

分離主義的內省與外觀

張麟徵

(國立台灣大學政治學系教授)

冷戰結束之初，一般預期國際關係將趨於和平安定，世界各國都可以全心致力於經濟發展，但事實上地區性的動亂反而日漸增多。若干已往寧靜無波的地區不是烽火連天，就是劍拔弩張。至於原來即有內部認同問題的國家，其內部衝突受此影響，情況也趨不穩。造成此一情勢的原因自然很多，但其中一個最重要的因素就是所謂的少數民族主義(minority nationalism)，或稱種族民族主義(ethnic nationalism)的再度抬頭。

民族主義一直是國際關係上一股左右世局發展的動力，常在國際社會上激起大型、長期的戰爭，造成國際關係、國際疆界的大幅調整。至於因它而起的地區性衝突或戰爭，就更無時無之，這種現象歷史上已經屢見不鮮。民族主義可以為各種不同政治立場的人士所接受：民主的、專制的、殖民的或帝國主義的、反殖民或反帝國主義的、資本主義的、共產主義的、擴張主義的、分離主義的等等，各種立場的人士都可以從這兒找到活水泉源與發展力量。而民族主義也不負眾人期望，以其摧枯拉朽的力量，不僅徹底重繪了世界政治地圖，而且現有政治疆界在其不斷衝擊下，仍在持續調整改變中。

當前民族主義發展令人擔心的地方在於無論在既有國家，或新獨立國家之中，少數民族對國家的認同問題始終存在。少數民族扛著民族主義的大旗，要求當家做主，爭取自治(home rule or autonomy)、分離(separation or secession)、獨立(independence)、或統一(reunification or irredentism)。這一民族主義的特色，也是它最令人擔心的地方，就是種族意識的再度甦醒。由於絕大多數的國家都是由多元種族所構成，少數民族主義者所爭取的各個不同目標，雖然有程度上的差異，但對國內或國際社會的安定都構成嚴重衝擊。

目前這一問題廣泛發生於世界各地，既不分已開發或開發中國家，也不分自由或共產國家。在東歐及蘇聯等共產國家解體之前，情勢還不算嚴重。上述國家解體之後，少數民族主義帶來的動亂騷擾，突然有如野火燎原，一發而不可收拾。

在亞洲地區，許多國家都有此問題。土耳其、伊拉克、伊朗、敘利亞、蘇聯都有庫德族問題，印度有錫克教徒問題，斯里蘭卡有泰彌耳人問題，馬來西亞有華巫兩族衝突問題，菲律賓有莫洛人問題，中國有西藏、新疆等地的問題等等。至於巴基斯坦內，東巴與西巴之間的衝突，終於經由戰爭正式分裂為巴基斯坦及孟加拉兩國，一度在國際上引起軒然大波。

在非洲，因為非洲國家的國界大多由前殖民國家所劃定，劃界當時主要取決於前殖民國家的利益與妥協，並未考慮種族分佈情況，所以獨立以後種族衝突十分嚴重，常常引起內戰或國家間之戰爭。例如蘇丹、薩伊、莫三鼻克與安哥拉都是一獨立就發生內戰。其他如烏干達、迦納、多哥、查德、盧安達、蒲隆地等國也有相同的問題。此外，奈及利亞與比亞法拉在六十年代的內戰曾持續數年，衣索比亞與索馬利亞也曾為種族問題而大動干戈，索馬利亞、盧安達的種族內戰更打得天怒人怨，餓殍遍野。至於南非的種族衝突日趨白熱化那更不在話下了。

在西歐地區，特別是在許多老牌民主國家中，種族問題一樣令人憂心。英國有北愛爾蘭的分離運動，以及蘇格蘭、威爾斯等地的要求自治。法國有不列大尼(Bretagne)、科西嘉(La Corse)的不穩，西班牙有巴斯克(Basque)分離運動、和卡塔隆尼亞(Catalonia)及加利西亞(Galicia)的自治訴求，義大利有北義聯盟的優越意識，芬蘭有瑞典人問題，比利時有瓦隆人(Walloon)與福萊明人(Flemish)的不和，賽浦魯斯有土裔與希裔之衝突等。各種不同的種族自治、獨立、分裂與整合問題正困擾著上述各國。

在北美，美國境內的種族問題也很嚴重，但不是以分離主義的形式出現，各種族所爭取的基本上是平等待遇。至於加拿大，魁北克地區的分離意識不僅一直無法打消，而且每下愈況。

至於東歐巴爾幹地區，則更是少數民族主義的溫床。南斯拉夫已經解體，種族戰爭正進行得如火如荼。而前蘇聯瓦解之後，調和、疏導、控制的力量消失，種族衝突如冰山逐一突出水面，亂象亦十分可怕。

總之，少數民族主義問題，早已普遍存在，不過於今為烈。所引起的分離主義(secessionism)或統一主義(irredentism)問題，不僅影響各國內部穩定，甚且威脅國際和平。

一、現象解析——原因探討

少數民族主義問題在今天之所以惡化，國家認同出了問題是主因。認同危機之出現與一國政治發展、經濟開發程度雖不

無關係，但並無必然關聯。換言之，它並非如若干學者所想是開發中國家才有的問題。①分析起來，造成認同危機的因素有兩個層面，其一涉及構成民族的各個要素，即種族、語言、宗教、歷史背景等，與杭亭頓（Huntington）教授所謂的文化衝突有關。另一涉及政治理念、制度、經濟發展程度差異，也就是意識形態與實質利益的衝突。限於篇幅，現在僅就其中幾個重要原因略作討論。

第一為語言問題。語言是溝通的工具，也是凝聚民族向心力的一股動力。②檢視歷史，民族主義的鼓吹者很少不強調語言的魅力。法國大革命時代，嚴禁一切方言，獨尊法語，認為法語是舉世最精確、最美麗的語言。隨著拿破崙大軍所過之處，法語也跟着流行，成為十九世紀的國際通用語言。受此刺激，德意志地區的民族主義者，如赫德（Herder）、施萊格爾（Schlegel），也極力強調德語的優美與重要，③以鼓吹德境民族統一運動。自此以後，語言的力量為所有民族主義者所肯定。語言對於民族向心力的凝聚，功效卓著。也因此，一個國家內如果有幾種不同的語言存在，其對國家統一所構成的破壞力也就十分驚人。為了進行民族整合（national integration），或稱國家建構（nation-building）的工作，強化內部團結力，統一語言勢在必行。但此一政策對居少數的族群，其語言文化特質的維護顯然不利，引起反彈，勢所必然。

以前蘇聯為例，瓦解前人口達兩億八千九百萬，其中俄人約占總人口的百分之五十二，同為斯拉夫人的還有烏克蘭人，占百分之十六，白俄羅斯人約占百分之三點四。其他人種繁多，較大的種族還有烏茲別克人、亞美尼亞人、亞塞拜疆人、喬治亞人、塔吉克人、摩達維亞人、韃靼人、哈薩克人、猶太人等等，各種種族為數總在一百以上，語言各個不同。④

蘇聯自建國以來一直受困於少數民族分離主義，所以史達林在一九三八年決定，在各級學校實施強制俄語教學。赫魯雪夫雖然對史達林諸多政策不以為然，甚且鞭屍，但在語言問題上仍肅規曹隨，鼓勵使用俄語。不過推廣俄語的政策不僅未能

註① 關於此一問題請參閱Michael Watson, *Contemporary Minority Nationalism*, London & New York, Routledge, 1990。本書主要在討論歐美國家中之少數民族主義問題。另請參閱Nicole Arnaud, "Colonialisme interieur et centralisme d'Etat: le cas de l'Occitanie", dans Jacques Dofny & Akinsola Adiwomo (ed.), *National and Ethnic Movements*, California, SAGE Publications Inc, 1980, pp. 29~50。本文主要在探討英、法、西等國內部之地區自治或獨立訴求。

註② 許多學者認為語言是形成民族最重要的因素，馬克斯與恩格斯也持此一看法。見H. B. Davis, "Nations, colonies and classes: the position of Marx and Engels", *Science and Society*, No. 29, 1965, pp. 26~43。

