

台湾研究文库
TAIWANYANJIUWENKU

国际领土变更公投案例研究 ——比较视域中的『台独』公投

王英津 庄吟茜 等著



九州出版社 | 全国百佳图书出版单位
JIUZHOU PRESS

台湾研究文库
TAIWANYANJIUWENKU

中国人民大学科学研究基金项目（15XNJ1005）资助成果

国际领土变更公投案例研究

——比较视域中的『台独』公投

王英津 庄吟茜 等著



九州出版社 | 全国百佳图书出版单位
JIUZHOU PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

国际领土变更公投案例研究：比较视域中的“台独”
公投 / 王英津等著. — 北京：九州出版社，2019.10
ISBN 978-7-5108-8335-4

I. ①国… II. ①王… III. ①台湾问题—研究 IV.
①D618

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第213575号

国际领土变更公投案例研究：比较视域中的“台独”公投

作 者	王英津 庄吟茜等 著
出版发行	九州出版社
地 址	北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话	(010) 68992190/3/5/6
网 址	www.jiuzhoupress.com
电子信箱	jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷	三河市九洲财鑫印刷有限公司
开 本	710 毫米 × 1000 毫米 16 开
印 张	38.25
字 数	625 千字
版 次	2019 年 11 月第 1 版
印 次	2019 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5108-8335-4
定 价	118.00 元

★版权所有 侵权必究★

目 录

导论（一）：研究缘起、方法与特色	1
一、研究现状述评	2
二、研究意义	6
三、研究方法	9
四、框架、观点与特色	10
导论（二）：公民投票案例分析框架的建构	14
一、以往学界对公民投票的类型划分及其局限	15
二、本书所建构的分析框架及其依据	17
三、该分析框架在领土主权变更公投研究中的应用	22
四、该分析框架的理论和现实意义	25
 第一编 自决性公民投票案例	
第一章 西撒哈拉公民投票	29
一、西撒哈拉问题的历史叙事	30
二、联合国决议及公投方案设计	32
三、国际法院关于西撒哈拉问题的咨询意见	37
四、公投何以窒碍难行：事实分析	40

五、易混问题澄清：理论分析	47
六、该案例之于两岸关系的启示	51
第二章 萨尔地区公民投票	54
一、案例简介及解析	54
二、关于该案例两次公投的解析	66
三、该案例并非“台独”势力援引的例证	70
第三章 波多黎各公民投票	75
一、波多黎各地位的历史演变	75
二、历次政治地位公投及结果	78
三、波多黎各公投的混合性质	82
四、公投选项的影响因素和走向	86
五、为何波多黎各能而台湾不能	91
第四章 直布罗陀公民投票	93
一、案例简介：背景、过程及结果	94
二、案例解析：非典型殖民地与混合型公投	98
三、案例延伸问题探讨	105
四、该案例之于我国的启示	108
第五章 波罗的海三国公民投票	112
一、三国公投的历史背景	112
二、三国公投的过程与结果	116
三、苏联与国际社会的态度及反应	118
四、三国独立公投：自决而非分离	120
第六章 东帝汶公民投票	126
一、东帝汶独立的缘起和背景	126
二、独立公投的诉求和进程	131
三、性质辨析：领土分离抑或殖民地独立	134
四、独立公投成功的多重因素	137
五、问题延伸探讨和误区澄清	140

六、余论	144
第二编 分离性公民投票案例	
第七章 外蒙古公民投票	149
一、“独立”历程的简要回顾	149
二、“独立”公投的过程及结果	152
三、公投的合法性问题：质疑与辨析	153
四、观点澄清：“独立”公投实为分离公投	158
五、并非“台独”可援引的例证	161
第八章 北爱尔兰公民投票	165
一、北爱尔兰问题的由来及发展	165
二、通过公投化解冲突的尝试	170
三、案例反思与经验启示	175
四、问题延伸及理论探讨	179
五、结语	182
第九章 巴斯克公民投票	183
一、问题由来：巴斯克自治史的回顾	183
二、前后两次公投的不同结局	189
三、两次公投的比较与问题界定	197
四、余论	208
第十章 科索沃公民投票	210
一、“独立”公投前的科索沃问题	210
二、1991 年科索沃公投及其后果	212
三、2008 年科索沃正式宣布“独立”	215
四、国际社会对科索沃“独立”的态度与反应	218
五、国际法院对科索沃“独立”的咨询意见及其评析	220
六、科索沃“独立”的实质是分离	224
七、科索沃“独立”的后续影响	228

