

# 加泰罗尼亚公投解析：基于法律、理论与现实三重视角<sup>\*</sup>

王英津<sup>\*\*</sup>

**【内容提要】** 加泰罗尼亚是西班牙的一个高度自治区，由于与西班牙之间存在错综复杂的历史、民族与经济关系，当地的自治诉求一直高涨，并逐渐演化为分离诉求，最终激发了2017年10月1日的分离公投。然而，加泰罗尼亚公投是合律性和正当性双重缺失的产物。就与现行法律的契合度而言，加泰罗尼亚公投既违背西班牙宪法又不符合国际法；就与学术理论的契合度而言，加泰罗尼亚公投在西方“分离权”理论、社会契约学说和民主公投理论三个领域均无法找到合理性依据。事实也印证了这一点。公投发生后，西班牙宪法法院宣布公投违宪，中央政府也紧急启动宪法第155条，及时遏制了分离运动的升级；国际社会纷纷发声，支持西班牙政府捍卫领土主权的行动。尽管公投暂告失败，但仍给各个存在分离问题的主权国家提供了经验与警示：其一，过度放权并非解决分离主义的灵丹妙药，需要把握好中央集权与地方分权的平衡；其二，分离主义的发生与一个国家的经济政治发展水平没有直接关联，欠发达国家不能把解决分离主义的希望完全寄托在经济发展和政治民主之上，多管齐下才能产生更好效果。

**【关键词】** 加泰罗尼亚 西班牙 分离主义 公民投票

西班牙由17个自治区以及在摩洛哥境内的休达和梅利利亚两个自治市共同组成。加泰罗尼亚作为西班牙的17个自治区之一，不仅可以将加泰罗尼亚语与西班牙语同时作为本自治区的官方语言，而且还有权将自己的区旗、区徽与西班牙

<sup>\*</sup> 感谢《世界政治研究》匿名审稿人的修改意见，笔者文责自负。

<sup>\*\*</sup> 王英津，中国人民大学国际关系学院教授、中国人民大学两岸关系研究中心主任。

牙国旗共同悬挂于自治区的各公共建筑和正式场合。<sup>①</sup>除享有宪法规定的自治权外，加泰罗尼亚作为西班牙三大“历史民族”之一<sup>②</sup>，还通过自治区立法而享有更多的自治权。在如此宽松的制度架构下，加泰罗尼亚自治区与西班牙的关系理应是和谐有序的，但它为何依然产生了公投分离诉求？我们该如何看待加泰罗尼亚公投分离事件？其对西班牙、欧洲乃至整个国际社会产生了怎样的影响？西班牙王国与加泰罗尼亚自治区的关系前景又将怎样？西班牙处理加泰罗尼亚分离公投事件给我们带来哪些启示？为厘清和回答上述问题，本文尝试从政治学、法学和民族学相结合的视角，对加泰罗尼亚公投分离案例及其所涉及的相关问题进行深入探讨。

## 一 从诉求自治到宣布独立：加泰罗尼亚分离史回顾

加泰罗尼亚是西班牙东北部的一个高度自治区，下辖巴塞罗那省、莱里达省、赫罗纳省和塔拉戈纳省，首府是巴塞罗那。加泰罗尼亚是西班牙经济最为发达的地区之一，人口750万左右，相当于全国人口的16%，但经济总量占全国的五分之一，并贡献了全国五分之一以上的税收。相对于西班牙的其他自治区，加泰罗尼亚在文化发展上具有自身的独特性。

加泰罗尼亚在法律上的自治地位由来已久。早在第一次世界大战刚刚结束的1919年，加泰罗尼亚就曾向西班牙政府提交了一份自治条例草案，但却“胎死腹中”。1931年市政选举后，西班牙宣布建立第二共和国，弗朗西斯科·马西亚（Francesc Masia）借机宣布成立“加泰罗尼亚共和国”；但与西班牙共和国临时政府多次谈判后，“加泰罗尼亚共和国”最终更名为“加泰罗尼亚自治政府”。随后，自治政府拟订了一份自治条例草案，该条例草案在付诸自治区公民投票时得到了绝大多数民众的支持。于是，1932年加泰罗尼亚颁布了第一份《加泰罗尼亚自治条例》，确立了自治地位及实施细则，并得到西班牙共和国国会批准。在1932—1934年和1936年的一段时间里，加泰罗尼亚地区曾一度实行自治。西班牙内战（1936—1939年）爆发后，佛朗哥政权（1936—1975年）推行中央集权制度，实施残酷镇压政策，把当时的大部分政治领导人、工会领导人及知识分子判处死刑或流放，加泰罗尼亚语也被严禁使用，加泰罗尼亚的自治实践被迫中

---

<sup>①</sup> 《西班牙宪法》第3条规定：“卡斯蒂利亚语为国家官方语言，全体国民有义务掌握它、有权利使用它。根据各自治区的规定，西班牙的其他语言亦为各自治区的官方语言”；第4条规定：“法律规定承认各自治区的区旗、区徽，可与西班牙国旗共同悬挂于各公共建筑和正式场合。”参见《西班牙宪法典》，潘灯、单艳芳译，北京：中国政法大学出版社2006年版，第4页。

<sup>②</sup> 其余两大历史民族是加利西亚民族和巴斯克民族，三者并称为西班牙的三大“历史民族”。

断。1975年佛朗哥去世后,特别是随着1977年西班牙民主化进程的启动,加泰罗尼亚民众又提出了“制定自治法规”的诉求,该诉求被其他地区的政治精英们所接受。1978年《西班牙宪法》通过后,要求自治的呼声更趋强烈。事实上,新宪法的通过自然就为加泰罗尼亚回归自治铺平了道路。1979年西班牙实现政治转型后,新的《加泰罗尼亚自治条例》便经由加泰罗尼亚地区公投通过,加泰罗尼亚的自治地位也随之得以恢复。新自治条例有效保障了加泰罗尼亚在西班牙国家整体中的地位 and 角色,并在自治区治理中发挥了积极作用。尽管加泰罗尼亚自治政府与西班牙政府之间也时有一些张力,但总体来看,绝大多数加泰罗尼亚民众对西班牙的宪政体制及自治区体制秉持肯定态度。

但近十几年以来,由于加泰罗尼亚自治区与西班牙政府之间的分歧不断扩大、矛盾不断加深,加之经济危机的爆发,致使加泰罗尼亚民众对西班牙政府的不满情绪与日俱增。<sup>①</sup>在加泰罗尼亚看来,1979年通过的自治条例在当时就带有很大局限性,时至今日更是无法适应加泰罗尼亚日益高涨的自治需求,所以必须修订自治法规。2001年,加泰罗尼亚启动了自治法规的修订程序。2005年,由民族主义政党主导的加泰罗尼亚自治区议会通过了《加泰罗尼亚自治条例》修正草案。2006年6月18日,加泰罗尼亚自治区将自治条例修正案交付公投并通过,但随后修正案的14项条款被宪法法院判决违宪,必须予以修改。后来修正案虽然再次修改并被西班牙国会批准,但加泰罗尼亚民族主义者与西班牙政府之间的矛盾却因此而越来越深。

2012年,主张分离主义的政党在加泰罗尼亚自治区议会选举中获得胜利。9月11日,在加泰罗尼亚民众纪念被西班牙征服的所谓“沦陷日”当天,有近200万人上街游行示威,要求脱离西班牙政府的管治,寻求分离建国。2013年1月23日,加泰罗尼亚自治区议会通过了“主权与人民自决权声明”,宣称加泰罗尼亚人民“具备政治上与法律上的主权地位”,但该声明随即被西班牙宪法法院判决为违宪。后在西班牙各方压力之下,加泰罗尼亚自治政府于2014年10月14日宣布,决定暂时放弃11月9日以“独立”为议题的公投,待考虑成熟后再选用其他办法推进本地区的“独立”诉求。即便如此,加泰罗尼亚自治政府依然决定于2014年11月9日举行自治区公投,只是临时改口称公投为民意调查性质的“公民参与”。虽然此次公投不具有任何法律效力,但结果显示,有80.7%的投票民众选择赞同分离独立<sup>②</sup>,这在一定程度上可以反映出加泰罗尼亚民众对分离独立的渴望。

① 徐利奥·里奥斯:《西班牙的加泰罗尼亚问题》,栾昀译,《世界民族》2014年第2期,第56页。

② 《加泰罗尼亚举行非正式独立公投 超8成选民挺独》,中国新闻网,2014年11月10日, <http://www.chinanews.com/gj/2014/11-10/6764476.shtml>。

2015年11月9日，由民族主义政党占多数的加泰罗尼亚自治区议会以72票赞成、63票反对的表决结果通过声明，正式启动旨在2018年1月1日实现加泰罗尼亚分离建国并加入欧盟的路线图。作为落实该路线图的一部分，加泰罗尼亚自治区议会于2017年9月6日擅自通过《独立公投法》，并宣布将于2017年10月1日举行分离公投。针对加泰罗尼亚自治区议会通过《独立公投法》的行为，西班牙政府随即向宪法法院提起诉讼，宪法法院随即受理并于9月7日做出判决，判定加泰罗尼亚擅自发动分离公投的行为是违宪的。西班牙政府也根据宪法法院的判决采取了一系列强制手段试图制止公投，包括收缴投票设施和选票、查封与公投有关的网站等。西班牙政府制止分离公投的举措引发了加泰罗尼亚分离主义者的强烈不满，千人以上规模的示威游行几乎每天都在上演。9月11日加泰罗尼亚数百万支持分离独立的民众聚集巴塞罗那街头，爆发了规模最大的示威游行，随后矛盾逐渐升级。

