

## 《反分裂国家法》第三条的国际法阐释

伍俐斌

**摘要：**在国际法语境下，内战是一国内部不同武装力量之间发生的具有一定规模的武装冲突，而战争是两个或两个以上国家之间的武装冲突。中国人民解放战争在法律性质上属于内战。这一场内战不影响中国的主权和领土完整，不影响中国的国际法主体地位和台湾的主权归属，它决定了外国政府对中华人民共和国的承认是政府承认，中华人民共和国取代中华民国是政府继承，两岸复归统一，不是领土和主权再造，更不能将所谓特殊政府继承理论引入两岸关系。台湾当局试图单方面重新定位两岸关系，并不改变“台湾问题是中国内战的遗留问题”的根本属性。随着岛内“台独”势力的不断膨胀，特别是民进党连续多年执政，台湾问题的复杂性在增加，反对和制止分裂已成为解决台湾问题的重要内容。结束内战除武装斗争方式外，也可以采取和平方式。“和平统一、一国两制”是解决内战遗留问题、实现两岸统一的最佳方式。

**关键词：**《反分裂国家法》；台湾问题；内战；和平方式

**作者简介：**伍俐斌，中山大学粤港澳发展研究院（港澳珠三角研究中心）教授、博士生导师，中山大学台湾研究所副所长。

**基金项目：**本文系国家社会科学基金项目“武装冲突法的新发展及对国家反分裂武力行动的适用问题研究”（项目批准号：22BFX166）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）02-0028-11

《反分裂国家法》虽然只有1000余字，但字字千钧。其中，《反分裂国家法》第三条规定：“台湾问题是中国内战的遗留问题。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。”这一条是关于台湾问题性质的规定。具体而言，台湾问题的性质体现在两个方面：其一，它是中国内战的遗留问题；其二，它是中国的内部事务，即中国的内政。对于第二个方面，即台湾问题是中国内政问题，学界已有较多研究。但对于第一个方面，即关于“台湾问题是中国内战的遗留问题”的研究仍有待丰富。从立法技术来看，该条关于“台湾问题是中国内战的遗留问题”的规定蕴含着深刻的法理逻辑。在现实层面，内战是国际社会常见的现象；在国际法层面，内战是一个具有丰富内涵的法律概念，对其进行深入阐释，有助于理解和澄清若干法律关系。下文将从国际法视角探讨《反分裂国家法》第三条“台湾问题是中国内战的遗留问题”所蕴含的法理逻辑。

## 一、20世纪40年代的国共内战不影响中国的国际法主体地位和台湾的主权归属

### (一)“内战”的概念

中华人民共和国是“在中国共产党领导的中国人民解放战争和人民革命推翻了国民党政府的反动统治、取得了伟大胜利的基础上建立起来的”。<sup>[1]</sup>在许多表述中,战争、内战、武装冲突等经常混用,人们很少注意这些用语之间的区别,但在国际法语境下,上述用语都有着特定的意涵。

战争是两个或两个以上国家通过武装部队的争斗,其目的在于彼此制服并由战胜国对他方强加以它所任意要求的和平条件,只有国家之间的争斗才能算是战争。<sup>[2]</sup>而内战是指一个国家内两个对立的团体为夺取国家的权力而诉诸武力,或者一个国家内大量居民武装起来反对合法政府。<sup>[3]</sup>1977年《日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(简称“第二附加议定书”)关于国内武装冲突(即本文所指内战)的定义是“在缔约一方领土内发生的该方武装部队和在负责指挥机构统帅下的、对部分领土行使控制权从而使其能进行持久而协调的军事行动并推行本议定书的持不同政见的武装部队或其他有组织的武装集团之间的所有类型武装冲突”。由此可见,战争是国家之间的武装斗争,是一种国家与国家之间的关系;<sup>[4]</sup>内战是一国内部的武装斗争,是国家内部不同政治派别之间的关系。从《第二附加议定书》的定义来看,内战必然有一方是政府的武装部队。于是内战也可以简单理解为政府武装部队与反政府武装部队之间的武装斗争。因此,中国人民解放战争虽然包含“战争”这一用语,但在法律性质上属于“内战”。

国家是国际法最主要的主体。因此,战争也可以被理解为不同国际法主体之间的武装斗争,它对作战国之间的关系产生影响,也极可能对作战国的国际法主体地位产生影响。通常认为,国家有四个构成要素:确定的领土、定居的人民、管理国家内外事务的政府和国家主权。例如,当战败国被战胜国吞并时,战败国就失去了上述四个要素,也就失去了“国家”地位,从而使战败国不再是国际法主体。由于内战是一国内部的武装斗争,在战胜方和战败方之间不会发生割让领土或者吞并等领土的主权归属发生变化的情况。换言之,在发生内战时,国家的领土、人民和主权不会发生变化,只是管理国家内外事务的政府可能发生变化,但国家在国际法上的主体地位并不发生变化。