八、结语	231
第十一章 魁北克公民投票	233
一、魁北克问题的由来及演化	233
二、加拿大因应魁北克分离公投的措施	237
三、魁北克分离公投的几点启示	244
四、关于遏止分离性公投滥用的思考	249
第十二章 南苏丹公投投票	251
一、历史与现实交织下的南北关系	251
二、南北特性及其对化解冲突的制约	257
三、分离公投：南北和解的尝试	262
四、关于该案例的检视与反思	271
五、余论	276
第十三章 克里米亚公民投票	278
一、克里米亚公投的前因后果	278
二、围绕公投合法性问题的争议	282
三、“科索沃先例”能否支撑克里米亚公投	287
四、有待思考和讨论的问题	291
五、“台独”公投无法效仿克里米亚	293
第十四章 苏格兰公民投票	295
一、苏格兰分离运动及相关博弈	295
二、公投的前期谈判与投票过程	301
三、该案例的理论误区及其澄清	308
四、该案例对英国的政治影响	312
五、台湾举行“独立”公投的非法性	316
第十五章 加泰罗尼亚公民投票	319
一、从诉求自治到宣布“独立”：加泰罗尼亚分离史回顾	320
二、加泰罗尼亚分离公投原因探析	323
三、加泰罗尼亚分离公投缺乏合律性	326

四、加泰罗尼亚分离公投缺乏正当性	331
五、西班牙及国际社会的态度和反应	334
六、对世界反分离实践的经验与警示	341
七、余论	345
第十六章 库尔德公民投票	346
一、库尔德问题的由来及发展	346
二、联邦制度及自治地位的确立	348
三、库尔德公投的现实主义考量	351
四、案例解析：启动、成案与结果	356
五、库尔德公投的政治影响分析	360
六、结语	365
第十七章 公投案例比较：苏格兰与克里米亚	366
一、均为民主性而非自决性公投	366
二、均为分离性而非独立性公投	369
三、关于“分立”和“回归”的争议	371
四、苏格兰协议式分离公投	372
五、克里米亚单方面分离公投	374
六、英、乌两国对分离公投态度迥异的原因	375
七、结语	377
第三编 理论概括与探讨	
第十八章 自决的历史演进：双轨叙事与三重危机	381
一、自决的缘起与“咸水学说”的胜利	381
二、国际法上的自决及其三大命题	385
三、“过时危机”与威尔逊传统的复兴	390
四、政治学中的自决及其两大版本	390
五、“泛化危机”与“主权危机”的挑战	394
六、解决之道：回归列宁传统	396

第十九章 分离、分立与分裂：概念困局及其突破	399
一、中英文语境中的分离	400
二、分离的构成要素	402
三、分离的类型学分析	407
四、分离与分立的核心分野：国家继承问题	411
五、分离与分立的外围分野：历史进程问题	414
六、分离与分立在实践中的深度交叉	416
七、分裂与“分裂国家”理论	418
第二十章 西方“分离权”理论的道德论证及其缺陷	421
一、西方“分离权”理论的基本逻辑	422
二、民族分离理论与归属性群体权利	425
三、局限一：民族自决与民族分离之间的裂痕	428
四、局限二：族群撕裂与主权国家碎片化	430
五、民主分离理论与结合性群体权利	431
六、局限一：对“自由边界”的忽视与领土论证的缺失	435
七、局限二：与同意学说的背离	436
八、正义分离理论与唯一救济性权利	438
九、中庸之道与正义分离理论的可能性	442
第二十一章 真实与想象的“分离权”	445
一、国际法层面：分离未被确立为一项权利	445
二、误认为国际法上存在“分离权”的原因	450
三、国际实践层面：分离仅被“视为”一项救济性权利	453
四、国内法层面：分离被确立为一项权利仅属特殊个案	458
五、结语	462
第二十二章 关于分离公投的认知误区及其澄清	464
一、究竟多少国家宪法允许或默许分离公投？	465
二、分离公投是直接民主的自然推论？	473
三、单方面分离公投能够援引国际法上的自决权？	478
四、协议式公投已成为解决分离问题的普世方案？	486
五、协议式分离公投的形式门槛与一般民主公投持平？	494

