

民族国家架构中的权利约束

——基于法国就外国人选举权实践的思考

张金岭

内容提要: 外国人的选举权问题一直是法国社会中重要的政治与社会议题,近些年来支持与反对的舆论共存,其原因各有不同;随着欧洲一体化的逐步深入,尤其是欧盟相关法令的实施,外国人在法国的选举权从“欧洲公民”这一群体上实现了突破,由此也在政治实践中进一步区分了“欧洲公民”与第三国侨民两个群体,后者选举权的实现一直是一个未能在立法上得以推进的问题。综观法国在外国人选举权问题上的考量与实践,可以看出,其问题实质指向于民族国家的主权与政治民主,在当代,民族国家作为公民身份认同与权利诉求的核心框架是基本不变的。

关键词: 法国选举权 外国人 民族国家 权利约束

外国人的选举权^①问题一直是当代西方国家重要的政治与社会议题。在法国,有关外国人选举权的讨论主要集中在市镇选举权方面,从法国现行的政治民主主体制来看,这是最为重要的一项政治权利。法国早在1793年立宪时就首次提出外国人的选举权问题,但该法并未得以实施,此后直到1998年法国在落实欧盟有关“欧洲公民”参加各成员国市镇选举的相关规定而进行宪法修订时,才在外国人选举权问题上有了历史性的突破。这次宪法修订也使得法国政治实践中外国人的范畴演变成两个具有重要区分意义的群体:“欧洲公民”和第三国侨

^① 鉴于选举权与被选举权是不可分割的权利,以及出于行文的需要,文中“选举权”同时指代选举权和被选举权。

民。^①

在法国历史上并不缺乏要求以立法形式给予外国人选举权的呼声与行动,这也是近年来很多政治精英所致力的改革议题。如果说法国于1998年立法给予“欧洲公民”选举权是迫于欧盟法律的要求与互惠原则的考虑,那么这个国家在此问题上思忖良久的忧虑何在?本文试图在对相关史实进行梳理的基础上,在民族国家的框架体系内对该问题进行尝试性分析。

一 法国考量外国人选举权的历史脉络

(一)制度的变革

法国早在1793年6月颁布的宪法中首次提到外国人的选举权问题。这部从未得以施行的宪法规定,享有法国公民资格的人除了出生并居住在法国,且年满21岁的所有男性以外,还包括所有年满21岁、在法国居住一年以上,并且在法国以其工作为生,或置有财产,或娶法国女子为妻,或收养子女,或赡养老人的外国男子,以及所有被立法机构认为有功于人类的外国男子。^②拥有法国公民资格的人具有选举权。1848年,普选权在法国得到法律认可,当时仅限于年满21岁的男性公民,后于1944年扩至女性,1946年被扩大赋予至法属殖民地的土著人,1974年将年龄下限减至18岁,但该权利一直未把居住在法国的外国人考虑在内。直到1981年密特朗(François Mitterrand)参选总统时重新提出赋予外国人选举权的动议,尽管在其任期内并没有实现这样的改革,但在欧盟框架下外国人在法国的选举权于2001年实现了突破,不过仅限于“欧洲公民”。

《欧洲联盟条约》构建了“欧洲公民”身份框架,提出了给予他们在其居住国参与欧洲议会选举与该国市镇选举的权利。1989年2月,欧洲议会通过一项决议,要求原欧洲经济共同体成员国赋予所有在各国居住、工作的成员国公民参加该国地方选举的权利。1990年西班牙率先提出了“欧洲公民”的概念,欧盟所有成员国的公民都是“欧洲公民”。与传统的民族国家的公民身份概念不同,“欧

^① 在本文中,外国人意即非法国籍公民。鉴于法国政治实践中的相关表述与行文的需要,“欧洲公民”专指非法国籍的欧盟成员国公民,第三国侨民专指欧盟成员国之外的其他国家侨民。“外国人”应当同时包括“欧洲公民”和第三国侨民,但自从“欧洲公民”获得参加法国市镇选举的权利之后,在法国的政治话语中,很多情况下“外国人”专指第三国侨民。

^② http://www.aidh.org/Biblio/Text_fondat/FR_04.htm, 2010年10月10日登录。

洲公民”是一种超越国家和民族的概念,其主要内容由 1992 年签署的《欧洲联盟条约》正式做出阐释,这一身份被赋予参与欧盟成员国市镇选举、在该国参加欧洲议会选举的权利。

1992 年,法国颁布一项宪法法 (Loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992)^①,对 1958 年的《宪法》进行修订,增加了“关于欧洲共同体与欧洲联盟”部分,将“欧洲公民”在法国参加欧洲议会与法国市镇选举的权利写进宪法。^②由此保证了“欧洲公民”在法国参加 1999 年欧洲议会选举的合法性。法国《宪法》第 88-3 款规定:“在互惠的条件下,根据 1992 年 2 月 7 日签署的《欧洲联盟条约》参加市镇选举的选举权与被选举权只赋予居住在法国的欧洲公民。他们不能够担任市镇长或其副职的职位,也不能参加选举参议员的代表团及其选举。这一条款的施行条件由两院议会投票通过的涉及这一内容的一项组织法进行限定。”^③该条款中提到的组织法直到 1998 年才正式颁布实施。在法国,只有成为市镇当局的主要成员,才有机会参加法国国家层面的选举,法国没有赋予“欧洲公民”更多的权利,应当是出于保护国家主权的需要。

