

基于国际经验构建中国反分裂战略体系的几点思考

张仕荣

(中共中央党校 国际战略研究所, 北京 100091)

[摘要] 反分裂是国际社会各主权国家维护主权和领土完整的最重要的国家行为,也是当前关系中国国家安全的重大课题。为此,中国应以制度建构为核心,以经济发展为内在动力,以军事遏制为保障,以文化认同为纽带,以反对外来干涉为支点,有效构建中国反分裂国家战略体系。

[关键词] 国际经验;反分裂;战略体系;国家安全

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3489(2011)06-0025-05

当前,分裂与反分裂斗争在国际政治和各国政治生活中已经出现普遍化和重心化倾向。而反分裂是国际社会各主权国家维护主权和领土完整的最重要的国家行为,涉及到各国的核心国家利益,因此国际社会高度关注全球反分裂斗争的理论和实践总结。中国目前尚未实现统一,所以深入开展反分裂斗争、构建中国反分裂国家战略体系是当前维护中国国家安全的重大课题。

一、制度建构是国家反分裂斗争的核心所在

“分裂”一词古已有之,中国作为五千年的文明古国,在历史上多次面临统一和分裂的局面,对于国家分裂的显著危害有着切肤之痛。公元 156 年,全国人口 5000 多万,经过黄巾起义和三国混战,公元 221 年人口下降到 90 万,损失了 98.3%,“马前悬人头,车后载妇女”、“白骨露于野,千里无鸡鸣,生民百余一,念之断人肠”成为当时的真实写照。宋朝的苏轼也在《教战守策》中曾经

明确指出“天下分裂,而唐室固以微矣”,总结出唐朝的衰微与唐末的分裂割据之间存在着必然的因果联系。

“分裂”的字面含义就是“使整体的事物分开”,当前的政治学意义上的分裂是指“现存的、国际公认的国家的一部分寻求从现属国家中正式脱离,建立新的主权国家的行为”。2001 年,中国与上海合作组织其他成员国签署的《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》^[1]对“分裂主义”进行了定义:“分裂主义是指旨在破坏国家领土完整,包括把国家领土的一部分分裂出去或分解国家而使用暴力,以及策划、准备、共谋和教唆从事上述活动的行为,并且是依据各方国内法应追究刑事责任的任何行为”。^[2]

当前看,民族型分裂是各国关注的焦点,这种分裂活动打着“民族自决”的幌子,具有领土和主权要求,危害性巨大,可以将其概括为“显性分裂”。其实还有一种政权型分裂,即分裂势力从事反政府活动只是否认当前政权的合法性,暂时没有主权和领土要求,但是在政府与反政府势

力形成僵持及存在外力介入的情况下，极易形成事实上的分裂状态，对比民族型分裂，这种分裂活动具有隐蔽性和渐进性与危害的衍生性等特点，可以称之为“隐性分裂”。

从前苏联、前南联盟、非洲一些国家分裂的历史教训看来，由于制度建构存在重大缺陷，从而导致国家在反分裂的过程中存在国家机器系统失灵的惨痛教训，主要形成机理在于国家内部的分裂势力会在国家面临政治和经济危机的过程中寻找法律漏洞，反诉各国中央政府在反分裂过程中直接违宪或者违反相关法律，或者没有相关法律为国家反分裂提供有力支撑，这使各国在反分裂斗争中反而陷入道义与法制的悖论之中，也为国际势力干预提供了主要切入点。

苏联解体后，俄罗斯曾经面临车臣问题的困扰，在立法方面不断堵塞漏洞。为稳定国内局势，维护俄罗斯联邦的统一和领土完整，1993年12月12日，俄罗斯通过了新宪法。新宪法抛弃“双重主权论”，规定主权仅属于俄罗斯联邦；剥夺联邦主体的“自由退出权”；禁止以暴力方式破坏国家统一和领土完整；俄罗斯联邦主权适用其全部领土；联邦宪法和联邦法律在俄罗斯联邦全境拥有最高地位等。2003年通过的车臣新宪法规定，车臣是俄联邦领土不可分割的一部分。这从法律上确定车臣作为俄联邦一个主体的地位，进而保证俄联邦主权和领土完整，同时车臣分裂主义政权也随之丧失了合法性。

