

第二章 中國大陸對台政策法制化前之分析

第一節 反分裂法出台前中國大陸對台政策

中國大陸對台政策法制化之前，若以中共領導人主政時期之重要對台政策來分類，可以區分為：

一、毛澤東時期的對台政策：

毛澤東主政時期為 1949 到 1979 年，當時主要的對台政策又可以分成三個階段：

〈一〉全面武力解放台灣時期〈1949-1954〉：

1949 年中共政權在北京建立後，挾其席捲大陸的威力，準備進一步以武力肅清在台灣的國民黨殘餘實力，以完成祖國的統一，故擬以全面武力解放台灣。自 1949 年 9 月 30 日中共政治協商會議第一屆第一次會議後，解放台灣就成為中共當時對台政策與統一政策的指導性口號。¹

此時期中共對台的特徵為單純以武力來解決台灣。此時期中共因為剛剛奪取政權，故意氣風發以為可以攻下台、澎、金、馬，然卻未如中共所預期。1949 年 9 月 30 日，中共第一屆政協第一次會議致解放軍通電指出：「徹底地消滅一切不投降的敵人，解放台灣、西藏和一切尚未解放的地方，最後完成統一全中國的偉大事業。」²同年 11 月 15 日，周恩來致信聯合國指出：「只有中華人民共和國政府才是代表中華人民共和國全體人民的唯一合法政府，國民黨反動政府已經喪失了代表中國人民的任何法律與事實的根據。」同年 12 月 31 日中共中央發表《告前線將士和全國同胞書》，提出了 1950 年的戰鬥任務：「解放台灣、海南島和西藏，殲滅匪幫的最後殘餘，完成統一中國的事業，不讓美國帝國主義侵略勢力在我國的領土上有任何的立足點。」1950 年元旦，人民日報的社論〈完成勝利、鞏固勝利〉，再次明確提出 1950 年的主要任務：³以一切力量完成人民解放戰爭，肅清中國境內的一切殘餘勢力，解放台灣、西藏、海南島，完成統一全中國的大業。勵行生產節約，以最大的努力恢復工農生產，醫治戰爭的創傷，為國民經濟的好轉而奮鬥。準備進行新解放區的土地制度改革，廢除封建剝削制度。繼續加強全國人民的革命團結，繼續加強中國與蘇聯各人民民主國家的革命團結。

1950 年 1 月 29 日，華東軍事委員會首次舉行會議，認為解放東南沿海諸島和台灣戰役是華東解放軍義不容辭的光榮而神聖的任務，堅信在中共中央的領導下，一定能夠完成。同年 6 月 25 日，朝鮮戰爭爆發，美國總統杜魯門發表聲明『台灣地位未定』，並命令美國海軍第七艦隊進駐台灣海峽，空軍第十三航空隊進駐台灣，中共認為美國政府公然派兵侵占我國領土台灣，使我解放台灣工作受

¹ 參見《中共關於解放台灣的文件集 1949-1971》，香港：當代中國研究所出版，1972 年，頁 1。

² 郭立民，《中共對台政策資料選輯 1949-1991》上冊，台北：永業出版社，民國 81 年 4 月，頁 1。

³ 參見《人民日報》，西元 1950 年 1 月 1 日，社論。

到干擾和阻撓。同年6月27日，美國杜魯門總統爲了美國的戰略利益，唯恐中共對台灣發動攻擊，直接威脅到美國在西太平洋地區的安全，乃發表「關於軍事介入台灣和朝鮮的聲明」。除支援南韓對抗北韓的行動外，並下令海軍第七艦隊進入台灣海峽，以防止中共進攻台灣。第七艦隊協防台灣，雖然保住台灣免於被中共軍隊入侵的可能，但同時杜魯門亦命令第七艦隊監視及不允許任何國民黨政府軍隊所作的反攻大陸的軍事行動，使得中共減去了在台灣海峽的後顧之憂。⁴6月28日周恩來針對美國杜魯門總統的聲明指出：「不管美國採取任何阻撓行動，台灣隸屬中國的事實，永遠都不能改變。」

1950年6月的韓戰爆發後，迫使中共將注意力轉向東北，並抽調第三野戰軍多餘兵力支援山東地區。⁵隨著中共的參戰，更使得其無暇對台用兵，在10月20日中共代表伍修權在出席聯合國安理會控告美國侵略案中，表示中共爲中國唯一的合法政府，在法律上及事實上，台灣皆屬於中國不可分離的部分，因此中共有權統治台灣。

1953年7月韓戰結束後，周恩來重申解放台灣的決心。1954年7月23日，毛澤東打電報給周恩來，認爲朝鮮停戰後沒有及時提出解放台灣的任是不妥的，若還不進行此項工作，我們將犯嚴重的政治錯誤。故在同年同月24日及25日，人民日報發表兩篇社論〈一定要解放台灣〉、〈人民解放軍的光榮任務〉，揭露美國帝國主義支持蔣介石集團，不斷武裝挑釁大陸，破壞公海航行自由。人民解放軍的任務就是要保衛社會主義建設，防止帝國主義的侵略，消滅蔣介石殘餘集團，解放台灣，誓言不達目的，絕不罷休。1954年8月，中共解放軍總司令朱德對解放軍的談話中，要求解放軍經常保持戰鬥準備，在前線英勇作戰，爲解放台灣、保衛祖國而奮鬥。」全國人民要加強團結，努力生產，以支持中國人民解放軍解放台灣。⁶同年同月，中共總理周恩來在其「政府工作報告」中表示：「中華人民共和國必須解放台灣，消滅蔣介石賣國集團。」⁷到了9月，周恩來在全國人大第一次會議所作的政府報告中重申一定要解放台灣，並指出任何要使台灣中立化和製造台灣獨立的主張都是企圖分裂中國領土，使美國侵占台灣合法化，這是中國人民所絕不允許的。

1954年12月2日，國民政府與美國在華盛頓簽訂「中美共同防禦條約」後，中共才又加強其軍事行動與政治作戰。12月8日，周恩來宣稱「中美共同防禦條約」乃是戰爭與侵略的條約，其目的在增強美國在台灣軍事基地，並阻止中共解放自己的領土，但中共解放台灣的決心並未改變。⁸

〈二〉武裝鬥爭台灣時期〈1955-1966〉：

1955年1月18日，中共發動兩棲部隊攻佔江山島，並開始攻擊大陳列島，

⁴ Kovacs, Arpak F. *The 20th Century 1914-1960*, New York: St John's University Press, 1964, p.57.

⁵ 林正義，《台灣安全三角習題》，台北：桂冠圖書公司出版，1989年11月，頁50。

⁶ 參見《人民日報》，西元1954年8月2日，2版。

⁷ 參見《人民日報》，西元1954年8月2日，2版。

⁸ Hungdah. Chiu, *China and the Question of Taiwan*, NY: Praeger Publishers Inc, 1973, p.144.

中共表示這些攻擊是征服台灣的前奏，且表明爲了解放台灣而戰的堅決意願。⁹同年4月，周恩來在萬隆會議上及7月30日中共人代會第一屆第2次會議上表明北京除戰爭手段之外也不排除和平解放台灣的可能性，也就是說解決台灣問題分成戰爭與和平兩方式¹⁰。自8月起，中共與美國展開大使級官員的會談，台灣問題始終是中共與美國爭執的焦點，美國要求中共放棄對台灣地區使用武力，而中共則認爲解放台灣純屬內政問題，不容美國干涉，由於雙方立場差距太大，而使得談判在1957年12月12日後宣告中斷。¹¹1956年1月，周恩來在第二屆政協會議上講話時表示：「除了積極準備在必要的時候用戰爭的方式解救台灣以外，努力爭取用和平方式解放台灣。中國共產黨『不咎既往，立功受獎』的寬大政策。他宣布凡是願意走和平解放台灣道路的，不管任何人，也不管他們過去犯過多大的罪過，中國人民都將寬大對待，不咎既往，凡是在和平解放台灣這個行動中立了功的，中國人民都將按照立功大小給予應得的獎勵。凡是通過和平途徑投向祖國的，中國人民都將在工作上給予適當的安置。」¹²1956年4月，毛澤東又提出「和爲貴，愛國一家；愛國不分先後，以誠相見」等和平概念。¹³

1956年春天，經毛澤東同意，在周恩來的具體安排下，與國共雙方均有私交的章士釗先生攜帶中共中央致蔣介石的信來到香港，透過香港時報負責人許孝炎先生轉交蔣介石先生。信中倡導第三次國共合作，並提出台灣回歸祖國，完成統一大業的辦法，也就是被稱爲實現中國統一的「一綱四目」的方針：「一綱」就是台灣必須回歸中國。「四目」就是1.台灣回歸後，除外交必須統一於中央外，當地軍政大員人事安排悉委於蔣2.台灣所有軍政及經濟發展一切費用不足之數，悉由中央撥付3.台灣社會改革，可以從緩，必須條件成熟並尊重蔣的意見4.雙方互約，不做破壞對方之舉，以利兩黨重新合作。¹⁴1956年5月12日周恩來總理在北京會見原國民黨中常委程思遠時指出，只要大家以民族和祖國的利益爲重，國共兩黨仍然可以重新攜手團結起來，爭取第三次國共合作，實現祖國的完全統一。

1956年6月28日，周恩來在第一屆全國人民代表大會第三次會議上代表政府正式表示：「我們願意同台灣當局協商和平解放台灣的具體步驟和條件，並希望台灣當局在他們認爲適當的時機，派遣代表到北京或者其他適當地點，同我們開始這種商談。」1956年7月16日周恩來在接見原國民黨中央社記者曹聚仁時提出：國共可能第三次合作，解決統一問題。他說：「我們對台灣決不是招降，而是要彼此商談，只要政權統一，其他都可以坐下來共同商量安排的。1956年9月15日，劉少奇在中國共產黨第8次全國代表大會所作的〈政治報告〉中明確

⁹ 蔡政文、林嘉誠，《台海兩岸政治關係》，台北：國家政策研究發展資料中心，1979年7月，頁12。

¹⁰ 中共中央台灣工作辦公室，《中國台灣問題幹部讀本》，北京：九洲圖書出版社，1998年，頁63。

¹¹ 《當代中國外交》，北京：中國社會科學出版社，西元1988年1月版，頁101-103。

¹² 參見《人民日報》，西元1956年1月31日，3版。

¹³ 王功安、毛磊主編，《九十年代的兩岸關係》，武漢：武漢出版社，西元1997年10月，頁15。

¹⁴ 王曉波，《兩岸關係論集》代序，海峽學術出版社，西元1997年9月，頁3。

提出了「和平談判」這一解決台灣問題的方式，他指出：「解放台灣的問題完全是我國的內政問題，我們願意用和平談判的方式，使台灣重新回到祖國的懷抱，而避免使用武力，如果不得已而使用武力，都是在和平談判喪失了可能性，或者是在和平談判失敗以後。¹⁵

1958年2月10日，周恩來在1屆全國人大5次會議上就〈目前國際形勢和我國外交政策〉發表講話時稱：「台灣是中國的領土，開羅宣言和波茨坦公告登記承認台灣應該歸還中國。事實上台灣已經在日本投降後歸還中國，中國政府和人民堅決反對製造兩個中國的陽謀，不管這個陽謀是在什麼場合，以什麼方式出現，我們絕不容許這個陽謀得逞，中國只有一個，那就是中華人民共和國，台灣是中國不可分割的一部份，中國人民一定要解放台灣。」同年8月23日，中國人民解放軍以猛烈砲火襲擊金門、馬祖及其附近島嶼，這就是「八二三砲戰」。依中共官方的說法，八二三砲戰是挫敗美帝國主義搞兩個中國的陽謀，沉重打擊美帝國主義與反共氣燄，也是打擊中國國民黨想要「反攻大陸」的氣勢，保護社會主義建設和人民群眾生命財產安全。轉移及分散美帝國主義的注意力等；這些都是中共官方對發動八二三砲戰的說法。¹⁶同年10月6日，中共以國防部名義發表實際上出自毛澤東手筆的《告台灣同胞書》指出：「我們都是中國人，36計和為上策。金門戰鬥，屬於懲罰性質。」「台、澎、金、馬是中國的一部份，不是另外一個國家，世界上只有一個中國，沒有兩個中國」¹⁷。1958年10月25日，國防部發表《再告台灣同胞書》指出：「中國人的事只能由我們中國人自己來解決，一時難於解決，可從長商議」。¹⁸

1959年2月2日在金門砲戰後毛澤東採取助蔣態度，毛澤東在中央省市書記會議上講話：「台灣是蔣介石當總統好？還是胡適好？還是陳誠好？還是蔣介石好，但是國際活動場合，有他我們就不去，至於當總統，還是他好。」同年4月周恩來在2屆全國人大1次會議中指出：「台灣是中國領土不可分割的一部份，我們一定要解放台灣、澎湖、金門、馬祖，．．．．．，任何割裂中國領土，製造「兩個中國」的陽謀都是中國人民所絕不能容許的，周恩來明確反對與中華人民共和國政府建交國家及國際組織活動中可能出現的「兩個中國」情況。

1960年5月22日，毛澤東主持中共中央政治局常委會議，研究並確定關於台灣問題及對台工作的總方針。中共中央認為由於美國一方面對台灣施加政治及經濟的壓力，試圖推行兩個中國政策，尋找新的折衷方案。中共為了要打破美國推行兩個中國政策的圖謀，寧可讓台灣掌握在蔣氏父子的手裡，也不要落在美國人的手中，對蔣還可以期待，解放台灣的任務不一定讓我們這一代來完成，可以留給下一代去做。周恩來談四點意見：1.台灣只要和大陸統一，除外交必須由中央來統一外，所有的軍政大權、人事安排大權等都由台灣當局自理。2.所有軍政建設費用不足之數全由中央撥付。3.台灣的社會改革可以從緩，等待條件成熟後

¹⁵王功安、毛磊主編，《九十年代的兩岸關係》，武漢：武漢出版社，西元1997年10月，頁56。

¹⁶王功安、毛磊主編，《九十年代的兩岸關係》，武漢：武漢出版社，西元1997年10月，頁68-73。

¹⁷卞洪登，《統一中國》，北京，中國友誼出版公司，西元2000年5月1版，頁66。

¹⁸高民政，《台灣政治》，北京：華文出版社，西元2000年1月，頁4。

尊重台灣當局意見，協商後進行。4.互不派特務，不做破壞對方團結之事。

上述便是毛澤東提出由周恩來所概括的『一綱四目』。一綱就是台灣回歸祖國，四目就是四條具體意見。周恩來把中國共產黨的對台方針歸納為『一綱四目』，並透過各種方式將訊息傳至台灣，使台灣內部產生一定程度的影響。

1963年周恩來總理根據毛澤東主席的思路加以發揮，概括地提出『一綱四目』的祖國統一政策，這是從五十年代中期至六十年代初期所逐步形成的。「一綱」就是台灣回歸祖國；「四目」就是四大基本政策¹⁹：1.台灣統一於中國後，除外交必須統一於中央外，台灣之軍政大權，人事安排等悉委於蔣介石。2.台灣所有軍政及經濟建設經費不足之數悉由中央政府撥付。3.台灣的社會改革可以從緩，必俟條件成熟並尊重蔣之意見，協商決定後進行。4.互約不派特務，不做破壞對方團結的事，毛澤東說，只要台灣當局能守住台灣，不使之從中國分裂出去，中國大陸就不改變對台政策和對台關係。

