



深度

## 除了选票还有什么？在欧洲寻找公民参政的其他路径（下）

在税收或教育这样的公共领域，英国和克罗地亚的一些专业人士試著参与到政治进程中。他们无法改变政治游戏，却可以是政客和民众的桥梁。

特约撰稿人 Jose Miguel Calatayud 发自西班牙、冰岛、泽西岛、克罗地亚 | 2019-09-03



2017年9月11日，在脱欧公投一年多后，英国政府将首份脱欧方案呈上议会，有支持留欧的示威者在议会外挥动欧盟旗。摄：Tolga Akmen/AFP/Getty Images

编按：欧洲传统大党失去选民信任已经不是新闻。事实上，这一头条占据媒体视线之久，甚至让一些读者生出自由民主无望之感——民主到底是什么？选举有意义吗？西班牙记者 Jose Miguel Calatayud 离开欧洲多年，奔走在东非、中东，最近回到了阳光明媚的家乡巴塞罗那，发现家人和朋友们，也正发出这样的疑问。

除了手里的选票，在过去的十年间，欧洲的普通人或是专业人士还有怎样的方式参与民主政治？Jose 带着这个问题开始了一趟颇为漫长的旅途。在家乡巴塞罗那，他看到人们组织起来对抗银行的房贷条款；在冰岛，他看到那里的公民运动成立了政党试图改写宪法。接着，他去英国见到了一批试图改变全球避税天堂系统的税务专家；他还到了克罗地亚，在那里，一批教育专家试着着手进行基础教育改革——并且不受政治影响。

端传媒分上下两篇刊登特约记者 Jose 对欧洲公民参政的探究，书写不同国家的抗议者遇到的挑战和寻觅到的路径，帮助大家思考民主和政治的不同维度。此为下篇。

1998年，当时41岁的克里斯滕森（John Christensen）觉得他被迫离开了家乡泽西岛，这是一个属于英国的岛屿。克里斯滕森告发了当地政府，谴责泽西岛是一个避税天堂，一个允许个人或实体以保密为主要工具，逃避其他司法管辖区的税收条例和其他法律法规的地方。他没有想到的是几年后，他会开始领导一场关于税收公正的国际运动。

2002年，克里斯滕森在他伦敦附近的新家里接待了三个来自泽西岛的老乡。三位一边喝着下午茶，一边向他寻求帮助：帮他们的小岛从银行手里解救出来。克里斯滕森对他的来访者说：这不是一件容易的事，因为你不能只打击一个避税天堂，要想实际意义上去拯救泽西岛，意味着必须推翻全球避税天堂制度。

“我说，这意味着改变整个金融体系和结构，甚至整个世界的规则和权力结构。这不仅仅是关闭泽西几家银行的问题。然后他们几个就说，‘是的，很好，听起来不错，我们开始吧，你能帮忙吗？’”克里斯滕森说，他知道，毫无疑问，这就是《魔戒》里，甘道夫出现在比尔博·巴金斯家门口的那一刻，甘道夫把巴金斯踢出门去，说：“你要去黑暗之山执行任务。”

## 税务正义，守卫民主的“生命线”

保守估计，世界各地的富人把多达28万亿欧元隐藏在避税天堂，企业通过避税天堂为自己的利益输送了10万亿欧元的虚假投资，这相当于损失了数千亿欧元的税收。这些税收本来

可以用来支付公共服务和医疗、社会保健和教育的产品。

在三个泽西岛人的来访后不久，克里斯滕森率领一个代表团参加了2002年11月在意大利佛罗伦萨举行的第一届欧洲社会论坛，试图发起一场打击避税天堂的运动。正是在那里，在与来自欧洲不同地区志同道合的人举行的一系列会议上，约翰和其他人创建了“税收正义网络”（Tax Justice Network，以下简称TJN），一个由经济学家、金融专家和会计师组成的网络。TJN于2003年3月在伦敦正式成立，克里斯滕森是现任主席。

TJN的宣言从“只有小人物才纳税”开始，接着声明说：“在政府的帮助下，（大公司和富有的个人）正在将税收负担进一步转移到普通公民和小企业身上……我们主张税收公正：恢复向全球化下富裕的受益者征税的能力。”

