

第三章 法制化下中國大陸的對台政策

第一節 反分裂國家法的制定原因與過程

一、反分裂國家法的制定原因

根據中華民國外交部在 2005 年 3 月 29 日新聞稿中曾指出，反分裂國家法的動機，外交部認為計有¹：1. 建立單邊支配地位：中國大陸經由該法在兩岸關係上扮演立法者、裁判者及執法者三位一體角色。2. 建構武力攻台之法律基礎：中國大陸藉由反分裂國家法將其對台作為由政策宣示轉化為法律依據，在法律層次為侵略台灣鋪路。3. 向國際宣示強硬立場：重申台灣係其內政問題，向國際社會宣示其對台政策紅線，作為與國際間關切台海局勢之各方討價還價之籌碼。4. 塑造偽善民主正當性：中國由人大審議通過反分裂國家法，使其得以反映大陸民意為由，為對台強硬立場塑造所謂民主性及正當性。上述四點為外交部所表達的看法，這種看法透露出官方的意見及觀察。

而中共制定反分裂國家法的動機，筆者歸納及提出自己的淺見認為大致有下列幾種觀點：

〈一〉以法制法：中共制定反分裂國家法宣稱是有法理依據，並且符合相關法律的規定，根據中共上海社科院台灣研究中心楊劍副秘書長及復旦大學美國研究中心信強博士認為：「中共制定反分裂國家法的法理依據包括憲法、立法法、刑法、領土法、國際法及法理管轄等，其中中共憲法序言中指出台灣是中華人民共和國的神聖領土之一部分，完成祖國統一大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責²」，上述點明了反分裂國家法的法理依據；另外北大國關學院李義虎教授則認為「反分裂國家法的立法主旨在於對兩岸關係進行必要的規範，防止破壞目前兩岸關係秩序的行爲，……大陸被迫採取法律手段遏制和制止台獨，在客觀上會起到規範兩岸關係，規範當事者行爲的作用，用法律作為規範秩序和行爲的手段，一方面確實出現了危害秩序必須加以處理的因素，另一方面也意味著秩序有可能回歸常態³」，由上可知中共制定反分裂國家法的目的及用意，其一便是為了要以法制法，配合法律戰作為向國內外宣傳及處理台灣問題的依據和法源基礎。

中共制定反分裂國家法的目的及用意，在於以反分裂國家法抗衡美國的台灣關係法，美國和中共談起有關台灣問題時，美國一貫的答覆就是依據「台灣關係法」，「台灣關係法」是美國的國內法，而中共與美國間訂有三個建交公報，至於「台灣關係法」和三個建交公報間，何者的法位階較高，美國完全根據自身利益

¹ 參見〈外交部新聞稿〉，2005 年 3 月 29 日，網址 <http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mofa9403.htm>。

² 楊劍、信強，〈制定反分裂國家法的必要性和法理依據〉，載於《中國評論》，北京：2005 年 1 月號，頁 37-38。

³ 李義虎，〈反分裂法體現了反對分裂和維護和平的高度統一〉參見網址 <http://big5.chinataiwan.org/web/webportal/W5266606/A70951.htm>。

的判斷來決定，因此，中共爲了應付美國國內法地位的「台灣關係法」，就制定一個屬於國內法層次的反分裂國家法，將台海衝突變成國內事務，來阻止美國將來介入台海之間的衝突，因此中國大陸以法制法的目的及用意相當明顯。

誠如台灣的楊永明教授認爲：「中共制定反分裂國家法的另一個主要訴求的對象是美國與日本，除了展現北京不惜一戰的決心，更有告誡美國不可支持台獨勢力的發展⁴」故反分裂國家法的目的及用意，就是因應美中台三角關係發展，而採取的以法制法的手段。

另外，中共制定反分裂國家法的目的及用意，還有一種看法是認爲要反制台灣的「公民投票法」，台灣的公投法在 2003 年 11 月間通過，立法院通過的「公民投票法」，其意義係指如果要改變台灣現狀的決定，必須通過全體台灣人民的同意，因此中共爲了防止台獨勢力藉由公投改變現狀而分裂領土，故決定採取以法制法的手段。

〈二〉遏止台獨分裂勢力：中共領導之一張克輝曾明確表示，「反分裂國家法並不是針對廣大台灣同胞，而是針對極少數搞台獨，企圖分裂國家的台獨分裂勢力」⁵，因此中共制定反分裂國家法的目的及用意，在於遏止台獨分裂勢力，根據反分裂國家法第八條規定，明確授權國務院、中央軍委會得採取非和平的方式及其他必要措施，以捍衛國家主權及領土完整，可見中共制定反分裂國家法的目的及用意，有一項是遏止台獨分裂勢力。當時中國國民黨發言人張榮恭先生指出：「中共國家主席胡錦濤在 2004 年 9 月接掌軍權後，中共對台政策在軟硬兩個方面雙重強化，春節包機是加強懷柔的表現，爭取的對象就是台灣人民，反分裂國家法則爲加強高壓的手段，威嚇的對象是台獨勢力，尤其對台獨劃下紅線，擺明踩線就打⁶。

〈三〉爭奪台海戰略主導權：台海戰略主導權一直是美國、日本及中國大陸所重視的戰略要地，就美國來說，台海地區是美國西太平洋的屏障；就日本來說，台海地區是其石油的運輸與商船貿易大部分都經過台海地區，因此台海地區是掌控日本生命補給線的戰略要線；就中國大陸來說，台海地區是中國大陸出西太平洋的要道，掌控了台海周邊海域，也就是突破美日安保防線，直接威脅日本的補給線，也造成美國西太平洋屏障的缺口，可見中共制定反分裂國家法的目的及用意，有一項是爭奪台海戰略主導權。因爲台海地區周邊海域是具有重要戰略地位，爲了防範美國單方面對台海掌控與解釋權，故中共制定反分裂國家法，有一項目的及用意便是爲了爭奪台海戰略主導權。

〈四〉作爲對台政策的依據：中國大陸對台政策一直是沿用鄧小平時期的「一國兩制」，和江澤民時期的江八點，周志懷教授指出「反分裂國家法的出台，則爲以法反對和遏制台獨分裂勢力，以法推進兩岸關係發展與祖國統一進程提供法理基礎，以胡錦濤對台工作的四點意見與反分裂國家法爲核心，對台政策已初具雛

⁴ 楊永明，〈台海安全進入結構性變化〉，參見《中時電子報》，台北：2005 年 3 月 15 日。

⁵ 參見〈張克輝：反分裂針對極少數台獨〉，《聯合新聞網》，台北：2005 年 1 月 2 日。

⁶ 張榮恭，〈反分裂法將立法：兩岸關係恐復緊繃〉參見《聯合新聞網》，台北：2005 年 2 月 13 日，網址 <http://www.udn.com/2005/2/13/News/World/Wor1/2506870.shtml>。

形」⁷，故中共制定反分裂國家法的目的及用意，其中之一便是作為對台政策的依據，藉以規範兩岸關係發展。中國大陸制定反分裂國家法，目的及用意就是將台灣問題法律化，並藉由國內法的方式來解決，以展現其反獨的決心及意志。

〈五〉安撫大陸內部主張對台用武的勢力：中共領導人深知對台政策必須獲得內部人士的一致意見及共識，故藉由胡四點意見中第四點及反分裂國家法中第八條的規定來安撫大陸內部主張對台用武之鷹派勢力，這就是中共制定反分裂國家法的目的及用意之一。

〈六〉穩定大陸外部環境，全力解決大陸內部問題：當前中國大陸內部問題，最重要的便是經濟問題，三農問題及發展問題，這些問題必須要解決。然而中國大陸必須要先穩定外部環境，才能夠全心全力解決內部問題，而外部環境問題中，法理台獨便是令中共最不安的問題，因為他會影響到大陸內部獨立的呼聲，如果沒有妥善處理，將會影響到國家戰略目標的執行。台灣的吳玉山教授曾指出：「反分裂國家法用法律的方式重述北京過去政策宣言，它只是試圖維護現狀，這個法律不是主動攻擊的訊號，而是反映出北京保守和畏懼變動的心態，從胡錦濤在胡四點中希望台灣當局履行四不一沒有的承諾，就可以看出中共畏懼台灣改變的心情⁸」，因此中共制定反分裂國家法的目的及用意，就是要穩定大陸外部環境，以全力解決大陸內部問題。

另外，根據政大國關中心許光泰研究員認為中國大陸制定反分裂國家法的主要理由有五，第一是「為了反對和遏制『台獨』分裂勢力分裂國家」，第二是「促進祖國和平統一」，第三是「維護台灣海峽地區和平穩定」，第四是「維護國家主權和領土完整」，第五是「維護中華民族的根本利益」，這5個理由是互相牽連影響的，代表5個政治訴求，其中當以第一個理由最為關鍵，只要能遏制「台獨」，就有助於祖國的和平統一，等於維護了國家主權和領土完整，這當然符合民族利益⁹，這五點理由充分表達出台灣部分人士的觀察。

除此之外，反分裂國家法之立法目的便是反分裂國家法第一條所揭櫫之「為了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益，根據憲法，制定本法。」而反分裂國家法之立法原則，不外乎是以鄧小平理論和三個代表重要思想為指導，以憲法為依據，貫徹中央對台工作的大致方針，緊緊圍繞在反對和遏止台獨分裂勢力分裂國家的活動，促進祖國和平統一這個主題，充分體現中共最大的誠意，盡最大的努力爭取和平統一的一貫主張，同時表明全中國人民維護國家主權和領土完整，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的共同意志和堅定決心，以上便是反分裂國家法之立法原則，也是中共從第一代領導人到第四代領導人對台政策所奉行不渝的綱領。

⁷ 周志懷，〈反分裂國家法是推進祖國統一進程的戰略性舉措〉，載於《台灣周刊》，北京：第10期，2005年3月21日，頁3。

⁸ 吳玉山，〈反分裂法．．．畏懼變動的北京〉，參見《聯合報》，2005年3月11日。

⁹ 許光泰，〈從法律層面評中國反分裂國家法〉，《展望與探索》第3卷第4期，新店：展望與探索雜誌社，2005年4月15日出版，頁10。

反分裂國家法，對中國大陸來說，是邁出對台政策法制化之重要一步，因此我們必須要探討其時所參考之法源依據。根據上海社科院台灣研究中心楊劍先生與復旦大學美國研究中心信強博士認為反分裂國家法的法理依據包括法、立法法、刑法、領土法、國際法以及法理管轄等，以下特列表以便說明¹⁰：

表 3-1 反分裂國家法的法理依據：

法理依據項目	法理依據內容
中華人民共和國憲法	在序言中指出：「台灣是中華人民共和國的神聖領土之一部分，完成祖國統一大業是包括台灣同胞在內的全中國人民之神聖職責。．．．國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動」
立法法	第八條規定：「涉及國家主權的事項只能制定法律，一旦制定法律的條件成熟時，由全國人民代表大會及其常務委員會及時制定法律」
刑法	第十三條規定：「一切危害國家主權、領土完整和安全，分裂國家．．．的行爲，依照法律應當受刑罰處罰的，都是犯罪。刑法並確立了危害國家安全罪這一類型的犯罪。」
領土法	根據《中華人民共和國領海毗連區法》第二條第二款規定：「中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿海島嶼、台灣及其包括釣魚島在內的附屬各島，澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼」
國際法	國際法根據兩原則 1.國家承認原則：中國一貫堅持逆承認原則，全世界大多數國家均承認世界上只有一個中國，即中華人民共和國，台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分 2.領土主權原則：主權作為國家的固有權利，主權原則之一就是國家之領土完整及政治獨立不得侵犯，國家有權捍衛國家領土、主權完整，並對其領土以及領土內的一切人和事物有行使管轄的權力
法理管轄	管理權是國家固有的基本權利之一，中國以及世界大多數國家的刑事、民事法律管轄的一般都實行屬地原則為主，兼採屬人原則以及保護原則，根據基於國家主權而產生屬地原則，中國擁有對中國領域以內一切不享有特權和豁免的人、物、事進行管轄的權利。台灣屬於中國的一部分，因此任何發生在台灣島內或是大陸境內的危及國家統一行爲，適用於屬地管轄原則，此外，根據屬人原則和保護原則，無論是中國人還是外國人，如果在中國境外對中國國家或中華人民共和國公民構成犯罪，中國法律也享有管轄權。

由上，我們可以清楚的知道，反分裂國家法的法理依據包括法、立法法、刑法、領土法、國際法以及法理管轄等，這些法理依據對於反分裂國家法的出台，都產生相當程度的影響。

¹⁰ 楊劍與信強，〈制定反分裂國家法的必要性和法理依據〉，載於《中國評論》，2005年1月號，頁37-38。

二、反分裂國家法的立法前置作業

關於反分裂國家法的立法過程的程序探討，王兆國說：「爲了把這部法律制定好，起草本法的工作班子認真研究了近幾年來全國人大代表、全國政協委員、社會各界人士和海外僑胞關於對台立法的意見和建議，吳邦國委員長又先後主持召開四次座談會，分別聽取了部分省市負責同志、法學專家和對台事務專家、中央有關部門負責同志以及部分港澳同胞和海外僑胞的意見，經對各方面的意見進行匯總研究，草擬出《反分裂國家法草案》，而胡錦濤總書記主持召開各民主黨派中央和全國工商聯的負責人及無黨派人士座談會，聽取了對草案徵求意見稿的意見，在此基礎上，經對草案徵求意見稿進一步修改，形成了《反分裂國家法草案》¹¹；台灣學者周繼祥則認爲第十屆全國人大常委會第十三次會議認真審議了該草案，出席會議的常委會組成人員全票通過了《反分裂國家法草案》的議案，並決定提請本次大會審議」，因此中共制定《反分裂國家法》，採取的是主持者層次較高、學者專家參與的人數眾多、手續較爲謹慎的立法程序¹²。

