

西班牙加泰罗尼亚分离危机的再审视*

翟 晗

内容提要: 本文旨在分析近年来西班牙加泰分离运动嵌入的制度环境,包括规范安排与运行现实。作为承担西班牙政治民主化使命的“改革宪法”,西班牙 1978 年宪法提供的根本制度框架导致了国家权力纵向分配上的张力,从而使得中央和地方之间以及地方和地方之间存在权力竞争。非均衡的财税安排又致使加泰罗尼亚自治区对国家中央政府产生不满。在欧债危机背景下,整个西班牙国家财税体系因宪法化的欧盟预算政策获得制度性集权,从而进一步挤压了加泰罗尼亚的财政自治空间。此外,西班牙宪法法院并未通过宪法判决在法理上有效遏制地区分离主义扩张,在加泰罗尼亚违宪独立系列案上的策略也存在可检讨之处。

关键词: 西班牙 地区分离 1978 年宪法 自治权力 财税安排

引言 现实情势与研究问题

作为宪法政治(constitutional politics)研究的一个案例,2017 年 10 月的加泰罗尼亚分离公投受到学界的关注。^① 这次公投在西班牙本土引发了军警阻止民众前往独立公投投票站的激烈冲突。经过了一系列宪法政治事件后,西班牙政府启动宪法第 155 条终结加泰罗尼亚的自治地位、解散自治区政府并提前举行大选;同时,自治区政府前主要领导人仓皇出逃,后在比利时与德国两地被捕。此后,马德里对加泰罗尼亚的直接管辖至 2018 年 2 月才结束。2018 年 10 月初,加泰罗尼亚的激进分离分子在本

* 感谢《欧洲研究》匿名审稿专家的意见,感谢冯洋、唐飞、刘洋、田伟、洪骥、王静、常安等师友在本文修改过程中的建议,还要感谢第十届北京青年政治学论坛上各位同仁对本文的评议,全部文责由作者自负。

^① 如果我们把近年来的加泰罗尼亚自治区分离事件视为一个过程,那么,最早的地方公投始于 2009 年在阿雷尼斯德穆特市小范围举行的加泰罗尼亚独立公投,该市距加泰罗尼亚自治区首府巴塞罗那仅一小时车程。

地分离政党的号召下进行纪念违宪公投活动,进而引发暴乱。分离危机久拖不决,当地社会深度撕裂。^①与此同时,2018年5月新当选的加泰罗尼亚自治区主席奎穆·托拉表示,将继续推进加泰罗尼亚自治区与西班牙的分离。加泰罗尼亚违宪公投事件堪称“自佛朗哥独裁结束以来西班牙最严重的宪法危机”,对始作俑者们的司法审判也被西班牙媒体冠以“世纪审判”之称。2019年上半年,西班牙最高法院审判了主导两年前加泰罗尼亚地区(简称“加泰地区”)独立公投的政治人物,主要罪名为叛国罪、煽动叛乱罪与滥用公款,最终判决有望在年内做出。

宪法危机是一系列复杂原因导致的结果,尤其需要追溯危机生成和发展的制度环境。2017年,加泰罗尼亚地区分离危机爆发后,不少宪法学者将目光投向1978年宪法,将其置于西班牙历史情境中,考察这部宪法奠定的宪法秩序在现实运行中出现的偏差。有学者认为,近年来分离事件的导火索是加泰罗尼亚自治区2006年地方自治条例扩权的失败,之后不合理的财税安排又促使问题进一步恶化。^②但此类研究未能充分提供与这一分离危机直接相关的宪法分析,由此忽视了一个问题,即西班牙宪法法院在早期浪费了遏制地区分离在法律上扩张的机会。同时,既有的国内法学研究对加泰罗尼亚自治地位的宪法分析多集中于规范描述,以“单一制”的视角理解1978年西班牙宪法框架,而笔者认为,事实上西班牙1978年的宪法安排具有处于单一制与联邦制之间的特质。^③为了在复杂背景中对加泰罗尼亚分离事件进行清晰定位,本文需要回溯历史,重新审视1978年西班牙宪法制度的运行现实。加泰罗尼亚分离事件不仅在分析地区治理、维护国家统一和观察欧盟政策三个层面上为复杂宪法争议的研究者提供了难得而丰富的素材,也为比较宪法学者对西班牙1978年宪法框架的重新思考提供了契机,有助于学界重新思考在“宪法秩序与国民认同”“改革宪法”,以及“领土结构”等议题上进行跨国别和跨语境比较研究的可能。

西班牙的中央和地方关系问题,历来受到国内学界的关注。有学者注意到西班牙现代国家认同与地方主义之间的张力。^④还有学者梳理了1978年西班牙宪法有关

^① Raphael Minder, “A Year after Catalonia Secession Vote, New Unrest and Still No Resolution,” *New York Times*, 1 October 2018, <https://www.nytimes.com/2018/10/01/world/europe/spain-catalonia-independence.html>, last accessed on 18 October 2018.

^② 里奥斯同时从自治条例扩权失败和财税纵向分权两个方面分析了2006年加泰罗尼亚自治条例富有争议的修正,参见[西]徐利奥·里奥斯:《西班牙的加泰罗尼亚问题》,栾昀译,载《世界民族》,2014年第2期。

^③ 有学者认为西班牙1978年宪法提供的国家制度结构是“单一制”,参见屠凯:《单一制国家特别行政区研究:以苏格兰、加泰罗尼亚和香港为例》,载《环球法律评论》,2014年第5期;屠凯:《西方单一制多民族国家的未来》,载《清华法学》,2015年第4期。

^④ 郭秋庆:《西班牙中央与边陲的冲突——论加泰隆尼亚族群政治的建构》,载《成大西洋史集刊》(台湾地区),2002年第10卷。

“自治区”的宪制安排。早在20世纪90年代,就有国内学者介绍了西班牙1978年宪法文本中有关中央和地方关系的内容。^① 现有成果也对西班牙“前宪法”的民主转型和制宪程序有所概述。^② 有观点认为,自治区制度并不是“联邦”,而是自创的“自治区国家”(state of regions);虽然自治区制度是西班牙70年代末关于领土结构(territorial structure)改革的主要成就之一,但自治区的创建及其细节设计在相当程度上是第一届国家议会(Cortes Generales)期间政党政治博弈的结果,导致了1978年宪法安排上存有模糊之处。^③ 近十年来零星的相关研究大多关注西班牙1978年宪法下自治区制度的运行。^④ 迄今为止,学界对其评价总体上是正面的。有研究将西班牙的制度设计和运行模式称为“民族共治”和“非均质化民族自治”模式,认为其反映了在统一国家框架下寻求多元族裔良好治理手段的问题意识。^⑤ 然而,现实发展总在不断变化。鉴于当下出现的新情况,一个值得追问的问题是:如果西班牙1978年宪法为地区自治提供的制度框架从设计到运行均为良好,为什么加泰罗尼亚地区近年来会出现如此严重的分离危机?

本文旨在深入分析加泰罗尼亚分离危机背后的宪法原因,包括制度安排和运行现实。既有文献对2017年加泰罗尼亚分离危机的关注大多出于对违宪分离事件的警醒,主要立足国家认同与分离主义两个重点。^⑥ 迄今为止,未有研究较为系统阐述这一宪法危机得以存在、爆发的制度条件与现实情境。^⑦ 实际上,加泰罗尼亚分离事件

① 于占华:《西班牙宪法简介》,载《研究生法学》,1998年第4期;朱伦(节译):《〈西班牙1978年宪法〉中的民族和地方自治条款》,载《世界民族》,1997年第1期。

② 秦海波:《论西班牙1975-1986年改革》,载《世界历史》,2006年第3期。类似内容参见[英]保罗·普雷斯顿:《民主的胜利:西班牙政治变革的进程》,李永学译,上海社会科学院出版社2016年版。

③ 秦海波:《论西班牙1975-1986年改革》,第90页。

④ 刘泓:《自治共同体与自治权利:西班牙地区自治制度解读》,载《黑龙江民族丛刊》,2015年第6期;王建娥:《一元国家框架下非均衡性区域自治制度探索》,载《西北师大学报(社会科学版)》,2017年第1期。另有学位论文关注西班牙的宪政改革及其宪法变迁,参见陈佳吉:《论西班牙二十世纪七十年代末宪政改革》,硕士论文,华东政法大学,2011年;李颂:《西班牙宪法变迁初探》,硕士论文,山东大学,2017年。

⑤ 有关民族共治论,参见朱伦:《民族共治论——对当代多民族国家族际政治事实的认识》,载《中国社会科学》,2001年第4期。非均质化民族自治论,参见周少青:《“非均质化民族自治”——多民族国家处理民族自治问题的一种新范式》,载《当代世界与社会主义》,2013年第5期。

⑥ 检讨西班牙宪法上的国族意识,参见叶江:《浅析2017年加泰罗尼亚“独立”事件之警示——多民族国家的“国家民族”共同体意识构建视角》,载《学术界》,2018年第1期。从西班牙宪法与国家认同的角度,对多党制下分离主义政党最新的批判,参见周少青:《西欧民族分离主义运动的批判与反思——以加泰罗尼亚和苏格兰独立运动为例》,载《世界民族》,2018年第1期;另见夏庆宇、吴迎来:《英国、西班牙分离主义政党比较研究》,载《国外社会科学》,2018年第1期。从国家权力纵向分配的制度层面比较英国和西班牙两国的分离主义,参见刘铁军:《分离主义下的政治运作——以苏格兰、加泰罗尼亚为例》,载《复兴岗学报》(台湾地区),2017年第111期。

⑦ 新近有研究综合分析了经济危机的催化、拉霍伊政府加强中央集权的刺激和分离主义政治势力的兴起,参见朱君杙:《近年来加泰罗尼亚分离主义运动活跃的动因及走向分析》,载《世界民族》,2019年第3期。

已成为分析宪法危机的突出案例,反映了历史传统、财税安排、欧盟政策对地区分离议程的直接影响。以这一事件为线索,本文将尝试回答如下问题:在1978年西班牙宪法提供的根本制度安排及其现实运行中,与加泰罗尼亚分离运动密切相关的情境与关键因素是什么?这些情境与关键因素具有何种历史渊源与政治表征?凡此种种,在宪法政治的视角下提供了怎样的经验教训?

