

從西班牙分離運動看台灣統獨議題

曾春滿

國防大學政治作戰學院政治學系講師

摘 要

西班牙係屬多元民族建構國家，境內分離運動不斷。其中，巴斯克地區以採取暴力性的分離運動來對抗西班牙中央政權的鎮壓；另一個地區加泰隆尼亞則靠發達的經濟實力，採行和平漸進的手段來爭取獨立自主的國內外地位。20 世紀以來西班牙政府積極從法制面的制定、黨政協商與爭取國際合作打擊恐怖活動等方面，著手因應境內的分離運動，但礙於國家財政的困難而使民族團結的制約力趨弱，地方主義的強勢運作現今仍是西班牙政府必須面對的棘手難題。反觀中華民國也是一個族群多元、國家認同分歧的國度，境內統獨議題紛爭不斷。尤其，面對北京當局的「一中糾葛」與藍綠對立的「國家認同混淆」，大多數的台灣主流民意主張「維持現狀」並支持台灣前途應由台灣全體人民自決。台灣當局如今應在「不統、不獨、不武」的執政基調上，主動突破嚴峻的國際生存空間，讓提升台灣總體經濟發展及民主成就優先於統獨之爭。正如同西班牙的巴斯克和加泰隆尼亞模式提供給我們的借鏡，破壞國際和平與社會秩序的非理性行為往往阻絕了主權獨立的理想，提升政經實力與國際影響力才是民族與國家自立自強的談判籌碼。

關鍵詞：巴斯克、加泰隆尼亞、分離運動、統獨議題

壹、前言

民族國家的存在既需法理上肯定，更需要人民情感、心理上的真正認同。在現實的政治範疇中，法理與情感兩方面經常是相互制約、也相互促進的，缺少一方的認證，國家認同的危機隨即產生。或許自有政治以來便有分離。環顧歷史，政體常盡可能地擴大，以支配其他的政體和人民。在當代世界中，國家仍然是強大的主角，但因大部分現存的國家是多民族國家，因此國家和要求政治自治的民族間便一直存在著緊張關係。¹國際間分離運動的產生正是缺少對國家法理或民族情感的認同，往往就基於單方面對民族主義的狂熱，或是對不當政治和經濟利益的反感所造成。但不幸的是，正因為國際間長期瀰漫著現實強權主義，鮮少有國家願意公開表態支持，也幾乎沒有國家會認同其領地內的政治分離情勢，因此大多數的分離運動不排除走上恐怖暴力之途，他們相信暴力不僅可以對抗政治和軍事壓制，也是達成獨立建國的選項之一。只不過，在現階段國際體系和解的氛圍下，暴力手段通常會導致行動失焦或組織失勢，因此另一類採取和平手段者，如爭取自由選舉、公民投票、議會路線與修憲等方式，反而有助於降低彼此緊張的情勢，進而達成民族自決或自治的主權獨立目標。

曾經是日不落帝國的西班牙，也因係屬多元民族建構國家，境內分離運動不斷。其中，數千年以來未曾獨立過的巴斯克地區（País Vasco），不斷採取暴力性的分離運動來對抗西班牙中央政權的鎮壓；而另一個地區加泰隆尼亞（Cataluña）則靠發達的經濟實力，採行和平手段來爭取獨立自主的國際地位。中華民國也是一個族群多元、國家認同分歧且主權不被國際普遍承認的國度，如何從西班牙分離運動之發展經驗，反思兩岸關係當前統獨意識形態之爭，為本文主要研究動機與目的。

貳、西班牙分離運動的緣起與現況

一、西班牙分離運動的緣起

西班牙境內民族多元，地區間由於語言、文化差異以及佛朗哥(Franco)時代的專制壓迫，擴大了原本就難以化解的歷史民族情結和政治衝突。這些地區間的自治、分離或獨立要求雖然有程度上和方式上的差異，但對於西班牙的國家凝聚力和社會安定力始終構成嚴重的衝擊，其中又以巴斯克和加泰隆尼亞兩個地區所提倡的分離運動最為世人關注。巴斯克和加泰隆尼亞均為西班牙境內工商業發達且經濟富庶的傳統自治區，兩地的地方政府現今除了擁有教育權、醫療權，更擁有維持社會秩序與課稅的權利，地方警察的維安力量甚至逐步取代了國家軍隊。雖說這兩個地區所倡導的分離運動方式與行為選擇不同，但在西班牙經濟力陷入困境的現實下，兩者均有越演越烈的趨勢。兩地分離運動的歷史背景因素如下：

（一）地理和語言的區隔²

巴斯克自治區位於西班牙北部，北臨比斯開灣，東北隔比利牛斯山脈與法國相鄰。巴斯克自治區包括阿拉瓦、基普斯誇與比斯開三省，首府為畢爾巴(Bilbao)，面積 7234 平方公里，人口 212 萬，位於相對孤立的山區裡，巴斯克人長期自治並曾多次成功抵禦歷史上的強敵，包括羅馬人、西哥特人與摩爾人的入侵。巴斯克人有著極強的民族意識，以不同於歐洲其它民族的獨特語言、歷