2017年10月1日，虽然西班牙政府派出国家警察和国民警卫队接管了加泰罗尼亚地方警察，并在加泰罗尼亚各个投票站点设置障碍，但加泰罗尼亚分离主义势力无视宪法法院和中央政府的禁令，投票依然如期举行。据统计，此次参与投票者高达226万人，占加泰罗尼亚总人口的42.3%，其中90%投票者支持脱离西班牙独立建国。<sup>①</sup>加泰罗尼亚自治区主席卡尔斯·普伊格德蒙特（Carles Puigdemont）在10月4日表示将在短时间内宣布独立。10月27日，加泰罗尼亚自治区议会表决通过了关于脱离西班牙并成立共和国的决议，随即单方面宣布从西班牙独立。这一举措尽管得到了加泰罗尼亚分离主义者的支持，但却遭到了西班牙其他自治区民众的反对，他们纷纷走上街头表示抗议。

在加泰罗尼亚宣布独立建国的情况下，西班牙参议院最后使出了捍卫国家主权的“撒手锏”——启动宪法第155条<sup>②</sup>，授权中央政府采取一切必要行动捍卫国家统一。依据宪法第155条和西班牙参议院的决定，西班牙时任首相马里亚诺·拉霍伊（Mariano Rajoy）随即宣布解散加泰罗尼亚自治区议会和自治区政府，并解除自治区主席普伊格德蒙特的职务，将其职权交由西班牙副总理代为行使，6个月内选出新的自治区议会。加泰罗尼亚自治区主席普伊格德蒙特等6人被解除职务后，为逃避西班牙国内法律制裁，出走比利时，至此加泰罗尼亚分离公投暂时以失败而告终。2018年6月2日，新加泰罗尼亚政府宣布就职，这意

<sup>①</sup> 《加泰罗尼亚政府称90%投票者支持脱离西班牙》，新浪财经，2017年10月2日，<http://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/2017-10-02/doc-ifymmiwm3481173.shtml>。

<sup>②</sup> 该宪法第155条规定：“如果一个自治区未履行宪法或其他法律规定的义务，或行为严重危害西班牙王国的整体利益，政府可督促自治区主席改正；如果不能获得满意，经参议院绝对多数批准，政府可采取必要措施迫使自治区强制履行上述义务，或保护上述整体利益。根据前款规定措施的执行，政府可向各自治区机构发出指令。”参见《西班牙宪法典》，第59页。

味着西班牙马德里对加泰罗尼亚自治区的直接控制权自动被解除。

## 二 加泰罗尼亚分离公投原因探析

就目前而言,西班牙王国并不存在蓄意的民族歧视政策,加泰罗尼亚自治区既未在国家政治生活中被边缘化,其平等权利也未受到压制或剥夺。加泰罗尼亚民众之所以寻求分离独立,原因十分复杂且多元。历史上的“恩怨情仇”,自治历程的一波三折,经济危机的“脉冲”,国家认同的日趋淡薄,以及与中央政府分歧的不断扩大,最终使加泰罗尼亚选择了与西班牙分道扬镳。

第一,历史因素。从历史上看,加泰罗尼亚地区被纳入西班牙王国,源于15世纪后半叶,当时伊比利亚半岛上的卡斯蒂利亚和阿拉贡两个王国形成了共主国家。加泰罗尼亚是阿拉贡王国的主要组成部分,此前已有完整的政府体系。加泰罗尼亚有三级议会,议会还有常设机关——“议会委员会”负责税收。卡斯蒂利亚的伊莎贝拉一世(Isabel I)和阿拉贡的斐迪南二世(Fernando II)联姻后,他们的女儿胡安娜(Juana)嫁给了哈布斯堡的菲利普(Felipe),开启了西班牙哈布斯堡王朝时代。但是,哈布斯堡王朝并没有取缔加泰罗尼亚的议会委员会。<sup>①</sup>但到波旁王朝时期,加泰罗尼亚地区丧失了自治地位。至第二共和国时期,其自治地位又有所恢复。佛朗哥政权统治时期,加泰罗尼亚再次失去所有权力,并遭到了历史上最严酷的镇压,他们被禁止在公共场合讲加泰罗尼亚语,所有与加泰罗尼亚认同相关的行为都被禁止;除此之外,佛朗哥政府还采取同化政策,鼓励其他地区的西班牙民众移居加泰罗尼亚。尽管这段历史已过去四十余年,但在加泰罗尼亚民众的脑海里挥之不去,至今仍被反复提及。他们认为自己的民主和自由权利长期以来遭到了西班牙政府的压制和剥夺,尽管西班牙政府于1978年颁布了新宪法,并且在表决新宪法草案时加泰罗尼亚地区的赞成票高达90%,但加泰罗尼亚民众仍普遍认为1978年宪法的中央集权色彩十分浓厚,带有明显的“佛朗哥痕迹”,并未充分体现加泰罗尼亚民众的意愿。同时,在加泰罗尼亚民众看来,在可预见的未来,修订1978年宪法的可能性也不大,因为修订宪法的程序极为复杂冗长,即便提出了修宪动议案,最终也无法获得通过。所以,加泰罗尼亚民众对他们未来的自治前景表示悲观。因此,加泰罗尼亚的不同阶层或界别(包括自治政府和自治区议会)的大多数人都认为,只有从西班牙分离出去、独立建国,才是实现加泰罗尼亚民族自主和地区自治的最佳选择。

第二,经济因素。长期以来,加泰罗尼亚民众对自己所享有的经济权利和所

---

<sup>①</sup> 屠凯:《单一制国家特别行政区研究:以苏格兰、加泰罗尼亚和香港为例》,《环球法律评论》2014年第5期,第9页。

获取的经济利益心存不满。在他们看来，在整个西班牙的国家财政收入中，来自加泰罗尼亚自治区的收入占20%，出口贸易额超过国家出口贸易总额的1/4，吸引外资的能力在西班牙17个自治区中遥遥领先。西班牙的注册企业，加泰罗尼亚几乎占20%，全国排名第一。<sup>①</sup>可是，西班牙政府对加泰罗尼亚自治区的公共投入却严重不足，因此西班牙政府对财政收入的分配不公一直为加泰罗尼亚民众所诟病。在加泰罗尼亚分离主义者看来，如果加泰罗尼亚不选择从西班牙分离出去，就无法获得更多财政收入；换言之，争取更多经济利益和财政独立是加泰罗尼亚分离运动的重要诱因。其实，从自治区建立以来，历届自治政府（无论是民族党还是社会党执政）就一直要求西班牙政府修改财政分配制度，减轻该区经济负担。近年来，随着欧洲经济危机程度的提升，西班牙政府的财政分配体系在加泰罗尼亚受到来自民族党、公社党等社会力量的严厉批评。加泰罗尼亚自治政府开始呼吁西班牙政府与其签署一份解决“财政赤字”问题的协议。加泰罗尼亚民众普遍认为，西班牙政府在加泰罗尼亚地区的公共资本投入、基础设施和服务设施投入不及其他地区多，这对加泰罗尼亚生产总值的增加产生了负面影响。自治区的财政模式问题，一直是引发西班牙政府和加泰罗尼亚自治政府双方争吵不休的原因。简单来说，这个模式就是国家征税，自治区按照收到的转移支付进行支出。在西班牙政府看来，这一问题可以通过中央政府对加泰罗尼亚财政给予额外补助来解决，尽管西班牙政府不否认加泰罗尼亚自治区对于西班牙的巨大贡献，认为加泰罗尼亚要求制定另一种模式的协议则有些过分，所以西班牙政府无法接受加泰罗尼亚提出的主张。<sup>②</sup>加之西班牙政府在拒绝加泰罗尼亚的诉求时未能排除简单粗暴的方式，致使矛盾进一步激化，这也助长了分离主义的发展和壮大。

第三，文化因素。尽管依据宪法第3条规定，加泰罗尼亚自治区可以将加泰罗尼亚语与西班牙语同时作为本自治区的官方语言，但从实际情况看，加泰罗尼亚民众平日不喜欢使用国语西班牙语，而喜欢使用本地语加泰罗尼亚语。这种语言使用状况必然淡化加泰罗尼亚民众对西班牙应有的国家认同。回顾在佛朗哥政权时期，中央政府中止了他们在语言和文化上的独立地位，西班牙语成为加泰罗尼亚的唯一官方语言，各种社会和文化活动均被禁止。1975年佛朗哥政权统治结束后，加泰罗尼亚逐渐恢复为西班牙的一个自治地区。随着加泰罗尼亚地区经济的繁荣发展，西班牙其他地区的民众开始纷纷迁入该地区，土著居民加泰罗尼

① 刘泓：《西班牙加泰罗尼亚地区独立公投的民族学解读》，《中国民族报》2017年10月27日第8版。

② 徐利奥·里奥斯：《西班牙的加泰罗尼亚问题》，栾昉译，《世界民族》2014年第2期，第58页。

亚人的主体地位日益受到冲击。<sup>①</sup>面对这种态势,加泰罗尼亚民众产生了被边缘化的危机感。从人员构成上看,主张分离的加泰罗尼亚民众多数为土生土长的当地居民,或者父辈为西班牙其他地区公民的二代移民,他们对加泰罗尼亚的感情胜过对西班牙王国的感情。从历史上看,加泰罗尼亚的确具有一定特殊性,在文化与传统上与西班牙不能完全算作“同根同源”,它们与西班牙政府的关系长期处于貌合神离状态。由于以上民族文化原因,加泰罗尼亚民众对西班牙的国家归属感非常淡薄。在这种情况下,他们一旦遇到不满情绪,这种情绪就很容易演化为分离主义倾向。

