

内外有别：美国在反分裂问题上的双重标准

兰州大学中亚研究所/国家安全研究中心

分裂主义（特指国家分裂主义）不仅严重威胁相关现存国家的领土和主权完整，而且严重冲击以民族国家为主要行为体、以联合国为核心的当代国际关系秩序，且往往易于引发地区动荡和国际冲突。当今世界约有 50 多个国家存在不同程度的分裂主义威胁，1990 年以来已催生了至少 25 个被国际社会所承认的新国家，但是这一过程充满了冲突与纷争。多年来，国际社会在反对国家分裂、维护领土和主权完整方面是存在共识的。与此同时，美国多年来却频频以人权问题为借口，歪曲别国的分裂主义问题，阻挠和破坏他国的反分裂行动。

多年来，美国一直对中国台湾、西藏、新疆、香港的分裂势力提供支持，打着所谓人权、宗教、民族、民主、自由的旗号，推动新疆分裂主义国际化，阻挠和破坏中国的反分裂斗争。仅仅从 2017 年以来，美国行政与立法当局连续制定了“台北法案”（全称为“台湾友邦国际保护及加强倡议法”）“香港自治法案”“香港人权与民主法案”“对等进入西藏法”“2020 年维吾尔人权政策法”等多部涉台、涉港、涉藏、涉疆的国内法案，并频频与海外的各股分裂分子相互串通勾连。美国持续介入涉台、涉港、涉藏、涉疆事务以及对海外乱华分裂势力的支持完全是“项庄舞剑，意在沛公”，无关民族、宗教、自由、人权等问题，其真实目的是借机破坏和阻挠中国的反分裂斗争和遏制中国的发展。众所周知，领土与主权完整是中国的核心利益之所在，美国对“台独”“港独”“藏独”“东突”等各股分裂势力的支持是对中国核心利益赤裸裸地严重侵犯。

纵观历史，美国也曾是一个受到分裂主义威胁的国家，并且为了维护联邦的完整而进行了一场为期四年的内战。遗憾的是，美国在反分裂问题上却是一个缺乏同理心的国家，面对别国的分裂主义问题时，则表现出了强烈的机会主义和实用主义态度。对别国分裂势力支持与否完全取决于对美国自身利益的考量，而所谓的民族、宗教、人权、民主、自由等问题只不过是美国手里肆意操弄的借以干涉别国内政的工具罢了。多年来，我们看到美国为了维护它的全球霸权，不断以“维护人权”为名，对世界上许多国家的反分裂斗争指手画脚，甚至是粗暴地进行介入和武装干涉。

事实胜于雄辩，下面我们将通过对包括美国在内的相关国家反分裂斗争的历史与现实的考察，拨开迷雾看清美国在反分裂问题上是如何奉行双重标准以达到损人利己的目的的。

一、美国内战：国家统一优先于人权保护

美国标榜“人权卫士”，动辄以“教师爷”自居，频频对他国挥舞“人权”大棒，可是历史上美国的人权记录并不光彩。在美国的历史上，广大妇女、非裔美国人、印第安人的基本人权长期得不到保障。最典型的是，作为少数族裔的上百万非裔美国人长期以奴隶身份存在，他们连基本的作为“人”的资格都得不到承认，何谈人权保障？美国的黑人奴隶制度曾引起了美国部分进步人士的反对，他们致力于推动废除这项罪恶的制度，但是却激起了美国南方白人奴隶主的坚决反对，引发了美国南北方之间的政治对立。南方奴隶主不惜发动武装反叛分裂国家，并最终引发了美国内战。维护国家统一与保护黑人人权何者优先，是一面能让“人权卫士”现出原形的“照妖镜”。

1. 美国内战与反分裂斗争

长期以来，人们对美国内战的目的存在误解。尽管美国内战是由

黑人奴隶制度及其导致的南北政治对立引发的，但是联邦政府参战首要目标并非维护黑人的人权，而是维护国家的统一。诸多历史资料已经揭示，林肯政府在内战中的首要目标是打击分裂主义、维护国家统一，而废除奴隶制和保护黑人的人权仅仅是美国内战的一个间接结果。换言之，尽管黑人奴隶制导致了内战，但废奴并未成为美国政府内战的根本目标。