¹ Percy B. Lehning 編著，許雲翔等譯，《分離主義的理論》（新北市：韋伯文化，2002 年），頁 18-19。

² 陳錦昌主編，《大國崛起：葡萄牙、西班牙》（台北：青林國際，2007 年），頁 3-6。

史和文化為傲，所擁有的巴斯克語(Vasco)，與西班牙語之間毫無關聯性，是一種古老的孤立語言，至今屬系未定。

加泰隆尼亞自治區則位於西班牙東北部邊區，東臨巴里阿利海，下轄巴塞隆納省、萊裏達省、赫羅納省和塔拉戈納省等四省，首府巴塞隆納(Bacelona)。加泰隆尼亞地區面積 32114 平方公里，人口 736 萬。當地經濟發達、文化自主且獨立意識強，一直使用的第一母語加泰羅尼亞語 (Catalán) 與同為官方語言的西班牙語 (Español) 二者之間具有明顯的差異性，但同屬於印歐語系的拉丁語族。(見圖一)



圖一：西班牙地理區位圖

資料來源：<http://tw.image.search.yahoo.com/images/view?back=http%3A%2F%2Ftw>

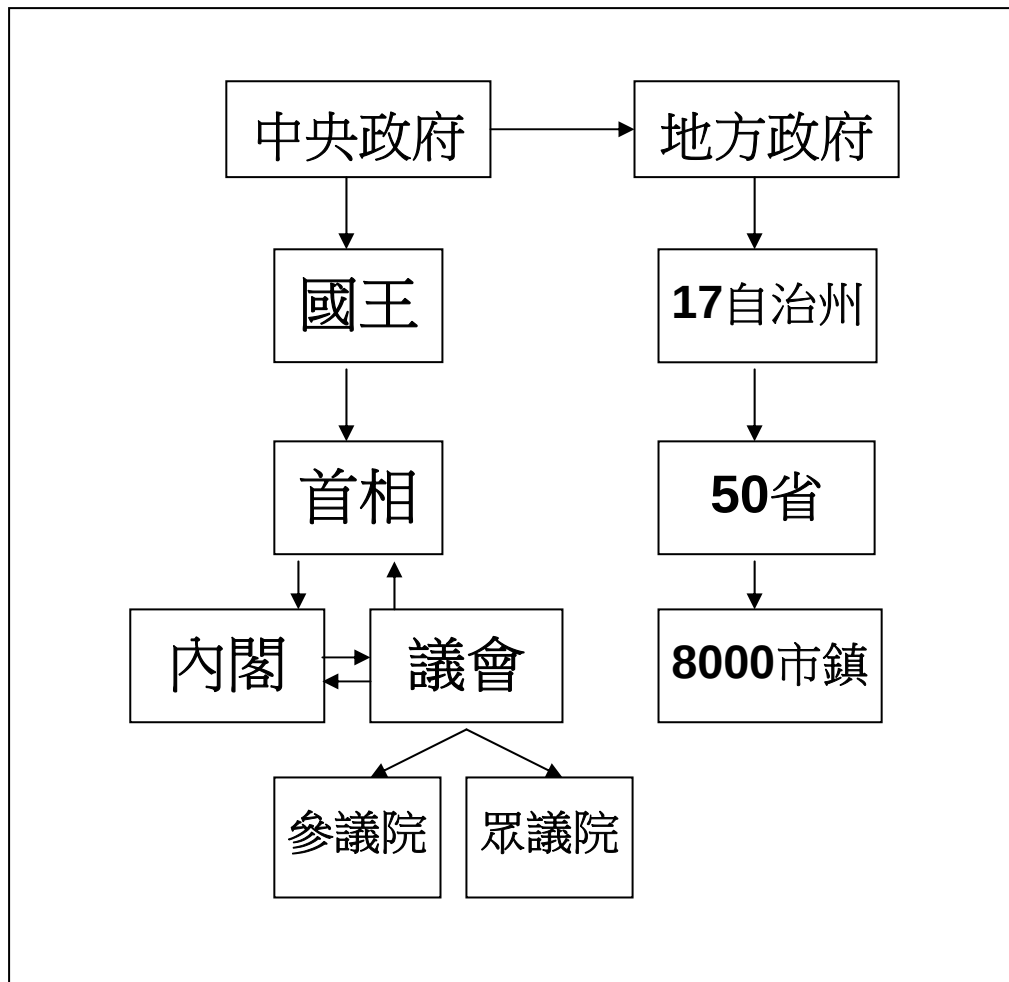
從人類歷史來看，語言對一個民族而言，不僅是溝通工具，更是民族身份認定的最根本象徵。語言與一個民族的文化結構和社會變遷相互作用又相互影響，因此語言可說是民族與文化的載體，沒有語言、就沒有民族文化。語言與民族認同之間的關聯性，若再加上地理區位的區隔，將更激起一個民族的獨立自主意識。巴斯克和加泰隆尼亞地區正因為擁有屬於自己的母語和隸屬邊境的地理條件，長期以來獨立自主的意識甚強，地方政府始終努力於爭取民族自治或自決權。20 世紀後西班牙政府基於國家與社會安定的考量，特將兩地歸類為具有歷史地位的傳統自治區，優先賦予較高的地方自治權，以穩定政局。

(二) 政治制度的變遷

16、17 世紀的西班牙，由卡洛斯五世(Carlos V)和費利浦二世(Felipe II)共同締造出當時歐洲最強大的日不落帝國，在政治治理上雖然於伊比利半島上擁有共同的國王，但是每一邦國事實上皆保有自己的行政機構、法令、貨幣和海關。西班牙國會位於卡斯提亞(Castilla)，每個邦國都設有一位總督，做為西班牙國王的代表人。此外，還有一些會議團，負責不同專門的事務。其中最重要的是國務會議團 (Consejo de Estado)，負責外交事宜。不過，此時期的會議團都只是諮詢機

