吸取西方国家反分裂的经验教训 坚决维护祖国统一

陈国平

习近平总书记在党的十九大报告中强调："坚持总体国家安全观。统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。必须坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，完善国家安全制度体系，加强国家安全能力建设，坚决维护国家主权、安全、发展利益"，"我们坚决维护国家主权和领土完整，绝不容忍国家分裂的历史悲剧重演。一切分裂祖国的活动都必将遭到全体中国人坚决反对。我们有坚定的意志、充分的信心、足够的能力挫败任何形式的'台独'分裂图谋。我们绝不允许任何人、任何组织、任何政党、在任何时候、以任何形式、把任何一块中国领土从中国分裂出去！"习近平总书记关于坚决维护祖国主权和领土完整的思想，充分反映了全党全国人民维护祖国统一的愿望，充分表达了全党全国人民坚决维护祖国统一的坚强决心，为我们深入开展反分裂斗争指明了前进方向。

分裂活动是人类历史上非常普遍、长期存在的现象。过去有，现在也有；中国有，外国也有。冷战结束以后，随着民主、人权、民族自决等思潮的兴起，各种分裂活动也如潮涌动，遍及欧洲、北美、中东、北

非、亚洲的许多国家。比如，在美国有加州、德州、夏威夷的分裂运动，在加拿大有魁北克地区的独立运动，在英国有苏格兰地区、北爱尔兰的独立运动，在法国有科西嘉的独立运动，在西班牙有巴斯克地区、加泰罗尼亚地区的独立运动，等等。比较而言，西欧、北美这些经济发达、法制完备、民主政治相对成熟的国家，分裂独立势力越来越多地采取了和平、合法的方法来谋求达到分裂独立的目的；而这些国家的中央政府也多采取谈判、赋予民族地区高度自治权及设立单独地方议会、民主公投等温和的方式应对分裂独立势力的诉求。迄今为止，有的国家经过分裂独立势力的冲击，已经四分五裂，有的仍笼罩在战争的炮火之中，而西方这些国家则保持了国家的统一和领土的完整，使分裂独立活动处于总体可控的状态，除俄罗斯外，其他国家也避免了大规模的流血和暴力冲突。西方国家对待分裂独立势力的做法当然难言完美，有经验也有教训，但作为现代主权国家，在反对自己国家分裂的立场和态度方面与我们是一致的。系统考察西方国家反分裂的情况，对于我们深入学习领会、坚决贯彻习近平总书记关于维护国家主权和领土完整的思想大有裨益。

由于不同国家形成历史不同、民族构成不同、国家治理制度不同等方面的原因，西方国家在反分裂方面出台的政策、采取的措施及达到的后果都有差异。但总结起来有以下共同点值得我们思考和借鉴。

一 现代主权国家没有一个不是坚决反对自己国家分裂、坚决维护本国领土完整的

分裂独立运动最主要最普遍的形式是民族分裂运动。民族分裂主义的理论基础是“民族自决”理论，法理依据是国际法上的“民族自决”原则。应当说，民族分裂主义在历史上对于殖民地人民反对殖民统治、实现民族解放具有重要的进步意义，但在现代国家体系已经建立，不存在殖民统治和外国占领的情况下，则已经失去了它的正当性和合法性。加拿大1995年魁北克“独立公投”后，加拿大最高法院在回复加拿大政府的有关咨询时，表达了与此相同的观点。这一咨询意见对于我们理解当今分裂主义的非法性和非道义性具有重要的参考价值。

当代民族分裂主义通常希望实现“一族一国”，在建立所谓独立的单一民族国家的过程中缺乏对他者的包容，具有极端性和对其他民族的排斥性，极为容易发展成狭隘的民族主义和暴力恐怖主义，对该国和国际社会而言都是一种破坏性力量。冷战结束以后，以美国为首的西方国家在打着“人权”高于主权、支持“民族自决”的幌子支持某些国家的分裂势力、干涉别国内政的同时，都毫不含糊地维护本国的领土完整。美、英、加、法、西、德这些国家的中央政府和领导人在维护自己国家的统一方面无一不是立场坚定、观点明确、态度鲜明的。由此，我们应当明白，所谓“主权高于治权”，所谓“民族自决”，不过是以美国为首的部分西方国家为了维护自身的霸权和战略利益，借以干涉别国内政特别是分裂、弱化敌对国家的幌子，千万不能受其蒙蔽。

