

论《反分裂国家法》的体系化实施

季 烨

摘 要：2016 年以来，两岸关系形势和台湾岛内政治格局发生了新的变化。《反分裂国家法》如何在推动与破坏两岸关系和平发展的较量中发挥更大作用，成为各界普遍关心的问题。我国已基本形成以宪法为统领，以《反分裂国家法》这一基本法律为核心并与《国家安全法》《对外关系法》等其他维护国家主权、安全和发展利益的主干法律制度相辅相成，以相关行政法规中的反分裂条款为重要组成部分的反分裂法律体系。面对台海局势的内外环境的结构性变化，以及“台独”分裂活动及其外部勾连的新特点，未来应充分把握既有反分裂法律体系，以系统思维推进《反分裂国家法》的全面实施。

关键词：《反分裂国家法》；反“独”促统；法律实施；“一国两制”

作者简介：季烨，法学博士，厦门大学台湾研究院法律研究所教授，博士生导师。

基金项目：本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“新时代推进祖国完全统一的法治体系与法治话语研究”（项目批准号：22JJD820006）阶段性成果。

中图分类号：D921.8；D618 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-6683（2025）02-0017-11

一、问题的提出：从法律修改到法律实施

解决台湾问题、实现祖国完全统一，是中国共产党矢志不渝的历史任务，是全体中华儿女的共同愿望，是实现中华民族伟大复兴的必然要求。^[1] 2005 年 3 月 14 日，第十届全国人民代表大会第三次会议高票通过《反分裂国家法》。该法以宪法为依据，把中央关于解决台湾问题的大政方针法律化，为坚持一个中国原则、遏制“台独”分裂、发展两岸关系、推进祖国和平统一提供了坚实的法治保障，产生了战略性的重大影响。^[2]

2016 年以来，两岸关系形势和台湾岛内政治格局发生了新的变化。民进党当局拒不承认体现一个中国原则的“九二共识”，单方面破坏两岸关系和平发展的政治基础，加紧勾连外部势力，不断进行谋“独”挑衅，两岸关系持续陷入紧张动荡。^[3] 在此背景下，《反分裂国家法》如何在推动与破坏两岸关系和平发展的较量中发挥更大作用，成为各界普遍关心的问题。例

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2022 年 10 月 26 日，第 1 版。

[2] 孙亚夫：《概论 1987 年至 2012 年两岸关系发展脉络》，《政治学研究》，2015 年第 4 期，第 9 页。

[3] 中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室编：《中国台湾问题：干部读本（2024 年版）》，北京：九州出版社，2024 年版，第 108 页。

如,早在 2016 年就有全国人大代表建议制定《国家统一法》,因为《反分裂国家法》是针对陈水扁当局,现在形势不同,需求也不一样,希望在法律层面对民进党当局做出进一步的约束。^[1] 2017 年,日本《读卖新闻》声称,为提防美国特朗普政府对台湾的涉入加强,中国政府正研讨修改《反分裂国家法》或制订实施细则,将原本可能对台动武条件的“暧昧情况”予以具体化,并再度渲染制定所谓《国家统一法》的议题。^[2] 2023 年全国两会期间,有全国人大代表提议,《反分裂国家法》出台以来,国际关系与时势发生巨大变化,有必要增订惩治“台独”分子的条款。^[3] 2024 年,美国智库战略与国际问题研究中心发布的报告提出,中国政府可能修改《反分裂国家法》,为解决台海问题提供更有力的法律依据。上述讨论一方面反映了新时代依法推进祖国完全统一进程的紧迫性,另一方面也表明了我们有必要进一步理解《反分裂国家法》在整个反“独”促统法律制度体系中的地位和功能。

在法治体系运行的各个环节中,法律的生命力和权威不仅源自立法本身,更取决于其在实践中的有效实施。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。^[4] 当前,中国特色社会主义法律体系的形成,总体上解决了有法可依的问题,对有法必依、执法必严、违法必究提出了更为突出、更加紧迫的要求。^[5] 全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施,做到“法立,有犯而必施;令出,唯行而不返”。^[6] 因此,在构建中国特色社会主义法治体系过程中,应将推动法律实施作为法治建设的中心环节,真正把精力放在提升法律执行力、增强法治效能、健全实施机制上,以实现法律的稳定性、规范性与治理力的统一,推动国家治理体系和治理能力现代化的法治支撑落到实处。

鉴此,本文试图从法律实施而非法律制定或修订的维度,探讨《反分裂国家法》如何在新形势下更好发挥反“独”促统的功能。具体而言,本文第二部分从法律体系的视角出发,梳理《反分裂国家法》实施的规范基础及其法律框架。第三部分回顾《反分裂国家法》出台 20 年来台海局势的结构性变化,分析《反分裂国家法》实施所面临的新挑战。在此基础上,第四部分提出强化《反分裂国家法》体系化实施的具体路径。

