

第二章 中共制定「反分裂國家法」之環境因素

長期以來，中共對「中華民國」存在的事實以及台灣地位始終提不出一個有效的解決辦法；雖然中共當局基於對台工作的策略需要，曾「與時俱進」地彈性調整「一個中國」的定義。¹可是每當台灣主體意識提升或兩岸發生重大爭執，中共總得不厭其煩地要求邦交國再次確認其支持「一個中國」的承諾；美國雖奉行「一個中國」政策，但中美兩國在認知上卻有所不同；至於台灣內部對「一個中國」更有不同的看法，民進黨政府認為「一個中國」是選項，國民黨認為「一個中國」是願景，即均不願承認「中共所定」的原則。

從北京的角度來看，台灣島內台獨氣焰高漲，立法委員選舉前民進黨搶著主導「正名」與「去中國化」議題，台聯高喊「公投制憲」與「新國家」，搞得如火如荼，雖說只是選舉語言²，但已讓北京將重點放在防獨與反獨。「反分裂國家法」通過前夕，中共國台辦主任陳雲林於 2005 年 2 月 18 日以紀念江澤民「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」（簡稱「江八點」）十周年發表談話，這篇談話主要認為，「十年來兩岸關係的基本格局沒有改變」，而中共對台的首要工作在於遏制台獨勢力與推動兩岸人員的交流、往來³。

賈慶林在紀念「江八點」發表十周年的談話中將制定「反分裂國家法」之轉變做了清楚的剖析，首先，他強調大陸當前國家政策重點在抓住戰略機遇，加快發展，而台獨勢力的分裂作為卻阻礙中華民族的復興，因此使中共政府不得不面對，這是不得不以「反分裂國家法」反制的原因⁴。

¹ 中共對「一個中國」原本涵義為「世界上只有一個中國，台灣為中國之一部分，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府」；1998 年，為尋求兩岸的政治基礎，以開展兩岸談判，將「一個中國」定義調整為「世界只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不容分割」；2001 年，又因應民進黨執政，又將「一個中國」定義調整為「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」。

² 朱新民主編，**胡溫主政下對台政策與兩岸關係**（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，95 年 9 月），頁 51。

³ 朱新民主編，**胡溫主政下對台政策與兩岸關係**，頁 3。

⁴ 張麟徵，**泥淖與新機—台灣政治與兩岸關係**（台北：海峽學術出版社，民 94），頁 193。

第一節 制定「反分裂國家法」之內部因素

從國際法來看，「中華民國」的地位涉及的是國際法主體問題，「台灣」的地位則是領土歸屬問題。傳統論證台灣地位重要觀點有三：第一，台灣是中華民國之領土；第二，台灣是中華人民共和國之領土；第三，台灣地位未定，由人民自決決定。對中共而言，台灣問題「內政化」才是其一向的策略，「領土與主權完整」與「不得干預內政」是其法律論證的基礎。因此，中共對台策略有三：一是強調傳統國家主權觀念，堅持「台灣」是中國領土的一部分，並主張「台灣問題」是內政問題，所以，任何外國勢力的介入都是違反聯合國憲章的不干涉內政原則；二是強調2001-2020年是中國發展的機遇期，希望透過「和平發展」概念，不希望「台灣問題」影響大陸的經濟發展；三是不斷闡明武力犯台的被動性與適法性，但也表明不承諾放棄對台使用武力的決心與毅力。

胡錦濤在處理兩岸關係議題上，所看到的台灣是一個台灣意識不斷上升、去中國化日益嚴重，以及主張「一邊一國」與台獨聲浪急遽高漲的社會，不但拒斥「九二共識」，也視「一個中國」為洪水猛獸，更不用說接受中國提出的「一國兩制」了。尤其從胡錦濤的角度來看，面對台灣島內台獨氣焰高漲，民進黨立法委員選舉前搶著主導「正名」與「去中國化」議題，台聯高喊「公投新憲」與「新國家」，搞得如火如荼，雖說可能只是選舉語言，但又焉知不會在一旦形勢許可下轉化為真實的政治動作？何況中共不用「統一法」，而用「反分裂國家法」，已是兼顧美日可能干預在內的國際因素，以及台灣大多數人民反對統一支持維持現狀的干預民意。這一切也顯示北京現階段處於「戰略機遇期」，不論是「和平崛起」或是「和平發展」，重點都是放在防獨與反獨，不在促統⁵。

壹、制定的背景

⁵ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係，頁34。

有海外輿論認為，台獨發展到今天的情形，中共也應負有一定責任。中共在台灣問題上至少錯過了兩次機會，一次是 2000 年陳水扁當選總統時，與其對陳「聽其言，觀其行」，不如說是對陳水扁總統抱有幻想，第二次是 2004 年台灣「320」選舉之後到「520」就職之前，中共決策層對美國在幫助解決台灣問題上抱有幻想，曾經派前國台辦副主任周明偉做美國人的工作，希望向台灣施加壓力，無異於「與虎謀皮」，結果當然是無功而返。在這個過程中，曾被視為政壇「明日之星」的周明偉也黯然去職，當了外文出版局副局長。中共高層終於看清了美國不論是民主黨還是共和黨，沒有什麼親中派、反中派，也沒有甚麼鷹派、鴿派，他們無論誰上台，都希望維持「兩岸永遠不統一」的底線⁶。

不過，胡錦濤接棒後，看似平靜的胡錦濤實際上隱藏了他綿裡藏針的功夫，表面上溫文爾雅，實際上他已經看到了民氣可用、軍心可用。胡錦濤表現出江澤民不能比擬的強硬色彩，有分析家認為，胡錦濤以二十年前平定西藏的鐵腕手段，對付日益惡化的台獨傾向⁷。

2004 年台灣總統大選的過程與結果，使兩岸關係陷入前所未有的險峻情勢。美國前國務卿 Colin L. Powell 於 2004 年 10 月下旬訪問北京時，脫口說出的「台灣不是主權的國家」、「兩岸應和平統一」，⁸同年 12 月下旬前副國務卿 Richard L. Armitage 的訪談也被做成引申：「美國沒有義務出兵台海，而美國也同意台灣是中國的一部分」、「台灣是中美關係間最大地雷」，所以處理台灣問題一直是中共最棘手的問題。因為台灣問題具有歷史的複雜性、國際政治的衝突性。台灣問題已經不只是「台灣」這塊領土的歸屬問題，還涉及了複雜的國際政治糾結，例如台灣海峽與領空對國際

⁶ 唐滬生，「對付台獨 胡錦濤比江更鐵腕」，*中南海動向*（2004 年 10 月 16 日—11 月 15 日），頁 17。

⁷ 同上註。

⁸ 「台灣不是主權的國家」(Taiwan is not independent. It does not enjoy sovereignty as a nation, and that remains our policy, our firm policy.) 「兩岸應和平統一」(So both sides should show restraint, not take any unilateral actions, look for ways of improving dialogue across the Straits and move forward toward that day when we will see a peaceful unification.)，請參見 Colin L. Powell, "Interview With Anthony Yuen of Phoenix TV," the Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, October 25, 2004, <http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/37361.htm>。

運輸的重要性、台海在國際戰略布局的重要性，甚至台灣議題還鉤連到了美國與中國爭全球霸權、日本與中國爭區域霸權等等的因素⁹。

中共政策由「統一法」轉向「反分裂國家法」，就是因為「統一」需要有積極作為，以結束兩岸對峙，那就會主動「改變現狀」，這顯然並不現實，因為現階段大陸既不想鋌而走險，國際情勢也不容許，這是消極的「反分裂國家法」最後出台的原因¹⁰。2004年12月17日，中共在台灣國會改選後，正式宣佈將制定「反分裂國家法」，在國際社會暨台海兩岸引起一片譁然。在法律條文草案事前高度保密當中，2005年3月8日終於在中國第十屆全國人大第三次會議公佈，並於3月14日全體人大代表無異議下通過，並自公佈之日起實施。

