

# 欧洲一体化对民族分离主义运动的影响探析<sup>[\*]</sup>

华敏超<sup>1</sup>, 周少青<sup>2</sup>

(1. 西南政法大学 国家安全学院, 重庆 401120;

2. 中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

**[摘要]**近年来,欧洲的民族分离主义运动出现了新趋势——“在欧洲独立”。从苏格兰、加泰罗尼亚再到弗兰德斯,这些地区的民族主义政党,都以亲欧闻名,打着“在欧洲独立”的旗帜。欧洲一体化之所以令人意外地“促进”了欧洲的民族分离主义,原因有四点:第一,欧洲一体化进程促成了新一轮民族国家意识的回归;第二,欧洲一体化解决了欧洲境内小国存在的“脆弱性”“依赖性”和“边缘性”问题,能给小国提供领土、经济安全保障;第三,欧盟这样一个超国家行为体的政治平台与决策机制,能让小国发挥远超自己体量的影响力;第四,欧盟境内的小国家,尤其是爱尔兰在加入欧洲一体化后的飞速发展,给希冀独立建国的小民族提供了示范作用。在可见的未来,民族分离主义运动仍将是欧洲一体化进程中不可回避的难题。这种“一体化”对“分离主义”的促动效应表明,一国的反分离主义大业,不仅要认真考量并处置其内部种种因素,还要充分关注到区域甚至国际性外部因素的影响。这一点,既值得欧洲理论及实务界重视,也值得研究共同体理论与实践的国际同行关注。

**[关键词]**欧洲一体化;民族分离主义;在欧洲独立;小国;爱尔兰

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2024.04.018

随着2014年苏格兰独立公投、2017年加泰罗尼亚“独立公投”落幕,欧洲版图似乎重归平静。但在比利时的弗兰德斯、英国的苏格兰、西班牙的加泰罗尼亚等地,主张民族分离的政党,仍旧是地区议会第一大党,地区民族分离主义仍如幽灵般在欧洲游荡,独立公投或再一次独立公投对部分欧洲国家而言或许只是时间问题。进入21世纪的欧洲民族分离主义运动,不同于以往任何一次民族主义运动,他们有着鲜明的“欧洲一体化”特色,旗帜均是“在欧洲独立”(independence in Europe),顾名思义,即从原来的所属国中分离出去,成为一个欧洲一体化框架内的独立国家。<sup>[1]</sup>为何欧洲一体化在削弱民族国家的同时,又在激励创造新的民族国家?欧洲一体化对民族分离主义运动产生了怎样的影响?这是本文讨论的话题。

学术界对于欧洲民族分离主义运动的跟踪调查由来已久,本文所关注的苏格兰、加泰罗尼亚、弗

**作者简介:**华敏超,法学博士,西南政法大学国家安全学院副教授,“西部之光”中国社会科学院民族学与人类学研究所访问学者;周少青,法学博士,中国社会科学院民族学与人类学研究所教授、博士生导师。

[\*]本文系国家社会科学基金青年项目“欧洲民族分离主义运动的新特点新趋向研究”(23CMZ046)的阶段性成果。

兰德斯等地的民族分离主义运动,均有学者从不同层面作出了研究。<sup>[2]</sup> 欧洲一体化更是政治学、国际关系学界长期关注的重点。而关于欧洲一体化对民族分离主义运动的影响,尽管是一个新问题,也有不少学者涉足,如田德文教授认为,“当代欧洲分离主义的主要动力来自经济利益和民族意识,欧盟既没财力,也没有权能对其实施干预”,<sup>[3]</sup> 但该文没有论及这些“经济利益”和“民族意识”的助推因素。吴学锐和房乐宪注意到了分离主义背后的助推因素即欧洲一体化,并借鉴哈贝马斯的后民族结构理论对欧洲一体化与民族分离主义运动的双向关系进行了探讨,但他们更侧重理论的分析,实证、案例的支撑较少。<sup>[4]</sup> 王建娥谈及了案例,但她的视角更加宏观,关注的是整个地区关系,并不聚焦欧洲民族分离主义运动。<sup>[5]</sup> 本文试图从当代欧洲民族分离主义运动发展的四个重要倚靠——民族国家意识、安全保障、政治平台、小国示范,探析欧洲一体化对民族分离主义运动的影响。

### 一、民族与国家:欧洲一体化进程下民族国家意识的回归

有学者提出:“欧洲一体化削弱了传统意义的国家权威,有可能为分离主义提供条件。”<sup>[6]</sup> 毫无疑问,国家权威的削弱,造成了权威的分散,使得国家凝聚力下降。而地区权力的扩大,多层治理体系的出现,客观上为民族分离主义者发声提供了平台。有趣的是,欧洲一体化在削弱民族国家权威的同时,又在提升民族国家的吸引力;在构建欧洲认同的同时,又在强化各地区民族认同,这些因素促成了欧洲新一轮民族国家意识的回归,成为当今欧洲民族分离主义运动兴起的重要基础。

第一,欧洲各国少数民族的身份和权利在一体化进程中得到了区域性法律的保障与强化,成为民族分离主义运动的基础之一。尽管长久以来,欧洲就以多样化著称,但并不表明欧洲人对于大一统,对于“书同文,车同轨,币同质,衡同制”没有念想。如基辛格所言,欧洲的多样化“并不是说,欧洲各国的君主比其他文明的君主更能抵制征服带来的辉煌的诱惑,或对一个抽象的多样化理想更加执着。欧洲的君主只是缺乏把自己的意志强加给他人的实力”。<sup>[7]</sup> 因此,在欧洲内部始终存在着民族问题的一元化和多样化之争,前者以法国最为知名,法国始终坚持认为自己是一元化国家,秉持“一个且不可分”的民族理念,“一个”指法国只有一个法兰西民族,“不可分”指法兰西民族之下再无其他少数群体可以分割其权威,<sup>[8]</sup> 法国不承认境内少数民族的存在,不承认少数民族权利的概念,也不接受任何少数民族语言的合法性。与法国民族政策一元化相对的,则是以欧盟为代表的多样化。