構，國王才擁有真正的決定權。但是，到了 1900 年，西班牙政府已經面臨瓦解的殖民帝國以及境內的政治社會危機。³由其工人階級的壯大以及地方性國家主義的興起，各地方紛紛群起反對中央集權、爭取自治權，其中以巴斯克和加泰隆尼亞等地的分離主義最為積極。

不幸的是，1939 年代表國民陣營的佛朗哥戰勝並開啟西班牙長達 36 年的獨裁政體，各地方的自治權再遭剝奪，直到 1975 年佛朗哥病逝並結束專制獨裁政權，璜·卡洛斯 (Juan Carlos) 國王登基並組織內閣，才開始了西班牙邁向議會民主政治的過渡時期。遭長期壓抑的地方主義迫使 70 年代末西班牙政府著手制定新憲法及選舉法、1977 年舉行民主選舉、1978 年修憲並開啟了地方分權的時代。⁴新憲法中除了明訂西班牙為君主立憲國家，全國分為十七個「自治州」(Comunidades Autónomas)，依照憲法給予巴斯克和加泰隆尼亞等地較高的行政自治權。⁵20 世紀的西班牙也因政治制度的變遷而成為聯邦制的民主國家，並因傳統地方主義的高漲，不得不以高度的地方自治作為執政的準則。(見圖二)



圖二：西班牙中央與地方關係圖

資料來源：作者自行整理繪製

³ 方真真、方淑如，《西班牙史：首開殖民美洲的國家》（台北：三民書局，2006 年），頁 87、137。

⁴ Jose Maria Marco, *The Balkanization of Spain*, <http://www.tcsdaily.com/article.aspx?id=021606I>。

⁵ 方真真、方淑如，前揭書，頁 154。

(三) 地方自治的變遷

西班牙的地方自治事實上從 19 世紀中葉第一共和時期的聯邦思想即開始萌芽；1913-1923 年西班牙政府曾賦予加泰隆尼亞有限的自治權利；1932 年第二共和又頒布加泰隆尼亞自治州章程、建立加泰隆尼亞地方政府；1936 年續頒巴斯克自治州章程。惟 1939 至 1975 年在佛朗哥獨裁時期，各地方的自治權力均被剝奪。直到璜·卡洛斯國王接任，於 1978 年的新憲法中再度明確承認並保護地方自治地位。1979 年巴斯克和加泰隆尼亞等地區均試用新憲法中的 151 條規定，傳統自治地區（歷史性地區）以快速進程享受較高自治權；其餘非歷史性地區則依 143 條自治進程較慢享受有限自治權；1983 年西班牙順利完成境內 17 個自治州的地方自治進程；1992 年又因應地方政府各項自治權的要求，再頒新自治州協議，加快中央向地方權力轉移，包括下放教育權和醫療權；1994 年經過兩大主要政黨工人社會黨和人民黨黨團協議，為了滿足地方政府的要求，再同意自治州政府更多參與決策和政策執行過程，並成立自治州諮詢員，處理中央與地方財政權分配問題爭議。⁶值至今日，西班牙的地方分權仍持續朝向高度自治的方向發展。

二、西班牙分離運動的現況

由於上述歷史背景、政治制度變遷與地方分權的發展因素，20 世紀以來西班牙少數執政的局面屢見不鮮，為了拉攏地方黨派的選票與財政支持，中央政府必須持續對地方放權讓利，而強枝弱幹的聯邦政治現實也同時壯大了分離運動的發展勢力。因為聯邦主義的運作思維，強調尊重不同種族文化和分享權利，一旦成功准予自治，便可能鼓勵少數民族尋求分離。因此，聯邦主義越是成功地符合自治的渴望，就越可能加強少數族群的政治信心和自治權的意念，他們將會有條件的留在大國或者離開。⁷

(一) 巴斯克地區

巴斯克地區的艾塔組織(ETA)成立於 1959 年，是西班牙民族分離組織「巴斯克祖國與自由」(巴斯克文:Euskadi ta Askatasuna，縮寫為ETA)的簡稱，該組織以暴力和恐怖攻擊作為尋求獨立的主要手段。巴斯克激進份子為求目的不擇手段的極端作法，使西班牙在民主化過程中，不但必須面對中央與地方分權的爭議，也不斷遭受來自巴斯克恐怖主義對內部安全穩定的挑戰。⁸艾塔組織自 1968 年開始宣佈採取恐怖襲擊手段爭取民族自決後，用暗殺、綁架和爆炸等手段奪走了 800 餘人的生命，且大多是普通百姓，因此引起了國際社會的普遍反感，2008 年已被歐盟和美國列入國際恐怖組織黑名單。⁹

事實上，2004 年巴斯克自治州曾試圖提出獨立法案，主張舉行公投要求獨立，但是州內對統獨意見及暴力訴求方式意見分歧，未能獲得各方的普遍支持，地方議會最終否決該獨立提案。2005 年巴斯克民族主義黨與共產黨組成聯合地方政府，仍繼續堅持偏激獨立作法。¹⁰

⁶ 張敏編著，《列國志－西班牙》(北京:社會科學文獻, 2007 年)頁 108、119-121；Paul Heywood, *The Government and Politics of Spain*(Macmillan Press Ltd, 1995), p.146。

