

坦桑联合过程和经历及其对两岸统一的启示

——兼论建构“一国两制”的“台湾模式”

路 阳* 庄虔友 王鸿志

摘 要 坦桑尼亚联合共和国是由坦噶尼喀共和国和桑给巴尔人民共和国联合而成。坦桑联合虽然是两个国家的外在联合,与海峡两岸分裂国家实现统一是不同性质的问题。但是,坦桑联合过程中的一些经验可以为我们破解两岸政治难题、推动祖国和平统一提供一定的经验借鉴与理论启示。本文首先对坦桑联合的背景、条件及发展过程进行简单介绍,同时总结出由其独特经验和特点构成的“坦桑模式”。在这一模式中,“国家认同”是关键所在,“平等地位”是重要原则,“渐进整合”是成功保证,“独特的国家结构形式”是典型特征。笔者尝试将“坦桑模式”运用于两岸统一的实践,为建构“一国两制”的“台湾模式”提供初步的思考和建设。建构“一国两制”的“台湾模式”要体现“一个中国”原则,要重视“国家认同”的建构,要体现两岸关系的“渐进发展”特征,要体现两岸的“平等地位”,要对“港澳模式”有创新和突破。在坚持“一国两制”原则前提下,以“港澳模式”为初步基础,同时借鉴其他国家处理统一问题的经验,既有继承也要有创新,唯有这样才能丰富和完善“一国两制”模式的具体内容。

关键词 “坦桑模式” 两岸统一 “一国两制” “台湾模式”

坦桑尼亚联合共和国(The United Republic of Tanzania)是由坦噶尼喀共和国和桑给巴尔人民共和国于1964年4月26日正式联合而成。坦、桑原为两个国家,但双方基于悠久的历史文化联系,以及双方领导人体认到联合后将彼此的政经利益产生巨大的加成效应,于是积极通过谈判缔约联合成立了一个主权国家,并在联合后保持了政治的稳定和经济、社会的发展。应该指出,坦桑联合是两个国家的外在联合,这与海峡两岸分裂国家实现统一是不同性质的问题。同时,我们也发现坦桑联合过程的一些经验可以为我们破解两岸政治难题、推动祖国和平统一提供一定的经验借鉴和理论启示。

坦桑联合的背景、过程及发展

1. 坦桑联合的背景:殖民历史与独立进程

* 路阳,庄虔友,王鸿志,中国人民大学国际关系学院。通信作者及地址:路阳,北京市海淀区中国人民大学品园三楼615室;邮编:100872;邮箱:luyang87122381@163.com。在本文写作过程中,笔者得到北京大学李义虎教授、邓砂同学和中国人民大学毛维准同学极具价值的帮助和建议,特此一并致谢。

如今的坦桑尼亚所辖地区为古人类的发源地之一。公元7—8世纪,波斯人和阿拉伯人大批迁入该地区。16世纪初,葡萄牙殖民者侵入东非沿海。到19世纪中叶,随着西方殖民者的入侵,坦噶尼喀和桑给巴尔相继成为西欧国家的殖民地。1885年坦噶尼喀被划为德国势力范围。1890年,桑给巴尔沦为英国保护地。一战期间,英军于1917年占领了坦噶尼喀全境。整个坦桑尼亚遂成为英国的殖民地。

二战之后,联合国大会通过决议将坦噶尼喀划为英国的“托管地”。1929年,坦噶尼喀非洲人协会成立,这标志着资产阶级民主主义组织的出现。该组织在两次世界大战之间顽强地生存下来并开始在全国迅速发展。1954年7月7日,该协会改组为坦噶尼喀非洲民族联盟(TANU),并在后来坦噶尼喀独立和坦桑联合过程中发挥重要作用。1961年5月1日,坦噶尼喀实行“内部自治”并于同年12月9日宣布独立,一年后成立坦噶尼喀共和国。

英国通过苏丹王管理桑给巴尔内部事务,并一直维持其殖民统治到二战结束以后。1934年,以大陆非洲人为主要支持者的非洲人协会成立。1939年,设拉子人协会在奔巴岛成立,随后它的活动扩展到整个桑给巴尔。1957年2月,非洲人协会和桑给巴尔的设拉子人协会合并,成立了非洲-设拉子党(ASP)。桑给巴尔于1963年6月获得自治,并于同年12月宣布独立,成为苏丹王统治下的君主立宪制国家。非洲-设拉子党领导桑给巴尔人民从事反帝民族独立运动,于1964年1月发动革命推翻苏丹王的统治,成立了桑给巴尔人民共和国。^①

