

斯里兰卡的宪政改革与民族冲突

郭雷庆

摘要：独立前，斯里兰卡在英国主导下通过四次宪政改革建立起英式议会民主制；独立后，又通过多次宪政改革，最终确立了法式总统议会制。但是，作为一个聚居型多民族国家，斯里兰卡各族之间在语言、宗教、历史等方面存在明显差异，民族关系呈现出较为紧张的局面，其中，主体民族僧伽罗人和少数民族泰米尔人还曾爆发了长达 26 年的内战。这场内战，源于僧伽罗人试图通过宪政民主建构起以自己民族利益为基础的多数人民主，与之相对应，泰米尔人则产生出了民族分离主义。因此，对聚居型多民族国家实施西式民主的后果，要保持清醒认识。

关键词：斯里兰卡；议会民主制；宪政改革；民族冲突

中图分类号：D1；D61 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-5574 (2015) 04-0049-24

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2015.04.005

后发国家在建立多党民主政体的过程中始终面临各种问题，难以形成比较稳定的政治体制，其中，在多民族国家，复杂的民族关系对多党民主制的建立和发展时常造成严重的困难。这方面，聚居型多民族国家面临的问题尤其突出。本文拟以斯里兰卡多党政体的建立和发展演变为例就此问题做些研讨。这里首先就本文使用的关键概念略作说明。

作者简介：郭雷庆，山东大学当代社会主义研究所 2013 级博士生（济南 250100）。

项目基金：山东大学当代社会主义研究所自立项目“聚居型多民族国家政治转型风险研究”阶段性成果。

在多民族国家,民族聚居或杂居是常见现象。聚居和杂居概念也常见诸与民族问题有关的文献,但未见将这两个概念用于国家分类。从民族构成角度对国家进行分类,一般分为单一民族国家和多民族国家。聚居型多民族国家是对多民族国家的进一步分类,它是相对于杂居型多民族国家而言的。较之杂居型多民族国家,聚居型多民族国家是指一国内的多个民族各有其相对独立的集中居住地,有自己的语言、宗教、传统、习俗等,甚至有自己独特的生产和生活方式。聚居型多民族国家概念的提出不仅可能丰富民族政治学中的国家分类,而且将其用于政治转型分析,可能产生极有意义的认识^①。

依据聚居型多民族国家的定义,斯里兰卡符合聚居型多民族国家的特征。斯里兰卡主要有六个大的民族。据2012年人口普查,该国2035.9万总人口中,僧伽罗人1525万,占总人口的74.9%,绝大多数人信奉佛教,操僧伽罗语,主要聚居于该国西南部和中部地区;泰米尔人226.9万,占总人口的11.1%,绝大多数信奉印度教,操泰米尔语,主要聚居于北部和东部地区;摩尔人189.2万人,占总人口的9.3%,主要信奉伊斯兰教,操泰米尔语,主要聚居于西北沿海的马纳尔行政区和东部沿海的一些行政区;印度泰米尔人83.9万人,约占总人口的4.1%,聚居中部山区,与斯里兰卡泰米尔人的语言、宗教信仰相同,但因文化传统相异而没有民族认同;其他还有信奉新教的伯格人、信奉伊斯兰教的马来人等少数民族^②。各民族在语言、宗教、文化等方面存在明显差异,民族关系较为紧张,如僧伽罗人和泰米尔人历史上就因王朝战争而冲突不断。独立以来,两族关系也并未好转,相反,从1983年到2009年爆发了长达26年的内战。因此,斯里兰卡现代民族国家建构的核心问题,在于努力消解国内不同民族之间,尤其是僧伽罗人与泰米尔人之间的冲突。对该国境内民族冲突原因的探讨,已有研究成果多是从政府政策、殖民历史、跨界民族、分裂组织、政党制度、国际环境等视角做出的分析^③。本文拟从聚居型多民族国家与政体关系的视角进行观察,探讨在聚居型多民族国家建立多党民主政体的困境及其原因。

① 这一分类尝试是我的导师山东大学王建民教授建议的。

② Census of Population and Housing of Sri Lanka, 2012, <http://www.statistics.gov.lk/index.asp>.

③ 相关研究有郭家宏《斯里兰卡民族冲突的根源》,载《学海》2005年第4期;张卫均《斯里兰卡民族问题的特点》,载《南亚研究》1990年第2期;时宏远《斯里兰卡民族冲突的根源、发展及前景》,载《南亚研究季刊》2006年第1期;马·辛格《斯里兰卡泰米尔人与僧伽罗人的民族冲突》,载《世界民族》1993年第6期;李捷、王培培《“后猛虎时代”斯里兰卡反分裂形势及民族关系分析》,载《南亚研究季刊》2010年第2期;杨恕、李捷《斯里兰卡的民族冲突与多党制下的政党民族化》,载《太平洋学报》2008年第4期;王兰《泰米尔猛虎解放组织的海外活动网》,载《当代亚太》1999年第5期;曹兴著《僧泰冲突与南亚地缘政治:世界民族热点研究和最长民族纠纷》,民族出版社2003年版。

一、议会民主制在斯里兰卡的建立

1815年,英国殖民者占领了斯里兰卡全岛,继而建立起一个统一的殖民政府。为更好地维持殖民统治,便于殖民管理,殖民当局决定改革斯里兰卡的政治体制,将议会民主制移植到斯里兰卡。这是一项浩大的宪政改革工程,大体经过了四次改革历程。

(一) 科尔布鲁克—卡梅伦改革: 民族代表制的形成

1818年,斯里兰卡爆发反英起义,同时,殖民当局面临严重的财政困难,“锡兰^①政府无法维持肉桂、珍珠和其他商品垄断贸易的盈利”^②。当地人的反抗、殖民政府的低效率,迫使英国于1829—1830年间分别派出以科尔布鲁克和查·卡梅伦为首的皇家委员会,到斯里兰卡实地考察并提出了一系列改革建议。

首先,在政治上,建立由英国总督主持的行政会议和立法会议,分别掌管行政事务和立法事务,并建立高等法院、区法院,实行统一的案件审理制度^③。具体来说,在行政区划上,实行“省区制”,即把斯里兰卡划分为5个省:西方省、南方省、北方省、东方省和中央省^④,其中北方省和东方省是斯里兰卡泰米尔人的传统聚居地。省下设行政区。在立法会组成人员方面,英国官方人员负责决策,非官方人员负有向殖民当局提供政策咨询和监督之责,并依照民族标准进行人员选择,由此形成了早期的民族代表制。英国殖民者将斯里兰卡境内的僧伽罗人、泰米尔人、伯格人、摩尔人等不同人群,均看作是不同的民族,并在各民族内部,又进一步将其分为不同的等级。其中,高等级者往往会被选为殖民者的统治代理人,可进入立法会,成为非官方人员。如1833年的立法会成员中,有6名非官方人员是“由总督任命,通常是3个欧洲人,1个僧伽罗人,1个泰米尔人和1个伯格人”组成^⑤。

其次,在经济上引入种植园经济。改革前,殖民当局一直靠当地肉桂、珍珠等资源牟利,随着肉桂等资源在国际市场上价格的大跌,殖民当局面临财政拮据的困难。为改变这种情况,当局决定引入咖啡种植。这一方面是因为欧洲对咖啡的需求量一直居高不下^⑥,另一方面斯里兰卡的自然条件也适合咖啡种植。然种植园经济需要大量劳动力,而当地僧伽罗人认为这是一个低贱的工作,不愿意去种植园工作。于是殖民当局从南印度招募大批泰米尔人劳工,并使之在岛上定居下来,从而

① 1972年前斯里兰卡的旧称。

② [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第63页。

③ 参见王兰编著《斯里兰卡》,社会科学文献出版社2004年版,第118页。

④ 从1884—1889年之间,殖民当局又从中央省划分出4个省:西北省、北中央省、乌瓦省和萨巴拉加莫瓦省,加上1833年划分的5省,斯里兰卡共有9省,并延续至今。

⑤ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第64页。

⑥ 19世纪30年代,欧洲的咖啡消费量迅速上升,但英属西印度群岛奴隶制的废除造成了咖啡货源的紧缺,欧洲投资者和种植园主此时正努力寻找新的咖啡种植地。

改变了斯里兰卡的民族结构,出现了一个新的民族——印度泰米尔人。它“虽然和斯里兰卡泰米尔人一样,都是来自南印度的泰米尔人,语言相同,宗教信仰也一样,但这两部分泰米尔人都认为彼此的文化传统不同,他们之间也存在着严重的隔离现象,斯里兰卡泰米尔人中高级和中级种姓的人很多,而印度泰米尔人一般都出身于比较卑贱的种姓。”^①印度泰米尔人大多移居在僧伽罗人聚居区,因此,在以后的政治改革中,僧伽罗政府剥夺了大多数印度泰米尔人的公民权,使他们丧失了投票权。

最后,在教育上,殖民当局大力推广英语教育,建立英语学校,在当地培养了一批受过西方教育、接受西方文化观念的知识精英。这方面,由于斯里兰卡泰米尔人具有较强的英语语言能力、更容易接受西方文化的特性,而被殖民当局加以重用,使其在政府、学校等公共机构中获得了与其人口不成比例的大量白领职位,这被僧伽罗人看作是对他们民族歧视的一个重要证据^②,从而为两族关系的恶化埋下了伏笔。这批知识精英后来成为民族主义运动和民族政党的骨干力量。

(二) 威廉·曼宁改革:民族政党制的萌芽

19世纪末20世纪初,僧伽罗人、泰米尔人等民族掀起了民族主义运动,要求扩大本地人进入立法会的机会,以实现锡兰人自己管理自己国家的目标。1905年,北方省的泰米尔人成立了自己的政治组织——贾夫纳协会;1917年,僧伽罗佛教徒成立了锡兰改革联盟和锡兰国民协会两大政治组织;1919年,为了共同的改革目标,贾夫纳协会、锡兰改革联盟和国民协会三者合并,组建了锡兰国民大会党。

