



## 比较视域下多民族国家建设中的政党角色

常 晶

**摘 要:** 在现代多民族国家的国家建设过程中,政党有着表达和整合的功能。功能发挥适度,则有利于国家建设。在那些成功的多民族国家,政党表现为两个特点:第一,对于政党自身而言,已开始逐渐对文化多样性的现实予以承认,并将之纳入政党纲领;执政党更是需要成为包容性的政党,以巩固其执政地位。第二,政党之间在多民族国家建设的路径和政策方面表现出更为合作的态度。

**关键词:** 多民族国家; 国家建设; 政党

政党在现代多民族国家的国家建设过程中扮演着重要的角色。表达和整合是政党的两大功能,如果发挥得当,则有助于国家建设;如果过度表达或整合失当,则不利于多民族国家的统一与稳定。在一党独大的多民族国家,政党主导了国家建设的过程,政党在民族问题上的态度,左右着其他相关的政治制度;而当一党制向竞争性政党制度转型或独大的一党失去其主导地位时,多民族国家建设的走向可能改变。在竞争性的两党或多党制下,民族议题构成了政党合作与竞争的主要内容之一。除此之外,地区民族主义政党也是一个重要的研究对象。本文将新加坡、印度、英国和瑞士四国为例,对多民族国家建设中的政党角色进行比较分析。

### 一、包容型政党:一党主导的多民族国家建设

一党制与一党独大制的区别在于,一党制内缺少竞争性,而一党独大制中还是存在多党竞争成分的;但二者有相类似之处,在多民族国家建设上主要表现为三个明显的特点:其一,在聚合国家上的优越性。很多后发展国家都是依靠政党的凝聚力量主导了国家的独立并实现了现代化的发展。其二,过度依赖于一党。这就意味着如果政党是包容型政党,那么有助于多民族国家建设,反之则不然。其三,脆弱性,一旦一党制衰落转向竞争性政党制度,或一党失去其优势地位,那么多民族国家建设的走向将会受到影响。

#### (一) 新加坡

大卫·布朗认为,新加坡人民行动党精英的多元文化主义国家政策带有统合主义的特点,这种统合主义表现为新加坡建立了由国家主导的制度渠道,不同利益团体可以进行表达,国家也能够对这些团体进行有效管理(Brown,1994)。人民行动党三大政治纲领之中的第一条就要求加强人民行动党政府与人民之间的凝聚力,这就要求该党要不断拓展其组织基础,并充分地考虑新加坡作为一个多元文化社会的现实。人民行动党较好地平衡了国家秩序与各民族之间的关系,得益于该党将包容性注入由其主导的多民族国家建设过程之中,从而提高了制度化水平。具体有如下表现:其一,人民行动党立党之初就考虑了新加坡作为一个多元文化社会的问题。1954年人民行动党成立之时,领导人李光耀就

提出,建立和谐公民社会应基于新加坡文化的四原则——多种族、多文化、多语言和多宗教<sup>①</sup>。其二,鉴于以上考虑,人民行动党在自身的组织构成上,坚持党组织成员民族成分的多元化,尽量淡化其华族色彩;注意吸收马来人及印度人进入党和政府的高层,例如,确保在党的最高决策机构中央执行委员会中有来自少数民族的委员;此外,人民行动党领导人还倡导政党在选举中不要以民族或宗教拉票,以防止社会分化。在公共组屋的社区中,都有人民行动党的民选代表和基层组织来推动多元文化主义政策所主张的多元互动(Goh,2011:62)。其三,人民行动党在其执政期间,也通过相关的制度设计,保障了少数民族的利益。例如,立党伊始,就专门在党内设立了马来人事务局,以研究和处理马来人相关事务;另外,总统有两个专门委员会——少数民族权力总统委员会和专门负责马来人与伊斯兰教相关事务的总统咨询委员会——来保护少数民族的权利。在人民行动党政府推行的一系列政策中,均体现了向少数民族的倾斜,比如,目的在于方便各民族交流和融合的组屋政策,在社区采取按民族比例分配的原则,通过混居的方式打破各民族分别聚居形成的藩篱,促成相互之间的容忍与共存;国民兵役制度也致力于培养各民族年轻人之间的沟通和理解。最重要的是,在人民行动党的各种政策中,“多”与“一”并没有被割裂开来。譬如,人民行动党政府推行的求同存异文化政策,力图建立一种包容性的统一文化,制定共同价值观正是这种多元统一理念的体现,1991年《共同价值观白皮书》确立的“国家至上,社会为先;家庭为根,社会为本;关怀扶助,尊重个人;求同存异,协商共识;种族和谐,宗教宽容”(孙景峰,2005:110-111)成为指导新加坡国家建设的核心理念。