1860年11月，林肯赢得美国第16任总统大选，导致了以奴隶制为核心的南北政治矛盾彻底激化。当年12月，南卡罗来纳州首先宣布退出联邦。随后，佛罗里达、佐治亚、亚拉巴马、密西西比、路易斯安那及得克萨斯六个州也先后宣布脱离联邦。1861年2月，南部分裂各州在蒙哥马利市集会，宣布成立“美利坚诸州同盟”，推举杰斐逊·戴维斯为临时总统，并颁布《同盟宪法》。至当年5月，弗吉尼亚、阿肯色、田纳西、北卡罗来纳等四个州又先后加入了南部联盟。美国出现了两个政权、两个总统、两部宪法、两支军队和两个首都的严重分裂局面。

在此情形下，林肯政府在内战期间的核心目标是打击南方分裂主义、维护联邦统一。林肯总统在内战前后的多次演说，重点阐释了国家主权的权威性及不可分裂的原则。1861年3月4日，林肯在就职演说中指出：“从一般法律和我们的宪法来仔细考虑，我坚信，我们各州组成的联邦是永久性的。在一切国民政府的根本法中，‘永久性’虽不一定写明，却是不言而喻的。没有一个名副其实的政府会在自己的根本法中定出一条，规定自己完结的期限。继续执行我国宪法所明文规定的各项条文，联邦便将永远存在下去——除了采取并未见之于宪法的行动，谁也不可能毁灭联邦。”^① “任何一个州都不能只凭自

^① [美]A.林肯：《林肯集——演说、信件、杂文、公告、总统咨文和公告（1859-1865）》（上），黄雨石等译，生活·读书·新知三联书店1993年版，第298-299页

己的动议就能合法地脱离联邦；凡为此目的而做出的决议和法令在法律上都是无效的，任何一个州或几个州反对合众国当局的暴力行动都应根据情况视为叛乱……根据宪法和法律，联邦是不容分裂的；我将按宪法本身明确授予我的权限，就自己能力所及，使联邦法律得以在各州忠实执行”。^①

与此同时，美国内战爆发后，围绕奴隶制存废问题，北方阵营内部存在严重分歧。激进派主张“战争应该以废除奴隶制为目标”，^② 保守派要求与南部同盟妥协，强调严格执行逃奴法，将一切逃亡奴隶遣返南部。在此争议中，约翰·弗里蒙特将军因宣告在战争中解放奴隶，于1861年10月被林肯免职。1862年，因军事需要，美国国会开始采取通过立法局部解放奴隶的措施。同年6月，林肯才明确表示，解决奴隶制问题的“时刻来临了，它使我感到奴隶制必须死亡，以便国家能够生存。”^③

很明显，在反分裂与废奴的关系问题上，林肯政府在两者的关系选择上具有明显的功利主义色彩，维护国家统一是第一位的，所谓黑人的人权是服务于国家统一的。在内战中期之前，林肯的相关表述即反映出这种倾向。林肯表示，“……南部诸州人民似乎担心，如果共和党政府执政，他们的财产、和平和个人安全将受到威胁。这种担心从来就是毫无根据的。……我无意直接干涉或间接地干涉蓄奴州的奴隶制度。我认为我没有干涉的合法权利，而且，我也没有干涉的意图。”

^④当1862年“激进主义者”在纽约公开发表了著名的致林肯总统的“祈祷书（Prayer）”后，林肯在他的公开信上是这样答复的：“我要拯救联邦。我要依据宪法通过最短的途径来拯救联邦。国家权力恢复得愈

^① [美]A.林肯：《林肯集——演说、信件、杂文、公告、总统咨文和公告（1859-1865）》（上），第298-299页。

^② Carl Sandburg, *Abraham Lincoln, The War Years*(1), New York: Harcourt Brace & World Inc., 1939, p.564.