“我们希望在民主方案中征税的可能性展开对话，重建社会契约，”克里斯滕森说，“而避税天堂问题是一个非常容易的切入点，因为很容易让公众相信，这些地方是富人欺骗你、剥夺你的医院、学校和养老金等等的地方。大多数人很容易理解这一点，这是我们的切入点”。

TJN的工作方式是这样的：基于他们在学术和专业方面的个人声誉，TJN的成员可以借助他们的专长进入知名的论坛和对话，然后利用这些机会成为以研究为基础的活动分子，并不害怕被质疑知识权威和被直呼其名。

2004年，在伦敦一个著名智库查塔姆研究所（Chatham House）举行的企业社会责任国际会议上，克里斯滕森起身发言说，他在所有企业提交的企业社会责任声明中，没有发现任何公司提到税收。克里斯滕森说：“你们没人考虑到我们在TJN认为企业的最重要的社会责任，也即你们如何在经济上为你们所在的社会做出贡献。”

“在场的人盯着我，就好像我把一坨狗屎放在桌子中间似的。”克里斯滕森后来写道。

两年后，也即2006年，克里斯滕森和英国艾塞克斯大学会计学院的会计学教授西卡（Prem Sikka），另一位TJN成员，在伦敦皇家地理学会的一个关于腐败的会议上做了主题演讲。世界银行和非政府组织国际透明（Transparency International，以下简称TI）的董事会



也出席了会议。在发言时，克里斯滕森批评了TI在年度腐败感知指数（Corruption Perception Index, CPI）中对腐败的定义。CPI已成为衡量腐败的国际标准之一；每年，最腐败的国家主要是撒哈拉以南的非洲国家和其他贫困地区。

在会上，克里斯滕森问：“如果你看看CPI中最廉洁的国家，比如瑞士、新加坡、英国、美国，半数最廉洁的、排名前十的国家都是避税天堂和保密司法管辖区，所有资金都流向了这些地方。没有这些银行、会计和法律设施，撒哈拉以南的非洲国家大多的大规模腐败不可能发生，因为资金无法转移。那么，谁更腐败呢？”



我们已知的避税天堂的确是最糟糕的一批：比如排名第4的开曼群岛，但实际上，排名第1的是美国特拉华州（也即美国）。摄：Sean Gallup/Getty Images

TJN决定给出自己的腐败排名。这一指数考虑了监管机构、银行和其他金融机构所扮演的角色，这些机构通过帮助政治领导人、富人和企业隐藏资金和逃税，为大规模腐败提供了便利。TJN 把它的排名称为“金融保密指数”（Financial Secrecy Index），因其关注每个司法管辖区的不透明性和缺乏与其他国家税务机构合作的意愿。2009年11月，TJN公布了第一份“金融保密指数”报告，将个国家从最隐秘的国家——意味着腐败更便利——到最透明的国家进行了排名。

我们已知的避税天堂的确是最糟糕的一批：比如排名第4的开曼群岛，排名第7的百慕大，排名第11的泽西岛，排名第16的英属维尔京群岛。但实际上，排名第1的是美国特拉华州（也即美国），卢森堡和瑞士，然后是排名第5的伦敦金融区（也即英国），排名第6的爱尔兰，排名第8的新加坡，还有其他欧洲国家，比如排名第9的比利时，排名第12的奥地利和排名第5的荷兰。

TJN的排名与国际透明的排名几乎是完全反过来：美国和西欧国家在国际透明的排名中是最好的，而在TJN的排名中是最差的。事实上，世界上一半的保密管辖区都曾是英联邦国家、英国皇家属地和地区，这使得伦敦乃至整个英国成为全球避税天堂网络中的核心。

TJN研究税收不公正如何对民主社会和经济产生负面影响，并将其纳入公共辩论，然后呼吁采取理性的人们难以反对的措施。理论上，这带来了一定效果。

在过去几年中，TJN在经合组织、20国集团和欧盟接受逐国报告（按国家和业务类型要求公司披露其经济活动，这将显示它们在不产生收入的避税天堂登记的利润）、自动交换金融信息（使不同的司法管辖区按违约方式相互共享税务信息）以及公开披露实益所有（披露最终从金融资产中获益的实际人员）等规范方面发挥了关键作用。

