

第五章 反分裂國家法的規範性與對台政策走向探討

反分裂國家法對於北京當局來說，是將對台關係法制化的重要一步，具有明顯的規範意義，它象徵著中國大陸希望將對台政策走向，擺脫以往人治及由領導人來主導的情況，而希望能將對台政策走上法制化的道路，更透過法制的規範，引導中國大陸未來對台政策之走向。另外反分裂國家法之主要爭點之處在於該法第八條，從該法第八條所衍生之諸多爭點及產生對於中共對台政策產生了一些影響，如第六條及第七條之兩岸各項交流；更進一步探討的重要問題是，反分裂國家法出台後對台政策走向探討。

第一節 反分裂國家法的規範意義

對於《反分裂國家法》的性質，綜觀兩岸觀點，大致可以歸納為幾種看法：一是規範及避免分裂國家之典型法律，為了維護國家的統一，必須採取預防的手段來規範，因此持這種觀點就認為《反分裂國家法》是規範及避免分裂之典型法律；二是中國大陸政策綱領的展現，《反分裂國家法》就是中共對台之明確政策綱領；三是規範分裂國家中雙邊關係法，是一種迫於現實的產物。

而《反分裂國家法》整部法律的主軸是「反對國家分裂」而且針對分裂行為要採取制裁的措施。但在台灣角度來看，有制裁必然產生衝突，所以說它「戰爭法」可以理解。但是大陸卻說這是一部和平法，而且就像不想犯罪的人就不會過度憂心刑法，他們認為台灣如果不往台獨方向走，《反分裂國家法》就無用武之地，兩岸反而和平與穩定獲得保障。倘若從國際法的角度來看，分裂國家必須自行去認定，並無統一的認定標準。

台灣大學副校長包宗和教授曾在 2008 年 7 月 2 日在澳門理工學院一場講座，講題為《兩岸關係與台海安全》，曾經明確指出 2005 年 3 月 14 日所出台的《反分裂國家法》條文規範意義有幾個重點：1.第二條的一個中國 2.第三條的不受外國勢力干涉 3.第五條的和平統一 4.第六條的促進非政治性交流 5.第七條的協商和談判 6.第八條是本法的重點，主要提到採取非和平方式之前提有台灣分裂出去之事實、發生將導致台灣分裂之重大事變以及和平統一之可能性完全喪失等三種前提 7.第八條的由國務院、中央軍委會行動，再向全國人大報告 8.第九條的採取非和平行動將盡量減少台灣人民及外國人之損失 9.溫家寶強調《反分裂國家法》不是戰爭法 10.《反分裂國家法》使北京在美台戰略三角中處於利與不利的模糊地位 11.台灣民意反對《反分裂國家法》 12.《反分裂國家法》使北京對台灣威脅使用武力及使用武力之政策法制化(1)缺乏彈性或保持彈性(2)預防外交(3)政治嚇阻 13.《反分裂國家法》是北京將球拋給台北，這些重點，充分透露出《反分裂國家法》之重要意義。

關於《反分裂國家法》條文規範部分有下列幾處值得深究：

一、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。台灣方面若認為將因此落入「欲加之罪何患無詞」結果這樣的想法可以理解，因此北京方面如何能將「前提」更具體的寫入「實施細則」中予以正面列舉或負面列表，可能更見有立即的緊迫性。上述「非和平方式」到底等同於什麼行動，更是台灣人民所關注。「反分裂法」透過後，法案中沒有明白說明「非和平方式」到底內容是什麼，不過方式包括經濟制裁、海峽封鎖、外交「杯葛」等，甚至包括軍事演習與導彈試射都是在可能之列。雖然並沒有透露最後尚會另訂實施細則來明定「非和平方式」，但是綜觀上述任何方式，似乎沒有一項不是台灣人民的憂心。

二、有些其他配套措施是否與分裂法同步進行，也須對此法案後續發展作深入觀察。《反分裂國家法》立法之後，「緊急狀態法」已會隨之修法，以配合大陸內部可能採取軍事封鎖，進入軍管狀態，以及進行軍事動員的措施¹。北京國台辦官員認為《反分裂國家法》作為反對與遏止台獨，維護台海和平穩定，發展兩岸關係，促進祖國和平統一的特別立法，內容明確完整，因此既不需要，也沒有考慮制定與支配套的法律法規²。

三、《反分裂國家法》通過後，兩岸關係究竟是緊還是鬆？陳長文教授認為這要看站在什麼立場去觀察³，對於台灣獨派團體來說，這紅線的針對性極為強烈與明顯，因此《反分裂國家法》的政治效應當然是緊，但對於台灣一般人民來說，不越紅線反而會使兩岸呈現更和緩的狀態，這樣的鬆與緊，正反映出台灣島內意見的分歧。

四、《反分裂國家法》條文結構的特殊，李義虎教授曾特別提到這部法律的文本結構很特殊，跟一般的法律不一樣，它是由一個四分之三和四分之一的比例關係，關於使用非和平方式，它只有四分之一的內容加以規定，也就是第八條和第九條，規範關於如何對待分裂國家行為，其他四分之三的內容，都是關於如何推動兩岸交流、兩岸談判、兩岸和平統一之類的內容，而且大體上都是和平取向的，因此，這個法很特殊，其實如果說我們制定的是一部《反分裂國家法》的話，那麼你應該對這個「分裂國家行為」進行定性、定罪，並規定如何懲治這個罪，本來這方面的內容應該有大量篇幅，但實際上這樣的內容反而比較少，四分之三的

¹有關緊急狀態法的修訂，中共人大常委會委員長吳邦國在十屆人大三次會議常委會工作報告中有所表示。

²此段國台辦官員的訪談，請見國台辦官方網站，2005年4月5日，政務要聞，網址 http://www.gwytb.gov.cn/gzyw/gzyw1.asp?offset=50&gzyw_m_id=616。

³陳長文，〈從法律分析的角度看反分裂法的法律分析局限性〉，載於《律師雜誌》，309期6月號，台北：台北律師公會發行，2005年6月出版，頁31。

內容是跟促進兩岸關係發展有關⁴。

《反分裂國家法》這部法律的規範，就是側重中國大陸對台政策的完備。而反分裂國家法在經過制度化的過程，表現出中國大陸對台政策從不健全到健全的過程。它確立了中國大陸對台政策的信念共同的價值觀念，通過宣傳使大陸人民認清其利益，並樹立一致的對台政策之價值取向，建立規範體系，以加強大陸人民對於大陸領導群的認同，同時，更藉著《反分裂國家法》此項規範，將大陸思維的行為納入法制規範的模式當中，使得對台之相關組織機構能夠更加的健全。

中國大陸對台政策在制度化下，筆者認為大致有幾種正負功能，其正功能有：1.秩序功能：使得中國大陸對台政策能夠更加規範化與完備化，促進兩岸關係的和諧與安定。2.控制功能：反分裂國家法制度化下將有助於對於台灣方面的控制性與主動性，對台灣社會起了更大的控制及防範的作用。3.強化中共各項對台機構的組織功能：制度化能將使中國大陸對台政策之主要組織成員與機構的命運聯繫在一起，加強中國大陸內部的內聚力。而其負功能有：1.僵化：制度化後將使得中國大陸對台政策更加缺少變化性，只能在詮釋方面有其應變能力。2.保守：反分裂國家法制度化後，將使得中國大陸領導者越來越趨向於維護已有的規範底線，對台灣來說，則略顯保守與缺乏彈性。

總的來說，對於中國大陸來說，雖然「九二共識」為協商解決大陸與台灣問題奠定了基礎，兩岸關係因台獨分裂勢力的活動時而陷入緊張局勢。但從 2005 年開始，海峽兩岸的和平統一出現了新的轉機。全國人大於 3 月高票通過《反分裂國家法》。雖然第八條第一次以法律的形式提示了採取「非和平」措施的可能性，但該法的主旨仍然是「和平統一」。⁵就在兩個月之後，台灣的國民黨和親民黨領導人相繼完成了大陸的「和平之旅」，為兩岸關係的實質性改善邁出了重要一步，也為和平統一的制度安排打下了民意基礎。和平統一顯然是關係到中華民族前途的一件大事，也是中國在現代化進程中實現「和平崛起」的重要一關，而能否以和平方式順利統一台灣，在很大程度上取決於實現統一的制度設計。和武力征服的最大區別在於，和平統一必須通過妥善的制度安排方能實現。這是因為分離多年的不同地區通常在經濟、政治、法律和文化上存在著重大差異，因而國家統一必須照顧到不同方面的需要。如何在求同存異的前提下實行和平統一，如何保證不同地區的制度和文化的選擇得到充分尊重，如何保障處於不同制度和文化的人民在民主自治的大原則下實現共同繁榮，是憲法制度的設計者所必須考慮的首要問題。在這方面，歐美經驗提供了豐富的啓示。美國之所以能維持兩個

⁴李義虎，〈非常眼光解讀反分裂國家法〉，載於文池主編，《在北大聽講座》第 14 輯，北京：新世界出版社，2005 年 9 月 1 日，頁 37。

⁵張千帆，〈國家統一與地方自治〉，（原載中國公法評論網，轉載自北大法律資訊網），2007 年 10 月 15 日。該文認為根據反分裂國家法第一條，該法的目的是「反對和遏制台獨分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一」。第五條進一步規定：「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」。在 2005 年 3 月 18 日，北京大學憲法與行政法研究中心召開了一次關於《反分裂國家法》的研討會，會上大部分學者也都將該法解讀為一部和平統一法。

多世紀的繁榮穩定，歐洲共同體之所以能在過去 50 年裡從 6 個成員國不斷擴大到今天的 27 個成員國，無不歸功於這些國家或地區的憲政制度⁶。因此，為了實現中國的和平統一，中國大陸必須為和平統一提供合理有效的憲政制度，讓兩岸人民尤其是台灣民眾清楚看到統一的利益，並通過有效的制度保障使他們對自己的前途感到放心。事實上，中國已經在正式或非正式場合下通過多種方式表達了未來制度安排的巨大彈性。《反分裂國家法》第 5 條也規定：「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。由此可見，和平統一的制度設計有著很大的自由空間。」

中共外長李肇星在 2007 年 3 月 6 日在回應台灣陳水扁先生提出四要一沒有曾明確表示「全國人大通過反分裂國家法，並非是擺在那裡好看而已」⁷。而根據北京大學法學院姜明安教授就反分裂國家法之規範意義提出自己的看法，姜教授認為中國大陸對台政策法制化後具有一些規範性意義，這些規範性意義對於大陸方面來說意義十分重大，其理由論述如下：

一、依法而行，有法可依

對北京當局來說，對台政策法制化的意義，反分裂之所以要依法，而不是單純依政策，是因為法比政策更具剛性、連續性和穩定性，從而更具有可預見性。儘管在法治國家，即使有了法，也還需要政策進行微調，但法治國家的任何重大事項，特別是涉及到人民生命、財產權益的重大事項，比如反分裂國家的事項，不能長期沒有法的規範和調整。因此，十屆全國人大三次會議制定《反分裂國家法》，將國家已實行多年的反獨促統政策上升為法律，完全體現了憲政和法治的要求⁸。

憲政主義是和法治關係密切且相聯繫的。大陸當於不可能設想沒有憲政的法治，大陸當局同樣不可能設想沒有法治的憲政。法治意味著國家的一切行為必須有法律的根據，必須依法辦事、依法治國。對於維護國家統一，反對分裂這樣的大事，當然同樣必須有法可依。國家必須依法反分裂，依法維護統一。反分裂之所以要依法，而不是單純依政策，因為法比政策更具有剛性，更具有連續性和穩定性，從而更具有可預見性。儘管在法治國家，政策同樣是不可缺少的。在任何領域，即使有了法，也還需要政策進行微調，但是，法治國家的任何重大事項，特別是涉及到人民生命、財產權益的重大事項，像反分裂國家這樣的重大事項，不能長期沒有法的規範和調整。如果一個時期內政策尚不成熟，立法條件尚不具

⁶當然，制度的作用並不是無限的。例如儘管 1788 年聯邦憲法對於維護美國統一來說是一部很有效的憲法，它仍然沒有能防止 1860 年因蓄奴制度而引發的內戰。但是這顯然不是說憲法制度不重要，而至多只是表明憲法制度對於維護和平統一並非充分條件。內戰後美國的持續統一和繁榮也充分證明聯邦憲法的重要性。對於這個問題，美國學者已有充分闡述。參見布萊斯特等，《憲法決策的過程——案例與材料》（上冊），張千帆等譯，北京：中國政法大學出版社 2002 年版，頁 284-318。

⁷ 參見《聯合報》，〈中共外長李肇星：反分裂法非擺著好看〉，2007 年 3 月 6 日，A2 版。

⁸ 姜明安，〈反分裂國家法體現憲政精神〉一文，載於《法學雜誌》2005 年第 3 期，全文參見網址 http://article.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=28758。

備，沒有法而靠政策調整是法治尚可允許的話，而在政策已實行相當長的時期，立法條件已經具備的情況下，國家仍不立法，使相應事項永遠無法可依，人們對相應事項一直缺乏必要的和適當的可預見性，那就是法治絕不允許的，從而也是憲政絕不允許的。⁹

二、依憲政主義的精神不允許國家分裂

根據姜明安老師對於憲政主義的看法，認為憲政主義的精神便是維持國家統一、節制政府權力、以及保障人民權利。對於中國大陸來說，憲政主義的精神是不允許國家分裂。因此若是分裂便是違背憲政的基本原則和精神。姜明安教授認為：「在十九世紀四十年代末，德國曾制定統一的帝國憲法，規定國家統一和國民的人身、信仰、言論、集會、結社自由以及財產權不可侵犯。但是，各邦的封建勢力反對統一，不願自己的權力受到制約，不願意通過憲法賦予人民以基本的權利和自由，不願意消除封建農奴制的殘餘。德國各邦封建勢力反憲法、反統一的行為最終導致連年的戰爭，直至 1871 年才在俾斯麥的『鐵血政策』下實現統一。儘管通過俾斯麥『鐵血政策』建立的統一並沒有直接導致憲政，但統一對於德國憲政的形成和確立，無疑是有促進作用的。十九世紀五十年代，美國南部的一些州仍然保留著奴隸制，這些州的一些奴隸主試圖製造分裂。1861 年林肯當選總統後，曾要求南方各州不要擴展奴隸制，不要製造分裂，勸告「懷有不滿情緒的同胞」不要破壞國家的統一。但是，南部奴隸主為了維護奴隸制，仍堅持退出聯邦，製造分裂。林肯為了維護國家的統一，維護憲政，不得不通過國會制定《反分裂國家法》（《反脫離聯邦法》），並發動反分裂戰爭，從而保障了國家的統一，維護和發展了憲政主義」¹⁰。

三、節制中共當局在國家實體上與程序上的權力

依照憲政主義的精神既是不允許國家分裂，但同時也不允許有『無限制的國家權力』。任何國家權力，即使是反獨促統的國家權力，也應該受到法律的限制和制約。《反分裂國家法》正是根據這種憲政主義精神的這種要求而制定的。例如，在反分裂法第八條中在授權國家為捍衛國家主權和領土完整得採取非和平方式及其他必要措施時，對此設定了實體和程序兩大限制，即節制中共當局在在國家實體上與程序上的權力。實體的限制是國家行使此種權力的條件：『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。』只有具備此三種情形之一，國家才能採取非和平方式及其他必要措施。否則，國家即不能行使此種權力。而程序的限制是國家行使此種權力必須要向人大報告的制度：國家在法律規定的情形出現時，「採取非和平方式及其他必要措施，由國務院、中

⁹姜明安，〈反分裂國家法體現憲政精神〉一文，載於《法學雜誌》2005 年第 3 期，全文參見網址 http://article.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=28758。

¹⁰姜明安，〈反分裂國家法體現憲政精神〉一文，載於《法學雜誌》2005 年第 3 期，全文參見網址 http://article.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=28758。

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」。

四、立法目的在於保障人權發展

反分裂國家法依姜明安教授的看法就其立法目的而言，該法第一條明確規定，該法的制定是「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」。很顯然，台獨意味著戰爭，而戰爭是不利於人權保障的。因此，反台獨就是爲了保和平，保和平就是維護人權¹¹。就《反分裂國家法》的內容而言，該法整個條文都貫穿著保障人權的精神。即使第八條規定了非和平方式，但第八條首先受第五條的制約，即國家採取非和平方式捍衛國家主權和領土完整必須是窮盡了和平方式。在未窮盡和平方式以前，爲了儘量避免對人的生命財產的損害，國家應「以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一」。而且第八條還要受第九條的制約，即國家採取非和平方式及其他必要措施並組織實施時，應「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」。可見，《反分裂國家法》確立的這三個「最大」充分體現了憲政的人權保障要求。

五、將國家行爲區分爲常態與非常態情況

姜明安教授認爲「憲政主義對國家行爲的規範是區分常態和非常態的」。在常態條件情況下，憲政要求法律對國家行爲提供明確、具體的根據，予以嚴格的規範，不授予國家機關以過於寬泛的自由裁量權；而在非常態條件下，憲政要求法律爲國家提供採取緊急應對措施和靈活行爲的根據，授予國家機關以有效處置突發事件的自由裁量權。《反分裂國家法》正是根據這一要求，在國家未出現該法第八條規定的台獨三種嚴重情形時，規定國家應採取措施，維護台海地區和平穩定，發展兩岸關係；開展台灣海峽兩岸平等協商和談判，努力實現和平統一。在國家已出現該法第八條規定的台獨三種嚴重情形時，該法則只概括性和原則性地授權國家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，至於非和平方式可包括和應包括哪些具體方式，必要措施可包括和應包括哪些具體措施，法律則沒有明確規定，而完全授權國家根據具體需要而裁量決定¹²。

六、該法是具有大陸方面之民意基礎

《反分裂國家法》在全國人大以近乎全票的高票通過，其民意基礎就中國大陸來說是無可置疑的，在大陸《反分裂國家法》可以說是大多數人的期盼，中共一再對外表示該法是海內外全體中國人絕大多數的企盼。但是若從其他對此有意見者的角度來看，全國人大是否能夠完全代表人民的意志，恐怕仍不無疑問。

七、該法在促統上開拓更大的彈性空間

¹¹ 同前註。

¹² 同前註。

反分裂法的防患未然的意義較強，對北京來說，不但沒有拘束性¹³，而且一旦出兵台灣，也有「合法性」和「正當性」。更重要的，反分裂法符合目前對台政策的防獨思考。要注意胡錦濤在全面接權後對「和平統一」和「主權維護」的新思維，《反分裂國家法》的名稱最後被接受，反映了胡錦濤在追求台海問題上傾向不主動使用武力的想法¹⁴。

中國人民大學教授黃嘉樹認為《反分裂國家法》在促統方面比原來的一些提法更寬鬆，開拓了更大的彈性空間，沒有提出任何更急迫的、要對台灣加緊統一的訴求。這說明祖國大陸在和平統一方面是有耐心的，對台灣人民是有信心的。他認為反分裂法首先是和平的方式和非和平的方式的結合。和平的方式是儘量要爭取的方式，所以法律條文中三分之二以上的篇幅是討論如何用和平的方式來推動兩岸關係的發展和進行兩岸的談判溝通，這既是要達到最後統一目標必經的步驟，也是在現實中用和平的方式反台獨，要盡最大努力、最大誠意來實現這一目標。但是在台獨活動日益升級的情況下，也不得不做一些非和平方式的準備，但非和平方式是最後的方式，只要有其他的一線的希望，絕不採用。非和平方式也是被迫的，防禦性的，且限定在反獨的領域，沒有再提實現祖國統一大業要用武力的方式。第二，促統與反獨關係的結合。這部法的名字叫《反分裂國家法》，在反獨方面具有更強烈的現實針對性。這兩三年來台獨分裂活動日益猖獗並迅速升級，逼迫大陸不得不採取這種方式向台獨分子發出強烈的震懾資訊。但從長遠的角度來看，《反分裂國家法》對台獨的震懾和對統一的耐心以及對台灣人民的信心都非常值得關注。第三，台灣人民和台獨的關係。台灣當局企圖把這部法說成是針對所有台灣人民、針對整個台灣民主建設成果的。但事實上，祖國大陸是把台灣人民和台獨做重大區別的¹⁵。

《反分裂國家法》的宗旨是維護國家的主權和領土完整，是包括兩千三百萬台灣人民在內的十三億中國人民的共同意志。反對台獨勢力分裂國家，也是要保護台灣人民的福祉，保護兩岸關係和平穩定發展的大局，使台灣人民也能從中獲益。關於台灣人民利益的一些問題，法案中也明確規定了六個「可以談」和五個方面的鼓勵。他相信在兩岸互補互益，共議統一的過程中，這些台灣人民關心的問題，都能夠通過雙方的平等協商，找到彼此都能接受的解決辦法。

八、該法主要希望是以和平統一來解決兩岸爭議

和平統一顯然是關係到中華民族前途的一件大事，也是中國在現代化進程中實現「和平崛起」的重要一關，而能否以和平方式順利統一台灣，在很大程度上取決於實現統一的制度設計。和武力征服的最大區別在於，和平統一必須通過妥善的制度安排方能實現。這是因為分離多年的不同地區通常在經濟、政治、法律和文化上存在著重大差異，因而國家統一必須照顧到不同方面的需要。如何在求

¹³ 為何沒有拘束性因為一旦兩岸戰事啓動，根本不需要任何的法律規範即可進行戰爭。

¹⁴ 參見《聯合報》，〈邵宗海，反分裂法，名稱勝內容〉，2004年12月29日，A15版。

¹⁵ 參見《中新社》，〈黃嘉樹：反分裂國家法開拓更大的彈性空間〉，2005年03月16日。

同存異的前提下實行和平統一，如何保證不同地區的制度和文化的選擇得到充分尊重，如何保障處於不同制度和文化的人民在民主自治的大原則下實現共同繁榮，是憲法制度的設計者所必須考慮的首要問題。從《反分裂國家法》第5條規定：「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」。因此和平統一的制度設計有著很大的自由空間，該法主要希望是以和平統一來解決兩岸爭議。

