

第三章 胡錦濤主政下「反分裂國家法」制定之內容與意涵

中共第四代領導人在對台政策上，有著迥異於第三代領導人的風格及作風，那就是「軟的更軟，硬的更硬」，其所依據的即是 2005 年 3 月由全國人大通過的「反分裂國家法」，該法的制定極受台灣政府和民眾及國際社會的矚目，並且討論很多。總的來看，「反分裂國家法」的通過意味著兩岸關係進入一個新的階段。對中共而言，「反分裂國家法」是將對台政策法律化，一方面彰顯出胡錦濤所提「依法治國」的精神，另一方面將中共有關對台事務各機關的權責以法律律定之，也有依法行政的意涵¹。

中國通過「反分裂國家法」，這是一項極具爭議性的立法行動，不但受到台灣朝野的強烈關注，也引起國際社會的矚目。究其實，「反分裂國家法」十條條文憑藉的不是法理而是暴力。兩德統一是在基礎條約和人民自決的原則上進行，但中國卻想以一個片面制定的國內法作為兩岸統一的「法律基礎」。因此，「反分裂國家法」的本質是企圖否定台灣憲政民主，戕害台灣人民自由人權的暴力工具²。

第一節 胡錦濤主政下對台政策新思維

中共總書記胡錦濤於中共十六屆四中全會接任中央軍事委員會主席後，中共第四代領導人完成權力接班，也全面掌握對台事務的決策權。而所謂輿論戰、心理戰及法律戰的「三戰」觀點在江澤民時代被提出，由第四代領導人擬定為新的對台策略。對於中共國家戰略的優先順序，其第四代領導人雖然在外交上已從過去的「韜光養晦」轉向「有所作為」，積極介入北韓核武等區域問題，但基本格局仍然延續穩定內部及發展經濟為優先的戰略，並以穩定周邊形勢作為內部發展的基礎。基於內部穩定及發展經濟的優先戰略，再加上軍力仍有不足及國際形勢等因素的制約，

¹ 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》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，95年9月），序。

² 李明峻，「中國『反分裂國家法』之法理問題」，律師雜誌，第309期（民94年6月），頁45。

現階段中共對台策略之目標在於進行圍困與蠶食，即中共所謂的「反獨促統」，作為上則擺出「爭取談、準備打、不怕拖」的姿態。

中共目前處理內部事務之優先性高於台灣問題，胡錦濤固然會在技術性作為上加強保障台商安全與權益，但對台政策仍將維持既定之路線，在對台工作採「江規胡隨」態度。至於對台政策上，應該會就有關兩岸人民利益之事項，採取較務實與寬鬆的作法³。胡錦濤出任中共中央軍委主席後，標誌著中共進入第四代領導時期，也正式進入胡錦濤時代。胡錦濤在任內很難解決的就是台灣問題。承擔著重大的歷史責任，胡錦濤開始從國內決策到國際外交對台灣問題進行精心部署，即以鐵腕又靈活的風格，向世人展現胡時代的對台思維。

壹、胡錦濤的對台新思維

胡錦濤於 1942 年出生，祖籍安徽績溪，被譽為「十室之村不廢誦讀」的文化之鄉，曾出過胡適等著名知識分子，胡錦濤在這種環境薰陶下，也具有濃厚的文化氣息，胡錦濤本人熱愛哲學和藝術，和北京的學術界、文化藝術界的知識分子來往頗為密切⁴。胡錦濤比起同齡人和同樣家庭背景的人，算是時代的大寵兒，於 1964 年加入中國共產黨。

鄧小平當初在選擇胡錦濤作為隔代接班人時，主要是著眼於胡具有清華大學的教育背景，並且曾在基層單位歷練過，同時又有貴州省和西藏自治區獨當一面的歷練，作為領導人是夠條件的⁵。胡錦濤不僅曾是中共最高決策圈內最年輕的領導人，在 2002 年 11 月中共第十六次全國代表大會，當選中央總書記。在接任中共中央總書記前，就已經擔任中共中央政治局常委，主持中共中央書記處工作十年，擔任中

³ 黃秋龍，「胡錦濤接任中央軍委主席與對台海情勢之影響」，**展望與探索**，第 2 卷第 10 期（民 93 年 10 月），頁 4。

⁴ 蔡學儀，「解析中共新領導人胡錦濤」，**展望與探索**，第 1 卷第 6 期（民 92 年 10 月），頁 94。

⁵ 同上註，p96。

共中央軍事委員會副主席三年、國家副主席五年⁶。

胡錦濤自 2002 年上台以來，於 2004 年台灣總統大選後推出「517 聲明」，於隔年 2005 年推出「反分裂國家法」，中共對台灣問題的國際動作減少，甚至仰賴美國反台獨的力量也遞減。主動出招的原則，就是「軟的更軟，硬的更硬」。硬的部分包含持續打壓台灣的國際生存空間、持續強化對台軍事威脅，以更強硬態度反獨促統；軟的部分包含開放台灣農產品等具體優惠及籠絡措施⁷。

以往中共處理對台事務，係以領導人的講話和政策指導的文件為主，例如葉九條、江八點、《告台灣同胞書》等，從未以法律規範北京的對台作為。在十六大報告有關台灣問題上，仍是標舉原則性的「一個中國原則」及「一國兩制」的對台基本方針⁸，而自第四代領導人正式接班，即標榜「依法治國」的施政理念，此舉被外界解讀成這一代領導人具法治觀念。而 2005 年可謂有一新的轉折，2005 年 3 月 14 日通過『反分裂國家法』，以法律形式律定中共當局如何處理兩岸關係與對台政策，這是中共前所未有的作法⁹。

貳、胡錦濤對台的主張

胡錦濤曾向美國建議廢除「台灣關係法」，並主張在「一個中國」前提下進行三通，也曾提出「台海的未來是戰爭或和平是由台灣人民決定」，可見中共對我國國際空間之打壓從未減緩，我們不可能期望胡錦濤一定扮演對台灣採取溫和立場，以中共政治文化而言，對台採取強硬比溫和的立場，較易獲得內部認同與支持¹⁰。胡錦濤堅持「一國兩制」、不承諾放棄對台使用武力及反對台獨的說法。2002 年 4

⁶ 黃秋龍，「胡錦濤接任中央軍委主席與對台海情勢之影響」，**展望與探索**，第 2 卷第 10 期（民 93 年 10 月），頁 4。

⁷ 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》**（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，95 年 9 月），頁 67。

⁸ 同上註，頁 1。

⁹ 同上註。

¹⁰ 黃秋龍，「胡錦濤接任中央軍委主席與對台海情勢之影響」，**展望與探索**，第 2 卷第 10 期（民 93 年 10 月），頁 5。

月，胡錦濤訪美時更明白指出，中共比任何人都更希望以和平方式解決台灣問題。但不能容忍台獨，不能容忍對中國主權和領土完整的損害。台獨勢力是和平解決台灣問題的最大障礙，台獨勢力的分裂活動，是對台海地區和平的最大威脅。如果任其發展，後果將是災難性的¹¹。

胡錦濤曾說：「中國要強盛，中華民族要振興，第一要發展，第二要統一，實現了祖國的完全統一，大陸和台灣地區就都能更好地發展。」胡錦濤還說：「我們大陸和台灣本來就是一家人，一家人嘛，有什麼不同的看法，不同的意見，都可以通過對話和談判來解決。但是有一條，不能分裂中國。我們中華民族歷來有一個傳統，就是分裂國家的人是歷史的罪人。」¹²