中共在思考「反分裂國家法」的過程中，邀請了少數的台灣研究學者及美國研究學者參與形勢評估的討論，而參與者還是以法律背景學者居多，以及「全國人大」法制工作委員會（法工委）之常委，另邀極少數台灣省籍的全國人大代表進行法律討論¹¹，而大陸的法律界如可考慮此一議題，自然是「反分裂國家法」形成的主要背景因素之一，而在台灣當權者從以往抗拒中共統一中國，蛻變為要和中國分裂，又礙於尚未統一的現實，因此針對台獨份子的分裂中國的行徑，制定「反分裂國家法」¹²。

貳、制定的過程

從美國在阿富汗戰爭與伊拉克戰爭中成功運用法律戰的經驗，中共當局認知到戰爭的合法性已成為現代戰爭法中主要的內容和基本問題，尤其中共在國內不但面臨少數民族的分離運動、法輪功龐大的組織力量；南沙群島也因具有戰略及經濟價

⁹ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁70。

¹⁰ 張麟徵，泥淖與新機—台灣政治與兩岸關係（台北：海峽學術出版社，民94），頁182。

¹¹ 孫傳煒，「中國反分裂法無時間表」，聯合早報，民93年12月27日，

<http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?special/china/taiwan/pages7/taiwan271204.html>。

¹² 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁83。

值，造成周邊國家均聲稱對其擁有主權，南海問題已成為亞太地區的衝突點之一，中共如何處理南沙群島主權爭議問題，¹³對南海局勢的發展甚至中共未來的能源問題都極具關鍵；還有中共聲稱的「台灣問題」等都是未來引爆戰事的可能點，中共對台策略除具有軍事意義的目的外，亦具有更多的政治意涵。

2002 年中共召開「十六大」，將「三個代表」列入黨章總綱，隨後於 2003 年 7 月 1 日，胡錦濤發表「三個代表」重要講話，大陸興起大規模學習貫徹「三個代表」的思潮，中共於斯時頒佈新的「中國人民解放軍政治工作條例」，新增法律戰條文，意圖藉由學習「三個代表」作為充實軍事現代化的政治思想工作以及強化共軍法制思想¹⁴。

據中共社會科學院法學研究員莫紀宏回憶，早在 5、6 年前有關部門就召集專家和學者研究兩岸統一的相關法律問題，並起草了幾個方案，其中就包括「反分裂國家法」¹⁵。2004 年初，中共人民解放軍政治工作條例，提出「三戰」（輿論戰、心理戰、法律戰）型態及思維，隨後各軍種進行相關演練。其中，在法律戰部分，提到：先法後兵、兵以法行、兵止法進。中共強調要正確把握法律戰的根本目的、基本原則、作戰樣式和手段，而在此思維下，加強官兵學習國際法、武裝衝突法、懲治戰爭犯罪等相關法律¹⁶。2004 年 3 月，華中師範學院教授周虹宇提出制定「國家統一法」的建議，5 月，中共總理溫家寶前往英國時透露將慎重考慮制定「國家統一法」¹⁷。惟至 12 月，中共才正式宣佈將制定「反分裂國家法」，而非原先所傳的「國家統一法」，欲以「維持兩岸現狀」的姿態取得國際社會支持¹⁸。

¹³ 目前中共處理南沙群島的基本立場與態度為，「主權歸我，擱置爭議，共同開發」。

¹⁴ 中共已針對法律戰問題對官兵進行集中研討與教育，基本上從三個方面著手：第一做好知識準備，針對國際法特別是武裝衝突法基本知識的教育；第二做好人才準備，透過各種途徑培養一支平時能開展法律戰教育訓練、戰時能處置一般涉法問題的骨幹隊伍；第三做好預案準備，針對未來作戰中可能遇到的法律問題進行預測和想定，擬定相關預案並結合部隊實際進行演練。

¹⁵ 中國黑龍江省委黨史研究室，「反分裂國家法——對賣國求榮者的當頭棒喝」，*世紀橋*（2005 年 1 期），頁 62。

¹⁶ 林正義，「反分裂法與美中台關係」，*中國時報*，民 93 年 12 月 23 日。

¹⁷ 李家泉，「制定《國家統一法維護祖國領土完整》」，*海峽縱橫（中國大陸）*，2004 年第 3 期，頁 13-14。

¹⁸ 行政院大陸委員會法政處，「中國《反分裂國家法》國際宣傳伎倆」，*大陸工作簡報*（民 84 年 4 月 13 日），頁 12-14。

2004年5月，中共總理溫家寶訪問英國時，表示中共會認真考慮國家統一的法律制定。2004年12月17日，中共人大常委會法律工作委員會主任胡康生針對「反分裂國家法」草案研擬情況進行匯報。同日，中共展開國際輿論宣傳工作，由中國派駐聯合國歐洲總部代表沙祖康召開記者會，宣示該法制訂的目的。由此可見中共對台政策由過去以政策規範為主，進入法律戰的範疇。

將「台灣問題」國際化，原本是台獨人士的策略，胡溫則大膽的透過「國際合作防獨」的操作，框住台灣在國際上的作為。中共在一開始顯然對此策略態度保守，但隨著公投事件的反應，成功的操作法國、俄羅斯總統公開宣稱反對台獨，繼而又從美國方面獲得一定的「維持現狀」的保證。國台辦主任陳雲林在2005年2月中旬，也就是「反分裂國家法」制定的前夕，在《求是》雜誌上的一篇文章，提出了「10年4場鬥爭，涉台外交遏獨顯著有力」的論點，說明中共已「沉重打擊了『台獨』分裂勢力的囂張氣焰」，某種程度對中共自己處理「台灣問題」的成果作出了說明¹⁹。並為原先「反分裂國家法」可能以國際法形式（即類似美國的《台灣關係法》）來規範的嚴峻兩岸關係，作了下台階²⁰。

「反分裂國家法」草案的提出，而非原先所傳的「國家統一法」或「台灣基本法」名稱，有其特定的意涵，北京以反分裂、遏制台獨，而不是急著統一。這部法律草案的適用範圍，將香港、澳門特別行政區排除在外，除了是針對台獨勢力，也涵蓋反對藏獨與疆獨。中共制訂「反分裂國家法」，為了是積極主張建立法律、理論，用法遏獨、用法促統，對台灣、中國及其他國家形成一股制約的力量。「反分裂國家法」一旦制定，勢必對主張統一的人獎勵，對主張台獨的人施以法律的制裁，積極達到反獨促統的目的。

¹⁹ 陳雲林，「堅決反對『台獨』分裂活動 努力爭取祖國和平統一的光明前景」，*求是*，2005年第4期，<http://www.gwytb.gov.cn:82/jiang8d/jiang8d0.asp?jbd-m-id=143>。

²⁰ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁71。

參、制定的用意

根據《中華人民共和國憲法》第 62 條第 3 項規定，全國人民大會有行使制定和修改刑事、民事、國家機構和其他的基本法律之職權。因此，此法係經由第 10 屆全國人大第 3 次會議通過。屬於「基本法律」，有別於《憲法》第 67 條第 2 項規定全國人大常委會制定的「一般法律」，兩者位階雖同屬法律層級，但 67 條第 3 項規定「一般法律」不得抵觸「基本法律」。由此可見北京在制定「反分裂國家法」時，將此法律的位階層級定的相當高²¹。

中共真正要的是，用一套法律來對付台灣，以解除過去內部既無法律規範，對外又無法律牽制台灣、美國的困境。北京早就想要制定這部法律，台灣內部走向絕非最關鍵的因素，也不單純是因台灣有那些動作逼著北京要制定「反國家分裂法」。但是，中共仍聲稱它是被逼出來的，是防禦性的主張。北京沒有檢討的是，它的對台政策若是成功的，何需愈走愈趨緊？北京愈捏愈緊，台灣可能的反彈也就愈大，兩岸關係也會進一步緊張。

中共制定「反國家分裂法」，不僅要對抗台灣，依中國軍事科學院羅援的說法，是要以「中國主權法」對抗「美國干涉法」，並批評美國「台灣關係法」以國內立法形式干涉他國內政，製造分裂、混亂，也構成威脅。但若不是中國增強武力威脅，中共又何需擔心美國軍事介入台海危機？中國與其他國家高談和平共存、互不使用武力，唯獨對它所稱的同胞不排除使用武力，讓他在「和平崛起」聲中，露出高壓霸權的狐狸尾巴²²。