二、《反分裂国家法》实施的规范体系

全面贯彻实施《反分裂国家法》,首先应当明确该法的法律属性。《反分裂国家法》由全国人大根据宪法制定,是维护国家主权、领土完整、国家安全等方面的基本法律。^[7] 然而,《反分裂国家法》不是静止的、封闭的、固定的,而是动态的、开放的、发展的。一方面,《反分

[1]《台媒:应对蔡英文,人大代表提议制订国家统一法》,观察者网, https://www.guancha.cn/society/2016_10_16_377345.shtml。

[2]《日媒:中国大陆或制定统一法 提防特朗普介入台海》,《环球时报》,2017 年 2 月 8 日,第 12 版。

[3]林艳:《凌友诗答中评:有必要修改〈反分裂国家法〉》,香港:中评社,2023 年 2 月 22 日。

[4]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《人民日报》,2014 年 10 月 29 日,第 1 版。

[5]国务院新闻办公室:《中国特色社会主义法律体系》,《人民日报》,2011 年 10 月 28 日,第 14 版。

[6]习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,《人民日报》,2014 年 10 月 29 日,第 2 版。

[7]张万明:《涉台法律问题总论》,北京:法律出版社,2009 年版,第 170 页。

裂国家法》是反“独”促统制度体系的重要组成部分,是我国涉台法律规范体系的主干之一。^[1]另一方面,《反分裂国家法》也深度嵌入我国的国家安全法律体系。以2015年新《国家安全法》为统领,中国特色国家安全法律制度体系不断健全。台湾问题事关我国主权、安全和发展利益,当然也是国家安全法律制度的重要关切。

在宪法层面,我国《宪法》确认了台湾是中国一部分的法律地位,明确了公民维护国家统一的基本义务。《宪法》序言规定,台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。《宪法》第52条和第54条分别规定,中华人民共和国公民有维护国家统一的义务,不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。根据《宪法》序言以及第28条关于国家镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动的规定,还可以推导出国家机关维护国家统一的义务。^[2]

在法律和行政法规层面,我国的反分裂法律体系为遏制各种“台独”分裂行为提供了兼具实体和程序的规范依据。

第一,规定包括台湾同胞在内的全体公民维护国家统一和安全的义务。《反分裂国家法》第4条重申《宪法》序言的规定。《国家安全法》第77条将公民维护国家安全的义务具体化,禁止为危害国家安全的个人或者组织提供资助或者协助,并对有关部门采取的相关安全措施负有配合义务。类似的规定还见于《反间谍法》等。

第二,明确私人违反上述义务的行政责任。例如,《出版管理条例》第25条明文规定,任何出版物不得含有危害国家统一、主权和领土完整,危害国家安全的内容,否则,将视情节给予责令限期停业整顿、没收出版物和违法所得、罚款、吊销许可证等处罚,甚至可追究刑事责任。这类规定在社会治理领域广泛存在,如《电影产业促进法》《网络安全法》《邮政法》《集会游行示威法》等。

第三,追究私人违反上述义务的刑事责任。运用刑事司法手段惩处分裂国家犯罪分子、维护国家核心利益,是世界各国通例。我国《刑法》的分则部分将分裂国家、煽动分裂国家罪等危害国家安全的罪名列于第一章,体现了“台独”分裂活动对国家安全的极端危害性,为依法追究“台独”顽固分子的刑事责任提供了具体法律依据。^[3]《刑事诉讼法》则为追诉危害国家安全的罪行、维护犯罪嫌疑人的人权提供了程序保障。

第四,规定国家机关维护国家统一和安全的义务与职权。这是反分裂法律体系体量最丰富、授权性最强、裁量权最大的一部分。具体包括以下方面:

(1) 赋予国家机关维护国家统一和安全的职权。例如,《国家安全法》《国家情报法》《反间谍法》《境外非政府组织境内活动管理法》等规定了有关国家机关维护国家安全的任务和职责。《对外贸易法》《外商投资法》等均授权主管部门对涉及国家安全的事项采取规制措施。根据香港特别行政区、澳门特别行政区的基本法,特别行政区应自行立法禁止分裂活动。

(2) 规定国家机关发展两岸关系的义务和职权。《反分裂国家法》第6条规定了国家维护台海和平稳定、发展两岸关系的5项措施,并依法保护台湾同胞的权利和利益。据此,《台湾

[1] 张志军:《运用法治方式扎实推进两岸关系和平发展》,《人民日报》,2015年3月13日,第7版。

[2] 周叶中:《台湾问题的宪法学思考》,《法学》,2007年第6期,第43页。

[3] 朱卫东:《新形势下运用法治方式反“独”促统的若干思考》,《台湾研究》,2024年第5期,第6页。

同胞投资保护法》及其实施细则成为台湾同胞投资者及其投资利益保护的核心规范。《中国公民往来台湾地区管理办法》为保障两岸人员往来,促进交流合作,维护社会秩序稳定提供了具体法律依据。