有必要指出的是,由于两次世界大战给人类造成了深重灾难,国家诉诸战争的权力逐渐受到限制乃至禁止。1945年《联合国宪章》规定了禁止使用武力原则,在国际关系中禁止战争和非法使用武力,只有在合法自卫和联合国安理会授权采取行动的情况下使用武力,才是合法的。为避免在国际法上处于被动状态,各国越来越普遍地在使用武力时用“武装冲突”“自卫

[1]《不可战胜的人民国家》,《人民日报》,1949年10月2日,第1版。

[2][英]劳特派特修订,王铁崖、陈体强译:《奥本海国际法》(下卷·第一分册),北京:商务印书馆,1989年版,第151页。

[3][英]劳特派特修订,王铁崖、陈体强译:《奥本海国际法》(下卷·第一分册),北京:商务印书馆,1989年版,第146-147页。

[4][法]夏尔·卢梭著,张凝等译:《武装冲突法》,北京:中国对外翻译出版公司,1987年版,第2页。

行动”“军事行动”“敌对行动”等替代“战争”这一用语。<sup>[1]</sup>在国际法律文件中也更频繁地使用“国际性武装冲突”来指称国家之间的“战争”,用“非国际性武装冲突”或“国内武装冲突”来指称“内战”。

## (二) 两岸复归统一,不是领土和主权再造

对于发生在20世纪40年代的中国内战而言,它是中国不同政治派别之间争夺国家权力(即代表中国的政府)的武装斗争,不是一场国家之间的战争,不对中国的国家地位产生影响,也不对中国的领土、人民和主权产生影响。

台湾自古以来就是中国的领土。在国际法上,中国从未失去对台湾的主权,台湾始终处于中国主权之下。1840年鸦片战争爆发后,西方列强迫使清政府签订一系列不平等条约,侵占我国领土,攫取利益和特权。例如,英国通过1842年《南京条约》、1860年《北京条约》和1898年《展拓香港界址专条》侵占了香港,日本通过1895年《马关条约》侵占了台湾。1842年以后中国缔结的不平等条约形成了中国的不平等条约制度的基础,中国传统世界秩序受西方国家优势武力攻击开始瓦解。但它并未被以主权国家体系为基础的近代国际秩序所代替,而代替的是一种新的不平等条约的秩序。中国对外关系所适用的,不是国际法原则规则,而是不平等条约。不平等条约制度的主要特色是武力和不平等。上述不平等条约是武力所迫订的或是在武力威胁下所订立的,目的在于为外国人及其国家勒索权利和特权,公然侵犯中国的主权和独立,而完全否定了平等概念。<sup>[2]</sup>

不平等条约是缔约一方利用自身的优势地位违反国际法,强迫处于弱势的缔约他方缔结的侵害后者权利的国际协议。<sup>[3]</sup>我国国际法学者周鲠生认为,不平等条约是帝国主义、殖民主义国家强加于别国的,是掠夺性的、强制性的、根本不合法的,没有继续存在的任何道义的或法律的根据,因而受害的缔约一方完全有权主张废除或径行取消。<sup>[4]</sup>1969年《维也纳条约法公约》第52条明确规定:“条约系违反联合国宪章所含国际法原则以威胁或使用武力而获缔结者无效。”

清王朝被推翻后,为废除不平等条约,中国人民进行过多次反帝爱国运动。中国在20世纪20年代明确提出废除不平等条约。1923年孙中山发表《中国国民党宣言》,指出清廷“屡牺牲我民族之权利,与各国立不平等之条约”,要“力图改正条约,恢复我国国际上自由平等之地位”。<sup>[5]</sup>1924年1月,中国国民党第一次全国代表大会制定的政纲,列入了“废除不平等条约”的政策。1924年8月,中国共产党发表《第四次对于时局的主张》,提出了“废除一切不平等条约”的主张。抗日战争全面爆发后,中国军民的浴血奋战提升了中国的国际地位。中国政府于1941年12月9日发表《对日宣战布告》,废除《马关条约》及其他中日协定等。因此,《马关条约》不构成日本割占台湾的合法性依据。

