

国外反分裂斗争的经验及启示*

■ 赵磊

【提要】深入进行反分裂斗争是当前维护我国和平发展和国家安全的重要战略问题。针对新形势下分裂势力的新特点和新动向，我们应提高警惕，主动借鉴国外反分裂斗争的先进经验，从政治、经济、军事、外交、法律等各个方面来综合防范以彻底打击分裂势力。

【关键词】反分裂 斗争 经验 启示

【中图分类号】D7

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2011)02-0060-04

世界上200多个国家中有95%以上都是多民族国家，几乎每个多民族国家都或多或少有自己的民族问题。世界各国均将反分裂斗争看作是捍卫国家核心利益、维护国际关系秩序的正当行为。

一、反分裂斗争的国际法依据

根据国际法的有关规定，国家的领土主权神圣不可侵犯，更不可分割，不能作为某个地区或部分公民通过投票的所谓“民主方式”以分裂国家的对象。然而，二战后的“民族自决原则”经常被不恰当的援引，在一定程度上激起了民族分裂的漩涡。因此，正确地理解、运用这一原则是反分裂问题的关键。

第一次把“民族自决原则”提到国际法高度的，是1960年第15届联大通过的《给予殖民地国家和人民独立宣言》。宣言强调，“认识到世界人民迫切希望消灭一切表现的殖民主义”，因此，必须给前殖民地国家（托管领地和非自治领地）的人民以自决权，允许“他们自由地决定他们的政治地位，自由地发展他们的经济、社会和文化。”但是，联合国为防止各种分裂势力乱用、滥用此项权利，专门在宣言第6条中补充规定：“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，都是与联合国宪章的目的和原则相违背的。”也就是说，联合国认为，一国内部的一个地区或一个民族，根本不享有民族自决权利。

同样，联合国大会于1970年通过的《关于各国依

联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》也对“民族自决原则”予以规定，即“妥为顾及有关民族自由表达之意旨，迅速铲除殖民主义”，“一个民族自由决定建立自主独立国家，与某一独立国家自由结合或合并，或采取任何其他政治地位，均属该民族实施自决权之方式”。宣言同时强调“民族自决原则”的授权和实施，应以尊重国家主权原则为前提，即“不得解释为授权或鼓励采取任何行动，局部或全部破坏或损害……自主独立国家之领土完整或政治统一。”

可见，上述两大文件严格把“民族自决”与“分裂国家”这两个完全不同的概念区分开来：将前者纳入合法的国际法范畴，对后者则斥之为违反联合国宪章和国际法准则的行为。也就是说，除受帝国主义殖民统治的托管领地和非自治领地可以享有民族自决外，国际法禁止一国内部任何地区或民族以民族自决为由分裂国家领土。对此，许多知名国际法学家都做出了基本相同的解释。如英国剑桥大学教授迈克尔·肖指出，“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。”^[1]印度国际法学者兴戈兰尼也强调，“每一社会，以及每一国家，必定有少数民族。如果每一少数民族都要求脱离，那么国家就有四分五裂的危险。”^[2]

*本文是中央党校亚太研究中心“国际视野中的民族冲突与管理”课题组的阶段性研究成果。



联合国的态度是“国家主权原则优于民族自决原则”。联合国前秘书长吴丹曾经指出，“联合国从来不会、将来也不会接受其成员国一部分的分裂主义。如果民族自决权原则运用于某一国家的不同地区，矛盾将没有穷尽。”联合国前秘书长加利也警告说：“如果每个种族、宗教或语言集团都要求建立国家，那么世界将会出现一种完全支离破碎的情景，全人类的和平、安全与经济利益都将受到损害。”因此，联合国所强调“民族自决权”是一种“人民自治的权利，而非分割的权利”（the right of self-government of peoples and not the right of secession）。

此外，从国际政治实践来看，“民族自决原则”的适用主体是政治学意义上的民族（国家民族，nation），而不是人类学意义上的族群（ethnic group）。从国际法惯例来看，国际法不支持主权国家内部某一地区、民族的单方面分裂行为。另一方面，分裂成功的历史经验表明，外界干涉、国际干预几乎都是必要条件。在这种情况下，国际干涉势力将一国内部的民族问题看作是分裂当事国的最佳理由，并形成了“民族矛盾不可调和—国际干预—民族自决/国家分裂”的“独立三部曲”。在特殊情况下，分裂势力在国际干预力量的支持下，不经全民公决也可以单方面宣布独立，并通过获得国际社会的外交承认以弥补独立的合法性不足问题，如最新独立的科索沃就遵循了这一模式。