作为对锡兰人改革诉求的回应,1920和1924年,锡兰总督威廉·曼宁先后两次对会议进行扩充,使非官方人员在会议中的比例先后达到了66%和88%,总督指定代表名额由7名降到3名^③。锡兰本地精英政治地位的提高并没有促进他们进一步的团结,反而在争取民族代表名额的过程中,僧伽罗人与泰米尔人产生了利益分歧,造成锡兰国民大会党分裂。在1921年选举中,锡兰国民大会党在省选区和指定代表名额中分到16个席位,尽管国民大会党的僧伽罗领导人曾向泰米尔领袖保证说,“他们会努力确保让泰米尔人取得尽可能大的代表权”^④,但在立法会议中,“僧伽罗人获得13个席位,泰米尔人仅获得3个席位。泰米尔人大为恼火,于是退出了国民大会党”^⑤。泰米尔人于1921年8月成立了自己的政党——泰米尔人民议会。

① 王兰编著《斯里兰卡》,社会科学文献出版社2004年版,第22页。本文谈到的僧泰冲突,主要是斯里兰卡泰米尔人与僧伽罗人的冲突。

② Katharine Adeney and Andrew Wyatt, "Democracy in South Asia: Getting beyond the Structure - Agency Dichotomy", *Political Studies*, Mar. 2004, Vol. 52 Issue 1, p. 14.

③ 参见[美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第101-102页。

④ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第101页。

⑤ 曹兴《僧泰冲突与南亚地缘政治:世界民族热点研究和最长民族纠纷》,民族出版社2003年版,第70页。

可见,两族政治精英开始时仅是为了推动改革而暂时结盟,但不到一年,就因民族代表额问题而分裂。20世纪初的民族主义运动和曼宁政治改革,促使僧伽罗人、泰米尔人等民族相继成立了各自的民族政党。在随后的政治体系中,两族的政党竞争日益激烈,尤其是僧伽罗人凭借巨大人口优势,展现出咄咄逼人的态势,使得泰米尔人及其他少数民族对自身地位的担忧越来越重,要求维护少数民族代表权的呼声日渐高涨,这又推动了第三次宪政改革。

(三) 多诺莫尔改革: 引入普选制

曼宁改革后的六年时间内,各政党以民族主义为旗帜,既要求扩大本民族的代表权,又要求自治权。各民族代表在立法会上既相互竞争,又不断抨击殖民政府的各项政策,政局混乱。1927年8月,英国派出以多诺莫尔伯爵为首的特别委员会前往锡兰,就宪政改革问题进行调研。此时,特别委员会面临一大困境: 即在一个拥有不同语言、宗教的多民族国家里,议会民主制能否适应这一情形,特别是这一体制还容易造成“多数人的民主”等问题。事实上,多诺莫尔委员会清醒地意识到了这一问题。“目前的情况是,政党体制的出现并没有带来预期的效果,而且存在一个巨大风险,即在政党形成过程中,民族因素扮演了至关重要的角色,我们决不能忽视这一情况。这一因素对单纯依照传统标准建立的议会民主体系产生了消极影响: 首先,它削弱了民主机制运行的有效性; 其次,当这种民族差异与冲突被民主体制释放出来后,将会对斯里兰卡的社会结构造成毁灭性的影响。”^①当时锡兰大约有600万人口,其中僧伽罗人400万人,泰米尔人150万人,摩尔人4万人,欧洲人1万多人,其他少数民族约有46万余人^②。

为化解族际矛盾,多诺莫尔委员会提出了废除民族代表制、扩大公民权的建议。委员会认为民族代表制容易造成民族间的隔阂和不信任,只有将其废除,才有可能创造一个统一的社会^③。同时,要扩大公民权。1930年之前,公民权的赋予取决于收入和受教育程度,当时只有4%的成年锡兰人拥有投票权^④。委员会认为这极易导致寡头政治,而扩大公民权则可避免这种情况的发生。“未受教育的乡下人利用自己的常识,可能会比那些城市中受过良好教育的城市人更精明,更有判断力。”^⑤他们主观认为公民权的扩大会使少数民族和贫困人口获得更好的生活方式和福利待遇,同时增加少数民族的议会代表席位。“教会人们更好使用投票权的唯一

① Report of the Special Commission on the Constitution, 1928, pp. 31 - 32. 转引自 James Jupp, "The Constitutional System in Ceylon", *Pacific Affairs*, Vol. 43, No. 1 (Spring, 1970), p. 74.

② Sydney D. Bailey, "Ceylon Seeks Dominion Status", *Far Eastern Survey*, Vol. 15, No. 1 (Jan. 16, 1946), p. 12.

③ Amry Vandenbosch, "A New Constitution for Ceylon", *Foreign Affairs*, Oct. 45, Vol. 24 Issue1, p. 157.

④ James Jupp, "The Constitutional System in Ceylon", *Pacific Affairs*, Vol. 43, No. 1 (Spring, 1970), p. 75.

⑤ Report of the Special Commission on the Constitution, 1928, pp. 31 - 32. 转引自 James Jupp, "The Constitutional System in Ceylon", *Pacific Affairs*, Vol. 43, No. 1 (Spring, 1970), p. 75.

方式，就是给人们机会去行使它。扩大公民权，会使少数民族和下层阶级获得更好的生活方式和福利待遇，因为那些寻求选票的政治精英，会通过提高他们社会地位的方式来获取他们手中的选票。我们相信赋予公民权的锡兰人民，一定不会辜负我们的这个建议。”^①

依据多诺莫尔委员会的报告，1931年殖民当局颁布了新宪法。宪法规定，实行普选，取消原来的立法会和行政委员会，设立国民议会。国民议会包括了50名由普选产生的议员、8名由总督任命的议员，并将原来的殖民局办事处划分为10个由部长负责的政府部门，其中7个部长从议会中选出，剩下3个被称为国务官，由政务部长、财政部长和司法部长组成。宪法规定，在第一次国务会议召开时应该通过无记名投票选举产生7个行政委员会，负责内政事务，然后分别选举产生委员会委员和委员长，每一位委员长将出任政府部长。

1931年的政治体制，试图将不同的民族聚合在一起，以保证不同的民族政党能够通力合作^②。但由于僧伽罗人的巨大人口优势，使得僧伽罗政党能够在普选中取得绝对多数的选票^③。1936年的普选证明了这一点。在这一年中，僧伽罗人的政党——锡兰国民大会党大获全胜，在国民议会中取得绝对多数的席位，进而主导了所有的行政委员会，形成了一个“泛僧伽罗人内阁”，并将泰米尔人排除在外。鉴于此，泰米尔人大会党的创立者G·庞南巴拉姆于1937年提出建立一个以“五五分”均衡代表制为基础的改革建议，即少数民族和僧伽罗人在国民议会中的代表席位各占50%，以此防止一党独大^④。但这遭到僧伽罗政治精英的反对，其理由是，占全国人口35%的少数民族与占全国人口65%的僧伽罗人分配同样席位，与民主原则不合^⑤。

1931年宪法废除了多诺莫尔委员会认为会造成民族隔阂的民族代表制，采用了更为民主的普选制，却造成了更大的民族分裂，进一步形成了僧伽罗人主导的民主体制，泰米尔人等少数民族群体深感不满，其提出的政治诉求又得不到僧伽罗人主导的国民议会支持，多诺莫尔委员会所希望的多党合作制沦为空谈。

① Report of the Special Commission on the Constitution, 1928, pp. 31-32. 转引自 James Jupp, "The Constitutional System in Ceylon", *Pacific Affairs*, Vol. 43, No. 1 (Spring, 1970), p. 76.

② 如政府成员并不由任何个人如总理、首席部长等任命，而是由委员会选举产生；国民议会内少数民族党派的席位很可能会在一个或多个委员会中保持住多数。参见 M. L. Marasinghe, "Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo-Sri Lankan Accord", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), pp. 553-554.

③ 通过普选，少数民族在议会中的代表席位增加不少，但相对于僧伽罗政党的席位来说，常常微不足道。普选有利于防止寡头统治，但在以民族划界的大选中，容易形成主体民族的多数人民主，如改革后的行政委员会，即使经过选举产生政府成员，其内部的代表席位也大多被僧伽罗人瓜分，少数民族所占席位甚少。多诺莫尔委员会的设想与现实存在很大差距。

④ I. D. S. Weerawardana, "Minority Problems in Ceylon", *Pacific Affairs*, Vol. 25, No. 3 (Sep., 1952), p. 281.

⑤ Amry Vandenbosch, "A New Constitution for Ceylon", *Foreign Affairs*, Oct. 45, Vol. 24 Issue1, p. 156.

