

国际法和国际政治中的分离主义^{*}

朱毓朝

一、引言

尽管全球化的潮流开始主导当代国际关系,但必须承认的是,现今国际体系仍以主权国家为基本成员单位。对任何主权国家来说,国家内部的地区、族群可能提出的分离主义要求是非常严重的挑战。特别是20世纪90年代初以来,苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克相继解体,分裂为二十几个新独立的为国际体系所接受的民族国家,这预示着在冷战后国际关系中分离主义的挑战可能更为严峻。冷战后分离主义有所抬头,至少有两个原因。一是比较特定的原因,

* 本文主要讨论“分离”(secession)问题,特别参考了剑桥大学著名国际法专家詹姆斯·克洛福德(James Crawford)1997年应加拿大司法部要求而提交的报告“State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession,”见<http://canada.justice.gc.ca/en/news/nr/1997/factum/craw.html>。

该报告的背景是,1995年魁北克独立公决失败后,加拿大的国家统一从长期来看仍面临潜在的危机。为此,加拿大自由党政府一方面请求加拿大最高法院做出有关魁北克分离的司法解释,并在议会通过立法规定了处理可能发生的分离要求的程序,从而在法律上限制将来魁北克分离主义者可能的任意行为;同时邀请著名国际法专家对分离问题做出国际法和国际惯例上的权威解释,以便在可能出现危机的情况下恰当地处理国际关系。

《国际政治科学》2005年第2期(总第2期),第68—85页。
Science of International Politics

主要体现在前共产主义国家,即在冷战突然结束的情况下,前共产主义多民族国家中的各民族共和国对自己共同体的认同、民族传统的追寻和再发现,各种政治力量重组引发的权力重新分配的要求,以及新出现的民族主义领导人的引导和鼓动,造成了分离和独立行为的出现。苏联和东欧发生的分离主义行动,也在事实上证明了科讷(Walk Connor)对传统马列主义民族政策所做的分析论断。^①第二个原因则更具普遍性,即西方国家中不断发展的后现代国家观念对传统国家主权观的反思和批判。在后现代国家概念的框架内,西方理论界一方面强调多维的主权观^②;另一方面则强调,全球化特别是欧盟一体化的经验证明,更高层次的民主、人权的道德观念可以超越传统的神圣主权观。因此,在新主权观的讨论中,学术界对分离主义有更复杂的理论表述,这在很大程度上增加了对分离主义的理解与同情。以上两个因素给人们的提示是,必须认真对待分离主义的挑战。

分离主义最主要的表现是民族分离主义。^③这是因为,当今世界上绝大多数国家是多民族国家,国家内部的民族问题是普遍存在的。^④对任何一个多民族国家来说,在民族问题上最棘手的挑战正是民族分离主义。而且,分离主义

① 在西方学术界,一般公认的对马克思列宁主义民族政策最有影响的分析与批评是 Walker Connor, *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy* (Princeton: Princeton University Press, 1984)。简单来说,他的中心论点是,马列主义民族理论中关于共产主义的理论和实践可以超越民族主义并能完全解决民族问题的看法在理论上是有问题的,在实践中也不太成功。有关科讷对当代民族主义研究的贡献,参见相关的纪念文集 Daniele Conersi, ed., *Ethnonationalism in the Contemporary World* (New York: Routledge, 2002)。

② 有关冷战后对国家主权观的讨论,主要参见 Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Prince University Press, 1999); Stephen D. Krasner, ed., *Problematic Sovereignty* (New York: Columbia University Press, 2001)。比如,克拉斯纳(Stephen D. Krasner)认为主权至少有三个相关的内容和表现方式,因此主权观必须是多维的:国内主权(domestic sovereignty)、国际法主权(international legal sovereignty)和传统的威斯特伐利亚主权(Westphalian sovereignty)。

③ 有些分离主义运动很难划入民族分离主义的范畴。比如,历史上北美 13 个殖民地要求从英国获得独立、美国内战时南方的分离诉求以及今天的“台独”运动。但是,当今世界绝大多数的分离主义是民族分离主义。当然,有的理论认为,任何分离要求都是建立在某种共同体认同的基础之上的,因而其表现形式与民族分离主义相同。这个问题对本文的分析和结论没有决定性影响,所以在此不作深入讨论。

④ 一般认为,当今国际体系中,真正的单一民族国家不超过 10 个,如日本、韩国/朝鲜、冰岛、葡萄牙。参见 Walker Connor, "National Self-Determination and Tomorrow's Political Map," in Alan C. Cairns et al., *Citizenship, Diversity and Pluralism* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999), pp. 163—176。

的存在一般并不以国家历史传统、政治制度 and 经济文化发展水平为转移。自由民主政权、独裁或威权主义政权、西方发达国家、东方发展中国家都有可能面临分离主义的挑战。从英国、加拿大、西班牙到土耳其、印度尼西亚、俄罗斯、中国,分离主义挑战当事国国家主权和领土完整的例子比比皆是。

具体来说,分离主义的严重性在于:第一,至少从表面上看,它是建立在国际人权公约承认的自决权特别是民族自决权的基础上的,因而有其道德正义性;第二,分离主义直接挑战国家主权与领土完整的原则,而国家主权与领土完整原则至今仍是国际关系的基本准则;第三,分离主义导致的冲突有可能引起外部干涉(特别是人道主义干涉),其造成国家间战争的潜在可能性不可低估。因此,正确认识分离主义特别是民族分离主义并恰当地加以应对至关重要。

