《反分裂法》與台灣的國家安全

●王崑義／台灣戰略學會秘書長、淡江大學國際事務與戰略研究所兼任教授

《反分裂法》與島鏈突破

2005年3月14日中國全國人大所通過的《反分裂國家法》，四年來大家所解讀的方向，除了認爲這是一部「法理統一法」、「戰爭授權法」之外，似乎很難再有新意的解讀。然而，如果從整個中國海洋戰略的佈局與海上安全的角度來看，《反分裂法》其實還是頗具有「島鏈突破」的法律意涵。

所謂「島鏈」一詞源自於冷戰時期美國爲首的西方國家提出的「圍堵政策」（Containment Policy），藉由在西太平洋島群部署軍事力量形成圍堵蘇聯、中國等集權國家向外擴張的前哨據點。第一島鏈北起日本群島、琉球群島，中接台灣島，南至菲律賓群島這一條沿著東亞大陸所環繞而成的弧形島嶼，而第二島鏈北起日本、關島、帛琉、印尼之間的弧形島弧。

在美國及其盟友的通力合作之下，這項圍堵策略成功地阻止共產主義由東亞大陸向西太平洋擴張的目標。雖然冷戰早已結束，但是美國在西太平洋所構築的圍堵島鏈並沒有就此消失。

中國整體國力在九〇年代之後迅速地增長，尤其是海、空軍的急速現代化、國防預算持續呈現二位數成長，不但填補了蘇聯勢力淡出亞太地區後的空缺，也引發了美國對於中國崛起的疑慮。雖然中國一再強調「和平發展論」，以消弭外界對於中國崛起的疑慮，但是美國仍將中國視爲未來潛在的戰略競爭者，在「中國威脅論」的推波助瀾下，中國順勢成爲美國圍堵政策的延續對象。

儘管美國自柯林頓執政時期開始，擴大對中國「交往政策」（Engagement Policy），期盼在各個領域跨擴大與中國交往，讓中國走向民主化與自由化，並讓中國在國際體系內依據規範行事，深化中國對國際體系的依賴，避免中國成爲區域和諧與穩定的破壞者。但是另一方面，爲了圍堵中國軍力對外擴張，損及美國在亞太地區的戰略利益，透過美日安保體系的強化，擴大日本在美日同盟中的角色，將日本塑造成能與中國抗衡的區域大國。

2001年小布希政府就任之後，展開了「戰略東移」政策。美國認爲有必要強化亞太地區美軍及盟邦的軍事實力，因而一改過往「重歐輕亞」的軍事戰略佈局，把過去部署

在大西洋戰區的武器系統，逐步向太平洋戰區轉移。

美國以最西邊的領土關島爲核心，進行機動與高效率地戰略部署，除了在亞太地區維持十萬駐軍外，更大幅增加了亞太駐軍的海空軍打擊力量，將超過半數的航空母艦、核子潛艇、神盾級驅逐艦與戰略轟炸機陸續部署在亞太地區。

因此，中國的海洋戰略擴張首先面臨美日在第一島鏈的包圍，形成「有海無洋」的困局。近年來，中國海測船與潛艇頻繁出沒於第一至第二島鏈之間的海域，以及解放軍內部將領高調聲明中國將建造航空母艦，顯見中國試圖提升遠洋的作戰能力，突破第一島鏈封鎖的野心。

中國第一島鏈的突圍

而中國之所以急於突破第一島鏈的圍堵，歸因於國家戰略重點由陸上轉向海洋，歸納其原因可分別由經濟與周邊戰略態勢等觀點來探討：

就經濟因素而言，中國雖然是一個能源大國，但是由於人口數量龐大，所以依照人口平均使用量來算，中國的能源其實並不充沛。自從實施經濟改革開放之後，對於能源的需求更顯殷切，尤其是石油的需求。由於中國周邊海洋擁有豐富的海洋資源，因此中國不得不開始認真思考開發海洋資源的需求。

另一方面，中國在改革開放之後，成爲全球工廠，同時也是全球最大的消費市場，外貿進出口總額因而年年增長。過往中國的國家發展重心在於北方，隨著對外貿易增進中國沿海城市的繁榮發展，東南沿海地區不再是過去的戰備支援區，取而代之成爲中國未來的國家發展核心。因此，基於能源安全、經貿持續成長等因素考量，成爲中國發展海洋戰略的推力。