## (二) 印度

印度政党政治的变化清晰地反映出一党独大制在多民族国家建设中的优缺点和脆弱性。在脱离殖民统治争取民族独立的过程中,国大党是印度建国的主要推动力量,从1947年独立到1967年的20年间,国大党在印度联邦政府和邦政府中保持着支配性的执政地位,不仅在人民院中占稳定的多数席位,而且在地方议会也居于多数党地位。在较长一段时期内,国大党主导着印度国家建设的方向。

从国大党本身来看,现代化、一致性和包容性构成了建党的三大原则。在独立过程中,国大党依靠其强大的动员能力,团结了全国各个阶层和各种社会力量以反抗殖民主义,它代表了整个印度民族的利益,体现了广泛的包容性。从执政方略来看,印度建国之初,存在着各种离心力量、宗教矛盾以及社会矛盾,国大党提出了民族主义、议会民主、社会主义和世俗主义作为治国方略,其领导人尼赫鲁(Jawaharlal Nehru)强调要通过“印度的一致性”来统一这个多样性的国家,这对于独立伊始的印度而言是极其重要的。

尽管一党独大制下,受斗争惯性<sup>②</sup>的作用,政党也能够发挥其凝聚国家的效力,但是,纯粹的同质化政策并不总是奏效,充分的承认与包容才使得多民族国家维持统一成为可能。然而,一党独大制下的多民族国家也存在脆弱性,具体表现为:一旦该党失去执政地位,有时也意味着该党所奉行的民族政策的终结。比如,印度国大党的多民族国家建设方略是“多样的统一”,并在政策上充分考虑了少数民族、少数教派以及弱势种姓等群体的利益。由于印度长期处于一党独大的情况,其他政党若想异军突起,就需要有特色鲜明的纲领,而印度人民党正是高举印度教特性的旗帜动员了印度教徒才获得执政地位的。印度人民党取代国大党之后,则奉行以印度教民族主义为核心的“一个国家、一个民族、一种文化”,主张穆斯林和基督教徒要成为印度国民就必须印度教化,要向非印度教徒灌输印度教文化的思想使之民族化(邱永辉、欧东明,2003:218),这种转向开启了新的政治议程,引爆了教派与民族之争。所以,一党独大制在印度的衰落以及执政党的易位,影响着民族政策的稳定性与多民族国家建设的走向。

由以上分析可以看出,在一党制或一党独大制的多民族国家,执政党的包容性至关重要,如果该党对多样性予以足够的包容,并将之贯彻在政纲和决策之中,这不仅有助于国家的建设,也有助于扩大该党的组织基础、增强其凝聚力;反之,如果该党过多地强调同质化或内部一致性,漠视多元或排他,则会

<sup>①</sup>The “4Ms”: multiracialism, multiculturalism, multilingualism and multireligiosity(Lee,2002).

<sup>②</sup>亨廷顿认为,一党制通常是民族斗争或革命斗争的产物,该体制的持续稳定性依赖于自己的历史遗产,一个民族主义政党为独立而战的时间越长,它能享受与独立一起到来的政权的时间也就越长。参见[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海世纪出版集团2008年,第354页。

适得其反。另外,包容性的执政党若将其理念和政策制度化,经过一定的时期,制度将会转化为内聚力,形成社会资本,有助于降低一党制下的脆弱性,使多民族国家更加稳固。

## 二、妥协与合作:竞争性政党制度下的多民族国家建设

在竞争性政党制度下,两党或多党在民族议题上可能产生三种态势:(1)态度相左,从而使多民族国家的民族政策处于不稳定状态;(2)观点有分歧,但可以接受并在一定程度上延续对方政府已推行的政策;(3)政党之间是合作的,保持着较高度度的共识。下面分别以印度、英国与瑞士为例进行分析。