註③ Carlton J. H. Hayes, *The Historical Evolution of Modern Nationalism*。聯經書店·1968, pp. 27~32; 101~108; Anthony Birch, *Nationalism & Integration*, Unwin Hyman Ltd, London, 1989, pp. 19~20。

註④ *Le Petit Larousse Illustré*, Larousse, Paris, 1992, pp. 1149, 1595, 1670, 1673; Peter Duncan, "Contemporary minority nationalism in the USSR", in Michael Watson, *op. cit.*, pp. 152~153, 156。

化解少數民族分離主義，反而激起更多對抗。尤其是在七十年代，布里茲涅夫執政的時候，反對聲浪更高。態度最激烈的首推烏克蘭與白俄羅斯兩國，雖然他們的語言與俄語最為相近。另外，回教共和國內的反對也十分激烈。一九七八年蘇聯政府下令改進在上述國家中的俄語教學，引起更多衝突，使少數民族主義更為抬頭。^⑤

這一類因語言問題而惡化的種族衝突，在今天更趨普遍與嚴重。語言問題在加拿大、比利時、西班牙、英國等先進國家都很嚴重，更遑論其他多元種族國家。^⑥雖然也有學者認為，僅有共同的語言並不足以凝聚人民，發展出民族國家，就如泛阿拉伯主義並不能因為擁有共同的語言，就能整合阿拉伯世界一樣。^⑦此種說法雖然也有相當見地，不過，不能否認的是，語言不同確實是一股不可小看的分化力量。

在當今多元種族國家內，處理語言問題還算成功的，大約要算瑞士。在各民族的語言都列為官方語言的情況下，衝突自然減少，但不同種族間的隔閡仍難完全消除。

由於民主制度的實施，個人權利意識的抬頭，民族意識的覺醒，少數族群要求保存其固有文化與語言的呼聲也日益高漲。這類要求必然強化了少數民族的地位，但多元種族國家內的國家建構工作恐也將因此而憑添許多困難。

第二為宗教問題。宗教在民族的形成中也占有舉足輕重的地位。在多元種族國家內，如果在各種族間，政治、經濟、社會、文化、教育等各方面的情況都配合得很好，關係融洽，則僅僅宗教信仰的不同，並不會有太大的影響。例如在瑞士、德國等地，基督教與天主教和諧並存，不發生問題。^⑧如果前述其他方面的條件不存在，則不同的宗教信仰就可能成爲一股龐大的離心力量。像愛爾蘭，從二十世紀開始就受困於此一問題。英國根據宗教分佈狀況，在二十年代將其劃分爲南愛爾蘭及北愛爾蘭，南部以信奉天主教爲主，北部以基督教爲主，但南北兩邊都仍然有少數不同信仰者，尤其是在北愛爾蘭，天主教徒占三分之一。南愛爾蘭民族主義，先爭取自治，後要求獨立，終於在一九四九年如願以償。北愛受英國支持，主張與英國聯合，是所謂聯合主義者，^⑨但在北愛人口中，天主教徒所占比例不輕，而且由整個愛爾蘭來看，天主教徒應爲多數，因此，在北愛聯合主義的主流中，愛爾蘭民族主義者仍有相當勢力，這也是何以北愛至今仍擾攘不安的原因。^⑩

註⑤ Peter Duncan, *Ibid.*, pp.154~157.

註⑥ Roy E. H. Mellor, *Nation, State and Territory: A Political Geography*, London & New York, Routledge, 1989, pp. 6~16.

註⑦ Anthony D. Smith, *The Ethnical Revival*, Cambridge University Press, New York, 1981, pp. 49~50.

註⑧ Roy E. H. Mellor, *op. cit.*, p.18.

註⑨ Simon Murphy, "Northern Ireland: the Unionists", in *Contemporary Minority Nationalism*, *op. cit.*, pp. 52~66.

註⑩ George Boyce, "Northern Ireland: the Nationalists", in *Contemporary Minority Nationalism*, *op. cit.*, pp. 38~44.

如果同樣信仰基督的新舊教派之間都有可能如此水火不容，那麼就無怪乎在天主教、基督教與回教或猶太教之間的矛盾就更難化解了。回教信仰者因為十分虔誠，自成一箇天地，難以與其他民族同化，包容性也較小，所以也較容易促成分離主義。

今日許多國家都有回教分離運動。前蘇聯時代，其下各個回教共和國的分離意識就相當強烈，隨著蘇聯垮台，各回教共和國的獨立，這一問題自然迎刃而解。但在菲律賓，南方信奉回教、較落後的莫洛民族解放陣線，仍試圖脫離信奉天主教的北方馬尼拉政府。在蘇丹，還沒獨立，北方的回教徒就與南方的非回教徒打了起來。其後內戰持續打了十七年。內戰的主要原因是回教徒有相當大的優越感，認為南方信奉多神教、天主教等宗教者十分落後，強迫推行「回教政策」，引起反彈的結果。^{註⑩}而現在仍在進行中的波斯尼亞內戰，交戰各方其實都是南方的斯拉夫人，其中部份人在土耳其長期統治的影響下皈依回教。僅僅由於宗教信仰不同，這批回教徒就不見容於當地的塞爾維亞人、克羅埃西亞人，彼此之間勢如水火，相互殺戮，實在令人浩嘆。

印度內部也有相當嚴重的印回之爭。非僅如此，宗教信仰不同不僅導致印度與巴基斯坦分別獨立，也因為宗教問題的牽連，無法決定喀什米爾的歸屬，以致印巴之間發生數次戰爭，喀什米爾問題至今尚不得解決。而二十世紀以來，最大與最血腥的宗教與領土衝突，大約就數以阿糾紛。由於前後經過四次戰爭，捲入許多國家，又引起全球性石油危機，所以最受世人關注。

第三為開發程度不同。對於少數民族主義在二十世紀末葉的大行其道，許多人從經濟的角度來看，認為是由於開發程度不同所導致。對於這個原因又有各種不同的詮釋。從區域性相對剝奪（regional relative deprivation）、內部殖民主義（internal colonialism）、帝國主義與低度開發（imperialism and underdevelopment）、^{註⑪}到不均衡發展（uneven development）^{註⑫}理論等等，看法紛紜。但各種不同的理論仍有其共同之處，那就是認為：經濟發展程度的差異，導致各個地區之間產生隔閡、摩擦，使落後地區的人民不滿，產生被剝奪、被歧視的感覺。因而自認不僅在經濟上，甚至在政治上與社會上都處於邊陲地帶（peripheral regions），成為該國的「內部殖民地」（internal colonies）。他們與中央政府之間

註⑩ John Grace and John Laifin, *Africa since 1960*, Fontana Press, London, 1991, pp. 326~330.

註⑪ "La poussée régionaliste en Europe Occidentale: L'Étiaynation en question", *Le Monde Diplomatique*, Avril, 1971; Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536~1966*, Routledge and Kegan Paul, London, 1978.

註⑫ Tom Nairn, *The break-up of Britain: Crisis and neorationalism*, New Left Books, London, 1977.

