

再論中華聯邦：個人權利、各民族 的平等與和平共處

黃默

東吳大學文理講座教授

摘要

兩年前，我寫過一篇論中華聯邦的文章，主張聯邦政府，提到在 1993 年至 1995 年間，一群華人知識分子，來自中國大陸、香港、台灣與美國，聚集在夏威夷與加州柏克萊大學召開幾次會議，討論中國憲政的發展，並起擬一份中華聯邦憲法草案與一份人權清單，本文作者也盛逢其會。這篇文章再論中華聯邦，不限於中國與台灣的关系，也把西藏、新疆、內蒙古與香港納入討論，試圖進一步釐清聯邦論的問題，並初步規劃如何透過協議與談判，建立一個與時俱進的聯邦制度。

關鍵字

聯邦制度、中華聯邦、個人權利、各民族の平等與和平共處

兩年前，我寫過一篇討論中華聯邦的文章，主張聯邦政府，提到在 1993 年至 1995 年間，一群華人知識份子，來自中國大陸、香港、台灣與美國，聚集在夏威夷與加州柏克萊大學召開幾次會議，討論中國憲政的發展，並起擬一份中華聯邦憲法草案與一份人權清單，本文作者也盛逢其會。本文題為再論中華聯邦，不限於中國與台灣的关系，也把西藏、新疆、內蒙古與香港納入討論，試圖進一步釐清聯邦論的問題，並初步規劃如何透過協議與談判，建立一個與時俱進的聯邦制度。

我在本文的標題中用的是「各民族」的平等與和平共處，而不用「族群」或是「人民」，在討論漢人、藏人、新疆人、蒙古人的關係時，這是最恰當的用語。這個用法事實上是遵守（或是沿用）1966年兩個國際人權公約通過時中文的翻譯，當時將兩公約的第1條第1項翻譯成為「所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。」但是到了1973年，也是中華人民共和國進入聯合國後二年，出現了一個新的版本，既把第1條第1項「所有民族」改譯為「所有人民」，也在若干的條文中做了不少的改變，這個新的版本怎麼來的？是北京政府所起草的？或是在聯合國的華人工作人員，受到北京授意而提出的新版本？到現在未有定論，成為國際上的一個公案（司馬晉、黃旭東，2015）。

壹、中國共產黨政權

中國共產黨統治中國七十多年，初期推動階級鬥爭、土地改革，造成社會動盪不安。1953年，推動計畫經濟，提出第一個五年計畫，當時中國的工業基礎十分薄弱，勞工人數也不多，這個計畫基本上遵循蘇聯的途徑，強調發展重工業，也接受蘇聯專家的指導。稍後毛澤東對經濟發展的政策有了不同的看法，逐步冒進，倡導大躍進、人民公社，這一系列的政策與農民傳統生活背道而馳，終以失敗結束。毛澤東退居第二線的時候，又再發動文化大革命，帶來共產黨所稱十年的大浩劫；舊的觀念、價值摧毀殆盡，人民生活也十分艱辛。1970年代末期，鄧小平復出，轉而倡導四個現代化，但在短短十年內發生了天安門事件，以武力鎮壓北京學生與市民的反抗運動。1990年初鄧小平南巡，再度倡導經濟發展、對外開放，逐步納入世界的經濟體系，接受外來的投資，當今中國已成為世界第二大經濟體，軍事力量也不斷擴大。然而，對民主與法治少有關注，對個人的權利保障與族群平等這兩大議題，也沒能提出有效解決的方案，反而造成官商勾結，經濟特權，引起老百姓的反抗，爭取權利的活動從沒間斷；對少數民族，也堅持共產黨一黨專政，不肯做任何的妥協。80年代北京與西藏流亡政府幾度對話，終究破局，明確表達了中國共產黨的立場。

近兩、三年來，上面所說的兩大問題，不但沒有得到舒緩，反而日趨嚴

重，在國內對漢人的管制，託高科技之賜，變本加厲，對每一個人的日常生活、一舉一動，企圖全面地控制。對台關係，戰雲密布，香港回歸後，早年的承諾也不遵守，既在香港引起大規模的抗爭，也引起國際社會的質疑。在西藏、新疆的同化政策，稱之為文化滅絕政策，並不為過，欲化解各民族間的緊張關係，可說是緣木求魚。