中共內部各界對制定「反分裂國家法」均表示有其必要，也認為可遏制「台獨」分裂勢力，以及協助保障台灣權益與福祉等。故中共制定「反分裂國家法」期間，

²¹ 張五岳，「從反分裂法檢視中國對台政策法律化的困境與兩岸新挑戰」，**律師雜誌**，第 309 期（民 94 年 6 月），頁 60。

²² 羅援，「反分裂法的四大意義」，**中華歐亞基金會**，民 93 年 12 月 21 日 [http://www.fics.org.tw/issuts/CrossStraitRelations/issue Detal.php?issue-id=16](http://www.fics.org.tw/issuts/CrossStraitRelations/issueDetal.php?issue-id=16)。

均對內、外大肆宣傳，強調本法案的必要性與正當性。雖然台灣曾強力抗議，美、日及歐盟也表示反對，但中共仍執意通過，可見中共制定本法案係有其企圖，經綜合中共各界觀點整理如下：

一、表明國際干涉的非法性

中共「反分裂國家法」的制定對中共的對台政策而言，確實產生了若干政治效果。對內而言，釐清對台灣和對台獨的作為，因此在往後的對台工作就是帶有法律強制性的依法行政，在這一部分如果政府部門該作而不作為則是違法；在對台獨部分則是除非發生第八條的三種情況，否則任何人要求採取非和平方式，也是違法之論。對台灣而言，釐清了兩岸關係的「紅線」，此後中共的對台政策，就可以從台灣詭譎多變的政情之中，抽身出來，站在戰略的高度來主導兩岸關係的發展。對國際而言，雖然在形象上或有小損，然而，從主權國家的角度而言，中共的「反分裂國家法」已經取得國際社會，進一步對「一中原則」的法律認可，因此日後中共對「台獨」動武，自然就不是侵略，他不是犯台，而是阻止國家分裂的行為，所以戰略而言中共的「反分裂國家法」是得大於失²³。

鑑於聯合國憲章第一條對會員國作出規定，爲了維護國際和平與安全，可以「採取有效的集體方法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞，並以和平方法且以正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢。中共爲排除該條成爲未來對台用武的障礙，一再強調：一、國際干涉會嚴重侵犯一國主權；二、國際干涉會破壞主權平等原則；三、國際干涉違背不干涉內政原則；四、提出「奧本海國際法」的規定，即「在另一個國家支持一個反對派，也許是非法干涉另一個國家的事務最明顯的事例」。這也是中共在「反分裂國家法」將台灣界定在國際法上的國家分離的主要原因；五、千方百計阻撓台灣加入聯合國，讓台灣無法適用聯合國憲章第一條的規定。

²³ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁 100。

二、對台問題上擁有主動權

對於美國可能援引與「台灣關係法」中的「安全條款」，²⁴作為中共對台使用武力時，並進行武力干涉的法源依據，中共提出下列的論述：一、美國破壞中美三個聯合公報中所作的關於承認「一個中國」和「台灣是中國領土一部分」的承諾；二、美國違反國際法關於不干涉別國內政的基本原則；三、美國違反國際法關於不能以國內法來規避國際法義務的規定；四、制定對台「反分裂國家法」與美國的「與台灣關係法」相抗衡；五、邀請美國共同為維護台海安全而努力，來約束台灣。

中共「反分裂國家法」之出台，就形成了對現存兩岸關係的政治規範，自然形成了與美國「台灣關係法」對抗的形勢，如果對國的「台灣關係法」是為了阻止中共對台動武的話，那麼中共「反分裂國家法」就是為了阻止台灣的台獨分裂，於是兩岸關係不論美國同意與否，都已經現實地共同管理的現象，中共因此在兩岸關係中擁有了解釋權，在對台問題上擁有了主動權²⁵。

三、在國際間塑造「和平製造者」假象

中國為減緩國際社會對其制定「反分裂國家法」之負面效應，向國際展開柔性訴求，刻意突出宣傳該法第 6、7 條有關兩岸交流協商之條文內涵，迴避第 8 條有關將採取「非和平」手段解決台海問題之相關規定，同時透過加強國際合作及突顯部分外交衝突，試圖轉移國際焦點，降低該法通過後所引發國際各界之質疑與批評²⁶。

²⁴ 「與台灣關係法」第二條規定「使美國保持抵禦會危急台灣人民的安全會社會、經濟制度的任何訴諸武力的行為或其他強制形式的的能力」；第三條又規定「茲指示總統將對台灣人民的安全會社會、經濟制度的任何威脅，並由此而產生的對美國利益所造成的任何危險迅速通知國會。總統和國會應依照憲法程序決定美國應付任何這類危險的適當行動」。這些條款表示美國將在中共使用武力解決台灣問題時。可以對中共進行武力干涉的依據。

²⁵ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁 100。

²⁶ 陸委會網站，因應中國近期拉攏在野黨之說帖（民 94 年 4 月 22 日），<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/940422.htm>。

在推出「反分裂國家法」前，中共先行製作說帖向 80 餘國進行遊說。惟因中共事前不公佈「反分裂國家法」的草案，致使各國未能明顯表態。2005 年 1、2 月，中共分別派員前往美、日、歐盟、俄羅斯溝通「反分裂國家法」，並透露該法 90% 在談如何統一，反台獨部分只有 10%，惟美日仍對中共制定該法表示憂慮，並認為無助於兩岸關係²⁷。惟據媒體報導，因中共通過「反分裂國家法」及美國的強烈遊說，歐盟國家解除中國武器禁運的立場已動搖。「反分裂國家法」的制定使中共努力營造的「和平崛起」形象受挫，美國國務卿萊斯在華盛頓郵報刊出的專訪中表示，中共領導人瞭解通過「反分裂國家法」所引發的國際負面效應²⁸。

²⁷ 中國時報，民 94 年 3 月 2 日，A13 版。

²⁸ 政戰學校軍事社會科學研究中心，反三戰系列之一—中共對台輿論戰（台北：95 年 4 月），頁 120。

第二節 制定「反分裂國家法」之國際因素

胡錦濤上台後，面對的是一個將變未變的國際政經體系。易言之，他們所面對的是一個在變動的國際環境，並以美國出兵伊拉克帶動國際體系自冷戰結束以來最大的變動為關鍵。中共所面臨的問題包括北韓核武危機、伊朗核武危機、美國在中亞建立軍事基地、美印軍事、台灣主張台獨與台灣意識升高等問題²⁹。

對中共來說，2001年9月11日恐怖主義集團對美國所發動的攻擊，不啻是一項及時的重大發展，911恐怖攻擊事件不僅對這個時期國際境或國際體系的轉變起了推波助瀾的作用，更改變了當時正在惡化中的中美關係。在這種情形下，中共是否作為美國的「戰略競爭者」，已經無關宏旨，重要地是中共是否支持美國的全球反恐行動³⁰。另外，面對美國在周邊的擴張勢力，北京顯然了解必須要「有所作為」。中共在俄羅斯、中亞、南亞、東北亞、東南亞展開外交攻勢，也有不少斬獲，顯然是針對美國這些年來在這些地區伸展勢力的反制措施，而展現北京也是「有所作為」的。

不難發現「反分裂國家法」在台、美、中（共）三邊不僅會有許多爭端（issue），而伴隨其中要處理的問題（question）與難題（problem）的多樣性，是否除了傳統的權力、利益、武力、安全追求外，還包括彼此行動選項與動力會出現賽局型態上強弱運用之不同？而這些都是值得關注的問題。就同屬大國的美、中兩國而言，固然自從兩國建交以來，美國對中共的政策時有跌宕起伏，有識者以為兩國關係終將在擺動中回歸穩定架構，並做出儘管美國政黨執政輪替，對中共政策仍將保持連續性之審慎樂觀判斷³¹。如自911恐怖襲擊事件以來，反恐怖主義與防制武器擴散議題已使得美國的國家安全戰略發生轉變，固然與中共進行大國戰略合作，但也符合