### (一) 印度

印度在从一党独大的政党体制转向多党制后,国大党和印度人民党在民族政策上有明显分歧,这在二者的选民分布上也有所体现(见表1),执政党的更迭就在一定程度上影响到国家民族政策的连续性。

尽管鲜明的印度教特性曾为印度人民党打败国大党、赢得大选发挥了至关重要的作用,但是,随着印度人民党渐渐发展成为全国性大党并长期在大选中角逐,继续在一个多民族国家中持教派民族主义并不是明智的选择,这既制约着印度人民党扩大选民基础而成为全方位政党,又制约着它与其他政党形成政党联盟共同执政,这也是印度人民党在几次大选中落败的重要原因。因此,政党在制约着国家建设的同时,多民族国家的属性也在影响着政党政治。此外,当多党制、两级议会制以及深度多样性相结合时,中央执政党和地方执政党可能出现不一致的情况,这就增加了国家建设的内部张力。

表1 印度人民党和国大党在选举中的选民分布(Singh,2004:315)

支持群体	1996年		1998年		1999年	
	人民党	国大党	人民党	国大党	人民党	国大党
表列部落	19%	39.5%	26.1%	42.3%	29.3%	41.7%
穆斯林	2.7%	31.7%	6.7%	46.4%	11.2%	52.9%
表列种姓	14.5%	31.7%	21.1%	32.8%	20.6%	37%
高等种姓	43.1%	25.9%	48.9%	25%	50.5%	21.7%

### (二) 英国

在竞争性政党体制下,政党之间在民族议题上展开竞争是难以避免的情况,这在国家整合中产生了双刃剑的效果:一方面有利于各民族利益经由政党的整合而得到表达,另一方面也有可能使少数民族利益成为政党政治的牺牲品。而各党在民族议题上体现的包容性越强,就越有利于多民族国家的建设。

英国各主要政党在北爱尔兰、苏格兰和威尔士问题上的主张存在分歧,以分权化为核心的宪政改革之中,保守党、工党、自由党与自由民主党各执一端,最终在工党政府实现了分权。分权化的实现,一方面得益于工党政府激进而大刀阔斧的改革,但也离不开各方在基本问题上的广泛共识。尽管保守党一直持反对态度,但由于英国历史上有长期的政党共识传统,这种反对往往是建设性反对,在政策的具体推行和新的政府体系运行中,保守党还是会接受议会通过的法案并遵循制度行事。所以,当苏格兰和威尔士的公决结果支持了工党的分权动议时,保守党很快推出了本党的苏格兰及威尔士议会选举候选人,开始寻求在新制度中立足。由此可见,一方面,各党都开始承认联合王国内部的多样性并希冀通过制度化的方式来解决国家权力分配问题;另一方面,由于英国的政治制度已经高度制度化了,这种制度化不仅体现在各党越来越开放和去意识形态化,重要的是,在涉及国家建设的关键问题上,竞争的各方能够形成一定程度的妥协,不会轻易破坏立法结果,这在很大程度上保证了民族制度的延续性;同时,建设性的反对党存在,也能够起到监督与促进更新的作用。这些都有助于多民族国家的建设。

### (三) 瑞士

瑞士的情况比较特殊。瑞士的主要政党有自由民主党、基督教民主人民党、社会民主党、瑞士人民党、公民民主党,另外还有绿党、自由绿党、福音人民党、联邦民主同盟、工人党、基督教社会党、提契诺联盟等小党。在国民议会中,五大党派的议员占了绝大多数。瑞士的联邦委员会制和直接民主制促使各政党走向合作,而不是一个执政党或执政联盟与一个强大的反对派相互对峙的局面(弗莱纳,2009:52)。

