

族群民主:族群分裂社会民主化转型的尝试

严 庆,于浩宇

(中央民族大学 中国民族理论与民族政策研究院,北京 100081)

[摘 要]族群民主是回应族群分裂社会如何践行民主制度的思考与尝试,其特征是核心民族的形成先于国家的形成、核心民族的价值高于民主价值、视国内少数民族为持续威胁。族群民主是一种防御性的民主制度,其本质在于有限赋权,而非族群同权。缺乏合法性和稳定性是族群民主的内在缺陷,但与权利垄断和一族统治相比,族群民主又具有一定的进步性,它顺应了公民权利和集体权利的普遍化趋势,迎合了精英对民主的承诺和大众对民主的期待,允许少数民族以和平的方式参与政治生活,从而降低了引起激烈的社会暴乱和族际冲突的可能性。

[关键词]族群民主;族群分裂社会;核心民族

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.02.009

第二次世界大战以来,西方传统的自由民主模式正在衰落,并受到来自上下两个层面的挑战:一方面,全球化不断创造出新的跨国社群和身份认同,从顶层解构着人们的国家认同,进而使民族国家之间的边界模糊化;另一方面,民主化从底层侵蚀着国家的根基,少数族群对文化发展和政治权利的要求严重挑战着国家的统一和稳定,并强化着少数族群的民族主义情绪。根据自由之家(Freedom House)最新发布的2018年世界自由报告(Freedom in the World 2018)显示,民主的危机悄然而至,不仅像土耳其、匈牙利、缅甸这些十年前看似有望实现民主转型的国家正在或已然滑向独裁统治,就连世界上最强大的民

主国家也陷入到危机之中,社会经济差异、党派分裂、恐怖主义袭击以及难民涌入等问题导致其国内联盟关系紧张,并加剧了人们对于“他者”(other)的担忧。^[1]基于上述情况,如何在族群分裂社会(ethnically divided societies)^[2]践行民主制度再一次引发人们的思考,产生于以色列、爱沙尼亚、斯洛伐克等国的族群民主制度是否可以成为族群分裂社会民主化转型的一种尝试亦成为一个值得关注的问题。

一、何谓族群民主?

目前,我国还没有关于族群民主的研究成果,话语体系与国情差异也加大了国人对于这一

作者简介:严庆(1970—),法学博士,中央民族大学中国民族理论与民族政策研究院教研室主任、教授、博士生导师;于浩宇(1993—),中央民族大学民族学与社会学学院博士生。

概念和制度模式的认知难度。族群民主是族群分裂型国家调处族际关系的理念表达和制度设计,它强调在核心族群内部(而不是全体国民内部)实现充分民主,在核心民族^[3]与非核心民族之间实现有限民主。换句话说,族群民主是偏向于核心民族的有限的、不充分的族际民主。

(一)族群民主的内涵

族群民主(ethnic democracy)的概念由以色列学者萨米·斯穆哈(Sammy smoha)于1989年首次提出,是对以色列民主制度和民主实践的一种总结和提炼,后被推广和应用于斯洛伐克、爱沙尼亚、马来西亚等国家的相关研究中。从词源的角度进行分析,族群凸显了族类群体的文化性,而民主的基本释义是“人民的统治”,因此,族群民主一词具有鲜明的民族特色和民主特征,是文化性的族类群体与主权在民原则的结合,所要解决的是权力和权利在民族间的分配问题,旨在平衡族群分裂社会中存在的民族与民主、核心民族与非核心族群之间的关系,被视为后发多民族国家民主转型的一种制度选择。

具体而言,族群民主是一个将公民权利和政治权利扩展到个人,将集体权利扩展到少数族群,且与多数人控制国家的制度化相结合的体制。^[4]通过族群民主的概念可以进一步提炼出两个关键点:第一,权利的普遍性。公民权利和政治权利分别代表了私域和公域的权利诉求,涵盖了人权的基本方面,“将公民权利和政治权利扩展到个人,将集体权利扩展到少数族群”意味着不同的民族及其成员均能享受到平等的权利。第二,权力的独一性。由族群民主的概念可知,权利的普遍性与“多数人控制国家的制度化”相结合方为族群民主,而“多数人控制国家”意味着多数人的统治,即核心民族对于国家权力的掌控;“制度化”意味着“多数人控制国家”的法律认可,因此,在权力分享方面,少数民族被排除在外。权利的普遍性和权力的独一性意味着族群民主并非族群平等,其本质是有限的赋权。

根据2018年1月15日至26日召开的联合

国人权理事会普遍定期审议工作组第二十九届会议提供的数据,以色列少数民族占国家公务人员的比例一直在稳步上升。2017年11月,阿拉伯人、德鲁兹人和切尔克斯人占政府公务人员总数的10.1%,而这一数据在2012年为8.4%,2010年为7.52%,2009年为6.97%,2008年为6.67%,2007年为6.17%。此外,在以色列的公务员系统内有很多非核心族群雇员担任高级职位,掌握着决策权,且这部分少数民族雇员数已由2006年的347人上升到2014年的562人。^[5]而在爱沙尼亚,少数民族权利保障被写进宪法,根据《宪法》第49节规定,人人有权保留其民族特征;根据《宪法》第50节规定,少数民族有权根据《少数民族文化自治法》所规定的条件和程序,为民族文化的利益建立自治机构;此外,《宪法》第12节明文禁止基于民族与文化的歧视。基于以上分析可知,族群民主国家中的非核心族群的权利保障已取得重大进展,由此带来政治权利扩展甚至允许部分非核心族群成员参与到国家的决策活动中来。