加泰罗尼亚分离问题的爆发,除历史因素、经济因素和文化因素之外,分离主义精英的煽动也是重要原因。分离主义政治精英描绘出了成立“加泰罗尼亚共和国”后,在政治、经济、文化、福利等方面的美好前景和宏伟蓝图,似乎为加泰罗尼亚人民提供了一个走出困境的最佳方案,这也是很多加泰罗尼亚民众紧随政治精英追求分离的又一重要原因。

### 三 加泰罗尼亚分离公投缺乏合律性

此处的合律性主要与后文的正当性或合法性相区分,意指是否合乎法律及其符合程度。其中的“律”是广义上的,既包含宪法,也包含法律;既涵盖国内法,也涵盖国际法。加泰罗尼亚作为西班牙领土不可分割的一部分,擅自打着公民投票旗号从事分离主义的行为,不论从《西班牙宪法》还是从国际法来看,都是对西班牙国家主权和领土完整的破坏,都不具有合律性。

#### (一)《西班牙宪法》并未赋予加泰罗尼亚分离权

加泰罗尼亚地区实行高度自治的主要法源是1978年《西班牙宪法》和在2006年修正过的《加泰罗尼亚自治条例》。西班牙是单一制国家,其地方自治权系中央作为“主权代表者”通过宪法授予的,既然如此,自治权就不能超越宪法。从宪法规范看,加泰罗尼亚并没有从西班牙王国中分离出去的权利。

从发动公投的主体来说,《西班牙宪法》第92条规定:“特别重要的政治决定可以用咨询性公民投票的方式向全体公民提交”,“公民投票根据众议院授权,政府首相提议,并由国王召集”<sup>②</sup>。按照通常认知逻辑,加泰罗尼亚从西班牙分离出去的公投,应属于“特别重要的政治事项”,那么,涉及该议题的公投就应

<sup>①</sup> 刘泓:《西班牙加泰罗尼亚地区独立公投的民族学解读》,《中国民族报》2017年10月27日第8版。

<sup>②</sup> 《西班牙宪法典》,第34页。

该由众议院授权，西班牙首相提议，并由国王召集。然而，反观这次加泰罗尼亚分离公投，其并未按照宪法规定的程序来操作，而是由加泰罗尼亚自治政府擅自在自治区范围内发动，这显然是违宪的。

从发动公投的权限来看，按照《西班牙宪法》第149条规定，“通过举行公民投票进行民众咨询的授权”是“国家排他的职权”<sup>①</sup>。也就是说，要发动咨询性公民投票，属于国家性职权，而非地方性职权，即必须由国家层级的中央政权机关来启动公投程序。然而，加泰罗尼亚单方面擅自启动涉及整体西班牙利益的公投程序，不符合上述规定。另外，从《西班牙宪法》第148条关于自治区职权的规定来看，自治区可以行使22项职权，但这22项职权中从未包括可启动公投来表决能否从西班牙分离出去的权利。<sup>②</sup>

从参加投票的主体来说，根据《西班牙宪法》第1条规定：“国家主权归于西班牙人民，国家权力源于西班牙人民”<sup>③</sup>；第2条规定：“本宪法基于西班牙民族的团结、全体西班牙人共有的统一国家，承认并保障组成西班牙的各民族和各个地区的自治权和团结。”<sup>④</sup>这两个宪法条文表明，西班牙的领土主权属于包括加泰罗尼亚民众在内的全体西班牙人民，其变更涉及全体西班牙人民的利益，所以即便要举行以加泰罗尼亚可否从西班牙分离为议题的公投，也须由全体西班牙民众共同表决，而非单单由加泰罗尼亚自治区的民众决定。

从公投的表决议题来说，凡是涉及国家整体利益的主权事项，通常由中央政权机关依法启动的全国性公投来表决；但经中央政权机关批准的除外。加泰罗尼亚作为西班牙的地方行政实体只可以就自治范围的经济、政治、社会、民生等事项进行公投，而无权就关涉主权或与其他自治区边界问题进行公投。按照《西班牙宪法》第148条第2款的规定，自治区仅仅可以更改自治区范围内市镇的边界<sup>⑤</sup>，而无权更改自治区与其他自治区的边界，更无权决定可否从西班牙分离出去。《西班牙宪法》第149条也明确规定：“本宪法未明确规定由国家管理的事项，可以根据自治章程归于自治区的权限之下。自治章程未规定的职权，由国家行使。如果发生冲突，国家规范在所有未划为专属自治区职权的问题上优于自治区。在任何情况下，国家的法律是对自治区规章的补充。”<sup>⑥</sup>由此可见，加泰罗尼亚自治政府及其主要地方性政党策划的关于“加泰罗尼亚应否自西班牙分离”的公投是违宪行为，必遭到西班牙政府的坚决反对。不论从法理还是现实来看，西班牙政府能够接受的

① 《西班牙宪法典》，第55页。

② 《西班牙宪法典》，第52—53页。

③ 《西班牙宪法典》，第3页。

④ 《西班牙宪法典》，第4页。

⑤ 《西班牙宪法典》，第52页。

⑥ 《西班牙宪法典》，第56页。

也仅仅限于《加泰罗尼亚自治条例》的颁布、修正或其他重大自治议题的公投，且始终保留对该自治条例和其他重大议题进行合宪性审查的权力。

从比较宪法的角度看，分离在宪法上被确立为一项权利仅属于个案。根据加拿大法学家蒙纳罕(Patrick J. Monahan)和布兰特(Michael J. Bryant)两位学者的研究成果，世界上绝大多数国家的宪法根本不承认任何族群、团体、地区享有要求分离的权利。<sup>①</sup>在他们研究的89个国家的宪法中，只有7个国家的宪法有与分离相关的条款，而有22个国家(包括澳大利亚、圭亚那、罗马尼亚、保加利亚、蒙古国、巴拿马等国)的宪法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的修宪涉及领土变动。在规定了分离权利或者涉及可能的分离程序的七国宪法中，苏联和捷克斯洛伐克的宪法有分离的条款，而且其分离已经实现。而奥地利、法国、新加坡、埃塞俄比亚以及加勒比岛国圣基茨和尼维斯中，只有埃塞俄比亚与圣基茨和尼维斯的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领土和国界变动的条款或地方分权的条款。英国有关北爱尔兰前途的1998年《复活节停火协议》原则上同意了北爱尔兰在公投基础上实现分离的可能(但事实上不可能)。<sup>②</sup>反观《西班牙宪法》，它并没有赋予加泰罗尼亚可以从西班牙分离出去的权利。按照西班牙现行单一制国家结构及宪政体制，宪法高于普通法与地方法，且明文规定了公投的先决条件，也对国家主权统一有详细规定。显然，加泰罗尼亚单方面发动分离公投，试图从西班牙王国中分离出去的行为系违宪行为，在法律层面上是无效的。

需要进一步澄清的是，加泰罗尼亚为了论证其分离公投并不违宪，还从自治权来源角度去寻找法理支撑。那就是加泰罗尼亚认为，它的自治权属于“历史权利”，并非来自《西班牙宪法》。其论证依据有三：其一，早在1978年宪法重新制定之前的西班牙民主转型过程中，加泰罗尼亚的自治权就已存在，并在当时扮演了调和西班牙左右政治力量矛盾的关键角色。因此，加泰罗尼亚的自治权不仅先于宪法，而且其还参与、推动了《西班牙宪法》的制定。正是在这一意义上，有学者认为加泰罗尼亚在历史上“积攒”的事实权力，可以视为“一部分制宪权”<sup>③</sup>。其二，《西班牙宪法》也不得不承认加泰罗尼亚的“历史权利”，因为按照《西班牙宪法》过渡性条款第2条：“过去通过公民投票批准自治章程草案并且在本宪法颁布时实行临时自治政治体制的地区，经由其高级集体准自治机

① Patrick J. Monahan, Michael J. Bryant and Nancy C. Cote, *Coming to Terms with Plan B: Ten Principles Governing Secession*, CD Howe Institute Commentary, 1996, p. 83.

② Jonathan Tonge, “Politics in Northern Ireland,” in Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Richard Heffernan and Gillan Peele, eds., *Developments in British Politics*, New York: Palgrave, 2003, pp. 181–202.

③ Stephen Tiemey, “Reframing Sovereignty? Sub-state National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-state,” in Neil Walker, ed., *Relocating Sovereignty*, Farnham: Ashgate, 2006, p. 247.