(3)规定国家机关推进两岸协商谈判的义务和职权。《反分裂国家法》第7条规定了国家推动两岸协商谈判的总体原则和具体议题。在此基础上,两岸受权民间团体海协会和海基会签署了20多项协议、纪要、备忘录等,这些文件被视为两岸“民间性制度创新模式”的重要成果。^[1]

(4)规定国家机关在维护国家安全和统一方面开展国际合作的职权。尤其是,《对外关系法》《反外国制裁法》及其实施规定等涉外法律体系的建立和完善,进一步丰富了国家应对外部势力干涉台湾问题的法律工具箱。我国签署的《上海公约》《中俄睦邻友好合作条约》等多边和双边条约,明确将反对“台独”纳入国际合作议题,成为反“独”法律体系的重要补充。

(5)规定国家采取非和平手段实现国家统一的职权。《反分裂国家法》第8条规定了国家采取非和平方式及其他必要措施捍卫国家主权和领土完整的义务。对此,为了制止分裂,保卫国家主权、安全和发展利益,国家进行的军事活动,以及与军事有关的政治、经济、外交、科技、教育等方面的活动,适用《国防法》的规定,并进一步延伸至《兵役法》《国防动员法》等。

总之,我国已基本形成以宪法为统领,以《反分裂国家法》这一基本法律为核心并与《国家安全法》《对外关系法》等其他维护国家主权、安全和发展利益的主干法律制度相辅相成,以相关行政法规中的反分裂条款为重要组成部分的反分裂法律体系。反分裂法律体系不是一个独立或封闭的法律部门,而是有机融入宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门,与国家安全法律体系、涉外法律体系等相互补充,共同构成一个科学和谐的统一整体。这些法律制度是《反分裂国家法》的具体化,也为体系化实施《反分裂国家法》提供了规范基础。

三、《反分裂国家法》实施面临的新挑战

(一)《反分裂国家法》实施以来台海局势的结构性变化

2016年以来,两岸民间社会要求修改《反分裂国家法》或制定《国家统一法》的呼声渐强。这并非是因为《反分裂国家法》本身的问题,而是解决台湾问题面临的内外环境发生结构性变化。

一方面,民进党当局谋“独”挑衅的策略发生变化。陈水扁当局的两岸政策从“四不一没有”到“激进台独”的急剧转变,是《反分裂国家法》出台的直接原因。^[2]但蔡英文当局和赖清德当局却一再声称“维持两岸现状”,并表示要依据台湾地区“宪制性规定”、“两岸人民关系条例”等有关规定处理两岸事务,^[3]其“台独”策略更加具有隐蔽性和欺骗性。^[4]两岸民间社会也因此出现了要求进一步修改《反分裂国家法》相关条文,以更有针对性地遏制“台独”分裂活动的呼声。

[1] 参见刘国深:《两岸关系不稳态与制度创新》,《台湾研究集刊》,2000年第2期,第4页。

[2] 周志怀:《〈反分裂国家法〉与新时期大陆对台政策》,《台湾研究》,2005年第2期,第1-2页。

[3] 中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室编:《中国台湾问题:干部读本(2024年版)》,北京:九州出版社,2024年版,第108-109页。

[4] 汪曙申:《蔡英文“维持现状”政策及美国的立场分析》,《台湾研究》,2019年第4期,第48-49页。

另一方面,美西方国家非法干预台湾问题更加显性化。以“9·11”事件和朝鲜核问题为契机,布什政府开始摆脱将中国视为“战略竞争对手”的简单化观点,并逐渐形成了“利益攸关方”的新定位。在《反分裂国家法》制定过程中,中美在不同层次上保持交流和沟通,增进了解,布什政府对《反分裂国家法》的态度总体上较为克制。^[1]此外,中国政府还派特使赴德国、法国、俄罗斯和日本等国,形成对“台独”的国际压力。^[2]然而,随着对中国崛起的焦虑感与日俱增,2017年,特朗普政府公开将中国界定为美国“最主要的战略竞争对手”,不断歪曲虚化掏空一个中国原则,加大“以台制华”力度,传统的对台“战略模糊”政策出现了清晰化的动向。^[3]更有甚者,拜登政府还拉拢日本、欧盟、韩国、澳大利亚等盟友,多边介入,合谋拓宽台湾当局的“国际空间”。^[4]如何提升反干涉的有效性,也是人们对于《反分裂国家法》的新关切。

(二)《反分裂国家法》实施以来“台独”活动的新特点

上述结构变化使得“台独”势力谋“独”挑衅和美西方国家“以台制华”呈现新动向,《反分裂国家法》的实施面临新挑战。

1、“内造化”

经过三十多年来的反“台独”斗争,台湾当局通过“宪改”实现“法理台独”的可能性已大大降低。^[5]2016年以来,民进党当局以1999年民进党“台湾前途决议文”为基础,接受了“中华民国”的政治符号。^[6]