^③ 塞缪尔·莫里森等：《美利坚合众国的成长》上卷，天津人民出版社1980年版，第867页。

^④ 刘文涛：《伟大的解放者》，中国社会科学出版社1999年版，第348-349页。

快，联邦就会愈接近于‘昔日那样的联邦’。如果有人一定要同时拯救奴隶制才愿拯救联邦，我不同意这样做。如果有人一定要摧毁奴隶制才愿拯救联邦，我也不同意。我在这一斗争中的重要目的就是拯救联邦，而不是拯救或摧毁奴隶制度。如果我不能解放任何奴隶而拯救联邦，我愿意那样做；如果我能够通过解放全部奴隶而拯救联邦，我愿意那样做；如果我能够通过解放一部分奴隶，让另一部分奴隶听天由命而拯救联邦，我也愿意这样做。在奴隶制与有色人种问题上，凡有利于拯救联邦的我就做，凡无助于拯救联邦的我则不做。”^①

通过内战，美国以武力维护了国家的统一，确立了联邦的最高权威，成为真正拥有单一主权的现代民族国家。但是，内战与废奴之间的抉择，实质上反映出美国资产阶级的实用主义倾向。在美国建国运动过程中，自由被标榜为美国的核心价值，但是独立初期美国的经济繁荣却在很大程度上依赖于奴隶制。虽然奴隶制在美国内战中被废除，但是黑人在政治和经济领域的解放是极不彻底的，其关于黑人民权的真正落实已是内战后 100 年的 20 世纪 60 年代。时至今日，美国有色人种的平等权利的真正实现依然未能获得根本解决。

2. 筑牢美国反分裂的法律基础

美国南北战争尽管以北方的胜利和国家统一得以保全而结束，但是战争也造成了严重的人员伤亡和财产损失。据统计，南北方合计伤亡人数超过百万人。为了避免类似的国家分裂悲剧再次重演，必须从法律上堵上分裂的漏洞，将分裂主义的苗头扼杀在摇篮里。

在美国南北战争结束后，1869 年发生了著名的得克萨斯诉怀特一案（Texas v. White），它是美国最高法院讨论分裂问题的经典判例。该案明确地解释了分裂国家的宪法界限，确定除非其余各州一致同意，在美国宪法秩序内不存在分离的权利。联邦最高法院裁定：宪

^① 刘文涛：《伟大的解放者》，中国社会科学出版社 1999 年版，第 379-380 页。

法在其所有条款中都看到了由坚不可摧的各州组成的坚不可摧的联盟。因此，当得克萨斯州成为美国之一员时，她进入了一种不可分割的关系。包括永久联盟的义务以及对联邦共和政府的保证。她加入联盟的行为不仅仅是契约，也是一个新成员加入政治实体，而且这是最终的行动。与原有联盟一样，得克萨斯州和其他州之间的联盟是完整、永久和不可分割的。除了革命，或者通过各州的一致同意，联邦不可以重新考虑或撤销。^① 在这个判例中，联邦最高法院的裁定进一步确立了宪法关于联邦及其成员关系的原则，即除非各州一致同意，不能对联邦做重新考虑或撤销，其成员也没有脱离联邦的权利。也就是说，任何联邦成员提出分离的诉求都是违宪的。美国宪法从最高层面维护了国家的统一。

在 21 世纪初，阿拉斯加发生了一场规模不大但真实的分裂运动，阿拉斯加独立党获得了 100 个提议阿拉斯加举行独立公投的签名，力求将阿拉斯加州建成为一个独立的国家。^② 投票倡议遭到当局和法院的否决，理由是投票倡议不能出于违宪目的进行认证。阿拉斯加最高法院于 2010 年最终裁定，“脱离联邦是明显违宪的。” 在这一裁定中，阿拉斯加法官引用了美国最高法院的上述裁决。

二、国家内外：维护本国统一与分裂他国领土

通过内战的方式，美国最终挫败了分裂国家的企图，维护了国家的统一。至此，美利坚联邦的统一不可动摇成为美国政治的基本准则得以确立，并通过最高法院的判例予以明确。与此同时，美国则通过制造他国内部分裂主义，进而发动战争的方式吞并周边国家的领土。维护本国统一与分裂他国领土，再次将美国的“双标嘴脸”暴露无遗，近在美国身边的墨西哥、哥伦比亚及许多中南美洲国家是首当其冲的

^① Texas v. White, 74 U.S. 700, 725-26 (1868), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/74/700/case.html>.

