

论分裂主义对国家安全的威胁

李 捷

内容提要 分裂主义对国家安全特别是国家核心安全的威胁巨大,它不仅危害到国家的领土、主权完整,对国家认同造成严重冲击,而且在分裂主义采用暴力方式和外部干涉的情况下,直接威胁到国家的军事安全。分裂主义不是非传统安全的问题,而属于传统安全威胁。中国所面临的分裂主义威胁非常严重,在反分裂及安全研究方面,简单套用西方的理论体系来解释我国的核心安全利益问题是危险的。

关键词 国际政治理论 分裂主义 国家安全 非传统安全

虽然世界上许多国家都面临分裂主义的挑战,国际学术界对其研究成果也颇为丰富,但是目前对分裂主义的概念仍缺乏统一的界定。本文将分裂主义定义为:现存国家的一部分人口在所属国家的反对下,将其居住的领土从现属国家脱离,建立一个新的独立实体或并入其他国家的系统思想和行为。^①

分裂主义的内涵包括:分裂主义的前提,是某一地域领土、人口和历史文化认同的统一,集中于该地域内的主体民族、宗教、政治、文化群体常常成为分裂主义的主体;分裂主义的目的,是脱离现属主权国家,谋取新的政治身份。包括建立新的独立国家、并入其他国家或与其他国家分裂出来的部分组建成新的国家;分裂主义的手段包括政治诉求、暴力恐怖甚至武装对抗等;分裂主义的性质,是针对所在主

* 李捷:兰州大学中亚研究所。(邮编:730000)

** 本文受教育部人文社会科学研究项目“我国分裂主义的国际化及其引发的国际冲突研究”(09YJCGJW007),及兰州大学“中央高校基本科研业务费专项资金”重点项目“西北少数民族政治文化现代化与区域政治稳定研究”资助。

① 关于分裂主义定义的详细内容,详见本专题研究的另一篇文章《分裂主义界定研究》。

权国家提出的单方面脱离行为,并不为所在国同意。总而言之,分裂主义是对主权国家的领土和主权完整的严重威胁。在不存在外国侵略的情况下,分裂主义是对领土主权的最大威胁,是对国家安全的严重挑战。

一、国家安全的核心内涵^①

在研究安全时,总是可以问这样一些问题:谁的安全或哪方面的安全,即安全的主体是什么?什么样的价值观和利益受到了威胁,即安全的目标是什么?哪些因素导致了不安全,即安全的威胁是什么?如何才能实现和维护安全,即安全的手段是什么?^②对国家安全问题的研究一直是政治学、国际政治学等学科的热点问题之一。许多学者分别从传统安全、综合安全、非传统安全等角度对国家安全进行了研究分析,特别是随着所谓新安全观的提出和推广,国家安全的领域和内容也在不断扩大,甚至有泛化的趋势。在这种情况下,必须弄清楚国家安全的核心是什么?哪些利益和价值对国家而言是根本性的?只有在清晰界定和认识国家核心安全的基础上,才能正确判断和评估威胁的程度和性质,以更加切实有效的手段实现和维护安全。

由于安全的概念本身就存在相当的争议,这使目前学术界对国家安全仍没有统一的界定。英国学者巴里·布赞认为安全是“对免于威胁的追求”,显示“保卫国家和领土完整,反对敌对势力的能力”,“安全的底线是生存”。^③这种定义方式未免有一些笼统,缺少理论方面的严整和实用方面的清晰,因而有必要对国家安全的核心内涵做进一步的分析。

有学者从国家构成要素的角度来界定国家安全的核心内容,即保护领土、人口、政权、主权等要素免受威胁。例如,约翰·柯林斯认为,“最重要的国家安全利益是生存,即国家的生存。要保证一定程度的独立、领土完整、传统的生活方式、基本制度、社会准则和荣誉等不受损害”。^④李少军认为,国家维护自己的安全,就要维护构成自身的主要要素的安全,这就是确定的领土(还应包括领空及可能的领海)、定居的居民、政权组织和主权。国家的独立地位、领土完整、民族团结、政治

① 大部分现实主义学者都倾向于把安全同国家的生存联系起来,而生存又是国家的根本利益——通常被称为“至关重要的利益”或“核心利益”,是“一国愿意作出很大的牺牲——甚至是战争——以保卫的利益”。本文使用“国家安全的核心内涵”这一说法,一方面是认同以上观点,另一方面也是为突出与当前安全研究泛化的区别。

② Muthiah Alagappa, “Introduction,” in Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, Stanford University Press, 1998, p. 17.

③ Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the 21st Century,” in William Olson, ed., *The Theory and Practice of International Relation*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994, p. 207.

④ 约翰·柯林斯:《大战略》,军事科学院外国军事研究部译,北京:战士出版社1978年版,第12页。

稳定、经济发展、军事强盛和科学技术领先等,都可能是维护国家安全的内容和目标。^①布朗在《思考国家安全》一书中认为:国家安全是一种能力,保持国家的统一和领土完整,基于合理的条件维持它与世界其他部分的经济联系,防止外来力量打垮它的特性、制度和统治,并且控制它的边界。^②

同时,一些学者从内外威胁等角度来探讨国家基本安全的定义和内容。俞晓秋认为,国家安全是指一个国家有效应对内外各种损害性、破坏性因素的影响和威胁,维护和保障国家利益的状态和能力。^③对国家安全政策决策者来说,国家主权、领土完整、国家政治独立就是需要加以保护的基本价值,对这些基本价值的威胁就是对国家安全的威胁。但是,某些威胁也许来自社会内部。例如,对政府权威合法性的公开挑战、社会冲突、内战和其他威胁社会的事态和问题,也是对国家安全的威胁。^④刘跃进认为,国家安全是指国家既没有外部的威胁和侵害,又没有内部的混乱和疾患的客观状态。国家的外部威胁和侵害主要是指处于一国之外的其他社会存在对本国造成对威胁和侵害,具体包括:(1)其他国家的威胁;(2)非国家的其他外部社会组织 and 个人的威胁;(3)国内力量在外部所形成的威胁和侵害,如国内反叛组织在国外从事的威胁和侵害本国的活动。内部的混乱和疾患是指国内的混乱、动乱、骚乱、暴乱,以及其他各种形式的疾患。^⑤

