

比利時的族群政治

謝國斌

興國管理學院通識教育中心助理教授

摘要

由古鑑今，族群衝突帶給人們的都是無盡的痛苦，輕則弱勢族群受到歧視待遇，重則甚至被滅種屠殺。被壓迫的族群是否有機會得到平等的社會價值分配，甚至追求獨立自主？今日除了非民主國家之外，先進民主國家都已經採取和平民主的方式來解決族群衝突的問題。除了開放弱勢族群獨立自主的機會外，基於族群間分工互利之工具理性考量，多數民主國家也都在不分裂國家的前提下，尋求和平民主之化解族群衝突方法。

多族群的比利時即是一個相當成功的例子，雖然從 1830 年獨立建國迄今，其境內荷語與法語族群在社會價值的競爭上從沒間斷，零星的衝突也會發生，但卻鮮少升高為大規模的血腥衝突。本文發現，比利時在面對族群衝突時，除了不排除「分裂」的選項外，也透過各種權力分享的制度設計，例如協和民主、聯邦主義等，來滿足不同族群的需求，進而維繫住比利時的統一。本文以族群政治為核心，希望藉由介紹比利時的經驗，進而能提供給同樣是多族群的台灣一個有意義的啟示。

關鍵字：比利時、族群、族群政治、聯邦主義

壹、前言

本文的主要目的在探討比利時的族群政治。比利時是一個多族群國家，但她和許多其他多族群國家不同，在多族群的競爭之下，比利時維持了高度的經濟發展與社會和平，整體的政治情勢似乎也運作良好。從社會學者 Emile Durkheim（1963）的概念來看，族群成員凝聚往往是追求同質性而排斥異己的機械性連結（mechanic solidarity），對於社會資源的競爭也往往是零和的鬥爭。然而觀諸比利時的高度且穩定之政治社會發展，其族群之間的競爭似乎已經擺脫傳統社會的連結模式，而進入現代社會講求互賴之有機連結（organic solidarity）。族群中心主義是人類的原生感情（primordial affect）的表現，但比利時族群間如何抑制其原生情感的衝突本質，而以工具理性（instrumental reason）的思維，並透過政治協商或制度的設計來達到非零和的雙贏局面？探究比利時的經驗，對於同樣是多族群的台灣是具有啟發意義的。

一開始有幾個名詞得先定義，何謂「政治」？何謂「族群」？何謂「族群政治」？所謂的政治大概可以用已故美國政治學者 Harold Lasswell（1936）的說法將之定義為「誰得到什麼？何時得到？如何得到？」（Who gets what, when, how）。我們也可以輔以 David Easton 著名之政治定義——社會價值的權威分配（authoritative allocation of values in society）——來進一步解釋（Dye, 2003）。而所謂的族群政治即是以「族群」為主要社會行為者（actors），所涉及之社會價值分配問題——即哪個族群可以得到其所欲得到的價值（例如財富、權力、尊嚴等）、如何得到？而所謂的族群，本文將之定義為：一群擁有共同祖先、語言、文化或宗教的人，且這群人認為他們是與他人不同之獨特群體（Robertson, 1987: 286）。

綜言之，本文以比利時為社會情境，以其主要族群為社會價值的競爭者，探究其境內族群政治的發展與運作情形。探究的重點包括：比利時的

族群分佈情形與族群問題之起源、比利時不同族群間在財富／權力等社會價值的競爭與分配狀況、族群之間如何競爭社會價值的分配、比利時如何透過制度的設計來解決族群衝突。

貳、比利時族群問題之起源

比利時的地理環境介於荷蘭、法國、德國之間，其境內族群的組成及發展與鄰近這三個國家的歷史互動有密切關連。比利時曾經在歷史上經歷過荷蘭、法國、德國等國家的統治或侵略，於 1830 年脫離荷蘭獨立建國，因此北邊鄰近荷蘭的佛拉芒區（Flanders）主要住著講荷語¹的佛拉芒人；而南部鄰近法國的瓦龍區（Wallonia）則主要住著講法語的瓦龍人；至於東部鄰近德國的數個郡（cantons）則是一次世界大戰後由德國取得，因此主要住著講德語的人。根據 1947 年的語言統計數據（Hooghe, 2003），比利時講荷語的人佔總人口的 52.6%，講法語的人口則有 41.9%，而講德語的人口則僅佔約 1%（詳見表 1）。