該法是否能夠以和平統一來解決兩岸爭議，在台灣仍有很大的質疑，這牽涉到一個最基本的核心問題，就是反分裂國家法究竟是和平法還是戰爭法的問題，不同立場的人自然有不同的觀點。

九、該法使美中台三邊關係中保持一定彈性運作的空間

所謂的保持一定彈性運作空間，指的是因為各方解讀該法的觀點及角度不同，使得該法具有一定的爭議性，進而產生美中台三邊關係中的彈性運作空間。

北京清楚美國會對《反分裂國家法》產生後的後續動作表示關注，《反分裂國家法》有點被動性，只要民進黨政府沒有在修憲、制憲或公投方式上讓台灣獨立有法理基礎，兩岸就不會有立即爆發戰爭的危險，如此，美國也就不需承擔太大的壓力。當然台灣關係法也因此與《反分裂國家法》也因此就不會讓華府與北京擔心兩法產生「擦槍走火」的相撞，因為台灣獨立一旦宣布，定會讓美國覺得是台北先破壞現狀。

除了對大陸具有規範性意義外，對於北京來說也會產生一些對台政策執行的困擾。如《反分裂國家法》通過後，它的執行將受法律規範，既不能逾越，但恐怕也很難規避。這樣的結果會使得兩岸之間的衝突解決，今後將缺乏彈性與模糊解讀空間。此外，過去大陸任何政策和領導人的談話都會隨時間與他的地位起落而有所變更或取代，但是法案奠定卻是永久的規範與拘束，對一直講求需要模糊立場來因應對方的兩岸關係來說，大陸與台灣雙方將重新調適，而適應法律必須硬碰硬的嘗試，也使得中共對台政策將在面臨台灣變局演變之時，變成放手一搏的選擇。另外，《反分裂國家法》的立法依據卻是明白的說明是源自於中共憲法序文所言：「台灣是中華人民共和國神聖領土不可分割的一部份」，立法機構又是全國人民代表大會，那麼通過後的法案當然就是中華人民共和國的法律。在這樣清楚的架構下去定位台灣，並規範台灣的行為，站在北京的立場或認為應具合法性與正當性。但看在台灣人民眼中，一個中國在法制化後變成了中華人民共和國，當然就會質疑北經過去多次重申「一個中國」的真正內涵。如果北京貫徹台灣人民的方針絕不改變，那麼如何說服台灣民眾並使他們相信，一個中國在《反分裂國家法》通過之後仍然不等同於中華人民共和國恐怕「自圓其說」的功夫亟待補強¹⁶。

而饒戈平教授認為事實上「反分裂法」之規範意義也可從三方面來看：一是

¹⁶邵宗海，《兩岸關係》，第七章《反分裂國家法的分析與評估》，台北：五南出版社，2006年版，頁257-259。

對大陸內部來說：用非和平的方式來打擊台獨份子，不需要臨時立法，因為已經有法可依，儘管是被迫使用。二是對台獨分裂份子來說：第八條劃定出一條政治底線，大陸要維持和平，但當忍無可忍的情況，有第八條可以依據。就現行的國際法認定，160多個國家在建交上都明確認定中國時，《反分裂國家法》有國際法的根據。三是對外國勢力來說：大陸盡一切和平的努力，而台灣一方改變現狀，動武是沒有辦法的事，動武是每一個國家必須維護領土完整的義務與固有的權利，是國際法無所非議之原則性問題，至於要採用何種方法，則是屬於內政問題。另外其整體的憲政意義有 1.政治意義大於法律本身的意義 2 合法的法律程序所制定的法律 3.重要性不只是在法律的意義 4.只是反台獨分裂勢力的法律，並非是對台關係的準據法，至於對台關係的準據法，這需要經過談判與對話的過程 5.並非是一國兩制，也並非是對台關係的基本法。

黃嘉樹教授在論及《反分裂國家法》之規範最大的意義在什麼地方時，他認為這個問題必須要很嚴肅來面對，《反分裂國家法》是用非常嚴肅的方式，傳達重要的訊息，台獨再這樣下去，就是戰爭，但是大陸方面還是會盡一切努力來維護兩岸和平。令全世界都感覺到中國政府反台獨的立場，中國政府劃定出一條反台獨的政治底線，台獨是有現實危險的。至於整體的憲政意義有 1. 《反分裂國家法》所觸及到的問題是現實問題，是防止台獨的法律，並沒有涉及到未來台灣與中國大陸政治秩序安排的問題，所以《反分裂國家法》和一國兩制沒有直接關係。一國兩制是面向未來的，而《反分裂國家法》所針對的是台獨的現實威脅。2.一國兩制是涉及到未來權力分配的問題，而《反分裂國家法》並沒有觸及，因此《反分裂國家法》並不是解決統一的問題。中國大陸過去和現在的對台政策是軟的更軟，硬的更硬。中國大陸人民對政府有信心，《反分裂國家法》這個法律是體現硬的一面；這幾年中國大陸對台政策是用軟的，軟的可以更軟，使美方知道《反分裂國家法》對於中國大陸的規範意義。

而李義虎教授對此問題則簡短地回應《反分裂國家法》就是劃出台獨的底線，並且以法律的方式來劃出底線，這是我認為《反分裂國家法》之規範最大的意義。至於它的憲政意義在於 1. 《反分裂國家法》並沒有出現一國兩制的字眼。2. 《反分裂國家法》是 82 憲法下位階的特別法與專門法。3. 《反分裂國家法》的功能性是反對與遏止台獨。4. 《反分裂國家法》不是解決兩岸憲政體制的問題，雖然第五條中的「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」，具有若干的憲政意義。5. 《反分裂國家法》不是對台關係的基本法。

北大法學院甘超英教授從法制化的角度來解讀《反分裂國家法》，他認為該法最大的意義在於法制化的標誌，它表明了法制化的意義；對於台灣的基本立場，台灣人民、大陸人民及外國人士都清楚，因此《反分裂國家法》是具有實質意義的，表明態度很重要，以立法表明態度是有意義的，不是空架子。在一個法治社會中，人們不會無謂地制定法律。至於它的憲政意義在於 1. 政治影響大但是法律的意義大於政治的意義 2.法制化的意義 3.合法程序 4.它具有重要性，具有法律與政治兩種意義的重要性 5.從反分裂法第五條第三項：「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」這是一國兩制的內容，雖然反分裂法全文中並沒有提到一國兩制，但是他一國兩制的內容並非是港澳意義上的一國兩制。對於中央與地方關係，反分裂法第五條第三項再加上王兆國先生的發言都強調了一國兩制問題。一國兩制有兩種模式，一種是對台灣的模式，這種一國兩制還沒成型，到底是單一制還是聯邦制還搞不清楚，兩制也不清楚，也還沒成型，所以這一種一國兩制模式還沒成型，另一種一國兩制的模式就是港澳的一國兩制模式，這種模式已經發展十年了，已經慢慢發展成熟。當然，如果前一種一國兩制形成時改變國家結構形式，後一種一國兩制也可能發生改變。

綜合上述學者，對於反分裂國家法所帶來的規範意義，無論從何角度切入，都一致肯定該法對於大陸本身及對台關係上都帶來規範意義。

另外，關於《反分裂國家法》制度化意義的探討，尚有幾個衍生之相關問題探討：

(一)、反分裂國家法下的民意基礎與定名爭議

關於《反分裂國家法》之民意基礎部分，饒戈平教授認為依據《立法法》及《反分裂國家法》之議案產生，在《反分裂國家法》的起草過程中，不能因為要全民參與，重點是要透過表決來體現，有相當長的一段期間，大陸高層，歷經內地群眾的要求、共產黨員的要求、海外華人的要求與壓力而產生這樣的一部《反分裂國家法》，《反分裂國家法》，同時也是台獨份子不斷地升級挑釁的結果，它的民意基礎包括內、外在因素，內在因素就是我剛才提到的，他是內地群眾的要求、共產黨員的要求、海外華人的要求與壓力而產生；外在因素是台獨份子，不只是語言，而是以實際的行動，因此他的民意基礎來自於內外因素所構成的」。黃嘉樹教授則認為「反分裂法」當然沒有台灣方面的民意基礎，因為沒有途徑，沒有條件與程序去爭取台灣民意認同，所以拿台灣的民意基礎來說，沒有意義，當然沒有台灣的民意基礎。

但是在大陸來說，很多學者都已經提出許多版本，包括帶有急統色彩的版本，以「統一法」來命名，最早是民主黨派提出，但中央立法是很謹慎的，中央是被台獨逼迫而立了《反分裂國家法》，在立法過程中也過濾掉許多敏感的問題，比如說沒有用「統一法」這個名詞，也規避掉如何懲治台獨分子的條款，其間廣泛徵求各界學者專家的意見。李義虎教授認為《反分裂國家法》在大陸是有民意基礎的，它是大陸民眾集體意志的展現。例如，我們可以參考有關的資料，人民大學輿論中心及北大相關研究機構均發放過調查問卷，這些問卷反應出大陸社會與青年學生的心聲，從中可以看到，反對和遏制台獨，追求國家統一是國家的主流民意。同時，《反分裂國家法》是透過全國人大代表通過的，反映了人民要求，把民意心聲反映到制定法律的過程當中。我記得在制定的過程，只有兩票棄權，是以相當高的高票通過的；甚至要特別注意的是，《反分裂國家法》通過投票之贊成票比八二憲法還高。

《反分裂國家法》的制定，是對現實的回應，也是國家集體意志的反映。對

此進行解釋，要正確和準確認識它的原因和背景，不能倒因為果。這部法的起因與緣由是因為台灣內部有人推動台獨，所以大陸方面才採用以法律形式和法律手段反對和遏制台獨，也就是做了《反分裂國家法》之立法工作。陳水扁在上任之初，曾經有過「四不一沒有」的承諾，但 2002 年他提出「一邊一國」，2003 年到 2004 年 3 月他大力推動公投，挑釁兩岸關係。這些都是在背棄過去的承諾，並且有在島內推動法理台獨及文化台獨的具體行為。這樣，一個中國原則和國家主權受到威脅，大陸必須有所反應，透過各種的方式、包括法律形式來回應。現在，大陸方面正在加強依法治國，加強法制建設，依法治獨也是依法治國和加強法制建設的文中應有之義。關於民意基礎，大陸這邊有全國人大代表大會制度和政治協商制度，政府與社會各界，包括民主黨派的溝通是經常性的。很多人大代表、政協委員或者是民主黨派人士，或者來自社會各界，或者來自基層，在兩會上他們都會表達民間社會的意見和呼聲，很多民主黨派的代表，甚至更積極地提出應該依法來反制台獨，要求國家採取實際行動。我們是以反對和遏制台獨、維持台海和平為主要目標，為台獨劃出底線，而不是訴諸戰爭，因此對戰與和的問題要搞清楚，不能倒果為因。此外，李義虎教授對於民意部分，他認為：「我們知道台灣的民意很複雜，民調也具有局限性。大陸是從中華民族長遠的利益考慮，雖然不可能採取直接的方式徵求台灣的民意，但法理台獨對台灣人民的根本利益和長遠利益是不利的。島內民意體現的方式是複雜的，也受到一些民粹因素的影響。民意的構成取決於多方面，包括現實政治、歷史積累與內外環境多方面的因素。台灣的民意有自發、自然塑造的一面，也有受到政治操作影響的一面。因此如何真正界定民意是很困難的，台獨意識膨脹與這幾年台灣的政治現實有關，在陳水扁等台獨人士塑造去中國和反中國意識後，民意受到了操作，因此考察民意必須要注意具體現實情況。這裏還有一個問題是，民意是否符合一個社會正確發展的方向？在歷史上，民意也有可能被操弄，所以民眾對於未來不見得有很明確的看法，民意是會變化的。就現在的情況來說，台灣的民意也顯然受到統獨議題、族群議題等因素的影響。至於說到入聯公投的問題，陳水扁等台獨人士刻意混淆了法理台獨與台灣國際空間的問題。大陸反對法理台獨，但對於國際空間問題可以談，而一般台灣民眾對此並不瞭解。因此台灣有些民眾出自於情感因素，容易受到某些政治人物的蠱惑，所以才會出現如此的民調，大陸方面是可以理解的，總之，民意是很複雜性的。

北大法學院甘超英教授在談到此問題時，認為《反分裂國家法》此法涉及到台灣 2300 多萬台灣同胞的利益，這比較敏感。況且根本沒有辦法徵得台灣 2300 多萬同胞的意見，《反分裂國家法》和中英之間的香港情況不同，香港的主權這是屬於中國的，這完全沒有問題，香港是殖民統治，他需要治權談判，這與台灣的情況完全不同。中國大陸大多數反對分裂，知識份子中更有絕大多數的人反對台灣分裂，從大陸出去的海外人士也大多都反對台灣分裂，因此中國大陸立法的民意基礎是來自各方面的，都希望中國強大，不要分裂。此外我們必須從胡四點中理解，在二〇〇五年三月四日，胡錦濤在全國政協十屆三次會議分組座談發表

的「胡四點」中強調，反對「台獨」分裂勢力及其活動的鬥爭仍然是嚴峻的、複雜的。因此在判斷反「獨」鬥爭嚴峻與複雜的認知下，胡錦濤先生提出了四點強硬的反「獨」主張：第一，堅持一個中國原則決不動搖。第二，爭取和平統一的努力決不放棄。第三，貫徹寄希望於台灣人民的方針決不改變。第四，反對「台獨」分裂活動決不妥協。胡四點真正說明中央的態度，並沒有特別強調武力解決。所以胡四點必須和《反分裂國家法》結合起來理解，包括什麼叫做台獨？它的標誌及標準是什麼？《反分裂國家法》都沒有解釋，這也是中國立法的一個通病，政治理解的空間太寬。

〈二〉反分裂國家法制度下的規範主體

李義虎教授曾在〈非常眼光解讀反分裂國家法〉一文中曾經清楚的提到，「如果西藏、新疆出現出現了分裂國家的行為該怎麼管呢？李教授認為一個是《中華人民共和國刑法》有明確的規定，在《中華人民共和國刑法》第 13、102、103 條專門管這事，它們認定破壞國家主權和領土完整、分裂國家的行為都是犯罪，可以由《中華人民共和國刑法》來管，除此之外，還有《中華人民共和國國家安全法》等對於分裂行為的定性、量刑等進行了規定，關於西藏、新疆可能出現分裂國家行為的問題，還有《中華人民共和國民族區域自治法》，當然這個法的文字稍微抽象了一點，說了一些原則，比如說「維護國家統一」、「鞏固各民族的團結」、「在維護民族統一的過程中要反對大民族主義」、「反對地方民族主義」等，《中華人民共和國民族區域自治法》主要針對搞民族分裂的行為，它反對和懲治的是「民族分裂」，如果說河北省、山東省搞分裂，就是漢人自己搞分裂，是由《中華人民共和國刑法》來制裁。因此我們應該理解《反分裂國家法》在我國法律體系中的位置和功能，假設說未來西藏、新疆或者其他地方分裂的事鬧大了，那時如果為了動用法律這樣一個強有力的手段遏制分裂國家行為，如果有需要再去制定一部專門法，那部法應該叫做《反分裂國家法》，因為這是在主權和治權都統一情況下對分裂國家行為進行的制裁。¹⁷」

在《反分裂國家法》規範主體的對象方面探討，饒戈平教授就認為「任何國家都有以立法的方式來維護國家領土完整之權利與義務，「反分裂法」所規範的主體是針對台獨分裂勢力，至於疆獨藏獨，目前不成為一種現實威脅，不成為一種有規模的分裂行動，但台灣面臨到立即分裂的危機，因此這部《反分裂國家法》，就是針對台獨，大陸不必要無地放矢，不需要以這部法來規範疆獨及藏獨，否則會沖淡針對台獨份子，倘若未來有一天，疆獨藏獨也成為一種現實威脅，也成為一種有規模的分裂行動，那麼中國中央會另外制定相關的法律來防止，因此《反分裂國家法》是一部特別法，特別針對台獨份子。」黃嘉樹教授則認為《反分裂國家法》主要是針對台灣，對台獨有效，《反分裂國家法》之所以沒有在法律的名稱上加上「中華人民共和國」的字眼，就是因為要保持兩岸在一個中國原

¹⁷李義虎，〈非常眼光解讀反分裂國家法〉，載於文池主編，《在北大聽講座》第 14 輯，北京：新世界出版社，2005 年 9 月 1 日，頁 32。

則上的彈性，如果這個法定名為「中華人民共和國反分裂法」，那麼一個中國原則的彈性就沒有了，中國大陸的思考點是根據實際的情況，分開來做，像是野生動物保護法一樣，分批保護，第一批是哪些，第二批是哪些，目前疆獨及藏獨，還沒有規範，要看當時需要，可以用其他形式或是增加條文的方式，來規範疆獨和藏獨，因此《反分裂國家法》只是針對台獨的¹⁸。李義虎教授認為《反分裂國家法》規範的對象很清楚，適用的地區是台灣地區，這也是很清楚的，規範的對象就是台獨，《反分裂國家法》第一條說的很清楚：「為了反對和遏制『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」。這一條將規範的對象與適用的地區說的很清楚。至於說如果有藏獨及疆獨，甚至有蒙獨，或者假設內地某省有人搞獨立，那都已有相關的法律來規範。除了憲法有維護國家主權和領土統一的精神外，還有相關的法律予以規範，例如香港與澳門如果要獨立，港澳基本法就可以應對港澳獨立的問題；在藏獨及疆獨的問題上，有幾個法律依據，一個是中華人民共和國刑法，一個是中華人民共和國國家安全法，這些都有相關的規定，另外還有中華人民共和國民族區域自治法來規範；針對大陸如果有其他省分要獨立，中華人民共和國刑法與中華人民共和國國家安全法，可以規範這樣的情況，而使得問題獲得解決。因此《反分裂國家法》只適用於台獨，這是沒有問題的。

但是台灣的許光泰研究員則有些許不同看法，他認為《反分裂國家法》適用範圍應該不限於台灣，也可以同時適用於新疆、西藏的所謂分離運動，但是從實際條文內容來看，全文很明顯是針對台獨而來，從中國過去針對涉台事務所通過的規定觀察，在法規名稱上都會有涉台用語，例如《鼓勵台胞投資的規定》、《台胞投資保護法》等等，這次卻沒有，表面上中國的立法技術似有問題，但從此法第1條的立法理由來看，此法顯在說明一個事實，即新疆和西藏已在中國控制之內，無慮分裂，而台灣迄今還僅止於法理，《憲法》上屬於中國，仍未事實有效控制，還難謂已是國際法上中國領土的一部分。

另外在討論《反分裂國家法》的屬性時，它是否屬於戰爭法？饒戈平教授認為「《反分裂國家法》從制定後就一直實施著，有一些人只注意第八條及第九條，這是不準確的理解，事實上，「反分裂法」是從正反兩個角度來談，《反分裂國家法》的主要意圖就是要求和平、求穩定、求兩岸關係發展、求統一。因此當分裂成為現實，才有第八條的適用，第八條是反獨、促統、維持穩定。反分裂反台獨是第一位，中國大陸最重要的就是維持穩定，維持現狀，發展經濟，朝兩岸不改變現狀方向發展。中國大陸的基本原則是一個中國，一個抽象模糊的中國，維持和平統一的原則，如此才有第六條及第七條來規定如何維持一個中國？如何維持穩定？如何發展兩岸關係，因此在第五條的基礎上來促進第六條及第七條的統一。中國大陸是以法律的規定來展現誠意，來爭取和平統一，只要堅持一個中國原則，什麼問題都可以談，一個中國的內涵是什麼，也可以談，《反分裂國家法》

¹⁸ 參見黃嘉樹教授訪談記錄，2007年6月23日接受訪談。

更不是動武法，也不是戰爭法，中國大陸不想打仗，中國大陸要追求和諧社會與經濟建設發展，爭取時間來搞建設，大陸非但不想對台動武，更不想對周邊國家爲了邊界問題而動武，也不想與其他大國爲敵，『友好睦鄰』是中國大陸處理與週邊國家及大國的策略，中國大陸根本不想打仗，只想和平建設，這是中央意識到根本利益所在，因此和平外交一直是中國所要的。《反分裂國家法》根本就不是戰爭法、動武法，《反分裂國家法》也一直在實施著，第六條及第七條，一直在做，在實施，對於三通、直航、農產品、台胞觀光、台商及兩岸人民交流，一直有在實施，目的在促進兩岸關係的發展。基本上來說，「反分裂法」的屬性就是求穩定、求和平、求統一，非不得已絕對不採取非和平的方式。」而黃嘉樹教授則認爲《反分裂國家法》從制定後就一直實施著，特別上其中要求推動兩岸交流的條文。因爲《反分裂國家法》原則宣示性的內容多，現實上人民的感覺不同，似乎除非打仗，不然許多人認爲《反分裂國家法》沒有實施，但從《反分裂國家法》的內容來看，一直都有實施。至於非和平方式、用武的方式也一直有在準備，但是目前還沒有到那樣嚴重的樣態，並沒有那樣的嚴重，和平統一的可能性也並未喪失，因此並沒有需要使用非和平的方式。但《反分裂國家法》從制定後就一直實施著，這是事實。

北大國關學院李義虎教授在看待此一問題時認爲《反分裂國家法》以法律的形式來表達國家的意志，在第八條有三種情形。一種情形是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，一種是發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，另一種是和平統一的可能性完全喪失，這三種情形發生時，國家得採取非和平方式及其它必要措施，捍衛國家主權和領土完整。因此《反分裂國家法》是具有防範性質的，當出現台獨危險時，具有預防與防範的功能，也有在三種情形出現時採取行動的功能。法律注重事實與行爲，當事實行爲出現時，法就會啓動並發生效力。例如台灣方面修憲、制憲或公投的內容如果符合這三種情形，那就會適用第八條；法律與政策也是有所區別的，政策可以很彈性，但是一旦形成法律後，這就不是鬧著玩的，大陸已經做好一切的準備，當出現法理台獨改變兩岸關係現狀的情況，就必須採取斷然的措施，大陸的政策表明也是在說明，該使用《反分裂國家法》的時候就會使用。而北大甘超英教授則直接回答認爲《反分裂國家法》規範的主體是台灣，不包括西藏及新疆，《反分裂國家法》定義是指台獨分裂，對於疆獨藏獨，這是一種叛亂行爲、暴亂行爲、平叛行爲，而不是獨立行爲，王兆國先生的說明充分顯示出戒嚴法還是實施，因此疆獨及藏獨，那是叛亂行爲，根據《反分裂國家法》第一條中規定針對國家絕不允許台獨，這是有針對性的，《反分裂國家法》第三條中台灣問題是中國的內戰遺留問題，內戰問題這也是具有針對性的，都是針對台灣，因此這充分說明《反分裂國家法》規範的對象是台灣。上述無論是饒戈平、黃嘉樹、李義虎或甘超英等教授都認爲《反分裂國家法》規範的對象就是只有台灣，這是相當清楚且明確的。

