

比利時—分裂社會中合作的實驗場

Andre – Paul Frogner

(比利時魯汶大學教授)

比利時一直是分裂社會中展現政治合作新模式的絕佳範例，所以，比利時的例子能為此次圓桌會議提供一個深入的架構。

在國內層次上，比利時是一個進步的工業化社會，也是世界上十大富國之一，在百多年來種族基礎上政治分裂的過程中，並未使其發展間斷。

在對外層次上，此一分裂的過程發生的同時，比利時位居歐洲聯盟的中心（比京布魯塞爾為歐洲理事會成員之一），也是歐洲整合的要角之一（比利時是一九五八年羅馬條約的六個簽署國家之一）。

而且，比利時的政治菁英發揮出引人注目的妥協感，因而在許多的衝突之中避免了太多暴力的發生。^①這意味著其組成分子間的分裂已轉化成非常細緻的制度性架構，這種架構確定了政治上的分立，同時也提供了合作的基礎。

一、比利時的例子

比利時是一個晚近的歐洲國家，到一八三〇年才從荷蘭獨立出來。比國分裂的特性，尤其在今日，係源自兩個種族團體——法蘭德斯（Flemish）與法蘭西（French）——共存的經驗。^②前者居多數，後者則是有力的少數（約百分之四〇）。

比利時同時也以其他形式的社會分歧在歐洲著稱，如天主教徒與非天主教徒，以及基於社會階級的對立。在這種意義上，有人認為比利時社會中有三種基本的分裂態勢：種族分裂、宗教分裂與社會經濟的分裂。後二者在比國歷史上已造成多次重大衝突，但它們已被李法特（Lijphart）以「結盟」（consociationalist）的技術控制住，在眾多衝突之後，政治菁英承襲了以談判解決此二層面衝突的方法，達致了某種程度的和平。並以種族、宗教與社會經濟的分裂為基礎，把比利時導向「分治」（particracy）的體系，即由奉天主教、社會主義與自由主義為宗旨的政黨來統治。^③這些政

註① 我們並不能排除某些時期地區性的暴動，例如李歐波德（Leopold）國王繼承危機、法蘭德斯人在布魯塞爾及魯汶的示威，以及其他語言區之間的衝突等。除了王位繼承危機之外，只有一次造成數人死亡，在法蘭德斯人與法蘭西人關係最緊張的時期，卻只有一人死亡。

註② 比利時尚有部分德裔人口約六萬人。

註③ 事實上，這三個政黨被稱為「傳統派」（traditional），它們證明了宗教分歧（天主教v.s.其他）與社會經濟分歧（社會黨v.s.自由黨）的制度化，其中天主黨居於中心地位。

黨無論是面臨選舉還是在日常生活中，無論在宗教或社經層面上，對於基本的遊戲規則皆達成協議，以容許體系繼續運作，不致為社會帶來動盪不安。這些遊戲規則的一項特徵是：他們非常謹慎地把政治契約成文化，或轉化成法令規章的形式，這種安排是比利時人公認「妥協文化」最成功的地方。

種族分歧所產生的政治衝突較宗教與社經問題來得晚，但在某種程度上又遠超過二者。可以肯定的是，種族衝突遠較二者更難解決，今日無人敢斷言這些衝突只是過渡到徹底解決的一個階段，也無人敢說比利時不會走向如捷克斯洛伐克一般的解體。

比利時在一八三〇年成爲一個單一國家，當時法蘭西人在政治、文化、經濟上主宰這個國家，但在人口上卻只是少數。比利時並未經歷一個文化同質化的過程，在法蘭德斯人這邊，反而一步步發展出政治與文化上的解放運動，並主張自治。基於這些難以贅述的多方因素，使比利時擁有一段動盪的歷史，特別是某些傑出的法蘭德斯領導人曾與納粹掛鈞，法蘭德斯自治運動造成比利時單一國家的告終以及一個非常原始且不穩定的聯邦體系的形成。