第十屆全國人大常委會第 13 次會議定於 2004 年 12 月 25 日至 29 日舉行，會議將對「反分裂國家法(草案)」等草案進行首次審議。第十屆全國人大常委會第 26 次委員長會議 2004 年 12 月 17 日在北京舉行，由吳邦國委員長主持會議，首次提請「反分裂國家法(草案)」。

2004 年 12 月 17 日舉行的第十屆全國人大常委會委員長會議將「反分裂國家法(草案)」列入十屆全國人大常委會第 13 次會議議程草案，常委會法制工作委員會負責人當日明確表示：「這部法律草案的適用範圍不包括香港特別行政區和澳門特別行政區。中國外交部發言人在 2004 年 12 月 23 日在回答記者的提問時說：「全國人大就反分裂國家法啓動立法程序，完全是遏止台獨勢力的分裂活動，有利於維護台灣海峽和亞大地區的穩定和繁榮」。第十屆全國人大常委會第 13 次會議 29 日經過表決，以全票通過全國人大常委會關於提請審議「反分裂國家法(草案)」的議案，決定提請十屆全國人大三次會議表決，而後來中國十屆全國人大三次會議表決通過《反分裂國家法》獲通過的反分裂法有十條。2005 年 3 月 9 日，第十屆全國人大法律委員會召開會議，對各代表團的審議意見逐條進行審議，法律委員會認爲草案已經成熟是可行的，但同時提出一些修改意見¹³：

1. 有的代表提出，草案的說明中講到黨的十六大關於「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」的論斷，表明了我們對台工作的原則立場，受到全中國人民的擁護，建議本法對這一原則立場作集中、完整的表述，法律委員會經研究，建議根據上述意見將第二條

¹¹ 參見《國台辦網站》，〈王兆國：關於反分裂國家法（草案）的說明〉，2005 年 3 月 8 日，網址 http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/refer95/2_12.htm。

¹² 周繼祥，〈中共制定反分裂國家法的挑戰與對策〉，載於《立法院院聞》，台北：立法院院聞月刊社，2005 年 4 月刊，第 33 卷第 4 期，頁 21。

¹³ 參見《人民日報》，2005 年 3 月 15 日。

修改為「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。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。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」。

2. 原第三條第二款規定「解決台灣問題，實現祖國統一，是中國的內部事務，任何外國勢力不得干涉」。有代表提出本法作為國內法，處理中國自己的內部事務，因此將第三條第二款修正為「解決台灣問題，實現祖國統一，是中國的內部事務，不受任何外國勢力的干涉。」
3. 原第六條第一款第一項規定「國家採取鼓勵和推動兩岸居民往來，增進瞭解，增強互信」，有代表建議將上述規定中「兩岸居民往來」，改為「兩岸人員往來」。其原因是人員往來的涵義比較寬，既包括個人往來，也可以包括社會團體所組織的人員往來，因此將此項修正為「國家採取鼓勵和推動兩岸人員往來，增進瞭解，增強互信」。
4. 原第八條規定「國家得採取非和平方式及其它必要措施」的三種情勢，其中第三種情勢是「和平統一的條件完全喪失」，有代表提出作為一種情勢，將「條件」修改為「可能性」，可以更好表明，只要和平統一還有一線希望，我們就會進行百倍努力，因此將此部分修正為「和平統一的可能性完全喪失」。
5. 有代表提出，原草案中有兩條關於採取非和平方式的規定，第八條是實體性規定，第九條是程序性規定，將這兩條合併成一條作為兩款，就更加簡明。因此將兩條合併成一條修正為「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它必要措施，捍衛國家主權和領土完整。依照前款規定採取非和平方式及其它必要措施，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。」

根據有的代表的意見，還對草案作了個別文字修改。此外，對有些代表提出的其他意見，法律委員會經認真研究認為，這些意見涉及的有關問題，在起草和徵求意見過程中已經反覆、慎重研究過，以不作改動為妥。因此經修正後的條文共 10 條。

反分裂法草案原先由人代會常委會副委員長王兆國在 2005 年 3 月 8 日做說明之時，共計十一條，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¹⁴。反分裂國家法前後條文對照表如下整理：

表 3-2 反分裂國家法前後條文對照表：

法條	原法條	新法條
條號		

¹⁴參見《國台辦網頁》，〈王兆國：關於反分裂國家法（草案）的說明〉，2005 年 3 月 8 日，網址 http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/refer95/2_12.htm。

第一條 (前後條文相同)	爲了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益，根據憲法，制定本法。	爲了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益，根據憲法，制定本法。
第二條	世界上只有一個中國， <u>台灣是中國的一部分</u> ，中國的主權和領土完整不容分割。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。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。	世界上只有一個中國， <u>大陸和台灣同屬一個中國</u> ，中國的主權和領土完整不容分割。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。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。
第三條	台灣問題是中國內戰的遺留問題。解決台灣問題，實現祖國統一，是中國的內部事務， <u>任何外國勢力不得干涉</u> 。	台灣問題是中國內戰的遺留問題。解決台灣問題，實現祖國統一，是中國的內部事務， <u>不受任何外國勢力的干涉</u> 。
第四條 (前後條文相同)	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。	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。
第五條 (前後條文相同)	堅持一個中國原則，是實現祖國和平統一的基礎。以和平方式實現祖國統一，最符合台灣海峽兩岸同胞的根本利益。國家以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一。國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度，高度自治。	堅持一個中國原則，是實現祖國和平統一的基礎。以和平方式實現祖國統一，最符合台灣海峽兩岸同胞的根本利益。國家以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一。國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度，高度自治。
第六條	國家採取下列措施，維護台灣海峽地區和平穩定，發展兩岸關係： （一）鼓勵和推動兩岸居民往來，增進瞭解，增強互信； （二）鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作，直接通郵通航通商，密切兩岸經濟關係， <u>互利互惠</u> ； （三）鼓勵和推動兩岸教育、科	國家採取下列措施，維護台灣海峽地區和平穩定，發展兩岸關係： （一）鼓勵和推動兩岸 <u>人員</u> 往來，增進瞭解，增強互信； （二）鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作，直接通郵通航通商，密切兩岸經濟關係， <u>互利互惠</u> ； （三）鼓勵和推動兩岸教育、科技、文

	<p>技、文化、衛生、體育交流，共同弘揚中華文化的優秀傳統；</p> <p>(四) 鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪；</p> <p>(五) 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。國家依法保護台灣同胞的權利和利益。</p>	<p>化、衛生、體育交流，共同弘揚中華文化的優秀傳統；</p> <p>(四) 鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪；</p> <p>(五) 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。國家依法保護台灣同胞的權利和利益。</p>
第七條 (前後條文相同)	<p>國家主張透過台灣海峽兩岸平等的協商和談判，實現和平統一。協商和談判可以有步驟、分階段進行，方式可以靈活多樣。台灣海峽兩岸可以就下列事項進行協商和談判：</p> <p>(一) 正式結束兩岸敵對狀態；</p> <p>(二) 發展兩岸關係的規劃；</p> <p>(三) 和平統一的步驟和安排；</p> <p>(四) 台灣當局的政治地位；</p> <p>(五) 台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間；</p> <p>(六) 與實現和平統一有關的其他任何問題。</p>	<p>國家主張透過台灣海峽兩岸平等的協商和談判，實現和平統一。協商和談判可以有步驟、分階段進行，方式可以靈活多樣。台灣海峽兩岸可以就下列事項進行協商和談判：</p> <p>(一) 正式結束兩岸敵對狀態；</p> <p>(二) 發展兩岸關係的規劃；</p> <p>(三) 和平統一的步驟和安排；</p> <p>(四) 台灣當局的政治地位；</p> <p>(五) 台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間；</p> <p>(六) 與實現和平統一有關的其他任何問題。</p>
第八條 (原條文中只有一項；新條文將第九條併入成第八條第二項)	<p>「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，或者和平統一的條件完全喪失，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。</p>	<p>「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。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。</p>
第九條(新條文將原條文第九條併入第八條第二項)	<p>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。</p>	<p>依照本法規定採取非和平方式及其他必要措施並組織實施時，國家盡最大可能保護台灣平民和在台灣的外國人的生命財產安全和其他正當權益，減少損失；同時，國家依法保護台灣同胞在中國其他地區的權利和利益。</p>

第十條〈原條文第十條調整成爲新條文第九條〉	依照本法規定採取非和平方式及其他必要措施並組織實施時，國家盡最大可能保護台灣平民和在台灣的外國人的生命財產安全和其他正當權益，減少損失；同時，國家依法保護台灣同胞在中國其他地區的權利和利益。	本法自公佈之日起施行。
第十一條〈原條文第十一條調整成爲新條文第十條〉	本法自公佈之日起施行。	無

作者自行製表與整理，字下標線表示特別及值得注意的變化處

反分裂國家法修改前後條文到底有什麼樣的差異？依楊開煌教授的看法認爲至少有四點差異¹⁵：1.關於一中原則三段論的呈現：此說明在法律位階上承認台灣與大陸具有平等的位階，這是中國大陸第一次以法律條文明確定義兩岸談判位階，顯然這是過去前所未見的，從這個修改來看，新條文的調整楊教授認爲這是很有意義的。2. 關於和平統一的條件完全喪失修改成爲和平統一的可能性完全喪失：條件是指客觀形勢所呈現的事實；而可能性則是主觀的認知。從法律的角度來看，條件比較容易掌握，而可能性則帶有極大的不確定性；從政治的角度來看，可能性的用語較爲彈性，空間相對於條件來說都比較大。3.關於外國勢力不得干涉修改爲不受任何外國勢力的干涉：因爲不得含有一種命令威脅的語氣，而且美國在台海問題上一定是介入而且具有一定的影響力，修改成新條文，這是一種務實的說法，較爲合理與彈性。4.居民修改爲人民：在中共的考量下，人民一詞較爲中性，而居民則帶有一種非中立敵我價值判斷在內。這四點差異，清楚點出反分裂國家法前後條文的差別，也明白的點出中共當局思考該法的考量點，楊教授對於前後條文差異的看法，可以使我們更清楚的瞭解反分裂國家法。

另外一個重要探討的問題，是《反分裂國家法》是中華人民共和國的全國人大通過的法律，依中華人民共和國憲法第六十二條第三項，爲一項「基本法律」，其位階低於憲法而高於其他法律。而經由全國人大制定，也意味只有全國人大能廢止或修正，人大常委會雖得於人大閉會期間進行部分補充和修改，但不得牴觸其基本原則(憲法第六十七條第三項)。若依其立法法第四十二、四十三條，人大常委會得依國務院、中央軍委會等機關的要求，對本法做出解釋。又依立法法第五十六條，國務院得就本法執行事項制定行政法規。蘇永欽教授特別提出，這部看似普遍性的法律，從第一條的立法目的規定即知，其實並非是一般性法律，而是針對兩岸特殊情勢的專門性法律：「爲了反對和遏制『台獨』分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，

¹⁵ 楊開煌，〈綜評反分裂國家法〉，載於《海峽評論》，台北：第 172 期，2005 年，頁 32。

維護中華民族的根本利益，根據憲法，本法」，也是對岸首次以法律具體確認兩岸下的「國家」狀態：「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。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。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」(第二條)，並用三個條文(從第三條到第五條)規定實現兩岸統一的原則：「台灣問題是中國內戰的遺留問題。解決台灣問題，實現祖國統一，是中國的內部事務，不受任何外國勢力的干涉」(第三條)；「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」(第四條)；「堅持一個中國原則，是實現祖國和平統一的基礎。以和平方式實現祖國統一，最符合台灣海峽兩岸同胞的根本利益。國家以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一。國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度，高度自治」(第五條)。猶如我國的兩岸人民關係條例有對憲法上的國家定位作進一步具體化的功能，反分裂國家法的這些規定，也使中華人民共和國憲法的國家定位更為具體。¹⁶

在這其中，蘇永欽教授點出幾項值得注意之處，值得研究者特別留意。第一，在這個中華人民共和國規範兩岸問題的專法中，把「台灣」和「大陸」對稱，而且強調「大陸和台灣同屬一個中國」。第二，不論「大陸和台灣同屬一個中國」，或「台灣是中國的一部分」，都不是如憲法序言裡說的：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分」，而是用「中國」作為涵蓋大陸和台灣的政治體。甚至談到「主權和領土完整不容分割」時，主詞也是中國。第三，對照第三、四、五條要處理的內戰遺留的「台灣問題」，和第八條作為非和平方式解決台灣問題前提的「台灣從中國分裂出去」，顯然是兩個不同層次的「分裂」。換言之，現狀已經是分裂，否則就沒有統一的問題，但現狀還不是「台灣從中國分裂出去」，否則何需奢談和平統一的原則，應該直接進入非和平方式解決。然而什麼是把台灣從中國分裂出去？目前這樣台灣有自己的政府，自己的人民，自己的法律體系、軍隊和外交關係，都還不構成台灣和中國的分裂，所謂的分裂出去，必然還要切斷某種現在仍保有的和中國的聯繫。¹⁷ 因此蘇教授的分析，是相當具有價值性的，特別是在大陸和台灣同屬一個中國、反分裂法認定兩岸現狀已經是分裂，否則就沒有統一的問題，但現狀還不是「台灣從中國分裂出去」，否則何需奢談和平統一的原則，這樣的見解是值得研究者仔細推敲。

中國大陸選擇此「基本法律」位階由全國人大通過而不是由全國人大常委會來通過「一般法律」，而且還刻意在完全無異議情況下通過後鼓掌有兩分鐘之久，這等於說明此法是由代表全中國的民意機關所通過，此法的立法宗旨在於反對分裂國家正是代表全體大陸 13 億人的民意。在全文中，除此法第 4 條的規定把《憲法》序言中有關台灣和大陸的關係重述一遍外，並規定「維護國家主權和領土完

