

中共反獨 訴諸公式

陳長文

中國時報 2004 年 12 月 26 日

大陸人大常委會第十三次會議昨天開始審議「反分裂國家法」草案。國內民調近八成表達反對，筆者能理解這樣的反對，但我們仍宜暫時排除情緒，試著從「法律」的角度來分析其影響。

「中華人民共和國憲法」序言中載有：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部份。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」看起來，若將反分裂或反台獨約略視為「統一」的具體內涵，似非無將之解釋為全體國民（從廣義解，包括了行政機關）的「憲法義務」的空間。

惟畢竟，「完成統一祖國的大業」的用詞仍屬抽象，不論是其具體涵意或實踐的時間點（現在或未來）均不明確，因此這樣的「憲法義務」反映在大陸當局的行政系統（包括軍方）上時，則反分裂或反台獨，實際上會變成一種行政系統的「政策」，亦即其擁有很大的裁量空間，包括：對「分裂國家」、「台灣獨立」的定義有解釋權，可以依不同的情勢條件進行彈性解釋；即便有所謂「分裂國家」、「台灣獨立」的情況發生，行政系統仍可裁量作不作為，或採取何種「強度」的作為。

但當政策變成法律後，這時，對分裂的定義，以及其相應作為，都將不再單純是行政系統的「權力」，而變成了更為具體的「法律義務」。

當然，實際上行政系統的裁量權被緊縮了多少，仍須視規範密度高低而定。若該法對「分裂國家」、「台灣獨立」有較明確的定義、舉列具體的構成要件，或對出現「分裂國家」、「台灣獨立」的情況時，相應的「制裁措施」越明確，則行政系統的裁量空間就愈小。甚至，若該法對「分裂」、「台獨」定義過寬，使得本未被認為是「分裂」、「台獨」的狀態，也被涵攝進該法的「制裁」範圍的話，將使兩岸臨戰的風險大幅提高。

然而，政府領導人對這樣的「嚴重性」，似乎僅抱著「嗤之以鼻」的態度加以觀察與回應。或認為，大陸是個「不講法治」的地方，立個法，也不一定會遵

守；或認為大陸狠話說的夠多了，換用「法律」來說狠話，也沒什麼了不起。這樣的想法是相當危險的。

首先，對於大陸政府的「守法決心」不宜低估。事實上，從改革開放到加入WTO，大陸為與世界接軌，投入許多法治面的努力。十多年前，筆者以海基會秘書長身份率團第一次正式訪問大陸時，在大陸民航機上的人民日報海外版上，看到一篇名為「法制：中國人的新觀念」的文章，讓我十分驚訝。法制，對十多年前的大陸而言，是個強烈的詞彙，但對今天的大陸而言，其內部不論在國人法律觀念的養成、法律人才的培育、法律制度的建設等各方面，確有長足的進步。前年，筆者造訪北京時，看到了寫著「認真學習憲法」的大型看板，大陸政府就在熱鬧的大街上，清楚地向大陸人民宣示著法律（憲法）的重要性。

對法律角色日重的中國大陸而言，一旦反分裂、反台獨化身為「法律」時，若行政系統不依法作為，則將同時面對國內的「民族主義壓力」與「違法壓力」。換言之，對大陸當局而言，面對台獨「不作為」的可能性，幾乎不存在。

其次，正因為大陸行政機關過去說了太多沒有付諸行動的「狠話」，反分裂法的制定，更不容輕忽。須知，最狠的狠話是「法律」，其表彰的是白紙黑字、言而必踐的行動書。而這恐怕也是大陸制定反分裂法的原因之一，因為說的太狠卻做不到，將會使得國內的民族主義壓力指向行政系統，而制定反分裂法，由法律來說狠話，則可由法律吸收來自人民的壓力。此外，這也表示大陸行政系統自棄政策上的彈性可能，而逕以僵化的法律公式來處理兩岸關係。因為，其也體察出台灣的領導階層對大陸的狠話，不但聽若罔聞，甚且還頗希望大陸多說狠話以堆疊其政治資本。

這十多年來，一方面大陸政府的高姿態經常挫折台灣人民的情感；二方面在李前總統與陳總統「仇中國化」政治工程主導下，兩岸人民的情感不斷被撕裂。放在這種每下愈況的兩岸格局，大陸方面祭出「反分裂國家法」，能令人有多大的意外？只是，筆者擔心，兩岸若繼續「相煎太急」下去，浩劫，將不會是「來不來」的問題，而是「何時來」的問題。