中共在 2002 年 11 月 8 日召開十六大，又在 2003 年上半年召開了國家的第十屆人民代表大會，人事佈局可謂基本定案。2002 年 11 月胡錦濤當選中共總書記，因此「十六大」政治報告中對台部分的論述必然包括了胡的意見在內。2003 年 1 月 1 日，胡在元旦祝詞中說：「在新的一年裡，我們要一如既往地堅持『和平統一、一國兩制』的基本方針和江澤民主席關於現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張，在一個中國原則基礎上推動恢復兩岸對話與談判，加強兩岸同胞相互往來與交流，積極推進兩岸直接『三通』，堅決反對任何『台獨』分裂活動。我們堅信，通過包括廣大台灣同胞在內的全體中華兒女的共同努力，祖國完全統一就一定能夠早日實現¹³。」

2003 年 3 月 12 日，胡參加十屆人大台灣代表團審議會會議時，聽取了台灣代表團的代表發言之後，他就做好新形勢下的對台工作發表了四點意見：一、要始終堅持「一個中國」原則；二、要大力促進兩岸的經濟文化交流；三、要深入貫徹「寄

¹¹ 何亮亮，「探索胡錦濤的對台政策理念」，**投資中國**（民 91 年 10 月），頁 24。

¹² 王健民，「胡錦濤反台獨刪柔並濟」，**亞洲週刊**（民 93 年 11 月 28 日），頁 13。

¹³ 胡錦濤，「在一個中國原則基礎上推動恢復兩岸對話與談判，在全國政協新年茶話會上的講話」，新華網北京 1 月 1 日電，2003 年 1 月 1 日，<http://gptaiwan.org.tw/-cylin/China/2003-01-01.htm>。

希望於台灣人民」的方針；四、要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興¹⁴。除了四點之外，胡還提出三個有利於，即只要有利於台灣百姓的事情，只要有利於兩岸關係穩定的事情，只要有利於共同振興中華民族的事情，大陸都願意積極推動¹⁵。

中共中央總書記、國家主席胡錦濤於 2004 年 11 月 14 日在里約熱內盧會見華僑華人時說：「二千三百萬台灣同胞是我們的兄弟姐妹，沒有人比我們更希望用和平方式解決台灣問題。我們願以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一。但我們堅決反對台獨。我們絕不允許任何人以任何方式把台灣從中國分割出去。」¹⁶

以胡錦濤和溫家寶分別擔任黨政最高領導人的領導班子正式浮現。胡錦濤提出新形勢下發展兩岸關係的四點意見：「堅持一個中國原則絕不動搖；爭取和平統一的努力絕不放棄；貫徹寄望於台灣人民的方針絕不放棄；貫徹寄希望於台灣人民的方針絕不改變；反對台獨分裂活動絕不妥協。」「胡四點」是胡錦濤於 2005 年 3 月 11 日出席全國人大台灣團時所提出的。胡錦濤表示，凡是有利祖國統一的事；凡是有利於中華民族偉大復興的事，就應該積極去做，努力把它做好¹⁷。

參、胡錦濤對台政策

胡錦濤時期對台政策是以武制獨、以談促統，相較於鄧小平與江澤民時期的對台政策，胡錦濤時期最大的變化，則是中國大陸在全力奔小康的國家目標下，極需和平穩定的國內外發展環境，藉以處理中國在加入 W T O 之後所面臨的種種經濟體質調的問題，以及全球進入反恐時代後，中共國家安全所面臨的威脅與挑戰。因此，雖然穩定與發展是中共現階段的國家目標，但同時也意味著對現狀不穩定與倒退的

¹⁴ 富權，「對台政策江規胡隨堅持原則下有靈活調適」，<http://www.chinanews.com.cn/n/20030312d.htm>。

¹⁵ 周明偉，「析兩岸關係大背景-解讀胡錦濤「四點建議」」，2003 年 8 月 6 日，<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-08-06/26/332531.html>。

¹⁶ 王健民，「胡錦濤反台獨刪柔並濟」，*亞洲週刊*（民 93 年 11 月 28 日），頁 13。

¹⁷ 「胡錦濤對台思路初探」，*大陸情勢雙週報*（民 94 年 3 月 9 日），1456 期。

憂慮。反映在對台政策上，胡四點與「反分裂國家法」的提出後，使兩岸關係進入了新階段，一方面首次以法律明定大陸以武制獨，以談促通的決心與條件，日後大陸領導人都必須依循與遵守；另方對台政策中強調交流與對話的部分，則是採用更多柔性手段主動爭取台灣民意的支持，更加深入貫徹寄希望於台灣人民的對台方針¹⁸。

可以說。胡錦濤是在陳水扁總統加快台獨步伐、台海局勢日益惡化、兩岸關係空前緊張的形勢下，接任這個中國大陸最高軍事職位的，也接過了台獨問題¹⁹。他在政協成立五十五周年大會上指出，要堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針和現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一的「江八點」，積極開展同台灣同胞各界人士的聯繫，加強同歸僑、僑眷和海外僑胞的聯繫，堅決反對和遏制台獨分裂勢力。這表明在可見的時段內，大陸對台政策的基本方針將維持不變²⁰。部分學者的解釋是，大陸對台工作目前的提法是，要「盡一切可能爭取實現和平統一」，和過去的提法「盡最大努力爭取實現和平統一」略有不同。但由於台獨勢力的挑釁升級，大陸的主要對策是九個字「爭取談、準備打、不怕拖」²¹。

2003年7月，中共總書記胡錦濤正式接掌中共中央對台工作領導小組小組長，其成員尚包括副組長為政治局常委、政協主席賈慶林。胡與賈接替了於2002年11月十六大後從政治局退休的前國家主席江澤民和前副總理錢其琛。中央軍委副主席郭伯雄將軍²²、中國人民解放軍副總參謀長、主管情報工作的熊光楷將軍、國務委員唐家璇、中共中央統戰部部長劉延東、國家安全部部長許永躍和台灣事務辦公室主任陳雲林等，並發表對台政策三優先²³。首要的是排除美國的影響，沒有美國的支持，台灣獨立的事不會發生。他要求美國總統布希遵守不支持台灣獨立的承諾。

¹⁸ 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175。

¹⁹ 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14。

²⁰ 同上註，頁15。

²¹ 同上註。

²² 文匯報，「披露中共中央對台工作領導小組成員名單中沒有郭伯雄」，2003年12月24日。

²³ 林和立，「胡錦濤主導中國對台政策」，<http://home.kimo.com.tw/snews1965/china/china01/00128.htm>。

胡讚揚布希在八國集團峰會期間向他重申不支援台灣獨立，這顯示美國準備尊重中國的國家利益，與中國發展非衝突的合作關係，加強兩岸交流爭取民心。胡呼籲北京的對台和對美政策同步化，並指示外交部參與對台政策的決策，這與過去通常由國務院台辦做類似決策的作法不同²⁴。第二項優先是加強兩岸交流，胡抱怨過分重視台灣當局，對台灣人民重視得不夠，他指出：「因台灣當局傾向搞分裂，我們應該轉向台灣人民，我們應該爭取台灣民意和民心。」胡指出，第三項優先工作是加強軍事準備，軍隊的改革應該與加強軍事準備聯繫起來，倘使用武力是不可避免的，為了強調軍隊的重要性，中共對台領導小組納入了中央軍委副主席郭伯雄和副總參謀長熊光楷²⁵。這樣的安排可以清楚地顯示出胡的對台政策中堅持的部分和核心的原則所在，此即反對台獨。

胡的對台政策與兩岸政策大體都表現有「江規胡隨」的部分，但也有是胡自己的想法和做法。進一步而言，大抵在原則上、基本價值上是江規胡隨，如堅持「一中原則」，堅決反對台獨，堅決不放棄武力等大家耳熟能詳的論述，這一部分胡也是十分堅定的堅持，不可有絲毫的動搖²⁶。以下謹歸納胡錦濤對台政策特點如下：

