

# 聯邦制的神話：加拿大魁北克案例研究

王長斌\*

聯邦主義思潮之進入中國，已有一個多世紀的歷史了。1902年，黃遵憲在一封寫給梁啟超的信中，首次提出了在中國實行聯邦制的問題。<sup>1</sup> 從那時到現在，不斷有人提起這個話題。<sup>2</sup> 近年來，更有人建議用聯邦制，而不是“一國兩制”，解決中國大陸與台灣的統一問題。<sup>3</sup> 有海外人士甚至認為聯邦制是解決西藏、新疆問題的最佳選擇。<sup>4</sup> 中國大陸的知識分子對聯邦制有較高期許者，恐怕也為數不少，聯邦制一直是網站、論壇的比較熱門的話題。<sup>5</sup>

筆者認為，在探討中國的國家結構形式時，把聯邦制作為選項之一進行研究，自無不可。但如果把聯邦制作為解決民族問題、統一問題的最佳國家結構形式甚或惟一形式，則大謬。如果還認為，聯邦制可以解決分離主義的訴求，採納聯邦制後中國即可以走上各民族和睦相處、國家繁榮富強的康莊大道，則近乎荒謬了。這些聯邦制的研究者之所以得出不現實的結論，是因為他們把聯邦制與其他政治現象切割開來，在抽象意義上進行研究——抽象地談論聯邦制的好處（而且，在很大程度上，他們把美國聯邦制作為聯邦制的全部），而沒有將聯邦制與具體的政治、經濟、文化條件聯繫起來。一旦把民族問題、統一問題放在歷史和社會的具體中進行研究，就會發現是否實行聯邦制並非解決這些問題的關鍵性因素。

本文以加拿大魁北克作為一個案例，研究聯邦制在解決民族問題、統一問題上的局限性。加拿大是民主國家，也是發達國家，其聯邦制是真實的（前社會主義國家的聯邦制有可能被批評為假聯邦制）。但是，仍然存在魁北克法裔居民的分離主義運動，足以引起我們對聯邦製作用的反思。

本文分為四部分。第一部分概述魁北克問題產生的歷史淵源。第二部分討論加拿大聯邦制的內容和特點。第三部分討論魁北克分離主義運動以及加拿大政

府近年來為解決魁北克問題而在政治上、尤其是法律制度上所做的努力。第四部分研究魁北克問題對中國解決民族問題和統一問題的啟示。

## 一、魁北克問題的歷史淵源和成因

魁北克是加拿大的一個省。無論從土地面積，還是從人口的角度來衡量，魁北克都是加拿大最大的省份之一。從歷史上看，魁北克地區最早是法國的殖民地，魁北克的居民主要是法國移民的後裔。1763年，法國被英國戰敗，被迫將魁北克地區割讓給英國。1867年，包括魁北克在內的加拿大從英國統治下獨立。然而，在魁北克省，佔全省80%的法裔居民一直有較強的獨立意識。為甚麼會發生這種現象？我們以下對魁北克問題的歷史淵源進行簡要的考察。

16世紀末和17世紀初，法國人開始了在加拿大的探險和移民。經過100多年的擴張，終於建立了一個地域廣大的法國殖民地，稱為新法蘭西。新法蘭西大致由三個區域組成。第一區域是大西洋沿岸地區，包括亞加地亞半島（新斯科舍）、羅亞爾島以及路易斯堡、愛德華王子島等地，即今日加拿大的大西洋諸省。第二區域是聖勞倫斯河流域，即今日的魁北克省和安大略省一帶，是新法蘭西的核心地區。第三區域是從大湖區至密西西比河流域的遼闊內陸地區。

在建立殖民地的過程中，由於利益的衝突，法國人和另一個殖民者英國人不斷發生衝突。1756-1763年，發生了決定殖民地命運的“七年戰爭”。戰爭過後，英國擊敗了主要敵手法國一躍成為北美大陸的主宰，建立了一個龐大的殖民帝國。但是，新法蘭西雖然不復存在，其6萬多法裔人民作為一個被征服的民族卻依然存在。這些法裔居民的文化、語言、生活方

