

國家發展研究 第四卷第一期
2004 年 12 月 頁 207-240

「反分裂國家法」與中國的 對台戰略

林濁水（立法委員）

中文摘要

中國制定「反分裂國家法」，是 55 年來對台戰略的第三次大轉折。第一次是 1958 年 823 砲戰結束，中國對台政策由武力解放這兼具世界革命和內戰性格的戰略攻勢，轉變為冷戰格局下的戰略守勢；第二次是冷戰後期聯美制蘇格局下，誤認為統一指日可待，對台政策轉變為一國兩制的和平招降，這政策經過後冷戰新圍堵逐漸形成而落空，覺悟統一不是一蹴可及，再度轉變為「不放棄統一，但承認現狀為合法」立場，其體現則為「反分裂國家法」既圍堵「法理台獨」，又積極進行「以商促統」，可說是中國式的「conagement」。立場轉變之劇烈，堪稱對台新典範的形成。

其基本兩岸定位是「兩岸既未統一，也未分裂」，並將對台政策區分為「非政治性交往」（第六條）、「政治談判終局能解決」（第七條）和「非和平手段」（第八條）三層次。

該法兼具退步性與務實性。退步之處是將台灣問題向前追溯 55 年，認為是「內戰遺留」並得以對台採非和平手段，結果引起國際、台灣強烈反彈。務實之處是雖未能承認中華民國合法性，但承認「現狀合法」。結果因為台灣朝野因應錯誤而發揮強大統戰效果，中國首度獲得強力介入內部事務的空間，並使台灣社會對其敵意降到新低點。整體來說，不論正面或負面的反應效果之強烈都遠超過原先的預期。

關鍵詞：反分裂國家法、圍交、典範轉移、互賴

壹、中國對台戰略的四個階段

一九四九到七〇年代，中國政權的核心價值邏輯，是社會主義世界革命轉變到民族主義和現實主義。就此而言，中國的對台戰略既是政治現實的演變，也相對應價值邏輯的變遷。吾人可大略將中國的對台戰略分為以下四個階段：

一、第一階段：戰略攻勢

一九四九年韓戰爆發，冷戰結構確立，但中國在世界革命和結構內戰兩項思維下，仍然在一九五八年發動八二三砲戰。通論是八二三砲戰毛並無拿下金門與馬祖的意圖，其目的在於留下金馬做為台灣與中國的聯繫，以避免台灣走向獨立¹。如此，則八二三算是「儀式性」的戰爭，但如以當時戰況之猛烈，中國使用火力的程度，工具與目的顯不相當。再以吳冷西²的回憶錄來看，毛當時是在打一場「真正」的戰爭，所謂故意不打下金馬，是一個失敗後的「政治修辭」。所以八二三其實就大結構來看，應該毛在世界革命和結束內戰的思維下對冷戰圍堵格局的挑戰。一旦失敗，毛在「早打，大打世界大戰」的政治修辭學下，迅速採取戰略守勢，是所謂「大三線」策略，對台採取近岸防禦，將戰略部署全面後撤³。這時所謂「單打雙不打」成為「儀式性」戰爭。

二、第二階段：戰略守勢

在八二三之後，台海仍然數度發生海空戰，如一九六五年的海戰、一九

¹ 戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史》，前衛出版社，2002 年。

² 吳冷西，《憶毛主席》，新華社，1987 年。作者曾任新華社及人民日報社社長，時負八二三砲戰的宣傳重責。

³ 單少傑，《毛澤東執政春秋》，聯經，初版 2001。

六七年的空戰⁴。但這些戰端都發生在台灣方面的越界，換句話說，台灣是採取攻擊性的一方，而毛站在守勢。在戰略守勢下，毛說台灣問題可以等一百年⁵。

另一方面，軍事方面雖採守勢，但社會主義世界革命仍是政權衷心信守的價值。毛思想中「不斷革命論」的因子，令中國不但成為社會主義陣營在亞洲最堅實的堡壘與革命輸出基地，更支援並激勵菲律賓、印尼、馬來西亞以及中南半島等地共黨結合反殖民主義與民族主義的政治勢力與各國統治當局展開奪權鬥爭，同時並在1955年4月「萬隆亞非團結會議」後仍汲汲建構亞、非、拉丁美洲等「第三世界」反帝反美的國際統一戰線，試圖走出「一國社會主義」格局開展世界革命的浪潮，這既表現在對伊拉克革命的強烈支持，也表現在和世界戰後左翼革命風潮同步的「文化大革命」上面⁶。

三、第三階段：和平招降

一九六九年中俄珍寶島事件，開啟美國冷戰新戰略的契機，從一九七二年季辛吉訪中，一九七八年台美斷交，七九年中美建交，美中聯合制蘇戰略格局確立⁷。

在這樣的戰略格局之下，當時台灣完全被美國政府私下做為中美結盟制蘇時允諾給中國的「報酬」，當時所謂「one China, but not now」就

⁴ 1965年八月六日發生八六海戰，我國兩艘海軍戰艦護送情報員上岸時遭中國魚雷艇發現並遭擊沉。1967年一月十三日發生一一三空戰，也是兩岸至今最後一次空戰，我方擊落對岸兩架軍機後結束。

⁵ 毛澤東與尼克森回談時曾表示：「我們可以暫時不去管它（台灣），等個一百年吧！」

⁶ 無產階級文化大革命，簡稱文化大革命或文革，是開始於1966年的中華人民共和國國內的一次重大政治運動。毛澤東認為社會主義社會是一個相當長的歷史階段，在這個歷史階段中，始終存在著階級、階級矛盾和階級鬥爭，始終存在著社會主義同資本主義兩條道路的鬥爭，始終存在著資本主義復辟的危險性，始終存在著帝國主義和社會帝國主義進行顛覆和侵略的威脅，從而發展出在無產階級專政下繼續革命的理論學說。《毛澤東執政春秋》，單少傑著，聯經，初版2001[民90]。

⁷ 施正鋒，《臺中美三角關係：由新現實主義到建構主義》，前衛出版，初版2001。

是這個意涵其中的「not now」其實非常短暫，依季辛吉回憶錄大概是三五年的事⁸。此點也就是美國在與台斷交後，因為對於怎樣安排美台關係完全未做政策上的處理⁹，所以在國務卿來台交涉時才匆匆向台提「六項保證」¹⁰，而美台關係需待親台國會議員主動制定「台灣關係法」的立法才告解決。

在這樣的氣氛下，連中國方面號稱最務實的鄧小平，都說出一句現在看來最不符合他個性的話：「八十年代解決台灣問題」¹¹。中國這時已進入鄧小平改革開放的階段，這意味著社會主義世界革命的熱情的退潮。統一目的在於民族主義情緒的滿足。

在國內外這樣的大轉變之下，中國把台灣當作即將統一的一個分離省份。一九七八年十一屆三中全會首度出現「一國兩制」政策，其後五年「和平統一」、「一國兩制」成為其對台政策的典範，內容則在一九八一年葉九條、八三年鄧六條中逐漸具體¹²。

⁸ 季辛吉(Henry Alfred Kissinger, 1923-),《季辛吉回憶錄：中國問題全文》，時報文化，民68。

⁹ 錢復著，《錢復回憶錄》，天下遠見出版，第一版2005，民94。

¹⁰ 一九八二年雷根前政府的六項對台保證的政策方針分別是：一，對台軍售不限定期限；二，台灣關係法原則不變；三，對台軍售事前不與中共協議；四，不居中調停兩岸；五，不強制台灣進行兩岸對話；六，在正式上不承認中共對台灣的主權。曾復生，《中美臺戰略趨勢備忘錄》，秀威資訊科技，一版2004[民93]。

¹¹ 阮銘著，《鄧小平帝國》，時報文化，初版1992。

¹² 1981年9月30日，在中國國慶節前夕，葉劍英向新華社記者發表談話，全面闡述台灣回歸祖國、實現和平統一的方針政策，提出九條對臺方針。要點包括：（一）建議舉行中國共產黨和中國國民黨兩黨對等談判，實行第三次國共合作，共同完成祖國統一大業；（二）建議雙方共同為通郵、通商、通航、探親、旅遊以及開展學術、文化、體育交流提供方便，成達有關協議。（三）國家實現統一後，台灣可以作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。台灣現行的社會、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。（四）統一後，台灣當局和各界代表人士，可以擔任全國政治機構的領導職務，參與國家管理。九條方針後來被稱為「葉九條」。1983年6月25日，鄧小平同志在會見美國西東大學教授楊力宇時，又進一步闡述實現台灣和祖國大陸和平統一的六條具體構想（簡稱「鄧六條」）。阮銘著，《鄧小平帝國》，時報文化，初版1992。

