

# 反分裂主义:共识和应对

李 捷 杨 恕

**内容提要** 反对分裂主义,维护国家主权和领土完整,是当今世界多个国家面临的重大政治及安全挑战。在坚持维护主权独立与领土完整原则方面,世界各国虽然在国家结构形式、意识形态及国家制度等方面各有差异,但在反对国家分裂这一问题上形成了普遍性的宪法与政策共识,并得到多个国际法和国际规范的支持。由此,国家反分裂斗争具备了充分的法理基础。在此基础上,相关国家反分裂的策略与方式主要包括:基于国家强制力的军事打击,基于利益让步的制度妥协,基于国际体系层面的孤立和封锁。整体而言,相关国家在反分裂斗争中的适当性逻辑已具备一定基础,但是,由于各国国家认同建构的不足,在情感性逻辑方面仍有待加强。因此,世界各国除了进一步维护国际法及相关共识的权威、加强国际反分裂合作外,更重要的是强化国家能力的强制性、整合性与凝聚性建设,以稳定和提高国家

---

\* 李捷:兰州大学政治与国际关系学院、中亚研究所教授;杨恕:兰州大学中亚研究所教授。(邮编:730000)

\*\* 感谢《国际政治研究》匿名评审专家中肯的评审意见,文责自负。

认同。

**关键词** 非传统安全 反分裂 主权 宪法 国家能力

分裂主义是国际社会中的一种相对普遍而又特殊的现象,它伴生于现代民族国家体系的建立,又在全球化的推动下不断演进。<sup>①</sup> 自后冷战以来,特别是21世纪的第一个十年来,分裂主义的浪潮再次在世界泛起。仅在2011年,全球各地就活跃着至少55个分裂主义运动,<sup>②</sup>还有更多潜在的分裂主义在伺机而动。目前,这波分裂主义逆流是在各种条件刺激下国家文化及政治认同危机的集中体现,又由于案例内在的差异,在意识形态和行为方式上呈现出多元化的色彩。在地域分布上,当前分裂主义发展相对集中的区域可概括为“两国”“一带”和“三个动荡弧”。“两国”是指西欧的英国和西班牙。两国内苏格兰和加泰罗尼亚等分离实践的演进对欧洲分离主义的发展具有标杆性的意义;“一带”是指非洲的萨赫勒地带,它是北非与南部非洲的过渡带,也是阿拉伯伊斯兰文明与非洲基督教文明的交错区,处于带内的尼日利亚、马里、苏丹、索马里等国现代民族国家的构建与统一,是后殖民时期非洲国家转型和建设总体进程的一部分,但受到分裂主义的严重挑战;“三个动荡弧”包括从高加索至西亚、中—南亚、东南亚的广大地区,它们处于传统文明区块和大国的边缘,是几大地缘板块的交接区域,也属于高度分化乃至碎片化的地区,其稳定关系到欧亚大陆整体的和平与发展。世界主要分裂主义案例可见下表。

---

① 李捷:《全球化与分裂主义关系研究》,《国际政治研究》2013年第3期,第23页。

② Ryan D. Griffiths, “Between Dissolution and Blood: How Administrative Lines and Categories Shape Secessionist Outcomes,” *International Organization*, Vol.69, No.3, 2015, pp.731-751.

表 主要分裂主义案例

地区		事发国	分裂主义案例(地区)
欧洲	西欧	英国	苏格兰、北爱尔兰
		西班牙	加泰罗尼亚、巴斯克
	高加索	俄罗斯	车臣
		格鲁吉亚	阿布哈兹、南奥塞梯
	东南欧	塞尔维亚	科索沃
		乌克兰	乌克兰东部
非洲	萨赫勒	尼日利亚	尼日利亚北部、东南部
		马里	马里北部
		索马里	索马里兰
		苏丹	南苏丹(协议分离)
亚洲	东南亚	菲律宾	菲律宾南部
		泰国	泰国南部
		缅甸	缅甸部分地区
	南亚	印度	印度东北部地区
		巴基斯坦	巴基斯坦俾路支地区
		斯里兰卡	斯里兰卡泰米尔地区
	西亚	叙利亚、伊拉克	“伊斯兰国”及其分支
		土、叙、伊朗、伊拉克	库尔德地区
美洲	北美洲	加拿大	魁北克省

图表来源:作者自制。

分裂与反分裂的博弈及斗争在形塑国家疆域及世界政治的同时,也直接影响社会稳定及国际关系。但在现有研究中,国内外学界主要侧重于对分裂主义产生机理及具体案例的分析,关于反对分裂主义的研究仍缺乏系

统的梳理。<sup>①</sup> 在分析此波分裂主义的浪潮上,传统的内战、平叛等理论范式的局限性不断凸显,学术界尝试以结构主义、制度主义的模式解析反分裂斗争。对于此类学术创新,需要进一步把握和总结。在实践层面,多年来的反分裂斗争常常侧重于对案例特殊性问题的解决而忽视了反分裂本身的普遍性,而简单地对政治话语的强调甚至造成了反分裂被污名化的境遇。中国是世界上受分裂主义威胁最严重的国家,反分裂斗争事关“两个一百年”宏伟目标的实现及中华民族的伟大复兴。反分裂斗争的全局性及其固有的国际特征,要求我国的研究者必须统筹国内国际两个大局,特别是要有更广阔的理论及国际视野。

分裂主义又称分离主义,即现存国家的一部分人口在所属国家的反对下,力图将其居住的领土从现属国家脱离,建立一个新的独立国家或并入

---

① 在分裂主义研究上,主要包括案例研究和理论研究两个层面,具体案例的研究无需详述,其中对分裂主义的理论研究涵盖的议题大致有:(1)在政治哲学上围绕分裂权利的争论,参见 Harry Beran, "A Liberal Theory of Secession," *Political Studies*, Vol.32, No.1, December 2006, pp. 21-31; Allen Buchanan, "Toward a Theory of Secession," *Ethics*, Vol.101, No.2, January 1991, pp. 322-342; 李捷:《对基于自由民主角度的分裂理论的简评》,《世界经济与政治》2011年第12期,第38—58页;(2)对分裂主义机理的研究,参见杨恕:《分裂主义界定研究》,《国际政治研究》2010年第3期,第1—13页;Bartkus, Viva Ona, *The Dynamic of Secession*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2006;(3)关于分裂主义国际化的研究,参见 Stephen M. Saideman, "Explaining the International Relations of Secessionist Conflicts: Vulnerability Versus Ethnic Ties," *International Organization*, Vol.51, No.4, Autumn 1997, pp. 721-753; Pavković, A. and Radan, P., *On the Way to Statehood: Secession and Globalization*, Aldershot: Ashgate, 2008;杨恕、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,第6—16页;在分裂主义治理方面,近年来学术界主要关注点如:(1)国家反分裂策略选择的差异,参见 Barbara F. Walter, "Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but Not Others," *American Journal of Political Science*, Vol.50, No.2, 2006, pp. 313-330; Butt AI. J., "Why Do States Fight Some Secessionists but Not Others? The Role of External Security," *Global Security Studies*, Vol.2, No.4, 2017, pp. 324-345;(2)权力下放与分裂主义治理,参见 Dawn Brancati, "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?" *International Organization*, Vol.60, No.3, Summer 2006, pp. 651-685; Ian S. Lustick, et al., "Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?" *The American Political Science Review*, Vol.98, No.2, May, 2004, pp. 209-229; Montserrat Guibernau, "National Identity, Devolution and Secession in Canada, Britain and Spain," *Nations and Nationalism*, Vol.12, No.1, 2006, pp. 51-76;(3)未获承认的分裂实体的地位问题,参见 Mikulas Fabry, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford: Oxford University Press, 2009; Coggins, Bridget, "Feiends in High Places: International Politics and the Emergence of States from Secessionism," *International Organization*, Vol.65, No.3, 2011, pp. 433-467; Nina Caspersen, *Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*, Cambridge: Polity Press, 2012,等等。

其他国家的系统思想和行为。<sup>①</sup>与之相对应,反分裂可以界定为反对国家的分裂、实现或维护国家统一的思想及行动。<sup>②</sup>从动态角度来看,反对分裂主义既是过程也是目标。反分裂的目标——国家统一包括实现和维护两个层面。实现统一,是指分裂地区回归统一主权管理的目标成为国家发展的现实和事实;维护统一,则是通过各种方法保持、维持国家统一的状态。所以,反分裂的政策内容包括了反对国家分裂的现状和应对分裂主义的挑战两个方面。反分裂是许多主权国家面临的重大政治任务,其相关研究需要实证性和规范性并重,在对世界各国反分裂策略的普遍经验进行归纳的同时,应从合法性、主权规范等法理层面论述其理论基础。

基于上述考量,本文以“族群权力关系”(Ethnic Power Relations, EPR)、<sup>③</sup>“族群风险”(The Minorities at Risk, MAR)<sup>④</sup>等数据库为参考,以案例分析和比较研究方法为主,归纳反分裂主义中达成的法理一致、政治共识,梳理各国的反分裂政策导向并对其成效进行简要评估。

## 一、反分裂主义的法理基础与共识

针对波兰、德意志和意大利等国的分裂状况,马克思曾鲜明地指出:“对于波兰、德意志和意大利来说,争取恢复民族统一就成了一切政治运动的第一步,没有民族统一,民族生存只不过是一个幻影。”<sup>⑤</sup>恩格斯在谈到德意志统一的重要性时指出,“统一会使我们不蹈华沙和布隆采耳的覆辙,<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> 杨恕:《分裂主义界定研究》,《国际政治研究》2010年第3期,第3页。

<sup>②</sup> 习近平总书记在第十三届全国人民代表大会第一次会议上指出,维护国家主权和领土完整,实现祖国完全统一,是全体中华儿女共同愿望,是中华民族根本利益所在。在这个意义上,对于反分裂的内涵已经非常明确,即维护主权领土完整和实现国家统一两个核心内容。参见《习近平:在第十三届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》,新华网,2018年3月20日,[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/20/c\\_1122566452.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/20/c_1122566452.htm),2018-09-20。

