

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 多族群國家的體制選擇

doi:10.30390/ISC.199503_34(3).0002

問題與研究, 34(3), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(3), 1995

作者/Author : J.A. Laponce

頁數/Page : 18-29

出版日期/Publication Date : 1995/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199503_34\(3\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199503_34(3).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



多族群國家的體制選擇

J. A. Laponce

(University of British Columbia)

[摘要]

本文的主旨在於區分出兩種類型的多族群國家，以乃根據下列兩個標準：是否國家中的少數族群被嵌合在主流的族群認同中，通常是以公民化（citizezship）的方式使其有共同的認同；或是社會中主要族群彼此疏離為幾個獨立的個體，缺乏共同的族群認同。每一種類型又可以根據少數族群其地理分布的特性——在地理上聚居於同一個文化同質區，或是散居並混合於其他族群（通常是優勢族群）之中——做進一步的探討。

根據這種分類方式所分出的四個子型；本文即將探討下列那一項體制比較能發揮功能：總統制或內閣制？比例代表制或絕對多數制（majority system）？採用公民投票複決制或不採用公民投票複決制？聯合執政制（consensual politics）或競爭式政治（adversary politics）？聯邦制或單一國家制？若比較加拿大、美國、瑞士、法國、比利時等國的體制，可以發現：加拿大的體制功能不彰，因為他使用競爭或政治及公民複決投票制而非聯合執政式的體制。

在我們討論多族群社會採用那一種政治體制較好的主題之前，我想先探討幾位理論者的看法，他們所言雖不與本文主題有直接關連，然而卻有助於釐清我的基本立場。

第一位學者是孟德斯鳩（Montesquieu），他提醒我們每一個社會、每一種政府都有他自己的一套運作機制（esprit）及特殊的治理原則；這種運作機制、基本原則以及基本法則造就了體制本身，並指引著統治者與被治者的行為模式，這也就是政治體系內部自我運行的動力（詳情請參閱Sorokin的文章）。^①如果偏離了這組法則，我們就會發現體系開始轉化，但這也同時意味著體系的功能正處於失調狀態（dysfunctionality）。

民主社會最基本的組織原則就是：少數服從多數，以數人頭的方式裁決政策，若你在歐體中聽到有某國談到民主短缺（democratic deficit）之類的話，他所指的不是別的，正是說這種「數人頭」的原則受到了損害。

任何採取民主原則而組織的多族群社會似乎總會遇到兩個難題：a）：各族群會

註① See Petirim Sorokin, *Social and Cultural Dynamics*, New York: American Books, 1937.

主張（至少是代表那些族群說話的當局）只有族群才是政治體系中的基本單位，以及b）：各族群彼此會有存在著截然不同的組織原則的可能性。一個印度的某部族與「依紐特（Inuit）」社群的運作機制不必然與其所共存之大社群中的運作機制相同。

在本文中我將不去觸碰第二個難題（除非是文中必須提及才能清楚交代文意）。接下來，我要提的第二個學者是帕深思（Jalcott Parsons），他的大型理論模式的確可以解釋多族群社會所遇到的困難：他們發現社會因為必須因應不同族群文化與經濟上的要求而方向大亂。帕深思最重要的貢獻在於他擴展了涂爾幹（Dukheim）的論點，社會並不只被「分工」這個因素所轉化，他們也會被長期的社會功能失調所轉化。^②在原始的部族中，國王或酋長可以把部族內所有政治、經濟、社會、宗教以及文化的事務管理得面面俱到，然而科技的發展，文字書寫技術以及各種內在的成長與外在的挑戰所引發逐漸增加的社會複雜性，在經過一段時間之後使原本可以連結社會的功能喪失，這種功能失調將使社會中各次體系有機會發展並反應出不同的邏輯與運作機制，如此政治可能會被平等、自由、競爭的原則所主導，經濟體系可能被利益的概念所主導，宗教回復傳統，文化要求革新。據我所知，帕深思並未以族群做為社會分歧化的一種，然而他的模式可以用在多族群社會，因為各種族群為現代化的工業社會又增加了另一個社會分歧（social clearages），族群分歧與其他層面的社會分歧將使社會增加某種程度的複雜性。^③接下來我要問的就是：是否把族群與其他社會分歧分別開來是有意義的？如果答案是肯定的，則它會發揮什麼樣的功能？哪一種體制比較適合哪一類族群？要了解這個答案，我們必須把多族群民主社會放在孟德斯鳩的理論中觀察（如何維持自己的運作機制）以及放在帕深思的理論中觀察（如何解構或連結一個族群所能發揮的功能？）

