

邦聯的運作與成效

洪丁福 / 文化大學政治系教授

「民主式」和平的構想，乃在聯邦式統合過程及其作為制度性架構的前提下，兩岸和平的結構原則就是合作與相互依存，其理念在於持續落實兩岸社會的個人自由、正義與福祉，同時大力促進雙邊合作與現代化，以作為台灣與中國大陸統合過程中更堅實的道德基礎。

一、聯邦與邦聯

（一）源起

今天吾人稱之為「聯邦」（federation）或「聯邦主義」（federalism）的一種政治制度，其理念發展史可追溯到阿圖修斯（Johannes Althusius, 1567-1638）的社會學說，¹他指出國家或帝國乃是一層級式（hierarchical）的生命共同體，社會秩序及其與國家的關係是由下而上所決定的；之後，孟德斯鳩（C. Montesquieu, 1689-1755）更加專注於國與國（邦與邦）之間的相互關係，並主張軍事上較弱的邦國聯合在一起，以確保存續。到了近現代，有關聯邦主義理論的發展，特別受到美國聯邦與各州有關聯邦制度的討論所影響，1787年的美國憲法即確立了聯邦制度的精神與組織架構，其中的特色在於美國人民雖各屬不同的州（states），但既有的各州在各自的州政府體制下，結合成一更大的聯邦，且仍保有相當的自主性（autonomy），同時也將外交與國防的主權移轉到聯邦政府，自此開啟了美國人民

建立一國族（nation）的契機與基礎。²

在歐洲，羅馬帝國時期所出現的聯邦（foedus）一詞意指聯盟、結盟等，到了中古時代聯邦與邦聯（confoederatio）習慣上是用來描述條約。及至近兩百年來——特別是十九世紀的德國——有關聯邦主義的討論蔚為風潮，例如法蘭滋（C. Frantz）從社會哲學與國家理論全面性地探討其憲政原理，尤其奠定聯邦主義思想的社會建構要素的基礎；³另一位法國思想家蒲魯東（P.J. Proudhon）也主張聯邦秩序乃是自由與個體的保障，而由個體自願組成的團體應相對應中央集權的單一國。

（二）組織原理與結構

聯邦（foedus）一詞來自拉丁文，在政治學領域有關國家體制的學說中，概念上乃是一集合名詞，用來描述所有的政治結構，其中各種多少具備自主地位的政治單位（州、邦、省、區域、城市）結合成一更大的政治組織體系，具體而言，一種由水平與垂直式的權力區隔所建構的政治與社會秩序，而在此一國家（或國際）政治秩序中，其聯邦成員擁有自己的權利、職

權與合法性。

近代聯邦主義的原理與合理化基礎，主要來自西方歷史發展中的經驗與範例，美國、瑞士與德國是最具代表性國家，從權力面而言，則是用來對抗中央集權或極權型態的政治體制及歷史趨勢，在歐洲是面對十八世紀以降的絕對主義潮流；此外，如何維繫地方與區域性社會文化與組織制度的多樣性與差異性，也是聯邦思想的重點。

當代聯邦制的理念則涵蓋社會關係體制的一般性結構原則，同時也凸顯在此一結構原則下維持某種政治秩序必要基礎的一種意識型態。從近代歐洲自然法觀點來看，聯邦思想可以在天主教教義中所強調的「輔助原則」(subsidiary principle)找到來源，它強調個體依自我創見與依一己之力所能成就的，不應受到打壓或剝奪；同樣地，社會結構內較小與較低層級的組織單位，亦有權利對高層級的共同體有所要求。任何社會活動的本質與概念皆是「輔助性」的，也就是應該支持社會體的各個構成部份，並不得打壓或吸納整體中的較小成員，否則就是違反正義。⁴

聯邦原理在政治上的設計與精神，簡言之，就是「結合共治與自治」(combination of shared rule and self-rule)，⁵它的制度上的功能包括下列四項：