二　西方国家都在反思是否及如何运用民主公投的方式解决本国的分裂问题

用全民公投的形式解决是否分裂的问题，在西方这些民主政治相对发达的国家自有其必要性和合理性，但其局限性也是显而易见的。加拿大为魁北克的独立问题，前后举行了两次公投。在侥幸避免“分裂危机”之后，加拿大政府前总理克雷蒂安在总结教训时坚定地说：“百分之五十加一票就可以分裂一个国家？这不是民主!”2000 年 5 月，加拿大联邦议会通过“清晰法案”——《公决明确法》，规定今后魁北克省若再就“独立”问题举行公民投票，必须与其他省份进行宪法层面的协商一致并得到联邦政府的批准才能生效。表面上，加拿大政府并没有完全剥夺魁北克分裂的权利，但它通过种种限制条款，使魁北克在事实上很难再通过公民投票的途径达到分裂的目的。苏格兰于 2014 年 9 月 18 日举行了公投，最后结果是 55% 的选民反对，否决了苏格兰独立。目前英国还没有产生类似加拿大的“清晰法案”，苏格兰独立的危险就像达摩克利斯之剑一样高悬在英国反对苏格兰独立的政治家和人民的头上，让他们担惊受怕、寝食难安。有了魁北克和苏格兰独立公投的教训，西方国家对待独立公投的态度起了明显变化。如西班牙的加泰罗尼亚议会通过一项法案，定于 2017 年 10 月 1 日举行独立

公投。西班牙政府将此决定视为违法[①]。可以预见到的结果是，西班牙政府要么根本就不会同意加泰罗尼亚举行独立公投，要么就是像加拿大一样采取种种限制性条件，从事实上使之变得不可能实现。

三 维护国家统一必须强化法制保障

法律是维护国家统一、社会稳定最强有力的武器，在西方这些以法治为重要核心价值观的国家，都十分重视运用法律反对分裂，维护国家统一。比如加拿大，在1995年魁北克独立公投之后，面对国家分裂的危险，加拿大政府采取的最重要的措施就是向联邦最高法院提出法律咨询案，并随后出台了“清晰法案”，试图运用法律手段限制甚至制止独立公投。再比如西班牙，面对加泰罗尼亚的独立公投，中央政府与加泰罗尼亚分裂势力的交锋也主要集中在独立公投是否合法上。美国号称是世界上最崇尚自由的国家，美国的独立宣言明确昭告人民有自由选择政府的权利，但早在1869年美国联邦最高法院就在得克萨斯州诉怀特案的判决中明确“联邦不能分裂”，这就等于是给美国的统一加了一把铁锁，在这把铁锁面前，任何从美国联邦分裂出去的企图都是不可能实现的。俄罗斯在这方面的经验和教训也很深刻。苏联历次宪法中都有关于各个加盟共和国具有主权国家地位、享有自由加入和退出苏联的权利的规定，而这在20世纪80年代末90年代初成为部分加盟共和国从苏联分裂的法律依据。有鉴于此，1993年12月12日，俄罗斯通过的联邦新宪法强调联邦主体未经联邦中央的同意不得改变自身的地位，从宪法的高度根除了联邦主体寻求独立的法律依据。

四 维护国家统一必须夯实国家认同的基础

增进非主体民族人民对国家的认同，西方国家在这方面采取的最根

① 《加泰罗尼亚依科索沃方式寻求独立 西班牙政府反驳》，2014年9月29日，中国网（北京）；《加泰罗尼亚将表决独立公投案 西政府促法院阻拦》，2017年9月7日，环球网。

本的措施是消除民族歧视，实施平等的民族政策。其中，加拿大实施的多元文化政策，是比较成功的例子。多元文化政策的主要内容包括尊重个体权利，鼓励少数民族保持自身的文化，推动民族平等，促进民族之间的相互交流，反对民族歧视，国家通过经济资助、人权委员会、工作平等项目等途径公平地介入社会和文化领域，等等。多元文化政策对魁北克的分裂运动起到了显著的抑制作用。当然，增强少数民族人民对国家的认同，最关键的是要维护好少数民族人民的经济利益，实现少数民族地区与其他地区在经济上的相互依存和均衡发展，提高少数民族人民的生活水平。像西方国家之所以在冷战结束后分裂独立势力重新抬头，支持分裂的人数不断上升，与经济利益上的矛盾没有处理好有很大的关系。有鉴于此，西方国家的中央政府往往将经济手段作为反对分裂独立的重要抓手，通过经济利益的诱导和调整来增强国家的凝聚力和向心力。

