

乘勝追擊、戰略前進 --- 中國《反分裂法》立法後的台灣對策

童振源

助理教授

國立政治大學 中山人文社會科學研究所

二個月前，筆者曾撰文表示，《反分裂法》很可能會逆轉台灣在台美中三邊關係的戰略劣勢。果不其然，中國通過《反分裂法》已經引發美國、日本、與歐盟的明確反對，美國副助理國務卿薛瑞福甚至公開批評《反分裂法》是項錯誤。對照 2003 年 12 月 9 日美國布希總統在中國溫家寶總理面前反對台灣領導人可能改變現狀的說法，薛瑞福的批評實在嚴厲多了。面對這樣的國際局勢轉變，台灣政府不應該沈溺於這些戰略成果、消極地批判中國立法、甚至抵制兩岸互動，而是要乘勝追擊、採取積極的戰略前進作法，以更積極的態度推動兩岸和平穩定的互動架構。

首先，從國際層面而言，在立法前，中國國台辦主任陳雲林與副主任孫亞夫分別前往美國與日本說明中國制定《反分裂法》的目的與內容，試圖尋求這兩國的支持或至少減少他們的反對力道。然而，在立法前夕，美國與日本的政府與民間都展現堅定反對《反分裂法》的態度，相當同情台灣受到中國的武力威脅、反對中國以非和平手段解決台海問題。德國的重要官員與議員也發言表示，歐盟此刻不會解除對中國的武器禁運，以免給人鼓勵《反分裂法》的印象。

在三月八日中國公布《反分裂法》草案之後，薛瑞福立刻批評《反分裂法》是項錯誤，中國有責任修補這項錯誤，向台灣釋放善意，例如不反對台灣參與世界衛生組織年會（WHA）。他強調，美國一向反對以武力解決台海爭議，《反分裂法》是挑戰美國維繫台海和平的底線。國務院發言人表示，《反分裂法》與最近回暖的兩岸趨勢背道而馳，無助於舒緩兩岸情勢。他重申，美國反對任何和平以外的方式決定台灣未來。白宮發言人更強硬地回應中國的立法，美國將「促請北京當局重新考慮是否通過本法。」美國的官員特別向中國表示，「美國希望北京認真對待白宮的談話。」美國國務卿萊斯也強調，《反分裂法》對台海局勢的緩和沒有幫助。

除了美國官員之外，在中國全國人大常委會去年底宣布要制定《反分裂法》之後，無論是被視為親台灣或親中國的美國學者都一致性地表達《反分裂法》無助於維持台海的和平與穩定。甚至不少以前經常批評台灣政府的美國學者，例如美國前駐中國大使芮孝儉（Stapleton Roy）、前國務院官員容安瀾（Alan Romberg）竟然都表示中國制定《反分裂法》相當不智、與台灣現實脫節。

以往日本在台海議題上都顯得較為模糊，但此次卻相當明確地表達反對《反分裂法》的立場與措辭。在三月八日之後，日本政府發言人表示，日本政府擔心《反分裂法》會對兩岸關係造成深刻的影響。外務省高層擔憂，《反分裂法》會升高台海緊張情勢。十一日，外務省報導官明確地表達反對《反分裂法》，表示日本政府在兩岸問題上「反對除了和平解決之外的所有方法」，並且非常擔心《反分裂法》規定的「非和平方式」可能對台海安定造成的負面影響。

日本媒體也普遍反對《反分裂法》。在三月八日之後，不論立場，日本媒體普遍擔憂《反分裂法》會對增加兩岸關係緊張，而且明確界定台海問題不只是兩岸問題，更關係到區域間的安定和平，明白表達《反分裂法》會影響到日本的利益。

事實上，在制定《反分裂法》前，美國與日本都已經表達嚴重關切與採取反制措施。2月19日，萊斯在與荷蘭外長見面時，第一次公開針對兩岸問題表態。她強調，「兩岸議題是亞太地區關心的議題、
、我們已慎重提醒各方不應試圖片面改變現狀；這意思是中國不應試圖片面改變現狀，台灣也不應片面改變向現狀。」萊斯在解釋片面改變現狀時，先提中國、再提台灣，隱含現階段美國較擔憂中國《反分裂法》的立法可能片面改變現狀。這完全改變了自2003年12月布希總統批評陳總統可能改變兩岸現狀以來的美國台海政策說法。

2月20日，美國與日本舉行「美日安保諮商委員會」，美國國務卿、國防部長與日本的外相、防衛廳長在會後發表共同聲明。在聲明的第十條「區域共同戰略目標」首度列入台海議題，表示將「鼓勵透過對話和平解決有關台灣海峽的問題。」這是美、日兩個盟國半世紀以來首度對《反分裂法》可能引發的台海緊張局勢共同表示憂慮。