一、多族群國家——四種類型

由於學界對族群（ethnicity）缺少一個共通的定義，^④因此我使用自己的定義：我把族群定義為一種社群（social group），其成員擁有一致的認同，使他們在歷史的進程中有歸屬感，至於認同的根源與特性（不論是真實的還是想像的），可以來自種族、語言、宗教、公民化（citizenship）或民族的共同傳統。

在這個定義中，我並未偏離傳統上對族群的定義太遠。除了一點：我另外加了「公民化」一項做為區分族群的標準，如此一來，我們也可以把國家視為一種族群。同時，我也不打算接受流行在北美學術界對族群看法上的一些概念，他們以為：族群與國家不同：他們若不是附屬於國家之下成為一個次體系，就是以跨國的方式分布。^⑤

註② See Talcott Parsons, *Societies*, Englewood Cliff, New Jersey: Prentice Hall.

註③ See J.A. Laponce, "Canada, Switzerland, and Talcott Parsons", *Queen's Quarterly*, Vol.99, No.2, pp.267~279.

註④ See Fred Riggs, *Ethnicity*, Hawaii: Department of Political Science, 1985.

註⑤ Note for example that the professional categories into which the APSA invites its members to register their specialization includes a field labelled 'ethnicity and local government'.

而我認為，把公民化視為區分族群的一個特色的好處在於：它有助於我可以根據族群是否疏離或嵌合於主流認同；地理分布上是聚居還是散居的狀況以區分出四個子型，為了便於說明，我以下列的表格方式說明之：

表1：a，族群的類型

族群認同的分類

	嵌合 (embedded)	疏離 (Seperated)
散居 (dispersed)	A1	B1
聚居 (concentrated)	A2	B2

表1：b

以加拿大少數族群的例子來說明表1

A1	B1
愛爾蘭裔加拿大人	印度裔加拿大人
A2	B2
紐芬蘭人	魁北克人

表1：c

足以說明表1狀況的典型國家

A1	B1
法國	澳洲
A2	B2
美國	加拿大

(此乃根據一國主要的種族問題而認定之，例如：法國的回教徒問題；美國的黑人及西班牙裔的問題；澳洲土著與加拿大的魁北克)

(一)type A1與type A2——

在type A裡，整個國家中少數族群的認同與主流的族群認同相嵌合，他們與主流認同的結合是典型的「族群公民化 (ethnic-citizenship)」。像這種以結合社團為主的公民化 (community-bounding citizenship) 和完全以法律的形式使一個人在法律上擁有權利、義務與地位的公民化過程是截然不同的。

在A1的類型中，少數族群在地理分布上是散居的，在A2的類型中他們聚居在一起。⑥A1的例子有義大利裔美國人、華裔加拿大人；在A2中的例子有紐芬蘭人或弗利

註⑥ I apologize for inflicting to the reader a set of numbered categories. I feel all the more guilty that I have never been able to remember which one is error 1 and which one is error 2 in statistical jargon; never able to remember either which one of Pareto's residue is 1 and which one is 2. I shall try finding names for the four types when revising the paper.

然群島人（Frisians）。義裔美國人、非洲裔美國人或愛爾蘭裔美國人，他們的第一認同都是美國，族裔（義大利、非洲、愛爾蘭）只是種族特徵，所以他們的主要認同是建立在國家（政治認同）上，種族則是附屬於政治認同之下。（詳見表1）

（二）type B1及B2——

在type B中，少數族群的認同與優勢族群的認同並不一致，在政治或社會上他們也許會屬於附屬的地位，但他們不會失去對自己族群的堅實認同，凡是國家中包含這類少數族群，即使是實行公民化之後也不會與其他族群有共同的認同，例如在解體後的南斯拉夫，其公民的大多數都不認為自己是南斯拉夫人，而是塞爾維亞人、克羅埃西亞人、斯拉夫人……等等。直到十九世紀，瑞士依然仍屬於這種型態，到了今天情況仍然未變。如果歐體當真採用政治整合的方法，使歐體人民在政治上有共同的認同（common citizenship），這種公民化的方式也許只有法律上的形式與意義，而非長期性、永久性的族群融合。不過這種方式行使到最後也有可能成為製造認同的一個動力，把歐洲人由type B的類型轉變到type A的類型。