對應這情勢，中國七九、八二年兩度修憲時，在憲法中出現統一台灣的憲法前言¹³。在這階段，和平招降取代冷戰格局中的內戰守勢。

四、第四階段：承認現狀合法

在蘇聯一旦瓦解之後，配合上早些時台灣採取行的「開放探親」，中國信心十足地與台灣交往，認為雙方一旦上桌接觸，問題一切容易，而台灣對此則戒慎恐懼。

然而，這時美國為天安門事件震驚，中國成為柯林頓口中的邪惡帝國¹⁴。另一方面，美國並未因蘇聯瓦解而把當初許諾的「報酬」給中國，反而和世界各國普遍提升對台關係，諸如航機、代表處升格等等，而美國軍方則提升對台軍售的質量。在九〇年代初期，中國甚至為此忙於向各國抗議¹⁵。就此而論，李登輝的康乃爾之行不應是中國舉行九六軍演的原因，而應只是引爆中國已巨量累積的不滿的導火線。

九六軍事演習使軟圍堵明朗化，美國圍堵交往並行的圍交（CONGAGEMENT）政策正式確立。此後再經九一一事件的發生，美國為單極超強格局正式確立，一超多強之說消沉，再由於台灣社會主體意識明朗上升，導致政權輪替¹⁶。經此轉折，中國體認到中美聯合制蘇蜜月期間所認為統一指日可待完全不切實際，所謂“one China, but not now”的“not now”不是三、五年，而是一抱就已經卅年，而且可能還要拖下去¹⁷。這時，新對台政策得做更務實的安排，其中最重要的必須把對台政策的重心從為即將到來的統一畫藍圖作規劃，調整到對統一前雙方往來關係的規劃，並必須承認現狀的合法性。反分裂法的基本精神是認

定「兩岸尚未統一，但大陸和台灣同屬於中國的事實從未改變」。意即現狀是「既未統一，也未分裂」，從而具備合法性。

中國雖為巨型國家，但外貿總額竟佔 GDP82.1%，經濟成長動力來自出口與外資巨額流入。台灣據估計迄今對中國投資可能已超過 1000 億，大於美日，其投資產品創造了巨額出口，從而兩者都對中國造成巨大的貢獻。並從而在全球化之下和美台間形成了史上僅見的三角互賴關係。

台灣去年雖出超 61 億美元，但扣除對中國出超 283 億，將成 222 億赤字，對中出口 450 億高佔總出口之 25.9% 佔 GDP14.2%；中國扣除對美出超 700 億也將形成 401 億赤字，其對美出口佔總出口 24%，佔 GDP7.5%，對美依賴和台對中比例不相上下。這些數字並非巧合，台商在「全球運籌」的模式下，扮演其間極重要的結構性環節。

資訊產業最足以說明三者間之互賴：美國提供台灣廠商 WINTEL 等基礎元件，台商在中設廠製造，並自台進口機器、設備、原料半成品，去年在中產值高達 500 億，以 2003 年為例，92.5% 外銷，其中大多數透過美商 HP、DELL 等銷至全球，回銷美國高達 35.8%。

中國為更充分運用並掌控三角互賴中台灣因素，對台進行策略性吸納，效果極驚人，2000 年該產業在台製造佔 53%，中國 32%，但 2004 年在中製造已達 71.4%，而在台不過 15.6%（行政院 ITIS）。吸納台商成為兼具政治統戰和中國經濟發展巨大利益，為強化這一箭雙鵰效果，現階段採「承認兩岸現狀」的政經分離策略，未來將可獲水到渠成的最大政經合致效果。

綜合以上所述，中國的對台戰略既是政治現實的演變，也相對應價值邏輯的變遷。此種政治現實的演變，自二次大戰之後迄今，可以說共有三次轉變。首先，一九四九到七〇年代，中國政權的核心價值邏輯，是社會主義世界革命。這八二三砲戰的對台戰略攻勢，目的在於結束內戰，做為世界革命的階段完成；其後的戰略守勢，則在防衛社會主義體

¹³ 1978 年憲法首次將台灣問題列入序言，且以「解放」作為解決台灣問題方式，1982 年憲法則將台灣列為「中華人民共和國神聖不可侵犯領土的一部分」。

¹⁴ 比爾·柯林頓(Bill Clinton)著，《我的人生：柯林頓回憶錄》，時報文化，初版 2004[民 93]。

¹⁵ 許志嘉著，《當代中共外交政策與中美關係》，生智文化出版，初版 2004[民 93]。

¹⁶ 同前註。

¹⁷ 楊洁勉，《後冷戰時期的中美關係：分析與探索》，上海人民出版社，第 1 版 1997。

制，縱在守勢期間，其文革仍是世界革命的精神¹⁸。

其次，文革結束後，社會主義教條褪色，統一台灣在於實踐民族主義精神，七八年將解放台灣，寫入憲法前言，是在價值轉換過渡期，挪用社會主義的詞彙「解放」來表達民族主義；在一九八二年，新憲放棄解放二字，採用「台灣是中華人民共和國神聖領土」¹⁹，完全彰顯民族主義精神，也因為社會主義褪色，民族主義上昇，所以，一國兩制成為統一後的體制安排，讓台灣採行不同社經制度²⁰才有可能。

最後，到後冷戰時期，中國採外向發展的經濟策略。中國將來自西北的蘇聯威脅解除，國家發展從大三線轉成東南沿岸傾斜發展，戰略重點隨之向海上發展。隨國力初步上昇，1990年初期，中國和中南半島南海各國頻生衝突，其後美日島鍊新圍堵再次成形，中國開始恢復冷戰初期對台灣戰略價值的評價，此後成為其短程彈道飛彈部署針對的焦點²¹。九〇年代末期，大國外交浮現，其世界觀基本邏輯，由世界主義全盤轉變為權力政治。對台地緣戰略考量更為複雜，甚至曾有為扮演大國交好中南半島與南海各國，因緩和對台軍事壓力的主張（時殷弘），這些在在意味著對台已不純粹從民族主義出發，而更有複雜的地緣戰略考量，再加上國家經濟發展需要，這使得對台戰略浮現再一次調整的空間²²。換句話說，地緣戰略考量是理性冷靜的，政策可以是更靈活的，對台施壓或交往都成可能。

¹⁸ 許志嘉著，《當代中共外交政策與中美關係》，生智文化出版，初版 2004[民 93]。

¹⁹ 王銘義著，《對話與對抗：台灣與中國的政治較量》，天下遠見出版，2005[民 94]。

²⁰ 「一國兩制」是大陸當局用以處理香港問題的模式。此一政治公式原本是大陸當局為處理兩岸關係而設計的。大陸當局欲藉「一國兩制」在香港的實施而移植於台灣，以謀求以大陸為主的兩岸統一。行政院陸委會，民國八十七年七月二十三日。

²¹ 施正鋒，《臺中美三角關係：由新現實主義到建構主義》，前衛出版，初版 2001[民 90]。

²² 許志嘉著，《當代中共外交政策與中美關係》，生智文化出版，初版 2004[民 93]。

貳、反分裂法的形成過程

就反分裂法的形成過程而言，吾人亦大致可將其分為醞釀發酵階段、立法過程和內容架構等三個方面來說明。

一、醞釀發酵階段

在上個世紀九〇年代，北京認為兩岸往來是一個中國的內部事務，因此九二香港會談焦點即在於此。在雙方文書驗證四項協議之後，諸如共同打擊犯罪、海上漁事糾紛等的協商都因北京強烈要求在協議中貫徹「國內事務」的精神，以致於無法進行，這是早在九三年間的事，早於所謂導致兩岸僵局的李登輝訪美之前²³。

台灣政權輪替後，陳水扁總統走去台獨化的新中間路線，就職時宣佈「四不一沒有」意圖緩和關係打破兩岸僵局，然而北京持續採「聽其言，觀其行」策略持續以冷處理的方式施壓，試探陳水扁的「抗壓性」²⁴。最戲劇性的是在 2000 年陳水扁就任民進黨黨主席時，任命陳忠信為民進黨中國事務部主任，以對北京示好。有人甚至戲稱這是陳水扁就任主席送給北京的大禮。但北京似乎還要進一步對陳施壓，竟在陳總統就任主席當日宣佈與諾魯建交做為回禮。這時，陳水扁已退無可退，憤而匆匆宣佈兩岸「一邊一國」。當時台灣和美國普遍認為兩岸關係將大為緊縮，