⁷ Percy B. Lehning 編著，許雲翔等譯，《分離主義的理論》，頁 7。

⁸ 邱稔壤，〈西班牙巴斯克恐怖主義之發展與限制〉，《問題與研究》，第 42 卷第 4 期，2003 年 7、8 月，頁 47-73。

⁹ 楊仁賢，〈巴斯克分離運動，西班牙頭痛〉，《聯合新聞網》，2008 年 12 月 2 日，http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=163886。

¹⁰ 張敏編著，前揭書，頁 127。

2006 年艾塔組織改採戰和兩手策略，2006 年 3 月宣布永久性停火，但 2007 年 6 月卻又宣佈終止 15 個月來的停火協議，並警告西班牙政府他們會「全面」展開新攻擊。西班牙中央政府則以中止對話並加大國際合作以反擊恐怖組織的方式因應。¹¹2011 年 10 月，艾塔組織因國際反恐行動，首領多人被捕而式微，故以書面和錄影方式宣佈該組織將「明確、堅定且永久的放棄武裝鬥爭」，強調要以對話和協定等民主方式解決政治衝突，同時要求西班牙政府儘快與其開始直接對話。¹²2012 年 11 月更聲稱若能達成特定條件，¹³他們準備與西班牙討論解散武裝組織事宜，擬同意「遵照國際認可的永久停火」。¹⁴但近年來巴斯克分離運動的政治勢力仍持續增長，支持分離立場的政黨於 2012 年的區域議會選舉中拿下了 2/3 席次，¹⁵艾塔組織在尚未放棄暴力的前提下，依舊是西班牙政府試圖通過各種手段解決的一個棘手難題。

（二）加泰隆尼亞地區

18 世紀時法國波旁王朝的費利浦五世(Felipe V)成為西班牙國王，他曾取消了加泰隆尼亞當時的自治政府地位，並禁止以加泰羅尼亞語作為官方語言；19 世紀中葉西班牙第一共和時期，加泰隆尼亞地區以聯邦思想為訴求，採取溫和的方式要求建立分權式的國家體制；1933 年加泰隆尼亞重建自治政府，但在 1939 年佛朗哥勝利後再次被取消加泰隆尼亞的自治權並禁用加泰羅尼亞語；¹⁶直到 1975 年，加泰隆尼亞又爭取恢復自治，加泰羅尼亞語也在西班牙獲得官方語言地位，並被承認是獨立的歐洲語言，之後更成功於歐盟設立獨立辦事機構與歐盟直接進行對外交流合作。¹⁷

對待加泰隆尼亞以較民主的方式要求民族自決的舉措，西班牙政府的立場明顯不同於巴斯克地區。2001 年由於當時的執政黨—工人社會黨在國會內沒有席次逾半，不得不依靠地方民族主義政黨—加泰隆尼亞左翼共和黨（Esquerra Republicana de Catalunya）的議會支持組成聯合內閣，¹⁸因此當時首相表態，願意就擴大地方自治問題與加泰隆尼亞州政府持續協商。於是，2005 年西班牙中央政府批准加泰隆尼亞新地方自治法案，稱其為「國家」，並提出地方財政的新聯邦模式，建立該地區獨立稅務局。該法案中新的地方自治要求與宣佈成為一個獨立國家幾近相似，但是由於加泰隆尼亞地方議會對該法案的支持率高達 88%，加上首相執政需仰賴該黨支持，故終獲中央通過與批准。¹⁹

2006 年 6 月 17 日加泰隆尼亞地區獲准舉行自治權擴張公投，結果民眾以壓倒性的票數支持該項決定：贊成比率為 73.9%，反對的僅 20.8%。這項公投促使加泰隆尼亞獲得更多自治權，並且首度獲得「國中之國」的特殊地位。根據公投

¹¹ 李黎明，〈西班牙獨特的反恐策略與成效〉，《青年日報》，2009 年 4 月 3 日，版 7。

¹² 〈西班牙“埃塔”組織宣佈永久放棄武裝鬥爭〉，《鳳凰網》，2011 年 10 月 22 日，http://news.ifeng.com/photo/hdnews/detail_2011_10/22/10064804_0.shtml。

¹³ ETA 近年來持續呼籲將西班牙各地約 700 名巴斯克囚犯移監到巴斯克地區，希望討論把囚犯與流亡政治犯帶回家，進而討論解除武裝及解散武裝組織以及解除動員的「方程式與時間表」。

¹⁴ 〈西班牙巴斯克武裝組織擬解散〉，《中央日報網路版》，2012 年 11 月 25 日，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=102122793。

¹⁵ 同上註。

¹⁶ 張敏編著，前揭書，頁 117。

¹⁷ 張敏編著，前揭書，頁 125。

¹⁸ Montserrat Guibernau 著，周志杰譯，《無國家的民族：全球時代的政治社群》（台北：韋伯文化，2001 年），頁 185。

¹⁹ 張敏編著，前揭書，頁 127-128。

內容，加泰隆尼亞將獲得更高的財政賦稅自主權、由當地自治政府任命官員的獨立司法體系，同時掌握當地鐵路、高速公路等基礎建設的主控權、以及發給外籍勞工工作許可權。另外，居住在加泰隆尼亞地區的人，也將被要求學習當地方言。²⁰在加泰隆尼亞地區，公立學校完全不以西班牙語授課，所有教師都以加泰隆尼亞語上課，西班牙語在當地和英語、法語一樣列為外語，商店的招牌與告示若非加泰隆尼亞語還會遭罰款，根據現今新的加泰隆尼亞地方憲法，加泰隆尼亞與西班牙根本就已經是兩個不同的國家了。²¹