至於B1與B2的差別，我們可以用波士尼亞代表B1，以斯洛伐尼亞代表B2。除了替族群分類之外，這種分類法也可以用來區分國家間的不同。法國與美國是典型的type A的國家，加拿大、比利時屬於type B的國家。當然，我們若仔細觀察也會發現在法、美兩國中有一些例外於type A的情況，不過大體上而言，整個族群體系所表現出的特性仍然呈現type A的情況。此外，現今的波士尼亞、十九世紀的瑞士與奧匈帝國都是屬於type B的情況。

由於type A的國家已然發展出一種全體一致的族群認同，我們發現他們純粹是以數人頭的民主原則以發揮政治功能，為了避免少數族群的疏離，這些國家在政治上所採行的原則必定是淡化族群意識而強調族群整合，其政策必然是採用下列的原則：在私人生活領域（private domain）中不避諱特殊的族群差異；在公共政策與公共政治活動的領域中，政治體系之全體成員必須要有全體一致的族群認同，如此在政府與公民之間不會存在著各種中介的族群結構，政治活動將以個人本身權利與代表性為主要訴求，而非以團體的代表性和權利為訴求。這樣一來的結果便是：政策輸出所代表的是總族群的意志而非許多個別族群的意志。

反之，屬type B中的國家，由於缺乏一致的族群認同，他們在行使民主原則的方法上傾向於把族群當成政治參與的基本單位，各族群中成員的權益等同於族群本身的權益，族群的意志就是其成員的意志，其政治活動的原則便是族群的分立與聯合（association）。

從族群的角度觀之，孟德斯鳩告訴我們：type A的國家會以族群整合做為政治體系的中心價值，其政府體制的功能是否發揮得好端視其族群整合的程度而定；反之，在type B中的國家，他們必須處理好族群間分立與執政時如何聯合各族群的問題；他們的體制，必然會使族群間涇渭分明，以聯合的方式發揮政治功能（此觀察可稱之為

Lorwin—Lijphart test)。⑦如果用帕深思的術語來說，我們要問的問題就是：在公共事務中，一國所採用的體制是否有利於一族群的功能發揮？（在這裡姑且不談私人領域的問題）；特別是，我們必須要問：下列哪一種類型的體制（institution）適合於哪一種國家？——是聯合執政式（consensual）或是競爭性體制（adversary politics）？是比例代表制（PR）還是絕對多數的選舉制度（majority electoral systems）？總統制還是內閣制？聯邦制還是單一國家制？是否可以使用公民投票複決制（referendum）？如果可以，哪一種比較好？

二、競爭式政治或聯合執政式（Adversary or Consensual）

在type A的模式中，（以美、法為代表），我們認為以競爭式的體制比較好，唐斯（Downs）、瑞克（Riker）及歐爾森（Olson）說服了我這一點。在理想的情況下，這種體制有利於形成贏取勝選所須之最低程度的大聯盟（large minimum winning coalition），這種執政聯盟也許沒有在聯合執政式政體（consensual）中所形成的那麼大，但可以減少為維持一個平穩的政府所須從事的分贓（side-payment）的量，並可以減少少數族群的各別影響（seperate impact）。⑧如唐斯所說的，在族群認同同質化的情況下，競爭式政治體系可以運作出贏取勝選所須最低程度的大聯盟於兩個政黨或政黨間聯盟之內，如此，那些少數族群的嵌合依然維持不變⑨，他們不用以族群團體的名義爭取政治權力，同樣可以有獲取公職的機會與實力。當然，實際上的情況並不必然如此。如果在政治活動中贏取勝選所須最低程度的聯盟是必要的，則兩黨政治體制就足以滿意之，那些被嵌合（embedded）的少數族群仍保有他們原有的狀態。美國所謂的彩虹式聯盟概念（rainbow coalition）就是指如果由少數族群做為聯盟主體，就必須在數量上佔優勢才有機會成功，所以，如果美國是採行聯合執政式（consensual politics）的政府體制，則黑人與西班牙人會有比現在更好的出線機會。如此一來，增加這些族群本身的我族認同感，對取得政權是有利的，則族群整合的工作勢必更為困難。當然，美國現行體制中有一些規定，例如：沒有教條式的政黨體系，隱含多黨主義及聯合執政的空間，給特殊族裔的候選者留保障名額，依族裔的分佈而劃分選區（gerry-mander）等不利於整合的因素，但是，我仍假設，藉

註⑦ See Val Lorwin, "Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies", *Comparative Politics* vol.3, No.2, 1971, pp.141~144. Arendt Lijphart, *Democracy in Plural Societies* New Haven: Yale University Press, 1977.