“欧洲之父”,欧洲一体化的重要缔造者让·莫奈和欧洲著名哲学家哈贝马斯都提到,欧洲一体化不应着力确定一种同质化的欧洲文化,而是应该通过制度建设实现统一,“建立起一种以共同的政治文化为基础的欧洲政治公共领域的交往机制。从这种认识出发,欧洲一体化在文化方面的态度和举措从欧共体之时起就一直以多元化为主导”。<sup>[9]</sup> 在这种理念下,欧洲为少数民族权利保护提供了一个更为严格和清晰的标准。在欧盟成立前夕,欧洲委员会在1990年的建议书中就明确提出“给予一个处境特殊的少数民族以特殊的优惠是正当的”,“国家要采取一切必要的立法的、行政的、司法的和其他措施,以创造有利条件,使少数民族能够表达他们的认同,发展他们的教育、文化、语言、传统和风俗”。建议书还要求,欧洲国家不得采取对少数民族的强制同化政策,不得用行政的手段改变少数民族居住区的人口结构,不得迫使少数民族必须居留在地意义或文化意义上的“社区”内。<sup>[10]</sup> 这些“尊重和保护少数民族”的建议,后来以纲领性文件的形式陆续出现在了欧盟的政策法律之中,成为他国加入欧盟的必要条件。<sup>[11]</sup> 曾经疑欧的比利时弗莱芒人党(Vlaams Blok),就视欧盟为在更大的世界范围内保护弗兰德斯人身份的潜在工具,欧盟可以在日益不确定的全球化世界中帮助维护弗兰德斯人

的身份,这也是其党派理念从疑欧转为亲欧的重要因素之一。<sup>[12]</sup>

第二,欧洲一体化的多层治理体系刺激了民族分离主义者独立建国的欲望。在一体化的进程中,主权国家的权力逐步让渡,一方面向上转移给超国家机构,如欧盟;一方面向下转移给了地方,如各级地区议会,这使得主权民族国家的各种职能逐步演变成了“欧洲—国家—地方”三级治理体系,或者是“国际—欧洲—国家—地方”四级治理体系。向上的转移,欧盟的出现,给小民族独立建国提供了可能(本文将在后两章详细论述)。而向下的转移,某种程度上,导致独立建国成为必要,下面以欧洲地区委员会(European Committee of the Regions)的建立为例来说明。

欧洲地区委员会是1994年伴随着欧盟的成立而设立的欧盟地方和地区代表大会,为地方当局(即地区、县、省、市)提供在欧盟体制框架内直接参与地区治理的权利。《里斯本条约》规定:欧盟委员会、欧盟理事会和欧洲议会在起草有关地方和地区政府事务的立法时,如卫生、教育、就业、社会政策、经济和社会融合、交通、能源和气候变化,必须征求欧洲地区委员会的意见。如果不这样做,欧洲地区委员会可以向法院提起诉讼。<sup>[13]</sup>

欧洲地区委员会的成立,给了地区在欧盟层级发出更大声音、拥有更大权力的能力。考虑到欧盟超过70%的立法会在地区层级实施,<sup>[14]</sup>欧洲地区委员会能够发挥的作用也是愈见增大。对此英国科学院院士迈克尔·基廷(Michael Keating)在2004年就提出,地区层级在欧盟可能是一种有益的安放民族性的机制,这是一种反制独立运动的方式,让民族独立的要求变得过时。<sup>[15]</sup>然而,在经过30年的发展过后,地区层级尽管仍在欧盟层面发挥着重要作用,但距离“地区欧洲”(Europe of Regions)的设想,相去甚远。有学者将欧洲地区委员会的问题,总结为三点:其一,在欧盟框架内的角色十分有限。尽管欧盟宪法给予了欧洲地区委员会建议权。但在实际运行中,由于欧洲地区委员会的意见常常不统一,以至于常被欧洲理事会等决策机构忽略,欧洲地区委员会也因此被描述为一个“聊天商店”(talking shop)。其二,欧洲地区委员会多元化的成员资格,使得一些已经享有一定程度立法权的地区,尤其是民族认同较强的地区,并不会积极参与欧洲地区委员会,因为他们不想被当作普通的地方行政单位。其三,对于地区而言,有比欧洲地区委员会更好的发声渠道。许多地区都在布鲁塞尔设立了办公室,以求在欧洲决策层面传递自己的声音。<sup>[16]</sup>

显而易见的是,欧盟层级的权力下放无法满足民族分离主义者的要求,以至于他们直接喊出了“只有国家地位才能给予地区在欧盟层面真正发挥作用”。<sup>[17]</sup>田德文也提到,在欧盟的“多层治理”体系中,民族国家不仅是合法性最强的部分,而且是欧盟合法性的主要来源。<sup>[18]</sup>而国家层面的权力下放带来的问题亦是如此,在英国,“权力下放能够击碎民族主义的基石”已经成了苏格兰当代政治中最著名的笑话之一。<sup>[19]</sup>

## 二、生存与发展:欧洲一体化提供的安全保障

有了民族身份和民族国家意识,如何建立国家,国家如何生存和发展,是民族分离主义者需要回应的首要问题。正如王缉思所言,对国家而言,“生存”是其他一切价值的起点。<sup>[20]</sup>更何况,欧洲民族分离主义者希冀建立的国家,是国际舞台中的小国。在今天欧洲分离主义盛行的地区中,人口最多的加泰罗尼亚,人口总数也未超过800万,而格陵兰岛的居民数量则仅约5.6万。作为一个可能的小国,其生存和发展面临重重困难。

