

第四章 反分裂國家法與國際社會反應

第一節 西方國家處理國家分裂問題之法制化實例

西方國家透過法制化來處理國家內部主權的例子，從北京大學張千帆教授的研究，曾提出美國、加拿大等國家的實例，從這些實例，更可瞭解西方國家是如何規範國家內部涉及主權問題。本文特別舉出美國及加拿大兩個實例，希望藉由美、加兩國處理國家分裂問題之法制化之例子，進而找出與中共以反分裂國家法來規範主權問題之借鑒處與異同點。

一、 美國反分裂法的法制化

關於探討美國反分裂法之法制化問題，首先我們必須探討分裂的結構性原因及導火線，以下特就其進行討論：

(一) 分裂的結構性原因：聯邦憲法的局限性

美國分裂的結構性原因在其建國之初就已經埋下。自十七世紀初英國大規模移民北美大陸開始，到 1776 年美國宣佈獨立為止，美國的基本組成部分（英屬北美的 13 個殖民地）就處於一種相對獨立的地位，不僅類型不一，而且政治制度也各有差異，但一般都制定基本法規作為管理政務的法律基礎。其主要類型如下表所示，這對未來美國政治構建產生了深遠影響。

表 4-1 美國殖民地自治類型：¹

名稱	創立者	日期	類型
羅德島	羅傑·威廉斯	1636 年	自治殖民地
康乃迪克	湯瑪斯·胡克	1636 年	自治殖民地
馬里蘭	巴爾的摩勳爵	1634 年	業主殖民地
特拉華	斯維迪	1638 年	業主殖民地
賓夕伐尼亞	威廉·佩恩	1681 年	業主殖民地
維吉尼亞	倫敦公司	1607 年	英王直屬殖民地
麻塞諸塞	麻塞諸塞海灣殖民地的清教徒	1628 年	英王直屬殖民地
南北卡羅來納	約翰·科利頓爵士等 8 個大貴族	1663 年	英王直屬殖民地
紐約	約克公爵	1664 年	英王直屬殖民地
新罕布夏	約翰·梅森	1629 年	英王直屬殖民地
紐澤西	伯克利·卡特列特	1664 年	英王直屬殖民地
喬治亞	詹姆斯·奧格爾索普	1732 年	英王直屬殖民地

資料來源：李昌道：《美國憲法縱橫論》，上海：復旦大學出版社，1994 年版，頁 2。

隨著美利堅民族形成和民族意識逐漸覺醒，啓蒙思想的廣泛傳播，加上英國對北美 13 個殖民地的政治壓制、經濟掠奪和貿易限制，1775 年 4 月 19 日，北美殖民地人民為反對英國殖民統治，爭取民族獨立，而發動戰爭。而場戰爭從

¹李昌道，《美國憲法縱橫論》，上海：復旦大學出版社，1994 年版，頁 2。

1775 年至 1783 年，持續 8 年之久，最終以英國在北美殖民統治的破產和北美殖民地的獨立而告終。戰爭勝利後，獨立後北美 13 個州應該建立一個怎樣的國家？各州間的關係如何？經過一系列會議的協商，直到在 1781 年 3 月 1 日《邦聯條例》（Article of Confederation）正式生效，這個問題才有了基本的解決。該條例第 1 條將各獨立州聯盟的名稱確定為《美利堅合眾國》（United States of America）。第 2 條規定「各州保留其主權、自由和獨立，以及本邦聯沒有明確授予合眾國國會的一切權力、司法管轄和權利。」²這表明合眾國只是 13 個州的一個鬆散聯盟，並沒有統一主權，國會類似一個由獨立主權國家組成的國際組織。第 3 條規定：「基於共同安全，確保自由與增進各州彼此間及全民福利，各州一致同意成立堅固之友誼聯盟，相互約束，協助抵禦所有武力侵略，或以宗教、主權、貿易或任何其他藉口而發動之攻擊。」²第 4 條規定了公民權、第 5 條至第 13 條規定了一院制國會的各項權力。這些規定與同時期的州憲法和後來的聯邦憲法不同，這突出地表現在兩個方面：第一，邦聯條例沒有實行三權分立原則。邦聯政府只有一個一院制國會，而沒有獨立的行政部門和司法部門。國會不僅享有立法權，也集中了行政權和司法權。日常行政事務由國會代表組成的委員會處理，在國會休會期間，由國會任命的「州際委員會」處理。國會的司法職能亦不完整，它僅有權裁決各州邊界爭端、司法管轄權爭端、私有土地糾紛和海事犯罪，而對其他問題則沒有司法權，也非司法終審機關。第二，中央政府的權力小，各州的權力大。作為中央政府的邦聯國會，缺乏一個獨立國家政府所擁有的主要權力，如徵稅、貿易管轄、參戰、與外國締結盟約、以合眾國名義發行紙幣或公債、征招陸海軍等，對違反邦聯條例的州也沒有強制性的制裁權，凡是一些較重大的權力都須經 9 個州的同意方能行使。邦聯國會所能獨立行使的權力僅是一些次要的國家權力，如制定度量衡標準、管理對印第安人的貿易、管理全國郵政、制定陸海軍管理條例等。這一系列的規定造成了邦聯政府的軟弱：財政混亂，工作無法正常運行；外交無能，不能統一各州立場，保護邦聯利益³。故美國獨立後，13 州實際上還是一個個真正的國家。正如華盛頓 1783 年寫給漢彌爾頓的信中說：「如果邦聯國會不能享有高於各州的權力，邦聯可能面臨瓦解的危險，獨立各州也可能成為我們敵人的工具」。雖然《邦聯條例》存在許多缺點，一些論斷為後來南方分裂提供了口實，但它反映了當時條件下美國人對聯邦制的理解，也鞏固了美利堅民族的統一，為美國政治的發展奠定了堅實的基礎。

有鑒於《邦聯條例》的諸多缺點，要求建立一個有力的中央政權的呼聲越來越高，在激進的聯邦黨人的推動下，1787 年 5 月 25 日至 9 月 17 日，費城的聯邦制憲會議經過激烈的辯論，通過了《聯邦憲法》。《聯邦憲法》一共只有七條，其中第 1 條講立法，第 2 條講行政，第 3 條講司法，第 4 條規定各州（state）與聯

² 馬克斯·法侖德，《美國憲法的制定》，董成美譯，北京：中國人民大學出版社，1987 年版，頁 129。

³ 張千帆，《歐美國家反分裂理論與實踐的比較研究》一文為國家研究的課題，感謝北京大學張千帆老師資料的提供，此計劃從 2006 始。

邦的關係，第 5 條規定修憲的程序，第 6 條規定憲法的地位，第 7 條規定憲法的生效。在聯邦與各州的權力劃分上，規定聯邦的基礎是人民，權力直接來自人民，聯邦不再是州的聯盟體，而是一個統一的民族國家（nation-state），聯邦不再是一個調節各州關係的機構，而具備了自己的使命。憲法雖然構建了美國現代政體的雛形，但在很多方面還沒有擺脫原來邦聯制的影響，如在聯邦與州的權力劃分上，憲法第 1 條第 8 款至第 10 款詳細規定了聯邦所擁有的權力，但對哪些權力是州擁有的且不受聯邦政府控制的，卻沒有一一列出，這些問題大多是由於特殊的歷史條件下聯邦黨人爲了制定新憲法所不得不做出的妥協，但後來實踐證明，這不過是延緩了矛盾的爆發而已。

(二)分裂的導火線：奴隸制的爭議

早期的奴隸制是隨著殖民地的發展而發展起來的，在《獨立宣言》發表、獨立戰爭勝利後，衝突的情況開始暴露出來。首先，奴隸制和傑弗遜在宣言中指出的「人人生而平等」不符，於是出現了一種極爲矛盾的現象：殖民地居民在譴責英國人不該剝奪自己的自由時同時堅持自己有權剝奪黑人的自由。⁴黑人們開始組織起來爭取自由。其次，奴隸制帶來的最大影響在於使南方各州形成一個相對獨立於北方的一個經濟體，在貿易、關稅、法律規定等方面漸行漸遠，《邦聯條例》和《聯邦憲法》對這個問題採取了曖昧態度，既承認奴隸制，又不願放任其發展。這種妥協規定只是暫時退遲了衝突的爆發，並沒有從根本上解決這個問題。美國獨立後，來自沿海地區和歐洲的移民越過阿帕拉契脈湧向西部，這就是有名的西進運動（Westwards Movement），西進運動在給美國帶來廣闊的國土、豐富的資源和巨大的市場的同時，也帶來了一個巨大的問題，那就是在新開發的國土上是建立自由州還是蓄奴州的分歧。剛開始，由於 1836 年國會通過了所謂的「限制規定」（gag rule），禁止國會討論任何有關奴隸制問題，廢除奴隸制的提案暫時擱置起來。1844 年 4 月，德克薩斯（Texas）被兼併；1848 年 2 月，美國對墨西哥戰爭的勝利使其得到了近 120 萬畝的新土地。在這些土地的處置上，來自南卡羅來納州奴隸主的代言人州眾議員約翰·卡爾霍恩聲稱：聯邦新取得的領土是聯邦內各州的「聯合和共同的財產」，國會作爲各州的代理機構，必須保證各州人民自聯邦內享有平等的利益而不能剝奪任何州人民的權利，奴隸制是否應在聯邦新取得的領土上實施，應由在那塊領土上組成新州的人民決定，國會無權將其宣佈爲「自由領土」（free soil），也無權在新州加入聯邦是設定禁止奴隸制的前提條件。1850 年 3 月，加利福尼亞以自由州身份加入聯邦，導致北方自由州數超過南方蓄奴州數後（在此之前聯邦的自由州和蓄奴州數量相等，同爲 15 州），南方的奴隸主們在卡爾霍恩的帶領下堅決反對以自由州身份接受加利福尼亞。卡爾霍恩鼓吹州權至上、平等權力、住民自決（popular sovereignty）原則，並發表了《論合眾國憲法和政府》，集中表述了脫離論觀點。他認爲各州原握有主權，聯邦政府的權力是由創建它的各州人民委託它代管的一種特許權力，各州對此權力擁有所有權，因此在任何時候都有行使其主權，而退出聯邦的權力。他還認爲合眾國