1964年12月，周恩來在3屆全國人大1次會議上又重申：「中華人民共和國政府是代表中國人民的唯一合法政府，任何其他个人或集團都不得以任何名義代表中國或中國領土的一部份，在聯合國佔有席位；除非聯合國把蔣介石集團的代表驅逐出去，完全恢復我國的合法權利，我們絕對不同聯合國發生任何關係，中國人民一定要收復自己的領土台灣。」

〈三〉外交鬥爭解放台灣時期〈1967-1978〉：

從1966年到1976年年底才結束的文化大革命，嚴重地阻礙了大陸對台工作的深入發展。但在這十年當中，隨著中國綜合國力的提高和國際政治格局的變化，海峽兩岸在國際社會的力量發生了根本性的變化，為中國共產黨和政府主導的兩岸關係發展創造了有利的條件，中華人民共和國恢復了在聯合國的合法席位，「中」美關係開始邁向正常化，國際地位日益提高，從而牢牢地掌握兩岸關係發展的主導權，台灣當局雖然在經濟上有所發展，然而在被驅逐出聯合國後，國際地位江河日下，與大陸抗衡的籌碼越來越少。文化大革命激化兩岸關係的緊張程度，文化大革命發動後，中共中央無暇顧及對台工作，故在相當長的一段時期內，沒有提出切合海峽實際情況的新政策。更主要的是隨著文化大革命的發展，毛澤東主席又提出「無產階級文化大革命」，使得新中國成立後提出的「我們一定要解放台灣」的口號取代了和平解放台灣的努力，再度激化海峽兩岸關係。文化大革命破壞了對台統戰的領導機制，也干擾了中國共產黨的對台工作，並且更使得兩岸間的經濟差距拉大。

1971年美國季辛吉親赴北京以促進雙方關係的和解，他在釣魚台賓館雙方首日會談中的開場白，清楚陳述講稿：「即美國並不尋求兩個中國、一中一台和台灣獨立的政策。」，周恩來聞後表示，我們現在可以開始會談。同年8月20日，針對美國等西方國家在聯合國蓄意製造兩個中國，外交部發表聲明指出：「世界上根本不存在兩個中國，中國只有一個，那就是中華人民共和國，台灣是中國領

¹⁹李家泉，《兩岸雙贏之路—試論一國兩制的台灣模式》，北京：中國友誼出版社，西元2001年3月，第1版，頁5。

土不可分割的一部份，是中國的一個省，在二次世界大戰後就已歸還祖國，這是不容爭議的事實，中華人民共和國政府堅決反對台灣地位未定論的謬論，堅決反對台灣獨立的陽謀」。1972年2月21日，美國總統尼克森訪問中國大陸，六天之後，他在與中共總理周恩來認真會談之後，雙方發表了聯合公報。這就是著名的「上海公報」。1972年2月，中共與美國發表「上海公報」，中共表示中華人民共和國是中國的唯一合法政府，台灣是中國的一個省，早已歸還祖國。²⁰上海公報中規定：「中華人民共和國是中國的唯一合法政府，台灣是中國的一個省，早已歸還祖國，解放台灣是中國內政，別國無權干涉；全部美國武裝力量及軍事設施必須從台灣撤走，中國政府堅決反對任何製造「一中一台」、「一個中國、兩個政府」、「兩個中國」、「台灣獨立」和鼓吹「台灣地位未定」的活動。美國方面對台灣問題則表示：「美國認識到，在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部份。美國政府對此一立場不提出異議。它重申它對由中國人自己和平解決台灣問題的關心，考慮到這一前景，它確認從台灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施的最終目的。在此期間，它將隨著這個地區緊張局勢的緩和逐漸減少它在台灣的武裝力量和軍事設施。」²¹《上海公報》為「中」美關係的發展，豎立了不可磨滅的重要里程碑。1972年中共與美國建交後，中共改以和平的方式解放台灣，為加強對台工作，國務院便秘密成立對台辦公室，此即國台辦的前身。²²

1975年1月13日，中共召開第四屆人大第一次會議，在會議中周恩來表示：「我們一定要解放台灣，台灣同胞和全國人民要團結起來，為實現解放台灣、統一祖國的崇高目標而共同努力。」²³1976年10月，中國共產黨領導中國人民粉碎了四人幫反革命集團，結束了十年的文化大革命，自此進入全新發展的歷史時期。1977年8月，中國共產黨提前召開第11次全國代表大會，正式宣布文革結束，確立了我國建設成為社會主義現代化強國作為新時期的根本任務的方針，這表明中國共產黨將工作的重心轉移到社會主義建設上來，為中國的發展指明了正確的方向。²⁴

綜合上述三時期的討論，毛澤東時期的對台政策，主要可以歸納成1.只有一個中國，台灣是中國的一個省，是中國領土不可分割的一部份，中華人民共和國政府是代表全中國人民的唯一合法政府。2.為了維護祖國的主權和領土完整，美國的一切武裝力量和軍事設施必須從台灣和台灣海峽地區撤走，中國人民一定要解放台灣。3.解決台灣問題屬於中國的內政，不容許外人干涉，堅決反對製造「兩個中國」、「一中一台」或「台灣獨立」的圖謀。4.解放台灣有兩種可能的模式：一種是戰爭的方式；另一種是和平的方式，我們力爭和平解決台灣問題，希望國共兩黨進行第三次合作，通過協商談判實現祖國的統一。5.台灣回歸祖國後，除

²⁰ 參見《人民日報》，西元1972年2月28日，第1版。

²¹ 蘇格，《美國對華政策與台灣問題》，北京：世界知識出版社，西元1999年1月，3版，頁385-386。

²² 陳慶，《中共對台政策研究》，台北：五南出版社，民國79年12月，頁112。

²³ 參見《人民日報》，西元1975年1月21日，第1版。

²⁴ 王功安、毛磊主編，《九十年代的兩岸關係》，武漢：武漢出版社，西元1997年10月，頁118。

外交必須統一於中央外，所有軍政大權、人事安排悉委於蔣，容許台灣保持原來的社會制度，這一問題讓台灣人民自己來解決。

二、鄧小平時期的對台政策

鄧小平主政時期為 1979 到 1990 年。1976 年周恩來、毛澤東相繼去世，中共內部展開一連串的奪權鬥爭。同年 10 月，中國共產黨領導中國人民粉碎了「四人幫的反革命集團」，結束了歷時十年，對中國產生極大破壞的「文化大革命」。1977 年 8 月，中國共產黨提前召開第十一次全國代表大會，正式宣布「文化大革命」結束，確立了把大陸建設成爲社會主義現代化強國作爲新時期的根本任務的方針，這表明中國共產黨將工作的重心轉移到社會主義建設上來，爲中國的發展指明了正確的方向。1978 年 12 月 16 日美國宣佈與中華人民共和國關係正常化，同年 12 月中共 11 屆 3 中全會象徵鄧小平時代開始，鄧小平開始掌控中共的領導權。誠如中共自己所言：「11 屆 3 中全會視爲歷史的轉折點，確立了鄧小平時代，自此之後，中共在路線上的確認作了相當大的轉變，自然對台的主權觀也跟著改變。

1978 年 3 月，中共第五屆人大在修訂憲法序言中說：「台灣是中國的神聖領土，我們一定要解放台灣，完成統一祖國的大業。」同年 11 月，即中共 11 屆 3 中會前夕，鄧小平在接見美國華盛頓郵報記者羅伯瓦克時提出和平統一實踐以後，台灣可以保持非社會主義的經濟和社會制度。同年 12 月中共 11 屆 3 中全會後，鄧小平逐步取得中共的最高領導地位。所謂的鄧小平時代也緊跟著到來，中共對台政策也有了全新的調整。1978 年 12 月 18 日中國共產黨召開第 11 屆 3 中全會。12 月 22 日中共 11 屆 3 中全會公報指出：「隨著『中』美關係的正常化，我國神聖領土台灣回到祖國懷抱，實現統一大業的前景，已經進一步擺在我們的面前。歡迎台灣同胞、港澳同胞、海外僑胞本著愛國一家的精神，共同爲祖國統一和祖國建設事業繼續做出積極貢獻。」1979 年元月中共停止砲轟金門，結束了面對面武力對峙的解放政策，開始採取「三通四流」較具和平意涵的主張。1979 年建交公報生效，建交公報中的內容有：「中華人民共和國、美利堅合眾國商定自 1979 年 1 月 1 日起互相承認並建立外交關係。美利堅合眾國承認中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府。在此範圍內，美國人民將同台灣人民保持文化、商務和其他非官方關係。中華人民共和國與美利堅合眾國重申《上海公報》中雙方一致同意的各項原則並再次強調：1.雙方都希望減少國際軍事衝突的危險。2.任何一方都不應該在亞洲—太平洋地區以及世界上任何地區謀求霸權，每一方都反對任何其他國家或國家集團建立任何霸權的努力。3.任何一方都不準備代表任何第三方進行談判，也不準備同對方達成針對其他國家的協議或諒解。4.美利堅合眾國政府承認中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部份。雙方認爲中美關係正常化不僅符合中國人民和美國人民的利益，而且有助於亞洲和世界的和平事業。中華人民共和國及美利堅共和國將於 1979 年 3 月 1 日互派大使並建立大使館。

從 1979 年中美建交公報，可以看出其重申《上海公報》中所確認的原則，但又比《上海公報》向前跨進一步。《上海公報》裡「中」美雙方僅僅是認識到台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部份，美國政對此一立場不提出異議，然這卻不等於美國承認中華人民共和國是中國的唯一合法政府，而《中美建交公報》中則宣布美利堅合眾國承認中華人民共和國是中國的唯一合法政府。

自中共與美國建交後，大陸方面的對台政策有明顯的轉變。首先大陸於 1979 年元旦停止對金馬發射宣傳彈，同日中共人大常委會要求台灣方面開放三通與四流，鄧小平於同月向一群來訪美參議員表示，兩岸統一後，台灣可保有自己的政治與經濟制度，甚至可保軍隊，但台灣必須要將主權交給北京，同年 10 月 18 日，鄧小平重覆上述說法，並表示台灣在統一後可成為特區，享有自治的地位，唯須變更中華民國的名稱。²⁵

而「一國兩制」模式醞釀 1979 年，該年元旦，中共「全國人大常委會」發佈一篇〈告台灣同胞書〉，內容強調中國終將統一，並敦促中華民國政府及早考慮此一問題。文中呼籲台海兩岸實行「通郵、通商、通航」。在文中指出：「我們希望雙方儘快實現通航、通郵，以利雙方同胞直接接觸，互通訊息，探親訪友，旅遊參觀，進行學術文化體育工藝觀摩」²⁶。1979 年元旦，全國人民代表大會常務委員會發表《告台灣同胞書》，其內容主要係爲了和平統一祖國，中共希望藉由這份文件充分表達對台灣同胞的骨肉深情，並且表示爲了要和全國人民在一起，爲了祖國的統一大業而同心協力。自 1979 年後，中共對台政策開始走向較務實的路線，中共在統戰口號上表示不再使用解放台灣的字眼，在軍事行動上也正式停止砲擊金門等外島，「和平統一」開始取代「解放台灣」正式出現在中共的文件、報刊及領導人的講話中，中共暫時不強調武力解放台灣的企圖，倡議和談、交流，主張「一國兩制」和平統一，展開一連串的和平攻勢，中共對台政策正式進入和平統一時期。²⁷《告台灣同胞書》係中共中央全會，把黨和國家的工作重心由階級鬥爭爲綱轉移到全力發展社會生產力上，使中共產生朝氣。同年 1 月 30 日鄧小平訪美，向美國會解釋中共對台灣問題之立場時說：「我們不再用解放台灣這個提法，只要台灣回歸祖國，我們尊重那裡的現實和現行制度，．．．．．在尊重台灣現實的情況下，加快台灣回歸祖國的速度」²⁸。

中共對台用武是中共的一種手段和工具，其作用使中共立於進可攻退可守的最佳地位，基於此中共是不會輕易放棄對台用武的政策。1979 年 10 月，鄧小平表示統一後的台灣可以繼續保持資本主義的生活方式，保有軍隊和實行自治，只要變更中華民國的名稱，比照國民政府允許中共在陝北設立特區的方式在台設立

²⁵ 包宗和，《台海兩岸互動的理論與政策面向 1950-1989》，台北：三民書局，民國 80 年，頁 118。

²⁶ 參見《人民日報》，西元 1979 年 1 月 1 日，第 1 版。

²⁷ 許志嘉，《一國兩制架構下中共對台政策之研究》，國立政治大學東亞研究所碩士論文，民國 82 年 6 月，頁 24。

²⁸ 參見《大公報》，〈鄧小平在美再聲明盼和平解決台灣問題〉，香港：西元 1979 年 2 月 1 日，1 版。

特區」²⁹。

1980年1月，中共全國人大副委員長鄧穎超表示：「通郵、通商及通航，對祖國大陸和台灣都有好處，我們可以先從通郵開始，互通信息，增進瞭解，加深感情，溝通聯繫，打破30年來的隔絕狀態。」³⁰同年，中共領導人開始對兩岸統一表達出急迫感，之所以會產生急迫感一是基於對歷史的交待：希望能在有生之年完成中國的大一統；二是基於對個人的交待，若兩岸僵局能夠在有生之年親自完成統一，則能留名青史，為自己的人生畫下完美的句點。1981年9月30日，中共人大常委會主席葉劍英提出「九點和平方案」（俗稱葉九條），以求致力於中國之和平統一。此九點的內容為：³¹1. 為了儘早結束中華民族陷於分裂的不幸局面，我們建議舉行中國共產黨和中國國民黨兩黨對等談判，實行第三次合作，共同完成祖國統一大業。雙方可先派人接觸，充分交換意見。2. 海峽兩岸各族人民迫切希望互通音訊、親人團聚、發展貿易、增進了解。我們建議雙方共同為通郵、通商、通航、探親、旅遊以及發展學術、文化、體育交流提供方便，達成有效協議。3. 國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務。4. 台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。5. 台灣當局和各界代表人士，可擔任全國性政治機構的領導職務，參與國家管理。6. 台灣地方財政遇有困難時，可由中央政府酌情補助。7. 台灣各族人民、各界人士願回祖國大陸定居者，保證妥善安排，不受歧視，來去自由。8. 歡迎台灣工商界人士回祖國大陸投資，興辦各種經濟事業，保證其合法權益和利潤。9. 統一祖國，人人有責。我們熱誠歡迎台灣各族人民、各界人士、民眾團體通過各種渠道，爭取各種方式提供建議，共商國事。

葉九條較之前對台政策更為具體，但葉九條仍堅持中共為中央，台灣為地方，台灣雖然可以保持現狀，保留軍隊，但主權仍在中共手上，台灣不能有外交關係。葉九條後，雖然某種程度獲得國際好評，但卻在國際上不斷打壓台灣的國民政府，更不時對美施壓，迫使美方終於在1982年8月與中共簽訂「八一七公報」。