有距離、有差異、有依賴，也就是所謂三D (distance, deference, dependence)。⑤這種對分配不公、政府服務、照顧不夠的怨尤，是造成少數民族主義及分離意識抬頭的主因。

如以英國為例，Michael Hechter認為，從十六世紀以來，英國民族主義、國家統一、以及資本主義發展的過程，自然的將愛爾蘭、蘇格蘭、威爾斯等周邊地區變成「內部殖民地」。這些地方經濟發展遲滯，依賴中央，有明顯的「文化勞力分工」(culture division of labour)的現象。所謂文化勞力分工就是說，因為工業化的不均衡，自然出現較進步的地區與較落後的地區，以及居優勢或弱勢的不同的群體。較進步群體為了保持其優勢、財富與權力，會將較好的身份、地位的角色，如銀行家、企業家、經理人等，保留給其成員。周邊落後地區的經濟則附屬於核心進步地區，其主要特色為原料輸出，如農礦產品或勞力，其成員只具有下層身份。⑥如果這種情況難以改善，則離心力量就自然產生。蘇格蘭、威爾斯的爭取地方自治(home rule)因之不難瞭解。情況再嚴重一點的則會要求獨立，如捷克境內的斯洛伐克(Slovakia)。

不過上述理論並非放之四海而皆準，最近已有許多學者指出它的局限性。⑦因為我們如果仔細分析分離主義發生的地區，不難發現許多分離意識濃厚的地方，並不是經濟落後地區，相反的，反而是經濟高度發展的地區。諸如西班牙境內的巴斯克、卡達隆尼亞、前南斯拉夫境內的斯洛文尼亞(Slovenia)與克羅埃西亞(Croatia)、薩伊境內的卡坦加(Katanga)、義大利境內的北方諸省聯盟等。⑧如何解釋反而是這些較富庶的地區想要與該國分離呢？原因其實也是經濟的。因為這些富裕的地區覺得他們的經濟發展受貧窮地區拖累，十分不利，希望能擺脫這些包袱。基本上，這些地區都有相當濃厚的優越感，自認為在文化、經濟、甚至種族上高人一等。

以前南斯拉夫為例，斯洛文尼亞與克羅埃西亞之所以產生離心意識，除了歷史、種族、政治等各方面的恩怨之外，經濟也是一個很重要的原因。自六十年代開始，上述兩邦就因經濟改革，發展快速，其中尤以克羅埃西亞為然。因為該地擁有達爾瑪西亞(Dalmatia)海岸地帶的觀光收入，以及在德奧兩國工作的人民匯回的外匯收入。因此，克羅埃西亞成為南斯拉夫境內最大的外匯來源地，以及對外進出口中心。但由於聯邦政府控制了百分之九十的外匯，以及銀行、進出口體系，克羅

⑤ Ernest Gellner, *Thought and Change*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1964; E. Gellner, *Nations and Nationalism*, London, 1983.

⑥ Michael Watson, *op. cit.*, pp. 198~199.

⑦ Michael Hechter, *op. cit.*, pp. 34, 38~39.

⑧ Anthony D. Smith, *op. cit.*, pp. 28~44; Anthony H. Birch, "Minority Nationalist Movements and Theories of Political Integration", *World Politics*, 1978, p. 333.

⑨ Anthony D. Smith, *op. cit.*, pp. 28~29.

埃西亞所扮演不過過路財神的角色，甚至無錢發展其東部較落後地區。^①因之，引起不滿乃事所必然。

爲了安撫，南斯拉夫曾在一九七一年進行修憲，但結果並不能讓克羅埃西亞等邦滿意。因爲基本上，聯邦政府並不想削權，所以仍借助憲政體制外的機構掌控，因之引起克羅埃西亞強烈反彈，爆發動亂。後來還是靠狄托介入，一方面派兵鎮壓，一方面將克羅埃西亞可保留的外匯額度提高三倍，予以安撫才平息。^②不過這種經濟上的不滿始終存在，加上前述其他方面的隔閡差異，使想脫離南斯拉夫而獨立的異心不僅未因此稍減，反而日趨濃烈。

台灣境內的分離意識也有一點這類傾向，不少人甚且以統一之後的德國爲例，認爲在經濟上中國大陸落後台灣甚多，統一將對台灣的經濟造成沉重的負擔。其實一則統一顯然不是在短期內可以實現，德國的經驗也正好可以提供我們一個參考，避免快速統一，重蹈覆轍。再者大陸經濟正持續發展，若干年後，兩岸經濟差距定與今日不同。我們若不能持盈保泰，彼時那邊較好，目前也很難斷言。

第四爲內在心理與外在環境的影響。根據Anthony H. Birch對少數民族主義的分析，認爲少數民族主義之所以復甦，而且聲勢驚人，主要應歸因於長期存在的一種「浪漫主義」(romanticism)在作祟。浪漫民族主義者通常對其族群的文化、語言、歷史、推崇維護備至，對其種族與地區忠心耿耿。他們往往以一種浪漫的、非理性的情懷，追求自治，甚或獨立，以求保存民族文化、語言、與傳統。某些情況下，即使成功無望，這些浪漫民族主義者仍不氣餒。也就是因爲浪漫民族主義者存在於各個時代，所以少數民族主義才得以不時復甦。^③

Anthony D. Smith則進一步認爲，在西歐國家內興起的「新民族主義」，其最大的特色就是混合了現實與理想兩種色彩。也就是說它一方面以傳統浪漫主義的姿態，維護各該族群的語言、文化、傳統，一方面也追求提升該一族群的社會與經濟利益，Smith因之稱其爲「新浪漫主義」。^④

除了長期存在的浪漫民族主義之影響外，Birch認爲還有兩組因素促成少數民族分離運動蓬勃發展，一是外在的，一是內發的。就外在而言，諸如國際環境已較能保障小國的利益，小國因爲有國際組織之幫助，也能享受如大國一樣的許多資源。另一方面，都市化的現象對邊遠地區造成衝擊，快速的政治經濟變化，使少數民族在政治上失去耐性，電視媒體一方面對

^① Christopher Binns, "Federalism, Nationalism and Socialism in Yugoslavia" in Murray Forsyth (ed.), *Federalism and Nationalism*, Leicester University Press, Leicester and London, 1989, p. 132.

^② *Ibid.*, pp. 133~135.

^③ Anthony H. Birch, *op. cit.*, pp. 67~70.

^④ Anthony D. Smith, *op. cit.*, pp. 176~180.

少數族群的文化發生衝擊，一方面對其自治或獨立的訴求提供宣傳途徑。²³至於內在方面，則是本身偶發的環境因素推波助瀾所造成，如猶太人的猶太復國主義（Zionism）運動成效一直不彰，直到希特勒的屠殺行為發生，才激起猶太人的同仇敵愾及國際社會的同情；蘇格蘭的自治運動在北海油田發現後，因為期望能控制自己的財富，要求自行管理的民族主義呼聲才更形上揚。²⁴

台獨似乎也帶有若干浪漫色彩，譬如強調語言、文化上的本土色彩、鄉土色彩，雖然事實上其語言、文化與中國大陸本土並無根本上的差異。爲了突顯其因爲歷史、政治因素而形成與大陸現況的不同點，若干激進人士甚至主張以英語爲共同語，認爲「台灣文化是台灣本土、中國、日本、歐美文化的混合文化」。²⁵雖然中共一再強調宣佈台灣獨立構成其對台用武的主要原因，但不少台獨人士仍然認定中共不致對台用武。

外在環境對台獨主張也有激勵作用。不希望看到中國統一強大的國家，對台灣仍懷有殖民感情的國家，路見不平，同情弱小的國家，或多或少會對台獨施以奧援。蘇東波浪潮衝擊下，共產國家解體後大批東歐巴爾幹國家的獨立，也對台獨主張者產生示範效用。當然，中共在國際社會對我的處處打壓，也加強台獨人士的不滿與反彈，激化台獨的聲浪。

第五爲政治信仰不同。也就是對政治制度、政治理念等價值觀看法不同，所產生之危機。共同的政治理念可以將各種不同背景的人凝聚在一起，組成堅實的團體或國家，如美國。不同的政治信仰也可以輕易割裂背景相同的人群，如東西德、南北韓、海峽兩岸。如果同時能滿足民族的認同及政治經濟等價值觀念的認同，國家的凝聚力當然十分堅實，如日本。如果二者只具其一，國家就面臨了相當的認同危機。若不幸二者都出了問題，如前南斯拉夫及蘇聯等共產國家，則即使沒有外力的推波助瀾，也終將難逃分崩離析的命運。

二、海峽兩岸所面臨的分離問題

中國目前面臨了兩種不同形態的分離問題。一方面是民族認同，另一方面是政治制度的認同。兩者有時結合爲一，有時分別出現。

我國也是一個多元種族的國家，雖然號稱由漢滿蒙回藏五大族組成，其實，在我國領土上共有五十六個民族。其中漢族

註²³ Anthony H. Birch, *op. cit.*, pp. 69~72.

註²⁴ *Ibid.*, p. 72.