²⁹ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係，頁33。

³⁰ 同上註。

³¹ 郭震遠，「新一屆美國政府對華政策展望」，中國評論（香港），總第84期（2004年12月），頁6；Richard Bush, "United State-China Relations Looking Forward," presented for The Brookings Institution FICS-Brookings Conference on Taiwan-China-U.S. Relations After the Taiwan Election (Taipei: Brookings - FICS Conference, May 23, 2004), p.8, <http://www.brook.edu/dybdocroot/views/speeches/bush/20040523.pdf>。

美國主導國際情勢的長短戰略看來，則成爲可以進行策略管理的短期爭端³²。

壹、美國的因素

2003 年美伊戰後，國際環境或國際體開始朝向「強勢超強之單極爲主多邊體系」發展。在此一新的國際環境或國際體系下，即使「一超」變得更強，但是這個「一超」卻不能爲所欲爲，甚至在必要時爲了國家利益還需要作出讓步。進一步來說，當「一超」還未變得更強時，其他「多強」不見得會很情願協助「一超」解決國際危機或區域衝突，因此「一超」自毋需要付給其他「多強」什麼代價，因爲：第一，「一超」自己地位不高，不願對其他「多強」輕易開口，以免自討沒趣，或代價過份高昂。第二，其他「多強」傾向冷眼旁觀『一超』演獨角戲，甚或挑戰「一超」權威，以免「一超」強者愈強。第三，即使「一超」開口要求其他「多強」反持或協助，其他「多強」也不願輕易允諾，代價也很難談攏³³。

但是，等到「一超」變得更強，在處理國際衝突已能登高一呼，群起響應，此時「一超」反而需要對其他「多強」付出一定的代價。例如，美伊戰前，對於美國要求中共出面協助解決北韓核武危機，北京總是推三阻四，美國自然毋需付出代價。美伊戰後，國際重心轉移到朝鮮半島，布希政府爲追求自己的國家利益，知道要解決北韓核武危機，必須向中共傾斜，亦即犧牲台北的利益，來換取北京的協助³⁴。

隨著美伊戰後國際體系的變化，美中台三邊關係也出現了變動。雖然美國與中共無論在反恐與化解北韓核武危機上都展現比以往更爲合作的新氣象，但是雙方都加強在亞太地區的軍事部署。不過，由於中共比起美伊戰前更願與美國合作，因此，

³² 有關各家美中交往關係持樂觀或悲觀之分析討論，請參閱Yuan Peng, "U.S.-China Relations: Two Possibilities, One Option," in *Brookings Northeast Asia Survey 2003-04* (Washington D.C.; Center for Northeast Asian Policy Studies, Brookings Institution, 2005), pp.52-57, <http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/cnaps/papers/survey2004/4china.pdf>..

³³ 陳一新，**戰略模糊中的美中台新圖像**（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，民 93 年），頁 39。

³⁴ "US, China Agree on North Korea" CNN, June 1, 2003, <http://www.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/06/01/korea.us.china.g8.reut/index.html>

美國多少會犧牲台灣利益，甚至不惜干預台灣內政，作為交換。特別是在胡錦濤全面掌權後，其所面對的國際環境亦與以往不同，同時，在兩岸關係上，鑑於台灣島內台灣意識高漲，以及主張「一邊一國」與台獨聲浪變本加厲的情況下，台灣執政當局不僅抗拒「九二共識」，共視「一個中國」為洪水猛獸，更不可能接受中國所提的「一國兩制」，胡錦濤企圖將台獨勢力高漲解釋為台灣方面意圖改變台海現況，並藉此拉攏與美方之立場一致³⁵。

2005年2月19日，美國與日本召開「二加二」安保諮商會議並發表聲明，指出兩國亞太區域針對台海的「共同戰略目標」，從國際合作理論的觀點來看，華府一會兒與北京聯手壓制台北，一會兒又與東京聯手壓制北京，是完全可以理解的。簡言之，華府藉美中聯手壓制台獨，又藉美日聯盟遏止北京對台動武，目的就是確保「台灣不獨，中國不武」，維持台灣海峽的和平穩定與安全³⁶。

根據大陸學者唐滬生的說法，美國對台政策是對陳水扁總統「戰略上利用，戰術上控制」，寧要搞台獨的民進黨，不要與中國大陸有千絲萬縷聯繫的國民黨。所有在台灣大選中，美國支持陳水扁，而讓民望本來高於扁的連宋黯然落選，中共則被陳水扁總統「玩弄」，被美國「玩弄」。直到今日，讓台獨勢力終於有機會站穩腳跟³⁷。

中共當局制定「反分裂國家法」，台灣如果純從內政角度批判中共，此舉只會讓台灣更疏離中共，卻忽略中共背後更大的企圖，恐怕只會失了焦。美國國務院發言人包潤石已證實，中共確曾就制定「反分裂國家法」事前向華府打過招呼，華府也就此轉告台北。這項異常舉動，顯示中共在兩岸問題操作上已採取主動。北京不管華府主觀意願如何，藉由事前告知華府，並希望華府轉告台北知悉³⁸。

³⁵ 朱新民主編，**胡溫主政下對台政策與兩岸關係**，頁40。

³⁶ 同上註，頁55。

³⁷ 唐滬生，「對付台獨 胡錦濤比江更鐵腕」，**中南海動向**（2004年10月16日－11月15日），頁17。

³⁸ 張宗智，「反分裂法『中』美微妙互動」，**聯合報**，民93年12月20日。

或者，用更現實的角度來觀察、說明中美兩國互動的關係，因為是在既相互交往又相互防範遏阻的基礎上，所以會順勢推論出彼此現實與戰略利益上的相互轉換特性。如隨著中共的崛起及其更在意美國的反應，就會使兩國結構性的矛盾更加明顯，不僅反應在兩國意識形態差異上，也會因中共藉由兩國戰略合作謀求更大利益與擴展其區域軍事影響力時，使得兩國產生現實與戰略利益上的惡化循環矛盾。而這些矛盾都不容台灣問題令人感到樂觀，而且美、中兩國的軍事衝突問題與氣氛，以及美國對中共既定之負面觀點也難以緩解³⁹。

貳、中共對國際的宣傳

中共國家副主席曾慶紅利用 2005 年 1 月出訪拉美國家之際，爭取拉美國家的支持。新加坡外長楊榮文 2005 年 2 月訪問中國大陸時向溫家寶表明，新加坡完全理解中共為什麼要制定「反分裂國家法」，並重申支持中共透過和平手段爭取兩岸統一的願望⁴⁰。從「反分裂國家法」公布後，中國積極遊說各國支持之報導看來，諸多國家僅是將其向來在此議題之傳統見解再次重申，事實上其意義有限，而最攸關緊要的美國、日本與歐盟在此時反而就此未有任何表態，而在有關確定使用武力合法性問題上，予以較負面評價。另外向來較為支持中國的法國，其外交部發言人甚至顧左右而言他，表示：「法方注意到並重視在『反分裂國家法』中，中國重申保證優先通過對話的方式，發展兩岸交流。為此，法國和其他伙伴國家一樣，對兩岸在春節期間採取建設性措施表示歡迎」⁴¹，對於能否使用武力，仍不願予以支持。甚至強調注意中國方面保證優先通過對話，而刻意避開武力使用部分技巧上是高明的，但法律效力上，似乎並未改變中共已經獲得之保證⁴²。

³⁹ Yuan Peng, "U.S.-China Relations: Two Possibilities, One Option," pp.58-61. Foreign Policy, January/February 2005, <http://www.foreignpolicy.com/story/files/story2754.php>.