⁴ 王希，《原則與妥協：美國憲法的精神與實踐》，北京：北京大學出版社，2000 年版，頁 74。

憲法作為一個主權州之間的契約，締約各方擁有主權，所以「一個州作為憲法契約的參加者，就有權脫離聯邦，正如它有資格批准憲法一樣。」⁵卡爾霍恩的分裂言論在南部諸州造成惡劣的影響，一些力圖維護奴隸制度的舊勢力紛紛發表講話，贊同各州脫離聯邦。1860年11月6日，反對奴隸制的林肯獲得競選勝利。幾天後，南卡羅來納立法會議召開了州代表大會，通過了南卡羅來納脫離聯邦的法令。繼南卡羅來納之後，到1861年2月初，弗羅里達、喬治亞、阿拉巴馬、密西西比、路易斯安那及德克薩斯六個州也先後宣佈脫離聯邦。

面對南方各州的脫離浪潮，北方各州堅決維護國家統一。它們以美國紐約州為代表，整合各州意見，提出了反對國家分裂的舉措。1861年1月11日，美國紐約州議會通過了紐約州法院制定的《反脫離聯邦決議》(Anti-secession Resolution)，獲得美國總統批准。在這部反分裂決議中，聯邦政府表達了維護美國統一的決心，內容如下：

鑒於南卡羅來納叛亂州在控制了聯邦政府的郵局、海關、銀行和要塞後，縱火焚燒了一艘船，並派遣軍隊佔領了薩姆特(Sumter)要塞，這實際上已向我們宣戰。鑒於佐治亞州、阿拉巴馬州、路易斯安那州(都位於美國南部)各政府的要塞和財產都被非法和懷有敵意地攫取；鑒於他們(指叛亂州政府)的國會議員們承認並堅持它們的叛國行動，特做出如下決議：

紐約州議會深知統一的可貴，堅決維護國家統一不受損害。統一賦予了美國人民繁榮和幸福，為了捍衛這種統一，我們準備犧牲我們的財產、生命以及我們神聖的榮譽，我們歡迎總統所做出的關於維護聯邦的宣言，而且以我們自己州的人力和財力向總統提供一切資助。拉華州、馬里蘭州、弗吉尼亞州、北卡羅來納州、肯塔基州、密蘇里州和田納西州擁護統一的市民和代表們，他們以無比的勇氣和愛國心抵制國家捲入分裂的渦流中，他們應該得到整個美利堅民族的感謝和欽佩。各州政府需要儘快將決議案副本提交給美利堅合眾國總統以及所有擁護統一的各州州長。

1861年3月4日，林肯在總統就職演說中再度重申了美國《反脫離聯邦決議》的精神：「任何一個州都不能只憑自己的動議就合法地脫離聯邦。凡為此目的而做出的決議和法令在法律上都是無效的，任何一個或數個州反對合眾國當局的暴力行為都應根據情況視為叛亂或革命……根據憲法和法律，聯邦是不容分裂的；我將按憲法本身明確授予我的許可權，就自己能力所及，使聯邦法律得以在各州忠實執行」林肯的談話吹響了反分裂鬥爭的號角。林肯總統為反分裂所作的一切努力，進一步阻止了脫離運動。林肯一直把統一美利堅作為各項事業的首要問題來解決。1858年林肯就說過：「裂開的房子是站不住的，我不期望聯邦解散——我不期望這座房子倒塌。」同年4月12日，南部聯軍向北方發動進攻，美國內戰就此爆發。南方七個州雖然實現了脫離，而且向北方發動了軍事進攻，但是在南方廣大的普通民眾當中，真正贊成分裂的人為數甚少。戰爭開始後，除了南卡羅來納州之外，其他州的大多數人並不贊同分裂聯邦。在林肯強有力領導下，在南北方人民的支持下，美國經過四年浴血奮戰，終於迎來統一的曙光。1865

⁵ 劉作奎，《美國也曾制定過反分裂法》，載於北京：《北京檔案》2005年第4期，頁36。

年 4 月 26 日，南方邦聯投降，內戰結束，南方邦聯總統大衛斯則以叛國罪而受到指控和逮捕。

因此從美國反分裂法的法制化的例子，對照中國大陸反分裂法法制化的例子，北京大學張千帆教授認為有幾項啓示，值得研究者加以注意⁶，而這些啓示對於中共以反分裂國家法避免國家分裂，具有相當的參考價值：

1. 歷史和社會背景情況

美國分裂勢力是由於其歷史和奴隸制的原因產生的。美國南部的獨立是相對完全的，既選舉出了總統，也確定了國都、國名，還頒布了憲法，儼然是一個獨立的國家。因此，國家主權已經遭到分割，戰爭已不可避免。在這種情況下，《反脫離聯邦決議》緊急出台。但是決議的出台只是表明了北方維護統一的決心，決議本身並不足以維持統一並阻止戰爭。對照之下，海峽兩岸的情況是由於國民黨敗退台灣後造成事實上的分裂。台灣地區內部仍然承襲了國民黨時期制定的國名和憲法，其政權仍然受其憲法限制，因而並沒有和大陸完全分離而成爲一個獨立國家。在國際上，台灣地區也受《開羅宣言》、《波茨坦公告》和聯合國的制約。除了少數幾個小國還與其保持外交關係外，世界上絕大多數國家和所有國際組織都不承認「中華民國」是中國的合法代表。因此，海峽兩岸的現狀是處於治權不統一的分治狀態，但並沒有陷入主權不統一的分裂狀態。⁷ 和平統一的可能性不僅存在，而且雙方都有義務積極爭取。

2. 憲法之合法性依據

美國《反脫離聯邦決議》的主要依據是聯邦憲法，其第 1 條第 10 款規定禁止各州和外締約同盟或成立聯盟；第 4 條規定國會有權整理並制定有關國土和國家財產的法規，聯邦負責保護各州不受外國侵略；第 6 條規定美國中央的憲法和中央的法律，其效力高於各州的法律等等。問題在於《聯邦憲法》並沒有明確規定各州不可以脫離聯邦，而之前的《獨立宣言》和《邦聯條例》等都顯示各州有權脫離聯邦。再加上美國建國初期時其國民所具有的反對集權崇尚自治的觀念，紐約州單獨制定的《反脫離聯邦決議》直接宣佈南部諸州退出聯邦的行爲爲非法，似乎超越了憲法規定的範圍，其合憲性一度受到質疑。由於《反脫離聯邦決議》是在北部的紐約州在未得到聯邦指示的情況下單獨制定的，雖然後來得到聯邦認可，但制定程序違法。另一方面，南北戰爭時北部共有 23 個州（包括 19 個自由州，4 個忠於聯邦的蓄奴州，從維吉尼亞分裂出來的西維吉尼亞州未計算在內），南部只有 11 個州。在人口數量方面，北部人口約 2200 萬；南部約 900 萬，而其中約有 350 萬是黑人奴隸，《反脫離聯邦決議》僅爲紐約州單獨制定，未得到全聯邦的廣泛支援，立法程序的合憲性因而存在疑問。由於立法倉促，《反脫離聯邦決議》並沒有形成一個完整的法律體系。更精確地說，它只是一篇反分裂宣言。

對於中國大陸的《反分裂國家法》，它也是根據《憲法》制定的，但 1982 年

⁶張千帆，《歐美國家反分裂理論與實踐的比較研究》一文爲國家研究的課題，感謝北京大學張千帆老師資料的提供。

⁷李龍、魏臘雲，《中國『反分裂國家法』與美國『反脫離聯邦法』的比較研究》，載於《政治與法律》，2005 年第 4 期，頁 31。

憲法序言中明確規定：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分」，因而顯然具有憲法性依據，不存在合憲性質疑。另外，中國大陸有 13 億人口，台灣地區則只有 2330 萬人。全國人大高票通過《反分裂國家法》可被認為體現了絕大多數人的意志。當然，《反分裂國家法》也比較簡略，且條款的政策性和宣示性功能較強，在某種程度上和《反脫離聯邦決議》具有一定的可比較性。

二、加拿大魁北克省的統獨之爭

關於探討加拿大魁北克省統獨之爭的問題，首先我們必須探討魁北克獨立的起源及獨立勢力的發展，而後就最高法院的判例來否決魁北克單方面宣佈脫離的合憲性，到最後清晰法的制定，以下特就其進行討論：

(一)魁北克獨立的起源

加拿大的反分裂措施主要是針對魁北克制定的。魁北克位於加拿大東部，是加拿大最大的省份，面積約為 154 萬平方公里，占全國總面積的 15%；人口約 740 萬，占全國總人口的 25.2%，其中 81.2%（超過 600 萬）是法裔居民。最大城市蒙特利爾人口 300 多萬，是世界上僅次於巴黎的第二大法語城市。魁北克以其不同的語言、文化、傳統和制度而與加拿大其他各地迥然有異。魁北克問題首先是加拿大法裔居民和英裔居民間的民族衝突反映，這種民族衝突可以追溯至加拿大的殖民時代。17 世紀初，最早踏入魁北克的法國拓荒者在此建立毛皮貿易站點。在此後的一百多年中，法國政府不斷向魁北克移民。到 18 世紀中葉，魁北克已成為 6 萬名法裔居民的聚集地。為區別於法國的稱謂，但又強調此地居民的法蘭西血統，法國政府將此殖民地命名為「新法蘭西」。在 1756-1763 年的七年戰爭中，英軍擊敗法軍，雙方於 1763 年簽訂巴黎和約，法國將新法蘭西殖民地割讓給英國。隨著英裔移民的湧入，法裔移民社會地位逐步下降，他們與作為社會上層的英裔移民的矛盾日益加深。1837 年，為了改變這種境況，上、下加拿大的法裔居民分別在威廉·里昂·麥肯奇和路易士·約瑟夫·帕皮諾領導下舉行起義，要求獨立。起義雖然被鎮壓下去，但還是極大地震撼了英國政府，使其對統治加拿大的政策做了一系列重大調整，維持自己的統治。法裔居民為保持自己的民族文化，爭取自己的民族地位，興起了魁北克民族運動。

根據《巴黎條約》，英國對當地法國殖民者的策略是同化並加以安撫。到 1770 年代，英美衝突加劇，英國對魁北克採取了更為懷柔的態度以鞏固其忠誠，部分恢復了法國關於公民權利和財產方面的法律。1791 年，英國通過憲法將加拿大一分為二，北部為現在的安大略南，南部為魁北克北，各省都有自己的政府機構，魁北克可以保留法語及其法律制度。在 1830 年代的武裝暴動之後，英國通過了 1840 年的《聯合法》(Union Act)，將兩省政府合併為一，英語為惟一的官方語言。但是後來的政治實踐仍然要求重要的立法必須經由兩個地區的多數表決通過，且數年後法語也獲得了官方地位。1867 年，英國通過了《北美法案》(British North American Act)，建立了 4 個省和新的聯邦政府。1867 年憲法基本上延續了英國的議會至上傳統，沒有規定個人權利。但是由於魁北克的存在，加拿大採取了聯