(四) 索尔伯里改革：多党竞争制的确立

二战期间，锡兰国民议会要求民族自决，实现民族独立，并建立一个完全责任制政府。英国政府任命以索尔伯里为首的考察团，于1944年到1945年间深入斯里兰卡境内，广泛听取各个阶层对宪法改革的意见。1946年，英国政府颁布了索尔伯里宪法。这部宪法规定：锡兰实行议会民主制政府形式，立法机关是议会，包括众议院和参议院。众议院由101名议员组成，其中95名由普选产生，6名由总督提名。参议院由30名议员组成，其中15人由众议院选举产生，另15人由总督任命。由普选产生的众议院多数党或多数党联盟指定政府总理，总理及其内阁组成行政机关，行使行政权^①。

在如何保障少数民族代表权问题上，这部宪法作出两项制度安排：第一，在选举制度方面，采纳了前多诺莫尔委员会的建议，“根据最新一次人口普查确定的人口数，每75 000人的省区，将会被分配一个选区。在少数民族和落后地区，以每一千平方英里为标准，划分一个选区”^②。这一建议反映在索尔伯里宪法上就形成了比例代表制，这赋予人口稀少的农村和少数民族地区的选民以更大的影响力，“将众议院40%的席位都分给了少数民族群体”，“任何宪法修正案都要得到议会中2/3以上成员的支持才能被通过，所以少数民族群体可以轻松地否决掉他们不满意的宪法修正案”^③。第二，通过刚性条款保护少数民族权利。所谓刚性条款是指议会不能通过涉及下面四项内容的法律或规定：a. 禁止或限制任何宗教活动；b. 强迫宗教或其他团体人员放弃信仰；c. 给予任何一个宗教或其他团体人员以特权；d. 未经宗教团体管理机构的同意，擅自变更宗教团体的规章^④。任何涉及上述四项条款的法律都将被宣布无效和非法。宪法的修订需要得到议会全体成员（包括未出席的成员）2/3以上成员的支持。但有一难题，即这一原则是否适用于“刚性条款”的修订。这一问题随后在一次不公开的议会上得到解决，即宣布即使议会全体通过，也不能修改刚性条款。皮尔斯勋爵^⑤在议会上阐述了这一附加意见，也就是宪法第29条第2款“基于全体锡兰公民的公平权利，我们彼此接受了这一宪法，并且这一宪法中的刚性条款不容更改”^⑥。

刚性条款的制定被认为是英国殖民者在同意锡兰为单一制国家时对少数民族的

① <http://www.priu.gov.lk/Cons/1978Constitution/ConstitutionalReforms.htm>.

② 这一建议当时未被多诺莫尔宪法所采纳。参见 Report of the Special Commission on the Constitution, 1928, p. 31 - 32. 转引自 James Jupp, "The Constitutional System in Ceylon", *Pacific Affairs*, Vol. 43, No. 1 (Spring, 1970), p. 77.

③ [英] 米·布朗、[法] 苏·甘谷力主编《亚太地区的政府政策和民族关系》，东方出版社2013年版，第136页。

④ M. L. Marasinghe, "Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo - Sri Lankan Accord", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), p. 556.

⑤ Lord Pearce, 英国当时的法官。

⑥ M. L. Marasinghe, "Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo - Sri Lankan Accord", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), p. 556.

补偿。1947年11月21日,英国负责殖民地事务的国务大臣克里奇说道“我应该提到锡兰政府,在他们未来修改宪法时,必须意识到保护少数民族的宪法条款必须得到保持。”^①另一位议员甘曼斯也表达了同样的关切“锡兰并不是一个单一民族国家,它有两大民族,僧伽罗人和贾夫纳泰米尔人。泰米尔人大部分居住在锡兰的北部地区,约有150万人口。他们在种族、语言、宗教、历史上都不同于僧伽罗人。他们是非常有能力和聪明的人。我对他们做过大量研究,因为他们在马来亚的发展中也扮演了非常重要的角色。贾夫纳泰米尔人在锡兰政府部门中担任了许多职务,并且发展了铁路。在锡兰有这样一个能干的少数民族是危险的,它可能变成一个永久的民族政党,因此建立在民主基础上的锡兰改革注定是失败的。”^②查尔斯·杰弗里斯议员则反驳道“在这些争论中,英国大臣并没有轻易地忽视锡兰少数民族的诉求,因为这会使他良心不安。毕竟,锡兰正处于政党发展的萌芽期,它的人民还没有能力去抹掉他们内部的差异,成为一个民族国家。这是一个难点。但是,正如奥利弗先生所言,这并不影响它成为一个主权国家。这部索尔伯里宪法,里面包含着保护少数民族的条款,这些条款在锡兰独立后将会继续得到保持。”^③

英国殖民当局所强调的这两项制度安排一定程度上实现了斯里兰卡民族间的党际合作。当时斯里兰卡已出现了兰卡平等社会党、共产党、布尔什维克列宁党等左翼政党,僧伽罗大会党、泰米尔大会党等民族政党,以及由森纳那亚克领导的统一国民党等右翼政党。在1947年第一届议会选举中,统一国民党获胜,获得了大约40%的选票,并在无党派人士协助下组建了政府^④,森纳那亚克出任总理。为巩固统一国民党在议会中的地位,森纳那亚克积极拉拢庞南巴拉姆和六个泰米尔国会议员,并让庞南巴拉姆作为工业部长入阁^⑤。

在多党竞争议会民主体制下,民族、宗教、语言、地域与政党高度一致化,原本就以民族划界的多元社会被民主政治进一步撕裂。僧伽罗人和泰米尔人间的党际合作随着1948年斯里兰卡的独立而迅速破裂。独立后,英国人将权力全部移交给斯里兰卡,僧伽罗人进而主导了国家政治,并积极推动以僧伽罗人为唯一族体的国家建构,逐渐形成一种“控制型民主”,即在一国内,主体民族单独控制国家政

① Hansard HC (Debates) (1946), cols. 2248 – 2277. 转引自 M. L. Marasinghe, “Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo – Sri Lankan Accord”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), p. 558.

② Hansard HC (Debates) (1946), col. 1485. 转引自 M. L. Marasinghe, “Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo – Sri Lankan Accord”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), p. 558.

③ Charles Jeffries, “Ceylon: The Path to Independence (1962)”, p. 115. 转引自 M. L. Marasinghe, “Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo – Sri Lankan Accord”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), p. 559.

④ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第120页。

⑤ [英]米·布朗、[法]苏·甘谷力主编《亚太地区的政府政策和民族关系》,东方出版社2013年版,第137页。

权,拒绝与少数民族妥协与分享国家权力,进而创立一个单一民族民主国家^①。

二、议会民主制在斯里兰卡的畸形发展

(一) 1948-1972年:僧伽罗人控制型民主的确立

斯里兰卡独立后,沿用索尔伯里宪法。它立足于牵制主体民族僧伽罗人的原则,通过增加少数民族的代表比例和颁布刚性条款,使主体民族和少数民族均衡发展国家权力。这一立宪原则刺痛了僧伽罗人,他们认为这是主权不独立的表现,在其掌握国家权力之后,很快就通过一系列措施建立起僧伽罗人控制的议会民主制。

第一,剥夺印度泰米尔人的公民权。根据1946年的人口普查,斯里兰卡总人口为6 657 339人,印度泰米尔人为780 589人,斯里兰卡泰米尔人为733 731人,僧伽罗人为4 620 507人^②,印度泰米尔人的人口数超过了斯里兰卡泰米尔人的人口数,占全国人口的近17%。对印度泰米尔人公民权的剥夺甚至导致了印度泰米尔人人口比例的下降,到2012年占比只有4.1%。

僧伽罗人主导的统一国民党政府于1948年和1949年,先后颁布第18号公民权法案、关于印度和巴基斯坦居民公民权的第3号法案和锡兰议会选举修正法案第48号法案,规定只有祖籍为斯里兰卡或按照某些条件注册的人才享有公民权,并要求必须提供1946年以后继续在该国居住和1946年以前已经在该国居住了七年(已婚者)或十年(未婚者)的证明,才能取得斯里兰卡公民权^③。有23万多名印度泰米尔人提出了公民权申请,但只有不到一万人的申请被受理^④,也就是说绝大多数印度泰米尔人被剥夺了公民权。印度泰米尔人主要聚居于中部康迪安种植园区,属于种植园劳工阶层,在此基础上组建了自己的政党——印度人大会党。在20世纪40年代时,该党领导工人举行大罢工,并在议会中夺得了七个席位,这极大地威胁到种植园选区僧伽罗精英的利益。统一国民党利用前述法案,达到了一石二鸟的目的。其一,通过剥夺印度泰米尔人的公民权和选举权,使其政党在议会中失去话语权。其二,依据宪法规定的代表比例,康迪安选区拥有44%的代表议席^⑤,一旦印度泰米尔人的公民权被剥夺,其所在选区的代表权就被僧伽罗人控制,保证了僧伽罗精英能在议会中占据绝对主导地位,从而使比例代表制形同虚

① Neil De Votta, "Control Democracy, Institutional Decay, and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka", *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Spring, 2000), p. 57.

② I. D. S. Weerawardana, "Minority Problems in Ceylon", *Pacific Affairs*, Vol. 25, No. 3 (Sep., 1952), p. 278.

③ 王兰编著《斯里兰卡》,社会科学文献出版社2004年版,第82页。

④ W. Ivor Jennings, "Politics in Ceylon", *Far Eastern Survey*, Vol. 21, No. 17 (Dec. 3, 1952), p. 178.