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

式和宗教等都不同於說英語的征服者。加拿大英裔和法裔兩大民族的衝突由此產生，成為日後久懸不決的一個重大歷史遺留問題。

1763年10月，英國頒佈了“皇室公告”，謀求建立長久穩固的統治。它首先將加拿大劃為魁北克、新斯科舍、紐芬蘭和魯伯特四個地區，將法裔居民的主要居住地魁北克限制在聖勞倫斯河流域，大片的西部和西南部土地劃為印第安人地區並暫時禁止移民；在政治上實行英國式的代議制，以英國法律取代法國法律；鼓勵英語人口移民，意圖使英裔人口成為社會主體；在宗教上允許法裔的天主教存在，但要求大力推行英國國教。紐芬蘭和魯伯特是人口稀少的未開拓地區，所以這種“英國化”政策實際上是在魁北克和新斯科舍推行。在新斯科舍，這一政策輕而易舉，因為那裏的大多數法裔人口已在戰爭中被驅逐了，取而代之的是英語移民。戰後不久，英裔人口就開始成為新斯科舍的社會主體，為該地的英國化鋪平了道路。

但是，在法裔人口佔居民中佔絕大多數的魁北克，英國化政策卻難以推行。最大的障礙是英語移民太少，不足以構成魁北克的社會主體人口，無法在有6萬人口之眾的法裔居民中佔有優勢。而且，當時英屬北美13州的獨立革命風暴正在臨近，如果強制推行“皇室公告”，只會引起加拿大的動蕩不安，甚至與這13個州一起反叛。英國政府面對現狀只能利用和安撫魁北克的法裔居民。

1774年英國議會通過了“魁北克法案”。它規定取消代議制，設立有英王和總督任命的立法委員會；法國民法可與英國刑法並存；保留莊園制度，允許天主教會傳教和徵收什一稅；英語、法語同是官方語言；擴大魁北克的疆界，將原劃作印第安人領地的地區和紐芬蘭的部分地區劃歸魁北克。這個法案安撫了法裔加拿大人，從而穩固了英國統治。它正式承認法裔社會的地位，確立了加拿大英、法兩大民族並存的局面，使法裔居民英國化的可能性歸於消失，因而具有深遠的影響。

美國獨立戰爭結束後，在戰爭中支持英國的數萬人來到加拿大，同時也有一些美國邊疆的居民為了獲得土地也移民加拿大，這樣英裔居民的人數大大增加。他們要求在法裔居民社會之外，建立一個以英裔居民為主的新省。1791年，英國頒佈了一個法案，即1791年加拿大憲法法案，將魁北克地區分為以英裔居民為主的上加拿大省和以法裔居民為主的下加拿大省，規定各省建立代議制度，由總督、行政和司法兩個委員會共同組成政府，另設一個議會。各省自行選

定實行何種法律；魁北克保留莊園制，其他各省實行自耕農土地佔有制；重申天主教會的權利，同時鼓勵英國國教。至18世紀末，英國在北美的殖民地包括上、下加拿大省、新斯科舍省、新不倫瑞克省、愛德華王子島和紐芬蘭等。各省被分別置於英國殖民政府的管轄之下，互不聯繫。

1791年憲法法案實際上代表英裔居民從制度上放棄了與法裔居民融合的機會，鞏固了魁北克相對獨立的地位。從此以後，儘管有人曾經提出過同化法裔居民的問題<sup>6</sup>，但加拿大再也沒有從制度上實現這一目標，反而不斷遷就法裔居民的要求。後來加拿大用聯邦制而不是單一制建國，其主要原因之一即是英裔和法裔居民的分歧。<sup>7</sup>

## 二、加拿大聯邦與魁北克省的關係

### (一) 加拿大聯邦制的產生過程

19世紀20-30年代，在經濟發展、人口增加和社會變化等歷史背景下，加拿大出現了一個政治改革運動。1838年，英國著名自由主義政治家德拉姆伯爵出任加拿大總督，提出了“德拉姆報告”，建議改變英國政府的直接統治方式，允許殖民地有一定的內部自治，使英國統治超然於地方政治之上，集中控制與帝國利益有關的重大事務；報告認為寡頭統治是動亂之源，應代之以責任政府。這個報告是加拿大的歷史性文件，是加拿大建立民主政治制度的基石之一。它否定了1791年法案的高度集中模式，允許自治模式。1848年，新斯科舍和加拿大聯合省(1840年由上、下加拿大合並而成)率先建立了責任政府。此後數年，其他各省也先後建立責任政府。英國在加拿大的殖民統治方式也由此從總督直接統治轉變為殖民地的內部自治制度。