⁴⁰ 行政院大陸委員會法政處，「中共《反分裂國家法》國際宣傳技倆」，**大陸工作簡報**（2005 年 4 月 13 日），P12-14；**中央日報**，2005 年 2 月 4 日，第 3 版。

⁴¹ **人民日報**，2005 年 3 月 17 日，第 3 版。

⁴² 姜皇池，「在『反分裂國家法』的大纛下：中國「反分裂國家法」之國際法意義與目的」，**律師雜誌**，第 309 期（民 94 年 6 月）。

參、國際的反應

「反分裂國家法」具體條文披露後引起國際社會嚴重關切，如美國華盛頓郵報、美國經濟學人、加拿大國家郵報等國際重要媒體，多數都批評中共立法不智⁴³。美國國務卿萊斯訪問中國大陸時也明確指出「反分裂國家法」不受歡迎。中共為亡羊補牢，加強對「反分裂國家法」的宣傳，企圖扭轉「反分裂國家法」等於「戰爭授權法」的劣勢。第一、發動邦交國支持越南、約旦、葉門、尼日、牙買加、委內瑞拉、玻利維亞等，發表聲明表示支持中共通過「反分裂國家法」⁴⁴，塑造國際社會普遍支持該法的假相。第二、中共派出多個宣達團前往美國、日本、歐盟等國家訪問，減低國際社會對「反分裂國家法」不是準備以武力解決台海問題，而是維持現狀的和平法⁴⁵。其中中共外長李肇星前往歐盟說明「反分裂國家法」，避免該法引發的國際負面觀感，影響歐盟解除對中國武器禁運的時程⁴⁶。

一、美國的反應

美國國務卿一再重申，美國認為「反分裂國家法」沒有幫助⁴⁷，白宮發言人萊克雷蘭和國務院發言人包潤石亦分別在各自的聲明中指責「反分裂國家法」的制定⁴⁸。美國國務院東亞及太平洋事務副助卿薛瑞福指出，中國制定「反分裂國家法」是一種錯誤⁴⁹。美國各媒體亦指出，「反分裂國家法」使台海問題更加國際化，從日本和澳洲所發表的評論，已可感受到這項立法所引發的國際不安⁵⁰。加拿大媒體斥

⁴³ 自由時報，民 94 年 3 月 16 日。

⁴⁴ 人民日報，2005 年 3 月 18、22 日。

⁴⁵ 自由時報，民 94 年 3 月 17 日。

⁴⁶ 政戰學校軍事社會科學研究中心，反三戰系列之一——中共對台輿論戰（台北：95 年 4 月），頁 119。

⁴⁷ 萊斯 3 月 9 日到眾議院撥款委員會對預算問題作證後，被台灣媒體詢問有關「反分裂國家法」的看法時，表示這個法律對兩岸係沒有幫助。由於萊斯於 2005 年 3 月 14 日至 21 日訪問印、巴、阿、日、韓、及中國，因此議員們希望萊斯到中國必須就人權、西藏、童工和天安門政治犯問題與中國交涉，也希望萊斯訪問亞洲時不要忘記台灣這個民主國家，要肯定台灣的成就。見自由時報 3 月 14 日綜合外電。

⁴⁸ 國務院發言人包潤石於 3 月 8 日表示，萊斯訪問北京時會討論台灣問題，自由時報，民 94 年 3 月 9 日綜合外電。

⁴⁹ 見大記元網站 <http://www.epochtimes.com/gb/5/4/7/n880723.htm-16k>。

⁵⁰ 如華爾街日報 (Wall Street Journal)、華盛頓郵報 (Washington Post)、紐約時報 (New York Times)。見中華日報編譯中心，2005 年 3 月 20 日綜合外電報導。

責中國不顧兩岸分治多年的事實，意圖以「反分裂國家法」嚇阻台灣，無異是自欺欺人⁵¹。「反分裂國家法」使「中國威脅論」再度高漲，中國在國際上正走向孤立⁵²。值得注意的是，美國官員對「反分裂國家法」的看法都是在訪問中被動問及，而不是正式主動發布聲明來嚴重關切。以賴斯為例，在 2005 年 3 月 8 日與中共外長李肇星熱線電話中只談到 3 月 21 日她的北京之行動訊息，沒有提及對「反分裂國家法」的反對立場，即使 3 月 9 日提到「無所裨益」一詞，也是在她離開眾院公聽會之後應記者之邀而對「反分裂國家法」的回應。而當天的聽證會主題是年度預算，她在作證時也提到大陸的人權與智慧財產權以及台灣問題將會在北京之行時被討論⁵³。後美國政府對「反分裂國家法」採取較強烈的反應，一是國務卿賴斯在 2005 年 3 月 20 日至 21 日訪問北京時所表現的立場。另一則是新任國務院主管政治事務的次卿伯恩斯同年 4 月 14 日在國會作證時所表達的看法。這兩位在國務院頭號及第三號人物的觀點，當然可以充分反映美國政府的看法⁵⁴。

賴斯表達的立場可分三個階段來說明：首先，在拜會胡錦濤與溫家寶時她對「反分裂國家法」的評價是「已增加兩岸緊張，希望中國採取行動，降低緊張」。其次，在會晤中共外長李肇星時，她則明確指出「反分裂國家法」的確使得台海緊張氣氛升高，是不受歡迎的發展，希望北京能採取行動來降低緊張。最後，賴斯在她離華之前的記者會上，更是表示，美國不樂見到兩岸任何一方，單方面改變台海現狀或升高台海緊張局勢的行爲。這項說法呼應了她訪問北京前一天在東京上智大學演說中的重點：「美國對即使用言語，或是要用行動改變台海現狀都表示反對」的看法⁵⁵。

至於伯恩斯的國會證詞則是說美國強烈反對中國通過「反分裂國家法」，並指「反分裂國家法」讓中共當局「自食苦果」⁵⁶。他的用詞當與過去國務院通常所說

⁵¹ 見溫哥華太陽報，2005 年 3 月 14 日。

⁵² 在中國通過「反分裂國家法」之後，國務卿萊斯在北京發言，用詞之重，令人側目，也充分表現美國對中國擇惡固執的不滿。見大紀元網站<http://www.epochtimes.com/gb/5/3/11/n844905.htm-20k>。

⁵³ 邵宗海，兩岸關係（台北：五南圖書出版股份有限公司，民 95 年 4 月），頁 262。

⁵⁴ 同上註，頁 263。

⁵⁵ 賴斯的四階段看法，包括東京一站的演講，參見美國國務院網站，2005 年 3 月 19 日，<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43655.htm>。

⁵⁶ 伯恩斯在眾議院國際關係委員會的證詞，參見美國國務院網站，2005 年 4 月 14 日，

的「沒有幫助」或「升高兩岸緊張」的用詞顯得強烈得多。美國既對台灣「防禦性公投」說三道四，現在對中國「反分裂國家法」也應有所表態，才稱得上在台海兩岸平衡無偏袒。遺憾的是，布希政府的反應是軟弱的，至多只是重申反對破壞台海現狀，再度說明布希政府爲了懲罰台北，而與北京合流的危險。

但值得注意的是，美國進一步強烈指責「反分裂國家法」的作法並沒有產生後續效應，北京並沒有因此受到美國以及國際社會的實際行動制裁。而且，另一方面也顯示出美國似乎只選擇在言詞上表達出指責的立場，並無意去改變中國在「反分裂國家法」生米已煮成熟飯的事實。等到 2005 年 5 月 31 日布希更進一步表達說，在 台海議題上，美中關係是協助解決兩岸的問題維持區域穩定，確保和平解決這項議題。因此布希的話無異是總結美國對中共通過「反分裂國家法」的立場與態度：只要北京不會片面改變台灣海峽現狀，即使「反分裂國家法」繼續存在有效，美國也無意因它而破壞亟需穩定的美中關係⁵⁷。

二、其他各國的反應

中共制定「反分裂國家法」對付台灣，亦連日在歐洲政界與媒體燃燒。歐盟首次以理事會主席團名義於布魯塞爾總部發表聲明，表示對中國人大允許武力犯台感到憂心⁵⁸。德國政界更批評總理施若德支持對中國武器解禁⁵⁹。歐盟此時解禁將造成鼓勵中國可動武的誤解⁶⁰。義大利議員亦表達類似的立場⁶¹。法英瑞士等主流媒體多

<http://www.state.gov/p/2005/45146.htm>。

⁵⁷ 布希在白宮記者會上的答話，參見美國白宮網誌，2005 年 5 月 31 日，

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/05/20050531.html>。

⁵⁸ 歐盟要求台海兩岸恢復對談，反對任何一方以片面行動激化爭端。歐盟聲明，唯有和平對談可以增進彼此瞭解並有效解決爭執，對雙方均有利。見自由時報 3 月 14 日綜合外電。