2. 坦桑联合的内外条件

联合之前,坦噶尼喀是一个面积为942 370平方公里的大陆国家,桑给巴尔则是一个面积仅为2 657平方公里的岛国。1964年坦噶尼喀人口900多万,桑给巴尔人口30余万。前者的面积和人口分别比后者大355倍和30倍。坦桑人民有着悠久的历史和文化联系,形成了独具特色的斯瓦希里语言和文化。坦噶尼喀的原住民主要是讲班图语的许多小部族,桑给巴尔原住民是从东非大陆移来的班图语族人。桑给巴尔的地理位置也十分重要,成为列强的必争之地,苏丹国的建立给桑给巴尔带来了伊斯兰化,导致坦桑间出现了族群和宗教信仰问题。

^① 关于坦桑尼亚历史及相关情况可参见[坦桑尼亚]伊·基伯曼,阿·特穆主编. 坦桑尼亚史. 钟丘译. 商务印书馆,1973; 陈令霞,张静芬. 东非三国: 肯尼亚 乌干达 坦桑尼亚: 缔造民族国家的里程. 四川人民出版社,2002

在争取民族独立的过程中,坦、桑人民相互支持,并肩战斗。坦、桑领导人及革命政党共同奋斗的经历和两地人民天然的密切联系为坦桑联合打下了良好基础。

坦桑联合前,双方在社会制度和对外关系上都有明显不同,可以说具有来自美苏双方的“两制”争议和“阵营”区隔。出于改变桑给巴尔革命政权“亲东方”政策等考虑,美英等国对坦桑联合采取了比较支持的态度,为坦桑联合创造了较好的外部条件。

3. 坦桑联合的过程和发展

1964年1月17日,桑给巴尔三位主要领导人卡鲁姆(Abeid Karume)、汉加和巴布访问达累斯萨拉姆,向坦噶尼喀提出了一系列援助要求,还表示愿意同坦噶尼喀讨论两国联合或建立联邦的问题。3月,卡鲁姆再次访问坦噶尼喀,尼雷尔表示坦卡尼喀已做好与桑给巴尔成立联邦的准备,卡鲁姆则随即表示桑给巴尔早已做好了准备。^①4月22日,坦、桑双方领导人尼雷尔和卡鲁姆在桑给巴尔就实现两国联合举行了历史性会谈。会谈主要议题是如何将两个主权国家以条约的形式联合在一起。会谈进展顺利,仅用一天时间双方就签订了联合条约。联合条约经过坦桑两地立法机构批准通过后,由尼雷尔和卡鲁姆分别代表各自的国家在联合条约上签字,完成了相关法律程序。^②同年4月26日,坦噶尼喀和桑给巴尔联合共和国正式成立。尼雷尔当选总统,卡鲁姆为第一副总统,并继续担任桑给巴尔总统。同年10月29日,联合共和国更名为坦桑尼亚联合共和国。

1977年2月,坦盟与非洲-设拉子党合并,组成坦桑尼亚革命党,使坦桑尼亚成为一党制国家。上世纪90年代,受国内外形势的影响,坦桑尼亚主动实施多党制的民主化改造。与此同时,桑给巴尔的分离主义情绪也开始出现,坦桑联合面临一些挑战。尽管如此,坦桑联合因获得坦桑领导人和大多数民众的支持仍然十分稳固。

“坦桑模式”:坦桑联合的经验与特点

坦桑联合经历了四十多年的风雨之后仍屹立于东非大地。它以独特的联合方式获得了成功,同时形成了有别于世界其他联合模式的“坦桑模式”。归纳起来,坦桑联合的经验与特点如下:

^① 裴善勤编著. 坦桑尼亚. 社会科学文献出版社, 2008: 143-144

^② 孙宝华. 坦桑联合踏着困难前进//北京外国语大学亚非学院编. 亚非研究(第1辑). 时事出版社, 2007: 40

1. “国家认同”——坦桑联合的关键所在

联合后的尼雷尔政府非常重视国家认同对维护坦桑联合的重要作用。尼雷尔认为,“人们只能加强内部的团结一致来保持一个国家的统一”^①。为了充分发挥国家认同对维护统一的作用,联合政府采取更改国名、整合政党、促进内部融合等措施来培养和增进国家认同。