在這樣的背景之下，國內漢人追求權利的呼聲，雖然受到嚴密的管控，卻不可能消失。少數民族在海內外追求獨立也方興未艾。然而，各民族的獨立，是解決問題的最佳方案嗎？或是另有其他的可能性？

貳、三個選項

當前中國政局的可能選項有三：一、統一，也是北京政府的立場；二、獨立，允許少數民族獨立建國；三、一個與時俱進的聯邦制度。

我們先來看看獨立的可能性。二十世紀以來，科技日新月異，交通發達，文化與經濟的交流、互動十分密切。一個少數民族——語言少數或種族少數——起來爭取獨立的案例雖不少見，如南斯拉夫解體後的各邦，或是巴勒斯坦的人民，但畢竟是一件十分艱難的事業。比較來說，西藏與台灣最具有條件爭取獨立，新疆與內蒙古其次，香港居後。

在很長的一段歷史，西藏是一個完全獨立的國家，與中國享有平等的外交關係。20世紀中國政府對西藏的實質統治並不穩固，還引來英國政府的介入，稱中國為西藏的宗主國。早在中國建立政權的時候，毛澤東就十分關注西藏的情況，一再提到外國勢力可能利用西藏來破壞中國的統一大業，北京政府必須徹底地掌握西藏。在中國步步進逼之下，西藏的傳統政府向聯合國求援，但並沒有得到國際社會的任何幫助（茨仁夏加，2011：84-95）。退而求其次，西藏政府只能接受北京的要求，簽訂城下之盟，也就是所謂和平解放西藏十七條協議。根據兩位藏人學者的研究，協議過程中，爭論不少，西藏的代表也受到不少的壓力（君慈仁、索朗多吉，2021）。協議中北京做了不少的承諾，譬如說，維持西藏的現行政治制度，保障達賴喇嘛與班禪喇嘛既有的地位與職權，且尊重西藏人民的宗教信仰與風俗習慣，保護喇嘛寺廟與寺廟的收

入，同時也承諾根據西藏的實際情況，逐步發展西藏民族的語言、文字和學校教育。但事與願違，在北京全面控制了西藏以後，也就不再遵守這些承諾。1950年代中期，藏人開始暴力反抗北京的統治。1959年，達賴喇嘛被迫流亡印度，在達蘭薩拉建立流亡政府。

展望將來，我們可以說西藏已經分為三個部分，一部分是留在西藏的藏人，受中國共產黨的統治，歷經民主改革運動及人民公社運動，傳統的文化、寺廟、以及生活方式受到徹底的破壞；又基於宗教信仰，在面對中國的高壓統治，不少藏人自焚表示抗議，在西藏的歷史上可稱是悲壯的一頁（唯色，2013）。

第二部分是在印度的藏人。經過 60 多年的經營，印度已成為藏人安居樂業的第二故鄉。達賴喇嘛獨排眾議，一方面力求保留西藏的文化、教育與醫學，另一方面從事民主改革、放棄政教合一的傳統，定期舉辦選舉，建立了民主的政體。與此同時，達賴喇嘛也沒有放棄與中國的溝通，尤其重視與中國知識分子交流的管道，取得漢人與藏人的相互了解。

第三部分是散居於世界各地的藏人，美國、歐洲、澳洲等地。他們年輕的一代大多數受西方的教育，對傳統文化瞭解較少，也對達賴喇嘛所倡導的高度自治有所質疑，傾向獨立。

基於以上所述，北京同化藏人的政策已經成為不可能的事了。

如果北京不堅持反對的話，台灣也具有獨立的條件。台灣是一個移民的社會，歷經荷蘭、鄭成功、清朝、日本與國民黨的統治，當前北京政府卻從來沒有統治過台灣。1949年，蔣介石退守台灣，得到美國的支持，維持在聯合國的地位長達 20 多年。在台灣內部社會，也經歷民主的洗禮，逐步建立民主的政體與人權的保障。雖然台灣的民主水準有待提升，不少關鍵的議題還沒有得到比較完整的社會共識——比如說，死刑存廢的議題仍然引起非常多的爭論，教育的大政方針也有待進一步的商榷——但一個初步的民主政體已經建立，大部分在台灣居住的人民都不願意在中國共產黨統治之下過生活，已是不爭之論。