1994 年欧盟发布 94/80/CE 号指令,明确了“欧洲公民”以与所在国公民同等选举与被选举权的资格参加该国市镇选举的实施规定。各成员国可以针对本国情况对“欧洲公民”参加其市镇选举的条件作进一步规定,^④而且该指令不会影响各成员国有关其居于国外的本国居民,以及居于该国内的第三国侨民选举权的相关规定。在此指令文本后附有法国就此问题的立场声明,“欧洲公民”在法国参加市镇选举享有平等的选举权与被选举权,但法国不给予他们参加法国两院议会选举的权利。该立场是出于保护国家主权的考虑。

1998 年法国颁布一项组织法 (Loi organique n°98-404 du 25 mai 1998)^⑤对其宪法第 88-3 款中有关“欧洲公民”在法国参加市镇选举的相关条件进行了进一步限定,并落实在《选举法》中。欧盟于 1994 年要求各成员国针对“欧洲

① 法国于 1992 年《欧洲联盟条约》签署的当年就启动了修订宪法的议案,1992 年 6 月通过并颁布。

② 在这次宪法修订中,有关“欧洲共同体与欧洲联盟”的条款被写进第 88 条,明确提出法兰西共和国参加欧洲共同体与欧洲联盟。根据 2008 年通过的一项宪法法 (Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008),《里斯本条约》生效后,该部分 (Titre XV) 的名称改为“关于欧洲联盟”。鉴于《里斯本条约》已于 2009 年生效,文中表述删除了“欧洲共同体”的说法。

③ 原文译自法国政府网站, <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm#titre15> 2010 年 10 月 10 日登录。

④ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=302107%3A&lang=fr&list=302107%3A&%2C&pa> 2010 年 10 月 10 日登录。

⑤ 这项组织法经 2001 年 7 月 13 日颁布的法律再次进行修订。

公民”上述选举权制定具体实施规定。法国是最后一个将此规定落实为本国法律的国家,这使得当时居住在法国的“欧洲公民”错过了该国1995年的市镇选举,直到2001年他们才首次在法国参加市镇选举。

2005年,法国参议院曾讨论过是否要删除宪法规定参与地方选举的权利“仅限于居住在法国的欧洲公民”的说法,以求外国人在选举权问题上获得平等地位,但并未取得实效。^①时至今日,法国没有再对涉及“欧洲公民”在法国选举权的相关法律进行修订,在短期内应当不会赋予他们参加国家层面选举的权利,而第三国侨民在法国享有选举权的立法仍有漫长的路要走。

(二)政治舆论的历程

在法国的政治、民主进程中,外国人的选举权问题时常成为政治舆论的焦点。^②密特朗于1981年参选总统时提出,争取赋予在法国领土上居住五年以上的外国人参加地方市镇选举,并保障外来移民劳工与本国公民享有平等权利(工作、社会保险与救助、失业保障、继续教育等),此外,还应当承认外国人的结社权。在今天的法国社会中,外国人的结社权基本得以实现,但上述平等权利却没有得到全面落实。当时有舆论认为,外国人只有长期融入法国社会后才能享有参加市镇选举的权利,他们参与市镇选举为时“过早”;但也有人指出,给予外国移民参与地方选举的权利是他们融入法国社会的积极因素。

1988年1月,社会党全国大会通过“社会党人的提议”案,主张进行允许外国人参与地方选举的改革,而作为当年总统候选人的希拉克(Jacques Chirac)对赋予外国人选举权持有异议;因注意到大多数法国人在外国人选举权问题上的敌对态度,同样是总统候选人的密特朗在其《致所有法国人的信》中表示“个人”对“我们的习惯”不容许进行这样的改革而感到惋惜。1989年10月,时任总理罗卡尔(Michel Rocard)宣称支持给予外国人参与市镇选举的权利,但需要进行一项宪法改革,而政府则有可能因此而受到指责。1990年5月,鉴于社会舆论的压力,社会党执行领导机构表示放弃给予外国人参加市镇选举权的主张。而此后,如上文所述,法国于1992年修改宪法赋予“欧洲公民”参与欧洲议会选举与法国市镇选举的权利,并于1998年进一步以法律形式明确了实施规定。

在“欧洲公民”于1998年获得参加法国市镇选举的权利后,有关外国人选

① <http://www.senat.fr/seances/s200502/s20050215/s20050215002.html> 2010年10月10日登录。

② 参见 Catherine Goueset “30 ans d'attemoiments sur le vote des étrangers”, *L'Express*, publié

举权的讨论主要集中于第三国侨民。^① 1999年11月,法国社会掀起了一场是否给予第三国侨民市镇选举权的讨论,各政党、政治人物与社会民众意见分歧很大。2001年3月,曾任民政与劳动就业部长的塞甘(Philippe Séguin)^②在参选巴黎市长时表示,巴黎人口的混杂已超过其想象,他支持在市镇选举中把选举权扩大到法语区国家的侨民。2002年春,迫于社会党的压力,当时作为总统候选人的若斯潘(Lionel Jospin)提出,给予定期居住在法国五年以上的第三国侨民参加地方选举的权利,并在大选过后的一年中致力于此项改革。但在移民问题高级委员会换届时,时任总理拉法兰(Jean-Pierre Raffarin)表示,从外来移民融入的角度看,使之入籍比赋予他们选举权更恰当一些。