¹⁶蘇永欽，〈從區際法的角度看反分裂國家法〉，載於《中華國際法與超國界法評論》第 1 卷第 1 期創刊號，台北，中華民國國際法學會發行，民國 94 年 6 月出版，頁 45-46。

¹⁷蘇永欽，〈從區際法的角度看反分裂國家法〉，載於《中華國際法與超國界法評論》第 1 卷第 1 期創刊號，台北，中華民國國際法學會發行，民國 94 年 6 月出版，頁 46。

整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務」。

就立法上，筆者觀察到反分裂國家法在立法上有幾個特點：

1. 高位階的立法者：中共爲了要制定反分裂國家法，特別成立了「立法領導小組」，由人大委員長吳邦國先生出任小組組長，負責具體立法相關準備工作，而人大常委會法律工作委員會主任胡康生先生，則是負責技術層面的立法論證和起草工作，故這部法的主事者層級都非常的高。
2. 各單位整合參與進行立法程序：中國大陸一般的法律都是由行政部門國務院提交草案，而反分裂國家法則是由最高權力機關的人大常委會提出，參與立法的部門以及專業人士有關台辦、台聯、中國社科院、解放軍總政治部、軍事科學院及國防大學等，而專業人士包括中國大陸研究兩岸台灣及美國的專家，以及研究憲法、戰爭法、緊急狀態法等相關領域的學者參與整合進行立法程序。
3. 立法由特殊機關通過：中國大陸其他一般的法律是由人大授權，每季召開人大常委會爲通過機關，由全體人大通過的，只有涉及到憲法和中央國家機關層級的，才是由全體人大通過，故反分裂國家法的位階是低於憲法之下，立法過程十分慎重。
4. 反分裂國家法實施間隔與一般法律不同：反分裂國家法從通過、公布到生效，只花一天的時間就完成立法程序，而大陸其他法律，從公布到執行之間的時間，是爲了相關權力機關作爲緩衝調整之用，因此由此可知反分裂國家法之法律性質的特殊。
5. 反分裂國家法出現許多不確定的法律概念：該法第八條中，當三個構成要件該當時，則對台採取非和平的方式，然而這三個構成要件本身，卻充滿了不確定的法律概念，這雖然有更大的空間可以彈性解釋，由中共方面掌握主導權，但這與法律應該避免太多不確定法律概念的字眼，明顯是違背的。

綜上特點，可以看出反分裂國家法在立法上的特殊性與中共當局對於該法的深思熟慮，該法經過北京當局再三討論與思索後所出台的法律，一方面對中共來說顯出法制化的重要，另一方面更顯示出這部法律不同於內地其他法律，有其特殊的考量性與時代背景。

第二節 反分裂國家法的內容

我們要探討反分裂國家法的內容，首先必須針對幾項問題如定名爭議、胡四點的具體內容、反分裂國家法整部法律的內容及該法法條中所存在的爭點進行探究。

一、定名爭議

要探討反分裂國家法的內容前，我們首先必須瞭解這部法在定名時之相關討論，關於反分裂國家法的定名爭議，反分裂國家法的定名，從統一法到反分裂法，其演變的過程，是要瞭解該法所必須深思的問題，政治大學林碧炤教授認為反分裂法並不是一個新的概念，而是一個在中共內部長期醞釀如何反制台獨的結果。其中促成訂法最重要的動機當是台北在 2000 年之後已有台獨實質走向的跡象，2004 年前後更有法理上走向台獨的可能，無論公投或制憲的主張在台灣積極鼓吹，都讓北京覺得必須要制定一項法律來反制的需要。當然，這其中也有學者是認為制衡「美國的台灣關係法」，或是中共考慮到以經貿吸引台北政治傾向的策略失敗，改換法律手段，甚至於評估反分裂法的制定是希望藉對台灣「開刀」來穩住香港追求言論自由的動盪。但事實上反分裂法本來並不是從這樣的名稱去思考的，最早之前，在大陸已有很多學者提出以建立「國家統一法」的角度來解決台灣問題。譬如說建議北京應採統一法來反制台灣制憲和美國的「台灣關係法」前社科院台研所副所長李家泉教授，在 2004 年 5 月接受香港文匯報訪問時就透露，自 1996 年開始，特別是 1999 年在台北李登輝提出「特殊兩國論」以來，大陸對台專家或學者不止一次提出「國家統一法」的設想；但由於多方面原因，一直未獲中共高層更多關注，不過，在胡錦濤溫家寶領導班子上台之後，在對台工作方面似乎一直在考慮，醞釀更深入，更有效的政策與做法¹⁸。上海東亞所所長章念馳則是較早提出「統一法」概念的學者。他在 2003 年 3 月香港出版的「中國評論」期刊中就倡議制定統一法。他說：我們應該加大對統一內涵的研究，應該不斷發展統一理論，不斷對統一理論賦予新生命力，去制定一部「統一綱領」，催生一部「統一法」，將涉及統一前後及每個階段的目標、任務、方法都加以合理規範讓所有人都瞭解統一的好處及統一的步驟¹⁹。此外，在 2004 年 2 月，由上海國防戰略研究所主編的「國防戰略研究」雙月刊，2004 年第 2 期刊載一篇由「超限戰」作者喬良與王湘穗兩位空軍大校聯合執筆的專文中，「多管齊下 分級施壓 抑獨促統」。他們提出「抑獨促統」等多項建議，第一條就是制定「國家統一法」，內容主要是涵蓋法律條文明確對台主張和對台動武指標²⁰。

¹⁸ 李家泉，〈法理台獨不能容〉，《香港文匯報》，2004 年 5 月 6 日，網址 http://slave.wwpnews.net/news.phtml?cat=001YO&news_id=YO0405060007。

¹⁹ 章念馳，〈兩岸關係：現在與未來的反思〉，參見《中國評論》，第 75 期，2004 年 3 月號，頁 21-26。

²⁰ 喬良等，〈多管齊下 分級施壓 抑獨促統〉，參見《國防戰略研究》2004 年第 1 期，網址 <http://www.gf81.com.cn/gfbk/gfbk.htm>。

除此之外，人代會代表武漢市教育局副局長周洪宇亦在 2004 年 9 月向全國人大提出制定「國家統一綱領」或「國家統一法」建議案，並提出「國家統一綱領」具體架構²¹。更關鍵的是中共總理溫家寶於 2004 年 5 月 9 日在倫敦訪問途中，會見當地華僑與留學生時，回應一位具有國際法背景的華僑單聲建議時公開表示，北京將認真考慮制定「統一法」²²，這是中央領導人首度正面回應制定統一法，以強制性的法律推動兩岸統一。不過由於溫家寶這段談話並未經由「新華社」正式報導，因此他的談話是否只屬於對華僑建議的口頭回應，而不能定位在官方立場。但是很快的就在溫的談話三天之後，國務院台灣事務辦公室（以下簡稱國台辦）發言人李維一在 5 月 12 日回應台灣記者一項問題時就堅定表示「有關促進祖國統一的，來自於各個方面人士與團體的建議，包括以法律手段來促進祖國統一的建議，中國政府都會認真的考慮並予以採納的」²³。經過這樣的強調，再加上人民網事後加強報導，大致可以確定中國官方已經對「統一法」的問題進入謹慎考量的階段。雖然如此，國台辦對「統一法」仍然充滿了敏感性，同年 9 月 5 日發言人張銘清在面臨台灣中央社記者訪問時尚稱他根本不曉得有這個「統一法」版本，因此他無法就此做出評論。至於中國統一法的制定進程為何？張銘清則說，應以國務院總理溫家寶所說「認真考慮」為準²⁴。其實在溫家寶答覆「認真考慮」之後，中共實際上已在 2004 年 5 月至 9 月之間啟動了內部徵詢工作，對象包括大陸的涉台與法律學者，甚至於人大常委也在諮詢之列，希望能徵得法案的可行性與合理性。此外，為求得法案在轉移到人代會正式立法之前先能凝聚中共黨內高層決策人士的共識。因此，如何經由承辦單位的中央台辦，循序將草擬的法案提交到中共對台工作領導小組進行討論，最後得到政治局常委會的核可，就成為「國家統一法」後來逐漸轉變成《反分裂國家法》最重要的程序及過程所在。有幾個跡象可以部份證明這樣的趨勢與態度。第一，具有中共全國人大法律委員會委員身份，也兼具人大常委的信春應，在 2004 年 5 月 21 日在北京向香港媒體透露，人大正積極研究是否制定「國家統一法」，對付任何「分裂國家」的行為，該法除了適用台灣，也適用於港澳²⁵；第二，一項自北京透露出來的訊息，顯示中共涉台系統人員在 2004 年 9 月間在北京懷柔召開對台政策研討會，討論現階段中共對台政策，會中達成兩項主要結論：制定統一法，進行兩手準備。會中並傳達現階段對台工作，是以反獨為主，國台辦「五一七」聲明更是現階段中共對台工作綱領，同時，消息人士並稱為防止台獨，中共制定統一法是要以法律制約台獨發展²⁶，這項報導也透露出，擬定中的法案，即使名稱是統一法，內

²¹ 〈人大代表周洪宇提出制定國家統一法〉，參見《大陸新浪網》，2004 年 9 月 13 日，網址 <http://news.sina.com.cn/c/2004-09-13/15094303638.shtml>。

²² 參見《聯合報》，〈仇佩芬：〈溫家寶：認真考慮訂統一法〉〉，2004 年 5 月 11 日，頭版。

²³ 李維一，〈國台辦新聞發佈會實錄〉，參見《國台辦網站》，2004 年 5 月 12 日，網址 http://www.gwytb.gov.cn/x_wfbh/xwfbh0.asp?xwfbh_m_id=36。

²⁴ 廖真翔，發自北京的報導，《雅虎新聞網》，2004 年 9 月 5 日，網址 <http://tw.news.yahoo.com/040905/43/ye41.html>。

²⁵ 關於〈信春應的談話內容〉，請參閱《聯合報》2004 年 5 月 22 日，A13 版。

²⁶ 這項消息由聯合報不具名發自台北的報導，2004 年 9 月 23 日，A13 版。

容也是反獨為主。不過，到底後續的政策是如何演進，可能在文中沒有太多的資料說明，但從前面二個例子來分析，可以發現自溫家寶同意對統一法的制定需要「認真考慮」之後，在大陸內部所有涉及或參與這項法案建議與草擬的人員，多數應是以「統一法」的名稱為前提去建構防止「分裂國家」行為的法律²⁷。

在 2005 年 12 月 17 日，中共第十屆全國人大常委會議第二十六次委員長會議正式宣佈，《反分裂國家法》草案已經被列入 12 月 25 日至 29 日，所舉行的人大常委會第十三次會議進行首次審議。審議程序由全國人大常委會委員長吳邦國主持，共審議二十個議案，《反分裂國家法》排序在第七，由法制工作委員會主任胡康生說明該法草案與立法背景。這次會議並確立在第二年三月全國人代會舉行期間，將正式通過《反分裂國家法》。至於最後不用「國家統一法」而改用《反分裂國家法》名稱，台北中國時報記者則引述一位北京對台人士指稱，是由於「統一」必須要解決的問題甚為複雜，除了有兩邊的主權隸屬的問題，更重要的還有大陸與台灣人民情感的問題。但是，報導中也提到，「反獨」必須積極進行，將「反獨」拉到法理層次，主要是必須「師出有名」²⁸。

中共為何從原先考慮制定的統一法，後來改變成反分裂國家法，有幾項原因我們必須加以注意的：

〈一〉記取美國歷史經驗：中國大陸朱鎔基總理曾在 1999 年訪問美國，當時曾以美國南北戰爭為例，強調中共有權向南北戰爭一樣，使用武力對付台獨，美國 1860 年代南北戰爭，就是因為南方的十一州要脫離聯邦，宣布獨立而引起的，就在南方各州戰敗後，南方的總統戴維斯被視為叛徒，被當時北軍捕獲後以叛國罪〈Treason Guilty〉論處，經過審判後定讞，直到今日雖經南方議員多方努力，美國國會都不曾立法替戴維斯洗刷此一罪名，故中共在制定反分裂國家法時，所使用的英文稿和美國南北戰爭前北方所頒布的「反分裂決議」〈Anti-Secession Resolutions of the New York Legislature, 1861〉用詞相似²⁹。因此，中共從美國歷史經驗中認定反分裂國家法用來對台獨分子控以叛國罪，是具有正當性，同時也有利於爭取美國等西方國家的支持與理解。

〈二〉因應國際社會潮流的發展：國際社會在冷戰結束後，隨著前蘇聯及南斯拉夫的瓦解，獨立出許多新興的國家，並且這些國家在第一時間都獲得國際社會及聯合國的認可，如烏克蘭、吉爾吉斯、喬治亞共和國等，但是卻有一些國家，在第一時間內宣告獨立，但卻未獲得聯合國及國際社會的支持，反而還遭受到原主權國的攻擊，例如車臣共和國的尋求獨立卻引發內戰；另外一些國家內部因為種族或宗教因素尋求獨立時，非但沒有得到聯合國及國際社會的支持，如新疆獨立運動³⁰，反而被美國因反恐需要，而被認為是恐怖主義份子，因此將原先要制定統一法改為反分裂國家法，也就是向國際社會宣告，台灣獨立運動是尋求分裂行

²⁷ 邵宗海，《兩岸關係》，第七章〈反分裂國家法的分析與評估〉，台北：五南出版社，2006 年版，頁 242-248。

²⁸ 參見《中國時報》，〈中共訂反分裂國家法〉，2004 年 12 月 18 日，頭版。

²⁹ 傅建中，〈看美對反分裂法的用字遣詞〉，載於《中國時報》，2004 年 12 月 21 日，A11 版。

³⁰ 新疆獨立運動俗稱為東土耳其斯坦運動組織，被美國副國務卿阿米塔吉認為是恐怖主義份子。

為，對於國家主權是一種挑戰，不應該被聯合國及國際社會所認可，否則其他國家的獨立運動，照理說也都應該被聯合國及國際社會認可，然而事實卻不然。

〈三〉被動預防性與主動性交叉運用：中共制定反分裂國家法，本質上是具被動性與預防性質的³¹，但是中國大陸為了預防台灣搞獨立，就必須要採取主動立法，制定各種有利條件來達成兩岸統一及防止台灣獨立，同時中共又必須應付大陸內部不斷要求兩岸統一的呼聲，因此必須針對內部不同的意見，主動尋求共識作成決議，否則將會嚴重影響領導人的地位，制定反分裂法，可謂是被動預防性與主動積極性的交叉運用，也較易獲得國際社會的諒解。