註⑧ See Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957; William Riker, *The theory of Political Coalitions*, Yale: Yale University Press, 1962; Mancur Olson, "A Theory of the Incentives facing Political Organizations", *The International Political Science Review*, 1986, Vol.7, No.2, pp.131~164.

註⑨ 我感到自己似乎使用 "embedded" 的次數太多，如同註⑥的情況，我再度稿時會注意改正。

由強調每個公民的義務與權利而非突顯族群所進行的整合方法仍舊是美國政治體制的中心價值，利益的聚合可以藉由政黨來表達，少數族群仍舊維持現狀而不會感到疏離（separated）。法國也是一個採行競爭式政治體制的例子。

在type B中的國家——比利時、瑞士與加拿大，競爭式體制無法發揮作用，我完全同意Lijphart的看法，在缺乏單一優勢性族群認同的總意志，或這些意志不夠強的情況下，競爭式體制會使少數族群變得更為疏離。支持現行加拿大競爭式政制的人總是會說：即使是維持勝選所必須之最低程度的聯盟所形成的政府，也不得不採用一些聯合執政式政制的規則，例如，由多族裔所形成的聯合內閣以及自由黨黨魁由法裔加人與英裔加人輪流擔任，在過去三十年中，總理的職位多半由法裔加人來擔任。然而，這些對少數族群的意義並不大，總理、內閣就如同黨職，乃是因應政治權力分配所形成的結果，通常只反應出優勢族群已然掌握住維持勝選所必須之最低程度的聯盟；藉由形式上平衡宗教、語言及省籍的代表之後，這些加拿大內閣看起來像是瑞士以神奇公式（magic formula）平衡宗教、語言與族群代表性所顯示的情況一樣，凡此種種皆掩飾不了加拿大的政府擁有百分之五十以上選民支持率的事實（世界上其他民主國家政府的支持率很少有超過百分之五十者），^⑩在瑞士，他們採用聯合執政體系（consociational system）也有過四分之三以上的受支持率的紀錄。^⑪簡言之，在一個族群疏離的社會中，類似type B情況的國家，仍是以聯合執政式體制為最佳選擇。

到目前為止，我們並沒有區分出族群聚居與散居之間的差別。在type B中做這一種區別完全沒有必要，因為在這種情況下，聯合執政式的體制對他們而言全體適用，但是在type A的狀況下，競爭式的體制較適合用在A1的國家中，若使用聯合執政式，則有可能形成區域性的族群政黨。

三、比例代表制與絕對多數制

在type A的情況下，體系的精神以聚合為主（aggregate）。英國的FPP制（first-past-the-post）比起比例代表制（PR）更能發揮功能，因為前者較能發揮唐斯所謂的兩黨競爭的功能。杜維傑（Duverger）定律並非沒有例外，Taagepera已然指出議會的席次與選區人口的多少才是最重要的因素，不過在加拿大，英國與美國的經驗足以告訴我們杜維傑的法則雖非絕對，但仍有說服力，英國的兩黨制度所以維持下去有賴於其選舉制度，使其足以形成一個維持勝選所必須之最低程度的大聯盟。

在type B中，我們必須區分其政治體制是聯合執政式還是競爭式的體制；前者如

註⑩ 加拿大的選舉中，通常某政黨必須獲取百分之四十左右的選票才算勝選。有些時候會少些。

註⑪ The government issued from the last Swiss election, that of 1992 represents 75% of the votes in the Lower House.

註⑫ See Maurice Duverger *Political Parties*, London: Methuen, 1959; and R. Taagepera and M.S. Shugart, *Seats and Votes: The Effect and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press.