(二)族群民主在以色列的产生背景

族群民主的产生以特定的社会、经济背景和民族关系为支撑,既是在经济基础之上进行的政治上层建筑构建,也是在民族关系向好的前提下展开的民族关系的进一步调整和规约。具体就以色列而言,在族群民主形成之前,国家经历了从战争到和平、从保守到开放的转变,犹太人多数群体与阿拉伯人少数群体之间的关系亦从控制转变为接纳。

首先,社会状态实现了由战争到和平的转变。在整个20世纪,以色列是在敌对的环境中建立和生存的,边界争端、独裁政权、阶级分化、人口爆炸、伊斯兰原教旨主义、区域霸权的争夺以及恐怖主义等不断困扰着中东地区,在此困境下,以色列建立了强大的战争机器,并且在国民中培育了一种源于威胁感的军国主义精神,以求得生存。但继1979年后,以色列与埃及和巴勒斯坦相继签署了《埃以和约》(Egyptian - Israeli

Peace Treaty)和《奥斯陆协议》(Oslo Accord),和平建设(peacebuilding)^[6]亦在多方努力下取得良好效果,巴以冲突已呈下降趋势,军国主义思潮日渐削弱,和平选择正在扩散,以色列逐渐实现了由战争到和平的转变。

其次,在经济领域实现了由保守到开放的转变。在经济发展早期,以色列建立了一种限制和排斥的市场机制,其核心是国家干预,在这一经济体制下,以色列经济持续大幅增长20余年,但此后出现了大幅滑坡。为此,以色列实施了“经济稳定工程”,改进资本市场和外汇市场,推行国有企业私有化和贸易自由化,废除垄断等其他一些限制市场竞争的政府行为,从而使以色列经济实现了由准社会主义体制向自由经济体制的转型。^[7]如今的以色列经济体制被冠以发达的、弹性的、创新的和高科技的称号,^[8]实现了由贸易保守到市场开放的转变。

再次,在民族关系上实现了由控制到接纳的转变。一般而言,控制是为了避免动乱和流血以此换取稳定,这也意味着控制与民主是内在矛盾的。在20世纪90年代以前,以色列的主要民族关系体现为核心民族犹太人对非核心族群阿拉伯人的控制,这种控制根源于犹太人和阿拉伯人各自的族群中心主义。根据1980年的一项调查显示,有66.2%的阿拉伯人认为犹太人是不可信的,约69%的阿拉伯人认为犹太人是剥削的和种族主义的;同样,超过83%的犹太人将阿拉伯人视为国家安全的威胁,其中66%的犹太人认为以色列的大多数阿拉伯人都是不值得信任的。^[9]而至于控制机制的建立,则取决于阿拉伯人对犹太人的经济依赖和犹太人对阿拉伯人的政治控制这两个基础,一方面,由于阿拉伯人社会资源匮乏,自身无法为大多数阿拉伯人提供就业,只能依靠犹太人,因而负担不起一场针对以色列人的革命;另一方面,政治统治更直接地实现了以色列人控制阿拉伯人这一目标。^[10]直至20世纪90年代,犹太人与阿拉伯人的关系才发生转变,即从排他性走向无障碍性接触,从激进

化走向政治化,亦如斯穆哈所言,阿拉伯人虽然被政治化了,但他们对以色列国家的接受程度却越来越高,犹太人虽然仍是排外主义者,但其对阿拉伯少数群体的接纳和容忍程度已然越来越高。^[11]当然,这一结论是在承认阿拉伯人在各方面都从属于犹太人,且处于不利地位的前提下得出的。

以色列社会由战争到和平、由保守到开放、由控制到接纳的转变,一方面使阿拉伯人的人口不断增加,教育和生活水平不断提高,宗派关系不断削弱,身份和文化越来越复杂。但“阿拉伯人所积累的资源越多,他们就会变得越不容易相处”^[12],国家控制越来越受到抵制,统治成本越来越高,在这种情况下,“民主”无疑成为解决统治合法性的最佳选择。另一方面,核心民族犹太人在变得更加开放和包容的同时仍受到族群中心主义和犹太复国主义的影响,他们感知到了阿拉伯人的威胁,且为了维持民族优越性和对以色列政权的把控而选择了一个折中的做法——族群民主。

族群民主在斯洛伐克、爱沙尼亚、格鲁尼亚和马来西亚等国家的产生背景与以色列大同小异,大多经历了社会、经济和民族关系的转型。

(三)族群民主的基本特征

在比较常见的几种民主模式中,自由民主从自由主义的视角出发看待民主问题,将个人视为原子化的独立存在,注重个人权利的平等保障,但不承认文化差异和集体权利;联合民主最大限度地承认少数民族的语言、历史和文化,通过比例代表制和自治保障各民族的平等地位,同时通过立法规定并保障少数民族的个人权利和集体权利;多元文化民主承认民族间的文化差异,支持不同民族团体的存在,国家相对于各民族而言保持中立,承认集体权利但无立法规定,亦不扩大自治和权力分享。不同于以上民主模式,族群民主的特征主要表现为:

第一,核心民族先于国家。核心民族先于国家通常具有两方面的意涵,其一,在族群民主国

家,核心民族往往先于国家而存在,这使得族群民主国家具有两个不同于西方国家或其他发展中国家特点,即缺乏既存的国家意识和得益于既存共同民族意识,^[13]这是族群民主得以产生和存续的重要前提。其二,在族裔民族主义的驱动下,族群民主国家被定义为“核心民族国家”,即一个在人口、语言、文化、经济诸方面占据优势的特定民族的国家,其存在以核心民族为依托,其发展以核心民族的利益、地位和价值为导向,正如《民族国家法案》中所提及的:“国家视犹太人定居地的发展为国家价值,应当鼓励和促进犹太人定居地的建立和强化。”^[14]

