

### 第三章 反分裂國家法的制訂的背景與內涵

鄧小平選擇江澤民為「中共第三代集體領導的核心」，<sup>1</sup>江澤民上任依循鄧小平對台基本政策，一方面繼承毛澤東的中心指導原則，堅持一個中國；另一方面他個人又提出兩個新的論點，一是提出「兩岸統一時程」，二是提出「一國兩制」的新主張；江澤民時期對台政策與背景因素甚多，其後胡錦濤接班，由於接班時間尚短，諸多政策與實務的累積有限，因此本章就江澤民接班過程背景、對台政策、政策運作分析依序探討外，並從反分裂國家法制訂的背景與反分裂國家法內涵進行分析研究。

#### 第一節 江澤民時的對台政策

江澤民時期對台政策，仍是以運用和戰兩手策略手段達到「統一中國」的政治目標。雖然從過去軍事對峙時期的武力解放，轉變為「和平統一、一國兩制」的政策階段，但是中共的基本立場並未有所改變，其對台政策的基本方針：「政治矮化、經濟籠絡、外交孤立、軍事威脅」，並依照國內外形勢的轉變，適時調整其對台政策為其一貫的手法。本節研究透過江澤民的接班過程，探討影響其制訂對台政策。

##### 一、江澤民的對台政策接班過程背景

###### （一）江澤民的接班過程背景

「論資排輩」在中共政治中是很重要的倫理，因此這些在中共黨內擁有功績的老人們便得以繼續擁有權位。中共黨、政、軍的權力結構中，充斥著大批年老體弱的「解放幹部」，形成幹部嚴重老化的現象。而這群人，又在相當程度上決定了中共政局的變遷；例如 1987 年胡耀邦以及 1989 年趙紫陽的下台，這些中共政壇中的老人起了一定的作用。江澤民上台後，這群體制之外的人在很長的一段

---

<sup>1</sup>鄧小平，鄧小平文選—第 3 卷（北京：人民出版社，1989 年），頁 301。

時間內仍然是中共政局中一種特殊的結構，「老人政治」<sup>2</sup>遂形成影響上世紀 80 年代以來政治繼承的「非制度因素」。

1989 年「六四天安門民運」江澤民當時擔任上海市市長，胡耀邦逝世後，江澤民果斷解決上海市的民主運動與學潮，其中以「世界經濟報導」事件以及「留置萬里」事件的妥善處理，令人印象深刻，另一方面江澤民從事技術官僚工作，符合共產黨所謂「紅」與「專」中「專」的原則，基於以上因素獲得高層青睞，加上陳雲與李先念的背書，才得以接替趙紫陽成為中共總書記，成為中共第三代領導核心；<sup>3</sup>在此之前，鄧小平曾經親手廢掉了胡耀邦和趙紫揚兩位改革派的接班人，之後鄧小平選擇了江澤民，因為「終身不放棄權力的僭主總是要到生命的最後一刻，才把權力交給他認為最忠心的人。」<sup>4</sup>

「六四天安門事件」後，中共召開了「十三屆四中全會」，會中指出六四學潮的目的在推翻中國共產黨的領導，顛覆中華人民共和國，並肯定平息反革命暴亂中的中國人民解放軍、武警部隊和公安所作出的貢獻。另一方面，在會中審查並通過由李鵬代表中共中央政治局所提出的「關於趙紫陽同志在反黨反社會主義的動亂中所犯的錯誤」，<sup>5</sup>因此決定撤銷其中央委員會書記、中共政治局常務委員會委員、中央政治局委員和中共中央軍事委員會第一副主席的職務；另一方面，在會中選舉江澤民為中共中央委員會總書記，中央政治局常務委員會原來由趙紫陽、李鵬、喬石、姚依林、胡啓立組成，改由江澤民、李鵬、喬石、姚依林、宋平、李瑞環等六人組成，由四中全會的人事安排來看，被視為趙紫陽系人馬的胡啓立、芮杏文、閻明復已被鬥爭下臺，江澤民在形式上已佔上中共黨務系統的最高領導人，開啓了其位居「第三代領導集體核心」的「江澤民時期」。

江澤民於四中全會通過決議後，隨即發表講話，表明推選其擔任政治局常委、總書記，個人沒有這方面的思想準備，又缺乏中央全面工作的經驗，深感擔

---

<sup>2</sup>嚴家其，「中國式的寡頭專政－評中共老人政治的特色」，**開放雜誌**，（香港：1992年7月），頁42。

<sup>3</sup>曉羽，「元老們為何選中江澤民」，**鏡報月刊**，（1999年7月），頁21。

<sup>4</sup>吳稼祥，**頭對著牆－大國的民主化**，（台北：聯經出版，2001年），頁86。

<sup>5</sup>江澤民，**十三大以來重要文獻選編（中）**（北京：人民出版社，1991年），頁543-544。

子很重、力不從心。在談話中除了重申將堅持中共一貫的的建設有中國特色社會主義路線和一系列基本政策。<sup>6</sup>從研究中可以發現，江在接任黨總書記成爲「第三代集體領導的核心」時，在政府部門並無忠誠支持的班底、在黨務系統上其資歷又無法讓黨內派系領袖接受；而在民間的聲望亦號召力不足，此種現象是江澤民接任初客觀存在的事實。由於江澤民初期權力結構的脆弱仍須鄧小平的庇蔭，故江表示對於今後重要問題將向鄧小平請教，並傾聽老一輩元老的意見。由此可知，江澤民上台之初，其合法性與權威性除了建立在黨章與黨務系統的形式承認，更重要的乃是建立以鄧小平爲首的黨內元老之集體支持。

鄧小平亦表示：「中國社會穩定的關鍵，在於共產黨要有一個好的政治局，特別是好的政治局常委會。只要在這個環節上不發生問題，中國就穩如泰山」。另最重要的關鍵是要有一個團結的「領導核心」。其後鄧小平爲了培植江澤民成爲中共新的領導核心，在十四大和1993年的八屆全國代表大會上向全世界宣佈，中共正式成立了以江澤民爲核心的領導體制。<sup>7</sup>也代表了中共老人政治和強人政治的結束。他不但拔擢江澤民成爲第三代核心，更賦予他總書記、國家主席；黨和國家軍委主席等前所未有的職務，使江澤民紮下了個人權力的根基。鄧後中共十五大時，以江澤民爲核心的領導班子正式確立。他不但鞏固了權力基礎，樹立了個人的威望，同時也開啓了中國大陸經濟改革快速發展時代的來臨。

## （二）江澤民時期的對台政策

江澤民擔任中共領導人之後，「對台政策」原本並非他的專長與急務，故其初期在這一方面的指導與談話顯然較少著墨，其後因主客觀環境使然才逐步調整確立對台策略，大致分爲三個階段：<sup>8</sup>

第一階段—初任黨總書記時期：強調政策不變爲主，所以涉台事務講話都是以附帶談及，政策宣示爲主，例如在：重大紀念慶祝上發言提及，作爲政策的全

<sup>6</sup> 同註 5，頁 548。

<sup>7</sup> 趙建民，**當代中共政治分析**（台北：五南圖書公司，1997年），頁20。

<sup>8</sup> 楊開煌，**中共對台政策解釋與評估-決策人物取向之研究**，  
[www2.scu.edu.tw/politics/journal/doc/j7/04.pdf](http://www2.scu.edu.tw/politics/journal/doc/j7/04.pdf)

面說明之一部份。接見台灣團體講話時，涉及對台政策在內容也多是重覆中共既定的政策，沒有任何新的看法，也沒有個人的意見。比較有系統、重要的談話是在1990年6月11日在統戰工作會議上的講話，內容重點在於強調兩岸「一個中國」原則，兩黨商談祖國統一。