邦制。除了聯邦制之外，憲法特別保護語言和宗教的權利。憲法雖然沒有立教，但是保護某些少數宗教團體的既得權利。第 93 條規定，州政府必須延續立憲時教派學校獲得的公共資助，否則可以在聯邦法院起訴之。由於只有相當多數同樣教派的人才有權利用該條款，它被認為是一種集體而非個人權利。事實上，這種集體權利有時和個人權利相衝突，例如它們可被用來拒絕不屬於本教派的孩子入學。第 133 條保障任何人在聯邦和魁北克議會及法院自由選擇英語和法語的權利，法律文本也用兩種文字表述。除了魁北克之外，法語在其他省都是屬於少數。

在 1870 年加入聯邦的時候，Manitoba 的英語和法語人口平分秋色，但是 20 年後英語人口大規模移民，最後導致該省放棄了法語。直到 1970 年代，取消法語的行為才高等法院成功受到挑戰；直到 1985 年，最高法院才最後判決該省必須使用雙語，只用英語通過的所有法律統統無效。

雖然和美國聯邦憲法第 14-15 修正案類似，加拿大憲法授權聯邦保護個人和集體權力，因而議會和內閣可以通過相關措施，但是這類實施權因政治原因從來沒有被成功行使過。事實上，至少一屆聯邦內閣因試圖行使這項權力而被迫下台。另外，聯邦內閣對省立法有「保留同意」(reserved assent)和否決的權力：省長助理可以提請內閣決定有關立法是否需要皇家批准，內閣也可以否決已經生效或批准的省法。但是內閣自 1943 年起就一直沒有行使否決權，自 1960 年至今沒有行使保留同意權，因而聯邦保護權利和多元化的權力是相當有限的。

(二)魁北克獨立勢力的發展

在 1960-1982 年間，魁北克悄然發生了一場革命，說法語的民族主義勢力逐步抬頭，他們積極通過政府的力量爭取獨立。對此，聯邦政府通過了《官方語言法》，宣佈英法兩種語言為官方語言。該法對於提高法語的地位發揮了重要作用。公務職位要求明確規定英語、法語還是雙語性質，法語職位的數量明顯上升，法語在政府高層的位置也有所增加。大多數省都效仿聯邦，規定雙語服務，說英語的加拿大人開始普遍意識到法語的正當權利。魁北克分離運動出自兩個民族在政治、經濟和文化上的撞擊。進入 20 世紀，魁北克民族運動愈演愈烈，到了 60 年代更是出現了重大轉折。1960 年，勒薩熱 (Jean Lesage) 領導的自由黨在省選舉中獲勝，勒薩熱為首的省政府在魁北克進行了較為全面的具有民族主義性質的改革，具體內容包括四項：經濟改革、教育與社會改革、政府組織體系的改革、擴大省權的改革。這些措施增加了魁北克在聯邦內的獨立性，影響深遠，當時的《環球郵報》稱之為「無聲革命」⁸。改革所取得的成就，使得魁北克的民族自信心大大增強，民族主義情緒空前高漲。甚至使魁北克人開始相信：經歷了十年的「平靜革命」，沒有什麼事情魁北克人做不到，除非他們受到聯邦規則的障礙。⁹儘管改革的初衷本是振興法裔民族經濟，提高法語語言和文化的影響力，但由於過於強調魁北克的重要地位和特殊地位，致使魁北克民族主義力量滋長的勢頭過猛。代表法裔利益的民族主義政黨民族獨立聯盟 (R.I.N.) 一開始就主張魁北克從加拿

⁸ 參見藍仁哲等著，《加拿大百科全書》，四川：四川辭書出版社，1998年第1版，頁28。

⁹ Craig, Brown, *The Illustrated History of Canada*, Toronto: Key Porter Books, 2000, p.56-72.

大聯邦分離出來。由於改革沒能使經濟實力日漸壯大的新中產階層的地位得到徹底改善，他們認為只有獨立才能達到這個目的，從而走上了分離主義道路。1966年，魁北克自由黨在省議會選舉中失利並發生內部分裂，原自由黨領袖勒維斯克（法裔）於次年另組新黨「主權聯盟運動」（M.S.A.）。1968年10月，該黨與民族聯盟合併為魁北克人黨（Party Quebecois）。該黨的宗旨是以和平手段通過漸進民主的方式，使魁北克成為政治上享有主權的國家，同時在經濟上與加拿大保持共同市場的聯繫。

1976年11月，魁北克人黨贏得省大選，這標誌著魁北克法裔民族主義從此進入「主權主義」階段，標誌著魁北克分離運動的第一次高潮。魁北克人黨在魁北克省執政後決定分兩步實現「主權—聯盟」（Sovereignty-Association）方案。首先，通過公民投票征得選民的支持，以便在「主權—聯盟」的旗幟下與聯邦政府談判；第二步，就魁北克地位在談判後的任何變化舉行公民表決。在1980年，就第一步驟舉行投票的最終結果是59.6%的參投者否決了魁北克省政府同聯邦政府就分離問題談判的主張。1980年再次執政的聯邦總理特魯多堅信，魁北克問題在很大程度上是個法律問題。同年10月，特魯多政府向聯邦眾議院提交了憲法修正決議案，英國議會於1982年3月予以批准，允許加拿大擁有獨立制定、修改其憲法的權利。這標誌著加拿大完全消除了殖民地的痕跡而獲得了全面和完整的主權。但魁北克省政府一貫堅持的「二元原則」也由此遭到否決。¹⁰ 這樣，魁北克省政府最終以該部憲法沒有照顧到它的特殊利益為由而拒絕接受，這就為日後的修憲問題埋下了伏筆，並最終形成了魁北克分離運動的第二次高潮。1994年9月，魁北克人黨的領袖雅克·帕里佐出任省總理，導致魁北克分離運動再度走向高潮。1995年10月30日，令世人矚目的關於魁北克分離問題的全民公決拉開了大幕，結果反對分離的聯邦主義者以50.6%對49.4%略占多數，分裂運動再度失敗。

（三）司法控制分裂、最高法院還明確否定了魁北克單方面宣佈脫離的合憲性

加拿大聯邦最高法院的判例為促進統一、遏制分裂發揮了積極作用，在此僅舉兩例說明。首先，魁北克一直堅持其在語言和文化等方面的特殊性，要求憲法明確承認「加拿大二元性」，並以此為由拒絕批准1982年修憲，但是最高法院明確否定了魁北克的論點。其次，最高法院也明確否定了魁北克單方面決定脫離聯邦的合憲性。

最高法院甚至還明確否定了魁北克單方面宣佈脫離的合憲性，從而為加拿大統一奠定了憲法基礎。1998年，克雷蒂安政府向最高法院提起非正式訴訟，要求最高法院就如下幾個問題做出司法解釋：根據加拿大憲法，魁北克省政府是否有權單方面宣佈脫離加拿大；根據國際法，魁北克是否擁有自決權；如果國際法與國內法在此問題上發生衝突，應該適用什麼法律。當年8月，加拿大最高法院

¹⁰ 指一直以來英國政府為緩和民族矛盾而在加拿大實行的「分而治之」的政策：魁北克地區和其他英裔省分別實行兩套不同的司法體系、不同的法律、不同的生活方式、不同的信仰等，魁北克地區由此獲得了不少特權。

做出了歷史性判決：「一個省無權單方面決定從加拿大聯邦分裂出去」，無論是加拿大聯邦憲法還是國際法中的人民自決權都不允許一個省單方面決定獨立。值得注意的是，加拿大憲法本身並沒有明確規定一省究竟是否有權宣佈獨立以及實現獨立的程序是什麼，因而法院不得不通過法理分析來闡述憲法的程序要求。法院首先必須確定「民主自治」的含義，因為在一個民主國家，所有重要問題都應該按照民意來解決，而魁北克方面的主要論點是該省人民具有自己決定是否獨立的權利：既然加拿大憲法的正當性基礎在於「人民主權」概念，原先產生現行憲法的大眾主權必須允許人民在行使主權過程中通過多數表決而自行脫離聯邦。法院承認，魁北克通過全民公決所體現的民意必須受到尊重，但為了保證公決充分尊重民意，法院又同時要求公決所針對的問題以及所獲得的多數都必須足夠清晰。雖然憲法本身並沒有規定公決程序之使用，且公決結果在我們的憲法體制中沒有直接的作用或法律效力，公決無疑可以為確定選民在特定情況下對重要政治問題的觀點提供民主管道。以上所確定的民主原則要求，雖然公決本身並不具有直接的法律效力，且本身不能導致單方面脫離，魁北克人民對於脫離加拿大所表達的清楚意願應被給予相當分量。我們的政治制度建立在民主原則基礎之上，因而一省人民的民主意志表示具有分量，因為它將為魁北克政府通過憲法手段實現分離而啟動修憲程序之努力賦予正當性。在這個背景下，我們將「清晰」(clear)多數作為定性衡量。如果公決結果可以被作為民主意志的表述，那麼它在所問的問題和所獲得的支持上都必須絲毫沒有含糊之處。如果魁北克公決滿足了清晰要求，是否就可以宣佈獨立？法院的回答是否定的，因為不同層次的人民可能對獨立問題有不同的看法；即使魁北克省的多數人贊成獨立，整個聯邦人民中的大多數可能反對獨立。法院認為，不同層次的民意具有平等地位：「加拿大在各省、屬地和聯邦層面上可能有不同而同樣正當的多數。作為民主意念的平等表達，任何一個多數的正當性(legitimacy)都不比其他多數更多或更少。」一方面，聯邦制使各省都能根據本省人民的意志和利益追求其政策；另一方面，加拿大作為一個整體也是一個民主社會，其中公民通過聯邦政府在其許可權範圍內採取行動，在全國層次上建構並實現其目標。在這兩種意志發生衝突的情況下，任何一方都無權簡單將自己的意志凌駕在對方之上，雙方必須按照憲法規則通過協商來解決衝突。只有通過對等的談判，才能保證所有當事方的權利獲得尊重和協調。因此，地方自治必須和憲政中的聯邦主義等其他原則相協調，地方利益必須和聯邦利益相協調。

