

当代西欧民族分离主义问题治理的国内因素影响

李渤 庞嘉元

[摘要] 长期以来，西欧各国的分离主义问题并未得到根本解决，尤其是 21 世纪以来发生的苏格兰独立公投和加泰罗尼亚独立公投等均受到了全世界的关注。除了既有的历史因由外，现阶段其所在国家经济动荡应是主要原因，而国家的治理能力、国家认同及政权的合法性等因素对民族分离主义治理有很强的制约作用。

[关键词] 西欧民族分离主义 国家能力 国家认同 政权合法性

[作者介绍] 李渤，国际关系学院国际政治系教授、博士，主要研究地缘政治及南亚问题与中印关系；庞嘉元，国际关系学院国际政治系硕士研究生。

The Influence of Domestic Factors on the Governance of Ethnic Separatism in Contemporary Western Europe

Li Bo & Pang Jiayuan

【Abstract】 Separatist issues have not been fully resolved for a long time in Western European countries. In the 21st century, the independence referendums in Scotland and Catalonia have attracted worldwide attention. Besides the existing historical reasons, the economic turbulence in the respective countries is the main driving-force, and factors such as state governance capacity, national identity and the legitimacy of the government also curb the governance of ethnic separatism.

Keywords: ethnic separatism in Western Europe; state capacity; national identity; legitimacy of the government

Authors: Doctor Li Bo is a professor in the Department of International Politics at University of International Relations. He focuses on geopolitics, South Asian issues and China-India relations. Pang Jiayuan is a graduate student in the Department of International Relations at University of International Relations.

当代西欧具有明显民族分离主义的国家主要有英国、西班牙、法国和比利时，其中英国的苏格兰、西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克、法国的科西嘉以及比利时的弗拉芒等地民族分离主义活动较为活跃，尤其是 21 世纪以来发生的苏格兰独立公投和加泰罗尼亚非正式独立公投等均受到了全世界的关注。本文将从国家的经济状况与能力，国家认同与政权合法性等方面因素，分析其对西欧国家的民族分离主义治

理的影响。

一、国家经济状况与治理能力

国家能力是国家实现其目标所应该具备的能力，^①而国家能力更多的是一种国家对社会单方面的“强干预”。^②体现在制度上。对诸如民族分离主义等社会公共问题的管治通常被称为“国家治理能力”。^③这一能力更突出体现从主体到治理资源的多元联动，对一国国家治理能力的评判也是从多个方面进行评价，再综合判断。尤其是，当该国陷入经济危机或因其他原因出现经济动荡，反而会加剧民族分离主义。民族分离主义活动会影响、阻碍或破坏、延缓国家的经济发展，国家对其治理也需要投入相当的经济力量。因此，国家的经济发展水平，财政状况对国家应对民族分离主义的能力与危机处置方式与效能有着较大的制约作用。国家经济发展水平较高并比较稳定，政府相关治理能力的发挥会更为顺畅，即在为实现这一目的产生必要的财政支出时便不会给国家财政运转带来过大的负担，也不会因为民族分离主义势力的罢工游行或其他影响国家经济收入的行为导致国家资源紧缺，可为政府相关治理方式或应急措施提供有力支持。反之，国家的经济发生危机或经济发展出现剧烈波动，则会其国内民族分离主义鼓动民众，实施进一步的分离方案或行动提供有利条件或机遇。

如苏格兰分离主义活动增强的主要原因：一是经济利益。苏格兰认为，作为一个独立国家，将会因北海的石油、渔业资源而暴富，从而不再需要英格兰的援助；二是为了争得更多的自治权；三是苏格兰也将推行像爱尔兰那样能带来经济繁荣的政策。从1998年议会恢复以来一直执政的工党因无力改变逐步下滑的经济，让苏格兰人失去了耐心，而民族党的主张正好迎合了这种呼声。