²³ 引起爭議之九二共識或稱九二精神，據海基會董事長辜振甫說 1992 年 10 月兩岸兩會在香港會談，曾就「一個中國」問題進行討論，因雙方所提各項方案均不為對方所接受，稍後海協會對我方提議「雙方以口頭聲明各自表述的方式」表示同意並予尊重，由此可見，「交流、對話、擱置爭議」乃是九二共識的重要精神。，基於前項精神，1993 年 4 月辜汪會談才得以在新加坡舉行，簽署四項協議，且嗣後兩會多次協商均未再為此問題所牽絆。上述事實，充分凸顯出擱置爭議、務實交流、對話，實為雙方得以正常互動，推展兩岸關係的基礎。《共黨問題研究》，2001 年 6 月號。

²⁴ 所謂的「四不一沒有」為：「只要中共放棄武力威脅」，台灣「不宣布台獨、不更改國號、兩國論不入憲、不推動統獨公投，以及沒有廢除國統綱領與國統會問題」。自由時報，2000 年 5 月 21 日。

仍在醞釀中的三通也將有疾而終²⁵。

然而，事實的發展極為意外，中國呼籲兩岸三通應在政經分離下儘速進行，10月15日中國副總理錢其琛正式宣佈，兩岸三通應儘速進行，三通不必以一中為前提，航線不應是國際航線，也不必為國內航線，應以兩岸特殊航線名義進行。錢其琛的說法其實已為日後反分裂法中「承認現狀，積極交往」的基調做了預告。北京為三通解開政治框架後，台灣政府態度轉趨謹慎，一方面在法制上修改兩岸人民關係條例，建立「複委託」機制做為積極回應外，另一方面則對三通後對台灣經濟衝擊做鎮密評估，規劃「經濟安全機制」²⁶。

2003年台灣進入大選年。兩項因素使中國對台灣交往也轉趨謹慎。一、基於過去1996和2000年的教訓，避免任何做為影響到台灣大選的作為；二、陳水扁採取「公投」、「制憲」激進台獨路線做為競選策略，北京不宜過度熱絡²⁷。

二、立法過程

陳水扁走激進台獨路線後，造成中國對台鷹派聲浪強烈上升，認為應趁台灣激怒布希和中國國力上升的機會對台採取強硬態度，應該制定「國家統一法」，課以北京政府對台採取軍事行動的任務。陳總統得到情

²⁵ 一邊一國論是中華民國總統-陳水扁於2002年8月2日在台獨組織世界台灣同鄉聯合會-第二十九屆東京年會上，透過視訊發言向與會人士所提出的主張。言論發表後造成台灣國內與國際間的騷動，在民意調查結果，全台灣約6成民眾贊成此一言論，台灣泛綠政營認為該言論明確的表示出目前兩岸現況，而泛藍政營批評認為又是將帶來兩岸之間的緊張關係，中華人民共和國將其視為是對一個中國政策的挑釁。中國時報，2002年8月3日。

²⁶ 「兩岸三通」牽涉問題更為複雜，影響也極為深遠。陸委會曾在民國八十八年提出兩岸三通政策說明，文中主張，三通「必須在國家安全、尊嚴，以及全民福祉獲得確保的前提下，才能進行」。然而我們也看到，由於中共採取不理性的對台政策，不肯務實面對兩岸分治的現實，且一再聲言不放棄以武力犯台，因此兩岸不能進行全方位的正常交流，也不可能就三通所涉及各種層面的問題進行理性協商。國政研究到告，民九十年七月二十五日。

²⁷ 曾復生，《中美臺戰略趨勢備忘錄》，秀威資訊科技，一版2004[民93]

報後，從2003年後起數度嚴詞批評中共立法以取得對台用武法源²⁸。2004年陸委會則批評其為「戰爭授權法」²⁹。

是否對台採取軍事行動其實並不在於有沒有法律授權，而在於雙方國力的落差和國際政治情勢的條件是否許可。事實上，北京只要繼續持續一個中國立場，台灣即為尚未平定的叛亂地區，採取武力行動加以平定，本是政府憲法的義務。因此，所謂戰爭授權法在法理上是矛盾的。因此，合理的推論是北京鷹派是以授權為名，意圖強制北京在台灣獨立運動到一定程度時必須採取行動，否則即屬違法。台灣方面有人根據賽局理論，認為這是北京故意立法綁住自己，來和台灣玩 chicken out 的遊戲以逼降台灣，看法雖非事實，但精神庶幾近之³⁰。

然而，一旦如此立法將使北京領導人必須在條件仍未成熟時，被迫依法採取非和平制裁手段不可，對其極為不利，因此必須設法解套。但立法趨勢又難擋，於是雖對外宣傳立法已有長時規劃，方向內容清楚已成熟，共識高、條文簡單，但其實陷入立法難題，以致12月25日人大常委會一旦開會，並無版本且傳出的內容南轅北轍，說法有四、五種之多。雖立即下令與會代表封口，這就愈見其立法陷入僵局。迄常委會閉幕未能取得共識³¹。

立法的精神涉及現階段對兩岸關係定位，這直到1月28日江八點十年紀念會中才定性，即賈慶林演說中的「兩岸尚未統一，但大陸與台灣

²⁸ 陳水扁總統於2003年12月22日表示，他在二千年就職演說保證的「四不一沒有」具有「中國不對台動武」的前提，但是什麼叫做有意動武？中國繼續擴充軍備、提高國防經費、飛彈部署，這就是意圖動武的憑證，「所以早就沒有四不一沒有的存在」。不過總統強調，臺灣目前沒有放棄四不一沒有的承諾，仍希望繼續追求台海和平。

²⁹ 陸委會表示，中國採取這些手段粗糙的舉措，不僅無助於改變「反分裂國家法」是一項戰爭授權法的事實，也無法塗銷中國破壞和挑釁兩岸關係的紀錄，如果不能立即停止這類舉措，即使臺灣已經表示願意以和平與發展做為長期努力的目標，兩岸關係將難有改善空間。自由時報，2004年6月28日。

³⁰ 張榮豐，「反分裂國家法的謀略」，中國時報，2005年1月14日。

³¹ 見中國時報，2004年12月23日。

同屬於一個中國的事實從未改變」³²。既然未統一，則不能承認台灣政府的合法性，且應繼續追求統一；另一方面，同屬一中既是「從未改變的事實」，也就是尚未分裂，所以現狀是合法的，從而解除領導人隨時被迫攻台的危機。在此，北京領導班子巧妙地化解鷹派的壓力。

三、內容架構

反分裂法，在結構上分成三大部份，第一部份包括第一條到第五條，是北京關於一個中國、國家統一的立場宣示；第二部份從第六條到第八條，屬於具體政策的規範；第三部份是第九條，第十條是附屬性條文³³。

對台具體政策又分為三部份。第六條規範的是兩岸非政治性交流來往；第七條規範政治性的談判，包括「結束敵對狀態，兩岸統一的終局性談判、國際空間等；第八條規範中國採取「非和平手段」的所謂「法理台獨」三條件和決策程序³⁴。

三個條文層次分明：第八條非和平用以遏阻「法理台獨」，備而不用；第七條政治談判也非當前的急切期待，但一旦雙方要有「政治性」的接觸，則必須在台灣承認統一目標和一中前提下；另外，外交屬於政治性議題，在政治談判獲妥當結論前，北京將繼續進行和台灣外交的零合遊戲。第六條非政治性的交流，則在非官方交往前提下，不必一中前提，以便北京方便進行以商促統的統戰交流，這一條才是目前北京對台政策的重心所在。

反分裂法讓非政治性交流和政治性談判脫鉤「以利統戰」，可說是錢其琛 2002 年對台講話的具體化、廣泛化和法律化。但其立法過程受國內、兩岸、國際情勢巨大的牽動，而有戲劇化的過程。

參、反分裂法的本質

一、反分裂法是政策綱領

反分裂法與其說是法律，究其本質實是基本政策綱領，這政策綱領具有擱置爭議，進行民間交往的意涵，事實上很像是早期李登輝政府國統綱領的策略。國統綱領把統一進程分為三階段：一、短程是在互不否認為政治實體下交流互惠；二、中程是建立對等官方溝通管道；三、遠程則協商統一。