二、美国经验：维护统一，不惜一战

“根据美国历史，北美殖民地从英帝国中分离出来是光荣的，但之后任何州从联盟中分离出去是不允许的。”^[3]美国宪法对于禁止分裂行为有很多具体规定，同时，美国又将爱国主义教育渗入到其忠诚宣誓的誓言中，即每个美国公民，其天职和首要义务就是保卫美国的领土完整和政治统一。

根据1954年美国国会通过的法律，忠诚宣誓的誓言是：我谨宣誓忠诚于美利坚合众国国旗。忠诚于它所代表的共和国——上帝庇佑下的国家、不容分割，人人由此享有自由与正义（I pledge allegiance to the flag of the United States of America, and to the republic for which it stands. One nation under God, indivisible, with liberty and justice for all）。这段誓言的核心理念是：美国作为一个主权独立的国家，绝不

容许分裂。作为基督教信仰的国家，美国将“上帝庇佑”与“国家不容分裂”看作是共和国的两大特质，这足以体现出美国政府对反分裂斗争的高度重视。美国之所以把反对分裂上升到如此重要的高度，不是偶然的，而是美国从自身历史的经验教训中得出的重要结论，是确保美国高质量生存与高速度发展的基本前提。^[4]

美国是一个新兴的移民国家。如果从1776年7月4日独立建国之日算起，美国只有二百多年的历史，如此“新的国家”几乎没有历史传统、文化习俗，更难以形成凝聚国民意志的精神纽带。于是到了19世纪50年代，美国的南北矛盾开始凸现，当时美国的外部环境也很严峻，原有的宗主国——英国，始终不愿意放弃对美国内政的干涉，并积极煽动美国国家分裂的必然性、合理性。在日益迫近分裂危机的时刻，林肯用宗教力量来维护国家统一，他于1858年引用《圣经》里的话，提出了“分裂的家庭是不能持久的”著名论断。他指出，“我不期望联邦解散——我不期望这座房子倒塌——但我确实期望它结束分裂的状态。”

南北战争初期，林肯敦促国会将战争的最高目标确定为维护联邦统一。关于联邦政府在这场战争中所追求的目标，在林肯1862年8月22日著名的公开信中，表达得相当透彻：“我在这场斗争中的最高目标是拯救联邦，而不是拯救或摧毁奴隶制。如果我能拯救联邦而不解放任何一个奴隶，我愿意这样做；如果为了拯救联邦需要解放所有的奴隶，我愿意这样做；如果为了拯救联邦，需要解放一部分奴隶而保留另一部分，我也愿意这样做。我在奴隶制和黑人问题上所做的工作，是因为我相信那将有助于拯救联邦；我之所以克制不做某些事情是因为我认为那将无助于拯救联邦。”^[5]

在长达四年的内战中，一直希望看到“美国分裂成碎块”的英国政府不断为南部分裂势力输血打气，制造舆论，散布美国分裂为两个国家的所谓“合法性”。同时，英国还对分裂集团进行“军售”，甚至做出了直接参战的架势。最后，较量的结果是，1865年4月9日，南方军队被迫投降，南部同盟的分裂活动被彻底粉碎，美国联邦复归统一。战争之后，美国在1868年对宪法进行了修正，增加了叛国罪的内容。此外，美国还制定了严厉惩治分裂势力的法规，如总统可以动用武力镇压叛乱，“任何一州发生反对联邦政府

的叛乱，总统可以动用他认为镇压叛乱所必需的民兵力量或武装力量”；中断与叛乱州的商业交往，没收援助叛乱者的物资；规定脱离联邦州的居民可被视作敌人。总统有权宣布戒严令，有权终止人身保护令，不需经授权和审判及说明拒捕之理由，可以逮捕任何帮助叛乱的人。^[6]

统一为美国崛起成为世界大国创造了必要的条件。南北战争之后，美国以惊人的速度发展，到19世纪末，美国无论在发展速度上还是经济规模上都超过了当时最先进的英国，一跃而成为世界头号资本主义强国。