<sup>③</sup> 该数据库参见 <http://www.epr.ucla.edu/>。

<sup>④</sup> 该数据库参见 <http://www.mar.umd.edu/>。

<sup>⑤</sup> 《马克思恩格斯全集》(中文第2版),第21卷,北京:人民出版社2003年版,第223页。

<sup>⑥</sup> 所谓“著名的布隆采耳战斗”,是马克思对1850年11月8日普奥两国前进部队之间的一次小战斗的讽刺。为争夺德意志领导权而斗争的普鲁士和奥地利,彼此争夺干涉库尔黑森内部事务的权利以镇压那里爆发的起义;由于奥地利得到沙皇政府的外交支持,普鲁士被迫让步。

只有统一才能使我们在国内国外强大起来。”<sup>①</sup>马克思和恩格斯强调了国家统一的重要性,在此基础上,本文对反分裂的法理基础进行梳理。

### (一) 理论基础:主权不可分割

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。从国家内部来看,分裂主义对国家的对内主权构成直接威胁。<sup>②</sup>

从现代国家主权的产生来看,独立与不可分割是其固有属性。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。法国著名政治思想家让·布丹(Jean Bodin)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,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。<sup>③</sup> 在从王权国家向民族国家转变过程中,国家主权的独立性和神圣性得以进一步确认。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原则之一。对于独立自主的国家来说,国家主权具有不可分割性,它的让渡或变更只能由最高权力机构或全体国民共同决定。

现代民族国家建立的实践及主权思想的演变均表明,国家主权源自于人民主权(如卢梭的“人民主权论”及马克思主义的社会主义人民主权观),国家作为主权行使者具有维护主权的责任和义务,而主权也成为国家得以存续的保障。“在危难的状况下,不管这种危难是内部的还是外来的,主权的作用就在于把和平时期寓于自己特殊性中的机体集中到简单的主权概念中去,而且主权也有责任牺牲这种一般说来是权能的东西以拯救国家,

① 《马克思恩格斯全集》(中文第1版),第13卷,北京:人民出版社1962年版,第299页。

② Rein Mullerson, "Sovereignty and Secession: Then and Now, Here and There," in Julie Dahlitz, ed., *Secession and International Law: Conflict Avoidance Regional Appraisals*, The Hague: T. M. C. Asser Press, 2003, p. 12.

③ 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。

于是国家主权的理想主义就达到了自己特有的现实性。”<sup>①</sup>所以,国家、人民、主权三者的密切关联奠定了统一的基础。由此,国际法律、规范及国际社会形成的共识是:国家主权的分立不能由局部地区的居民而必须由全体人民来决定,而且,近年来多个国家依此原则而实施的行动都取得了成功。

国家主权来源的人民主权论解决了国家权力的来源问题,即人民的同意为国家权力的产生与运作提供了合法性。但是,这里仍然存在一个困难,即如何界定人民,哪些人属于人民。如何界定主权者的范围是一个基本的问题,只有共同体内部的人,才会被界定为人民并享有种种公民权利,共同体外部的人是不会被界定为人民的。对这一问题的解决是通过民族主义完成的。民族主义通过对共同的历史、语言、文化、地域、风俗习惯等的强调,赋予人们明确的身份认同,这种身份认同在现实中必然表现出其边界效应。所以,民族主义在对外确定国家疆界(除去争议部分)的同时,也奠定了国家主权所有者的边界。<sup>②</sup>简言之,国家这个共同体的分裂将解构国家主权的合法性来源及范围,实质上是对原有国家本身的否定。因此,既有国家从根本上说是不能容许其主权分割的。

同时,从领土与国家主权关系的角度来说,国家不可能允许分裂主义对领土的分割(主权性和地域性是现代国家体系的基本原则)。领土作为一种政治化的空间,与国家之间具有相互建构的意义:一方面,领土确定了国家主权的核心内容和权力管辖的空间范围;另一方面,国家权力也对领土行使主权,进行一系列的控制与使用,使地理空间政治化。传统国家只有边陲(传统国家统治力量所能覆盖的边缘地带)而无国界,清晰而稳定的边界则成为现代国家的重要特征。在一般意义上,相比于国家的制度和民族,一个国家的领土才是其整体性特征。<sup>③</sup>所以,分裂主义对领土的分割实质上也是对国家主权的分割,更是对国家整体性特征的重绘,挑战了国家

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》(中文第2版),第3卷,北京:人民出版社2002年版,第30页。

<sup>②</sup> 杨光斌、杨洪晓:《民主主义、民族主义与现代国家建设》,《行政科学论坛》2014年第4期,第4页。

<sup>③</sup> 周光辉、李虎:《领土认同:国家认同的基础——构建一种更完备的国家认同理论》,《中国社会科学》2016年第7期,第46页。

的内核。

基于欧洲民族国家的实践而建立的现代国际体系构成复杂,在国家制度、意识形态、法律、政策等方面都有许多差异,但领土主权的完整是国家存在的基础这一原则被无例外地接受,因此,它成为世界反分裂共识的主要来源,也是反分裂理论和实践的基础。

## (二) 制度基础:国家共同体不可分离

现代国家在结构形式上采用了单一制或联邦制等不同形态,在历史及意识形态上也常常被标上东西方国家等标签,但对于国家这一本质性的共同体而言,它存在不言自明的前提:不可分离性。这种前提通过各类国家的制度安排得以不断维护和巩固。

1861年3月4日,林肯在就职演说中指出:从一般法律和我们的宪法来仔细考虑,我坚信,我们各州组成的联邦是永久性的。没有一个名副其实的政府会在自己的根本法中定出一条,规定自己完结的期限。继续执行我国宪法所明文规定的各项条文,联邦便将永远存在下去——除了采取并未见之于宪法的行动,谁也不可能毁灭掉联邦。<sup>①</sup>在美国南北战争结束后,1869年发生了著名的“得克萨斯诉怀特案”(Texas v. White),它是美国最高法院讨论分裂(secession)问题的经典判例。该案明确地解释了分裂国家的宪法界限,确定除非其余各州一致同意,在美国宪法秩序内不存在分离的权利。联邦最高法院裁定:宪法在其所有条款中都看到了由坚不可摧的各州组成的坚不可摧的联盟。因此,当得克萨斯州成为美国一员时,她进入了一种不可分割的关系。包括永久联盟的义务及对联邦共和政府的保证。她加入联盟的行为不仅仅是契约,也是一个新成员加入政治实体,而且这是最终的行动。与原有联盟一样,得克萨斯州和其他州之间的联盟是完整、永久和不可分割的。除了革命,或者通过各州的一致同意,联邦不

---

<sup>①</sup> [美]A. 林肯:《林肯集:演说、信件、杂文、公告、总统咨文和公告(1859—1865)》(上),黄雨石等译,北京:生活·读书·新知三联书店1993年版,第298—299页。

可以重新考虑或撤销。<sup>①</sup> 这个案例表明,联邦最高法院的裁定进一步确立了宪法关于联邦及其成员关系的原则,即除非各州一致同意,不能对联邦做重新考虑或撤销,其成员也没有脱离联邦的权利,也就是说,任何联邦成员提出分离的诉求都是违宪的。美国宪法从最高层面维护了国家的统一。

同样,加拿大最高法院在关于魁北克脱离联邦问题的咨询中指出,民主不单纯意味着多数规则。(在加拿大)联邦建立以来的131年中,各省和各地区人民已经铸就了基于包括联邦主义、民主政治、宪政主义及保护少数等共同观念之上,<sup>②</sup>相互依赖的密切关系(经济、社会、政治及文化方面)。魁北克人赞同脱离联邦的民主决定将使这些关系受到威胁。宪法维护秩序和稳定,因此,“宪法管辖”的一个省未同联邦其他成员在现行宪法框架之内进行原则性谈判,不能单方面脱离联邦……宪法赋予的民主权利不能同宪法义务相脱离。

加拿大最高法院在魁北克分离问题上的态度说明,有分离诉求的地区的“多数”,在联邦层面上违背了宪法义务,威胁了各地区人民之间已经建立的共同观念和相互依赖的密切关系,有违宪法维护秩序和稳定的原则,因此,魁北克不能单方面脱离联邦。需要注意的是,加拿大最高法院强调了民主权利不能同宪法义务脱离这一原则。

美加两国最高法院在对待分离问题上的立场是一致的,都体现了宪法的原则和精神。两国最高法院实际上申明:第一,联邦成员在宪法框架内不具有分离的权利;第二,决定有分离诉求的地区可否分离不是由该地区的“多数”,而是由国家范围内的“多数”决定;第三,在分离问题上,宪法的责任高于公民或地方的民主权利。美国和加拿大最高法院在对待国内地区分离的原则在相当程度上代表了一部分西方发达国家的立场,有所不同的是,美国的态度更明确、更坚定。可以认为,按照美国宪法,任何地区和个人,连提出分离诉求的权利都没有。

---

<sup>①</sup> “Texas v. White, 74 U.S. 700, 725-26 (1868),” <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/74/700/case.html>, 2018-10-08.