雖然加拿大憲法既沒有明確授權也沒有禁止分離，分離行為對加拿大領土的治理方式所產生的變動無疑不符合現行的憲法安排。法院進而將地方獨立定性為一個憲法問題，只有通過修憲才能實現，而修憲程序排除了地方單方面分離的可能性。所謂分離或脫離(secession)，就是一個團體或國家的一部分從那個國家的政治和憲法權力中自動退出的努力，其目的是在國際層面上對新的領土單元建立國家地位。在聯邦國家，分離一般採取一個領土單元尋求退出聯邦的形式。分離不僅是政治行為，而且也是法律行為。……在法律上，一省脫離加拿大的行為必

須被認為要求憲法修正，而這必然要求談判。

魁北克所主張的「單方面」脫離的權利，是指在沒有同其他省和聯邦政府事先談判的情況下實現脫離的權利。當然，根據民主和地方自治原則，魁北克人民可以尋求拋棄現行的憲法秩序，並採取各種行動爭取聯邦其他省份的支持，但是作為最終行為的單方面脫離是不合法的。根據聯邦主義原則，魁北克省要求脫離聯邦的願望對所有當事方規定了對等義務，就回應此種意願的憲法變革進行談判。修憲始於根據憲法本身而進行的政治過程，而這是聯邦和地方議會的憲法義務。如果當事方拒絕這種對等談判，就將嚴重損害該方主張權利的正當性，甚至危及整個談判過程。既然魁北克主張通過民主和法治的途徑實現獨立，那麼就不能損害保障民主和法治的憲法原則與價值。由於談判涉及方方面面的利益，因而不可能達到任何既定的談判結果。法院尤其注意到，在經過 130 年的發展之後，加拿大在經濟、政治和社會制度方面出現了高度一體化，而魁北克的分離將使聯邦的政治和經濟面臨著分崩離析的風險。因此，如果聯邦和其他地區不同意魁北克獨立，那麼後者仍然必須「顧全大局」；即便談判的結果最終對分離主義主張不利，魁北克也不得採取單方面的分離行動。

通過這項解釋，加拿大最高法院澄清了「民主自治」的憲法含義，有效維護了國家統一。在這方面，加拿大法院比美國最高法院做出積極的貢獻。當然，面對統一和分裂的重大政治問題，法院的作用必然是有限的，但是這並不否定司法判決或解釋對和平解決爭端的重要促進作用。加拿大最高法院的司法解釋確實發揮了息訟止爭的作用，為和平理性地解決魁北克問題做出貢獻。

(四)加拿大政府反分裂立法：《清晰法》的制定

為了遏制「魁獨」，加拿大政府的另一重要舉措就是制定反分裂立法。1996 年 2 月底，加拿大通過了自由黨政府任內第二階段的施政方案，其中對維護國家統一有了新的解釋：一方面承認魁北克社會的獨特性，另一方面則在事關國家前途的大問題上所有公民都有權參與和發表意見，表明加拿大政府對於維護統一的明確立場。2000 年 3 月，加拿大聯邦議會通過的最新一個立法是《清晰法》，為魁北克脫離聯邦設置了許多限制條件，其主要內容包括：(1) 在一個省提出有關脫離聯邦的公民表決的問題後，聯邦議會將必須在 30 日內對該問題是否清晰做出判斷；(2) 聯邦議會有權決定，一個省尋求獨立公投的文字是否清晰地表明瞭獨立意圖，以防用模糊的文字來削弱人民對獨立後果的認識；(3) 在審查某省公決問題和支援分離的多數是否清晰的過程中，聯邦議會還將考慮該省議會中所有政黨、加拿大其他省和地區、參議院以及土著民族（特別是要求分離的省份中土著民族）的正式意見，只有在確認絕對多數的同意後方可獨立；(4) 基於加拿大憲法中任何省都沒有單方面宣佈脫離聯邦的權利，要求分離的省份必須和其他省以及聯邦政府談判修改憲法；(5) 在一個省進行分離問題的全民表決後，聯邦議會將對其多數票是否清楚地表達出了該省多數居民的意願做出裁決。該法案的內容表明，即使魁北克通過了「清晰的問題」和「清晰的多數」這兩個關口，還需要與聯邦政府及其他省進行艱難的談判。除了聯邦政府外，加拿大人數最多的英裔

居民、生活在魁北克的土著人和其他少數民族等也強烈反對魁北克分離出去。這些都是主張分離的魁北克人不得不考慮的嚴峻問題。在這部法律面前，魁北克分裂勢力近幾年似乎有所衰減。當然，《清晰法》的作用也不應被誇大。雖然《清晰法》比較明顯地遏制了「魁獨」活動，但其效果不僅僅來自法律。首先，獨立將使魁北克喪失其在加拿大各聯邦所享有的區別於其他英裔省的特權，也會喪失其在國際上所享有的利益，譬如還得重新申請加入WTO和北美自由貿易區；¹¹其次，獨立將不可避免地帶來政治和經濟風險，而這是絕大多數魁北克人所不願看到的。最後，外部環境的影響也不容忽視，美國、歐盟等也不願在西方陣營裡出現不利於穩定的因素。所有這些法外因素也都促使魁北克繼續留在加拿大聯邦內，但是魁北克註定是加拿大境內最特殊的一個地區。另外，2006年11月27日，加拿大眾議院以壓倒性多數通過了聯邦總理關於魁北克成爲一個國家的決議。雖然魁北克並不因此而成爲一個獨立國家，但這被認爲是對分離主義勢力所做出的迫不得已的讓步¹²。

因此，從加拿大魁北克省主權法制化的例子，對照中國大陸反分裂法法制化的例子，北京大學張千帆教授認爲加拿大聯邦已經存在了130多年。儘管聯邦與各省之間的摩擦與碰撞接連不斷，但畢竟妥協與合作是主流。作爲一個多種族的移民國家，加拿大的多元文化在政治上表現爲相容性和妥協性。妥協固然在某種程度上縱容了分離主義傾向，但是最後也有利於問題的和平解決。縱觀魁北克問題的歷史，其突出特點就是魁北克法裔民族主義者走的基本上是一條漸進式獨立的道路。和台灣不同的是，魁北克目前仍處於加拿大這個聯邦大家庭中，雖然擁有相對獨立的權力，但聯邦政府的影響仍然及於魁北克，其所做出的決定、司法解釋、法律對「魁獨」勢力有極大的約束力，因而僅《清晰法》一種法律手段就能對遏制「魁獨」起到巨大作用。此外，聯邦中央集權與地方分權的機制的改進，全國各地區經濟發展的平衡，狹隘的民族心態的消除，以及爭取抵制和擺脫來自美國的政治、經濟以及文化上的支配，都對緩解「魁獨」勢力發揮了一定作用。相比之下，台灣和大陸有海峽相隔，又有自己獨立的政府、軍隊，兩岸治權不統一，從而使台灣問題遠比魁北克複雜。目前，《反分裂國家法》主要是作爲一部政治法，其作用就是宣言式地否定台獨，因而是在今後一段時間內防止「台獨」的權宜之計，而非一勞永逸的終極措施。從長遠來看，解決台灣問題的根本之道還在於促成和平統一的制度設計¹³。

綜上，從美國及加拿大的實例中，我們可以知道，中國大陸透過法制化的方式來規範兩岸關係，與美國及加拿大，似乎具有相似的借鑒意義，但卻又存在著不同之處，值得研究者加以深思。

¹¹ 阮次山，《魁北克獨立不了，但獨心不會消逝》，載於香港《信報》1995年11月2日。

¹² 張千帆，《歐美國家反分裂理論與實踐的比較研究》一文爲國家研究的課題，感謝北京大學張千帆老師資料的提供。

¹³ 張千帆，《歐美國家反分裂理論與實踐的比較研究》一文爲國家研究的課題，感謝北京大學張千帆老師資料的提供。

表 4-2 中國大陸規範主權問題法制化與美國與加拿大之例的差異性

	美國之例	加拿大之例
與中國大陸規範主權問題法制化的差異性	1. 《反脫離聯邦決議》僅為紐約州單獨制定，並未得到全聯邦的廣泛支援，立法程序的合憲性因而存在著疑問。並且沒有形成一個完整的法律體系。故它只是一篇反分裂宣言。反分裂國家法對於中國大陸不存在著合憲性的問題。	1. 魁北克處於加拿大這個聯邦大家庭中，雖然擁有相對獨立的權力，但聯邦政府的影響仍然及於魁北克，故其所做出的決定、司法解釋、法律對「魁獨」勢力有極大的約束力。 2. 台灣問題比魁北克問題要複雜，兩岸都有各自獨立的政府與軍隊。

作者自製

另外，除了上述國家處理分裂問題之法制化實例外，筆者附帶一提的是歐盟的整合經驗，自歐洲 15 國於 1993 年整合成立歐盟後，成爲一個超國家組織後，歐盟整合歐洲主權國家的類型，或許也可以提供兩岸未來發展的參考方向。歐盟的經驗顯示，兩岸間是否再創造一個第三主體代表，代表整個中國的意義，包括台灣及大陸，它象徵擁有兩岸某些主權讓渡，不只是一個虛的抽象概念，而是一個實的法律事實。基於兩岸互相尊重的原則，在相關國際組織裡第三主體，可由兩岸互爲領導。如果將一國視爲整個中國，那麼，兩岸統合將是一項好的選擇。對台灣來說，兩岸統合是在相互尊重的基礎上，進行階段性的合作與融合，台灣可以藉由這個機會，以統合的方式扮演與中共共同主導兩岸發展的角色，如此不僅有助於台灣的安全，更有利於台灣的發展。

第二節 國際社會對反分裂國家法出台後的反應

美國兩岸專家 Yali Chen 和 Eric Hagt 認為中國大陸制定《反分裂國家法》是中共內部鷹派與鴿派妥協的產物¹⁴；Tom Plate 認為中國大陸《反分裂國家法》出台，是北京不斷升高對台灣的壓力¹⁵；而 Bruce Einhorn 等人則認為中國大陸《反分裂國家法》，這顯示出胡錦濤在對台政策將比江澤民更強硬¹⁶。這幾種不同的觀點可以說是美國兩岸專家對於中國大陸制定《反分裂國家法》的幾種觀察。

《反分裂國家法》出台後，國際社會的反應情況，不如中國大陸與台灣所預測的強烈。俄羅斯、白俄羅斯和巴基斯坦等國家在第一輪表態支持這部法，後來像朝鮮、古巴以及很多第三世界的國家也都表態支持中共制定《反分裂國家法》。中國大陸由於預期國際上可能會因為反分裂國家法而反彈，因此操作手法必須靈活，外交與宣傳戰齊頭並進，在外交戰上，首先透過高層外交以爭取主要國家的支持，例如胡錦濤先生曾在 2004 年 11 月的亞太經濟合作會議(APEC)非正式領袖高峰會議上首度向美國布希總統轉達法理台獨的概念，美國並沒有反對，後來溫家寶先生在 2004 年 11 月東協十加三高峰會上提出北京當局的觀點，也沒有國家反對，中國大陸外交系統全力動員，陸續向美、歐、亞洲等國家取得「不承諾法理台獨」的承諾，為反分裂國家法的立法工作先進行外交上的準備工作。