⑤ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第122页。

设,到了“1959年重新划分选区后,该国80%的选区都在僧伽罗人的统治之下”^①。

对印度泰米尔人公民权的否定还造成斯里兰卡泰米尔人政党的分裂。这项政策受到当时泰米尔大会党领袖庞南巴拉姆的支持。在他看来,印度泰米尔人和斯里兰卡泰米尔人根本就不是一个民族,没必要为他们的处境着想,并且当时庞南巴拉姆正努力促使泰米尔大会党与统一国民党联合,他本人也在内阁中获任部长职位。而大会党的另一部分精英则认为,印度泰米尔人公民权的丧失会连累整个泰米尔人的势力,僧伽罗人占据议会绝对多数席位成为常态之后,下一个要对付的很可能就是斯里兰卡泰米尔人。于是这部分精英退出大会党组建了联邦党,要求在斯里兰卡创建一种联邦体制,以实现泰米尔人区域自治。

第二,通过“僧伽罗语唯一官方语言”法案。1956年,以班达拉耐克为首的斯里兰卡自由党^②联合平等社会党等政党组成了“人民联合阵线”,以“惟有僧伽罗语”为竞选口号,成功打败统一国民党,赢得大选,班达拉耐克出任总理。以此为标志,斯里兰卡此后逐渐形成了统一国民党和斯里兰卡自由党主导的多党竞争制。作为僧伽罗人的主要政党,两党选票都主要来源于僧伽罗选民,为此,两党就必须提出能吸引僧伽罗选民的各种议题和主张,而语言作为民族的重要象征,在当时极具煽动性。独立初期,泰米尔人占政府职位的30%和自由职业的60%^③,大学生比例占31%^④,而当时泰米尔人只占全国总人口的10%。“僧伽罗语唯一官方语言”法案的出台,将极大地限制泰米尔人在政府、学校、医院等公共部门的比例,扩大僧伽罗人所占比。如法案实施后,“从1956年到1963年,泰米尔大学生所占比从34.5%降到16.2%,僧伽罗大学生所占比从60.2%升到81.8%”^⑤。这受到了僧伽罗选民的欢迎。

然在“僧伽罗语唯一官方语言”法案通过前,一位斯里兰卡共产党领导人就曾不无忧虑地表示“如果法案通过,国家将会弥漫起被撕裂的血腥味……一种语言,两个国家;两种语言,一个国家”^⑥。而新当选的总理班达拉耐克则认为通过

① [英]米·布朗、[法]苏·甘谷力主编《亚太地区的政府政策和民族关系》,东方出版社2013年版,第138页。

② 斯里兰卡自由党创建于1951年,第一任领袖是班达拉耐克,它是僧伽罗人的主要政党,主要支持者是农村地区的僧伽罗群众和僧伽罗中产阶级。

③ 金涛、孙运来主编《世界民族关系概论》,中央民族大学出版社1996年版,第243页。

④ Chandra Gunawardena, “Ethnic Representation, Regional Imbalance and University Admissions in Sri Lanka”, *Comparative Education*, Vol. 15, No. 3, Special Number (4): Disparities and Alternatives in Education (Oct., 1979), p. 304.

⑤ Chandra Gunawardena, “Ethnic Representation, Regional Imbalance and University Admissions in Sri Lanka”, *Comparative Education*, Vol. 15, No. 3, Special Number (4): Disparities and Alternatives in Education (Oct., 1979), p. 304.

⑥ Neil De Votta, “Control Democracy, Institutional Decay, and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Spring, 2000), p. 58.

这一语言法案是僧伽罗人的正当要求,因为“将僧伽罗语定为唯一官方语言的强烈愿望不仅仅来自于僧伽罗人对沦为下等人的担心,更主要的是僧伽罗人的语言和文化曾被逼到一个几乎遭淘汰的境地”^①。1956年6月,就在政府通过此法案的同一天,在泰米尔人占多数的地区就发生了各行各业的大罢工,僧伽罗暴徒随后参与进来镇压泰米尔人,“据估计,僧伽罗暴徒屠杀了100至150名泰米尔人”^②。总理随即推迟了这一法案的实施,与泰米尔领袖达成一项协议^③,决定向地方议会下放有限权力,承认泰米尔语为少数民族语言。但这一协议却遭到了僧伽罗极端佛教徒的强烈反对,其首领宣称“我准备牺牲自己去阻止这一协议的实施,这一协议假借地方议会体系,实质是在锡兰境内创立民族行政区,这是一种背叛国家的行为”^④。该协议随之破产,进而导致1958年更大规模的民族骚乱,“在这场冲突中成百上千的僧伽罗人失去了生命。还有超过10,000人在科伦坡变成了难民,并随后被遣送到贾夫纳”^⑤。泰米尔人的抗争使得政府在1958年通过了泰米尔语法案(特别条款),规定只要能够熟练掌握僧伽罗语便可以用泰米尔语申请公务员考试。此外,它也允许在高等教育中使用泰米尔语以及操泰米尔语的官员在合理的时间内学习僧伽罗语。尽管此项条款实际并未执行,但某些激进的僧伽罗佛教徒认为总理偏袒了泰米尔人,是一种对僧伽罗人和佛教的背叛行为,于是在1959年9月暗杀了总理班达拉纳克。班达拉纳克以民族语言议题赢得民主选举,又因民族语言议题死于民族冲突,就此而言,西方民主不仅没有解决民族冲突,反而给该地区的民族冲突火上浇油。

第三,实施向泰米尔人传统聚居区的移民垦殖计划。早在20世纪30年代,僧伽罗精英就鼓动殖民当局制定对斯里兰卡北部和东部地区的移民垦殖计划。独立之后,政府加紧实施这一计划,以便挤压泰米尔人的生存空间。移民垦殖作为一项经济发展计划,本可以通过发展经济,使僧伽罗人和泰米尔人在经济交流中实现整合,但这一带有政治目的的经济计划却使两族关系更为疏远。这项计划有两个政治目的:

首先,通过移民稀释斯里兰卡泰米尔人的聚居密度,以便缩减泰米尔人的选举代表额。独立后的30年间,政府向北方省和东方省迁徙约有16.5万僧伽罗人,使

① Parliamentary Debates (House of Representatives) (1957), Vol. 24, 1956-57, col. 1920 (Hon. S. W. R. D. Bandaranaike MP, Prime Minister). 转引自 M. L. Marasinghe, “Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo-Sri Lankan Accord”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), p. 561.

② [美] 皮布尔斯《斯里兰卡史》, 东方出版社2013年版, 第133页。

③ 1957年, 班达拉纳克与泰米尔联邦党领导人 S. J. V. 切尔夫纳卡姆达成《班达拉纳克-切尔夫纳卡姆协议》(BC Pact)。

④ Neil De Votta, “Control Democracy, Institutional Decay, and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Spring, 2000), p. 59.

⑤ [英] 米·布朗、[法] 苏·甘谷力主编《亚太地区的政府政策和民族关系》, 东方出版社2013年版, 第144页。

这里的僧伽罗人口从1953年的4.65万人增加到1981年的24.3万人,增长幅度高达424%,而同期的泰米尔人人口只增长145%,这实际上完全改变了北方省和东方省的民族结构,使泰米尔人渐渐丧失对该地区的控制权^①。到六十年代,政府已经在东方省创立了一个僧伽罗人几乎占80%的全新僧伽罗人聚居区^②。这种民族结构的变化带来的政治效应是:1952年以前,在泰米尔人聚居的二十多个选区里,当选议员全部是泰米尔政党的人,而在此之后,情况发生了变化。1956年,在泰米尔人聚居的选区有一名共产党人当选,一名统一国民党人当选;1970年有两名统一国民党人当选,后来就大大超过了这个数^③。

其次,让斯里兰卡泰米尔人一直宣称的独特民族失去合法性。正如泰米尔人联邦党在第一次泰米尔代表大会上宣称的,“在斯里兰卡操泰米尔语的人是一特殊民族,我们跟僧伽罗人有诸多不同的民族差异。首先,我们在斯里兰卡岛上有其独特且源远流长的历史,民族光荣自不在话下,毫不输给僧伽罗人;其次,泰米尔人是一个独特的语言群体,不同于讲僧伽罗语的僧伽罗人……最后岛上超过三分之一的领土是我们的民族聚居地”^④。明确的聚居地是泰米尔人将他们自己与僧伽罗人严格区别开来的重要标志,在聚居地内自治被认为是保护他们文化的最好方式。而僧伽罗人的移民垦殖计划就是要破坏泰米尔人作为独特民族的聚居性和合法性。

对僧伽罗人来说,斯里兰卡是佛教徒的岛,僧伽罗人是专门保护佛教的贵族,北方省的中部地域是僧伽罗人古代文化的发源地。基于此,许多僧伽罗人乐于移居到北方去。此外还有安全考虑。斯里兰卡泰米尔人的身后是有着6000万人口的印度泰米尔纳德邦,是斯里兰卡泰米尔人的坚强堡垒。这就促使僧伽罗人相信“我们僧伽罗人是在为国家的存在而奋斗,以抵抗人口数量庞大的达罗毗荼人^⑤。如果泰米尔人控制了国家,我们僧伽罗人就只能往海里跳了。”^⑥

第四,颁布1972年宪法。在1970年5月的选举中,斯里兰卡自由党及其联盟再次获得胜利,在议会中赢得了2/3的席位,班达拉奈克夫人出任总理。尽管前总理死于极端佛教徒的暗杀,但这一届政府仍然靠着吸引僧伽罗佛教徒的选票而上台。上台后的第一件大事,就是制定一部新宪法,将佛教的特权地位赋予宪法保

① 曹兴 《僧泰冲突与南亚地缘政治:世界民族热点研究和最长民族纠纷》,民族出版社2003年版,第85页。

② Neil De Votta, “Control Democracy, Institutional Decay, and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Spring, 2000), pp. 61–62.

③ 张位均、郑端祥 《斯里兰卡的“泰米尔伊拉姆运动”》,昆明民族问题讨论会论文,1983年11月。转引自刘艺《跨境民族问题与国际关系——以斯里兰卡泰米尔跨境民族问题与印度和斯里兰卡关系为例》,湖南人民出版社2012年版,第77页。

④ Robert C. Oberst, “Federalism and Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *The State of American Federalism*, Vol. 18, No. 3 (Summer, 1988), p. 183.

⑤ 达罗毗荼人是南亚操达罗毗荼语系的人种,包含诸多民族。泰米尔人属于南达罗毗荼的分支。

⑥ Michael Roberts, “Ethnic Conflict in Sri Lanka and Sinhalese Perspectives: Barriers to Accommodation”, *Modern Asian Studies*, Vol. 12, No. 3 (July, 1978), p. 367.