在殖民地各省先後建立了責任政府之後的19世紀60年代，一系列內外因素使加拿大走上了聯合建國之路。1864年，聯邦運動達到高潮。該年10月，來自加拿大各省的代表在魁北克城召開會議，討論建立聯邦問題。在討論過程中，如何建立英裔和法裔居民之間的關係以及聯邦政府與省政府之間的權力分配是兩大基本政治問題。會議通過了69條決議案，後又補充3條，共72條，合稱“魁北克決議”，並以此為基礎制定了國家憲法，即《1867年英屬北美法案》，也稱為《1867年憲法法案》。該法案共有11章147條，規定了加拿大自治領的建立、政治體制及其立法、行

政和司法機構的設置，規定了中央和地方的權力劃分。但是，加拿大自治領並不是獨立的國家，其最高行政權、立法權、司法權都控制在英國手裏。而且，這部憲法不是存放在加拿大本土，而是存放在英國議會，表明英國對這個國家的控制。到 1931 年的時候，英國才放棄了對自治領立法權力的控制，加拿大才成爲一個有獨立國際地位的主權國家。

1982 年，加拿大從英國收回憲法，制定了《1982 年憲法法案》，使加拿大獲得了全面和完整的主權。但是，這部憲法並沒有取代《1867 年憲法法案》。《1867 年憲法法案》所規定的聯邦制基本原則、國體、政體，以及聯邦和各省權力劃分等仍得到維持。而且，魁北克以《1982 年憲法法案》沒有保護其特殊利益爲由，一直沒有批准該法案。

## （二）加拿大聯邦與各省的權力分配

《英屬北美法案》第 91 條列舉了 29 項屬於自治領議會的權力，其中包括公共債務和財產、貿易和商業規章、稅制、郵政、軍隊、國防、貨幣和鑄幣、度量衡、版權、印第安人及其保留地、婚姻、刑法、外僑及其規劃等。法案第 92 條列舉了專屬於各省的權力，其中包括省內直接稅、借貸、地方公共設施、省內市政機構、非再生性自然資源、森林資源、電力、財產和民權以及純屬各省地方或私人性質的所有事務。該法案還規定了自治領和各省共管的權力，這主要包括移民和農業。

除了上述列舉權力外，法案第 91 條授權自治領議會“爲加拿大的和平、秩序和健全的政府，就一切不屬於本法指定專由各省議會管轄的各類事項進行立法”。也就是說，法案將那些沒有明確授予各省的剩餘權力留給聯邦。這與美國聯邦制的分權不同。在美國，剩餘權力屬於各州，而不是聯邦。不僅如此，《英屬北美法案》還規定，聯邦政府有權任命各省省督；有權覆審各省法律；有權保留或駁回各省法律，並宣佈其無效。可見，聯邦政府通過覆審、保留和駁回等權力擁有控制各省的手段，使各省在某些權力方面從屬於聯邦政府。

儘管有以上明確的規定，聯邦政府和省政府之間在權力方面發生衝突是難以避免的。但是，在解決權力衝突方面，加拿大最高法院卻沒有像美國最高法院那樣成爲憲法實施過程中的一個重要角色。加拿大學者認爲，議會至上的觀點是司法系統的作用長期被忽視的主要原因。根據這一觀點，無論是聯邦還是省的議會都可以在各自的權限範圍內通過任何立法，而司

法部門的作用則是判斷該項立法是否在各級議會的權限範圍之內。而且，在 1949 年之前，涉及到憲法的上訴都是到英國樞密院司法委員會去裁決，加拿大最高法院通常只能以旁觀者的身份出現。<sup>8</sup>

司法系統在解決憲法事務中的弱勢地位，導致聯邦與各省關係中一些重要事件依靠政治妥協而不是司法裁決。自 1963 年起，聯邦總理與各省總理每年召開聯邦—省際會議，討論涉及聯邦和省的重大問題。在聯邦—省際會議中，各方平起平坐，互相協商，成爲解決重大爭論和分歧的重要通道。這個會議如今在加拿大已成爲慣例。