当前西方有关分离主义的讨论主要集中于两点,一是将分离主义作为一种权利的分析,二是将分离主义作为法律概念和政治现实的分析。前者主要与自决权和民主理论相连,后者主要与国际法、国际政治分析相连。把分离主义作为权利的讨论,有几个主要理论^①:一是选择理论,这种理论支持绝对的住民自决的观点,即只要多数住民用民主方式选择分离,该地区的分离就是正义的,国家对该地区少数民族是否有不公正行为并不重要;二是关于正义原因的理论,就是说必须存在国家对少数民族的不公正行为,该少数民族的分离要求才有道德正义性;三是民族自决权理论,就是说一个民族一旦具备了主观和客观特征,其民族自决权利就应当包括分离权;^②最后,就是有关分离主义与民主理论关系的讨论。有人认为民主理论与分离主义本质上不矛盾,因为民主理论就是建立在个体自决权基础上的;但也有人强调以参与权为中心的民主理论,认为民主理论不支持分离主义,因为民主参与权是对民主共同体(包括人和领土)的整体认同和承诺,所以不应该包括少数民族携带领土的退出权利(而且这种权

^① 最近有关民族自决权和分离主义的讨论,可见 Margaret Moore, ed., *National Self-Determination and Secession* (New York: Oxford University Press, 1998), 书中第 4—8 页介绍了以上主要观点。

^② 三种理论的代表人物分别是丹尼尔·菲尔波特(Daniel Philpott)、韦恩·诺曼(Wayne Norman)、凯·尼尔森(Kai Nielsen)。参见 Margaret Moore, ed., *National Self-Determination and Secession*。讨论中也有观点认为,分离权应被看作是一种重要的宪法权利,因而可以单方面实行的。但在有关分离主义的讨论中,持这种观点的学者,如奥地利自由意志主义学派,是绝对少数。相关观点主要参见 Andrei Kreptul, "The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History," *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 17, No. 4, 2003, pp. 39—100。

利实行起来非常有争议)。^① 不过,以上这些讨论相对来说都比较抽象,缺乏实证分析,特别是前两种理论的局限性非常明显,其观点常与国际政治的现实相悖,所以实际影响有限。对分离主义更有针对性的讨论主要集中在法律和政治现实的分析上,特别包括有关国际政治行为和国际惯例的讨论。其中,比较具体的有从地缘政治角度分析周边国家对一国之内或一个地区之内分离主义的态度,以及可能产生的连锁反应。比如,有关巴尔干化和民族统一主义问题的讨论。而从国际法角度对分离主义的讨论则集中在国际法、国际条约中如何认定分离主义;国际惯例和国际政治的讨论更注重国家间相关行为的实证分析,两者相关联但又不尽相同。原因主要在于国际关系的实际经验并不是由于谁的论点更有法律根据、道德正义和逻辑力量,谁就可以胜诉,国际政治的现实常常是惯例作用和实力关系互动的结果。因此,讨论分离主义最有效的途径应该是把国际法和国际政治现实结合起来加以分析。

本文主要从国际法和国际政治现实相结合的角度来讨论分离主义,将在介绍主要相关观点的基础上对分离主义问题作进一步的探讨。需要声明的是,本文分析的重点是民族分离主义^②,但从国际政治现实的角度看,对分离主义的讨论是可以涵盖民族分离主义的,因为任何分离要求的最终实现是对当事国主权的分解、领土的重新划分甚至是国家解体,这与民族主义推动的结果都是一样的。本文借用在国际民族问题研究上的一个基本观点:民族问题在现今国际、国内政治的条件下是不可能得到完全解决的,只可能对其进行管理。^③ 同样,分离主义在现今条件下也不可能完全解决,只能对其做出最符合社会整体利益、道德正义原则、法律依据和国际政治现实情况的处理。笔者认为,国际法、国际政治中相关的基本原则提供了处理民族分离主义的国际惯例和行为准则。理解和应对分离主义首先要以这些惯例和行为准则为基础。

本文将首先讨论分离主义的定义、条件和有关其道德正义性的争议,包括

^① 相关讨论参见 Lea Brilmayer, "Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation," *Yale Journal of International Law*, No. 16, 1991, pp. 177—202。

^② 有关分离主义的讨论中,最有影响的是罗尔斯主义者艾伦·布坎南(Allen E. Buchanan),他对分离主义持保留甚至批评的态度。参见 Allen E. Buchanan, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec* (Boulder: Westview Press, 1991)。

^③ 参见 Ted Robert Gurr, *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century* (Washington, D. C.: United State Institute of Peace Press, 2000)。

自决权与分离主义的关系;其次要探讨的是,在分离主义和自决权问题上,相关的国际法原则是什么;然后分析国际政治中,有关分离问题的历史经验和国际惯例以及实现分离的现实可能性;最后简单总结有关分离主义的讨论,并且指出本文的理论和实践意义。

二、分离主义与民族分离主义:定义、条件和争议

什么是分离主义?分离主义的目标是从现存的主权国家中分离出一部分领土建立自己独立的国家。分离主义的核心推动力一般是来自该国内的某少数民族群,并且该族群有自己的集体认同和自己宣称的国土。但分离主义是单方面的行为,其分离要求一般不为当事国政府所接受。所以,分离主义既不是经和平协商与谈判的程序从而达成协议转移主权或成立独立国家的行为,也不是非殖民化的民族独立行为。前者如捷克和斯洛伐克的分离,后者如绝大多数亚非拉国家的民族独立运动,这两类严格来讲都不是分离主义。^①可见,分离主义有其特定含义,一般是指国内少数民族群针对其所在的主权国家提出的单方面要求分离的行为,其正式表现方式一般是单方面宣布独立(包括在其主导地区的全民公决后宣布独立或主张分离主义的政治力量经过选举执政并宣布独立),其分离成功的标志一般是新政权为国际社会大多数国家正式承认并成为联合国正式成员。需要指出的是,尽管分离主义的要求是广泛存在的,但真正取得最后成功的例子少之又少。