如今，加泰隆尼亞經貿總額佔全國五分之一，是西班牙最富庶的地區，首府巴塞隆納市中心的加泰隆尼亞廣場上高掛著布條，上頭寫著「加泰隆尼亞，下一個歐洲獨立國家」。²²2012年9月11日，巴塞隆納舉行「民族日」遊行，有150萬人參加遊行，訴求正是加泰隆尼亞的獨立，並要求中央給予加泰隆尼亞財政自治權以及修憲，為獨立之路積極鋪路。²³

參、西班牙政府的因應措施

根據1978年西班牙所頒布的憲法，舉行獨立公投是違憲的。但巴斯克和加泰隆尼亞等自治州，仍以暴力威脅、示威遊行、議會提案、黨政協商、要求修憲、政治遊說、民調和進行擴大自治權公投等方式變相且積極地從事分離運動。因此，西班牙政府為了明確規範中央與地方的關係和權限，從法制面積極確立自治州的法律位階：

一、西班牙憲法規章²⁴

（一）依據憲法「基本原則」：確立西班牙是一個法治社會和民主國家、國家主權屬於西班牙人民、政體是君主立憲制、承認並保障西班牙國的各民族和各地區的自治權利及其團結。

（二）憲法第7章「經濟和財政」中規定：政府根據各自治州提出的預算制訂總預算計畫草案。

（三）憲法第八章「國家和地方組織」總則中規定：國家按地區由市鎮、省和自治州組成。所有些單位在治理其各自事務中均享有自主權。國家保證憲法制定的團結原則確實實行，努力實現西班牙領土各部份之間適當、公正的經濟平衡。各自治州章程上的差異在任何情況下均不意味著經濟或社會的特權。

（四）憲法附加條款內容規定：憲法保護和尊重特殊權利地區的歷史權利。在必要時候，將在憲法和自治章程範圍內對上述特殊制度進行總體更新。

（五）憲法第143條第1款規定：具有共同歷史、文化特徵的毗鄰省份、島嶼地區以及歷史上曾是一個地區單位的省份，可根據各自章程規定實行自治，組成自治州。

上述的憲法規章是企圖在國家保障民族團結的原則下，努力實現西班牙領土內各自治州之間適當與公平的經濟社會秩序，但同時卻也開啟了西班牙地方分權

²⁰ <自治公投 西加泰隆尼亞通過>，《自由電子報》，2006年6月19日，<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jun/20/today-int9.htm>。

²¹ 方真真、方淑如，前揭書，頁154。

²² <歐洲下一個獨立國家？加泰隆尼亞爭獨立>，《天下雜誌》，2012年9月26日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5043732&page=1>。

²³ <加泰隆尼亞：不只是西班牙家務事 也讓歐盟多一個問題>，《鉅亨網》，2012年9月26日，<http://news.cts.com.tw/cnyes/money/201209/201209261104939.html>。

²⁴ 張敏編著，前揭書，頁105-107、117-118。

時代的來臨。尤其是巴斯克和加泰隆尼亞等地區的地方分權程度，很快便超過了朝野的預期與掌握。巴斯克和加泰隆尼亞正透過擴張地方政府權限，以行建國之實，巴斯克地區更始終摻雜著恐怖主義的陰影！

二、各黨派因應策略

西班牙現階段地方自治的爭議點，隨著教育權和醫療權的下放，集中在財政權的分配問題上。各自治州經統計獲得個人稅收比重從 1985 年的 15% 增加至 20 世紀的 30%；可控財政收入所佔總額則從 1979

年的 10% 上升至 1989 年 13.2%、1999 年的 30%，2004 年後保持約 40%。其中巴斯克和加泰隆尼亞等兩個地區隨著稅收的增加與財政支配權的擴大，進而提出政治、司法和社會等領域權限高於其他自治州的要求，更不斷提出修改地方自治法的要求，以實現民族自決和獨立建國的要求。²⁵

面對現階段中央與地方的爭議點，西班牙國內主要政黨的意見始終紛歧。人民黨黨團認為落實自治州協議即是中央權力完全下放，故主張維持現行憲法；工人社會黨則希望聯合左翼政黨，支持部分修憲建立聯邦制度；民族主義黨派則依據憲法 148 條規定自治州可通過修改章程，逐步擴大其來自中央政府的權限，積極提出在西班牙國家內承認其民族國家地位，要求改革自治州憲章。²⁶由於黨政立場無法一致，加上 2008 年爆發全球金融海嘯，西班牙政府債務危機嚴重，²⁷如今在國家經濟危機日益升高之際，境內分離運動也日益高漲。巴斯克和加泰隆尼亞等地的民族自決要求，隨著經濟社會的可能失序，爭取政治分權、經濟獨立以求自保、自救的獨立聲浪，將一次次加深西班牙國家認同的危機。

肆、西班牙分離運動的反思與台灣統獨議題的困境

西班牙與台灣同處海陸交界的戰略地理位置，同樣也是族群多元且國家認同分歧的國度。不同的是，西班牙的分離運動係追求脫離現已受其行政管轄之主權政府，並擬自行建立主權國家；而台灣的統獨之爭實屬分裂國家架構下的意識形態之爭與戰略企圖之退卻，因為兩岸自 1949 年分治以來均未曾有效實質管轄對方領地，但憲法上的國土疆域又均涵蓋彼此。因此，就西班牙政府而言，執政的難題是在國家統一的框架內，始終面臨來自地方分離運動的民族自決要求與獨立聲浪；反觀台灣統獨議題的發展困境則是在一個中國已經分裂的框架下，一方面必須面對國家主權不被國際普遍承認的外部現實困境；另一方面又必須處理來自內部不同族群對國家認同的嚴重分歧。