一、台灣問題是首要挑戰

中共十六屆四中全會公報指出，加強黨的執政能力建設，是時代的要求，人民的要求。「我們黨要帶領全國各族人民全面建設小康社會，實現繼續推進現代化建設、完成祖國統一、維護世界和平與促進共同發展這三大歷史任務，必須大力加強執政能力建設。這是關係中國社會主義事業執政能力建設。這是關係中國社會主義事業興衰成敗、關係中華民族前途命運、關係黨的生死存亡和國家長治久安的重大戰略課題。」而與加強執政能力直接相關的則是如何處理台灣問題，這是直接考驗

²⁴ 楊開煌，「中共第四代領導對台政策之預測」，**中華歐亞基金會**（民 93 年 1 月），頁 11。

²⁵ 「胡錦濤強調對台政策三優先」，民 92 年 6 月 20 日，
<http://www.dyee.com/news/shownews.asp?newsid=526>。

²⁶ 楊開煌，「中共第四代領導對台政策之預測」，**中華歐亞基金會**（民 93 年 1 月），頁 12。

新一代領導人、關係中國主權與領土完整的核心問題²⁷。

中共第一代領導人毛澤東多次試圖通過武力與和平方式解決台灣問題，但未能實現；第二代領導人鄧小平對台政策進行了歷史性的調整，提出「和平統一，一國兩制」的基本方針，開創了兩岸關係發展的新時代，但台灣問題也沒有解決；第三代領導人江澤民任內，面對台灣「台獨」勢力的發展與兩岸關係形勢的惡化，提出發展兩岸關係與推進祖國和平統一進程的「八項主張」，但收效不大，兩岸關係持續惡化。到了胡錦濤時代，台灣問題變得更加嚴峻，台海危機日益加深，台灣問題成爲胡錦濤面臨的最大挑戰。如何處理台灣問題，是在維護國家主權與領土完整的前提下將台灣問題的戰線拉長，爲戰略機遇期創造條件，實現中國的和平崛起，然而再解決台灣問題，還是採取果斷手段，該出手時就出手，一舉解決台灣問題，掃清中國和平崛起的最大障礙，直接考驗著中共新一代領導人胡錦濤的決策能力和執政能力²⁸。

二、一手軟，一手硬，交互運用

中國主席胡錦濤上台後，北京學界揣測過去的行事作風，認爲對台將採取「軟的更軟，硬的更硬」的兩手策略，一開始，台灣並不以爲然，尤其在「反分裂國家法」立法過程中，台灣朝野甚至認爲北京將一面倒地對台強施硬措施，「台灣將有立即性」的危機²⁹；不過隨著北京在立法之後，給予台灣人民的務實政策。北京認識到兩岸冰封已久，要想驟然破冰顯非易事，胡錦濤現在做的是融冰，包括向扁政府柔性喊話，只要承認一個中國原則，承認九二共識，不管是什麼人、什麼政黨，也不管他們過去說些什麼，都願意同他們談發展兩岸關係，促進和平統一的問題。然中共認定台獨是台海和平穩定的最大現實威脅，必須堅決反對和遏制；通過「反分裂國家法」正是體現硬的一手，讓台獨找不到任何操作空間，讓台獨言論沒有市

²⁷ 文久，「胡錦濤對台有新思維」，**中南海動向**（民93年11月16日—12月15日），頁16。

²⁸ 同上註，頁17。

²⁹ 林濁水，「時論廣場 兩岸政策的軟與硬」，**中國時報**，民95年5月17日。

場，進而使兩岸議題理性討論空間增大。

自從中共總書記胡錦濤接任對台指導工作之後，即開始對台政策進行總結，大致檢討的結果是政策太軟，壓力不足，同時對台灣民心、民意理解也大大不足，所謂「武不能壓獨、文不能收心」，所以對台政策確有調整之必要。而其中，最引人注目的莫過於在理解台灣 2004 年總統大選後，內部政治結構與勢力變化所進行的政策調整。然而，必須說明的是，此種策略在之前即已存在，只不過在此時期，中國自身實力的增強以及兩岸與台灣內部客觀情勢的變化，讓北京當局有更大的操作空間，並運用更靈活的政策。

相較於江澤民，胡錦濤主政與處理危機能力確如陳總統所說的是個厲害角色。例如，胡錦濤自 2002 年 3 月接任國家主席，隨即碰到 SARS 的風暴的考驗，胡錦濤以透明（要求疫情透明）、負責（衛生官員負責下台）、法制（立法規範）、親民（親赴廣東）等作風；相較於外界認為江澤民任用軍醫、到上海避煞，胡的確化危機為契機，SARS 挑戰反而初步奠定權力基礎。另外，胡錦濤在 2004 年 9 月才接任中央軍委主席，集黨政軍大權於一身，面對台灣問題的挑戰，自然必須一肩挑起。由於 2005 年年底立委選戰投票前夕，在泛藍不被看好，加上政府高層疾呼正名、新憲。台灣立委選後，胡錦濤拋出制定「反分裂國家法」，不僅成功轉嫁了台灣問題對其權力基礎的挑戰，又更藉由連、宋到大陸參訪與會談，成功的在台灣內部建立起共同反對台獨的兩岸關係。中國大陸民眾認為江澤民主政十餘年，兩岸關係漸行漸遠，台獨勢力高漲。胡錦濤一出手，台灣問題對胡不但不是挑戰，反而是進一步強化權力的基礎³⁰。

在外界的印象中，胡溫兩人在台灣問題上不像江澤民與朱鎔基強硬，態度比較溫和，可以說到自前為止，胡溫多以正面的態度與方式論述台灣問題，展現了更多的柔性的彈性，未有強硬的言詞表現。但在柔性之外，也展現了「柔中帶剛」、「文

³⁰ 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 67。

中有武」的堅決與毫不猶豫的一面。在中台辦與國台辦授權就當前台灣海峽兩岸關係問題表的「五一七聲明」，應是胡時代第一個最重要的對台政策指導原則，提出了兩個「最大」，即「我們有最大的誠意、盡最大的決心來反對分裂，反對台獨」。可見，「剛柔並用」將是胡處理台灣問題的基本策略，但目前胡的對台政策尚不夠明顯，仍在尋找新的論述之中³¹。

學者林中斌認為，對中國政府來說，現階段的施政重點首推內政；在外交方面則強調與鄰國化解矛盾，並在鄰國推動安鄰、睦鄰政策，以及與歐盟建立友好關係。林中斌進一步分析，基本上台灣問題排在這些優先政策之後，而且北京打的算盤是「不戰而屈台灣」，不動一兵一卒就解決台灣問題，提出「反分裂國家法」就是以軍事以外的手段，向民進黨政府逐漸的法理獨立步驟施壓³²。從胡錦濤近年有關兩岸關係的談話，大致可以看出他的立場是「軟中帶硬」，一方面以親情呼籲兩岸統一的可貴，特別強調爭取台灣民心的重要性，另一方面堅持「一個中國」原則及反台獨立場。

「反分裂國家法」的公佈施行，標誌中國軍事戰略從防禦到擴張的重大轉折³³。胡錦濤初執政時，給國內外的印象是比江澤民務實、理性，提出「以人為本」、「科學發展觀」、「2020年全面小康」，重心放在解決國內經濟、社會發展不平衡。執政第一年軍費增長率從江澤民時期的兩位數降至一位數（9.6%）。對台政策，2003年12月溫家寶訪美時贊同「不片面改變現狀」。布希相信了他，判斷中國戰略重心在內部發展與穩定，而非對外軍事擴張³⁴。