與此演進相似的是，法蘭德斯地方的經濟情勢經過大幅調整而有所改善，甚至凌駕法蘭西人而居於主導地位。同時，在政治層面上，法語區已走向高度的自治，他們藉由若干保護本身經濟地位的措施，來開創新局。

在這兩個社區持續分裂的整個過程中，雙方也在尋找合作的新模式。在一九九三年大選中，比利時通過了一個「第三階段憲改二十五年方案」，加重了各方的自治權，我們無法確定分裂過程是否會就此停住，也無人敢斷言比利時已成功地在分裂與衝突的現狀下維持了相當程度的穩定。比利時已成爲一個制度工程的實驗室。

二、經濟與政治

在比利時的例子中，經濟與政治的關係是非常複雜的。在此有兩個層次的問題有待釐清。首先是在比利時的層次上（國家層次），大家皆可理解，經濟發展與政治合作並非同義字。經濟發展會造成貧富不均，若貧窮地區與富裕地區的分界線恰與種族分界相吻合，就可能導致政治衝突惡化。比利時正好是這樣的一個國家，法蘭德斯人所處的法蘭德斯（Flanders）與法蘭西人居住的瓦隆尼亞（Wallonia）經歷了不同時期的經濟成長，在上一世紀，瓦隆尼亞是歐洲工業化程度最高的地區，而鄉村地區的法蘭德斯人卻遭遇了數次危機（如紡織品價格慘跌、農作歉收所引起的糧食危機等）；在二次世界大戰後，由於安特衛普港（Antwerp）的開發，中小企業公司體系的出現，以及第三次產業革命的來臨，使法蘭德斯獲益良多。在瓦隆尼亞老舊的工業結構，係基於煤鐵工業和依賴比屬剛果而興起，已無法應付國際上勞力分工的挑戰。經濟進程使比利時走向衝突而非和平，居優勢的一方傾向壟斷國家資源，常引起另一方的批評與嫉妒，海克特（Hechter）即批評其爲「國內殖民主義」（internal colonialism）。

其次在比較的層次上，比國情勢與其他國家有別，特別是瑞士。在比利時，由於

經濟發展不平均的地理分配引起許多政治衝突；在瑞士卻相反，在地域基礎上，經濟成長所引起的問題較比利時和諧多了，至少在法語區和德語區是如此，這可能的解釋之一是瑞士的種族團體間有較好的協調所致。加拿大的情形與比利時類似，魁北克人所處地位與法蘭德斯人相當，與其他省分相比，魁北克發展較晚，但目前經濟上卻相當繁榮。至於在比利時，經濟情勢逆轉的趨勢與自治運動的成功肯定是相關的。這些例子說明了，分裂社會中種族衝突的根源在於政治、經濟的不平等，而非文化本身（說法語的魁北克人的反應就像比利時的法蘭德斯人對比國的法蘭西人一樣）。它們都顯示，在某些情況下，經濟發展不能與政治合作聯想在一起，因為前者會產生持續的不平等，特別是當這些不平等恰與種族社區分界相同時。這種經濟成長會導致政治合作的反例，一旦有一個和諧的區域性分配出現，就無法自圓其說。

再者，比利時內部分裂的過程與歐洲整合的過程同時進行，且比國在歐洲整合過程中相當活躍，這顯得相當矛盾。另外，歐洲整合的過程又在某些方面有助於比利時的種族分裂。的確，歐洲整合降低了疆界的重要性，而且它承認的是羅馬條約下國家概念以外其他基礎上的政治、經濟空間，這種情勢使得某些與國家疆界不平行的地區分裂較易為人所接受。然而，歐洲經濟整合也在同時為真正的獨立設下了障礙，各經濟體與各社會間互賴程度愈來愈高，而且無可避免地產生了一些較進步的發展中心，造成新的貧富不均，此時在歐洲的層次上，有可能退化成自治的重建區（revendications）。有些法蘭德斯領導人相當了解歐洲對比利時各部自治所能做出的貢獻：他們希望歐洲能平和地把法蘭德斯從比利時「解放」出來，而不致引起太多麻煩。讓歐洲去迫使比利時改採單一貨幣，遠較強迫比利時改用法蘭德斯幣或法蘭西幣來得簡單可行。歐洲的政經整合似乎無法阻止會員國內部分裂，甚至還有利於分裂。但顯而易見的，歐洲仍然對自治傾向設下了限制，「自治」成為在歐洲這個空間內向繁榮地區流動的同義詞，它允許某些自治體從舊國家離開，跟具有互補性的地區結合成新的發展中心。