第二階級—初步涉入對台工作時期：在江澤民介入對台事務之後，中共中央最重要的政策調整是「六七講話」，1991年6月7日中共中央以「台辦負責人」的名義發表談話，回應我方的「終止動員戡亂」的措施。談話中提出三點重要建議：一是兩岸儘速商談「三通」，二是兩岸進行接觸以便舉行「結束敵對狀態」和「台灣關心的其他問題」之政治談判，三是歡迎兩黨高層互訪；此一談話後來在1992年中共「十四大」時，就成為江澤民報告中有關「統一問題」的主要內容，這一階段可以視為是中共「對台政策」初步調整的開始，而調整的原因是為了因應台灣在終止動員戡亂。

第三階級—江澤民接任中共中央對台工作指導小組小組長，開始逐漸全面掌握「對台工作」事務：把「統一」工作從原來八〇年代的任務，改為分兩步走，先在「一個中國」的原則下結束敵對狀態，在「統一」政策上，增加了「統一」之前的過渡期，而此一時期的「對台政策」綱領即「江八點」，本論文將江澤民時期區分為兩階段，第一階段為鄧小平對台政策的延續，第二階段為江八點的提出後將對兩岸政策的影響作一探討。

### 1. 鄧小平兩岸政策的延續

江澤民初上台尚無屬於其本身的對台論述，而實際上掌握對台事務大權的是中共國家主席對台工作領導小組組長楊尚昆，當時中共的主要對台方針，則以鄧小平在各個場合關於台灣問題的講話為主。1978年十一屆三中全會起，鄧確立了以「經濟建設」為中心的「改革開放」政策，摒棄傳統的「階級鬥爭為綱」之路線，使其安全利益重心從生存安全轉向以「經濟安全」為主的「綜合安全」或「新安全觀」，主張透過加強國際合作，以促進自身利益和地區的安全穩定，為本身的經濟發展及綜合國力的提升，提供一個「和平的國際環境」，另從1979年1月1

日中共「全國人大常委」發表之《告臺灣同胞書》，表明「希望臺灣當局以民族利益為重，對實現祖國統一的事業作出寶貴的貢獻。」同日停止炮擊大、小金門等島嶼的聲明中，再次強調完成國家統一是包括臺灣同胞在內的全中國人民的共同願望。

1981年9月30日中共人大常委葉劍英提出「進一步闡明關於臺灣回歸祖國、實現和平統一的方針與對策」，內容即俗稱的「葉九條」（條文內容，詳如附錄一），<sup>9</sup>在葉九條後，鄧小平在1984年「中央顧問委員會第三次會議」上，明確指出對台和戰兼用策略，他說：「中國面臨一個香港問題，一個台灣問題。解決問題只有兩個方式：一是談判方式，另一是武力方式。我們堅持謀求用和平的方式解決台灣問題，但是始終沒有放棄用非和平方式統一的可能性」。<sup>10</sup>

換言之，鄧小平時期中共對台的和平攻勢就是用盡一切的方法來達成和平統一的任務。因此「從事社會主義四個現代化建設，需要國防上和平穩定的環境及國內安定團結的政治局面」；<sup>11</sup>以及「戰爭與武力不再是解決國家地區之間矛盾與衝突的主要手段，以和平對話方式解決爭端的可能性大大增加」等，<sup>12</sup>是中共領導層一致的看法，且至目前為止依然是中共的基本論調。江澤民於1990年6月11日在「全國統戰會議」上，就臺灣問題發表談話：「寄望臺灣當局在適當時機，派遣代表到北京或者其他地點，就和平解決臺灣問題進行商談，在考慮到國共兩黨目前的地位、作用等現實狀況，國共兩黨應儘快進行『對等談判』，其他黨派團體也可共同參與談判。並重申『一國兩制』的正當性和可行性，宣稱在一個國家內實行不同的政治、經濟和社會制度，『我不吃掉你，你也不吃掉我』，相互尊重，共同繁榮。」<sup>13</sup>

同年12月6日中共在北京召開「全國對台工作會議」，在會中確立三個原

---

<sup>9</sup>人民日報，1981年10月1日，版1。

<sup>10</sup>鄧小平，鄧小平文選第3卷（台北：地球出版社，1994年），頁94。

<sup>11</sup>同註10，頁264。

<sup>12</sup>中國共產黨中央文獻社，三中全會以來的重大決策（北京：中央文獻出版社，1994年），頁317。

<sup>13</sup>人民日報，1990年6月12日，版1。

則和方針：第一實現國家統一，寄望於臺灣當局，更寄望於臺灣人民。國共兩黨應儘早接觸談判。談判中可以吸收兩岸其他政黨、團體及有代表性的人士參加。第二談判可以在高層進行，也可以先從較低的層次開始。可以先談如何促進兩岸雙向交流、實現直接「三通」。第三當務之急是要加強兩岸之間的聯繫，儘快實現雙向的、直接的「三通」。應當進一步擴大人員交往和各種交流，特別是加強經貿往來。中共在這個階段對臺灣促談的迫切性非常大，國際局勢的和緩，無安全環境的壓力，正是解決臺灣問題的好時機，因此透過各種機會釋放出要與臺灣當局進行和平談判的訊息。接著江澤民於 1991 年 12 月 11 日在北京「紀念西安事變五十五周年座談會」發表講話時，再度提及中共和國民黨派出代表進行接觸，就正式結束兩岸敵對狀態創造條件，早日實現兩岸直接三通，雙向交流，逐步實現和平統一進行談判，在商談中，可以邀請兩岸其它政黨參加。<sup>14</sup>

基本上這些論述仍不脫鄧小平對台政策色彩，但可以發現其對台策略越來越靈活，一方面洞悉台灣政治生態的變化，從寄望於臺灣當局，更寄望於臺灣人民，並邀請我方其他政黨參加兩岸商談，擴大接觸面，深化交涉層次。另一方面，以經促統，提倡強化兩岸交流，擴大我方投資意願。

### 3. 江澤民兩岸政策定調－江八點的提出

1995 年 1 月江澤民發表「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」，提出所謂的「江八點」：

(1) 一個中國原則，中國的主權和領土絕不容許分割，任何製造「台灣獨立」的言行，和違背一個中國原則的主張，都應堅絕反對。

(2) 對於台灣同外國發展民間性經濟、文化關係我們不持異議。但是我們反對台灣以搞「兩個中國」、「一中一台」為目的的所謂「擴大國際生存空間」的活動。只有實現和平統一後，台灣同胞才能與全國各族人民一道，真正充分的共享偉大祖國在國際上的尊嚴和榮譽。

---

<sup>14</sup>人民日報，1991年12月12日，版1。

(3) 進行海峽兩岸和平統一談判，談判過程中可以吸收兩岸各黨派、團體有代表性的人士參加。在一個中國的前提下，什麼問題都可以談，包括台灣當局關心的各種問題。作為第一步，雙方可以先就正式結束兩岸敵對狀態進行談判並達成協議。在此基礎上共同承擔義務、維護中國的主權和領土完整，並對今後兩岸關係的發展進行規劃。

(4) 努力實現和平統一，中國人不打中國人，堅決反對外國勢力干涉。

(5) 大力發展兩岸經濟交流與合作，以利於兩岸經濟共同繁榮，造福整個中華民族。我們主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作。不論在什麼情況下，我們都將切實維護台商的一切正當權益，應當採取實際步驟，加速實現直接「三通」。要促進兩岸事務性商談。我們贊成在互惠互利的基礎上商談，並且簽訂保護台商投資權益的民間性協議。

(6) 五千年文化是維繫全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的一個重要基礎。兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化的優秀傳統。

(7) 要充分尊重台灣同胞的生活方式和當家作主的願望，保護台灣同胞一切正當權益。黨和政府各有關部門包括駐外機構，要加強與台灣同胞的聯繫，傾聽他們的意見和要求，關心照顧他們的利益，儘可能幫助他們，解決困難。我們希望台灣島內社會安定、經濟發展、生活富裕；也希望台灣各黨派以理性、前瞻和建設的態度推動兩岸關係發展，我們歡迎台灣各黨派、各界人士，與我們交換有關兩岸關係與和平統一的意見，也歡迎他們前來參觀訪問。凡是為中國統一作出貢獻的各界人士，歷史將永遠銘記他們的功績。