加拿大在反分裂方面逐步从立法和制度建构方面查漏补缺。1995年10月，加拿大就魁北克独立问题举行公民投票，反对独立的联邦主义者以50.6%比49.4%的微弱多数获胜，两者的票数之差仅为5.4万张，这使加拿大暂时避免了分裂。^{[3](P.385)} 针对魁北克分裂势力要求独立，1998年8月，加拿大最高法院发布法规，规定魁北克不能单方面决定独立，而必须得到联邦和其他省份的认可。法案规定，今后魁北克省若再就独立问题举行公民投票，不论结果如何，都必须得到联邦政府的批准才能生效。这项法案授权下议院检讨所有省

级公投议题，以决定是否明确，并特别指出，如果公投议题只要求选民授权谈判主权独立，而不让选民直接说明他们是否愿意脱离加拿大，那么，该议题就是不明确的。

南北战争期间，美国颁布了一系列法律来反对分裂，其中就有1861年颁布的一部《反对脱离联邦法》。“secession”在英语中是一个中性词，中文意即“脱离、离开”，但是美国南北战争之后，“secession”就有了它特别的语境，就是特指南北战争当中，南方11个州要从联邦脱离出去，“anti-secession”也是特指联邦政府反对南方各个州从联邦脱离出去。南北战争后，巨大的损失和沉痛的教训使美国人民更加注意在法律方面加强对分裂行为的约束，修订和完善了很多相关内容。如美国在1868年对宪法进行了修正，增加了叛国罪的内容。其第十四修正案第三款规定：“国会有权宣告对叛国罪的惩罚”，“在任何一州被控犯有叛国罪的人，如逃脱法网但在其他州被寻获，应解送到对犯罪行为有管辖权的州”。这些法律条文虽然不长，但已经明确规定，分裂国家是非法和叛国行为。

对于中国而言，美国的反分裂立法的借鉴意义十分巨大，中国的《反分裂国家法》就是受到美国南北战争前后立法的启发。《反分裂国家法》英译名为“anti-secession law”，在英文名称上和美国的《反对脱离联邦法》含义如出一辙。

二、经济发展是反分裂的内在动力

通过南北战争，美国上下认识到，维护统一、反对分裂是确保美国高质量生存与高速度发展的基本前提。统一为美国的长远发展创造了有利的战略空间。重新实现统一后的美国，拥有广阔统一的市场和广阔统一的投资场所，还有充分配置的全国性的战略资源，加上排除了奴隶制的障碍，资本主义的生产力得到空前解放，美国经济以惊人速度发展。数十年内，美国一举跃升为世界头

号经济大国，在第二次世界大战中登上了世界第一军事强国的宝座。这要归功于美国赢得反分裂战争的胜利。同时，美国经济的迅猛发展和社会的不断进步反过来成为美国反对分裂、维护统一的内在动力。因此，经济发展是各国反对分裂和维护统一的内在动力。

台湾问题是中国反分裂的首要课题。当前在贸易规模上，台湾海峡两岸的贸易规模正呈现出不断扩大的态势，1978年台湾对大陆出口为零，香港转口的自大陆进口额也仅为0.5亿美元。到2009年，两岸贸易总额已扩增至1062.3亿美元，其中，大陆对台出口205.1亿美元，大陆自台进口857.2亿美元。由于台湾对大陆出口与自大陆进口贸易的长期不平衡发展，台湾持续享有顺差，1980年至2009年间，其顺差从1.59亿美元增加到652.1亿美元，29年间迅猛扩张了410倍，顺差总额累计达到6189.7亿美元。近20年，台湾对大陆的贸易顺差累计超过1500亿美元，占同期台湾对外贸易顺差的80%以上。

2010年6月29日，两岸两会领导人签订《海峡两岸经济合作框架协议》(简称ECFA)。2010年8月17日，台湾立法机构通过合作协议，被台湾媒体评论为“大陆与台湾1949年以来最重要的协议”。ECFA早期收获计划实施以来，目前进展顺利，成效明显。据大陆方面统计，在货物贸易领域，2011年前5个月，大陆进口台湾优惠关税产品15.61亿美元，关税优惠2.81亿元人民币；同期，台湾进口大陆优惠关税产品3.25亿美元，关税减让0.45亿元人民币；在服务贸易领域，截至2011年6月底，台湾已有50多家非金融机构和7家金融企业依据ECFA早期收获优惠措施进入大陆市场；截至2011年3月底，大陆也有10多家企业依据ECFA早期收获优惠措施进入台湾市场。^[4]韩国《今日亚洲》撰文指出“中国大陆与台湾在分裂60年后，实现了事实上的经济统一”。

