「反分裂國家法」四週年之後的台海情勢發展

●翁明賢／淡江大學國際事務與戰略研究所專任副教授、台灣新世紀文教基金會國家安全委員會委員

一、前言

2005年3月14日，中國全國人民代表大會通過「反分裂國家法」（以下簡稱反分裂法），引發台灣民眾強烈的抗議，但是其後當時在野兩黨爭相前往中國之旅，改變兩岸關係的對立結構，2006年的終統事件與2007年推動的正常國家化與公投用台灣名義直接參與聯合國行動，無法獲得一致有效的作爲。2008年5月20日台灣第二次政黨輪替，再度執政的國民黨改變民進黨時期的國家安全與兩岸政策，讓兩岸關係走向不確定性的年代。

國民黨再度執政，整體政策作爲未盡人如意，又適逢全球金融海嘯，不僅衝擊脆弱的經濟體質，也讓執政黨更採取兩岸親中政策，透過大三通、陸客來台、兩岸兩會協商六項協議的簽訂，加上近日政府從CECA到ECFA的政策反覆糾結，外交與國防方面的自我設限，引發國際社會的關切。尤其在美國國務卿希拉蕊柯林頓，出訪亞洲日本、韓國與中國，美國新政府的東亞戰略更是各國關切的議題。

二、中國制定「反分裂國家法」的背景與內涵

事實上，全球化與反恐時代，中國崛起成爲不可避免的事實之後，北京確實掌握國際安全環境的發展、配合亞太安全情勢的走向，塑造有利的戰略格局，進而更主動的改變長久以來的兩岸結構，以美國爲首的「三公報一法」，加上北京的「反分裂法」的分庭抗禮。反分裂國家法的內容與意涵就是強調在一個中國原則下，如果台灣走向法理台獨，中國會運用各種非和平方式來解決台灣問題，實際上，「反分裂法」就變成一部戰爭的授權法。對台灣的國家安全影響非常大，不過，國際社會囿於所謂「一個中國」原則。

三、反分裂國家法後的兩岸關係發展2005-2008

2005年3月至2008年5月之間的兩岸關係發展處於不穩定態勢，首先，台灣執政黨推動反「反分裂國家法」的活動，抗議北京片面立法的作爲，但是，台灣在野黨卻是與北京交好，例如：國共兩黨和解與經貿平台、親共兩黨合作與協商平台；其後，台北推動2006年終統事件：終止國統會與國統綱領的適用，卻引起北京強烈抗議，認爲是改變現狀，塑造台灣爲亞太麻煩製造者，並與美國聯手壓制台灣的終統作爲。2007年民進黨推動公投入聯活動，國民黨提出以「中華民國」名義重返聯合國行動，北京深覺事態嚴重，再度與華盛頓進行：美中共管台海的機制。2008年五二〇政黨第二次輪替：國民黨重新執政。

四、國民黨重新執政後的兩岸關係發展

國民黨主政之後的戰略主軸：「不統、不獨、不武」下的維持現狀戰略，推動兩岸和解政策，加緊兩岸三通、經濟交流、與和平協議的簽訂；在對外方面，採取外交休兵策略：APEC台灣人選、WHA觀察員問題等一定程度獲得北京的默許，其他台灣邦交國還在觀望中。在國防方面，採取「防衛固守」的國防守勢：對內推動「全募兵制」，開始著手兩岸的軍事互信機制建立問題。不過，國民黨政府弱化國防的結果，不僅流失未來與中國談判的籌碼，更是讓盟國對台灣自我防衛決心的疑慮。

五、中國對台戰略：從「以法阻獨」到「以經促統」

是以，在國民黨執政之後，中國在「反分裂法」架構下，奠定美中共管台海的法源基礎，同時，在2008年12月31日，藉北京紀念「告台灣同胞書」發表三十週年的機會，發表「攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興」的公開講話，又稱「胡六點」，基本上確立所謂兩岸關係進入和平發展時期的對台政策綱領，亦即：一中促統大架構的建立。

胡六點的主要內容爲：一、恪守「一個中國」，增進互信。大陸與台灣儘管尚未統一，但不是中國領土和主權的再造，而是上個世紀四〇年代中後期中國內戰遺留並延續的政治對立；二、兩岸簽訂綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制，探討兩岸經濟共同發展與亞太經濟合作機制相銜接的可行途徑；三、台灣文化豐富了中華文化的內涵，台灣同胞愛鄉土的台灣意識，不等於台獨意識。願協商兩岸文化教育交流協議，弘揚中華文化，加強精神紐帶；四、加強善意溝通，增進相互理解。希望民進黨停止台獨分裂活動，只要民進黨改變台獨立場，大陸願意正面響應；五、兩岸在涉外事務中避免不必要的內耗。台灣參與國際組織，在不造成兩個中國、一中一台的前提下，可通過兩岸務實協商，做出合情合理的安排；六、兩岸可就在國家尚未統一的特殊

情況下的政治關係展開務實檢討，建立軍事安全互信機制；在「一中」基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議。

從以上六點看出：北京不會改變一個中國的原則，沒有所謂「一中各表」的空間，兩岸定位爲內戰延續的問題；以經濟爲兩岸關係的主軸；從軟性文化角度來強化兩岸連結性；再度正式向民進黨招手，只要改變立場，北京會正面回應民進黨，呈現中國統一戰線的特質；最後，軍事互信機制爲雙方重要談判議題，藉此兩岸進行「和平協議」，完成北京一中架構下的統一工程。

另外，溫家寶兩會政府工作報告：三不變的內容在於，從2006-2009年的歷屆政府工作報告中，都會強調：「有兩岸中華兒女團結奮鬥，就一定能夠實現祖國的完全統一，實現中華民族的偉大復興」，亦即中國統一的目標絕不會改變；第二不變爲：溫家寶特別強調：「加快推進兩岸經濟關係正常化，推動簽訂綜合性經濟合作協議，逐步建立具有兩岸特色的經濟合作機制」；第三不變爲：在歷次的政府工作報告中一定強調支持大陸台商的表態，意即：「支持在大陸的台資企業發展，對符合條件的提供融資服務，鼓勵企業自主創新和轉型升級。加強兩岸雙向投資和產業和合作，拓展和深化農業合作。支持海峽西岸和其他台商投資相對集中地區的經濟發展。」換言之，溫家寶體現中國戰略目標在於經濟發展，穩定保八，強化對台商的拉攏工作。

六、台灣應有的戰略思維與戰術作為

面對中國對台戰略的新趨勢，台灣應該有如下的思考：以台灣爲主體的安全戰略思維，一切以台灣有利爲原則，是以，朝野政策溝通十分必要；同時，釐清國際安全環境的約制與機會，全球化下產生傳統與非傳統威脅的矛盾困境，必須超越傳統思維來因應新時代的挑戰。另外，台灣發揮「多邊主義」與軟權力的建構，塑造台灣與全球的關連性，發揮台灣的軟性力量，形成有效的國家吸引力與影響力。最後，建立有效兩岸論述與監督機制，除了建立針對中國發展的各種論述，以爲政策的依據之外，由於兩岸問題應是朝野的問題，兩岸問題更應該有公民加以有效監督與參與機會。

七、結語

未來台灣必須朝野建立最起碼的兩岸關係的位階問題，兩岸未來走向應該進行朝野的辯論與溝通，俾以國內全民共識的建立，建立國家安全威脅的意識。同時，強化中國事務的了解與研究，從多元角度思考北京的決策特質與其走向。最後，爭取國際社會的支持與理解，讓台灣安全問題國際化，讓台灣成爲全球的台灣。◆