就此而言，反分裂法第六條體現的是相當於國統綱領第一階段的精神；第七條則是國統綱領中程和遠程階段的整合。國統綱領對第二階段的中程談判並沒有急迫的期待，對第三階段更認為遙不可及；國民黨當時所謂國統綱領的統一進程有階段但沒時間表，正是這精神的表現，這使得當時急急於「統一大業」的北京非常憤怒，痛批國統綱領是國家不統一綱領，並要李總統加以廢除，不料在民進黨執政後又怕新政府廢除國統綱領，如今不知不謀而合或是有意參照，甚至把類似的策略放在反分裂法之中。

北京立法時的策略既是如此，只要台灣願意，非政治性的交往如三通等，本來可以順暢進入「民間」的協商程序，不待政治上的談判。因此，連宋認為非他們去在「國家定位」上營造出一個氣氛才能進行三通，根本是一個錯誤的認識。

國統綱領做為基本政綱，搭配的是增修條款的體制建構，但北京一方面對現實的接納程度不如國統綱領，另一方面，中華人民共和國法架構又建立在中華民國之後，且成為中華民國 98% 領土和人口的繼承者，所以反分裂法帶動的法秩序變遷將遠為較小。

³² 自由時報，2005 年 2 月 26 日。

³³ 《反分裂國家法》已由中華人民共和國第十屆全國人民代表大會第三次會議於 2005 年 3 月 14 日通過。見人民日報，2005 年 3 月 15 日。

³⁴ 顏厥安，〈東亞新未定論〉，中國時報，2005 年 3 月 19 日。

二、反分裂法為分裂國家的典型法律

就承認現狀為合法而論，反分裂國家法，名為反分裂，實為分裂國家的典型法律。二次大戰後的分裂國家，都面臨如何在面臨統一的意識形態和分裂的現實之間尖銳衝突中，如何建立其對內對外法秩序的難題³⁵。由於分裂狀態的核心癥結在主權問題，因此，分裂國家除德國之外，都要一再修憲處理。

西德在立憲時，規定基本法僅適用於西德各邦，又規定東德各邦可以用公民投票方式加入德意志聯邦共和國，既承認國家未統一的現狀，又預設統一的途徑：民主與和平的原則，也滿足統派的意識型態，是一部最理性的憲法。終其分裂的四十多年間，未就主權問題修憲³⁶。

一般正常國家在憲法上幾乎都沒有領土的規範，但南北韓為在分裂狀態下滿足統派的意識型態，或規定其領土為全朝鮮半島或規定其人民為「所有朝鮮人民」。但北韓又規定「在北朝鮮實行社會主義」，首先承認分裂的現實，到了九二年修憲加入「和平統一」的條款。南韓則在一九八〇年增訂「和平統一原則」，也等於承認分裂現實³⁷。

台灣修憲處理主權的次數最多。首先，為在分裂現實下滿足統派的意識型態，成全國會「全中國代表性」，犧牲民主原則，由大法官釋憲國會不必改選；一九五七年為緩和民主運動壓力，修臨時條款賦予台灣人民選舉「增額中央」民代；一九九二年，為進一步承認分裂現實，依和平原則廢除動員戡亂臨時條款，不再視中共為叛亂團體，並以民主原則訂增修條款賦予台灣人全面改選國會權力³⁸。

這五國歷次的修憲，有幾個鮮明的精神，那就是逐步地接受現實，

³⁵ 蘇永欽，〈台灣憲政問題〉，中國時報，2005年2月19日。

³⁶ 西德立憲時，故意捨憲法名稱不用，而稱其憲法為基本法，也有暫時性的意味。

³⁷ 森山茂德著，〈韓國現代政治 = Korean politics〉，五南，2005[民 94]。

³⁸ 憲法第八條的：「終止動員戡亂臨時條款」，到一九九二年七月三十一日便完全終止。

和平解決爭端的原則和民主化的原則。

另一方面，中國在制憲之初，認為為解放台灣指日可待，所以憲法沒有有關台灣領土的規定，但一九七八年首度修憲處理分裂現實的規定，台灣是中國的一部份，台灣應被解放；一九八二年修改為「台灣為中華人民共和國神聖領土」，並規定統一台灣是憲法命令³⁹。同樣在憲法上處理分裂現實，中國獨樹一幟，特色是：沒有和平原則和民主原則。

三、分裂國家的雙邊關係法

分裂國家關係要進一步正常化，修憲處理主權問題外，還要進一步互相承認。南北韓在一九九〇年總理會談都達成和解、互不侵犯和交流的共識。東西德更在一九七二年簽訂兩德基礎條約，互相承認對方的領土高權，領土不可侵犯、國際代表權各自獨立的共識⁴⁰。

以雙邊關係法來規範國內法規範的對象，這又造成另一重的違憲。這種做法與分裂時期的東西德基礎條約做對照十分有趣。就西德而言，東德事務是其內部事務，但面對分裂現實，必須簽訂基礎條約才能使雙方往來有完整的法秩序，雙方均分別以德意志聯邦共和國與德意志民主共和國的名義簽約⁴¹。

一以國際條約規範「國內事務」，一以國內立法將國內事務外部關係化，實是異曲同工之妙。基礎條約引起嚴重的違憲爭論，最後訴諸憲法法院求得解決。釋憲文說：「東德是國際法上國家，但不是外國；基礎條約是具國際法效力的兩國契約，但規定的不是外國事務」，完全不符一般

³⁹ 1982年12月4日，中華人民共和國第四部憲法（現行憲法）在第五屆全國人大第五次會議上正式通過並頒佈。第四部憲法繼承和發展1954年憲法的基本原則。

⁴⁰ 東西德的統一政策大致可分為三個階段：「一個民族，一個國家」、「一個民族，兩個國家」和「兩個民族，兩個國家」，《基礎條約》即為雙方在統一政策大相逕庭的情況下，所達成的「暫時協議」（modus vivendi）。顧俊禮著，〈德國政府與政治〉，揚智文化，2001[民 90]。

⁴¹ 顧俊禮著，〈德國政府與政治〉，揚智文化，2001[民 90]。

的法理，但結論卻是合憲⁴²。釋憲文與其說是德國人發明的偉大法學理論，不如說是憲法法庭以其憲法秩序守護者的權威地位去說服虔誠的統派人民，縱使意識型態不能放棄，但必須接受分裂現實，才能符合德國人極度的法律理性主義，建立可以運行的法秩序。在這裡，大法官與其說是法官，不如說是進行社會集體精神治療的心理醫師。

台灣這種分裂現實和統派意識型態的不相容，造成對法秩序的干擾遠比兩德嚴重，因此也為此釋憲、修憲、立法、修法忙得手忙腳亂，甚至社會動盪，波及對內法秩序的紊亂：首先，為滿足統派意識型態，必須成全國會「全中國的代表性」，只得犧牲民主原則，一九五四年由大法官釋憲國會不必改選；一九七二年為因應分裂現實下的民主壓力，才修憲在臨時條款中規定自由地區國會增額選舉；一九六〇年實踐反攻使命，修憲讓總統可無限期連任，一九九一年大規模學生運動後修憲賦予台灣人民全面改選「全中國國會」之權；一九九六年修憲直選總統，後來又修憲廢省，修改國大職權，但仍留下諸如任務型國大、五權體制等不合理體制⁴³。

至於與中國往來法秩序的建立，主要以片面立法方式規範，補以文書驗證等少數雙方協議。其中片面立法雖在現實上還算可行，但法理上和德國基礎條約一樣陷入法理極度矛盾混亂：一九九一年的修憲，既以「大陸地區」的名義把全中國領土納入主權管轄範圍，又授權兩岸人民關係條例剝奪大陸人民所有憲法上的權利義務，甚至國安法還以移民法的精神管制其進入「自由地區」台灣，等同於對外國人的入出境管制⁴⁴。

關於探親後雙方人民的往來，台灣在一九九〇年代前面對分裂的事實建立不符法理但尚稱可行的法架構，其中的關鍵在於廢除動員戡亂時期臨時條款，不再以叛亂團體對待中國政府，承認分裂現狀的

合法性⁴⁵。中國在反分裂法出現後，可以說才真正針對分裂現實做基礎性的立法，儘管有實質違憲之虞，但在中國應不致引起爭端。而依其第六條規定，兩岸三通、人民社會文化交流和共同打擊罪犯的往來秩序大抵將有建立依據。