综合以上界定可以看到,相对于国家安全概念的抽象性,国家安全的核心内容是较为明确的,它就是国家构成要素的安全。在传统的国家安全理念中,无论大国还是小国,政治、军事、领土等安全一直被视为国家安全的核心。此外,需要强调的是,许多学者倾向于从国际关系的角度出发,仅仅相对于外部威胁来定义国家安全。这种界定方式最大的问题是忽视了内部因素对国家安全构成的挑战。^⑥赫德利·布尔早在20世纪60年代就指出,过分注重和分析内部稳定并拥有最先进武

① 李少军:《论安全理论的基本概念》,《欧洲》1997年第1期,第29页。

② 王逸舟主编:《全球化时代的国际安全》,上海人民出版社1999年版,第40页。

③ 俞晓秋:《非传统安全理论概述》,载陆忠伟主编:《非传统安全论》,时事出版社2003年版,第15页。

④ Tsuneo Akaha, *Nontraditional Security Issues in Northeast Asia and Prospects for International Cooperation*, Prepared for Presentation at "Thinking Outside the Security Box: Nontraditional Security in Asia: Governance, Globalization, and the Environment", UN University Seminar, 2002, p. 1. 转引自陆忠伟主编:《非传统安全论》,第13页。

⑤ 刘跃进:《国家安全学》,北京:中国政法大学出版社2004年版,第50—53页。

⑥ 关于这一问题,布赞将国家区分为弱国家和强国家两种类型来分析。他认为当国家较为强大时,国家安全的首要目标就是要确保国家的各个组成要素免受外部的威胁与干涉。但是,对于弱国家(社会—政治凝聚力并不稳固的国家),内部的安全挑战是否属于国家安全,布赞的观点却是含糊的:从定义上看,弱国家的政府将会面临源自国内的挑战其权威的严重威胁。这些威胁的形式多样,包括军事政变、游击队运动、分离主义运动、民众暴乱及政治派别之争。假如国内威胁被认为是国家安全问题的话,那么,政府就被赋予了一种强有力的工具,即它有可能以合法的手段对付其政治对手。但是不将国内威胁视为国家安全问题的一部分,另外一些棘手的问题也会涌现出来。即便是在一个弱国家中,政府的命运也无法同国家安全问题完全分离开来。整体而言,作者是赞同国家安全的内部视角的。[英]巴里·布赞:《人、国家与恐惧:后冷战时代国际安全研究议程》,闫健、李剑译,中央编译出版社2009年版,第101—112页。

器的国家之间的经典性冲突,却还没有习惯研究那些不稳定国家内部及相互之间的冲突……这些冲突现在更普遍、更有代表性。^①“传统的国际关系学将国家视为一个具备政治和领土特征的‘弹球’,这种观点也太多狭隘:尽管在体系层次上抓住了现实的一个重要方面,但它却忽视了对国家内部结构的探究。在国际无政府状态下,安全问题不仅受体系结构与国家间互动的影响,它也同国家的内部特征息息相关。”^②国家安全虽然必然包括没有外部威胁这样的属性,但没有外部威胁只是国家安全的必要条件或必备属性,而不是国家安全的充分条件和特有属性,仅仅是没有外部威胁并不等于国家安全,在没有外部威胁而仅有内部混乱及其他内部疾患的条件下,同样没有国家安全。^③

因此,国家安全的内容是丰富的,既可以从国家构成要素的角度进行界定,也可以从内外两个向度进行扩展。综合以上分析,可以对国家安全的核心内涵进行归纳,即包括政治安全和军事安全。^④在国家安全领域,政治安全和军事安全一直是国家安全的重心所在,这与近代民族国家产生和国际关系体系形成的基础直接相关。^⑤

在国家核心安全中,政治安全主要包括领土完整(主要从国家统一的角度来界定)、主权独立、国家基本制度和政权安全、国家意识形态安全、政治和社会秩序的稳定。对政治安全的威胁也主要来自于内外两个方面:一方面是政治和社会动乱、分裂主义、宗教极端主义等对政治安全的冲击;另一方面是来自于外部的政治干涉、压力和颠覆等对政治安全的影响。军事安全更侧重于强调应对来自于外部

① Hedley Bull, “Strategic Studies and Its Critics,” *World Politics*, Vol. 20, No. 4, July 1968, p. 605.

