

民主化与少数民族：冲突还是和解？*

[加]雅克·贝特朗 奥德·哈克莱 著 赵彩燕 编译

[内容提要]20世纪70年代以来,一些国家和地区发生了亨廷顿所言的“第三波民主化”,然而,一些转型后的民主国家出现了多数民主和族群主导民主的特点。民主转型路径的不同影响着各国民族身份、社群身份和政治身份的认定和继承。民主化对民族关系的影响在不同国家和地区各不相同,有的引发了民族冲突,有的促使了政府提高少数民族的地位,还有的只是给了少数民族微不足道的生活改善。这些差异的背后是制度因素、转型前遗产、精英动员、民族组织竞争和国际因素的影响。

[关键词] 民主化 民族冲突 民族和解 制度

相当一批学者和政治家笃信,民主化能够促进各民族之间的友好关系,增强民族关系的稳定性。一些学者用案例证实了从独裁政体向民主政体的转型有利于促进民族关系的发展。基于此,在20世纪下半叶和21世纪初,西方国家不遗余力地在全球鼓励民主化。然而,现实中的很多例子表明,民主化在其早期阶段即使没有引起全面内战,也常常伴随着民族矛盾升级。民族关系恶化时,少数民族最有可能成为

受害群体,比如,爱沙尼亚在民主化期间剥夺了上百万俄罗斯人的公民身份;2011年埃及总统穆巴拉克被赶下台后,成千上万的基督徒因担心受到侵扰和迫害而逃离了埃及;20世纪90年代乌干达的公开选举招致了种族屠杀的流血战争。那么,为什么在一些案例中民主化进程会造成冲突和暴力,而在另一些案例中民主化之后却是民族和解、达成妥协?在民主化期间,少数民族会在怎样的条件下受益?转型后的新

* 本文原载雅克·贝特朗和奥德·哈克莱主编的《民主化与少数民族：冲突还是和解?》(*Democratization and Ethnic Minorities: Conflict or Compromise?* New York: Routledge, 2014)一书。本文在更宽泛的含义上使用民族(ethnicity)概念,是指对先赋属性如种族、语言、宗教和部落的身份共同体。本译文系山东大学当代社会主义研究所科研项目“聚居型多民族国家政治转型风险研究”的阶段性成果。

民主政权应该在何时、以何种方式整合少数民族? 这些问题是本文要探讨的核心问题。

民主化

民主化,是指从独裁政体急遽而显著地转向更开放的政治,包括通过周期性选举实现政府轮替。一般而言,民主化能建立代表制度,增强行政权和立法权的相互制衡,强化司法独立,拓宽公众参与的范围,提供更多的表达不满的渠道和获得国家资源的机会。然而,民主转型不一定能带来民主的巩固。许多多民族国家的民主转型产生的是程序民主,而非实质民主和自由,新政权往往由具有种族中心主义倾向的政治家所把持。在这种情况下,国家和民族的关系是清晰的,国家被当作某个民族的代言人,例如罗马尼亚的罗马尼亚人、塞尔维亚的塞尔维亚人、马来西亚的马来西亚人。这些国家实行表面透明的定期选举,却缺乏对主体民族统治权的制衡,难以对少数民族提供保护并赋予其权利。此外,民主化进程的时间长短在各个国家差别很大,有的国家如捷克共和国迅速实现了转型,建立起新的民主国家,而有的国家民主转型之后长期带有威权特征,比如土耳其在1946年实行了选举制度,1950年共和人民党下台实现了政党轮替。但是此后,土耳其军方一直干政,使人难以承认它是一个民主国家,一直到20世纪90年代,军方逐渐减少了对政治的干涉,土耳其才被认可为民主国家。土耳其民主进程的复杂性表明,尽管从概念上区分民主国家和独裁国家是有用的,但就实践而言,很难确认民主化国家什么时候会真正成为民主国家。本文所指的民主化国家与真正的民主