<sup>②</sup> 联邦主义原则、民主政治原则、宪政主义原则和保护少数原则,共同成为加拿大的四个立国原则。

从理论角度看,分离主义是要构建一种与现存国家不同的地域认同。对这一建构的过程和目标,在西方民主体制内,虽有承认的,但多数国家是反对的,在世界范围内也是如此。现实表明,分裂主义以民主、自由为名分裂国家,是对国家共同体的破坏。从民主原则来看,民主统治的原则并不能决定这一政治实体的边界,只能是政治实体内部的公民享有民主的权利。关于民主治理的权利是一种明确同一政治实体中成员平等关系的原则,而不是决定政治实体的成员资格或领土边界的权利。<sup>①</sup>

### (三) 宪法共识:不承认单边分离权利

世界上绝大多数国家的宪法均将维护国家领土主权的完整和统一作为基本原则而予以明确规定。澳大利亚、圭亚那、罗马尼亚、保加利亚、蒙古、巴拿马等20余国的宪法特别明文强调,国家主权与领土完整不可分割,其中科特迪瓦和喀麦隆的宪法甚至禁止将来的任何修宪涉及领土变动。在当前世界上194个国家中,只有十余个国家的宪法涉及可能的分离权利问题,但同时设置了十分严苛的分离条件。加拿大法学家对规定了有分离权或涉及可能的分离程序的七个国家的宪法进行研究:原苏联和捷克斯洛伐克已解体,而在奥地利、法国、新加坡、埃塞俄比亚和加勒比岛国圣基茨和尼维斯联邦的宪法中,只有圣基茨和尼维斯联邦、埃塞俄比亚规定了可以通过一定的法律程序来进行分离,其他国家的宪法只有关于领土和国界变动的相应条款。他们还特别指出,在所有被研究的70余部国家宪法中,承认在任何条件下都可满足分离要求的国家宪法根本不存在。同时,在国际经验中有关分离的公决问题不能由要求分离的族群或地区政府单方面来决定,而必须由集体参与包括中央(联邦)政府的参与来决定。<sup>②</sup>

在分裂权利问题上,最典型的案例是加拿大政府针对魁北克问题出台的《清晰法案》(Clarity Act)。1998年8月,加拿大最高法院发布法规,规

---

<sup>①</sup> 李捷:《对基于自由民主角度的分裂理论的简评》,《世界经济与政治》2011年第12期,第40页。

<sup>②</sup> 朱毓朝:《魁北克分离主义的挑战与近年来加拿大联邦政府在法律和政策上的应对》,《世界民族》2007年第4期,第25页。

定魁北克不能单方面决定独立，而必须得到联邦和其他省份的认可。1999年12月，联邦政府又推出《清晰法案》（2000年6月国会通过）。该法案规定，今后魁北克省若再就独立问题举行公民投票，不论结果如何，都必须得到联邦政府的批准才能生效。此法案的要点包括：（1）提出公投前授权下议院决定公决的议题是否足够清楚以供选民判断，并特别指出，如果公投议题只要求选民授权谈判主权独立，而不让选民直接说明他们是否愿意脱离加拿大，那么，该议题就是不明确的。这意味着，魁北克人党在1980年和1995年全民投票中的议题都是不能接受的，投票结果是无效的；（2）给予下议院权力以厘清在公民投票中何为清楚的多数，这暗示着成功的独立必须要有绝对多数，而非相对多数；（3）所有的省与原住民都必须就共同问题协商的一分子；（4）允许下议院推翻投票的决定，如果它认为投票违反了任何清晰法的原则；（5）联邦内的某一部分要想脱离加拿大联邦，必须在与联邦政府及其他各省协商后修改宪法。加拿大的做法，实际上堵死了某一地区以公投获取独立之路。

对于相关国家来说，如何为国家统一提供法制支持，从而构建以宪政为主导的国家行动体系，事关反分裂斗争的合法性及主动性。林肯在1861年就职演说中指出：“任何一个州都不能只凭自己的动议就能合法地脱离联邦；凡为此目的而做出的决议和法令在法律上都是无效的，任何一个州或几个州反对合众国当局的暴力行动都应根据情况视为叛乱……根据宪法和法律，联邦是不容分裂的；我将按宪法本身明确授予我的权限，就自己能力所及，使联邦法律得以在各州忠实执行。”<sup>①</sup>2005年3月，中华人民共和国全国人大三次会议通过了《反分裂国家法》。该法第八条明确规定：“‘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。”2017年10月，在西班牙宪法法院在已裁定公投法案违宪的情况下，西

---

<sup>①</sup> [美]A. 林肯：《林肯集：演说、信件、杂文、公告、总统咨文和公告（1859—1865）》（上），第298—299页。

班牙加泰罗尼亚自治区政府依然举行了独立公投并单方面宣布独立。西班牙中央政府和法院随即将此次公投定性为违宪及无效,参议院批准启动1978年西班牙宪法中的第155条,<sup>①</sup>决定暂时中止加泰罗尼亚自治区自治权而由中央政府实施“直接接管”。加泰罗尼亚区时任主席普伊格德蒙特则逃往海外并遭西班牙政府通缉。

#### (四) 国际法与国际规范的提升

民族国家是现代构建的产物,自17世纪威斯特伐利亚体系到20世纪90年代非殖民化进程结束,现代民族国家体系最终建立并巩固下来。以明确疆域和主权为前提的现代民族国家建立的过程,同时也是反分裂前提的确认,即反对国家领土及主权的割裂。世界各国虽然在国家结构形式、意识形态及国家制度设计上各有差异,但在反对国家分裂问题上均形成了普遍性的制度及宪法共识。

这种共识同时也反映在国际法和国际规范层面,如维护国家的领土主权完整,人民自决权仅适用于非殖民化进程,不承认自我宣示的分离权等等。1960年,第15届联大通过的《给予殖民地国家和人民独立宣言》第六条规定:“任何旨在部分地或全面地分裂一个国家的团结和破坏其领土完整的企图,都是与联合国宪章的目的和原则相违背的。”<sup>②</sup>联合国大会于1970年通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》也强调(人民平等权利和自决的原则)“不得解释为授权或鼓励采取任何行动,局部或全部破坏或损害在行为上符合上述各民族享有平等权及自决权原则并因之具有代表领土内不分种族、信仰或肤色之全体人民之政府之自主独立国家之领土完整或政治统一”。<sup>③</sup>1993年,世界人权会议

---

<sup>①</sup> 根据西班牙宪法第一百五十五条第一款,如果一个自治区未履行宪法或其他法律为其规定之义务,或严重危害西班牙之总利益,政府可要求自治区主席改正;在自治区主席未予理会的情况下,经参议院绝对多数批准,政府可采取必要措施迫使自治区强制履行上述义务,或保护上述总利益。第二款为实施前款规定之措施,政府可向各自治区所有领导人发出指令。

<sup>②</sup> 联合国:《给予殖民地国家和人民独立宣言》, [https://undocs.org/zh/A/RES/1514\(XV\)](https://undocs.org/zh/A/RES/1514(XV)), 2019-08-03。

<sup>③</sup> 联合国:《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》, [https://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2625\(XXV\)](https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625(XXV)), 2019-08-03。

通过的《维也纳宣言和行动纲领》亦重申了这一原则。1996年,消除种族歧视委员会第48届会议就《消除一切形式种族歧视国际公约》的解释和适用有关的人民自决权问题发表了第21号一般性建议。该建议指出,委员会注意到,族裔或宗教团体或少数群体经常提及自决权作为所谓的分离权的基础。在重申《友好关系宣言》后,委员会认为,国际法并未承认人民单方面宣布脱离一个国家的一般权利。国家分裂可能既有害于人权保护也有害于和平与安全的维护。但是,这并不排除有关各方经自由协议达成安排的可能性。<sup>①</sup> 2007年,联合国大会通过的《联合国土著人民权利宣言》第46条第1款指出,“本《宣言》的任何内容都不得解释为暗指任何国家、民族、团体或个人有权从事任何违背《联合国宪章》的活动或行为,也不得理解为认可或鼓励任何全部或局部分割或损害主权和独立国家的领土完整或政治统一的行动”。<sup>②</sup>

由于历史及现实等因素,个别分裂主义虽制造了国家分裂,但均难以成为合法的“国家”,仅作为“无公认非国家行为体”而存在。<sup>③</sup> 科索沃虽被称为后冷战时代分裂主义的“特例”,但它更多是大国干涉的产物,至今也未成为完全意义上的国家;南苏丹虽然经“公投”而独立,但该国迅速蔓延的内战及治理危机,无疑增加了对其协议分离效用的质疑。<sup>④</sup>

以上对国际社会反对分裂的共识从理论、制度、宪法和国际法四个方面做了简单的总结。毫无疑问,这是有关国家采取反分裂行动的道义和法律基础,而在此基础上的策略和行动,则直接决定了反分裂的效果。这同

---

① 赵建文:《人民自决权与国家领土完整的关系》,《法学研究》2009年第6期,第174—185页。

② 联合国:《联合国土著人民权利宣言》, [https://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/61/295](https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/295), 2019-08-03。

③ “无公认非国家行为体”是指从某一个国家分离出的实体,在法律上从属于一个得到国际公认的国家,拥有定居的人口,有确定的管理边界,具有有效统治的政府但没有得到国际公认,因而缺少对外行为的地区。参见杨恕、尹舒阳:《“无公认非国家行为体”研究》,《国际安全研究》2015年第4期,第73页。

④ 在后冷战时代,南苏丹是唯一通过分裂而实现独立的特例。它之所以得以从苏丹分离而独立,主要原因在于:一方面,当地属于大国利益的空白区,围绕分裂主义问题大国间未形成利益对抗;另一方面,非盟等国际组织介入失败,最终默许了分离;此外,在非殖民化进程中独立的苏丹,现代民族国家的构建工作受到了国内族群、地域等多元性因素的制约,国家共识一直较弱。当然,南苏丹分离的预期(独立)与后果(内战)之间的巨大反差表明,分裂主义并不是一个解决问题的有效方式。

时也说明,任何一个得到公认的主权国家,其反对分裂的努力都应得到国际社会的支持,这是维护国际秩序的一个基本因素。

## 二、各国反分裂斗争的权衡与行动

作为一种制度外政治运动,分裂主义的产生与发展有着自身的前提条件与内在规律。<sup>①</sup>在不以自身法律规制为转移的情况下,事发国政府如何应对分裂主义对国家领土主权完整及统一的挑战,乃至对其实施有效的治理,无疑是一项艰巨的任务。