韦民认为:“小国生存与发展的脆弱性是显而易见和不言而喻的。小国脆弱性体现在自然、环境、卫生、政治、经济、文化等诸多领域,其中,经济脆弱性和安全脆弱性是其发展过程中面临的两个主要

问题。”<sup>[21]</sup> 迈克尔·基廷也提到,在国家安全上,小国无法提供自己的防务;在经济上,小国的经济十分脆弱,缺乏足够的国内市场,面对竞争压力,它们很难捍卫自己的社会模式;在文化和语言上,小国更容易遭受外来的威胁。<sup>[22]</sup> 具体而言,从经济发展的角度看,小国市场规模小,会面临规模经济的负效应(diseconomy of scale),而政府在公共产品的供给上,也存在着成本高昂的困局,导致先天不足。而小国在国际体系中也通常处于安全和外交劣势之中,进一步导致小国的“依赖性”和“边缘性”。<sup>[23]</sup> 因此,即便是曾经“一族一国”论的倡导者,也会强调“门槛原则”(principle of threshold),认为只有人口、文化达到一定标准的民族才有立国的可能、必要与合法性。<sup>[24]</sup>

然而在事实上,小国所面临的安全脆弱性局面正面临着很大转变。在当今社会,小国的生存空间得到极大地拓展。1945年,世界上大约只有50个国家。时至今日,世界上的国家数量已经是这个数字的4倍,而且还在增加。小国最为担心的战争,及其导致的国破家亡,如今也得到了极大限制。对此,小约瑟夫·奈等学者总结了三个原因:第一,作为军事力量之最后手段的核武器难以被加以使用。核武器由于其巨大的破坏力,难以成为人们追求任何理性的政治目标的手段,这使得领导人不愿意使用它;第二,用常规军事力量来统治已经具有了民族主义情绪的民众,其代价也比过去要大得多;第三,一种反军国主义的伦理已经在世界特别是民主国家中形成,并日益深入人心。这样的观念虽然并不能防止使用武力,但是它会使得领导人在选择使用武力,尤其是选择大规模和持久战争时,面对极大的政治风险。<sup>[25]</sup> 这些因素叠加在一起,使得战争在今天的世界逐渐成为低烈度、低概率的事件。

战争的低概率与低烈度,使得全球经济联系的风险,相对于以往大幅度降低,小国更有机会投入全球市场,自身的经济脆弱性问题得到了很好的解决。而在全球环境保障小国发展的同时,欧洲的一体化进程更是给这种保障注入了“强心针”“稳定剂”,具体我们可以从欧洲一体化提供的两种核心安全保障进行阐述。

第一,领土安全保障。欧洲一体化的初衷,就是消除境内的战争土壤,如田焯所言:“在遭受几百年来列国争雄和两次世界大战后……欧洲各国从内心中厌恶战争、害怕战争”。<sup>[26]</sup> 因此,经过几十年的制度建设与和平思潮的酝酿,欧洲内部不会轻易发生武装对抗。这在对民族分离主义运动的影响中,表现为以下两个方面:其一,和平独立是欧洲民族分离主义运动的主流,大多民族分离主义者都是在主权国家的宪法框架内活动,如比利时境内的弗兰德斯、英国的苏格兰,他们都寻求在法律框架内实现自我诉求。即便单方面采取的行动,也很少恶化为暴力恐怖主义,如西班牙加泰罗尼亚的单方面独立公投;即便是有暴力恐怖主义历史的地区,现如今也偃旗息鼓,如西班牙巴斯克的埃塔组织即在2018年宣告解散,法国科西嘉的暴力分离主义也因不得人心而日趋式微。其二,主权国政府并不会因为民族分离主义者的独立诉求而暴力相向,英国甚至在2012年允许苏格兰进行独立公投。<sup>[27]</sup> 尽管西班牙政府对加泰罗尼亚在2014年、2017年的两次独立公投都采取了强力取缔措施,但双方并没有延伸出更为激烈的暴力冲突。围绕着独立公投,西班牙政府自始至终表示自己是依照宪法行动,加泰罗尼亚民族分离主义者如果希望独立,也应该按照宪法,如参照1978年西班牙王国宪法“第一百六十八条”<sup>[28]</sup> 发起修宪行为。这种在欧洲内部相对和平的民族分离主义运动方式与主权国家的应对措施,使得民族分离主义者相信,一旦他们获得绝对多数的独立民意,原来的主权国家并不会和其兵戎相见。

在促进内部和平的同时,欧洲一体化还能够为境内小国面对外来安全威胁时提供保障。首先,一体化境内的27国,有22国是以“集体安全”闻名的北约成员国。其余诸国中,有的如瑞典正在申请加入,另有3国如瑞士、奥地利、爱尔兰是国际法保护的永久中立国。因此,集体安全在一体化境内深入人心。其次,尽管欧洲的安全一直依赖美国的保护,但共同防务计划一直是欧洲人孜孜以求的目标。

1992年的《欧洲联盟条约》明确了欧盟的三大支柱之一就是“共同外交与安全政策”。2022年,面对乌克兰危机,欧盟又出台了旨在增强欧洲安全和防御能力的“战略指南”计划,该计划提出要“在一个充满快速变化的威胁和地缘政治动荡的不确定世界中,使欧盟成为一个更强大、更有能力的安全提供者”。<sup>[29]</sup>时至今日,尽管欧洲的共同防务步履蹒跚,欧洲的政治军事力量占全球比重也远低于20世纪初,但也很难想象会有国家主动挑起对欧盟的战争。这种难以想象,某种程度上强化了欧盟境内的小国领土安全保障。

第二,经济安全保障。一体化之初的欧洲经济共同体就是建立在关税同盟之上的,对内取消贸易壁垒,对外统一关税价格。随着一体化的扩大与深化,1985年共同体公布了《完成内部市场白皮书》,随即成员国签署通过《单一欧洲法》,欧洲统一大市场建立,欧洲一体化进入了新阶段。其特点是以财政货币政策的统一,法律制度上的协调,从实质上推动商品、人员、服务、资本的自由流动。在这一进程中,成员国把更多的国家主权(财政、货币发行、立法权)让渡给共同体。<sup>[30]</sup>1992年,随着欧盟的成立,单一的金融货币体系也随之建立。