表 1：1947 年比利時語言人口組成分佈情形

語言	佛拉芒區		瓦龍區		布魯塞爾		比利時	
	千人	%	千人	%	千人	%	千人	%
荷語	4,184.0	90.4	59.5	2.0	231.7	24.2	4,475.2	52.6
法語	225.4	4.9	2,671.2	90.8	675.0	70.6	3,571.6	41.9
德語	8.2	0.2	67.0	2.3	3.4	0.4	78.6	0.9
未知	198.6	4.3	145.4	4.9	45.9	4.8	389.9	4.6
總數	4,616.2	100.0	2,931.1	100.0	9,560.0	100.0	8,515.3	100.0

資料來源：Hooghe（2003）。

¹ 後來正名為佛拉芒語（Flemish），但本文仍以一般習慣的稱法—荷語（Dutch）—作為主要稱呼。

從 1947 年之後，人口之語言統計就成爲一個敏感的議題，因而依語言使用情形所做的人口統計可能就沒那麼精確。但就現況估計，其人口比例與 1947 年的情況相距不遠，根據 Hooghe (2004) 的研究，講荷語的人口還是佔多數（約 56%），其次是法語（約 43.5%），最後則是德語人口（約 0.5%）。目前這三個語言都被明訂爲比利時的官方語言（official language），不過卻有使用區域之別。佛拉芒區的唯一官方語言是荷語，南部瓦龍區的官方語言則是法語，而東部德裔社區的官方語言則是德語，至於首都布魯塞爾（Brussels）則是法語以及荷語的雙語區。

講荷語的人口從比利時獨立建國以來一直是其人口最多的族群，但是從獨立建國開始一直到 19 世紀末，法語才是比利時唯一的官方語言（single official language）—即在國家的行政、立法、司法機關裡只可以講法語（Mnookin, 2007），而講法語的人也在社會經濟地位或政治權力上是優勢族群，這與 1830 年的獨立革命乃由講法語的政治菁英所主導有密切關連。相反地，人口最多的講荷語的人卻處處居於被歧視的劣勢，荷語只能作爲私場合的語言，以荷語爲母語的學童必須被迫學習法語，而如果要獲得社經地位的晉升、政治權力的參與，學會說法語也是當時必備的基本條件（但卻少有說法語的人願意學習荷語）。會說法語的菁英認爲那些只會說荷語而不會說法語的人是沒教養且落伍的農民，僅適合勞力工作。種種極度不平等的狀況激起了佛拉芒的民族主義（張淑琴，1995；蔡芬芳，2002），語言文化的平等成爲佛拉芒人最迫切想要得到的「社會價值」。

就瓦龍人而言，維持既得利益當然是他們所想要的，但從 1950 年代開始比利時的經濟發展出現了區域上的大轉變，原先佔經濟發展優勢的瓦龍區逐漸衰退，而講荷語的佛拉芒區經濟卻日漸繁榮，因此也造成講法語的瓦龍人開始感到憂慮，在面對佛拉芒人的挑戰之際，他們雖也極力想維持其語言文化以及政治上的利益，但經濟繁榮的維繫卻是他們最想得到的「社會價值」。綜言之，比利時的族群政治歷史可以說是佛拉芒人與瓦龍人之間的競爭史，而兩大族群的競爭也都升高成民族主義運動（nationalist

movements)，使得比利時中央政府以及政黨領袖必須更積極扮演協調雙方競爭的主要「權威分配者」。以下茲就雙方民族主義的發展以及社會價值分配的結果分別說明²：

一、佛拉芒民族主義

雖然 1831 年的憲法有保障語言自由的條款，但是法語卻實質成爲比利時獨立之後唯一的官方語言。這對於佔全國總人數將近六成的講荷語人口而言自然是無法接受的事實，因此自比利時獨立伊始，就有許多佛拉芒知識份子對此不平等現象表達不滿，而講法語的政治社會菁英當然也不肯輕易放棄既得利益，因此更升高佛拉芒民族主義者的不滿情緒。雙方以「語言」爲基礎的社會價值競爭，雖然是理性非流血的（張淑琴，1995），但其競爭程度之激烈與廣泛，甚至有學者將之形容爲「語文戰爭」（蘇秀法，1979）。最後在佛拉芒民族主義者的努力之下，比利時的語言政策逐漸從自由放任轉變成語言規劃（language planning）。

首波的語言法令出現在 19 世紀末，比利時於 1898 年訂定了『平等化法』（*Equalization Act*），讓比利時從獨尊法語變成雙語主義（bilingualism）的國家，在象徵意義上讓荷語取得與法語平等的地位。不過，雙語的使用僅侷限於以荷語爲主的佛拉芒區，其他地方仍以法語爲唯一的官方語言。換句話說，法語仍維持全國性的官方語言地位。此種態勢於 1920 年代有所改變，主要導因於一次世界大戰期間許多說荷語的士兵因不懂軍官的法語命令而不幸枉死（Mnookin, 2007），因此 1921 年的法律要求政府官員必須使用荷法雙語，1928 年更要求軍官必須會荷法雙語，而士兵則以其母語受訓（劉華宗，2005）。

