

族群分离运动治理：缘起、结构与议题

周光俊

【内容摘要】 分离运动的兴起以其国际化的态势前所未有地挑战了民族国家的主权与安全。分离运动的治理不仅在民族国家与地区区域内展开，而且全球范围也在探索建立治理机制。已有的族群分离运动治理的基本结构包括：民族国家的分散治理、地区区域的协同治理、全球范围的共同治理、非政府组织的辅助治理。推动族群分离运动治理的本土化、防止族群分离走向合作抗争、避免族群政治组织化、阻止族群借助国际法上的自决权、用呼吁替代退出、防止分离运动走向暴力恐怖活动是族群分离运动治理的核心议题和主要经验。不过，由于族群分离运动本身具有的特性，族群分离运动的治理仍然不得不面对议题的分散性，尤其相关治理机制的建立仍需进一步探索。

【关键词】 族群分离运动 治理 民族国家 呼吁

【作者】 周光俊，华东政法大学政治学与公共管理学院讲师。（上海 201620）

【基金项目】 国家社科基金重点项目“‘一带一路’沿线国家的族群冲突与中国海外利益的维护研究”（17AGJ001）；华东政法大学科学研究项目“族群分离运动的治理与民族国家的建构：基于多案例的比较分析”（19HZK019）

2014年，苏格兰民族党主导了苏格兰独立公投。苏格兰独立公投只是近年来愈演愈烈的族群分离运动的冰山一角，近年来在非殖民的环境下寻求所谓自决权的分离运动在数量和强度上越来越令人担忧，魁北克、车臣、科索沃、加泰罗尼亚、佛兰德斯、加丹加、卡宾达、南苏丹、亚齐、那加兰等地区尤甚。族群分离运动已成为悬挂在民族国家之上的“达摩克利斯之剑”（The Sword of Damocles）。

作为一项可以追溯至民族国家产生时的政治与社会运动，在民族国家的框架内，已有的分离运动绝大多数是族群分离运动，可以被定义为聚居于固有领土基础上的少数族群（极个别情况下





是主体族群)谋求从民族国家退出,以建立新的主权国家的政治与社会运动。民族国家建立以来,作为民族国家建设副产品的族群分离运动日益成为阻碍国家统一与领土完整最大的挑战之一,而以自决权代替分离权、大国博弈的推波助澜、少数民族政治组织化等因素导致了分离运动的扩散与升级。正是在这个意义上,分离运动的治理已经不再局限于某一国家或某一地区层次,而是涉及到了地区区域、全球范围层面。那么,分离运动的治理在民族国家、地区区域、全球范围的结构如何、议题何样呢?这些是本文所要讨论的问题。有必要说明的是,对这一问题的讨论并非只是从理论应然的视角展开的,而是在既有的分离运动治理的实践中展开的。

① 利昂·P·巴拉达特:《意识形态:起源和影响》,张慧芝、张露璐译,北京:世界图书出版公司,2010年,第5页。

② 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:中央编译出版社,2002年,第113页。

③ 安东尼·吉登斯:《全球时代的民族国家》,郭忠华、何莉莉译,《中山大学学报》(社会科学版)2008年第1期。

④ A l l e n Buchanan, "Self-Determination, Secession and the Rule of Law," in R. Mckim, J. McMahan(eds). *The Morality of Nationalism*, Oxford: Oxford University Press, 1997, p.301.

⑤ 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。

族群分离运动治理的缘起

作为与民族相对应出现的政治词语,不同于民族的政治意涵,族群最初表征的是文化意义,也就是在政治性民族概念之下,为数众多的具有自身特殊文化的国民联合体。在族群的发展中,族群习得了民族的政治化属性,致力于从政治主权的角度去审视族群问题,因而,族群分离主义运动是次民族主义运动。一方面,分离主义族群是现代民族国家的公民,从属于同一个民族;另一方面,他们确实在文化上具有独特性。所谓现代性的过程,对于绝大多数国家而言,就是民族国家建构的过程。民族国家的建构是民族政治化与政治民族化相结合的过程,在这一过程中,正是族群特殊的文化使得他们开始挖掘本族群的历史,试图表达自身的特殊性和例外性,以寻求自身的政治化,这就导致了族群问题的出现,其中极端的即表现为族群分离主义运动。

