他國家尤其是歐盟的主要締造國法國都在不同程度上延續的是中央集權傳統。語言方面，儘管英語在歐洲得到廣泛使用，但各國對自己的民族語言仍然相當敏感。基督教能否成為在歐洲建立道德共識的基礎，成為歐洲的團結力量，還無法確知。事實卻是，天主教與新教之間仍然存在着相當大的分歧。總之，儘管歐洲與當年的北美有着某些相似之處，但兩者之間的差距卻不可小視，這些差距正是美國聯邦體制成功的重要基礎所在。作者指出：「美國的經驗告訴我們，代議制政府要在一個大陸範圍內取得成功，取決於能否建立並鞏固一種共識文化。」（頁16）

三 共識文化及其建構

西登托普指出，共識文化主要表現為「一種主動拋棄懷疑，對立法過程的犬儒主義讓位於對法律的

信心，這樣的信心源自這樣的信念，即如果法律不能充分反映民意，就可以對之作出改變。從長遠來看，只要自治不是被社會的中心用來裝點門面，而是不同層次的真正實踐，那麼它就能促進人們對法律的信心。而那種處於另一極端的犬儒主義則認為法律只不過是精英出於自利動機而操縱的的玩偶罷了。」（頁16）共識文化是任何共同體意識的重要依據。這與歐洲許多國家長期以來形成的等級式政治文化有着明顯的差別。在等級式政治文化中，法律或公共政策被認為是專家的獨佔領域，這些「陌生人」擁有主導地方的特權，地方只是消極的服從者和政治過程的旁觀者。

在民主體制下，政治領導人至少應具有以下三種品質：對當下要求和傾向的敏感；有足夠的意志力找到在道德上和社會上都可接受的變革途徑；通過引導公共輿論建立共識的能力。這些品質不僅體現在選舉程序的具體細節之中，而且體現在一個社會公共領域的話語質量以及領導人的修辭技巧和改變公共話語的能力。「一個真正的民主的政治階級能夠盡可能消除普通公民的如下認識：即政治精英作為一個遙遠的特權集團，操縱國家機器服務於自己的利益。」（頁129）這對正處於政治一體化進程中的歐洲有着重要意義。能否創造一個歐洲範圍內的民主的政治階級或精英群體，無疑是歐洲的未來命運所繫。

作者指出，民主的政治階級或精英群體在歐洲的誕生面臨以下三個方面的考驗：首先是共同的信仰。歐盟對「民主」的承諾是其中的關鍵，這種承諾至少包括三個

儘管歐洲與當年的北美存在着某些相似之處，但兩者之間的差距卻不可小視。代議制政府要在一個大陸範圍內取得成功，取決於能否建立並鞏固一種共識文化。共識文化主要表現為對法律的信心，這樣的信心源自這樣的信念，即如果法律不能充分反映民意，就可以對之作出改變。

民主的政治階級或精英群體在歐洲的誕生面臨以下三個方面的考驗：首先是共同的信仰，歐盟對「民主」的承諾是其中的關鍵；其次是歐洲範圍的普遍主義；第三是共同的語言。歐洲一體化需要某種一貫的道德認同作為基礎，而歐洲的道德共識必須從基督教培育下的道德信仰中去尋找，正是基督教為西方自由主義提供了規範基礎。

方面：代議制政府意義上的自治、法治以及對一系列基本人權的承認；其次是歐洲範圍的普遍主義 (European cosmopolitanism)。二十世紀的兩次戰爭徹底摧毀了中世紀以降歐洲不同民族間非正式的貴族紐帶。如今，所謂的崇歐主義 (Europeanism)、歐洲戰略卻成了民族自利的「護身符」，不同民族文化在歐洲造成的裂痕從未像今天這樣顯著；第三是共同的語言。在中世紀，拉丁語是歐洲教士的共同語言，十七、十八世紀法語在一定程度上取代了拉丁語成為歐洲外交的通用語言。如今，英語可以作為歐洲的通用語言嗎？在歐盟事務中舉足輕重的法國對英語的排拒就足以使我們保持謹慎 (頁131-33)。

歐洲一體化需要某種一貫的道德認同作為基礎，新歐洲的一體化建制需要一套共同的信仰為後盾。而歐洲的道德共識必須從基督教培育下的道德信仰中去尋找，這些信仰至今仍然是歐洲公民社會和各種制度的基本支撐。正是基督教在歐洲人的道德世界引發了一場空前的革命，「上帝面前人人平等」，個人平等的道德地位最終轉化為社會地位或社會角色的平等訴求，正是基督教為現代民主提供了道德基礎。基督教將古希臘哲學中有關普遍人性的抽象思辨與猶太教中的神聖意志結合起來，在承認個人 (靈魂) 平等的同時，不斷探尋某種神聖意志，正是在這裏，作為道德載體的個人誕生了。幾百年後，個人的這種道德地位最終轉化為社會地位或社會角色，可以說，基督教的上帝觀念為個人提供了本體論前提。民