^② Alaskan Independence Party Platform, <http://www.akip.org/platform.html>.

受害者。

美国独立后，在“天定命运说”的鼓吹下随即进入大陆扩张时代。从 1800 年开始，美国即通过各种方式对墨西哥的得克萨斯进行经济和政治渗透。1836 年 3 月，得克萨斯宣布脱离墨西哥建立“孤星共和国”，委任美国杰克逊总统的朋友、前田纳西州州长萨姆·豪斯顿将军指挥军队与墨西哥政府对抗。在美国军队的支持下，“孤星共和国”得以从墨西哥分裂。1837 年 3 月，美国承认了“孤星共和国”，但与之合并问题因国内南北方在奴隶制问题上的争议而被搁置。1844 年，兼并得克萨斯成为当年美国大选的中心议题。扩张主义者极力鼓吹兼并得克萨斯，使南部地力枯竭地区的奴隶制向其转移，从而维护北方的安全和利益。民主党候选人詹姆斯·K·波尔克以“重新合并得克萨斯和占领俄勒冈”为竞选纲领，最终获胜并出任美国第十五届总统。1845 年，即将卸任的总统泰勒为避免参议院否决，以参众两院联合决议的方式推动国会通过合并决议，得克萨斯成为美国的第 28 个州。墨西哥 39 万平方英里的土地由此被美国吞并。

与此同时，美国移民自 1841 年起大量进入墨西哥的加利福尼亚省。1846 年，围绕加利福尼亚的侵略与反侵略，美墨战争爆发。1848 年，美墨双方签订《瓜达卢佩伊达尔戈条约》，美国以象征性的 1500 万美元，得到了包括今天加利福尼亚州、内华达州、犹他州等 53 万平方英里的墨西哥领土。据统计，在 19 世纪上半叶，美国通过制造分裂以吞并、不平等条约割让、廉价购买等方式，共从主权独立国家墨西哥夺得近 95 万平方英里的领土。墨西哥在美墨战争中就丧失了 55% 的领土，而美国扩张主义者甚至发起了一场试图侵占墨西哥全境的运动，即“全墨西哥运动”（All Mexico Movement）。

巴拿马原为哥伦比亚共和国的一个省，1903 年美国在击败英、

法后与哥伦比亚政府签定了由美国修建和租借未来的巴拿马运河的条约，但哥伦比亚议会拒绝批准。同年11月3日，美军在巴拿马登陆，策动巴拿马脱离哥伦比亚而独立，成立巴拿马共和国。11月18日，美国从新成立的巴拿马政府手中取得了修建和经营运河的永久垄断权和运河区的永久使用、占领和控制权，美国完全控制下的运河区在巴拿马成为“国中之国”。直到1999年，巴拿马才得以收回运河主权。

虽然美国将自身的独立自诩为对欧洲殖民帝国的反叛，但是它对现代主权国家墨西哥、哥伦比亚、巴拿马的侵略却表明，美国最终陷入了帝国扩张主义的窠臼。美国为了实现本国的霸权利益，甚至以制造分裂、侵略他国的方式来支持他国的分裂主义。在扩张主义和自利主义面前，维护美国的领土完整与借分裂主义侵吞墨西哥、哥伦比亚、巴拿马的领土形成了鲜明的对比，也暴露了美国的双重标准。

三、盟友内外：主权与人权的双标

分裂主义虽然是国际社会中的一种相对普遍而又特殊的现象，但是分裂主义能否取得成功特别是获得普遍国际承认，在很大程度上取决于超级大国的态度。因此，如果分裂主义直接违背超级大国的利益，不会取得成功；没有超级大国的外部支持，或者缺乏强有力的规范要求，分裂实体不可能获得集体承认。所以说，超级大国既是分裂的遏制者，也是分裂的促成者。^①

别国内部的分裂主义对美国而言，无非是维护和实现美国自身战略和地缘政治利益的工具。对于美国的盟友，美国从维护与盟国的政治关系出发，通常支持后者的领土主权完整与国家统一，反对盟国内部的分裂主义势力；对于竞争对手或者敌国内部出现的分裂主义，则

^① Riegl Martin and B. Dobo, *(Super)Power Rule: Comparative Analysis of Parent States. Unrecognized States and Secession in the 21st Century*, Springer International Publishing, 2017, p.85.