首先,较之于全球市场的不稳定性,欧盟当前的单一市场,是一个更为稳定、法治、安全的市场,能给境内小国提供一个占据全球1/4GDP的市场体量、超过4亿人口的广阔市场。这些希冀独立的民族,(自认为)将和原来的所属国一起,留在单一市场境内,这使得他们不必担心潜在的贸易、人员、关税等壁垒。如有学者提到的,加泰罗尼亚独立后,如果欧盟成员资格得到保证,那么加泰罗尼亚人仍将享有进入西班牙市场和其他欧盟成员国市场的权利。因此,欧盟被视为经济发达地区避免分离导致的不利后果的重要因素。<sup>[31]</sup>其次,欧洲境内的爱尔兰、丹麦、芬兰、卢森堡等小国在单一市场内的繁荣,也给了民族分离主义者信心。同时,对于仍未加入欧元区的苏格兰而言,欧洲的货币一体化政策,为其未来的金融、经济安全提供了思路和保障。

### 三、小国的尊严:欧洲一体化中的高代表性

欧洲一体化在给小民族提供安全保障的同时,也给了小民族可供发挥的政治平台,让小民族可以在欧盟这样一个超国家行为体中,发挥远超自己体量的影响力。然而民族分离主义者也并非一开始就对这个政治平台情有独钟,纵览欧洲民族分离主义运动的历史,我们发现许多地区民族主义者都经历了从疑欧到亲欧的转变。

在20世纪70年代,当英国正准备加入欧洲经济共同体之际,苏格兰民族党旗帜鲜明地表达了反对。时任主席威廉·沃尔夫(William Wolfe)致信欧洲经济共同体委员会,信中写到,一旦苏格兰独立,就将举行苏格兰脱欧公投,苏格兰民族党将根据公投结果毫不犹豫地退出欧洲经济共同体。<sup>[32]</sup>并且他在公开场合讲道:“如果苏格兰随着英国加入欧洲经济共同体,是我们民族身份毁灭的开始。”<sup>[33]</sup>而仅仅十余年后,“在欧洲独立”即在1988年9月的党派大会上被确立为未来的独立理念,<sup>[34]</sup>并助力苏格兰民族党在随后的选举中取得成功。2013年在苏格兰政府颁布的独立白皮书中,还专章论述了欧盟对于苏格兰独立的价值,“我们相信,苏格兰天然的是欧盟的积极参与者,它为我们提供了无与伦比的超过5亿人口的市场”。<sup>[35]</sup>

而前文提到的弗莱芒人党,曾是比利时弗兰德斯的代表性民族主义政党,以种族中心主义、分离主义和疑欧主义著称。<sup>[36]</sup>但这种疑欧主义没有赢得民众支持,无法为政党选举带来成功。因此,2001年弗兰德斯民族主义者重新组建了新弗莱芒联盟(Dutch:Nieuw - Vlaamse Alliantie, N - VA),该政党以亲欧著称,新弗莱芒联盟在2009年选举手册上就十分明确地将自己定位为一个亲欧洲的政党,

也是当时弗兰德斯民族主义者内部唯一的亲欧政党,它的口号是在“一个更强大的欧洲内的,更强大的弗兰德斯”(Nodig in Vlaanderen, nuttig in Europa)。<sup>[37]</sup>其官网明确标示:“我们相信越来越多的权力会转移到弗兰德斯和欧洲,联邦逐渐消失,我们的最终目标是作为欧洲成员国的独立的弗兰德斯。”<sup>[38]</sup>亲欧的态度使得新弗莱芒联盟很快在选举上获得了成功,在2010年的联邦选举中,新弗莱芒联盟成为比利时议会最大的政党。在2014年的联邦选举中,该党首次成为比利时联合政府的执政党之一,还成为弗兰德斯议会和比利时驻欧洲议会代表团中的最大政党。在2019年的联邦选举中,尽管其支持率有所下降,但该党在众议院、欧洲议会和弗兰德斯议会中仍居首位。<sup>[39]</sup>

欧盟这样一个政治平台,从民族分离主义者心中的新“官僚主义”象征、来自布鲁塞尔的“枷锁”,<sup>[40]</sup>变成了如今的民族分离主义者的重要倚靠,究其原因,除去前文提到的一体化的安全保障之外,还需要从政治平台的两个方面去分析:第一,国际关系等级制的存在;第二,也是最重要的原因,欧盟的决策机制对小国非常有吸引力。

美国学者戴维·莱克(David Lake)曾指出“等级制依然是现代国际关系的核心特征”,他将权威视为国际权力的一种形式,认为现代世界存在着两种政治权威,“正式—法律型权威”和“关系型权威”,而后者就是国际关系等级制的根源。<sup>[41]</sup>作为威斯特伐利亚体系的发轫之地,也是民族主义的起源之地、大国争霸的逐鹿场,欧洲小民族对于“等级制”感触尤深。19世纪上半叶的德意志诸公国,是英法俄奥等大国逐利交换的工具;一战后的比利时、卢森堡虽然是被国际社会承认的中立国,但在纳粹德国的霸权行径下,也沦为战争的牺牲品,中立地位荡然无存;而二战后,面对美苏两极格局的较量,许多欧洲国家沦为二流国家,成为美国和苏联军队的保护国。在21世纪的当下,霸权主义和强权政治在国际上依然可见,个别大国强迫小国站队,划分阵营,进行逆全球化的对抗。正如维恩·威尔克斯(Wayne A. Wilcox)所说的,面对超级大国追求权力政治,小国别无选择,只能低头。<sup>[42]</sup>