构以绝对多数做出的决议，可以立即按照第 148 条第 2 款的规定实行，并适时将决定通知政府。准自治集体机构按照第 151 条第 2 款的规定起草自治章程草案。”<sup>①</sup> 该条文清晰地表明，《西班牙宪法》承认某些地区所享有“历史权利”，这些地区当然包括早就拥有自治政府的加泰罗尼亚在内。<sup>②</sup> 其三，2006 年《加泰罗尼亚自治条例》第 5 条规定：“加泰罗尼亚的自治立基于加泰罗尼亚人民的历史权利、她的世俗机构和法律传统……加泰罗尼亚自治政府的组织和它处理民法、语言、文化、教育的权力由此确立。”<sup>③</sup> 总而言之，在加泰罗尼亚看来，只要能论证清楚其自治权并非完全来自宪法的授权，那么作为其实现“完全自治”手段的分离公投就可以规避违宪指控。

然而，以上观点存在两个问题：其一，尽管加泰罗尼亚的自治权先于《西班牙宪法》而存在，但只要后来参与了共同制宪的过程，就意味着其接受了《西班牙宪法》，其后来所享有的自治权均来源于《西班牙宪法》，因此必须接受宪法的规制。换言之，虽然加泰罗尼亚的自治权存在某种历史特殊性，但这并不能改变其为西班牙单一制宪法所授权、受西班牙单一制宪法所规范的性质。<sup>④</sup> 其二，自治权不等于分离权，即便退一步讲，承认加泰罗尼亚的自治权部分延续了“历史权利”，甚至优先于宪法，是制宪权的组成部分或者来源，但这也与分离权无关。除非加泰罗尼亚能证明其历史上的自治权包含分离权，分离权的相关意涵在 1978 年宪法制定前就出现在加泰罗尼亚自治权之中，否则以上观点就不能成立。所以，加泰罗尼亚要想完成其分离公投不受宪法规制的论证需要经过两个步骤：第一步，证明加泰罗尼亚存在“历史性的自治权”，且优先于 1978 年宪法；第二步，证明加泰罗尼亚历史上的自治权包含分离权。然而，从加泰罗尼亚的既有论证来看，其只论证了第一步，而没有论证第二步。因此，加泰罗尼亚试图从“历史权利”的角度来论证其自治权并非（完全）来自宪法，进而论证其分离公投并不违宪的逻辑是站不住脚的。

## （二）国际法并未赋予加泰罗尼亚自决权

所谓民族自决权是指受国外奴役和殖民压迫的被压迫民族摆脱殖民统治、建立民族独立国家的权利。行使民族自决权的前提是受到外国的殖民压迫和统治，其权利主体是主权国家意义上的国族（nation），而不是种族（nationality）。只要

① 参见《西班牙宪法典》，第 65 页。

② 参见屠凯：《西方单一制多民族国家的未来：进入 21 世纪的英国和西班牙》，《清华法学》2015 年第 4 期，第 13 页。

③ The Statute of Autonomy of Catalonia, 2006, art. 5.

④ 屠凯：《西方单一制多民族国家的未来：进入 21 世纪的英国和西班牙》，《清华法学》2015 年第 4 期，第 13 页。

考察民族自决权原则的演变历程,我们就可以发现,自决权与分离权没有必然的联系,自决权不包括分离权。<sup>①</sup>众所周知,自决权的行使并不会损害到宗主国的领土主权完整,因为殖民地和其他被外国占领(或统治)的领土,从来就没有被它们的宗主国视为其领土的组成部分,殖民地人民及其他被外国占领(或统治)领土上的居民也不能享有与宗主国本土居民相同的法律地位。从殖民地及其他被压迫民族的角度来看,它们过去曾经是某个独立的主权国家,正是殖民侵略和殖民统治才使得它们处于被压迫、被奴役的地位。因此,殖民地及其他被压迫民族的独立既是结束被压迫、被奴役地位的一种方式(而且是最主要的方式),也是它们的一项权利。但这种权利不是分离权,因为这与一个地区从其所属主权国家分离出去没有任何关系。<sup>②</sup>《给予殖民地国家和人民独立宣言》把民族自决权宣告为直接反对异国奴役的权利,表明运用民族自决权来自由地决定一个民族的政治地位,只能是直接用来反对殖民统治而不是原有的国内统治。<sup>③</sup>因此,殖民地及其他被压迫民族的自决权所包含的应该是独立权,而不是分离权。其实,在酝酿《给予殖民地国家和人民独立宣言》的过程中,某些联合国的成员国就担心毫无限制的自决权可能会导致现存国家的分裂,从而危及国际秩序的稳定。因此,联合国大会在支持自决权的同时,特别表示要保证其成员国现存领土的完整,限制以自决为名的分离。因此,现存国家(哪怕它以前曾是殖民地)中少数民族进行的分离运动并不在民族自决权的保护之下。<sup>④</sup>正如英国剑桥大学迈尔可姆·肖(Malcolm N. Show)教授所说:“自决只限于公认的殖民地领土范围之内,任何想扩大这个范围的尝试都从未成功过,而且联合国总是极力反对任何旨在部分地或全面地分裂一个国家的团结和破坏其领土完整的企图。”<sup>⑤</sup>基于以上分析,笔者认为,加泰罗尼亚分离是西班牙的内部事务,且不存在殖民压迫,因而加泰罗尼亚人民没有国际法上的自决权,更谈不上通过行使自决权完成独立建国。正是在这一意义上说,国际法上的自决权原则并非加泰罗尼亚分离主义的挡箭牌。

同时需要特别指出的是,加泰罗尼亚分离主义者之所以将其分离行为与自决权相挂钩,这是因为:其一,“分离主义”这个词带有某种程度的贬义,而“自决权”是得到国际法支持的概念,是正义、褒义的词语,所以分离主义者通常喜欢打着“自决”的旗号来为其分离行径作合法性辩护。<sup>⑥</sup>其二,分离行为在国

① 白桂梅:《国际法上的自决》,北京:中国华侨出版社1999年版,第189—190页。

② 白桂梅:《国际法上的自决》,第190页。

③ 李龙、万鄂湘:《人权理论与国际人权》,武汉:武汉大学出版社1992年版,第138页。

④ 任东来:《政治世界探微》,北京:北京大学出版社2005年版,第274页。

⑤ Malcolm N. Show, *International Law*, Second Edition, Cambridge: Grotius Publications, 1998, p. 110.

⑥ 白桂梅:《国际法上的自决》,第178页。

内法上通常是被禁止的，在从国内法上找不到法律依据的情况下，分离势力只好到国际法规范中寻找合法性依据，进而求得国际社会的保护和支持。然而，只要从学理和法理上对上述问题做出澄清，就能辨识出加泰罗尼亚分离主义者所谓“法律依据”的虚无性，正如联合国前秘书长潘基文（Ban Ki-moon）曾说：“一个地方想要行使民族自决权时，需要联合国承认它是非自治领土，但加泰罗尼亚不属于这一范畴。”<sup>①</sup>

## 四 加泰罗尼亚分离公投缺乏正当性

因为加泰罗尼亚分离势力无法从西班牙宪法和国际法上找到支撑分离公投的依据，于是便转向从政治学理论中寻求支持。其所依循的理论主要有三类：一是西方分离理论，主要包括以救济性分离权为代表的“道德分离权”理论；二是社会契约学说，尤其是该学说对解除契约自由的强调；三是直接民主与公民投票理论，主要力图证明地区民主性公投能够单方面决定分离议题。然而，以上三种理论也无法为加泰罗尼亚分离公投提供道德正当性。

### （一）“道德分离权”理论不适用于加泰罗尼亚

加泰罗尼亚分离主义者从宪法上论证其拥有分离权的观点遭到反驳以后，又转向从“道德分离权”的角度来论证其拥有分离权。因这种观点颇具迷惑性，所以必须在此予以分析和澄清。所谓“道德分离权”（a moral right to secede）在本质上是一种救济性权利（remedial right）。该理论有一个重要流派，就是“仅限救济权利理论”，其主要代表人物是布坎南（Buchanan）等。该理论流派认为，在国际实践中，分离权在一定情况下仅限于被视为一种救济性权利，即一个团体只有在遭遇特定的“严重不公正待遇”而现有的法律手段又不能提供解决这种不公正的有效方案时才有权进行分离。该理论的核心概念是“救济性分离权”，这种分离权类似于西方近代自由主义思想家约翰·洛克（John Locke）政治学说中的革命权<sup>②</sup>，加拿大华裔学者朱毓朝认为，行使这种权利的前提条件必须是当事政权为问题的罪魁祸首，并且没有任何改正的迹象，而且其他和平协商的解决手段已经穷尽，在此情况下，作为受害群体的最后选择，用非暴力甚至暴

<sup>①</sup> 《联合国秘书长潘基文：“加泰”无权自决独立》，新华网，2015年11月2日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/02/c\\_128381445.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/02/c_128381445.htm)。

<sup>②</sup> 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, p. 198.