2005年10月,内政部长萨科齐(Nicolas Sarkozy)在接受《世界报》采访时表示,愿意加强具有合法身份的外来移民的权利,并就此发动全民讨论;总理德维尔潘(Dominique de Villepin)对此表示反对,强调“国籍与公民身份之间存在着强大的关联,正是国籍赋予人们在地方或国家重大政治导向问题上发表见解的权利”;总统希拉克就此总结道,“在法国有关普选权的理念中,选举权是与公民身份密切关联的。我们所实行的融入政策拒绝社群主义(communautarisme)。”据法国公共舆论研究院(Ilop)的民意测验,当时有63%的法国人支持在法国居住10年以上的第三国侨民享有参加市镇选举的权利。^③

2006年3月,法兰西岛(巴黎所在大区)的多个城市就赋予第三国侨民选举权问题进行公决,结果显示舆论支持率高。2006年6月,萨科齐宣称第三国侨民的市镇选举权问题并非其参选法国总统纲领中的内容,也不是他所属的人民运动联盟(UMP)立法项目的考虑。法国右派在此问题上基本是持否定态度的。2007年3月,社会党总统候选人罗亚尔(Ségolène Royal)表示,如果当选将致力于这一改革,并在2008年让第三国侨民参加地方选举。她未能当选,其言论也就无果。

时至2009年底,移民与国民身份部长贝松(Eric Besson)在全国范围内掀起了有关民族身份的大讨论,其焦点就集中在第三国侨民身上,涉及他们的选举权

^① 在实践中,尽管“外国人”中已经区分出了“欧洲公民”的群体范畴,但自1998年以来社会上继续保留了“外国人”(étranger)的说法,不过其含义则通常专指第三国侨民。

^② 此人被认为是一个反对建立欧洲联盟的代表性政治人物。

^③ Diler Hassoux, “Le vote des étrangers l'emporterait à la majorité”, *Libération*, 31 octobre

问题。这场讨论本身遭到很多非议,因为其中议题偏移成为专门针对外来移民与穆斯林群体的批评,民众对此怀有敌意。2010年1月,贝松在其著作《为了民族》中又提到赋权第三国侨民参与市镇选举的问题,但在策略上有所调整,主张把这一权利赋予“曾经被法国殖民过的国家、法语区国家、曾经属于法国的国家的侨民”,并在未来10年内实现。^①

从政治抉择的角度来看,外国人选举权的问题在各党派与政治人物的支持与反对中几经沉浮,始终看不到一股强有力的支持力量。可以说,反对力量并未表现出强势,但倾向于“不支持”的态度仍是舆论主流。舆论所提出的变革方案基本包括三种情况:一是将“外国人”入籍变成“法国人”,使之成为法国公民,其身份的转变将问题实质引入到民族国家及其公民权利的范畴之中;二是赋权给曾经被法国殖民过的国家、法语区国家、曾经属于法国的国家的侨民,这样的限定不但强调了与法国在文化上的关联,还有政治方面的考虑;三是以第三国侨民在法国的居住时间作为一个标准对被赋权对象加以筛选。在笔者看来,法国社会在此问题上所存有的顾虑,最终都指向一个核心问题——国家主权的保护。

二 “欧洲公民”在法国的选举权

(一)“欧洲公民”身份的意义及其权利

“欧洲公民”身份取决于每个人的国籍,是民族国家公民身份的补充,并不会以任何方式取代后者。这一身份的创设是多年来欧洲认同观念不断加强的结果。自《欧洲联盟条约》赋予“欧洲公民”在各成员国参加市镇选举与欧洲议会选举的权利,且享有与该国民同等的选举权与被选举权之后,1999年生效的《阿姆斯特丹条约》进一步细化了“欧洲公民”的具体权利。2000年制定的《欧盟基本权利宪章》具体规定了“欧洲公民”在政治、文化和就业等方面应该享有的基本权利。

综观中欧学界对“欧洲公民”身份的观察,他们对此身份的创设及其权利扩张基本是持积极态度的。在马胜利看来,“欧洲公民”身份旨在动员社会力量,其基础是强调欧洲的共同价值和欧洲特性;传统的公民资格在国族的框架内形成,主要是政治内容,而欧盟的公民资格则不同,它先于政治共同体出现,主要作

^① Paul Oriol “Le même droit de vote pour tous”, *Politix*, 28, janvier 2010

用是促进“欧洲政治共同体”的建立,使公民自主地行使民主权利。“欧洲公民”资格虽不完善,但有助于加强欧共体意识,对促进欧盟政治一体化、机构民主化和公民权利平等起了重要作用;《欧洲联盟条约》中规定的相关权利有限,但“欧洲公民”的概念具有“扩展和发动价值”。^① 卡戴罗 (A lano Cordeiro) 曾提出,应当建设一种与“人”(la personne)密切关联的公民身份,而不是与民族国家相关联。^② 在他看来,17世纪末出现的公民观念是现代性的产物,与民族国家的概念密切相关,而目前在有关公民司法权力的领域中,出现了越来越以人本而非以民族-国家作为基本判断依据的倾向,应当去除与公民身份相关的领土概念。这样的观念为欧洲政治一体化的实现创造了思想与舆论条件,“欧洲公民”身份的创设与此思潮是一致的。斯特卢戴尔 (Sylvie Strudel) 认为,“欧洲公民”被赋权在各国参与地方选举与欧洲议会选举,是建设实在的欧洲政治联盟的关键,为审视建设欧洲政治一体化的理论与实践找到了新的机会。^③