与这一策略转变相呼应,民进党当局“台独”活动的重心并非是“正名”“修宪”等宪制层次,更多转向在“法律”“命令”及其解释等更低位阶推行“内造台独”。^[7]一是在“法律”层面将大陆“准外国化”。例如,民进党当局2018年5月通过的“国际刑事司法互助法”第35条规定,两岸之间的刑事司法互助请求“准用”该法。二是在“法律”层面将大陆“敌国化”。在2019年所谓“国安五法”的修订过程中,台湾地区“刑法”第115-1条将“外患罪”也“适用”于地域或对象为大陆地区、香港、澳门或其派遣之人。这近乎公然将大陆作为“敌国”。^[8]“反渗透法”也以主张采取非和平手段危害所谓台湾“主权”为由,将大陆视为“境外敌对势力”。三是在行政解释层面将大陆“外国化”。两岸人民都属于同一个国家的公民,只不过因为国家尚未完全统一,因而在两岸公权力机关看来,对方人民不享有己方的居民身份。^[9]长期以来,

[1] 陶文钊:《中美关系史(2001-2016)》,上海:上海人民出版社,2023年版,第109页。

[2] 戴秉国:《战略对话:戴秉国回忆录》,北京:人民出版社,北京:世界知识出版社,2016年版,第66-97页。

[3] 季烨、李雨荃:《美国对台战略模糊的清晰化及其极限:以“与台湾交往法”的出台为例》,《台湾研究》,2022年第3期,第24-28页。

[4] 叶晓迪:《大变局下美国推动台湾问题“国际化”的逻辑》,《台湾研究集刊》,2024年第4期,第23-26页。

[5] Robert S. Ross, “Taiwan’s Fading Independence Movement,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, Issue 2, 2006, p. 141.

[6] 刘国深:《民进党意识形态研究》,北京:九州出版社,2005年版,第134页。

[7] 肖杨:《蔡英文当局执政以来推行“内造台独”评析》,《台海研究》,2019年第3期,第60页。

[8] 季烨:《民进党当局“国安”修法的回顾及其法理批判》,《台海研究》,2020年第3期,第25页。

[9] 季烨:《台湾居民权益保护法制的碎片化及其统一化》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》,2021年第5期,第102页。

这一见解也得到台湾地区行政和司法机构的确认。^[1]但蔡英文当局 2023 年 5 月的“行政院函”表示,“两岸互不隶属为两岸现况和既存事实”,因此,“大陆人民不具中华民国国籍、非属中华民国国民、不享有或负担国民的权利义务”,并宣布停止适用此前各行政主管部门的 25 份“函释”。这种以下位的“行政命令”篡改上位“法律”乃至“宪制性规定”的方式,显然缺乏正当性。^[2]但赖清德当局仍以未“放弃中国国籍”为由,解除河北籍陆配史雪燕的南投县议员公职身份,^[3]试图以此阻断陆配群体在岛内的参政权。

2、私人化

当前“台独”活动的另一个特征,便是在民进党当局的纵容下,“台独”组织和个人开始充当“激进台独”的急先锋。例如,2018 年 1 月,“独派”团体“2020 东京奥运台湾正名行动联盟”与“2020 东京奥运台湾正名行动小组”发起“东京奥运正名公投”,主张以“台湾”(Taiwan)为全名申请参加所有国际运动赛事及 2020 年东京奥运会。虽然国际奥委会先于 2018 年 5 月通过决议,不予核准中华台北奥委会变更名称,但在民进党当局的纵容下,这一明显逾越“洛桑协议”的提案仍被交付“公投”。^[4]2020 年 4 月,“台湾制宪基金会”董事长辜宽敏持续领衔推动两项题为“启动宪改”和“制宪”的“公投”提案。辜宽敏认为,台湾地区现行“宪制性规定”的“国家”组成要素与台湾关联甚少,定位不清,因而鼓吹“启动宪改”或“制定新宪”。

上述行动虽然最终均以失败收场,但这种民间“台独”团体打着“公投”的幌子推进“台独”的新形式,值得高度警惕。这些活动虽然本身或许不具有法律效力,却持续灌输“台独”思想,扩大“台独”声势,影响岛内民意,侵蚀两岸关系和平发展的社会基础。尤其是,台湾地区的“公民投票法”为各种“渐进台独”提供了付诸直接民意的程序性机制,将成为滋生“台独”意识的温床。^[5]民间“独派”组织配合民进党当局实施分裂活动,操纵具有主权意涵的“公投”,这些提案一旦获得通过,下一步很可能是越线的其他“法理台独”“公投”,势必引发更为不利的社会与政治效应。