“我们不与任何政党或政治运动结盟，但我们非常努力地代表更广泛的公众，将技术专家的声音带到几十年来一直被排除在外的公众讨论中，”克里斯滕森说，“每个3岁以上的孩子都有参与政治的权利和义务。我们的使命是让人们能够谈论像税收这样的复杂问题。”。

“（我们）乌托邦式的愿景是让民主成为现有政府中最好的形式，我们必须始终与民主合作，而税收是民主的生命线。”

## 不是用选举，而是用行动来论证价值

没有公民教育，就会培养出被动的公民。

在克罗地亚，许多学生、家长和老师都在抱怨，本国的教育体系几十年来没有实质性的改变，与现实脱节。根据国际学生评估项目（PISA）的最新研究，从2013年到2016年，成绩不佳的克罗地亚15岁青少年的比例上升，超过了欧盟的平均水平。“课程和教学质量似乎是克罗地亚学生表现不佳的主要原因。”2017年11月，欧洲委员会在评论这一结果时说。

自1991年宣布独立以来，克罗地亚一直认识到教育改革的必要性，但到2000年代末，历届政府未能实现任何实质性改革。38岁的马蒂诺维（Daniel Martinović）是首都札格拉布的一名IT咨询师和活动家。他说：“没有明确的途径，也没有政党愿意展示出可以改变任何事情主动性，因为这个系统培养出的学生没有任何批判性思维，不会对任何事情提出质疑。没有公民教育，就会培养出被动的公民。”

克罗地亚人权中心2009年进行的研究得出了类似的结论：“克罗地亚的学校没有提供足够可以使儿童成为负责任和有自我意识的公民教育。教育系统没有以开放和民主的方式运作，教师和校长没有足够的能力和动力教授儿童人权科目。”

早在2008年，在加速现代化和全新民主的克罗地亚即将成为欧盟成员国的背景下，几个专业活动家组织，包括马蒂诺维当时工作的公民社会组织GONG，发起了GOOD倡议，推动公民教育成为一个单独的学科引入学校，目的是培养出更有政治能力的青年群体。

与其创建一个新的组织，这些公民社会成员联合起来形成一个广泛的运动，让每个人都能根据自己的能力和专业知识参与其中。几年之后，GOOD包括了40多个不同的群体，涉及人权、民主、性别问题、青年、媒体、克罗地亚历史... .. 过时的教育体系和由此产生的政治无能给克罗地亚民间社会提供了一个团结的焦点。



2012年，新当选的社会民主政府与GONG和GOOD合作，批准在2012-13学年和2013-14学年于部分学校试行公民教育课程。公民教育的推行受到克罗地亚和欧洲进步主义者的赞扬，但也受到克罗地亚宗教团体和保守主义组织的严厉批评，后者要求学校课程尊重爱国主义和传统价值观。

随着2014年春季试点工作的结束，政府并不确定是否会将公民教育纳入义务教育范畴。当大学教授摩拿（Vedran Mornar）在2014年6月被任命为新的教育部长时，课程被取消了：这位新任教育部长的抱负远大于将公民教育作为一门新课程引入，他将对教育系统进行全面改革。

为了实现这一目标，2014年10月，克罗地亚议会通过了一项新的教育、科学和技术战略，该战略由100多人撰写，包括政府官员、学术研究人员和教师，旨在实现学校系统的现代化，主要目标之一便是进行全面的课程改革。



2012年，新当选的社会民主政府与GONG和GOOD合作，批准在2012-13学年和2013-14学年于部分学校试行公民教育课程。摄：David Purdie/Getty Images

43岁的约基奇（Boris Jokić）是札格拉布社会研究所的教育专家和研究员。当议员们就该战略进行辩论时，他就坐在在议会中。他是该战略的合著者之一。约基奇说，当他看到在辩论中，议员们开始争论第二次世界大战并相互侮辱，而不是讨论克罗地亚教育的未来时，他感到了沮丧。尽管议会最终通过了这项战略，约基奇对议员们似乎对教育和克罗地亚的未来不感兴趣而感到羞愧。