西班牙與台灣的統獨困境雖屬迥異，但他山之石可以攻錯。20 世紀以來，西班牙政府在國家統一與內部團結的前提下，積極從法制面的制定、黨政協商與爭取國際合作打擊恐怖活動等方面，著手因應境內的分離運動，但礙於國家財政的困難而使民族團結的制約力趨弱，地方主義的強勢運作現今仍是西班牙政府不

²⁵ 張敏編著，前揭書，頁 126。

²⁶ 張敏編著，前揭書，頁 127-128。

²⁷ 西班牙經濟危機的深層原因是其房地產業、銀行業和地方債的問題。房地產泡沫是危機的根源，銀行業是危機的核心，地方債問題冰凍三尺非一日之寒。這三者相互催生和形成惡性循環，最後集中表現為主權債務危機。根據西班牙央行的最新數據，2012 年西班牙政府債務占 GDP 的比重升至 75.9%，政府債務總額為 8040 億歐元，其中中央政府債務為 6170 億歐元，占 GDP 的 58.3%（2007 年為 27.7%），地方政府債務為 1510 億歐元，相當於 GDP 的 14.2%（2007 年為 5.8%），這一比例是近 20 年以來最高。資料來源：〈警惕危機的西班牙路徑〉，《新浪財經新聞》，<http://news.sina.com.tw/article/20121203/8449257.html>。

得不面對的難題。台灣近年來同樣在統獨議題上內耗，國民黨與民進黨兩大政黨面對北京當局「一中原則」下的國際孤立與藍綠分歧的「國家認同危機」，始終拘泥於意識形態上之爭，致使台灣的內政外交面臨困境。如今，面對全球化的挑戰與中國大陸崛起的強大國際壓力，如何借鏡國際上處理各類分離運動的發展經驗，積極重建符合國家整體利益且深具全球化的發展思維，是台灣當局必須學習的重要課題。

一、西班牙分離運動的反思

西班牙 1978 年的憲法包含了對地方自治法則的明確承認，用在地方政府中的「自治」一辭表明了其正統性及其權利皆具有相同的法律本質和起源。憲法 140 條中更使用「政府」一詞強調其行為並不只是行政上，而是在政治上的特點。因此，地方政府並不受制於上級的行政控制，只是服從司法性的一般原則，可在已有的法律框架中自由選擇政策上優先考慮事項。而上級行政系統在法律上有義務與地方政府合作，包括提供財政上的支持，因此，地方政府可以自由選擇，達到目標的最恰當政策類型，甚至包括合併或建立新的自治州、或是獲批准屬於自己的官方語言。²⁸

綜觀西班牙高度地方自治的發展經驗，究竟是國家分離主義的助長，抑或是國家統一的基礎？雖說仍在持續爭議的發展進程中，但值得我們關注的是，加泰隆尼亞地區尋求民族自決的各種方式，提供了一個地方分權的可行性思考模式，亦即先行強大自治州的政經實力，包括財政支配權、政治地位和國際影響力，並尋求漸進式的談判協商模式，使獲得中央法制上的承認與保障，進而得到國際政治上的重視。反觀巴斯克地區的恐怖攻擊與暴力訴求方式，不僅引起一般民眾的反感、中央政府與國際上的聯合抵制，更造成自治州內的意見分裂，反而不利其獨立的願望。

二、台灣統獨議題的發展困境

台灣統獨議題看似是對國家認同的兩種選擇，但事實上，不論統或獨，一旦變更國名、領土和主權歸屬，皆涉及現行憲政體制的更迭與廢棄。因此，依據中華民國憲法本文第四條之規定：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」²⁹之原則，台灣現階段的統獨議題在無法變更法定疆界又無法突破北京當局「一中原則」的前提下，國家定位與國家認同之爭只能在極力爭取「國家生存」的底線下有限運作。主張「台灣獨立」者，要求政府將領土明確界定在台澎金馬，並以這塊土地上的人民為國民；主張「國家統一」者希望政府達成國土實質管轄權擴及中華人民共和國的領地。因此，「台灣獨立」是更動國名及國土範圍，在現行實質管轄領地範圍內，將政治主權「正名化」；「國家統一」是不更動國名和國土範圍，但將中華民國之政治主權在憲法規定之國土範圍內實質實現。換言之，中華民國事實上已經由政府、人民、土地所構成，只是在中華人民共和國所堅稱「一中原則」的「強制外交」³⁰下，國際間普遍不承認中華民國的國家主權，兩岸之間的政治妥協空間也因此日趨狹小，台灣內部的統獨光譜更因此而產生變化。