国家含义有所区别,它的含义更加宽泛,只要经历了独裁政体瓦解、实行了部分民主制度的国家都是本文的考察对象。

民族冲突

民族冲突的形式分为非暴力和暴力两种,其中非暴力形式包括沉默、正式的制度表达(立法、行政和司法)、体制外表达(游行示威、抗议和静坐);暴力形式则包括骚乱、暴动和内战。大众游行示威是冲突的明显表现形式,而请愿、罢工或静坐也是冲突的表现形式。需要指出的是,第一,没有暴力并不表明民族关系的全部性质,不意味着少数民族获得了捍卫利益、获得资源的制度渠道。在政治不太开放的体制下,冲突的表达更隐秘,会随着民众表达不满的方式的变动而变动。例如,在总统苏哈托独裁政体的压制下,印度尼西亚的巴布亚人表现沉默,但是会偶尔集会举起晨星旗帜,表达独立建国的诉求。这种看似稳定的低水平冲突,假以某些动员条件,极易发展成为暴力活动。第二,民主化期间,有无政治动员不能作为民族是否平等或民族和谐与否的指示器。少数民族在转型期、甚至在随后的民主巩固阶段保持沉默也十分寻常,例如爱沙尼亚的俄罗斯少数民族,在苏联时期曾享有特权,在民主转型中尽管被剥夺了公民权,并与爱沙尼亚人相互敌视,但是仍然消极顺从。总之,表面的社会稳定常常掩盖着非暴力形式的冲突。

对民族冲突原因的分析不同于对暴力冲突的发生、规模及其结果的解释。引发民族冲突的原因有很多,比如资源竞争、民族不平等或出现了民族政客。这些因素可以解释民族关系的紧张和仇恨的强度,却不能解释为什么暴力冲突会在某个特定

间点爆发。暴力的发生需要一些具体条件,如国家经济的状况、武器装备的使用、民族组织的程度以及政府对某些具体事件的镇压等。因此,区分民族关系紧张的背景因素和暴力行为突发的具体原因十分关键。

民主化对民族关系的影响

民主化应当提高各群体通过诸如制度、政党以及公民组织、法庭请愿、合法集会和游行示威等表达诉求的能力。民主化的新政权应当更好地为少数民族提供多样化的代表制度(不同于独裁政体下的虚假代表制),下放权力,保护少数民族权利的法律,权力共享,以及尊重少数民族的专属管辖权。但是,实际上,民主化并不一定能解决少数民族的诉求,往往会出现人民仅指主体民族、少数民族被边缘化和排挤的情况。在那些民族裂痕严重的民主国家,围绕选举的动员往往形成以民族认同为核心的政治分裂。

关于民主和民族冲突之间的关系,本文得出了两个结论:第一,在暴力冲突和民主化之间没有明显的关系。在本文的大部分案例中,独裁政体倒台后发生暴力冲突的情况较少。然而,暴力冲突仍是一个极可能发生的后果。第二,即使没有冲突,少数民族也可能会遭受镇压或处于从属地位。从这个意义上讲,民主化没有为少数民族提供实质公平。若民主化期间选举胜利的重要性优先于政策的制定和完善,再加上法律的不健全和专制制度的残余,那么,民族和解就会面临诸多挑战。若少数民族的新地位与在独裁政体下的情况差别不大,他们的权利就同样会受到损害。

民主化对民族关系影响的调解因素

本文对国家制度、精英决策机制以及国际领域等进行了多层次分析,认为以下因素的相互作用调节着民主化后的民族关系以及国家与民族之间的关系。

(一) 制度因素

1. 转型前的制度遗产

独裁政体的制度实践限制着转型期间的制度选择。很少有国家会彻底消除过去独裁政体的遗产,开始全新的制度安排。20世纪90年代出现了按民族划分边界、主体民族享有特权的族群主导民主制,这是独裁时期的余绪。在这样的国家,民族认同在政治制度的构成中发挥着重要作用,主体民族享有核心政治组织的资格特权,少数民族仅得到有限的族群承认和权利,但不能共享权力。这类国家有几个明显的特征:有选举制度;有主体民族;有一个或一个以上得到认可的少数民族;有在宪法、国歌、独立宣言和其他奠基性文件的基本原则中确定国家的民族认同和主体民族的文化特权。转型后的东欧国家大多成为族群主导民主制国家,譬如保加利亚、捷克共和国、克罗地亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、马其顿、摩尔多瓦、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛文尼亚和斯洛伐克。亚洲的泰国、非洲的博茨瓦纳以及中东的以色列和土耳其也是这种主体民族控制政权的民主国家。这些国家在独裁时期已经形成了具有明确民族边界的排他性政治,在民主化期间,民族身份由实行民主化之前转移而来,在转型期间并未遭受重大争议,主体民族所享有的特权得到了继承。这些国家的制度建设相对成熟,主体民族统治也算稳固,因此,继承而来的民族地位没有重新协