## （三）魁北克在加拿大憲制中的特殊地位

加拿大雖然實行聯邦制，但魁北克與聯邦其他省的地位並不平等，而是受到特殊的憲法保護。換言之，魁北克除擁有與其他省相同的權利外，還有其他省所不享有的權利。

第一個體現特殊保護的憲法文件是 1774 年的“魁北克法案”。該法案規定，在魁北克不實行英國式的代議制，不徵收某些稅種，不能強迫魁北克人作反天主教的宣誓，在魁北克實行不同於英國普通法的法國民法制度。後兩點亦爲後來的憲法文件所承認，一直保留到今天。如今在魁北克地區實行兩種法律制度，公法與其他各省相同，實行英國普通法的制度，而私法則實行民法法系的制度。

《1867 年英屬北美法案》集中反映了魁北克的特殊憲制地位。其特殊規定主要反映在以下幾個方面：

### 1. 參議院

《英屬北美殖民地法案》將加拿大分爲 4 個地區，即安大略、魁北克、沿海諸省和西部諸省。每個地區在聯邦參議院有 24 個議席，參議員必須在所代表的省擁有不動產或居住在該省。對於魁北克而言，代表該省的 24 名必須分別從下加拿大的 24 個選區任命（第 22 條第 2 款），而且代表魁北克的參議員的不動產應在所任命的選區，或者是居住在該選區（第 23 條第 6 項）。該條款的目的是保證參議員真正能够代表法裔居民以及居住在魁北克的少數英裔居民的利益。

### 2. 眾議院

按照法案，眾議院議員按人口比例選出。但是魁北克享有固定的 65 個議席（第 51 條第 1 項，1946 年之後調整爲最少 75 個議席）<sup>9</sup>，其他省的代表則是根據該省人數與魁北克人數的比例計算（第 51 條第 2 項）。根據這種方法，即使魁北克的人口增長與其他地區不一致，它也能够一直保持其固定的最少議席，從而保

持在聯邦的政治影響力。

### 3. 法律制度和法院

根據第 94 條的規定，加拿大議會可以採取措施統一安大略、新斯科舍和新不倫瑞克的關於財產和公民權利方面的所有或任何法律，但魁北克則被從該規定中剔除，這就意味着魁北克可以永遠保留其法國民法制度。魁北克法院的法官必須從本省的律師協會挑選（第 98 條），但其他省法院的法官則無此限制。

### 4. 語言

第 133 條規定，任何人在加拿大議會和魁北克立法會辯論時，以及在該省的法院中，都可以使用英語或法語。而立法機構的正式記錄、會誌以及法律都必須同時使用英語和法語。

## 三、聯邦制在解決魁北克問題上的局限性

### （一）魁北克的分離主義運動

聯邦制並沒有解決魁北克的分離主義傾向。受二戰之後民族主義浪潮的影響，魁北克民族主義也在 20 世紀 60 年代全面興起。1960 年，萊薩奇領導的魁北克自由黨開始在魁北克執政。在“成為自己家園的主人”的口號下，自由黨政府在政治、經濟和社會領域進行了一系列改革。萊薩奇政府建立政府債券公司支持法裔企業，鼓勵企業雇用法裔並聘用他們充當領導職務；採取改革教育制度等措施，謀求法語在行政管理、工商經營、文化教育各領域的優勢地位；積極開展對法國的外交活動，與“法蘭西母國”建立準外交關係。由於這些改革採取了較溫和的方式，因此被稱為“平靜的革命”（quiet revolution）。但是，也有一部分法裔甚為激進，要求退出聯邦而獨立。其中出現了一個暴力的極端組織：魁北克解放陣線。1970 年，該組織先後綁架了英國貿易專員和魁北克勞工部長，並將後者殺害，引起“十月危機”，促使聯邦政府宣佈實施《戰爭措施法案》。

1976 年 11 月，主張魁北克獨立的魁北克人黨贏得魁北克省大選，成為執政黨。翌年，省政府推出“101 法案”，確認法語為魁北克唯一官方語言，規定各級教育機構必須用法語教學，來自省外新移民子女必須進入法語學校就讀。1979 年 10 月，魁北克省政府提出所謂“主權—聯繫”方案，即魁北克在政治上獨立，在經濟上與加拿大保持聯繫，並於 1980 年付諸該省全民公決。但該方案為 59.9% 的反對票所否決。魁北克人黨也在 1981 年該省大選中失敗。