主社會正是從這裏獲得了正當性，確保每一位社會成員的「平等的自由」 (equal liberty)，尊重每個人平等的道德地位。這樣看來，基督教既是個人主義的，也是普遍主義的，二者在深層次上是一致的。這與伊斯蘭教不同，伊斯蘭教也倡導普遍主義，但它同時強調信眾對「真主」的「平等的服從」 (equal submission)，由於沒有希臘哲學和羅馬法的支撐，使得伊斯蘭教的普遍主義缺乏基督教的普遍主義的抽象性和對個人權利的尊重，因此也就沒有基督教歐洲社會結構中公共領域與私人領域、神聖與凡俗的分離。可以說，正是基督教孕育了「個人」，這一本體論奠定了西方自由價值的基礎：平等、相互責任、個人自由。基督教與西方自由主義有着深層次的聯繫，歷史地看，正是基督教為自由主義提供了規範基礎。在作者看來，如果無視這一關聯，將極大地削弱歐洲的信仰基礎和文化認同的根基，西方民主社會和代議制政府的道德根基將失去其完整性 (頁189-214)。

四 政治節制與社會多元

聯邦體制建立的前提在於形成這樣的共識：即哪些決策領域屬於中心、哪些應當保留在邊緣。這樣的共識不是幾年之內就可建立的，而是需要幾十年甚至幾代人的時間。作者指出：「聯邦體制是歐洲的正確方向。不過歐洲還未做好準備。」 (頁231) 如果歐洲的精英不顧民情而急於求成，將使歐洲面臨政

治和社會兩個層面的危險。在政治上，除德國、荷蘭外，其他歐洲國家都不具有聯邦主義傳統，貨幣聯盟的迅速推進使歐洲的公共輿論對布魯塞爾的這一舉措可能帶來的影響感到迷茫，人們普遍感到歐洲的精英在推動這一新的計劃時將公共輿論遠遠地拋在了後面。一種新的歷史決定論或歷史必然性信念開始左右歐洲精英的思維，他們滿腦子都是經濟術語，他們關心的是經濟增長，而諸如權力分散、民主責任這樣的政治價值則被拋諸腦後。這樣下去會導致一場深刻的道德和制度危機，也就是民主的危機，後者甚至可能使整個歐洲的基本認同遭到破壞。過快的政治一體化將會使歐洲政治中代表自由民主的中間力量（即中—右派和中—左派）信譽掃地，不僅會激起國內民粹主義的激烈反彈，而且可能引發帶有強烈民族主義色彩的仇外情緒與階級抵制相頡頏，左派勢力與右派勢力聯手，這必然破壞戰後歐洲來之不易的自由民主共識。

從社會層面看，二戰後年代，「中產階級」大量湧現，傳統歐洲高度層級化的社會結構發生了根本性的變化，這一社會條件的民主化使歐洲面臨的問題與美國當初所面臨的問題存在着很大程度的相似性。這也決定了戰後美國對歐洲的主導性影響。民主社會的人們由於處在共同的市場關係之中，使他們的社會境遇趨於均質。這就提出了民主歐洲社會多元性的問題。歐洲文明獨特之處在於它的多元性，即不同價值和制度的多元並存、長期競爭。歐洲社會的民主化是否會使這

種多元性遭到威脅？市場關係和商業倫理是否會破壞歐洲社會的多元傳統？歐洲社會是否最終成為美國社會在歐洲大陸的翻版？作者最後警告說，在歐洲，一種早熟的披着聯邦主義外衣的一元式超級國家（unitary superstate）將使歐洲各國不同政治文化背景下形成的複雜的社會織體和不同形式的公民精神遭到破壞。要避免這一結果的發生，聯邦主義在歐洲應當緩行。

如果歐洲的精英不顧民情而在邁向聯邦體制上急於求成，將使歐洲面臨政治和社會兩個層面的危險。在政治上，過快的政治一體化可能引發帶有強烈民族主義色彩的仇外情緒與階級抵制相頡頏，破壞戰後歐洲來之不易的自由民主共識。從社會層面看，歐洲社會的民主化是否會破壞歐洲文明的多元傳統？要避免這一結果的發生，聯邦主義在歐洲應當緩行。

註釋

① Larry Siedentop, *Tocqueville* (Past Masters) (Oxford: Oxford University Press, 1994).

② 北京商務印書館中譯本將 *Démocratie en Amérique* 譯成《論美國的民主》（董果良譯），這種譯法顯然與原書作者的意圖不符。

③ 北美獨立後，原來各殖民地遂成為「自由獨立的國家」。所以從獨立到聯邦建立，這一時期的 State 實際上就是擁有獨立主權的國家。《邦聯條款》中將北美同盟稱為「美利堅合眾國」（The United States of America），雖然這一名稱至今仍被沿用作為「美國」的國名，但它更貼近於邦聯時代的政治語境。基於此，筆者在這裏採用「盟國」這一譯法（參見任軍鋒：《地域本位與國族認同：美國政治發展中的區域結構分析》〔天津：天津人民出版社，2004〕，頁127）。

④ *Federalist Papers* 一般譯為《聯邦黨人文集》，但這樣譯很容易引起混淆。實際上，制憲會議期間的「聯邦論者」與後來的「聯邦黨」有很大差別。

任軍鋒 博士，復旦大學政治學系，牛津大學John Swire高級訪問學者。