《欧洲联盟条约》规定,联盟所有活动均应遵守公民平等原则,所有公民均应受到联盟机构、团体、机关和办事机构的同等关注,除此之外,也强化了他们在民族国家层面之外的新权利,比如:(1)在欧盟各成员国领土范围内自由迁徙与居住的权利;(2)在本国之外的其他成员国居住时,参加该国市镇选举与欧洲议会选举的权利,并与该国公民享有同等的选举权与被选举权;(3)在第三国领土内无本国代表时,享有获得任何成员国外交、领事机构给予跟该国公民同等保护的權利;(4)向欧洲议会请愿和求助于欧盟监察专员的权利,等等。^④

作为一个共同体,欧盟必须具有尊重某些共同价值、标准和共同行动的意志,这种意志应通过公民共同体表现出来,而公民共同体只有在制度化的社会生活中才有意义和实效。^⑤ 也正是基于这样的考虑,“欧洲公民”在各成员国参与欧洲议会、各成员国市镇选举的权利被逐步法律化和制度化的变革才有了深刻的政治意义。

在欧洲各国,除市镇选举之外的其他选举与国家主权的的关系更为密切,“欧

① 马胜利:“欧洲一体化中的‘公民欧洲’建设”,《欧洲》1999年第5期。

② A lano Cordeiro “Pour une citoyenneté attachée à la personne”, *Hommes et Migration*, n° 1229, janvier- février 2001.

③ Sylvie Strudel “Les citoyens européens aux urnes: les usages ambigus de l'article 8b du traité de Maastricht”, *Revue internationale de politique comparée* 2001/1, volume 9.

④ 《欧洲联盟基础条约:经<里斯本条约>修订》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第63页。

⑤ Dominique Schnapper *La Communauté des citoyens*, Paris, Gallimard, 1994, p. 54.

洲公民”未被大范围地赋予这一权利是可以理解的,反映出各成员国在国家主权问题上的慎重与忧虑,既考虑到了彼此互惠,又严格地把持各自的原则。法国有关“欧洲公民”选举权的限定,既是出于落实欧盟框架下的成员国“义务”,又考虑到了在其他成员国生活的法国侨民的互惠性权利。

(二)法国对“欧洲公民”参加市镇选举的规定

在法国,“欧洲公民”的被选举权与法国公民并不是完全一样的,前者最多可以成为市镇议会的议员,而无法当选为市长长或其副职,也没有权利参加总统选举、国会选举、地区议会选举、省议会选举等。^①

在“欧洲公民”参加法国市镇选举资格的认定上,长期居住或工作在法国的人当然拥有选举权,但如果当事人在法国拥有实际住所或经常住在法国,也可以视为居于法国,拥有选举权。“欧洲公民”参加法国市镇选举,须满足以下条件:一是在选民补充名单上注册;二是在其本国与法国均未受到剥夺选举权的惩罚;三是符合在法国参加投票选举的其他法定条件,比如年满18岁等。他们在选民补充名单上注册以后,可以得到一个选民证,以此作为参加投票的凭证。

在欧洲议会选举中,“欧洲公民”必须对其参加选举的所在国进行选择,在同一次选举中,他们只能投一次票,也就是说不能同时在其本国和法国两次参加投票。

另外,尽管法国法律已经赋予了“欧洲公民”参加其市镇选举的权利,但社会舆论更多地持否定态度。笔者在田野调查中发现,这种否定态度主要认为,欧盟在此问题上的制度变革是一种“指手画脚”的干预,影响了他们的正常生活;舆论担心的是如何在政治与文化上保持“法国特性”,究其根底,还是国家主权的问题,但是也有人支持扩大“欧洲公民”在市镇选举中的权限,以及参加其他选举的权利,不过,这种舆论声音比较微弱。

三 关于第三国侨民选举权的论争

在法国,第三国侨民的选举权问题迟迟未有明朗的政治决断,其原因错综复

^① 除本国公民外,以下国家在其市镇选举中仅赋予“欧洲公民”选举权和被选举权:法国、德国、奥地利、意大利;西班牙、葡萄牙、英国等国家仅赋予居住在其境内的部分国家的侨民选举权和被选举权。比利时、丹麦、卢森堡、荷兰、瑞典,以及瑞士的部分省区给予在其境内居住时间已达数年的所有外国侨民选举权和被选举权。爱尔兰对于在其境内居住时间低于一定年限的外国侨民,不赋予选举权和被选举权。资料来源 <http://www.senat.fr/lc/lc154/lc154.pdf>, 2010年10月10日登录。

杂,但从社会舆论的交锋与相关政治行动的沉浮中,我们可以窥见一斑。总体来说,左派比右派的态度积极,赋予第三国侨民选举权是法国左派多数人努力向前推进却无力达到的目标。

(一) 社会舆论的交锋

1999年底,内政部长舍维讷芒(Jean-Pierre Chevènement)提出可能考虑赋予持有10年长居证件的第三国侨民参加市镇选举的权利时,《快报》杂志曾借机采访过部分外国居民超过10万且占其人口数量10%以上的市镇长,^①他们的意见具有一定的代表性。

