

# 中國制定反分裂國家法的意圖與影響

陳明通 / 台灣大學國家發展研究所教授

## 一、中國人代會通過反分裂國家法的緣由與意圖？

中國所以要在此時制定所謂的《反分裂國家法》，表面的理由是要遏止台灣走向「法理上的台獨」，實際上則是在搶奪兩岸議題的設定權及主導權。自從公元兩千年民進黨贏得台灣總統大選，結束長達半世紀的國民黨威權統治，北京領導人江澤民在一陣錯愕後，不知如何應付這個新局面，只好採取「聽其言、觀其行」的對台觀望政策。任由民進黨政府在兩岸關係上創造新的議題，或設定方向與調門，例如「統一」只是台灣人民的一個選項，北京當局聽起來著實很刺耳，但也只有大聲警告台灣當局要「懸崖勒馬」，而沒有進一步的行動。隨著中共十六大的召開，胡錦濤順利完成接班，取代江澤民成為中國的新國家領導人，胡顯然對江的「聽其言、觀其行」對台政策很不滿意，不只一次跟身邊的人表示，今後絕不再聽任台灣方面在兩岸關係設定議題與方向調門。果然去年國台辦發表「五一七」授權聲明，就是趕在陳總統五二〇發表連任就職演說之前，搶先「搶聲」。現在又來搞反分裂國

家法的制定，也是要把兩岸的焦點吸引到北京的一方，由其來控球。

北京制訂反分裂國家法的另一項用意，是在挑戰美國在兩岸議題的主導權，以及維護台海現狀的政策。長久以來美國的兩岸政策，簡單來講就是「台灣不獨、中國不武」，反對台海任何一方片面地改變現狀，特別是反對中國以非和平的手段達到統一台灣的目的，因為這將嚴重破壞亞太區域的和平。兩岸應該和平解決爭端，但美國不逼迫任何一方走上談判桌，不當調人或仲裁者，也不提供解決爭端的方案，僅提供和平解決所需要的環境。這是美國對台灣及中國所劃定的「紅線」，美國則扮演糾察隊的角色，海峽兩岸的任何一方誰要是逾越了這條紅線，美國就會有針對性的動作，例如1996年中國對台灣試射飛彈，美國即出動兩艘航母。

最近一兩年，中國對於民主化後的台灣所進行的國家重建以及政府改造工程，一直抱持著高度的懷疑與敵意，認為這是在搞「漸進式台獨」，不斷地向美國指控台灣逾越了紅線。對於中國的指控，美國剛開始並不覺得台灣的作為有什麼不對或逾越之處，但是中國鏗而不捨，不斷地開列

台灣違反紅線的清單，搞得美國實在不勝其煩，再加上在反恐議題以及北韓、伊拉克問題上，美國極需要中國的合作，因此不得不偶而指責一下台灣，或要求台灣信守「四不一沒有」的承諾，最後總在台灣作出解釋或回應後，化解中國指控的風波。

中國對美國一再「袒護」台灣的作法顯然非常不滿意，決定自己要來對台灣劃「紅線」，透過《反分裂國家法》的制定，明白界定台灣的哪些方面行為是超出了中國的紅線，例如公民投票改變國號或制訂新憲法，中國將以非和平的方式加以解決。這樣的做法不僅侵犯了台灣兩千三百萬人民所擁有的主權，粗暴地干涉了台灣的內政，更挑戰了美國所劃定的紅線，以及美國在台海扮演和平現狀維護者的角色，也就是不把美國當作亞太區域的「老大」來看待，因為「老大」無能，管不了「老三」，所以他們要自己「動手」。這對美國來講當然是不能接受的事情，因此無論中國國台辦主任陳雲林親赴美國，如何就《反分裂國家法》向美方政府進行解釋，美國仍然認為這項立法並無必要，且對改善兩岸關係並無助益。

## 二、中國通過反分裂國家法，對台、中雙邊關係的影響？

中國通過反分裂國家法，對台、中雙邊關係的影響可以說是結構性、立即性、長效性以及非和平性的。

就結構性而言，北京當局企圖以中華人民共和國的國內法落實長久以來其對台、中雙邊關係本質的片面主張，並以非和平手段（包括武力但比武力的範圍更寬廣）作為落實此項片面主張的後盾。從法案的