本文分为五个部分,对上述问题做出解答。第一部分将阐述必要的历史背景,重点分析加泰罗尼亚在历史上如何成为西班牙的一部分,为后文的宪法分析提供历史情境。第二部分将分析西班牙1978年宪法的制度设计,以证明该宪法为西班牙政治现代化转型提供了模糊的基本框架,使其脱离文本设计产生了新的实践模式。第三部分分析西班牙1978年宪法设立的不均衡的财税安排,并指出其在欧债危机背景下发生的变化及其受到的宪法约束,其中包括欧盟经济政策对成员国宪法安排的直接影响。^①第四部分将使用已有的经验证据表明:加泰罗尼亚自治政府在民族语言政策上通过立法催化民族意识。在本次分离运动初期,自治政府通过宪法政治途径乔装合法开展分离活动的关键节点尤其值得关注。本文将展示西班牙政府、宪法法院与加泰罗尼亚自治政府三方构成的格局及其互动关系,并指出西班牙宪法法院对1978年宪法的关键原则的解释存在不慎之处,为地区独立运动提供了早期扩张的机会。第五部分将从中央和地方关系的视角出发,对西班牙1978年宪法的制度性安排及其实践做出新的思考。

在方法上,需要说明三点:首先,本文不主张无视国别情境(national context)简单得出某国宪法政治事件对他国的启示,所以采取“情境分析”(contextual analysis)的路径,以呈现加泰分离事件所嵌入的宪法制度与政治现实;其次,在情境分析的路径中,本文选择制度分析。由此,文中将地区民族主义与自决诉求视为地区分离主义的结果,其间参与了加泰地区分离运动的话语构建,而现有研究主要关注的民族认同与民族主义将不作为本文分析重点;^②最后,本文的宪法分析部分将相关宪法争议置于文本规范与结构中进行系统分析,结合宪法政治对其现实进行再评价。

^① 以规范重述为主流进路的宪法学研究和以民族主义、国家认同为重点的政治学研究中,经济面向的分析易受忽视。从财产与税收角度重述美国立宪史的典型研究,参见 Roger H. Brown, *Redeeming the Republic: Federalists, Taxation, and the Origins of the Constitution*, Johns Hopkins Press, 1993。

^② 对西班牙国族构建的历史评析,参见张海洋:《从天主教共同体到失败的民族国家——西班牙国家构建的历史考察》,载《欧洲研究》,2012年第3期。该文分析所涉的时间跨度为古代西班牙光复运动到现代西班牙民主化转型。民主化转型后,西班牙基于1978年宪法进行的国族身份构建,参见 Enric Martínez-Herrera and Thomas Jeffery Miley, “The Constitution and the Politics of National Identity in Spain,” *Nations and Nationalism*, Vol. 16, No. 1, 2009。

一 历史背景:西班牙的加泰罗尼亚及其自治地位

加泰罗尼亚地区作为古代政治实体的历史始于巴塞罗那伯爵获得领地期间。在拉蒙·贝伦格尔一世(1035-1076年)统治时期,巴塞罗那伯爵领地的历史重要性开始显现,加泰地区出现了本地的法典(Usatges)。^①拉蒙·贝伦格尔三世(1082-1131年)至四世(1131-1162年)期间,加泰罗尼亚地区成为地中海沿岸的重要强权(potencia)。^②1137年,阿拉贡国王拉米罗二世沉迷修道院生活,无心理政,将两岁的幼女佩德罗尼利亚公主许配巴塞罗那伯爵拉蒙·贝伦格尔四世,使得加泰罗尼亚与阿拉贡国王合并,阿拉贡王室由此落入巴塞罗那伯爵手中,后者自封“阿拉贡的君主和统治者”。1162年,拉蒙·贝伦格尔四世去世后,其子阿方索继承了巴塞罗那与阿拉贡的全部领地,被加冕为阿拉贡国王,史称阿拉贡二世,即加泰罗尼亚一世。^③

1469年,阿拉贡的费迪南与卡斯蒂利亚的伊莎贝拉女王完成联姻,古代西班牙在名义上实现统一。在此之后的费迪南二世时期(1479-1516年),阿拉贡王国内部维持着类似现代的联邦制结构,各组成实体的区域特权由国王以书面形式确保持续,尤其是加泰地区的特权;国王很少干预各组成实体的政务,阿拉贡内部治国机制主要为阿拉贡参议会。^④值得一提的是,当时的伊比利亚半岛正处于伊斯兰势力和基督教势力对峙的光复运动时期,加泰罗尼亚经由阿拉贡实现卡斯蒂利亚化,展示了半岛北方各基督教王国的历史性融合。^⑤

加泰罗尼亚在17、18世纪都曾公开反叛过西班牙政府,可视为现代意义上地区分离主义的先声。西班牙于1469年实现形式统一后,加泰罗尼亚以公国(principality)身份接受卡斯蒂利亚国王的领导,但保留自身独立的机构、货币习俗与赋税制度。^⑥自腓力二世(1527-1598年)起,加泰罗尼亚地区的高度自治权体现在有独立的议会、

^① 该法典涉及封建制度的习惯,包括一些政治问题,如伯爵权利与义务、战争发生;民事方面,保护外国人;刑法和诉讼法方面初步统一和明确了案件的操作办法。参见[西]萨尔瓦多·德·马达里亚加:《西班牙现代史论》,朱伦译,中国社会科学出版社1998年版,第184页。

^② 同上书,第186页。

^③ 同上。此后近三百年在阿拉贡王国历史上又称巴塞罗那王朝。

^④ [德]瓦尔特·L·伯尔奈克:《西班牙史:从十五世纪至今》,陈曦译,上海文化出版社2018年版,第6-7页。

^⑤ 这种历史性融合的另一脉络为阿斯图里亚斯—莱昂—卡斯蒂利亚,加利西亚经此合并到卡斯蒂利亚王国中。参见[西]萨尔瓦多·德·马达里亚加:《西班牙现代史论》,第188页。另参见John A. Armstrong, *Nations before Nationalism*, p.266。

^⑥ 公国之论,参见郭秋庆:《西班牙中央与边陲的冲突——论加泰罗尼亚族群政治的建构》,第142页。

税收权以及有限立法权。腓力四世时期(1605-1665年),卡斯蒂利亚效仿法国加强中央集权,加上30年战争中汲取财物的需求,卡斯蒂利亚罔顾加泰罗尼亚的自治权力,收回了加泰地区的税收权。于是,1640年加泰罗尼亚地区爆发了农民反对中央的叛乱,史称“收割者战争”。在这场叛乱中,加泰罗尼亚借助法国的援助,一度于1641年1月宣布独立,成立加泰罗尼亚共和国,后被腓力四世打败。^①在三十年战争结束的背景下,这次叛乱的结果是:基于著名的《威斯特伐利亚和约》,加泰罗尼亚由西班牙和法国分别占领一部分;在西占区域,腓力四世持续削弱加泰罗尼亚政府的权力。1659年,基于《比利牛斯条约》,法国放弃加泰罗尼亚而获得西班牙割让的其他边境领土,西班牙得以完全控制加泰罗尼亚。后又因西班牙王位继承战争(1710-1714年),成为西班牙国王的腓力五世(1700-1746年)为了惩罚加泰罗尼亚在战争中倒戈的行为,通过《新基本法令》取消了加泰罗尼亚始于腓力二世时期获得的自治地位,自治机构与自治权力皆遭废除,加泰罗尼亚被划分为西班牙王国境内四省,加泰罗尼亚语亦遭禁止。^②

现代加泰地区在宪法意义上的自治权始于第二共和国时期。在短暂的第二共和国时期(1931-1939年),加泰地区从最初主张的“加泰罗尼亚国”改称为“加泰罗尼亚自治区”(Generalitat),接受有限的自治,并将加泰罗尼亚语言恢复为自治区官方语言。^③因保守派执掌共和国临时政府,加泰罗尼亚与共和国政府达成妥协,与共和国立宪议会签订《圣·塞瓦斯蒂安协定》(The Pact of San Sebastián)。这一宪法性文件暂时终结了西班牙君主制,其中包括对加泰罗尼亚自治的安排。加泰地区由此接受国家对地区财税权力的限制,从而愿意成为宪法上的“整合型国家”(integral state)的一部分。正因如此,加泰罗尼亚地区政府在1932年得以通过自治条例,侧重主张语言、教育和公共秩序方面的自治权力,并在随后的内战中继续支持共和政府直至后者失败。