3、国际化

在美国加大对华战略竞争力度的背景下,台湾问题“国际化”的程度日益加深,具体表现为以下方面:一是美台勾连实质化。美国战略界学者认为,美国仅依靠硬实力无法在台海问题上实现有效威慑,需要将台湾问题置于中美竞争的大框架以及更长的时间线上进行审视。^[6]为此,美国政府将“以台制华”策略嵌入中美战略博弈,通过政治、法律、经济 and 军事等手段,提升美台实质关系,掏空侵蚀一个中国原则。^[7]二是重新炒作“台湾地位未定论”。2020 年 9 月,美国助理国务卿史达伟强调,关于台湾“主权”这个特别的问题在《与台湾关系法》中是“未

[1] 例如,台湾地区法务主管部门“法 82 律决字第 16337 号函释”指出:参照“两岸人民关系条例”第 2 条第 2 款、第 4 款规定的意旨,“大陆地区人民亦为中华民国人民”。

[2] 张自合:《论两岸人民的公民居民双层身份》,《台湾研究集刊》,2024 年第 6 期,第 62 页。

[3] 方敬为:《史雪燕:要“陆配”弃“国籍”是打压参政且搞“两国论”》,香港:中评社,2024 年 12 月 6 日。

[4] 吴维旭等:《挑战两岸“奥运模式”的岛内“公投”》,《闽台关系研究》,2023 年第 1 期,第 35 页。

[5] 季烨:《台湾地区“公民投票法”修订述评》,《台海研究》,2018 年第 3 期,第 65 页。

[6] Jude Blanchette and Ryan Hass, “The Taiwan Long Game: Why the Best Solution is no Solution,” *Foreign Affairs*, Vol. 102, Issue 1, 2023, p. 102.

[7] 赵明昊、杨鸿嘉:《大国竞争与美国干涉台湾问题的新趋向》,《当代美国评论》,2024 年第 1 期,第 3-4 页。

决定,模糊的”。^[1]同年11月,国务卿蓬佩奥在接受媒体专访时,公然声称“台湾一直不是中国的一部分”。^[2]美国官员还歪曲联合国大会第2758号决议,声称中国“滥用”该决议,阻止台湾当局有意义地参与联合国。^[3]上述言论表明,美国政府逐渐背弃其在一个中国政策问题上的政治和法律承诺,有意更加清晰地赋予台湾所谓“事实独立”的地位。^[4]三是构建“以台制华”的“同盟化”。拜登政府重回多边主义的外交传统,日益凸显条约盟友与伙伴国家的角色,将其对台政策嵌入与盟友的双边关系,以及美日印澳“四边安全对话”(QUAD)、美英澳“奥库斯”(AUKUS)、美日韩、北约等多边情报与军事框架之中,加速推进美国对台政策的“同盟化”与“多边化”,^[5]并渲染“台湾问题不是中国内政”的虚假叙事。

从坦言中美两国在台湾问题上有“重叠的利益”,^[6]到片面指责大陆方面“改变现状”“胁迫台湾”,美国政府的立场变化,突显了解决台湾问题外部环境的复杂变化,也使得《反分裂国家法》实施的针对性有待加强。

四、《反分裂国家法》体系化实施的路径

法律实施是法律规范从纸面文本走向现实生活、从国家意志转化为社会秩序的动态过程。^[7]构建高效的法律实施体系,不仅要提升法律规范的可操作性、执行力与社会可接受性,还应健全执法机制、保障司法公正、完善监督程序,使法律真正转化为调整社会关系、实现公平正义的行为规范。^[8]

尽管“台独”活动的表现形态更加隐蔽和复杂,但是“台独”势力推行分离主义的本质没有改变,《反分裂国家法》反对和遏制“台独”分裂活动的首要目标也没有改变。面对台海局势的内外环境的结构性变化,以及“台独”分裂活动及其外部勾连的新特点,应充分把握既有反分裂法律体系,以系统思维推进《反分裂国家法》的全面实施。

(一) 明晰反对和遏制“台独”分裂的底线红线

反对和遏制“台独”分裂活动是《反分裂国家法》的首要目标。《反分裂国家法》第2条第2款规定,国家绝不允许“台独”分裂势力以任何名义、任何方式把台湾从中国分裂出去。这一立法目标主要通过《反分裂国家法》第8条来实现。2016年以来,《反分裂国家法》的修

[1] Full Committee Hearing, “Advancing US Engagement and Countering China in the Indo-Pacific and Beyond,” <https://www.congress.gov/event/116th-congress/senate-event/LC65602/text>.

[2] Michael R. Pompeo, “Secretary Michael R. Pompeo With Hugh Hewitt of the Hugh Hewitt Show,” US Department of State, <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-hugh-hewitt-of-the-hugh-hewitt-show-7/>.

[3] “Chinese Expert Refutes Attack from US and Taiwan Politicians against UN Resolution 2758,” *Global Times*, <https://www.globaltimes.cn/page/202110/1237189.shtml?id=11>.