二者比較而言，西德最理性，也最虔誠勇敢地面對癥結，因此最早(在卅年前)就能完成意識型態和現實法秩序撕裂的社會集體精神治療療程；台灣和中國則始終不能面對現實，過度受到意識型態支配的結果，始終不能完成社會精神撕裂的治療，而導致雙方往來法秩序的建立極度緩慢，規範內容又凌亂矛盾，其中尤以北京為最，竟成為如今唯一堅持不放棄非和平手段的國家。

四、反分裂法與兩岸的法關係

然而，兩岸之間理性的互相承認、簽訂條約都不可能，於是台灣在開放探親後，只能以片面立法的方式處理。在李登輝總統時代，在增修條款中承認分裂的現實，以「一國兩區」的方式劃分中華民國領土為大陸地區和自由地區，並以國安法、兩岸人民關係條例以及港澳關係條例來規定雙方往來關係，做為建立人民往來的法秩序基礎。這一套法秩序基本上把大陸地區人民排除在憲法的管轄之外，並以移民法和國際商法、入出境管理法的精神，管制其與台灣的往來⁴⁶。

至於中國，過去意識型態教條凌駕一切，認為分裂的現狀是非法的，因此不可能為分裂狀況下的來往做立法的規範⁴⁷。然而，鄧小平原先認為八十年代就可以解決台灣問題，卻一拖再拖迄今已近三十年，終於不

⁴² 德國聯邦憲法法院釋憲文。施啟揚著，《德國聯邦法院》，揚智文化，2001[民 90]。

⁴³ 陳新民主撰，《1990-2000 年臺灣修憲紀實：十年憲政發展之見證》，學林文化，2002[民 91]。

⁴⁴ 同前註。

⁴⁵ 1987 年 8 月正式開放探親。施正鋒，《臺中美三角關係：由新現實主義到建構主義》，前衛出版，初版 2001[民 90]。

⁴⁶ 王銘義著，《對話與對抗：台灣與中國的政治較量》，天下遠見出版，2005[民 94]。

⁴⁷ 林谷芳著，《兩岸之繭：台灣面對大陸如何心理解套》，天下遠見出版，2005[民 94]。

得不面對在分裂現實上建立往來法秩序的問題⁴⁸。但如東西德、南北韓般互相承認還是做不到，因此只好學台灣以片面立法的方式來規範，意外的這一部法規範就叫做「反分裂法」。這部法律用非常古怪不通的方式來承認「未統一」的現狀是合法的。

中國於承認現狀的合法足足落後兩德卅多年、南北韓十五年、台灣十四年。在東西德、南北韓承認現狀的合法時，也承認對方政權的合法性，甚至承認對方是完整的主權國家，台灣則早在一九九二年兩岸人民關係條例中也以政治實體的概念承認北京政府的合法性。

但中國並未如此。本來承認現狀的合法性就有在現狀上建立正常往來關係（至少是民間）的可能性，但未承認政府合法性的結果，將造成雙方在協商往來規範建立法秩序倍加困難，所以承認現實雖算是進步且具備務實性，但幅度相當不足⁴⁹。最嚴重的是對現狀的認定雖「合法」，但卻強調是「內戰的遺留」，從而中共有動用「非和平手段」以反分裂的權力。到半世紀前的內戰找動武的理由，卻又是兼具倒退性。

五、反分裂法與台灣關係法的比較

由於北京認為美國台灣關係法以片面立法的方式規範美國和中國內部的台灣關係是對中國主權的侵犯，因此，近來北京學界一直有以片面立法規範北京與台灣關係的方式加以反制的奇怪發想，這發想也是促成從「統一法」到「反分裂法」的立法。顏厥安教授也將兩法加以比對，認為這兩法都是「台灣地位新未定論」的立場⁵⁰。

的確，兩法都可以說是「台灣地位新未定論」。如本文前面所述，美國國會在台美斷交後主動立法，其目的在於填補行政部門內對台政策的空白，而其立法精神則是延續美國過去的台灣地位未定論。如「迄一九

八七年，美台各項條約、國際協定、多邊公約均繼續生效」的規定，等於予以台灣事實承認；又如「有關外交關係或承認某個政府的美國法律……不得適用於台灣」，則為法理上的不承認。二者合而為一，則實際仍為一種條件較不利的台灣地位未定論。過去的未定論美國主張台灣應以自決以脫出未定狀態以求獨立；此後則認定要永遠維持在「未定」的「現狀」並反對台灣自決，不支持獨立。（但有時不是很一致，如柯林頓曾認為終局安排應經台灣人民同意）

非常有趣的是，假使台灣是中華民國憲法主權的管轄領土，則任何佔領台灣自主中央政府的行為均屬違法，任何未統一狀態亦屬違法，任何時刻中央政府均有責也有權以各種手段包括武力加以剿滅，但如今反分裂法卻律定未統一的現狀並未違法，必待台灣出現「三條件」才應採取「非和平手段」加以平定。就法理而言已構成違憲。蔡宗珍教授銳利地指出反分裂法賦予「台灣擁有特殊現狀地位，而這現狀地位是不受挑戰的」⁵¹。未統一卻未違法，事實上也等於是一種特殊的法律地位未定論，從而反分裂法與台灣關係法有一定合致之處。其合致之處還不只如此。

其實，台灣關係法和反分裂法，共同的特色就是規範一個國家對外的交往秩序，所以著重的是定位雙邊關係而非干涉被規範對象內部秩序的「自我構成性」⁵²。當然中間還存在著區別。美國台灣關係法是把自己界定為純粹的雙邊關係的法律規範，所以並不涉及台灣內部秩序應如何變動，美國雖然也反對台灣獨立或者公投制憲，但這只是它的政治考量，並不是來自於台灣關係法的法律規定。而反分裂法除了雙邊關係之外，至少在第八條設定三個條件直接介入並限制台灣內部秩序的自主決定權，這是美國台灣關係法與反分裂法的不同⁵³。

⁵¹ 邵宗海著，《兩岸政治談判的可能性》，香港海峽兩岸關係研究中心，1999。

⁵² 見台灣日報 2005 年 3 月 21 日。

⁵³ 反分裂法第八條內容為「台獨」分裂勢力以任何名義、任何方式造成臺灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致臺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

⁴⁸ 阮銘著，《鄧小平帝國》，時報文化，初版 1992[民 81]。

⁴⁹ 邵宗海著，《兩岸政治談判的可能性》，香港海峽兩岸關係研究中心，1999。

⁵⁰ 同前註。

在「台灣關係法」中，美國將台灣從斷交前的相互承認主體貶抑為該法第十五條中的規範客體，在「反分裂國家法」中，中國卻是將台灣從憲法前言中的規範客體提昇至該法第七條協商和談判的「半主體」或「準主體」⁵⁴。因此，反分裂法的本質是將原本憲法已做規範的內部關係外部化，且不談如此是否有違反中華人民共和國憲法的疑慮，但確實是將台灣「從現狀確定的國內法規範對象」推往「尚待確定的雙邊關係」的方向。從這角度看來，鷹派反分裂法的立法導致與原先目的適得其反的法理效果。

六、政治戰爭與法律

反分裂法第八條是所謂非和平手段所謂遏阻「法理台獨」的條文。而台獨與否固然涉及法理，但任何國家對任何國家自主獨立的中央政府，予以武力剿滅並對台灣當局行使刑法主權，以叛亂罪予以訴追本是國家的主權行為，也是政府的憲法義務，不待立法授權。今天中國對台灣的中華民國政府不能秉國家意志加以剿滅，表示已喪失對台灣行使憲法主權的能力，而動武已成法律管轄之外的政治問題。既然是因為失去對台灣執法能力，卻又倒過頭來立特別法以「授權」採取非和平手段，在法理上屬於循環性的謬誤，在實際上無法產生法效。

況且，一旦戰爭，常意指常態法秩序已受到威脅或破壞，且為了戰勝，一般需國家或全部或局部進入緊急狀態，凍結常態法之施行，而以行政命令代之。因此當初統一法的草案意圖予對台戰爭加以法律規範，

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。

⁵⁴ 反分裂法第七條為國家主張通過臺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。臺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）臺灣當局的政治地位；（五）臺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。見台灣日報 2005 年 3 月 16 日。