力形式完成分离才可以在道义上被接受。<sup>①</sup> 荷兰籍国际法院法官科艾曼斯(Kooijmans)也认为,分离权并非民族自决权的正常衍生物,而是一种最后的救济方法,并且这种救济手段的行使是有条件的,即当某个群体的权利受到侵害时,只有在国家框架内寻找解决问题的所有努力均不奏效,且区域和国际的救济均被证明无效时才可援引。<sup>②</sup> 在这些学者看来,虽然分离在国际法上并未被确立是一项权利,但在国际实践中,如果一个国家没有在宪法以及相关法律和政策中对其弱势群体(如少数民族等)的权利给予实际的保护,而在现实中存在着中央政府的歧视性统治(准殖民地状态)和集体性屠杀的事实,或者强制推行种族同化和文化灭绝政策,那么这些弱势群体就被“视为”<sup>③</sup>享有要求自治甚至分离的权利(即分离权)。国际社会之所以在特定情形下视“分离”为一项自我救济的特殊权利,从根本上说,是基于人道主义理念和保护弱势群体人权的考量。此情形下的分离权是弱势群体保护自身免遭毁灭而最后不得已而行使的一种救济性权利,是弱势群体实行自我保护的例外机制。该机制的重要特点是在赋予弱势群体“道德分离权”的同时,又严格限定了行使该权利的条件。

不过,需要指出的是,上述学者所言仅仅是“一家之言”的学术观点而已,并非现行国际法规范或国际实践共识。而且,救济性分离权理论本身也设定了极为严苛的适用条件,即救济性分离权是一种在极端状况下(包括受到极端的不公正对待与所有常规救济手段均已穷尽)才能使用的特殊权利。具体而言,如果一个主权国家的法律和政治制度安排能够保障基本人权、民族平等与弱势群体权利,那么分离权就没有理由被激活,中央政府在处理分离问题时就拥有完全的自主权。即便是少数民族通过在聚集居住的地区用公民投票的方式表达出分离的集体愿望,中央政府也没有法律上的责任和义务承认或接受分离主义的诉求,因为中央政府代表和考虑的是国家的整体利益,而且是唯一被国际社会承认的在该领土上的合法政权。<sup>④</sup>

很显然,西班牙中央政府并没有残暴地虐待或屠杀加泰罗尼亚地区的民众;相反,还在加泰罗尼亚地区推行民族保护和民族自治的政策。因而,加泰罗尼亚并不具备行使“道德分离权”的条件和情形,所以从“道德分离权”角度来论

① 朱毓朝:《国际法和国际政治中的分离主义》,《国际政治科学》2005年第2期,第78页。

② P. H. Kooijmans, "Tolerance, Sovereignty and Self-Determination," *Netherlands International Law Review*, vol. 43, no. 2, 1996, pp. 213-214.

③ 在法律上,“视为”类似“类推”的规定,通常指在法律上没有明文规定,但根据其情形,应将其看作能够适用于法律规定中最相类似规范。在这里,“视为”的意思是,法律上尽管没有规定“分离”是一种权利,但一个主权国家内的某个种族或部分人民在面临来自国内(特别是来自中央政府)的种族灭绝或人道主义残害时,依照人权保护的理论和规则,可以类推他们拥有从这个国家分离出去的权利。

④ 朱毓朝:《国际法和国际政治中的分离主义》,《国际政治科学》2005年第2期,第78页。

证加泰罗尼亚分离公投具有正当性的观点是不能成立的。

## （二）单方面分离不符合社会契约理论<sup>①</sup>

西班牙属于西方自由民主国家，历来信奉社会契约理论。按照近代西方的社会契约学说，契约理论强调契约自由，其中包括签订契约自由和解除契约自由。然而，加泰罗尼亚却对解除契约的自由存在误解，或者说夸大大解除契约的自由程度。解散契约不是无条件的、单方面的，而是要遵循严格的限制条件与协商程序。正如同婚姻自由一样，尽管存在结婚自由与离婚自由，但无论是结婚还是离婚均需要符合相应条件和程序。分离意味着解散建立国家共同体的契约，这比婚姻契约重大得多，因而需要更严格的程序和更高的协商门槛。按照社会契约论的假设，即便加泰罗尼亚要从西班牙的国家契约中退出，也需要与其他地方行政实体进行协商谈判（通常由中央政府或联邦政府代表其他地方行政实体来进行谈判），只有各方达成共识，同意加泰罗尼亚通过公投实现分离，其公投才具有正当性、合法性，正如同2014年苏格兰发动的分离公投，其事先经过与英国中央政府的协商，并取得了英国议会的批准，然后才发动了分离公投，所以苏格兰公投是合法有效的（当然，公投结果未达到法定门槛，那是另外一件事）。加泰罗尼亚的认知错误在于：将契约自由片面地理解成签约自由，仅仅注意到了签约时需要与其他签约方进行协商，各方达成合意后组建一个国家共同体；然而却忽视了解约时也需要与其他签约方进行谈判，只有获得其他签约方的一致同意后方可自由退出；否则，必然要承担违约责任，重则受到战争的惩罚。

事实上，历史经验已经充分证明了单方面违约（分离）的非正当性及其所需付出的沉重代价。当年美国十三州从邦联走向联邦，共同组建了美利坚合众国，其实这视同为十三州通过制定宪法（这个契约）来组建一个国家共同体。可是，当19世纪60年代，美国南部一些州宣布脱离联邦时，联邦政府总统亚伯拉罕·林肯（Abraham Lincoln）发表了著名的“裂屋演说”，反对使“房子倒塌”、使“联邦解体”的分离主义，于是奋起还击，发动了一场被马克思称为“现代历史上第一个伟大的战争”<sup>②</sup>的南北内战，从而制止了南方诸州的分离、维护了美国的统一。该案例表明，国家的组成单位要想脱离国家共同体，必须征得该国全体人民或代表全体人民之中央政府（或联邦政府）的批准；否则就要付出血的代价。

<sup>①</sup> 作为西方自由民主理论的经典学说，社会契约论本身存在诸多漏洞，相关批判已经汗牛充栋，这里就不再赘述，本文仅在假设社会契约论成立的基础上进行分析。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》第15卷，北京：人民出版社1963年版，第344页。

### (三) 地区民主性公投无法决定国家主权议题

针对此次分离公投,有人因投票率仅仅42.3%而判定公投不能体现完整的加泰罗尼亚民意;还有人认为,在公投后,加泰罗尼亚自治区议会在反对分离的议员缺席的情况下,强行通过从西班牙分离出去独立建国的议案,既不符合法律程序,也不能代表多数民意,因而对加泰罗尼亚公投的合法性提出质疑。然而笔者认为,这些观点固然都是为了论证加泰罗尼亚分离公投的非法性和非正当性,但对于该问题的分析不能仅着眼于投票率高低、议员是否出席等技术细节,更应重点分析加泰罗尼亚人民是否有权通过地区性公投单方面表决“分离”和“独立”之类的主权议题,后者才是分析分离公投正当性的关键所在。

为充分厘清这一问题,首先需要厘清加泰罗尼亚公投的性质。从理论上说,此次公投是民主性公投而非自决性公投。所谓自决性公投是指国际法上创设领土边界以实现独立建国或决定领土归属以合并到他国的公民投票,该公投通常是殖民地人民和其他被压迫民族的人民实现民族自决权的重要手段;而民主性公投是指在一个主权国家的既定疆域内,人民对全国性或地方性重大事务进行集体表决的公民投票,该公投是实现直接民主的重要方式。<sup>①</sup>因为加泰罗尼亚与西班牙政府之间的矛盾并非殖民地与宗主国的矛盾,所以此次公投属于民主性公投。那么,这一区分有何意义呢?其意义正在于通过对民主与自决的辨析,推导出加泰罗尼亚公投在领土变更问题上的局限性。从表面上看,民主和自决都含有人民自己决定自我事务的含义,两者在理念方面有很多相似甚至相同之处;但事实上,民主和自决是分属两个范畴的概念。自决意味着要通过独立建国来创设疆界,而民主则必须在一定的疆界内运行,它不能创设边界,更不能单方面改变疆界。譬如,美国纽约州选州长,其他州的人无权参与。纽约州通过的决议只适用于纽约州,对其他州不具有效力,且不能违背联邦宪法。没有预设疆界的民主无法操作,因为无法判定“多数”。民主政治必须在大家已经预先接受了的领土疆界范围内运作。<sup>②</sup>因此,加泰罗尼亚公投作为一种地区民主性公投,其表决议题只能限于加泰罗尼亚自治区内部治理的事项,而不能就整个西班牙的领土主权变更议题进行表决;倘若要决定后者,其就需要与作为共同领土主权所有者的另一部分人民(即西班牙其他行政单位)及西班牙中央政府进行协商并达成一致意见,否则公投就缺乏正当性。

值得进一步探讨的是,既然民主与自决是两个不同范畴的概念,那么为何在

① 王英津:《自决权理论与公民投票》,北京:九州出版社2007年版,第214—216页。

② David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*, Readwood City: Stanford University Press, 1999, pp. 46-49.

很多场合人们仍将两者紧密联系甚至混同使用呢？这主要与人们将不同学科意义上的自决混为一谈有关。目前学界主要在两种意义上使用自决，一是国际法意义上的自决，二是宪政意义上的自决。本来，我们通常所说的自决就是国际法意义上的自决（法律概念），可是由于宪政意义上的自决（学术概念）也强调内部自主、人民自我决定等价值，所以很多人在表达民主意涵的场合也会用宪政意义上的自决来代替，以至于两者在很大程度上成为同义词，经常被互换使用。在这种情况下，由于很多人没有厘清宪政意义上的自决和国际法意义上的自决的区别，因此就将前者与民主的联系误当作了后者与民主的联系，这是使自决（国际法意义上的自决）与民主联结或混同起来的主要原因。<sup>①</sup>

## 五 西班牙及国际社会的态度和反应

除了在合律性和正当性层面存在双重缺失之外，加泰罗尼亚分离公投在现实层面还直接冲击了既有的秩序和利益格局，因此受到了西班牙政府和国际社会的一致谴责。公投发生前，已被西班牙宪法法院判决为违宪；公投发生后，西班牙政府紧急启动宪法第 155 条，采用司法与行政手段双管齐下遏制了分离运动的升级。国际社会也纷纷发声，坚决支持西班牙政府捍卫领土主权的行动。

### （一）西班牙政府捍卫国家统一的举措

加泰罗尼亚是西班牙领土不可分割的一部分，无论是从维护主权和领土完整的要义来说，还是从维持政权体系正常运转的角度来说，西班牙政府都不会允许加泰罗尼亚地区分离出去。

#### 1. 司法手段：宪法法院做出违宪判决

根据《西班牙宪法》第 161 条规定：“国家与自治区之间或自治区之间的权限冲突”，由西班牙宪法法院管辖和审理。<sup>②</sup> 西班牙宪法法院在制止加泰罗尼亚分离主义、捍卫宪法权威、维护国家统一方面起到了不可替代的作用，其具体表现如下：