有人說《反分裂國家法》是「和平法」、「和平統一法」，那麼為什麼不叫「和平法」、「和平統一法」而叫《反分裂國家法》，因為它的目的在於反對國家分裂，用「和平」和「非和平」方式同時反對，是「和統」與「武統」的綜合，兼收並蓄而不相互排斥。對於統一法或是反分裂法，其差別與改變之處，根據邵宗海教授的看法，我們有三點值得注意³²：

〈一〉：採用「統一法」之名稱，會顯示出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，《反分裂國家法》反而比較「言之有理」；最重要的是，即便立法完成，只要台灣陳水扁的「四不一沒有」承諾沒有捨棄，這項法案仍給台灣一個喘息的空間，也給北京不會主動用武的緩衝空間。

〈二〉：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，只要民進黨政府沒有在修憲、制憲或公投方式上讓台灣獨立有法理基礎，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。當然台灣關係法也因此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。

〈三〉：北京清楚一旦採用統一法，把統一時間表訂定，將是一面兩刃，傷台灣也傷了自己；但反分裂法防患未然的意義較強，對北京來說，不但沒有拘束性，而且一旦出兵台灣，也有「合法性」和「正當性」。更重要的，反分裂法符合目前對台政策的防獨思考。要注意胡錦濤在全面掌權後對「和平統一」和「主權維護」的新思維，反分裂法的名稱最後被接受，反映了胡錦濤在追求台海問題上傾向不主動使用武力的想法³³。

至於反分裂國家法關於英譯上的探討，反分裂國家法的英文譯名為「Anti-Secession Law」，這個英文譯名是採納美國南北戰爭期間的用法，而非採用「Anti-Separation Law」這個譯名³⁴。中國大陸所提出的說法，用的是 Secession

³¹ Ciing Cheong, *China Assures US Over Taiwan Worries*, *Straits Times*, No1, January 8, 2005, p.p.14-18.

³² 邵宗海，〈兩岸關係〉，第七章〈反分裂國家法的分析與評估〉，台北：五南出版社，2006年版，頁247-248。

³³ 參見《聯合報》，〈邵宗海，「反分裂法，名稱勝內容」〉，2004年12月29日，A15版。

³⁴ 繆鵬年，〈反分裂國家法及其解讀〉，載於《現代台灣研究》，北京：第2期，2005年，頁2。

而不是 Separation，因為「Anti-Separation Law」有點承認台灣的主權，而「Anti-Secession Law」則是明白的表示，台灣早就是中國的一部份，因此反分裂國家法最後的英文譯名為「Anti-Secession Law」。Secession 這個詞與美國當年南北戰爭所頒布的「反脫離聯邦法」完全一樣，美國當初在 1861 到 1865 年，發生南北戰爭，表面上是爲了廢除南方黑奴制，事實上，卻是林肯及共和黨政府針對南方 11 州要脫離聯邦宣布獨立而發動的戰爭，將想要脫離的南方 11 州收爲聯邦之內，而中共反分裂國家法的譯名就是參照美國這段歷史而來³⁵，中共就是記取美國南北戰爭的歷史，使美國無法公開反對反分裂國家法，否則就是反對美國自己的歷史。

總之，關於反分裂國家法的定名，是有一段過程上的發展，首先該法並沒有出現中華人民共和國的字眼，依照李義虎教授的看法就是大陸方面考慮到兩岸目前的現狀，按照胡四點談話中對於一個中國和兩岸關係的現狀描述，在當初制定時就考慮到目前兩岸關係的現狀，既要堅持一個中國原則，又要在兩岸間尋找一個最大的公約數，讓台灣更多的人能理解這部法律，在一定程度上認同這樣的一部法律，因此刻意迴避「中華人民共和國」這樣的字眼³⁶。其次中共爲何從原先考慮制定的統一法，後來改變成反分裂國家法，有幾項原因值讀我們必須加以注意，反分裂國家法的的旨在於反對國家分裂，用「和平」和「非和平」方式同時反對，是「和統」與「武統」的綜合，兼收並蓄而不相互排斥。至於其英譯名，則是記取記取美國南北戰爭的歷史。

二、具體內容

2005 年中國大陸出台的反分裂國家法共計十條，其條文內容參見附件八，我國外交部在 2005 年 3 月 29 日新聞稿中曾指出，《反分裂國家法》的值得注意的內容有³⁷：1. 界定台灣地位：認爲台灣是中國一部分，完成統一是包括台灣人民在內全中國人民之神聖職責【根據反分裂法第二條】。2. 定位兩岸問題：認爲台灣問題是中國內戰遺留問題，解決台灣問題是中國內部事務，不受任何外國勢力干涉【根據反分裂國家法第三條】。3. 課加先決條件：堅持一個中國原則是實現和平統一之基礎【根據反分裂國家法第五條】。4. 採用非和平手段：在其單方認定「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」時，對台採取非和平方式及其他必要措施，並授權中國國務院及中央軍事委員會決定及組織實施【根據反分裂國家法第八條】。外交部點出值得注意的內容，是台灣方面對於大陸反分裂國家法內容之正式看法。

另外，要探討《反分裂國家法》的內容，我們也必須從胡四點中的內容來看，

³⁵ 過家鼎，〈反分裂國家法的翻譯〉，載於《中國翻譯》，北京：第 26 卷第 3 期，2005 年，頁 89。

³⁶ 李義虎，〈非常眼光解讀反分裂國家法〉，載於文池主編，《在北大聽講座》第 14 輯，北京：新世界出版社，2005 年 9 月 1 日，頁 27-41。李義虎教授這篇〈非常眼光解讀反分裂國家法〉是應北大台灣研究會之邀，在 2005 年 4 月 4 日，所做的演講中之內容。

³⁷ 參見〈外交部新聞稿〉，2005 年 3 月 29 日，網址 <http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mofa9403.htm>。

參見附件九，《反分裂國家法》有許多條款是與草案在 2005 年 3 月 4 日首次曝光的胡錦濤對台政策四點意見³⁸（以下簡稱胡四點），有許多重疊與交集之處。胡錦濤的四點看法實際上是在重述北京過去對台政策的立場與原則，譬如說，堅持「一個中國」原則絕不動搖；爭取「和平統一」的努力絕不放棄；貫徹「寄希望於台灣人民」的方式絕不改變；反對台獨分裂活動絕不妥協，這些說詞都曾經被中共歷屆領導人與政策白皮書一再提及。

胡四點為何備受重視呢？胡四點之所以備受重視應有下列幾個原因³⁹，（一）在反分裂法草案公布之前，胡的政策性談話，當被外界視作是為「反分裂法」定調，而草案曝光之後，也證實其中許多條文的內容與精神是與胡四點的看法非常接近。所以把胡四點視為反分裂法事先定調的說法其實也並不為過。更重要的意義，胡四點的意見反映到《反分裂國家法》的條文之後，更確定了幾個重要意義：對台政策奪回了主動解釋權，終結了江澤民時期只是被動回應台灣單方挑釁，譬如北京對兩國論與一邊一國主張的對付方式就是一例；另外則是回應了大陸內部鷹派的強硬立場，將反獨的優先順序置於最上方。（二）胡四點明顯在反分裂國家法立法之前，回應了台灣領導人最近一連串對北京善意的表態。這樣的談話有非常明顯硬中帶軟的精神。（三）胡錦濤在講話中特別提到「從一九四九年以來，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，這就是兩岸關係的現狀」。給予兩岸現狀的定位且置在尚未統一的狀況，這應是中共領導人涉台談話以來最大的善意突破。這將會導致兩岸走向良性的發展。當然這句話並未直接反映在反分裂法內容上，但該法第四條自胡四點後已充分顯示上述意義。（四）胡四點並針對陳水扁總統在二月二十四日重申四不一沒有的承諾和不通過憲改進行台灣法理獨立的承諾希望台北能切實履行。這樣的表態就過去北京當局措施而言是較少見到，而再透由總書記與國家主席的口說出更屬罕見，不僅顯示陳水扁的「四不一沒有」承諾是反分裂法不會啟動的關鍵，而且也顯見反分裂法立法之前，中共對台的立場有緩和的跡象。

關於胡四點的內容，筆者歸納有幾個重點：

〈一〉防獨促統：根據胡二點及胡四點的內容，都是強調兩岸在一個中國原則下，努力爭取和平統一，並堅決反對台獨。

〈二〉拉攏台灣民心：根據胡四點中的第三點，提到維護台灣同胞正當權益，而根據兩岸目前經貿發展情況，中共從兩岸經濟、文化交流來拉攏台灣民心，已經取得一定的效果，並且這說明胡四點中，都在強調拉攏台灣民心的重要。

〈三〉安撫內部對台鷹派勢力：中共在 2004 年國防白皮書，明顯表現出中共鷹派勢力對台政策絕不手軟，主張最後一定要以武力解決台灣問題，因此，胡四點中第四點，便是在安撫內部對台鷹派勢力。

〈四〉因應新形勢之兩岸關係發展：國台辦陳雲林指出「1995 年以來的 10

³⁸ 〈胡錦濤的四點意見全文〉，可參見國台辦網站 http://www.gwytb.gov.cn/gzyw/gzywl.asp?gzyw_m_id=579。

³⁹ 邵宗海，《兩岸關係》，第七章〈反分裂國家法的分析與評估〉，台北：五南出版社，2006 年版，頁 248-249。

年，是台灣局勢發生重大變化，兩岸關係風雲激盪的 10 年，中共這 10 年間對台獨活動進行的四場重大的鬥爭，一是 1995 年 6 月至 1996 年 3 月的台海飛彈試射危機；二是 1999 年的特殊的國與國關係；三是 2002 年的一邊一國論；四是 2003 年開始的公投制憲、正名等」，因此兩岸關係是很嚴峻的，因此胡錦濤發表胡四點，就是把對台政策作歸納形成新的政策，並作為日後對台政策的依據。

另外，根據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」⁴⁰。從反分裂國家法十條內容，可以歸納其內容包括有：

〈一〉立法的宗旨與適用範圍：根據該法第一條規定，該法的立法宗旨就是為了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益；而其適用的範圍僅限於台灣，故有明顯的針對性。

〈二〉界定台灣問題的法律性質及屬性：根據該法第二條、第三條及第四條規定，簡言之，台灣問題的法律性質及屬性，就是自 1949 年以來，儘管兩岸尚未統一，但大陸與台灣同屬於一個中國這是事實，也是兩岸關係的現狀，中國的主權和領土完整不容分割。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。

〈三〉規範以和平的方式來實現統一，但不排除以非和平的方式來反對台獨：根據該法第五條到第七條規定，該法雖然未出現「一國兩制」四個字，但從「國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度，高度自治」這段話仍可判定這是從中國大陸本位為其出發點。另外根據第八條中「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」，這三個條件，其解釋權在北京，並且「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」形成一種戰爭授權。

從《反分裂國家法》十個條文的內容，楊開煌教授認為《反分裂國家法》有六大特點，這些從法條本身的內容而展現出來的特點，值得加以細細推敲⁴¹：

1.政策的法律化：反分裂國家法這是中共當局在過去一再強調和宣傳該法的精神，從結果看來並無意外，這代表胡溫政權的可預測性在不斷提升，因此從某種意義而言，應該意謂著這是一個可以打交道的政權。2 力圖維持現狀的承諾並無改變：這一方面特別表現在該法對台灣問題性質有關的描述時，所使用的辭彙，並沒有出現任何變化，例如並沒有強調台灣是中華人民共和國的一省，同時在法律上也以間接的方式和詞彙承認了目前兩岸尚未統一的現狀，以法律的詞句來定

⁴⁰ 關於〈國務院總理溫家寶答中外記者問（實錄）〉全文，可查見《人民網》，網址 <http://politics.people.com.cn/GB/1024/3241551.html>。

⁴¹ 楊開煌，〈反分裂國家法對兩岸關係的影響〉，《展望與探索》第 3 卷第 4 期時評，新店：展望與探索雜誌社，2005 年 4 月 15 日出版，頁 1-2。

義現狀。3.對台獨則在三種情況下，立即採取非和平手段和必要措施：從中共的邏輯來說，對台獨的非和平手段，並不等於對台灣動武，而所舉的三種情況，此種界定與過去相比，則改變了外力入侵和無限制拖延統一談判，這些修改被解讀為更加地承認現狀，強調無意改變現狀及絕不容忍台獨的決心。4.明確地要求兩岸的協商與談判：反分裂法特別將平等協商談判、實現和平統一，載入法律條文，再加上兩岸的政治談判中提到對統一的步驟安排的條文，這就等於中共政權在統一的目標上，只有通過和平協商的單一方法，這區別了反獨與統一的不同手段，因而表達了以武促統的保證，同時也明文在非和平的情況下，對台灣的保護，這也表明中共縱使對台採取非和平手段，也是一種有限目標性的行動，只求制獨，不求統一。5.為了體現共議統一的要求，在統一的最終方案上，該法的表述只有「台灣可以實行不同於大陸的制度、高度自治」，而不是寫明一國兩制，這就是體現台灣民意，而產生的一種尊重，因為一國兩制是中共集體領導所主張和堅持的對台政策，而現在竟然消失在反分裂法的條文中，自然此具有明顯而重大的意義。6.兩岸交流從台辦政策，而成爲各職能部門法定的工作，這就使得對台政策的部門職責，提升成爲政府各部門爲求國家統一，而必須全面配合之政策，此有助於國務院對內部部門利益的協調與要求，故在反法立法以後，國務院在對台工作上的角色應將大幅提升。