^① 即加泰罗尼亚第一共和国。宣布成立共和国一周内,总统宣布效忠法国国王路易十三,被封为巴塞罗那伯爵,加泰罗尼亚共和国成为加泰罗尼亚公国,为法国的保护国。实际上当时的加泰罗尼亚第一共和国总统先后宣布效忠过路易十三和路易十四。

^② [德]瓦尔特·L·伯尔奈克:《西班牙史:从十五世纪至今》,第52页。西班牙王位继承战争的起因是西班牙哈布斯堡王朝绝嗣,法兰西王国的波旁王室与奥地利的哈布斯堡王室均认为自己有对西班牙王位的继承权,由此展开争夺,并引发了一场欧洲大部分君主制国家参与的大战。由于在王位继承战争中始终效力于腓力五世,纳瓦拉和巴斯克地区在腓力五世胜利后继续享有地区特权。这一历史境遇对应了1978年西班牙宪法上这两个地区与国家政府之间的财税权力分享制度,下文将有所述及。

^③ [西]萨尔瓦多·德·马达里亚加:《西班牙现代史论》,第394-395页。加泰罗尼亚现代历史上发生过两次“独立”公投,分别是1931年8月2日第二共和国成立前和1979年10月25日顺应西班牙政治现代化安排建立自治区之前。这两次公投均以加泰罗尼亚接受当时宪法安排下的自治地位告终。

佛朗哥独裁时期,加泰罗尼亚自治地位丧失,本地文化遭到压制。1938年4月5日,加泰罗尼亚章程被佛朗哥将军废除。1939年,佛朗哥正式上台后,遂在全国境内实行高压同化政策,加泰罗尼亚语言再度被禁止使用。于是在1978年西班牙宪法起草过程中,恢复地区语言成为回归地区自治的标志。在1978年宪法通过之后,加泰罗尼亚自治条例于1979年颁行实施,确保了加泰罗尼亚语的法律地位和自治政府结构。

二 现代设计:纵向分权与实践后果

(一)在单一制与联邦制之间的制度设计

1978年宪法为西班牙政治民主化与现代领土结构提供了基本框架。一个显著的制度变化就是在50个省的层级之上,增加了17个自治区的建制,以回应西班牙国内的多元族裔文化并实现区域自治。1978年宪法授予这些自治区制定自治条例的权力,以建立地区议会和地区政府。自治区由省和自治市组成。举例来说,安达卢西亚由八省组成,加泰罗尼亚由巴塞罗那、莱里达、赫罗纳和塔拉戈纳四省组成。同时,西班牙全境依然存在六个单省自治区^①,岑塔和梅利利亚则是两个自治市。巴斯克地区、纳瓦拉和加那利群岛拥有的财税制度不同于其他自治区。而巴斯克地区和加泰罗尼亚两个自治区的设立也是19世纪起地方民族主义政党持续活动下的政治成果。^②

1978年西班牙宪法上的领土结构有其近代渊源。现代西班牙“省—自治区”的领土结构(*división territorial de España*)可以追溯至1833年,通过皇家命令颁布。^③按照这份命令,省一级设有国家的中央代表(后称“民事总督”)和议员团,即代表各省的集体机构。国家通过省对地方进行管理,以实现地方均质化。1839年至1844年,西班牙又通过各项政令,使巴斯克各省与纳瓦拉省的行政体系与全国的领土划分体系相互协调,拆除海关而划分边界,取消旧的总委员会而改为议员团,变纳瓦拉王国为特别省。^④这份皇家命令使西班牙全境首次建立中央集权式的领土结构,将其分为49个省,分属15个名义上的历史地区。此时距伊莎贝拉一世与费迪南完婚实现西班牙第

^① 它们分别是马德里、里奥哈、坎达布利亚、穆尔西亚、纳瓦拉和阿斯图里亚斯。

^② Ramon Maiz et al., "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralisation and Resymmetrisation in Spain (1978–2008)," *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, No.1, 2010, pp.66–67.

^③ “布尔戈斯国王令”之称谓,参见[西]胡安·巴勃罗·福西:《西班牙民族主义问题及民族和地方自治制度的建立》,朱伦摘译,载《民族译丛》,1993年第2期,第5页。布尔戈斯是当时主导西班牙中央集权式领土结构改革的官员姓氏,届时西班牙处于玛利亚·克里斯蒂娜·波旁(1806–1878年)摄政时期。

^④ 同上,第4页。

一次政治统一已有 364 年。虽然这一改革的推动者本人布尔戈斯是亲法派,但如此划分显然是尊重古代王国和历史称谓,相当于承认了西班牙君主时代在地区上的地理—历史划分。1833 年至 1931 年,西班牙国家领土结构几乎维持原样。

1978 年立宪选择“自治区—省”为实行地区自治的基本结构,亦有现实原因。一方面,1978 年宪法的基本框架可视为向第二共和国时期(1931—1939 年)的国家制度回归。^① 在历时更短的第一共和国时期(1873 年 2 月 11 日至 1874 年 12 月 29 日),按古代西班牙境内十五个王国的大致界限,西班牙全境被划分为十五个地区,拟采纳联邦制,但因第一共和国的昙花一现而没有落实。^② 另一方面,最后写入 1978 年宪法的国家结构是由国家议会中各政党出于各种偏好而达成的妥协。^③ 在中央政府的支持者和保守派推动下,50 个省被保留,并在此之上增加了自治区一级建制。符合传统联邦制的设想确曾出现在 1978 年宪法起草者的蓝图中,但由于在国家议会缺乏多数支持,这个设想最终遭遇流产。^④ 1978 年宪法设计的制度结构看上去可以归为联邦制变体,如“行政联邦制”(executive federalism)或“放权联邦制”(devolutionary federalism)。^⑤ 西班牙本国也有学者认为,1978 年宪法提供了西班牙宪法史上最为分权的领土结构。^⑥

将 1978 年西班牙宪法上的国家权力纵向分配加以归类实属难事,这部宪法所有 169 个条款中没有对西班牙是单一制还是联邦制国家做出明确表述。就宪法原则而言,1978 年宪法第 2 条强调所有西班牙人的祖国不可分裂,又承认和保障构成西班牙国家的各民族和各地区的自治权:“宪法建立在所有西班牙人的共同的和牢不可破的祖国——西班牙国家的不可分裂的统一基础之上,宪法承认和保障构成西班牙国家的

^① Michael Keating and Alex Wilson, “Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain,” *West European Politics*, Vol.32, No.3, 2009, pp.538-539; Omar G. Encarnacion, *Spanish Politics: Democracy After Dictatorship*, Polity, 2008, p.104.

^② Eduardo J. Ruiz Vieytez, “Federalism, Subnational Constitutional Arrangements, and the Protection of Minorities in Spain,” in George Alan Tarr et al., eds. *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Praeger, 2004, p.135.

^③ Josep M. Colomer, “The Spanish ‘State of Autonomies’: Non-institutional Federalism,” *West European Politics*, Vol. 21, No. 4, 1998, p.41. 西班牙民主化过程中的制宪阶段,首相苏亚雷斯和加泰地区领袖就加泰罗尼亚自治地位达成合意的大致过程,参见[英]保罗·普雷斯顿:《民主的胜利:西班牙政治变革的进程》,第 195-196 页。

^④ Enric Martínez-Herrera and Thomoas Jeffery Miley, “The Constitution and the Politics of National Identity in Spain,” pp. 9-10.

^⑤ 有关“行政联邦制”的论述,参见 Josep Ma Valles and Montserrat Cuchillo Foix, “Decentralisation in Spain: A Review,” *European Journal of Political Research*, Vol.16, 1998, pp.395-407。关于“放权联邦制”,参见 Alberto López-Basaguren and Leire Escajedo San Epifanio, eds., *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Vol. 1, Springer, 2012, p.516。

^⑥ Josep M. Colomer, “The Spanish ‘State of Autonomies’: Non-institutional Federalism,” p.40.

