

跨界民族对国际政治关系的影响

□ 文 / 吴金光

跨界民族是指那些因传统聚居地被现代政治疆界分隔而居住于毗邻国家的民族。它有两种表现形式：一是在一个国家为主体民族的同一个民族分布在相邻的一个或两个以上的国家，是这些国家的少数民族之一；一是同一个民族被不同的国家划分，没有自己的民族国家（如库尔德人和萨米人）。跨界民族问题对国家与国家之间的关系、国家与地区之间的关系、国家与国际社会之间的关系有着重大影响。

跨界民族问题对邻国外交关系的影响

罗马尼亚和乌克兰跨界民族问题
在第二次世界大战即将结束的时候，1945年2月4—11日，罗斯福、斯大林和丘吉尔在苏联的克里米亚半岛的雅尔塔举行了具有历史意义的会议。

在罗斯福的主持下，雅尔塔会议不仅研究了彻底击溃德日法西斯的问题，而且讨论了战后世界秩序问题，包括全球性的安排和地区性的安排。地区性安排主要涉及到欧洲和远东。欧洲的安排又分别以巴尔干、波兰和德国为中心。

在雅尔塔，三巨头讨论了巴尔干问题，并在美国的提议下，通过了一项重要文件：《被解放的欧洲宣言》。这一宣言强调，要帮助从纳粹德国统治下获得解放的各国人民以及前轴心附庸国人民，用民主方式解决他们迫

切的政治问题 and 经济问题，建立他们自己选择的民族制度。美国显然是想在民主的幌子下排除苏联乃至英国在巴尔干的势力，直接染指东南欧。

同巴尔干问题相比，波兰问题显得更加复杂。斯大林提出，波兰东部疆界应以寇松线为界，西部疆界应经斯德了（属波兰）向南沿奥得河再向前沿西尼斯河为界。罗斯福要求将波兰东部的利沃夫及其附近油田仍然划在波兰；他和丘吉尔还反对以西尼斯河划分波兰西南部疆界，而主张继续以奥得河为界。会议最后通过的议定书根据斯大林的要求确定了波兰东部疆界，但决定将波兰的西部疆界问题留待和会解决。最后在波茨坦会议上，三巨头达成的协议是，波兰疆界的最后划定，应由和约加以解决；在此之前，奥得—西尼斯河一线以东的领土，以及一部分东普鲁士和前但泽自由区由



波兰政府管辖。

二战以后东欧地区版图的重新划定，使苏联的领土向西延伸。与此同时，整个东欧国家的领土也向西部的德国领土延伸。由于这个原因使许多民族成为跨界民族，例如，罗马尼亚的匈牙利人、乌克兰人、保加利亚人等；乌克兰的罗马尼亚人、匈牙利人等；匈牙利的罗马尼亚人、乌克兰人等。这些跨界民族的产生，势必给相关国家的外交关系带来深远的影响。

跨界民族对罗—乌外交关系的影响

罗马尼亚国和乌克兰国都有跨界民族，而且你中有我，我中有你，由此产生了跨界民族问题乃至外交争端。

罗马尼亚面积 23.8 万平方公里，人口 2152 万。有匈牙利、俄罗斯、乌克兰、罗姆（吉普赛）等 20 个少数民族，占总人口 10.5%。除了罗姆人之外，其余少数民族全部为跨界民族，都有自己民族的母国，而且多在周边。

乌克兰面积 60.37 万平方公里，人口 4622 万。有 110 个民族，少数民族包括罗马尼亚族占 6.3%。少数民族大多为跨界民族，都有自己民族的母国。

罗、乌两国的跨界民族问题集中表现为政治和民族文化方面的矛盾。

罗马尼亚主要表现在议会议员的选举比例上，仅仅考虑了人口数量因素，而没有考虑到民族因素，跨界民族议员占有的比例很小，在议会发挥不了太大的作用。所以跨界民族在国家政治活动中基本没有话语权。

两国在跨界民族文化方面都存在问题。罗马尼亚国和乌克兰国的官方语言分别是罗马尼亚语和乌克兰语。

例如，在罗马尼亚使用少数民族（包括跨界民族）语言教学很少，罗马尼亚只在少数民族聚居地方的中学或小学配有其母语教学。目前，罗只有 8 所少数民族母语教学的初中，有 3 所大学用少数民族母语进行教学，即：匈牙利语和德语。但是，这样的教学能力不能满足少数民族的实际需要；罗国少数民族的文化缺少政府支持，政府在财政上支持少数民族文化的力度很不够。例如，出版少数民族语言