中共繼 2004 年 12 月 8 日知會美國及其他國家，中共即將制定反分裂國家法的訊息，並爭取支持，其中對於美國，中國大陸用力最深，美國的行政及立法部門都是中共工作的對象，各國既然事先都承諾不支持台獨，自然也就不會反對這項立法，中共在完成外交部署後，中共各大傳媒開始對國際及國內的人民進行宣傳工作，在國際這些國家中，美國對於《反分裂國家法》的態度與立場可以說是十分曖昧的，美國國務院發言人包潤石表示：《反分裂國家法》對恢復兩岸對話並無幫助，強調任何一方都不應做出任何片面改變現狀，此時應該尋求對話，而非立場轉趨強硬¹⁷，他一再表示必須需要時間分析法案內容。美國並沒有強烈反對北京制定《反分裂國家法》，根據陳一新教授的看法，華府只在反分裂法上希望北京在法條上不要過嚴，更不要放時間表¹⁸。

2005 年 2 月美日兩國舉行美日安全諮商委員會會議，會後日本官員公開說明美日安保條約涵蓋的範圍包括台灣，經過部分台灣獨派人士將之解讀為美國對台灣海峽的安全承諾，認為一旦中共方面出現以武力犯台的意圖時，美國將會聯合日本出兵協助與保護台灣，以遏止中共任何非和平手段的使用，事實上美日對

¹⁴ Yali Chen and Eric Hagt, *Anti-Secession Law: Provocation or Compromise?*, China Brief, Vol5.No.1.January 4 2005.

¹⁵ Tom Plate, *China Squeezes Bush on Taiwan*, The Seattle Times, January 13.2005.

¹⁶ Bruce Einhorn, Dexter Roberts, and Matt Kovac, *So Much for China's Greater Healers*, Business Week Online, January 19 2005, <http://msnbc.msn.com/id/6844345>, accessed 2005/01/21.

¹⁷ Daily Press Briefing, Richard Boucher Spokesman in Washington D.C. on December 17,2004, <http://www.state.gov/pa/prs/dpb/2004/39934.htm>.

¹⁸ 陳一新，〈不再平衡的美國兩岸政策 2004〉，載於《台灣國際研究季刊》第 1 卷第 3 期，2005 年號，頁 20。陳教授的看法乃根據在 2005 年 1 月間與美國來自波士頓地區費正清中心、美國企業研究所、美中關係全國委員會、美國外交關係全國委員會等重量級智庫學者專家交談的印象。

此仍持保留態度。2005年3月下旬，萊斯(Condoleezza Rice)訪問中國大陸，對於《反分裂國家法》，她說：「我們已經講的很清楚，反分裂法是不受歡迎的一項發展，因為任何在這裡或那裡的單方面增加緊張的作法都是不好的，而明顯的反分裂法確實增加了緊張，中國和台灣都無法自行解決問題，他們終將互相需要對方來解決這個問題，所以，一方面我們仍絕對遵守一個中國政策，另一方面我們也體認到，目前最有用的途徑在於找出方法來降低兩方的緊張」。

美國及日本對中共《反分裂國家法》的立場，依邵宗海教授的看法認為要從下列幾個指標裡去探求《反分裂國家法》的態度與立場¹⁹：

一、中共《反分裂國家法》只是北京對台政策的法制化，美日對該法內容對照過去中共對台政策應該不會陌生。美日會對《反分裂國家法》反彈，應當不是拷貝從台灣立場出發的觀點，那到底是基於什麼考量的邏輯就非常重要。因此美日安全利益應是探索重點。中共《反分裂國家法》的內容與性質與美日目前採行的「兩岸政策」有無嚴重衝突或矛盾的地方，就是觀察的切入點。唯有從這個角度出發，才能真正探索到美日兩國對這項法案關注的重點。

就在2005年2月19日美日安全諮商會議在華盛頓才發佈了聯合聲明全文的內容，其中與兩岸有關的其中一項條文是提及「鼓勵和平解決台灣海峽的問題」。這段文句的意思用意顯然非常清楚，就是不希望台海是用武力來解決問題，因為這符合美日多年來對這個地區所採取政策的立場。而《反分裂國家法》被美日的解讀到底是中共只用武力來解決台海的問題，還是瞭解北京是作了「非和平方式」的準備來阻止台獨的發展？如是後者，那麼北京的「預備措施」正是希望朝向美日所堅持「台海現狀不應改變」的立場精神，若說阻止台獨想法有與美日利益有所衝突的說法看來是很難成立。如答案是回到前者，當反分裂法的前提是台灣先獨立大陸才會用武，因此台灣走向獨立應是台北先破壞現狀，這樣「現狀」說法也與美日及中共目前對「現狀」定義沒有太大出入與矛盾，屆時台海問題即使最終美日還是希望被和平解決，但是美日所採之反應與措施恐怕就不是現在我們的評估情況。

二、美日對《反分裂國家法》的第一時間回應是處於什麼樣的狀況？進而就可判斷這項法案在他們心目中憂慮的程度。從美國參眾兩院的反應，一般只是反映輿情與民意。眾議院在2005年3月16日以424比4壓倒性通過第九十八號共同決議案，要求布希政府對中共通過《反分裂國家法》表達嚴重關切²⁰。參院可望跟進。但是根據美國法律，國會兩院共識的決議文件，對行政部門不具法律拘束力，而且過去的經驗也能告知對美國官方的政策影響不大。

至於白宮以及國務院最初對《反分裂國家法》的反對說詞都是表達該法對「解決兩岸問題毫無幫助」，到國務卿萊斯(Condoleezza Rice)3月9日表示時還是用了「無所裨益」一詞。只有主管亞太事務副助卿薛瑞福在前一天被台視記者

¹⁹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259-266。

²⁰有關美國眾議院的提案內容，可參見《美國國會眾議院》網站，網址：<http://johnshadegg.house.gov/rsc/word/Miller--Taiwantext.pdf>。

問到時是用了「錯誤」一詞²¹。等到反分裂國家法通過之後，白宮的反應與之前的談話沒有太大的程度區別，發言人麥克雷蘭（Scott McClellan）再次表達反對「任何藉和平以外手段決定台灣未來的企圖」，強調「該法對維持台海和平及安全的目的毫無助益」（We do view the adoption of the anti-secession law as something that is unfortunate and not helpful to encouraging peace and stability in the Taiwan Strait.）。批判之餘，麥克雷蘭也沒有忘記重申美國支持一個中國政策，不支持台灣獨立。²²美國國務卿萊斯 2005 年 3 月 15 日在前往印度途中和隨行媒體回答問題時，曾表示美國原希望中共不要提出《反分裂國家法》，美國也有責任告訴兩岸，升高緊張的片面行動，沒有幫助，但是萊斯另方面也強調，但是如今該法已經制定，但兩岸仍可改善關係，美國也繼續鼓勵兩岸採取正面作法，例如投資，通航談判等。最重要的是萊斯認為：中國大陸是改變亞洲面貌的重大因素，「美國和中國維持建設性關係是件好事」（It's a good thing that the United States has a constructive relationship with China）²³。其實，從萊斯的談話已可總結美國對反分裂法的「反對」形式上是存在的，但實質上對該法的「默認」卻也沒有迴避。

另外，美國官員對《反分裂國家法》的看法都是在訪問中被動問及，而不是正式主動發佈聲明來嚴重關切。以萊斯為例，在 3 月 8 日與中共外長李肇星熱線電話中只談到 3 月 21 日他的北京之行訊息，沒有提及對《反分裂國家法》的反對立場。即便 3 月 9 日她提到「無所裨益」一詞，也是在她離開眾院公聽會之後應記者之邀而有所對《反分裂國家法》的回應。而當天的聽證會主題是年度預算，她在作證時也提到大陸的人權與智慧財產權以及台灣問題將會在北京之行時被討論²⁴。但是當萊斯可以說出美國對《反分裂國家法》的關切與憂慮竟然按表不提，固有萊斯的考量，但是另方面的解讀，又何嘗不是美國至少在現階段尚未對《反分裂國家法》產生嚴重的憂心？重要的是，如果美國官方不管是白宮或國務院一直沒有主動發佈對《反分裂國家法》的強烈譴責與反對的聲明，那麼當美國僅只是被動問及有關對《反分裂國家法》的回應，可能台北解讀成這是華府在大力支持台北的看法就需要有一點謹慎。

三、美國政府對《反分裂國家法》在稍後採取較強烈的反應，一是國務卿萊斯在 2005 年 3 月 20 日至 21 日訪問北京時所表現的立場。另一則是新任國務院

²¹ 白宮發言人麥克雷蘭的說法是「We view it as unhelpful and something that runs counter to recent trends toward a warming in cross-strait relations.」。白宮與國務院最初的回應，可參見 2005 年 3 月 8 日白宮發言人 Scott McClellan 與國務院發言人 Richard Boucher 所舉行的記者會問答全文，網址 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/20050308-15.html> 及 <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2005/43149.htm>；至於萊斯的看法可參見聯合報 2005 年 3 月 11 日，A2 版；至於薛瑞福的觀點，可參見台視網站 2005 年 3 月 9 日，由記者李弘敏報導的內容，台視網址：<http://www.ttv.com.tw>。

²² 白宮發言人麥克雷蘭 2005 年 3 月 14 日的記者會談話，參見網址 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/20050314-6.html>。

²³ 萊斯的記者會問答全文，請查見《美國國務院》，2005 年 3 月 15 日公布的內容，網址 <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43465.htm>。

²⁴ 萊斯的看法可參見《聯合報》，2005 年 3 月 11 日，A2 版。

海問題當然是他們的關切，但是比起朝鮮半島的問題，可能彼此之間的優先順序還是要做個區分與調整。美日對「六方會談」順利舉行的殷盼是眾所周知。這其中北韓被美國視為「邪惡軸心」之一，與北韓擁有核武與導彈的實力讓日本擔憂的問題，在實質上可能超越美日兩國對中共威脅的憂心。更何況，美日在安保聯合聲明中已期望中國在亞太地區扮演一個負責任與建設性的角色，萊斯國務卿在3月13日華盛頓時報(Washington Times)專訪中又特別提出「正視中國在亞太地區的影響力」，³⁰更見美日與中國在這地區需要合作的共同利益。在六方會談更需要北京能推動媒介與潤滑的作用之時。要對一個在現階段尚未全般產生「執行」效果的《反分裂國家法》去大加撻伐，進而可能犧牲已經成形的六方會談，美日的戰略佈局應該不致如此愚昧。因此在官方立場上，美日持續表達關切與不支持《反分裂國家法》應是他們外交一貫的措施，後續的發展是否涵蓋每日的實際介行動才是外界進一步加強的觀察³¹。