各民族和各地区的自治权以及相互间休戚与共。”^①1978年宪法也为地区自治设立了均衡制度作为约束,如第138条在经济事务上再一次强调了第2条确立的地区团结原则:“国家保证宪法第2条确定的团结原则的有效执行,维护西班牙领土各部分之间公正、适当的经济平衡,并要特别关注岛屿的情况。”^②尤其值得注意的是,地区之间休戚与共的经济意义还在这部宪法其他的条款里有所强调。宪法第156条第1款言明:“自治共同体为了发展与行使自己的职权所享有的财政自治,应符合与国家财政合作及所有西班牙人之间休戚与共的原则。”^③下文还将论述经济事务上的地区团结条款或隐或现,形成理解西班牙政府应对经济危机时行为逻辑的关键,恰恰是马德里的这些行为招致了加泰地区的不满。不仅如此,从地理代表制上看,所有的自治区最终都应被置于一个统一的框架下,在国家议会中有相应的代表比例,各自治区拥有一院制的地方议会,有地区专属的自治权也有与中央分享的权力。实际上,这样的制度设计看似均衡,但其遮蔽的现实是:各自治区差异显著的实际面积、非均衡的财税自治权以及地区政党在国家议会中不断变动的影响力。

1978年宪法第149条需要特别分析。第149条第3款明确规定:“宪法没有明确规定属于国家的权限,可按自治共同体的条例规定属于自治共同体。自治条例没有申明的事项的权限属于国家。在发生冲突的情况下,在没有确定属于自治共同体专门权限的一切事项上,国家的规定高于自治共同体的规定。国家法规在任何事项上都是自治共同体法规的补充。”^④如此表述很容易让人联想到典型联邦制下的“剩余权力”。然而文本中,“在发生冲突的情况下”后递进的内容,与前一分句存在紧张关系:首先,虽然看上去管辖待定事项的权力可以先按照自治条例行使,但同时“自治条例未申明的事项的权限属于国家”,实际上允许国家和自治区竞争,其结果是对某个事项进行双重管辖——然而,一旦如此,那么法院实际上可以通过国家法的补充效力来排除自治条例的适用,从而间接排除自治条例管辖权的扩张。不仅如此,第149条第3款还包含了对地区自治权更为隐含的限制:国家法律在任何时候都可以通过发挥“补充效力”,排除自治条例在具体事项上的适用。所以,国家法的优越地位已经存在鼓励组织法(organic laws)侵蚀自治区条例管辖的可能。所谓“组织法”,如1978年宪法第81

① 《〈西班牙1978年宪法〉中的民族和地方自治条款》,朱伦(节译),载《世界民族》,1997年第1期,第76页。

② 《〈西班牙1978年宪法〉中的民族和地方自治条款》。

③ 同上,第79页。

④ 同上,第76页。

条所言,是“关于行使基本权利和公共自由、批准自治法规和选举通则的法律,以及宪法规定的其他法律。”^①一个典型例子是2002年西班牙制定的《教育平等授权法》,授权国家可直接管理自治区在初中教育阶段制定的统一大纲和历史民族自治区教育体制中的语言政策,客观上限制了加泰罗尼亚自治区在中小学教育中推行加泰罗尼亚语教学的政策。^②

宪法理论沿袭的脉络亦可证明,西班牙1978年宪法有关国家权力纵向分配的结构并非典型联邦制。该宪法列举国家权力的纵向分配而排除次国家单元享有剩余权力的例子可追溯至第二共和国时期的1931年宪法。这部宪法允许各省或者有共同历史、文化、经济结构的相邻省份约定组成大区(第11条),但是禁止各大区之间组成联邦(第13条);还规定了未纳入国家权力范围内的立法权和直接司法权,各大区需要通过大区组织法获得国家议会的授权才可设立特别规定。^③1931年西班牙宪法深受1920年奥地利宪法影响,而后者又与凯尔森的“三面理论”(Drei-Kreise-Theorie)相关。有观点认为,西班牙1978年宪法的国家权力纵向分配实际上带有凯尔森主义的理论色彩。^④这一理论强调国家对各次国家单元(sub-state units)的授权无法约束国家本身,无论是国家还是各次级国家单元都受制于“整体宪法”(Gesamtverfassung):因为宪法本身产生的是一个整体秩序,国家权力自上而下在国家内部不同区域的领土之间进行分配。^⑤由此可见,该理论中的“三面”即“宪法—国家法律—各次级国家单元区域内法律”。奥地利宪法学界曾对“三面理论”有所拓展,认为联邦制本身的运行不仅依赖分别来自国家和各州两方面的规制,更重要的是在国家和各州关系上发挥重要作用的“联合机构”(joint institutions),包括宪法法院、行政法庭和公共审计等国家机构。^⑥

“联合机构”在1978年西班牙宪法中也清晰可见。第150条第3款规定:通过国家立法确立国家和自治区法制协调的原则;即使是在自治区管辖优先的事项上,为了

^① 《西班牙宪法典》,潘灯、单艳芳译,中国政法大学2006年版,第30页。欧陆传统中的“组织法”与我国规定国家机关组织、运行基本框架和规则的组织法不同,指有宪法明确授权的单行宪法性法律。

^② Ramon Maiz et al., “The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism; Recentralisation and Resymmetrisation in Spain (1978–2008),” p.70. 语言问题本身对于加泰罗尼亚自治区来说是高度敏感的话题,不仅出于社会文化的考量,而且这样的政治敏感性有地区性法律作为支撑。下文的分析还会回溯这一问题。

^③ 《西班牙宪法典》,第73–76页。

^④ Paloma Biglino Campos, “A Complex Model for Distributing Competences that Requires Further Safeguard,” in Alberto López-Basaguren and Leire Escajedo San Epifanio, eds., *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Vol.1, p. 441.

^⑤ Manfred Stelzer, “The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis,” Hart Publishing, 2011, pp. 150–151.

^⑥ Ibid.

国家的普遍利益,国家依然有必要行使协调立法权。该条也规定了国家对自治区进行管控的机构和途径,包括:(1)宪法法院负责审查自治区立法的合宪性;(2)国家政府向自治区进行行政授权之前,会参考最高咨询机构国务会议(Council of State)的意见;(3)行政诉讼法庭有权对自治区行政与规章实施审查,以及审计法院有权对中央和地方财税与预算争议进行裁判。^①实际上,西班牙的整个司法系统是一个集中的体系。如果一个自治区不能承担其宪法义务,那么国家政府有权采取特别措施督促自治区履行。在前述情势下,国家政府得发起针对自治区主席的控告;如果这个控告无法得到妥善解决,那么国家政府需获得国家议会的全体多数同意才能采取其他措施。^②这一制度结构也为日后马德里处理加泰罗尼亚违宪公投的制度逻辑埋下了伏笔。

(二)“攀比性不满”与其他制度现实

1978年宪法提供的纵向权力分配方案,包含了潜在的制度危险。因根本安排存在单一制和联邦制之间的模糊地带,该宪法试图在强调国家在宪法上的优越地位和明确地区自治权力之间取得平衡。这一制度上的模棱两可(institutional ambiguity)易使现实中国家和自治区都存在主动改变宪定权力划分的可能,国家权力纵向分配的宪定制度遂陷入动荡。^③1978年宪法对于自治区自治权的唯一限制在于,不得对抗第149条规定的国家立法保留事项,具体涉及32项事务。^④与此同时,出于制宪各方对政治与经济现代化改革极为有限的预见性,1978年宪法第148条第2款还规定:在各自治条例通过的五年后,各自治区可在不侵犯第149条国家专属权力前提下,继续通过修正自治条例的方式扩大自治权力。^⑤1978年宪法第148条第1款罗列了授予各自治区的权力内容,主要涉及区域经济管理与发展。正是因为自治权力关涉自治区的经济事务,自治区对国家层面的经济政策异常敏感,尤其是公共支出的变动。结合宪法对自治条例能动扩权的允许,各自治区也渐进地扩大其财税自治权的范围,或者将对国家财税改革的不满诉至宪法法院。^⑥

① 《〈西班牙1978年宪法〉中的民族和地方自治条款》,第79页。

② 《〈西班牙1978年宪法〉中的民族和地方自治条款》。

③ 类似的判断可参见 Violeta Ruiz Almendral, “The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regimes,” *Regional and Federal Studies*, Vol. 13, No. 4, 2003, p.42.

④ 《〈西班牙1978年宪法〉中的民族和地方自治条款》,第77-78页。

⑤ 同上,第77页。

⑥ 一个典型的例子是西班牙宪法法院关于国家立法和自治区立法可能导致的双重征税所做的法院裁决,参见 Order No. 183/2016 of November。提起该案的原告恰恰是加泰罗尼亚自治区政府。判决中法院并没有改变国家和加泰罗尼亚自治区之间的税收划分,但花了相当多的笔墨来论证说理,体现出西班牙宪法法院的政治审慎。本案审议时,加泰地区的分离局势正愈演愈烈,然后在直接处理加泰罗尼亚的分离事务上,宪法法院维护西班牙政府和国家统一的政治立场如一,策略亦变得更加谨慎。

1978年宪法在国家权力纵向分配上的基本框架及其过渡安排,在实际运行中产生了一个出人意料的结果:宪法允许各自治区主动通过自治立法进行扩权,在各自治区之间造成了“攀比性不满”(comparative grievance),即各个自治区凭借自治立法都尽可能比照其他自治区追求更多的自治。^① 具体而言,将自治权按等级授予,在实践中会激励较低等级的自治区不断扩大自治权以向较高等级看齐;与此同时,享有较高等级自治权的地区又倾向于保持其相对优越的自治地位,包括宪定的地区权力与来自国家层面的经济资源分配。相应地,通过支持主张地方自治权力扩张的全国性政党,自治区的政治精英顺势而为,利用修改自治条例的方法,使之成为政治宣言与分配主张。一个典型的实例是,2000年之后,瓦伦西亚自治区采取了“最惠自治区待遇的条款”(a most-favoured-region clause),宣称任何其他自治区在未来获得的新自治权力将自动适用于瓦伦西亚。在此之后,也有其他自治区照搬了这一条款,如安达卢西亚。^② 这一“攀比性不满”在现实中成为国家权力纵向分配演进的内在动力。^③ 这一现实对1978年宪法制度的潜在危险在于,在地方争相扩大自治权的竞争中,短视的地区利益越来越凸显,这与1978年宪法通过激励自治区获得区域经济发展、再实现各地区之间经济均衡的初衷也背道而驰。与“攀比性不满”相辅相成的是,自2004年至金融危机爆发前,以议会中微弱优势执政的社会工人党为了巩固执政地位,将允许各自治区新一轮扩权作为政治妥协。^④ 这一政治氛围也是加泰罗尼亚自治区政府计划修改自治条例以扩张区域自治权的契机。

1978年宪法上如此暧昧不清的国家权力纵向分配,还造成了日后自治区层面的政党在国家议会中的缺席,并间接导致了国家和地区层面政治协商渠道极为不畅。在多党民主制下的政治现代化过渡时期,对单一制的支持传统来自自军方和右翼的全国性政党,而对联邦制下地方自治的追求自然出自地区性政党。当时加泰罗尼亚地区主张的“制定自由、宽恕和自治的法规”的诉求被其他地区的政治精英所接受。^⑤ 就西班牙国家议会内部而言,保守派的压力使得参议院的设计采取了基于各省的代表制,而非各自治区。自1978年宪法之后,国家议会中参议院议席的分配制度三十多年没

^① Ramon Maiz et al., "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralisation and Resymmetrisation in Spain (1978-2008)," p.64.