### (一) 反分裂斗争的整体权衡

基于制度、能力、内外环境等不同因素,相关国家对分裂主义采取了不同的策略,但是在评估分裂主义威胁并予以积极应对的过程中,事发国政府的理性决策主要基于如下考量。

**1. 国家分裂的成本权衡。**在面对分裂主义的挑战时,国家会很自然地进行成本效益的权衡。国家可基于很多考虑而拒绝这种诉求。例如,该领土及其居民可被视作重要的经济资产,因为该地区具有丰富的自然资源或较好的经济基础;该领土可能涉及重要的安全利益,特别是在易发生国际冲突的地区;另外,当地可能具有重要的象征意义,涉及国家的民族神话或象征。上述因素常常使国家坚决反对分裂主义并不惜为领土完整而战。

很明显,失去领土的经济后果是影响国家对分裂图谋做出反应的重要因素。在塞浦路斯的案例中,除失去了该岛36%的领土外,现在土耳其控制的塞浦路斯地区在1974年前为重要的经济和商业区。例如,该岛的法马古斯塔岛是重要港口,而西北部的莫尔富(Morphou)是主要的柑橘产区。除失去家园外,成千上万的希族塞浦路斯人因流离失所而失去了宝贵的商业用地。在过去的30年里,旅游业的发展,以及房地产价值的普遍上升,意味着在许多情况下,这些财产对他们的所有者来说是一笔重要的财富。事实上,按塞浦路斯大学2010年7月发表的一份报告估计,自1974年

---

<sup>①</sup> 杨恕:《分裂主义产生的前提与动因分析》,《世界经济与政治》2011年第12期,第4页。

以来，塞浦路斯的分裂使希族塞浦路斯人（私人和公司，而不是国家或教会）损失超过 1090 亿欧元。<sup>①</sup> 在南北苏丹分离的案例中，此前长达 11 年的内战造成了 190 万平民死亡，但在内外压力下允许南苏丹公投独立的结果，是苏丹丧失了 59 万平方公里的领土（苏丹全国领土为 250 万平方公里）、850 万人口（苏丹全国约 3700 万）及 75% 的石油权益（大部分的产油区分布在南苏丹），可谓代价惨重。而从独立后南苏丹濒临国家失败的现实来看，苏丹政府当时的妥协政策值得反思。

**2. 杜绝先例与树立声望。** 避免先例、防止国家分崩离析是国家进行反分裂斗争评估的核心要素之一。在分离主义并起的情形下，当所有潜在分离的地区都把自己视作同一类型的分离议题时，先例的问题就凸显出来了——均认为先例群体的分离权利可以扩展到自己身上。<sup>②</sup>

研究表明，未来的参与者和未来的风险强烈影响政府对寻求分裂的少数族裔群体的决策：合作或对抗。如果一个国家的族裔群体的数量和未来可能发生争议的土地具有较高的综合价值，政府就不太可能妥协。而拒绝容忍一个挑战者的政府也显然不太可能面临第二个或第三个挑战，即在国内民族关系领域展现维护国家统一的决心。这可以对国内的分裂主义形成重要的威慑。<sup>③</sup>

政府在决定是否给予让步时权衡自己的眼前利益和能力，但它们也将评估这种行为可能造成的长期影响和风险。如果政府认为它可能会在众多领域面临多项额外挑战，那么，它就会有更大的动力去建立长期的声誉。因此，未来对抗的风险和成本成为政府做出妥协或打击的考量。简言之，通过严厉打击分裂主义组织，从而获得“硬性”声誉，国家可以阻止未来的潜在分裂主义者。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> “Turkish Invasion Has Cost Cyprus Over €100 Billion,” *Cyprus Mail*, July 28, 2010.

<sup>②</sup> “Who Counts? Why Do Governments Deny Secession in Some Cases but Not Others?” Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), December, 2017.

<sup>③</sup> Barbara F. Walter, “Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but Not Others,” pp. 313-330.

<sup>④</sup> Barbara F. Walter, *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 20-21.

2017年9月,伊拉克库尔德自治地方政府不顾各方反对举行独立公投,遭到伊拉克中央政府的严厉惩罚。伊拉克政府采取了包括对库尔德区发动军事打击等在内的强力反制措施,重新夺回了对基尔库克等地的控制权,重挫了库区的实力并遏制了库尔德分离主义的独立势头。伊拉克政府的做法,同时得到了土耳其、伊朗和叙利亚等国的支持或默许,因为它们也担心本国的库尔德人会效仿伊拉克库区公投。

**3. 避免外部安全威胁。**分裂主义在对国家安全构成直接威胁的同时,其国家身份的取得可能对母国构成更大的战争威胁。因为分离独立需要国际权力平衡发生巨大而迅速的变化(分离国与东道国可能的敌对关系,东道国相对于地缘政治对手地位的下降),因此,它产生了一个承诺问题:只有对未来威胁的状态乐观才能对分裂主义让步。相反,如果国家在边界改变之后担心战争,例如与分裂后形成的国家存在深刻的身份分歧和矛盾,或者由于邻国的敌意而与现有的区域对手发生冲突,它会采取强制手段。<sup>①</sup> 详见下图:

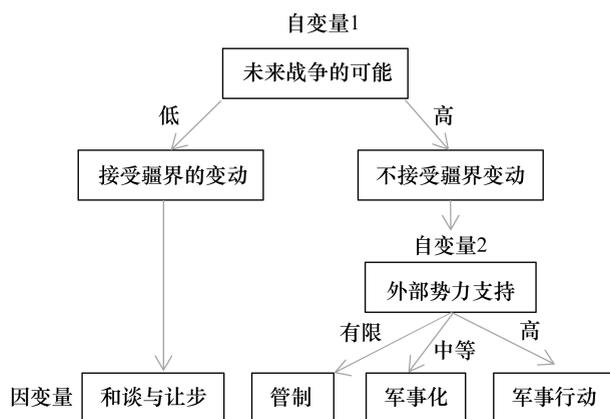


图1 外部安全威胁与国家反分裂策略

资料来源: Ahsan I. Butt, *Secession and Security: Explaining State Strategy against Separatists*, Cornell University Press, 2017, p. 212.

<sup>①</sup> Butt AI. J., "Why Do States Fight Some Secessionists but Not Others? The Role of External Security," *Global Security Studies*, Vol.2, No.4, 2017, pp. 324-345.

1993年4月，厄立特里亚在公民投票中以压倒性多数成功独立。埃塞俄比亚为结束数十年疲惫不堪的冲突而承认了厄立特里亚独立。但到了1998年，两国因边界争端而重燃战火。这场战争的代价极为高昂，两年内造成十余万人死亡，成为当代历史上最致命的国际战争之一。<sup>①</sup> 与之类似，在南苏丹通过全民公投独立后，苏丹与南苏丹有关领土和石油财富的紧张局势时常造成两国间的摩擦及冲突。

如前所述，国家的实质在于对暴力的垄断，分裂主义实现独立后，这种垄断力量的衰减将导致所属国与分离国之间的权力平衡被打破，即分裂主义运动时期非法的暴力成为合法的武装力量，它将成为对抗前东道国的重要手段。同时，随着东道国因国家分裂而被削弱，它在与传统敌对国的权力竞争将受到冲击，甚至面临后者直接的战争威胁。

**4. 国家情感与认同的因素。**对于事发国的国民而言，分裂领土承载着特殊的国家认同和民族感情，这直接影响着中央政府及国民对待分裂主义的态度及政策。领土分立及国家分裂将对民族主义造成严重伤害并引发后者的强烈反弹。

**(1) 对国家明确疆域的情感依恋。**国家反对分裂主义最明显的原因是希望维持对某一块领土的正式主权。虽然这可能基于经济和资源因素或者文化和宗教意义，但是领土也可以具有天生的情感意义。<sup>②</sup> 领土本身事关国民对国家的认知和归属。从这个意义上讲，这里提到的不是有形资产的损失，分裂主义是对人们将国家“可视化”的挑战。<sup>③</sup>

**(2) 历史、文化及宗教意义。**影响国家对分裂行为反应的另一个重要因素是该领土对国家历史、文化和宗教等方面的重要性。科索沃的情况最明显。一方面，1389年，塞尔维亚人与奥斯曼帝国间的科索沃战役在塞尔

---

<sup>①</sup> Zegeye, Abebe, and Melakou Tegegn, "The Ethiopia-Eritrea Conflict: A Critical Observation," Occasional Paper 54, Institute for Global Dialogue, 2007.

<sup>②</sup> Jan Penrose, "Nations, States and Homelands: Territory and Territorialism in Nationalist Thought," *Nations and Nationalism*, Vol.8, No.3, 2002, pp. 277-297.

<sup>③</sup> James Ker-Lindsay, "Understanding State Responses to Secession," *Peacebuilding*, Vol.2, No.1, 2014, pp. 28-44.

维亚人的民族意识中占有重要地位；另一方面，科索沃对塞尔维亚人具有深刻的宗教意义。事实上，该省的正式名称是“Kosovo i Metohija”（通常缩写为“Kosmet”），即“科索沃和教会土地”。当地有着众多寺院和教堂，其中四个被联合国教科文组织认定为世界遗产。塞尔维亚东正教会会长、主教伊利内耶(Irinej)在2010年1月的就职典礼上曾指出，“科索沃是我们的圣地，我们的耶路撒冷”。<sup>①</sup>

**(3) 民族心理创伤。**除了更为明显的理由，为什么各国选择对抗分裂国家的行为，还有另一个不太明显的解释：领土丧失导致的苦涩感即民族心理创伤。在许多情况下，失去的不仅仅是领土本身，因为国家分裂常常被视为外部势力介入和侵略的结果。这意味着家园、资源、文化圣地的丧失和民族屈辱的经历，从而导致民族伤痛的记忆。

## （二）反分裂策略选择

反分裂斗争是一项系统的工程，既涉及指导思想、整体战略、行动方略等宏观层面的内容，也包括经济、文化、教育、舆论等具体层面的政策。从策略选择的性质来看，可简要分作以下几类。

**1. 被迫实行军事打击策略。**一般来讲，国家采用武力是被动的。国家动用武力的最根本原因是分裂势力首先使用武力。就法理而言，按照韦伯的界定，国家的实质在于对暴力的合法垄断。当分裂主义寻求以暴力手段分裂国家时，它不仅威胁到国家的主权性与领土性等基本原则、国家安全与社会稳定，而且直接挑战了国家垄断暴力的合法性。在这种情况下，国家只能被迫发起反击，对分裂主义实施军事打击。

自第二次世界大战结束后，大批亚非拉国家通过非殖民化运动得以独立。但是，在第二波民族主义浪潮的刺激下，许多新独立国家内部的族群也提出了独立的诉求并掀起了民族分裂的狂潮。此类分裂主义运动利用所在国国家初创、管控能力不足的漏洞，大多组建了分裂武装，与政府军实

---

<sup>①</sup> “New Serbian Orthodox Patriarch Irinej Enthroned,” BBC News, January 23, 2010.