第二,核心民族高于民主。族群民主符合民主程序上的最低限度定义,^[15]国家通过族群民主的制度设计给予少数民族进可攻退可守的权利空间,使其既可以免受核心民族的过度压迫,又可以以民主的方式进行和平的斗争,逐步改善其地位。但亦应看到,族群民主在本质上是一种削弱了的民主,国家的目的是使多数人享有特权并促进其利益,而非平等地为全体公民服务,与此相对应,少数民族是权力的重要来源,但却不能赋予国家充分的合法性。由此,在族群民主中,核心民族被置于民主制度之上,民族优势和公民平等之间存在固有的矛盾。换句话说,族群民主的构成和功能是“防御性民主”,其目的在于威慑和取缔具有极大威胁的群体,对国家或核心民族的生存和安全的考虑占主导地位。

第三,视少数民族为持续威胁。族群民主是核心民族应激性反应的结果,在这一过程中,少数民族被视为核心民族的持续威胁,这种威胁可能发生在政治领域,如选举和议会席位的争夺;也可能发生在社会经济领域,如争夺资源、就业机会和社会福利;还可能发生在国家安全领域,如民族分离主义对国家的撕裂作用。在这种情况下,族群民主是应对异族威胁的一种方式,国家可以根据族群民主的模式来塑造其政权,以此实行各种限制和控制,进而遏制少数群体的潜在威胁。可以说,“对国家安全的严重关切产生和

推动了族群民主”^[16]

通过以上分析可知,族群民主是一个多维二元型概念,其主体包括核心民族与非核心族群,内容包括集体权利与个人权利,要素包括民族与民主,原则亦体现为民族原则与民主原则两个方面。但是,在族群民主中,核心民族与非核心族群的地位是不平等的,个人权利与集体权利均得到法律的承认,但后者因为主体地位的不平等而存在差异,也就是说,国家并非族群中立,而是倾向于核心民族的,其本质在于有限赋权,而非族群同权。

二、族群民主的理论范式

族群民主源起于某个民族的族群优势,因而建立起以该民族为主体的核心民族国家,后因其感知到来自国内少数民族、周边国家及国际力量的威胁,加之族群因素和民主因素的影响,最终建立起兼具族群属性和民主属性的族群民主国家。

(一)核心族群的优势:族性与语言

族群民主国家的核心民族要么是从某一国家分离出来的少数民族,要么是曾受某个民族压迫的弱势族群,尔后崛起并建立自己的核心民族国家。由于人口的流动性及领土争端等历史原因,这些新建立的民族国家通常是两个民族或多民族的,且国内少数民族大多拥有自己的民族国家,只是没有生活在其中,如以色列的阿拉伯人、斯洛伐克的匈牙利人和爱沙尼亚的俄罗斯人。与拥有强大母国和族裔群体的少数民族相比,核心民族除了人口上的优势外,还具有族性和语言上的优势,并以此为利器安内攘外。

“族性是一个族类群体的普遍特质,它蕴藏于族类群体的文化与传统中,既可以通过客观的族类特征外显出来,也可以抽象为主观的民族精神、民族气质和民族特点等。”^[17]族性的作用在于其可以成为凝聚和动员的纽带,进而确定本民族的排他性与独一性。族裔民族主义和族群中心主义是族性的两个方面,在以色列,犹太主义将所有犹太人紧密团结在一起,捍卫其相对于阿

拉伯人的优势地位;同样,在爱沙尼亚,爱沙尼亚人亦以族性为纽带维护其对爱沙尼亚的排他性所有权,因为对于爱沙尼亚人而言,爱沙尼亚不仅是他们行使主权的家园,还是保障其生存、促进其利益和福祉的场域。

语言是文化的载体,是区别“我者”与“他者”的直接标准。在族群民主国家,核心民族往往通过语言和符号区别他者,以此作为社会分层的标准,保持甚至扩大其族群优势。在斯洛伐克,语言和符号是斯洛伐克人优势的直接体现,斯洛伐克语是国家的官方语言,包括国歌、钱币、日历等在内的所有国家象征都严格地限制为斯洛伐克语,政治、经济、文化、教育等重大领域的文件及联系亦需使用斯洛伐克语。^[18]而在爱沙尼亚,语言的重要性更为明显。由于爱沙尼亚语的独特和难学,其不仅是国家的官方语言,更被赋予了重要的地位,了解爱沙尼亚语和爱沙尼亚公民身份是成为中央和地方政府选举候选人的必要条件。虽然资源的稀缺限制了国家的实际行动,但在需要的情况下,教科书甚至教师均会被发放或派往爱沙尼亚语学校或国外的课堂,以教授和推广爱沙尼亚语。与此同时,国家也会拨出预算资金资助爱沙尼亚境内非核心群体的文化活动。^[19]总的来说,爱沙尼亚政府以语言作为屏障将其他民族排除于公权力之外,同时亦以语言作为工具对其他民族进行同化,从而保持爱沙尼亚人的族群优势。

(二)感知威胁的来源:少数民族、周边国家与国际力量

“威胁的性质和内容可能有很大的不同。威胁可能包括人口增长和优势的缩小、过度的政治权力、不公平的经济竞争、民族文化的降级、‘纯族群血统’的稀释、国家安全风险、对外部家园的忠诚以及动荡和不稳定。感知到的威胁在不同模式的民主中普遍存在,但只有在族群民主中,它们才是制度的组成部分,是持久的和强迫性的”。^[20]也就是说,感知到威胁是族群民主得以产生并维持的重要因素,同时,族群民主也是核

