

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

聯邦主義理論與制度之研究

A Study of Federalism and Federal Institutions

計畫編號：NSC 90-2414-H-034-001

執行期限：90年8月1日至91年7月31日

主持人：中國文化大學政治學系教授楊泰順

共同主持人：

計畫參與人員：兼任研究生助理楊宜芳

一、中文摘要

由於海峽兩岸對自身主權與獨立地位的堅持，兩個同文同種的政治實體，在過去的十餘年內，便一直呈現著零和對立的緊張狀態。為了化解僵局，不少中外學者及政治人物，便曾在這段時間內分別提出「中華聯邦」或「大中國邦聯」的構想，企圖以此建構兩岸互動的平台。

政學界熱中推動邦聯或聯邦體制，背後大約有兩種不同的思考層次：一是希望利用邦聯或聯邦，尊重成員國主權平等的精神及架構下，營造兩岸對話的有利基礎；另一則是把邦聯或聯邦，視為未來中國統一的理想憲政秩序。兩者雖非互斥，彼此甚至是互補的選項，但事實上兩者卻也可以是獨立的選擇，推動其一可能與另一目標實現，沒有必然的關係。分析政學界的觀點，多數邦聯或聯邦的主張，似乎主要還是著眼於第一類的思考。

如果提出邦聯或聯邦制的主張，目的只為營造一個雙方可以對話的平台，由於目標單純，且只是一項工具性的權宜，實現的可能性自然將大為增加。但仔細分析，卻也讓人疑惑似乎畫蛇添足。因為一旦同意邦聯制便等於實質承認了「一個中國」——無論這是一個「鬆散的邦聯」，或是「文化的中國」。雖然邦聯體系強調成員彼此地位平等，但一旦接受這個新的政治實體，兩岸關係便轉為法理上的「國內問題」，屆時台灣安全若受威脅，就算企圖尋求國際干預，恐怕也不再具有國際法上的正當性。而中共也難免擔心，一旦與台灣達成邦聯的主張，其他目前由北京直接掌控的地區，如西藏、新疆等地若也要求比照，北京又將如何應答？兩岸既曾有「一中各表」的默契在前，北京當然也沒有必要引進邦聯討論，橫生其他枝節。

聯邦或邦聯所以在部分西方國家所以能實施成功，明顯與其基督教傳統及其他的文明發

展有關。深受儒家思想影響的中國文化，似乎與這些傳統及觀念有些格格不入，在兩岸觀念未能徹底改變之前，引入邦聯及聯邦制度顯然沒有成功的機會。如果泥土原本不能適合，卻要強加移植，就算在短期內具有工具性的價值，對兩岸的長期穩定卻未見得有所裨益。

關鍵詞：聯邦主義、邦聯、盟約理論、憲政主義、一個中國、主權平等

Abstract

With the insistence upon sovereignty and independence, the two political entities of Taiwan Strait did not make much progress on improving relations. Many politicians and scholars, local or foreign, devote considerable time and energy in an attempt to solve the dilemma. To create a Federation of China or Great Chinese Confederation is part of the efforts, which tries to establish a platform to facilitate dialogue between the two sides.

There are two levels of thinking involved in these proposals. One is to utilize the implied principle of equality and mutual respect in the system of federalism to facilitate a dialogue. The other is to take federalism as an idealistic constitutional order for an unified China. The two levels of thinking are independent of each other, yet they are closely related. Careful analysis illustrates that most proposals for federalism in China belongs to the first category.

If the introduction of federalism aims to facilitate a dialogue, it seems easier to realize, because the institution would only be used for its superficial value. Nevertheless, it is a proposal that Taiwan would feel difficult to accept. Recognizing a Federation of China equals to accept "one China," though the former places more emphasis on equal partner relationship. By accepting this principle, Taiwan issue would

become a domestic conflict, no matter how loose the federation is structured. When foreign powers are not allowed to intervene a domestic conflict under the present international law, Taiwan would face an insecure situation. To mainland China, the proposal is not welcomed either. To endorse Taiwan as an independent and equal partner, Beijing authority would have problem to answer similar requests from other minority groups on its territory. Furthermore, if the two sides of Taiwan Strait have already agreed that there is only one China, a Federation of China would become unnecessary.

The success of federalism in some Western countries is attributed to their common Christian values and the development of civilization. It is thus doubtful, that China and Taiwan, under the influence of Confucianism, could accept federalism without pain. Before changing the inherent value system, the researcher feels pessimistic that federalism could be realized in Chinese society. Even the structure can be used for instrumental purposes, it would still be harmful for long term stability over Taiwan Strait.