(8) 我們歡迎台灣當局的領導人以適當身分前來訪問；我們也願意接受台灣方面的邀請前往台灣。可以共商國是，也可以先就某些問題交換意見，就是相互走走看看，也是有益的。中國人的事我們自己辦，不需要藉助任何外國場合。

就內容而言，江八點在文字上雖較 1979 年 1 月中共人代「告台灣同胞書」、1981 年「葉九條」、1983 年「鄧六項」以及 1993 年 8 月的「台灣問題與中國的

統一」白皮書委婉，但「和平統一」、「一國兩制」、「一個中國」、「不承諾放棄使用武力」的基調，仍有其一貫性。由此觀之，江八點並無獨特或開創性的新意，但卻是中共歷年來對台政策的總成；不過，此一系統化的統合，成為江澤民的八點主張，則有權力傳承及合理化江個人為鄧小平接班人，凸顯其在第三代領導班子的核心地位之意涵；另一方面，從中共全面學習江八點，江八點儼然已成為鄧後鞏固江個人權力與穩定其政局的指標。

「江八點」發表之後第十天，我陸委會隨即向行政院院會提出一份《對江澤民新春談話分析》專案報告，陸委會並從三方面提出初步研析：<sup>15</sup>

1.時間場合：江澤民目前身居中共最高職位，此次談話又選擇中國傳統節慶及完全針對台灣的場合。用意主要在確立江澤民對台政策的領導地位，在鄧小平去世就鄧後對台政策預作宣示，鬆動兩岸緊繃近一年的情勢。

2.身分：依據中共「新華社」發之新聞，江某自稱代表「中共中央」及「國務院」發表此談話，刻意迴避江某之「國家主席」及「中共軍委」身分。

3.主要意涵研析：「一國兩制」基本立場毫無改變，外交打壓談話及不放棄武力的政策依舊。在兩岸交流與互動的做法上，提出較以往稍微寬廣、鬆動的兩岸和平談判及高層領導人互訪的建議，以突破我國統綱領三階段進程之規劃。通篇充滿感性言語，企圖以民族主義動員海內外中國人，迫我在中共設立的「一個中國」框架下，與中共進行政治互動。

中共全方位多管道的封殺打壓台灣國際生存空間，其意在阻止「台灣問題國際化」，消滅我國國際人格，矮化台灣政治地位，以達其「一國兩制」最終目標。江澤民在「江八點」中強調中國人的事自己辦，不需藉助國際場合，反對外國勢力干涉中國統一和台灣獨立，阻止外力的介入。1995年6月前總統李登輝先生訪美後所造成海協、海基兩會接觸停擺，中共對於台灣主權的論述與理解在於，「台灣在第二次世界大戰之後，不僅在法律上而且在事實上已歸還中國。之所以又出現台灣問題，與隨後中國國民黨發動的反人民內戰有關，但更重要的是外國

---

<sup>15</sup>行政院大陸委員會，對江澤民新春談話的分析，1995年2月9日。



勢力的介入」。<sup>16</sup>

在「江八點」中有三點看法的提及是以往中共統戰口徑中所罕見的就是：第一，努力實現和平統一，中國人不打中國人；第二，中華各民族兒女共同創造五千年燦爛文化，始終是維繫全體中國人精神紐帶，也是實現和平統一的一個重要基礎；第三，兩千一百萬台灣同胞，不論是台灣省籍還是其他省籍，都是中國人，都是骨肉同胞。按「江八點」該篇文件來看，在武力犯台問題上，中共揭示了首先以和平手段解決問題。但如果和平方式解決不了，在外國軍事干預及「台獨」時，中共才會放棄和平解決兩岸統一問題。<sup>17</sup>

在「江八點」一週年紀念的座談會上，中共總理李鵬曾對台灣即將舉行的總統大選作出了回應，他說：「無論台灣領導人產生的方式如何改變，都改變不了台灣是中國領土一部分的事實，改變不了台灣領導人只是中國地區領導人的事實」。<sup>18</sup>因此，李鵬特別聲明台灣民選總統的產生方式只是地區領導人的事實，只能說北京在「一個中國」的前提下，採取了另一種較彈性因應的說辭，基本上並非說中共對台政策上有新的內涵。

中共是從民族意識與愛國主義角度看待「台灣問題」，意識形態的堅持仍為中國大陸領導結構的重要支柱，除非中國統一，不然不會有人挑戰民族意識，對台用武的方式乃「對內有交代，對外能維持一定程度的優勢。」就北京當局來說，1996年1月中共各界紀念江八點發表週年之際，已鄭重聲明「江八點」是對台政策的綱領性文件。<sup>19</sup>自1989年以來，北京始終希望國民黨高層或被授權的代表性人物，能前往北京就兩岸統一的問題進行磋商與談判。近年來，更是提出什麼問題均可商談，甚至包括國旗、國歌的更改。<sup>20</sup>在「江八點」中共更是延續了過去傳統的喊話，將兩岸不再兵戎相見的期望明確定位在如何協商終止兩岸敵對

---

<sup>16</sup> 中共國務院，**台灣問題與中國統一白皮書**（北京：中華人民共和國國務院，1993年8月31日），頁3。

<sup>17</sup> **中國時報**，84年2月22日，版2。

<sup>18</sup> **中央社**，85年1月31日，版3。

<sup>19</sup> **中國時報**，1996年1月31日，版3。

<sup>20</sup> **中國時報**，1995年3月9日，版2。

狀態。另外，在「江八點」中也提出兩岸領導人互訪或會晤來共商國是的建議；即使在接受美國《新聞週刊》訪問時，江澤民還是維持如此的看法。從白皮書以及「江八點」的內涵基本上呈現了中共有其不變的基調但也有其調整的跡象，在政策上他仍然維持過去傳統的穩健立場，但在策略上吾人可以看出中共正以不同彈性務實的措施換取對台政策中獲取之最大利益。<sup>21</sup>

在十六大政治報告裡，江澤民在對台政策部分，主要有三方面值得觀察與注意的部分：<sup>22</sup>

1. 「一中新三段論」首次列入政治報告，「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」。

2. 在一中前提下，具體提出「三個可以談」，包括「可以談正式結束兩岸敵對狀態問題，可以談台灣地區在國際上與其身分相適應的經濟文化社會活動空間問題，可以談台灣當局的政治地位」。

3. 「台灣問題不能無限期拖延下去」，此段話在第十四、十五大政治報告中皆無，反映出中共第三代領導對於兩岸問題久拖未決的不耐，在十六大報告提出，成為對第四代領導班子的交代。

4. 重申兩岸交流的持續：江澤民提出「兩岸應該擴大交流交往，共同弘揚中華文化的優秀傳統，實現兩岸直接通郵、通航、通商是兩岸同胞的共同利益所在，應該採取實際步驟，積極推進，開創兩岸經濟合作的新局面。」這段話主要在回應陳水扁總統宣示「一邊一國主張」，更加寄望台灣人民，不希望兩岸僵局影響民間實質交流，把政治與經濟這兩塊分開處理，實際上這是北京當局在近幾年來台灣情勢變動之後所悟出的體會。

### （三）江澤民對台政策的運作分析

1992年「十四大」召開，當時江澤民入主中央已經三年，不過這三年是中共

<sup>21</sup>邵宗海，**兩岸關係與兩岸對策**（台北：時報出版社，1996年），頁237。

<sup>22</sup>江澤民，〈全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告〉，《人民網》，2004年11月17日，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20021117/868422.html>。