障,并建立一个更加集权的宪政体制。1972年5月,新宪法颁布。其中规定,将锡兰更名为斯里兰卡共和国;废除总督,设立总统,总统为国家元首,由总理提名,按照总理意见行事;废除参议院,设立一院制的国民议会,由人民选举代表组成,为国家最高权力机关;规定僧伽罗语为唯一官方语言,把原议会通过的《泰米尔语(特别条款)法案》列为附属立法;赋予佛教最优先的地位,国家应负起保护和促进佛教发展的义务;取消索尔伯里宪法第29条关于保护少数民族的条款等^①。

新宪法的颁布,直接导致斯里兰卡泰米尔人由联邦主义转向分离主义。联邦党早在1956年选举时就取代泰米尔大会党,成为泰米尔人的主要大党^②。它主张在斯里兰卡建立一种类似瑞士的联邦制,要求将泰米尔人占多数的相连地区合并为一个泰米尔语言邦。不过由于它在国民议会中的影响非常小,其政治主张并没有被中央政府所接受^③。但1972年前,其领导人仍强调统一的重要性,“我们坚信,国家以任何形式的分裂都对这个国家中讲泰米尔语的人不利。因此,我们呼吁泰米尔民众不要支持任何分裂国家的政治运动”^④。

1972年宪法通过取消对少数民族权利的基本保护,确立僧伽罗语和佛教的特权地位,从而建立起僧伽罗人占绝对优势的单一制政治体制,彻底破灭了联邦党的幻想。因此,联邦党开始与其他泰米尔党派联合成一个称为“泰米尔联合解放阵线”的政党,放弃了原来的联邦制诉求,转而寻求建立一个独立的“泰米尔伊拉姆国”。在1976年5月14日召开的第一次泰米尔人代表大会上,该党宣称“锡兰的泰米尔同胞,有着伟大的语言,神圣的宗教,独特的文化和传统,有着上千年的独立历史,直到被欧洲侵略者征服,还有着自己的领土,所有这一切都证明了泰米尔人是一个不同于僧伽罗人的独特民族……当政者错误地剥夺了泰米尔的领土、语言、公民身份、经济生活、发展机会以及教育机会,从而摧毁了泰米尔人成立一个独立国家的条件。这次大会决定恢复和重建一个自由的、至高无上的、不朽的、社会主义泰米尔共和国……为了保卫泰米尔民族利益,上述诉求已经变得不可避免”^⑤。这代表着斯里兰卡泰米尔人政治主张的重大转变:从追求平等转为追求自由,从追求民族基本权利转为要求民族自决权,从尝试多元政治转为谋求独立的单

① 详见杨翠柏主编《南亚政治发展与宪政研究》,巴蜀书社2010年版,第146-149页;王兰编著《斯里兰卡》,社会科学文献出版社2004年版,第122-123页。

② Robert C. Oberst, “Federalism and Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *The State of American Federalism*, Vol. 18, No. 3 (Summer, 1988), p. 181.

③ 在1960年议会大选时,联邦党开始支持统一国民党,随后又支持自由党。这两个党在寻求支持时都把目光投向泰米尔政党,但对于泰米尔政党的要求都不做出任何让步。正如一位美国学者所说“当两大民族政党争夺同一个民族集团的效忠时,执政党的任何让步都会被在野党谴责为软弱或‘出卖本国人民’的象征。”参见[美]马·辛格《斯里兰卡泰米尔人与僧伽罗人的民族冲突》,载《民族译丛》1993年第3期。

④ [斯]伊姆提亚兹,王勇《斯里兰卡民族冲突析论》,载《南京大学学报》2000年第5期。

⑤ Robert C. Oberst, “Federalism and Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *The State of American Federalism*, Vol. 18, No. 3 (Summer, 1988), p. 184.

一民族政权,从维护统一转为分离主义。

(二) 1972-1983年:从议会民主制到总统议会制

1972年宪法赋予议会至高无上的地位^①,标志着斯里兰卡的议会民主制发展到了一个新阶段,但同时也面临着严重的政治经济危机。

正如上文所提到,斯里兰卡泰米尔人从1972年后就开始转向分离主义,极端者视5月22日宪法颁布之日为“国丧日”。继而,1973年4月7日,泰米尔联合阵线在北方省和东方省发动了一场公民不服从运动^②。1974年1月10日,在第四届世界泰米尔人国际会议开会期间,警察突然袭击了会场,造成9名泰米尔人死亡、50多人受伤,涉事警察不仅未受惩罚,反而得到提拔^③。这一系列事件诱发了普拉巴卡兰于1976年5月5日建立了旨在以暴力手段建立泰米尔国家的“伊拉姆泰米尔猛虎解放组织”^④。国家分裂危机进一步加深。

巧合的是,斯里兰卡自由党执政的1970-1977年间,也正是斯里兰卡社会经济十分动荡的时期,中下层阶级生活尤其困难^⑤。经济危机又与民族问题和政党扯皮相联系,导致局势进一步动荡。如政府将资金、技术、工程等资源大量用于发展僧伽罗地区经济,忽视甚至限制泰米尔地区的发展,并在民族地区间竖立起各种障碍,严重阻碍国内统一市场的形成,造成相当数量的优秀泰米尔人才外流^⑥。在议会内,政党竞争十分激烈,相互扯皮,拿不出一个有效的经济发展方案,民众“不仅对政府无力控制官僚精英的腐败怨声载道,而且对自由党领导人提出的新法令唯恐避之不及”^⑦。

在严重的政治经济危机面前,1977年大选如期而至。贾亚瓦德纳领导的统一国民党以绝对优势获胜,在总共有168个议会席位中占据了140席,自由党仅获得8个席位,而泰米尔联合解放阵线历史性地获得了18个席位^⑧,成为议会中的主要反对党。统一国民党政府成立后,力主推动宪政体制的彻底改革,决定废除已实行

① 1972年宪法要求所有法律要由国民大会通过才能生效或废除,并且不受司法审查,以此来加强立法机关的权威,公务员和司法系统都处于政治控制之下。参见[美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第150页。

② 转引自杨翠柏主编《南亚政治发展与宪政研究》,巴蜀书社2010年版,第150页。

③ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第154页。

④ Sumantra Bose, “Tamil Self-Determination in Sri Lanka: Challenges and Prospects”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 29, No. 39 (Sep. 24, 1994), p. 2538.

⑤ 例如,当时斯里兰卡的粮食需求高度依赖进口,但进口的粮食常常供不应求。人们甚至为了得到一公斤的米粮或一片面包,往往都要等很长时间。参见Siri Gamage, “Economic Liberalization, Changes in Governance Structure and Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 29 (May, 2009), p. 248.

⑥ V. Nithiyandam, “Ethnic Politics and Third World Development: Some Lessons from Sri Lanka’s Experience”, *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (Apr., 2000), pp. 283-284.

⑦ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第171页。

⑧ Robert N. Kearney, “The Political Party System in Sri Lanka”, *Political Science Quarterly*, Vol. 98, No. 1 (Spring, 1983), p. 19.

30 多年的英国式的议会民主制，建立一个法国式的总统议会制。

早在 1966 年 10 月，统一国民党领导人贾亚瓦德纳就曾明确表示要建立一个强有力的行政总统职位，以便不再遭受“议会的怪念头和幻想症”^①。1978 年 9 月，新议会正式废除 1972 年宪法，颁布实施新宪法。

在少数民族问题上，该宪法做出了重要让步。第一，在语言上，虽然宪法规定僧伽罗语为官方语言，但将泰米尔语与僧伽罗语一起被列为国语，议员或地方当局在议会履行职责或在地方执行公务时可使用国语中的任何一种。在北方省和东方省，泰米尔语同僧伽罗语一样被用于管理、司法和教育部门。任何人都有通过任何一种民族语言受教育的权利。一切法律和附属立法，都应该用僧伽罗语和泰米尔语制定和发表，并附有英语译文。第二，在宗教问题上，该宪法规定斯里兰卡共和国给予佛教优先地位，同时也规定每个人都有思想自由、信教自由。第三，在选举制度上，实行比例代表制，“由于获得 2/3 的选票是相当困难的事，因此，这给了少数民族政党在议会中的相当的话语权”^②。和宪政改革几乎同步的是经济体制改革。从 1977 年开始，政府引入新自由主义政策，开放贸易和外国投资，推动国有企业私有化，放宽对国内市场的管制等^③。然而，统一国民党政府的改革并没有带来民族和解和国家政局稳定，相反，民族关系急剧恶化，国家逐步滑向内战边缘。

首先来看斯里兰卡泰米尔人对宪政改革的回应。1977 年大选中，泰米尔联合解放阵线赢得了北方省和东方省 22 个议席中的 18 席^④，这给了该党极大自信心，认为“泰米尔人民已经投票支持‘泰米尔伊拉姆国’”^⑤，“年轻的泰米尔人不仅认为泰米尔联合阵线的 1977 年竞选运动已令人信服地证明他们只有在北部地区实现独立的强大力量，而且认为把口头宣传变为实际行动以便把独立运动推向前进的时候到了”^⑥。不过，虽然泰米尔人达成了要实现独立建国的共识，但在采取何种方式问题上产生了两派。一派以泰米尔联合解放阵线为首，主张通过议会斗争及非暴力方式推动泰米尔人的自治乃至独立；另一派是以新崛起的泰米尔伊拉姆猛虎组织

① W. A. Wiswa Warnapala, “Sri Lanka 1978: Reversal of Policies and Strategies”, *Asian Survey*, Vol. 19, No. 2, A Survey of Asia in 1978: Part II (Feb., 1979), p. 178.

② [英] 米·布朗、[法] 苏·甘谷力主编《亚太地区的政府政策和民族关系》，东方出版社 2013 年版，第 149 页。

③ Siri Gamage, “Economic Liberalization, Changes in Governance Structure and Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 2 (May, 2009), p. 249.

④ Robert N. Kearney, “Ethnic Conflict and the Tamil Separatist Movement in Sri Lanka”, *Asian Survey*, Vol. 25, No. 9 (Sep., 1985), pp. 909–910.