在可能产生分离主义的条件中,少数民族要求分离的可能性最大,绝大多数分离主义实际上就是民族分离主义。^②当然,少数民族本身是有其多样性的,并非所有少数民族都有分离主义的倾向或可能。根据哈夫(Barbara Harf)和格尔(Ted Robert Gurr)的划分,现代国家中可能造成国内政治和社会关系分歧和冲突的少数民族团体有四类:一是最为常见的种族民族主义族者,二是原

^① 对非殖民化情况下的民族自决和分离主义,联合国文件有很清楚的区别。可参见 Crawford, "State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession," 1997。

^② 特别要指出的是,一般情况下在多民族国家中少数民族是弱势民族,常常受到政治、经济、文化上的歧视,但有的情况下少数民族也可能居于统治性的主导地位,如取消种族隔离制度之前的南非白人。

住民,三是种族阶级,四是族群竞争团体。^①前两者一般有“想像共同体”的集体认同、文化传统和曾经独立或自治的历史,同时也有与共同体历史命运紧密相连的聚集居住的住民领土,但现在还不是独立的政治体。比如,巴勒斯坦人、库尔德人、车臣人和美洲的印地安人(原住民)。因此,他们要求分离或独立的愿望常常被归于民族自决的范畴,具备一定的道德正义性。而第三种主要是在社会经济分层中处于下层的少数民族,比如,美国黑人或是在德国的土耳其人。最后一种所谓的族群竞争团体,是在经济地位上虽不处于下层,但可能在社会政治地位上受歧视的少数民族。比如,在东南亚诸国中的华人或二战前许多欧洲国家中的犹太人。后两种族群一般散居于一国,其国内并没有可称为居住聚集地的住民领土。虽然他们常常面对主流社会或统治民族的歧视,但由此引起的社会冲突一般没有分离主义的因素。分离主义主要来自前两种族群。由此可见,分离主义发生的前提条件是领土、人口和历史文化认同的统一。同时,由于分离主义挑战的是现存的主权国家,当事国政府一般都强烈反对分离主义分解国家的要求并且视分离要求为非法行为,分离主义几乎不可避免地在当事国导致多种形式的社会冲突。

产生分离主义的原因非常复杂。一般来说,民族分离主义的产生有以下几个可能的起因:(1)少数民族在所在国家内感觉受到不同形式和不同程度的种族歧视,在最极端的情况下甚至有种族灭绝的遭遇;(2)对统治民族以国家主体建设为由推行的同化政策有强烈的抵触,或者对保持本民族的文化传统和共同体认同的前景忧虑重重;(3)境外因素,比如邻国中生活着相同的民族因而追求共同的民族统一,或是得到其他国家出于特别政治目的的鼓动与支持;(4)少数民族群众受到特具民族使命感或政治野心的民族主义领导人的引导和煽动。所以,引发民族分离主义的原因是多元的,想完全避免其发生几乎是不可能的。

从表面上看,民族分离主义要求具备道德因素,因为从民族平等、民族自决的角度讲,任何民族不论大小都应该有建立自己独立国家的权利。1948年《联合国人权宣言》的发表和随之而来的非殖民化的浪潮,使民族自决权成为普世

^① 参见 Barbara Harf and Ted Robert Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics*, 2nd ed. (Boulder, Colorado: Westview Press, 2004), pp. 19—30.

人权的核心部分并在国际关系中得到广泛接受。简单地说,民族自决权就是每一个民族都有自主决定自己命运的权利,包括成为一个独立国家的权利。^①但是,承认民族自决权并不意味着每一个民族都应该而且也可以成为独立的国家。^②从政治现实的角度说,民族自决权在成立自己独立的民族国家的意义上说不可能是绝对的。当今世界上只有二百多个主权国家,但却有至少五千个不同的民族存在,人们绝不可能看到国际体系中出现五千个主权国家。实际上,民族自决问题的绝对化会产生一个严重的正义悖论。那就是,绝对的民族自决和民族分离主义所代表的是一种极端的排他主义,这违背了民族自决所依据的人道主义和道德正义的根本原则。换句话说,如果每个民族都必须成为一个独立国家,那么,这种认知本身就表达了一个极端的看法:不同的民族不可能和睦互利地生活在一起。这显然不符合人类社会的历史事实,也背离了人道主义的基本原则。^③

其实,在联合国推动非殖民化时期,国际体系中一个民族成为独立国家的先决条件已经形成,其中包括三个基本条件。第一,该民族曾有过在其宣称的领土上实行自治统治的历史事实;第二,该民族具备自己独特的人文特征和集体认同;第三,该民族有明确的实现独立的集体愿望和获取独立并建立自治政府的条件和能力。^④符合这三个条件就可以成为独立民族国家的候选民族。但在当今国际现实政治中,即便符合以上所有条件的民族也不一定都能成为独立的国家。这主要是因为,历史变迁特别是人文形态的演变和民族迁徙与民族融合的发生,在世界上造成了很多民族杂居的复杂情况。在这种情况下,民族分离主义常常直接引起两个争议:从道义的角度讲,一个民族分离要求的实现,

^① 参见 Walker Connor, "Nationalism and Political Illegitimacy," in Daniele Conersi, ed., *Ethnonationalism in the Contemporary World* (New York: Routledge, 2002), p. 26

^② 值得指出的是,很多时候对民族分离主义要求的批评都强调在多民族国家共同体中少数民族能够享有社会经济利益。问题在于分离主义的道德正义性是建立在少数民族自决权观念上的,任何物质上或非物质上的利益并不能代表少数民族因此就失去了自决的权利,所以此类批评对民族分离主义来说缺乏说服力。参见 Walker Connor, "Nationalism and Political Illegitimacy," p. 26。