施正面对抗并图谋武力建国。在此背景下,事发国政府的首要问题是应对分裂武装的挑衅。典型如斯里兰卡政府与“猛虎组织”、尼日利亚政府与所谓“比夫拉共和国”、菲律宾与“摩洛解放阵线”等均爆发了长期的武装冲突。同期,即使在发达国家内部,如英国、西班牙等国内,政府也不得不采取军事打击的方式,以应对“北爱尔兰共和军”“埃塔”等暴力分裂组织日趋活跃暴力冲击。20世纪90年代初,随着苏东剧变和冷战的结束,在第三波民族主义浪潮的影响下,俄罗斯、南斯拉夫等国境内的分裂主义发起了新一轮暴力分裂的进程。为此,相关国家只能采取军事手段维护国家统一,典型如俄罗斯针对车臣分裂武装开展的两次战争。据统计,从1956年到2002年,全世界78个国家中的146个民族或地域群体要求更高的领土自治权或独立于中央政府。在绝大多数情况下,政府回应时都拒绝就与领土有关的任何问题妥协,即使他们因此面临武装叛乱的威胁。<sup>①</sup> 俄罗斯、印度、巴基斯坦、斯里兰卡等国均对国内的分裂武装采取了坚决打击的方式。<sup>②</sup>

从分裂主义所引发暴力冲突的历史维度来看,源于对国家权威在本“辖区”范围的排斥,在掌控武装力量的前提下,武装割据继而实现独立成为分裂势力的优先选择。同时,为了改变分裂势力相对于中央政府的天然弱势性,同时扩大自身影响乃至获取外部介入,分裂主义必然存在实施暴力的冲动。在这种稳定与暴力的结构性矛盾中,事发国政府军事打击的策略选择有着固然的被动性。当然,只要态度坚决、指挥得当,一般都能遏制分裂势力实现武装独立的图谋,如尼日利亚比夫拉战争、斯里兰卡对猛虎组织的战争、俄罗斯车臣战争等等。

当然,鉴于对分裂势力采取军事行动可能导致的国家战略重心偏移、内部损耗、人道灾难及国际压力,事发国的反分裂斗争策略必然是精心权

---

<sup>①</sup> Barbara F. Walter, “Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but Not Others,” pp. 313-330.

<sup>②</sup> Geoffrey Robinson, “State-Sponsored Violence and Secessionist Rebellions in Asia,” in Donald Bloxham and A. Dirk Moses, eds., *The Oxford Handbook of Genocide Studies*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 466-488.

衡之下的结果。对于事发国来说,虽然和平统一的大门是始终敞开的,但是它必须保留对分裂主义的军事震慑。研究指出,针对分裂主义的军事行动据其目标和强度的差异,可分为四种类型:(1)在图谋分裂地区彰显国家的军事存在,以维护“完全独立的国家象征空间”(the symbolic space of a fully independent state);(2)即使不能阻止分裂势力对部分领土的实质控制,但对其实施持续攻击;(3)以军事手段推翻分裂武装的首领,代之以主张统一的地方领导者;(4)通过战争手段重新控制分裂领土,迫使当地民众及领导者将他们的效忠转移回母国。<sup>①</sup>

此外,随着宗教极端主义与传统分裂主义的勾结日趋紧密,它们不仅在行为方式上愈来愈倾向于使用暴力恐怖手段,而且思想及意识形态上更为极端和顽固。面对分裂主义与宗教极端及恐怖主义的相互勾结及对国家安全、社会稳定的巨大威胁,事发国政府必须对其实施坚决打击。国家以反恐的路径对分裂主义实施打击涉及的内容及范围甚广,限于篇幅,本文不展开论述。

**2. 灵活采取制度妥协策略。**作为一种制度外的反叛运动,分裂主义对国家统一及安全造成了直接的威胁。如果能在制度内对其进行规制,对事发国而言无疑是成本较低的一种选择,而权力下放乃至冒险允许相关地区进行公投成为各国制度妥协的不同方式。但是,这也意味着中央政府对分裂势力“自决”诉求的妥协和让步,制度妥协能否真正抑制分裂主义的发展,其效果尚有很大争议。

**(1) 权力的妥协与下放。**分裂主义实质上是将国家权威排斥在本群体声索范围之外的行为,由此,分裂与反分裂在某种意义上可以看作对国家权力及其范围的争夺。所以,作为对双方政治目标的妥协,政治分权特别是权力下放和自治成为一些国家应对分裂主义的制度妥协之策。

---

<sup>①</sup> Aleksandar Pavković, “By the Force of Arms: Violence and Morality in Secessionist Conflict,” in Don H. Hoyle, ed., *Secession as an International Phenomenon: From America’s Civil War to Contemporary Separatist Movements*, Athens: University of Georgia Press, 2010, p. 265.

权力下放属于政治分权的一种形式,政治分权是一个治理体系,即在多层次的政府间存在纵向的权力分配,在至少一个问题领域拥有独立的决策权。<sup>①</sup>在大多数情况下,分权体系的治理主体存在三个不同层次的政府:国家一级、区域一级和地方一级。独立决策权是指这些不同层次的政府可以就某些事项立法。所以,在应对分裂主义挑战、维护国家的制度层面,各国权力下放的层次和力度亦有着明显的多样性。

在理论逻辑上,权力下放并不倾向于促成分裂,也就是说,权力下放通常不会挑战民族国家边界的完整性。权力下放通过向其试图容纳的少数民族提供大量的权力和资源,并通过吸引地区政治精英掌握与之相关的权力、声望和福利来消除分裂主义。如果建立在相互信任,承认和健全的财政安排基础上,权力下放有利于构建包容性的制度体系。

权力下放作为相关国家应对分裂主义挑战、维护国家统一的政策安排,在欧洲以西班牙和英国较为典型,但是,两者在放权的程度及应对分离的限度等方面都有差异。1978年宪法和1981年自治协调法是当代西班牙反分裂政策的主要法律依据。为了延续西班牙的集权主义传统,同时考虑到历史上长期的地区/省际裂痕和多民族问题,民主化时期的西班牙政治精英们创造了一种中央集权和地方自治结合的新型政治结构——一元化非均衡国家自治区模式。<sup>②</sup>在西班牙绝对主权的基础上,当代西班牙的反分裂政策基本尊重了加泰罗尼亚和巴斯克现有省建制和地区自治形态,试图推动国家集权和地方自治、国家建设和地区(民族)特性以及国族认同和族群认同并轨发展。而这种非均衡自治模式主要体现在巴斯克、加泰罗尼亚和加利西亚作为“历史民族”享受快速自治进程和较高自治权,而其他地区自治进程慢且享有有限的自治权。1997年5月,英国工党上台后,全面推动了对地方的权力下放,推动苏格兰、威尔士和北爱尔兰分别建立起地方分权议会,并将最核心的部分立法权和财政权转移至地方,逐渐确立了

---

<sup>①</sup> 在分裂主义研究中,越来越多的学者倾向于用“分权”取代“联邦制”一词,因为这一制度还能涵盖国内具有独立决策权地方政府的单一制国家,如西班牙和意大利。

<sup>②</sup> 王建娥:《一元化国家框架下非均衡性区域自治制度探索》,《西北师大学报》(社会科学版)2017年第4期,第17—27页。

地方政治放权制度。英国政府针对地方的权力下放,在制度上巩固了《北爱尔兰和平协议》,最终促使“北爱尔兰共和军”等暴力分裂势力放弃武装抗争,维护了国家的统一。

发展中国家以自治的方式应对分裂主义、促进民族和解方面以印度尼西亚和菲律宾棉兰老岛的案例为典型。2005年8月,在经历30余年的暴力冲突后,印尼中央政府与“自由亚齐运动”最终签署和平协议。协议规定,“自由亚齐运动”放弃独立目标并解除武装,印尼政府军队撤出亚齐,并特赦政治犯,给予亚齐高度自治权。2006年7月,印尼国会通过《亚齐自治法》,赋予亚齐地方政府更大自治权。至此,亚齐由分离走向自治。2014年8月,菲律宾政府与“摩洛伊斯兰解放阵线”就《邦萨摩洛基本法》草案的最终版本达成一致,作为进一步放权的标志,双方同意以“邦萨摩洛”政治实体取代现有的“棉兰老自治区”。2018年5月底,菲律宾国会正式通过了延宕多时的《邦萨摩洛基本法》,正式批准在以穆斯林居多的南部棉兰老省成立“邦萨摩洛自治区”,从而为结束菲南多年的武装冲突迈出了关键一步。当然,泰国、斯里兰卡等国在实施权力下放以解决国内分裂主义问题上一直顾虑较多,未采取实质性行动,他们主要担心权力下放会导致分裂势力的增强。

(2) 权力下放效果的差异性体现。从权力下放的政策效果来看,各国及案例间的差异是非常明显的。在英国和西班牙,“爱尔兰共和军”“埃塔”等暴力分裂势力在满足地方权力及自治的安排下妥协,但近年来,苏格兰、加泰罗尼亚等地以“独立公投”为名的分裂主义运动却风起云涌;在东南亚地区,“摩洛伊斯兰解放阵线”“自由亚齐运动”等传统政治分裂势力放弃了与中央政府的武装对抗,但是,随着伊斯兰极端主义对当地分裂主义运动的介入,东南亚地区的安全形势仍面临严峻的挑战;而在中东的库尔德地区,相关国家针对域内的库尔德人采取了不同水平的权力下放,但是各国的国家统一仍受多方因素的复杂影响。