② [英]巴里·布赞:《人、国家与恐惧:后冷战时代第国际安全研究议程》,第61页。

③ 刘跃进:《国家安全学》,第50—53页。

④ 学界对于政治安全的界定主要有狭义和广义之分:从狭义的角度来看,政治安全就是要确保政府体系的稳定,防止政治动乱,保证政治运行的秩序性、规范性和连续性。从其内在逻辑上来讲,政治安全是政治稳定和政治发展的动态平衡和良性互动;从其外在形式上看,政治安全是国家的国体、政体、国家结构形式以及意识形态、政党制度等诸种因素的协调统一。例如,王逸舟提出:政治安全即保持政治领导层的团结一致,提出令社会信任的政府工作日程和战略目标,不断实行制度性的自我革新和各种“微调”,避免公开的权力争斗和大政方针的非连续性,有条不紊地面对和处置各类社会矛盾,避免出现严重的政治和社会动乱等等。参见王逸舟:《全球化时代的安全新观念》,《世界知识》1999年第2期,第27页。从广义上看,政治安全既是主权安全又是国家基本制度和意识形态的安全。例如,李忠杰对政治安全做了如下界定:政治安全,主要指国家主权的安全、国家基本制度的安全、国家意识形态的安全等等,当然也包括政府体系和社会秩序的稳定在内。政治安全是国家安全的核心。参见李忠杰:《怎样认识和维护我国的国家安全:“怎样认识和把握当今的国际战略形势”之二》,《瞭望》2002年第22期,第5页。陆俊元提出,中国政治安全利益的内容比较广泛,主要包括:政治稳定、主权独立、国家统一和民族关系稳定。参见陆俊元:《界定中国国家利益》,《江南社会学院学报》2001年第2期,第22—23页。邓卫永等学者提出,政治安全的内涵是指确保国家政治制度的安全、稳定和意识形态的指导地位,维护国家主权,增强国际地位。参见邓卫永、李屏南:《全球化浪潮与国家政治安全》,《湖南师范大学学报》2002年第1期,第46页。刘跃进认为,政治安全是国家安全的根本,包括主权安全、领土安全、政权和政治制度安全以及意识形态安全。本文所指的政治安全应属于广义的概念。

⑤ 俞晓秋:《非传统安全理论概述》,载陆忠伟主编:《非传统安全论》,时事出版社2003年版,第15页。

的武装威胁。但是,来自于内部的暴力威胁(如大规模的武装暴乱或内战)到底属于政治安全问题还是军事安全问题,至今学界仍未有定论。为了便于分析,笔者将其划入军事安全问题的范畴。

二、分裂主义对国家核心安全的威胁

(一) 分裂主义对国家政治安全的威胁

分裂主义对一国政治安全的挑战主要表现在威胁领土安全、主权安全与国家认同等方面。此外,国际势力常常对他国的分裂主义进行介入与干涉,也直接影响了事发国的政治安全。

1. 分裂主义对领土安全的挑战

分裂主义对国家安全的首要威胁,就是直接破坏国家的领土完整。按照国际法,国家领土是指一国在主权支配下的地球的确切部分,是国家行使最高权力的空间。^①领土安全是指领土与领土主权不受侵犯和威胁,领土不被侵占、不被分裂、不被分割或兼并;^②领土安全是国家生存与安全的必要前提。从政治学的角度来看,一个国家的存在必须具备领土、居民、政权组织和主权四个要素。其中领土是国家存在的首要条件,其他三个要素的存在均以领土范围为前提。研究表明,当代世界所面临的国际间冲突造成的威胁远远不如国家内部失序产生的危害。在后冷战时代,对国家安全和领土完整的威胁,更多的是来自于内部,而不是外部。^③

一国的领土既有可能遭到他国占领的威胁,也有可能遭到国内分裂主义运动的威胁。分裂主义者或是希望建立他们自己的国家,比如尼日利亚的伊博人;或者是希望与另一个国家合并,比如北爱尔兰共和军。分裂主义运动为外国干预提供了绝佳的机会,它一般都会在国家内部引发国家安全问题。^④我国是世界上面临分裂主义挑战最为严重的国家之一。仅从领土安全这一项来看,虽然我国陆地领土面积为960万平方公里,但是“疆独”、“藏独”、“台独”分裂主义的领土诉求达284万平方公里,占领土总面积的30%。

对领土的分离诉求是分裂主义区别于一般民族冲突或民族、宗教群体大规模海外移居行为的重要特征。“分裂主义是把国家权威排除在自身区域之外的排他

① 王铁崖主编:《国际法》,北京:法律出版社1993年版,第229页。

② 刘跃进:《国家安全学》,第68页。

③ G. A. Craig, and A. L. George, *Force and Statecraft, Diplomatic Problems of Our Time*, Oxford University Press, 1995, p. 146; H. Hannum, "The Specter of Secession, Responding to Claims for Ethnic Self-Determination," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2, 1998, p. 13.

④ [英]巴里·布赞:《人、国家与恐惧》,第97页。

性行为。宣称移居的权利仅仅是挑战了国家把人们控制在领土内部的权力,而要求分离的权利则是直接挑战了国家的边界。领土要求是分裂主义的必然内容。”^①

同时,与分裂主义相关的民族统一主义(irredentism)则从外部威胁到国家的领土安全。民族统一主义是现存国家吞并其他国家跨界民族领土的企图。^②当然,分裂主义与民族统一主义有明显区别:第一,在某种程度上,虽然两者都是某一部分领土从一国退出,但是“分裂主义是一定组织领导的运动”,而“民族统一主义则是由国家发动的”。^③第二,民族统一主义并不导致新国家的创建,而分裂主义的目标常常是建立新的独立国家。当前许多地区中泛民族主义思潮的泛滥与民族统一主义之间有着密切的关系。显然,一个民族的主要居住国如果主张民族统一主义,则会在该民族居住的其他国家(主要是邻国)形成民族分裂主义,这种情况下的民族分裂主义是次生的。

人口、政权和主权都是依附在领土之上的,没有了领土,这三者也就失去了存在的基础。因此可以说,分裂主义是除外部侵略之外,对国家安全的最大威胁。

2. 分裂主义对主权安全的威胁

国家主权主要包括管辖权、独立权、平等权和自卫权。主权作为一个国家的固有属性,具有两重性,即主权的对内属性和对外属性,也称对内主权和对外主权。分裂主义所排斥的就是主权中的对内管辖权。

从现代国家主权的产生来看,它从一开始就强调了主权的内部不可分裂性。15世纪末,在反对罗马教会干涉的过程中,西欧逐渐形成民族国家,然而当时各种分裂因素和国外的干涉势力依然存在。为了维护国家的统一,加强王权,近代国家主权理论应运而生。法国政治思想家让·布丹首先提出了国家主权理论,他认为国家主权是“不受法律约束的、对公民和臣民进行统治的最高权力”,^④国家主权是绝对的、永久的、不可分割的和不可让与的,除了受制于自然法则之外,主权的行使不受限制。^⑤随着现代民族国家体系的形成,主权原则成为维系这一体系的根本性原则之一。冷战后,维护国家的主权独立与完整,仍然是国家乃至国际安全与稳定的基石。

① Allen Buchanan, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Westview Press, 1991, p. 11.