第四编 台湾地区公民投票

第二十三章 台湾地区“公投政治”对一中框架的侵蚀与挑战	503
一、台湾地区推出“公投法”修正案的缘起及过程	503
二、四项主要修正条款及其影响解析	506
三、台湾地区“立法院”排除两项敏感议题剖析	510
四、台湾地区发动公投的途径与可能性分析	513
五、新修正“公投法”生效后的影响与隐患	515
六、国、民两党“修法”态度的变化	519
七、“台独”公投的挑战与大陆因应策略	521
第二十四章 “台独”公投的理论解构：分类体系的视角	526
一、“住民自决论”剖析	526
二、“独立公投论”剖析	530
三、“拒统公投论”剖析	537
四、结语	540
参考文献	542
一、中文文献	542
二、英文文献	565
附录	585
附录一	585
附录二	593
后记	600

导论（一）：研究缘起、方法与特色

第二次世界大战结束以来，许多殖民地、半殖民地、托管地、保护国、非自治领等，在相关国家和联合国托管理事会的监督下，纷纷通过公民投票实现了独立建国或并入他国，使得公民投票成为实现自决权的重要方式。进入 20 世纪 90 年代后，世界上的领土变更公投案例呈现出新的特点：一是案例数量日渐增多；二是多假借自决名义，以“独立”之名行“分离”之实。在这种背景下，公民投票异化成了分离主义的重要武器。近些年来，随着乌克兰的克里米亚、英国的苏格兰、伊拉克的库尔德、西班牙的加泰罗尼亚等“独立”公投事件的相继出现，国际社会对此给予了高度关注。学者们从一系列公投案例中看到了公投制度被异化为切割国家主权工具的趋向，认为公投案例激增的背后实际上暴露出了国际法的不确定性以及人们对自决权原则的误读或曲解。公投制度被分离势力所利用是一种非常危险的事件。虽然它采取比较温和的形式，但其最终目标是脱离母国、实现独立建国。因此，其对民族主权国家的危害性不容小觑。

一、研究现状述评

(一) 中国大陆学界的研究述评

近些年,分离主义运动在世界范围内盛行,大陆学界对于关涉领土变更的分离性公投的探讨也日渐增多,学者们多以民族主义与地区主义两个视角加以论述,尤其以民族主义视角居多。大陆学界关于领土变更公投的研究成果,主要有以下四类:一是著作类,譬如王英津著的《自决权理论与公民投票》,魏贻恒著的《全民公决的理论与实践》,廉思著的《当代全民公决制度的类型研究》,张颖、马海伟主编的《国外四国公民投票通论》等。二是论文类,譬如王英津的《关于“分离权”问题的法理分析》(2010)、庄吟茜的《苏格兰公投与克里米亚公投的比较分析——基于公投类型和分离权双重视角》(2017)和《西方分离权与民主分离理论研究》(2017)、柯艺伟的《民族主义视角下苏格兰公投事件分析》(2017)等。三是时评类,媒体界对国外分离性公投案例进行了跟踪研究,他们大多聚焦具体案例的评论,譬如对苏格兰、克里米亚、加泰罗尼亚等公投案例的评析。四是相关类,大陆学界对分离性公投的研究还分散在关于民族分离主义运动的研究成果之中,譬如杨恕著的《世界分裂主义论》(2008)、刘泓等著的《当代国外民族分离主义与反分裂研究》(2016)、王链主编的《世界民族主义论》(2017)、郝时远等主编的《当代世界民族问题与民族政策》(1994)、潘志平主编的《民族自决还是民族分裂——民族和当代民族分立主义》(1999)等著作中均含有涉及分离性公投的部分内容。