2024年1月總統大選民進黨持續執政，過程開放公平，沒有發生什麼弊

端。大家關心的是台海的局勢安定問題，民進黨與國民黨候選人都宣稱這一次選舉是和平與戰爭的分野，又都說只有他們才能維護台海的和平，卻都沒有提出什麼比較深入的論點。不少國際學者專家，也認為台海危機一觸即發，十分憂心。但在作者看來，民進黨再度執政，並沒有帶來什麼基本的改變。賴清德一再強調他的國防外交政策，蔡規賴隨，不可能去挑戰中國。再從美國的政策來看，美國也必然嚴格地看住賴政府，不許賴政府衝動冒進。馬習二會也高度受到重視，對兩岸的緊張關係有些舒緩。這當然是值得慶幸的一件事情，但這並不表示北京已經放棄了統一的企圖心，也對本文所關心的兩大議題，沒有什麼關聯。

客觀來講，新疆、內蒙古獨立的條件較為不足。這兩個地區，在現實上受到北京嚴峻的控制，難以發展獨立運動，但我們也應該注意到新疆與中亞密切的關係，可能基於宗教的因素，取得國外的支持。新疆歷來是中國對外的交通樞紐，也是許多族群共處的地區。在 30、40 年代，新疆情勢十分不穩定，族群的紛爭十分錯綜複雜，內有軍閥的統治，外有蘇聯的大力干預。1931 年新疆維吾爾族在哈密暴動，1933 年成立「東突厥斯坦伊斯蘭共和國」，反抗國民黨的統治，僅維持一年即結束。1944 年維吾爾族、哈薩克族與蒙古族又於伊犁武裝起義，再度高舉「東突厥斯坦共和國」，維持到 1949 年，當年年底共和國 5 位主要的領袖，在乘坐蘇聯飛機前往北京談判途中，飛機墜毀，5 位領袖全部身亡，共和國也隨之解體（Ercilasun, 2018: 10; Millward, 2021: 178-230）。中國共產黨建立政權以後，在新疆施行鐵腕統治，王震率領的新疆生產建設兵團，規模宏大，既防衛國土，也推動經濟建設，在一個程度，可說是傳承了中國歷代帝王經營邊疆的屯墾戍的政策（孟鴻，2008）。在文革後期，生產建設兵團一度被廢除，但鄧小平執政以後，接受了王震的建言，再度恢復生產建設兵團賦予重任。這幾十年來，生產建設兵團與新疆的發展息息相關。近兩、三年，北京在新疆廣設教培中心，深受國際社會的批評與譴責，認為嚴重侵犯了新疆人的自由與基本權利。對這指控，北京提出了反駁，強調「涉疆問題不是民族、宗教、人權問題，而是反暴恐反分裂問題」，而中國政府在新疆的政策受到新疆各個民族的擁戴，各族的人民安居樂業（新華社，2021）。然

而，北京的說詞並沒有說服國際社會。

在外蒙古獨立以後，內蒙古勢力十分單薄，難以成事，但今後是否可能得到外蒙古的幫助，值得觀察。最後，香港與中國同文同種，地域相鄰，經濟關係密切，港獨的思想難以得到國際社會所承認。中國共產黨建黨之初，香港是一個革命的根據地，二戰以後建政時期，也對統一戰線的運作做出貢獻。其後，數十年間，扮演中國大陸面向世界的窗口，功不可沒。這些年來北京政府對香港的政策，引起港人的反抗，造成大規模人才與資本外流，應該算是一個錯誤的政策。