其中,反对者中有人坚持选举权应当与国籍身份联系起来,推进第三国侨民的融入,最好的措施是赋予他们法国国籍,这也是比较容易的。有人认为,赋予第三国侨民参加市镇选举的权利,极右势力会强势反对,这将在其聚居的社区中引发不安定因素,有损于地方利益。在当时,极右势力已有所减弱,他们害怕上述改革有可能使其重新抬头。在有些人看来,“欧洲公民”在2001年获得参与市镇选举的权利,并不意味着法国也一定要赋予第三国侨民这一权利。欧洲是建立在制度原则之上的,存在着互惠原则,生活在欧盟其他国家的法国公民同样可以参与他们所在国的地方选举,而如今法国与其他非欧盟国家的关系并非如此。左派阵营致力于推进这样的政治改革,是政治运作,借以刺激极右翼,掌控对立面;也有人认为选民阵营的扩大并不会对左派或右派带来好处。

另外,有舆论认为,在法国的政治实践中除了要考虑属人权利(droit du sang)与属地权利(droit du sol)外,还应当考虑意愿权利(droit de la volonté),应当尊重法国的民意,赋予第三国侨民选举权并不代表进步,对于现代民主来说,“人”与“公民”之间的区别具有本质性意义。^②

而持有保留意见的人认为,给予第三国侨民选举权并不一定有利于他们的融入,因为他们当中的年青一代并不关心投票问题,尤其是那些马格里布后裔,这一现象才是最令人担心的。要推进第三国侨民的融入,在就业、教育方面采取积极措施应当更有效。^③

从支持者一方来说,有些市镇长认为第三国侨民为其地方社会的发展做出

^① Feltrin Michel “Vote des étrangers les maires divisés”, *L'Express*, publié le 23/12/1999

^② 引自 *La Lettre de la Citoyenneté*, n°104, mars - avril 2010.

^③ 根据法国市场与舆情调查机构 CSA 于 2008 年进行的一项调查研究,如果要判断居住在法国的非欧盟籍的第三国侨民是否已经融入法国社会的话,人们最看重的是他们在法国是否拥有工作。参见 *La Lettre de la citoyenneté*, n°93, mai - juin 2008.

了很大的贡献,他们参与地方市镇选举,表达自己的声音,是再正常不过的,地方舆论也有接受他们的声音。持这一观点的人,不但支持赋予第三国侨民市镇选举权,有的甚至主张赋予他们参加国家层面选举的权利,但前者是第一步。第三国侨民聚居区的投票率提高,能够帮助这些居民认识到,他们不再被视为二等公民,而极右势力的影响也会相应减弱,甚至一直反抗种族主义并为第三国侨民的融入而呼吁的左派阵营也能从选民阵营的扩大中受益。这一措施同样会极大地改变选举运动的社会氛围,有助于消除常把移民与犯罪混淆在一起的观念。实际上,他们认为包括“欧洲公民”和第三国侨民在内的外国人参加市镇选举并不能够改变选举结果,后者也会像法国人一样投票。

法国《世界报》的外交专刊曾于2000年1月发表过一篇题为《外国人与选举权》^①的文章,就反对给予外国人(尤其是第三国侨民)选举权的论调进行了批评,指出外国人在其公民身份所属国参与选举与在其居住国参与选举的双重性是具有合法性的,前者是基于他们对自己国家的忠诚,后者则是基于他们所融入的共同体中政治生活的利益考虑。

尽管多数舆论主张从赋予外国人法国国籍的角度来解决他们的选举权问题,从而不至于产生国籍身份与公民权利的矛盾,但是给予外国人法国国籍也会产生另外的问题,尤其是经济、福利等问题。笔者认为这也是法国社会不想触及的一些麻烦。当然,无论社会舆论与当局决策是同意还是反对,外国人(尤其是第三国侨民)的选举权越来越成为法国社会中一个不能回避的议题。

(二)立法努力与权宜之计

尽管法国社会中支持赋予外国人(尤其是第三国侨民)选举权的声并不强大,但已有不少政治人物在就此问题的立法方面作出了很多努力。早在1999年12月,下议院中社会党成员就第三国侨民选举权问题提交了一项宪法改革议案,但未被通过;2000年5月,在法国左派的推动下,另一项与此有关的立法议案曾经被下议院批准通过,却未被提上参议院的议事日程,最终未能由国会批准立法;2002年11月,下议院否决了由社会党提出的赋予第三国侨民选举权的议案;2006年1月,参议院左派议员曾就此议题提交过一项新的议案,但占多数的右派拒绝将之列入参议院的议事日程;2008年6月,在有一项有关机构改革议案的决议中,参议院否决了赋予第三国侨民参与市镇选举的权利;2010年3月,法

① Monique Chénillier-Gendreau “Les étrangers et le droit de vote”, http://www.monde-diplomatique.fr/2000/01/CHEMILLIER_GENDREAU/13274, last accessed on October 15, 2010.

国下议院又一次否决了一项与之相关的提案。成立于 2002 年的支持外国人选举权的组织“公民选举共同体”(Votation citoyenne),就此呼吁组织地方性的公投,由民意决定是否给予第三国侨民选举权,但一直未能取得实际进展。

实际上,在法国立法给予“欧洲公民”选举权之前,法国部分地区曾就外国人参与地方政治的问题出台过一些权宜政策。1985 年巴勒尔市(Mons-en-Baroeul)率先建立了有外国人参与的市镇议会,后有多个城市建立了此种议事机构,在法国社会中产生了积极意义。^①

近年来,法国还举行了一些具有象征意义的运动,尤其是法国的人权保护联盟所提出的“公民选举权”运动,努力在社会上谋求舆论支持。目前已有不少市镇在其涉及多种议题的全民公投中向在法国居住时间已达一定期限、情况稳定的外国人开放,允许他们参加。