下图是1991年至2015年比利时、法国、西班牙、英国的人均GDP增长。

^①王仲伟：《国家能力体系的理论建构》，《国家行政学院学报》2014年第1期，第20页

^②薛澜：国家治理体系与治理能力研究：回顾与前瞻，公共管理学报，2015年第3期，第3-4页。

^③现在全球较为权威的衡量国家治理能力的数为世界银行公布的全球治理指数（或称世界治理指数，WGI），该指数从政府效能（Government Effectiveness）、政治稳定性和没有暴力/恐怖主义（Political Stability and Absence of Violence / Terrorism）、法治（Rule of Law）、腐败控制（Control of Corruption）、话语权和责任（Voice and Accountability）以及监管质量（Regulatory Quality）六个方面进行测评。

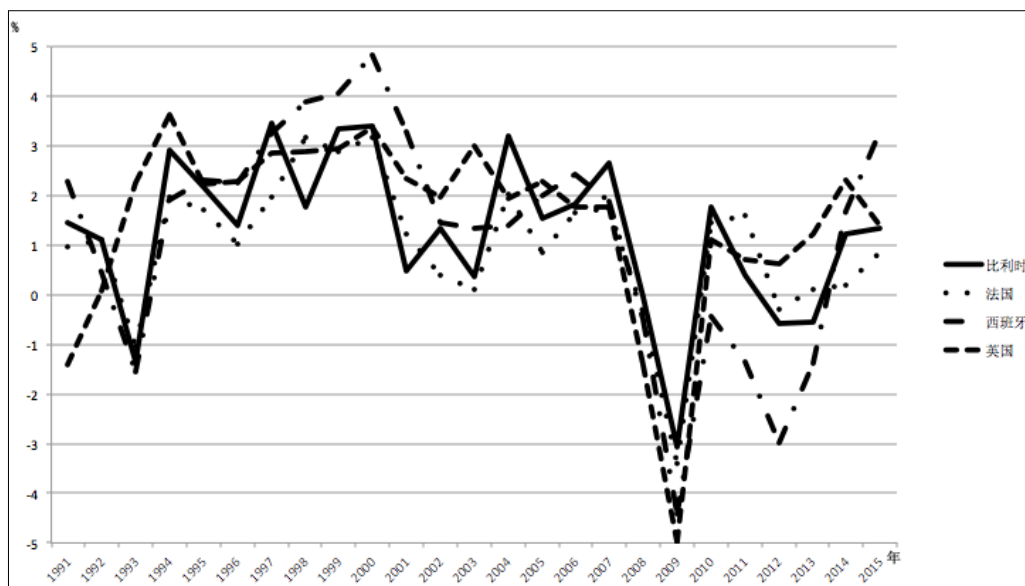


图1 人均国内生产总值（GDP）年增长率（1991-2015年）
（数据来源：世界银行公开数据）

2009年欧洲发生债务危机，以比利时、西班牙等为首的欧元区国家都受到了冲击，而英国由于其对欧洲市场的依赖也未能将自己置身事外。与此同时，埃塔制造了一系列暴力事件，加泰罗尼亚12家报社发表联合社论《加泰罗尼亚的尊严》，加深加泰罗尼亚地方与其母国的裂痕，而且一半加泰罗尼亚城镇加入非官方独立公投，^①但是，2017年10月，加泰罗尼亚独立公投结果又未能如愿；苏格兰地方政府在2012年与英国政府签署了《爱丁堡协议》；比利时更是因2010年“新弗拉芒联盟”赢得大选，但未能与其他政党共同组阁而遭遇500多日的“无政府状态”。原因之一即是各国经济虽然受到金融危机的重创，但主张分离的地区经济状况并不比其母国的整体经济状况好多少，如加泰罗尼亚近两年多来增长率高过西班牙整体，但其经济复苏情况依然不乐观，其失业率一直在20%左右徘徊，尽管好过西班牙整体的24.5%，但也是一个非常高的数字意味着整个加泰罗尼亚地区，只有一半的人口在工作，^②苏格兰的经济也是极度依赖英联邦政府的补贴，其所在地区民众担心分离后，会造成其经济生活水平的下降，比如一旦独立，会导致大批企业都向外转移，对当地经济打击很大，所以各地区依旧未能实现与其母国的分离。

二、国家认同与权力合法性

^①林达：《加泰罗尼亚：旧日积怨如何消解？》，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1264368，2014-09-03。