三、堅持「一個中國」原則

³¹ 文久，「胡錦濤對台有新思維」，**中南海動向**（民93年11月16日－12月15日），頁17。

³² 林中斌，「面對反分裂法 台灣不要目亂陣腳」，**中央社**（民93年12月19日）。

³³ 李登輝等人，**民主台灣V S.中華帝國－面對反分裂法及中國熱危機**，（台北：財團法人群策會，民94年），頁28。

³⁴ 同上註，頁30。

胡錦濤在多次涉台場合發言時，也強調只要不違背「一中」原則，台灣可以有寬鬆環境。例如 1994 年 4 月間，胡錦濤在訪問日本時，向在日本的台胞表示，只要在「一個中國」的原則下，哪怕是其他方面有分歧、有不同看法，大家都應該團結。胡錦濤在訪美時也曾指出，「實現國家的統一事關台灣同胞的切身利益，大陸政府一定會認真傾聽台灣同胞的意見，尊重並照顧台灣同胞的意願與利益。只要提出的是合理的意見，在「一個中國」的原則之下，什麼問題都可以提出來討論商量³⁵。」胡錦濤堅持「一個中國」原則，是發展兩岸關係和實現和平統一的基礎，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，中國是兩岸同胞的中國，任何旨在製造台灣獨立、兩個中國、一中一台的言行，兩岸同胞理應堅決反對，只要台灣當局明確接受「一個中國」原則，兩岸對話和談判就可以恢復，願意在一個中國原則的基礎上，務實、平等地進行協商，妥善處理台灣方面關心的問題，使兩岸關係得到改善和發展。

面對陳水扁總統 2000 年的當選、2004 年的連任及台灣「台獨」勢力的發展，中共對台政策在大陸內部引起很大的爭議，民間公開與不公開的，強烈的與溫和的批評不斷，認為中央對台政策失誤，應當認真檢討。台灣政治社會局勢的發展，「台獨」勢力的掌權，原因相當複雜，不是中共對台政策所能決定或左右的。因此胡錦濤時代，中共對台政策不會有大的調整，「和平統一，一國兩制」仍是中共對台的基本方針政策，在盡最大努力爭取和平解決的同時，絕不承諾放棄武力這一政策。胡錦濤在政協成立十五周年大會上指出，要堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針和現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的「八項主張」，堅持反對和遏制「台獨」分裂勢力，顯示胡錦濤會延續中共對台基本方針政策³⁶。

中共對台灣法律定位建構之論述—中共爲了建構台灣是中國的一部分，以強調「台灣問題」是中國內政問題，不容外國勢力干涉的立場，於是不斷透過史實、國際

³⁵ 何亮亮，「探索胡錦濤的對台政策理念」，*投資中國*（民 91 年 10 月），頁 24。

³⁶ 文久，「胡錦濤對台有新思維」，*中南海動向*（民 93 年 11 月 16 日—12 月 15 日），頁 17。

條約、協議、國際法、領海和領空³⁷等方面進行系統化的研究，以充分說明台灣及其外島是中國固有的領土，絕不允許任何人以任何方式分離出去。

利用兩岸交流、協商落實其「一中」原則及國內事務之主張——中共在兩岸互動方面，常運用民間交流的機會與場合，不論在稱謂、相關文件、交流活動名稱或語言表達上不斷突顯「祖國」或將台灣視為其地方政府，以落實其所謂的「一中」原則。在兩岸協商方面，則強調以承認「一個中國」為前提，兩岸方能展開協商。在擴大開放兩岸交流政策方面，如三通、開放大陸人士來台觀光等則要求以「國內事務」方式處理，意圖在台灣內部從各個領域坐實「一個中國」原則的象徵性意義。

以「一個中國」原則貫徹其涉台外交作為——自中共建政以來，「統一祖國」即為其重大的國家目標，不論在兩岸軍事對峙時期(1949-1978)、和平對峙時期(1979-1986)或「和平共存」時期(1987~迄今)，中共在國際上一向堅持只有一個中國，也要求與其往來的國家及國際組織接受並採取此一立場，在國際上對台灣的打壓一向不手軟。因此，中共不斷向其邦交國「宣示」其「一個中國」原則，同時要求其邦交國表態支持；對「侵犯其對台灣主權」的外國政府行為也不厭其煩的抗議，以避免造成「默認」的法律效果。在兩岸同為會員的國際組織，如世界貿易組織，則不斷以顯示「一國內部」及「港澳式」的「中國台北」、「經濟貿易處」等稱呼「台澎金馬個別關稅領域」；當其他會員國不經意使用「台灣」，中共會立即打斷會議，提出糾正；當我政府向 WTO 提出的法律文件中出現「中華民國」字樣，中共也提出抗議，等於向全世界表達其「一個中國」的堅定主張。

四、針對台灣人民而擴大交流

1996年3月全國人大通過「九五」計劃，談到台灣問題，沒有表述。2000年台

³⁷ 1958年的台海戰役，中共即發表「關於領海的聲明」，宣布中國的領海寬度為12海哩，「一切外國飛機和軍用船舶，未經中華人民共和國政府的許可，不得進入中國的領海和領海上空」。中共在一九九二年實施的《領海及毗連區法》，規定中國的領海寬度為領海基線起的十二海里。

灣政權輪替，2001年3月通過的「十五」計畫有兩處談到台灣問題；一是在國防部分，指出「實現祖國統一是中華民族的根本利益」，要堅持和平統一、一國兩制的基本方針，堅決打擊台獨分裂勢力，早日完成祖國統一大業；一是在結尾部分，要求「加強港澳台與內地的經濟合作及交流」。

2004年9月胡錦濤在中共十六屆四中全會當選軍委主席到人大當選國家軍委公佈施行「反分裂國家法」，是中國共事戰略從防禦到擴張的歷史性轉折。在中國人大審議「反分裂國家法」時，軍隊代表公然宣稱「拿下台灣，是中國突破第一島鏈向海權國家邁進的必由之路」³⁸。賈慶林在紀念江八點發表十週年的談話中將此一政策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，因此使中共政府不面對，這是不得不以「反分裂國家法」反制的原因³⁹。他同時也勾勒出了部分「反分裂國家法」的內涵，強調這部即法律是在「和平統一、一國兩制」的基本方針以及江八點之基礎上，將「二十多年來爭取和平解決台灣問題的方針政策法律化」。它的內容涵蓋：一、解決台灣問題的原則方針；二、規範兩岸人員往來、經濟文化交流、促進直接三通、保護台胞利益；三、規範兩岸在一中原則下的協商與談判；四、表明反台獨，捍衛主權與領土完整的決心⁴⁰。

中共對台工作重點由「反獨」與「以通促統」並重，2006年1月係「江八點」11週年紀念，除大陸全國性組織如台盟、民盟、民革、台灣研究會等團體，各省市如福建、廣東、浙江、山東、上海、天津、海外如美、加、俄、德、法、日、泰、菲等僑界均依往例配合舉辦相關紀念活動外，中共中央不僅未如去年10週年舉辦盛大座談，並由政協主席賈慶林發表對台談話，亦不同於過去至少由國務院副總理以上層級主持的慣例（「江八點」週年紀念活動，1週年由時任國務院副總理的李鵬發表談話，2至9週年前皆由副總理層級主持，僅由台辦及國台辦舉行紀念座談會。

³⁸ 南京軍區前政委溫宗仁上將坦承：「控制台灣，才能擴展海洋戰略，中國才能真正崛起」。足以證明中國軍方充分認識此法在軍事戰略上從防禦到擴張的轉變，同前註，頁30。