以民族、宗教、人权、自由等规范为名，大力予以声援和扶持，甚至直接进行武装干涉，使之成为遏制对手的工具。

1. 支持盟国的反分裂行动

在美国的诸多欧美盟国内部也同样存在分裂主义，譬如英国、西班牙、法国、加拿大等，但是对于这些国家内部的分裂主义，美国坚决支持盟友的反分裂行动或者出面予以调解，协助盟国平息分裂主义危机。在英国北爱尔兰分裂主义的案例中，虽然美国国内有数千万爱尔兰移民后裔，美国民间对北爱历来予以道义上的同情和支持。但是，美国政府一直以来都是以国内爱尔兰裔选民在大选的作用、美英两国的特殊关系、美国在欧洲地区的战略利益等考量为基础，界定它对北爱问题的立场和政策。

1977 年，卡特总统公开表示，若北爱冲突各方能进行和谈，美国将向北爱提供必要的援助，这也成为美国对北爱问题的一贯立场。冷战结束后，小布什政府由于维护美英特殊紧密关系的需要，给予了英国布莱尔政府更多的支持。如禁止“爱尔兰共和军”官员入境，向北爱各方施加压力等。特别对新芬党在美筹集的资金严格审查，明确支持英国坚持“爱尔兰共和军”必须完全解除武装的立场。美国政府的这一态度和政策，使“爱尔兰共和军”逐步丧失了重要的国际道义和物质支持，最终放弃武装分裂的目标，通过《复活节协议》与英国政府实现和解。

对于加拿大魁北克在 20 世纪 90 年代中期日渐高涨的分裂主义运动，美国采取了不干涉的立场，即支持加拿大统一，不干涉加拿大内部事务。在正式的官方场合，美国对于魁北克独立活动避免公开表态，但在私下或半官方场合，则发出警告。特别是 1995 年美国总统克林顿表示，若魁北克独立，它不能自动成为“北美自由贸易协定”(NAFTA)

的成员。他特别强调美国与完整的加拿大联邦之间关系的重要性。这成为暗中影响当年魁北克独立公投结果的重要因素。而实质上，美国关于魁北克分裂主义问题的利益评估，在 1996 年西方首脑峰会前国会的听证会上暴露无遗。与会者坚信魁北克分离将最终毁灭美国经济，显然美国不希望它的最大的贸易伙伴、统一的加拿大市场和原料供应地出现分裂。

还有西班牙的分裂主义案例。2017 年 10 月 27 日，加泰罗尼亚地方议会以 70 票赞成、10 票反对、2 票弃权通过决议，宣布从西班牙独立。对此，美国国务院发言人希瑟·诺尔特在声明中表示，美国与北约盟友西班牙有着伟大的友谊和持久的伙伴关系，而加泰罗尼亚是西班牙的一部分，美国会支持西班牙政府的宪法，以保持国家强大和团结。在加泰罗尼亚单边进行独立公投后，西班牙政府依照宪法临时取消了加泰罗尼亚的自治区地位，同时控制了当地抗议示威的局势。对此，美国政府并未表示异议。美国既不愿意因加泰罗尼亚独立而牺牲在当地的经济利益，特别是以北约名义在西班牙的驻军安全，也不愿意看到这一单边独立公投在苏格兰等地引发的“多米诺骨牌”效应。

2. 干涉和利用非盟友内部的分裂主义遏制对手发展

如果是美国的战略竞争对手或敌国及其盟友内部出现了分裂主义活动，美国则想方设法积极介入和干涉，推动相关问题国际化，借以遏制对手的发展。俄罗斯、南斯拉夫联盟、伊拉克、中国、伊朗等国内部的分裂势力均得到美国不同程度的支持。

早在苏联解体前，美国便对苏联波罗的海沿岸三个加盟共和国的分离活动表示支持。苏联解体后，美国对于俄罗斯联邦内部的分裂主义活动给予了更大力度的支持。其中最典型的当属美国对俄罗斯车臣