总结美国反分裂斗争的历史经验有很强的现实意义：首先，为了维护国家统一，要不惜一切代价。“以斗争求团结则团结存，以退让求团结则团结亡。”南北战争，美国人民遭受了重大损失：南北双方3100万人口有300万人直接参战，约62万人战死沙场。如果没有当初的流血牺牲就没有今天的美利坚合众国。直到现在，美国人民还感激当年林肯政府面对国家分裂所做出的英明决策。其次，大国崛起的进程中，必然有国际干预力量对分裂势力进行支持，要敢于与强大的外部敌人作斗争。霸权国家阻止新兴国家崛起的最简单办法就是将其破碎、瓦解，但当事国要巧妙地回避与国际干预力量的直接军事对抗。因此，反分裂斗争需要勇气，更需要有高超的战略智慧。第三，国家统一和民族团结是一个大国崛起的根本保证。公元1500年前后，先后有9个国家先后成为世界性大国——葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄罗斯、美国。崛起的要素有很多，但领土完整、政治统一是大国崛起的必要条件。

三、加拿大经验：以法律武器遏制“魁独”

加拿大是一个多民族的联邦制国家，拥有10个省份和3个地区。其中，魁北克是面积最大的一个省，面积140万平方公里，是法国的三倍、英国的七倍。魁北克人口超过760万，大约600万人是法裔，他们的祖先是17世纪和18世纪的法国殖民者。魁北克虽然是加拿大的一个组成部分，但由于文化背景不同，魁北克省的法裔居民长期试图脱离加拿大而成为一个主权独立的国家。

为争取独立，1963年2月，魁北克解放阵线成

立，主张以暴力行动实现魁北克建国。仅1963-1970年期间，该组织实施了200起暴力行动。1970年10月5日，英国一名贸易专员在上班途中被魁北克解放阵线绑架，后被杀害。10月15日，魁北克爆发了由3000名青年参加的大规模支持“魁独”的示威游行，魁北克解放阵线甚至发出了“武装起义”的威胁。对此，加拿大政府宣布启动《战时管理条例》，并调遣联邦军队进入该省，取消一切公民权利，给予警察更多执法权限。随后，警察开始进行登门搜查，共逮捕了500多人。之后，魁北克解放阵线的影响逐渐消退。

在恐怖和暴力无效之后，分裂主义分子希望通过议会选举等“文明”的方式实现其“政治理想”。1976年，主张独立的魁北克人党（成立于1968年）赢得地方选举，从此开始策划通过“全民公决”以实现独立。1980年，魁北克举行了第一次公决，当时有40%的人支持独立。1995年9月，魁北克省议会通过了《魁北克未来法》，法案规定是年10月进行的全民公决一旦获得50%以上的赞成票，省议会就将在一年后宣布魁北克的主权独立。结果，反分裂的联邦主义者仅以1%的微弱多数领先（50.6%），挫败了独立派（49.4%）。

但是，上述分裂活动给加拿大带来了明显的负面影响。连年的分裂活动使得人心惶惶，居民缺乏安全感，投资者尤其是外国投资者望而却步，坐落在魁北克省的蒙特利尔市原是加拿大的第一大经济中心，但后来逐渐被多伦多取代了。^[7]为了防止情势恶化，加拿大联邦政府不得不认真思考对策。时任加拿大总理的克雷蒂安坚定地说：“加拿大人民过去太谦让了。我们已让魁省进行了两次公民投票，我们决不会让他们再搞下去了。”加拿大政府首先确定了继续推行传统的应对魁北克分裂主义的“A计划”，这是一个旨在促进族群和解的计划，其政策核心是用经济支持和政策优惠来赢得人心。但加拿大政府也认识到，这种柔性措施的作用始终是有限的，于是“B计划”应运而生。所谓“B计划”，就是在政策和法律上对分裂主义势力主动出击，牢固掌握在魁北克问题上的政治话语权和法理主导权。具体来说，“B计划”主要包含以下三点内容：

第一，向加拿大联邦最高法院提出裁决申请。1996年9月，加拿大联邦政府向最高法院提出有关魁北克问题的裁决申请。通过长达两年的努力，1998年



8月20日，最高法院做出了最后裁决，指出无论根据国内法还是国际法，魁北克都无权单方面脱离加拿大联邦。最高法院认为，魁北克在法律上不能仅用民主权利片面地宣布从加拿大联邦分离出去，因为这样做会侵犯到加拿大其他省份的民主权利；魁北克也不能用享有的民主权利来否定其所应当承担的维护国家统一的责任。最高法院的司法裁决给予加拿大联邦政府在宪法基础上打击魁北克分裂行为的法律支持。