甚至涉及對台作戰的時間、方式、地區、軍隊，都規定得洋洋灑灑，非常具體。這對將被制裁的對象或許能產生心理戰的效果（事實上陳總統在去年就以非常嚴厲的口氣對此加以批判），但無論就戰爭實務或法理其實都極荒謬。這些奇怪規定在立法過程的後期，被迫逐步捨棄，最後以第八條的方式殘存。

第八條對戰爭決策程序做了比較明確的規範，就法治的角度其實應屬進步（非應批評為對軍方漫天漫地地予以戰爭的空白授權）另外，本來預期該法會對「法理台獨」做明確的認定，例如針對「制憲」、「公投」、「改國號」等，但結果第八條都加以避免，而代以含意模糊的「三條件」。條件的模糊是立法技術上的瑕疵，但在政治上則屬明智之舉。因為攻打與否既然決定於外在的政治條件，必須讓當政者有裁量的空間才不致陷入法律與現實之間的僵局，這當然將法律政治化了，立法技術上雖不可取，但這卻是政治問題法律化的後果⁵⁵。

法理上台灣是否獨立涉及國內法與國際法兩個層次。就國內法而言，實踐住民自我統治即屬法理獨立，就這一點來說，一九九二年國會全面改選，中華民國主權已自 13 億中國人轉移為台灣住民，主權已重新確立。另一方面，也進行前述增修條款及涉及國安法兩岸人民關係條例等法架構的大幅調整，法體系雖未臻完善，但架構已大體完整。至於所謂制憲、改國號，意義是台灣的民主實踐，並無創設主權的效果。

至於在國際法方面，實質主權已被各國默示承認，至於法理的獨立，在於國際承認，也與制憲證明與否無關，同時國際社會不予承認，台灣做為國家的實質獨立性也未因此消失，只是無法正常而完整地參與國際事務而已。

就此而言，第八條為「法理台獨」劃紅線其實也只劃了一條「儀式

⁵⁵ 陳總統 2002 年宣布「一邊一國」，實際上完全等於宣布台獨，但北京口氣雖強硬，但對一邊一國的定性是「為漸進台獨鋪路」，十分尷尬；另外，陳總統 2004 年雙十演說正式宣布「中華民國主權獨立，屬於 2300 萬人民」，也無法不解釋為宣布

性」的虛擬紅線而已。其政治心裏效果大於法律效果。這心理效果有多重的，既是對台、也是對國際，也是對「自我心理」處理，特別是對國內鷹派，另外，其內容的不確定性，為其保留最大的解釋空間，從而隨時可依客觀條件的變動採取有利的政策，甚至真正的動武，為東亞安全埋下地雷。

肆、反分裂法引發的效應

一、國際回應

人大常委會審議反分裂法前夕，中國對台事務重要官員紛紛前往各國遊說，極其慎重，而其訴求在於反分裂法的立法目的並非在推翻現狀，反而是在維護現狀⁵⁶。一開始各國政府似乎並未予以太多關注，這使得台北十分緊張。派出宣達團向主要國家強力溝通，強調反分裂法是戰爭授權法，中國將取得用武法源而據以改變台海現狀。遊說尤以美國為重點。

從各種跡象看來，美國國務院似乎並不認為反分裂法本身有戰爭法源的效果，但國防部反應相當強烈，中國威脅論者似乎認為鷹派既然在立法過程中最積極，就必須予以有力反應，另外美日擔心在反分裂法的壓力下，台灣沒有足夠因應的信心，將使第一島鏈出現弱點，這時美國反恐已告一段落，地緣政治的圍堵重新成為戰略軸心，甚至「中國威脅論」甚囂塵上，對此更加重視。

另一方面，在人口佔世界近半的「金磚四國」崛起後，全球出現資源窘迫的狀態，石油、原物料價格狂漲。從而深刻影響到國際戰略的新佈局。中國從 1993 年起從石油淨出口國成淨進口國，對進口的依賴逐年

迅速上升⁵⁷。中國的油源幾乎都來自西方，包括中東、北非、中亞、俄羅斯等，本來中國積極在中亞進行部署，但 911 之後美國力量深入中亞、中東油源地區，又以反恐之名強化與控制海上通路的新、馬、印尼等軍情合作，還準備在麻六甲駐軍，這些部署不僅和太平洋島鏈對中國形成大鉗型圍堵的態勢，而由於這些部署在全球新的經濟情勢造成的地緣戰略新情勢，既使中國「泛亞全球能源橋樑」受阻；也造成「麻六甲之痛」，對中國有如芒背在刺，未來威脅性將凌駕太平洋島鏈⁵⁸。

就東面太平洋而言，固是最重要的中國商品出口通路，但美日為中國貨品直接進口國家，只要雙方互有貿易需求，並無虞第三國的阻斷，但西方石油通路，美國在中亞，麻六甲海峽則以進出口的第三國身分掌控通路中段⁵⁹。再者，日本油源與通路與中國來自同一方向，中國地緣上又適在日本油源與通路的中間位置，去年起適逢中國激烈反日運動，復加上中國年年上升的軍費，以及日本經濟好轉、政情有右傾傾向，諸種因素相激相盪，中日關係急趨緊張⁶⁰。

就中國而言，避免多線作戰，緩和對台關係實有必要，但就美日，尤其日本而言，則讓中國處於多面壓力之下也有其必要，這至少可以緩和中國對日的壓力。恰巧反分裂法固有承認現狀為合法的務實性，但「非和平手段」和訴諸 55 年的「內戰」為基礎，實在倒退性過分巨大而不合時宜，讓美日找到施壓的理由，因此該法一旦正式進入立法程序，美日

⁵⁷ 根據國際能源總署估計，到 2010 年中國年需油每日 7.1 百萬桶，其中超過 56% 約 4 百萬桶仰賴進口。

⁵⁸ 太平洋島鏈長分成第一和第二島鏈。第一島鏈源自位於西太平洋、靠近亞洲大陸沿岸的阿留申群島、千島群島、日本群島、琉球群島、菲律賓群島、印度尼西亞群島等群島。第二島鏈源自南方諸島（包括小笠原群島、硫磺列島）、馬裡亞納群島、雅浦群島、帛琉群島及哈馬黑拉島等島群。馬克斯·顧安奇(Max Quanchi)，隆·阿丹斯(Ron Adams)編，《太平洋文化史》，麥田出版，初 2000]，頁 8。

⁵⁹ 同前註，頁 45。

⁶⁰ Michael J. Green, Patrick M. Cronin 編，《美日聯盟：過去、現在與未來》，國防部史政編譯局，民 90，頁 128。

獨立，但北京則故作沉默。

⁵⁶ 見台灣日報 2005 年 2 月 21 日

對中施加強大壓力⁶¹。

最具體的是兩件事例，一是先在發布安保新宣言時，將台海和平列為美日戰略關切項目，將 96 年安保條約新指針以「日本週邊有事」暗喻方式將台海列為戰略關切項目一舉藉反分裂法為由表面化⁶²；二是強力施壓使歐盟暫緩對中國軍售解禁。美國除了說反分裂法「沒有助益」之外，並強力主張中國應對反分裂法造成的傷害進行彌補⁶³。

到此，中國對反分裂法的國際遊說完全失敗，造成完全在預期之外的重大傷害。事實上，反分裂法本身並沒有任何「武器性」的效果，並未造成所謂國際新格局的變動，但是既存的結構性緊張則一舉為其所誘發出來。

二、台灣的因應

由於反分裂法及其前身的統一法，基本上鷹派是原始的主催者，因此台灣朝野共同判斷是情勢險惡。藍軍基本上持這種看法一直到連宋赴中之後，他們到中國，公開的說法便是要到中國溝通，緩和危機。

另外，政府既又少戰略觀點，凡事仰賴情資，由於中國立法過程中，鷹派聲音最大，政府依此做反應，自然認為情事極度危急，因此在初時發現美國反應不強烈時十分緊張。除了加強對外遊說外，對內則進行百

萬人上街展現群眾力量加以反制⁶⁴，到人大審議期間可能已確定反分裂法並非在和台灣玩弱雞遊戲，而有其承認現狀的務實面。但這時一面群眾反制箭已在弦上，不得不發；另一方面美日及安保諸國乃至歐盟反應比預期強烈；再一方面，反反分裂法本被當局宋會後安撫綠軍反彈的核心策略，因此反而刻意加碼動員，以賺取額外利潤。群眾動員十分成功，這也意味著台灣社會對反反分裂法的倒退性一面極度強烈的反感，台灣社會認為中國對台有敵意創新高，相當比例青年甚至表示願為保台一戰。