1982年8月，中共與美國簽訂「八一七公報」，雙方關係開始好轉，美國答應中共逐年減少對台武器的銷售。次年雙方關係再度進入正常化的階段。中共又對美國在兩岸統一的問題上扮演正面的角色重燃希望，希望美國能夠扮演台海兩岸中介者的角色，鼓勵中華民國進行交流、談判。中美政府聯合發表的「八一七公報」，其主要的內容共有九條³²，這九條說明美中台三角關係的情況。

²⁹ 參見《文匯報》，西元1979年10月20日，1版。

³⁰ 參見《人民日報》，西元1980年1月2日，4版。

³¹ 關於葉劍英「九點和平方案」，參見網址 http://www.mac.gov.tw/rpir/2nd1_7.htm。

³² 這九點的內容為1，在中華人民共和國政府和美利堅合眾國政府發表的1979年1月1日建立外交關係的聯合公報中，美利堅合眾國承認中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，並承認中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部份，在此範圍內，雙方同意，美國人民將同台

1982年年底中共人大通過新憲法，其中規定第卅一條：「國家在必要時得設立特別行政區」，企圖利用憲法來解決港澳台問題的法源依據，為將來建立一國兩制及特別行政區的合法性提供基礎。1982年12月4日，中共憲法第31條將「一國兩制」加以法制化。「八二憲法」中特別規定了一個「特別行政區」的設計，將「一國兩制」從構想化為法律條文，鄧小平經過幾年的統合，終於把黨政組織體系及意識型態全面更新，確立了鄧小平時期的總路線，而「一國兩制」便是極具中國特色社會主義的新構想，發展成為中共新的對台政策。

在1983年6月26日，鄧小平在北京會見美國西東大學楊力宇教授時，提出了「六點和平方案」，此六點為：1.台灣在統一後將成為一個特別行政區，可以維持與中國大陸不同的制度。2.台灣可以保有司法獨立，終審權在台北而非北

灣人民繼續保持文化、商務和其他非官方關係，在此範圍上，中美兩國關係實現了正常化。2.美國向台灣出售武器的問題在兩國談判建交的過程中沒有得到解決，雙方的立場不一致，中共聲明在正常化以後將再次提出這個問題，雙方認識到這一問題將會嚴重妨礙中美關係的發展，因而在趙紫陽總理、雷根、中共外長黃華及國務卿黑格於1981年10月會見時，以及在此以後，雙方進一步就此進行討論。

3.互相尊重主權和領土完整、互不干涉內政是指導中美關係的根本原則。1972年2月28日的上海公報確認了這些原則。1979年1月1日生效的建交公報又重申了這些原則。雙方強調聲明，這些原則仍是指導雙方關係所有方面的原則。

4.「中國」政府重申，台灣問題是中國的內政，1979年1月1日中國發表的告台灣同胞書宣布了爭取和平統一祖國的大政方針。1981年9月30日中國提出的九點方針是按照這一大政方針爭取和平解決台灣問題的進一步重大努力。

5.美國政府非常重視它與中國的關係，並重申它無意侵犯中國的主權和領土完整，無意干涉中國的內政，也無意執行「兩個中國」或「一中一台」的政策，美國政府理解並欣賞1979年1月1日中國發表的告台灣同胞書和1981年9月30日中國提出的九點方針中所表明的中國爭取和平解決台灣問題的政策，台灣問題上出現的新形勢也為解決中美兩國在美國售台武器的問題上之分歧提供了有利的條件。

6.考慮到雙方之上述聲明，美國政府聲明，它不尋求執行一項長期向台灣出售武器的政策，它向台灣出售武器的政策，它向台灣出售的武器在性能和數量上將不超過中美建交後近幾年供應的水平，它準備逐步減少它對台灣的武器出售，並經過一段時間導致最後的解決，在作這樣的聲明時，美國承認中國關於徹底解決這一問題的一貫立場。

7.為了使美國售台武器這個歷史遺留的問題，經過一段時間最終得到解決，兩國政府將盡一切努力，採取措施，創造條件，以利於徹底解決這個問題。

8.中美關係的發展不僅符合兩國人民的利益，而且也有利於世界和平與穩定。雙方決心本著平等互利的原則，加強經濟、文化、教育、科技和其他方面的聯繫，為繼續發展中美兩國政府和人民之間的關係共同作出重大的努力。

9.為了使中美關係健康發展和維護世界和平、反對侵略擴張，兩國政府重申上海公報和建交公報中雙方一致同意的各項原則。雙方將就共同關心的雙邊問題和國際問題保持接觸並進行適當的磋商。

京。3.台灣可以在大陸安全不受威脅的情況下，保有自己的軍隊。4.北京將不會派遣軍隊或行政官員赴台。5.台灣可以在不受中共介入的情況下維持其政黨、政治與軍事制度的運作。6.北京中央政府願意為台灣領導者保留若干領導職位。而鄧六點事實上只是重申葉九點的內容，內容並無新意。

又在 1984 年鄧小平闡述了「一個國家，兩種制度」的方針，並把它作為基本國策。1984 年 2 月官方文字正式提出「一國兩制」的統一策略，經過多年來的增補內容與詮釋發展。同年 2 月 22 日，鄧小平會見美國前國家安全顧問布里斯新基時談到，台灣在統一後仍可保有資本主義制度，而中國大陸則繼續施行社會主義制度，中共因此在「一國兩制」下統一。同年 5 月 15 日，中共當局在全國人民代表大會第 6 屆第 2 次會議的「政府工作報告」中，正式向國家最高權力機關提出『一國兩制』的方針，並獲得大會通過，從而成為一項具有法律效力的基本國策。同年 12 月，鄧小平對來訪的英國首相柴契爾夫人表示，「一國兩制」模式，並非源自香港問題，而是來自台灣問題。由此可知，「一國兩制」概念的產生主要是要解決台灣問題。從 1984 年以後，「一國兩制」構想進一步系統化、理論化及法制化。

中華人民共和國的『一國兩制』，乃是『一個國家、兩種制度』，一個國家就是指中國的主權和領土必須完整，中國必須是一個統一的國家，在國際上只有中華人民共和國才能代表中國，這種說法我國完全不能接受；兩種制度是指大陸所實施的社會主義及台、港、澳所保留實施的資本主義制度。³³

中華人民共和國的『一國兩制』模式，是主權與治權的結合，中共特別強調一國之下的兩個制度並非是平等的，其中的社會主義制度是具有主權性質，而資本主義制度只享有治權。³⁴也就是說，社會主義制的主控對包含台灣在內的全中國擁有主權，並對中國大陸兼有治權，相反地，資本主義制度的運作者只對台灣享有治權，並未享有主權。³⁵因此根據鄧小平的想法，『一國兩制』只在滿足下列條件下才具有效力 1.一國指的是「中華人民共和國」2.一國是兩制的先決條件 3.在兩制方面，社會主義制度優於資本主義制度 4.身為特別行政區的地方政府擁有高度的自治權，但是不能與中央政府的意志相牴觸 5.有關『一國兩制』的內涵將由中央政府來決定。

總的來說，鄧小平主政時期的對台政策，主要便確立了「和平統一，一國兩制」的對台基本方針。也包括了下列幾項基本點：1.堅持「一個中國」原則。2.台灣資本主義制度與大陸社會主義並存。3.台灣保有高度的自治。4.通過和平談判實現統一。5.堅持和平統一，但絕不放棄使用武力。

三、江澤民時期的對台政策

³³ 肖蔚云，《一國兩制與香港基本法制度》，北京：北京大學出版，西元 1990 年，頁 2。

³⁴ 郭瑞華，〈中共對台統戰政策的演變〉，《共黨問題研究》，第 14 卷第 5 期，台北：西元 1988 年 5 月，頁 4。

³⁵ 郭瑞華，〈中共對台統戰政策的演變〉，《共黨問題研究》，第 14 卷第 5 期，台北：西元 1988 年 5 月，頁 7。

1990年12月6日至13日在北京召開「全國對台工作會議」，在其發表之會議公報中指出：「爭取早日解決台灣問題，實現祖國的完成統一，是全黨全國九〇年代的重大政治任務，全黨要堅定不移地貫徹執行『和平統一、一國兩制』方針，紮紮實實作好對台工作，積極主動地促進兩岸關係深入發展，加速祖國和平統一的進程」³⁶。此次會議由國務院副總理吳學謙主持，並由中共領導人江澤民、楊尚昆、李鵬、喬石、宋平、李瑞環等人會見全體代表，會議規模之大，為前所罕見，人數最多、層面最廣，保密措施嚴密，具有極高的戰略意義，並且組織動員全國性黨政組織，來推動執行中共中央「對台工作領導小組」既定之政策目標。

37

在全國對台工作會議中，確定中共對台政策的原則與方針為：1.實現國家統一，寄望於台灣當局，也寄望於台灣人民 2.儘速黨對黨談判，可從高層進行，亦可從低層開始 3.加強兩岸聯繫，儘速實現雙向、直接的三通 4.對台灣表示「一個中國」的態度表示歡迎，但對於「一國兩府」、「彈性外交」、製造「兩個中國」、「一中一台」及姑息「台獨」的作法，則表示反對。³⁸而學者宋國誠指出此次會議可以視為中共 1990 年代對台政策的指標，自此會議後，對台政策大致為兩個方向，一個是積極方向，初步以突破三不，開展三通為目標，進則達到經貿合作與互補發展，在擴大交流中，以「和平統一、一國兩制」為宣傳訴求，以民間合作為基礎，催促國共談判，朝向兩岸統一；另一個是消極方向，在國際上仍採取矮化台灣策略，堅決反對台灣發展官方外交關係，為防止分裂意識的擴張，在對台用武問題，仍維持條件用武說。

1992年3月2日至7日中共於北京召開「對台工作會議」，會議由中共中央台灣辦公室、中共國台辦主任王兆國主持並做工作報告，中共國家主席楊尚昆、國務院副總理吳學謙在會中也發表談話，除了重新對台灣情勢進行研判外，其工作會議的重點在於 1.緩和兩岸間的氣氛，解決兩岸交流所衍生的問題 2.暫時停止打擊台灣的國際生存空間，避免因為外交爭議導致兩岸關係的惡化 3.對內規範大陸人民赴台問題，以減少兩岸交流所出現的負面效應。³⁹此外，會議中要求中共全國對台工作部門，應堅定不移地堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針，紮實地推動祖國和平統一的進程，並呼籲台灣當局秉持「一個中國」的原則，以積極務實態度，消除人為障礙，推動兩岸經貿，儘早開放直接三通和雙向交流。

1993年8月中共發表《台灣問題與中國統一》白皮書，明白指出對主權問題的主張。⁴⁰中共認為：1.台灣地處中國大陸的東南緣，是中國的第一大島，和大陸是不可分割的整體。中共之所以如此主張，係因為 a.台灣自古即屬於中國 b.

³⁶ 參見《人民日報》，〈全國對台會議公報記錄〉，1990年12月30日，1版。

³⁷ 張守一，《一國兩制與一國兩區的比較與研究》，台北：政治大學東亞所碩士論文，民國85年7月，頁19。

³⁸ 宋國誠，〈1990年中共的對台政策〉，《中國大陸研究》，卷33卷，第九期，民國80年3月，頁16。

³⁹ 張所鵬，〈中共對台政策轉趨務實〉，《時報週刊》第2期，民國81年1月12日，頁19。

⁴⁰ 參見《中國時報》，民國82年9月1日。

國際社會公認台灣屬於中國。⁴¹世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部份，中央政府在北京，這是舉世公認的事實，也是和平解決台灣問題的前提。

《台灣問題與中國統一》白皮書中的重點就在於 1.堅持一個中國原則，反對任何形式的「兩個中國」，「一中一台」或「兩個對等的政治實體」2.堅持台灣問題是中國內政的立場，反對任何外國勢力插手台灣問題，反對將台灣問題國際化，主張海峽兩岸統一問題必須由兩岸中國人民自己來協商解決。因此，在《台灣問題與中國統一》白皮書中明顯的表達北京方面的立場及對台政策的方向。江澤民多次強調，我們要充分尊重台灣同胞生活的方式和當家做主的願望，保障台灣同胞一切正當的權益，我們歡迎各黨各派、各界人士同我們交換兩岸關係與和平統一的意見，也歡迎他們前來訪問，到祖國大陸走走看看。以江澤民為核心的中共第三代集體領導集體在發展兩岸關係的實踐中，繼承和發揚中國共產黨對台灣問題的基本方針，其內容主要係「和平統一，一國兩制」，也可展現完成祖國和平統一大業的決心。

《一個中國的原則與台灣問題》白皮書是繼《台灣問題與中國統一》白皮書之後的一個重要歷史文獻。《一個中國的原則與台灣問題》白皮書全文的核心就是在探討兩岸到底是一國或是兩國？這不是一般的問題，而是原則的問題，這是每一個中國人所應該面對的，任誰都無法迴避。

1995 年中共國家主席江澤民在春節前夕發表《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》的重要講話，這個講話是根據海峽兩岸關係發展的新變化和國際形勢的新特點，進一步闡述鄧小平「和平統一、一國兩制」的思想精髓，全面系統地提出發展兩岸關係、促進祖國和平統一的新建設。這個講話既是實事求是，一切從實際出發的思想路線之生動體現，也是鄧小平「一個國家、兩種制度」的新發展，既是實現祖國和平統一的行動綱領，也是新時期對台工作的指導方針。⁴²中共國家主席江澤民在「中央台辦」與「國台辦」新春茶會中，提出江八點，作為對台依據。江八點如下：1、堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎與前提。中國的主權和領土決不容許分割。任何製造「台灣獨立」的言論和行動，都應堅決反對；主張「分裂分治」、「階段性兩個中國」等等，違背一個中國的原則，也應堅決反對。2、對於台灣同外國發展民間性經濟文化關係，不持異議。但反對台灣以搞「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。3、進行海峽兩岸和平統一談判，是中共一貫主張。我再次鄭重建議雙方就「正式結束敵對狀態，逐步實現和平統一」進行談判。在和平統一談判的過程中，可以吸引兩岸各黨派，團體有代表性人士參加。至於政治談判的名義、地點點、方式等問題，只要早日進行平等協商，總可找出雙方都可以接受解決的辦法。4、中國人不打中國人；不承諾放棄使用武力，絕不是針對台灣同胞，而是針對外國勢力干涉中國統一和搞「台灣獨立」的圖謀。5、大力發展兩岸經濟文化經濟交