^② Alejandro Barón, "Why Public Finance Matters: Evolution of Independence Movements in Catalonia and the Basque Country during the Twenty-First Century," *SAIS Review of International Affairs*, Vol. 35, No. 2, 2015, p.95.

^③ Luis Moreno, *The Federalisation of Spain*, Routledge, 2013, p.98.

^④ Ramon Maiz et al., "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralisation and Resymmetrisation in Spain (1978-2008)," p.67.

^⑤ 刘泓:《自治共同体与自治权利:西班牙地区自治制度解读》,第48页。

有改变过。

地区代表制在国家议会中缺位的情况下,国家和各自治区之间的关系相当程度上依赖纵向的府际关系(inter-governmental relation, IGR),也使得宪法法院成为唯一可以直接调节国家和各自治区之间权力划分的重要机构。在2008年金融危机之前,西班牙国家政府中并没有供各自治区主席或者自治区主席与国家政府之间对话的固定平台。^①这使得西班牙宪法法院在调节国家和各自治区的宪法关系上扮演了更为重要的角色。在1980年代政治现代化伊始,宪法法院的裁判倾向是维护地区自治。^②因为彼时建立自治区制度需要时间,也需要宪法法院在此发挥政治作用。1980年代,在宪法法院界定和维护地方自治的案例中,典型的有卡斯蒂利亚-莱昂自治区边界变动一案;进入1980年代下半叶,宪法法院通过司法条例推动自治区政府的发展。^③20世纪之后,宪法法院开始采取积极防卫国家统一的立场,并强调自治权的限制。^④在下文分析的一系列加泰罗尼亚分离案中,宪法法院的角色和功能还将进一步被呈现。

三 非均衡财税与应激改革

(一)1978年宪法上的非均衡财税制度

西班牙1978年宪法对于历史民族的认可以及自治区制度的建立,具有非常现实的经济考量。西班牙宪法第143条第1款就明确表示,自治区制度的建立是考虑到某一领土区域内“共同的历史、文化与经济因素”。不仅如此,在过渡条款中,对纳瓦拉在自治区建制下归属的特别安排,也体现了对保留历史区域制度的考虑。而这个区域制度的核心就是特别地区的财税自治权,也是近年来加泰罗尼亚分离运动中地区核心诉求之关键。

1978年西班牙宪法建立了一个明显非均衡的税收制度,把各自治区的财税地位

^① 刘泓:《自治共同体与自治权利:西班牙地区自治制度解读》,第56页。直到金融危机之后,为了保证新财税安排的推行,西班牙政府才建立与各自治区沟通的“地方治理国家委员会”(the National Commission for Local Administration)。

^② 参见 Opinions 4/1981, 25/1981, 37/1981;转引自 Violeta Ruiz Almendral, “The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regimes,” p.43。

^③ 刘泓:《自治共同体与自治权利:西班牙地区自治制度解读》,第55页。

^④ Violeta Ruiz Almendral, “The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regimes,” p.42。

划分为两类:特别地区(the foral regime)和普通地区(the common regime)。^① 特别地区仅仅包括巴斯克地区和纳瓦拉两个自治区,一般地区由其他 15 个自治区组成,其中就包括加泰罗尼亚。作为保护自治区历史权利的产物,处于特别财税地区一级的巴斯克地区和纳瓦拉两个自治区被赋予的财税权力包括:为个人所得税、企业利润、个人财产、继承和财产转移设定税率和税基,并且上述税种全部地方税,两个特别财政地区的居民无须在上述项目上交纳任何国家税;巴斯克地区和纳瓦拉同时还负责本区内的税务管理。^② 大体说来,特别财政地区对本地税拥有直接加税的权力,而普通地区的权力则相当受限。1978 年宪法认可一定程度的财税自治权是自治区执行自治权的必要条件,在宪法之下,国家与自治区之间财政分权的更多细节则规定在《自治区财务组织法》(the Organic Law on the Financing of Autonomous Communities)和每个自治区的自治立法中。^③

在地区支出责任上,不仅普通财税地区和特别财税地区之间存在差异,普通财税地区内部还存在高低两个等级。对于两个特别财税地区而言,它们都承担向国家政府特别支付的义务。在巴斯克地区,这种特别支付被称为“cupo”,在纳瓦拉被称为“aportacion”。这两种支付都是为国家政府承担地方公共服务的部分而支付的对价,上缴比例在实践中灵活可变;而对于国家而言,这两种支付都用于填补一部分国家赤字。^④ 除了超过 75%的地区税收上交给国家之外,普通财税地区地方税权的扩大会导致国家层面转移支付的减少。这些地区享有税收管理方面的自治权,却缺乏设定税基和税率的权力。而且,在普通财税地区之间又存在高与低两种不同等级的支出责任。高一级的支出责任类似特别财税地区,自治区政府也享有更大的自由度,加泰罗尼亚

^① Michael Keating and Alex Wilson, “Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain,” pp.538-539. 1978 年宪法中对特别财税区域的规定,参见第 149 条第 1 款第 8 项(国家在特别财税区域相关事项上行使排他权力)、过渡条款部分第四条第 1、2 款(纳瓦拉和巴斯克地区的特别财税机关建立排除宪法第 143 条对于建立自治区机构的一般要求)。1978 年宪法并没有“普通财税区域”的字面表达,这个名称是学者们基于特别财税区域的明确规定,进行反向归纳的结果。

^② Teresa Garcia-Milà and Therese J. McGuire, “Fiscal Decentralisation in Spain: An Asymmetric Transition’ to Democracy,” in Richard M. Bird and Robert D. Ebel, eds., *Fiscal Fragmentation in Decentralised Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar, 2007, p.215.

^③ 转移支付体系与地区税权一同诞生于佛朗哥去世后的过渡时期,这一体系也留下了浓重的过渡痕迹。20 世纪 70、80 年代相交之时,整个转移支付体系最初基于改革之前各个地区财政开销的偏向而设计。直到 1986 年,转移支付分配的公式才经过了一次修订。在 1996 年,国家与地区政府就 1997-2001 财税周期进行的协商则对 1986 年的税收公式进行了重大变更;国家政府授权各个自治区在所有属于自治范围内的税种都改变税率的权力,并且各个自治区可多享有所得税 15%;在此之前,西班牙国内的主流呼声是对各个自治区设定税率的权力有所保留。Ibid., pp.217-218.

^④ Ibid., p.215.

自治区恰好在这一序列上。^①其中值得一提的是,高支出责任的普通财税地区政府拥有在公共卫生和教育事项上支出的决定权。^②这意味着高支出责任的普通财税地区政府也对本自治区内的公共卫生与教育事项拥有更多的决策权,其中包括加泰罗尼亚自治区。

基于宪法上强调地区间经济平衡的理念,西班牙地区间转移支付的体系强调地区间财政均衡。对于普通财税地区,最大的财政来源来自国家的无条件拨款(unconditional grant),对此影响最大的因素是地区的人口。^③与此同时,人均收入较低的自治区还会获得宪法上为了实现地区财政均衡而设定的“共同责任拨款”(solidarity grants)和其他款项。^④就目前的转移支付体系而言,在财政表现上越落后的自治区会得到更多的资助。而像加泰罗尼亚一样具有更多财力的自治区,获得国家转移支付的人均比反而更低。以2006年为例,加泰罗尼亚在转移财政收入之前,财力在17个自治区中位列第三,而在转移支付之后成为第11名。与此相反,埃斯特雷马杜拉自治区在转移支付之前财力为17个自治区中的第14名,在转移支付之后却成为第1名。^⑤自1999年至2009年,中央政府在加泰罗尼亚地区的年平均投资占全国各自治区总投资的比例为14.38%,不仅低于加泰罗尼亚自治区年度GDP占西班牙全国GDP的比例(18.80%),还低于加泰人口占西班牙人口的比重:1999年这一比例为15.40%,2008年为16%。^⑥

(二)金融危机下的财税改革与制度变迁

在分析加泰罗尼亚分离事件的背景时,现有研究经常对西班牙自2008年下半年开始经历金融危机这一事件一带而过。实际上,这次金融危机不仅给西班牙近十年来的经济增长画上句号并暴露出国民经济的结构性危机,而且导致了西班牙财税体制明显的集权。重新集权的财税安排经由新的宪法修正案实现制度化,直接挤压了加泰地区财税自治权力的空间。鉴于西班牙金融危机的主要原因是“不动产泡沫”,加泰罗

^① Teresa Garcia-Milà and Therese J. McGuire, "Fiscal Decentralisation in Spain: An Asymmetric Transition' to Democracy."