1943年11月22日至26日,中美英三国在埃及开罗召开会议,共同商议对日作战战略及

[1] 丛文胜:《战争法原理与实用》,北京:军事科学出版社,2003年版,第5页。

[2] 王铁崖:《中国与国际法——历史与当代》,邓正来编:《王铁崖文选》,北京:中国政法大学出版社,1993年版,第316页。

[3] 北京大学法学百科全书编委会编:《北京大学法学百科全书·国际公法学 国际私法学》,北京:北京大学出版社,2016年版,第406页。

[4] 周鲠生:《国际法》,武汉:武汉大学出版社,2009年版,第577页。

[5] 《孙中山全集》(第七卷),北京:中华书局,2011年版,第1-4页。

战后国际新秩序等重大政治问题,史称“开罗会议”。1943年12月,中美英三国发表《开罗宣言》,规定“日本所窃取于中国之领土,例如满洲、台湾、澎湖群岛等,归还中国”。《开罗宣言》从法律上明确了日本侵占台湾的非法性,确认了台湾是中国领土的法律地位。1945年7月26日,中美英三国共同签署并发表《波茨坦公告》,敦促日本无条件投降,并重申“开罗宣言之条件必将实施”。同年8月8日,苏联在《对日宣战声明》中表示参加《波茨坦公告》。8月14日,日本政府宣布接受《波茨坦公告》,次日宣布无条件投降。9月2日,日本在《投降书》中承诺“忠诚履行《波茨坦公告》各项规定之义务”。9月4日,中国政府宣告:“本政府按照相关国际协议,接受治理台湾和澎湖列岛”。10月25日,中国政府在台北举行中国战区台湾省受降仪式,正式对台湾恢复行使主权。

因此,发生在1946-1949年的中国内战不影响中国的领土主权范围,不影响台湾这片土地的主权归属,即使国民党残余势力败退至台湾,也丝毫不影响台湾处于中国主权之下。进而言之,解决台湾问题这一中国内战的遗留问题,不涉及领土和主权问题;简言之,两岸复归统一,不是领土和主权再造。

## 二、中华人民共和国取代中华民国是政府承认和政府继承

“新国家”或“新政府”的出现,在国际法上会分别产生国家承认与继承、政府承认与继承的问题。“中国”在国际法上的意义是指中国是一个作为国际法主体的国家。上文已述,内战不影响中国的国家地位,即没有产生新国家,也就不会出现国家承认与继承的问题。

但内战可能导致代表国家的政府发生变化。政府与国家是两个不同的概念。政府是一个国家构成国际法主体的必备要素之一,它是使国家参与国际关系,从而行使国际法上权利和履行国际法上义务的关键因素和运转机器。对中国而言,在不同的历史时期有过不同的国名,也就是有过不同的代表中国的政府,如从“清朝”到“中华民国”,再到“中华人民共和国”。但這些不同的国名并不影响中国的国家地位,并不改变中国作为国际法主体的国家的存在和延续。中华人民共和国取代中华民国,是以内战方式实现政权更迭,是新政府取代旧政府,只出现政府承认与继承问题。因此,外国政府对中华人民共和国的承认是政府承认,中华人民共和国对中华民国的继承是政府继承。

### (一) 关于“政府继承”的学术讨论

学术界关于中华人民共和国对中华民国的继承是政府继承具有一致意见,但对于这一政府继承是否有特殊性存在两种不同的观点。第一种观点是认为中华人民共和国的政府继承只能是完全继承或全部继承,反对不完全继承的概念。王铁崖在对“日本京都光华寮案”的分析中指出,“在政府承认的场合下,即在一国政府由于革命、政变或其他非宪法变动而对新政府的承认的场合下,政府发生变动,国家则不变,这就是国家同一性原则。依据这项原则,一个国家只能有一个政府来代表国家,只有被承认的新政府代表国家,享受和承担国家的权利和义务。……国家继承有完全继承和不完全继承,即全部继承和部分继承之分。政府继承则截然不同,政府变动不影响国家的同一性,一个国家始终只有一个政府,因此政府继承只有完全或全部继承,而没有不完全或部分继承。……在政府继承的场合提出‘不完全继承’的概念是十分错误的。”

它在理论上站不住脚，在实际上也是行不通的。这个概念抹杀了国家继承和政府继承之间的区别，把它们混为一谈，它意味着政府变动后可以有两个代表国家的政府，从而产生不完全继承的结果。实际上，这也是要把台湾当局看作是代表中国的政府，从而分得继承的权利。这种于法无据的概念难道不也是制造‘两个中国’吗？”<sup>[1]</sup>

第二种观点则认为两岸关系具有特殊性，中华人民共和国的政府继承也具有特殊性。有学者提出了“不完全继承”的概念，他们认为，“两岸关系的现实状态是，内战后中国保持国家同一性和延续性，中华人民共和国政府虽然对原中华民国政府进行了政府继承，但是，新政府建立后前政府在局部地区长期残留，因此在继承形式上并不完全，在时间上还未完成。这种不完全的政府继承形式，在宪制秩序上表现为两部宪法各自规定的国家领土范围基本重叠，两岸同属一个国家，但两个政权实际并未统治对岸地区；在国际承认上表现为，中华人民共和国政府继承了原中华民国政府的大部分权利和义务，国际社会普遍承认中华人民共和国政府为代表中国的唯一合法政府，但是尚有少数国家承认‘中华民国政府’代表中国。”<sup>[2]</sup>有学者借用民法中权利能力和行为能力的概念，认为中华人民共和国对中华民国的政府继承在权利能力层面是完全继承，而在行为能力层面则是不完全继承。<sup>[3]</sup>有学者提出了“进行中的政府继承”概念，认为中华人民共和国的政府继承由于内战而产生，内战的延续导致政府继承过程仍在持续，内战的结束也带来中国的统一以及政府继承实践的完成。<sup>[4]</sup>还有学者提出了“部分继承”的概念，认为部分继承只是一种对于特定时间段的继承状态与程度的事实判断，不掺杂任何倾向于“完全”“完成”继承的主观因素，也不考虑任何一方的政治主张，故而“部分继承”的说法较之“不完全继承”“未完成继承”显得更加具有客观性，更应当被采用。<sup>[5]</sup>