³⁹ 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年），頁193。

⁴⁰ 同上註，頁193。

顯見「江八點」在中共對台政策的指導性上已達階段性任務，「胡四點」已在實質上成爲對台政策的主導方針。

2006年1月12至16日，胡錦濤先後前往連城、永安、廈門及福建進行視察，此係渠第3次前往福建視察（前2次爲1995年及1999年），也是擔任總書記後第一次前往福建視察。從時間點來看，似有以下4點意涵：一，2006年是福建「海峽兩岸經濟區」列入「十一五」規劃文件的開局之年，尤其福建爲對台工作重點地區，胡以行動表達重視；二，胡到廈門海滄台商投資區視察，並提出加強閩台經濟技術合作，歡迎台灣民眾參加北京奧運會建設，顯然係針對陳總統元旦「積極管理、有效開放」的政策談話予以反制；三，胡並以中央軍委主席身份視察隸屬南京軍區的第三十一集團軍，頗有對台警告意味；其四，胡除發表積極推動兩岸民間組織協商「三通」的例行談話外，在會見來自台南的廈門台協會長吳進忠時，更以溫和的口吻請其轉達對台南鄉親的問候，足見胡對台灣內部形勢的掌握。整體而言，胡錦濤的視察動作勢必進一步加快福建對台工作的腳步。

胡在手段上更加細膩靈活，在硬的一手祭出了「反分裂國家法」，體現北京不惜反獨的決心；軟的一手則積極與台灣各政黨各團體接觸，又是達成共識，又是主動釋放若干善意，如贈送熊貓、開放台灣農產品銷大陸、準備開放大陸人民來台觀光等等，希望台灣民眾看得到、吃得到以體現新的對台政策⁴¹。

近來中共對台策略的運用幾乎令人目不暇給，包括「軟」的一面，也包括「硬」的一面，出現各種政策「多管齊下」的現象。2004年9月中共十六屆四中全會，胡錦濤接任中央軍委主席，集黨政軍「三合一」的權力，然而，在距離十七大召開也只剩不到幾年的時間，若胡錦濤要做出立即而明顯的政績，就必須「趕進度」，而目前將火力集中於「台灣問題」至少有兩項效益，一方面可解消內部強硬派的壓力，另一方面爲即將於2007年召開的十七大做好鋪路的政績。而一個明顯的事實

⁴¹ 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67。

是，近十多年來兩岸關係的發展，明顯與「一國兩制、和平統一」以及「江八點」所期待的方向漸行漸遠。因此，胡錦濤除依循傳統外，也必須有所積極的作為，雖不致強求「加分」，至少力保不「扣分」。隨著中國綜合國力的提升，以往中共對台多被批評為「『硬的』多做少說，『軟的』多說少做」，但從最近的趨勢看來，「軟的」不僅多說且也做了不少。此亦是胡錦濤與江澤民對台政策的主要差異之處⁴²。

⁴² 王信賢，中共對台政策的類型與聯結策略分析，
<http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/94news/attachment/941219-6.pdf>。

第二節 「反分裂國家法」之內容

2004年12月25日至29日，中共十屆全國人大常委會第十三次會議以全數投票通過了關於提請審議《「反分裂國家法」草案》的議案，並決定將《「反分裂國家法」草案》提請2005年3月5日召開十屆全國人大三次會議審查。3月14日，會議通過了「反分裂國家法」。中共國家主席胡錦濤簽署第34號主席令，公佈了這部法律。「反分裂國家法」共10條，約1300字。國務院台辦副主任王在希就「反分裂國家法」回答記者提問時指出：「反分裂國家法」是一部促進兩岸關係發展、推進兩岸和平統一的法律，一部維護國家主權和領土完整、反對和遏制「台獨」分裂、維護台海地區和平穩定的法律，一部符合中華民族根本利益的法律。簡言之，其要點是：「反分裂國家法」具有完全的民意基礎；由於「台獨」分裂活動的嚴重威脅，制定「反分裂國家法」是完全必要的；「反分裂國家法」是實行依法治國的法律規範⁴³。

壹、「反分裂國家法」之立法經過

自1995年後，中國大陸學者及部分「全國人大」代表開始陸續提出制定類似「促進國家統一法」、「統一促進法」、「國家統一法」、「反分裂法」、「國家統一綱領」及「台灣基本法」等建議，但並未受到中共高層的重視。

2004年2、3月以來，大陸內部出現密集式討論制定「統一法」的現象，中共相關領導人士及國務院台灣辦公室均曾公開對外表示，不排除以制定法律方式明定兩岸關係之走向。大陸內部對制定統一法，是否符合中共對台政策，有持贊同的，也有持疑慮的立場。

2004年5月，溫家寶總理在倫敦對華人華僑代表提出有關制訂「統一法」的建議時表示，「關於祖國統一思想意見非常重要，我們會認真考慮」，從此有關大陸訂

⁴³ 政戰學校軍事社會科學研究中心，*反三戰後列之一—中共對輿論戰*（台北：民95年4月），P118。

定「統一法」的問題在海峽兩岸引起高度關注與討論，也顯示法律問題在兩岸統一問題上的重要性與敏感性⁴⁴。

要實現台灣與大陸的統一，除和平呼籲與不放棄武力兩種手段外，其實法律手段也有著重要地位。大陸目前最擔心的就是台灣「公投制憲」為主的「法理台獨」，而民進黨也擔心大陸「統一法」制定對台灣獨立的法律與國際制約。陳水扁多次公開強調，中共制訂統一法對台灣產生嚴重威脅，認為「統一法」的「真正意涵是以軍事武力併吞台灣」，顯示陳水扁總統對「統一法」有一種恐懼感，也充分顯示法律手段對「台獨」的有效遏制功能⁴⁵。

2004年12月17日，大陸新華社發佈將於第10屆13次全國人大常委會議審議「反分裂國家法」草案，經審議通過提交今年3月全國人大會議審議，自此「反分裂國家法」正式進入中共立法程序。自1995年後，中國大陸學者及部分「全國人大」代表開始陸續提出制定類似「促進國家統一法」、「統一促進法」、「國家統一法」、「反分裂法」、「國家統一綱領」及「台灣基本法」等建議，但並未受到中共高層的重視。

「反分裂國家法」草案原先由人大會常委會副委員長王兆國在2005年3月8日作說明之時，共計十一條，經過分組討論審議之後，在結構與條文文字上作了部分修正。正式通過之後，條文調整為十條⁴⁶。中共人民大學法學院教授許崇德認為，「反分裂國家法」的英文譯名是Anti-Secession Law 而非Anti-Separation Law，這有助於國際上的認同。其打擊目標是台獨分裂勢力，而對普通平民及在台外國人的正當權利則盡最大可能予以保護。該法雖明文規定不排除「採取和平方式及其他必要措施」，但仍處處展現出和平姿態，是一部具體的、實實在在的和平法⁴⁷。北京大學國家法研究所所長饒戈平對「反分裂國家法」的訂頒，充滿信心地說：「我們堅信隨著時間的推移，廣大台灣同胞終究能夠明辨是非，不受分裂勢力的欺騙和誤導，瞭

⁴⁴ 文久，中南海動向，胡錦濤對台有新思維·民93年11月16日—12月15日，p19。

⁴⁵ 同上註。

⁴⁶ 邵宗海，兩岸關係，頁241。

⁴⁷ 許崇德，「反分裂國家法的立法依據和性質探析」，中州學刊(中國大陸)，2005年5月，頁94-96。

解「反分裂國家法」是一部反獨促統、維護穩定、謀求和平的法律，從而會歡迎和贊同這部法律⁴⁸。」從上述中國大陸學者的樂觀談話來看，訂法的期待顯然是落空的。因為，國際與台灣國內，包括大部分泛藍民眾的反應實際上是負面的⁴⁹。