改革開放以來最困難的三年。八九天安門事件結束後，一切的政治、經濟、社會和國際關係都在動盪之中逐步的沉澱，特別是由於反和平演變、反西方的氣氛十分濃厚，政治面呈現緊縮、左傾的情勢，江澤民空有總書記、中央軍委主席的位子。但是中央的老人（除鄧小平外）和其他領導均不看好江澤民，因此江澤民只能小心謹慎對鄧言聽計從，摸著石頭過河亦步亦趨，摸索新的方向。<sup>23</sup>

從1992年中共即密切注意臺灣在第二屆立委選舉後的政局演變，中共認為民進黨政治勢力的提升以及國民黨派系的紛爭，將使中共對台工作的困難與複雜性日益增加。中共高層眼見台灣政局已然地多元化，有必要修正過去多年來只以國民黨作為談判對手的既定政策，故李鵬在3月15日「八屆全國人大一次會議」的「政府工作報告」中，將過去有關兩岸談判一貫宣稱「國共兩黨談判」的說法，改為雙方儘早接觸，而中共也將過去的談判對象由「國民黨當局」改為「臺灣當局」，此舉顯示中共為因應臺灣政局的多變性，對談判對手採取「不以國民黨為唯一對手」的彈性認定。

江澤民於1993年3月由「全國人大」被推為國家主席，10月楊尚昆交出最後一個職務，「中央對台工作領導小組小組長」也由江澤民接手。從「對台工作」的角度來看，江澤民由參與其事轉為領導政策，著手改組小組成員，此一改組象徵第二代領導正式將包括「統一」在內的所有任務完全交付第三代領導人，也確立江澤民對台策略的決策地位。

1994年的台灣省市長選後，1996年總統改由公民直選，台灣意識逐漸抬頭，本土化意識抬頭與趨勢變化在台灣政治生態中發酵；台灣政黨政治的發展與民眾參政意識的升高，都使中共在評估兩岸關係發展的方向上產生困惑。從第一次「辜汪會談」以後，兩岸關係在政治層面基本是陷入一種停滯不前，甚至是劍拔弩張的狀況，顯示中共也已逐漸改變以「國共內戰延續狀態」的架構來規範對台工作，並針對台灣政局的變化作相應的調整。<sup>24</sup>

<sup>23</sup>陳一新等著，**2002-2003年亞太形式發展與展望**（台北：遠景出版社，2003年），頁418。

<sup>24</sup>宋國誠，「一九九三年中共對台政策與兩岸關係的評估」，**中國大陸研究**，第37卷2期（1994

中國共產黨一向認為，國民黨才是他們打交道的對手，認為只要國民黨執政，無論彼此矛盾有多麼大，中國就有統一的希望。當看到國民黨失去執政權，他們也從不諱言他們的失望，而在言語上更出現「痛之深、責之切」的態度。在中共心目中，國民黨失去政權，便沒有打交道的對象，也沒有談判的對手。過去中共的台辦系統對於身在大陸的台胞作了不少的工作，但這些人回到台灣崗位或居地後是否有發揮回歸或統一的直接效應，卻是難以評估。直到民進黨取得政權，中共決策當局才感覺到，數十年來對台政策仍沒有發揮應有的效力，而台辦系統大把的人力與物力的投入仍未產生預期的功效。<sup>25</sup>

汪道涵更提出「一個中國」八十六字版：「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份，目前尚未統一，雙方應共同努力，在一個中國原則下，平等協商，共謀統一；一個國家的主權和領土是不容分割的，台灣的政治地位應在一個中國的原則下進行討論」汪道涵對「一個中國」原則的放寬定義，也為「一個中國」新三段論確立了發展方向。

2002年3月5日，中共總理朱鎔基於第九屆全國人大第五次會議開幕時首次將「新三段論」納入「政府工作報告」，並經當次人代會審議通過。該報告稱：「我們重申，世界上只有一個中國，大陸與台灣同屬一個中國，中國的主權與領土完整不容分割，一個中國原則是發展兩岸關係，促進祖國統一的基礎與前提」<sup>26</sup>。這是「一中新三段論」首次出現於政府的報告，可見「新三段論」之說法已確立為中共詮釋「一個中國原則」的論述基調與政策。

## 第二節 反分裂國家法制訂的背景

「反分裂國家法」的制訂於2004年5月9日中共總理溫家寶發表：將認真考慮研究制訂「統一法」開始。此為中共領導人首次正面回應制訂「統一法」，

---

年2月)，頁 48。

<sup>25</sup>曹俊漢，**國政研究報告**，2002年2月8日。

<sup>26</sup>朱鎔基，**政府工作報告**（北京：人民出版社，2002年），頁36。

象徵中共對於該法進入研制的實務階段，因此為推動該法具體化與制訂時營造合法性，乃進行一連串的宣示活動，其間有國家主席胡錦濤、總理溫家寶、國家副主席曾慶紅與國台辦發言人李維一、副主任王在希、新聞局長張銘清等人針對該法發言；「反分裂國家法」之定位，係於 2004年12月17日中共新華社宣佈：中共人大常委會第十三次會議將審議「反分裂國家法」草案，並將之定位於制止台灣獨立分裂國家，要用和平方法解決台灣問題，實現國家統一，是一部「和平統一法」（有關「反分裂國家法」立法進程詳如附錄二）。其後於2005年3月14日草案經過分組討論審議之後，在結構與條文文字上做了部分修正，正式通過之後，條文調整為十條（反分裂國家法條文詳如附錄三）。以2996票（兩票棄權）絕大多數通過，並經中國國家主席胡錦濤以第34號令於同日公布起施行。一時之間台海的緊張形勢陡然增高，對於東亞安全形勢構成直接的威脅。然而綜觀反分裂國家法制訂的歷程，可發覺制訂的背景實與兩岸互動有明顯的關聯：

#### 一、中共對反分裂國家法制訂考量因素

在中共方面其認為：必須推出反分裂國家法，實有其時代的背景與必要的考量因素，研判分析如下：<sup>27</sup>

（一）名稱訂為「反分裂國家法」的背景因素以下三項可供參考：<sup>28</sup>

1.採取「統一法」名稱，會顯示北京對統一的強迫性與緊迫性。為了追求某種程度的適當性，以「反分裂國家法」反而比較「言之有理」；最重要地是，即便立法完成，只要臺灣陳水扁的「四不一沒有」承諾沒有捨棄，這項法案仍給臺灣一個喘息的空間，也給北京不會主動用武的緩衝空間。

2.北京清楚美國會對這法案產生後的後續動作表示「關注」，因為統一法通過後要兌現「統一」目標就非採取「非和平手段」不可，屆時美國勢必會認為這是破壞兩岸現狀而予以介入。但是「反分裂國家法」有點被動性，只要民進黨

<sup>27</sup> 張榮恭，**對中共反分裂法的分析與對策**，民 94 年 3 月 16 日，中國國民黨全球資訊網 [http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/WhatNew/Comment/20050316\\_10\\_7703.html](http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/WhatNew/Comment/20050316_10_7703.html)。

<sup>28</sup> 邵宗海，**建立依法涉台涉台原則—反分裂國家法的分析與評估**，遠景基金會季刊(台北：遠景基金會，民 95 年 4 月)，頁 7。 [http://www.nccu.edu.tw/~chshaw/anti\\_sess.pdf](http://www.nccu.edu.tw/~chshaw/anti_sess.pdf)。

政府沒有在修憲、制憲或公投方式上讓臺灣獨立有法理基礎，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」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，所以它就沒有兌現「台灣關係法」的義務。

3.北京清楚採用「統一法」，將統一時間表訂定，傷台灣也傷自己；但「反分裂國家法」防患未然的意義較強，對北京來說，不但沒有拘束性，而且未來對台出兵，也有合法性和正當性。更重要的，符合目前對台政策的防獨思考。胡錦濤在全面接權後，對「和平統一」和「主權維護」的新思維，在「反分裂國家法」的名稱被接受，反映胡錦濤在台海問題上傾向不主動使用武力的想法。<sup>29</sup>