第二節 反分裂國家法的主要爭點

《反分裂國家法》這一部法律，引發最大的爭點及波瀾在於第八條的條文，因為該條說明中共將採用非和平方式的條件，中共稱的三大條件，在文字上具有相當的解釋權，在運用上也具有相當的裁量權，無論如何，《反分裂國家法》該法最主要的重點就是第八條，第八條的條文內容如下：

「『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。」

第八條所謂的分裂出去，指的是台灣本身在憲法上的國家定位有所改變，不僅事實和法律的統治權不及於大陸，連主權的主張也不及於大陸，也就是所謂的「法理台獨」，但也包括了大陸當局主觀認定正名制憲建國公投及以主權國家身份加入之國際空間的開拓等等，大陸當局都認為是「法理台獨」。

這裡所提到成台灣從中國分裂出去的事實，是從中共主觀認定具有這樣情況，這已經是既存的事實；而發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，指的是尚未發生或有可能發生分裂之重大事變，這也是由中共當局所主觀認定的。

蘇永欽教授關於反法的分析認為：「《反分裂國家法》對於具體規定推動統一的方式，不再留給政治部門自由裁量。當中國主權的完整未受破壞時，中華人民共和國的政府只能用和平的方式進行統一的努力，但第八條規定在三種情形下，可以採取非和平方式，第九條則規定了採取非和平方式的程序，簡單分析可採非和平方式的條件為：第一，既成行為；行為主體為「台獨」分裂勢力，其概念不同於「台灣當局」，解釋上應可包括任何人或團體，行為為「以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實」。理論上應不包括未遂。第二，危險狀態；不限行為或其他原因，只要「發生將會導致中國分裂出去的重大事變」，何謂重大事變，十分不明確，是否包括第三條所稱「外國勢力」的行為(干涉)，如美日的某種軍事合作作為，理論上非無可能，此時根本無須達到已經分裂出去，只要有此一危險即可。第三，既成狀態；和平統一的可能性完全喪失，此時無須分裂出去，但須已經達到和平統一無望的狀態，其原因也不須限於台灣內部的行為，甚至無須有何「事變」，範圍甚不可測，比如是否包含民調顯示絕大多數台灣人民「心理」背棄統一的情形，理論上非無可能。至於採取非和平方式的程序，可注意者有二：第一，非和平應指和平以外的所有情形，目前的外交圍堵或心理戰，都還屬於和平範疇。但非和平概念超過過去所稱的「動武」，即軍隊動用，可能還包含刺殺、暴動、經濟封鎖、駭客攻擊癱瘓金融、高空核爆破壞通訊、台商人身財產的扣留等，不一而足。此時理論上，應受第九條的限制，即實施時應「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」。

但也只是「最大可能」和「減少損失」，實施者保有「權衡」措施效果和所應保護法益的空間。第二，國務院和中央軍委會得到「組織實施」的授權，只要「及時」向人大常委會報告即可，不必得到其審查或批准。因此應不排除先斬後奏，但理論上人大常委會對國務院有監督之權，可以撤銷其決定(中華人民共和國憲法第六十七條第六、七項)，至於中央軍委會則僅由其主席對人大及人大常委會「負責」，可否制衡，關係不十分明確。」¹⁹

因此，根據蘇教授上開之分析，對於《反分裂國家法》第八條的解釋，在大陸上主張「和統」者與主張「武統」者解釋不同，主張「和統」者之間解釋也有不同，主張「武統」者之間解釋也有不同，不同形勢下，同一主張者的解釋也不同，不同級中國中央政府的解釋也會不同。解釋的不同會造成兩個現象：一是主張「和統」者認為「武統」主張是要在台獨分裂勢力跨過紅線之前動武，是對《反分裂國家法》的權威提出質疑或違反；一是主張「武統」者認為台獨分裂勢力已經跨過紅線，則必須履行《反分裂國家法》，認為「和統」者錯判形勢，不執行《反分裂國家法》。事實上，筆者認為《反分裂國家法》把「武統」和「和統」都法律化了，這是過去所沒有的，「武統」的主張從 1979 年來的從一種可以自由發表的言論變成爲當前中華人民共和國的國家法律這並不奇怪，歷來中國大陸的法律政策許多都是從「主張」和「言論」中來尋找，《反分裂國家法》也是從「主張」和「言論」中來尋找，之前它是學者專家海內外愛國人士的主張，最後變成法律。《反分裂國家法》對「和統」和「武統」的空間都有限制及有保留的，都是「未確定時間」，是它的缺陷也是它的優點。最重要的是使用「非和平方式」的「三個條件」由北京中央政府認定，非台灣，更非美國日本等，北京中央政府根據國家和民族的利益認定「三個條件」，得到中國人民的支援。台灣美國日本等最在意第八條，其中最在意「解釋權」在北京政府手裡。

在第八條的前提是兩岸是處於非分裂狀態〈其理由如第一條同〉。在第八條中的非和平方式及其他必要措施，從客觀上來說，屬於武力使用但並未即刻發生武力，在主觀上是屬於威脅警告的用語，在實證面來說，就聯合國的冷淡反應，可以推斷出聯合國對於反分裂國家法的態度採取了中立的取向，並無明顯的認為，第八條中的非和平方式及其他必要措施，是會造成台灣明顯而立即的危險及不利益的情況。倘若中國大陸真的採用第八條非和平方式及其他必要措施，對台灣進行武力威脅攻擊，那麼聯合國對於台灣的態度根據聯合國憲章第二條第四款中的規定所保障的效果，不止是會員國，也包括非會員國，中華民國雖然不是聯合國的會員國，但仍可透過邦交國，向聯合國求援，或向其他聯合國的會員國請求代爲向聯合國提出伸張正義主張。第八條中假設大陸對台灣進行採取非和平方式及其他必要措施，對台動武，那麼國際社會儘管對大陸制裁，那時的台灣也已焦土一片甚至傷害至大，制裁又有何用呢？

第八條「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

¹⁹蘇永欽，〈從區際法的角度看反分裂國家法〉，載於《中華國際法與超國界法評論》第 1 卷第 1 期創刊號，台北，中華民國國際法學會發行，民國 94 年 6 月出版，頁 50-51。

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」等三項前提，在解釋上彈性頗大，而非和平方式及其他必要措施，究竟是不是等同於武力方式，兩岸各自說法也並不一致。第八條中非和平方式及其他必要措施，重點在拉起一道台獨紅線及台獨防線，作為示警的作用，使得其在紅線確定的情況下，得以進行在非統一狀態下，進行拉攏兩岸關係朝正面發展，在連戰、宋楚瑜出訪大陸，而大陸以禮待之，就是因為反分裂國家法確立紅線後，使得大陸方面得以精確地進行關於兩岸事務的發展。另外，第八條中，「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。所謂的 1. 「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 2. 發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變 3. 和平統一的可能性完全喪失，這三種所謂具備法理台獨的解釋權與界定權，完全由北京單方面決定，一旦發生三種情形之一者，北京得以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，這使得台灣方面陷入不獨不武的情況與被動的因應。

第八條中最後：「國家『得』採取非和平及其它必要措施，捍衛國家主權和領土完整」，這一個條文為什麼用『得』這一個字，而不是用『應』這一個字呢？饒戈平教授認為這是表示大陸的選擇性，非和平及其它必要措施是最不得已的情況下，被迫做出，當台灣搞台獨時，這一條文提供大陸可能的選擇方式，是靈活性的運用。

除了第八條是反分裂國家法之主要爭點外，第一條中關於「一個中國」的內涵，在第一條中的國家，饒戈平教授認為就是一個中國，但具體一個中國的內容必須透過談判，大陸很有善意，饒教授認為就是刻意製造出一個這樣的名詞，否則台灣方面也不會接受，大陸領導高層知道台灣許多人無法接受一國兩制與中央及地方間的關係。而祖國二字，依北大甘超英教授認為祖國這個詞在八二年憲法就有多處提及，祖國應該包括中國大陸，也包括台灣，憲法第 54 條第 55 條有祖國用語的條文，這也是一種習慣用語。如上所述，祖國一詞在此應指包括大陸和台灣在內的中國或國家，暗含民族的涵義。在第一條中暗示中國大陸對台灣的現狀定位，並表明該條的法源依據是中華人民共和國憲法，也就是八二憲法。第一條中定位台灣的現狀就是非分裂也非統一，為什麼是非分裂呢？筆者同意陳長文教授的看法，陳教授認為該條是爲了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，故台灣與大陸的關係是處在非分裂的狀態，否則也就不需要遏制。²⁰的確，倘若兩岸關係不是處在非分裂的狀態，那麼第一條應該是使用消除而不是遏制。

另外在第一條中的促進祖國和平統一，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「促進」二字，因此在第一條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的

²⁰ 陳長文，〈從法律分析的角度看反分裂法的法律分析局限性〉，載於《律師雜誌》，309 期 6 月號，台北：台北律師公會發行，2005 年 6 月出版，頁 20。

狀態，而應該是分治的狀態。我們可以思考如果今天台灣進行法理台獨，中國大陸反分裂國家法尚未出台，那麼是否會影響大陸對台動武，依筆者的觀察是不會影響，因為動武與否取決於大陸領導人的判斷及是否有法理台獨的事實，而反分裂國家法的存在與否，只是給予中國大陸一個合法化及合理化的理由，對於大陸來說戰爭與否並不需要透過法律的規範，也不需要面臨戰爭才要通過一個法律來規範與約束戰爭。

總而言之，針對該法爭點，第一條點名根據憲法，制定本法，在中華人民共和國憲法序言中載明：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分，完成祖國的統一大業是包括台灣同胞在內的全國人民的神聖職責」，因此根據中華人民共和國八二憲法前言的內容，可以推斷反分裂國家法是憲法義務的法律化。李義虎教授特別提到，一些大陸網民認為為何中國大陸不將此條憲法上冠以「中華人民共和國」的字眼，李義虎教授認為我們回避了「中華人民共和國」的字樣是有自己的想法和考慮的，哪個國家專門法都得根據自己的憲法，反分裂國家法不能憑空制定，根據憲法是符合立法邏輯的，也是非常規範的法律表述語言，我們說這部反分裂國家法是國家意志的一個集中體現，反映了民意的要求，制定這部法律要有民意的根據，你得有民意根據才能制定法律，除此之外，制定法律還得有政策的根據，它是將長期累積下來一以貫之的有效政策，上升為法律，還有一個重要的根據，就是憲法，根據我們憲法序言中有關於解決台灣問題，實現國家統一的規定，根據憲法這樣的精神和規定，我們就可以制定這樣的專門法，我們平時說要考慮民意根據，但實際在制定法律的時候，立法者首先考慮的可能不是民意要求，而是憲法的根據²¹。

第二條的爭點在於界定台灣問題，第二條說明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。這是用一個中國新三段論的說法來取代過去對台政策的舊三段論，²²這是採取一種比較務實的態度來界定台灣問題，而此也就是一中屋頂論的說法，台灣與中國大陸都是屬於中國的一部分，就某種程度來說，暗藏著兩岸平等概念。而饒戈平教授認為第二條中的任何名義包括兩國論、一邊一國、一中一台、兩個中國這些都是，大陸絕不允許以任何的名義把台灣從中國分裂出去。筆者認為在第二條二項規定的前提是兩岸是處於非分裂狀態（其理由如第一條同）。第二條指的是大陸和台灣同屬一個中國，這是新三段論與傳統的舊三段論²³有些許的不同，第二條對台灣來說是較具善意的。舊三段論中台灣是中華人民共和國的一部分，而中華人民共和國等於中國，這是唯一的，中華民國是從屬於中華人民共和國的；而第二條的新三段論，則突顯的意義是兩岸平等，兩岸同屬中國，這一條將中華民國與中華人民共和國聯結

²¹ 李義虎，〈非常眼光解讀反分裂國家法〉，載於文池主編，《在北大聽講座》第14輯，北京：新世界出版社，2005年9月1日，頁31。

²² 所謂的一個中國舊三段論係指世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國唯一合法的代表。

²³ 所謂的舊三段論是世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國唯一的合法代表。

在一起，新三段論中華民國並未被矮化，北京當局將新三段論變成反分裂國家法第二條的文字，這樣的立法是相當進步的，落實對台政策法制化。

但在第二條值得探討的問題是中國的內涵是什麼？如果中國的內涵是中華人民共和國，那麼大陸和台灣同屬一個中國，這一句話許多台灣人民無法接受，台灣是中華人民共和國的一部分，這一句話有現實上的錯誤，中華人民共和國並沒有台灣有效的統治權與治理權。因此第二條提到的中國內涵係指新一中三段論。

第三條的爭點在於表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「實現」二字，因此在第三條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應該是分治的狀態。在第三條中台灣問題是中國內戰的遺留問題，這是一個歷史解釋上的問題，必須要有公正客觀的史實為背景，誰製造兩個中國？誰是具有代表中國的正當性？都是必須謹慎探討的歷史性問題。第三條將台灣問題定位是中國內戰的遺留問題，將國家統一納入內部事務來處理，這是呼應胡錦濤所言兩岸關係的現狀就是一個中國，兩岸爭執的仍是代表中國的合法性問題，中國雖然沒有統一，但中國並未分裂，這一條主要就是重申中國並未分裂的事實，只是分治的事實，也告知外國勢力不可隨便干涉兩岸問題。

第四條的爭點在於完成祖國統一大業，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「完成」二字，因此在第四條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應該是分治的狀態。這一條最主要的就是將解決台灣問題的希望，放在台灣人民的身上，中共深諳只有台灣人民不想搞獨立，兩岸才不會獨立分裂。

第五條的爭點在於探討實現和平統一，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「實現」二字，因此在第五條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應該是分治的狀態。在這一條中雖然中國並未提到一國兩制，但其展現的精神仍是一個中國原則。

總之，《反分裂國家法》之主要爭點在於第八條，另外第一條至第五條，亦產生一些兩岸的爭點，因為在這些制度化的條文規範下，使得產生兩岸各項互動，就反分裂國家法本身的條文規範來看，就是第六條與第七條之討論。

在《反分裂國家法》出台後，中共曾多次認為台灣的陳水扁當局在《反分裂國家法》紅線邊緣中徘徊，例如民進黨推動以台灣名義申請入聯合國公投便是一例。當時中共總書記、中央軍委主席胡錦濤在中央內部會議上強調，軍隊工作只有一項，就是對台作戰，這是胡錦濤第一次在中央內部會議明確提出此一說法。胡錦濤並提出共軍對台行動五步驟：第一步是軍事鬥爭準備，第二步是軍事威懾，第三步為封鎖台灣海峽，第四步是聯合火力打擊；第五步是渡海登陸。由胡錦濤的說法顯示，一直以來中共「加強軍事鬥爭準備」，只是對台行動第一步；若入聯公投過半通過，中共將至少考慮採取第二步的軍事威懾，即軍事演習。不過，兩岸一旦真的陷入軍事緊張，對中共亦將造成重大傷害。胡錦濤在會上同時

提出中共對台動武的六大顧慮：影響北京奧運，大陸東南沿海經濟受損，外交受損，引進外資受挫，軍隊犧牲重大，大陸現代化推遲²⁴。

我們從過去中共發動戰爭的原因不外乎是：1.領土主權和戰略安全 2.新領導人樹立個人權威或面臨政權危機意識 3.政權內部局勢不穩，企圖以對外戰爭來轉移國內的注意力²⁵，而台灣問題涉及到中共的領土與主權問題，也涉及到面子之爭，因此制定《反分裂國家法》就是劃出紅線，只要踩紅線，便是對台作戰。《反分裂國家法》出台後，由於授權國務院、中央軍委決定、組織實施「非和平方式和必要措施」，故只要台灣方面踩到反法紅線，那麼，共軍的工作就是對台作戰。

²⁴ 參見《聯合報》，〈胡錦濤：共軍唯一工作 對台作戰〉，2007年8月27日。

²⁵ 李功勤，《當代中國與兩岸關係》，台北：幼獅出版社，2000年版，頁347。

第三節 反分裂國家法出台後對台政策走向探討

一、反分裂國家法出台後台灣內部各界的反應

就在《反分裂國家法》出台當天晚上，聯合報與中國時報在 2005 年 3 月 15 日晚間進行電話訪問，結果分別有六成六及六成二的民眾表示反對中共制定反分裂國家法²⁶，其中聯合報民調並發現，只有一成七的民眾認為反分裂國家法可以有效嚇阻台獨勢力，而有五成一的民眾認為此舉反而會助長台獨聲勢，因此中共寄希望於台灣人民的想法與實際台灣民眾民意想法產生了落差。

《反分裂國家法》通過後，台灣各方面在當時對於中國大陸此一行為均有所反應，在此特針對泛藍陣營、陳水扁政府的正式反應及台灣民間的反應等三方面，來探討台灣方面對於《反分裂國家法》出台後的各項觀點：

一、泛藍陣營

中國國民黨特別請身兼文傳會主委、大陸事務部主任張榮恭先生到國民黨中常會專題報告，題目為「對中共反分裂法的分析與對策」，在該篇報告中，分成四大部分，其中許多要點充分表現出對於大陸對台政策法制化之反應²⁷。在第一部分前言中，首先針對反分裂法出台做一明確的討論，這部分交代了該法出台的過程，其重點如下：「大陸第十屆「全國人民代表大會」第三次會議，於三月十四日通過制定《反分裂國家法》，全文十條。這使得從去年五月以來就喧騰國際的「國家統一法」，改以反分裂法為名而正式出籠。這套法律之受到台灣各界與國際社會關切，是因為提出「採取非和平方式」來處理台獨問題。其實，所謂「台獨就是戰爭」、「分裂沒有和平」，早已是中共對台政策的底線，如果無此認識，那就過於輕忽中共主張，反而有害台灣安全。當然由於中共把政治主張法律化，把非和平方式（沒有使用戰爭字眼）明確載入法律，使原來的一黨意志、領導層意志上升為「國家意志」，失去了人為的彈性空間，勢必增加台海變數。」

其次，針對統一法的呼聲與《反分裂國家法》的產生做一說明報告，這些說明對於泛藍的立場具有相當的代表性。在該報告中提出二〇〇一年三月的大陸「兩會」（人大會議與政協會議）期間，就有人大代表針對主張台獨的民進黨在台灣執政，而建議制定統一法；去年三月「兩會」舉行時，正值中華民國總統選舉前夕，由於此前台灣制定了中共所敏感的公民投票法，於是又有人大代表建議制定統一法；同一時間，共軍將領也在媒體上公開作此表示。可見在大陸方面愈加質疑台灣走向獨立的形勢下，其反獨促統的緊迫感及立法加以推動的意見相對

²⁶ 根據《聯合報》，2005 年 3 月 16 日 A2 版，有六成六的台灣民眾反對中共制定反分裂國家法及《中國時報》，2005 年 3 月 16 日 A3 版有六成二的台灣民眾反對中共制定反分裂國家法。

²⁷ 參見〈對中共反分裂法的分析與對策〉一文，見張榮恭先生的部落格，2005 年 3 月 16 日張榮恭先生在國民黨中常會上的報告，網址

<http://tw.myblog.yahoo.com/jkcjyc/article?mid=128&prev=129&next=126&l=a&fid=7>。

強化。原本就抱持強烈民族意識而惟恐淪為「歷史罪人」的中共領導層，對此不可能無動於中，遂有國務院總理溫家寶於五月九日面對華僑建議制定統一法時，答稱「非常重要」、「認真考慮」。同月下旬，一名人大常委透露，人大正積極研究是否制定國家統一法，以對付分裂國家的行爲。而在十二月十七日，大陸媒體報導預定下旬召開的人大常委會議，將要審議「反分裂國家法草案」，這是反分裂法的名稱首次公開，並且反映以下意涵：（1）中共反獨的緊迫性甚於促統，其對反獨有現實壓力，而促統尚非當前能力所及。（2）若制定統一法，恐引發各國抨擊其企圖改變台海現狀；改稱反分裂法，可以配合美、日、俄等大國及歐盟都不支持台獨的立場，較易從事外交遊說。（3）誠如美國戰略暨國際研究中心學者柯羅夫指出，十二月台灣國會選舉的結果，泛藍過半，台海危機暫緩，中共才把侵犯性質的統一法改爲維持現狀的反分裂法；這也說明瞭爲什麼美國國務院發言人包潤石表示要向台灣選民致敬。

至於反分裂法非出不可的背景，國民黨研判如下：（1）雖然兩岸經貿聯繫、人員往來日益密切，但雙方政治關係反趨疏離，法律鬥爭的手段便繼政治鬥爭、軍事鬥爭、外交鬥爭之後浮現。（2）台灣社會在民進黨操弄下，「去中國化」的問題不斷散播，中共擔心會形成台獨的民意基礎，加上台灣掌權者鼓吹制憲、正名、台灣國，讓中共升高對「法理台獨」的疑慮，於是針鋒相對地謀求「法理阻獨」。三月五日台北聯合報和中國時報不約而同在社論中指出，民進黨的去中國化、制憲、正名，引來中共的反分裂法；曾任美國國務院發言人的容安瀾教授撰文表示，陳水扁所謂零六年新憲法、零八年新國家的論調，刺激中共研擬反分裂法；美國外交政策論壇網站刊文分析，反分裂法是陳水扁公投、制憲、正名等主張在邏輯上的必然結果。（3）美國方面一直以其國內法的台灣關係法，作爲對台灣安全承諾的依據，中共也就以其自己國內法的反分裂法來予因應，以針對美方而強化法理對抗。