四 从外国人选举权看民族国家架构中的权利约束

(一) 外国人选举权问题的核心指向: 国家主权与政治民主

综观法国社会舆论在外国人选举权问题上的思量,左右派阵营各有反对或支持的态度,且理由多样,反对者所担心的核心问题实质上指向国家主权的独立与政治民主的维系。^② 尽管有人担心赋予外国人选举权会对国家主权的稳定产生影响,但长期以来在法国社会中所形成的民主传统,又使得一些舆论倾向于支持,因而在此抉择中,博弈的结果是对“欧洲公民”只赋权参加市镇选举,而在国家层面的选举权限上有所保留,并拒绝把这样的权利给予第三国侨民。在笔者看来,外国人参与选举并不会动摇法国国家主权及其核心政治权力架构。

外国人的选举权问题与移民问题密切相关。很多欧盟国家的民众担心,越来越多的外来移民会挤压自己的生存空间,推动某些移民群体所彰显的社群主义的扩张,使自己的国家失去民族特征,丧失自己主体民族的地位,影响民族内部的一致性和团结性,以及民族感情和民族认同。另外,大量移民的跨界现象,尤其是非法移民的存在,削弱了民族国家对其疆界的控制,进而影响到对自己国家主权的掌控。随着国家安全范畴从传统的军事性威胁向政治、经济、社会等非

^① “Conseil des résidents étrangers”, *Le magazine des Ulisiciens*, octobre 2009, p. 15.

^② 民族国家主权的核心利益涉及国家疆界、国内政治、民族认同、文化传统、人口构成和国家安全等多个层面。

传统领域拓展,移民问题越来越多地被作为一个国家安全问题加以讨论。移民群体中犯罪现象的长期存在及其日益增长的趋势对社会安全产生了一定的威胁,由此产生的本土民族的排外主义与种族主义情绪也使得欧盟各国民众的心理发生了变化,致使感觉自己受到了伤害。外来移民群体所带来的经济、社会问题,以及对民族认同所产生的影响等,使得普通民众对他们的恐惧心理和排斥态度与日俱增,而各国极右翼政党则抓住这一时机鼓吹排外主义和种族主义,得到了很多拥护和支持,使得各国政治生态发生了改变。^①这也是有些法国人在外国人选举权问题上持有反对情绪的社会根源。

在法国本土,有近19%的人口居住在法兰西岛地区,这里不仅人口众多,而且也是外国人与移民数量所占比重最大的地区,^②因此,这个地区的法国人在外国人选举权问题上的意见有一定的代表性。自1994年以来,《公民信笺报》经常委托法国著名的市场与民意调查机构(Institut CSA)进行一项有关法国人是否支持赋予外国人选举权的民意调查。2008年的调查结果显示,全国范围内有56%的法国人对此持赞成态度,而在法兰西岛地区这一比例为66%;反对者全国比例为40%,在该地区反对者占31%。^③由此可以看出,如果各政党和政府遵从民意的话,相关法案的修订应当是能够取得积极成效的,但迟迟未能出现积极变革的主要原因在于掌控立法权力的政治精英群体中支持的力量不强。

有学者认为,把外国人排斥在社会政治生活之外,“不仅会危害已经取得的基本民主成就”,而且会摧毁基本的道德准则。^④在欧洲各国的历史上,人口与族群(民族)的融合一直不断地进行着,只不过相互融合的族群(民族)之间有着相差不大的文化、历史与宗教特性,尽管他们之间彼此有排斥,但相互之间的文化共性让他们最终基本上融于一体。今天的欧洲各国所面对的移民,一部分是欧洲内部的移民,另一部分则是欧洲以外的移民。前者的融入早已不是问题,除了他们在文化的相近之处外,欧盟及各国的政策与法律框架也为其融入提供了保障,但另一部分移民群体是很难让欧洲社会接受的,文化上的差异是重要原因,同时也包括很多政治、经济、社会等方面的因素。

随着欧洲一体化的不断深入,各成员国向欧盟的主权让渡日益深化、广泛。

① 张新平、荆海涛:“移民对欧盟民族国家主权的影响”,《世界民族》2009年第5期。

② 据法国2007年人口普查数据,参见法国统计局官方网站, <http://www.insee.fr>

③ 引自 *La Lettre de la Cible* n° 93 mai-juin 2008.

④ [英]斯蒂芬·韦托托茨:“欧洲城市的多元文化政策与公民权利模式”,《国际社会科学杂志》(中文版),1995年第2期。

但向欧盟让渡的这些主权并没有真正地威胁到各国的核心政治利益,相反在这些领域内虽然利弊同在,但利大于弊。实际上,欧盟国家主权让渡的过程是一个艰难的利益平衡过程,而且主权让渡的程度与一体化政策的性质并非完全一致,其深度和广度有诸多局限性。^① 尽管国家主权的概念更多的是出现在国际政治领域中,但在国内政治事务中,涉及外国人参政议政的权利时,国家主权的观念实际上也走到了人们意识的前头。