(1)依權力分立與權力平衡原則劃分國家權力；

(2)依領域獨立性保護少數；

(3)統合異質性社會，特別是在維繫社會文化自主性原則下，統合經濟、政治與軍事領域的政策面；

(4)國家行政職權依功能性分化(differentiation)與分權化(de-

centralization)分權與分層負責，但同時又必須相互配合與聯結。⁶

(三) 邦聯的特色

聯邦主義精神下的另一變體——邦聯，專指國家間在國際法上的結合型態，與聯邦(制)國不同之處在於，邦聯內的成員得以保有獨立的主權，以及脫離邦聯的權利；同時，組織內的共同機構往往只具備有限的權職，甚至受相當的侷限，例如行政或立法機構通常對成員國內的公民不具有直接的管轄權，若有直接的法規訂定則是少有的情形，因此，上層邦聯的法律必須轉換成成員國內法；同時，共同機構的成員通常也都是由成員國派代表所組成，且只聽命於成員國政府的指示與委任。歷史上的著名邦聯組織有德意志邦聯(1815-1866)、美國(1776-1788)、瑞士(1815-1848)、蘇聯瓦解後出現的「獨立國協」(The Commonwealth of Independent States, CIS, 1992~)，北大西洋公約組織(NATO)與聯合國(UN)等。

不過，在現實的運作與發展上，邦聯與聯邦往往不易明確釐清，例如歷史上的美國、瑞士、德國的邦聯組織皆發展成聯邦國型態，而現有的加拿大聯邦國則由於聯邦憲法的規範，各省際間的聯邦結合型態得以採行具脫離聯邦的類似邦聯的組織結構。⁷另一特例則是歐洲聯盟(European Union)，其組成要素與組織特色兼具邦聯與聯邦型態，且受動態性變遷的影響極大，理論上與實務上有可能從邦聯演變成聯盟。⁸

十九世紀在美、歐蓬勃發展的聯邦思想，實際上也已落實在一系列的邦聯型態或較鬆垮性的聯邦形式，例如萊茵邦聯

(1806-1813)，1815年至1848年的瑞士聯邦 (Eidgenossenschaft) 在此一時期從邦聯演變成聯邦國，⁹而德國就是從萊茵邦聯、德意志邦聯 (Deutscher Bund, 1815-1866) 演變成具聯邦組織結構的德意志帝國 (1871)，再經過威瑪時期，期間也歷經納粹集權時期，再發展到今天的聯邦制。¹⁰

邦聯在政治與法律上的特色之一即在於，將聯邦主義理念定位在國際關係層面，其法律性質有別於聯邦制的國內憲法性格。其實早在上古、中古時代，基於對外政策考量，已出現諸如「城市邦聯」的聯合型態，而在隨後，聯邦國或邦聯組織形式逐漸結晶出來；到了近代，以邦聯面貌出現的則有美國的初期邦聯 (The American Confederation, Confederacy 1777-1787)，¹¹以及上文提及的德國萊茵邦聯、德意志邦聯等。二十世紀的特殊邦聯組織型態則有國際聯盟、聯合國與歐洲聯盟 (煤鋼聯盟歐洲共同體)，皆是邦聯意義下國際體系內的組織形式，事實上，這些特殊的邦聯組織也可視為是邦聯化過程中的結果。

二、介於聯邦與邦聯——歐洲的範例

在討論兩岸統合可能性上，或許值得一提的當代範例要屬歐盟，因為西方歷史上具有悠久傳統的聯邦體，在各種實際經驗範例中，它是最特殊的統合型態，尤其其體制演變到了二十世紀九〇年代中期 (以1994年的馬斯垂克條約為歐洲統合發展的轉捩點)，就其作為「聯盟」 (union, Staatenverbund) 的組織性質 (suigeneris) 來看，呈現出既不是聯邦

國也不是邦聯國的中介型態，吾人可說，當今的歐洲聯盟具有多重的政治聯結關係，其中由於各成員國之間相互競爭的法律、主權與正當性主張而呈現出高度的差異性，一種介於一方面具有超國 (supranational) 性質的歐聯法律觀與另一方面又缺乏民主的正當基礎的不相容性 (incompatibility)，¹²前者凸顯在歐洲法院與歐盟法律的優先地位，後者——民主原理——則又仍然是各主權國 (民族國家) 的權限，以致於歐盟無法據此形構一單一的歐洲國民權 (或歐洲公民權) 合法性與認同基礎，也因此，使得直到今天歐洲聯盟內各種理念、社會勢力與利益的政治論辯難以找到立足點。簡言之，也就是缺乏作為一聯邦國的主要合法基礎所需的民主正當性基石。

以上可以看出歐洲聯盟的理論前提是：由各國人民組成的邦聯結合，基本上是法律觀的建構體，但同時也侷限了超國機構職權的發展與發揮，因為各國的法律傳統與利益，在憲法規範下，必然與歐洲法院及其法律形成競爭態勢。¹³