三、合作的模式

為避免兩族群利益的抵觸，比利時人依賴一套混合聯邦制與「加盟」的技巧，這導致一位專家李法特寫道：我該表達出比利時人如何嘗試去解決法蘭德斯與法蘭西兩個社會間的緊張關係，自七〇年代早期以來，比利時的例子証明了引用結盟式民主原則的成功，比利時可以成為其他國家極有價值且具教育性的案例。^④對比利時最有利的預測在兩方面很顯著，不論是對比利時本身，或是對世界上其他地區，它蘊含了一個有希望的訊息，那就是只要遵行比利時的例子，分裂社會可以在民主與和平的前提

註④ Lijphart (1980), p.1.

下共榮共存。^⑤李法特在八〇年代初期寫下這樣的預言無疑是太過樂觀，在八〇年代比利時經歷了數次族群間的衝突，在一九九三年大選中又通過加強各區自治的憲改方案。

無論比利時未來如何，最有趣且最能為人借鏡的解決方案是：

1. 結合文化與經濟的聯邦主義；
2. 在不同文化的族群關係上採用「結盟」的技巧；
3. 使用「個人聯邦主義」(personal federalism)的技術作為在同一地理空間內不同族群間共存問題的解決方案。

(一)文化與經濟的聯邦主義：

欲解決比國處境的第一個構想是它試著以同一個社會改革方案去協調兩個非常不同類型的訴求。首先，法蘭德斯人想要在法蘭德斯地區內得到文化的自主，也就是在公共生活上有使用荷語的義務，即使在私人生活的行為中（如勞資關係之間）也可使用荷語。然而，法蘭西人（特別是瓦隆尼亞）並未感受到文化或語言上的威脅，他們想要解決自一九六〇年代以來因採行特定經濟政策（他們認為有利於法蘭德斯人）所蒙受的經濟危機。如前所述，法蘭德斯成為富庶地區以來，它覺得沒有必要調整其經濟發展。

於是，這種特別解決方案創立兩種不同類型的實體：「族群」(communities)與「地區」(region)，而非採用世界其他地區所行的聯邦體制。「族群」承認了文化和語言的權限，如教育及語言的使用。後來，這些權限被擴張引用到比利時所稱「可私人化的」各類事項，也就是把人連結起來，如公共衛生等。「地區」主要則是承認了若干本應與聯邦國家共享的經濟權限，如區域發展、能源、就業等事項，但聯邦政府仍保留貨幣、財政與物價政策的掌控權。在族群與地區的例子中，部分事項歸屬於此二新實體，部分歸屬於聯邦國家，這是艱難談判下的結果，而非真正理性的產物。

更精確的說法是，比利時自獨立之日起，雖是由九省所組成，但是它通常被區分為三個族群（法蘭德斯、法蘭西與小部分的日耳曼區）或三個地區（法蘭德斯區、瓦隆尼亞區與布魯塞爾——首都區），這些聯邦實體乃依地域來界定，常被稱為比利時的「語言區」，其中布魯塞爾的情形較特別，它是由法蘭德斯人與法蘭西人（占明顯多數，約百分之八〇）共同組成，被視為雙語區。在此領域性的聯邦主義替個人化的聯邦主義預留了空間。經歷多重變遷之後，在今天，這些新實體的界限涇渭分明，如同它們的預算一般。然而有些具影響力的法蘭德斯人想把一些新事務轉移到這些新實體手中，尤其是當前的社會安全體系，相當有利於瓦隆尼亞社會，瓦隆尼亞有人口老化、失業等問題，有些法蘭西人甚至想乾脆把比利時這個國家結束掉算了。

這種以經濟與文化為主軸的分裂態勢，容許每個社會從自治中獲利，並自己解決自己的問題，自數年前開始，法蘭德斯這一方有人觀察此二地區或族群的融合情形時發現，雙方的問題已提升到議會層次或行政層次，這種後來的演變增加了離心的傾向

註⑤ *ibidem*, p.12.