(二) 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，法律鬥爭的手段繼政治鬥爭、軍事鬥爭、外交鬥爭之後浮現。

(三) 台灣社會在民進黨主導下，「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」的疑慮而謀求「法理阻獨」。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 2006 年新憲法、2008 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。

(四) 美國一直以國內法的台灣關係法，作為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國家法來予因應，以針對美方而強化法理對抗。

在中國大陸愈加質疑台灣走向獨立的形勢下，其立法推動反獨促統的緊迫感的意見相對強化。而反分裂國家法受到台灣各界與國際社會關切，根本原因在於提出「採取非和平方式」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，過於輕忽中共主張，反而有害台灣安全。

---

<sup>29</sup> 有關這方面相關的分析，請見邵宗海，「反分裂法，名稱勝內容」，聯合報，民93年4月29日，版A15。

當然中共把政治主張法律化，把非和平方式明確載入法律，使原來的一黨意志、領導層意志上升為「國家意志」，相對的也就失去了人為的彈性空間。

## 二、反分裂國家法通制訂目的與影響

在反分裂國家法通過之後，從兩岸所發佈的文告與各種活動，顯示台灣地區的反應較為激烈，而大陸地區除要求各國表態支持該法及希望各國重申「一個中國」原則，並在媒體或官方對於該法進行政策解說之外，對於兩岸互動相對的採取更寬容的措施，復因台灣內部對兩岸政策見解與作法不一致，造成其後的發展呈現朝野不同的作為，使得兩岸的互動充滿著詭譎多變之情勢。

### （一）台灣主體性與台獨意識增強

從反分裂國家法制訂的過程中，可以發現最早被列為重要議題的時間是在 2000 年底，當時陳水扁當選中華民國總統，倡議台獨的民進黨取得執政權，而使得台獨意識增強，台灣地區走向台獨的情形越趨明確，以致於使得中共認真考慮制訂該法以因應，直至 2004 年 5 月份起，陳水扁再次當選總統，中共認為陳水扁權力在握，在選舉期間的「正名制憲」亦提出時間表，係其深思熟慮結果而不值得信賴。更憂慮如果台灣宣佈獨立嚴肅的聲明增加使用武力的決心。<sup>30</sup>使得中共在同年底完成反分裂國家法的草案，可見該法案草案雖早已存在，可是付之法律化，實為因應民進黨的台獨構想。

### （二）強化新領導人在黨內對台政策的發言權

胡錦濤成為中共的領導人之後，始終維持江澤民時期的對台政策，可是從 2004 年初陸續發表對台政策，中共國台辦新聞局長張銘清表示：陳水扁五二〇就職演說並未放棄台獨，同時對於在大陸賺錢，回台支持台獨的人不表歡迎。陳水扁講緩和是假，搞台獨是真，只要台灣當局承認「九二共識」兩岸對話和談判即可恢復。由此可見新領導階層已逐漸的提出新的作法，亦即中共已逐漸的縮小

---

<sup>30</sup> Center for Strategic & International Studies, "China's Anti-Secession Law Experts Discuss Implications for Cross-Strait Relations, U.S. Interests", March 21, 2005, p2-3.  
[http://www.csis.org/media/csis/events/050321\\_chinalaw.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/050321_chinalaw.pdf)

兩岸對話條件，以「九二共識」為基礎進行對話，由此可見中共亦體會到台獨在台灣地區發展的嚴重性，而降低談判的條件外；胡錦濤可能藉此有取代江八點，以成為中共對台政策核心指導地位，而形成新的領導集體對台政策權威。

### （三）台海問題國際化

胡錦濤會見美國國務卿鮑爾表示：台獨勢力是台海地區和平與穩定的最大威脅，鮑爾表示：台灣非主權獨立的國家，兩岸應和平統一。由此可見中共過去一直將台海問題視為內政問題，不容外力干涉，可是 2004 年底胡錦濤卻將其提升為區域和平問題，因此其後反分裂國家法通過之後，美國、日本對該法的評論採取區域和平的觀點來評論，使得台海問題國際化。

### （四）從政治與法律分析立法背景

若從中共思考反分裂國家法的過程，邀請具有法律背景的少數台灣研究學者、美國研究學者參與形勢評估的討論，以及「全國人大」法制委員會之常委、進行法律討論，<sup>31</sup>從法律界的角度探討大體而言此名稱符合兩岸關係的法律與現實狀態，亦即符合中共領導人所描述的「儘管兩岸迄今尚未統一，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」；由於該法並未冠上中華人民共和國的國號，與過去中共制訂法律的慣例不同，更是一種政治考量，乃是針對台灣人民的政治立場的政治考量，其目的是為中共政權設置「台獨的停損點」，而不是去思考如何在以法律去簡單的對付法理「台獨」。因此從政治面思考如何透過反分裂國家法所塑造的法律戰，來創造打擊台獨的戰略制高點和戰術的靈活性，以及各方對中共政權行動的可能性之反應。<sup>32</sup>

### （五）中共重視國際間的評論

在「反分裂國家法」制訂過程中，東亞地區最主要的兩個國家美國與日本，在制訂之前美國國務卿鮑爾、副國務卿阿米塔吉、美國與日本在華府美日安全會

<sup>31</sup> 孫傳偉，中國反分裂國家法料無時間表，**聯合早報**，2004 年 12 月 27 日，<http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan271204.html>。

<sup>32</sup> 朱新民主編，**胡溫主政下對臺政策與兩岸關係—兼論中共「反分裂國家法」**（台北市：遠景基金會，民 95 年），頁 82-86。



議聯合聲明、太平洋司令傅倫等，分別於發談話認為：台灣非主權獨立的國家，兩岸應和平統一；「台灣關係法」規定我們在太平洋必須有足夠的武力以嚇阻攻擊，並沒有規定我們必須防衛；希望台海相關問題透過談話和平解決；「反分裂國家法」，賦予中共動武的法律基礎，對兩岸情勢無益，並令人不安。顯示美國對於該法的制訂對台海兩岸的執政當局，都提出警告以求雙方均能自制，避免台海安全受到影響。為因應如：美國與日本世界主要國家之意見，並為化解國際間之疑慮，中國國務院總理溫家寶在人代會閉幕之後，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，是一部和平統一的法，而不是針對台灣人民的，也不是一部戰爭法」。

33

中共亦透過外交力量不斷的說明制訂該法之目的，係為反台獨所造成的國家分裂，而制訂法律規範，但不會主動採取行動，同時中共促使各國表態，幾乎所有世界主要國家都發表聲明，認為「反分裂國家法」是屬中國內部事務，並支援該法（世界各國對中共通過反分裂國家法之反應綜合整理表，附錄四）。但是綜觀世界各國的反應，世界主要國家除美國與日本之外，歐盟各國如：德國、法國、英國、義大利等主要國家，對於反分裂國家法，並沒有表示意見，亦未發表支持的聲明，部份國家仍聲明表示「一個中國與和平統一」的立場而已。

雖然美國與日本等國家雖表示反對立場，卻未有強烈的反應，究其原因該法條內容國際上一般認為：關於「一國兩制」在反分裂國家法中的缺席，五一七聲明沒有談到統一，其只是談到有關任何獨立的障礙，或台灣接受一個中國的原則，不須統一是更具意義的，因而使得國際間認為法條的措詞不具高度的挑撥與破壞「和平統一」的立場，<sup>34</sup>以至於反應並不如預期的激烈。

### 三、從「五一七聲明」觀察對台政策

---

<sup>33</sup>中華人民共和國外交部，溫家寶總理記者招待會答中外記者問全文，中共外交部網站，2005年3月14日。

<sup>34</sup>Center for Strategic & International Studies, "China's Anti-Secession Law Experts Discuss Implications for Cross-Strait Relations, U.S. Interests", March 21, 2005, p15, [http://www.csis.org/media/csis/events/050321\\_chinalaw.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/050321_chinalaw.pdf)