[4] 汪曙申:《特朗普政府的对台政策及其影响》,《美国研究》,2021年第5期,第125页。

[5] 周文星:《俄乌冲突的余波:美国对台政策的“乌克兰化”及其局限》,《台湾研究集刊》,2023年第3期,第26-27页。

[6] 陶文钊:《中美关系史(2001-2016)》,上海:上海人民出版社,2023年版,第86页。

[7] 法理学编写组:《法理学(第二版)》,北京:人民出版社,北京:高等教育出版社,2020年版,第25页。

[8] 江必新:《怎样建设中国特色社会主义法治体系——认真学习党的十八届四中全会〈决定〉》,《光明日报》,2014年11月1日,第1版。

订之所以成为学界和舆论界的热议,主要是因为部分人士看来,该法的威慑功能出现弱化迹象。例如,“主流”观点认为,《反分裂国家法》第8条所谈到的第一种情形,即“台独”分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实,主要是针对通过所谓“宪政改造”实现“台湾法理独立”。美国专家容安澜表示,通过“正式行动”割裂台湾与大陆的宪制联系将为台湾民众带来深重灾难。^[1]言下之意,只要不以触动“宪制性规定”的正式行动来推动“台独”,美方就不持异议。事实上,美国坚决反对的是可能给两岸关系带来危险的“法理台独”活动;对于“渐进台独”,美国虽不支持,但也不表示强烈反对。^[2]因此,2016年民进党上台后,“台独”运动呈现出渐进性、隐蔽性和私人化的新特点,似乎使以“宪制台独”为打击对象的《反分裂国家法》丧失着力点。

因此,有必要进一步在实践中明晰《反分裂国家法》第8条的内涵,强化《反分裂国家法》对“台独”的法律震慑。无论是将“法理台独”简单理解为“宪制台独”,或是将其与“渐进台独”对立起来,实质上都简化了“法理台独”的内涵,忽视了其他“渐进台独”行径的危害,使得《反分裂国家法》第8条设定的“红线”被过度窄化。所谓“法理台独”,是指台湾当局妄图以所谓“宪法”和“法律”的形式,改变大陆和台湾同属于一个中国的现状,把台湾从中国分割出去。^[3]2024年最高人民法院等五部门联合制定的《关于依法惩治“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪的意见》明确指出,通过制定、修改、解释、废止台湾地区有关规定或者“公民投票”等方式,图谋改变台湾是中国一部分的法律地位;通过推动台湾加入仅限主权国家参加的国际组织或者对外进行官方往来、军事联系等方式,图谋制造“两个中国”“一中一台”“台湾独立”的;利用职权在教育、文化、历史、新闻传媒等领域大肆歪曲、篡改台湾是中国一部分的事实,或者打压支持两岸关系和平发展和国家统一的政党、团体、人员的,都将依法以分裂国家罪定罪处罚。同样,如果台湾当局以“法律”形式在教育、文化、历史、新闻传媒、对外关系领域推动“台独”,国家有权根据事态的严重性和紧急性,将其纳入《反分裂国家法》的射程范围。诚如容安澜所言,“只要不把台湾当局的名义从‘中华民国’改为‘台湾’,似乎就万事大吉,这种理解是在玩火。”^[4]

(二) 强化台湾居民作为中国公民的权利义务

台湾居民具有中国国籍,是居住在台湾地区的中国公民。根据《宪法》第33条的规定,中华人民共和国公民在法律面前一律平等。任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务。据此,台湾居民和大陆居民一样,都是我国宪法平等权的主体。强化台湾居民的中国公民身份,是落实宪法平等权的宪制义务,有助于通过行使属人管辖权,彰显一个中国原则。

台湾居民享有同等待遇是其作为中国公民的应有权利,有助于他们更好地融入大陆,有助

[1] Alan D. Romberg, “The US ‘One China’ Policy: Time for a Change?” *Fairbank Center Occasional Paper*, 2007, p.11.

[2] 张华:《中美“共管台独”:历史经验与启示》,《当代美国评论》,2018年第2期,第28页。

[3] 贾庆林:《坚决遏制“台独”分裂活动,维护台海地区和平稳定,继续争取两岸关系朝着和平统一的方向发展》,《人民日报》,2005年1月29日,第1版。

[4] Alan D. Romberg, “The US ‘One China’ Policy: Time for a Change?” *Fairbank Center Occasional Paper*, 2007, p.12.