三、邦聯與兩岸統合

設若欲將邦聯或類似聯盟、共同體體制落實於兩岸的政治統合模式，首先即需面對此一中華邦聯定位問題，亦即兩岸是否要、以及可能追求一超國家的統合型態，從現實的歷史文化傳統與當前政策面來看，幾乎難以想像，畢竟主權分享尚有協商空間，讓渡主權予一更高層級機構，可能性極微。倒是聯盟制的特色之一在於，成員國可以自由加盟或退盟，此一設計對於處於較弱勢的台灣或許會較有吸引力。

其實，就以邦聯式或聯盟式的統合關係

來定位兩岸可能的政經與社會文化結合模式。對台灣而言，體制精神與現實利益的保障意義在於，聯邦制的分權性質是稀釋傳統中國中央集權制的有效手段之一；同時，也是面對不同社會群體在單一領土範圍內，解決衝突的理想途徑。不過，前提也必須是建立在「多元民主」的基礎上，才能使聯邦制的權力平衡精神更加有助於政治過程的民主化；同時，也更能促進兩岸的競爭、文化與社會的多樣性與強化法治。

基本上，在各種試圖建構兩岸未來分合的構想模式，如中華國協（Chinese Commonwealth）、中華邦聯（China Confederation）、中華聯盟（Chinese Union）、一國兩府（One State, Two Governments）、多體系國家（Multi-System Nations）、一國兩制（One Land, Two Systems）、中華共同體（Chinese Community）等，¹⁴皆只是在制度面有所著力。如何確立、釐清台灣與中國（大陸）的分與合的辯證關係，本質上仍是現實國內與國際政治與兩岸政府的政策議題，¹⁵因為台灣的主權與國際人格地位的被承認與保障，較不是法理上與實際條件的問題，而是中國（北京）在國際現實政治中的權力因素及其左右的關鍵。因此，探討某種兩岸聯邦或邦聯式的統合關係，必須顧及現實面中的諸多因素。

首先是主權問題的解決，這也是最棘手與最核心的議題。若說兩岸統合的形式上意涵是維持一種「對外統一、對內獨立」的模式，台灣方面將難以接受，若是一種「對外各自獨立」的模式，北京也將勢難認同。但若兩岸政府皆願意讓渡若干主權，亦即分享「一個中國主權」，且又得

以維繫各自的基本國家主權，則某種漸進式的統合才有可能。也就是說，近代民族國家強調的「絕對主權」，兩岸在統合過程中必須修正。至於，由於中國歷史傳統政治背景與文化，欲採西方近現代史上的聯邦式變體架構，其可行性是令人質疑的，特別是民進黨政府若堅持「一中一台」的明確區隔各自主權模式。而北京則又主張一個中國主權的完全同一性，則分屬兩岸雙方在主權政策光譜中的兩極立場將難以縫合。

然而，另一個與此有關的國際現實影響因素即是美國的台海政策。此政策源自七與八十年代，且在九年代的柯林頓政府執政期，有了更明朗化的政策變遷意涵，吾人很明顯地可看出，華盛頓的立場在當前與可見的未來：一個中國、和平方式與對話，尤其「三不政策」已更壓縮台灣的外交空間。¹⁶因此，國際局勢的演變方向，特別是美國對北京的政策與對台灣的立場，將攸關兩岸的互動關係。至於，美國在台海雙方如何分或合的演進將扮演何角色？或者說，華盛頓的真正底牌為何？皆是高度臆測性的問題。

純就兩岸層次而言，在雙方政治與政策的分合（或統獨）的根本性衝突裡，如何保持去意識型態化的開放性與彈性，可能是當前極需富想像力的政策思維，其中事涉敏感的主權，是否能達成「一個主權，兩國共享」的協議？台灣人民的意願、福祉與民主參與，如何能與中國大陸的政治、經濟、社會與文化發展落差（沿海與內地、城市與鄉村、中央與地方、漢族與非漢族）拉近？如何在分合辯證過程中保有台灣的政經、國防、社會與文化體制不變，同時又能發展外交與國際空間？時下