⁴¹ 王章陵，〈台海兩岸主權爭議評析〉，《共黨問題研究》，第 21 卷第 8 期，民國 84 年 8 月 15 日出版，頁 17。

⁴² 陳祥元，《實現祖國和平統一的行動綱領》，上海：上海台灣研究所出版，西元 1998 年 8 月，頁 12。

流與合作，主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作。將繼續長期執行鼓勵台商投資的政策，貫徹《台商同胞投資保護法》。應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、充分尊重台灣同胞的生活方式和當家做主的願望，保護台灣同胞一切正當權益。我們歡迎台灣各黨派、各界人士，同我們交換有關兩岸關係與和平統一的意見，也歡迎他們前往參觀、訪問。8、歡迎台灣當局的領導人以適當身分前往訪問；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，不需要借助任何國際場合。海峽咫尺，殷殷相望，總要有來有往，不能「老死不相往來」。第8點主要是希望兩岸高層能早日接觸，只有多接觸才能相互瞭解，增進共識，只要雙方本著相互尊重、實事求是、求同存異的精神，努力排除干擾，一定可以達成雙方都滿意的結果。江澤民認為台灣問題是中國人自己的事，無須借用任何國際場合，中共反對將台灣問題國際化的立場是不變的。

江八點的提出，筆者認為有其特殊之點，他是當時環境，中共對於台灣地區與外國發展文化經濟關係，必須表達一定的態度。並且江八點贊成兩岸領導人會晤，只是不需要借助任何國際場合；江八點也是首度使用「進行海峽兩岸和平統一談判」提法。江八點贊成兩岸在互惠互利的基礎上，簽訂民間性投資保護協議。江八點更強調中華文化是實現和平統一的重要基礎。他將過去中共對台政策中的「同胞不打同胞」用語改成「中國人不打中國人」的用語，他更建議雙方應先就正式結束兩岸敵對狀態進行談判，並達成協議，作為兩岸和平統一談判的第一步。⁴³他更明確貫徹「台商投資保護法」，確實保障台商的權益，這可說是將台商權益法制化的第一次提法。

1997年2月29日，鄧小平逝世，同年3月上旬舉行人代會，人代會常委會委員長喬石與政協主席李瑞環，甚至總理李鵬，在他們的致詞或政府報告中，卻不約而同的表示支持江核心，並在一個中國的原則，「和平統一、一國兩制」基本方針，以及江八點的指導下，通過兩岸政治談判，解決雙方歧見，逐步走向和平統一，明顯地江八點在鄧後已經成中共現階段的對台政策。

1997年9月12日，中共召開第15次全國代表大會，大會主題訂為〈高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向21世紀〉。總書記江澤民並就此發表專題報告，總結自1978年11屆3中全會以來改革開放路線的經驗與成果，同時提出一套宏觀的政經決策，為中共跨世紀的發展規畫了總體的目標和努力的方向。⁴⁴江澤民在15大的報告中共分成十個部份，其中對兩岸主權爭議有關的是第八部份「推進祖國和平統一」。江澤民在此部份仍強調要堅持「和

⁴³ 《1995年中共年報》，〈第二編中共對台工作暨兩岸關係發展〉中共雜誌社出版，西元1995年5月，頁2-82。

⁴⁴ 朱高正，〈中共15大政經決策分析及其對兩岸關係的影響〉，《一個中國原則面面觀》，夏潮基金會編，海峽學術出版社，西元1999年3月初版，頁252。

平統一、一國兩制」的基本方針，呼籲「海峽兩岸可先就在一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態。進行談判，並達成協議」。基本上，這與中共過去的主張並無太大的差異，所不同的是，江澤民在 14 大的報告中還表示「中國共產黨願意同中國國民黨盡早接觸，以便創造條件，就正式結束兩岸敵對狀態，逐步實行和平統一進行談判」⁴⁵，在 15 大中，則不再以中國國民黨做為指定談判的對象，其處理兩岸關係的態度更加靈活，也顯示中共意圖國民黨做為執政黨的地位已經岌岌可危。

1998 年 5 月 13 日，中共中央對台工作會議在北京閉幕，這是中共自 1990 年 12 月以來，中共召開的規模最大、層次最高的一次對台工作會議，也是繼 1997 年 9 月中共 15 大提出跨世紀對台工作戰略任務後又一次重要的會議。在會議中號召一切主張中國統一的愛國同胞都能團結起來，為實現祖國的和平統一和中華民族的偉大復興而努力奮鬥，這充份表明以江澤民為核心的中共第三代領導極其高度地重視對台工作和解決台灣問題的堅強決心與堅定信念。這一次工作會議，筆者認為他揭櫫幾個重要訊息：堅持一個中國原則的不可動搖；堅持和平統一的方針不改變；堅持經濟建設為中心不放棄；堅持將實現中國完全統一作為極其重要的神聖歷史使命。

從 1996 年到 1999 年年底，中國大陸對台政策，曾經多次提到「台灣是中國的一個省」，在蘇起教授的一篇《建構新世紀的兩岸關係：回顧與前瞻》報告中，可以明確看出。如下表所示⁴⁶：

表 2-1 中國大陸有關「台灣是中國的一個省」之談話內容：

談話時間	談話者	談話場合	談話內容	發布來源
1996/03/08	何魯麗	代表民革中央在政協八屆四次會議第二次全體會議發言	台灣是中國的一個省份，堅持台灣問題純屬中國內政，外國不得干涉。	中共新華社三月八日社稿
1996/06/09	遲浩田	訪問阿布扎比接受採訪	台灣是中國的一個省，是中國神聖不可侵犯和不可分割的一部分。	中共新華社六月十日社稿
1996/06/18	唐家璇	接受日本朝日新聞記者採訪	中華人民共和國政府是代表中國的唯一合法政府，台灣是中國的一個省，是中國不可分割的一部分，這是國際社會承認的客觀事實。	大公報六月二十二日 A4 版
1996/08/04	中共駐瑞士裁	接受美國「新聞週刊」採訪有關	中國保證不率先對任何國家首先使用核武器，但是這項承諾並不適用	聯合報八月六日

⁴⁵朱高正，〈中共 15 大政經決策分析及其對兩岸關係的影響〉，《一個中國原則面面觀》，夏潮基金會編，海峽學術出版社，西元 1999 年 3 月初版，頁 253。

⁴⁶蘇起，《建構新世紀的兩岸關係：回顧與前瞻》，台北：中國國民黨大陸工作指導小組會議報告，2000 年 2 月 17 日。

	軍事務 大使沙 祖康	不承諾對台使用 核武談話	於台灣，因為台灣是中國的一個省。	
1996/10/16	常駐聯 合國代 表秦華 孫	致函聯合國秘書 長加利	台灣歷來只是中國的一個省，沒有 任何資格以任何形式加入聯合國及 其政府間國際組織，也根本談不上 適用「會籍普遍性原則」。	中共新華社 十月十九日 社稿
1997/01/30	陳雲林	紀念江澤民對台 重要講話發表兩 週年座談會	全體中國人民，包括台灣同胞在 內，從來都認為台灣是中國的一個 省，台灣當局竟然冒天下之大不 韙，企圖否定台灣是中國一個省的 地位，以進一步割斷台灣與祖國的 聯繫，也進一步暴露了他們蓄意製 造分裂、阻撓國家統一的用心。	中共新華社 一月三十一 日社稿
1997/07/22	秦華孫	約見聯合國秘書 長安南，就尼加 拉瓜等極少數國 家為台灣加入聯 合國而致函安南 的提案闡明中國 政府的嚴正立場	台灣是中國的一個省，台灣當局是 中國一個地區當局，因此，台灣根 本沒有資格以任何形式加入聯合 國，以及聯合國系統所有由主權國 家代表參加的政府間國際組織。	中國新聞社 七月二十二 日社稿
1998/06/27	江澤民	柯江會談記者會 答問	如果達賴承認西藏是中國不可分割 的一部分，同時他也必須承認台灣 是中國的一個省。	中國時報六 月二十八日 六版
1999/07/21	外交部 發言人 章啓月	例行記者會	台灣是中國的一個省，中國的主權 和領土完整是不容分割的。	大公報七月 二十一日 A2 版
1999/11/28	中共代 表團副 團長李 肇星	參加西雅圖世界 貿易組織部長會 議	大陸對台灣加入 WTO 的立場是台 灣必須在一個中國的原則下，以屬 於中國的一部分、一個省、一個區 域或是一個獨立關稅領域的名義申 請入會	中國時報十 一月三十日 一版

從上表可以清楚看出中國大陸有關「台灣是中國的一個省」之談話內容，這些都是說明台灣是中國的一部分，係屬於舊三段論的一種論述方式，另外，大陸認為台灣是中國的一部分，因此中國大陸也多次提到有關「台灣問題純屬中國內政」之談話內容，表示其對台灣的想法，參見下表⁴⁷：

⁴⁷蘇起，《建構新世紀的兩岸關係：回顧與前瞻》，台北：中國國民黨大陸工作指導小組會議報告，2000年2月17日。

表 2-2 中國大陸有關「台灣問題純屬中國內政」之談話內容：

談話時間	談話者	談話場合	談話內容	發布來源
1995/08/08	秦華孫	在紐約就台灣問題舉行的中文媒介記者招待會	台灣問題純屬中國內政，與第二次世界大戰後經國際協議形成的德國問題和朝鮮問題性質完全不同，更不能以德國和朝鮮的模式來處理。	中共新華社八月九日社稿
1995/10/24	李鵬	首都各界紀念台灣光復五十週年大會	解決台灣問題是中國的內政，不允許任何形式的外國勢力干涉介入。	中共新華社十月二十四日社稿
1996/03/23	錢其琛	籌委會第二次全體會議上致開幕詞	台灣問題純屬中國內政，我們反對任何外國勢力干涉台灣事務。	中國新聞社二月二十三日社稿
1996/03/23	國台辦新聞局負責人	對台灣地區選舉結果發表談話	台灣問題純屬中國內政，我們反對任何外國勢力以任何形式和藉口干涉中國內政。	中共新華社三月二十三日社稿
1996/09/25	錢其琛	第 51 屆聯大發表講話	台灣問題純屬中國內政，絕不允許任何外來干涉。	中共新華社九月二十六日社稿
1997/10/30	江澤民	美中協會午餐會上發表演講	解決台灣問題是中國的內政，應該由兩岸中國人自己來解決。	中共新華社十月三十一日社稿
1998/09/11	秦華孫	聯合國大會上發言	台灣問題純屬中國內政，不容許任何國家和個人以任何方式或藉口進行干涉。	中共新華社九月十一日社稿
1999/10/18	江澤民	接受英國泰晤士報的專訪	與港澳問題不同，台灣問題是中國內戰的結果，是中國內政。	中國時報十月十九日十四版

會認為「台灣問題純屬中國內政」之談話內容，顯然中共認為兩岸事務不應由其他國家或地區插手。此外，在一貫舊三段論的思維下，中國大陸也多次提到有關「中國擁有對台灣主權」之談話內容，參見下表⁴⁸：

表 2-3 中國大陸有關「中國擁有對台灣主權」之談話內容：

談話時間	談話者	談話場合	談話內容	發布來源
1996/01/30	李鵬	由國台辦等單位舉行的江澤民《為促進祖國統	由於人所共知的原因，祖國大陸與台灣尚未能實現統一，但台灣是中國領土不可分割的一部分，中國擁	中共新華社一月三十日社稿

⁴⁸蘇起，《建構新世紀的兩岸關係：回顧與前瞻》，台北：中國國民黨大陸工作指導小組會議報告，2000年2月17日。

		一大業的完成而繼續奮鬥》講話發表一週年座談會	有對台灣無可爭辯的主權。	
1996/01/31	中台辦 國台辦 負責人	江澤民《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》講話發表一週年	雖然台灣與祖國大陸迄今尚未統一，但是台灣作為中國領土一部分的地位從未改變，也絕不允許改變，中國擁有對台灣無可爭辯的主權。	中共新華社 一月三十日 社稿
1998/11/27	江澤民	與日本共產黨魁不破哲三會談	台灣是中國人民間的問題，是主權的問題。	聯合報十一月二十八日十三版
1999/07/11	中台辦 國台辦 負責人	就李登輝分裂新言論發表談話	海峽兩岸雖然尚未統一，但是台灣是中國領土的一部分地位並沒有改變，中國擁有對台灣的主權也沒有改變，這是世界上絕大多數國家所承認的。	中共新華社 七月十一日 社稿
1999/07/12	外交部 發言人 朱邦造	就李登輝分裂國家言論「特殊國與國關係」發表談話	海峽兩岸目前雖未統一，但是台灣是中國領土的一部分地位並沒有改變，也不容改變，中國擁有對台灣的主權沒有改變，也不會改變。	中國新聞社 七月十二日 社稿
1999/07/15	陳雲林	中國和平統一促進會第六屆理事大會	海峽兩岸雖然尚未統一，但台灣是中國領土的一部分地位並沒有改變，中國擁有對台灣的主權也沒有改變，一個中國，一個主權，這是不容置疑的。	中國新聞社 七月十五日 社稿

「中國擁有對台灣主權」這裡的中國顯然係指中華人民共和國，這是舊三段論思維的延續，因此從上表可以看出，中華人民共和國對台灣的態度是非常明顯，認為台灣問題是中國的內政、台灣問題是中國內戰的結果、中國擁有對台灣主權以及台灣是中國領土不可分割的一部分，這些都是當時中國大陸對台政策之主張。

1999年7月15日，中共國台辦主任陳雲林在「中國和平統一促進會」大會上，強烈抨擊李登輝把兩岸關係定位為「特殊國與國關係」，認為此舉已經嚴重破壞兩岸關係，損害兩岸同胞的根本利益，使海基、海協兩會在一個中國原則下接觸、交流、對話的基礎不復存在，陳雲林還指出：「我們與台灣當局最根本的分歧，是堅持一個中國原則還是製造兩個中國，是統一還是分裂，要堅決反對任何台獨，製造兩個中國、一中一台」等言論和行動，同時，要堅決反對外國干涉

中華人民共和國解決台灣問題的圖謀。⁴⁹另外，中共國務院副總理錢其琛在 1999 年 8 月 15 於北京中南海會見台灣「中國統一聯盟」代表團一行人時，首度針對李登輝所發表的兩國論發表看法，他認為大陸觀察到台灣沒有修憲，也沒有修法，認為李登輝的言論是沒有法律依據，認為兩國論是個廢案。⁵⁰

中共對於李登輝的兩國論，除了在言語上批評外，也展開滅火的動作⁵¹。筆者看法是首先，中共開始積極地與相關邦交國或區域組織展開外交聯繫，主動向外界陳述中共反對李登輝兩國論的理由和看法；其次中共聯美壓制台灣，把李登輝貼上國際社會的「麻煩製造者」，讓李登輝成為中美關係健康發展的障礙及亞太地區和平與穩定的「麻煩製造者」；再次中共在聯合國封殺台灣的申請入會案，中共與美英法等西方先進國家達成共識，表態反對台灣加入主權國家組成的國際組織；其四聯合法俄，反對美國發展 TMD 戰區飛彈防禦系統，更主要的目的是拒絕台灣加入；其五凍結兩岸高層的交流；其六中共開始著重與周邊國家敦睦關係，擺脫傳統上與周邊國家進行戰爭的概念；其七，中共在北京、上海、深圳等地營建重點發展高科技與資訊產業的建設，在下一個世紀初與台灣爭奪這方面的優勢；其八，中共開始加快向法理上、軍事上收回台灣的準備工作步伐，已產生了遲收回台灣不如早收回台灣的政策傾向。