參、聯邦制度的倡導

最後一個方案，也就是一個與時俱進的聯邦體制。這條道路十分艱難，但在當前的狀況之下，是唯一可能的道路。

聯邦制度理論內涵非常充實，實務上的經驗也很豐富，當今不少國家採取聯邦制度，值得引為借鏡。就理論上來說，美國開國之初，對聯邦制度有過十分深入、精彩的辯論。詹姆斯·麥迪遜（James Madison）和亞歷山大·漢彌爾頓（Alexander Hamilton）貢獻尤多。他們在《聯邦論》（*Federalist Papers: Primary Documents in American History*）的文章是為了鼓吹新憲法草案，希望能得到各州的同意，十分具有說服的力量，尤其他們一再強調當時美國政局所面對的危機，不是邦聯體制所能解決，必須進一步建立聯邦政府，值得國人的深思。

在中國，聯邦政府的倡議已經有一百多年的歷史，如果我們追溯到 20 世紀初聯省自治的運動，也不為過。當時，軍閥割據，政局紛亂，明確地是一個危機的時刻。許多學者、政壇人物都同情、支持聯省自治活動。青年革命家毛澤東也十分嚮往湖南省的自決（毛澤東，1920a），進而主張湖南獨立建國，並主張中國 22 行省、3 個特區、2 藩地都應該獨立出去，反對中國的統一（毛澤東，1920b）。事隔五十年，1984 年在台灣東北籍的立法委員費希平再度提出邦聯制，作為解決兩岸關係的基礎（費希平，1990）。1989 年，中國大陸六四民運以後，若干參與人士流亡海外，嚴家其從法國到美國，於 1992 年在

台北時報文化發表《第三共和：未來中國的選擇》一書，提出聯邦制度。其後兩、三年，經過嚴家其的奔走聯繫，以及美國華人民間組織「二十一世紀中國基金會」的協助，舉辦了多次的會議，討論今後中國憲政的發展，參加者來自於中國的民運分子、香港的學者以及台灣的學者。1993年，夏威夷會議試圖起草一部聯邦憲法，其後又開了幾次的座談會，在1995年提出了憲法的草案，同時也提出一部人權清單。回顧這幾次的會議，當時爭論最多的問題在於中國司法制度的改革，與各民族平等、和平共處的問題。來自大陸與香港學者，十分強調法治的問題，同時也關注各個民族和平共處的問題。大部分的時間都集中討論如何規劃一個聯邦制度來回應台灣、香港、西藏、新疆與內蒙古等民族的訴求。在幾次會議中，我個人較為關心的是當代國際人權法與人權保障，建議要在聯邦憲法中設立專章，保障個人的權利與自由。這份草案發表以後，獲得不少個人與團體的支持，西藏達賴喇嘛也表示支持，大陸學者也有不少表示支持的立場。2008年中國大陸的學者起草了《零八憲章》，轟動一時。《零八憲章》的第18條討論聯邦共和，主張「維護香港澳門的自由制度，並通過平等談判與合作互動的方式尋求海峽兩岸和解方案，在民主憲政的架構下建立中華聯邦共和國」(Huang, 2022)。這些資料都可以作為今後討論聯邦制度的基礎。

肆、建立聯邦的途徑

當前談論聯邦政府必須與時俱進，需要有十分周延的構想，經過詳細的討論，才能取得各方面的認同。什麼時候是最適當建立聯邦政府的時刻、哪些政府、團體、個人有資格參加會議，他們是如何被選出來，會議在哪裡舉辦，過程應該怎麼樣決定，如果有了爭論，應該如何解決，是不是應該通過投票來決定，又決定需要得到多少參與者的同意，才算定案，都有待進一步的討論。如果我們從理論與實務來看，一個危機的時刻也應該是一個有助於建立聯邦政府的時候。美國的經驗如此，五四運動也帶來了政治上以及文化上基本的改變，八九民運也類似。這三十多年來，中國政府將八九民運視為禁區，不允許公開的討論，但有關八九民運的訊息一步一步被揭露出來。吳國光教授提出一個新的觀點，主張八九天安門事件是鄧小平精心策畫的一樁軍事政變，他先宣布戒