联邦行政权力机构的7个部长职位(同时也是作为国家元首的联邦委员会委员)在4个最强政党之间自1959年始一直以“神奇方程式”(Magic formula)2:2:2:1的比例来分配。尽管在2008年,由于瑞士人民党的两位联邦委员退党并成为新成立的公民民主党成员,打破了自由民主党、基督教民主党、社会民主党与人民党四大党在联邦委员会中的力量平衡,这主要是因为人民党内部不和而引起的政党分裂,尚未在实质上影响联邦委员会的运作。总的来说,在瑞士,行政权力是由主要政党来分享的,政党之间平等议政、相互合作,这就保证了一个相对稳定的政府。此外,各个语言民族不仅从整体上在议会中得到了代表,而且在议会的主要政党中也得到了充分代表(见表2)。

瑞士的共识民主模式与威斯敏斯特体制不同,议会与行政机构的真正反对派是瑞士国民和各州的人民,因为他们随时可以通过公民投票和动议直接影响瑞士政治。只有在全部政党之间、利益团体之间以及文化实体之间达成基本的一致(在其成员被允许投票的范围内),有效的治理才成为可能。从另一个角度而言,瑞士多民族国家的稳定也得益于政党之间的合作。

表2 瑞士政党及其在议会中的语言代表情况:国民议会中依语言民族地区的席位分布(%) (Bangura, 2006:229)

	德语			法语			意大利语		
	1975	1995	2003	1975	1995	2003	1975	1995	2003
激进民主党	70.2	66.7	67.6	23.4	26.7	24.3	6.4	6.7	8.1
基督教民主党	70.2	64.7	67.9	23.4	29.4	25.0	6.4	5.9	7.1
社会民主党	74.5	70.4	70.6	23.6	25.9	25.5	1.8	3.7	3.9
人民党	95.2	96.6	83.6	4.8	3.4	16.4	0.0	0.0	0.0

### 三、地区民族主义政党的两张面孔

在实行竞争性政党体制的多民族国家中,往往会出现地区民族主义政党,这类政党一方面发挥着整合和表达少数民族利益要求的功能,推动着多民族国家的建设;另一方面也是离散力量,成为多民族国家内的不稳定因子,当分离主义与政党政治相结合时,分裂也有可能以民主的方式进行。在有些国家,政党以民族作为社会基础,尤其是一些民族主义政党,充当着民族的政治代言人,更有甚者成为民族极端势力实现民族分离的工具,政党竞争往往变成了民族之间的较量,这就进一步加深了社会的分裂。

以英国为例,在苏格兰、威尔士、北爱尔兰都存在着民族主义政党,这些地区民族主义政党在表达少数民族利益、争取民族权利方面扮演着重要角色,它们要求民族自治以获得更多有助于保存其民族文化和特性的权利,激进的民族主义政党则要求独立。必须承认,地区民族主义政党在推动英国分权化改革中起到了重要的作用,也为少数民族争取到很大的权利。但是,也要认识到,在中央向地方分权之后,民族主义政党往往容易在地方议会中获得多数,如果中央与地方缺乏稳固的联系,由地方民族党控制的地方政府就难免向民族这一方倾斜,一旦失衡,就会破坏凝聚。那些有独立要求的民族主义政党,在很大程度上已形成一种离心力量,威胁着多民族国家的统一。

印度的情况更为复杂。当前的印度已经是一个鲜明的多党制国家。据2009年大选统计,印度政党数目大约有1027个,包括7个全国性大党,40个地区政党,以及980个小党(许剑波,2010:26)。印度社会的多样性在很大程度上被政党政治化了,诸种矛盾以党派斗争的方式表现出来,地区民族主义政党就是一个典型。印度的地区政党一般都是代表某一邦的地区利益或者是某一特殊民族——语言、宗教或种姓集团的利益,复杂而各异的民族构成了众多民族主义政党产生的民族基础(曹小冰,2005:100)。印度联邦在权力结构上向中央倾斜,这就容易引起地方与中央的矛盾,许多代表地区民族主义势力的政党要求扩大自治权的呼声一直存在,并促成了一部分中央权力的转移以及邦级区划的重组。例如,以语言分邦是许多地方党的政治要求,安德拉邦、古吉拉特邦、马哈拉施特拉邦、旁遮普邦、哈里亚那邦、曼尼普尔邦、特里普拉邦和梅加拉亚邦的建立离不开地方政党的功劳,从积极意义上讲,地区民族主义政党发挥了利益表达的功能,推动实现了语言民族的自治要求。地方性政党在大选中的得票率连年上升,在2004年大选中,12个大邦占议会总席位534席中的400席,这12个邦都是由地方性政党执政的。