。但是，這種解決方案已能緩和衝突情勢，使激進破裂的風險極小化。我們可以預見一個較不以文化敵對為標記的政治體系，這種形式的「勞動的政治分工」(political division of labor)能適當地處理經濟與文化空間的分離問題，不用犧牲任何一方。如比利時所實行的權限分配，即使它是艱難妥協下的結果，卻能有極大的效果，尤其是當問題出現在同一政治實體內，要對不同的(甚至敵對的)經濟文化結構進行整合時。有些人認為，欲打破目前國家疆界之歐洲聯邦的實現，必然會走上這條道路。

(二)在不同文化的族群關係上採用「結盟」的技巧：

一般而言，結盟技巧是指不讓對手「越位」來取代多數決的技巧。它們會導致政治菁英(李法特所指的「菁英卡特爾」)間不同形式的合作。在其中，排除某些可能會對政治體系維持具負面效果的菁英。以此觀點來看，比利時採取的兩項憲法規則完全符合這個定義，第一點規定政府在語言的層次上具有同等的義務，第二點則包含若干向少數族群讓步的條款，如給予他們否決權，以換取他們接受若干可能不利其族群地位之法律或憲法條文的通過。根據新憲法，比利時政府必須擁有相同人數的法蘭德斯人與法蘭西人擔任部長級職務，但總理可能要除外。目前執行的情形是，總理是法蘭德斯人，但他被視為一中性的角色(linguistic asexual)，此外，沒有任何法律規定比利時的國務大臣(Secretaries of State)是否為置於部長管轄之下的次長，最常見的是，這些國務大臣多由法蘭德斯人擔任，多數決原則在此以一種基礎的方式顯示出來。在政府內部這種語言分治的兩願原則使兩社群在最高層次上進行合作，有必要加以說明的是，在部長會議(the Council of Ministers)中從沒有投票這回事，決策都是由透過共識來達成，分治原則只是象徵性的，一旦有任何對其他族群太不利的政治措施，它會扮演一個遏阻的角色。

再者，比利時憲法強制通過一個大幅的憲法變革，並解散了一個議院。它特殊的地方是，任何涉及兩社群關係的法律必須經過雙重多數決才能通過：即相關議會2/3的議員參與投票，以及每一個語言族群議員的多數通過才行，也就是說，所有議員都要講相同語言。若這種方法保障了在比利時居少數的法蘭西人，同時也會有另一個補償方案出現，以保障在布魯塞爾居少數的法蘭德斯人。在一個有限的方式(而非準否決權)下，比國憲法創設了另一套保障少數族群的技術，叫做「警鈴」(alarm bell)，當一議會內某一語言社群的成員居多數(如3/4)，通過某一措施導致另一社群嚴重損害時，其效應必須立刻被中止，最長的吊銷期為三十天，期限過後，政府尚應以機動的方式去決定此措施是否要繼續在議會內進行票決。

可以肯定的是這些「加盟」技術如果以侵略性的方式重複進行的話，就會阻礙國家機器的運作，它假定了各社群均擁有特定的紀律，並維持著起碼的「妥協文化」。在所有「加盟」的案例中，比利時並未跳脫某種程度的分治，在這裡各方是政治體系內的主要行為者，它們是比利時政治合作的真正基礎。

