

中國制訂「反分裂國家法」週年回顧

邱延正*

2005年3月14日，中共第十屆全國人大第三次會議以2996票（兩票棄權）的絕對多數通過了《反分裂國家法》，胡錦濤並於當日公佈施行，兩岸關係再度因為此法的制訂而有了新的詮釋與互動規則。《反分裂國家法》公佈施行已屆滿一週年，國際與兩岸間對該法的反應與持續效應如何，筆者透過對該法的回顧與相關的國際動向，探討該法實施後的兩岸關係。

制訂反《分裂國家法》的理由

《反分裂國家法》草案在2005年春中國舉行的全國人大全會上提交給全體代表審議通過，從而形成國家意志、法理依據。中國宣稱，其制訂《反分裂國家法》，主要是針對「台獨」而來：第一，透過美國壓制台獨聲浪；第二，凝聚內部對「台獨」看法的共識；第三，武力制獨合法化。中國此舉很顯然地是要告訴美國，只要台灣當局逾越了中國當局所能容忍的「紅線」，便可採行適法性的措施。

制訂反分裂國家法的重大影響

一、對台、中雙邊關係的影響

就結構性而言，北京當局以「台灣是中國的一部份」作為立法的依據。問題是這樣的說法不僅台灣人民無法接受，國際社會，特別是美國和日本，也從未承認台灣是中華人民共和國領土的一部分。

就立即性而言，該法在2005年3月14日通過後立即公佈實施。在維護中華人民共和國「國家主權和完整」大目標下（該法第一條），以軟硬兩手策略達成上述的目標。軟的一手是「和平統一」，硬的一手是「非和平方式」，可以說對台中關係帶來立即的衝擊。

就長效性而言，未來的台中關係將長期籠罩在《反分裂國家法》的陰影下。北京當局將持續軟硬兩手策略，直到統一台灣為止，但此並非無限期，只要北京當局認定「和平統一的條件完全喪失」，就可以採取非和平方式及其他必要措施統一台灣，以「捍衛國家主權和領土完整」（該法第八條），這項認定權及著手實施的主動權，完全操控在北京當局手裡。

就非和平手段而言，其內容不僅僅只有武力攻台而已，舉凡貿易報復、經濟封鎖、經濟制裁、外交壓制、在靠近台灣離島如金門馬祖舉行軍事演習、佔領外島，甚至衝撞海峽中線、鎖定空軍一號、斬首

* 作者現職為國防大學戰略研究所教官

行動以及中國所發展的「超限戰」，都可以發生對台灣的威嚇效果，影響台中關係的和平與穩定。

二、對亞太區域安全的影響

北京當局制訂《反分裂國家法》的另一項用意，是在挑戰美國在兩岸議題的主導權，以及維護台海現狀的政策，企圖取代美國在台灣海峽兩岸所設定的「台灣不獨、中國不武」紅線。這樣的作法不僅折損美國在亞太地區的領導威信，造成亞太地區的不安與戰爭威脅，同時逐步實現北京作為亞太地區崛起中強權此一大國的角色，對亞太地區和平穩定秩序的影響極其深遠。

美國對中國的這項企圖與作法當然無法接受，2005年美日安全諮詢會議發表聯合聲明，將台灣海峽議題列為美、日的共同戰略目標，可以說是美、日洞見這項深遠影響的預防性措施。但是美、日這項預防性的反制作爲，當然會激起中國的反彈，或在某些外交議題上予與杯葛，或強力遊說歐盟解除對中國的武器禁運，以便從某些歐洲國家獲取先進武器，強化其軍備戰力。如此，美、日與中國將陷入「反制與反反制的循環」，對亞太區域的安全可以說極為不利。

國際間對《反分裂國家法》之反應

國際間大致從2005年3月8日王兆國對草案公開說明以後，陸續就有相關國家對中國的《反分裂國家法》之回應。

首先是日本、歐盟和美國的反應：大致都表達了中對法律「非和平方式」規定

不同程度的憂慮。其中，日本的不安感是幾個關切國家中最清楚的，包括日本首都在內都呼籲以和平的方式解決；歐盟則是相對溫和，表示應避免「升高危機」、應仰仗「建設性對話」；美國的態度則表示此法的通過是一項「不幸」、「遺憾」、「沒有幫助」、「對目前兩岸關係回緩的趨勢不相符」；澳洲則表亦「關切但不介入」的立場。