族群问题应该被理解为民族国家建构中的问题,这一问题受国家内部与外部全球化的双重影响。原本,民族国家的建构对于民族而言,意味着民族有了国家的实体依靠,对于国家而言,意味着国家有了民族的向心力作为支撑。“讽刺的是,当人们越来越依赖他人来满足其最基本的需求时,他们却逐渐发展出一个自我导向的世界。”^①这种以分离主义为核心的自我导向要求“去国家化”“去中心化”,而族群问题正是民族国家“去国家化”和“去中心化”的后果。在其他国家内部,少数民族日益被边缘化,公民权不足,转而诉诸族群的认同,原先建构的“民族认同的纯洁性和同质性正在解体,这种民族认同曾出于教育与政治的目的而被描绘成一个整体。在这种并不陌生的‘说教式叙述’中,人们不断感到移民、前殖民地居民以及边缘化的人,可能还有杂居的‘边缘’族裔,破坏了民族的结构,因为他们要求区别而平等地对待,要求保持文化差异,希望实现多样化和自治”。^②

在分离运动的治理中,全球化引发的分离运动成为国际化的议题。全球化重构了民族,同时也带来了民族分化。一些地方产生了自治的要求,特别是那些有国家而没有民族的国家,或者那些有民族而没有国家的地区。^③某种意义上,分离运动既是全球化的副产品,也是反全球化的积极推动者。分离运动的国际化是地理意义与政治意义的结合,地理空间范围上的拓展与政治意义上的日益严峻,使得分离运动的国际化越来越明显,分离运动的蜂拥迭起似乎印证了布坎南(Buchanan)所称的“分离的时代”的到来。^④分离运动族群之间的相互支援、援引他国案例合理化自己的诉求、他国介入和支持、寻求跨界民族支持等,是分离运动的国际化的重要表征。分离运动成为国际普遍化问题的原因有两类:一是某一分离运动本身的国际化,这可能是分离运动族群寻求亲缘族群支持、他国势力介入等造成的。按照杨恕等人的分析,分离运动的国际化是横向扩展的溢出效应与纵向深化的扩散效应的结合,旨在寻求外部支持、跨国动员、他国干涉等。^⑤

这就是说,分离运动的国际化使得分离运动在横向与纵向两个维度上都发生了质变,强度与烈度远超以往。二是分离运动成为一个全球范围的问题。除了分离运动本身之外,分离运动与恐怖主义、宗教原教旨主义、地区霸权、内战等勾连在一起,从而变得更加错综复杂。同时,随着网络技术的发展,网络成了分离主义势力宣传鼓动的舞台、信息沟通的途径、人员招募培训的平台、资金来源的渠道、行动谋划实施的载体,这更加放大了分离运动的国际化。

对此,各国都予以高度警惕,努力采取各项措施对族群分离运动进行治理,并在实践中形成了四种治理结构。

族群分离运动治理的结构

基于不同的理论前提、治理维度、核心行动者、核心诉求和关系属性等方面,可以归纳出分离运动治理的四种不同结构,分别为民族国家的分散治理、地区区域的协同治理、全球范围的共同治理、非政府组织的辅助治理,四种治理结构分别呈现出分散治理、协同治理、共同治理、辅助治理的特征。需要说明的是,本文对分离运动治理结构的讨论并不意味着笔者认同这一结构或者其实际作用,而是就目前分离运动治理的经验而言的。事实上,不同的国家对待他国的调解与干涉的回应能力是不一样的,对待国际组织的所谓“援助”的制约能力是不一样的,这就导致了上述四种结构在不同国家存在完全不同的形态,也存在完全不同的效果,自然也就存在完全不同的议题。(表1)

表1 族群分离运动治理的结构

	民族国家的分散治理	地区区域的协同治理	全球范围的共同治理	非政府组织的辅助治理
理论前提	民族国家	区域主义	全球主义/世界主义	知识、功能与技术导向
治理维度	分散治理	协同治理	共同治理	辅助治理
核心行动者	民族国家、分离势力	民族国家、分离势力、区域大国、区域组织(区域间政府组织)	民族国家、分离势力、世界性大国、全球组织(国际政府间组织)	民族国家、分离势力、非政府组织
核心诉求	分离运动治理的本国化	域内国家间唇齿相依的事实与认知	世界性问题需要全球范围的合作治理观	充当民族国家与分离势力之间“沟通”的桥梁
关系属性	央地关系、主体族群与少数民族关系	央地关系、主体族群与少数民族关系、国别关系	央地关系、主体族群与少数民族关系、国际关系	央地关系、主体族群与少数民族关系、组织与国家