(三)使用「個人聯邦主義」(Personal federalism)的技術作為在同一地理空間內不同族群間共存問題的解決方案：

與地域聯邦主義不同，個人聯邦主義試著援引聯邦主義的原則到一個人口混雜、族群界線不明的地區。在比利時的例子中，個人聯邦主義為族群提供了獨特的政治體（political bodies）——行政部門與立法部門，或只有一個立法部門，每個族群成員可以選舉自己的民意代表，選民可以透過正式或非正式的方法來選擇。所謂正式的方法，是指政府讓民眾自由選擇一個「次國籍」（undernationality），非正式的方法則是讓人民自由選出一個立法機構（如在選舉中秘密投下選票）。在歷史上，有若干例子曾使用這些技巧，如奧匈帝國、塞浦路斯、黎巴嫩等，以塞浦路斯來說，它是屬於一個正式類型的體系，它們假定公民已宣告其所屬族群，但容許他們變動。其他二者的例子無疑是失敗的，即使如黎巴嫩的失敗是因為外在因素而非內部因素。不過，它也曾和諧地運作多年。

在比利時，個人聯邦主義的技術主要是使用在布魯塞爾——首都區，那裡是兩族群共存之地。布魯塞爾的問題是，首都位於法蘭德斯的領域內，而其中卻有相當多數的法語人口，然而這畢竟是一個法蘭德斯人居多數的國家。就布魯塞爾的立法部門而言，布魯塞爾的居民可以選舉法蘭德斯或法蘭西的議員，而不用宣告其所屬族群。他們選出六十四個法蘭西議員與十一個法蘭德斯議員，由前者組成一個包含五名成員的行政部門，其中必須包括二名法蘭西人，二名法蘭德斯人，及一名語言族群不固定者。如我們所見，立法部門的組成反映了法語族群的多數，但行政部門的組成卻是根據一套類似國會內閣的平等（parity）規則。

再者，保護少數族群的規則在國家層次有利於法蘭西人，在布魯塞爾層次卻有利於法蘭德斯人，其作用有如「警鈴」一般。在七〇年代末期，有人想要利用個人聯邦主義的原則來改造憲法，但是他們失敗了：住在布魯塞爾邊區法蘭德斯境內的法語人口（有時他們構成非常重要的少數）被容許進入布魯塞爾首都區成為幽靈人口，並被視為布魯塞爾居民以便在某種政治行為上使用法語。

儘管此種程序從未在全比利時境內使用，然而它已經使某些愛爾蘭境內人士對此感興趣，他們想在新教徒居多數的社會中，為少數天主教徒的政治表達問題找出一個解決之道。

四、結 論

作為兩個族群經歷許多分歧的制度性政治合作方案的一個實驗室，以及一個位於歐洲心臟的繁榮國家，比利時是一個值得注目的例子。比利時經驗顯示經濟發展（甚至包括經濟整合）並不一定有助於政治合作，但它也顯示出，某些政治機制如經濟與文化聯邦主義的混合、「加盟」技巧與個人聯邦主義的引用，能夠在一可被接受的程度上為分裂社會提供政治合作，避免退化到暴力分裂的情勢。即使比利時的未來並未絕對明朗（捷克分裂的情形有時被引述為比利時未來的可能情形），比利時的解決方案本身就是研究上很有趣的課題，在問題尚未找到可行解決之道的情況下，比利時從一個單一國家演化到一個聯邦國家，並創設出整合不同族群的新國家模式，比利時

的解決方案能被引用到一個正面的方向：不必去減低族群間的對抗層次，而是要去為具善意且謹慎的夥伴們增進政治合作，在這個前提下，他們往往能帶來較好的結果。

附件：

一、比利時的一般概況（general presentation）：

比利時是歐洲最小且人口最密的國家之一（每平方英哩超過二五〇人），面積約一萬二千平方英哩（三萬平方公里），人口約一千萬人，法蘭德斯人約占百分之五十六的人口，法語人口約占百分之四十五，德語人口約占百分之一。

布魯塞爾是比國首都，居民約一百萬，其中有百分之八十五是法語人口，同時，布魯塞爾是歐洲聯盟（European Union）的行政中心，也是歐洲議會所在地，此外，布魯塞爾尚有不斷增加的移入人口。