1994 年 9 月，魁北克人黨再度贏得魁北克省大選，並於 1995 年再度將獨立問題付諸魁北克省全民公決。反對分離的聯邦主義者以 50.6% 對 49.4% 的微弱多數戰勝贊成獨立的分離主義者。但是此次投票的結果也使分離主義者看到了希望，因為贊成獨立的人僅比反對分離的人少 1%。所以，公決後，分離主義者發誓繼續為獨立而鬥爭。在他們的壓力下，加拿大政府不得不一而再、再而三地承認魁北克的特殊地位。2006 年，議會通過加拿大政府提出的一個議案，承認魁北克是加拿大的“國中國”。據總理哈珀的解釋，所謂“國中國”是文化意義和社會學意義上的，而不是政治意義和法律意義上的。他表示：“我們的立場非常清楚。魁北克人可以在加拿大內部組成一個國家嗎？答案是：是的。魁北克人可以組成一個獨立的國家嗎？答案是：不，而且永遠不行。”魁北克人黨對政府的議案表示歡迎，但仍強調反對“在加拿大聯邦內”的措辭。該黨領導人表示，國會決議是魁北克邁向最終獨立的“新武器”。<sup>10</sup>

### （二）聯邦制為甚麼不能解決魁北克分離主義問題

理論上而言，似乎在聯邦制下，魁北克不應當有太強烈的分離主義傾向。第一，相對於單一制，地方政府在聯邦制下有更大的自主權，較少受中央政府的牽制。第二，如上所述，魁北克受到特殊的憲法保護，它比一般的省具有更優越的地位。第三，除了憲制問題外，魁北克在其他許多方面享有自主權。例如，魁北克有不同於其他各省的退休金計劃；在金融管理方面有一套不同於聯邦的獨特管理體系；在甄選移民方面與聯邦的甄選條件也不同；等等。第四，在安全、經濟等方面，留在加拿大聯邦內，還可以得到聯邦的支持。看起來，魁北克享有在加拿大聯邦下的諸多好處，似乎沒有理由鬧獨立。

但是，我們看到，實際情況與理論推演並不一致，在 1995 年的全民公決中，有將近一半的人支持獨立。如果我們考慮到在反對獨立的人中，有相當部分應當是居住在魁北克的英裔以及其他族裔的居民，則法裔居民中應當有超過一半的人支持獨立。為甚麼會出現這種情況？筆者認為，這與魁北克法裔居民強烈的自我身份認同有關。長期以來，法裔居民聚居在魁北克這塊土地上，有自己的語言、宗教和文化傳統。他們一直是聚居的，而不是分散的，這對保持其族裔身份有非常重要的作用。而且，在魁北克，法裔居民又佔有絕對優勢地位，這加強了其族裔認同心理。但是，

相對於整個加拿大而言，法裔居民仍然屬於少數族裔，他們深恐受到英裔居民文化的同化或侵蝕。

聯邦制的制度設計本身並不能消除法裔居民的恐懼心理。在聯邦眾議院——加拿大聯邦的權力中心，儘管魁北克有固定的議席(按照《英屬北美法案》，魁北克至少有75席)，但它在眾議院的全部議席中(按照《英屬北美法案》，眾議院人數至少有282席)仍居少數。換言之，在英裔居民佔主導地位的加拿大聯邦，法裔居民永遠不能佔據政治核心地位，他們永遠不能完全自主地決定自己的事務。聯邦制只能給法裔居民提供一定的自主權，這種受限制的自主權不能使他們免除對未來不確定性的恐懼。而且，加拿大的發展歷史，也交織了英裔居民與法裔居民的許多愛恨情仇，更加添了法裔居民的離心力。法裔居民是被英裔居民征服的族裔，因此法裔居民的耻辱感也構成分離主義的一個心理基礎，他們不願意接受英國女王為他們的國家元首。

大凡分離主義，都有其複雜的歷史背景以及少數族裔的心理基礎，這些背景和心的積澱，豈能是簡單一個聯邦制所能解決的？而且，筆者認為，聯邦制可能對解決分離主義起到有害的作用。因為聯邦制較強調分權和自治，在制度上可能會強化少數族裔與多數族裔的分離，因此不利於少數族裔與多數族裔的融合。

### (三) 聯邦制之外：加拿大聯邦政府為解決魁北克分離主義所做的努力

如上所述，1995年魁北克“獨立公投”失敗後，加拿大國家統一的前景仍面臨嚴重挑戰。加拿大政府決心採取措施，阻止分離主義的繼續發展。1996年9月，聯邦政府向加拿大最高法院提出諮詢，要求最高法院就以下三個問題作出司法裁決：①魁北克省政府是否有權單獨宣佈脫離加拿大？②根據國際法，魁北克是否擁有自決權？③在有關魁北克單方面分離的權利問題上，如果國際法與國內法發生衝突，何種法律為優先？