在分裂主义问题的治理中,上述权力下放政策效果的差异性尤为明

显,而这种差异性又受以下具体因素的影响:(1) 冲突烈度。在分离地方和中央政府的权力博弈过程中,中央权力的下放在一定程度上满足了相关地方和群体的自治诉求,因此成为双方达成妥协的重要方式,从而降低或抑制了冲突的烈度。当然,这种冲突的可控性需要分裂主义运动内部对政治妥协达成一致,还需要杜绝外部力量特别是宗教极端主义的介入。(2) 地方认同与国家认同的关系。在认同诉求方面,分裂主义源于地域及族群认同对国家认同的僭越。通过政治分权如能实现和解、弥补裂痕,在客观上有利于促进地方和国家双重认同的共处乃至合并。然而,中央和地方机构之间某种程度的紧张关系可能仍然是它们复杂关系中的一个常见特征,因为它们在一定程度上具有相反的目的。国家致力于维护其领土完整以及在公民中培育单一国家特性,而地方民族则在培育认同特性的同时,希望被承认为一个有权决定自身政治命运的可分离实体。<sup>①</sup> (3) 权力妥协的有限性与结构性矛盾的长期性。两者之间的矛盾反映了一个整体性的事实,即当代分裂主义的根治是一个普遍性的难题,它并不完全取决于中央政府的意愿、方式和妥协的限度,在中央与分裂地方、国家主体与分裂群体等结构性的矛盾中,分裂主义作为一种系统的政治思想和行为将长期存在并随时激化。

**(3) 制度妥协与分裂主义的长期挑战。**结合苏格兰、加泰罗尼亚等欧洲新一轮分离主义勃兴的案例,需要指出的是,权力下放作为中央政府规制分裂主义的一种妥协制度,可能导致的最大隐患在于权力下放(或分权)间接刺激了地方性政党的产生和发展,<sup>②</sup>而地方性政党通过强化族群和地

---

<sup>①</sup> Montserrat Guibernau, "National Identity, Devolution and Secession in Canada, Britain and Spain," *Nations and Nationalism*, Vol.12, No.1, 2006, pp. 51-76.

<sup>②</sup> Bunce, Valerie, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, New York: Cambridge University Press, 1999; Kymlicka, Will, "Is Federalism a Viable Alternative to Secessionism?" in Percy B. Lehning, ed., *Theories of Secessionism*, New York: Routledge Press, 1998, pp. 111-150; Snyder Jack, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York: Norton, 2000.

区特性,<sup>①</sup>制定有利于某些群体的立法,<sup>②</sup>并实施认同政治动员,<sup>③</sup>从而增加族群冲突和分裂主义的风险。<sup>④</sup>具体路径如下图:

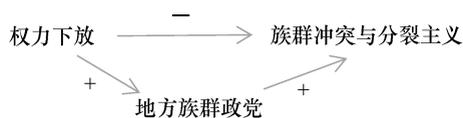


图2 地方族群政党的挑战

资料来源: Dawn Brancati, “Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?” *International Organization*, Vol.60, No.3, 2006, pp. 651-685.

地方党派通过让拥有某些族群特征或生活在特定地区的人们认为自己是一个拥有共同需求和目标的群体,从而强化地区和族裔的特性。虽然并非所有具有强烈族群或地区特性的国家内部都发生过族群冲突和分离主义,但是,强烈的族群认同是各类族群冲突的基础,而强大的地方认同是各种形式分裂主义的前提。区域各方之间的激烈竞争也可能促使族裔和地区边界的重叠,因为争夺同一选区的区域性党派可能会采用越来越极端的观点来吸引其他区域性党派的投票支持。

所以,从地方族群政党主体性不断得以培育乃至增强的角度而言,地方分权在国家稳定与统一方面的成效值得反思。有学者对30多个不同国家的分权实践研究后指出,各国实施分权以应对族群冲突和分裂主义的效果存在差异。总体而言,虽然短期内权力下放会起作用,但确实会造成长期后果,因为它只会强化一个地区的分离意识。<sup>⑤</sup>英国近年的实践表明,正是地方分权体制为苏格兰民族党等地方族群政党提供了崛起的政治舞台。英国前保守党首相梅杰也曾表示,权力下放是“特洛伊木马”,在以后分裂

① Larry Diamond and Marc F. Plattner, *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

② Arend Lijphart, Ronald Rogowski, and Kent Weaver, *Separation of Powers and Cleavage Management*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1993.

③ IS Lustick and RJ Eidelson, “Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?” *American Political Science Review*, Vol.98, No.2, 2004, pp. 209-229.

④ Dawn Brancati, “Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?” *International Organization*, Vol.60, No.3, 2006, pp. 651-685.

⑤ Ibid.

可能不可避免。<sup>①</sup> 2014年独立公投已经为苏格兰分离提供了“合法化路径”，苏格兰民族党鼓动新一轮公投很可能只是时机问题。在西班牙，中央政府强烈反对加泰罗尼亚2017年10月举行的非法公投，最终解散了地方独立派政府。但是，独立派在12月21日的选举中仍获得议会多数，很明显地方和中央的对抗状态将持续，加泰罗尼亚地方的政治局势不容乐观。

总的来说，权力下放或更进一步自治本身是带有中性色彩的制度安排。以自治为例，各国自治制度订立的背景、成效等各异，难以形成这一制度实施的普遍性经验。但是，是否存在分裂诉求或是能否抑制分裂诉求则是评估权力下放及自治制度的重要因素。分裂主义的产生与发展有着内在的规律性，如果相关制度不能内在地制约分裂主义的各类推动因素，则其成效是存在疑问的。对于国家及民族命运共同体建设来说，不能仅仅依赖于权力的妥协，它需要更加明确的国家导向，如战略目标的凝聚、法律制度的维护、公民权利的保障等等，而不是强化地域性权力的划分，造成地方主义挑战国家主义及民本主义。

**3. 以经济施压与政治孤立施压。**对于不完全统一的国家来说，虽然维持半统一的现状是为特定结果创造条件，但有时它只是总体战略的一部分，希望能够获得新的或更好的选择。在某些情况下，这可能是因为目前人们没有明确的共识，并希望随着时间的推移可能为更有利的解决方案创造条件。为抑制分裂主义进一步发展的可能，事发国需要在经济和政治两个方面着手，压缩分裂的经济和政治空间。

**(1) 经济施压与利益博弈。**在使用权力下放的同时，在大多数情况下，分权地区也会获得额外的经济鼓励措施。这些激励措施包括但不限于增加福利支持、教育开支倾斜、降低税率及为基础设施和医疗保健提供更多资金等等。但是，一旦分裂主义的事态恶性发展，在中央政府的压力下，这些地区所能享受的经济优惠将受到极大压缩，甚至原本存在的经济优势也面临巨大的冲击。

---

<sup>①</sup> Major John, *John Major: the Autobiography*, New York: Harper-Collins, 1999.

当魁北克在1980年和1995年发起分离公民投票时,中央政府的经济反分裂论据发挥了作用。1980年,加拿大联邦政府警告说,一个独立的魁北克省必然陷入贫困,将被切断其最重要的市场——加拿大其他地区——的联系。在1995年的公投前,分离主义势力试图分散这种担忧,认为渥太华会与之在分离后达成经济和政治伙伴关系。在《北美自由贸易协定》签署后,他们认为这是加强自身经济地位和减少对加拿大贸易依赖的机会。然而,美国官员却表示,一个独立的魁北克不会继续留在北美自由贸易区,需要重新申请成员资格。

自那时起,经济“蒙特利尔效应”(Montreal effect)对魁北克的分离主义产生了重大影响:自20世纪90年代以来,越来越多的公司将其总部从蒙特利尔迁至其他加拿大城市,如多伦多、卡尔加里和温哥华等。这主要源于其他城市更加有利于商业的立法、与亚洲贸易的增长,以及英语在全球化商贸活动的重要性等因素的推动,同时,也受到魁北克分离主义导致的政治和法律不确定性的影响。<sup>①</sup>

同样,在2014年苏格兰独立公投之前,苏格兰民族主义者认为,他们可以在成功地分离公投后保持欧盟成员资格。<sup>②</sup>然而,根据欧盟内部达成的共识,任何脱离欧盟成员国的领土都将脱离欧盟,并需要重新申请成员资格。<sup>③</sup>即使在成员国没有使用否决权的情况下,这一过程通常也需要数年的时间。而任何一个成员国的否决权都可能会危害这种申请过程中的再次加入,而且这种否决将是可能的。西班牙表示会反对苏格兰加入欧盟,努力将加泰罗尼亚的独立图谋扼杀在萌芽状态。其他欧洲国家如法国、比利时或意大利也会反对,以阻止自身领土内的分裂主义。

西班牙政府在其反分裂叙事中突出使用了欧盟排斥的威胁,并试图在

---

<sup>①</sup> Lamman Charles, "The Decline of Corporate Montreal," *Huffington Post*, January 31, 2013.