心民族用以对抗威胁的制度手段。

对于核心民族而言,少数民族是威胁的最直接来源,上述的所有威胁均来自于少数民族。犹太人将阿拉伯人视为威胁,这不仅因为阿拉伯人是属于与以色列并不交好的诸多阿拉伯国家的少数民族,其背后有强大的母国做支撑,自身亦有与敌对分子合作的动机,还因为阿拉伯人在人口结构上对犹太人造成的威胁:近五年来,阿拉伯人的平均出生率是犹太人的1.23倍,^[21]正快速地缩小着犹太人对阿拉伯人的人口优势,不论是族群规模还是投票选举中的权重,阿拉伯人的威胁已变得不言而喻。同样,在斯洛伐克,匈牙利人被定义为潜在的“第五纵队”,他们集中于斯洛伐克南部地区,与匈牙利接壤。该地区于1918年割让给斯洛伐克,1938年归还于匈牙利,1945年重新割让给斯洛伐克,直至今日,斯洛伐克的匈牙利人领导人仍与匈牙利政府保持着联系,这不得不让斯洛伐克人对匈牙利少数民族的忠诚产生怀疑。

换个角度而言,少数民族与母国的暧昧态度也给了相应国家入侵、分裂核心民族国家的理由。爱沙尼亚的东北地区与俄罗斯接壤,大部分居民讲俄语,其中多为外国人,他们对俄罗斯保持着一以贯之的依恋,而对爱沙尼亚的忠诚却并不明确,无论是俄罗斯人还是爱沙尼亚境内的俄罗斯少数民族都认为俄罗斯是俄罗斯少数民族的保护伞,而爱沙尼亚有8.8万俄罗斯人,这让俄罗斯有了额外的、看似合法的入侵理由。因此,爱沙尼亚利用族群民主作为一种控制机制,中和了俄罗斯人的政治效应,减小了爱沙尼亚成为拥有两种语言、两种文化和两个民族的国家的可能性,也避免了国际力量以民主和人权作为口号对爱沙尼亚的干预。

(三)族群民主的属性:族群性与民主性

族群优势的凸显和感知到威胁是族群民主得以产生和存续的基础,但是族群民主性质的确立还与其他因素有关。族群民主既凸显了核心民族的优势和统治,又混合了投票、竞争性选举、

政府更迭等民主要素,兼具族群性与民主性。

族群民主的族群性质首先源于民族优势先于民主制度存在的客观事实。这意味着,在引入和践行民主制度之前,多民族国家的核心民族早已享有制度化的霸权,族群民主制度是对这一制度化霸权的延续和藻饰,对于核心民族而言,与其放弃传统的、有组织的主导地位,不如改良民主的模式,使其以族群民主的形式为他们服务。从这种意义上来讲,族群民主缓和了民主化的进程。其次,族群民主的族群性还源于少数族群的持续威胁以及核心民族对少数民族的历史仇恨,这在少数族群拥有强大的本体民族和母国的多民族国家体现得尤为明显,如以色列的犹太人和阿拉伯人。而从古老仇恨观的角度进行分析,始于19世纪的巴以冲突难免会影响到以色列核心民族犹太人对少数族群阿拉伯人的认知和态度,促使其通过族群民主保持自身的优势地位,将阿拉伯人排除在国家权力之外。最后,族裔民族主义是族群民主族群性的又一个原因,族群民主因而成为核心民族维持自身文化、血缘、文明和风俗的排他性认同的途径,以及对其进行保护的工

具。民主性是族群民主的又一特性,所不同的是,后者主张民族霸权,而前者强调民主体制。核心民族在制度选择时除了考虑族群性外,还需要考虑民主性,以此降低统治成本。民主性主要来源于以下三个方面:其一,在少数族群规模较小的情况下,民主因素不仅不会赋予少数族群影响政策的权力,还会通过投票、选举等民主要素增加核心民族的合法性基础。其二,在核心民族建国之初,建国者们有意致力于民主制度,建立起自由民主的国家,因而在制度设计时加入了民主的要素。其三,族群民主的民主性还可以视为核心民族对民主价值的一种回应。随着民主化浪潮的推进,民主价值得以在世界范围内传播,平等、参与、以公众利益为取向的民主制度一度被视为“历史的终结”。但同时,人权、民主亦成为国际组织或西方一些强国声讨、干预他国内政的借口和手段,因而对