針對問題一，法院指出，支持魁北克享有分離權的人將這種權利建立在民主原則之上。但是民主並非僅僅意味着簡單多數原則。加拿大聯邦建立以來，各省和各領地人民在包括聯邦主義、民主、憲政、法治和尊重少數者在內的共同分享的價值之上構建了相互依賴的密切聯繫。這些原則不能割裂開來，它們交織在一起，構成了加拿大聯邦的憲政框架。因此，魁北克不能僅用民主權利的原則片面地、單方面地宣佈從

加拿大聯邦分離出去。但加拿大聯邦政府和其他省政府也不能拒絕魁北克民眾通過合法的民主程序表達有關魁北克前途的意見。在魁北克清楚地表達有關分離決定的情況下，加拿大聯邦政府和其他省政府應該與魁北克政府談判，以協商解決問題。值得注意的是，最高法院特別強調了在有關分離問題上保障少數族群權利的重要性，因為一方面魁北克法裔在加拿大聯邦內是少數族群，另一方面，魁北克內部也有原住民和英裔等少數族群。

關於第二個問題，最高法院的解釋是，魁北克不能以國際法中的民族自決權為理由，單方面從加拿大聯邦分離出去，原因是國際法中的民族自決權僅適用於三種情況，即殖民主義統治、外部勢力佔領及遭受壓迫和剝削、在所在國內不能享有真正的政治參與和擁有自治政府。魁北克顯然不屬於以上任何一種情況。但最高法院也承認，國際法並沒有也無法真正限制不符合憲法的、單方面宣佈分離的行為發生。不過，分離的結果一定要得到國際社會的承認，而且即便分離的既成事實最終被承認，單方面分離的原始行為也不能在加拿大憲法和國際法中被追認為合法。

關於第三個問題，法院認為，從上述第一個和第二個問題的回答可以看出，加拿大國內法與國際法在與該諮詢意見的相關方面沒有法律上的衝突。

當時的加拿大自由黨政府除向最高法院請求司法解釋外，還積極推動議會制定法律，以在法律上限制魁北克分離主義者的任意行為。2000年5月，加拿大聯邦議會通過“清晰法案”——《公決明確法》，規定今後魁北克若再就獨立問題舉行公民投票，必須得到聯邦政府的批准。該法主要規定有：第一，一個省要進行獨立公決，首先在文字上必須清晰表明獨立意圖，不能用含糊的文字降低人民對獨立後果的認識。為此，一個尋求獨立的省份首先應將從聯邦主體分離出去的“公決問題”提交給聯邦眾議院進行討論和評判，由眾議院確定該問題是否足夠明確。如果認為公決的問題不明確，則不應進行公決，強行公決的結果將不被聯邦政府所接受。第二，如果眾議院認為公決的問題明確，並且公決結果也以絕對多數通過(簡單多數不行)，則眾議院根據贊成票的比例、選民的投票率和其他“眾議院認為應該考慮的因素或情況”，確定該地區居民中是否有“明確的多數”表示願意脫離加拿大聯邦。第三，在眾議院認定了“明確的多數”後，獨立省份須與聯邦政府及其他各省進行憲法層面的協商，討論修改聯邦憲法，並討論資產和負債的分割、邊境的確定、土著居民權益、少數族裔的權益等問題，

在就所有上述問題達成協議後才能實現獨立。

加拿大聯邦政府試圖以法律手段限制分離主義的做法是否能夠奏效？筆者認為，司法解釋和法律可以起到一定的作用，至少可以作為反對分離的道義武器。但也不能高估其作用，如果魁北克分離主義高漲，這些法律也是阻擋不住的。畢竟，分離、獨立是政治問題，法律手段所起的作用有限。法律只不過是為加拿大聯邦政府以後對魁北克的干預提供合法的手段。正如中國通過的《反分裂國家法》，是為反對任何分裂國家的活動奠定一個法律的基礎，其本身並不足以阻擋分裂國家的運動。