与臣服于一个大国相比,欧盟(欧共体)这样的超国家机制,尤其是还能让其有着超出其体量的代表性的机制,显然更具有吸引力。保罗·达尔达内利(Paolo Dardanelli)在分析欧洲一体化对于地区民族独立的吸引力时,就提到过两点原因:第一,这种整合使较小的国家在经济上更具可行性,因此降低了独立的经济成本;第二,较小的国家在欧盟机构中有很高的代表性,在关键决策中与较大的国家享有正式的平等。<sup>[43]</sup>这种高代表性,一个最简单的例子,即欧盟的最高决策机构欧洲理事会在决策时,经常使用全体一致原则(unanimity),这意味着欧盟的成员国,如卢森堡与德国,前者无论人口规模还是经济体量都远逊于后者,但在欧洲事务的最终决策上却能够享有同等的地位。

实际上,不仅仅是后来的欧盟,欧洲一体化从一开始就尤其顾及小国的权力,除了前面提到的全体一致原则外,1965年12月31日的欧洲部长理事会,还引入了“合格多数原则”(qualified majority voting),这是在“一国一票”“一人一票”和便于决策三种考虑下的中间路线。该原则根据各国体量,明确规定了各国票数,其中德国、法国、意大利各有4票,比利时和荷兰各有2票,卢森堡有1票。要使提案获得成功,需要得到2/3的多数票,即17票中的12票。<sup>[44]</sup>这里的核心考虑因素,如有学者指出的,是否决权,意味着一个大国无法随意否决提案,必须在另一个国家(卢森堡除外)的支持下,才能让某一提案废止。<sup>[45]</sup>

随着欧洲一体化的扩大,后来的决策改革中又增加了简单多数(simple majority)原则,即14个成员国投票通过即可。而合格多数原则,则改为需要55%以上的成员国,并代表65%以上的欧盟人口通过。这两种投票原则当前会经常运用在欧盟的决策之中,但是在某些问题上,比如共同外交政策决策、欧盟成员资格、欧盟财政以及国家立法的协调等方面,仍然需要全体一致的投票。<sup>[46]</sup>显然,无论哪

一种投票原则,对于小国而言,从现实的角度讲,毫无疑问都是相当有利的。因此,欧盟境内的小国,如埃思科·安东拉(Esko Antola)所言,“在欧盟境内,可以比在欧盟之外有更大的影响,取得更大的成就”。<sup>[47]</sup>因此,对于民族分离主义者而言,“欧盟似乎提高了建国计划的吸引力,让它们看起来不仅非常可取,而且可行”。<sup>[48]</sup>

#### 四、小国的示范:爱尔兰在一体化进程中的腾飞

如果说欧洲一体化促成了民族国家意识的回归,提供了小国存在的安全保障,以及在决策中保护了小国尊严,这些可能都只是一种理论或政策预设,那么一体化进程中小国的繁荣,则提供了一些实在的案例,其中爱尔兰的例子是民族分离主义者提及最多的。<sup>[49]</sup>

爱尔兰国土面积约7万平方公里,人口约500万,属于典型的小国。在历史上很长时期,爱尔兰都深受隔壁邻居英国的影响,甚至长期沦为英国殖民地。在1921年独立之后的半个世纪里,爱尔兰经济长期落后,主要依赖农业,出口严重依赖英国,该国三分之二的出口(主要是农产品)通过爱尔兰海运往英国,民众的收入水平比欧洲一体化境内的平均水平低33%左右,因此当英国选择加入欧共体时,爱尔兰不得不跟随加入。<sup>[50]</sup>而就是这样一个国家,在世界银行的数据中,2022年人均GDP达到了约10.4万美元,在全世界所有国家和经济体中排名第6位,高于瑞士的9.3万美元,美国的7.6万美元,英国的4.6万美元。<sup>[51]</sup>当然,爱尔兰中央银行发布的报告认为,这种超一流的排名具有一定的误导性。他们根据人均收入、消费等相关数据研究发现,爱尔兰在欧盟内部的地位应该是第8~12位区间。<sup>[52]</sup>但无论如何,比之曾经的欧洲边缘的农业国,今天的爱尔兰已经是一个高度发达的知识经济体,在高科技服务、生命科学、金融服务等领域享誉全球。而这个巨大的改变,被爱尔兰社会各阶层公认为是积极参与欧洲一体化的结果。<sup>[53]</sup>究其原因,我们可以从前文提到的一体化带来的领土、经济安全保障,民族身份保护和政治平台等方面去分析。

第一是领土安全。自1921年独立以来,爱尔兰内忧外患不断。外部面临着与英国的各种摩擦,内部面临着不同派别的内战纷争,而北爱尔兰问题,更是长期困扰着爱尔兰政府。在1972年北爱尔兰冲突中,有479人死亡,其中249人是平民。在加入欧洲一体化后,欧洲议会为民族主义者和统一主义者提供了一个相对中立的政治平台,欧盟也是“北爱尔兰和平协议”《贝尔法斯特协议》的坚定支持者。同时,英国和爱尔兰同属于单一市场内,英爱两国之间的边界、主权、贸易的争端会因为在一个超国家行为体内得以减弱。而在英国脱欧后,欧盟也承诺不会在爱尔兰岛内实行硬边界。在脱欧协议中包括一项关于爱尔兰和北爱尔兰的议定书,以防止岛上出现硬边界,并保护全岛经济,该议定书一直是英国脱欧谈判的优先事项。<sup>[54]</sup>

