

# 中國的「反分裂國家法」與亞太安全

丁樹範\*

中國的全國人民代表大會於3月14日高票通過「反分裂國家法」後，其國家主席胡錦濤隨即簽署該法，使該法正式生效。隨著亞太安全議題的發展，及各方對該法解讀的不同，該法對亞太安全議題的衝擊和影響逐漸浮現出來。這也就是說，該法對亞太安全衝擊的解讀不能只從兩岸的角度著手。

## 反分裂國家法

該法的制訂涉及三個層面。第一涉及兩岸間的競逐。中國自認爲，自從2000年台灣政黨輪替以後，其對台政策始終是處於因應被動狀態，完全缺乏主動掌握議題的能力。「反分裂國家法」是配合其國家主席胡錦濤轉變對台政策思維下的產物之一，其目的是藉設定兩岸同屬一中的架構，正面陳述發展兩岸關係，輔以非和平手段處理台獨，以扭轉被動局面。

第二是因應中國內部壓力。中國不當的對台政策使台灣漸行漸遠，這反過來形成中國領導人的壓力。此壓力隨著台灣2004年總統和立法院選舉公投制憲的主張，及中國經濟發展產生的社會問題和發展產生的自信而日益增大。換言之，該法是因應內部各方壓力的妥協產物，使中國從兩岸的泥沼中脫身以致力於經濟建設。

第三，以國內法方式做爲未來向美國

交涉台灣議題的平台。美國有「台灣關係法」使美國得以名正言順介入台海事務。中國若能在該法中規範兩岸同屬一中，則使中國取得在兩岸與美國間的主動權，並做爲未來和美國交涉台灣議題的平台。

中國雖自認爲該法的制訂是具有善意的，因爲其文字大多是著墨於穩定兩岸關係的未來發展，並使中國得以抓住機遇搞發展。然而，該法部分內容令人擔心其欲掌握台灣內部政策發展的詮釋權，而且，其提出的時機頗有爭議。

## 單邊片面詮釋權？

中國許多學者雖稱，該法不否認中華民國存在於台灣的事實。但是，在實質上該法仍然矮化台灣的地位。例如，該法第二條稱，「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國……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」。既然大陸和台灣同屬一個中國，就表示中國這個「國家」是由兩邊構成，則何來在北京的中華人民共和國代表「國家」稱「……『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」？

類似北京代表國家的單邊片面思維貫穿該法。例如，第五條「……『國家』以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統

\*本文作者現職爲國立政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員

一。……」；第六條「『國家』採取下列措施，維護台灣海峽地區和平穩定，……」；第七條「『國家』主張通過台灣海峽兩岸平等的協商和談判，實現和平統一，……」。

這些「國家」實際上指的是在大陸的中華人民共和國，而不包含在台灣的中華民國。北京領導人的這種做法顯示，他們組建的中華人民共和國才代表中國這個「國家」。這實際上顯示出，中國領導人並沒有真正從國共鬥爭的舊思維中跳脫出來。這也充分顯示，他們並沒有從批評他國的「冷戰思維」調整過來，仍想要單方面掌握詮釋權的心態。

這種心態更呈現於該法的第八條：「『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，……」。

片面詮釋權尚適用於上述對採取非和平手段的三條件上。究竟什麼是「『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」？什麼是「發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變」？以及什麼是「和平統一的可能性完全喪失」皆語焉不詳。這在法治國家是難以想像的。

## 非和平手段

非和平手段是另一個令人震驚的用詞。從中國的角度來看，他們已經淡化用詞以表達善意。然而，主要的問題是，這應該是全世界第一個國家在其法律條文裡，明確地寫上以「非和平方式」對付「分離」作為。這徹底違反了以文明方式處理人類社會問題的原則，雖然這個原則在人

類歷史上並不常被遵循。

在一個已走向法治的社會，法律的制訂是非常嚴肅的事情。同時，法律制訂了就必須執行。從這個角度而言，沒有一個國家會制訂一部強調以「非和平」方式處理「內部」事務的法律，因為，這無異於以國家暴力進行集體殺人(homicide)，甚或國家恐怖(state terrorist)行為，雖然中國領導人沒有這種意圖。

## 中國崛起及和美國的競逐

中國崛起是近年來最被關注的議題，因為中國的崛起必然影響亞太地區的政治秩序。「反分裂國家法」可能突顯中國因為國力茁壯而產生的強大自信心，進而衝撞到美國和日本的利益。