以上從楊教授看法中，更可印證大陸提出的觀點認爲《反分裂國家法》的特點是希望維持現狀，希望兩岸和平，希望兩岸善意交流，透過協商溝通的方式來找出兩岸互動模式。另外，邵宗海教授對於反分裂國家法，特點點出儘管該法只有十個條文，但仍有不少值得注意之處⁴²：

(一) 檢視反分裂國家法全部十條條文內容裡，確實發現沒有提及到中共在過去重要官方文件中必然觸及的「一國兩制」分析。雖然大陸很多涉台學者均一致認爲「沒有提及一國兩制，並不代表中共要捨棄一國兩制」，同時也對台灣過度反應一國兩制的來列表示不解。不過省略「一國兩制」一詞不提，總是代表中共在制定反分裂法之時，已務實考量到台灣民眾不滿情緒，不願再把敏感的「一國兩制」用詞列入，避免節外生枝導致更多的反彈。但檢視反分裂法內容，雖然「一國兩制」一詞沒有提及，但是「一國兩制」的精神還是存在，譬如說，在該法第五條第三項有如此說明「國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度高度自治」，實際上「一國兩制」在1993年「台灣問題與中國的統一」白皮書裡已早說過，「這將是統一後的中國國家體制的一大特色和重要創造」⁴³，所以檢視「一國兩制」用詞被運用，會發現它是較偏重在北京眼中「和平統一之後的國家體制」的強調，而非在兩岸可能統一之前北京會運用在談判上的方案或模式，因此，反分裂既重在事前的反獨，而非強調事後的統一，「一國兩制」可能就在這種的考量之下刻意被省略。儘管如此，這已是北京當局多年來在重大對台文件中最重大

⁴² 邵宗海，《兩岸關係》，第七章〈反分裂國家法的分析與評估〉，台北：五南出版社，2006年版，頁253-256。

⁴³ 有關「台灣問題與中國的統一白皮書」的全文內容，可見國務院台灣事務辦公室網站，網址http://www.gwytb.gov.cn/bps/bps_zgty.htm。

的一次的突破。

(二) 檢視反分裂法內容，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，譬如說第三條就有提到「解決台灣問題，實現祖國統一」的文句，第四條也說「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」。這幾項條文的法律意義都可解釋成台灣與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。不過這種文字已充分接近中共總書記胡錦濤在反分裂法通過之前十天所提到「從一九四九年以來，儘管兩岸尚未統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實，從未改變這就是兩岸關係的現狀」的描述⁴⁴，胡錦濤對「兩岸現狀」的定義，就是中共首度跳脫出台灣一直框架在「中華人民共和國」之內的一種善意表達。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均重複提及「實現或完成祖國統一」說法，就是說明法案中並沒有完全否定兩岸目前尚未統一的事實。對於台灣來說，將兩岸現狀描述成尚未統一，就是說明即使「台灣與大陸同屬一個中國」或「台灣是中國不可分割的一部份」，但並不同說明「台灣屬於中華人民共和國」。在目前兩岸談判必須處於「平等協商」原則下，這樣說法已給予台灣較寬的空間去認定兩岸對等的定位。但是對北京來說，當然也產生了本身法律對台灣合理定位的矛盾與衝突。

(三) 對台灣來說，《反分裂國家法》不僅提供了「兩岸目前分而未裂現狀」的保障，而且也對北京對台灣可能的動武提供了限制的條款。更重要的是，當北京當局對台灣想要採取懲罰的措施時，已從過去「只視領導人好惡的判斷」，進展到現在「必須依法動武」的層次。這也就是說，台灣在《反分裂國家法》公佈之後，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：1.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；以及 3.和平統一的可能性完全喪失。

從另外角度來看，這無異也是限制了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，反分裂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。值得注意的是，《反分裂國家法》只是清楚列出台灣不得跳脫「兩岸現狀」的條件，卻沒有特別說明現狀可以持續多久。根據中共十六大政治報告中所說：「台灣問題不能無限期拖延下去」⁴⁵，以及「2002年中國的國防」白皮書中所稱「如果台灣當局無限期的拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，中國政府只能被迫採取一切可能的斷然措施，包括使用武力」。⁴⁶因此，除非中共國務院與軍事委員會認定台灣無限期拖延談判是符

⁴⁴胡錦濤於2005年3月4日發表「就新形勢下發展兩岸關係提四點意見」，其詳細那內容可參見國務院台灣事務辦公室網站 http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046。

⁴⁵關於〈中共十六大政治報告有關台灣問題部分〉，請見《人民網》，網址 <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20021117/868422.html>。

⁴⁶關於「2002年中國的國防白皮書」的內容，請見國務院新聞辦公室所屬網站《中國網》，網址

合《反分裂國家法》中規定「和平統一的可能性完全喪失」的條件，否則現狀在《反分裂國家法》沒有期限的規範下，反而是形成台灣另一種的安全閥，形成一種形式上的安全網。

三、條文探討

關於反分裂國家法之條文探討如下：

第一條的部分：條文如下：「爲了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益，根據憲法，制定本法」。

本條所定義的台獨，依大陸的看法便是第八條的「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」，關於第八條的內容則在後面探討。

在第一條中的國家，饒戈平教授認爲「就是一個中國，但具體一個中國的內容必須透過談判，大陸很有善意，我認爲是刻意製造出一個這樣的名詞，否則台灣方面也不會接受，大陸領導高層知道台灣許多人無法接受一國兩制與中央及地方間的關係」。而祖國二字，依北大甘超英教授認爲「祖國這個詞在 82 年憲法就有多處提及，祖國應該包括中國大陸，也包括台灣，憲法第 54 條第 55 條有祖國用語的條文，這也是一種習慣用語。如上所述，祖國一詞在此應指包括大陸和台灣在內的中國或國家，暗含民族的涵義」。

在第一條中暗示中國大陸對台灣的現狀定位，並表明該條的法源依據是中華人民共和國憲法，也就是八二憲法。第一條中定位台灣的現狀就是非分裂也非統一，爲什麼是非分裂呢？筆者同意陳長文教授的看法，陳教授認爲該條是爲了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，故台灣與大陸的關係是處在非分裂的狀態，否則也就不需要遏制⁴⁷。的確，倘若兩岸關係不是處在非分裂的狀態，那麼第一條應該是使用消除而不是遏制。

另外在第一條中的促進祖國和平統一，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「促進」二字，因此在第一條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應該是分治的狀態。

我們可以思考如果今天台灣進行法理台獨，中國大陸反分裂國家法尚未出台，那麼是否會影響大陸對台動武，依筆者的觀察是不會影響，因爲動武與否取決於大陸領導人的判斷及是否有法理台獨的事實，而反分裂國家法的存在與否，只是給予中國大陸一個合法化及合理化的理由，對於大陸來說戰爭與否並不需要透過法律的規範，也不需要面臨戰爭才要通過一個法律來規範與約束戰爭。

所謂的法理台獨，中國大陸意指在現實上有台獨的動作，尋求法理上的獨立，

<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/244379.htm>。

⁴⁷ 陳長文，〈從法律分析的角度看反分裂法的法律分析局限性〉，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 20。

例如正名制憲、宣告獨立、及公投決定台灣的未來等，凡有變更及違反「一個中國」原則，都認為是法理台獨。

另外第一條點名根據憲法，制定本法，在中華人民共和國憲法序言中載明：「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國人民的神聖職責」，因此根據中華人民共和國八二憲法前言的內容，可以推斷反分裂國家法是憲法義務的法律化。

第二條的部分：條文如下：「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。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。

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。」

第二條最主要的問題就是界定台灣問題，第二條說明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。這是用一個中國新三段論的說法來取代過去對台政策的舊三段論⁴⁸，這是採取一種比較務實的態度來界定台灣問題，而此也就是一中屋頂論的說法，台灣與中國大陸都是屬於中國的一部分，就某種程度來說，暗藏著兩岸平等概念。

第二條說明中國大陸從舊三段論到新三段論的變化過程，舊三段論中的台灣是屬於中國大陸的一部分，從此處便可看出中央與地方間的關係，而新三段論卻是大陸和台灣同屬一個中國，再推論下去便是中國大陸並不代表整個中國，應該還包括台灣。

饒戈平教授認為第二條中的任何名義包括兩國論、一邊一國、一中一台、兩個中國這些都是，大陸絕不允許以任何的名義把台灣從中國分裂出去。筆者認為在第二條二項規定的前提是兩岸是處於非分裂狀態（其理由如第一條同）。第二條指的是大陸和台灣同屬一個中國，這是新三段論與傳統的舊三段論⁴⁹有些許的不同，第二條對台灣來說是較具善意的。舊三段論中台灣是中華人民共和國的一部分，而中華人民共和國等於中國，這是唯一的，中華民國是從屬於中華人民共和國的；而第二條的新三段論，則突顯的意義是兩岸平等，兩岸同屬中國，這一條將中華民國與中華人民共和國聯結在一起，新三段論中華民國並未被矮化，北京當局將新三段論變成反分裂國家法第二條的文字，這樣的立法是相當進步的，落實對台政策法制化。

但這裡值得探討的問題是中國的內涵是什麼？如果中國的內涵是中華人民共和國，那麼大陸和台灣同屬一個中國，這一句話許多台灣人民無法接受，台灣是中華人民共和國的一部分，這一句話有現實上的錯誤，中華人民共和國並沒有台灣有效的統治權與治理權。因此第二條提到的中國內涵係指新一中三段論。

⁴⁸ 所謂的一個中國舊三段論係指世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國唯一合法的代表。

⁴⁹ 所謂的舊三段論是世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國唯一的合法代表。

第三條的部分：條文如下：「台灣問題是中國內戰的遺留問題。解決台灣問題，實現祖國統一，是中國的內部事務，不受任何外國勢力的干涉。」

在第三條中的實現祖國和平統一，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「實現」二字，因此在第三條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應該是分治的狀態。

在第三條中台灣問題是中國內戰的遺留問題，這是一個歷史解釋上的問題，必須要有公正客觀的史實為背景，誰製造兩個中國？誰是具有代表中國的正當性？都是必須謹慎探討的歷史性問題。第三條將台灣問題定位是中國內戰的遺留問題，將國家統一納入內部事務來處理，這是呼應胡錦濤所言兩岸關係的現狀就是一個中國，兩岸爭執的仍是代表中國的合法性問題，中國雖然沒有統一，但中國並未分裂，這一條主要就是重申中國並未分裂的事實，只是分治的事實，也告知外國勢力不可隨便干涉兩岸問題。

台灣問題到底是一個什麼樣的問題，在台灣內部也並沒有一個統一的說法，但可以確定的是兩岸分裂分治的事實，至於台灣是不是一個獨立的國家則看法不一，有的人認為中華民國是一個主權獨立的國家，而台灣並不是一個國家，至於看待中華人民共和國，多數認為是一個國家，但他是否能代表中國，仍存在著爭議，因為在台灣仍有許多人認為中國就是中華民國。

第四條的部分：條文如下：「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。」

在第四條中的完成祖國統一大業，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「完成」二字，因此在第四條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應該是分治的狀態。這一條最主要的就是將解決台灣問題的希望，放在台灣人民的身上，中共深諳只有台灣人民不想搞獨立，兩岸才不會獨立分裂。

全中國人民的內涵究竟是指什麼？這條說明包括大陸人民及台灣人民在內，這條的前提是台灣同胞也是支持完成統一祖國大業，這與台灣的民進黨所主張的完全不同，民進黨並不認為完成統一祖國大業是他們的神聖職責。

第五條的部分：條文如下：「堅持一個中國原則，是實現祖國和平統一的基礎。以和平方式實現祖國統一，最符合台灣海峽兩岸同胞的根本利益。國家以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一。國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度，高度自治。」

在第五條中的實現和平統一，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「實現」二字，因此在第五條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應

該是分治的狀態。在這一條中雖然中國並未提到一國兩制，但其展現的精神仍是一個中國原則。

這一條的特點在於並未提到一國兩制之名卻有一國兩制之實，另外存有一個爭議點便是實現祖國和平統一的基礎。以和平方式實現祖國統一，是否最符合台灣海峽兩岸同胞的根本利益，台灣島內有許多民進黨人並不如此認為；而「國家以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一。國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度，高度自治」，這段其實已經點出一個上下關係而不是對等關係，照該條的看法中華人民共和國可以有權力允許台灣實行不同於大陸的制度，高度自治，這便是一國兩制的實質精神。

第六條的部分：條文如下：「國家採取下列措施，維護台灣海峽地區和平穩定，發展兩岸關係：

- (一) 鼓勵和推動兩岸人員往來，增進瞭解，增強互信；
- (二) 鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作，直接通郵通航通商，密切兩岸經濟關係，互惠互惠；
- (三) 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；
- (四) 鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪；
- (五) 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。國家依法保護台灣同胞的權利和利益。」

這一條主要是說明只要在一個中國原則的框架下，兩岸就可以透過協商與談判，並且透過交流，發展平等互惠的經濟、社會與文化等活動，以增加兩岸人民互信機制，謀求海峽兩岸同胞最根本的利益，以實現和平統一的目的。

此條文是說明兩岸間軟的部分以及如何維護台灣海峽地區和平穩定，發展兩岸關係的具體作法，但是想要進入此條討論，必須不能違背第八條的原則，因此這一條是受限於第八條的規範。

第七條的部分：條文如下：「國家主張透過台灣海峽兩岸平等的協商和談判，實現和平統一。協商和談判可以有步驟、分階段進行，方式可以靈活多樣。台灣海峽兩岸可以就下列事項進行協商和談判：