第二波語言法令的制訂出現在 1930 年代（以 1932 年的法令爲首要）。此波語言法令原先的目標是佛拉芒人試圖讓荷語變成與法語一樣，也成爲全國性的官方語言，讓比利時實行全國性的荷法雙語主義，但是由於說法

² 以下內容主要參考自 Hooghe（2003, 2004）的著作。

語的政府官員拒絕雙語體制，因為他們不願額外學習他們不熟悉的荷語。因此，經過兩大語言族群折衝協調，此波語言法令最後出現區域單語主義（territorial unilingualism）的結果，即佛拉芒區以荷語為唯一官方語言，而瓦龍區則以法語為唯一官方語言。在施行細節方面有三：首先，兩區的邊界可以因居民使用語言情形的改變而調整；二、中央公共事務採雙語服務，但一般雇員使用單語。不過，盡量創造單語的工作環境，以避免過多必須使用雙語服務的職位。三、首都布魯塞爾以及其他少數族群維持雙語主義。

這樣的法令規定尚都符合兩大語言族群的利益，就佛拉芒人而言這也算是一大進展，因為在佛拉芒區獨尊荷語可以阻止人們受到法語的吸引而使說荷語的人口流失³，也可以避免受到來自布魯塞爾以及瓦龍區的影響，對於創造出講荷語的菁英是有正面貢獻的。就瓦龍人而言，既然法語不再能於全國獨尊，他們也不願意接受全國性的荷法雙語主義，因為他們大多只會法語不會荷語，在許多佛拉芒人都能講流利的荷法雙語的情境下，瓦龍人擔心他們在就業上的競爭力無法與佛拉芒人匹敵，因此寧願選擇區域單語主義。

第三波的語言法令出現在 1960 年代，導因於可調整的區域單語主義的問題。佛拉芒區在歷經每 10 年一次的語言人口普查之後，多少都會失去一些領土，尤其鄰近布魯塞爾的地方，因此在 1960-61 年期間，佛拉芒民族主義者就針對語言人口普查進行杯葛，進而促成新的語言法令的出現。此波語言法以 1963 年的法律為核心，重點在精緻並強化區域單語主義，重要舉措有二：首先，進一步將比例時劃分成 4 個語言區塊，包括：佛拉芒荷語區、瓦龍法語區、東部德語區、布魯塞爾荷法雙語區⁴，並固定了佛拉芒、瓦龍，以及布魯塞爾的邊界，一直到目前許多嘗試調整邊界的訴求都失敗了⁵。其次，佛拉芒與瓦龍區邊界的若干市（municipalities），鄰近布魯塞爾的 6

³ 許多佛拉芒上層階級的人仍偏好說法語，在 1920 年代至 1930 年代期間，大約有 6% 至 14% 居住在城市地區的佛拉芒人以法語為主要語言。

⁴ 此一法律劃分於 1970 年正式列入憲法條文。

⁵ 例如，Voeren 這個地方包含 6 個村落，合計約 5,000 名居民，目前多數居民都講法語，

個社區 (communes)，以及德語區都維持若干程度的雙語服務。

佛拉芒民族主義原先以語言文化平等為主要關切議題，然而隨著政府改革步調的緩慢以及來自講法語政客日漸升溫的反佛拉芒情緒，佛拉芒民族主義也有逐漸走向領域自主的傾向，換句話說追求領域自主甚至獨立也成為佛拉芒人所欲追求的「社會價值」之一，而積極的佛拉芒民族主義者已於 2005 年 11 月提出『歐洲內獨立的佛拉芒宣言』(*Manifesto for an Independent Flanders within Europe*)，正式追求佛拉芒的獨立 (Mnookin, 2007)。

二、瓦龍民族主義

佛拉芒民族主義的訴求主要以語言文化層面為主，而瓦龍民族主義的訴求則以經濟議題為主。瓦龍人在比利時獨立之初，在語言文化以及經濟上都佔優勢的地位，但是隨著瓦龍區經濟的衰退，以及佛拉芒民族主義的挑戰，瓦龍民族主義也隨之興起。

瓦龍民族主義在一次世界大戰之後才逐漸興起，主要導因於瓦龍區的經濟衰退。瓦龍區過去以重鋼鐵與煤礦工業為經濟基礎，但這些產業於 1945 年之後逐漸失去重要性；相對地，原先以農業為主的佛拉芒區，經濟卻日漸蓬勃發展，就每人區域生產毛額 (gross regional product, GRP) 而言，佛拉芒開始於 1963 至 1966 年間超越瓦龍，並於 1980 年代之後呈現穩定領先的狀態，在 1990 年代兩區的經濟差距持續擴大。