在此背景下，許多人把「反分裂國家法」放在中國崛起的框架來分析，指出「反分裂國家法」具有高度的威脅性，而得到並強化中國威脅論的說法。這是因為，兩岸間的分立是50餘年來的現狀，同時，在台灣的中華民國已經事實獨立。然而，中國擬透過該法把分立的現狀打破，並於必要時以國際上從不敢公開聲張的非和平手段嚇阻台獨，完成統一台灣的目的。

從這個角度而言，中國的目的是企圖改變分立的現況，並使兩岸情勢朝向對其有利的方向調整。而且，中國是國際上第一個把非和平手段寫在其國內法律的國家，顯示其因國力強大後更不顧及國際觀感的舉動。這種認知必擔心該法對亞太地區政治秩序的意涵。

某種程度而言，「反分裂國家法」和美國的利益是衝突的。美國固然對我民進黨政府對一個中國的衝擊表示不滿，但是，中國的「反分裂國家法」也衝擊到美

國的國家利益。因為，這相當程度表示中國有意和美國競逐一個中國的詮釋權。美國國務院前任亞太事務助理國務卿凱利(James Kelly)於2004年4月在國會指出，一個中國是由美國界定的，兩岸不得衝撞，雖然他沒有給予明確定義。「反分裂國家法」固然旨在扭轉被動局面，穩定中國內部壓力，使中國得以發展經濟。但是，其對一個中國的界定不僅然和美國一樣，這必然使美國心生警惕。

在此背景下，美日兩國於2月19日達成的安全諮商委員會宣言有其意義。在這被稱為「二加二」的會議上，美國和日本首度在其共同戰略目標中列入透過對話和平解決台海議題的聲明。這某種程度表示，中國以非和平手段解決台海議題已引起美國和日本的關切，而正式決定共同處理未來台海潛在衝突。換句話說，美國已正式和日本聯手處理未來台海衝突。

為了避免中國的反彈，美國和日本均低調處理上述共同戰略目標的意義。雙方均強調，雙方均已分別多次表達和平解決台海衝突的意願，因此，「二加二」的會議聲明只是延續既有聲明。但是，雙方首度共同表達和平解決台海議題的意義不可低估，因為，這是國際政治上強權間透過聯盟以達到造勢的開始，雖然離真正的衝突仍有相當距離。

該法的內容或也強化日本的既定看法。中日關係近年來風波不斷，加上日本亟欲成為正常化國家，使日本對中國越來越抱持戒慎恐懼心態。中國海洋探測船在日本經濟水域頻繁的探測活動，中國潛艇在日本領域的出現，及中國不顧日本觀感開採中日水域間的石油資源，及中國軍力快速現代化等，皆使日本越來越覺得芒刺在背。從日本角度而言，中國上述舉動顯

示，其完全不顧日本做為鄰國的觀感，使日本覺得中國明顯地侵犯日本的利益。日本因而在新版防衛大綱中明確指出，中國是日本安全上主要的顧慮。

在上述背景下，「反分裂國家法」的通過強化了日本既有顧慮；「二加二」會議聲明反映日本的顧慮。日本過去不願意公開承認台灣對其安全的重要性。但是，隨著中國國力的日益崛起，中國亟欲保護其發展的海洋生命線，和日本競逐有限資源，並欲排除美國的影響力等，使台灣對日本安全發展越來越重要。而該法的通過可能使日本益發警覺，如果中國拿下台灣，則日本的安全利益將受到重大威脅。

### 解除歐盟武器出口禁令

歐盟擬解除對中國的武器出口禁令是另一個可能影響亞太安全的因素。其可能使中國獲得歐洲國家先進武器技術以發展自己的軍備能力，進而影響台海，乃至於亞太地區的平衡。另一方面，這會產生競爭效應，使俄羅斯為了有效掌握中國武器市場而出口更先進的武器技術給中國。如果中國軍力因為歐洲國家和俄羅斯為了競爭中國市場而壯大，其影響範圍將不只是亞太地區，南亞地區可能也會受到衝擊。

在此顧慮下，美國和日本均強烈反對歐盟的舉措。「反分裂國家法」的通過使美國和日本更有說服力，要求歐盟勿解除禁令，而使美國和歐盟取得暫時妥協理由，停止解除禁令。另一方面，該法明確提出非和平手段也引起歐盟人權團體的高度關切，形成反對解禁的強大理由。該法的通過固然延緩了歐盟和中國的軍事關係，但是，更暫時穩住了亞太地區的安全關係。