## （二）特殊政府继承理论存在一定的隐患

对于政府继承有无特殊性的问题，应当回到概念本身来理解。政府继承是一个国际法上的概念，而非国内法上的概念。国际法尚未形成关于政府继承的国际公约，仍需要从理论和实践来总结政府继承的一般规则。从政府继承的概念属性来看，它处理的是新政府面临的国家的对外关系问题，诸如旧政府代表国家签订的条约继承问题、在国际组织的代表权的继承问题、国家财产的继承问题、旧政府的外债继承问题等。<sup>[6]</sup>在这些方面，中华人民共和国政府一贯以来的实践体现的是完全继承或全部继承立场，不存在特殊政府继承问题。

国际法有其特殊性，将国内法概念引入国际法应当慎重；<sup>[7]</sup>反之，若将国际法概念引入国内法也应当慎重。两岸关系固然有其特殊性，但仍是一个国内法问题。因此，引入并创新一个

[1] 王铁崖：《光华寮案的国际法分析》，邓正来编：《王铁崖文选》，北京：中国政法大学出版社，1993年版，第497-499页。

[2] 郑振清、巫永平：《海峡两岸特殊政治关系的法理解释——国际法“政府继承”理论与两岸政府继承特殊形式探析》，《公共管理评论》，2011年第2期，第19页。

[3] 李秘：《两岸政治关系初探：政府继承的视角》，《台湾研究集刊》，2020年第1期，第48页。

[4] 王鹤亭：《两岸关系的内战法理及政策逻辑》，《世界经济与政治论坛》，2018年第5期，第44页。

[5] 罗国强：《特殊政府承认与继承的界定与原则》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》，2021年第5期，第87页。

[6] 王铁崖主编：《国际法》，北京：法律出版社，1995年版，第68-70页。

[7] Pierre-Marie Dupuy, “Dionisio Anzilotti and the Law of International Responsibility of States,” *European Journal of International Law*, Vol.3, 1992, p.140.

国际法概念来解读两岸关系，看似自洽，但也可能带来隐患。在国际法上承认与继承是一对关系密切的概念。如果在政府继承问题上存在不完全继承或者部分继承之分，那么在政府承认问题上是不是也可以存在不完全承认或者部分承认之分？美国经常声称对华奉行“一个中国政策”（One China Policy）。美国在《上海公报》中涉及台湾的表述是“美国认识到，在台湾海峡两岸的所有中国人都认为只有一个中国，台湾是中国的一部分。美国政府对这一立场不提出异议”；在《建交公报》中的有关表述是“美利坚合众国承认（recognize）中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。美利坚合众国政府承认（acknowledge）中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分”；《八一七公报》中的有关表述是“美利坚合众国承认（recognize）中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府，并承认（acknowledge）中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分”。美国的“一个中国政策”是美国一方面承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府，但另一方面将“acknowledge”诠释为“认识到”，而非明确承认“只有一个中国，台湾是中国的一部分”。按照前述不完全继承或者部分继承的理论逻辑，美国对中华人民共和国的承认就是一种不完全承认或者部分承认。这一结论显然不能被接受。

再举例探讨，在国际组织如联合国的代表权的继承问题上，不完全继承或者部分继承理论会不会反而给台湾当局攫取联合国代表权提供法理依据呢？

1971年10月25日联合国大会表决通过第2758号决议：“承认中华人民共和国政府的代表是联合国组织的唯一合法代表，中华人民共和国是安全理事会五个常任理事国之一，决定恢复中华人民共和国的一切权利，承认她的政府的代表为中国在联合国组织的唯一合法代表并立即把蒋介石的代表从它在联合国组织及其所属一切机构中所非法占据的席位上驱逐出去。”<sup>[1]</sup>若从政府继承的角度来看，2758号决议中“一切权利”“唯一合法代表”“联合国组织及其所属一切机构”等表述，恰恰体现的是完全继承或全部继承。