(一) 綜觀胡錦濤的對台政策，有其不變的延續性、亦有其靈活的變遷性，具體展現透過美對台施壓與削弱對台支持度、加強兩岸交流與擴大對台統戰、及強化對台軍事準備，以備不時之需，惟其作為仍不脫其成長過程中的決策風格軟硬兼施之兩手策略。無論是從大陸內部觀感，或是國際社會的期待，都希望胡錦濤接任後，能提出對台新的願景與新的政策，為兩岸關係帶來新的氣象，雖然在「三二〇」之後，大陸人民對兩岸有悲觀的看法，但 2004 年 5 月 17 日胡錦濤授權發布就當前兩岸關係問題的聲明，稱之「五一七聲明」，對台政策操作手法明顯呈現「軟、硬」兩手策略，分析對台政策聲明至少四大特點：<sup>35</sup>

1. 最大特色為統一政策與對台政策區分：「江八點」與「一國兩制」未再提及，其原因是兩岸關係已有所變化，目前不求立即之統一，。但針對現階段的對台政策主要內容是「反台獨」。

2. 確立現階段對台政策以反獨為內容，以和平為目標：以往中共總是將對台政策直接服務於國家統一戰略目標，但此聲明則以反對台獨，反對分裂承認兩岸同屬一中，是唯一營造和平方法，因此胡錦濤對台政策在和平與反獨之間是「手段目的化，目的手段化」的關係。

3. 超越台灣政黨與選舉的考量：中共放棄台灣政黨好惡的考量，專注於本身的原則立場為主，提出符合自身利益的彈性政策，只要滿足基本原則，不論台灣政黨取向，都可以是兩岸關係中交流的對象。

4. 展現中共第四代領導人務實風格：對台政策內容一方面彰顯在危險的兩岸關係能自我克制，並盡最大努力提供和平機會，另一方面在堅定的維護自我既定立場上，盡量的滿足台灣領導人所需要的兩岸和平架構、密切聯繫、直接三通與國際空間等要求。

從「五一七」聲明之後，最重要的是其聲明不只是對台灣而已，更重要的是對其內部包括向其人民闡述政府今後處理台灣問題的原則與立場，以及對美國表達對台獨的基本原則與立場，因此大陸內部咸認為此聲明不但堅持一貫立場，又

<sup>35</sup> 楊開煌，**出手一胡政權對台政策初探**（台北市，海峽學術出版社，民 94 年），頁 168-169。

對台獨的囂張行徑，給予沈重的打擊與嚴重的警告，而且對美國的干預提出堅定的警訊，因而對此聲明則多予正面評價。

在兩岸關係上，依據「五一七聲明」未來中共在短期內勢必要以較和緩的兩岸關係面貌，來化解反分裂法的國際與台灣地區的壓力，中共的回應方式有幾種可能性：

（一）希望以最小成本化解「反分裂國家法」的國際影響，因此回應方式的目標是以最小成本達到最大國際宣傳效果，採取以邀請台灣政黨領導人訪問大陸以分化台灣政黨，弱化台灣領導人的主導性，開放部分經貿議題，尋求與台灣協商和平形象，以極大化國際宣傳。

（二）以獲得台海兩岸九二共識為基礎的政治框架為目標，以獲得與確保台獨紅線的有效牽制後，大幅拓展經貿交流（包括：CEPA等議題），以及適度開放台灣政經國際空間（如：世界衛生組織，簡稱WHA等），並在其中形成新的兩岸政治主權互動架構。

（三）以兩岸軍事協商機制為架構，釋出降緩軍事威脅台灣的象徵性動作，在確立台灣問題的有效管理後，短期內暫時擱置台灣議題，以排除台灣問題對其發展的國際干擾因素，重新以和平崛起的姿態轉而牽制與化解美國對中國威脅論的國際有效性，將主要精神轉為大國崛起的長期戰略經營的優先性，以及繼續深化大國全球戰略的佈局。

### 第三節 「反分裂國家法」的內涵解讀

對於中共所制訂的「反分裂國家法」中雖然強烈的反台獨，但是從條文中許多屬於對台政策的法條化，其自認為充份展現新意，如今應深入的研究該法所透露的訊息，冷靜的面對，並從該法條中，或者說有否可資運用以對我國在兩岸互動中有所助益。致應從實務層面冷靜研究，針對反分裂國家法從法律層面、功能性與兩岸關係的互動進行分析如次：

## 一、台灣地區的人民觀感

雖然胡錦濤對台政策與各種場合的談話展現善意，但內容還是較為抽象，必須以實際的作為來配合。然而台灣地區各界在看反分裂國家法未來發展之時，可能還需要些指標來解讀。<sup>36</sup>

（一）「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。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。但是中國大陸卻說這是一部「和平法」，其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。到底那種說法台灣人民會比較認同，在該法通過之後，中國時報與聯合報曾經各做了一次民調，基本上頗能反應台灣民意對該法的看法，中國時報的民調是62%反對，聯合報的民調則是66%不贊成。在這樣較高比例反彈的架構下，顯見台灣民眾定位在「和平法」或「戰爭法」的爭議上，且有比較清楚的答案。如：中國時報民調方面，認為中共通過此法，宣稱將以非和平方式防止台獨的看法，有六成二的受訪者表示難予接受，只有三個百分點的民眾給予肯定。而聯合報民調，則高達55%的民眾認為「若台灣宣布獨立中共會攻打台灣」，持不會態度的則有28%。<sup>37</sup>

（二）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」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，雖說可能更見有立即的緊迫性，但是否以

<sup>36</sup> 邵宗海，胡錦濤為反分裂法定調，中國時報，民94年3月5日，版A15。

<sup>37</sup> 有關中國時報與聯合報民調結果，請見中國時報民調中心，「本報最新民調 五成六民眾對反分裂法反感」，中國時報，2005年3月9日，版4；聯合報系民意調查中心，「本報民調56%反對扁參加326遊行」，聯合報，2005年3月16日，版2。

此模糊性的策略，更能套住台灣，有待觀察。

(三) 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。法案中沒有明白說明「非和平方式」的內容是什麼，不過方式包括經濟制裁、海峽封鎖、甚至再加強外交「杯葛」等，甚至包括軍事演習與導彈試射都是在可能之列。<sup>38</sup>是綜觀上述任何方式，似乎沒有一項不是台灣人民的憂心。而胡錦濤全面掌權不久，迎合中國的民族主義，消弭內部雜音，想在「反分裂國家法」立下威信，卻將面臨會把台灣往外推得更遠。<sup>39</sup>這更是中共所應該要三思的。

## 二、從法律層面分析

美國太平洋司令傅倫在國會表示：「反分裂國家法賦予中共動武的法律基礎，對兩岸情勢無益，並令人不安。」，因此首先從法律層面來觀察可以歸納如次：<sup>40</sup>

(一) 立法精神：該法開宗明義即表明反制「台獨」分裂國家，並以促進和平統一，維護地區和平穩定，國家主權和領土完整，中華民族的根本利益之目的，可見其強調和平統一，保持現狀、打擊分裂、遏止台獨、是防禦性的法律。

(二) 法律內容：雖然本法以「反分裂國家法」之名稱，但是反制台獨與中國統一為兩大訴求，因此在內容將台獨份子與台灣地區的人民區分，官方的立場與民間的角色有區別，以至於該法內容充份展現力求簡單、區別官民、區別台灣與台獨、明確對象、擴大團結、但不放棄武力的內涵。

(三) 立法對象：「反分裂國家」是一項特別法，具有強烈和明確的針對性，以台獨為對象，在法律上明確的使用台獨、台灣當局、或是台灣等字樣；同時中共視「台灣為中國」的一部份，所以此法被定位為國內法，因此中共的作法一方面視為國內法而送人大審議，一方面「台灣問題」畢竟有國際因素，所以也事前照會相關各國。