^② Ibid., p.216.

^③ Ibid., p.215.

^④ “共同责任拨款”官方名称是跨区域补偿基金(*El Fondo de Compensación Interterritorial*; the Inter-territorial Compensation Fund),西班牙1978年宪法第157条第1款第2项对此有直接的规定。

^⑤ 具体数据源于政治经济学在先的研究,参见 Elisenda Paluzie, "The Cost and Benefits of Staying Together: the Catalan Case in Spain," in Nuria Bosch et al., eds., *The Political Economy of Inter-regional Fiscal Flows: Measurement Determinants and Effects on Country Stability*, Edward Elgar Publishing, 2010, pp.366-367。

^⑥ Ibid., p.361.

尼亚自治区则因为在金融危机之前就已存在的预算不平衡、倚重房产税而在金融危机中处在受灾最严重的地区之一,同时也是负债最严重的地区之一。^①

西班牙政府在金融危机初期的对应措施有失偏颇,主要加强了财税制度的中央集权。在金融危机显露迹象之前,稳定的经济增长和灵活的经济放权周期使得西班牙国家财税安排中的制度性缺陷并未充分暴露。^②2008年初,金融危机已经“山雨欲来”,但为了当年三月大选可以顺利举行,工人社会党执政的萨帕特罗政府否认西班牙经济局势恶化,^③后来才采取激进措施试图控制金融危机,其中包括改革国家政府和各自治区之间的财税框架和重新收紧地区财税自治权。由于现实中阻力巨大,前述两项计划一直到人民党的拉霍伊政府上台后才由各自治区勉强与马德里签订。^④这一系列改革政策的结果是:在国家政府前所未有的约束和监督机制下,自治区不得不承诺积极实施财税安排以解决债务问题,而并非指望中央政府一味输血。为了保证新财税安排的落实,西班牙政府还建立了地方治理的国家委员会(the National Commission for Local Administration)。^⑤

通过宪法修正案的形式,西班牙效仿德国,于2011年在本国宪法中融入欧盟预算紧缩计划,形成1978年宪法新的135条。这是西班牙1978年宪法自颁行以来经历的第一次修正。在金融危机背景下,为了平衡联邦与各州之间的财政,德国联邦基本法第109条第3款于2009年进行了修正,增加了后被视为德国财税立法“黄金规则”的基本法109a条款。新修正案本质上是对财政进行反向周期的调节,允许政府在经济不景气的时候增加开支、提高赤字,在经济景气时减少开支。该修正案还规定了新财政规则施行例外的紧急情形,如自然灾害等。若偏离修正案所设立的“债务刹车”,需要联邦议会过半多数同意增加明确的新债务计划。^⑥参照德国联邦基本法的修正,西班牙宪法的新135条规定了预算稳定性原则(the principle of budgetary stability),对国

^① César Colino and Eloísa del Pino, “The Financial and Political Crisis of Spanish Federalism: Transformation or Erosion?” in Richard Eccleston and Richard Krever, eds., *The Future of Federalism Intergovernmental Financial Relations in an Age of Austerity*, Edward Elgar Publishing, 2017, p.204.

^② César Colino and Eloísa del Pino, “The Financial and Political Crisis of Spanish Federalism: Transformation or Erosion?” p.199.

^③ Fabrizio Di Mascio and Alessandro Natalini, “Fiscal Retrenchment in Southern Europe: Changing Patterns of Public Management in Greece, Italy, Portugal and Spain,” *Public Management Review*, Vol. 17, No. 1, 2015, p.142.

^④ Ibid., p.143. 拉霍伊因贪腐于2018年6月1日被西班牙议会弹劾,是西班牙现代史上首位被弹劾的首相。

^⑤ César Colino and Eloísa del Pino, “The Financial and Political Crisis of Spanish Federalism: Transformation or erosion?” p.142.

^⑥ 2017年,德国联邦基本法第109a条也经历了类似修正,主要内容是宪法规定成立“财政稳定理事会”(Stability Council),目的是对联邦和州的预算体系实现持续监控。

家政府以及各自治区共同形成的结构赤字 (structural deficit) 的最高额度进行限制。类似德国的修正案,新 135 条也列举了例外情形如自然灾害、经济衰退或者其他非同寻常的紧急情况 (extraordinary emergency) 出现时,西班牙政府可以突破新修正案设立的结构赤字约束。该条款还列明对“紧急情况”的判断标准:情势危及超出国家控制的标准,并将显著危害国家财政状况或者社会稳定。^① 突破宪法规定的结构性赤字需要国家议会以绝对多数通过。

与德国不同的是,西班牙并未在新的 135 条中列明赤字上限,0.4% 的赤字限制目标将由单行法律启动。该条款还规定在 2012 年 6 月 30 日之前,西班牙政府需要批准相关组织法,并且组织法要契合第 135 条第 3 款规定的限制机制,在 2020 年之前实施。这不仅是使金融市场对西班牙政府保持信心的政治承诺,也体现了成员国国家宪法秩序如何被强制回应欧盟超国家层面的安排,或者说,欧盟安排在成员国本土的宪法化。

在新 135 条落地一年后,西班牙政府通过了《预算稳定与金融可持续性组织法》,作为满足该条款规定的金融稳定原则的执行性法律。^② 这一重要的组织法在所有层级的政府间建立了一套新的财税原则,各自治区须每月每季度向中央政府报告预算实施情况,中央政府也会在批准各自治区的预算之前发布指导意见。为了配合欧盟紧缩政策的实施,这部组织法对中央集中相关财政权力和预算控制权做了相应安排。由此可见,在宪法文本层面未启动改革时,宪法安排的财税关系已经历了根本性的改变,^③ 在整体上挤压了各自治区财税权力的空间,对于富足地区如加泰罗尼亚的制度影响便可想而知了。

四 分离歧路

(一) 加泰罗尼亚地区分离意识与宣传策略

^① “Beyond the control of the State and significantly impair either the financial situation or the economic or social sustainability of the State.” 目前这一条款没有权威的中文译文,修正后的西班牙 1978 年宪法英语文本来源: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en, 2018 年 8 月 23 日访问。同时西班牙语文本参见西班牙参议院网站: <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html?lang=en>, 2018 年 9 月 20 日访问。

^② Organic Law 2/2012 of 27 April 2012 on Fiscal Stability and Financial Sustainability, <http://www.spanishreforms.com/-/organic-law-on-budget-stability-and-financial-sustainability>, last accessed 20 August 2019.

^③ 就这一点而言,政治实践突破宪法文本上的根本安排造成实质宪法变迁,可参见关于非正式宪法变迁 (informal constitutional changes) 的研究。最新一部结合理论和各国经验并在比较宪法学界引起重大影响的专著,参见 YanivRoznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Power*, Oxford University Press, 2017。

在财税体系中,自治区受到不公正的待遇是近年来加泰罗尼亚分离宣传的主要口号。然而在这一口号之下,具体情境以及分离事件本身的发展却极易被政治宣传所掩盖,因此,后者也同样值得深入分析。在现实中,与对日益集权的财税体制不满并行的是,加泰罗尼亚地区政府催生民族身份和民族意识的法律政策和政治纲领。

加泰罗尼亚地区当局主要通过法律手段催化民族认同,其中的典型立法为《语言规范法》。加泰罗尼亚身份认同是地区分离意识的核心,而这一身份认同又根植于加泰罗尼亚语以及这一语言所连接的身份与历史。这部法律的实施过程及其实践,是加泰地区政治领袖乔丹·布乔尔任职期间将本地重新加泰罗尼亚化的重要环节。^①加泰罗尼亚自治区于1978年制定并实施了《语言规范法》以保护和推广加泰罗尼亚语,这部法律至今都是加泰罗尼亚自治区非常重要的法律文件。^②同年,加泰罗尼亚自治区也建立了地区公共电视台和广播公司,使其成为加泰罗尼亚语有力的传播机构。根据1983年《语言规范法》,加泰罗尼亚自治区建立双语学校体系,要求学生在学业结束时能同时使用加泰罗尼亚语和西班牙语,并且学校不得因为学生使用的语言而采取区隔政策。据此,“语言浸入政策”在1996年被西班牙宪法法院判定为合宪。但在2006年对地区自治条例富有争议的大范围修订中,加泰罗尼亚新自治条例承认加泰罗尼亚语和西班牙语在宪法上完全平等,并规定了地区居民习得加泰罗尼亚语的宪法性义务。2010年,新自治条例中地区居民学习和使用加泰罗尼亚语言的义务被宪法法院判定违宪。^③即便如此,在2015年,加泰罗尼亚自治区的书商协会曾经公开表示,自当年9月开始,加泰罗尼亚地区学生教科书中将不再出现西班牙语。^④

西班牙政治民主化转型后,加泰罗尼亚地区分离纲领的出现可追溯至近30年前。乔丹·布乔尔在任时期,加泰罗尼亚政府不遗余力地塑造加泰罗尼亚地区的身份意识,曾经在1990年秘密召集具有地区民族主义倾向的知识分子起草了一份将自治区再度加泰罗尼亚化的纲领。^⑤这一秘密分离纲领在加泰罗尼亚的高层官员中长期流传。近年来,通过加泰罗尼亚自治区逆向分离运动“塔巴尼亚运动”的反分裂网络平

^① 乔丹·布乔尔于1980年至2003年一直担任加泰罗尼亚自治区主席。2014年因为承认任职期间的税务欺诈而被剥夺所有正式头衔、党内权益与养老金。

^② 这部法律英文文本的全名为“Law 7/1983 of April 18 of linguistic normalisation in Catalonia”,1998年有修订。

^③ Constitutional Court Judgment 31/2010, 28 June 2018.