商的余地。苏联、南斯拉夫和捷克斯洛伐克也是如此,民主化之前实行主体民族政策,形成了以民族为边界的各种制度,并将文化民族上升为民族共和国。联邦解体后,这些民族共和国立刻转变为独立国家,自动继承了之前的民族边界。由于新国家制度在权力转型期尚未健全,主体民族的政治精英会实行保障主体民族优越地位的政策,从而造成少数民族在转型之后被边缘化的局面。

西班牙和捷克斯洛伐克民主化进程的对比表明,新的体制格局不会凭空出现,它很难同过去的制度断裂,因为政党的战略利益和意识形态信条受到转型前的政党权力格局和民族协商模式的影响。西班牙民主转型之前是中央集权和单一制国家,因而选举制度和组织架构的宪政改革更有利于国家党和主体民族,地方党和民族党受到制约。相比之下,捷克斯洛伐克从前专制政体下继承的是联邦结构,在这样的结构中,地方政党力量强大,甚至在宪法议程中拥有否决权,因此,它最终走向分离这一结果并不意外。

2. 转型后的制度安排

民主化初期重新设计的制度往往决定了民族权力格局,对民族冲突产生了重要的影响。新民主国家通常会实行限制按照民族组建政党的民族政党禁令,包括:(1)消极政党禁令,即禁止以民族为基础组建政党,由此将民族排除出政治舞台;(2)积极政党禁令,即要求政党成员、领导人、办公室等展现出多民族特征。消极政党禁令的目的是建立一个不分民族的社会,而积极政党禁令则希望鼓励不同民族背景的候选人加入同一个政党,以形成向心力。在理论层面上,民族政党禁令有利于政党整合,然而,非洲国家民族政党的例子表明,

这种策略效果有限。几乎所有第三波民主化的非洲国家都制定了宪法,试图对民族政党进行管制,然而,实行了消极政党禁令的国家,其政党大都高度民族化,且执政党比反对派的民族化程度更高。强调“激励”而非“限制”的积极政党禁令,效果较好,更有利于成立跨民族组织。土耳其的例子同样揭示了消极政党禁令的后果,自土耳其在20世纪40年代引入民主程序后,一直实行民族整合和同化策略。1961年宪法第57条规定,禁止成立任何威胁“国家领土完整和民族忠诚”的政党。民族党和地方党被视为对完整性的威胁而被加以禁止。1982年宪法在第81条中更加明确地规定了禁止通过“创造少数民族”成立政党,这意味着政府不承认以种族、宗教、语言或者地域界线而区分出来的少数群体。然而,库尔德人的强烈动员表明,此类禁令并没有消除民族症结。尽管库尔德人在民主化伊始表示顺从,但在后来,他们不惜采用暴力手段进行动员。

民主转型后的首次选举也会确定新的权力格局,这极大地决定了国家对少数民族不满进行回应的能力。西班牙和捷克斯洛伐克在首次议会中的政党席位分配差异预示了两个国家的不同走向。在西班牙,尽管少数民族有着强大的地方势力,但是,国家党在议会中具有绝对优势,故而地方势力和民族主义者在保持对国家忠诚的同时愿意协商。而在捷克斯洛伐克,地方政党是赢家,因而在宪政谈判中极大地限制了跨民族协商的能力。

周期性选举产生的后果也大相径庭。肯尼亚的民族冲突日益加剧,部分是由民主程序导致的。肯尼亚的土地利益刺激政治精英按照民族边界进行政治动员,这导致了原住民和移民围绕土地所有权发生了