不均衡的經濟發展，促成了瓦龍民族主義的興起。首先，在瓦龍區經濟興盛時期，全國從瓦龍獲得豐厚的財政收入，但這些財政收入卻主要投入佛拉芒區的發展，這種情勢讓瓦龍人覺得有被剝奪遺棄的感覺。其次，在佛拉芒人口不斷成長，政治權力不斷擴張的情形下，瓦龍人不但逐漸失去政治優勢，更懷有被佛拉芒人宰制的恐懼，例如佛拉芒人已掌控了國會

多數的席次。

在人口與經濟的弱勢下，瓦龍人擔心在單一國家（unitary state）的體制下，國家財經大餅的分配會被佛拉芒人主導，因此開始發展出挑戰單一國家體制的瓦龍民族主義運動，最後終於促使比利時從單一國，逐漸走向區域主義（regionalism），最後走向聯邦主義（federalism），且聯邦政府有逐漸被淘空（hollowing out）的趨勢（Hooghe, 2004）。

參、社會價值分配的制度化—從區域主義到聯邦主義

在兩大語文族群以及區域的壓力下，20世紀的比利時先後歷經了三波重要的憲政體制改革，讓兩大族群在社會價值分配的競爭上走向制度化。第一波改革發生在1970年，憲法正式承認區域與文化認同，以及自治的權利。第二波改革出現在1980年，比利時將國家區域化。第三波改革則是以聯邦化為目標，開始於1989年。

一、1970年承認族群的自治權

1970年的修憲，正式承認不同語言族群之間的歧異與自治權，並讓荷法兩大語言族群分享政治權力，但仍試圖維持中央政府的權威。具體舉措有包括：

1. 承認法、荷、德3個語言社群（communities）的文化自治權，並於1971年設置社群的行政機關與議會。此外，憲法也承認佛拉芒、瓦龍、布魯塞爾3個地區（regions）的社會經濟自治權。
2. 從1970年開始政府必須有同等席次的荷語以及法語部長，於決策時採共識決。
3. 國會議員分成荷語組與法語組兩組。
4. 語言政策相關立法必須得到荷法兩語言族群成員至少三分之二的多數同意。

5. 設置警鈴程序 (alarm bell procedure) 機制——只要荷法任何一語言族群有 75% 的成員覺得某一法案可能會傷害到其族群利益，該法案即必須被暫停或訴諸內閣仲裁。

雖然語言社群擁有自治權並分享政治權力，中央政府也在形式上放棄了單一國的體制，然而就實質的制度運作而言，中央政府仍維持實質的單一政府的型態，具體制度運作如下：雖名義上的有社群行政與立法機關，但是事實上並非獨立存在的機構。社群之行政機關仍隸屬中央政府，必須對中央政府負責；而社群議會之議員也非獨立選舉產生，而是由中央的荷法兩群國會議員執行立法任務。

二、1980 年地區化

1980 年的修憲賦予文化社群與地區更多的權力，並且正式擁有獨立存在行政機關，主要目的是要讓社群間與地區間的衝突降到最低。具體的制度設計包括：

1. 獨立的機關 (separate institutions)：中央、地區、社群分別擁有獨立的行政與立法機關。
2. 同等法律地位 (equal legal status)：地區與社群議會所通過的法律之效力位階等同於中央法律。
3. 獨享的權力 (exclusive competencies)：中央、地區、社群所擁有的權力是劃分開來而獨享的，以避免因權力重疊而產生不必要的爭議或衝突。

雖然中央、地區、社群看似已經獨立運作，但仍有許多機制讓三者之間能有所連結，讓比利時仍能維持統一的狀態，具體制度設計包括：(1) 地區與社群議會之議員仍然不是獨立選出，而是由國會議員擔任，也就是說由同一批人控制中央與地方；(2) 地區與社群政府沒有多大的財政自主空間，多數預算仍由中央統籌分配，僅得少於 10% 的預算分配；(3) 中央、地區、社群之間僅有片段之政策分工，而無法擁有政策包裹 (policy

packages)。(4) 地區化的權力劃分乃依照地區與社群兩個原則並行，兩原則可以相互牽制，可避免走因地方高度自治而淘空中央，進而走向領土分裂之路。

三、1989 聯邦雛形至 1993 年聯邦化

此波憲政改革始於 1989 年，主要目的是為了讓地方和社群的離心力與中央政府欲維持統一的向心拉力取得更平衡的位置，呈現雙重聯邦主義（dual federalism）的態勢，即聯邦與地區／社群的權限是獨立劃分而不重疊的，以避免彼此間產生爭議。不過就法律政策面的分工而言則較弱，聯邦政府控制整個法律與財政架構，但施行細節則交由地區／社群政府執行。