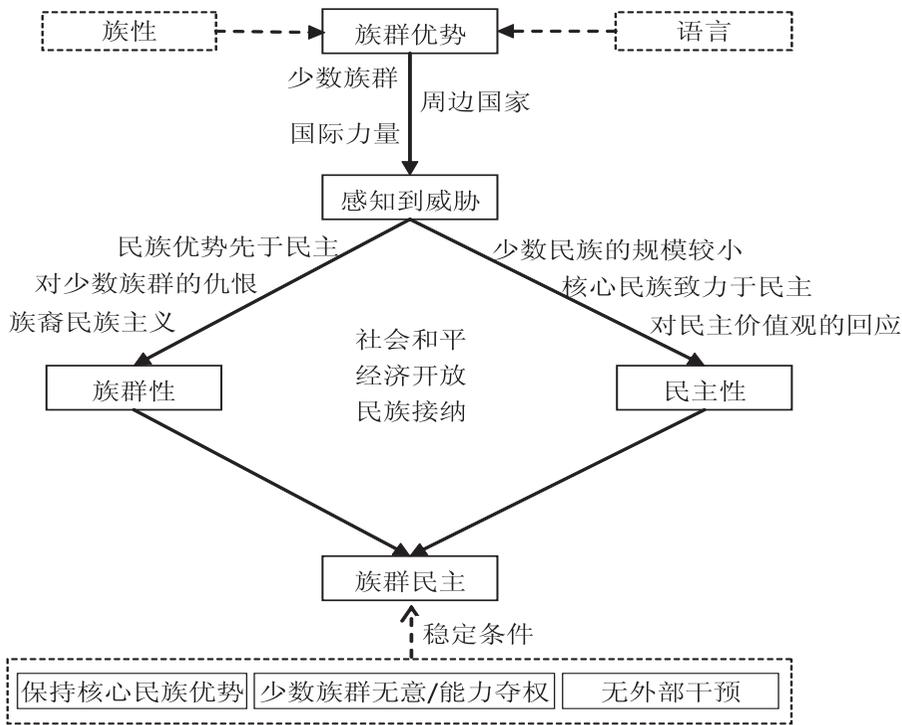
于民主价值观的回应有利于迎合当前的民主化浪潮,减少国家生存和发展的国际阻力。

(四)族群民主稳定的条件

作为一种过渡性民主,族群民主只有在一种相对平衡的条件下才能存续,这个相对平衡的条件主要包括核心民族优势的保持、少数族群无意识或无能力争夺政权以及无外部干预三个方面。如前所述,族群民主存在的前提是核心民族相对于少数族群的优势,一方面,这种优势保障了族群民主的有效运行,少数族群无力推翻多数人的统治;另一方面,族群民主所维护的是多数人的特权,其本质上是一种弱化了了的民主。进一步而言,如果少数民族在各方面均与核心民族持平,那将意味着核心民族对少数族群控制力的减弱,在这种情况下,族群民主可能会朝着自由民主的方向发展,进而达到一个新的平衡。但是,在少数族群有能力争夺权力的情况下,还有一个因素决定着其最终会否采取行动推翻族群民主制度,那就是夺权的意愿,如果少数族群选择安于现状,那么族群民主仍有稳定存续的空间。

除了实力对比和意愿选择之外,外部干预也是决定族群民主稳定性的关键因素,这种外部干预事实上源于两个不同层次,一为区域层次上的外部干预,即周边国家,尤其是少数族群的民族国家对于族群民主国家的干预,如巴勒斯坦对于以色列、俄罗斯对于爱沙尼亚、匈牙利对于斯洛伐克,其目的在于保护本民族的国外散居人口的生存、权利和福利,或者以此为借口进行侵略和扩张,不论是出于何种目的,对于族群民主的发展都极为不利,它既可能激起少数族群的反抗意识,也可能充实少数族群的整体实力,进而威胁到族群民主的存续。族群民主外部干预的第二个层次是国际层次上的干预,即世界人权组织等非政府组织为了少数族群的基本人权而进行的干预,或者西方一些国家为了民主输出而进行的干预,在一般情况下,这种干预不会危及到族群民主的运行,但是长此以往,或者因干预而产生制裁,则会切实影响到族群民主的稳定和存续。

图1 族群民主的理论模型(笔者自绘)



综上所述,族群民主的分析框架既是对诸国政治实践的理论提炼,又是对“族群民主”的多维解读,通过该分析框架可以清楚地明了族群优势的基础作用、感知到威胁的催生作用以及族群民主属性的决定因素和其稳定性的影响条件,进而明晰核心民族与少数民族关系的过去、现在和未来,为降低族际冲突与对抗提供新的切入点,亦便于人们对族群民主进行价值讨论和发展趋势预测。

三、关于族群民主的价值争论

民族原则与民主原则是族群民主的一体两面,前者旨在塑造一个同质的民族国家,使民族多数人享有特权;^[22]后者则强调使全体公民享有平等的权利和平等的待遇,两者的内在矛盾是关于族群民主价值争论的焦点,而两者关系的发展同样影响着族群民主的未来走向。

(一)理论优势

族群民主并非民族平等,有时甚至带有民族霸权的色彩,因而其理论优势仅具有相对的意

义,即与权利垄断和一族统治相比,族群民主具有了一定的进步性,它实现了公民权利和集体权利的普遍化,又允许少数民族以和平的方式参与政治生活,与核心民族讨价还价,从而不至于引起激烈的社会暴乱和族际冲突。

第一,族群民主是对核心民族成员进行整合与动员的有效工具。族群民主“是一种高度包容的工具,它灌输了强烈的族群—民族认同(ethnic-national identity),加强了成员对共同命运的敏锐感觉”。^[23]首先,对于族群民主国家而言,族群民主是一种高度包容的工具,如以色列将散居于世界上一百多个国家中的犹太人迅速地融合到一起,在《回归法》的指导和规定之下已接受移民数以百万计,不仅解决了散居犹太人的生存问题,还扩大了国内犹太人的规模,反过来巩固了族群民主制度。其次,族群民主内含着强烈的族群—民族认同,它不同于现代民族国家建构中所强调的国族认同,后者旨在通过对民族共同体认同的培养和建构来促进国家的一体化建设,而族群民主所灌输的是基于族裔民族主义之上的族群—

民族认同,强调的是核心民族的民族认同,因而具有更强的内聚性和爆发力,更有利于维护和实现核心民族的整体利益。最后,族群民主强化了其成员对于共同命运的敏锐感觉,这种对于共同命运的关切和感怀使国内的犹太旧人和散居归来的新人都更容易被动员并参与到社会建设的努力中来。