对于上述研究成果,我们应给予积极的肯定和高度的评价,同时也应指出,它们大多不是针对领土变更议题的分离性公投进行的专门研究,因而也就难以提出具体而有效的应对分离性公投的策略和办法。与西方学界、台湾学界关于公投制度及其实践的研究现状相比,大陆学界的研究显得相对薄弱,尤其是对分离性公投问题的研究更是投入甚少,在某种程度上说尚处在起步阶段,罕有深入而系统的分析。具体体现在以下几个方面:(1)研究成果不

仅数量较少,而且相对分散。除了前述几部相关著作之外,国内有关反分离性公投的理论成果,通常散见于对民族分离主义问题的研究著作中,把民族分离主义视为对民族主义误读、误用的表现。对于反分离性公投的研究,也就集中于从理论上论述对既成国家主权的不可分割性,进而论证分离主义的非法性。其实,这些反分离性公投的理论论述,并未触及分离性公投理论本身存在的问题。(2)研究视角不够多元。公投既关涉国际法的法律问题,也关涉政治学的民主、主权等问题,尤其在公投实践的异变给多民族国家带来的主权挑战问题上,需要政治学和法学相结合的多重视角,但目前大陆学界的研究大多局限于某一学科。(3)意识形态色彩过浓,批判多于说理(其实西方分离理论的意识形态色彩也很重,但强大的理论建构能力巧妙掩盖了这一点)。总体上看,国内学界对分离性公投大多秉持反对的态度,但批判的理论深度不够,尤其对分离性公投背后的“权利”与“道德”叙事分析不足;(4)理论深度有限,未能建构出可与西方学界分庭抗礼的理论,其主因是对世界分离性公投案例尤其是对非西方、非英语地区的案例研究不足,故而难以从事实经验中概括出抽象理论。(5)成果形式比较单一——大部分是学术论文,这从侧面反映出国内学界对该问题的关注程度尚不是那么系统和深入,进而很难提出系统性的理论论述,其在一定程度上影响了国内学界对现实问题的解释与回答。(6)在研究内容上存在“避重就轻”现象,过多地关注分离性公投案例的动态和热点问题,而对于分离性公投所涉及理论中的一些难点问题 and 前沿问题,则缺乏有深度的挖掘和剖析,甚至对有些难点问题“绕道而行”。(7)研究理路较为狭窄,在批驳分离性公投案例时,过多地拘泥于国家主权不可分割性的论述,而对于其他相关基础理论问题则缺乏深入的关注和探讨。

(二) 中国台湾学界的研究述评

在我国台湾地区,由于民主政治及“台独”的需要,岛内学界对于公投制度的研究成果相对较多。具体说来:(1)译著相对丰富。譬如,廖揆祥等翻译了 Maija Setälä 著的《公民投票和民主政府》,吴宜容翻译了大卫·巴特勒、奥斯丁·兰尼的《公民投票的实践与理论》,许云翔等翻译了 Percy B. Lehning 编著的《分离主义理论》,等等;(2)专门研究著作颇多。例如,曹金增著的《解析公民投票》、陈隆志主编的《公民投票与台湾前途》、陈隆志

与陈文贤主编的《国际社会公民投票的类型与实践》和《国际重要公民投票案例解析》、李昌麟著的《全球公民投票制度之探讨》、林佳龙主编的《民主到底:公投民主在台湾》和《比较公民投票制度》、张台麟著的《法国第五共和实施公民投票之研究》等。这些成果中,陈隆志与陈文贤主编的《国际重要公民投票案例解析》可算得上台湾第一部系统而全面地研究公投案例的著作,但该书的案例并非是全部关涉领土主权变更的案例,有些是内部民主治理层面的公投案例。需要指出的是,该书的立论基点是为“台独”公投提供理论支撑,故将自决性公投与民主性公投混淆在一起。此外,台湾学界也有大量关于公投案例研究的学术论文。总体说来,台湾学界对于领土变更公投案例的研究,不论在理论水准抑或成果数量方面,都是比较前位的。但是,他们的相关研究也有其局限性:(1)基本上是对西方公投理论的介绍和传播,缺少创新性内容。他们研究公投案例的范式、方法、理论工具大多来自西方,具体说来,就是基于西方自由主义理念,强调人权、民主、自由等价值的重要性,以此来为其分离主义性质的公投提供“合法性”基础。(2)对公投及其相关理论进行歪曲解释,旨在为“台独”辩护。譬如,为达到这一目的,不惜歪曲国际法上的民族自决原则,将其演化为“住民自决”;再如,歪曲“人民主权”理论,片面强调“2300万人决定论”;等等。针对台湾学界的这些研究成果,大陆学界需要结合政治学、国际法的相关理论对具体公投案例进行重新解析,以看清“台独”学者解析公投案例的错误所在。