註²⁵ 上述主張分別爲許極墩、黃昭堂所提出，見民衆日報，民國八十三年八月一日。

人數最多，占百分之九十三點三，少數民族約占百分之六點七。少數民族中壯族人口最多，約一千三百餘萬人。人口占百萬以上的還有回、維吾爾、彝、苗、藏、滿、蒙、土家、布依、朝鮮、侗、傣、白、哈尼等民族。²⁶

由於民族認同而出現的少數民族主義分離運動主要發生在中國大陸。台灣雖然也有少數的原住民，但原住民訴求的只不過是較優惠的待遇，並非分離，分離事實上也絕不可能實現。

今天中國大陸上離心力量最大的地方在西藏、新疆，其中又以西藏最受世人矚目。中共自從一九五〇年解放西藏之後，藏人反抗不斷。一九五九年西藏拉薩爆發武裝抗暴之後，達賴喇嘛在美國協助下逃離西藏，在印度的達蘭沙拉成立流亡政府。²⁷不少藏人唾棄中共統治，或追隨達賴逃居印度、或流亡瑞士等國。達賴喇嘛在國際同情者支持之下，多年來遊走各國，為藏人的人權請命，四處呼籲支持西藏獨立。西藏內部漢藏兩族間的關係，在有心人士挑撥之下，亦不甚和諧。達賴不斷指責中共鼓勵大批漢人入藏，已使藏人在西藏淪落成爲少數民族。達賴聲稱在西藏之漢人已達七百五十萬之多，而藏人只有六百萬。²⁸西藏當地的情勢，在此內外呼應刺激之下，最近這幾年來益趨動盪，獨立呼聲不因中共的諸多懷柔措施而稍減。一九八七年九、十月，拉薩發生的示威活動，一九八九年二月在班禪圓寂之後又爆發長達二十天之暴動，都導致中共強力鎮壓，引起世人關切。

新疆的少數民族問題一向存在，在新疆一千六百萬人口中漢人只占百分之三十八，其他占多數的回教徒分屬於維吾爾、哈薩克、烏茲別克、滿、蒙、回等族，最大的維吾爾族亦只占人口的百分之四十五。²⁹在八〇年代末期以前雖有衝突，但並不嚴重。一九八八年在伊犁、烏魯木齊發生學生示威罷課，一九九〇年南疆發生軍警與平民衝突，都是因爲批評中共民族政策，要求民族自決而引起，但都爲中共鎮壓平息。³⁰在蘇聯瓦解以後，新疆周邊的哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克一一獨立，由於新疆許多少數民族與上述國家的種族同出一源，宗教信仰相同，語言相通，受其影響在所難免，使得該一地區在這兩年回教獨立暴亂頻傳。³¹更有進者這一風潮有擴散趨勢，使得青海西寧的回教徒也藉端滋事。³²

註26 一九八七年新編大不列顛百科全書中文版，台北，丹青圖書有限公司，第十七冊，第四七六、四七八頁。

註27 A. Tom Grunfeld, *The Making of Modern Tibet*, N.Y.: M.E. Sharpe Inc, 1987, p. 151.

註28 謝劍，「有感於達賴喇嘛的言論」（上、下），聯合報，民國八十三年七月二十五、二十六日，第十版。謝教授強烈質疑達賴此一數字的可靠性。

註29 *International Herald Tribune*, August 16, 1993, pp. 1~2.

註30 「少數民族抗爭不斷成中共燙手芋」，中國時報，民國八十三年八月二十二日，第九版。

註31 Isabelle Maltor et Dongfang Ouyang, "Nouvelle donne regionale pour le Xinjiang", dans *Le Monde Diplomatique* November 1993, p. 22. 「新疆分離主義運動暗潮洶湧」，聯合報，民國八十二年八月十六日，第十版。

註32 中國時報，民國八十二年十月十六日第十一版；*China Post*, October 16, 1993, p. 1.

分析中國大陸上的這些少數民族分離運動之所以發生，當然與中共政權對宗教的壓制，對少數民族傳統文化的漠視，以及該等地區經濟的落後有關。加上大批漢人在政策安排下遷入，種族雜居，語言文化風俗迥異，衝突自然難免。但近年來中共政策已改弦更張，對少數民族恩威並施。一方面努力改善少數民族在宗教、語言、文化、經濟各個層面之待遇，另一方面則對分離份子絕不寬容，強力鎮壓。不過，中共如要徹底化解分離主義，除了要以更委婉、更藝術的手段推動民族整合之外，還應放棄一黨專政，逐步走向政治民主化。

至於今天在台灣出現的分離意識，雖然也有人從民族主義的觀點出發，主張台灣人是新民族，不是中國人，台灣存在著不同的族群，台灣有別於大陸，台灣應該獨立，但這些主張都經不起嚴格的分析。因為無論從歷史、血源、語言文字、風俗文化任何角度來看，除了台灣原住民，今天的台灣人，無論外省本省，閩南客家，先來後到，本質上多為漢人。部份主張台灣人士之所以要牽強的為這種分離主張罩上一層民族主義的面紗，主要在尋求以民族主義將其分裂國土的政治主張合理化，其實台灣獨立這種分離主張很難在種族、民族等觀念上找到依據。

台獨主張分析起來基本上是政治性的，它有下列幾項特點：第一，它將政權與政治體制的認同與國家的認同混為一談。因為反中共，連帶反中國。否定自己是中國人。第二，它將國民黨政府視為係由大陸撤退來台的外來政權、或敵對政權，此一政權對本土人民極盡迫害，所以才喊出「台灣人出頭天」，並對「二二八」事件不斷聲討。第三，它對於分裂現狀，以及由於中共刻意阻擾，導致我在國際社會極為孤立的情況十分不滿，因而更想與中共分道揚鑣，並刻意淡化中共對此舉可能的強烈反彈。

主張台獨人士上述的想法做法事實上都有可待商榷的地方。第一，我們排斥共產主義，反對中共政權，但不能就此反對中國，否定自己是中國人。因為中共並不一定等於中國。政權的存在是短暫的，國家則是長存的。中國歷史上，改朝換代司空見慣，版圖大小不一，但國家總是存在，這一點無人能予否認。第二，台灣不幸在甲午之戰後，被清廷割讓予日本，以致引人浩嘆：「宰相有權能割地，孤臣無力可回天」。八年浴血抗日，國民政府終於領導戰勝日本，取回台灣。怎能視其為外來政權？縱然早期國民黨施政不無可以檢討之處，但對台灣建設發展，有目共睹。再說若非國民政府堅定反共抗共的立場與做法，恐怕台灣早為中共所統治，歷經三反五反、文化大革命等運動的腥風血雨，那來今天的安定繁榮？更何況今日的國民黨政府體質已與當時不同，今天的執政者大部份已為早期移民的後代，那是甚麼外來政權？第三，對我國現在的國際地位與處境事實上無人覺得滿意，也無人對中共的做法感到釋然，但即使不提甚麼民族大義，也不能不顧政治現實，故意忽視宣布獨立可能造成的政治風險。

三、對國際關係的衝擊及因應之道

從民族主義發展的歷史過程看，各種流派的民族主義理論，從人道民族主義、雅各賓民族主義、傳統民族主義、自由民族主義、整體民族主義，以及當今方興未艾的少數民族主義等等，不管它是如何標榜人道、自由、和平、平等、推己及人，其實踐的結果，很少不帶來戰爭。因為無論要實現那種民族主義，都牽涉到疆界調整，而疆界調整很少能和平完成，總不免帶來戰爭。^③

今天的國際社會，是由一群主權平等的國家所組成，建立在國家之間相互尊重主權獨立、領土完整等國際法的原則上。這些原則也是維持國際社會秩序的基本前提。換言之，國際和平是建立在對現存政治疆界的尊重之上。任何對於現存政治疆界的挑戰，必然會帶來國際社會的動亂。由於無論是民族分離主義還是民族統一主義都牽涉到疆界的調整，因而對於國家的主權獨立與領土完整等原則都構成嚴重威脅。於是國際社會面臨了一項困難的抉擇：究竟國家主權獨立、領土完整的法律原則較重要，還是民族自決的政治原則較優先？