② T. Ambrosio, *Irredentism, Ethnic Conflict and International Politics*, Praeger Publishers, 2001, p. 2.

③ D. L. Horowitz, "Self-Determination: Politics, Philosophy, and Law," in I. Shapiro, and W. Kymlicka, eds., *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, 1997, p. 423.

④ [美]乔治·霍兰·萨拜因:《政治学说史》(下册),商务印书馆1986年版,第462页。另可参见Jean Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, trans. by Richard Knolles, London, Imprecise G. Bishop, 1606, p. 84.

⑤ 刘胜湘:《国家安全观的终结? 新安全观质疑》,《欧洲研究》2004年第1期,第3页。

从国家内部来看,分裂主义的核心威胁是主权。^①分裂主义不仅包括国家内的一部分人对领土的诉求和对法律的拒绝,还包括对国家在该领土管辖权的排斥。^②分裂主义一般并不否认现属国家的政治权威,而是希望将这种权威限制在本民族、宗教、文化或政治集团的成因及其所占据的区域之外。分裂主义的目标在于限制国家权力的管辖范围,而不是试图全盘否定现存的国家权力、宪法、经济或社会政治。^③这也表明,分裂主义与颠覆、夺取国家政权是不同的。当然,也不排除分裂主义直接对国家主权造成致命伤害的可能,如一国内部多起分裂主义致使国家分崩离析,最典型的的就是南斯拉夫联邦共和国的分裂和消亡。

3. 分裂主义对国家认同的冲击

国家认同虽然并不是构成国家的物质要素,但是它却是维系国家存在的基本因素。布赞认为,国家包括三大组成部分:国家的物质基础、国家的制度表现和国家观念。国家必须具备一定的物质基础,即人口和领土;它们必须具备一定的形式的制度,以统治其物质基础;必须存在特定的国家观念,以在其公民中间赢得合法性。正是国家观念为领土、政府和社会提供了黏合剂,使后者紧紧联结在一起,同时也决定了国家作为国际体系中的行为体特征与力量。如果国家的本质存在于大众的观念之中,那么这种观念本身就会成为国家安全的一个重要目标。^④

在国家视角下,使国民聚合在一起的观念主要是民族意识(此为广义的民族,亦称国族^⑤)和政治意识形态。仅具备“领土、居民、享有主权的政府”这三大要素的国家实体,并不能充分保障国家安全,尤其是对内意义上的国家安全。根本原因在于,没有大多数人的认同,国家也同样难以存在,或者说这样的国家也难以长治久安;而这种认同感又与合法的意识形态紧密相连。在很大程度上,正是国家观念塑造了国家这个实体。对国家的认同,也意味着对本国政权的合法性的认同。^⑥

国民对国家的认同实质上也即国家观念。人们通过质疑这些观念,就能够进而威胁到政治秩序的稳定性。这样的威胁可能是针对政府的现存结构,也可能是针对国家的领土完整性,或者针对国家自身的存在。而正是在否认、排斥对现属国家的认同基础上,分裂主义试图实现新国家认同与身份的政治诉求。

① Rein Mullerson, "Sovereignty and Secession: Then and Now, Here and There," in Julie Dahlitz, ed., *Secession and International Law*, T. M. C. Asser Press, 2003, p. 12.

② Allen Buchanan, "Theories of Secession," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 26, No. 1, 1997, p. 35.

③ Allen Buchanan, "Toward a Theory of Secession," *Ethics*, Vol. 101, No. 2, 1991.

④ [英]巴里·布赞:《人、国家与恐惧》,第66—67页。

⑤ 国家民族是基于国家、领土、公民身份和政治原则来界定的宪政意义上的民族,它是人类社会进入资本主义和社会主义阶段后由国家这一政治机构在文化民族的基础上,运用各种手段将人民的认同从文化民族引导到国家这一层面上而逐渐形成的共同体。详见曾向红、杨恕:《中亚各国国家民族的构建,以塔吉克斯坦为例》,《国际政治研究》2006年第2期。

⑥ 高中:《国家观念视野下的国家政治安全研究》,《湖南大学学报》(社会科学版)2008年第6期。

分裂主义产生的离心力削弱了现代国家统一的政治文化整合和国族的构建努力。从认同的角度看,分裂主义是子系统的政治行为者从中央管辖的区域内撤回它的忠诚、期望和政治活动,而以自己为中心。“分裂主义不仅削弱了国家的政治、经济能力,而且重新定义了国家认同的内容。”^①在分裂主义的挑战中,次国家集团、民族或宗教组织可能诉诸“承认政治”或“差异政治”,鼓励民众另觅替代认同,导致国家不再是认同的最终落脚点,不再具有最高的合法性,即哈贝马斯所说的“合法性危机”:当对准国家单位的认同与对国家的认同发生冲突时,政治共同体问题就可能成为首要的问题,并造成重大的政治危机。^②遭受分裂后的国家必须面临着人口和领土分裂后重新定义国家认同的问题,虽然对其国家名义认同仍然存在,但是它的人口、边界和主权发生了改变,所以必须对国家认同进行调整以适应这些变动。^③这种对国家认同的威胁不仅持久而深远,而且还可能引发“示范”效应。前南地区的分裂和破碎化,正是国家认同不断崩溃的结果。