另外，關於《反分裂國家法》的要點與關鍵，其部分內容針對兩岸的定位、發展兩岸關係的措施、兩岸談判的議題、使用非和平方式的情況如下：關於兩岸的定位部分，該條文規定：「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。」根據大陸憲法規定，「台灣是中華人民共和國領土的一部份」；反分裂法草案沒有引用上述文字，而稱「台灣是中國的一部份」；通過後的條文再修爲「大陸和台灣同屬一個中國」，以符合近年中共領導層提出的「一中新三句」，並避免過度刺激的表述。如果按照大陸領導人胡錦濤三月四日所說，兩岸同屬一個中國「也見之於台灣現有的規定和檔」，那麼台灣無疑可用自己的立場、從自己的權益來解釋一個中國，也就是「一中各表」的空間仍然存在。去年四月美國助理國務卿凱利即曾肯定九十年代兩岸「一中各表」作爲協商基礎。現在就看民進黨政府要不要掌握機會了。

關於發展兩岸關係的措施部分，反法條文規定基本合乎兩岸的共同需要，亦有助於降低政、軍緊張局勢，不必因爲載入反分裂法中，就成爲台灣的反對標的；關於兩岸談判的議題部分，條文內容包括「正式結束敵對狀態」、「發展兩岸關係

的規劃」、「和平統一的步驟和安排」、「台灣當局的政治地位」、「台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間」以及「與實現和平統一有關的其他問題」等，這些議題的政治性較大，難度也較高。從其措辭可以看出是以大陸為主、台灣為次的安排，但全部條文只談「和平統一」，完全不提台灣所不能接受的「一國兩制」統一模式，反映了中共第四代班子的彈性。這些議題中與台灣各界關心的兩岸對等談判、軍事互信機制、台灣的國際活動空間等有關，仍是未來雙方所必須共同面對的；關於使用非和平方式的情況部分，條文規定：「台獨勢力以任何名義、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。」所謂分裂的事實、將會導致分裂的事變、和平統一的可能性完全喪失三種情況之認定，存在極大自由心證與行政裁量的地帶，也是台灣人民和國際社會疑慮之處，台海局勢因而愈趨敏感，需要審慎因應。不過根據胡錦濤三月四日重申一月間政協主席、中共對台小組副組長賈慶林所說——「儘管兩岸尚未統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實，從未改變，這就是兩岸的現狀」，可見中共認為當前兩岸分治並不等於分裂，也就沒有動武的必要，只有針對台獨才使用非和平方式。所以只要台灣堅定維持現狀，就無懼於反分裂法，也會獲得國際支持。胡錦濤甚至提醒陳水扁信守「四不一沒有」的承諾，因此，兩岸和、戰之間的界限就在於台灣掌權者的誠信問題。至於「四不不沒有」的內容，其實是延續了本黨執政期間處理兩岸關係的架構，此一架構正是兩岸和平的基礎。

最後，張榮恭主任在該報告中提出建議國民黨應有的立場與對策，分成四部分來論述：

（1）堅守憲法

中華民國憲法是全體國人凝聚共識的基礎與根據，也是海峽兩岸避免攤牌的戰略與法寶。九十年代本黨執政期間，遵循憲法制定兩岸和平互動架構，開展交流協商；二〇〇一年，朝野經濟發展諮詢會議作出「依據憲法定位兩岸關係」的結論。但是近年來掌權者鼓吹制憲、正名、台灣國，走向台獨道路，既悖離了憲法，也分化國人團結，挑動兩岸關係，招致國際批評，極不明智。本黨應堅守中華民國憲法精神，發揮中流砥柱，捍衛台灣福祉。

（2）反對台獨

中華民國從一九一二年迄今，一直是主權獨立的國家，一九四九年以來，兩岸分治，互不隸屬，所以沒有台獨的問題，也沒有推動台獨的必要。台獨並非台灣的主流民意，少數台獨份子不能代表所有台灣人民；台灣意識不等於台獨意識，本土意識不等於分裂意識；絕大多數認同維持現狀的台灣人民，不會容許台獨份子以激進言行為中共提供動武藉口。本黨也呼籲大陸方面必須尊重台灣的尊嚴、民意、需求，不能用「一國兩制」箝制台灣。

（3）反對動武

台海和平穩定為亞太各國與兩岸人民所熱切盼望，各方都有責任全力加以維護。

中共以壓制台獨為由而部署非和平方式，將使台灣人民不安。本黨堅決反對武力威脅台灣，堅決反對兩岸軍備競賽，堅決反對台海兵戎相見。縱使中共認定台獨勢力踩到紅線，進而意圖在台海動武，本黨仍將站在維護兩岸和平的立場，反對到底，因為無辜的台灣人民沒有理由承受台獨份子製造問題所帶的後果。

（4）交流促和

兩岸互斥對立、互激對撞，不符雙方人民利益，危害亞太區域安全，必須儘速改善。事實證明，兩岸民間交流、經貿聯繫，有助緩和台海局勢，足以降低緊張關係，應該持續推展，更不應由於政治僵局升高而予人為幹預，否則只會加劇兩岸猜忌，惡化雙方敵意。九十年代的辜汪新加坡會談、辜汪上海會晤、辜江北京會晤，獲得兩岸肯定與國際讚揚。如今既然三通直航是朝野經發會結論，是陳水扁信誓旦旦的承諾，大陸方面也不斷表達，國際社會則普遍鼓勵，兩岸都應認真推動落實，以擴大交流來促進和平，以積極對話來取代對抗。本黨秉持台灣優先原則，應可主動扮演和平推手，促成兩岸良性互動，加強雙方經貿互惠，進而推動兩岸和平協議。

以上四部分便是國民黨對於中國大陸對台政策法制化後最立即且最具正式的發言反應，具有相當的參考價值。

至於當時的馬英九先生則認為《反分裂國家法》是沒有必要且不明智的，中共此一作法，似乎有點過頭，更將激化台灣人民走向法理台獨，造成兩岸緊張氣氛不斷升高²⁸。泛藍陣營出了批判《反分裂國家法》法外，對於泛綠激進的台獨舉動而導致兩岸關係惡化亦有所批判。

二、陳水扁政府的正式反應

而執政的陳水扁政府，則呈顯了一種「情緒反彈」與「反制對抗」的思維。所採行表達的方式則是訴諸於國際社會，以及挑動台灣人民的情緒。邵宗海教授曾各舉出數個事件發展可證明這樣的論證，十分具有說服性，其論述如下²⁹：

（一）訴諸於國際社會

2005年1月19日陳水扁總統接受日本每日新聞專訪時表示：「如果中共真的在三月通過《反分裂國家法》，他很擔心，因為台灣內部也有很多人士主張做相對性的立法反制甚至也有些團體認為，應該可以運用今年五二六的任務性國大選舉行時，針對所謂的《反分裂國家法》進行公民投票」。陳水扁並進一步闡釋「逼使台灣人民不得不走向街頭甚至推動『反併吞法』或逼使政府不得不在三個月後，也就是五月廿六日來進行反制公投，我不曉得他們推動《反分裂國家法》其後果有什麼好處，這是台灣政府與我本人所不願看到的事，所不願易看到的發展，也希望北京當局想清楚」³⁰。從上述陳水扁接受採訪的內容可知，他是認為

²⁸ 張麟徵，〈反分裂法的內涵與前景蠹測：評析賈慶林在紀念江八點發表十週年談話〉，《海峽評論》第171期，2005年，頁19。

²⁹ 邵宗海，《兩岸關係》，第七章〈反分裂國家法的分析與評估〉，台北：五南出版社，2006年版，頁266-270。

³⁰ 參見〈陳水扁接受日本每日新聞社及下野新聞社專訪全文〉，刊載2005年1月20日總統府新

《反分裂國家法》的通過可能激發台灣有人或團體倡議，應進行立法反制（如反併吞法）或反制公投（如與國代選舉合併舉行），甚至更激烈的是逼使台灣人民走上街頭。在陳水扁談話的字面上的確沒有任何文字描述陳水扁自己有如此想法。不過台北重要的報紙事後所用的標題，卻呈顯出陳水扁有意對中共「反分裂法」表達他在思考如何進行反制的方式。如聯合報在 1 月 20 日的標題是「扁：反分裂法；可能激成反併吞法」，中國時報在 1 月 21 日的標題是「扁：不排除辦反制公投」。的確給予外界的觀感是陳水扁有意進行反制，而他過去的理念與施政風格也加強了許多人對這樣「誤導」的深信³¹。此時正在華府訪問的陸委會主委吳釗燮也許受到美方的關切，相當罕見的發表「澄清」談話，說明台北並未考量推動反併吞法及公投反制，只是民間有此主張，他說，「反併吞法」尚未制定，仍有轉寰餘地，中共應懸崖勒馬停止制定《反分裂國家法》³²。

另外在 2005 年 3 月 1 日，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時表示，中國在兩岸氣氛趨緩之際制定《反分裂國家法》，是片面破壞台海和平現狀的作為，它將賦予中國對台海現狀的法理定義權，讓北京當局同時成為仲裁者與制裁者，嚴重扼殺台灣人民追求兩岸關係正常化的苦心，挑戰亞太地區安全、和平³³。2005 年 3 月 10 日晚間，陳水扁利用參加美國商會一年一度「謝年飯」時特別表示，面對兩岸情勢未來的發展，他抱持務實的態度就是「和解不退縮；堅持堅定不對立」。所謂「和解不退縮」，代表台灣有絕對的誠意和善意，以諒解和溝通來達成和解的目標，但也絕不會放棄對民主體制的維護與信念，更不會在和解路上輕言倒退；「堅定不對立」則是立場堅定，務實前進，面對外在的紛擾與橫逆，台灣仍將「持其志，毋暴其氣」，凝聚朝野及人民共識，穩定面對且消弭可能的威脅與阻礙。³⁴這段看起來相當理性的談話，明顯是說給美國人聽的，因為同一天上午，陳水扁在接見來自美國猶太裔國家安全事務協會訪問團時就指出，「感謝美國政府，各界嚴正關切對岸推動反分裂法立法工作」³⁵。

《反分裂國家法》出台後，民進黨政府利用反分裂法第八條及大陸對台飛彈佈署，積極地透過各種管道向世界發聲，以尋求國際社會奧援，並將台海兩岸問題國際化，藉以保障自身的安全。對民進黨陳水扁政府來說，最佳的策略便是將台灣問題國際化，而欲將台灣問題國際化必須要有正當的理由，《反分裂國家法》第八條及中國大陸對台飛彈佈署，正好提供民進黨政府向國際尋求奧援及博取同情的理由，因此將台灣問題國際化便是在民進黨的策略選擇中對台灣安全是最大

聞稿，而訪談內容也於日本刊出，網址 <http://www.president.gov.tw/Pho-bin/prez/shownews.php4>。

³¹ 邵宗海，《兩岸關係》，第七章〈反分裂國家法的分析與評估〉，台北：五南出版社，2006 年版，頁 267。

³² 關於吳釗燮的澄清談話，可參見《聯合報》記者林宛慶發自華府的報導，2005 年 1 月 23 日，A4 版。

³³ 參見〈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〉，刊載於 2005 年 3 月 1 日總統府新聞稿，總統府網址：<http://www.president.gov.tw/Pho-bin/prez/shownews.php4>。

³⁴ 參見〈陳水扁參加美國商會一年一度「謝年飯」致詞全文〉，刊載於 2005 年 3 月 10 日總統府新聞稿，參見總統府網址：<http://www.president.gov.tw/Pho-bin/prez/shownews.php4>。

³⁵ 參見〈陳水扁參接見來自美國猶太裔國家安全事務協會訪問團談話全文〉，刊載於 2005 年 3 月 10 日總統府新聞稿，總統府網址 <http://www.president.gov.tw/Pho-bin/prez/shownews.php4>。

的保障。

（二）訴諸台灣人民

陳水扁認為一旦訴諸群眾，挑動台灣人民任何一根神經之時，陳水扁的「激情」就毫不掩飾的開始展示，2005年3月6日民進黨舉辦「捍衛台灣、反對併吞」誓師大會，該黨主席蘇貞昌就透露，一旦通過反分裂法，陳水扁要帶大家遊行，而且一定會有超過五十萬人走上街頭。不到一個星期，也就是3月12日當陳水扁在視察台南空軍基地時，他已忍不住要親自跳出來現身說法，他以總統身份呼籲希望號召百萬人民在3月26日站出來，參加「民主和平護台灣」大遊行³⁶。三二六大遊行已在之前就被台北高層定位在「反制」活動。³⁷這是表示陳水扁在激情之餘仍有理性考量，還是說他必須「以靜制動」，觀察國際社會的反應之後再來進行下一步的做法，在反分裂法通過之後不到二週就要作個判斷顯見並不容易。

（三）行政部門反彈

2005年3月2日當時行政院長謝長廷先生在行政院第2929次院會上指出：「中共制定《反分裂國家法》，不僅引起多數台灣民眾的反感，朝野不分黨派，都抱持反對的態度，希望中共不要誤判台灣的主流民意，做出違反中共領導人所稱寄希望於台灣人民或是尊重台灣人民當家做主意願的作法，這是缺乏智慧的行為，將會破壞兩岸未來共生的基礎³⁸」在《反分裂國家法》通過後，台北的情緒反彈並不公然只呈顯在行政院及陳水扁個人言談上，包括了立法院在3月4日通過「反反分裂法」，各種民調顯示六成以上台灣人民不贊同《反分裂國家法》，以及陸委會3月14日用強烈字眼表示嚴厲譴責聲明，甚至於行政院長謝長廷在3月8日表示「修憲拿掉一中條文」，3月15日宣佈「暫緩兩岸貨運便捷化及產業來往議題」，3月16日謝長廷認為「兩岸目前有戰爭之虞狀態」，因而達到可發動防禦性公投標準的談話，加上他也不再反對「修改一中架構的憲法」的看法³⁹，都使得這股不滿到處橫溢台灣。然而這些不滿的情緒在《反分裂國家法》剛剛出爐之時的反應是可以理解，這可從兩個層面來理解：第一、若是透過台北當局的角度出發，嚴格來說，台北的不滿並不能只聚焦在啟動「非和平方式」的三項前提上，因為陳水扁多次重申「四不一沒有」以及美國對台獨走向的關切已證明台北短期之內不會有戲劇性改變台灣現狀的舉動。真正讓民進黨政府無法接受的原因應是《反分裂國家法》制定出由中華人民共和國的法律來規範台灣行為的標準。台北面對北京立法如果保持緘默，相對就會暗示他可能接受這是「一國內部事務」

³⁶ 關於蘇貞昌的談話見《中國時報》2005年3月7日A2版，陳水扁的談話則參見《中國時報》2005年3月13日A2版。

³⁷ 《中國時報》記者林淑玲在2005年3月15日一篇報導中引述一名高層官員在前一天的談話，時間上這剛好是中國人代會通過反分裂法的當天，其中含意十分耐人尋味。

³⁸ 參見〈謝院長針對中共制定反分裂國家法五點聲明〉，2005年3月2日行政院第2929次院會記錄。

³⁹ 有關〈謝長廷的談話均是在立法院接受立法委員質詢時的公開回答〉，其內容在立法院公報尚未出版之前，可參考《聯合報》2005年3月9日A2版，《中國時報》2005年3月15日頭版，《中國時報》2005年3月16日A2版。

的印象，但是如果強烈反彈導致激情演出，萬一誤觸《反分裂國家法》剛制定的紅線，應不是台北所願，但是因而讓美國誤認台北是現狀破壞者或麻煩製造者，也絕非目前台北當局的戰略考量。因此，如何選擇一種「擇中路線」，有反彈但也見到其中的克制，特別是陳水扁刻意將自己主導角色隱沒在幕後，就是反分裂法曝光之後台北當局苦心排演的一場「回應之戰」劇碼。2005年3月16日陳水扁回應反分裂法通過之後的六點聲明⁴⁰，表明仍願與北京協商對話就是最好的證明⁴¹。第二、如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百分之二十，而主張維持「現狀」的民眾經常超過百分之六十以上。這原因說明了一點，就是台灣人民即使不完全瞭解「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，那麼唯一的選項他們能夠去採行的，只有代表不統不獨的現狀。其實《反分裂國家法》本身可能也具「維持台海現狀」意涵的一部法律，但是就是因為是法律，並有規範「非和平方式」啟動的三項前提，當台灣人民厭惡被框框在特定的架構下，又憂心法案之通過將導致現狀可能被統一所取代，加上他們把「非和平方式」與動武聯想在一起，在經過台北當局刻意的渲染這是北京「霸道」的一種表現後，當然就會對《反分裂國家法》全面反彈。

在《反分裂國家法》內容曝光後，行政院陸委會發表聲明：「認為中共藉由此項法案立法企圖否定中華民國主權，片面改變台海現狀，已經造成區域情勢的緊張，此充分證明國際社會與我方對中共制定該法的憂慮是正確的，該法暴露中共強行使用武力併吞台灣，意圖稱霸區域之圖謀，實質上已經向其軍方開出對台灣

⁴⁰ 在2005年3月16日陳水扁在接見全橋民主和平聯盟工作研討會成員時，發表了六點聲明，這六點聲明包括1.中華民國是一個主權獨立的國家，國家的主權屬於兩千三百萬台灣人民，台灣前途的任何改變，只有兩千三百萬台灣人民才有權決定2.中共反分裂國家法的過程更加證明一點，那就是目前台海兩岸確實存在許多制度性的差異，我們不需要刻意突顯民主與不民主，和平與不和平的差異有多大，但是解決的方法絕對不是不民主與非和平的反分裂國家法3.在國際社會幾乎壓倒性的反對，一而再再而三的提出嚴正的呼籲之後，中共仍毫無自覺，無法自制，一意孤行通過一部侵略性的法律，甚至在國際輿論明確指出其中所犯下的錯誤之後，北京當局仍渾然不知如何反省4.台灣人民崇尚民主愛好和平，我們有決心，更有責任與國際社會共同捍衛民主的體制、維護台海的和平以及區域間的穩定，我們樂見中國的穩定崛起，但是中共當局更應當向國際社會展現和平的崛起，長期以來，中共持續擴張軍備，增加對台灣的飛彈佈署，如今又不顧國際社會的反對，非和平的對台動武法條，這是任何崇尚自由民主與和平的國際陣營所沒辦法接受或默許的，而任何人也不應該成為侵略者的幫兇，我們再一次嚴正呼籲，在中共未能提出和平的保證，放棄非和平的企圖之前，歐洲聯盟沒有理由解除針對潛在侵略者之武器禁運5.由於中共片面制定改變台海現狀的反分裂法，引發區域的緊張以及國際的騷動，更對原本趨於緩和的兩岸關係造成嚴重的負面影響，身為國家領導人，肩負國家安全與人民福祉的重大責任，阿扁及政府都將嚴肅面對，謹慎因應，「和解不退縮，堅定不對立」的既定立場不會改變，但是面對中共慣用的兩面手法，特別是在祭出非和平的虎頭錘之後，再略施小惠的伎倆，台灣人民絕對不可以麻目不覺，更不可能上當受騙6.過去的歷史證明，邪惡的勢力之所以能夠擴散，甚至帶來毀滅性的影響，就是因為善良的人選擇沉默或袖手旁觀，如今非和平的烏雲籠罩在台海上空，我們每一個人都不能置身事外，當國際社會都齊一發聲的時候，台灣更應該團結，不分男女老幼、不分黨派立場、不分職業行業、台灣人民更不能沒有聲音。

⁴¹ 〈陳水扁在2005年3月16日的六點聲明〉，參見總統府2005年3月16日新聞稿，總統府網址 <http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。

動武的空白支票，政府對此一破壞東亞地區和平及台海局勢安定、漠視台灣人民意志、侵犯台灣人民的自由選擇之惡意企圖和粗暴手段，提出最強烈的抗議，再次呼籲國際社會正視中共說一套做一套虛假的霸權行爲，採取具體的行動，共同協助維護台海的現狀與和平⁴²」。2005年3月14日，陸委會主委吳釗燮發表聲明，一方面譴責中國單方面通過本法案，是對台灣的嚴重挑釁，另一方面，希望國際社會能夠繼續表達關切，以及加入譴責中國當局。吳釗燮強調：「中華民國的現狀就是主權獨立，任何對現狀的改變都只有台灣人民有權決定，中共把『一中原則』直接納入反分裂法，已是嚴重挑釁，成爲武力併吞台灣的空白支票。」吳釗燮又重申陳水扁總統現時的兩岸政策，即「和解不退縮，堅定不對立」的方針。3月29日，外交部發表新聞稿嚴正表明反對立場，認爲此是藐視台灣主權、片面改變現狀、升高兩岸緊張、引起台海危機之行爲，主要意圖是建立單邊支配地位、建構武力攻台之法律基礎、向國際宣示強硬立場、塑造偽善民主正當性，並批評其違反國際法、傷害台灣民主發展、破壞兩岸關係發展、威脅區域安全，亦盼所有愛好民主自由之國家，以禁絕對中國軍售以及協助台灣參與國際組織等具體方式，共同維護台海之民主、繁榮與和平⁴³。

《反分裂國家法》通過後引發台灣內部極其熱烈的反應，並促成326大遊行⁴⁴，就其性質而言反分裂國家法是中共將兩岸政策法律化的結果⁴⁵，而台灣社會對於《反分裂國家法》之疑慮，在學界的看法計有⁴⁶

(一)、具體規範單一選項：

首先《反分裂國家法》的核心是對分裂行爲採取制裁措施，該法雖然被界定爲中國大陸之國內法，但其規範的對象主要是針對台灣，由於其並非出自於台灣人民的自由意志，卻片面限制台灣人民選擇前途的自由，因此引發極其廣泛的討論與爭議，況且此法內容更透過「非和平的手段」來維護其所單方面所片面主張之兩岸關係前途的選項，更令部份台灣民眾深覺反感。

(二)、通過程序片面武斷：

此攸關台灣民眾命運和福祉的法條，並未經過台灣人民所認可之正當程序⁴⁷，中共便逕自立法，並將結果強加於台灣民眾身上，因此，對台灣人民而言，關鍵不只在法律規範的內容，更由於其違反民主程序的立法方式，《反分裂國家法》缺乏應有的正當性。