(三) 西方学界的研究述评

西方学者一般从三个方面研究关涉领土变更的公投理论及实践:(1)将该类公投纳入直接民主研究的范畴。公投是直接民主的一种实现形式,将公投纳入直接民主研究通常涉及公投与民主的关系,这有助于从基础理论角度拓宽对公投的认识。例如,John Haskell的“Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth”、Frank Frost Abbott的“The Referendum and the Recall among the Ancient Romans”、Theo Schiller的“Direct Democracy in Modern Europe”等。(2)专门研究公投。其包括公投的理论、制度与实践,具体涉及公投的概念、起源、演变、类型、合法性、相关范畴、性质、价值、功能、局限等。例如,Markku Suksi的“Bring in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the

Referendum”、Claes H.de Vreese 的 “The Dynamics of Referendum Campaigns: An International Perspective”, 以及译成中文的代表作大卫·巴特勒、奥斯丁·兰尼的《公民投票的实践与理论》和 Maija Setälä 的《公民投票和民主政府》。(3) 按国别研究公投。公投制度及实践仅存在于部分国家和地区, 包括瑞士、法国、德国、英国、意大利、北欧国家、澳大利亚、美国等发达国家, 也包括巴基斯坦、白俄罗斯、缅甸、委内瑞拉、东帝汶等发展中国家和地区。代表成果有 Bruno Kaufmann 和 M. Dane Waters 的 “Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe”、Hanspeter Kriesi 的 “Direct Democratic Choice: The Swiss Experience”、Byron Criddle 的 “Politics by Plebiscite in France”, 等等。不过, 在西方学界的公投研究成果中, 从民主政治和自决的角度来研究公投制度的相对较多, 而从分离角度来研究公投制度的则较少。这是因为, 历史上西方国家很少面临其内部地方单位运用公投制度来从事分离的问题 (在西方国家大量地出现分离性公投是近些年的事, 例如 1995 年加拿大的魁北克公投、2014 年乌克兰的克里米亚公投、2014 年英国的苏格兰公投)。

从立场和态度上看, 西方学界对分离性公投的态度很不一致, 主要可分为三类: 一是“支持者”, 这类学者通常与具体的分离主义势力有牵连; 二是“反对者”, 他们多从维护国家统一和社会秩序的角度反对分离性公投; 三是所谓“中立者”。以上三者之中, 第三类学者居多, 他们通常从现存制度、民族权利和民族认同的角度研究分离主义, 虽然一般不支持分离主义, 但对分离主义的态度则有些含糊, 特别是在涉及所谓“专制国家”中的分离主义问题时, 往往采取双重标准, 以维护“人权”“民主”“自由”等为由, 谴责有关国家的反分裂斗争。

在分离主义运动中, 公民投票成为分离势力除了武装暴力脱离母国之外的另一种手段, 同时, 某些面对分离势力威胁的国家也希望通过公民投票维持母国在分离地区的利益与影响。如 Vincent Anesi 和 Philippe De Donder 对于公民投票的研究, 在 “Voting under the Threat of Secession Accommodation Versus Repression” 中他们建立了一个可以显示分离的可能性并试图寻找大多数选民认同以及可以包容少数选民意愿的简单公民投票模型。在学术界, 对分离性公投的研究以具体个案的分析居多, 其中尤其以苏格兰公投最为学者重视, 如 Elisenda Casanas Adam 的 “Self-Determination

and the Use of Referendums: the Case of Scotland” (2014), Crowther Jim、Ellen Boeren 和 Alan Mackie 的 “Yes or No? Older People, Politics and the Scottish Referendum in 2014” (2018), McEwen Nicola 与 Bettina Petersohn 的 “Between Autonomy and Interdependence: The Challenges of Shared Rule after the Scottish Referendum” (2015)。除了对苏格兰公投的研究, 克里米亚公投也常被学者作为研究的对象。譬如 Tierney Stephen 的 “Sovereignty and Crimea: How Referendum Democracy Complicates Constituent Power in Multinational Societies” (2015)、Burke-White 和 William W. 的 “Crimea and the International legal Order” (2014)、Thomas W. 的 “Referendum in Crimea: Developing International Law on Territorial Realignment Referendums” (2016), 他们大多认为克里米亚公投既没有遵循乌克兰宪法, 也不符合国际法的相关规定, 同时也不适用救济性分离原则, 因而不具有合法性。