總而言之，在國際戰場上，台灣可以說全面獲勝，扭轉自2002年下半年以來的國際戰略劣勢。有這樣的國際戰略形式背景，再來理解中國的《反分裂法》立法將會更加深刻，因為兩岸政府都在國際戰略大架構下對彼此做出反應。

持平而言，《反分裂法》只是中國過去對台政策宣示的法律化，而且是中國較為溫和的政策宣示總和，這應該很大程度上是中國對美國與日本嚴重關切的妥協。首先，整個《反分裂法》十項條文中，只有八、九條是針對台獨問題，其他部分都是中國對兩岸立場的表述，甚至不是在「反分裂」，而是強調「促進和平統一」的積極作法，這顯然與立法宗旨相違背。

其次，《反分裂法》第八條提出，在三種情況下中國將以非和平方式解決台海問題，這三種情況包括台灣從中國分裂出去的事實、導致台灣從中國分裂出去

的重大事變、及和平統一的可能性完全喪失。事實上，這三項條件定義非常模糊、全部是政治性宣示，完全沒有達到透過立法明確劃定對台灣政策紅線的目的。

有人說，這給中國領導人很大的詮釋空間，對台灣相當不利。然而，當初中國立法的目的即是要明確地表達兩岸問題的立場、甚至釐清中國的紅線，避免兩岸誤判而引發戰爭。更進一步說，兩岸現狀的詮釋權既不在中國、也不在台灣，如美國助理國務卿凱利（James Kelly）去年 4 月 21 日在國會作證時所說，兩岸現狀是美國下定義。

而且，這三項條件比起 2000 年的中國對台政策白皮書的動武條件更為寬鬆；特別是，該白皮書中規定，如果台灣無限期拒絕通過談判和平解決兩岸統一的問題，中國不排除對台灣使用武力。在《反分裂法》中，中國使用非和平手段的條件已經較以往更為含糊與溫和。為了緩和美國與其他國家的反對態度，中國甚至在《反分裂法》中都不敢提「武力」字眼，只以「非和平手段」取代。

其次，理論上，法律應該服從於憲法的規範，中華人民共和國憲法規定：「台灣中華人民共和國的神聖領土的一部份。」但是，《反分裂法》第二條卻規定「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份，中國的主權和領土完整不容分割。」這顯然與憲法的規定有很大的落差，表示中國對台政策是更柔軟而不是僵硬，避免以憲法定義的兩岸現狀造成立即的兩岸關係緊張。

不僅於此，中國全國政協主席賈慶林在 1 月 28 日紀念江八點的講話及中國國家主席胡錦濤在 3 月 4 日全國政協發表的四點意見中都提出，「從 1949 年以來，儘管兩岸尚未實現統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實，從未改變，這就是兩岸關係的現狀。這不僅是我們的立場，也見之於台灣現有的規定和文件。」這似乎表明中國逐漸調整其政治立場，承認兩岸分治的事實、甚至含糊默認中華民國存在的事實，而且在此事實基礎上，中國不會對台灣動武。當然，中國還是沒有明確接受中華民國存在的事實，兩岸的衝突不可能戛然而止。

第三，關於採取非和平手段的條件與程序，《反分裂法》明訂三個條件才會對台採取非和平手段，而且胡錦濤的講話與《反分裂法》對於兩岸現狀的定義反而將中國可能對台灣採取非和平手段（武力）的範圍縮小，同時採取非和平手段還必須由國務院與中央軍委共同決定、並及時向全國人大常委會報告。對中國這樣的獨裁國家而言，以上的對台動武條件與程序無疑都是對中國領導人的約束，而不是單純的背書。在過去，只要政治與軍事實力容許，中國中央軍委便發動武力統一台灣的戰爭，不需要國務院的共同決定，更不需要及時向全國人大常委會報告。

當然，不排除中國立法的目的是要卸除台海問題對中國個別領導人造成的壓力與責任，改由集體體制來面對與承擔。在這種情況下，中國對台動武的決策受到制度性的約束將更有助於兩岸關係的可預測性，甚至更有助於台海的穩定。

總而言之，《反分裂法》只不過是過去政策宣示的法律化，但並沒有具體以法律的方式明確中國的對台政策規定，而且在政策的宣示層面比過去還寬鬆。相較在去年底，中國希望以制定《反分裂法》展現遏制台獨的決心，並且作為反對美國介入台海問題的重要籌碼，中國的目標恐怕沒有達到，反而造成反效果。中國在去年底公開表示要制定《反分裂法》，卻不願意公布內容，其目的即是要測試國際社會（特別是美國）與台灣的反應。如今，《反分裂法》激起台灣民意的反彈與國際社會的一致性譴責，中國被迫採取較溫和的《反分裂法》版本。也就是說，台灣透過國際社會對中國施壓的策略完全奏效。