2000 年 3 月 18 日台灣的陳水扁當選總統，北京當局曾經於 2000 年 1 月 20 日提出「一個中國的原則與台灣問題」之對台政策之新白皮書，當時就正式提出對台用武的三個時機，這三個對台用武的時機是 1.如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變 2.如果出現外國侵佔台灣 3.如果台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題⁵²。從「一個中國的原則與台灣問題」之對台政策之新白皮書中我們可以了解中共反對「一中一台」、「兩個中國」，這是中共基本的認知與底線。

2001 年 10 月 9 日，中共在人民大會堂舉行紀念辛亥革命九十週年紀念，大陸國家主席江澤民在會上發表講話，表示一個中國的原則是發展兩岸關係、實現和平統一的基礎，迴避不了也不能模糊，江澤民指出中共有爭取和平統一的誠意，也有制止台獨的決心，只要台灣明確接受一中原則，兩岸交流即可取得新的進展。而台灣方面陸委會立刻做出回應，和平解決兩岸問題是我方一向的主張，陳水扁總統一再重申兩岸應秉持民主、對等的原則，在既有的基礎上，共同處理未來的「一個中國」問題。

另外，江澤民在十六大所做之政治報告之主題為「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」。該政治報告總結了江澤民主政時期的主權看法，再度重申江八點的基調，其內容的延續性大於變動性，包括一中新三段論、

⁴⁹ 台灣主權與一個中國論述大事紀編輯小組編輯，《台灣主權與一個中國論述大事紀》，台北：國史館，民國 91 年 3 月初版，頁 355。

⁵⁰ 參見中時電子報，〈錢其琛說兩國論是個廢案〉，1999 年 8 月 17 日，網址 http://www.gcinfobank.com.tw/eip/search/se_title_ceip.asp。

⁵¹ 楊中美，《李登輝 VS 江澤民》，台北：時報文化出版，2000 年 2 月 20 日初版，頁 354-356。

⁵² 參見中華人民共和國國務院新聞辦公室新聞稿，〈一個中國的原則與台灣問題〉，北京：2002 年 2 月。

台灣問題不可以無限期地拖延下去等。在十六大中，江八點是解決台灣問題的重要綱領，並且充分貫徹鄧小平時期的「一國兩制」，堅持「一個中國」是實現和平統一的基礎和前提。

總括來說，江澤民主政時期，江八點是解決台灣問題的重要綱領，並且充分貫徹鄧小平時期的「一國兩制」，堅持「一個中國」是實現和平統一的基礎和前提，江八點可以說是江澤民主政時期，中國大陸對台政策最經典的重要政治性文件。

四、胡錦濤時期的對台政策

2003年3月11日，胡錦濤先生參加十屆全國人大一次會議台灣代表團審議時強調，解決台灣問題、實現祖國的完全統一，是海內外中華兒女的共同心願，是中華民族的根利益所在。我們要堅定不移地堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針和江澤民同志提出的八項主張，繼續推進祖國和平統一進程，為早日解決台灣問題、完成祖國統一大業而奮鬥。胡錦濤就做好新形勢下的對台工作談了四點意見，這就是「胡四點」，它的內容包括：一是要始終堅持一個中國原則；二是要大力促進兩岸的經濟文化交流；三是要深入貫徹寄希望於台灣人民的方針；四是要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興。

從胡四點可以看出中共方面堅持一個中國原則，是發展兩岸關係和實現和平統一的基礎。在這個事關中華民族根利益的大是大非問題上，胡錦濤認為我們的立場是堅定的、一貫的。我們提出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，就是要表明，中國是兩岸同胞的中國，是我們的共同家園。任何旨在製造「台灣獨立」、「兩個中國」、「一中一台」的言行，兩岸同胞理應堅決反對。我們希望通過對話和談判解決分歧。只要台灣當局明確接受一個中國原則，兩岸對話和談判就可以恢復。我們願意在一個中國原則的基礎上，務實、平等地進行協商，妥善處理台灣方面關心的問題，使兩岸關係得到改善和發展。我們願與台灣各黨派和各界人士就發展兩岸關係、推進和平統一交換意見。

中共方面強調，「一國兩制」是兩岸統一的最佳方式。按照「和平統一、一國兩制」的基本方針解決台灣問題，有利於台灣地區的經濟社會發展，有利於實現中華民族的偉大復興。胡錦濤同時指出，促進兩岸的經濟文化交流和人員往來，符合兩岸同胞的共同利益。我們要繼續大力開展兩岸經濟文化交流和人員往來，大力推進兩岸直接三通。各地區各部門要認真執行《台灣同胞投資保護法》及其實施細則，努力改善投資環境，為台商到大陸投資提供良好服務，支援台商辦好企業。要堅持以弘揚中華文化的優秀傳統為主線，擴大兩岸文化交流。要進一步完善現有涉台法規和政策，切實保障台灣同胞的正當權益。他說，解決台灣問題、實現祖國的完全統一，我們寄希望於台灣人民。2300萬台灣同胞是我們的手足兄弟，是發展兩岸經濟文化交流、擴大人員往來的重要力量，也是遏制台灣分裂勢力的重要力量。求和平、求安定、求發展，是當前台灣民心所向。兩岸合則兩

利、通則雙贏、分則兩害，已經為越來越多的台灣同胞所認識。要爭取廣大台灣同胞理解和支持我們的方針政策，同我們一道共同推進兩岸關係和祖國和平統一進程。他也說我們要最廣泛地團結包括台灣同胞在內的全體中華兒女，共同為實現中華民族的偉大復興而奮鬥。我們堅信，在全體中華兒女的共同努力下，台灣問題一定能夠早日得到解決，祖國統一大業一定能夠勝利完成，中華民族的偉大復興一定能夠實現。

此外，胡錦濤先生在 2004 年 5 月 17 日發表之五一七談話，是在反分裂法出台前之最後一次重要談話，這一次談話與反分裂國家法的出台有著密切的關係。胡錦濤說⁵³：「當前，兩岸關係形勢嚴峻。堅決制止旨在分裂中國的『台灣獨立』活動，維護台海和平穩定，是兩岸同胞當前最緊迫的任務。四年前，陳水扁曾信誓旦旦地作出所謂四不一沒有的承諾。四年來，陳水扁的所作所為表明，他自食其言、毫無誠信。他說不會宣佈台獨，卻糾集各種分裂勢力進行台獨活動。他說不會改變所謂國號，卻不斷鼓噪台灣正名、去中國化。他說不會將兩國論入憲，卻拋出兩岸一邊一國的分裂主張。他說不會推動改變現狀的統獨公投，卻千方百計地利用公投進行台獨活動。他說沒有廢除國統會和國統綱領的問題，卻早已將它束之高閣，令其名存實亡。他還強行撕裂台灣社會，惡意扭曲台灣民意，肆意煽動仇視大陸、對抗中國，竭力挑釁大陸和台灣同屬一個中國的現狀，公然提出通過制憲走向台獨的時間表，將兩岸關係推到了危險的邊緣。台獨沒有和平，分裂沒有穩定。我們堅持一個中國原則的立場決不妥協，爭取和平談判的努力決不放棄，與台灣同胞共謀兩岸和平發展的誠意決不改變，堅決捍衛國家主權和領土完整的意志決不動搖，對台獨決不容忍。」

至於未來四年，無論什麼人在台灣當權，只要他們承認世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，摒棄台獨主張，停止台獨活動，兩岸關係即可展現和平穩定發展的光明前景。這些光明前景按照五一七談話，我們可以清楚知道包括 1.恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架。2.以適當方式保持兩岸密切聯繫，及時磋商解決兩岸關係中衍生的問題。3.實現全面、直接、雙向三通，以利兩岸同胞便捷地進行經貿、交流、旅行、觀光等活動。4.建立緊密的兩岸經濟合作安排，互利互惠。台灣經濟在兩岸經濟交流與合作中，優化產業結構，提升企業競爭力，同大陸一起應對經濟全球化和區域一體化的挑戰。台灣農產品也可以在大陸獲得廣闊的銷售市場。5.進一步密切兩岸同胞各種交流，消弭隔閡，增進互信，累積共識。6.在兩岸關係的祥和氣氛中，台灣同胞追求兩岸和平、渴望社會穩定、謀求經濟發展的願望將得以實現。7.通過協商，妥善解決台灣地區在國際上與其身份相適應的活動空間問題，共用中華民族的尊嚴。但是，如果台灣當權者堅持「台獨」分裂立場，堅持一邊一國的分裂主張，非但上述前景不能實現，而且將葬送兩岸的和平穩定、互利雙贏。

五一七談話中透露更重要的訊息在於清楚說出兩條道路，有兩條道路擺在台

⁵³ 參見《人民日報》海外版，〈胡錦濤先生對台重要談話〉，2004 年 5 月 18 日。

灣當權者面前：一條是懸崖勒馬，停止台獨分裂活動，承認兩岸同屬一個中國，促進兩岸關係發展；一條是一意孤行，妄圖把台灣從中國分割出去，最終玩火自焚。何去何從，台灣當權者必須作出選擇。中國人民不怕鬼、不信邪。在中國人民面前，沒有任何事情比捍衛自己國家的主權和領土完整更為重要、更加神聖。我們將以最大的誠意、盡最大的努力爭取祖國和平統一的前景。但是，如果台灣當權者鋌而走險，膽敢製造台獨重大事變，中國人民將不惜一切代價，堅決徹底地粉碎台獨分裂圖謀。故五一七聲明明確地告訴台灣的領導人，反獨或是分裂，也就是戰爭與和平的選擇。

總體來看，胡錦濤先生從接掌中共政權後的對台政策談話，一直到反分裂國家法出台前，2005年中共領導人胡錦濤提出「胡四點」與制定《反分裂國家法》，所體現出對台政策的新思維與新策略。如果我們仔細評析胡錦濤主政下的中共對台政策，我們可以清楚發現，胡錦濤細膩務實的性格，的確與以往中共領導人對台決策風格大相逕庭。筆者整理胡錦濤談話內容，從這些內容中，看出反分裂國家法出台的軌跡：

表 2-4 胡錦濤先生對台政策之主要內容發言：

時間	談話內容
2003年3月11日	胡四點對台工作四點意見：一是要始終堅持一個中國原則；二是要大力促進兩岸的經濟文化交流；三是要深入貫徹寄希望於台灣人民的方針；四是要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興。
2003年3月18日	實現祖國的完全統一是海內外中華兒女的共同心願，我們要繼續堅持一國兩制方針，保持香港、澳門繁榮穩定；大力推動海峽兩岸經濟文化交流和人員往來，為早日解決台灣問題，實現祖國的完全統一而繼續奮鬥。
2004年5月17日	點名有兩條道路擺在台灣當權者面前：一條是懸崖勒馬，停止台獨分裂活動，承認兩岸同屬一個中國，促進兩岸關係發展；一條是一意孤行，妄圖把台灣從中國分割出去，最終玩火自焚。何去何從，台灣當權者必須作出選擇。中國人民不怕鬼、不信邪。在中國人民面前，沒有任何事情比捍衛自己國家的主權和領土完整更為重要、更加神聖。我們將以最大的誠意、盡最大的努力爭取祖國和平統一的前景。但是，如果台灣當權者鋌而走險，膽敢製造台獨重大事變，中國人民將不惜一切代價，堅決徹底地粉碎台獨分裂圖謀。
2004年10月7日	胡錦濤與布希通電話指出：「中國政府在台灣問題上的立場非常明確，我們願以最大誠意、盡最大努力爭取以和平方式解決台灣問題，但絕不容忍台獨，絕不允許任何人以任何方式把台灣從中國分割出去，當前台獨分裂勢力的分裂活動是台海地區和平穩定的最大威脅。
2005年1月1日	胡錦濤：「我們要貫徹和平統一，一國兩制的基本方針和現階段發展兩岸關係，推進祖國和平統一進程的八項主張，促進兩岸人員往來和經濟文化領域的交流，維護台海地區穩定，．．．我們絕不允許任何人以任何方式把台灣從中國分割出去．中國政府和中國人民將堅定不移地捍衛國家主權和領土完整」

2005年3月4日	胡四點 1.堅持一個中國原則絕不動搖，只要承認一個中國原則，承認九二共識，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，我們都願意同他們談發展兩岸關係，促進和平統一的問題 2.爭取和平統一的努力絕不放棄 3.貫徹寄希望於台灣人民的方針絕不改變 4.反對台獨分裂活動絕不妥協。
2005年3月20日	胡錦濤會見美國國務卿萊斯指出：「妥善處理台灣問題仍是中美關係健康穩定發展的關鍵，反分裂國家法是一部促進兩岸關係發展、推進兩岸和平統一的法律，是一部反對和遏制台獨、維護台海地區和平與穩定的法律，希望美方信守布希總統多次重申的堅持一個中國政策、遵守中美三個聯合公報，反對台獨的承諾」。
2005年4月30日	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。
2005年5月12日	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。

胡錦濤先生所有的對台政策，邵宗海教授將其歸納成六個原則的基礎上⁵⁴，包括 1「和平統一、一國兩制」的基調 2.堅決反對「台灣獨立」、「兩個中國」、「一中一台」的論調 3.堅持一個中國的原則 4.兩岸應透過談判來實現國家統一 5.台灣定位在「國家統一」之後訂定 6.兩岸早日實施三通，積極推動兩岸各項交流。這六個原則基礎，確實是我們要瞭解胡錦濤對台政策之重要憑據。

因此我們可以說，胡錦濤主政下對台政策主要在貫徹寄希望台灣人民的方針，要貫徹此一方針必然要加強對台交流工作。不論是一年針對台商、台生、台灣農民漁民、原住民、青年學生、退役將領...等所釋放出的善意訴求；或是積極推動兩岸的政黨交流機制，主要希望對台政策能夠具體落實到台灣內部。北京認為，不論是要貫徹寄希望台灣人民方針；或是要影響台灣民意與影響選舉，兩岸的政黨交流則是重要工作重點。就北京而言，不論是要貫徹寄希望台灣人民方針；或是要影響台灣的民意與選舉；乃至在台灣內部建立起一中反獨的統一戰線，透過兩岸的政黨交流是最有效手段。

總之，從上述中共領導人為分期的階段性分類，可以看出各領導人主政時期之對台政策，並無法看出對台政策是否有效的實行，這些政策雖然基本上都是延續的，但仍有程度不一的差異性，並且這樣的討論，往往會流於中國大陸一廂情願的政策表示，並無法看出兩岸間的互動情況，這也就是變成是單方面的政策宣

⁵⁴ 邵宗海，〈胡錦濤對台政策之分析〉，載於《胡錦濤政權之續與變》論文集，楊開煌主編，台北：問津堂出版，2007年11月，頁319。

示，既非雙向對話，也充滿了政治上軟與硬的兩手策略意味。

第二節 反分裂法出台前中國大陸對台政策所存在的問題

中共新一屆中央對台政策的最重要發展是對台政策的法制化建設。長期以來，中央提出一系列對台方針政策，但只有極少部分納入法律框架之中，大多數是以中央領導的講話與談話或政府部門發表的白皮書或聲明形式出現的。然而，這種對台政策已逐漸不能適應島內局勢與兩岸關係發展的需要，也不適應「依法治國」的總體發展戰略。