在聯邦政府與地區／社群政府呈現分工狀態的情形下，此波憲改持續轉移更多的權力給地區及社群，社群或地區政府現在獲得分配公共資源的權力，例如補助文化活動、辦教育、投資環保事業、蓋公共住宅、招商等。至於聯邦政府則控制最大的公共設施，包括鐵路、電信、郵政、國營航空、電力及核電廠等；此外，財政、金融、物價管控、經濟成長或就業的調控、社會安全等都是聯邦政府的權限。

就財政與金融方面，地區／社群政府僅獲得有限的財政權，沒有決定稅率與稅基的權力，但在金融自主上則有相當的進展，他們獲得全國三分之一的預算分配，對於如何運用預算也有相當大的裁量空間。

在議會政治方面，地區／社群的議會由國會議員組成。例如瓦龍區議會由瓦龍區選出的國會議員組成，法語社群議會由瓦龍區選出的國會議員以及布魯塞爾雙語區裡講法語的國會議員組成。至於其他政治制度的設計，以整合聯邦、地區、社群三方關係的審議委員會（Deliberation Committee）最為重要，此委員會由 12 人組成，遵守雙重對等（double parity）原則——即聯邦與地區／社群之間的對等，以及荷語族群與法語族群之間的對等。委員會並設置十幾個部長級的跨部會會議（Interministerial Conferences），這些會議被授權對各種合作協議作最後的結論。

1989 年的憲改讓比利時初具聯邦制的雛形，而 1993 的憲改則正式讓比利時成為法理上的聯邦國家，具備典型聯邦制國家的制度與機制，包括地方議會直選、設置代表地方利益之參議院、地方財政自主等。總之，地區／社群的權限列表廣泛而詳盡，地區主要擁有經濟發展所需之權限，包括就業政策、產業規劃、環保、自然保育、鄉村發展、住宅、土地使用、都市更新、水資源、污水處理、能源政策（除國家基礎建設與核能外）、道路建設、水道、地區機場、地方公共運輸、地方政府、農業、對外貿易等。而社群政府則主要掌控文化層面的權限，包括文化、語言政策、教育（佔社群總預算的三分之二）、健康政策、社會福利。聯邦政府擁有剩餘的權限（residual competencies），包括：國防、司法、治安、社會安全、財政與金融政策等。

1993 年憲法除了讓地區／社群擁有更多權限與自主性外，還設計了 4 個主要機制來整合聯邦與地區／社群的關係，以維繫比利時的完整：

1. 聯邦內閣必須擁有同等數量的荷語及法語部長，他們採共識決，亦即這兩個群體都擁有否決權。而敏感議題也必須採取超級多數決，不滿的語言族群可以啟動警鈴程序。
2. 改革參議院，根據語言社群的利益來遴選參議員，員合計 71 名。其來源分別有三：(1) 直選參議員 40 名，其中 25 名從荷語社群選出，15 名從法語社群選出；(2) 委任參議員 21 名，從地區／社群議會委任選出，其中講荷語者 10 名，講法語者 10 名，講德語者 1 名；(3) 受指派之個人 10 名，由直選參議員與委任參議員共同指派，其中 6 名講荷語的人，4 名講法語的人。
3. 強化審議委員會的職權與功能。
4. 落實仲裁法庭（Court of Arbitration）的功能與權限：這是一個準憲法法庭，由同等數量的法官或法律權威人士以及退休政治家（這群人也必須維持說荷語與說法語者人數的平等），主要任務是仲裁法理權限之爭議。

肆、爲何族群衝突沒有瓦解比利時？

如前所述，比利時政府體制的設計主要是爲了因應荷語及法語兩大語言族群之間的競爭與衝突。在族群運動升高爲民族主義運動之後，具有離心力之分離主義往往會使一個國家走向分裂，而比利時的荷法兩大語言族群在領域上分居佛拉芒與瓦龍兩地，此種態勢更容易促成分離主義的成功。今日比利時的聯邦體制與族群政治有人將之比喻成婚姻狀態（Mnookin, 2007），政治設計讓今日佛拉芒與瓦龍區猶如分居的夫妻一般，除了名義上維持婚姻狀態之外，卻已經擁有相當大的自主權。