^③ 其实,民族概念本身的定义是否包括共同体的神话(myth)是很难证明的,因此很容易产生歧义或误导。所以,用民族来划分人群之不同从根本上讲就是很有问题的。

^④ 参见 Karen Parker, "Understanding Self-Determination: The Basics," presentation to first international conference on the right to self-determination, Geneva: United Nations, 2000, <http://www.tamilnation.org/selfdetermination/index.htm>。

可能会剥夺居住在同一领土内其他民族的同样要求,从而造成道义上的困境。与此相关联,从现实可能性的角度讲,民族杂居的情况一方面使得任何一个单独民族的分离要求难以实现,同时在可能发生的分离过程中又容易导致种族清洗的恶果^①,从而造成一个现实难题。所以,联合国的态度是,民族自决权作为基本人权的实现,主要适用于非殖民化过程中的民族国家独立运动,而并非针对已经建立的多民族国家内的民族分离运动。联合国在其文件和决议中特别区分了民族自决与分离主义之不同,并且在原则上明确反对分离主义,因为分离主义将严重冲击现存的建立在国家主权基础上的国际政治秩序。

三、分离与自决问题在国际法中的解释

首先,要说明为什么本文对分离主义的讨论集中在国际法领域。这主要是因为,在国内法领域,分离的要求一般都被认为是非法的。这很容易理解,国内法的主要目的是,在法律上定义国家的性质和政府的权限并规定如何保证政府功能的实现,而不可能是如何分解国家。根据加拿大法学家蒙纳罕(Patrick J. Monahan)和布兰特(Michael J. Bryant)的研究,世界上绝大多数国家的宪法根本不承认任何族群、团体、地区拥有要求分离的权利。^② 在他们研究的 89 个国家的宪法中,只有 7 国宪法有与分离相关的条款,而有 22 个国家的宪法(包括澳大利亚、圭亚那、罗马尼亚、保加利亚、蒙古、巴拿马等国)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任何将来涉及领土变动的修宪。在宪法中规定了分离权利或涉及可能的分离程序的 7 国宪法中,苏联和捷克斯洛伐克的宪法有分离的条款而且分离已经实现。而在奥地利、法国、新加坡、埃塞俄比亚和加勒比岛国圣西斯中,只有埃塞俄比亚和圣西斯宪法中规定了可以通过一定的程序分离,其他宪法只是有相应的有关承认

^① 典型例子是原南斯拉夫的波黑冲突。有关理论讨论参见 Michael Brown *et. al.*, *Nationalism and Ethnic Conflict* (Cambridge MA: The MIT Press, 2001)。

^② Patrick J. Monahan, Michael J. Bryant and Nancy C. Cote, "Coming to Terms with Plan B: Ten Principles Governing Secession," *CD Howe Institute Commentary* 83, 1996, June, <http://www.cdhowe.org/pdf/Monahan.pdf>.

领土和国界变动的条款或地方分权的条款。^①当然,欧盟宪法中有分离的条款,但欧盟不是主权国家。英国有关北爱尔兰前途的1998年耶稣受难日协议,原则上认可了北爱尔兰在全民公决基础上实现分离的可能性。^②另外,1995年之后,加拿大联邦政府对有关魁北克分离问题政策和法律程序的一系列调整,实际上承认了魁北克在法律上实现分离的可能。

从国际法角度看,在民族自决与分离主义相关问题上,联合国有两个非常重要的决议:1960年的1514号决议和1970年的2625号决议,或简称为《非殖民化决议》和《友好国际关系决议》。^③除了重申非殖民化的国际宣言原则上只适用于仍在托管的前殖民地和没有形成住民自治政府的领土外,这两个文件都强调只有在三种情况下才可以支持民族自决:殖民主义统治、外国占领和强加的政治统治以及种族主义政权。这两个文件还申明,支持民族自决并不表示鼓励现存主权国家内部少数民族分离独立的要求。像绝大部分国际法文件一样,这两个重要决议在强调民族自决、反对殖民主义、支持民族独立的原则前提下,均特别包括了对国家主权原则的保护条款。^④比如,在《非殖民化决议》的七项条款中,前五项条款确认了在《世界人权宣言》基础上形成的基本原则,包括民族自决权,而后两项条款特别强调了任何在整体或部分上破坏国家统一和领土完整的行为都违背了《联合国宪章》。在《友好国际关系决议》中则强调,不能把有关主权平等和民族自决的原则理解为相关国际条约许可或鼓励任何整体或部分破坏现存主权独立国家的国家统一和领土完整的行为;当然,决议也申明这些主权独立的国家应代表国内的全体民众,而且不能实行对不同族群的歧

① 需要指出的是,法国宪法中有关分离问题的条款其实主要是针对其海外领地的。

② 有关英国北爱尔兰问题在国内法上的最新发展(尤其是复活节协议),可参见 Jonathan Tonge, "Politics in Northern Ireland," in Patrick Dunleavy et. al., *Developments in British Politics* (New York: Palgrave, 2003), pp. 181—202.

③ "Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples," UN General Assembly Resolution 1514 (XV), 14 December 1960, <http://www.ohchr.org/english/law/independence.htm>; "Declaration on Principles of International Law Friendly relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations," UN General Assembly Resolution 2625 (XXV), 28 October 1970, <http://www.hku.edu/law/conlawhk/conlaw/outline/Outline4/2625.htm>.