⁵⁹ 不僅如此，德國各政黨亦難得採取一致立場。綠黨黨團主席薩女士對柏林日報表示，台海新近緊張局勢讓他們深信，不能現在對中國解除武禁，自民黨黨團主席哥哈特也表示認同。德國聯邦議會各黨派歐洲議會議員今天共同發表聲明，要求施若德勿再推動對中國解除武禁案。聲明中說：解除對中國武器禁運不但違反歐洲人權政策、也違反戰略外交與大西洋兩岸的團結。

<http://www.voanews.com/chinese/w2005-03-29-voa63.cmf-48k>。

⁶⁰ 1989 年的天安門廣場大屠殺之後，歐洲聯盟對中國實施武器禁運。但以法國爲首的一些歐盟國家認爲，應取消這個已經過時的武器禁運措施。2004 年 12 月歐洲聯盟高峯會不得已同意，在盧森堡輪值主席任期結束前，結束對中國長達 15 年的武器禁運。然而，歐盟亦計畫制定有關武器銷售自我設限的規定，同時加強其他的有關措施，以確保任何不適當的武器不致出口到中國，但此次由於中

以「中國為戰爭立法」、「中國頒佈戰爭法對付台灣」、「中台衝突再度高升」、「中國武力威脅台灣」、「反分裂國家法引發台灣不滿」、「中國武裝持續不斷增強」等作為標題，認為中國的「反分裂國家法」造成兩岸甚至東亞緊張情勢升高。澳洲輿論也呼籲澳洲政府不應在經貿利益的誘因下屈服於中共的壓力，應全力支持自由民主的台灣，並強力反對中共企圖以武力統一台灣的任何行動⁶²。

中國「反分裂國家法」只是中共對台政策的法制化，美、日對此內容對照過去中共對台政策應該不會陌生。認為美、日會對「反分裂國家法」反彈，應當不是拷貝從台灣立場出發的觀點，那到底是基於什麼考量的邏輯就非常重要。因此美、日安全利益應是探索重點。中共「反分裂國家法」的內容與性質與美、日目前採行的「兩岸政策」有無嚴重衝突或矛盾的地方，就是觀察的切入點。唯有從這個角度出發，才能真正探索到美、日兩國對這項法案關注的重點⁶³。

以英、德、義、法、俄羅斯等個別歐洲國家來說，反應各有不同，有的國家支持「反分裂國家法」，有的國家則對該法並未採取表示支持的態度。但不論支持該法與否，都強調台海問題要和平解決。也有不少國家，以政府聲明或國會議長聲明等方式，對中共通過「反分裂國家法」表示支持。根據中共官方的統計資料，大約 78 個國家以不同方式，對「反分裂國家法」表達正面態度⁶⁴。

相較美國來說，日本政府就對「反分裂國家法」呈現出強烈反彈的態度，日本外務省報導官千葉明表示日本反對除了和平解決之外的所有方法，他表示非常擔心非和平方式可能對台海安定造成的負面影響⁶⁵。日本首相小泉純一郎則在 2005 年 3 月 14 日針對「反分裂國家法」通過之後發表談話，表示這項法案對台灣海峽的和平

國通過「反分裂國家法」，使得歐洲聯盟對中國的武器禁運將繼續延長。見自由時報 3 月 26 日慕尼黑報導。

⁶¹ 義大利羅馬日報，2005 年 3 月 20 日報導，

<http://www.renminbao.com/rmb/articles/2005/3/23/35091b.html-23k>。

⁶² 見大紀元網站<http://www.epochtimes.com/gb/5/3/11/n844905.htm-20k>。

⁶³ 邵宗海，兩岸關係（台北：五南圖書出版股份有限公司，民 95 年 4 月），頁 260。

⁶⁴ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁 113。

⁶⁵ 參見（中國時報）楊珮玲發自東京的報導，中國時報，民 94 年 3 月 12 日，A2 版。

與安定及中台關係帶來負面影響，從這個觀點來看，小泉說，日本政府非常擔心台海的變化，小泉強調，日本一貫立場是，反對以和平方式以外的任何手段解決台海爭端⁶⁶。因此官方立場上，美、日持續表達關切與不支持「反分裂國家法」應是他們一貫的措施。

日本對於「反分裂國法」的反應十分強烈，其近幾年來對中共不信任的立場，因此法通過而更為提高。而 2005 年 4 月下旬在中國大陸出現的反日示威，則進一步造成日本對是否要持續前往中國大陸投資採取保留態度。在過去幾年在日中關係不甚順暢時，還有經貿交流可以擔任潤滑劑的角色，但在反日示威之後，經貿交流的能力已經大大降低。至於亞太其他國家，以澳洲、紐西蘭與加拿大等美國亞太地區傳統的重要盟邦與朋友來說，澳洲外交部 2005 年 3 月 14 日表示，寧可希望中共沒有通過「反分裂國家法」，但真正關切的是能夠見到中共透過對話磋商，和平解決「台灣問題」，另一方面，也希望台灣不會採取諸如宣布獨立等高度挑釁行為⁶⁷。

⁶⁶ 邵宗海，兩岸關係，頁 265。

⁶⁷ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁 112。

第三節 制定「反分裂國家法」之台灣因素

胡錦濤在 2002 年秋天上台之初，所面臨到的最大執政挑戰之一，便是兩岸關係問題。胡溫體制當時所面對的，是一個政黨輪替不久的台灣新政府，是一個中共尚未完全摸透，甚至不太熟悉或還沒準備好正式交手的民進黨政府。陳水扁在 2000 年當選中華民國總統，民進黨又在 2001 年年底在立委與縣市長選舉中再有斬獲，穩固基本政權，而民進黨在這兩次選舉勝利的競選主軸，還是打著兩岸問題與統獨議題。中共高層漸漸發現，他們介入台灣的任何發言、宣示，都可能成爲「反助選」，亦即中共越是恐嚇民進黨的台獨傾向，民進黨就越能在選舉的議題設定上得利⁶⁸。

胡錦濤上台後，面對各種外部環境變化與兩岸政治事件的衝擊，在 2004 年台灣總統大選後，胡錦濤首次操盤推出「517 聲明」，再到隔年推出「反分裂國家法」，這畢竟是個事實，也是個現實，正如同前面所述，北京今後不可能再有法律迴轉的空間，而台灣也不可能再有迴避法律規範的事實，即使對美國而言，當必須對台海和平與穩定的局面作政策解釋之時，也無法完全忽視「反分裂國家法」的存在事實⁶⁹。

壹、台灣內部因素

台灣政治民主化與經濟發展使台灣內部民意產生變化，尤其台獨力量的成長對中共產生相當大壓力，統獨問題成爲主導台灣內部大陸政策最重要結構性因素。統獨問題的實質表現，如民眾對統獨立場偏好、不同政黨統獨政策差異、政府採取擴張或緊縮性大陸政策等。這一種台灣內部因認同意識而產生之認同分裂，表現出來的是雙方在國家最終認同上缺乏共識，並導致大陸政策的殊異性⁷⁰。

2004 年陳水扁連任台灣總統，爲兩岸關係定下結構性制約因素，對中共對台政

⁶⁸ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁 61。

⁶⁹ 邵宗海，兩岸關係，頁 275。

⁷⁰ 陳義彥、陳陸輝，「模擬兩可的態度還是不確定的未來：台灣民眾統獨觀的解析」，中國大陸研究，第 46 卷第 5 期，頁 1-20。

策影響尤其巨大。中共內部政治環境之變化亦提供兩岸關係發展的重要影響因素。在兩岸各自進入新時代的環境格局，中共對台政策又難以有效突破既有框架前提下，中共首要目標即需提出一套完整的對台政策方針，以凸顯新任領導班子與其前任領導人的國家統一政策差異性。易言之，中共對台政策之制定有其強烈的內部市場要求，其對內部市場之消費是「反分裂國家法」制定之主要訴求⁷¹。