除了政治互動之外，今日雙方在其他社會領域不但差異甚大，且甚少有密切的互動。例如，在比利時人民的印象中，佛拉芒人具有日耳曼民族的紀律與勤奮，而瓦龍人則具備拉丁民族的熱情享樂。在意識型態方面，佛拉芒人偏好市場經濟，而瓦龍人則有社會主義的傳統。在廣電媒體娛樂方面，比利時並沒有全國性的電視、廣播、報紙等，佛拉芒與瓦龍雙方各自擁有自己的媒體。在人民互動方面，雙方的人民鮮少到對方的區域居住或通勤就業，甚至在邊界的佛拉芒企業也無法從鄰近的瓦龍區雇用到願意到佛拉芒工作的瓦龍人，他們反而經常從鄰近的法國雇用到員工；在婚姻層面雙方通婚的情形更是少之又少。在學校教學方面，雙方的學校（從小學到大學），都分別僅以自己的母語教學，因此目前估計有數百萬的比利時人無法以對方的語言互相溝通（Mnookin, 2007）。

佛拉芒與瓦龍在歷經族群衝突與競爭之後，透過制度設計政治幾已分治，而雙方在語言文化、生活形態等方面不但差異大且少有交集，在這種情形下爲何雙方還持續維持在一起呢？整體而言，雖然比利時中央的權力有逐漸被地區／社群淘空的趨勢，但至今聯邦、地區、社群之間似乎仍然維持良好的運作關係，究竟是什麼因素維繫住比利時的完整？

有些比利時人認爲這一切必須歸功於歷史及國王英明的領導（王國璋，2002：31）。在歷史層面，雙方雖然文化差異大，但卻都擁有務實主義（pragmatism）與妥協的文化傳統（例如講求權力分享），此「比利時妥協」

(Belgian compromise) 是雙方引以為傲的，成為瓦龍與佛拉芒人的共同點之一 (Mnookin, 2007)；至於國王的領導，雖然我們知道比利時採君主立憲制，國王並不具備政治實權，然而比利時人卻相當尊敬國王這個象徵性的權威，而國王也居於「權威分配者」的地位，每天忙碌地協調不同政黨及地區的利益，以促進全國人民福祉為努力方向 (王國璋，2002)。

而Bolton與Roland (1997) 則從政治經濟學的角度，剖析了分離與統一對比利時各群體的優缺點。他們認為，國家分裂後所帶來的不確定性可能是促使佛拉芒與瓦龍雙方選民放棄分裂的重要因素。就佛拉芒人而言，他們擔心分裂後佛拉芒的經濟可能會因會喪失五分之二的國內市場而受創，而且他們可能得扛起比利時留下之龐大債務。就瓦龍人而言，他們最擔心的是分裂之後會喪失可觀的財政補助，而讓其不振的經濟雪上加霜⁶。

Mnookin (2007) 則認為首都布魯塞爾的關鍵地位是抵擋分裂的重要因素，他指出假如比利時分裂之後，首都布魯塞爾究竟要歸屬何處成為一個敏感且不確定的政治問題，因為這個城市不但是比利時的首都，也是佛拉芒區／社群的首府，今日更具有「歐洲的首都」的地位。因此，位於佛拉芒境內的布魯賽爾究竟要如何處置，不但涉及到佛拉芒人、瓦龍人的意見，布魯塞爾人的意見以及歐洲其他各國的意見也都必須被考量，而佔分裂主義主導地位的佛拉芒民族主義者並不願意承擔可能會失去布魯塞爾的風險。

除了上述各種歷史與結構的因素之外，制度設計似乎扮演著最重要的角色。根據 Hooghe (2003, 2004) 的研究，她從政治文化與制度設計方面具體指出五個因素，分別說明如下：

一、協和民主的傳統 (Consociational Legacy)

眾所皆知在分歧的社會採取多數決只會讓社會分歧更惡化，尤其是領

⁶ 不過Bolton與Roland (1997: 1066) 也認為，在統一的單一歐洲市場的結構下，會讓比利時更有走向分裂的可能。

域性的社會分歧；而協和民主成爲許多學者認爲是解決衝突的重要機制，其主要特色是以權力分享的思維，來進行社會價值的分配，以避免因多數決統治而犧牲少數，進而加深政治衝突（Lijphart, 1984）。而比利時的協和民主傳統，一開始的設計是爲了防止宗教與階級上的衝突，例如 1831 年的憲法規定必須超過三分之二的多數才能進行修憲，以緩和天主教徒（約佔比利時總人口的 80%）與自由派人士之間頻繁的衝突。在 1960 年代族群問題成爲主要政治議題之後，協和主義（consociationalism）也成爲防杜族群衝突的政治文化傳統。