分裂主义对领土、主权和国家认同的威胁,也必然对国家的主导意识形态、文化、经济等领域造成深重的危害。

4. 外部势力利用分裂主义对一国政治安全的威胁

首先,分裂主义国际化的必然性拉拢国际势力进行介入。实力对比上的差距是分裂主义组织向外寻求援助和支持的直接原因。由于谋取分裂的民族、集团在所在国中一般都属于所谓“弱势群体”(即政治地位、经济地位、文化影响、人口规模、宗教信仰和生活习俗等方面处于社会非主流的状况),所以寻求外部支持改变自身的弱势地位是分裂主义国际化的外向性动力。^④此外,分裂主义与一般性的国内民族、宗教冲突的根本不同在于,分裂主义目标的最终实现需要获取足够的国际承认。可以说,分裂主义所宣称的“国家”在国际社会中的有效存在取决于其他国家的承认,国际承认是分裂主义国际道义及国际合法性的基础。

其次,外部势力特别是霸权主义国家的插手和干预对分裂主义的产生、发展均起着重要作用。“只有在那些有一个地区性强国或超级大国支持分离主义事业的地方,族裔运动才能成功地对现存国家进行挑战,并在分离出来的族裔基础上建立

① Linda Bishai, *Altered States: Secession and the Problem of Liberal Theory*, in Percy B. Lehning, ed., *Theories of Secession*, Routledge, 1998, pp. 92-110.

② [美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德等:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社1987年版,第39页。

③ Linda S. Bishai, *Forgetting Ourselves: Secession and the (Im) Possibility of Territorial Identity*, Lexington Books, 2004, p. 21.

④ 关于分裂主义国际化方面的论述,详见李捷:《分裂主义国际化进程研究》,《世界经济与政治》2009年第12期。

新的民族同家。”^①即使是在和平实现分离的新加坡案例中,印尼也发挥了重要的作用。^②现实表明,最终决定孟加拉国和东帝汶分离和独立成功的主要因素,并不是分离主义和民族自决的力量,而是外界的干涉。近两年关于分裂主义的热点——科索沃、南奥塞梯和阿布哈兹,处于决定性地位的因素是外部力量的干涉和支持。外部势力对一国分裂主义活动的介入基于不同的利益和动机。具体包括:(1) 国际政治原因,如战略考虑、与事发国的关系等;(2) 经济利益;^③(3) 国内原因或国内政治因素;(4) 军事、安全考虑等。^④此外还包括情感因素,如从民族的角度考虑,包括民族认同、宗教、民族意识、民族历史和民族统一主义思想等。^⑤

外部势力(主要是国家)对他国内部分裂主义问题的干涉严重冲击了事发国的政治安全。外部国家给予分裂主义的物质、政治支持甚至是国际承认,严重地损害了事发国的领土和主权完整。如果外部国家的这种干涉是基于削弱、遏制事发国的战略考虑的话,还将危及到事发国的国家制度、意识形态等政治安全。以一些西方国家对“藏独”的支持为例,其主要目的就是要遏制社会主义中国的崛起。^⑥

在内部安全方面,分裂主义的国际化直接破坏了事发国国内原有的民族、区域力量对比结构,对原有的国内政策及法律法规的实施造成了破坏性影响,也势必影响事发地区发展目标的实现。在外交层面上,为了防止由分裂主义所引发的国际纷争,事发国往往不得不耗费更多的外交资源进行国际公关和协调,甚至不得不与介入国爆发正面冲突,以维护国家的领土和主权完整。

① [英] 安东尼·D. 史密斯:《全球化时代的民族与民族主义》,龚维斌、良警宇译,北京:中央编译局出版社2002年版,第124页。

② 印尼及时为新加坡提供了新的市场并对其给予国际承认。Robert A. Young, "How Do Peaceful Secessions Happen?" in David Carment and Patrick James, eds., *Wars in the Midst of Peace: the International Politics of Ethnic Conflict*, University of Pittsburgh Press, p. 55.

③ 美国学者就曾对美国介入刚果加丹省分裂主义危机的经济动因进行了详细的分析,参见:David N. Gibbs, *The Political Economy of Third World Intervention: Mines, Money, and U. S. Policy in the Congo Crisis*, The University of Chicago Press, 1991.

④ Hans Morgenthau, "To Intervene or Not to Intervene," *Foreign Affairs*, Vol. 45, 1967; Hedley Bull, "Introduction," in Hedley Bull, ed., *Intervention in World Politics*, Oxford, UK: Clarendon, 1984, pp. 1-6.

⑤ Stephen M. Saideman, *The Ties That Divide: Ethnic Politics, Foreign Policy & International Conflict*, Columbia University Press, 2001; Stephen M. Saideman, "Explaining the International Relations of Secessionist Conflicts: Vulnerability Versus Ethnic Ties," *International Organization*, Vol. 51, No. 4, 1997.

⑥ 2009年,“德国外交政策”网站披露:德国支持中国的分裂主义势力并不是出于“人权关注”,其真正目的是通过促成中国的领土分裂,严重削弱中国从而阻止其崛起。如果继续为分裂中国的势力提供支持,将增强这些分裂势力,并扩大分裂主义冲突范围,最终受益者则是德国和美国。详见:“The Future of ‘East-Turkestan’,” <http://www.german-foreign-policy.com/en/fulltext/56262>, July 7, 2009; “Alliance against Beijing,” <http://www.german-foreign-policy.com/en/fulltext/56267>, July 24, 2009; “Fear of Demotion,” <http://www.german-foreign-policy.com/en/fulltext/56266>, July 16, 2009.