第二,族群民主为少数族群成员和平争取权益提供了可能的空间。国家赋予少数族群成员不完全的个人权利和集体权利,包括基本人权、社会权利、公民自由、政治权利以及作为独立群体而应享有的一些集体权利,赋权的不完全性决定了族群民主不同于自由民主、联合民主和多元文化民主等民主模式,但同时包括选举权与被选举权、竞争性政党、政府更迭等要素在内的政治权利的普遍化又是族群民主与非民主的主要区别。在族群民主制度下,国家允许少数族群通过合法的抗议和斗争渠道进行议会内外的变革斗争,他们可以利用投票、请愿书、大众媒体、法院、政治压力、利益集团、游说团体、罢工、示威、静坐等手段来表达其诉求、争取其权益、提高其地位,而无需遭受国家的暴力镇压。在这一点上,族群民主优于一族统治或专制集权体制,因为在上述体制中,抗议和异议的基本权利均得不到尊重。此外,族群民主为少数族群成员争取权益提供了可能的空间,这也意味着国家政权具有一定的合法性基础,而国家政权的合法性对于族群民主的存续和核心民族国家的稳定均具有重要意义。

第三,族群民主为族群分裂社会践行民主制度提供了新方案。族群分裂是目前世界上一些国家的共同特征,主体民族与少数民族之间的权利分配与权力归属问题一直是影响国家稳定和发展的核心议题,有些国家照搬西方的自由民主制度,但由于缺少相应的公民文化和制度土壤而出现民主的回潮,阿富汗、南斯拉夫等国家甚至因此走向失败国家的行列。还有一些国家将民主价值观拒之门外,坚持采用一族统治或集权体制来治理国家,企图通过严格地控制权力来维持

国家的稳定,结果导致民愿无法表达,民愤无以疏解,最终群起而攻之,内战及动乱频发。相反,族群民主是一种过渡性的民主制度,兼具族群性与民主性,是由集权向民主转换的一种中间形态。在此过程中,族群民主将民主的要素逐步引入集权的体制中,并给予社会一定的调试时间,以此避免政治制度与社会文化的脱轨和不适应,循序渐进地展开民主化进程,更加温和稳健地完成由集权到民主的转型。

阿迈勒·贾马尔(Amal Jamal)曾这样评价以色列的族群民主:“我们应该指出,以色列社会的种族文化斗争使公民分化成为稳定社会所需要的一种迫切的政治理论,而不仅仅是了解以色列政治最近发展的一种分析工具。集体权利的制度和以色列公民资格的自由化是必须采取的步骤,如果人们想要减少以色列多文化冲突日益加剧的紧张局势,就必须采取这些步骤”^[24]

(二) 价值缺陷

族群民主的理论优势和价值缺陷体现了工具理性和价值理性的不一致性,作为一种统治术,族群民主发挥了较好的作用,但是从价值理性的角度出发,族群民主又受到诸多学者的质疑,主要集中于缺乏合法性和缺少稳定性两个方面。

第一,缺乏合法性。很多学者认为,族群民主对于少数族群而言是一种不平等、排外、分裂、隔离和疏远的力量,这有悖于民主价值中的平等原则,且这种平等原则的丧失不是由于一般意义上的权利的不平等、歧视和限制所致,而是由于族群民主的平等价值根本就不可能存在,因为国家本身就是不公平的。哈迈德·H·萨迪(Ahmad H. Sa'di)认为斯穆哈没能解释为什么族群民主从本质上不同于多数人的独裁,且族群民主的范围仅限于正式层面,以色列的民主清楚地表明,尽管阿拉伯人享有正式的权利,但他们由于核心民族选择性地实施法律和操纵法律而被边缘化并处于不利地位。从根本上讲,“国家由一个民族群体进行控制与平等原则是不一致的。

正是由于这个原因,像亚里士多德和卢梭这样的政治理论家才强调了否认社会中的任何群体控制国家的重要性”。^[25]

阿萨德·加尼姆(As‘ad Ganim)、纳迪姆·N.鲁哈纳(Nadim N. Rouhana)和奥伦·伊夫塔切尔(Oren Yiftachel)亦是从事平等的角度论证了族群民主的不合法性,其认为族群民主是不合格的,因为根据族群民主的定义,少数人不可能与多数人享有平等的权利。因而他们提出“族群国家”(ethnic state)或“一族统治”(ethnocracy)来代替族群民主,以强调该政权的非民主性质,他们深信,唯一适合于分裂社会的政体是联合民主。^[26]此外,约西·约纳(Yossi Yonah)也谴责族群民主这一概念或模式并非作为一种科学分析手段而提出,恰恰相反,它是一种使一个糟糕的准民主和霸权控制体系合法化的变相的工具。^[27]综合以上学者的观点,族群民主虽然符合民主的最低限度性定义^[28]和程序性定义,但是平等原则的缺失仍然使其缺乏事实上的合法性,因而受到诸多质疑和批评。

第二,缺少稳定性。族群民主的不稳定性根本上源于其缺乏合法性,具体表现为国家承诺少数民族平等,但事实上只提供部分平等,少数民族被授予公民权,但同时又被视为威胁,他们既无法完全融入到国家之中,又无法与国家划清界限,因而被置于一个尴尬的境地。少数民族试图为平等和反对强加给他们的限制而进行斗争,核心民族试图强制少数民族服从而非提高少数民族的认同感和归属感,少数民族与核心民族之间的行为张力将国家置于不稳定的境地。亦如纳迪姆·N.鲁哈纳(Nadim N. Rouhana)所认为的,族群民主无法满足非核心族群成员尊重、归属、身份和平等的基本人类需要,因而导致国家的不稳定性。^[29]