所謂「統合論」的討論若未能顧及兩岸目前仍極為脆弱的心理互信機制，則兩岸難以尋找出平衡妥協與相互包容的和平進程（processing），其中北京的武力心態、對台獨的疑慮、對台灣民主化的焦慮感扮演著重要的因素，而台灣一方受打壓與恐懼感、對民主制度的堅持、期待國際承認與急欲開拓外交空間的處境也不容輕視，因此，兩岸如何創造和平共存的建設性架構，應是當前最迫切的挑戰。

四、兩岸二十一世紀的願景—— 「民主式」和平

展望二十一世紀兩岸到底走向衝突或和平，不僅是雙方領導人的道德責任，也是跨越海峽所有人民的願望，職是，當前兩岸關係的主要課題應是如何建構一和平策略與發展機制。針對此點，筆者願在此提出「民主式」和平的構想，以供參考，也就是說，在某種聯邦式統合過程及其作為制度性架構的前提下，兩岸和平的結構原則就是合作與相互依存（cooperation and interdependence），其理念在於持續落實兩岸社會的個人自由、正義與福祉，同時大力促進雙邊合作與現代化，以作為台灣與中國大陸統合過程中更堅實的道德基礎。而這一和平進程中，強化兩岸經貿交流、台海區域的集體安全，透過教育以啟發兩岸雙邊的共同利益意識，並在法治的保障下，實現人權與以和平方式解決紛爭，尋求妥協方案。簡言之，和平意謂兩岸減少甚至排除破壞性的無政府狀態，亦即建立制度化的管道，經由談判、妥協與包裹解決模式，平衡兩岸難以避免的分歧利益，最後透過政策性的裁軍、區域安全機制與兩岸爭議調停機制，達到最終非武

力的變遷，它體現在各種不同階段的和平選擇方案，如建立和平、製造和平、維持和平與強制和平。¹⁷

設若邦聯式統合架構得以涵蓋「一個中國」的意涵，則奠定此一民主式和平的基石應是：民主化、分權、法治、多元化與民主的政治文化；在過程上，兩岸在高度緊密合作的相互依存關係上，以多元民主參與方式逐步建立一「和平共同體」，依互信、對等的統合模式疏導衝突，一種共同體意義感將在制度化的和平演變進程中，循相互包容精神，共創兩岸的永久和平。

【註釋】

- 1.阿圖修斯將此一生命共同體理解為涵蓋婚姻、家庭、行號、鄉鎮、城市、省邦與國家，其中個別的省分或邦國則是由鄉村與城市所結合而成，在當時十六與十七世紀時期，阿氏的思想是與絕對主義學說背道而馳的。參考The Politics of Johannes Althusius. Boston 1964。
- 2.在聯邦主義文獻（Federalist Papers）中是將公民劃規分屬於州（state）與國族（nation），一方面強調統攬國防外交權力的聯邦政府之必要性，另一方面也凸顯各州與個別公民權利的不可侵犯性。參考Living Documents of American History. Edited by Henry S. Commager. 《不朽的美國歷史文獻》，台北：新亞出版社，民63，頁21-22。
- 3.C. Frantz作品有Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation. Mainz 1879. Reprint Aalen 1962。
- 4.Paul Noack, Theo Stammen (eds.) Grundbegriffe der Politikwissenschaftlichen

Fachsprache, München, 1976, p.69。

5.D. J. Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangement*, 1994, p.187。

6.參考B. Reissert: *Föderalismus*. D. Nohlen and R. O. Schultze (eds.), *Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe*, München, 1992, pp. 238-244. Reissert基本上僅區分四類聯邦制，其中兩類為政治性，另兩類為社會性。

其他學者則在此基礎上細部化下列四種聯邦的類型：

憲法（學）型，在聯邦與邦（或州）皆存在三種國家權力，即行政權、立法權與司法權，且皆受到憲法的保障。

制度功能型—政府的職權分配於聯邦與邦（或州），且在各自專屬範圍具有決策權。

社會行為型—依族群、宗教、經濟與歷史溯源劃分固定領域，且各自在政治組織上具獨立自主性。

社會哲學型—依合作社（會社）制度與輔助原則，並採自由結合方式，成立具有大幅度自主性的中央分權的聯邦單位與社會秩序。

參閱 W. S. Livingstonn, *Federalism and Constitutional Change 1956*, E.: *Föderalismus*, Bonn, 1972, M. Bothe: *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtvergleichender Sicht*. Heidelberg / New York 1977。