⁴² 參見〈行政院大陸委員會聲明稿〉，〈針對反分裂法出台後陸委會之正式反應〉2005年3月8日。

⁴³ 參見〈外交部新聞稿〉，2005年3月29日，網址 <http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mofa9403.htm>。

⁴⁴ 紀欣，《反分裂國家法立法大震撼》，台北：海峽學術出版社，西元2005年，頁20-40。

⁴⁵ 楊開煌，〈綜評反分裂國家法〉載於紀欣，《反分裂國家法立法大震撼》，台北：海峽學術出版社，西元2005年，頁20-50。

⁴⁶ 耿曙，張雅雯，〈從中共制定反分裂國家法觀察台灣民主鞏固的進程〉，刊載於《展望與探索》第3卷9期，民國94年9月，頁29。

⁴⁷ 所謂「台灣人民所認可之正當程序」係指通過台灣人民適當的意見諮詢與合理代表，見諸耿曙，張雅雯，〈從中共制定反分裂國家法觀察台灣民主鞏固的進程〉，刊載於《展望與探索》第3卷9期，民國94年9月，頁29。

(三)、規範方式任意認定：

此法之所以在台灣造成巨大反彈，除其單一前途選項、未經民主程序外，條文中還包括一些不明確的行動前提，例如「分裂的事實」〈現況是否分裂？〉、「和平統一的可能性完全喪失」〈如何認定？〉、而「非和平的手段」〈是否意謂著武力的方式？〉，這些對於台灣民眾來說都充滿了疑義與爭議，因為諸如「分裂的事實」、「重大事變」、「和平統一的可能性完全喪失」，這些情況的認定都沒有明確的構成要件，也無法約定成俗而有固定的定義，這等於讓行政部門可以片面、任意的自行認定，這樣概括的行政授權，既是屬於立法的失職，亦為民主監督的失效，故引發台灣民眾的疑慮。

上述這些說法都說明當時在民進黨執政下台灣民眾對於反分裂國家法的疑慮。

三、台灣民間的反應

根據政大選舉研究中心及政大國際關係研究中心兩單位，在 2005 年 2 月 25 日至 2 月 27 日，針對台灣地區的選民進行一項「民眾對於當前兩岸關係之看法」的電話調查⁴⁸，其中透露出一些訊息出來：首先，針對台灣民眾對於《反分裂法》之看法，其調查的結果如下表：〈參見表 5-1〉

表 5-1 台灣民眾對於《反分裂法》之看法：

	非常不同意(%)	不同意(%)	同意(%)	非常同意(%)	無反應(%)	人數(N)
中國大陸制定《反分裂國家法》的目的，是可以依據這項法律作為武力攻打台灣之合法藉口，請問您贊不贊成中國大陸這種作法？	57.6	24.7	2.1	0.9	14.7	1088
中國大陸制定《反分裂國家法》後，凡是被中國大陸單方面認定是主張台獨之台灣人民，大陸會依據這個法律來加以處罰，請問您贊不贊成中國大陸這種作法？	55.1	24.6	3.8	1.0	15.6	1088
中國大陸宣稱《反分裂	39.4	34.7	8.0	1.9	16.0	1088

⁴⁸ 資料來源為政治大學《中國大陸研究中心通訊》，第 2 期 2005 年第 15 至 19 頁，執行單位為政大選舉研究中心，於 2005 年 2 月 25 日至 2 月 27 日間進行電話訪問調查，成功有 1088 份樣本，抽樣誤差為正負 2.97%。

國家法》不會侵害台灣人民權益，請問您相不相信中國大陸的這種說法？						
----------------------------------	--	--	--	--	--	--

資料來源：政治大學選舉研究中心、國際關係研究中心，「台灣地區民眾對於中國大陸制定《反分裂國家法》的看法」，《中國大陸研究中心通訊》，第2期，2005年，頁15-16。

根據上表數據顯示，我們可以知道台灣有超過八成的民眾並不贊成對岸以《反分裂國家法》作為攻打台灣的合法藉口，而其中非常不同意的比例高達七成七，由此可知台灣社會對此之共識。此外，台灣民眾也有接近八成的比例(79.7%)，來質疑中國大陸以《反分裂國家法》來處罰主張獨立的台灣民眾，另外有接近75%(74.1%)的民眾不相信《反分裂國家法》不會侵害台灣人民的權益的說法。

其次，針對台灣民眾眼中《反分裂法》對兩岸關係所帶來的影響，其調查的結果如下表：〈參見表 5-2〉

表 5-2 台灣民眾眼中《反分裂法》對兩岸關係所帶來的影響：

	好的影響 (%)	不好的影響 (%)	沒有影響 (%)	無反應 (%)	人數(N)
整體而言，請問你認為中國大陸制定《反分裂國家法》對兩岸交流是有好的影響、不好的影響、還是沒有影響？	4.1	60.6	13.9	21.4	1088
整體而言，請問你認為中國大陸制定《反分裂國家法》對兩岸未來進行談判協商是有好的影響、不好的影響、還是沒有影響？	7.6	55.1	13.4	24.0	1088

資料來源：政治大學選舉研究中心、國際關係研究中心，「台灣地區民眾對於中國大陸制定《反分裂國家法》的看法」，《中國大陸研究中心通訊》，第2期，2005年，頁15-16。

根據上表數據顯示，對台灣民眾普遍的認知來說，大陸通過《反分裂國家法》將不利於兩岸關係目前的發展，其中有超過半數的民眾認為(62.7%)《反分裂國家法》對兩岸未來進行談判協商是有負面的影響。

再者，針對台灣民眾對大陸政府友善程度與兩岸分治分立之認定情況，其調查的結果如下表：〈參見表 5-3〉

表 5-3 台灣民眾對大陸政府友善程度與兩岸分治分立之認定情況：

	非常不友善 (%)	不友善 (%)	友善 (%)	非常友善 (%)	無反應 (%)	人數(N)
請問您認為大陸的政府對我們的政府是有	22.9	35.4	11.5	1.4	28.9	1088

友善的還是不友善的？						
請問您認為大陸的政府對台灣地區人民是有友善的還是不友善的？	13.2	30.4	25.8	2.3	28.2	1088
	非常同意(%)	同意(%)	不同意(%)	非常不同意(%)	無反應(%)	人數(N)
有人說，兩岸現況就是「中華民國是一個主權獨立的國家，與中華人民共和國互不隸屬」，請問您同不同意這種說法？	26.5	34.0	13.4	5.5	20.5	1088

資料來源：政治大學選舉研究中心、國際關係研究中心，「台灣地區民眾對於中國大陸制定《反分裂國家法》的看法」，《中國大陸研究中心通訊》，第2期，2005年，頁15-16。

根據上表數據顯示，台灣的民眾有將近六成(58.3%)的民眾認為大陸政府對我們的政府是不友善的，而大陸政府對台灣地區人民是不友善之比例只佔 43.6%，故可知台灣民眾相對來說並不認為大陸政府對於台灣人民是不友善的，只是對於政府的不友善將高於對於台灣人民之不友善，比較起前述台灣民眾對於《反分裂國家法》之看法，明顯可知台灣民眾之所以反對《反分裂國家法》，並非完全出自於對於大陸政府的反感，而是對於該法之規範內容、通過的程序以及規範的方式不滿；台灣民眾之所以反對《反分裂國家法》，也並非全出自於統獨立場，由上表可知認為「中華民國是一個主權獨立的國家，與中華人民共和國互不隸屬」的民眾同意度佔 60.5%，也沒有台灣民眾對於反對《反分裂國家法》之比例來的高。

最後針對《反分裂國家法》對於台灣言論自由的影響，其調查的結果如下表：
〈參見表 5-4〉

表 5-4 《反分裂國家法》對於台灣言論自由的影響：

	非常不擔心(%)	不擔心(%)	擔心(%)	非常擔心(%)	無反應(%)	人數(N)
中國大陸制定《反分裂國家法》後，凡被大陸單方面認定是主張台獨之台灣人民，大陸會	15.9	38.0	19.2	19.8	7.1	1088

依據這個法律來加以處罰，請問您擔不擔心您或是您的親友在大大陸的言行會因此受到處罰？						
	一定不會 (%)	可能不會 (%)	可能會 (%)	一定會 (%)	無反應 (%)	人數(N)
那麼，《反分裂國家法》之處罰規定會不會影響您未來前往大陸的意願？	31.0	25.0	16.4	17.5	10.1	1088

資料來源：政治大學選舉研究中心、國際關係研究中心，「台灣地區民眾對於中國大陸制定《反分裂國家法》的看法」，《中國大陸研究中心通訊》，第2期，2005年，頁15-16。

根據上表數據顯示，台灣的民眾有高達 53.9%並不擔心自己的言論會受到大陸政府的束縛因此而受到處罰，更有 56%的台灣民眾對於《反分裂國家法》之處罰規定並不會影響未來前往大陸的意願，由此可知台灣民眾對於《反分裂國家法》其實是沒有多大的恐懼⁴⁹。

另外中國時報在 2005 年 3 月 8 日針對台灣地區 20 歲以上民眾共 735 人進行民調，題目為「請問您對中共制定反分裂法會不會有反感？」，民調結果有 56.2%的民眾會，有 25.2%的民眾不會，有 15.8%的民眾不知道。聯合報則在 2005 年 3 月 15 日針對台灣地區 20 歲以上民眾共 820 人進行民調，有兩個題目，一個題目是「贊不贊成大陸制定反分裂國家法？」，民調結果有 66%的民眾不贊成，有 6%的民眾贊成，另一個題目是「大陸制定反分裂法的實際效應是何？」，民調結果有 51%的民眾認為會助長台獨，有 17%的民眾認為會嚇阻台獨。此外 TVBS 在 2005 年 3 月 14 日針對台灣地區 20 歲以上民眾共 979 人進行民調，題目是「您贊不贊成中國大陸反分裂國家法的主張，使用非和平方式來解決兩岸的主權爭議？」，民調結果有 77%的民眾不贊成，有 5%的民眾贊成，有 18%的民眾沒有意見⁵⁰。透過三份媒體的民調，筆者的結論為 1.台灣多數民眾反對《反分裂國家法》的制定 2.台灣多數民眾不相信《反分裂國家法》，不會侵害台灣人民的權益 3.台灣多數民眾不同意中共使用非和平的手段來解決台灣與大陸間的主權爭議 4.台灣多數民眾不能接受台灣與大陸的主權爭議是中共的國內事務而不容國際干涉 5.反分裂國家法將會助長台獨氣焰。

就在《反分裂國家法》推出後，台大法律系姜皇池副教授的〈中國反分裂國

49 劉性仁，〈中國大陸『一國兩制』邏輯下之兩岸關係分析〉，《未名法學》北京大學法學院，2007 年第 1 期，6 月出版，頁 10-21。

50 廖文義，〈中共的反分裂國家法及其影響之分析〉，載於《國防雜誌》，第 21 卷第 1 期，桃園：國防大學發行，2006 年 1 月，頁 66。

家法之國際法意義與目的〉一文中他認為《反分裂國家法》有兩大預期目標⁵¹，一是向國際社會確認中國對台灣享有領土主權，二是確認中國利用武力及非和平的方式是合於國際法規範的。在第一個預期目標，可能要必須經過長時間的觀察才能分析，至於第二個預期目標，他認為在法律戰層次，特別是對外法律戰，判定並不成功，而對內及對台宣傳上，也並不成功，在心理戰層次，台灣人民的反映或許值得長期觀察。

台灣的文化界朱天心、學術界吳乃德等人所聯合發表的〈以自由與和平之名，我們拒絕脅迫〉，文中認為《反分裂國家法》的通過，侵害了文明社會所崇尚的基本價值，因為我們知道，個人自主是文明社會的核心價值，自由選擇是文明社會的基本原則，因此，雖然認同有些差異，我們仍然互相尊重、互相理解，而且也在這樣的理解和尊重中共同生活。如果認同有所衝突的人都可以在同一個社會中共存共榮，為什麼中國政府必須使用武力強迫不同社會的人民信奉一致的認同⁵²？

澄社對於《反分裂國家法》則認為《反分裂國家法》是反人權、反文明、反民主之荒謬法⁵³，澄社認為關於《反分裂國家法》之實質自由問題，該聲明認為：「台灣獨立自為諸政治理想之選項之一，不容任何政黨或個人片面否定人民追求台灣獨立之自由，治權未及台灣領土之其他國家自無權反對，甚或立法禁止台灣人民追求任何政治理想」，而對於《反分裂國家法》之程序正義問題，而該聲明認為：「這樣一部攸關國家未來動向的立法過程，幾乎全在黑箱子中進行，最後公佈條文後，全中華人民共和國 13 億人，就靠二千多位人大代表審議六天後，即要匆匆交付表決，沒有一個民間團體、沒有任何學術機構、甚至沒有媒體或輿論，可以充分討論法案內容，公開表達自己的見解，在這 21 世紀是何等的荒謬與悲哀！」⁵⁴郝培芝教授認為：「對於反分裂國家法在兩岸關係的重要意涵在於中國企圖透過此一國立法過程來單邊定義台海現狀，並主動定義台獨意涵，以法律形式遏止台獨，提供中國未來進一步實施強制力的正當性基礎，中國這部反分裂國家法原先是以統一法為名，後修改為反分裂國家法，此一轉變具有中國將重新定義台海現狀的高度政治意涵⁵⁵」。另外，郝培芝教授也認為：「反分裂法的另一項重要意涵是將台獨名義加以明確化，以法律條文形式將台獨活動入罪化，希望透過法律的恫嚇力遏止台獨活動的進展，並且間接向台灣領導人明確表達其政策紅線的最後底線，短期效果要限縮台灣未來所有的政策行動，中期效果則希望以強勢姿態逼迫台灣接受一中的談判架構，長期而言，也可提供其未來對台

⁵¹姜皇池，〈中國反分裂國家法之國際法意義與目的〉，載於《律師雜誌》，309 期 6 月號，台北：台北律師公會發行，2005 年 6 月出版，頁 46-59。

⁵²〈以自由與和平之名，我們拒絕脅迫〉參見 2005 年 3 月 15 日，網址 <http://blog.roodo.com/poiesis/archives/40326.html>。

⁵³〈澄社對反分裂國家法鄭重聲明：反分裂法反人權、反文明、反民主之荒謬法〉參見《台灣日報》，2005 年 4 月 25 日。

⁵⁴〈澄社對反分裂國家法鄭重聲明：反分裂法反人權、反文明、反民主之荒謬法〉參見《台灣日報》，2005 年 4 月 25 日。

⁵⁵郝培芝，〈反分裂法打什麼主意？〉，《自由時報》，2005 年 2 月 1 日，自由廣場投書。

動武的藉口，以及任何未來台海局勢破局的主動解釋權；反分裂法推出也代表中國開始展現其大國外交的自信心與實力展現，近來中國積極主導東亞整合格局的同時，也開始累積推展大國外交的資源秉賦與機制工具，以擴大處理台灣問題的國際張力，中國近來處理兩岸問題的策略是進一步國際化與內政化，來實質化一個中國的國際現實，在國際化策略部分，主要是透過以市場利益換取政治立場，以及強化代表性國家對於一個中國的認同，中國近來與東亞許多國家簽訂自由貿易協定〈FTA〉時，往往要求各國不得與台灣簽訂 FTA，同時夾帶要求簽約國必須承認一個中國原則，而近來法國與新加坡的積極表態反對台灣獨立或獨立，更是中國動員代表國家強化一中政策的重要象徵⁵⁶。

陶儀芬在 2005 年 3 月 21 日中國時報「自由選擇是最大公約數」⁵⁷一文中認為民主的程序、自由的抉擇才是台灣社會的最大公約數，她指出：「今天台灣與中國的根本差異就在於台灣是個相信自由選擇、容許多元聲音共存的民主社會，．．．，過去台灣較接近一致性社會時，或在未來台灣有陷入一致性社會的可能時，這樣自發的內部凝聚力將消失，而台灣對抗中國的訴求在國際社會也因道德價值的消失而得不到支持」⁵⁸。台大政治系教授黃長玲則認為反分裂法的立法過程中所剝奪的不是統獨的選項，而是選擇的自由⁵⁹。黃教授認為反分裂法試圖限制台灣人民選擇獨立的自由是顯而易見的，然而無論是就台灣社會民主進程，或兩岸關係的和平發展而言，真正值得深思的也是反分裂國家法剝奪了台灣人民選擇統一的自由。徐斯儉進一步將此類哲學立場回歸其政治層面，認為從《反分裂國家法》事件中，將牽涉到台灣這樣一個年輕民主，未來能否在一個多元的社會基礎上深化鞏固，因為在一個民主的共和國中，多元價值各自表述的權利固然應受到憲政上的保護，但是一個民主的社會同樣必須對社會中即使少數但不同的價值相互尊重，在一個不能互相理解、不能互相尊重的多元社會之上，永遠不能建立一個強固的民主，而只能走向破碎而互相傾軋的政治⁶⁰。

台灣獨派大老陳隆志教授則從國際法的角度來看待反分裂法，他認為《反分裂國家法》是以法律表明中國要用「非和平的方式」侵略併吞台灣的意圖，要壓制及剝奪台灣人民決定台灣前途的權利，該法不但違反國際法及聯合國憲章「和平解決爭端」、「不得使用武力取得領土」以及「人民自決」的大原則，這是國際不法的行為，而且已經構成侵略罪及破壞和平罪⁶¹。陳教授認為聯合國及其會員國必須嚴肅正視，採取立即及必要的關切與行動，譴責並制止中國違反國際法、聯合國憲章及破壞國際和平的不法行為。他認為中國制定《反分裂國家法》的大前提是台灣為中國的一部分，這一個大前提是根本的錯誤，不符合事實與法律，

⁵⁶ 索維翎，《中共反分裂國家法之研究》，台北：東華大學公共行政研究所碩士論文，2006 年 6 月，頁 28。

⁵⁷ 陶儀芬，《自由選擇是最大公約數》，《中國時報》，2005 年 3 月 21 日。

⁵⁸ 陶儀芬，《自由選擇是最大公約數》，《中國時報》，2005 年 3 月 21 日。

⁵⁹ 黃長玲，《被剝奪選擇統一的自由》，《中國時報》，2005 年 3 月 23 日。

⁶⁰ 徐斯儉，《為民主別再互相傷害》，《中國時報》，2005 年 4 月 7 日。

⁶¹ 陳隆志，《由國際法評判中國的反分裂國家法》，載於《律師雜誌》，309 期 6 月號，台北：台北律師公會發行，2005 年 6 月出版，頁 5。

自從 1949 年成立以來，已經 56 年，中華人民共和國從來不曾有效控制、統治國台灣一日，從來不曾與台灣合在一起，哪有分裂的問題，台灣與中國是兩個互不隸屬的國家，台灣是一個主權獨立國家的事實，不容九二共識、兩岸一中或一個中國原則加以模糊化。他強調台灣與中國，一邊一國是國際現實，《反分裂國家法》不能改變此種事實，台灣不是中國的一部分，也不是中國的內政問題，不受《反分裂國家法》的約束。台灣與中國的關係是國與國的關係，此關係不是用中國的國內法來規範，也不是以台灣的國內法來規範，而是受到國際法的規範，做為互不隸屬的兩個國家，台灣與中國在國際法上分別在各自的領土範圍內，享有獨立主權、自主決定權、統治管轄權、自衛生存權等，同時雙方也受國際法的規範約束，中國的《反分裂國家法》完全違反聯合國憲章的規定，台灣目前雖然不是聯合國的會員國，但是擁有在國際法上做為一個國家所應有的權利，不容中國以《反分裂國家法》來加以剝奪或限制。此外，陳教授認為中國政府企圖以法律戰將台灣的國際地位國內法化，是禁不起國際法考驗的，台灣與中國的兩國關係受國際法的規範約束，台灣與中國的關係不是中國的國內管轄（Domestic Jurisdiction）的問題，而是國際關切(International Concern)的問題，台灣的國際地位與台海地區的和平與安全，是國際關切事項的本質，不會因為中國《反分裂國家法》的制定而改變，國際社會對台海地區的和平與安全，一直表示高度的共同關切⁶²。陳教授總結《反分裂國家法》，強調中國制定實施《反分裂國家法》就是要侵略併吞台灣，並且要破壞國際和平與安全的不法行爲，因此國際社會必須要加以譴責、制止。

政大國關中心助理研究員李明峻先生在《律師雜誌》中〈中國反分裂國家法之法理問題〉一文中提到幾個要點 1.他認為中國《反分裂國家法》的立法不但違反國際法及聯合國憲章⁶³，構成對國際和平的威脅和破壞，且中國政府若將《反分裂國家法》加以實施，則觸犯侵略罪及破壞和平罪等受普遍性管轄(Universal Jurisdiction)的國際犯罪，觸犯侵略罪及破壞和平罪是嚴重的犯罪行爲，不但國家整體要負起責任，參與制定或實施《反分裂國家法》的政府官員及代表，也必須負起國際法上的刑事責任 2.他也認為《反分裂國家法》違反國際法對自決權的保障，反法硬性設定中國大陸與台灣同屬中國，是違反人民自決權的基本人權 3.他認為《反分裂國家法》違反依法治國原則的立法瑕疵，他的立論是《反分裂國家法》的立法程序不但不尊重台灣民意，他認為反法是黨領導的鑿痕，立法過程不夠公開，違反《立法法》中以多種形式聽取意見廣納各方不同意見的程序 4.他認為《反分裂國家法》中關於「台灣是中國的一部分」為無效的片面意思表示，同時《反分裂國家法》的本質是企圖否定台灣的憲政民主，戕害台灣人民自由人

⁶²陳隆志，〈由國際法評判中國的反分裂國家法〉，載於《律師雜誌》，309 期 6 月號，台北：台北律師公會發行，2005 年 6 月出版，頁 6。

⁶³李明峻認為這部法律以不放棄武力為前提，並預設對台動武條件，因此違反聯合國憲章第 3 條及第 4 條的規定，並且也觸犯聯合國大會第 3314 號決議中的侵略行爲，參見李明峻，〈中國反分裂國家法之法理問題〉，載於《律師雜誌》，309 期 6 月號，台北：台北律師公會發行，2005 年 6 月出版，頁 36。