加拿大最高法院的解釋，與加拿大議會通過的“清晰法案”，更加證明了聯邦制不能解決分離主義問題。加拿大政府不得不祭出各種可能的武器，阻止魁北克從加拿大分離出去。

#### 四、魁北克案例對中國解決民族問題、統一問題的啓示

從魁北克案例，我們可以看到，聯邦製作為一種國家結構形式，只能夠為少數族裔提供一定的自主權。然而分離主義所要求的，卻不僅僅是一定程度的自主權，而是完全的主權。所以，以聯邦制解決民族問題、統一問題，不啻一種神話。而且，如前所述，聯邦制甚至可能強化少數族裔的身份認同，為國家統一帶來不利因素。實際上，魁北克問題並非聯邦制失敗的特例，縱觀當今世界，無論社會主義性質的國家，還是資本主義性質的國家，聯邦制都不是解決民族問題、統一問題的靈丹妙藥。蘇聯、南斯拉夫、捷克斯洛伐克等社會主義聯邦制國家均於上世紀解體。在實行聯邦制的德國，其最富裕的巴伐利亞自治州，也有脫離聯邦的訴求。<sup>11</sup> 所以，聯邦制在解決民族問題、統一問題方面，並不比中國目前採取的民族區域自治以及“一國兩制”高明。

因此，筆者認為，在考慮中國的民族問題、統一問題的時候，不應當過多地將爭論的焦點集中於是實行聯邦制還是實行民族區域自治、“一國兩制”上。中國從來沒有實行聯邦制的傳統，因此實行聯邦制給國家帶來的不確定性，遠遠大於當前制度的不確定性。棄民族區域自治、“一國兩制”而求諸聯邦制不一定是明智的做法。所以，在當前制度的框架下尋找解決問題的有效方法，可能是成本較小的、比較穩健可取的做法。

筆者認為，在當前制度的框架下，可以考慮從以下幾個方面採取措施：

第一，大力發展經濟。發展是硬道理。總體上來說，經濟發展與分離主義是負相關的，人民安居樂業，分離主義就沒有肥沃的土壤。就台灣而言，中國大陸的經濟越發展，台灣對中國大陸的依賴程度就越高，台獨的市場就越小。

第二，促進民族融合。這包括居住地區融合、人種融合和文化融合。民族分離是分離主義的客觀基礎。例如，在魁北克，法裔居民數量較多，且集中居住。加拿大全國共約有 3,200 萬人，其中魁北克約有 750 萬人，佔加拿大總人口的 23.9%；魁北克的法裔居民約 588 萬，佔魁北克居民的 80%。而且，法裔居民保留了自己的語言和宗教：法語是魁北克省政府的惟一官方語言，是加拿大聯邦的官方語言之一；天主教是魁北克地區的主要宗教。集中居住、獨特的文化傳統，是分離主義的客觀基礎。所以筆者建議在促進民族融合上下功夫。中國其實在這方面做了不少工作，還應當繼續堅持，並採取新的措施。筆者並不是暗示消除少數族裔的民族特點，而是建議採取措施，加強各民族的交往與融合，使少數民族區域有更多的漢族人居住，少數民族也有更多的人遷入漢族居民地區，形成各民族混居的態勢。在教育問題上，對少數民族採取更多的傾斜措施，讓更多的少數民族受到良好的教育，為民族團結貢獻力量。在文化上，也要積極推進融合。例如，加拿大的文化政策是所謂“馬賽克政策”，即各民族文化相互獨立，像一塊一塊的馬賽克一樣構成加拿大文化的整體。而美國實行“熔爐政策”，即各民族的文化融合成一體。兩相比較，至少在解決民族問題、統一問題上，美國模式更可取一些。

第三，與有關國家搞好關係，共同解決分離主義問題。由於血緣、地緣、歷史等原因，要求分離的民族往往要爭取外國的支持。例如，在魁北克案例中，法國的支持對分離主義的興盛起了一定作用。魁北克一直致力於與其“法蘭西母國”發展準外交關係，而法國也對發展與魁北克的關係持鼓勵態度。法國前總統戴高樂宣稱魁北克是盎格魯撒克遜“海洋”中的一個法蘭西語言文化的“島嶼”。1967 年戴高樂應邀訪問魁北克，在蒙特利爾群眾集會上高呼“自由的魁北克萬歲”，公開支持魁北克法裔民族主義運動。後來的法國政府雖然不像戴高樂那樣明目張膽支持魁北克分離主義運動，但其所堅持的“不干預也並非不關心”（non-interference, non-indifference）的官方態度仍