竞争和摩擦。最近几年,每逢选举,形势就会紧张,甚至发生暴力冲突。一些两极化民主国家也出现了类似问题,在两极化民主国家里,社会分裂为两大民族阵营,即一个主体民族和一个大型少数民族。在这样的结构下实行选举,就有加速民族竞争的危险,例如斯里兰卡通过周期选举产生了僧伽罗人政党,这极大地激化了僧伽罗人的民族主义,这些政党为赢得选举,对泰米尔人实行政治排斥。然而,也有周期性选举促进民族融合、走向温和民主的例子。不能说土耳其的每次选举都推动了温和民主,但是,世俗主义者和伊斯兰教主义者的竞争产生了土耳其正义与发展党,该党为赢得大多数人的支持,向库尔德人作了更多的让步。这样的策略使他们自2002年以来一直当政。除了土耳其,竞争性选举制度在其他一些案例中也产生了更大的影响,一些代表少数民族的政党甚至参与了联合政府,例如罗马尼亚的匈牙利族民主联盟、保加利亚的土耳其族权利和自由运动党。由此可见,若少数民族的选票至关重要,选举就容易成为克制和妥协的工具。在无足轻重的选区,比如在菲律宾和斯里兰卡,其南方的穆斯林选区占总选票的比重很小,国家党在竞争时更有可能吸引主体民族,而不是寻求少数民族的支持。

(二)精英之间的竞争、联合和动员策略

当独裁政体转向自由和民主化时,包括国家领导人和政客在内的政治精英们会重新调整政治策略,以便继续掌权或争取新资源。他们的策略与谈判模式加剧了转型路径的不确定性。若改革派和反对派达成一致、成功结盟,就会出现民主;反之,独裁政体中的强硬派掌权并破坏改革成果,民主进程就会受到阻挠。民族政治使精英

在策略选择时多了一层考虑,新政权不仅要满足精英的利益,而且还面临着各民族对权益保障和代表权的诉求,某些民族甚至会要求享有特殊地位,以换取对新政权的支持,这加剧了转型的复杂性。

一些精英会趁机操纵民族认同以谋取私利。肯尼亚向多元民主转型之后,某些精英群体利用民主程序进行民族动员,他们在埃尔贡山地区制造了新的“民族符号”,曾经的萨鲍特人与布古苏人之间的矛盾被讲萨鲍特语的居民的内部冲突所取代。土地和资源的稀缺使精英们打着“本土和独立性”的幌子“索取”“外来人”的土地。他们借用历史叙事为土地的最终所有权提供合法性,否认其他萨鲍特语族人的土地诉求。“土地的真正主人”和“究竟是谁的家园”成了问题,政治自治加剧了分裂的危机。选举成了攫取土地利益的工具,土地和民族认同在政治精英手中都成为操纵工具。选举并非暴力行为的原因,但若无其他制度支持,五年一次的选举就会成为周期性的催化剂。当竞争呈现零和博弈时,精英常常利用民族动员和增加民族恐惧的手段搞掂选举。这是一场危险的游戏,因为它常会遽变为暴力行为。不过,在非洲其他拥有土地的民族中,其民族精英没有使用类似的排外话语和暴力行为。应当对民族精英利用“祖先土地”动员选民、煽动冲突的情况进行更深入的研究。

不过,精英并不总会实行导致暴力冲突的策略。民主化也有可能促使政治精英建立温和的跨民族联盟,制定有利于温和派、减少冲突、让各民族都受益的政策。在台湾,国民党意识到其统治“不能建立在狭隘的民族基础上,而是要鼓励各民族建立非正式联盟,并寻求台湾多数民族的支持”。作为少数民族的执政党开始将其他

民族的精英吸收进统治阶层,他们还建立了佛教协会,其会员遍布各民族,从而形成了超越民族的社团利益。这些联盟明显降低了主体民族动员反对作为统治者的少数民族的动机和潜在危险,为转型合法化和政治组织的相互包容奠定了基础。政治上的统治群体“外省人”所采用的政治策略减少了与主体民族台湾本土人的摩擦。执政的少数民族需要主体民族的支持,以便在民主化后有机会继续维持权力。民主化的压力成为促使民族关系好转的外在因素。同时,执政者的控制能力和为转型所做的准备使之能够建立跨民族联盟,避免了政治转型伊始的民族暴力冲突。