瑞士，後者如加拿大。如果是聯合執政式，比例代表制的選舉制度比較有利，因為它可以在一段相當長的時間維持一種穩定的選舉結果。如果加拿大把現行的競爭式體制轉換為聯合執政式的政府，他會發現執政者很難對選舉制度達成共識，於是在國會中容易有極端派的出現（一九九二年的選舉時，執政黨在二百九十五席的國會選舉中得到百分之十六的得票率，只贏回兩席）。如果瑞士從PR制換成FPP制，其四黨體系就會瓦解（其中有三個主要政黨得票率各在百分之二十左右），也就不可能再使用神奇公式：它要求政府的席次須有如下的分配：四名德裔（一名激進派，一名基民黨，一名農民改革黨）；兩名法裔（一名激進黨，一名社會黨）；一名義裔（基民黨）；四名新教徒（兩名激進派，一名社會黨）。在聯合執政式的體制下，不論B1或B2，比例代表制比較能發揮功能。

在競爭式的體系中，必須視個案而決定那種體制較好。切爾思（Alan Cairns）指出FPP有利於加拿大區域政黨的形成，^⑬並非由於加拿大本身的特殊性所致，而是任何一個有邊陲感的少數族群比起優勢族群更有可能傾向於把票全投給某一個他們所認同的黨。在A2的例子中，被嵌入的族群集聚在某一地理區時，應該要採用比例代表制以防止族群式政黨的出現。因此，我的分析傾向於切爾思的論點，然而我的建議正好與他相反：他認為加拿大最好採取比例代表制；而我認為加拿大如以現行的競爭式政制的情況下宜保留現行選舉制度，不要採行比例代表制，因為目前的制度使加拿大最主要的少數族群（如：魁北克）能彌補其在數目上的劣勢，並使他們朝聯合執政式政府的模式去走（也就是我們認為最符合type B國家的體制）。但是，如果被嵌入的族群是以聚居的方式集中於某地理區，則我比較贊同切爾思的意見：在一個競爭式的體系中，比例代表制較為可行，因為這對地區性族群政黨欲囊括全額代表而言殊為不易。

四、聯邦制或單一國家制

type A的情況中，我們不鼓勵聯邦主義體制，如果這種類型的社會主動要求聯邦體制，其中的原因可能不是種族性的因素。在type B的情況下，相反的，一國之內擁有多種族群卻沒有一致的族群認同，聯邦主義就十分合適，比利時的經驗就是一例，比利時的政治體系可以充分反應出莫斯卡（Mosca）所說的「社會力量」的需求——社會力量，Lorwin稱之為「支柱」（pillars），瑞士人稱之為「股份」（stocks）；Lijphart稱之為「部門」（segments），而我們則稱之為疏離的族群（seperated ethnic group）——他們可以把國家從單一形式推至聯邦結構。^⑭通常，聯邦形成的

註⑬ See Alan Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965", *Canadian Journal of Political Science*, Vol.1 No.1, 1968, pp.55~80.

註⑭ See Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, New York: McGraw Hill, 1939; Val Lorwin, *op.cit.*; Arend Lijphart, *op.cit.*

原因是由各國分立的地區協議走向中央集權形式的政府體制；^⑮比利時的族群分歧程度較深，故屬於由中央集權走向地區分權的模式。

在type B的情況中，典型的聯邦主義形式是適用的。在這裡我不打算詳述，而是想指出聯邦的原則也可以用在一些單一制的國家以調節行政與政治事務，就如同英國適當地配合蘇格蘭與愛爾蘭的政治要求一樣。

在B1的情況下，當疏離的族群在地理分布上屬於散居形態，則聯邦的原則可以適用之。在這裡我將探討各種不同的聯邦體制，因為最近大家對一百年前普魯東（Proudhon）所提倡的個人聯邦主義（personal federalism）又燃起了興趣；^⑯普魯東想像出一種由團體形成的聯合，他們通常是根據工作性質相近或居住地相近所形成的聯合體。這種聯邦架構放在今日的時空中觀察，族群比專業、地域、政治、經濟、文化因素更容易與政治體系緊密結合，甚至族群的聯合在今日的國際社會中還可以有跨國性之聯邦的可能性。^⑰