(一) 民族国家的分散治理

“到目前为止,民族国家仍然是唯一得到国际承认的政治组织结构。”^①虽然从区域或者全球的视角来看,以民族国家为中心的治理存在着碎片化的弊端,但是以民族国家为中心的治理是民族国家治理分离运动的首要选项,这就意味着民族国家时代的主权观念仍然是最为重要的国家理念之一。在民族国家看来,族群分裂是民族国家地理—文化维度的分裂,是民族国家建设过程中的中心与边缘关系紧张的产物,因而,民族国家内部的分离运动的治理首先应该以民族国家本身为中心开展治理。“‘分离’对任何国家而言都是一个十分敏感的概念。在编纂有关国家继承的规

① 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:中央编译出版社,2002年,第122页。



① Marc el o G. Kohen ed., *Secession: international law perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 4.

② 杨永明:《国际关系》,台北:前程文化事业有限公司,2010年,第402—403页。

③ 汪晖:《“一带一路”走出历史终结论阴影》,人民网—环球时报, <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0408/c1003-26813167.html>, 2015年4月8日。

④ AU Peace and Security Souncil 2012, communiqué, 3 April 2012, Document PSC/PR/COMM (CCCXVI).

⑤ 赵汀阳:《天下体系:世界制度哲学导论》,南京:江苏高等教育出版社,2005年,第21页。

定时,那些国家的代表甚至会特意避开使用‘分离’一词……这种回避并不只是基于简单的用词方面的考虑。显然,国家不愿意让国际法干预分离的问题,哪怕只是作为一种潜在的可能性。”^①这就是说,即使在国家内部,作为一种语言表达的分离和作为一种政治行动的分离都是难以接受的,更何况是让他国干涉。民族国家总是怀疑多边机制治理的可能性与有效性,尤其是当多边机制并没有带来相应治理效果,反而陷入了治理困境之时。政治权力在本质上是地域性的,主权更是不容干涉的,因而,分离运动治理的本国化事关民族国家的国家主权、国家安全、领土完整和国家统一等核心利益。毋庸讳言,他国借助各种各样的名义介入分离运动已经是屡见不鲜,以民族国家为核心的治理这一思路不失为民族国家维护主权与安全的重要选择。

(二) 地区区域的协同治理

区域治理的概念来源于地方主义(区域主义),意味着次国家区域与超国家区域包容性的形成。区域“在客观条件上,拥有‘地理概念’的意涵;在主观条件上,包含了‘彼此拥有的共同利益或威胁的认知,分享类似的价值观、文化或历史经验。’在同时符合上述主客观条件之后,进而产生相关国家间唇齿相依的事实与认知”^②。在以区域为中心的治理中,有一个突出的问题就是要改变以往边疆的概念,将边疆从边陲转变为边境,重新审视原有的国家中心主义和边疆本身所包含的封闭性特征。原有的边疆意味着国家的管辖范围到此为止,是一种典型的“自动屏蔽机制”。边境则意味着国家的治理要突破原有的国内范围,应该是在相互的交往中逐渐解决出现的问题,边境应该成为一种交流合作的场所。在这个意义上,边境相较于边疆有了一份主观构建的意味,摒弃了原有的中心—边缘的思维,逐渐接受了边境作为本国中心与外国中心中间交流场所的意义。

如是,“边疆的非边疆化,也就是边疆的中心化”。^③正是在这个意义上,民族国家愿意打破区域内的边疆观念,接受以区域为中心的治理机制。不过,以区域为中心的治理仍然是以尊重国家主权和领土完整为前提的,区域治理并不意味着可以借由打击分离主义势力而强行干涉他国内政。同时,以区域为中心表明了域内国家都面临着同样的问题,问题导向的关切使得域内国家愿意接受区域治理的安排。在当今世界,作为全球化前奏的区域化已经得到了越来越多的认同,无论是何种国家,都毫无例外地加入多个区域组织,无论是临时性的组织还是固定性的组织,都倡导共同打击危害共同安全的分离主义运动。比如,西非国家经济共同体对马里北部图阿雷武装主要力量“阿扎瓦德民族解放运动”宣布阿扎瓦德独立的行为表示谴责,坚定地支持和维护马里地区的领土和主权完整。^④