其一，2006 年加泰罗尼亚自治区议会大幅修改了《加泰罗尼亚自治条例》，旨在提高加泰罗尼亚的法律地位、扩张自治区政府的权限。西班牙政府对于自治条例修正案的部分内容存有不同意见，认为部分条款有违宪嫌疑，故向西班牙宪法法院提出了七项诉讼请求。针对这一诉讼请求，经过漫长的审理，宪法法院于 2010 年最终做出了长达 881 页的判决书。该判决书指出：自治条例修正案中关

<sup>①</sup> 王英津：《自决权理论与公民投票》，第 176—177 页。

<sup>②</sup> 《西班牙宪法典》，第 61—62 页。

于强化加泰罗尼亚语教育与承认加泰罗尼亚为“国族”等14项条款违宪，必须予以修改。<sup>①</sup>判决书指出：“宪法只承认西班牙国族，不承认其他国族。”<sup>②</sup>尽管该措辞在加泰罗尼亚自治区引起了特别强烈的反对，但判决书也指出，使用“国族”这个术语虽然不具法律含义，但从观念、历史或文化意义上把这个术语限于表达“一个民族集体的自我表现”，也是合法的，可以完全合法地在民主秩序内得到包容，只是不要由此而引申出更多的意涵（譬如要求自决权）。<sup>③</sup>总之，虽然宪法法院的判决认定在新自治条例的序言中使用“国族”不具法律效力，但却为使用这个术语作了背书。<sup>④</sup>针对自治条例修正案第8条，判决书指出：自治条例修正案不能否定宪法规定的“西班牙国族不可分裂的统一性”，自治条例可以确立自己的民族象征，但不能因此与西班牙国族的象征形成竞争或矛盾。<sup>⑤</sup>判决书还明确指出：加泰罗尼亚所谓的“自决权利”<sup>⑥</sup>完全地来源于1978年宪法的规定，不存在先于宪法的权利；《西班牙宪法》的民主正当性则完全地来源于作为一个整体的西班牙全体公民，2006年《加泰罗尼亚自治条例》关于“加泰罗尼亚公民”的相关规定不能与此相冲突<sup>⑦</sup>；加泰罗尼亚自治区的权力在法理上都是《西班牙宪法》所赋予的，必须在宪法框架下来理解和解释。《加泰罗尼亚自治条例》是宪法的下位法，必须服从宪法。<sup>⑧</sup>因循这一逻辑，西班牙宪法法院正式判决加泰罗尼亚自治区议会宣言中关于加泰罗尼亚（人民）“主权”原则的表述是违宪无效的。<sup>⑨</sup>后来，经修改后的自治条例修正案在2006年6月18日举行的加泰罗尼亚地区公投中以超过70%的支持率顺利通过。

其二，2013年1月23日，加泰罗尼亚自治区议会通过了“主权与人民自决权声明”，宣称加泰罗尼亚人民“具备政治上与法律上的主权地位”。2014年3月25日，西班牙宪法法院的12名法官对加泰罗尼亚提交主权声明进行审议，当日下午就依据宪法第2条关于“国家统一和自治权利”条款<sup>⑩</sup>和《加泰罗尼亚自治条例》裁决加泰罗尼亚关于主权和自决权的声明以及推动分离公投的行为是

① S. T. G. , de 28 de junio de 2010, Sentencia 31/2010 (BOE nflm. 172, de 16 de julio de 2010) .

② S. T. G. , de 28 de junio de 2010, Sentencia 31/2010 (BOE nflm. 172, de 16 de julio de 2010) .

③ S. T. G. , de 28 de junio de 2010, Sentencia 31/2010 (BOE nflm. 172, de 16 de julio de 2010) .

④ 徐利奥·里奥斯：《西班牙的加泰罗尼亚问题》，第57页。

⑤ 徐利奥·里奥斯：《西班牙的加泰罗尼亚问题》，第57页。

⑥ 需要注意的是，宪法法院此处使用的“自决”概念是指宪政意义上（侧重于自治或民主之意涵）的自决，而非国际法意义上（侧重于独立建国）的自决。

⑦ S. T. G. , de 28 de junio de 2010, Sentencia 31/2010 (BOE nflm. 172, de 16 de julio de 2010) .

⑧ S. T. C. , de 28 de junio de 2010, Sentencia 31/2010 (BOE nfm. 172, de 16 de julio de 2010) .

⑨ S. T. C. , de 25 de marzo de 2014, Sentencia 42/2014 (BOE ndm. 87, de 10 de abril de 2014) .

⑩ 宪法第2条规定：“本宪法基于西班牙民族的团结、全体西班牙人共有的统一国家，承认并保障组成西班牙的各民族和各个地区的自治权和团结。”参见《西班牙宪法典》，第4页。

非法的。

其三，在加泰罗尼亚提交主权声明被宪法法院裁决无效后，自治区议会于2014年9月26日又通过《民意调查及公众参与法》授权自治政府组织有法律效力的民意调查，并在2014年11月9日举行自治区公投，以表决加泰罗尼亚“是否建国/州”“是否应当独立”的问题。鉴于已临近加泰罗尼亚自我设定的投票日期，西班牙政府迅即请求宪法法院做出判决。宪法法院审查后裁决：中止加泰罗尼亚《民意调查及公众参与法》的法律效力，以待最终审议结果。在公民投票的法律基础被彻底颠覆的情况下，自治政府于11月9日当天临时改口称公投为“不具法律效力的民意调查”。<sup>①</sup>对于此次公投及其结果，宪法法院仍判决其为违宪行为。

其四，加泰罗尼亚自治区议会在2017年9月6日自行通过《独立公投法》，并宣布将在2017年10月1日举行分离公投后，西班牙政府当即向宪法法院提出诉讼，宪法法院当即受理，并于9月7日凌晨连夜召开紧急会议，一致否决加泰罗尼亚自治区议会的决议，宣布《独立公投法》及发动分离公投是非法无效的。

对于加泰罗尼亚自治区发动分离公投的行为，西班牙宪法法院基于捍卫国家主权和领土完整的考量，依法多次判决或裁定加泰罗尼亚擅自发动分离公投是违宪行为，不具有任何法律效力。宪法法院成为西班牙运用司法手段坚定捍卫国家主权和领土完整的重要机构，也是加泰罗尼亚分离独立难以逾越的最大障碍。

## 2. 行政手段：西班牙政府启动宪法第155条

站在西班牙政府的立场上看，它绝不会允许加泰罗尼亚分离，因为一旦其分离成功，那么就很容易引发多米诺骨牌效应，巴斯克等其他自治区很可能会随即宣布分离，届时西班牙王国将面临四分五裂的危机。有鉴于此，西班牙政府多次明确重申，加泰罗尼亚的分离公投属于违宪之举，他们决不会对分离势力有丝毫的妥协退让。

就2017年10月1日的公投来说，早在9月7日宪法法院判决公投违宪的当日，西班牙政府就详细列出了公投决议违反《西班牙宪法》的八项条款，以及国家章程的三项条款，其中包括“西班牙人民主权”“议会君主制国家体制”“国家统一”等。西班牙政府指出，国家是唯一有权决定进行公民投票的机构，而地方政府无权决定。即使需要修改宪法，也需要依照宪法规定的程序进行，而此次加泰罗尼亚议会的决议并未遵循有关程序，因而是违法无效的。早在10月1日之前，西班牙政府一直表示将采取各种行动保障国家利益不受侵犯。10月

<sup>①</sup> 屠凯：《西方单一制多民族国家的未来：进入21世纪的英国和西班牙》，《清华法学》2015年第4期，第150页。

21日西班牙政府根据参议院的决议正式启动宪法第155条,解散加泰罗尼亚自治区议会、自治区政府并罢免其领导人,6个月内选出新的自治区议会。2017年10月28日,西班牙政府正式接管对加泰罗尼亚地区的管治,并解除该地区高级领导人的职务。

除了宪法法院和中央政府之外,西班牙国家总检察官马萨(José Manuel Maza)也宣布,以“叛乱、煽动叛乱、滥用公共资金”的罪名起诉策划分离的加泰罗尼亚自治区前主席。如果罪名成立,普伊格德蒙特等人将面临最高30年刑期。比利时政府也明确表态,将不会向普伊格德蒙特提供任何形式的政治庇护。

从结果来看,加泰罗尼亚自治区暂时被西班牙中央政府接管,此举获得了不少加泰罗尼亚民众支持,至此,分离势力付出了惨重代价。出现这一结果是必然的,因为西班牙政府在法律、国际舆论和力量对比上占据明显优势,西班牙其他地区的民众也反对加泰罗尼亚地区的分离活动。西班牙主要政党在此问题上表现出空前的一致性,坚决站在中央政府一边,分离势力难以在中央政府内部得到任何策应。这种“强中央、弱地方”的力量对比格局决定了加泰罗尼亚分离公投必定以失败告终。分离公投所引发的动荡尽管对西班牙的局势造成了一定的冲击,但仍在中央政府可控制的范围内。中央政府启动宪法第155条后,加泰罗尼亚分离主义不仅受到了中央政府全方位的制裁和打压,而且内部精英乃至基层民众也陷入了分裂,这严重削弱了加泰罗尼亚分离主义。