五　维护国家统一必须坚决打击恐怖主义活动

西方不少国家曾饱受分裂独立势力实施的恐怖活动之害。这些恐怖主义组织，在英国主要是支持北爱分裂的爱尔兰共和军，在西班牙是“埃塔”［巴斯克语“巴斯克祖国与自由”（Euskadi Ta Askatasuna，ETA）的缩写］，在法国是“科西嘉民族解放阵线”（Fronte di Liberazione Nazionale di a Corsica，FLNC），在俄罗斯是车臣反政府武装。对这些恐怖主义组织，西方国家主要是采取以下手段进行打击：一是揭露恐怖活动反人类反社会的本质，占领反恐活动的道义制高点，使恐怖分子成为包括少数民族人民在内的一切人民的公敌。二是采取包括法律的、军事的等一切手段坚决打击恐怖分子。西方国家对恐怖分子都展开过集中清剿，俄罗斯对车臣反政府武装展开军事打击的同时还对其首领直接实施“斩首”行动。三是注意运用策略。如英国政府在坚决打击从事恐怖活动的爱尔兰共和军成员的同时，也同爱尔兰共和军展开政治谈判，并迫使他们正式为30年前制造的“血腥星期天”恐怖事件向遇难者家属道歉，结束了北爱尔兰暴力冲突，实现了历史性的突破。2003年6月，俄罗斯议

会杜马根据普京总统的提议发布了大赦令，对车臣地区的叛匪进行“大赦”，达到了对其内部进行分化瓦解的目的。四是开展国际合作打击恐怖主义。这些国家尽力通过包括联合国在内的国际组织，利用双边和多边国际条约，联手打击恐怖主义的分裂独立活动。通过上述几个方面的努力，西方国家的这些恐怖组织或日渐式微，或分崩离析，有的已宣布放弃恐怖主义行动。

六 维护国家统一要合理配置中央与地方治理的权力

在一个多民族国家，中央过分集权和过分放权都有可能催生分裂主义。冷战结束以后，欧洲、北美等发达资本主义国家在中央与地方关系上通常都采取了放权的政治策略，其典型例子就是加拿大之魁北克、英国之苏格兰、西班牙之加泰罗尼亚和巴斯克。这样做的结果，一方面可以起到安抚非主体民族、缓和民族矛盾的作用；另一方面也增加了一些人的分裂意识，同时为分裂的具体运作提供了制度空间。这就提醒我们，放权在何种程度上会缓和民族矛盾，阻碍民族分裂；在何种程度上会削弱民族凝聚力，给民族分裂以精神支持和制度保证，中央政府在确定放权之前对这些问题必须要有清醒的认识。各个国家要根据自身的国情、民情对中央与非主体民族聚居地区在权力的配置上进行合理的安排，并根据时代和环境的变化作出恰当的调整。

回头来看我们国家的反分裂斗争，我们党和人民政府长期以来在反对分裂、维护祖国统一方面始终是立场坚定、头脑清醒的，采取了许多卓有成效的措施解决分裂的问题。特别是2005年3月14日十届全国人大第三次会议通过了《反分裂国家法》，在运用法律武器反对“台独”、维护国家主权和领土完整方面迈出了坚实的步伐。同时，我们应当看到，我国当前面临的反分裂斗争的形势与以往相比更加复杂。比如，最近台湾“立法院”通过“公投法修正案”，大幅降低公投门槛，为“台独”分裂活动打开了方便之门。在这种情况下，在总结我们国家反分裂斗争经验的同时，也有必要更系统地、深入地研究西方国家反对本国分裂势

力活动的情况，这样，才能更加自觉地领会、更有成效地贯彻好习近平总书记关于坚决维护国家主权和领土完整的思想，为反分裂活动作出应有的贡献！

（作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所党委书记）