分裂主义的支持。1999年俄罗斯发动了对车臣分裂势力的第二次战争，美国等西方国家对此反应激烈，他们通过各种声明、决议对俄罗斯进行强烈的批评和反对，通过接见车臣非法武装领导人等实际行动支持车臣分裂主义，力促车臣问题国际化。第二次车臣战争期间，美国开始持续炒作车臣问题，明确把车臣问题和反恐区分开，指责俄罗斯在车臣地区粗暴地践踏人权，违反国际人道主义法律，犯有屠杀、酷刑、滥用武力、限制公民言论和行动自由等各种罪行。

南斯拉夫社会主义联邦共和国在20世纪90年代解体，塞尔维亚和黑山两个共和国联合组建了南斯拉夫联盟共和国，且与俄罗斯维持着较好的关系，被美国视为眼中钉肉中刺。对于该国内部的科索沃分裂主义活动，美国及其北约盟国不仅在道义上给予支持，而且以“维护人道主义”为名，在北约军队进入科索沃的要求被拒绝后，于1999年3月24日开始对南联盟（实际上只对塞尔维亚）进行了78天的轰炸，迫使南联盟将大部分军事力量撤出科索沃。其后科索沃分裂主义运动获得迅速发展，并加速了南联盟国家的解体。2006年，黑山共和国与塞尔维亚共和国分离。2008年2月17日，科索沃单方面宣布脱离塞尔维亚共和国而独立，美国政府在第二天予以承认。在美国等西方国家的鼓动下，至今已有上百个国家承认了科索沃的独立。

而今，在将中国视为“战略竞争对手”的认知下，美国对华采取了实质性的遏制战略。2019年以来，美国在涉台、涉港、涉疆、涉藏等涉及中国核心利益问题上出台了一系列法案，采取了一系列挑衅乃至制裁行动，在事关中国国家统一的问题上进行全面介入和干涉。美国涉华核心利益法案的出台，在相关问题上对中国的污名化、制裁，以及赤裸裸地支持分裂势力，不仅是对中美政治共识和政策底线的践踏，更是对我国维护国家统一的核心利益的严重挑战和损害。

四、结论

自从 1648 年威斯特伐利亚和约缔结以来，现代民族国家的领土和主权完整不仅是国家主权的固有属性，而且是现代国际关系秩序的基石。以明确疆域和主权为前提的现代民族国家建立的过程，同时也是反分裂前提的确认，即反对国家领土及主权的割裂。多年来，世界各国从理论、制度、宪法、国际法等方面逐步达成了维护领土主权完整与国家统一的共识，也成为有关国家采取反分裂行动的道义和法律基础。也就是说，任何一个得到国际社会承认的主权国家，其反对分裂的努力都应得到国际社会的支持，这是维护国际秩序的一个基本因素。

当然，分裂与反分裂的博弈及斗争在形塑国家疆域及世界政治的同时，也直接威胁国内的社会稳定，以及造成国际秩序的动荡。作为当今世界唯一超级大国的美国在应对分裂主义问题上存在严重的双重标准，面对本国的分裂主义活动，不仅动用武力严厉打击，而且通过联邦立法严禁分裂国家的企图，但与此同时，美国却又频频利用他国存在的分裂主义威胁作为其谋取霸权利益的工具。对于本国及盟国的分裂活动，美国或严厉打击，或支持盟国的反分裂行动，但是对于竞争对手或敌对国家的分裂主义活动则采取了纵容与支持的态度，同时对相关国家的反分裂行动极力阻挠和破坏。更为虚伪的是，美国还故意将反分裂问题与所谓的民族、宗教、人权问题相混淆，打着维护人权的名义，肆意践踏别国的主权，纵容和支持那些美国视为对手的国家的分裂势力。对分裂势力为分裂国家而组织策划的暴恐活动视而不见，对那些分裂活动受害者的基本人权受侵害的情况熟视无睹。

如果非要说美国在应对分裂主义问题上有什么标准的话，那就是美国国家利益高于一切。反对分裂主义抑或支持分裂主义，完全取决

于美国现实国家利益的考量。美国已成为当今世界以联合国宪章为核心的国际秩序的最大破坏者，而非建设者。美国在分裂主义问题上的机会主义和功利主义态度必然无异于养虎遗患、饮鸩止渴，必将搬起石头砸自己的脚。（完）