國際社會對這個問題所持的態度顯然並不十分一致。

首先，在國際社會裡，我們常常看到主權獨立、領土完整這兩個法律原則被犧牲在權力平衡的遊戲裡。畢竟，因為在國際社會中缺乏中央政府及執法機構，權力就成為最後的裁判，政治考慮常凌駕於法律之上，政治原則當然也就優先於法律原則。這也就是何以民族自決的口號在歷史上能輕易瓦解許多大帝國，大幅更改政治疆界的原因。

不過雖然「民族自決」原則已深入人心，後來又為聯合國憲章所正式納入，但對此一原則的適用，國際社會一向抱持極其謹慎的態度。基本上聯合國將此一原則的適用局限於前殖民國家的殖民地，並不鼓勵已經獨立的國家，其內部人民引用此一原則，爭取脫離其母國而獨立。對於若干國家內部的分離運動，聯合國及絕大多數的會員國都抱持不鼓勵、不干預的態度。除非該一分離運動已經在事實上獲得成功，很少國家會冒大不韙，輕易予以承認。至於，以統一散居在幾個國家之內的不同一民族為號召的民族統一主義，則國際社會更絕少國家敢予支持。^④

不過，由於歷史的恩怨，或國際政治上權力遊戲的需要，大國直接間接介入他國內部分離問題的實例也屢見不鮮。「民族自決」這一原則也就在雙重標準下被大國以本身利益為依歸玩弄於股掌之間。法國戴高樂總統毫不避嫌的支持加拿大的魁北克省、奈及利亞比亞法拉（Biafra）分離運動，德國與奧國之率先承認斯洛文尼亞、克羅埃西亞脫離南斯拉夫獨立，即為明證。更有進者如美國，在前南斯拉夫解體前主張維持其完整性，目前也反對承認南葉門獨立，似乎謹守立場而不逾矩，其

^③ Carlton J.H. Hayes, *op. cit.*, pp. 13~83, 43~57, 84~108, 111~113, 120~138, 165~167, 224~229, 232~235; Anthony D. Smith, *op. cit.*, pp. 3~5.

^④ Michael Altheurst, *Introduction to Modern International Law*, 1988, pp. 253~256.

實只不過因為這一立場較符合其國家利益罷了。在中國的諸多分離運動中，雖然美國國務院一派嚴然，一再澄清只承認「一個中國」，但中情局與其國會相互呼應，一暗一明，對台獨、藏獨一向不吝支持。⁵⁵

對於少數民族引起的分離主義，國際社會曾嘗試用兩個法律方法來解決，一是舉行公民投票，一是締訂少數民族保護條約或條款。

以公民投票來解決領土歸屬，落實民族自決，不失為一個和平辦法。早在義大利統一之時，拿破崙就曾使用此辦法解決了尼斯(Nice)、薩伏依(Savoy)、巴爾馬(Parma)、摩德那(Modena)等地的歸屬。⁵⁶一次與二次世界大戰之後，這一方法也被廣泛採用，解決了不少領土問題，如石勒斯益格(Schleswig)、上西里西亞(Upper Silesia)、⁵⁷多哥、喀麥隆等地都是藉助此法決定其歸屬。不過，公民投票這一方法的功效有其極限。因為第一，事實上民族的散佈並非涇渭分明，在雜居情況十分普遍、各種族又成斑豹式分佈的地區，這一方法根本難以採用，這也許是何以巴爾幹地區未採用此一辦法的原因。第二，公民投票也不可能解決所有的民族主義問題。因為公民投票後屬於少數的一方，又成了新的少數民族，又出現了少數民族的保護問題。⁵⁸第三，公民投票有技術上的盲點，那就是誰來決定那些人可以投票？誰能保證投票前特定國家不會操縱和上下其手？誰來監督投票過程？第四，公民投票有其邊際效用，無法保證可從其中得利的國家可能根本拒絕採用。例如印度就不願實現其承諾，在克什米爾舉行公民投票。

由於民族分佈的情形十分複雜，少數民族的存在幾乎無可避免，保護少數民族的權利也就成為國際社會的一大課題。一次世界大戰之後，對於此一問題的處理方法，是將此一義務直接規定於條約之中。所以與戰敗國的和約，或與戰後新獨立的國家的條約中，都有這一性質的條款存在。⁵⁹根據條約，締約國承諾保障其境內少數民族的一般人權，並認為這一問題為國際關切事項，如有違反或違反的可能，相關的少數民族可以向國聯理事會申訴，國聯的其他會員國也可提請理事會注意。如發生條約適用或解釋的糾紛，應向常設國際法院提出訴訟⁶⁰。這些規定，乍看似乎對少數民族利益提供相當的保障，但證據

註⁵⁵ 廖淑馨，「西藏與美國的關係」，西藏研究論文集第四輯，民國八十二年，第二六五至二九八頁，本文對美國中情局之介入支援達賴出亡，以及支持其獨立訴求有清楚的描述。我蒙藏委員會委員長張駿逸亦強烈指責美國國會通過決議指「西藏被中國非法入侵」，見中時晚報，民國八十二年七月五日，第一版。至於主張台獨之彭明敏教授之出亡亦係得美國之助。

註⁵⁶ Jacques Droz, *Histoire diplomatique de 1648-1919*, Dalloz Paris, 1959, pp. 392~393.

註⁵⁷ *Ibid.*, pp. 570~571.

註⁵⁸ James Mayall, *Nationalism and International Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, p. 68.

註⁵⁹ C. A. Macartney, *National States and National Minorities*, Russell & Russell, New York, 1968, pp. 218~272.

註⁶⁰ *Ibid.*, pp. 297~323.

實例，如希特勒公然迫害猶太人，視條約如無物，證明這一類條約提供的保障十分有限^①。

仔細分析，「民族自決」雖然是一個人道、平等的主張，但也是一個理想的、無法普遍適用的主張。它對一個非常複雜的民族問題，提出了一個過份簡約的解決辦法，其實際適用，我們看到非但沒有解決問題，減少糾紛，反而引起更多的衝突，甚至戰爭。

民族自決的主張不僅在實際執行上，有其事實上的困難，不易克服，很多政治考慮也使其執行大打折扣。如以一次世界大戰後的安排為例，此一原則僅對戰敗國有其適用，戰勝國排出在外。二次大戰以後的情形亦復如此。戰後新獨立的亞非國家寧可繼承原先殖民時代的政治疆界，對於種族分佈根本不願加以考慮。這些新興國家並非不知道這些政治疆界的人為性，但他們更知道，適用此一原則帶來的疆界調整，其可能引起的衝突、糾紛，所索取的代價肯定更高。^②

一方面為了保障少數民族的文化、生活條件不受到破壞，一方面又要避免引用「民族自決」原則干預一國內政，導致該國瓦解的後果，折衷之下，聯合國在一九九二年十二月通過了「世界原住民權利宣言」(La déclaration universelle des droits des peuples autochtones)，為全球各國境內高達三億的少數民族提供權益保障。只是各國情況不同，政策各異，未見得皆會無條件支持，如法國就十分排拒。^③看來國際社會究竟應該如何因應上述分離運動所帶來的衝激，還有待更進一步的集思廣議。

四、對國家的影響與國家建構問題

就國內層面而言，一國內部如果發生民族認同，或其它政治經濟認同的危機，輕則政局動盪，社會不安；重則內戰經年，人民流離失所，家園被毀，血流成河。如何避免此一不幸，應是每一個有此類問題的國家的共同課題。

就由於民族認同而引起的分離問題而言，其所以發生，實在是受「民族國家」此一說法的影響。

註① *Ibid.*, pp. 420~423.

註② Anthony D. Smith, *op. cit.*, pp. 136~137; James Mayall, *op. cit.*, pp. 56~57.