---

<sup>38</sup> 政大國關中心研究員蔡瑋在一篇時評文章中就提及「非和平方式」的內涵。他說，所謂的「非和平方式」，可以從政治、經濟、外交、心理、法律、社會到實際封鎖的次於軍事或準軍事行動，包羅萬象。蔡瑋，「從中共反分裂國家法的內容分析」，**中國大陸研究中心通訊**，第2期，2005年3月，頁18。

<sup>39</sup> 林正義，「『反分裂國家法』的威脅」，**新世紀智庫論壇**，第29期，2005年3月30日。頁18。

<sup>40</sup> 楊開煌，**出手—胡政權對台政策初探**（台北市：海峽學術出版社，民94年5月），頁216-221。

(四) 立法途徑：中共的作為乃是將過去政策條文化，法律化，規範化，並透過人大常委會通過，按全國人大的立法程序和方式，而成爲正式的法律文件，其位階僅次於中共的憲法，使得中共黨、政、軍對台採取任何作爲時有其法律依據，換言之乃是中共對台政策法律化。

由於中共將國家統一以法律形式呈現，其中有趣的現象是，法律必須有針對性與特定的目的，其法條中雖明列反台獨，但卻承認現狀，在法律上給予兩岸目前不統一的現狀下，賦予台灣政府的法律地位，在法理上兩岸同屬「一個中國」，在政治上不否認台灣當局是分離、平等的政治法人。

### 三、從功能的角度分析

反分裂國家法在邏輯上均具體的定義台獨、懲罰性的動武條件與寄希望於台灣人民的交流作法，換言之，整部分反裂法其實是將過去所有對台的主張，都具體的以政策條文化，法律化與規範化，但是由於訂定此法之際，正逢中華民國總統大選，而民進黨以公投、制憲爲選戰主軸，使得兩岸關係陷入緊張與衝突的情境之中，而反分裂國家法制訂之後，對於中國大陸內部直接產生四項功能：<sup>41</sup>

(一) 宣洩和控制大陸之民族情緒：民進黨執政之後，中共在台灣問題處於被動，因此大陸人民反對台獨之心，始終無法合理宣洩，立法完成消息出現之後，台灣各方震驚，而且未來台灣再有分裂之措施，中共政權只要依法行事，使得中共對台政策總算略勝一籌。

(二) 控制軍方動武意圖：中共軍方對台獨一直存有極大的不安和憤怒，因此只要台獨有所作爲時，軍方必然出言威懾，此法通過之後，今後軍方在對台政策上也只能依法辦事。

(三) 統一中共黨、政、軍的反獨思想：反分裂國家法與中共以往對台政策最大不同點，在於對台政策由最高領導人宣示，但執行政策之台辦權威不足，既不能協調各部，也無法命令地方，如今立法通過就可以依法行政，使原先各部門的工作，轉而成爲黨與政府的全面工作。

---

<sup>41</sup> 同上註，頁 221-222。

(四) 確立胡錦濤對台灣問題的法理依據：胡錦濤當前面對中國大陸的問題非常多，原本無意立即解決台灣問題來建立功業，亦無意以台灣問題來確定歷史定位，因此武力解決顯非所願，亦無急迫感，但台獨的挑釁使得胡錦濤陷入窘境。反分裂法通過後一年來，就北京而觀，在硬的一手祭出了「反分裂國家法」，體現北京不惜通過立法反獨的決心，已經取得對台獨的當頭棒喝，與有效遏止。<sup>42</sup>如今一方面可壓縮法理台獨的空間，另一方面可為日後採取非平手段，有大陸民意與人大的法理背書。這一次的反分裂國家法，應該是代表胡錦濤時期對台工作的重點方針，這從五一七聲明到這個法律的制定，都沒脫離這樣一個大思維，主要的還是政治宣示，同時表達對國家主權最完整的宣示。<sup>43</sup>

### 三、從兩岸關係互動分析

「反分裂國家法」中雖然強烈的反台獨，如果從實務層面來研究，條文中有許多屬於對台政策的法條化，對於兩岸互動實有深遠的影響，概述如次。

#### (一) 未否定維持現狀是基本條件

「反分裂國家法」制訂之後，一般人都認為係「立法反台獨」，可是從法條內容來分析，卻可發現亦有「立法承認現狀」的效應，2005年3月8日王兆國引述胡錦濤的講話，「從1949年以來，儘管兩岸未統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸現狀」。合理的解讀可進一步的延伸：(1) 兩岸現狀是雖未統一，卻未違一個中國原則，所以現狀不是台獨；(2) 台獨則是改變現狀，也是反分裂國家法所反對的。雖然該法並未對現狀做出具體的定義或是延伸說明，可是現狀卻不在該法反對或制裁的範圍，由此亦可看出中共對台政策，亦即：由促統，到反獨，到維持現狀。此點從該法第三條「台灣問題是中國內戰的遺留問題」明確的獲得以印證。<sup>44</sup>換言之，過去中共始終不願意承認中華民國的存在，可是該法卻對於現狀在未統一前，未否定「維持現狀」。現狀是什麼：

<sup>42</sup> 林中斌，「反分裂法的反思：國際與兩岸」和平論壇研討會，95年3月13日。張五岳在反分裂法後的兩岸關係發表的看法。

<sup>43</sup> 羅致政，「反分裂法與兩岸關係」，國策研究院文教基金會座談會，2004年12月29日。趙建民發表的看法。

<sup>44</sup> 社論—「從反分裂國家法看中共對台政策三個台階」，聯合報，94年3月9日。

即是中華民國的法統以及治理台灣地區的事實，中華民國並不同台獨。

## （二）多元化的非和平手段

大多數的人都將注意力投向中共「武力」統一中國，可是在該法第七條明確的陳述統一的作法與第八條採取非和平模式及其他必要措施，二者都是有條件的情況下進行，在統一和平的作法上，採取「平等協商和談判」，實現和平統一。協商和談判可以有步驟、分階段進行，模式可以靈活多樣。台灣海峽兩岸可以就下列事項進行協商和談判：1.正式結束兩岸敵對狀態；2.發展兩岸關係的規劃；3.和平統一的步驟和安排；4.台灣當局的政治地位；5.台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間；6.與實現和平統一有關的其他任何問題。

同樣的採取非和平手段亦有條件：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。

在和平統一作法上可從連戰與宋楚瑜訪問大陸時，所簽訂的五點共識與六點促進可看出（本項內容於第五章中討論），在非和平手段卻更值得探討，過去中共對台採取「武力」統一，可以很明確的界定在以軍事手段統一中國，可是本法卻以「非和平手段」取代，非和平手段除軍事以外，經濟制裁、文化入侵、外交戰甚至於針對某特定對象進行制裁...等，都是可以採行的方式；但在採取此種手段前，仍有其先決條件，而此種分際的拿捏，則是中華民國政府應注意之事，是採取直接訴諸台獨行動或是利用其自設條件而謀發展，甚至是否其他有利於台灣前途的機會？實為我高層執政者所應深思。

## （三）釋放善意以發展兩岸關係

既然胡錦濤的對台政策在於「寄希望於台灣人民」與區分「反獨促統的對象有別」，因此在「反分裂國家法」中亦充份展現此種特性，從該法第六條中指出採取的手段計有五項：

- 1.鼓勵和推動兩岸人員往來，增進了解，增強互信；
- 2.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



系，互惠互惠；

3.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；

4.鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪；

5.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。

大體而言，除了軍事與政治部份之外，所有的領域都可以進行交流、合作與對話，條文中未明言是由官方或是非官方來推動，但是在該法推出之後，觀察中共所作所為，官方最好但若不行則民間亦歡迎，尤其是民間的交流，中共更是主動積極，例如：連、宋戰訪問大陸之後，農產品免關稅銷售大陸，春節包機直航、免費致贈台灣熊貓...等諸多舉動，完全針對台灣地區的人民而來，顯見中共的確針對台灣地區的百姓為目標，將官方與民間，台獨與統一等清楚的區隔，而且是中共配合與退讓的較多，<sup>45</sup>此種作法已將過去從主權、政治與軍事為主的對台政策，徹底轉變而形成可行的具體作為。