从其政治实践来看,法国社会担心的是,赋予外国人选举权在一定程度上意味着给予他们一定的政治民主权利,这一权利一旦实现了突破,就会在其不断深入发展与逐渐扩展的过程中,影响到法国国家主权的稳定。如果外国人入籍法国,成为法国的公民,他们享有包括选举权在内的公民的基本权利是理所应当的。而恰恰是通过这一标准的施行,法国可以理由充分地拒绝那些他们不喜欢的外国人入籍,进而使其无法享有相应的政治民主权利,在政治上有力地避免了滋生影响国家主权稳定的因素,同时也以这种方式维系了上文提到的主体民族的文化特性,在民族认同与文化传统方面保护了国家主权。

当然,在当下的法国社会中,外国人俨然已经明显地被划分为两个具有重要的区分意义的群体范畴——“欧洲公民”和第三国侨民。上述有关国家主权与政治民主的担忧,不同程度地投身于这两个群体。随着欧洲一体化的逐步加深,欧盟所搭建的政治框架可以缓解法国民众投身在“欧洲公民”群体上的担忧,而这样的缓解并没有从整体上减轻这一担忧,却使得法国民众在维系国家主权与政治民主问题上的情绪更进一步地转移到了第三国侨民身上,这也是后者在法国的选举权一直未能实现突破的一个深层原因。

(二)民族国家:公民身份认同与权利诉求的核心框架

民族国家是当今世界主要的国家形态,在此框架下,公民身份是和特定领土上的居民的民族归属联系在一起,所有现代国家都对其公民和居住在其领土上的外国人的权利和义务进行了明确的区分。在传统的政治体制中,公民身份与其对民族国家的归属联系在一起,而欧盟架构改变了传统的公共领域的确定性和统一性,因此无法依照传统民族国家的方式塑造“欧洲公民”身份。尽管有言论主张在当代全球化深入发展的情境下,应当把公民身份与民族国家间的依附关系剥离开来,把前者与“人”密切地关联起来,但在实践中,没有哪一个国家

^① 刘文秀:“欧盟国家主权让渡的特点、影响及理论思考”,《世界经济与政治》2003年第5期。

能够做到这一点。

在《人与迁移》杂志于1998年发表的专刊“朝向欧洲的移民政治”中,奥布莱(Thierry Oblet)撰写的“给予外国人参与地方选举权的象征意义”一文,从欧盟内部人口迁移的角度对这一权利的象征性意义进行了分析,指出该权利的落实有助于欧盟内部的经济与社会文化的发展,但同时也会给各国带来一定的政治问题,因为目前一个国家内部的政治权力基本上还是以民族-国家为基准框架的。^①

美国学者斯托辛格(John Stoessinger)曾讲过,“在我们这个时代,任何个人不再能脱离民族国家体系而生活”,他认为“民族-国家”这一概念包含两个基本内容:一是表达了民族国家主权的属性;二是表示出民族国家具有民族主义的特征。^②在这种有关民族国家的理解中,上述两个维度恰恰解释了法国人为何对外国人的选举权问题有排斥情绪,因为他们要维护自己的民族国家,捍卫主权,而且他们是民族国家的公民,这种情绪是其民族主义的一部分。这两种特性决定了法国人对此问题的态度,表达出他们所不肯让步的主张与应对这一问题的策略。

安德莱斯(Hervé Andres)题为“外国人的选举权:现状与理论基础”^③的博士论文提到,世界上有三分之一的国家给予了外国人选举权,因此这一实践不能被认为是特殊的;然而却总是受到一定的限制,这体现了认为应当把选举权给予本国公民的意识所具有的约束力量。该文对法国的相关法律、国家与社会内部的诸多矛盾,以及由此激起的有关立宪的讨论等进行了分析,并指出有关外国人选举权问题的核心实质是政治问题,反映出在国籍与公民身份这一对关系背后,是国家主权原则与民主之间的紧张关系。

笔者认为,目前的民族国家体系在很长时间内将大致稳定。尽管有言论强调全球性的认同,实现人类的普遍价值与利益,提出民族国家终结论,主张取消以主权为特征的民族国家,根本变革现存国际体系。^④国内学者也普遍认为,民

① Thierry Oblet, “La portée symbolique du droit de vote des étrangers aux élections locales”, *Hannet et Migrations* n° 1216, Novembre-Décembre 1998, pp. 104-114.

② [美]斯托辛格(John Stoessinger):“民族国家剖析”,《现代外国哲学社会科学文摘》(现名为《国外社会科学文摘》)1983年第4期。

③ Hervé Andres *Le droit de vote des étrangers état des lieux et fondements théoriques*, Doctorat de sciences juridiques et politiques, spécialité de philosophie politique Université Denis Diderot Paris 7, 2007, <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445>.

④ 瞿炼:“民族国家的历史命运西方世界的困惑”,《欧洲》1998年第1期。

族国家本身是一个历史现象,有其产生、发展、消亡的过程,但目前就提出民族国家终结论为时尚早。^① 这些论说的重要意义在于,勾画了人类社会的几种结构形式,它们本身表现出的不是人类社会发展中的“应该”或“不应该”的问题,而是一个“可能性”的问题。至于人类社会的发展趋势,应当看到的是目前有一个重要的瓶颈问题,那就是公民身份认同的边界基本上是以民族国家为准的,是群体互动中各类价值判断的基准框架。这一框架或许在人类社会未来的时间段内有所改变,但目前来看,它所涉及的利益问题难以摆脱现有的架构而形成新的平衡,所以民族国家作为一个基准结构,将在一定时间段内约束着公民的身份认同与权利诉求。