掌权的主体民族也常常采用类似的政治策略。在两极化国家中,统治民族精英需要遏制强势的少数民族群体,维持稳定。在改革和民主转型的压力下,主体民族精英常常实行再分配政策——设立各种项目以阻止少数民族在经济或政治上得势。此外,统治民族还利用民族神话和历史叙事,以使不公平的分配政策以及社会等级合法化,避免极端主义者进行民族动员。以民族为基础进行再分配的政策与前述建立民族联盟的政治逻辑是类似的。不过,这种政策通过构建和维系民族地位的差别来保持稳定性。少数民族发现,在民主政体下也缺乏有效的政治手段阻止这些基于民族差别的重新分配政策,反过来讲,尽管重新分配策略有利于形成温和的政治机制,但是并没有为少数民族提供相应的地位。

总之,若精英之间能够相互妥协或在民主化之前阶层已经稳固,就会出现和平结局。就前者来说,精英如果就民族代表比例达成一致,政治转型和选举的进行就会和平得多;就后者来说,占统治地位的精英会抵抗民主化的压力,避免全面民主化,

从而巩固其统治。

(三) 民主化与民族组织

民主的作用之一是将民族代表性分散到多个组织中。在独裁统治下,民族组织往往在人数和范围上受到限制,甚至遭到取缔。民主化后,在日益松动的制度结构下出现了多元化组织,自称代表本民族的组织增多,且各组织之间的竞争更加激烈。是否出现暴力冲突,极大地取决于民族内部各组织之间的竞争程度以及它们达成一致的意愿和能力。当民族内部竞争激烈,而大众转而支持温和派时,激进组织就会利用暴力活动重建势力,显示自己作为民族代言人的身份。此时,如果温和派不能与新政府迅速达成解决方案,暴力行为就会加剧。

在西班牙、肯尼亚以及菲律宾的例子中,民族组织内部的竞争激起了暴力行为。如果同一个民族中的大多数组织愿意同政府谈判妥协,那么,赞成暴力策略的组织就会遭到削弱且被边缘化。在这种情况下,暴力行径不光是为了宣泄民族不满,也是排挤竞争者的一种手段。在肯尼亚,如前所述,选举周期在很大程度上刺激了新的民族身份的构建和以获取土地为诱饵的选举动员。萨鲍特人内部的分裂推动形成了一个暴力组织——萨鲍特人土地保卫武装,该组织声称代表那些被剥夺了土地的萨鲍特人。他们越来越不满于当地领袖不能为其发声,正式的制度渠道无法满足其诉求。选举的一再失败导致萨鲍特人土地保卫武装组织试图通过暴力增强它在萨鲍特人中的地位,边缘化或清除那些强有力的竞争者,因此,他们的大量暴力行为实际上是冲着本民族那些致力于建立政治党派的人。这种民族内部不同组织的竞争也发生在西班牙和菲律宾。

民族内部的竞争还会滋生排斥异己的倾向。在1956年斯里兰卡的选举竞争中,僧伽罗人被分裂成几个政党,在围绕民族主义议题的竞争中,有政党支持将僧伽罗语规定为唯一官方语言的激进政策。民族内部的竞争容易使社会走向极化,激起内战。在捷克斯洛伐克,尽管首次选举时大部分政党态度温和,以联邦为目标,但是,也出现了一些较小的支持分离主义的政党在民族主义事务上互相加码竞争。慢慢地,斯洛伐克所有政党都转向了带有更多民族主义色彩的议题,导致了对独立的更广泛的支持。

不过,当民族倾向于合作或民族代言人集中到一个组织时,通过民主制度疏通群体要求的做法往往变得更容易。印度尼西亚的巴布亚人就选择了这条道路,自由巴布亚运动选择同强大的巴布亚理事会主席团合作。尼加拉瓜的米斯基托人也是如此,他们放弃了暴力反抗,选择融入同一个组织与政府谈判。

(四) 国际影响

国际环境对一国民族政治产生的作用众说纷纭。有学者声称,一些国际因素会遏制暴力,增进少数民族的权利;另一部分学者则表示怀疑,认为外因受制于内因。土耳其的例子凸显了包括国际组织、国际规约在内的国际压力与民主政治之间的相互作用。20世纪末之前,土耳其秉持凯末尔民族主义意识形态,压制库尔德人的民族诉求,任何偏离中央集权的尝试都会遭到军方的干涉。不过,在土耳其申请加入欧盟的谈判中,受欧盟的影响,军方的影响力降低,之前偏离主流意识形态不可能存活的政治组织有了更多机会。转型中受益最多的组织是土耳其正义与发展党(AKP),该党曾利用欧盟的准入规定谴责