^②张栩通：《加泰罗尼亚为什么要独立？》，<https://www.zhihu.com/question/20517144>。

现代民族国家大多是由两个以上民族共同体组成的多民族国家。这些民族或种族在文化、宗教、价值观等方面存在明显差异，民族国家构建起来后，即运用其合法的权力对其所控疆域内可能具有不同民族、历史文化、宗教社会成员进行整合，塑造一种共同的归属感或所谓国民身份的认同感，把国家作为民族认同和价值体现的政治终结点。^①简言之，民族国家建构的核心任务就是对居住其疆域内各族群予以整合，塑造统一的国家认同。

西欧是近代民族国家最早形成之地，各国公民在其长期的社会化过程中，不断地接触并接受众多的关于国家的信息资源，深受本国文化影响，大多已经具有对国家的认同感，其公民已经培养起了以“国家利益为重”意识。自近代以来的政治波动、惨烈的战争，民众都希望自己所归属的国家安定团结和稳定发展。如近年来英、法等国对外来族裔的排斥，即是本土民族与外来民族移民间冲突意在阻止外来移民国家认同的变更，本土民族认为外来移民已经对其所拥有国族地位产生威胁，不愿接受外来移民获取本国国民身份，这些国家的政治合法性不需要外来移民加入授予、支持，也就不愿接受他们的政治认同。^②而出现民族分离倾向的族裔中的一些成员对未来拟建立的“独立国家”的认同极其模糊或持疑惧心态。因此，西欧国家中出现民族分离主义的族裔成员心理支持分散，如大多苏格兰人仍认同英联邦，比利时瓦隆人、佛莱芒人都强调自己的自治政治体系，并不“计较”国家形式，大部分加泰罗尼亚人也没有参加公投。戴维·伊斯顿认为在国家出现的各种合法性危机中，国家认同危机是一种最深层次的合法性危机，^③而这样的危机在当代西欧国家中还没有发生。

政治是一个在变化中建立有秩序和永久性公众领域的持续斗争。……是对内外部安排的承认，这一安排给予它合法性，因此也就给予由它所构成的政治行动所需要的稳定性。^④任何性质的国家政权都必须拥有一定的合法性基础，这是其进行国家统治与治理、保障政权稳定的重要条件。^⑤

一个国家政权的“权威”即来自它的合法性，是制约政府政治治理效能的重要因素。当代西欧国家都拥有成熟的民主制度，其公民具有较高、较充分的政治参与权。相对“自由”、“民主”的选举机制保

^①黄岩：《促进国家认同，构建和谐多民族国家》，载于《思想政治教育研究论丛》2011年第一辑。

^②严庆：《从民族、国家结构类型看民族问题与民族治理的差异性》，载于《黑龙江民族丛刊》2009年第3期。

^③ [美]戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，北京：华夏出版社，1989年版，第199页。

^④ [英]巴瑞·布赞 [丹麦]奥利·维夫 迪·怀尔德：《新安全论》，杭州：浙江人民出版社，2003年版，第195页。

^⑤郝宇青：《发展中国家合法性问题探析》，载于《重庆师范大学学报》（哲学社会科学版）2004年第1期；
[英]巴瑞·布赞 [丹麦]奥利·维夫 迪·怀尔德：《新安全论》，杭州：浙江人民出版社，2003年版，第197页。