Keywords: federalism, confederation, covenant theory, constitutionalism, China reunification, sovereignty

二、緣由與目的

已辭世的前立法委員費希平在1983年10月16日的立院總質詢，倡議以「大中國邦聯」作為壓制台獨與兩岸對話的基礎，堪稱是第一位公開提出這類主張的先驅者。但當時中共的政經改革仍然未成氣候，國內又以「漢賊不兩立」做為威權統治的合法化基礎，費的主張不僅招致行政院俞國華院長的嚴詞批駁，也更受到各類媒體排山倒海的斥責。¹

1990年，海外大陸民運人士嚴家其，利用訪台機會又大力鼓吹以「聯邦制」化解兩岸緊張。由於當時台灣已宣佈解嚴，兩岸敵對關係解除，國人已能以較為開放的態度面對此一議題。立委林正杰、吳賢二、趙少康等均趁勢在

立院提出「大中華國協」或「聯邦制不如邦聯制」等的唱和主張，使得相關議題的討論出現前所未有的熱絡。當年國是會議及次年討論國統綱領時，已不斷有人提出邦聯制或聯邦制，做為和平統一的模式。如監察委員陶百川在這段時間內，便幾次撰文主張成立「中華邦聯」，以做為國家過渡到聯邦式統一的手段。1994年2月立委趙少康向行政院質詢時，提出「以中華聯邦共和國為兩岸過渡模式的安排」，連戰院長答覆表示政府「不排除聯邦制或邦聯制」，首度表露了政府態度的轉向。²2000年總統大選時，邦聯制甚至還成為連戰的重要訴求之一。

向來主張台灣獨立建國的民進黨，也有張俊宏在黨內提出國家統一的「七階段論」，其中的第六階段便是成立「中華邦聯」，第七階段則為「中華聯邦」。當時強烈傾向台獨的新潮流系還曾大加撻伐，認為這根本是「事實上的統派政策」。但到了1990年，新系領袖吳乃仁也首度表示，「可以接受邦聯制」。自此以後，「聯邦制」或「邦聯制」便一直成為民進黨兩岸政策的選項之一，執政以後也未見明顯轉向。例如，陳水扁在當選總統後，便在拜會前行政院長孫運璿時，對孫提出兩岸應以「邦聯制來改善關係」的看法，表示「這是新思維、新突破…有很大的討論空間」。³對過去慣常主張台灣獨立的陳水扁而言，這項改變顯然相當值得注意。⁴民進黨中央為了因應這項基本立場的調整，還特別在2001年7月舉行「邦聯制是否適用於兩岸」的辯論會，希望藉以凝聚黨內共識。⁵

由於民進黨執政後立場趨於彈性，原先領

² 聯合報，2000年1月21日，三版。

³ 聯合報，2000年4月21日，一版。

⁴ 1987年8月17日陳水扁擔任民進黨中執委選因公開主張台灣獨立，被當時的中常委費希平提議移交中評委議處，中常會後決議成立三人小組進行調查。(聯合報，1987年8月19日，二版)

⁵ 聯合晚報，2001年7月4日，二版。

¹ 聯合報，2000年1月21日，三版。

導政府政策轉向的在野國民黨，便更積極的希望將「邦聯制」定調為黨的政策主張，希望藉此突顯執政黨的搖擺與模糊。2001年國民黨十六全大會討論政綱草案時，黨的智庫「國家政策研究基金會」便發表說帖，主張在國統綱領下，將邦聯制做為國家民主統一的過渡性安排。儘管該項主張最終並未列為政綱，但可以預期的是，「邦聯制」已在台灣成為朝野思考兩岸關係的重要選項。

如果認為「邦聯」或「聯邦」僅是政治人物為了權謀考量所拋出的議題，可能便低估了這項主張對國人的吸引力。當朝野政黨為了該項制度的可行性爭議不休時，國內外學者也憑恃著他們對兩岸生態的長久觀察，不斷的提出類似主張。前清華大學校長沈君山便曾利用1990至1992年間三次與江澤民的晤談，當面向中共領導人建議邦聯制的構想。⁶香港訪問學者翁松燃在2000年5月的「兩岸關係的新契機：前瞻二十一世紀」演講會中，也建議兩岸應該可以「邦聯式結合的方式，達到合理的妥協」。⁷研究兩岸關係的美國學者，由於自己國家便是實施聯邦制，對於這類的構想更是熱中推動。「外交關係委員會」資深研究員孔傑榮在陳總統表示邦聯制有「很大討論空間」後，便立刻給予相當正面的評價。他認為「國協、邦聯、聯邦等，都是兩岸可討論的概念或模式」，尤其香港在九七年回歸後，已經就是「中國人體驗類似聯邦主義經驗的開始」。⁸幾位美國具有影響力的教授，更在2000年7月10日的「華盛頓時報」聯合撰文指出，「合組一鬆散邦聯(a loose confederation)」應是對現階段兩岸最為有利的選擇。⁹同年11月，美國喬治華盛頓大學國際事務學院院長何漢里，也在「中國大陸、台灣、美國的兩難：冷戰遺產」學術研討會中，公開呼籲兩岸應朝向「共組邦聯」的方向發展。當時在場的旅美學界者丘宏達，還給予熱情的呼應，認為這是「解決台灣問題的可能途徑之一」。¹⁰