奥伦·伊夫塔切尔(Oren Yiftachel)认为族群民主的不稳定性在于少数民族的不满容易被激发和动员,由此影响到国家的安全和完整。在伊夫塔切尔看来,族群民主需要特定的环境,如

多元文化社会、族群实力对比明显、族群间深刻的争端等,但当其应用于诸如北爱尔兰、塞浦路斯和斯里兰卡这样的两族共有家园的国家(bi-ethnic homeland states)中时,少数民族的不满被有效地动员起来以打破现有的社会和政治秩序,只有像比利时和瑞士那样采用联合政策时,两族共有家园的国家才能实现长期的政治(民主)稳定。^[30]鲁哈纳、伊夫塔切尔等学者的担忧主要集中于非核心族群成员对族群民主的抵制和反抗上,斯穆哈对此作了回应,其认为族群民主在通过向少数民族作出让步以获取稳定性方面具有一定的余地和灵活性,一方面,它能够获得核心民族的强烈支持、高度合法性和决心,另一方面,族群民主的模糊性和灵活性往往能够促进非核心群体的服从和务实。^[31]

合法性与稳定性的缺失是族群民主饱受争议的关键,前者涉及到族群民主的价值选择,后者聚焦于族群民主的运行成效。少数民族像是深埋在族群民主制度下的一颗定时炸弹,潜藏着撕裂国家的风险,但这将是一个漫长的过程,亦是族群民主与少数民族之间不断磨合和调试的过程,这一过程对于过渡性的族群民主而言并非坏事,而是允许其以一种更温和的方式去决定该何去何从。

鉴于族群民主源于核心民族的相对优势,处理的是核心民族与少数民族之间的权力和权利关系问题,民族因素当为影响族群民主发展的关键,族群意识和族群规模是其要义。一方面,在族群规模一定的情况下,若核心民族致力于少数民族权利的平等化和国家民主制度的实现,则族群民主可能发展为自由民主或多元文化民主,相反,若核心民族极端地致力于本民族利益的最大化,则有可能导致族群民主退化为一族统治,民主的渠道被彻底关闭,核心民族国家转变为民族极权国家。另一种情况,若核心民族与少数民族人口结构和力量对比逐渐趋同,原有的族群差距不断减小,不管核心民族的意愿如何,族群民主都会朝着自由民主或联合民主的方向发展,因为

少数民族拥有了进行政治博弈和讨价还价的砝码,核心民族必须作出妥协和让步,直至形成一个新的平衡。因此,族群民主的实践成效和发展取向在很大程度上取决于核心民族的意愿以及核心民族与少数民族的规模对比,它既是现实的,也是伦理的,不能一概而论。

四、结 论

以色列、斯洛伐克和爱沙尼亚均是族群分裂的社会,有着强烈的西方化倾向,实行混合经济和民主制度,它们都致力于各自的国家建构和民族建构,视自己为民主国家,亦被西方视为民主国家。然而,它们都是核心民族的国家,国家的目的在于促进多数人的人口、语言、文化、身份和利益,而非所有公民的权利和福祉。族群民主即是从以色列、斯洛伐克、爱沙尼亚等国家的民主实践中提炼出来的一个概念,是对一类政治制度和现象的概括,它不再将视角局限于自由民主、共和民主、多元文化民主或一族统治等现存的制度类型,也不再生搬硬套地将现存理论应用于新近的政治实践,但作为一种新的民主模式,族群民主又具有相当的解释力。

族群民主是一个充满争议的概念,支持者通常出于国家主义的考虑肯定族群民主在维护国家政权和领土完整方面的作用,认为核心民族控制下的民主制度更加稳定,从而避免后发多民族国家陷入民主的困境;而反对者则从族裔民族主义和族群中心主义的角度予以反驳,认为族群民主的本质是核心民族的霸权,从而致使其既缺乏合法性,也缺少合理性,不利于少数民族权利的平等实现。以上争议反映了族群民主在工具理性和价值理性方面存在的张力和矛盾,即有效性不一定等于正当性,如何在有效性的基础上建构正当性仍然是族群民主面临的一个困境。当然,工具理性与价值理性之间的矛盾还取决于核心民族与少数民族的认知和态度,而不仅仅取决于棘手的客观情况。

总的来说,族群民主是一种过渡性民主,它

符合程序上对民主的最低定义,迎合了精英和大众对民主的承诺,并允许少数民族在没有国家压迫的情况下进行和平有效的斗争。换言之,族群民主在不曾扩展和模糊民主概念的情况下,扩大和丰富了多民族社会中政治体制的比较方案,对于族群分裂社会民主化转型中的制度选择具有重要的参考和借鉴意义。

注释:

[1] Freedom in the World 2018, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf.

[2] 目前尚无学者对“族群分裂社会”这一概念进行明确界定,笔者根据不同学者的相关表述,倾向于将其定义为:族群分裂社会是指在多族群国家中,不同族群间彼此不相容,且由于历史记忆或现实利益而不断地引发族群战争、族群敌对和族群不容忍,并由此缺少普遍的国家认同的社会。参见 Guelke, A., *Politics in Deeply Divided Societies*, Cambridge: Polity Press, 2012, p. 14; Blagojevic, B., “Peacebuilding in Ethnically Divided Societies”, *A Journal of Social Justice*, 2007, Vol. 19, pp. 555 - 562 等。

[3] 在族群民主的语境下,核心民族(core ethnic nation)是与非核心族群(non-core ethnic group)相对的一个概念,通常是指一国之内在人口、语言、文化、经济诸方面占据优势的稳定的多数数人,如以色列的犹太人、斯洛伐克的斯洛伐克人和爱沙尼亚的爱沙尼亚人,核心民族致力于民主,且拥有一定数量的国外散居侨民是族群民主得以建立的重要因素。

[4][22] Smootha, S., “Ethnic Democracy: Israel as an Archetype”, *Israel Studies*, 1997, Vol. 2, pp. 198 - 241, 198 - 241.