歐盟國家對於《反分裂國家法》之反應，自1990年代中期以來，歐盟分別在1995、1998、及2001年發表了《中歐關係長期政策》、《與中國建立全面夥伴關係》以及《歐盟對中國的戰略：1998年聲明的執行情況與今後使歐盟政策更為有效的措施》等對中國戰略之文件報告；2003年9月10日，歐盟委員會通過名為《走向成熟的夥伴關係—歐中關係共同利益和挑戰》等對華關係文件，該文件闡述了歐洲2003年至2006年間的對華政策和行動指導方針與短期戰略發展框架，中共則於2003年10月13日發表《中國對歐盟政策文件》，表明中共將致力於構築「中歐長期穩定的全面夥伴關係」，2003年美軍執意攻打伊拉克，中共與法國、德國更站在同一陣線上，使得中共與歐盟關係變得更加緊密，歐盟原本計劃於2005年解除對中共武器禁運，但中共因為制定《反分裂國家法》，因此干擾了原訂時程，美國以中共通過反法為由，向歐盟施壓，使得歐盟國家承受重大的壓力，法國總統席哈克(Jacques Chirac)及德國前總理施若德(Gerhard Schroder)依然支持對中共解禁，但是英國則與美國站在同一陣線上，採反對立場，由於是英國擔任歐盟輪值主席，因此使得解禁案無法排入歐盟部長會議的議程，後來又以歐洲議會通過譴責中共的決議，最後使得中共無法解除武器禁運的命運³²。後來2005年11月胡錦濤先生前往英國、西班牙及德國訪問，在訪問英國時，英國首相布萊爾(Tony Blair)對有關武器禁運的問題鬆口，顯示中共在外交上的靈活手腕。歐盟理事會輪值主席國盧森堡外長Jean Asselborn在2005年3月14日發表：「歐盟秉持一個中國原則及和平解決歧見，唯有如此，方能維持台灣海峽之穩定，以及反對使用任何武力³³」。

³⁰有關〈萊斯的回答華盛頓時報的全文內容〉，請查閱《美國國務院》2005年3月11日公布的內容，網址：<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43341.htm>。

³¹ 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266。

³² 胡聲平，〈國際政治情勢與中共反分裂國家法〉，《展望與探索》第4卷第1期，新店：展望與探索雜誌社，2006年1月15日出版，頁72-74。

³³ 曹宇帆，《中共對台宣傳與台灣媒體報導：反分裂國家法之傳播研究》，台北：台灣藝術大學應用媒體藝術研究所碩士論文，2005年6月，頁111。

在歐盟方面，一般以為，僅止於表達原則關切的可能最大，希望兩岸透過對話，和平解決歧見，但其強度恐怕將略遜於美日，這應當是合理的研判，一方面擔心台海局勢，另一方面又準備解除對中共的武器禁運。英國表示台灣問題應由兩岸透過對話和平解決，英國反對雙方任何火上加油的舉動。當時一度傳出歐盟部分國家有意以反分裂法為藉口，暫時性的延長對中共的武器禁運，此事或許與美國的強烈施壓有關，其後續發展值得注意³⁴。

至於東協方面對於反法的態度，鑑於事前就對台灣多有不滿，屢次屈從中共壓力，從未對此事公開表達關切。就以新加坡為例，該國外交部事後曾發表聲明，表示理解中共為何在此關頭要從事立法，因為根據王兆國在人大常委會的簡報，該法旨在重申中共防止台灣獨立的一貫立場，而且強調和平解決，新加坡堅持一個中國的立場是眾所周知的等語。看來東協國家大概都不會冒激怒中共的危險，而公開表達反對立場，但私下對兩岸局勢發展走向的關切還是可以想見³⁵。

對於美國的態度來說，為何美國並未明顯反對《反分裂國家法》嗎？筆者認為如果今天中共制定的是統一法，那麼美國很可能認為北京是單方面的改變現狀，但是今日中共制定的是《反分裂國家法》，基本上是反對台灣從中國分裂出去，某種程度算是維持現狀法，故《反分裂國家法》的設定就是以美國為主要訴求的對象，因此美國當然是可以接受的，這和美國長久以來對台海兩岸穩定的目標是一致的，因此美國並沒有採取什麼積極重大的行動；另外筆者認為，北京的《反分裂國家法》與華盛頓的台灣關係法其實某種程度來說是有交集的，台灣關係法是維持台灣現狀，而反分裂法則是維持兩岸關係現狀，避免台灣分離出去，因此反分裂國家法並未挑戰美國的利益，再者《反分裂國家法》是中華人民共和國的法律，美國沒有理由干涉中華人民共和國內部的法律。雖然美國並未反對《反分裂國家法》，但是美國也瞭解《反分裂國家法》對於兩岸關係的衝擊，因此事前就壓迫歐盟國家不得解除對北京的軍售政策，故美國從另一方面對北京採取預防的手段。

總之，美國對於《反分裂國家法》的態度，不外乎是反對和平以外的任何方式來決定台灣前途的任何企圖，認為該法無助於解決問題；美國對於《反分裂國家法》的反應出乎兩岸當局的預料，刻意壓低對於《反分裂國家法》的反彈，主要因素是《反分裂國家法》並未挑戰美國的基本利益，《反分裂國家法》對華府並未造成衝擊，因此美國政府自然沒有必要採取更積極的立場；另外《反分裂國家法》企圖以中共國內法的方式來對抗美國國內法之台灣關係法，這表示間接承認美國在台灣關係法中的立場，美國沒有立場反對中國制定國內法的正當性，同樣中共也沒有立場反對美國制定國內法性質之台灣關係法之正當性。美國並不傾向將《反分裂國家法》解釋成為破壞或改變台海現狀，主要是因為《反分裂國家法》只是以法律的形式重述北京過去的對台政策，其目的就是維持現狀，並未挑

³⁴蔡瑋，〈對中共反分裂國家法的分析及國際反應〉，《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8。

³⁵蔡瑋，〈對中共反分裂國家法的分析及國際反應〉，《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8。

戰美國在東亞的戰略利益。

日本對於《反分裂國家法》的態度，反對除了和平解決之外的所有方法，並希望該法沒有負面的影響。日本最初對於反分裂國家法的關心程度並不高，日本媒體也並未多所報導，日本首相小田純一郎曾表示「該法通過，會對兩岸關係帶來負面影響」，日本在外交上，一向是以美國為看齊的對象，因此對於反分裂國家法的看法，則與美國站在同一陣線上。另外日本的外務省報導官高島肇久則認為：「對該法採取非和平手段表示憂慮，強調日本一貫反對使用武力，也反對和平解決以外任何其它解決方式」；而日本官房長官細田博之也認為：「該法可能對兩岸關係造成不良影響表示憂慮，同時重申反對和平解決以外之其他任何解決台灣問題的方式³⁶」。

俄羅斯對於《反分裂國家法》的態度，俄羅斯外交部發言人表示，根據兩國在 2001 年 7 月 16 日簽署的《中俄睦鄰友好合作條約》規定，俄方支持中方在涉及國家統一和領土完整問題上採取的政策，俄羅斯反對任何形式的台灣獨立，也不能接受兩個中國或一中一台；俄方對於中方通過立法反對分裂，維護國家統一的努力，俄方完全理解與支持；至於俄羅斯看待反分裂國家法，認為是一部關於解決台灣問題的途徑與方法的法律，俄羅斯在台灣問題上堅持其原則立場不變，認為世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部分，俄國反對任何形式的台灣獨立，台灣問題是中國的內政事務，但俄羅斯也呼籲北京要採取和平方式解決兩岸爭議，將有利於亞太地區的穩定與和平。

至於，澳洲外長唐納(Alexander Downer)在 2005 年 3 月 14 日發表：「澳洲希望中國沒有通過此項立法，而能以談判的方式和平解決台灣問題」；同日紐西蘭外交部長 Phil Goff 則發表：「紐西蘭維持兩岸透過對話與和平方式解決爭端之一貫立場，紐國認為以暴力解決統一問題，中國、區域及世界均付出巨大代價³⁷」；至於世界其他國家，俄羅斯、巴基斯坦、埃及、柬埔寨、古巴、緬甸、寮國、尼泊爾、土庫曼、委內瑞拉、吉爾吉斯、肯亞、尚比亞、馬其頓等國家都是明確支持中共制定《反分裂國家法》³⁸。

值得注意的是，在 2005 年三月，當北京政府公佈《反分裂國家法》時，歐盟理事會再度立即發表聲明表態。其實，該聲明中的措詞都十分保守，比如歐盟只是注意到 (has taken note of) 該法的公佈，並再度強調一中政策與和平解決爭端的立場，並要求各會員國不要一意孤行，以免惡化狀況。歐盟擔心的，則是經由所謂的非和平手段會影響兩岸原本些許的和解政策，此乃指兩岸包機的往來，並鼓勵雙方進行對話，甚至特別鼓勵了春節包機等可以強化緩和的行動。此外，歐洲議會也做出決議，還特別支持兩岸的包機事宜。在該法公佈三天後，中共外

³⁶ 曹宇帆，《中共對台宣傳與台灣媒體報導：反分裂國家法之傳播研究》，台北：台灣藝術大學應用媒體藝術研究所碩士論文，2005 年 6 月，頁 111。

³⁷ 曹宇帆，《中共對台宣傳與台灣媒體報導：反分裂國家法之傳播研究》，台北：台灣藝術大學應用媒體藝術研究所碩士論文，2005 年 6 月，頁 111。

³⁸ 楊開煌，〈反分裂國家法對兩岸關係之影響〉，載於《展望與探索》，第 3 卷第 4 期，2005 年，頁 3。

長李肇星訪問歐盟總部，自然，此行會讓人產生聯想，中方勢必要探聽歐盟立場與防止其過度反應。在與歐盟 CFSP 高級代表索拉納(Javier Solana)會談之後，歐盟公佈了兩者記者會的談話摘要。雙方首先探討的議題則是伊朗、中東與緬甸，尤其是在前兩項議題方面，李肇星都給於相當的支持，對於緬甸雙方也有相當的共識，然後才提到了《反分裂國家法》。對此，索拉納也還直指歐盟對於該法的關注(concern)，以及其正面的因素，其中包括歐盟積極支持兩岸的交流與對話，但對於「非和平手段」，索拉納並未予以直接批評，而只是以強調一中原則、兩岸對話以及和平手段予以帶過。