(三) 全球范围的共同治理

全球范围的分离运动治理以全球主义、世界主义为意识形态,致力于在全球范围内解决共同关心的问题。全球范围的分离运动治理是国际社会发展的客观结果,也是分离运动治理的客观需要。“目前世界仍然只是一个‘非世界’,它只是一个地理存在,而不是一个政治存在。”^⑤要想使得世界成为一个政治存在,就必须有相应的体制机制,通过建立全球性的组织加强对全球问题的共同治理。全球范围的治理有赖于民族国家的合作,这种合作形式可以是国际条约(国际法)、国际组织的规定,也可以是基于某一问题组成的国际治理机构,如基于塞浦路斯土耳其族分离运动而产生的塞浦路斯问题国际委员会。民族国家有效合作建构的治理模式确实对分离运动的治理起到了重要的推动作用,以联合国为代表的政府间组织在解决“埃塔”中的作用,以亨利·杜南中心为代表的非政府组织在解决自由亚齐运动中的作用等,都一再表明分离运动的全球共同治理模式有着重要的意义。不过,并不是所有的参与者都是问题解决的促进者,也存在着搅乱当地局势

以获取自身利益的破坏者。一个典型的案例是美国，由于美国在世界舞台上的地位与影响力，美国通过各种方式干涉他国的分离运动治理，在全球各地的冲突中留下了痕迹，造成了事态扩大、局势加剧、冲突加深。

（四）非政府组织的辅助治理

地区区域的协同治理与全球范围的共同治理，在很大程度上是依靠民族国家组成的政府间组织来展开的。考虑到非政府组织的角色日益成熟、地位日益重要、作用日益强化，有必要单独对非政府组织在分离运动治理中的角色、地位与作用进行分析。在分离运动的治理中，非政府组织发挥作用的前提仍然是民族国家的认可与支持，其更多的是承担辅助性角色。分离运动涉及国家主权与领土完整问题，非政府组织的局限性、从属性、边缘性特征明显，因而非政府组织发挥作用在很大程度上是依附于民族国家的，需在民族国家允许的框架内开展活动。因此，非政府组织作用的发挥主要在技术层面和功能层面，具有典型的知识性和专业性，问题导向明确。不过，国际非政府组织的发展呈现出两个极端，一是搭建桥梁，二是构筑围墙。如果非政府组织介入分离运动是搭建双方沟通对话的桥梁的话，那么它对于分离运动的治理是有益的，甚至是有效的。然而，在非政府组织发展机制不够明晰的背景下，越来越多的非政府组织拥有了官方背景，甚至成为国家不便介入时的替代选项。无论是土耳其库尔德工人党分离势力，亦或是自由亚齐运动，都存在大国借助非政府组织的旗号幕后操纵的情况，因而，非政府组织介入分离运动之时，民族国家都会予以特别的关注。“问题的关键在于它所要销蚀的是国家权力中最核心、最坚固的部分，因此同其他领域的非政府组织相比，和平与安全领域的非政府组织在参与国际关系中所遇到的困难与限制也最多。”^①

族群分离运动治理的议题

分离运动的治理结构在很大程度上决定了治理的议题。纵观族群分离运动治理的实践，分离运动的治理主要集中于推动分离运动治理的本国化、防止族群分离走向合作抗争、避免族群政治组织化、阻止族群借助国际法上的自决权、用呼吁替代退出、防止分离运动走向暴力恐怖运动等六个核心议题。这六个议题也体现了当前各国在分离运动治理上取得的经验。