而李家泉教授曾經分析中國大陸對台政策的調整，共經歷了三次階段性調整，由於第一及第二次階段性調整並沒有達成目的，因此才產生第三次調整：⁵⁵第一次戰略性調整，指的是從武力解放到和平解放的轉變。其轉折點是 1955 年到 1970 年這段時間，當時一方面與美國政府在日內瓦—華沙進行大使級談判，核心就是台灣問題；一方面由周恩來總理向台灣當局提出了和平解放台灣的倡議，條件非常寬鬆。1963 年周恩來並根據毛澤東的指示，將此一和平解放政策歸納為「一綱四目」，一綱即台灣必須統一於中國，四目是除外交必須統一於中央外，其他如軍政大權、人事安排等，均委於台灣當局。軍、政、經部門費用和社會改革等亦有所安排。總之，各方面都充分照顧了台灣方面的利益。當時與台灣方面的溝通與聯繫，都是通過迂迴曲折的方法進行的，曾經出現過良好的發展勢頭。後來由於文革的嚴重干擾而被迫中斷。這一次戰略性調整，使美國妄圖將兩岸劃海峽而治的隔絕夢沒有得逞。

第二次戰略性調整，是從和平解放到和平統一的轉變。其轉折點是 1978 年 12 月中共十一屆三中全會，黨和國家的工作重心實行了戰略轉移。這個時候國際形勢也逐漸發生了重要變化，中美關係趨於正常化，世界上大多數國家認同一個中國原則，承認台灣是中國的一部分。也就是在這樣一個歷史條件下，鄧小平不失時機和創造性地提出了「和平統一、一國兩制」的科學構想，並從而形成了對台工作一以貫之、長期不變的大政方針。這以後，首先遇到的港澳問題也是按照這個方針解決的。不過，對台政策比對港澳更寬。例如香港作為恢復行使主權的象徵，中央政府要派駐軍隊，而台灣已屬中國政權，可以保留原有軍隊，中央政府不派軍隊去，也不派行政人員去。這一次戰略性調整，曾使兩岸關係形勢明顯好轉，台灣和大陸相繼成立了海基會和海協會，先後實現了「辜汪會談」，分別達成了一些協議和共識，從而使兩岸關係出現了前所未有的熱烈氣氛。但是，李登輝於 1999 年 7 月提出了「兩國論」，後來陳水扁於 2002 年 8 月提出了「一邊一國論」，毀壞了兩岸兩會的「九二共識」基礎，從而使兩岸關係再降至冰點。

這兩次戰略性調整顯然都沒有達成中共的目的，因此李家泉教授才提出第三次戰略性調整，是從長期僵持到暫擱爭議的轉變。其轉折點是 2008 年 4 月 29 日，中共中央總書記胡錦濤在第四次會見中國國民黨榮譽主席連戰時，提出了十六字箴言：「建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏」。這是在「九二共識」

⁵⁵ 參見李家泉，〈大陸對台政策的三次戰略性調整〉，《鳳凰新聞》，2008 年 10 月 7 日，網址 <http://news.sina.com/tw/phoenixtv/101-102-101-103/2008-10-07/20433344812.html>。

基礎上強調求同存異的產物，也是根據中共十七大精神把兩岸關係的和平發展更加具體化和靈活化。這一次戰略性調整，有力地推動和促進了兩岸關係的發展。

在對台政策法制化前，中國大陸在對台政策中往往都是處於被動的回應，並且始終也沒辦法找到對台關係的本質，對於法理台獨及台灣島內的政治局勢發展判斷，往往研判也並不精準，因此，造成中國大陸對台政策的不確定性與變動性增加。

因此，中國大陸在法制化前，筆者認為所存在的問題為：

1.並沒有辦法有效遏止台獨勢力繼續發展：中國大陸對台政策在過去停留在人治時期，以口頭的方式來宣示中國大陸的對台政策，並沒有產生多大的效果，從李登輝到陳水扁，台灣島內大小不一的選舉，非但選出主張獨立的總統，並且也產生出相當多主張台獨的民意代表，各項民意調查均顯示，主張台獨的比例越來越高。

2.過多政策性的口號宣示，反而產生負面的效果：這包括台灣選舉出對中國大陸不友善及主張台獨的人士，並且大陸領導人的談話，往往會產生台灣民眾的反感。

3.法制化前中國大陸各項政策，並沒有辦法有效地促使兩岸間的情感加深，政策性的宣示往往反而會使台灣人民產生對大陸的敵意，認為大陸不斷地以威嚇與責罵的方式來對付台灣。

4.中國大陸領導高層無法安撫大陸內部的鷹派勢力：在台灣採取諸多動作時，中國大陸要不就是說上幾句，要不就是口頭恫嚇，但對大陸內部鷹派勢力來說，這些動作都過於軟弱，也沒有收到威嚇台灣的效用。

5.法制化前中國大陸對台政策無法以法制法，就在反分裂法通過前，中國大陸尚無有效的對策，來抵銷與牽制美國和台灣間的「台灣關係法」，等到反分裂國家法後，中國大陸才單方面認為以反分裂國家法用來抵銷「台灣關係法」，至於能否產生抵銷的目的恐怕不無疑問。

6.法制化前中國大陸的對台政策往往處於被動狀態，等到反分裂國家法後，才化被動為主動，積極爭回兩岸關係的主導權。

7.法制化前中國大陸的對台政策，往往取決於領導人及高層人士，等到法制化後，中國大陸對台政策才以反分裂國家法作為對台政策的依據，開始以法治而不是以人治，然而這裡卻有一個大問題，能否完全擺脫人治色彩而改以法治方式，在反分裂國家法的判斷上恐怕仍然難以擺脫人治色彩。

由於法制化前，上述問題的存在，使得中國大陸不得不開始思考，對台政策法制化與成文化的必要性。另外法制化前，由於台灣陳水扁諸多言論與行為的挑釁，使得中國大陸不得不思考採取法律手段遏制和制止台獨，使得客觀上會起到規範兩岸關係的作用，這也就表示，中國大陸在法制化前對台的一切文攻武嚇，並沒有達到其希望產生的效果，非但無法達成其希望的效果，反而發生大陸所不希望發生的情況。

此外，在對台政策法制化前，美國常常透過《台灣關係法》，對台軍售或是任由陳水扁不斷地刺激與挑釁，因此北京政府企圖以對台政策法制化的《反分裂國

家法》來反制美台之間的《台灣關係法》，這是中國大陸在對台政策法制化前，苦思無法處理《台灣關係法》這部法律，以使得兩岸間能夠回歸單純的情況。

倘若中國大陸沒將對台政策法制化，那麼它該如何面對台灣方面對於統一的越走越遠的民調反應⁵⁶？如何能夠處理兩岸關係形勢的險峻？北京當局明明知道台灣的分離與民進黨去中國化的施政及與陳水扁的施政有關，再加上 2004 年陳水扁又勝選，如果不處理這種情況，北京擔心台灣未來恐怕會離中國越來越遠，再加上中共內部強硬派認為用武力解決台灣問題勢不可免，要越早越好，那麼北京當局如果再沒有有效的動作，未來的後果不敢設想，因此將對台政策法制化的構想與實行，就是北京當局處理對台政策法制化前無法達成目的，所採取的一種補救與回應方式。

而張五岳教授則從其他面向來分析，認為中國大陸在法制化前，其存在的現象與問題為⁵⁷：1.兩岸政治關係尖銳對抗敵對，民間交流卻是持續密切頻繁；2. 兩岸既欠缺官方直接對話管道，亦無法透過仲介機構建立起制度化協商途徑 3. 主權的宣示與管轄權的行使長期無法配合。

上述張教授所提出三點觀察，筆者認為是很有道理的。首先，就政治關係敵對而言，就台灣來說，台灣雖然在 1990 年代即終止動員戡亂，但面對中共 1996 年的文攻武嚇，當時大陸有 40 枚導彈瞄準台灣。同樣就大陸而言，台灣的民主化進程，意圖挑戰北京所堅持的一個中國，大搞漸進式台獨與法理台獨，自然使北京動用以法制獨、以武反獨的作為。兩岸雖然政治關係敵對，但民間交流卻是日益密切頻繁，到 2005 年已超過 420 萬人次台灣民眾前往大陸、台商前往大陸投資占台灣對外投資的第一位，雙邊貿易金額亦超過 900 億美元，兩岸人民通婚亦超過 28 萬對之多，雙方每日通信約 4 萬封，通電則超過 168 萬通以上。這種政治關係尖銳對立，而民間交流卻是熱絡異常的兩岸關係，也就是政治敵對經濟熱絡是古往今來所罕見的情況。

其次，兩岸過去無論是面對兩岸的兵凶戰危可能引發的衝突，或是民間經貿社會交流熱絡所衍生人民權益保障的議題，兩岸不僅無法如兩德與兩韓般在官方對等的基礎上進行對話協商，也與一般國際慣例不論是國與國之敵對雙方抑或一個國家內部交戰雙方，大都經由官方對等協商的方式大異其趣。兩岸雖設有海基會與海協會作為仲介機構，但自 1995 年 6 月中斷協商，1998 年 10 月兩岸兩會雖然進行了辜汪上海會晤，但從 1999 年 7 月 9 日，至今仍無法有效建立起制度化的溝通管道與協商途徑，更遑論能解決危機衝突或是因交流而衍生的諸多問題。

⁵⁶ 在陳水扁 2000 年就職前台灣人民支持統一者佔 18.9%，支持獨立者佔 18.5%，21.1%選擇永遠維持現狀，30.2%主張維持現狀以後再決定；但在 2004 年 7 月的民調顯示，支持統一的人數不只沒有增加，反而減少到 13.3%，支持獨立增加為 22.1%，18.5%主張永遠維持現狀，36.7%選擇維持現狀以後再決定；這樣的民意轉變，表示台灣人民對於北京敵意的增加，民意也趨向獨立的方向。

⁵⁷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 232-235。

再者，在國際間一般國家其由國家與人民所行使的主權與政府所行使的統治權或有效管轄權，應該是合而為一的，雖然兩者或許有落差，但以目前兩岸雙方對於其長達近半世紀從未與無法行使統治權與有效管轄權的地區，仍然堅持擁有主權，並在國際上一再宣稱代表其無法行使有效管轄權之政府與人民，實為舉世罕見。此外，除了主權問題爭論不休外，對於法律管轄權，雙方亦欠缺共識，更遑論相互承認與協助。面對兩岸交流中所衍生的諸多問題，不論這些問題是屬於自身法律管轄權所不及之事項，抑或非賴一己之力所能片面解決之問題。兩岸大都透過單邊立法或片面宣示為之，少有透過協商或互惠協助方式為之，法律管轄權或司法管轄權並非主權，但卻是經常被視為國家主權的延伸，而兩岸主權與管轄權糾結不清且長達半世紀，實乃國際間所罕見。

因此，張五岳教授所指出兩岸交流所面臨到的癥結性問題，這些問題在中國大陸對台政策法制化前是無法解決的，至於對台政策法制化後是否能解決這些問題，則有賴後續的觀察。

另外，筆者要特別提出，中國大陸對台政策法制化前，大陸方面海協會與台灣方面海基會協商的功能並未發揮，1991年台灣成立了「海基會」作為與大陸從事協商對話的白手套，大陸也成立了「海協會」，從此開啓了「海基、海協」兩岸兩會的對話協商機制。而兩岸兩會協商機制自1999年7月9日因李登輝提出「特殊兩國論」而中斷，到反分裂國家法出台前都沒有恢復，因此中國大陸對台政策法制化後是否會使海峽兩會重啓協商談判，也值得觀察。

第三節 對台政策法制化的意義

中國大陸對台政策，直到法制化後，《反分裂國家法》的制定，才有了法可依後，之後對台政策才慢慢地開始穩定下來，方向也日趨明朗。也開啓了中國大陸「軟的更軟、硬的更硬」的戰略時代。全國人大常委會正式啓動《反分裂國家法》的立法程序，這是對台政策法制化的重大舉措。《反分裂國家法》的立法工作，不僅將有關對台方針政策法律化，而且將規範解決台灣問題的原則和方針，規範鼓勵和推動兩岸人員往來和經濟文化交流，規範兩岸協商與談判等，表示對台工作與政策步入法制化時期。

一、法制化的意義

要探討法制化的意義，一般認定爲：「一項公共議題，透過代表人民之民主化程序，使政策議題達成具有權威性的一種社會價值分配」；而從法學家的眼光來看法制化，法學家認爲真正的法律制度必須具備若干條件，才符合所謂的法制化原則，其法制化的內涵一般來說應該包括下列條件：1.法律須具有一般性 2.法律須經公布 3.法律須適用於將來的，而非溯及既往的 4.法律須具有明確性 5.法律應避免矛盾 6.法律不應要求不可能實現的事情 7.法律應具備相當的穩定性 8.官方行動和法律應具有一致性⁵⁸。綜合上述八個條件，並且經過民主討論的過程，一項政策的法制化才算完成，才具有正當性的基礎。

從西方法治的觀念來看，中國大陸的「法制」、「依法治國」或「法治國」等概念，由於缺乏以「限制政府權力」爲核心的自由憲政主義思想根基，因此仍然被西方自由民主派的學者認爲係「法制」而非「法治」⁵⁹。對於許多中國大陸的法政學家來說，一個很容易被接受的觀點是：「西方關於法治的經典理論實際上是西方思想家在解決他們的時代和社會所面臨的問題時的產物，而中國的問題是有獨特性的，我們只有在把握我們面臨的問題的時候，才能作出我們的貢獻」⁶⁰。

中國大陸最早提出「依法治國」一詞是出現在 1994 年 12 月 9 日「中央領導同志第一次法律知識講座」上，當時江澤民提出「建設社會主義的法治，實行以法治國，是爲了把我們國家建設成爲富強、民主、文明的社會主義現代化國家」的觀點。

1996 年 2 月 8 日，江澤民再度在中共中央舉辦的中央領導同志第三次法律知識講座上，發表重要談話，對於「依法治國」的內涵、基本要求、現實意義，他作了說明⁶¹。就在 1996 年江澤民圈定了《關於依法治國，建設社會主義法制國家的理論與實踐問題》，作爲中共中央第一期的法制講座題目後，1996 年 3 月 17

⁵⁸ 沈宗靈，《法理學》，台北：五南出版社出版，1994 年版，頁 66-71。

⁵⁹ 劉軍寧，〈從法治國到法治〉，載於董郁玉、施濱海編，《政治中國：面向新體制選擇的時代》，北京：今日中國出版社，1998 年，頁 233-266。

⁶⁰ 朱蘇力、強世功，《中國現代化進程中的法制問題》，載於《人民法院報》，北京：2001 年 7 月 20 日，網址 <http://rmfwb.chinacourt.org/public/detail.php?id=26168>。

⁶¹ 參見吉林省司法廳，〈江澤民關於依法治國建設社會主義法治國家的論述〉所做之整理，參見 http://sft.jl.gov.cn/sft_2/infocontent.jsp?infoid=116。

日，第8屆全國人民代表大會第4次會議批准了《國民經濟和社會發展『九五』計劃和2010年遠景目標綱要》，更將依法治國，建設社會主義法制國家作為戰略目標加以規定。⁶²