比利時的國家經濟主要是依靠進口原料的製造與加工，然後以成品出口，和其他國家比較起來，貿易是其重要經濟來源之一，每年為比利時創造了超過百分之四〇的GNP。由於安特衛普港的興起與一個成功的中小企業網路，法蘭德斯的經濟持續在成長，瓦隆尼亞的經濟在上個世紀曾是最發達地區之一，如今卻處於一個艱難轉型的過程。

比利時也是與中介團體關係最密切的國家之一，比利時與瑞士都是參與貿易聯盟程度最高的國家（超過百分之八〇）。

比利時有三個傳統的政治勢力：基督教、自由派與社會主義者。自從比利時聯邦化以來，他們分裂成兩部分。基督教在歷史傳統上都是由法蘭德斯主導，社會主義陣營則是由瓦隆尼亞主導，至今仍是如此。但他們的選民正逐漸流失中，這種情形有利於自由派與新政黨，如上次選舉中，在法蘭德斯地區右派法蘭德斯極端分子對綠黨，以及在瓦隆尼亞地區綠黨對右派極端分子的選票分配情形。但是，這三大勢力加起來仍擁有約百分之七〇的選票。

比利時在國際組織中總是特別活躍，例如在北約（曾有二位比利時人擔任秘書長，即史巴克〈Spaak〉與目前的克拉斯〈Claes〉）及歐洲聯盟，同時，比利時也是比荷盧經濟協會的一員。

二、比利時各部情形：

A. 作為一個單一國家，比利時分為九省：安特衛普（Antwerp）、布拉邦（Brabant）、東法蘭德斯（East Flanders）、海諾（Hainaut）、列日（Liege）、林堡（Limbourg）、盧森堡（Luxembourg）、那姆爾（Namur）、西法蘭德斯（West Flanders）。這是法國統治時期的產物，目前這些省分雖仍存在，但已變得較不重要。在比利時統治下，這些省分再被細分成若干不具政治重要性的行政特區（這些行政特區不能與選區或法律管轄區相混淆），它們大多是由許多不同的市、鎮等地方自治體（Municipalities）所構成，在原來二千三百五十九個地方自治體中，有五

百八十九個經過一九七五年的重組之後，也確實能在地方事務上扮演重要角色。

聯邦化的過程雖使行政區劃複雜化，但這些領土劃分依然存在。

B. 比利時由四個語言區所組成：法語區（包括海諾省、盧森堡省、那姆爾省，以及布拉邦省的一個特別行政區——尼維爾〈Nivelle〉）、荷語區（包括安特衛普、西法蘭德斯、東法蘭德斯、林堡，以及布拉邦省的兩個特別行政區——哈—維佛爾德〈Hal—Vilvorde〉與魯汶〈Louvain〉）、德語區（列日省的九個地方自治區），以及一個雙語的布魯塞爾——首都區（布拉邦省的十九個地方自治區，包括布魯塞爾市）。「語言區」的概念是很重要的，因為它間接地決定了比利時聯邦內各實體的領域權限。