故由此可見，歐盟對於《反分裂國家法》的反應並非十分強烈，否則他大可對於「非和平手段」予以撻伐，其中中方在伊朗與中東問題上與歐盟相互配合的態度，尤其北京對於伊朗從積極反對國際制裁轉為同意低度制裁，可以明顯看出其立場的變化。近年來，北京假外力以制台的政策明顯，歐盟乃美國以外最為有效的聯合對象，因而這些都必定增加了歐方於北京的信任與信心，使得雙方求同存異的合作空間擴大不少。再者，歐盟執委會主管外交事務的委員 Benita Ferrero-Waldner，也曾經對於《反分裂國家法》表達立場。在歐洲議會的一篇以東亞安全為名的報告中，Ferrero-Waldner 委員則提及了東亞三大相關問題：1.是如何面對中國大陸崛起；2.兩韓問題；3.兩岸和平化解緊張的問題。歐盟還特別以強化軍售規範的「行為準則」(Code of Conduct)來向日本說明，對中國軍售的政策並不會影響東亞的安全平衡。在對於兩岸方面，她重覆了歐盟對於反分裂法的關注，以及一中原則與和平解決的一貫立場。相對的，她並提及台灣在野黨領導人訪問大陸一事，將可以緩和兩岸關係，並將可以促進所有政黨的參與，其意指共產黨與民進黨的接觸。對於這一點歐方始終沒有進一步說明，是共產黨讓一步來接納民進黨，還是民進黨在接受一中的原則下與共產黨接觸，而只是擺統地主張相互對話，因而其原則明確，但不切實際。而在《反分裂國家法》出台後，依政大湯紹成教授的看法，認為歐盟未來對台的政策，可以包括為 1.反對單方面改變現狀 2.反對使用武力 3.信任建立機制 4.對話 5.加強與台灣的經貿發展等五項，歐盟依其「經強、政弱、軍微」的屬性，以及其有限的軟權力，對於兩岸事務涉入的程度仍就日益加深，而其兩岸政策的主軸未變，依然堅持一中原則與和平解決的立場³⁹。

總之，對於《反分裂國家法》的對外關係來說，美國的反應與態度是最為關鍵及重要的，美國的態度會影響到中國大陸對台政策的走向，因此，邵宗海教授特別就《反分裂國家法》出台後，特別就美、中、台三角關係來分析三方在未來可以努力的方向為⁴⁰：

一、台北需要自制

³⁹ 參見湯紹成，〈持續與改變 ---歐盟的兩岸政策〉載於《中央網路報》，2007年6月3日，網址 <http://www.cdnews.com.tw>。

⁴⁰ 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259-266。

環顧整個國際環境，已經發現支持台灣走向獨立的聲音開始微弱，而在台灣內部，主張台灣獨立的民眾也未見在近幾年內因台北當局極力提倡的「本土化」與「去中國化」措施下有大幅成長，加上面對中國，那股無法接受把台灣自中國分割出去的情緒正激昂上升，那麼台北在這樣的情況下考慮如何正視《反分裂國家法》中三個啓動「非和平方式」的前提可能導致對台海情勢的衝擊，應是刻不容緩的課題。至於再進一步了解《反分裂國家法》中提到兩岸交流項目與談判議題的建議，反而是雙方在情緒沈澱與冷靜面對之後的另一個重要的功課。所以在反分裂法通過之後，台灣最需要的是「自制」，就是讓自己在這段期間不要做出任何超越紅線的舉措。

二、北京需要克制

多年來對政策終於走上法制化，而且在兩岸關係的解釋層面上不僅取得了「主導權」，而且也扮演了「制裁者」的角色，北京在「反分裂法」通過之後，可能要思考的方向很多，這些包括：如何貫徹「寄希望台灣人民」的方針，特別是觀察到反分裂法導致台灣人民多數反彈之後；如何化解國際社會與台北當局對中國和平統一誠意的質疑，去說明中國的《反分裂國家法》只是預防性的措施，進而從較為寬敞的胸懷，在另一個場合對台北釋放善意。譬如說，世界衛生組織協助台北成為觀察員又何損傷一個中國的原則？當然最重要的是，當台北明顯在這場「對決」屬於劣勢時，北京就不應再步「進逼」態勢，今後在對台政策宣布或講話時，就需要有更多「克制」的痕跡，一方面固是表現「泱泱大國」之風，另一方面又何嘗不是體認「相煎何太急」的意涵。

三、美國需要積極態度

雖然北京與台北都認為兩岸之間衝突應由兩岸人民自行解決，但是多次台海重大事件卻也顯示出兩岸均需要美國介入來沖淡衝突或消弭衝突。美國無意扮演兩岸之間調人已由華府多次重申，但是美國作為兩岸之間溝通的第二條渠道，或者美國可以協助化解兩岸一時的誤會，卻是《反分裂國家法》通過之後因為兩岸僵局仍然持續狀況下的不二選擇，美國怎樣將它所瞭解《反分裂國家法》中還有五分之四的和平善意告知台北，又怎樣將它所體會台北當局與台灣人民的感受轉達北京，應是它需要積極態度來周旋的原因所在。當然台灣方面不會奢望因美國的介入兩岸關係發展會有正面的效果，但肯定的說現階段美國若在兩岸之間的缺席將會導致台海情勢更加惡化。

而筆者認為在《反分裂國家法》出台後，美國對台政策，仍會朝向幾個方向：
一、維持台海現狀與和平穩定：美國基於國家利益與全球戰略上的考量，必定極力維持台海現狀與穩定，極力防止破壞現狀者，無論是中共方面的武力犯台，或是台灣方面片面改變現狀，美國都將以外交或軍事等手段來嚇阻或警告，並且依據美國主觀的認定與詮釋，來作為台海兩岸現狀的認定與定義，使得美中台處於一種穩定的關係中發展。

二、持續對台軍售：美國將會持續出售台灣方面在防禦上所需要的武器裝備，但是不會出售敏感性或太過精密性的武器裝備，美國主要是提供台灣方面有足夠的

防禦性武器，提供台灣基本防衛之生存能力。

三、加強美日安保條約之合作以共同維護台海和平：在台海問題上，美國與日本的立場是一致的，均以維持台海現狀的和平為其利益所在，美國在意的是其超強地位的鞏固，試圖以台灣問題牽制與圍堵中共，或是抑制中國大陸崛起的速度，而日本在意的是海上經濟生命線的安全，必須要維護其海上運輸交通的順暢，如果因為台灣宣布獨立而引發中共武力來犯，對於美國及日本都將造成很大的損害，故美日未來會保持其主動性，共同維護台海和平。

這三方面將是在《反分裂國家法》出台後，美國對台灣所採取的可能舉措，包括維持台海現狀與和平穩定、持續對台軍售及加強美日安保條約之合作以共同維護台海和平。

另外也值得留意的便是美中間的互動。美國總統布希在 2008 年 3 月 26 日致電中共國家主席胡錦濤。白宮國家安全顧問哈德利轉述說，胡錦濤提到「九二共識」，也就是承認兩岸只有一個中國，但兩岸也同意彼此對「一個中國」有不同的定義。關於布胡熱線談九二共識如下所示⁴¹：

表 4-3 布胡熱線談九二共識三版本：

新華社(中文版)	新華社(英文版)	英文版(譯文)
胡錦濤表示，在「九二共識」的基礎上恢復兩岸協商談判是我們的一貫立場，我們期待兩岸共同努力、創造條件，在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，構建兩岸關係和平發展框架，開創兩岸關係和平發展的新局面	He(胡錦濤)said it is China's consistent stand that the Chinese Mainland and Taiwan should restore consultation and talks on the basis of the "1992 consensus", which sees both sides recognize there is only one China, but agree to differ on its definition.	他(胡錦濤)說，中國的一貫立場是，中國大陸和台灣應在「九二共識」基礎上恢復協商與談判，意指雙方承認只有一個中國，但同意對其定義各自表述(即一中各表)
綜合比較三版本，新華社中文版比英文版，少了「一中各表」的內容 資料來源：聯合報報導，〈布胡熱線談九二共識三版本〉，載於《聯合報》，2008 年 3 月 28 日，A4 版。		

從布胡熱線談九二共識可知，美方的一個中國政策非常明確，而中共方面希望，兩岸能夠在一個中國原則的基礎上，協商正式結束敵對兩岸敵對狀態，達成和平協議，但美方與中共在對台軍購問題上卻始終都無法達成一致的看法。

⁴¹ 參見《聯合報》，〈布胡熱線談九二共識三版本〉，2008 年 3 月 28 日，A4 版。

第三節 台、美間的台灣關係法與台、中間的反分裂國家法

一、台、美間的台灣關係法

1978年12月16日美國與中共達成協議，宣告1979年1月1日正式建交，而停止美國與中華民國之正式外交關係，美國爲了拉攏中共，對抗蘇聯戰略作爲，因此尋求與中華人民共和國的關係正常化，但美國在台灣長期形成的利益，使美國制定台灣關係法，故台灣關係法是美國和中共關係正常化的戰略作爲下，爲了彌補美國在台灣既得利益的損失所設計的，「台灣關係法」在1979年3月底獲得美國參眾兩院通過，1979年4月10日，美國卡特政府簽署頒布，該法就成爲美台間法律規範的依據。

1979年美國副國務卿克里斯多福率領代表團來台北，計劃商談在美國與中共建交而與台灣方面斷交後的非官方關係，當時我方的代表是外交部長蔣彥士先生，他提出我方之三點立場 1.美國政府必須承認中華民國是一個主權獨立的國家 2.美國必須對中華民國的安全繼續提供具體有效的保障 3.美國政府必須採取適當和有效的立法安排使已有的 59 種條約和協定繼續有效⁴²；而美方克里斯多福則表達美方的立場，他認爲美方立場是 1.美國政府擬維持中美共同防禦條約⁴³以外的既存條約，卡特總統將在年底前頒布行政命令通知聯邦政府各級機關，以履行這些既存的條約與協定 2.美國政府擬經由在台北之使館維持關係至 1979 年 2 月底 3.美國擬依據其國內法律規定設立一個新機構以執行新關係 4.美國建議雙方成立一個工作小組，以研究未來新機構和其他安排⁴⁴。