政學界如此熱中提出「邦聯」或「聯邦」做為化解兩岸對立的選項，此一制度的內涵究

竟為何、是否可能對兩岸產生雙贏的結果、是否適合兩岸文化與傳統、果真落實，兩岸又須進行哪些體制與政策的調整等，便相當值得知識界作深入的探討。

三、結果與討論

「聯邦體制」英文原文為federalism，與「邦聯體制」之confederation，兩詞今天被認為指涉兩種迥然不同的憲政體制。然而，當美國開國先賢在立國之初辯論憲政體制時，這兩個名稱其實並無差異，經常被交互混用。¹¹由此可知，聯邦或邦聯原本具有某些共通特質，這些特質甚至超越兩者在中央與地方權力分際上的差異，由於篇幅所限本文無法一一探討其內涵，但對於兩者的共通特質，我們則有必要略作討論。因為他們是決定制度成敗的因素，缺乏這些特質，不僅嚴謹的聯邦無法落實，就算鬆散的邦聯，恐怕也是鏡花水月。

Federalism一詞乃源自拉丁文之foedus，其意為「盟約」(covenant)，所強調的是「結盟共創體制」，而不在規定某種特殊的分權機制。¹²雖然任何文明均存在人類以簽訂盟約形成體制的情形，但根據學者研究，只有在基督教文明的傳統下，盟約被視為是「一群平等而獨立的個人，根據自願及相互的原則，在某種權威的見證下，所簽訂具有道德約束力的協定。」¹³此一平等簽訂的盟約，加上宗教約束的力量，當然較易受到尊重並產生實際功能。故而，考證人類所有發展成功的盟約歷史，均毫無例外的可以追溯到基督教聖經的影響。¹⁴

中古世紀由於封建領主強調階層統治關係，基督教的盟約傳統受到相當程度的壓制。但十六世紀宗教改革風起雲湧以後，盟約觀念的基本精神，才又以政治神學(political

⁶ 聯合報，2000年1月21日，三版。

⁷ 聯合報，2000年5月1日，二版。

⁸ 聯合報，2000年4月24日，十三版。

⁹ 聯合報，2000年7月11日，十三版。

¹⁰ 聯合報，2000年11月3日，十三版。

¹¹ Stephen L. Schechter, "The Federalist on Federalism, 1787-1788," in Stephen L. Schechter, ed., *Roots of the Republic: American Founding Documents Interpreted*, Madison: Madison House, 1990, p.298.

¹² Daniel J. Elazar, "The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments," *Publius: The Journal of Federalism*, 10(Fall 1980), p. 8-9,

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ *Ibid.*, p. 13.

theology)的面貌，重新引起世人關注。而這波觀念的再生，不僅啟迪了西歐與北歐的政治思潮，如霍布士與洛克的契約論，也直接刺激了瑞士「聯邦神學」(federal theology)的出現。隨著新教移民的傳播，此一重新被發現的盟約精神也因此被帶到新大陸。新大陸的殖民地人民，不僅藉由這項盟約觀念，形成了新的族群認同，也因此創建了可行的聯邦體制。¹⁵

盟約若是建立在成員彼此平等且相互尊重的基礎之上，但由此所衍生的問題是：在缺乏傳統與血緣的圖騰下，平等獨立的個體如何願意捐棄己利，共同為維護一個「人為」(artificial)的民族或體制而奮鬥？如果無法回答此一問題，則「以盟約形成民族或政治體制」將無異鏡花水月，充其量只是學究腦中的烏托邦。專研憲政主義的學者 Harvey Wheeler 便曾坦率的指出，憲法(或盟約)能夠成功的發揮功效，根本就是個「神話」(mystique)，因為它乃假設一般自私自利的民眾，會為了實現某些公共利益而自動結合起來對抗權威。¹⁶美國開國元勳 Benjamin Franklin 在獨立前也依據類似的邏輯，斷言平等自願的盟約將不可能形成統一的美國。¹⁷故而，Wheeler 認為，憲政或盟約的成功，與相關主體的歷史及文明發展，存在著密不可分的关系。而聯邦制度在美國及瑞士等主要民主國家能獲致成功，學者便認為與其篤信基督教及其他的文明傳統有關。深受儒家思想影響的兩岸，由於欠缺這類的傳統與信仰，研究者認為期待「邦聯」或「聯邦」制度在兩岸孕育發展，在可見的未來是個相當不切實際，甚至危險，的想法。