④ 要注意的是,此类保护/保留条款(safeguard/reservation clause)在当今国际条约的法律文件中几乎是必不可少的,其原因大概与国际法的缺少强制性、可执行性和其功能主要取决于签约国承诺与合作的特点有关。

视政策。

我们可以看到,自从20世纪60年代以来,联合国有相当一部分决议特别限制对国家主权和内部事务的任何干涉和侵犯行为。现在非殖民化已经基本完成,几乎所有曾由联合国托管的前殖民地和没有实现自治的领土大都已经实现了独立自主。^①而且,这些新独立国家的建国过程绝大部分是在共识、谈判、签订条约的基础上实现的,很少是通过暴力手段赢得独立的。由于非殖民化任务的基本完成,民族自决的重点现在更多的是指向现存主权国家中的少数民族群,包括少数民族和原住民。1992年联合国特别通过了《保护民族、宗教、语言少数民族的宣言》。^②1993年的《日内瓦人权宣言》对非殖民化目标完成后的自决权问题做了一定的调整和重新定义。一方面强调在现存主权国家内民族自决更多的是指少数民族区域自治、多元文化主义以及反对任何形式的种族主义和种族歧视;另一方面强调普世的人权原则,在国家行为方面强调“主权即责任”的人权保护原则,因此削弱了外部干涉主权国家行为的限制,引入了国际人道主义干涉的概念,为分离主义问题注入了新的因素。

进一步看,在国际法框架内,即便是根据民族自决或是住民自决的原则,对一个少数民族群来说,分离权利都不是简单的单方面基本权利,而应该是一种共识权利,就是应该在有关各方的共识下才能实现的权利。^③而分离在共识的条件下基本上是没有争议的。但如果一定认为自决权是单方面的权利从而分离是单方面可以完成的行为,不需考虑其他当事人特别是当事主权国政府的意见,那就肯定会产生争议并导致冲突。换句话说,关键问题是在法律概念中有

① 应该注意的是,也有一些前殖民地领土没有选择正式独立而是与前宗主国或联合国保持某种联邦关系。这些国家拥有相对独立的法律地位,但没有成为联合国正式会员国,属于“自决基础上分离但不独立”,比如波多黎各(美)、西印度群岛(英)、库克群岛(新西兰)。另外,还有一类前殖民地领土在自决的基础上并入宗主国或联合国,如格陵兰岛(丹麦)、吉零岛(澳大利亚)、北喀麦隆(尼日利亚)、纽芬兰(加拿大)等,这属于“自决基础上的统一”。这两种都属双方自愿情况而且其现状为多数住民所接受,因此不属于我们讨论的分离主义。

② 该决议全名为“Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities,” General Assembly Resolution 47/135 of 18 December 1992, <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm>.

③ 相关讨论参见 Allen Buchanan, “Secession, State Breakdown and Humanitarian Intervention,” in Deen K. Chatterjee and Don E. Scheid, eds., *Ethics and Foreign Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 189—211.

没有一个少数民族可以从主权国家大家庭中分离出去的权利。我们已经知道在国内法中这类分离权基本上是不存在的,而根据布坎南(Allen Buchanan)的解释,在国际法的传统中,分离权更多的是一种“补救权利”,类似于人们常引用西方自由主义传统如洛克学说中的革命权利。^① 这种权利并不是一种单方的基本权利,而是一种在当事国政府违背或破坏民众利益、人民基本权利被强行剥夺的情况下,对民众来说作为最后补救行为的权利。使用这种权利的前提条件是当事政权是引起分离问题的罪魁祸首并且没有任何改正的迹象,而且其他和平协商解决问题的方式都已经穷尽。在此情况下,作为被害群体的最后选择,用非暴力甚至是暴力形式完成革命或是分离才可以在道义上被接受。显然,从以上讨论的国际法文件的原则看,分离权利至多就是一种非常有限的特别权利。而对于当事国政府来说,如果其在法律和政治制度安排上有维护民族平等、保护少数民族基本权利的政策,就没有理由援引分离权利。在处理分离要求上,当事国政府拥有完全自主的权力。即使少数民族在聚集居住地区以全民公决的方式表达了分离的集体愿望,在法律上当事国政府也没有责任义务承认或接受分离主义的要求,因为当事国政府是该领土上惟一得到国际社会承认的合法政权,代表和考虑的是国家的整体利益。从相关国际法的原则看,外界任何鼓励、支持其他国家内部分离主义行动的行为都可视为是对当事国内政的干涉,是不符合国际法的非法行为。当然,所有这些原则的前提条件必须是当事国政府不是殖民政权,不是外国占领政权,不是种族主义政权。

不难看出,在自决权和分离问题上国际法领域逐渐形成了一些共识^②,主要包括:民族自决权主要适用于非殖民化时期解除殖民主义统治的民族独立解放运动,并非鼓动所有民族都建立自己的独立国家。民族自决权并不是绝对、

^① 同时,我们需要指出的是,在分离权的国际法讨论中,有关分离权是单方面基本权利的观点包括 *ascriptive-group theories* 和 *associative-group theories*。前者强调主张分离的族群具有共同体特征,而后者实际上强调住民自决的原则。但这两种观点都不是国际法中的主流意见,而且一般认为这两种观点过于绝对化并且容易被滥用。参见 Allen Buchanan, "Secession, State breakdown and Humanitarian Intervention," p. 198。

^② 有关从国际法的角度对民族自决权的讨论,参见 Partick Thornberry, "Self-Determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments," in Charlotte Ku and Paul F. Diehl, eds., *International Law-Classic and Contemporary Readings*, 2nd ed. (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003), pp. 135-153。

单方面、排他的概念。比如,在已经建立的多民族国家内的民族自决权主要指的是对少数民族权利的保护,特别是保证少数民族自治权,而并非一概支持少数民族的分离独立要求。^①当然,如果一个多民族国家没有在宪法以及相关法律和政策中对少数民族的权利给予实际的保护,而是实行强制的种族同化、文化灭绝政策,那么少数民族才有权要求自治甚至分离。不过,一般情况下,多民族国家因行使自决权导致的分离,只有在相关各方之间平等协商达成协议的情况下,国际社会才会将分离视为合法行为并给予承认。^②