國務院總理溫家寶在人大會閉幕之後，與採訪大會的七百多名中外記者見面並回答記者的提問，說明「反分裂國家法」是一個加強和推進兩岸關係的法，是一部和平的法，而不是針對台灣人民的，也不是一部戰爭法⁵⁰。

「反分裂國家法」有許多條款與草案在 2005 年 3 月 8 日首次曝光之前五天的胡錦濤對台政策四點意見⁵¹（以下簡稱胡四點）有許多重疊與交集之處。我們檢視胡錦濤的四點看法，實際上是在重述北京過去對台政策的立場與原則，如堅持「一個中國」原則絕不動搖、爭取「和平統一」的努力絕不放棄、貫徹「寄希望於台灣人民」的方式絕不改變、反對台獨分裂活動絕不妥協，這些說詞都曾經被中共歷屆領導人與政策白皮書一再提及⁵²。

在「反分裂國家法」草案公布之前，胡的政策性談話被外界視作是為「反分裂國家法」定調，而草案曝光之後，也證實其中許多條文的內容與精神是與胡四點的看法非常接近。所以把胡四點視為「反分裂國家法」事先定調的說法其實也並不為過。更重要的意義是，胡四點的意見反映到「反分裂國家法」的條文之後，更確定了幾個重要意義：對台政策奪回了主動解釋權，終結了江澤民時期只是被動回應台灣單方挑釁，譬如北京對兩國論與一邊一國主張的對付方式就是一例；另外，則是回應了大陸內部鷹派的強硬立場，將反獨的優先順序置於最上方⁵³。

⁴⁸ 徐遙，「反對台獨絕不妥協：專家學者解讀反分裂國家法」，**黨建（中國大陸）**，2005 年 5 月，p12-13。

⁴⁹ 軍事社會科學叢書編輯部，**反三戰後列之一——中共對輿論戰**（台北：政戰學校軍事社會科學研究中心，民 95 年 4 月），頁 65。

⁵⁰ 「國務院總理溫家寶答中外記者問（實錄）」，**人民網**，（民 2005 年 3 月 14 日）。

⁵¹ 邵宗海，「反分裂法，名稱勝內容」，**聯合報**，（民 93 年 1 月 29 日），A15 版。

⁵² 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 248。

⁵³ 同上註，頁 249。

持平而論，制定「統一法」對中共而言係弊多於利，而制定「反分裂國家法」，就中共方面而言，從「促統」到「反獨」這一步，可說是徹底拉緊了美國的步伐。畢竟，美國反對台海雙邊採取片面改變現況的手段，不論統一或是獨立，都可說是現況的改變，但相較之下，美國雖然未必贊成兩岸統一，但華府反對台獨的立場卻是無庸置疑。中共採用「反分裂國家法」之舉可說一舉兩得，對外從戰略高度上與美方站在同一立場，聯手共同遏制台獨；對內可藉此使民眾對未來的武力犯台奠定心理及思想的準備，並同時能展現第四代領導人解決台灣問題的決心⁵⁴。

貳、「反分裂國家法」之全文內容

中國十屆全國人大三次會議於 2005 年 3 月 14 日表決通過「反分裂國家法」。獲通過的「反分裂國家法」有十條，全文如下⁵⁵：

- 一、爲了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益，根據憲法，制定本法。
- 二、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。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。台灣是中國的一部分。國家絕不允許「台獨」分裂勢力以任何名義、任何方式把台灣從中國分裂出去。
- 三、台灣問題是中國內戰的遺留問題。解決台灣問題，實現祖國統一，是中國的內部事務，不受任何外國勢力的干涉。
- 四、完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。
- 五、堅持一個中國原則，是實現祖國和平統一的基礎。以和平方式實現祖國統一，最符合台灣海峽兩岸同胞的根本利益。國家以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一。國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度，高度自治。

⁵⁴ 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 174。

⁵⁵ 反分裂國家法，國台辦網站，2005 年 3 月 14 日，網址：<http://www.gwytb.gov.cn/flfg/flf.htm>。

六、國家採取下列措施，維護台灣海峽地區和平穩定，發展兩岸關係：

- (一) 鼓勵和推動兩岸人員往來，增進了解，增強互信；
- (二) 鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作，直接通郵通航通商，密切兩岸經濟關係，
互惠互惠；
- (三) 鼓勵和推動兩岸教育、科技、文化、衛生、體育交流，共同弘揚中華文化的
優秀傳統；
- (四) 鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪；
- (五) 鼓勵和推動有利於維護台灣海峽地區和平穩定、發展兩岸關係的其他活動。
國家依法保護台灣同胞的權利和利益。

七、國家主張透過台灣海峽兩岸平等的協商和談判，實現和平統一。協商和談判可
以有步驟、分階段進行，方式可以靈活多樣。台灣海峽兩岸可以就下列事項進
行協商和談判：

- (一) 正式結束兩岸敵對狀態；
- (二) 發展兩岸關係的規劃；
- (三) 和平統一的步驟和安排；
- (四) 台灣當局的政治地位；
- (五) 台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間；
- (六) 與實現和平統一有關的其他任何問題。

八、「台獨」分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者
發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪
失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。依照
前款規定採取非和平方式及其他必要措施，由國務院、中央軍事委員會決定和
組織實施，並及時向全國人民代表大會常務委員會報告。

九、依照本法規定採取非和平方式及其他必要措施並組織實施時，國家盡最大可能
保護台灣平民和在台灣的外國人的生命財產安全和其他正當權益，減少損失；
同時，國家依法保護台灣同胞在中國其他地區的權利和利益。

十、本法自公佈之日起施行。

參、反分裂國家法之內容分析

中共「全國人大」於 2005 年 3 月 14 日表決通過「反分裂國家法」(贊成 2,896 票,棄權 2 票,3 人沒有按表決器),全文共十條(約 1300 餘字),其中前條主要強調立法目的在反台獨、促進統一,重申「一個中國」原則,將兩岸問題內政化,扭曲為中國內戰的遺留,排除外國勢力的干涉,並隱含「一國兩制」的安排,另羅列中共所謂維護台海和平穩定措施,及兩岸可進行協商、談判事項,內容大體未超過中共既有對台政策、方針⁵⁶。

「反分裂國家法」的主軸是「反對國家分裂」,而且針對分裂行為要採取制裁的措施。中共堅持以「非和平方式」遏制台獨,但動用「非和平方式」的標準或前提會是什麼,這才是台灣人民所關注。「反分裂國家法」是提到三項前提:「台獨分裂勢力以任何名義、任何形式造成台灣從中國分割出去的事實,或者發生將會導致台灣從中國分割出去的重大事實,或者和平統一的可能性完全喪失」。這三項前提由於受限於法律條文必須簡短而且通則性,因此所呈顯文句的「抽象性」與「模糊性」勢將不可避免⁵⁷。

「反分裂國家法」條文內容共十條,其中對我國影響較大的是第八及第九條,依據該法的內容,無疑是給予共軍動正武的備書支票⁵⁸。第八條則提出模糊的三項前提(「台獨」分裂以任何名義、任何方式造成台灣分裂出去的事實,發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變,和平統一的可能性完全喪失),授權中共國務院和中央軍委會得採取非和平方式(使用武力應是主要選項)解決兩岸問題,對台海和平現狀具不可確定性的高度威脅。「反分裂國家法」有著對台、對內與對外 3 個層面的戰略目標。對台在於「促統反獨」,表現不惜使用武力的決心與意志;對內是安撫強硬派、滿足高漲的民族主義;對外戰略目標則是以國內法方式確認「一個中國」