(二) 分裂主义与国内暴力及军事安全

1. 分裂主义与国内暴力

从理论上讲,以和平的方式实现分离的目标无疑是成本最低的最佳战略选择。但是,通过公开合法的政治途径和政治运动(比如全民公决、政治斗争)谋求独立,需要相关国家具有成熟的现代民主政治制度和特殊的国际国内政治环境的支持。现代的分​​裂主义案例众多,但是真正实现和平分离的案例却寥寥无几,仅有1905年挪威从瑞典分离、1965年新加坡从马来西亚分离、1993年捷克和斯洛伐克的分离没有导致暴力冲突。在如今的分裂主义案例中,也仅有加拿大的魁北克分裂主义等个别案例是以非暴力手段开展的,在绝大多数案例中,分裂势力均诉求于暴力手段。可以说,分裂主义一直是和平的重大威胁,对于任何国家而言,分裂主义都是一种最为危险的现象。在20世纪90年代爆发的战争和冲突中,有近40%—50%是由分裂主义特别是民族分裂主义引发的。^①

从暴力使用的策略来看,分裂势力通常使用以下几种方式:(1)军事对抗。在分裂势力拥有较强的军事势力,具有稳定的控制区域的情况下,分裂势力将试图以常规战争或游击战的方式,以军事手段谋求分裂。最为典型的案例是斯里兰卡泰米尔猛虎组织。在鼎盛时期,猛虎组织曾拥有海陆空“三军”,有上万名成员,从1983年至2009年与政府军进行了20多年的军事对抗。此外,车臣分裂势力也曾与俄罗斯军队展开过军事对抗。当然,分裂武装与政府采取军事对抗的手段并非是要夺取政权,它们实施暴力的目的是扩大冲突的成本而使得政府屈服或实现有利的政治解决。对他们来说,受害者、财政成本、对制度和政策的破坏、国际的批评和压力均是一种手段。(2)恐怖主义。一般情况下,分裂势力与国家在实力对比上的差距,迫使其选择恐怖主义的手段。在武装和人数均处于劣势的情况下,如果与政府进行常规战争无异于军事上的自杀。^②通过恐怖主义手段以吸引国际社会的关注是分裂势力惯常的行为策略。^③但是,分裂主义与恐怖主义并不是一回事,一般来说,在两者并存的地方分裂主义是政治目的,恐怖主义是实现这一目的的手段之一。(3)民族清洗和仇杀。曾有学者指出,分裂主义在最坏的情况下,将导致种族清洗政策。^④对特定民族最大数量的仇杀和清除以宣泄民族仇恨、使本民族绝对占据某一区域,是民族分裂主义煽动民族主义情绪、进行民族清洗和仇杀的主要

① Metta Spencer, *Separatism: Democracy and Disintegration*, Rowman Littlefield Publishers, 1998, p. 18.

② Anthony Oberschall, *Conflict and Peace Building in Divided Societies*, Routledge, 2007, pp. 41-42.

③ John R. Wood, "Secession: A Comparative Analytical Framework," *Canadian Journal of Political Science* / *Revue canadienne de science politique*, Vol. 14, No. 1, Mar 1981, pp. 107-134.

④ P. Thornberry, "the Democratic or Internal Aspects of Self-Determination with Some Remarks on Federalism," in C. Tomuchat, ed., *Modern law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, 1993, pp. 101-138.

目的。“根据逻辑推演,如果要想创造一个国界与民族的语言疆界完全契合的国家,似乎就必须把境内的少数民族加以驱逐或根绝。”^①

分裂主义的暴力行径对国内安全的危害是相当严重的。首先,暴力将造成国内民众的伤亡。1983—2009年,斯里兰卡泰米尔分裂主义引发的内战造成了近10万人死亡,上百万难民无家可归或是流亡海外。北爱尔兰分裂主义在历史上曾制造了1万多起爆炸事件,造成数千人死亡。我国新疆分裂势力的暴力活动也造成了巨大的灾害,2009年乌鲁木齐“7·5”事件就导致156名无辜群众死亡,1700多人受伤。^②其次,严重破坏民族团结。民族分裂主义制造的严重创伤,导致了不同民族群体之间的隔阂与紧张,这种环境导致了互信的缺失、恐慌和不安全感。而这些因素必然导致民族群体间的怨恨乃至侵略性的行为。结果,民族分裂地区其他的少数民族不是从其他大民族中寻求保护,就是谋求发动新的分裂主义。^③

2. 分裂主义与外部军事威胁

如前所述,在国际政治现实中,外部势力基于特定的目的而对他国内部的分裂主义问题进行介入和干涉是一个较为普遍的现象。曾有西方学者将国际势力对分裂主义问题的介入进行了分层:(1)低级介入,即初步涉入分裂主义问题,或是进行纯人道主义介入;(2)中级介入,即扩大非军事性质介入,包括为分裂主义组织提供避难所、活动基地、资金支持或情报帮助等;(3)高级介入或称干涉,开始是为分裂主义组织提供武装(或许还包括军事顾问),然后是为其提供作战人员,再就是升级为与东道国有限的直接武装冲突(如边界摩擦、越境炮击等),最后是与东道国大规模的军事冲突,甚至是战争。^④

外部势力的武装支持虽然并非分裂主义成功的必要条件,但在某些情况下,它已成为分裂主义能否成功的关键。^⑤在历史上,有一系列通过武装干涉事发国以实现或支持分裂的案例。例如,1898年美国干涉古巴支持其独立,1903年美国支持巴拿马从哥伦比亚分裂,1971年印度干涉东巴的分裂等。冷战后,外部势力武装干涉事发国政府反分裂斗争的案例时有发生。最明显的例子莫过于北约支持的科索沃独立。

一般而言,在分裂主义冲突演变成大规模的暴力冲突,特别是在分裂主义势力壮大到有能力和所在国政府进行军事对抗的情况下,事发国为了维护自身的安全

① [英]埃里克·霍布斯鲍姆:《民族与民族主义》,李金梅译,上海人民出版社2000年版,第160—161页。

② 《人民日报》,2009年8月6日。

③ R. Mullerson, *International Law, Right and Politics: Developments in Eastern Europe and Crisis*, Routledge, 1994, pp. 84-85.