（一）推动族群分离运动治理的本国化

面对分离运动的国际化，分离运动治理的本国化是民族国家维护自身核心利益的必然逻辑。分离运动是民族国家建设的副产品，如果不是跨界分离运动的话，就自然会被以内政的名义置于本国的治理议程之中。“比较妥当的办法，是将分离主义运动的问题留待有关国家自己去处理，也即视为有关主权国家的内政。”^②如果某国分离运动国际化，就很可能成为他国干涉本国内政的借口，也无疑会助长分离主义族群的士气。对于民族国家而言，一个再明显不过的道理是，“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，族裔运动才能成功对现存国家进行挑战，并在分离出的族裔基础上建立新的民族国家”。^③不过，值得关注的是，分离问题日益凸显，开展多种结构的治理显得刻不容缓。现如今，“虽然国家仍然享有对内最高的统治权和治理权，对外独立自主的权利，但是民族国家已经不能完全控制发生在自己国家领土范围之内之事件”。^④在这一背景下，分离运动治理的本国化已经显得越来越困难。然而，追求分离运动治理的本国化努力仍然是各个民族国家的首要任务，这不仅关涉主权与安全，更是一种行为导向上的警

① 王杰、张海滨、张志洲主编：《全球治理中的国际非政府组织》，北京：北京大学出版社，2004年，第210页。

② 万鄂湘、郭克强：《国际人权法》，武汉：武汉大学出版社，1994年，第89页。

③ 安东尼·D·史密斯：《全球化时代的民族与民族主义》，第124页。

④ 张克成：《全球化时代地缘政治安全观念的转变》，《太平洋学报》2012年第4期。

告,即明确告知可能的分离主义势力,寻求他国的干涉和支持是不可行的。

(二) 防止族群分离走向合作抗争

在分离运动的发展进程中,联合跨界族群、其他分离族群、亲缘族群等开展合作抗争已经成为了重要的选项。这不仅反映了分离运动的扩散化趋势已经越来越严重,更重要的是随着分离运动治理的日益推进,分离运动联合抗争的意愿与趋势已经愈发明显。在分离运动的治理中,这一议题尤其值得关注,这不仅关涉本国内部分离运动的发展态势,也关系到分离运动是否会引发区域性、国际性的连锁反应。

在族群分离走向合作抗争的现象中,有三种类型是值得关注的。一是跨界族群分离运动的联合。纵观整个世界冲突聚集地,跨界族群区域是冲突高发区域,分离运动层出不穷。比较典型的案例是,中东地区第四大族群库尔德人,是中东地区唯一没有自己的民族国家的最大族群,在每个国家都处于弱小族群地位的库尔德人,始终没有放弃建国的梦想,库尔德分离主义问题已经成为中东地区仅次于巴以冲突的第二大热点问题。二是本国多个分离族群之间的联合抗争。对于为数众多的多民族国家而言,族群分离运动往往不止发生在某个特定族群,甚至有可能存在多个分离运动。在这样的情况下,族群联合开展分离运动,相互支持和协作已经成为不可忽视的现象。三是寻求亲缘族群、跨界族群的支持。造成民族问题国际化最有效的手段就是通过流亡境外的民族分裂势力制造舆论以获取某些国际势力的支持。位于格鲁吉亚的南奥塞梯分离主义势力,曾经在20世纪90年代宣布成立南奥塞梯共和国。在分离运动的进程中,南奥塞梯一直寻求位于俄罗斯境内的北奥塞梯的支持和援助,视高加索地区为自身势力范围的俄罗斯得以借北奥塞梯的名义援助南奥塞梯,并为此不惜与格鲁吉亚爆发战争。

(三) 避免族群政治组织化

对族群而言,政治组织的主要形式是族群政党或准政党、类政党。族群政党被定义为一个组织,它声称代表一个特定的族群群体,并通过寻求政治影响来提升族群的相对权力或地位。^①政党极易被运用于族际政治,成为民族间政治互动、博弈的工具。族群是族群政党的社会基础,族群政党是族群的政治代言人,两者相互交织,呈现出族群政党化和政党族群化的趋势,并导致了政党制度的族群化,推动了分离运动的发生、发展与变迁。因而,族群政党是特殊主义的排他主义者,通常通过极端化政治诉求造成社会分裂甚至崩溃。

对于分离运动而言,政治组织建设能够提供平台、筹募资源、建构认同、协调行动等。政治组织化的族群政党是分离运动的组织者和发动者,依靠这一组织平台,政治活动家可以组织起共识动员和行动动员,建构一种基于族群共同体意识的族群认同,强化族群的政治意识和政治能力,以此确立分离运动的议程。^②有了族群政党,分离活动就能够依赖于群体认同的建构,利用精英团体的叙事能力,保持族群政党强有力的、深度和广度的穿透力,在关键节点开展公投、武装斗争等活动。正是因为作为政治组织化主要形式的族群政党有如此强大的政治吸引力和政治活动力,避免族群政治组织化、分散族群的政治组织能力,以此实现分离主义族群内部难以凝聚的目的,就成了治理分离运动的重要手段。