西方学界对于关涉领土变更的分离性公投的研究大多以自由民主主义为底色, 坚信 “人权高于主权”, 因此大部分学者都承认 “分离权” 的存在, 并支持特定条件下的公投分离。例如, Alfred Cobban、Hans Kelson、Gregory H. Fox 等学者大都从这一视角来讨论一个国家的一部分从该国家分离出去的合法性问题。总体而言, 对于分离主义运动以及公民投票问题的研究一直都是政治学和法学领域的研究热点, 研究成果较为丰硕。随着分离性公投案例的增多, 对关涉领土变更的公投研究与日俱增, 由此拓展开来的研究方向呈现出多元化态势, 研究主题相对丰富。针对具体案例的研究也十分深入, 可以说, 西方学界在分离性公民投票的宏观理论层面和微观运作层面都有着深入研究。对此, 我们应给予积极的肯定和高度的评价。但同时, 也需要指出, 西方学者的研究有时坚持双重标准, 大多以西方国家的利益作为出发点, 兼具西方中心主义和功利主义的色彩, 甚至将 “分离理论输出” 作为肢解和搞垮战略对手的重要手段。

二、研究意义

领土是国家必不可少的基本构成要素, 可谓 “国之基石”, 直接关系着

国家的主权、安全和发展，属于国家的核心利益，向来被各主权国家高度重视。反对分离主义，维护国家领土完整，对中国来说，仍是一项长期、艰巨的任务。全面、系统、深入地研究关涉领土主权变更的公投案例具有十分的重要性和紧迫性。

（一）现实意义

加强对国际社会公投案例的研究，区分不同公投案例的类型及具体情形，反对借助公投来从事分离主义，在当前乃至今后相当长的一段时期内具有重要的现实意义。

第一，有助于正确认识、分析和评价国际社会层出不穷的分离性公投现象。2017年9月25日和10月1日，伊拉克库尔德地区和西班牙加泰罗尼亚地区相继举行分离性公投，在此之前的2014年，乌克兰的克里米亚和英国的苏格兰亦先后出现分离性公投。本著作能帮助人们正确认识 and 评价诸如此类的公投事件。通过对这些案例的研究，澄清目前研究界和舆论界在该问题上的误区，揭示滥用公投制度来分裂国家主权的问题所在，更好地捍卫国家主权和领土完整。

第二，有助于我们汲取世界上其他国家处理分离性公投的经验和教训。我们要深刻认识分离性公投对多民族国家主权完整的新挑战，揭示分离性公投的内在演进逻辑，认清分离性公投的危害。目前分离性公投在世界上有扩散趋势，国外在处置分离性公投方面既有相当的建树，也存在相当的不足。本著作通过案例分析的形式，梳理国外处理分离性公投的主要做法，汲取有关国家应对分离性公投的经验和教训，以建构我国的反分离性公投理论。

第三，有助于我们更好地应对“台独”公投。“台独”势力长期致力于利用分离性公投从事分裂国家活动，挑战我国的领土和主权完整。本著作有助于我们从理论上揭穿“台独”公投的本质、危害及其错误所在，以便从理论上彻底批驳“台独”公投。2017年底，台湾“公投法修正案”正式通过，大幅下调公投门槛，为日后举行“台独”公投打开方便之门。当下，已有多位“绿委”抛出公投提案，岛内的公投闹剧必将愈演愈烈，如何应对“台独”公投是摆在大陆面前的一项重要政治任务。本著作将在深入研究国外分离性公投理论与实践的基础上，提出大陆应对“台独”公投的政策建议。

第四，有助于防范我国境内个别民族分离主义势力煽动公投，威胁国家