如果按照不完全继承或者部分继承理论，那么是否意味着中华人民共和国只继承了中华民国在大陆部分的、在联合国等国际组织的代表权，却未继承在台湾部分的、在联合国等国际组织的代表权？在2758号决议表决前美国在联合国操弄“双重代表权”问题，<sup>[2]</sup>完全可以从不完全继承或部分继承理论中获得法理支撑。近年来美国屡次歪曲解释2758号决议，如2022年3月“美国德国马歇尔基金会”（German Marshall Fund of the United States）发表的庄婉桦（Jessica Drun）和葛来仪（Bonnie S. Glaser）共同署名的题为《歪曲联合国大会第2758号决议，限制台湾进入联合国》（The Distortion of UN Resolution 2758 and Limits on Taiwan's Access to the United Nations）的研究报告，<sup>[3]</sup>2023年7月美国国会众议院表决通过的《台湾国际团结法》（H.R. 1176 Taiwan International Solidarity Act），2024年4月“美国德国马歇尔基金会”发表由雅克·德莱尔（Jacques deLisle）和葛来仪署名的题为《为什么联合国大会2758号决议不能确立北京的“一个中国”原则：基于法律的视角》（Why UN General Assembly Resolution 2758 Does Not

[1] 联合国大会决议：A/RES/2758(XXVI)。

[2] 《罗杰斯发表声明明目张胆推行“两个中国”诡计》，《人民日报》，1971年8月5日，第5版。

[3] Jessica Drun and Bonnie S. Glaser, “The Distortion of UN Resolution 2758 and Limits on Taiwan's Access to the United Nations,” [https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-03/Drun%26Glaser-distortion-un-resolution-2758-limittaiwans-access\\_1.pdf](https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-03/Drun%26Glaser-distortion-un-resolution-2758-limittaiwans-access_1.pdf).

Establish Beijing's "One China" Principle: A Legal Perspective) 研究报告,<sup>[1]</sup> 等等。它们的共同之处是, 声称 2758 号决议只承认中华人民共和国的代表是中国在联合国唯一的合法代表, 并未涉及台湾在联合国的代表权。美国的这些做法是当年“双重代表权”问题的旧案重提, 不完全继承理论或者部分继承理论很可能被利用来歪曲 2758 号决议。

当然, 我们并非要否定前述关于政府继承理论的各种探讨。两岸关系的特殊性必然需要有更多的理论创新, 有更多的智慧。只是我们在进行理论创新时, 既要大胆探索, 也要小心求证; 既要符合两岸关系现实和未来发展, 也要考虑国际因素; 既要有利于促进两岸交流和国家统一, 也要有利于国家长治久安。

### 三、“遗留问题”的演变与新挑战

#### (一) 台湾当局妄图单方面重新定位两岸关系

从前文关于“内战”的定义可知, 内战是一国之政府与反政府力量之间的武装较量。从宪制秩序来看, 内战也可以理解为政府与反政府力量争夺政权合法性的武装较量; 从国际法来看, 内战是政府与反政府力量争夺国家合法代表权的武装较量。总之, 内战是政府与反政府力量争夺合法性的武装较量: 在反政府力量看来, 他们是要武装推翻当前的合法政府, 自己成为合法政府; 在合法政府看来, 他们是要武装镇压反政府力量, 维系合法地位。因此, 内战双方是“合法-非法”的二元对立关系。

1949年10月1日, 中华人民共和国中央人民政府宣告成立, 取代中华民国政府成为全中国的唯一合法政府和在国际上的唯一合法代表, 中华民国从此结束了它的历史地位。尽管自1949年国民党统治集团退踞台湾以来, 台湾当局继续使用“中华民国”和“中华民国政府”的名称, 但它早已完全无权代表中国行使国家主权, 实际上始终只是中国领土上的一个地方当局。<sup>[2]</sup>

20世纪90年代初, 台湾当局通过一系列操作, 试图单方面重新定位两岸关系, 以所谓“一个中国、两个对等政治实体”来定位两岸关系。1991年5月1日台湾当局废止“动员戡乱时期临时条款”, 正式终止“动员戡乱时期”。所谓“动员戡乱”是1947年7月内战时期的国民党政权为了消灭共产党而颁布的“总动员令”。国民党逃到台湾之后, 为了继续对台湾人民实施军事独裁统治及维持“法统”地位, 借口仍然处于“动员戡乱时期”而在台湾实行高压统治与戒严体制。<sup>[3]</sup>1992年7月, 台湾当局通过“台湾地区与大陆地区人民关系条例”, 将台湾与大陆作为并列的两地区对等看待并以“一国两地区”作为处理海峡两岸各种关系的前提。<sup>[4]</sup>1992年8月, 台“国家统一委员会”通过“关于‘一个中国’的涵义”决议案, 称“中国处于暂时分裂之状态, 由两个政治实体, 分治海峡两岸”。1994年7月, 台湾当局发表“台海两岸关系

[1] Jacques deLisle and Bonnie S. Glaser, "Why UN General Assembly Resolution 2758 Does not Establish Beijing's 'One China' Principle: A Legal Perspective," [https://www.gmfus.org/sites/default/files/202404/GMF\\_UNGA%20Res.%202758\\_April%202024%20Report.pdf](https://www.gmfus.org/sites/default/files/202404/GMF_UNGA%20Res.%202758_April%202024%20Report.pdf).