台灣關係法的條文內容，共計十八條，參見附十。在台灣關係法一開始就提到本法乃爲協助維持西太平洋之和平、安全與穩定，並授權繼續維持美國人民與在台灣人民間之商業、文化及其他關係，以促進美國外交政策，並爲其他目的。

若從法律的本質與形式來看，它是美國的國內法，該法開宗明義就表示美國與台灣關係的持續，有助於維持西太平洋之和平、安全與穩定，並與美國政治、安全與經濟利益有關⁴⁵，就該法的精神包括美國提供台灣安全承諾以及定位台灣爲政治實體。該法第二條規定美國的政策有 1.任何企圖以非和平方式來決定台灣前途之舉（包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視爲對西太平洋地區和平及安定的威脅），而爲美國所嚴重關切 2.提供防禦性武器給台灣人民 3.維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力或使用其他方式高壓手段，而危及台灣人民安全及社會經濟制度的行動。另外該法第三條規定美國對於台灣的實行，1.美國爲了推行第二條所明訂的政策，美國將使台灣能夠獲得數量足以使其維持足夠的自衛能力

⁴² 陳毓鈞，《戰爭與和平—解析美國對台政策》，台北：環與出版社，1997年，頁228。

⁴³ 站在美國的站在美國的立場來看中美共同防禦條約，它是美國圍堵政策的一環，其出發點則是在於保護美國的國家利益，一方面圍堵共產勢力繼續向太平洋擴張，一方面又避免捲入兩岸之間的軍事衝突，而讓蘇聯從美國與中共的對抗與牽制中獲得勝利。

⁴⁴ 李大維，《台灣關係法立法過程》，台北：洞察出版社，1988年，頁27。

⁴⁵ 高朗，《中華民國外交關係之演變 1972-1992》，台北：五南圖書出版，1994年4月，頁26。

的防衛性質及技術服務 2.指示總統如遇台灣人民的安全或社會經濟制度遭受威脅，因而危及美國利益時，應迅速通知，總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險所應採取的適當行動。

台灣關係法維持了美國與台灣的政府和人民之實質關係，其中最引人關切的便是對於台灣地位的定位問題與對台灣的安全保障，美國與中共建交，接受了中共三個條件，自台灣撤軍、終止與台灣外交關係以及廢除共同防禦條約，同時也在聯合公報中認知中共所主張之一個中國，台灣是中國的一部分，而美國也認知到兩岸政府都宣稱一個中國原則，美國與中共建交，但提供台灣維持現狀之安全保障。台灣關係法第 2 條內記載認為：「該地區之和平及穩定，與美國政治、安全與經濟利益相攸關，並為國際間關切之事」；「美國決定與中華人民共和國建立外交關係，係基於一項期望，即台灣之未來將以和平方式決定之」；「任何試圖以和平手段以外的方式，包括經濟抵制或禁運，決定台灣之未來，將被視為與乃對西太平洋和平與安全一項威脅，為美國所嚴重關切」，因此台灣關係法中認為美國有必要提供台灣防禦性武器，維持美國之能力以抵抗任何可能危及台灣人民安全或社會經濟制度之武力行使或其他形式之強制行動」。

關於台灣關係法中對於台灣是一個政治實體定位的條文記載，依台灣關係法第 4 條規定 1.缺乏外交關係或承認將不影響美國法律對台灣的適用，美國法律將繼續對台灣適用，就像 1979 年 1 月 1 日以前美國法律對台灣適用的情形一樣 2.前項所訂美國法律之適用，當美國法律中提到外國、外國政府或類似實體，或與之有關時，這些字樣包括台灣在內，而且這些法律應對台灣適用。

美國的對台政策基本上的轉變軌跡為：

- 一、從和平解決到和平統一的轉變，目的在於維持現狀：1972 年美國與中共簽訂上海公報，美國人重申中國自己和平解決台灣問題；1982 年美國與中共簽訂八一七公報，美國宣稱它在兩岸關係的立場是和平解決；1979 年中共發表「告台灣同胞書」和葉九點中都明白說明中共爭取和平解決台灣問題的政策，然而在 1979 年中共發表的「告台灣同胞書」中共的立場是和平統一而非和平解決；1998 年 6 月柯林頓訪問中國大陸在北京大學演說中提到「當美國和中國達成以和平方式統一中國的協議時，我們同時也達成以和平方式統一中國的協議」；楊開煌教授在《中國大陸研究概論》一書中提到「中國統一並不符合美國的利益，中國因分裂以導致戰爭也不符合美國的利益，因此維持中國的分裂，確保台海的和平，便是台灣關係法出現後，美國對兩岸關係的指導原則」⁴⁶，因此美國的對台政策基本上的轉變軌跡，和平解決到和平統一的轉變，其最終的目的在於維持台海現狀。
- 二、從戰略模糊到戰略清晰的轉變，目的也在於保持現狀模糊增加對兩岸空間的彈性運用：1997 年 10 月江澤民訪美，與柯林頓舉行高峰會，江澤民促使柯林頓重申一個中國政策及遵守三個公報原則外；還要求美作出對台「三個不支持」，所謂的「三個不支持」便是不支持台灣獨立、不支持製造兩個中國

⁴⁶ 楊開煌、魏艾，《中國大陸研究概論》，台北：空大出版，1994 年 5 月，頁 234。

及一中一台主張、不支持台灣加入聯合國的承諾；但這「三個不支持」並未載於公報或是形諸於文字，因此中共十分不滿；中共希望柯江會談能夠將「三個不支持」形諸於文字，或至少也必須得到柯林頓親自公開承諾；中共的目的就是希望美國能將對台關係從戰略模糊，轉變成戰略清晰，然而美國對兩岸政策保留模糊的空間是美國的最佳選擇，美國可以依自己的標準，在台灣和大陸兩方面尋求最大的空間，一方面可以維持美國在台灣利益，一方面又可以運用與北京的關係，並且降低兩岸衝突的可能性，因此美國的對台政策基本上的轉變軌跡，其目的在保持清晰中的模糊空間，維持自身在兩岸中的長遠利益。

總之，《台灣關係法》(Taiwan Relations Act) 是一部現行的美國國內法。1979年，美國與在台灣的中華民國政府斷交而與中華人民共和國政府建交後，美國國會制定此法並由美國總統簽署生效，以規範往後的美台關係。此法為了因應美台雙方交流無法以「國際條約」為之，而以美國國內法形式制定，規範美國政府(對國際無效力)，其目的在於取代遭廢除的《中美共同防禦條約》(Sino-American Mutual Defense Treaty)。台灣關係法於1979年4月10日經美國總統吉米·卡特簽署生效。美國訂定台灣關係法的要旨為：「我們支持一個中國政策，但統一如何以和平方式達成要靠雙方進行兩岸對話。如果中共企圖以武力而非對話來達成，美國將提供軍事物資使它無法成功。」該法規定，如果中國試圖通過武力統一台灣，將是對「西太平洋地區和平與穩定的重大威脅」。另一方面，根據該法，美國得以在台灣設立美國在台協會。它的主要功能為：一、記載美國對台灣政策的目標，包括維持台海和平穩定，維持台海現狀，維持美台商業及文化關係、保障人權與台灣安全。法律中明確指出任何企圖以非和平方式(包括杯葛或禁運)解決台灣未來的作為，均會威脅太平洋和平與安全，美國將嚴重關切；美國將繼續提供防衛性武器給台灣；美國也將抵抗任何訴諸武力，或使用其他高壓手段，危及台灣人民安全與社會經濟制度的行動。但並未表示，一旦台海發生戰亂，美軍有義務出兵護台，亦未明確表示，如果台海危機是由台灣方面挑起，美方應具體如何回應。二、在無外交關係的情況下，維持台美間經貿關係。將台灣比照其他主權國家辦理。三、授權成立美國在台協會(American Institute in Taiwan; AIT)以代表新關係中的美方。

二、台灣關係法與反分裂國家法

台灣關係法與《反分裂國家法》，在研讀上，作者認為有些相異處必須加以留意：

表 4-4 台灣關係法與反分裂國家法比較：

項目 標準	台灣關係法	反分裂國家法
制定主體	美國	中華人民共和國
對台灣歸屬	台灣地位可以討論並非有一定的見	中華人民共和國神聖領土的一部分

的看法	解〈未定論〉	
規範範圍	台美雙邊關係的法律規範	兩岸雙邊關係加上防止台灣內部秩序的決定權
對於使用武力的看法	維持西太平洋地區的和平、安全及穩定，美國將干涉任何針對台灣的非和平方式，同時提供防禦性武器給台灣人民	三條件情況下將採用非和平方式及其他必要措施

就台灣關係法與《反分裂國家法》二者的分析來看，從制定主體來說台灣關係法及《反分裂國家法》，制定的主體均非中華民國，均是對一個不屬於自己所統治的領域進行相關的規範，對中華民國並沒有明顯的拘束力；就對台灣歸屬的看法，美國制定台灣關係法，明顯是以台灣的地位可以討論為前提，如果認為台灣是屬於中華人民共和國，那麼美國制定該法就是干涉中華人民共和國內部事務，如果台灣是獨立的，那麼美國也不需要制定台灣關係法，美國就只能針對既不是中華人民共和國，又不是獨立國家的台灣，才有辦法以國內法來定位自己與該領域的雙邊關係，而反分裂法則非常明確地點出台灣是中華人民共和國神聖領土的一部分；就規範範圍來說，台灣關係法針對美國與台灣間雙邊關係的法律規範，而《反分裂國家法》則是規範兩岸雙邊關係加上防止台灣內部秩序的決定權；台灣關係法對於使用武力的看法，是站在反對任何針對台灣的非和平方式，美國並提供必要性防衛武器給台灣；而《反分裂國家法》，針對第八條法理台獨三要件若符合，則可採取非和平方式及其他必要措施。因此從上表可以看出台灣關係法與《反分裂國家法》之諸多差異之處。

就中國大陸的思考點來說，《反分裂國家法》某種程度是抵銷美台間台灣關係法，兩者的效力相抵後，就回歸兩岸關係的本質，而去除掉外部因素考量。在台灣方面也有許多學者認為《反分裂國家法》的出台，主要的目的便是中國大陸為了抵銷台美間的《台灣關係法》所產生的一種反應，《台灣關係法》與《反分裂國家法》都是與台灣有關，一個是規範與防衛台灣的法，一個是規範與防止台獨的法，這兩部法皆不是由台灣方面所主動發動與操作，因此在這兩部法的規範下，決定了台灣的命運。