⑤ 刘艺《跨境民族问题与国际关系——以斯里兰卡泰米尔跨境民族问题与印度和斯里兰卡关系为例》，湖南人民出版社 2012 年版，第 36 页。

⑥ 方谦《从历史和政治上看斯里兰卡的僧伽罗人——泰米尔人冲突》，载《南亚研究》1985 年第 4 期。

为代表^①，主张通过暴力战争赢得泰米尔人的完全独立。

1978年宪法中对少数民族权利维护的条款，很大程度上是泰米尔联合解放阵线与统一国民党政治谈判的结果。除此之外，政府还同意成立地区发展委员会，下放部分权力去促进少数民族地区的发展。然而，这一谈判最终却被暴力恐怖活动所破坏，“从1975年到1981年，泰米尔武装组织在北方省杀害了20名警官、3名政治家和13名平民（大多是警方线人）”^②。为此，政府在1979年颁布了《预防恐怖活动法》，允许军队和警察不用审讯就可以逮捕、监禁从事非法活动的嫌疑人长达18个月之久^③。这项法案出台后，许多泰米尔人遭到政府武断的拘留和拷问，基本人权遭僧伽罗政府肆意践踏，进一步加重了泰米尔人对中央政府的疏离感。1983年政府通过宪法第六修正案，规定“禁止任何一个人直接或间接、在国内或在国外，支持、拥护、赞助、鼓励、提倡在斯里兰卡的领土上建立一个分裂的独立国家”^④，要求包括议员在内的所有政府职员都必须宣誓反对分裂主义。议会中的泰米尔联合解放阵线成员由于拒绝宣誓而被迫全部退出议会。自此，泰米尔各武装组织开始取代联合解放阵线成为斯里兰卡泰米尔人的主要代言人，且在很长时间内，国民议会中没有合法选举出来的泰米尔代表了。1983年7月23日，伊拉姆猛虎组织在贾夫纳伏击了一支政府巡逻队，打死13名士兵，揭开了内战序幕。

其次来看僧伽罗人对改革的回应。1977年，政府开始推动经济结构调整，进一步开放市场，这使得许多泰米尔商人利用与印度经济的联系，提升了自身的经济及社会地位，开始进入上流社会。这之前，僧伽罗人的店主和贸易商能够利用民族身份的政治特权来获得配额、营业执照以及稀有资源的开发权；之后，在市场机制的激励下，泰米尔人完全凭自身实力变成了成功的贸易商和企业家，并使得僧伽罗人丧失了“工业领头羊”的地位。经济转型导致了政治的不稳定，同时在不稳定中又加剧了僧伽罗人狭隘的民族认同感^⑤，终酿成针对泰米尔人的暴力恐怖活动，在“1977年、1981年及1983年的民族暴乱中对泰米尔平民展开系统地袭击——这造成了对泰米尔人实质性的大屠杀。最后在这个被泰米尔人看作大屠杀的事件中，成百上千的人遭到迫害，此外，这还造成了大约100,000名科伦坡市民无家可归，并使科伦坡外大约1,750,000人变成流亡者。其所带来的经济损失超过3亿美

① 当时斯境内出现了六个较大的泰米尔武装组织，分别是泰米尔伊拉姆猛虎解放组织、泰米尔伊拉姆人民解放组织、伊拉姆人民革命解放阵线、泰米尔伊拉姆解放组织、伊拉姆革命组织，伊拉姆人民民主党。

② [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》，东方出版社2013年版，第161页。

③ Neil De Votta, “Control Democracy, Institutional Decay, and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Spring, 2000), p. 63.

④ <http://www.priu.gov.lk/Cons/1978Constitution/ConstitutionalReforms.htm>.

⑤ Neil De Votta, “Control Democracy, Institutional Decay, and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Spring, 2000), pp. 63–64.

元”^①，而“泰米尔人两周前在首都原拥有 60% 的批发贸易份额，80% 的零售贸易份额，现在，这些贸易份额都消失了”^②。

最后来看政府在 1983 年民族骚乱时的表现。骚乱前两周，总统贾亚瓦德纳曾谈到，“我不担心泰米尔人的看法，也不用去关心他们的生活……现在政府越对北方施加压力，僧伽罗人民就越开心……如果我采取断粮措施迫使泰米尔人挨饿投降，僧伽罗人民会很高兴的”^③。在骚乱发生时，警察和军队不仅袖手旁观，甚至帮助僧伽罗暴徒“骚扰和殴打泰米尔人，烧毁他们的家园和商铺”^④，并用“政府的车辆运送暴徒，并且给暴徒提供泰米尔选举人的登记表格，以使他们的抢劫更有针对性”^⑤，而且“几乎所有参与这些事件的罪犯，即使被判有罪，但仍被允许免遭惩罚，有的甚至可以获得一些奖励”^⑥。总统贾亚瓦德纳在骚乱发生时并没有立即采取宵禁措施，直到三天后，他才发表了电视讲话表示反对分裂，但“对泰米尔人一点同情都没有”^⑦，“暴力发生两天后，35 名泰米尔人被谋杀于监狱中，当天国家报纸的唯一社论只是‘救救我们的植被’”^⑧。政府的表现说明：即使转换了宪政体制，僧伽罗人控制型民主的本质依旧没变；相反，对选票的追逐却助长和暴露了蛊惑人心的政客的丑恶嘴脸，他们将遭人嫉恨的泰米尔人当作替罪羊，煽动极端民族主义运动，在大捞选票的同时，纵容民族冲突，形成“多数人的暴政”。斯里兰卡民族问题在政治上似乎走入了一个死胡同，而内战的爆发能否让僧伽罗政府警醒呢？

三、内战中的分权改革试验：民族和解的钥匙？

（一）1983 - 1987 年：印斯和平协议与宪法第十三修正案

从 1983 到 1987 年，斯里兰卡人饱受战火之苦。内战造成至少 6000 多人伤亡，每年约 5 亿美元的损失。就僧伽罗人来说，大约有 600 名平民和 500 名军人、警察

① 转引自[英]米·布朗、[法]苏·甘谷力主编《亚太地区的政府政策和民族关系》，东方出版社 2013 年版，第 153 - 154 页。

② “Sri Lanka Puts a Torch to its Future”，*The Economist*，August 6，1983，pp. 25 - 26.

③ “Interview with Graham Ward”，*Daily Telegraph*，18 July，1983. 转引自 Suthaharan Nadarajah，Dhanan-jayan Sriskandarajah，“Liberation Struggle or Terrorism? The Politics of Naming the LTTE”，*Third World Quarterly*，Vol. 26，No. 1，The Politics of Naming: Rebels，Terrorists，Criminals，Bandits and Subversives（2005），p. 92.

④ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》，东方出版社 2013 年版，第 164 页。

⑤ Neil De Votta，“Control Democracy，Institutional Decay，and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka”，*Pacific Affairs*，Vol. 73，No. 1（Spring，2000），p. 64.

⑥ [英]米·布朗、[法]苏·甘谷力主编《亚太地区的政府政策和民族关系》，东方出版社 2013 年版，第 154 页。

⑦ “Sri Lanka Puts a Torch to its Future”，*The Economist*，August 6，1983，pp. 25 - 26.

⑧ Neil De Votta，“Control Democracy，Institutional Decay，and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka”，*Pacific Affairs*，Vol. 73，No. 1（Spring，2000），p. 65.

在冲突中丧生,更多的是伤者、残疾以及丧失劳动能力的人。泰米尔人付出了更大的代价,至少有5000人死于战争,以及无数的伤者、成千的政治囚犯、还有逃到印度的15万难民。众多僧伽罗人也沦为自己国家的难民,因为泰米尔武装人员将他们从定居点上赶走,尤其在东方省,这种情况十分普遍。两族之间的裂痕每天都在扩大,民族友好变成了奢望,和平变得遥遥无期,不安、恐惧笼罩着整个国家^①。

四年间,斯里兰卡政府自己或者在印度政府的帮助下,曾先后7次^②试图与泰米尔武装达成和解。政府和谈条件如下:1、斯里兰卡政府将依据印度联邦制的标准,在北方省和东方省各建一个行政机构,如同印度政府给予泰米尔人的权力一样,斯政府也将下放同样的权力;2、政府可以将北方省和东方省联合成一个区域单位,并提供一套将两省连接起来的制度,并下放卫生、福利、教育以及联接这一地区的公路建设等权力,立法权仍由两省议会分别掌握;3、省级自治区的宪政架构,包括选举议会、首席部长、省长的权利,并由总统任命;4、为了纠正泰米尔人的错误主张,斯政府决定修改1956年的僧伽罗语唯一官方语言法案,承认泰米尔语和僧伽罗语一样,都是官方语言^③。斯里兰卡泰米尔人则提出了要求彻底自治的三点要求:1、承认斯里兰卡泰米尔人是一个“有着自己特点的民族”;2、承认北方省和东方省是斯里兰卡泰米尔人的传统居住区;3、承认斯里兰卡泰米尔人的自决权^④。

从双方各自提出的条件看,政府承诺下放部分权力给泰米尔人聚居区,但仍立足于将其作为一个地区来管理,关键的财权、军权、治安等都牢牢攥在中央政府手里,最主要的是在提议中没有任何关于泰米尔人在国民议会中的政治安排。泰米尔人虽然名义上暂时放下了独立建国的诉求,但是民族、聚居地、自决权三者都是独立建国的必要条件,其分离的本质没有变。因此,这七次谈判最终破裂。

1987年7月29日,印度总理拉吉夫·甘地同斯里兰卡总统贾亚瓦德纳签署了旨在结束僧泰民族冲突的《为在斯里兰卡建立和平与正常秩序的印度——斯里兰卡协议》(简称《印斯和平协议》),这是实现民族和解的又一次努力。

① Ralph R. Premdas and S. Samarasinghe, "Sri Lanka's Ethnic Conflict: The Indo - Lanka Peace Accord", *Asian Survey*, Vol. 28, No. 6 (Jun., 1988), pp. 676 - 677.