權的暴力工具，並且只是中國的內國法根本無法適用於台灣，更認為是片面改變兩岸現狀的行為。王津文教授認為《反分裂國家法》有一些關鍵性的問題並沒有做出明確的解釋，例如何謂中國？台灣屬於誰？什麼情況是台灣分裂出去？《反分裂國家法》實際上是在面臨兩岸關係嚴峻形勢的情況下，在缺乏足夠立法依據的情況下，爲了維持兩岸現狀而制定的一部法律，雖然該法在對兩岸關係的描述上用新三段論代替舊三段論，顯示了較此前更爲務實的態度，但是該法仍然隱含著舊三段論的假設，導致難以爲台灣方面接受，認爲這是一部試圖吞併台灣的法律，因此台灣方面也有考慮推動制定「反吞併法」，如果中共當局真的是從國家民族的利益而非從政黨的利益出發來考慮兩岸關係，就應該放棄僵硬的一中思維，認真考慮承認中華民國的可能性，否則僅僅依靠《反分裂國家法》，雖然似乎暫時找到了一個應付當前困局的途徑，實際上卻無助於統一，也不能真正維持現狀，而只會把不斷惡化的問題留給後人⁶⁴」。

因此，《反分裂國家法》所引發的台灣討論，我們可以觀察到，無論正反兩方，其認同的都是多元價值、相互尊重、諮議協商、認可程序等。故這也都透露出台灣社會不同背景的深層認同，而這種認同與文化，與台灣多年來不同的民主發展情況有關。

無論是從泛藍陣營、陳水扁政府的正式反應及台灣民間的反應等三方面來看，可以看出台灣方面明顯是對於反分裂國家法的出台，存有不同的意見與看法，這種與大陸明顯不同的看法，使得台灣在未來對於大陸政策或中國政策的影響，是否受到反分裂國家法制定的影響，成爲很重要的一個觀察點。

但無論是台灣哪一方面，反分裂國家法在立法期間，台灣政府與民間對於該法的解釋不同，因此產生訊息混亂的情況，再加上台灣內部藍綠互信不足，對於兩岸關係發展的基本態度與主張都有所不同，因此產生台灣內部緊張與不安的情緒，特別是民進黨政府，對於反分裂國家法，更充滿莫名的恐懼，深怕在反分裂國家法出台後，台灣會被動地被中國大陸給統一掉，而失去台灣的主體性。此外徐永明指出反分裂國家法會不會因此分化台灣的民心，區分所謂的台獨勢力與台灣平民，讓反分裂國家法造成了台灣內部的分裂⁶⁵，這使台灣內部充滿緊張與不安的情緒。因此反分裂國家法的出台使得台灣人民的心理受到衝擊，也加深彼此間的隔閡。

最能代表台灣方面對反分裂國家法態度，最具完整的便是根據外交部在 2005 年 3 月 29 日新聞稿中曾指出，對於中國大陸制定反分裂國家法，外交部是採取批判的態度，認爲反分裂國家法有下列之意義：⁶⁶

(一)、違反國際法

⁶⁴ 王津文，〈反分裂國家法的關鍵問題〉，載於《爭鳴》，第 300 期，2005 年，頁 72-74。

⁶⁵ 徐永明，〈反分裂法企圖分裂台灣〉，參見《聯合新聞網》，2005 年 3 月 13 日。

⁶⁶ 參見〈外交部新聞稿〉，2005 年 3 月 29 日，網址

<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mofa9403.htm>。

1. 違反主權在民及人民自決原則

根據主權在民理念及聯合國憲章明文規訂之人民自決原則，中華民國主權屬於台灣二千三百萬人民。另根據 1933 年「蒙特維多國家權利及義務公約」規定之國家構成要素以及外交實踐，中華民國作為主權獨立國家之地位不容置疑。反分裂國家法係中國片面制定之國內法，該法宣稱「台灣是中國的一部分」並主張以非和平手段實現統一，違反人民自決原則並侵犯中華民國主權。

2. 違反和平原則

聯合國憲章明確宣示，其成立係為維護世界和平與安全，並確立不以武力解決爭端之原則。1984 年聯合國大會正式通過「人民和平權利宣言」，確認享受和平係人民之神聖權利，要求各會員國必須去除戰爭，放棄在國際關係中行使武力，並尊重聯合國憲章以和平方式解決爭端之原則。中國制定之反分裂國家法僅係國內法，台灣非屬中國管轄範圍，該法之效力本不及於台灣，惟該法明文規定對台使用非和平手段已公然違反聯合國憲章及「人民和平權利宣言」所揭示之和平精神。

(二)、傷害台灣民主發展

1. 否定民主價值

台灣與中國最大不同在於對民主人權之保障。中國大陸仍是以黨領政之一黨專制國家，人民權利與自由受到剝奪，人權紀錄不斷受到國際社會譴責。五十幾年來，台灣政治已經由威權成功轉型為多元民主，人民享有完整之政治與公民權利，可以修改憲法、直選國家元首以及選出代表組成國會，更擁有集會結社、言論與新聞自由，基本人權充分受到保障。惟在反分裂國家法之下，專制中國將可單方任意將台灣深化民主之舉視同台獨，並對台採取武力手段，這是對自由、民主及人權等普世價值之污蔑，更是人類文明之倒退。

2. 違反台灣民意

「中華民國是一個主權獨立國家，國家主權屬於兩千三百萬台灣人民，台灣前途之任何改變，只有兩千三百萬台灣人民始有權決定」，此為當前台灣社會對於國家主權以及台灣前途之最大共識，亦係朝野政黨最大公約數。最近民調即顯示，超過九成以上台灣人民明確認同此一主張。中國雖一再宣稱要「寄希望於台灣人民」，惟其制定之《反分裂國家法》卻完全違反台灣民意，台灣三月上旬所作之民調顯示，93.4%民眾不贊成中國以制定該法作為武力攻台之藉口，立法院亦在朝野共識下於三月四日通過決議，呼籲北京當局應審慎三思而行。

(三)、破壞兩岸關係發展

1. 片面改變現狀

海峽兩岸互不隸屬之現狀已經超過半世紀，台灣歷次民調均顯示百分之八十以上民眾主張兩岸維持現狀。兩岸之間應維持現狀並經由對話方式和平解決歧見亦係國際社會之主流意見，惟中國在反分裂國家法中將其片面界定之「一中原則」化為法律，並明定「統一」是「台灣人民之法律義務與神聖職責」，已片面改變台海現狀。

2. 背離兩岸關係緩和之方向

改善兩岸關係是中華民國政府一貫立場，去年以來我方一再對緩和兩岸軍事緊張、結束敵對狀態以及改善兩岸關係釋出善意，除一再重申「四不一沒有」之立場外，並呼籲兩岸協商建立和平穩定之互動架構。今年農曆春節前後兩岸首度進行包機互航，使兩岸關係之緩和露出曙光，國際社會均表肯定。長期以來，中國對台武力威脅及外交打壓，係兩岸關係難以改善之主要因素。因此，中國本應放棄打壓及威脅台灣作法，惟中國不為此途竟執意制定威脅對台使用武力之反分裂國家法，只會使兩岸更加分裂，兩岸人民情感越離越遠。

3. 扭曲兩岸問題本質

在兩岸關係發展上，台灣人民要求中國尊重中華民國存在之事實、尊重台灣人民「和平發展、自由選擇」之權利、尊重台灣在國際社會之生存空間，惟中國在通過威脅使用暴力之反分裂國家法之後竟企圖以經貿上略施小惠之伎倆欺騙台灣人民，完全扭曲兩岸問題之本質，實則中國真正需要而台灣亦能提供者係民主制度、完整自由以及人權保障。

(四)、威脅區域安全

1. 中國加速對台動武準備

中國不斷加強對台動武之準備，每年以兩位數幅度增加國防預算，2004 年增加 11.6%，2005 年又再增加 12.6%。其 2005 年國防預算總額近 300 億美元，惟實際金額估計當在 650 億至 760 億美元之間，高居世界第三位。1996 年中國針對台灣南北兩大港口試射飛彈，並連年進行針對性軍事演習；近年來中國以每年超過 100 枚之速度增加對台飛彈部署，預估 2006 年將高達 800 枚。此外，中國陸續有新潛艦下水，其潛艦並多次出沒台海及台灣東部海面，預估 2006 年將擁有高達 50 艘現代化潛艦。

近年來，中國方面對台動武之措詞越來越強烈，在其 2000 年之國防白皮書中，中國宣稱「中國人民解放軍完全有決心、有信心、有能力、有辦法捍衛國家主權和領土完整」，2002 年改稱「中國武裝力量有決心、有能力制止任何分裂行徑」，惟 2004 年則進一步稱「中國人民和武裝力量將不惜一切代價、堅決徹底地粉碎台獨分裂圖謀」。此一趨勢充分證明，中國制定之反分裂國家法本質上確實即為戰爭授權法。

2. 擴大動武條件

中國始終堅持不承諾放棄對台動武之立場，2000 年以前中國宣示對台動武之三條件為：台灣宣佈獨立、台灣發生內亂、外國勢力干涉，2000 年 2 月中國公布「一個中國的原則與台灣問題」文件，將對台動武條件改為：出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變、外國侵占台灣、台灣當局無限期地拒絕談判。2005 年通過之反分裂國家法則進一步擴大到：「台獨分裂勢力以任何名義、任何方法造成台灣從中國分裂出去的事實、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」。顯見中國對台動武之條件越來越廣泛，而其界定越來越模糊，中國之自由裁量權越大，相對而言，其對台海安全之威脅性

即越高。

3. 危害區域安全

台灣位居西太平洋第一島鍊，台海是從東北亞到東南亞之國際海空運輸必經航線，台海安全攸關東亞之和平與穩定，國際社會均應共同關注。今年美日安保諮商委員會議之聯合聲明中即將「鼓勵經由對話方式和平解決台海議題」列為共同戰略目標之一。中國在《反分裂國家法》宣示將在其片面認定之條件下對台動武，同時以內政事務為由，反對外國介入，其結果將使台海隨時處於可能爆發衝突危機之狀態，進而危及區域安全與穩定，致周邊國家均將同蒙其害。

更值得大陸方面注意的訊息是，反分裂法出台後，使得主張台獨⁶⁷與台灣人認同的比例較之前為高，對於台灣民眾近十年來在國族認同光譜上，已逐漸往「台灣人認同」一端靠攏，而揚棄中國人認同。根據民進黨民調中心針對台灣民眾的國族認同調查自 1995 年迄 2006 年 10 月止，共累計七十七次民調資料。從民調趨勢來看，台灣民眾在國族認同的光譜上，逐漸往「台灣人認同」一端靠攏；2004 總統大選後，民眾在「台灣人認同」的共識已達六成以上，「中國人認同」維持在一成八至二成，「兩者皆認同」的比例則下滑至一成五以下。根據民進黨民調中心資料顯示，台灣民眾在國族認同上的變化，第一個階段是一九九六年第一次民選總統，這個時期，民眾在國族認同上最大的改變是，原本「台灣人認同」及「中國人認同」的比例各佔三成左右，轉變為近半數轉向「台灣人認同」，且「台灣人認同」的比例遠超過「中國人認同」。民調中心指出，第二階段為二零零零年總統大選，這個時期，台灣民眾在國族認同上更趨向「台灣人認同」，穩定維持在五成以上。第三階段為二零零四年總統大選。民調中心表示，二零零三年九月民進黨拋出催生新憲等議題後，民眾在「台灣人認同」的比例再向上攀升至六成以上，「中國人認同」的比例維持在一成八至二成，「兩者皆認同」的比例再下滑至一成五以下。民調中心發現，民眾在國族認同上變動較大的時期，都發生在一九九六年、二零零零年及二零零四年三次總統大選期間，其中又以一九九六年民選總統後的改變最為劇烈，「台灣人認同」的比例已遠超過「中國人認同」⁶⁸，當然國族認同的轉變和 2005 年反分裂國家法出台有或多或少的關係。因為只要提到反分裂國家法，多數的台灣人直覺的反應就是對大陸的不友善。

另外，政治大學選舉研究中心在 2006 年 12 月 22 日所公布的調查顯示，台灣

⁶⁷ 所謂的台獨就是一種思想，作為一種政治意識型態，經由台獨運動的理論化與系統化，使台獨思想成為指導台獨運動，策略的理論基礎和依據，台獨思想的表現主要表現在四個方面：第一將台灣同胞在反抗帝國主義殖民統治的長期鬥爭中表現出的民族意識，此台獨意識理解為台灣地方意識，甚至是一種台灣民族的意識；第二將台灣同胞數百年共同生活而形成的地域認同轉化為台灣國家認同；第三將台灣光復後國民黨政府統治的階級意識轉化為台灣省籍意識；第四將台灣與大陸長期隔離而出現的各種問題導致成分裂國家意識⁶⁷。因此台獨思想是一種以地域性為主的群體意識，又經過兩岸長期的對抗，形成台灣一種抗拒大陸的主體性意識。

⁶⁸ 參見《中央社》在 2006 年 10 月 7 日〈國族認同漸往台灣人認同靠攏〉一文，網址 <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/061007/5/50aa.html>。

社會的中國認同大幅下降，台灣認同較十年前攀升兩倍，主張維持現況與獨立的總比例也上升至百分之七十五，但是強調本土的民主進步黨與台灣團結聯盟支持度卻較中國國民黨呈下降趨勢。根據政大選舉研究中心今年六月的調查顯示，認為自己是「台灣人」的比例較十年前成長約兩倍，由百分之二十三成長至百分之四十四，認為自己是「中國人」的比例由十年前的百分之十五，下降為百分之六，認為自己「是台灣人也是中國人」的比例，也由十年前的百分之五十，下降到百分之四十四。統獨立場趨勢分佈顯示，希望「永遠維持現狀」者由十年前百分之十三，上升至百分之二十，希望「維持現狀再決定」者由百分之三十二，上升至百分之三十八，「偏向獨立」者維持約百分之十三，「盡快獨立者」由百分之三點六上升至百分之五點八，「偏向統一者」由百分之二十二下降至百分之十一，「盡快統一者」由百分之三點三下降至百分之一點七⁶⁹。這樣的民調結果除了代表民進黨去中國化有效，近十年來獨立論述在台灣已成爲政治正確論述，年輕一代已無中國記憶，多數認同自己是台灣人，和 2005 年出台之反分裂國家法也有或多或少的關係。

又根據海基會在 2007 年 11 月 28 日公布「2007 年兩岸開放交流二十年全國性民意調查」⁷⁰，民調顯示，對於台灣前途問題，當民眾只有獨立與統一兩個選項時，約百分之四十五的人選擇台灣走向獨立，僅百分之十八支持統一；而若兩岸無法維持現狀時，約五成二的人選擇台灣獨立，只有二成四希望兩岸統一。交叉分析也發現，最傾向支持台灣獨立的地區爲雲嘉南地區（佔五成），最支持兩岸統一爲桃竹苗地區（佔二成三），最希望兩岸維持現狀的是大台北地區（佔三成）。民調也指出，約六成五民眾不同意中國國家主席胡錦濤日前所言「台灣與大陸同屬一個中國，是一個生命共同體」主張，也有高達七成七的人贊成台灣與中國維持國與國的關係，更有七成五不贊成台灣的未來由十三億全體中國人民共同參與決定的說法。而海基會秘書長游盈隆認爲，這顯示兩岸開放交流二十年，台灣和中國的心理距離卻是愈來愈遠，中研院研究員蕭新煌則認爲，兩岸交流二十年的結果是「經貿向心、政治離心」，民眾對兩岸全面開放交流疑慮甚深。

筆者從 TVBS 民意調查中心 2008 年 10 月 28 日根據「陳雲林來台前的民調」中表 10 台灣民眾統獨立場中發現，自反分裂國家法出台後，在台灣傾向統一的比例明顯減少，相較來說傾向獨立的比例則明顯增加。⁷¹當然這並沒有辦法完全說明，是因爲反分裂國家法造成台灣民眾統獨立場的改變，但或多或少台灣民眾

⁶⁹參見《中央社》，〈民調：台灣認同攀升兩倍 本土政黨支持度降〉，2006 年 12 月 22 日。

⁷⁰ 該民調時間爲十一月十三日至十四日，成功樣本一〇七六人，抽樣誤差約正負百分之二點九九。參見《蘋果日報》，〈兩岸有變，五成選台灣獨立〉，2007 年 11 月 29 日，網址 http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&Sec_ID=5&ShowDate=20071129&NewsType=wapple&Loc=TP&Art_ID=30021341。

⁷¹ 參見 TVBS 民調中心，〈陳雲林來台前民調〉，2008 年 10 月 27 日及 28 日晚間 18:30 至 22 點訪問 907 位台灣 20 歲以上的民眾，95%的信心水準下，抽樣誤差爲正負 3.3 個百分點，2008 年 10 月 28 日公布，網址 http://www.tvbs.com.tw/news/poll_center/index.html?dd=2008/11/3%20下午%2004:13:39。

是認為大陸的非善意，因此主張獨立比例的增加是可以理解的。

以下筆者根據 TVBS 民調中心 2008 年 10 月 28 日「陳雲林來台前的民調」中表 10 的結果而自行製表，說明台灣民眾統獨變化情形。

表 5-5 台灣民眾統獨立場趨勢表：

時間(民國)	事件	傾向獨立(%)	傾向統一(%)	維持現狀(%)	沒意見(%)
89/3/13	朱鎔基談話	15	15	56	16
89/5/20	陳水扁就職	16	14	55	13
90/4/30	陳水扁就職 一週年	17	18	49	16
91/8/4	一邊一國論	20	12	58	11
92/3/31	扁執政三週 年	22	23	42	13
92/6/30	扁宣示公投	22	10	58	11
92/12/4	公投法一週 年	17	8	66	8
93/5/7	2004 大選驗 票前	19	10	64	7
93/9/7	扁訪中美洲	24	11	54	11
93/12/22	阿米塔吉對 台言論	19	11	59	10
<u>94/3/14</u>	<u>反分裂國 家法出台</u>	<u>21</u>	<u>8</u>	<u>58</u>	<u>12</u>
94/4/28	連戰訪大陸	17	10	58	15
95/10/18	總統罷免案 後	19	11	60	10
96/1/2	陳水扁元旦 談話	15	11	58	16
96/3/5	扁提四要一 沒有	15	9	62	14
96/6/15	香港回歸 10 週年	21	11	57	12
96/8/29	美批入聯公 投	23	8	58	11
97/4/15	蕭胡博鰲會	19	6	60	15
97/6/9	馬執政後兩 會復談前	19	8	58	15
97/10/28	陳雲林訪台 前	24	5	58	14

資料來源：TVBS 民調中心，〈陳雲林來台前民調〉，作者自製本表。

總之，無論是泛藍陣營、泛綠陣營或是台灣一般民間人士，對於《反分裂國家法》都頗有微辭，特別是在陳水扁執政時期，外交部官方的說法：「便是《反分裂國家法》的出台違反國際法中「主權在民」、「人民自決」與「和平原則」，並且也傷害台灣民主的發展與違背台灣民意，這更是一種片面改變兩岸現狀與背離兩岸和緩關係的行爲；對於國際秩序來說，《反分裂國家法》的出台，不但威脅到區域安全，更使台灣的安全受到莫大的威脅」，陳水扁等綠營政治人物，爲了獲取選票，在台灣隨時隨地提及到中共 1000 多枚的飛彈威脅與中共將採取《反分裂國家法》中非和平的方式對付台灣，在這樣的宣傳下，使得在台灣主張統一的民眾越來越少，而台獨意識則是無形中成長茁壯，儘管在台灣，多數民眾都對《反分裂國家法》沒有好印象，都是爲這不是善意的對台表示，但無論是陳水扁政府的中國政策的制定或是馬英九政府的大陸政策制定，都沒有明顯的證據顯示是受到《反分裂國家法》的影響。

二、兩岸各項互動與交流

要探討《反分裂國家法》規範下的兩岸互動，首先必須先針對在《反分裂國家法》出台前的兩岸交流情形，作一簡單的回顧。中共對台交流政策，針對台灣開放探親政策，兩岸人民往來，即於 1987 年 10 月 16 日由國務院辦公廳發佈關於台灣同胞來祖國大陸探親旅遊接待辦法的通知，依據該通知聲明，表明歡迎台灣同胞到大陸探親和旅遊，保證來去自由；台灣同胞可以與大陸同胞一樣，到各地自由參觀、旅遊；並要求回大陸探親、旅遊的台灣同胞，應遵守大陸政府的各項法律和規定，尊重當地的社會習俗。此期間在野民進黨中國大陸政策之原則，亦贊同此一人道精神之開放，認爲「在貫徹人道精神、平等立場、和平方式」。在社會交流主張「兩岸人民之返鄉、探親、尋親、通郵、通話、掃墓，均不應加以限制，且可直接申請，不必經由第三國，而對無力返鄉、探親之退伍老兵，應以隊戰士授田證憑據收購或抵押辦法而促成。⁷²」經濟交流主張；爲保障人民利益，由政府、民間團體及學術研究機構，共同建立兩岸經貿之預警制度；爲促進兩岸經貿關係。文化交流主張：開放學術自由交流，並展開學者專家互訪、互聘，開放兩岸新聞採訪、准許民間團體直接來往，對展開文化、體育、科技、藝術等等之全面交流、觀摩。⁷³此時期的特色，在兩岸隔絕近 40 年之後，無論是台灣或中共，基於人道，均持正面肯定方式，積極促成，促使兩岸人民開始往來，在兩岸相互敵對環境下，取得一渠道，開始相互了解，及探索後續相關經濟、文化等技術性、功能性領域，相互分工合作可能。

中共國台辦與國務院新聞辦公室於 1993 年 8 月，在北京就「台灣問題與中國的統一」提出政策主張，兩岸交流實質之目的在於，「爲了實現兩岸人民正常往

⁷² 參見民主進步黨第一屆第四十一次中常會通過，〈民主進步黨現階中國大陸政策〉，1987 年 10 月 13 日，網址 <http://www.future-china.org/links/plcy/dpp/dpp19871013.htm>。

⁷³ 參見民主進步黨第三屆第十九次中常會修正通過，〈民主進步黨現階中國大陸政策〉，1989 年 4 月 24 日，網址 <http://www.future-china.org/links/plcy/dpp/dpp19890424.htm>。