第二，主动鼓励、资助国内外法学家从国际法角度对魁北克分裂问题做出权威的分析与建议。加拿大法学家莫纳汉和布赖恩特在1996年出版了相关研究成果，总结出有关处理分离问题的国际经验：分离行为一般是被禁止的，单方面的分离行为是一概被禁止的。此外，加拿大法学家根据对各国宪法的研究指出，世界上绝大多数国家的宪法根本不承认一个国家内部的任何族群、团体、地区有从本国分离出去的权利。他们还特别指出：在国际经验中，有关分离的公决问题不能由要求分离的族群或地区政府单方面做出决定，而必须由包括中央（联邦）政府的集体参与来决定。

第三，以联邦议会立法的方式为反分裂政策进行总结。2000年6月，加拿大《清晰法》正式出台，该法对“独立公投”作了种种限制：公投的文字必须清晰地表明其独立意图，以防用模糊的文字来降低人民对独立后果的认识；公投的结果必须是决定性多数赞成，不能以简单多数决定公投的成功；公投的文字是否清晰、赞成票是否占绝对多数，只有联邦议会才有权决定。需要指出的是，对魁北克分裂主义势力最为不利的是该法同时包容了来自魁北克的原住民团体和其他族群可能提出的再分离的要求。魁北克的原住民主要是北美印第安人，虽然人口数量很少，但他们的居住地占据了魁北克省70%以上的土地面积，而且他们集体明确地反对魁北克从加拿大联邦分离出去。因此，《清晰法》对魁北克分裂主义势力予以很大的打击，因为从逻辑上分析，魁北克如果援引民族自决权提出分离要求，那么原住民也可以援引民族自决权提出留在加拿大联邦，也就是说，魁北克分裂主义势力费尽心力达到的有可能是一个四分五裂的“国家”。加拿大联邦政府正是充分利用了这个复杂因素，用法律的方式为分离主义者制造了更多的困难，使摇摆不定

的选民“知难而退”。

从加拿大联邦政府对待“魁独”的有力举措上就不难看出，即使在西方国家，分裂活动从来都是中央政府所不允许的。对我们的启示是：第一，分裂主义势力总是结合恐怖、暴力行动以及选举、投票方式进行分裂活动，而后者具有更大的隐蔽性和危害性。第二，一国部分公民不能只片面地强调要求独立的民主权利，他们同时拥有履行维护国家统一的责任。也就是说，民主是权利与义务的统一。克雷蒂安的名言——“百分之五十加一票就可以分裂一个国家？这不是民主！”，就鲜明地反映出民主权利的相对性。第三，进行反分裂斗争，不能只通过经济援助、政策支持等“柔性”措施争取民心，在必要时，必须制定捍卫国家核心利益的“硬性”方案，以对分裂分子产生强大的威慑效应。第四，要积极运用法律武器进行反分裂斗争，并结合国际法以获得最广泛的国际支持和反分裂效用。第五，要对分裂主义势力及其生存环境进行充分的情况了解，在其内部寻找薄弱环节，各个击破，用“暗淡”的独立前景打击其分裂“热情”。

注释

- [1] 刘文宗：《从国际法谈所谓“公投”问题》，《两岸关系》2000年第5期，第29页。
- [2] [印]兴戈兰尼：《现代国际法》，陈宝林译，重庆出版社1987年版，第232页。
- [3] Vernon Van Dyke, *Introduction to Politics*, Chicago: Nelson-Hall, Inc, 1992, p. 171.
- [4] 彭光谦：《美国的忠诚宣誓：一个国家，不容分裂》，《世界知识》，2005年4月1日。
- [5] [美]林肯：《给霍勒斯·格里利的信》，载《林肯选集》，朱曾汶译，商务印书馆1983年版，第204页。
- [6] 茹莹、张宏毅：《已所不欲，却施于人：从美国法律的角度评美国对待本国和中国分裂势力截然不同的态度》，《高校理论战线》1998年第10期，第52-60页。
- [7] 何洪泽、陈特安、王芳、徐励：《从法理上堵住分裂漏洞，在现实中维护国家统一，各国立法打击分裂势力》，《思想工作》2005年第4期，第46-47页。

（作者为中央党校国际战略研究所副教授）

责任编辑 魏静茹