然可以解讀為對魁北克分離運動的支持。<sup>12</sup> 而加拿大的近鄰美國則對魁北克的獨立持反對態度，因為美國與加拿大向來是友好關係(兩國的大部分人都說英語，文化上較為趨同)，而與卻魁北克不甚和睦。1995年魁北克獨立失敗，與美國的反對有很大關係。美國人威脅說，魁北克獨立之後，在加入北美自由貿易協定、世界貿易組織等問題上，都需要重新談判。魁北克在經濟上依賴於美國，如果得不到美國支持，則對其經濟會造成極大影響，這讓一些魁北克人不得不三思。中國的民族問題、統一問題，也涉及到與周邊國家(例如印度)以及其他國家(例如美國)的關係問題，所以我們也應當在外交上下些功夫，爭取於我有利的國際環境。

總而言之，筆者主張在現有制度的基礎上，對以

往的措施進行檢討，廢除那些強化、加劇民族對立的制度，鼓勵民族融合、民族團結，增進各族人民的瞭解。我們應當立足於做些扎實的工作，對具體制度進行改良或引進，而不是動輒進行根本制度的變革。中國需要平穩的、成長式的社會改良，而不是疾風暴雨式的、破壞性較強的制度變革。因為歸根到底，我們無法確知制度急劇變革的後果是甚麼。歷史不是按照邏輯在發展。一個理論上完美的制度，在實踐中不一定取得好的成效。制度急劇變革的更壞的結果可能是，理想中的新制度的效果沒有達到，而現有制度的優點也喪失了。就聯邦制而言，其結果可能是，它不但不能解決現存民族問題和統一問題，卻反而導致、加速國家的分裂。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 王英津：《聯邦制與中國統一問題的歷史回顧和現實分析》，載於《人文雜誌》，第2期，2009年。
- <sup>2</sup> 同上註。
- <sup>3</sup> 同上註。
- <sup>4</sup> 例如，嚴家其在接受“德國之聲”的採訪時，提出“解決中國的民族問題，聯邦制之路非走不可”，見德國之聲中文網：<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4551613,00.html>；王天成也認為聯邦制是西藏問題的最佳解決方案，見民主中國網站：<http://www.minzhuzhongguo.org/Article/sf/200804/20080421110752.shtml>。
- <sup>5</sup> 例如在公法網(<http://www.gongfa.com>)，有一個“聯邦主義”的專題。
- <sup>6</sup> 例如本文下面提及的“德拉姆報告”。
- <sup>7</sup> 理查德·西蒙、埃·魯濱遜：《國家、社會和加拿大聯邦制的演變》，多倫多：多倫多大學出版社，1989年，第20頁。轉引自徐再榮：《試論加拿大聯邦制的歷史演變》，載於《世界歷史》，第6期，1994年。
- <sup>8</sup> 沃爾特·懷特等著，劉經美、張正國譯：《加拿大政府與政治》，北京：北京大學出版社，2004年，第228-229頁。
- <sup>9</sup> 1946年之後調整為75個議席，並在以後的調整中，隨人口增長每次增加4個議席。資料來源：註8，第250頁，以及the website of Elections Canada: [http://www.elections.ca/scripts/fedrep/federal\\_e/RED/representation\\_e.htm](http://www.elections.ca/scripts/fedrep/federal_e/RED/representation_e.htm)。
- <sup>10</sup> 陶短房、劉陸明：《國會批准魁北克“建國”，加拿大出現“國中國”》，載於環球時報網絡版，2006年12月1日，見新華網：[http://news.xinhuanet.com/world/2006-12/01/content\\_5415827.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2006-12/01/content_5415827.htm)。
- <sup>11</sup> 《德國最富裕地區1/4居民希望獨立建國》，載於環球網：<http://world.huanqiu.com/roll/2009-10/609199.html>，2009年10月21日。
- <sup>12</sup> Common, David (2009). The Sarkozy Code on Quebec Sovereignty. In the website of CBCNEWS: <http://www.cbc.ca/world/story/2009/02/04/f-rfa-common.html>.

## 參考書目：

1. 汪連興、吳必康編：《新編世界史列國叢書——美國、加拿大》，北京：北京語言文化大學出版社，1998年。
2. Gall, G. L. (1983). *The Canadian Legal System*. Carswell Legal Publications.