名稱叫《反分裂國家法》即可瞭解北京這項企圖的深層意義，因為何謂「分裂」？

「誰」要從那個「國家」分裂出去？要回答這項質疑，北京當局在立法說明中，開宗明義引用中華人民共和國憲法前言所稱：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分」作為立法的依據。問題是這樣的說法不僅台灣人民無法接受，國際社會特別是美國和日本也從未承認台灣是中華人民共和國領土的一部分。因此草案說明只好進一步界定「台灣問題」的本質，認為所謂的「台灣問題」是上個世紀四十年代後期中國內戰遺留的問題，由於種種複雜的因素，兩岸迄今尚未統一，但台灣是中國一部分的地位、大陸和台灣同屬一個中國的事實並未改變。換句話說，北京當局認為上一個世紀的國共內戰，國民黨戰敗，國民黨所創設的中華民國，已經被共產黨所建立的中華人民共和國所繼承或取代，而台灣在二次大戰日本戰敗後，由當時的國民黨政府接收，納入中華民國的管轄之下，中華人民共和國既然取代了中華民國，因此「順理成章」台灣成為中華人民共和國的神聖領土，所以反分裂國家法所要反對的是台灣要從中華人民共和國分裂出去。這是相當嚴峻的事，絕非國內有些人士幸災樂禍，認為這項法律是針對「台獨分裂勢力」而來的，他們並不主張台獨，甚至也反對台獨，所以與他們無關，他們可以安心「在家裡睡大覺」。此點其實連台灣部分的「統派媒體」也警覺到，在其社論中為文，認為：「檢視全部的十一項條文內容，就不難發現其中最大的盲點，就是將事實上一直存在的『中華民國』完全視如無物。這種在文字表述上故意的塗抹，很容易讓人不經意的忽

略。」所以反分裂國家法對台、中關係的影響是結構性的，也就是無視於台灣是一個主權獨立的國家，不管其國號叫什麼，「台灣」只是中華人民共和國領土中的一個地區名詞（見諸於中國外長李肇星日前的講話），以此推論該法草案第七條中說要跟台灣平等協商談判，根本就是莫大的謊言。

就立即性而言，該法將在3月14日通過後立即公佈實施，可以說對台、中關係帶來立即的衝擊。在維護中華人民共和國「國家主權和完整」大目標下（該法草案第一條），以軟硬兩手策略達成上述的目標。軟的一手是「和平統一」，其方法是一方面擴大兩岸交流，發展兩岸關係（該法草案第六條），另一方面是誘使台灣坐上談判桌，進行統一談判，但台灣必須先接受北京當局所界定及堅持的「一個中國原則」，也就是這個「中國」是中華人民共和國。至於協商及談判統一可以有步驟、分階段進行，方式可以靈活多樣。協商談判的主題有：正式結束兩岸敵對狀態、發展兩岸關係的規劃、和平統一的步驟和安排、「台灣當局」的政治地位、「台灣地區」在國際上與其地位相適應的活動空間，以及與實現和平統一有關的其他任何問題（該法草案第七條）。硬的一手是「非和平方式」，該法草案第八條首先界定採取「非和平方式」的三個情境：1.台獨分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實；2.或者發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變；3.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（該法草案第八條）。

如果最後是以「和平統一」的方式統一台灣，則「台灣可以實行不同於大陸的制度，高度自治」（該法草案第五條），如果以「非和平方式」統一台灣，則只在推進的過程中承諾「盡最大可能保護台灣平民的生命財產安全和其他正當權益」（該法草案第十條），至於以「非和平方式」統一後的台灣會變成什麼樣子，無人知曉。

就長效性而言，未來的台、中關係將長期籠罩在《反分裂國家法》的陰影下，北京當局將持續上述軟硬兩手策略，直到統一台灣為止，但此並非無限期，只要北京當局認定「和平統一的條件完全喪失」，就可以採取非和平方式及其他必要措施統一台灣，以「捍衛國家主權和領土完整」（該法草案第八條），這項認定權及著手實施的主動權，完全操控在北京當局手裡。

就非和平性而言，其內容不僅僅只有武力攻台而已，舉凡貿易報復、經濟封鎖、經濟制裁、外交壓制、在靠近台灣離島如金門馬祖舉行軍事演習、佔領外島，甚至衝撞海峽中線、鎖定空軍一號、斬首行動以及中國所發展的「超限戰」都可以發生對台灣的威嚇效果，影響台中關係的和平與穩定。

因此我們必須認清《反分裂國家法》，絕對是一項要以武力併吞台灣、改變台灣現狀、破壞台海現狀的「對台戰爭授權法」。

### 三、中國制訂反分裂國家法，對亞太區域安全的影響為何？

如前文所述，北京當局此刻所以要制訂《反分裂國家法》的另一項用意，是在挑

戰美國在兩岸議題的主導權，以及維護台海現狀的政策；將前述的三個情境設定成其對台灣的紅線，企圖取代美國在台灣海峽兩岸所設定的「台灣不獨、中國不武」紅線。這樣的作法不僅折損美國在亞太地區的領導威信，造成亞太地區的不安與戰爭威脅，同時逐步實現北京作為亞太地區崛起中的強權此一大國角色，對亞太地區和平穩定秩序的影響極其深遠。