[5] Human Rights Council, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 * Israel, on 15 - 26 January 2018 and 21 October - 1 November 2013.

[6] 内德·拉撒路(Ned Lazarus)在名为《以色列-巴勒斯坦和平建设的未来》的研究报告中将“和平建设”定义为“公民自愿参与有组织的非暴力社会活动或政治活动,旨在改变以色列犹太人和巴勒斯坦阿拉伯人之间的观念、政策/结构/社会政治关系,以期为长期解决群体间的冲突作出贡献。这一宽泛的定义涵盖了广泛的社会行动形式,符合国际上承认的不同活动可以促进冲突的转变、减少暴力和建立更加公正与和平的社会”。参见 Lazarus, N., *A future for Israeli - Palestinian Peacebuilding*, Britain Israel Communications and Research Centre, 2017, p. 18.

[7] 宋国兴:《以色列的经济体制和经济改革》,《西亚非洲》1999年第6期。

[8] Assaf, *The Israeli Economy: Fundamentals, Characteristics and Historic Overview*, International Affairs Department, 2011, p. 5.

[9] Smootha, S., “Jewish and Arab ethnocentrism in Israel”,

Ethnic and Racial Studies, 1987, Vol. 10, pp. 1 - 26.

[10][12] Smootha, S., "Control of Minorities in Israel and Northern Ireland", *Comparative Studies in Society and History*, 1980, Vol. 22, pp. 256 - 280, 256 - 280.

[11] Smootha, S., *Arabs and Jews in Israel, Volume 2, Change And Continuity In Mutual Intolerance*, Boulder: Westview press, 1992, p. 7.

[13] Smootha, S., Jewish Ethnicity in Israel: Symbolic or Real?, pp. 47 - 80 in *Jews in Israel: Contemporary Social and Cultural Patterns*, edited by Uzi Rebhun and Chaim I. Waxman. Hanover, NH: Brandeis University Press, published by University Press of New England.

[14] Basic Law: Israel as the Nation - State of the Jewish People, <http://knesset.gov.il/laws/special/eng/BasicLawNationState.pdf>. Passed on July 19, 2018, by the Twentieth Knesset.

[15] 塞缪尔·亨廷顿认为民主不论是被定义为权威的来源或是目的,都会出现含糊不清、不精确等严重问题,因此其采用程序性定义来界定民主一词,认为民主政治的核心程序是被统治的人民通过竞争性的选举来挑选领袖。详见[美]塞缪尔·亨廷顿:《第三波:20世纪后期民主化浪潮》,刘军宁译,上海:上海三联书店,1998年,第3页。

[16][23][31] Smootha, S., *The Model of Ethnic Democracy*, European Centre for Minority Issues, 2001, pp. 37, 81, 47.

[17] 严庆:《族性安全的概念、理论与范式》,《国际安全研究》2017年第3期。

[18] Act of the National Council of the Slovak republic: on the State Language of the Slovak Republic.

[19] Järve, P., *Ethnic Democracy and Estonia: Application of Smootha's Model*, European Centre for Minority Issues, 2000, p. 11.

[20] Smootha, S., *The Model of Ethnic Democracy: Characterization, Cases and Comparisons*, Paper to be presented in the Conference 'Multiculturalism and Democracy in Divided Societies', University of

Haifa, 1999, pp. 17 - 18.

[21] Population, by Population Group, Central Bureau of Statistics, http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=%2Fshnaton%2Fshnatone_new.htm&CYear=2018&Vol=69&CSubject=2&sa=Continue, Published: 2018.09.04.

[24] Jamal, A., "Beyond 'Ethnic Democracy': State Structure, Multicultural Conflict and Differentiated Citizenship in Israel", *New Political Science*, 2002, Vol. 24, pp. 411 - 431.

[25] Ahmad H. Sa'di, *Control and Resistance: Two Dimensions of Palestinians' Existence in Israel*, Macmillan Press Ltd, 2000, p. 247.

[26] As'ad Ganim, Nadim N. Rouhana, Oren Yiftachel, "Questioning 'Ethnic Democracy': A Response to Sammy Smootha", *Israel Studies*, 1998, Vol. 3, pp. 253 - 267.

[27] Yonah, Y., "Fifty Years Later: The Scope and Limits of Liberal Democracy in Israel", *Constellations*, 1999, Vol. 6, pp. 411 - 428.

[28] 罗伯特·A·达尔讨论了关于“民主”定义的最低限度,概括出民主的两个基本维度:竞争和选举,具体包括选举平等、有效参与、文明的理解、对议事日程的最后控制和包括范围等五个方面,达尔的这一观点得到亨廷顿等学者的认可。详见[美]罗伯塔·A·达尔:《多元主义民主的困境——自治与控制》,尤正明译,顾彝校,北京:求实出版社,1989年,第6页。

[29] Rouhana, N., *Identities in Conflict: Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State*, New Haven, CT: Yale University Press, 1997, p. 231.

[30] Yiftachel, O., "The Concept of 'Ethnic Democracy' and Its Applicability to the Case of Israel", *Ethnic and Racial Studies*, 1992, Vol. 15, pp. 125 - 136.

[责任编辑:刘姝媛]