接下來我將探討另外兩個政治結構可以用來解決特別的族群問題，一種是結合地域與個人的聯邦主義；另外一個是民主社會中較罕見的例子：個人聯邦主義。

五、為奧匈帝國所提出的建議

在十九世紀末奧國的兩位學者波耳（Otto Bauer）與蘭納（Karl Renner）認為，要解決族群國籍認同的問題，奧國必須要建立兩種截然不同但彼此可重疊的網路（grids）用來處理族群與經濟兩種不同的需求。蘭納認為，必須採用兩個原則來組織奧國，亦即設定兩套網路，一個是經濟網路，另一個是族群網路，國家必須要發揮這兩個不同的功能，並把人民依此兩類劃分組織，政府須妥善回應此兩種不同的須求。在此兩個領域中其組成之基本地理單位不盡相同；^⑱最特別的是他提出由八個族群政府擔任依據個人聯邦主義所組織的聯合政治協會的首領，在維也納任職，此外，又根據經濟功能的不同，劃分成數個經濟區。中央政府採取兩院制，一院代表族群，一院代表各經濟區，兩個體系的連接與溝通的責任全落在兩院領袖與地方州郡的身上。任何一個州郡，如有兩個以上的族群，就必須依數劃分為幾個行政體，一個負責總利益，其他的負責各個族群的個別利益。這些提議的主要動機是以經濟性質居多，但同時也可以保護少數族群的權益。可惜後來的歷史發展是：奧匈帝國只採用部分的建議，

註⑮ See Edmond Orban, *La dynamique de la centralisation dans l'Etat fédéral: un processus irréversible*? Montreal: Quebec-Amerique.

註⑯ See P.J. Proudhon, *Du principe fédératif*, Paris, 1963.

註⑰ See David Elkins, "When should the majority rule? Reflections on Non-territorial Provinces and Other Constitutional Proposals", Edmonton: University of Alberta, Center for Constitutional Studies, 1992.

註⑱ See Rudolf Springer (pseud. Karl Renner), *Grundlagen und Entwicklungsziele der österreichisch-ungarischen Monarchie*, Wien: F. Deuticke, 1906.

兩人的理論架構並未被採用。^⑩不過我以為此架構應該可以為波士尼亞危機或其他類似此類種族衝突的地區提供一些解決之道。

六、一九二五年愛沙尼亞的文化自治法

在二次世界大戰前一段短暫的民主統治時期，愛沙尼亞當局曾給予境內少數族群（德裔、猶太裔、俄裔、瑞典裔）以個人的意願與方式來處理自己的文化事務的機會；這種方法不同於區域性的自治。^⑪

在地理分布上較集中的族群（如A2與B2的族群）中，直到一九二五年，瑞典裔與俄羅斯裔在文化自治法頒布之後才享有文化自治的權利。屬於A1與B1散居的族群則受益於下列的體系：當一個社群中至少有三千個成人的名字註冊在全國性的名冊中，此社群才能被認可為一少數族群（例如：德裔人），登記者的人數（三千或更多）至少是國籍待決者的一半。如果上兩項條件符合，此少數族群就可以進行第三及第四道程序：至少有半數在國籍名冊中列名的人組成一個文化議會（cultural council），在三分之二的多數通過後擁有文化自治權。這一連串的程序中我們將發現比較傾向於個人權益而非團體的權益，因為只要有既定國籍人口中的一半不去登記註冊，就可以使另一半的人口得不到法律上所賦予的團體權利。

至於已經登記註冊為某一國籍的人也可以改變初衷撤消國籍，如果要申請回復國籍，必須經過文化議會的審查，並有權駁回。德裔與猶太裔的文化議會並非地方政府，只能在教育與文化事務上自治，但仍須接受中央政府的管轄（例如：教育部）；文化議會也可以對成員徵稅，稅率由中央政府核可；文化議會也可以自己設計課程，但仍須教育部核准。

這套制度在一九三四年以前尚稱平順，然而愛沙尼亞政府在九〇年代卻未曾考慮過它。優勢民族很難向少數族群讓步，特別是當他們認為不讓步可以使少數族群的人口逐漸縮小的情況下。如果有朝一日波羅的海國家的種族互相平衡，也許他們會再度考慮使用一九二五年愛沙尼亞曾用過的自治法。

七、是否該使用公民投票複決制

在這裡我將提供兩個以公民投票複決的方式來解決族群問題的例子，一個失敗的例子是一九九二年加拿大的公民複決；另一個較成功的例子是瑞士吉拉（Jura）在一九七三年公民投票複決的情形。

最近一次加拿大修訂憲法的時間是在一九八二年，當時並未受到魁北克政府的支持與簽署（這就是使用競爭式政體而不用聯合執政式體制的一個結果）。自此之後，

註⑩ See John Coakley, "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: the Strategy of Non-territorial Autonomy, *International Political Science Review*, Vol.15, No.3, pp. 297~314.