1964年,新国家首先定名为“坦噶尼喀和桑给巴尔联合共和国”(The United Republic of Tanganyika and Zanzibar),这体现了双方的对等地位。过渡后更名为“坦桑尼亚联合共和国”(The United Republic of Tanzania),新国名确立了人民的新国家认同并推动了坦桑进一步融合。建国初期,坦盟和非洲-设拉子党是坦、桑地区的领导力量,两党通过协商推出代表整个坦桑尼亚国家的正、副总统候选人。1977年,两党合并成立坦桑尼亚革命党,桑总统就成了革命党分管桑给巴尔事务的副主席。此外,联合政府还采取诸如保障桑给巴尔安全、提供各方面的优待等措施使桑给巴尔人民从中受益。同时,联合政府为坦、桑人民之间的交往沟通提供尽可能多的便利,使大陆和岛上的人民交往更加频繁,人民相互了解的日益加深强化了彼此的认同。随着联合共和国因在国际社会尤其是处理非洲大陆事务中起到越来越大的积极作用,并因而赢得了更多的尊重和尊严,使得坦桑尼亚人对此引以为自豪,由此加深了双方人民对联合共和国的国家认同。随着国家认同逐渐增强,坦、桑人民对联合体制的拥护程度也不断增强,坦桑尼亚的统一得到了切实维护。

2. “平等地位”——坦桑联合的重要原则

具体来看,坦桑尼亚在坚持联合的基础上充分体现了坦、桑双方的对等地位。桑给巴尔不仅在名义上,而且在实际上取得了巨大权力,这体现了坦桑联合的政治诚意和平等互利的精神。中央政府在权力和利益的分配上对桑给巴尔有很大程度的倾斜。坦桑尼亚建国后,联合共和国首任总统由尼雷尔担任,第一副总统由卡鲁姆担任。革命党成立后,在召开的首次全国代表大会,选举产生了由40人组成的全国执行委员会和30人组成的中央委员会。在上述两个委员会中,来自大陆和桑岛的成员各占一半,这确保两党合并后双方均保持平等的地位和权利。

与此同时,桑给巴尔获得了参加中央政府和其他许多中央机构的平等、甚至

^① [英]威廉·埃杰特·史密斯. 尼雷尔. 上海人民出版社, 1975: 210

优待的权利。1977年修订后的宪法规定 联合共和国的总统和副总统经全国选举产生于同一政党 并且必须分别来自大陆和桑给巴尔 这保证最高权力实现了分享。1995年 该国首次举行多党大选 当选的姆卡帕(Benjamin William Mkapa) 总统是大陆人 副总统则由桑岛人士担任。这已成为坦桑尼亚政治生活的惯例 为维持坦桑平等和平衡创造了良好的基础和条件。在民意机构中 桑给巴尔获得远超过其在整个国家中人口和地域比例的席位和实际的权力。此外 桑给巴尔还有独立的立法和司法机构 保持单独的行政制度 独立处理自身的内部事务。

3. “渐进整合”——坦桑联合的成功保证

从坦桑联合的实践来看 通过渐进方式推动整合是其取得成功的重要保证 坦、桑之间的关系经历了由松散到紧密的过程。联合初期 桑给巴尔与大陆的合作并不多。在桑给巴尔 卡鲁姆执政时期实行专制统治 没有进行过选举。尼雷尔作为坦桑尼亚最高领导人 并没有过多干预桑岛事务。

1972年 卡鲁姆被暗杀后 琼布继任桑总统 施行较温和的政策 同时也乐于加强同坦噶尼喀的政治合作。尼雷尔也试图加强坦、桑在政治上的密切合作。

1977年 非洲-设拉子党与坦盟合并建立革命党 革命党建立并成为坦桑尼亚政治发展的关键力量。政党整合是坦桑联合走向深入的重要条件 这为坦桑彼此间更紧密联合奠定了重要基础。同年 坦桑尼亚修订宪法 完善了国家的政治体制并以法律形式确定下来。此后 联合共和国政府又根据形势的变化不断对政府组成、政党及选举制度等方面进行调整 并在宪法中作出具体规定。^①坦桑联合的渐进之路走到现在 联合体制得到很大调整和完善 坦、桑关系更加密切 两地人民的相互沟通和内部联系也有进一步的发展 这些都为坦桑联合继续前行提供了坚实基础和强劲动力。