最后是有实现分离行为的外部因素。一般认为,任何来自外界鼓励和支持一国分离的行为,是对该国内政的干涉,是不合法的。但如果一个国家之内出现种族仇杀,特别是种族灭绝,国际社会有可能考虑进行人道主义干涉。不过,拒绝国内少数民族分离、独立要求的政府行为并不能构成外界干涉的法理基础。^③值得指出的是,尽管国际法从整体上来说不支持分离主义,国际法却又不能有效地制止分离主义的发生与发展。这是由国际法本身的弱点决定的。我们知道,国际法实质上更多的是一种“软法”,其法律基础是签约国的自愿加入,其法律功能的实现取决于签约国的承诺与配合,而缺乏最为关键的对法律对象的执行能力。当然,我们也应看到,在引人注目的国际刑事法庭创建问题上,国际法在观念和实践上已更接近于实现普世司法权的原则。不过,在有关分离主义的问题上,国际法中占据主导地位的仍然是国家主权观念。因此,在国际法领域内分离主义与国家主权的争议实际意义非常有限。从外部条件看,分离主义能否实现其实根本不在于国际法辩论的内容(如理论和逻辑力量),或是国际法法庭上的胜诉或败诉,而更多地取决于与国际关系惯例相关的基本原则,特别是国际政治的现实情况。

① 参见 Richard Falk, "Self-Determination Under International Law: the coherence of doctrine versus the incoherence of experience," in Wolfgang Danspeckruber, ed., *The Self-Determination of Peoples* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002), p. 31.

② 参见 Richard Falk, *Human Rights Horizons* (New York: Routledge, 2000), p. 99.

③ 有关问题我们下边还要讨论,参见 Tom Farer, "The Ethics of Intervention in Self-Determination Struggles," *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 2003, pp. 382—406.

四、分离运动的历史经验与国际政治现实

从国际政治现实和历史经验角度看,分离行为成功的可能性有多大呢?需要承认的是,分离和独立的实现并不是完全有可能,有关分离或独立的结果是国际社会承认的条件。国际惯例上相关的原则主要有两个,即协商一致和有效统治。前者主要强调冲突发生后国家领土变动的严肃性和程序正义原则,表明只有在相关各方之间达成协议的情况下实现国家分离或独立,国际社会才能给予承认;而后者是指宣称分离的政权必须能在所在的领土上行使独立、有效的统治。另外,在国际政治行为中还有一个与此相关的惯例,即相对来说,国际社会比较容易接受在国家解体或政权合法性出现严重危机时产生的分离或独立,而一般不接受国家政权仍然能够正常行使职能情况下的分离或单方面独立的行为。^①

据统计,1945年之后新独立但不属于非殖民化的国家包括:塞内加尔(1960),新加坡(1965),孟加拉国(1971),波罗的海三国——拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚(1991),1991年独立的11个原苏联加盟共和国——阿美尼亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦、莫尔多瓦、格鲁吉亚、白俄罗斯和乌克兰(两国原已为联合国成员国),1991—1992年先后独立的5个原南斯拉夫联盟成员国——斯洛文尼亚、马其顿、克罗地亚、波黑和塞尔维亚—黑山联盟,以及捷克与斯洛伐克(1993)、厄立特里亚(1993)、东帝汶(2002)。^②在以上例子中,塞内加尔是在原马里联邦分解的情况下独立的。新加坡是不得不宣布独立,原因是马来西亚执政党巫统党拒绝将新加坡包括在新成立的马来西亚联邦中,而且新加坡一独立就得到了马来西亚政府的承认。厄立特里亚的独立则经过了与埃塞俄比亚军政府长时间的战争后来,埃塞俄比亚军政府倒台,新政府终于承认厄立特里亚拥有自决权。1993年的全民公决中,99.8%的参与者支持厄立特里亚独立。最终,埃厄双方达成

^① 参见 Allen Buchanan, "Secession, State Breakdown and Humanitarian Intervention," p. 200.

^② 另外,我们应该注意到主要因冷战而分裂的国家如德国、韩国和朝鲜、中国,不论分离还是统一,并不在这个名单上,所以可以认为上述国家只属于暂时的分裂而非正式的分。

协议,厄立特里亚实现了独立。^① 二战前,波罗的海三国曾是国际联盟成员国,苏联吞并三国的行为一直被认为是违反国际法的,同时三国都相继通过全民公决的方式表达了独立的集体愿望。捷克和斯洛伐克的分离是双方通过和平协议实现的。原苏联加盟共和国和原南斯拉夫联盟国家,基本上是在国家主权转移或国家解体的情况下独立的。前者主要是通过签订集体协议完成独立的,而且分离行为并不违反苏联宪法的相应条款;后者经过了血腥的军事冲突,南斯拉夫联盟政府显然已经陷入危机无法继续行使其主权。南斯拉夫解体是1971年后惟一个当事国政府反对国家分离但国家仍然解体的例子。不过,根据相关的国际法,特别是两个有关国家继承问题的日内瓦协议中的特别规定,在认定原主权国已经解体的情况下,任何一方不可单方面否决解体的事实,当然也没有一方可以单方面决定主权转移的方式和新独立主体的主权领土范围,一切问题应以谈判协商方式解决。应当特别注意的是,虽然新独立的国家,如斯洛文尼亚和克罗地亚,很快就得到了一些主要欧盟国家如德国的正式承认,但这些国家真正成为联合国成员国是在原南斯拉夫联盟中仅存的塞尔维亚—黑山联盟宣布新宪法之后。1992年4月,塞黑政府宣布的新宪法不再坚持拥有原南斯拉夫的全部领土主权,从而承认了南斯拉夫国家解体的既成事实。在此情况下,联合国才正式承认新独立国的国际地位,斯洛文尼亚、克罗地亚和波黑才在一个月后加入联合国。而欧盟仲裁委员会则在当年7月才正式承认南斯拉夫联盟解体。