7.1999年4月1日，「奴納特」（Nunavut）由加國西北地區分離出，並享有高度自治權，佔面積約一百九十九萬四千平方公里。此外，雖然1998年

8月，加國聯邦最高法院否決魁北克省脫離要求，但分離主義份子多次在魁省議會佔多數席次。不過，在公民複決兩次些微失敗後，短期內將不至於再有分離動作。

8.王皓昱：《歐洲合眾國—歐洲政治統合理想之實踐》，（台北：揚智，1997），頁43-48。

9.萊茵邦聯由36個郡主在拿破崙一世攝政下結合而成一鬆垮的邦聯，但已具備現代聯邦制的架構，如各邦憲法、軍事協防（法國皇帝主導），此乃德國從舊帝國朝向追求統合過程的一個重要階段。解放戰爭（1813/14）之後，政治目標即在於創造全德憲法的聯邦基石，巴黎和約後，各邦雖仍獨立，但邦聯型式已不只是結盟關係，而是一種聯邦結合形式。值得一提的是，內政上萊茵邦聯仿效法國，逼退社會階級、省、地方與封建特權，並進行憲法、行政與財經改革措施。1815年瑞士十九郡（Kantone）首次創建邦聯憲法，復關政權仍限制各種公民自由權，在維也納會議後確保瑞士永久中立，1848年的聯邦憲法統一郵政、度量衡、內陸關稅，並成立聯邦政府（聯邦參議院），民、刑法則統一於1907、1938年。參閱Heinz Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. München 1985, pp. 24-25與Marcel Schwander: *Schweiz*. München, 1991, pp.88-93. Schwander 1991, pp. 88-93。

10.德意志邦聯主要功能在於安全與結盟，且仍維持各邦主權，但受限於憲法限制（一致決與普奧對立）無法大幅發展，1848/1849年的憲法草案雖已具備法治與民主性質的聯邦國設計，

但仍失敗。1867年的北德意志邦聯在俾斯麥主導下，透過軍事與關稅統攝南德諸邦，成為1871年帝國霸權式聯邦的先驅與範例。統一後的德國聯邦制特色之一即憲法地位，尤其保障君主體制與普魯士的霸權結構（亦稱假聯邦制pseudo-federalism），一次大戰後德國的聯邦體制進入幾近崩潰邊緣，擺盪在單一國與分離傾向（多瑙聯邦），威瑪共和的國體可說是一種「分權化的單一國」，且較為強化帝國（聯邦）的權限，拋開納粹集權體制（1933-45）不談，戰後德國聯邦制的確立則是戰勝國（美、英、法、蘇）削弱德國權力，以及德國人本身對聯邦理念共識所形成的共同結果。Heinz Laufer, *ibid.*, pp. 24-30, 34-36, 43-51。

11. 1777年11月常設大陸國會草擬「邦聯條款」，將十三州結合成緊密邦聯（The United States of America），並賦予國會戰爭與締約權，同時建立海陸軍與負責外交事務。1787年費城憲草涵蓋邦聯精神的權力分立與國民主權原則。
12. 此種不相容性一方面存在於歐盟憲法（歐盟法律）與歐洲法庭，另一方面又凸顯歐盟權力結構缺乏民主正當性，其背後的法理念與立場的競爭態

勢也明顯存在於各成員國憲法與歐洲法院。參閱黃琛瑜，《歐洲聯盟》，（台北：五南，民88），頁79-80，112-114。

13. 例如德國憲法法庭對馬斯垂克條約的聲明，即認定主權仍屬各成員國及人民，歐洲法院未享有完全的決定權；法國憲法法院也發表類似的看法。參閱黃琛瑜，前揭書，頁112-114。
14. 張亞中，《兩岸主權論》，（台北：生智，1998），頁126-141。
15. 同前註，頁111。
16. 「三不」指不支持台獨、不支持一中一台或不支持兩個中國、不支持台灣加入聯合國或以國家為單位的國際組織。見James H. Mann著，林添貴譯，《轉向——從尼克森到克林頓美中關係揭密》，（台北：先覺，1999），頁526，530與542；張亞中、孫國祥著：《美國的中國政策》，（台北：生智，1999），頁219-226。
17. Reinhard Meyers, *Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der internationalen Beziehungen, Grundwissen Politik.* (Bonn: Grundwissen Politik, 1997), p.426. 也請參考G. Evans: *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond.*