的期刊杂志仅靠少数民族民间组织自己搞，政府的投入很少；罗少数民族表现自己文化的形式比较单一，仅靠每年举办一次艺术节来表现自己的民族文化。因为罗的少数民族多为跨界民族，所以这种状况必然会引起跨界民族相关国家的不满。

罗马尼亚民族署的官员曾直言不讳地说：“我们罗马尼亚对待乌克兰人的态度与乌克兰国对待罗马尼亚人的态度不一样。”表示了对乌克兰国家在对待跨界民族方面的不满。

乌克兰的主要问题是苏联时期，俄语被规定为包括乌克兰在内的各加盟共和国的官方语言。1991 年乌克兰独立。按照 1996 年乌克兰新宪法，乌克兰语言和文字被规定为官方语言和文字。乌克兰在全国强制推广乌克兰语言和文字，乌克兰语属印欧语系斯拉夫语族的东斯拉夫语支，而罗马尼亚语属于拉丁语系，两种语言不属于同一个语系，学习起来非常困难，这就引起包括罗马尼亚族在内的少数民族的不满。罗马尼亚族接受了乌克兰文化的同时不允许使用自己的语言文化，必然会伤害这个民族的自尊心。

由于罗马尼亚和乌克兰两国的少数民族多是跨界民族，民族关系对国家关系影响较大。罗、乌两国政府对本国少数民族问题很重视，跨界民族问题成为两国之间关系产生摩擦的敏感问题。

匈牙利处理跨界民族的模式

匈牙利与罗、乌两国跨界民族的情况相似。根据匈牙利少数民族普遍拥有自己“母国”的情况，匈牙利力求在国家关系层面上处理少数民族问题。它专门设立了少数民族事务局和境外匈族人事务局，均隶属总理府。少数民族事务局的主要职责是协助政府制定和草拟有关少数民族问题的政策，评估少数民族状况，提供有关分析报告，确保少数民族权利受到保护。境外匈牙利人事务局主要负责散居在匈牙利以外的匈牙利人，尤其是周边国家的匈牙利人。如果他们在所在国受到不公正的待遇，匈牙利政府就会

向这些国家提出交涉，把跨界民族问题和相关国家的外交关系联系在一起，甚至拿到欧洲议会上去讨论，要求在欧盟和欧洲委员会的框架内解决问题。将其影响扩大到了整个欧盟。

邻国间的跨界民族问题引发地区关系的紧张与冲突

埃塞俄比亚和厄立特里亚跨界民族问题

埃塞俄比亚与厄立特里亚长期存在领土争端。究其深层次的原因是源于两国的历史和一个特殊的跨界民族——提格雷人。

埃塞俄比亚联邦民主共和国是东北非内陆大国，面积 110 万平方公里，人口 5800 万。据埃塞国自己划分，埃塞国共有 80 多个民族（无确切数字，因为还有一些人们自称是一个民族），埃塞俄比亚国有不少跨界民族，如索马里族、阿法尔族、提格雷族等，提格雷族占总人口的 8%，埃塞俄比亚提格雷州居民的主体是提格雷人。同时，提格雷人也是厄立特里亚的主体民族之一。

埃塞俄比亚系有 3000 年历史的文明古国。民族问题在埃塞俄比亚有很深的历史渊源。历史上，埃塞俄比亚的统治民族是阿比西尼亚人。阿比西尼亚人分为两支，一支是提格雷人，另一支是阿姆哈拉人。两者都居住在埃塞俄比亚北部，北部是埃塞俄比亚文明的发祥地。随着阿比西尼亚人的统治向南推进，逐渐征服了南方的民族。在阿比西尼亚人南迁的过程中，阿姆哈拉人的权力要大于提格雷人，从而对埃塞俄比亚民族问题产生了深刻的影响。埃塞南方的民族被征服后，处于被统治地位，成为埃塞俄比亚的次等民族。原来居住在这些地区的居民被剥夺了对土地的所有权，要么成为佃农，要么成为奴隶。阿比西尼亚人主要把阿姆哈拉人的文化强加给了被征服的民族，例如，强制被征服民族讲阿姆哈拉语等，而阿比西尼亚人在南迁征战中有重要贡献的提格雷人（战将一般为提格雷人）则逐渐被权力边