② 第一次,从1983年的8月到12月,印度总理特使与斯政府举行政治磋商,提出一项“附件C”的构想,即在一个统一的宪法框架内建立所谓的“地区联盟”,对这些地区下放实际的立法权和行政权,并采取措施确保在中央政府中有足够的泰米尔人代表。第二次,1984年1月的全国政党会议。第三次,1984年12月的法律草案。第四次,1985年7月到8月的两次延布会议。第五次,1985年12月,泰米尔联合解放阵线领导人和印度总理以信件方式进行的磋商和会谈。第六次,1986年6月25日召开的政党会议。第七次,1986年12月19日的印斯部长级会谈。

③ M. L. Marasinghe, "Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo - Sri Lankan Accord", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), pp. 564 - 565.

④ 刘艺《跨境民族问题与国际关系——以斯里兰卡泰米尔跨境民族问题与印度和斯里兰卡关系为例》,湖南人民出版社2012年版,第116页。

内战前,斯里兰卡相继实行过民族代表制、比例代表制、成立地方发展委员会等措施来促进少数民族同主体民族共享国家权力,但在僧伽罗人控制型民主体制下,如前文所述,少数民族享有的政治权力寥寥无几,可谓有名无实,一次次的抗争说明了这一点。《印斯和平协议》从内容上来说,相比以往的宪政改革,确是一个重大突破,是一次真正的分权安排。主要内容有:1、在维护国家统一、主权和领土完整的情况下,承认斯里兰卡是一个多民族多语言的多元社会,它包含了僧伽罗人、泰米尔人、穆斯林(摩尔人)和伯格人,并承认各个民族的独特的文化和语言特征;2、承认北方省和东方省是泰米尔人历史上传统的聚居区,同时赋予该地区其他民族居住的合法性,政府允许北方省和东方省暂时联合成为一个行政单位,但到1988年底,将在东方省举行一次公民投票,由东方省的人民决定究竟是作为统一“东北行政区”的一部分还是单独作为一个行政单位进行选举,总统可自行决定延期举行这样的公民投票;3、省议会选举将在此后三个月内举行,但在任何情况下不得迟于1987年12月31日;4、斯里兰卡的官方语言是僧伽罗语、泰米尔语和英语^①。

这项协议得到了大多数斯里兰卡泰米尔人的欢迎,许多泰米尔武装组织、政党都支持《印斯和平协议》,只有实力日益强大的“猛虎组织”,指责该协议是“带有奴性的宪章”,想废除公投,获得永久的聚居区^②。僧伽罗人强烈反对该协议,认为承认北方省和东方省是泰米尔人的传统聚居区,就等同于否定僧伽罗人在这一地区存在的合法性。因为在大多数僧伽罗人看来,整个斯里兰卡岛在历史上都是僧伽罗人的固有领土,泰米尔人是来自南印度的侵略者,承认泰米尔人,就等于是否定僧伽罗人。不止此,在东方省,根据1981年的人口普查显示,泰米尔人占42%,穆斯林占32%,僧伽罗人占25%^③,若北方省和东方省合并,穆斯林将仅占18%,僧伽罗人仅占12%,泰米尔人则会占到大约70%^④。因此,该地区的穆斯林和僧伽罗人强烈要求与泰米尔人分开,建立自己的省议会,避免变成该地区的少数民族。斯里兰卡自由党领袖班达拉纳克夫人也公开反对这一协议,认为斯里兰卡的“主权地位由于印度军队在斯领土上的存在而受到严重损害”,并指责说“协议就是出卖”、“我们不会赞同或宽恕这一切”^⑤。

三个月后,政府设法通过了旨在进一步履行印斯协议、下放权力的宪法第十三

① 协议内容参见 M. L. Marasinghe, "Ethnic Politics and Constitutional Reform: The Indo - Sri Lankan Accord", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Jul., 1988), pp. 583 - 587.

② Shelton U. Kodikara, "The Continuing Crisis in Sri Lanka: The JVP, the Indian Troops, and Tamil Politics", *Asian Survey*, Vol. 29, No. 7 (Jul., 1989), p. 717.

③ Ralph R. Premdas and S. Samarasinghe, "Sri Lanka's Ethnic Conflict: The Indo - Lanka Peace Accord", *Asian Survey*, Vol. 28, No. 6 (Jun., 1988), p. 679.

④ Shelton U. Kodikara, "The Continuing Crisis in Sri Lanka: The JVP, the Indian Troops, and Tamil Politics", *Asian Survey*, Vol. 29, No. 7 (Jul., 1989), p. 720.

⑤ 王连志 《印军在斯里兰卡进退维谷》,载《国际展望》1988年第6期。

修正案。这一修正案创建了一个省议会体系,大大推进了地方分权进程。根据宪法第十三修正案,斯里兰卡将创建8个省议会,中央政府将立法权和行政权下放给省议会,这些议会根据比例代表选举产生。每一个省都有一个总统提名的执政官(省长),执政官的任期由总统决定,执政官有故意违宪、腐败、行为不当等行为时,议会可以弹劾他,执政官行使行政权时,必须听取省议会的意见^①。中央政府向省议会下放的权力有:警察和社会治安;省内经济规划和执行;教育和学校;地方政府组成;省内住宅和建筑;道路和桥梁,但不包括国道;社会福利和社会救济;省内交通运输事业;农业、耕地、灌溉及农村发展;卫生(包括公立医院的建立与发展);食品供应和分配;畜牧业;省内矿产开发;金融、保险、贸易;能源动力等;各省还将拥有自己的司法机关^②。

省议会计划仍有不少保留:第一,由于各省都缺乏筹集资金的能力,省议会资金主要来源于中央政府的直接拨款,这样使得省议会不得不依赖中央,削弱了放权的力度。第二,各省财政税收都须经中央政府审计,任何涉及到金融财税的法律修订都须上报中央,若某省金融财政处于不稳定状态,总统便可宣布启动金融紧急预案给该省以具体指导。第三,宪法第154条规定:任何经由国民议会通过的涉及到中央和地方共享权力的法律与由省级议会通过的涉及到相同内容的法律冲突时,以国会通过的为准^③。该条例说明省议会的立法权仍然从属于国民议会的立法权。第四,在国家处于公共危机状态时,总统有权制定涉及地方权力或者中央与地方共享权力的紧急法案,这一规定使总统权力凌驾于地方法规之上,或者使总统可以搁置地方法规的执行^④。

统一国民党政府力图通过分权以缓解民族紧张关系,特别是希望能够促使泰米尔武装组织放下武器,在民主体制内表达政治诉求。结果却是:在1988年的选举中,伊拉姆人民革命解放阵线获得了北方省全部36席以及东方省35席中的17席,从而控制了整个新成立的东北省^⑤。东北省议会在获得部分实际权力后,“却开始自称国民大会,并于1990年3月3日单方面宣布伊拉姆独立”^⑥。

最终这一分权改革试验,在僧伽罗人主要反对党、僧伽罗极端武装组织^⑦、泰米尔极端武装组织的反对下,归于失败。1990年6月,泰米尔猛虎组织向政府军

① [美]盖伊主编《自治与民族:多民族国家竞争性诉求的协调》,东方出版社2013年版,第189-190页。

② Amaresh Bagchi, "Sri Lanka's Experiment in Controlled Decentralisation: Learning from India", *Economic and Political Weekly*, Vol. 23, No. 1/2 (Jan. 2-9, 1988), pp. 25-28.

③ The Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Revised Edition—2011, Published by the Parliament Secretariat. <http://www.priu.gov.lk/Cons/1978Constitution/ConstitutionalReforms.htm>.

④ [美]盖伊主编《自治与民族:多民族国家竞争性诉求的协调》,东方出版社2013年版,第193页。

⑤ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第188页。

⑥ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第191页。

⑦ 人民解放阵线,僧伽罗人极左派激进组织。它反对向泰米尔人做出任何让步,经常采取暴力恐怖方式杀害对泰米尔人有同情心或想与之妥协的政府官员,并且是1983年民族骚乱的主要参与者。

发动进攻，次年夏天，政府军开始清剿猛虎组织，战争继续笼罩着这个国家。

（二）1995 - 2000 年：新宪法草案

到 1994 年，斯里兰卡民族内战已持续了 11 个年头，民众苦不堪言，斯里兰卡自由党察觉到民众的厌战情绪，提出与猛虎组织谈判和实行适当分权来解决民族问题的和平主张，立即得到民众的热烈响应。在当年 8 月和 11 月份分别举行的议会选举和总统选举中，自由党联合其他党派组成的人民联盟相继获胜，库马拉通加夫人当选为总统^①。她于 1995 年 8 月 3 日通过了一揽子宪政改革方案，力图“寻求永久的解决方案，解决泰米尔人的社会和经济问题，那样才能为我们的后代带来和平”^②。

首先，在国家结构上，变单一制为联邦制，但为避免“单一制”和“联邦制”的过度争论，库马拉通加夫人将这种政治结构描述为一个“地区联盟”，或者说是“不能分离的联邦制国家”。这一方案拟重划省份，将泰米尔人的传统聚居区——北方省和东方省合并为一个地区，成立地区理事会，和其他 7 个省区共同组成一个“地区联盟”。8 个省区在各自民选的基础上产生地方政府，它将由首席部长、理事会和议会组成，享有独立的司法权、治安权和中央政府下放的其他自治权。之前在中央地方共享权力清单中的绝大多数权力和责任都被转移到地方政府手中，如国家土地的所有权、出让权等^③，这无疑会增加地方政府的财政实力。

第二，变多数民主制为协商民主制。在多数民主制下，法案必须得到议会中 2/3 以上议员的支持才能通过，这对于少数民族来说太难了。少数民族精英似乎只有参加某一大党组织的政治联盟，作为其中的一部分并在执政联盟中得到正式的任命，才有可能真正表达并实现其利益诉求。新宪法草案的制定者拟打破这一制度，他们将比例代表制推广到省议会的选举中。在省议会选举中，得票最多的政党领导人担任首席部长职务，理事会的席位按照议会中各个党派所占席位的比例确定。在席位确定后，首席部长提名理事会成员，在咨询议会中各个政党意见后确定具体的成员名单。理事会行使行政权，有权向省议会提出立法议案，议案的确定并不是根据多数选票，而是依据合议做出决定^④。如此安排，决策者意欲打破以往议会选举中“赢者通吃”的惯例，保证少数民族也能够分享所在地区的行政权，从而有利于大部分地区政府的多元化。

第三，建立一个解决地方政府和中央政府分歧的特别法庭，即仲裁法庭。授权给分歧的双方，双方提名自己的成员，组成一个仲裁法庭，并选举产生一名主席，

^① S. Samarasinghe, "The 1994 Parliamentary Elections in Sri Lanka: A Vote for Good Governance", *Asian Survey*, Vol. 34, No. 12 (Dec., 1994), pp. 1019 - 1021.