- (一) 正式結束兩岸敵對狀態；
- (二) 發展兩岸關係的規劃；
- (三) 和平統一的步驟和安排；
- (四) 台灣當局的政治地位；
- (五) 台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間；
- (六) 與實現和平統一有關的其他任何問題。」

在第七條中的實現和平統一，表明兩岸目前不是處於統一的狀態，如果兩岸是統一的，那麼在條文用語中就會用「維持」二字，而不是用「實現」二字，因此

在第七條中說明兩岸目前不是處於統一的狀態，但也不是處在分裂的狀態，而應該是分治的狀態。此條文是說明兩岸間的協商與談判，但是想要進入此條討論，也必須不能違背第八條的原則，因此這一條也是受限於第八條的規範。這一條說明中共的談判策略是靈活及可變化的，會隨著環境的變化而做出調整。

第八條的部分：條文如下：「「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。

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。」

對於《反分裂國家法》第八條的解釋，在大陸上主張「和統」者與主張「武統」者解釋不同，主張「和統」者之間解釋也有不同，主張「武統」者之間解釋也有不同，不同形勢下，同一主張者的解釋也不同，不同級中國中央政府的解釋也會不同。解釋的不同會造成兩個現象：一是主張「和統」者認為「武統」主張是要在台獨分裂勢力跨過紅線之前動武，是對《反分裂國家法》的權威提出質疑或違反；一是主張「武統」者認為台獨分裂勢力已經跨過紅線，則必須履行《反分裂國家法》，認為「和統」者錯判形勢，不執行《反分裂國家法》。事實上，筆者認為《反分裂國家法》把「武統」和「和統」都法律化了，這是過去所沒有的，「武統」的主張從 1979 年來的從一種可以自由發表的言論變成爲當前中華人民共和國的國家法律這並不奇怪，歷來中國大陸的法律政策許多都是從「主張」和「言論」中來尋找，《反分裂國家法》也是從「主張」和「言論」中來尋找，之前它是學者專家海內外愛國人士的主張，最後變成法律。《反分裂國家法》對「和統」和「武統」的空間都有限制及有保留的，都是「未確定時間」，是它的缺陷也是它的優點。最重要的是使用「非和平方式」的「三個條件」由北京中央政府認定，非台灣，更非美國日本等，北京中央政府根據國家和民族的利益認定「三個條件」，得到中國人民的支援。台灣美國日本等最在意第八條，其中最在意「解釋權」在北京政府手裡。

在第八條的前提是兩岸是處於非分裂狀態〈其理由如第一條同〉。在第八條中的非和平方式及其他必要措施，從客觀上來說，屬於武力使用但並未即刻發生武力，在主觀上是屬於威脅警告的用語，在實證面來說，就聯合國的冷淡反應，可以推斷出聯合國對於反分裂國家法的態度採取了中立的取向，並無明顯的認爲，第八條中的非和平方式及其他必要措施，是會造成台灣明顯而立即的危險及不利益的情況。倘若中國大陸真的採用第八條非和平方式及其他必要措施，對台灣進行武力威脅攻擊，那麼聯合國對於台灣的態度根據聯合國憲章第二條第四款中的規定所保障的效果，不止是會員國，也包括非會員國，中華民國雖然不是聯合國的會員國，但仍可透過邦交國，向聯合國求援，或向其他聯合國的會員國請求代爲向聯合國提出伸張正義主張。第八條中假設大陸對台灣進行採取非和平方式及

其他必要措施，對台動武，那麼國際社會儘管對大陸制裁，那時的台灣也已焦土一片甚至傷害至大，制裁又有何用呢？

第八條「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」等三項前提，在解釋上彈性頗大，而非和平方式及其他必要措施，究竟是不是等同於武力方式，兩岸各自說法也並不一致。第八條中非和平方式及其他必要措施，重點在拉起一道台獨紅線及台獨防線，作為示警的作用，使得其在紅線確定的情況下，得以進行在非統一狀態下，進行拉攏兩岸關係朝正面發展，在連戰、宋楚瑜出訪大陸，而大陸以禮待之，就是因為反分裂國家法確立紅線後，使得大陸方面得以精確地進行關於兩岸事務的發展。

至於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。這主要是中共當局想說明非和平方式並非領導人任意可以隨時為之，仍必須由國務院、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，表示十分慎重。然而倘若中共一但採取非和平的方式，其實有沒有慎重的程序考量，都無法彌補非和平方式所造成的殘忍結果，畢竟子彈不長眼，人的死傷是無法彌補的。

第八條中最後：「國家『得』採取非和平及其它必要措施，捍衛國家主權和領土完整」，這一個條文為什麼用『得』這一個字，而不是用『應』這一個字呢？饒戈平教授認為這是表示大陸的選擇性，非和平及其它必要措施是最不得已的情況下，被迫做出，當台灣搞台獨時，這一條文提供大陸可能的選擇方式，是靈活性的運用。

第九條的部分：條文如下：「依照本法規定採取非和平方式及其他必要措施並組織實施時，國家盡最大可能保護台灣平民和在台灣的外國人的生命財產安全和其他正當權益，減少損失；同時，國家依法保護台灣同胞在中國其他地區的權利和利益。」

第九條是傷害的控制條款，當大陸發生非和平方式及其他必要措施並組織實施時，台灣人民及在台的外國人該怎麼辦？因此反分裂國家法第九條的規範，算是一種預防傷害的控制條款，希望台灣人民及在台的外國人能夠安心。北大甘超英教授認為正當權益是指維護人民權益，用當地的法律，在不違反中國大陸政策的情況下，維護一般台灣人民的權益。另外台灣的政務官可能與平民不同，平民不是戰俘，而台灣地區公職人員有可能是，但這也不一定，可能會限制人身自由，如果有限制人身自由，可能出國就不自由了，因此這一條中「平民」這個詞用得很關鍵，完全符合有關戰爭的國際法的規定。

《反分裂國家法》第九條是傷害的控制條款⁵⁰，當大陸發生非和平方式及其他

⁵⁰第九條的條文內容如下：「依照本法規定採取非和平方式及其他必要措施並組織實施時，國家盡最大可能保護台灣平民和在台灣的外國人的生命財產安全和其他正當權益，減少損失；同時，國家依法保護台灣同胞在中國其他地區的權利和利益」。

必要措施並組織實施時，台灣人民及在台的外國人該怎麼辦？因此反分裂國家法第九條的規範，算是一種預防傷害的控制條款，希望台灣人民及在台的外國人能夠安心。北大甘超英教授認為正當權益是指維護人民權益，用當地的法律，在不違反中國大陸政策的情況下，維護一般台灣人民的權益。另外台灣的政務官可能與平民不同，平民不是戰俘，而台灣地區公職人員有可能是，但這也不一定，可能會限制人身自由，如果有限制人身自由，可能出國就不自由了，因此這一條中「平民」這個詞用得很關鍵，完全符合有關戰爭的國際法的規定。

第十條的部分：條文如下：「本法自公佈之日起施行。」

本條是基本的法律用語，說明法律生效施行的日子。

綜上可以發現反分裂國家法十個條文中許多部分值得深究，而反分裂國家法是以第八條為中心，為硬的部分，第六條及第七條則是兩岸未來政策走向的憑據，這十個條文彼此前後緊扣連貫，也印證過去中共對台政策中的軟硬兩手策略，此外這十條內容亦為日後兩岸政策走向，規範了一條明確的道路及方向。

第三節 反分裂國家法之執行與相關問題探討

關於反分裂國家法之執行與相關問題探討，首先必須針對反分裂國家法之規範效果作一討論，其次必須針對規範矛盾衝突作一探討，再者就反分裂國家法之大陸各界之評價、反分裂國家法之修改與廢止、反分裂國家法之傷害控制等作一探討，最後針對反分裂國家法究竟是反獨法還是促統法？維護兩岸現狀還是破壞兩岸現狀？限武法還是戰爭法？等一系列問題來進行探討。

一、反分裂國家法之法效果

《反分裂國家法》規範所產生的實際效果作用，楊開煌教授認為可以從幾個方面來探討：在對內方面上的功能有四：1.宣洩和控制大陸之民族情緒 2.控制軍方的動武意圖 3.統一中共黨政軍的反獨思想 4.作為胡錦濤處理台灣問題的法理依據；在兩岸關係方面，填補國內法在一中原則上的空白，強化中國法理上的統一，使國家有責任打擊、阻止反分裂的行為；在對國際方面，強化不允許外國干涉內政，並壓縮台灣的國際空間⁵¹，由上述四種方面的探討，可以知道反分裂國家法之法效果。

另外，中共楊劍及信強學者認為，《反分裂國家法》的制定和頒行有幾方面的功能：1.警示功能：警告台獨份子和國際上支持台獨分裂行為的勢力，必遭法律的嚴懲 2.禁止功能：對違反該法律將受到制裁作出明確界定，可以起到有效的阻遏作用 3.懲戒功能：可以對任何觸犯法律的行為及行為主體加以懲罰⁵²，這三大功能，正是《反分裂國家法》的制定和頒行所帶來的功能效果；而中國社科院台研所資深研究員李家泉指出：反分裂國家法有四個特點 1.預防性：亮出紅燈或警燈，防止台灣當局盲目闖入不該闖的紅燈或警燈區 2.和平性：反對台獨就是保衛和平，有台獨就沒有和平，這是該法特別強調的 3.它保護台灣絕大多數民眾，該法針對的只是少數台獨勢力而非廣大的台灣同胞 4.維護地區安全，只要台灣不搞台獨，反分裂法就是和平的。這四種特性更是中共當局上至高層中至重要涉台學者下至一般人民都普遍認為反分裂國家法具有預防性、和平性、保護性及安全性。

《反分裂國家法》的執行，對台灣民眾來說，是充滿疑慮與不滿的。其疑慮不滿之處包括 1.中國大陸立法機關明確授權行政部門使用非和平的手段，此行政裁量權，似乎過度膨脹與寬鬆，特別表現在對於法理台獨的認定上，反分裂國家法對於使用非和平方式的三條件，都不是嚴謹的法律用語，因此充滿各自解讀的空間，沒有相對精準一致的標準，行政權倘若發生濫權或過度解釋的現象，那麼該用其他何種方式來加以監督？2.過多的政治術語取代法律用語，使得本法的宣示性效果大大超出了執行的可能性，什麼叫做分裂？是主權的分裂還是治權的分

⁵¹ 楊開煌，〈當前兩岸關係的法律戰〉，載於《展望與探索》，第3卷第1期，2005年1月，頁3-4。

⁵² 楊劍、信強，〈制定反分裂國家法的必要性和法理依據〉，載於《中國評論》，北京：2005年1月號，頁37。

裂？反分裂法這部高度政治性的法律，使得未來的法律執行帶來很大的爭議與麻煩，同時也並未解決原本的政治難題。

二、反分裂國家法之規範矛盾衝突

北京官方與學界，在制定《反分裂國家法》時，就指出《反分裂國家法》的目的，在於以法律的手段反台獨，並且是爲了反對和遏制台獨分裂勢力分裂國家，以促進祖國的和平統一。然而直中國大陸透過法律的手段來宣示對台主權，對於北京當局也產生一些困境。首先制定反分裂國家法必須對「分裂國家」給予明確的定義，如果採取正面列舉的方式來立法，那麼哪些行爲構成違反《反分裂國家法》？如果規範的太鬆，將難以達成嚇阻的目的，倘若規定的太嚴格，那麼有可能被美國或國際社會認爲是片面改變台海現狀；其次，制定《反分裂國家法》的目的是爲了對台獨劃下紅線，但是劃下紅線的結果，也會壓縮北京對台行動的空間，到時候非要面對動武或不動武的選擇，該如何找台階對台不動武？又該如何找理由對台動武；再者中國大陸制定反分裂國家法規範，已經升高台海緊張情勢，未來如果條文規定的更嚴厲，那麼勢必會引起台灣人民的強烈反彈，並且台灣方面可能會將美國引入，那麼這將與中國和平發展與想要維持一個和平的國際環境明顯相違背；更重要的是，北京當局一直以來的對台工作方針，就是寄希望於台灣人民，但是制定《反分裂國家法》，台灣有高達百分之八十二的民眾表示反感，因此《反分裂國家法》的制定只會引起台灣民眾更加疏離與大陸的關係，因此上述反分裂國家法規範的制定，顯示出與北京當局的期待確實有些出入及衝突之處。

至於《反分裂國家法》在執行上，產生了一些自我的困擾與矛盾，邵宗海教授曾經在《胡錦濤對台政策之分析 2002-2007 年》一文中指出從四個層面來說明北京如何正確建立立法制化規範，又是如何產生自我困擾的矛盾⁵³：

（一）由於反分裂國家法是由全國人大審查通過，並不同於人大常委會所通過的法案，因此他應該具有專門法與特別法的性質，在位階上將有可能與港澳基本法同爲國家根本大法，因此一旦通過，它的執行將受法律的規範，既不能逾越，也很難規避，這樣的結果會使得兩岸之間今後缺乏彈性與模糊的解讀空間，甚至嚴格來說，過去任何中共領導人的談話與政策都會隨時間與他的地位起落而有所變更與取代，但是在反分裂國家法立法後卻是永久的規範與拘束，顯然兩岸關係雙方都必須重新適應。

（二）反分裂國家法的憲法依據是中華人民共和國憲法前言所提到「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分」，而立法機構是全國人大，因此反分裂法是中華人民共和國的法律，充分表達中華人民共和國的觀點，然而如何表達台灣人民的觀點？如何與胡四點中「台灣與大陸同屬一個中國」的說法產生區別性的說明。

（三）反分裂國家法採取非和平方式的三項前提，均在中共過去的白皮書與領導

⁵³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334-336。

人的談話中都充分展現，反分裂國家法中卻多了「任何方式」，這樣不確定的文字產生了更大模糊解釋的空間，產生更多解釋上的困擾及危險的地帶。

（四）反分裂國家法「將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變」，一個「將」字，就產生相當大模糊解釋空間與法的不確定性，而其評判的標準在於北京方面的認定及主觀意願，這樣會使反分裂國家法中和平統一的美意大打折扣，讓台灣人民有一種「欲加之罪、何患無辭」的感覺。