约基奇说：“我和很多人都很强烈地觉得，如果我就这样离开，因为‘有一些计划，看起来还不错’，我就会像那些我批评的人一样成为一个伪君子。”后来，教育部公开聘请一个专家小组领导来推进课程改革时，约基奇是唯一一个申请这个职位的人。

约基奇成为了专家组的领导人，这个专家组将启动和管理课程改革。小组的其他成员是另外三名学术研究人员，一名大学教师，一名高中教师，以及高中校长协会主席。约基奇和其他成员都不是政治家，而是教育工作者和专家。

“我们被留在一栋楼的地下室里，刚开始工作的时候，我们只有七个人，四把椅子，没有白板，没有纸张，什么都没有。”约基奇回忆道。他个子很高，留着长发，让人联想到一位摇滚歌手，而不是一位学术研究者。“我说，‘我们可以把我们的头脑奉献出来；或者我们可以假装做了一些事情，却什么也没做，就像这个国家熟悉的做法一样’。幸运的是，我们七个人，几乎是一种执念一样，都想为这个国家做点什么，我们说：‘我们会竭尽全力’。”

专家组设计了改革进程，设计了52个工作组，编写52份文件，概述新的中小学课程。过去一直由学术精英领导的改革尝试，约基奇决定，至少一半的工作组成员必须是普通的学校教师。

在约基奇的活力和个人魅力的推动下，改革得到了大多数民间社会和媒体的支持。校长、家长甚至雇主协会都对这项改革发表了积极的声明。另一方面，学术界和保守派团体中一些直言不讳的成员对这一进程持批评态度，特别是因为它将引入性教育和公民教育，而没有重视克罗地亚历史和文学，认为课程的改变将破坏传统价值观。但是，总的来说，大部分人，特别是学校教师，似乎有一种共同的使命感，他们成为了这一进程的最大支持者。



但是，当2015年11月的选举产生了多数保守派时，教育改革工作组的工作也面临终局。新政府没有对教育改革表现出多少兴趣：它削减了国家预算中用于培训教师的资金，没能带来用于试验性实施改革的欧盟资金，甚至停止报销工作组成员去各间学校提出课程改革的差旅费。

约基奇开始公开露面，为改革进程辩护，并呼吁政治支持。课程改革受到瞩目一部分原因正是源于他大胆而直言不讳的形象：对于那些支持这一进程的人来说，他是一个试图使教育现代化并将自由和欧洲价值观灌输给教育领域的英雄；而对于那些反对者来说，约基奇在威胁克罗地亚的传统价值。

2016年5月，国会的教育委员会呼吁修改改革文件，更加重视STEM（科学、技术、工程和数学）学科，并呼吁扩充约基奇的专家组，增加10名来自STEM和克罗地亚语言和历史领域的人员。

约基奇认为这是在保守派政客的影响下控制整个教育改革意识形态的企图。作为抗议，整个专家组选择辞职。“有妥协的余地吗？原本整个改革就是一个妥协，人们小瞧了这个改革。我们显然是世俗主义者（而且），我们三个主要的宗教团体（天主教、东正教和穆斯林）的人在同样的框架下开发课程。”约基奇说，“这就是一个对话的地方，一个民主的地方。我真的愿意为不同的意识形态观点腾出空间……但是我们，尤其是我个人，不愿意的是向政治压力妥协。”

专家组辞职的消息促使GOOD倡议的活动分子和其他改革支持者组织起来，并呼吁在2016年6月1日在札格拉布主广场举行示威。

组织者旨在进行一场严格的无党派抗议，并选择了“克罗地亚可以做得更好！”的口号。6月1日，大约有4万人聚集在广场上：这是札格拉布有史以来第二大规模的抗议活动。没有人预料到像教育这样的问题会有如此高的参与度，示威组织者自己也感到意外和惊喜。

然而，政府并没有做出多少反应，改革进程在接下来的几个月里仍然处于停滞状态；第二年，活动人士呼吁在6月1日再次举行示威，大约25000人连续第二年出现，捍卫一个没有政治干预的教育改革。