「反分裂國家法」通過後，台灣政壇與民間的反應不一，官方對此反應是，行政大陸委員於「反分裂國家法」通過當日，代表政府發表嚴正聲明：中華民國主權屬於台灣 2300 萬人民，絕不容許中共當局假藉任何手段進行侵犯。中共不顧台灣民意堅定反對，以及國際社會的質疑、關切與批判，蓄意進行片面改變現狀的「非和平手段」立法，威脅台海地區的和平與穩定，對於這種嚴重挑釁與破壞和平穩定的舉措，政府向中共當局表達最嚴厲的譴責⁷²。

陸委會更進一步表示，中華民國主權獨立就是現狀，主權屬於 2300 萬台灣人民，台灣前途的任何改變只有台灣人民有權作最後決定。中共將其片面界定的「一中原則」化爲法律，並明定「統一」是「台灣人民的法律義務的神聖職責」，此舉已經片面改變台海現狀。此外，陸委會還提出和平是解決問題的唯一手段，並指中共專制集權是亞太安定的最大威脅，重申陳水扁總統對兩岸政策的主軸「和平與發展」，並曾宣示「和解不退縮，堅定不對立」，這也是台灣政府處理兩岸關係的基本立場⁷³。

中共人大 3 月 14 日通過的「反分裂國家法」，不僅導致兩岸關係嚴重倒退，並威脅區域的和平穩定。首先，「反分裂國家法」令美日和西方社會嚴重不安⁷⁴，同時

⁷¹ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係一兼論中共《反分裂國家法》，頁 156。

⁷² 對中共當局的最嚴厲譴責，行政院大陸委員會，民 94 年 3 月 14 日，<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/cnews940314.pdf>。

⁷³ 同上註。

⁷⁴ 華爾街日報在「回顧與展望」專欄指出，「反分裂國家法」不只言明中國可在台灣宣告獨立時攻擊台灣，也表明如果台灣不同意儘快和中國統一，中國也有可能動武，中國這項立法之舉，似已放棄維持兩岸對話的任何機會。見 *Wall Street Journal*, Mar.15.2005。

延緩歐盟解除對中國的武器禁運。中共通過「反分裂國家法」，片面將台灣列入一中架構，對我國主權的傷害，也使得台灣於 3 月 26 日舉行百萬人大遊行強烈予以譴責⁷⁵。

一、台灣內部的主張

在對國內外的說明上，我方應堅持台灣是一個主權獨立國家，嚴正拒絕中共方面所單方定義台灣是中華人民共和國一部分，以及台海問題是中國內戰遺留的謬誤說法。為避免再度引發中共在台獨問題上的過度攻擊，以分裂國家模式來說明台灣的主權立場（中華人民共和國與中華民國是兩個分裂完成的國家），可能是目前比較審慎的政治選擇。

我方延續兩國論的政治論述，主張台海兩岸的問題與第二次世界大戰後的兩德與兩韓分裂國家模式相同，其歷史原因基本上也沒有差異性。兩岸問題是分裂國家問題，不是台灣屬於中華人民共和國一部分的問題。分裂國家基於共同的歷史原因，必須在主權上相互尊重，共同尋求和平解決主權分裂的未來國家整合問題。主權分裂的東西德最後選擇以民主統一的方式解決歷史遺留的問題，而兩韓與海峽兩岸至今仍因為民主與國際環境等因素，尚未有任何終局的政治解決方案。但是這並不意味在海峽對岸的中華人民共和國政府得以政治統一為理由，擁有對台灣的中華民國發動戰爭的國際法權利，中華人民共和國依有效控制（effective control）的國際法原則，很明顯的並未擁有對於台灣的主權與法律的詮釋權。

兩岸的統一問題與兩德、兩韓的問題是相同的。如果國際社會不允許過去的兩德發生戰爭衝突（柏林危機），也不允許兩韓再發生影響東亞安全的戰爭（板門店停戰協議），同樣的就不應接受中華人民共和國政府以任何理由，以發動戰爭或非

⁷⁵ 除台北市以外，為響應台灣 326 大遊行，北美 17 個台灣同鄉社團亦於 26 日齊聚華府國會山莊廣場，以和平方式表達心聲：「民主、和平、護台灣」；他們輪番前往中國大使館門前抗議，叫中國罷手，別拿飛彈恫嚇台灣。見中央社華盛頓，Mar.27.2005。

和平的手段，解決海峽兩岸統一與否的問題。海峽兩岸主權問題的終局解決，是必須符合國際所規範的和平與民主原則。此問題除了涉及國際法武力使用的合法性問題之外，兩個分裂國家在彼此人民尚未以民主方式形成統一與否的政治共識前，單方以發動戰爭作為逼迫對方同意統一的政治威脅或任何的武力行為，是屬於國際法所認定的侵略與違反國際法和平的最高原則。在台灣的中華民國政府絕對不能同意兩岸是國家分離運動所產生的內戰問題。兩岸關係是分裂國家關係而不是民族分離運動。兩岸關係是因為 1949 年內戰分裂而產生兩個分裂國家，而不是台灣的中華民國要從現在的中華人民共和國分離的問題。對於中共在其反分裂國家法採取移花接木的詭辯說詞，台灣政府與人民是絕對不能接受。這也是台灣的百萬人民在此法律制定之後，以堅定的遊行抗議方式表達嚴重的反對。

二、「反分裂國家法」是「兩岸戰爭法」

中華人民共和國並不擁有台灣的主權，而且自 1949 年中華人民共和國成立以來，其在客觀上並不存在對於台灣的領土與人民的管轄事實。此次「反分裂國家法」的制定，就是中華人民共和國政府透過其國內立法的方式，以域外管轄權的形式對於台灣的政府與人民做出內政上的干預。此一立法不只是粗暴的干預台灣的內政，也是以暴力威脅方式干預了台灣人民的集體意志、民主自由、政治制度，對於台灣人民而言，「反分裂國家法」絕對不是台灣的政府與人民可以接受的。

國際社會若同意中華人民共和國政府以戰爭的方式解決台海問題，將是無視於自 1949 年以來，台灣近六十年來的民主憲政發展與主權獨立的事實，更是忽視台灣的中華民國半世紀以來對於亞洲的民主與安全，以及全球經濟發展、國際援助的重大貢獻。如果國際社會同意「反分裂國家法」的合法性，同意兩岸關係是屬於內戰問題，將等同於放任中華人民共和國政府擁有對台發動戰爭的法律詮釋權。此除了是對於主張戰爭暴力的侵略者加以姑息之外，也是嚴重的違反國際慣例與當前主張民主與和平的國際原則。

「反分裂國家法」正式公布之後，台灣似乎就只是以反對第八條為唯一的立場，此一立場乍看之下和美、日的反對是一致的，但是細心地推敲我們可以發現兩者在本質上是有差別的，對美、日及其他大國而言，因為他們承認「一個中國原則」又「不支持台獨」，所以他們認為使用武力是無助於問題的解決，這是從他們國家的價值原則和國家利益的角度，反對在法律條文上規了使用非和平手段；至於台灣執政的民進黨根本是否定「一個中國原則」的，所以民進黨的反對應該是反對國與國之間的動武，但是國與國之間的動武早有聯合國的規範，所以伊拉克在 1990 年初侵略科威特，聯合國就派兵解救，所以只要台灣不走台獨路線，自然就沒有兩岸動武的問題。換言之，台灣如果只是以反對第八條為唯一的立場，恰恰是同意了「一個中國原則」；因而台灣除了反對「反分裂國家法」的第八條之外，還必須從法理駁斥「反分裂國家法」的法律問題，才能真正凸顯台灣的立場⁷⁶。

三、台灣享有國際法賦予的自衛權

民主、自由與法治是現代國家的構成要素。在台灣政府與人民是不接受以戰爭手段解決兩岸的爭端，更不能接受一個非民主體制的政府，以兩岸政治統一的片面理由，對於台灣單方的主張使用戰爭暴力。台灣堅持兩岸問題是民主之爭，是政治、社會與經濟制度之爭，而非以戰爭或暴力威脅之爭。這種方式也絕非當前主張國際民主與人權的全球化潮流所允許。台灣應享有維持亞太區域和平與繁榮的權利與義務，而亞太區域的各國更應當基於區域安全的責任，譴責戰爭暴力，共同一致主張以和平解決兩岸爭端，並共同維護亞太與世界的和平、安定與經濟繁榮。