第二是经济安全和经济前景。这是爱尔兰人最为在意的,也是学者在探讨爱尔兰与欧盟关系中着墨最多的。罗伯·基钦(Rob Kitchin)等学者将一体化对于爱尔兰经济发展的影响概括为以下三点:<sup>[55]</sup>首先,一体化丰富了爱尔兰对外的经济贸易联系。在刚加入之初,作为农业国的爱尔兰,其农产品出口,因为欧共体的农业政策,获得了一个广阔且价格更具有吸引力的市场,在1972—1978年间,爱尔兰农场的真实收入上涨了40%,土地价格猛增。<sup>[56]</sup>从数据上看,1973年,爱尔兰外贸进口额为14亿欧元,出口额为11亿欧元,而在2020年,这一数据分别变为853亿欧元和超过1600亿欧元。欧盟成为爱尔兰最重要的贸易对象,爱尔兰40%的出口产品销往境内其他成员国。<sup>[57]</sup>

其次,爱尔兰成为美国与欧盟贸易的关键节点,吸引了大量美国投资。爱尔兰本身的语言优势(同讲英语)、普通法体系、广阔的欧洲市场,以及英国与一体化的若即若离,使得爱尔兰成为美国最好

的欧洲投资目的地。到 20 世纪 90 年代末,外国的直接投资几乎占到了爱尔兰 GDP 的一半,而美国的直接投资则是占到了爱尔兰境内所有外国投资的 4/5。<sup>[58]</sup> 爱尔兰不仅为美国公司提供了一个进入欧洲市场的大门,也提供了一条可靠的内部通道。而美国投资则推动了爱尔兰贸易联系的扩大,有助于爱尔兰的繁荣和国际收支盈余。<sup>[59]</sup>

最后,爱尔兰是欧盟资金转移的受益者。在 1973 年至 2020 年间,欧盟的共同农业政策总共投资了 647 亿欧元支持爱尔兰农民和农村社区项目。<sup>[60]</sup> 在 20 世纪 80 年代末欧盟结构基金 (Structural Funds) 改革以来,爱尔兰在这个资金体系中的受益大幅增加。欧盟结构基金和团结基金 (Cohesion Funds) 是欧盟共同农业政策之后的第二大预算支出项目。<sup>[61]</sup> 结构基金较之团结基金体量更为庞大,旨在支持欧盟境内需要结构调整以适应“单一市场”的较贫困地区。由表 1 可以看出,加入欧盟至今,爱尔兰总共获得欧盟的转移支付超过 850 亿欧元,净收入超过 380 亿欧元。而在爱尔兰成为“凯尔特虎”(The Celtic Tiger) 之后,这种资金支持仍然持续不断。表 1 显示,爱尔兰的净收入在 1997 年达到了 253.8 亿欧元的峰值。这些转移的结构基金,大量投入到爱尔兰的基础设施、教育、高科技等领域,进一步促进了爱尔兰的经济发展。因此,在谈论爱尔兰经济的飞速发展时,欧盟的结构基金已经是不可回避的重要因素。<sup>[62]</sup>

表 1 欧盟与爱尔兰的财政交往<sup>[63]</sup>

Year	Receipts from EU Budget	Payments to EU Budget	Net Receipts
	€m	€m	€m
1973	47	6	41
1978	521	59	462
1983	924	235	689
1988	1,475	315	1,160
1993	2,850	576	2,274
1997	3,190	652	2,538
1998	3,015	989	2,026
2003	2,581	1,190	1,391
2008	2,066	1,587	479
2013	1,673	1,726	-53
2018	1,837	2,519	-682
2021	2,418	3,507	-1,089
Total	85,529	47,108	38,421

第三,民族身份的保护和政治平台。如前所述,欧盟一直践行着自己对少数民族群和小国的保护政策。在欧盟官网发布的报告中即可略窥一二,“欧盟积极支持欧洲境内的不同文化、传统和语言。与其他欧盟官方语言一样,爱尔兰语具有充分的欧盟地位”,“作为欧盟的一部分,爱尔兰在全球拥有强大的话语权。爱尔兰的观点和利益反映在欧盟对世界其他国家的政策中”。<sup>[64]</sup>

关于欧洲一体化对爱尔兰经济社会带来的改变,爱尔兰工业发展部门 (Industrial Development Agency) 前负责人肖恩·多根 (Sean Dorgan) 曾形象地指出:“爱尔兰生活水平和前景的改善,振奋了人们的精神。在 20 世纪 70 年代(加入欧洲一体化之初),爱尔兰人口发生了自独立以来的首次增长,十年来增长了 15%”。<sup>[65]</sup> 爱尔兰从贫穷落后国到欧洲富裕国的经历,对于民族分离主义者而言,拥有足够的吸引力。而一些资历更老的小国,如卢森堡、比利时、荷兰等在一体化境内的长期繁荣,也坚定了



民族分离主义者“在欧洲独立”的信念,他们相信,自己未来也能成为这样发达的小型经济体,在国际社会上扮演更重要的角色。

## 五、结 语

民族分离主义运动的兴起,是欧洲一体化进程中始料未及的效应。对于民族分离主义者所希望的“在欧洲独立”的国家地位,欧盟早有回应,并且从未动摇。2017年,在加泰罗尼亚单方面独立公投前夕,欧盟委员会时任主席让·克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)重申了13年前的“普罗迪主义”(Prodi doctrine),即“一个在欧盟境内新独立的国家将因其独立而成为第三国,并且从其独立的第一天起,欧盟所有条约将不再适用于该领土”。<sup>[66]</sup>容克还表示,丰富的“地区传统”不应成为“欧洲分离主义和分裂的因素”。<sup>[67]</sup>但欧盟的再三表态,并没有阻止民族分离主义者“在欧洲独立”的热情,因为,这似乎是当前民族分离主义者唯一可能的选择,正如克里斯托弗·康纳利(Christopher K. Connolly)指出的,2012年9月11日,加泰罗尼亚民族主义者在游行示威中,亮出了“加泰罗尼亚,一个新欧洲国家”的口号,几乎在一夜间,加泰罗尼亚独立就从一个含糊其词的民族主义幻梦,变成了一个真正可行的方案。<sup>[68]</sup>