其次是俄國、巴基斯坦、埃及、柬埔寨、古巴、緬甸、寮國、尼泊爾、土庫曼、委內瑞拉、吉爾吉斯、肯亞、尚比亞、波黑、馬其頓等國家則是明確表示支持。

換言之，從某種意義來看，中國的《反分裂國家法》在國際上，並沒有任何一個國家表示反對。由於上述不表示贊同的國家，幾乎全是世界上重要和主要的國家，他們的反應可能早在中國的估算之中，因為中國為了此法可能引起的國際反彈，早在2004年12月16日就開始了一連串的外交操作。假如中國在往後沒有進一步的強硬措施，又不斷對台釋出新的善意，加上大陸自身的經濟誘因，我們有理由推論《反分裂國家法》的國際關切恐怕不會持久。

中國公佈《反分裂國家法》一年來的動向

一、台灣的動向

2005年3月份，中國國民黨江丙坤副主席首先率領訪問團至大陸進行「和解之旅」，與中國當局達成十點共識，內容多屬經貿議題，例如，台商保障協議、台灣

農產品登陸、貨運包機便捷化與節日包機常態化、大陸同胞至台灣觀光、台胞至大陸便捷化、台生學費與獎學金的設置等。

4月30日，中國國民黨主席連戰率領訪問團赴大陸進行「和平之旅」，與中國當局領導人共同發表「新聞公報」，兩黨共同體認到：堅持九二共識、反對台獨、謀求台海和平穩定、促進兩岸關係發展、維護兩岸同胞利益是兩黨的共同主張。兩黨基於上述體認，共同促進以下工作：1.促進盡速恢復兩岸談判，共謀兩岸人民福祉；2.促進終止敵對狀態，達成和平協議；3.促進兩岸經濟全面交流，建立兩岸經濟合作機制；4.促進協商台灣民眾關心的參與國際活動的問題；5.建立黨對黨定期溝通平台。

親民黨主席宋楚瑜應中國總書記胡錦濤的邀請，於5月5日至13日率親民黨大陸訪問團正式訪問大陸，進行「搭橋之旅」。5月12日，宋楚瑜與胡錦濤記在北京舉行正式會談，雙方就促進兩岸關係改善與發展的重大問題及兩黨交往交換了意見，並簽訂「會談公報」，內容重點如下：1.促進在「九二共識」基礎上，盡速恢復兩岸平等談判；2.堅決反對台獨，共謀台海和平與穩定；3.推動結束兩岸敵對狀態，促進建立兩岸和平架構；4.加強兩岸經貿交流，促進建立穩定的兩岸經貿合作機制；5.促進協商台灣民眾關心的參與國際活動的問題；6.推動建立「兩岸民間菁英論壇」及台商服務機制。不論是江丙坤與大陸達成的十點共識、連胡會的五點共識以及宋胡會的六點共識，都一再強調和平、穩定、發展是兩岸關係的最佳模式，對於改善兩岸關係，實有裨益。

陳水扁總統於2006年2月27日表示，在1996年台海危機十週年、中國制定反分裂法週年前夕，召開國安高層會議，除思考國統會、國統綱領存廢課題之外，更嚴肅重大意義在於「捍衛民主」和「維護現狀」。陳總統強調，「捍衛民主」是要落實主權在民的民主原則，確保2300萬台灣人民自由意志選擇權利不被剝奪；「維護現狀」是要確保台灣自由、民主、人權現狀、台海和平現狀不被片面改變。

二、中國「硬的更硬，軟的更軟」兩手策略

中國國家主席、胡錦濤展露「硬得更硬，軟的更軟」的兩手策略。在硬的方面：1.堅持一個中國原則絕不動搖；2.反對台獨分裂活動絕不妥協。在軟的方面：1.爭取和平統一的努力絕不放棄；2.貫徹寄希望於台灣人民的方針絕不改變。胡錦濤聲言：不管軟硬都強調「少說多做」、「實實在在做」、「深入細緻地落實」、「對陳水扁不採絕對否定，但明確批判其台獨立場」。由上述的四點聲明配合反分裂法的條文對照來看，基本上，反分裂法使得中國對台獨行動的打擊面更明確、更針對性、更具穩定性、以及可操作性。

陳水扁總統在2月27日召開國安會議時於會中正式宣布「國統會終止運作、國統綱領終止適用」，中國分階段、有步驟地採取了一系列反應，層級不斷升級、強度也更加強烈。3月2日《解放軍報》刻意刊登了多個軍區三軍聯合訓練的新聞，引發外界對大陸是否啓動《反分裂國家法》的關注。