(四) 避免族群诉诸国际法上的自决权

阻止族群诉诸国际法上的自决权,主要应该在理论上阐明和实践上阻止。理论上应该将自决权与分离运动分开,实践上应该警惕他国以国际法为依据干涉内政,更要防止基于自决权的公投的扩散效应。国际法上的自决权与分离权是极容易混淆的,也正是因为如此,分离

① John Ishiyama, Marijke Breuning, *Ethnopolitics in the New Europe*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

② 周光俊:《族群分离运动为什么会发生?——基于过程论的分析视角》,《国际政治研究》2019年第5期。

主义族群试图以自决权代替分离权，寻求公投的合法性和可能性，甚至将自决权视为集体人权。不过，越来越明晰的理论阐释已经将自决权与分离权相区分了。二战以后，以《联合国宪章》《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会及文化权利国际公约》为代表的相关国际法对民族自决权进行了法律上的规定，但只是针对殖民地国家的去殖民化运动。国际法层面从未将自决权或分离权视为一项权利，只是在实践中有救济性分离权，但它的行使条件是极其严苛的，已有的分离运动常会援引这项权利，但都是滥用的。因此，自决权是独立权而非分离权，自决权是殖民地从宗主国的脱离，分离权是民族国家内部的族群地方从民族国家的脱离。列宁就曾指出，“民族自决权只是一种政治意义上的独立权，即在政治上从压迫民族自由分离的权利”。^①“如果民族自决原则……是用来分裂既存的国家，就会被视为非法”。^②

在自决权与分离权的区分中，有学者甚至编织了所谓内部自决与外部自决的概念，认为以殖民地摆脱殖民统治的自决是外部自决，以国家内部的人民主张的自决是内部自决。^③在这里，这些学者为了证成分离权就是自决权，采取了偷换概念和解剖概念的方式，试图将本源意义上的自决权区分为外部自决和内部自决，以内部自决权的概念证成分离权。然而，需要注意的是，真正的自决权应该是属于全体国民的，毕竟某个地区或者族群要想分离出去，影响的不只是其本身的利益福祉，而是关系到全体国民。也就是说，自决权的行使主体应该是全体国民，行使的目标并非挑战国家的主权和领土完整，而应该是挑战殖民主义，摆脱宗主国的统治，建立主权民族国家。对于已经基本完成非殖民化运动的现代国际政治格局而言，公投更多的运用模式应该是类似于瑞士那样的治理自决。

（五）用呼吁替代退出

在定义分离运动的概念时，排除性条件就是分离运动是退出而不是呼吁。这一条件说明，分离运动不是在民族国家内部呼吁，以寻求政治权力、经济利益和族群发展机会，而是直接选择了从民族国家退出。不过，这一定义提醒我们，分离运动的治理首先应该倡导族群的呼吁，而不能让他们选择退出，退出意味着双方的关系已然破裂、事态不可控制、局势难以挽回。增加呼吁的可能性，意味着双方妥协、让步的可能性增加，从而增加了分离运动治理的可能性。

“呼吁是一个颇为‘散乱’的概念：从喃喃不平的嘀咕一直到狂暴的抗议活动，都是呼吁的表现形式。”^④不过，相较于直接宣布独立，任何形式的呼吁都是相对缓和。在分离运动的治理中，用呼吁替代退出，有两个维度上的考虑：一是呼吁本身具有较好的积极导向，给予了分离族群和中央政府一定的空间，呼吁包含着一定意义上的“忠诚”，在避免成员直接选择退出之前，“忠诚”概念似乎可以锁定成员，从而有延缓退出的功效。二是相较于退出是在组织外公开指责和斗争，呼吁是在组织内部寻求变革的诉求。呼吁民族国家变革，从而为族群带来权力分配、利益共享和权利机会等方面的优先。