④ Alexis Heraclides, "Secessionist Minorities and External Involvement," *International Organization*, Vol. 44, No. 3, Summer, 1990.

⑤ Viva Ona Bartkus, *The Dynamic of Secession*, Cambridge University Press, 1999, p. 166.

必然要对分裂主义实施打击(在和平手段无效的情况下),这是分裂主义得以国际化的基础。一方面是分裂势力向外求援,另一方面是外部敌对势力趁机介入,甚至是进行军事干涉以谋取自身利益。

对于事发国来说,分裂地区的战略地位越重要,分裂主义与外部国家的联系越紧密,它在展开武力反分裂斗争中所面临的外部军事威胁也就越大。例如,由于前南地区特殊的地缘政治价值,美国、欧盟、俄罗斯等国际势力均介入了科索沃问题,而阿尔巴尼亚由于民族联系等因素一直支持科索沃的阿族分裂势力。正是科索沃问题的高度国际化,本属于南联盟内部的科索沃危机,导致了北约对南联盟的大规模空袭。

在当前的国际政治现实中,外国对事发国分裂主义冲突直接的军事干涉并不频繁,其常见的情况是外部势力对分裂主义冲突的中级介入,即向分裂主义提供支持,以间接破坏事发国的军事安全。

三、坚持安全研究的国家中心本位

1. 分裂主义不是非传统安全

分裂主义属于传统安全还是非传统安全问题,目前国内学界对此存在一些争议。有些学者将其界定为非传统安全问题,笔者认为这一观点值得商榷。

有学者将极端主义、恐怖主义和分裂主义“三股势力”同等对待,一并划入非传统安全问题。这与“三股势力”对中国西部边疆造成的重大安全威胁有关,也与中国政府推进上海合作组织联合对其打击的安全合作也有关系。但是,分裂主义与极端主义、恐怖主义是不同的。在很多情况下,极端主义和恐怖主义仅是分裂主义的手段(当然,在有些情况下极端主义同为分裂主义的思想根源或手段)。以新疆分裂主义为例,极端主义和恐怖主义仅仅是其手段,实现新疆的分裂(无论是新疆独立还是成立更大范围的哈里发国家),才是其最终的目标。如前文所述,分裂主义对国家传统安全的威胁是极其严重的,它对国家的领土、主权的完整、内外部的安全与稳定均构成了严重的威胁。

一些学者将分裂主义简单等同于民族、宗教问题而将其界定为非传统安全。虽然分裂主义的产生在某种程度上与民族、宗教认同的极端化有关,但其行为目标却是政治性的。它所造成的对国家安全的根本性危害也与一般的民族、宗教冲突不同。虽然民族问题和宗教问题与分裂主义存在一定的关联,但是两者存在着重要区别。

如果以冷战后为传统安全与非传统安全理论的分水岭的话,^①分裂主义也是自国家出现以来就是国家安全的重大威胁之一,特别是在多民族国家中,民族分裂主义的产生还是相当频繁的。如今,世界上至少有30多个国家面临着分裂主义的挑战,其中大部分产生于冷战结束前并有着深刻的历史根源。有学者认为,非传统安全主要是由非国家行为体带来的安全挑战。笔者认为,虽然分裂主义也是由非国家行为体所发动的,但是它却对国家的核心安全构成了威胁,而且它必然寻求外部支持与承认的外向性特征吸引了国际势力的介入乃至干涉,所以它的危害是传统性的。此外,国家安全应是国家进行主动定位的,实施威胁的主体是谁与造成何种程度的安全威胁不是一回事。尽管相对于外部军事威胁而言,分裂主义意味着安全威胁主体的改变,但是对领土、主权的威胁未变。

非传统安全问题的最大特征是,它们多为跨国、跨地区的问题,对各国的稳定造成普遍危害。^②但是,从内部特性来看,分裂主义所具有的国际化趋向与非传统安全的跨国性并不是一回事。一方面,分裂组织为逃避政府打击而在国外藏匿及进行暴力恐怖活动;另一方面,外部势力介入和干涉他国的分裂主义。非传统安全的跨国性要求必须进行国际合作以进行治理,但反对分裂主义的国际化更多的是反对国际干涉的挑战。非传统安全强调超越国家差异之上的社会和人的安全,以人类维持日常生活、价值和免于匮乏、天灾以及专制的迫害为最基本的内容和目的,传统安全则致力于保障主权、领土和利益差异基础上的国家安全。^③此外,在分裂主义与非传统安全威胁的治理上,国家的应对措施和级别是不同的。在反分裂问题上,是国家的最高决策层进行统领,涉及国家制度、法律的安排和调整,甚至动用武装力量以打击暴力分裂主义。

2. 将分裂主义视为非传统安全问题的危害

将分裂主义视为非传统安全问题在理论上和实践上具有较大的危害性。首先,不利于对分裂主义及其威胁的研究分析。从我国学术界的争论来看,非传统安全是一个内涵与外延比较模糊,发展并不成熟的概念。例如,非传统安全的主体到底是国家还是人?至今没有一个准确的答案。以一个并不成熟的理论范式来解读分裂主义的挑战是有问题的。把分裂主义视为非传统安全威胁,将其等同于一般性的公共安全或发展问题是非常危险的。这不仅忽视了它对国家核心安全利

① 许多学者认为,西方非传统安全研究在冷战后的兴起,其中一个重要原因是西方在苏联解体后,寻找和判断新的威胁来源,甚至是树立新的敌人,为自身的战略利益(包括干涉战略)服务。

② 《关于加强非传统安全领域合作的中方立场文件》,2002年5月。参见中华人民共和国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/zlb/zcwj/t4547.htm>。

③ 有关这方面的代表性观点,参见 Steve Smith, Mature Anarchy, "Strong States and Security," *Review of International Studies*, Vol. 12, No. 2, Fall 1991, pp. 325-339; William Tow and Russell Trood, "Linkages between Traditional Security and Human Security," in William T. Tow, Ramesh Thakur and Intaek Hyun, eds., *Asia's Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security*, United Nations University Press, 2000.