嚴，再進而剝奪了趙紫陽的合法地位，從中國各地調動軍隊，將北京學生與市民的和平抗爭運動鎮壓了下來。在這過程中，不少知識分子策畫召開全國人民代表大會，主張廢除戒嚴令，和平解決政府與聚集在天安門抗議的學生與市民的爭端（吳國光，2020）。這個想法如果成功，中國的政局也必然為之一變。無庸置疑，危機的引爆絕不是突然發生的，必定是經過一段長時期的醞釀，民間社會的不滿與抗爭，一步一步聚集能量，而後可能為了一個特定事件（可能只是偶發的事件）而引爆出來。這樣的時刻，有助於聯邦制度受到大多數政治菁英與民眾的支持；如果又受到命運女神的眷顧，水到渠成，聯邦政府也就能付諸實現了。

哪些人或哪些團體能有資格參加立憲的討論呢？我看基本上應該是中國大陸的每一個省份，另外西藏、新疆、內蒙古、台灣與香港。最後有關憲法的內容，我在這裡只想強調以下兩點：（一）個人權利與自由應該設有專章。美國憲法有關權利的保障似乎過於化約，每件事情都有待最高法院的解釋，但我們也不希望人權清單過於冗長，應該簡要而預留發展的空間，尤其是新興的議題，如基因工程、生成式 AI 所帶來法律與倫理上的挑戰，都應該未雨綢繆，即時研究，納入討論的範圍。（二）聯邦憲法必須尊重各個成員邦的立場與利益，尤其對少數民族，應該保障隨時退出的權利，唯有如此聯邦才能可長可久。

參考文獻

- 毛澤東。1920a。〈湖南人民的自決〉。《上海時事新報》1920/6/18。
- 。1920b。〈湖南建設問題的根本問題——湖南共和國〉。《湖南大公報》。1920/9/3。
- 司馬晉、黃旭東。2015。〈暗渡陳倉：中國給國際人權公約的考驗〉。《台灣人權學刊》3，1：33-58。
- 吳國光。2020。〈一九八九年天安門軍事政變：從比較政治的觀點看被忽略的歷史〉。黃秀端、黃默編《走過 1989：天安門事件三十年後》55-85。臺北市：允晨文化。
- 君慈仁、索朗多吉。2021。頓珠多傑譯。《鎖住西藏人民的枷鎖：論簽訂所謂《十七條協議》的前因後果》。台北：雪域出版社。
- 孟鴻。2008。〈從屯墾戍邊到新疆生產建設兵團〉。《中國邊政》，176：17-35。
- 茨仁夏加。2011。《龍在雪域：一九四七年後的西藏》。台北縣：左岸文化。

唯色。2013。《自焚藏人檔案》。台北：雪域出版社。

費希平。1990。〈為實現「三民主義統一中國」向行政院提出「大中國邦聯」的構想〉。
《理想與期待：民主政治家費希平先生言論集》141-150。台北縣：費希平。

新華社。2021。〈關於涉疆問題的謊言與事實真相〉。新華網。2021/2/4。

Ercilasun, Konuralp. 2018. "Introduction: The Land, the People, and the Politics in A Historical Context." *The Uyghur Community: Diaspora, Identity and Geopolitics. Edited by Güljanat Kurmangaliyeva Ercilasun, Konuralp Ercilasun.* New York, Palgrave Macmillan.

Huang, Mab. 2022. "China and Taiwan: Unification VS. Independence or Any Viable Alternative?" *Intellectuals Utopian Dreams and the Question of Human Rights in China.* 208-233. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

Millward, James. 2021. *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang, Revised and Updated.* New York: Columbia University Press.

Revisiting a Federal System for China: Individual Rights, Equality and Peace Among All National Groups

Mab Huang

Liberal Arts Professor, Soochow University
Taipei, Taiwan

Abstract

Two years ago, I wrote an article arguing for a federal system for China. In that article, I refer to a series of conferences and informal meetings by a group of intellectuals from China, Taiwan, Hong Kong and the United States in Hawaii and UC Berkeley, from 1993–1995, the purposes being to draft a federal constitution and a bill of rights. The reaction to what they had achieved was highly favorable. In this article, I enlarge and extend my previous discussion to include Tibet, Xinjiang, Inner Mongolia, and Hong Kong, emphasizing individual rights and equality and peace among all national groups.

Keywords

federalism, federal system for China, individual rights, equality and peace among all national groups