于塑造自下而上的国家认同。^[1]《反分裂国家法》第6条第2款规定,国家依法保护台湾同胞的权利和利益。近年来,立足于台湾居民的中国公民身份和平等权的法理基础,大陆方面持续推动台胞台企同等待遇,台湾居民的平等权保护总体上已达到较高水平。^[2]福建省甚至已在经济、社会、文教、便利化等四个领域,公布首批225条同等待遇清单。^[3]本文认为,随着两岸融合发展的推进,可进一步总结提炼台湾居民权益保护的“负面清单”。居住证制度的实施,为台湾居民权益保护法制的统一化提供了新的管制标准,使以“阶梯式”的方式实现台湾居民权益保护法制的统一化成为可能。^[4]具体而言,可以根据一个中国原则,在维护国家安全的前提下,强调台湾居民负有维护国家安全和统一的忠诚义务,推动台湾居民权益保护法律体系的调整对象从“台商”向“台胞”拓展,工作领域从“经济”向“社会”领域延伸,政策重心从“参照涉外”向“同等待遇”过渡,构建以“负面清单”为核心的台湾居民权益保护体系。

作为中国公民,台湾居民还应与大陆居民同样承担维护国家统一的义务。为此,国家已宣布对12名“台独”顽固分子采取惩戒措施,依法终身追责;对“台独”顽固分子关联机构“台湾民主基金会”和“国际合作发展基金会”及其金主进行制裁;对5名长期造谣诽谤、挑动两岸敌意对立的台湾“名嘴”及其家属实施惩戒。^[5]最高人民法院等五部门还联合制定《关于依法惩治“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪的意见》。

未来,根据实践的发展,可强化上述惩戒措施和司法活动的有效性,根据《刑法》和《刑事诉讼法》的相关规定,完善对“台独”顽固分子进行刑事缺席审判的制度设计。一是,应坚持主客观相一致原则,精准界定“台独”顽固分子的范围。应把“台湾本土意识”与“台独意识”区别开来,把需要受到法律追究的“台独”行径与不明真相的言论区别开来,真正体现惩罚与教育相结合的刑法原则。二是,追究“台独”顽固分子的刑事责任,仍应提供必要的人权保障。应严格遵循罪刑法定原则,并在文书送达、辩护权的行使等环节,充分保障犯罪嫌疑人的知情权和参与权。三是,加强国际合作。在对“台独”顽固分子进行跨境侦查和诉讼的过程中,努力突破少数国家对“台独”的纵容和包庇,密织法网,加快签署引渡条约、双边司法协助条约,展现国家惩治“台独”顽固分子的威慑力和执行力。

(三) 推进国家机关维护台海安全的实际管辖

遏制和反对“台独”分裂活动是国家安全工作的重要目标。《反分裂国家法》确认了一个中国原则,明确宣示国家绝不允许“台独”分裂势力以任何名义、任何方式把台湾从中国分裂出去。换言之,国家机关负有维护台海安全和国家安全的法律义务。这是国家对台属地管辖权的重要体现。

台湾是中国不可分割的一部分。作为代表中国的唯一合法政府,中华人民共和国政府当然拥有对台湾的管辖权利。长期以来,鉴于两岸尚未完全统一的现实,大陆方面并未将对台湾地

[1] 王英津:《深化两岸各领域融合发展的意涵、意义和路径》,《台海研究》,2023年第1期,第60页。

[2] 季烨:《台湾居民在大陆的同等待遇法律问题刍议》,《台湾研究》,2018年第3期,第44页。

[3] 兰锋等:《在两岸融合发展道路上同心同行》,《福建日报》,2024年10月16日,第2版。

[4] 季烨:《台湾居民权益保护法制的碎片化及其统一化》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》,2021年第5期,第103-104页。

[5] 中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室编:《中国台湾问题:干部读本(2024年版)》,北京:九州出版社,2024年版,第111、162页。

区的规范性权利完全转化为操作性权力。^[1]然而,民进党当局和“台独”势力“以武谋独”“倚外谋独”,甚至通过所谓“法律”手段来推动“台独”,严重危害国家安全,当前台湾地区的法秩序已无法对“台独”分裂活动形成有效遏制。^[2]在此背景下,国家自然应当担负起维护国家安全的首要职责。例如,2020年9月,外交部发言人表示:“台湾是中国领土不可分割的一部分,不存在所谓的‘海峡中线’。”^[3]这是我方近年来首次就“海峡中线”的非法性、无效性做出明确表态,也是在美国和台湾当局不断改变台海现状的情况下,我方用实际行动向国际社会强化一个中国原则的重要举措。2024年3月以来,海警部门在厦金海域开展常态化执法巡查,彻底否定台湾当局所谓“禁止、限制性水域”。事实上,早在1996年5月《中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明》就明确包括了东南沿海在内的领海基线。据此,厦金海域属于中国的内水。因此,上述执法巡查行动本质上是国内法实施的正当之举、必要之举。

总之,国家安全是国家存在和发展的前提条件。维护国家安全,属于中央事权,是中央政府的根本责任,也是地方政府的宪制义务。^[4]在民进党当局持续推动“台独”分裂活动、美西方国家不断侵蚀一个中国原则的背景下,国家可以打破“海峡中线”为抓手,逐步推动对台周边海域的实际控制,将台海事务纳入国家主导下的管辖体系,^[5]主动塑造台海“新常态”。

(四) 提升反制外国势力干涉台湾问题的效能

《反分裂国家法》第3条规定,解决台湾问题,实现祖国统一,是中国的内部事务,不受任何外国势力的干涉。在美国对华战略竞争加剧、美西方国家操弄“以台制华”的背景下,应善用涉外法治力量,坚决捍卫国家主权、安全、发展利益,这是国家行使保护管辖权的集中体现。