若中共對台使用武力或威脅，將構成嚴重違反國際法有關和平解決爭端的規約之外，也是對於民主台灣構成嚴重違反國際法的侵略行為。我方必須嚴正主張，在台灣政府與全體人民，自當享有國際法所賦予一個主權國家的自衛權。台灣將結合國際社會與民主陣營的友邦，共同制止非法侵略與嚴重譴責暴力戰爭之

⁷⁶ 朱新民主編，胡溫主政下對台政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》，頁 97。

外，也將要求聯合國成員要求中華人民共和國政府必須承擔國際戰爭責任。我方認為兩岸若發生戰爭行爲，雙方都必須遵守國際法義務，以及承擔相關的國際責任。就歷史而言，台灣地位涉及相關條約的連貫性不足、中共是否完全繼承中華民國的問題、美國在兩岸所扮演的角色及台灣內部政治生態的變遷等複雜的政治因素，致使兩岸在適用國際法法源時產生一系列的問題。雖然中共在 1971 年取代中華民國在聯合國的席次，1979 年美國承認中共政權，以及中華民國的邦交國寥寥可數的情況下，中共早已在國際法的法律上「勝券在握」，只是等待「塵埃落定」的時機而已。但「台灣地位未定」或「限縮領土的中華民國」反而造成另外一項事實上的「新」國家。因此，中共急於制定「反分裂國家法」，針對國際法上的國家分離（secession）、自決（self-determination）、公民投票（plebiscite）等問題，掌控對台灣主權在國際法上的詮釋權⁷⁷。

貳、台灣人民的立場

大陸學者認為，從台灣人民的角度的來看，這個「美麗島」千百年來嚐盡辛酸，作為主權國的中國政府遠在天邊，從來沒有好好保護過它。它在倍受荷蘭、日本侵略以後，又被國民黨政府統治。前總統李登輝的「兩國論」造成海峽兩岸緊張局勢基本上沒有消弭，陳水扁總統第二屆總統任內又正在把「去中國化」炒得沸騰。海峽兩岸出現一種「道高一尺、魔高一丈」式的連鎖反應，最終引發出北京全國人大十屆三次會議通過「反分裂國家法」⁷⁸。

在張麟徵教授之「泥淖與新機」一書中提到，分析大陸之所以這麼快就推出「反分裂國家法」，大概有幾個因素。陳水扁總統對台灣的台獨走向進展之快，出乎大陸想像。從 2002 年 8 月提出「一邊一國」的主張，2003 年 6 月以後相繼提出「公投反飛彈」、「公投制憲」的訴求，雖經北京與美國一再施壓攔下，到 2004 年 3 月還是

⁷⁷ 中共對台灣主權的界定主要為：1.台灣自古屬於中國，第二次世界大戰後，台灣已歸還中國；2.台海至權雖未統一，但中國主權不容分割；3.台灣問題是中國內戰遺留問題，內戰尚未結束，中國內政不容干涉。

⁷⁸ 譚中，「解決台灣問題靠甚麼？」，**鏡報月刊**（2005 年 5 月號），頁 81。

強行舉辦「防禦性公投」。眼看「法理台獨」的走勢難以攔阻，大陸如果不迅速採取因應措施，有效警告與反制，則難保此一趨勢不造成兩岸兵戎相見⁷⁹。

不管執政黨如何堅持，如何不肯承認自己是中國人，大陸應該始終不一地把他們看成自己的同胞，是中國人的一部分，更多地以處理「人民內部矛盾」的手段來處理台灣的「分離運動」。只有這樣，才能在道義上獲得國際社會和台灣人民更多的認同。一旦台灣宣布法理獨立，大陸就會毫不猶豫地應用「反分裂國家法」，用武力加以遏制。

大陸學者認為，台灣會變得這麼棘手，既有很大的偶然性，同時也有很大的必然性，這一分析既矛盾又辯證。這個為「台獨」推波助瀾的前總統李登輝，也是在偶然變局中擠進來的人物，另外就是陳水扁兩次被選為總統。第一次是國民黨內鬨，宋楚瑜和連戰驚蚌相爭，陳水扁總統漁翁得利，一直是上街遊行的「黨外黨」突然搖身一變為執政黨。第二次是「槍傷」事件而使陳水扁險勝，其偶然性更不言而喻⁸⁰。2002年8月提出「一邊一國」，2004年4月下旬以後，陳總統已經不再說「一邊一國」，他評估這是受到美國或對岸壓力的結果⁸¹。

大陸學者認為，中共對台將避免採用「台灣問題不能無限期地拖延下去」、「無限期地拖延即等於台獨」等過去出現多次的措辭。但「不怕拖」的前提則是台灣當局不進行「法理台獨」。如果台灣當局通過「憲改」或「制憲」等方式，宣布「中華民國領土」只包括台、澎、金、馬四個管轄區，則台灣事實上就宣告了「法理台獨」，在這種情況下，大陸則別無選擇，只有用武力解決⁸²。

大陸學者認為，在未來台海雙方的過招中，陳水扁總統如繼續堅持台獨立場不

⁷⁹ 張麟徵，*泥淖與新機－台灣政治與兩岸關係*（台北：海峽學術出版社，民94），頁182。

⁸⁰ 譚中，「解決台灣問題靠甚麼？」，*鏡報月刊*（2005年5月號），頁81。

⁸¹ 唐滬生，「對付台獨 胡錦濤比江更鐵腕」，*中南海動向*（2004年10月16日－11月15日），頁17。

⁸² 同上註，p15。

動搖，繼續對中共「最大誠意、盡最大努力」推行的「和平統一願望」無動於衷，他勢必將要面對「敬酒不吃吃罰酒」的嚴重局面。胡錦濤在中國大陸強大民意和軍隊主戰派佔居上風的巨大壓力下，相信會以靈活卻強硬、務實卻有效的方式震攝台獨勢力，這應該是必然的結果，並以此取信於民，並獲得軍心的支持⁸³。

對於中共制定「反分裂國家法」，淡江大學戰略研究所教授、國防部前副部長林中斌表示，北京這項做法不讓人意外；林中斌呼籲台灣方面謹慎應對，不應自亂陣腳。中國未來對台灣的做法，將趨向多樣化、方式新穎以及非軍事的手段都有可能出現，「反分裂國家法」的制定即屬於這個範疇⁸⁴。

從台灣人民的立場來看「反分裂國家法」，顯見是不會如大陸官方所宣稱「這是一部和平統一的法律」，進而讓他們欣然接受。根據台灣多年來的民調顯示，主張獨或統的比例都不會超過 20%，而主張維持「現狀」的民眾經常超 60% 以上。⁸⁵這原因說明了一點，就是台灣人民即使不完全了解「現狀」的定義或實質內涵，但是當他們恐懼戰爭時，就不會選擇獨立，不喜歡與大陸合併時，就捨棄了統一，那麼他們能夠去採行的唯一的選項，祇有代表不統不獨的現狀。⁸⁶

為展現台灣人民反對中共片面制定「反分裂國家」，以及此法規定對台非和平手段，由民進黨、台灣團結聯盟，以及五百多個民間社團組成的「民主和平護台灣大聯盟」，於 2005 年 3 月 26 日在台北市舉行「反分裂國家法」的大遊行，陳總統與政府官員亦參與遊行。對於「反分裂國家法」，民進黨政府自然不爽，絕大多數民眾也不以為然。陸委會的一項民調顯示，83% 人民反對大陸制定「反分裂國家法」，75% 不贊成「一國兩制」。惟該民調也顯示，高達 86.8% 受訪者主張廣義的維持現狀。⁸⁷

⁸³ 同上註。

⁸⁴ 林中斌，「面對反分裂法 台灣不畏自亂陣腳」，**中央社**，民 93 年 12 月 19 日。

⁸⁵ 行政院陸委會，例年民調，<http://www.mac.gov.tw>。

⁸⁶ 邵宗海，**兩岸關係**，頁 270。

⁸⁷ 「民眾對當前兩岸關係之看法結果摘要」，**陸委會**，民 93 年 12 月 12-23 日，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/9312/po9312ch.htm>。