註③ Norbert Rouland, "Les droits des peuples autochtones — Le développement devrait-il tuer la culture ?", *Le Monde Diplomatique*, Juin 1983, pp. 16

~17. 實際上「原住民」與少數民族意涵上仍有一些差異。

「民族國家」(nation-state)其實是一個非常有爭議性的名詞，以此為建國之指標就更有待商榷。因為世上當得上這個稱呼的國家，十中無一。^④絕大多數的國家其實都是「國家民族」(state-nation)，換言之，多是由不只一個民族所組成。這樣的國家若要政治穩定、不發生種族問題，民族整合、國家建構的工作勢在必行。

國家建構可透過社會的、經濟的、以及政治的途徑為之。

最好的民族整合自然是不經刻意規劃，隨著社會與經濟的發展，自然而然形成。譬如說隨著經濟發展、工業化區域出現，都市化加深，促使工人離開故居，向工業區都市謀生，不同族群雜居的情況出現，方言、地方習俗、親戚關係逐漸淡薄，不同族群之間的通婚增加，國語的使用取代了方言，對國家的認同自然產生。這就是所謂的「社會動員」。^⑤這樣的民族整合最為自然，最無阻力，但所需時間也較長。不過也不見得一定會出現，在特殊的情況下有時還會有相反的例證。譬如魁北克，經過許多年與北美英語地區之間的社會動員之後，非但没有產生對加拿大的向心力，反而加深種族挫折感，在一九六〇年代出現了強烈的分離運動。因此，由政府出面規劃、推動的政治整合有其必要。

從十九世紀拿破崙在法國當政以來，用於民族整合的手段大約不外下述諸端。第一，創建民族認同的象徵，如國旗、國花、國歌，以激起人民對國家的認同。第二，學校與軍隊成為社會化的有力工具，透過學校、軍隊，鼓吹民族主義、愛國思想、統一語言、扭轉意識形態。第三，調整政治制度，如透過選舉，將偏遠地區、少數民族納入中央代議機構，增強其對中央的向心力。第四，提供財政援助給少數民族，改善其生活，減低其不平感。第五，採取各種方法，儘量減少因宗教或語言引起的不同族群之間的不和。^⑥

儘管有這許多措施，國家建構遭遇的阻力仍然相當多。在整合過程中，種族、語言、宗教、經濟等方面常發生不易解決的困擾。以種族差異而言，其客觀狀態不易消除，種族融合通常需要相當長的時間才能奏效。語言的統一雖然也不容易，但在就業就學等誘因的推動下，比較能夠奏效。不過在若干民族意識較強的地區，困難仍然存在。譬如加拿大的魁北克、英國的威爾斯、比利時的佛萊明等地區。因此，允許雙語，甚或多種語言並存，就成為唯一妥協之道。不過雙(多)語制度對國家建構不利，加重政府財政負擔。非僅如此，就少數民族本身而言，此一制度也是利弊互見。雙(多)語制度雖然保存了少

註④ Anthony D. Smith, *op. cit.*, pp. 9, 58~59. 世界上之國家，當得上這個稱呼的實在少之又少。勉強算來，大約只有葡萄牙、希臘、冰島、馬爾他、挪威、日本等國。參見 W. Connor, "Nation-building or nation-destroying?", *World Politics*, 1972, vol. 24, pp. 31~55.

註⑤ Anthony H. Birch, *op. cit.*, pp. 36~37.

註⑥ *Ibid.*, pp. 38~43.

數民族的語言文化，但也可能要不就加重人民學習上的負擔，要不就限制了其就業機會，而落入所謂的「種族陷阱」(ethnic trap)的圈套。^②

在整合過程中，宗教問題所造成的困難因地而異。在西方國家，由於工業化及都市化的結果，在工業集中地及都市中，宗教的重要性已顯著降低，宗教所帶來的衝突也因而減少。當然，例外的情況也在多有，如北愛爾蘭，基督教與天主教之間的衝突就很嚴重。在宗教影響仍然很大的地區，如印度，衝突的情況就更火爆。一九八〇年代以來，錫克教民族主義者與印度教之間的衝突日趨嚴重，甚至賠上了總理甘地夫人的性命。在中東，雖然都是回教國家，但是遜尼派(Sunni Muslims)與什葉派(Shiite Muslims)之間的衝突也十分白熱化。^③

在一個國家中，經濟發展的不均衡情況是常有的現象，如中國沿海省份的經濟發展較內陸快速，義大利北方的經濟較南方富裕，菲律賓呂宋島的經濟較岷答那峨進步等皆是。這個現象的形成，有各種的原因，諸如資源、交通、氣候、教育程度、地理位置等等。但是如果這個現象與種族分佈恰好重疊，則自然為反種族歧視者提供藉口。在多元種族的國家中，為了平息少數民族的抱怨，增強其對國家的向心力、認同感，政府少不得要對經濟落後的少數民族居住的地區提供更多的照顧與援助。^④如這些地區分配到的政府預算遠超出其向中央繳納的各種稅收。這種照顧很可能不限於經濟上，諸如透過憲法規定，少數民族在中央民意機構所占民意代表席位，在中央政府機構所占公職職位，都可能遠超出其在總人口中的比例。甚至於在就學、就業各方面所獲名額保障，都超出一般人之上。這就是所謂的「積極的種族歧視」(positive discrimination)政策。^⑤這一政策的受惠者對此一政策可能視為當然，並不感激，可是其他人民則可能產生高度的不滿。^⑥

註② Anthony H. Birch, *op. cit.*, pp. 53~56.

註③ Anthony H. Birch, *op. cit.*, pp. 43~44.

註④ 中共在西藏新疆也使用了此一策略，例如在一九九四年七月在北京召開的第三次西藏工作會議，中共中央下達了六十二個援藏項目，總投資二十三億八千萬元人民幣，由中央及地方各省共同分擔。見聯合報，民國八十三年七月二十七日，第十版。

註⑤ Anthony H. Birch, *op. cit.*, p. 57.

註⑥ 美國對其境內少數民族在就學就業上實施此一政策，保障黑人權利，限制完全以能力取人的自由，也限制了許多亞裔就業的機會。另外賽普魯斯在分裂前，為化解希裔與土裔之間的緊張關係，維持國家統一，也在憲法中對占少數的土裔給予了超過其人口比重的地位。一九九三年十月二十六日被加拿大大多數省份(包括魁北克在內)否決的加拿大新憲法草案，對魁北克也採取了相同的權宜手段。但魁北克覺得不夠，其他省份覺得太過，兩面不討好，所以被否決。我國在高普考、大專聯考中原有的對少數民族的名額保障、分數優惠也係此一政策之體現。

從政治體制上著手，不少國家採取聯邦制來化解多元民族所帶來的困擾，⁴²為此而刻意創設的聯邦制國家，有美國、瑞士、加拿大、印度、蘇聯、南斯拉夫、奈及利亞、以及未及實現就解體的奧匈帝國等。由於在聯邦制中，各邦有相當大的自治權，在聯邦政府與各邦的權限劃分之下，將文化、語言、教育、宗教，甚至若干經濟事務都交由各邦自己去掌管，應該是一種省事與減少衝突的辦法。在目前受到來自少數民族主義嚴重威脅的西歐國家中，如比利時、西班牙、英國、法國等，原都是單一國體制的國家，最近在這些國家之中，聯邦制或自治的呼聲都有升高的趨勢。⁴³最突出的是比利時，它於一九七〇年開始憲政改革，經過七〇及八〇年代前後二十年循序漸進的改革，比利時的政體已從單一國體制轉換為聯邦制。⁴⁴西班牙一九七八年的憲法也創造了今天的「自治區組成的西班牙」(Spain of Autonomies)。⁴⁵究竟它的法律地位如何？政治家和憲法學者看法各個不同。有稱之為「不完全聯邦制」、有稱之為「半聯邦制、半區域制、半中央集權制國家」、有稱之為「聯邦主義與區域主義的混合體」等，形形色色，不一而足。總之，一九七八年的新憲並未排除往聯邦制發展，這也是今天西班牙政治體制的發展趨向。⁴⁶

聯邦制在若干多元種族的國家，如瑞士、美國，確實運作得很好。不過，聯邦制真的能解決少數民族主義或種族問題嗎？由最近這些年，若干聯邦體制國家，如奈及利亞、印度、蘇聯、南斯拉夫等國的遭遇看來，答案似乎並不樂觀。西班牙的佛朗哥一向反對聯邦制，認為其不過是分離主義的代名詞。而呱呱落地的比利時聯邦中，也有人質疑聯邦制是否為走向「分離」的前奏。⁴⁷

基本上，聯邦制如要發揮其化解多元民族主義或種族問題的功效，一定要有相當的條件配合。如果過份強調保持特有的文化語言，而排斥共通的語言，如果任由經濟發展的差距擴大，如果聽任宗教的衝突存在，如果不能拋開偏狹的地域種族觀念，如果對國家的認同始終不能建立，則任何體制都不能有效解決上述問題。

⁴² Roy E. H. Mellor, *op. cit.*, pp. 34~40; Murray Forsyth (ed.), *Federalism and Nationalism*, Leicester University Press, Leicester and London, 1989, pp. 3~7.