## (二) 主流国际社会的态度和反映

面对加泰罗尼亚发动的单方面分离公投及其在西班牙国内引发的动荡局势,国际社会纷纷表态支持西班牙政府维护国家统一的举措。

在欧盟看来,加泰罗尼亚分离公投有可能会冲击欧洲一体化进程,并有可能使欧洲局势陷入动荡。所以,欧盟坚决反对加泰罗尼亚地区从西班牙王国中分离出去。近些年,欧洲债务危机缠身,欧盟“三驾马车”在西班牙投入较多,如果加泰罗尼亚地区分离出去,西班牙和欧盟之间的发展计划就会被打乱,包括会影响西班牙在解决难民问题上的资金投入。为此,欧盟委员会前主席巴罗佐(José Manuel Durao Barroso)等欧盟多位领导人均公开表示坚决反对加泰罗尼亚从西班牙分离出去,不承认其分离公投具有合法性<sup>①</sup>。为了表达不支持分离公投的态度,欧盟还表示,即便加泰罗尼亚独立建国了,其也不能直接延续西班牙作为欧盟成员国的既有身份,新成立的国家意欲加入欧盟,必须重新申请。同时,根据欧盟协定第4条规定:国家尊重各自的国家认同,这种认同体现于它们包括

<sup>①</sup> 刘泓:《西班牙加泰罗尼亚地区独立公投的民族学解读》,《中国民族报》2017年10月27日第8版。

地区和地方自治在内的基本的政治及合宪架构。欧盟认为，加泰罗尼亚分离问题是西班牙内政，欧盟不便直接干预，故多次主张西班牙各方早日展开对话、结束纷争和恢复秩序。欧洲议会也宣称，加泰罗尼亚的分离行为不会得到他们的承认。欧盟议会认为，当前国际秩序正处于一个极不稳定的动荡不安状态，保守主义势力甚嚣尘上，一些国家正伺机退出业已加入的国际机制，一些国家内部的地区行政实体正寻求分离建国或更高自治，这些都将威胁国际秩序的稳定。欧洲议会议长安东尼奥·塔亚尼（Antonio Tajani）于2017年10月27日在个人推特上发文说，欧盟内没有国家会承认加泰罗尼亚单方面发动公投及其结果。<sup>①</sup>除此之外，欧盟其他官方机构也明确表示支持西班牙政府维护国家主权和领土完整的举措，不会承认加泰罗尼亚分离独立。

除了欧盟作为一个共同体单独发声和表态之外，其部分成员国及美洲主要国家在加泰罗尼亚举行分离公投后也纷纷发声，谴责加泰罗尼亚单方面发动分离公投的行为，拒绝承认加泰罗尼亚的独立宣告，坚决支持西班牙政府捍卫国家统一的举措。这些国家对加泰罗尼亚分离公投的立场和态度可以参见表1。

除了欧美主要大国之外，中国也对加泰罗尼亚分离独立表达了自己的立场和态度。鉴于中国也饱受分离主义的挑战，遂充分理解西班牙政府的处境和使命。从维护地区和平与稳定的大局出发，2017年10月12日中国外交部表示，中方理解并支持西班牙政府为维护国家统一、民族团结和领土完整所做的努力。<sup>②</sup>

表1 欧美大国对加泰罗尼亚分离公投的态度汇总

序号	国家	加泰罗尼亚分离公投前后的态度和反应
1	英国	①政府声称不会承认加泰罗尼亚的“独立”，并谴责加泰罗尼亚单方面宣布“独立”的做法；②时任首相卡梅伦表示，肯定西班牙政府为维护本国主权和领土完整所做的努力；③首相府发言人也表示，英国不会承认加泰罗尼亚“独立”，因为这一结果是基于已被西班牙宪法法院宣布为非法的公投，希望《西班牙宪法》受到尊重、统一得到维护。
2	法国	①明确表示完全拥护西班牙政府维护宪法权威所采取的举措；②总统马克龙表示全力支持西班牙首相拉霍伊的决定，“我一直表示我在西班牙只有一位对话伙伴，就是拉霍伊首相”。

① 《欧美主要国家和组织支持西班牙中央政府维护国家统一》，新华网，2017年10月28日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-10/28/c\\_1121870198.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-10/28/c_1121870198.htm)。

② 《加泰罗尼亚“独立”闹剧失道寡助》，中国评论新闻网，2017年10月29日，<http://www.cmmt.com/doc/1048/6/0/7/104860747.html?coluid=0&kindid=0&docid=104860747>。

序号	国家	加泰罗尼亚分离公投前后的态度和反应
3	德国	①明确表示不会承认加泰罗尼亚的“独立”地位，更斥责了加泰罗尼亚这种单方面宣布分离独立的做法，坚决支持西班牙首相在加泰罗尼亚地区恢复宪法秩序的做法，同时呼吁相关各方能够尽最大可能缓和局势，通过对话解决问题；②总理默克尔亦表态，支持西班牙中央政府维护国家统一的作法；③政府发言人赛伯特通过政府官方网站和社交媒体表示，德国政府不承认加泰罗尼亚自治区单方面宣布“独立”，西班牙的主权和领土完整不容破坏，而加泰罗尼亚单方面宣布独立有违这一原则。
4	意大利	外长阿尔法诺声明，意大利不论现在还是将来都不会承认加泰罗尼亚单方面宣布“独立”，他强烈谴责加泰罗尼亚自治区议会的不明智做法。
5	葡萄牙	葡萄牙总理科斯塔表示，加泰罗尼亚宣布“独立”的行为是对西班牙国家政治生活的破坏，葡萄牙完全支持西班牙政府根据宪法捍卫国家统一的举措。
6	美国	①国务院发言人诺尔特声称，加泰罗尼亚自治区是西班牙王国不可分割的一部分，美国支持西班牙政府采取措施，维护西班牙的团结和稳定；②白宫发言人桑德斯也在记者会上表达了这一立场，表示美国支持西班牙的强大和统一。
7	加拿大	总理特鲁多表示，加拿大承认一个统一的西班牙，加泰罗尼亚问题的讨论和解决应该在《西班牙宪法》和法律的框架内进行。
8	哥伦比亚	总统桑托斯表示，哥伦比亚支持西班牙中央政府的立场，希望看到一个团结的西班牙，这符合西班牙以及国际社会的利益。

资料来源：《欧美主要国家和组织支持西班牙中央政府维护国家统一》，新华网，2017年10月28日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-10/28/c\\_1121870198.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-10/28/c_1121870198.htm)。

从国际社会的态度和反应来看，加泰罗尼亚企图通过公投脱离西班牙的行为，并未得到国际社会的支持和认同，甚至没有一个国家公开站出来表示支持加泰罗尼亚的分离行为，充其量只有几个与加泰罗尼亚有类似境况和诉求的他国地区对其表示同情，譬如，苏格兰民族党（Scottish National Party）党代会一致通过决议，支持加泰罗尼亚地区行使“自决权”。需要注意的是，西方主要大国对加泰罗尼亚公投分离的态度，较之以往对其他国家之地区分离公投（譬如科索沃公投及后来的独立）的态度有所不同。<sup>①</sup> 此次他们一改过去从自由主义、保护人权等理念出发而支持地区分离主义的态度，坚定地站在捍卫国家统一的西班牙政府一边。由此表明，西方国家在分离主义问题上秉持双重标准，即在对待自己

① 西方国家对待加泰罗尼亚分离和科索沃分离的截然不同态度。20世纪90年代，科索沃自称为“共和国”，当时仅有阿尔巴尼亚一国予以承认。2008年，它单方面宣布独立建国，西方国家纷纷表示承认。此前“南斯拉夫社会主义联邦共和国”的迅速解体，也与西方国家支持分离主义的推力不无关系。

境内或阵营内的分离主义运动（英国的苏格兰、西班牙的巴斯克和加泰罗尼亚、加拿大的魁北克等）时，会采取反对态度，并设法强力阻挠；但在对待其他国家的分离主义时则采取包容、鼓励的态度，甚至企图通过支持他国的地区分离运动来达到颠覆、肢解他国的政治目的。

## 六 对世界反分离实践的经验与警示

加泰罗尼亚分离公投直接将西班牙推向主权危机的边缘，虽然目前暂告失败，但分离势力并不会甘心，未来只要条件成熟，他们仍可能会利用公投的形式来从事分离活动。所以，在这次公投事件结束后，仍有许多问题值得我们进一步研究和反思。

### （一）过度放权并非解决分离主义的灵丹妙药

按照《西班牙宪法》和《加泰罗尼亚自治条例》的相关规定，加泰罗尼亚享有高度自治权。譬如，宪法第 149 条规定：“本宪法未明确规定由国家管理的事项，可以根据自治章程归于自治区的权限之下。”<sup>①</sup>在这种情况下，加泰罗尼亚自治区享有的政治权力，类似德国、奥地利等联邦制度下的各邦或州所拥有的权力。这种权力受国家宪法保护，高于其他被认为是“非中央集权国家的自治地区”的权力，意味着国家机构对自治区机构在政治管理上的权力让渡。有人认为，西班牙各自治区的政治权力可等同于“具有特殊性质的国家政治权力”<sup>②</sup>。譬如，自治区机构只对自己政府的主席负责，在其城市建设、教育、环境和卫生等方面拥有重要的立法和执法权力，自治区法规与联邦制度下各邦或州的宪法具有相似性。依常规逻辑推理，既然加泰罗尼亚已经获得了如此宽容的自治权，那么理应逐渐放弃分离，然而事实却恰恰相反，其离心倾向反而日益严重。这是为什么呢？一个合理的解释是，随着加泰罗尼亚自治权的增多，以及对西班牙贡献的增大，其主体性意识不断增强。在这种情况下，加泰罗尼亚自治政府与西班牙中央政府一旦遇到利益冲突，其主体性意识就很容易转化为分离意识。中央政府本希望通过授予高度自治权的方式来获得加泰罗尼亚民众的认同和支持，不料却孕育出了更强的分离主义意识，这是西班牙中央政府始料未及的。