註⑪ See K. Aun, *On the Spirit of the Estonian Minorities Law*, Stockholm: Societates Litterarum Estonia, 1940; J.A. Laponce, *The Protection of Minorities*, Berkeley: California University Press, 1960; John Coakley, *op.cit.*

聯邦政府一直想拉攏魁北克政府（不一定是憲法上的形式，但可以在政治上做一些安排，使魁北克很難分離出去）。第一個嚐試是米奇湖協議，可是未在一九九〇年最後期限內獲取各省的立法通過而告失敗。第二次嚐試即是大家熟知的查勒城協議（Charlotte town agreements），其內容大致使魁北克政府滿意，不過必須藉由公民投票複決通過後才願簽署（阿爾巴托省及英屬哥倫比亞省也是如此），因為省的法律規定這是一種必要的「諮詢」程序。聯邦政府同意進行全國性的公民投票複決，並與魁北克複決同時舉行，結果魁北克，西部各省否決了，至於安大略省僅勉強通過而已。一個想使魁北克滿意的協議卻得到了反效果，而且更使分離分子有口實宣稱，聯邦政府已無可救藥。

當時的政治情況，總理的不得民心，的確可以解釋部分投票結果，但主要的病徵仍在於：一個多族群的社會根本不適合使用公民投票複決制。整個複決的主題並未集中在魁北克這個單一議題上，而是包含了一堆其他的議題，包括土著政府與國會改革，使投票結果失去意義；其次，在整個辯論過程進行之時，選民愈來愈清楚魁北克人將會以投票者不符法定人數的方式拒絕查勒城協議。那麼，任何一個英裔的省分，如果他想擴張自己的權力，又怎會去支持一個鐵定會被魁北克拒絕的協議？如果魁北克以否決的方式拒絕這個協議，其他的省分也會如法照做以增加自己在談判中的地位。公民複決在一個多族群的社會不是一個可以達成妥協解決爭議的好方法。如果非要使用它，就必須注意避免使選民落入不理性的陷阱中。所以最好的方式就是先諮詢魁北克的意見，然後再徵詢他省的看法；或是先了解他省的看法再諮詢魁北克的意見，而後再以瑞士解決吉拉郡獨立的方式進行公民複決。

為了決定吉拉（屬於瑞士伯恩的一部份）可否分離出來並獨立為一個郡，聯邦政府與郡政府採取了漸進式的公民複決制。經過了漫長的政治討論與程序，一九七三年在吉拉區進行全區的公民投票，最後總結果傾向於「分離」，不過有三個選區的選民的大多數拒絕分離。根據複決法，這些選區的人只要有五分之一以上連署要求進行第二次複決，就可以在其選區內重新進行公民投票。第二次投票的結果，這三個選區的大多數贊成留在伯恩，但並非在這些選區內所有的社團（community）都同意留在伯恩，於是這些社團便依前述法律規定申請第三次公民複決，其結果是：這些社團中除了有一個決定與巴索爾（Basles）合併之外，其餘均決定與吉拉合組為一個郡。

凡使用漸進式複決的體制，以聯邦和聯合執政式體制較有可能；不過在理論上，聯邦制、聯合執政制、競爭制及單一國家制都可以使用這種漸進式的公民複決投票；它可以用在魁北克、北愛爾蘭以及克羅埃西亞。

八、總統制或內閣制

如果我們把政治的焦點集中在單一公職上，若採行一票制，則總統制體系有利於維持並建立兩黨體制，若採行兩票制，諸如法國，則會有四黨體系的出現；或者使多黨成為兩個抗衡的聯盟。在type A的族群社會中，總統制有利於形成維持勝選所需之最低程度的大聯盟（large minimum winning coalition）。在type B的族群社