二、瓜分中央政府的權力

平息族群衝突的有效方式之一是讓各個族群能掌控他們認爲最重要的中央政策。例如，來自瓦龍區的部長最關心的是其經濟發展的問題，因此在分配職權時，預算豐厚的部會像是國防、內政、國民住宅等部長職位往往分給來自瓦龍區的社會黨部長，讓他們可以替瓦龍區創造就業機會並促進經濟發展。至於佛拉芒區最關心的是農業與文化議題，因此來自佛拉芒的基督教民主黨的部長也往往能分配到農業與文化部長的職位。換句話說，瓦龍區與佛拉芒區所關切的「社會價值」不太一樣，因此他們可以在各取所需的情況下，維持一定的和平。

三、相互制衡

此制度起源於 1950 年代的「學校戰爭」（school war），當時爲了緩和天主教私立學校與公立學校爲了是否教授宗教課程所引起的紛爭，比利時政府在教育部設置了一個宗教信仰與部長不同的副部長以相互制衡。到了 1970 年代語言族群問題浮現之後，相互制衡的機制往下延伸，即在社群政府層級也設置了副部長。例如，在荷語社群的教育部，非天主教的部長配置一名天主教的副部長；而在法語社群的教育部，基督教民主黨的部長配置一名非天主教的副部長。如此一來可以確保不同宗教信仰的人不會因信

仰差異而遭受到歧視。在 1970 年代語言議題浮現之後，許多部會也都依照語言差異設置了語言副部長。

四、分配新的資源

中央政府爲了平息紛爭往往也會釋出更多的資源，此機制曾經在 1950 年代的學校戰爭中使用，在語言族群的民族主義運動興起之後，也運用在平息民族主義的紛擾上，比利時政府在公共服務與聘用上釋出更多的名額給語言族群，最著名的例子是在 1968 年將雙語的魯汶大學一分爲二的例子（Mnookin, 2007）：已經擁有超過 5 百年歷史的魯汶大學位於佛拉芒區，通用荷法雙語，但佛拉芒人並不想位於其境內的大學使用法語，因此比利時政府乾脆於瓦龍區的 Louvain-la-Neuve 設立一個講法語的全新校區，取名 Université catholique de Louvain（簡稱 UC Louvain），而原校區則改名 Katholieke Universiteit Leuven（簡稱 K.U. Leuven），成一個講荷語的大學（同時也講英語）。魯汶大學的分立雖然起因於佛拉芒人對境內大學使用法語的不滿，但比利時政府的作法更進一步創造了新的就業機會。這個機制最大的代價就是龐大的財政負擔，比利時在歐盟國家中，每個國民所承擔的公債是最高的。

五、從協和主義轉變成聯邦主義

協和主義的權力分享原則雖然可以緩和群體間的衝突，但卻難以抑制分裂的傾向，因此比利時的各主要政黨的政治菁英即思考以聯邦主義來維繫比利時的統一，並繼續維護比利時政黨統治（partitocracy）的傳統以及其政治利益。比利時從獨立建國以來，幾乎所有的政治改革都由政黨領導，從 20 世紀初，主要政黨包括基督教民主黨以及社會黨。政治改革雖然有因應社會需求的趨勢，但主導政治操作的政黨菁英卻也努力維繫其政治舞台——即統一的比利時，進而確保其權位，而他們也同國王一樣，在族群政治的舞台裡扮演「權威分配者」的角色。從政黨領袖的觀點來看，聯邦主義

比傳統的協和主義更能遏止民族主義的衝突，進而也更能維持其政治領導的地位；而從地區與社群的角度來看，他們也樂於藉由掏空中央政府來獲益，但卻同時也避免了最壞的情境——把統一的比利時給瓦解。

伍、結論

地理區位以及歷史演變讓比利時成為多語言族群的國家，其中以說荷語以及說法語兩個語言族群人數最多，在族群政治的運作上也扮演最重要的角色。從比利時在 1830 年脫離荷蘭獨立建國開始到 19 世紀末，法語一直是比利時唯一的官方語言，政商名流與社會菁英也以法語為主要語言，說法語不但名正言順受法律保障，且又是高社經地位的象徵。相反地，人數大約佔總人口 60% 的說荷語族群就面臨較多的困難，荷語只能作為私場合的語言，學童必須被迫學法語，而如果要獲得社經地位的晉升、政治權力的參與，學會說法語也是當時必備的條件。