障了政权的合法性，也完善了国家政治治理环境，保证了政权治理措施或方式的有效性。

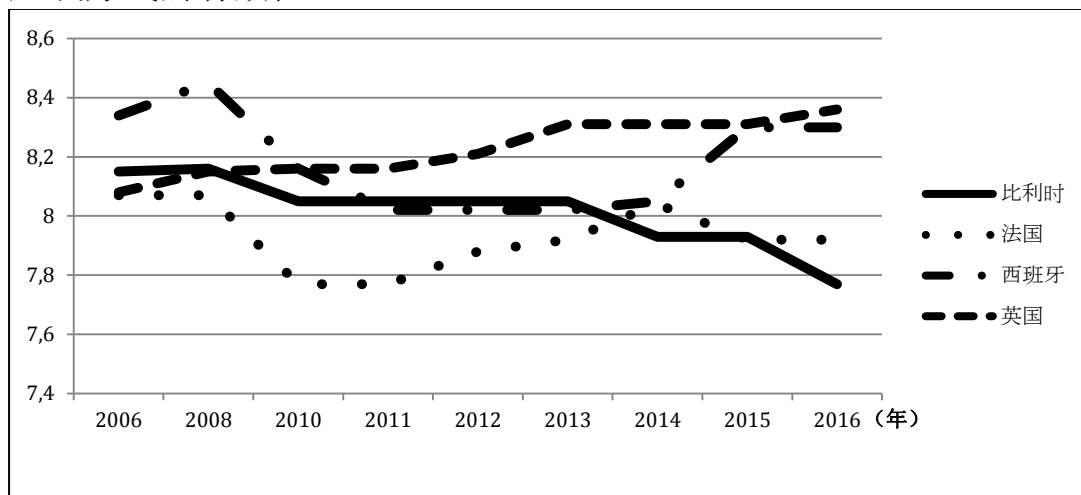


图2 2006-2016 国家民主指数
(数据来源:《经济学人》情报组 The EIU)