C. 比利時有三個族群：法蘭西、法蘭德斯與德語社群，在其個別語言區內，它們具有排他性的管轄權，尤其是在教育及文化事務上。法語族群與法蘭德斯在布魯塞爾雙語區內都具有管轄權，但要視事項是否與其他族群相關而定。

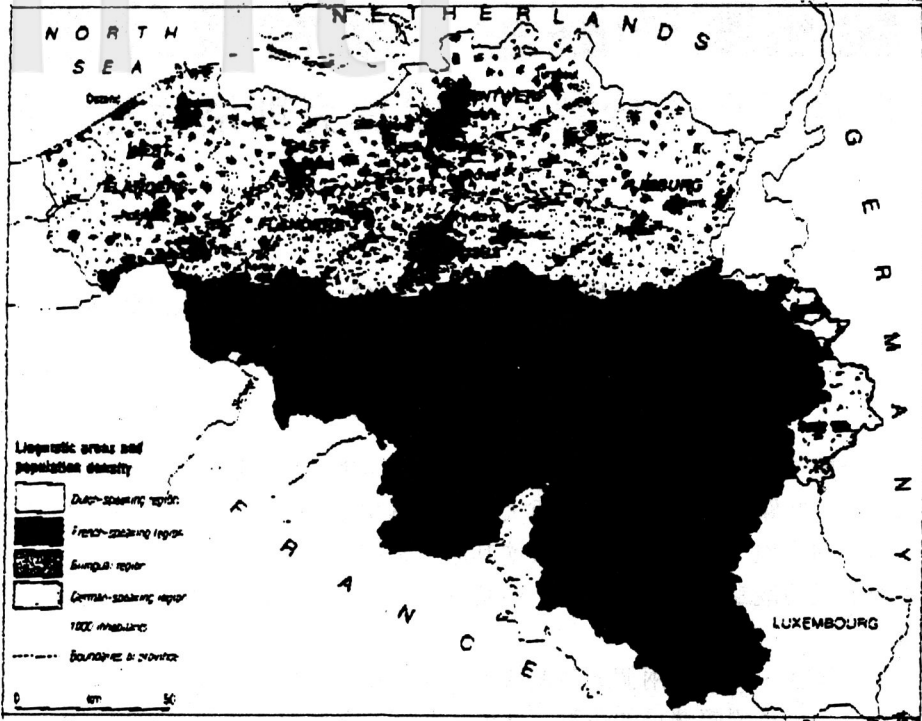
D. 比利時在經濟領域上包含廣義的三個地區：瓦隆尼亞地區管理法語區和德語區，法蘭德斯地區管理荷語區，布魯塞爾——首都區管理布魯塞爾雙語區，這三個地區皆有傳統的領域管轄權，如下圖所示：

*

*

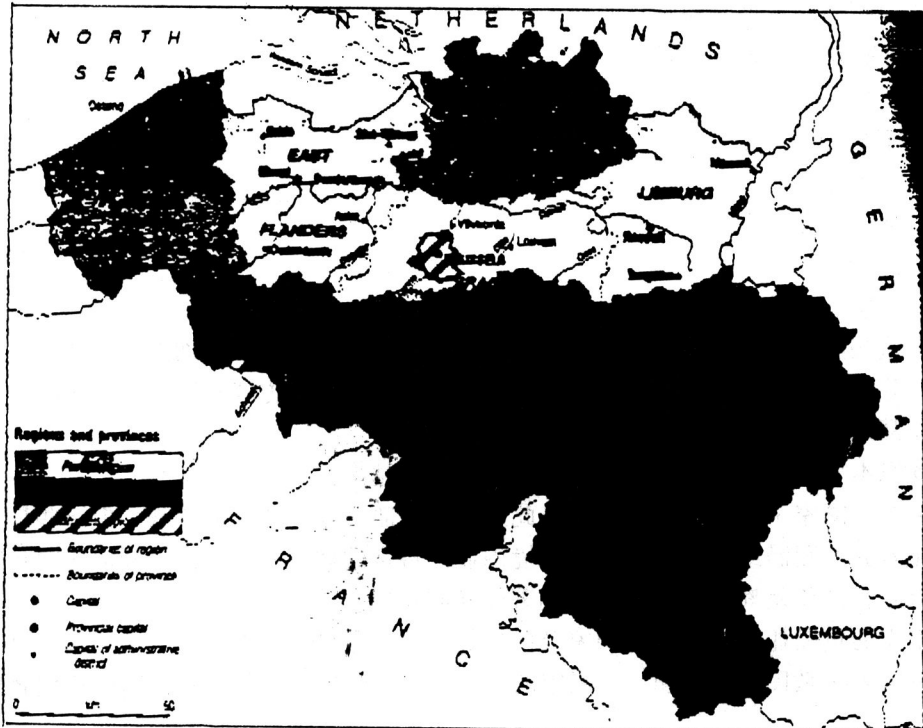
*

Figure 1: Linguistic Régions and population density



Source: Alen, A., *Belgium: Bipolar and Centrifugal Federalism*, Brussels, 1990, 5.

Figure 2: Régions and Provinces



Source: Alen, A., *Belgium: Bipolar and Centrifugal Feeralism*, O.C., 11.