加泰罗尼亚分离案例表明，中央政府企图通过赋予高度自治权的办法来消

<sup>①</sup> 《西班牙宪法典》，第 56 页。

<sup>②</sup> 刘泓：《西班牙加泰罗尼亚地区独立公投的民族学解读》，《中国民族报》2017 年 10 月 27 日第 8 版。

解分离主义,可能并不现实;事实证明,某个地区的自治权越高,其主体性意识反而可能越强,分离主义越容易发生。不仅加泰罗尼亚如此,其他地区如英国苏格兰、加拿大魁北克等出现分离主义也有类似原因。过去很长一段时间内,学界习惯性认为,权力下放可以舒缓分离诉求,增进当地民众的国家认同感,因为权力下放不仅可以给地方行政实体或非主体民族提供更多的权力和资源使其更好地进行地方建设,而且可以赋予地区政治精英或非主体民族精英以权力、声望和利益。然而,政治实践表明,权力下放不仅使地方行政实体或非主体民族在意识形态上大幅偏离国家和主体民族认同,而且为分离主义提供了制度上的便利与可能路径,所以过度权力下放不仅不能解决分离主义,反而可能“养虎为患”。

其实,单一制下的地方自治制度固然可以很好地解决现代民族国家整合与发展过程中的差异性与包容性问题,有助于缓解中央与地方的诸多冲突或争端,增进政权稳固和国家统一。但是,该制度之实践需要较高的技术操作,其关键是宪法赋予地方自治权时能否把握好一个恰当的“度”(即“平衡点”),地方自治程度“不足”或“过高”均会影响中央与地方关系的正常发展。倘若地方自治程度不足,不仅会影响地方政府发展的动力和活力,而且容易造成人心背离,进而产生对中央的对抗情绪;倘若地方自治程度过高,则容易产生地方主义,甚至演化为分离主义。综上所述,如何处理好中央集权统一和地方分权自治的平衡问题是当今世界民族主权国家所普遍面临的重大现实问题。尤其是中央政府在向地方下放自治权的同时,一定要加强对自治地区的有效管辖,实现中央全面管辖权与地方高度自治权的有机统一,过分强调地方的高度自治权而忽视了中央对自治地区的有效管辖权,被实践证明是有害的做法。

## (二) 分离主义的发生与国家经济政治发展水平无直接关联

以前,分离主义多发生在欠发达国家,而进入21世纪后,尤其最近十几年,分离主义现象逐渐蔓延至西方发达国家,如英国的苏格兰、西班牙的巴斯克和加泰罗尼亚等。可见,分离主义的发生与一个国家的发达程度没有直接关联。不过,西方发达国家产生分离主义的原因与欠发达国家有所不同,一般不存在宗教民族压迫、经济发展乏力、意识形态斗争、外部势力插手等欠发达国家所面临的传统问题。笔者认为,当前西方发达国家之所以分离主义高涨,主要存在以下几个方面的原因。

### 1. 历史上的主权纠葛

西方发达国家寻求分离的地区往往在历史上就与其目前所属的主权国家存在“恩怨”,有的本不属于该国,后来因各种机缘巧合而并入(或共同组成了)现

主权国家；有的在历史上还遭到过该国中央政府的强权统治。这些历史恩怨使得这些国家始终存在主权隐患，一旦遇到外来刺激很容易爆发分离主义。

## 2. 宗教民族分歧

西方发达国家的分离主义多发生在非主体民族地区，该民族往往有独特的民族文化，历来对本民族有一种根深蒂固的认同感。但随着经济交往和区域一体化的发展，外来人口大量涌入该民族地区，使得该民族的语言文化受到侵蚀，进而使他们产生了被边缘化的危机感，并对中央政府或主体民族产生不满情绪，于是就企图通过分离建国来强化自身地位。

## 3. 经济发展不平衡

西方发达国家的分离主义高发地区在经济发展水平、资源占有数量、富裕程度等方面通常高于（或多于）本国其他地区。但因国家财政制度的规定，这些地区的“经济贡献”一般多于“政府回馈”，所以他们容易产生心理不平衡，进而主张分离出去，“过自己的日子”“走自己的路”。如前所述，加泰罗尼亚的分离主义就有这方面的原因。

## 4. 民粹主义泛滥

西方发达国家不仅有繁荣的经济，而且有一套健全的落实人民主权的政治制度，例如公民投票制度。但近些年来，西方自由民主国家出现了民粹主义的气焰，在这种情况下，本来是实现直接民主手段的公民投票被分离主义用作了实现分离的工具，使得“分离”与“公投”开始挂钩，最终形成一股温和的、渐进的分离公投浪潮。在这一点上，发生在西方发达国家的分离主义与之前欠发达国家出现的以血腥、暴力手段为标志的分离主义有很大不同，这也是西方发达国家分离主义的一个特点。

## 5. 分离公投的溢出效应

在互联网时代，伴随着社交媒体和通信工具的革新，分离公投的溢出效应被空前扩大。这主要体现在：他国发生的分离公投案例通常被另一国分离主义者所援引，用以佐证自己从事分离公投的正当性与合法性。譬如，加泰罗尼亚分离势力曾多次援引苏格兰公投的案例，不断质疑西班牙政府：为何苏格兰可以举行分离公投，而加泰罗尼亚就不能呢？

## 6. 西方发达国家的衰落

近些年来，西方发达国家在经济和政治方面都面临着从未有过的挑战：经济下滑或长期停滞，使得国家向心力有所减弱；西式自由民主体制面对不断细化的社会分工和日益复杂的国际国内矛盾，在管治能力上显得有些力不从心。尤其西式自由民主体制本身带来的政府权威和国家能力不足问题，使得国家对地方行政实体或非主体民族的控制能力大大弱化，这为分离主义提供了可乘之机。

由此可见,经济发展水平与分离主义情势之间没有必然联系。我们应正确看待经济发展和解决分离主义的关系,前者仅仅是为后者创造条件和奠定基础,前者并不必然地导致后者。也就是说,即便一个国家的经济获得了突飞猛进的发展,其分离主义也不一定会就此消失。只有充分认识到这一点,欠发达国家才不会把解决分离主义的希望完全寄托在经济发展之上,而应该在发展经济的基础上,加强其他领域的配套建设,多管齐下才能产生更好的效果。

另外,分离主义与一个国家的政治民主发展水平也无直接关联。长期以来,西方学者多将分离主义与非自由民主政体挂钩,认为分离主义是地方行政实体或非主体民族无法忍受威权或专制统治的产物,因此在民主社会里,因有宽松的政治社会环境能够包容民族的差异性,故不会产生分离主义。目前看来,这种观点值得商榷。事实上,当今分离主义泛滥的加拿大、英国、西班牙等国家均为民主发展水平较高的国家,甚至堪称世界自由民主的典范,然而,即便在这些民主国家,依然无法阻止分离主义的产生。这表明,分离主义与政治民主的发展水平没有必然联系,西方有些学者硬将两者联系在一起,无非是为分离主义寻找借口,或者以分离主义为要挟,迫使其他国家接受西式自由民主。

## 七 余论

加泰罗尼亚分离事件结束后,虽然西班牙局势有所缓和,但分离公投的影响依然存在,甚至蔓延到了西班牙之外。譬如,继加泰罗尼亚公投之后,苏格兰首席大臣妮古拉·斯特金(Nicola Sturgeon)表示英国“脱欧”的混乱局势正在推动苏格兰分离<sup>①</sup>,意大利的威尼托、伦巴第大区也酝酿举行公投,谋求更高自治或分离。这表明加泰罗尼亚地区分离公投对其他欧洲国家的分离运动产生了一定影响。但是,从加泰罗尼亚地区举行分离公投的缘起、合法性、正当性和民众基础等方面看,该案例的外溢效应比较有限,不宜过分夸大。

加泰罗尼亚分离主义利用公投的形式来实现分离,虽然在手段上是温和的、民主的,既没有像巴斯克地区那样产生“埃塔”组织(ETA)的暴力问题,也没有像革命运动似的产生疾风骤雨式的冲击和震荡;但是,它对西班牙国家主权的冲击和伤害仍是有目共睹的。这次加泰罗尼亚分离公投引发了街头暴力冲突,严重地影响了社会秩序稳定,这不仅伤害了加泰罗尼亚与西班牙政府之间本来就非常脆弱的关系,也酿成了西班牙四十年来所面临的最严重的主权危机。所以,

---

<sup>①</sup> 《英国脱欧前景未明朗!苏格兰或再次独立公投》,中金网,2017年10月9日, <http://m.jrj.com.cn/toutiao/2017/10/9/23207217.shtml>。

那种因加泰罗尼亚奉行和平主义分离路线而对之抱有同情、支持的观点，应该受到批判。站在维护国家主权和整体利益的立场看，即便是温和、渐进的分离主义公投，我们也应该予以反对，除非要求分离的地区与中央或联邦政府通过协商谈判达成了分离协议。