胡錦濤2月28日下午在會見瑞士國防

部長施密德時，就陳水扁總統強行決定終止「國統會」運作和「國統綱領」適用作出了表態。胡錦濤說，臺灣當局不顧島內外的強烈反對，一意孤行，決定終止「國統會」、「國統綱領」，這是對國際社會普遍堅持的一個中國原則和台海和平穩定的嚴重挑釁，是在走向「台獨」的道路上邁出的危險一步。胡錦濤重申，反對「台獨」分裂勢力及其活動，維護台海和平穩定，是我們堅定不移的意志和決心。我們將繼續努力爭取和平統一的前景，但絕不允許把臺灣從祖國分裂出去。當天，中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室也就此事發表了聲明。指出當前陳水扁通過「憲改」進行「臺灣法理獨立」活動的冒險性、危險性繼續上升；一旦得逞，勢必造成兩岸關係高度緊張，嚴重威脅台海地區乃至亞太地區的和平與穩定。堅決反對和制止陳水扁通過「憲改」進行「臺灣法理獨立」活動，是當前最重要、最緊迫的任務。並且堅決反對「台獨」，絕不允許「台獨」分裂勢力以任何名義、任何方式把臺灣從祖國分割出去。

中共十屆全國人大四次會議，2006年3月4日上午在北京舉行，中國總理溫家寶向大會作政府工作報告，談到台灣問題部分除了反對台獨，同時重申構建和平穩定的兩岸關係。但中國官方媒體卻重點報導任何人妄圖破壞兩岸關係朝著和平穩定、互利共贏方向發展，「注定要失敗」。報告中雖未直接涉及關係兩岸變局的終統，但溫家寶強調：「兩岸關係朝著和平穩定、互利共贏方向的發展是人心所向，任何人妄圖破壞這種大趨勢是注定要失敗的。最終完成祖國統一大業，是全體

中國人的共同願望，是任何人都阻擋不了的。」

三、美國的反應

中國制訂《反分裂國家法》，致使台灣海峽形勢急劇緊張。美國為了台海局勢穩定和維持現狀，採取了兩個步驟：其一、促使台灣朝野藍綠和解，減少內耗，以穩定島內政治局勢。在美國幕後推動下，台灣朝野的政治生態開始向中間路線移動，陳水扁和宋楚瑜簽訂了「扁宋10點共識」。其二、鮑爾和萊斯前後兩任美國國務卿先後出訪北京，布希亦致電胡錦濤，鼓勵北京與台北談判，由此來沖淡《反分裂國家法》的負面影響；北京接受這個建議，這就產生了由連戰、宋楚瑜訪問中國大陸的構想。

美國鼓勵北京和台北談判應是屬於解決台灣問題的近期目標和手段——由台海兩岸代表人物接觸、交流、談判，以淡化《反分裂國家法》的負面影響，進行創造條件，緊密台海兩岸的經貿、文化、社會關係，乃至改善政治關係，以達到維持台海目前和平狀態的目的。

對於陳水扁總統「終統」的舉動，美國白宮和國務院分別作出反應。白宮發言人麥克萊倫表示，美國仍堅持一個中國政策，並相信任何一方都不可單方面改變現狀。但他同時認為，陳水扁總統重申他在就職演說中的承諾，美國重視這個承諾。美國國務院的聲明與此類似。至於「終止」與「廢除」有何差別、美國立場轉軟是否意味著政策不管用等尖銳問題，美國國務院發言人埃雷利認為，陳水扁總統已經表態不改變現狀，繼續維持其就職承

諾，對此美國非常重視。

兩岸的因應措施

和平、穩定、發展是兩岸目前最大的公約數，當前兩岸關係最重要的是發展穩定的關係；而擱置政治爭議，務實展開交流協商是兩岸發展穩定關係的不二法門。陳水扁就任總統時已承諾任內會以「和平與發展」作為兩岸政策的主軸，胡錦濤在會見連戰及宋楚瑜時亦一再強調兩岸要和平、穩定與發展，目前的關鍵在於如何去落實。因此，兩岸關係發展的新契機在於三個要件：第一、和平：兩岸考慮簽署中程和平協議，雙方同時宣佈「不獨不武，不武不獨」，讓兩岸有五十年的黃金發展期；第二、穩定：兩岸擱置政治爭議，尋找彼此共識點，建立和平穩定的關係；第三、發展：在兩岸建立和平穩定的發展關係之後，兩岸共同合作，發展互惠共榮的經貿往來，善意回應雙方所有的共識基礎，如台商保障協議、租稅協議、台灣農產品登陸、兩岸直航、優先開放台灣服務業赴大陸設點、開放大陸同胞至台灣觀光、台胞至大陸便捷化、兩岸建立貨幣交換機制、兩岸建立產業標準、建立兩岸通話網路等，都有助於兩岸未來的共同發展。

孟子云：「仁者以大事小，智者以小事大」。中國是大的一方，應有恢弘的氣度來對待台灣；而台灣是小的一方，應發揮智慧去面對中國。兩岸之間是「合作雙贏」或是「一戰毀滅」就在一念之間，兩岸的中國人不可不深謀遠慮。