#### （四）沒有統一時間表與但仍維持一中架構

「反分裂國家法」條文不多，僅只是原則性的提示；該法與中華民國「國家統一綱領」內所制訂的條文中最大的差異即在此，「國家統一綱領」訂定近程、中程與遠程的時間表，而各階段都有評定的標準，可是「反分裂國家法」卻完全沒有時間表，只有敘述最終目標與大原則，在如何達成國家統一，也就完全視情勢的變化而定。另外江澤民主政之前，中共各領導人一向視中華民國為地方政府的立場來對話，可是在本法中第七條，對於我方採取以「台灣當局」、「台灣海峽兩岸平等的協商和談判」等字眼，可是在反分裂國家法中很顯然的仍維持一中架構下的「平等協商」。<sup>46</sup>

<sup>45</sup>Paowin Tao在CSIS研討會中認為：反分裂國家法非常短，只有10項條款一千個字左右。綜合分析法條，可以看見許多來自大陸誠意與最大的靈活性，那是以往所未有的。在第6條方面有5點提議；在第7條有6個提議。所有這些事情，我認為它對台灣海峽的和平穩定會作出大貢獻。同註34，p19.

<sup>46</sup>羅恩瑋，社論一對「反分裂法」及胡錦濤四點對台意見的看法，香港「成報」，2005年3月8

#### （五）明訂行動的核定機構

中共過去對台政策的制訂、原則、發言等，均須依據中央的決策指示而為，國台辦的角色有如傳聲筒，或是發言人的地位，附屬的角色，可是在「反分裂國家法」中，卻明訂授權的標準作業程序，即：依照第八條規定採取非和平模式及其他必要措施，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。使得各種「非和平模式」的行動方案，授權不同的機構來處理；由於「非和平模式」的行動方案，除軍事以外，所有有利反獨的方案都可以使用，自是分別由不同權責單位來授權，此點充分展現胡錦濤對於國家領導的自信，更重要的亦符合組織分工與充份授權的原則。

總之「反分裂國家法」在主權之爭，似依循過去所延續的「一個中國」政策的基本原則，但在具體作為與內涵，似較過去為寬廣，在此提出對該法的研究所見，對於中華民國而言，應深切的瞭解到本法是中共未來兩岸政策綱領，更應理性的看待，採取適宜的因應措施，才是最佳的反應之道。

### 第四節 小結

不論台灣地區的人民或是政府，對於反分裂國家的制訂意見如何，該法是胡錦濤的新領導班子所訂定的法律，在未來的發展趨勢，可能會在此框架中進行兩岸的互動，因此針對該法中兩岸最關鍵的部份提出看法，也為反分裂國家法背景與內涵的討論提出總結。

在兩岸關係方面，綜觀「反分裂法」內容，有多項法律條文都呈現出「兩岸應要追求國家統一目標」的語氣與意涵，如：第三條「解決臺灣問題，實現祖國統一」的文句，第四條「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」，以及第五條「堅持一國中國原則，是實現祖國和平統一的基礎」。在法律意義可解釋成台灣與中國大陸迄今尚未完成統一的目標。至於是否呈現「分裂」或「分治」的現象，至少條文的內容不足於支持及證明這樣的假設。雖

然反分裂法沒有正面表列「兩岸尚未統一」文字，但是前述第三條至第五條的條文內容說法，說明法案中並沒有完全否定兩岸目前尚未統一的事實，對北京來說，當然也產生該法對台灣合理定位的矛盾與衝突，今後勢必須要有更強的說服理由，才能使得法律運作不具外來的挑戰性。對於台灣來說，將兩岸現狀描述成尚未統一，也並不同說明「臺灣屬於中華人民共和國」。只是在法條上以間接的方式和詞彙承認了目前兩岸尚未統一的現狀。<sup>47</sup>

在中共對台恫嚇方面，反分裂國家法公布之後，已不需憂懼北京可隨意對台灣動用武力。因為根據中共「依法治國」原則，若對台動武，或採較抽象的「非和平方式」，也必須基於台灣已經走向：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；以及和平統一的可能性完全喪失。從另外角度來看，也是限制北京過去在無法可循的情況下，可能產生對台灣動武的情緒反應。就對台灣而言，該法固是對台獨走向的一種限制，但又何嘗不是對「兩岸現狀」的另一種保障。

在國際因素方面，綜合以上「反分裂國家法」立法所產生的功能，是在台灣執政黨台獨活動的情形下，為胡錦濤所利用而形成對台工作法制化的結果。嚴格來說，反分裂國家法的立法作為，應是中共當局因應 2004 年 3 月 20 日民進黨總統候選人再度當選總統後為有效遏制台獨勢力的蓬勃發展，繼中共對台部門在五一七聲明後再次展現北京反獨反分裂的「預防性措施」。<sup>48</sup>更重要的是使中國大陸民意與黨、政、軍等，均有著可以遵循的規範，如是一來台獨活動不但沒有獲得實質的進展，反而使得中共內部可以形成共識，產生集中一切力量以對付台灣的效果。根據中國大陸方面而言，此乃「中國政府為完成將處於『自治狀態的台灣』與『共產主義的大陸內部』的統一，所做的法律形式的努力」。<sup>49</sup>再就對中

---

<sup>47</sup> 楊開煌，「反分裂國家法」對兩岸關係之影響，**展望與探索**，第 3 卷第 4 期，2005 年 4 月，頁 1。

<sup>48</sup> 黃介正，「2005 年兩岸關係的回顧與展望」，**和平論壇研討會**，2005 年 12 月 29 日。王銘義在反分裂法之後中共對台策略總覽發表之看法。

<sup>49</sup> 林中斌，「反分裂法之反思：國際與兩岸」，**和平論壇研討會**，95 年 3 月 13 日。耿曙在反分裂法後大陸內部情勢變化與評估的看法。

共而言，該法立法前公佈周知，並事前與國際間主要的大國溝通，<sup>50</sup>以中共而言甚至表達和平看待兩岸關係的意願，主動釋出善意顯然中國大陸對於制訂「反分裂國家法」仍有其國際戰略的規劃。

在依法治國方面，中共慎重的制訂定反分裂國家法突顯政策規範化，黨意民意化與動武合法化之特徵，在政策規範化方面乃將對政策轉化為法律條文，使得當前胡、溫體制非強人的政權，與對台政策避免受到民族主義的壓力，而產生不理性的情緒反應，並且可以避免受制於台灣政情的變化之影響，使得政策有持續力。在黨意民意化自中共建政以來一直是「以黨領政」，透過「全國人大」的民意機構，使黨意完全合法過渡到民意化。動武法治化中共一直堅持「不承諾放棄武力」，透明的揭示動武的條件，而限制了動武的隨意性，展現和平的最大誠意，<sup>51</sup>，當然此舉亦可解釋中共近年來強調依法治國的理念，如今反分裂國家法已通過，未來如何落實仍有待觀察。

---

<sup>50</sup> 劉世芳在 CSIS 研討會中認為：中共在反分裂國家法制訂前「在三個月或六個月，我們將可看到一點外國力量介入反分裂國家法。我想知道的是為什麼中國政府花費很多高官說服或美國、歐盟或日本人民？」，Center for Strategic & International Studies, “China's Anit-Secession Law Experts Discuss Implications for Cross-Strait Relations, U.S. Interests”, March 21, 2005, [http://www.csis.org/media/csis/events/050321\\_chinalaw.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/050321_chinalaw.pdf)

<sup>51</sup> 朱新民主編，胡溫主政下對臺政策與兩岸關係—兼論中共「反分裂國家法」(台北市：遠景基金會，民 95 年)，頁 95-96。