然而，反分裂法既然有倒退性，也有務實性，因此有極少數人（林濁水、林中斌）呼籲政府不能只集一切力量針對其倒退性做過度反應，更應針對其務實性預為因應，但政府似乎對反制性遊行能進行到如此強度十分滿意，認為不必顧及其他⁶⁵。動員成功，意味著台灣社會接受北京窮凶惡極的觀點，也意味著認為兩岸間存在急需加以緩解的危機，於是儘管政府全力批判連宋不應在這「壓力」關口赴中國，但兩人赴中實在獲得相當高的民意支持。

藍軍對中雖也有極少數人認為反分裂法其實已是承認現狀的法律⁶⁶，但一般對反分裂法的態度甚至比政府更悲觀。政府方面由於到了該法立法後期知悉美日對中國的強硬態度，但藍軍未能得到充分資訊，思維仍停留在中美交好、台美交惡的印象中，這使得兩人赴中的動機更加強烈。

由於倒退性、務實性並行本已是北京既定的大戰略，在加上為平衡國際和台灣對其倒退性的惡感，在反分裂法進行的同時，務實的政策已對台灣釋出，所以今年春節包機談判進行空前順暢，對台互動規格也大為改善，此外開放觀光客入台、台灣農產品進口也一樣樣提出。事實上，以江十點協議而言，其中至少六項在江赴中之前已陸續釋出。

⁶¹ 吉拉爾德·柯提斯(Gerald L. Curtis)編《美日關係的新觀點》，國防部史政編譯室，民 91，頁 63。

⁶² 新指針的最重要課題是為了維護「日美安全保障共同宣言」所強調的亞太地區之安定繁榮的情勢，訂立在日本周邊地區未來可能發生狀況中會嚴重影響日本和平安全時的日美具體合作之內容。福地建夫，《21 世紀日美安全與台灣安全》，1998。

⁶³ 美國官方對中國破壞台海平衡之舉措於隔日立即反應，指反分裂法與台海逐漸回溫之氣氛相違，呼籲中國重新考慮，反對以非和平方式決定台灣未來，並暗示一旦通過，除會有更強硬聲明外，並將透過國務卿萊絲近期訪中時進一步關切台灣問題，國會議員亦已陸續發起連署反對反分裂法；基此，美國當今全球戰略布局已隱約可見，即以「美日軍事同盟」作為亞太戰略的安全支柱，箝制中國突破島鏈，確保台海穩定，再加上北約組織東擴，美國反恐勢力深入伊拉克、阿富汗等中亞地區，以達其控掌歐亞世界的戰略意圖。見自由時報，2005 年 3 月 10 日。

⁶⁴ 2005 年 3 月 26 日在台灣舉行「反反分裂大遊行」，有為數眾多的民眾上街頭反反分裂法。見隔日各大報紙。

⁶⁵ 呼籲政府不能只集一切力量針對其倒退性做過度反應的有林濁水、林中斌。見中國時報，2005 年 3 月 26 日。

⁶⁶ 見張榮恭發言，2005 年 4 月 26 日。

但由於中國窮凶惡極的社會印象和對台務實政策的提出在邏輯上無法並存，以至於後者並未受注意。等到連戰到中國後赴北京簽成協議，內容充分完整化和具體化、明朗化，本來這些務實內容不待連戰去求得，而且本來也是釋放給台灣甚至以陳水扁為主要收受者的（畢竟唯有政府擁有公權力，才能真正做成決定並加以執行），但如今完全為連戰接收，連並自我相信是他求和而得，並以此宣傳。

其效果極為戲劇性，三二六大遊行陣容極為龐大；在其時各項民調，對中國反分裂法持負面評價的大體達到 95% 左右，可謂人民對中國負面評價達到頂點，但連戰訪中後，民意大逆轉，陸委會一項民調顯示，台灣社會認為中共對台敵意創十年來的新低點⁶⁷，這自然是誤以為連戰求和有成所致。事實上，與中國交往，既是台灣的大戰略，對台灣整體做統戰的考量優先於給藍軍恩惠，所以當連為北京行沾沾自得時，北京反而強調固歡迎連宋會，更願和民進黨交往，且「熊貓、農產品進口、觀光」三大禮還刻意不當面給連戰，而指名給台灣。

事實上，當北京備受國際壓力，美國要求其應做補償，連宋急忙赴中，實有化解中國的國際壓力，降低對台「補償」的幅度的負面效果。由於台灣民意對台灣主體意識和兩岸和平俱有很高的要求，宋雖也訪中，但在一中立場上讓步太多，致民意支持度偏低，而扁則被認為無法創造兩岸穩定關係，後來一則對反分裂法有較充分瞭解，一則看到連宋赴中受民意支持，陳總統從對連宋全力批判，改變看法，將其定位為「投石問路」，甚至唯恐失去主導而說兩岸信心機制的建立猶待其本人親自主持「主戲上場」，意圖對中國的務實面加以承接，但就民間觀感而言反成連的「跟隨者」，喪失主動性，結果和宋民意同時滑落歷史新低點，僅 27% 支持度，而連戰則倍數攀升為 50%⁶⁸。

⁶⁷ 五月初社會認為中國對政府的敵意降至 45.4%，首度跌破 50%，對人民的敵意 37.3% 也是新低。

⁶⁸ TVBS 民調 2005 年 5 月 23 日「陳水扁總統就職週年十大政治人物聲望調查」。

連戰十分得意於「解除了兩岸戰爭的引信」，但就反分裂法的本質是維持現狀而言，連戰解除的並非兩岸戰爭間的引信——因為那是不存在的，其解除的其實是中國備受國際圍剿的引信。

連戰另一項誤解是他認為民意肯定度高，是他推動經貿三通之故，連戰尤其因不明白本文前述美中台三角經貿互賴實相，以致於認為台灣對中鉅額出超在於對中片面依賴，是佔了中國便宜，甚至認為就出口與出超而言，中國已取代美國成為最重要市場，而不瞭解無論如無美國技術和基礎元件來源及美國作為台商終端市場，台商根本沒有機會在中國投資，台商也不會對中國有大量的出口，所以也就根本無所謂台灣對中國依賴取代美國的問題。同時就此而論，強化三通其實是中國要擴大其對美及對全球經貿所不可或缺。因此，所謂他推動三通對台貢獻很大，自然也是誤會一場。但實際上中國既透過全球化吸納台商，不僅獲得重大利益，且造成全球化現象中的貧富差距拉大在台已急速產生，社會也對此有兩極化反應，而多數認為三通不應太快，這憂慮在連戰赴中之後更形強化⁶⁹。

民眾這樣的誤解對台灣的衝擊極為重大，由於連戰求和被認為能解除危機，具備正當性與必要性，從此中國首度取得強力介入台灣政爭的能力，而台灣在面對此事時完全喪失內部整合的能力。國家一旦對外時喪失整合內部利益與國民意志能力，對國家安全乃至將來發展衝擊極為巨大，將在面對中共時完全陷入戰略被動。這情形導致美國強烈的憂慮，主動要求北京應與台灣政府交往而不僅是在野黨⁷⁰。

在錢其琛二〇〇二年講話之後，政經分離、經貿交流先行的政策確立。反分裂法精神上也是如此。台灣藍軍一再誤解在談經濟議題時，台灣必須在政治上做一定讓步。然而中國顯然一直在為台灣在綠軍主政的現實下政治先行，是否將影響其兩岸經貿先行的的大戰略而憂心。因此，

⁶⁹ 五月底陸委會民調，認為兩岸交流太慢的從去年 25.2% 降到 18.9%。相反的，認為已太快的和已剛好的雙雙創 2001 年新高，為 25.7% 和 40.2%。

⁷⁰ 2005 年 4 月 26 日連戰出訪大陸。2005 年 5 月 5 日宋楚瑜出訪大陸。見當時各報。

汲到中國做政治性表態，汪道涵智囊章念馳甚至為討好北京的政治立場對於農產品銷中談判，力山東省農會和中方進行，排除外貿協會⁷¹。對國民黨表態北京雖心中喜悅，依過去例子，北京將決斷地予以支持，但實際上演變為內部激烈爭辯，是過去難以想像的，最後仍對接受和外貿協會談與否不做明確決定。事實上，在台灣朝野對峙過度激烈時，北京甚至取得類似扮演「和事佬」乃至「仲裁者」的空間，極為有利，隱然在特定議題上取得整合台灣朝野意志的功能，而台灣的國家功能面臨巨大挑戰。