可以預期，中國強調以「非和平手段」解決台海問題的威脅語氣，必然引發台灣內部民意的反彈，連泛藍都不敢肆無忌憚地附和《反分裂法》。台北市市長馬英九已經表示，將聯合縣市長在3月14日中國通過《反分裂法》後的下午共同召開國際記者會，譴責《反分裂法》。高雄市市長陳其邁也尋求縣市長連署，表達反對《反分裂法》。民進黨將在3月26日舉辦100萬人的反對《反分裂法》大遊行。台聯黨也在立法院提出《反併吞法》的草案，並且要求陳總統舉辦防衛性公投，反制《反分裂法》。

然而，《反分裂法》出台既扭轉台灣在國際戰略局勢的劣勢，而且透過國際社會對中國施壓的策略完全奏效之後，使中國採取相當溫和的《反分裂法》版本，台灣更應該珍惜得來不易的戰略成果，利用此契機乘勝追擊、採取戰略前進的積極性作法，奠定兩岸和平穩定互動的新局面。台灣民意對《反分裂法》的反彈與朝野政黨共同譴責《反分裂法》，恰好提供政府推動戰略前進的動力。

首先，美國政府雖然反對中國制定《反分裂法》、施壓中國採取最溫和的《反分裂法》版本、要求中國對台灣釋放善意，但是美國也不希望台灣採取過激的反應，以免造成兩岸互動的惡性循環或局勢惡化。如果台灣有過激的反應，美國可能反過來表達對台灣的不滿。與其如此，政府不如低調反應、讓民間充分表達不滿，繼續透過美國譴責中國制定《反分裂法》、要求美國讚賞台灣的克制作為，同時施壓中國對台灣做出實質的讓步，例如要求中國不杯葛台灣加入國際功能性組織、在沒有前提的情況下恢復兩岸對話與協商。

其次，在3月4日胡錦濤發表的四點意見中，中國的態度很明顯比過去緩和很多。特別是第四點，胡錦濤表示，希望「台灣當局領導人切實履行2月24日重申的『四不一沒有』承諾，和不通過憲改進行台灣法理獨立的承諾。」這與

去年五一七聲明的語氣有著天壤之別，當時全面性地批判陳水扁總統背離「四不一沒有」的承諾，而且提出類似最後通牒的和平與戰爭的兩項選擇。去年五一七聲明是消極地要求陳總統遵守「四不一沒有」承諾；如今，胡錦濤明確希望陳總統能遵守承諾，這是胡錦濤與陳總統第一次隔空對話，而且首度稱呼陳總統為「台灣當局領導人」，顯然中國沒有放棄未來與陳總統接觸的可能性。

第三，中國制定《反分裂法》的目的主要是憂心台灣的憲改可能造成台灣法理獨立的事實。賈慶林在紀念江八點講話時特別指出：「台灣當局圖謀通過所謂『憲政改造』實現『台灣法理獨立』。」3月4日胡錦濤講話的第四點提到，希望台灣不要「通過憲改進行台灣法理獨立」。全國人大副委員長王兆國在3月8日解釋《反分裂法》立法時強調：「台灣當局妄圖、、、通過『公民投票』、『憲政改造』、、、把台灣從中國分裂出去。」既然中國對台灣憲改有如此大的疑慮，而陳總統又承諾修憲不會觸及到國號、國旗、領土、與主權，台灣當然可以大方地表達願意派代表向中國說明台灣憲改的必要性、程序與可能的內容，藉此化解中國的疑慮，以穩定兩岸關係與啟動兩岸對話。

第四，國台辦在2月25日的記者會上表示，中國將推動兩岸客運包機常態化、節日化，但兩岸貨運包機直航仍在考慮當中。但3月4日胡錦濤講話的第三點提到，中國願意與台灣協商兩岸貨運包機問題；《反分裂法》的第六條也提到中國願意與台灣進行三通談判。3月11日，就在中國全國人大通過《反分裂法》的前夕，中國發函給台灣，希望就清明節的兩岸客運包機直航進行談判，顯然是希望化解台灣民意與國際社會的反彈。而且，美國一位資深官員表示，如果《反分裂法》通過，中國應該對台灣展現善意作為彌補，他特別提到中國應該推動兩岸貨運包機直航。在中國希望改善《反分裂法》造成的兩岸關係緊張氣氛與美國對中國施壓對台灣讓步的背景下，台灣應該利用此契機，要求中國立即協商人貨包機直航，展開兩岸協商互動的新紀元。

去年底《反分裂法》草案的提出已經為台灣扭轉過去二年多來台灣在國際戰略局勢的劣勢，逼迫中國採用較為溫和的《反分裂法》版本。然而，《反分裂法》的制定才是台灣的戰略機遇期起點：在國際社會對台灣的支持與中國對台灣的妥協與期待情勢下，如果台灣能夠順應有利的戰略局勢而採取積極的戰略前進作為，而不是消極的抵制中國《反分裂法》作為，相信未來兩岸關係的格局將會完全不同於過去四年多的對抗格局，有機會逐步建構陳總統提倡的兩岸和平穩定互動架構。