⁵⁶ 行政院大陸委員會,《大陸情勢》(民 94 年 4 月),頁 18。

⁵⁷ 邵宗海,《兩岸關係》,頁 251。

⁵⁸ 藍天虹,《中共制定「反分裂國家法」之研析》(台北:陸軍月刊,95 年 7 月),頁 19。

原則，並不受外國干涉的嚴厲警告⁵⁹。從提出「四點意見」⁶⁰，到堅持制定「反分裂國家法」，除展現胡錦濤強勢決斷的作風⁶¹，亦顯示胡已逐步確立在對台政策上的主導權。

大體而言，中共的「反分裂國家法」可以區分為：由第一條到第五條是宣示性條文，而第六條至第十條為執行性條文，宣示性條文的用意在於表明立場，此類條文的功能在於強化此一立場，顯示其立場的不變性與堅定性而已。以法律條文的方式來宣示立場，當然也意味此一立場對中共政權的嚴肅性，亦即一般所謂「紅線」。換言之，也就是不容挑戰，不會妥協的立場。而執行性條文可以分為三大部分：第一部分是如如何維護兩岸關係的和平與發展；第二部分是如如何促進國家的統一；第三部分是針分裂國家的具體情況及分裂情況發生後的處置。三種情況的執行條文在邏輯上，只要第一部分的交流不中斷，第二部分的協商就必然是有希望的，因此，第三部分的情況其實也就無從發生⁶²。

「反分裂國家法」中規範台灣一旦有法理台獨走向時中共可以動用「非和平手段」，被台灣學者認為是有「授權行政」的「法制化」效果，或產生「合理攻台」的籍口。⁶³「反分裂國家法」訂定三項非和平手段處理台獨的規範，也正限制了北京可用「自由心證」或「個人好惡」來處理台灣問題的可能性。⁶⁴

但是，政治大學教授林碧炤也有不同看法。他說，中共通過「反分裂國家法」之後依法處理涉台事件固是件正面的發展，但對台灣來說也不見得一定有「正面」的結果。因為兩岸之間是政治問題，不完全是軍事衝突問題，如果完全依據法律來

⁵⁹ 中國時報，民 94 年 3 月 15 日。

⁶⁰ 「四點意見」係胡錦濤於 2005 年 3 月 4 日在接見全國政協民革、台盟、台聯團座談時，提出「新形勢下發展兩岸關係」4 點意見：堅持「一個中國」原則絕不動搖、爭取和平統一的努力絕不放棄、貫徹「寄希望於台灣人民」的方針絕不改變、反對台獨分裂活動絕不妥協。（新華社，2005.3.4）。

⁶¹ 中國時報，民 94 年 3 月 13 日。

⁶² 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 86。

⁶³ 陳水扁在透過視訊會議與歐洲議會與歐洲會議員及新聞媒體對話全文，總統府新聞稿，民 94 年 3 月 1 日。網址：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。

⁶⁴ 邵宗海，兩岸關係，頁 273。

處理，恐怕空間與彈性都被限制。⁶⁵

其實，「反分裂國家法」已經制訂，也已公布為法律，這畢竟是個事實。也是個現實，正如同前面所述，北京今後不同能再有法律迴轉的空間，而台北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。⁶⁶

⁶⁵ 林碧炤教授是 2005 年 10 月 1 日在中國政治學會舉辦「2005 年中國政治學會年會暨學術研討會」時給予的意見。

⁶⁶ 邵宗海，**兩岸關係**，頁 275。

第三節 中共制定「反分裂國家法」之意涵

2004年5月，溫家寶總理在倫敦對華人華僑代表提出有關制定「統一法」的建議時表示，「關於祖國統一思想意見非常重要，我們會認真考慮」，從此有關大陸訂定「統一法」的問題在海峽兩岸引起高度關注與討論，也顯示法律問題在兩岸統一問題上的重要性與敏感性⁶⁷。中共方面認為要實現台灣與大陸的統一，除和平呼籲與不放棄武力兩種手段外，其實法律手段也有著重要地位。大陸最擔心的就是台灣「公投制憲」為主的「法理台獨」，而民進黨也擔心大陸「統一法」制訂對台灣獨立的法律與國際制約。陳水扁總統多次公開強調，中共制定「統一法」對台灣產生嚴重威脅，認為「統一法」的「真正意涵是以軍事武力併吞台灣」，顯示陳水扁總統對「統一法」有一種恐懼感，也充分顯示法律手段對「台獨」的有效遏制功能⁶⁸。

中共如何面對「中華民國」地位的問題。所謂法理台獨，就是改變國號等具體作為，然而，中華民國早已存在，其成立時間比中華人民共和國早；中華民國與中華人民共和國並存，也確實是內戰遺留下來的問題。陳雲林 2005年2月中在《求是》雜誌的文章，

壹、反獨而不促統

胡錦濤提出四點意見，以及通過「反分裂國家法」，有幾點可以觀察：1、以武力反獨變為以法反獨。長期以來，中共一方面表示和平統一，但強調絕不放棄使用武力，凸顯武力威懾。而「反分裂國家法」的出爐，把廿多年來對台方針政策法律化，且上升為國家意志，有助規範兩岸關係，使反分裂、維護國家主權領土完整有法可依。當前中共的「反獨」政策是配合國際戰略，為其「和平崛起」創造穩定的週邊環境，以「爭取談、準備打、不怕拖」作為「反獨」的最高原則。因此，我們可發現，近兩年來中共對台是以「底線清晰、彈性務實」與「軟硬兼施、分而治之」

⁶⁷ 文久，「胡錦濤對台有新思維」，*中南海動向*（民93年11月16日－12月15日），頁19。

⁶⁸ 同上註。

為指導方針。

中共此次所制定的「反分裂國家法」，是將過去中國政府對台灣問題的政策與立場轉化為法律宣言的作為，其目的是防止台灣逐漸去中國化的漸行漸遠，維持住一條虛擬的臍帶；中共國務院總理溫家寶同時宣稱該法是「和平的法」，不是「戰爭法」。並聲稱是防止台灣走向獨立才祭出的法律行動，主要目的便是制裁或懲罰「分裂中國或破壞、阻撓中國統一的行為，維護國家主權和領土完整」；⁶⁹另外也能對國內分裂勢力產生警告作用（如藏獨、疆獨等）；對台灣而言，根據這個中華人民共和國的「國內法」，實際上已將台灣視同中華人民共和國的一部份，同時也表示中國現在的對象已經不是特定的政黨與勢力，而是對台灣整體社會及政治路線發展充滿懷疑，引發兩岸關係的緊張關係。因此，針對這樣的情況美國眾議院在3月16日下午以424票贊成、4票反對的壓倒性多數通過第98號共同性決議案，對中共的《反國家分裂法》表達嚴重關切，並重申台灣問題應和平解決⁷⁰。

貳、更寄希望於台灣人民

對於台灣當局不抱寄望，僅要求遵守「四不一沒有」承諾和不搞法理台獨，傾全力爭取台灣人民。胡錦濤列出新階段對台工作包括：台灣農產品在大陸銷售的問題；兩岸客運包機常態化；兩岸貨運包機可由民間行業組織交換意見；只要是對台灣同胞有利的事情，都會盡最大努力去做，並一定做好，「這是對廣大台灣同胞的莊嚴承諾」。胡錦濤直言，台獨勢力越是想把台灣同胞同大陸分開，就越是要更緊密地團結台灣同胞。

⁶⁹ 上述說法為中共國務院總理溫家寶在全國人大會議結束時，在記者會中所陳述，但值得注意的是溫家寶同時也語氣強硬的表示：「解決台灣問題純屬中國的內政，不容外國干涉，我們不希望外國干涉，但是也不怕外國干涉」，以上詳見，彭志平，北京十四日電「溫家寶刻意低調：反分裂法，非戰爭法」，工商時報，94年3月15日。