從上述邵宗海教授的論證可以看出反分裂國家法由於是全國人大審查通過，是特別謹慎的，有別於一般人大常委會所通過，因此通過後未來的執行將必須受到法律的規範，這是毋庸置疑的；反分裂國家法是依據中華人民共和國憲法前言所，它是中華人民共和國的法律，但卻規範著在台灣中華民國，這也是中國大陸十分特殊的一部法律。

三、反分裂國家法之大陸各界評價

對於《反分裂國家法》的出台，中共主要領導人、軍方幹部、重要學者都有不同的看法與評價，這些評價也可以作為反分裂國家法觀察之重要指標：

（一）中共主要領導人對於反分裂國家法之看法，列表以便觀察：

表 3-3 中共主要領導人對《反分裂國家法》之看法：

領導人姓名	職稱	對反分裂國家法之看法	參考出處
胡錦濤	國家主席 總書記 軍委主席	胡四點：堅持「一個中國」原則絕不動搖；爭取「和平統一」的努力絕不放棄；貫徹「寄希望於台灣人民」的方式絕不改變；反對台獨分裂活動絕不妥協。	〈胡錦濤發表對台重要講話就發展兩岸關係提出四點意見〉
吳邦國	人大常委會 委員長	這部反分裂國家法的頒布實施，對推動兩岸關係發展，促進祖國和平統一，反對和遏制台獨分裂勢力分裂國家，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益，具有重大的現實作用和深遠的歷史影響。	〈吳邦國：反分裂法有重大現實作用和深遠歷史影響〉
溫家寶	國務院總理	反分裂國家法通過後，溫家寶即指出這部法律是遏止和反對台獨勢力的，只有遏止和反對台獨勢力，台海才有和平的局勢，台海的和平與穩定有利於台商到大陸的投資，也有利於外國到大陸的投資，只要是對台灣人民有利的事情，大陸都會去做，未來大陸會儘快採取三項措施推進兩岸交流：1.儘快將海峽兩岸的客運包機，由節	〈溫家寶：反分裂國家法是加強和推進兩岸關係的法律〉

		日化轉向常態化 2.採取措施，解決台灣，特別是台灣南部地區農產品到大陸的銷售問題 3.儘快恢復和解決大陸漁民到台灣的勞務輸出問題。	
賈慶林	政協主席	反分裂國家法將貫徹「和平統一、一國兩制」的基本方針和八項主張，把我們黨和政府二十多年來爭取以和平方式解決台灣問題的方針政策法律化。	〈賈慶林：堅決遏止台獨分裂活動，維護台海地區和平穩定，繼續爭取兩岸關係朝著和平統一的方向發展〉
王兆國	人大常委會副秘書長	近幾年來，廣大幹部群眾、社會各界人士和海外僑胞要求以法律手段反對和遏制台獨分裂勢力分裂國家的活動，實現祖國統一的呼聲越來越高，全國人大代表提出了不少對台立法的議案和建議，全國政協委員也提出了不少對台立法的提案，表明制定本法是符合人民意願的。	〈關於反分裂國家法草案的說明〉
陳雲林	國台辦主任	我們願意繼續以最大的誠意，盡最大的努力爭取以和平方式解決台灣問題，實現祖國的完全統一，只要和平還有一線希望，我們就不會放棄和平的努力，但是，維護國家主權和領土完整，是中國的核心利益，我們絕不容許台獨，絕不允許任何人以任何名義、任何方式把台灣從中國分割出去。	〈陳雲林：涉台外交顯著有力遏制台獨勢力〉

作者自製

這些主要領導人的看法不外乎認為反分裂國家法與胡四點具有相當緊密的關係，反分裂國家法最主要的目的是防獨，它是一部有效防獨之工具性法律，扮演著重要的功能。

(二) 中共軍方幹部對於反分裂國家法之看法，列表以便觀察：

表 3-4 中共軍方幹部對《反分裂國家法》之看法：

姓名	職稱	對反分裂國家法之看法	參考出處
郭伯雄	中共中央軍委副主席	軍隊要為維護國家發展的重要戰略機遇期提供堅強的安全保障，如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變，我們只能被迫採取包括使用武力在內的一切可能的斷然措施，中國人民解放軍有決心，有信心，有能力粉碎任何	〈郭伯雄強調為維護國家發展的重要戰略機遇期提供堅強的安全保障〉，《解放軍報》，北京：2005年3月7日，1版

		分裂祖國的圖謀和挑釁，堅決捍衛國家的領土主權完整。	
彭光謙	中共軍科院少將	反分裂國家法是預防性的，警示性的，是一條紅線，台灣當局要搞台獨，反分裂國家法就是針對台獨的緊箍咒，把對台的工作、政策、方針法律化，是依法治國的一個方面。	〈專家：反分裂法是警示性立法〉， http://www.takungpao.com/news/2004-12-29/ZM-347291.htm
王衛星	中共軍科院研究員	實現和維護國家統一，人民解放軍責無旁貸，在我軍面前，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，當祖國的領土和主權遭到破壞和踐踏，不得已作出最後選責時，我軍將不辱使命，不負重託，堅決捍衛國家的主權和領土的完整。	〈王衛星：不搞台獨就不必緊張害怕〉，《解放軍報》，北京：2005年3月21日，9版
譚乃達	中共國防大學少將	中國人有一個最基本的原則，就是國家不能被分裂，誰分裂國家誰就是歷史罪人，大陸寄希望於台灣人民，只要有一線希望，大陸就不會放棄以和平方式解決台灣問題，但如果沒有和平的餘地，大陸就會不惜一切代價，採取非和平手段解決台灣問題。	〈解放軍將領：踏實反台獨〉，《文匯報》，香港：2005年3月15日
段樹春、李少軍	共軍人大代表	反分裂國家法對運用非和平手段解決台灣問題提供了法理依據，對提高軍隊戰鬥力提出了更高的要求，我們肩上的擔子更重了，責任更大了，……加強我軍職能使命教育，引導官兵進一步增強憂患意識、責任意識和緊迫感，培育戰鬥精神，不斷增強部隊整體作戰能力，確保一旦祖國需要，我軍能夠按照法律賦予的職責，履行好神聖使命。	〈軍隊代表：致力和平統一，堅決反對台獨〉，《解放軍報》，北京：2005年3月15日，3版
高新濤	南京陸軍指揮學院台灣研究所講師	台獨活動步步升級，中方在竭力避免中美戰略衝突的情況下，力圖通過中美合作遏制台獨活動惡性膨脹的趨勢，但是美國一方面對台口頭警告，一方面卻加強美台軍事合作，不斷對台發錯誤信號，使台灣當局頻頻衝撞大陸底線，推行游走於戰爭邊緣的台獨政策，嚴重干	〈高新濤：中國潛艇出沒太平洋的多重意涵〉，《中國評論》，北京：2005年2月號，

		擾大陸和平崛起戰略的推進與實施，這使大陸軍方內部和高層智囊中，主張不能對美國遏制台獨期望過高的呼聲空前高漲，更加堅定大陸軍方台海必有一戰的判斷和決心。	
溫宗仁	中共軍政院政委	反分裂國家法除了有助於解決台灣問題，更深遠的意義，在於突破國際間某些勢力對中國大陸海洋安全的封鎖，目前美日聯盟將中國大陸控制在內海中，若兩岸不能統一，中國大陸走出去就會受到很大的限制，不僅無法開發海洋資源，想進一步開發都會受到限制，反分裂國家法的突破，是中國大陸海洋發展戰略的重要體現，唯有如此，才能談中國崛起。	〈共軍將領：兩岸不統一走不出海洋〉，《聯合新聞網》，台北：2005年3月11日

作者自製

這些軍方幹部的看法不外乎是表達軍隊有責任與義務來維護國家的統一與領土的完整，認為反分裂國家法是警告意味濃，倘若台灣方面要搞分裂，中共解放軍將扮演著重要的功能。另外軍方幹部特別認為反分裂國家法有助於解決台灣問題。軍方幹部的看法是以中共領導幹部的談話為主要的參考，軍方幹部要效忠黨及國家領導的政策方針。

〈三〉中共重要學者對於反分裂國家法之看法，列表以便觀察：

表 3-5 中共重要學者對《反分裂國家法》之看法：

學者姓名	職稱	對反分裂國家法之看法	參考出處
章念馳	上海東亞所所長	反分裂國家法出現的近因就是專門針對台灣方面提出的所謂台獨時間表，反分裂國家法完全是台獨逼出來的，近年來，漸進式台獨不斷蠶食兩岸同屬一中的基本原則，全國人大適時審議並通過反分裂國家法，是對台獨分裂勢力主動出招，多年來大陸方面處理對台事務的經驗表明，只有以立法的形式，主動提出遊戲規則，才有可能從根本上遏止和反對台獨。	〈章念馳：反分裂國家法針對台獨時間表〉
李家泉	中國社科院台灣研究所資深研究員	李認為反分裂國家法有四個特點：1.預防性：亮出紅燈或警燈，防止台灣當局盲目闖入不該闖的紅燈或警燈區 2.和平性質：反對台獨就是保衛和平，有台獨就沒有和	〈李家泉：反分裂國家法是台獨勢力逼出來的〉

		平，是該法特別強調的 3.它保護台灣絕大多數民眾：該法針對的只是少數頑固不化的台獨勢力而非廣大台灣同胞 4.維護地區安全：只要島內不搞台獨，不搞分裂，台海就沒有戰爭，這個地區和人民安全就會有保障。	
徐博東	北京聯合大學台灣研究所所長	解決台灣問題，實現祖國的統一，無論是以和平方式抑或最終不得不採用非和平方式，廣大台灣同胞都是我們必須爭取和依靠的力量，「求和平、求安定、求發展」和維持兩岸現狀是台灣的主流民意，大陸將積極促進兩岸的交流與交往，讓台灣人民分享大陸經濟騰飛帶來的好處，促進兩岸的共同發展繁榮。	〈反分裂國家法以法律規範寄希望於台灣人民方針〉
余克禮	中國社科院台灣研究所所長	反分裂國家法有四大意義 1.有了這部法，使維護國家主權領土的完整，維護國家的統一，有了強大的法律武器 2.對台灣問題的性質和台灣的地位，作了明確的規定，從而使台獨分裂勢力完全喪失了歪曲的空間 3.把大陸二十多年來的對台方針政策，以國家大法的形式加以法律化 4.本法案表明了大陸政府和人民堅決捍衛國家領土主權，維護國家統一，反對台獨分裂勢力的強烈願望和堅定的意志。	〈反分裂國家法精準解讀〉
郭震遠	中國國際問題研究所研究員	在兩岸關係新階段開始之時，堅決反對台獨鬥爭和寄希望於台灣人民是兩項必須的重大政策，堅持反台獨鬥爭是基本的保障，而寄希望於台灣人民則應成為工作的主體內容，是決定新階段發展前景和新局面得以鞏固的關鍵。	〈海峽兩岸關係可能的新局面〉
陳孔立	廈門大學教授	一些台灣民眾擔心反分裂國家法就是要吞併台灣，本法意味著大陸隨時可能採取非和平的方式解決台灣問題，這是沒有體會到本法的善意和誠意，是一種誤解，採用非和平方式的主動權其實是掌握在台灣方面的，只要不分裂，就不會有採用非和平方式的問題。	〈陳孔立指出反分裂國家法展現大陸誠意善意〉
辛旗	大陸中華文	制定反對分裂國家的法律，一是為了遏制	〈學者認為反分裂國

	化發展促進 會常務副祕 書長	台獨分裂勢力分裂國家，二是爲了促進祖國的和平統一，台灣同胞到大陸經商、旅遊、探親，台灣同胞的合法權益是受到法律保護的，促進海峽兩岸關係發展的台灣同胞本身便是爲促進和平發展和走向統一而做出的溝通和貢獻，根本就不存在擔心觸法等問題。	家法維持兩岸穩定、和平發展的現狀)
--	----------------------	--	-------------------

作者自製

這些中共主要涉台學者看法與評價不外乎認爲反分裂國家法是專門針對台獨，具有預防性質，有了這部反分裂國家法，國家主權才得以維護完整，有助於和平統一目的之達成。

綜上所述，可從中共領導人、軍方幹部、及重要涉台學者看出對於《反分裂國家法》之評價，這些評價可以作爲研究《反分裂國家法》之重要參考，三類對於反分裂國家法之評價差別性並不大，對於中共整體觀點更是具有相當的代表性。

四、反分裂國家法之修改與廢止

《反分裂國家法》是一部法律，既然是法律，當然就有修改的可能性，從法律的角度看，法律有制定、修改、執行和廢止等過程，沒有一部法律是一成不變的。《反分裂國家法》也必然如此，將會不斷完善，包括修改和加強，內容將會隨形勢改變。中華人民共和國憲法，都經過不斷修改的過程，《中華人民共和國憲法》自中華人民共和國成立以來，已經幾次修改，故目前的《反分裂國家法》當然未來也有修改的可能性。倘若當前的《反分裂國家法》不修改，那意謂著說明幾種情況：第一，分裂狀態將繼續保持；第二，反分裂國家法成爲保護分裂國家法，成爲「事實分裂事實台獨」的保護及防止法；第三，中共當局認爲有其必要，平心而論《反分裂國家法》只能說是爲了制止分裂的法律，而不是爲「維護分裂，確保現狀」的法律。有鑑於台海局勢變化，故許多人都認爲《反分裂國家法》必然將來要經過補充與修改程序。