中華民國的政治民主、經濟發展與公民社會成就多年來深受世人的肯定，但

²⁸ 阿姆納等主編，楊立華等譯，《趨向地方自治的新理念—比較視角下的新進地方政府立法》（北京：北京大學出版社，2005 年），頁 90。

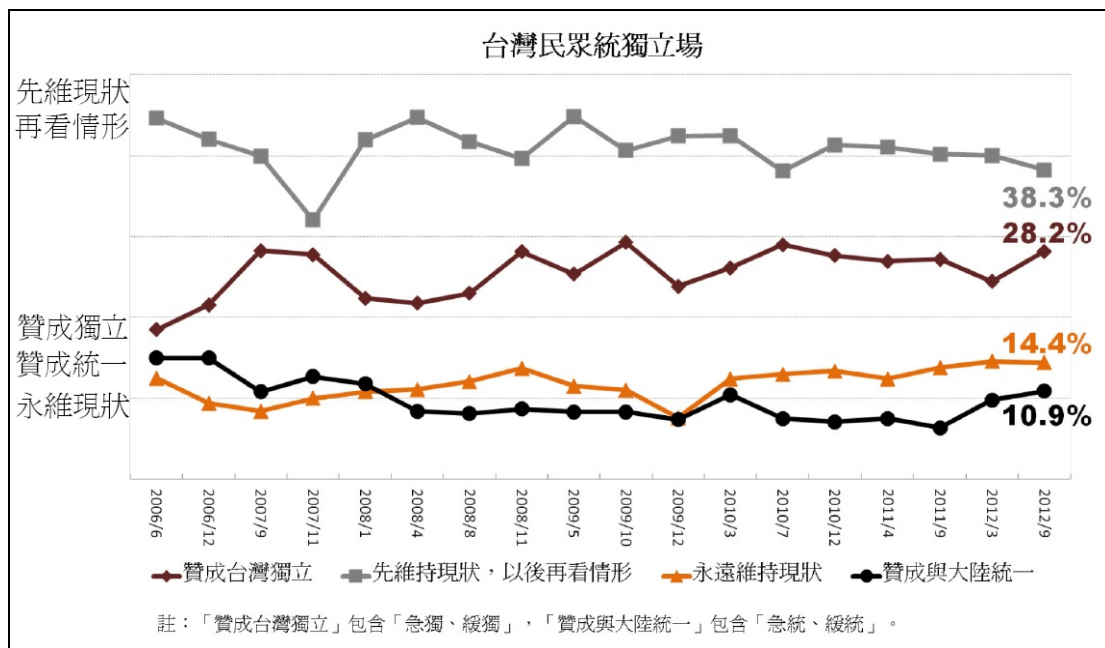
²⁹ 〈中華民國憲法本文〉，《中華民國總統府網站》，
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=64>。

³⁰ 包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》（臺北：五南圖書，2009 年），頁 3。

國際現勢卻讓歷任國家領導者幾經努力又幾經挫折，數十年來不論主張統一或獨立者均無法順利讓國家主權在國際政治舞台上獲得生存空間。如今兩岸在一方始終無法兼併另一方的現況下，達成「九二共識、一中互表」的和解舉措，台灣民眾更學會了將挫折總能量轉換為爭取國際能見度，大部分的台灣民眾主張擱置國名和國土範圍的爭議，轉而關注中華民國實質管轄領土上的全體人民利益。

根據 2012 年 9 月份陸委會委託遠見民調中心調查顯示，當前台灣民眾統獨立場，支持維持現狀 52.7%、獨立 28.2%、統一 10.9%。與半年前調查結果相較，贊成獨立及統一之比率皆上升。這項民調中另顯示 17.8% 贊成台灣應該儘快獨立、10.4% 認為先維持現狀再走向獨立（急獨與緩獨合計為 28.2%），38.3% 先維持現狀再看情形、14.4% 永遠維持現狀（狹義的維持現狀合計為 52.7%），3.8% 認為先維持現狀再和大陸統一、7.1% 表示台灣應該儘快和大陸統一（緩統與急統合計為 10.9%），另 8.3% 沒有明確表態。與今年 3 月相較，贊成台灣獨立比率上升 3.7 個百分點，贊成兩岸統一的比率上升 1.1 個百分點，相較之下認為應維持現狀的比率則下降 2.0 個百分點（維持現狀再看情形比率下降 1.8 個百分點，永遠維持現狀比率下降 0.2 個百分點，合計為 2.0 個百分點）。

³¹（見圖三、表一）



圖三：台灣民眾統獨立場分析圖

資料來源：〈台灣民眾統獨觀調查〉，《遠見民調》，

<http://www.gvsrc.net.tw/dispPageBox/GVSRCCP.aspx?ddsPageID=POLITICS&&dbid=3470363084>

³¹ 〈台灣民眾統獨觀調查〉，《遠見民調》，

<http://www.gvsrc.net.tw/dispPageBox/GVSRCCP.aspx?ddsPageID=POLITICS&&dbid=3470363084>

表一：台灣民眾統獨立場比較變動表

統獨立場結果比較變動表			
	2012/03	2012/09	變動程度 (百分點)
贊成獨立	24.5%	28.2%	3.7 
維持現狀 再看情形	40.1%	38.3%	1.8 
永遠維持現狀	14.6%	14.4%	0.2 
贊成統一	9.8%	10.9%	1.1 

資料來源：〈台灣民眾統獨觀調查〉，《遠見民調》，

<http://www.gvsrc.net.tw/dispPageBox/GVSRCCP.aspx?ddsPageID=POLITICS&&dbid=3470363084>。