⁷⁰ 決議案的四項主張是：1.國會認為，中共的《反分裂法》為對台動武而改變現狀立下法理正當性，美國嚴重關切。2.美國總統應指示各級官員向中共表示嚴重關切。3.美國政府應重申政策，即「台灣前途應和平解決，且應得到台灣人民的同意」。4.美國政府應繼續鼓勵兩岸對話。以上詳見「美嚴重關切反分裂法—424：4美眾院壓倒性通過」，中時晚報，94年3月17日，第1版。

胡錦濤的對台政策，其基本的目標是了解民意，爭取民心，因此更落實寄希望於台灣人民的方針。胡在接任對台工作領導小組長之時，就曾對以往過分重視台灣當局的作為提出反省，特別指出：「在台灣當局傾向分裂時，我們更應該把對台工作轉向台灣人民」。至於具體的作法，以目前來看，還不外是經貿、文化和人員互訪。我們以為胡的政府今後若無特別意外，則對人員互往、經濟和文化的交往等應當會抓住所有的機會，大力推動，以便強化理解台灣民意，爭取台灣民意的效果⁷¹。

胡錦濤認為解決台灣問題、實現完全統一，寄希望於台灣人民，要爭取廣大台灣同胞理解和支持「我們」的方針政策，共同推進兩岸關係和和平統一進程。國務委員唐家璇在 2004 年 1 月 19 日紀念江八點九周年時提出，要急台灣同胞之急，想台灣同胞之所想，盡一切幫助台灣同胞排憂解難；對居住在台灣的本省籍同胞和外省籍同胞一視同仁，對那些目前對發展兩岸關係尚持觀望、疑慮甚至消極、抵觸情緒的同胞，也不另眼相待，願意與他們接觸、交往，增加瞭解，培養共識⁷²。國台辦副主任在 2004 年 1 月訪美期間，也表示中國大陸新一屆政府非常關懷台灣同胞，尤其是中南部地區的同胞，長期和大陸分離，對大陸有些情況不是非常了解，而且在當局誤導下有時還會表現一些情緒化的東西，要理解與諒解⁷³。因此可知其對台灣同胞一視同仁，尤其對中南部同胞因當局誤導的情緒化表現，要理解和諒解。中共對台政策原本有兩個寄希望，寄希望於台灣當局，更寄希望於台灣人民。然而胡四點凸顯寄希望於台灣人民，未提寄希望於台灣當局，看來北京領導人對台灣當局已丟掉幻想。

現階段中共為達成所謂「反獨促統」的目標，採取同時升高軟、硬手段的操作，即軟的更軟、硬的更硬，更軟的是全面昇高「寄希望於台灣人民」的統戰策略，強化「寄希望於台灣人民」統戰策略：在 2000 年台灣出現政黨輪替執政後，中共將「寄希望於台灣人民，也寄希望於台灣當局」的「兩個寄希望」策略調整為「寄希望於

⁷¹ 楊開煌，「中共第四代領導對台政策之預測」，**中華歐亞基金會**，(民 93 年 1 月)，頁 14。

⁷² **中國評論新聞**，2004 年 1 月 19 日，<http://www.chinareviews.com>。

⁷³ **華夏經緯網**，2004 年 1 月 14 日，<http://big5.huaxia.com/xw/tfbh/20040114/00166037.html>。

台灣人民」的「一個寄希望」策略，第四代領導人上台後全面升高這個策略的力度。近期中共透過對國民黨、親民黨及新黨等在野黨領袖的高規格邀訪接待，並推動政黨協商與黨際論壇，強化對台灣反對黨的拉攏，企圖形成包圍我方政府的統一戰線，近期台灣政黨政治出現僵局，某種程度是受到中共的操弄；另中共也擴大對我各級民意代表、地方政府、部分族群、民間團體、南部民眾、農民、學生等的工作，企圖升高拉攏民間、孤立政府、包圍政府、突破政策的連環套策略。中共分化我政府與民間，製造朝野對立，除對我政府進行孤立、包圍的目的，更企圖操控兩岸關係的走向。

參、和戰兩手

中共在通過「反分裂國家法」，將「底線」劃清楚後，對台策略展現更加的靈活度與自信心，同時進行「孤立化」、「碎裂化」、「空洞化」與「邊緣化」等「四化」策略，其中不僅運用強力的政經壓制，也端出一系列的「利益」吸引，此亦是「軟硬兼施，硬的越硬，軟的越軟」的來由。

中國「反分裂國家法」前五條具立法宣示、定義性規定，企圖以法律主張將台灣歸屬定調，但此種片面的主張當然在法律效力上備受質疑，而「反分裂國家法」第六條以下則具有動武與懷柔的雙重授權，中國一方面授權可以「非和平手段」處理台灣問題，但另一方面亦以「糖衣」展開懷柔策略，只是中國制定的「反分裂國家法」有其法理上的困境，反而造成暗示台灣現狀的特殊性⁷⁴。

就中共而言，以武力解放台灣的政策，在屢試屢敗之後，1978年中共對台政策在手段上做了很大的調整，賈慶林在上述談話中用了很大的篇幅強調，1978年底由鄧小平拍板定案的「和平統一、一國兩制」，就是調整之後中共對台政策的核心戰略。這個核心戰略歷經無數海峽波濤，始終沒有修正、改變，未來也不會動搖⁷⁵。由此一核心戰略出發，江八點的出台既是回應當時的兩岸關係，也是落實此一政策的具

⁷⁴ 李明峻，「中國『反分裂國家法』之法理問題」，*律師雜誌*，第309期（民94年6月），頁37。

⁷⁵ 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年），頁191。

體手段。北京認識到兩岸冰封已久，要想驟然破冰顯非易事，胡錦濤現在做的是融冰，包括向扁政府柔性喊話，只要承認「一個中國」原則，承認「九二共識」，不管是什麼人、什麼政黨，也不管他們過去說些什麼，都願意同他們談發展兩岸關係，促進和平統一的問題。然中共認定台獨是台海和平穩定的最大現實威脅，必須堅決反對和遏制；通過「反分裂國家法」正是體現硬的一手，讓台獨找不到任何操作空間，讓台獨言論沒有市場，進而使兩岸議題理性討論空間增大⁷⁶。

軟的部分，中共將針對台灣人民而擴大交流，回應台灣在野黨而與之加強對話，但對於民進黨政府，則堅定以「體現堅持一個中國原則的九二共識」為前題，才願恢復談判。其整體策略是全面孤立台獨勢力，並以「反分裂國家法」向台獨勢力發出「踩線就打」的通牒。目的在國際上孤立我國，其所採取的手段包括「爭取我邦交國」、「阻止我國參與國際組織與活動」以及「聯合其他國家打壓我國」等。拉攏台灣邦交國向來是中共對台外交孤立的一個重要策略，一來可以減少台灣在國際社會的友邦，二來又可以打擊台灣推動外交工作的士氣，邦交國爭奪戰一直是兩岸角力的重要場域。總體而言，其經濟援助和國際政治地位的運用，是中共爭取台灣邦交國最主要的策略運用工具。目前在台灣僅存的 20 多個邦交國中，中共依然全面啓動各項策略拉攏台灣邦交國，尤其是近兩年來，中共國家領導人不斷出訪佔我邦交國絕大多數的非洲與中南美洲，對台灣形成極大壓力。此外，近年來中共更強化透過各種正式與非正式、公開與非公開方式，強力動員外交系統，阻止台灣參與聯合國及其他國際組織的正式活動。

⁷⁶ 行政院大陸委員會，**大陸情勢**，民 94 年 3 月。