益的威胁,而且降低了这种安全威胁的等级。

其次,随着非传统安全问题的兴起,在安全主体上,以国家为指向的传统安全研究受到了越来越多的质疑和挑战,主张以人的安全、全球的安全等作为分析的单元。这种以个人安全解构国家安全的方式,直接忽视了分裂主义对国家安全的巨大冲击,它把聚焦点落在谋求分裂的亚国家群体上,却导致了对分裂暴力受害者安全的漠视。非传统安全理论所宣扬的全球安全与国际治理,与基于保障主权利益下的反分裂国际合作是不同的,必须防范其主张的通过“超国家治理”的方式,把主权的消解作为实现世界安全和人的安全的主要途径和必要手段。

再次,将分裂主义视为非传统安全威胁所导致的治理理论困境。如上所述,分裂主义不仅可能导致严重的国内暴力—恐怖事件,而且在吸引外部军事干涉的情况下,直接危及到国家的军事安全。所以,分裂主义的威胁是传统性的,对它的治理手段也具有传统的性质。将分裂主义视为非传统安全威胁,将对我国的反分裂斗争造成消极的影响。一方面,在法理上与我国《反分裂国家法》、^①《人民武装警察法》冲突,削弱了国家以武力打击分裂主义的法理基础;另一方面,在国际上可能使我国陷入类似于美国反恐战争中“以传统安全手段打击非传统安全威胁而谋求霸权利益”的道义困境,不利于我国寻求国际的理解和支持。

3. 坚持安全研究的国家本位

在当代国际体系中,最标准的安全单元仍是主权领土国家。^②虽然世界各国都在不同领域、不同程度上面临着安全威胁,但要判断具体安全问题是“传统”的,还是“非传统”的,必须慎重考虑具体安全问题的时空背景。^③在安全威胁方面,我们必须对不同安全威胁进行排序,传统安全和非传统安全的威胁究竟孰轻孰重,哪些威胁更直接更紧迫,要抓住主要矛盾。对于这些问题的不同回答,不仅影响国家安全目标的主次区分和资源分配,而且直接决定国家安全政策和国家安全战略的优先取舍。^④任何安全概念如果忽视了“国家”层次上的安全认同,排斥在安全建设中的国家利益主导,客观上只能导致“虚无主义”。没有强大的国家,就没有安全,无论是国家的还是其他的。^⑤

综上所述,分裂主义对国家安全特别是国家核心安全的威胁是巨大的,也是根

① 《反分裂国家法》第八条规定:“台独”分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实,或者发生将会导致台湾从中国分裂出去的重大事变,或者和平统一的可能性完全丧失,国家得采取非和平方式及其他必要措施,捍卫国家主权和领土完整。

② Barry Buzan, *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 26.

③ 叶知秋:《谁之非传统?何种安全》,《世界经济与政治》2004年第4期,第39页。

④ 孟宪生:《不能忽视整体安全:西方非传统安全理论评析》,《光明日报》2007年6月6日。

⑤ Barry Buzan, *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 106.

本性的,它不仅危害到国家的领土、主权完整和独立,而且在分裂主义采用暴力方式和外部干涉的情况下,直接威胁到国家的军事安全。如果非要在理论上对分裂主义是传统安全威胁还是非传统安全威胁进行一个精确界定的话,从以上分裂主义对国家核心安全威胁的分析中,可以得到一个基本结论,分裂主义属于传统安全威胁。

正是因为分裂主义直接挑战了国家安全的核心内涵,所以从实践上看,世界上面临分裂主义严重威胁的国家应对分裂主义挑战的级别和措施均为最高等级的,不仅将其视为核心的政治与安全议题,而且不惜以武力手段严厉打击暴力分裂主义。以俄罗斯为例,车臣等分裂主义问题多年来一直困扰着俄罗斯的国家安全,为了治理分裂主义问题,俄罗斯不仅对中央—地方间的政治结构进行了大刀阔斧的改革,还发动了三次车臣战争。2009年1月29日,俄总统梅德韦杰夫仍强调,打击分裂主义、种族及宗教极端主义是俄国家安全工作的首要任务。^①其他如英国、斯里兰卡、菲律宾、西班牙等国也都在严厉打击国内的暴力分裂主义,维护国家的领土与主权完整。

与西方相比,我国的安全研究仍处于起步阶段,学习、借鉴国外先进的理论是我国安全研究的一项重要课题。但必须指出,简单套用西方的理论体系来解释我国的核心安全利益问题是危险的。就分裂主义的问题而言,我国是世界上受分裂主义威胁最为严重的大国,大多数西方主要国家如美国、德国、日本等国内均无严格意义上的分裂主义的问题,近年来英国的北爱问题、法国的科西嘉问题、加拿大的魁北克问题大都呈缓和态势。在这种情况下,简单地以西方所倡导的弱化主权、全球治理和人的安全等理论来解读分裂主义问题,只会弱化我国的反分裂斗争。

① 《俄首要安全任务:打击分裂主义和极端主义》,星岛环球网 www.stnn.cc,2009-01-30。