面臨這種因語言不平等而遭受到的歧視以及社經地位低落，一直是說荷語的佛拉芒人所亟欲改變的，因此從「社會價值」的競爭來看，佛拉芒人最在乎的社會價值就是至少得到語言層面的平等，相對地講法語的瓦龍人當然想維持其在語言與社經地位上的既得利益，但從前面的分析來看，講法語的瓦龍人最關切的「社會價值」其實是經濟問題，而語言問題若不直接威脅到其經濟利益，他們並沒有太頑強的抵抗。在佛拉芒人積極爭取以及瓦龍人的妥協之下，加上政黨、中央政府、國王多方「權威分配者」的協調，佛拉芒人在許多語言層面確實「得到」他們所想要的「社會價值」，例如荷語成為官方語言、佛拉芒人可以只講荷語、荷語為佛拉芒區唯一官方語言、佛拉芒人可以在政治權力的分配上與瓦龍人至少平分秋色。而瓦龍人在考量日益衰退的經濟狀況下，也對佛拉芒人的要求讓步，並從中央政府獲得可觀的財政與經濟利益，適度地維繫了他們所要的「社會價值」。

綜言之，從 20 世紀開始，族群政治即主導了比利時的政治運作，甚至

國家發展方向。在族群政治的運作過程中，主要的社會價值競爭者是荷語及法語兩大族群，而扮演權威分配者（協調者）角色的包括主要政黨、中央政府、國王等。兩大語言族群得到他們所想要的，政黨領袖、國王也都維持他們既有的權威分配者地位，不過因為政治、經濟權力慢慢被地區與社群所取得，中央政府的權限隨之也逐漸被淘空；而為了緩和族群走向分離主義的道路，比利時政府額外增設許多機構與職位分配給族群，因而造成沈重的財政負擔。

比利時族群政治運作的例子，其實也可以給其他多族群國家帶來啓示，透過良好的制度設計（例如權力分享、共識決、聯邦制等），有機會讓「社會價值」達到各方都可接受的分配狀態。不過，如族群間歧異過大，無法達成和解或共識，且維繫統一的國家沒有更多的社會價值可圖，那麼與其勉強在一起，和平分離可能是一個更好的選擇，因為如果像比利時這樣執意透過制度設計來維繫表面的和平統一，其所必須付出的財政負擔是相當龐大的。

參考書目

- 王國璋。2002。〈獨特的比利時聯邦憲政述評〉《憲政思潮》復刊2，頁29-42。
- 張淑勤。1995。〈比利時的佛拉芒運動〉《輔仁歷史學報》7期，頁57-70。
- 劉華宗。2005。《族群衝突與政治整合—比利時與台灣之比較研究》。台北：國立政治大學政治學研究所博士論文。
- 蔡芬芳。2002。《比利時語言政策》。台北：行政院客家委員會。
- 蘇秀法。1979。〈比利時的語言戰爭及其聯邦政治趨向〉《問題與研究》18卷7期，頁80-88。
- Bolton, Patrick, and Gerard Roland. 1997. "The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis." *Quarterly Journal of Economics*, Vol.112, No. 4, pp. 1057-90.
- Durkheim, Emile. 1963 (1893). *The Division of Labor in Society* (G. Simpon, Trans.). New York: Free Press.
- Dye, Thomas R. 2003. *Politics in America*. 5th ed. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Lasswell, Harold D. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- Hooghe, Liesbet. 2003. "Belgium: From Regionalism to Federalism," in John Coakley, ed. *The Territorial Management of Ethnic Conflict*. Rev. ed. pp. 73-98. London: Routledge.
- Hooghe, Liesbet. 2004. "Belgium: Hollowing the Center," in Nancy Bermeo, and Ugo Amoretti, eds. *Does Federalism Matter? Political Institutions and the Management of Territorial Cleavages*, pp. 55-92. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Mnookin, Robert H. 2007. "Ethnic Conflicts: Flemings & Walloons, Palestinians & Israelis." *Daedalus*, Vol. 136, No. 1, pp. 103-19.
- Robertson, I. 1987. *Sociology*. New York: Worth Publishers.

Ethnic Politics: The Case of Belgium

Kuo-Pin Hsieh

Assistant Professor, Center for General Education

Hsing-Kuo University of Management, Tainan, Taiwan

Abstract

While most multiethnic countries face the destiny of ethnic conflicts and frequently fail to prevent painful ethnic conflicts from escalating to disasters, the case of Belgium seems to be an exception. Ethnic conflict in Belgium has been intense and constant throughout its history, but surprisingly its result has been peaceful. The purpose of this paper is to explore how Belgium manages its ethnic conflict and prevents the country from falling apart. As many scholars have argued, the political culture of its historical “Belgian compromise” has been playing an important role in keeping Belgium peaceful and together. However, the institutionalization of its compromise culture, especially the power-sharing consociational legacy, is even more decisive in maintaining a balance between Flemish and French-speakers. The successful case of Belgium’s consociational democracy indicates that ethnic conflicts are likely to be managed through appropriate power-sharing institutional designs.

Keywords: Belgium, ethnic conflict, ethnic politics, federalism