^④ 叶江:《浅析2017年加泰罗尼亚“独立”事件之警示——多民族国家的“国家民族”共同体意识构建视角》,第71页。

^⑤ “PROGRAMA 2000 - Strategy for Re-Catalanisation,” <https://www.tabarnia.today/englishversion/programa2000-strategy-for-recatalanisation>, last accessed on 14 July 2018.

台,这份文本才得以通过英文翻译第一次为人所知。该纲领言简意赅,阐明了培植、催化加泰罗尼亚民族意识的关键在于:通过各种渠道暗中推送分裂倾向的人选,把控广播电视宣传领域、高等教育领域和政府要职。^①

在19世纪后半期,加泰罗尼亚出现了现代意义上的地区民族主义运动,参与地区民族主义运动的主体为工业化进程中诞生的市民阶层。1892年,加泰地区地方精英发表《曼雷萨纲领》(Bases de Manresa),这是第二共和国成立之前首部明确的政治纲领,也成为第二共和国时期1932年《加泰罗尼亚自治章程》的前身。^②该文件共有十六条,声明西班牙的国家体制应为邦联结构。其第一条罗列了中央权力,包括税收、国防、关税、基建、跨区域争议与平衡全国各地区的支出责任;第二条至第十六条详细阐明了地方权力。依照这份文件的设计,自治的加泰罗尼亚意欲恢复古代建制,包括在地方具有终审权的司法体系(Audiencia de Cataluña)、地方安全制度(Somatén);文件还强调仅加泰罗尼亚人可任公职,主张加泰政府对于地方教育的控制,使加泰罗尼亚语为地区唯一官方语言。^③这是近代第一份加泰地区明确要求自治权力的政治纲领,核心主张在近年来的加泰分离纲领中依然清晰可辨。西班牙在1898年美西战争中战败后,被迫放弃最后也是最重要的海外殖民地古巴、菲律宾和波多黎各。加泰地区纺织工业因丧失海外市场而受重创,对中央政权的反感加剧。20世纪初,加泰地区开始出现地区性政党,并在西班牙议会占有席位。^④

(二)宪法政治中的违宪独立公投

加泰罗尼亚分离公投正式起步于2012年11月。现有的大部分观点认为,2010年西班牙宪法法院判决2006年加泰罗尼亚自治条例新修正的大部分条款违宪导致加泰罗尼亚政客开始付诸行动。^⑤在2012年加泰罗尼亚自治区议会大选中,支持独立的民族主义议员获得多数席位,此为加泰罗尼亚自治区为独立进行法律准备的开端。

^① “塔巴尼亚”是近年来加泰罗尼亚地区出现的逆向分离运动。这一运动的名称“Tarbania”是加泰两座重要城市巴塞罗那(Barcelona)和塔拉戈纳(Tarragona)的合称。其主张若加泰罗尼亚从西班牙分离,那么巴塞罗那和塔拉戈纳则合并为一个新的自治区留在西班牙。这次运动是主张西班牙统一的人士对于加泰罗尼亚分离运动行为针锋相对做出的回应,参与阶层多是教育工作者、本地艺术家与科研人员。一开始这个运动以讽刺政治的面目出现,但随着加泰罗尼亚分离局面的纵深发展,“塔巴尼亚”运动也一度成为反国家分裂的重要文化阵线。

^② [德]瓦尔特·L·伯尔奈克:《西班牙史:从十五世纪至今》,第88页。“Bases de Manresa”字面含义为“基于曼雷萨”,曼雷萨为这份政治文件公开发表的地方,一座距离巴塞罗那66公里的加泰小城。

^③ “Las Bases de Manresa, 1892,” http://www.historiacontemporanea.com/pages/bloque5/el-sistema-canovista-y-los-borbones-18751902/documentos_historicos/las-bases-de-manresa-1892?theme=pdf, last accessed on 8 June 2019.

^④ [西]胡安·巴勃罗·福西:《西班牙民族主义问题及民族和地方自治制度的建立》,第9页。

^⑤ 加泰罗尼亚2006年修改自治条例及其引发的宪法争议,参见叶江:《浅析2017年加泰罗尼亚“独立”事件之警示——多民族国家的“国家民族”共同体意识构建视角》,第71-72页。

民族主义议员控制下的加泰罗尼亚议会通过了一份纲领性的法律文件——“加泰罗尼亚民族过渡计划”(The National Transition of Catalonia)。该计划的主要任务是保障议会获得领导加泰罗尼亚自决的权力,使议会稳稳掌控在民族主义者手中。此后不到一年的时间内,加泰罗尼亚自治区议会又于2013年1月通过了“关于声明主权与加泰罗尼亚人民自决权的决议”。^①2013年3月,西班牙政府提请宪法法院审查这份准“主权声明”的合宪性,宪法法院于同一个月内决定依据宪法第161条第2款,暂停这份决议的效力直到正式判决做出。而根据宪法第161条第2款的规定,宪法法院的暂行停止判决可以使得标的法案至少搁置五个月。2014年3月,西班牙宪法法院做出裁决,支持西班牙政府挑战所谓“加泰罗尼亚民族过渡计划”的请求,并阐明1978年西班牙宪法并不支持以自治区为单位的民族自决权力。在这份判决中,宪法法院主要诉诸的宪法原则是国家主权和西班牙民族的不可分割(the indivisibility of national sovereignty and the Spanish people);但同时法院解释了在1978年宪法下寻求民族自决必须正当、多元(pluralism)以及合法。^②这两个主要观点招致批评的地方在于,如此判决,相当于以消极方式许可1978年宪法下基于地区认同进行民族自决的可能;同时,程序上相对消极的宪法搁置在此之后成为西班牙政府对加泰罗尼亚议会进行政治约束的主要法律策略,往往导致宪法法院回避及时做出实质性判决。

“过渡纲领”提出之后,加泰罗尼亚自治区政府的第二步是形式上请求国家议会授予举行地区公决的权力。2013年12月,经四个主要党派同意,加泰罗尼亚政府公开宣称要举行关于“加泰罗尼亚前途”的公决,甚至还煞有介事地起草了一份组织法草案来向国家议会请求授权。因1978年宪法第149条第1款第32项规定的举行政治公投的权力专属于国家,西班牙议会于2014年4月正式拒绝了加泰罗尼亚自治区议会关于授权自决的请求。在请求授权失败后,加泰罗尼亚自治区议会于2014年9月19日通过了“大众公决与公民参与法”(The Law on Popular Referendum consultations and Civic Participation),并于同月27日实施。加泰罗尼亚地区政府认为,这一法案的所谓“宪法”基础,是2006年修订的加泰罗尼亚自治条例第122条;这一条款允许加泰罗尼亚公民就特别重要的政治问题进行建议性公投(advisory referendum),并且“建议性公投”对象必须是加泰罗尼亚政府有权管辖的重要政治问题。在自治区议会

^① Resolution on the Declaration of Sovereignty and the Right to Decide of the People of Catalonia (Resolution 5/X of the Parliament of Catalonia).

^② Constitutional Judgement 42/2014, 25 March 2014. 此处“多元”的含义是:即便真的要进行加泰罗尼亚公投,也需要在全国范围内由西班牙人民来决定加泰地区的前途,因为加泰地区是西班牙的一部分。

9月通过“大众公决与公民参与法”后,时任加泰罗尼亚自治区主席的阿图尔·玛斯签署了宣布在2014年11月9日进行独立公投的命令(decree)。在“大众公决与公民参与法”通过当日,西班牙国家政府就这部法律与进行独立公投的命令一并向宪法法院请求审查,又一次,宪法法院决定暂行搁置这两部法律性文件。然而这已无法阻挡加泰罗尼亚政府的一意孤行。

第三步是加泰罗尼亚政府将欲盖弥彰的“非正式公投”付诸行动。截至2014年10月4日,加泰罗尼亚自治区的946个市中有900个通过了支持于2014年11月9日举行分离公投的动议。同一天,西班牙政府宣布向宪法法院申请延长对加泰罗尼亚地区“大众公决与公民参与法”和自治区主席签署公投命令的审查,以相应延长这两部法律文件的搁置期。对此,加泰罗尼亚自治区政府做出了一个微妙的表态:宣布官方不会举行11月9日的公投,但投票需要的相关设施还是会出现在街道上供民众使用。随后,西班牙政府第三次就加泰独立动议向西班牙宪法法院起诉,主张加泰罗尼亚自治区政府所为是已经被禁止的地区分离公投的替代行为。2014年11月4日,宪法法院判决支持西班牙政府的请求,一并决定实质终止关于“本次协商性投票”的余下活动和加泰罗尼亚政府任何与此有关的行为。^①事已至此,加泰罗尼亚政府自然不会善罢甘休。在如期举行的“非正式公投”中,加泰罗尼亚540万有投票权的居民中仅20万参与了投票,结果是超过90%的投票赞同加泰罗尼亚自治区与西班牙分离。^②

2015年9月举行的加泰罗尼亚议会大选中,主张地区分离的党派保住了自治区议会的多数席位,自治区政府主导下的分裂行动步入最后实质阶段。相比三年前宣示意味大于实质步骤的“民族过渡计划”,仅仅在组阁两个月后,加泰罗尼亚自治区政府于2015年11月出台了一项极具争议的动议。其目标是在接下来的30天内通过一系列法律来建立独立后加泰罗尼亚境内独立的安全与税收体系;并且正式宣布加泰罗尼亚议会将不再受任何西班牙国家机关的制约,包括宪法法院。针对这一违宪的动议,同一月宪法法院一致判决实现民主协商原则不得超越1978年宪法的权威。加泰罗尼亚自治区政府对宪法法院这一判决置若罔闻,并于2016年7月举行了关于加泰罗尼

^① “Catalan Government Keeps November 9’s Participatory Process On-going Despite Constitutional Court’s Suspension,” *Catalan News Agency*, 4 November 2014, <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/catalan-government-keeps-november-9-s-participatory-process-on-going-despite-constitutional-court-s-suspension>, last accessed on 10 January 2017.