1997年9月，中共十五大明確提出「依法治國」的治國方略，和「建設社會主義法治國家」的奮鬥目標，並指出：「依法治國就是廣大人民群眾在黨的領導下，依照憲法和法律規定，通過各種途徑和形式管理國家事務、管理經濟文化事業、管理社會事務，保證國家各項工作依法進行，逐步實現社會主義民主的制度化與法律化……」⁶³。我們可以看出，江澤民發表的「十五大政治報告」才正式將「依法治國」一詞列入黨的重要文件，該報告中江澤民詮釋依法治國的意義如下「依法治國就是廣大人民群眾在黨的領導下，依照憲法和法律的規定，通過各種途徑和形式管理國家事物、管理經濟文化事業、管理社會事務，保證國家各項工作都能依法進行，逐步實現社會主義民主的制度化、法律化，使這種機制和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變。依法治國，是黨領導人民治理國家的基本方略，是發展社會主義市場經濟的客觀需要，是社會文明進步的主要標誌，是國家長治久安的重要保障，黨領導人民制定憲法和法律，並在憲法和法律範圍內活動」。

1999年3月，中共舉行第九屆人大2次會議，提出修憲案，將「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家」的文字正式寫入憲法，從此之後，舉凡有關依法治國的理論和實踐議題，都成為學界關注研究的主題。⁶⁴到了2002年11月中共第十六大舉行時，江澤民在「政治報告」中「依法治國」概念仍然被充分強調與運用，除了說明推進依法治國是堅持四項基本原則，發展社會主義民主政治的重要動力之外，江澤民也在「政治建設與政治體制改革」的主題中再度強調「黨的領導是人民當家作主和依法治國的根本保證」，而依法治國就是黨領導人民治理國家的基本方略。2002年12月4日憲法實行二十週年的紀念大會上，胡錦濤說「依法治國」是黨領導人民治理國家的基本方略，實行依法治國的基本方略，首先是要全面貫徹實施憲法，這是建設社會主義政治文明的一項根本任務，也是建設社會主義法治國家的一項基礎性工作⁶⁵」。

2003年9月29日胡錦濤對中共中央政治局第八次集體學習中談話，再度強調堅持政治文明建設的正確方向，最根本的是要堅持黨的領導、人民當家作主和依法治國的有機統一；到了2004年9月19日中共十六大四中全會，「依法治國」已經成為中共黨內重要的基本方略，在加強黨的執政能力建設的決定主題下，「依法治國」必須與堅定黨的領導以及人民當家作主進行有機的統一。自此之後，「依

⁶² 劉海年，《依法治國：中國社會主義法制建設新的里程碑》，《法學研究》，18卷3期，1996年，頁24。

⁶³ 中共中央文獻研究室，《十五大以來重要文獻選編上》，北京：人民出版社，2002年6月，頁30。

⁶⁴ 徐振雄，《民主法治與社會：從傳統到科技未來的法省思》，台北：普林斯頓國際有限公司，2006年，頁154。

⁶⁵ 關於〈胡錦濤在紀念憲法實行二十週年的紀念大會上講話〉全文內容，參見2002年12月4日《人民網》，網址 <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20021204/881379.html>。

法治國」就變成大陸普遍使用的概念，並將其概念推行至港澳特區，這表示港澳特區今後面對重大事務的處理，包括各種矛盾和問題都必須依法處理，並在基本法和法律範圍內活動。就在這樣的背景下，「依法治國」顯得十分重要，法制化的工程也有必要展開，對台關係也開啓了法制化的思考，而邵宗海教授則創出「依法涉台」原則的用詞。

中國大陸法制化後讓反分裂國家法在處理台灣問題有法可依，不再隨著中共領導人對台灣的好惡而任意採取行動，但是反分裂國家法在法制化後僵化的法律本質，以及充滿不確定法律概念的條文用語，卻使得法制化兩岸關係的美意，蒙上了一層陰影。

對於中國大陸「依法治國，建設社會主義法治國家」的提法，包括兩個建構的過程，一個是依法治國，另一個是社會主義法治國家。依法治國基本上就是西方的法治理論，也就是西方的法制原則。陳金釗在 1995 年《法學》第 10 期中的一篇〈走出法治萬能的誤區——中國浪漫主義法治觀的評定〉的文章中，提出法治原則，包括法律至上、國家機關和政黨都要受到法律和正義的約束、個人自由、權利受法律保障、分權制衡等。陳金釗認為如果缺乏這些觀念，而認為法律體系是完善法治的根本，那麼便會陷入浪漫主義的法治空想。⁶⁶此外，劉旺洪在 1998 年《法律科學》第 6 期中〈國家與社會：權力控制的法理學思考〉一文中認為，程序公正是法制現代化的重要價值目標，其功能在給予當事人公平待遇的感覺，以及為防止權力濫用創設的一種公平法律機制。除此之外，大陸學者也認為法治是一種價值與精神，是一種社會結構狀態的表述。

總的來說，依法治國對中國大陸來說，筆者認為有幾項重大意義：1. 必須與傳統的人治、形式法制有所區別。2. 比人治具有歷史的進步性。3. 依法治國的觀念可以擴充到依法治省、依法治市、依法治縣、依法治鄉、依法治人，甚至運用在兩岸關係上，包括依法治台，因此，依法治國對於大陸來說具有相當的統治意義。4. 來自西方法治的觀念，但又具有特殊的中國特色。5. 依法治國原則，帶動中國大陸政治體制改革及法制建設。6. 對於社會主義法制建設，依法治國具有截取西方法治的優點，以彌補社會主義法制建設不足之處。

因此，中國大陸依法治國的提出與發展，使中國大陸的政治與法律體系有了改革及發展的空間，無論是以「具有中國特色的社會主義」或是「社會主義法治國家」中的建設，都不能否認中國大陸依法治國思考，或多或少來自西方法治原則，至於中國大陸依法治國所實施的成效，仍有賴更長時間的觀察與驗證，現在談大陸依法治國的成效，不免有些言之過早，以難以遽下定論。

二、法制化的重要性

至於討論中國大陸對台政策法制化後的重要性，我們就必須思考為何中國大陸要將對台政策法制化呢？張五岳教授在《從反分裂法中檢視中國對台政策法律

⁶⁶ 陳金釗，《走出法治萬能的誤區——中國浪漫主義法治觀的評定》，《法學》，10 期，1995 年，頁 9。

化的困境與兩岸新挑戰》一文中非常清楚的點明⁶⁷，中國大陸將對台政策法制化的立法目的有三點 1.透過立法的方式將以往政治、政策宣示，轉為立法，以安撫內部不滿的情緒，移轉領導人壓力與統一對台口徑⁶⁸；2.以法制法，透過制定《反分裂國家法》，除了對抗美國的《台灣關係法》外，也向美國表示所謂的紅線之解釋權與主導權並非由美國所能片面制定⁶⁹；3.以法制獨，北京政府企圖以《反分裂國家法》來反制法理台獨，同時面對台灣經常以民意作為訴求，北京政府則希望透過經由全國人大立法以體現十三億人民的大民意，來對抗台灣 2300 萬人民的小民意，上述三點筆者亦相當同意，此其為中國大陸將對台政策法制化的立法目的，也象徵中國大陸將對台政策法制化的重要性。

從上述的探討，可以探知中國大陸的苦心，試圖擺脫過去的政治與政策宣示，去除掉人治的色彩，而加以法制化後，其重要性在於既能安撫中國大陸內部不滿大陸過於軟弱的情緒，而移轉領導人壓力與統一對台口徑，也能夠使中國大陸的對台政策變得更加穩定與成熟，他既可以以法制獨，也可以用《反分裂國家法》制台美間的「台灣關係法」，因此，反分裂國家法的重要性不言可喻。

中國大陸會將對台政策法制化，這表示北京當局已經認知到它對台政策遭受嚴重的挫敗，過去中國大陸的對台政策一向是和戰兩手策略並用，並且從外交上孤立台灣、從軍事上恫嚇台灣、從政治上分化台灣。北京這些做法，台灣中山大學大陸所林文程教授認為並無法說服台灣人民支持中國統一⁷⁰，透過林文程的觀察說明大陸過去的對台政策並沒有十分成功。

法制化前的對台政策宣示與法律是兩個不同的概念，政策宣示係指某一個團體組織為了達到設定目標所採取的方法與策略，以中國大陸來說，黨和國家及其他政治團體，在特定的時期，為了要實現某些社會、政治、經濟以及文化所規定的行為準則；而法律相對於政治性的政策宣示，在實現一定的目標而的一些行為指導與規定上其穩定性、強制性與普通性上，法律都優於政治性的政策宣示，而

⁶⁷ 張五岳，〈從反分裂法中檢視中國對台政策法律化的困境與兩岸新挑戰〉，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60-69。

⁶⁸ 張五岳教授認為由於中共軍事委員會一向是採取主席負責制，即使胡錦濤自2002年9月接中共中央總書記，2003年3月任國家主席，對台的軍事行動權仍主導於江澤民的手中，但胡在2004年9月自江手中接任中央軍委主席後，為避免對台政策對其權力基礎構成挑戰，轉而希望透過立法方式讓各個派系找不出對其權力鬥爭的藉口，並具有對內部交代的目的與意義，包括安撫內部不滿情緒，避免台灣問題成為內部權力鬥爭標的，進而對胡政權形成挑戰，故防止台灣問題成為胡錦濤執政的負擔。

⁶⁹ 張五岳教授認為長期以來，美國兩岸政策一向是「台灣不獨，中國不武」，反對海峽兩岸任何一方片面改變現狀，兩岸應和平解決爭端，這就是美國對兩岸所劃定的紅線，但北京始終認為台海兩岸問題應屬於中國一國內部的事務，外國無權插手干預，因此特制定反分裂國家法向美國宣示對台政策非美方所能片面決定，而應取決於北京政府來決定此問題。

⁷⁰ 林文程，〈從制定反分裂國家法看北京對台政策之發展〉，載於《中國大陸研究》，台北：政大中國大陸研究中心，2005年1月，頁22-25。

政治性政策的法律化就是在某些條件成熟的情況下，在具立法權的國家機關依照立法的職權與程序，將政治性政策轉變為法律，而政治性政策法律化的條件，大概有以下幾項⁷¹：1.對於全局有重大影響並有立法必要之政策：對全局有重大影響的意思就是對社會生活、社會發展以及國家利益有重大影響力的政策，將這一類型政策定型化、條文化、規範化，使其取得法律的約束力。2.具有成熟並且是長期性穩定的政策：政治性政策對於社會實踐反應靈敏，政治性政策具有彈性與不穩定性，只有那些在實踐中反覆修改、評估與完善，經過實踐證明是成功且成熟的政策，以及經過一段時間的施行及調整，方能提升成法律。

中國大陸對台政策就是因為透過政治性政策法律化，無法達成中國大陸的需求，再加上時機成熟，使得中國大陸才會將對台政策法制化，由此可看出從政治性政策到法制化，是歷經一段過程才達成法制化的目的。

中國大陸對台政策從 1979 年葉劍英所發表的「告台灣同胞書」，到鄧小平所提出之「和平統一，一國兩制」，到江澤民的江八點主張，到胡錦濤時期的胡四點，表明了中國大陸對台政策之政治性政策宣示，但面對台灣李登輝先生所提出之「特殊國與國關係」及陳水扁「一邊一國論」和制新憲及正名等呼聲影響下，胡錦濤決定將政治性政策宣示轉變為法律，以較成熟的法律形式展現出來，這也說明開啓了中國大陸對台政策之法制化的里程碑。

對於反分裂法從政治性文件到法律的探討。饒戈平教授在與筆者訪談記錄中針對「反分裂法」究竟是一部法律性文件還是政治性文件？饒教授從提出說明及回答⁷²，他認為從制定過程及程序上來看，「反分裂法」是經過立法過程，它是經過正式的法律程序而產生，依照《立法法》及人大常委會規則，經過全國人大全體通過，因此它是一個嚴肅正式的規範，因此它是一部法律，這是毫無疑問的。但是反分裂法和其他的法律不一樣，具有可規範性及可操作性，反分裂法與其他法律不一樣的地方，在於它帶有政策性宣示的語言與內容，關於這一點，大陸官方毫無隱諱，反分裂法可以體現及包含過去對台政策，因此反分裂法是政策法律化，這種情況在以往的過程中，除了憲法之外，很少有這樣的例子。關於法首先必須思考及認識「法」，必須對法的理解加以認識，一個抽象性與政策性的法律算不算法？法是國家意識也是國家強制力的行為規範，至於具體表現的方式，並不是法所刻意要求的，以政治觀念接近的語言來表達國家意識，當然是法。一部法的內容及語言特點，並不降低他是法律的價值。那麼，為什麼要用政策性的政治語言來做為法的規定內容，這就要看立法者的意圖，看立法者想要立什麼樣的法。至於為什麼要制定法呢？當然是因為有需求。以一種方式、形式及超出政策的程度及意識，能夠上升至國家意識，能夠在特定時期，予以實施的規範，把反分裂具體成爲一種法律需求。

因此從饒教授的看法中，筆者可歸納他認為「反分裂法」具有幾項特點：1.他

⁷¹ 張福寶，〈對台政策法律化—反分裂國家法淺析〉，載於《現代台灣研究》，第 3 期，2005 年，頁 13。

⁷² 參見饒戈平教授訪談記錄，2007 年 3 月 20 日接受訪談。

是一種行為規範 2.他表達出一種訊息 3.他做爲一種回應的措施 4.他是一種在特定時期予以實施的法律根據。大陸對台問題上具有政治性、複雜性、多變性，因此不太可能具體預測兩岸的行為規範，因此只能做一些大的原則性規定，但又不是政策，所謂的政策，是黨制定的非代表國家；政策容易改變，然而法具有確定性及穩定性；政策是一種指導，而法律要強制實施。因此反分裂法表達出一種政治態度、理念、意願及可實施之法律。因此區別法律與政治，這並不是立法的最終目的，「反分裂法」主要是將對台政策制度化、法律化，爲了這個需求，大陸並不在意採取以政治語言做爲法律的規定，一個真正的專家及法律研究者，不會在文字上做刻意的苛求，不會從文字上來判斷它是不是法律，是否是法律，取決於程序及制定的意圖。

而黃嘉樹教授則認爲反分裂法是按照立法程序所制定的法律，但它的具體行文方式和內容帶有宣示性及一般大原則性、反分裂法是一部特殊性的法律，它的名稱是特殊的，法並沒有冠上中華人民共和國的字眼，並不像一般的法律一樣，是中華人民共和國○○○○法，反分裂法是充分考慮到台灣的複雜性與政治問題的複雜性。因此筆者可歸納黃教授認爲反分裂法有特殊的寫法、有政治的考慮也帶有宣示性的內容，反分裂法是法律具有對外宣示的意義，中國政府在台灣問題上也受到反分裂法的規範，同時，反分裂法也是中國政府向全世界宣告決不容忍台獨的決心與意志，反分裂法最重要的意義是震懾台獨。反分裂法要執法，同時也要保留一定的彈性，大陸會盡一切的力量來維護兩岸和平，反分裂法是和平法，其中大多數內容都是關於推動兩岸交流的，如果不和平，台獨分子要負責任，中國大陸是有底限的。