笔者在加泰罗尼亚、苏格兰等地的调研也发现,在民族分离主义者中,无论是上层精英还是普通大众,他们始终相信一旦获得多数独立民意,欧盟是不会拒绝、也不应拒绝他们的加入。“一体化”对“分离主义”的不情愿的促动效应,使得民族分离主义在今天的欧洲拥有了新的生命力。但值得注意的是,分离主义者所期待的多数独立民意几乎很难实现。在一定规模的社群中(如10万人以上),无论是科西嘉岛还是意大利北部,无论是苏格兰还是加泰罗尼亚,民族主义通常是少部分人的选择。正如有学者提到的,民众将选票投给民族主义政党,更多时候是一种对现行政府的抗议,而不是真正支持独立。<sup>[69]</sup>反而是极小规模 of 的社群,如格陵兰岛,更有可能选择分离。这种现实民意、抗议政治与民族主义的呼声,得到了欧盟和各主权国家的关注,各种反分离言论、措施、法案相继出台,成效如何,仍待检验。在可见的未来,民族分离主义运动与欧洲一体化的交织仍在继续。这种“一体化”对“分离主义”的促动效应表明,一国的反分离主义大业,不仅要认真考量并处置其内部种种因素,还要充分关注到区域甚至国际性外部因素的影响。这一点,既值得欧洲理论及实务界重视,也值得研究共同体理论与实践的国际同行关注。

### 注释:

[1] Ireneusz Paweł Karolewski and Andrzej Marcin Suszycki eds., *Nationalism and European Integration: the Need for New Theoretical and Empirical Insights* New York and London: Continuum, 2007.

[2] 相关案例与视角可参见叶江:《浅析2017年加泰罗尼亚“独立”事件之警示——多民族国家的“国家民族”共同体意识建构视角》,《学术界》2018年第1期;周少青:《西欧民族分离主义运动的批判与反思——以加泰罗尼亚和苏格兰独立运动为例》,《世界民族》2018年第1期;庄晨燕、赵科景:《比利时国家民族共同体构建困境探究》,《贵州民族研究》2023年第5期。

[3][18][24] 田德文:《近现代欧洲的民族分离主义解析》,《人民论坛·学术前沿》2015年第8期。

[4][6] 吴学锐、房乐宪:《欧洲一体化与分离主义:基于两种民族结构双向互动的分析》,《世界经济与政治论坛》2015年第5期。

[5][9] 王建斌:《欧洲一体化进程中的国家、地区关系以及地区民族主义的嬗变》,《西北师大学报(社会科学版)》2014年第1期。

[7][美]亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利平、林华、曹爱萍译,北京:中信出版社,2015年,第14页。

[8] 陈玉瑶:《多民族国家民族凝聚力建设探析——以英国、法国和西班牙为中心》,《民族研究》2022年第5期。

[10] 周少青:《少数民族权利保护的国际共识和国家义务(五)》,《中国民族报》2012年7月13日。

[11][14] Katharina Crepaz, “‘Europe of the Regions’: An Approach to Counter Separatist Tendencies?”, *L’Europe en formation*,

No. 379, 2016, pp. 24, 29.

[12] Vlaams Belang, Beginselverklaring[Statement of Principles], <https://www.vlaamsbelang.org/>.

[13] “European Committee of the Regions (CoR)”, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/cor\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/cor_en).

[15] Michael Keating, “European Integration and the Nationalities Question”, *Politics and Society*, Vol. 32, No. 3, 2004, pp. 367–389.

[16] Núria González Campañó, “Small States and the EU: Does the EU Promote Secession within EU Member States?”, *Revista de Estudios Políticos*, No. 190, 2020, p. 56.

[17] Janet Laible, *Separatism and Sovereignty in the New Europe: Party Politics and the Meanings of Statehood in a Supranational Context*, London: Palgrave MacMillan, 2008, p. 207.

[19] Hua Minchao and Tu Bo, “Devolution in Britain and Separation in Scotland: Focused on Regional Separation Dilemma”, *국제정치연구*, Vol. 24, No. 1, 2021, pp. 105–127.

[20] 王缉思:《世界政治的终极目标》,北京:中信出版社,2018年,第45页。

[21][23] 韦民:《规模、体系与小国脆弱性》,《国际政治研究》2013年第1期。

[22] Michael Keating, “Preface: Outline of the Issues”, in Harald Baldersheim and Michael Keating, eds., *Small States in the Modern World: Vulnerabilities and Opportunities*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2015, preface, pp. xii–xiii.

[25][美] 小约瑟夫·奈、[加拿大] 戴维·韦尔奇:《理解全球冲突与合作:理论与历史(第十版)》,张小明译,上海:上海人民出版社,2018年,第17–18页。

[26] 田焯:《试论欧洲认同视域中的民族主义》,《西北民族研究》2010年第3期。

[27] 华敏超:《英国当年为何同意苏格兰独立公投?》,《联合早报》2022年12月7日。

[28] 该条案的具体内容为:“第一款 如提议全部修改宪法或涉及总则、第二节、第一章的第一部分或第二章的部分修改,应由两院2/3多数原则通过,并立即解散议会;第二款 新选出的两院应批准修改决定并着手研究新的宪法条文。新条文应由两院2/3多数通过;第三款 修改方案经总议会通过后,将提交公民投票批准。”参见《西班牙王国宪法》,明德公法网(中国人民大学宪政与行政法治研究中心主办),<http://www.calaw.cn/article/default.asp?id=4068>。

[29] “A Strategic Compass for Security and Defence”, p. 15, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf).

[30] 王传丽主编:《国际贸易法》,北京:中国政法大学出版社,2021年,第434页。

[31] Christopher K. Connolly, “Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 24, No. 51, 2013, p. 94.

[32] Atsuko Ichijo, *Scottish Nationalism and the Idea of Europe*, London and New York: Routledge, 2004, pp. 138–139.