[2] 《一个中国的原则与台湾问题》, 《统一论坛》, 2000年第1期, 第9页。

[3] 周世跃:《李登辉执政后“大陆政策”的调整》, 《台湾研究集刊》, 1990年第1期, 第88页。

[4] 凌远:《评台湾当局的〈两岸关系条例〉》, 《中国法学》, 1992年第3期, 第94页。

说明书”，称“中国目前暂时分裂为两个地区，分别存在着‘中华民国政府’与中共政权两个本质上完全对等的政治实体”。

概言之，台湾当局提出所谓“一个国家，两个对等政治实体”的主张具有以下内涵：不再将“中共政权”定位为“叛乱团体”，而是承认其为“控制大陆地区的政治实体”，将台湾当局自身的定位从与中共争夺“中国主权的代表者”转为“与中共对等的政治实体”。<sup>[1]</sup>换言之，台湾当局单方面放弃了与中央政府的政权合法性之争。

但实际上台湾当局在“一个中国”的表象背后，隐藏了许多与“一个中国”原则立场背道而驰的东西：它虚化“一个中国”的涵义，将“一个中国”解释为“历史上、地理上、文化上、血缘上的中国”，唯独没有提现实上的和政治上的中国；它对“政治实体”歪曲解释，称这个词可以指一个国家、一个政府或一个政治组织，这个“政治实体”其实就是国家及其政府的代名词。<sup>[2]</sup>因此，对于台湾当局单方面重新定位两岸关系，必须认清其本质，保持高度警惕。但无论台湾当局如何别出心裁地单方面重新定位两岸关系，也不改变“台湾问题是中国内战的遗留问题”的根本属性。

## （二）关于两岸政治关系定位的讨论

20世纪80年代末以后两岸交流的逐渐发展，也促使两岸政学界对两岸政治关系定位进行重新思考，尤其在2008年马英九上台后，面对两岸关系和平发展形势，出现了关于两岸政治关系定位的热烈讨论。较具代表性的观点有：（1）“一中三宪”论。2009年台湾学者张亚中表示，在一个中国的前提下，“中华民国宪法”与《中华人民共和国宪法》并存，应仿效欧盟签定两岸和平协定作为第三宪，双方“承诺不分裂整个中国”。（2）“一国两区”论。2012年吴伯雄访问北京时表示，台湾现行推动两岸关系的依据是“两岸人民关系条例”，这是以“一国两区”概念作为法理基础。“一国两区”的论述后来被马英九多次重提。（3）“一加X府”论。大陆学者黄嘉树于2013年提出，“一”是指两岸不存在所谓“两府”，“加”是指在己方法政系统外，还存在另一个与己方互不隶属的法政系统，“X”指另一个法政系统，X小于一，倘若X=1，则意味着“台独”。（4）“大一中架构”论。2014年5月由苏起等七人共同提出，核心内容包括两岸为两个分治政府、两岸共组一个不完整的国际法人、两岸在国际上享有参与联合国等国际组织权利等。（5）“一国两府一中央”论。2015年大陆学者王英津提出，是“一个中国（国家），两个政府体系，一个中央政府”的简称。他提议可承认台湾当局为暂时与中央政府（大陆政府）在事实上（而非法理上）互不隶属的特别自治政府。

这些关于两岸政治关系定位的各种观点，是在两岸关系和平发展的背景下对国家尚未统一特殊情况下的两岸政治关系作出合情合理安排的有益探讨。但由于外部势力干涉和民进党倒行逆施，再加上两岸政治互信薄弱，使两岸政治关系难以取得重大突破。

## （三）反对和制止分裂已成为解决台湾问题的重要内容

随着岛内政局的变化，台湾问题的复杂性也在增加。1986年主张“台独”的民进党成立以后，“台独”分裂势力日渐膨胀。20世纪90年代初，台湾当局结束“动员戡乱时期”，既对两岸交

[1] 杨立宪、王景舜：《“对等政治实体论”剖析》，《台湾研究集刊》，1992年第2期，第14页。

[2] 唐建明：《与“一个中国”的原则立场背道而驰——评台湾当局〈台海两岸关系说明书〉》，《统一论坛》，1994年第5期，第43页。

流和两岸关系发展创造了条件,也为岛内“台独”势力的发展提供了更多空间。<sup>[1]</sup>20世纪90年代中后期,李登辉逐渐暴露其“台独”本性,甚至在1999年公然抛出“两国论”。2000年以后,陈水扁、蔡英文、赖清德等民进党分子先后当选台湾地区领导人,在岛内推行“去中国化”,<sup>[2]</sup>向台湾社会灌输“台独”意识,勾连外部势力“谋独拒统”,“台独”已成为两岸关系的重大危害。