會中，我們認為內閣式的制度比較有利，因為在國會中形成聯盟所支持的內閣比總統制底下的內閣更有主導性及曝光率，所以也較能平衡各族裔。

九、結 論

我想以表格的方式彙整我所得到的結論，在type A的社會中，其中心價值是族群整合，政治體系就應以個別公民為基本單位，以簡單的數人頭方式從事政治，同時可以整合那一些少數族群減少族群隔閡。根據孟德斯鳩與帕深思式的測試標準，我們發現下列的體制對type A的國家而言較能發揮功能——總統制、單一國家制、競爭式體制、一般性公民投票複決制、以及當少數族群在地理分布上屬於散居者，使用SPP制（simple-past-the-post）；當少數族群在地理分布上屬於聚居者，使用比例代表制（PR）。對type B的國家而言較能發揮功能的體制有：內閣制、聯合執政式體制的政府，不要舉行公民投票複決制或採行階段性的公民投票複決制；比例代表制（除非少數族群在地理分布上屬聚居者，且政府的體制是競爭式的體制，則比較適合SPP制）、以及聯邦制（包括在一個單一國家中給予少數族群特別的權力實行不同程度的自治）（請參閱表二）。

表二

**多族群國家的類型以及從族群的角度觀之，最有利於發揮功能的體制類型
少數族群是：**

	嵌合（embedded）	疏離（seperated）
散居 (dispersed)	A1 競爭式體制 單一國家制 總統制 FPP 一般性公民複決制	B1 聯合執政式 個人式聯邦制 內閣制 比例代表制 不採行公民複決制或階段性公民複決制
聚居 (concentrated)	A2 競爭式體制 單一國家制 比例代表制 一般性公民複決制	B2 聯合執政式 地域式聯邦制 比例代表制（非競爭式體制之下） 不採行公民複決制

運用在表三中我所選出的幾個國家（加拿大、美國、法國、瑞士及比利時）以及我們所列出的兩個測試標準發現下列的體制會呈現功能失調：加拿大的競爭式政府體制以及實行公民投票複決制；比利時的公民投票複決制；美國的聯邦體制。因為比利時在一九四五年之後即未再舉行公民投票制，所以這項斷言只是理論性的；在美國的

例子中，功能失調的情況不明顯，甚至在可見的未來也不會發生，但是如果被嵌合的族群其分布的界限與州的界限恰好一致，而且這種一致性會使美國由type A的類型轉換為type B的類型，則聯邦體制就會提供一個族群疏離的好機會。目前出現在加拿大最重要的病因在於他繼承了大英帝國所傳承的競爭性政府體制，如此對type B多族群的社會十分不利，此外聯邦體制也不適合，因為省的界限與族群分布的界限並不一致。

表三

國家與體制間族群功能之評估表

F=發揮功能 D=功能失調

國家 \ 體制	競爭式	聯合執政	總統制	內閣制	比例代表制	絕對多數制	一般性公民投票複決	階段性公民投票複決	聯邦制	單一國家制
加拿大	D			F		F	D		F	
美國	F		F			D?	F		D	
瑞士		F		F	F			F	F	
法國	F		F			F?	F			F
比利時		F?		F	F		D		F	

[註]：法國因為實行兩票制，不似FPP制有利於形成一個大聯盟；美國的少數族群通常採黨居式，而且依族群劃分選區的情況常發生；比利時採取聯合執政制，但是政府中通常只有兩個族群的勢力，六個主要政黨並不總是參與其內。所以上述情況的後面皆打一個問號。

在表二及表三中的說明，只以族群為唯一考量的標準，忽略了其他的因素（例如：經濟、政治、文化……），論者可能會批評我過於化約而認為我的結論沒有意義。有些學者也許喜歡以全方位的研究法來研究比較政治。或者另外一些人偏向於用成本效益分析法來研究不同的體制。

是否我的研究太學術化（太簡略？），我不以為然！將因素簡化所形成的模式有助於我們建立一個清楚的圖像，並找出政治動力與功能失調之間的關係。此外，就算我的研究中所有的分類以及例證都是錯誤的，也不影響孟德斯鳩與帕深思兩位學者所提出的測試標準，亦即a）：找出一國民主組織的基本原則：是以個人為基本單位還是以團體為基本單位？是整合（integration）還是疏離？b）：把這些原則與一國少數族群分布的類型連結起來：是嵌合式族群（embedded）還是疏離式（seperated）族群？c）：決定那一種體制可以有利於族群政治功能的連結？

註① See J.A. Laponce, *Languages and their Territories*, Toronto: Toronto University Press, 1987, pp. 184~187.

註② It did.

註③ See for example Fred Riggs, "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices", *International Political Science Review*, Vol.9, No.4, pp.247~278.