（六）防止分离运动走向暴力恐怖活动

分离主义与暴力恐怖活动之间有着天然的联系，在分离主义中，有一种类型的分离主义就是暴力恐怖型的。从分离运动走向暴力恐怖活动不仅意味着分离运动本身的发展突破了道德、法律的束缚，走向了人类公敌的境地，而且意味着对它的治理越来越困难，甚至成为引发外界干涉的重要借口。值得注意的是，虽然与族群分离主义有关的暴力恐怖主义大多指向了某个特定宗教，但这绝不是说某些宗教是分离主义的源泉，也并不意味着某些宗教与暴力恐怖主义有直接联系。无论是民族还是宗教，它们都不是分离主义或者暴力恐怖主义的依托，不存在任何

①《列宁选集》第2卷，北京：人民出版社，1995年，第564页。

②埃里克·霍布斯鲍姆：《民族与民族主义》，韩红译，北京：中央编译出版社，2002年，第35页。

③Antonio Cassese, *Self-determination of peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge: Cambridge university press, 1995.

④艾伯特·赫希曼：《退出、呼吁与忠诚：对企业、组织和国家衰退的回应》，卢昌崇译，上海：上海人民出版社，2015年，第12页。



民族或宗教是以分离主义或暴力恐怖主义作为信仰的。

在分离主义运动中，暴力恐怖活动更多的是一种手段而非目的。“埃塔”的案例表明，恐怖主义更多的是一种“强有力”的沟通工具、宣传手段。一是原有的分离主义势力在遭到中央政府打击之后，无力继续进行常规的分离主义活动，转而寻求暴力恐怖活动，寻求自身的继续存在。如发展初期的自由亚齐运动遭到了印尼中央政府的强力打击，一度开展了游击战争并远走利比亚、菲律宾等国家避难，此间，自由亚齐运动制造了绑架伤害教师和普通爪哇人等暴力恐怖活动，意图表明其继续与雅加达斗争的决心和信心。甚至有研究认为，自由亚齐运动的三个主要收入来源中，犯罪和绑架就属于其中之一。^①二是以暴力恐怖活动的形式博得外界的关注，寻求他国的同情与支持。如魁北克解放阵线于1970年绑架了英国驻蒙特利尔的商务代表詹姆斯·克罗斯和魁北克省劳工部长皮埃尔·拉波特，并于几日后杀害了后者，制造了加拿大历史上第一起恐怖主义活动，以此寻求国际社会关注魁北克正在进行的独立运动。三是分离主义势力运用恐怖主义的手段施压，造成政治安全困境，迫使中央政府与之谈判，增加对话筹码。如1995年，车臣非法武装制造了布琼诺夫斯克人质事件，导致100多人死亡，迫使俄罗斯政府做出让步并停止对车臣的军事行动。正因为暴力恐怖活动的危害与影响巨大，所以努力防止分离运动走向暴力恐怖活动是分离运动治理的重要议题。

① Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*, *Policy Studies 2*, Washington: East-West Center, 2004, pp. 24-29.

在分离运动层出不穷的当下，分离运动的治理已经成为了民族国家、地区区域和国际社会的共同任务。对于分离运动的治理而言，全球化的时代背景与民族国家的本质使得分离运动的治理结构呈现出民族国家的分散治理、地区区域的协同治理、全球范围的共同治理、非政府组织的辅助治理等四种形态，与之相应产生了推动分离运动治理的本国化、防止族群分离走向合作抗争、避免族群政治组织化、阻止族群诉诸国际法上的自决权、用呼吁替代退出、防止分离运动走向暴力恐怖活动等核心议题。但是，分离运动的治理并非一蹴而就，也不是一直都有良好的制度供给。安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）曾经指出，“我们生活在一个全球化的世界，但随着新的矛盾和分化的出现，我们同时也生活在一个碎片化的世界。这不是一种似是而非的现象，而是全球化时代世界重构自身的产物。”^②在一个仍然是民族国家占据统治地位的时代，分离运动的治理仍然面临着多重困境，地区区域的协同治理、全球范围的共同治理、非政府组织的辅助治理是否可行，仍然在很大程度上依赖于民族国家。分离运动多重治理结构在当今民族国家是不可缺少的，只有采取多重治理方法才能制止分离运动。同时这也无可辩驳地说明分离运动问题的严重性以及分离运动治理的紧迫性和复杂性。

② 安东尼·吉登斯：《全球时代的民族国家》，郭忠华、何莉君译，《中山大学学报》（社会科学版）2008年第1期。

编辑 孙冠豪