來和國家統一」。在政治方面，調整有關政策措施，化解敵對情緒。中共最高人民法院、最高人民檢察院決定不再追訴去台人員在中華人民共和國成立前的犯罪行爲。經濟方面，敞開門戶，促進交流，歡迎投資和從事貿易活動。其他如人員往來、郵電交通以及科技、文化、體育、學術、新聞等方面，亦持積極態度，鼓勵發展兩岸在各個領域的交流與合作。還成立「海峽兩岸關係協會」，同台灣「海峽交流基金會」及有關民間團體建立聯繫。在規範面，則於 1991 年訂定中國公民往來台灣地區管理辦法規範(於次年 5 月施行)。此外，中共前國家主席江澤民 1995 年 1 月亦提出「江八點」，在兩岸交流上，主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作。要繼續加強兩岸交流，增進了解和互信。並表示歡迎台灣當局的領導人以適當身份前來訪問。針對江八點，李前總統登輝於 1995 年 4 月 8 日提出「李六條」回應，認爲在交流上，以中華文化爲基礎，加強兩岸交流；增進兩岸經貿往來，發展互利互補關係；兩岸平等參與國際組織，雙方領導人藉此自然見面。

中共另在 2000 年 2 月 21 日由國務院台辦、新聞辦所發布之一個中國的原則與台灣問題白皮書⁷⁴，在交流模式上，明確表明「兩德模式」不能用於解決台灣問題。並認爲所謂「民主和制度之爭」是阻撓中國統一的借口。針對此一白皮書，台灣陸委會於 2000 年 2 月 25 日發佈聲明指出，在交流上，「過去十多年以來，兩岸民間交流的數量在我國積極推動下持續擴大，但交流的品質卻因中共凡事『政治掛帥』的作風而不斷下降，兩岸民間交流活動常因中共當局藉口『氣氛不佳』而突然停止舉行。」在 2000 年台灣總統大選，政黨輪替後，中共中台辦與國台辦於同年 5 月 20 日授權就兩岸關係問題發表聲明⁷⁵，在交流上認爲，在一個中國原則基礎上進行對話與談判，實現雙方高層互訪。繼續大力發展兩岸經濟合作、人員往來和各項交流。強化與台灣各黨派、各團體和各界人士互動。嗣在 2004 年總統大選之後，520 就職前，中共中台辦、國台辦又就當前兩岸關係問題發表聲明⁷⁶，在交流主張上，進一步密切兩岸各種交流，尤重在經濟方面，冀同大陸一起應對經濟全球化和區域一體化的挑戰。另於江八點十週年在紀念會上賈慶林發表講話⁷⁷，更突顯了「更寄希望於台灣人民」，在與台灣政黨、民間團體及相關代表性人士交流上，則顯示其選擇性及針對性，亦即突出認同「九二共識」、反對「台獨」或主張發展兩岸關係者。在議題之選擇上，強調「三通」、「建立更緊密經貿關係安排」或兩岸所關心之問題。

而在台灣方面，1987 年兩岸交流開放初期，雖已解嚴，由於仍是動員戡亂體制，相關管制規範仍嚴，包括懲治叛亂條例、動員戡亂時期國家安全法，因此其主要開放原則，仍以人道主義及文教優先。在人道主義上，基於傳統倫理及人道立場，自 1987 年 11 月 2 日起，政府開放除現役軍人以及現任公職人員以外，凡

⁷⁴ 參見中新社，〈一個中國的原則與台灣問題白皮書〉，2000 年 2 月 21 日。

⁷⁵ 參見新華社，〈兩岸關係問題發表聲明〉，2000 年 5 月 20 日。

⁷⁶ 參見新華社，〈兩岸關係問題發表聲明〉，2004 年 5 月 17 日。

⁷⁷ 參見新華社，〈賈慶林在江八點 10 週年紀念會上的講話〉，2005 年 1 月 28 日。

在大陸有血親、姻親三親等以內之親屬者，得登記赴大陸探親⁷⁸。本項開放，使兩岸在隔絕近四十年下，開啓兩岸交流新頁。因為當時兩岸氣氛已漸趨和緩，兩岸對立與緊張的態勢亦日益下降外，政府在逐漸落實民主政治改革的過程中，重視人道主義的考量尤為主因⁷⁹。只是當時根據中華民國憲法，台灣方面固然不能承認中共政權的合法性，即使從現實政治上考慮，在中共未徹底改變其基本政策前，政府也不應該與中共政權接觸、談判或是妥協。因此，「三不」的原則必須堅持，政府絕不與中共政權作實質性、政治性的雙邊接觸，兩岸的交流，僅限於民間的管道。在文教優先上，兩岸民間文教交流，係政府於開放探親後，為加強雙方民眾之互相認識與了解，而另行開放的交流類別。自 1988 年 8 月起陸續開放文教交流。此外，政府更結合民間力量推動各項文教交流活動。兩岸文教交流範圍已由學術逐漸擴及藝文、體育與赴大陸採訪、拍片、製作節目等大眾傳播交流。

台灣在 1990 年總統府設置國家統一委員會，於 1991 年 1 月設置行政院大陸委員會，並結合民間力量，於 1991 年 2 月設置財團法人海峽交流基金會，使大陸政策之制定及相關業務之推動，建立完整之體系。旋於 1991 年 5 月正式宣告動員戡亂時期終止，恢復憲政常態後，建構常態下之兩岸交流法制環境。大陸政策有許多直接涉及國家安全，依憲法規定，此一部分係屬總統的職權，其餘則悉由行政院及所屬機關負責推動。因此，政府大陸工作體系包括總統、行政院及各相關部會。1995 年李登輝發表「李六條」指出「以中華文化為基礎，加強兩岸交流」、「增進兩岸經貿往來，發展互利互補關係」、「兩岸均應堅持以和平方式解決一切爭端」等主張，使促成本時期兩岸更為蓬勃之交流環境。更重要的兩岸交流是，針對兩岸交流後，引起大陸偷渡犯大量偷渡來台，及遣返過程中之安全，兩岸政府分別委請海峽兩岸紅十字會組織代表 1990 年 9 月進行工作商議，針對違反有關規定進入對方地區的居民、刑事嫌疑犯或刑事犯，為確保遣返業符合人道精神與安全便利的原則，就雙方參與見證其主管部門執行海上遣返事宜，簽署「金門協議」。

而兩岸因民間交流日益熱絡，衍生許多與人民權益有關事務性的問題，例如：因婚姻、繼承、學歷等問題所引起的文書查證等需要，因此，在擴大兩岸民間交流的同時，為解決這許許多多的新生問題。兩岸除了分別建立負責處理的機構海基會及海協會外，於 1993 年 4 月，海基會辜振甫董事長及大陸海協會汪道涵會長在新加坡舉行了第一次「辜汪會談」，簽署四項協議；包括兩岸公證書使用查證協議、兩岸掛號函件查詢補償事宜協議、兩會聯繫與會談制度協議、辜汪會談共同協議，並立建立雙方制度化的溝通與協商管道。嗣於 1998 年在上海並舉行「辜汪會晤」，自 1990 迄 1999 年止，兩岸共計進行 27 次協商。⁸⁰

⁷⁸ 此項是根據 1987 年 10 月 15 日行政院第 2053 次院會通過「復興基地居民赴大陸淪陷區探親規定」。

⁷⁹ 陸委會，〈兩岸交流十年的回顧與前瞻〉，《跨越歷史的鴻溝》，台北：陸委會編印，1997 年版，頁 34。

⁸⁰ 蔡生當著，《兩岸交流與管理》，台北：黎明文化事業股份有限公司出版，2007 年 9 月 1 日，

就法制化來說，當時的李登輝政府認為在國家統一前，為確保台灣地區安全及社會安定，並為維護兩地人民之權益，非於現行法律之外，另訂特別法不可，乃責成法務部組成「台灣地區與大陸地區人民關係暫行條例草案起草委員會」，並研擬「台灣地區與大陸地區人民關係條例」草案 55，於 1992 年 7 月發布並於同年 9 月 18 日施行。隨後，各行政主管機關並依條例之授權，訂頒相關許可辦法，如「台灣地區人民進入大陸地區許可辦法」、「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」、「大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法」、「台灣地區與大陸地區貿易許可辦法」等。使兩岸交流邁向法制化，建立起良性交流的秩序。⁸¹而有關於大陸地區人民具中共黨政軍等背景身分者，依兩岸人民關係條例第 77 條規定，經許可進入台灣地區，而於申請時據實申報者，免予追訴、處罰、以理順兩岸良性互動空間，使兩岸交流較能在常態下進行。

2000 年台灣總統大選後，完成首次政黨輪替，有關大陸工作體系，亦出現變動。尤其是國統會則被虛級化，未再開會，由於兩岸問題，常出現朝野對立、族群緊張，遂由陳水扁請中研院院長李遠哲另召開跨黨派小組，就凝聚共識、維護台灣和平、發展兩岸關係，提供諮詢及研究意見。⁸²當時民進黨所認定的兩岸政策，根據陳水扁在 2004 年五二 0 就職演說：「為永續台灣奠基」指出，在兩岸交流上，我們希望在既有的基礎之上，持續放寬並且擴大兩岸新聞、資訊、教育、文化、經貿交流的相關措施，推動兩岸恢復對話與溝通的管道，如此才能拉近彼此的距離，建立互信的基礎。在協商上，「協商建立一個動態的和平穩定互動架構，共同確保台海的現狀不被片面改變，並且進一步推動包括三通在內的文化經貿往來，才能符合兩岸人民的福祉與國際社會的期待。」

在陳水扁的政策指導下，大幅修訂兩岸人民關係條例規制兩岸交流秩序，在 2003 年 10 月完成修訂兩岸人民關係條例共計 96 條，分別於同年 12 月 29 日及 2004 年 3 月 1 日發布施行。本次修法規是施行以來最大之幅度。兩岸人民關係條例原條數 102 條，本次共修正 83 條，修正後總條數計 132 條，修正幅度超過 80%。⁸³

因此，《反分裂國家法》出台前，中國大陸對於兩岸交流的態度參見作者自製表 5-6：

表 5-6 反分裂國家法出台前，中國大陸對於兩岸交流的態度：

對象	1987-1989	1990-1999	2000-2005
中國大陸	歡迎來探親和旅遊，保證來去自由。	主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作；要	繼續鼓勵兩岸人員往來，繼續開展兩岸教育科技文

頁 102。

⁸¹蔡生當著，《兩岸交流與管理》，台北：黎明文化事業股份有限公司出版，2007 年 9 月 1 日，頁 102-103。

⁸²蔡生當著，《兩岸交流與管理》，台北：黎明文化事業股份有限公司出版，2007 年 9 月 1 日，頁 103-104。

⁸³陸委會，《兩岸人民關係條例修正案精簡版說帖》，台北：陸委會編印，2005 年 4 月 14 日，網址 <http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

		繼續加強兩岸同胞間的相互往來和交流；歡迎各黨派人士來訪，並就兩岸關係與和平統一交換意見。	化衛生體育等交流；繼續推動兩岸經濟交流與合作，一起應對經濟全球化和區域經濟一體化；願與認同「九二共識」、反對台獨、主張發展兩岸關係的台灣各黨派、團體和代表性人士尋求協商解決問題的新途徑。
--	--	--	---

從上表我們可以看出反分裂國家法出台前中國大陸對兩岸交流的態度，至於反分裂國家法出台後，關於兩岸互利部分主要是第六條及第七條，根據中國大陸胡四點及四個有利提法⁸⁴，均在突顯兩岸關係的良性互動以及中共和平統戰的攻勢，反分裂國家法本身第六條及第七條部分，就展現兩岸未來的互動。

(一)反分裂國家法第六條

第六條的條文規範如下：「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，增進瞭解，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。」

在第六條主要是說明只要在一個中國原則的框架下，兩岸就可以透過協商與談判，並且透過交流，發展平等互惠的經濟、社會與文化等活動，以增加兩岸人民互信機制，謀求海峽兩岸同胞最根本的利益，以實現和平統一的目的。而這一條中五點的鼓勵和推動，可以清楚看出中國大陸所釋放出的善意，這一條的前提便是第八條中的三項前提，這樣的條文脈絡是十分清楚的。

對於台商部分，針對具體落實保障台商權益，中共中央台辦與中國國民黨大陸台商服務聯繫中心訪問團於2007年7月25日在北京的釣魚台國賓館舉行了國共兩黨有關機構第三次保護台商合法權益工作會談，會談達成十點共同意見。國民黨大陸事務部主任、台商中心主任張榮恭於會談後，舉行記者會，宣佈十項共同意見⁸⁵。這十項共同意見的達成主要是因為兩岸都放棄主權爭議部分，在台灣

⁸⁴ 四個有利指的是只要對台灣同胞有利、對促進兩岸交流有利、對維護台海地區和平有利、對兩岸關係發展與和平統一有利的事情，祖國大陸都會盡最大努力去做。

⁸⁵ 這十項共同意見如下※認真貫徹落實歷次工作會談達成的共同意見，確保兩岸同胞合法權益保護工作落到實處。※不斷完善兩黨有關機構保護台商合法權益工作平台的建設，繼續健全保護台灣同胞投資合法權益的機制。※積極開展台灣同胞投資合法權益保護工作。中共中央台辦將根據十屆全國人大常委會第二十七次會議對《國務院關於台灣同胞投資合法權益保護工作情況的報

不獨及大陸不武的情況，務實地保障台商的權益。只要只要在一個中國原則的框架下，大陸方面也可以增設多項對台利多政策。例如中共國台辦在 2008 年 2 月 27 日例行記者會上宣布多項對台利多措施。如在台灣中小學生在大陸就讀部分，收費、師資品質將全面比照本地生；台商部分，同意調整加工貿易轉型升級相關規定，減輕台商壓力；農業部分，新設四個台灣農民創業園區。中共教育部港澳台事務辦公室處長劉建豐也指出，近年到大陸就讀的台商子女人數增很多，到去年底，北京、天津、上海、江蘇、福建和廣東六省市，共約一萬五千名台商子女在大陸中小學和幼稚園就讀。由於各省市、甚至同一省不同地區的政策、收費標準都不同，為解決差異統一標準、保障台商子女就讀的教育品質，大陸決實行「歡迎就讀、一視同仁、就近入學、適當照顧」政策。凡大陸公辦和民辦普通中小學、幼兒園以及中等職業教育機構都可以接收台商子女就讀。且台商子女在入學、入園和升學的條件、學校安排、收費等方面均與當地學生同待遇。另外在加工貿易轉型升級問題上，商務部機電和科技產業司副司長周若軍表示，大陸同意對目前政策中欠合理、欠完善的部分加以調整，並研究一些鼓勵類政策，積極

告》的審議意見，積極會同有關方面，認真貫徹落實《台灣同胞投資保護法》及其實施細則，加大對台灣同胞投資合法權益的保護力度，進一步完善保護台灣同胞投資合法權益的法律、法規和政策。※妥善解決台商因涉案被採取強制措施後的及時通報問題、在案件偵查階段親屬依法探視問題，建立通報機制，儘快制定相關政策。※積極開展兩岸合作打擊犯罪工作。大陸業務主管部門表示，將在目前基礎上進一步加強與台灣有關方面的聯繫和協作，依法嚴厲打擊涉及兩岸的刑事犯罪活動，切實保護兩岸同胞的生命和財產安全。※推動建立兩岸電子資訊產品認證認可交流合作機制。雙方一致同意繼續推動兩岸業界在電子資訊產品認證認可領域的交流與合作。台灣華聚基金會可與大陸認證認可機構先期溝通，提出適用法律和政策的建議，然後由國家認監委會同資訊產業部研究提出可行的制度框架，後備技術可由相關專業機構負責。大陸業務主管部門表示，將努力簡化檢測認證程序，促進逐步建立兩岸電子資訊產品檢測認證交流合作機制。 ※適時做好相關稅制調整工作。雙方充分肯定大陸新修訂的《企業所得稅法》為包括台灣同胞在內的投資者提供了廣泛的投資選擇空間。雙方一致認為，城鎮土地使用稅政策調整是營造公平稅收環境、因應入世要求的重要舉措，對台資企業永續經營具有積極影響。大陸業務主管部門表示，今後對《稅收徵收管理法》作出修訂時，將對中國國民黨方面提出的調整稅收追征期規定問題予以認真研究。※大力推進兩岸知識產權領域的交流與合作。雙方對兩岸在知識產權領域開展交流合作所取得的成果表示肯定。大陸業務主管部門願與台灣知識產權相關領域進一步加強交流，就共同感興趣的議題深入開展互利合作。※加強推廣對台商的知識產權法制宣傳。雙方一致肯定對台商加強知識產權法制宣傳的重要性和必要性。大陸商標和專利業務主管部門可在當地台資企業協會的協助下，適時為廣大台商舉辦知識產權相關法制講座，開展商標、專利註冊與保護的培訓和宣傳，積極引導台商依法註冊商標、專利，並通過法律途徑維護其權益。※具體落實「雙向合作、平等保護」原則，切實保護大陸同胞在台合法權益。中國國民黨有關機構表示，願意繼續就中共中央台辦在雙方第二次工作會談中提出的相關建議，積極敦促台灣有關方面採取實際行動。這十項共同意見，參見《中國國民黨全球資訊網》，〈國共第三次台商權益會談:張榮恭宣佈十項結論〉，2007 年 7 月 25 日，網址 <http://www.kmt.org.tw/main.asp>。

引導台商企業轉型升級。他並鼓勵加工貿易企業向華中等九個地區轉移，還重申大陸提供三年三百億人民幣貸款、百分之十以內利率優惠。國台辦發言人范麗青更補充，近三年多來，大陸主要銀行共為台商提供七千多億人民幣貸款，涉及台資企業六千三百多家。范麗青還宣布新設立四個台灣農民創業園，分別位福建漳平永福、廣東珠海今灣、湖北武漢黃陂、江蘇無錫錫山。連同 2006 年設立的四個，目前已達八個台灣農民創業園，她歡迎台灣農民前往考察投資⁸⁶。種種多項利多政策，都是北京當局對台所釋放出的善意，具有統戰增加台灣人民好感的目的。

另外，陳雲林在《求是》中曾發表一篇名為〈努力開創對台工作新局面〉一文，文中提到：「中央十分重視進一步促進兩岸人員往來和經濟文化交流，推進直接三通進程。在兩岸同胞共同努力下，兩岸人員往來和各項交流呈現不斷向前發展的勢頭，台商赴大陸投資和兩岸貿易持續增長，兩岸直接三通取得新突破。截至 2007 年 6 月底，累計批准台商投資項目 73000 多項，台商實際投資 446 億美元；兩岸貿易總額累計達 6500 多億美元，其中大陸對台出口 1100 多億美元，大陸自台進口 5400 多億美元。目前，大陸是台灣最大的出口市場和最大貿易順差來源地。台灣居民來往大陸累計達 2080 萬人次，大陸居民往來台灣累計 88 萬人次，其中應邀赴台交流 19 萬人次。2003 年春節，首次實現兩岸春節包機；2005 年，兩岸春節包機增加航點和航班，擴大搭乘物件，並首次實現兩岸對飛；2006 年，兩岸就客運包機擴大至清明、端午、中秋、春節，以及開通緊急醫療救援包機、殘疾人包機和有特殊要求的貨運包機等達成框架性安排。當前，兩岸人員往來之頻密、各項交流之深入、合作領域之廣泛，已達到前所未有的新水準，正邁向範圍更廣、層次更高的新境界。今後，我們要按照黨的十七大的要求，進一步大力促進兩岸同胞加強交往，促進兩岸經濟文化交流拓展領域、提升層次，推動直接三通，使彼此感情更融洽，合作更深化，維護好、建設好我們的共同家園。⁸⁷」這些資料再再說明兩岸交流部分的情況。

至於關於反分裂國家法第六條中兩岸交流部分的規範，是否直接影響 2005 年與 2006 年兩岸兩度在澳門舉行的「春節包機」協商，發展出的「澳門模式」⁸⁸，值得仔細探究。中共政協主席賈慶林在 2006 年 4 月國共經貿論壇致詞時表示，我們希望兩岸民間航空行業組織儘快地按既有模式，就兩岸客貨運包機相關問題進行商談，力爭取得實質性進展而努力。為便於包機的商談和實施，可以根據兩岸航空業者和市場的需要，務實靈活處理相關事宜。在海上直航方面，應積極推動兩岸民間航運行業組織按照 2005 年春節包機澳門協商的方式，就海上直航相關事宜進行溝通，取得共識，儘早實施。當前，可以考慮在互相尊重和保障對方經濟利益的前提下，以區域對區域、民間對民間、行業對行業、企業對企業的方

⁸⁶ 參見《聯合報》，〈中共宣布多項對台利多〉，2008 年 2 月 28 日。

⁸⁷ 陳雲林，〈努力開創對台工作新局面〉，載於《求是》，2007 年 12 月 17 日。

⁸⁸ 澳門模式主要是「官方授權、民間名義、官員主談、各自落實」，他不僅成功的處理了兩岸包機協商的議題，也將對大陸人民來台觀光，及其它涉及公權力授權協商議題，具有相當的參照作用。

式，靈活處理有關事宜，不斷深入探索，不斷積累經驗。在「九二共識」基礎上恢復兩岸對話和談判後，雙方可以協商構建長期穩定的兩岸經濟合作機制問題。賈慶林的談話可謂中共國家領導人進一步將澳門模式擴大運用外，也直接點出澳門協商模式與將來兩岸如能在九二共識基礎上進行協商有何異同，可以看出，在兩岸兩會因「一中原則、九二共識」尚無交集情況下，也可運用澳門協商模式作為兩岸涉及公權力事項的協商模式⁸⁹。賈慶林主席的談話，其實就是落實反分裂國家法之具體規範。