就周邊戰略態勢觀點而言，隨著中國北方威脅的舒緩，對於南疆問題必列於優先解決項目。目前中國在南疆所面臨的除了台灣問題外，還包括周邊領海的主權爭議。這些具有主權爭議的地區擁有豐富的海洋資源，尤其是能夠支持中國經濟發展所需的油氣資源。聯合國於1982年新訂之《海洋法公約》，使得全球海洋權力重新分配，在可能歸屬中國的三百萬平方公里專屬經濟海域中，有一半面積與周邊國家存在著爭議。在南海，中國與東南亞鄰國就南沙與西沙群島長期存在主權與漁業爭議；在東海，中國與日本就釣魚台存在著主權爭議。

礙於國際法中的時效性原則，一個國家如果在相當長的時間有效管轄爭議性的領土，若干年後將自然地合法取得所有權，這個時間性一般認定爲五十年。所以儘管中國一貫秉持著「擱置爭議、共同開發」的處理原則，然而由於這些地區不僅具有領海與領土的利益，在政治上更有大意義，隨著國際法的時效性因素，以及中國內部高漲的民族意識，解決這些主權爭議的呼聲也開始日益升高，中國終將設法取回這些爭議領土。

中共海軍成為海洋戰略的執行者

由過去西班牙、荷蘭、英國等國家崛起的歷史經驗得知，一個大國必須是海洋強國，壯大的海軍不僅與國家的崛起密切相關，海軍也自然成爲國家海洋政策的最主要執行者。拜經濟發展之賜，中共海軍在近幾年來獲得了迅速地發展，頻繁地造訪外國港口、與別國海軍進行海上聯合演習、共軍潛艇開始遠航至關島巡邏，顯見中共海軍希望自身不僅是經濟成長的消費者，而且是中國經濟的保護者與海洋政策的執行者。

綜觀中共海軍戰略發展，由「近岸防禦」調整爲「近海防禦」，未來再調整爲「遠洋作戰」，其過程並非一蹴可及，而是在諸多主、客觀因素之下逐步演變而成。

在中共建政初期，礙於財政與科技上的薄弱，加上長期接受蘇聯的裝備與訓練，自然地承襲蘇聯的建軍理念。當時蘇聯海軍思想的主流是所謂的「海軍舊式學派」，採取陸、海軍一體化之體系，將海軍定位爲陸軍的戰術支援體系，平時近岸偵巡、戰時依託島岸，協助近岸殲敵，因此主張「小艦隊、小戰爭」的理論。

中國受此理論的影響，在近海部署大量的「快、潛、飛」輕快兵力，也就是以飛機、潛艇與快速艦艇爲海軍作戰骨幹，同時充分運用海上民兵與沿海人民的作用。這種海上游擊戰的作戰構想，完全是蘇聯「海軍舊式海軍學派」與毛澤東「人民戰爭」理念的相結合。此一「近岸防禦」的作戰理念主導中國的海軍戰略長達三十年之久，直到劉華清於1982年接任中共海軍司令員爲止。

劉華清接任中共海軍司令員之後，轉而主張建立一支強大的遠洋海軍，大致可從三個方向進行思考：

一是國防戰略的調整。海軍戰略屬於整體國防戰略中的一環，隨著國防戰略的調整，海軍戰略自然也會跟著轉變。近年來，儘管中國與俄羅斯、印度、越南關係的大幅改善，陸上安全態勢因而獲得趨緩，然而南海主權爭議與台灣問題仍具有引爆海上衝突的可能性，因而促成中國的戰略重心由陸上轉移至海疆。

二是國家發展重心的轉移。隨著東南沿海城市成爲中國未來國家發展的重心。因此，中國必須加大海上防禦縱深，由近岸向近海延伸，殲敵於海上以確保經濟發展命脈無虞。

三是高西可夫（Sergei Gorshkov）海權觀的深刻影響。高氏爲蘇聯「海權派」的代表人物，在其著作《國家的海洋力量》中，提出了「制海權」的觀念，他認爲要維護蘇聯的海洋利益，就應該跳脫過往海軍是陸軍支援軍種的舊思維，必須對海軍加以利用，使之能夠獨立完成控制海洋權利之戰略任務。高西可夫在1956年接任蘇聯海軍司令，在他指揮蘇聯海軍近三十年間，將蘇聯海軍打造成一支足以與美國抗衡的全球海上力量。