從上述民調結果顯示主張「維持現狀」的民意現階段仍具有相當的穩定性，廣義的維持現狀者仍佔最多數約五成多、傾向獨立者上升至三成、傾向統一者上升至一成多。顯示台灣主流民意認為台海的「現狀」尚無法改變，雖然對國家認同的立場不同，持不同統獨立場的政府與個人也對「現狀」可能有不同的定義，但絕大多數民眾在民主與多元的政治社會氛圍中勇於表達個人的政治立場，台灣前途應由台灣 2300 萬人民自決，業已是台灣的多數共識決。因為就實際的政治發展來看，台灣已於 1996 年起實施全面性的民主選舉，可以直接選舉屬於自己的總統和民意代表，擁有自己的國會、外交、軍事、關稅等系統，中華民國在憲政法理上是客觀存在於台灣並且實質有效地統治台澎金馬。

但是，台灣國際生存空間仍然嚴峻，隨著兩岸政府一連串的國家主權競逐後，國家認同逐漸產生變化，包括台灣人民針對大陸一連串武嚇的反動、大陸在國際上成功地獨佔了中國認同，以及台灣政客透過操弄符號所建立的族群與國家認同的鍊結(也就是所謂的「台灣人支持獨立、外省人支持統一」等)，³²「不統、不獨、不武」於是成為台灣當局目前「維持現狀」的執政基調。但是「維持現狀」並不是靜觀其變，而是試圖在充滿了族群意識、歷史情結與國家認同等分歧點的統獨議題上，尋找符合台灣人民共同利益的主觀願望。因此，積極提升台灣總體經濟發展及民主成就必須優先於統獨之爭。正如同西班牙的巴斯克和加泰隆尼亞模式給台灣的啟示，破壞國際和平與社會秩序的非理性行為往往阻絕了主權獨立的理想，提升政經實力與國際影響力才是民族與國家自立自強的談判籌碼。

伍、結論

³² 包宗和、吳玉山主編，前揭書，頁 6。

民族國家的存在既需要法理上肯定，更需要人民情感、心理上的真正認同。在現實的政治範疇中，法理與情感兩方面經常是相互制約、也相互促進的，缺少一方的認證，國家認同的危機隨即產生。分離運動的產生正是缺少對國家法理或民族情感的認同，往往就基於單方面對民族主義的狂熱，或是對不當政治和經濟利益的反感所造成，但因為世界上鮮少有政府會認同其領地內的政治分離情勢，因此大多數的分離運動不排除使用非理性的手段進行抗爭。只不過，現階段國際氛圍首重和平，暴力手段通常會導致行動失焦或組織失勢，因此另一類採取民主手段者，如爭取自由選舉、公民投票、議會路線與修憲等方式，反而有助於降低劍拔弩張的緊張情勢，進而達成民族自決的主權獨立目標。

西班牙係屬多元民族建構國家，境內分離運動不斷。其中，巴斯克地區以採取暴力性的分離運動來對抗西班牙中央政權的鎮壓；而另一個地區加泰隆尼亞則靠發達的經濟實力，採行和平漸進的手段來爭取獨立自主的國內地位與國際認同。20 世紀以來西班牙政府在「國家統一」的框架下，積極從法制面的制定、黨政協商與爭取國際合作打擊恐怖活動等方面，著手因應境內不同模式的分離運動，但礙於國家財政的困難而使團結多元民族的制約力趨弱，地方主義的強勢運作現今仍是西班牙政府必須面對的棘手難題。

反觀中華民國也是一個族群多元、國家認同分歧的國度，境內統獨議題紛爭不斷，因此，借鏡西班牙分離運動之發展經驗，當有助於反思台海當前困境。尤其，在「分裂國家」的政治現實框架下，兩岸「一中糾葛」與藍綠「國家認同混淆」，大多數的台灣主流民意認為台海的「現狀」尚無法改變，一方始終無法兼併另一方。因此，雖然對國家認同的立場不同，持不同統獨立場的政府與個人也對「維持現狀」可能有不同的定義，但絕大多數民眾同意並支持台灣前途應由台灣全體人民自決。現階段台灣尤應在「不統、不獨、不武」的執政基調上，突破嚴峻的國際生存空間，積極重建符合國家整體利益且深具全球化的發展思維，讓提升台灣總體經濟發展及民主成就優先於統獨之爭。正如同西班牙的巴斯克和加泰隆尼亞模式提供給我們的啟示，破壞國際和平與社會秩序的非理性行為往往阻絕了分離運動與主權獨立的理想，提升政經實力與國際影響力才是民族與國家自立自強的談判籌碼。

The Possible Direction of Unification-Independence Issue in Taiwan — the Observation of Spanish's Separate Movements

Chung-man, Tseng

Instructor, Department of Political Science, National Defense University

Abstract

Spain is a multi-ethnic country. As we know, a multi-ethnic country often has to face the problem of separatism or the challenge from local to central. There are two different separatism types in Spain which has been observed by political researchers for a long time. First, Basque took terrorism to express the desire of independence more than 30 years and still fight. The other, Catalonia adopt peaceful mean with its powerful economic constitution. The Spanish government has adopt a number of methods included constitution amending, party-government consultation, international cooperation counter-terrorism operation to meet the challenge of the local impact. However, although the government's elites wrack their brain to safeguard the country's integrity, the separatism grow more serious day after day. Taiwan has been isolated in international society for a long time by China, and Taiwan always face the adverse effects of isolation and the pressure of sovereignty losing. For a better international environment for our country, the relationship between central and local in Spain especially Catalonia's experiences seems more creative for us to think about.

Key Words : Basque, Catalonia, Separate Movement, Unification-Independence Issue