今后海峡两岸要继续深化经济合作，以经济融合为基础，加速扩大两岸的共同利益。当前要加大吸引台产业、技术向大陆转移；推动陆资入台，

加大大陆在台湾资本输出与运作的力量。

三、军事遏制是反分裂的基本保障

正是因为分裂的显著危害，国际法禁止以任何理由损害一个国家的领土完整和政治独立。前联合国秘书长加利曾一针见血地指出：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更难以实现。而就反分裂而言，除了制度建构和经济联系外，军事遏制是反分裂斗争的基本保障。

美国的南北战争，无论从爆发的起因以及从战争的进程来看，其实质就是为了维护美利坚合众国的统一。1999年，中国总理朱镕基在美国发表演讲，指出中国有权利像美国的南北战争一样，用武力来解决“台独”问题，对待“台独”分子。

俄罗斯打击“车臣”独立尽管也采取了综合性战略，但是军事打击在其反分裂斗争中的作用日益凸显。普京出任俄总理后，正遇到车臣分裂势力进行破坏国家统一、制造恐怖事件，气焰非常嚣张，加之车臣分裂分子制造的一系列恐怖活动造成很大的国内国际影响，国内民众基本统一了立场，并得到国内其他政治势力以及有关外部势力起码表面上的支持。1999年下半年，普京总统执政后痛下决心，动用军事手段遏制民族分裂主义，他说：“我们打击恐怖分子必须坚持到底，即使他们逃到厕所里，我们也要把他们溺死在马桶里！”于是在该年的9至10月，普京政府全面展开了第二次车臣战争，并获得胜利。同时，双管齐下，在加紧清剿车臣非法武装，消灭其有生力量的同时，倾注巨大财力加快车臣法制建设和重建恢复，并取得初步成效。

在和平时如何发挥常备军力的重要作用，有效压制分裂势力的叛乱，这是一个重要课题，而俄军在车臣战争中开创了非传统的打击非法武装的新战法，包括统一指挥、灵活编组、先围后

歼等等，尽管俄军是逐渐从被动转换为主动，但是还是为我们提供了一套局部战争规模的反分裂斗争的重要实战教材。

从国家安全的角度而言，反分裂就是不计一切代价，保存作为国家和主权存在的内在含义和外在形式。以台湾问题为例，许多台独势力的被裹挟者之所以对统一抗拒在于他们对台独引发的战争及其衍生后果的无知和茫然，所谓无知者无畏。许多分裂分子对于中央政府维护统一的决心看不清，对于境内外分裂势力的险恶用心看不清。军事斗争的不可替代性就在于能够帮助境内外分裂势力进行“成本核算”，现在美英法对于利比亚的军事干涉被许多专家理解为“低成本干涉”，即这种空袭可以避免大规模的伤亡和财政投入，“成本低廉”可以使这些饱受金融危机之苦的西方列强对于石油资源丰富的利比亚大打出手，如果成本太高，他们就会放弃干涉，北约和美国的心态就是这样。同理，我们的武装斗争准备越充足，军事保障能力不断加强，国内外敌对势力就会看到对内分裂和外部干涉的“成本”是得不偿失的，那么我们和平发展的局面就会持续保持。

四、文化认同是维护国家统一的桥梁和纽带

苏联、南联盟分裂势头一旦引发即如同野草蔓延一样，大国之中涌现出许多小国和国中之国，苏联分裂后在俄罗斯内部车臣闹分裂，格鲁吉亚内部阿布哈兹、南奥塞梯闹分裂，南联盟解体后塞尔维亚和黑山逐步分家，科索沃又从塞尔维亚独立，所以一旦分裂势头引发，分裂已经不是手段，而成为目的，许多政治人物和群体已经患上了“分裂综合症”。根治这种“分裂综合症”的基本措施就是不断加强国内各民族之间的文化认同和族群的融合。

美国作为移民国家缺乏深厚的历史文化积淀，因此在美国南北战争之后，美国十分注意维护国家统一、加强不同族群之间的团结教育，特别是

在民族融合、国民教育方面十分注重美国的爱国主义教育。美国将维护国家统一的内容写入忠诚宣誓的誓言中，即每个美国公民，其天职和首要义务就是保卫美国的完整和统一。根据1954年美国国会通过的法律，宣誓誓言是：“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，上帝庇佑下的一个国家。不容分割，人人由此享有自由与正义”。这段誓词的一个核心理念是：美国作为一个完整的国家，绝不容许分裂。作为美国的忠诚宣誓，是最基本的政治信条与道德准则。美国还把6月14日定为国旗日(Flag Day)，每年的这一天，全国各地悬挂国旗，举行仪式，进行忠诚宣誓，借此强化爱国主义教育。