然而,从另一方面来看,地方性政党不断增长的势力,在一定程度上削弱了全国性政党的力量,在人民院,地方性政党获得越来越多的席位,全国性政党反而只有在地方性政党的支持下才能上台执政。换言之,地方性政党在很大程度上掌握着中央政府的命运,这就增加了中央政府对地方性政党的依赖性以及小党为了地区的利益向中央讨价还价的能力(许剑波,2010:174-175)。在这种情况下,经济实力强的地方党大力发展地区势力,不断向中央挑战;经济实力差的地方党,则不断要求中央放权,并给予更多的财政支援,有的动辄以自治、分离要求相威胁,如在经济落后的东北部七小邦的地方党(曹小冰,2005:73);另外还有一些地方民族主义政党长期从事分离运动。比如,贾甘德党并入国大党之后出现的要求建立“贾甘德国”的政党等。这些都成为多民族国家内部的离散因子,也是竞争性政党体制下无可回避的问题。

#### 四、政党的适应性问题:多民族国家建设的视角

政党在国家建设中发挥着重要作用,尤其在一些后发展国家,政党更是居于主导地位。当全球化使文化多样性问题又一次凸显时,作为国家内主要的政治行为单元之一的政党,必然要对此作出回应,这也就是在面临多民族国家建设问题时的政党适应性问题。本文认为,在那些成功的多民族国家,政党表现为两个特点:第一,对于政党自身而言,无论什么性质、持有什么意识形态的政党,都开始逐渐对文化多样性的现实予以承认,并将之纳入政党纲领;执政党更需要成为包容性的政党,以巩固其执政地位。第二,政党之间在多民族国家建设的路径和政策方面表现出更为合作的态度。

##### (一) 政党自身:趋向包容

就政党组织本身来说,一方面,政党不再像原先那样呈现出泾渭分明的意识形态特征,开始向能够争取更多选民的全方位政党转变;另一方面,在政党组织内部,从原先重视组织的同质性逐渐转而追求以共识为基础的共同性,对多民族国家的政党来说,整合各民族的利益诉求,形成具体而有效的政纲进行表达,成为其重要功能之一。因此,政党的包容程度在很大程度上影响着多民族国家的国家建设进程。

尤其在后发展的多民族国家,既缺乏现代民主国家的制度建构,又缺乏作为制度基础的现代公民社会,国家制度很难从社会自身之中生长出来。在一个传统的、多元文化的社会里,仅靠市场和社会的自发性,反而会引致无穷无尽的冲突,当现代的分裂与传统的裂痕相重合时,往往导致灾难性的后果。因此需要一个权威作为核心力量来承担国家建设的任务,政党就发挥了这样的重要功能。一方面,政党往往在后发展国家的独立解放过程中扮演了关键角色,建国后,这些政党面临着从革命党向执政党转型的任务。作为一个带领人民为摆脱殖民统治而斗争的革命党,高度一致性和民族主义是其赖以存续的旗帜,而当它成为执政党之后,就需要考虑其执政基础的问题。国内的各个民族共同构成了其执政的基础,如果忽视民族差异性或者只考虑主导民族的利益,势必将动摇执政根基;在处理民族冲突时,如果使用暴力工具或其他强制性手段,有可能无法阻止此起彼伏的分离运动,反而会激化矛盾。这就需要政党体现足够的包容性,并以此为基础,依靠政党的凝聚力量,来推进多民族国家的一体化和发展。