四、計劃成果自評

在過去十餘年的兩岸關係發展上，台灣

¹⁵ 楊泰順，「美國人認同的形成」，*美歐季刊*，卷14期2，2000年夏季號，台北：政治大學國際關係研究中心，頁205-228。

¹⁶ Harvey Wheeler, "Constitutionalism," in *Governmental Institution and Processes, Handbook of Political Science, Vol. 5.*, Fred J. Breenstein & Nelson W. Polsby, eds., Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975. p.1-2..

¹⁷ Beer, p. 155.

一直處於被矮化的窘境，連帶使得兩岸關係難有突破。由於「邦聯」或「聯邦」以成員間的平等及獨立為制度設計的精神，故而當有人提起藉此化解兩岸僵局時，不少台灣政學界人士如大旱之望雲霓，為此雀躍不已。本研究不僅深入分析各項提法的背景，以及它們做為工具性與目的性價值的差異，也藉由剖析「邦聯」或「聯邦」制度的特質與理論，明白顯示該構想與傳統國人思維的扞格。本研究的出現，如果能迫使國人更務實的規劃兩岸關係，無疑將是本研究最大的貢獻。此外，研究者也必須強調，「邦聯」或「聯邦」制度乃是一種由下而上所形成的政治秩序，其成功必須仰賴一定的社會共識與傳統。兩岸的領導人若真的認同此一制度為解決中國苦難的良方，便應致力於將權力下放、政府分權，以奠下未來成功實踐此一制度的基礎。此一研究若能獲得有權力者的認同，則就算兩岸未來不見得落實「邦聯」或「聯邦」制度，它也將對國家的民主化努力，產生極富意義的影響。

五、參考文獻

Beer, Samuel H. *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism.* Cambridge & London: The Belknap Press of Harvard University Press. 1993.

Bowen, Catherine Drinker. *Miracle at Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention May to September 1787.* Boston & Toronto: Little, Brown & Co. 1966.

De Tocqueville, Alexis. *Democracy in America, Vol. I.* New York: Vintage Books, 1945.

Elazar, Daniel J. "The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments." In *Publius: The Journal of Federalism*, 10, Fall 1980.

_____, and John Kincaid. "The Declaration of Independence: The

- Founding Covenant of the American People.” Working Paper. Philadelphia: PA, Center for the Study of Federalism. 1980.
- _____. *American Federalism: A View from the States*. New York: Harper & Row, 1984,
- Gleason, Philip. “American Identity and Americanization.” In *Concepts of Ethnicity*, William Peterson, et al. Cambridge & London: Harvard University Press. 1982.
- Kohn, Hans. *American Nationalism: An Interpretative Essay*. New York: Collier Books. 1957.
- Lutz, Donald S. “From Covenant to Constitution in American Political Thought.” *Publius: The Journal of Federalism*, 10, Fall 1980.
- _____. *The Origins of American Constitutionalism*. Baton Rouge and London: Louisiana State University Press. 1988.
- _____. “Comments on the Declaration of Independence, 1776.” In *Roots of the Republic: American Founding Documents Interpreted*, Stephen L. Schechter, ed. Madison: Madison House. 1990.
- Schechter, Stephen L. “The Federalist on Federalism, 1787-1788.” In Stephen L. Schechter, ed. *Roots of the Republic: American Founding Documents Interpreted*. Madison: Madison House, 1990.
- Schlesinger Sr., Arthur M.. *The Colonial Merchants and the American Revolution, 1773-1776*. New York: Frederick Ungar Publishing Co., 1957.
- Smith, Rogers M. *Civic Ideals*. New Haven and London: Yale University Press. 1997.
- Ostrom, Vincent. “The Covenantal Basis of American Federalism: Religious Roots.” In *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-governing Society*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1991.
- Wheeler, Harvey. “Constitutionalism.” In Fred J. Breenstein & Nelson W. Polsby, eds. *Governmental Institution and Processes, Handbook of Political Science, Vol. 5*. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1975.
- Wood, Gordon S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. New York: W.W. Norton & Co., 1969.
- 楊泰順，「美國人認同的形成」，*美歐季刊*，卷 14 期 2，2000 年夏季號，台北：政治大學國際關係研究中心。