關於《反分裂國家法》有無修改的可能性，饒戈平教授很直接地說沒有，他認爲：「人民主權並不是國際法上的主權理論，那麼要加入台灣人民意願，要改什麼？事實上原本的「反分裂法」不止十條，但中共中央考慮到各種情況，做了修改，最後版本這就展現出中共的退讓與誠意，中共在《反分裂國家法》全文中，並沒有用到中華人民共和國一詞，也沒有用到一國兩制，就是因爲中國大陸意識到這些是台灣人民所無法接受的，是有爭議的，因此並沒有放在「反分裂法」的條文規範中，《反分裂國家法》不談這些爭議。」黃嘉樹教授則認爲當兩岸消除了分裂的威脅，《反分裂國家法》才有可能修正或廢止，但在現實的情況來看，現在談這個問題不現實，《反分裂國家法》目前是沒有修正的必要，至於台灣人民參與，這並不是《反分裂國家法》，而是「統一法」或其他的基本法或憲法，

各種可能性都存在。李義虎教授認為法律具有高度的穩定性、權威性與持續性，《反分裂國家法》這個法只有一千字左右，具有高度概括和簡約的特點，很多規定是通則性的規定，考慮到各種可能出現的情況。在一般的情況下，《反分裂國家法》是不會修正的，除非有特殊事態的發生。至於非和平的方式的措辭，大陸其實是表達對於台灣的善意，如果改成以戰爭方式的措辭，那含義和意味就不同了。「反分裂法」在某些情況下，預防功能強些，某些情況下，行動層面的功能強些，但是《反分裂國家法》具有高度概括性，用法律的術語講，它只做了通則性的規定，所要採取的行動需要針對具體情況而定⁵⁴。而李義虎教授認為「法律具有高度的穩定性、權威性與持續性，《反分裂國家法》這個法只有一千字左右，具有高度概括和簡約的特點，很多規定是通則性的規定，考慮到各種可能出現的情況。在一般的情況下，《反分裂國家法》是不會修正的，除非有特殊事態的發生。至於非和平的方式的措辭，大陸其實是表達對於台灣的善意，如果改成以戰爭方式的措辭，那含義和意味就不同了。「反分裂法」在某些情況下，預防功能強些，某些情況下，行動層面的功能強些，但是《反分裂國家法》具有高度概括性，用法律的術語講，它只做了通則性的規定，所要採取的行動需要針對具體情況而定。」

北大法學院甘超英教授認為任何一部法律，照理來說，都有修改或廢除的可能性，我們不能排除這種情況，因此《反分裂國家法》，未來是有可能會修改，但《反分裂國家法》不修改，這是立場，但法律的制定是有修改的可能性，但是現在肯定不會修改，當台灣一部分人民，認同《反分裂國家法》後，《反分裂國家法》就有可能修改，有可能修改並加入台灣人民的意志，此情況必需在不影響《反分裂國家法》的目標與精神的前提下為之。我認為要加入台灣人民參與，可能性不太大，這有現實上的困難，但是要加入在大陸民主黨派中台灣籍人民的意志是有可能的，要加入台灣人民的意志就必需要有協定，當兩岸有協定存在時，就有修改的可能性。

另外，關於該法的解釋問題，台灣政大國關中心許光泰研究員認為此法名稱既為《反分裂國家法》，而「分裂國家」一罪在《刑法》第 103 條中有兩款規定，亦即關於「分裂國家罪」的行為態樣，包括「組織、實施、策劃」和「煽動」兩種分裂國家、破壞國家統一的行為。因此，此法顯然是針對《刑法》中「分裂國家罪」作出補充規定，等於是此法中所提到的要採取非和平手段的「三個前提」就是「分裂國家罪」比較具體的規定。既然此法主要是針對「台獨」而立法，而且「三個前提」就認定是「台獨」，等於認定「台獨」行為如果有「組織、策劃、實施和煽動的行為」就符合「分裂國家罪」的犯罪構成要件。但是「台獨」是個不明確的政治用語，「三個前提」又語義不甚明確，如何將「台獨」、「三個前提」和「分裂國家」劃上等號，有待作出解釋。既然如此，中國當局的解釋空間就非常的大⁵⁵。

⁵⁴ 參見李義虎教授訪談記錄，2007 年 7 月 3 日接受訪談。

⁵⁵ 許光泰，〈從法律層面評中國反分裂國家法〉，《展望與探索》第 3 卷第 4 期，新店：展望與探

五、反分裂國家法是反獨法還是促統法？

黃嘉樹教授針對《五一七聲明》，認為這是歷來大陸發表重要對台文告中，第一次把反獨列為最緊迫的任務，其背後所隱含的思考邏輯是將反獨與促統做必要的區別，在現階段以反獨為重，以反獨為優先⁵⁶。因此《反分裂國家法》確實是以反獨為主，是反獨法，反分裂國家法第八條便是以反獨為主，但反分裂法也並非無促統的影子，該法第六條及第七條，都是以促統為主，因此《反分裂國家法》某種程度也是促統法。

而李義虎教授曾經明確的表示，就目前的兩岸關係來說，我們首要解決的問題還不是統一問題，而是如何有效遏制台獨的發展，控制兩岸發展的局面，或者說維持目前兩岸關係的秩序⁵⁷。因此在目前反獨與促統的關係上，對大陸來說迫切的是反獨，因為如果台獨太盛，那麼對於兩岸關係是很大的破壞，也會影響到大陸的發展和崛起。許多質疑《反分裂國家法》的人士，認為《反分裂國家法》的出台會讓人質疑中國大陸和平崛起的說法，台灣大多數人民至今都對這部法律存有很大的意見，認為該法是不尊重台灣與大陸現狀的法律，當然，美國對於該法沒有很大的反應，國際社會的反對聲音，並沒有持續太久，這對台灣來說都是一項警訊，中國大陸通過反分裂國家法是不會在中共外交上有任何重大的影響與改變，台灣應當思考如何在中國大陸及美國兩大強權下，維持和平安定的生活，將是台灣當務之急的工作。

反分裂國家法究竟是反獨法還是促統法，兩岸各界有不同的看法，質疑該法者便認為該法是促統法，該法只有統一的結果，而認為該法是反獨法者則認為，該法的主要目的是反獨，至於統不統一則不是該法所討論的，但是只要一合乎第八條三構成要件，便是台獨，也就是反分裂國家法所禁止的。

六、反分裂國家法是維護兩岸現狀還是破壞兩岸現狀？

從《反分裂國家法》的條文中並無指明兩岸的現狀為何，但是卻是默認兩岸目前尚未統一，目前處於分治的狀態，台灣的陳水扁政府一再認為反分裂國家法是改變現狀，中研院吳玉山教授則認為《反分裂國家法》用法律的方式重述北京過去對台政策之政策宣言，只是試圖維護現狀⁵⁸；而北京前中國社科院政治所所長嚴家祺則認為自 1949 年以後，兩岸處於分裂狀態已是事實，反分裂國家法訂定後，並未改變這個事實，因此該法是維持現狀法⁵⁹。故雙方各自言之成理，那麼究竟反分裂法是維護兩岸現狀還是破壞兩岸現狀，若以同理心互相看待，那麼

索雜誌社，2005 年 4 月 15 日出版，頁 12。

⁵⁶ 黃嘉樹，〈五一七聲明與北京對台新思維〉，載於《中國評論》，2004 年 7 月號，頁 17。

⁵⁷ 李義虎，〈非常眼光解讀反分裂國家法〉，載於文池主編，《在北大聽講座》第 14 輯，北京：新世界出版社，2005 年 9 月 1 日，頁 34。

⁵⁸ 參見聯合報報導，〈大陸人大黃嘉樹教授對於反分裂法之幾點看法〉，載於《聯合報》，2005 年 3 月 11 日，A15 版。

⁵⁹ 參見聯合報報導，〈大陸人大黃嘉樹教授對於反分裂法之幾點看法〉，載於《聯合報》，2005 年 3 月 15 日，A15 版。

便可建構兩岸和平穩定的架構，找到理性善意的對話基礎，至於反分裂法是維護兩岸現狀還是破壞兩岸現狀，似乎就不那麼的重要了。

《反分裂國家法》對於兩岸的爭議點是對於現狀的認定，中共當局對於現狀的認定是台灣是中國的一部分，大陸也是中國的一部分，而台灣的陳水扁政府卻不認為台灣是中國的一部分，中華人民共和國並沒有統治及管轄台灣，這種雙方對於現狀認定的差異將是反分裂國家法難以解決的爭議點；另外的爭議點便是第八條的非和平手段，台灣方面直接認定就是武力，而大陸方面則強調多種方式。

從台灣當時陳水扁政府的角度來看，明顯地《反分裂國家法》是破壞兩岸現狀，但站在中共的角度來看，是因為台灣的陳水扁推動一連串正名制憲公投等動作，才使中共有制訂《反分裂國家法》的必要，因此《反分裂國家法》是維護兩岸現狀，雙方認定不同進入了「雞生蛋、蛋生雞」的因果關係循環論證的辯證過程。

七、反分裂國家法是限武法還是戰爭法？

根據《反分裂國家法》第八條的規定，平心而論，《反分裂國家法》的制定與中共解放軍對台動武發動戰爭，未必有直接的因果關係性，在反分裂國家法制定前，中共就已經明白設定好對台動武的條件，並且中共一直將台灣問題看作是內政問題，因此對台出兵動武與全國人大之宣戰權並無關聯，而北京前中國社科院政治所所長嚴家祺認為反分裂法是限武法，是限制中國軍人干政，隨便出兵攻打台灣之自我節制，將解放軍置於國家法律的規範與控制下⁶⁰，但也不能不注意，是否觸及《反分裂國家法》之紅線，因而引發兩岸間的戰爭，卻是由北京方面單方認定。

從《反分裂國家法》的性質來看，第八條的規範是有戰爭法的影子，然而在第九及第十條則又有限武法的影子，從規範性的角度來看亦有限武法的性質，因此若就該法的性質來看，持平來說應該既具有戰爭法又有限武法的影子。

對於《反分裂國家法》在台灣人民心中到底應歸類在戰爭法或限武法？由於對內容的理性分析時，無法完全排除台灣民眾仍有感性情緒影響，因此答案絕對不能只有 A 與 B 的選擇而已，而且反分裂法本質本來就是屬於不易分類是和平或是戰爭的一種法律。因此，對反分裂法定位而言，就要從這項法律通過之後是否導致台灣人民感到有立即而且迫切的威脅的層面去深入觀察。明顯的是，在經一段冷靜觀察時期，並將本有的激動情緒沈澱之後，台灣民眾對反分裂法的反應，有二個例子出現應可以佐證台灣民眾對反分裂法恐懼減低的說法。第一個例子是在江丙坤、連戰以及宋楚瑜聯袂在 2005 年三月下旬至五月上旬訪問中國大陸之後，台灣民眾對「連胡會」與「宋胡會」的肯定，以及對國民黨、親民黨以及連宋兩人滿意度與支持度的大幅升高。可以發現《反分裂國家法》通過之後的

⁶⁰ 參見聯合報報導，〈大陸人大黃嘉樹教授對於反分裂法之幾點看法〉，載於《聯合報》，2005 年 3 月 15 日，A15 版。

效應，應該並沒有持續在台灣民眾心中發酵⁶¹。第二個例子是 2005 年 6 月 7 日台灣修憲通過公投入憲提案，照理來說，這項措施應會激發北京的強烈反應，也可能觸犯到反分裂法所定下的紅線，但是「公投入憲」一方面並沒有立即發生將導致台灣自中國分割出去的重大事變，另一方面也在台北執政當局屢屢重申在第二階段的修憲時將不會涉及統獨、國號改變以及領土變更的影響，加上北京也確存在謹慎觀察的克制，這樣台灣民眾沒在這項修憲事件中呈現過度憂慮的心態，或許勉強可解釋他們已瞭解到反分裂法只是針對法理台獨的制裁，因而也相對降低了原先對《反分裂國家法》的憂心。

綜合上述各項討論，可以更加全面瞭解《反分裂國家法》之執行層面與諸多相關問題探討，透過這些問題的探討，更可釐清《反分裂國家法》之相關爭點。

⁶¹根據 2005 年 4 月 30 日及 5 月 13 日聯合報所做的民調，民眾對「連胡會」的滿意度為 56%「宋胡會」為 47%，而在兩人大陸行之後，連宋的個人滿意度分別由連戰從去年九月時的 31%變成 41%，宋楚瑜的親民黨主席滿意度從 34%變成 38%。在過去的經驗裡，台灣很少政黨與個人會選擇台灣人民對反分裂法通過有如此高度反彈之際訪問對岸。國民黨反其道而行不說，竟然在 2005 年 3 月 31 日江丙坤完成訪問之後，還捧回來他與大陸中央台辦達成的十點共識，以及胡錦濤總書記對連戰主席的大陸之行邀請。這樣明目張膽的「國共和談」或「黨與黨談判」，擺在台灣目前政治情勢裡，當然受到當局的制肘與杯葛。即便對一般民眾而言，恐怕在反分裂法的陰影籠罩之下也應該得不到什麼正面的回應。但是有意思的是台灣民眾在反分裂法通過之後不到一個月的時間裡，竟然對江丙坤的訪問結果竟然是正面的看法。以 2005 年 4 月 1 日聯合報所做民調為例：認為江丙坤率團赴大陸訪問是適合的有百分之卅一，超過認為不適合的百分之廿五。至於贊不贊成連戰赴大陸訪問，持正面的有百分之四十二而負面的只有百分之廿八。另外一個例子則是中國時報 4 月 2 日所做的民調，除了對連戰大陸之行也有百分之四十二贊同，百分之廿八反對之外，其中有一類看起來比較有技巧性問題則是點出：在國民黨認為江丙坤訪問大陸，與中共會談達成共識，是有助於改善兩岸關係，再比較與民進黨認為這是國共合作，是有不良影響。調查結果發現，支持國民黨看法的民眾有百分之卅七點三，而贊同民進黨觀點的有百分之十九點三。不僅突顯了民眾認同的選擇，而且也反映了政黨之間在這件事中角力的結果。