⁴³ Murray Forsyth, *op. cit.*, pp. 11~76.

⁴⁴ Robert Senelle, "Constitutional reform in Belgium: from unitarism towards federalism", in Murray Forsyth (ed.), *Ibid.*, pp. 57~76. 比利時在一九九四年一月十七日正式由比王批准聯邦新憲，見 *La libre Belgique*, Selection hebdomadaire du 15/02/1994 au 21/02/1994, pp. I~VIII.

⁴⁵ Audrey Brasloff, "Spain: the State of the Autonomies", in Murray Forsyth (ed.), *Ibid.*, pp. 30~32.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 38~39.

⁴⁷ Florence Beauge, "La Belgique en ses habits federaux", *Le Monde Diplomatique*, Fevrier 1994, pp. 6~7.

對於海峽兩岸的分裂，以及若干大陸地區的分離傾向，不少有識之士提出以聯邦制來解決中國的統一問題。以中國幅員之大，各地區經濟發展之差異，種族之不同，尤其海峽兩岸隔絕之久，政經體制之不同，聯邦制確實不失為解決分裂、分離，一個較能為各方接受的統一國家的政治體制。

也許有人認為聯邦制可能對我不利，因為在此制中，只有聯邦才是國際法人，各邦並無國際法人地位。其實各邦地位常因國因邦而異，並非劃一。例如在德意志統一之時，為爭取南德諸大邦的支持，普魯士曾許巴伐利亞保留許多對外交往的權力，所以巴伐利亞可以和外國簽訂條約、接受及派遣使節等。瑞士聯邦也允許各邦在地方事務上可以和有關國家締約。⁵⁹蘇聯甚至允許其下之白俄羅斯、烏克蘭成為國際組織之正式會員。這些邦在國際法上都有一定程度的國際法人地位。

中共對於不同的分離問題採取了不同的體制上的解決辦法。對於在中國大陸上的少數民族，中共共設置了五個少數民族自治區、三十個自治州、和一百二十二個自治縣，讓少數民族在教育、文化、宗教等事務上自治。在經濟上也力圖改善這些地方與其他地區之差異。對於台、港、澳則提出「一國兩制」的構想，在一國之下分別實行不同的政經體制。為了籠絡台灣，中共更進一步主張在此制下，台灣可以保留自己的政治經濟司法制度、自己的軍隊、對內完全自治，中共不會派人，也不會干預。

中共這些體制上的解決辦法似乎並不能完全解決上述問題。以西藏為例，就認為目前的「自治」不夠。西藏目前有兩派主張，年輕激進者主張「獨立」；達賴立場則較為溫和，主張爭取最大的自治，但仍留在中國之內，外交國防可歸中共。「一國兩制」也是西藏所歡迎的。⁶⁰不過中共認為達賴的諸多談話、提議都是策略運用，骨子裡仍在搞藏獨。⁶¹而確如中共所言，達賴在與中共斷續溝通十數年後，耐性漸失，放言如果中共再忽視他溫和的訴求，將訴諸海內外的藏民經由公民投票來解決。⁶²

至於「一國兩制」，港澳無從選擇，台灣則堅決反對。台灣在其有效管轄的範圍內早已當家作主，目前所欠缺的不過就是外交空間。換言之，「一國兩制」所要給予台灣的，他早有了；他想要的，中共卻隻字不提，兩方自然談不攏。如果中共能瞭解在上述聯邦制國家中，給予某個邦一些對外交往的權力，讓其擁有某種程度的國際法人地位，其實並不會造成「兩個

註59 陳治世，國際法，台灣商務印書館，民國七十九年初版，第四〇一頁。

註60 「達賴：台灣擁有較大主權空間」，聯合報，民國八十三年五月二十日，第四版。

註61 聯合報，民國八十三年四月二十九日，第九版。

註62 聯合報，民國八十三年五月九日，第四版。

中國」的問題；如果台灣能認知在聯邦制中，我們仍可保留對外交往的權力，甚至可能獲得更大的國際活動空間，那雙方對是否採納聯邦制就不會那麼猶豫。能如此，兩岸對於如何解決中國統一問題的看法就可縮短一些。

當然也有人提出以邦聯制來處理中國統一問題。從台北或拉薩的立場看來，這一方案可能較為有利，較易接受。因為在此制下，他們都成為完整國際法人，可以全面參與國際社會，除了邦聯中若干共同關切的事務由邦聯機構掌管之外，其它一切內政外交事務完全自主。事實上，在此制下，各邦其實已經完全獨立，他們才是完整的國際法人，邦聯只是一個不完整的國際法人。美國初獨立時，德意志統一前，瑞士在一八四八年以前都曾採此制，然後才走向聯邦。海峽兩岸若逕自組成二元邦聯，倒也不失為一個遷就現實，較易落實的權宜之計。但從中共的立場看來，這其實已經等於「分」了，接受的可能性不大。

五、分離主義的發展預估

雖然上文中指出，分離主義正在世界各處蔓延，但是否能在各處都能成功則大有疑問。何以如此，原因有以下幾端。

第一，少數民族分離主義如要成功需要客觀條件的配合。諸如民族的分佈涇渭分明，地理上自成一局，分離獨立不太影響原來隸屬國家之重大利益，也不致造成國際關係權力結構的大幅調整等等。這些條件大致上說都很難一一具備。以東歐巴爾幹地區來說，就是由於民族雜居的情況十分嚴重，所以民族自決原則的落實有根本的困難，這也是為甚麼一個多世紀以來該一地區始終無法平靜，分分合合、擾攘不定。再以解體的蘇聯為例，脫離蘇聯獨立的國家，如波羅的海、高加索的幾個小國，烏克蘭，甚至於俄羅斯聯邦本身，內部都有可觀的少數民族。所以蘇聯的解體不僅沒有帶來該一地區的平靜，反而在分離主義的惡性連鎖反應之下造成了更多的種族緊張情況、衝突與戰爭。以中國為例，雖然西藏、新疆等地少數民族數量甚多，但並無一族居絕對優勢，而且各民族雜居普遍。再者少數民族自治區域占中國大陸總面積百分之六十四，不僅資源豐富，戰略地位亦十分重要，任何一個中國政府當政都不可能允其獨立。

第二，分離運動會遭到有關國家的強力反制。任何一個分離運動對發生國來說都很難接受，除了極少數的國家，如捷克，在衡量得失後，願意坦然以對，接受協議分手之外，絕大多數的國家都會不惜代價，全力抗拒。它能否成功，很大一部分繫於母國的實力。因此，分離運動總不免帶來戰爭。分離運動常以恐怖手段或戰爭方式進行，造成嚴重的社會動亂、人命傷亡、財物損失。有關國家通常也會採取嚴厲措施以反制。因分離主張而帶來的動亂因此可能持續經年。支持分離運動的人民，最初也許熱心參與，但在常年的社會動盪、甚至流離失所之後，浪漫的分離訴求會被嚴酷的現實所沖淡，對獨立將不再

毫無條件支持。例如北愛爾蘭，在飽受二十五年無休止的恐怖暴行威脅之後，佔少數的天主教徒對是否與英國分離而與愛爾蘭合併已不在乎，而愛爾蘭對北愛的是否加入也無以往的關切。^②