随着涉外立法的完善,我国的反干涉斗争也更加有效。例如,《反外国制裁法》明确了两类反制情形,其中,针对一些实体和个人鼓吹、煽动、资助“台独”等严重侵犯我国主权、安全、发展利益的行为,国家可主动采取必要反制措施。据笔者不完全统计,自2022年2月以来,我国政府已14次对参与对台军售、率团窜访台湾地区、为台湾地区领导人“过境”美国提供平台和便利的59个机构(含军工企业和智库等)和42名个人(含军工企业高级管理人员和负责人、智库负责人和“反华”政客),采取冻结资产、禁止交易与合作、禁止人员入境等限制措施;商务部6次发布公告,将参与对台军售的27家美国实体列入不可靠实体清单,禁止进出口活动,禁止新增投资,禁止人员入境,不批准并取消人员的工作许可、停留以及居留资格。

加强涉外法治建设,应当把坚决捍卫国家主权、安全、发展利益的导向体现到涉外法治体系和能力建设的全过程各方面。^[6]首先,可立足于《反分裂国家法》关于台湾问题属于中国内政的引领性规定,融通与《对外关系法》《反外国制裁法》等涉外法律制度的关系,善用反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制,提升反干涉的有效性。其次,可强化一个中国的国际法理

[1] 王鹤亭:《中央政府对台实行类管辖政策初探》,《台海研究》,2018年第2期,第27页。

[2] 彭莉、姜韬林:《论“台独”分裂活动的刑法惩治》,《台湾研究集刊》,2023年第4期,第20页。

[3] 《2020年9月21日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202009/t20200921_5419635.shtml。

[4] 张勇:《国家安全立法:现状与展望》,《中国人大》,2020年第13期,第17页。

[5] 叶正国:《国家统一进程中实际管辖的法律建构——一种方法论的视角》,《台湾研究》,2020年第3期,第48页。

[6] 肖永平:《加快推进涉外法治体系和能力建设》,《人民日报》,2024年3月29日,第9版。

据,压缩台湾当局所谓的“国际空间”。反击美国部分政客和智库关于联大第2758号决议的谬论,从与“邦交国”关系、对外协议和国际组织活动等方面入手,在一个中国原则的基础上对于台湾地区发展对外关系的名义、身份、权利和义务做出合情合理的安排。最后,还应加强反干涉的话语建设。例如,《反分裂国家法》第9条规定,采取非和平方式及其他必要措施时,国家应尽最大可能保护台湾平民和在台外国人的生命财产安全和其他正当权益,减少损失。这正是体现了国际法上关于人权保护的要求,^[1]是践行国际法治的表现,也是对美西方国家所谓“以规则为基础的国际秩序”的有力回应。

结 语

《反分裂国家法》是当前涉台法律制度体系的基本法,它构筑了反对和遏制“台独”、维护台海和平并实现祖国完全统一的顶层设计,是党和国家在对台工作中全面推进依法治国的生动典范,也是一段时期以内做好对台工作、发展两岸关系的基本遵循。全面准确实施《反分裂国家法》,是将我国制度优势更好转化为对台工作效能最有效的途径。20年来,特别是党的十八大以来,国家高度重视运用法治方式、法律手段惩治和遏制“台独”、推进祖国统一。厘清以《反分裂国家法》为主要内容的“以法惩独”制度体系,有助于我们充分调动政治、经济、军事、外交等资源开展综合施策,有助于反分裂国家法律制度真正从“单一法”走向“体系化”,从“纸面法”转变为“行动法”,从而在反“独”促统的进程中展示更大的法治力量。

(责任编辑 徐 嘉)

On the Systematic Implementation of the Anti-Secession Law Ji Ye

Abstract: Since 2016, the situation of cross-strait relations and the political landscape on the island of Taiwan have undergone new changes. How the Anti-Secession Law can play a greater role in the contest between promoting and undermining the peaceful development of cross-strait relations has become a matter of general concern to all society. China has basically formed an anti-secession legal system that is led by the Constitution, with the Anti-Secession Law as the core, and is complementary to other main legal systems such as the National Security Law and the Foreign Relations Law that safeguard national sovereignty, security and development interests, with anti-secession clauses in relevant administrative regulations as an important component. In the face of structural changes in the internal and external environment of the Taiwan Strait situation, as well as the new characteristics of Taiwan separatism and its external connections, we should fully grasp the existing anti-secession legal system in the future and promote the full implementation of the Anti-Secession Law with a systematic mindset.

Key Words: Anti-Secession Law; Anti-Secession and Promoting Reunification; Implementation of Law; “One Country, Two Systems”

[1] 姜明安:《〈反分裂国家法〉的正当性与合宪性》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2007年第3期,第118页。