##### (二) 政党政治:趋向合作

在竞争性政党制度之下,存在相互制衡的两个或多个政党。在一些国家,尤其是先发展国家,政党主要是依据纵向关系而建立的,它们在民族议题上并无根本分歧,因此,也较易在现有的宪政框架和政治妥协中实现合作。但是,如果建立在社会横向分裂基础上,政党就容易出现彼此对立水火不容的情况。如果该国存在成熟的公民社会、长期的宪政传统和稳定的制度共识,那么多元的政党就能够通过政治妥协与权力分享的方式来实现合作。但是,在民主制度尚不成熟、缺乏共识基础、正在转型时期的国家,那些由于宗教、民族差异而分立的政党,往往更多地表现出对抗性。在政治竞争中,这些政党并不严格遵守政治规则,与家族、门阀、帮派政治等有深厚联系,有的甚至借由支持反政府武装等极端手段来达到政治目的。这既影响了政党制度的稳定性,又成为多民族国家建设的障碍。

政党政治虽然将差异和竞争引入了制度化的场域之中,但同时也为共识的形成提供了一个对话和整合的框架。尽管大多数多民族国家都是竞争性政党体制,并且存在着活跃的地区民族主义政党,这些都为国家建设带来很多异见与分歧。但是,除了以独立为目的的极端主义政党之外,各国政党大都致力

于表达一定群体的利益,寻求分享政府权力和争取获得执政地位。凡此种说明,在多民族国家建设问题上,政党之间是完全有可能趋向合作的,政党政治也能够成为各民族对话和交流的平台,通过合作和共识,来合力推进多民族国家的制度化进程。本文提到的英国和瑞士就在不同程度上体现了这种趋向。

在多民族国家建设中,政党扮演着重要的角色,实现不同政党在族际关系问题上的合作,是提高多民族国家政党制度化水平的前提。尽管就政党政治整体而言,过度的合作也有可能造成卡特化,使政治生活失去应有的活力,但在多民族国家中,政党政治如果呈现出依照民族界限分立且竞争的态势,则极易造成不稳定,同时也不利于国家的整合与凝聚。超越政党的民族界限,实现政党之间的合作,有助于防止民族多样与政党多元相重叠带来的双重离散危险。

### 参考文献:

- [1] 曹小冰(2005). 印度特色的政党和政党政治. 北京:当代世界出版社.
- [2] [瑞士]托马斯·弗莱纳(2009). 瑞士的联邦制. 北京:中国方正出版社.
- [3] [美]塞缪尔·亨廷顿(2008). 变化社会中的政治秩序. 上海:上海世纪出版集团.
- [4] 邱永辉、欧东明(2003). 印度世俗化研究. 成都:巴蜀书社.
- [5] 孙景峰(2005). 新加坡人民行动党执政形态研究. 北京:人民出版社.
- [6] 许剑波(2010). 印度这大象. 深圳:深圳出版发行集团.
- [7] Bangura, Yusuf(2006). *Ethnic Inequalities and Public Sector Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- [8] Brown, David(1994). *The State and Ethnic Politics in South-East Asia*. London: Routledge.
- [9] Goh, Daniel P. S. (2011). State Carnivals and the Subvention of Multiculturalism in Singapore. *British Journal of Sociology*, 62.
- [10] Lee, Terence(2002). The Politics of Civil Society in Singapore. *Asian Studies Review*, 26.
- [11] Singh, V. B. (2004). Rise of the BJP and Decline of the Congress: An Appraisal. in Rajendra Vora & Suhas Palshikar (eds. ), *Indian Democracy: Meanings and Practices*. New Delhi: Sage Publication India Pvt Ltd. .

## Comparative Perspective of the Role of Political Parties in the State-building of Multinational States

Chang Jing (Lecturer, Shanxi Changzhi University)

**Abstract:** In the process of the state-building of modern multination state, political parties develop functions of expression and integration. If this function is performed properly, this would contribute to state-building. Conversely, if the political parties over-express or integrate improper, this would not conducive to the unity and stability of the state. In those successful multination states, the political parties show two characteristics: first, the political party itself becomes to recognize the reality of cultural diversity, and bring it into its policy platforms, and moreover, the ruling party should be more inclusive so as to consolidate its ruling position; secondly, on aspects of path and policies of the multination state-building, political parties show a more cooperative attitude.

**Key words:** multination state; state-building; political parties

■ 作者简介: 常 晶, 山西长治学院思政部讲师, 政治学博士; 山西 长治 046011。

■ 基金项目: 国家社会科学基金一般项目(12BZZ030)

■ 责任编辑: 叶娟丽