4. 独特的国家结构形式——坦桑联合的典型特征

尼雷尔和卡鲁姆根据当时两国联合的实际情况 确定了与众不同的联邦框架。从国家结构理论来看 坦桑尼亚的国家结构具有某些联邦国家的特征 但又不符合真正联邦制的模式。

按照经典的联邦制标准 坦桑尼亚应具有一个联邦中央政府和两个对等的成

^① 温伯友 徐济明 高晋元 魏翠萍. 坦桑联合过程及经验的研究//陈云林主编. 当代国家统一与分裂问题研究. 九州出版社 2009: 138-175

员政府。根据1964年4月25日尼雷尔和卡鲁姆签署的《联合条款》,坦桑尼亚采取了两个政府的模式,即:联合共和国政府(Union Government)和桑给巴尔革命政府(the Zanzibar Revolutionary Government)。联合政府(中央政府)负责坦桑联合共和国及坦噶尼喀内部事务,坦噶尼喀由中央政府直接治理而不另设政府。桑给巴尔革命政府(成员政府)对其内部事务进行管理,具有很大的自主权。除了外交、国防等中央事务外,中央政府无权干涉桑地方事务。桑给巴尔总统由桑执政党产生,后改由桑当地人民直接选举产生,具有较高的合法性和民意基础。

除了财政考虑之外,经济原因和政治考虑是实行两个政府体制的重要原因。尼雷尔回忆到:“(新体制)既可避免桑给巴尔被并吞的忧虑,也能防止坦噶尼喀承担两个政府运作经费的巨大压力。这就是两个政府联合体制的最初考虑。”^①从行政效率方面来考虑,不设置坦噶尼喀政府,可以减少重复的机构设置,减轻财政负担。两个政府体制既维护了桑给巴尔的自主权,也减少了政府的财政负担,符合当时的国情和现实需要,为后来的坦桑联合打下了较好基础。

坦桑尼亚国民议会在1965年根据《联合条款》制定了坦桑尼亚临时宪法,并于1977年制定了一部正式宪法。^②此后又对宪法进行过多次修改,但都坚持了建立两个政府的这项基本原则。从长远看,采取三个政府的体制,实际上是使国家内部的两个地区对立化,不利于坦桑的进一步整合和对整个国家身份认同的构建。相较之下,两个政府的模式无疑会在尊重桑给巴尔自主性和推动坦桑内部联合的两个方面达到良好的平衡。

坦桑模式对于两岸统一问题研究的意义

1. 借鉴“坦桑模式”,建构“一国两制”的“台湾模式”

“一国两制”伟大构想是客观对待历史和现实的结果,是解决祖国统一大业的有效途径,同时应在实践中不断得到丰富和完善。笔者认为,在坚持“一国两制”原则前提下,以“港澳模式”为初步基础,同时借鉴其他国家处理统一问题的经验,既有继承也要有创新,唯有这样才能丰富和完善“一国两制”的模式的具体

^① 孙宝华. 坦桑联合踏着困难前进//北京外国语大学亚非学院编. 亚非研究(第1辑). 时事出版社, 2007: 44

^② 坦桑尼亚联合共和国宪法(1977). 坦桑尼亚联合共和国国家网站. <http://www.tanzania.go.tz/images/constitutioneng.pdf>

体内容。对于这一问题,学术界已经取得初步的研究成果。^①

笔者尝试将“坦桑模式”运用于两岸统一的实践,为建构“一国两制”的“台湾模式”提供初步的思考和建议。按照这一体制:①台湾将建立与桑革命政府性质和功能类似的“台湾成员政府”。②新组建的“中央政府”管理中央层面的全部事务,同时兼管全部大陆事务。大陆不另设政府,不存在一个与“台湾成员政府”对立的同级政府。这样大陆仍将维持现有政治架构。③“中央政府”要在现有权力架构中充分体现台湾的利益和地位。“台湾成员政府”管理除“中央政府”必须的外交、国防等权力外,尽可能维持原有政府的制度架构。“两个政府”体制将由修订后的“中国(中央)宪法”和“台湾地区宪法”分别加以保证,两岸双方的权力和利益都得到保障。“台湾成员政府”和“中央政府”的相互联系和彼此互动构成中国政治架构中的“两个政府”体制。