^② 曹兴 《僧泰冲突与南亚地缘政治：世界民族热点研究和最长民族纠纷》，民族出版社 2003 年版，第 100 页。

^③ [美] 盖伊主编 《自治与民族：多民族国家竞争性诉求的协调》，东方出版社 2013 年版，第 200 页。

^④ <http://www.priu.gov.lk/Cons/2000ConstitutionBill/Index2000ConstitutionBill.html>.

如果成员之间就主席的人选达不成一致意见,就由宪法委员会提名产生,法庭主席在综合考量各方意见和分歧后做出裁决^①。

从1996年1月到1997年11月,库马拉通加夫人推动政府完成了新宪法草案的起草工作,试图通过这一部全新宪法构建一个均衡公平的宪政体制。仅从内容上分析,这次以新宪法草案为核心的分权改革试验,具有相当的可操作性与可信性,似能够重建已失去信任的政治体系,“代表了最大胆的实现种族和解的努力”^②。但如同前一次的分权改革试验一样,此次宪政改革同样遇到了严重阻力。最大的阻力来自于统一国民党。由于1978年宪法规定,当某一提案涉及到斯里兰卡单一制国家结构形式的转变和主权的下放或分散时,都必须先举行公投获得多数人的支持,再得到国民议会中2/3以上议员的投票通过后,才能生效。然人民联盟政府的这项提议要在拥有225个席位的议会中获得2/3的选票还差了大约9-10个代表的赞同票,因此,人民联盟必须取得最大在野党——统一国民党的支持,但统一国民党并不愿与其合作^③。1998年1月底,统一国民党发表声明,拒绝接受政府提出的放权方案,认为政府要把权力下放给包括泰米尔人聚居区在内的地区议会,并不能解决该国的民族冲突问题,权力下放会引起边缘地区的混乱,削弱中央力量,并且由于计划本身的种种缺陷还会加深国家的分裂^④。

由分权而导致分裂的逻辑同样出现在僧伽罗佛教民族主义者身上。1997年,僧伽罗佛教徒自行组成一个僧伽罗委员会,并发布报告称,现在斯里兰卡正在面临着2500年历史上最严重的威胁,下放权力将会使中央政府变得软弱无力。废除现行的制度将使各地区在处理国内事务时变成一个个独立的国家^⑤。泰米尔人同样拒绝了这项新宪法提议。温和的泰米尔党派认为它不能使北方省和东方省永久地合并在一起,其次中央还是保留了太多权力。猛虎组织则继续坚持暴力建国原则。

统一国民党的声明与1987年时的表现形成鲜明对比,说明问题不在于它担心分权会导致国家分裂,而是政党竞争之缘故,该党领袖维克勒马辛哈坦诚“不愿支持这项提议”,是“因为提议的通过将被视为库马拉通加夫人政治上的胜利”^⑥。

由权力下放计划最终可能会导致国家分裂的担心,是可以理解的。但事实上,在分权和分离之间并没有必然的因果联系。相反,有因果联系的是,在一个多民族国家,如果主体民族拒绝和解、通融和妥协,那么政府、宪政结构、选举体制都将会遭遇分离主义运动。只有当分权方案执行不力时,才极有可能产生分裂。因此,“如果自治和联邦计划能够真诚地制定,谨慎地执行,那么它们就是一种比较好的

① <http://www.priu.gov.lk/Cons/2000ConstitutionBill/Index2000ConstitutionBill.html>.

② [美]盖伊主编《自治与民族:多民族国家竞争性诉求的协调》,东方出版社2013年版,第205页。

③ [英]米·布朗、[法]苏·甘谷力主编《亚太地区的政府政策和民族关系》,东方出版社2013年版,第160页。

④ 王兰《斯里兰卡民族和解面临难题》,载《当代亚太》1998年第5期。

⑤ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第208页。

⑥ [美]皮布尔斯《斯里兰卡史》,东方出版社2013年版,第209页。

解决方法”^①。2000年8月3日,新宪法草案由于未得到议会2/3以上议员的支持,未经表决而被撤回,这次的分权改革试验依然以失败告终。

结 语

2009年5月18日,斯里兰卡政府军彻底击败泰米尔伊拉姆猛虎解放组织,结束了这一长达26年的民族内战。在这场战争中,没有赢家,僧伽罗人和泰米尔人都付出了相当惨重的代价:大约8万到10万人在战争中丧生,数百万人流离失所,经济损失高达2000亿美元^②。因此,和平来之不易,斯政府本应抓住这一机会,为实现民族和解和政治稳定做出积极努力。

然内战结束六年来,斯政府虽然宣布将实施一系列的宪政改革计划来推动战后重建和民族和解,但除了进一步加强总统权力^③以外,政治改革基本上毫无进展^④。统一国民党还将泰米尔伊拉姆猛虎组织仅仅看做是恐怖主义问题,认为只需用军事手段解决即可,坚决反对赋予泰米尔人区域自治权的任何措施^⑤。战后,在民族和解的名义下,大约有85 000至86 000人的僧伽罗军队继续驻扎在斯里兰卡泰米尔人传统聚居区内,并“合法地”获取当地土地建设军事营地及发展商业等^⑥。这引起了泰米尔人的极大不满^⑦。一些泰米尔极端分裂组织沉渣泛起。如在国内出现了新的游击组织——泰米尔人民解放军,在国外有泰米尔伊拉姆跨国政府、全球泰米尔论坛等分离组织^⑧。

由此观之,宪政改革及其所带来的西方民主制,并没有解决斯里兰卡国内的民族冲突问题,甚至在一定程度上加剧了冲突。在这种体制下,似乎没有一个斯里兰卡政党能够明确表达出将不同民族整合为一个民族国家的共识,相反,都是从各民族利益而不是国家利益出发考虑现实政治问题。如斯里兰卡自由党和统一国民党

① Neil De Votta, “Control Democracy, Institutional Decay, and the Quest for Eelam: Explaining Ethnic Conflict in Sri Lanka”, *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Spring, 2000), p. 73.

② http://en.wikipedia.org/wiki/Sri_Lankan_Civil_War

③ 2010年9月8日,斯里兰卡议会以绝对多数票通过了宪法第18条修正案,取消总统任期限制。

④ 在2011年3月举行的斯里兰卡全国议会选举中,执政党虽然毫无悬念地赢得了超过半数选票稳坐江山,但均是除北部和东部由泰米尔民族联盟执政的地方以外获得胜利,僧泰对峙局势非常明显。此外,政府还通过了几项明显会引发民族矛盾的议案,如在官方场合仅能用僧伽罗语唱国歌,将贾夫纳地区的选举代表由7名减少到6名等。<http://www.bofcom.gov.cn/bofcom/441945400249679872/20131107/361631.html>

⑤ Jayadeva Uyangoda, “Sri Lanka in 2009: From Civil War to Political Uncertainties”, *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1 (January/February, 2010), p. 109.

⑥ Nira Wickramasinghe, “Sri Lanka in 2013: Post-war Oppressive Stability”, *Asian Survey*, Vol. 54, No. 1, A Survey of Asia in 2013 (January/February, 2014), p. 203.

⑦ Nira Wickramasinghe, “Sri Lanka in 2014: Cracks in the Edifice”, *Asian Survey*, Vol. 55, No. 1, A Survey of Asia in 2014 (January/February, 2015), p. 66.

⑧ 参见李捷、王培培《“后猛虎时代”斯里兰卡反分裂形势及民族关系分析》,载《南亚研究季刊》2010年第2期。

的恶性竞争，使得执政党不管采取什么样的措施，哪怕是维护国家统一、促进民族和解的重大事项，在野党也都会再三阻挠。宪法第十三修正案通过后，当时的在野党斯里兰卡自由党强烈反对，并煽动民众上街游行，要求对其进行违宪审查，最终最高法院以 5: 4 的投票拒绝了这一审查。讽刺的是，当 1994 年斯里兰卡自由党上台后，也力主推动以权力下放为核心的宪法改革计划，以促进民族和解，实现国家和平，然而，却遭到了那时作为反对党的统一国民党的激烈反对。总之，这导致了两种后果：一是形成主体民族的控制型民主，即“多数人的暴政”；二是引发少数民族的离心倾向，导致民族分离主义。因此，不探索适合本国国情的民主体制，不建立真正分权共治的民主机制，斯里兰卡的民族和解只能是遥遥无期。

(责任编辑：李宏)