“台独”是一种分裂国家的行径,是要使台湾这片土地从中国主权之下分离出去,是分裂中国的领土和主权。因此,自20世纪90年代初台湾当局单方面放弃与大陆的政权合法性之争,到岛内“台独”势力图谋分裂国家主权,台湾问题随着时代发展也在不断变化,出现了新的挑战与风险。但无论怎么演变,也不改变“台湾问题是中国内战的遗留问题”的本质属性。

#### 四、和平方式是解决内战遗留问题的最佳方式

台湾问题长期得不到解决,主要是外部势力干涉和“台独”分裂势力阻挠的结果。个别国家出于其自身的战略利益和霸权思维,长期打“台湾牌”,试图利用台湾问题牵制中国的发展。“台独”分裂势力则勾连外部势力,挑衅一个中国原则,煽动两岸对立对抗,妄图“倚外谋独”。总之,“台独”分裂势力和外部干涉势力是导致台海局势紧张升级的最大祸源。习近平总书记指出:“台湾问题是中国的内政,事关中国核心利益和中国人民民族感情,不容任何外来干涉。”因此,挫败“台独”分裂图谋,推进祖国统一大业,必须坚决反对外部势力干涉。

内战是敌对双方进行武装斗争的过程,结束内战,除了武装斗争方式,敌对双方也可以采取和平方式。例如,1865年美国南方军队向北方军队投降,美国内战结束,这是以武装斗争方式结束内战;2016年8月24日,哥伦比亚政府与反政府武装哥伦比亚革命武装力量达成和平协议,结束该国长达52年的内战。在国共内战期间,中国共产党就多次采取和平方式解决局部冲突,例如北京、湖南、新疆等地的和平解放。

台湾问题固然是中国内战的遗留问题,但解决这一内战遗留问题,除沿用内战的武装斗争方式外,也可以采取和平方式。事实上,早在20世纪五六十年代中国共产党就提出了和平解决台湾问题的主张。1955年周恩来总理指出,“中国人民解放台湾有两种可能的方式,即战争的方式和和平的方式,中国人民愿意在可能的条件下,争取用和平的方式解放台湾。”<sup>[3]</sup>20世纪50年代末至60年代初,经毛泽东主席提出、周恩来总理归纳,中国共产党形成了以“一纲四目”方式和和平统一祖国的方针。<sup>[4]</sup>1979年全国人大常委会发表《告台湾同胞书》,郑重宣告将致力于以和平方式实现两岸统一。1981年9月30日,全国人大常委会委员长叶剑英正式发表关于两岸实现和平统一的九条方针政策。<sup>[5]</sup>1982年1月,邓小平同志在接见海外朋友时说,九条方

[1] 曹慧:《终止“动员戡乱时期”及其影响》,《台湾研究集刊》,1991年第3期,第15页。

[2] “去中国化”是指从政治、经济、社会、文化、教育等各个方面去除台湾岛内的所有“中国”元素,包括带有中华或中国色彩以及与祖国大陆有文化关联、历史联系的人物象征、招牌文字、机关名称、意识形态、政治立场等。参见丘秉儒:《台湾“去中国化”教育研究》,《统一论坛》,2024年第6期,第9-14页。

[3]《周恩来在全国人大常委会第十五次扩大会议上的报告(节录)》,国务院台湾事务办公室研究局编:《台湾问题文献资料选编》,北京:人民出版社,1994年版,第82页。

[4] 陈立旭:《“一纲四目”与“一国两制”》,《毛泽东思想论坛》,1994年第3期,第42页。

[5]《建议举行两党对等谈判实行第三次合作》,《人民日报》,1981年10月1日,第1版。

针是以叶剑英委员长的名义提出来的，实际上就是“一个国家，两种制度”。<sup>[1]</sup>1982年全国人民代表大会第五次会议通过新版《中华人民共和国宪法》，其第31条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”

尽管“一国两制”方针是针对解决台湾问题提出来的，但首先在香港、澳门得到实践。1997年7月1日和1999年12月20日，香港、澳门分别顺利回归祖国，并根据《中华人民共和国宪法》和“一国两制”方针设立了香港特别行政区、澳门特别行政区。香港、澳门回归后，保持原有的资本主义制度和生活方式不变，实行高度自治，保持了繁荣稳定，充分证明了“一国两制”方针是“行得通、办得到、得人心的”。<sup>[2]</sup>《反分裂国家法》十个条文中，除第8条规定了非和平方式外，其他多数条文都是关于和平解决台湾问题的规定，甚至可以说《反分裂国家法》将更多内容放在和平统一方式上。例如，其第5条对和平统一方式作了原则性规定，明确规定“国家以最大的诚意，尽最大的努力，实现和平统一”；第6条对推动两岸关系和平发展、推进两岸和平统一作了规定；第7条对两岸实现和平统一的协商和谈判等事项作了规定。概而言之，国家已经为和平解决台湾问题准备了政策依据和法律依据，并且通过在香港和澳门的“一国两制”实践积累了丰富的治理经验。