^② Associated Press in Barcelona, “Thousands of Catalan Separatists Protest against Government’s Legal Challenges,” *The Guardian*, 13 November 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/13/thousands-catalan-separatists-protest-against-governments-legal-challenges>, last accessed on 26 January 2017.

亚“独立”路线图的议会辩论,同时加泰罗尼亚自治区政府主席还发起了一项确保未来继续推进地区分离的信任案投票。在2016年12月,西班牙宪法法院继续判决强制搁置加泰罗尼亚自治区为2017年秋季独立公投做准备的两份决议。然而,正如本文开头所言,加泰罗尼亚自治区政府还是在2017年10月1日冒天下之大不韪举行了违宪“独立公投”。

下文将重点检视西班牙宪法法院在此的作用和失误。根据1978年西班牙宪法第161条第2款,西班牙政府有权力要求宪法法院介入审查自治区的立法与决议。然而自始至终,西班牙宪法法院都未正面论证最核心的实质问题:自治区有没有权力以政治咨询的形式使得实质公投合法化?换言之,在1978年宪法框架下,2006年自治条例第122条中,特别重要的政治问题是否包括从西班牙分离?加泰罗尼亚自治区政府早期准备违宪独立路线图时,请求国家议会授权是依据1978年宪法第149条第32项言明的专属国家权力:通过公投方式进行民众咨询。然而这一项不仅仅规定了国家对于地区公投进行授权的程序性要求,也意味着,通过公投举行民众咨询的权力是国家的专属权力。^①遗憾的是,西班牙宪法法院关于加泰罗尼亚分裂的一系列法律判决自始至终都没有采取这一论证策略。实际上,早在2014年第一次裁决加泰罗尼亚分离公投争议时,西班牙宪法法院就有机会快刀斩乱麻地阐明这一原则。假设西班牙宪法法院在第一份判决里就直接禁止加泰罗尼亚自治区政府名为政治咨询实为公投的计划,那么无论是中央政府还是宪法法院在后来与分离势力交锋的过程中都会减少很多被动的局面。而现实中我们只能看到宪法法院一次又一次地判决暂行终止加泰罗尼亚一部部分离法案,直至1978年宪法第155条“核能条款”被唤起终结加泰罗尼亚的自治地位。这种几乎是全有或者全无的法律约束策略消极而缺少政治智慧,也在相当程度上消耗了国家政府未来在加泰罗尼亚自治区获得人民支持的政治资本。

五 结论

没有一部宪法是为了破坏由它建立起的理想秩序和精神承诺而生,然而重新审视加泰分离运动需要研究者在政治现实中,考察西班牙1978年宪法理想受挫的深刻原

^① 西班牙官方英文文本对这一项的表述是“authorisation of popular consultations through the holding of referendums”,前引朱伦老师的译文为:“通过公民投票方式进行民意测验的授权”。还有一份直接从西班牙文本翻译过来的译本将此译为:“通过举行公民投票进行民众咨询的授权”,参见《西班牙宪法典》,第55页。本文此处由作者根据西班牙文本和官方英文文本对照译出。

因。就加泰罗尼亚分离运动所镶嵌的制度情境而言,本文在此可得出以下结论:首先,1978年宪法上国家权力的纵向分配模式处于单一制和联邦制之间。在这一看似模糊的制度安排中,从宪法规范的显明处和宪法解释的隐含处,都可以从1978年宪法分权原则上推导出国家管辖的优越地位。其次,现实中,各个自治区之间的“攀比性不满”是这部宪法未曾预见到的后果。由于国家权力纵向分配在宪法上没有被严格定义而是仅存于模糊描述,各个自治区在实践中会通过修改自治条例竞争性地寻求自治权力的扩张,这一现象本身就是1978年宪法制度下,地方利益表达不畅的体现。最后,更为深层的制度结构原因在于,在西班牙国家议会议席至今以省为单位分配,自治区一级代表性薄弱,导致自治区议题在国家议会受阻。在这一运行结构下,西班牙宪法法院在判断自治权力边界上几乎是除国家与自治区政府之外唯一能发挥调节作用的第三方机构。然而,即使因为不同首相当选,西班牙不断经历放权或者集权,对于国家权力纵向分配的判断依然牢牢掌握在国家机构手中。^①

虽然地区经济利益受限无法成为分离的正当理由,但在1978年宪法安排下,加泰罗尼亚财税自治权受到的制度限制是理解近年来加泰罗尼亚地区分离趋势、判断未来相关局势的重要面向。1978年宪法提供的整个财税安排不仅在税收自治权上做了特别税收区域和一般税收区域的划分,一般税收区域的支出责任上也存在高低两个级别。而加泰罗尼亚恰好处于一般税收区域和高支出责任的安排上。结合经济危机导致的地区财政窘境,这一安排无形中加剧了加泰罗尼亚对整个国家财税体系的不满。更重要的是,2011年西班牙对宪法第135条的修正意味着:在根本安排上,因服从欧盟的财政紧缩安排,西班牙的财税体制重新获得了制度性集权。在1978年宪法的整体秩序中,欧盟层面的财政紧缩政策一旦在成员国层面得到宪法化,也就排除了短期内这部宪法再就财税制度进行修正的可能;在现实层面,这也意味着,加泰罗尼亚自治区主张的财税改革很大概率只能通过与马德里的软性协商来进行。所以,招致加泰地区不满的现行财税制度很难在短期内得到改变。

“风起于青蘋之末”,分离运动作为常态宪法秩序的例外,必须从现实的角度进行观察与分析,尤其需要关注分离趋势演化的法律步骤与经验教训。而地区认同催化的现实路径包括过度强调的地区语言政策。在自治条例扩权经由宪法法院判决失败后,被分离政党把持的加泰罗尼亚议会首先选择向西班牙国家议会请求支持独立公投。然而,西班牙宪法法院的在先裁判对1978年宪法中关键原则的解释存在不慎之处,并

^① 宪法法院中没有加泰人士也是加泰罗尼亚政府违宪独立宣传的一部分。

未借助宪法解释工具将举行咨询性公投强硬排除在自治区权力之外,以至于在事件发展早期,给予地区分离主义者看似合法扩张的机会。从历史角度来看,加泰罗尼亚地区的分离纲领有其历史传统,现代意义上的加泰罗尼亚分离主义肇始于19世纪,并在核心主张上与近年来的加泰罗尼亚自治区分离运动相勾连。

分离主义制造出的政治对立和隔绝认同,恰恰是对国家统一和国民认同的严峻挑战,后者也是现代宪法蕴含的核心政治理想。出于维护地区平衡的宪法传统,国家政府在与自治地方沟通时往往采取强势态度。此前,当暗藏分离倾向的地区政治精英通过选举在自治区上台,国家层面当选的首相往往出于获得加泰罗尼亚自治区财政支持的目的,而默许加泰罗尼亚自治区的领导人推行催化地区意识的政策。^①虽说世事如棋局,然而事件一旦发生并无复盘可能。作为此前唯一可直接调整国家权力纵向分配的政治机构,西班牙宪法法院在加泰罗尼亚违宪公投系列案上不断以自己的方式维护国家统一,但在2017年公投流产后,加泰罗尼亚地区政党的分离主张并无明显收敛。如果现实中加泰罗尼亚自治区在西班牙国家财税分配中的地位依然没有改变,那么在不远的未来,我们极有可能看到同一主题的宪法危机转化为自治区与马德里之间持续的政治摩擦,甚至可能与民粹主义结合,引发加泰地区更大范围的街头骚乱。解决近年来加泰分离问题的各类成本也终将由西班牙来承担——而这样的宪法危机及其余波也背离了1978年制宪精英们的初衷。

(作者简介:翟晗,武汉大学法学院讲师;责任编辑:莫伟)

^① 一则与本文此处相反的意见认为,党派利益交换导致的政治妥协与政策摆动是西班牙国内政治灵活性的体现,参见王建娥:《一元国家框架下非均衡性区域自治制度探索》,第24页。