军方干政。为了赢得选举,该党同库尔德人及其他被边缘化的组织建立了联盟。2002年,土耳其面临的欧盟准入要求是“哥本哈根标准”,即国家应当具有稳定的民主制度,并对人权进行保护。土耳其政府因此给予了库尔德人更大的自主空间,这不仅是为了满足欧盟的人权标准,土耳其政府更希望借此消除库尔德人的暴动,稳定国内秩序。土耳其甚至规定:“当土耳其法律与国际人权法相冲突时,国际人权法效力高于土耳其法律。允许个人在抗议政府侵犯人权时求助于欧洲人权法院的裁决。”总之,土耳其的例子是欧盟对民族关系产生影响的绝佳典范,欧盟为保护少数民族权利及认同创造了更多空间。

也有一些外在因素会加剧紧张局势,激化暴力冲突。一些国家和地区容易受到邻国事件的影响。有学者比较了中东欧和亚洲地区的转型后发现,那些有跨界民族的国家在民主化后常常出现冲突,甚至是暴力行动,例如土耳其的库尔德人、泰国南部的穆斯林、马其顿的阿尔巴尼亚人或爱沙尼亚和拉脱维亚的俄罗斯人。不过,对欧洲国家来说,这种负面影响在保护少数民族和调解民族关系的国际压力下得到了一定的缓解。哈莱克指出:“欧洲的新国家希望宣扬国家形象,提高本国声誉以融入欧洲,因此,对这些压力尤其敏感。”1992年的《欧洲区域和少数民族语言宪章》与1995年的《欧洲理事会保护少数民族框架公约》成为欧盟申请国修订本国排外政策的依据。欧盟或北大西洋公约组织所提供的有形奖励促使一些国家采取对多数主义统治加以制衡的政策,这些政策——从马其顿的权力共享政策、斯洛伐克政府吸收匈牙利政党的政策到爱沙尼亚的语言政策改革——力度各异,但都为保

护少数民族权利作出了一定的努力。因此,在欧洲,区域组织和法律规约会慢慢影响各国国内政治,缓解其在民主转型期间形成的主体民族统治弊端。

结语

民主化的复杂性体现在多个方面。转型前的遗产、国内外精英的策略选择和社会结构都在发挥着作用。与悲观者的论调相反,民主化常常会提高少数族群的地位,尽管路径并不明朗。与乐观者的看法不同,民主化往往困境重重,不审慎应对就释放民主会导致分裂抑或暴力冲突。民主化是一个相对长期的非线性过程,且常处于既非独裁也非民主的灰色地带。本文的研究表明,民主化对民族冲突或对少数民族地位的提高没有直接影响。民主化并不总是有利于少数民族,因此,暴力和冲突在民主化期间依然普遍。制度的限制、体制格局、精英联盟及动员策略和国际压力等,都是影响民主化对民族关系调解作用的因素,它们具体解释了为什么在有的国家民主化会产生更有利于少数民族的政治环境,而在另外一些国家则不是这样;对这些影响因素的分析,既反驳了只要进行民主转型就会发生暴力冲突的极端预言,也对那种认为所有民主制度都会尊重民族多样性、为少数民族秉持公正价值的看法设定了严格的限制条件。

进入21世纪,民主化与民族政治的关系依然重要,近几年的中东动乱就是明证。在埃及,总统穆巴拉克的下台加剧了基督教徒的恐惧;叙利亚内战的紧张局势在阿拉维少数派担忧逊尼派报复的顾虑中升级;在伊拉克,宗派之间的暴力冲突继续影响着公共生活。发生在中东的情形不是单

一的,非洲的科特迪瓦、塞内加尔和塞拉利昂已经大踏步走向了民主化,不过,近年来民族冲突的可能性增大。那些处于转型萌芽中的国家,例如格鲁吉亚和缅甸,也存在着类似困境。在深度分裂型社会中,任何民主化进程的成功或失败都需要深入理解上述调解因素的相互作用。■

[雅克·贝特朗(Jacques Bertrand):加拿大多伦多大学政治学系;奥德·哈克莱(Oded Haklai):加拿大皇后大学政治研究学院;赵彩燕,山东大学当代社会主义研究所]

(责任编辑 徐元宫)