另一方面由於若干地區種族雜居情況嚴重，或有多個民族並存，因此分離運動一定帶來惡性連鎖的分離訴求。為避免此一效應出現，維持國家領土完整，反制分離運動的一方可能不擇手段，全力反撲。例如塞爾維亞在斯洛文尼亞、克羅埃西亞宣佈脫離南斯拉夫聯邦獨立時即對之採取軍事行動，波斯尼亞內戰中，亦介入頗深。而蘇聯就是因為在波羅的海三小國獨立時未即時因應，導至情勢如滾雪球般，一發而不可收拾，終致蘇聯完全解體。而前蘇聯境內之少數民族問題並不就此打住，在新獨立的各個國家中，此一問題仍嚴重考驗各該政府的應變能力。

以此情況來檢視中共對藏獨、疆獨、台獨的政策，走向就很明確。由於中共一旦對任何一個分離運動鬆手，必然構成對其他分離運動的鼓勵，惡性循環之下，將陷國家於分崩離析，萬劫不復之境地。中共為維持其政權，為避免在歷史上留下罵名，對任何這一類的分離行動，當然會採取強力反制措施以為回應。這也是為何中共絕不鬆口承諾，在任何情況下皆不對台用兵，而只願說明在何種情況下會對台用兵的原因。國內若干人士認為即使台灣宣佈獨立後，中共也未見得會對台用武。此一看法恐怕過於樂觀，也是對世局觀察不夠深入所導致。有人說中華民國政府遷台四十餘年，雖無獨立之名，早有獨立之實，四十幾年中共都不打，此時宣布獨立，當然也不會打。這種推理似是而非。何以言之？目前兩岸分治的事實是國共內戰的結果，國共雙方容或有無可妥協的意識型態之爭，但在維持中國統一的立場上並無歧見。換言之，雙方所爭只不過係政權誰屬，應該實施那一種政治經濟政策，並不涉及國家認同。在此情況下，中共即便不滿海峽分治之現狀，但並無急迫用武之需要。透過交流、溝通、談判、融合，時間也許可以和平解決目前分治的狀態。相反的，一旦台灣宣布獨立，則國家分裂由事實變成法律。走上獨立的不歸路，再言統一談何容易？蘇聯及南斯拉夫解體的殷鑑不遠，中共當然會盡一切力量避免事件在中國重演。也因此，他一再聲稱台灣若宣布獨立，將以武力解決統一問題的說法，絕對不會只是虛聲恫嚇。除非我們願意不計代價，「浪漫的」爭取獨立，否則，就應對宣布「獨立」的後果謹慎評估。

第三，分離運動很難獲得國際支持。一方面不干預他國內政是國際法上普遍接受之規則，除非必要，自然不便公然違反。另一方面國際社會上之成員又絕少貨真價實的「民族國家」，絕大多數國家內部都有嚴重性不等的種族問題，未避免他國以其人之道還制其人，對其他國家內部之分離問題，一國縱使同情，亦少過問。

不過我們確實也常看到有些國家對某些地區的分離訴求非僅同情，甚且給予口頭聲援、暗中協助，更有進者甚或正式承

註② 聶維斌，「走訪北愛看和平前景」系列報導之一，中國時報，民國八十三年三月二十二日，第十版。

認。可是一旦這些分離運動需要實際的行動支援時，那些原本同情聲援的國家很可能又臨陣龜縮了。何以如此？主要還是來自國際政治上的複雜考慮。以分佈在土耳其、伊拉克、伊朗、敘利亞、前蘇聯之間的庫德族為例，早在一次世界大戰時就有合併建國之要求，但在各強權自身利益考量之下，無疾而終。目前此一訴求也由於涉及各有關國家的重大利益，以及地區性權力結構的變更，更加困難重重。有關國家，如土耳其，甚至利用各個擊破的手法，對分佈在不同地區的庫德族人分化離間，造成庫德人同室操戈，以避免此一建國運動波及自身。至於區域外的強權又因與有關國家之特殊關係，不敢放手支持。如美國，雖然對伊拉克境內的庫德族可以無所顧忌的大力支援，但是一旦牽涉到其北約盟國土耳其境內的庫德族，就絕不敢輕舉妄動。在此一情勢下，庫德族獨立建國的前景並不樂觀。

美國對中國境內的幾個分離運動的態度，大抵也不出此一模式。早年中共力量有限，在圍堵政策下，美國對達賴喇嘛及藏獨皆曾透過中情局積極予以援助。七十年代以後，美國需要以中共來牽制蘇聯，對藏獨的支持就不能不謹慎。近年來雖然美國國會及民間對藏獨十分同情，甚至作成若干決議，大力聲援，但行政部門仍然不得不謹守分際，不敢有逾越的言論或行動。雖然前不久美國總統柯林頓及副總統奎爾在白宮會晤了達賴喇嘛，但也只能在人權問題上作文章，不敢公然支持西藏獨立。此一態度上的轉變主要是因為今天的中共已非當年的吳下阿蒙，美國縱然不再需要打中共牌來牽制俄國，但也不能完全得罪他，以至於失去這麼大個市場，更何況美國在許多重要國際事務的解決上還需要中共在安理會內的合作？

美國對藏獨的態度如此，對台獨的態度當然也不例外，甚至於對中華民國政府，美國也刻意保持相當距離，避免官方接觸，以免損及美國所秉持的「一個中國」政策，換來中共的抗議及報復。

若干台獨人士認為，宣布獨立並不會必然導致中共對台用武，縱或導致中共對台用兵，美國也不會袖手。這一看法恐怕也太過樂觀。以進行之中的波斯尼亞內戰為例，在兩年多漫長而血腥的內戰中，塞爾維亞涉入甚深，但歐美國家對其似乎無可奈何。如果對於歐洲地區一個小小的塞爾維亞，美國與西歐國家都因牽連太多，至今束手無策，何能寄望他們在台海危機發生時，來對抗比塞爾維亞強過許多倍的中共呢？

當然，如果關涉強權切身利益，而鬧分離的國家又處於弱勢，則強權也可能置國際法於腦後，以若干藉口強勢介入，積極支持分離運動。例如一次大戰後協約國及美國以民族自決為理由，支持芬蘭、波蘭、波羅的海三小國脫離蘇俄獨立。再如七〇年代印度曾藉口東巴基斯坦難民大批湧進印度，造成印度沉重之財政負擔，因而以實力支持東巴脫離巴基斯坦，獨立為孟加拉。這些被干預的國家與干預國相比，實力上大都相對較弱。

第四，分離運動不利經濟發展。檢視世界趨勢，雖然近數十年分離主義甚囂塵上，但同時地區性的整合運動也聲勢龐大。尤其九十年代東西對峙的冷戰結束之後，全球國家的重點都放在經濟問題上。除歐洲經濟共同體已演進為歐洲聯盟，規模還在持續擴大之外，由亞洲國家、地區、澳紐及美國等組成的亞太經濟合作會議，由美國、加拿大、墨西哥所組成的北美自由貿易區也相繼成立。其它如拉丁美洲國家間、非洲國家間規模較小的經濟整合組織也如雨後春筍。這些區域經濟整合目的就在擴大市場，提升產業，發展經濟。因此，由今日國際經貿關係來看，經濟體及市場宜大不宜小。由此推論，一國內部的分離運動就算成功，也會削弱國家實力，有礙經濟發展。獨立後的前蘇聯各共和國、由捷克分裂出來的斯洛伐克等，其經濟情況都比分家前還糟就是明證。如果分離內戰打個不停，像今天的波斯尼亞，那麼民生凋敝就更不在話下了，那談得上甚麼經濟發展？

共同的經濟利益是各國間、各民族間、各不同意態形態政治實體間最好的黏著劑。經濟差距的拉近、經濟上的共存共榮，不僅是國內政治、也是國際政治最佳的安定保證。以台、港、中國大陸為主體的華人經濟圈，雖然因為政治因素不可能很快建立，但經濟的推動力顯然已超過政治，不知不覺的、逐漸的將它們凝聚在一起。這一趨勢當不是任何政府、黨派、個人所能阻擋得了的。

*

*

*