[33] Andrew D. Devenney, “Regional Resistance to European Integration: The Case of the Scottish National Party, 1961–1972”, *Historical Social Research*, Vol. 33, No. 3, 2008, p. 330.

[34] Allan Macartney, “Independence in Europe”, *Scottish Government Yearbook* 1990, p. 35.

[35] Scottish Government, *Scotland’s Future: Your Guide to an Independent Scotland*, 2013, p. 216.

[36] Anna Brigevidh, “Eurosceptic Regionalists: Flemish and Walloon Identities Compared”, *L’Europe en formation*, No. 379, 2016, p. 104.

[37] “Een sterker Vlaanderen in een sterker Europa, N – VA – programma Europese verkiezingen 2009”, p. 4, <https://www.standaard.be/extra/verkiezingen/programmas/europa/nva.pdf>.

[38] “The N – VA’s ideology and purpose”, <https://english.n-vb.be/frequently-asked-questions#europe>.

[39] “Composition of the Chamber of Representatives”, [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federal\\_authorities/federal\\_parliament](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_parliament).

[40] Andrew D. Devenney, “Joining Europe: Ireland, Scotland, and the Celtic Response to European Integration, 1961–1975”, *Journal of British Studies*, Vol. 49, No. 1, 2010, p. 110.

[41][美] 戴维·莱克:《国际关系中的等级制》,高婉妮译,上海:上海世纪出版集团,2013年,“英文版序言”,第XVI页。

[42] Wayne A. Wilcox, “The Influence of Small States in a Changing World”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 372, No. 1, 1967, p. 87.

[43] Paolo Dardanelli, “Independence in Europe? EU Integration and ‘Stateless Nations’”, *Political Insight*, Vol. 8, No. 3, 2017, p. 34.

[44] 华敏超:《“后主权”理念在苏格兰独立运动中的确立》,《史学集刊》2020年第6期。

[45] Paul Magnette and Kalypso Nicolaidis, *Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance*, Paris: Notre

Europe, 2003, p. 5, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/etud25-en-1.pdf>.

[46] Ivan T. Berend, *The Economics and Politics of European Integration Populism, Nationalism and the History of the EU*, London and New York: Routledge, 2021, p. 78. 关于欧盟的投票机制可参见 Council of the European Union, “Voting system”, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/>。

[47] Esko Antola, “The Future of Small States in the EU”, in M. Farrell et al. eds., *European Integration in the 21st Century*, Thousand Oaks: SAGE, 2002, p. 74.

[48] Carlos Closa, “Secession from a Member State and EU Membership: the View from the Union”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 12, No. 2, 2016, p. 244.

[49] Michael Keating and Malcolm Harvey, *Small Nations in a Big World: What Scotland Can Learn*, Edinburgh: Luath Press, 2014. 第八章有专文论述。

[50] Andrew Gilmore, “Ireland: Supporting integration”, 2016, p. 76, <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep21671.18.pdf>.

[51] “人均 GDP (现价美元) - Ireland”, 世界银行, [https://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IE&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IE&most_recent_value_desc=true)。

[52] Patrick Honohan, “Is Ireland really the most prosperous country in Europe?”, 2021, <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/economic-letters/vol-2021-no-1-is-ireland-really-the-most-prosperous-country-in-europe.pdf>.

[53] Róisín Ní Mhúille Battel, “Ireland’s ‘Celtic Tiger’ Economy”, *Science, Technology & Human Values*, Vol. 28, No. 1, 2003, p. 100.

[54] “Impact of EU membership for Ireland”, [https://ireland.representation.ec.europa.eu/about-us/benefits-eu-membership-ireland\\_en#bexit](https://ireland.representation.ec.europa.eu/about-us/benefits-eu-membership-ireland_en#bexit).

[55][58][59] Rob Kitchin and Bartley Brendan, “Ireland in the Twenty First Century”, in Rob Kitchin and Bartley Brendan eds., *Understanding Contemporary Ireland*, London: Pluto Press, 2007, p. 9, 7, 9.

[56] James B. Burnham, “Why Ireland Boomed”, *The Independent Review*, Vol. 7, No. 4, 2003, p. 539.

[57][60] “Ireland in the EU”, [https://ireland.representation.ec.europa.eu/about-us/irelands-eu-membership\\_en](https://ireland.representation.ec.europa.eu/about-us/irelands-eu-membership_en).

[61] 张浚:《结构基金及欧盟层面的市场干预——兼论欧盟的多层治理和欧洲化进程》,《欧洲研究》2011年第6期。

[62] Vivien A. Schmidt, “Small Countries, Big Countries under Conditions of Europeanisation and Globalisation”, in Uwe Becker ed., *The Changing Political Economies of Small West European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011, p. 152.

[63] Department of Finance, “Budgetary Statistics 2021, Table 10”, <https://www.gov.ie/en/publication/322f9-budgetary-statistics-2021/>.

[64] “Ireland in the EU”, [https://ireland.representation.ec.europa.eu/about-us/irelands-eu-membership\\_en](https://ireland.representation.ec.europa.eu/about-us/irelands-eu-membership_en).

[65] Sean Dorgan, “How Ireland became the Celtic tiger”, *Background*, 2006, pp. 4-5.

[66] Alastair Macdonald and Robin Emmott, “Spooked by Catalonia, EU rallies behind Madrid, but warily”, September 21, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-spain-politics-catalonia-eu-idUSKCN1BW10C>.

[67] Eric Maurice, “Juncker: Catalonia’s independence vote must be legal”, September 14, 2017, <https://euobserver.com/eu-political/139021>.

[68] Christopher K. Connolly, “Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 24, No. 51, 2013, p. 52.

[69] Murray Pittock, *The Road to Independence: Scotland Since the Sixties*, London: Reaktion Books, 2008, p. 65.

[责任编辑:刘姝媛]