美國對中國的這項企圖與作法當然無法接受，日前美日安全諮商會議，發表聯合聲明，將台灣海峽議題列為美日的共同戰略目標，可以說是美日洞見這項深遠影響的預防性措施。但是美日的這項預防性的反制作為，當然會激起中國的反彈，或在外交議題上（如北韓議題的六方會談）予以杯葛，或強力遊說歐盟解除對中國的武器禁運，以便從某些歐洲國家獲取先進武器，強化其軍備戰力。如此美日與中國將陷入「反制與反反制的循環」，對亞太區域的安全可以說極為不利。

#### 四、反分裂國家法一旦通過，對台灣人民的啟示與大陸台商的影響為何？

以目前的情勢發展，北京通過《反分裂國家法》的立法工作已成定局。台灣人民必須清楚的認知，這項法律絕非僅針對「台獨分裂勢力」而來的；同時，誰是中國所界定的「台獨分裂勢力」，也非我方所能自我認定，兩千三百萬台灣人民中，誰要是不願意配合中華人民共和國統一台灣，誰都有可能被打成「台獨分裂勢力」，國內部分人士絕不可以有幸災樂禍、事不關己之心。

至於對在中國做生意的台商而言，將陷入如何兼顧個人利益（在中國賺錢）與集體利益（台灣的國家安全甚至存亡）的困境。這已經不是以一句「政治歸政治、經濟歸經濟」、或「生意人不懂政治或不管政治」所可以帶過，當北京以「非和平方式」強迫台灣納入中華人民共和國的版圖時，「台商」的特殊意義就不存在了，「台商」而在中國所賺取的「價差」利益也將無所保障。

另外，《反分裂國家法》一旦通過實施，對台商在中國的種種言行，包括做生意行為或非做生意的行為，都將立即受到這項法律框架的制約，除了隨時可能會被迫表態支持這項《反分裂國家法》外，更有台商被差別對待的隱藏標準，政治正確成為影響經營獲利的一項重大變數，「政治歸政治、經濟歸經濟」已不可能。

再從宏觀的角度而言，兩岸經貿交流的腳步勢必因為北京通過《反分裂國家法》而放緩。正如美國主管兩岸事務的副助理國務卿薛瑞福，日前在接受台視專訪時表示，近來兩岸春節包機順利直航，北京方面也派「雙亞」赴台向故海基會董事長辜振甫致唁，兩岸出現難得的良性互動契機，值此重要時刻，北京卻提出十分負面的《反分裂國家法》，是在重要時刻送出錯誤訊息，是個負面舉動，「犯下錯誤，破壞氣氛」。連美國官員都有此強烈感受，如何寄望台灣方面繼續放寬兩岸的交流政策，如何談直航、談包機（不管貨運或客運）；而《反分裂國家法》中所提出的推動兩岸經貿交流與合作，在該法立法目的的大框架下，又如何教台灣方面「合作」，這些都是不利於台商在中國做生意的重大因素，除非如薛瑞福所言，北京當

局要負起責任加以修補，使兩岸交流回到原來的正確方向，否則近期內台商所盼望的放寬兩岸經貿交流政策，台灣方面實難有突破的空間。

## 五、台灣如何凝聚內部共識，並爭取國際社會的支持，以抗衡中國犯台的野心

從前文的分析，吾人應可明白中國制訂《反分裂國家法》真正的意圖與所欲達成的戰略目標，台灣社會內部實不宜再陷入「台獨」與「反台獨」之爭，如此實中了中國分化台灣兩千三百萬人民的詭計，或所謂北京所以會制訂《反分裂國家法》是台灣逼出來的，與北京當局所謂「近一個時期以來，台灣當局加緊台獨分裂活動」唱和，錯誤的歸因只會影響台灣內部的團結，對台灣整體國家利益毫無好處。兩千三百萬台灣人民應該不分藍綠團結起來，嚴正駁斥北京所宣稱的「台灣是中華人民

共和國的神聖領土」，反對北京以《反分裂國家法》併吞台灣，以「反併吞、保家園」作為團結台灣的共識基礎，才能抗衡中國犯台的野心。

在國際宣傳上，應該向國際社會傳達「台灣不是中華人民共和國的神聖領土」的明確訊息，台灣人民不是中華人民共和國的國民，台灣有自己的國家，不管國號叫什麼，兩千三百萬台灣人不會也無意去「分裂」中華人民共和國，兩岸應該平起平坐，合作共生。而陳總統在其連任就職演說中也承諾，如果兩岸之間能夠本於善意，共同營造一個「和平發展、自由選擇」的環境，未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的關係，只要兩千三百萬台灣人民同意，我們都不排除。如此才能文明地解決兩岸長久以來所留下來的歷史問題，創造兩岸和平的新世紀。