由此可见,所有以上分离独立的成功例子,包括南斯拉夫的例子,都不是严格意义上的单方面分离成功的经验。而在所有新独立国家中真正单方面分离成功建立独立国家的例子,只有孟加拉国和东帝汶。孟加拉国实现独立的背景是,巴基斯坦独立后,西巴基斯坦一直占主导地位而且对东巴基斯坦有经济和政治歧视行为。1970年,在东巴基斯坦选举中有分离主义倾向的阿瓦米政党获胜。但是,巴基斯坦军政府拒不接受民主选举的结果并开始军事镇压,于是以拉赫曼为领导的东巴政府宣布独立。巴基斯坦的军事行动引发了第三次印巴战争,印度对巴基斯坦宣战并在东巴基斯坦打败了巴基斯坦军队。在印度的

^① 要注意的是,埃塞俄比亚1996年宪法规定9个民族团体可以合法分离。

帮助下,宣布独立的分离政府在东巴基斯坦建立了有效统治。但在东巴基斯坦军队投降之前,只有印度与不丹正式承认了孟加拉国。联合国相关决议也没有承认孟加拉国的独立属于民族自决的范围,并且在相当一段时间内拒绝承认新独立的孟加拉国。直到1974年2月,巴基斯坦政府最终承认孟加拉国独立之后,联合国才接受其为正式成员国。东帝汶的独立得益于美国和澳大利亚的国际干涉行动所施加的压力,联合国也参与其中。其独立的背景还包括印度尼西亚政府对东帝汶长期进行了军事镇压,以及1999年东帝汶民众通过投票表达了要求独立的集体愿望。不过,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,而是外界干涉的结果,此外当事国政府处于结束军事独裁政权的转型时期,不得不接受分离的既成事实也是重要原因。

所以,基于对以上历史经验的实证分析,著名国际法专家克劳福德认为,国际法不支持单方面的分离行为,所以民族自决权的道德正义因素即使存在,对分离运动的成功也只有非常有限的影响和帮助。实际上,真正取得分离成功的途径只有赢得分裂战争,而且大都是在外界强权的干涉和帮助下才能取得成功。同时,1945年后国际社会从未在当事国拒绝接受分离行为和事实的情况下,以接受联合国新成员的方式承认新国家。就是在科索沃战争之后,根据北约和联合国的安排,科索沃也没有成为独立的国家。根据国际惯例,只有获得塞尔维亚—黑山联盟政府的同意,科索沃才可能最终获得独立。由此可见,从国际法和国际惯例的角度看,在所有例子中,分离问题中当事国政府的态度至关重要,而且几乎是决定性的。

分离成功的历史经验也表明,外界干涉几乎是必要条件。我们必须认识到,国际政治仍然主要是强权政治。以独立为诉求的分离主义运动,包括库尔德人、克什米尔人、车臣人、泰米尔人、南苏丹人、科索沃人,以及巴斯克人、北爱尔兰人、魁北克人,都面临着一个难以逾越的障碍:当事国政府的坚决反对。如果当事国政府坚决反对分离行为,而且当事国政府不是殖民主义、外国占领或种族主义政权,分离主义运动又缺乏外部强权支持和干涉,那么这些分离运动获得成功的可能性极低。另外,虽然近年来因为民族冲突特别是种族仇杀的危机越来越引起国际社会的关注,从而增加了国际人道主义干涉的可能,但人道

主义干涉一般要与其他重要利益,比如地缘政治、战略因素、经济利益的现实一并考虑。从国际社会的角度看,很少有国家从道义出发,牺牲其他重要的国家利益,比如国家经济利益和安全利益,而进行纯粹人道主义干涉的,特别是如果干涉的对象是大国的话。所以,分离主义运动寄希望于国际社会“人道主义干涉”是一种不切实际的幻想。即使从道义角度讲,也只能是在一国之内出现种族仇杀特别是种族灭绝的情况下国际社会才会考虑人道主义干涉,然而,主权国家拒绝少数民族分离要求的政府行为,并不构成外界干涉的法理和道义基础。国际历史经验的常识证明,在绝大多数情况下,外界干涉力量对分离主义的支持一般小于当事国政府对分离主义运动的控制和镇压的力量。

显然,从国际惯例上来说,如果必须在分离主义和主权国家的领土完整两者之间选择其一,国际惯例总是选择支持国家主权与领土完整,而且承认当事国政府在代表全体民众利益的条件下拥有反对分离主义的全部法律权力。原因在于这是尊重国家主权原则基础上保障现存国际秩序的自然要求。正因为如此,特别是基于对《联合国宪章》的尊重,国际社会中绝大多数国家并不支持其他国家内部的分离主义运动,除非与当事国有敌对关系,或是出现特殊情况,比如发生人道悲剧。不过,如果分离势力在所控制的领土上建立了有效的政治统治并且这一事实也为当事国所接受,那么国际社会也会承认分离的事实。所以,国际政治的现实,虽不能决定分离主义的发生与发展,但能决定分离主义最后能否成功。