另外，李義虎教授認爲反分裂法是一部法律性的文件，他認爲首先反分裂法是一個法律性的文件，因爲它是國家最高權力機構和最高立法機構即全國人大所立的特別法，或者說是一種專門法、也是很正常的立法。反分裂法是把近年來對台政策加以法律化與規範化，很多政策上升到法律規範的層次。當然，這個法律是一個比較特殊的立法，在特定的時機所制定的，鑒於現台灣內部法理台獨的傾向不斷地加強，大陸對此有所認知，所以大陸也應該在法律上做出反應，因此「反分裂法」的審議與頒布的時機很獨特。其次反分裂法與別的法相比有其獨特的地方，例如名稱就很獨特，我查過大陸的法律彙編，不使用「中華人民共和國」字眼的情況很少，一般的情況都是「中華人民共和國」○○○○法。只有極少數的情況，如[貨款通則]，是由中國人民銀行頒佈的，沒有冠上「中華人民共和國」名稱，但這種情況很少。應該說，中國大陸考慮到兩岸現狀，認知到兩岸對於一個中國的歧見，在符合一中內涵的情況下可以做出的一種通則性的規定，但迴避台灣方面對中華人民共和國的敏感。這部法律實際上是對台灣社會，又是對國際社會，具有宣示意義的一部法律。因此從李教授的談話，筆者可以看出李教授認爲「反分裂法」主要的目的，在於反對與遏止台獨，維持台海兩岸和平。這在該法的第一條中就說的很清楚。這部法不叫統一法，雖然有許多學者及社會人士建議這樣叫，但是最後還是定名爲反分裂法，這與當前政府以遏制台獨爲主的政策

是一致的。

至於北大法學院甘超英則認為反分裂法這是一個法律性的文件，這是一個憲法性的文件，所有關於憲法性的文件絕大多數都是政治鬥爭的結果，但它在形式上是由全國人大制定的，即由國家立法機關通過，形成法律後，這是一個法律性文件毫無疑問。甘教授提出他記得有人懷疑過反分裂法的合憲性問題，他本人認為它是合憲的，因為憲法明文規定反分裂，他那時開了一個會，寫了一個提綱，曾分析說，在憲法序言第九段中明確提到「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中國人民的神聖職責」，似乎「反分裂法的規定與憲法不符。但這有兩種理解：第一種，今後修改憲法前言這一段，因為憲法序言這一段用的是中華人民共和國，而反分裂法並沒有用中華人民共和國，但反分裂法在精神上是符合憲法第九段中的規定，因此反分裂法是合憲的；第二種理解是，序言這一句話的前半句中有中華人民共和國的字樣，可以理解為是大陸政府的責任，而後半句用了「祖國」的字樣，就可以理解為「中國」或「國家」，因而即使從字面上看，《反分裂法》也不發生違憲的情況。所以，從任何一方面，都應認為《反分裂法》合憲，因此甘教授是從憲法的角度來分析反分裂國家法的合憲性。

另外，甘教授特別認為政治性文件如葉九條、江八點等，那是政治性文件，反分裂法把政治性的文件改成法律性的文件，有它的環境背景，當時的環境是很嚴峻的，甘教授提到當時陳水扁剛當選不久，說話口無遮攔，這是政治環境氛圍。當時美國的立場也不明顯，中國大陸軍方鷹派勢力抬頭，認為解放台灣應該有時間表，再不解放就來不及了，因此當時是關鍵期。從程序上來看，反分裂法這是法律，人大副委員長王兆國先生並未說這是政治性綱領，因此毫無疑問這就是法律，並且是依據憲法制定的。反分裂法第八條第二項規定：「……採取非和平方式及其它必要措施是由國務院、中央軍委會決定和組織實施，並及時向全國人大常委會報告」而憲法規定宣戰是全國人大職權，對於憲法授予全國人大行使的職權，全國人大不應轉移授權，因此反分裂法之國務院及中央軍委會這是有問題的，這是反分裂法的瑕疵，但並不是違憲。當某條款有瑕疵，這只是瑕疵，但沒有整部法律違憲的問題。該法是「法律」還是「政治宣言」？問題主要來自於規範形式的不完整——標題沒有「中華人民共和國」這幾個字，但它在立法形式上是完整的，即由全國人大通過。而決定是否為法律的，其實主要看其立法形式完整與否。第8條第2款是否違憲？該款說：「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。」而宣戰權應屬於全國人大常委會。但是，本款並未涉及到「宣戰」，只是對「非和平方式」的決定和組織實施，可以設想為國務院和中央軍委決定了應以非和平方式解決後，再由全國人大常委會宣戰。所以，不違憲。「宣戰」應以國際法的概念決定，即它應是國家間的政治狀態，而台灣不是國家，因此不存在宣戰的問題。儘管內戰事實上已經結束，但並未正式宣佈，它的遺留問題仍可解釋為「重啓」或「繼續」，也不存在由全國人大常委會宣戰的

問題。總之，甘教授不但認為反分裂國家法是一部法律，而且是具有憲法性質的法律，這是毫無疑問的，但對於反分裂國家法的實施與解釋，則認為尚有討論的空間。

從上述幾位學者專家的訪談過程中，可以清楚明瞭反分裂國家法是一部法律，他是將中國大陸對台政策具體法制化，他體現及包含中國大陸過去對台政策，透過法制化，更彰顯其規範意義，由此可知法制化對於中國大陸對台政策具有非常重要的意義。

總之，對於中國大陸來說，對台政策法制化具有重要意義，中共認為在對台政策法制化建設中，中共中央就能夠廣納建議，形成更為符合兩岸關係發展實際的法律概念。至於制定《反分裂國家法》的原因，賈慶林在重要講話中已經表明，目前兩岸關係的現狀不是台灣已經獨立或已成為一個新的國家，而是「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」。也就是說，大陸認為兩岸的中國主權沒有分裂，台灣與大陸同屬一個中國，就不會有制定「國家統一法」的問題，只有分裂與反分裂的問題，只有「台獨」與「反台獨」的問題。如果採用「國家統一法」，似乎表明兩岸已經分裂或台灣已經獨立，而事實並非如此。

對於大陸來說，長期以來，在兩岸關係互動與發展過程中，台灣的台獨分裂勢力不斷挑釁，不斷製造意外與緊張事件，中共往往被逼的回應。然而，將對台政策法制化後，中央逐漸調整以往的做法，改變在台灣提出議題或製造事端後再做出反應的做法，而是積極掌握在兩岸關係問題上的主導權。過去台灣每次大選之後，大陸方面都在等待島內新當選的領導人發表就職演說後，再根據形勢做出回應。現在中國大陸推動《反分裂國家法》的立法程序，就是一種積極主動的作為，使得未來台灣任何企圖分裂國家的行為都在《反分裂國家法》的框架內得以規範，使大陸在兩岸關係互動與涉台鬥爭中處於不敗之地。因此，這也就是將兩岸關係的主動權掌握在大陸手中，故對台政策法制化對於大陸來說非常重要且大有意義。

三、對台政策法制化的新思維

中國大陸在對台政策法制化，產生了新的思維，這些思維，筆者觀察認為有以下幾方面內容：

（一）中共在政治上重申繼續堅持「一個中國」原則和「九二共識」，不放棄爭取和平統一的努力，不改變「貫徹寄希望於台灣人民的方針」，絕不對台獨分裂活動妥協，但強調「以民為本」，以「和平發展」作為兩岸關係發展的主題以及共同奮鬥目標，以最大限度地為兩岸同胞謀和平、謀福祉、共同促進中華民族的偉大復興，以作為實現兩岸關係和平發展的根本歸宿暨發展兩岸關係的最高宗旨，以「四個只要有利」、「兩個凡是」作為對台灣同胞的莊嚴承諾，以深化互利雙贏的交流合作和平等協商作為，實現兩岸關係和平發展的有效途徑。

(二) 制定實施《反分裂國家法》，將對台工作納入法制化軌道，依法防獨止獨，確保台海局勢穩定，確保兩岸關係和平發展，確保大陸實現既定的「建設全面小康社會」目標的戰略機遇期。

(三) 採取積極措施促進兩岸政黨交流和民間經貿文化交流，加大人員財物交往的力度、密度，增進兩岸相互之間的瞭解、理解與信任，增進人民之間的情感。

除了新思維的內容外，這些內容具有一些特點：就是「一個中國」、以民為本、和平發展，反獨優先、兩手並用、求同存異、共創雙贏。所謂「一個中國」，依據新胡四點的說法和《反分裂國家法》的定義，就是指：「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。」，自 1949 年以來，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。中國是包括 2300 萬台灣同胞在內的 13 億中國人民的中國，大陸是包括 2300 萬台灣同胞在內的 13 億中國人民的大陸，台灣也是包括 2300 萬台灣同胞在內的 13 億中國人民的台灣。所謂「以民為本」，見之於胡錦濤在 2003 年 12 月提出的「三個只要有利」、2005 年 3 月「胡四點」提出的「四個只要有利」和莊嚴承諾⁷³以及 2006 年 4 月「新胡四點」提出的「兩個凡是」⁷⁴。

所謂「和平發展」，主要見之於胡連、胡宋會談公報和「新胡四點」。胡連會談公報指出：「目前兩岸關係正處在歷史發展的關鍵點上，兩岸不應陷入對抗的惡性循環，而應步入合作的良性迴圈，共同謀求兩岸關係和平穩定發展的機會，互信互助，再造和平雙贏的新局面，為中華民族實現光明燦爛的願景。」胡宋會談公報指出：「當前兩岸關係發展正處於重要關鍵時刻，兩黨應共同努力，促進兩岸關係的緩和，謀求台海地區和平穩定，增進兩岸人民福祉，維護中華民族的整體利益。」而「新胡四點」指出：「求和平、促發展、謀合作是時代的潮流，應該站在歷史的新高度來審視和處理兩岸關係，維護台海和平穩定，促進兩岸交流合作，最大限度地為兩岸同胞謀和平、謀福祉，牢牢把握兩岸關係和平發展這個主題，推動兩岸關係朝著和平穩定的方向發展，共同開創兩岸關係和平發展的新局面，共同促進中華民族的偉大復興。」所謂「反獨優先」，主要是針對台獨分裂勢力利用大陸舉辦奧運會之機加緊落實「法理台獨時間表」這一圖謀而作出的戰略部署。正如賈慶林在紀念「江八點」發表十周年時所指出的：「台獨分裂勢力及其活動，嚴重威脅著中國的主權和領土完整，嚴重破壞和平統一的前景，嚴重損害中華民族的根本利益，成為破壞台海地區乃至亞太地區和平穩定的現實威脅。因此，堅決制止台獨分裂活動，維護台海和平和兩岸關係穩定發展，是當前兩岸同胞的共同任務。」

⁷³ 所謂莊嚴承諾指的是無論在什麼情況下，大陸都將尊重、信賴、依靠台灣同胞，並且設身處地地為他們著想，千方百計照顧和維護他們的正當權益，只要是對台灣同胞有利的事情，只要是對促進兩岸交流有利的事情，只要是對維護台海地區和平有利的事情，只要是對祖國和平統一有利的事情，我們都會盡最大努力去做，並且一定努力做好。

⁷⁴ 所謂兩個凡是，係關係到台灣同胞切身利益的事情都要認真對待，凡是對台灣同胞作出的承諾都要認真履行。將忠實履行對台灣同胞作出的承諾，既不會因局勢的一時波動有任何改變，也不會因有少數人的干擾和破壞而有任何改變。

所謂「兩手並用」，就是堅持以最大的誠意、盡最大的努力爭取和平統一的前景，同時絕不容忍台獨，絕不允許台獨分裂勢力以任何名義、任何方式把台灣從祖國分割出去，如果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，這就是《反分裂國家法》的規範，就是以和平的方式發展交流爭取民心，以軍事準備應付台獨分裂行徑的挑釁，做到「軟的更軟，硬的更硬」，不急於統一，但也決不容忍台獨。所謂「求同存異」，「同」主要指「一中原則」或體現此原則的「九二共識」，即承認兩岸同屬於一個國家，均為中國領土不可分割的組成部分；「異」包括對「一中」內涵的表述，包括兩岸不同的社會制度、意識形態、生活方式及生活水準差距等；就是要在這基礎上，兼顧台海兩岸與國際社會三方面的利益，擷取三方均能接受的最大公約數，以和平發展為主題，通過開展互利雙贏的交流合作和平等協商等，循序漸進地達成振興中華、整合兩岸的目標。所謂「共創雙贏」，最早見之於 2003 年胡錦濤參加全國人大台灣組座談時的講話，之後陸續見之於「五一七聲明」、賈慶林紀念「江八點」十周年講話、胡錦濤會見台灣泛藍三黨主席的談話、兩岸黨對黨會談公報，以及國台辦主任陳雲林的有關講話等。中央領導明確指出：「兩岸合則兩利、通則雙贏、分則兩害，已經為越來越多的台灣同胞所認識，兩岸不應對立、對抗，而應和解、合作，實現互利雙贏、共同發展。這是兩岸同胞的共同期盼，也是海內外中華兒女的共同心願。」

上述內容特點的邏輯關係是：「一個中國」原則體現了包括台灣同胞在內的全中國人民的根本利益，故是實現兩岸關係和平發展的重要基礎和實現祖國和平統一的基石，是對台工作必須堅定不移遵循的基本原則；「以民為本」是中國共產黨一切工作的基本出發點和實現兩岸關係和平發展的根本歸宿，因此，堅持「一中原則」必須也必然要「以民為本」；「以民為本」就是從大多數人民的利益和願望出發，海峽兩岸和國際社會都需要和平發展，故「和平發展」是兩岸關係發展的主題和兩岸同胞共同奮鬥的目標，是實現國家和平統一的最佳路徑；台獨危害和平，分裂危害發展，故為了確保海峽兩岸與台海地區和平發展的戰略機遇期，現階段對台工作必須「反獨優先」；「以民為本」、「和平發展」必須軟、硬兩手並用，一手促交流、謀發展、爭取民心，一手抓武備、震懾台獨冒險；零和遊戲不符合「以民為本」、「和平發展」的宗旨，以及冷戰後的時代潮流與各方願望，故深化互利雙贏的交流合作是實現兩岸關係和平發展的有效途徑，開展平等協商是實現兩岸關係和平發展的必由之路。

至於新思維所體現的基本精神就是一切從實際出發，一切從人民的需要出發，抓住難得的發展機遇，兩岸攜手合作開創未來；將原則的堅定性和策略的靈活性結合起來，既堅持「一個中國」原則、「九二共識」和「反獨優先」，又兼顧台海兩岸與國際社會三方面的利益，擷取三方均能接受的最大公約數；通過深化平等互利雙贏的交流合作，逐步縮小兩岸在各方面的差距，使兩岸同胞感情更

融洽，合作更深化，利益聯繫更緊密，共同促進中華民族的偉大復興，為最終解決台灣問題奠定紮實的根基。