<sup>②</sup> 随着英国“脱欧”进程的推进,对此持强烈反对态度苏格兰甚至可能发动第二次独立公投,以留在欧盟。

<sup>③</sup> 《欧盟协定》第四条规定,国家尊重各自的国家认同,这种认同体现于它们包括地区和地方自治在内的基本的政治及合宪架构。换言之,分离不受欢迎。欧委会主席容克曾警告说,加泰罗尼亚不能指望在公投的第二天早上就成为欧盟成员。也就是说,它必须重新申请成员资格,申请使用欧元、进入欧洲内部市场。

加泰罗尼亚企业中利用由此产生的焦虑来发挥其优势。加泰罗尼亚最大的银行凯克萨银行(CaixaBank, S. A)在未获得股东大会批准的情况下无法更改其法定总部,西班牙政府迅速改变了相关法律要求。在2017年10月1日至11月底间,超过2700家公司将合法注册地移出加泰罗尼亚,约1000家公司也将其税居地(fiscal domicile)改为西班牙其他地区。他们担心法律和政治不确定性、市场损失、存款提取及对其股票的投机。虽然短期内这种外流的直接财政损失可能有限,但如果这一过程没有扭转,加泰罗尼亚地区投资和就业将随着时间推移而遭受影响。巴塞罗那的许多人现在担心“蒙特利尔效应”的可能性——在魁北克独立公投之后的几十年里,加拿大过去的经济中心在经济活力等方面遭受了重大损失。

**(2) 政治孤立与分化。**对于分裂实体在事实上已将中央权威排斥在本区域之外的情况下,国家的领土与主权完整已受到严重破坏,所以,对其实施有效的政治孤立是防止分裂实体走向正式独立的重要手段,避免创建一个事实上的国家,如果它出现的话,就要尽最大努力削弱它。要确保初期的叛乱治理不会通过国际参与而加强,可能避免直接与反叛领导人谈判,因为这意味着承认其地位;要通过封锁隔离事实上的“国家”,并打击任何可能使其存在合法化或正常化的环节。<sup>①</sup>

第一,对主权的宣示。任何反分裂国家战略的第一个要素是确保世界知道分裂企图是不可接受的,事发国需要明确而坚决地表明它对分裂领土拥有一贯的主权。对分裂势力予以惩戒的措施一般包括:以宪法或最高权力机构裁定分裂行为的非法性。如西班牙宪法法院裁定加泰罗尼亚分离行为违宪等;对主要分裂分子以叛国或危害国家安全等罪名提出控诉等。同时,在机构设置等方面维持对分裂领土的治理权。如塞浦路斯、格鲁吉亚多年来一直保留着对北塞浦路斯、阿布哈兹、南奥塞梯的地方议会。即使这只是名义上的机构,但它们存在的事实传达出这样的信息,即国家仍

---

<sup>①</sup> Nina Caspersen, “Making Peace with De Facto States,” in Martin Riegl and Bohumil Doboš, eds., *Unrecognized States and Secession in the 21st Century*, Switzerland: Springer International Publishing, 2017, p. 12.

然将他们所代表或“治理”的地区视为其主权领土不可分割的部分。

第二,阻止国际承认。对分裂主义实施政治孤立的第二个途径在于防止其他国家正式承认分裂实体,并阻止其加入国际组织。寻求国际承认与支持是分裂主义国际化的主要目标,因此,阻止国际承认、防止大国势力的介入同时寻求国际力量的支持,是事发国对分裂势力进行政治孤立的重要手段。在2008年脱离塞尔维亚的科索沃,虽然被认为是当代最“成功”的分裂行为,十年后也有一半多联合国成员承认其国家身份。尽管科索沃已经能够加入一些国际组织,但由于俄罗斯和中国的反对,在可预见的未来,它不可能加入联合国。

第三,推动内部分化。研究表明,分离主义运动并非铁板一块,它内部的分化是一种常见现象。在一般意义上,分离主义运动的内部分化使其充满内部冲突,难以对国家提出连贯的、强有力的挑战。这些运动中的派别对国家提出不同的要求并相互竞争,并且在许多情况下,每个派系声称拥有来自其人口的广泛支持。由于这些挑战,相关国家可以放弃与这些运动“解决”争端,转而对其实施分化(或利用现有的分歧)。如打击或拉拢某些派别,制造其内部冲突等方式,破坏分离主义运动的内部团结。<sup>①</sup>多年来,菲律宾政府在应对南部分离主义的挑战时,对摩洛解放阵线、摩洛伊斯兰解放阵线等组织实施了拉拢政策,与之进行和谈,而对“阿布沙耶夫”等则予以坚决打击,相对有效地分化了当地的分离武装。

### 三、反分裂效果评估与突破路径

反对分裂主义、维护国家统一是一项长期的任务。其中既涉及对分裂主义运动的压制、防止分裂事态的恶性发展,更涉及国家认同的长期建构与维护。客观来说,各国均根据自身的成本及利益判断决定反分裂政策,

---

<sup>①</sup> Kathleen Gallagher Cunningham, “Divide and Conquer or Divide and Concede: How Do States Respond to Internally Divided Separatists?” *American Political Science Review*, Vol.105, No.2, 2011, pp. 275-297.

很难说哪种政策具有普遍的适用性。但是，从国家能力的路径出发，增强国家在反分裂问题上的强制力、整合力与凝聚力无疑是重要的方向。

### （一）各国反分裂成效评估与经验总结

上文对相关国家反分裂的主要策略与方式进行了梳理，简要分作三种类型：（1）基于国家强制力的军事打击；（2）基于利益让步的制度妥协；（3）基于体系层面的孤立和封锁。通过运用国家强制力，中央政府以军事威慑和打击的方式，遏制了分裂势力的图谋。但此种策略也可能造成分裂群体与国家关系进一步恶化的风险。以自治、分权等制度妥协方式寻求分裂主义放弃独立目标而维持国家统一的策略，虽然可以暂时缓和矛盾，但不可能真正解决国家分裂的长期风险。在国际、地区政治经济体系上对分裂主义采取压制和孤立的政策，限制了分裂主义实现经济独立及获取国际承认的目标可行性，但是对其内在的极端化认同缺乏针对性，也可能强化分裂地区及群体的封闭性和排他性。

从成效评估的角度来看，相关国家在反分裂斗争中的适当性逻辑和后果性逻辑方面已具备一定基础。主要体现在各国的反分裂斗争在国际共识及经验层面已有一定共性：（1）维护国家的领土主权完整。无论是在国际法还是在各国宪法及法律上，坚决维护国家的领土主权完整是一项根本原则。这一原则是现代民族国家体系的基础，虽然受到各种冲击，但却是不容动摇和颠覆的。这也是各国反分裂斗争合法性的国际法源泉；（2）支持国家反对分裂的行动。在国际法和国内法的保障下，各事发国针对分裂势力的暴力、公投、国际化等图谋结合本国国情采取了相关行动，绝大部分得到了国际社会的理解和本国多数国民的支持。基于人权、民主的分离权即使在西方也缺乏民意基础。在情感性逻辑方面，分裂主义的产生和发展在很大程度上源于国家认同危机，这种危机常常表现为极端民族、宗教或地域认同对国家政治及文化的认异和排斥。各国在应对国家认同危机层面上的努力，涉及法治权威、利益让步、教育文化等各方面，但缺乏普遍性

的经验归纳。<sup>①</sup>但是,在反对分裂主义、维护国家统一层面,各国在坚持国家整合的导向逐渐明朗。群体、地域认同及利益的多元化虽然是一个普遍现象,但在激烈的地缘政治、国际经济竞争中,各国国家建设的导向逐步明确,即坚持国家的整合,防止分化及碎片化。

后冷战时代各国在反分裂方面形成的共识与采取的相关行动,也源于对苏联、南斯拉夫等国反分裂教训的汲取,以及对苏格兰、加泰罗尼亚等民族分裂主义凸显这一现象的反思。对相关案例与现象的经验归纳,主要体现为学术界和相关政府在法理及政策导向方面对地域、族群区隔化的警惕和国家中心主义的回调。

首先,避免在制度设计和国家治理中形成区隔。区隔化国家(segmented state)将自己的领土和人口进一步划分到不同的管辖权之内,并给予每一个据称是原住民群体以管辖权及其显著的政治地位。区隔制度在形塑地域认同的同时,也在推动边缘与中心之间的对抗,从而增加了国家解体和分裂势力独立的可能性。<sup>②</sup>同样,国际社会在总结苏联、南斯拉夫解体与民族联邦制之间的基础上,认为原则上至少应该避免沿着族群划分来建立政治体系,或者在国家中将“族群思维”(ethnic thinking)制度化。<sup>③</sup>

其次,应对民族主义长期挑战中坚持国家建构的基本导向。在权力下放、自治等制度妥协范畴内,各国的立场与政策选择存在明显的差异。但对于分裂主义的治理而言,需要明确其基本导向与路径。民族主义一旦形成以独立为主的政治诉求,则表明它已达到一个稳定的阶段,将会以各种方式进入民族文化、民族精神以及各种意识形态领域,并成为该民族最显著的政治特征,对国家认同构成颠覆性的冲击。特别是对于那些已经达到成熟阶段的分裂主义来说,它所挑战的已经不是国家在政治、经济、军事等

---

<sup>①</sup> 上述评估标准的分类,参考了曾向红教授恐怖主义全球治理的部分标准,参见曾向红:《恐怖主义的全球治理机制及其评估》,《中国社会科学》2017年第12期,第178—199页。

<sup>②</sup> Philip G. Roeder, "Who Gets a State of Their Own?" in Philip G. Roeder, ed., *Where Nation-States Come From: Institutional Change in the Age of Nationalism*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007, pp. 3-41.