同时，美国一直淡化族群意识，2001年1月，布什就任美国总统后，提名著名华裔人士、曾当选“全美六大杰出妇女”之一的赵小兰担任美国第24任劳工部长，她在卸任时表示，奥巴马成为美国历史上第一位非洲裔总统，包括亚裔在内的所有有色族裔都应因此对未来感到更加乐观，美国日趋多样化，拥有不同的文化背景对有色族裔来说已变成一种优势。

中华文明历史从未中断就是因为中华民族很早就形成了向往统一、向往安定的民族心理。这种心理是如此强烈，成为中国最大的聚合力。几千年来，中华民族不止一次被分开，但是每一次分裂，中国人总是以坚忍的毅力、巨大的牺牲去实现新的统一。

就两岸关系而言，台湾地区领导人马英九提出两岸同属中华民族，这是一个值得肯定的地方。今后要以共同继承和发扬中华文化的优秀传统为主线，以加深两岸同胞感情和理解为出发点，采取多种形式，拓宽各种渠道，并且逐步建立两岸文化交流合作机制。深化文化融合，增强中华文化的凝聚力，重建两岸共同价值观念。2008年12月23日，“团团”、“圆圆”入住台北市动物园，类似“熊猫来台”的好事还居然被“台独”势力所阻扰，可见文化认同的影响力与凝聚力是分裂势力所惧怕的。

五、反对外来干涉是反分裂斗争的重要支点

20世纪50年代末,毛泽东曾指出:“台湾问题很复杂,又有国内问题,又有国际问题。”^{[5](P.49)}可以讲没有外来干涉,台湾问题也不会成为问题。上世纪七八十年代,毛泽东、周恩来、邓小平等领导人改善中美关系,促使美国对台“断交”、“废约”、“撤军”,在中国反对外来干涉和维护国家统一方面做出了开创性的贡献。

以反对外来干涉为反分裂斗争的重要支点,这是许多国家完成统一大业的共识。例如,德国前总理科尔为德国实现统一在苏、美、英、法及波兰间展开了灵活的多边外交,尤其是通过做出安全上的承诺及提供巨额的经济援助,化解了苏联的反对态度,为统一铺平了道路。

在国内反分裂斗争的同时,要有效应对外来干涉,这需要两手抓,特别是防止国内经济和社

会发展中的突发事件和重大失误被境内分裂势力进行放大、策划、运作,最终使其消极影响衍生化。

在这一点上,前苏联有过深刻的前车之鉴。苏联切尔诺贝利核事故发生后,由于苏联处置不当和隐瞒相关信息,受到美欧等西方国家的舆论的一致挞伐,特别当时处于冷战时期,苏联和西方政治上对立,西方舆论对事故作了一些不实报道,苏联的公信力和在民众的形象一落千丈,甚至演化为苏联解体的直接因素,后来当时任苏联领导人的戈尔巴乔夫也曾经感慨:“切尔诺贝利核事故可能成为五年之后苏联解体的真正原因,其重要程度甚至要超过我所开启的改革事业。切尔诺贝利灾难的确是一个历史转折点,其前后的两个时代迥然不同。”^{[6](P.74)}

中国是一个多民族国家,国家内部区域发展、经济和文化都存在不平衡,故应该积极借鉴现代国家反分裂斗争的有益经验,有效维护自身的核心国家利益。

[参考文献]

- [1] 钱彤,金学耕,陆斌.上海合作组织元首会议在沪举行[N].人民日报,2001-06-16(1).
- [2] 上海合作组织秘书处.打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约(2001年6月)[EB/OL].<http://world.people.com.cn/GB/8212/65943/65948/4463816.html>.
- [3] Edwards G. Britannica Book of the Year 1996[M]. Chicago,ILL:Encyclopedia Britannica Inc.,1996.

- [4] 商务部新闻办公室.蒋耀平在台北出席大陆“十二五”规划与台湾产业发展商机研讨会并致辞[EB/OL].<http://tga.mofcom.gov.cn/aarticle/zhongyts/201107/20110707657653.html>.
- [5] 潘越.解决台湾问题的三大法宝[J].统战理论与实践,2007(3).
- [6] 梁强.切尔诺贝利的政治意义[J].南风窗,2006(10).

(责任编辑 齐琳)