另外 2006 年 5 月 17 日，在中共國台辦所舉行的例行記者會上，發言人李維一表示，儘管《大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法》已發佈施行，但兩岸仍需要一些必要的溝通協商。他呼籲台灣主管部門儘快允許台灣民間旅遊行業組織和大陸海峽兩岸旅遊交流協會進行協商，儘快地形成共識和協議，促進大陸遊客早日實現赴台灣旅遊。事實上在 2006 年 2 月 8 日國台辦所召開記者會，中共民航總局台辦主任浦照洲除肯定包機任務順利完成外，也正式呼籲，希望兩岸航運組織，以澳門協商模式，盡速展開兩岸直航協商事務。浦照洲並且使用了「正式表示」這幾個字眼，強調希望兩岸航運組織，儘速就直航事務展開協商。李維一在國台辦例行記者會的種種談話，事實上也是落實反分裂國家法規範下的兩岸互動情況。

(二)反分裂國家法第七條

《反分裂國家法》第七條的部分，其條文如下：「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。」

在第七條中的實現和平統一，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「實現」二字，因此在第七條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應該是分治的狀態。

(三)兩岸交往的走向

蘇永欽教授認為提出《反分裂國家法》後，兩岸各自對於國家未來的定位和走向，會發現幾項下列幾項趨勢⁹⁰：第一，兩岸交往的空間變大了。在台灣未從中國分裂出去的情況下，中華人民共和國今後只能以和平方式推動統一，應採的「發展兩岸關係」措施，如第六條所規定，包括：「(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

⁸⁹張五岳，〈十年來兩岸政經關係的評析〉，載於戴萬欽主編，《世界新格局與兩岸關係：協商與合作的展望》，台北，時英出版社，民國 95 年 6 月，頁 243。

⁹⁰蘇永欽，〈從區際法的角度看反分裂國家法〉，載於《中華國際法與超國界法評論》第 1 卷第 1 期創刊號，台北，中華民國國際法學會發行，民國 94 年 6 月出版，頁 51-54。

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」。中華民國雖沒有這樣積極的統一政策，但兩岸條例基本上還是在「確保台灣地區安全與民眾福祉」前提下(第一條)，對人、貨、資金、技術，都在管制下容許進出。兩岸交流在一邊鼓勵、一邊容許的區際法制下，空間自然變得更大。第二，中華人民共和國的反分裂國家法設定條件，授權採取非和平方式統一，雖為和平統一原則的例外，但毫無疑問仍然不利於兩岸的交流。第三，若再從國家統一的角度來看，中華人民共和國的憲法以統一為全國人民的義務，中華民國的憲法不要求也不排除統一，則兩岸走向統一似乎即有可能性，這當然是非常表面的思考，但仍有兩邊憲法對於各自體制的堅持之難處存在。

關於兩岸和平談判與架構問題，《反分裂國家法》第七條作了明確的規定：「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」，其中所謂「正式結束兩岸敵對狀態」和「發展兩岸關係的規劃」，就是指中程的和平互動架構。

相對於此，中華民國的兩岸人民關係條例並沒有這樣的主動，因為中華民國憲法對於國家統一相當程度的保持開放，更未規定任何超越交流的政治協商事項，但顯然也不排除此一可能，兩岸人民關係條例還是規定了一般協商談判的權限問題：「行政院大陸委員會統籌辦理台灣地區與大陸地區訂定協議事項；協議內容具有專門性、技術性，以各該主管機關訂定為宜者，得經行政院同意，由其會同行政院大陸委員會辦理。行政院大陸委員會或前項經行政院同意之各該主管機關，得委託第四條所定機構或民間團體，以受託人自己之名義，與大陸地區相關機關或經其授權之法人、團體或其他機構協商簽署協議。本條例所稱協議，係指台灣地區與大陸地區間就涉及行使公權力或政治議題事項所簽署之文書；協議之附加議定書、附加條款、簽字議定書、同意紀錄、附錄及其他附加文件，均屬構成協議之一部分」(第四條之二)，並明確禁止其他機關、團體未經授權訂定任何政治協議(第五條之一) 兩岸人民關係條例與此相關的規定包括第五條之一第二項：「台灣地區人民、法人、團體或其他機構，除依本條例規定，經行政院大陸委員會或各該主管機關授權，不得與大陸地區人民、法人、團體或其他機關(構)簽署涉及台灣地區公權力或政治議題之協議」；第三十三條之一：「一、台灣地區人民、法人、團體或其他機構，非經各該主管機關許可，不得為下列行為：1、與大陸地區黨務、軍事、行政、具政治性機關(構)、團體或涉及對台政治工作、影響國家安全或利益之機關(構)、團體為任何形式之合作行為。2、與大陸地區人民、法人、團體或其他機構，為涉及政治性內容之合作行為。3、與大陸地區

人民、法人、團體或其他機構聯合設立政治性法人、團體或其他機構。二、台灣地區非營利法人、團體或其他機構，與大陸地區人民、法人、團體或其他機構之合作行為，不得違反法令規定或涉有政治性內容；如依其他法令規定，應將預算、決算報告報主管機關者，並應同時將其合作行為向主管機關申報。三、本條例修正施行前，已從事第一項所定之行為，且於本條例修正施行後仍持續進行者，應自本條例修正施行之日起三個月內向主管機關申請許可；已從事第二項所定之行為者，應自本條例修正施行之日起一年內申報；屆期未申請許可、申報或申請未經許可者，以未經許可或申報論。」，以及違反前二條的第七十九條之三第二項及第九十條之二等規定。⁹¹

至於第七條所規定兩岸協商和談判可以有步驟、分階段進行，方式可以靈活多樣。兩岸政黨間的談判與交流就是一種靈活的方式。要探討兩岸政黨間的協商與談判，就要回溯至 2005 年，2005 年 4、5 月，中共中央和胡錦濤總書記先後邀請國民黨主席連戰、親民黨主席宋楚瑜率團訪問大陸，分別與他們舉行正式會談，就反對台獨、堅持九二共識、推動兩岸關係發展等重大問題達成共識。這一歷史性事件，在兩岸關係史上寫下了濃墨重彩的一筆，產生了舉世矚目的影響。

(四)兩岸政黨間的交流

張五岳教授認為 2005 年反分裂法通過後，兩岸開啓政黨對話機制，則是也可視為另一種政治熱、官冷民熱、朝冷野熱之現象，不僅古今中外所罕見，也與當年的東、西德跟今日的南、北韓互動大不相同⁹²，兩岸間的政黨交流是在反分裂國家法第七條中的兩岸協商與談判的規範下進行。

2005 年 9 月以來，中共中央台辦與國民黨、親民黨有關方面相繼成功舉辦一系列論壇，就兩岸經貿交流、農業合作、直接三通、大陸居民赴台旅遊、教育交流等重要問題進行深入研討，達成廣泛共識。大陸 16 個城市的黨委與國民黨 15 個縣市黨部，相繼開展近 40 項交流活動。舉辦這些論壇和開展政黨交流，產生了重要的積極影響。我們黨邀請連戰主席、宋楚瑜主席來訪，開啓了兩岸政黨交流的新局面，顯示出雙方面對現實、開創未來的大智大勇，向兩岸同胞展現了共同反對台獨、維護台海和平的決心和誠意，向世界表明了兩岸中國人有智慧、有能力妥善處理彼此間的矛盾和問題，受到台灣各界普遍肯定和國際輿論高度評價。這表明，在紛繁複雜的兩岸關係形勢下，任何政黨，只要以中華民族的利益為重，以兩岸同胞的福祉為重，體察人民意願，順應歷史潮流，就一定能得到人民擁護，就能夠有所作為。黨的十七大報告指出：『台灣任何政黨，只要承認兩岸同屬一個中國，我們都願意同他們交流對話、協商談判』。對於台灣任何人、任何政黨朝著承認一個中國原則方向所作的努力，我們都歡迎。只要承認兩岸同屬一個中國，不管是什麼人、什麼政黨，也不管他們過去說過什麼、做過什麼，

⁹¹ 蘇永欽，〈從區際法的角度看反分裂國家法〉，載於《中華國際法與超國界法評論》第 1 卷第 1 期創刊號，台北，中華民國國際法學會發行，民國 94 年 6 月出版，頁 54-56。

⁹² 張五岳，〈十年來兩岸政經關係的評析〉，載於戴萬欽主編，《世界新格局與兩岸關係：協商與合作的展望》，台北，時英出版社，民國 95 年 6 月，頁 232。

我們都願意同他們談發展兩岸關係、促進和平統一的問題⁹³。」

國民黨連戰主席於親民黨宋楚瑜主席都曾在 2005 年出訪北京，而吳伯雄主席則在 2008 年出訪大陸這些都開啓兩岸政黨交流的第一步，達成基本的共識，以下筆者特別針對連胡會、宋胡會及吳胡會進行一比較，希望更能看出兩岸政黨間交流的情況：

表 5-7 連胡會、宋胡會與吳胡會之會談情況：

政黨 互動 項目	連胡會	宋胡會	吳胡會
互動政黨	中國國民黨 v.s. 中國共產黨	親民黨 v.s. 中國共產黨	中國國民黨 v.s. 中國共產黨
互動時間	2005 年 4 月 30 日	2005 年 5 月 12 日	2008 年 5 月 28 日
互動地點	北京	北京	北京
代表人物	連戰、胡錦濤	宋楚瑜、胡錦濤	吳伯雄、胡錦濤
互動內容	胡錦濤和連戰在北京舉行正式會談，就發展兩岸關係提出連胡會四點主張 1. 建立政治上的互信，相互尊重，求同存異 2. 加強經濟上的交流合作，互惠互惠，共同發展 3. 開展平等協商，加強溝通，擴大共識 4. 鼓勵兩岸民眾加強交往，增進瞭解，融合親情。	胡錦濤和親民黨宋楚瑜先生在北京舉行正式會談，就當前改善和發展兩岸關係提出宋胡會四點看法 1. 堅持體現一個中國原則的九二共識，確立兩岸關係和平穩定發展的政治基礎 2. 推進兩岸三通，開創兩岸經濟交流和合作的新局面 3. 早日恢復兩岸平等對話和談判，求同存異，擴大共識 4. 增進相互理解，密切兩岸同胞的感情。	1. 雙方同意在九二共識下，儘速恢復海基、海協兩會復談。胡錦濤並提到，「促進恢復兩岸協商後，討論台灣民眾關心的參與國際活動的問題，包括優先討論參與世界衛生組織活動」；至於周末包機與大陸觀光客來台，胡錦濤允諾「最短時間內辦成、辦好」。 2. 吳伯雄強調兩岸應牢牢把握住「和平、穩定、發展」這條時代主軸，希望在九二共識基礎上「擱置爭議、追求雙贏」，「先經濟、後政治」，從最沒有爭議的先著手，跨出重要一步。胡錦濤則強調，兩岸首先要建立互信，這對推動兩岸和平發展至關重要。胡錦濤說，「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」是國共努力

⁹³ 陳雲林，〈努力開創對台工作新局面〉，載於《求是》，2007 年 12 月 17 日。

			的目標。他說，反對台獨和堅持「九二共識」，是雙方建立互信的基礎；只要在這個核心問題立場一致，其他事情都好商量。
特別處	強調彼此政治互信及相互尊重。	強調九二共識為兩岸關係和平穩定發展的政治基礎。	<ol style="list-style-type: none"> 1.這是兩岸執政黨領導人首次歷史高峰會。 2.吳伯雄當面提出邀請，希望在適當時候邀請海協會長訪問台灣。胡錦濤也回應說，在雙方方便時候，進行兩會領導人互訪。 3.建立二軌溝通管道。 4.兩岸先經濟後政治 5.台灣意識不等於台獨意識

本表作者自理製作

透過國民黨共產黨兩次相會及親民黨共產黨一次相會之政黨外交，更拉近兩岸間的距離，開創兩岸間政黨交流之良好模式，也是反分裂國家法第七條中所稱兩岸協商和談判之靈活多樣的方式。

總之，由於反分裂國家法之各項爭議，使得產生反分裂國家法第六、七等條文之兩岸各項互動的規範，第八條中的規範將是第六及第七條兩岸互動的前提基礎。中共溫家寶總理表示在反分裂國家法制定後會保護台商在大陸的合法權益，只要是對台灣人民有利的事都會去做，包括兩岸客運包機，由節日化轉為常態化，以及協助台灣農產品到大陸銷售⁹⁴。中共台研會副會長許世詮表示，反分裂國家法很多條款是過去二十多年大陸推動和促進兩岸關係發展方針政策之法制化，規定鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作；中共社科院台研所所長余克禮也認為反分裂國家法是推動兩岸人民交往、兩岸經貿合作、保護台灣民眾以及台商在大陸的各種合法權益，這個法將兩岸關係法制化，將有助於兩岸關係的交流與合作。

同時在《反分裂國家法》指導下，中央對台工作主要體現在一系列具體做法及政策措施上。如：1.積極促成 2005、2006 年兩岸春節包機直飛和進行客貨運包機直飛談判。2.2005 年初派海峽兩岸關係協會副會長孫亞夫、秘書長李亞飛赴台參加前海基會董事長辜振甫的弔唁活動。3.邀請台灣泛藍三個政黨領導人來訪，並與該三政黨建立黨際交流機制，推動基層黨際交流。4.舉辦兩岸經貿與兩岸農業合作論壇，認真回應兩岸經貿交流中出現的、可由大陸單方面解決的問題。5.宣佈諸多體現大陸對台灣同胞善意的措施，包括準備開放大陸居民赴台灣

⁹⁴ 溫家寶，〈反分裂國家法是加強和推進兩岸關係法，參見《中國台灣網》的報導，2007 年 11 月。

旅遊，向台灣同胞贈送一對象徵和平團結友愛的大熊貓，擴大開放台灣水果和農產品准入並對其中 10 餘種實行零關稅，簡化台灣居民入出境及在大陸居留手續，增設瀋陽、大連、成都三個台胞口岸簽注點，延長台灣記者在大陸駐點採訪的時間（由 1 個月改為 3 個月），6.對在大陸高校就讀的台生實行與大陸學生同等收費待遇並設置專項獎學金等。7.修改台港澳居民在內地就業管理規定，正式認可台灣高等學校學歷，准許台胞在大陸申請執業註冊及短期行醫，逐步放寬台胞在大陸就業的條件。8.將台商投資正式納入國家整體發展規劃，為台資企業提供開發性金融貸款。9.宣佈 20 項促進兩岸農業交流的新政策措施，包括：進一步完善海峽兩岸農業合作試驗區和台灣農民創業園建設；鼓勵和支持兩岸農業合作與技術推廣，擴大合作領域；優化服務，便利兩岸農產品貿易和大陸台資農業企業產品銷售；保護台灣農產品知識產權，維護台灣農民正當權益等措施。

三、反分裂法對於台灣的民進黨政府與國民黨政府雖然在文字上並未顯示受到直接衝擊，但實際上卻產生嚇阻與規範的效果

無論是陳水扁時代所提出終統論與陳七項、陳水扁四要一沒有、陳水扁對於反分裂國家法的週年談話、民進黨正常國家決議文的提出、民進黨入聯公投的推出、民進黨一連串去動作及推出第二共和憲法草案，從文字中都沒有辦法顯示出這些事件是直接因為受到《反分裂國家法》的影響，但是反分裂國家法確實對陳水扁政府產生了嚇阻的作用，一方面反分裂國家法成為陳水扁政府選舉動員與催化台灣意識與爭取台灣獨立的藉口，另一方面陳水扁政府受到來自美國方面的牽制，以致於在廢統及新憲和正名等問題上，不得不急踩煞車，這也是受到反分裂法的規範效果。

倘若再從陳水扁在 2007 年 3 月 13 日接見美國戰略暨國際研究中心會長兼執行長何慕禮（John Hamre）時，特別對中國大陸和國際社會提出了四點呼籲⁹⁵，四點呼籲是對反分裂國家法兩週年的回應、認為北京透過所謂《反分裂國家法》，公然以暴力、非和平手段把它合理化、合法化；《反分裂國家法》是對亞太民主社群的最大威脅。⁹⁶陳水扁在《反分裂國家法》滿兩週年時的談話，可以說是對於《反分裂國家法》出台後的一種態度回應，在文辭上並無法顯示反分裂國家法對於陳水扁的中國政策產生影響，但實際上卻是受到來自美國及大陸方面的壓力，而不得不放棄台獨政策。

2008 年 3 月 13 日陳水扁在《反分裂國家法》三週年前夕發表「給民主一個機會-用公民投票為台灣加油」一文在《自由時報》上，他認為：『在三年前的三月十四日，中國政府不顧國際輿論壓倒性的反對，悍然通過了《反分裂國家法》，

⁹⁵ 這四點呼籲包括第一、當大陸仍然不放棄對台動武的企圖之前，包括歐盟應該繼續堅持對大陸的武器禁運，而不應該有任何的解禁。第二、我們反對美國與大陸共管台灣，但是台灣美國和大陸應該共管台海的和平安全和穩定。第三、台灣認為，大陸應該向台灣學習貫徹軍隊國家化。第四、大陸應該實施民主的選舉。

⁹⁶ 參見《民視新聞網》，〈反分裂法兩週年 扁提四呼籲〉2007 年 3 月 13 日。

以法律的形式公開宣示並授權解放軍能夠對台發動戰爭、進行侵略，為「武力犯台」及以「非和平的手段」解決台海爭端提供所謂的法源依據。這不但是對區域和平與穩定公然的挑釁，更是自一九九六年「台海飛彈危機」以來，中國對台灣所採取的最嚴重敵對行為與實質威嚇。二〇〇四年三月二十日本人當選連任後，曾多次表示未來的四年是兩岸重啟對話、協商與談判的「機會之窗」。更在當年五二〇的就職演說中，明白宣示：「未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的關係，只要兩千三百萬台灣人民同意，我們都不排除。」接著於九月，主動宣布取消當年的「漢光演習」，並於十月十日國慶講話及十一月十日「國安高層會議」的裁示中，兩度提及：「兩岸可以『九二香港會談』為基礎，尋求『雖不完美、但可接受』的方案，做為進一步推動協商談判的準備」，不斷釋出和解的誠意與善意。隔年一月，兩岸達成「雙向、對飛、不中停」的春節包機安排，為春寒乍暖的兩岸關係營造了良好的氣氛，但這一切的努力，因二〇〇五年三月十四日中國人大強行通過《反分裂國家法》而毀於一旦，他更批評中國國民黨連戰主席迫不及待接著「破冰登陸」，於北京和中國共產黨胡錦濤總書記進行了會談並發表五點的新聞公報，但連主席在訪中期間，不但對《反分裂國家法》沒有任何關切與抗議之意，反以「國共合作」、「聯共制台」間接表達了對《反分裂國家法》的默許與認可。證明台灣內部政黨惡鬥對國家造成的傷害，絕不亞於外部來自中國的武力威脅。⁹⁷」因此陳水扁在《反分裂國家法》滿三週年時的談話，主要的目的其實是批評國民黨的路線，除了譴責外，也並沒有對中國政策發生什麼改變，說明受到自美國及大陸方面的壓力，使他不得不放棄台獨政策。

因此我們可以說，反分裂法對於台灣的民進黨政府雖然在文字上並未顯示受到直接衝擊，但實際上卻產生嚇阻與規範的效果，無論是從美國方面或是來自於大陸的壓力。

對於國民黨馬英九政府，從 2008 年 5 月 20 日之前的正式談話看來，在文字上並沒有受到《反分裂國家法》出台的影響，馬英九總統總是按步就班的、穩健的發表對於兩岸關係的談話。然而對於《反分裂國家法》出台後，馬英九最直接的反應是在 2006 年 2 月 13 日在擔任國民黨主席期間訪英，接受英國廣播公司（BBC）專訪時表示，無論是陳水扁總統認真考慮廢國統綱領與國統會的說法，或是大陸通過的《反分裂國家法》，都是片面破壞台海現狀，他兩樣都反對⁹⁸。這是馬英九明確表達反對《反分裂國家法》態度，這種態度反應也透露出仍或多或少受到反分裂國家法的規範所影響，例證便是在《反分裂國家法》通過後，馬英九先生擔任中國國民黨主席時期主張，維持中華民國現狀是實行中華民國憲法的當然結論，也是國民黨長期以來的政策，在統一或獨立都不可能的情況下，解決當前台灣的認同與統獨爭議，應該建立「維持現狀」的務實共識，這算是對《反

⁹⁷ 陳水扁，〈給民主一個機會-用公民投票為台灣加油〉，載於《自由時報》，2008 年 3 月 13 日，2 版。

⁹⁸ 《聯合報》，〈廢統說或反分裂法馬都反對〉，2006 年 2 月 15 日，A4 版。

分裂國家法》的一種回應。

2009年3月14日大陸制定反分裂國家法四週年當天，總統府發言人王郁琦稱，馬英九總統認為此法「既無必要、也不可行」，大陸當局應慎重考量台灣人民的感受，對該法做出適當處理。至於希望大陸如何處理，王郁琦說「我們相信大陸當局有足夠智慧，知道怎麼做適當處理。」⁹⁹，對於反分裂國家法也是淡化處理，說明確實有將此法納入其決策的思考點。

2009年5月馬英九政府執政滿一週年，關於兩岸政策方面的成就包括兩岸三次江陳會談，簽署九項協議，發表陸資來台共同聲明、兩岸大三通、兩岸經濟合作架構協議 ECFA 草擬協商、政院通過並實施擴大小三通、兩岸週末包機首航，陸客踩線團來台、人民幣在台灣本島全面兌換以及大幅鬆綁台資企業資本登陸上限等，這些政策並無明顯的文字說明是受到反分裂國家法的影響。

因此我們可以得到一個結論，那就是馬英九政府就職前後任何兩岸關係的談話、任何政策的產出，馬英九政府都是按照自己既定的步驟來行事，受到《反分裂國家法》出台的直接影響並不大，並無明顯的文字證據顯示，但是兩岸各項交流，確仍是在該法的規範框架下進行著。

總之，反分裂國家法對於民進黨政府雖然在文字上並未顯示受到直接衝擊，但實際上卻受到來自美國方面或是來自於大陸的壓力，因此而產生嚇阻與規範的效果；對於馬英九政府同樣在文字上無法直接顯示受到反分裂國家法的衝擊，但在馬政府各項兩岸開放政策中，也同樣在反分裂國家法的框架與規範下進行。

⁹⁹中國評論新聞社，〈快評：大陸也沒有強求馬英九檢回國統綱領〉，2009年3月14日，網址 <http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/1/4/0/100914003.html?coluid=111&kindid=0&docid=100914003&mdate=0314144123>。