2. 建构“台湾模式”应遵循的基本原则

(1) “台湾模式”要体现“一个中国”原则。一个中国原则是维护两岸关系和平发展以及双方建立互信、开启对话的政治基础。在追求统一的过程中,任何形式的整合只要在这一原则下都应加以考虑,坚持“一中”原则将有效促进共同的国家认同的建立。

(2) “台湾模式”要重视“国家认同”的建构。建立共同的“国家认同”能够起到有效维护国家统一的作用。两蒋时期,台湾人民对于“一个中国”有很高的认同。李登辉、民进党上台后的“台独”施政,使台湾民众一个中国的“国家认同”日益淡漠,成为实现祖国统一的重大障碍。未来两岸既可恢复并强化原有的国家认同,亦可协商建构彼此都能接受,且传承中华民族认同的共同国家认同。其中的关键就是双方应达成高度共识,使两岸人民都能对共同的国家产生高度认同。

(3) “台湾模式”要体现两岸关系的“渐进发展”特征。台湾问题由于其自身复杂性,最终解决要经过较长时间期的不懈努力,惟有通过“渐进”的方式才能实现统一目标。坦桑联合一开始是由坦噶尼喀和桑给巴尔各自的执政党领袖就联合及联合政府的组成形式举行会谈,并签署联合协议,经由政治上的安排首先

^① 李义虎. 国际政治与两岸关系新思维. 中国评论学术出版社, 2005; 潘国华主编, 李义虎, 张植荣副主编. 香港模式与台湾前途. 中国国际广播出版社, 2004; 李家泉. 两岸“双赢”之路——试论“一国两制”的台湾模式. 中国友谊出版公司, 2001

实现了统一,但在具体的政治、社会、经济和心理方面则需要很多时间来进行整合。坦桑联合政府成立至今的四十多年是双方在政治制度上不断调适,在社会、经济和心理上进行整合的一个长期的渐进的过程,同时期间出现的新问题和新困难需要不断加以克服和解决。在两岸关系复杂多变、各种问题盘根交错的形势下开启两岸整合进程,我们一定要在坚持原则和立场的基础下,循序渐进,及时调整政策和策略,以保持和推动两岸整合的成果。

(4)“台湾模式”要体现两岸的“平等地位”。“平等地位”是两岸关系中的敏感问题,这一问题处理好坏将直接影响两岸同胞的情感和认同、两岸协商的进行以及统一目标的完成。“台湾模式”要体现出一定的“平等性”,这应由双方在一个中国原则之下通过谈判协商加以解决。如未来统一后,在中央领导人的安排、最高民意机关代表的比例分配等方面,要通过制度安排切实维护台湾人民的利益。坦桑尼亚关于领导人“地域平衡”的一些经验可为我们所借鉴。按照“谈桑模式”下“两个政府”的体制,“台湾成员政府”负责台湾内部事务,而“大陆成员政府”的职能由中央政府来负责,中央政府与“大陆成员政府”具有“同一性”,这既体现了大陆和台湾的“平等地位”,又在事实上承认了两岸平等而不对等的客观事实。

(5)“台湾模式”要对“港澳模式”有创新和突破。学术界一般认为,我国的单一制国家结构因港澳回归而具有某些联邦制的特色。港澳特区政府的权力来源于中央的授予,实际是单一制下的地方政府,而其实际享有的权力却多于联邦制下成员单位,可以说出现了“名不符实”的状况。已有学者提出“‘一国两制’中的‘两制’还指单一制和联邦制。因此,只要存在现实和理论上的可能性,‘一国两制’和‘一个中国’的原则并不排斥以联邦制实现国家统一。”^①

根据中国政府按“一国两制”解决台湾问题的建议,“一国两制”下的“台湾模式”无疑将比现有“港澳模式”体现出更大的灵活性。我们可以借鉴坦桑联合的经验,在不改变大陆地区现有政治体制的情况下,以某种特殊联邦制方式来处理大陆地区(内地及港澳)与台湾地区的关系,让其实现“名实相符”。我们将“坦桑模式”运用于解决两岸统一的问题,就会使我国的国家结构形式具有一定的联邦制特征。在建构“台湾模式”过程中,我们要在原有成功经验基础上,不断实现理论上的创新和突破。

(责任编辑:张业亮)

^① 王丽萍. 联邦制与世界秩序. 北京大学出版社, 2000: 216