五、结 论

通过以上从国际法和国际政治角度的讨论,我们可以对分离主义问题得出一些初步结论。首先,分离主义不同于非殖民化情况下的民族独立解放运动。自决权基础上的分离行为在国际法中不但得不到支持而且受到特别的限制。分离权并非是一种绝对的、单方的基本权利;而且,分离主义本质上的排他性与其道德正义性相矛盾。所以,分离目标的实现不是普遍经验而是特例,成功的可能性非常低。其次,对于在少数民族地区全民公决或选举分离主义地方政府所提出的分离要求,主权国政府并没有接受其要求的法律责任,因为无论在国

内法还是国际法的条文中,都不承认分离是单方面完成的行为。相反,国际法承认,主权国家政府具有对分离要求的处理权力。不过,对这种权力的定义和使用受到国际道德标准的约束,比如,对违反人权的暴力镇压行为的批评和限制。第三,在后殖民主义和多元文化主义的时代,自决权一般是指在尊重国家主权领土完整的基础上,保护少数族群权利或实现自治,而不是支持少数族群的分离要求。但如果当事国政府的政策导致或纵容种族灭绝,那么受迫害的少数族群可以根据补救权利要求分离。第四,在国际政治行为和国际惯例中,一般不支持也不接受单方面用极端方式实现的分离行为,但倘若要求分离的一方通过赢得战争来实现分离并且在分离地区建立了有效的统治,或当事国在事实上处于解体的状态,国际社会在当事国承认既成事实的情况下有可能接受分离的事实。但无论如何,当事国政府的现实状况和明确态度至关重要。在当事国拒绝接受分离的情况下,国际社会一般不会承认分离的事实,联合国也不会接受新独立的政治体为正式成员国。

在以上结论的基础上,我们也许可以建构一个对付分离主义的有效方法。下面我只是提供一些简单的建议。本文要重申的是,人类历史的经验证明,不同民族和族群、不同住民团体、不同的想像共同体应该并且可以和睦互利地生活在一起,但所有多民族国家必须建立在不同族群团体权利平等、相互理解、相互尊重的基础上,否则分离的要求是不可避免的。然而,分离主义从根本上来说是一种非建设性的排他行为,绝对不是对民族分歧、族群争议、不同形式的种族歧视等问题的积极解决办法。^① 同理,简单地拒绝分离主义的要求,只靠引用上述国际法原则给予当事国家的处置权力镇压分离主义,也不能消除分离主义的挑战。就中国而言,有两个相辅相成的办法可以在尊重少数族群当家作主愿望的同时保障国家主权领土完整。一是完善少数民族地区的自治。^② 中国的民族区域自治法已经为此提供了完整的法律框架。二是从法治角度增强国

^① 有论者指出,分离主义实际上并不是解决问题的好办法。参见 Radha Kumar, "Settling Partition Hostilities: Lessons Learned, Options Ahead," in Michel Seymour, ed., *The Fate of the Nation State* (Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press, 2004), pp. 247-269.

^② 参见 Wolfgang Danspeckgruber, "Self-Governance Plus Regional Integration: A Solution to Self-Determination or Secession Claims in the Emerging International System," *The Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University*, 2002, <http://www.tamilnation.org/selfdetermination/02danspeck.htm>.

家政权的法理基础,从而建设一个更有凝聚力和包容性的多民族国家。^① 在国家体制建设方面,既要照顾到民族、地域的多样性又要保障国家的统一,在中国目前的情况下也是值得考虑的政策方向。^②

笔者希望以上的理论与实证研究能为中国民族区域自治的实践提供一个理论和实际经验的平台,推动相关问题的进一步研究。更为重要的是,希望通过本文的讨论分析帮助中国制定出有效应对分离主义挑战、促进多民族和睦互利的政策,使中国这个历史悠久的多民族国家实现和平发展与长治久安。

^① 参见 Allen Buchanan, "Democracy and Secession," 1998, pp. 14—33。

^② 实际上,香港和澳门特别行政区基本法已经具有某种联邦主义的因素。限于篇幅,这里不对此深入探讨。

作者简介

阎学通 清华大学国际问题研究所教授,美国加州大学伯克利分校政治学博士(1992年)。著有《中国国家利益分析》(1996年)、《国际关系研究实用方法》(合著,2001年),译著有《争论中的国际关系理论》(2003年)。

电子信箱:yanxt@mail.tsinghua.edu.cn

江忆恩 美国哈佛大学政府系教授,密歇根大学政治学博士(1993年)。研究兴趣为国际制度、身份认同和战略文化。著有 *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (1995)。

电子信箱:johnston@fas.harvard.edu

朱毓朝 加拿大里贾纳大学政治系副教授,皇后大学政治学博士(1996年)。曾在《当代中国研究》(美国)、《中国研究》(日本)、《二十一世纪》、《民族研究》、《世界民族》以及 *Issues and Studies*, *Korean Journal of Defense Analysis*, *Canadian Foreign Policy*, *Pacific Review*, *American Review of China Studies*, *Development and Change* 等学术刊物上发表论文。

电子信箱:yuchao.zhu@uregina.ca

郭钢 美国密西西比大学政治学系助理教授,美国罗切斯特大学政治学博士(2002年)。1997年国际关系学院国际政治系本科毕业,2001年获罗切斯特大学政治学硕士学位。研究领域为东亚政治、比较政党和政治统计分析。

电子信箱:gg@olemiss.edu

周宝根 清华大学国际问题研究所博士研究生。2000年东北师范大学本科毕业,2003年清华大学国际问题研究所硕士毕业。曾在《世界经济与政治》等核心期刊上发表学术论文。

电子信箱:zbg04@mails.tsinghua.edu.cn

秦亚青 外交学院教授,美国密苏里大学政治学博士(1994年)。著有《霸权体系与国际冲突》(1998年),译著有《国际政治的社会理论》(2000年)、《国际政治中的知觉和错误知觉》(2003年)等。

电子信箱:yqqin@cfau.edu.cn