针对哈特(Michael Hardt)和耐格里(Antonio Negri)在《帝国》一书中提出了今天的世界秩序是由一系列国家和超国家组织组成的“帝国”,“帝国”主权已取代了民族国家主权的看法,佩纳(David S. Peña)提出,全球化并不一定带来民族国家的衰落。包括联合国、欧盟、世界银行等国际机构在内的国际组织,虽然从地理上超越了单个民族国家的界线,但是并没有摆脱特定民族国家的利益,它们都是世界上最强大的资本贸易国的附属,没有这些国家的资助和保护,这些国际组织就不能正常运作,民族国家和它所资助的超国家组织一起推动了全球化的进程。民族国家的权力构成了民族资本全球化的动力,强大的民族国家还利用上述超国家机构对外施加其影响。全球化与民族国家之间存在着共谋关系,是民族国家在后冷战时期保存和增强国家权力的一种手段。^②

在当代,民族国家仍旧是国际政治的主体。澳大利亚《论题十一》杂志所刊登的霍尔(John A. Hall)的“全球化与民族主义”^③一文认为,在当代的资本主义世界中,民族国家仍然具有重要地位。经济全球化的迹象非常明显,其中跨国公司扮演了重要的角色,但是这些具有国际业务的所谓“跨国”公司实际上都从属于某一个民族国家,其资产主要分布在母国,收入最终也主要流向母国。这种现象反映的是,在当代社会中,国际间利益的核心主体仍然是民族国家。他指出,民族主义是一种极其不稳定的力量,欧洲一体化的发展似乎验证了民族国家日益受到威胁的论调,但实际上,欧盟只是一个地区性、国际性的利益联合体,各

① 张建军:“民族国家研究综述”,《中南民族大学学报》2005年第2期。

② 原文出自美国《政治事务》2002年第11期,转引自佩纳著、黄晓武编写:“民族国家与全球化”,《国外理论动态》2003年第2期。

③ John A. Hall, “Globalization and Nationalism”, *Thesis Eleven*, No. 63, 2000

民族国家在其中进行重大外交活动的地方,而非超国家的社会组织(其驱动力一直是法国与德国的联合)。欧洲一体化中的主体还是民族国家,各类价值判断的考量基准还是以民族国家为核心的。

欧洲一体化进程中的主要障碍是主权问题,涉及如何保障各民族国家的利益,如何实现欧盟对各国公民基本权利的切实保障等。各民族国家的公民权利是与各国的历史、资源等密切相关的,欧盟难以在这一问题上协商一致,抛开认同问题中的历史维度不谈,新的欧盟建设必然带来新的资源共享与分配方面的矛盾,民族国家框架中的利益边界绝不可能轻易地被各国人民所推翻,各国也不可能出让自己的核心权益。当然,让各国民众享受自己所没有享受到的权益,他们是支持的。因此,互惠原则是非常重要的,但鉴于各国情况不同,真正的平等互惠难以实现。再者,哪个国家也不愿意在涉及其核心利益方面向他国公民开放。从这层意义上讲,笔者认为,“欧洲公民”在法国(乃至其他欧盟成员国)的选举权仍有进一步拓展的可能,而第三国侨民的选举权将是一个在短期内难有实质性突破的重要议题。

民族国家依旧是当代世界国家组织的主导形式,是保护人的基本权益的基本框架。在世界各国存在着利益差异的情况下,民族国家是保护各自群体利益的一道重要防线。出于发展的需要,民族国家间的合作可能存在多种形式(比如欧盟),但其基本的权利主张是以民族国家为主导的,任何一个国家的公民都难以完全逃脱这一框架,而成为某个高于民族国家的组织机构的直接的权利个体。

(作者简介:张金岭,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:孙莹炜)

choice of law is concerned, this Article adopts the principle that is most favourable to the victim, which is at the same time aimed to raise the overall level of environmental protection.

105 Limits of Rights within the Nation-State) Reflections Based on the Foreigners' Voting Rights in France

ZHANG J in ling

The voting rights of foreigners have always been an important political and social issue in France, towards which public opinions have been divided in recent years out of different reasons. With the gradually deepening of the European integration, especially with the implementation of the related EU decrees, the voting rights of foreigners have experienced a transformation in France, especially after the European citizens have obtained the rights to vote and to stand as candidates in the municipal elections in any member state of the EU, where they reside and of which they are not nationals. Thus, two important categories exist in France as regards the foreigners' voting rights: the European citizens and the nationals of the third countries, and the voting rights of the latter still remain a great controversy. Based on an analysis of the debates and practice about the voting rights of the foreigners in France, it can be said that the key of this issue is closely related to a nation-state's sovereignty and its political democracy. Nowadays, the nation-state is still the core framework for the identity of the citizens and their right claims.

121 On the Existing Election System in Italy

LIU Guangyi

Strong partisanship and frequent government turnovers have become an obstinate disease of Italian politics, which makes it extremely difficult to expand the citizens' political participation and at the same time to guarantee the political stability when reforming the Italian electoral law. Established in 2005, the existing Italian electoral system intends to put a limit to the number of the parties in parliament, intensify the power of the party alliances, especially that of the ruling ones, and to achieve political stability by reforming and strengthening the present concepts and policies. Meanwhile, it simplifies the counting procedure in order to motivate the citizens' enthusiasm towards political participation. However, great risks lie within the "Majority Award", the most important measure in the 2005 electoral law, which may lead to an invented majority by technological means. However, in view of Italy's political practice in the recent 5 years, this electoral law hasn't achieved its original targets and there is still a long way to go for its electoral law reform.