这时，政府的确做出了反应，看似听从了示威者的要求，任命参加抗议的数学教授迪夫贾克（Blaženka Divjak）为新的教育部长。迪夫贾克和她的团队立即承诺要按照最初的计划继续进行改革。参加约基奇工作组的人、活动分子和支持改革进程的人都放松了。他们认为自己终于赢了，教育部最高领导层的这次新变动将允许改革按原计划继续进行。

然而，新部长开启了课程改革文件再一次的国家和国际审查阶段，这再次推迟了改革的实施。后来，政府成立了一个新的执行战略委员会，由总理和部长共同担任主席，此前该委员会在政治上是独立的。课程改革进程看起来，无论如何都将牢牢掌握在政治家的手中。



2016年6月1日，大约有4万人聚集在广场上：这是札格拉布有史以来第二大规模的抗议活动，没有人预料到像教育这样的问题会有如此高的参与度。摄：Stringer/AFP/Getty Images

终于，在2018年2月，迪夫贾克宣布课程改革，现在的名字叫“学校与生活”（School For Life），将从9月开始在一些学校试行。然而，这个改革计划忽视了约基奇工作组提出的许多改革建议，包括将性和公民教育作为跨学科专题来介绍。此外，教育部几乎把所有拨给改革的钱和资源都用来给一些学校购买桌子和笔记本电脑，而不是用来培训教师。

当2018年9月新学年开始时，教师们抱怨缺乏培训和教材，有些学校还缺少承诺的新笔记本电脑和平板电脑，甚至课本。然而，总的来说，公众对于信息学的关注似乎是满意的。新的笔记本电脑和平板电脑终于抵达了。但是GOOD倡议的活动分子、支持最初改革进程的其他群体，如教师工会，以及参加最初约基奇领导的工作组的人，都对教育部最终实施的这个肤浅、不充分又不称职的课程改革深感失望。教育部也没有回应我们多次发出的采访邀请。

尽管如此，约基奇本人，作为乐观主义者，还是希望看到事物光明的一面。“（改革进程）完全改变了对这个国家关注议题的叙述，这也是一个重要之处，如果没有明确的政治权力，任何议题都很难得到推动……公民不是通过选举，而是通过行动去论证某些价值观应该被纳入这个国家在21世纪的议程。”他说。

## 后记

基于专业知识、人脉和进入专业论坛的机会，专业人士可能成为有效率的公民政治活动家，并在他们的专业领域带来影响。TJN正是这样运作的：通过渗透高知名度的论坛，提出符合学术标准的原创研究，成功地让公民认同税收是健康民主社会不可或缺的要素，而逃税极不公正，因为它剥夺了政府用于支持最弱势群体的收入。TJN的报告和坚持的行动发挥了非常重要的作用，国际机构至少在纸面上通过了一套规范和标准去增加税务透明度和公平性。

然而，改革最终取决于政府官员的意愿。克罗地亚教育改革运动的经验表明了这一点。但另一方面，大量的公民参与和支持改革进程，他们甚至准备好了连续两年在街头抗议政治家的干涉，这有助于将公众辩论的焦点集中在教育对于克罗地亚未来的重要性上，迫使政府至少朝着改革最初的方向采取一些步骤。



正如冰岛海盗政治活动家比吉塔所说，政治游戏在欧洲民主国家可能是被操纵的。在与处在不同情境、以不同方式参与整个欧洲的政治进程的人们交谈后，我意识到，政治游戏肯定偏向于传统的政党和政治家，他们拥有金钱、媒体的曝光度和影响力。

在我的研究中，我还采访了创建和管理“Dziewuchy Dziewuchom”的波兰年轻女性。这是波兰有史以来最大的Facebook政治群组，成为了该国女性讨论堕胎和生育权的安全场所。这个话题在波兰的公共和私人领域都是禁忌（在波兰堕胎受到严格的法律限制）。这个虚拟社区产生了非常真实的政治效果，在一个由保守派政党和天主教会主导的国家（天主教会不承认堕胎是妇女的权利），女孩和妇女自我赋权，并组织起来推动了支持堕胎的议程。