缘化，随着其原有特权的丧失，阿姆哈拉族成为了埃塞俄比亚唯一的特权民族。在被阿比西尼亚人征服的南方民族地区提格雷人得到的实际利益极少：中央政府和地方政府中担任官职的提格雷人越来越少，提格雷语的地位下降，提格雷人的土地所有权得不到保障，提格雷人对阿姆哈拉人的不满情绪因此产生和发展起来。可以说，阿比西尼亚人向南扩展的过程，也是埃塞俄比亚民族问题发端和演变的过程，使提格雷人作为跨界民族和厄立特里亚的关系变得更为密切了。

厄立特里亚西与苏丹接壤，南邻埃塞俄比亚，东南与吉布提相连，面积 124320 平方公里（包括达赫拉克群岛），厄立特里亚人口 450 万（2004 年估计），共有 9 个民族：提格里尼亚、提格雷、希达赖伯、比伦、库纳马、纳拉、萨霍、阿法尔、拉沙伊达。其中，提格里尼亚和提格雷族人占多数。每个民族使用自己的语言，主要语言有提格雷尼亚语、提格雷语。

厄立特里亚历史上曾长期受埃塞俄比亚王国统治；1962 年，厄议会是在海尔·塞拉西皇帝的武力胁迫下，通过了有关厄立特里亚与埃塞俄比亚合并的决议，从此厄成为埃塞俄比亚的一个省。长期以来，厄人民一直为独立而斗争。在联合国的主导下，经过国际社会的干预与协调，1993 年 4 月 23—25 日，厄举行了关于厄独立的公民投票，99.8% 的选民赞成独立。埃塞俄比亚过渡政府接受公决结果，承认厄立特里亚独立。1993 年 5 月 24 日厄立特里亚正式宣告独立并举行开国庆典。

埃—厄跨界民族问题引发的冲突对东北非地区的影响

埃塞俄比亚提格雷省与厄立特里亚接壤，提格雷人都是双方的主体民族。埃塞俄比亚政府对待提格雷人的疏远和政治歧视埋下了两国争端的隐患，借两国长期未解决的边界问题，1998 年 5 月，两国终于爆发了战争，影响了东北非地区，致使非盟出面进行了干预。至 2000 年年底，冲突双方签订了和平协议。2002 年 4 月，埃—厄

边界委员会就埃—厄边界划分作出了裁决，双方均表示原则接受。2003 年 9 月，埃塞俄比亚向安理会提出了设立标界替代机制，以重新划分包括巴德梅在内的有争议边界，而厄立特里亚坚持埃厄边界委员会裁决不可更改，两国固有的矛盾再次激化。在非盟等地区组织的斡旋下，安理会于 2005 年 11 月 23 日一致通过第 1640 号决议，要求埃厄立即停止在边界地区集结重兵，两国紧张局势基本得到了控制。

埃—厄争端反映了跨界民族问题的复杂性和严重性。尽管埃、厄两国争端基本解决，但两国由于历史和跨界民族—提格雷人所带来的深层次矛盾并未完全化解，国家由此带来的矛盾还有随时激化的可能。埃—厄冲突波及了整个东北非地区，对相关国家产生了巨大的影响，致使非盟等地区性组织不断地出面干涉和调停，看起来是两个国家的外交争端，但带来的是整个东北非地区的不安宁。

埃塞俄比亚新政府采取的措施

由埃塞俄比亚革命阵线领导的埃塞新政府已经看到了这个问题的重要性，制定了新的民族政策。新民族政策包含下列几个方面的内容：

按民族平等原则，实行以民族区域自治和权力下放为主要内容联邦制，规定各民族可以保留各自的民族特征，发展自己的文化，使用自己的语言，建立自己的民族自治政府，在其辖区内管理自己的事务，并有效参与联邦政府。过去埃塞的行政区划是几十个省。1991 年埃革阵上台后，按照各民族聚居的情况，对行政区作了重新划分，废除了原来的省，将全国划分为 14 个区，基本上每一个大民族都有一个区。1995 年又对区划作了调整，将全国划分为 9 个州和两个特别市。其中 6 个州（提格雷州、阿姆哈拉州、阿法尔州、奥罗莫州、索马里州和哈拉里州）基本上是单一民族州，其他州均为多民族聚居州，其中南方州由几十个民族组成。南方州位于埃塞南部，海拔约 1000 多米，是农业区。南方州的领导人由多民族组成，精明强