“和平统一、一国两制”是解决内战遗留问题、实现两岸统一的最佳方式，两岸交流可以为和平统一累积基础。1987年10月台湾当局允许老兵返回大陆探亲，两岸长期隔绝状态终被打破，开启了两岸交流大门。1992年，海协会与台湾海基会达成“九二共识”。“九二共识”是两岸关系发展的政治基础，是台海和平稳定的定海神针。<sup>[3]</sup>2008年马英九当选台湾地区领导人，承认“九二共识”，反对“台独”，两岸关系走上和平发展道路。马英九在任八年期间，两岸交流合作取得丰硕成果：在人员交流方面，两岸实现直接双向“三通”，两岸人员往来由每年不到500万人次升至近1000万人次；经贸方面，两岸两会签订20余项协议，两岸年贸易额由1200多亿美元升至近2000亿美元，大陆实际使用台资累计金额由不到500亿美元上升至将近1500亿美元；两岸政治交往取得历史性突破，国台办和陆委会建立常态化联系沟通机制，2015年11月7日两岸领导人在新加坡实现了66年来的首次会面。<sup>[4]</sup>由此可见，在“九二共识”和一个中国原则的正确轨道上，两岸交流就可以有序推进，两岸关系就可以持续稳定发展，台海和平就有保障，两岸和平统一就有希望。

但2016年蔡英文上台执政后，拒不承认“九二共识”，操弄“台独”；赖清德上台后更是声称“两岸互不隶属”，宣扬“新两国论”，甚至叫嚣“以武拒统”，导致两岸关系持续恶化，两岸交流陷入冰点，台海风险不断增加。“台独”已成为导致台海兵凶战危、民众利益受损的最大祸源。<sup>[5]</sup>面对“台独”分裂势力的挑衅，国台办发言人在2025年3月13日表示，如果“台

[1] 张久营、寇子春：《邓小平“一国两制”思想探析——兼谈推进对台工作的几点思考》，《台湾研究》，2004年第3期，第2页。

[2] 《国家主席习近平发表二〇二〇年新年贺词》，《人民日报》，2020年1月1日，第1版。

[3] 《国台办：“九二共识”是台海和平稳定的定海神针》，中国新闻网，<https://m.chinanews.com/wap/detail/chs/zw/10342000.shtml>。

[4] 朱磊：《维护两岸经济交流合作成果符合两岸同胞利益》，中国台湾网，[http://www.taiwan.cn/plzhx/zjhzh/zjhjw/201711/t20171129\\_11873274.htm](http://www.taiwan.cn/plzhx/zjhzh/zjhjw/201711/t20171129_11873274.htm)。

[5] 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3页。

独”分裂势力或外部干涉势力挑衅逼迫，甚至突破红线，国家将不得不采取断然措施。须指出的是，非和平方式将是不得已情况下做出的最后选择，且针对的是外部势力干涉和极少数“台独”分裂分子及其分裂活动，绝非针对台湾同胞。<sup>[1]</sup>赖清德当局只有迷途知返，回到“九二共识”和一个中国原则的正确轨道上来，才能缓和当前紧张局势，维护台海和平，才能为以和平方式解决台湾问题创造机会。

(责任编辑 刘佳雁 孙雪峰)

## An International Law Interpretation of Article 3 of the Anti-Secession Law Wu Libin

**Abstract:** In the context of international law, a civil war is an armed conflict of significant scale that occurs between different armed forces within a country, whereas war refers to combat between two or more state armed forces. The Chinese People's Liberation War is legally characterized as a civil war. This conflict did not affect China's territorial sovereignty or integrity, nor did it alter China's international legal subject status and the sovereignty attribution of Taiwan. It determined that foreign governments' recognition of the People's Republic of China (PRC) constitutes governmental recognition, and the PRC's succession to the Republic of China (ROC) is a matter of governmental succession. The reunification of both sides of the Taiwan Strait is not a re-creation of territory or sovereignty. The cross-strait relationship possesses certain unique characteristics. However, introducing special governmental succession theories into cross-strait relations may pose potential risks. The unilateral redefinition of cross-strait relations by the Taiwan authorities does not change the fundamental nature of the Taiwan question as a legacy of China's civil war. With the gradual expansion of Taiwan's "Taiwan independence" separatist forces, particularly with the Democratic Progressive Party (DPP) in power for consecutive years, the complexity of the Taiwan question has increased. Opposing and curbing separatism has become an essential aspect of resolving the Taiwan question. Ending a civil war can be achieved through armed struggle or peaceful means. "Peaceful reunification and one country, two systems" represents the optimal approach to resolving the legacy of the civil war and achieving national reunification.

**Key Words:** Anti-Secession Law; Taiwan Question; Civil War; Peaceful Approach

[1] 中华人民共和国国务院台湾事务办公室、国务院新闻办公室：《台湾问题与新时代中国统一事业》，北京：人民出版社，2022年版，第28页。