<sup>③</sup> Henry E. Hale, *The Foundations of Ethnic Politics: Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

领域所具有的能力和可调动的资源,而是政权的合法性、政治整合及文化整合的能力等。长期以来,民族学等学科在民族及分裂主义治理问题上,一般采用的是“压迫—反抗”研究范式,由此认为对民族主义、分裂主义实施利益补偿和制度妥协即可以对其实施规制。且不说此种范式在解释发达地区分离动机上的无力,根本问题在于对国家构建及统一原则的认知偏差。现代国家构建的基础在于平等、均质化公民权利的实现,在于国家宪法及法律权威的维护。试图以妥协或补偿路径换取相关势力放弃分裂,不仅是不现实的,也违背了国家构建的基本导向。诸多分裂主义的事实已证明了这一点。因此,在构建统一的国家过程中,特别是面临分裂主义严重挑战的情况下,国家政权必须放弃原则性的妥协政策和补偿性政策。即使不得已而为之,也必须是有限度和明确期限的。

## (二) 国家能力建设与国家统一的突破路径

需要指出的是,上文中央政府反分裂策略的选择,首先取决于分裂主义的行为方式。在反分裂斗争及对分裂主义问题的治理中,中央政府不应该是被动的,应实施更具主动性的战略及政策。这种主动性既源于反分裂战略定力,也源于国家能力基础上的灵活策略。虽然各国在反分裂斗争中的战略各异,但加强国家性建设的路径无疑具有相似性。也就是说,事发国反分裂斗争的成效,更多地取决于国家能力的水平。

关于国家能力建设的研究,学界有着诸多论述。在宏观层面,福山拓展了理解政治秩序的视角,将国家建构、法治和责任政府作为评价政治秩序的三个基本维度。<sup>①</sup> 美国加利福尼亚大学洛杉矶分校社会学系教授迈克尔·曼(Michael Mann)将国家力量看作是国家自主性与国家能力的结合(两者不可叠加),它包括基础权力和专制权力。<sup>②</sup> 还有学者认为,国家能力

---

<sup>①</sup> [美]弗朗西斯·福山:《国家建构:21世纪的国家治理与世界秩序》,郭华译,上海:学林出版社2017年版,序言。

<sup>②</sup> Michael Mann, *States War and Capitalism*, Oxford: Blackwell, 1988, pp. 5-8.

是指国家执行其战略以达到其社会中的经济、政治、社会目标的能力。<sup>①</sup>但是,在反对分裂主义、维护和推进国家统一问题上,国家能力的建设需更具针对性。

**1. 强制性:政治威慑、维护统一。**在反分裂斗争中,发达国家、发展中国家间因发展水平的差异,其国家能力也有不同。对于许多发展中国家来说,国家基本能力的缺失、国家对领土及内部管控能力的不足,使得分裂主义的形成“有机可乘”。

反分裂问题上国家能力的核心要素首先是控制领土的能力。<sup>②</sup>如果国家能力薄弱,对边缘地区领土(特别是形势复杂地区)管制不力,使得国家容易遭受叛乱和内战的挑战。<sup>③</sup>正如福山所指出的那样,软弱或失败的国家是世界上很多最严重问题的根源,从贫穷到艾滋病,从毒品到恐怖主义,不一而足。由此,国家能力的基本层面是能够对领土进行全面控制,能垄断武力,能确保政策的实施和执行等。从政治冲突的“机会”理论来看,一个政权对社会的控制能力,是一个重要的“机会”变量。从分裂主义的机会结构来看,它可以扩展为国际、地区和国内三个层面。对于相关国家的反分裂斗争来说,需要在强调领土主权的不可分离的国际准则、寻求国际社会对反分裂斗争的理解和支持、反对外部势力介入等层面压缩分裂主义的国际机会结构;同时,在地区层面以地区稳定及和平为主旨,推进与周边国家在反分裂问题上的共识与合作,挤压分裂主义的地区机会结构;此外,在国内加强国家的强制性能力、制度性能力建设,保持对分裂主义的政治威慑,压缩其国内机会结构。

对于多个发达国家来说,其内部分裂主义的产生虽多与民族国家建立进程中的遗留问题相关,但反分裂斗争中的国家能力并非基本能力的缺

---

<sup>①</sup> Karen Barkey and Sunita Parikh, “Comparative Perspectives on the State,” *Annual Review of Sociology*, Vol.17, No.17, 1991, pp. 523-549.

<sup>②</sup> Herbst, Jeffrey, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton: Princeton University Press, 2000, p. 3.

<sup>③</sup> Fearon, James D. and David D. Laitin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War,” *American Political Science Review*, Vol.97, No.1, 2003, pp. 75-90.

失,而是现实及制度内在制约下中央权威的不足。一方面,由于缺乏统一的历史传承,许多西方国家在殖民帝国崩溃后面临内部族裔民族主义挑战的情况下,只能以一定程度的妥协来维系国家统一。中央政府欲加强国家统合性的政策长期面临族群、地域特殊性的阻力;另一方面,是西方国家内恶性民主竞争对中央权威的侵蚀。西方社会内部的政党轮换与竞争,使得许多领导人在反分裂问题上缺乏长远的战略考量,最终影响了对国家统一性的长期建设,甚至间接催生了族群地方政党的兴起。

**2. 整合性:经济整合与一体化的能力。**国家经济的整合能力首先需要经济持续发展的保障,从而在增强中央政府经济能力的同时,形成对边缘地区的带动和吸引力。推究经济因素与控制族群冲突的因果关系在于一国的整体经济条件,关乎执政当局所能掌握的行政与经济资源的多寡,从而决定政府是否在平时能够满足各族群需求,而在危机时刻也有紧急应变的能力。<sup>①</sup>

以历史上德国的统一为例,它的统一是内化于国家经济整合的进程之内的。也就是说,国家经济整合的内在要求推进了国家的政治统一。内生性的经济驱动成为国家统一的保障并使国家能力具备了先天优势。恩格斯指出:“对于一个统一的‘祖国’的要求,是有一种强烈的物质背景的……从讲求实际的商人和工业家的直接的业务需要中冒出的渴望,他们渴望能扫清从历史上遗留下来的阻碍工商业自由发展的全部小邦废物,他们渴望消除一切不必要的摩擦,因为要是德国商人想插足世界市场,就先要在家里消除这种摩擦……德国的统一已经成了经济上的必要。”<sup>②</sup>马克思也总结道:“各自独立的、几乎只有同盟关系的、各有不同利益、不同法律、不同政府、不同关税的各个地区,现在已经结合为一个拥有统一的政府、统一的法

---

<sup>①</sup> Juha Auvinen, “Political Conflict in Less Developed Countries 1981-1989,” *Journal of Peace Research*, Vol.34, No.2, 1997, pp. 177-195; Tanja Ellingsen, “Colorful Community or Ethnic Witches’ Brew? Multiethnicity and Domestic Conflict during and after the Cold War,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.44, No.2, 2000, pp. 228-249; Barbara Harff, “No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955,” *American Political Science Review*, Vol.97, No.1, 2003, pp. 57-73.

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》(中文第2版),第28卷,北京:人民出版社2018年版,第451页。

律、统一的民族阶级利益和统一的关税的统一的民族。”<sup>①</sup>

马克思、恩格斯的论述表明,全国层面的经济整合与一体化既是利益层面构建相互依赖的手段,也是对区隔及特化政策的回调。也只有在充分整合及一体化的前提下,各地区、族群间的公平才可能真正实现。正是形成了在发展和稳定层面的“命运共同体”,分裂势力的资源动员机会才可能被压制。当然,经济整合与一体化的能力,还需要回归到平等、均质的公民建设导向,即实现国民充分参与经济建设、共享发展成果的能力。

**3. 凝聚性:形成文化及认同的向心力。**在专制性和基础性权力的类别中,国家的基础性权力即国家事实上渗透市民社会,在其统治的领域内有效贯彻其政治决策的能力,<sup>②</sup>亦称国家渗透社会的能力。<sup>③</sup>而国家基础性权力的构建,有赖于社会对国家的政治及文化认同。

分裂主义的产生是国家认同危机的结果,而族群、宗教、地域等文化认同的政治化并以寻求国家身份为目标则是其本质。在分裂主义的产生和发展中,既有族群民族主义、宗教极端主义的“承认斗争”,也有相关精英势力和组织实施的认同政治。所以,基于认同角度上国家凝聚力的建构,并不能仅依赖于对“不满”“差异”等认同叙事的安抚或妥协,而需要国家在文化、理念等层面上形成相对于分裂认同的先进性,从而建构国家的文化及政治向心力和凝聚力。

在许多国家中,对国家意识形态的不认同成为分裂势力“仇化”、排斥国家认同的重要内容。在这个问题上,国家认同的维护和建设往往并不依赖于意识形态的灌输,而是长期的教育和理论引领。在网络化、信息化的时代,强调历史传承、法治权威及国际竞争中国家统一性及特性的维护,已成为各国意识形态工作的重要内容。

简言之,反分裂斗争中国家能力建设的强制性、整合性及凝聚性并非孤立的,它们彼此联系构成为一个整体。三者所代表的权威、正义和认同

① 《马克思恩格斯全集》(中文第2版),第2卷,北京:人民出版社2009年版,第36页。

② Michael Mann, *States War and Capitalism*, Oxford: Blackwell, 1988, pp. 5-8.

③ Michael Mann, *The Sources of Social Power: Volume 1, A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1986.

内在地形成相互促进的关系。正是因为有了承认、认可和同意，政治强制才变成了政治权力，并进而上升为政治权威，政治权威和服从关系才得以确立；对国家的政治及文化认同，源自于国家合法性及发展公平性的赞同；而正义和赞同本身又有赖于权威保障下国家秩序的实现。当然，围绕上述路径的实施，各国仍需结合自身的反分裂实践而制定符合自身国情的政策。

## 结 语

总而言之，分裂主义对相关国家的领土主权完整及安全稳定构成了严重的威胁，基于此，各国均在法律、制度、经济及国际层面针对潜在及现实的威胁进行了积极的防范和治理。上文围绕世界反分裂斗争的必要性、合法性及现实性展开了分析，对各国反分裂的策略进行了分类，在此基础上结合实践进行了简要评估。系统梳理反分裂的法理基础及国际共识，归纳总结世界各国的经验和教训，进而探讨需要完善与突破的路径，对新时代反对分裂主义、维护和实现国家统一无疑具有积极意义。

当然，对反分裂主义普遍性的法理及经验归纳，还需要进一步的细化研究。如反分裂斗争合法性与政策有效性之间的差距问题，实质上反映出这一斗争的复杂性和艰巨性，本文由于经验归纳的需要，未能充分体现各案例的特性和动态性；同时，分裂主义问题常常涉及跨国族群、宗教联系，周边、大国力量介入等因素，本文仅孤立地分析事发国在内部事务层面开展反分裂工作，未能将上述国际因素整合进来；此外，对各国反分裂政策成效的评估仅有定性研究，缺乏定量数据的支撑，一定程度上影响了文章的说服力。上述问题均需要在下一步的研究中不断深入和突破。