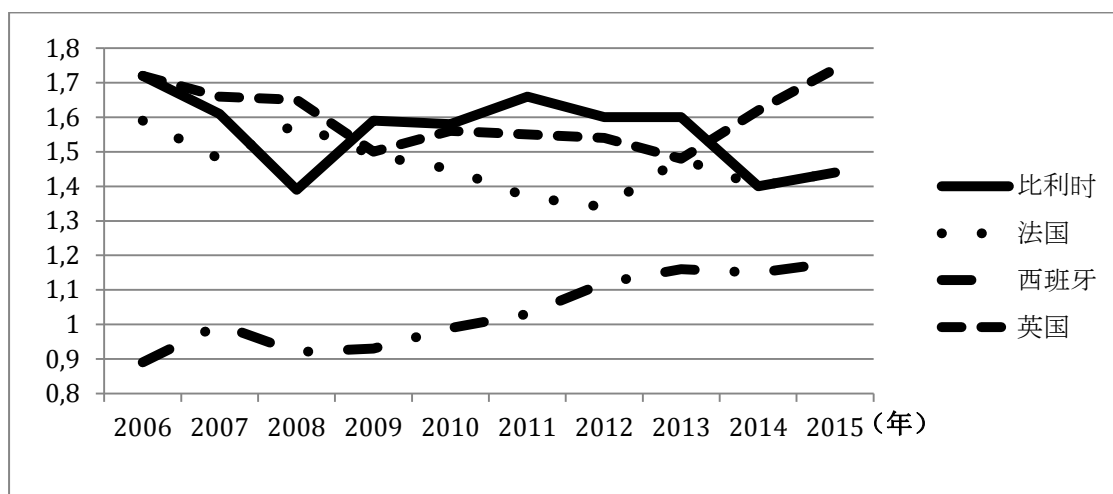


图3 政府效能指数

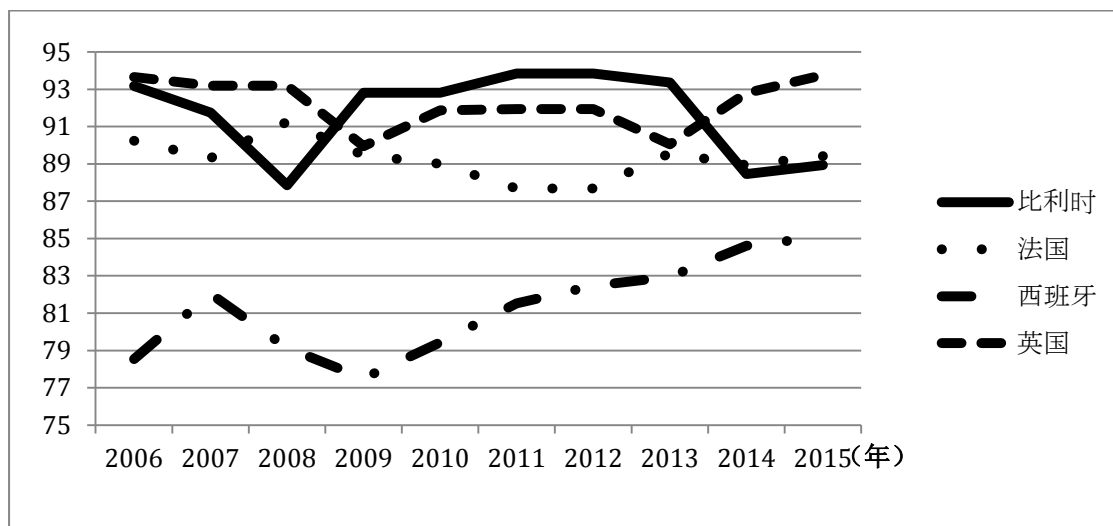


图 4 政府效能百分等级
(数据来源: 世界银行公开数据)

国家	总分	排名
法国	15336.76	10
英国	15065.08	13
比利时	14983.08	15
西班牙	13866.95	37

图 5 2015 年国家治理指数
(数据来源: 《2015 国家治理指数年度报告》)

从国家政府效能的数据看,^①虽然西班牙与其他三国有一定差距,但四国在世界范围内仍旧处于较前的水准。结合民主指数,可以发现 2008 年比利时、法国、西班牙三国的民主指数均开始下滑;与此同时,三国的政府效能评估也处于下降阶段。而当民主指数回升或保持较高水平时,比、法、西三国的政府效能也大体处于较好状态。

因此,面对国内的民族分离主义,各国发挥出了更高的治理能力,尽管有时这种能力的行使会一定程度上影响到国内的民主制度(主要体现在西班牙),但并不触及根本。比利时的同步下滑也主要来自于国内经济状况,但即便下滑,其民主程度和治理指数也保持在较高水平。国家治理能力在本质上是国家拥有的治理资源及对其进行合理配置和有效使用的能力。^②在这些成熟民主国家,出于民族分离主义的暴力行为已越来越不被该族群人民所认可,暴力手段在逐渐减少,有分离倾向的地区更多的是通过和平手段实现自己的诉求,而这需要足够高程度的民主让公民进行参与表达。

结 论

当代主权民族国家内部各个民族、宗教组织在权利分配上的潜在矛盾逐步爆发出来,大多数民族国家面临着民族、教派冲突乃至内战的威胁。各种分离运动对国际体系中民族国家的整合来说是最致命的,因为它们的存在意味着它们身在其中的政治单位的解体。^③而主权国

^①政府效能是对公共服务质量的看法,公务员素质和独立于政治压力的程度,政策制定和实施的质量以及政府对这些政策承诺的信誉的反映。全球治理指数每部分的评估值由弱到强介于-2.5~2.5之间;百分等级表示该国在所有被评估国中的排位。

^②薛澜:《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》,2015年第3期,第4页。

^③贺金瑞 燕继荣:《论从民族认同到国家认同》,载于《中央民族大学学报》(哲学社会科学版) 2008年第3期;郭艳:《全球化语境下的国家认同》,中共中央党校博士学位论文 2005年5月,国家图书馆博士论文文库。

家既是民族分离主义发展的受害者，也是治理民族分离主义的主体。在当今的国际社会中，人们依然有着国籍之别，主权国家仍是民众利益的创造者和捍卫者，治理民族分裂主义以维护国内社会稳定发展是国家的本职责任。民族分离主义产生都有深刻的内生原因，国家还需要从其内部寻求实现对民族分离主义问题的有效治理。在努力增强经济、治理能力的同时，国家还要以法律建制为中心构建新时代的国家认同；推行政治文化建设，为国民提供较充分的民主、自由及政治保障，巩固其政治合法性，进而实现如哈贝马斯所说的那样，“在文化多元的现代社会既能保证共同体在政治层面的强有力整合，又能保证各个族群能够平等共存，并延续自身的独特认同。”^①

^①马甄：《哈贝马斯集体认同理论的发展及其对中国的意义》，《学术探索》2007年第5期，第91—96页。