大致而言，雖然「積極防禦，近海作戰」仍是當前中共海軍的作戰思想，但「近海」的範圍已隨著中國的整體國力的上升、海洋戰略的發展向遠洋擴展，從原來領海範

圍內的三十七平方公里，增爲三百萬平方公里，期盼有朝一日能控制第二島鏈範圍內的海域。

對台灣國家安全之影響

台灣位於第一島鏈的中心，因而扮演著極爲關鍵的角色。如果美國能夠掌握住台灣，就可以透過這個「施力點」向中國施加源源不絕的壓力，平時可以箝制中國東南沿海交通線之咽喉，戰時又可以做爲攻略中國的前沿戰略基地。

相對地，如果中國奪得台灣，將可以台灣爲出海口，北可與日本爭奪釣魚台、南可與東南亞諸國爭奪南沙群島、東入太平洋也將因而豁然開朗，可順勢將海、空軍兵力往第二島鏈投射。所以只要台灣問題不解決，就會大大牽制中國的海洋戰略，使中國騰不出手來顧及其他海上問題。因此，對於中國而言，能否解決台灣問題將是中國突破第一島鏈封鎖的關鍵。

就區域安全態勢而言，中國向第一島鏈跨出，將衝撞美、日部署於西太平洋的防線，勢必與美日在此區域內相衝突。除此之外，由於中國擁有區域內最強大的軍事力量，致使與中國有領海主權糾紛的國家爲求自保，而紛紛強化本身軍事力量，免不了將助長區域內的一番軍備競賽。

就台灣國家安全的觀點來思考，中共海軍實力的加強，特別是潛艦質量與數量的提升，提高了美國的作戰風險，將降低日後美國介入台海危機的意願。另一方面，台灣爲天然資源之海島國家，又以外貿作爲經濟命脈，因此海上通道安全對台灣至關重要，中國制海能力的提升，勢必嚴重威脅台灣海上航運與經濟發展。

《反分裂法》的新解——代結論

從海洋戰略的角度來看，台灣在島鏈的戰略地位確實不容忽視，2005年以前，由於阿扁政府努力推動「正名」、「制憲」運動，加上阿扁連任以後可能無後顧之憂，中國擔心阿扁政府可能據此推動「法理台獨」的實現，因此制訂《反分裂法》將台灣鎖進中國的領域，並將這個構想予以法律化，避免台灣獨立變成中國無法挽回的事實。

從法律意義來看，中國既然以《反分裂法》將台灣地位賦予中國內部法律的基礎，那麼中國就可以對外宣示對台灣擁有法理權限，間接也等於是破解美國的島鏈封鎖網絡。雖然這種「法理權限」仍有待過去台灣國際法理地位的檢驗，但在中國崛起以後，各國必須看中國的臉色，讓中國在國際社會更有機會作法理宣傳。

再從法理替代來看，中國制訂的《反分裂法》如果未來能夠受到國際社會的認同，那麼在後法取代前法的法理前提之下，中國也可能有機會依此模式，讓二次戰後所留下的一些相關的台灣法理的和約、會議紀錄、聯合國的決議等，完全由《反分裂法》予以取代。這種情形在阿扁執政後推動的「入聯公投」，雖然極力掀出過去台灣國際法理地

位的文件重新解釋，但中國總是好整以暇的祭出《反分裂法》作爲對應，顯然中國意圖以後法取代前法的效用已經初步奏效。

當然，如果再從現實的效益來看，從馬英九上台以後，中國會採取「東和西緊」的戰略，主要還是有《反分裂法》做爲背後支撐。在西藏問題仍然緊繃之下，中國不可能腹背受敵，所以有《反分裂法》的「尚方寶劍」存在下，中國不斷對台採取懷柔政策，包括實現大三通、兩岸簽署ECFA、意圖建立軍事互信機制與簽訂和平協議等，都是《反分裂法》的延伸，有了《反分裂法》作爲兩岸其他簽署文件的「母法」，中國透過台灣「大舉東出」的舉動就可無後顧之憂。

特別是從2008年12月31日「胡六點」推出以後，中國對台灣綠營人士已經不再要求接受「一中原則」，以及放棄台獨主張也願意進行交往的大膽政策轉向，顯然《反分裂法》的存在，才是他們政策轉向背後支撐的最大力量。◆