干，团结合作。阿姆哈拉语和英语虽然被定为全国的工作语言，但各州可以根据自己情况决定自己的工作语言，以阿姆哈拉语为工作语言的州有 6 个，提格雷州的工作语言是提格雷语，奥罗莫州的工作语言是奥罗莫语，索马里州的工作语言是索马里语，哈拉里州的工作语言是哈拉里语，各州还可以有自己的州旗、州歌和州徽。州下面的区还可以根据自己的情况确立自己的工作语言。

各民族无条件地享有包括分离权在内的自治权。就是说，除了高度自治外，各民族如果不想待在埃塞联邦的话，还可以从埃塞分离出去。但宪法同时又规定退出联邦要经过一定的手续。第一步：由所在民族州宪法机构以三分之二多数通过，通知联邦政府；第二步：三年后联邦政府在该州举行全民公决，多数通过；第三步：联邦政府与州政府谈判权力移交和财产分割及债务分摊等问题。所以，要从联邦中分离出去，也不是件容易的事。

埃塞俄比亚实行三权分立制，议会在宪法规定中占有重要地位。联邦议会实行两院制，包括人民代表院和联邦院。人民代表院是国家最高权力机构，拥有立法权。通过 1995 年大选，该院共有从各选区选出的议员 548 名。执政党埃革阵占有和控制了其中超过 90% 的席位。联邦院又叫民族院，拥有宪法解释权，以及裁决民族自决与分离、各州之间纠纷等权力；由 115 名各族代表组成。在联邦机构中照顾各民族利益。在联邦政府中，官员的任用也注意各民族的平衡。政府高级官员、公务员留出一定比例的数额给阿姆哈拉族以外的民族。

新民族政策的实施主要是为了缓解民族矛盾，特别是缓解提格雷人的不满。同时，避免因跨界民族问题与厄立特里亚产生摩擦。

跨界民族问题成为引发重大国际冲突的根源

阿富汗民族问题

阿富汗是多民族国家，也是世界上

少有的主体民族就是跨界民族的国家，它的独特性更容易对国际社会之间的关系产生影响。其民族构成情况如下：

普什图人是阿富汗的主体民族（约占阿富汗人口的65%），也是南亚和西亚的跨界民族之一，主要居住在阿富汗东部（占普什图人总数的41%）和巴基斯坦西部（占普什图人总数的58%），少数居住在伊朗和印度。从被分割程度看，普什图人属两国跨界民族；从政治地位看，属在一国为主体民族，在他国为非主体民族的跨界民族。

塔吉克人是阿富汗的第二大民族，主要分布在阿富汗的东北部，另有同等数量约460万的塔吉克人居住在塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦，还有一部分居住于伊朗、巴基斯坦和中国。从被分割程度看，塔吉克人属于两国以上跨界民族；从政治地位来看，属于至少在一国为主体民族，在其他国家为非主体民族的跨界民族。

乌兹别克人约占阿富汗人口的8.6%，很早就居住在兴都库什山以北，除阿富汗外，在乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、伊朗和中国都有乌兹别克人。乌兹别克人与塔吉克人属相同类型的跨界民族。

土库曼人约占全国人口的2%，主要分布在阿富汗北部与土库曼斯坦接壤的地区。阿富汗境内的土库曼人大多过游牧或半游牧的生活。他们是与塔吉克人、乌兹别克人类型相同的跨界民族。

俾路支人约占阿富汗人口的0.9%，是阿富汗少数民族之一，分布却极广。东起巴基斯坦的俾路支斯坦和信德省，西至伊朗，北抵阿富汗的赫尔曼德河以南和锡斯坦，南到阿拉伯海都有他们的身影，还有一部分居住在阿拉伯半岛。从其分布的地理范围看，属跨路、跨海的跨界民族；从被分隔状况看，属两国以上跨界民族；从政治地位看，属在所有国家均为非主体民族的跨界民族。