我还前往德国会见了“混沌电脑俱乐部”（Chaos Computer Club, CCC）的成员。这是欧洲最大的黑客组织，自上世纪80年代初成立以来，该组织一直非常积极地捍卫信息自由和人们的隐私权。在一个由科技公司为自身经济利益进行游说而占主导地位的领域，当选的议会代表大多无法理解这一领域的技术复杂性，“混沌电脑俱乐部”承担起责任，教育政治家、记者和公众了解信息技术中促进民主和人权的可能性和风险。

如今，我仍然定居在巴塞罗那，把欧洲当做是我的家。我与朋友和熟人依然争论不停，讨论我们除了选举投票之外，还能做些什么参与政治进程。民主不仅仅意味着每四五年投票一次，因为竞选活动和私人既得利益集团组织的游说能力，意味着政党不能够总是促进公共利益。总会有不公正的法律和滥用权力的情况出现，即使是在由公民自觉教育、组织并采取行动捍卫公共利益，并为权力的滥用提供补偿的民主社会中。

在某种程度上，这很简单。我会这么告诉那些抱怨民选政客不代表公众利益的人：从了解你所关心的问题开始，培养你的议政能力。然后找到志同道合的人，组织起来——如果你所在的地方没有这样的团体或者平台，你要敢于自己发起一场运动。最后，制定一个以专业知识为基础的策略来影响公共辩论，并接触你的政治代表。如果私人既得利益集团进行反击，或者老牌政客起初的反应不够积极，至少想办法让你的社区保持住参与的势头。

（“Open Society foundation”为作者提供了资助，该机构不干涉研究和报道内容。原文系英文，感谢端传媒实习生李瑞洋、张美悦的翻译协助。）



---

## 热门头条

---

1. 独家专访：那位下跪挡在警察枪口前的传道人
2. 在加拿大开跑车“炸街”的大陆留学生，为什么反对撑港游行？
3. 831全记录：示威者于湾仔纵火，在港岛九龙多处转移；再传疑似警察卧底曝光，特警进...
4. 专访朱凯迪：利用黑社会成为镇压机器会成为香港常态吗？
5. 专访新民党前政策总裁袁弥昌：建制派将面对“毁灭式打击”
6. “香港之路”：港铁三线市民手拉手成人链 黑夜中照亮狮子山
7. 专访曾钰成：我希望各方面能迷途知返，或是物极必反
8. 陈纯：举报、粉红狂潮，与体制外的极权主义
9. 早报：路透社公布林郑闭门会议录音，林郑称自己无法辞职，中央不会出军
10. 一个勇武年轻人的自白：你解决了问题，这帮人就不会出现

---

## 编辑推荐

---

1. 以抵抗为救赎：亚马逊雨林深处的年轻一代
2. 徐子轩：巴西保护雨林不善，为何会受到欧盟各国施压？
3. 刘锐绍：林郑的“撤回”与辞职传闻都只是缓兵之计
4. “人民币台币港币都想赚”，当台湾奶茶遇到政治表态
5. 抢滩越南，大陆商人被台商抛在身后
6. 爱国与爱教：梵蒂冈与北京的博弈走向何方？
7. 异见艺术家巴丢草：创作时把自己代入香港示威者角色，我不再想到恐惧
8. 除了选票还有什么？在欧洲寻找公民参政的其他路径（下）



9. 萧仁豪：反修例运动中，卧底策略的三大得失

10. 除了选票还有什么？在欧洲寻找公民参政的其他路径（上）

---

## 延伸阅读

---

跨国大投行在英国是怎样避税的？

独家：“巴拿马文件”调查诞生记

匿名、接头暗号、Taylor Swift.....我们访问了多位亲身参与“巴拿马文件”计划的记者，拼出一份史上最大规模解密调查的诞生图景。

除了选票还有什么？在欧洲寻找公民参政的其他路径（上）

从抵抗不公的法律，到加入议会推动宪法改革，西班牙和冰岛的这两场公民运动，改写了本国的政治叙事，但也发出警告：公民动力，很容易会被政治体系同化。