事實上，中國對台政策不只政經分離成為大戰略，同時，戰略主調雖是站在統戰的立場以商促統，但有時甚至因部門的局部經濟利益還導致經貿與統戰不盡吻合的情形。例如，台灣希望進行包機直航，貨運先行，但北京的民航當局恐如即刻通航，其機隊無法在新航線上和台灣長榮、華航競爭，甚至加以拖延。類似的事件再加上農產品進口因政治未能儘速定案，當然使其以商促統的效應降低。

此外，政治協商範圍在台灣讓渡主權前仍持續打壓，以致於 WTO 和 WHO 的爭論事件和農產品進口、觀光等示惠互相抵銷。結果到了五月底，台灣民間認為中國對台有敵意的雖仍屬歷史低檔區，但比五月初已大幅升高，可見中國對台戰略有其侷限性，但台灣在朝野的戰略疏略下，卻迄今仍處在戰略的被動中。

最近三項民調數字透露了反分裂法立法以來台灣社會三項多數觀點：一、台灣主體意識維持在高檔；二、認為中國對台敵意降到新低；三、對兩岸交流太快有所擔憂。

這三項觀點建立在三個價值要求上：台灣主體意識、和平、經濟安全。顯然目前台灣政治領袖都不能以政策整合這三項價值，從而形成國民意志以面對中國。

⁷¹ 6月16日國民黨立法院黨團宣稱如由「外貿協會協商，國與國政治意味過於濃厚，由WTO更加不利」。

至此，由於台灣朝野的誤判，反分裂法的務實戰略獲得北京非預期性的宏大效果。

伍、結論—新典範的確立

反分裂法做為北京對台政策新典範，和舊的一國兩制和平統一做比較，再再出現鮮明的對比。舊典範既然建立在統一立馬可待，因此，內容重點放在未來如何統治台灣；新典範則在現在如何交往；舊的對台獨完全不以為意，重點在於促統；新的則防獨遠重於促統；舊的台灣定位三段論，是在國際及兩岸皆宣稱「只有一個中國；中華人民共和國是唯一合法政府；台灣是中國一部份」，繼之則國際、兩岸分開處理，在國際上仍維持舊三段論，但兩岸之間改稱「只有一個中國，大陸台灣同屬一個中國；中國主權和領土不容分割」，反分裂法下的新典範，則在舊三段論不變下，再增加「兩岸尚未統一，但同屬一個中國的事實從未改變」，這樣的定位，使「現狀」獲得合法化⁷²。

從一九九〇年代起，北京對主權談判就一頭熱，而李登輝總統則迴避，美國的中國通一直有以主權處理為問題核心，「不獨不武」的「中程協議」主張，但提議人如李侃如則一直不認為美國應做雙方履約保證人，這樣的協議對台毫無保障，十分危險，在這氣氛下，李總統為恐汪道涵來台為主權談判開頭，於是拋出兩國論以先發制人。此後雙方既然交惡，中程協議也初步告一段落。

輪到陳總統上台和北京談好主權的「百年大計」（對中程協議其內容則有修正）似乎一直在政府的考慮之中；等到陳總統在兩岸問題上衝撞，美國的中國通們再度強力浮現中程協議之聲。美國的中國通們的盤算，湊合上陳總統的「百年大計」，於是在任內要完成兩岸終局性的和平安排

⁷² 見朝日新聞，2005年3月28日。

委會更一再宣揚新中程協議⁷³。雖柯林、乎並不為所動。2004 年底，陳總統初步認為主權談判時機不成熟之下，主權問題交會時加以擱置，這也是總統在雙十演說、實的做法，事實上，總統在去年雙十演說、2000 年，這樣務實的政策方向⁷⁴。

等到反分裂法出來是個「維持現狀」的法，扁連宋卻誤認為這是北京為急著改變現狀而立的法，其目的是脅迫台灣趕快在主權上做讓步，台灣出現即刻性的危機。於是，扁便希望宋搭橋處理主權終局問題。等到國共聯合公報主張簽訂軍事互信機制，扁更加焦慮，害怕失去先機，強調「主戲就要上場」，對宋期盼更深。但在主權談判時機未成熟時，如貿然進行談判，雙方一旦上桌，若非北京翻臉，一定是台灣翻臉，一定沒有好結果。由於主權談判宋雖急，但北京反而不急，宋楚瑜劣勢地位，結果為扁胡會投石問路的胡宋會中，宋被迫在協議中放棄藍軍的一中各表，接受中國的各表一中（聯合報）。北京雖然滿意，但扁果然不得不翻臉⁷⁵。宋的讓步壓低台灣的籌碼，但幸而讓台灣了解主權談判時機不成熟，讓陳總統再度喊停⁷⁶。

反分裂法是中國首度面對國家分裂的現實進行總合性立法加以規範，堪稱對台政策的新典範，體現中國 55 年來因應國內外情勢後對台戰略第三度的大轉折。該法處理的基本上是政治問題而非法律問題，故與

其說是法律不如說是政策典範。其內容兼具倒退性與務實性，這兩面性導致中國和台灣極為強烈正負面效果。國際對其一反應雖強，但影響恐已告一段落，而對台、對兩岸的效果，則應當還會進一步深化。

⁷³ 李佩如所提，2005 年二月二十五日陸委會新聞稿「吳主委認為『中程協議』有其可參考之處，在概念上與『兩岸和平穩定互動架構』相同。」

⁷⁴ 陳總統在 2004 國慶演說中最被兩岸和國際媒體廣為報導的就是提到願意以“92 香港會談”為基礎，以吸引對岸重新回到談判桌前，雙方擱置具有爭議性的政治議題，僅就“實質問題”如文書認證等進行協商。而陳總統在元旦演說中，則提出了「以協商對話來開創安定新局」的思維。見中國時報，2004 年 10 月 11 日。

⁷⁵ 見中國時報 2005 年 1 月 2 日。

⁷⁶ 見中國時報 2004 年 10 月 21 日。

“Anti – Secession Law” and China’s Strategy toward Taiwan

Cho-Shi Lin

Abstract

The passing of the “Anti-Secession Law” was the third major watershed for China’s strategy towards Taiwan. The first was the end of the Kinmen Campaign in 1958. China’s Taiwan policy transformed from the offensive strategy of military liberation with the aspiration of world revolution and the characteristics of civil war to the defensive strategy of the cold war framework. The rapprochement with the US was the second watershed. With the Soviet Union as the common enemy with the US, Beijing falsely believed that unification with Taiwan was inevitable, and transformed its Taiwan policy to the ‘peace’ natured One Country, Two Systems. This policy, however, became an empty promise after the post cold war ‘neo containment’ policy imposed by the US gradually came into shape. Upon the realization that unification could not be achieved in the immediate future, Beijing switched its strategy towards Taiwan again, and transformed its stance to “continue the pursuit of unification, while

admitting the legality of the status quo.” The “Anti-Secession Law” was the manifestation of this policy. The law attempts to contain ‘de jure independence’ while actively engage in the tactics of ‘unification via commerce’. This can be seen as ‘conengagement’, Chinese style. This violent shift in its position on Taiwan can be seen as the birth of Beijing’s new Taiwan discourse.

The law’s fundamental definition of the cross-strait situation is that ‘unification is yet to take place, but the nation is not divided.’ The law also categorized Beijing’s Taiwan policies into three levels, which are ‘apolitical engagements’ (Article 6), ‘political negotiations of the final settlement’ (Article 7), and ‘non-peaceful methods’ (Article 8).

The law is realistic yet backward. It’s backward because it traced the origin of the Taiwan problem back to the ‘Civil War’ 55 years prior, and used this origin to legitimize the use of non-peaceful methods. The result was the angry reactions and condemnations from both Taiwan and the international community. However, it is also realistic because it admitted that the ‘status quo’ is ‘legal’, even though it still does not recognize the existence of the ‘Republic of China’. The result of its realistic nature was an enormous success due to the inappropriate handlings by both the Taiwan government and oppositions. For the first time, Beijing was allowed spaces to interfere powerfully with Taiwan’s domestic politics, and for a while lowered Taiwan Society’s animosity towards Beijing. On the whole, the intensities of both positive and negative effects were far stronger than originally expected.

Keywords : Anti-Secession Law, Congagement, Paradigm Shift,
Interdependence