阿富汗跨界民族所具备的上述特点，使其跨界民族问题不仅仅带有其他国家的某些普遍性，也有与其他国家的不同之处。

阿富汗的跨界民族问题

阿富汗跨界民族的特点决定了其跨界民族问题不仅具有一般意义上的跨界民族问题的共性，而且具有阿富汗跨界民族问题的内涵和特殊性。阿富汗的主体民族普什图人本身是跨界民族，其境内12个人口较多的民族大都也是跨界民族。所以，阿富汗民族问题的发展，总是与跨界民族联系在一起。

阿富汗的跨界民族问题主要包括以下方面：

各民族对自己族体的忠诚超过了对国家的忠诚，他们把本民族利益的获得与保护放在首位，各民族的共同利益即国家利益被束之高阁。

与一般国家的跨界民族相比，阿富汗跨界民族背离所在国的可能性更大。许多周边国家与阿富汗在经济发展水平上的明显差异，对阿富汗跨界民族，尤其是非主体民族产生强烈的诱惑，也进一步引发了他们对现实处境的不满。在这种情况下，接受在边界另一方同胞“援助”，并与之结成“盟友”便成为自然而然的事情。在与“盟友”的关系不断加强的同时，跨界民族与所在国的关系却疏远了。

任何民族集团都难以独立承担起阿富汗冲突的责任。在1994年塔利班崛起之前，普什图人集团显得相当软弱，他们在内战中所表现出来的“中立”，不是出于国家利益的考虑，实在是无奈之举。

阿富汗的跨界民族问题引发的国际冲突

阿富汗主体民族是跨界民族，其余的几大少数民族也是跨界民族，它的跨界民族问题的严重，成为其战乱不止的内因。阿富汗国家的向心力和凝聚力极其微弱，容易被别有用心的人利用。如基地组织在阿富汗扎下根来就是利用了其民族矛盾复杂、中央政府无实际掌控能力；同时，也成为超级大国介入的借口。

自1979年起，由于阿富汗内部民族矛盾激烈冲突，由塔吉克人为主的“北方联盟”和由普什图人为主的“自由战士”（也就是今日的塔利班）冲突

不断，因而引起了国际社会的普遍关注，特别是两个“超级大国”的卷入，（苏联支持“北方联盟”，美国则支持“自由战士”）更增加了阿富汗内战的复杂性，从而使其内战演变为国际冲突。

20世纪70年代，苏联推行勃列日涅夫的全球战略，加紧与美国争夺世界霸权。为实现其南下印度洋，控制中亚枢纽地区的战略企图，利用阿富汗的内乱，从1973年起对阿富汗进行政治、经济、文化和军事渗透。1978年4月，苏联支持阿人民民主党军官发动政变，夺取政权。1979年9月，阿人民民主党内部发生火并，政府总理阿明杀死党的总书记塔拉基，自任革命委员会主席兼总理。阿明上台后试图摆脱苏联控制，声称要与美国实现关系正常化。苏联担心失去对阿富汗的控制，决定采取军事行动。1979年12月27日，苏联军入侵阿富汗，占领阿北部地区。阿富汗人民在国际社会支持和援助下，与侵阿苏军和苏联扶植的政府军展开旷日持久的战争。1989年在国际社会的干预下，苏联被迫接受1988年4月14日由联合国主导达成的日内瓦协议，并于同年5月15日—1989年2月15日分两个阶段撤出全部军队11.5万人。至此，苏联侵阿战争结束。

1992年4月16日，由苏联支持的阿富汗纳吉布拉政权垮台。阿富汗各派武装力量进入喀布尔，建立自己的据点和势力范围。各派为争夺中央领导权相互不让，形成混战。1994年8月，阿富汗伊斯兰学生民兵组织（“塔利班”）成立，很快形成独占一方的军事组织并迅速发展，1995年初控制了全国40%的地区，阿富汗局势更加复杂化。1996年9月27日塔利班攻占首都喀布尔，成立了6人委员会，负责管理国家事务，宣布实行严格的伊斯兰政权。到“9.11”事件发生前，塔利班实际上控制了阿富汗大部分地区。“9.11”事件后，美国迅速在阿富汗境内开展军事行动，塔利班及本·拉登的基地组织被基本肃清。但是由美军主导的阿富汗战争仍然没有结束。阿富汗依然是国际冲突的热点地区之一。